

地方自治法施行令等の一部を改正する政令と 自治体の条例制定動向について

下山憲治

1. はじめに

住民訴訟制度のうち、4号訴訟は、2002年の地方自治法の改正により、代位請求から義務付け請求へと制度変更された。その理由として、2000年10月25日、第26次地方制度調査会は、「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⁽¹⁾。

概ね同趣旨ないしその延長上に、2017年地方自治法改正（以下「改正法」）があり、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とされた（地方自治法（以下「自治法」）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

(1) 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年10月25日）。

ばならないこと等とされた（自治法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。このような制度設計の理由は、長等の施策に対する萎縮、国賠法における求償制度との不均衡と議会の議決による損害賠償請求権の放棄の政治的影響などの課題の解決を図るため、自治体における不適正な事務処理の抑制と組織・運営の合理化を図る内部統制の整備、監査制度の充実強化と併せて、住民訴訟（4号請求）に関わる地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直しをしたもので、2020年4月1日から施行された。

改正法により、後者について条例によって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地方公共団体の職員（自治法243条の2の2第3項に基づく賠償命令の対象となる者を除く。以下「長等」）の当該地方公共団体に対する損害賠償責任について、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、損害賠償責任額から、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（以下「最低責任負担額」）を控除して得た額を免責する旨を定めることができることとなった（自治法243条の2第1項。この損害賠償責任額の一部免除に関する条例を以下「一部免責条例」）。そして、この政令として地方自治法施行令等の一部を改正する政令（令和元年政令第156号。以下「改正令」）が2019年11月8日に公布され、2020年4月1日から施行されている。

改正令は、長等の損害賠償責任の一部免責にかかる参酌基準および責任の最低額並びに一部免責を行った場合に必要の手続を定める地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「自治令」）のほか、自治令の規定を参議院合同選挙区選挙管理委員会の委員について準用する公職選挙法施行令（昭和25年政令第89号）の一部改正、改正法施行に伴い規定整理を行う地方公営企業法施行令（昭和25年政令第89号）の一部改正、地方独立行政法人の役員等についても自治令と同様の改正を行う地方独立行政法人法施行令（平成15年政令第486号）の一部改正、そして、監査および自治法・自治令の財務に関する規定を準用する場合の技術的読替えについて規定整備を行う市町村の合併の特例に関する法律（平成16年法律第59号）附則第2条第1項ただし書の規定によりなおその効力を有するものとされた市町村の合併の特例に関する法律施行令（平成17年政令第55号）の一部改正を内容とする。

ここでは、改正令、とりわけ、自治令の内容を確認しつつ、これらを受けて地方公共団体において制定されてきている一部免責条例についてその概況といくつかの論点について検討する。

2. 改正令の概要

(1) 長等の損害賠償責任の一部免責（自治法243条の2）

住民訴訟の改正に関する議論は、直接には、地方議会による権利放棄議決が論点となった第29次地方制度調査会答申「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年6月16日）、この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について、総務省に設置された「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会」が2017年1月27日に検討結果として取りまとめた。それを受け、改正法は、第193回国会衆議院に内閣提出法案（閣法）55号として提出され、同年6月2日成立した。その内容は下記のとおりである⁽²⁾。

長等の損害賠償責任の一部免責について、自治法243条の2第1項は、普通地方公共団体は、条例で、長等の損害賠償責任を、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、①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、②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旨規定する。地方公共団体の議会がこの「一部免責条例」の制定改廃をしようとするときは、あらかじめ監査委員の合議によって決定された意見を聴かなければならない（同条2項、3項）と規定している。

この「職務を行うについて善意でかつ重大な過失がない」との文言は、会社法424条の特則として役員等の会社に対する責任を一部免除する425条1項等を参考にしたものである。善意の対概念である「悪意」と重過失については、「会社に対する任務懈怠により会社に損害を及ぼすことを知っていたか、そのことについて著しく注意を欠いていた状態」とされている⁽³⁾。自治法243条の2第1項にいう「職務を行うについて善意でかつ重大な過失がない」も同様に解され、「一般的には、普通地方公共団体の長等が違法な職務行為によって、当該普通地方公共団体に損害を及ぼすことを認識しておらず、かつ、認識しなかったことについて著しい不注意がない場合を指す」

(2) 以上の詳細は、拙稿「住民訴訟制度の改正」地方自治総合研究所監修・拙編『地方自治関連立法動向 第5集』（2018年、同研究所資料125号）105頁以下参照。

(3) 例えば、岩沼紳作『会社法コンメンタール9 ― 機関(3)』（商事法務、2014年）299頁（黒沼悦郎執筆）。

とされている⁽⁴⁾。ただし、役員等の損害賠償責任は、会社法330条により「委任に関する規定に従う」こととされ、役員等は受任者として「委任の本旨に従い善良なる管理者の注意をもって委任事務を処理する義務」を負い、この義務に違反した場合は債務不履行責任の特則として「厳格な法定責任である任務懈怠責任」を負うこととされている⁽⁵⁾。それに対し、自治法242条の2第1項4号請求にかかる長等の責任は民法上の不法行為責任とされており⁽⁶⁾、会社法に定める役員等に係る損害賠償責任の一部免責に関する規定・定め方が住民訴訟・4号請求における長等に係る損害賠償責任の一部免責にそのまま妥当するのか、今後の事例を踏まえて検討を要する事柄であろう。

