

判例研究

地方議会による住民訴訟の対象とされた地方公共団体の 請求権放棄議決の適法性（最判平成二四年四月二三日・ 民集六六卷六号二七八九頁〔さくら市債権放棄事件〕）

岡山公法判例研究会

一 事実の概要

栃木県の旧氏家町は、浄水場用地取得を計画していたところ、候補地に隣接する土地・建物を約四五〇〇万円で競落したB（上告補助参加人）から、当該競落物件を約七〇〇〇万円で購入することに持ちかけを受けた。そこで、町では当時の町長A（上告補助参加人）の友人の不動産鑑定士Cに鑑定を依頼した。Bは、Cが本件土地価格を約二億七〇〇〇万円と評価したことを知り、それを踏まえて、Aとの間で二億五〇〇〇万円で購入する旨の売買契約を締結した。合併後のさくら市の住民X（原告、被控訴人、被上告人兼相手方）は、浄水場用地として本件土地を購入する必要性はなく、契約価格も適正価格に比べて著しく高額であるとして、地方自治法、二四二条の二第一項四号に基づき、市の執行機関である市長Y（被告、控訴人、上

告人兼申立人）に対して、本件売買契約を締結したAに対する損害賠償請求の義務付け、及び、Bに対する不当利得返還請求の義務付けを求める住民訴訟を提起した事案である。

第一審（宇都宮地判平成二〇・一二・二四民集六六卷六号二八五〇頁）は、Bに対する不当利得返還の義務付け請求を棄却したが、Aに対する損害賠償に係る義務付け請求を一部認容した。Yが控訴し、原審が一旦口頭弁論を終結した後、市議会においてAに対する損害賠償請求権を放棄する議決がなされ、更に、Yによって当該請求権を放棄する旨の意思表示がなされた。口頭弁論の再開後、Yは、本件議決による請求権の消滅を主張した。原審（東京高判平成二一・一二・二四民集六六卷六号二八九〇頁）は、土地取得の必要性は認められるものの、売買代金は高額に過ぎるため、違法な財務会計行為である契約締結行為により適正価格との差額の損害が生じており、そのこと

についてAに過失があるとして、その損害賠償責任を肯定し、更に、Aに対する損害賠償請求権を放棄する議決の効力について、当該請求権存否に関する議会判断を裁判所判断に優先させるものであって三権分立の趣旨に反し、第一審判断を覆すことを目的に議決されたものであり、当該議決は議会に与えられた裁量権の範囲を逸脱又は濫用し、違法無効であると判示した。そこでYが上告及び上告受理申立てを行った。

二 判 旨

破棄差戻し。

「地方自治法九六条一項一〇号は、普通地方公共団体の議会の議決事項として、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」を定め、この「特別の定め」の例としては、普通地方公共団体の長はその債権に係る債務者が無資力又はこれに近い状態等にあるときはその議会の議決を経ることなくその債権の放棄としての債務の免除をすることができる旨の同法二四〇条三項、地方自治法施行令一七一条の七の規定等がある。他方、普通地方公共団体の議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、同法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。」

「地方自治法においては、普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その議会の議決及び長の執行行為（条例による場合は、その公布）という手続的要件を満たしている限

り、その適否の実体的判断については、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。もつとも、同法において、普通地方公共団体の執行機関又は職員による公金の支出等の財務会計行為又は怠る事実に係る違法事由の有無及びその是正の要否等につき住民の関与する裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられているところ、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ついてみると、このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、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同法の趣旨等に照らして不合理的であつ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、当該公金の支出等の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当該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。」

そして、示された判断枠組みに沿つて次のように当てはめが行われた。つまり、高額であつたとしても町としては早急な浄水場用地の取得の必要性があつたこと、Aが適正価格との差額

から不法な利益を得ようとしているものではないこと、早期の浄水施設の設置は住民の利益にも適うこと、議会における議案審査において議員から早期の浄水施設の実現を求められており、更には地元住民の要望も強いことから司法判断を否定する趣旨ではないこと、請求権行使によって個人に一億円程度の賠償責任が課されることになり、一般論として政策的職務の遂行に支障を及ぼすことになり、Aの私利を囿ろうとする不法目的でない以上賠償責任を合理的理由なく免除したとは言えないこと、適法性審査において住民訴訟の経緯や、議決の趣旨、経緯を含めた諸般の事情を総合考慮するため三権分立の趣旨に反するとは言えないこと等を判示した上で、認定された事実関係等だけでは直ちに判断できないとして原審に差戻した。

