2018 年 10 月 5 日（金）18：30～開催
都市経営研究科都市行政コース　ワークショップ
議事録担当：M18AB501　浅野　京子
担当教員：久末弥生教授

住民訴訟―首長個人の過失巨大賠償義務に対する制度導入時からの視点―

講師：内村　朋弘氏
公益財団法人大阪観光局総務部長
（平成 29 年 3 月久末ゼミ卒）

1　住民訴訟制度とは
2　住民訴訟制度の始まり
3　住民訴訟制度の問題点
4　最高裁判決
5　住民訴訟制度はどうあるべきか
6　公務員賠償責任制度
7　住民訴訟制度の変更

はじめに

学生のころは経済学部。大阪市の採用試験は、経済原論、経済政策、財政学と経済系の分野だけで受験できたが、論述試験で数理経済の問題が出題されるので、数学ばかりやっていた。そのため、法律は全く履修していなかった。

就職後、経済関係の部署には配属されず、区役所の税務課に配属になった。税務であるから、税法が必要になってくる。ところが、学生のときは、法律を全く履修しておらず、法律など見たこともなかった。それで、たいへん困ってしまった。そのため、市大 2 部の法学部の授業を聴講。学生も昼間の学生よりも熱心だった。おかげで、1 年後には、税法に向き合うことができた。

その後、本庁の税務担当で税の異議申立や税務訴訟を担当。監査部局で監査請求を担当するなど、法律関係の仕事が多かった。そのため、ほとんど我流で必要な法律知識を身につけた。

しかし、法学部卒の人達のような幅広い法律の基礎がないことから、正式に学校に通って法律を学び、我流の知識を矯正しなければいけないと、常々、考えていた。

大学院では、迷うことなく、M1 の時から久末先生のゼミに入らせていただいた。先生は、行政法だけでなく民事訴訟法も修められているため、幅広い法律分野について、基礎から教えていただくことができた。集大成として書いた論文が、たまたま若野賞をいただいたが、論文の作成にあたっては、久末先生からいろんなヒントや助言をいただいた。そのようなことがなければ、書けなかったと思うので、先生には大変感謝している。

1　住民訴訟制度とは

住民訴訟の損害賠償額が年々大きくなってきており、首長個人で支払える額をはるかに超えるようになってきた。例えば、京都市長が 25 億円の損害賠償額を残して亡くなられ、その家族が債務を受け継いだということを知ったときは、この制度はおかしいと思った。

京都市長のように、損害賠償に応じた首長が他にもたくさんおられるであろう。また、今後、何人もの京都市長のような首長が出てくる可能性がある。それらの首長の下には、損害賠償の可能性をおそれる何万何十万という自治体職員が存在 する。

ところが、職員の間でも、住民訴訟だけでなく、その前置である住民監査請求について知らない職員が多く、在職中、一度も経験することなく、退職する職員が大多数である。

住民訴訟の怖さをもっと知ってほしいと思うのだか、なかなか実感してもらえない。一方、訴訟が提起されれば、どうすることもできないという無力感があった。

ところが、久末先生の授業で、市町村の議会が債権放棄を、しかも、多くの市町村で行われていること、最高裁判決が出され、最高裁としても、現状を憂慮する判決の補足意見を付したこと、最高裁判決を受けて、国が自治法の改正に向けて動きだしたことなどを学んだ。

債権放棄という解決策（奇策）があったことに非常に驚いた。一方、議会の賛同を得ることは至難の業であり、債権放棄に至った神戸市は、議会対策が大変であっただろうと同情した。

小池知事の中央卸売市場の豊洲の土地に関する記者会見資料である。

この記事に住民訴訟の問題点が端的に表れていると思う。

まず、①石原慎太郎前知事個人に損害賠償を求めるものであること、次に、②578 億円という巨額の損害賠償請求額という点である。

東京都が住民訴訟で敗れれば､東京都は石原前知事に 578 億円を請求しなければならない。

石原前知事は、578 億円を個人で払わなければならない。こんな巨額の損害賠償額を、個人が払うことができるわけがない。

住民訴訟の損害賠償請求額は、私が住民監査請求を担当していたころは、1 ケタの億円台であったが、年々、増加した結果、ここまで増加したかという思いである。

住民訴訟の問題は、首長個人が個人賠償しなければならないこと、その損害賠償額が年々過大になってきていることである。

なぜ個人賠償になったのか、なぜ、損害賠償額が過大となったのかを中心に説明していきたい。

地方自治法（以下「自治法」という。）に規定する住民訴訟制度とは、監査委員が審理・判断をする住民監査請求（自治法第 242 条第 1 項）と、住民監査請求の監査結果に対する住民訴訟（自治法第 242 条の 2）とに大別される。

