

主 文

原判決のうち上告人の敗訴部分を破棄し、同部分につき第 1 審判決を取り消す。

前項の部分に関する被上告人らの請求を棄却する。

訴訟の総費用は被上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人橋本勇の上告受理申立て理由第 2 について

1 本件は、下関市（以下「市」という。）の住民である被上告人らが、市、民間企業等の出資により設立された D 高速船株式会社（以下「本件会社」という。）に対する市の補助金の支出は、地方自治法 232 条の 2 に定める「公益上必要がある場合」の要件を満たさないから違法であると主張して、地方自治法（平成 14 年法律第 4 号による改正前のもの）242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、市に代位して、市長の職にあった上告人に対し、上記補助金相当額の損害賠償を求めた事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係の概要は、次のとおりである。

(1) 昭和 62 年ころ、当時の市長であった E（以下「E」という。）は、市と姉妹都市の提携をしている大韓民国の釜山市との間に高速船を就航させる事業（以下「本件事業」という。）を行うことが両市間の人的、物的交流の緊密化、市の経済の発展等のために必要であると考え、市内の民間企業有志に対して本件事業の推進を働きかけたところ、地元の民間フェリー会社 2 社は、従前の事業を拡大して本件事業を行うことに積極的な姿勢を示していた。また、市議会も、平成元年 3 月 29 日、「関釜間高速船就航実現に関する決議」を可決し、E 市長に本件事業の早期実現を要望した。しかし、同年 7 月、F 鉄道株式会社が博多と釜山との間の高速船運航事業計画を発表したことから、上記 2 社は本件事業を行うことに消極的となった。そこで、E 市長は、市と山口県の公的資本と民間資本を合わせた第 3 セクター

方式の会社を設立して本件事業を行うことを考えるに至った。もっとも、本件事業の採算性については、上記競合事業が先行したこともあり、関係各方面において強い懸念が指摘されており、民間企業や金融機関も本件事業への参画に消極的で、その協力を取り付ける作業は難航を極めた。

E市長は、同2年2月1日、G汽船株式会社（以下「G汽船」という。）の元代表取締役であったH（以下「H」という。）を市港湾局の顧問に迎え、同年4月10日、市総務部に関釜高速船計画推進本部を設けるとともに、市議会総務委員会において、本件事業が実現しなかった場合には自ら責任を取るとの方針を明言した。そして、そのころ、I船舶株式会社（以下「I」という。）が本件事業における中核企業として参画するめどが立った。

(2) 本件会社は、平成2年11月2日、下関と釜山との間で高速船による海上輸送等を行うことを目的として、市、Iほか地元の民間企業合計8社及びHの出資により設立された。本件会社の設立当初の資本金は2億2300万円であり、市の出資額は5000万円（出資比率は約22%）であった。本件会社の設立当時、E及びHが本件会社の代表取締役に就任し、市の職員及び出資した民間企業から派遣された者が取締役に就任し、市の職員が監査役に就任した。

(3) 本件会社は、G汽船との間で、平成3年3月29日、本件事業に使用する高速船（以下「本件高速船」という。）について、期間を4年とする傭船契約を締結した。もっとも、G汽船は、本件会社による傭船料（月額約2832万円余ないし3090万円）の支払に強い懸念を示したことから、E市長は、上記傭船契約の締結に先立ち、G汽船に対して、「今回G汽船株式会社、J汽船株式会社共有の「K」をD高速船株式会社が傭船するにあたり、4年間の傭船期間及び傭船料の支払については、同社に対し契約条項を忠実に履行するよう強力に指導するとともに、万一問題が生じた場合は、同社とともに責任をもってその解決に努力致します。何

卒，D高速船株式会社の経営は，下関市の事業と一体と考えておりますことなどを
ご勘案いただき，格別のご高配のほど宜しくお願い申し上げます。」と記載し，かつ，
市長印を押した確約書（以下「本件確約書」という。）を交付した。

（4） 上告人は，平成3年4月30日，Eに代わって市長に就任し，同7年4月
29日までの間，市長の職にあった。上告人は，同3年5月30日，本件会社の代
表取締役役に就任した。

（5） 本件会社は，平成3年7月31日から，本件高速船を就航させて営業を開
始したが，本件高速船は，航行区域を沿海区域限定とする船舶を改造したもので，
玄界灘の航行には適さないなどの事情から欠航が多く，経営は当初から厳しかった。
本件会社は，運転資金を調達するため，山口県及び地元の民間企業からの出資を得
て，同年8月及び同4年4月に増資を行い，資本金を4億8800万円とした。また，
本件会社は，返済不能の場合には市が損失補償することを前提として，同3年
10月ころK信用金庫から2億円を借り入れ，同年12月ころL銀行から6億円を
借り入れた。

