

大阪市立大学大学院 創造都市研究科 都市公共政策研究分野
都市公共政策ワークショップⅠ 議事録

テーマ；住民訴訟にかかる損害賠償請求権・不当利得返還請求権を議会が放棄することの可否

講師；桃山学院大学名誉教授 寺田 友子 先生

指導教員；久末 弥生 准教授

日時；平成26年06月27日 自18時30分 至21時20分

場所；大阪市立大学 梅田学舎 107教室

出席者；10名

議事録担当；長瀬 康博

◎内容

1、住民訴訟とは

住民訴訟とは、まさに住民が訴訟を行う行為のことです。何の為にを行うかという、地方自治体の無駄遣いを是正するため、そういう訴訟が住民訴訟です。

ただ、マスメディアは、例えば原発の稼働停止を求める訴訟（取消訴訟）なども住民が原告となって訴訟を行うので、住民訴訟と報じられる場合がありますが、このような住民訴訟とは少し異なります。取消訴訟で住民が原告となっている場合でもマスメディアは住民訴訟と報じるが今回の事例はそういうものではありません。

地方自治法242条の2では住民訴訟の要件が定められています。住民訴訟の対象が違法な財務会計上の行為（地方自治体の無駄遣いを住民が是正する）で、一番訴訟事案が多いのが公金支出です。今回対象にしているものも全て公金支出が対象の事例です。

2番目が財産の取得でこちらも基本的に公金が支出されるという問題です。財産の管理・処分を行う場合が該当します。

それから具体的に売買契約を締結したり、請負契約を締結する行為が3番目の財務会計上の行為です。

その他に無駄遣いということですから、義務を地方公共団体が負うという契約とそのような義務の負担を負う場合がありますが、あまり訴訟事例はありません。（4番目）

それ以外に違法に公金の賦課徴収を怠る場合、つまり固定資産税を賦課しない、または強制徴収の権限を行使しない場合がそれに当たります。（5番目）

財産の管理を怠る事実は訴訟の対象にはなりにくいです。（6番目）

では、その意義はどこにあるのかというと、「普通地方公共団体の執行機関又は職員による地方自治法242条1項所定の財産会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正

を裁判所に請求する機能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としている。執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民自らの手により違法の防止又は是正を図ることができる点に」住民訴訟の意義はあります。

ただ住民は自分の権利侵害がある場合だけ住民訴訟を起こすわけではありません。これが客観訴訟ともいわれている訴訟です。反対に、固定資産税が高額であるため取消を求める訴訟などは主観訴訟といいます。住民訴訟とは地方公共団体の無駄遣いを住民が直接関係はないが訴訟を起こすことができる、いわばボランティアの訴訟と言ってもいいものです。

現在、住民訴訟は増加の傾向にあります。ここ最近は最高裁で判決が出されるような訴訟はありません。地裁段階では結構な数の訴訟が提起されています。

住民訴訟が認められるがゆえに、内部における馴れ合いなどを阻止できるという効果を持っていると思います。

住民は一人でも訴訟が可能です。住民が地方公共団体の政治に直接参加できる一つの手法として直接請求があります。例として条例の制定・改廃、リコールなどがあります。直接請求の一つとして事務の監査請求があります。(地方自治法12条2項)この手法が利用されることは滅多にないのが現実です。理由は、有権者の50分の1以上の署名が必要となり集める作業が大変なためです。

住民訴訟で次に大きな要件が住民監査請求です。この要件を踏まないと訴訟に至らないのです。住民監査請求を行い、監査結果とそれに基づく措置等に不満がある者が、一定の期間内に提訴を行うという流れが要件化されました。(=住民監査請求前置主義)

公金支出があった1年以内に監査請求を起こさなければならないが、現実には住民がそのような行為を行うことは難しいです。なお、正当な理由があれば1年以内に提起できなくても請求可能であるが、却下される場合があります。その場合、訴訟を起こして、裁判所に正当な理由を申し述べ、司法の判断を仰ぐこととなります。

