

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会（第1回）

議 事 次 第

平成28年12月8日（木）
10：00～12：00
総務省8階 国地方係争処理委員会室

（議事次第）

1. 開会
2. 自治行政局長挨拶
3. 懇談会開催要綱等について
4. 住民訴訟制度の見直しについて
5. 閉会

（配布資料）

- 資料1 住民訴訟制度の見直しに関する懇談会開催要綱
資料2 住民訴訟制度の見直しについて

「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会」 開催要綱

第 1 目的

第 3 1 次地方制度調査会答申（以下「地制調答申」という。）において、住民訴訟制度の見直しが提言されたところであるが、見直しの具体的な方向性については今後の検討に委ねられている。

このため、地制調答申を補足し、見直しの具体的な方向性について議論する「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会」（以下「懇談会」という。）を開催し、必要な検討を行う。

第 2 名称

本会議は、「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会」（以下「懇談会」という。）と称する。

第 3 構成

懇談会は別紙のメンバーをもって構成する。

第 4 座長

- (1) 懇談会に、座長 1 人を置く。
- (2) 座長は、会務を総理する。
- (3) 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が指名する者がその職務を代理する。

第 5 議事

- (1) 懇談会の会議は、座長が招集する。
- (2) 座長は、必要があると認めるときは、必要な者に懇談会への出席を求め、その意見を聴取することができる。

第 6 その他

- (1) 懇談会の事務局は総務省自治行政局行政課に置く。
- (2) 本要綱に定めるもののほか、懇談会に関し必要な事項は、座長が定める。

(別 紙)

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会 委員名簿

(座長)

う す い み つ あ き
碓 井 光 明 明治大学法科大学院教授

(委員)

お お は し よ う い ち
大 橋 洋 一 学習院大学法務研究科教授

こ ば や し や す ひ こ
小 林 裕 彦 弁護士

さ い と う ま こ と
斎 藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授

た に ぐ ち な お こ
谷 口 尚 子 慶應義塾大学大学院システムデザイン・
マネジメント研究科准教授

(※委員は五十音順、敬称略)

住民訴訟制度の見直しについて

平成28年12月

第3 1次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」の概要（「ガバナンスのあり方」部分）

基本的な考え方

- ・地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。
- ・住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を上げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる。
→ 長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要。

各主体におけるガバナンスのあり方

1 長

- ・**内部統制を制度化**すべき
→ 全ての長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることを明確化。ただし、具体的手続きは団体の規模に配慮。

2 監査委員等

- ・監査の実効性や独立性・専門性の向上
→ **地方公共団体共通の統一的な基準の策定や監査委員の研修**を行うとともに、**監査を支援する全国的な共同組織の構築等**が必要。

3 議会

- ・議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべき
→ **決算不認定の指摘事項に対する長の説明責任**を果たす仕組み、**議選監査委員設置の選択制**の導入。

4 住民

- ・住民がチェックできるよう、透明性を確保すべき
- ・ガバナンス全体の見直しとあわせて、**軽過失の場合の長等への責任追及のあり方の見直し**や**違法性等を確認する仕組みの創設、権利放棄の手続の整備等**の**住民訴訟制度等**の見直しをすべき

