

2002年(平成14年)12月24日

公金検査請求制度(国民訴訟制度)の提言

—違法な税金の使い方を国民がチェックする制度を求めて

大阪弁護士会

地方自治体においては、自治体の住民が、自治体の財務行為の違法をチェックし、損害を回復する訴訟として、「住民訴訟」が認められている。

住民訴訟は、地方自治法に規定された客観訴訟であり(地方自治法242条の2)、住民であれば、誰でも、地方自治体における違法な財務行為について、その差止、損害賠償請求・不当利得履行請求訴訟などを提起することができる。

公共事業談合、官官接待、不正裏金、不正補助金、不正手当など多くの事案で、住民の訴えにもとづいて、裁判所が違法行為を認定し、その結果、地方自治体の損害が回復、防止され、さらに自治体行政における財務行為のあり方が是正、改革されてきた。

ところが、自治体以上に多額の税金が支出されている国については、違法な財務行為が明らかになっても、国民がこれを正す訴訟は認められておらず、そのため、たとえば、公共事業談合が発覚しても、国の損害は放置される事態となっている。このような事態は、自治体と比べても明らかに正義に反するものである。国における財務行為の適法性の確保は国民にとってきわめて重要であり、法治主義、財政民主主義の観点から、そして司法による行政の適法性確保の必要性の観点から、当会では、国レベルでの住民訴訟の創設を求めてきたところである。

今回、当会では、国レベルでの住民訴訟制度として、別紙「公金検査請求法案」の通り、公金検査請求制度及び国民訴訟制度として提案するものである。

1 法律及び制度の名称

公金検査請求法を制定し、「公金検査請求制度」及び「国民訴訟制度」を創設する。

2 制度概要

住民監査請求、住民訴訟制度と基本的には同様の制度とし、住民監査請求は自治体の監査委員に対して行うものであるが、国版の監査請求制度(「公金検査請求制度」)では、会計検査院に対して監査を請求するものとした。

すなわち、国民は、会計検査院に対し、国の財務行為について、これを特定し、その違法性、損害を指摘して検査を行うよう求めることができるものとし、会計検査院は、検査を行った結果、違法な財務行為があると判断した場合には、関係者に対し、損害回復等の必要な措置を勧告するものとする = 公金検査請求制度。

国民からの検査請求に対して、会計検査院が勧告処置を取らない場合、あるいはその勧告処置が十分なものではないとして請求人が納得できない場合には、行政機関の長などを被告として必要な措置(典型的には損害賠償義務者に対する損害賠償請求)をとるよう請求する訴訟(義務づけ訴訟)を提起することができる制度である。 = 国民訴訟。

3 検討課題

請求人、原告の要件

請求人、原告要件は、国民とした。 = 第1章第1条

請求人、原告要件については、会計検査院、裁判所の負担を考慮して、10名以上とする考え方もある。

公金検査請求に対する会計検査院の検査期間は6か月とした。 = 第1章第5条

住民監査請求については、地方自治法242条第5項は、60日の監査期間としているが、会計検査院の負担を考慮して、6か月と修正したものである。

一方で、会計検査院による検査手続が早期に開始されることを保証するため、会計検査院は請求人の意見陳述、証拠提出の機会を2ヶ月以内に与えなければならないものとした。 = 第1章第6条

対象行為

公金検査請求、国民訴訟の対象となる行為は、公金支出、契約、財産管理等の国、対象団体の財務会計上の行為であり、かつ違法なものに限定している（住民監査請求の対象とされる不当な行為は公金検査請求制度の対象としていない）。 = 第1章第1条

対象行為については、国等の財務会計上の行為を規律する財政法、会計法、物品管理法等の財務会計関係法律に違反する行為及びその原因に重大な違法行為（原因行為に憲法違反、犯罪行為あるいは明白かつ重大な違法が存する場合）に限定するという考え方もある。

