

# 住民訴訟制度の改正

下山憲治

## 1. はじめに

「地方自治法等の一部を改正する法律」（2017（平成29）年6月9日法律第54号。以下「改正法」）のうち、ここでは、住民訴訟制度を取り扱う。

住民訴訟制度は、1948（昭和23）年の第2次地方自治法改正において住民監査請求の制度とともに、米国の納税者訴訟を範として創設された。この住民訴訟制度は、最高裁判決<sup>(1)</sup>によれば、「普通地方公共団体の執行機関又は職員による……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、もっ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つて、執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないし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とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の本来の意義がある」。そして、この住民の訴権は、「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」であり、「自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためにではなく、専ら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張する」性格のものである。

この住民訴訟制度のうち、4号訴訟は、2002（平成14）年の地方自治法の改正（以下

---

(1) 最判1978（昭和53）年3月30日民集32巻2号485頁。

「2002年法改正」)前は、住民が、直接、首長や職員等(以下、引用部分を除き、「長等」)を被告として損害賠償請求等をするものであった(いわゆる代位請求)。このような制度について、2000(平成12)年10月25日、第26次地方制度調査会(以下は地方制度調査会を「地制調」)は、「長や職員がたとえ適法な財務会計行為を行っているとしても、住民が違法であると判断すれば、長や職員個人を被告として訴えることができること、また、長や職員は裁判に伴う各種負担を個人として担わざるを得ないことから、長や職員に政策判断に対する過度の慎重化や事なかれ主義への傾斜による責任回避や士気の低下による公務能率の低下が生じ、地方公共団体が積極的な施策展開を行うことが困難になるなどの事態も指摘」され、「職員の個人責任を追及するという形をとりながら、財務会計行為の前提となっている地方公共団体の政策判断や意思決定が争われている実情にある。したがって、……訴訟類型を地方公共団体が長や職員等に対して有する損害賠償請求権や不当利得の返還請求権について地方公共団体が適切な対応を行っていないと構成することにより、機関としての長等を住民訴訟の被告とし、敗訴した場合には、当該執行機関としての長等が個人としての長や職員等の責任を追及することとすべきである」と答申した<sup>(2)</sup>。この答申を契機に、4号訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して、長等の行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを求める訴訟(義務付け訴訟)に再構成された。

改正法は、概ね同趣旨ないしその延長線上にあるものとして、いわゆる軽過失(善意でかつ重大な過失がないとき)による長等の責任は、一定の条件と手続のもとで条例を制定することによって軽減されうることになる(新243条の2)。他方で、住民監査請求後に、長等に対する損害賠償請求権等の放棄を地方公共団体の議会が議決をする場合、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないこと等とされた(新242条3項並びに10・11項)。この損害賠償責任の減免責にかかわる制度変更は、かねてから執行三団体が強く求めていた。ここでは、このような制度変更に至る経緯、国会審議などを踏まえ、その意義や課題等について検討を加えたい。

---

(2) 地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(2000(平成12)年10月25日)。

## 2. 法律制定の背景と経緯

「地方自治法等の一部を改正する法律案」（内閣提出第55号。以下「改正法案」）は、第31次地制調が2016（平成28）年3月16日に安倍内閣総理大臣に手交した「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」（以下「第31次地制調答申」）<sup>(3)</sup>を踏まえ、地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、地方公共団体の財務に関する事務等の適正な管理及び執行を確保するための方針の策定等のほか、監査制度の充実強化、決算不認定の場合における地方公共団体の長から議会等への報告規定の整備および地方公共団体の長等に関する損害賠償責任の見直しを行う等の措置を講じようとするものである。ただ、第31次地制調答申に至るまでのプロセスも重要であるため、ここでは、前史として第29次地制調の答申等からみておきたい。

### （1） 第29次地制調の答申と住民訴訟に関する検討会報告書

今般の法改正の前提にある住民訴訟制度の改正論議は、第29次地制調に遡る。その答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（2009（平成21）年6月16日）では、特に、4号訴訟に関する議会による権利放棄議決が大きな論点となり、次のように取りまとめられた。

「近年、議会が、4号訴訟の係属中に当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を行い、そのことが訴訟の結果に影響を与えることとなった事例がいくつか見られるようになっている」。「4号訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権を当該訴訟の係属中に放棄することは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうこととなりかねない。このため、4号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである。」

---

（3） この答申全体の概要等は、堀内匠「第31次地方制度調査会答申を読む ― 地制調の役割の変化にも着目して ―」自治総研451号47頁以下（2016年）参照。

その後、地域主権改革を推進するために設置された地方行財政検討会議「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（2011（平成23）年1月26日総務省）では、「住民自治制度の拡充」との項目立ての中で「代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実」を目指す「住民訴訟制度の見直し」との位置づけの下、4号訴訟による損害賠償請求等に対する議会の放棄議決の効力について下級裁判所の判断が分かれていることを踏まえ、次のようにまとめられた。

- このような損害賠償請求権等の放棄については、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうことになりかねず、これを制限すべきであるとの指摘がある。また、そもそも、現行制度下でも、損害賠償請求権等の放棄には内在的な制約があるとの意見がある一方、財務会計行為の違法性の判断とは全く別に、議会が政治的・政策的な観点から損害賠償請求権等を放棄することはあり得るのではないかとの指摘もある。
- また、現行の4号訴訟については、長等に対する損害賠償請求を求める請求は故意又は過失を要件としており、その沿革である米国の納税者訴訟制度に比べて責任要件が重くなっているといった指摘や、長等が多額の損害賠償責任を問われるもので過酷な制度であるとの指摘がある。一方で、実際の事例に照らしたときに故意又は過失を要件としていることが過度に厳しいものと言えるかどうかについて検討する必要があるという指摘もある。
- このようなことから、住民訴訟の対象とされた長等に対する地方公共団体の損害賠償請求権等の放棄に関し、住民訴訟係属中のみならず判決確定後の放棄制限の要否や、放棄する場合の具体的な要件について、判例の動向を見極めながら引き続き検討していく。併せて、4号訴訟における長の責任要件や賠償額等の制限の是非についても引き続き検討していく。

