

債権放棄議決の適法性

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷

【裁判年月日】 平成 30 年 10 月 23 日

【事 件 番 号】 平成 29 年（行ヒ）第 185 号

【事 件 名】 公金違法支出損害賠償等請求事件

【裁 判 結 果】 破棄自判

【参 照 法 令】 地方自治法 96 条・242 条の 2

【掲 載 誌】 裁判集民 260 号 1 頁、裁時 1710 号 4 頁、判タ 1460 号 31 頁、判例自治 442 号 40 頁

LEX/DB 文献番号 25449756

事実の概要

鳴門市は、昭和 28 年から、同市内の水面において設置したモーターボート場において地方公営企業としてモーターボート競走（競艇）事業を行っていた。鳴門市に所在する 2 つの漁協（ Z_1 ・ Z_2 ：補助参加人）は、市に対して漁業補償を求める旨の要望を行い、市からは Z_1 ・ Z_2 に対して補償金が支払われることとなった。この補償金は昭和 49 年から「公有水面使用協力費」（以下、「本件協力費」という）と名目を変更しながら支払われてきたが、平成 23 年頃から本件協力費の支出を問題視する議論が市議会で生じ、平成 23 年度（各 500 万円）・24 年度（各 450 万円）の本件協力費を対象とした住民訴訟が提起され、請求認容判決が確定していた（徳島地判平 26・1・31 平成 24 年（行ウ）7 号・公刊物未登載、高松高判平 27・1・30 平成 26 年（行コ）7 号・公刊物未登載、最決平 28・2・26（行ツ）178 号、（行ヒ）209 号・公刊物未登載。以下、「前件訴訟」という）。市では、平成 26 年度からは本件協力費の支払いを止めている。

本件は、平成 25 年度の本件協力費（各 430 万円）について、支出当時の鳴門市公営企業管理者企業局長にあった者（A）に対する損害賠償請求を行うことと、 Z_1 ・ Z_2 に対して不当利得返還請求を行うことを求めた、鳴門市の住民ら（X：原告・被控訴人・被上告人）による、鳴門市公営企業管理者企業局長（Y：被告・控訴人・上告人）に対する住民訴訟である。

第一審（徳島地判平 27・12・11 判例自治 423 号

42 頁参考登載）が X の請求を認めたことに対して、Y が控訴したが、控訴審係属中の平成 28 年 4 月 14 日に、市長が市議会に対して、地方自治法 96 条 1 項 10 号により、平成 23 年度から 25 年度の本件協力金に係る損害賠償請求権と不当利得返還請求権を放棄する旨の議案を提出した。市議会は、賛成 11・反対 9 で、これを可決する議決（以下、「本件議決」という）を行い、本件議決を受けて、Y は、本件議決により請求権が消滅した旨の主張を追加した。

原審（高松高判平 29・1・31 判タ 1437 号 85 頁）は、本件議決が地方自治法の趣旨等に照らして不合理であり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たり違法であり、各請求権の放棄は無効というべきと判示して、X の請求を認容した。これに対して、Y が上告受理申立てを行った。

判決の要旨

破棄自判。

(1) 「普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その適否の実体的判断は、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているものというべきであるところ、住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄する旨の議決がされた場合には、個々の事案ごとに、①当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、②内容、③原因、④経緯及び影響、⑤当該

議決の趣旨及び経緯、⑥当該請求権の放棄又は行使の影響、⑦住民訴訟の係属の有無及び経緯、⑧事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該放棄は無効となるものと解するのが相当である。そして、財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は公金の支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される」(丸数字は、本稿筆者による)。

(2) ①②について、「本件協力費の支出が違法とされ、支出を行った者に過失があるとされる場合であっても、その支出は、地方公共団体が経営する企業の円滑な運営のために関係者の理解、協力を得べく行われたものとみられるところ、本件議決の適否を判断するために……帰責性の程度を検討するに当たっては、このような支出が、当該企業の目的を遂行するための政策的観点を踏まえた多角的、総合的な判断に基づいて行われる性質のものであることを考慮に入れる必要がある」。

