

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。

もともと、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。

- ・ 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>

- i) 違法確認訴訟を通じた是正措置の義務付けの追加
 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。
 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。
- ii) 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。
- iii) 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。
- 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
 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) 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が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ていると考えられ、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、現実には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ことができるものとし、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

以上のとおり、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。

「住民訴訟に関する検討会」開催要綱

第1 目的

住民訴訟については、これまで地方制度調査会や地方行財政検討会議において検討が行われてきたが、本年4月に住民訴訟の対象となった損害賠償請求権の放棄等についての最高裁判所の判断が示された。本検討会は、これを踏まえた今後の住民訴訟のあり方について検討を行うことを目的とする。

第2 名称

本検討会は、「住民訴訟に関する検討会」（以下「検討会」という。）と称する。

第3 構成

検討会は別紙のメンバーをもって構成する。

第4 座長

- (1) 検討会に、座長1人を置く。
- (2) 座長は、会務を総理する。
- (3) 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が指名する者が、その職務を代理する。

第5 議事

- (1) 検討会の会議は、座長が招集する。
- (2) 座長は、必要があると認めるときは、必要な者に検討会への出席を求め、その意見を聴取することができる。

第6 その他

検討会の庶務は、総務省自治行政局行政課が行う。

(別 紙)

住民訴訟に関する検討会 委員名簿

(座長)

う す い み つ あ き
碓 井 光 明 明治大学法科大学院教授

(座長代理)

は せ べ や す お
長谷部 恭 男 東京大学大学院法学政治学研究科教授

(委員)

お お は し よ う い ち
大 橋 洋 一 学習院大学法科大学院教授

こ ば や し や す ひ こ
小 林 裕 彦 弁護士

さ い と う ま こ と
斎 藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授

た に ぐ ち な お こ
谷 口 尚 子 東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授

も り た ひ ろ き
森 田 宏 樹 東京大学大学院法学政治学研究科教授

や ま も と か ず ひ こ
山 本 和 彦 一橋大学大学院法学研究科教授

や ま も と た め さ ぶ ろ う
山 本 爲三郎 慶應義塾大学法学部教授

(※委員は五十音順、敬称略)

住民訴訟に関する検討会開催実績

○平成24年7月10日 第1回検討会

- ・検討会開催要綱等について
- ・住民訴訟制度について

○平成24年9月27日 第2回検討会

- ・検討すべき論点について（議会による権利放棄関係）

○平成24年10月29日 第3回検討会

- ・検討すべき論点について（長等の責任のあり方関係）

○平成24年11月22日 第4回検討会

- ・地方公共団体（神戸市、岡山市）より報告

○平成24年12月25日 第5回検討会

- ・取りまとめに向けた考え方について

○平成25年1月31日 第6回検討会

- ・取りまとめに向けた考え方について

○平成25年3月1日 第7回検討会

- ・住民訴訟に関する検討会取りまとめについて

平成22年(行ヒ)第102号 神戸市外郭団体派遣職員への人件費違法支出損害賠償等請求事件

平成24年4月20日 第二小法廷判決

主 文

- 1 原判決中上告人敗訴部分を破棄し、同部分につき第1審判決を取り消す。
- 2 前項の部分に関する被上告人らの請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟の総費用は被上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人橋本勇ほかの上告受理申立て理由(ただし、排除されたものを除く。)について

以下に摘示する「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」(平成18年法律第50号による改正前の法律の題名は「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」。以下、同改正の前後を通じて「派遣法」という。)の規定のうち、2条1項は同改正前のものをいい、その余の規定は現行のものをいう。

1 本件は、神戸市(以下「市」という。)の住民である被上告人らが、市がその職員を派遣していた公益的法人等及び派遣法10条2項所定の退職派遣者を在職させていた同条1項所定の特定法人に対して派遣職員又は上記退職派遣者(以下「派遣職員等」という。)の給与相当額を含む補助金又は委託料(以下「補助金

等」という。)を支出したことは派遣職員の給与の支給方法等を定める派遣法を潜脱するもので違法、無効であるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、市の執行機関である上告人を相手に、平成17年度及び同18年度の補助金等の支出当時の市長であったAに対して上記補助金等のうち派遣職員等の給与相当額及びその遅延損害金につき損害賠償請求をすることを求めるとともに、上記公益的法人等及び特定法人に対して上記派遣職員等の給与相当額及びその遅延利息につき不当利得返還請求をすることを求める住民訴訟である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 市における公益的法人等への職員の派遣等については、派遣法の規定を受けて、「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例」(平成13年神戸市条例第49号。平成20年神戸市条例第18号による改正前の条例の題名は「公益法人等への職員の派遣等に関する条例」)が制定されている(以下、この条例に関し、その一部を改正する条例である平成21年神戸市条例第28号を「本件改正条例」といい、本件改正条例による改正前のものを平成20年神戸市条例第18号による改正の前後を通じて「本件旧条例」、本件改正条例による改正後のものを「本件新条例」という。)

地方公共団体がその職員を派遣することができる公益的法人等について定める派遣法2条1項の規定を受けた本件旧条例2条1項は、派遣法2条1項各号に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が市の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、市がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして人事委員会規則で定める団体との間の取決めにに基づき、当該団体の業務にその役職員として専ら従事させるため、職員を派遣することができる旨を規定し

(以下、この職員派遣を受けることができる団体を「派遣対象団体」、現にこの職員派遣を受けている団体を「派遣先団体」という。)、これを受けて、「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例の施行規則」(平成14年神戸市人事委員会規則第7号。平成21年神戸市人事委員会規則第18号による改正前のもの。なお、平成20年神戸市人事委員会規則第10号による改正前の規則の題名は「公益法人等への職員の派遣等に関する条例の施行規則」)において、第1審判決別表2の「本件各団体」欄記載の各団体(以下「本件各団体」という。)のうちB株式会社(以下「B社」という。)を除く各団体が派遣対象団体として定められていた。そして、派遣法6条2項は、派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務等であってその実施により地方公共団体の事務又は事業の効率的又は効果的な実施が図られると認められるものである場合等には、地方公共団体は、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより給与を支給することができるものと定めており、これを受けて、本件旧条例4条は、派遣職員のうち派遣法6条2項に規定する業務に従事するものには、その職員派遣の期間中、給料、扶養手当、調整手当、住居手当及び期末手当のそれぞれ100分の100以内を支給することができる旨を規定していた。

また、地方公共団体がその職員を退職後に退職派遣者として在職させることができる特定法人(地方公共団体が出資している株式会社のうち、その業務の全部又は一部が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与するとともに地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるもの。以下同じ。)について定める派遣法10条1項の規定を受けた本件旧条例10条2号は、同条1号に

