

平成23年（行ウ）第9号 損害賠償履行請求事件

原告 吉井博外117名

被告 御船町町長山本孝二

原告ら第5準備書面

平成24年5月10日

熊本地方裁判所第2民事部合議B係 御 中

原告ら訴訟代理人 弁護士 板 井 俊 介

同復代理人 弁護士 橋 本 和 隆

同復代理人 弁護士 野 方 洋 助

頭書事件につき、原告らは、以下のとおり、弁論を準備する。なお、略語等は従前の例による。

第1 本準備書面の目的

被告は、準備書面2において、(1)原告らが本件訴訟の対象とする財務会計行為のうち、行為①平成21年2月10日の補助金2億円交付支出および行為②同年5月29日の補助金9279万3000円交付支出に関する部分は訴えを却下するべきであること、(2)行為③平成23年1月31日の補助金2億9279万3000円返還支出は適性であり請求は棄却されるべきであること、及び、(3)補助金支出（交付）行為が正当であったこと、の3点を

主張する。

本準備書面は、上記の被告各主張に対し、「第2」において上記(1)に対する反論をするとともに、「第3」でいわゆる「怠る事実」に関する主張を行い、「第4」において上記(2)に対する反論を行うものである。

第2 訴えを却下すべきとの主張について

1 行為①ないし行為③を一連の行為として捉えるべきであること

- (1) 被告は、行為①ないし行為③を一連の行為を包括的に捉えることができない根拠として、「包括的にとらえる場合に範囲の基準が不明確になる」と述べる。

しかし、以下で述べるように、本件のような事例において、形式的にみると複数の財務会計行為であっても包括的に解する基準は何ら不明確ではなく、上記被告の批判は当たらない。

すなわち、本件は、御船町から訴外会社への補助金の支出（行為①、②）、及び、国への返還支出（行為③）の全てが御船町の竹バイオマスに関する地域バイオマス利活用交付金事業の補助金に関連する支出であるが、その支出の権限はいずれも御船町長に属している。また、行為①、②の時点では御船町には損害が発生しておらず、この時点で住民訴訟を提起しても棄却されることが確実であり、その後、国に対する返還行為により損害が発生した場合（行為③）には監査請求期間（1年）を超えているという事案である。

このような事案において、先行する行為（行為①②）につき住民監査請求の期間制限が適用されるとすれば、先行する行為の違法性の是正を裁判所に請求する機会が法的に与えられないことになるが、そのような結論は、違法な財務会計行為に対しその是正を裁判所に請求する権能を与え、以て地方財務行政の適正な運営を確保する、という住民訴訟の趣旨が全く及ばないことになるため、この結論が不当であることは明らかである。

一方で、同一の事業に関する財務会計行為でその支出の権限が同一の者に帰属する場合で（主体及び事業の同一性）、先行行為と後行行為に因果関係があるような場合（対象行為の因果関係）と限定すれば、形式上複数に見える財務会計行為を包括して捉える基準としては明確である。また、先行行為の時点では行政機関に損害が発生しておらず、後行行為により損害が発生した時点では監査請求期間を超過して住民訴訟を提起することが事実上不可能である場合（先行行為を基準とする場合の不可能性）には、先行する行為に監査請求及び住民訴訟による地方財務会計の適正化という趣旨を及ぼすべき必要性が極めて高い。

そこで、形式的には複数の財務会計行為であっても、(i)同一の事業に関する財務会計行為でその支出の権限が同一の者に帰属する場合で（主体の同一性）、(ii)先行行為と後行行為に因果関係があるような場合（対象行為の因果関係）であり、かつ、(iii)先行行為の時点では行政機関に損害が発生しておらず、損害が発生した時点では監査請求期間を超過して住民訴訟を提起し先行行為の違法性に関し責任追及することが不可能である場合（先行行為を基準とする場合の不可能性）には、これらの一連の財務会計行為を包括して捉え、一つの行為にあたりと解すべきである。この3要件を基準とするならば、客観的な基準により包括的に一連の行為として扱うべき事案であるか否かを判断でき、被告のいう基準の不明確性という批判は当たらない。一方で、このように解すれば住民による地方財務会計の適正化という地方自治法の趣旨も満たすことができる。

本件は、いずれの財務会計行為も竹バイオマス事業に関連するものであり、その支出権限はいずれも山本町長に属するものであって(i)主体及び事業の同一性の要件を満たす。また、補助金返還行為（行為③）は支出行為（行為①②）がなければ必要がなかったものであり、強い因果関係が認められるから(ii)対象行為の因果関係の要件も満たす。そして、本件で御船町に損害が

