

奈良市監査委員告示第 10 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査結果を、同条第 5 項の規定により通知したので、次のとおり公表します。

令和 5 年 6 月 29 日

奈良市監査委員 中 本 勝
同 横 井 雄 一

奈監第 29 号
令和 5 年 6 月 28 日

請求人ら 25 名

代理人

徳島県徳島市八百屋町三丁目 15 番地 サンコーポ徳島ビル 3 階
弁護士 石川 量堂 様

奈良県橿原市八木町一丁目 6 番 23 号 大和信用金庫八木支店ビル 4 階
弁護士 幸田 直樹 様
弁護士 井上 泰幸 様

奈良県奈良市高天市町 11 番地 高天飯田ビル 6 階
弁護士 今治 周平 様

奈良市監査委員 中 本 勝
同 横 井 雄 一

奈良市職員措置請求の監査結果について（通知）

令和 5 年 6 月 6 日付けで提出のあった奈良市職員措置請求（以下「本件住民監査請求」という。）に係る監査の結果について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 5 項の規定により次のとおり通知します。

なお、監査委員である東口喜代一は、監査の対象に関して直接の利害関係を有するため、法第 199 条の 2 の規定により除斥されました。

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

請求人が請求している要旨は、次のとおりである。

なお、内容については、原則として提出書面を原文のまま記載しているが、一部個人情報については、アルファベットに置き換えている。

奈良市職員措置請求書

第1 監査請求の要旨

1 怠る事実が違法であるため請求せよとの勧告

(1) 住民訴訟判決の確定

奈良市の住民を原告とする住民訴訟において、令和3年10月7日、最高裁判所の上告棄却ないし上告不受理とする決定により、大阪高等裁判所令和3年2月26日判決、すなわち、奈良市長仲川元庸が、仲川元庸（以下「相手方仲川」という。）、A氏、B氏（以下「相手方A氏ら」という。）に対し、連帯して1億1643万0705円損害賠償請求金及びこれに対する平成30年4月10日から支払い済みまで年5分の割合による遅延損害金を支払うよう請求することを命じる判決（大阪高等裁判所令和2年（行コ）第116号）が確定した（第1段目訴訟）。

同住民訴訟では、相手方仲川と相手方A氏らが、相手方A氏らが共有していた土地（本件買収地）を、単価1514円/㎡・合計1億6772万2252円で奈良市に売却する旨の契約を締結したが、この代金額は、奈良市が依頼した不動産鑑定士による本件買収地の評価額の平均（単価463円/㎡・合計5129万1547円）の3倍以上であり、また、本件買収地には産業廃棄物が埋設されていたことからすると本来の土地の価値は更に低かったものであるから、著しく不均衡であるとして、本件売買契約の締結について相手方仲川及び相手方A氏らは共同不法行為を負い、奈良市には、少なくとも上記不動産鑑定士の評価額の平均との差額分である1億1643万0705円の損害が発生していると認定された。

(2) 第2段目訴訟における和解は違法無効であること

ア 第2段目訴訟提起及び和解の成立

奈良市は、令和3年10月7日に前記住民訴訟の判決が確定したことから、同判決に従い、同年11月17日付で、同年12月6日を支払期限として、相手方仲川、相手方A氏らに対し、損害賠償金の請求を行った。しかし、相手方仲川及び相手方A氏らが支払期限までに損害賠償請求金を支払わなかったため、奈良市は、地方自治法242条の3第2項に従い、相手方仲川に対する損害賠償請求金の請求については奈良市代表監査人東口喜代一を奈良市の代表として、相手方A氏らに対する損害賠償請求金の請求については奈良市長仲川元庸を奈良市の代表として、令和4年2月14日付で訴訟提起をした（第2段目訴訟）。

第2段目訴訟において、令和5年3月29日、係属中の裁判所より、相手方仲川については3000万円、相手方A氏らについても3000万円を支払う内容での和解の勧誘がなされ、同年4月25日、上記確定した相手方仲川、相手方A氏らに対する債権の一部を放棄する内容の和解条項案が提示された。