改正令の主要な内容は、①の参酌基準は基準給与年額に役職ごとに設定された一定の乗数を乗じて得た額、②の最低額は基準給与年額とし、加えて、一部免責条例を適用した場合に一定事項を議会に報告し公表する手続を定めるものである。

この制度の対象となる「地方公共団体の職員」は、いわゆる会計職員・予算執行職員を除く、住民監査請求および住民訴訟における「職員」と同義であり、執行機関とその補助職員（一般職、特別職、常勤、非常勤および臨時職員のすべてを含む）とされている⁽⁷⁾。また、自治法243条の2は自治法292条により準用されており、この一部免責制度は一部事務組合の管理者、広域連合の長その他の職員等についても当てはまる。なお、一部免責条例の対象となる損害賠償責任は、直接、住民訴訟等を通じて裁判により賠償額、重過失の有無等が確定する場合のほか、自治法240条2項に基づき債権の管理権限を第一次的に有する長が一部免責条例の適用と損害賠償責任の有無を判断した上で職員に請求する場合であって、任意の支払いに応じない場合の民事訴訟、あるいは、任意の支払いに応じた場合の住民訴訟において裁判によって確定される場合も考えられる。

(2) 条例で定める最低責任負担額について（参酌基準）

長等について、給与額との均衡を失した過大な損害賠償責任を負担させることでそ

(4) 「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」（総行行第125号・総行市第45号・総経経第41号・総財公第81号、平成29年6月9日）参照。

(5) 前注(3)・『会社法コンメンタール9 ― 機関(3)』222頁以下（森本滋執筆）。

(6) 例えば、松本英昭『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』（学陽書房、2017年）1078頁。

(7) 陸川論「地方自治法施行令等の一部を改正する政令について（上）」地方自治865号（2019年）51頁（54頁）。以下、改正令の概要に関する記述は、同解説によるところが大きい。

の活動が萎縮してしまうことのないように、会社法における「一年間当たりの職務執行の対価」を基準として役員等の最低責任限度額を定めていることを参考に⁽⁸⁾、参酌基準と最低額を算定する基準となる基準給与年額は給与の一会計年度当たりの額に相当する額を基準とすることとされた。基準給与年額算定の基礎に含める給与については、普通地方公共団体において、長等が支給を受ける給与（給料、報酬、俸給および諸手当）を原則としてその算定基礎に含むこととなるが、㉞「職務の内容又は責任に応じて支給される手当」ではない扶養手当、単身赴任手当、住居手当、通勤手当および寒冷地手当並びに㉟基準給与年額を判断する損害賠償責任の原因となった事実が生じた時点で支給事由が生じていない退職手当はその算定基礎に含まれないこととされた。

㉞記載の5手当は、前記㉟の「職責その他の事情を考慮」との規定内容から、扶養者の有無、居住・家賃の状況や交通手段など「生活給的手当」や「実費弁償的手当」であり、これらに該当しないと整理された。他方、給与、俸給または報酬（以下「給与等」）は、職責に応じて支給される給与の中核をなすから、給与等に連動して額が決まる諸手当と、支給の趣旨に鑑み職務内容・執行状況又は責任に応じて支給される諸手当はこの基準給与年額算定の基礎に含まれることとされた。

㉟の退職手当は退職後に支給されるものであり、基準給与年額が長等の損害賠償責任の原因となった事実が生じた時点の職責に応じて定められる（自治令173条1項）ため、それに含まれないこととされた。

前記諸手当の取扱いは、地方公共団体の一部免責条例において最低責任負担額を定めるに当たっては地域の実情を踏まえ、各諸手当等の額を斟酌することはできる。なお、最低責任負担額の基礎となる給与の一会計年度当たりの額に相当する額である基準給与年額の算定方法は、地方自治法施行規則13条の2において規定されている。

参酌基準における乗数の設定について、基準給与年額に役職ごとに設定された一定の乗数を乗じて得た額とすることは、会社法等の責任軽減制度の制度設計が参考とされている。そして、地方公共団体の長等それぞれの地位の重要性に応じて区分し、㉠「民意に基礎を置く程度」（直接公選制や解職請求の対象となるか否か）と㉡「権限」（独立した執行権限、代表権や統括権、職員の指揮監督権や任命権）に着目し、地位

(8) この点は、「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ」（2017年1月16日）、宇賀克也編『2017年地方自治法改正』（第一法規、2017年）29頁以下（板垣勝彦執筆）、前注(6)・松本『新版逐条地方自治法』1080頁等でも指摘されていた。

