

○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 東 正昇

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議案は、「議案第81号 権利の放棄について」であります。

当委員会は、11月18日及び19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、議案第81号については、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81号 権利の放棄について」であります。権利の放棄の対象となる住民訴訟が2件あり、いずれも、離職する臨時従事員に支給する離職せん別金に充てるため、鳴門市モーターボート競走事業会計から、鳴門競艇従事員共済会に交付していた補助金について、鳴門市の住民らが違法な財務会計上の行為であるとして、支出当時の鳴門市長の職にあった個人、ボートレース事業の管理者である企業局長の職にあった個人、関係職員に対する損害賠償請求及び鳴門競艇従事員共済会に対する不当利得返還請求をすることを求めたものであります。

まず、先行訴訟についての請求の概要は、鳴門競艇従事員共済会及び支出当時に市長の職にあった個人、企業局長の職にあった個人、企業局次長の職にあった個人、競艇企画管理課長の職にあった個人に対して、それぞれ、平成22年7月に支出した離職せん別金補助金相当額を支払い済みまでの法定利息を併せて請求せよというものであります。

次に、先行訴訟の判決については、市長である個人に対する損害賠償請求を求めるとして却下され、また、市長が本件補助金を含む予算を調製したことを理由として不法行為に基づく損害賠償責任を負うということとはできないとして、そのほかの部分は棄却されました。

企業局長の職にあった個人に対しては、過失がなかったとは言えないとして、離職せん別金補助金相当額の損害賠償請求が認められました。

企業局次長の職にあった個人に対する損害賠償請求を求める請求のうち、本件補助金の交付決定に当たりその責任を十分に果たさなかったなどとする部分については、本件交付決定に関与したことを理由として不法行為に基づく損害賠償責任を負うことはできないとして棄却され、また、本件交付決定への関与を違法な財務会計行為上の行為であるとする部分は不適法であるとして却下されました。

競艇企画管理課長の職にあった個人に対する請求については、重過失があったとはいえないとして棄却されました。

鳴門競艇従事員共済会に対する不当利得返還請求については、請求が認められましたが、法定利息については、上告審判決がなされた日の前日までは違法であるとの認識はなかったとして、平成28年7月15日から支払い済みまでの部分について認められました。

次に、後行訴訟についての請求の概要は、鳴門競艇従事員共済会及び支出当時に市長の職にあった個人、企業局長の職にあった個人に対して、それぞれ、平成23年度及び平成24年度に支出した離職せん別金補助金相当額を支払い済みまでの法定利息を併せて請求せよというものであります。

次に、後行訴訟の判決については、市長である個人に対する損害賠償請求を求める請求のうち、市長による予算の調製を違法な財務会計上の行為とする部分は不適法であるとして却下され、また、市長が本件補助金を含む予算を調製したことを理由として不法行為に基づく損害賠償責任を負うということとはできないとして、そのほかの部分は棄却されました。

企業局長の職にあった個人に対しては、過失がなかったとは言えないとして、離職せん別金補助金相当額の損害賠償請求が認められました。

鳴門競艇従事員共済会に対する不当利得返還請求については、請求が認められましたが、法定利息については、上告審判決がなされた日の前日までは違法であるとの認識はなかったとして、平成28年7月15日から支払い済みまでの部分について認められました。

次に、この2つの訴訟判決により確定した鳴門市公営企業管理者が請求を行うこ

ととされた相手方である鳴門競艇従事員共済会、先行訴訟において支出当時に企業局長の職にあった個人、後行訴訟において支出当時に企業局長の職にあった個人に対して有する不当利得返還請求又は損害賠償請求に関するすべての権利を放棄する理由として、以下の5点があげられておりました。

1点目として、鳴門競艇従事員共済会は、離職せん別金補助金の支払を受けることについて、悪意や違法性の認識はなく、また、平成26年2月末をもってその会計を精算し所有財産はなく、実態として解散している状況であり現実的に回収可能性がないため。

2点目として、本件訴訟判決において違法とされた補助金の支出については、昭和40年頃から労働協約に基づき数十年にわたり競艇事業に必要な経費として交付してきた組織的な対応の瑕疵であり、その交付決定が違法であることを必ずしも容易に認識しうる状況にあったとはいえず、西谷茂及び山内秀治個人の帰責性が大きいとはいえないものであり、また、西谷茂及び山内秀治個人が私利を得ようとしたものではないため。

3点目として、本件訴訟判決において違法とされた補助金は、予算議案を提出し、認められた予算の範囲内で執行し、支出後においても決算の認定を受けるなど、住民の代表機関である市議会においてもその必要性が認められていたため。

4点目として、係争中においても、徳島地方裁判所平成23年（行ウ）第12号判決において、「適法性の疑義を避けるためにも、関連制度の条例化、従事員の採用形式等を含めた制度の再検討が望まれる」との付言があったことから、平成25年3月27日に「鳴門市モーターボート競走事業に従事する臨時従事員の給与の種類及び基準に関する条例」を制定し、今回違法とされた財務会計行為を是正するとともに、業務の委託化を図るなど適切に対応してきたため。

