

地方自治法等の一部を改正する法律案中「地方公共団体の  
長等の損害賠償責任の見直し及び権利放棄議決」に関する  
意見書

2017年（平成29年）5月2日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 「条例において、長や職員等（以下「長等」という。）の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、長等の損害賠償責任額を限定して免除することを可能」とする住民訴訟制度の改正にあたり、免除に関する参酌基準及び免除下限額は、住民訴訟制度がもつ違法な財務会計行為に対する是正効果や抑止効果が減殺されることのないように設定するべきである。

2 議会の議決による地方公共団体の長等及び第三者に対する損害賠償請求権や不当利得返還請求権の放棄について、監査委員の意見を聴かなければならないこととされているが、監査委員が意見を適正に述べることができるよう、最高裁判決（最判平24・4・20）に示されたような考慮すべき事項を法定し、これが考慮された過程を住民に明らかにすべきである。

そして、住民訴訟の係属中は、放棄しなければならない特段の事情がない限り、議会の議決による放棄を禁止すべきであり、判決確定後において、必要な考慮事項を考慮した上で議決する制度とすべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

今般、衆議院に提出された「地方自治法等の一部を改正する法律」案には、

① 普通地方公共団体は、条例で、当該普通地方公共団体の長等についての当該普通地方公共団体に対する損害を賠償する責任を、普通地方公共団体の長等が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、普通地方公共団体の長等が賠償の責任を負う額から、普通地方公共団体の長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、政令で定める額以上で当該条例で定める額を控除して得た額について免れさせる旨を定めることができるものとする（新第243条の2第1項関係）。

② 普通地方公共団体の議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に係る行為又は怠る事実に関する損害賠償又は不当利得返還の請求権その他の権利の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないものとする（第242条第10項関係）。

の2点にわたる住民訴訟制度の根幹にかかわる改正が含まれている。

## 2 条例により損害賠償責任の限度額を定めることについて

住民訴訟制度は、地方公共団体の違法な財務会計上の行為を住民自らが司法の場で是正する機能を有するものであり、これまで地方財政の健全化、適正化、無駄遣いの防止に多大な貢献をしてきた。すなわち、住民訴訟は、職員の過剰な待遇、公共性なき補助金、不当な額の売買契約、違法な入札、談合等による地方公共団体の損害を回復し、違法な財務会計行為を是正するとともに長等に緊張感をもたらし、違法な財務会計行為に対して抑止効果をもたらしてきた。今回提出された法案は、地方公共団体の長等が負う損害賠償の限度を、政令で定める額以上で条例で定めることを許容するものであるため、政令及び条例での規定の仕方によっては、違法な財務会計行為に対する是正効果や抑止効果を減殺し、住民訴訟の意義を大きく損なうものとなりかねない。このため、政令により、政府が設定するとされている免除に関する参酌基準や免除の下限額については、住民訴訟の違法行為抑止効果を減殺することのないよう、相当な程度の額に設定しなければならないと考える。今般の改正案では、長等が容易に支払える額を限度額として条例で定められるのであれば、違法行為についての緊張感を弛緩させてしまい、違法な財務会計行為の抑止効果を大幅に減殺させてしまう危険がある。したがって、政府は、負担不可能とは言えない範囲で、支払いが容易とは言えない額、首長の場合、最低でも年収の6倍程度を限度額として、政令を定めるべきである。

## 3 議会の議決による損害賠償請求権の放棄

### (1) 考慮事項の法定

改正案においては、住民監査請求後に放棄する場合、監査委員からの意見聴取のみで損害賠償請求権の放棄議決の客観性、合理性を担保するための仕組みとしている。

しかしながら、この制度では、監査委員の本来業務である「監査」とは異なる、損害賠償請求権等の放棄の客観性、合理性を判断することが求められているにもかかわらず、改正法では、監査委員が考慮すべき事情が何ら設けられておらず、監査委員の意見の形成に混乱をもたらし、監査委員に過大な負担を強いることになる。

また、従前、住民監査請求において、監査委員が十分な役割を果たしてきたとは必ずしも言えない。監査委員は、長から任命されるもので、純粋な第三者機関ではなく、独立性も十分であるとは言えない。

このため、監査委員が意見を述べる場合、考慮すべき諸事情について、客観的、合理的な判断をするよう、監査委員の考慮すべき事情をある程度法定し、これを公表する制度を設けることによって、放棄に関する議決が客観的合理的になされるようにする必要がある。少なくとも、神戸市事件の最高裁判決（最判平24・4・20，民集66巻6号2853頁）で放棄に当たって示された諸要素，すなわち，財務会計行為などの性質，内容，原因，経緯及び影響，当該議決の趣旨及び経緯，当該地方公共団体が被る損害等の内容及び程度，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，事後の状況その他諸般の事情については，考慮しなければならないものとすべきである。加えて，今般の改正により長等に善意かつ重過失がない場合には責任の範囲を条例により限定することができることとされていることからすれば，その範囲を逸脱する放棄や，故意又は重過失の場合の放棄については，放棄の必要性についてより厳格に判断することを義務付けるべきである。

## (2) 住民訴訟確定前の放棄議決の禁止

第31次地方制度調査会の答申においては、住民訴訟の判決が確定するまでは放棄することを禁止することが必要である旨が明確に示されていた。ところが、今般の改正においては、この点に何ら触れられることなく、上記手続規定のみが法定されている。

住民訴訟の係属中に放棄を認めることは、司法手続を通じて違法な財務会計行為を是正しようとするこの制度の意義を著しく損なうものであり、これを行わなければならない特段の事情がない限り許されない。

また、訴訟係属中において放棄をする場合には、監査委員は財務会計行為の違法性、長等の主観的態様の如何等、当該請求権の発生の有無について意見を述べることになるが、その意見については、客観性、合理性が担保されているとは言えない。なぜなら、監査委員が当該請求権の発生を否定したからこそ、住民訴訟の対象となっているからである。この点からも、住民訴訟係属中の放棄については、これを行わなければならない特段の事情がない限り禁止すべきものである。

以上