なお、古田佑紀裁判官、竹内行夫裁判官、千葉勝美裁判官の各補足意見、須藤正彦裁判官の意見がある。

三 評 釈

(1) 請求権放棄議決の適法性判断枠組み

近年、住民訴訟によって、地方公共団体の行った公金支出が違法な財務会計行為であったとして、長に対する賠償責任が認められた場合に、地方公共団体の議会（以下、「地方議会」という。）が、地方自治法九六条一項一〇号を根拠に、長に対する損害賠償請求権を放棄する議決を行い、長が当該賠償責任を免れるという事態が生じており、学説¹や下級審²においても、その是非について判断が分かれば激しい対立が生じていた。

これらの対立に対し、最高裁において初めてその立場を表明し、当該放棄議決における適法性の判断枠組みが示された。平成二四年四月二〇日に、神戸市が外郭団体に對する派遣職員人件費を補助金で支給したことについて「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下、「派遣法」という。）に違反するか否かをめぐって争われた四判決（まとめて「神戸市債権放棄事件³」という。）、非常勤職員に給与条例に基づかず内部規定の要綱によって退職慰労金を支給したことについてその適法性が論点となった「大東市債権放棄事件」、四月二三日に浄水場設置につき高額な土地購入代金が論点として争われた「さくら市債権放棄事件」であり、これら一連の事件の判決において、地方議会による請求権放棄議決の適法性に関する共通の判断枠組みが示された。

これら判決で示された判断枠組みは、原則として議決は地方議会の広範な裁量に委ねられるとしつつも、その裁量審査における考慮要素を提示し、例外的に違法な議決となりうることを承認する、というものである。

請求権放棄議決について広範な裁量権を承認する論拠として、地方自治「法その他の法令においてこれを制限する規定は存」せず、「その議会の議決及び長の執行行為」という手続的要件を満たす限り、「その適否の実体的判断については、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」によって議決されていることを必要とすると示した。つまり、形式的には地方自治法九六条一項一〇号の「権利を放棄すること」に何らの法令も規定

されていなく、「制限的法令の不存在」が、また、実質的には住民の代表機関である地方議会によって議決されているという「民主的正統性」が、それぞれ挙げられている¹⁾。

一連の最高裁判決は、広範な議決の裁量権を承認する一方で、例外的に裁量権の逸脱・濫用となるための考慮要素として、①請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯、影響(①の判断につき、違法事由、帰責性等を考慮すること)、②議決の趣旨及び経緯、③請求権の放棄又は行使の影響、④住民訴訟の係属の有無及び経緯、⑤事後の状況その他の諸般の事情、の五つを挙げている。これらを総合考慮した上で、これを放棄することが、⑥「民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする同法(地方自治法)の趣旨等に照らして不合理」な場合には、当該議決は裁量権の範囲を逸脱・濫用し、違法であると判断しているのである。

このように最高裁は、下級審に対して具体的な審査基準を提示することになった。また、考慮要素が示されたことで、議会実務による安易な請求権放棄議決に抑止的効果をもたらす可能性も指摘されている。しかし、筆者としては、考慮要素を単に示すのみでは司法審査密度を向上させるには至っていないように思われるため、この判断枠組みにおける事案へのあてはめ方について分析を行い、その上で審査密度向上のための若干の提言を行いたい。

(2) 司法統制における「民主性指標」と「実効性指標」

この判断枠組みにおいて、考慮要素①～⑤をどのように評価

すべきかが定かでないため、この部分の解釈論上のウェイト付けを与える基準が重要である。そこで着目すべきが、判断枠組みの⑥の部分である。つまり、⑥は、①～⑤の各考慮要素に対して、地方自治法一条の目的規定を援用し「民主的かつ実効的な行政運営」が確保されるべきという趣旨を基準に、そこから違法性を抽出し裁量権の逸脱・濫用の導出を促す、いわば司法統制の「指標」を提示したものと考えられる⁶⁾。

「民主」性の欠缺による違法性の抽出と、「実効」(地方自治法一条は「能率」⁷⁾性の欠缺による違法性の抽出とは、概念上、若干異なるものといえる⁸⁾。これを今回の判断枠組みにトレースすると、民主主義的な観点によって議決の適法性を基礎づける要素Ⅱ「民主性指標」と、自治体財務の実効的執行の観点によって議決の適法性を基礎づける要素Ⅲ「実効性指標」という二つの観点をを用いて各事案への当てはめの分析を行うことが有用であると思われる。