発生したのは国に補助金を返還した平成23年1月31日であり(行為③)、先行行為である行為①(平成21年2月10日)、行為②(平成21年5月29日)を基準とする場合には、その日から1年以内に住民監査請求を提起しても「損害」を欠くために、それが事実不可能な事案であったといえ、(iii)先行行為を基準とする場合の不可能性の要件を満たす。したがって、本件では行為①ないし行為③を包括して一つの行為として捉えるべきである。

なお、この点について被告は、一連の行為にあたるか不明な場合として支出が数回に及ぶ事業(ダム事業、道路改良事業など)を挙げる。しかし、これらの事業も各行為が行われた時点で地方公共団体に損害が生じていれば、各行為につき住民監査請求、住民訴訟を提起すれば足りるのであり、包括的に捉える必要は無く、先行行為の時点で損害が生じていなかった本件とは事案が異なる。また、被告は、生活保護費の支給行為とその後の返還命令の例も挙げているが、この場合も先行する支給行為の時点で地方公共団体に損害が生じており、支給行為を対象に住民訴訟が提起し得たのであるから、包括的に捉える必要はないし、介護保険費の事例も同様である。このように、被告の挙げた例によっても包括的に一つの行為となるかどうかは上記基準により客観的に判断できることから、基準が不明確という批判は当たらない。

(2) 最判昭和62年2月20日にも反しないこと

加えて、被告は、同一の財務会計上の行為を対象として再度の住民監査請求をし、住民訴訟に及ぶことは最判昭和62年2月20日に抵触すると主張する。

しかし、上記判例の事案は、普通地方公共団体(町)が土地を第三者に時価よりも著しく低額で売却し、町に損害が生じたとして争われた事案であるが、この事案の場合、売却処分を行った時点で町に損害が生じており、監査請求者は、第1回目の監査請求の時点で住民訴訟を提起することが期待できたとし、また、第1回目の監査請求の後、特に事情の変更がないにもかかわらず

ず第2、3回目の監査請求を行った事案である。

これに対し、本件は、原告らが何度も主張しているように、第1回目の監査請求の時点では、町に損害が発生しておらず（後述のように損害額の算定も不可能であった）、この時点で住民訴訟を提起したとしても請求棄却となることがほぼ確実であったことに加え、第1回監査請求の後に、御船町が2億9279万3000円を国に返還するという重大な行為が新たに行われている。このように、本件は、町の損害発生の有無及び新たな事情の変更の有無の点で上記判例とは事案が大きく異なるため、本件監査請求は上記判例に抵触しない。

2 監査請求期間の起算点について

- (1) 被告は、最判平成9年1月28日と本件とでは議論のスタートが異なり、本判例は、本件には妥当しないと主張する。

しかし、最判平成9年1月28日は、本来、監査請求期間の制限を受けない「怠る事実」に関する事案であっても、一定の場合には、法的安定性の見地から「財務会計上の行為」を問題とするときと同様に監査請求期間の制限を受けることがありうることを前提とした上で、かかる場合であっても住民に住民訴訟を提起することを要求することが不可能又は困難である場合には、それが可能となったときを監査請求期間の起算点とする判断を示したものである。同判例は、「怠る事実」と「財務会計上の行為」との形式的な違いに固執することなく、住民訴訟及び期間制限の趣旨に遡り、「怠る事実」に関する事案に限定することなく、住民訴訟の監査請求期間の起算点についての判断したものと評価すべきである。

すなわち、同判決は、違法な財務会計行為に対し、その是正を裁判所に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保するという住民訴訟の趣旨と、法的安定性という監査請求期間制限の趣旨との調和を図り、実体法上の請求権が発生した時点、すなわち、住民に対し監査請求・住民訴

訟を提起することが期待しうる時点から監査請求期間を起算することを明らかにしたものである。そして、「地方財務行政の適正化と法的安定性の調和」という同判例の趣旨は、いわゆる「怠る事実」の事例に限定されるものではなく、全ての監査請求・住民訴訟に妥当するものである。

よって、議論のスタートが異なるという被告の批判は当たらない。

本件においても、御船町に法的に損害が生じたのは上記行為③の時点であり、住民に対し住民訴訟を提起することが期待できたのは上記行為③の時点（平成23年1月31日）であるから、この時点から監査請求期間が起算されると考えるべきである。

- (2) さらに被告は、行為①、②が違法であったとすれば、行為①あるいは②の時点で補助金の返還が不可避であり、御船町に損害が生じているとし、これらの行為の時点から監査請求期間が起算されると主張している。

