

千葉市監査委員告示第14号

千葉市職員措置請求について（告示）

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による「住民監査請求（17千監第30号）」について、次のとおり告示します。

平成17年7月15日

千葉市監査委員	小 川 清
同	大 島 有紀子
同	伊 藤 晶
同	萩 田 章

第1 請求の受付

1 請求の要旨

第1 請求の要旨

1. 損害賠償請求

- 1) 千葉市及び財団法人千葉市都市整備公社が発注した建設工事について、その入札参加業者が独占禁止法に違反して千葉市に生じた損害賠償請求について、千葉市監査委員は損害賠償金などを10月31日までに請求すること、などの勧告（16千監第11号 平成16年7月1日）を千葉市長に行った。
- 2) 千葉市長は2004年10月26日、78社に損害賠償金（土木－1588百万円、舗装－312百万円）およびこれらの遅延損害金（竣工払日の翌日から損害賠償金支払日までの日数に応じ民事法定利率5%）との合計額を請求し、納期限を同年12月24日とする内容を10月26日に公表した。
- 3) 千葉市長は平成17年第1回定例市議会（2005年2月）に、和解による損害賠償の解決内容を提案し、原案どおり可決、承認された。

議案による和解内容は、損害賠償金及び遅延損害金の履行期限を最長10年、20回の分割納付を認め、遅延損害金を請求日の翌日から履行期限（平成16年12月24日）までの期間を年0パーセントに免除し、支払期限の翌日から損害賠償金支払い済に至るまでの期間を年1.6パーセントに減免する、としたものである。

2. 違法行為

- 1) 独占禁止法に違反した行為による損害賠償金と遅延損害金の履行期限の延長および減免は、公益性・合理性があり、また市民が充分に理解できる内容でなければならない。千葉市は元県議による税の減免が恣意的に行われて市民の指弾を受け、公正な行政の執行を誓ったばかりであり、特に留意されるべきであ

る。

- 2) 減免の理由として、千葉市は情報開示の説明（2005年4月8日、財政局契約課）によると、損害賠償金を支払うことが苦しい、として、当該の業者が千葉県建設業協会千葉支部を通じてその減免を願い出たためである、としている。

減免を願い出た嘆願書によると、自社の経営状況がどのように困難であるかなど、具体的な理由はのべられず、「賠償請求はわれわれ市内業者の許容額を大幅に上回ったものであり、地域経済への波及、雇用の安定化、市税収の安定化のため」云々とのべている。一方、談合への反省の言葉は無く、およそ不法行為を悔い、再発防止を誓った上での嘆願とは理解できず、地方自治法施行令171条の6の云う「債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であり、かつ、弁済につき特に誠意を有すると認められるとき」に該当する理由が伺えない。

- 3) 千葉市は、減免の申請に対して、損害賠償金などを支払うことによる当該の業者の経営状況、たとえば給与の支払いが困難になる、もしくは業務の運転資金が枯渇するなど、経営を左右する条件となり得るのか、について検討した形跡が見られない。議会に提案された損害賠償金などの、もっとも小額な業者は、(株)黒田工務店による203万8039円であり、10年間、20回払いで、1回あたりの納付額は8万円である。
- 4) 建設業者が千葉市の指名業者として営業するには、千葉市建設工事等入札参加資格者名簿に登録することが必要である。登録業者は登録審査にあたり、税の完納証明、財務諸表などの提出を求められ、財務状況が千葉市工事を受託することに十分な企業であることを審査される。現在、平成17年度・18年度の登録申請が行われ千葉市において審査中であるが、減免を申請した業者の全てが登録を申請していることから、これら業者は財務状況が適正である書類を添付しているものと思われる。

