

行政通知の読み方・使い方

地方自治法施行令等の一部を改正する政令の公布及び施行について

（令和元年11月8日総行第244号、総行市第65号、総行経第40号、各都道府県知事、各都道府県議会議長、各指定都市市長、各指定都市議会議長宛 総務省自治行政局長通知）

解説・陸川 論（総務省自治行政局行政課 主査）

一 はじめに

地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号。以下「改正法」という。）は、平成29年6月9日に公布されており、令和2年4月1日から施行することとされている。

改正法により、条例において、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（以下「地方公共団体の長等」という。）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、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（以下「最低責任負担額」という。）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された（地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）新第243条の2第1項）。

改正法を受け、当該政令で定める基準及び当該政令で定める額等を定めるものとして、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」という。）が令和元年11月8日に公布され、改正法と同じく令和2年4月1日から施行することとされている。

本稿では、標記通知の内容を基に、改正令

の主な内容や考え方について、地方自治法施行令に関する部分を中心に解説することとしたい。

二 改正令の全体概要

改正令の全体概要は、次のとおりである。

1 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「自治令」という。）の一部改正関係（第1条関係）

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参酌基準及び責任の最低額並びに一部免責を行った場合に必要な手続を定めるもの。

2 公職選挙法施行令（昭和25年政令第89号）の一部改正関係（第2条関係）

普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の

この連載では、自治体法務に関わる行政通知を取り上げ、通知の発出元に、発出の背景や読み方、使い方などを解説していただきます。

一部免責に係る参酌基準等を定める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ための規定の整備を行うもの。

3 地方公営企業法施行令（昭和25年政令第89号）の一部改正関係（第3条関係）

改正法の施行に伴う所要の規定の整理を行うもの。

4 地方独立行政法人法施行令（平成15年政令第486号）の一部改正関係（第4条関係）

地方独立行政法人の役員等の損害賠償責任の一部免除に係る参酌基準及び責任の最低額並びに当該一部免除に必要な手続を定めるもの。

5 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）の一部改正関係（第5条関係）

監査及び地方公共団体の長等の損害賠償責任等に係る自治法及び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所要の規定の整備を行うもの。

三 地方自治法施行令の一部改正について

1 改正の全体概要

改正法を受け、自治法新第243条の2第1項の政令で定める基準（以下「参酌基準」という。）及び同項の政令で定める額（以下「最低額」という。）並びに普通地方公共団体が一部免責を行った場合に必要な手続について定めるものである。参酌基準は、基準給与年額（給与の一会計年度当たりの額に相当する額）に役職ごとに設定された一定の乗数を乗じて得た額とし、最低額は基準給与年額とした。また、自治法新第243条の2第1項の条例（以下「一部免責条例」という。）の適用があつた場合に、一定の事項を議会へ報告及び公表することとした。

今回新たに設けられた自治法新第243条の2における「地方公共団体の職員」については、住民監査請求（自治法第242条）及び住民訴訟（自治法第242条の2）における「地方公共団体の職員」と同様に解されるべきであり、執行機関及びその補助職員（一

般職、特別職、常勤、非常勤及び臨時職員を問わず全てを含む。）を指すものである。

また、自治法新第243条の2に基づく一部免責条例の対象となる損害賠償責任は、住民訴訟等を通じて裁判所により賠償額や重大な過失の有無等が認定されたものに限られないものである。自治法第240条第2項に基づき、一次的に債権の管理権限を有する普通地方公共団体の長が、一部免責条例の適用があるかどうかも含めて損害賠償責任の存否を判断し、これを請求することとなるが、この際、損害賠償責任を負う長や職員等（以下「相手方」という。）が任意の支払いに応じ、住民訴訟も提起されない場合には、裁判所の判断を経ずに一部免責条例が適用されることとなり得る。他方、相手方が任意の支払いに応じない場合には、普通地方公共団体の長としては民事訴訟を提起することとなり、また、相手方が任意の支払いに応じた場合であっても、賠償額や重大な過失の有無等についての普通地方公共団体の長の判断に疑義があるとして住民訴訟が提起されることも想定される。このような場合には、最終的な一部免責条例の適用の可否は裁判所の判断により決せられることとなる。

加えて、一部免責条例に基づく一部免責の効果は、損害賠償責任の原因となった行為ご

とはなく、個々の損害賠償責任ごとに生じるものである。

なお、自治法第243条の2は「普通地方公共団体の長等」を対象としているが、一部事務組合の管理者及び広域連合の長その他の職員等については、自治法第292条で一部事務組合及び広域連合に都道府県の加入するものにあつては都道府県に関する規定、市及び特別区の加入するもので都道府県の加入しないものにあつては市に関する規定、その他のものにあつては町村に関する規定が準用される結果、普通地方公共団体の長等と同様に自治法第243条の2の対象となる。

2 参酌基準について

既述のとおり、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とすることとした。これは、会社法（平成17年法律第86号）等の責任軽減制度の制度設計に倣ったものである。

