

関係資料目次

- 資料 1 住民監査請求・住民訴訟制度について
- 資料 2 住民監査請求制度、住民訴訟制度及び職員の賠償責任の事務上の流れ
- 資料 3 住民訴訟制度の概要
- 資料 4 新旧 4 号訴訟について
- 資料 5 住民訴訟制度の沿革
- 資料 6 住民監査請求・住民訴訟の概況
- 資料 7 第 29 次地方制度調査会答申（抄）
- 資料 8 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）」（抄）
- 資料 9 地方公共団体の職員の賠償責任
- 資料 10 国の予算執行職員等の弁償責任について
- 資料 11 国と地方公共団体の予算執行職員等の賠償責任の比較

住民監査請求・住民訴訟制度について

1 制度の意義

住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法・不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度

- ・住民訴訟は、「地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として…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」。「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って特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、…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もの」（最判昭和53年3月30日）
- ・住民訴訟制度を「設けるか否かは立法政策の問題であって、これを設けないからとて、地方自治の本旨に反するとはいえない」（最判昭和34年7月20日）

2 制度の概要

(1) 監査請求前置主義

住民監査請求をして、その結果を待たなければ住民訴訟を提起できない。

(2) 住民訴訟を提起する者（原告）

当該地方公共団体の住民であって、住民監査請求をした者

(3) 住民訴訟の対象

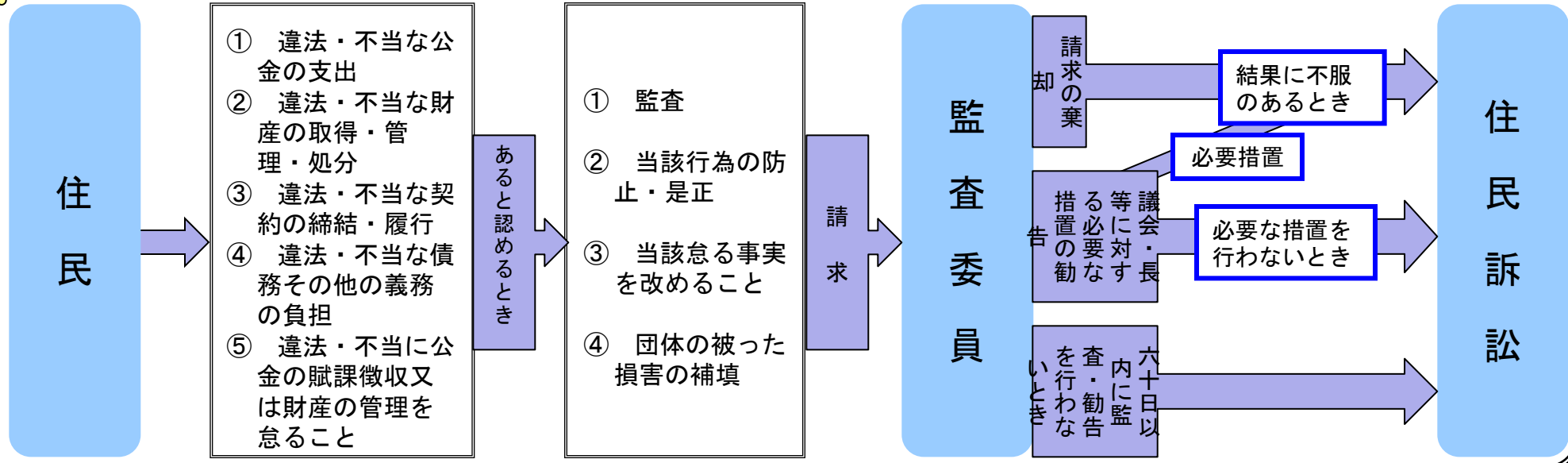
違法な財務会計上の行為等に限定

(4) 訴訟の法的性格

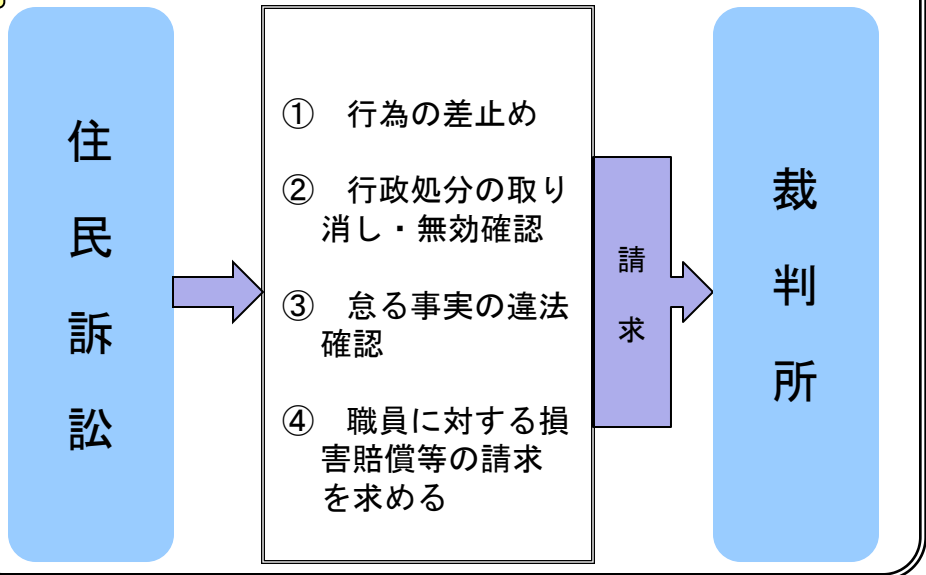
個人の権利利益と関係なく、客観的な法秩序の維持を目的とする客観訴訟である民衆訴訟の一種（行政事件訴訟法第5条、第43条及び地方自治法第242条の2第11項）

住民監査請求制度、住民訴訟制度及び職員の賠償責任の事務上の流れ

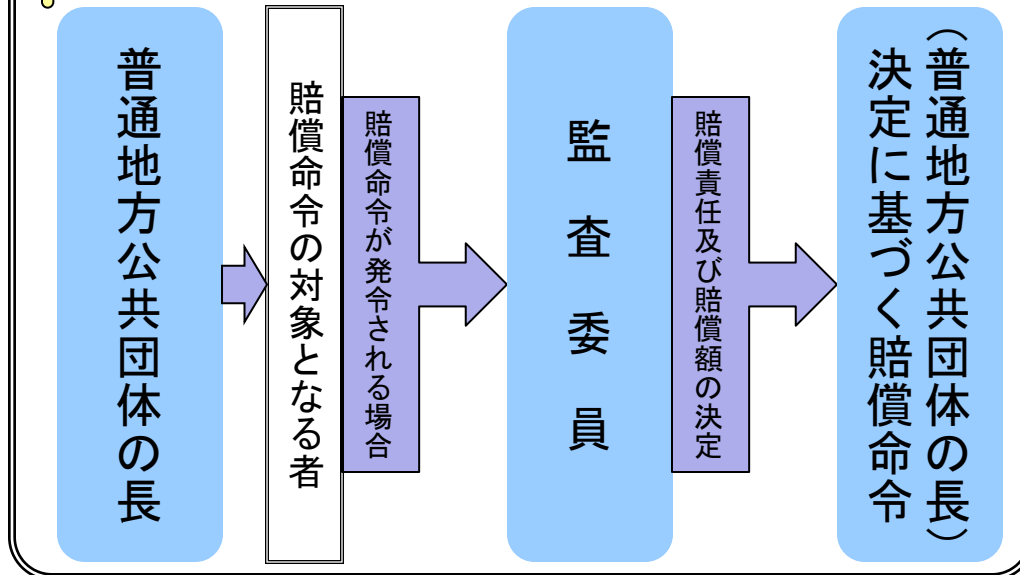
住民監査請求



住民訴訟



職員の賠償責任



住民訴訟制度の概要（1 / 3）

○ 住民訴訟制度（自治法（以下、「法」という。）第242条の2）

1 住民訴訟を行うことができる者（法第242条の2第1項）

住民監査請求を行った当該地方公共団体の住民（法人を含む。）

2 住民訴訟を行うことができる場合（法第242条の2第1項）

住民が住民監査請求を行った場合、次のときに、訴訟を提起することができる。

- ① 監査委員の監査の結果・勧告、勧告に基づいて長等が講じた措置に不服があるとき
- ② 監査委員が監査・勧告を60日以内に行わないとき
- ③ 監査委員の勧告に基づいた必要な措置を長等が講じないとき