第2. 結語

一部の業者に対する不公正な取り扱いは、千葉市の市政をゆがめるものである。不法な談合行為による損害賠償金および遅延損害金を減免することは、談合行為に対する支援行為とも受け取られかねず、千葉市が各種の談合防止策を講じている施策とも相容れないものである。損害賠償金及び遅延損害金の請求は、債権者である千葉市の債務者への正当な権利であり、債権の回収について、市長は誠実管理執行義務（地方自治法138条の2）を負っている。損害賠償金および遅延損害金の延納を認め、免除および減免とする理由に合理性、公益性は無く、談合を排除する千葉市の施策に反し、市長の裁量の範囲を超えて決定した市長には重大な誤りがあり、地方自治法第240条、同施行令171条の6、地方財政法第8条に反することは明白であり、議会の承認を受けたことをもってしても違法の疑いは免れない。よって当該業者との和解の差止め、も

しくは、和解が成立している場合には、減免による千葉市の損害を千葉市長に補填させることを求めるものである。損害額は、損害賠償金及び遅延損害金の履行期限を最長10年の分割払いによる遅延損害金および損害請求期日（納期限は12月24日）までの遅延損害金（5%）と減免（1.6%）による損害金との差額に相当する額である。

以上、地方自治法242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

千葉市監査委員におかれては、損害賠償請求を行うことを勧告した監査結果を実質的に骨抜きにする千葉市の決定に、毅然とした対応を示されるよう期待するものです。

千葉市監査委員（あて）

（以上、原文のまま掲載）

（別紙「事実証明書」略）

2 請求人（略）

3 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法第242条第1項及び第2項の所定要件を具備しているものと認め、平成17年5月19日付けで監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

平成16年10月26日付けで本市が損害賠償請求を行った78社のうち74社と本市との間における和解契約について、その内容が妥当か否かを監査対象とした。

2 監査対象部局

総務局総務部及び財政局財政部を監査対象部局とした。

3 関係職員の陳述

平成17年6月6日に財政部長及び同月16日に総務部長に対し、陳述の聴取を行った。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第242条第6項の規定により、平成17年6月6日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、新たな証拠の提出がなされるとともに、請求内容の補足説明がなされた。

5 新監査委員の選任

議員のうちから選任される監査委員について、佐々木久昭委員と 田幸一委員に
替わり、平成17年7月2日付けで伊藤 晶委員、萩田 章委員が選任された。

第3 監査の結果

監査対象部局の関係書類を調査し、関係職員の事情聴取を行った結果、本件請求
について監査委員の判断は次のとおりである。

1 事実の確認

(1) 和解までの流れ

平成16年10月26日	郵送にて78社に対し損害賠償請求を行う
11月 5日	業者への説明会（参加者69社不参加者9社）
11月 8日	個別面談開始 （各社平均30分）
	11月8日～12日 45社
	11月15日～19日 29社
	11月22日～26日 36社
	11月29日～12月3日 63社
	12月6日～10日 41社
	12月13日～17日 17社
	12月20日 2社
12月20日	個別面談終了74社（延べ233社）
12月24日	支払期限
平成17年 2月10日	議会上程のための「合意書」締結（74社）
3月18日	和解議案議決
3月23日	「損害賠償の支払等契約公正証書」取交し
～25日	（61社）

(2) 和解の相手方

平成15年10月8日付けで公正取引委員会が行った課徴金納付命令の対象で
平成16年10月26日付けで本市が損害賠償請求を行った事業者78社のうち
個別交渉を行った74社

(3) 和解の内容

ア 連帯保証人（原則債務者の代表者）を付けた。

イ 強制執行認諾条項を設けた。

ウ 遅延損害金を減免した。

（ア）請求日の翌日（平成16年10月27日）から支払期限（平成16年12
月24日）までの期間免除（年0%）

- (イ) 支払期限の翌日から損害賠償金支払済に至るまでの期間減額（年１．６％）
 エ 損害賠償金及び遅延損害金の履行期限を最長１０年に延長し、また、分割納付（最高２０回）を認めた。

(4) 合意条項の類型

	第１類型	第２類型	第３類型	第４類型	第５類型	第６類型
損害賠償金	全部 期限内	全部 期限内	一部 期限内 残額 延長	一部 期限内 残額 延長	一部 期限内 残額 延長 一括	一部 期限内 残額 延長 分割
遅延損害金		全部 延長 分割	一括	分割	全部 延長 一括	全部 延長 分割
業 者 数	７社	１社	１社	２社	２社	４６社

