

臨時従事員への補助金支出に係る担当者の損害賠償責任の是非

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和 1 年 10 月 17 日

【事 件 番 号】 平成 29 年（行ヒ）第 423 号

【事 件 名】 鳴門市競艇従事員共済会への補助金違法支出損害賠償等請求事件

【裁 判 結 果】 一部棄却、一部却下、一部破棄

【参 照 法 令】 地方自治法 232 条の 2・242 条の 2、地方公営企業法 38 条 4 項

【掲 載 誌】 裁時 1734 号 1 頁、裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25570506

事実の概要

1 市は「鳴門市公営企業の設置等に関する条例」により、競艇事業を含む公営企業の各事業を通じて管理者一名を置き、その職名を企業局長とし、同市企業局補助金等交付規定に基づく補助金等の交付決定に係る権限をこれに付与していた。

臨時従事員は、鳴門競艇臨時従事員就業規程（平成 17 年鳴門市企業管理規程第 27 号）に基づき、企業局長が採用通知書により日々雇用の形式により通知すること、その身分は地方公務員法 22 条 5 項の臨時的任用による同法 3 条 2 項の一般職の地方公務員であると理解され、これを前提とする運用がなされていた。

市は地方公営企業法 38 条 4 項に基づき、「鳴門市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」（以下、「本件条例」という）を制定し、同市競艇臨時従事員就業規程は臨時従事員の賃金を日給とし、種類・金額等は、鳴門競艇臨時従事員賃金規定（平成 17 年鳴門市企業管理規程第 28 号。平成 25 年改正前）において、基本給等が定められていたが、退職手当は定められていなかった。

2 競艇事業の雇用において、臨時的任用による採用が繰り返されていたところ、昭和 40 年頃、臨時的任用により採用された従事員により結成された労働組合との間で労働協約が締結され、そのころから「離職せん別金」が支給されるようになった。他方、臨時従事員の相互共済により福利厚生と互助融和を図ることを目的とし、臨時従事員で法定月間開催日数以上雇用される者と市企業局の職員とで組織される「共済会」では、鳴門競艇従事員共済会規約に基づく事業の一つとして「離職

せん別金」を支給しており、共済会規約では、企業局次長の職にある者を会長とする旨定めており、平成 22 年当時の会長は A であった。

3 そこで、市住民である X ら（原告、控訴人、被告人）は、共済会から臨時従事員に支給される「離職せん別金」に充てるために平成 22 年 7 月に共済会に対して補助金を交付したことが、給与条例主義を定める地方公営企業法 38 条 4 項に反する違法、無効な財務会計上の行為であるなどと主張し、地方自治法（以下、「自治法」という）242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、①市長 Y₁ を相手に当時の市長 B に対し、②企業局長 Y₂ を相手に当時の企業局長 C と担当企業局次長 A に対して、それぞれ損害賠償請求をすること等を求める住民訴訟を提起した。

4 原審（徳島地判平 28・1・28 判自 383 号 18 頁）および控訴審（高松高判平 25・8・29 判自 383 号 16 頁）は X らの請求を棄却したが、第一次上告審（最判平 28・7・15 判時 2316 号 53 頁）では①本件補助金の交付および②交付後の条例制定による遡及適用ともに違法と認定し控訴審を破棄する一方、A ないし C 等の損害賠償責任につき審理を尽くさせるため高裁に差し戻された。これを受けた第二次控訴審（高松高判平 29・8・3 判自 437 号 10 頁）では、X らの請求を認容したため Y₁ および Y₂ が上告したのが本判決である。

なお、本判決には池上政幸判事による補足意見がある。

判決の要旨

一部棄却。

1 「本件補助金は、……給与条例主義を潜脱するものであるといわざるを得ないから……、本件予算は、共済会に対する離職せん別金補助金の支出という違法な内容を含むものであったといえることができる。しかしながら、上記支出が違法であるのは、臨時従事員に対して離職せん別金又は退職手当を支給する条例上の根拠がないこと等によるものであり、本件予算の項目や明細から上記支出が違法であることが明らかであったわけではなく、Bが、本件予算の調製に当たり、上記支出が違法であると現実に認識していたともうかがわれない。また、離職せん別金補助金を交付するかどうかは企業局長が決定するものであって、競艇事業における収入及び支出の大枠を定めたものである本件予算の調製により本件補助金が交付されたという直接の関係にあるということもできない」ので、Bは「不法行為に基づく損害賠償責任を負うということとはできない。」

