

債務負担行為と歳入歳出予算の法的関係

佐藤英善

はじめに

地方自治法に規定されている財務関係規程の法解釈上の論点が多い。その中でもあまり関心を向けられてこなかった論点の一つに債務負担行為と歳入歳出予算との関係がある。同法の昭和38年改正によって215条に「債務負担行為」（同条4号）が加えられ「債務負担行為」が「予算」事項となったが、問題は「債務負担行為」が「予算」事項として議決されていれば、「債務負担行為」に係わる公金の具体的支出に当たっては改めて「歳入歳出予算」（同条1号）に計上する必要はないかどうかである。

この点が裁判上大きな争点になったのが東京地方裁判所民事第25部平成22年（ワ）第41955号・（静岡県・日本航空）運航支援金請求事件である。事件の概要は、＜資料＞として末尾に掲げた「福岡線運航支援に係る覚書」を参照の上で本文の第1をお読みいただければご理解いただけるでしょう。

筆者は、本件に付き被告静岡県の依頼を受け、意見書を裁判所に提出したが（平成23年5月23日乙第12号証）、本稿は、その意見書の本文部分であり、文体は当時の意見書のままで掲載した。

なお、本事案は、平成23年10月17日、東京地方裁判所において両当事者が和解に合意し、同年9月13日の静岡県議会の承認議決により終結した。和解の内容は、静岡県が日本航空株式会社に対し同社の請求額から約310万円減額した約1億5千万円弱を支払うというもので、和解金額からすれば日本航空の大方の主張が認められた形になっているが、和解金額の一部が減額されたことにより県側の主張の一部も認められたと評価されている。

<注記> 戦後昭和22年に制定された地方自治法（昭和22・4・17法67。旧地方自治法）は幾度となく改正されてきたが、平成12年4月に「地方分権推進一括法」が施行されて地方自治法の大改正が行われ現行の「新地方自治法」となっている。しかし、本稿で引用している同法の財務関係規定に関しては、平成12年改正によって大きな変更は加えられていない。ただ、その後、本稿と

関連する第232条の4の定める長の支出命令につき「政令で定めるところによる」との文言が付加され（平成16年改正）、また同条の規定中の「出納長又は収入役」が「会計管理者」に改正（平成18年改正）されるなどに止まっている（新地方自治法の逐条解説については、佐藤英善編著『逐条研究・地方自治法<別巻上・下>新地方自治法』敬文堂、平成22年9月刊）。

それ故、地方自治法の引用については、新旧を区別しないで「自治法」と略記し、必要に応じて新旧を附加して使用する。

第1 「債務負担行為と予算議決の意味」について 検討する理由

1 本件論点が争点となっている背景

- (1) 被告・静岡県（以下県と略）が設置・管理する富士山静岡空港（平成21年6月4日開港）において、原告・日本航空株式会社（以下会社と略）が静岡・福岡線を運航するにあたり、県と会社との間で平成21年6月3日に締結した「福岡線運航支援に係る覚書」（以下21年覚書と略）において、平成21年度における静岡・福岡線の実績搭乗率が70%未満であった場合、県は会社に対し運航支援金を支払うこととなっているところ（21年覚書第5条）、平成21年度の実績搭乗率が70%未満であったことから、同条項に基づき会社が県に対し運航支援金を請求したが県が支払わないため、会社が県を相手に運航支援金の支払いを求めて訴えを提起したのが本件である。
- (2) 原告・会社側は訴状（平成22年11月10日付け）において、21年覚書で運航支援金を支払う旨が合意され、21年覚書の対象期間（平成21年6月4日から同22年3月31日まで）に運航したが、この間の実績搭乗率が70%を下回ったのであるから、運航支援金を支払うべきであると主張している。

これに対し、被告・県は答弁書（平成22年12月10日付け）および準備書面（準備書面（1）平成23年3月8日付け）において、21年覚書には、特段の事情変更があった場合には運航支援金の変更について協議することとなっているところ、運航支援金の支払いは会社の運航継続が前提になっていたのに会社が平成22年度以降の運航撤退を決定したのは特段の事情変更にあたり運航支援金の変更について協議を行うべきなのに協議がなされていないため、県知事は、平成21年度補正予算案に運航支援金を歳出予算として計上せず、県議会も運航支援金の支出を含まない歳出補正予算を議決したため、21年覚書第1条第1項の

「予算の範囲内において」という規定に従い、運航支援金が歳出予算に計上されていない以上予算の根拠を欠き運航支援金は支払えないと反論している。

会社は、運航継続は運航支援金支払いの前提とはなっていないので特段の事情変更にはあたらないと反論するとともに、21年覚書第1条第1項にいう「予算の範囲内において」という規定の意味について、債務負担行為が議決されている以上、当然「予算の範囲内」であると主張している（第1準備書面<平成23年1月24日付け>3～4頁）。

