

〔論 説〕

特別行政主体等の役員責任
法人のガバナンスの横断的分析の端緒として

異 智 彦

- 0 はじめに
- 1 特別行政主体等の役員責任に関する法規定
 - 1. 1 通則法を持つ特別行政主体
 - 1. 1. 1 独立行政法人
 - 1. 1. 2 国立大学法人
 - 1. 1. 3 地方独立行政法人
 - 1. 2 通則法を持たない特別行政主体
 - 1. 2. 1 特殊法人
 - 1. 2. 1. 1 独立行政法人に倣うもの
 - 1. 2. 1. 2 独立行政法人に倣わないもの
 - 1. 2. 2 認可法人、公共組合
 - 1. 2. 3 地方公社、地方共同法人
 - 1. 3 行政に関わる民事法上の法人
 - 1. 3. 1 特殊会社、認可会社
 - 1. 3. 2 特別民間法人
 - 1. 3. 2. 1 株式会社に倣うもの
 - 1. 3. 2. 2 独自の規定を置くもの
 - 1. 3. 3 特別法人
 - 1. 3. 4 指定法人
 - 1. 3. 5 学校法人等
 - 1. 4 類型化

- 2 特別行政主体等の役員責任の解釈論
 2. 1 民事法上の法人の役員責任に関する規定
 2. 1. 1 株式会社
 2. 1. 2 一般社団法人
 2. 1. 3 一般財団法人
 2. 2 役員（等）の義務と責任の関係
 2. 2. 1 任務懈怠責任の規定を有する法人——タイプ A・B・C・D
 2. 2. 2 任務懈怠責任の規定を欠く法人——タイプ E・F
 2. 2. 3 忠実義務の規定を欠く法人——タイプ G
 2. 3 小括——改正法の意義
3. 今後の検討課題
 3. 1. 役員責任の目的
 3. 2. 責任追及手段
 3. 3. 法人のガバナンスの横断的分析

0 はじめに

本稿は、特別行政主体⁽¹⁾および行政に関わる民事法上の法人（以下「特別行政主体等」と呼ぶことがある）の役員⁽²⁾が当該法人に対して負う義務、およびそれに違反することを理由とする当該法人に対する損害賠償責任（以下これを「役員責任」と呼ぶことがある）を考察するものである。特別行政主体に関する近時の議論では、これらの義務および責任が主題化される傾向にある。特に、2014年には独立行政法人通則法および国

(1) 本稿では、特別行政主体の概念を、行政事務を担う、国および地方公共団体から独立した法人格を有する法人を指すものとして用いる（参照、塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』91頁（有斐閣、2012）、宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第5版）』2頁、271頁（有斐閣、2019））。理論的には、このような概念設定が有する理論的な意義や、このように設定された概念に含まれるべき組織をどう判別するかがさらに問題となる（たとえば参照、北島周作『行政上の主体と行政法』49頁以下（弘文堂、2018））が、立ち入らない。

(2) 本稿では、役員⁽²⁾の概念を、ある法人の業務の執行または業務および会計の監査を行う権限を有する機関を指すものとして用いる。参照、高橋和之ほか編『法律学小辞典（第5版）』1282頁（有斐閣、2016）、法令用語研究会『法律用語辞典（第4版）』1116頁（有斐閣、2012）。

立大学法人法が、2017年には地方独立行政法人法が改正され、役員責任に関する規定が整備された(1)。本稿の主目的は、これらの規定の意義を解明し(2)、今後の検討課題を洗い出す(3. 1、3. 2)ことにある。

ところで、こうした近時の行政主体に関する法改正を指導しているのは、その「ガバナンス」の強化という理念である。独立行政法人については、閣議決定「独立行政法人改革等に関する基本的な方針(2013年12月24日)」において、「法人の事務・事業の特性に応じた、ガバナンスの高度化等の制度・運用の見直し」が項目として掲げられており⁽³⁾、2014年の独立行政法人通則法等改正につながった。地方公共団体および地方独立行政法人については、第31次地方制度調査会が内閣総理大臣に提出した「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(2016年3月16日)」において、「ガバナンスのあり方」という基本的な考え方のもと、「長、監査委員等、議会、住民」の「適切な役割分担によるガバナンス」が主題化され⁽⁴⁾、2017年の地方自治法および地方独立行政法人法の改正に影響した。国立大学法人については、中央教育審議会大学分科会の審議まとめ「大学のガバナンス改革の推進について(2014年2月12日)」において、「コーポレート・ガバナンスと大学ガバナンス」という項目が立てられ⁽⁵⁾、同年の国立大学法人法および学校教育法の改正に影響した。本稿の副次的な目的は、特別行政主体の役員責任の分析を手掛りに、法人のガバナンスの横断的分析へと視野を拡げることにある(3. 3参照)。

なお、関連して想起されるのは、地方公共団体の長および職員の損害賠償責任をめぐる近時の展開である。住民訴訟により高額の損害賠償責任を追及されることで、地方公共団体の長および職員の職務遂行の委縮が危惧され、議会による請求権の放棄という実務上の解決策が模索されていたところ、2012年には最高裁判決がこれを一定の要件のもとに許容するに至った。さらには、2017年の地方自治法改正により、長および職員の損害賠償責任を免除する手続が定められ、これが2020年4月より施行され、今後様々な解釈問題が現れることが予想される。本稿で検討する特別行政

(3) 同Ⅲ 3 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/pdf/sankou-k3.pdf>)。

(4) 同第1の3、第3 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000403436.pdf)。

(5) 同Ⅱ 2 (https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkou/1344348.htm)。

主体に関しても、役員責任の免除について規定が設けられている。関連して、役員に対する損失補償や役員保険の仕組みについても、令和元年改正後会社法が明文の規定を置いた（430条の2、430条の3）こともあり、今後活発な議論がなされることが予想される。これらの問題に関しては、紙幅の関係もあり、別稿を期すこととする。

1 特別行政主体等の役員責任に関する法規定

以下ではまず、役員責任に関する近時の通則法改正を概観したうえで（1. 1）、通則法を持たない特別行政主体（1. 2）ないし行政に関わる民事法上の法人に関する状況を整理し（1. 3）、類型化を施すことで問題の現況を明らかにする（1. 4）。

1. 1 通則法を持つ特別行政主体

通則法をもつ特別行政主体については、近年の法改正により、①役員の忠実義務、②監事以外の役員が負う監事への報告義務、③監事が負う法人の長及び主務大臣への報告義務、および④役員等の任務懈怠を理由とする損害賠償責任（以下「任務懈怠責任」と呼ぶ）の規定が整備された。

1. 1. 1 独立行政法人

独立行政法人については、2014年に、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、先に見た諸規定が創設された⁽⁶⁾。

独立行政法人には、役員として法人の長1人および監事が置かれる（独立行政法人通則法18条1項）ほか、個別法に定める他の役員が置かれる

(6) 改正内容全体について参照、中西渉「独立行政法人制度改革——独立行政法人通則法改正法、同整備法の成立」立法と調査357号3頁（2014）、林大輔「独立行政法人制度を運営面で抜本的に見直し：業務の特性を踏まえた法人の分類、PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築等、法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入等（独立行政法人通則法の一部を改正する法律）、（独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律）」時の法令1973号4頁（2015）、同「独立行政法人通則法の一部を改正する法律・独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」法令解説資料総覧397号4頁（2015）。

(同2項)。これらの役員は、「その業務について、法令、法令に基づいてする主務大臣の処分及び当該独立行政法人が定める業務方法書その他の規則を遵守し、当該独立行政法人のため忠実にその職務を遂行しなければならない」(①忠実義務。21条の4)。また、監事以外の役員は、「当該独立行政法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならない」(②監事以外の役員の報告義務。21条の5)。他方で監事は、「役員(監事を除く。)が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又はこの法律、個別法若しくは他の法令に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を法人の長に報告するとともに、主務大臣に報告しなければならない」(③監事の報告義務。19条の2)。そして、役員および会計監査人(役員等)は、「その任務を怠ったときは、独立行政法人に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」(④任務懈怠責任。25条の2第1項)。

なお、独立行政法人に準じた法人と位置付けられるものとして、日本司法支援センター(法テラス)がある⁽⁷⁾。同センターには、役員として理事長及び監事2人を置くこととされ、さらに常勤理事3人以内、および非常勤の理事1人を置くことができる(総合法律支援法22条)ところ、これらの役員の①忠実義務、②監事以外の役員の報告義務、④任務懈怠責任について、2014年改正後独立行政法人通則法の規定の基本部分が準用されている(総合法律支援法48条)。そのうえで、③監事の報告義務については、「監事は、役員(監事を除く。)が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又はこの法律若しくは他の法令に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を理事長に報告するとともに、法務大臣に報告しなければならない」(同23条の2第1項)とされたうえで、「法務大臣は、前項の規定による報告があったときは、遅滞なく、その内容を最高裁判所に通知しなければならない」(同23条の2第2項)という規定が置かれている⁽⁸⁾。

(7) 宇賀・前掲註1) 285-286頁は、同センターと国立大学法人(1. 1. 2参照)を包含するものとして「広義の独立行政法人」という概念を用いる。

(8) こうした最高裁判所の関与は、法テラスを(狭義の)独立行政法人とすることが適当でない理由として挙げられる(宇賀・前掲註1) 285頁)。

1. 1. 2 国立大学法人

国立大学法人については、同じく 2014 年に、独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成 26 年 6 月 13 日法律第 67 号）93 条により、国立大学法人法が改正され、先に見た諸規定が創設された⁽⁹⁾。