5点目として、最高裁判所平成29年（行ヒ）第423号及び第424号の判決において、「市企業局長が長年にわたり組織として運用してきた離職せん別金補助金制度の誤りについて、本件交付決定当時に企業局長の地位にあった個人に対して損害賠償責任を追及することには酷な面があるといわざるを得ず、市議会によるこれまでの対応等に照らしても、今後、個人の上記責任を追及するに当たっては、相応の配慮が望まれるところである。」との補足意見が付されており、その趣旨に沿う

ものであるため。

以上のように、「議案第81号 権利の放棄について」は、認容された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鳴門競艇従事員共済会に対する不当利得返還請求並びに支出当時の企業局長個人に対する損害賠償請求に関するすべ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した。

本会議での市長の議案の提案理由説明では、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、権利放棄の具体的理由、請求権を放棄した場合の影響等について、詳細に説明がありました。

特別委員会においては、まず、理事者から離職せん別金制度についての説明を受けた後、質疑を行いました。

まず、委員からは、平成23年に先行訴訟が提起されていることから、平成24年における離職せん別金補助金の支出について検討する必要があると考えられることや、また、裁判としても2つであったことから、議案としても先行訴訟分と後行訴訟分の議案2件に分けるべきではないか、との質疑があり、住民訴訟については、その前段階として住民監査請求があり、これについては、支出があった時から1年を経過しない間に行わなければならないことから、平成23年と平成24年に分かれており、また、内容についても、対象者等は違うが、鳴門競艇従事員共済会への不当利得返還請求を求めており、そのことから、最高裁では同一内容ということで審議されており、補足意見についても、ほぼ同じ内容で示されていることから、今回1つの議案として提出した、との説明がありました。

また、離職せん別金補助金はモーターボート競走事業会計の収益金から支出されたものであり、市民の税金から支出されたものではないとされているが、モーターボート競走事業の累積赤字が発生していた時はどのように支出していたのか、との質疑があり、損益計算書上は、累積赤字が発生していた場合でも、ボートレース事

業では基金において20数億円の現金があったことから、現金ベースでは支出に問題がなかった、との説明がありました。

また、先行訴訟の段階で、離職せん別金補助金の支出が給与条例主義に反していることについて触れられており、また、市議会の委員会の中でも確認があったが、なぜ、もっと早い段階で条例の制定に着手しなかったのか、との質疑があり、裁判がはじまったときに、全国の実態を調査し、そこで認識した。その後、先行訴訟と後行訴訟の1審・2審判決とも勝訴したが、その中で条例化が望まれる旨付言されていたため、平成25年3月の議会において条例を制定した、との説明がありました。

また、損害賠償請求権を行使した場合、損害賠償金は、市の一般会計に入るのかそれともモーターボート競走事業会計へ入るのか、との質疑があり、損害賠償請求をしなければならないとなれば、モーターボート競走事業会計の歳入となる、との説明がありました。

支出された補助金については、すべてモーターボート競走事業会計から支出されており、一般会計には何の影響もないと考えてよいのか、との質疑があり、そのように考えている、との説明がありました。

また、議案説明の中で「補助金の支出にあたって、補助金規程、補助金要綱に基づき、長年議会等の必要な手続きを経た上で支出し、決算についても議会の認定を得ていることや、全国的に離職せん別金補助金制度が整備された当時、臨時的任用の職員の給与を条例の規定にかかわらず予算の範囲内で任命権者が別に定めることが地方公営企業法第24条第6項に違反しないのかとの照会に対して、自治省は特別に定めをして差し支えないとしていること、本件における最高裁判決によって違法と判断されるまで、1審及び2審では裁判所においても違法とはいえないとされていたことなど、市の関係者らは容易に違法とは認識できなかった」とあるが、自治省に照会を求めたところ、その当時の支出について問題がないという回答を得たということなのか、との質疑があり、最高裁判決の補足意見の中でも、「市が共済会を経由して従事員に対し実質的な退職手当を支給するために離職せん別金補助金を交付することの適法性について、総務省等から明確な見解が示されていたわけでもない」と述べられ、また、特別の定めをして差し支えないという自治省の見解が示されていたことから、給与に関してはそのような認識であった、との説明があり

ました。

また、最高裁判決の補足意見の中で「市企業局が長年にわたり組織として運用してきた離職せん別金補助金制度の誤りについて、本件交付決定当時に企業局長の地位にあった個人に対して損害賠償責任を追求することには酷な面があるといわざるを得ず、市議会によるこれまでの対応等に照らしても、今後、個人の上記責任を追究するに当たっては、相応の配慮が望まれるところである。」とあるが、配慮するための、山内企業局長の対応について質疑があり、40年来続いて来た補助金制度の見直しをしなかった瑕疵について損害賠償を命じられており、それに伴い、山内企業局長には、懲戒処分がなされている、との説明がありました。

また、離職せん別金を支出していた他場についても、本市と同じように競艇従事員共済会へ補助金を支出するような形を採っていたのか、との質疑があり、そのように認識している、との説明がありました。

また、裁判の結果を重く受け止め、今回の権利の放棄について議会の責任は大きいと思っているが、権利の放棄以外に何か方法がないか調査や検討を行いたい、との意見がありました。

