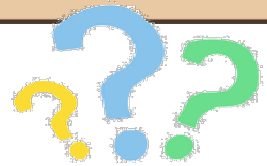


和地ひとみレポート No.462

東大和市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例（案） 条例制定を他市より遅らせる意味はある？



■令和2年施行の地方自治法の改正により

…1月20日に開催された市議会全員協議会において、市より『東大和市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例（案）』について説明がありました。
…この条例（案）が示された背景は、令和2年4月1日に施行された地方自治法の改正。この地方自治法の改正の大きなポイントは以下の4点です。

【令和2年4月施行の地方自治法の改正のポイント】

- ① 地方公共団体の財務に関する事務等の適正な管理及び執行を確保するための方針の策定
- ② 監査制度の充実強化
- ③ 決算不認定の場合における地方公共団体の長から議会への報告規定の整備
- ④ 地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し

…総務省は、この地方自治法の改正の理由については、第31次地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンス（※）のあり方に関する答申」に則り「地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図る」こととしたとしています。

※ガバナンス：統治・管理

…この総務省が理由としている答申では、人口減少社会に的確に対応する「ガバナンスのあり方」として、「長、監査委員等、議会、住民」の4者が、「役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要」との基本的な考え方のもと、それぞれの役割に関わる改革の方向性が示されており、今回、市が示した『東大和市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例（案）』は、ガバナンスの手段のひとつである“住民訴訟”（※）に関わるものといえます。

※住民訴訟：自治体の首長等が公金の違法支出等で自治体に損害を与えた場合、監査請求を経たうえで、被害回復を求めて住民が提訴できる制度。

…ある最高裁判決によると、この“住民訴訟”については、「地方自治の本旨に基づく住民参政の一環」として、住民に対し財務会計上の違法な行為または怠る事実の「予防、是正を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する」ものとされていることから、ガバナンスの上では重要なことの1つということがわかります。

■国家賠償法上の公務員個人への 求償要件との均衡（バランス）

…市が制定を予定している『東大和市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例（案）』は、前述の地方自治法の改正のポイントの④に関連したものです。

…現行の住民訴訟制度では、住民訴訟（※）の対象となる長や職員等の損害賠償責任については、軽過失の場合においても、損害の全額について責任を追及される可能性がある状況です。

…この住民訴訟は、自治体の不適正な事務処理の抑止効果がある一方、以下の点により、長や職員等による軽過失に対する損害賠償責任の追及の在り方について、見直しが必要との説明でした。

- ① 住民訴訟において、軽過失の場合にも、長や職員等が多額な責任を追及されることがあり、これによる心理的負担により、柔軟な職務執行において萎縮が生じ、果敢な施策展開に支障が生じる可能性がある。
- ② 国家賠償法上の公務員個人への求償要件との均衡。
➡国家賠償法上では「公務員に故意又は重大な過失があつたときは…」と限定されている。
- ③ 今までは、長や職員等の損害賠償責任を軽減する制度がないことから、自治体の債権を放棄する議決が行われてきた。

…上記、③は一見、すぐにイメージできませんが、これは、「住民訴訟で長や職員等に損害賠償・不当利得返還が請求された際、自治体が請求額を肩代わりする＝請求額を市が長や職員等に請求する＝市の債権となる。しかし、損害賠償責任を軽減する制度がなかったため、議会の議決により市が債権を放棄する形で、自治体の損害賠償請求権等を放棄し、長等の責任を実質的に免れさせるという扱いが、1990年代末ごろから全国的に取られていたという現実があったことを受け、見直しが必要となったとのこと。

…実際、全国的にみると市長や職員等に対し、高額な損害賠償が生じた件としては「1992年に京都市が民間の土地を約47億円で購入したことに対し、住民団体が”購入額が不当に高く、市に損害を与えた”として提訴。2005年、適正価格との差額約26億円の賠償責任を当時の京都市長に負うように最高裁で確定した」というものが代表的な例とされています。

…また、近隣市の日野市でも住民訴訟で市長に賠償責任を命じる判決が出ましたが、これについては、債権放棄という形の前に、議会の議決により、請求権を市が放棄するという形に。日野市の場合は給与減額などで責任を追及する方法を取っており、市長の賠償金額2億5,100万円が、減給1,600万円に減額されています。（裏面に続く）

【日野市の事例】

日野市のごみ処理施設を巡る住民訴訟で、工事費用約2億5,100万円を市長に賠償させるように市に命じた判決が確定。それを受け、市議会は、市長に対する請求権をすべて放棄する議案を全会一致で可決。日野市は市長に対して出した請求を、この議案可決により、放棄することになった。ただし、違法状態を生じさせた責任などとして、11月から市長の任期までに市長の給料などを計約1,600万円(市長給料1年分に相当)減額することや、副市長も減給3割(6か月)とする条例案も市議会に提出され、賛成多数で可決された。

■東大和市の条例(案)の内容は

…今回、市から説明された『東大和市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例(案)』の主なポイントは以下の通りです。

