

訴訟上の和解、成立の是非をめくりもうひと波？

地方公共団体が債権回収に際して相手方の財産調査をどこまで行うかの判断は、長に広範な裁量権が認められる——裁判所

1 はじめに

今回は、本誌350号65頁の「第三セクターパーク七里御浜に係る和解成立損害賠償請求訴訟事件（名古屋高裁平成23年4月15日判決。一審津地裁平成22年7月8日判決・本誌338号28頁。以下「本判決」といいます。）を取り上げました。

本判決は、地方公共団体の長が訴訟上の和解を成立させたことについての違法性の有無が争点となった事案です。

2 事案の概要

M町や県等の出資により設立された第三セクターの株式会社P社の経営状態が悪化したことから、M町は、平成10年4月30日にP社に9億5000万円の貸付を行い、貸付時のM町長のBとBの妻Cが連帯保証人となりました。その後、P社は更に経営が悪化してM町への弁済が困難となり、M町は平成18年7月20日付でB及びCに対して合計6000万円の支払を求める訴訟を提起しましたが、M町は町議会の承認を受けた上で、平成20年9月9日、B及びCの支払額を合計1000万円とし、その余の支払いを免除する内容の和解（以下「本件和解」といいます。）を成立させました。

なお、B及びCの資産は、不動産の他に、預貯金が約1632万円あることをB及びC自らが認めていたという事情がありました。

本件は、M町の住民が、M町長に対してM町が本件和解を成立させたことは違法な財産管理に当たるとして、自治法242条の2第1項4号に基づき、本件和解当時のM町長Fに対して5000万円を支払うよう請求することを求めた事案です。

3 住民側の主張と裁判所の判断

住民側の主張と裁判所の判断は、以下のとおりです。

（1）和解の違法性の判断基準について

ア 住民側の主張

（ア）法律による行政の原理に基づき、地方公共団体の長の裁量は、法律の枠内で認められるにすぎない。したがって、関係法令の趣旨・目的に基づき、①和解の判断の基礎とされた重要な事実には誤認があること等により重大な事実の基礎を欠くことになる場合、又は②事実に関する評価が明らかに合理性を欠くこと、③判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠く場合には、裁量の逸脱、濫用に該当し、違法となる。

（イ）本件和解は、極めて高額な金銭債権の回収に関する紛争を対象とするものであるから、地財法2条1項、4条の2が地方公共団体の財政の健全な運営を求める趣旨からすれば、より多くの回収を行い、地方公共団体の財政を確保することが第一に求められる。P社の事業には、およそ公益性・公共性がないのみならず、当初から極めて杜撰な経営計画の下に始められた事業であり、安易に税金を投入すべきでなかったにもかかわらず、9億5000万円もの融資をしたものであるから、より一層債権の回収を重視すべきである。

（ロ）更に、和解の当事者であるB及びCに対する連帯保証債務の履行請求は、実質的には、元町長及びP社代表者としての責任追及の意味もあるのだから、安易に免除すべきではない。

イ 裁判所の判断

（ア）自治法96条1項12号は、地方公共団体が紛争の一方当事者として和解する場合には議会の

議決を要するものと定めているところ、和解は、当該紛争の経緯と内容、争いの対象となった利益、両当事者や関係者の利害状況、紛争解決の経済性等諸般の事情に応じて、各事案ごとにその時期、方法、内容等を異にするものであり、このような和解の性質に鑑みると、和解を成立させるに当たり、議会と地方公共団体の長には相当に広範な裁量権が与えられていると解すべきである。そうすると、地方公共団体の長が議会の議決を経て成立した和解は原則として適法と考えるべきであり、地方公共団体の長が和解を成立させたことが違法となるのは、当該和解内容に重大な法令違反が存したり、相手方と通謀して専ら相手方の利益を図るような和解を成立させたりしたなど明らかにその裁量権の範囲を逸脱又は濫用していると評価できる特段の事情がある場合に限られると解するのが相当である。