3 請求の内容（法第242条の2第1項）

違法な行為又は怠る事実（不当な行為又は怠る事実に係るものは認められない）について、次の請求ができる。

- ① 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（第1号）
- ② 行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求（第2号）
- ③ 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（第3号）
- ④ 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地方公共団体の執行機関又は職員（委任等がなされていない限り、地方公共団体の場合は長となる。）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賠償命令の対象となる者である場合にあっては、当該賠償の命令を求める請求。（第4号）

※ 4号訴訟は、平成14年改正により訴訟構造が義務付け訴訟となった（旧法では代位訴訟）。

住民訴訟制度の概要（2 / 3）

4 請求の期間（法第242条の2第2項）

住民訴訟を提起できる場合に応じて、それぞれ一定の日から30日以内に訴訟を提起しなければならない。

5 4号訴訟の判決後の手続

(1) 4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は、当該判決が確定した日から60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。

当該判決が確定した日から60日以内に当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の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。（法第242条の3第1項、第2項）

(2) 4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60日以内の日を期限として、賠償を命じなければならない。

当該判決が確定した日から60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。（法第243条の2第4項、第5項）

6 その他

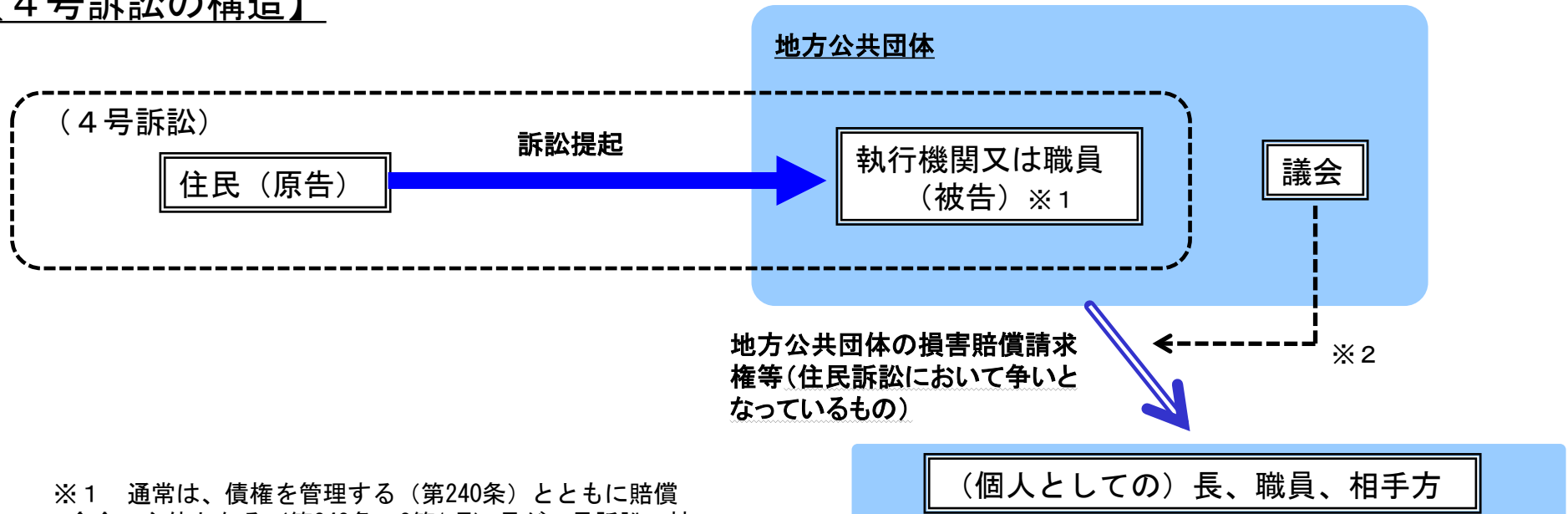
住民訴訟は、当該地方公共団体の事務所の所在地を管轄する地方裁判所の管轄に専属する。（法第242条の2第5項）

原告が訴訟に勝訴し、又は一部勝訴した場合において、弁護士に報酬を支払うべきときは、原告は、弁護士報酬額の範囲内で相当と認められる額を地方公共団体に請求することができる。（法第242条の2第12項）

住民訴訟制度の概要（3 / 3）

- 住民訴訟（4号訴訟）は、住民が、違法な財務会計上の行為又は怠る事実について、当該職員又はその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、当該地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求とされている（法第242条の2第1項第4号）。

