

最高裁判平成6年12月20日第三小法廷判決（東村山市固定資産税非課税措置住民訴訟事件）  
（最高裁判所民事判例集48巻8号1676頁）

# 住民訴訟における損害概念と損益相殺

## 第1 はじめに

(1) 地方自治法第1条の2第1項は、地方公共団体について、「地方公共団体は、住民

の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と明記しているものであり、市長を含む地方公共団体職員は、住民の福祉の増進のために勤務（執務）すべきものであるが、他方、地方自治法第242条、第242条の2が規定する住民監査請求、住民訴訟制度が存在することをも考えていなければならないものである。

ないものであり、住民の福祉の増進に寄与すると主観的に判断したとしても、当該施策は法令に従ってなされなければならないものなのである。

(2) 我が国は法治国家であり、地方公共団体は法令に従って事務執行をしなければなら

(3) 改めて述べるまでもないことと想料するが、地方公共団体の財務会計上の行為に関しては、不当ないし違法な財務会計上の行為を防止すべく住民監査請求、住民訴訟制度が設けられているのであり、地方公共団体職員は、当該行為が法令に適合するか否か、事前検討をなすべきものである。

(4) ある施策について、主観的に、住民の福祉の増進に役立つものであると判断したとしても、地方公共団体は、法令上許されない施策はこれをなしてはならないものなのであり、それ故、地方公共団体（ないし職

(5) 今回紹介する最高裁判平成6年12月20日第三小法廷判決（東村山市固定資産税非課税措置事件）は、平成14年法律第4号による改正前の地方自治法第242条の2の住民訴訟の事案であって、主文から明らかなとおり、原判決（第2審判決）、第1審判決を取り消した上、自判したものであるが、地方公共団体（なかんずく市長）の行為について、地方税法上許されない違法行為であると判示した上、損害賠償の点については、損益相殺により損害は認められないと明確に判示しているのであり、住民訴訟を

は法令に従って事務執行をしなければなら

ないものなのであり、住民の福祉の増進に寄与すると主観的に判断したとしても、当該施策は法令に従ってなされなければならないものなのである。

員）は、法令遵守（コンプライアンス）の観点から、当該施策が法令に適合するか否か、事前検討をなした上で当該施策を実施しなければならないものである。

考える上で参考になるものと思われるので紹介する次第である。

## 第2 本件事案の概要について

- (1) 原告らは、東京都東村山市の住民であり、被告は東村山市の市長の職にあった者である。
- (2) 東村山市は、本件土地をその所有者から借り受け、「テニスコート」、「野球場」、「ゲートボール場」の施設用地として使用して市民の利用に供していたものである。
- (3) 東村山市は、本件土地の借受けに当たり、本件土地の所有者らに対し、報償費の名目で3.3平方メートル当たり1か月50円の割合で使用料を支払っていたのであるが、本件土地の固定資産税については、これを賦課しない措置（本件非課税措置）をとっていた。
- (4) 原告らは、昭和63年度の固定資産税について、本件非課税措置は地方税法第348条第2項ただし書等に違反する違法な措置であるとして、平成元年6月12日に監査請求をなした上、東京地裁に対し、東村山市長を被告として、損害賠償請求訴訟を提起した（別件訴訟）のであるが、東京地裁は、別件訴訟については、昭和63年度の固定資産税について、被告において、固定資産税

を賦課しないことは、地方税法等に違反する違法な措置である旨はこれを判示するものの、昭和63年度の固定資産税については、平成5年4月30日までは固定資産税の賦課決定ができるものであり、それ故、未だ、損害は発生していないとして、平成3年3月27日、原告らの請求を棄却する旨判決し<sup>1</sup>、上記判決は確定していた。

- (5) 原告らは、別件訴訟の判決を踏まえ、昭和60年度分の固定資産税については、賦課決定をなし得る期間を経過しており、東村山市の損害は確定しているとして、改めて平成3年4月26日に監査請求をなしたところ、監査委員が60日以内に監査結果を出さなかったことから、昭和60年度の固定資産税に関する本件非課税措置は違法であり、東村山市は本件非課税措置により、本件土地の固定資産税額合計1201万0839円の損害を被ったものであるとして、東村山市の市長である被告において、東村山市に上記金1201万0839円の支払いを求めるとの本訴を提起した。
- (6) なお、東村山市条例第40条の6は、地方税法第348条第2項ただし書に關し、固定資産を有料で借り受けた者については「固定資産税を課する」旨を定めているものであったし、昭和60年度の本件土地の固