奈良市議会は、令和5年5月10日、上記和解条項案の内容で和解する議案につき、採決において可否同数となったため、議長採決により承認する旨の議決をした。

これを受け、奈良市代表監査委員東口喜代一及び奈良市長仲川元庸は、令和5

年5月31日、第2段目訴訟において、相手方仲川に対する損害賠償請求については本書別紙1、相手方A氏らに対する損害賠償請求については別紙2を和解条項とする和解（以下「本件和解」という。）が成立した。

イ 本件和解は違法であること

現在の地方自治法242条の2第1項第4号の住民訴訟制度は、地方自治法の平成14年改正により、それまでの代位訴訟方式から2段階方式へと変更された。すなわち、現在の第4号住民訴訟は、第1段目訴訟において、住民が地方公共団体の執行機関に対し相手方に対して損害賠償請求をすることを求めて訴訟提起し、第1段目訴訟が認容された場合、地方公共団体が第1段目訴訟に従って相手方に対して損害賠償請求をしていくという2段階方式となっている。

そして、第1段目訴訟の判決の効力については、地方自治法242条の3第4項において、「裁判は、当該普通地方公共団体と当該訴訟告知を受けた者との間においてもその効力を有する」と定められており、法律上当然に2段目訴訟にまで及ぶものとされている。

したがって、第2段目訴訟では、第1段目訴訟で認定された財務会計行為の違法性や故意過失について改めて争うことは許されず、第1段目訴訟の判断は、第2段目訴訟の訴訟当事者である市及び当該職員も拘束する。つまり、第2段目訴訟は、第1段目訴訟で確定した債権を粛々と実現するための手段という位置づけである。

地方自治法平成14年改正における国会質疑（第153回国会・平成13年12月4日衆議院総務委員会）においても、政府参考人（当時の総務省自治行政局長）の回答として、「今回の改正では、被告となります地方公共団体の機関は、個人としての長、職員、相手方は、二段目の訴訟で争う実益はなく、先ほども申しあげました二段目の訴訟が必要となるケースはほぼ想定できないところでございます。仮に、二番目の訴訟が必要となったといたしましても、一段目の判決の効力が及ぶことになりまして、速やかに裁判は終結をします。」と述べている。

これを前提にすると、地方自治法が定める住民訴訟制度において、第1段目訴訟の判決で確定した損害賠償請求権を、第2段目訴訟において和解により減額すること（一部を放棄すること）が想定されていないことは明らかである。

したがって、住民訴訟制度上、地方公共団体の議会は、第1段目訴訟の判決で確定した損害賠償請求権の放棄（全部放棄だけでなく一部放棄も含む）を承認する権限を有しておらず、奈良市議会が債権の一部放棄を内容とする本件和解を承認した議決は無効である。

仮に、第1段目訴訟の判決で確定した損害賠償請求権を、第2段目訴訟において和解により減額することができる余地があるとしても、上記の住民訴訟制度によれば、極めて例外的な場合に限られるものというべきであり、損害賠償請求権の約半額の放棄を内容とする本件和解は、住民訴訟制度の趣旨を没却するものである以上、適法と認められる余地はなく、奈良市議会の議決は無効である。

したがって、奈良市議会における令和5年5月10日の議決が無効となる以上、奈良市の代表である代表監査委員東口喜代一及び奈良市長仲川元庸は、第2段目訴訟で損害賠償請求権を減額する内容の和解（本件和解）をする権限を有しておらず、本件和解は違法である。

ウ 本件和解は無効であること

上記のとおり、本件和解は違法であり、住民訴訟制度の趣旨を没却するものであり、また、本件和解については、その成立前の段階で、奈良市議会の議論や報道において違法の可能性が指摘されており、本件和解当時において本件和解が違法無効となる可能性を認識していた又は十分に認識し得たこと等の事情を踏まえ、民法90条により無効となる。