(イ) 地方公共団体の長が議会の議決を経て行う和解の前記のような性質に照らすと、P社の事業に対する住民の評価によって、直ちに地方公共団体の長の有する裁量権の範囲自体が左右されるものと解されない。

(ウ) Bに対する請求によって、元M町長としての同人の責任追及という効果が事実上期待できるとしても、M町が本件連帯保証に関し、Bに対する民事訴訟によって追

及し得るのは、保証契約に基づく法律上の責任に尽きるものであるから、この点においても長の裁量権の範囲に消長をきたす余地はないというべきである。

(エ) 債権回収の場面であっても、和解に当たっては、訴訟の展開や勝訴の見込み、早期解決の利益、現実の履行確保の可否、住民やその代表たる議会の意向その他多様な事情を考慮する必要

がある。

(2) 財産調査について

ア 住民側の主張

(ア) 財産調査全般について

Fは町長として和解を成立させるかどうかを判断する前提として、Bに対しその財産状況について、預貯金の取引履歴を確認し、預貯金額が収入と比較して少ないときは、その使途等について説明を求め、裁判上も追及しなければならないのに、これを怠り、正確な財産状況を把握しないまま本件和解を成立させることを決断した。このように、和解をする際に本来考慮すべき事情を考慮していない点で、その判断は地方自治体の裁量権を逸脱している。

(イ) 預貯金額の調査について

Fは、Bの提出した資料を見て、預貯金額が少ないと感じたにもかかわらず、既に行った仮差押

以外の調査は必要ないと判断して、Bに対して、預貯金額が少ない理由について説明を求めている。少なくともM町が把握していた退職金及び年金の振込口座について取引履歴を開示させれば、預貯金額が少ない理由や、他の財産の有無が判明していたはずである。裁判所に対して調査嘱託の申立や文書提出命令の申立を行えば、預貯金の取引履歴を調査することができたはずである。



(ウ) 選挙費用について

Bが3回の選挙費用に6000万円が必要であったとの説明は不合理である。仮に2期8年にわたる政治活動資金として6000万円を支出したと考えても、人口約1万人のM町において8年間で6000万円もの政治活動費用をかけたというのは多額といわざるを得ない。この点についてFはBの不合理な説明を裏付ける資料の提出を求めておらず、調

査を尽くしていない。

(エ) 年金の使途について

Bは毎月約35万円の年金を受給しているにもかかわらず、預貯金額が15万円しか存在しなかったことについて、税金、社会保険料の支払や銀行への借入金返済があり、残った月額約21万円から生活費を支出しているため、年金額から預貯金額を増やすことができないと説明しているが、Fは、この点についての説明と裏付けの提出を求めている点で、財産調査を尽くそうとする姿勢は伺えない。

(オ) 不動産について

FはB所有の不動産には担保がついていてオーバーローンとなっていること等を理由に換価可能な財産から除外したが、固定資産評価額よりも実勢価格が高額である可能性があること、売却困難とされる根拠の明示がないことから、売却可能性が十分検討されたとはいえない。

イ 裁判所の判断

(ア) 財産調査全般について

地方公共団体が有する債権を回収する前提として、相手方に対する財産の調査をどこまで行うかや、どの範囲の財産を換価可能な財産として評価するかについては、調査にかかる費用や手間、時間の程度、相手方の説明の合理性、実際に当該調査を行うことの可否、当該調査を行うことにより、成果が得られる見込みの程度、当該財産を換価する場合の費用や容易性、換価により得られる利益の程度等諸般の事情を総合的に考慮して決定すべきものと解されるから、この点についても、地方公共団体の長に広範な裁量権が認められ、その範囲を逸脱又は権限を濫用したと認められる特段の事情のない限り、その決定が違法であるとはいえない。

(イ) 預貯金額の調査について

Bが月額約35万円の年金を受領していることからすれば、15万円という預貯金額はやや少額に過ぎると思われたいではないが、M町は訴訟提起に先立ち、Bの住居地からの行動範囲内の全金融機関を対象にBの預貯金につき債権仮差押の申立を行い、金融機関の陳述により預貯金の有無や金額

