

住民訴訟において、求償権の行使を違法に怠っているとされた事例

【文 献 種 別】 判決／東京地方裁判所

【裁判年月日】 平成 31 年 4 月 11 日

【事 件 番 号】 平成 29 年（行ウ）第 232 号

【事 件 名】 損害賠償請求事件（住民訴訟）

【裁 判 結 果】 認容、控訴

【参 照 法 令】 国家賠償法 1 条 1 項・1 条 2 項、地方自治法 242 条 1 項・242 条の 2 第 1 項 4 号

【掲 載 誌】 判タ 1476 号 166 頁

◆ LEX/DB 文献番号 25563543

日本大学教授 小澤久仁男

事実の概要

本件は、求償権の行使に関する住民訴訟の提起（以下、本件訴訟と示す）に至るまで、事業者による国家賠償訴訟（以下、本件別訴と示す）も提起されていた¹⁾。そこで、必要な限り、本件の実事関係を明らかにしたい。

1 紛争の契機

国分寺市は、平成 2 年 3 月、国分寺駅北口周辺における都市再開発法所定の再開発事業の都市計画（以下、本件再開発事業と示す）を決定した。また、C 商事（以下、C と示すことがある）は、本件再開発事業の施行区域に建物（以下、本件建物と示す）を所有し、不動産賃貸業を営んでいた。けれども、国分寺市は、バブル経済崩壊などから本件再開発事業を着手せずにいた。その後、平成 16 年に本件再開発事業を見直した結果、平成 17 年 3 月に国分寺市土地開発公社に C の所有する建物に隣接する建物および敷地を本件再開発事業施行用地（以下、本件隣接建物と示す）として先行取得させた。他方、C は平成 15 年に固定資産税を滞納するなど不動産賃貸業の経営が悪化していた。そこで、高額賃料での賃貸を模索した結果、B 観光（以下、B と示すことがある）が本件建物にパチンコ店の新規出店の意向を示し、平成 18 年 7 月に賃貸借契約を締結した。

C は同年 8 月、A 前市長に B による新規パチンコ出店を伝達し、A 前市長は同年 9 月、市議会に報告した。その結果、新規パチンコ出店は再開発事業に大きな影響を及ぼす恐れがあり、早急に対処する必要があるとの認識が市長および市議

会で共有された。そこで、まず A 前市長および市長部局は、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律および関連条例により、図書館から 50m 以内に新規パチンコ出店できないことに着目し、本件隣接建物に図書館を設置するための条例改正案を市長提案で行うことを計画した。ところが、法令上必要な教育委員会への意見聴取が市議会の会期に間に合わないことが発覚したため、意見聴取が不要である議員提案によって条例改正案が提出された。市議会は条例改正案を可決成立させた結果、B と C はパチンコ出店を断念した。

2 本件別訴の提起

B と C は、A 前市長らによるパチンコ出店を妨害するための本件条例改正に対して国家賠償訴訟を提起した。東京地裁は、国分寺市に総額 3 億 3461 万 9919 円の支払いを命じた。これに対して、国分寺市は控訴したものの、その間に B および C との間に総額 4 億 5100 万円を支払う和解が成立し、平成 26 年 5 月に和解金を支払った。なお、和解時には、Y 現市長（本件被告）が A 前市長に代わって就任している。

3 本件訴訟の提起

以上の中、国分寺市の住民である原告 X らは、平成 29 年 2 月、国分寺市監査委員に国分寺市が支払った和解金に対する A 前市長への求償権を、Y 現市長に行使するよう求める住民監査請求を行った。これに対して、国分寺市監査委員は、本件住民監査請求における「財務会計上の行為又は怠る事実」について対象行為が特定されていないことなどから請求を却下した。