定資産税額は3.3平方メートル当たり、月額100円から200円であったものであるし、本件土地の賃料相当額は3.3平方メートル当たり約500円から1373円であり、固定資産税額を上回るものであった。

- (7) 本件訴訟については、
  - (1) 被告がなした本件非課税措置は、地方税法上違法であるか否か
  - (2) 被告に故意又は重過失が認められるか
  - (3) 東村山市に損害が生じているかが主たる争点となっていたものである。

### 第3 第1審・東京地裁平成4年3月19日判決<sup>2</sup>

#### 1 主文

- (1) 被告は、東京都東村山市に対し、金1201万0839円及びこれに対する平成3年8月3日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (2) 訴訟費用は被告の負担とする。

#### 2 判決理由について

- (1) 本件非課税措置の違法性について  
○ 地方税法348条2項ただし書及び市条例40条の6について

「右各規定にいう「固定資産を有料で借り受けた」の意義について考えるに、「有料で」との文言は、一般に財貨や役務等の利益の提供について金員の支払を必要とすることを意味するにとどまり、必ずしもその金員の額が右の提供される利益との間で対価性を有することまでを意味するとは解されない。そして、固定資産税が土地等の固定資産に対しその所有者に課され、その課税標準はその固定資産の価格とされている（法342条、343条、349条）ことにかんがみると、固定資産税は固定資産の所有の事実により担税力を見出して課する財産税の一種であると解され（法348条2項ただし書の適用される場合においてもこれを別異に解すべき理由はない）、その固定資産に係る収益の有無や多寡はその課税と直接関連するものとはいえない。そうすると、「固定資産を有料で借り受けた」（同項ただし書及び市税条例40条の6）という

には、固定資産の賃借と関連して、借主が貸主に一定の金員を支払う旨の合意が成立し、その合意に基づく債務の履行として金員を支払うべき関係があることをもって足り、右金員の額が取引上その固定資産の賃借の対価に相当する額に至らないものであっても、それが社会通念上無視し得る程

度に少額である場合を除き、なお有料で借り受けた場合に当たると解するのが相当である。」

○被告の主張について

「地方公共団体が、その住民の利用に供するテニスコート、少年野球場及びゲートポール場を設けるため、土地所有者等の協力を得てそのための場所の提供を受け、これを確保することがその重要な施策の一つであることは誰しも承認するところである。しかし、地方公共団体といえども、その行政は、法律及び条例等の法令に基づき、これによって許容される範囲内においてのみ行われるべきものであり、ある行政目的を達成する緊急の必要があり、他にその目的を達成するための手段がない等の特段の事情のある場合に例外的にその範囲を超えた行政の是認されることがあるに過ぎないものというべきである。東村山市においては、右3に判示したとおり、市長には、法令上固定資産税を減免する裁量が付与されていないのであるから、右施策がいかに重要なものであっても、市長は、固定資産税を賦課しないという措置によって、その行政目的を達することはできないといわざるを得ないし、土地所有者等の協力を得るためには、固定資産税の免除が唯一の手段で

あるといえないことも明らかであろう。このように、行政機関として一旦誤った施策をとり、その誤りが公に指摘されて、これによって市に損害が生じている以上、市長としてはどのような手段を尽くしても、その違法状態を解消して損害を回復する措置をとらなければならず、それによって、土地所有者等の信頼が損なわれることがあるとしても、それは別途の手段によって処置すべき事柄であり、これをもってそのような回復措置をとらないことを正当化する理由とすることはできない。」

○結論

「本件各土地は、法348条2項1号に掲げる固定資産であるが、東村山市は、これを有料で借り受けたものであり、特に固定資産税を課さないこととする法令上の根拠はないこととなるから、被告は、市税条例40条の6によりこれに対し固定資産税の賦課決定をすべきであり、本件各固定資産税を賦課しなかったことは違法である。」

