

住民訴訟に関する検討会  
報告書

平成25年3月  
住民訴訟に関する検討会

# 住民訴訟に関する検討会報告書

## 第1 最高裁判決が提示した課題

最高裁判所において平成24年4月20日及び23日に言い渡された各判決（最判平成24年4月20日民集66巻6号2583頁（神戸市。以下「神戸市事件最判」という。）、最判同日集民240号185頁（大阪府大東市）及び最判同月23日民集66巻6号2789頁（栃木県さくら市）。以下、これらを併せて「平成24年各最判」という。）は、住民訴訟の対象となった損害賠償請求権等を放棄する議決等の有効性について司法が判断する枠組みを示した。平成24年各最判では、地方公共団体の権利放棄の適否の判断については、議事機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているが、裁量権の逸脱・濫用に当たるときは放棄が無効となると判断された。

平成24年各最判の個別意見においては、住民訴訟制度の下において、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場面が生じていることに言及されている。議会による損害賠償請求権等の放棄は、このように過大な責任が追及されることを踏まえて採られた対処方法としての側面があると示唆された。

平成24年各最判は、議会による損害賠償請求権等の放棄について、議会の裁量判断のあり方に関する問題にとどまらず、その背景にある住民訴訟制度の下における長及び職員（以下「長等」という。）の責任追及のあり方に関する問題も提起したものである。

以下、第2から第4までにおいて、平成24年各最判が提示した課題に対し当検討会で主に議論を深めた、長等が責任を負う場合の要件、損害賠償請求という形式や損害賠償額のあり方、議会による損害賠償請求権等の放棄についての議論を紹介する。第5、第6においては、内部統制、和解についての議論を紹介する。第7においては、議論を踏まえた制度的な解決の方向性を示す。

## 第2 長等が責任を負う場合の要件について

### 1. 問題の所在

現行の4号訴訟は、民法の規定により故意又は過失があるときに長等に責任を負担させるものである。そのことにより、地方公共団体の

財務会計行為の適法性が確保されてきたという効果が認められ、その意義は大きいと考えられる。一方で、次のように過大な責任が追及される場面があるという問題も指摘されている。

#### ① 広範な事務に対する責任を追及されること

国の各省大臣は、各機関の事務を統括し、行政事務を分担して管理している（国家行政組織法第5条第1項、第10条）。一方、地方公共団体の長は、総合行政主体である地方公共団体において、統轄代表権（地方自治法第147条）、事務の管理及び執行権（同第148条）、職員の指揮監督（同第154条）に基づき最終的な責任を負う。

また、地方公共団体においては、極めて幅広い財務会計行為が錯綜し、これを規制する法規が複雑であるため、当該行為の適法性の判断が容易でない場合も多い。

以上のような状況の下では、長等は、広範な事務処理の中で一旦軽微な過失や法令解釈の誤りがあると、民法の規定に基づき幅広い個人責任が追及される可能性がある。

さらに、最終責任者である長は、補助機関である職員の違法行為の全てについて、指揮監督上の責任を追及される可能性がある。

#### ② 国家賠償法との不均衡

国家賠償法上、公務員が職務を行うことについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は地方公共団体が損害賠償責任を負う。その場合、公務員個人は、故意又は重過失があったときに限り、国等から求償され、個人責任を負担することが想定されている。

一方、住民訴訟の場面においては、地方公務員が地方公共団体の機関として行動したことについて、軽過失があった場合でも個人責任を負うこととなる。

以上のように、住民訴訟における個人責任と、国家賠償法上の求償における個人責任とに不均衡が存在している。

## 2. 問題解決の基本的方向

以上の問題に対し、長等が責任を負う場合について、最高裁判所の判決等を参考に個人としての注意義務違反があったときであることを明確にする方法や、要件を見直して故意又は重過失とする方法等が考えられる。

### 第3 損害賠償請求という形式や損害賠償額のあり方について

#### 1. 問題の所在

現行の4号訴訟は、故意や重過失のみならず軽過失の場合も違法な財務会計行為と因果関係のある損害全額について個人責任を負担させるものである。しかしながら、次のように責任が過大にわたる場面があるという問題がある。