2 「管理者である企業局長は、市の競艇事業に関する企業管理規程や従前の運用にかかわらず、その業務の執行の適正を確保すべき地位にあるというべきである。また、臨時的任用により採用され常用の身分関係のない競艇事業等の従事員に対しては、退職手当を支給する義務はないとした行政実例があり、市企業局の担当者の説明によれば、総務省は、離職せん別金補助金が退職金ではないかと指摘して、その改善を指導していたというのである。これらに加え、市議会の委員会においても、繰り返し、離職せん別金の支給を問題視する発言や離職せん別金補助金の改善を求める発言がされ、平成22年3月にも、離職せん別金補助金についての説明を求められていたこと等も併せ考えると、本件交付決定当時、企業局長であるCが、共済会に対して離職せん別金補助金を交付することに法律上の問題はないものと信ずべき状況にあったということとはできない。さらに、本件における離職せん別金の原資に占める本件補助金の割合は約97%に及んでいたものであり、離職せん別金補助金は、その形式及び内容に照らし、市が条例上の根拠がなければ本来支給することのできない退職手当を、共済会を経由して臨時従事員に支給するためのものであると評価されてもやむを得ないものであったといえることができる。」

3 「当時の企業局次長であるAは、本件補助金を交付するかどうかを決定する権限を有しないの

であるから、企業局次長が企業局長による適正な職務執行を補助すべき立場にあることをもって、直ちに本件交付決定がされることを回避すべき義務を負っていたということとはできない。Aは、共済会の会長として本件補助金の交付を申請しているが、Aが共済会の会長であったのは、共済会規約が企業局次長の職に在る者を会長とする旨を定めていたからであるにすぎない上、Aが本件補助金の違法性を認識しながらあえてその交付申請をしたといった事情はうかがわれない。また、Aが本件交付決定の決裁に関与したためにCが本件補助金を交付するかどうかについての判断を誤ったといった事情もうかがわれない。」

Xらが「当該職員に対するものとしてAに対して損害賠償請求をすることを求める請求については、住民訴訟の対象とされる事項は、地方自治法242条1項に定める公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担又は公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実に限られており（同法242条の2第1項）、Aが本件交付決定の決裁に関与したことがこれらの行為又は事実にあたらないことは明らかであるから、本件訴えのうち上記請求に係る部分は不適法というべきである。」

判例の解説

一 本件の意義

本件は、鳴門市の競艇従事員共済会への補助金が、条例に明記されない臨時従事員に対する「退職金」として支払われていたため、給与条例主義を定めた地方公営企業法38条4項の規定に反するかどうかが主要な争点とされた事件である。そもそも給与条例主義との関係が争点とされる住民訴訟が多数見られる中で、本件はいわゆる「トンネル機関¹⁾」を通じた補助金交付の是非が問われたものであるが、公営企業の職員との関係が争点とされた数少ない事例として、先例的意義のあるものである²⁾。

二 給与条例主義違反と過失責任の関係

1 立論方法の意義

給与条例主義違反とされた住民訴訟において、長等の責任者に対する当該自治体による賠償請求

の可否の判断方法が問題となる。この点につき、国家賠償法1条1項の規定における公権力行使の違法性判断に倣い整理するならば、違法性と長等の過失を一元的に解する立場（違法性一元〔職務行為基準〕説）があり得るものの、とりわけ第二次控訴審判決が参照する判例（最判平22・9・10民集64巻6号1515頁〔以下、「平成22年最判」という〕）（茨木市）のほか、それ以降の裁判例（津地判平23・2・24判自348号42頁〔南伊勢市〕、大阪高判平23・6・3LEX/DB25444121〔和泉市〕、大阪高判平25・3・27LEX/DB25500470〔大東市〕）にあっても、違法性と過失の認定を二元的に解する立場（違法性二元〔公権力発動要件欠如〕説）が主流といえる。