国立大学法人には、役員として、その長である学長 1 人および監事 2 人（10 条 1 項）、ならびに各法人ごとに別表で定められた員数以内の理事が置かれる（2 項）。これらの役員は、「その業務について、法令、法令に基づいてする文部科学大臣の処分及び当該国立大学法人が定める業務方法書その他の規則を遵守し、当該国立大学法人のため忠実にその職務を遂行しなければならない」（①忠実義務。35 条による独立行政法人通則法 21 条の 4 の準用）。また、監事以外の役員は、「当該国立大学法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならない」（②監事以外の役員の報告義務。35 条による独立行政法人通則法 21 条の 5 の準用）。他方で監事は、「役員（監事を除く。）が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又はこの法律若しくは他の法令に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を学長に報告するとともに、文部科学大臣に報告しなければならない」（③監事の報告義務。11 条の 2）。そして、役員および会計監査人（役員等）は、「その任務を怠ったときは、国立大学法人に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」（④任務懈怠責任。35 条による独立行政法人通則法 25 条の 2 第 1 項の準用）。

なお、大学共同利用機関法人についても、役員について国立大学法人と

(9) なお、同じく 2014 年には、学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律（平成 26 年 6 月 27 日法律第 88 号）が成立している。同法により、学長の権限の拡張に伴う教授会の権限の縮小など、国立大学法人のガバナンスに関して重大な変更が加えられた。大学の自治の観点からの批判的な検討として、中川律「大学の自治——改正学校教育法・国立大学法人法を考える」時の法令 1966 号 52 頁（2014）、中西又三「学校教育法・国立大学法人法一部改正法（平成 26 年法律 88 号）の問題点」法学新報 121 巻 9・10 号 381 頁（2015）。

同様の規律が妥当している（35条による独立行政法人通則法21条の4（①忠実義務）、同21条の5（②監事以外の役員の報告義務）および同25条の2第1項（④任務懈怠責任）の準用、25条の2（③監事の報告義務））。

1. 1. 3 地方独立行政法人

地方独立行政法人については、2017年に、地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年6月9日法律第54号）により地方独立行政法人法が改正され、先に見た諸規定が創設された⁽¹⁰⁾。

地方独立行政法人には、役員として、理事長1人、副理事長、理事及び監事が置かれる（12条）。これらの役員は、「その業務について、この法律、他の法令、設立団体の条例及び規則並びに定款、この法律、他の法令又は設立団体の条例に基づいてする設立団体の長の処分並びに当該地方独立行政法人が定める業務方法書その他の規則を遵守し、当該地方独立行政法人のため忠実にその職務を遂行しなければならない」（①忠実義務。15条の2）。また、監事以外の役員は、「当該地方独立行政法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならない」（②監事以外の役員の報告義務。15条の3）。他方で監事は、「役員（監事を除く。）が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又はこの法律、他の法令、設立団体の条例若しくは規則若しくは定款に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を理事長に報告するとともに、設立団体の長に報告しなければならない」（③監事の報告義務。13条の2）。さらに、役員および会計監査人（役員等）は、「その任務を怠ったときは、当該地方独立行政法人に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」（④任務懈怠責任。19条の2第1項）。

(10) 改正の全体像について参照、長岡丈道ほか「地方独立行政法人法の一部改正について（一）～（八）」地方自治838号46頁～845号30頁（2017-18）。役員責任についてはとくに同「（三）」840号28頁。地方自治法改正も含め、宇賀克也編『2017年地方自治法改正——実務への影響と対応のポイント』（第一法規、2017）。

1. 2 通則法を持たない特別行政主体

このように、独立行政法人、国立大学法人および地方独立行政法人については、近時の法改正により、役員①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任の規定が、明文で置かれることとなった。これらの規定はいずれも通則法に導入されているため、各法人の設置法に個別の規定を置かずとも、各法人に通用することとなる⁽¹¹⁾。これに対して、通則法を持たない特別行政主体については、状況は様々である。以下では、特殊法人(1. 2. 1)、認可法人、公共組合(1. 2. 2)、地方公社および地方協働法人(1. 2. 3)について、順に概観する。

1. 2. 1 特殊法人

いわゆる特殊法人⁽¹²⁾は、そのほとんどが現在では株式会社の形態をとっているが(1. 3. 1 参照)、それ以外のものについては、役員①の義務および責任に関して、独立行政法人に倣うものと、そうでないものがある。

1. 2. 1. 1 独立行政法人に倣うもの

まず、独立行政法人通則法の改正に合わせて、同様に役員①の忠実義務、②③報告義務および④役員(等)の任務懈怠責任を規定した例がある。

(11) なお、設置法において追加的な規定を置く例として、年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)がある。同法人については、その「役員及び職員は、年金積立金が厚生年金保険及び国民年金の被保険者から徴収された保険料の一部であり、かつ、将来の給付の貴重な財源となるものであることに特に留意し、慎重かつ細心の注意を払い、全力を挙げてその職務を遂行しなければならない」(年金積立金管理運用独立行政法人法11条1項)、その「役員は、…管理運用業務に関する職務の執行に際しては、委任を受けて他人のために資産の管理及び運用を行う者であってその職務に関して一般に認められている専門的な知見に基づき慎重な判断を行うものが同様の状況の下で払う注意に相当する注意…を払わなければならない」(同2項)とされている。

(12) 特殊法人は、法律により直接に設立される法人、または特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人から、広義の独立行政法人を除いたもの(宇賀・前掲註1)295頁)などと定義される。本稿では、「所管府省別特殊法人一覧(令和2年4月1日現在)」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000678775.pdf)に掲げられた法人を調査した。

日本私立学校・共済事業団には、「役員として、理事長2人、理事9人以内及び監事2人以内を置く」（日本私立学校・共済事業団法10条）とされているところ、独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成26年法律第67号）72条により、下記の規定が創設された。すなわち、その「役員は、その業務について、法令、法令に基づいてする文部科学大臣の処分及び事業団が定める助成業務方法書、共済規程、共済運営規則その他の規則を遵守し、事業団のため忠実にその職務を遂行しなければならない」（①忠実義務。13条の2）、「役員（監事を除く。）は、事業団に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならない」（②監事以外の役員の報告義務。13条の3）、「監事は、役員（監事を除く。）が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又はこの法律若しくは他の法令に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を理事長に報告するとともに、文部科学大臣に報告しなければならない」（③監事の報告義務。11条の2）、「役員又は会計監査人は、その任務を怠ったときは、事業団に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負」う（④任務懈怠責任。17条の2第1項）。

1. 2. 1. 2 独立行政法人に倣わないもの

他方で、独立行政法人に倣わないものとして、まず、①忠実義務、②③報告義務だけを規定し、④任務懈怠責任を規定しない例がある。たとえば、日本放送協会（NHK）については、「役員として、経営委員会の委員のほか、会長1人、副会長1人及び理事7人以上10人以内を置く」（放送法49条）とされたうえで、「役員は、法令及び定款並びに経営委員会の議決を遵守し、協会のため忠実にその職務を行わなければならない」（①忠実義務。同60条の2）、「会長、副会長及び理事は、協会に著しい損害を及ぼすおそれのある事実を発見したときは、直ちに、当該事実を監査委員に報告しなければならない」（②監査委員以外の役員の報告義務。同51条4項）、「監査委員は、役員が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又は法令若しくは定款に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を経営委員会に報告しなければならない」（③監査委員の報告義務。同45条）¹³⁾とされ

ている。しかし、④役員¹³の任務懈怠責任に関する規定は置かれていない。

次に、①忠実義務だけを規定し、②③報告義務、④役員（等）の任務懈怠責任を規定しない例がある。日本年金機構については、「機構に、役員として、理事長1人、副理事長1人、理事7人以内及び監事2人を置く」（9条1項）、これに加えて「非常勤の理事4人以内を置くことができる」（同2項）とされたうえで、「役職員は、第27条に規定する業務について、この法律、厚生年金保険法、国民年金法、子ども・子育て支援法…、健康保険法…、船員保険法…若しくは年金生活者支援給付金の支給に関する法律…、これらの法律に基づく命令若しくはこれらの法律に基づいてする厚生労働大臣の処分又は機構が定める業務方法書その他の規則を遵守し、機構のため忠実に職務を遂行しなければならない」（①忠実義務¹⁴）。23条3項）とされているが、②③報告義務および④任務懈怠責任に関する規定は置かれていない。

さらに、①忠実義務、②③報告義務および④役員（等）の任務懈怠責任のいずれも規定されていない例も存在する。日本中央競馬会法に基づく日本中央競馬会と、沖縄振興開発金融公庫法に基づく沖縄振興開発金融公庫がそれである。

最後に、放送大学学園法に基づく放送大学学園と、沖縄科学技術大学院大学学園法に基づく沖縄科学技術大学院大学学園は、私立学校法に基づく学校法人の形態をとることとされており（放送大学学園法3条、沖縄科学技術大学院大学学園法3条）、役員¹⁵の義務および責任に関する規律は基本的に¹⁵学校法人と同様である（1. 3. 5参照）。

1. 2. 2 認可法人、公共組合

いわゆる認可法人¹⁶については、株式会社形態をとるものを除き（1.