【4号訴訟の構造】

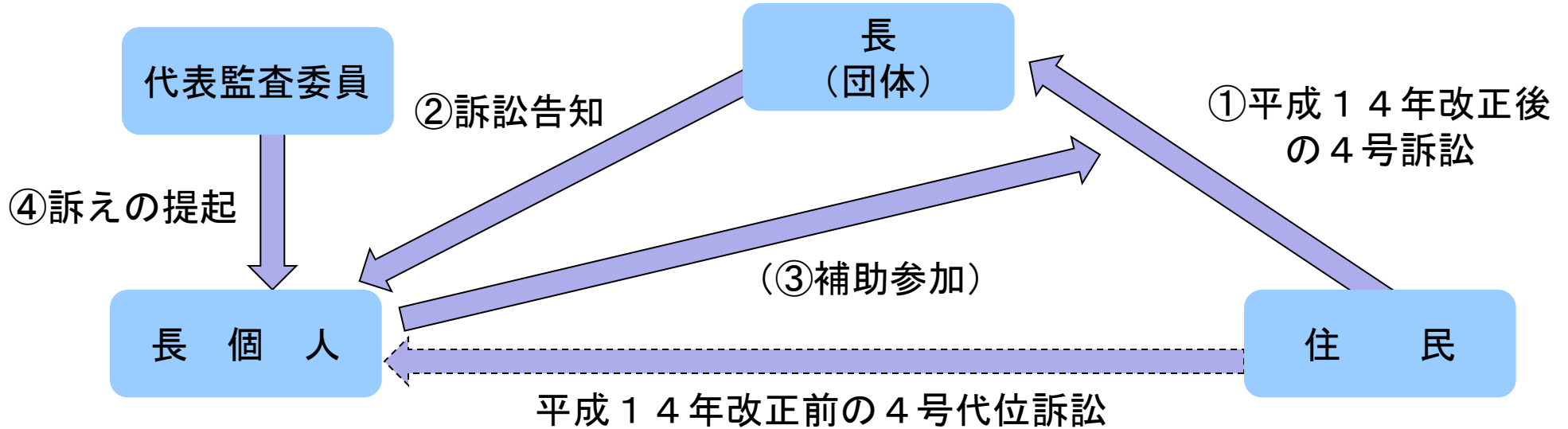


※1 通常は、債権を管理する（第240条）とともに賠償命令の主体となる（第243条の2第1項）長が4号訴訟の被告となる。

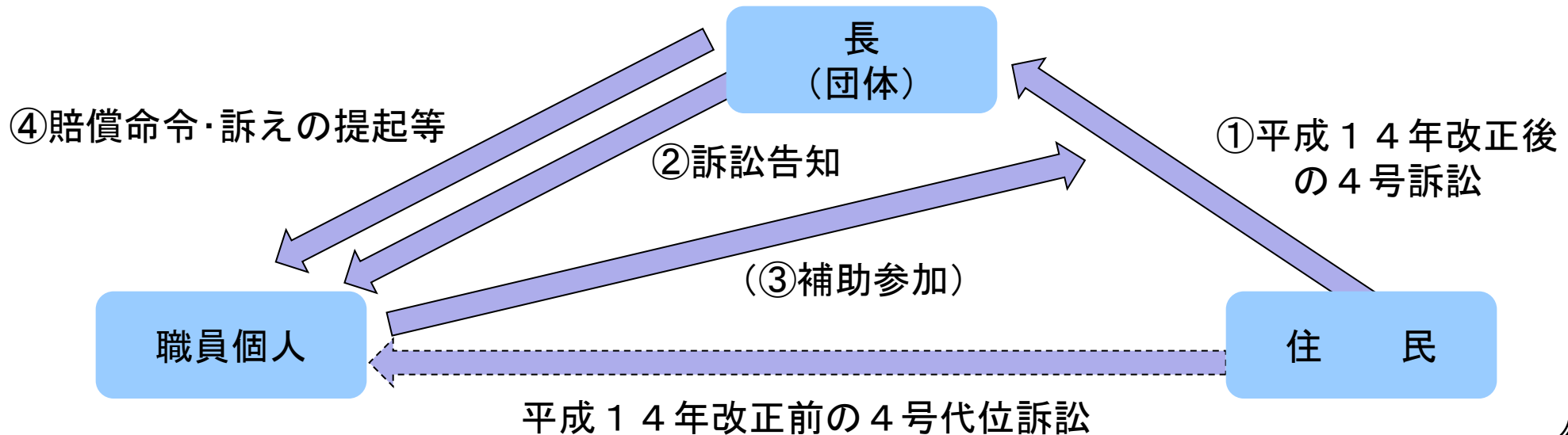
※2 議会は、権利の放棄について議決権を有する（第96条第1項第10号）

新旧4号訴訟について

1 長（現職）の場合



2 職員等の場合



○昭和23年地方自治法の一部改正

GHQの改正案をきっかけとして、「出納長もしくは収入役その他地方公共団体の職員の職務上の地位の濫用による公金または財産営造物の違法又は不当な処理についての住民による矯正権の制度を法定」した。

