

都市公共政策ワークショップⅠ 講義録
日時：2013年4月26日（金）18時30分～21時20分
講師：桃山学院大学法学部教授 寺田友子先生
担当教員：久末弥生先生 場所：107号室

住民訴訟から見た公共政策

住民訴訟判例を素材に公的出資・補助金交付の違法性の検討

1. 監査請求と住民訴訟

監査請求をした住民は、当該普通地方公共団体の長などを、違法若しくは不当な公金の支出、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がある(財務会計上の行為)と認めるとき、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

監査請求が認容されにくい背景

- ①首長が選んで、議会の承認を経て一定の給与を与えられているので、首長の責任を追及しにくい。
- ②財務会計上の行為が発生してから1年以内という請求期限がある。

住民訴訟とは？

- ・地方自治法 242 条の 2 に定められている
- ・監査委員の監査の結果若しくは勧告、措置に不服があるとき、裁判所に対し、違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもつて次に掲げる請求をすることができる。
- ・住民訴訟が広まった背景は、連署を必要とする事務の監査請求と異なり、一人でも訴訟できることが大きい。

2. 地方自治体の出資（公的資金助成）の違法性

【違法性についてのポイント】

- どのような事業をおこなう会社に出資できるのか？
- どのような第3セクターを設立できるのか？制限はあるのか？
- 第3セクター設立を行政主導の場合と、そうでない場合は？

■第3セクターへの経営危機時における増資は？

住民訴訟の判例紹介

①神戸で和牛生産をするため和牛振興公社をつくった例

【判決】公益上の必要はあり。ただし、職務専念義務を免除することなく職員を派遣したことは違法。

②津の赤字ショッピングセンターへの出資例

【判決】公益上の必要性については、当該地方公共団体が他の行政政策との関連等を総合的に配慮した上で判断することが、地方公共団体の精神に合致する。違法でない。

③釧路の町そば焼酎公社への補助例

【判決】公益上の必要があったと言えるか否かを判断すべき、として違法性を認めなかった。

④横浜の第3セクター「湘南ベルマーレ」への250万円の出資例

【判決】地域社会との一体であるスポーツの普及・振興、青少年の健全育成、健全なスポーツ育成という目的において正当性があり、額も課題がないと合法とした。

⑤陣屋の村事件【旧四号請求で最高裁までの例】

町の出資を基本財産として振興協会を立ち上げ、その理事長となったY町長に対し、損害賠償請求があった事件（レジュメに詳細説明あり）。

【1審】振興協会に補助金を交付することには、原則上の公益性が認められるが、「経営上の裁量の範囲を逸脱する経営をおこなったことにより振興協会の経営赤字を増大させた場合にはかかる経営赤字に対する補助金の支出は公益性がない」として違法とした。

【2審】公益性については1審を引用した上で「本件雇用が経営上の裁量範囲を逸脱しており、これにより生じた赤字を補填する目的の補助金支出は公益性を有しないことを認識し、H町から振興協会への補助金支出を行うべきでないのに、漫然と本件支出に及んだ違法がある」として控訴を棄却。

【最高裁】「町から委託を受けて陣屋の村の管理運営にあたっているというのであるから、その運営によって生じた赤字を補填するために補助金を交付することには公益上の必要があるとした町の判断は、一般的には不合理なものではないといえる。……経営上の裁量を逸脱した放漫な行為だったとはいえない」とした。

【滝川繁男裁判官の反対意見のポイント】

- 公金を交付する側と、受け取る側の両方が町長というのが問題
- 議会の統制機能(予算補助について議会が慎重に議論すべき)

3. 公的債務保証・損失補償の保証

公的債務保証＝第3セクターをつくる時、うまくいかなかったら、公が補償するという約束をして事業をはじめること。

メリット	・金融機関からの出資を募りやすい ・金融機関等に対する支援もできる
デメリット	・公金支出の違法根拠として主張される場合が多い ・法人に対する政府の財政援助に関する法律(昭和21年法24号)3条の規制。(公的債務保証はしない。総務大臣の指定する会社その他の法人については、この限りではない。)

