

平成20年10月31日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成20年(9)第17号 公金支出差止等請求控訴事件 (原審・仙台地方裁判所平成18年(9)第16号)

口頭弁論終結日 平成20年9月1日

判 決

当事者は別紙当事者目録のとおり

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴人

- (1) 原判決を取り消す。
- (2) 被控訴人は、仙台市交通事業管理者に対し、原判決別紙補助金目録記載の補助金(以下「本件補助金」という。)を仙台市高速鉄道事業会計(以下「本件特別会計」という。)から仙台市一般会計に返還するよう請求せよ。
- (3) 被控訴人が、本件補助金について、本件特別会計から仙台市一般会計に返還させる措置を怠っていることが違法であることを確認する。
- (4) 訴訟費用は、第1, 2審とも被控訴人の負担とする。

2 被控訴人

主文同旨

第2 事案の概要

事案の概要は、次のとおり原判決を訂正し、控訴人の主張を付加するほかは、原判決の当該欄記載のとおりであるから、これを引用する。

(原判決の訂正)

- (1) 原判決3頁10行目「被告管理者」を「仙台市交通事業管理者(以下「管

理者」という。)」に改め、同頁13行目から同頁14行目「被告市長及び被告管理者に対し、」を削除し、同行目から同頁15行目「返還させ、又は返還する措置」を「返還させる措置」に改め、同行目末尾の次に改行の上、次のとおり付加する。

「なお、控訴人は、管理者に対しても、本件補助金を本件特別会計から仙台市一般会計に返還する措置を怠っていることが違法であることの確認を求めていたが、当審においてこれを取り下げた。」

- (2) 原判決3頁21行目及び原判決7頁6行目の各「被告管理者」を「管理者」に改め、同頁7行目「措置をとること」の次に「返還が不可能な場合には、被控訴人に対し、同人その他の関係職員に対し損害賠償を命じるなどの措置をとること、被控訴人又は関係職員に対し、支出が予定されている補助金については支出しないよう措置すること」を付加する。
- (3) 原判決7頁14行目冒頭から原判決8頁17行目末尾まで及び同頁18行目「(2)」を削除し、同頁19行目「ア」を「(1)」に、原判決9頁13行目「イ被告らの主張」を「(2) 被控訴人の主張」に、原判決10頁5行目「監査後に議会の認定を受け」を「審査に付した本件特別会計決算を議会の認定に付し」に、それぞれ改める。

(控訴人の主張)

- (1) 本件補助金を返還するよう求める訴えの適法性について

原判決は、地方自治法242条の2第1項4号(以下「4号請求」という。)の相手方は、権利義務の帰属主体に限定されるとしている。しかし、改正後の4号請求は、「普通地方公共団体に代位して行う…」との文言がなくなり、住民訴訟は、「機関訴訟」に純化したというべきであるから、必ずしも権利義務主体間の争いを前提とする必要はなく、行政機関相互間の法律関係をもその対象とすることが可能であり、4号請求を同法242条の3の適用範囲に限定する必要はない。

(2) 本件補助金支出の適法性について

ア 原判決は、地公企法17条の3の「特別の理由」の解釈として、地方公営企業の責めに帰すべからざる要因ないし公共性の要請があるため、公営企業会計において独立採算制の原則を維持しながら所要経費をまかなうことが客観的に困難又は不適當な場合をいうと解すべきであり、この場合に当たるか否かは、補助を必要とするに至った理由のほか、補助の目的及び効果、補助の規模及び態様（独立採算制の原則との乖離の程度）、地方公営企業の負担能力等の諸般の事情を総合して判断すべきであるとしているが、かような解釈は、同法17条の2第1項2号の文言に比べても拡大されており、法令解釈として誤っている。「特別な理由」を「補助がやむを得ない場合」と同等の開かれた構成要件であるとするのは、同法17条の3の補助金を「一時的事由」「責めに帰すべからざる事由」による財政支援とする枠組がないに等しくなってしまう、相当でない。

イ 原判決は、地下鉄事業の性格からすれば、本来、一般会計等において負担すべき経費があると考えられるところ、地公企法施行令8条の5は、特定の事業に関する特定の費用に限定して規定しているため、現行法の下においては、収益的収支の不足に対する一般会計等からの支出は補助金によらざるを得ない旨説示しているが、独自の見解であり相当でない。仮に、政令の定めが不十分であると考えるのであれば、立法論として政令を改めるべきことを指摘すればよいことであって、政令の解釈を実態に合わせることで救済すべき問題ではない。