そこで争点の一つとして浮上したのが、債務負担行為が議決されていれば、改めて歳出予算に計上されていなくとも、「予算の範囲内」と言えるかどうかである。

原告・会社は、これを肯定し、これに対して県は、債務負担行為を議決し覚書を締結したことで運航支援金が自動的に支払われるのではなく、支出のためにはもう一度議会での歳出予算の議決が必要であり、さらに覚書第1条の「予算の範囲内において」との規定は、県議会の附帯決議（乙第3号証）を受けて、より重きを増したものとなっている（準備書面(1)6～7頁）、と主張している。

2 検討の手順

本事案において「予算の範囲内」と言いうるか否かをめぐって見解が分かれるのは、自治法の昭和38年改正（昭和38年法律99号、同年6・8公布。以下38年改正と略）によって、「債務負担行為制度」（自治法214条）が設けられ「予算の内容」（同215条）として「歳入歳出予算」（同条1号）とは別に「債務負担行為」（同条4号）が盛り込まれたことにより、「債務負担行為」と「歳入歳出予算」との関係が問題となるからである。すなわち従前から歳出予算に計上されていなければ「支出負担行為」および「支出行為」は行い得なかったが、「債務負担行為」の導入の結果、「債務負担行為」が「予算の内容」として議決されていればそれを改めて「歳出予算」に計上しなくとも「予算の範囲内」にあるものとして「支出負担行為」および「支出行為」を行うことができるかである。より基本的には、地方公共団体が公金を支出するに当たって府県制および市制町村制時代から一貫して維持されてきた基本原則、すなわち地方公共団体が契約や補助金の交付決定等公金支出の原因となる行為（支出負担行為）を行う場合、「法令又は予算の定めるところに従い行われなければならない」とされ、ここに言う「予算」は歳入歳出予算と解されてきたこととの関係についてである。

さらに同38年改正によって歳入歳出予算について「款項目節主義」が導入され、歳入歳

出予算についての議会の議決の及ぶ範囲（議決科目）は款・項であることが明確になったが、「債務負担行為」が「予算の内容」として議決された場合、それを改めて「歳入歳出予算」として計上する必要がないと解すると、「歳入歳出予算」のうち款項は議会の議決科目とされて長の予算執行を制約してきた考え方が等閑視されることとなり、議会による歳入歳出予算の統制の仕組みは大きく揺らぐこととなる。

それ故、本件争点について原告・被告いずれの主張が正当か、あるいは後に検討する実務上の解釈運用、学説等の当否を判断するには、38年改正によって債務負担行為制度が導入された背景や趣旨を明らかにする必要があるとともに、それと関連する予算をめぐる款項目節主義との関係、さらには地方公共団体における公金支出の基本原則を規定した関連条項を過不足なく取り上げ総合的に検討することが必要であり、その検討を経てはじめて客観的で合理的な結論を得ることができると考えられる。

第2 38年改正による「債務負担行為制度」および予算の「款項目節主義」の導入

1 「債務負担行為制度」導入の経緯

(1) 地方公共団体における公金の支出は、戦前の府県制および市町村制の時代から「法令又は予算に従い」行われることとなっている。そして予算は毎会計年度ごとに議決され、「会計年度独立の原則」によって運用されている（現行では自治法208条以下）。しかし、「地方公共団体の経費をもつて支弁する事件でその履行に数年度を要するもの」（継続費）や「経費のうちその性質上又は予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を終わらない見込みのあるもの」（繰越明許費）もあることから、これらについては、個別に議会の議決を経て支弁することとなっていた（明治21年の市制町村制31条、明治23年の府県制15条、戦後当初の自治法96条第6号など。その経緯については、古川卓萬・沢井勝『逐条研究地方自治法IV』57頁以下。以下古川・澤井と略）。また、予算には計上されていないが後日財政負担を負う可能性のある行為についても、「予算外義務負担」として議会の個別議決によることとなっていたため、予算と将来の財政負担との関係が必ずしも明確でないなど多々問題があった。すなわち、将来にわたって債務を負担する可能性があるのに、それを予算外支出として議会がそ

の都度議決して認めていくのでは、財政の長期的計画は立て難い。長が契約の締結等支出負担行為を行うのに事後的に議会の承認が得られるか否か不確定な状態で行うのも問題がある（勿論、実際上は、議会の議決を条件として契約の締結を行うこととなろう）。逆に、長が勝手に将来にわたる債務の負担行為を行い事後的に議会にその承認を求めるのでは、予算外支出が既成事実化するなどの恐れもある。住民から見ても将来にわたって負担する債務の予測が明らかではない。