しかし、原告らが従前の準備書面において述べてきたように、行為①、②の時点では、町の財政には何ら損害は生じていない。加えて、補助金事業における補助金の返還方法については、本件のような全額自主返納による場合のほか、計画の一部変更により補助金の一部を返還する場合、補助金適正化法に基づく加算金を付して返還する場合など、その態様は様々であり、かつ、その返還方法により町に生じる損害額も変化することになるため、実際に補助金を返還しなければ損害額を算定することができない。

したがって、どのような方法により補助金を返還することになるか一切不明である行為①、②の時点で、町に損害が発生したと考えることは不可能である。

3 「正当な理由」（地方自治法第242条の2）があることについて

- (1) 最判平成14年9月12日

最判平成14年9月12日によれば、「正当な理由」（地方自治法第242条の2）の判断は、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調

査を尽くせば客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在または内容を知ることができたと解される時から、相当な期間内に監査請求をしたかどうか」によって行われる。

本件では、上記のように行為①、②の時点では、御船町には何ら損害生じていないだけでなく、この時点において、御船町の住民は、町の補助金返還方法については、どのような調査によっても知ることはできなかつたのであるから、その時点で御船町の損害の発生の有無および損害額を認識することは不可能であった。そのため、この時点では、これらの行為が違法かつ損害を生じさせるもので監査請求の対象となりうることを知ることもできず、返還行為（行為③）の時点で初めて知ったといえる。そして、行為③から約2週間後の平成23年2月15日という短期間が経過した後住民は監査請求を行っており、相当な期間内に監査請求をしているといえる。

(2) したがって、本件では「正当な理由」が認められる。

4 結論

以上より、本件では、行為①、②についても監査請求期間を満たしており、これらに対する訴えも適法であるから、訴えの却下を求める被告の反論は失当である。

第3 「財産の管理」を「怠る事実」による損害賠償請求

原告らは、上記のとおり、あるいは、「第4」で後述するとおり、従前の主張をもってして、本件行為①及び行為②の財務会計上の行為の違法性を審理の対象とすべきことを主張するものであるが、さらに予備的な主張として、山本町長に御船町の「財産の管理」を「怠る事実」があったことを主張する。

1 「財産の管理」を「怠る事実」があること

(1) 「怠る事実」の違法性を基礎づける作為義務

すでに指摘してきたとおり、本件では、平成21年2月10日付けで、御

船町は訴外会社に2億円を交付し(行為①)、さらに、同年5月29日付けで、同町は訴外会社に9279万3000円を交付し(行為②)、平成23年1月31日付けで、同町が、自らの財政調整基金を取り崩して2億9279万3000円を返還している(行為③)。

しかし、御船町が訴外会社に対して、行為①及び②の支出行為により2億9279万3000円を交付して以降も、訴外会社が自己資金を調達できないとすれば事業が遂行できず、したがって、将来的に御船町が国に対して補助金を返還しなければならない法的地位にあったことは従前も指摘したとおりである。

そうすると、御船町が訴外会社に対して、2億9279万3000円を支出して以降も、山本町長は、御船町の執行責任者として、御船町に損害を与えることがないよう、御船町民の血税の用途につき誠実に事務を遂行しなければならず(地方自治法第138条の2)、また、このような首長の地位・職務内容に照らせば、山本町長と御船町の関係は本質的には委任関係にあり、山本町長が委任関係に基づく善管注意義務の履行を怠った結果、御船町に損害を与えた場合には、山本町長が御船町に対し、損害賠償義務を負う。

(2) 山本町長による「財産の管理」を「怠る事実」

山本町長は、訴外会社が自己資金を調達できていないことを知りながら、平成21年2月10日、及び、同年5月29日付けで、訴外会社に対し、合計29279万3000円を交付したこと、及び、その後の融資拒絶の経緯等は、原告ら準備書面(4)「第2」「4」で指摘したとおりであるが、その後、以下のような経過を辿った。

ア 訴外会社の出資者の一人であった株式会社熊電施設は、平成21年5月25日、訴外会社との間で、熊電施設が保有していた訴外会社の発行済み株式540株を、代金2700万円で売り渡す(自己株式取得)契約を締結した

(甲第 32 号証)。訴外会社は、同日付けで、熊電施設に代金 2 7 0 0 万円のうち 2 4 0 0 万円を支払った(甲 2 1、1 3 頁)。

イ 平成 2 2 年 2 月 9 日、訴外会社が山本町長に対し、「自己資金の調達ができず、地域バイオマス利活用補助金を使っての事業を断念する」旨の文書(乙第 136 号証)を送付した。

