

自治体の判例と情報

# 判例地方自治

地方自治判例研究会/編集

●NO.447

## ▶ 判決紹介(全8件)

北海道留寿都村・訴訟委任契約差止請求住民訴訟事件(札幌地判/平30.9.27)

静岡県・運転免許取消処分取消請求控訴事件(東京高判/平30.9.27)

大阪府・捜査関係書類の文書提出命令の申立てに係る許可抗告事件(最決/平31.1.22)

ほか

## ▶ 判決概要紹介(全1件)

## ▶ 連載

### ●はんれい最前線

墓地経営に反対して予定地周辺に施設を移転、距離制限違反を主張

### ●自治体法務の風を読む団

公営住宅の債権管理と明渡し

### ●住民訴訟判例解説

違法公金支出損害賠償請求事件—地方自治法における二元制を考える

### ●新行政不服審査法下における審理の実務～審理員の視点から⑦

児童福祉法・児童虐待防止法に基づく各種処分に対する審査請求

### ●市町村アカデミー・コーナー

学校を核とした地域づくり①

### ●法律相談

### ●訴訟情報

判例自治  
令和元年

7月号

自治体の判例と情報

# 判例地方自治

No.447

令和元年7月号  
(令和元年7月1日発行)

連載・記事

## はんれい最前線 4

墓地経営に反対して予定地周辺に施設を移転、距離制限違反を主張  
弁護士 藤原孝洋／神戸市 古田 隆

## 自治体法務の風を読む 9

第52回 公営住宅の債権管理と明渡し  
弁護士 (元中央区職員) 澤村 暁

## 住民訴訟判例解説 86

違法公金支出損害賠償請求事件—地方自治法における二元制を考える  
日本大学危機管理学部准教授 鈴木秀洋

## 新行政不服審査法下における審理の実務 90

第7回 児童福祉法・児童虐待防止法に基づく各種処分に対する審査請求  
弁護士 (横浜市審理員) 藤田香織

## 市町村アカデミー・コーナー 95

学校を核とした地域づくり①  
(一社)とちぎ市民協働研究会代表理事 廣瀬隆人

## 法律相談 99

ハラスメントによる国家賠償請求とその後の展開  
弁護士 植村礼大

## 訴訟情報 102

那覇市の孔子廟土地無償提供違憲訴訟—違憲—福岡  
高裁那覇支部判決ほか

## 住民訴訟判例解説

# 違法公金支出損害賠償請求事件—地方自治法における二元制を考える 大竹市

日本大学危機管理学部准教授（行政法・地方自治法） 鈴木秀洋

普通地方公共団体の土地の譲渡、財産の譲渡・貸付けが適正な対価によるものであるとして議会に提出された議案を可決する議決をもって、地方自治法237条2項の議会の議決があったとされた事例

最高裁(3小) 平成30年11月6日判決  
違法公金支出損害賠償請求事件  
平成29年(行ヒ)第226号  
破棄自判(本誌442号48頁)  
一審広島地裁平成27年7月29日判決・  
平成25年(行ウ)第5号(本誌442号56  
頁)  
控訴審広島高裁平成29年3月9日判決  
・平成27年(行コ)第27号(本誌442号  
64頁)

### 事 実

#### 1 訴えの概要

本件は、大竹市（以下「市」という。）による市の土地の譲渡（以下「本件土地」という。）につき、市の住民甲らが、当該譲渡は地方自治法（以下「法」という。）237条2項（注1）にいう適正な対価なくしてされたにもかかわらず、同項の議会の議決によるものでないことなどから違法であるとして、起こした住民訴訟（4号）である。

#### 2 原審確定事実の概要

詳細な原審確定事実の時系列については、裁時1711号1頁・本誌442号48頁に譲るとして、本判例評釈においては、ポイントを絞って経緯を整理する。

##### (1) 本件土地にかかる経緯

本件土地（約6万2000㎡）に関する市の方針は、住宅団地計画、工業用地に転換計画、再度住宅地計画を立てるなど変遷。過去2回の一般入札の申込みなく、3回目も大幅減額した予定価格を約12.4%下回る応募しかなく（後に撤回）、4回目の公募（プロポーザル方式）により事業実施者が選定され、本件土地仮契約の締結を行い、本件議案の審議が行われることになった。