## （2） 権利放棄議決に関する最高裁判決

今回の住民訴訟制度変更にあたっては、議会による損害賠償請求権の放棄も併せて問題となった。これに関連する最高裁判所の判決には、①神戸市債権放棄議決事件上

告審判決<sup>(4)</sup>、②大東市債権放棄議決事件上告審判決<sup>(5)</sup>および③さくら市債権放棄議決事件上告審判決<sup>(6)</sup>がある。これら判決で示された基本線は次のとおりである。すなわち、地方公共団体がその債権を放棄することの適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているものの、諸般の事情を総合考慮して、住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄することが地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって裁量権の範囲の逸脱・濫用に当たると認められるときは、議決は違法となり、放棄は無効となる。

これら最高裁判決には、次のような補足意見等が付された。改正法案作成過程では、この補足意見等が重視されたので、それら内容を確認しておきたい。例えば、①判決について、千葉勝美裁判官が補足意見として次のように述べた。

「地方公共団体の長が自己又は職員の実務上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……、また、個人責任を負わせることが、柔軟な職務遂行を萎縮させるといった指摘も見られるところである。地方公共団体の長が、故意等により個人的な利得を得るような犯罪行為ないしそれに類する行為を行った場合の責任追及であれば別であるが、錯綜する事務処理の過程で、一度ミスや法令解釈の誤りがあると、相当因果関係が認められる限り、長の給与や退職金をはるかに凌駕する損害賠償義務を負わせることとしているこの制度の意義についての説明は、通常個人の責任論の考えからは困難であり、それとは異なる次元のものといわざるを得ない。国家賠償法の考え方に倣えば、長に個人責任を負わせる方法としては、損害賠償を負う場合やその範囲を限定する方法もあり得るところである。……しかし、現行の住民訴訟は、不法行為法の法理を前提にして、違法行為と相当因果関係がある損害の全てを個人に賠償させることにしている。そのことが心理的に大きな威嚇となり、地方公共団体の財務の適正化が図られるという点で成果が上がるのが期待される一方、場合によっては、前記のとおり、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」。「普通地方公共団体の議会が、住民訴訟制度のこのような点を考慮し、事案の内容等を踏まえ、事後に個人責任を

---

(4) 最判2012（平成24）年4月20日民集66巻6号2583頁。

(5) 最判2012（平成24）年4月20日判時2168号45頁。

(6) 最判2012（平成24）年4月23日民集66巻6号2789頁。

追及する方法・限度等について必要な範囲にとどめるため、個人に対して地方公共団体が有する権利（損害賠償請求権等）の放棄等の議決がされることが近時多く見られる」が、このような議決は、「住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量に基本的に委ねられているものである」。「権利の放棄の議決が、主として住民訴訟制度における地方公共団体の財務会計行為の適否等の審査を回避し、制度の機能を否定する目的でされたと認められるような例外的な場合……には、そのような議会の裁量権の行使は、住民訴訟制度の趣旨を没却するものであり、そのことだけで裁量権の逸脱・濫用となり、放棄等の議決は違法となるものといえよう」。

また、③判決について、須藤正彦裁判官が意見として次のように述べている。

「一般的に、議会において賠償金額を、例えば、長の資力などを考慮して過重とみられる分をカットし、あるいは、年間報酬額の何年分といった額にまで減縮する旨の一部放棄の議決をすることは一つの政治的判断として合理的で裁量権の範囲内とみられよう。……ただし、そのような損害賠償請求権の程度といった量的な問題ではなく『有無』の面で無とすることになる放棄の議決は、無とすることが合理性を持つものとして許容される限度を超えているとみられる場合に裁判所がこれを違法と判断することは許されるというべきであり、その意味において、全額の放棄の本件議決については上記のとおり原則的に違法であるとの評価は免れ難いというべきである」。

### （3） 住民訴訟に関する検討会報告書

このように、住民訴訟で争われている損害賠償請求権を放棄する議決の有効性について最高裁判所の一定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、2012（平成24）年7月に総務省自治行政局において「住民訴訟に関する検討会」が設置され、2013（平成25）年3月に報告書が取りまとめられた。同報告書では、前記（2）①～③の最高裁判決における補足意見等が指摘した点に対し、「考えられる方策」として以下の6つの対応案を提示し、各対応案には、それぞれに意義および留意すべき点があることを指摘する。そして、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さらに議論が深められることを期待する内容となっている。

具体的には、長等に対する「過大な責任追及」にかかわって、案①は違法事由の性

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、長等の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②は軽過失免責（長等に故意又は重過失があったときのみ責任を負い、軽微な過失の時は責任を負わないとする、そして、国賠法との均衡を図る）、案③は違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けの追加（住民が公金支出等が違法であることの確認を訴訟で求めることができるようにし、違法が確認されたときは、地方公共団体が再発防止体制の整備など組織としての対応を必須とし、個人としての長等の責任は軽過失免責とする）、案④は損害賠償限度額の設定（軽過失の場合に限り、個人としての長等が負う賠償額を、例えば、年収の数倍までとするなど限度額を設定する）が示された。また、議会による損害賠償請求権の放棄について、案⑤は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し、長や議会から独立した監査委員が免除する額を決定し、議会による任意の放棄をできなくする）、案⑥は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議決をする前に監査委員が意見を述べることとして、議会の議決に到る議論の適正・公正性を向上する）が示された。改正法案は、後述のとおり、案④と案⑥を中心に作成された。

