

平成25年5月15日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成22年(行ウ)第31号 損害賠償請求事件(住民訴訟)

口頭弁論終結日 平成25年1月30日

## 判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

## 主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は、原告らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求

被告は、別紙相手方目録記載の相手方ら(以下「本件相手方ら」という。)に対し、各自269万4450円及びこれに対する平成19年8月2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。

### 第2 事案の概要

#### 1 事案の骨子

本件は、大東市の住民である原告らが、別件の住民訴訟の第一審において認容判決がされた大東市の債権について、本件相手方らのうち大東市議会議員が、同訴訟の控訴審係属中に大東市議会でこれを放棄するとの議決(以下「本件議決」という。)を違法に行い、本件相手方らの一人である当時の大東市長がこれに加担したとして、大東市の執行機関である被告に対し、本件相手方らへ不法行為に基づく損害賠償を請求するよう求めた住民訴訟である。

2 前提となる事実(当事者間に争いのない事実及び証拠等により容易に認められる事実。以下、書証番号は特に断らない限り枝番号を含む。)

#### (1) 当事者等

ア 原告らは、いずれも大東市の住民であり、原告光城敏雄は、大東市議会議員である。

イ 被告は、大東市の執行機関である。

ウ 本件相手方らのうち、岡本日出士は、平成20年12月22日当時、大東市の市長であった者であり、その余の者は、同日当時、大東市議会議員であった者である。

(2) 別件住民訴訟

ア 原告光城敏雄は、平成19年12月18日、被告に対し、大東市が非常勤職員の退職の際に退職慰労金を支給していることが条例の根拠を欠いており違法であるとして、大東市長に対して不法行為に基づく損害賠償請求をするよう、担当職員らに対して賠償命令をするようそれぞれ求めるとともに、将来の退職慰労金の支給を行うことの差止めを求める住民訴訟（以下「別件住民訴訟」という。）を大阪地方裁判所に提起した。

イ 大阪地方裁判所は、平成20年8月7日、別件住民訴訟について、請求を一部認容する判決（以下「別件第一審判決」という。）をし、これに対して被告が控訴した。

ウ 別件第一審判決において、被告において請求するよう命じられた大東市の債権（以下「本件債権」という。）は、以下のとおりである。なお、本件債権のうち、岡本日出士に対する債権と、同人以外の者に対する債権とは、不真正連帯の関係にあるものと解される。

(ア) 相手方岡本日出士に対する、269万4450円及び内238万1650円に対する平成19年4月3日から、内31万2800円に対する同年8月2日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払請求権。

(イ) 当時の総務部長木村幸雄及び人事課長亀岡治義に対する、各119万0825円及びこれに対する同年4月3日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払請求権。

(ウ) 当時の人事課長牧野功に対する、31万2800円及びこれに対する同年8月2日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払請求権。

(3) 本件議決

大東市議会は、平成20年12月22日、本件債権を放棄するとの本件議決を行った。岡本日出土を除く本件相手方らは、本件議決の採決においていずれも賛成した。

(4) 別件住民訴訟の控訴審判決

大阪高等裁判所は、平成21年3月26日、別件住民訴訟について、差止めを訴えを却下し、その余の請求を棄却するとの判決をした。

(5) 監査請求

原告らは、平成21年12月15日、大東市監査委員に対し、本件議決につき、損害賠償等を求めて監査請求を行ったところ、同監査委員は、平成22年1月20日付けで監査請求を却下した（甲2）。

(6) 本件訴訟提起（顕著な事実）

原告らは、平成22年2月18日、本件訴訟を提起した。

(7) 別件住民訴訟の上告審判決

ア 最高裁判所は、平成24年4月20日、別件住民訴訟について、請求を棄却した部分を破棄して大阪高等裁判所に差し戻し、その余の上告を却下する旨の判決をした（乙16、17。以下「別件上告審判決」という。）。  
イ 別件住民訴訟は、差し戻し後の控訴審において係属中である。

(8) 債権放棄の意思表示

大東市長は、平成24年6月27日付けで、岡本日出土、木村幸雄、亀岡治義及び牧野功に対し、本件債権を放棄するとの意思表示をした（乙10から13まで）。

### 第3 争点

本件の争点は、本案前の争点として、本件訴えの適法性（争点1）、本案の争点として、本件議決の違法性（争点2）並びに損害の有無及び金額（争点3）である。

#### 第4 争点に関する当事者の主張

##### 1 争点1（本件訴えの適法性）について

（被告の主張）

住民訴訟は、地方自治法（以下「法」という。）242条1項が定める一定の財務会計行為又は怠る事実のみを対象として提起することができるので、原告らが本件において求めているのは、議員提案に係る債権の放棄に関する本件議決が、議会の多数派と当時の市長の通謀下になされたものであり、大東市に損害を与える不法行為であるとするものであるが、議会における議員の行為は財務会計上の行為には該当せず、怠る事実にも当たらないことから、不適法である。