住民訴訟が増えた理由は監査委員が的確に住民の意向に基づいて判断していないという証でもあります。

住民監査請求をしてうまくいかなかった場合訴訟になります。訴訟をする場合の請求号は圧倒的に四号請求が多いです。

一号請求の差し止めは、大きな公金支出を伴う契約の場合(例;大型工事が法令違反の場合)に公金支出の差し止めを求めるもので、結構多くの事例があります。

二号請求の処分の取り消しまたは無効確認、こちらはあまり行われていないです。三号請求の怠る事実の無効確認訴訟は、本来徴収すべき債権を地方公共団体が所有しているにもかかわらず、その債権の行使を行わない場合、地方公共団体に損害を与えるため違法であると裁判所で確認するための訴訟です。

圧倒的に多いのは、公金支出をして地方公共団体の財政に損害を与えたとして訴訟を起

こす場合の四号請求となります。

四号訴訟とは、財務会計上の行為の職員又はそれらの相手方に対して損害賠償又は不当利得の返還を求めようとして執行機関（＝首長）等に請求する訴訟。平成14年に法が改正され、それまでは原告住民が直接違法行為者又は不当利得者に請求することが可能でした。

新四号請求の具体的事例として神戸市17・18年度職員違法派遣事件があります。（資料6ページ参照）

神戸市の外郭団体に職員を派遣し、派遣した職員の人件費を神戸市が支払っていた件につき、違法な公金支出であるとして住民が訴訟を起こした事例。

住民訴訟が提起された後、議会の権限でその債権を放棄した具体的事例が、鋸南町事件（資料3ページ参照）です。

町内に存在する納税貯蓄組合に対して、一律に納付していた町民税等の金額の2%とする補助金交付は、納税貯蓄組合法に規定する補助金交付要件に違反するとして、前町長に対する旧四号請求が提起されたが、審理中に議会が地方自治法に基づき権利を放棄した事例。

→損害賠償が認められたのに、議会はその責任を免除し、住民訴訟が提起されるたびに許されてしまうという問題点が本日の講義の大きな課題です。

2、議会の権限としての債権放棄（地方自治法96条1項の第10号に基づく）

「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、権利放棄すること」に基づいて、首長に対する損害賠償請求権を議会が放棄できるというもの。

特別の定め例としては、地方自治法240条3項（長は、債権について、政令の定めるところによりその徴収停止、履行期限の延長又は当該債権に係わる債務の免除をすることができる。）、地方自治法施行令171条の7（その債権に係わる債務者が無資力又はこれに近い状態にあるときは、その議会の同意を経ることなくその債権の放棄としての債務免除をすることができる。＝欠損処理といいます。）があります。

この二つの条文の関係をどう考えるか。→この点が皆さんに考えていただきたい点です。

3、争点

(1) 住民訴訟に係る債権を議会は放棄することが許されるか。

全面的に禁止であると言う説は無いと思います。

現在では有効説として学説も整っています。地方自治法96条1項10号と同法240条3項に基づいて、首長による免除が認められています。（＝債権の放棄を認めています。）また、議会は住民の代表で構成されているため、広い裁量が認められています。

それに対して、無効説としては、住民訴訟の本質からいうと、議会の財政のコントロール機関として裁判所に訴えて、損害賠償または不当利得が訴えられているのに、多数派を占める議会で否定することは、三権分立上の司法権の侵害ではないかという考えもあります。

よって、住民訴訟の意義を没却することになるから、議会の債権放棄には、一定の限界があり、非常に限定された場合にのみ許されるとも考えられています。

最高裁の判断は以下の通りです。(資料9ページ参照)

地方自治法96条1項10号、240条3項、地方自治法施行令などを根拠に、「同法においては、普通地方公共団体がその債権を放棄するに当たって、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)という手続き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。もっとも、同法において普通地方公共団体の執行機関または職員による公金の支出等の財務会計行為また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き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または不当利得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、当該請求権の放棄または行使の影響、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に照らして不合理であって、上記裁量権の範囲の逸脱また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、当該法規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または当該支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象となるべきものと解される。」

(2) 議決だけで効力が生じるか

神戸市の事案の場合は条例です。その他の事例は全て個別債権です。その場合、議会の議決だけで効力を有するかという点が問題ですが、最高裁判所は個別債権放棄については長による債務免除意思の表明を必要としています。

(3) 放棄の提案は、議員・首長により結論は異なるか。

一定の要素になるかといったら、あまり要素とならないでしょう。

(4) 条例による債権放棄は許されるか。

個別債権放棄の例が多いが、神戸市の場合、損害賠償請求権、不当利得返還請求権は、

外郭団体ごとにその要件は異なります。このような債権を条例で一括放棄することは、予め長の執行行為に係る損害賠償請求権は、放棄することを可能にする危険性もありえます。