#### （４） 第31次地制調答申

第31次地制調は、2014（平成26）年5月15日、安倍内閣総理大臣から「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」との諮問を受けた。そして、第31次地制調は、専門小委員会を設置し、同小委員会を中心に調査審議を進め、2016（平成28）年3月16日、第31次地制調答申を安倍内閣総理大臣に手交した。

このうち、適切な役割分担によるガバナンスについて具体的には、第一に長については、全ての長に内部統制体制の整備および運用に関する権限と責任があることを制度的に明確化すること等、第二に監査委員等については、地方公共団体共通の統一的な監査基準の策定、専門性を高めるための研修制度の創設、議選監査委員設置の任意化、監査を支援する全国的な共同組織の構築が必要であること等、第三に議会については、議会が決算を認定せず、その理由として指摘した事項について、長がアカウン

タビリティを果たす仕組みを設けること等を提言している。

このようなガバナンスのあり方の見直しと併せて、第31次地制調答申では、地方公共団体の長等の施策遂行に住民訴訟が及ぼす「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等への追及のあり方等についても見直しを行うことが必要であるとされた<sup>(7)</sup>。この点について、第31次地制調答申は、住民訴訟制度等をめぐる課題として、4号訴訟における長等の損害賠償責任に関し、前掲最高裁判決の補足意見等において、「長や職員への萎縮効果、国家賠償法との不均衡や損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること等が指摘」されたことを課題としてとらえ、(a)長等の事務処理への影響に関し、「人口減少社会において資源が限られる中で創意工夫をこらした施策を講じることが求められる状況において、当該萎縮効果により本来行うべき施策も行わないことになってしまうことは問題であるとする考え方もある」こと、(b)国家賠償法上の求償権との関係について、「地方公共団体の長や職員が違法な行為により地方公共団体に損害を生じさせた場合の損害賠償責任の要件が故意又は過失であることに対し、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任の要件は故意又は重過失となっていることとの均衡がとれていないとの指摘がある」こと、そして、(c)議会による長等の責任の免除に関し、「住民訴訟において長や職員に対する損害賠償請求権の有無が争われている間に当該権利を放棄することは、長や職員の賠償責任の有無について曖昧なまま判断することとなるという問題がある」としている。

この答申は、その見直しの方向として、全体のガバナンスの見直しによる不適正な事務処理の抑止効果を高めるとともに、(ア)「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」、(イ)「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」、(ウ)「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」および(エ)「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、……損害賠償請求

---

(7) この答申における住民訴訟制度の位置づけについては、個人責任から組織責任へ、分節的視点からプロセス的視点という変化の観点が重要であることを指摘するものとして、飯島淳子「住民訴訟制度の『改正』に向けて ― 批判とともに考える」都市問題2016年10月号80頁以下がある。



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」が必要である等とした<sup>(8)</sup>。なお、この住民訴訟制度に関する答申内容については、日弁連による批判<sup>(9)</sup>に対する十分な検討もできておらず、また、前述のとおり、第31次地制調答申は、(a)(b)と(c)の語尾表現の違いや、(ア)から(エ)の方向性の具体化における表現の相違にも表れているとおり、すべての点で意見が一致していたわけではなかった。

#### (5) 住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ

第31次地制調答申で提言された住民訴訟制度の見直しの具体的な方向性はその後の検討に委ねられた。そこで、2016（平成28）年12月8日、総務省に「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会」（以下「懇談会」）が設置された。懇談会は、軽過失の場合における損害賠償責任の長等への追及のあり方の見直し、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の放棄のあり方について、参考人（日本弁護士連合会）からの意見聴取を含め、住民訴訟制度の見直しに係る必要な検討が行われ、2017（平成29）年1月27日、次のような懇談会としての検討結果が取りまとめられた。今回の法案作成過程において重要な内容となるため、その概要を若干詳しく紹介しておく。

##### (i) 軽過失の場合における損害賠償責任の長等への追及のあり方の見直し

まず、第31次地制調答申で提言された長による内部統制の制度化を始めとする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の向上が期待される。一方、損害賠償請求等に関する見直しに当たって、軽過失の場合、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、長等（会計職員等を除く）の責任を追及することは、個人責任として過酷である。さらに、国賠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、長等の責任要件を故意・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さまざまな議論を踏まえ、見直しには慎重であるべきと考えられる。しかしながら、個人責任として過酷である等の問題を解決するため、会社法等の役員等の損害賠償責任の限定を

---

(8) この答申内容に対する批判として、例えば、阿部泰隆『住民訴訟の理論と実務：改革の提案』（信山社、2015年）、同「地方制度調査会における住民訴訟制度改正の検討について」自治研究92巻1号3頁以下（2016年）および同「住民訴訟改革のあり方——地方制度調査会答申、懇談会、法案の問題点」自治総研462号70頁以下（2017年）参照。

(9) 日本弁護士連合会「地方公共団体の長等の責任追及について、軽過失を免責する方向での住民訴訟制度の見直しに反対する意見書」2016（平成28）年1月21日。

可能とする立法例も参考に、長等が負担する損害賠償額を限定する措置を講ずることが適当ではないか。具体的には、軽過失減免責には批判もあるから、以下の2案が考えられる。

(a) 損害賠償額の上限を実体法上において設ける案

長等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案では、職務を行うにつき故意・重過失がない場合に、長等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。しかし、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。