（原告らの主張）

争う。

##### 2 争点2（本件議決の違法性）について

（原告らの主張）

(1)ア 本件相手方らは、原告光城敏雄が、別件住民訴訟において問題となっている非常勤職員に対する退職慰労金の支給について、市議会本会議において質問して問題点を指摘していたにもかかわらず、これを無視していた。

イ ところが、本件相手方らは、別件住民訴訟の控訴審において、賠償を前提とする和解勧告がされ、控訴審裁判所が市長及び職員の責任を認める意向であることを知るや、共謀の上、和解が決裂した平成20年12月19日（金曜日）のわずか3日後である同月22日（月曜日）、慌てて審議らしい審議もなく、かつ違法にも原告光城敏雄を除斥して本件議決を強行した。

ウ 議案が決議されるためには、議会運営委員会において承認される必要があるところ、議会運営委員会では、10分間程度の休憩時間中の話し合いによって提案が決定され、かつその話し合いの内容は会議録に残されてお

らず、何ら実質的な討議がなされていないのである。また、退職慰労金の支給について定めた要綱は廃止されているものの、大東市議会は、その経緯について何ら審議していない上、本件相手方らは、別件住民訴訟において認容された本件債権のみを放棄しており、非常勤職員に対する退職慰労金の支給は他にもあるにも関わらず、これらの債権については何ら対処していない。もちろん、大東市が、市長や職員に対し、債権回収を行うことは不可能でもなければ過酷でもない。

エ このような経緯を考慮するならば、本件議決は、住民訴訟の意義、審理を無に帰するために行われたものといわざるを得ず、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に照らして不合理であり、裁量権の範囲の逸脱・濫用に当たるので、違法・無効といわざるを得ない。

(2) また、仮に本件議決が有効であるとしても、本来、法96条1項10号の議決は、市長において、同号が想定している放棄できる債権として自ら放棄する必要性を認め、その必要性の説明を尽くして議会に提案してその承認決議を得る場合のみになされるべきであって、何ら市長の提案もないのに議会が放棄するとの先導的判断までは予定していない。よって、この先導した議決から3年以上も経過した後に市長が追随してした債権放棄の意思表示は、濫用で違法というべきである。そして、不法行為の加担者に新市長が加わっても、本件相手方らの不法行為責任は免れないというべきである。

(3) なお、本件議決は、放棄の対象となる債権が存在することを前提として放棄したのではないというのであるから、本件議決は、真実放棄する意思のないものであるから無効である。

(被告の主張)

(1)ア 本件議決は、各議員が自己の政治的信念と判断に基づき行った正当な権限行使であって、何ら違法性はない。別件住民訴訟の控訴審において、賠

償を前提とする和解勧告がされた事実も、控訴審裁判所において市長及び職員の責任を認める意向であった事実も、本件相手方らが慌てて本件議決をした事実もない。本件議決に係る議案は、議会運営委員会で何回も議論され、具体的にまとまったのが平成20年12月19日であって、審議らしい審議がなかったとの原告らの主張は事実と異なる。

イ 本件議決は、平成20年6月末、茨木市議会が、茨木市において臨時職員に一時金を支給したのが違法であるとして、大阪地方裁判所の判決において認められた損害賠償請求権について放棄議決をした、との報道に接した大東市議会議員らが提案した議案に基づくものである。

ウ 議案の提案の趣旨は、①非常勤職員が命ぜられた職務に従事したことの対価及び生計の資本として受領した退職慰労金が違法であるとする点、②これまで継続的に支給されてきた退職慰労金の支給について決裁をした専決権者である担当職員が責任を負わされるのは、政策形成を必要とする行政において職員の職務への取り組みを萎縮させるおそれがある点、③市長及び担当職員は本件退職慰労金の支給に関し、金銭的な利得を得ていない点において、別件住民訴訟の判決には問題があるというものであった。

かかる趣旨は、別件上告審判決において、千葉裁判官が補足意見として述べた、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という住民訴訟の問題性と軌を一にするものであり、合理的な理由を有するものである。

エ 以上に加え、本件議決によって市の財政に及ぶ影響は限定的なものにとどまっていることも考慮すれば、本件議決が不合理であるとはいえず、裁量権の範囲内であるというべきである。

