



奈 監 第 57 号

令和 3 年 10 月 29 日

奈良市議会議長 土 田 敏 朗 様

奈良市監査委員	東 口 喜代	
同	中 本	
同	塚 本	
同	森 岡 弘之	

令和 3 年奈良市議会 10 月臨時会提出議案に対する意見聴取について (回答)

このことについて、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 10 項の規定に基づき、令和 3 年 10 月 21 日付け奈市議第 417 号で照会のありました、令和 3 年奈良市議会 10 月臨時会提出「議案第 102 号 権利の放棄について」につきまして、別紙のとおり回答します。



平成 29 年の地方自治法改正で、議会が損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄の議決をしようとするときは、客観的かつ合理的に判断されるようにという趣旨で、あらかじめ監査委員の意見の聴取を行うこととされた。

そこで、個別の事案としての本件について、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について平成 24 年 4 月 23 日最高裁判所判決（平成 22 年（行ヒ）第 136 号）において示された判断枠組みに従い、これまでの本件裁判で事実として認定された事項、合理的と判断できる考え方について述べる。

まず、最高裁判所判決で示された判断枠組みは次のとおりである。

- (1)原則的に、請求権放棄については議会に広範な裁量権が存在する。その理由として、
- ①地方自治法第 96 条第 1 項第 10 号の「権利を放棄すること」について、同法その他の法令においてこれを制限する規定は存在しない。
 - ②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による議決であること。
- が挙げられる。
- よって、裁判所において損害賠償請求を認容する判決が出された場合においても、上記裁量権により、その請求権を放棄することは直ちに違法となるものではないとされている。
- (2)その上で、例外的に、当該議決が裁量権の逸脱・濫用となる場合の 7 つの考慮要素を挙げ、これらを総合的に判断することとされている。

- ①請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容
- ②請求権の発生原因である財務会計行為等の原因、経緯
- ③請求権の発生原因である財務会計行為等の影響
- ④議決の趣旨及び経緯
- ⑤請求権の放棄又は行使の影響
- ⑥住民訴訟の係属の有無及び経緯
- ⑦事後の状況その他の諸般の事情

財務会計行為の性質、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。

上記の①～⑦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地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって議会の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に該当すると認められるとき、議決は違法となり、当該放棄は無効となる。

次に、上記枠組みに従い、これまでの裁判で事実として認定された事項、合理的と判断できる考え方を挙げると、次のとおりである。

まず、請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容については、老朽化が進んだ現火葬場の建替えは長年にわたる市の最重要課題の一つであり、用地取得のため、市長は鑑定価格の約3倍にあたる1億6,772万2,252円で土地売買契約を締結し、平成30年4月10日に代金の支払が行われた。なお、市長が適正価格との差額から不法な利益を得て私利を図る目的があったなどの事情は、裁判においても認定されていない。

請求権の発生原因である財務会計行為等の原因、経緯については、現火葬場は大正5年に開設され、老朽化が進み、炉の数が少ないこと等から、現状の設備では高齢化に伴う市民の需要に十分な対応をすることが困難となっていた。そのため、長年にわたり事業の推進が図られており、市長は、用地取得の早急な実現に向けて努力すべき立場にあり、仮に、交渉を不調として本件土地の取得を断念するならば、新斎苑建設が更に遅れることになり、市及びその住民全体の利益に反する結果となる状況にあった。なお、早急に用地取得する理由として合併特例債の起債期限が迫っていた点については、市長は早い段階で起債期限が延長される可能性について、より正確な情報に接していたものと裁判において推認されている。長年土地の所有者や周辺住民の反対等により候補地の選定が進まなかった中で、本件土地は、地権者の理解もある土地であり、既存施設の老朽化や高齢化に伴う需要の拡大といった事情により、新斎苑用地として取得する必要性が高かった。そのような中で、平成27年7月30日、土地購入等に関し、鑑定評価等に基づく適切な価格で購入し、最大限の努力をすることなどを内容とする覚書を奈良市と地権者の間で取り交わした。しかし、鑑定額が当初想定よりも極めて安価であったため、鑑定評価額を当初の想定額に近づけるため、公共事業の用地買収事例を基礎に含めて算定するよう鑑定業者に要請したが断られた。そこで、岩井川ダムの公共用地取得事例を加味し、最終的に地権者からの要望を受けて、産業廃棄物撤去費用を含めて3億円程度となる本件買収価格を採用した。その後、平成29年12月議会において本件買収地の買収に必要な予算が議決され、平成30年2月15日に地権者と売買仮契約を締結、同年3月23日に議会の同意の議決がなされ、売買契約の効力が発生し、同日、所有権移転登記がなされた。代金の支払いは前述のとおり平成30年4月10日に行われた。

請求権の発生原因である財務会計行為等の影響については、違法な価格での用地買収により、市に1億6,772万2,252円の損害を与えた。一方で、本件売買により新斎苑建設用地が確保され、新斎苑の早期の稼働が図られることによって、市及びその住民全体に相応の利益が及んでいるものといえることができる。

議決の趣旨及び経緯については、今後、議会において審議されることであるため、参考として上記最高裁判所判決の補足意見を挙げると、「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。」とされている。

請求権の行使の影響としては、市の公益的な政策目的に沿って市の執行機関である長が本来の責務として行う職務の遂行の過程における行為に関し、請求権の行使により直ちに1億円以上の賠償責任の徴求がされた場合、執行機関の個人責任として著しく重い負担を負うことになる。それにより、以後、執行機関において、職務の遂行に伴い個人の資力を超える高額な賠償の負担を負う危険を踏まえ、長期的な観点からは一定の政策目的に沿ったこのような職務の遂行に萎縮的な影響を及ぼすなどの状況が生ずるおそれがある。

請求権の放棄の影響としては、一定の酌むべき事情が存するのであれば、その限りにおいて議会の議決を経て全部又は一部の免責がされることは、職務の遂行に萎縮的な影響を及ぼすなどの状況を回避することに資する面もあるということが出来る。一方で、安易に請求権の放棄が行われると、以後、執行機関において権利の濫用が散見される事態を引き起こす可能性がある。

住民訴訟の係属の有無及び経緯については、令和3年10月7日付けの最高裁判所による上告受理申立て不受理決定により、令和3年2月26日付けの大阪高等裁判所の判決が確定し、市長及び地権者は、連帯して、奈良市に生じた損害のうち、鑑定による評価額である5,129万1,547円を控除した1億1,643万705円について賠償義務を負うものとされた。

事後の状況その他の諸般の事情については、特に述べる事項はない。

以上述べた事項は、判例によって示された判断枠組みに照らし、客観的な情報と合理的な考え方に基づくものと監査委員として判断した。

これらを踏まえ、議会として政治判断に全面的に委ねることなく、議会に認められた裁量権の範囲の逸脱又は濫用となることのないよう、本件に対して厳正に判断されることを求め意見とする。