(b) 責任免除の範囲を事前に条例で明示する案

長等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た額を免除する旨を定めることができるとする案は、長等の損害賠償責任に関し、条例または議会の議決による免除が可能な場合があり、現行制度とも親和性がある。ただ、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および責任の下限額について、法律または政令で定めるのが適当である。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。なお、軽過失における損害賠償責任の長等への追及のあり方の見直しとして、軽過失免責とせず、長等が負担する損害賠償額を限定する措置を講ずれば、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で判断されるため、第31次地制調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。

(ii) 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議会の裁量権に基本的に委ねられているとの前記最高裁判所判決の趣旨も踏まえれば、議会は、その判断が政治状況等の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、前述(i)の措置を講ずれば、故意・重過失の場合における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、より一層慎重な判断が求められる。

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、長等が負担する損害賠償額の限定、住民監査請求があった後に議会が損害賠償請求権を放棄議決する場合の監査委員の意見聴取の義務付け等の措置の施行状況も踏まえて、今後その適否について更に検討を行うべきである。

この取りまとめ(i)(b)と(ii)が改正法案の骨子となる。そして、(i)および(ii)のそれぞれ最後のなお書き部分で言及されている点は、第31次地制調答申の(イ)と(ウ)について、当面必要性がないとされたり、引き続き検討課題とするとして法案化に到らなかった理由が示されている。

### 3. 法律の概要

住民監査請求・訴訟に関する規定のうち、ここでは、地方公共団体の長等に関する損害賠償責任の見直し等を中心に扱い、内容上変更のない字句修正については省略する。

- (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若しくは委員会の委員若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員（新第243条の2の2第3項の規定による賠償の命令の対象となる者を除く）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、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、長等が賠償の責任を負う額から、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。こと。（新第243条の2第1項）
- (2) 普通地方公共団体の議会は、(1)の条例の制定又は改廃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ず、当該意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。こと。（新第243条の2第2・3項）
- (3) 住民監査請求があったときは、監査委員は、直ちに当該請求の要旨を当該普通地方公共団体の議会及び長に通知しなければならないものとする。こと。（新第242条3項）
- (4) 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ず、当該意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。 (新第242条10・11項関係)

## 4. 国会における審議

### (1) 審議経過と施行日

改正法案は、第193回国会衆議院に、内閣提出法案（閣法）55号として、2017（平成29）年3月10日に提出され、下記のような審議を経て原案どおり同年6月2日に成立した。

審議した院	会議名	開催日	審議状況
衆議院	総務委員会	5月11日	趣旨説明
衆議院	総務委員会	5月16日	質疑
衆議院	総務委員会	5月17日	参考人招致、参考人質疑、修正案の提出と修正案趣旨説明
衆議院	総務委員会	5月18日	質疑、討論、採決：修正案・否決、内閣提出法案・可決、附帯決議
衆議院	本会議	5月23日	委員長報告、採決：修正案・否決、内閣提出法案・賛成多数（自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会）
参議院	総務委員会	5月25日	趣旨説明
参議院	総務委員会	5月30日	参考人招致、参考人質疑、質疑
参議院	総務委員会	6月1日	質疑、討論、採決：内閣提出法案・可決、附帯決議
参議院	本会議	6月2日	委員長報告、採決：賛成多数（自由民主党・こころ、公明党、日本維新の会、無所属クラブ）

衆議院総務委員会の審議において、議会による損害賠償請求権放棄議決の要件を絞るため、改正法案について、特に次の修正案が提出された<sup>(10)</sup>。

(10) この修正案の内容は、1900（明治33）年5月28日「府県出納吏及出納吏ノ身元保証並賠償責任ニ関スル件」2条1項（勅令248号）や1926（大正15）年6月24日市制町村制施行令（勅令201号）33条の規定内容に類似しているように思われる。

(職員等に対する損害賠償請求権等の放棄の禁止)

第243条の2の3 普通地方公共団体が有する当該普通地方公共団体の職員の違法な第242条第1項に規定する行為又は怠る事実に関する当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に対する損害賠償又は不当利得返還の請求権は、法律若しくはこれに基づく政令に特別の定めがある場合又は当該行為若しくは怠る事実が避けることのできない事故その他やむを得ない事情によるものであると認められる場合を除くほか、放棄することができない。

この修正案は、前記表にあるとおり、賛成少数で否決された。

改正法は、2017(平成29)年6月9日法律54号として公布され、2020年4月1日から施行される。なお、住民訴訟制度に関する規定の施行については、次のとおりとなっている。

第一に、「法律の概要(1)」に関する規定(新243条の2第1項)は、条例の施行日以後における地方公共団体の長等の行為に基づく損害賠償責任について適用するものとされた(改正法附則2条6項)。

第二に、地方公共団体の議会は、「法律の概要(1)」に記載した条例の制定に関する議決をしようとするとき(新243条の2第2・3項)は、2020年4月1日前においても、監査委員の意見を聴くことができるものとされた(改正法附則2条7項)。

第三に、監査委員は、改正法の公布日以後に住民監査請求があったとき(新第242条3項)は、2020年4月1日前においても、当該請求の要旨を当該普通地方公共団体の議会及び長に通知しなければならないものとされた。この場合において、当該通知は、同日においてされたものとみなすものとされた(改正法附則2条3項)。

第四に、「法律の概要(4)」に関する規定(新242条10・11項関係)は、2020年4月1日以後にその要旨が通知された住民監査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について適用するものとされた(改正法附則2条5項)。