の重要性に応じて、次の表のように定められた。

乗数	役 職	区分理由
6	・ 長	<ul style="list-style-type: none"> ・ 憲法に基づき住民による直接公選制がとられており、住民の直接の信任に基礎をおく点で重要な地位にある。 ・ 長は、普通地方公共団体の統轄代表者かつ財政の責任者として、組織等に関する総合調整権、予算執行に関する調査権等、公有財産に関する総合調整権を始めとする重要な権限保有者である。
4	<ul style="list-style-type: none"> ・ 解職制度の対象となる者 副知事・副市町村長 総合区長 教育長・教育委員会委員 公安委員会委員 選挙管理委員会委員 監査委員 海区漁業調整委員会委員 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 解職請求の対象となっている職は、直接的な民意を一定程度反映させる必要のある重要な地位にある。 ・ 副知事等は、長に代わってその職務権限を行使することも予定され、総合区長も当該区の事務執行において代表権を有しているなど、いずれも重要な権限を有している。 ・ その他の委員については、執行機関として独立して権限を行使するものであり、他の職と比較して重要な地位にある。
2	<ul style="list-style-type: none"> ・ その他の執行機関委員 人事・公平委員会委員 労働委員会委員 農業委員会委員 収用委員会委員 内水面漁場管理委員会委員 固定資産評価審査委員会委員 ・ 地方公営企業管理者 ・ 警視總監・道府県警察本部長 ・ 消防長 	<ul style="list-style-type: none"> ・ その他の執行機関委員は、解職請求制度の対象となっていないものの、執行機関として独立して権限を行使するものであり、他の職と比較して重要な地位にある。 ・ 地方公営企業の管理者、警視總監・道府県警本部長、消防長は、職員の任命権や指揮監督権を有するなど、他の職と比較して重い責任を担う常勤の職員であり、重要な地位にあるといえる。 ＊ 地方公営企業管理者：代表権（地方公営企業法8条）、指揮監督権（同法15条2項）、職員の任命権（同条1項） ＊ 警視總監・道府県警本部長：事務の統括権・職員の指揮監督権（警察法48条2項）、職員の任命権（同法55条3項） ＊ 消防長：消防本部の事務統括権・指揮監督権（消防組織法12条2項）、職員の任命権（同法15条1項）
1	その他の職員	

（出典：陸川論「行政通知の読み方使い方（連載第19回）」自治体法務研究2020・春86頁を一部改変）

参酌基準における乗数の設定は、解職制度の対象となっている者を乗数4としており、解職制度の対象となっていないが、職員の指揮監督権や任命権等を有する者は乗数2とされている（パブコメの意見に対する総務省の考え方（以下「パブコメ・考え方」）より）。なお、専決権については、「地位の重要性」を示す④・⑤の着目点に含まれていない。

(3) 最低額について（「従うべき基準」）

自治法243条の2第1項における最低額に関する②は、参酌基準を参照しても過度に低額な最低責任負担額が設定され、改正法の重要な契機となった2012年最高裁諸判決の趣旨に反し裁量権の逸脱・濫用とならないようにすることが意図されたものである。この最低額は、地方公共団体が一部免責条例を制定するに当たり従わなければならない基準（従うべき基準）であり、この額を下回る最低責任負担額を一部免責条例で設定することはできない。この最低額は、国家公務員等と比較しそれよりも下げることは許されないであろうという最低レベルの基準を設定するもので、国家公務員が懲戒停職処分を受けたとき最長で1年間無給となり得ること（人事院規則12-0（職員の懲戒）2条）等を踏まえ、基準給与年額とされた。

(4) 一部免責を行った場合の手続について

一部免責条例を定めている地方公共団体の長は、長等が自治法243条の2第2項の規定により損害賠償責任を免れたことを知ったときは、速やかに、（i）長等の損害賠償責任の原因となった事実（長等が職務を行う上で善意かつ重大な過失がないとの判断の基礎となった事実も含まれる）および当該長等が賠償の責任を負う額、（ii）当該長等が賠償の責任を負う額から一部免責条例に基づき控除する額およびその算定の根拠、そして、（iii）自治法243条の2第1項の規定により当該長等が賠償の責任を免れた額について、当該普通地方公共団体の議会に報告すると共に、（i）～（iii）を公表しなければならない。

自治法243条の2第1項による損害賠償責任の一部免責は、損害賠償責任の原因となる事実が生じた時点で同責任の発生と同時に同責任範囲の一部が消滅する効果を生じる。一方で、損害賠償請求権の放棄は、自治法96条1項10号により議会の議決事項とされており、双方の「均衡」を図るため、手続上、議会に個別案件情報（前記（i）～（iii））を報告することを通じて一部免責条例の適正な運用が企図されている。同時に、議会だけではなく、住民に対するアカウントビリティを果たす観点から、住民が個別案件情報について情報公開請求をするまでもなく、公表することとされた。