ウ 平成 2 2 年 1 2 月 7 日、御船町が、訴外会社に対し、御船町補助金交付規則第 7 条 1 項 3 号(事業遂行のための自己資金が調達できず、補助事業が中止となり補助事業の目的が達成できないため)に基づき、補助金交付決定を取り消し(乙第 168 号証の 2)、返還期限を同月 2 0 日として、2 億 9 2 7 9 万 3 0 0 0 円の返還請求を行った(乙第 168 号証の 3)。

エ 平成 2 3 年 1 月 3 1 日、御船町は国に対し、2 億 9 2 7 9 万 3 0 0 0 円を返還した。

オ 平成 2 3 年 2 月 1 日、御船町は、訴外会社を被告として、不当利得及び返還合意に基づき、2 億 9 2 7 9 万 3 0 0 0 円の返還を求める訴訟を提起した。

以上の経緯によれば、山本町長は、いったん訴外会社に対して補助金を交付して以降、訴外会社が自己資金を調達できない可能性が高まった段階で、御船町補助金交付規則第 7 条 3 号により補助金交付決定を取り消して、不当利得返還請求権を行使すべきであったにもかかわらずこれを怠った。

かかる山本町長の不作為は、山本町長が御船町に対して負う善管注意義務に反するものであって、「財産の管理」である不当利得返還請求権の行使を違法に「怠る事実」である。

これにより、御船町は自らの財政調整基金を取り崩して、国に対し、2 億 9 2 7 9 万 3 0 0 0 円を返還せざるをえなくなるという損害を被った。

したがって、山本町長は御船町に対し、2 億 9 2 7 9 万 3 0 0 0 円の損害賠償債務を負う。

(3) 住民監査請求の期間制限を遵守していること

原告ら第1準備書面においても主張したとおり、当該行為の違法無効によって生じた地方公共団体の実体法上の請求権の行使を怠る事実に関し、最高裁は、「右請求権が右財務会計上の行為のされた時点ではいまだ発生しておらず、又はこれを行行使することができない場合には、右実体法上の請求権が発生し、これを行行使することができることとなった日を基準として」（甲7、最判平9・1・28）監査請求期間を起算する旨判示している。

これを本件についてみるに、御船町の訴外会社に対する補助金の不当利得返還請求権が実体法上発生し、行使できることとなったのは、御船町が訴外会社に対して、補助金交付規則第7条3号に基づき、補助金交付決定の取消決定をした平成22年12月7日である（乙第168号証の2）。

したがって、住民監査請求の起算点も、平成22年12月7日を起算点とすべきであり、そうであれば、原告らがした平成23年2月15日付けの住民監査請求は期間制限の要件を満たしている。

3 小括

以上より、原告らは、山本町長の「財産の管理」を「怠る事実」により、御船町が被った損害につき、山本町長に対して請求するものであるが、この場合、住民監査請求の期間制限の要件を満たす。

第4 請求を棄却すべきとの主張について

1 国への補助金返還行為（行為③）も違法であること

被告は、国への補助金返還行為（行為③）は、(1)手続的にも、(2)実質的にも適正であることから適法と主張する。

しかし、当該返還行為（行為③）も、以下で述べるように違法である。

2 手続的適正について

(1) 議会の承認のみで正当化されないこと

被告は、平成22年4月7日及び平成22年11月29日に御船町議会に説明のうえ、最終的に補正予算の議案につき可決したことを以て、行為③が手続的にも適正であった旨主張する。

しかし、最判昭和37年3月7日は「長その他の職員の公金の支出等は、一方において議会の議決に基づくことを要するとともに、他面法令の規定に従わなければならないのは勿論であり、議会の議決があったからといって法令上違法な支出が適法な支出となるわけではない」と判示して、議会の議決があったとしても、そのことのみを以てして、法令上違法な支出が適法な支出となるわけではないと述べ、あくまでも首長は議会とは独立した独自の責任を負うと判示している。したがって、議会の議決の有無に関わらず、当該行為の違法性は、山本町長に誠実な執行義務違反（地方自治法第138条の2）があったかどうかの観点から判断すべきである。

(2) 山本町長による説明の不当性

そして、山本町長は、以下で述べるように、これまで議会に対して十分な説明を行ってきたとはいえ、手続的適正は認められない。

ア 平成22年4月議会における山本町長らの説明

まず、平成22年4月議会における補助金返還を含んだ補正予算上程時において、山本町長は「この補正が組まれない場合は、先ほどお話ししましたように3700万円ほどの加算金が付くということで、これについては議決していただき」（乙145号、9頁目上から下から6行目以降）、
「手続き上、交付金については、国から町に来た分は町から会社に行って、流れとしてはそれができなかつた場合には返すという形になります。それをしないという場合は、先ほど脅しでも何でもありません」（同13頁目上から3行目以降）、
「いただいたものができなければ返すというのはルールなのです。先ほど言いましたように、利息を付けて返すのか、そのまま返すのかの違いで、返すならば利息は付かない方がいいのではないです

