

見直しは、長のレスキューでハイそれまでよ！？

—「住民訴訟に関する検討会」報告書の批判的検討とオンブズマンからの住民訴訟改革提言に向けて—

全国市民オンブズマン連絡会議
住民訴訟検討プロジェクトチーム

第1 住民訴訟に関する検討会報告書の内容

1 住民訴訟に関する検討会

- ・ 長に対する損害賠償請求権等の放棄に関する「神戸市事件」「大東市事件」「さくら市事件」に関する最高裁判決¹を契機として総務省が設置した。
- ・ 2012年（平成24年）7月から総務省において「住民訴訟に関する検討会」開催²した
- ・ 2013年（平成25年）4月 検討会報告書³を公表した。

2 検討会報告書の内容

（1）報告書の概要

上記各最高裁判決が、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会の議決の有効性の問題、住民訴訟制度下における長の過大責任の問題を問題提起しているとして、これら2点について、法律改正を含めた解決案を提言するものである。

（2）報告書がいう「最高裁が提示した課題」と検討の方向

- ・ 損害賠償請求権等を放棄する議会の議決の有効性についての枠組⁴
→どのようにすれば、裁量権の逸脱・濫用として無効とならないのか？⁵
- ・ 住民訴訟制度下における長の過大責任の問題^{6,7}
→責任を軽減するためにはどうしたらよいか？

（3）報告書が提案する対応案（～）について

長等に対する過大責任の問題

- 違法事由の性格等に即した注意義務違反の明確化（対応案）^{8,9}

¹ 神戸市事件（最判平成24年4月20日民集66・6・2583）

大東市事件（最判同日集民240・185）

さくら市事件（最判同月23日民集66・6・2789）

² 座長に碓井光明 明治大学法科大学院教授（行政法）、座長代理に長谷部恭男東京大学教授（憲法）
会議は7回開催

³ http://www.soumu.go.jp/main_content/000219863.pdf

⁴ 「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・濫用にあたる場合は放棄が無効となる」

⁵ 手続要件を定めることによる議決の合理性確保、法245条の4第1項に基づく技術的助言

⁶ 平成24年判決における千葉勝美裁判官意見「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。」「個人に対して地方公共団体が有する権利の放棄等の議決がされることが近時見られるのも、このような住民訴訟がもたらす状況を踏まえた議会なりの対処の仕方なのであろう」

⁷ 報告書があげる問題点は、長の責任の問題点は、広範な事務に対する責任を追及されること、国家賠償法との不均衡

⁸ 例えば「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時に限って肯定されるものであるとする。」

- 軽過失免責（対応案 ）
- 違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けの追加（対応案 ）
- 損害賠償限度額の設定（対応案 ）¹⁰

議会による損害賠償請求権の放棄についての問題

- 損害賠償債務等を確定的に免除する手続の設定（対応案 ）¹¹
- 損害賠償債務等を免除する手続要件の設定（対応案 ）¹²

3 今後の総務省の動き

総務省によれば、

- ・ 「立法にあたっては ～ と 及び の組み合わせ（但しその亜種はあり）ということになるがまだ決まっているわけではない」
- ・ 平成26年秋の国会をめどに立法化

第2 検討会報告書の問題点

1 はじめに長をレスキューするという結論ありき

長の損害賠償責任を免除、軽減することが果たして是か非かという点について何ら議論することなく、長の損害賠償責任をどうやって軽減するのかという点に議論が終始しており、長のレスキューが検討会の目的であったとしか言いようがない。

2 検討会が、長の責任軽減問題・議会の放棄要件の問題しか扱っていない

現行住民監査制度・住民訴訟制度については、ユーザーである住民から、その使い勝手の悪さがつとに指摘されている。例えば、監査委員制度、監査請求期間や二段階訴訟の問題等、立法的な解決をしなければならない課題が山積している。にもかかわらず、これらの全体的な問題点について何らの検討を行わず、この2点の問題しか検討しないことは、本件検討会が、上記のような長レスキュー目的であることを示すとともに、制度全般の問題を全く無視したものと言わざるを得ない。