平成25年当時の状況下で競艇事業が、Z₁・Z₂の「組合員らが営む漁業に対してなお一定の影響を及ぼしていると考えられることにも理由がないとはいえない状況にあったということができ」、「本件協力費を支出する必要があると判断することが、上記の政策的観点を踏まえた判断として誤りであることが明らかであったということとはできない。また、本件協力費の支出が数十年にわたって継続され、近年は毎年減額されていたこと、年度ごとに協定書が作成され、市議会において決算の認定も受けていたなど所要の手続が履践されていたこと等の事情も考慮すると、本件協力費の支出が合理性、必要性を欠くものであったことがその態様等に照らして明らかな状況であったとはいえない」。「A……は、本来であれば本件協力費の見直しを行うべきではあったものの、その支出が違法であることを容易に認識し得る状況にあったとはいえないから、その帰責性が大きいということとはできない」。「Zらは、本件協力費の支出の適否を判断する立場にはなく、……本件協力費の支出が合理性、必要性を欠くものであったことが明

らかな状況であったといい難」く、「受領した本件協力費の累積金額が相当高額に及ぶことを考慮しても、Zらの帰責性が大きいということとはできない」。

(3) ③④について、「本件協力費の支出は、永年にわたって継続され、その間、所要の手続を履践していたものであって、Zらから不当な働きかけが行われたなどの事情はうかがわれなし、Aが私利を図るために本件協力費の支出をしたものではない」。「本件協力費の累積支出額は高額に及ぶのに対し、市やその住民に具体的な利益が還元されているものとは認め難いところであるが、本件協力費が競艇事業の円滑な運営に資するところがなかったともいい難い」。

(4) ⑤について、本件議決は「不当利得返還請求権を行使した場合にZらへの影響が大きいこと、Aの帰責性が大きいとはいえないこと等を考慮した上でされたものであるとみることができ、AやZらの支払義務を不当な目的で免れさせたものということとはできない。また、本件議決に当たり、Zらの具体的な財務状況は明らかにされていないものの、……Zらに対して本件協力費の支払を打ち切った上に、3年分の本件協力費……の返還を求めれば、その財政運営に相当の悪影響を及ぼすことが容易に想定されることに照らせば」、Z「らの財政運営に一定の配慮をし、不当利得返還請求権の放棄の理由としたことが不合理であるとはいえない」。なお、市議会等における説明「の内容に正確性を欠いた点があるとしても、前件訴訟の確定判決や本件訴訟の第一審判決の判断を否定する趣旨に出たものとはいえず、本件議案に反対する立場の議員からの意見表明が行われた上で本件議決に至ったという審議の経過等からすれば、上記の点が市議会議員の投票行動に重大な影響を及ぼしたということもできない」。

(5) ⑥について、「Aの……賠償責任は、本件協力費の支出によって何らの利得も得ていない個人にとっては相当重い負担となり、また、Zらに対する不当利得返還請求権の行使により、その財政運営に相当の悪影響を及ぼすおそれがある」「一方、市の規模等に鑑みれば、本件各請求権の放棄によってその財政に多大な影響が及ぶとはうかがわれなし」。

(6) 本件議決は、前件訴訟と本件第一審判決

における「法的判断を前提とするものであ……って、住民訴訟制度の趣旨を没却する濫用的なものに当たるといことはでき」ず、「平成 26 年度以降の本件協力費の支出は取りやめられ、A に対する減給処分が行われるなどの措置が既にとられている」。

(7) 「以上の諸般の事情を総合考慮すれば、……本件議決が市議会の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるといことはできない」。

判例の解説

一 問題の所在

地方公共団体の損害賠償・不当利得返還の請求権を行使することを、その長等に対して求める住民訴訟のいわゆる 4 号請求に関連して、地方公共団体の議会が、地方自治法 96 条 1 項 10 号により、その請求権自体を放棄するということが、近年になって生じるようになった。本件も、そうした事件の 1 つである。この議決が有効とされた場合、4 号請求が認められるためにその存在が要求される請求権自体が地方公共団体によって放棄されるため、この議決が有効とされた場合には当該 4 号請求は棄却されることとなる。こうした議決の是非について、裁判例・学説において活発に議論されてきた¹⁾。