（6） 本件会社は，運転資金を調達するため，平成3年3月ころ，L銀行から1
億円を借り入れ，Eが連帯保証をした。その後，Eに代わって上告人が本件会社の
代表取締役役に就任したことに伴い，上記保証を上告人が引き継ぐことも検討された
が，L銀行の意向を受けた市の依頼により，Hがこれを引き継ぐこととなった。また，
本件会社は，同年12月，K信用金庫から2億円を借り入れ，本件会社の設立
当初から出資していた民間企業のうち6社（以下「本件6社」という。）が連帯保
証をした。さらに，本件会社は，同4年3月，M信用金庫から8000万円を借り
入れ，N信用保証協会が信用保証をするとともにHが連帯保証をした（以下，これ
らの借入金合計3億8000万円を「本件借入金」という。）。

上記の各連帯保証に際して，市の総務部長は，Hに対し，市が責任を持って対処

するので迷惑を掛けない旨口頭で告げて、同人がL銀行からの借入に係るEの連帯保証を引き継ぐこと及びM信用金庫からの借入に係る連帯保証をすることにつき了承を得た。また、同総務部長から依頼を受けたHは、本件6社に対し、市の総務部長の上記同様の発言を伝えて、本件6社がK信用金庫からの借入に係る連帯保証をすることにつき了承を得た。

(7) 平成4年9月、市議会において、市が本件会社に対して10億円を融資することを可能とする予算案が可決され、10億円が融資された。もっとも、予算案を審査した市議会総務委員会は、財政的、社会的な影響を懸念し、本件会社に対する融資は当該年度限りとするべきである旨の意見を付した。

(8) 本件会社は、その後も業績が好転せず、平成4年12月1日、高速船の運航を休止した。なお、それに先立つ同年10月20日、上告人とHは、本件会社の代表取締役を辞任し、市の助役であるO（以下「O」という。）が代表取締役に就任した。

(9) 本件会社は、運航休止に伴い、G汽船に対して本件高速船の返船を申し入れたところ、G汽船は、本件高速船が外航用に改造済みであり契約には中途解約の条項もないとして、これを拒絶した。また、本件高速船は、G汽船とJ汽船株式会社（以下「J汽船」という。）が共有するものであったので、G汽船は、J汽船との間で、J汽船の持分を借り受け、持分に相当する傭船料を支払う旨の契約を締結していたところ、G汽船は、J汽船から残余の契約期間に係るJ汽船の持分に相当する傭船料を支払うことを求める訴訟を提起され、J汽船に4億円を支払う旨の訴訟上の和解を余儀なくされたとして、本件会社に対し、残余の契約期間に係る傭船料と損害金合計13億円余の支払を請求するとともに、市に対しても本件確約書の存在を根拠に、市が責任を持って解決に努力する旨の約束の実行を要請する催告状を送付した。

本件会社は、G汽船と交渉を重ね、平成6年3月10日、上記傭船契約を合意解除し、G汽船に対して、解決金として4億6500万円（以下「本件解決金」という。）を支払う旨合意した。

(10) 平成6年3月31日当時、本件会社は、本件解決金のほかに21億8000万円の負債を有していた。そのうち10億円は市が直接融資したものであり、8億円は市が損失補償をするもので、残りの3億8000万円が本件借入金であった。本件借入金のうち2億円について連帯保証をした本件6社は、債務を弁済するのに十分な資力を有しており、本件6社から本件会社に派遣されていた取締役らの中には、運航休止により支払不能の状態となった後、各社で負担してもよいとの意見を述べる者もいた。また、本件借入金のうちHが連帯保証をしている部分が貸倒れとなっても、融資元の金融機関の経営に問題が起きるおそれはなかった。

(11) Oは、上告人に対し、上記(9)の本件解決金4億6500万円と上記(6)の本件借入金3億8000万円の支払に充てるため、市が本件会社に対して補助金を交付するように要請した。その際、Oは、上告人に対し、本件解決金については、E市長がG汽船に対して本件確約書を差し入れて本件事業への協力を取り付けた経緯からすると、同社との交渉により最大限の譲歩を得た本件解決金に相当する額の補助金（以下「本件第1補助金」という。）を支出し、市の責任において債務整理を行い事態を解決することが市政に対する信頼を維持するために必要であると説明し、また、本件借入金については、市が連帯保証人に対して市が責任を持って対処するので迷惑は掛けない旨述べて連帯保証の了承を得た経緯からすると、連帯保証人に負担を掛けることは市への信頼を裏切ることになるので、これについても本件借入金に相当する額の補助金（以下「本件第2補助金」という。）を支出して市の責任で事態を解決することが市政に対する信頼を維持するために必要であると説明した。上告人は、Oと同様の考えに立って、本件第1補助金及び第2補助金（以下