3 長の責任軽減は、自治体財政を危うくする

故意・過失がある場合には、長が個人で賠償責任を負担しなければならないということが、心理的な威嚇効果となり、財務会計行為の適法性が一定確保されてきた。

いずれの軽減措置も、このような心理的威嚇を減殺するものであり、自治体財務を危うくさせる要因を作るものと言わなければならない。

4 長の責任軽減は、住民訴訟制度を骨抜きにする

従前、裁判例が長の賠償責任を認めた事例の一つは、法令違反の財務会計行為、例えば給与条例主義違反に反する給与等の支給をした場合である。しかしながら、これとても、通常の市民感覚からすれば悪質な故意又は重過失であるとも言えるべきであるのに、責任が認められない裁判例も多くある。逆に言えば、裁判例は、法令違反がある場合でも、過失なしに軽過失かで逡巡して

⁹ 長等の職責に関する事情として考慮すべき要素

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
実際の関与の程度
当該長等に一般的に期待される能力

¹⁰ 軽過失の場合損害賠償額を限定

¹¹ 監査委員の免除決定に基づく長による議案の提出を要件とする。

¹² 放棄議案提出に先立ち監査委員の意見を聴取する手続

いるのであり、重過失ありとは認めていないのである。

もし、報告書対応案のように故意・重過失のみを要件とすれば、裁判所の認定のハードルはより高いものとなる可能性があり、悪質な重過失ありといもいうべき事例も、軽過失として、長の責任なしとされる可能性も高い。

このように、長の責任軽減は、住民訴訟制度を骨抜きにするものと言わなければならない。

5 放棄要件の問題点

損害賠償責任等について議会による放棄を認めること自体が問題と言わなければならないが、それを暫く措くとしても、検討会報告書が、損害賠償請求権放棄の為の手段要件として、放棄議案上程権限を監査委員に与えること（対応案）、また、放棄議案について監査委員から意見を聴取することを議決の要件とすること（対応案）を提案していることも、制度全体を見ていない本検討会報告書の問題点を如実に表している。

既に連絡会議が指摘してきたとおり、現行の監査委員制度は、その給源においても監査能力についても大きな問題がある。損害賠償請求権放棄の手段要件に監査委員の関与を認めたからと言って、決して放棄の合理性を担保するものではない。

第3 オンブズマンからの視点

1 制度を考える上での基本的な視点

○ 住民の利益を最大化するためには、どのようにするのが一番かとの視点！！

- ・ 税金が効率的に使われようにするには、どのような制度が望ましいか。
- ・ 違法な行為の責任を減免する議論よりも、
違法な行為を可及的に減らすにはどうすべきか、
長・議会などに責任ある判断を期待するにはどうすべきかとの観点が重要。