(1) 基準給与年額

普通地方公共団体の長等について、萎縮効果の低減のためには、給与の額と不釣り合いに過大な損害賠償責任を負わせるのは相当ではないことから、会社法において、「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ることを参考として、参酌基準及び最低額を算定するための基準給与年額については、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した。

基準給与年額の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のは「給与」（給料、報酬、俸給及び諸手当）であるところ、原則として、これらを基準給与年額の算定の基礎に含めることとするが、以下の理由から、諸手当のうち、①「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、通勤手当及び寒冷地手当並びに②基準給与年額を判断する損害賠償責任の原因となつ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については、その例外とした。

① 基準給与年額算定の基礎に含まれない五つの手当についての考え方

参酌基準は、自治法第243条の2第1項の規定に基づき、「職責その他の事情」を考慮して政令で定めるものとされていることから、職責と無関係な個々人の財産状況等を考慮せず、職責を考慮して普通地方公共団体の長等に対して支給されている給与の額を基準に定めることとした。

「給料」、「俸給」又は「報酬」は、職責に

応じて支給される給与の中核をなすものであり、基準給与年額の算定の基礎に含まれる。他方で、諸手当については、その支給の趣旨や性格も様々であり、基準給与年額算定の基礎に含めるべきものを区別する必要がある。次の考え方に基づいて区別した。

(i) まず、支給額の算出の基礎に給料月額又は俸給月額を含む諸手当については、職責に応じて支給される「給料」又は「俸給」に連動してその額が定まるものであるから、基準給与年額算定の基礎に含めることとする。

(ii) さらに、支給額の算出の基礎に給料月額又は俸給月額を含まなくとも、その支給の趣旨に鑑み、職務の内容・執行状況又は責任に応じて支給される諸手当も基準給与年額算定の基礎に含めることとする。

(i) 及び (ii) の結果、基準給与年額算定の基礎に含まれない手当は、扶養手当、住居手当、通勤手当、単身赴任手当及び寒冷地手当の五つとなつたものである。

これらは、被支給者の被扶養者の有無、住まいの状況や家賃の額、勤務先までの交通手段等の、職務の内容又は責任と無関係な個別的又は外形的な事情により支給の可否やその額が定まる生活給的手当や実費弁償の手当であり、職務の内容又は責任を反映した基準給与

与年額の算定の基礎からは除外することが相当であると考えられる。

②退職手当についての考え方

自治法新第243条の2第1項が「職責その他の事情」を考慮して参酌基準を定めるとしている趣旨に鑑み、基準給与年額は、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事実が生じた時点の職責に応じて定めるため、自治法新第173条第1項においては、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った日を基準に判断することとした。この点、退職手当は普通地方公共団体の長等が退職した後に、その者又はその遺族に対して支給されるものであることから、基準給与年額に含まないこととした。

なお、上記諸手当の扱いについては、条例においても下回ることができない政令で定める最低額として全国一律に定められているものであるが、地方公共団体が、それぞれの一部免責条例において、実際の最低責任負担額を定めるに際して普通地方公共団体の長等への手当の支給状況等の地域の実情を踏まえて、各種諸手当等の額を斟酌することは可能である。

(2) 乗数

参酌基準については、会社法における役員

等の責任軽減制度の立法例等を参考に、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算定することとしている。

具体的には、会社法の例（代表取締役又は代表執行役員…6、代表取締役以外の取締役（業務執行取締役等であるものに限る。）又は代表執行役員以外の執行役員…4、これら以外の取締役等…2）（会社法第425条第1項第1号）を参考に、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、それぞれの乗数を定めたものである。

乗数の具体的設定については、①「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②「権限」（独立した執行権限、代表権や統轄権、職員の指揮監督権や任命権）に着目し、地位の重要性に応じて次頁の表のとおり区分して設定した。

なお、参酌基準について定めている自治法新第173条第1項第1号及び第2号においては、地方警務官（警察法（昭和29年法律第162号）第56条第1項に規定する地方警務官をいう。以下同じ。）以外の普通地方公共団体の長等と地方警務官を分けて規定している。地方警務官については、一般職の国家公務員とされているが（警察法第56条第1項）、公安委員会の管理下にある都道府県警察の職員として「地方公共団体の職員」にも該当し、

自治法第243条の2の対象となるものである。地方警務官の俸給その他の給与については、国庫が支弁するとされていることから（警察法第37条、警察法施行令（昭和29年政令第151号）第2条第1号）、自治法新第173条の規定上、俸給等を国から支給される旨及び俸給及び各種手当の根拠法について、技術的に地方警務官以外の地方公共団体の長等と分けて規定したものである。

3 最低額について

自治法新第243条の2第1項の最低額については、参酌基準を参照したとしても過度に低額な最低責任負担額を設定した場合に、平成24年の各最高裁判決の趣旨に照らしても、裁量権の逸脱・濫用に当たるとされないよう、設けられたものである。この最低額は、普通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であり、地域の実情（普通地方公共団体によって、長や職員等に対する給与等の支給状況や事業活動の規模等も異なる）に応じた最低責任負担額の設定が可能となるよう、裁量をなるべく地方公共団体に付与するべきとの考えと、国家公務員等と比較したときに、これより下げることは許されないであろうという最