そこで、原告 X らは、地方自治法（以下、地自

法と示すことがある) 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき住民訴訟を提起した。

判決の要旨

1 監査請求の適法性について

住民監査請求の対象である財務会計上の行為又は怠る事実の特定の程度としては、監査請求書及びこれに添付された事実証明書の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されていれば足り、上記の程度を超えて当該行為を個別の、具体的に摘示することを要するものではないと解するのが相当である。……本件請求書に添付されていた……本件新聞記事は、本件請求書で指摘された当該行為、すなわち同市が A 前市長に対して有する本件求償権の行使を違法に怠る事実の存在を一応うかがわせる程度に具体的に示しているといえることができる。以上のとおり、……適法な住民監査請求を経たものとして直ちに住民訴訟を提起することができるかと解すべきである。

2 国家賠償法 1 条 1 項にいう故意または過失による違法な公権力の行使について

(1) ……公権力の行使に当たる公務員の行為に国家賠償法 1 条 1 項にいう違法があるというためには、公務員が、当該行為によって損害を被ったと主張する者に対して負う職務上の法的義務に違反したと認められることが必要である。また、個別の国民との関係で職務上の法的義務に違反するか否かを判断するに当たっては、法令の規定に違反するか否かという点に限らず、法令の運用ないし職務の執行に際して要請されるべき基本的人権の尊重、公務執行の公平性・中立性の保持、権利濫用の禁止、公序良俗や信義則に違反しないことといった諸原則も考慮されるべき基準になるといえるべきである。……そうすると、普通地方公共団体の長が、当該事務の執行等に当たり、特定の私人の営業活動について、当該長に要請される中立性・公平性を逸脱し、社会通念上許容されない程度・態様により、その活動を妨害した場合には、特段の事情が存しない限り、当該長が当該私人に対して負う職務上の法的義務に違反したと認められ、国家賠償法 1 条 1 項にいう違法があると解すべきである。……A 前市長は、特定の私人の営

業活動について、普通地方公共団体の長として要請される中立性・公平性を逸脱し、社会通念上許容されない程度・態様によりその活動を妨害したものであるといえることができ、これが違法とならない特段の事情は認められないから、B 観光らに対して負う職務上の法的義務に違反したと認められ、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法との評価を免れないものといわざるを得ない。

(2) ……本件違法行為に係る故意又は重大な過失の有無についてみると、……A 前市長は、B 観光が C 商事との間で既に本件建物の賃貸借契約を締結していることを認識しながら、B 観光によるパチンコ店の出店計画を阻止するために本件違法行為をしたのであるから、本件違法行為について故意又は重大な過失があったと認めることができる。以上によれば、A 前市長は、本件条例改正に関し、……故意又は重大な過失があったものと認められる。

3 求償権の行使を違法に怠っているかどうかについて

普通地方公共団体が有する債権の管理について……、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。もっとも、地方公共団体の長が債権の存在をおよそ認識し得ないような場合にまでその行使を義務付けることはできない上、国家賠償法 1 条 2 項に基づく求償権については、債権の存否自体が必ずしも明らかではない場合が多いことからすると、その不行使が違法な怠る事実にあたるというためには、少なくとも、客観的に見て当該求償権の成立を認定するに足る証拠資料を普通地方公共団体の長が入手し、又は入手し得たことを要するものといえるべきである。……前件訴訟の当事者であった国分寺市の執行機関である被告は、前件第一審判決において認定された事実及びその違法の評価について容易に知ることができたほか、前件訴訟において提出された証拠によっても、自ら関係事実を認定することができ、これによれば、A 前市長の本件違法行為が存在し、かつ、これが C 観光によるパチンコ店の出店計画を阻止することを主たる目的とする行為であって、A 前市長に少なくとも重大な過失があることを認めることができたといえるべきである。よって、被告は、客観的にみて本件求償権の成立を認める

に足る証拠資料を入手していたものといえることができる……。したがって、被告は、A前市長に対する本件求償権の行使を違法に怠っているものというべきである。

判例の解説

一 住民監査請求における対象行為の特定

本判決は、まず適法な住民監査請求を経て当該住民訴訟が提起されていたかを審査する。ところで、地自法 242 条 1 項は住民監査請求の要件を規定するが、住民は違法・不当な財務会計上の行為または怠る事実があると認めるときは対象行為を特定して監査請求をしなければならない。