「民主性指標」と「実効性指標」は、示された①～⑤の各考慮要素の当てはめ段階において、どの事実を重視すべきかの示唆を与えるための機能を有するものである。ここでは、例えば一つの考慮要素の枠内においても、「民主性指標」と「実効性指標」の両方の観点から、重要な事実が抽出される場合もありうるし、一方の観点のみから抽出される事実もありうる。このように、「民主性指標」「実効性指標」によって、如何なる事実が抽出され、また、いずれの観点到ウェイトが置かれて事実抽出がなされているのかのポイントとなろう。

各考慮要素から導かれた事実を具体的に分析すると、「民主性

指標」に重点が置かれて事実抽出がなされている傾向を観察できる⁹。換言すれば、事案への当てはめ段階において「実効性指標」にウエートが置かれていないのではないかと懸念が生じるのである。敷衍すれば、住民訴訟の本来的作用として機能するべき「実効的な財務執行」からの審査に比重が置かれないうい示唆を与えたとはいえる。今回示された判断枠組みは、審査密度向上に寄与したとの評価がありうる一方で、審査密度の更なる向上には、単に考慮要素を総合的に把握するだけでは不十分で、地方自治法の目的とする「民主的にして能率的な行政の運営を図る」という、法的規律・法的規範に照らした解釈的操作が必要とされよう¹⁰。

(3) 議決の違法性抽出における「帰責性」の機能

この判断枠組みにおいて、①の部分である「請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯、影響」の判断について、「帰責性」を考慮すべきとしている。ここで筆者が注目したいのが、帰責性を積極的に認定することによる「実効性指標」からの審査密度の向上に寄与しうる可能性である。そこで、具体的な当てはめ段階での、帰責性認定の論証過程を分析してみたい。

まず、判断枠組みの文言上では「帰責性等が考慮の対象とされる」となっているが、実際の当てはめ段階では「帰責性が大きいと断ずることはできない」とされており、各個別意見においても、「帰責性が重大か否か」、「帰責性が重大であり」といったように、単なる「帰責性」ではなく、「重大」性が加重されて

いるように読める¹¹。

次に、事案への当てはめ段階において、法廷意見では帰責性が重大か否かは不明確というのみであるが、千葉補足意見と須藤意見では、この点で対照的な意見の相違が見られる。須藤意見では、契約価格が適正額を上回っている点を出発点とし、帰責性認定を積極的に論じ、放棄議決全体としての裁量権の逸脱・濫用を導こうとしている。しかし、千葉補足意見は重大な帰責性として認定することに極めて慎重な態度を示しており、帰責性の認定されうる場合として、虚偽情報によつて議会上程した場合や、不正な意図によつて議決を成立させた場合など、極めて稀なケースに限定している。つまり、千葉補足意見によれば、「過失」「重過失」を超越し、「故意」の中でも悪質性の高いものでない限り帰責性は生じえないとするので、かなり高い基準を課したものと見える。

更には、神戸市債権放棄事件との対比である。この事例では、補助金支出の派遣法上の解釈グレーゾーン問題が生じていたために帰責性認定が消極的にならざるを得なかったのかもしれない¹²が、さくら市債権放棄事件の論点は、そのような法令解釈の問題ではなく、契約締結行為に係る故意・過失に関する事実認定の問題に帰結するため、消極的態度を採用する合理的理由は存在しない。さくら市の事案の場合、帰責性を積極的に認定した上で、財務執行の実効的観点に重心の置かれた司法審査が行われるべきであったように思われる。

(4) 本判決における判断枠組みの解釈指針の方向性

今回、最高裁で判断枠組みが示された以上、この解釈如何によつて、今後の下級審における審査密度が異なることは論を俟たない。請求権放棄議決における「制限的法令の不存在」と、地方議会の「民主的正統性」とが相俟つて広範な議決裁量が承認され、更にこの根底には、職員賠償責任の加重負担の問題が存在しており、これが司法審査を縮減する因子であると推測される。

当該請求権放棄議決の司法審査においては、地方自治法に則した上で、「民主性指標」と「実効性指標」からの適切な事実抽出が望まれる。そして、實際上、一連の最高裁の判断枠組みの具体的な当てはめを見ると、その充足性に係るウエート付けにおいて、前者を優とし、後者を劣とする、価値序列が示唆されているように読み取れる。しかし、本来、違法な財務会計行為によつて発生した請求権放棄議決なのであるから、その審査に「実効性指標」が限定的にしか機能しないという解釈には賛同できない。そのため、客観的かつ積極的な帰責性の認定が「実効性指標」を補強していくべきであろう。

そして、議会実務においても、権力分立構造の趣旨を踏まえつつ、当該放棄議決が住民訴訟の対象となつている請求権を対象とするものであることに鑑み、財務執行の実効性の観点からも十分審議が行われるよう配慮がなされるべきである。

