

附属機関条例主義の射程と住民訴訟

【文 献 種 別】 判決／名古屋地方裁判所

【裁判年月日】 令和 5 年 3 月 27 日

【事 件 番 号】 令和 3 年（行ウ）第 18 号

【事 件 名】 損害賠償請求権行使請求事件（あいちトリエンナーレ関連附属機関条例主義）

【裁 判 結 果】 一部棄却、一部却下

【参 照 法 令】 地方自治法 138 条の 4 第 3 項・242 条

【掲 載 誌】 判例集未登載

◆ LEX/DB 文献番号 25594882

南山大学教授 榊原秀訓

事実の概要

あいちトリエンナーレ 2019 における「表現の不自由展・その後」の開催が中止に追い込まれたことから、その検証のために要綱に基づき「あいちトリエンナーレのあり方検証委員会」が設置された。また、この委員会が中間報告をして以降に、この要綱を改正した要綱に基づき「あいちトリエンナーレのあり方検討委員会」が設置された。その後、両者が地方自治法（以下「法」という。）138 条の 4 第 3 項が定める附属機関条例主義に反して違法であるとして、住民訴訟が提起された¹⁾。

判決の要旨**1 附属機関該当性の判断基準**

国家行政組織法 8 条については、「このような附属機関と同じ職務内容を附属機関以外に担わせること自体を禁止するものではないとの解釈が採られており、現にそのような解釈の下、法律の定めによらない有識者会議、研究会、懇談会、調査会等の会合が存在し、これらの会合は、行政運営上の参考に供するために、大臣等が行政機関の職員以外の民間有識者の参集を求める国家行政組織法上の存立の根拠を有しない会合であって、複数回にわたり継続して参集を求めることを予定しているものである。

そうすると、『附属機関』の意義については、

法 138 条の 4 第 3 項によって、附属機関が調停、審査、諮問又は調査を職務内容とする機関であることが明らかにされているものの、同項が、上記改正後の国家行政組織法 8 条の一部である同改正前の同条の考え方を踏襲して新設されたものであり、普通地方公共団体においては、議会と長とのいわゆる二元代表制が採用され、長が住民の直接選挙によって選任されていることや、県が令和 4 年 2 月から 3 月にかけて調査した限りにおいても、各都道府県・政令指定都市 67 団体の 65 団体が、協議会、懇話会等の名称で、法令又は条例によらない会議体を設けていることにも照らせば、その該当性は、上記の内容を職務内容とし、執行機関の外にあって、『機関』としての実体を備えたものであることを前提とした上で、上記のとおり、法 138 条の 4 第 3 項が新設された趣旨や国家行政組織法 8 条の機関の意義も踏まえて検討するのが相当である。そして、これらの諸点に照らすと、法 138 条の 4 第 3 項及び 202 条の 3 第 1 項にいう『附属機関』とは、執行機関の外にあって、行政執行の一部といえる調停、審査、審議又は調査等について、執行機関から一定の独立性をもって、機関として行うものをいうと解するのが相当であり、その該当性は、当該機関が担当する職務内容が、地方公共団体の意思決定における情報収集の一環と位置付けられるものか、これを超えて、地方公共団体の意思決定過程に公式に組み込まれたものか、当該機関が構成員の意見やその

単なる集積にとどまらない機関としての意思を表明するものか、という観点から検討するのが相当である（このような解釈は、附属機関を組織する委員その他の構成員が、非常勤の公務員とされ、条例により報酬を支給するものとされていること（法 202 条の 3 第 2 項、203 条の 2 第 2 項、5 項）からも相当である。）。」

2 本件各委員会の附属機関該当性

「本件各委員会は、一定の限られた期間に、特定人を委員として存在するものであり、委員が交替しながら同一性を保って継続的に活動する組織ではなく、代表の方法、委員会の運営といった組織としての主要な点も確定されていないものと認められる。」「その提言は、本件各委員会として決定した一つの意見ではなく、本件各委員会を構成する委員の意見の集積にとどまるものということができる。また、本件各委員会の調査、検討及び提言の対象は、あいちトリエンナーレのみならず、今後の類似イベントも含む、広く県における文化芸術振興政策に関わるものとなっており、本件各委員会の活動の結果に基づいて、執行機関である被告がその旨の意思決定をし、具体的な政策課題を執行すべきものとされているとはいえない。」「本件各委員会の活動は、課題の抽出も含めた幅広い情報、知見の収集であり、その提言は、そうして収集した情報、知見を前提とした客観的・専門的見地からの意見の集積であったと認めるのが相当であり、行政執行の一部を構成するものとはいえない。」「以上の諸点を考慮すると、本件各委員会の活動やその提言は、あいちトリエンナーレの在り方について、広く外部の情報、知見を収集した上で、専門的知見を有する外部の有識者である本件委員の意見を集積し、県の今後の意思決定の参考とするものにとどまり、意思決定過程に公式に組み込まれたものではなく、機関としての意思を表明するものでもないから、本件各委員会は、法 138 条の 4 第 3 項にいう『附属機関』には当たらないというべきである。」