【制定する条例案の概要】

市長等の市に対する損害賠償責任に基づく額から、基準給与年額に市長等の区分に応じて定める数値を乗じて得た額を控除した額を免責する。ただし、職務を行う際に「善意で、かつ、重大な過失がない場合」に限る。「善意でかつ重大な過失がない場合」とは、違法な支出等を行った市長や職員等が、「違法な職務行為によって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。

【実質的な負担額】(国の参酌基準※)

対象	実質的な負担額＝負担上限額 (当該金額を超える額を免責)
市長	基準給与年額の6倍
副市長、教育委員会の教育長および委員、選挙管理委員会の委員、監査委員	基準給与年額の4倍
農業委員会の委員、固定資産評価審査委員会の委員、公平委員会の委員	基準給与年額の2倍
職員	基準給与年額の1倍

※参酌基準とは、市が十分に他と比べ合わせ参考にした(参酌した)結果であれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることが許容されるもの。

…参酌基準の設定について改正後の地方自治法では、「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基準」及び「政令で定める額」と規定しており、施行令では、会社法を参考に参酌基準等が定められています。

…また「基準給与年額」については、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、会社法で「1年間当たりの職務執行の対価」を基準として最低責任限度額を定めていることを参考にしています。

…そして「乗数」についても、会社法の例を参考にしており、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、以下の2点に着目し、設定されています。

- 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)
- ②「権限」(独立した執行権限、代表権や統括権、職員の任命権や指揮監督権)

【会社法における役員等の最低責任限度額】

最低責任限度額＝1年間当たりの職務執行の対価×乗数

役職	乗数
代表取締役又は代表執行役	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)又は代表執行役以外の執行役	4
上記以外の取締役等	2

…東大和市の条例(案)では、国の示した基準をそのまま用いており、この条例で設定した損害賠償責任の免除を例で示すと以下の通りとなります。

◆給与の年額が1,000万円の市長で、賠償責任を負う額が1億円の場合

(賠償責任の上限額) 6,000万円

1,000万円 × 乗数の6 = 6,000万円

(賠償の責任を免れる額) 4,000万円

1億円 - 6,000万円 = 4,000万円

■他市の状況を見ての条例制定の意味は？

…最初に述べた通り、地方自治法の改正は令和2年4月1日に施行されています。この法改正を受けて、都は法改正と同日に施行。同様の条例を制定している近隣他市は以下の通りです。

◆東京都の条例施行日:令和2年4月1日

◆多摩26市の条例制定状況(令和4年12月現在)
制定済みは、26市中14市

…今回の市からの説明では、2月下旬から開催される令和5年第1回市議会定例会に条例(案)を議案として上程し、可決となった場合は来年度(令和5年4月1日)から施行する予定とのこと。

…この『東大和市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例(案)』は、今回の地方自治法の改正のポイントからみて、条例を制定しない場合のリスクは明確ですが、制定を遅らせる理由は見当たりません。

…東大和市が条例の内容を決定するため、特段、市の実情に応じるための調査をしたということもないことから、何となく、周りの市の状況を「様子見」していたのではと感じます。

…市独自の施策に関連した条例ならまだしも、国の法改正を背景とした条例については、意味なく「様子見」をせず、粛々と、法改正の趣旨に則った条例を制定すべきだと思いました。

市政、議会について「自然体」「ざっくばらん」にレポート。駅前配布するレポートは毎回、最新号です。

【プロフィール】「私たちの身近にある市政、市議会。伝えることがスタートだと思います。」

1970年 東京都北区生まれ。父の転勤で1歳から群馬県で育つ。幼稚園からカギっ子。リーダーシップを発揮し、小学校で児童会長、中学校でも生徒会長を務める。大好きな音楽を究めようと武蔵野音楽大学に進学、卒業。卒業後は群馬の山あいの小学校で臨時教諭として担任を2年勤め、新しい試みで授業を活性化させ「元気印の先生」として保護者・生徒から親しまれた。/「学校」の外一般社会で挑戦しようとベンチャー企業の(株)シートゥーネットワーク(※スーパーマーケットを経営。店頭公開から一部上場、外資系企業に転換)に社長秘書として入社。のち店舗現場に異動、同社で初の女性店長となる。月刊誌『日経WOMAN』のベンチャー企業で活躍する女性特集で取り上げられる。その後、人材開発部長を拝命。/『人を活かす』経営を学ぶため一念発起しカナダに留学。外から見た日本の将来に、漠然とした不安を感じる。帰国後は、不動産投資会社にて企画業務、税理士対応、広報、社員研修、組織活性化などに従事。2011年4月、初当選。現在3期目。顔の見える議員として、日々奮闘中。



東大和市 市議会議員
和地 ひとみ

■ 連絡先 和地 ひとみ事務所 HP: <http://www.wachi1103.jp>
✉ wachi_hitomi@cocoa.ocn.ne.jp 【電話・FAX】 042-516-8546
〒207-0005 東大和市高木3-274-2-102