

市長等倫理条例における倫理審査請求書の不受理・返戻が国家賠償法上違法とされた事例

【文献種別】 判決／神戸地方裁判所

【裁判年月日】 令和1年10月8日

【事件番号】 平成29年(ワ)第1051号

【事件名】 損害賠償請求事件

【裁判結果】 一部認容、一部棄却

【参照法令】 国家賠償法1条1項、三木市長等倫理条例4条、三木市行政手続条例37条

【掲載誌】 判例集未登載

LEX/DB 文献番号 25570514

事実の概要

Y市(被告)の当時の市長Eや幹部職員らは、幹部職員懇親会の2次会において、Y市から工事を受注している建設会社社長らとともに飲食をした。

当該飲食は、幹部職員らについてはY市職員倫理条例に、EについてはY市長等倫理条例(以下、「本件条例」という)にそれぞれ抵触するものとして、幹部職員らは処分を受け、Eは倫理責任を自認し、自ら減俸処分を行った。

Y市の住民であるXら(原告)は、Eに本件条例違反の疑いがあるとして、同条例4条1項に基づき、Y市長等倫理審査会の審査を求める請求(以下、「本件審査請求」という)を行った。

しかし、審査請求書等の提出を受けたY市職員は、Xに対し「預り証」を交付し、「下記書類をお預かりしました。ただし、受け付けたものではありません」と表明した上、本件条例に定める倫理審査会に審査を求めることなく、後日、審査請求書等をXに返却した(以上の行為を以下、「本件返却等」という)。これは、すでに本件条例違反を認め自ら減俸処分を受けているのだから、倫理審査会の審査をする必要はないとのEの判断に基づくものであった。

その後、Eは、市議会において、種々の倫理違反(Eの主導による本件返却等、虚偽の情報提供等)があったことを認め、市長を辞任した。

Xらは、本件返却等により精神的苦痛を被ったと主張し、Y市に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償訴訟を提起した。

判決の要旨

一部認容、一部棄却。

1 国家賠償法1条1項にいう「違法」

(1) 「国家賠償法1条1項にいう違法性が認められるためには、国民が公務員の行為により侵害されたと主張する権利利益が、国家賠償法上保護に値する権利利益であると認められ、当該公務員が、当該個別の国民に対しそのような権利利益を保護する職務上の法的義務を負うにもかかわらず、これに違背したものと認められることが必要である。」

(2) 「市長等倫理条例は、……市長等の倫理の保持という公益上の目的を図るもの」であり、「倫理審査請求を行った市民らの権利利益を直接的な保護の対象としていると解することはできない。」

しかし、「市長等倫理条例には、……倫理審査請求を行った者に配慮して、適正な手続を確保する趣旨を定めた規定が存在」し、倫理審査請求は「住民が行政過程に関与し、行政を監視する性格を有する」ことに鑑みれば、「倫理審査請求を行った市民には、当該倫理審査請求について、市長等倫理条例及び同施行規則に従った適正な手続を受けられることに対する合理的な期待が生じており、このような合理的期待は、……国家賠償法上も保護されるべき権利利益に当たる」。

(3) 「倫理審査請求について、市長には内容的要件審査権限がないことに鑑みれば、施行規則2条1項にいう審査請求書の提出は、Y市行政手続条例……2条1項7号が定める『届出』……の性質を有する」。

「市長等倫理条例施行規則2条1項所定の書類

が被告の事務所に到達し、当該書類が客観的に被告の了知し得る状態に置かれた時点で、……市長は、同条例4条1項に基づく審査の請求があったものとして、直ちに審査請求書及び添付書類について形式的審査を行い、形式的要件に不備がなければ、これらの書類を倫理審査会に送付して審査を求めなければならない、受付を留保したり、……書類を返戻したりすることは許されない」。

(4) Xらが審査請求書等を提出した時点で、「Eは、Xらに対し、直ちに……形式的審査を行い、形式的要件を満たしている場合には、直ちに……倫理審査会に……審査を請求すべき職務上の法的義務を負っていた。」

本件返却等は「Eの意思に基づく一連の行為」であり、本件条例に「違反するのみならず、国家賠償法1条1項という違法な行為」である。

2 故意・過失

「市長等倫理条例及び行政手続条例の趣旨に鑑みれば」、本件返却等が「許されないことは明らかである。」Eは「自らの見解に基づき審査の必要性がないと判断し」、「倫理審査会の審査を回避したことが認められる。」