➡ これらの見直しは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資する。

適切な役割分担によるガバナンス（住民）

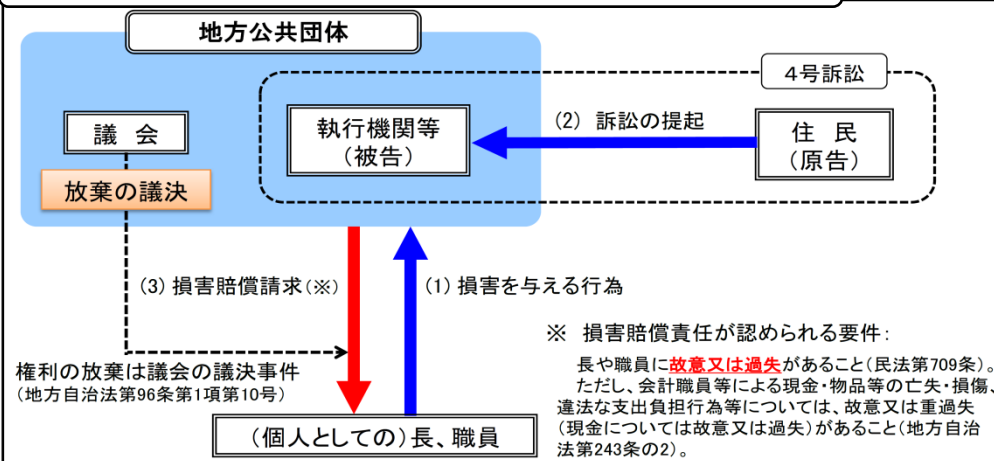
基本的な考え方

- 住民訴訟制度については、住民自らが地方公共団体の財務の適正性の確保を図ることを目的として、住民監査請求を経た上で、違法な財務会計行為等について訴訟を提起できる仕組みであるが、今回、長、監査委員、議会、住民が連携して地方公共団体の事務の適正性を確保する体制を強化する見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度等を巡る課題を解決するための見直しが必要。

住民訴訟制度等を巡る課題

- 住民訴訟については、不適正な事務処理の抑止効果があると考えられる。
- 一方で、住民訴訟（4号訴訟）（※）における長や職員の損害賠償責任について、平成24年各最高裁判決の個別意見等においては、次に掲げる点等を指摘。
 - ① 長や職員への萎縮効果
 - ② 国家賠償法との不均衡（公務員個人への求償責任の要件：故意又は重過失）
 - ③ 議会の議決に基づく損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること

（参考）4号訴訟と損害賠償請求権の放棄の議決



見直しの方向性

- 全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高める。
- 長や職員への萎縮効果を低減させるため、**軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直す**ことが必要。
- 不適正な事務処理の抑止効果を維持するため、**裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫**や、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止することが必要。
- 損害賠償請求権を**放棄**する場合に**監査委員等の意見の聴取を行う**ことが必要。

※ 住民訴訟（4号訴訟）：

住民が、違法な財務会計上の行為又は怠る事実について、当該職員又はその相手方に損害賠償・不当利得返還の請求をすること又は賠償命令をすることを当該地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める訴訟であり、地方公共団体独自の制度

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決①

平成24年4月20日最高裁判所第二小法廷判決(民集66巻6号2583頁)【神戸市①事件】
平成24年4月20日最高裁判所第二小法廷判決(裁判集民事240号185頁)【大東市事件】
平成24年4月23日最高裁判所第二小法廷判決(民集66巻6号2789頁)【さくら市事件】

【法廷意見（各事件）】

(住民訴訟で争われている損害賠償請求権等を放棄する議決の有効性について)

- 地方自治法96条1項10号は、普通地方公共団体の議会の議決事項として、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」を定め、この「特別の定め」の例としては、普通地方公共団体の長はその債権に係る債務者が無資力又はこれに近い状態等にあるときはその議会の議決を経ることなくその債権の放棄としての債務の免除をすることができる旨の同法240条3項、地方自治法施行令171条の7の規定等がある。他方、普通地方公共団体の議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、同法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。
- したがって、地方自治法においては、普通地方公共団体がその**債権を放棄するに当たって、その議会の議決及び長の執行行為(条例による場合は、その公布)**という手続的要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である**議会の裁量権に基本的に委ねられている**ものというべきである。
- もっとも、同法において、普通地方公共団体の執行機関又は職員による公金の支出等の財務会計行為又は怠る事実に係る違法事由の有無及びその是正の要否等につき住民の関与する裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられているところ、**住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄する旨の議決がされた場合についてみると、**このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の**諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効となるものと解するのが相当である。**そして、当該公金の支出等の財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は当該支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される。