住民監査請求は、地方公共団体の執行機関や職員による財務会計上の行為又は財産の管理を怠る事実が違法・不当な場合、住民は監査委員に対して監査を求め、当該財務会計上の行為を防止・是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該財務会計上の行為等によって地

方公共団体に生じた損害の補填のための必要な措置をとることを請求する制度である。

住民訴訟提起のためには、監査委員に対して、住民監査請求をまずしなければならない（自治法第 242 条の 2 第 1 項）。監査委員は、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優れた識見を有する者（以下「識見委員」という。）又は議員のうちから選任しなければならない（自治法第 196 条第 1 項）。これを住民監査請求の前置といい、地方税についても、市長に対する審査請求若しくは異議申立を経なければ、訴訟は提起することができない。

固定資産税については、固定資産評価審査員会に対して価格の適否を争い、その価格について、固定資産評価審査委員会の修正があれば、税金が下がるという仕組みになっている。

住民訴訟は、当該監査請求を行った住民が、監査委員（監査委員会ではない）の監査結果・勧告、地方公共団体の議会・執行機関・職員の措置に不服がある場合等には、違法な財務会計上の行為又は怠る事実について、裁判所に対して訴訟を提起する制度である。

住民監査請求を詳しく見ていきたい。

地方公共団体の長等が、違法または不当な①公金の支出、②財産の取得、管理若しくは処分、③契約の締結若しくは履行、④債務その他の義務の負担を行ったときは、監査委員に対して、住民監査請求を行うことができる。この①～④は「財務会計上の行為」と呼ばれている。

また、⑤公金の賦課若しくは徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実を行っていれば、同じく、監査委員に対して、住民監査請求ができる。この⑤と⑥は「怠る事実」と呼ばれている。詳細については、「住民訴訟」のところで説明する。「公金の賦課」というのは耳慣れない言葉かもしれないが、地方自治体は住民等に対して、税金、使用料、手数料を課するが、その負担や徴収を怠っている行為のことである。

監査請求書には、違法または不当な財務会計上の行為であることを証する「事実証明書」を添付することが義務付けられている。事実証明書は、当愛行為が違法・不当であることを証明する事実であればよく、それを証明する資料である必要はなく、監査を求める根拠として一定の事実であることを示す書面であればよい。実務的には、公文書の公開請求を行い、それを「事実証明書」として添付される場合があるし、新聞記事が提出される場合がある。

監査請求には、請求しようとする行為があった日・終わった日から 1 年という期間が設けられている。いつまでも過去の行為について住民監査請求ができることとしてしまうと、法的安定性を損なうことになるためである。監査請求書が提出されると「受付」が行われるが、これは単に受付ただけで、「事実行為」といわれるものである。期間制限をクリアしているか等を確認し、適法な監査請求書であれば「受理」する。不適法なものである場合は、「却下」として門前払いされる。受理した監査請求について、違法または不当な財務会計上の行為であるか、怠る事実であるかどうかを監査する。監査期間は 60 日と短い。

監査の結果、監査請求人の主張に理由がなければ、監査結果報告で「棄却」とされる。

一方、理由があると認められるときは、「〇〇円を返還するよう」勧告する。市長個人に

対して、1 億円以上を返還するような勧告もあったことを記憶している。

監査結果に不満な住民監査請求人は、提訴することができるが、その期間は、監査結果報告を受けてから 30 日以内と、非常に短い期間にしなければならない。そのため、最初から住民訴訟を行うことを視野に入れた住民監査請求の場合、訴訟と類似の監査請求書が提出されていたように記憶している。

⑴　1 号請求

アメリカの納税者訴訟において、最も広く利用されている差止命令に範をとったもの。

差止請求は、違法行為を事前に停止・抑制することを目的とするものであるが、単に違法行為のなされる可能性が漠然と存在するというだけでは足りず、「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」（自治法第 242 条第 1 項）とされ、事件が判決を下すに足る成熟性を持っていなければならない。