そもそも、違法性二元（公権力発動要件欠如）説に立ったほうが「違法性判断を受けた結果、国家の側において……同種の公権力の行使の是正を図ることも期待される」との指摘³⁾に照らせば、従前の住民訴訟事例においてかかる立論が行われた背景の事情の読み方として、将来的に当該自治体職員の違法な財務会計上の行為の是正を企図する狙いをもって当該説が一般的に採用されてきたと解されよう。そして第二次控訴審および本判決ともに、給与条例主義に違反する旨が第一次上告審では確定しているが、それを前提としてAないしCの過失責任を判断した根底には、このような論理を反映していると看取できる。

2 従前事例における過失認定の方法

ところで、給与条例主義違反とされた過去の事例における過失認定の方法として、平成22年最判では、当該手当の支給に係る区分が自治法の規定から直接に読み取れる具体的定めがなかったこと、この点を明らかにした行政実例や裁判例は見当たらないこと、そして、府および府周辺各市において給与額等に係る基本的事項につき条例で具体的に定めていたものはなく、多数の市でも同様の状況であった点を考慮に入れた結果、市長の過失を否定していた。

他方、当該最判の調査官解説が触れる最判平7・4・17民集49巻4号1119頁（熊本市）では、昼休み窓口業務の特殊勤務手当の支給継続につき疑義があったにもかかわらず市長として注意義務を怠ったとする一方、最判平16・1・15民集58巻1号156頁（岡山県）では、職務専念義務の法定

手続に基づく免除が行われた等諸般の事情の下で派遣職員に給与支出をしたことに過失はないとしていた⁴⁾。これら判例の総意として読み取れることは、過失認定に必要な具体的事実関係を正確にとらえている点であり、平成22年最判もこの流れを汲んでいると思われる。

本件にあっても、AないしCの過失責任の有無⁵⁾につき「具体的な事実をしっかりと把握したうえでなされるべき⁶⁾」との期待があった中、全てにつき責任を認容した第二次控訴審では、具体的事実関係に照らして過失を認定していたが、本判決では、とりわけ当時の市長Bについて過失責任が否定されている。この相違の背景には、第二次控訴審とは異なり、長と管理者の予算調整権の行使をめぐる地方公営企業法上の法的責任の所在に対する判断が介在していると思われるため、次にこの点に係る本判決の事案処理方法の是非を検討する。

三 市長Bの過失責任について

1 問題の所在

地方公営企業法は、自治体の一般行政事務から相当程度独立した自主的な経済活動を行うものとして設置された組織を規律する上で⁷⁾、当該企業の業務を執行させるための「管理者」を置くことを原則とし（7条）、「公営企業に対する地方公共団体の長・議会の関与は、一般行政の場合に比べて限定的なもの」と解されている⁸⁾。このように、自治体の長には「管理者に対する一般的指揮監督権は排除されており、地方公営企業の業務の執行は、原則として管理者に委ねられている」こと、「管理者が作成した予算の原案を尊重することが予定されている」ことといった、本判決が示す“一般論”は、特段異論のない箇所と思われる。

その一方、本判決では、Bの過失責任を否定する理由として、「本件予算の項目や明細から上記支出が違法であることが明らかであったわけではなく、Bが、本件予算の調整に当たり、上記支出が違法であると現実に認識していたととうかがわれない」こと、「本件予算の調整により本件補助金が交付されたという直接の関係にあるということもできない」などと判示されている。

この点、本件補助金の交付と実際に公営企業内において「離職せん別金」という内容での本件補助金からの支出とは分離して判断し、長と管理者

の責任の所在を二元的に認定していると読めるのに対し、第二次控訴審は「離職せん別金」の支給について市議会委員会で法的に問題があるとして取り上げられていたこと、総務省の指導を受けていたこと、企業局次長が法的根拠はない旨述べていたことといった諸事実に重きを置いて結論を出しており、両者を一元的にとらえていることが分かる。同控訴審について「公金を取り扱う者として、トンネル機関を経由した支給を違法であるとしてきた裁判例の動向に注意を払うことは当然であり、妥当な判断⁹⁾」とする積極的評価も、おそらくこのような一元的なとらえ方を前提としているといっていよい。そこで、本判決のかかる事案処理方法の着眼点の是非が問われることになる。