(3) 住民訴訟判決で確定した債権の請求を怠ることは明白であること

以上のとおり、本件和解は無効であることから、第1段目訴訟で確定した損害賠償請求権及び遅延損害金は未だ存在している。

奈良市の執行機関である奈良市長仲川元庸は、第1段目訴訟の債権を行使する義務があるが、本件和解の当事者である同人において、本件和解が無効であるとして本件和解内容を超える金額の請求をすることは今後も見込めず、第1段目訴訟で確定した損害賠償請求権の行使を怠っていることは明白である。

(4) 小括

よって、請求者らは、本監査請求において、奈良市長仲川元庸が、第1段目訴訟で確定した損害賠償請求権の行使を怠ることが違法であるとして、相手方仲川及び相手方A氏らに対して損害賠償請求権全額及び遅延損害金を請求せよとの勧告を求める。

2 損害賠償請求を求める勧告

上記のとおり、請求者らは本件和解が無効であると考えているが、仮に本件和解が無効ではなかったとしても、上記のとおり、奈良市の代表である代表監査委員東口喜代一及び奈良市長仲川元庸が、第2段目訴訟で損害賠償請求権を減額する内容の和解を締結することは違法である。

奈良市は、本件和解により、債権放棄相当額の損害を受けた。

したがって、請求者らは、本監査請求において、本件和解を奈良市代表として締結した上記東口及び仲川に対して債権放棄相当額（8636万7751円）の損害賠償請求をすること及び、本件和解の相手方である相手方A氏らに対しても上記仲川の共同不法行為者として損害賠償請求をせよとの勧告を求めるものである。

2 事実証明書

- (1) 令和2年7月21日奈良地方裁判所判決（ウエストロージャパン掲載）
- (2) 令和3年2月26日大阪高等裁判所判決（ウエストロージャパン掲載）
- (3) 令和5年3月29日付奈良地方裁判所民事部合議2係作成にかかる和解案（写し、一部黒塗り）
- (4) 令和5年4月25日付奈良地方裁判所民事部合議2係作成にかかる和解条項案（写し、一部黒

塗り)

(5) 奈良市議案第 60 号 奈良市議会令和 5 年 5 月 10 日可決を証する書面

3 請求の受理

本件住民監査請求は、令和 5 年 6 月 7 日に要件審査を行った結果、法第 242 条第 1 項の規定による要件を満たしているものと認め、これを受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

住民訴訟（新斎苑整備事業に係る損害賠償請求等履行請求事件。大阪高等裁判所令和 2 年（行コ）第 116 号）で確定した損害賠償請求権の行使において、違法又は不当に財産の管理を怠る事実があるか否かを監査対象事項とした。

2 監査対象部局

市民部斎苑管理課及び監査委員事務局

3 請求人による証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 7 項の規定により請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、令和 5 年 6 月 13 日に陳述の聴取を行った。

4 関係職員の陳述

令和 5 年 6 月 14 日に市民部長、斎苑管理課長及び監査委員事務局長に対し、陳述の聴取を行った。

第 3 監査の結果

1 主文

本件住民監査請求を棄却する。

2 認定事実

(1) 住民訴訟制度の概要

ア 住民訴訟制度は、平成 14 年の法改正により、以下に示す 2 段階訴訟となっている。

① 法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号の規定に基づき、住民が相手方に損害賠償等の請求を行うよう執行機関に対して求める住民訴訟（以下「1 段目訴訟」という。）

② 1 段目訴訟の判決を受け、相手方に損害賠償等の請求をしても支払がない場合、法第 242 条の 3 第 2 項の規定に基づき、地方公共団体の長が相手方に対して損害賠償等の請求を行う訴訟（以下「2 段目訴訟」という。）

イ 1 段目訴訟において訴訟告知を受けた者に対する 1 段目訴訟の判決の効力が、2 段目訴訟においても及ぶことが、法第 242 条の 3 第 4 項に規定されている。

