

判例をよむ



住民訴訟と権利の放棄

橋本 勇

弁護士

1 監査請求の対象となる 権利の放棄

住民は、違法又は不当な財産の処分があると認めるときに、監査請求をすることができ（地方自治法（以下「自治法」という。）242条1項）、さらに、監査結果に不服なときなど（それが違法な行為に係る場合に限る。）には住民訴訟を提起することができる（自治法242条の2第1項）。

一方、地方公共団体の長は、「財産を取得し、管理し、及び処分すること」の権限を有しており（自治法149条6号）、議会は「権利を放棄すること」の議決権を有し（自治法96条1項10号）、その議案の提案権は議員にもあると解されている（東京高裁平成18年7月20日判決・判例タイムズ1218号193頁）。

その結果、住民監査請求や住民訴訟が係属中に争点となっている損害賠償請求権が放棄され、それを有効とした高裁判決が最高裁で是認される一方、そのような権利の放棄は無効であるとする下級審の判決が現れ、混乱が生じていた。今回紹介する判例は、この混乱を解消するものである。

2 判例（最高裁平成24年4月20日 判決・判例時報2168号35頁）

(1) 事案の概要（筆者において要約）

本件は、被上告人らが、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に基づく派遣職員及び退職派遣者（以下「派遣職員等」という。）が在職している法人に対してその給与相当額を含む補助金又は委託料（以下「補助金等」という。）を支出したことが派遣法を潜脱する違法、無効であるとして、補助金等のうち派遣職員等の給与相当額等につき損害賠償請求をすることを求めるとともに、補助金等を受けていた法人に対して給与相当額の不当利得返還請求等をするをを求める住民訴訟である。

本判決は、本件補助金等の支出は違法、無効であるが、その支出負担行為をした市長には過失がなかったとし、法人に対する不当利得返還請求権の放棄を定めた条例の有効性について次のように述べている。

(2) 判旨

「ア 地方自治法96条1項10号が普通地方公共団体の議会の議決事項として権利の放棄を規定している趣旨は、その議会による慎重な審議を経ることにより執行機関による専断を排除することにあるものと解されるところ、普通地方公共団体による債権の放棄は、条例による場合を除いては、同法149

条6号所定の財産の処分としてその長の担当事務に含まれるとともに、債権者の一方的な行為のみによって債務を消滅させるという点において債務の免除の法的性質を有するものと解されるから、その議会が債権の放棄の議決をただけでは放棄の効力は生ぜず、その効力が生ずるには、その長による執行行為としての放棄の意思表示を要するものというべきである。他方、本件改正条例のように、条例による債権の放棄の場合には、条例という法規範それ自体によって債権の処分が決定され、その消滅という効果が生ずるものであるから、その長による公布を経た当該条例の施行により放棄の効力が生ずるものというべきであり、その長による別途の意思表示を要しないものと解される。

イ（前略）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。もっとも、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、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。

ウ 本件についてこれを見るに、(中略) 本件附則に係る議決が本件各団体の債務を何ら合理的な理由なく免れさせたものということとはできない。

なお、住民訴訟の係属の有無及び経緯に関しては、本件では、前記2(5)ないし(7)のとおり、本件訴訟の係属中に、上告人の第1審での一部敗訴を経て原審の判決の言渡り日の直前に本件改正条例案が可決されており、このような現に係属する本件訴訟の経緯を踏まえ、本件附則に係る議決については、主として住民訴訟制度における当該財務会計行為等の審査を回避して制度の機能を否定する目的でされたなど、住民訴訟制度の趣旨を没却する濫用的なものに当たらないか否かという観点からみることにする。この点に関し、原審は、本件議決がされた時期と原審における住民訴訟の審理の状況との関係等をも理由として、市の本件各団体に対する不当利得返還請求権を放棄する旨の本件附則に係る市議会の議決は地方自治法の定める住民訴訟制度を根本から否定するものである旨をいう。しかしながら、本件附則に係る議決の適法性に関しては、住民訴訟の経緯や当該議決の趣旨及び経緯等を含む諸般の事情を総合考慮する上記の判断枠組みの下で、裁判所がその審査及び判断を行うのであるから、上記請求権の放棄を内容とする上記議決をもつ

て、住民訴訟制度を根底から否定するものであるということとはできず、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えることはできない。

そして、本件補助金等の支出に係る事後の状況に関しては、前記2(6)のとおり、本件訴訟等を契機に条例の改正が行われ、以後、市の派遣先団体等において市の補助金等を派遣職員等の給与等の人件費に充てることがなくなるという是正措置が既に採られている。

以上の諸般の事情を総合考慮すれば、市が本件各団体に対する上記不当利得返還請求権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るとは認め難いというべきであり、その放棄を内容とする本件附則に係る市議会の議決がその裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるとはいえず、その議決は適法であると解するのが相当である。

そして、上記不当利得返還請求権の放棄を内容とする本件附則を含む本件改正条例については、市議会による上記議決及び市長による公布を経て施行されているのであるから、本件附則に係る権利の放棄は有効であって、本件附則の施行により当該請求権は消滅したものとすべきである。」

3 判例をよむ

(1) 権利の放棄の方法

本判決は、債権の放棄は財産の処分(自治法149条6号)として長の担任事務に含まれ、議会の議決(自治法96条1項10号)だけでは効力が生ぜず、長による当該権利を放棄する旨の意思表示が必要なのが原則であるが、条例による債権の放棄は、当該条例が公布、施行されることによってその効力が生ずる(長による放棄の意思表示は不要)とした。

(2) 権利の放棄の適法性一般

本判決は、議会による債権放棄の議決の適否の実体的判断は、その裁量権

に基本的に委ねられているとしている。

(3) 住民訴訟の対象となる権利の放棄

違法な財務会計上の行為(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をいう。)をした職員又は当該行為の相手方若しくは違法に公金の賦課徴収若しくは債権の回収を怠っている場合における相手方に対しては、監査請求を経由して損害賠償等を求める訴訟を提起することができることとされている(自治法242条1項、242条の2第1項)。このような債権については、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等に照らして不合理であって上記(2)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というのが本判決であり、その考慮要素は、前記2(2)(判旨)のイの後段に詳しく述べられている。

(4) 現に訴訟が係属している場合及び司法判断が示されている場合の権利の放棄

本件では、第1審で住民の請求が認容された後、控訴審の弁論が一旦終結された後に権利の放棄について定める条例が公布、施行されているが、このような場合には、「主として住民訴訟制度における当該財務会計行為等の審査を回避して制度の機能を否定する目的でされたなど、住民訴訟制度の趣旨を没却する濫用的なものに当たらないか否かという観点からみることに必要であるが、本件ではそのようなことは認められないというのが本判例である。

なお、権利放棄の議案の提案理由に町長の裁量の逸脱、濫用を認めた第1審判決の認定を否定する表現があったとしても「直ちに本件訴訟の第1審判決の法的判断を否定する趣旨のものと断ずることは相当ではない。」として、当該議決が有効であるとした判例(最高裁平成24年4月23日判決・判例時報2168号49頁)がある。●●