掲げるもののほか、市が出資している法人のうち市が人的援助を行うことが特に必要であるものとして人事委員会規則で定めるものを特定法人とする旨を規定し、上記人事委員会規則において、本件各団体のうちB社が特定法人として定められていた。

(2) 市は、本件各団体のうちB社を除く各団体との間では派遣法2条1項並びに本件旧条例2条1項1号及び2号に基づく派遣職員に係る取決めとして、B社との間では派遣法10条1項に基づく退職派遣者に係る取決めとして、それぞれ勤務条件等に関する協定書を締結した。

市は、市の職員を在職中に派遣職員として本件各団体のうちB社を除く各団体に派遣し、また、市の職員を退職の上で退職派遣者としてB社に在職させていた（以下、上記の派遣職員を「本件派遣職員」といい、上記の退職派遣者と併せて「本件派遣職員等」という。）。本件各団体は、医療、福祉、文化、産業振興、防災対策、住宅供給、都市環境整備、高齢者失業対策等の各分野における活動を行っている法人である。

本件派遣職員等は、本件各団体の業務のみに従事しており、市の業務には従事していなかった。

市は、本件派遣職員の給与について、派遣法6条2項及び本件旧条例4条の定める手続による支給の方法を採っていなかった。

(3) 市は、平成17年度ないし同18年度において、本件各団体のうちC公社、社団法人D及びB社の3団体を除く各団体に対し、補助金を支出した。また、市は、上記各年度において、上記3団体を含む本件各団体の一部である第1審判決別表3の「外郭団体」欄記載の各団体との間で、業務委託契約を締結し、当該各団

体に対し、同契約に基づいて委託料を支出した。これらの補助金等のうち、第1審判決別表2の「平成17年度派遣職員人件費」欄及び「平成18年度派遣職員人件費」欄記載の各金額が、それぞれ本件派遣職員等の給与等の人件費に充てられた（以下、これらの人件費に充てられた補助金等を「本件補助金等」という。）。

(4) 本件各団体のうち、財団法人Eは、平成20年4月1日、その名称を財団法人Fに変更し、同年3月31日に解散した財団法人Gの事業を承継した（以下、これらの名称変更と事業承継の前後を通じて、これらの団体とその余の団体とを併せて「本件各団体」と総称する。）。

(5) 第1審は、平成20年4月24日、被上告人らの請求を一部認容する判決を言い渡し、これに対し、上告人が控訴を提起し、被上告人らも附帯控訴を提起した。原審は、平成21年1月21日、口頭弁論を終結し、判決言渡期日を同年3月18日と指定した。

また、大阪高等裁判所は、平成21年1月20日、市が平成16年度ないし同17年度に支出した補助金に係る本件訴訟と同旨の請求を内容とする別件の住民訴訟（同裁判所平成20年（行コ）第90号、第142号）において、上記請求を一部認容する判決を言い渡した。

(6) 市議会は、平成21年2月26日、本件旧条例の一部の改正を内容とする本件改正条例の条例案を可決する議決をした。市長は、同日、本件改正条例を公布し、本件改正条例は、一部の規定を除いて同日から施行された。

本件改正条例により、本件各団体のうちB社を除く各団体が派遣対象団体として本件新条例別表第1に掲げられ、本件各団体のうちB社、財団法人H、財団法人I及び社団法人Dの4団体を除く各団体が派遣法6条2項の規定により市が派遣職員

に給与を支給することができる団体とされ、派遣職員に支給することができる給与に時間外勤務手当等が加えられた（本件新条例 8 条 1 項）。また、本件改正条例により、B 社が特定法人として本件新条例別表第 2 に掲げられた。

本件改正条例の施行の後、市の派遣先団体又は特定法人（以下「派遣先団体等」という。）において市の補助金等を派遣職員等の給与等の人件費に充てることはなくなった。

(7) ア 本件改正条例の附則 5 項は、本件訴訟に係る市の各請求権を含め、市から派遣先団体等への補助金等その他の支出に係る派遣先団体等又は職員に対する市の不当利得返還請求権及び損害賠償請求権（遅延利息及び遅延損害金を含む。）を放棄する旨を定めている（以下、この定めを「本件附則」という。）。本件附則は、平成 21 年 6 月 1 日から施行された。

イ 市議会における本件改正条例案の審議の過程においては、本件各団体を含む各派遣先団体等は支給を受けた補助金等に対応する公益的活動を行っていること、仮に当該各派遣先団体等に不当利得返還請求をした場合に現実に得られる利益と当該各派遣先団体等が破綻してその公益的事業の利用者たる市民一般が被る不利益等との衡量を図る必要があること、当該各派遣先団体等や A には支払請求に応ずる資産がないという実態であること等が指摘され、権利の放棄の議決の有効性に関する裁判例及び学説が参考として紹介され、本会議での質疑、総務財務委員会での議案及び陳情の審査、本会議での賛成及び反対の討論等を経て、同条例案を可決する議決がされた。

(8) 上告人は、平成 21 年 3 月 5 日、口頭弁論の再開の申立てをし、原審は、同月 11 日、口頭弁論を再開する旨の決定をし、同年 8 月 26 日、上告人は、本件

附則の施行により本件訴訟に係る市の各請求権が消滅した旨を主張し、原審は、再度口頭弁論を終結した。

3 原審は、上記事実関係等の下において、本件補助金等の支出は派遣法6条2項を潜脱するもので同項に違反し違法、無効であるとした上で、その当時の市長であったAの過失の有無及び本件附則による権利の放棄の有効性につき、要旨、次のとおり判断して、Aに対する損害賠償請求及び本件各団体に対する不当利得返還請求を求める被上告人らの請求をそれぞれ一部認容すべきものとした。

(1) 本件補助金等の支出の当時、補助金等が派遣職員等の給与に充てられることが適法であるとする通説や裁判例が存在するといった状況にはなかったことなどからすれば、当時の市長であったAは、本件補助金等の支出に係る違法な交付決定等を自ら行い又はこれを市の職員に専決させたことにつき、少なくとも市長として尽くすべき注意義務を怠った過失が認められる。

(2) 普通地方公共団体の議会が条例の形式により権利の放棄を議決し、その長がこれを公布したとしても、地方自治法149条6号が普通地方公共団体の財産を管理し処分することをその長が担任する事務と定めていることからすれば、その長による別途の意思表示を待たずに直ちにその対象となった権利について放棄の効力が生じてその権利が消滅するということとはできないところ、本件において市長による別途の意思表示があったとは認められない。