## (2) 審議の内容

ここでは、前記各規定にかかわるものに絞って、審議内容をまとめる。

### ① 改正法案の概要と長等の責任について

高市早苗総務大臣による提案理由は、「この法律案は、地方制度調査会の答申を

踏まえ、地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、所要の措置を講ずるもので」、その概要は「地方公共団体は、条例で、地方公共団体の長や職員等の当該地方公共団体に対する損害を賠償する責任を、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、賠償の責任を負う額から、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こととする」とともに、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または怠る事実に関する損害賠償また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聞かなければならないこととして」いる<sup>(11)</sup>。

より具体的には、安田充政府参考人（総務省自治行政局長）によれば、住民訴訟制度は、住民自身が訴訟を提起して「地方公共団体の財務の適正性を確保することを目的とする制度」で「不適正な事務処理を抑止する効果を有していると考えて」いるが、「現行制度におきましては、いわゆる四号訴訟の対象となる地方公共団体の長や一般職員については、軽過失しかない場合においても損害の全額について責任を追及されまして、個人として多額で過酷な損害賠償責任を負うことがあるということ、それによって長等の萎縮を招き、円滑な行政運営に弊害が生じているとの見解がある」。「また、長や職員への損害賠償請求権等を議会が放棄し、長等を救済することにつきましては、最高裁判決における裁判官意見におきまして、権利放棄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、濫用になることがないように求められている」。今回の改正では、「条例によって、長や職員の損害賠償責任の範囲を事前に明示し、一律に責任の一部免責を行うことを可能とし、また、住民監査請求があった後に、損害賠償請求権等を放棄する際の監査委員からの意見聴取手続を創設することとしている」<sup>(12)</sup>。

長等の責任について、過大なものが問われている場合があるかどうかについて、高市総務大臣は、今回の改正では、「違法な財務会計行為の是正や抑止という住民訴訟の機能というのは従前と変わらず発揮される」が、「一方で、個人の責任追及のあり方ということについて、現行制度について、……一定の課題が指摘されてい

---

(11) 第193回国会衆議院総務委員会議録第17号21頁（2017（平成29）年5月11日）。

(12) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号4頁（2017（平成29）年5月16日）。

ます。きょう……提出いただいた資料の中にも、長が破産をされたということ、それから、お亡くなりになって御遺族が大変重い責任を負っていらっしゃるといった事例も掲載されております」と指摘している<sup>(13)</sup>。

今回の改正後における地方公共団体の長等の予算執行に対する裁判所の判断のあり方としては、安田政府参考人によれば、「当事者の主張に基づきまして、故意、過失の有無だけではなくて、過失が認められるときには軽過失か否かについても判断されること」になり、「裁判所が軽過失と判断した場合には、この一部免責条例が適用されまして、損害賠償責任額が一定の限度に限定されることになる」<sup>(14)</sup>。

なお、2002年法改正と今回の改正の関係について、高市総務大臣は、次のように答弁した。2002年の改正によって「地方公共団体の長や職員個人にとっては、住民訴訟によって最初からこの直接被告になってしまうということに伴う各種の負担が回避されるという一定の効果があった」。今回の改正では、2002年改正後も「地方公共団体の長などに対して高額な賠償責任を認める判決も見られて、なお萎縮を招いているという見解がある」ことと、「住民訴訟の係属中に議会が訴訟の対象となった損害賠償請求権などを放棄する議決を行う事例が見られるようになって、政治的な事情によってその判断が左右されるおそれが指摘されるといった状況の変化」があり、第31次地制調や有識者の意見を踏まえ見直しを行ったものである<sup>(15)</sup>。

## ② 最低責任限度と善意・重過失の意義等について

長等の責任要件を故意・重過失に限定すべきかどうかについて、安田政府参考人は、第31次地制調答申で「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」とされたが、その取りまとめに当たり、「日本弁護士連合会などから、事後的に違法な財務会計行為を是正し、及びこれを抑止するという住民訴訟の機能が失われるなど、強い反対の意見が寄せられた」。これを踏まえ、懇談会での議論では「まず、長や職員の責任要件を故意、重過失に限定することについては、地方公共団体のガバナンスに関するさまざまな議論を踏まえると慎重であるべきだ、しかしながら、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、会社法等の規定を参考に、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ずることが適当であるとの意

---

(13) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号11頁（2017（平成29）年5月16日）。

(14) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号4頁（2017（平成29）年5月16日）。

(15) 第193回国会参議院総務委員会議録第15号35頁（2017（平成29）年5月30日）。

見が取りまとめられた」。今回の改正法案においては、これを受けまして、軽過失の場合にも一定の責任を負うことを前提に、損害賠償責任を限定する措置を設けることとした<sup>(16)</sup>。

地方公共団体が条例で定める最低責任限度額と国の参酌基準について、安田政府参考人は、「地方公共団体の自主的な判断を尊重し、最低責任負担額の設定を条例に委任するもので」、条例の制定・改廃に当たり、政令で「目安といたしまして、会社法などの規定を参考に参酌基準を設けたい。その上で、過度に低額な最低責任負担額が設定されることがないように、最低額は設けるということにしている」。参酌基準については、「他の立法例を参考に、年収額を基準といたしまして、職責などを考慮した一定の乗数を乗じて算出した額とすることが考えられる」。その場合、「乗数としては、長については六倍、委員会の委員または委員などについては四倍、監査委員については二倍などが考えられる」が、「具体的には、国会での御審議でございましてか有識者の意見を踏まえまして、政令で規定することとしたい」と答弁している<sup>(17)</sup>。また、この参酌基準で基礎とする年収額の時点について、安田政府参考人は、「いつの時点での年収額を基礎とするかという点」について、「責任の原因となる行為の時点で支給されている給与の額を基礎として算定するということが考えられる」。この場合、「行為の時点で現に支払を受けている給与の額が基礎となるため、その後に給与の自主返納や減額があったとしても、本来の給与に基づく年収額が基準となるものと考えている<sup>(18)</sup>とされた。

