

○損害賠償請求権等放棄審査特別委員長報告

損害賠償請求権等放棄審査特別委員長 藤 田 茂 男

損害賠償請求権等放棄審査特別委員長報告を申し上げます。

今期臨時会で当委員会に付託されました案件は、「議案第41号 権利の放棄について」であります。

当委員会は、去る4月14日及び15日の2日間にわたり委員会を開催し、慎重審査いたしました結果、本議案については、原案のとおり可決すべき、と決しました。

以下、審査の概要について御報告申し上げます。

「議案第41号 権利の放棄について」であります。住民訴訟として提起されておりましたモーターボート競走事業に係る地元対策費の「公有水面使用協力費」の支出に関するもののうち、平成23年度及び平成24年度の支出については、最高裁の決定があり、高松高等裁判所の判決が確定し、鳴門町漁業協同組合と新鳴門漁業協同組合への不当利得返還請求及びその当時の鳴門市公営企業管理者、なお、今回の委員長報告においては、鳴門市公営企業管理者のことを「企業局長」ということといたしておりますが、この企業局長である個人への損害賠償請求がそれぞれ確定し、また、平成25年度の支出については、現在、高松高等裁判所において係争中ではありますが、訴訟の請求趣旨が平成23年度、24年度の訴訟と同様であることから、この2件の協力費にかかる問題を早期に解決する必要があるとの判断の下、この2件の住民訴訟の請求にかかる財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び権利の行使又は放棄の影響、事後の状況などを総合的に判断し、企業局長が行うこととされた2漁協に対する不当利得返還請求並びに山内秀治氏個人に対する損害賠償に関する全ての権利を放棄するため、地方自治法第96条第1項第10号の規定により議会の議決を求めるものであります。

委員会付託に先立ち、本会議において行われた市長の議案の提案理由の説明では、

まず、本議案の発端となる住民訴訟の経過と概要、住民訴訟の請求と判決の内容、権利放棄の理由等について、詳細に説明がありました。

提案理由説明及び委員会に提出されました資料によりますと、住民訴訟とその判決等についての概要は、次のとおりであります。

本市におけるモーターボート競走事業は、昭和28年にはじめて開催されてから今日までの間に一般会計へ累計910億円余りを繰り入れており、市政の各種施策の財源として活用されるほか、鳴門市花火大会や阿波踊り大会など本市の地域振興や市民福祉の向上に大きく貢献してきたものであります。

この事業の円滑かつ安定的な運営のために、地元対策を行っておりますが、ボートレース場周辺のうち陸上部分については桑島地区の周辺環境整備等を行い、海上部分については2漁協に協力費を支出してきたところであります。

このうち、2漁協に対する協力費であります。この2漁協により漁業権が設定されていた水面で、昭和28年に本市がモーターボート競走事業を開始し、その事業の実施による騒音や振動により漁業の操業に影響が出ることをふまえ、漁業補償を行って以来、昭和49年度に協力費に名目を変更した上で、平成25年度まで、毎年度、協定書を締結し、モーターボート競走事業の円滑な運営のために、2漁協がその所属する組合員とともに全面的に協力することへの対価として支出してきたものであります。

平成24年4月25日に提訴された住民訴訟では、この2漁協への協力金の支出については違法無効である、として、2漁協に対して、平成18年度から平成23年度までに受領した協力費、その後、平成24年度の支出についても追加されておりますが、これらに法定利息を付して返還することを、また、この期間に企業局長に就任していた個人に対しては、この間のそれぞれ在職期間に相当する支出額に遅延損害金を付した額の支払いを、また、平成22年度から平成24年度の間には市長に就任していた個人に対しては、この間の支出額に遅延損害金を付した額の支払いを、平成24年度当時に競艇企画管理課長に就いていた個人に対しては、同年度の支出額に遅延損害金を付した額の支払いを、それぞれに対し企業局長として請求するよう求めるとともに、平成22年度から平成24年度の間には市長に就任していた個人に対して、この間の支出額に遅延損害金を付した額の支払いを、鳴門市長とし