併せて「本件各補助金」という。)の支出に係る補正予算案を市議会に提出した。

(12) 市議会は、平成6年3月28日、上記補正予算案を可決した。同予算案の審議において、〇は、市が主導的に関係企業等に協力を要請して本件事業を推進してきた経緯から、市の責任において事態を解決することには公益上の必要性がある旨説明した。また、同予算案を審査した総務委員会の委員長は、本件第1補助金については、市が本件確約書に基づく責任を追及された場合の事態の決着の見極めは極めて困難であり、放置すれば利息が増えるので、補助金の交付をもって決着を図ることが得策であると説明し、また、本件第2補助金については、融資の際の連帯保証は市の強力な要請によるものであったことから市の責任は極めて重いものであるが、利息の支払については金融機関との交渉の余地があるのでその減額について努力すべきであるとの意見を付した旨説明した。これに対し、議員からは、本件第2補助金との関係で連帯保証人の責任を指摘する意見や、本件各補助金について公益上の必要性を欠く旨の意見が出されたが、最終的には賛成多数で上記予算案が可決された。

(13) 上告人は、平成6年3月31日、本件各補助金につき支出命令をした。本件第1補助金は同年4月14日に、本件第2補助金は同年5月25日に、それぞれ本件会社に交付され、本件会社はこれを各債権者に支払った。他方、市は、本件第2補助金に係る本件借入金の融資元から、寄附の形式により、合計3900万円(既払の利息合計5182万円余の一部に相当する額)の返還を受けた。

(14) 本件各補助金は、財政調整基金からの繰入金を原資とするものであり、本件各補助金支出後における同基金の残高は301億円余であった。平成5年度における市の予算の歳出は合計856億円余であったが、実質収支は19億5129万円余の黒字であり、剰余の一部として10億円が同基金に積み立てられた。

3 原審は、上記事実関係の下において、次のとおり、本件第1補助金の支出は

違法であるとはいえないが、本件第2補助金の支出は違法であると判断した。

(1) G汽船は、市から本件事業への協力を強く要請され、傭船料の支払について問題が起きたときは市が責任を持って解決に努力する旨の本件確約書の交付を受けたことから、傭船契約の締結に応じ、その結果、J汽船に残余の契約期間に係る傭船料の支払を余儀なくされた経緯がある。かかる状況で、本件確約書の文言に反して傭船料等の損失をG汽船に負わせれば、市政に対する社会的信頼の失墜を招くおそれがあったことを否定できない。そうすると、上告人が、本件第1補助金の支出をすることにつき公益上の必要性があると判断したことには、その裁量権の逸脱又は濫用があったとまでは認められず、本件第1補助金の支出を違法と評価することはできない。

(2) 一般に、連帯保証人は法的に全面的な支払義務を負うものであること、本件6社は連帯保証債務を分担して履行する十分な資力があり、本件6社が本件会社に派遣していた取締役らの中には負担を容認する意見を述べる者もあったこと、Hは連帯保証をした当時、本件会社の経営責任を負うべき代表取締役であり、当初は年額1800万円の役員報酬を得ていたことなどからすると、連帯保証人に応分の負担を負わせたからといって、市政に対する社会的信頼の失墜を招き、将来にわたる各方面からの協力が得られなくなるおそれがあったとはいえない。また、本件会社及び市において債権者である金融機関との間で真しな減額交渉を行えば、相応の金額の一部弁済で合意に至った可能性がある。そうすると、上告人が、もはや回収不能となることが明らかな市の本件会社に対する合計18億円の融資等に加えて、本件第2補助金を支出することにつき公益上の必要性があると判断したことには、裁量権の逸脱があったといわざるを得ず、本件第2補助金の支出は違法というべきである。