２ 当局（財政局財政部）の説明

(1) 和解までの経緯について

平成１６年１１月８日から同年１２月２０日まで７４社（延べ２３３社）と個別面談を実施した。相手方の大多数から、「一時には支払えない（倒産する）」、「損害額本体の減額」、「遅延損害金の減免」、「分割年数を長期間認めること」、「年間分割回数を数回認めること」を要望された。

その後、契約課内部で要望内容を検討し、「訴訟の回避を図る」、「紛争の早期解決を図る」、「損害額全額の確実な回収を図る」、「債権の保全を図る」ことを目的に

- ・損害額本体の減額は行わない。
- ・遅延損害金の減免

請求日の翌日（平成１６年１０月２７日）から支払期限（平成１６年１２月２４日）までの期間については資金の調達準備期間を考慮し年０％とした。
 支払期限の翌日から損害賠償金支払済に至るまでの期間については市の市場公募債の１０年物金利（平成１６年１０月６日現在）を参考に年１．６％とした。

- ・履行期限の延長及び分割納付

損害賠償金及び遅延損害金の履行期限については経営に支障がなく返済してもらえる期間を考慮し、最長１０年の延長と分割納付（最高２０回）を認める。

- ・連帯保証人（原則債務者の代表者）を付けること。
- ・強制執行認諾条項を設けること。

を認め、各業者と合意後、民法上の和解により議会の議決を得ることを１１月１８日に契約課として決定した。

これらのことから、この和解は、「損害額全額の確実な回収」「紛争の早期解決」を図った結果であり、合理性、公益性がある。

(2) 和解の理由について

- ア 連帯保証人（原則債務者の代表者）を付したこと及び強制執行認諾条項を設けたことは、損害の確実な回収を図ったものである。
- イ 遅延損害金を減免したことは、「和解による支払」と「裁判による支払」とで遅延損害金の利率に差を設けることで和解による支払を促し損害を確実に回収し、履行期限内の支払いに遅延損害金がかからないようにすることで資金調達等の準備に要する時間に猶予を与え履行期限内の支払いを促すことにより、紛争の早期解決を図ったものである。
- ウ 履行期限の延長及び分割納付を認めたことは、個別面談の中で多くの債務者から損害金の全部を一時に履行することが困難であり分割納付による完納の申出があったことから損害金の全額回収を図ったものである。
- なお、債務者個別の財務状況の把握方法については経営事項審査結果通知書により、常時財務状況の把握を行っている。また、今回分割納付を希望した全社から、債権保全のため、直近2か年の財務諸表（貸借対照表・損益計算書・利益金処分）を提出させており、個別面談においても各債務者に経営状況の説明を求めた。
- エ 支払方法を年2回としたことは、面談において、支払回数・支払月が債務者毎に違っていたが、効率的な事務執行を図ることから、年2回（4月、10月）としたものである。（業者毎の支払計画に基づき、工事の各案件毎・所管課毎に割り振りながら、なおかつ遅延損害金の端数処理調整などを60社以上も随時行うことは事務的に極めて困難である。）

(3) 本市の談合防止策について

- ア 契約約款に談合等に係る賠償額の予定として、平成15年4月1日から談合等が認められた場合、契約の相手方に契約金額の10%の支払義務を負わせている。
- イ 平成11年10月1日から指名業者名、社数の事前公表を行わないと共に、指名業者が一堂に会する現場説明会を廃止している。

(4) 請求書記載の違法行為について

- ア 遅延損害金の減免並びに損害賠償金及び遅延損害金の履行期限の延長及び分割納付については、損害の確実な回収及び紛争の早期解決を図った結果であるため、和解には合理性、公益性がある。
- なお、議案に係る和解については、市議会での全員一致による可決が得られている。
- イ 請求人は、減免の理由として情報開示の説明時に損害賠償金を支払うことが苦しいとして、千葉県建設業協会千葉支部を通じてその減免を願い出たためである、と記しているが、そのような説明は行っていない。嘆願書の受理日が平成16年11月8日であり、同日から約1か月半の間に当該業者の個別面談を数度に渡り実施しており、あたかも、減免の理由が嘆願書にあるかのような