(2) 原告らは、本件議決が有効であっても、市長の提案がないのに議会が先導的に放棄議決をすることは違法で、本件相手方らが不法行為責任を負うと主張するが、市長が債権放棄をするために市長から議会に提案しなければなら

ないとする法の規定は存しないのであって、本件議決が有効であれば、何ら違法行為がないのであるから、そもそも不法行為が認められないことは明らかである。

### 3 争点3（損害の有無及び金額）について

（原告らの主張）

- (1) 本件議決は、上記のとおり違法であり無効であるが、本件議決によって、債務者を助勢して、請求を現に阻止、妨害した事実行為の存在が消えるものではなく、債権の給付を妨害する不法行為が成立し、給付を妨害されたことによる損害が発生しているものというべきである。損害額は、妨害された債権額と同額となり、本来の債務者との関係では不真正連帯債務と解すべきである。
- (2) 本件議決が違法であるけれども有効であるというのであれば、放棄した本件債権の金額が損害額となるものというべきである。

（被告の主張）

- (1) 大東市においては、特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例に基づき支給される報酬に、退職慰労金が含まれるとして、大東市非常勤職員の報酬等に関する要綱を定め、これに基づき退職慰労金を支給する運用を行ってきた。退職慰労金が報酬に含まれるものとして、要綱に基づき支給することは、そもそも給与条例主義に反するものではない。また、退職慰労金の支給がなされていた当時、他の地方公共団体において、同様に退職手当を支給している団体が少なからず存在することも考慮すれば、当時の市長について故意又は過失はなく、専決権者に故意又は重大な過失がないことは明らかである。

よって、本件議決の有効性について検討するまでもなく、そもそも大東市には損害が発生していないものというべきである。

- (2) 仮に、原告の主張のとおり、退職慰労金の支給が違法であり、かつ本件議

決が違法、無効であれば、大東市は、別件住民訴訟において請求している損害賠償請求権を有していることとなるから、本件において原告らが主張する損害は存しないこととなるのであって、原告の請求が失当であることは明らかである。

## 第5 当裁判所の判断

### 1 争点1（本件訴えの適法性）について

- (1) 被告は、議会における議員の行為は財務会計上の行為には該当せず、怠る事実にも当たらないことから住民訴訟の対象とならないと主張する。
- (2) しかしながら、地方公共団体が第三者に対して有する不法行為に基づく損害賠償債権は地方公共団体の財産であり（法237条1項、240条1項）、その行使を怠っている場合には、財産の管理を怠るものとして（法242条1項）、怠る事実に係る相手方に損害賠償の請求をすることを求める住民訴訟を提起することが可能である（法242条の2第1項4号）。そして当該訴訟において追及する相手方や債権の発生原因である不法行為の内容については、何ら限定はないと解される。

そうすると、地方公共団体に対して不法行為責任を負う相手方が当該地方公共団体の議会の議員である場合にも、不法行為の内容を問わず、住民訴訟の対象とすることができるかと解すべきである。

- (3) したがって、本件は、市長及び市議会議員を、不法行為に基づく損害賠償債権の管理を怠る事実に係る相手方として提起されたものであり、適法な住民訴訟である。被告の主張は、採用することができない。

### 2 争点2（本件議決の適法性）について

#### (1) 判断枠組み

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。もっとも、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（最二小判平成24年4月20日・民集66巻6号2583頁及び別件上告審判決参照。）。

## (2) 認定事実

前記前提となる事実に加え、掲記各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の各事実が認められる。

ア 本件議決において放棄の対象となった大東市の債権は、大東市の非常勤職員に対する退職慰労金が、要綱に基づき支出されており、条例上の根拠を有していなかったことを理由とする、市長に対する不法行為に基づく損害賠償請求権及び専決権者に対する法243条の2に基づく損害賠償請求権である（甲1，乙6，8）。

イ 大東市議会は、別件住民訴訟において問題となった退職慰労金の支給について、予算及び決算において、支出の承認をしていた（甲1、乙2、14、15）。

ウ 大東市は、別件住民訴訟の係属中である平成20年3月31日、非常勤職員に対する退職慰労金の支給制度を廃止した（争いが無い。）。

エ 別件住民訴訟は、平成20年11月19日に控訴審の第1回口頭弁論期日が開かれ、期日において和解勧告がされ、和解期日が平成20年11月28日及び同年12月19日に開かれたが、同日に和解は打ち切られた（甲5、6）。