3. 自治令に対する若干の検討

自治令において最低責任限度額等を設定するに当たり、外部専門家を含めた検討が求められていたように思われるが、それが行われたのか、調査した限りでは不明であった。

(1) 会社法における最低責任限度額との関係

取締役等の責任の一部免除制度は、株主代表訴訟が経営に対する有効なチェック手段であり、経営者（役員）に対する適度な緊張感を与える一方、経営が萎縮してしまうことなどが考慮され⁽⁹⁾、議員立法（商法等の一部を改正する法律（平成13年法律第149号））により導入された⁽¹⁰⁾。役員等の責任額が報酬と不釣り合いに大きくなると会社経営を過度に萎縮させてしまうため、取締役等の当該会社に対する損害賠償責任の一部免除に関する会社法425条1項が最低責任限度額（長等の場合は最低責任負担額）に関する乗数が設定されている（職務執行の対価として受け、又は受けるべき財産上の利益の一年間当たりの額に相当する額に関し、前記の役職に応じた乗数を乗じた額）。この最低責任限度額の考え方が「相場」として適切かどうか⁽¹¹⁾という論点はひとまず措き、株主と住民、出資・投資と税をはじめ、会社経営と自治体運営、株主代表訴訟（委任ないし準委任関係上の義務違反により会社に生じた損害賠償の代位訴訟・代表訴訟⁽¹²⁾）と住民訴訟（4号請求：不法行為等により自治体に生じた損害賠償の代表訴訟・義務付け訴訟・客観訴訟）を同様の性格のものとして理解できる

(9) 大和銀行ニューヨーク支店巨額損失事件などを機に、経営サイドから要求があった。総株主による責任全部免除もあるものの、一人株主や完全子会社の場合には容易であろう（株主総会決議（425条）・取締役会決議（426条）・責任限定契約（427条））が、上場企業等の場合には事実上不可能と言われている。

(10) 岩原紳作「株主代表訴訟」ジュリ1206号（2001年）123頁、田中亘「取締役の責任軽減・代表訴訟」ジュリ1220号（2002年）32頁。

(11) 前注(3)・岩沼『会社法コンメンタール9 ― 機関(3)』300頁では、「乗数に理論的な根拠」はないとされている。立法経緯については、酒巻俊雄・龍田節編『逐条解説会社法 第5巻 機関・2』（中央経済社、2011年）378頁（松岡啓祐執筆）参照。

(12) 奥島孝康他編『基本法コンメンタール会社法3 [第2版]』（日本評論社、2015年）408頁以下（山田泰弘執筆）。

か、株主権（公益権の一つとしての代表訴訟提起権）と住民自治・参政権⁽¹³⁾などに関わる本質的議論と、政策目的を実現するための法技術として類似の訴訟制度・免責制度を導入しようとする議論など、詳細な検討（前者の相違は無視可能かなど）が明確に行われることが必要ではなかったかと思われる。なお、地方独立行政法人については、国の独立行政法人と同様に扱うことには相応の合理性もあろう⁽¹⁴⁾。

会社法における最低責任限度額は取締役等の役員に限られているため、それは住民訴訟における「当該職員」として首長など以外の「その他の公務員」（一般職）に関する最低責任負担額の設定に当たって参考にできない。一般職に関する乗数については、最低額を下回る設定はできないものの、職員の権限内容に対応した乗数設定も容易ではないが考えられないではなく、自治体の判断に委ねられよう。

-
- (13) 住民訴訟の意義が「地方公共団体の住民の手によって地方自治運営の腐敗を防止矯正し、その公正を確保するために認められた住民の参政措置の一貫をなすもの」（最判昭和38・3・12集民17巻2号318頁）であり、「地方自治の本旨に基づく住民参政の一環」で住民訴訟提起権が「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、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ではなく、もっぱら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益代表者として地方財務財政の適正化を主張するもの」（最判昭和53・3・30民集32巻2号485頁）である。
- (14) 独立行政法人の役員等に関する任務懈怠に対する損害賠償責任の免除については、独立行政法人の監事及び会計監査人の権限強化等と共に、独立行政法人通則法の一部を改正する法律（平成26年6月13日法律第66号）により、一般社団・財団法人の役員等に関する「損害賠償責任の免除の規定に倣ったもの」（独立行政法人制度研究会編『独立行政法人制度の解説 第3版』（第一法規、2015年）106頁以下）であって、「事業の規模や特性により巨額なものとなり得る損害賠償額の全額を一個人に負わせることは、適切な人材が得られなくなったり役員が萎縮してしまうなどのおそれがあり、妥当ではないと考えられる場合もあるため設けたもの」（第186回国会参議院内閣委員会会議録第20号（平成26年6月5日）8頁の稲田朋美大臣答弁）で、国賠法における求償制度との均衡、会社法・一般社団財団法人法において役員個人の賠償責任が明記されていること、独立行政法人において不適切な資金の支出事例があったことから、役員等の損害賠償責任に関する規定が設けられた。一般社団法人及び一般財団法人に関する法律113条および198条により、代表理事＝6、業務執行理事等＝4、それ以外の理事・監事・会計監査人＝2とされている。地方独立行政法人の役員等の損害賠償責任と最低責任限度額の設定についても同様で、損害賠償責任が無限に広がりかねないとした場合、役員等に非常に高額で不測の責任を負わせることになったり、その蓋然性の高さから適切な人材が得られなくなることから、一定の合理的な範囲内に損害賠償責任を軽減することに趣旨がある（市町村自治研究会『逐条解説 地方独立行政法人法 改訂版』（ぎょうせい、2020年）80頁以下および森佑布「地方自治法施行令等の一部を改正する政令について（下）」地方自治866号（2020年）12頁以下）。

