

地方自治法施行令等の一部を改正する政令案に対する意見書

2019年（令和元年）10月3日

日本弁護士連合会

今般、意見募集のあった地方自治法施行令等の一部を改正する政令案のうち、第173条についての当連合会の意見は、次のとおりである。

第1 意見の趣旨

- 1 地方自治法施行令等の一部を改正する政令案（以下「政令案」という。）第173条第1項の地方自治法（以下「法」という。）第243条の2第1項に規定する政令で定める基準（以下「参酌基準」という。）及び政令案第173条第2項の法第243条の2第1項に規定する政令で定める額（以下「責任限度額の下限額」という。）の定めは、普通地方公共団体の長等（以下「長等」という。）の職員個人の給与等の額のみを基準としており、反対である。これらについては、違法な財務会計行為に対する是正効果や抑止効果が減殺されることがないよう、当該普通地方公共団体が被った損害額をも基準として、参酌基準、責任限度額の下限額を設定するべきである。
- 2 責任限度額の下限額は、長等の職責その他の事情に応じることなく、基準給与年額の1年分としていることについて、反対である。最低でも、参酌基準の2分の1程度とするべきである（ただし、2分の1として、1年より低くなる場合には1年。）。
- 3 参酌基準が掲げる「地方警務官以外の普通地方公共団体の長等の区分」イないしニのうち、ハの地方公営企業の管理者について政令で定める基準が基準給与年額の2倍としていることに反対である。ロの区分の副知事又は副市町村長等と同等の4倍とすべきである。
- 4 参酌基準が掲げる「地方警務官以外の普通地方公共団体の長等の区分」ニについては、専決規程等により長等の決裁権限を行使している職員か否かを区別することなく規定しており、反対である。決裁権限の区分により、権限のある職員についてはより重い責任を課すべきである。
- 5 参酌基準が掲げる、「地方警務官の区分」イにつき、基準給与年額の2倍としていること、「地方警務官の区分」ロにつき、基準給与年額の1倍としているこ

とに反対である。前記イの区分については、基準給与年額の4倍とすべきであり、また、前記ロの区分については、基準給与額の2倍とするべきである。

また、地方警務官の責任限度額の下限額についても、最低でも、参酌基準の2分の1程度とするべきである。

- 6 政令案第173条第3項に規定する普通地方公共団体の長が、当該普通地方公共団体の議会に報告し、公表すべき事項について、「地方自治法第243条の2第1項の規定により当該普通地方公共団体の長等が賠償責任の一部を免れた理由」を加えるべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

2017年6月9日、地方自治法の一部を改正する法律(以下「法」という。)が公布され、住民訴訟制度についても重要な改正がなされた。そのうちのひとつが、「普通地方公共団体は、条例で、当該普通地方公共団体の長等について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、普通地方公共団体の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、普通地方公共団体の長等が賠償の責任を負う額から、普通地方公共団体の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」(法第243条の2第1項関係)となったことである。すなわち、地方公共団体の長等が、善意無重過失であった場合に負うべき損害賠償の限度額を条例で定めることができ、その限度額の参酌基準及び責任限度額の下限額は政令で定めるとなった。

そして、今般、政府は、地方自治法施行令の一部を改正する政令案(以下「政令案」という。)を公表した。このうち、条例を定める際の参酌基準は、普通地方公共団体の長については、長等の基準給与年額¹の6年分、副知事若しくは副市町村長、指定都市の総合区長、教育委員会の教育長若しくは委員、公安委員会の委員、選挙管理委員会の委員、監査委員又は海区漁業調整委員会の委員については、長等の基準給与年額の4年分、人事委員会の委員若しくは公平委員会の委員、労働委員会の委員、農業委員会の委員、収用委員会の委員、内水面漁場管理委員会の委員、固定資産評価審査委員会の委員、消防長又は地方公営

¹ 普通地方公共団体から地方自治法第二百四十三条の二第一項の損害を賠償する責任の原因となった行為を行った日を含む会計年度において在職中に支給され、又は支給されるべき同法第二百三条の二第一項又は第二百四条第一項若しくは第二項の規定による給与(扶養手当、住居手当、通勤手当、単身赴任手当又は寒冷地手当が支給されている場合には、これらの手当を除く。)の一会計年度当たりの額に相当する額として総務省令で定める方法により算定される額

企業の管理者については、長等の基準給与年額の2年分、その他の普通地方公共団体の職員については、長等の基準給与年額の1年分とされた。

また、責任限度額の下限額については、これらの区分を行わず、一律に長等の基準給与年額の1年分とされた。

そして、地方警務官については、以上の長等の職員とは別途規定がなされ、参酌基準については、地方警察の長である警視総監、道府県警察本部長にあっても、地方警務官の基準給与年額²の2年分とされた。

さらに、政令案第173条第3項として、長等の職員が、法第243条の2第1項の規定により損害賠償責任の一部を免れたとき、その額等について、普通地方公共団体の長に議会への報告義務、住民らへの公表義務を課した。