4 しかしながら、原審の上記判断のうち本件第2補助金の支出を違法とした(2

)の部分は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

前記事実関係によれば、E市長は、姉妹都市との人的、物的交流の緊密化、市の経済の発展等を目的として本件事業を提唱し、本件6社に対して本件事業への協力を要請したこと、市は、本件事業を遂行するため本件会社の設立を主導し、本件会社の運営や資金の調達等に関して積極的な役割を果たしていたこと、本件6社とHは、市の幹部職員から、市が責任を持って対処するので迷惑を掛けない旨の説明を受けて了承し本件借入金につき連帯保証をしたこと、市と本件会社は、本件事業の業績が不振であったことから本件高速船の運航を休止することとしたが、Eに代わって市長となった上告人は、市が上記説明に反して上記の連帯保証をした者に債務の履行をさせ本件事業の清算に伴う損失を負担させる結果となることを避け、もって本件事業を主導した市に対する協力と信頼にこたえるため、本件第2補助金を支出することとしたことなどの事情が認められるというのである。このような本件事業の目的、市と本件事業とのかかわりの程度、上記連帯保証がされた経緯、本件第2補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、上告人は本件第2補助金の支出について市議会に説明し、本件第2補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件第2補助金の支出は上告人その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかかわりのない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、上告人が本件第2補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断すべき程度に不合理なものであるということはできないから、本件第2補助金の支出は、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるということはできない。本件第2補助金の支出に先立ち、市が本件借入金の連帯保証人に応分の負担を負わせること等をしなかったとしても、この結論を左右するものではない。

5 以上によれば、本件第2補助金に係る支出を違法とした原審の前記判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨は理由があり、原判決のうち上告人敗訴部分は、その余の論旨について判断するまでもなく、破棄を免れない。そして、以上説示したところによれば、上記部分に関する被上告人らの請求は理由がないから、同部分につき第1審判決を取り消し、同部分に関する請求を棄却すべきである。

よって、裁判官才口千晴の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官才口千晴の反対意見は、次のとおりである。

私は、本件第2補助金の支出は違法であると考えるので、多数意見に賛同することができない。その理由は、次のとおりである。

地方自治法232条の2に定める公益性の概念は、政治的ないし技術性の高い概念であり、第1次的には地方公共団体に裁量権がある。しかし、公益上の必要性の認定は、全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない、地方公共団体の長がその裁量権を逸脱し、又は濫用した場合には司法が違法と判断すべきものである。

多数意見は、本件事業の目的、下関市と本件事業とのかかわりの程度、連帯保証がされた経緯、第2補助金の支出の趣旨は連帯保証をした者に債務の履行をさせて損失を負担させる結果となることを避け、本件事業を主導した市に対する協力と信頼にこたえるためであり、その他市の財政状況に加え、第2補助金に係る予算案が市議会において可決されたこと等に照らし、上告人が公益上の必要があると判断してこれを支出したことは、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるとすることはできないとする。

しかし、上告人が第2補助金の支出につき公益上の必要があると判断したこと

には、裁量権の逸脱又は濫用があるというべきである。すなわち、本件会社は、平成4年12月1日、高速船の運行を休止し、同6年3月31日当時、G汽船に対する本件解決金4億6500万円（第1補助金相当額）のほかに21億8000万円の負債を有し、そのうち10億円は下関市の直接融資であり、8億円は同市が損失補償をするもので、残りの3億8000万円が本件借入金（第2補助金相当額）であったというのである。地方財政も緊縮の状況にあり、その財源の多くは住民の税金によって賄われているのであるから、上告人としては努めて市民の負担の増加を避けるべきであった。たとえ本件事業が前市長から引き継いだものであり、その債務整理をすることが本件事業を主導した市に対する信頼にこたえるものであったとしても、かつて自治省に勤務し、財政指導課長の経歴と経費支出等に知見を有する上告人としては、多額かつ不毛の第2補助金については、納税者たる市民の負担増加に思いを致し、政治的判断を優先させることなく、これを無益な補助金であるとして議会に提出せず、また予算執行を避けるなどの決断をし、経費の支出を目的を達成するために必要かつ最少の限度にとどめるべき義務があったといえる。確かに第2補助金は補正予算として議会の承認を経ており、そのことは尊重すべきではあるが、そうであるからといって裁判所が公益上の必要性の有無について独自に判断することを妨げるものではない。

このように上告人は、第2補助金の議案の上程をせず、同補助金の交付を回避する等の処置を執るべき義務を怠ったものであるから、その支出は裁量権を逸脱し、又は濫用したものとして地方自治法232条の2に違反し違法であり、損害賠償の責任を負担するというべきである。

以上のような理由で、多数意見には賛成することができず、本件上告は棄却されるべきものとする。

(裁判長裁判官 才口千晴 裁判官 横尾和子 裁判官 甲斐中辰夫 裁判官 泉

徳治 裁判官 島田仁郎)