さらに、当時の市長に対する損害賠償請求権と本件各団体に対する不当利得返還請求権を放棄する旨の本件附則に係る市議会の議決は、市の執行機関である市長が行った違法な財務会計行為を放置し、損害の回復を含めてその是正の機会を放棄するに等しく、また、本件の住民訴訟を無に帰せしめるものであって、地方自治法に

定める住民訴訟の制度を根底から否定するものといわざるを得ず、議決権の濫用に当たり、その効力を有しないというべきであって、本件附則もその効力を生じない。

4 しかしながら、原審の上記3の判断のうち、本件補助金等の支出が違法、無効であるとした点は是認することができるが、同(1)及び(2)の判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

(1) まず、本件補助金等の支出は、派遣職員の給与の支給について議会の関与の下に条例による適正な手続の確保等を図るためにその支給の方法等を法定した派遣法の定めに違反する手続的な違法があり、無効であると解されるどころ、その支出当時の市長であったAの過失につき、以下検討する。

派遣法は、6条2項において、派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務等であってその実施により当該地方公共団体の事務又は事業の効率的又は効果的な実施が図られると認められるものである場合等には、条例で定めるところにより、派遣職員に給与を支給することができる旨を規定しているが、地方公共団体が派遣先団体等に支出した補助金等が派遣職員等の給与に充てられることを禁止する旨の明文の規定は置いていない。また、記録によれば、派遣法の制定の際の国会審議において、地方公共団体が営利法人に支出した補助金が当該法人に派遣された職員の給与に充てられることの許否に関する質問に対し、自治政務次官が、明確に否定的な見解を述べることなく公益上の必要性等に係る当該地方公共団体の判断による旨の答弁をしており、派遣法の制定後、総務省の担当者も、市や他の地方公共団体の職員に対し、派遣先団体等における派遣職員等の給与に充てる補助金の支出の適否については派遣法の適用関係とは別途に判断さ

れる旨の説明をしていたこと、また、本件補助金等の支出当時、市のほかにも多くの政令指定都市において、派遣先団体等に支出された補助金等が派遣職員等の給与に充てられていたことがうかがわれる。さらに、法人等に派遣された職員の給与に充てる補助金の支出の適法性に関しては、派遣法の施行前に支出がされた事例に係る裁判例はこれを適法とするものと違法とするものに分かれており、派遣法の施行後に支出がされた事例につき、本件補助金等の支出の時点で、派遣法と上記の補助金の支出の関係について直接判断した裁判例はいまだ現れていなかった。

これらの事情に照らすと、本件補助金等の支出当時の市長であったAにおいて、派遣法6条2項の規定との関係で、本件各団体に対する本件補助金等の支出の適法性について疑義があるとして調査をしなかったことがその注意義務に違反するものとはとはいえず、その支出をすることが同項の規定又はその趣旨に反するものであるとの認識に容易に至ることができたとはいえない。そうすると、本件補助金等の支出当時の市長であったAにおいて、自らの権限に属する財務会計行為の適法性に係る注意義務に違反したとはいえず、また、補助職員が専決等により行う財務会計上の違法行為を阻止すべき指揮監督上の義務に違反したともいえないから、本件補助金等の支出につきAに市長として尽くすべき注意義務を怠った過失があったということはできない（最高裁平成20年（行ヒ）第432号同22年9月10日第二小法廷判決・民集64巻6号1515頁参照）。したがって、本件附則による権利の放棄の有効性について判断するまでもなく、市のAに対する損害賠償請求を求める被上告人らの請求は理由がない。

(2) 次に、市の本件各団体に対する不当利得返還請求権に係る本件附則による権利の放棄の有効性につき、以下検討する。

ア 地方自治法96条1項10号が普通地方公共団体の議会の議決事項として権利の放棄を規定している趣旨は、その議会による慎重な審議を経ることにより執行機関による専断を排除することにあるものと解される。普通地方公共団体による債権の放棄は、条例による場合を除いては、同法149条6号所定の財産の処分としてその長の担当事務に含まれるとともに、債権者の一方的な行為のみによって債務を消滅させるという点において債務の免除の法的性質を有するものと解されるから、その議会が債権の放棄の議決をただけでは放棄の効力は生ぜず、その効力が生ずるには、その長による執行行為としての放棄の意思表示を要するものといふべきである。他方、本件改正条例のように、条例による債権の放棄の場合には、条例という法規範それ自体によって債権の処分が決定され、その消滅という効果が生ずるものであるから、その長による公布を経た当該条例の施行により放棄の効力が生ずるものといふべきであり、その長による別途の意思表示を要しないものと解される。

イ 地方自治法96条1項10号は、普通地方公共団体の議会の議決事項として、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」を定め、この「特別の定め」の例としては、普通地方公共団体の長はその債権に係る債務者が無資力又はこれに近い状態等にあるときはその議会の議決を経ることなくその債権の放棄としての債務の免除をすることができる旨の同法240条3項、地方自治法施行令171条の7の規定等がある。他方、普通地方公共団体の議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、同法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。

したがって、地方自治法においては、普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その議会の議決及び長の執行行為（条例による場合は、その公布）という手続的要件を満たしている限り、そ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普通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というべきである。もっとも、同法において、普通地方公共団体の執行機関又は職員による公金の支出等の財務会計行為又は怠る事実に係る違法事由の有無及びその是正の要否等につき住民の関与する裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられているところ、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旨の議決がされた場合についてみると、このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、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、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通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同法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該放棄は無効となるものと解するのが相当である。そして、当該公金の支出等の財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は当該支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される。

ウ 本件についてこれをみるに、まず、本件補助金等の支出の性質及び内容に関しては、本件補助金等は派遣職員等の給与等に充てられるものとして支出されたものであり、その違法事由は、派遣職員等の給与等に充てられる公金の支出の適否に

関する派遣法の解釈に係るものであるところ、前記(1)において説示したところによれば、市長はもとより本件各団体においてもその支出の当時これが派遣法の規定又はその趣旨に違反するものであるとの認識に容易に至ることができる状況にはなかったというべきであって、市からその交付を受けて本件派遣職員等の給与等の人件費に充てた本件各団体の側に帰責性があるとは考え難い。次に、本件補助金等の支出の原因及び経緯に関しては、本件各団体が不法な利得を図るなどの目的によるものではなく、派遣職員等の給与等の支給方法について市の側が補助金等の支出という方法を選択したことによるものであって、本件各団体がその支給方法の選択に自ら関与したなどの事情もうかがわれない。また、本件補助金等の支出の影響に関しては、前記2(1)のとおり、本件各団体は本件旧条例等において派遣対象団体又は特定法人とされ、その業務の全部又は一部が公益の増進に寄与するとともに市の事務又は事業と密接な関連を有し、その施策の推進を図るため人的援助が必要であるものに該当するところ、本件補助金等は、派遣職員等の給与等の人件費という必要経費に充てられており、これらの派遣職員等によって補強、拡充された本件各団体の活動を通じて医療、福祉、文化、産業振興、防災対策、住宅供給、都市環境整備、高齢者失業対策等の各種サービスの提供という形で住民に相応の利益が還元されているものと解され、本件各団体が不法な利益を得たものということとはできない。