(13) 他の特別行政主体と異なり、主務大臣に対する報告義務が規定されていないのは、いわゆる報道の自由に配慮したものと解される。

(14) この規定に先立って、役職員の「服務の本旨」に関する規定も置かれている（23条1項、2講）。

(15) 沖縄科学技術大学院大学学園についてのみ、③監事の報告義務の特則として、内閣総理大臣が報告先に加えられている（沖縄科学技術大学院大学学園法6条）。

(16) 認可法人は、特別の法律により設立され、かつその設立に関して主務大臣の認可が必要とされているもの（宇賀・前掲註1）301頁）などと定義され

3. 1参照)、その役員の義務および責任についての定めは存在しない。具体的には、日本銀行法に基づく日本銀行、預金保険法に基づく預金保険機構、日本赤十字社法に基づく日本赤十字社、農水産業協同組合貯金保険法に基づく農水産業協同組合貯金保険機構、銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律に基づく銀行等保有株式取得機構、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律に基づく外国人技能実習機構、原子力発電における使用済燃料の再処理等の実施に関する法律に基づく使用済燃料再処理機構、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づく原子力損害賠償・廃炉等支援機構、電気事業法に基づく広域的運営推進機関⁽¹⁷⁾であるところの電力広域的運営推進機関などについて、①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任に関する規定は置かれていない。

いわゆる公共組合⁽¹⁸⁾についても、その役員の義務および責任についての定めが存在する例は乏しい。代表的な公共組合として、土地区画整理法に基づく土地区画整理組合、健康保険法に基づく健康保険組合、地方公務員等共済組合法に基づく地方公務員共済組合などがある。これらの組合は、組合という名称にも関わらず、その設置の根拠となる法律において法人である旨が明確にされており、かつ一定の役員が必置とされているが、その①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任は定められていない。例外的に、農業保険法に基づく農業共済組合については、「役員は、法令、法令に基づいてする行政庁の処分、定款等及び総会の議決を遵守し、農業共済団体のため忠実にその職務を遂行しなければならない」(①忠実義務。39条1項)、「役員がその任務を怠つたときは、その役員は、

る。なお、「私人が任意に設立する法人」という性質も挙げられるが、「実質的には、官主導で設立されたものが少なくな」とされる(同302頁)。本稿では、一般財団法人行政管理センター「公的な役割を担う法人に関する調査研究報告書(平成30年3月)」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000568453.pdf)19頁(「認可法人一覧」)に掲げられた法人と、広域臨海環境整備センター法に基づく広域臨海環境整備センターを調査した。

(17) 2013年改正後電気事業法28条の4以下。参照、友岡史仁「電気事業の規制改革と電気事業法上の中立性担保規則」日本経済法学会年報36号24頁、27頁以下(2015)

(18) 公共組合は、行政事務を行うことを存立目的として設立される公の社団法人(宇賀・前掲註1)304頁)などと定義される。公共組合を一覧にした資料は発見できなかったため、本稿では代表的なもののみを取り上げている。

農業共済団体に対し連帯して損害賠償の責任を負う」(④任務懈怠責任。同2項)とされている⁽¹⁹⁾。

1. 2. 3 地方公社、地方共同法人

いわゆる地方公社⁽²⁰⁾についても、役員の義務および責任についての定めは存在しない。具体的には、地方公社として、地方道路公社法に基づく地方道路公社、公有地の拡大の推進に関する法律に基づく土地開発公社、地方住宅供給公社法に基づく地方住宅供給公社があるが、これらの法人については、一定の役員が必置とされているものの、その①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任は定められていない。

また、地方独立行政法人や地方公社と同様に、地方公共団体が設立する特別行政主体として、地方共同法人がある⁽²¹⁾。著名なものとしては、住民基本台帳法に基づく指定情報処理機関であった財団法人地方自治情報センターを拡充改組し、個人番号に関する事務等を処理している、地方公共団体情報システム機構(J-LIS)がある⁽²²⁾。J-LISについては、地方独立行政法人法改正と同じ2017年に、地方公共団体情報システム機構法および番号法の改正により、そのガバナンスの強化のための一定の規律が導入された⁽²³⁾。しかしながら、地方独立行政法人とは異なり、機構の役員の①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任の定めは導入されていない。そのほか、かつて特殊法人だったものが地方共同法人に改組されたものとして、地方公共団体金融機構法に基づく地方公共団体金融機構、日本下水道事業団法に基づく日本下水道事業団、地方公務員災害補償法に基づ

(19) さらに、「役員がその職務を行うにつき悪意又は重大な過失があつたときは、その役員は、第三者に対し連帯して損害賠償の責任を負う」(39条3項)。

(20) 地方公社は、国における特殊法人の、地方公共団体における対応物などと評される(塩野・前掲註1)114頁)。

(21) 地方共同法人とは、地方公共団体が共同出資して設立される法人であり、特別地方公共団体(地方自治法281条以下)に該当しないものをいう(宇賀・前掲註1)329頁以下、宇賀克也『地方自治法概説(第8版)』84-85頁(有斐閣、2019))。

(22) 宇賀克也『番号法の逐条解説(第2版)』28頁以下、49頁(有斐閣、2016)。

(23) 参照、宇賀・前掲註1)331-333頁。J-LISのガバナンス一般に関する批判的検討として、板倉陽一郎「地方公共団体情報システム機構のガバナンスの問題点——法人法制及び情報法制の観点から」自治研究93巻1号(2017)。

く地方公務員災害補償基金、競馬法に基づく地方競馬全国協会、地方税法に基づく地方税共同機構があるが、どの法人についても、役員の仕事および責任に関する定めは存在しない。

1. 3 行政に関わる民事法上の法人

このほか、行政主体論において（特別）行政主体として認識されるものや、行政に密接に関連する事務ないし業務を行うもののなかには、民事法上の法人の形態をとるものや、組織に関して民事法上の法人と同一ないしは類似の規律がなされているものがある（1. 3. 1ないし1. 3. 3）。また、民事法上の法人に対して行政の権限を委任する場合（1. 3. 4）や、民事法上の法人が行政主体の事務と同様の、ないしはそれを補完する活動を行っている場合（1. 3. 5）には、その組織の規律は民事法によることになる。

1. 3. 1 特殊会社、認可会社

特殊法人（1. 2. 1参照）や認可法人（1. 2. 2参照）の中には、株式会社の形態をとるものがある（以下、これを「特殊会社」および「認可会社」と呼ぶ）。前者の例は、日本電信電話株式会社等に関する法律に基づく電信電話株式会社（NTT）、東日本・西日本の各電信電話株式会社（NTT 東日本・西日本）、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律に基づく北海道・四国の各旅客鉄道株式会社（JR 北海道・JR 四国）および日本貨物鉄道株式会社、日本郵政株式会社法に基づく日本郵政株式会社、日本郵便株式会社法に基づく日本郵便株式会社、株式会社日本政策金融公庫法に基づく株式会社日本政策金融公庫などである。後者の例は、株式会社地域経済活性化支援機構法に基づく株式会社地域経済活性化支援機構、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律に基づく株式会社民間資金等活用事業推進機構、産業競争力強化法に基づく産業革新投資機構²⁴⁾などである。

これらの法人の設置法においては、役員の仕事①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任について、個別に規定が置かれてはいないが、これら

(24) 2018年の産業競争力強化法改正に伴い、株式会社産業革新機構から改組され、2018年9月に設立された。

特別行政主体等の役員責任

の法人には、それが（株式）会社である以上は会社法の適用があり（会社法 1 条）、株式会社の役員²⁵の義務および責任に関する規定が適用されることになる（2. 1. 1 参照）。

1. 3. 2 特別民間法人

かつて多く存在していた特殊法人および認可法人は、とりわけ特殊法人等改革基本法に基づく特殊法人等整理合理化計画の遂行により、その多くが独立行政法人や民事法上の法人に改組された。後者に関しては、なおそれを設置する法律の規定、ないしその設置に係る認可に関する法律の規定を残すものがある。これらは当初「民間法人化された特殊法人・認可法人」と呼ばれ、後に「特別の法律により設立される民間法人の運営に関する指導監督基準」（平成 14 年 4 月 26 日閣議決定）の対象とされたことに応じて、「特別の法律により設立される民間法人」（以下「特別民間法人」と呼ぶ）と呼ばれるようになった⁽²⁵⁾。

1. 3. 2. 1 株式会社に倣うもの

特別民間法人の中には、株式会社の形態をとるものがある。具体的には、中小企業投資育成株式会社法に基づく東京・名古屋・大阪の各中小企業投資育成株式会社である。これらの法人は、特殊会社および認可会社と同様に、会社法上の株式会社に関する規定の適用があることになる（1. 3. 1 参照）。

他にも、特別民間法人の中には、設置の根拠を定める法律において、役員²⁶の義務および責任について会社法を準用したり、会社法に準じた定めを置いたりしている例がある。たとえば、農林中央金庫法に基づく農林中央金庫については、「農林中央金庫と役員及び会計監査人との関係は、委任に関する規定に従う」（⑩善管注意義務。農林中央金庫法 24 条の 3）、「理事及び経営管理委員は、法令、定款、法令に基づいてする主務大臣の処分並びに総会及び経営管理委員会の決議を遵守し、農林中央金庫のため忠実にその職務を遂行しなければならない」（⑪忠実義務。同 30 条 1 項）とさ

(25) 参照、宇賀・前掲註 1) 302-303 頁、畠基晃「特別民間法人及び特別法人の現状と課題」立法と調査 354 号 112 頁、114 頁以下（2014）。最新の状況として、「特別の法律により設立される民間法人一覧（令和 2 年 4 月 1 日現在）」（https://www.soumu.go.jp/main_content/000678777.pdf）。

れている。また、「監事は、理事が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又は法令若しくは定款に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を理事会及び経営管理委員会に報告しなければならない」、「監事は、経営管理委員が不正の行為をし、又は当該行為をするおそれがあると認めるときは、遅滞なく、その旨を経営管理委員会に報告しなければならない」(③監事の報告義務。同32条3項、4項)とされ、理事及び経営管理委員については、株式会社の取締役の株主又は監査役への報告義務の条文(会社法357条1項)が準用されている(②監事以外の役員の報告義務。農林中央金庫法31条)。さらに、「理事、経営管理委員、監事又は会計監査人(以下「役員等」という。)は、その任務を怠ったときは、農林中央金庫に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」(④任務懈怠責任。同34条1項)。要するに、⑤善管注意義務、①忠実義務および②③報告義務ならびに④任務懈怠責任について、会社法に準じた定めなしその準用規定が置かれている⁽²⁶⁾。

1. 3. 2. 2 独自の規定を置くもの

以上の例を除くと、特別民間法人については、役員の義務および責任について何らの規定も有しないものが多い。たとえば、高圧ガス保安法に基づく高圧ガス保安協会などの旧特殊法人、公認会計士法に基づく日本公認会計士協会、自動車安全運転センター法に基づく自動車安全運転センター、商工会議所法に基づく日本商工会議所などの旧認可法人、水先法に基づく日本水先人会連合会(新規に設立された特別民間法人)が、これにあたる。これに対して、役員の義務および責任について、会社法に拠らない独自の規定を有する例としては、以下のものがある。

