



法令相談室から

最高裁平成26年1月16日第一小法廷決定 — 地方公共団体の長の法的責任について —

全国市長会顧問弁護士

石津廣司 いしづひろし

1 はじめに

本件は、元S県知事であったIに対し、S県より国家賠償一条二項に基づき求償金請求がなされ、最終的に約4900万円の支払いが命じられた事案である。

国家賠償法一条二項は、国又は公共団体が同法一条一項に基づいて賠償責任を負う場合に、「公務員に故意又は重大な過失があったときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と規定している。公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が賠償責任を負い、公務員個人は被害者に対し、直

接賠償責任を負うことはないが、公務員に故意又は重過失があった場合には、国又は公共団体が実際に賠償金を支払った後、当該公務員に求償することができることになっている。

国家賠償法一条二項に基づく求償権の行使については、東京大学宇賀教授の1997年2月初版「国家補償法」において「わが国では、国家賠償法一条二項に基づく求償権の行使は、ほとんど行われていないと思われ、この求償権の行使に基づく訴訟についての判例も皆無の状況にある。」と解説されており、求償権の活用は活発ではなかった。

ことに、本件のように県レベルで元知事に対し求償金請求の訴訟が提起され、

これが認容された例はなかったと思われる。しかも本件において元知事に重過失があったとされる事項は補助職員の専決事項だったのであり、このような事項について知事に過失が認められることも稀であり、ましてや重過失が認定された例はなかった。

このように、本事案には異例ともいえる点があるが、今後、地方公共団体の長の法的責任追及を活発化させる契機ともなり得るものであるため、紹介する次第である。

2 事案の概要と裁判所の判断

1. 事案の概要

S商工共済協同組合は平成3年ころか

ら多額の債務超過に陥ったが、これを粉飾経理操作により隠蔽して事業を継続していたところ、平成15年、裁判所により破産宣告を受けて倒産したため、同協同組合の多数の組合員は、同協同組合に預け入れていた共済掛金等の返還を受けることができなくなった。

そこでS商工共済協同組合の組合員は、同協同組合の中小企業等協同組合法上の監督機関であるS県に対し、国家賠償法一条一項に基づく責任があるとして損害賠償請求訴訟を提起した



S県は、右訴訟において、S県の中小

企業等共同組合法上の規制権限の不行使は、裁量を逸脱した違法なものではないとして争ったが、裁判所は平成19年6月、S県の商工労働部商工企画課長は、平成8年7月中に、S商工共済協同組合の財務状況や粉飾経理の状況を確定的に把握したのであるから、これを直ちに知事に知らせ、知事は、すみやかに粉飾経理の是正等を指示する業務改善命令を発令する義務があったといふべきであり、平成8年8月以降も中小企業等共同組合法上の規制権限を適切に行使せず、これを漫然と放置したのは、中小企業等協同組合法の趣旨、目的に照らし、許容される裁量の限度を逸脱して著しく合理性を欠くものであり、その点において少なくとも過失があり、違法であるとして、S県に賠償を命じた。

S県は、右の一審判決に対して控訴せず、S商工共済協同組合の組合員に約4億9000万円の賠償金を支払った。

その後、右賠償金の支払を行ったS県は、同県の過失が認定される原因とされた平成8年8月当時の知事であるIの対応には重大な過失が認められるとして、Iに対し賠償金の求償を請求する訴訟を

提起した。

なお、S商工共済協同組合に対する中小企業等共同組合法に基づく指導監督は基本的に商工労働部商工企画課長の専決に任されていたものであるが、S県の過失が認定される原因とされた平成8年8月当時の知事であるIの対応とは、S県の賠償責任を認めた裁判所の認定によれば、商工労働部商工企画課長が、知事Iに対し、S商工共済協同組合の累積欠損が9億9300万円に上ること、このうち、6億3800万円は有価証券の運用損失、3億5500万円については共済事業での損失であること、S商工共済協同組合は、有価証券の運用損失分は、有価証券簿価額に上乘せ計上し、共済事業での累積欠損については前払金計上を行うとの帳簿処理を行って、粉飾経理を行っているなどと、「S商工共済協同組合の概要」と題する書面を手渡して報告したところ、I知事は、「うーん、厳しかな。見通しはどうか」と答え、同課長からの「今よりも有利な有価証券に入れ替えるなどして、経営改善により利益を出せば、40年から50年かかるかもしれないが、試算上は経営再建は全く不可能というわけではないです」との報告に対し、「それで

いくしかなかな」とだけ答えたが、その際S県として、どのような対応をなすべきかについての話題は出なかった、というものである。

2. 裁判所の判断

S県を原告とする元知事Iに対する求償金請求について、一審は元知事Iの重過失を認め、約4億9000万円全額の支払いを命じた。

右の一審判決に対して元知事Iはこれを不服として控訴した。二審福岡高裁は、支払額をその約10分の1の約4900万円に減額はしたが、一審同様、元知事Iに重大な過失があったと判断し、求償金の請求を認容した。