か（中略）もし、これが否決になれば3,700万円は余分に払う」（同15頁目上から7行目以降）、「加算金3700万円を追加して国に返すというのは、返還命令を受けて返すというのは心許ない」（同27頁、上から3行目）、「農政局と協議の上4月9日まで自主返納の（中略）議決がなかったら、補助金適正化法を使いますということで来ています」（同47頁、上から4行目以降）などと説明し、補助金適正化法の規定に基づく交付決定の取消及び補助金の返還がなされる際の加算金（約3,700万円）が付されることを前提に答弁をしている。企画財政課長である竹下氏も「補助金の適正化法ということが（中略）そちらのほうの適用を受けざるを得ないような状況はつくりたくない」、「プラスされて数千万円の町の財源を措置しなければ返還ができないという状態に至らないためにも（中略）可決いただきますことをお願いいたしまして」（同11頁、上から2行目以降）とあり、加算金が付されることを避けるために本件補正予算案を提出したと説明している。さらに竹下氏は、議決の資料として加算金を計算した書面まで示している（同52頁、下から11行目）。このように、加算金が付されること及びその金額については、繰り返し説明されているが、その一方で、将来の国との関係を維持することなどは一切説明されていない。

以上のように、山本町長からの加算金が付されるという提案理由や説明を受け、藤村議員は「むしろこちらに座っておると脅かしに聞こえる。可決をせざるを得ないような脅かしに聞こえる」（同11頁、上から20行目以下）と発言し、また、田端議員は、加算金の根拠等が「大きな判断材料となる」（同41頁、上から24行目）と発言しており、議員にとって加算金の有無が重要な事実であったことは明らかである。

イ 平成22年11月議会における説明

次に、返還行為の議決がなされた同年11月議会の議事録（乙167）

によれば、前述の竹下氏は、御船町が当議会に先立って会社に交付した補助金返還請求書（乙163）の内容を読み上げているが、その内容は「返還命令が出されることは必須の状況である。返還命令が成された場合、加算金が発生し更なる負担を強いられることになる。」という加算金が付されることを認めている（乙167、20頁、下から5行目）。また、竹下氏は、「現在はまだ農政局は自主返納ということを受けた状態のままで、町との協議で今現在まで延びております」（同38頁、下から5行目）と発言しているが、これは、自主返納をしない場合には加算金が付されることを暗に示しているし、加算金の金額を議員から質問され、「その計算というのは、やっちはいるのですが」（同54頁、上から13行目）と答えており、ここでも加算金が付されることを前提としている。また、総務課長である野口氏も「国のほうも命令を出さずに待っていただいている」（同、48頁、上から4行目）と補助金返還命令の要件を満たすことを前提とした発言をしている。このように加算金については付されることを前提とした説明がなされる一方で、国との将来の関係や係争することのリスクなどについての説明は何らされていない。

ウ 加算金の回避のみが決定的な要素として説明されていたこと

このような議会におけるやり取りからすれば、補助金返還の決議に際しては、御船町は、補助金適正化法に基づき国から加算金（約3,700万円）が付されることが決定的な理由とされ、これを回避するために補正予算を上程していると考えられる。

エ 被告の訴訟上の主張との矛盾

これに対し、被告は、本件訴訟において加算金は付される状況ではなかった（「補助金返還命令の要件を欠いていた」）と主張するが（被告準備書面2、11頁）、これは上記山本町長（あるいは竹下課長、野口課長）の議会における発言と真っ向から矛盾するものである。さらに、被告の上記主張は、

上記返還請求書（乙163）で、「返還命令が出されることは必須の状況である。返還命令が成された場合、加算金が発生し更なる負担を強いられることになる。」と記載されていることとも矛盾する。

すなわち、被告の本訴訟における主張を前提とすれば、山本町長は、補助金適正化法第19条1項に基づく加算金が課される要件を満たしていないにもかかわらず、議会においては加算金が付されるという説明をしたことになる。また、議会において山本町長らは、もっぱら「このままでは加算金が課される」という点に力点を置いており、国との将来の円滑な関係の維持のためという理由については説明していない。

オ 小括

したがって、本件議決に際して、山本町長は、議会に対して、被告の主張を前提とすれば事実と異なる説明をしており、それにより議員は不十分かつ不正確な情報に基づき議決を行わざるを得なかったのであり、かかる議決を経たからといって手続的適正が担保されるものでないことは明白である。