また、事前的抑制手段であることからいって、1 号請求を無制限に認めるのは好ましくないとの理由から、「当該行為により普通地方公共団体に回復困難な損害を生ずるおそれがある場合」に限って、この請求を認めることとされた。

これは濫訴を懸念しての規定である。その結果、アメリカの納税者訴訟において原則的方法とされた差止請求は、我が国の納税者訴訟では、法的な制限が設けられた。

税金の訴訟は、すべて取消訴訟。差止が認められるとどのようになるのか知らなかった。ところが、福井地裁平成 26 年 5 月 21 日判決（大飯原発 3、4 号機運転差止請求事件）があり、原発が動かなくなったことを始めて知り、差止の効力の大きさを知った。

⑵　2 号請求

行政処分の性質をもつ違法行為（行政財産の違法な一時使用の許可など）のみを、取消し・無効確認の請求で争わせることになった。

財務会計行為は、私的行為と密接な関係を有する行為（例えば、契約行為はその典型）が多いが、行政財産の目的外使用や補助金の支出のように、行政処分的な行為があることから、取消又は無効確認請求として、行政処分をその対象とした。のため、処分性がネックとなり、行政処分でないものを訴訟対象として訴訟提起した場合、却下される例が多い。あまり利用されない。

例えば、補助金の支出について、住民訴訟を提起する場合、補助金の支出が違法として、補助金の支出を取り消してもよいし、補助金の支出が違法として、4 号訴訟によって、取戻しを図っても、目的が達せられる。

⑶　3 号請求

地方公共団体の機関または職員が、法律上当然に行うべき義務を有する財務会計上の行為を、職務懈怠により行わないことの違法を確認することによって、一般的な公益を擁護することを意図して設けられたものである。単に「怠る事実」があるだけではこの請求は認められず、違法であることが必要である。

⑷　４号請求

住民訴訟の中でも、この請求が最も活用されてきた。

地方公共団体が実態法上有する請求権を、住民が地方公共団体に代位して、裁判所に請求するという構成をとることになった。公益に係る訴訟ということで、訴訟費用も安く、訴訟を提起することができる。

２　住民訴訟制度の始まり

⑴　コモン・ローとエクィティ

納税者訴訟は、コモン・ロー（common law=普通法。国内の全市民に共通して適用される法）が、官吏の違法行為に対する訴権の付与を、特別な損害を被った者に限定していたのを、エクィティ（equity=衡平法）が拡大し、納税者にも付与するという形で形成された。ここでエクィティとは、英米法の国々において、コモン・ローで解決できない分野に適用される法準則で

ある。

12 世紀末のイングランドにおいて、コモン・ロー裁判所が設けられ、そこでの判例の蓄積により、主に契約法、不法行為法、不動産法、刑事法の分野でコモン・ローが形成されてきた。

その特徴は、陪審審理を用いることと金銭賠償による救済を原則とすることであった。しかし、陪審審理は有力者の圧力を受ける場合があったこと、金銭賠償では真に当事者の求める救済が与えられないことなどから、14 世紀から 15 世紀にかけて、国王側近の大法官が、コモン・ローの救済を受けられない当事者に対し、個別的に救済を与えるようになったことがエクィティの始まりであり、それが 15 世紀以降、判例法として体系化されていったものである。

納税者訴訟は、コモン・ロー上の救済が及ばないもしくは救済が困難な損害を、現実的、効果的、迅速に救済する手段として認められた特別な救済方法であり、コモン・ローではできない差止め（injunction）や契約の特定履行（specific performance）といった救済を与えることができた。また、エクィティの分野には陪審員制度は用いられない。

⑵　納税者訴訟

昭和 22（1947）年の自治法制定当時にはなかった我が国の納税者訴訟制度は、昭和 23（1948）年の法改正の際、アメリカの納税者訴訟をモデルとして導入された。

なお、アメリカの納税者訴をモデルとした納税者訴訟制度の導入は、我が国に限られ、同じ敗戦国ながら、ドイツにおいては、導入されていない。

戦後、アメリカの指示によって、アメリカの納税者訴訟を我が国に導入したが、それは、違法な行政の責任を公務員個人の賠償義務に帰させるという英米行政法の伝統的仕組みに基づくものであったからである。その結果、住民訴訟では、違法な財務事項に伴う行政責任が首長等個人の賠償責任として追及されるという、我が国の他の行政法制とかけ離れ