て請求することを求めています。

その後、平成25年度の支出についても、平成26年6月12日に先行した訴訟と同じ原告2名から提起されております。

住民訴訟の判決であります。先行した住民訴訟では、平成26年1月31日に徳島地方裁判所での判決があり、2漁協及び支出当時に企業局長の職にあった個人の2人に対する、平成18年度から平成22年度分までの請求並びに市長であった個人に対する、平成22年度以降の請求については、不適法であるとして、いずれも却下されております。

2漁協に対する請求については、平成23年度及び平成24年度分の請求が認められましたが、法定利息については、2漁協は、いずれも違法であるとの認識はなかったとして、棄却されております。

次に、企業局長である個人に対する請求については、平成23年度分は、原告の主張自体が当たらないとされ、棄却されましたが、平成24年度分については、企業局長である個人に対しての請求が認められております。

市長である個人に対する請求については、不適法であるとして却下、また、平成24年度において競艇企画管理課長であった個人に対する請求については、理由がないとして棄却されております。

本件住民訴訟の判決については、原告、被告ともに高松高裁に控訴を行いました。平成27年1月30日にいずれも控訴部分については棄却されております。この控訴審判決に対し、被告が最高裁に上告、上告受理申立てを行っていましたが、平成28年2月26日に上告棄却及び上告審として受理しないとの決定がなされ、高松高裁の判決が確定したものとなっております。

平成26年6月12日に提起されました、いわゆる後行訴訟につきましては、平成27年12月11日に徳島地裁において先行訴訟と同主旨の判決が下されたところでもあります。

この後行訴訟につきましては、鳴門市が控訴を行い、現在、高松高裁において、審理が行われているところであります。

なお、これらの判決で請求することとされた協力費の総額であります。平成23年度から平成25年度までの間で、2,760万円とされております。

次に、権利放棄の理由について、であります。

まず、本市におけるモーターボート競走事業であります。先ほども説明いたしましたように、本市における財政上の貢献度は極めて高いものであります。このモーターボート競走事業の円滑かつ安定的な運営を図るため、地元対策を行っております。このうちの2漁協に対する協力費の支出について、住民訴訟で問題とされたところであり、

提案理由の説明では、この協力費は、地元であります2漁協により漁業権が設定されていた水面で、昭和28年に本市がモーターボート競走事業を開始し、その事業の実施による騒音や振動により漁業の操業に影響が出ることをふまえ、漁業補償を行って以来、昭和49年度に協力費に名目を変更し、先行訴訟の一審判決が下された平成25年度まで、毎年度、協定書を締結し、モーターボート競走事業の円滑な運営のために、2漁協がその所属する組合員とともに全面的に協力することへの対価として支出してきたこと、支出にあたっては、議会の議決を経た予算の範囲内で協定書の締結を行い支出したものであり、決算の認定も受け、手続的には問題なく適正に執行してきたこと、住民訴訟で損害賠償請求等が認められた原因として、開設当初から、2漁協に対し、漁業補償や協力費として支払われてきた経緯があるものの、2漁協には悪意はなく、協定書を締結した上で支出されていること、また、協定の締結等において手続は適正になされており、2漁協では協力費の支出が違法であることの認識はないこと、企業局長については、モーターボート競走の実施については港湾管理者である徳島県の公有水面の占有許可が必要であり、そのために地元漁協の同意が必要とされていたことから、2漁協との協定書が締結できなくなれば、最悪の場合モーターボート競走事業が実施できなくなるおそれがある、との認識を有していたこと、これらの状況の下、企業局長は容易に違法と認識することができなかったこと、さらに、企業局長自身が私利を得ようとしたものではないこと、等の説明がありました。