(2) 最低責任負担額と最低額の設定

最低責任負担額は基準給与年額と一定の乗数の積により算出される。

基準給与年額において、㊦の5手当についてはともかく、㊥の退職手当（（退職日給料月額×退職理由別・勤続年数別支給率）＋（調整月額のうちその額が多いものから60月分の額を合計した額）により算定される）は職責に応じて異なるから、本来であれば、基準給与年額に含まれても良いのかもしれない。ただ、退職者は退職手当の額が確定しているが、現職者は未確定であることに基準給与年額を算定する上での難点があるためか、自治令173条1項1号および同項2号では不法行為時（日）を基準として算定されることとなったのではないだろうか。なお、最低責任負担額の算定根拠として、違法な財務会計行為に対する是正・抑止効果が減殺されないように、損害額をも基準（損害額の10分の1）とすべきであるとの意見がある（日弁連意見書⁽¹⁵⁾）。ただ、改正法では、一部免責条例により長等の損害賠償責任の範囲を事前に明示し、一律の一部免責を可能とすることが意図されたとして、損害額は最低責任負担額の基礎にしないこととされた。また、最低額については、国家公務員の懲戒停職処分が最長一年間であり、その間、無給であることを参考にしている（以上、パブコメ・考え方）。「住民訴訟制度の見直しに関する懇談会取りまとめ」では「損害賠償責任の範囲」ではなく、「責任免除の範囲」を事前に明示することが示されており、法文も同趣旨と思われる。したがって、これらが表裏の関係であって同一内容かどうかは留意すべきであるが、いずれにしても、参酌基準であるから、基準給与年額のみではなく、損害額を考慮して最低責任負担額（計算方法）を設定することも可能ではある。ただし、地方自治法施行規則13条の2で定められているのは基準給与年額のみである。加えて、改正法の趣旨が一般的に著しく高額な損害賠償責任を負うおそれがあることで今後の人口減少社会における各種施策の積極的な立案・遂行への萎縮効果を予め最低責任負担額等を設定することで回避しようと意図されたこと、故意又は重大な過失がある場合には一部免責条例による免責の対象とはならないことからすると、

(15) 日本弁護士連合会「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）。なお、改正令公布後、一部免責条例の制定前に、京都弁護士会「住民訴訟制度に係る地方自治法改正に基づく条例整備についての意見書」（2020年（令和2年）1月23日）および同「普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責に係る条例整備についての意見書」（2020年（令和2年）9月25日）、大阪弁護士会「住民訴訟制度に係る地方自治法の一部改正に基づく条例整備についての意見書」（2020年（令和2年）3月5日）が出されている。

損害額を考慮すべきではないとの考えにも説得力がある。

乗数の設定に関し、自治法243条の2第1項における前掲①「職責その他の事情」という考慮事項の範囲については、自治令では、④民意に基づく程度と⑤権限に着目している。そして、④と⑤の組み合わせにより、乗数6～1の4段階に区分された。しかし、⑤は④を前提としてその重要度が異なっているということもいえ、区別して組み合わせることの意味は明確ではなく、会社法等の既存制度を参考に乗数6～2を所与とし、その差別化をするための論理として④と⑤が区別されていると見ることができるともいえない。

ここでは、まず、最低責任負担額に関する具体的なイメージをつかむため、特別職および一般職の平均給与・報酬月額を見ておきたい。2019年4月1日地方公務員給与実態調査の結果（総務省調べ）⁽¹⁶⁾によれば、次のとおりである。なお、月額のみ記す。下付文字の乗数は、最低責任負担額を確定する際に用いられる自治令で定められた乗数である。

都道府県では、平均給料月額は、知事1,214,279円（×6）／副知事988,223円、教育長813,123円・教育委員203,522円、公安委員会委員長234,536円・委員207,026円、選挙管理委員会委員長235,786円・委員202,846円、代表監査委員（常勤）649,235円・委員（常勤）642,180円、海区漁業調整委員会会長72,000円・委員62,000円（×4）／人事委員会委員長（非常勤）228,667円・委員（非常勤）203,895円、労働委員会会長242,067円・使用者委員176,936円・労働者委員176,936円・公益委員195,907円、収用委員会会長257,286円・委員219,429円、内水面漁場管理委員会会長38,350円・委員32,000円、公営企業管理者が794,427円（×2）である。

指定都市では、市長1,182,840円（×6）／副市長972,470円、教育長766,825円、教育委員会委員240,733円、選挙管理委員会委員長214,564円・委員175,245円、代表監査委員（常勤）682,020円・監査委員（非常勤）255,244円（×4）／人事委員会委員長（常勤）713,000円・委員（非常勤）246,817円、農業委員会会長71,174円・委員45,642円、固定資産評価審査委員会委員長（日額）15,706円・委員（日額）14,678円、公営企業管理者683,616円（×2）である。