たものとなってしまった。

アメリカ納税者訴訟では、訴訟形式として、納税者訴訟は、公金の違法支出を行った公務員を被告とする。しかし、公務員個人に違法に支出された公金の返還を求めたとしても、通常、額が多額にわたるため、損害の回復を図ることは、事実上、不可能に近い。そこで、公金が違法に支出される以前に、公金の支出を制限あるいは禁止することによって、現実的かつ迅速な救済を図る必要がある。そのため、納税者訴訟では、差止請求が原則的方法であり、制度の趣旨に基づく本質的方法とされている。

我が国の納税者訴訟については、成田教授（横浜国立大学）により、「我が国の訴訟法体系となじみの薄い英米法の、しかも、衡平法という特殊な法分野で発達してきた制度を、占領下に、関係当局の示唆に基づいて、十分に検討の時間をかけることなしに早急に立法化したために、法の規定自体に覆うことのできない不備が存する」との指摘がなされた。

３　住民訴訟制度の問題点

我が国の住民訴訟が非財務事項にも拡大することにより、公益訴訟的な傾向をたどることになった。アメリカの納税者訴訟に範をとって導入された我が国の納税者訴訟制度であるが、昭和 38（1963）年度の改正の際には、アメリカでの運営状況が全く把握されていなかった。

地方財務会計制度調査会の答申を受け、「地方自治法の一部を改正する法律案」に係る国会審議において、市川房江委員が「この納税者訴訟は、アメリカではどのように運用されているのか」という質疑を行ったが、佐久間彊政府委員は、「実際の運用については、よく調べた資料はない」と答弁しているからである。その後の住民訴訟の展開を考えたとき、訴訟制度を変更することができなかったのかとの思いがある。平成 38 年度の住民訴訟法の改正では、訴訟類型整備とともに、納税者訴訟と呼ばれていたものが、正式に「住民訴訟」と呼ばれるようになった。

昭和 38 年度の改正から平成 14（2002）年度の改正の前後にかけて、首長個人の過失巨大賠償義務傾向が見られ、まだ高裁段階ではあったものの、例えば、ポンポン山住民訴訟や日韓高速船住民訴訟などが係争中であり、前者については京都市長に対して 26 億円余、後者については下関市長に対して 3.4 億円余の損害賠償が命じられた。田邊元京都市長は、公判中の平成 14（2002）年 12 月に亡くなられた。遺族は、限定承認をし、8,000 万円を支払われた。広島高裁平成 13 年 5 月 29 日判決により、下関市長に対して 3 億 4,100 万円の損害賠償請求が命じられたが、最高裁平成 17 年 3 月 10 日判決により、同市長の補助金の支出には、裁量権の逸脱・濫用は認められないと判断され、市長に対する損害賠償請求は取り消された。

住民訴訟制度が制定された当時は、地方公共団体の財務会計行為の違法性は容易に看過することができるものであっただろう。しかし、地方公共団体の財政規模が急速に拡大し、発展途上国のそれさえ上回るものが現れるようになるに伴い、財務会計行為も複雑化するうえ、地方公共団体の重要な施策等について不満を持つ住民が、非財務事項であっても財務事項に

関連させるという手法を通じて住民訴訟の提起を行うようになってきた。

平成 14（2002）年度に自治法の一部改正が行われ、事後的に回復困難な財産的損害が生じるおそれのない行為に関する差止請求についても、適法な訴えとみなされるようになった。

４号請求については　住民が地方公共団体に代位して、個人としての首長や職員等に対する損害賠償請求権、不当利得返還請求権を求めていた。新 4 号請求では、機関としての首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首長等が個人としての首長や職員等の責任を追及するという形式に改められた。

改正理由として、①住民監査請求の段階での違法性判断の対立した者（損害賠償請求等を求める住民と、その必要がないとする監査委員・執行機関等）との間での訴訟が行われるという本来の形式になる。②首長等執行機関の説明責任が訴訟で果たすことができ、訴訟資料の提出が円滑となる。③執行機関が敗訴した場合に、組織的な対応が期待できるというものである。