そこで38年改正により、従来議会の議決事項として扱われていた予算外義務負担は「債務負担行為」として位置付けられた上で「予算の内容」の一つとして歳入歳出予算と一括して議決されることとなった。すなわち、自治法214条は、「歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない。」と規定し、同215条の「予算の内容」の一つとして、歳入歳出予算（同条1号）とは別に、「債務負担行為」（同4号）が盛り込まれたのである。また同時に「予算の内容」として、継続費、繰越明許費、地方債、一時借入金など歳入歳出予算に直接関連する事項も盛り込まれた。

- (2) 債務負担行為を「予算の内容」として定めることにした理由について、38年改正を行った第43国会における同法改正の提案理由は、「予算に関して、国の制度にならい、歳入歳出予算のほか、継続費、繰り越し明許費（ママ）、債務負担行為、……に関する定めをあわせて予算の内容とするとともに、……」（『改正地方制度資料第十五部』49頁、53頁、450～1頁）と説明しているが、この国の制度とは、財政法16条に定める「予算の内容」として、歳入歳出予算に加えて国庫債務負担行為が規定されており、同15条には、「……国が債務を負担する行為をなすには、予め予算を以って、国会の議決を経なければならない。」とする「国庫債務負担行為」に関する規定を指している（古川・沢井前掲書63頁）。そして前掲『改正地方制度資料第十五部』はその問答集の部分において、「債務負担行為を予算で定める必要があるか。」について、「地方公共団体が債務を負担する行為は、主として金銭の給付を目的とするものであり、その殆どが歳出義務の負担を伴い、歳出義務の負担は主として歳出予算の支出によって行われるものである。しかして、債務負担行為を予算で定めないで、歳入歳出予算と切り離した場合には、かえって将来の義務の負担関係を不明確にするおそれがあり、そのうえ債務を負担する行為に関し議会がこれを審議する場合においても、現実の歳入歳出予算と将来の財政負担とをあわせて審議することとした方が便宜でもあ

り、予算内容に加えて一覧することの方が判り易くもなるので、国の国庫債務負担行為と同様に、議会の単行議決を改め予算形式にすることとしたものである。」（450頁）と説明している。また、継続費、繰越明許費、債務負担行為を予算の内容として一括することの意味について、「現行で予算とは、歳入歳出予算をいうものとされているが、歳入歳出予算に直接関連するものあるいは将来必ず財政負担を伴い、実質的に予算となるものについては、その全ぼうを一覧して把握できる方式が議会の審議の便からも、また予算の実体的意義からも必要であるので国の制度にもならない予算内容として一括することとしたものである。今後予算は、単なる歳入歳出予算の見込表だけでなく、一定期間の財政計画すなわち収入支出及び債務負担の見積もり等の執行の準則を定めたものと解するのが妥当であろう。」（同450～1頁）と説明している（同趣旨・長野士郎『逐条地方自治法』＜第8次改訂新版＞671～3頁＜以下長野と略＞、松本英昭『新版逐条地方自治法＜第5次改訂版＞』716～7頁＜以下松本と略＞）。

なお、この文中において「現行で予算とは、歳入歳出予算をいうものとされている……」と述べている点にも留意しておきたい。

2 予算の編成様式（款項目節主義）の導入と議会の議決

本事案との関係で38年改正にはもう一つ確認しておかなければならない改正点がある。予算編成の様式として「款項目節主義」が導入されたことである。

予算の果たす重要な役割から近代民主主義の一つとして財政民主主義が主張されるようになり、その内容の一つとして予算原則（単一性、厳格性、公開性など。佐藤英善編著『逐条研究地方自治法Ⅱ』280～1頁、以下佐藤・Ⅱと略）が確立し、予算の編成・提案権は長に委ねつつも予算を議会の議決に係らしめるという予算の議会による統制が制度化されてきた。そしてこの点と関連して常に問題となってきたのは、長が提案した予算につき議会はどこまで修正できるかであった。予算の増額修正について府県制（第57条ノ3）および市町村制（市制第57条ノ3、町村制第53条ノ3）の時代には禁止されていた（佐藤・Ⅱ、268頁以下）。戦後22年制定当初の自治法においてはこの点に係わる明文規定はなかったが、昭和22年12月同法の改正により第97条第2項が新設され「議会は、歳入歳出予算について、増額してこれを修正することを妨げない。但し、……長の歳入歳出予算の提出の権限を侵すことはできない。」と規定して、従前禁止していた予算の増額修正を長の予算の提出権限を侵さない限りで逆に認めることとなった（長野285頁、松本351頁、佐