また、当該行為又は怠る事実によって、国等に1000万円以上の損害が発生し、あるいは発生するおそれがある行為に対象を限定するという考え方もある。

対象法人

制度の対象は、国、独立行政法人、特殊法人等情報公開法規定の別表記載の特殊法人、認可法人とした。

裁判管轄

裁判管轄は、行政事件訴訟法12条の規定による管轄以外に、原告の住所地を管轄する地方裁判所でも提起できるものとした。

この点、原告の住所地を管轄する地方裁判所を、情報公開法と同一の規定とし、東京地方裁判所及び高等裁判所本庁がおかれる8か所の地方裁判所に限定する考え方もある。

公金検査請求法（案）

第1章 公金検査請求

（会計検査院に対する公金検査請求）

第1条 国民は、国、独立行政法人、別表記載の特殊法人、認可法人（以下「国等」）の各省各庁の長、理事、代表者、職員等について、違法な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、会計検査院に対し、検査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて国等のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

（請求の期限）

第2条 前条の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、当該行為を知ることができなかつたことにつき相当な理由があるときは、当該行為があつたことまたは終わったことを知つたときから6か月以内に行わなければならない。

（会計検査院の措置）

第3条 第1条の規定による請求があつた場合において、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により国に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるときは、会計検査院は、各省各庁の長、独立行政法人、別表記載の特殊法人、認可法人（以下「独立行政法人等」）の代表者に対し、理由を付して次項の手続が終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができる。この場合においては、会計検査院は、当該勧告の内容を第1条の規定による請求人（以下本条において「請求人」という。）に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

（会計検査院の勧告措置）

第4条 第1条の規定による請求があつた場合においては、会計検査院は、検査を行い、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、各省各庁の長、独立行政法人等に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

（会計検査院の勧告措置の期限）

第5条 前項の規定による検査及び勧告は、第1条の規定による請求があつた日から6か月以内にこれを行なわなければならない。

（請求人の意見陳述、証拠提出）

第6条 会計検査院は、第4条の規定による監査を行うに当たっては、請求から2か月以内に、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えなければならない。

（関係者の聴取手続）

第7条 会計検査院は、前項の規定による陳述の聴取を行う場合又は関係のある各省各庁の

長その他の執行機関又は職員、独立行政法人等の代表者、職員の陳述の聴取を行う場合において、必要があると認めるときは、関係のある各省各庁の長その他の執行機関若しくは職員、独立行政法人等の代表者、職員又は請求人を立ち合わせることができる。

(会計検査院の勧告を受けた行政機関等の義務)

第8条 第4条の規定による会計検査院の勧告があったときは、当該勧告を受けた各省各庁の長、独立行政法人等は、当該勧告に示された期間内に必要な措置を講ずるとともに、その旨を会計検査院に通知しなければならない。この場合においては、会計検査院は、当該通知に係る事項を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

第2章 国民訴訟制度

(国民訴訟で求めることができる請求内容)

第9条 第1条の規定による請求をした者は、第4条の規定による会計検査院の検査の結果若しくは勧告若しくは第8条の規定による各省各庁の長、独立行政法人等の措置に不服があるとき、又は会計検査院が第4条の規定による検査若しくは勧告を第5条の期間内に行わないとき、若しくは各省各庁の長、独立行政法人等が第8条の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、第1条の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもって次に掲げる請求をすることができる。

- 1 各省各庁の長、独立行政法人等に対する当該行為の全部又は一部の差止めの請求
- 2 行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求
- 3 各省各庁の長、独立行政法人等に対する当該怠る事実の違法確認の請求
- 4 当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを各省各庁の長、独立行政法人等に対して求める請求。ただし、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方が会計検査院法32条3項の規定による弁償命令の対象となる者である場合にあっては、当該弁償の命令をすることを求める請求。

(提訴期限)

第10条 前条の規定による訴訟は、次の各号に掲げる期間内に提起しなければならない。

- 1 会計検査院の検査の結果又は勧告に不服がある場合は、当該検査の結果又は当該勧告の内容の通知があった日から3か月以内
- 2 会計検査院の勧告を受けた各省各庁の長、独立行政法人等の措置に不服がある場合は、当該措置に係る会計検査院の通知があった日から3か月以内
- 3 会計検査院が請求をした日から6か月を経過しても監査又は勧告を行わない場合は、当該6か月を経過した日から3か月以内
- 4 会計検査院の勧告を受けた各省各庁の長、独立行政法人等が措置を講じない場合は、当該勧告に示された期間を経過した日から3か月以内