市では、市長872,228円（×6）／副市長725,069円、教育長766,825円、教育委員会委

(16) 2019年の地方公務員給与の実態については、総務省調べ「平成31年4月1日地方公務員給与実態調査結果」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h31_kyuuyo_1.htm（2021年3月18日アクセス）。

員71,733円、選挙管理委員会委員長41,888円・委員32,585円、代表監査委員（常勤）682,020円・監査委員（非常勤）255,244円（×4）／人事・公平委員会委員長36,166円・委員（非常勤）30,214円、農業委員会会長63,916円・委員45,940円、固定資産評価審査委員会委員長（月額）23,536円・委員（月額）20,736円、公営企業管理者712,482円（×2）である。

町村では、町村長715,793円（×6）／副町村長594,754円、教育長544,300円、教育委員会委員33,639円、選挙管理委員会委員長25,361円・委員21,164円、代表監査委員（常勤）164,667円・監査委員（非常勤）69,367円（×4）／公平委員会委員長4,425円・委員4,425円、農業委員会会長43,615円・委員31,596円、固定資産評価審査委員会委員長（月額）8,992円・委員（月額）7,962円、公営企業管理者595,054円（×2）である。

特別区では、区長1,147,935円（×6）／副区長920,074円、教育長818,057円、教育委員会委員241,623円、選挙管理委員会委員長291,565円・委員237,215円、代表監査委員（常勤）664,569円・監査委員（非常勤）299,985円（×4）／農業委員会会長123,029円・委員64,013円、固定資産評価審査委員会委員1,000円（×2）である。

一般行政職の平均給与月額は、都道府県で412,987円、指定都市で436,783円、市で401,621円、町村で360,571円、特別区で427,789円、消防職で406,308円、高校（特別支援・専修・各種）学校教育職で439,516円、小・中学校（幼稚園）教育職で414,820円、警察職で460,961円である。

たとえば、地方独法の理事長（乗数6）ないし教育長等（乗数4）と地方公営企業管理者（乗数2）、乗数設定の差は妥当か、専決権等の職務権限の相違も反映させるべきか、あるいは、後述のとおりであるが、基準給与年額の差は既に職責等を反映しているものともいえ、乗数を設定する場合、どの要素をどこまで重視すべきか、相応に説得的で透明性のある論拠が求められよう。なお、国家公務員である地方警務官制度そのものの論点はひとまず措くとして、その特殊性が参酌基準における乗数設定に十分反映されているかは議論がある⁽¹⁷⁾。

最後に、最低額の設定を役職ごとに設定するのではなく、一律に乗数1と設定しようとする根拠はどこにあるか。あらかじめ乗数を決めておいて（会社法等との関連からすると、下限の整数は1のみ）、その理由付けとして国家公務員の懲戒停職処分の

(17) 前注(15)・日弁連意見書参照。

例が取りあげられているに過ぎないようにも見える⁽¹⁸⁾。一律の設定が不合理というわけではないが、国の場合には内閣総理大臣や国務大臣等、地方の場合には首長等はこの懲戒停職処分の対象外であるから、乗数1を一律に設定する論拠としては必ずしも説得的ではないように思われる。また、さらに、最低責任負担額ないし最低額からすると、公務員賠償責任保険⁽¹⁹⁾によって全額分が補填される場合が多いないしその可能性が高いものと思われる。

いずれにしても、今回の改正法の立法事実として実証的な根拠が十分ではないこともあり⁽²⁰⁾、自治令施行後、一部免責条例の運用などを含む違法な財務会計行為に対する抑止効果、長等の萎縮効果について、事例研究等が必要とされよう。

4. 一部免責条例の概況

(1) 一部免責条例の制定状況

全国条例データベース（登録団体：1,738団体。2021.02.03現在）および条例Webアーカイブデータベース（対象自治体数：1,753。2021.01.31現在）を基に調査すると、一部免責条例が制定されているのは、青森・大阪・和歌山・徳島・沖縄を除く42都道府県、静岡・大阪・堺・岡山・広島⁽²¹⁾の5指定市ほか、15中核市等で制定されている。

上記の多くの自治体が改正令による最低責任負担額（乗数）を採用している。ただ、箕面市等⁽²¹⁾は、市長が基準給与年額の2倍、他の職員等は同1倍とされている（箕面市職員等の損害賠償責任の一部の免責に関する条例（令和2年3月30日条例第1

(18) 国の場合、職員の責任については、出納官吏の善管注意義務違反による現金亡失（会計法41条）、物品管理者等の故意・重過失による物品亡失等（物品管理法31条）、予算執行職員の故意・重過失による義務違反的支出等の行為（予算執行職員等の責任に関する法律3条）で規定され、国会の議決で免除されうる（会計検査院法32条3項、予責法7条）。

(19) この保険料は公務員個人負担になる。会社の場合には、2021年3月1日以降、役員等損害賠償責任保険の保険料を会社の経費で負担できる（会社法430条の3第1項）。

(20) 前注(2)・拙稿「住民訴訟制度の改正」124頁以下および北村和生「住民訴訟における免責制度の創設の意義と課題」自治実務セミナー671号（2018年）2頁以下参照。