この議論に対して、最高裁は、平成 24 年 4 月の一連の判決によって、議決の有効性を判断するための枠組みを判示した。すなわち、[1a] 最二小判平 24・4・20 民集 66 巻 6 号 2583 頁（神戸市事件）、[2a] 最二小判平 24・4・20 判時 2168 号 45 頁（大東市事件）、[3a] 最二小判平 24・4・23 民集 66 巻 6 号 2789 頁（さくら市事件）（以下、3 判決をまとめて「H 24 年 3 最判」という。なお [1a] 事件に関しては、民集非登載（刊行物未登載）の関係事件もある）が示した、議会の裁量を認めつつ、一定の場合には議決を違法とする、いわゆる「原則有効説」である。

本判決は、H 24 年 3 最判以降、初めて最高裁が権利放棄議決の適法性に関する具体的な判断を示したものであり²⁾、判決の要旨の (I) において、[1a] [3a] 判決を明示的に参照しつつ、この基準に沿った判断を行っている。

なお、H 24 年 3 最判の後、平成 29 年の地方

自治法改正（平成 29 年法律第 54 号）による、新しい 243 条の 2 において地方公共団体の議会が事前に損害賠償の免責に関する条例を制定することができることとされたが、地方公共団体がこの免責条例を制定した場合であっても、本件のように議会が個別に権利放棄をすること自体は可能である³⁾。

二 従来の裁判例

網羅的なものではないが、H 24 年 3 最判から本判決までの議会による債権放棄議決に関する裁判例や関連差戻審においては、議決を適法としたものとして、[1b] 大阪高判平 24・9・27LEX/DB25482945（[1a] の関連事件の差戻審）、[1c] 大阪高判平 24・10・12 裁判所ウェブサイト（[1a] の関連事件の差戻審）、[2b] 大阪地判平 25・5・15 判例自治 380 号 31 頁（[2a] 事件の事案を対象とする、権利放棄議決を財務会計行為として提起された別訴たる 4 号請求訴訟）、[3b] 東京高判平 25・5・30 裁判所ウェブサイト（[3a] 事件の差戻控訴審）、[4b] 東京高判平 25・8・8 判時 2211 号 16 頁（檜原村事件控訴審）、[5] 大阪高判平 26・4・10LEX/DB25503781（三宅町事件）、[6] 東京地判平 26・9・25 判例自治 399 号 19 頁（国立市）がある一方、議決を無効としたものとして、[4a] 東京地判平 25・1・23 判時 2189 号 29 頁（檜原村事件第一審）、[7] 本件原審があった。

これらの裁判例に関しては、[2a] 事件の差戻審たる [2c] 大阪高判平 25・3・27LEX/DB25500470 が、権利放棄議決の有効性を判断するのではなく、財務会計行為の違法性と過失をダイレクトに判断しているほか、[6] 判決が平成 20 年 3 最判の参照も行わず、その基準に一切よることなく議決の適法性の判断を行っているように⁴⁾、H 24 年 3 最判の基準は必ずしも裁判所の判断方法を規律するには至っていなかったことを指摘できる。また、H 24 年 3 最判を明示的に参照し（[5]）、あるいは、その基準に係る判示部分を示しつつ（[1b]）も、①～⑧の考慮要素を逐一検討するのではなく、いくつかの要素のみを摘出した上で、議決の適法性判断を行う裁判例がみられる。

H 24 年 3 最判の示した考慮要素を網羅的または相当幅広く検討した上で審査を行った裁判例で

は、各考慮事項の間で、議決の適法性を方向付けるものと、違法性を方向付けるものとに評価が分かれ、それら相互での比較衡量により結論を導き出したもの（〔2b〕〔4a〕〔7〕）もあるが、各考慮事項のすべてを議決の適法性を肯定するものとして認定する結果となったもの（〔1c〕〔3b〕〔4b〕）がある。