- ・ 個人の負担能力を遥かに凌駕する膨大な損害賠償請求が認容され、長等が過酷な負担を負うことにより、職務執行が萎縮したり、長等の適任者の確保が困難にもなりかねない。
- ・ 4号訴訟は、本来、地方公共団体の財産的損害を補てんすることが目的であるにもかかわらず、個人に対する膨大な損害賠償請求権が確定しても、地方公共団体に財産が戻る蓋然性は低い。

#### 2. 問題解決の基本的方向

以上のように、4号訴訟は責任が過大にわたる場面があるが、争訟の本質は、損害額の補てんよりも財務会計行為の違法を確認することにあるという指摘がある。

これを踏まえ、違法な財務会計行為につき長等個人に対する損害賠償請求等のみを義務付ける現行の4号訴訟に加え、違法の確認及びその抑止や是正のための新たな手段を創設することが考えられる。

そのほか、上記の問題に対し、軽過失の場合に限り、法律又は法律に基づく条例により長等個人が負担する実体法上の損害賠償額を限定する方法や、実体法上の額は限定せずに住民訴訟によって実現する額のみを限定する方法も考えられる。

### 第4 議会による損害賠償請求権等の放棄について

#### 1. 問題の所在

平成24年各最判によれば、現行法上、損害賠償請求権等の放棄の適否の判断については、議会の裁量権に基本的に委ねられている。しかしながら、その裁量判断に全面的に委ねることには、次のような問題がある。

##### ① 政治的判断に委ねることに伴う問題点

権利を放棄する議決の可能性が長と議会を巡る政治状況に依存す

ることにより、長等の損害賠償責任の限定について客観的合理性や公平性が損なわれる懸念がある。例えば、長と議会の多数派とが対立関係にある場合や現職の長と政治的に対立する前職や元職の長に対する損害賠償請求権を対象とする場合には、損害賠償責任の限定に客観的な合理性があったとしても議会による放棄が困難となる。

## ② 裁量権の逸脱・濫用の判断基準に関する問題点

平成24年各最判で示された裁量権の逸脱・濫用の判断枠組みは、様々な要素を総合考慮するという一義的に明確でないものである。そのため、地方公共団体の長や議会と住民双方にとって、結果に対する予測可能性を欠くこととなり、更なる争いが発生するおそれがある。

## 2. 問題解決の基本的方向

以上の問題に対しては、議会の裁量権に委ねられている権利放棄議決による損害賠償債務等の免除について、その手続要件を定めて議決の合理性を確保する方法が考えられる。

一方、上記のような対応を採らず、権利放棄の適否の判断について、議会に委ねる現行の仕組みを維持する場合は、議会が裁量権を適切に行使できるように平成24年各最判の趣旨を踏まえた地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的な助言をすることが考えられる。

その際、権利放棄が許容される場合を一般的・抽象的に示すことは困難であるため、裁量権の逸脱・濫用に当たるような消極事例を示すべきである。

消極事例として、例えば、故意又は重過失による損害賠償請求権や個人的な利得目的の認められる不当利得返還請求権などは、基本的に放棄する合理性を欠くものと考えられる。ただし、例えば、無資力である場合、相続により遺族に請求される場合等になお相当の事情があることも考えられるため、消極事例についても一律に権利放棄を禁止することには困難が伴うものと考えられる。

## 第5 内部統制の整備・運用について

長等が責任を負う場合の要件等の見直しの有無にかかわらず、地方公共団体において、民間企業が実施している法令への適合性や業務の適正等を確保する体制（いわゆる内部統制）の整備・運用が必要である。とりわけ、長等が責任を負う場合の要件を見直す方策を採る場合

は、内部統制の整備・運用を法律に規定することにより法令遵守の徹底を図る必要性が特に高い。

内部統制を導入することにより、職員の不正や財務事務処理上のミス防止する効果に加え、長に集中している権限と責任を適切に各職員に分担させる効果が期待される。

想定し難い不正やミスが発生した場合には、内部統制を整備し、適切に運用している限りにおいて、長等は指揮監督上の注意義務を果たしたとして過失が否定され、責任の所在が明確になることが想定される。

もっとも、内部統制の整備・運用により、責任の所在が明確になった結果、その構築義務を果たしていない場合には、その責任を加重する根拠となりうることに留意すべきである。

具体の内部統制のあり方については、内部統制の対象を財務事務に限ることの適否や、全ての地方公共団体を対象にする場合の小規模団体における実効性の確保などについて更に検討が必要である。