(2) 被告の過失について

○別件訴訟との関係

「被告は、別件訴訟において63年度に係る怠る事実が適法である旨主張したが、別件判決の理由においてこれらはいずれも採用されなかったことが認められるから、本

件各土地に対し固定資産税を賦課すべきかどうかには解釈上困難な問題が含まれるとしても、別件判決の理由中の判断に依拠して、問題の所在を同じくする本件各固定資産税を賦課しなかったことの適否についても、これが違法であることを認識することも、これが違法であることを認識することは可能であったと推認される（なお、被告は、別件判決の理由中の63年度に係る怠る事実が違法であるとの判断に不服があったが、右判決が請求棄却判決であったため控訴してこれを争うことができなかったことが窺われるが、そのような被告の不服や上訴の可否というような事情によって以上に判示したところが左右されるものではない。」）。

#### ○結論

「被告には、本件各固定資産税を賦課しなかったことが違法であると認識しなかったことについて過失がある。」

#### (3) 損害について

##### ○被告の主張について

「地方公共団体が賦課徴収する固定資産税は特定の用途にのみ用いるため徴収されるものではなく、当該地方公共団体の収入に組み入れられた上、その他の収入と共に当該地方公共団体の経費の支弁その他の支出の財源となり、かつ、右収入及び支出の

一切は歳出歳入予算に編入されて議会の定める予算を構成し、その決算の承認を経なければならぬ（地方自治法223条、232条、132条の2、210条、215条、96条1項）。また、固定資産税を含む地方団体の徴収金と地方団体に対する金銭債権とは、法律による別段の規定がある場合を除き、相殺することができない（法20条の9）。これらの規定と、地方公共団体は、法及び当該地方公共団体の地方税に関する条例その他の地方税に関する法令の規定によって、固定資産税の課税要件を充足する場合にはその賦課徴収を行わなければならない（東村山市の場合、右各法令上、その長に対し法348条2項ただし書又は法6条1項に基づいて個別的に賦課徴収を行わないことができるとする裁量は付与されていないことは、右二の3及び4に判示したとおりである。）このことは課税の公平を確保するために厳格に運用されなければならないことを併せ考えれば、固定資産税の賦課徴収自体に関する法律関係とその賦課徴収があること又はないことを事実上対価関係に立たせる法律関係又は事実関係とは、法律上も、また経済的観点からも、相互に関連を有していない別個独立のものであり、したがって、固定資産税の賦課徴収

権者がその課税要件を充足するにも関わらず賦課徴収を怠り、賦課決定をすることができる期間を徒過して、もはや賦課徴収をすることができなくなった場合には、そのこと自体によって当該地方公共団体に当該固定資産税相当額の損害が発生したものとすべきであって、これを賦課徴収しないことを原因として事実上当該地方公共団体に何らかの財産的利益がもたらされる結果となったとしても、その利益の価額相当額が、右賦課徴収をしないことによって生じた損害を補填する関係に立つものというとはできない。」

#### ○結論

「そうすると、被告の右主張はそれ自体失当といわざるを得ない。」

## 第4 第2審・東京高裁平成4年10月7日判決<sup>(3)</sup>

### 1 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。

### 2 第1審判決に対する付加、訂正

- (1) 「地方自治法242条の2第1項4号により、地方公共団体に代位して職員等に対し違法な行為又は怠る事実に基づく損害賠

償の請求がなされた場合、損害額の算定にあたっては、地方公共団体の得た利益も斟酌すべきであるが、右利益は当該行為又は怠る事実と法律上対価関係にあり、かつ相当因果関係にあることは必要とすべく、右のような関係にない事実上の利益はこれを斟酌すべきものではない。

ところで、本件では、前記のとおり、控訴人は本件各土地を借り受けるに際し、各土地所有者に対し、通常の賃料額よりかなり低額の報償費を支払うことを約束し、各土地の固定資産税は非課税となる旨の見解を示し、その後これを徴収しなかったものであり、東村山市は通常の賃料額から報償費を差し引いた額相当の利益を得ていることは明らかであるが、右利益の取得は事実上のものに過ぎず、法律上固定資産税の徴収をしないことと対価関係にないし、また対価関係に立たせるべきものでもなく、相当因果関係もないというべきであるから、これを斟酌すべきではない。