判決の解説

一 学説の動向

1 立法趣旨

1952 年の地方自治法改正前は、各執行機関が規則その他の規程で任意に附属機関を設置することが可能であったが、改正によって「法律又は条例」で定めることが必要となり、地方公共団体が独自に附属機関を設置する場合には、条例によることが必要になったことから、これを附属機関条例主義と称している。改正の立法趣旨は必ずしも明確ではないが、「附属機関の性格を明確にしつつ、その濫設を防止し、現に多数設置されている従来の『附属機関』を整理するという意図」があったと推測される²⁾。

2 類似会議の実態と総務省関係者の コメント

しかし、その改正後も、実際には、附属機関と類似の機能を果たす機関が条例ではなく、規則や要綱等で定められる。類似の機能を果たす機関については、「私的諮問機関」、「附属機関に類する会議」や単に「類似会議」と様々な呼び名が用いられているが、以下では、原則として、「類似会議」といった名称を用いる。

従来の裁判例においても、多くの地方公共団体において類似会議が設置されていることが示されていたが、本判決においても同様である。2022 年に 47 都道府県と 20 政令市の 67 の地方公共団体について、愛知県県民文化局が「附属機関及び類似の会議等」を対象として各地方公共団体のウェブサイトを開覧して確認した調査結果によれば、65 の地方公共団体（97.0%）と、すべての都道府県やほとんどの政令市において、類似会議が設置されている。

地方自治法における「附属機関」の定義として、総務省の見解と考えられる松本コメントは、「執行機関の行政執行のため、又は行政執行に伴い必要な調停、審査、審議又は調査等を行うことを職務とする機関」と説明する³⁾。他方で、同書は、「要綱等によって、執行機関の補助職員以外の外部のものも委員或いは構成員として加わる委員会、協議会等を設置している例が少なくないが、こうしたものは『機関』とは区別して、行政運営上の意見聴取、情報や政策等に関して助言を求める等の場として設けられるもので、第 3 項

に違反するものではないとみられる」としている。

3 学説の状況——意見聴取として組織的判断がないという基準への収斂

学説は、附属機関条例主義に関して、必ずしも活発な議論を展開していない。しかし、このテーマを論じる学説は、企画・立案過程の一環という政策形成過程への組込みに照らした基準、臨時的・一時的性格に照らした基準、権利義務に影響を与える権限行使を行うものは条例に定められなければならないとする職務内容に照らした基準、住民参加の促進という基準など、附属機関条例主義の射程を確定しようとしてきた⁴⁾。

現在、特に着目されているのは、国において、要綱等で類似会議が定められていることから、それとの対比で、地方公共団体においても、同様の類似会議を要綱等で定めることを認める見解である⁵⁾。これは、附属機関であるか否かは、機関としての組織的判断を行っているか、構成員に意見を聴くにとどまるかを基準とするもので、この基準は、従来の基準を収斂させるもののようと思われる。例えば、組織的判断を行うわけではない場合、その組織を条例で統制する必要性は低く、通常、臨時的・一時的な組織として意見聴取がなされ、政策形成に組み込まれているわけではなく、義務を課したり、権利を制限したりする前提として利用できるわけではないことになる。組織的判断がなされていないのであれば、報告書が提出される場合にも、構成員の意見が1つの報告書にまとめられたものと理解することになる。

以上のように理解すると、組織的判断を行うわけではない類似会議は、行政組織と評価することはできず、行政組織編成権の対象とはならない。つまり、類似会議には附属機関条例主義の射程が及ばず、類似会議を条例で定める必要がないのは、それが行政組織ではないからということになる。

もっとも、設置要綱等の規定から判断すると条例に基づく附属機関とは異なるとしても、運用実態としては、組織的判断を前提に政策形成が行われる場合などは、やはり問題があり、条例に基づかないことが違法といった判断になり得ると考えられる。設置要綱の規定の仕方だけではなく、運用実態も問題となるとすると、違法性判断は容易

なものではないことは確かである⁶⁾。しかし、附属機関と類似会議には基本的な考え方の相違があり、それに照らして判断がなされなければならないであろう。

二 裁判例の動向

1 裁判例の状況

附属機関条例主義違反を理由にした住民訴訟は全国でいくつも提起されているが、いわゆる三行半の上告棄却や上告不受理決定を別にして、いまだ最高裁の判断は示されておらず、確認できた限りでは、本判決前に下級裁判所の20判決が存在している。その内、請求を認容したものが8件、棄却したものが12件存在する。ただし、違法性を否定して棄却したものは松江地判平25・8・5(判例自治375号16頁)の1件にとどまっている。他方、近年の裁判例を中心にして、類似会議設置を違法と判断しつつ、注意義務違反(過失)などの要件を否定するものがある。

2 違法性

上記松江地判は、濫設置に当たらず、かつ、議会による民主統制の必要のない機関であれば、首長の合理的な組織編成権限に委ねられているものと解すべきとし、当該機関が、「常設的機関ではないといえるか否かという形式的要素」と、「民意を反映させる実質(いわゆる市民参加型審議会)を有するか否かという実質的要素」とを総合して判定すべきとする。