2 判決確定前に議会による損害賠償請求権等の放棄が問題となった事案の概要

(1)「神戸市事件」

外郭団体に派遣された市職員の給与に、補助金があてられたことが、判決で違法とされていた事例。

(2)「大東市事件」

市が、非常勤職員の退職の際に要綱に基づいて退職慰労金を支給していること、すなわち給与条例主義に反するとの判決がなされていた事例。

(3)「さくら市事件」

4500万円程度で落札された土地を、市が2億5000万円で購入したことが、違法とされていた事例。

○ 特徴

神戸市及び大東市の事件は、自治体職員の利害に関する事案であること。

さくら市事件は、落札者が法外な利益を得ていて、一般市民感情とは、かけ離れていると考えられること。

3 自治体の職員・職員団体による違法なお手盛り行為は、民主主義の否定！！

- 「神戸市事件」「大東市事件」 -

- 憲法や民主主義との概念が成立してきた要因の一つは、税金を預かる者が、私利私欲のために税金を使うことを防止するためにある。

最高裁判決における千葉勝美裁判長裁判官の補足意見

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

- 地方公共団体の長又は職員のミスや法令解釈の誤りを防ぐには、どうすればよいか。

留意すべきは、自治体職員の利害に関することは、ミスと言ってしまうて良いのか、市職員に自己抑制的な解釈を期待するのは、制度論的に正しいのかとの視点。

自治体職員のお手盛り防止を、第一次的に防止する役割を持っているのは、市民に選挙によって選ばれた長である。

是非は別にして、自治体の議員には、一部住民の要望に基づく、市職員への口利きこそが、議員の仕事であると公言する人がいる。

← 行政のチェックよりも、利益誘導の方を重視しているとの評価も存するところである。

↓

多いところでは数万人いる職員に対して、公選長一人で対抗することを制度の基本とするのは、望ましいことなのか？

副市長などの任命は、議会の同意を不要としても良いのではないのか？

市長が、自らの裁量で一定人数のスタッフを就任時に採用できる制度があっても良いのではないのか？

← 国政レベルでは、大臣の任免は、総理の専権である。

→ 自ら招聘したスタッフに、責任を持って、適法性を検討させる方が、制度的に優れていないのか？

4 市民感情とかけ離れている事態がまかり通って良いのか？

(1) 「さくら市事件」の判決の事実認定

町は、水道施設の拡張整備をする必要性が生じたとして、平成10年、栃木県知事から水道事業経営変更の認可を受けた。この認可を受けた事業に係る計画によれば、平成12年までに浄水場用地を確保し、平成16年度までに浄水施設を設置する予定であった。

本件拡張計画に係る用地の確保は平成12年の予定より遅れていたところ、町は、平成15年11月頃、本件競売物件が競売に付されているという情報を得て、その所有者に任意売却の打診をしたが、断られた。

(競売裁判所の評価額は、4523万円であった。)

町長であった参加人Aは、平成16年3月2日、町議会に対し、浄水場用地の購入費として3億円を計上した平成16年度水道事業会計予算を提出し、町議会はこれを議決した。

平成16年5月18日、競売裁判所の評価額が4523万円の土地を、不動産業者が、4465万円で落札した。

不動産業者は、開札期日の後、町役場を訪れ、本件競売物件の町への売却を申し入れたが、その際、本件競売物件を約4500万円で取得したこと、更地の売却価格として7000万円程度を考えていること、本件競売物件の一部を前所有者に坪5万円で売るつもりであることなどを述べた。

町は、平成16年7月6日、町長の友人の不動産業者を介し、不動産鑑定士に本件土地の不動産鑑定を依頼した。同年8月10日、本件土地の価格を2億7390万円とする不動産鑑定評価書を町に交付した。

不動産業者は、町長依頼の鑑定結果を踏まえ、町に対し、本件土地の代金について2億6500万円の要求額を提示した。

町長は、平成16年9月21日、不動産業者との間で、本件土地を代金2億5000万円で購入する旨の売買契約を締結した。

最高裁判決における裁判官須藤正彦の意見について
住民側に好意的である。例えば、

・・・鑑定評価額は、社団法人D協会から不動産鑑定評価基準を逸脱して算出されたなどの理由での6か月の会員権停止処分を受けた不動産鑑定士の鑑定によるものであること、その不動産鑑定士の選任は参加人Aの知人を介しての縁故によるものであること、参加人Bが要求した代金額(2億6500万円)はその鑑定評価額に基づくものであり、結局、本件売買代金額も、その鑑定評価額に起因することなどを認定摘示している・・・