(提訴期限)

第11条 前条の期間は、不変期間とする。

(別訴の禁止)

第12条 第9条の規定による訴訟が係属しているときは、他の国民は、別訴をもって同一の請求をすることができない。

(裁判管轄)

第13条 第9条の規定による訴訟については、行政事件訴訟法12条に定める裁判所のほか、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所に提起することができる。

裁判所は、他の裁判所に同一又は同種もしくは類似の第1項の規定による訴訟が係属している場合においては、当事者の住所、尋問を受けるべき証人の住所、争点又は証拠の共通性その他の事情を考慮して、相当と認めるときは、申立てにより又は職権で、訴訟の全部又は一部について、他の裁判所に移送することができる。

(差止請求の要件)

第14条 第9条の規定による差止めの訴えは、当該行為を差し止めることによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがあるときは、することができない。

(訴訟告知)

第15条 第9条の規定による訴訟が提起された場合には、当該行為を行った長、職員、代表者等又は相手方に対して、各省各庁の長、独立行政法人等は、遅滞なく、その訴訟の告知をしなければならない。

(時効中断)

第16条 前条の訴訟告知は、当該訴訟に係る損害賠償又は不当利得返還の請求権の時効の中断に関しては、民法147条第1号の請求とみなす。

(時効中断)

第17条 第15条の訴訟告知は、第9条の規定による訴訟が終了した日から6月以内に裁判上の請求、破産手続参加、仮差押若しくは仮処分又は納入の通知をしなければ時効中断の効力を生じない。

(仮処分)

第18条 第9条に規定する違法な行為又は怠る事実については、民事保全法(平成元年法律第91号)に規定する仮処分をすることができない。

(行政事件訴訟法)

第19条 第10条から前条までに定めるもののほか、第9条の規定による訴訟については、行政事件訴訟法第43条の規定の適用があるものとする。

(弁護士費用)

第20条 第9条の規定による訴訟を提起した者が勝訴(一部勝訴、和解、認諾、訴訟外での賠償金の支払等を含む。)した場合において、弁護士又は弁護士法人に報酬を支払うべきときは、国に対し、その報酬額の範囲内で相当と認められる額の支払を請求することができる。

第3章 国民訴訟の効力 - 国民が勝訴した場合の行政機関等の義務

(請求の義務)

第21条 第9条の規定による訴訟について、損害賠償又は不当利得返還の請求等を命ずる判決が確定した場合においては、各省各庁の長、独立行政法人等は、当該判決が確定した日から60日以内の日を期限として、当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の返還金の支払請求など判決の主文、理由にしたがった措置を取らなければならない。

(訴訟提起の義務)

第22条 前条に規定する場合において、当該判決が確定した日から60日以内に当該請求に係る損害賠償金又は不当利得による返還金が支払われないなど、判決の主文、理由にしたがった措置が実現されない場合、各省各庁の長、独立行政法人等は、当該損害賠償又は不当利得返還の請求等右措置を実現することを目的とする訴訟を提起しなければな

らない。

(弁償命令の義務)

第 2 3 条 第 9 条の規定による訴訟について、弁償の命令を命ずる判決が確定した場合においては、各省各庁の長は、当該判決が確定した日から 6 0 日以内の日を期限として、弁償を命じなければならない。この場合においては、第 3 2 条 3 項の規定による会計検査院の検定を求めることを要しない。

(訴訟提起の義務)

第 2 4 条 前条の規定により弁償を命じた場合において、当該判決が確定した日から 6 0 日以内に当該弁償の命令に係る弁償金が支払われないときは、各省各庁の長は、当該弁償の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない。

(訴訟告知の効力)

第 2 5 条 第 9 条の規定による訴訟の裁判が第 1 5 条の訴訟告知を受けた者に対してもその効力を有するときは、当該訴訟の裁判は、国、独立行政法人等と当該訴訟告知を受けた者との間においてもその効力を有する。

以 上