他の裁判例においても、学説における附属機関と類似会議を区別する基準に言及がなされることが通常であるが、いかなる基準で判断すべきとしているのかは必ずしも明確ではない。意見聴取として組織的判断がないという基準に関しては、京都地判平26・6・24(LLI/DB判例秘書L06950266)が「単なる情報・政策立案への助言委託先を超えた、調査及び審査に該当する職務を実施している」とし、甲府地判平31・1・29(LEX/DB25562533)が「各参加者からの個別の意見聴取、意見交換又は情報共有等を行うにとどまるということとはできない」といった結論を出している。組織的判断がないという基準を認めた上で、それに該当しないとしているようにもみえるが、必ずしも明確では

なく、この基準の妥当性について正面から判断していないように思われる。

三 本判決の意義

1 附属機関該当性の判断基準

本判決は、「情報収集の一環」か「意思決定過程に公式に組み込まれたもの」か、「構成員の意見やその単なる集積」か「機関としての意思を表明するもの」かを判断基準とする。これは、最近の学説に沿って、組織的判断がないという基準を採用し、条例に基づかない類似会議設置を適法と判断する初めての判決であると思われる。

また、本判決が「意思決定過程に公式に組み込まれたもの」としているのは、学説の企画・立案過程の一環という政策形成過程への組み込みに照らした基準における表現を意識したものと考えられる⁷⁾。「公式に」組み込まれたということで、規則や制度上、政策決定過程に組み込まれているものとも考えられるが、本判決は、各委員会の附属機関該当性判断のために活動実態についても検討を行うものであり、「公式に」といっても、単に規則や制度のみから判断することを意味するのではないであろう。

2 本件各委員会の附属機関該当性

本判決は、組織的判断がないという基準を採用するものであるが、「本件各委員会は……『附属機関』には当たらない」という結論を導くために、「継続的に活動する組織」ではないなどの上記学説の箇所を示した基準も取り込んで、最終的な判断をしているように思われる。

また、附属機関か否かを判断する際に、設置根拠となっている要綱の規定（目的・決定の仕方など）と活動実態に着目して判断することは、これまでの裁判例と同様であると考えられる。もっとも、活動実態のどういった点に着目し、どの程度の検討を行うかは重要である。「検証委員会」と「検討委員会」を区別した、各委員会の「活動」や、そこで出された「提言」の性格、さらに、各委員会の「提言」後に、各委員会以外からも意見が収集され、それらを含めて最終的判断がなされていく過程について、より詳細な検討を行うことが望ましいように思われる。

四 残された課題

本判決が学説の動向と同様に、組織的判断がないという基準による場合であっても、私的諮問機関批判論が論じるように⁸⁾、実際の運用や活用方法が政策形成のあり方として問題があり、この基準に照らして違法と判断されることもあり得ると考えられる。そうであれば、意見聴取として組織的判断がないという基準とともに、その基準の限界の有無や限界を認める場合の判断基準についても、さらに検討が必要である。

●——注

- 1) 評釈者は、本件に関して、愛知県側から依頼されて、名古屋地裁に2022年7月1日付けで意見書を提出している。意見書を加筆修正して、理論を中心にした論文（「附属機関条例主義とその射程」榊原秀訓＝本多滝夫編著『地方自治をめぐる規範的秩序の生成と発展』（日本評論社、2024年予定））と裁判例を中心にした論文（「附属機関条例主義と住民訴訟」南山47巻1号（2023年予定））に分けて、公表予定である。
- 2) 稲葉馨「自治組織権と附属機関条例主義」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革 下巻』（有斐閣、2001年）349頁。
- 3) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017年）506頁、508～509頁。長野士郎『逐条 地方自治法（第12次改訂新版）』（学陽書房、1995年）402～403頁との間に多少の表現の相違があるが、内容は基本的に同じである。
- 4) 稲葉・前掲注2）351頁、碓井光明「地方公共団体の附属機関等に関する若干の考察（下）」自研82巻12号（2006年）25～26頁、兼子仁『自治体法学』（学陽書房、1988年）70頁、154頁、同『新 地方自治法』（岩波新書、1999年）109頁等。
- 5) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第5版）』（有斐閣、2019年）232～233頁、塩野宏『行政法Ⅲ（第5版）』（有斐閣、2021年）95～96頁、224～225頁。
- 6) 伴・山口は、「附属機関と私的諮問機関等の会議体との違いは、『組織』であるか否かである」としつつ、「附属機関と私的諮問機関等の会議体がそれぞれ何を行っているかに大きな違いがあるわけではなく、『両者の区別を分かりにくくしている』ことを指摘している。伴義聖＝山口雅樹「はんれい最前線『附属機関』か『私的な会議体』か 狭間で揺れる謝礼金の行方」判例自治370号（2013年）7～9頁。
- 7) 稲葉・前掲注2）351頁。
- 8) 室井力「諮問行政」同『行政改革の法理』（学陽書房、1982年）100頁、同「教育改革と諮問機関行政」同『行政の民主的統制と行政法』（日本評論社、1989年）221頁。