

2019年（令和元年）10月3日

内閣総理大臣 安倍晋三 殿  
総務大臣 高市早苗 殿

大阪弁護士会  
会長 今川 忠

## 地方自治法施行令等の一部を改正する政令案に関する意見書

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項の法第243条の2第1項に規定する政令で定める基準（参酌基準）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（責任限度額の下限額）の定めは、長等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に、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べきである。
- 2 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は、長等の職員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年とする。）。
- 3 政令案第173条第1項の法第243条の2第1項に規定する政令で定める基準（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。ロの区分の副知事若しくは副市町村長等と同等の4倍とすべきである。

- 4 政令案第173条第1項の法第243条の2第1項に規定する政令で定める基準（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 政令案第173条第1項及び2項について、地方警務官とそれ以外の長等職員を区別することについて反対である。警務官以外と長等の職員との区別を行わず、前記4項の決裁権限による区分を含めた、職責に応じた区分を行うべきである。
- 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等が、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」案が可決され、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 하나가、「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」(地方自治法第243条の2第1項関係) こと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こととなった。

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、普通地方公共団体の長等の基準給与年額<sup>1</sup>の6年分、副知事、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、普通地方公共団体の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企業の管理者については、普通地方公共団体の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、普通地方公共団体の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、一律に普通地方公共団体の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、以上の普通地方公共団体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<sup>2</sup>の2年分とされた。

さらに、第173条第3項として、長等の職員が、地方自治法第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 上記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。

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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っ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

- ② 上記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、長等職員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稀ではなく、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年（行コ）第41号等，[http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail5?id=15221](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年（行コ）第88等，[http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail5?id=80292](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若しく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。

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。株式会社では、株主は自らの判断により自主的にその会社の株式を取得して構成員となったのであり、仮に株主が役員の方針に異論があるならば株式を譲渡することで容易に構成員から離脱できる上、株主は会社に対し有限責任しか負わず、出資した資金を失う以上のリスクを負わないのに対し、地方公共団体では、住民はその多くがそこで生まれ育ったことでたまたま構成員となったに過ぎず、仮に住民が首長の自治体運営に異論があっても転居して生活の本拠を他団体に移すことは難しい上、万一地方公共団体がその財政運営に失敗すれば、北海道夕張市の例にみられるように住民は長く行政サービスの切下げを強いられるからである。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、地方公共団体の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。株式会社は営利団体として、営業活動を行って得た利益を株主に分配することが目的であり、その活動の原資も株主が自発的に出資した資金が主であるのに対し、地方公共団体は憲法の定める統治機構の中で住民の福祉の増進を図るべきことを基本として運営すべき公的団体であり（法第1条の2第1項）、その活動の原資も住民

から強制的に徴収した税が主であることから、株式会社に比べ適法・公正に運営すべき責務はさらに重いためである。

- 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るべきである。

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年分の普通地方公共団体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年とする。）。

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、今般の政令が倣った会社法の規定も、代表取締役、その他の役員、監査役等の区分をおいている。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、これと異なり普通地方公共団体の長等の基準給与年額の2倍としている本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関わらず、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普通地方公共団体の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普通地方公共団体の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職員を区別して規定しており、地方警務官の場合、警視総監、道府県警察本部長についても、基準給与年額の2倍である。

法第243条の2第1項の参酌基準は職責等に応じて定めるとされており、地方警務官とその他の普通地方公共団体の長等職員との間で財務会計行為に対する職責が異なる合理的な理由は見いだせない。

地方警務官とそれ以外の地方公共団体の職員の給与支払の根拠規定が異なるため、規定を書き分けることはともかく、両者でその内容が異なる合理的な理由は全くない。

したがって、地方警務官について、前記4項の決裁権限による区分を含めた、職責に応じた区分を行うべきである。

## 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、普通地方公共団体の長等の職員が法243条の2第1項の規定により賠償の責任を免れたと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