ウ 原判決は、地下構造物の建設には多額の投資を必要とする一方、外部からの資金調達ができないことから、有利子負債である企業債に依存せざるを得ないため、経常支出から多額の支払利息を長期にわたり負担する必要があること、営業収入のみで支出をまかなうためには大幅な運賃の値上げが必要で、利用者の減少等を招き、事業遂行に重大な支障を生ずるおそれ

があること等を、補助を必要とする理由として挙げているが、これらの指摘が仮に事実であるとすれば、それは取りも直さず、地下鉄の建設が地公企法に違反している証左であるのに、補助金を出せばよいなどと安易な方策に頼ることは許されない。

エ 仙台市地下鉄南北線の建設において、開業時である昭和62年度の仙台市高速鉄道事業決算書によると、有形固定資産約2200億円を取得するための資本金として、仙台市出資金約207億円、国庫補助金を含めた資本的補助金約204億円、企業債約1822億円等が計上されているところ、上記の有形固定資産は、通常、減価償却により投資額が回収され、再度設備投資のための資金が企業に内部留保されることになり、それによって永続的な企業経営が成り立つことになるが、地公企法施行規則は、有形固定資産の取得に充てられた資本的補助金等の金額分は減価償却の対象から外す会計取扱をすることを可能とするように改正されており、また、仙台市地下鉄南北線には毎年収益的収入の補助金が一般会計等から注ぎ込まれ、平成16年度までに約700億円に達しており、これまでにどのくらいの補助金が注ぎ込まれたかについては貸借対照表ではわからない。このように、違法な補助金支出を容認すると、事業の経営状況を不透明にし、事業運営に対する責任をも不明確にするのである。

オ 原判決は、地公企法17条の3の「特別な理由」の有無を判断するためには、補助が合理的で適切なものか否かを検討しているが、補助が合理的で適切であれば「特別な理由」を満たすというのでは、補助金の支出はほとんど常に「特別な理由」があるということに帰着するであろうから、かかる解釈は相当でない。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も控訴人の請求中、本件補助金の返還請求をすることを求める訴えについては却下すべきものとし、本件補助金について返還させる措置を怠って

いることの違法確認を求める訴えについては棄却すべきものと判断する。その理由は、次のとおり原判決を訂正し、控訴人の主張に対する判断を付加するほかは、原判決の当該欄説示のとおりであるから、これを引用する。

(原判決の訂正)

- (1) 原判決10頁17行目から同頁18行目「被告管理者を地方自治法242条の2第1項4号の請求（以下「4号請求」という。）」を「管理者を4号請求」に改め、同頁18行目から同頁19行目、同頁21行目、同頁22行目、同頁23行目から同頁24行目、原判決11頁1行目から同頁2行目、同頁14行目の各「被告管理者」を「管理者」にそれぞれ改め、同頁16行目冒頭から原判決12頁12行目末尾までを削除し、同頁13行目「3 争点(2)」を「2 争点」に改める。
- (2) 原判決13頁11行目「不可欠である。」の次に「したがって、もともと採算を取ることが困難であっても、公共的な必要があるという理由によって採算を度外視しても実施しなければならない場合があり、そのような場合はもともと受益者負担によって経費をまかなうのに適さず、独立採算性になじまない面があるから、そのような経費については地公企法17条の2第1項で地方公共団体が主として一般会計において負担するよう定められているが、政令で定められることとされる同条項の1号該当経費及び2号該当経費は、上記のようにこれを一般会計等の義務費とする関係から具体的、限定的に列挙されており、個々の企業の具体的条件を考慮せずに一律に規定する必要があるため、各事業種類の性格に応じて通常考えられる経費のみが規定されているので、これらの経費以外にも臨時例外的、個別具体的に一般会計等が補助してもよい、あるいは補助する必要がある場合が考えられる(乙7)。」を付加する。
- (3) 原判決14頁9行目末尾の次に改行の上、次のとおり付加する。
「 もっとも、地公企法17条の3が「災害の復旧その他特別の理由」と規定

されていることから、「特別の理由」に該当するのは災害の復旧のような突発的、偶発的な事態に限定されると解することも考えられないではないが、同条は「特別の理由により必要がある場合」という抽象的な文言であること、地公企法17条の2第1項の1号該当経費及び2号該当経費として同法施行令において定められているのが経常的、画一的な経費のみであること、上記のように地公企法17条の3の趣旨が地方公営企業の独立採算性の原則と公共性の見地との調和を図ることにあると解されることに照らせば、災害の復旧とは性質が異なる場合でも、上記のような「特別の理由」の限定的な解釈の下で補助が許容される場合があるというべきである。」