記述は事実と反する。

また、請求人は、地方自治法施行令第171条の6に該当する理由が伺えない、としているが、この条文に基づいて減免や履行期限の延長を行ったものではなく、あくまでも民法上の和解であるため、債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であることや、弁済につき特に誠意を有すると認められることを立証する必要はない。

ウ 減免の申請に対し「損害賠償金などを支払うことによる当該の業者の経営状況について検討した形跡が見られない。」とのことだが、前述のイの後段のとおりあくまでも民法上の和解であり、地方自治法施行令第171条の6に該当する理由を立証する必要はない。

エ 住民監査請求書中「第1 請求の要旨 2 違法行為 4)」に記載の財務諸表の提出については、工事登録業者には求めてはならず、提出を求めている「経営規模等評価結果通知書兼総合評定値通知書」又は「経営事項審査結果通知書」には経営状況等が点数化されて評価されているので経営状況は把握している。

(5) 請求人の主張について

損害を確実に回収すること及び紛争の早期解決を目的に和解したものであり、今回監査請求があった和解による減免額が千葉市の損害額とは考えていない。

むしろ、①損害賠償金の回収がすでに開始されていること、②債務者に連帯保証人まで付けていること、③本件が訴訟に至らずに当該業者との間で和解に基づく公正証書まで取り交わされていることなど市の損失を最大限に補填及び回避していると考えている。

3 当局（総務局総務部）の説明

損害賠償請求における和解の地方自治法上の要件について

談合行為による損害賠償請求について和解する場合、債権について規定した地方自治法第240条、地方自治法施行令第171条の6及び7の要件を考慮することなく、和解により履行期限の延長及び分割納付並びに遅延損害金の減免を行うことは、下記の理由により可能と考える。

(1) 地方自治法第96条第1項第12号は、普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、斡旋、調停及び仲裁に関することについて議会の議決を経なければならない旨規定し、この中の「和解」には、民法第695条の和解、民事訴訟法第89条の訴訟上の和解、及び同法第275条の訴え提起前の和解のすべてを含む（昭30.3.12行実）と解され、民法上の和解については、当事者が互いに譲歩し、その間に存する争いを止めることを約することによって成立する契約であるということが出来る（民法第695条）。

〔地方財務実務提要213の61頁〕

このように定められているのは、地方公共団体といえども長の裁量権の合理的

な範囲内で自由に和解をすることができるからであり、そうであるからこそ、地方自治法は、長が行おうとする和解に合理性があるかどうかを審査するために、和解を議会の議決事項としているものである。

＊ 平14.1.30岡山地裁判決では「地方自治法第96条第1項第12号には、地方公共団体が紛争の一方の当事者として和解をする場合には議会の議決を要するものと定められているところ、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、紛争解決の経済性など諸般の事情に応じて各事案毎にその時期、方法、内容等について異なるものである。このような和解の性質に照らすならば、和解につき、地方公共団体の長に与えられた裁量権の範囲はかなり広範なものと言うべきであり、議会の議決を得ている和解は原則として適法と考えるべきである。

しかし、当該和解内容に重大な法令違反が存するものであったり、議会が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るなど、明らかにその裁量権の範囲を逸脱していると認められる特段の事情が存する場合に、このような和解をすることは、地方公共団体の長に与えられた裁量権の範囲を逸脱した違法なものとなる。」とある。

(2) 一方、地方自治法施行令第171条の6及び第171条の7は、履行期限の延長及び免除の特約について定めているが、これらの規定に基づく履行期限の延長及び分割納付並びに免除は、普通地方公共団体の長が同条に定められた要件に該当する場合に限り認めることができるものであって（長限りで行い得るものであり、議会の議決を要するものではない。）、当事者が互いに譲歩して争いを止めることを約す和解とはおのずから性格が異なるものと解される。[地方財務実務提要213の61頁]