以上により、「Eは、その職務を行うについて、故意または過失によって違法に損害を加えたものというべきである。」

3 損害

Xらは、「市民約1,900名の署名を集めた上で本件審査請求を行ったにもかかわらず」、本件返却等により、「適正な手続を受けることへの合理的な期待が裏切られ、精神的苦痛を被ったと認められる。」

(執筆の都合上、一部、表記を変更してある。)

判例の解説

一 政治倫理条例

政治倫理条例¹⁾は、長や議員の政治倫理の確立を目的として、おおむね、①政治倫理基準、②親族企業の請負等禁止、③資産公開、④政治倫理審査会、⑤住民の調査請求権、⑥問責制度を定める。1983年の堺市を初めに、全国的に広く制定されている。

本件条例は、このうち、市長等の倫理基準(①)と倫理審査制度(④、⑤)を定めている。Y市では、市長の資産公開(③)について別に条例を定めて

いる他、一般職員についての職員倫理条例もある。

政治倫理条例をめぐる訴訟としては、親族企業規制(②)の違憲性等が争われた事例(最三小判平26・5・27判時2231号9頁、広島高判平23・10・28判時2144号91頁、広島地判平22・11・9判自353号36頁)が著名な他、政治倫理条例に基づく辞職勧告決議についての国家賠償訴訟(熊本地判平30・4・9LEX/DB25560250)や、本件に関連する別訴として、上記幹部職員らの倫理審査に係る職員倫理審査会の議事録の情報公開請求訴訟(神戸地判平29・9・14LEX/DB25449043)等がある。

本判決は、倫理審査請求の法的性質や手続の意義について詳しく判示しており、類似の条例を有する他の自治体にとっても参考にならう。

二 保護利益性

原告の主張する被侵害利益²⁾が、当該事案において公務員に行為規範を課す法規規程によって保護されたものであること(保護利益性)は、それを違法性の要素とするか(判決の要旨1(1))、損害の要素とするかはともかく、国家賠償責任が成立するために必要とされる³⁾。

本件に類する申請等の不受理・返戻・遅延等めぐる国家賠償訴訟⁴⁾では、大別、①財産上の利益(最三小判昭60・7・16民集39巻5号989頁等)、②手続の遅延等によって不安・焦燥等を抱かされないという「内心の静穏」(以下、「静穏利益構成」という)、③法の適正な手続を受けられる(又は、それを期待しうる)という「手続的権利」(以下、「手続的権利構成」という)が被侵害利益として主張される。本件の原告らは、②と③を主張している。

静穏利益構成による場合、個別法の解釈から静穏利益保護の趣旨を読み込む場合(最一小判平19・11・1民集61巻8号2733頁等)は別として、通常、手続規定は静穏利益を保護するためのものではないため、その保護規範は「条理」に求められる(最二小判平3・4・26民集45巻4号653頁等)。

この場合、そこで問題となる手続上の義務は、条理上の義務といえるほどに重要なものでなければならず、かつ、侵害行為の態様も条理に反するといえるほどの重大性・悪質性等が求められる(大阪地判平4・8・26判時1466号123頁は、上記最二小判平3・4・26が掲げた要件をさらに厳格化している)。また、他者から内心の静穏を害されることは日々無数にあるという静穏利益の性質

上、社会通念上受忍すべき限度を超える侵害のみが救済の対象となる（大阪地判平 26・12・24LEX/DB25505695 は、一般的な申請に係る処分が遅延は原則として受忍限度内とする）。静穏利益構成の場合、国家賠償責任が認められるためには、これらのハードルをクリアする必要がある。

これに対して、手続的権利構成の場合、条理に基づく手続的権利が問題とならない限り（名古屋高金沢支判平 17・7・13判タ 1233 号 188 頁参照）、当該手続的権利を定めた実定法上の手続規定がそのまま保護規範となり、その違反があれば、他の要件を欠かない限り国家賠償責任は認められる（東京高判平 19・5・31判時 1982 号 48 頁は、静穏利益構成との違いに自覚的である）。静穏利益構成に比べ、国民の手続上の地位が重視される結果となる⁵⁾。