- (4) 原判決15頁25行目末尾の次に「また、地下鉄施設の減価償却期間よりも公営地下鉄の企業債の元金償還期間が20年程度短くなっていることから、当該年度の元金償還額と減価償却費との差が資金収支に大きな影響を与え、そのため、資本費平準化債、特例債、資本費負担緩和分企業債等の財源措置があるものの、構造的な資金不足が発生することになりやすい（甲2、弁論の全趣旨）。」を付加する。
- (5) 原判決16頁7行目冒頭から同頁11行目「規定しているため、」までを「(ウ) 地下鉄事業が、単に利用者に対する交通の利便性の向上にとどまらず、交通混雑の緩和、街作りの誘導、都市景観の保全、環境負荷の軽減を図ること等を目的とし、様々な行政目的に資する公共性の高いサービスを提供することを事業の性格としていることに鑑みると、本来、一般会計等において負担すべき経費があると考えられるが、地下鉄事業については同法施行令8条の5において定められていないため、」に改め、同頁15行目「不足まかなうため」を「不足をまかなうため」に改める。
- (6) 原判決17頁1行目「弁論の全趣旨、」の次に「本件の補助は、かような公共性の高い仙台市地下鉄事業の経営健全化と市民の日常生活に不可欠な

サービスの安定的供給を図ることに目的があると解される。」を、原判決18頁1行目「準拠してはいないものの、」の次に「総務省通知は地方交付税等の対象とする公営企業繰出金の運用のあり方について基本的な考えを示しているものであって、地公企法の下での許容範囲を定めたものではないと解されるところ（乙2、3）、これらの経費は」を、それぞれ付加し、同頁17行目「、あるいは、」から同頁18行目「返還しないこと」まで及び同頁22行目「いずれも」を、それぞれ削除する。

(控訴人の主張に対する判断)

(1) 本件補助金を返還するよう求める訴えの適法性について

控訴人は、地方自治法改正後の4号請求は、「普通地方公共団体に代位して行う…」との文言がなくなり、「機関訴訟」に純化したというべきであるから、必ずしも権利義務主体間の争いを前提とする必要はなく、行政機関相互間の法律関係をもその対象とすることが可能であり、4号請求を同法242条の3の適用範囲に限定する必要はない旨主張する。

確かに、平成14年改正前の地方自治法においては、4号請求訴訟は個人としての地方公共団体の長等の職員を被告として、地方公共団体に代位して行う請求に係る訴訟であったところ、上記改正により、地方公共団体の執行機関又は職員に対して、地方公共団体の長等の職員又は行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを求める訴訟に変容している。しかし、改正後の4号請求訴訟において損害賠償又は不当利得返還の請求等を命ずる判決が確定した場合には、地方公共団体の長は、その支払等の請求をしなければならず（地方自治法242条の3第1項）、それが支払われないときは、地方公共団体は訴訟を提起しなければならないものとされており（同条2項）、その訴訟は通常の民事訴訟と考えられることからすれば、改正により4号請求の訴訟類型に変容があったとしても、請求の相手方は民事訴訟の当事者適格を有する者が想定されていると解さざる

を得ない。したがって、控訴人の上記主張は採用することができない。

(2) 本件補助金支出の適法性について

ア 控訴人は、原判決の地公企法17条の3の「特別の理由」の解釈は、同法17条の2第1項2号の文言に比べても拡大されており、「一時的事由」「責めに帰すべからざる事由」による財政支援であるとする法令上の枠組がないに等しくなるから相当でない旨主張する。

しかし、地方公営企業においては独立採算性が原則である一方で、単に経済性の見地のみならず、公共性の見地も不可欠であること、地公企法17条の2第1項の1号該当経費及び2号該当経費は、地方公共団体の一般会計等の義務費とされる関係で限定的に規定されているものであり、これらの経費以外にも臨時例外的、個別具体的に一般会計等が補助してもよい、あるいは補助する必要がある場合も考えられること、「特別の理由」の例示として災害の復旧が掲げられているのは、災害があった場合、地方公営企業自身ではその復旧を図ることが不可能なことがあり、また、災害復旧の財源を料金原価に織り込むと、住民へのサービスの提供に支障を来すことがあるため、受益者のみにより経費をまかなうことが衡平ではないと考えられることに基づくと考えられること、かような見地から、「特別の理由」を地方公営企業の責めに帰すべからざる要因ないし公共性の要請があるため、公営企業会計において独立採算性の原則を維持しながら所用経費をまかなうことが客観的に困難又は不適當な場合と解すべきであることは、訂正された原判決第3の2(2)説示のとおりであって、これを法令上の枠組がないに等しいと評価するのは相当でないから、控訴人の上記主張は採用できない。