(2) 債権放棄及び和解に関する規定

ア 地方公共団体の有する権利を放棄する場合及び和解に関することについては、法第96条第1項第10号及び第12号の規定により議会による議決を要することとされている。

イ 議会は、住民監査請求があった後に、権利の放棄に関する議決をしようとするときは、法第242条第10項の規定により、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないとされている。

ウ 1段目訴訟の判決確定後における債権放棄の議決を制限する規定はない。

(3) 本件住民監査請求に関する経緯

日付	事項
①平成30年2月15日	新斎苑建設用地に係る土地売買仮契約書締結
②平成30年3月2日	住民監査請求
③平成30年4月10日	新斎苑建設用地取得代金1億6,772万2,252円支払
④平成30年4月26日	住民監査請求棄却
⑤平成30年5月24日	住民訴訟提起
⑥令和2年7月21日	奈良地方裁判所判決 市は、仲川元庸（以下「仲川氏」という。）に対し1億6,772万2,252円及びこれに対する平成30年4月10日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
⑦令和3年2月26日	大阪高等裁判所判決 市は、仲川氏及び元地権者に対し1億1,643万705円及びこれに対する平成30年4月10日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
⑧令和3年10月7日	最高裁判所上告不受理決定（大阪高裁判決確定）
⑨令和3年11月17日	仲川氏及び元地権者に対し、令和3年12月6日を支払期限とした損害賠償金請求
⑩令和4年2月14日	支払期限までに支払がなかったため、仲川氏及び元地権者に対し、法第242条の3に基づく訴訟提起
⑪令和5年3月29日	奈良地方裁判所から和解案勧誘
⑫令和5年4月25日	奈良地方裁判所から和解条項案提示
⑬令和5年4月26日	法第96条第1項第10号及び第12号の規定に基づき、奈良市議案第60号「和解について」を議会へ送付（令和5年5月臨時会）
⑭令和5年4月26日	議会から法第242条第10項に基づく監査委員への意見聴取
⑮令和5年4月28日	上記意見聴取に対する監査委員の意見回答
⑯令和5年5月10日	奈良市議案第60号「和解について」可決（以下「本件議決」という。）
⑰令和5年5月31日	和解成立

(4) 奈良市議案第 60 号「和解について」提出に係る市の説明

ア 1 段目訴訟で確定した判決内容は、仲川氏及び元地権者へ損害賠償請求せよとのことであり、相手方に請求を行っているため判決に基づく行為は既に実現している。(3)⑨

イ 2 段目訴訟は、損害賠償請求権が実現されるかどうか、債務名義が取得できるかどうかの訴訟であった。

ウ 可能な限り回収額を最大化させるべく努力するという方針で臨んでいたところ、奈良地方裁判所から和解案及び和解条項案が示された。(3)⑩⑪

エ 和解案の概要は、当該用地の早期取得により損害額以上の財政負担を回避でき、新斎苑の供用開始により使用料収入が増加するなど相応の利益を取得したと認められるため、直ちに被告らに損害額を全額賠償させることが妥当な紛争解決の手段であるとも限らず、本件事案に関する一切の事情を考慮すると、和解による解決が相当であるというものであった。

オ 和解案は、1 段目訴訟の際に明確にできなかった、いわゆる後発事象を踏まえた合理的なものと言える。奈良地方裁判所が、1 段目訴訟の判決を尊重しながらも、その後の事情の変化、事件の背景事情も総合的に判断され、公正な見地から示された判断について、市として最大限尊重すべきと判断した。

カ 今後同様事案での価格決定について、1 段目訴訟の判決趣旨を十分尊重し、より慎重かつ適切に対応していくため、弁護士、不動産鑑定士等の第三者の意見又は助言を求める「奈良市土地評価適正懇話会設置要綱」が令和 5 年 4 月 1 日に制定された。