(3) 地方自治法第96条第1項第12号の「和解」は、上記(1)のとおり、長がその裁量権の合理的な範囲内で自由に行うことができるものであるから、その和解内容に履行期限の延長、分割納付や免除を含んでいたとしても、地方自治法施行令第171条の6及び第171条の7の要件にあてはまるかが問題になるのではなく、当該和解内容が長の裁量権の合理的な範囲内であったかのみが問題となる。

(4) なお、本件は、千葉市長が、その裁量権の合理的な範囲内で、議会の議決を経た上で和解をしたものである。つまり、地方自治法施行令第171条の6や第171条の7の規定に基づいて履行期限の延長、分割納付や遅延損害金の減免を行ったのではないから、これらの規定の該当性は問題となるものではない。

4 監査結果

住民監査請求に基づく監査及び勧告に係る決定については、地方自治法第242条第8項において、監査委員の合議によるものと規定されている。

本件監査請求については、審議の結果、最終的に意見の一致をみることができず、合議に至らなかったため、監査の結果を出すことはできなかった。

なお、和解契約が妥当か否かについての監査委員の意見の要旨を参考までに付記する。

(1) 和解契約が妥当である旨の意見

ア 和解契約について

市長は、談合に基づく損害賠償請求を行った業者74社と和解契約を締結したので、このことの妥当性について検討する。

民法第695条によると、「和解は、当事者が互いに譲歩をしてその間に存する争いをやめることを約することによって、その効力を生ずる」ものとされている。要件としては、争いの存在と互いの譲歩が必要であるが、まずは、争いの存在について検討する。

和解に至るまでの経緯に記載してあるとおり、市長は、平成16年10月26日に損害賠償請求をしたのち、業者への説明会を11月5日に行い、その後同月8日から個別に業者と面談を行った。対象業者がほぼ一巡した同月18日に契約課として、次の方針で交渉に望むこととした。

- ・ 損害額本体の減額は行わない。
- ・ 遅延損害金を減免する。
- ・ 履行期限の延長及び分割納付を認める。
- ・ 連帯保証人を付ける。
- ・ 強制執行認諾条項を設けること。

この方針については、個別面談した相手から、「一時には支払えない」「損害額本体の減額」「遅延損害金の減免」「分割年数を長期間認めること」「年間分割回数を数回認めること」といったことが要望されたと契約課は主張している。契約課の職員が個別に面談した際に、業者が減額を要望したことが争いに当たるかどうか焦点となる。

民法第695条における「争い」については、近年、その概念を拡張して、権利関係が不確実の場合にも両当事者の理解に多少ともくいちがいがあれば、争いと同視してよいとする説や、争いの存在は当事者にとって確定の必要があるということを意味するにすぎず、逆に和解が行われたということが争いが存在したということになりうるとする説も有力となっている。また、法律関係について争いがなくかつ明確であるが、債務者の無資力や執行の困難などにより請求権の実現が不確実の場合にも「争い」に準じ、たとえば債務を減額して任意の履行を受ける合意も和解とするのが妥当だとする説もあるとされる。ちなみに、昭和24年11月25日の大阪高裁判決では、和解契約

における争いの意義について、「私法上の和解は、当事者が互譲して争を止めることを約する契約であることも論をまたない所であるが、ここに「争」と云うのは、狭く原判決の説くように権利関係についての争、即ち権利関係の存否、内容又は範囲についての主張の対立に限られるのではなくて、もっと広く権利関係についての不確実や、権利実行の不安全をも含むものと解するのが妥当である。この事は例えば、原告の貸金の請求に対し、被告は原告の主張事実を全部認めながら、単に手許不如意の故に請求に応じない場合、分割返済を認めることによって、裁判上の和解が成立すると云う、よくある事例と考え合せてみても容易に判ることである。」と示されている。

ところで、市は今回の談合による損害賠償請求を行うにあたって、以下の考え方に基づいて適正契約額を算定し請求額を決定した。

- ・談合が行われた入札に係る契約が土木一式工事に係るものである場合は、当該契約の予定価格に、適正入札期間中に千葉市及び財団法人千葉市都市整備公社が執行した土木一式工事に係る全入札案件（１３８件）の平均落札率（適正落札率 92.97%。現実の入札における平均落札率 99.05%との格差は 6.08%）を乗じて得た額とする。