そして、H 24 年 3 最判の時点で、その基準の機能性について懸念が示されていた⁵⁾とおり、本件も含めて、同一事例について H 24 年 3 最判の基準に沿いつつも、審級間で判断が対立する例があった（〔4a〕と〔4b〕、〔7〕と本判決）。

三 本判決の検討

本判決は、H 24 年 3 最判の示した①～⑧の諸考慮要素を逐一検討するという手法をとる。この点で、改めて H 24 年 3 最判の基準を確認し、適用例を示した意義があろう。もっとも、原審との間では結論は逆転しており、各要素でも、⑧を除いては正反対の認定評価がなされた。①②ないし⑤に関しては、おそらく、帰責性の程度の検討における、支出が「政策的観点を踏まえた多角的、総合的な判断に基づいて行われる性質のもの」であることを重視したものと思われる。しかし、「具体的事実に基づき慎重な検討を加え」⁶⁾た原審との比較で、これを覆すには、本判決の説明は必ずしも十分ではなく、いくつかの問題点も指摘しうらと思われる。

例えば、原審は支出の基礎となる事情の有無や程度について調査・検討を行うことなく協力費協定を締結し続けた点が問題視されたといえる⁷⁾が、「支出が数十年にわたって継続され、近年は毎年減額されていた」という事情から、合理性、必要性の欠如が明らかでなかったことがいかにして導出されるのか、十分な説明はなされていないように思われる。

また⑤に関して、市議会に対する情報提供の正確さや適切さが、広義の「真実性の原則」の観点から重要であるという指摘⁸⁾を踏まえた場合、本判決のように、議会への説明で「その内容に正確性を欠いた点がある」こと（や、Zらの具体的財務状況は明らかにされていないこと）を認めながら、議案に反対する立場からの意見表明が行われたとの審議の経過をもって、投票行動への重大な

影響はないと果たして結論づけうるのかという点も疑問である。

本判決が考慮すべきとする政策的観点を踏まえた多角的、総合的な判断という性格から、例えば、 $Z_1 \cdot Z_2$ による漁業への影響を及ぼしているとの判断に、「理由がないとはいえない」として、支出の必要性の判断を「誤りであったことが明らかであったということはできない」という評価を導いているが、このレベルで政策的判断の合理性が肯認されるのか、必要性・有効性・効率性の原則⁹⁾といった行政法の一般原則との懸隔を感じざるを得ない。

●——注

- 1) この論点に関する文献は非常に多い。ここでは、本件の原告代理人でもある阿部泰隆弁護士『住民訴訟の理論と実務』（信山社、2015 年）303 頁以下をはじめとする一連の論稿を参照。
- 2) 判タ 1460 号 34 頁の匿名コメントを参照。もっとも、〔1a〕判決は破棄自判して、権利放棄に係る条例の規定を適法とした。
- 3) 参照、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。
- 4) 参照、飯島淳子「〔2a〕事件判批」民商 150 巻 3 号（2014 年）473～474 頁。同評釈は、この判断方法の食い違いは〔1b〕〔1c〕判決についてもあてはまると指摘する（475 頁注 9）。
- 5) 飯島淳子「議会の議決権限からみた地方自治の現状」論ジュリ 3 号（2012 年）133 頁、曾和俊文「住民訴訟と債権放棄議決」民商 147 巻 4＝5 号（2013 年）392 頁等。
- 6) 磯部哲「原審判批」平成 29 年度重判解 52 頁。
- 7) 参照、磯部・前掲注 6）52 頁。
- 8) 木村琢磨「住民訴訟 4 号請求が提起された場合における権利放棄議決の可否」法教 388 号（2013 年）43 頁。
- 9) 参照、宇賀克也『行政法概説 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2017 年）63 頁以下、大橋洋一『行政法 I 〔第 4 版〕』（有斐閣、2019 年）51 頁以下等。

名城大学准教授 北見宏介