（国務大臣趣旨説明より「改正地方制度資料・第五部」）

※この制度は、米国で行われている「納税者訴訟」（taxpayers' suit）を範としたものである。

（当初条文）

第243条の2 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長、出納長若しくは収入役又はその他普通地方公共団体の職員について、公金の違法若しくは不当な支出若しくは浪費、財産の違法若しくは不当な処分、特定の目的のために準備した公金の目的外の支出、違法な債務その他の義務の負担、財産若しくは営造物の違法な使用又は違法若しくは権限を超える契約の締結若しくは履行があると認めるときは、その事実を証する書面を添え、監査委員に対し、監査を行い、当該行為の制限又は禁止に関する措置を講ずべきことを請求することができる。

2～3 （略）

4 前二項の規定による監査委員若しくは普通地方公共団体の長の措置に不服があるとき、又はこれらの者が措置を講じないときは、第一項の規定による請求人は、最高裁判所の定めるところにより、裁判所に対し、当該職員の違法又は権限を超える当該行為の制限若しくは禁止又は取消若しくは無効若しくはこれに伴う当該普通地方公共団体の損害の補てんに関する裁判を求めることができる。

5 （略）

※ 昭和24年～37年7月の間に法第243条の2の規定により提起された訴訟件数 合計280件
（制限禁止37件、取消62件、無効確認46件、損害補てん100件、その他35件）

住民訴訟制度の沿革（2 / 2）

○昭和38年地方自治法の一部改正

より実効性のある制度とし、裁判の運用に支障を来たすことのないように規定を明確化にすることを改正の基本方針とし、訴訟提起の要件の明確化、訴訟類型の整理、出訴期間の制限の新設、訴訟手続に関する必要な規定を法定化する等の改正を行った。

（住民訴訟）

第242条の2 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、同条第三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七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三項の規定による監査若しくは勧告を同条第四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七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、訴えをもって次の各号に掲げる請求をすることができる。ただし、第一号の請求は、当該行為により普通地方公共団体に回復の困難な損害を生ずるおそれがある場合に限るものとし、第四号の請求中職員に対する不当利得の返還請求は、当該職員に利益の存する限度に限るものとする。

- 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 普通地方公共団体に代位して行なう当該職員に対する損害賠償の請求若しくは不当利得返還の請求又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に対する法律関係不存確認の請求、損害賠償の請求、不当利得返還の請求、原状回復の請求若しくは妨害排除の請求

○平成6年地方自治法の一部改正

職員が勝訴した場合の公費負担を規定した。（平成14年改正により削除）

○平成14年地方自治法の一部改正

個人としての地方公共団体の長等の職員を被告として、地方公共団体に代位して行う請求に係る訴訟であったものを、地方公共団体の執行機関又は職員に対して、長等の職員又は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請求をする訴訟にするなど訴訟類型の再構成等を行った。

住民監査請求・住民訴訟の概況

地方自治月報第55号より抜粋

○住民監査請求

	監査請求の 件数	うち取下げ	うち却下	うち棄却	うち勧告を 行ったもの	うち 合議不調
都道府県	338	13	187	125	11	2
市町村	1,460	24	546	798	80	12
合 計	1,798	37	733	923	91	14

※ 住民監査請求の件数は、平成19年4月1日～平成21年3月31日に請求があったもの。

○住民訴訟

	住民訴訟の 件数	請求却下	請求棄却	原告一部 勝訴	原告全部 勝訴	係争中等
都道府県	96	10	15	1	1	72
市町村	335	37	71	3	3	236
合 計	431	47	86	4	4	308

※ 住民訴訟の件数は、平成19年4月1日～平成21年3月31日に提起があったもの。

※ 訴訟結果については、重複回答があるため、訴訟の件数と訴訟結果の合計は異なる。

○平成19年度・20年度の住民監査請求と住民訴訟との比較

住民監査請 求件数 A	勧告件数 B	住民訴訟件数 C	勝訴件数D	認容率 (B/A)	出訴率 (C/A)	勝訴率 (D/判決 141件)
1798	91	431	8	5.1%	24.0%	5.7%