- ・談合が行われた入札に係る契約がほ装工事に係るものである場合は、当該契約の予定価格に、適正入札期間中に千葉市及び財団法人千葉市都市整備公社が執行したほ装工事に係る全入札案件（５４件）の平均落札率（適正落札率 93.62%。現実の入札における平均落札率 98.90%との格差は 5.28%）を乗じて得た額とする。

談合による損害賠償請求についての裁判においては、証明度の特例として、確信に達していないときであっても、相当な損害額を裁判所が認定している（民事訴訟法第２４８条）ことから、談合による損害額の立証は一般的に非常に困難なものであるといえる。したがって、平成１６年１０月２６日に請求した額はその時点では未だ確定したものとはいえず、市は７４社との間に損害賠償請求額を確定させる必要があったといえる。そして、この和解契約によって市と業者間に新たな権利関係が成立したものであるといえるのであり、その点では、争いの存在がなかったとまでは言い切れないものと判断する。

次に、互譲について検討する。

市は損害賠償請求をするにあたって、当初、７４社に対して、談合によって被った損害として市が算定した損害額とそれに対する遅延損害金（民事法定利率年５％）の支払いを求めた。その後７４社と個別交渉を行い、契約課の説明によれば、その際に相手方の大多数から、損害額の減額や遅延損害金の減免、長期の分割納付等が求められたというものである。そしてその結果として、損害額本体の減額は行わない、遅延損害金を減免する、履行期限の延長及び分割納付を認める、連帯保証人を付ける、強制執行認諾条項を設けることを内容とする合意書が締結されたというのであるから、双方が譲歩したことは明らかである。

イ 契約の内容について

事実の確認にあるとおり、和解契約において、遅延損害金の減免（①竣工払日の翌日から請求日である平成16年10月26日までの金利は、民事法定利率の年5%②平成16年10月27日から納期限である同年12月24日までは年0%③平成16年12月25日から支払完了日までは年1.6%）、支払期間を最長10年とすることを主たる内容とすることが定められた。これに対し請求人は、「損害賠償金および遅延損害金の延納を認め、免除および減免とする理由に合理性、公益性は無く、談合を排除する千葉市の施策に反し、市長の裁量の範囲を超えて決定した市長には重大な誤りがあり、地方自治法第240条、同施行令171条の6、地方財政法第8条に反することは明白であり、議会の承認を受けたことをもってしても違法の疑いは免れない。」と主張する。

当初の請求を譲歩してまで和解契約を締結した理由について、契約課は、訴訟の回避を図ること、紛争の早期解決を図ること、損害額全額の確実な回収を図ること、債権の保全を図ることを目的にしたためであると主張する。そこで、個別に内容を見ていく。

契約課は、請求日の翌日から支払期限までの遅延損害金を年5%から年0%にしたのは、損害賠償金を支払う相手方の資金準備期間を考慮したためであり、また、支払期限以降の遅延損害金を年5%から年1.6%に決定した根拠は、平成16年10月6日現在の市の市場公募債の10年物金利と同じ数字にしたと説明する。また、支払期間を最長10年にした根拠は、相手方の経営に支障が無く返済してもらえる期間を考慮して決定した旨述べる。

和解契約はそもそも譲歩するものであることから、当然譲歩によって市にマイナスとなる部分が生じるものであり、であるからこそ、その判断に合理性が求められるものである。

訴訟になれば、解決には当然時間がかかり、しかも74社全社と訴訟になれば、それに費やす事務量は膨大なものとなり、かえって市に経済的な損失が発生する可能性が高くなることが予想される。また、訴訟が長期化すれば、その間に経済状況の悪化等で会社が倒産し、損害賠償請求権の十分な保全が行えなくなる可能性もある。現に、今回の損害賠償請求を行うにあたって、1社は既に破産手続きが終了していて請求が不可能になっており、他の1社は破産手続き中のため、裁判所に対して債権の届出を行っている。