原告らは両構成を主張したが、本判決は手続的権利構成を採用し、倫理審査請求は公益上の目的を図るものであるとしても、本件条例が適正な手続を確保する趣旨を有すること、及び、倫理審査請求が住民の行政過程への関与・監視という性質を有することを根拠に、審査請求者には、本件条例に従った「適正な手続を受けられることに対する合理的な期待」という意味での手続的権利が認められるとした（判決の要旨 1(2)）。

倫理審査請求の公益性から、審査請求者の手続的権利を否定する立論もありうる（住民監査請求についてであるが、横浜地判平 3・6・19判タ 772 号 147 頁参照）、本判決は、倫理審査請求の実体的な目的とは独立に、本件条例に定める手続のあり方と直接請求（地自法 74 条以下）類似の参加権的性質から、手続的権利を認めたものとして注目される。

三 違法性

1 倫理審査請求の法的性質

かくして、本件においては、本件返却等が、保護規範である本件条例の規定に反するかが次に問題となるが、本判決は、その前提として、倫理審査請求の法的性質に触れている。

本判決は、市長には倫理審査についての「内容的要件審査権限がない」ことから、倫理審査請求は、Y 市行政手続条例（以下、「行手条例」という）所定⁶⁾の「届出」に当たるとしている（判決の要旨 1(3)）。

しかし、市長が形式要件の審査権限しか持たないのはその通りであるとしても、市長の形式審査の後には、市長の附属機関（地自法 202 条の 3）である倫理審査会が、倫理基準違反の有無等に係る「内容的要件審査」を行う。そして、これらの「審査」を経た後、市長には、審査請求者に対する審査結果の通知が義務付けられ、倫理審査請求に対する「応答」も予定されている。本件条例上、倫理審査請求がなされたにもかかわらず、その後の手続を執らないという裁量はない。

このように、倫理審査請求の仕組み全体を見れば、その手続は、命令留保型の申請類似の届出（大汚防法 6 条 1 項等）よりもさらに申請に近い性質を有する（類似のものとして、化審法 3 条 1 項）。

とはいえ、倫理審査請求は、求める対象が他者に対する倫理審査であり、その結果の通知は事実行為であるから、「自己に対し何らかの利益を付与する処分」（行手条例 2 条 1 項 4 号）を求めるものに当たらないという意味で「申請」には当たらず、行手条例上は、「届出」（そのうち、「自己の期待する一定の条例等上の効果を発生させるためには当該通知をすべきこととされているもの」。同 7 号）として整理されると解される。

2 倫理審査請求に係る手続上の義務

届出に係る手続上の義務として、行手条例 37 条は、「形式上の要件に適合している」届出に対する不受理・返戻の禁止を定めている。

しかし、本件は、審査請求書が提出されたものの、形式審査がなされることなく不受理・返戻された事案である⁷⁾。したがって、その違法性を行手条例 37 条との関連で検討するとすれば、同条が明示的には規律していない審査請求書の提出（窓口への物理的到達）から形式審査終了までの間に、行政庁がどのような義務を負うのかを問うことになる。本件条例の倫理審査請求は、形式審査が提出窓口で直ちに行える典型的な届出⁸⁾とは異なり、審査請求書の提出後に別途の形式審査を予定しているため、このような問題が生じる。

この場合、条理上の義務の問題とすることもできるが、申請に対する処分手続の法理の類推から、行手条例 37 条においても、本件のような申請類似の届出の場合、届出の到達により、行政庁には速やかに審査を開始する義務が発生し、形式審査をせずに不受理・返戻することは同条に反し違法と解することは可能であろう⁹⁾。

本判決が、行手条例 37 条の法意を本件条例について敷衍して、審査請求書が「事務所に到達¹⁰⁾し……た時点で」、市長は「審査の請求があったものとして、……形式的審査」等を行わなければならない、「受付を留保したり、……返戻したりすることは許されない」と述べている部分は(判決の要旨 1(3))、このような意味において理解する(が、本判決が上記のような思考過程を経たものかは定かでない)。

もっとも、本件返却等の違法性を、行手条例違反に求める必要は必ずしもない。行手条例に定めのない事項は、個別法の定めるところによるのであり¹¹⁾、本件条例には、審査請求書の提出を受けた市長が直ちに形式審査等の手続をとるべきことが裁量の余地なく定められ(本件条例施行規則 3 条・4 条)、本件返却等がこれに違反することは明らかだからである(判決の要旨 1(4))。