また、この議案については、議員として地方自治法第96条第1項第10号に対して、どういう判断をするのかということが求められており、司法と行政の違いをベースに考えていかなければならない、との意見がありました。

また、ボートレース事業の業績が上がったことが、権利を放棄する理由に含まれるのか、との質疑があり、当然ながら含まれていると考えている、との説明がありました。このことに対し、委員からは、本来、請求権の放棄にボートレース事業の業績が影響してはいけない、との意見がありました。

さらに、離職せん別金を補助金という形で支出し、条例に規定していなかったため裁判が起こったと思うが、裁判がなかった場合、永遠に行っていた可能性はなかったのか、との質疑があり、基本的には合法と考えていたので、裁判が行われなければ是正していたかどうかはわからない、との説明がありました。

また、市民に対して理解してもらえるようなものを企業局として打ち出す気持ちはあるのか、との質疑があり、安定的な収益を上げていく中で市民福祉に貢献できるように検討して参りたい、との説明がありました。

また、権利の放棄の具体的な理由についての質疑があり、レースを円滑に運営し

開催するために、安定的な雇用の確保が必要とされ臨時従事員が採用されていた。臨時従事員は日々雇用でありながら、実際は何十年にもわたって雇用されており、組合交渉の中で離職せん別金というやり方を取らざるを得なかったと考えられる。住民訴訟ではこの補助金の支出が問題となっており、平成15年までは全国24場すべてで離職せん別金が支給されており、うち、1競走場では条例で制度化されていたという実態があるが、本市においては、住民訴訟で対象となった離職せん別金補助金の支出当時は、他の多くの競走場と同様に条例化はしていなかったが、補助金要綱等を作り支出をしていた。しかしながら、今回、条例が制定されていないにも関わらず補助金として支出してきたことが違法とされ、手続き的に問題があったのであれば、組織的な事務処理の瑕疵であると考えられ、その瑕疵について損害賠償請求という判決は、組織の手続き上の瑕疵として処分はするが、私利を得るためのものではなく、個人の責任にすることは適当でないことから権利の放棄をするものである、との説明がありました。

また、個人に対して損害賠償請求をするというのは、非常に酷であり、裁判の中の補足にあるように、考慮してしかるべきだと思うが、議会として司法の判断は重く受け止めなければならないので、企業局長としてポートレース事業に貢献してきたということで、功労顕彰というような手立てはできないのか、との質疑があり、功労金となると非常に高額になるので、制度として認められている権利の放棄でお願いしたい、との説明がありました。

また、市民に対して、山内企業局長、あるいは任命権者である泉市長から、この裁判の経緯や背景、そして今回の権利の放棄について、何か表明をして頂けないのか、との意見がありました。

また、西谷前企業局長については地元の方たちからも嘆願書が出ている。大変厳しい競艇事業の中で人員整理などもされ、自身の企業局長の退職金も一部を差し引いて、残りを運輸、水道、競艇に寄付している。もちろん裁判の判決は結果として重く受けとめなければならないので、山内企業局長や泉市長については権利の放棄について市民への説明、何らかの責任は必要だと思う、との意見がありました。

また、臨時会が開催されることがわかってから自分なりに検討してきたが、この短期間で結論を出すのは難しい、との意見があり、理事者からは、限られた時間ではあるが、相手方もあるため速やかに答えを出すことが適切ではないかと考えてい

る、との説明がありました。

次に、西谷前企業局長と山内企業局長の功績を考慮すると、裁判を提起すること自体おかしく、必ず権利放棄するべきである、との意見がありました。

また、納得できない部分がありながらも、バランスを考えながら採決に臨まなければならない、今回の給与条例主義に反した行為が市民に対し直接的な損害を与えたかどうかを判断することが重要であると考えている、との意見がありました。

また、権利の放棄にあたり、西谷前企業局長及び山内企業局長から説明を聞く機会はないのか、との質疑があり、組織としての責任であることから西谷前企業局長及び山内企業局長からの説明は予定していない、との説明がありました。

また、臨時会閉会后に山内企業局長の判決に対する考え方等について自ら説明していただく機会はあるのか、との質疑があり、この意見については、山内企業局長に十分伝えておく、との説明がありました。それに対し、委員からは、あくまでこの裁判結果は、山内企業局長だけではなく、西谷前企業局長、鳴門競艇従事員共済会の3者に対してのものであるため、特定の方のみに説明を求めるのではなく、3者とも同様の対応が必要となるのではないかと、との意見がありました。

また、権利を放棄するか否かの判断材料として裁判の結果とその対応の均衡が最も重要であると考えているが、今回の企業局長に対する懲戒処分が適切であったと考えているのか、との質疑があり、前回の公有水面使用協力費に係る権利の放棄の際にも同様の処分を行っており、組織上の処分については均衡がとれていると考えている、との説明がありました。

次に、山内企業局長の懲戒処分の内容について、なぜ、事前に議会への情報提供をいただけなかったのか、との質疑があり、懲戒処分については事前に公表するような性質のものではないためご理解いただきたい、との説明がありました。

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。