確定給付企業年金法に基づく企業年金連合会については、「理事は、前条第3項に規定する連合会の業務について、法令、法令に基づいてする厚生労働大臣の処分、規約及び評議員会の議決を遵守し、連合会のため忠実にその職務を遂行しなければならない」(①理事の忠実義務。91条の14

(26) さらに、利益相反取引ないし自己取引の際の任務懈怠の推定(34条2項)、責任の減免(3項ないし9項)、役員等の対第三者責任(10項および11項)、連帯債務の特則(12項)および責任追及の訴え(40条の2による会社法第7編第2章第2節の規定の準用)の規定も置かれている。

特別行政主体等の役員責任

第1項)、「理事が前条第3項に規定する連合会の業務⁽²⁷⁾についてその任務を怠ったときは、その理事は、連合会に対し連帯して損害賠償の責めに任ずる」(④理事の任務懈怠責任。同91条の14第2項)という規定がある。他方で、理事と並んで役員に位置づけられる監事(同91条の12第1項)については、①忠実義務も④任務懈怠責任も規定されていない⁽²⁸⁾。また、理事および監事ともに、②③報告義務に関する規定はない。

商工会法に基づく商工会連合会については、「役員として、会長1人、副会長6人以内、理事30人以内(全国連合会にあつては、15人以内)及び監事3人以内を置く」(同56条)とされたうえで、「連合会と役員との関係は、委任に関する規定に従う」(⑩善管注意義務。同58条2項による同33条の準用)、「役員は、法令及び定款並びに総会の決議を遵守し、連合会のため忠実にその職務を行わなければならない」(①忠実義務。同58条2項による同35条の2の準用)と定められている。②③報告義務および④任務懈怠責任に関する定めはない。

漁業災害補償法に基づく全国漁業共済組合連合会については、「役員として理事及び監事を置く」(67条による25条1項の準用)とされたうえで、「連合会と役員との関係は、委任に関する規定に従う」(⑩善管注意義務。67条による25条の2の準用)、「役員は、法令、法令に基づいてする行政庁の処分、定款、共済規程、規約及び総会の決議を遵守し、組合のため忠実にその職務を遂行しなければならない」(①忠実義務。67条による27条1項の準用)、「役員がその任務を怠ったときは、その役員は、連合会に対し連帯して損害賠償の責めに任ずる」(④任務懈怠責任。67条による27条2項の準用)と規定されている⁽²⁹⁾。②③報告義務に関する定めはない。

中小企業等協同組合法に基づく全国中小企業団体中央会については、

(27) 「理事は、理事長の定めるところにより、理事長を補佐して、積立金の管理及び運用に関する連合会の業務を執行することができる」(同91条の13第3項)。

(28) また、同連合会には評議員を置くこととされているが、一般財団法人(2.1.3参照)とは異なり、評議員の任務懈怠責任に関する規定はない。

(29) さらに、「役員がその職務を行なうにつき悪意又は重大な過失があつたときは、その役員は、第三者に対し連帯して損害賠償の責めに任ずる」(67条による27条3項の準用)。

「役員として会長1人、理事5人以上及び監事2人以上を置く」(82条の6)とされたうえで、「中央会と役員との関係は、委任に関する規定に従う」(①善管注意義務。82条の8による35条の3の準用)、「理事は、法令、定款及び規約並びに総会の決議を遵守し、中央会のため忠実にその職務を行わなければならない」(①理事の忠実義務。82条の8による36条の3の準用)、「理事は、中央会に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならない」(②監事以外の役員の報告義務。82条の8が準用する36条の3第3項による会社法357条1項の準用)、「監事は、中央会に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を理事会に報告しなければならない」(③監事の報告義務。82条の8が準用する36条の3第3項による会社法382条の準用)と規定されている。ただし、④任務懈怠責任に関する定めはない⁽³⁰⁾。

1. 3. 3 特別法人

特殊法人でも認可法人でもないが、主務官庁による一定の監督が予定されている法人の中に、「特別の法律により設立される法人の運営に関する指導監督基準」(平成18年8月15日閣議決定)の対象とされる、いわゆる「特別の法律により設立される法人」(以下「特別法人」という)がある⁽³¹⁾。その中には、行政に密接に関連する事務を行うものが存在する。

これらの多くは、役員の義務および責任に関して、何らの規定を置いていない。たとえば、健康保険法に基づく健康保険組合連合会については、連合会に、役員として会長、副会長、理事及び監事を置く」(187条1項)とされるのみであり、その義務および責任についての規定は置かれていな

(30) 38条の2は中小企業等協同組合について役員の任務懈怠責任を定めるが、これは82条の8により中央会に準用される規定には挙げられていない。同様に同38条の3は対第三者責任を、39条は責任追及の訴えの仕組みを定めるが、これも中央会には準用されていない。

(31) 指導監督基準は、「商法及び民法以外の法律に基づき設立され、全国を地区とする法人(独立行政法人、特殊法人、認可法人、共済組合(ママ)及び特別の法律により設立される民間法人を除く)」を、特別法人と定義している。本稿では、一般財団法人行政管理センター「公的な役割を担う法人に関する調査研究報告書(平成30年3月)」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000568453.pdf)18頁(「特別法人一覧」)に掲げられた法人を調査した。

い。そのほか、金融商品取引法に基づく認可金融商品取引業協会であるところの日本証券業協会、貸金業法に基づく貸金業協会であるところの日本貸金業協会、商品先物取引法に基づく商品先物取引協会であるところの日本商品先物取引協会、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律に基づく原子力発電環境整備機構、保険業法に基づく保険契約者保護機構であるところの生命保険契約者保護機構、損害保険料率算出団体に関する法律に基づく損害保険料率算出機構、船員災害防止活動の促進に関する法律に基づく船員災害防止協会についても、同様の状況である。

これに対して、役員①忠実義務と④任務懈怠責任の規定を置く例が存在する。国民年金法に基づく国民年金基金連合会については、「連合会に、役員として理事及び監事を置く」（137条の12）とされたうえで、「理事は、前条第3項に規定する連合会の業務について、法令、法令に基づいてする厚生労働大臣の処分、規約及び評議員会の議決を遵守し、連合会のため忠実にその職務を遂行しなければならない」（①忠実義務。137条の13の2第1項）、「理事が前条第3項に規定する連合会の業務についてその任務を怠つたときは、その理事は、連合会に対し連帯して損害賠償の責めに任ずる」（④任務懈怠責任。137条の13の2第2項）と規定されている。また、土地改良法に基づく土地改良事業団体連合会であるところの全国土地改良事業団体連合会については、「連合会に、役員として理事5人以上及び監事2人以上を置く」（土地改良法111条の19）とされたうえで、「役員は、法令、法令に基づいてする行政庁の処分、定款、規約、第57条の2第1項の管理規程、第57条の3の2第1項の利水調整規程及び総会の決議を遵守し、連合会のため忠実にその職務を遂行しなければならない」（①忠実義務。111条の23による19条の5第1項の準用）、「役員がその任務を怠つたときは、その役員は、連合会に対し連帯して損害賠償の責任を負う」（④任務懈怠責任。111条の23による19条の5第2項の準用）と規定されている⁽³²⁾。

さらに、中小企業等協同組合に倣うことで⁽³³⁾、民事法上の法人と同様

(32) さらに、「役員がその職務を行うにつき悪意又は重大な過失があつたときは、その役員は、第三者に対し連帯して損害賠償の責任を負う」（111条の23による19条の5第3項の準用）。

(33) かつて公共組合だったものが協同組合に改組された組織についても、本稿のような検討を行う必要がある。公法理論からの興味深い分析として、田

に、①善管注意義務、①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任の規定を置く例が存在する。中小企業等協同組合と役員との関係は、委任に関する規定に従うものとされ（①善管注意義務。35条の3）、その「理事は、法令、定款及び規約並びに総会の決議を遵守し、組合のため忠実にその職務を行わなければならない」（①忠実義務、36条の3第1項）。また、「理事は、組合に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならず」（②監事以外の役員の報告義務。36条の3第3項による会社法357条1項の準用）、「監事は、理事が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又は法令若しくは定款に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を理事会に報告しなければならない」（③監事の報告義務。36条の3第3項による会社法382条の準用）。さらに、「役員は、その任務を怠つたときは、組合に対し、これによつて生じた損害を賠償する責任を負う」（④任務懈怠責任。38条の2第1項）⁽³⁴⁾。中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合であるところの全国食肉業務用卸協同組合連合会には、事業協同組合が中小企業等協同組合の一種であることから（中小企業等協同組合法3条）、これらの規定が直接に適用され、中小企業団体の組織に関する法律に基づく商工組合連合会であるところの全国石油商業組合連合会には、これらの規定が準用されている（中小企業団体の組織に関する法律47条）。

1. 3. 4 指定法人

指定法人とは、法律に基づき特定の業務を行う者として、主務大臣等の行政庁による指定、認定、登録等を受けた法人をいう⁽³⁵⁾。たとえば、建築基準法に基づく「指定確認検査機関」の指定（77条の18以下）や、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律に基づく「登録送信適正化機関」の登録（14条以下）に関しては、法人の種類を問わず指定ないし登

代澁貴「農業協同組合の法理論（一）（二・完）」岡山大学法学会雑誌69巻1号49頁、同2号1頁（2019）。

(34) 参照、上柳克郎『協同組合法』128頁（有斐閣、1960）。さらに、任務懈怠責任の減免の要件ないし手続（38条の2第4項以下）、役員の特第三者責任（38条の3）、連帯責任（38条の4）、責任追及の訴え（39条）が規定されている。

(35) 参照、宇賀・前掲註1）309頁。

特別行政主体等の役員責任

録がなされうる⁽³⁶⁾。これに対して、容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律に基づく「再商品化業務を行う者」の指定（21条以下）は、一般社団法人または一般財団法人のみを対象としている。また、電気通信事業法に基づく「認定送信型対電気通信設備サイバー攻撃対処協会」の認定（116条の2以下）⁽³⁷⁾は、一般社団法人のみを対象としている。