四 故意・過失

原告らは、市長には故意があったと主張したが、本判決は、市長には「故意または過失」があったとして、この点の明言を避けた(判決の要旨 2)。

とはいえ、本判決は、本件返却等の違法性は「明らか」であり、かつ、市長は「自らの見解に基づき」正規の手続を回避したと認定しており、実質的には故意を認めているとも解される。

しかし、軽過失なのか、故意又は重過失なのかは、求償権(国賠法 1 条 2 項)の成否を左右し、地方公共団体が求償権を取得した場合は、その行使が義務付けられることに鑑みれば¹²⁾、この点を明確に判示することには重要な意味がある。本判決は、この点において曖昧さを残している。

五 損害

被告は、市長が倫理責任を自認し辞職したことで、実質的に倫理審査請求の目的は達せられたため、原告らに損害は発生していないと主張した。本判決は、これを斥け、手続的権利の侵害それ自体による精神的苦痛を損害として認めており(判決の要旨 3)、手続的権利に独自の価値を認める立場が明確である。

もっとも、手続的権利構成の場合であっても、名目的損害賠償を認めない限り、手続的権利という保護利益の侵害から無条件に損害の発生が認められるわけではなく¹³⁾、多くの裁判例は、手続

的権利の侵害に起因して現に生じた不利益をもって損害としている(東京地判昭 53・5・19 判時 893 号 12 頁、名古屋高金沢支判平 15・11・19 判タ 1167 号 153 頁、東京地判平 24・12・20LEX/DB25499254 等)。この場合、静穏利益構成における受忍限度ほど高度なものではないとしても、救済に値する程度の損害が現に生じたかが事案に即して検討される(手続違法があっても、精神的苦痛が認められなかったものとして、東京地判平 18・9・21 判時 1982 号 58 頁、京都地判平 25・1・17LEX/DB25562043 等)。

本判決も同様に、淡泊な判示ながら、1,900 名もの署名を集めた経緯等を損害の評価に組み入れ、精神的苦痛を認めたものと考えられる。本件条例とは別に、住民 1 人からでも倫理審査請求ができる仕組みの場合等には(生駒市、小郡市等)、損害の有無が一つの争点となろう。

●—注

- 1) 政治倫理条例については、斎藤文男『政治倫理条例のすべて』(公人の友社、2016 年)が有益である。
- 2) 中川丈久「国家賠償法 1 条における違法と過失について」法教 385 号(2012 年) 80 頁参照。
- 3) 戸部真澄「国家賠償訴訟における反射的利益について」一法 17 卷 2 号(2018 年) 316 頁以下参照。
- 4) 宇賀克也=小幡純子編著『条解国家賠償法』(弘文堂、2019 年) 414 頁以下[友岡史仁]参照。
- 5) 宇賀克也『国家補償法』(有斐閣、1997 年) 214~215 頁参照。
- 6) 行手条例における届出に関する各規定は、行政手続法のそれと実質的に同一である。
- 7) 本判決を見ても、署名簿の真正性等、形式要件の充足如何は不明である。
- 8) 芝池義一『行政法読本〔第 4 版〕』(有斐閣、2016 年) 203 頁参照。
- 9) 稲葉一将「届出制の法理」『行政法の争点』(有斐閣、2014 年) 74 頁、芝池義一『行政手続法』における申請・届出に関する一考察 論叢 139 卷 6 号(1996 年) 20 頁参照。
- 10) ここにいう「事務所に到達」は、行手条例 37 条が定める「事務所に到達」とは異なり、申請に対する処分手続における申請の「到達」と同様、形式審査前の審査請求書が事務所に到達した時を意味している。
- 11) 行政管理研究センター編『逐条解説行政手続法〔27 年改訂版〕』(ぎょうせい、2015 年) 286 頁参照。
- 12) 戸部真澄「判解」新・判例解説 Watch (法七増刊) 22 号(2018 年) 52~53 頁参照。
- 13) この点につき、最大判平 17・9・14 民集 59 卷 7 号 2087 頁の泉徳治反対意見が示唆的である。

大阪経済大学教授 戸部真澄