(3) 議会の連帯責任について

なお、被告は、議会の議決があったことをもって、山本町長に返還義務ないし損害賠償義務がある場合には、議会議員にも連帯責任がある旨主張する。

しかし、上記最高裁判例（最判昭和37年3月7日）からすれば、議会の議決によって違法な支出が適法な支出になるのではなく、議会の議決があるからといって山本町長が免責されることはないことは勿論であり、また、そもそも、議員が連帯責任を負う場合であっても、山本町長が免責されるわけではない。さらに、上記のように本件においては、議会の議決は国から補助金返還命令が出されるのか、加算金が付されるのかといった重要事項について山本町長からの不十分かつ不正確な説明に基づきなされており、議会あるいは議員らが連帯責任を負うとは到底思われぬ。

したがって、上記被告の主張は何ら理由がない。

3 実質的適正について

(1) はじめに

被告は、補助金の返還行為については行政裁量の範囲内の行為であり、違法・不当ではないと主張する。

しかし、以下で述べるように、本件行為は裁量を濫用もしくは逸脱しており、違法である。

(2) 裁量権は極めて厳格に考えるべき事案であること

まず、そもそも、「補助期適正化法上の補助金返還命令の要件を欠いており同法における加算金の要件も満たさず、したがって、御船町は自主的に国に2億9279万3000円を返還した」という被告の主張を前提とする限り、本件返還行為は、支出義務がないにも関わらず御船町が国に対して公金を支出したことになり、その法的性質は「贈与」と考えられる。

そして、贈与行為は何ら反対給付を受けない片務無償契約であるから、地方自治体が一方的に負担を強いられる行為であり、その目的物が金銭である場合には、住民の血税を直接の財源とするものである以上、首長の裁量権は極めて厳格に考えるべきである。

なお、地方自治法第232条の2は、地方公共団体は「公益上の必要」がある場合に限り、寄附を行うことが出来ると規定する。この「公益上の必要性」の判断にあたっては、一般に地方公共団体の長に一定の裁量はあるとされている。

しかし、同条が寄附の際にかかる要件を課した趣旨は、恣意的な寄附によって当該地方公共団体の財政秩序を乱すことを防止することにあるから、上記裁量には同条の趣旨から限界があり、公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合には、当該寄附は違法となる。

これに加え、通常、地方自治体が行う寄附は、当該自治体内部の住民ある

いは（住民を構成員とする）団体を相手方として交付されるものであり、寄付の効果は当該自治体住民自身が享受するものである。しかし、本件における国に対する２億９２７９万３０００円の返還行為は、御船町内部の住民らにとって、竹バイオマス事業は成就せず、地域の雇用も増加しない全く無益なものであるどころか、複数年にわたって積み立てた２億９２７９万３０００円を一瞬にして失うという明らかに有害な支出であった以上、首長の裁量権はなおさら厳格に考えるべきである。

平成２４年３月２３日、大阪地裁は内閣官房報償費（いわゆる官房機密費）の支出文書に関する情報公開訴訟において、一部文書の開示を認める判決を下した（大阪地裁平成１９年（行ウ）第９２号）。この判例は、我が国で最も高度な裁量を持つであろう内閣官房における金銭の使い道の説明も決して無制限ではなく、一般国民の常識に照らして相当な範囲で公開されなければならないとするものである。我が国で最高の行政裁量を持つ内閣官房ですら一般国民の常識的感覚に拘束されるのであれば、より住民に近い地方自治においては、なおのこと住民意思に配慮した判断が要請されるというべきである。

以上の事情を踏まえ、裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該贈与行為の目的、趣旨、効用及び経緯、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸般の事情を総合的に考慮した上で判断すべきである（広島高裁平成１３年５月２９日参照）。

また、本件は、御船町の財政調整基金の取崩しによる繰入金をその財源に充てたものであるが（乙１６６）、地方財政法上、このような「積立金の処分」は、地方財政法４条の４に掲げる第１号から同５号に該当する場合のみによる必要があるところ、この要件も満たす必要がある。

(3) 検討

ア 本件行為の目的について

当該贈与行為の目的は、被告の主張によれば、山本町長は、本件返還当時、国から返還命令が出される危惧があり、そのリスクやコストを検討し、今後の国との関係を円滑に保持することにあるという。

しかし、「将来的な国との円滑な関係」というのは余りに抽象的であって、このような曖昧で不確定な利益を、住民の血税から約3億円という多額の支出をしてまで保持する具体的な必要性があるとは到底考えられない。

また、被告の主張するように、補助金適正化法上の返還命令の要件を法的に満たさないのであれば、そもそも返還命令を出されるリスクやコストを考慮する必要は乏しい。そして、そもそも返還命令が仮に出されたとしても、そのことから直ちに国との関係が悪化するとは考えられず、逆に、返還命令が出されたとすれば加算金を付して返還することになったかもしれないが、その結果、国との関係が悪化する具体的理由が何であるかも明らかではなく、本件目的自体、不合理なものであり公益性は認められない。