(5) 債権放棄の議決に関する判例

ア 神戸市（最高裁 平成 24 年 4 月 20 日判決）、大東市（最高裁 平成 24 年 4 月 20 日判決）、さくら市（最高裁 平成 24 年 4 月 23 日判決）

債権放棄の議決について、いずれも適法・有効とされた。

判決概要は次のとおりである。

【判決概要】

普通地方公共団体の議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、地方自治法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。

したがって、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。もともと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、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。

イ 平成 24 年の最高裁判決に係る補足意見

アの 3 件の最高裁判決文に、千葉勝美裁判官の補足意見が添えられており、その概要は次のとおりである。

【補足意見の概要】

現行の住民訴訟は、不法行為法の法理を前提にして、違法行為と相当因果関係がある損害の全てを個人に賠償させることにしている。そのことが心理的に大きな威嚇となり、地方公共団体の財務の適正化が図られるという点で成果が上がるのが期待される一方、場合によっては、個人が処理できる範囲を超えた過大で過酷な負担を負わせる等の場面が生じているところである。

普通地方公共団体の議会が住民訴訟制度のこのような点を考慮し、事案の内容等を踏まえ、事後に個人責任を追及する方法・限度等について必要な範囲にとどめるため、個人に対して地方公共団体が有する権利（損害賠償請求権等）の放棄等の議決がされることが近時多く見られるのも、このような住民訴訟がもたらす状況を踏まえた議会なりの対処の仕方なのであろう。

しかし、権利の放棄の議決が、主として住民訴訟制度における地方公共団体の財務会計行為の適否等の審査を回避し、制度の機能を否定する目的でされたと認められるような例外的な場合（例えば、長の損害賠償責任を認める裁判所の判断自体が法的に誤りであることを議会として宣言することを議決の理由としたり、そもそも一部の住民が選挙で選ばれた長の個人責任を追及すること自体が不当であるとして議決をしたような場合が考えられる。）には、そのような議会の裁量権の行使は、住民訴訟制度の趣旨を没却するものであり、そのことだけで裁量権の逸脱・濫用となり、放棄等の議決は違法となるものといえよう。

ウ 鳴門市（最高裁 平成 30 年 10 月 23 日判決）

1 段目訴訟における市敗訴の最高裁判決確定後に債権放棄の議決がされたことに対する違法性が問われた訴訟について、最高裁において裁量権の逸脱又は濫用に当たるとはいえないとされた。

【判決概要】

鳴門市が経営する競艇事業に関し、市がA（漁業協同組合である補助参加人）に公有水面使用協力費を支出したことが違法であるとして、B（上告人、市公営企業管理者企業局長個人）に対して損害賠償を請求することを市長に求める住民訴訟及びAに対して不当利得返還請求をすることを市長に求める住民訴訟につき、違法である旨の判決確定後に、市議会がBに対する損害賠償請求権及びAらに対する不当利得返還請求権をいずれも放棄する決議をしたところ、本件協力費の支出が誤りであることが明らかであったということとはできないこと、A及びBの帰責性が大きいということとはできないことなど本件の諸般の事情を考慮すれば、市が本件各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とは認めがたいといふべきであり、本件議決が市議会の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるといふことはできないから、前記各請求権は本件議決によって消滅したといふべきであるとして、第一審判決中上告人敗訴部分を取り消し、請求が棄却された事例

(6) 関係条文

本件住民監査請求に関する関係条文は次のとおりである。

【地方自治法（抜粋）】

(議決事件)

第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。

一～九 略

十 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、権利を放棄すること。

十一 略

十二 普通地方公共団体がその当事者である（略）、和解（略）に関すること。

十三～十五 略

2 略

(住民監査請求)

第242条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、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（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、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被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。

2～9 略

10 普通地方公共団体の議会は、第1項の規定による請求があつた後に、当該請求に係る行為又は怠る事実に関する損害賠償又は不当利得返還の請求権その他の権利の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かななければならない。

11 略

(住民訴訟)