そして、以上を前提として、本件附則に係る議決の趣旨及び経緯についてみるに、前記2(6)の一連の経過に照らせば、市議会の議決を経て成立した本件附則を含む本件改正条例全体の趣旨は、派遣職員の給与については、市が派遣先団体に支出する補助金等をこれに充てる方法を採用せずに、派遣法6条2項を根拠に定める条

例の規定に基づき市が派遣職員に直接支給する方法を採ることを明らかにしたものであり、前者の方法を違法とした第1審判決の判断を尊重し、派遣法の趣旨に沿った透明性の高い給与の支給方法を採択したものとすることができる。また、仮に、既に本件派遣職員等の給与等の人件費に充てられた本件補助金等を直ちに返還することを余儀なくされるとすれば、本件各団体の財政運営に支障が生じ得るところであり、前記2(7)イのとおり、市議会での審議の過程において、これにより公益的事業の利用者たる住民一般が被る不利益等を勘案した議論がされていること等に鑑みると、本件附則に係る議決は、公益の増進に寄与する派遣先団体等として住民に対する医療、福祉、文化、産業振興、防災対策、住宅供給、都市環境整備、高齢者失業対策等の各種サービスの提供を行っている本件各団体についてそのような事態が生ずることを回避すべき要請も考慮してされたものであるとすることができる。そして、本件補助金等に係る不当利得返還請求権の放棄又は行使の影響についてみるに、まず、本件改正条例によって、本件各団体のうち前記2(6)の4団体を除く各団体については、派遣法所定の手続に従って市から派遣職員に直接給与が支給されるものとされており、これによれば、本件派遣職員等の給与の大半は、適法な手続を経た上で市の公金から支出されることがそもそも予定されていたものといえることからすると、上記請求権の放棄によって市の財政に及ぶ影響は限定的なものにとどまるということができる。また、既に本件派遣職員等の給与等の人件費に充てられた本件補助金等につき上記請求権の行使により直ちにその返還の徴求がされた場合、実際に本件各団体の財政運営に支障を来して上記の各種サービスの十分な提供が困難になるなどの市における不利益が生ずるおそれがあり、その返還義務につき上記の要請を考慮して議会の議決を経て免責がされることは、その給与等の大半

については返還と再度の支給の手續を行ったものと実質的に同視し得るものともいえる上、そのような市における不利益を回避することに資するものということもできる。そうすると、上記の本件訴訟の経緯のみから直ちに本件附則に係る議決が本件各団体の債務を何ら合理的な理由なく免れさせたものということとはできない。

なお、住民訴訟の係属の有無及び経緯に関しては、本件では、前記2(5)ないし(7)のとおり、本件訴訟の係属中に、上告人の第1審での一部敗訴を経て原審の判決の言渡期日の直前に本件改正条例案が可決されており、このような現に係属する本件訴訟の経緯を踏まえ、本件附則に係る議決については、主として住民訴訟制度における当該財務会計行為等の審査を回避して制度の機能を否定する目的でされたなど、住民訴訟制度の趣旨を没却する濫用的なものに当たらないか否かという観点からみることとする。この点に関し、原審は、本件議決がされた時期と原審における住民訴訟の審理の状況との関係等をも理由として、市の本件各団体に対する不当利得返還請求権を放棄する旨の本件附則に係る市議会の議決は地方自治法の定める住民訴訟制度を根本から否定するものである旨をいう。しかしながら、本件附則に係る議決の適法性に関しては、住民訴訟の経緯や当該議決の趣旨及び経緯等を含む諸般の事情を総合考慮する上記の判断枠組みの下で、裁判所がその審査及び判断を行うのであるから、上記請求権の放棄を内容とする上記議決をもって、住民訴訟制度を根底から否定するものであるということとはできず、住民訴訟制度の趣旨を没却する濫用的なものに当たるということはできない。

そして、本件補助金等の支出に係る事後の状況に関しては、前記2(6)のとおり、本件訴訟等を契機に条例の改正が行われ、以後、市の派遣先団体等において市の補助金等を派遣職員等の給与等の人件費に充てることがなくなるという是正措置

が既に採られている。

以上の諸般の事情を総合考慮すれば、市が本件各団体に対する上記不当利得返還請求権を放棄することが普通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るとは認め難いというべきであり、その放棄を内容とする本件附則に係る市議会の議決がその裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるとはいえず、その議決は適法であると解するのが相当である。

そして、上記不当利得返還請求権の放棄を内容とする本件附則を含む本件改正条例については、市議会による上記議決及び市長による公布を経て施行されているのであるから、本件附則に係る権利の放棄は有効であって、本件附則の施行により当該請求権は消滅したものである。

(3) 以上によれば、Aに過失がある等として市の同人に対する損害賠償請求権の存在を肯定し、本件附則が無効である等として市の本件各団体に対する不当利得返還請求権の存在を肯定して被上告人らの請求をそれぞれ一部認容すべきものとした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があり、論旨はこの趣旨をいうものとして理由がある。

5 以上の次第で、原判決中、上告人敗訴部分は破棄を免れない。そして、以上に説示したところによれば、同部分に関する被上告人らの請求はいずれも理由がないから、同部分につき第1審判決を取り消し、同請求を棄却すべきである。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官千葉勝美の補足意見がある。

裁判官千葉勝美の補足意見は、次のとおりである。

私は、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づく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普通地方公共団体の議会が放棄する旨の議決がされた場合の裁量権の逸脱・濫用の有無の判断枠組み等について、次の点を補足しておきたい。

1 住民訴訟制度は、普通地方公共団体の財務会計行為の適正さを確保するために住民の関与を認めた制度であるが、地方公共団体の長などの執行機関に対しては、その故意又は過失により行われた違法な財務会計行為と相当因果関係のある地方公共団体の損害につき、個人責任を負わせることとし、そのことにより財務会計行為の適正さを確保しようとするものである。国家賠償法においては、個人責任を負わせる範囲について、同法第 1 条 2 項が公権力の行使に当たる公務員が故意又は重大な過失のあった場合に限定しているのと比べ、住民訴訟においては、個人責任を負う範囲を狭めてはおらず、その点が制度の特質となっている。