これらのことから、紛争の長期化によって予想される様々な市の損失を回避するという総合的な観点からすれば、契約内容は全体として市長の裁量の範囲内にあるものと考えられ、また、議会での審議を経たうえで議決されていることも考え合わせると、和解契約に合理性があるものと判断される。

よって、請求人の主張する地方自治法第240条、同法施行令第171条の6、地方財政法第8条の規定は問題となることはないものである。

(2) 和解契約の必要性、有用性を認める判断をすることができない旨の意見

ア 債権管理に係る法の規定

地方自治法及び地方自治法施行令は、財産管理の責任を有する長の債権の管理について、履行期限までに支払いをしない者があるときは、相当な期間において期限を指定して催告しなければならず、その期間を経過してもなお履行されないときは、原則として、担保を実行し、強制執行の手続きをとり、債務名義のない債権については訴訟により履行を請求しなければならないと定め（法第240条第2項、令第171条の2）、債務者が所在不明、無資力、その他一時に支払うことが困難である等の事情がある場合、その他特別の事情があると認められる場合には、法令の定めるところにより徴収を停止し、履行期限を延長（分割納付を含む）する特約（合意）ないし処分をなすことができるとしている（法第240条第3項、令第171条の5、6）。そうして、損害賠償金に係る債権については、「債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であり、かつ、弁済につき特に誠意を有すると認められるとき」（令第171条の6第1項第4号）に該当する場合に、長は履行期限の延長等を行うことができるとされている。

イ 議会承認による和解と、法令の債権管理準則

他方、地方自治法第96条には、議会の権限として、和解について決議することが列挙されている（第1項第12号）。この和解は、裁判上の和解に限らず、民法上の和解契約を含むと解されており、紛争があり、その解決の必要性のために、権利の放棄や、期限の利益の付与を含む何らかの譲歩が必要な場合であり、このような譲歩を内容とする和解に合理性がある限り、長は、議会の承認を要件として、前記施行令第171条の5、6の規定によらずして、すなわち、その要件に該当しない場合でも、必要な範囲で処分、合意をなすことができるものと解される。このことは、国の債権管理の準則を定めた「国の債権の管理等に関する法律」（昭和31年法律第114号）が、前記施行令と同一内容を債権管理の準則として規定しつつ、法律上の争いがある場合には、一定の条件の下、前記準則とは異なる内容の和解に応ずることができる（同法31条）としていることに照らしても認めることができる。

したがって、ここに言う和解は、紛争があり、互譲により解決する必要がある場合でなければならず、債権の内容を争うことなく、単に、履行の延期を求めるがごとき場合は、ここで言う紛争には該当しないと解すべきである。そのように解さなければ、本来、その判断と責任において、長がよるべき財産管理の準則を、安易に回避する道を用意していることになるからである。

では、どのような場合に法令の債権管理準則によらずして、すなわち、法令の要件を満たさなくても、また、法令の定めを超える内容の合意を和解に

においてなすことができるのであろうか。この点について、法に明文の規定はないが、前記「国の債権の管理等に関する法律」が参考になる。同法第31条は、「法務大臣は、国の債権について、この法律その他の法令の規定により認められた内容によるほか、法律上の争いがある場合においては、その争いを解決するためやむを得ず、かつ、国にとって当該債権の徴収上有利と認められる範囲内において、裁判上の和解をし、又は民事調停法による調停に応ずることができる。ただし、・・・」と規定している。債権管理の基準について、債権が重要な財産であり、その管理基準が遵守されなければならないことについて、国と地方とで区別する合理的な理由は見いだしがたい。したがって市の債権についても、和解により、市の有する権利の行使について譲歩をすることは、紛争解決のため、やむを得ず、かつ、その譲歩が債権徴収上市に有利と判断される場合に認められると解する。そうして、どのような場合にやむを得ないと言えるのか、また何が市にとって有利かという和解の必要性和有用性については、紛争解決の性質上市長に一定の裁量が認められることは当然であるが、同時にその裁量権については、議会の承認を経たとしても、これと独立して自らの判断と責任において、行使されなければならないのである。（法第138条の2）