イ 控訴人は、原判決が、地下鉄事業の性格からすれば、本来、一般会計等において負担すべき経費があると考えられるところ、地公企法施行令8条の5が特定の事業に関する特定の費用に限定して規定しているため、現行

法においては収益的収支の不足に対する一般会計等からの支出は補助金によらざるを得ないと説示しているのは相当でなく、仮に政令の定めが不十分であるならば、立法論として政令を改めるべきことを指摘すればよいことであって、政令の解釈を実態に合わせることで救済すべき問題ではない旨主張する。

しかし、政令で定められる地公企法17条の2第1項の1号該当経費及び2号該当経費は、一般会計等の義務費とする関係から、負担すべき経費が具体的、限定的に列挙され、かつ、各事業種類の性格に応じて通常考えられる経費のみが規定されており、地方公営企業が極めて公共性の高い活動を行っていることに照らせば、これらの経費以外にも臨時例外的、個別具体的に一般会計等が補助してもよい、あるいは補助する必要がある場合が考えられ、地公企法17条の3の「特別の理由」を上記のように限定的に解した上で、補助が認められる場合があるというべきであることは訂正された原判決第3の2(2)説示のとおりであり、個別具体的に補助する必要がある場合を1号該当経費ないし2号該当経費として捉えなければならぬ理由はないから、控訴人の上記主張は採用できない。

ウ 控訴人は、原判決が補助を必要とする理由として、地下構造物の建設には多額の投資を必要とする一方、外部からの資金調達ができないことから、有利子負債である企業債に依存せざるを得ないため、経常支出から多額の支払利息を長期にわたり負担する必要があることや、営業収入のみで支出をまかなうためには大幅な運賃の値上げが必要で、利用者の減少等を招き、事業遂行に重大な支障を生ずるおそれがあること等を挙げているが、地下鉄事業は独立採算性が原則であり、公営企業化は独立採算により運営できる見通しがなければ許されないのであるから、これらの指摘が仮に事実であるとすれば、それは取りも直さず、地下鉄の建設自体が地公企法に違反していた証左であるのに、地下鉄事業の運営に補助金を出せばよいなどと

安易な方策に頼ることは許されない旨主張する。

しかし、地方公営企業には単に経済性の見地のみならず、公共性の見地も不可欠であり、採算性を度外視してでも実施しなければならない活動もあることは訂正された原判決第3の2(2)説示のとおりであり、地公企法の定めからも、独立採算により運営できる見通しがなければおよそ公営企業化が許されないということとはできない。そして、地公企法17条の3の「特別な理由」の解釈を、独立採算性の原則と公共性との調和の見地から上記のとおり限定的に解した上で、本件補助金の支出が「特別な理由」に該当し、違法ということができないのは訂正された原判決第3の2(3)説示のとおりであるから、控訴人の上記主張は採用できない。

エ 控訴人は、違法な補助金支出を容認すると、事業の経営状況を不透明にし、事業運営に対する責任をも不明確にしてしまうので相当ではない旨主張する。

しかし、仮に控訴人の主張するような会計上の処理がされているとしても、本件補助金の支出については、地公企法17条の3の「特別な理由」に該当するものであり違法といえないことは、訂正された原判決第3の2(3)説示のとおりであり、被控訴人の主張する点が上記結論を左右するものではないから、採用することができない。

オ 控訴人は、原判決が、地公企法17条の3の「特別な理由」の有無を判断するために、補助が合理的で適切なものか否かを検討しているが、これでは補助金の支出はほとんど常に「特別な理由」があるということに帰着するであろうから、相当でない旨主張する。

しかし、地公企法17条の3の「特別な理由」とは、地方公営企業の責めに帰すべからざる要因ないし公共性の要請があるため、公営企業会計において独立採算性の原則を維持しながら所要経費をまかなうことが客観的に困難又は不適當な場合と解すべきであること、これを具体的に検討する

上で、補助を必要とするに至った理由のほか、補助の目的及び効果、補助の規模及び態様、地方公営企業の負担能力等の諸般の事情を総合して判断すべきであることは訂正された原判決第3の2(2)説示のとおりであり、補助が合理的で適切なものであれば直ちに「特別な理由」があると判断しているものではないから、控訴人の上記主張は採用できない。

2 よって、原判決は相当であり、本件控訴は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

仙台高等裁判所第1民事部

裁判長裁判官 小 野 貞 夫

裁判官 網 島 公 彦

裁判官 小 池 あ ゆ み

以下略