そうすると、別異に解すべき特段の事情がない限り、本件議決は審議過程において当然考慮すべき重要な事情を看過したもので、瑕疵があるということになると思われる。

所感

判例の多数意見からすると、町長の免責を容認する際は、の用地購入費として3億円を計上した予算を町長が提出し、議会が承認したことなどを重視することになるう。

しかし、4か月後に、価格が5倍になって、2億円も不動産業者が荒稼ぎすることを、容認して良いものなのか。

詳細はわからないが、競売裁判所の評価額が明らかになる時期に、町長及び議会が、3億円の予算をとおすこと自体が、不可思議な感を免れない。

予算及び議決の正当性を取り繕うための町長依頼の鑑定との印象を持つ人は、少ないのではなかろうか。

5 住民訴訟制度は 法の支配を実現する制度！！

- ・長以下自治体職員が行った行為すなわち自治体行政の是非を問うもの。
- ・住民訴訟の勝訴案件は、自治体の議会が、十分なチェック機能を果たしていない。また、監査委員が不問に付したからこそ、住民訴訟になっている。
- ・長及び議員は選挙によっており、基本的に多数決原理に支配されているが、法は多数決原理によっても否定されてはいけない市民の権利を守るもの。
 - ← 国会議員（永田町）の多数意見・感覚と、国民の多数意見・感覚とが、かい離している場合があることは、マスコミでも指摘されているとおり。
- ・住民訴訟は、法の支配を実現するため裁判所の判断を仰ぐものであり、裁判所の判断が事実上に骨抜きにされ、モラルハザードを誘発することがあってはならない。

第4 まとめ

- 1 住民訴訟制度を骨抜きにする検討会報告書の地方自治法改正の方向には断固反対する。

オンブズマンとしては、検討会報告書の各方策をとれば、住民訴訟制度が骨抜きになることを実例をもって、提示することが必要となる。

また、検討会報告書が問題とする、「長の過大負担論」に対しては、長の責任軽減、負担軽減よりも、長がその権限行使を全うし、違法行為を防止することができるための制度の構築を提言する。

- 2 住民訴訟全体を見直し、住民にとって使い勝手のよい制度へ変更しなければならない。

検討会報告書は、住民訴訟制度が抱える多くの問題点を無視して、長の責任軽減を意図するものである。

オンブズマンとしては、住民訴訟制度全般が抱える問題を実例をもって明らかにして、改正の提言を行うべきである。

従前の全国市民オンブズマンの全国大会でも、住民監査請求制度の問題、監査請求期間の問題、訴訟費用、弁護士費用の負担の問題などを提言してきたが、これを機に全般的な見直しの提言を行うべきである。

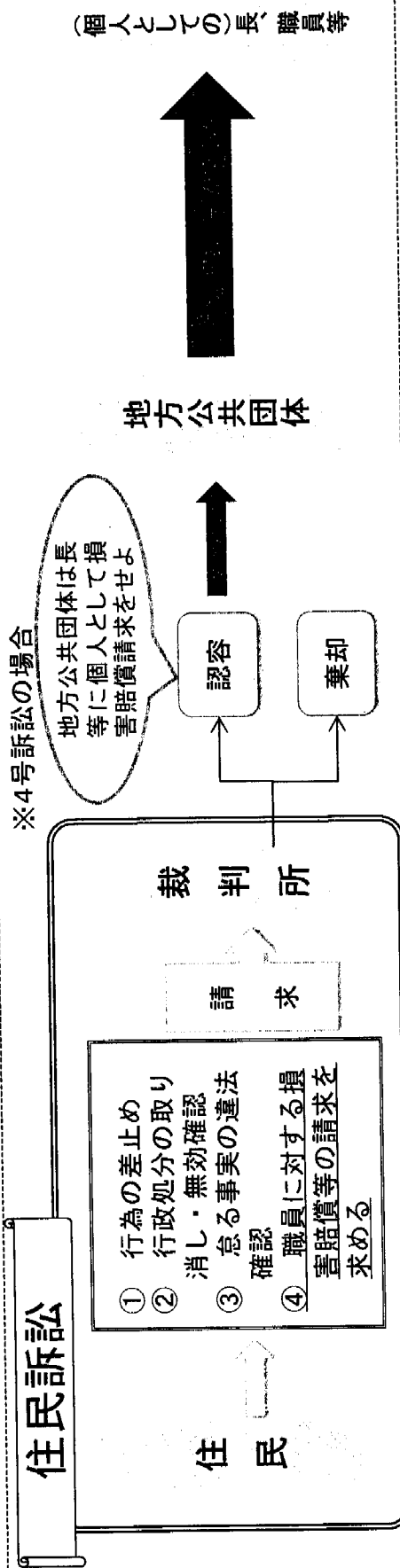
例えば、従前から提言に加え、訴訟係属中に賠償義務者による弁済や議会による債権放棄等があった場合でも、違法な財務会計行為があったときには、裁判所が財務会計行為の違法宣言がなしうる制度の検討や、住民側敗訴の場合においても訴訟費用の負担を免れる制度の検討を行うべきである。