##### (2) 議会での審議

確定事実によれば、市が本件土地に関して、議会（全員協議会（平成22年9月17日、平成23年11月8日、同年12月8日）において説明をし、適正な対価の範囲内であるとの認識の下に、法96条1項8号

に基づき、本件議案を市議会に提出し、市議会は、生活環境委員会に審議を付託説明し（同年23年12月12日）、同委員会において、本件議案を可決する議決がなされ、本会議（平成23年12月15日）における質疑及び討論を行い、本件譲渡議決が行われたこと（本会議において、出席した議員からは、本件土地の鑑定評価額は1坪当たり約3万8000円であるところ、本件譲渡価格では1坪当たり約1万8000円で売却することになるなどの発言があったこと）（注2）。

### 一審及び原審（二審）判決要旨

#### 1 一審（広島地裁平成27年7月29日判決・平成25年(行ウ)第5号）

市長が本件土地を不動産鑑定評価額やこれを前提とした市不動産評価審議会の意見によらずに、これより低い額を最低売却価格又は予定価格として決定したことは、合理的であり、かつ、本件売渡しに裁量権の逸脱・濫用があったとは認められないとして、原告らの請求を棄却している。法237条2項の解釈としては、本件譲渡は適正な対価なくしてされたものではないとした（また仮に適正な対価なくしてなされたものであったとしても、本件譲渡議決及び本件決算議決（追認の理屈）は、法237条2項の議決に当たる）。

#### 2 原審（広島高裁平成29年3月9日判決・平成27年(行コ)第27号）

本件譲渡は、適正な対価なくしてされたものであるとした上、A市長に対し、本件土地の適正な対価の下限である金額を設定し、本件譲渡価格と

の差額に相当する部分の損害賠償を認容した。市議会では、本件譲渡価格が平成23年鑑定評価額よりも低額であることが示された上で審議がされ、これを可決する本件譲渡議決がされた。しかし、①本件議案が、地方自治法96条1項6号ではなく、同項8号に基づいて提出され、可決されたものであることに加え、②本会議や生活環境委員会における審議の内容をみても、平成23年鑑定評価額が適正な対価であることや、本件譲渡価格が適正な対価を下回ることを前提として譲渡の必要性及び相当性に関する討議がされたとは認められず、せいぜい(ママ)代金額を含めた本件譲渡の妥当性についての議論がされたにとどまり、本件譲渡が適正な対価によらないことを前提として審議がされた上これを行うことを認める趣旨の議決がされたと評価することはできず、法237条2項の議会の議決があったということとはできない。

#### ■ 本件最高裁判決(判旨) ■

##### 原判決破棄自判

1(1) 法237条2項の趣旨の確認：適正な対価によらずに普通地方公共団体の財産の譲渡等がされると、当該自治体に多大の損失が生ずるおそれや特定の者の利益のために財政の運営がゆがめられるおそれがあるため、条例による場合のほかは、適正な対価によらずに財産の譲渡等を行う必要性和妥当性を議会において審議させ、当該譲渡等を行うかどうかを議会の判断に委ねることとした。

(2) 同条の議決の有無の判断基準：財産の譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上、当該譲渡等を行うことを認める趣旨の議決がされたことを要するといふべき(最高裁判所平成17年11月17日判決・平成15年(行ヒ)第231号・裁判集民事218号459頁(注3)。以下「平成17年判決」という。)

(3) 【(法237条2項に基づく議案ではなく)譲渡等が適正な対価によるものであるとして議案が提出された場合についての論点について】「直ちに同項の議会の議決でないということとはできない」  
「当該譲渡等が適正な対価によるものであるとして普通地方公共団体の議会に提出された議案を可決する議決がされた場合であっても、当該譲渡等の対価に加えてそれが適正であるか否かを判定するために参照すべき価格が提示され、両者の間に大きな離れがあることを踏まえつつ当該譲渡等を行う必要性和妥当性について審議がされた上でこれを認める議決がされるなど、審議の実態に即

して、当該譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上これを認める趣旨の議決がされたと評価することができるときは、同項の議会の議決があったものといふべきである。」