そして、対象行為の特定の程度について、平成 2 年最判は「対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示する」ことを求める²⁾。けれども、その後、平成 16 年及び平成 18 年最判は「監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りる」とし、対象行為の特定について柔軟な姿勢を見せている³⁾。その結果、監査委員が認識できる程度に摘示されていれば良いとされる⁴⁾。

これらの中、国分寺市監査委員は、Xらによって提出された新聞記事などは対象行為を特定していないとし、請求を却下した。けれども、本判決は、上記平成 18 年最判を引用した上で、本件新聞記事は「本件求償権の行使を違法に怠る事実の存在を一応うかがわせる程度に具体的に示している」とし、適法な監査請求を経て本件住民訴訟が提起されたとする。

二 求償権

1 求償権の行使の要件

次に、求償権の行使を違法に怠ったかどうかについて、本判決はA前市長の故意または重過失を含め市の事業者に対する国賠法 1 条 1 項の責任要件の充足を改めて審理する。

ところで、求償権の行使の要件として、学説は

①国または公共団体が被害者に対して現実に損害賠償金を支払ったこと、②公務員に故意または重過失があることを挙げている⁵⁾。この点、①については、確定判決による場合だけではなく、和解・調停による場合も含むとされる。また、②については、内部的なものであり、被害者に対する関係のものとは必ずしも同一ではないとされる。これらを踏まえると、本件は本件別訴第一審の判決後に和解が成立していることから①の要件を充足しており、直ちに求償権との関係でA前市長の故意または重過失を探れば良いともいえる。

これに対して、同じ求償権の行使を違法に怠っているかどうか争われた国立景観国賠住民訴訟においては、求償権の行使の要件として「国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法の評価を受けること」も挙げ⁶⁾、本判決はこれと同様の立場に立つ。加えて、国賠法 1 条 1 項と 2 項の故意・過失に区別を設けていない。

したがって、学説と判例においては、求償権の行使の要件およびそこでの判断基準が異なるといえ、これを念頭に置き、以下では本判決の判断を取り上げたい。

2 違法性

本判決は、違法性の判断について職務行為基準説（＝職務義務違反説）を採用した上で、法令の規定に違反するかどうかに限らず、法令の運用ないし職務の執行に際して要請されるべき諸原則も考慮されんとする。その結果、長の事務執行に際しては中立性・公平性が要請され、これを逸脱し、社会通念上許容されない程度・態様により私人の営業活動を妨害した場合には、特段の事情が存しない限り、職務上の法的義務に違反するとする。したがって、本件のような条例制定行為は明確な法的義務が法令から直ちに導かれるわけではないことから諸原則の考慮まで含んだものと思われ、この点も国立景観国賠住民訴訟を踏襲する⁷⁾。

その上で、本判決は、A前市長の一連の行為が中立性・公平性を逸脱し、社会通念上許容されない程度・態様により、私人の営業活動を妨害しており、BとCに対して負う職務上の法的義務に違反したとする。

3 故意・過失

他方で、本判決は職務行為基準説を採用しており、同説を採用すると違法性と故意・過失を一体的に判断される傾向にある。もっとも、職務行為

基準説を採用しながらも、故意・過失の判断を行う場合もある⁸⁾。

この点、本判決は、パチンコ出店を阻止するべく本件条例改正を行ったことから、故意または重大な過失があったとしており、後者の場合に属する。これは求償権の行使の是非を判断するべく、故意・過失についても認定する必要があったと思われる。

4 求償権

本判決は、平成 16 年最判を引用し、債権の行使・不行使について、原則、地方公共団体の長に裁量はないとする⁹⁾。そして、長が債権の存在を認識し得ないなどを踏まえ、債権の不行使が違法な怠る事実にあてはまる場合として客観的に見て求償権の成立を認定するに足る証拠資料を長が入手し、または入手し得たことを必要とする。