これらの政令案は、住民訴訟の制度の根幹を揺るがしかねない弊害が生じる可能性があり、また、法の趣旨に合致していないため、当連合会は反対である。意見の趣旨のとおり改めるべきである。

2 意見の趣旨1の理由

(1) 違法な財務会計行為に対する是正効果や抑止効果の減殺

- ① 政令案に従い条例が制定されるならば、住民訴訟が持つ違法な財務会計行為に対する是正効果、抑止効果の減殺が甚だしいと言わなければならない。
- ② 政令案の参酌基準に従った条例によれば、仮に長の給与及び期末手当の合計額が1500万円であった場合には、9000万円が長の責任限度額となる。

しかしながら、住民訴訟において、長等による違法行為により地方公共団体に生じる損害が1億円を超える事案はまれではなく、事案によっては、数十億円の損害が発生する場合もある。例えば、ポンポン山事件（大阪高判平成15年2月6日，平成13（行コ）41等，http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=15221）においては約26億円，神戸市事件（大阪高判平成21年11月27日，平成20（行コ）88等，http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=80292）においては約55億円の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権が地方公共団体に生じたと、裁判所により認定されている。

² 国から普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の原因となつた行為を行つた日を含む会計年度において在職中に支給され、又は支給されるべき一般職の職員の給与に関する法律（昭和二十五年法律第九十五号）その他の法律による給与（扶養手当，住居手当，通勤手当，単身赴任手当又は寒冷地手当が支給されている場合には，これらの手当を除く。）の一会計年度当たりの額に相当する額として総務省令で定める方法により算定される額

ところが、免除を認める条例が制定されれば、地方公共団体に実際に莫大な損害が生じているにもかかわらず、実際に回復される損害が全額回復されず、場合によっては、回復される額は実際に生じた損害の数十分の一にすぎないこととなる。

これでは、住民訴訟の持つ違法な財務会計行為に対する是正効果が著しく減殺されることとなる。

③ また、上記例によれば、限度額が9000万円と固定されることにより、全額が賠償責任保険の給付によりカバーされ得ることになり、保険に加入しさえすれば、長等には実際には自己の資産から賠償することはなくなり、長等にとって、いわゆる腹が痛まない制度となる。これでは、長等に対して緊張感を持って職務を遂行させるという住民訴訟制度の持つ抑止効果が著しく減殺される結果となる。

④ これでは、住民訴訟制度の根幹を揺るがしかねない事態となる。

(2) 支払能力以外に、損害額も基準とするべきである

① 以上のような弊害は、上記基準が、専ら損害賠償責任の範囲を長等の支払能力の範囲内としたためである。

このような事態を少しでも緩和するためには、給与等の基準のみならず、損害額をも基準とする制度とするべきであると考えられる。すなわち、少なくとも損害額の一部と給与等による基準のどちらか高い方を限度額とする方法である。例えば、長については損害額の10分の1、その他職員については、100分の1から20分の1の間で、参酌基準あるいは免除下限額を設定し、どちらか高い方が責任限度額とする方法である。具体的に言えば、給与等の基準について、参酌基準に従った条例を制定した自治体において長の損害賠償責任を追及する住民訴訟が提起され、長の給与等が1500万円、損害額が20億円とすると、給与等の6倍と損害額の10分の1を比較して、その高い方である2億円を責任限度額とすることになる。

② 本件条例の給与等の額に一定の倍率をかけて責任の上限額とする設定の手法や、参酌基準における倍率は、会社法における取締役等の会社に対する損害賠償責任の限度額に倣ったものであると言える（会社法第425条第1項第1号）。

そもそも、会社法において前記の責任限度額を設ける制度が導入されたのは、株主代表訴訟等において代表取締役等会社役員らの支払能力をはるかに超える損害賠償責任が認定される事例があるため、これに一定の限度額を設けるべきであるとの経営者側からの要望が契機となったものであ

り、このため、支払能力の基礎として給与等の基準が導入されたと考えられる。

しかしながら、株式譲渡により構成員の離脱が可能である株式会社の制度を、離脱すなわち転居が容易ではない地方公共団体の制度にそのまま導入すること自体慎重に検討しなければならない、地方公共団体が被った損害を回復するという観点を入れること自体、理論的に問題はない。

また、経営責任が最も重い代表取締役を6倍、その他役員を4倍、監査役等を2倍とする倍率に理論的根拠があるものではなく、長等の責任の限度額について、これのみに従わなければならない理論的根拠もない。

- ③ このように損害額をも基準とすることにより、違法な財務会計行為に対する一定の是正が確保されるとともに、限度額を固定しないことにより、賠償責任保険ではカバーできない部分が生じるため、抑止効果が一定担保されることが期待されるのである。

(3) 小括

以上のとおり、参酌基準及び責任限度額の下限額を定める政令については、長等の職員個人の給与等の額のみを基準とするものには反対であり、損害額をも基準として、参酌基準、責任限度額の下限額を設定すべきである。