## 第6 訴訟外の和解について

現行法上、4号訴訟に関しては、訴訟上の和解が否定的に解されているため、訴えの取下げを伴う訴訟外の和解が利用されているという実情がある。この点について、一部の住民である原告が訴訟外で、訴えの取下げを条件に長等と和解することは、客観訴訟である住民訴訟の制度趣旨を踏まえると望ましくないのではないかという指摘がある。

訴えの取下げがあった場合に、別の住民が更に住民訴訟を提起したり、地方公共団体が当該長等個人に対して請求することは理論上可能であるが現実的ではない。そのため、事実上、一部の住民に地方公共団体の債権を処分させたと同様の結果が生じているという問題が存在する。

以上の問題に対し、例えば、裁判所の関与の下で公正な解決が図られる訴訟上の和解を正面から認め、その場合には、議会の議決を経て団体意思を決定することを確保する仕組みを構築することも考えられる。

この点については、客観訴訟である住民訴訟の性質との関係で、訴訟上の和解を正面から認めることの可否や、認める場合の手続など、具体的な仕組みのあり方について、引き続き検討が必要である。

## 第7 考えられる方策について

平成24年各最判が提示した課題を踏まえ、長等の責任追及のあり方や議会の裁量判断のあり方に関する問題の解決に向けて、次のような組合せの対応案が考えられる。

長等が過大な責任を追及されるという問題に対しては、長等が責任を負う場合の要件を明確化することを中心とする案（対応案Ⅰ）、要件を見直して故意又は重過失とすることを中心とする案（対応案Ⅱ）、4号訴訟の他に違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けを追加することを中心とする案（対応案Ⅲ）及び長等個人の損害賠償限度額を設定することを中心とする案（対応案Ⅳ）が考えられる。

議会による損害賠償請求権等の放棄については、損害賠償債務等を確定的に免除する手続を設定する案（対応案Ⅴ）及び免除の合理性を高めるための手続要件を定める案（対応案Ⅵ）が考えられる。

以下、対応案ごとにその意義及び趣旨並びに留意すべき点を示す。

### <対応案Ⅰ 違法事由の性格等に即した注意義務違反の明確化>

#### i) 違法事由の性格等に即した注意義務違反の明確化

住民訴訟で追及される損害賠償責任が民事上の個人責任であることをより明確にするため、長等が責任を負う場合を、故意又は違法事由の性格等に即した注意義務違反があるときに限ると明文で定める。加えて、当該注意義務違反の内容を具体化する立法措置を講じる。

#### ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

権利放棄については、技術的助言により、故意又は重過失による損害賠償請求権及び個人的な利得目的の認められる不当利得返還請求権について、特段の事情のない限り、放棄は慎重であるべきであると示す。

### (1) 意義及び趣旨

#### i) 違法事由の性格等に即した注意義務違反の明確化

議会による権利放棄の背景には、長等が、広範な事務処理の中で、機関として行った財務会計行為について、幅広い個人責任を追及され、その責任が過大となる場合があるという問題が存在する。

現行法上、4号訴訟の請求認容の要件は、財務会計行為の違法が明文で定められているほかは、民法の規定によっており、4号訴訟で追及される損害賠償責任は民事上の個人責任である。そのため、長等が機関として行った財務会計行為が客観的に違法であることのみならず、当該違法な行為につき、長等に故意又は個人としての注意義務違反があるかどうかを慎重に検討されるべきである。

例えば、神戸市事件最判においては、財務会計行為としての公金の支出が違法であるが、市長として尽くすべき注意義務を怠った過失はないとするように、財務会計行為の違法だけでは責任を認めない判断手法が採られている。これが徹底されるように故意又は当該行為の違法事由の性格等に即した注意義務違反を請求が認容されるための要件として明文化するものである。

当該注意義務違反の具体的内容としては、神戸市事件最判において、公金の支出当時の市長であった者において、その支出をすることが法令の規定に違反するとの認識に容易に至ることができたとはいいい難いとして、注意義務違反を否定していることを参考に、例えば、次のように定めることが考えられる。

- ・ 違法事由の性格等に即した注意義務違反は、当該行為の違法事由を確定した上で、長等の職責及び対象となる財務会計行為に関する事情等を考慮して、長等において、当該行為当時にその違法事由を知ることができたと認めるに足りる相当の理由があるときに限って肯定されるものであるとする。
- ・ この場合、長等の職責に関する事情としては、例えば、当該長等が、当該行為につき有している権限の内容及び性質並びに実際の関与の程度、当該長等に一般に期待される能力を考慮するものとする。
- ・ また、対象となる財務会計行為に関する事情としては、例えば、当該行為の違法の程度、当該行為を規律する法令の規定の性質、当該行為当時の法令解釈及び実務上の取扱いの状況を考慮するものとする。