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決②

【千葉勝美裁判官の補足意見（各事件）】

- 国家賠償法においては、個人責任を負わせる範囲について、同法第1条2項が公権力の行使に当たる公務員が故意又は重大な過失のあった場合に限定しているのと比べ、住民訴訟においては、個人責任を負う範囲を狭めてはならず、その点が制度の特質となっている。
- 住民訴訟制度が設けられた当時は、財務会計行為及び会計法規は、その適法・違法が容易にかつ明確に判断し得るものであると想定されていたが、その状況は、今日一変しており、地方公共団体の財政規模、行政活動の規模が急速に拡大し、それに伴い、複雑多様な財務会計行為が錯綜し、それを規制する会計法規も多岐にわたり、それらの適法性の判断が容易でない場合も多くなってきている。そのような状況の中で、地方公共団体の長が自己又は職員の実務のミスや法令解釈の誤りにより結果的に膨大な個人責任を追及されるという結果も多く生じてきており（最近の下級裁判所の裁判例においては、損害賠償請求についての認容額が数千万円に至るものも多く散見され、更には数億円ないし数十億円に及ぶものも見られる。）、また、個人責任を負わせることが、柔軟な職務遂行を萎縮させるといった指摘も見られるところである。
- 地方公共団体の長が、故意等により個人的な利得を得るような犯罪行為ないしそれに類する行為を行った場合の責任追及であれば別であるが、錯綜する事務処理の過程で、一度ミスや法令解釈の誤りがあると、相当因果関係が認められる限り、長の給与や退職金をはるかに凌駕する損害賠償義務を負わせることとしているこの制度の意義についての説明は、通常の個人の責任論の考えからは困難であり、それとは異なる次元のものといわざるを得ない。
- 国家賠償法の考え方に倣えば、長に個人責任を負わせる方法としては、損害賠償を負う場合やその範囲を限定する方法もあり得るところである。（例えば、損害全額について個人責任を負わせる場合を、故意により個人的な利得を得るために違法な財務会計行為を行った場合や、当該地方公共団体に重大な損害を与えることをおよそ顧慮しないという無視（英米法でいう一種のreckless disregardのようなもの）に基づく行為を行った場合等に限ることとし、それ以外の過失の場合には、裁判所が違法宣言をし、当該地方公共団体において一定の懲戒処分等を行うことを義務付けることで対処する等の方法・仕組みも考えられるところである）。
- 現行の住民訴訟は、不法行為法の法理を前提にして、違法行為と相当因果関係がある損害の全てを個人に賠償させることにしている。そのことが心理的に大きな威嚇となり、地方公共団体の財務の適正化が図られるという点で成果が上がることが期待される一方、場合によっては、前記のとおり、個人が処理できる範囲を超えた過大で過酷な負担を負わせる等の場面が生じているところである。
- 議会としては、基本的にはその裁量事項であっても、単なる政治的・党派的判断ないし温情的判断のみで処理することなく、その逸脱・濫用とならないように、本件の法廷意見が指摘した司法判断の枠組みにおいて考慮されるべき諸事情を十分に踏まえ、事案に即した慎重な対応が求められることを肝に銘じておくべきである。

神戸市、大東市、さくら市の住民訴訟に関する最高裁判決③

【須藤正彦裁判官の意見（さくら市事件）】

- 一般論でいえば、長に対しておよそ弁済能力を超える非常識に高額な金額の損害賠償請求権を行使するのも必ずしも適切でないという面も否定できない。すなわち、長による普通地方公共団体の効率的・建設的な公金使用あるいは複雑かつ多様な現代社会に対応し長期的な視野に立った積極果敢な行政運営や職務の遂行が求められる一方で、その職務の遂行過程で違法に普通地方公共団体に損害を与えるという場面があり得、その場合に、その損害の名目額にもかかわらず経済実質上のそれは僅かであると評価されるときや、帰責性がさほどではないとみられるときもあり得る。
- 他方また、公権力の行使に当たる公務員の職務の遂行における不法行為による国又は公共団体の損害賠償責任について公務員個人は被害者に対し損害賠償責任を負わないこと、長以外の職員は議会の同意を得てではあるが、監査委員によって決定された賠償責任につき長から減免を受け得ること(法243条の2第8項)との権衡、長はそれ以外の職員と異なり住民による直接の選挙を通じて選出され、政治責任を問われ得る存在であることなどの事情を考慮すると、多額の損害賠償請求権を行使することが酷に失し、あるいは、行政運営を萎縮させたり、長の適任者を遠ざけることにもなりかねない面もある。
- もちろん、住民訴訟は、長などの生活を破綻させることを目的とするものではないし、また、そうさせてまで賠償をさせても地方公共団体の損害回復に寄与する程度は一般的にはいかほどのものでもないであろう。そうすると、事案によってはこの高額な損害賠償金額を一定程度減縮することが相当となる場合があるという考え方も成り立ち得る。
- 一般的に、議会において賠償金額を、例えば、長の資力などを考慮して過重とみられる分をカットし、あるいは、年間報酬額の何年分といった額にまで減縮する旨の一部放棄の議決をすることは一つの政治的判断として合理的で裁量権の範囲内とみられよう。