次に、本件請求権に係る権利の行使又は放棄の影響について、であります。

2漁協に対する請求権を行使した場合であります。平成26年度から協力費の支出をしていないことから、各漁協には恒常的な財源がすでに欠けている上に、さらに、それぞれの漁協から、1,380万円もの金額を回収するとすると、本市の

水産業の振興について重要な役割を果たしている2漁協の経営に大きな影響を及ぼす恐れがあり、今日の厳しい経営環境の中では、漁業から撤退する事業者が増えること等が懸念されること、一方、請求権を放棄した場合であっても、この協力費はモーターボート競走事業の収益金の中から支出しているもので、市民の税金から支出したものではないことから、一般会計には直接的な影響はなく、市民サービスの低下等にはつながらないものであること、また、平成23年4月に就任した山内企業局長のリーダーシップの下、度重なる経営改善を断行した結果、最大約8億円あった累積赤字を解消し、黒字経営を続け、鳴門市モーターボート競走事業基金20億円を造成するまでに至っており、権利放棄の影響は限定的なものにとどまるものと考えていること、等の説明がありました。

次に、訴訟の継続の有無や経緯等についても、説明がありました。

これは、後行訴訟、本件では平成25年度の支出に関する訴訟、についてのことでありますが、最高裁において先行訴訟の判決が確定したことを受け、後行訴訟についても請求の趣旨が最高裁で確定した先行訴訟と同様であることから、この協力費関係の問題を早期に解決するため併せて、権利放棄の対象とした、とのことであります。

次に、事後の状況について、であります、先行訴訟における徳島地裁の判決が平成26年1月31日に下されたことを受け、平成26年度以降は、この協力費を支出しておらず、今後についても司法の判断を重く受け止め、支出しないこととしており、違法な財務会計行為を是正するという住民訴訟制度の趣旨に沿うべく対応しているところである、とのことであります。

なお、市としても、最高裁の判決を重く受け止めており、組織的な責任として、山内企業局長ほか関係職員の処分を行うとともに、市長自身についても、こうした事態を重く受け止め、市長として歳費を減額する条例案を今議会に追加提案したいと考えていることを、この提案説明の中で明らかにしております。

委員会では、まず、理事者から住民訴訟の内容、経緯等についての説明を受け、

住民訴訟の内容等を把握した上で、市長の提案理由説明の内容もふまえながら、審査を行いました。

委員からは、住民訴訟の内容をふまえ、いわゆる市側にとって、ボートレース場の水面として施設があり、近くに漁場もある、漁業者の協力を得ているのは明らかであるのに、なぜ、今回の裁判結果となったのか、その理由について、どう捉えているのか、という点について質疑がありました。

理事者からは、敗訴となった支出に伴う一連の財務会計行為の中で、本市と2漁協との間に公有水面使用協定書を締結しているが、その協定書の中で協力費の金額を記載しているところである、また、協力費の中には、一部漁業補償の面も含まれている、という主張を裁判で行ってきたところであるが、それが認められず、その協定書自体が無効とされたものであり、無効とされた協力費の支出にあたって企業局長の判断に過失がある、ということが指摘されている、ということでありました。

委員からは、今回の議案に関し、不当利得返還請求及び損害賠償に関する権利の放棄ということであるが、この権利はモーターボート競走事業の収益金の中からの支出に関するもので、市民の税金からの支出ではないことは理解しているが、公金に変わりはなく、公金に関する権利の放棄ということ、または本市の漁業の振興に貢献している漁業者に請求を行うということであるが、企業局の方で他に対応はなかったのか、という点について質疑がありました。