を確認しており、上記債権仮差押申立はBの預貯金を調査するには十分なものであったというべきであり、Bの預貯金の調査に関するFの判断に裁量権の逸脱があったとはいえない。

調査嘱託や文書提出命令が和解の前提として当然に採用されるものではない。

(ウ) 選挙費用について

「選挙費用」は公職選挙法上の法定選挙費用のみならず、選挙を含む政治活動全般に関する費用という意味であるとも解することができ、それを前提とすれば、Bが2期8年にわたりM町長を務め、その間激しい選挙戦を経ていることに鑑みると、明らかに不合理であるとまではいえないから、Bの説明につき更なる調査をしなかったFの判断が裁量の範囲を逸脱したものとはいえない。

(エ) 年金の使途について

Bの説明はあながち不合理なものとはいえないから、更なる調査をしなかったFの判断がその裁量権の範囲を逸脱したものとはいえない。

(オ) 不動産について

不動産を換価した上で債務の弁済に充てさせるという場合、相手方の同意が得られなければ、最終的には、強制競売の手続を取らざるを得ないが、それには長い時間と多額の費用を要する上、売却価格は固定資産評価額より低額になる可能性も高い。M町は訴訟担当弁護士から、不動産は強制執行しても換価が困難である、競売申立費用だけで最低100万円はかかる、Bが保有する不動産のうち固定資産評価額が100万円を超えるものはすべて担保が付いていてオーバーローンである、などの説明を受けて、換価可能な財産から除外すると判断したところ、上記担当弁護士の説明には十分合理性があるから、Bの不動産について、換価可能な財産から除外したFの判断が、その裁量権を逸脱したとはいえない。

(3) 裁判所の結論

裁判所は、上記各判断を基に、概略以下のとおり判示し、本件和解は適法であると判断しました。

上記を前提とすると、M町が、B及びCの財産のうち換価可能なものを、両者の預貯金等合計約

1632万円と把握したことには合理性がある。Fは訴訟担当弁護士がBとCの預貯金合計額から早期解決の利益等を考慮して提案した1200万円ないし1500万円という金額のうち、当初は回収可能な金額を多くする観点から、1500万円で和解案を提示すると決定し、その後、B及びCから提示された800万円の和解案を拒否して1200万円の和解案を再度提示するとともに、最低でも1000万円でないとは和解しないと決意し、最終的には、双方の和解案を考慮して裁判所が双方に強く勧告した1000万円による和解案を受け、その額での和解を議会に諮り、その承認を受け、その結果M町とB・Cとの間で合意ができて1000万円という金額で和解が成立した。B及びCの連帯保証債務について話し合いによる解決を求める住民の請願が議会において採択されていたことも併せ考慮し、和解が、当事者双方が、諸般の事情を考慮した上で、互いに譲歩することにより成立するものであることにも鑑みると、1000万円という和解金額を決定したことには合理性がないとはいえない。

訴訟上の和解は、当該紛争の経緯や内容、両当事者や関係者の利害状況、紛争解決の経済性等諸般の事情を総合考慮した上で、互譲により成立に至るべきものであって、相手方の資力はその一事情にすぎない以上、資力に関する相手方の説明が明らかに不合理とはいえないことや、更なる調査に要する時間や費用、調査によってもたらされる効果などを総合考慮の上、裁判所の勧告や、代理人弁護士の意見をふまえて本件和解を成立させたことをもって、調査を尽くす姿勢に欠けるものと評価することはできない。

4 本判決の意義について

(1) 近時、地方公共団体が紛争の一方当事者となっている訴訟において成立した和解や特定調停についての適法性を争い、当該地方公共団体やその長に対して損害賠償を求める住民訴訟が増加しています(大阪高裁平成15年2月6日判決・本誌247号39頁、大阪地裁平成23年1月14日判決・本誌350号19頁等)、本判決は、そのような事案の処理につき