乗数	役職	区分の理由
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（第93条第2項）、住民の直接の信任に基礎を置く点で重要な地位にあるといえる。 ○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以下の権限をはじめとする重要な権限を有している。 <ul style="list-style-type: none"> ・組織等に関する長の総合調整権（自治法第180条の4） ・予算執行に関する長の調査権等（自治法第221条第1項） ・公有財産に関する長の総合調整権（自治法第238条の2第1項）
4	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・教育委員会の委員 ○公安委員会の委員 ○選挙管理委員会の委員 ○監査委員 ○海区漁業調整委員会の委員	<ul style="list-style-type: none"> ○解職制度の対象となっている職は、いずれも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といえる。 ○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ており（自治法第152条等）、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（自治法第252条の20の2第8項）、いずれも重要な権限を有している。 ○その余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といえる。
2	その他の執行機関委員 ○人事・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 地方公営企業の管理者 警視総監・道府県警察本部長	<ul style="list-style-type: none"> ○その他の執行機関委員は、解職制度の対象となっていないとはいえ、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といえる。 ○地方公営企業の管理者、警視総監・道府県警察本部長、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有した常勤の職員であり、重要な地位にあるといえる。 <ul style="list-style-type: none"> ※①地方公営企業の管理者 <ul style="list-style-type: none"> ・代表権（地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第8条） ・指揮監督権（同法第15条第2項） ・職員の任命権（同条第1項） ②警視総監・道府県警察本部長 <ul style="list-style-type: none"> ・警視庁・道府県警察本部の事務の統括権並びに職員の指揮監督権（警察法第48条第2項） ・職員の任免権（同法第55条第3項） ③消防長 <ul style="list-style-type: none"> ・消防本部の事務の統括権及び指揮監督権（消防組織法（昭和22年法律第226号）第12条第2項） ・職員の任命権（同法第15条第1項）
1	その他の職員	

低レベルの基準を設定するべきとの考えを踏まえて定めたものである。具体的には、懲戒により停職となった国家公務員が最大1年間無給となり得ること等を踏まえ、基準給与年額（給与の1年分）とした（自治令新第173条第2項）。

なお、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ものである。

4 一部免責条例の適用があった場合の議会への報告及び公表について

(1) 改正の概要

一部免責条例を定めている普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体における普通地方公共団体の長等が同項の規定により普通地方公共団体の長等の損害賠償責任を免れたことを知ったときは、速やかに、次に掲げる事項を当該普通地方公共団体の議会に報告するとともに、当該事項を公表しなければならないこととした(新第173条第3項関係)。

- ① 当該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事実及び当該普通地方公共団体の長等が賠償の責任を負う額
- ② 当該普通地方公共団体の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及びその算定の根拠
- ③ 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の責任を免れた額

(2) 改正の趣旨

損害賠償請求権の放棄(自治法第96条第1項第10号)については、議会による議決事件とされている。これに対し、自治法第243条の2の規定による損害賠償責任の一部免責

の場合、事前に一部免責条例を定めることにより、損害賠償責任の原因となる事実が生じた時点で損害賠償責任が発生すると同時にその損害賠償責任(の一部)が消滅するという効果が生じることとなり、手続上、議会には、個別の案件に関する情報が入らないこととなる。この点、一部免責条例の制定・改廃を行うのは議会であることや損害賠償請求権の放棄の場合は、議会が個別の案件ごとに議決をすることとなっていることとの均衡上、一部免責条例による一部免責の場合においても、個別の案件に係る「責任の原因となった事実及び賠償の責任を負う額」等の事項を報告することは、一部免責条例制度の適正な運用という観点から重要であると考えられることから、議会へ報告する規定を置いたものである。

また、普通地方公共団体の住民にとって、一部免責条例の内容については、条例の公布により周知されているが、個別の案件に関する情報は、積極的に情報公開を求めなければ入手できないこととなる。しかしながら、普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責は、その結果次第で、当該普通地方公共団体の財政にも影響を与えるものであり、納税者たる住民に対して説明責任を果たす必要があると考えられることから、議会への報告

とともに公表する規定を置くこととした。

なお、当該趣旨を踏まえると、(1)①の「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事実」の内容には、当該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いう判断の基礎となった事実が含まれるものである。

5 その他の改正事項について

改正法により、自治法第75条に第5項(監査委員の合議により決定することができない事項がある場合の特例)や同法第287条の2に第8項及び第9項(内部統制についての組合の特例等)が追加されたことに伴う条項ずれの対応等を行った。

四 おわりに

以上、標記通知の主な内容を解説してきたが、本稿の内容を踏まえ、普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責について、その適切かつ有効な活用が図られ、地方公共団体のガバナンスの強化に資することが期待される。