これにより、住民訴訟において、長等が機関として行った財務会計行為の客観的違法性だけでなく、長等の個人としての注意義務違反の有無についても明確に争点化された審理が期待される。

なお、故意又は違法事由の性格等に即した注意義務違反について、請求認容の要件ではなく訴訟要件とすることも考えられる。その場合は、訴訟要件と請求認容のための要件の審理内容が重複することの許

容性について更に検討が必要である。

ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

平成24年各最判の趣旨を踏まえ、議会の裁量権を直接制限する立法措置は講じない。

一方で、技術的助言により、故意又は重過失による損害賠償請求権等については、特段の事情のない限り、放棄することには慎重であるべきであると示し、裁量判断の範囲を明確化する。これにより、議会は、消極事例とされた権利を放棄する議決に相当慎重となることが想定される。仮に当該権利を放棄しようとするときには、例外的に放棄を適当とする特段の事情の有無を慎重に検討し、放棄の理由を丁寧に説明することが要請される。

(2) 留意すべき点

長等が責任を負う場合の要件につき軽過失の場合を免責とするものではないため、国家賠償法の求償に関する要件との不均衡という問題は残ることとなる。

<対応案Ⅱ 軽過失免責>

i) 軽過失免責

長等が地方公共団体に対して損害賠償責任を負う場合の要件を故意又は重過失と定める立法措置を講じる。

ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

権利放棄については、技術的助言により、損害賠償請求権及び個人的な利得目的の認められる不当利得返還請求権は、特段の事情のない限り、放棄することには慎重であるべきであると示す。

iii) 4号訴訟係属中の権利放棄禁止による議決の合理性確保

4号訴訟係属中は、損害賠償請求権等の放棄を禁止する立法措置を講じる。

(1) 意義及び趣旨

i) 軽過失免責

議会による権利放棄の背景には、広範な事務に対する責任追及や国

家賠償法との不均衡など、長等の責任が過大となる場合があるという問題が存在する。

この問題に対し、損害賠償責任の要件を故意又は重過失があったときと定めることによって、議会の政治判断に委ねることなく、上記の問題を直接的に解決し、職務執行の萎縮を防止することが可能となる。

これにより、裁判所において、長等の責任限定の適否につき過失の程度が重大かどうかという観点から様々な事情を考慮して合理的に公平な判断をすることが想定されるという意義がある。

#### ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

軽過失免責とすることにより、損害賠償請求権については、故意又は重過失によるもののみが放棄の対象となり、議会が権利放棄の適否について裁量判断をする場面が相当程度減少することが予想される。

さらに、技術的助言により損害賠償請求権等については、特段の事情のない限り、放棄することには慎重であるべきであると示すことにより、議会の裁量判断の範囲を明確化する。

これにより、議会は、権利を放棄しようとするときには、例外的に放棄を適当とする特段の事情の有無を慎重に検討し、放棄の理由を丁寧に説明することが要請される。

#### iii) 4号訴訟係属中の権利放棄禁止による議決の合理性確保

軽過失免責とすることにより、損害賠償請求権については、故意又は重過失によるもののみが放棄の対象となり、長等の責任追及が過酷であるとして議会が放棄をする必要性が相当程度減少する。

また、裁判所は、損害賠償請求に係る4号訴訟の判決において故意又は重過失の有無を必ず判断することとなる。

そのため、4号訴訟係属中の権利放棄を禁止して、議会は、裁判所の判断を待つこととし、判決において故意又は重過失が認定された損害賠償請求権について、これを放棄することの適否を慎重に判断することとなる。

#### (2) 留意すべき点

長等が責任を負う場合の要件を故意又は重過失とすることについては、次のような慎重な考え方もある。

- ・ 違法な財務会計行為の防止効果が減少するおそれがあるのではないかな。

- ・ 権限の広さに伴って責任も大きくなるので、権限の広さを根拠に責任を負う場合の要件を限定することには慎重であるべきではないか。
- ・ 最高裁判所は、財務会計行為の適法性に関して、法律の解釈等が判例や学説で分かれているとき等には、過失を否定する方向で判断しており、責任を負う場合の要件を限定する必要性に乏しいのではないか。