ところで、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実務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（最近の下級裁判所の裁判例においては、損害賠償請求についての認容額が数千万円に至るものも多く散見され、更には数億円ないし数十億円に及ぶものも見られる。）、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。（例えば、損害全額について個人責任を負わせる場合を、故意により個人的な利得を得るために違法な財務会計行為を行った場合や、当該地方公共団体に重大な損害を与えることをおよそ顧慮しないという無視（英米法でいう一種の reckless disregard のようなもの）に基づく行為を行った場合等に限ることとし、それ以外の過失の場合には、裁判所が違法宣言をし、当該地方公共団体において一定の懲戒処分等を行うことを義務付けることで対処する等の方法・仕組みも考えられるところである。）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。

2 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。そして、このような議決がされるに当たっては、その当否はもちろん、適否の実体的判断についても、法廷意見の述べるとおり、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。そして、このような議会の議決の裁量権の範囲、適否については、対象となる権利・請求権が住民訴訟の対象となっている、あるいは、対象となる可能性があるという場合と、そうでない場合とで異なることはないというべきである。

しかし、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（例えば、長の損害賠償責任を認める裁判所の判断自体が法的に誤りであることを議会として宣言することを議決の理由としたり、そもそも一部の住民が選挙で選ばれた長の個人責任を追及すること自体が不当であるとして議決をしたような場合が考えられる。）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。

法廷意見は、このような例外的な場合（なお、本件はこのような場合には当たらない。）は別にして、一般に権利放棄の議決がされる場合、議会の裁量権行使に際して考慮すべき事情あるいは考慮することができる事情を示し、議会の裁量権の逸脱・濫用の有無に関しての司法判断の枠組みの全体像を示したものであり、議会としては、基本的にはその裁量事項であっても、単なる政治的・党派的判断ないし温情的判断のみで処理することなく、その逸脱・濫用とならないように、本件の法廷

意見が指摘した司法判断の枠組みにおいて考慮されるべき諸事情を十分に踏まえ、
事案に即した慎重な対応が求められることを肝に銘じておくべきである。

(裁判長裁判官 千葉勝美 裁判官 古田佑紀 裁判官 竹内行夫 裁判官
須藤正彦)

参 照 条 文

1.	地方自治法	P.	1
2.	民法	P.	7
3.	会社法	P.	7
4.	会社法施行規則	P.	9
5.	会計法	P.	10
6.	物品管理法	P.	11
7.	予算執行職員等の責任に関する法律	P.	11
8.	国家賠償法	P.	13
9.	国家行政組織法	P.	13
10.	民事訴訟法	P.	14

1. 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号 抄）

第九十六条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。
- 四 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
- 五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
- 六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
- 七 不動産を信託すること。
- 八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
- 九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
- 十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利

を放棄すること。

十一 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。

十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第三条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。）又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁に関すること。

十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。

十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

第四百四十七条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。

第四百四十八条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。

第四百五十四条 普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。

第九十六条 監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意を得て、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者（以下この款において「識見を有する者」という。）及び議員のうちから、これを選任する。この場合において、議員のうちから選任する監査委員の数は、都道府県及び前条第二項の政令で定める市にあつては二人又は一人、その他の市及び町村にあつては一人とするものとする。

2～5 （略）

（住民監査請求）

第二百四十二条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会

若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

- 2 前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。
- 3 第一項の規定による請求があつた場合において、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによつて人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるときは、監査委員は、当該普通地方公共団体の長その他の執行機関又は職員に対し、理由を付して次項の手續が終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができる。この場合においては、監査委員は、当該勧告の内容を第一項の規定による請求人（以下本条において「請求人」という。）に通知し、かつ、これを公表しなければならない。
- 4 第一項の規定による請求があつた場合においては、監査委員は、監査を行い、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。
- 5 前項の規定による監査委員の監査及び勧告は、第一項の規定による請求があつた日から六十日以内にこれを行なわなければならない。
- 6 監査委員は、第四項の規定による監査を行うに当たつては、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えなければならない。
- 7 監査委員は、前項の規定による陳述の聴取を行う場合又は関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員の陳述の聴取を行う場合において、必要があると認めるときは、関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員又は請求人を立ち合わせることができる。
- 8 第三項の規定による勧告並びに第四項の規定による監査及び勧告についての決定は、監査委員の合議によるものとする。
- 9 第四項の規定による監査委員の勧告があつたときは、当該勧告を受けた議会、長その他の執行機関又は職員は、当該勧告に示された期間内に必要な措置を講ずるとともに、その旨を監査委員に通知しなければならない。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

(住民訴訟)

第二百四十二条の二 普通地方公共団体の住民は、前条第一項の規定による請求をした場合において、同条第四項の規定による監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは同条第九項の規定による普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服があるとき、又は監査委員が同条第四項の規定による監査若しくは勧告を同条第五項の期間内に行わないとき、若しくは議会、長その他の執行機関若しくは職員が同条第九項の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、同条第一項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもつて次に掲げる請求をすることができる。

- 一 当該執行機関又は職員に対する当該行為の全部又は一部の差止めの請求
 - 二 行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求
 - 三 当該執行機関又は職員に対する当該怠る事実の違法確認の請求
 - 四 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損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求。
ただし、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方が第二百四十三条の二第三項の規定による賠償の命令の対象となる者である場合にあつては、当該賠償の命令をすることを求める請求
- 2 前項の規定による訴訟は、次の各号に掲げる期間内に提起しなければならない。
- 一 監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合は、当該監査の結果又は当該勧告の内容の通知があつた日から三十日以内
 - 二 監査委員の勧告を受けた議会、長その他の執行機関又は職員の措置に不服がある場合は、当該措置に係る監査委員の通知があつた日から三十日以内
 - 三 監査委員が請求をした日から六十日を経過しても監査又は勧告を行なわない場合は、当該六十日を経過した日から三十日以内
 - 四 監査委員の勧告を受けた議会、長その他の執行機関又は職員が措置を講じない場合は、当該勧告に示された期間を経過した日から三十日以内
- 3 前項の期間は、不変期間とする。
- 4 第一項の規定による訴訟が係属しているときは、当該普通地方公共団体の他の住民は、別訴をもつて同一の請求をすることができない。
- 5 第一項の規定による訴訟は、当該普通地方公共団体の事務所の所在地を管轄する地方裁判所の管轄に専属する。
- 6 第一項第一号の規定による請求に基づく差止めは、当該行為を差し止めることによつて人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがあるときは、することができない。
- 7 第一項第四号の規定による訴訟が提起された場合には、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実の相手方に対して、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員は、遅滞なく、その訴訟の告知をしなければならない。
- 8 前項の訴訟告知は、当該訴訟に係る損害賠償又は不当利得返還の請求権の時効の中断に関しては、民法第四百七条第一号の請求とみなす。
- 9 第七項の訴訟告知は、第一項第四号の規定による訴訟が終了した日から六月以内に裁判上の請求、破産手続参加、仮差押若しくは仮処分又は第二百三十一条に規定する納入の通知をしなければ時効中断の効力を生じない。