ウ 和解にいたる経過

本件について、当局は、当初、債権と遅延損害金の全額の支払いを求め、債務者から申出があり、施行令第171条の6第1項各号に該当する場合に、延期、分割を認めることとし、納期限までにこれに応じない債務者に対しては訴訟を提起する内容の長の決裁を受けていた。しかし、その後、債務者らの対応に鑑み、民法上の和解により解決することと内部決定したとし、したがって施行令第171条の6の適用をしているわけではないから、債務者らの支払いの困難性等について証明する必要はないと述べている。そこで、今回の和解内容は、分割を認めるとともに、既に発生している遅延損害金の一部免除を内容とするものであることから、前記のとおり、本件和解が、施行令第171条の6第1項、第2項の適用の回避をしたものでないかどうか判断しなければならない。

ところで本件において、このような債権の準則によらない和解をする必要性について、解決を迫られている紛争、争いがどのようなものであるか。また、いかなる事情により当初の決裁内容を修正、転換したのか。当局には、これを伺うことのできる決裁文書、会議録、その他の資料が見当たらず、当局の決裁起案文にも、その他の資料にも、債務者が債権の存否、内容、金額を争ったとの事実が記録されておらず、和解の合意内容についての決裁文書にも「早期解決のため」（早期回収ではない）との記載のみである。

当局が監査委員に提出した回答文書にも、和解とした理由について「多くの債務者から、損害金の全部を一時に支払うことが困難であり、分割納付に

よる完納の申し出であった」と記されているのみであり、また、要望の内容を具体的に記述した書面ですら「損害額本体の減額」を求める等の要望があった旨の記載があるのみであり、これを裏付ける記録は無いとのことである。

一方、当局の監査委員に対する説明によれば、当局は、本件について、4項目からなる方針を立てて損害賠償請求権の行使を実現することとしたとし、その第一が、訴訟を回避することであったとしている。しかし、前記のとおり、当初は請求に応じない債務者には、訴訟を提起することの決裁も受けているのであり、そのような市の基本方針の変遷について記録もなく、説明もない。むしろ、本件のごとき、市が違法行為により損害を受け、その賠償請求する場合には、市が算定した損害額を債務者が争うなら、司法の判断を求めて訴訟提起をし、その上で、裁判所においてしかるべき和解勧告のもとで和解をなすことまで回避する必要はない。仮に、争いが長期にわたることにより、その間に債務者が倒産すること等を懸念するなら、10年の分割を認めたことを説明するのは困難であると言わざるをえない。

エ 本件和解の必要性、有用性

本件各和解の内容を見れば、分割を認め、その充当方法も元金を先に充当し、その間の利息が法定利息である年5%を下回るもので、かつ、請求後支払期限までの約2か月間の遅延損害金を免除するものである一方、損害額の元金と請求時まで（約3年間）の遅延損害金の各支払義務を確認し、代表者個人を連帯保証人として一定の担保を確保し、過怠約款も一回の遅滞で期限の利益を失わしめ、その後は年5%の損害金を支払うものとして、期限を遵守する動機付けとなっていること、また、債務名義を取得しているなど、概ね国の債権管理の準則（前記法第26条、第27条）に準じるものであり、債務者に対する譲歩の程度は比較的小さいものともいえる。

しかしながら、分割期間が10年にもおよび、その間の利息が年1.6%という譲歩が、仮に資力が十分な債務者に対してもなされたとすれば、それは決して相当とは言えない。前記のとおり、当局はこの資力について「立証の必要なし」としているのであるから、そのような場合もあり得ることを前提としなければならない。そうして、かかる内容の和解をなすについて、市当局は、その必要性、有用性について、市の財産の管理を付託している住民に対して明らかにする資料をもたず、市長のなした和解が妥当か否かを判断する資料を提供し得ていないのである。このような場合に、監査委員としては、その必要性、有用性を認める判断をすることはできないと言うべきである。