第242条の2 普通地方公共団体の住民は、前条第1項の規定による請求をした場合において、同条第5項の規定による監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは同条第9項の規定による普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服があるとき、又は監査委員が同条第5項の規定による監査若しくは勧告を同条第6項の期間内に行わないとき、若しくは議会、長その他の執行機関若しくは職員が同条第9項の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、同条第1項の請求に係る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。

一～三 略

四 当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求。ただし、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方が第243条の2の2第3項の規定による賠償の命令の対象となる者である場合には、当該賠償の命令をすることを求める請求

2～6 略

7 第1項第4号の規定による訴訟が提起された場合には、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実の相手方に対して、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員は、遅滞なく、その訴訟の告知をしなければならない。

8～12 略

(訴訟の提起)

第 242 条の 3 前条第 1 項第 4 号本文の規定による訴訟について、損害賠償又は不当利得返還の請求を命ずる判決が確定した場合においては、普通地方公共団体の長は、当該判決が確定した日から 60 日以内の日を期限として、当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の返還金の支払を請求しなければならない。

2 前項に規定する場合において、当該判決が確定した日から 60 日以内に当該請求に係る損害賠償金又は不当利得による返還金が支払われないときは、当該普通地方公共団体は、当該損害賠償又は不当利得返還の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない。

3 前項の訴訟の提起については、第 96 条第 1 項第 12 号の規定にかかわらず、当該普通地方公共団体の議会の議決を要しない。

4 前条第 1 項第 4 号本文の規定による訴訟の裁判が同条第 7 項の訴訟告知を受けた者に対してもその効力を有するときは、当該訴訟の裁判は、当該普通地方公共団体と当該訴訟告知を受けた者との間においてもその効力を有する。

5 前条第 1 項第 4 号本文の規定による訴訟について、普通地方公共団体の執行機関又は職員に損害賠償又は不当利得返還の請求を命ずる判決が確定した場合において、当該普通地方公共団体がその長に対し当該損害賠償又は不当利得返還の請求を目的とする訴訟を提起するときは、当該訴訟については、代表監査委員が当該普通地方公共団体を代表する。

3 監査委員の判断

- (1) 請求人は、「2 段目訴訟では 1 段目訴訟で認定された財務会計行為の違法性や故意過失について改めて争うことは許されず、1 段目訴訟の判断は 2 段目訴訟の訴訟当事者である市及び当該職員も拘束するため、1 段目訴訟で確定した損害賠償請求権を、2 段目訴訟において和解により減額することが想定されていない。したがって、住民訴訟制度上、地方公共団体の議会は、債権放棄を承認する権限を有しておらず、債権放棄を内容とした和解を承認した議決は無効である。」と主張しているもので、このことについて判断する。

まず、現行住民訴訟制度において、1 段目訴訟において訴訟告知を受けた者に対し、1 段目訴訟の判決の効力が 2 段目訴訟において及ぶか否かについては、認定事実(1)イのとおり、その効力を有するとされている。このことは、訴訟告知により、地方公共団体と訴訟告知を受けた者との間に参加的効力があることを示しているものである。しかし、2 段目訴訟は、1 段目訴訟で争われた財務会計上の行為の違法性や責任の有無等について異なる判断はできないものの、地方公共団体が有する債権の請求に関する民事訴訟と解されていることから、訴訟追行上において債権放棄や和解をすることができないという実体法上の根拠はないものと考えられる。

このことは、認定事実(2)ウのとおり、1 段目訴訟の判決確定後に債権放棄を行うことについて制限する規定はなく、現に認定事実(5)アのとおり、平成 24 年の最高裁判決において、「議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、地方自治法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。」とした上で、「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(略)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。」として、個々の事案ごとに総合考慮し、法の趣旨等に照らして不合理であって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場