ところが、新 4 号請求でも、地方公共団体が適切な行為を行ったか否かをまず訴訟によって判断することになるものの、最終的には、個人としての首長や職員等の責任を追及するという基本的な構造には変わりがなかった。

4　最高裁判決

住民訴訟による首長に対する巨額の損害賠償額に対処するために、議会の議決によって首長個人に対して有する損害賠償請求権を放棄（自治法第 96 条第 1 項 10 号）するという方法を採用する地方公共団体が増え、この有効性について、平成 24 年最高裁各判決が示された。

地方公共団体に損害を与えたので、その損害賠償請求を自治体に代位して市民が訴えを提起し、市民が勝訴すれば、損害を与えたと認定された首長等は、地方公共団体に損害賠償を行うというのが大きな流れである。

ところが、地方自治法の第 96 条第 1 項第 10 号には、地方公共団体の議会は、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ができる旨規定されている。

地方公共団体に与えた損害を、地方公共団体の議会が、損害賠償をしなくてもよいとして、その損害賠償請求権を放棄する自治体が相次いだ。これも、首長個人に対して、過大な損害賠償義務が生じた結果であり、首長や議会による対抗策である。当然、首長は損害賠償請求をせよという裁判所の判決と、住民の代表である議会が、損害賠償請求をしなくてもよいと損害賠償請求権を放棄したことは対立する概念である。議会による損害賠償請求権放棄を是とする考え方、裁判所の判決を是とする考え方が対立し、この問題について、最高裁判所の考え方が示されたというのが、平成 24 年 4 月 20 日と 23 日の 3 つの事件に対する最高裁判決である。

3 つの事件のそれぞれの概要を掲げた。

① 神戸市事件

神戸市の派遣職員等は、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。そのため、神戸市は派遣職員の給与について、派遣法第6条第2項及び旧派遣条例に定める手続きによる支給方法を採らず、無給としていた。しかし、その人件費相当分を外郭団体に補助金及び委託料（以下「補助金等」という。）として別途支出することによって、実質的に有給派遣と同じ効果をもたせていた。市長の過失により、市が補助金相当額の損害を被ったとして、市長に対する2億5,379万円の損害倍書請求を求めた。

② 大東市事件

自治法では、常勤の職員に対して、給料及び手当を支給することができると規定しているが、非常勤職員に対しては、報酬の支給規定はあるものの、手当の支給規定が存在しないことから、非常勤職員には手当を支給することができないため、非常勤職員に対する手当の支給についての条例制定は、自治法に定める給与条例主義の規定により、許されていない。

ところが、大阪府大東市では、「大東市非常勤職員の報酬等に関する要綱」（以下「報酬要綱」という。）によって、非常勤職員の報酬、退職慰労金及び費用弁償等を定めたうえ、非常勤職員が退職する際に、退職慰労金を支給していた。ところが、1人の市議から、非常勤職員に対する退職慰労金の支給は、条例に基づかない支給であるから給与条例主義に違反し、違法であるとの訴えがなされた。

③ さくら市事件

浄水場建設予定地として、購入した合併前の町の土地の代金が適正価格を超えており、当時の町長が裁量を逸脱、濫用し、違法に契約を締結したことにより、町が適正価格との差額分の損害を被った当時の町長に対する当該差額分相当の1億2,192万円の損害賠償請求を求めた。

それでは、議会による債権放棄というのは、どのようにして実施されたのかを、神戸市事件を例に見ていきたい。神戸市事件は、第1次から第5次まで続く。

まず、訴訟が提起されたのが、平成18年4月5日である。「神戸市事件」というのは通称で、裁判所では事件番号というものが付けられる。「平成18年（行ウ）25号」が事件番号であり、裁判所に行くと、どの法廷で裁判が行われるのかは、事件番号で表示される。なお、参考までに、判決のときも、この事件番号が使用される。

例えば、大阪地裁の第〇民事部の判決の日は、共通している場合が多い。判決の言い渡しには、事件番号が呼ばれ、法廷の中に、原告・被告の訴訟代理人が入る。

改めて、裁判長から事件番号が告げられ、主文として、「原告の主張を認める」あるいは「原告の主張を棄却する」とされ、「訴訟費用は被告の負担とする」あるいは「訴訟費用は原告の負担とする」ということが告げられ、それで終わる。行政事件の場合、テレビドラマのような劇的な展開はなく、これで終わる。関係者以外であれば、何があったのか分からな