藤・Ⅱ275頁以下)。

その後同38年改正の際、歳入歳出予算は、款・項によって構成され(216条)、目・節は予算説明書である事項別明細書に記載されることとなった(同211条第2項、自治法施行令144条、同施行令150条第1項3号)。この改正によって予算と議会の議決との関係について、従来行政実例上款・項が議会の議決科目、目・節が長の執行科目とされてきた運用が法令上確認され、議会の議決の対象(議決科目)は款項だけであって目・節(執行科目)には及ばないことが明確になった(長野673~4頁、松本719~20頁、地方自治制度研究会編『新訂注釈地方自治関係実例集』657頁)。そして議会の予算の増額修正との関係では、この款・項を新たに加えることは、長の予算提案権の侵害となり許されないと説明されてきた(佐藤・Ⅱ、280頁)。「予算の内容」となった「債務負担行為」の増額修正も同様に許されないこととなる。

なお、その後昭和52年に至り予算の款項目節主義に基づく議決科目と執行科目という区分を前提にした議会による予算の増額修正の考え方は弾力化され、「長の予算提案権」(予算の趣旨)を損なうか否かで実質的に判断すべしとする運用が行われるようになったが(詳しくは、佐藤・Ⅱ、281頁。室井力・兼子仁編『基本法コンメンタール増補地方自治法』84~5頁<佐藤英善執筆>)、予算について議会の議決の及ぶ範囲についての基本的考え方に大きな変更はない。

このように予算を款項目節によって編成し、款項を議会の議決科目、目節を長の執行科目とすることによって、議会による予算の統制の仕方はより明確になった。そして議会による予算の増額修正は許されることとなったが、長の予算の提出の権限を侵すことはできないと定めることによって(自治法第97条第2項)、長の予算提案権と議会の予算統制権の調整を図っている。そして議会の議決科目である款項についてもそれを新設する形での予算の増額修正は許されないなど、歳入歳出予算の様式を活用して予算をめぐる長と議会の調整や議会による予算統制が行われることとなっている。

それにもかかわらず「債務負担行為」を「予算の内容」として議会が議決すれば、それを改めて歳入歳出予算に計上することもなく支出行為を行い得ると解するとすると、以上述べてきた予算をめぐる長と議会の基本的関係は根本から崩れることとなる。したがって、通常使用される「予算の範囲内において」との用語は、これらの関係法令からすれば、「歳入歳出予算」を意味すると解するのが適切な解釈であると考えられる。

そして「支出の方法」を規定した自治法232条の4に即してみた場合、「債務負担行為」が「予算の内容」として議決されていても、それを「歳入歳出予算」として計上して

いなければ、会計管理者は「当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと」（同条第2項）を確認すべきところ、確認すべき「予算」がない訳であるから、「支出行為」を行うことはできないこととなる。

第3 債務負担行為と歳出予算の関係

1 「債務負担行為」と「歳入歳出予算」の関係に関する実務上の解釈・運用

以上のような経緯と理由によって「債務負担行為」は、「予算の内容」として一括して議会の審議・議決の対象となったが、問題は、「債務負担行為」と「歳入歳出予算」との理論的關係である。この点につき、法令所管庁の職員等により構成されている地方自治制度研究会編著『地方自治法質疑応答集第2巻』（昭和46・9・30）は、つぎのように解説している。すなわち「債務負担行為を歳入歳出予算との関係で捉えてみると、歳出予算が、支出の原因となる行為を行う権限および支出行為そのものを行う権限を併せて行えるのに対し、債務負担行為は支出の原因となる行為はするが、支出そのものは未確定の条件にまかせられ、必ずしもその支出は行われなため、歳出予算として組み難い場合に、専ら歳出予算の片面である支出の原因たる行為をする権限のみを付与する機能を果たすものである（具体的に支出する段階では改めて歳出予算に組む必要がある。）」（1875の2頁。アンダーライン＝筆者）と述べ、わざわざ括弧書きによって具体的支出を行うにはその段階で改めて歳出予算に組むべきものであることを注記している。

そして、たとえば数年度にわたる補助金を例に取れば、補助金が単年度限りのものであれば、その年度の歳入歳出予算の定めるところにより交付決定すればよいことになるが、数年度にわたって補助金を交付する場合には、翌年度以降の補助金については、単会計年度制度の下では、翌年度以降の補助金について歳入歳出予算で定めることはできない（最も、総額と年度ごとの支出が確定的なものは継続費とすることはできる。）。そこでこのような場合には、債務負担行為として数年度にわたって補助金を交付することにつき、債務負担できる事項、期間および限度額を「予算の内容」として議会の議決を経しておく必要がある（自治法214条）。「この場合、各年度において支出する経費については次年度以降、あらかじめ定められた期間中は、毎年度義務的に必要経費を歳入歳出予算に計上する