### <対応案Ⅲ 違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けの追加>

- |  |
|--|
| <p>i) 違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けの追加</p> <p>現行の4号訴訟に加え、新たな訴訟類型として財務会計行為の違法確認訴訟を創設する。</p> <p>違法を確認する判決が確定した場合、長に、判決の趣旨を踏まえて、個人に対する懲戒処分、再発防止に向けた体制構築、違法が確認された行為の原因となる条例の改廃等の当該行為の是正又は将来における同種行為の抑止のために必要と認める措置を講ずるとともに、その旨を議会に報告することを義務付ける立法措置を講じる。</p> <p>ii) 軽過失免責</p> <p>長等が地方公共団体に対して損害賠償責任を負う場合の要件を故意又は重過失と定める立法措置を講じる。</p> <p>iii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化</p> <p>権利放棄については、技術的助言により、損害賠償請求権及び個人的な利得目的の認められる不当利得返還請求権について、特段の事情のない限り、放棄は慎重であるべきであると示す。</p> <p>iv) 4号訴訟係属中の権利放棄禁止による議決の合理性確保</p> <p>4号訴訟係属中は、損害賠償請求権等の放棄を禁止する立法措置を講じる。</p> |
|--|

#### (1) 意義及び趣旨

- i) 違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けの追加
- 4号訴訟においては、損害賠償責任を追及することを通じた違法の

抑止や是正の効果が重視されており、争訟の本質は違法の確認にあるとの指摘がある。違法の抑止や是正のためには、損害の補てんのみならず、財務会計行為の違法を確認した上で地方公共団体が種々の対応を採ることも考えられるところである。

しかしながら、現行の住民訴訟においては、既に行われた財務会計行為の事後的な是正手段として、行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求（2号訴訟）及び公金の賦課若しくは徴収又は財産の管理を怠る事実について認められている違法確認の請求（3号訴訟）のほかは、当該長等に損害賠償請求等をするための義務付けを求める4号訴訟しかない。このため、場合によっては、4号訴訟の損害賠償請求により追及される責任が過大となりうるという問題がある。

これを踏まえ、現行の4号訴訟における損害賠償等の義務付け請求に加え、地方公共団体に対する是正措置の義務付けにつながる違法確認訴訟を創設し、住民訴訟上の手段を拡充するものである。

立法により、違法確認判決が確定したときは、長に損害賠償等の請求以外の是正、抑止のために必要と認める措置を講じる義務を課して、単なる違法の確認にとどまらない将来における違法な財務会計行為が抑止される効果を期待する。違法確認判決の趣旨を踏まえて必要とされる是正措置には、懲戒処分等の個人に対する責任追及のほか、再発防止に向けた体制構築、違法が確認された行為の原因となる条例の改廃などの組織としての対応が想定される。

住民は、紛争の実質に応じ、財務会計行為の適法性確保のためのより適切な手段を選択することとなる。ただし、損害の補てんとその他の是正措置が重ねて必要となることも考えられるため、現行の4号訴訟及び上記の違法確認訴訟を併せて請求可能とする。

なお、この際には、違法確認を請求する現行の3号訴訟をこれと一体化することについても検討する必要がある。

## ii) 軽過失免責

現行の4号訴訟に加えて違法確認訴訟を創設するのみでは、損害賠償請求により追及される責任が過大となりうるという問題が残ることとなる。

この問題を解決するためには、個人に対する損害賠償の追及に偏らない組織としての是正措置が確保されることを前提に、個人の損害賠償責任について軽過失免責の立法措置を講じることが考えられる。

軽過失免責を前提とする4号訴訟においては、仮に財務会計行為が違法であっても、長等の故意又は重過失の事実認定が否定されれば、

結果として損害賠償の義務付け請求は棄却されることとなる。この場合、予備的に違法確認訴訟を提起していれば、裁判所による違法確認が実現され、損害の補てんに代わる財務会計行為の適法性確保のための措置が採られることとなる。個人に対する損害賠償を追及する場合は故意又は重過失のときに限定される代わりに、それ以外の過失の場合には違法確認判決の効果としての組織上の是正措置で対処されることとなり、個人に対する過大な責任追及の問題を解決しつつ、違法な財務会計行為の防止効果も担保されるという意義がある。