ここで指定等を受ける法人は、当該指定の根拠となる法律によってではなく、別の法律に基づいて既に設立されている。そのため、指定法人の役員に関する規律は、当該法人の設立の根拠となる法律の規定に拠ることになる。具体的には、会社であれば会社法が（同1条）、一般社団法人または一般財団法人であれば一般社団法人及び一般財団法人に関する法律が（同1条）用意する、役員（等）の義務および責任の規定が適用されることになる（2.1参照）。

1. 3. 5 学校法人等

なお、一般的には行政主体に属さないものと整理されており、また行政の権限を委任されるわけでもないものの、行政の認可を受けて設立され、行政主体の事務と同様の、ないしはそれを補完する活動を行っている法人として、私立学校法上に基づく学校法人、医療法に基づく社団または財団としての医療法人、社会福祉法に基づく社会福祉法人、国民年金法に基づく国民年金基金などがある。以下では、国立大学法人（1.1.2参照）との関連で、私立学校法上の学校法人を取り上げる⁽³⁸⁾。

(36) ただし後者については、2019年9月1日時点では、一般財団法人日本データ通信協会が唯一の登録法人である。参照、総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政第二課「特定電子メール等送信適正化業務」（https://www.soumu.go.jp/menu_sosiki/syokan/gyoumu_jigyuu/pdf/tokuteidenshi.pdf）。

(37) 参照、小土井一洋ほか「IoT化に伴うサイバー攻撃の深刻化と固定電話のIP網以降に対応——電気通信事業法及び国立研究開発法人情報通信研究機構法の一部を改正する法律（平成30年法律第24号）」時の法令2075号4頁（2019）。

(38) 学校法人のガバナンス全般について、佐々木弾「ガバナンスの自律と他律——中教審報告・学校教育法改正と会社法改正を事例に」田中亘＝中林真幸編『企業統治の法と経済——比較制度分析の視点で見るとガバナンス』99頁（有斐閣、2015）、尾崎安央「学校法人のガバナンスに関する一考察」江頭憲

学校法人は、私立学校の設置を目的とする法人であり（私立学校法3条）、「学校」の一つであるところの大学（同2条、学校教育法1条）を設置する場合には、国立大学法人や地方独立行政法人としての公立大学法人と同様の活動を行うことになる。そして、学校法人については、累次の法改正により、国立大学法人や地方独立行政法人と同様の仕組みが整備されるに至っている。具体的には、学校法人には、役員として、理事5人以上及び監事2人以上を置かなければならない（私立学校法35条1項）とされていたところ、2014年の私立学校法の一部を改正する法律（平成26年法律第15号）により⁽³⁹⁾、理事は「法令及び寄附行為を遵守し、学校法人のため忠実にその職務を行わなければならない」こととされた（①忠実義務。同40条の2）。次いで、2019年の学校教育法等の一部を改正する法律（令和元年5月24日法律第11号）により、「学校法人と役員との関係は、委任に関する規定に従う」（⑩善管注意義務。35条の2）とされ、理事は、「学校法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならない」とされ（②監事以外の役員の報告義務。私立学校法40条の5による一般法人法85条の準用）、「役員は、その任務を怠つたときは、学校法人に対し、これによつて生じた損害を賠償する責任を負う」（④任務懈怠責任。44条の2第1項）こととされた⁽⁴⁰⁾。他方で、③監事の報告義務に関しては、現在でも、「監事の職務」の定めとして、「第1号から第3号までの規定による監査の結果、学校法人の業務若しくは財産又は理事の業務執行に関し不正の行為又は法令若しくは寄附行為に違反する重大な事実があることを発見したときは、これを所轄庁に報告し、又は理事会及び評議員会に報告すること」（37条3項5号）と規定されている。

1. 4 類型化

以上にみた諸法人は、その役員の義務および責任に関する規定の存否の

治郎先生古稀記念『企業法の進路』343頁（有斐閣、2017）。連載「学校法人ガバナンスの現状と課題」法律時報92巻1号（2020）以下も参照。

(39) なお、同年には学校教育法も改正されている（前掲註9）参照。

(40) 尾崎・前掲註38）350頁註18は、⑩善管注意義務および④任務懈怠責任が明示されていない点を、当時の私立学校法の「欠陥の一つ」としていた。同358頁も参照。

特別行政主体等の役員責任

観点から、下記の7つのタイプに分類することができる。

タイプA：⑦善管注意義務、①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任の規定をもつもの。特殊会社、認可会社（1. 3. 1 参照）をはじめとする、民事法上の法人に倣う法人がこれにあたる。

タイプB：⑦善管注意義務、①忠実義務および④任務懈怠責任の規定をもつもの。全国漁業共済組合連合会（1. 3. 2. 2 参照）がこれに当る。

タイプC：①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任の規定をもつもの。独立行政法人、国立大学法人、地方独立行政法人など（1. 1 参照）のほか、特殊法人の一部（1. 2. 1. 1 参照）がこれにあたる。

タイプD：①忠実義務および④任務懈怠責任の規定をもつもの。農業共済組合（1. 2. 2 参照）、企業年金連合会（1. 3. 2. 2 参照）、国民年金基金連合会、土地改良事業団体連合会（1. 3. 3）がこれにあたる。

タイプE：①忠実義務、②③報告義務の規定をもつもの。日本放送協会（1. 2. 1. 2 参照）、全国中小企業団体中央会（1. 3. 2. 2 参照）がこれにあたる。

タイプF：①忠実義務の規定をもつもの。日本年金機構（1. 2. 1. 2 参照）がこれにあたる。

タイプG：何らの規定をもたないもの。特殊法人の一部（1. 2. 1. 2 参照）、認可法人および公共組合の多く（1. 2. 2）や、地方公社、地方共同法人（1. 2. 3）がこれにあたる。

2 特別行政主体等の役員責任の解釈論

以下では、本稿で検討した法人の一部がモデルとするところの民事法上の法人について、役員義務および責任に関する規定の状況を概観し（2. 1）、それとの比較において、特別行政主体等の役員責任の解釈論を試みる（2. 2）。

2. 1 民事法上の法人の役員責任に関する規定

本稿で検討対象とした法人の一部は、株式会社（2. 1. 1）、一般社団法人（2. 1. 2）または一般財団法人（2. 1. 3）の役員（等）の義務および責任に関する規律に倣っていた。以下では、これらの規律の内容を順に確認する⁽⁴¹⁾。

2. 1. 1 株式会社

株式会社の取締役、会計参与および監査役（役員。会社法 329 条 1 項）ならびに執行役および会計監査人（役員等。会社法 423 条 1 項）と会社との関係は、「委任に関する規定に従う」ものとされ（会社法 330 条、402 条 3 項）、その結果、これらの機関は、「委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務」を負う（①善管注意義務。民法 644 条）。他方で、株式会社の取締役および執行役は、「法令及び定款並びに株主総会の決議を順守し、株式会社のため忠実にその職務を行わなければならない」（①忠実義務。会社法 355 条、419 条 2 項）。また、取締役および執行役は、株式会社に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を、取締役の場合は株主（監査役設置会社にあつては、監査役）に、執行役の場合は監査委員に報告しなければならない（②取締役および執行役の報告義務。会社法 357 条 1 項⁽⁴²⁾、419 条 1 項）、監査役および監査委員は、取締役または執行役が「不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又は法令若しくは定款に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるとき」は、遅滞なく、その旨を、監査役の場合は取締役（取締役会設置会社にあつては、取締役会）に、監査委員の場合は取締役会に報告しなければならない（③監査役および監査委員の報告義務。会社法 382 条、406 条）。さらに、株式会社の役員等は、「その任務を怠ったときは、株式会社に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」（④任務懈怠責任。会社法 423 条 1 項⁽⁴³⁾）。

(41) なお、公益法人に関しては、上記の一般法人の規律に加えて、行政による監督の仕組みが用意されている（公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律 27 条以下）が、役員義務ないし責任が加重されているわけではないため、本稿では検討しない。

(42) なお、監査役会設置会社においては監査役会に（同 2 項）、監査等委員会設置会社においては監査等委員会に（同 3 項）報告することとされている。

(43) 同条は、会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成 17 年法律第 87 号）による改正前の商法および商法特例法における、現在の「役員等」に相当する諸機関の責任規定を整理統合したものであり（参照、北村雅史「取締役の義務と責任」法教 304 号 43 頁、43 頁以下（2006）、森本滋「会社法の下における取締役の会社に対する責任」同『取締役の義務と責任』1

2. 1. 2 一般社団法人

一般社団法人の理事および監事（役員。一般法人法 63 条 1 項）ならびに会計監査人（役員等。一般法人法 111 条 1 項）と法人との関係は、「委任に関する規定に従う」ものとされ（一般法人法 64 条）、その結果、これらの機関は、「委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務」を負う（①善管注意義務。民法 644 条）。他方で、一般社団法人の理事は、法令、定款および社員総会の決議を順守し、法人のため忠実にその職務を行わなければならない（①忠実義務。一般法人法 83 条）。また、理事は、「一般社団法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を社員（監事設置一般社団法人にあっては、監事）に報告しなければならない」（②理事の報告義務。一般法人法 85 条）。「監事は、理事が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又は法令若しくは定款に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を理事（理事会設置一般社団法人にあっては、理事会）に報告しなければならない」（③監事の報告義務。一般法人法 100 条）。そして、一般社団法人の役員等は、「その任務を怠ったときは」、当該一般社団法人に対して「これによって生じた損害を賠償する責任を負う」（④任務懈怠責任。一般法人法 111 条 1 項）。

2. 1. 3 一般財団法人

一般財団法人の理事および監事（役員。一般法人法 177 条による同 63 条 1 項の準用）ならびに会計監査人および評議員（役員等。一般法人法 198 条による同 111 条 1 項の準用および読み替え）と法人との関係は、「委任に関する規定に従う」ものとされ（一般法人法 172 条）、その結果、これらの機関は、「委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務」を負う（①善管注意義務。民法 644 条）。他方で、

頁、1 頁以下（商事法務、2017）、その後の法人、信託法制において「役員・受託者の責任を定める条文の基本フォーマット」となったと評される（藤田友敬「信託法における受託者の責任——株式会社の役員との対比において」落合誠一先生古稀記念『商事法の新しい礎石』929 頁、955 頁註 64（有斐閣、2014））。

