

## 判例をよむ



# 村から県への 土地の寄附

橋本 勇

弁護士

### 1 地方公共団体間の経費の負担区分

憲法92条がいう「地方自治の本旨」というのは団体自治と住民自治を実現することであり、団体自治というのは、地方公共団体がその行うべき施策を主体的、自律的に決定し、実施することであるというのが一般的な理解である。しかし、現実には、国が立案したものを地方公共団体に実施させ、都道府県が立案したものを市町村に行わせ、国や都道府県が実施する事業について、都道府県や市町村に一定の負担を求めることも少なくない。このような場合の財政負担の原則を定めるのが地方財政法であるが、その28条の2は地方公共団体相互間における経費の負担区分について次のように定めている。

「地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない。」

今回紹介するのは、村内に県立の施設を誘致するために、当該施設の敷地の取得に要する経費相当額を村が県に寄附したことがこの規定に違反するか

否かが問題になった判決である（本件は高等裁判所の判決であるが、上告及び上告受理の申立てを受けた最高裁判所が上告棄却、不受理の決定をしているので、判例と同じ価値があるものと理解される）。

### 2 判決（東京高裁平成17年2月9日判決（判例時報1981号3頁。最高裁平成19年5月23日決定で確定）

1 地方財政法28条の2は、「地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない。」と定めるところ、本件事業については、経費の負担区分を明示した個別の法令は存しないため、そもそも同条が適用されるかが問題となる。

地方財政法9条本文は、「地方公共団体の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する」旨を一般的に定めているところ、同法28条の2にいう「法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務」とは、個別の法令により負担区分が明示されている具体的

に特定された事務のみに限ると解すべき合理的理由はなく、同法9条本文で当該地方公共団体が経費を全額負担すべき旨が定められている地方公共団体の事務全般をも含むと解するのが相当である。同法9条本文は、抽象的な一般論を述べているにすぎず、28条の2の「法令の規定」には該当しないとの控訴人らの主張は、採用することができない。

よって、B県が事業主体となっている本件事業は、B県の事務として、地方財政法9条本文でB県が経費を全額負担すべき旨が定められており、地方財政法28条の2の規制の対象となるというべきである。

2 本件公金支出は、D村がB県の事務の経費の一部を負担することになり、地方財政法9条本文で定められた経費負担とは異なる負担となっているので、これが地方財政法28条の2で禁じられている「地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなこと」に該当するかが問題となる。控訴人らは、本件事業に関してD村がB県に寄附することがD村自身の事務であるから、本件公金支出はD村の事務を行うために要する経費として、地方財政法9条本文によっても当然にD村が負担すべき経費となる旨の主張をするが、同主張は採用することができない。

地方財政法28条の2は、任意の寄附をすることについても規制の対象とするものと解されるが、「負担区分をみだすようなこと」という評価的要素を有する文言が用いられていることに照らしても、法令の規定と異なる地方公共団体が経費を負担する結果となる行為すべてを一律に禁じるものではなく、法令の規定と異なる地方公共団体が経費を負担する結果となるような行為は、原則として負担区分を乱すものとして禁じるが、実質的にみて地方財政の健全性を害するおそれのないものは例外的に許容していると解するのが