いだろう。ほんの２～3 分で終了し、次の事件番号が呼ばれ、原告と被告の訴訟代理人が入れ替わり、また、同じことが繰り返される。

神戸市議会で債権放棄の議決がされたのは、平成 21 年 2 月 26 日であり、職員派遣条例の附則に、水色で示した放棄の内容が記載された。その際、事件番号によって、事件が特定されている。

第 1 次訴訟にはその効力が間に合わず、最高裁で住民勝訴となった。

第 2 次訴訟では、口頭弁論期日終了後、神戸市側が弁論再開を申立、債権放棄条例のことを高裁の裁判にかけた。しかし、高裁は敗訴したが、口頭弁論期日終了後に弁論再開を申立て、債権放棄条例のことを訴えたことは、最高裁判決に反映され、住民側敗訴となった。

その後の第 3 次から第 5 次の判決に至っては、債権放棄条例の影響が生き、すべて住民側の敗訴となっている。

なお、第 5 次訴訟は、第 1 次訴訟の平成 21（2009）年 12 月 10 日最高裁判決により、平成 21（2009）年 1 月 20 日大阪高裁判決の①市長個人に対する 2.5 億円余の損害賠償請求、②3 外郭団体に対する 2.5 億円余の不当利得返還請求が確定した。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は、当該地方公共団体の首長は、当該判決が確定した日から 60 日以内に、当該請求にかかる損害賠償又は不当利得の返還金の支払いを請求しなければならない。しかし、平成 21（2009）年 2 月 26 日に請求権放棄条例が可決・公布されたことから、神戸市長は、市長個人に対する損害賠償請求権及び 3 外郭団体に対する不当利得返還請求を行わなかった。そのため、市長に対し、①市長個人に対する 2.5 億円余の損害賠償請求及び②3 外郭団体に対する 2.5 億円余の不当利得返還請求の支払いの請求を怠ることの違法確認の請求を行ったものである。

議会の議決によって、地方公共団体が首長個人に対して有する損害賠償請求権を放棄するという方法は、仙台高裁平成 3 年 1 月 10 日判決（岩手県議会靖国神社玉串料事件）において、放棄議決の効力が触れられており、これがヒントになった可能性があるといわれている。

岩手県は、靖国神社に対して、玉串料及び献燈料を 3 回にわたり献納し、合計 21,000 円を支出した。岩手県の住民である原告らは、当該公金の支出は、憲法第 20 条第 1 項及び第 3 項並びに第 89 条に違反するとして、岩手県知事等に対し、住民訴訟を提起した。

ところが、昭和天皇の崩御に伴い、平成元（1989）年 2 月 13 日に大赦令及び復権令が制定され、いずれも同月 24 日から施行された。岩手県では、「公務員等の懲戒免除等に関する法律」第 3 条及び第 5 条の規定に基づき、「昭和天皇の崩御に伴う懲戒免除及び職員の賠償責任に基づく債務の免除に関する条例」（以下「免除条例」という。）が平成元（1989）年 3 月 11 日に公布された。

免除条例では、「地方自治法第 243 条の 2 の規定による職員の賠償責任に基づく債務で昭和 64 年 1 月 7 日前における事由によるものは、将来に向かって免除する」として（免除条例第 3 条）、平成元（1989）年 2 月 24 日から遡及適用された。

仙台高裁平成 3 年 1 月 10 日判決の概要

同判決では、「法第 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づく法第 243 条の 2 第 1 項所定の職員に対する同項の規定による損害賠償の 4 号請求訴訟が継続している場合において、長が右訴訟の目的の実現を妨げるべく法第 243 条の 2 第 4 項に基づき賠償責任を免除し、あるいは、議会が同様の目的で法第 96 条 1 項 9 号に基づき右損害賠償に係る債権を放棄するなどの対抗措置を講ずることは、住民訴訟制度の趣旨に反し許されず、右免除及び放棄は無効であるといわざるをえない」とした。

つまり、訴訟の目的の実現を妨げるため、法第 243 条の 2 第 4 項に基づき賠償責任を免除し、議会が同様の目的で法第 96 条 1 項 9 号に基づき損害賠償債権を放棄するなどの対抗措置を講ずることは、住民訴訟制度の趣旨に反し許されず、右免除及び放棄は無効であると判断した。