(2) 「控訴人は、同人自身は本件において何らの利益を得ておらず、東村山市は本件各土地の使用利益を受けているから、東村山市が控訴人との間で控訴人に損害を負担させるのは妥当でないというが、控訴人が東村山市に損害を与えたことは前記のとおり

であるから、右主張は理由がない。

また、控訴人は、本件において監査請求及び住民訴訟の対象とされるべきは、本件各土地を借り受けた際、その所有者に対し、固定資産税は非課税となる旨の見解を表明したことであるというが、右が監査請求の対象となるか否かはともかく、本件においては控訴人が本件固定資産税を賦課せず、東村山市に対して損害を与えた行為がそれ自体も新たな事実として監査請求及び住民訴訟の対象としての適格性を有するから右主張は採用できない。」

## 第5 上告審・最高裁判平成6年12月20日第三小法廷判決

### 1 主文

- (1) 原判決を破棄し、第一審判決を取り消す。
- (2) 被上告人らの請求を棄却する。
- (3) 訴訟の総費用は被上告人らの負担とする。

### 2 判決理由

○ 本件非課税措置による損害の発生について  
「(一) 地方自治法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟において住民が代位行使する損害賠償請求権は、民法その他の

私法上の損害賠償請求権と異なるところはないというべきであるから、損害の有無、その額については、損益相殺が問題になる場合はこれを行った上で確定すべきものである。したがって、財務会計上の行為により普通地方公共団体に損害が生じたとしても、他方、右行為の結果、その地方公共団体が利益を得、あるいは支出を免れることによつて利得をしている場合、損益相殺の可否については、両者の間に相当因果関係があると認められる限りは、これを行うことができる。

(二) 本件においては、同市は、本件各土地を借り受けるに際し、土地所有者らに対し、各土地の固定資産税は非課税とする旨の見解を示し、通常の賃貸借における賃料額よりかなり低額の右報償費を支払うことを約束して賃借の合意に至っており、上告人は、これに従つて本件非課税措置を採つたものである。しかし、前示のとおり、本件は固定資産税を非課税とすることができるときではないので、本件非課税措置は違法というべきであり、同市は、これにより右税額相当の損害を受けたものというべきである。しかしながら、同市は、同時に、本来なら支払わなければならない土地使用の対価の支払を免れたものであり、右対価

の額から右報償費を差し引いた額相当の利益を得ていることも明らかである。そして、上告人が本件非課税措置を採らずに固定資産税を賦課した場合には、それでもなお本件各土地の所有者らが本件のような低額の金員を代償として土地の使用を許諾したはずであるという事情は認定されていないので、前記の原審認定事実によれば、同市があくまでも本件各土地の借受けを希望するときは、土地使用の対価として、近隣の相場に従った額又はそれに近い額の賃料を支払う必要が生じたことは、見やすいところであり、その額が固定資産税相当額に右報償費相当額を加えた額以上の金額になることは、前記の原審の認定する各金額の差から明らかである。」

「したがって、上告人が本件非課税措置を採ったことによる同市の損害と、右措置を採らなかつた場合に必要とされる本件各土地の使用の対価の支払をすることを免れたという同市が得た前記の差引利益とは、対価関係があり、また、相当因果関係があるといふべきであるから、両者は損益相殺の対象となるものといふべきである。そうであれば、後者の額は前者の額を下回るものではないから、同市においては、結局、上告人が本件非課税措置を採ったことによ

る損害はなかつたということになる。」

「以上によれば、上告人が本件非課税措置を採ったことにより同市が固定資産税相当額の損害を被つたとする原判決及び第一審判決は、法令の解釈適用を誤つた違法があり、右違法は判決に影響を及ぼすことが明らかである。この点の論旨は理由があり、その余の上告理由につき判断するまでもなく、原判決は破棄を免れず、第一審判決は取り消されるべきであり、右判示するところによれば、被上告人らの本訴請求は、理由がなく、棄却されるべきものである。」