相当である。

そこで本件をみるに、①本件事業は、地方財政法9条本文以外の個別の法令により経費の負担区分が明示されている事務ではないこと、②本件公金支出は、D村が自発的かつ任意にB県に対して行う寄附であること（D村とB県の合意により、D村が分割支払を行うべき法的義務を負ったことは、当該合意がD村の任意による以上、支払の任意性を否定すべき事情とはならない。）……③D村が本件公金支出をするようになったのは、本件事業の計画当初は、同村が事業用地を取得した上で、財産の交換譲与無償貸付等に関する条例4条1号に基づいてB県に無償で貸すことをB県との間で合意していたが、その後、B県が事業用地の取得を行えば土地の売主の税金の負担を軽減できるため、B県が費用を支出して事業用地を取得し、その費用の一部を同村が同県に支払うという方法をとることになったという経緯によるのであり……D村は土地の取得に関する費用以外の本件事業の経費は負担しないこと、④本件公金支出は、用地取得費及び取得事務費相当額から、用地取得に要した経費に地域総合整備事業債を充当することによってB県が国から交付を受けることとなる地方交付税交付金の算定の基礎となる基準財政需要額に算入される金額を減じた額としており、B県が不当に地方交付税の交付を受けることにはつながらないこと……⑤昆虫観察館という事業の内容に照らし、B県のうちD村が本件事業の事業地として選択されたことが不合理であるというべき事情は見当たらず、事業用地取得費をD村が負担することが、同事業の適正な遂行に悪影響を及ぼすおそれを具体的に想定しがたいことを総合すると、D村による本件公金支出は、地方財政法9条本文に定める経費の負担区分とは異なる経費負担ではあるものの、実質的に見て地方財政の健全性を害するおそれがなく、同法28条の2に

違反しないというべきである。

本件公金支出が地方財政法28条の2に違反するとの主張の根拠として被控訴人らが挙げる事情は、いずれもB県及びD村の相互間の財政秩序に関わる事情とはいえず、上記判断を左右しない。

### 3 判例をよむ

地方公共団体が所有する土地を国に無償で貸し付けたり、市町村が所有する土地を都道府県に無償で貸し付けることは珍しくない（もちろん、根拠となる条例が必要である）が、用地取得費相当額を寄附することは極めて珍しい。本件の事例においても、国立考古学博物館の誘致に失敗した村は、用地を取得して無償で貸し付けることによって、県立の施設である「ぐんま昆虫の森」を誘致することを考えていたのであり、もしもこの構想が実現していれば、本件訴訟は提起されなかったかもしれない。また、本件とは逆に、県が、村が建設する施設の用地取得費を補助したのであれば、そのことを奇異に感じる者はほとんどいないであろう。県も村も独立した地方公共団体であり、法律論としては、県が村に補助するのも、村が県に補助するのも同じはずであるが、本件のような紛争が生じるのは、国一県一村という事実上の上下構造が一般に受け入れられているからのように思われる。法廷では、この規定が「みだすような」という法律らしくない表現をしているのは何故かという質問が裁判所からあり、我が国における行政の特徴（国、都道府県、市町村が同一の行政目的を実現するために行動を共にすることが多いこと）を説明するのに時間を要したが、普段あまり縁がない人にとっては、建前と現実の違いを理解し難いのは当然であろう。

ともあれ、地方公共団体相互間における経費の負担区分については、いわゆるミニバトカー事件判決（最高裁平成

8年4月26日判決・判例時報1566号33頁）が有名である。この判決は、町が町内のパトロールを強化してほしいとして、2台のミニバトカー（約218万円相当）を購入し、県（町内の2か所の警察官駐在所）に寄附したことについて、「法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について地方公共団体相互の間における経費の負担区分を乱すことに当たり、地方財政法二八条の二に違反するものであって、そのためにされた本件ミニバトカーの購入及び購入代金の支出も違法なものといわざるを得ない。」とするのみで、理由を述べていない。

本判決は、この最高裁判決を前提としたうえで、前掲判決の2の第3段落に適示されている事情を考慮して、県に対する寄附が違法とはいえないとしたものである。ミニバトカー事件最高裁判決も、地方財政法28条の2が法令の規定と異なる経費負担をする結果となる全ての行為を禁止していると解しているわけではないというのが一般的な理解であったところ、本件判決は同条が定める制限の下で許容される具体的な事例を明らかにしたものである。本件判決とミニバトカー事件判決の結論が異なることになった大きな要因は、①本件における経費の負担区分を定める法令は一般原則を定める地方財政法9条本文だけであるのに対し、ミニバトカーについては警察法37条1項6号、同法施行令2条6号によりその全額を国庫支弁とすることが明記されていること、②本件においては、村が用地費を負担し、それ以外の事業費の全部を県が負担して行う共同の地域振興事業という色彩が強いものに対し、ミニバトカー事件の場合は、寄附の見返りとして町が受ける経済的な利益が存在しないことにあるものと思われる。☘