- 10 第一項に規定する違法な行為又は怠る事実については、民事保全法（平成元年法律第九十一号）に規定する仮処分をすることができない。
- 11 第二項から前項までに定めるもののほか、第一項の規定による訴訟については、行政事件訴訟法第四十三条の規定の適用があるものとする。
- 12 第一項の規定による訴訟を提起した者が勝訴（一部勝訴を含む。）した場合において、弁護士又は弁護士法人に報酬を支払うべきときは、当該普通地方公共団体に対し、その報酬額の範囲内で相当と認められる額の支払を請求することができる。

（訴訟の提起）

- 第二百四十二条の三 前条第一項第四号本文の規定による訴訟について、損害賠償又は不当利得返還の請求を命ずる判決が確定した場合においては、普通地方公共団体の長は、当該判決が確定した日から六十日以内の日を期限として、当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の返還金の支払を請求しなければならない。
- 2 前項に規定する場合において、当該判決が確定した日から六十日以内に当該請求に係る損害賠償金又は不当利得による返還金が支払われないときは、当該普通地方公共団体は、当該損害賠償又は不当利得返還の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない。
 - 3 前項の訴訟の提起については、第九十六条第一項第十二号の規定にかかわらず、当該普通地方公共団体の議会の議決を要しない。
 - 4 前条第一項第四号本文の規定による訴訟の裁判が同条第七項の訴訟告知を受けた者に対してもその効力を有するときは、当該訴訟の裁判は、当該普通地方公共団体と当該訴訟告知を受けた者との間においてもその効力を有する。
 - 5 前条第一項第四号本文の規定による訴訟について、普通地方公共団体の執行機関又は職員に損害賠償又は不当利得返還の請求を命ずる判決が確定した場合において、当該普通地方公共団体がその長に対し当該損害賠償又は不当利得返還の請求を目的とする訴訟を提起するときは、当該訴訟については、代表監査委員が当該普通地方公共団体を代表する。

（職員の賠償責任）

第二百四十三条の二 会計管理者若しくは会計管理者の事務を補助する職員、資金前渡を受けた職員、占有動産を保管している職員又は物品を使用している職員が故意又は重大な過失（現金については、故意又は過失）により、その保管に係る現金、有価証券、物品（基金に属する動産を含む。）若しくは占有動産又はその使用に係る物品を亡失し、又は損傷したときは、これによつて生じた損害を賠償しなければならない。次に掲げる行為をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したものが故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠つたことにより普通地方公共団体に損害を与えたときも、また同様とする。

- 一 支出負担行為
- 二 第二百三十二条の四第一項の命令又は同条第二項の確認
- 三 支出又は支払

四 第二百三十四条の二第一項の監督又は検査

- 2 前項の場合において、その損害が二人以上の職員の行為によつて生じたものであるときは、当該職員は、それぞれの職分に応じ、かつ、当該行為が当該損害の発生の原因となつた程度に応じて賠償の責めに任ずるものとする。
- 3 普通地方公共団体の長は、第一項の職員が同項に規定する行為によつて当該普通地方公共団体に損害を与えたと認めるときは、監査委員に対し、その事実があるかどうかを監査し、賠償責任の有無及び賠償額を決定することを求め、その決定に基づき、期限を定めて賠償を命じなければならない。
- 4 第二百四十二条の二第一項第四号ただし書の規定による訴訟について、賠償の命令を命ずる判決が確定した場合には、普通地方公共団体の長は、当該判決が確定した日から六十日以内の日を期限として、賠償を命じなければならない。この場合においては、前項の規定による監査委員の監査及び決定を求めることを要しない。
- 5 前項の規定により賠償を命じた場合において、当該判決が確定した日から六十日以内に当該賠償の命令に係る損害賠償金が支払われないときは、当該普通地方公共団体は、当該損害賠償の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない。
- 6 前項の訴訟の提起については、第九十六条第一項第十二号の規定にかかわらず、当該普通地方公共団体の議会の議決を要しない。
- 7 第二百四十二条の二第一項第四号ただし書の規定による訴訟の判決に従いなされた賠償の命令について取消訴訟が提起されているときは、裁判所は、当該取消訴訟の判決が確定するまで、当該賠償の命令に係る損害賠償の請求を目的とする訴訟の訴訟手続を中止しなければならない。
- 8 第三項の規定により監査委員が賠償責任があると決定した場合において、普通地方公共団体の長は、当該職員からなされた当該損害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ことの証明を相当と認めるときは、議会の同意を得て、賠償責任の全部又は一部を免除することができる。この場合においては、あらかじめ監査委員の意見を聴き、その意見を付けて議会に付議しなければならない。
- 9 第三項の規定による決定又は前項後段の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。
- 10 第三項の規定による処分不服がある者は、都道府県知事がした処分については総務大臣、市町村長がした処分については都道府県知事に審査請求をすることができる。この場合においては、異議申立てをすることもできる。
- 11 前項の規定にかかわらず、第二百四十二条の二第一項第四号ただし書の規定による訴訟の判決に従い第三項の規定による処分がなされた場合においては、当該処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができない。
- 12 普通地方公共団体の長は、第十項の規定による異議申立てがあつたときは、議会に諮問してこれを決定しなければならない。
- 13 議会は、前項の規定による諮問があつた日から二十日以内に意見を述べなければならない。
- 14 第一項の規定によつて損害を賠償しなければならない場合においては、同項の職員の賠償責任については、賠償責任に関する民法の規定は、これを適用しない。

=====

2. 民法（明治二十九年法律第八十九号 抄）

（不法行為による損害賠償）

第七百九条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

=====

3. 会社法（平成十七年法律第八十六号 抄）

（取締役会の権限等）

第三百六十二条 （略）

2～3 （略）

4 取締役会は、次に掲げる事項その他の重要な業務執行の決定を取締役に委任することができない。

一 重要な財産の処分及び譲受け

二 多額の借財

三 支配人その他の重要な使用人の選任及び解任

四 支店その他の重要な組織の設置、変更及び廃止

五 第六百七十六条第一号に掲げる事項その他の社債を引き受ける者の募集に関する重要な事項として法務省令で定める事項

六 取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備

七 第四百二十六条第一項の規定による定款の定めに基づく第四百二十三条第一項の責任の免除

5 大会社である取締役会設置会社においては、取締役会は、前項第六号に掲げる事項を決定しなければならない。

（計算書類等の作成及び保存）

第四百三十五条 （略）

2 株式会社は、法務省令で定めるところにより、各事業年度に係る計算書類（貸借対照表、損益計算書その他株式会社の財産及び損益の状況を示すために必要かつ適当なものとして法務省令で定めるものをいう。以下この章において同じ。）及び事業報告並びにこれらの附属明細書を作成しなければならない。