その上で、本判決は、前件訴訟を通じて A 前市長の違法行為および重大な過失があったことを認めることができたことから、求償権の行使を違法に怠っていたとする。

三 本判決の問題点

本件の事実関係全体を踏まえると、事業者による市への損害賠償請求は、国家賠償とするのか、それとも損失補償とするのかはともかく賠償が認められるべきであろう。もっとも、事業者と市の関係に留まらず、他の住民側からの求償権の行使に関する住民訴訟については問題を山積している。つまり、所謂嫌悪施設が適法に設置されようとする場合に、行政はどのような対応を採るべきであるのかである。この点、行政側が何らかの措置を採った場合も、何らかの措置を採らなかった場合も訴訟リスクを抱えうる。

このような中で、本判決の判断枠組みも議論の余地がある。すなわち、本判決は、国賠法 1 条 1 項の「故意又は過失」と、同 2 項の求償権における「故意又は重過失」に区別を設けず審査しているからである。その結果、1 項の審査を通じて重過失が認められれば、求償権の行使も是認されうることになる。それゆえ、本判決は 2 項の「故意又は重過失」を被害者との関係から判断しており、内部的関係から判断する学説と異なっている。この点、1 項も 2 項も故意・過失を問題にすることから、1 項の審査によって 2 項の審査も包摂する本判決はシンプルといえるし、公務員への萎縮

効果に鑑み両者の審査に差を設けることもそれなりの理由を持つ。したがって、今日に至るまで、求償権があまり行使されておらず、議論がなされてこなかったが、今後の検討課題である。加えて、本判決は A 前市長に損害金の全てを求償すべきとする。けれども、本件は、条例改正案の提出について A 前市長による議会への働きかけがあったものの、形式上は議会が条例改正案を提出しており、市長部局もこれらに関与していた。無論、長は地方公共団体を統括する立場にあるが、公務運営全体の問題ともいえる、A 前市長への求償額を減額する余地もあったと思われる。

本件は、その後、控訴審および上告審において、いずれも住民側が敗訴した¹⁰⁾。けれども、本件は、行政と市民との関係を考える上で興味深く、更に個別的議論としては特に求償権の要件およびその判断基準について今後の議論の必要性を認識されるものである。

●——注

- 1) 東京地判平 25・7・19 判例自治 386 号 46 頁。同判決については、南川和宣「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 14 号 (2014 年) 73 頁以下があり、本稿では以下で挙げる文献も含め大きく参考にした。
- 2) 最判平 2・6・5 民集 44 巻 4 号 719 頁。
- 3) 最判平 16・11・25 民集 58 巻 8 号 2297 頁および最判平 18・4・25 民集 60 巻 4 号 1841 頁。対象行為の特定に関する判例の趨勢については、人見剛「判批」磯部力ほか編『地方自治判例百選 (第 4 版)』(有斐閣、2013 年) 146 頁以下を参考にした。
- 4) 寺田友子『住民訴訟判例の研究』(成文堂、2012 年) 17～21 頁 (20 頁) 参照。
- 5) 国賠法上の求償権については、西埜章『国家賠償法コンメンタール (第 3 版)』(勁草書房、2020 年) 880 頁以下および宇賀克也ほか編『条解 国家賠償法』(弘文堂、2019 年) 162 頁以下 [西上治執筆] を参考にした。
- 6) 東京地判平 22・12・22 判時 2104 号 19 頁。同判決については、小谷真理「判批」判例自治 352 号 (2012 年) 17 頁以下および嘉藤亮「判批」自治総研 462 号 (2017 年) 35 頁以下がある。
- 7) ここでいう「中立性・公平性」への批判として、西埜章「住民訴訟を通じての求償権の行使」明治ロー 12 号 69～107 頁 (89 頁) がある。なお、西埜教授は、国立景観国賠住民訴訟に懐疑的な立場を示している。
- 8) 最判平 19・11・1 民集 61 巻 8 号 2733 頁。ここでの記述は、神橋一彦『行政救済法 (第 2 版)』(信山社、2016 年) 356 頁以下を参考にした。
- 9) 最判平 16・4・23 民集 58 巻 4 号 892 頁。
- 10) 朝日新聞 2020 年 10 月 6 日朝刊。