こととなる。」（前掲・質疑応答集1876～7頁）と解されている。

また、「債務負担行為」を「予算の内容」として議決しても、具体的「支出行為」を行うには、それを改めて「歳出予算」に計上しなければならないことは、予算の様式を定めた自治法215条の構造からも説明できる。同条は1号において歳入歳出予算を定め、2号以下で継続費、繰越明許費、債務負担行為、地方債等を定めているが、例えば継続費や繰越明許費を例に取れば、これらは歳出予算に計上されたものの一部を数年度（継続費）又は翌年度（繰越明許費）にわたって支出することを認めたものであり、歳入歳出予算と独立して存在しているわけではないからであり、債務負担行為も歳出予算とは同様の関係にある。

2 公金支出の原則と「債務負担行為」

問題は、前述したような「債務負担行為」と「歳入歳出予算」との関係についての理解の仕方は、如何なる根拠に基づいて主張されることとなるのかである。

地方公共団体が公金を支出する場合、支出の原因となる契約その他の行為（「支出負担行為」。自治法232条の3）を行う段階と具体的な支出そのものを行う段階（「支出行為」。同232条の4<支出の方法>～同232条の6）がある。このうち支出行為については、戦前の府県制（具体的には明治33年の内務省令第7号「府県制郡制ニ依ル費目流用並財務ニ関スル件」第1条において「府県税其ノ他一切ノ収入ヲ歳入トシ一切ノ経費ヲ歳出トシテ歳入歳出ハ予算ニ編入スヘシ」と定められていた。）および市町村制（具体的には明治44年内務省令第15号「市町村財務規程」第1条に府県制と同様の定めがあった。古川・澤井24頁以下）の時期から歳出予算に計上してそれに基づいて行われなければならないこととされてきたが（地方公共団体の一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならないことを「総計予算主義」という。自治法210条）、支出行為の前提となる支出負担行為については特段の定めは見られなかった。それは一部において支出行為は当然支出負担行為が前提となっていると解されており、支出行為について予算との関係を規定しておけばそれで十分との考えがあったからだと思われる。

戦後昭和22年の自治法制定の際、この支出行為に関する制度は地方自治法施行令（昭和22年5月3日政令第16号）にほぼ同文で引き継がれたが、この時期にも支出負担行為に関する規定は存在していない（昭和38年自治法改正によって同様の内容が施行令から自治法本法第210条に移され現行法に至っている。前掲古川・澤井26頁。）。

しかし、このように「総計予算主義」が制度化されたにもかかわらず、予算を講じないまま支出負担行為が行われるなどの例が見られたことから、昭和31年の自治法の一部改正により、普通地方公共団体が債務の負担の原因となる行為をする場合について、第239条の2が設けられ、「普通地方公共団体は、法令又は条例に準拠し、且つ、議会の議決を経た場合の外、予算で定めるところによらなければ、当該普通地方公共団体の債務の負担の原因となる契約の締結その他の行為をしてはならない。」とされ、支出負担行為は法令または予算の根拠が要請されることとなった（古川・澤井268頁以下）。

だが、それでも依然として支出行為と支出負担行為との区別が明確でなく、一部に長の支出命令に支出負担行為が含まれているとの解釈が行われるなど、運用上多くの疑義もたれていた。そこで「支出発生の法的根拠を明らかにし、支出命令と支出負担行為とを区別するために」（自治省行政課編『改正地方自治法詳説』181頁、古川・澤井269頁 注1）、38年改正により、前掲条文は全面改正され第232条の3として「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」と規定され、「支出の原因となるべき契約その他の行為」を「支出負担行為」と明文規定の中で定義して支出行為と明確に区別するとともに、長が支出負担行為を行うには、法令又は予算の定めるところによらなければならないことが法令上の原則となったのである。

そして38年改正の際、同時に「債務負担行為」（第214条）が新設されて「普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない。」と規定され、「予算の内容」（第215条）の一つとして「債務負担行為」が掲げられることとなったが、支出行為の原因となる支出負担行為は法令又は予算の定めるところに従いこれをしなければならないとする公金支出に係わる基本原則（自治法232条の3）には特段なんらの変更も加えられていない。それ故、債務負担行為は、法令又は予算の定めるところに従って行われなければならないとする支出負担行為の原則の例外ではないのである。38年改正によって「債務負担行為」が規定され「予算の内容」として盛り込まれることとなったのは、将来の債務の負担を含め「予算の内容」が一覧でき、議会の慎重な審議と住民を含めた関係者が理解し易くするためである（自治省行政課編『改正地方自治法詳説』132頁）。債務負担行為の設定は、その対象事項、期間および限度額を定めて行うが、「限度額の欄には、年度ごとに当該年度の限度額を記載すること。ただし、その性質上年度ごとの限度額の明らかでないものは、その総額を記載することができること。」、「限度額の金額表示の困難なものについては、別記様式の当該欄に文言で記載す