一般財団法人の理事は、法令および定款を順守し、法人のため忠実にその職務を行わなければならない（①忠実義務。一般法人法 197 条による 83 条の準用）。また、理事は、「一般財団法人に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したときは、直ちに、当該事実を監事に報告しなければならない」（②理事の報告義務。一般法人法 197 条による 85 条の準用及び読み替え）。「監事は、理事が不正の行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又は法令若しくは定款に違反する事実若しくは著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なく、その旨を理事（理事会設置一般財団法人にあつては、理事会）に報告しなければならない」（③監事の報告義務。一般法人法 197 条による 100 条の準用）。そして、一般財団法人の役員等は、「その任務を怠ったときは」、当該一般財団法人に対して、「これによって生じた損害を賠償する責任を負う」（④任務懈怠責任。一般法人法 198 条による同 111 条 1 項の準用）。

2. 2 役員（等）の義務と責任の関係

このように、一般法に基づく民事法上の法人の役員（等）については、①善管注意義務、①忠実義務、②③報告義務および④任務懈怠責任の規定が置かれている。以下では、これらの規定が相互にどのような関係にあるのかを確認しつつ、本稿で見たタイプ A から G の諸法人（1. 4 参照）の役員責任の解釈論を試みる。

2. 2. 1 任務懈怠責任の規定を有する法人——タイプ A・B・C・D

一般的な理解によれば、役員（等）が法人に対して負う義務に違反した場合には、当該役員（等）は法人に対し債務不履行に基づく損害賠償責任を負いうる（民法 415 条 1 項）⁽⁴⁴⁾。①善管注意義務、①忠実義務、②③報告義務への違反はこの意味での債務不履行責任を基礎付けうる。そして、④任務懈怠責任は、この債務不履行責任の特則として位置づけられる。④任務懈怠責任の要件の側から見ると、①善管注意義務、①忠実義務、②③報告義務への違反は、それ自体が、役員がその「任務を怠った」という評価を基礎づける⁽⁴⁵⁾。

(44) この債務不履行責任の要件事実について、平成 29 年民法改正の意義も含めて議論があるが、詳細には立ち入らない。

(45) 参照、森本・前掲註 43) 27 頁以下、神田秀樹『会社法（第 21 版）』258-

タイプ A の法人については、①善管注意義務から④任務懈怠責任まですべての規定が用意されているため、上記の理解を踏襲することができる⁽⁴⁶⁾。タイプ B・C・D の法人についても、①善管注意義務、①忠実義務または②③報告義務のうち、その法人について規定のあるものへの違反については、同様に理解することができる。

ここで特に問題となるのは、①善管注意義務の規定が欠けているタイプ C・D の法人や、②③報告義務の規定が欠けているタイプ B・D の法人については、その規定を有する法人（とりわけタイプ A のそれ）と比して、役員等が「任務を怠った」といえる範囲が狭くなるのかという点である。一方で①善管注意義務について、最高裁は、①忠実義務を規定する会社法 355 条の前身である平成 17 年改正前商法第 254 条の 3⁽⁴⁷⁾は、善管（注意）義務と異なる内容の義務を課すものではないとしており（最判昭和 45 年 6 月 24 日民集 24 卷 6 号 625 頁⁽⁴⁸⁾）、この理解が会社法の解釈論としても支持されている⁽⁴⁹⁾。このように、①忠実義務と①善管注意義務とで義務

259 頁、261 頁註 3（弘文堂、2019）。ただし、① a. 法令順守義務に関しては、後掲註 52）およびそれに対応する本文を参照。

(46) ただし、会社法 423 条 1 項の具体的な要件事実は、同 428 条 1 項との関係などを踏まえて議論されており、そのレベルの解釈論までが株式会社以外についてそのまま妥当するわけではない（藤田・前掲註 43）は、信託法 40 条を例にこの問題を論ずる）。また、①善管注意義務および①忠実義務の具体的内容についても、株式会社の役員とそれ以外の法人の役員とでは異なる可能性がある。参照、松元暢子『非営利法人の役員の信認義務——営利法人の役員の信認義務との比較考察』409 頁以下（商事法務、2014）。

(47) 「取締役ハ法令及定款ノ定並ニ總會ノ決議ヲ遵守シ会社ノ為忠実ニ其ノ職務ヲ遂行スル義務ヲ負フ」。

(48) 曰く、①忠実義務は①善管注意義務の内容を「敷衍し、かつ一層明確にしたにとどま」り、「通常の委任関係に伴う善管義務とは別個の、高度な義務を規定したものとは解することができない」。

(49) 江頭憲治郎『株式会社法（第 7 版）』435 頁（有斐閣、2017）、神田・前掲註 45）230 頁註 2、田中亘『会社法（第 2 版）』261 頁（東京大学出版会、2019）。そうすると、なぜ会社法 355 条が置かれているのが問題となるが、同条は善管注意義務を強行規定化する意義があるとの指摘がある（森本滋『取締役の善管注意義務と忠実義務』同『取締役の義務と責任』269 頁、290 頁（商事法務、2017）〔初出：1980〕、江頭・前掲 435 頁）。ただし、会社法 355 条に相当する規定が置かれていない監査役についても、上記の点は取締役と同様に理解されていることから、会社法 355 条を上記のように解することに「決定

の内容に差がないと理解する場合、後者の規定が欠けていても、役員等が「任務を怠った」といえる範囲には差がないということになろう。他方で、②③報告義務については、それへの違反が具体的な法令違反として即座に「任務を怠った」ものと評価されることから、これを規定する方が任務懈怠責任の成立範囲が広くなりうる。ただし、理事が法人に「著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見」したにもかかわらず、または監事が「法令若しくは定款に違反する事実がある」と認めたにもかかわらず、何らの措置を取らない場合などには、理事や監事の④善管注意義務ないし（これを具体化したところの）①忠実義務への違反を問うことも可能であるように思われる。

2. 2. 2 任務懈怠責任の規定を欠く法人——タイプE・F

これに対して、タイプEおよびタイプFについては、④任務懈怠責任の規定が存在しないため、役員がその①忠実義務（タイプEについてはそれに加えて②③報告義務）に違反しても、法人に対する損害賠償責任は発生しないのが問題となる。

この点については、先に見た通り、①忠実義務および②③報告義務への違反は、④任務懈怠責任の規定を介さずして、法人に対する債務不履行責任（民法415条1項）を基礎づけることが重要になる。④任務懈怠責任の規定の意義は、この債務不履行責任の特則として、損害賠償責任を違反者間での連帯債務とし（会社法430条）、その免除の要件ないし手続を強行規定化する（会社法424条以下）などの点に求められる⁽⁵⁰⁾。そうすると、④任務懈怠責任の規定が存在しないタイプEおよびタイプFの法人についても、(④善管注意義務または)①忠実義務違反を理由とする債務不履行責任は、上記の特則の適用がない形で、なお生じることになる。例えば、日本放送協会については、このことを前提に、協会が役員に対して訴えを提起する場合の代表の特則（放送法46条の2）が置かれているものと解される。

ただし、①忠実義務の規定の中には、異質な複数の義務が含まれている

的な意味があるわけではない」ともされている（森本滋「補論——取締役の善管注意義務と忠実義務」同『取締役の義務と責任』299頁、303頁（商事法務、2017））。

(50) 参照、森本・前掲註43) 1-3頁。

ことに注意を要する。具体的には、a. 法令や主務大臣の処分など、当該法人の機関が定めるのではない規範の順守義務、b. 定款、総会決議や業務方法書など、当該法人の発起人または機関が定める規範の順守義務、c. 当該法人のため「忠実にその職務を遂行しなければならない」という義務（以下「狭義の忠実義務」と呼ぶ）が、一括して「忠実義務」というタイトルの条文に収められている。民事法の分野で忠実義務という言葉が用いられる際には、一般的には① c. 狭義の忠実義務が念頭に置かれているように見受けられ、これへの違反が債務不履行責任を基礎付けることについては争いがないものと解される⁽⁵¹⁾。

他方で、① a. 法令順守義務に関しては、それが役員責任を基礎付ける論理について争いがある。具体的には、役員責任はあくまで役員が法人との関係で負っている義務（典型は⑩善管注意義務）に違反した場合に生ずるものと解するか否か、これに関連して、① a. 法令順守義務違反があってもそれが⑩善管注意義務違反といえなければ「任務懈怠」があるとは言えないと解するか否かについて、議論が分かれている⁽⁵²⁾。行政主体についても、たとえば違法な財務会計行為を行った地方公共団体の長について、長が当該地方公共団体の事務を「自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務」を負っている（地方自治法 138 条の 2）ことを一つの重要な手掛かりとして、「民法の規定による」賠償責任が肯定され

(51) この① c. 狭義の忠実義務は、端的に言えば「利益相反関係を身置かない義務」である（森本・前掲註 49）「補論」308 頁）。たとえば GPIF の役員については、特に、「自己又は管理運用法人以外の第三者の利益を図る目的をもって」、「特別の利益の提供を受け、又は受けるために、年金積立金の管理及び運用に関する契約を管理運用法人に締結させること」、「自己若しくは自己と利害関係のある者の有する有価証券その他の資産を管理運用法人に取得させ、又は年金積立金の管理及び運用に係る資産を自己若しくは自己と利害関係のある者が取得するようにさせること」が禁じられている（年金積立金管理運用独立行政法人法 12 条 1 号および 2 号）。

(52) 参照、潮見佳男「民法からみた取締役の義務と責任——取締役の対会社責任の構造」同『債務不履行の救済法理』107 頁（信山社、2010）〔初出：2005〕、同「債権法改正論議と取締役の責任」同書 129 頁〔初出：2010〕、吉原和志「会社法の下での取締役の対会社責任」江頭憲治郎先生還暦記念『企業法の理論（上巻）』521 頁（商事法務、2007）、得津晶「取締役法令順守義務違反責任の帰責構造——最高裁判決、会社法、そして債権法改正」北大法学論集 61 巻 6 号 61 頁（2011）。

