

2020年（令和2年）3月5日

大阪府下各地方公共団体首長 殿

大阪弁護士会
会長 今川 忠

住民訴訟制度に係る地方自治法の一部改正に基づく条例整備についての意見書

第1 意見の趣旨

地方自治法の一部改正に係る条例の整備にあたっては、住民が有する地方公共団体に対してのチェック機能を維持するため、住民訴訟制度の利用環境を悪化させないように配慮すべきである。具体的には、

- (1) 条例中に、住民訴訟係属中の議会による権利放棄議決を禁止する旨を明記すべきである。
- (2) 条例において、損害賠償すべき職員の責任限度額を定める場合、当該職員の給与額のみを基準とするのではなく、地方公共団体の被った損害の額も基準とすべきである（例えば、当該職員の年間給与等の額の6倍と損害の額の10分の1とを比較した上、高い方とすること等）。

第2 意見の理由

- 1 2017年（平成29年）6月2日、地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）が成立し（公布は同月9日）、これによって住民訴訟制度（地方自治法第242条の2以下）についても種々の改正がなされた。そのうちの 하나가、「普通地方公共団体は、条例で、当該普通地方公共団体の長～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」（同法第243条の2第1項関係）とされたことである。すなわち、地方公共団体の長等が善意無重過失であった場合に負うべき損害賠償の責任限度額を条例で定めることができることとされた上、その限度額の参酌基準及び責任限度額の下限額は政令で定めることとされた。

そして、この条例を定める際の参酌基準として、政府は、昨年11月8日、地方自治法施行令等の一部を改正する政令（令和元年政令第156号）

を定め、参酌基準は職員の職階に応じて基準給与年額¹の1年分ないし6年分とし、責任限度額の下限額はそのような区分を行わず一律に普通地方公共団体の長等の基準給与年額の1年分とした（同施行令第173条第1項第1号）。

- 2 前記した地方自治法第243条の2及び同法施行令第173条はいずれも本年4月1日に施行される予定であることから、それを控えて各地方公共団体では今後前記した政令に合わせて条例の制定が行われるものと見込まれる。

しかし、これまでに当会が発した意見書²でも述べたとおり、一律に長等の給与年額のみを基準としたのでは、住民訴訟が持つ違法な財務会計行為に対する是正効果、抑止効果の減殺が甚だしい上、住民に直接請求を認められた住民訴訟制度の趣旨を大きく後退させ、ひいては憲法が保障した住民自治のあり方にも影響を及ぼすことともなりかねない。そこで、当会は、これら住民訴訟制度の意義を没却することのないよう、地方公共団体が条例整備にあたって考慮すべき事項を述べるものである。

- 3 もともと、今般の地方自治法一部改正は、2016年（平成28年）3月16日に第31次地方制度調査会が公表した「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」に基づくものである³。すなわち、同答申では、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ことが必要とされる一方、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とされた（同答申24頁以下）。そして、これらを受け、長等の責任については、前記のとおり同法施行令で定められる額を下限額として、軽過失の場合に条例による制限を可能とする旨の法改正が行われたものである。なお、この法改正の際には「地方公共団体の長等に対する賠償責任

¹ 普通地方公共団体から地方自治法第二百四十三条の二第一項の損害を賠償する責任の原因となった行為を行った日を含む会計年度において在職中に支給され、又は支給されるべき同法第二百三条の二第一項又は第二百四条第一項若しくは第二項の規定による給与（扶養手当、住居手当、通勤手当、単身赴任手当又は寒冷地手当が支給されている場合には、これらの手当を除く。）の一会計年度当たりの額に相当する額として総務省令で定める方法により算定される額。地方自治法施行令第173条第1項第1号。

² 2019年（令和元年）10月3日「地方自治法施行令等の一部を改正する政令案に関する意見書」

³ 地方自治法等の一部を改正する法律の提案理由（2017年（平成29年）5月11日・衆議院総務委員会）

額の限定措置により、地方公共団体の長等の職務遂行に影響が出るのではないかとの声に真摯に向き合い、本法施行後の状況を注視しつつ引き続き検討を行うこと」との附帯決議がなされている⁴。

- 4 ところで、前記答申でも「住民は、地方公共団体の事務が適正に行われていることをチェックする重要な主体である」とされており（同答申22頁）、住民訴訟はその重要な手段である。このことは裁判例においても判示されており、最判昭和53年3月30日（民集32巻2号485頁）は「住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたもの」であり、「住民の有する右訴権は、地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によつて特別に認められた参政権の一種」であるとしている。

しかしながら、前記答申で述べられていた「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」との指摘は、遺憾ながら立法化にあたっては顧慮されることなく、これらの指摘に答えないまま長や職員への萎縮効果を低減させるための法改正のみがなされてしまった。このままでは、住民訴訟の持つ違法な財務会計行為に対する抑止及び是正という機能が失われることともなりかねず、ひいては前記裁判例で判示されたような地方自治の本旨に基づく住民参政の意義すら危うくなりかねない。