ることもできること。」（別記様式 第4表「債務負担行為」備考1、2。『図解 地方自治の要点 第2巻』3332頁参照）とされており、当該債務負担行為負担年度に義務費として予算計上することによって支出することになる。もし支出負担行為を確定し支出行為までも行いたいのであれば、「継続費」の定めを使えばよいことになるが、将来債務の負担が確実であってもその具体的条件等が不確定な場合に債務負担行為を設定するのである。

以上のことを歳出予算との関係で捉えてみると、長は、歳出予算が講じられれば、契約締結など支出の原因となる行為（支出負担行為）を行う権限および支出行為そのものも行う権限を併せ有することとなる。反面からいうと、長は、歳出予算が議決されていなければ、契約締結などの支出負担行為は行い得ないし、当然支出行為を会計管理者に命じることもできないのである。

そして会計管理者は長からの支出命令がなければ公金を支出することはできないが（自治法232条の4第1項）、会計管理者は支払命令を受けた場合においても当該支出負担行為が法令または予算に違反していないことおよび当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ支出をすることができないのである（同条第2項）。

ところで本条に言う「予算の定めるところに従い」とは、「支出の原因となる行為を裏付ける支出科目が設定されていることであ（り）」（古川・澤井270頁、長野796頁、松本785頁）、「本条に違反してなされた契約は無効である。」（古川・澤井270頁）と解されている。

これまでの検討結果を要約すれば、「歳入歳出予算」（自治法215条第1号）が議決されそれに計上されている歳出科目については、長は支出の原因となる行為（支出負担行為）を行う権限および支出行為そのものを行う権限を併せて付与される。他方、「債務負担行為」が「予算の内容」として盛り込まれ議決されたとしても、「債務負担行為」が設定されるのは、支出負担行為および支出行為そのものは未確定の条件にまかせられ、歳出予算として組み難い場合であるから、長は専ら歳出予算の片面である支出の原因たる行為をする権限（「支出負担行為」）のみを付与されるにとどまり、「支出行為」をする権限（支出命令の発出）までも認められているとは解されないこととなる（地方自治法質疑応答集第2巻1875の2頁）。

支出行為の段階に着目して見た場合、「債務負担行為」は、支出負担行為は行いえても支出そのものは未確定の条件にまかされており、歳出予算として組み難い場合に設定する訳であるから、会計管理者は「支出行為」を行うにあたり「法令又は予算の定めるところに従（って）」（自治法232条の3）いるか、「支出負担行為に係る債務が確定してい

る」（自治法232条の4〈支出の方法〉）にかにつき確認すべきところ、少なくとも予算との関係ではそれを確認しようがないのであるから支出行為を行うことができないこととなる。したがって長は、「債務負担行為」により支出の原因たる行為をする権限を行使することはできるが、会計管理者に支出行為を命じることはできず、支出行為を命じるためには改めて「従うべき」歳出予算を講じなければならないこととなる。

第4 結 論

- 1 自治法の関係法令に基づく解釈からすれば、「債務負担行為」を議会が議決したとしても、それが改めて歳出予算に計上され議決されていなければ、具体的「支出行為」を行う根拠として必要な「予算の範囲内において」の要件を充足したことにはならない。したがって会社側が主張する「債務負担行為」が議決されていれば、「予算の範囲内において」とする要件を充たしているとの主張は正当ではない。

本件事案に即して言えば、県は、会社から21年覚書第1条に基づき、「運航支援金」の支払いを請求されたが、同条は「予算の範囲内において」支払うと定められているところ、「債務負担行為」は「予算の内容」の一つとして議会で議決されてはいるものの、それを歳出予算（補正予算）には計上していないのであるから、「予算の範囲内において」支払うとの要件を充たしておらず、支払うことはできないこととなる。

県が運航支援金の支出行為を行うには、①「支出負担行為」を行う権限を有し、②具体的「支出行為」を行うために必要な「従うべき予算」措置が講じられている必要がある。そして「従うべき予算」とは、これまでの検討結果から明らかなように地方自治法215条第1号に掲げられた「歳入歳出予算」であり、本件覚書第1条に記載された「予算の範囲内において」の「予算」とは歳出予算のことと解すべきである。

したがって「債務負担行為」は議会で議決されていることから、知事は「支出負担行為」（本件覚書の締結）をすることはできるが、補正予算を議決するにあたり本件運航支援金はそれに盛り込まれていなかったのであるから、具体的支出を行うべき根拠となる従うべき歳出予算が存在せず支出行為の根拠を欠くこととなり、本覚書に定める「予算の範囲内において」の要件は満たしていないため、運航支援金の支払いを拒否することは本件覚書に基づいて許される行為ということになる。