理事者からは、モーターボート競走事業は地方公共団体の収益事業として、市民福祉の向上のために売上金を活用している事業であり、地方公営企業として企業経営の中で弾力的、効率的に運営をしていくものである、今回の住民訴訟の裁判の結果については、市としても重く受けとめる中で、関係者とも話を聞き、債権の回収方法、回収による影響等を総合的に判断して、今回の議案提出に至ったものであること、企業局としては、モーターボート競走の売上げ向上に一丸となって取り組み、赤字から黒字に転換し、20億円もの基金の造成ができるまでに経営努力を行ってきたが、このような努力が一般会計への繰り出し金の増額や基金への積み立てとなり、最終的に市民福祉の向上に還元されていくものである、と認識しており、結果的に2,760万円は本市に戻ってこないことになるが、本市の水産業への影響等を考え、権利放棄することが本市にとって市全体の中では適切である、と判断した

ものである、ということでありました。

また、委員からは、権利放棄することで2,760万円という金額が本市に入らなくなることは確かであり、本来ならその額のうち、モーターボート競走事業の維持管理に要する経費を除いた分は市民福祉の増進に使用できるものと思われるが、この点について、どう考えているのか、質疑がありました。

理事者からは、公金の返還がないということについて、それでよい、という認識ではなく、公金に関する権利の放棄と市全体における水産業の振興、経済効果等と総合的に判断し、今回は権利放棄という結論に至ったものであること、企業局のモーターボート競走事業の公金に関する権利である以上、企業局が地方公営企業の使命をふまえ、今回の住民訴訟の結果を厳粛に受けとめて、今後も経営改善に努め、収益を上げていくことで、市民の信頼を得ていくしかない、と考えている、とのことでありました。

また、委員からは、2漁協の経営に大きな影響を及ぼすおそれがある、ということについて、どういうところで、それを把握し、そう判断したのか、という質疑がありました。

理事者からは、2漁協の財務状況等について詳細に調べた、という経緯はないが、2漁協側と今回の最高裁の決定以降に数回話をする場があり、それらの機会の中で、市として、そういう状況にあるかどうか、あるいは市全体の水産業振興への影響等を検討し、今回の議案としての権利放棄という判断をしたものであり、モーターボート競走事業としては、モーターボート競走法の趣旨に基づき、営業努力で収益を高め、その結果として生じる利益をモーターボート競走事業会計から一般会計に繰り出しをすることで、一般会計の各種施策を通じて市民福祉の向上に貢献してきたところであり、今後も、今回の住民訴訟の結果をふまえ、今以上にそのことによる貢献をしていきたい、ということでありました。

また、委員からは、今回議案として提案されている権利の中に、現在高松高裁で係争中であるものが含まれていることから、当該訴訟についての考えについて、確認がありました。

理事者からは、高松高裁で係争中の訴訟については、控訴の取り下げということも一つの考え方としてあるが、今回の権利放棄の議決結果が現在係争中の訴訟において、一つの事象として何らかの形で示されることも想定されることから、このま

ま継続していくものと考えている、とのことであります。

委員からは、企業局側としてはこれまで漁業権を重く受けとめ、2漁協との良好な関係を継続してきており、その結果としてモーターボート競走事業が展開できていると考えるが、今回の最高裁の決定をふまえたとして、もし2漁協との良好な関係が崩れるような事態になると、モーターボート競走事業の開催そのものができなくなるおそれもあると考えられるが、この場合の影響について、質疑がありました。

理事者からは、モーターボート競走事業の開催ができなくなる場合の要素として、公有水面の占有については徳島県の同意が必要になるが、この許可には期間があり、改めて許可をとる時期が来るときに許可が取れないことになる、モーターボート競走事業の開催が極めて困難になる状況も考えられる、この場合には、モーターボート競走の売上げ、年間で何百億円という売上げそのものがなくなることから、本市における経済効果的な面について、多大な影響が生じることが考えられるとともに、ボートレース場に勤務している各委託業者の雇用という面でも影響が生じるものと考えられる、とのことであります。

また、委員からは、住民訴訟が提起された経緯をふまえ、今回の権利放棄を認めた場合には、他の市民に対して平等性、公平性に欠けるのではないかと、市民に対して十分に説明をする必要があるのではないかと、あるいは、今回の議案を取り下げる意思はないのか、という点について、質疑がありました。