iii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

対応案Ⅱのiiと同じ。

iv) 4号訴訟係属中の権利放棄禁止による議決の合理性確保

対応案Ⅱのiiiと同じ。

## (2) 留意すべき点

現行の住民訴訟に違法確認訴訟を追加することの是非については、次のような点に留意する必要がある。

- ・平成14年改正により変更され、定着してきた現行の住民訴訟の類型を更に追加変更することについて理解が得られるか。
- ・現行の4号訴訟でも、違法な財務会計行為の存在が請求の要件となっていることから、裁判所による違法性の判断は担保されると考えられ、あえて4号訴訟の他に違法確認訴訟を追加することが必要なのか。

## <対応案Ⅳ 損害賠償限度額の設定>

i) 損害賠償限度額の設定

法律又は法律に基づく条例により、長等個人が負担する実体法上の損害賠償額を限定する措置を講じる。ただし、故意又は重過失による場合はこの限りでないとする。

ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

権利放棄については、技術的助言により、故意又は重過失による損害賠償請求権及び個人的な利得目的の認められる不当利得返

還請求権について、特段の事情のない限り、放棄は慎重であるべきであると示す。

(1) 意義及び趣旨

i) 損害賠償限度額の設定

現行の4号訴訟においては、故意や重過失のみならず軽過失の場合にも、因果関係がある限り個人の負担能力を凌駕する膨大な損害賠償責任が追及されうることにより、長等の職務執行が萎縮する等の問題がある。

以上の問題に対し、住民訴訟制度を通じて個人としての損害賠償責任を追及される長等について、個人が負担する損害賠償の限度額を設定する。損害賠償額を一般的に支払可能な程度に限定することにより、現実に即した損害補てんが可能となるという意義がある。

故意又は重過失の場合は、職務執行の萎縮のおそれ等を考慮する必要性が低く、上記のような措置は講じない。

ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

対応案 I の ii と同じ。

(2) 留意すべき点

長等個人が負担する実体法上の損害賠償額を限定することについては、次のような点に留意する必要がある。

- ・ 国家公務員と比較して、長等に限って行政主体に対して一定額以上の損害賠償責任を負わないとするものの合理性を説明する必要がある。
- ・ 実体法上の損害賠償額を限定する場合には、地方公共団体が住民訴訟を経ずに請求する場合の損害賠償額も減額されることとなる。その場合、住民訴訟の存在により追及される責任の過大さとは別の減額根拠を説明する必要がある。
- ・ 他方で、長等個人が負担する実体法上の損害賠償額は限定せずに住民訴訟によって実現する額のみ限定することも考えられる。その場合は、住民訴訟が住民参政の一環として法律によって特別に認められたものであるという特色を有しているものの、同じ債権であるのに、その追及方法が異なることにより権利行使の範囲が変わることの合理性を説明する必要がある。

<対応案V 損害賠償債務等を確定的に免除する手続の設定(監査委員の免除決定) >

実体法上発生した損害賠償債務等を事後的に免除する場合の手続要件を定める次のような立法措置を講じる。

- ・ 監査委員は、議会、執行機関としての長、請求の名宛て人である長等又はその相続人からの申出に応じて、4号訴訟において請求を命ずる判決が確定した長等の損害賠償債務等につき、当該債務の免除又は当該請求権の行使の影響、当該判決確定後の状況その他の事情を勘案して全部又は一部を免除することを相当と認めるときは、免除額につき決定し、免除を相当とする理由を付して長に通知する。

通知に当たっては、事前に決定を住民に公表し、一定期間内に住民から意見を述べるができるものとし、意見があった場合は、当該意見を付して長に通知するものとする。

- ・ 長は、監査委員の上記決定が通知された場合は、当該決定に従って議案を提出しなければならない。この場合においては、監査委員による免除を相当とする理由及び住民からの意見を添えて議案を提出することとする。
- ・ 上記議案は、長等の損害賠償債務等の免除の承認を求める議案とし、議会は、承認の可否について決定するが、免除額の修正の議決をすることはできない。
- ・ 議会の承認を経て、長による執行行為としての免除の意思表示があったとき、免除の効力が生じ、長等の債務は消滅することとする。
- ・ 上記の手続によるほか、長又は議会の議員は、長等の損害賠償債務等を免除する議案を提出することができない。
- ・ 4号訴訟係属中は、損害賠償請求権等の放棄はできない。