(21) その他には、高槻市職員等の損害賠償責任の一部の免責に関する条例（令和2年3月25日条例第3号）がある。ただ、高槻市議会議事録を確認しても、その根拠・理由は明確ではなかった（たとえば、高槻市議会令和2年第1回定例会（第3日・3月5日）、中川総務部長答弁）。

号)。以下「箕面市条例」)。なお、吹田市も同様の条例案(以下「吹田市条例案」)が議案として提出されたが、最終的には取り下げられている。なぜこのような最低責任負担額(乗数)の設定をしたのか、その理由を知る上で重要と思われるので、ここで両市の考え方を確認しておきたい。

(2) 箕面市の最低責任負担額の考え方

国の参酌基準により算定すると、箕面市長の場合、賠償責任の上限額は約1億950万円となる。そこで、箕面市条例に関する箕面市議会における提案理由では、「地方自治法施行令において会社法と同様の基準が示されたところでありますが、本市といたしましては、国の参酌基準による賠償額は、職員がそれを負担した上で生活を維持していくことは現実的に困難で、故意または重過失の場合の責任負担とのバランスがとれているとは言えないこと、また、市長と議会の二元代表制に基づき、予算や重要な財産取得の決定の権限は議会にあり、議会の権限が十分に発揮されている本市におきましては執行機関が独断で過剰な予算執行を行う余地が少なく、過剰な賠償リスクを執行機関のみに負わせる必要はないことと考えまして、軽過失の場合に職員が負担すべき賠償責任額は、職員が現実的に負担し得る額として、職員の1年分の年収に相当する基準給与年額とするものでございます。市長につきましては、本市の統括代表者として、財政の責任者として重要な権限を有することから、基準給与年額の2年分と提案」された。なお、市長についてはこのような権限の側面のみではなく、直接選挙で選ばれ、議会招集権など重い職責を有していること、「副市長その他の職員は市長の任命または選任によりその職につき、職責が大きく異なると考えているところから、市長とそれ以外の職員等で差を設けている」。そして、「故意、重過失の場合については全額責任を負いますし、軽過失であったとしても相応の責任を負うことは変わりございませんので、やはり職員が、この条例が制定されたからといっても変わらず緊張感を持って事務執行していく⁽²²⁾」こと等が指摘された。条例の必要性等に関する反対意見もあったが、最終的には、同市一部免責条例が可決された⁽²³⁾。

(22) 箕面市令和2年3月総務常任委員会1号(令和2年3月12日)3頁。

(23) 箕面市令和2年2月定例会第1回箕面市議会定例会継続会会議録4号(令和2年3月26日)133頁以下。

(3) 吹田市の最低責任負担額の考え方

吹田市条例案では、軽過失の場合、一部免責条例が適用されるとしても、参酌基準に基づく賠償額では、職員（特に常勤の特別職職員）がこれを負担した上で生活を維持していくことは、現実的には困難であり、故意又は重過失の場合の責任負担とのバランスがとれているとはいえないため、最低責任負担額は職員が現実的に負担しうる額とすべきであり、職員の1年分の年収に相当する基準給与年額とする。ただし、市長は、市の統括代表者であり、財政の責任者としての重要な権限を有することから、基準給与年額の2年分とするとされた。

職員の区分	参酌基準による額	本条例案による額
市長	121,926,000円	40,642,000円
副市長	71,220,000円	17,805,000円
教育長	62,704,000円	15,676,000円
常勤の監査委員	44,124,000円	11,031,000円
水道事業管理者	31,352,000円	15,676,000円
部長級職員（平均）	10,971,000円	10,971,000円

※ 平成30年度給与額（決算額）をもとに算出

典拠：吹田市作成資料より。

同市議会の質疑に対する答弁⁽²⁴⁾では、吹田市条例案については「萎縮効果の軽減を図り、本市職員が必要以上の心理的負担を受けずに職務を公正に執行することが可能となる」ように制定しようとするものであること、参酌基準による最低責任負担額では「萎縮効果の軽減という目的が十分達成できないのではないか」と考え、次のように検討したとされている。すなわち、「生活破綻させない額」、「個人の弁済能力」⁽²⁵⁾を基本に、「通常の生活を営みながら蓄えていく」貯蓄額に着目して、総務省の家計調査報告で二人世帯以上の貯蓄額の平均値が1,700万円となっていたので「約1,700万円の損害額を免除することができない額の目安」として検討したところ、一般職員・副市長は1年分と設定し「生活を破綻させない個人の弁済能力の範囲内の額」とした。一方、市長は、直接公選制で選ばれており、同市を「統括代表する者であって、財務の責任者としての責任と権限」を有することからその2倍と設定された。副

(24) 吹田市令和2年3月財政総務常任委員会会議録2号（令和2年3月11日）1頁、3頁、4頁。

(25) ちなみに、さくら市事件・最判平成24年4月23日民集66巻6号2789頁における須藤政彦裁判官意見を参考としたようである。

市長等はその責任に応じた給与が支給されており、最低責任負担額には差があること、個人の弁済能力等は基準給与年額の1年分が基本であることから、乗数1が設定されていた。