→違法な事案については全部放棄しますという条例による放棄は許されないと思っています。

なお、和解による解決方法もありますが、和解する際も地方自治法96条により議会の議決事項になっています。また、損害賠償額も議決事項になっています。→議会による財務のコントロールの例。

(5) 議会の債権放棄は非訟事件手続法76条2項によっても認められないか？

非訟事件手続法は平成25年に全面改正されています。

【債権者の代位に関する概念図】

(A) 債権者→(B) 債務者

(B) 債権者→(C) 債務者

=> (A) 債権者→(C) 債務者

債務者である市長が債権放棄を行うことは許されないと類推適用すること。つまり、債務者が勝手に変更を加えることは、76条2項から告知を受けた債務者はその権利の処分をすることができない。

◎「さくら市上水道用地購入事件」について討議

【本件概要】

さくら市に合併前の町が、不動産業者から、土地を浄水場用地として代金2億5000万円で買い受け、その代金を支出したところ、さくら市の住民である被控訴人が、本件売買は、当時の町長であり、同町の水道事業に関する地方公営企業の管理者でもある町長が、裁量権を逸脱、濫用して締結したものであり、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反するとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、被告である市長に対し損害賠償請求を行うよう求めた住民訴訟です。控訴弁論終結後に、議員提案に基づき、権利放棄の議決が、賛成16×反対5の多数決で可決された事例です。

(詳細は資料11ページから14ページ参照)

【討議内容】

Q；最高裁の判決で、1点目は三権分立の濫用ではないと言いたかった。2点目は議会の議決が町長の賠償責任を不当な目的で免れさせるものであったとかがわせる事情ははっきりと示されていない。2点目に関して言えば、これがきっちりできていれば(判決は)ひっくり返っていたということですか？

A；そうだと思います。ですから、高裁でもう一度審理しなさいということで、差し戻しています。ここまで最高裁はヒントを与えたということです。

この事案は長が得しています。町長の意向で、7,000万円で購入できるものを2億5000万円で購入しているわけです。損害賠償請求権が地方自治体にあるのに、そのような町長の行為を免責にする議決は裁量の範囲であっても許されるものではないのではないというのが最高裁の意向です。

最高裁は事実審はせず、法律審のみで法の解釈だけを行います。本件事実を原審がきちんと認めていれば、上告棄却という判断をするが、高裁では行われておらず、高裁の判断は三権分立で切ってしまっています。一般的な議論で、損害賠償請求権の議決による放棄は許されないとしているところがよろしくない。一旦基準を作っているのに、その基準にあてはめてやり直しなさいということです。

うかがわせるような（元町長が利得したような）事情があれば、債権放棄の議決も濫用として許されなかったと思います。

元町長が議案を提出したわけではないですが、議員が提出してもあまり変わりはないのかなと思います。元町長から頼まれて議案を提出したなどの事実関係を証明できれば、議決の違法性、濫用が認められると思います。

Q；なぜ不法な利益を得たことを証明できなのでしょう？

A；個人的にさくら市の市長（元町長）が得たかということは証明できません。

Q；怪しいといわれている点の背景がわかりません。

A；不動産鑑定を出したのが、元町長の知人の不動産屋を利用して鑑定額を算出しました。この鑑定が結果として、間違っていた。評価参照の基準値が間違っていた。ということです。元町長の意向に沿って鑑定結果が出されたのではないかと思われます。

Q；では、なぜ、その意向があったのでしょうか？

A；おそらく、3億円の予算を組んでいましたので、7000万円では少なすぎるのではないかという判断が働いたのではないかと思われます。→最小費用で最大効果を上げる必要性からは問題があると思います。

Q；予算を消化しようとしてされたのでしょうか？

A；これだけではそこまでは分からない（証明できない）です。

（意見）予算が3億円で計上されているということは、その時点で必然性があったと考えるべきです。公共の福祉や公益性があるために、購入せざるを得ないということでみんなが納得している。議会も賛成16×反対5なので、議会で承認されており、市長も認めたため、住民が全て認めたことになるため問題ないということに帰結すると思います。あとで7000万円という金額が出てきたが、その差額が市長にバックマージンとして入ったということは誰も証明できません。灰色の部分はあるが黒ではないので、灰色は是とすることになります。

以上