2 本件あてはめ認定：①委員会での価格の説明、本会議での議員発言(平成23年鑑定評価額と本件譲渡価格とでは坪単価が大きく異なることを指摘する趣旨の発言)があった上で本件譲渡議決がされた経緯からすると、市議会は、本件議案について、相応の根拠を有する平成23年鑑定評価額と本件譲渡価格との間に大きな離れがあることを踏まえて審議し、これを可決する議決をしたものといふことができること。②また、市が本件土地を住宅地とする計画を表明したことに対し、市議会では住宅整備の必要性の意見があったところ、本件土地には、上記(事実2(1)「本件土地にかかる経緯」)事実があること、これらからすれば、「本件土地を譲渡して住宅地とする必要があったにもかかわらず、容易に本件土地を売り払うことができなかったという経緯を踏まえて本件議案の審議がされたものといふべきであり、本件譲渡が適正な対価によらずにされたものであったとしてもこれを行う必要性和妥当性に係る事情が審議に表れているといふことができる。」

「以上の事情を総合的に考慮すれば、本件譲渡議決に関しては、市議会において、本件譲渡価格に加えて平成23年鑑定評価額を踏まえた上で、本件譲渡が適正な対価によらずにされたものであったとしてもこれを行う必要性和妥当性についても審議がされており、審議の実態に即して、本件譲渡が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上これを行うことを認める趣旨でされたものと評価することができるから、本件譲渡議決をもって、法237条2項の議会の議決があったといふことができる」(A市長が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したことをうかがわせる事情は存しない。)

※なお本論稿においては【補足意見】は略。

#### ■ 評 釈 ■

判旨に賛成。

筆者は、当初からこの裁判を注視し、最高裁判所への意見書を提出している。なぜなら、高裁判決が確定してしまうと、憲法・地方自治法が想定する執行機関と議会との二元的代表制における抑制と均衡に重大な影響を与えてしまうと考えたか

らである。今回の最高裁判所の判決は二元制の理念型を具体的に守るという意味でも行政実務に与える影響は非常に大きいものである。

本論稿では、法237条2項の解釈に焦点化して論じる(判旨における他の論点についての評釈は別稿に譲る。)。この点については、前述した平成17年判決の解釈・射程が不明確であり、実務上混乱を来していたところである。すなわち、「財産の譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上、当該譲渡等を行うことを認める趣旨の議決がされたことを要するというべき」との基準をいかに解釈するのかについては、実務上形式重視説と実質重視説の二つに見解が分かれるところであったが、広島高裁判決が示したような形式重視説(端的にいえば、議会への提出議案について法文のどの条項によって議会に提案したのかを重視する見解であり、執行機関が提出議案の根拠条項を誤れば、「前提としての審議」「認める趣旨の議決」はないことになる。)によれば、①「適正な対価」という必ずしも客観的かつ一義的とはいえずに自治体全体の施策の位置付けに影響され交渉案件となり得る譲渡案件について、不動産鑑定額に過分に縛られることになること、②また、「適正な対価」でない」議案として徹頭徹尾提案・審議がなされない限り、法237条2項・同96条1項6号の議決があったとされないとすれば、執行機関としては、議決後にも裁判所で争われること危険を回避するために、常に法237条2項の「適正な対価」でない」議案として議会に提案すべきことが強いられることになる。議会における審議の動態的關係を注視することはせず、執行機関側の議会に対するお膳立てを重視する見解といえ、二元的代表制の制度運用として、執行機関と議会との関係をいびつな関係に誤導する危険があったのである。

筆者は、住民福祉の増進(法1条の2)のために執行機関と議会とのチェック&バランスが常時なされることが望ましいと考えている。議会における審議においても、議会への議案提出の場面の形式のみを重視するのではなく、その後の議会での審議がどれだけ相互に動的になされていくのかを重視すべきであり、法解釈もそうでなくてはならない。

その意味で、平成17年判決の基準自体を否定するものではないが、その基準である「前提として審議」「趣旨の議決」の解釈は、あくまで、①財政

の運営上多大な損失を被りかねないこと、②特定の者の利益のために運営が歪められること、この趣旨が実質的に満たされたのかについて、提案・審議・議決を総合的に考慮して判断されたのか否かにより判断されるべきであり(実質重視説)、長側の提案が法96条1項6号か同項8号であるかが厳正な分かれ道と考えるべきではないのである。平成17年判決の解釈が分かれる中、広島高裁判決の形式重視説を否定し、今回の最高裁が実質重視説の判断を示した意義は大きい。