大変参考となる事案といえます。特に、本事案は、地方公共団体が個人に対して連帯保証債務の履行を求めた訴訟で成立した和解の適法性の有無が争われた事案であり、個人の資産をどこまで調査すべきかについての裁判所の見解が伺えます。P社のように、住民の就労の場の確保や地域振興を目的として設立された第三セクターが長引く不況のために倒産状態となった場合、大抵の場合は、第三セクターの代表者(多くの場合、首長が兼任します。)が負債について連帯保証しているために、第三セクターは整理するにしても、個人の連帯保証人の責任をどのように処理するかは地方公共団体にとって実に悩ましい問題です。また、住民の間でも、第三セクターを設立したことの当時の首長の責任を厳しく追及する意見と同時論に分かれることが多く、本事案もその典型事案といえます。

(2) 本件事案のように、M町がB及びCに対して有しているのが私債権の場合、強制徴収公債権と異なり、財産調査は任意調査であって、調査の範囲は限定されてしまいます。金融機関への照会もできないため、銀行預金の把握も困難であり、相手方の居住地、生活実態等をみながら預金の存在を把握するしかないのが現状です。筆者の把握している範囲では、帝国データバンク等の大手の調査会社は個人の資産調査の依頼を拒否していますので、中小の調査会社に依頼する方法しかないのですが、費用の問題もあり、まさに本判決判示のとおり、調査にかかる費用や手間、時間の程度、相手方の説明の合理性、実際に当該調査を行うことの可否、当該調査を行うことにより、成果が得られる見込みの程度を総合的に判断して決定する必要がありますといえます。M町は、訴訟提起前に、近隣市町村等の全金融機関を第三債務者として預金の仮差押手続を行っておりますので、預金の調査としては十分行っていると考えます。

(3) 興味深いのは、裁判所が、調査方法として、財産開示手続(民事執行法196条以下)の実効性を認めておらず、財産開示手続を取らなかったことが、裁量権の逸脱には当たらないと判示していることです(本誌338号34頁参照)。裁判所の判示のと

おり、財産開示手続は、債務者の自主的な財産の開示に依拠してその財産を明らかにするという側面が強い手続ですので、虚偽陳述に過料の制裁があるとはいいいながら（同法206条1項）、債務者の財産の存在が判明する可能性が高いとはいえません。財産開示手続が実務であまり多く利用されていない理由はここにありますので、今後の民事執行法改正の課題といえるでしょう。

(4) 不動産の換価価値についても、本判決は、不動産執行の現状をふまえた適切な判断をしていると考えます。土地購入や建物建設の際には、ほとんどの人が金融機関から借入を行っているため、不動産には金融機関の抵当権が設定されている場合が多く、加えて、バブル崩壊後は不動産価値が低落しているため、抵当権者以外が不動産競売を申し立てても、配当を受ける可能性は希有といっても良いのが現状であり、特に地方都市では、そもそも不動産を競落する人間すらいらない場合も見受けられます。不動産は資産ではあっても、強制執行の対象という観点から見ますと換価価値は極めて低いことは、実際に経験している人間にとっては当然のことなのですが、何故か、不動産神話なるものが依然として残っているのが現状です。

(5) Bらの預貯金の合計額が1600万円以上あるにもかかわらず、和解金額が1000万円であることも、Bらが連帯保証人となった経緯や、紛争の早期解決によるメリット、現実の回収可能性等を考慮すれば、民事訴訟代理人を務めた弁護士であれば、十分理解できるところですので、和解したことには合理性が認められるものと考えます。

本判決は、Fが弁護士と相談し、弁護士としての専門的知識・経験等に基づくアドバイスに従ったことも、和解を適法と判断した根拠の一つとなっています。近時、住民の監視の目が厳しくなっておりますし、中には自治体職員よりも法的知識を有し、裁判にも詳しい住民の方もおられますので、裁判上、裁判外であることを問わず、和解等の合意をする場合には、必ず事前に弁護士に意見を求め、意見書を準備しておくことが必要と考えます。たとえ裁判所からの勧告により成立した和解、調停であっても、それだけでは免罪符には

ならないことを注意する必要があると考えます。

佐々木 泉 顕

(弁護士)

小 山 裕

(北海道町村会)