住民訴訟に関する検討会報告書について(概要)

○住民訴訟制度とは

- ・ 地方公共団体が行った公金の支出等について違法であると考える場合、住民であれば誰でも裁判所に訴えることができる(住民訴訟)
- ・ 訴えることができる内容は、違法な支出により地方公共団体に生じた損害を補てんするために、長等に個人として損害賠償等を請求することを、地方公共団体に対して求める(4号訴訟)等の4種類

※ 平成19～20年度の2年間に全国で提起された住民訴訟の件数は431件。うち4号訴訟は357件(82.8%) (出典:地方自治月報第55号)



○4号訴訟において個人としての長に対する損害賠償請求が認められた実例

◆ 神戸市(大阪高裁平成21年1月20日判決)

神戸市が外郭団体(神戸市障害者スポーツ協会等)に補助金約3億6651万円を支出。そのうち神戸市からの派遣職員の給与に充てられた分2億5379万円が違法。神戸市が市長に対し2億5379万円の損害賠償請求をすることが命じられた(最高裁で確定。ただし、議会が市長に対する損害賠償請求権を放棄)

(※「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」によると、補助金を派遣職員の給与に充てるとはできない)

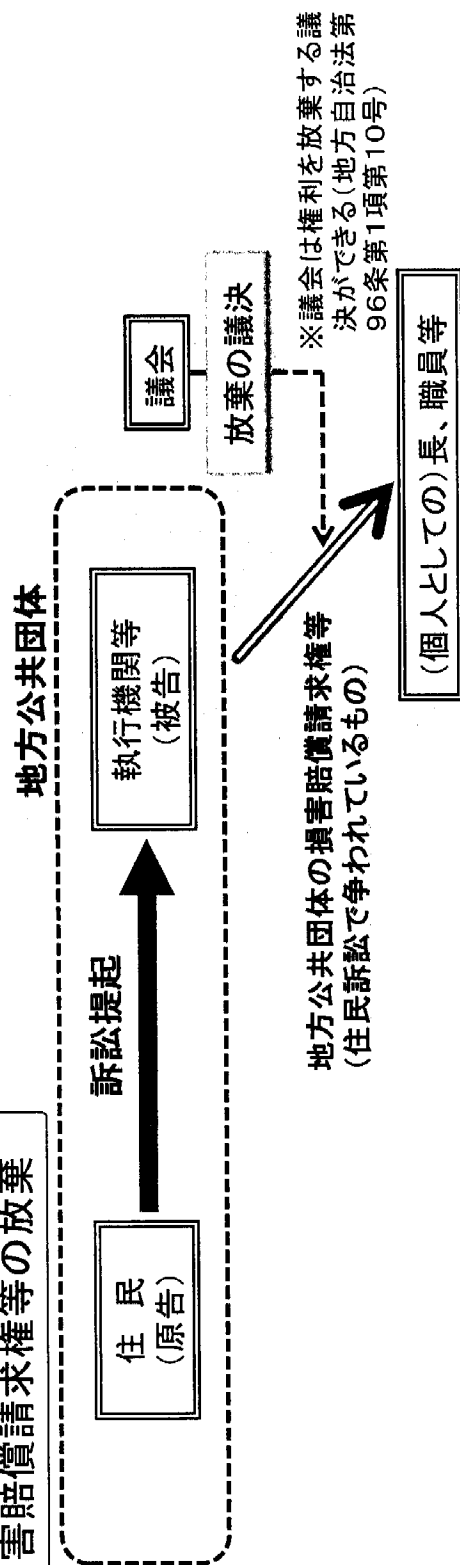
◆ 京都市(大阪高裁平成15年2月6日判決)

京都市がゴルフ場開発予定地であった土地の買取代金として47億5623万円を支出。そのうち約26億1257万円分は適正価格を大幅に超えて違法。市長に対し約26億1257万円の損害賠償が命じられた(最高裁で確定)