確かに、故意に議会側に議論させないような提案の仕方を行うような状況を長側が作りだしたような場合は例外的対処が必要であるとしても、基本的に地方自治法が定める二元的代表制の理念型は、相互のチェック&バランスである。長側の提案に形式上軽微な瑕疵があった場合には、議会の審議の中で質問し、正せばよい。また、瑕疵の程度が著しいと判断すれば議会側が否決をすればよいのである。長側の言動と議会を構成する議員の言動等が相互有機的に連関し影響し合って議決に結実する。そうした動的協働関係を二元的代表制は想定していると解釈すべきである。本来地方自治制度における二元的代表制の一翼を担う議会は、住民の選挙によって選ばれた議員により構成され、委員会、本会議の場を通じて、またそれ以前の日常の議員活動(そのために政務調査費・政務活動費もある。)を通じて、絶え間なく、独自に調査をし、長側の予算その他の議案等を厳しくチェックしていくことが求められている制度のはずである。地方自治制度のこれまでの度重なる改正経緯はこうした議会側のチェック機能の強化、議員の活動範囲の拡大という文脈の下で理解されるべきものである(注4)。

この意味では、今回の判旨は自治体行政実務に健全なチェック&バランスをもたらす極めて重要な判決であるといえる。

最後に、本判決の市長側訴訟代人である緒方俊平・中野辰久・埋橋和人弁護士(注5)に本判決の評価についてヒアリングしているので載せておく。①地方自治制度における住民自治・団体自治を基本に据えて、首長及び議会の自律的判断を尊重し、住民訴訟制度がそのセーフティーネットの役割であるという法制度上の位置付けを改めて明確にした。②その観点から、議会全体の意思としての議決が、議案の形式にかかわらず、また議事手続における個々の発言の表現の仕方にかかわら

ず、実質的な議論に支えられていればよいことを明らかにした。③それゆえ、いわゆる放棄議決の適法性の問題とは次元を異にし、放棄議決の適法性における判例法理は関係がないことが明らかとなった（裁判所が財務行為を違法と判断した前と後とは次元を異にする。）。以上の三点である。さらに、今後の地方行政に与える影響としては、①右肩上がりの成長が期待できない低成長時代において、数十年に及ぶ地域活性化事業で生じた負の遺産の処理に当たり、首長や議会に萎縮が生じないようにしたこと、②議会少数派が議会外の裁判所を使って紛争の蒸し返しをすることに一定の歯止めをかけたこと、③補足意見（注6）において、不動産鑑定士による不動産鑑定評価偏重にならないように歯止めをかけたこと、以上のように述べている。筆者評釈とともに自治体行政実務における本判決の意義として参考にしてほしい。

#### 注

- 1 地方自治法における執行機関と議会との関係を理解する上で、重要な条文であるので、あえて、法96条と法237条2項の条文を掲載しておく。適宜参照してほしい。

**法96条** 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。

八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。

**法237条2項**（第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、）普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。

- 2 その後の決算特別委員会においては不認定、その後の本会では決算認定議決がなされている。
- 3 平成17年判決事案は、町が第三セクターである株式会社に対して土砂を販売するという1回の譲渡事案である。町が売却した土砂の採取

料が財産収入として一般会計補正予算に計上されているため、その収入の一項目の審理中に金額の妥当性について議員からの質問があったというものである。上述した法237条2項の趣旨である「一定の損失を生じたとしてもかかる取引を行う必要があるか」という観点や、「特定の者の利益のために財政の運営がゆがめられていないか」という妥当性の観点については全く審議が行われていなかった事案である。

- 4 市長の責任について追記する。広島高裁判決は、本件土地譲渡事案が前市長時代からの大竹市の負の遺産に対して、それを清算して今後の大竹市の行政運営を少しでも健全化させようとした都市計画の施策を展開したとの点を考慮せず、不動産鑑定額と差異ある金額設定をしたという局所的な一部分のみを切り取り、一個人にのみ責任を負わせようとするものであり、自治体の長の財政再建の手法、施策展開の手法を極めて限定的に縛る点でも法解釈論として問題があった。この判断が確定してしまえば、財政が上向いている自治体の長以外、次の長の成り手はいなくなってしまう。
- 5 同弁護士らは、①議会における提出資料、議会の議決における議員の発言の一つ一つが要件該当性を直接左右するほど重要なものであることを強調し、また、②今後の議会における資料化への提言として、現状議事録は署名されて残されているが、議会における提出資料が議事録と同じように公式資料化され公表されていない点について改善が必要であろうと述べている。
- 6 本判決には、山崎裁判官、宮崎裁判官の補足意見がある。判タ No.1458参照