オ(ア) 本件議決に係る議案の提案理由は、以下のとおりである（甲7）。

「平成20年8月7日、大阪地方裁判所において、非常勤職員に支払われた平成18年度及び平成19年度の退職慰労金について、大東市長は上記債務者らに対し損害賠償請求あるいは賠償命令請求をしなければならないとの判決があり、現在大阪高等裁判所にて係争中である。しかしながら、本件に係る司法判断がいかなるものであったとしても、当該退職慰労金は非常勤職員の勤務に対する報酬として支払われたものであり、退職慰労金に対応する労働力の提供を受けている以上、本市に実質上の損害は生じていないこと、非常勤職員に対する退職慰労金は昭和58年度以降継続して行われており、市の方針に従い事務を遂行し、本支払に関与した岡本日出士、木村幸雄、亀岡治義および牧野功に対し事務を遂行したということをもって責任を問われ、前記金員を支払わせるべきとする実質上の過失を認めることはできないことからすれば、岡本日出士、木村幸雄、亀岡治義及び牧野功に対し損害賠償請求あるいは賠償命令請求をすることは相当ではないので、議案のとおり権利の放棄を行うものである。」

(イ) 議案の提案に先立つ平成20年12月19日、大東市議会の議会運営

であると考えます。しかし、裁判所は、給与条例主義のもと、退職慰労金が市条例に明記されていなかった点を違法との判断を示したものであります。職員が業務を遂行したことをもって、その担当職員に賠償せよというのでは、業務遂行に支障を来すことになり、過酷過ぎます。また、指摘を受けて行政が是正措置をとった時点で裁判の目的が達成しているにもかかわらず、取り下げを行わず裁判を続行したことは問題です。」と述べて賛成の討論をした（甲15，乙6）。

カ(ア) 原告光城敏雄は、別件住民訴訟において、当時の市長及び専決権者の責任を追及したにとどまり、退職慰労金を受領した当該非常勤職員に対する不当利得返還請求までは求めている（甲1）。

イ(イ) 被告は、別件住民訴訟において、放棄の対象となった損害賠償請求権の不存在を主張して現在もその存否を争っている（弁論の全趣旨）。

キ 大東市は、別件住民訴訟において請求を求められている債権のみを放棄しており、同様に支出がされた他の退職慰労金の支給に関する損害賠償請求権については、債権放棄の手続を行っていない（乙15）。

### (3) 検討

ア(ア) 上記認定のとおり、本件議決は、別件住民訴訟の係属中にされていることに加え、その提案理由において、議員が別件住民訴訟を続けていることを非難する旨の記載があることなどからすると、別件住民訴訟に対する対抗策としてされたものであることは否定し難い。

イ(イ) また、本件債権の発生原因となった違法事由は、給与条例主義に反する支出を行ったというものであり、給与の基本原則に反したという意味において、その違法の程度が軽微であるとはいえないものがある。

ウ(ウ) 加えて、本件議決に係る議案の提案理由において、「実質上の過失を認めることはできない」と記載されていることは、大東市長に故意又は過失があり、専決権者らに故意又は重大な過失があるとの別件第一審判

決の事実認定にそぐわないということができる。

- イ(ア) 一方、退職慰労金の支出を行うこと自体については、予算及び決算に明記されることによって、議会の承認を得ていたものであり、また、大東市は、非常勤職員に対し、要綱を定めて退職慰労金を支給していることからすると、恣意的な支給がされていたものとは認められない。
- イ(イ) そして、大東市は、別件住民訴訟の係属中に、非常勤職員に対する退職慰労金の支給制度を廃止しており、別件住民訴訟を無視して退職慰労金の支給を継続しているものではない。
- イ(ウ) また、退職慰労金の支出によって利益を得たのは、支給を受けた非常勤職員であった者であり、本件議決において放棄の対象となった債権の債務者である市長及び専決権者は、個人的利得を得ていないと認められる。
- イ(エ) 原告光城敏雄は、別件住民訴訟において、市長及び専決権者の責任を追及したにとどまり、退職慰労金の支給を受けた非常勤職員に対し、返還請求をすることまでは求めておらず、当該非常勤職員が退職慰労金を受給することについては問題ないとの認識であったことがうかがわれる。
- イ(オ) 本件議決に係る債権額は約270万円とそれほど多額ではなく、本件議決が市の財政に与える影響は限定的なものと認められる。
- ウ 以上の検討によれば、本件議決は、別件住民訴訟への対抗策としてされたものであり、別件第一審判決の判断を尊重していない面があるものの、退職慰労金の支出が適法であったと宣言する趣旨でされたものであるとまでは認められず、別件住民訴訟を無に帰するものであるとか、住民訴訟制度を否定するようなものであるとはいえない。かえって、別件住民訴訟が提起された後に、非常勤職員に対する退職慰労金の支給制度が廃止されたことからすると、別件住民訴訟は、一定程度、その目的を達したと評価することができる。