ている（最判昭和61年2月27日民集40巻1号88頁）ところ、この「民法の規定による」賠償責任を基礎付ける論理、またその要件事実はなお不明瞭である⁽⁵³⁾。タイプEおよびFの法人の役員責任を考察するにあっても、これらの議論を整理することが有益である⁽⁵⁴⁾。

2. 2. 3 忠実義務の規定を欠く法人——タイプG

最後に、タイプGについては、④任務懈怠責任のみならず①忠実義務および②③報告義務すら規定がない。ここでは、特に⑩善管注意義務および①忠実義務が、法定されて初めて生ずるものなのか、法人の役員である以上、特別の規定を待たずして当然に負うべきものであるのかが問題となる。民事法上の法人については、詳細に立ち入る余裕はないが、明文の規定が無くとも当然に、役員は法人に対して委任の関係に立ち、⑩善管注意義務およびそれを具体化したところの①忠実義務を負っていると理解することが可能であると思われる⁽⁵⁵⁾。行政主体についても、少なくとも役員

(53) この問題の考察は、本稿冒頭で述べた通り、別稿を期したい。

(54) 関連して、法人の役員を負う①a.法令順守義務への違反が、法人に対する不法行為責任を基礎付けるか否かも問題となろう。この点は、たとえば役員責任の連帯債務性に関わる。会社や一般法人については、複数の役員等が④任務懈怠責任を負う場合に、これを連帯債務とする旨の明文規定が置かれている（会社法430条、一般法人法118条）が、本稿で検討した法人の多くにはこうした規定がない。そのため、役員責任が債務不履行責任であれば、原則として分割債務になる（民法427条参照）のに対し、不法行為責任であれば、多くの場合は共同不法行為として（不真正）連帯債務になる（民法719条1項）と解される。

(55) 参考になる議論として、平成18年改正前民法の下で、法人の理事の⑩善管注意義務は直接に民法644条により、①c.狭義の忠実義務は旧57条（利益相反行為の禁止）の解釈により基礎づけられていたこと（神作裕之「非営利団体のガバナンス——コーポレート・ガバナンス論との比較を中心に」NBL767号23頁、31頁（2003）は、このことを前提に、これらの規定を明示的に置くことが望ましいとしていた）や、認可法人の一種であったかつての厚生年金基金については、理事の①忠実義務（厚生年金保険法17条1項（当時））および理事の④任務懈怠責任のみが規定されていた（同法120条の2（当時））が、その⑩善管注意義務も解釈論上当然に肯定されていたこと（神田秀樹「忠実義務の周辺」竹内昭夫先生追悼論文集『商事法の展望』303頁、306頁（商事法務、1998））が挙げられる。

法律に法定するまでもなく肯定されるものと解される。したがって、タイプGについても、結局のところはタイプE・Fと同様の論理で、役員の法人に対する損害賠償責任が生ずると解することができる（なお、2. 3参照）。

なお、本稿で検討した法人の中には、①忠実義務を理事についてのみ規定し、監事について規定しない例が存在するが、少なくとも①a. 法令順守義務は、それゆえに監事について否定されるわけではない。会社法や一般法人法においても、監査役や監事について①忠実義務の規定は存在しないが、少なくとも①a. 法令順守義務については、監査役や監事も①善管注意義務の一環としてこれを負うものと解されている⁽⁵⁶⁾。行政主体については、先に述べた通り、法律による行政の原理から、監事の①a. 法令順守義務も当然に導かれるものと解される。

2. 3 小括——改正法の意義

以上の検討結果によれば、役員責任は④任務懈怠責任の規定を置かずとも、①善管注意義務または①忠実義務への違反を理由とする債務不履行責任として発生し得るものであり（2. 2. 1、2. 2. 2参照）、①善管注意義務および①忠実義務（そのうち特にa. 法令順守義務）も、特にその規定を置かずとも、民法上の法人については役員と法人との間に当然に委任の関係が生じているとの理解から、行政主体については法律による行政の原理から、当然に導くことができる（2. 2. 3参照）。そうすると、今般の特別行政主体の通則法改正（1. 1参照）は、④任務懈怠責任の規定を置くことにより債務不履行責任の特則を定めた点⁽⁵⁷⁾、②③報告義務の規定を置くことにより④任務懈怠責任ないし債務不履行責任の成立場面を明確化した点は創設的であったが、①忠実義務の規定（特にa. 法令順守義務

(56) 森本・前掲註註43) 9頁、神田・前掲註45) 231頁註3。監査役の①c. 狭義の忠実義務についても、その①善管注意義務から導かれるとする理解がある（森本・前掲註49）「取締役の善管注意義務と忠実義務」284頁以下）。

(57) ただし、④任務懈怠責任がいかなる意味で債務不履行責任の特則と言えるのかに関しては、①a. 法令順守義務違反の処理（前掲註52）およびそれに対応する本文参照）とも関連して、なお詰めるべき点があるように思われる。また、今般の法改正では、連帯債務の特則が置かれておらず（前掲註54）参照）、その点には④任務懈怠責任の規定を置いたことの意味は認められない。

務の規定)を置いた点には確認的な意義しかなかった、との理解が成り立ちうる。

この点については、本稿とは逆に、通則法に本稿で検討した諸規定を置くまでは、国家賠償法1条2項の求償責任が生ずる場合以外には、役員等に対する責任追及が行えなかったと説かれることがある⁽⁵⁸⁾。本稿の検討結果からみると、こうした理解の背景には、(特別)行政主体の役員と法人との関係を、そもそも民事法上の委任の関係とは異なるものとする思考があることが推察される。特別行政主体について、①善管注意義務の規定、より正確には法人と役員との関係を委任の規定に従うものとする規定が、いまなお全く置かれていないことも、こうした思考の存在を示唆している。ただし、この思考は、今回の法改正とは逆に、役員が法人に対して負う義務(たとえば、法律による行政の原理から当然に導かれるところの、役員の① a. 法令順守義務)への違反を、民事法上の法人と同様に、債務不履行責任(およびその特則としての④任務懈怠責任)という形で担保することに対する、根本的な疑問にもつながり得る。いずれにせよこの点にこそ、公法学が意識的に取り組むべき理論的課題が潜んでいるといえる⁽⁵⁹⁾。

3. 今後の検討課題

以下では、特に民事法上の法人の役員責任をめぐる議論を参考に、今後の検討課題を洗い出して、本稿のまとめに代えることとする。

3. 1. 役員責任の目的

一般的に、損害賠償の制度には、損害の填補と制裁という異なる目的ないし機能が存在する⁽⁶⁰⁾ところ、役員責任については、法人に生じた損害の填補よりも、役員に制裁を予告することでその違法行為を抑止すること

(58) 独立行政法人制度研究会『独立行政法人制度の解説(第3版)』106頁(第一法規、2015)。

(59) 詳しくは別稿を期したい。行政組織の構成員の責任法理という観点から示唆的な分析を行うものとして、飯島淳子「行政組織とその構成員の責任に関する一考察」法學81巻6号665頁(2018)。

(60) 不法行為責任について参照、窪田充見「不法行為法における法の実現」佐伯仁志編『岩波講座現代法の動態2』77頁、79頁以下(岩波書店、2014)。

に意味があると説かれる⁽⁶¹⁾。また、行政主体についての近時の立法においても、役員による違法行為の抑止が強調されている。たとえば、①忠実義務の規定は「違法行為や法人に損害が生じた場合において、それを生ぜしめた役員について、その責任の所在を追及する明確な根拠となるとともに、違法行為等の抑止効果をもたらすことが期待される」⁽⁶²⁾、それへの違反は「役員の懲戒・解任・損害賠償責任を問う基礎となる」⁽⁶³⁾、などと説かれる。

しかし、役員による違法行為の抑止は、必ずしも損害賠償の制度のみによって達成されるわけではない。そうすると、役員責任の要件効果は、役員の違法行為を抑止する機能を持つ他の仕組みとの関係をいらんで解釈されなければならない⁽⁶⁴⁾。具体的には、制裁（の予告）が行き過ぎ、本来ならばなされて然るべき職務執行がなされなくなってしまう事態は、避けねばならない⁽⁶⁵⁾。特に、本稿で見た法人には、最後に引用した見解が挙

(61) 河本一郎「役員の民事責任とその機能」吉永栄助先生古稀記念『進展する企業法・経済法』71頁、71-72頁（中央経済社、1982）曰く、「取締役・監査役に対する民事責任の追及は、そのこと自体が目的ではない。むしろ、職務を懈怠することによって会社または第三者に損害を生ぜしめた場合には、損害賠償責任を追及されるであろうという恐怖感が、取締役や監査役をその職務の忠実な遂行にかり立てる点にこそ、民事責任制度の真の役割があると解される」。具体的な解釈論として、たとえば江頭憲治郎「役員等の連帯債務と免除の絶対的効力」奥島孝康先生古稀記念論文集第一巻上篇『現代企業法学の理論と動態』249頁（成文堂、2011）は、④任務懈怠責任は損害填補よりも違法行為の抑止を目的としているとの認識から、その免除の絶対的効力（民法437条）を及ぼすべきとして、これを不真正連帯債務ではなく（真正）連帯債務と解する。

(62) 林・前掲註6）法令解説資料総覧11頁。

(63) 長岡ほか・前掲註10）「(三)」34頁。

(64) 船津浩司「法令順守に係る取締役の義務と責任に関する基礎的考察——外国法令の順守を素材として」同志社法学61巻2号333頁、343頁（2009）。行政主体についても、たとえば夙に、「そもそも地方公共団体の長の行政上の責任を損害賠償のかたちで追及することが行政運営の実際にてらして常に妥当であるとは言えない」、「基本的に民法が適用されるとはいつても、その責任の要件については特別な配慮も必要であるように思われる」と指摘されている（小早川光郎「市川市長接待費住民訴訟事件上告審判決」判例評論335号14頁、19頁（1987））。

