

住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ

1 はじめに

第31次地方制度調査会答申（以下「答申」という。）においては、住民訴訟制度について、見直しの方向性として、以下の提言がなされている。

<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とともに、長や職員の損害賠償責任については、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必要がある。

同時に、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である。

また、4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、裁判所の判断を前提とした上で損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、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である。

本懇談会では、答申を受け、住民訴訟制度の見直しの具体的な方向性について、必要な検討を行った。

2 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し

答申では、長による内部統制の制度化をはじめ、監査の実効性確保や独立性・専門性の向上、議会としての監視機能を適切に発揮するための具体的な方策について提言がなされており、こうした地方公共団体全体のガバナンスを見直すことで、不適正な事務処理の抑止効果を高めることが期待されている。

一方、最高裁昭和61年2月27日第一小法廷判決（民集40巻1号88頁）等において、長や職員（会計職員等を除く。以下同じ。）の行為による地方公共団体に対する賠償責任については民法の規定によるものと解するのが相当であるとされているが、その後、長や職員に対し、個人が処理できる範囲を超えた過大な損害賠償を命じる裁判例も見受けられる。また、会社法や独立行政法人通則法等において、経営活動への萎縮効果を低減させる等の観点から、役員等が職務を行うにつき軽過失の場合には、損害賠償責任を限定することを可能とする立法例も出てきているところであり、上記のような地方公共団体全体のガバナンスの見直しを行うにしても、職務を行うにつき軽過失の場合にも、違法な財務会計行為と相当因果関係が認められる損害全額について、長や職員個人の責任を追及することは、個人責任として過酷であると考えられる。こうしたことが、人口減少社会

において資源が限られる中で、これまで以上に積極的な行政の執行が求められるにもかかわらず、長や職員への萎縮効果を生じさせているとの意見もあるところである。

答申においても指摘されている、国家賠償法上の公務員個人への求償要件（故意・重過失）との均衡を考慮すると、長や職員の責任要件を故意・重過失に限定（軽過失免責）することも考えられるが、地方公共団体のガバナンスに関する様々な議論を踏まえると、そうした見直しを行うことは慎重であるべきと考えられる。

しかしながら、上記の個人責任として過酷である等の問題を解決するためには、会社法・独立行政法人通則法等の役員等の損害賠償責任の限定を可能とする立法例も参考に、長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることが適当ではないかと考えられる。

具体的な措置の内容として、長や職員が職務を行うにつき故意・重過失がないときは、長が、事後的に個別の事情を考慮して単独で賠償責任額を限定して免除することができることとする案も考えられるが、長が単独で賠償責任額を免除できるとする制度を設けることは適当でないとの意見もあり、こうした点も踏まえ、採り得る方策としては、以下の2案が考えられる。

- ① 損害賠償額の上限を実体法上において設ける案
長や職員個人が負担する損害賠償額について、職務を行うにつき故意・重過失がないときは、法律で定める額を上限とする。
- ② 責任免除の範囲を事前に条例で明示する案
条例において、長や職員個人の損害賠償責任について、職務を行うにつき故意・重過失がないときは、賠償責任額から、職責等を考慮して条例で定める額を控除して得た額を免除する旨を定めることができることとする。

①（損害賠償額の上限を実体法上において設ける案）については、職務を行うにつき故意・重過失がない場合において、長や職員個人が負担する損害賠償額の上限が実体法上明確となるメリットがある一方、相当因果関係が認められる損害全額について賠償責任が発生するという不法行為法の一般原則との整合性が課題となる。

この点、②（責任免除の範囲を事前に条例で明示する案）については、現行でも、長や職員個人の損害賠償責任について、条例又は議会の議決により免除することは可能な場合があり、現行制度とも親和性があると考えられる。この場合も、責任免除の範囲を条例で定めるに当たって参酌すべき基準及び責任の下限額について、法律又はこれに基づく政令において定めることとすることが適当である。

この参酌すべき基準や責任の下限額については、会社法・独立行政法人通則法等における役員等の最低責任限度額（※）との均衡や、長等の職責・任期等も踏まえて定める必要があると考えられるが、さらに学識経験者等の意見を聴くなどして、慎重に定めることとすべきである。

- ※ 会社法 代表取締役・代表執行役 報酬の6年分、それ以外の取締役・執行役 報酬の4年分、
社外取締役・会計参与・監査役・会計監査人 報酬の2年分
- ※ 独立行政法人通則法 代表権を有する役員 報酬の6年分、それ以外の役員 報酬の4年分、
監事・会計監査人 報酬の2年分
- ※ いずれも、役員等の損害賠償責任の限定を可能とするものであり、従業員等の最低責任限度額については定められていない。

なお、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の見直しとして、軽過失免責とせず、長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることとすれば、これまで通り4号訴訟の中で、財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無等が裁判所において判断されることとなるため、答申において指摘されているような、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を別途制度として設ける必要は、当面ないものと考えられる。

3 4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄のあり方

4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄の実体的判断は、平成24年各最高裁判決（※）によれば、議会の裁量権に基本的に委ねられているが、答申でも指摘されているとおり、これらの判決の趣旨も踏まえ、議会は、その判断が政治的関係に影響を受けて客観性や合理性が損なわれ、裁量権の逸脱・濫用となることのないようにすることが求められている。

今回、上記2で挙げた長や職員個人が負担する損害賠償額を限定する措置を講じることとすれば、故意・重過失の場合の損害賠償請求権の放棄や、軽過失の場合に最低限負担すべきとされる損害賠償額に係る請求権の放棄に際しては、より一層慎重な判断が求められることとなる。

また、議会による損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、住民監査請求があった後に損害賠償請求権を放棄する場合には、議会に対して監査委員の意見聴取を義務付けるなど、手続面の適正化が必要である。

なお、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄を禁止すべきとの議論もあるが、今回、長や職員個人が負担する損害賠償額の限定や、住民監査請求があった後に損害賠償請求権を放棄する場合の議会に対する監査委員の意見聴取の義務付け等の措置を講じることとし、これらの施行状況も踏まえて、今後その適否についてさらに検討を行うべきである。

- ※ 最高裁平成24年4月20日第二小法廷判決（民集66巻6号2583頁）
最高裁平成24年4月20日第二小法廷判決（裁判集民事240号185頁）
最高裁平成24年4月23日第二小法廷判決（民集66巻6号2789頁）