- 2 以上のような結論は、本件に関する県議会における審議過程、本件覚書の締結過程に

即してみても、当然の帰結である。

- (1) 地域経済の発展や地域住民の利便性の拡大のために、県および会社双方が福岡線の搭乗率を高めていくため最大限の努力をすることは当然であるが、それにもかかわらず実質搭乗率が70%未満であった場合、県が一私企業である会社に血税の中から運航支援金を支払うというのは異例のことであり、それだけにその支払いにあたってはより慎重な手続が求められるのは当然である。他方、会社側も運航支援金が住民の負担する血税によって賄われることを当然理解し、その支出にあたっては関係法令にしたがって、住民を代表する議会における慎重な審議手続が要請されていることを承知して行動したはずである。

そこで県においては、まず、議会は「債務負担行為」を「予算の内容」として盛り込むか否かの段階で慎重な審議を重ねて「債務負担行為」を議決し、21年覚書を締結する権限（支出負担行為）を県知事に与えたが（平成21年2月定例会）、知事は21年覚書の締結に当たり具体的支出行為を行うためにはもう一度議会における歳出予算の審議・議決の段階で議会の意向を徴するなど慎重な審議を行う必要があるとの配慮から覚書第1条に「予算の範囲内において」との規定を置いたものと考えられる。それは、この点は原告と被告の主張・立証に委ねるべきことではあるが、県の関係当局は、覚書締結の際の会社との協議過程において、議会との関係上「予算の範囲内」との規定を設けることは必須であると会社に対して主張し、その結果、覚書の中にこの規定を設けたとしているからである。また、県の関係当局は覚書締結の協議に当たり参考にした米子空港における運航に係わる鳥取県とアジアナ航空との間で締結された覚書には設けられていない「予算の範囲内」との規定を本覚書ではあえて設けたとも述べており、本件覚書中の「予算の範囲内において」との条項は、本事案においては特段の意味と重みを有している。

- (2) そして本件運航支援金制度に関する債務負担行為に関する議案は、平成21年2月県議会において審議・議決されたが、その際に、県議会の常任委員会である企画空港委員会は、「搭乗率保証制度の施行に当たり、次の点について善処すべきである。」として、3項目にわたる付帯決議を付しており、この付帯決議は覚書中の「予算の範囲内において」との規定に特段の意義を与えている。

「1 福岡線の目標搭乗率70パーセント以上の着実な達成に向け、県当局は、最大限のサービスと需要拡大に邁進するとともに、日本航空……に対しても、その旨を要請すること

2 県当局は開港後、福岡線の実績搭乗率が目標搭乗率を大きく下回ると予知した際には、県民負担の軽減を図る観点から、速やかに需要喚起策や運航規模の見直しを含め、日本航空……と対応策を協議すること

3 現代の自由経済社会にあつては、搭乗率保証制度は特例的な措置であり、可能な限り単年度の措置とするよう県当局は最大限努力すること

「予算の範囲内において」との規定は、債務負担行為が議会で議決され、その際上記のような附帯決議が附加されるという経過を経て覚書に盛り込まれたものであることからすれば、ここに言う「予算」とは「歳出予算」を意味すると解するのが素直な理解であると思う。会社が主張しているように債務負担行為の議決をもって「予算」と解し、それによって直ちに支出行為をなすことができるというのであれば、すでに債務負担行為は議会において認められているのであるから、改めて覚書の中に双方合意の上で「予算の範囲内において」との支出行為を制約する文言を記載することは不要であるからである。

そして本件運航支援金に係わる債務負担行為については、前記の附帯議決がなされていることからその趣旨を尊重すべきは当然であり、それ故、すでに議決されているとはいえそれを無条件に歳出予算に計上することはできないこととなる。

こうしたことを受け、覚書第3条に「最大限のサービスと需要拡大に努める」との規定が、また、第8条第3項に「静岡県民の負担軽減を図る観点から速やかに対応策を協議する」との規定が盛り込まれ、「予算の範囲内において」との規定は特段の重きをなす規定となっている。

それゆえ、運航支援金の額は、覚書第6条で定める単価や算定方法を用いて機械的に決定されるのではなく、歳出予算計上時において、議会から、附帯決議として付した事項、覚書で定めた事項（前掲第3条や第8条第3項など）などの具体的取組や、必要とされている協議の実施状況などについて、改めてチェックを受けた上で決定され支払うこととする、というのが、本件における「予算の範囲内において」という規定の趣旨であろう。

(3) なお、会社は、第2準備書面（平成23年4月13日）において、21年覚書に「予算の範囲内において」の文言が規定された経緯につき、双方間のメールのやり取り等（甲第11号証の1、甲第13号証）を根拠にして、この文言は不要と考えたが、「被告より議会との関係で『建前』として必須であり……、これを削除することはできないと説明されたため、当該文言がそのまま規定されたにすぎない……。原被告間