(65) この問題への対処は、役員責任の減免、役員に対する損失補償や役員保険

げる役員の「懲戒・解任」や、違法行為の是正のための主務官庁の処分(3. 2参照)といった仕組みがすでに備わっており、それに加えて役員責任の仕組みによって違法行為の抑止を図る必要がそもそもあるのか、あるとしてそれを適切に実現するための解釈、運用がなされているかが、引き続き問われなければならない。

3. 2. 責任追及手段

他方で、役員責任の目的をどのように理解するにせよ、その目的が実際に達成されるためには、当該責任が適切に追及されねばならない。しかし、本稿で検討した諸法人の多くに関しては、役員責任を追及する手段が不明確であり、その機能が十分に発揮されない恐れがある。

法人がその役員の責任を適時にかつ自発的に追及することは常には期待できないため、株式会社、持分会社および一般社団法人については、一定の場合に株主ないし社員が法人を代表して役員に対し損害賠償を請求することが認められている(責任追及の訴え。会社法847条以下、同602条、一般法人法278条以下)。行政主体についても、地方公共団体については、住民が地方公共団体に対して役員に対し損害賠償を請求することを求めることができる(いわゆる4号住民訴訟。地方自治法242条の2第1項第4号)。また、出納官吏ないし会計管理者等が国または地方公共団体に対して負う弁償責任に関しては、各省各庁の長や地方公共団体の長による処分による責任追及の手続が整備されている(会計法42条以下、地方自治法243条の2の2第3項以下等)。これに対して、本稿で見た法人のほとんどについては、こうした仕組みは設けられていない。

なお、本稿で見た法人の多くには、主務大臣による業務改善命令の仕組みが存在する。たとえば、独立行政法人のうち中期目標管理法について、「主務大臣は、中期目標管理法若しくはその役員若しくは職員が、不正の行為若しくはこの法律、個別法若しくは他の法令に違反する行為をし、若しくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、又は中期目標管理法の業務運営が著しく適正を欠き、かつ、それを放置することにより公益を害することが明白である場合において、特に必要があると認めると

の仕組み(0. 参照)や、国家賠償法1条1項の責任が「公務員」には成立しないと解されていることなどにも関わる。この点も別稿で考察を行いたい。

きは、当該中期目標管理法法人に対し、当該行為の是正又は業務運営の改善のため必要な措置をとるべきことを命ずることができる」（独立行政法人通則法 35 条の 3。国立研究開発法人には同 35 条の 8 で準用）とされている。しかしながら、ここで主務大臣が命ずることができるとされている、不正の行為および法令違反行為の「是正」や、「業務運営の改善のため必要な措置」の中に、役員に対する損害賠償責任の追及が含まれるのかは、判然としない。辛うじて、役員責任を実際に追及することでその制裁機能を十全ならしめることが、「業務運営の改善のため必要」だという解釈がありうるかもしれないが、むしろこの条文は、役員の違法、不当な行為を直接は是正し、その予防策を講ずることを念頭に置いており、それと比較して迂遠であるところの役員責任の追及を命ずることは、必ずしも想定されていないのではないかと思われる⁽⁶⁶⁾。

そうすると、本稿で検討した法人のほとんどについては、役員責任が実体法上発生していても、それが適切に追及されないという事態が生じうる。役員責任の制裁効果を持たせるべきか、持たせるべきとしてそれが十分か、また逆に行き過ぎていないかについては議論があるとしても（3. 1 参照）、こうした機能不全の可能性はそれ自体として問題とされるべきである。

3. 3. 法人のガバナンスの横断的分析

特別行政主体の役員責任の規定の整備は、そのガバナンスの改善という文脈の中で行われた（0 参照）。役員責任が、同じく（コーポレート・）ガバナンスの強化を進めてきた民事法上の法人について、法人の運営ないし業務の適正性を確保するための手段の一つとして位置づけられている⁽⁶⁷⁾ことに照らすならば、行政主体のガバナンス改革の一環としてそれが主題化されるのは、ある意味で自然なことである⁽⁶⁸⁾。

(66) 独立行政法人制度研究会・前掲註 58) 151 頁以下では、是正命令により役員責任の追及が行われうるとの説明はなされていない。

(67) 参照、佐久間毅『民法の基礎 1——総則（第 5 版）』352 頁（有斐閣、2020）、田中・前掲 331 頁。関連する諸論点の概観として、山田泰弘「企業統治と損害賠償」法律時報 88 卷 10 号 4 頁（2016）。

(68) とりわけ、「大学のガバナンス改革の推進について（2014 年 2 月 12 日）」（前掲註 5）においては、私立学校法上の学校法人も念頭に置いてのことでは

しかし、当然ながら、民事法上の法人、とりわけ株式会社を念頭に置いた法制度とそれを巡る議論が、行政主体について当然に通用するわけではない⁽⁶⁹⁾。本稿の主題に関して言えば、役員が法人に対して負う義務および責任が実体法上いかなる構造をもつものなのか(2. 2参照)、民事法上の法人と同様の役員責任は行政主体についてそもそも成り立つのか(2. 3参照)、成り立つとしてそれにいかなる目的ないし機能を持たせるべきなのか(3. 1参照)、その責任の追及手段を如何にして認めるべきか(3. 2参照)等の基礎的な点について、理論的な考察を行うことが不可欠である。これらの点を等閑に付したまま、「ガバナンス強化」という一見もったもらしいスローガンを掲げ、民事法上の法人の仕組みを安易に模倣しても、期待された効果が得られないどころか、かえって状況が悪化する場合もあり得よう。

さりとて、公法関係の独自性を強調し、民事法における法人のガバナンスに関する議論のすべてを排斥することも、生産的でない。むしろ、民事法上の法人のガバナンスと行政主体のそれとの建設的な比較検討を行うことが、現代の行政組織法にとって急務である⁽⁷⁰⁾。このような観点からは、同様に民事法上の法人のガバナンス改革が影響を与えている、いわゆる内部統制システムや監査の仕組みについても、考察を深める必要が見出される⁽⁷¹⁾。また、本稿で検討した法人の一部に導入されている、役員の方策

あろうが、「コーポレート・ガバナンスの考え方」を「積極的に取り入れることが望ましい」との意見が掲載されている(12頁)。

(69) 同じく、「大学のガバナンス改革の推進について(2014年2月12日)」(前掲註5)においては、「大学制度が、構成員自治に基づく自律的運営を基礎とし、また、学問の多様性・継続性を維持すべき社会的な使命を負うなど、営利を追求するコーポレート・ガバナンスとは本質的に異なる点も多いことに留意する必要がある」との意見が掲載されている(12頁)。得津晶「ガバナンスをめぐるパラドキシカルな状況」法律時報90巻13号1頁(2018)は、日本のコーポレート・ガバナンスを巡る議論の力点が経営の効率性の確保に置かれてきたのに対し、株式会社以外の法人ないし団体の「ガバナンス」向上が叫ばれる際にはコンプライアンスの確保が念頭に置かれているとして、両者のずれを指摘している。

(70) 一つの先駆的な取り組みとして、塩野宏監修『日本銀行の法的性格——新日銀法を踏まえて』154頁以下(弘文堂、1991)。

(71) 本稿の主題との関係では、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2018年5月号2頁、5頁(2018)が、2017年

三者責任についても、そのガバナンスにおいて果たす機能を精査する必要がある⁽⁷²⁾。逆に、公法学が有するガバナンスの制度、具体的には民主政原理に基づく組織編成原理や情報公開などについて、民事法上の法人の議決権の扱いや帳簿閲覧請求権の範囲などとの比較から、その意味に接近するというアプローチも可能であろう⁽⁷³⁾。

このように、行政主体のガバナンスという問題設定は、既存の公法学における議論を「反省し豊かにする契機になる」⁽⁷⁴⁾のみならず、民事法上の法人のガバナンスに関する議論との具体的な対話可能性を拓くものである⁽⁷⁵⁾。本稿は、役員責任という切り口から、行政主体の、ひいては法人一般のガバナンスという問題の一端に触れようとしたものに過ぎないが、関連するテーマの広がりをも明らかにすることができたとすれば、本稿の拙い挑戦にも相応の意味があったのではないかと思われる。

謝辞

※本稿の執筆に当たって、公益財団法人野村財団からの助成を受けた。また、本稿の草稿について、板倉陽一郎氏（ひかり総合法律事務所）、田代滉貴氏（岡山大学）および市川芳治氏（慶應義塾大学）から、貴重な指摘を受けた。さらに、本稿がもつ大きな問題意識に関しては、成蹊大

地方自治法改正で導入された内部統制システム構築義務が、地方公共団体の長の役員責任の成立およびその免責の判断において重要性を持つと指摘する。

(72) 非営利法人について参照、山下徹哉「非営利法人の理事の対第三者責任の意義と機能に関する一考察」NBL1104号61頁、68頁（2017）。

(73) たとえば、議会制民主主義を一つの組織ガバナンスの仕組みと捉えるものとして、ハンス＝ペーター・シュヴィントフスキ「『野党』——会社法上のコーポレート・ガバナンスのシステムに欠如した構成要素？」民商149巻3号239頁（2013）。

(74) 山本隆司「ガバナンスと正統化——『ガバナンスを問い直す』を導きの糸として」社会科学研究69巻2号51頁、57頁（2018）。本稿のテーマに関して、飯島淳子「住民訴訟制度の『改正』に向けて——批判とともに考える」都市問題2016年10月号80頁、82頁（2016）は、第31次地制調答申（前掲註4）は住民訴訟制度を「『ガバナンス』の一環として意味づけることによって、住民訴訟制度そのもののフレームを再設定しようとする」ものと見る。

(75) 独立行政法人をコーポレート・ガバナンスの観点から比較法分析の対象とするものとして、Klaus Gresbrand, Die Corporate Governance der *dokuritsu gyōsei hōjin* - Eine deutsche Perspektive, ZJapanR 40 (2015), 59.

学未来法学研究所において報告を行う機会があり、ご列席頂いた先生方から多くの示唆を頂戴した。記して謝意を表す。