「善意でかつ重大な過失」の有無に関する判断について、安田充政府参考人は、「本改正案における善意とは、違法な職務行為によって地方公共団体に損害を及ぼすことを認識していないということを指すもの」で、「その認定につきましては、個別具体的な事情を踏まえて、最終的には裁判所によって判断がされる」と答弁し以下のように続けた。その場合、「違法性や損害の発生を基礎付ける一定の事実を認識していたとしても善意と評価される余地はある」。次に、「判例などによりますと、重過失とは著しく注意義務を欠くことをいい、僅かな注意さえすれば結果を予測しこれを未然に防止するための措置を講ずることができるにもかかわらずこれを怠った状態」であるが、重過失と軽過失とを明確に区分した判断は、「現在の住

---

(16) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号17頁（2017（平成29）年5月16日）。

(17) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号4頁（2017（平成29）年5月16日）。

(18) 第193回国会参議院総務委員会議録第16号13頁（2017（平成29）年6月1日）。



民訴訟においては必ずしもこれが必要でない」し、「判断されていない」ため、「具体的な解釈指針を示すことは現時点では困難である」。「もっとも、過去に重過失が認められた事例、あるいは放棄議決の違法性が現れた事例によりますと、損害を与える蓋然性が高いことを認識していたか少なくとも容易に認識可能だったというケース、専門家などの意見聴取や議会の議決など事前に適正な手続を経ていなかったというケース、こういう要素でございますけれども、これは軽過失か重過失かを判断するための考慮事項になり得るものと、このように考えている<sup>(19)</sup>。なお、「今回の改正後に地方公共団体が条例を制定した場合には、裁判所において、まず故意、過失の有無だけではなくて、当事者の主張に基づいて、軽過失か重過失か、これは条例の適用の有無についての判断をする」ことになる。そして、「軽過失と判断された場合には、損害賠償額が条例で定める限度に限定されますので、損害額が最低責任額を上回る部分については免責をされる<sup>(20)</sup>」。

### ③ 免責条例制度と債権放棄の議決について

最低責任負担額部分の権利放棄議決について、高市総務大臣は、「今回の改正案で免責条例制度が導入されましたら、今後は、故意、重過失の場合でしたり、また最低責任負担額部分の権利放棄ということにつきましては、平成二十四年の最高裁判決の趣旨に照らして、より一層慎重かつ厳格な判断が求められると考えています」。また、手続面での適正を担保するため、「新たに監査委員への意見聴取手続」を設けた。「したがって、議会の議決による放棄につきましても、免責条例との均衡を踏まえて適切な判断がされると思っております」。法案が成立した場合には、「地方公共団体に対しては、今回の改正案の趣旨を踏まえていただいて、損害賠償請求権の放棄について適切な運用を行っていただけるように助言を行ってまいります」と答弁している<sup>(21)</sup>。なお、安田政府参考人も、同様に、「平成二十四年の最高裁判決では、議決による権利放棄につきまして、議会の裁量権に基本的に委ねられているが、諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが裁量権の範囲の逸脱または濫用に当たると認められるときには、議決は違法となり、放棄は無効となる」。「今回、条例による地方公共団体の長等の一部免責を制度化することによりまして、最低責任額に係る放棄、あるいは故意、重過失の場合の放棄につきまして

---

(19) 第193回国会参議院総務委員会会議録第15号19頁（2017（平成29）年5月30日）。

(20) 第193回国会衆議院総務委員会会議録第18号15頁（2017（平成29）年5月16日）。

(21) 第193回国会衆議院総務委員会会議録第20号4頁（2017（平成29）年5月18日）。

は、この一部免責制度に加えて、それを行う必要性の説明が求められ」、「議会の放棄議決の有効性に係る考慮要素にも影響を与えるのではないか」と答弁している<sup>(22)</sup>。また、「なお妥当性を欠くような放棄議決がされた場合には、最終的には、住民訴訟を通じて、裁判所によって放棄の妥当性が判断される」旨の答弁もあった<sup>(23)</sup>。

議会による安易な権利放棄議決に対する歯止めとして法規定を新設する必要性について、高市総務大臣は、「今回の法改正案で、地方公共団体の財産の管理処分権を一律に制限するということは地方分権の考え方にそぐわないのではないかという観点から、地方公共団体の自主的な判断を尊重して、その適正化を図るべく、放棄に当たって監査委員の方々の意見を聴取するというようにしております」。「議会としては、監査委員の御意見を踏まえた判断が要求されますので、従来以上に放棄に関する説明責任というものを果たす必要がありますし、それがまた住民訴訟の充実に資するものだと考えております」と答弁した<sup>(24)</sup>。

一方、第31次地制調答申では、4号訴訟係属中における放棄議決を禁止する必要性が示されていたが、改正法案では、この点が含まれていないことの理由として、安田政府参考人は、この答申後の「政府部内の検討あるいは有識者を交えての検討の中で、住民訴訟の係属中に限って権利放棄を禁止することについては、むしろ住民監査請求中あるいは住民訴訟提起前の権利放棄を誘発することにもなりかねない、こういう課題もありまして、制度化する必要性は少ないものと判断した」と答弁した<sup>(25)</sup>。