理事者からは、今回の最高裁の決定を受け、高松高裁での判決が確定したことについては重く受けとめており、企業局としては、徳島地裁の判決が出て以降となる平成26年度以降については協力費の支出は行っていないこと、今後も協力費については支出をしないという意思決定も行っていること、公営企業会計において、支出や財産管理等について、事務執行体制を含め、業務の棚卸しや地域支援のあり方について検討を行っているところであること、との説明がありました。

あわせて、今回の議案の対象である放棄をする権利について、2漁協に対する不当利得返還請求と協力費を支出した企業局長への損害賠償に関する権利があるが、不当利得については、本市と2漁協との間で締結した協定書に基づき2漁協が受領したものであり、2漁協側に悪意や違法性の認識はなかったことが裁判でも認められていること、損害賠償については、企業局長に裁量権の範囲を逸脱したもので過失があるとの指摘がなされているが、協力費の支出については個人で意思決定を判

断したものではなく、組織としての対応を行ってきたものであり、組織としての意思決定に瑕疵があり、組織としての判断の誤りであったこと等も考慮、検討し、権利の放棄を議案として提案することとしたものである、との説明もありました。

委員からは、権利の放棄に伴い、本市に本来入ってくるはずの2,760万円が入らないことについて、市民がこの件について理解できるような、何らかの補填の方策について検討したのか、についての質疑がありました。

理事者からは、平成27年度からモーターボート競走事業会計から一般会計への繰り出し金について5,000万円の増額補正、また平成28年度からは1億円の繰り出しということで増額をしており、今後もモーターボート競走事業会計の収益力を高め、収益確保に努め、一般会計への繰り出しを通じて市民福祉の向上に貢献していきたいと考えている、とのことでありました。

委員からは、今回の臨時会にあたり、4者から議会に嘆願書が提出されているが、その中には漁業に対する影響、騒音であるとか、潮流の変化による若布の品質の低下等について記載しているものもあるが、この件については、これまでは関係者と協議を行い解決をしてきたと考えている、2漁協の理解と協力があるのモーターボート競走事業であり、それをふまえての今回の議案提出と受けとめているが、そのことについての質疑がありました。

理事者からは、モーターボート競走事業における協力費については、地域との連携の話であり、市民の皆さんには、モーターボート競走事業の内容の説明はもとより、漁協、周辺の地元等の関係者の協力の下に、モーターボート競走事業の運営が円滑に、かつ、地域の発展のために成り立っている、ということを理解していただけるように運営に努めていかなければならないと考えている、とのことでありました。

また、委員から今回のような権利の放棄の議案についての国の見解について、確認がありました。

理事者からは、住民訴訟制度については、国家賠償法における損害賠償制度との不均衡、住民訴訟制度がいわゆる事後判断として組織ではなく個人の責任追及となること、等をふまえ、国においては住民訴訟制度における個人への賠償請求のあり方について見直しを求める答申がなされている、との説明がありました。

また、委員からは、裁判で漁業権が認められなかった理由について、質疑があり

ました。

理事者からは、昭和28年にモーターボート競走事業を開始した時には漁業権があり、漁業補償としていたが、昭和49年以降協力費として変更してから、長年にわたる漁業の損害についての調査あるいはその積算について、企業局として示せるものがなかったことに伴い、また、協力費についても2漁協の具体的な協力の内容についても、裁判において認定されなかったことから、協定書の締結について、裁量権の範囲について逸脱があり、その点が過失とされた、という説明がありました。

また、委員からは、ボートレース場に関する漁業権についての確認がありました。

理事者からは、ボートレース場開設当初は競走水面に漁業権の設定があったが、その後、漁業権の延伸の手続が行われなかったこともあり、現在は競走水面には漁業権の設定はないこと、周辺には区画漁業権があり、競走水面がある以上、近隣水域に影響があることから、漁業補償の趣旨を含め、協力費として支出してきたことを主張してきたが、認められなかった、という説明がありました。