## 第6 本最高裁判決の意義・射程

(1) 本最高裁判決は、その主文から明らかとなり、第1審、第2審判決を破棄取り消した上で、自判しているものであり、最高裁として、住民訴訟における市長に対する損害賠償請求について明確に判示したものと評価できるものである。

(2) なかんずく、本最高裁判決は、平成14年法律第4号による改正前の地方自治法第242条の2第1項第4号が規定する損害賠償請求における損害について、「民法その他の私法上の損害賠償請求権と異なるところはなない」旨、それ故、「損害の有無、

その額については、損益相殺が問題となる場合はこれを行った上で確定すべきもの」である旨明確に判示しているのであって、住民訴訟における損害概念は、あくまで地方公共団体全体の財政上の観点から判断されるべきものであることを明確に判示しているものであり、地方自治法第2条第14項が「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」(いわゆる「最少経費、最大効果の原則」)を明記していることからすれば、当然の判決であるとも評価できるものである。

(3) ちなみに、東村山市の固定資産税の非課税措置をめぐっては、昭和61年分の固定資産税の非課税措置についても住民訴訟が提起されているところ、本最高裁判決が出る以前に出された東京高裁平成5年5月31日判決は、「本件各土地に固定資産税を賦課しなかつたことによつて東村山市に損失が発生したことは明らかである」と判示するものの、続けて、「他方同市が本件各土地の所有者に固定資産税を課さないことを約束したからこそ、極めて低額の報償金を支払うだけで現実に土地の提供を受けることができたことは間違いないと認められ、そ

の結果同市は、本来なら支払われなければならない通常の賃料相当額の支払いを免れたものということができるから、同市が固定資産税を課さなかったことによる損失と、通常の賃料相当額の支出をすることなく現実に土地を利用することができ利益を得たこととは経済的な対価関係にあることは明らかであって、両者の間に相当因果関係があるといってもよい（直接の因果関係があるといってもよい。）と判示し、本最高裁判決と同様の理由で、原告らの請求を認容した第1審判決（東京地裁平成4年12月17日判決）を取り消し、原告らの請求を棄却する旨を判決していることを付言する次第である。

(4) 本最高裁判決については、被告（市長）が最終的には勝訴しているものであるが、第1審、第2審判決では被告が敗訴しているものであり、地方公共団体が施策を実施するに当たっては、事前に法的検討をなすことが必要不可欠であること、換言すれば、事前に法的検討を充分行っておけば、本件紛争を未然に防止することも可能であることを示唆するものと評価できるものなのである。

注

- (1) 東京地裁平成3年3月27日 判例地方自治86号45頁
- (2) 最高裁判所民事判例集48巻8号1739頁
- (3) 最高裁判所民事判例集48巻8号1764頁
- (4) 判例タイムズ851号188頁

●第65号（2021年5月発売） 定価 1,265円（税込）

・特集 行政手続は適法・適正に執行されていますか？

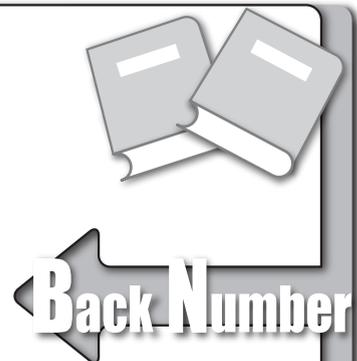
自治体における行政手続の課題と対応  
自治体にとっての行政手続法の意義とポイント  
自治体における行政手続の運用とその留意点  
行政敗訴判決に学ぶ行政手続  
行政手続研修の効果的な進め方～行政手続法を意識した自治体実務に向けて～  
行政ドックから見える自治体における行政手続の課題  
豊田市における行政リーガルチェックの取組

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

新城市市長選挙立候補予定者公開政策討論会条例  
鳥取県産和牛の保護及び振興に関する条例

・トピックス

「自治体DX推進計画」の策定について  
「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」の解説  
「地域における多文化共生推進プラン」の改訂について



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール（通話料無料） TEL：0120-953-431 URL：https://gyosei.jp  
受付時間：月～金 9時から17時 FAX：0120-953-495 Web サイト