2 検討

そもそも、地方公営企業法は「地方公営企業の公共性を確保する見地からその経営の基本的事項については……長に調整権を留保する」こと、逆に「企業が企業としての実態に即して能率的な経営を行うことができるようにするため長及び議会の関与を基本的事項にのみ止めている」のがその趣旨と解されている¹⁰⁾。この理解に照らすと、補助金交付の場面だけでは見えない場合であっても、人件費の支出という「経営の基本的事項」に関わるものと考えれば、その違法な状態を漫然と放置している実態に対し、一定の責任を求めることは可能と思われる。

確かに、本判決が「予算項目や明細から」「離職せん別金」の支出が違法であると明らかであったわけでも、違法性を「現実に認識していたとものかがえない」と判示する点は、事実認定に即し、場合によっては長としての過失認定を肯定する余地を残したと読めるため、判断方法においては二2に触れたような従前の住民訴訟の流れを汲んでいることに変わりない。しかし、Bの予算調整権の存否に着目したとらえ方をさらに進めれば、およそ公営企業に交付された補助金の具体的使途につき長は一切把握を必要としないとの極論を招きかねず、また、違法性の認識度を厳格化することで過失責任を問える範囲は極端に狭くなる可能性は、危惧されよう。

「本件補助金を交付するか否かを決定する権限を有しない」ことをもって、本件交付決定の回避義務を負わないと結論付けているが、Bが本件補助金交付対象である共済会の会長という職にあった点をどのように解するかが、問題となる。

この点、本判決は「共済会規約が企業局次長の職に在る者を会長とする旨を定めていたからであるにすぎない」としており、AとCの法的立場を必ずしも考慮していない。もっとも、本判決は、Aについて違法性を認識しながらあえて交付申請をした事情はうかがえない点をもう一つの否定論拠としており、事実関係によっては、本来違法な状態に漫然と従っていたことに対するAの責任は、その認識度に照らして違法と解し得る余地を残したともいえる。この点で、判断の根拠となる具体的事実の認定に差はあるものの、平成22年最判をはじめとした過失認定に係る従前判例の基本的理解の延長線として位置付けることができよう。

●—注

- 1) 本件をこのように位置付けるものとして、阿部泰隆『地方自治法制の工夫』(信山社、2018年)531頁、板垣勝彦『地方自治法の現代的課題』(第一法規、2019年)188頁以下参照。
- 2) 本件については、前掲注1)に掲げた文献のほか、桑原勇進「判解」法セ741号111頁、野口貴公美「判解」法教436号139頁、下井康史「判批」平成28年度重判解54頁以下、石森久広「判批」判評704号148頁以下、白藤博行「判解」民商153号4頁以下、近藤卓也「判批」北九州45巻1=2号141頁がある。
- 3) 塩野宏『行政法Ⅱ〔第6版〕行政救済法』(有斐閣、2019年)346頁。
- 4) 小林宏司「判解」最判解民事篇平成22年度(下)(法曹会、2014年)548頁参照。
- 5) このような位置付けとして、下井・前掲注2)55頁、石森・前掲注2)152~153頁参照。
- 6) 阿部・前掲注1)536頁参照。
- 7) この点を、地方公営企業法4条の解釈として掲げるものとして、関根則之『改訂地方公営企業法逐条解説』(地方財務協会、1998年)54頁参照。
- 8) 関根・前掲注7)62頁参照。細谷芳郎『図解地方公営企業法〔第3版〕』(第一法規、2018年)41頁も同旨。
- 9) 板垣・前掲注1)200~201頁。
- 10) 関根・前掲注7)86頁参照。

四 補助金交付決裁者Aの過失責任について

本判決では、第二次控訴審とは異なり、Aには

日本大学教授 友岡史仁