※ 便宜的な比較であり、住民訴訟の件数は住民監査請求に紐付けられたものではない。

第29次地方制度調査会答申（抄）

第3 議会制度のあり方

1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

(2) 議会の監視機能

② 住民訴訟と議会の議決による権利放棄 (略)

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。

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）」（抄）

4. 住民自治制度の拡充

(2) 代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

③ 住民訴訟制度の見直し

- 地方自治法第242条の2第1項第4号の規定に基づくいわゆる4号訴訟は、住民が違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して、損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。この訴訟に関し、近年、地方公共団体が、当該訴訟の対象になっている長等に対する損害賠償請求権等を、議会の議決を経て放棄する事例が見られ、このような場合には、形式的には訴訟の対象が失われたことになる。このような放棄の効力に関する下級裁判所の判断は、住民訴訟制度を根底から否定するものであり、放棄のために行われた議会の議決も議決権の濫用に当たるため無効であるとするものと、放棄のために行われる議会の議決を行うか否かは住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられており有効であるとするもののが対立している状況にある。
- 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。

地方公共団体の職員の賠償責任（1 / 3）

○ 職員の賠償責任（自治法（以下、「法」という。）第243条の2）

1 職員の賠償責任

職員に責任の所在を認識させ、事故発生を防止するとともに、生じた損害の補填を行政処分により簡易迅速に行うことを目的として創設された制度。

2 賠償命令の要件及び対象（法第243条の2第1項）

賠償命令の対象となる者	賠償命令が発令される場合
<ul style="list-style-type: none"> (1) 会計管理者 (2) 会計管理者の事務を補助する職員 (3) 資金前渡を受けた職員 (4) 占有動産を保管している職員 (5) 物品を使用している職員 	<ul style="list-style-type: none"> (1) 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
<ul style="list-style-type: none"> (6) 支出負担行為の権限を有する職員 (7) 支出命令・支出負担行為の確認の権限を有する職員 (8) 支出・支払の権限を有する職員 (9) 契約の履行を確保するために行う監督・検査の権限を有する職員 (10) (6)～(9)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 	<ul style="list-style-type: none"> (2) 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ったことにより普通地方公共団体に損害を与えたとき

地方公共団体の職員の賠償責任（2 / 3）

3 手続

- (1) 普通地方公共団体の長は、賠償命令の対象となる職員が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。（法第243条の2第3項）
- (2) 普通地方公共団体の長は、一定の要件のもと、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。（法第243条の2第8項）
- (3) 賠償命令に不服がある者は、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。（法第243条の2第10項）

4 その他

普通地方公共団体の損害が2人以上の職員の行為によっ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った程度に応じて賠償の責めに任ずるものとする。（法第243条の2第2項）

賠償命令の規定によって賠償責任を負うべき職員については、賠償責任に関する民法の規定は適用されない。（法第243条の2第14項）

その他の職員については、民法の規定に基づく損害賠償責任を負う。

地方公共団体の職員の賠償責任（3／3）

5 法第243条の2の規定の沿革

（1）昭和25年地方自治法の一部改正

当初の自治法では賠償責任制度に関する規定がなく、職員の賠償責任について民法の不法行為そのものであるという考え方に統一されていた。しかし、公金亡失の事例が増加し、昭和25年の自治法一部改正により、簡素な方式をもって責任追及ができる仕組みとして、出納職員等の賠償責任の規定（旧第244条の2）が創設された。この責任の主観的要件は、「善良な管理者の注意を怠ったとき」（軽過失を含む。）とされていた。

（2）昭和38年地方自治法の一部改正（旧第244条の2の規定を整備して、第243条の2を新設）

- 物品（有価証券・占有動産）の亡失又は損傷について、物品の保管又は使用は、常時継続してされるものであり、軽過失にまで責任を追及するのは職員にとって酷であること、現金に比べ物品は多種多様であり、その価値に比べ物量が大きく、使用又は処分の目的のための場所的及び時間的移動は活発であり、保管施設も必ずしも整備されていないこと等の理由により、国の例にならい、重大な過失のみを要件とした（ただし、現金については軽過失とした。）。
- 対象職員について、予算執行職員が公金を取り扱う機会が多いため地方公共団体に損害を与える可能性が大きいので「予算執行職員等の責任に関する法律」にならい新しく支出負担行為、支出命令、支出又は支払、監督又は検査の権限を有する職員又はこれを直接補助することを命じられた職員—いわゆる予算執行職員等を加えた（主観的要件は、国の場合と同様「故意又は重大な過失」とされた。）。