○損害賠償請求権等の放棄

- ・ 近年、地方公共団体の議会が、4号訴訟で争われている損害賠償請求権等を放棄する議決を行う事例が発生
- ・ 神戸市の補助金支出の事例においても、議会が市長に対する2億5379万円の損害賠償請求権を放棄
⇒損害賠償請求権等の放棄の適否について、判例や学説において考え方が分かれていた

損害賠償請求権等の放棄



○損害賠償請求権等の放棄に関する最高裁判決(平成24年4月20日及び同23日)

【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】

- 地方公共団体の損害賠償請求権等を放棄すること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
- ただし、裁量権の逸脱・濫用に当たると裁判所が判断したときは、さかのぼって放棄が無効となる

【千葉勝美裁判長(元最高裁判所長)の補足意見において次のように言及】

- 住民訴訟制度の下、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
- 議会による放棄は、過大な責任が追及されることを踏まえた議会なりの対処の仕方
- 例えば、損害全額について個人責任を負わせる場合を、個人的な利得のために違法行為をした場合等に関し、それ以外は、裁判所が違法宣言をし、地方公共団体において懲戒処分等をすることを義務付ける等の方法も考えられる



最高裁判決は、議会による損害賠償請求権の放棄について、議会の裁量判断のあり方や住民訴訟制度の下における長等の責任追及のあり方について問題を提起。総務省において地方自治法の改正など立法による制度的な解決を検討する必要

○「住民訴訟に関する検討会」の設置

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最高裁判所の判断が示されたことから、今後の住民訴訟のあり方について検討を行うため、平成24年7月に自治行政局において「住民訴訟に関する検討会」(座長: 碓井光明明治大学教授)を開催。計7回の会議を経て、平成25年3月に報告書を取りまとめ。

(委員) ◎碓井 光明 明治大学法科大学院教授(行政法)
大橋 洋一 学習院大学法科大学院教授(行政法)
小林 裕彦 弁護士
斎藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授(行政法)
谷口 尚子 東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授(政治学)

○長谷部 恭男 東京大学大学院法学政治学研究科教授(憲法)
森田 宏樹 東京大学大学院法学政治学研究科教授(民法)
山本 和彦 一橋大学大学院法学研究科教授(民事訴訟法)
山本 爲三郎 慶應義塾大学法学部教授(商法)
(※五十音順、敬称略)(※座長: ◎ 座長代理: ○)

○「住民訴訟に関する検討会報告書」の概要

- ・ 最高裁判決が提起した問題に対し、「考えられる方策」として6つの対応案を提示
- ・ 各対応案には、それぞれに意義及び留意すべき点がある
- ・ 解決の方向性をあえて一案に絞ることはせず、今後、これらをたたき台として更に議論が深められることを期待

考えられる方策

案Ⅰ 違法事由の性格等に即した注意義務違反の明確化

例えば、補助金の支出にどのくらい関与していたか、当時の補助金に対する他の地方公共団体の取扱いはどうか等、特定の支出について、違法を防ぐために長等が払う注意のレベルに応じ、長等が個人として損害賠償責任を負うかを訴訟で慎重に検討されるようにする

案Ⅱ 軽過失免責

長等に故意又は重大な過失があったときのみ損害賠償責任を負い、軽微な過失のときは損害賠償をしないこととする。国家賠償法(個人責任の追及については軽過失免責)との均衡を図る

案Ⅲ 違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けの追加

住民が公金の支出等が違法であることの確認を裁判所に求めることができるようにする。違法が確認されると、地方公共団体は再発防止体制の整備など組織としての対応を必須とする。一方、個人としての長等に対する損害賠償責任は軽過失免責とする

案Ⅳ 損害賠償限度額の設定

軽過失のときに限って、個人として長等が負う損害賠償の額を例えば年収の数倍までと限度額を設定する

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)

裁判で確定した長等の損害賠償債務を確定的に免除するための手続を新設する。長や議会から独立した監査委員が免除する額を決めることとする。議会による任意の放棄はできなくなる

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)

議会が長等の損害賠償債務を免除する前に監査委員が意見を述べることであり、議会の議決に至る議論の公正さや適正さを高める