3～4 （略）

(計算書類等の監査等)

第四百三十六条 監査役設置会社（監査役の監査の範囲を会計に関するものに限定する旨の定款の定めがある株式会社を含み、会計監査人設置会社を除く。）においては、前条第二項の計算書類及び事業報告並びにこれらの附属明細書は、法務省令で定めるところにより、監査役の監査を受けなければならない。

2～3 (略)

(計算書類等の定時株主総会への提出等)

第四百三十八条 次の各号に掲げる株式会社においては、取締役は、当該各号に定める計算書類及び事業報告を定時株主総会に提出し、又は提供しなければならない。

- 一 第四百三十六条第一項に規定する監査役設置会社（取締役会設置会社を除く。） 第四百三十六条第一項の監査を受けた計算書類及び事業報告
- 二 会計監査人設置会社（取締役会設置会社を除く。） 第四百三十六条第二項の監査を受けた計算書類及び事業報告
- 三 取締役会設置会社 第四百三十六条第三項の承認を受けた計算書類及び事業報告
- 四 前三号に掲げるもの以外の株式会社 第四百三十五条第二項の計算書類及び事業報告

2 (略)

3 取締役は、第一項の規定により提出され、又は提供された事業報告の内容を定時株主総会に報告しなければならない。

(和解)

第八百五十条 民事訴訟法第二百六十七条の規定は、株式会社が責任追及等の訴えに係る訴訟における和解の当事者でない場合には、当該訴訟における訴訟の目的については、適用しない。ただし、当該株式会社の承認がある場合は、この限りでない。

2 前項に規定する場合において、裁判所は、株式会社に対し、和解の内容を通知し、かつ、当該和解に異議があるときは二週間以内に異議を述べるべき旨を催告しなければならない。

3 株式会社が前項の期間内に書面により異議を述べなかったときは、同項の規定による通知の内容で株主が和解をすることを承認したものとみなす。

4 第五十五条、第二百十条第五項、第四百二十四条(第四百八十六条第四項において準用する場合を含む。)、第四百六十二条第三項(同項ただし書に規定する分配可能額を超えない部分について負う義務に係る部分に限る。)、第四百六十四条第二項及び第四百六十五条第二項の規定は、責任追及等の訴えに係る訴訟における和解をする場合には、適用しない。

=====
4. 会社法施行規則（平成十八年法務省令第十二号 抄）

（業務の適正を確保するための体制）

第百条 法第三百六十二条第四項第六号に規定する法務省令で定める体制は、次に掲げる体制とする。

- 一 取締役の職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制
 - 二 損失の危険の管理に関する規程その他の体制
 - 三 取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
 - 四 使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
 - 五 当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制
- 2 監査役設置会社以外の株式会社である場合には、前項に規定する体制には、取締役が株主に報告すべき事項の報告をするための体制を含むものとする。
- 3 監査役設置会社（監査役の監査の範囲を会計に関するものに限定する旨の定款の定めがある株式会社を含む。）である場合には、第一項に規定する体制には、次に掲げる体制を含むものとする。
- 一 監査役がその職務を補助すべき使用人を置くことを求めた場合における当該使用人に関する事項
 - 二 前号の使用人の取締役からの独立性に関する事項
 - 三 取締役及び使用人が監査役に報告をするための体制その他の監査役への報告に関する体制
 - 四 その他監査役の監査が実効的に行われることを確保するための体制

第百十八条 事業報告は、次に掲げる事項をその内容としなければならない。

- 一 当該株式会社の状況に関する重要な事項（計算書類及びその附属明細書並びに連結計算書類の内容となる事項を除く。）
 - 二 法第三百四十八条第三項第四号、第三百六十二条第四項第六号並びに第四百十六条第一項第一号ロ及びホに規定する体制の整備についての決定又は決議があるときは、その決定又は決議の内容の概要
- 2 （略）

（監査役の監査報告の内容）

第百二十九条 監査役は、事業報告及びその附属明細書を受領したときは、次に掲げる事項（監査役会設置会社の監査役の監査報告にあつては、第一号から第六号までに掲げる事項）を内容とする監査報告を作成しなければならない。

- 一 監査役の監査（計算関係書類に係るものを除く。以下この款において同じ。）の方法及びその内容

- 二 事業報告及びその附属明細書が法令又は定款に従い当該株式会社の状況を正しく示しているかどうかについての意見
- 三 当該株式会社の取締役（当該事業年度中に当該株式会社が委員会設置会社であった場合にあっては、執行役を含む。）の職務の遂行に関し、不正の行為又は法令若しくは定款に違反する重大な事実があったときは、その事実
- 四 監査のため必要な調査ができなかったときは、その旨及びその理由
- 五 第一百八条第二号に掲げる事項（監査の範囲に属さないものを除く。）がある場合において、当該事項の内容が相当でないとき認めるときは、その旨及びその理由
- 六 第一百八条第三号に規定する事項が事業報告の内容となっているときは、当該事項についての意見
- 七 監査報告を作成した日

2 (略)

=====

5. 会計法（昭和二十二年法律第三十五号 抄）

第四十一条 出納官吏が、その保管に係る現金を亡失した場合において、善良な管理者の注意を怠つたときは、弁償の責を免れることができない。

② (略)

第四十四条 分任出納官吏、出納官吏代理及び出納員は、その行為については、自らその責に任ずる。

第四十五条 出納官吏に関する規定は、出納員について、これを準用する。

第四十八条 国は、政令の定めるところにより、その歳入、歳出、歳入歳出外現金、支出負担行為、支出負担行為の確認又は認証、契約（支出負担行為に該当するものを除く。以下同じ。）、繰越しの手續及び繰越明許費に係る翌年度にわたる債務の負担の手續に関する事務を、都道府県の知事又は知事の指定する職員が行うこととすることができる。

② 前項の規定により都道府県が行う歳入、歳出、歳入歳出外現金、支出負担行為、支出負担行為の確認又は認証、契約、繰越しの手續及び繰越明許費に係る翌年度にわたる債務の負担の手續に関する事務については、この法律及びその他の会計に関する法令中、当該事務の取扱に関する規定を準用する。