委員からは、今回の場合は市の責任が重いように思われるが、裁判所、いわゆる司法の結果もあり、この点の判断についての質疑がありました。

理事者からは、今回の判決結果については、市の組織としての対応に瑕疵があり、組織としての判断に誤りがあったことが要因であるという認識に立った上での議案であること、また企業局長個人についても私利を得ようとしたものではないことから、組織として対応していく必要があるものと考え、議案として提案したものである、との説明を受けました。

また、委員からは、今回の結果をふまえ、誰が責任を負うことになるのか、ということについて質疑がありました。

理事者からは、今回の裁判の結果を重く受けとめ、組織として企業局長、関係職員の処分を行うとともに、市長自身については、給料の減額を行うことを考えており、今期臨時会の会期中に追加議案を提出するという形で示したい、と考えている、との説明がありました。

委員からは、今回の判決結果により、2漁協については不当利得を受領したということで、また、市も、議会も含めて、いわば名誉が傷つけられたように思えるが、これを回復する方法について、質疑がありました。

理事者からは、裁判においては、協力費の受領が不当利得とされているが、これ

は法律用語であり、裁判においても2漁協に悪意や違法性に対する認識がなかったことは認められている、との説明がありました。

また、委員からは、今回の住民訴訟に伴い、市が訴訟を提起する場合は、議決が必要とされていることが地方自治法に規定されているが、高松高裁への控訴、最高裁への上告等について議会に議案として提出されていないことについての確認がありました。

理事者からは、地方自治法第96条第1項第12号では、市という地方公共団体が訴訟提起する場合に議決が必要とされているが、今回のように企業局長、市長のように単に機関が応訴する場合は、議決は不要とされている、との説明がありました。

また、委員からは、判決が確定した債権だけでなく、現在係争中のものをまとめて議案として提出した理由のほかに不当利得返還請求と個人への損害賠償とをまとめて提案した理由について、確認がありました。

理事者からは、権利に関する支出が年度が異なるだけであること、第1審の裁判所の判決も同内容となっていることから、権利として分離するより一括して審議してもらう方が適切と判断したこと、また今回の支出に対する債務は不真正連帯債務であり、2漁協あるいは企業局長である個人のいずれかにより弁済がなされた場合は他方は支払う必要はない、というものであることから、1件の議案として提出したものである、との説明を受けました。

委員からは、モーターボート競走事業会計予算において、議会としても協力費の支出を予算として認めてきた以上、議会にもその責任の一端があるのではないかとと思われること、2漁協についても理事者の説明にあるように、協定書に基づき協力費を受領したものであり、悪意がないことは高松高裁でも認定されていること、今回の権利の請求を行うことで、現在でも漁業者の減少等もあり厳しい経営状況にある2漁協の経営をさらに圧迫することになり、本市を代表する産業でもある水産業全体に影響が出るということが十分に考えられること、等から本議案については、賛成したい、という意見がありました。

他に、委員からは、今回の裁判結果をふまえて、今後、このような問題が生じることのないよう、行政として適切に対応するよう、意見がありました。

また、委員からは、平成28年度からモーターボート競走事業の社会貢献広報事業として、地域の活性化及び振興を図り、鳴門市の活力あるまちづくりに資するため、新たな基金が設置されることから、それを活用して市民サービスを充実してほしい、との意見がありました。

また、委員からは、このような最高裁の結果が示された上での権利放棄という議案については、これまでに記憶にないものであり、市民、漁協、企業局長等の意見を聞き、関係者が納得するような形とする必要があるのではないか、という意見がありました。

委員会では、採決の結果、賛成多数で原案を了といたしました。

以上が当委員会の審査概要であります。

よろしく御賛同を賜りますようお願い申し上げます。