3 意見の趣旨第2の理由

- (1) 政令案第173条第2項の法243条の2第1項に規定する政令で定める額（責任限度額の下限額）は、長等の職員全てについて基準給与年額の1年分としている。

しかしながら、普通地方公共団体の長の基準給与年額が東京都知事でも約2933万円であることを考えれば、1年分では、違法な財務会計行為に対する是正効果や抑止効果の減殺は甚だしい。

- (2) また、法第243条の2は、免除額算定において、長等が賠償責任を負う額から控除する額に関して政令で定める参酌基準は、「普通地方公共団体の長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める」とされている。すなわち、責任限度額は、その職責その他に応じて定めるものとされている。

責任限度額の下限額についても、その職責等を考慮して決定されるべきであり、一律に1年分の長等の基準給与年額とするのは、法の趣旨に合致しない。

(3) したがって、責任限度額の下限額は、最低でも、その職責に応じて、参酌基準の2分の1程度とするべきである（ただし、2分の1として、1年より低くなる場合には1年。）。

4 意見の趣旨第3の理由

前記のとおり、法第243条の2は、責任限度額の参酌基準は、その職責等に応じて定めるものとされている。

そして、政令案が倣った会社法の規定も、代表取締役、その他の役員、監査役等の区分を置いている。これは、その行使する権限の範囲とこれと表裏の関係にある責任の軽重に基づく区分であり、倍率自体が妥当であるかはともかくも、このような区分自体は、一定の合理性はあるものと考えられる。

そうすると、地方公共団体の長から権限の委任を受け、その企業体について全面的に権限と責任がある地方公営企業の長の責任限度額は、長と同等とするべきであり、これと異なり長等の基準給与年額の2倍としている政令案については反対である。せめて、ロの区分に入れて、基準給与年額の4倍とするべきである。

5 意見の趣旨第4の理由

(1) 政令案第173条第1項ニは、「普通地方公共団体の職員（地方警務官並びにロ及びハに掲げる普通地方公共団体の職員を除く。）」と規定するのみである。普通地方公共団体の専決規程等により決裁権限の委譲がなされており、その職責は決裁権限により区々であるにもかかわらず、上記規定は、かかる区分を全くせずに、一律に参酌基準として長等の基準給与年額の1年分としており、法の趣旨に反する。

(2) また、実際問題においても、決裁権者である者の責任限度額が長等の基準給与年額の1年分しかないということでは、住民訴訟制度が有する違法な財務会計行為に対する是正効果や抑止効果の減殺は甚だしいものと言わなければならない。

(3) よって、意見の趣旨記載のとおり、決裁権限の区分により、権限のある職員についてはより重い責任を課すべきである。

6 意見の趣旨第5の理由

政令案第173条第1項及び第2項は、地方警務官とそれ以外の長等の職員を区別して規定し、地方警務官の場合、警視総監、道府県警察本部長という都

道府県警察の最高位の職にあっても、参酌基準では、基準給与年額の2倍となっている。

しかしながら、警視総監、道府県警察本部長、それ以外の地方警務官も、都道府県知事の権限を分掌しており、その職責に応じた参酌基準を定めるべきである。警視総監、道府県警察本部長については、一般的には、公安委員会の委員と同程度の権限の委任がなされていることに鑑みれば、地方警務官とその他の長等の職員との間で参酌基準について、差異を設ける合理的な理由は見いだせない。

したがって、地方警務官のうち、警視総監、道府県警察本部長については、政令案第173条第1項1号口と同様に、基準給与額の4倍とし、警視総監、道府県警察本部長を除く警視正以上の幹部警察官である地方警務官については、同号ハと同様に2倍とするべきである。

また、本意見書の趣旨2の理由と同様に、職責に応じた責任限度額の下限額を設定するべきである。

7 意見の趣旨第6の理由

(1) 政令案第173条第3項は、普通地方公共団体の長に、長等の職員が法243条の2第1項の規定により賠償の責任を免れたことを知った際には、これら長等の職員が損害賠償責任を負うことになった事実、賠償責任の額、責任を免れた額等を議会に報告し、また、公表する義務を課している。

この趣旨は、責任免除の適法性を担保するためのものであると考えられるが、そうであるならば、責任免除の理由すなわち、長等の職員が善意無重過失であることも報告、公表の内容とするべきである。

(2) 住民訴訟により追及がなされ、その判決で責任限度額の範囲内で判決がなされる場合には、適法性は裁判所の判決により担保される。

しかしながら、住民監査請求に対して監査委員が賠償を命じる勧告を出した場合に法第243条の2第1項の条例を適用する場合や、住民監査請求がなされる以前に地方公共団体が長等の職員に対する損害賠償請求を行い、同条例の適用をする場合には、裁判所の判断が介在しないので、軽過失免責を認めることの適法性は、上記報告や公表で担保しなければならないからである。

以上