長や職員に対する高額（約1億円以上）の損害賠償が命じられた事例

○ 平成17年4月1日～平成28年4月1日の間に、住民訴訟（4号訴訟）において、地方公共団体の長や職員に対する約1億円以上の損害賠償請求を命じる判決が言い渡されたもの。

	事案	賠償義務者	賠償額	備考
1	市が締結した汚土収集運搬作業の委託契約（福山市）	市長、助役（3名）	1億751万円	市長は破産 助役は判決額又は和解額を支払
2	ゴルフ場開発不許可処分とされた開発事業者との民事調停（京都市）	市長	26億1257万円	相続人が一部支払い、残額は欠損処理
3	土地開発公社が先行取得した動物霊園等の建設予定地の買受（交野市）	市長	1億3246万円	一部支払済
4	公共下水道に関する地方交付税算定（岡山市）	市長、助役、職員	4億5090万円	高裁判決後に和解（和解額を全額支払済）
5	県職員の公務出張に係る旅費（福井県）	知事	1億983万円	高裁で知事が逆転勝訴（上告後確定）
6	外郭団体に対する補助金（神戸市）	市長	2億5379万円	議決により権利放棄
7	外郭団体に対する補助金（神戸市）	市長	55億3966万円	議決により権利放棄
8	浄水場建設予定地として購入した土地の代金（さくら市（旧氏家町））	町長	1億2192万円	議決により権利放棄
9	生活保護の支給決定（滝川市）	職員	1億3465万円	議決により権利放棄
10	河川改修事業の委託料の過大支払（横浜市）	職員	1億4049万円	判決後訴え取下げ
11	バイオマス事業への補助金の支出（御船町）	町長	9279万円	控訴取下げにより確定 賠償額の支払について町が提訴
12	リサイクル施設の事業停止に伴う補助金の返還（栃木県）	知事	1億9659万円	現在控訴中

国・地方公共団体・民間における不法行為に基づく損害賠償責任

		地方公共団体	国	民間
直接損害に伴う賠償責任	会計職員等	故意又は重過失 (現金の亡失を除く) ※ 地方自治法 § 243の2①	故意又は重過失 (現金の亡失を除く) ※ 物品管理法 § 31①② 予責法 § 3・会計法 § 41①	故意又は過失 ※ ただし、最高裁判例において損害の公平な分担という見地から信義則上相当と認められる範囲に限定される (民法 § 709) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><参考> 会社役員等については任務の懈怠による契約上の責任を負う (会社法 § 423①)</p> <p>※ ただし、善意、無重過失の場合に事前の責任限定・事後の責任免除が可能 (会社法 § 425~427)</p> </div>
	会計職員等以外の職員 (長を含む)	故意又は過失 ※ 最高裁判例において民法の規定によるとされている (民法 § 709)	故意又は重過失 ※ 現行法上明文の規定はないが学説上の有力説	
	入札談合等 関与行為を行った職員	故意又は重過失 ※ 入札等関与行為防止法 § 4⑤		
求償責任	公権力の行使に当たる職員	故意又は重過失 ※ 国家賠償法 § 1		故意又は過失 ※ ただし、最高裁判例において損害の公平な分担という見地から信義則上相当と認められる範囲に限定される (民法 § 715)