したがって、本件目的は、余りに抽象的に過ぎるものであり、また、何ら公益性を欠くものであって不当である。

イ 本件返還行為の効用について

国から御船町に対し送付された各文書（乙139、146の1）には、本件で補助金を返還しない場合に、国が将来の御船町の各種事業に関して悪影響を及ぼすと受け取れる記載は一切無い。そのため、本件返還行為によって、どのような悪影響を回避できるか不明であり、本件返還行為を行うことがどのような理由で国との関係を円滑にすることにつながるのかも全く不明である。むしろ本件では、山本町長が一方的にそのような危惧を抱いた可能性が極めて高い。

さらに、被告の主張を前提とする限り、補助金返還の要件を欠いていたのであるから、そもそも補助金を返還する必要はなく、仮に補助金を返還する場合であっても交付された補助金全額を返還すべきではなかったにも

かかわらず、山本町長は、国との間で一部返還の可否について真摯に交渉したような形跡もない。つまり、山本町長は、目的を達成するために、町（住民）にとってより利益（被害の少ない）となる方法を考慮していない。これらのことからすれば、本件返還行為の効用は極めて低い。

ウ 本件の経緯について

本件返還行為は、原告第4準備書面で指摘したとおり、御船町が、会社の自己資金調達状況確認義務、会社の信用性確認義務、事業存続性の確認義務を怠って補助金を支出した結果として行われている。このように、本件返還行為は、山本町長の注意義務懈怠から生じたものである。

それにもかかわらず、本件返還行為につき公益性を主張するのは、明らかに不当である。

エ 御船町の財政規模について

御船町の平成22年度決算書（甲第33号証）によれば、御船町の同年度の歳入は約88億7388万円、歳出は85億3254万円であり、本件2億9279万円の支出は、全歳出の3%にも相当する金額である。また、この歳出を行うために取り崩した財政調整基金の総額は、平成21年度の時点で11億6772万円であり、本件の金額はその4分の1相当額という極めて高額なものである。そして、この取り崩しにより、積立金取り崩し額が前年（1億9000万円）から2億円以上増加し（4億3279万円）、平成22年度の御船町の財政調整基金総額は10億6817万円と1億円近く減少している。

このように、本件返還行為が御船町の財政に与えた影響は極めて大きい。

オ 議会の対応について

本件返還行為については、平成22年11月議会における補正予算の議決があるものの、この議決が御船町からの不十分かつ不正確な情報に基づくものであり、適正さを欠くことは上記2のとおりである。

したがって、平成22年11月議会における議会の対応を理由に、裁量の範囲内であるとする事は明らかに不当である。

カ その他の事情について（適正な説明義務に違反している）

住民自治の見地から法定されている住民監査請求（地方自治法第242条）は、当該会計行為につき地方公共団体から正確な情報が提供され、かつ十分な説明がなされなければ、そもそも監査請求を適正に行う機会が与えられないことになるから、同制度は地方公共団体が会計行為について十分な情報を開示し、説明を行うことを当然の前提としているというべきである。また、住民に対し不十分な説明しかなされずに公金を支出することは適正手続の見地からも問題がある。

そこで、地方公共団体の長は、会計行為を行うにあたり、住民に対して、必要な情報を示し、十分な説明を行う義務がある。

被告は、本件行為においては、御船町民の意思を最大限に斟酌し、その利益が慎重に検討されたとしている。

しかし、住民に対して配布された本件返還行為についての説明文書（171、175）では、法的には要件を満たさず、したがって、法的に発生しないはずの加算金が付される可能性が高いことだけが返還の理由として強調され、国との将来の円滑な関係維持といった理由は全く記載されておらず、当然、国との関係で将来的に、どのような不利益が住民に生じるかについても何ら記載されていない。このように、山本町長は住民に対して、返還の理由について必要かつ十分な説明を行ったとはいえず、上記説明責任を果たしていない。説明責任を果たしていないのであるから、住民は、当該行為について適切な意思表示をなしえず、当然、その意思を最大限に斟酌することもできない。

キ 「必要やむを得ない理由」（地方財政法第4条の4第3号）がないこと
前述のとおり、本件返還行為の財源となった財政調整基金（地方財政法第

4条の3)の取り崩しについては、限定的に取り崩しのための要件を法定しており(同法第4条の4)、「経済情勢の変動」(同1号)、「災害時の財源充当」(同2号)、「大規模土木工事等」(同3号)、「長期育成財産取得費用」(同4号)及び、「地方債の繰り上げ償還財源」(同5号)の場合に限り、その取り崩しを認めている。