- 5 今回改正された地方自治法第243条の2第2項では、地方公共団体の議会が長等の損害賠償責任を一部免責する旨の条例を制定又は改廃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としてはいるが、それだけではなお不十分である。

そこで、当会は、大阪府下の各地方公共団体に対し、地方自治法及び同法施行令の一部改正に伴う条例を整備する際には、住民訴訟制度の趣旨を没却させることのないよう、意見の趣旨記載のとおり、以下のように求めるものである。

⁴ 2017年（平成29年）6月1日参議院総務委員会。

(1) 住民訴訟係属中の議会による権利放棄議決は禁止すべきである。

住民訴訟の制度は、地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為又は怠る事実の適否やその是正の要否について、地方公共団体の判断と住民の判断が相反して対立し、当該地方公共団体がその回復の措置を講じない場合（すなわち、執行機関や議会がその与えられた職責を十分果たさない場合）に、住民がこれに代わって提訴して、裁判所の判断によって違法な財務会計上の行為又は怠る事実について違法の防止又は回復を図ることを目的とするものである。とすれば、裁判所が住民訴訟について審理している中で地方公共団体の長等に対する権利を放棄することは、住民訴訟制度のこのような趣旨に反する上、万一、長や職員の資力をはるかに超えた賠償額が判示されることとなった場合の弊害を防止するには、判決確定後に放棄を認めれば十分だからである。

(2) 条例において損害賠償すべき職員の責任限度額を定める場合、当該職員の給与額のみを基準とするのではなく、地方公共団体の被った損害の額も基準とすべきである。

この点、地方自治法施行令の参酌基準に従った条例によれば、仮に長の基準給与年額が1500万円であった場合には、9000万円が長の責任限度額となるが、住民訴訟においては長等による違法行為により地方公共団体に生じる損害が1億円を超える事案はまれではなく、事案によっては、数十億円の損害が発生する場合もある⁵。ところが、参酌基準に沿って免除を認める条例が制定されれば、地方公共団体に実際に莫大な損害が生じているにもかかわらず、実際に回復される損害が全額回復されず、場合によっては、回復される額は実際に生じた損害の数十分の一にすぎないこととなるため、住民訴訟の持つ違法な財務会計行為に対する是正効果が著しく減殺されることとなる。

また、上記の例によれば、限度額が9000万円と固定されることにより、全額が賠償責任保険の給付によりカバーされ得ることになり、保険に加入しさえすれば、長等には実際には自己の資産から賠償することとはなくなり、長等にとって、いわゆる腹が痛まない制度となる。これでは、長等に対して緊張感を持って職務を遂行させるという住民訴訟制度の持つ抑止効果が著しく減殺される結果となり、住民訴訟制度の根幹を揺るがしかねない事態となる。

このような弊害は、上記基準が、専ら損害賠償責任の範囲を長等の支

⁵ 例えば、ボンボン山事件（大阪高判平成15年2月6日，平成13（行コ）41等，http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=15221）においては約26億円，神戸市事件（大阪高判平成21年11月27日，平成20（行コ）88等，http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=80292）においては約55億円の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権が地方公共団体に生じたと，裁判所により認定されている。

払能力の範囲内としたため生じるのであるが、そのような事態を少しでも緩和するためには、給与等の基準のみならず、地方公共団体の被った損害額をも基準とし、少なくとも損害額の一部と給与等による基準のどちらか高い方を限度額とすべきである。例えば、長については損害額の10分の1、その他職員については100分の1から20分の1の間で参酌基準あるいは免除下限額を設定し、どちらか高い方が責任限度額とする方法である。具体的に言えば、給与等の基準について、参酌基準に従った条例を制定した自治体において長の損害賠償責任を追及する住民訴訟が提起され、長の給与等が1500万円、損害額が20億円とすると、給与等の6倍と損害額の10分の1を比較して、その高い方である2億円を責任限度額とすることになる。

このように、条例で給与等の額に一定の倍率をかけて責任の上限額とする設定の手法や、参酌基準における倍率は、会社法における取締役等の会社に対する損害賠償責任の限度額（会社法第425条第1項第1号）にならったものであるが、同法において責任限度額を設ける制度が導入されたのは、株主代表訴訟等において代表取締役等会社役員らの支払能力をはるかに超える損害賠償責任が認定される事例があるため、これに一定の限度額を設けるべきであるとの経営者側からの要望が契機となり、支払能力の基礎として給与等の基準が導入されたものである。しかし、株式譲渡により構成員の離脱が可能である株式会社の制度を、離脱すなわち転居が容易ではない地方公共団体の制度にそのまま導入すること自体慎重に検討しなければならないが、地方公共団体が被った損害を回復するという観点を入れること自体、理論的に問題はない。また、経営責任が最も重い代表取締役を6倍、その他役員を4倍、監査役等を2倍とする倍率に理論的根拠があるものではなく、長等の責任の限度額について、これのみに従わなければならない理論的根拠もない。

こうして損害額をも基準とすることにより、違法な財務会計行為に対する一定の是正が確保されるとともに、限度額を固定しないことにより、賠償責任保険ではカバーできない部分が生じるため、抑止効果が一定担保されることが期待される。

以 上