⑥安曇野菜園株式会社事件(1号請求)の例

三郷村(合併して安曇野市)、カゴメ株式会社、あずみ農協が出資した第3セクター「三郷ベジタブル」の経営危機に際して、安曇野市が損失補償金を支払うことは、経営能力、経営計画を十分に審査することなく締結した損失補償契約に基づくため、民法90条違反と原告は主張。

【1審】本件の損失補償契約は、保証契約と異なり適法。

【2審】本件の損失補償契約は保証契約であって、財政援助法3条に違反し、無効であるとして、住民の差し止め請求を認容。

【寺田先生のポイント】

多くの判決は、自治法199条7項(監査委員の権限)、221条3項(予算調製する長の調整権)にある損失補償契約の文言を根拠に、損失補償契約と保証契約は異なるという。しかし、公的事業に対する融資した金融機関に対する地方自治体の補償契約は、その実質は禁止されている公的債務保証と同じ機能を果たしている。

⑦関釜高速連絡船事件【損失補償契約に基づく公金支出であるが、財政援助法3条に違反する旨の主張はされていない例】

前市長主導で、民間企業融資による第3セクター「関釜船舶株式会社」を調査と議会決議をへて設立。関西汽船に対し、裸傭船契約締結のための確認書として、議会の承認を得ず傭船及び傭船料の支払いについて士が責任を負う旨の確認書を送付。わずか1年5ヶ月後に休止。

次の市長Y(被告)が、金融機関から11億8000万円を借り入れ、そのうち8億円を債務補償、さらに合計10億円の貸し付けの補正予算を可決。

議会は、合計8億4500万円の補助金交付の予算案を可決。←これが住民訴訟の対象となった。市長個人に対する四号請求提訴。

【1審】(山口地裁判決) 本件補助で利益を受けた者は、関西汽船と連帯保証人等であって、営利法人と個人であるから公益性はない。

【2審】(福岡高裁判決) 4億6500万円の補助は違法とはいえない。減額につとめたから3億4100万圓に減額。

【最高裁】公益上の必要があると判断したことに、その裁量権を逸脱し、または濫用した者と断すべき程度に不合理なものであるということはできないから、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるということはできない。

【才口千春裁判官の反対意見ポイント】

かつて自治省に勤務し、財政指導課長の経歴と経費支出等に地検を有する上告人としては、多額かつ不毛の第二補助金については、納税者である市民の負担増加に思いを致し、……経費の支出は目的を達成するために必要かつ最小の限度にとどめるべき義務があったといえる。

【寺田先生コメント】

- ・市の失われた財産を、市にかわって取り返す。つまり市のためにする住民訴訟は、個人的利益が回復することはない客観訴訟。
- ・個人に対する四号請求の限界と矛盾(多額であったので、市が市長に代わって支払った。結局、市の失われた財産は回復していない)

質疑応答

Q 1 物事が起こった結果を見ての住民訴訟の事例が多かったが、損害予測に対して住民訴訟は可能なのか？

A 損害又は損害の可能性がないと住民訴訟はできないし、生命・身体に対する重大な危害の防止のためという要件を満足しないと事前に裁判を行うことはできない。

Q 2 裸傭船とは？

A 働く人などを含めない船だけを借りること。

Q 3 市長が議会の了承を得ずに業務を執行したことについて、行政組織内部から個人に対して訴えることは可能か？

A 適切な業務執行をしなかった職員に対して、賠償命令を出すことはあるが、組織の長を訴えるということは現実的に難しいように思う。

Q 4 議会答弁の内容で、市長の背任として訴えることはできないか？

A 政策判断のまずさはあるが、この発言をもって刑事責任はとえない。

Q 5 公益性と公共性の違いは？

A 公益性…公の利益として財産的な意味合いが強い
公共性…広く人々が関わっているというものをさす

Q 6 どんな人が住民訴訟を起こすのか？

A 個人の利益にはつながらない、公の損害に対する訴訟なので、怒りや不服をもった市民が多い。反体制側という場合もある。

Q 7 四号請求に勝っても見返りはないが、弁護士費用はとれる？

A 弁護士費用はとれる。

記録担当：岡本聡子 (M13UB510)