元知事Iは、右の二審福岡高裁判決を不服として、さらに最高裁に上告及び上告受理の申立てをしたが、最高裁第一小法廷は平成26年1月16日、元知事Iの上告を棄却し、上告受理の申立てを不受理とした。この最高裁の決定は5名の裁判官のうち2名が反対意見を述べるものである。

3 解説

1. 知事は、地方自治法上、広範な権限を有しており、市長も同様である。知事、

市長等、地方公共団体の長は広範な権限を有し、当該地方公共団体の多種、大量の事務を処理する責務を負っているものであるが、当然のことながら知事、市長単独で全ての事務を処理することができないわけではない。地方自治法も補助職員に関する規定を置き(地方自治法158条等)、地方公共団体の長は、その多種、大量の事務を補助職員に分掌させ、補助職員を指揮・監督してその事務を管理、執行すべきものとされている。このため、裁判例においても、地方公共団体の長については、「実務においては、その事務の重要性の程度に応じて、補助職員の判断を参考にし、自ら慎重に決定するもの、明白な瑕疵がない限り補助職員の判断を信頼して決裁するものなどの振り分けを行い、事務の円滑、効率的な処理を図ることも許容されている」(東京地裁平成9年10月17日判決・判例自治174号28頁)と判断されている。

これは地方公共団体等の公的部門に限られているわけではない。民間部門においてもいわゆる信頼の原則が認められており、例えば東京地裁平成14年4月25日判決(判例時報1793号140頁)は、銀行の取締役の注意義務について、「取締

役の行った情報収集・分析、検討などに不足や不備がなかったかどうかについては、分業と権限の委任により広汎かつ専門的な業務の効率的な遂行を可能とする大規模組織における意思決定の特質が考慮に入れられるべきであり、下部組織が求める決裁について、意思決定権者が、自ら新たに情報を収集・分析し、その内容をはじめから検討し直すことは現実的でなく、下部組織の行った情報収集・分析、検討を基礎として自らの判断を行うことが許されるべきである。特に、原告のように専門知識と能力を有する行員を配置し、融資に際して、営業部店、審査部、営業企画部などがそれぞれの立場から重疊的に情報収集、分析及び検討を加える手続が整備された大銀行においては、取締役は、特段の事情のない限り、各部署において期待された水準の情報収集・分析、検討が誠実になされたとの前提に立つて自らの意思決定をすることが許される」と判断しているところである。

意思決定権者が、多種、大量の事務を効率的、円滑に処理していくためには、実務の仕組みとして、補助職員(下部組織)を信頼せざるを得ず、そのことは、公的部門、民間部門を問わず、組織体におけ



る意思決定においては必要不可欠なことであって、法的にも許容されるべきことである。

2. ところで、専決とは、行政機関がその権限に属する特定の事項について、権限を委譲せずに、あくまで対外的には自己の名において事務処理を行うものであるが、内部的には恒常的に意思決定を含めて補助職員に処理させるものである。

専決による事務処理は正規の事務処理として認められており、補助職員が違法な専決処理をした場合には、地方公共団

体の長は、専決した補助職員に対する指揮監督上の帰責事由があった場合にのみ法的責任が問われるものとされている（最高裁平成3年12月20日判決・民集45巻9号1445頁）。この専決による場合の長の帰責事由の有無の判断に当たっては、長において自ら意思決定する場合以上に、前記1で述べた実務の仕組みが考慮されるべきことは当然であろう。そして、地方公共団体の長が法的責任を負うのが、単なる過失ではなく、故意重過失である場合には、専決権者たる補助職員の事務処理が明らかに違法であることを知り、あるいは極めて容易に知り得る場合に限って、長に帰責事由があるとされるべきであろう。

このように考えると、元知事Iの重過失を認めた本件の一審及び控訴審判決、元知事Iの上告受理申立てを受理しなかった最高裁決定の判断は、地方公共団体の長にとって厳し過ぎるのではなからうか。本件の最高裁決定には前述のとおり2名の裁判官の反対意見が付されている。この反対意見では、当時の担当部署の責任者はS商工共済協同組合の自助努力にしばらく任せようと判断していたのであるから、当時の知事としては担当課

長らの対応策の委細に介入してこれを覆し積極的な監督権限の行使を指示すべき注意義務を負っていたとはわかに解し難いとしているが、前述した実務の仕組みからすれば、この反対意見の方がより説得的である。

3. 以上のとおり、本件の裁判所の判断は、地方公共団体の長にとって厳しいものとなったが、これは最高裁判所も含めて裁判所が一般的に地方公共団体の長の法的責任を厳しくとらえようとする事になったのか、それとも本件事案の特殊性として、元知事Iは担当課長の報告によって粉飾経理がなされていることは知っており、粉飾経理があれば規制権限の行使以外に選択の余地がないことは極めて明らかであると考えたのか、そのいずれとも断定できない。

しかし、前者の可能性も考えられるところであり、そうとすれば、地方公共団体の長としては、事務処理方法につき、効率性のある程度犠牲にしても、例えば専決の場合にも法制部門等の複数の部署が実質的にかかわるような仕組みとするなど、補助職員の組織としての判断の信頼性を高めていく措置を採らざるを得ないであろう。