③ (略)

=====

6. 物品管理法（昭和三十一年法律第百十三号 抄）

（物品管理職員等の責任）

第三十一条 次に掲げる職員（以下「物品管理職員」という。）は、故意又は重大な過失により、この法律の規定に違反して物品の取得、所属分類の決定、分類換、管理換、出納命令、出納、保管、供用、不用の決定若しくは処分（以下「物品の管理行為」という。）をしたこと又はこの法律の規定に従った物品の管理行為をしなかつたことにより、物品を亡失し、又は損傷し、その他国に損害を与えたときは、弁償の責に任じなければならない。

一 物品管理官

二 物品出納官

三 物品供用官

四 第十条の二第一項の規定により前三号に掲げる者の事務を代理する職員

五 第十条の二第二項の規定により第一号に掲げる者（その者の事務を代理する前号の職員を含む。）の事務の一部を処理する職員

六 第十一条の規定により前各号に掲げる者の事務を行う都道府県の知事又は知事の指定する職員

七 前各号に掲げる者の補助者

2 物品を使用する職員は、故意又は重大な過失によりその使用に係る物品を亡失し、又は損傷したときは、その損害を弁償する責めに任じなければならない。

3 （略）

=====

7. 予算執行職員等の責任に関する法律（昭和二十五年法律第百七十二号 抄）

（定義）

第二条 この法律において「予算執行職員」とは、次に掲げる職員をいう。

一 会計法（昭和二十二年法律第三十五号）第十三条第三項に規定する支出負担行為担当官

二 会計法第十三条の三第四項に規定する支出負担行為認証官

三 会計法第二十四条第四項に規定する支出官

四 会計法第十七条の規定により資金の交付を受ける職員

五 会計法第二十条の規定に基づき繰替使用をさせることを命ずる職員

六 会計法第二十九条の二第三項に規定する契約担当官

七 前各号に掲げる者の分任官

八 前各号に掲げる者の代理官

- 九 会計法第四十六条の三第二項の規定により第一号から第三号まで又は前三号に掲げる者の事務の一部を処理する職員
- 十 会計法第二十九条の十一第四項の規定に基づき契約に係る監督又は検査を行なうことを命ぜられた職員
- 十一 会計法第四十八条の規定により前各号に掲げる者の事務を行う都道府県の知事又は知事の指定する職員
- 十二 前各号に掲げる者から、政令で定めるところにより、補助者としてその事務の一部を処理することを命ぜられた職員
- 2 この法律において「法令」とは、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）、会計法その他の経理に関する事務を処理するための法律及び命令をいう。
- 3 この法律において「支出等の行為」とは、国の債務負担の原因となる契約その他の行為、支出負担行為の確認又は認証（会計法第十三条の二の規定による支出負担行為の確認及び同法第十三条の四の規定による支出負担行為の認証をいう。）、支出、支払、会計法第二十条の規定に基く繰替使用をさせることの命令及び同法第二十九条の契約並びに小切手、小切手帳及び印鑑の保管、帳簿の記帳、報告等国の予算の執行に関連して行われるべき行為（会計法第四十一条第一項の規定による弁償責任の対象となる行為を除く。）をいう。

（予算執行職員の義務及び責任）

- 第三条 予算執行職員は、法令に準拠し、且つ、予算で定めるところに従い、それぞれの職分に応じ、支出等の行為をしなければならない。
- 2 予算執行職員は、故意又は重大な過失に因り前項の規定に違反して支出等の行為をしたことにより国に損害を与えたときは、弁償の責に任じなければならない。
- 3 前項の場合において、その損害が二人以上の予算執行職員が前項の支出等の行為をしたことにより生じたものであるときは、当該予算執行職員は、それぞれの職分に応じ、且つ、当該行為が当該損害の発生に寄与した程度に応じて弁償の責に任ずるものとする。

（弁償責任の検定、弁償命令及び通知義務）

- 第四条 会計検査院は、予算執行職員が故意又は重大な過失に因り前条第一項の規定に違反して支出等の行為をしたことにより国に損害を与えたと認めるときは、その事実があるかどうかを審理し、弁償責任の有無及び弁償額を検定する。但し、その事実の発生した日から三年を経過したときは、この限りでない。
- 2 会計検査院が弁償責任があると検定したときは、予算執行職員の任命権者（国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）第五十五条第一項に規定する任命権者をいい、当該予算執行職員が都道府県の職員である場合にあつては、都道府県知事とする。以下同じ。）は、その検定に従つて、弁償を命じなければならない。
- 3 各省各庁の長（財政法第二十条第二項に規定する各省各庁の長をいう。以下同じ。）は、予算執行職員が故意又は重大な過失に因り前条第一項の規定に違反して支出等の行為をしたことにより国に損害を与えたと認めるときは、会計検査院の検定前においても、その予算執行職員に対して弁償を命ずることができる。

- 4 各省各庁の長は、予算執行職員が前条第一項の規定に違反して支出等の行為をした事実があると認めるときは、遅滞なく、財務大臣及び会計検査院に通知しなければならない。
- 5 第三項の場合において、各省各庁の長は、会計検査院が予算執行職員に対し弁償の責がないと検定したときは、その既納に係る弁償金を直ちに還付しなければならない。
- 6 前項の規定により還付する弁償金には、当該弁償金納付のときから還付のときまでの期間に応じ、当該金額に対し財務大臣が納付のときから還付のときまでの期間における銀行の一般貸付利率を勘案して決定する率を乗じて計算した額に相当する金額を加算しなければならない。

(弁償責任の減免)

第七条 第四条第一項本文（第五条第五項において準用する場合を含む。）の規定による弁償責任は、国会の議決に基かなければ減免されない。

=====

8. 国家賠償法（昭和二十二年法律第二百二十五号 抄）

第一条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

② 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

=====

9. 国家行政組織法（昭和二十三年法律第二十号 抄）

(行政機関の長)

第五条 各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法（昭和二十二年法律第五号）にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する。

2 (略)

(行政機関の長の権限)

第十条 各省大臣、各委員会の委員長及び各庁の長官は、その機関の事務を統括し、職員
の服務について、これを統督する。

=====

10. 民事訴訟法（平成八年六月二十六日法律第九号 抄）

（訴えの取下げの効果）

第二百六十二条 訴訟は、訴えの取下げがあった部分については、初めから係属していなかったものとみなす。

2 本案について終局判決があった後に訴えを取り下げた者は、同一の訴えを提起することができない。

（和解調書等の効力）

第二百六十七条 和解又は請求の放棄若しくは認諾を調書に記載したときは、その記載は、確定判決と同一の効力を有する。