(1) 意義及び趣旨

現行法上、議会の裁量権に委ねられている権利放棄による損害賠償債務等の免除について、独立性を有する監査委員が免除を決定する手続要件を定めることにより、政治判断に全面的に委ねることなく議決の合理性を確保するものである。

監査委員に免除の理由の説明責任を果たさせ、さらに、公表及び住民による意見表明の手続を経ることにより、免除の透明性が確保されることとなる。

監査委員は、地方自治法第243条の2第3項による会計職員等の賠償責任の有無及び賠償額の決定と同様に、判決が確定した損害賠償債務等の免除額を決定する。

この場合、監査委員は、4号訴訟に先立つ住民監査請求において、財務会計行為について一定の判断を既に行っている。そのため、裁判所の新たな判断を踏まえて決定する必要がある。よって、免除の決定は4号訴訟の判決が確定した後でなければならないこととする。監査委員は、確定した損害賠償債務等につき、免除を相当とする事情があるかどうかを客観的な立場から判断することが必要となる。

この対応案においては、議会の裁量権が発揮される余地が極めて限定されるため、権利放棄に関する技術的助言は行わない。

なお、この対応案を対応案ⅠからⅣまでと組み合わせる方策も考えられる。

## (2) 留意すべき点

監査委員は、住民監査請求において当該財務会計行為について一定の判断を既に行っている。判決確定後の事情のみを考慮するとはいえ、このような立場にある監査委員が免除額を決定する主体となることの妥当性について検討が必要である。

この対応案でも、免除の実現は、最終的には議会の議決に依っており、政治の影響が完全に排除されるわけではないことに留意する必要がある。

### <対応案Ⅵ 損害賠償債務等を免除する手続要件の設定（監査委員からの意見聴取）>

#### i) 監査委員からの意見聴取

実体法上発生した損害賠償債務等を事後的に免除する場合の手

続要件を定める次のような立法措置を講じる。

- ・ 長は、長等の損害賠償債務等を免除する議案を提出する場合には、あらかじめ監査委員の意見を求めなければならない。
- ・ 長は、監査委員の上記意見を添えて議案を提出しなければならない。
- ・ 議会の議員が長等の損害賠償債務等を免除する議案を提出した場合には、議会が当該議案を議決しようとするときには、あらかじめ監査委員の意見を求めなければならない。

ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

権利放棄については、技術的助言により、故意又は重過失による損害賠償請求権及び個人的な利得目的の認められる不当利得返還請求権について、特段の事情のない限り、放棄は慎重であるべきであると示す。

(1) 意義及び趣旨

i) 監査委員からの意見聴取

現行法上、議会の裁量権に委ねられている権利放棄による損害賠償債務等の免除の手續の枠組みを維持しつつ、独立性を有する監査委員から意見を聴取する手續を新たに義務付ける。

現行の枠組みを維持する場合でも、議会の政治判断に全面的に委ねるのではなく、一定の牽制として監査委員が意見を述べ、議決に至る議論の公正さや適正さを担保することにより放棄議決の合理性を高めるという意義がある。

ii) 技術的助言による議会の裁量判断の範囲の明確化

監査委員からの意見聴取を経るものの、放棄の内容、適否の判断については、議会の裁量権に基本的に委ねられているため、対応案ⅠからⅣまでと同様に技術的助言により裁量判断の範囲を明確化する必要がある。

なお、この対応案を対応案ⅠからⅣまでと組み合わせる方策も考えられる。

## (2) 留意すべき点

議会の判断が政治状況に依存することに伴う問題は残る。

また、対応案Vと異なり、裁量権の逸脱・濫用がある場合には議決が無効とされることにより終局的な解決とならない可能性がある。

監査委員は、住民監査請求において当該財務会計行為について一定の判断を既に行っている。このような立場にある監査委員が免除について意見を述べることの妥当性についても検討が必要である。

## 第8 終わりに

以上のおり、第7で示した各対応案には、それぞれに意義及び留意すべき点が存在する。当検討会においては、平成24年各最判が提示した課題に対する制度的な解決の方向をあえて一案に絞ることはせず、今後の議論のために複数の可能性を提示することとした。

上記の各対応案について指摘した意義及び留意すべき点を踏まえ、今後、地方六団体をはじめとする地方公共団体関係者、学界、言論界等において、更に議論が深められ、適切な改革案に収れんしていくことを期待するものである。