ただ、結局、議会による債権放棄議決が可能であること、参酌基準および他自治体が計画している最低責任負担額の設定と吹田市一部免責条例案のそれが異なっていることや一部免責条例に基づく免責の結果報告等では議会での審議等が不十分となり得るなど様々な議論が出され、最終的には議案が取り下げられた。

自治令で示された乗数は参酌基準であるから、参酌基準を十分に参照した結果、地域の実情に合わせて異なるものを採用することはもちろん可能であり、法的には問題はない。ちなみに、一部免責条例（案）に対するパブコメにおいて、那覇市では、自治令どおりの乗数を設定していたことに対する市民からの就任期間を考慮せず高すぎないかとの意見につき、「参酌基準を十分に参照し、本市特有の事情等があれば市長についても最低額まで引き下げることが可能ですが、今回の市長等の損害賠償責任に関しては本市特有の事情は特にないことから、参酌基準どおりとすることが適切である」との考え方を示している⁽²⁶⁾。

(4) 一部免責条例の適用・運用に関する組織・手続

長等の損害賠償責任につき、自治令では適用後の手続を定めているものの、住民監査請求に基づく監査委員の勧告による措置を実施するにあたり、または、住民訴訟の確定判決により請求認容判決が確定した場合の賠償命令を発するにあたり、一部免責条例の適用に関する判断が必要となる。この判断の仕方については改正令で定められておらず、地方公共団体に委ねられているものと思われる。

たとえば、北海道では、知事の権限に属する事務の執行に関し本庁の内部において協議、審議、調整等を行わせるための組織として、総務部人事局人事課に内部協議機関として「職員賞罰及び賠償審査委員会」が設置されており、職員の賞罰、自治法243条の2の2の規定による職員の賠償責任等のほか、北海道知事等の損害賠償責任の一部免責に関する条例に規定する損害賠償責任の一部免責に関しての必要な事項の調査審議又は意見の具申に関することを担当するとされている（北海道行政組織規則

(26) 「市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例（案）に対する市民からのご意見と本市の考え」令和2年8月12日那覇市総務部（人事課）。

(昭和41年4月1日規則第21号。最終改正令和2年3月31日規則第37号)26条)。同委員会は、知事の指名する副知事を委員長に、副知事・職員のうちから知事が指名する委員、計5名によって構成される(職員賞罰及び賠償審査委員会規程(昭和41年9月24日訓令第26号。最終改正平成31年4月12日訓令第5号))。

宮崎県では、知事等の損害賠償責任の一部免責に関する審査等を処理するための連絡調整組織として「宮崎県損害賠償責任審査委員会」を設置した(宮崎県損害賠償責任審査会規則(令和2年3月25日規則第18号))。同審査会は、総務部長を会長、総務部次長を副会長とし、総務部総務課長、総務部人事課長、総務部人事課行政改革推進室長、総務部財政課長、会計管理局会計課長、県議会事務局総務課長、教育委員会事務局教育政策課長および警察本部監察課長によって構成される。同審査会は関係職員の意見聴取、関係機関の長に対する報告・文書の提出を求めることができ、審査結果を知事に報告することとされている。

いずれにしても、一部免除条例の運用・適用の適正化、透明性の確保等を図るための組織編成の工夫が求められる。

5. おわりに ― 地方議会の議決による債権放棄との関係 ―

一部免責条例に関し、改正令により、最低責任負担額に関する参酌基準と最低額に関する従うべき基準が示され、一部免責条例の個別適用事例に関する手続も明確化された。

一部免責条例を制定している場合でも、していない場合でも、自治法96条1項10号に基づき地方議会の議決による個別の債権放棄は可能ではある(なお、自治法242条10項に基づき、監査請求後は、当該議決前に監査委員の意見を聴かなければならない)。ただし、①一部免責条例で定める額を超える債権放棄は、「改正後の制度との均衡」から、「相当の事情」について説明が必要で、②一部免責条例が制定されていない場合であっても「慎重な判断」が求められ、そして、一部免除された後に重ねて権利放棄をする場合には「一層慎重かつ厳格な判断」が求められるとされている⁽²⁷⁾。あるいは、他の法制度における役員等の損害賠償責任免除額との「均衡」の取れた損害賠償責任免除額が条例で定められた場合、軽過失の場合にそれ以上の額を免除したり、故意重過失の場合に損害賠償責任を

(27) 松本英昭『新版逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』(学陽書房、2017年)1079頁。

軽減したりする権利放棄議決を行う場合には、その必要性につき「重い説明責任が課される」とされる⁽²⁸⁾。

このような改正法の立法趣旨に基づく指摘について、議事録をみる限り、一部の地方議会は理解していないのではないかと思われる議論も散見された。また、乗数設定において、参酌基準を十分に参照した点に関するアカウンタビリティに疑問のある場合もあった。

(しもやま けんじ 一橋大学大学院法学研究科教授)

(28) 宇賀克也『地方自治法概説〔第9版〕』（有斐閣、2021年）390頁。