しかし、「本件条例のように大赦により公訴権を消滅させるのに準じて右賠償責任に基づく債務を免除することは、恩赦制度の趣旨と軌を一にし、何ら住民訴訟制度の趣旨に反しないから、同訴訟の係属の有無に関係なく、有効になしうる」とした。

本件について、岩手県は勝訴していたが、玉串料支出行為が違憲とされたことを不服として上告した。しかし、最高裁は、「判決主文で勝訴している以上、上告の理由はない。」として却下した。これを受け、同県は、特別抗告を行ったが、最高裁平成 3 年 9 月 24 日決定（判例集未掲載）により、「特別抗告は、決定や命令に憲法解釈の誤りや違憲がある場合に限られる」（民事訴訟法第 419 条の 2（当時））との理由から訴えを却下された。したがって、高裁で終わってしまったため、最高裁の判断は出ていない。

議会の議決によって、地方公共団体が首長個人に対して有する損害賠償請求権放棄の議決の効力を認める裁判例とそれを否定する裁判例が存在し、高裁段階でも判断が分かれていた。

平成 24 年最高裁各判決によって、最高裁の判断の枠組みが示されたが、大きな争点は、議会の放棄議決は有効か、また、どのような場合に制限されるかというものであった。

平成 24 年最高裁各判決について、議会の放棄議決に関する裁量権の逸脱・濫用の判断基準は、次のような構造になっている。

⑴　議会の権限

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（中略）、その適否の実態的判断については、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。

⑵　議会の議決の判断基準

放棄議決に関する裁量権の逸脱・濫用の判断基準―「諸般の事情の総合考慮による判断枠組み」

①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、ⓒ経緯、ⓓ影響

②当該議決の趣旨及び経緯

③当該請求権の

ⓔ放棄又はⓕ行使の影響
④住民訴訟の係属の有無及び経緯
⑤事後の状況その他の諸般の事情

5　住民訴訟制度はどうあるべきか

平成 24 年の各最高裁判決では、住民訴訟で係争中の損害賠償請求権等を放棄する議決の有効性についての判断が示されるだけでなく、首長個人の過失巨大賠償義務についての補足意見が付される結果となった。

その結果、今後の住民訴訟のあり方を検討するため、「住民訴訟に関する検討会」が開催され、平成 25（2013）年 3 月に検討会報告書が取りまとめられた。

検討会報告書では、平成 24 年最高裁各判決が提示した課題に対して、首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しながら、議論を踏まえた制度的な解決の方向性が示されている。

検討会報告書に列記された「考えられる方策」のうち首長等が過大な責任を追及されるという問題に対しては、地方公共団体の実態を勘案した法改正を行うべきであるとの観点から、首長等個人の損害賠償を求める対応案はまず排除されるべきであると考える。

6　公務員賠償責任制度

住民訴訟において、地方公共団体が敗訴した場合、首長等個人が死亡した後は、相続人に莫大な金銭負担をもたらす場合がある。そのため、日ごろから、団体責任保険（団保）に加入して、保険金で賠償を支払えるよう、保険・共済制度に加入する公務員が少なくない。

平成 11（1999）年、保険・共済制度の創設は、互助会の結成により実現した。この制度は、地方自治体の幹部職員が、住民訴訟で訴えられた場合に備えて弁護士費用などを積み立てる互助組織である。京都市、名古屋市、川崎市、仙台市などで互助会が発足している。

次に、公務員賠償責任保険が平成 11（1999）年に商品化された。公務員賠償責任保険の概要は下記のとおりである（図表 5-1「公務員賠償責任保険の概要」参照）。互助会も公務員賠償責任保険も共に、積立金や保険料は、公務員個人が負担する。したがって、首長等個人の過失巨大賠償義務の問題は、全国の地方公共団体の首長だけでなく、住民訴訟のリスク・ヘッジのため、公務員賠償責任保険に加入する多くの一般職員にも関係することから、住民訴訟制度がどのように改正されるのか、立法化に注目が集まっている。

7　住民訴訟制度の変更

新たな自治法 243 条の 2 第 1 項の規定（平成 32 年 4 月 1 日施行）では、首長等が負わなければならない最低責任限度額を条例で定めることとされている（政令が定める参酌基準に基づく）。