また、権利放棄議決について、高市総務大臣は、「地方公共団体における権利の放棄につきましては、従前より、地方自治法第九十六条におきまして、議決により放棄できる」とされ、「同法第百十六条によりまして、出席議員の過半数で決する」とされており、「これらの規定を変更ということ」は考えていない。「会社法の第四百二十六条においては、取締役会の決議または取締役の過半数の同意によって賠償責任額を一部免除することができるとされておりましたので、この

---

(22) 第193回国会衆議院総務委員会議録第20号4頁（2017（平成29）年5月18日）。

(23) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号5頁（2017（平成29）年5月16日）。

(24) 第193回国会衆議院総務委員会議録第20号5頁（2017（平成29）年5月18日）。

(25) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号8頁（2017（平成29）年5月16日）。

改正案はこの規定などを参考」としたと答弁した<sup>(26)</sup>。

なお、安田政府参考人の答弁によれば、監査委員に対する意見聴取は、「一般的には、議会が議長名で監査委員に対して意見照会を行い、これに対して監査委員が文書で回答するといった運用が想定される」<sup>(27)</sup>。また、監査委員の意見は、「損害賠償請求権の放棄議案の議会審議の中で住民に対しても明らかになる」<sup>(28)</sup>。監査委員の意見は「監査委員の合議による慎重な審議を経た上で機関としての意見が述べられる」が、今回の改正で盛り込まれている「監査基準、監査委員が策定することになる監査基準、これにおいてどのような意見を述べるべきかということも定められるべき」であり、「指針を定めて助言をする」とのことであった<sup>(29)</sup>。

### (3) 附帯決議

#### 衆議院総務委員会

地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

(略)

三 普通地方公共団体の長等の損害賠償責任について、職務を行うにつき軽過失の場合において、その一部を免れさせる旨を条例で定めることができる措置を講ずることに鑑み、議会による損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄の在り方について、本法の施行状況も踏まえつつ、引き続き検討を行うこと。

(略)

#### 参議院総務委員会

地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

(略)

四、地方公共団体の長等に対する賠償責任額の限定措置により、地方公共団体の長等の職務

---

(26) 第193回国会衆議院総務委員会議録第20号6頁(2017(平成29)年5月18日)。

(27) この事務取扱については、各都道府県知事、各都道府県議会議長、各指定都市市長、各指定都市議会議長宛て総務大臣通知「地方自治法等の一部を改正する法律の公布及び施行について」(2017(平成29)年6月9日、総行行第125号、総行市第45号、総行経第41号、総財公第81号)参照。

(28) 第193回国会衆議院総務委員会議録第20号5頁(2017(平成29)年5月18日)。

(29) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号16頁(2017(平成29)年5月16日)。

遂行に影響が出るのではないかとの声に対し真摯に向き合い、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。

(略)

右決議する。

## 5. 改正法制定の意義と課題

### (1) 法改正の趣旨・目的と必要性

前述のとおり、今般の法改正は、地方公共団体のガバナンス全体の見直しを行う中で行われた。それは、監査制度の改正のみではなく、長等の損害賠償責任の減免責と損害賠償請求権の放棄議決手続における監査委員への意見聴取等を含む住民訴訟制度の変更についても同様である。その変更については、長等の「萎縮効果の低減」が重要な目的の一つとなっている。この点は、会社法等の規定が参考<sup>(30)</sup>とされているが、本来、民間の責任のあり方と対比した検討も必要となろう。ここでは、次の点の指摘にとどめたい。

まず、改正法案作成過程における第31次地制調の議論でも同様の指摘があるが、個人責任の追及という切り口からの4号訴訟における長等の損害賠償責任と加害公務員に対する求償要件（国賠法1条2項）との対比の妥当性、監査制度等のガバナンス全体の見直しが財務会計上の不適正処理を実効的に抑止する場合には長等に対する損害賠償責任が認められる可能性は従前よりも低減すると推測されるほか、財務会計上の行為における違法・過失の分析・検討の不十分さなど、住民訴訟制度、とりわけ、長等の損害賠償責任の減免責に関する法改正の必要性等は必ずしも説得的ではないように思われる。また、今回の住民訴訟制度の変更に当たって法案立案過程で重視されたのは、最高裁判所の法廷意見というよりも補足意見等であって、従来着手できなかった法改正に向けたきっかけとして用いられたようにも見えないではない。加えて、「萎縮効果」の証明が困難であることも反映してか、法案審議において、法改正の必要性にかかわる質問に対する答弁では「〇〇が指摘されている」との表現が目立ち、

---

(30) 会社法における減免責制度と今回の改正内容を対比すると、制度上、相違点もある。この点も踏まえた制度理解と解釈をする必要があると思われるが、詳細は別の機会に行いたい。例えば、岩原紳作編『会社法コンメンタール9 ― 機関(3)』（商事法務、2014年）219頁以下参照。

法案提出者自身の問題意識なり、必要性に関する認識が明確ではなかったように思われる。

また、法改正の必要性に関連して、例えば、国会審議においては若干質疑が行われたものの、例えば高額な損害賠償が命じられた事例における損害賠償金の支払い状況に関する調査が十分には行われていなかったようである<sup>(31)</sup>。しかも、第31次地制調専門小委員会においても、筆者が議事録等をみた限り、この点が明確に議論されたとは言いがたい。なお、改正法の解説においては、高額賠償事案において権利放棄決議が行われた事例のほか、首長が破産した事例もあるようであるが、遺族からの一部支払い後の残額が欠損処理された事例、「和解」により和解額が支払われた事例、判決後に訴えが取り下げられた事例があるようである<sup>(32)</sup>。