(東原良樹)

(1) 学説については、大雑把に、有効説と無効説に区分すること

ができる。その論拠は様々であるが、紙幅の関係上割愛する。諸学説の詳細については、津田和之「住民訴訟と議会の債権放棄」自研八五卷九号(二〇〇九年)九一頁及び阿部泰隆「地方議会による地方公共団体の権利放棄議決再論—学説の検討と立法提案」自研八五卷一—号(二〇〇九年)三頁が、整理分析の示唆に富む。

(2) 無効としたものに、仙台高判平成三年一月一〇日(傍論判示で住民訴訟係属中の放棄は無効としている)、千葉地判平成二二年八月二日、大阪高判平成二一年一月二七日、東京高判平成二二年二月二四日、大阪高判平成二三年九月一六日などがある。有効としたものに、東京高判平成二二年二月二六日、東京高判平成一八年七月二〇日、東京高判平成一九年三月二八日(なお書きで有効)、大阪高判平成二二年三月二六日、大阪高判平成二二年八月二七日、大阪高判平成二三年三月一五日などがある。

(3) 第一次から第五次に至る神戸市債権放棄事件の経緯については、小川正「住民訴訟判決と地方議会の放棄議決(上)——最判(二)平成二四年四月二〇日等における「諸般の事情の総合考慮による判断枠組み」等について」自治総研四一三号(二〇一三年)七六頁を参照。

(4) 木村琢磨「判批」平成二四年重判解ジュリ一四五三号(二〇一二年)五六頁参照。

(5) 千葉補足意見では、裁量権の逸脱・濫用となる「例外的な場合」として「裁判所の判断自体が法的に誤りであることを議会として宣言することを議決の理由」とする場合や「一部の住民が選挙で選ばれた長の個人責任を追及すること自体が不当であるとして議決をした」場合と説示するが、法廷意見に示された「民主的かつ実効的な行政運営の確保」に照らして当該議決の適法性判断が行われるとしたこととの理論的な整合性について

定かでないように思われる。

(6) 斎藤誠教授は「民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする同法の趣旨に照らして」は、対立的かつ多義的たりうる「ため、具体的適用へのフィジビリティについて検証を要する」(斎藤誠「現代地方自治の法的基層」(有斐閣・二〇一二年)四七七頁)とし、橋本博之教授は「民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする同法(地方自治法)の趣旨等に照らして不合理」か否かという「多義的・拡散的」な「抽象度の高い裁量統制規範」である(橋本博之「判批」判時二一八七号(二〇一三年)一五八頁)と論じている。

(7) 「実効」(effectiveness)＝有効」と「能率」(efficiency)は概念的に異なる。西尾勝教授は、「有効性とはある活動の実績を所期の目標水準に照らしてその達成度合いによって評価する基準であり、能率性とはこの活動の実績をその投入・算出比率によって評価する基準」(西尾勝『行政学(新版)』(有斐閣・二〇〇一年)三五〇頁)と定義する。つまり、本判決に示された「実効的」の意義については、当該議決が事務機械的な判断のみにとどまらず、行政運営の合理性に資するか等が多義的に考慮されるという趣旨を読み取るべきであろう。

(8) 成田頼明ほか編『注釈地方自治法(全訂)』(第一法規・加除式)九八頁「佐藤功」

(9) 紙幅の関係上、詳細な論証・分析は割愛している。

(10) 橋本・前掲注(6)一五八頁参照。

(11) この部分にも、住民訴訟特有の過大な賠償責任の負担を配慮する趣旨が存在しているように思われる。

(12) 千葉補正意見では、「不法な利益を得て私利を図る目的ではない」や「不動産鑑定士が公正な価格を出したとしても、売り手が安価な価格で売買契約を締結したかどうかは定かでない」とするが、須藤意見では「参加人Aとしては、参加人Bの提示価

格を念頭に置きつつ、買取価格ができるだけ安くなるように行動すべき」とや「鑑定評価の利用の仕方も、参加人Bの言い値が果して適正なのかどうかを確認するための内部的な参考資料とさせるために行い、かつ、鑑定情報について：細心の注意をもってその管理を行うべき」としている。

(13) 曾和俊文教授はこの点について「最高裁が市長(＝神戸市長：筆者挿入)の過失を認めなかったのは、他の地方公共団体への波及をおそれたのかもしれない」(曾和俊文「住民訴訟と債権放棄議決」最判平成二四・四・二〇の検討を中心として」民商一四七卷四・五号(二〇一三年)三九三頁)と分析している。

(14) 橋本・前掲注(6)一六一頁参照。