では、『予算』は債務負担行為を意味するものとして協議が行われてきたのは厳然たる事実であり、被告のような常識に反する解釈は成り立つ余地は全くない。」と述べている。

しかし、この間の事情については、原被告間の主張・立証に委ねることになるが、少なくとも理論上および関係法令の解釈上は、原告の主張は肯定し得ない。会社と県の協議は相互の信頼を前提にして行われ、その協議の過程のやり取りは当然尊重されなければならないことは言うまでもないが、法律による行政の原理から言えばそれにも一定の限界があるのであり、法令の許容する限りにおいてのことである。本事案に適用されている自治法は強制適用規定である以上、県も会社も同法の定める公金支出の原則、債務負担行為と歳出予算の関係、予算を審議する議会の権限等を左右することはできないのである。

- 3 したがって、原告が述べている「『予算』である債務負担行為が議決されている以上、当然に『予算の範囲内』であることもまた議論の余地は全くない。」との主張は、自治法の関連条項の解釈上も、また、本件の経緯（債務負担行為を巡る議会の議決、附帯議決、覚書の締結等）からしても、全く誤った解釈といわざるを得ない。

（さとう ひでたけ 早稲田大学名誉教授）

<資料>

福岡線運航支援に係る覚書

静岡県（以下「甲」という。）と株式会社日本航空インターナショナル（以下「乙」という。）は、甲と乙が平成19年10月31日付けで締結した「富士山静岡空港の利活用推進に向けての覚書」第2項第2号に規定する総合的な運航支援策の一部として実施する静岡－福岡定期便（以下「福岡線」という。）における運航支援について、次のとおり覚書を締結する。

（福岡線の運航支援）

第1条 甲は、乙及び株式会社ジェイエア（以下「丙」という。）による平成21年6月4日から平成22年3月31日までの間（以下「対象期間」という。）における福岡線の運航に対して、予算の範囲内において、本覚書に定める運航支援を行うものとする。

2 福岡線の運航に当たり、乙は原則としてMD81型機又はMD90型機を使用し、丙は原則としてERJ170型機又はCRJ200型機を使用するものとする。

（目標搭乗率）

第2条 対象期間における目標搭乗率は、70パーセントとする。

（福岡線の利用促進）

第3条 甲及び乙は、乙が最適と判断する運賃を前提として、目標搭乗率70パーセント以上の着実な達成に向け、相互に連携を図りつつ最大限のサービスと需要拡大に努めるための必要な施策を講じ、福岡線の利用促進に取り組むものとするとともに、乙は丙をして同様の取組を行わせしめることとする。

（実績搭乗率）

第4条 実績搭乗率は、対象期間における総有償旅客数を総提供座席数で除した値とする。この場合において、その率は小数点以下一位まで算出するものとし、二位以下は四捨五入するものとする。

（運航支援金の支払）

第5条 実績搭乗率が70パーセント未満であった場合、甲は、乙に対し運航支援金を支払うものとする。

（運航支援金額の算定）

第6条 運航支援金の算定は、次に定めるとおりとする。

- (1) 運航支援金単価
片道一席当たり15,800円
- (2) 運航支援金額

対象期間における総提供座席数に、目標搭乗率から実績搭乗率を差し引いた率を乗じ、その数に運航支援金単価を乗じて得た額（その額に円未満の端数を生じたときは、これを切り捨てた額）

（運航支援金の支払時期）

第7条 甲は、実績搭乗率の確定後、乙の請求により平成22年5月31日までに運航支援金を支払う。

（事情変更等）

第8条 本覚書締結時に予期し得なかった特段の事情変更が生じた場合には、甲乙協議の上、本覚書を変更できるものとする。

2 甲と乙は、平成21年11月末時点において、対象期間の実績搭乗率が目標搭乗率を下回るが見込まれる場合には、目標搭乗率の達成を図るため、需要喚起策の見直し並びに対象期間中の便数及び機材の変更について協議する。

3 前項の規定にかかわらず、平成21年11月末以前において、対象期間の実績搭乗率が目標搭乗率を大きく下回ると予知される場合には、甲と乙は、静岡県民の負担軽減を図る観点から、速やかに対応策を協議する。

4 前2項の場合において、甲と乙は、第3条の趣旨を踏まえて協議を行うものとする。

5 運航支援の運用に関する事項で、本覚書に定めのない事項については、甲乙協議の上定めることができるものとする。

6 本覚書に関して疑義が生じたときには、甲乙協議の上定める。

（細則）

第9条 運航支援の運用について必要な細則は、甲乙協議の上定めるものとする。

（対象期間以降の取扱い）

第10条 平成22年4月1日以降の取扱いについては、甲乙協議し決定する。

本覚書の締結を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印の上、各自1通を保有する。

平成21年6月3日

甲 静岡県葵区追手町9番6号
静岡県知事 石川 嘉延

乙 東京都品川区東品川2-4-11
株式会社日本航空インターナショナル
代表取締役社長 西 松 遙