合を除いて、債権放棄は適法・有効であるとされていることから見てとれるところである。なお、この判決においては補足意見として、認定事実(5)イのとおり、「現行の住民訴訟は、不法行為法の法理を前提にして、違法行為と相当因果関係がある損害の全てを個人に賠償させることにしている。そのことが心理的に大きな威嚇となり、地方公共団体の財務の適正化が図られるという点で成果が上がるのが期待される一方、場合によっては、個人が処理できる範囲を超えた過大で過酷な負担を負わせる等の場面が生じているところである。普通地方公共団体の議会が住民訴訟制度のこのような点を考慮し、事案の内容等を踏まえ、事後に個人責任を迫及する方法・限度等について必要な範囲にとどめるため、個人に対して地方公共団体が有する権利（損害賠償請求権等）の放棄等の議決がされることが近時多く見られるのも、このような住民訴訟がもたらす状況を踏まえた議会なりの対処の仕方なのであろう。」とあり、また、裁量権の範囲について、「長の損害賠償責任を認める裁判所の判断自体が法的に誤りであることを議会として宣言することを議決の理由としたり、そもそも一部の住民が選挙で選ばれた長の個人責任を迫及すること自体が不当であるとして議決をしたような場合」が逸脱又はその濫用に当たると考えられると述べられている。

この平成 24 年の最高裁判決において示された判断枠組みにより判示された、その後の債権放棄の議決に関する判例を見てみると、認定事実(5)ウのとおり、1 段目訴訟において最高裁で確定した債権を放棄した議決に対し、議会の裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たるといふことはできないとして、最高裁自身が有効・適法とした判例も存在するところである。

本件議決について、これら判例に照らしてみると、まず、手続的要件については、和解案は司法である裁判所からの和解勧誘に沿ったものであり、市の説明に不合理な点はなく、現行制度において求められている本件議決に必要な法定手続についても、認定事実(3)⑬⑭のとおり適正に行われた上で議会の採決がなされていることから、要件は満たしているものと言える。次に、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるか否かについては、本件議決は、認定事実(5)イの補足意見に例示されているような、公序良俗に反し社会通念上是認しえない濫用的な場合に当たるとは言えず、また、議会の議決は裁判所の判断を覆したり制約を加えたりするという関係性にはないと考えられることから、議会の裁量の範囲内において適正になされたものであると言える。

1 段目訴訟における判決確定後の債権放棄や和解の是非については、平成 24 年の最高裁判決により、一定の判断基準が示され、その後個々の事案において判示されているところであるが、一方で住民訴訟制度のあり方については様々な学説があり、議論があることも承知している。

このこともあり、請求人が本件議決について住民訴訟の趣旨を没却する結果となるという理由で認められないと主張していることについて、理解ができないことはないが、これまでひもといってきた現行法理及び判例に従えば、1 段目訴訟の判決確定後に債権放棄や和解を認めることはできないという道理はなく、1 段目訴訟の裁判所の判断を前提とした上で、2 段目訴訟における債権放棄や和解による訴訟解決手法も当然に認められ、本件議決もそれに該当するものと解する。

また、認定事実(4)カのとおり、「奈良市土地評価適正懇話会設置要綱」が制定され、今後

同種の公共用地取得事案の適正化を図っていくという、土地買収手続における制度改革を行ったことから、市が住民訴訟の判決趣旨をないがしろにしているものではないことの一つの論拠であると言える。

以上のことから、債権放棄を内容とした和解議案を承認した本件議決は適法・有効なものであると判断する。

- (2) 請求人は、「本件和解が無効であると考えているが、仮に本件和解が無効ではなかったとしても、2段目訴訟で損害賠償請求権を減額する内容の和解を締結することは違法である。奈良市は、本件和解により、債権放棄相当額の損害を受けた。」と主張しているので、このことについて判断する。

(1)で述べたとおり、議決が適法・有効に成立している以上、それに伴う和解の締結について何ら制約されるものはないため、そのことにより市に損害が発生しているとは言えない。

よって、1段目訴訟で確定した損害賠償請求権の行使において、違法又は不当に財産の管理を怠る事実はなく、本件住民監査請求には理由がないと判断し、主文のとおり決定する。