本件においては、御船町が上記要件のいずれの要件を満たしたとして財政調整基金を取り崩したのか、そもそも不明であって不当である。

仮に、本件の取り崩しが「必要やむを得ない理由」(同3号後段)に基づくものであるとした場合であっても、被告の主張による限り、補助金適正化法上の加算金が付される要件を満たしていないのであるから、御船町は、訴外会社から補助金の返還を受けてから国に返還すべきであり、訴外会社に対して補助金回収のための法的措置すら取らずに、平成23年1月31日に国に補助金を返還しなければならないような緊急性、必要性は見当たらない。

したがって、本件行為において「必要やむを得ない理由」は存せず財政調整基金の取り崩しは違法である。

(4) 小括

以上のことを総合考慮すれば、本件行為につき、公益性が認められないことは明らかであるし、また、積立金を取り崩す緊急性、必要性もなく「必要やむを得ない理由」もなく地方財政法に違反するものである。

したがって、本件補助金返還行為は、裁量権を逸脱又は濫用したものであり違法である。

4 主観的要件について

(1) 被告は、町長が損害賠償義務を負うのは、故意または重過失がある場合に限られると主張している。

しかし、最判昭和61年2月27日によれば、「普通地方公共団体の長は、

当該地方公共団体の条例・予算その他の議会の議決に基づく事務その他公共団体の事務を自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負い（地方自治法138条の2）、予算についてその調製権、議会提出権、不再議権、原案執行権及び執行状況調査権等広範な権限を有するものであって（地方自治法176、177、211、218、221条）、その職責に鑑みると、普通地方公共団体の長の行為による損害賠償責任については、他の職員と異なる取り扱いをされることもやむを得ないものであり、（中略）普通地方公共団体の長の当該地方公共団体に対する賠償責任については、民法の規定による」とされている。

- (2) したがって、民法の一般原則（民法709条）に従い町長が損害賠償責任を負うのは故意又は有過失の場合であり、故意または重過失ある場合に限定されない。

本件においては、町長自らが議会において、加算金が付されるかのような説明をするなどしており、山本町長が、上記違法な返還行為について少なくとも過失責任を負うことは明らかである。

5 違法性の承継について

(1) 原告らの主張

原告らは、万が一、行為③を財務会計行為と捉えなければ監査請求期間の遵守ができない場合に備え、行為①、②の違法性が行為③にも承継され、行為③も違法となるとの主張をしている。

(2) 被告の反論と再反論

これに対し、被告は、行為③は行為①、②とは無関係の御船町の自主的な行為であり違法性の承継は認められないと主張し、本件返還行為が、御船町の自主的な行為であったことを強調する。

しかし、本件返還行為は、被告が主張するような御船町の自主的な行為とはいえず、行為①、②に実質的に拘束された行為である。

すなわち、原告らが本準備書面「第4」「2(2)」において指摘したとおり、補助金返還行為時における御船町の認識は、補助金の自主返納をしなければ国から加算金を付したうえで本件補助金の返還命令を出されることが必須の状況にあったのであり、御船町は、かかる事態を回避するべく自主返納の形をとったに過ぎないことを考えれば、実質的には御船町の本件返還行為は、国からの返還命令を控えた事実上強制された行為である。そして、御船町が、国から返還命令が出される状況に陥ったのは、行為①、②の支出行為が違法であったからに他ならない。

よって、行為③は、行為①、②とは無関係の御船町の自主的な行為ではなく、行為①、行為②に事実上拘束された行為である。

実質的にみても、本件において行為①、②が住民訴訟の対象とならず、違法性の承継すら認めないのであれば、行為①、②の違法性について裁判所に問うことが事実上不可能となるが、これでは会計行為の適正について裁判所の審査を求める機会を与えるという住民訴訟制度の趣旨が没却されることになり極めて不当であることは、すでに指摘したところである。

また、行為③は、明らかに行為①、②を唯一の原因として行われたものであり、行為③の違法性を検討する際に、行為①、②の違法性を考慮することは不可欠である。むしろ、本件返還行為（行為③）の違法性を検討するに際して、支出行為（行為①、行為②）の違法性をまったく考慮しないというのは明らかに不合理であるし、「公金の支出の経緯」も裁量権判断の事情の一つとなるとする上記広島高裁の裁判例にも反する。

- (3) したがって、行為③は、行為①、②に事実上拘束された行為であって、被告の主張には理由がなく、住民により地方財務行政を適正化するという住民訴訟の趣旨に鑑みれば、違法性の承継が認められるべきである。

以 上