## 非常勤職員の労災請求訴訟——原告敗訴 ——福岡地裁判決——制度改正へ

市の元非常勤職員の女性がうつ病になり自殺したのは上司のパワハラが原因で、非常勤を理由に労災補償の請求権を認めないのは違法として、女性の両親が北九州市を相手取り、約1400万円の損害賠償などを求めた訴訟の判決が4月19日、福岡地裁で言い渡された。

裁判所は、両親の請求を棄却した。

訴えによれば、女性は平成24年4月に市の非常勤職員として採用され、同市内の区役所の「子ども・家庭相談コーナー」で相談員として勤務していたが、上司からの叱責や過重な業務量で、平成25年1月にうつ病を発症し、同3月末に退職。平成27年5月に自殺した。その後、両親は労災認定の請求について市に問い合わせをしたが、市は条例上、非常勤職員本人や遺族には請求権はないと回答した。

判決では、当時の条例では非常勤職員の遺族らに労災認定の請求権を認めていないが、遺族補償に関する請求は可能であり、請求権の行使が妨げられたとはいえないと認定。労災認定の請求権を認めないとした市職員の対応にも違法はないと判示した。

なお、この訴訟が契機となり、総務省は平成30年7月、非常勤職員及び遺族についても労災請求ができると明示するよう全国地方自治体に通知し、これを受けて北九州市でも条例改正がなされている。

## いじめ訴訟において不開示文書を開示——さいたま地裁

市立中学校在学中に受けた自身のいじめに関する文書の情報公開請求をしたところ、市教委が不開示としたとして、元生徒の住民が川口市を相手取り、不開示決定の取消しや損害賠償などを求めてさいたま地裁に訴訟を提起していた問題で、市は不開示処分の違法性を認めて処分を取り消し、計約560枚の文書を開示又は部分開示した。5月15日の第2回口頭弁論で明らかになった。

訴えによれば、住民は平成27年に同中学校に入学し、所属した部活でいじめを受け、翌年に不登校になった。その後、平成30年に市に対し自身のいじめに関する記録の開示を求めたが、全体としてどのような文書があるかも明らかにされず、54枚しか開示されなかった。不審に感じた住民は、県教委に対し、市教委から提出を受けた文書の開示請求をしたところ、存在を知らされていなかった文書約100枚が県教委から開示された。

市が文書を開示したことにより、住民側の取消請求は全て認められた。一方、市は損害賠償については引き続き

き争う姿勢を示した。

## 高校1年生自殺損害賠償訴訟——自殺に対する学校の責任は否定したが、学校が自殺に関するアンケート回答原本を破棄したのは違法 ——札幌地裁判決

公立高校の生徒が自殺した原因は所属していた吹奏楽部の元顧問による理不尽な叱責にあるとして、生徒の遺族が北海道を相手取り、約8400万円の損害賠償を求めた訴訟の判決が4月25日、札幌地裁で言い渡された。

裁判所は、元顧問の指導の違法性を否定した一方、道が生徒の自殺後に実施したアンケート回答の原本を破棄したのは違法だとして、110万円の支払を命じた。

訴えによれば、生徒は平成25年1月、吹奏楽部の部員とメールをめぐってトラブルになったが、元顧問は生徒のみに謝罪させ、同年3月にも他の部員の前で叱責した。生徒は、その翌日に自殺した。

判決では、生徒が部員に送ったメールは全部員を動揺させ、他の部員の名譽を傷付ける可能性がある内容だったとし、指導の必要性があったと認定。指導方法についても違法とはいえないとして、指導に違法はないと結論付けた。一方、自殺後に実施されたアンケート回答の原本を破棄した点について、道の文書管理規程に反しており、自殺の原因解明につながる情報が含まれていたかどうかを確認する手段を失ったとして、遺族の精神的苦痛を認めた。

## 判例地方自治

令和元年7月号  
通巻447号

令和元年7月1日発行（月刊）  
定価（本体1,200円＋税）送料86円

編集 地方自治判例研究会  
発行所 株式会社ぎょうせい

〒136-8575 東京都江東区新木場1-18-11

編集 03(6892)6507

販売 03(6892)6666

フリーコール 0120-953-431

広告の問い合わせ・申し込み先  
広告担当

03(6892)6588

E-mail: add@gyosei.co.jp

URL <https://gyosei.jp>

振替 00140-8-10000番