国の予算執行職員等の弁償責任について

※法制定の経緯

- 我が国の会計法は、明治以来、会計職員のうち現金又は物品の出納保管を担当する職員（いわゆる執行系統の職員）については、弁償責任制度を設けていたが、支出負担行為担当官、支出官等の命令系統の職員については、特にこの制度を設けていなかった。それは、これらの命令系統の会計職員の職務が一般行政事務と密接な関係にあり、諸般の情勢に応じて機宜に処置しなければならない性質のものであるため、これを厳格な弁償責任で縛ることは、かえって国政の渋滞を来し、得策ではないとの実際の考慮からであった。
- しかし、終戦後、予算執行職員の違法又は不当な行為によって国庫に損害を与える事例が多くなったこと及びそれに執行系統の出納職員についてだけ弁償責任を課するのは均衡を欠き、さらに命令系統の職員である予算執行職員についても同様な責任を課することによってその職務遂行の適正を図らなければならないという理論的反省も加わって予算執行職員についての弁償責任制度が創設された。

※ 予算執行職員の弁償責任の主観的要件が重過失に限られた理由

- 予算執行職員の場合、弁償責任の主観的要件は、「故意又は重大な過失」であるから、出納官吏の場合のように軽過失についてまで責任を問われない。予算執行職員の職務は、一般行政事務と密着して出納官吏のそれよりもはるかに複雑であるため、直ちに「軽過失」までも責任を追及することは妥当でないと考えられ「重過失」に限られた。

国と地方公共団体の予算執行職員等の賠償責任の比較

資料11

	地方公共団体	国	民法
賠償命令の対象となる職員	(1)会計管理者 (2)会計管理者の事務を補助する職員 (3)資金前渡を受けた職員 (4)占有動産を保管している職員 (5)物品を使用している職員 (6)支出負担行為の権限を有する職員 (7)支出命令・支出負担行為の確認の権限を有する職員 (8)支出・支払の権限を有する職員 (9)契約の履行を確保するために行う監督・検査の権限を有する職員 (10)(6)～(9)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 (法 § 243の2①)	(1)現金出納関係 ①出納官吏(代理官、分任官を含む) (会計法 § 41①・44) ②出納員 (会計法 § 44・45) ③都道府県の知事又は知事の指定する職員 (会計法 § 48①・②) (2)物品管理関係 ①物品管理職員 (物管法 § 31①) ②物品使用職員 (物管法 § 31②) (3)予算執行関係 予算執行職員 (予責法 § 2・3②) 等	(1)地方公共団体 ①長 (最判昭61. 2. 27) ②会計職員等(左記)以外の職員 (2)国 会計職員等(左記)以外の職員 ※ただし、国の公務員について、国との関係で民法上の賠償責任を負わないとする見解もある。
主観的要件	故意又は重大な過失 ただし、(1)～(5)の場合、現金については、故意又は過失 (法 § 243の2①)	(1)善管注意義務の懈怠(軽過失を含む。) (会計法 § 41①) (2)及び(3) 故意又は重大な過失 (物管法 § 31①、予責法 § 3)	故意又は過失 (民法 § 709)
手続	①監査委員による監査(賠償責任の有無及び賠償額の決定) ②長の賠償命令 (法 § 243の2③)	①会計検査院による審理(弁償責任の有無及び弁償額の検定) (会検法 § 32①・②、予責法 § 4①) ②本属長等の弁償命令(検定前も可)(会計法 § 43、予責法 § 4②・③、物管法 § 33①)	—
時効	5年 (法 § 236)	5年 (会計法 § 30) ただし、事実の発生した日から3年を経過したときは検定をすることはできない (予責法 § 4①)	損害及び加害者を知った時から3年又は不法行為の時から20年 (民法 § 724)
免除	議会の議決(監査委員の意見を聴き、その意見を付けて付議) (法 § 243の2⑧)	国会の議決 (会検法 § 32④、予責法 § 7)	債権者が債務者に対して債務を免除する意思表示をしたとき(民法 § 519)