## (2) 長等の減免責

長等が職務を行うにつき善意でかつ重過失がないときは、長等が負う賠償責任額から、条例で定める額を控除して得た額について免除する旨の条例を地方公共団体は制定できる（「免責条例」と呼称されている）。その主たる目的は、長等の職務執行における「萎縮効果の低減」等であり、条例によることとしたのは、免責要件と範囲を明確にして長等の予測可能性を保障すること、「損害賠償責任の限定は、地方公共団体の有する債権の処分に関するものであり、本来的に地方公共団体の権限として自由裁量でなし得るものである以上、条例に委ねるのが相当と考えられる」こと、そして、地方公共団体の事業活動の規模等の相違を踏まえ、「地方公共団体の自主的な判断を尊重するのが相当である」ことにあるとされている<sup>(33)</sup>。改正法では、長等の賠償責任の限定ないし軽減をこの免責条例によって行うことになる。長等の損害賠償責任を善意でかつ重大な過失がない場合に、長等の職責その他の事情を考慮して政令で定められる基準を参酌して、政令で定める額以上で、この条例で定める額を控除したもの

---

(31) 第193回国会衆議院総務委員会議録第18号10頁－11頁（2017（平成29）年5月16日）。なお、いろいろと問題もあろうが、実態を把握するため、高額でない場合であっても可能な限り調査すべきであったように思われる。

(32) 武富可南「地方自治法等の一部を改正する法律について（下）」地方自治840号17頁（20頁以下）（2017年）および松谷朗「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整備を図る：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）平29.6.9公布 平32.4.1施行（一部を除く）」時の法令2042号4頁（15頁）（2018年）。そのほかのパターンとして相続放棄なども推測される。

(33) 前注(32)・武富「地方自治法等の一部を改正する法律について（下）」20頁以下。

が減免責されることになる（地自法96条1項10号も参照）。なお、この政令は、その内容が注目されるものの、まだ制定されていない。

「職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないとき」に関連して、故意とは長等が損害発生を意図した職務上の行為（不作為を含む）であり、重大な過失とは、通常要求される注意義務に著しく違反することであって、故意に準ずる程度の注意の欠如<sup>(34)</sup>とか、失火責任法に関するものであるが、「通常人に要求される程度の相当な注意をしないでも、わずかの注意さえすれば、たやすく違法有害な結果を予見することができた場合であるのに、漫然これを見すごしたような、ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態」<sup>(35)</sup>をいうとされている。ただ、職務執行につき、善意ではない悪意であるとき、または、善意であっても重大な過失があるときは、免責条例による減免責の対象とはならない。

この制度そのものについては、違法な職務執行を行った長等が一定の損害賠償責任を負うと同時に、違法な財務会計上の行為を抑止する住民訴訟制度の機能は一定程度発揮されるとの評価も見られる<sup>(36)</sup>。

議会による権利放棄議決については、前掲最高裁判決にもあるとおり、議会の裁量が認められるとしても、常にそれを合理化・正当化する根拠が求められる。しかも、免責条例が制定されていて、減免責される額を超える個別の権利放棄議決にあたっては、法改正の趣旨および前掲の国会答弁を踏まえると、相応の理由を明示することが求められるだろう<sup>(37)</sup>。したがって、地方議会の裁量判断に対する法的小および民主的コントロールのあり方・あり様が今後の論点となろう。

### （3） 監査委員の手続的関与

改正法では、免責条例の制定改廃と損害賠償請求権等の放棄にあたって、監査委員への意見聴取が義務付けられた。それは、「独立した」執行機関である監査委員が関与することで、その判断の「客観性と合理性」を確保するためである。ただ、この制

---

(34) 最判1969（昭和44）年11月21日民集23巻11号2097頁。

(35) 最判1957（昭和32）年7月9日民集11巻7号1203頁。

(36) 例えば、松本英明『新版逐条地方自治法第9次改定版』（学陽書房、2017年）1079頁および宇賀克也編著『2017年地方自治法改正——実務への影響と対応のポイント』（第一法規、2017年）37頁以下（板垣勝彦執筆）参照。

(37) 宇賀克也「地方自治法等の改正（2017年）の背景と意義」自治実務セミナー662号2頁（7頁）（2017年）参照。

度設計については疑問も提起されている<sup>(38)</sup>。仮に、この意見聴取が行われない手続的瑕疵は、今回の制度改正の根幹にかかわるものであって、権利放棄議決の違法原因となる<sup>(39)</sup>。

住民訴訟係属中に行われる権利放棄議決にあつては、住民監査請求に対して既に監査委員は意見を述べており、この手続の効果・有効性に疑問がないわけではない。しかし、議会の判断の客観性・合理性に対する意見であつて、手続の進展に伴い新たな主張・証拠が提出されうることや後続する住民訴訟において裁判所の判断が示された場合など事情の変化がありうることが指摘されている<sup>(40)</sup>。

なお、前述のとおり、第29次および第31次地制調において、4号訴訟係属中の権利放棄議決は住民訴訟制度の趣旨を損なうおそれがあるため、禁止等の法制度化が求められていた。しかし、前掲「懇談会取りまとめ」では、本改正の施行状況を踏まえ、継続的な検討課題とされた。この点は疑問なしとはしないが<sup>(41)</sup>、今後の動向に注目したい。

(しもやま けんじ 名古屋大学大学院法学研究科教授)

---

(38) 例えば、原島良成「地方公共団体の内部統制強化——2017年地方自治法等一部改正」法学教室448号56頁（60頁以下）（2017年）参照。

(39) 前注(36)・宇賀編著『2017年地方自治法改正』44頁以下（板垣執筆）参照。

(40) 前注(32)・武富「地方自治法等の一部を改正する法律について（下）」26頁。

(41) 大田直史「改正地方自治法のポイントと問題点」住民と自治655号24頁（2017年）。