そして、本件債権の金額がそれほど多額ではない上、債務者が退職慰労金の支給によって利得を得ていない者であることも併せ考慮すれば、大東市議会において、市長や職員個人に対し、損害賠償責任を追及することは相当でないと判断して、本件議決をしたことが、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法の趣旨等に照らして不合理であるとはいえず、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ない。

(4) 原告らの主張について

ア 原告らは、本件議決が放棄の対象となる債権が存在することを前提として放棄したのではないから、真実放棄する意思のないものであって無効であると主張するけれども、上記認定事実を照らせば、本件議決は、仮に本件債権が存在するとすれば、これを放棄するとの趣旨であることが明らかであるから、債権を放棄する意思がないのにされたものとは認められない。

イ 原告らは、法96条1項10号の議決は、市長において、放棄の必要性の説明を尽くして議会に提案してその承認決議を得る場合のみになされるべきであって、何ら市長の提案もないのに議会が放棄するとの先導的判断までは予定していないと主張するけれども、権利放棄の議決について、その提案者を限定する法令の定めはないから、本件議決が市長の提案なしにされたことをもって、違法であるとはいえない。

ウ また、原告らは、本件議決に至るまでの審議経過も問題としているところ、本件議決に際し、原告光城敏雄を除斥する理由があったかどうかは疑問もあるものの、審議の経過に関する原告らの主張は、本件議決が法の趣旨等に照らして不合理であるか否かに直結する事情ではないから、本件議決をしたことが裁量権の逸脱又は濫用に当たるとはいえないとの上記判断を左右するものとはいえない。

(5) よって、争点2に関する原告らの主張は、採用できない。

### 3 争点3（損害の有無及び金額）について

- (1) 上記のとおり、本件議決が違法であるとは認められない。
- (2) 仮に、本件議決が違法であるとするれば、無効となり、これに基づく市長の放棄の意思表示も無効となるものと解される。そうだとすれば、大東市は、本件債権を行使することが可能であることとなるのであるから、特段の事情がない限り、本件議決がされたことによる損害が発生したとは認められないものというべきである。
- (3) この点、原告らは、給付を妨害された損害が発生していると主張するけれども、本件議決がされたことによって権利行使の時期が遅れたとしても、そのことによる損害は、債務者からの回収が可能である限り、遅延損害金はその分増加することによって回復が図られるものといえる。そして、本件議決の存在によって、債務者からの回収可能額が減少したと認めるに足りる証拠はないから、上記特段の事情があるとは認められない。
- (4) よって、仮に本件議決が違法であるとしても、損害の発生は認められず、原告らの主張は採用することができない。

### 4 結論

よって、原告らの請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第2民事部

裁判長 裁判官 山 田 明

裁判官 吉 野 内 謙 志

裁判官 栢 分 宏 和

(別紙)

当 事 者 目 録

大阪府大東市泉町2丁目7番18号

原 告 光 城 敏 雄

同所

原 告 光 城 鈴 代

大阪府大東市深野5丁目2の9

原 告 光 城 徳 雄

同所

原 告 光 城 芳 恵

大阪府大東市野崎2丁目9-37

原 告 畑 守 恭 男

大阪府大東市野崎1丁目13-2

原 告 山 本 敏 實

同所

原 告 山 本 数 江

大阪府大東市新田本町8-15

原 告 中 谷 光 明

同所

原 告 中 谷 た つ 子

大阪府大東市南新田1丁目18-103

原 告 秋 元 隆 司

大阪府大東市川中新町6番504号

原 告 吉 村 勝 俊

原告ら訴訟代理人弁護士 井 上 善 雄



同  
同

豊 島 達 哉  
西 浦 克 明

大阪府大東市谷川1丁目1番1号

被 告  
同訴訟代理人弁護士

大東市長 東 坂 浩 一  
寺 内 則 雄

(別紙)

	相	手	方	目	録
大東市長	岡		本	日	出 士
大東市議会議員	大		谷	真	司
同	大		束	真	司
同	水		落	康	一 郎
同	川		口	志	郎
同	飛		田		茂
同	寺		坂	修	一
同	中		野	正	明
同	三	ツ	川		武
同	澤		田	貞	良
同	中		河		昭
同	古		崎		勉
同	豊		芦	勝	子
同	松		下		孝
同	中		谷		博
同	岩		渕		弘

これは正本である。

平成25年5月15日

大阪地方裁判所第2民事部

裁判所書記官 濱田 恵

