

**沖縄高江への愛知県警機動隊の派遣違法公金支出損害賠償請求控訴事件**

【文 献 種 別】 判決／名古屋高等裁判所

【裁判年月日】 令和 3 年 10 月 7 日

【事 件 番 号】 令和 2 年（行コ）第 16 号

【事 件 名】 沖縄高江への愛知県警機動隊の派遣違法公金支出損害賠償請求控訴事件

【裁 判 結 果】 原判決変更

【参 照 法 令】 警察法 60 条 1 項・2 項、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号

【掲 載 誌】 公刊物未登載、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571825

名古屋経済大学教授 萩原聡央

**事実の概要**

沖縄県公安委員会は、沖縄県高江における米軍北部訓練場のヘリパッド移設工事に対する抗議活動への警備のため、警察法 60 条 1 項に基づく援助の要求が必要であると考え、同条 2 項に基づき警察庁に連絡した。警察庁は、2016 年 7 月 11 日、愛知県警察を含む関係都府県警察に対し、具体的な派遣期間や派遣人数の割当てを示し、それらに誤りがないよう期されたい旨を通知した。沖縄県公安委員会は、同年 7 月 12 日、6 都府県（愛知県のほか、東京都、大阪府、千葉県、神奈川県および福岡県）の公安委員会に対し、警察法 60 条 1 項に基づく援助要求を行った。

愛知県警察本部長であった A は、同年 7 月 13 日、愛知県公安委員会事務専決規程（以下、「本件規程」という）2 条に基づき、専決により派遣を決定した。沖縄県公安委員会は、同年 8 月 4 日および 9 月 21 日にも援助要求を行い、A はいずれも専決により、1 回目の派遣決定と同様の決定を行った（以下、1 回目の派遣決定と併せて「本件派遣決定」という）。

本件規程 2 条は、警察法 60 条による援助の要求または同意に関することを警察本部長の専決事項とし、ただし書において、「異例又は重要」と認められるものについては、あらかじめ公安委員会の承認を受けなければならないと定めている。また、警察本部長は、愛知県財務規則 3 条により、知事から警察署に属する支出負担行為および支出命令の委任を受けており、A は派遣された警察官

の給与および超過勤務手当に係る支出決定および支出命令を行った（以下、同決定・命令に係る支出を「本件支出」という）。

愛知県の住民である X（原告・控訴人）らは、2017 年 7 月 26 日、愛知県知事 Y（被告・被控訴人）に対し、原因行為である A による本件派遣決定が違法であるために、それに続く本件支出決定・命令も違法となるなどと主張して、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号ただし書に基づき、故意または重大な過失により、原因行為の違法を看過して本件支出決定・命令に及んだ A に対して、支出された給与および超過勤務手当の合計額である 1 億 3363 万 9152 円の賠償命令をすることを求める住民訴訟を提起した。

原審（名古屋地判令 2・3・18LEX/DB25565751）は、A の専決による本件派遣決定は、あらかじめ公安委員会の承認が得られていない点で瑕疵を帯びていたとしても、事後には承認が得られたことで瑕疵は治癒されたというべきであり、本件派遣決定が手続的に違法であるということはできないとして、X らの請求を棄却した。これに対して、X らが控訴した。

**判決の要旨**

原判決変更。

1 「本件車両及び本件テント〔ヘリパッド移設予定地への通路入口前に参加者が置いていた車両 2 台およびテント〕の撤去……を含む警察の行動は、沖縄県警察の警察官、平成 28 年 7 月 12 日に沖

縄県公安委員会が行った援助要求に応じて派遣された都府県警察の警察官及び沖縄防衛局の職員が、組織的、計画的に行ったものであり、上記の警察官を指揮した沖縄県警察においては、上記撤去が違法である疑いが強いことを認識しながら、敢えて上記撤去を含む行動を計画し、上記援助要求を行ったものと推認することができる。そうすると、上記援助要求には、重大な瑕疵があるというべきである。」

「しかし、上記援助要求において、本件車両及び本件テントの撤去を行う計画など具体的な行動内容を示したことを認めるに足りる証拠はないから、援助要求を受けた愛知県警察において、同援助要求に重大な瑕疵があることを認識し得たとは認めるに足りない。また、……本件各派遣決定のいずれの時点においても、ヘリパッド移設工事に対して想定される大規模な抗議活動に伴う違法行為の予防・取締りのために他の都道府県警察から警察官の派遣による援助を受けることは合理的であったといえる。これらのことに鑑みると、上記援助要求に対して愛知県警察が行った第1回の派遣決定が違法となるとは、認めるに足りない。」

2 「本件各派遣決定は、その処理によって後日紛議を生ずることが予想され、かつ、社会的に反響の大きい事案に関するものであったということが出来るから、本件規程2条ただし書にいう『異例又は重要と認められるもの』に当たると解するのが相当である。」

「都道府県公安委員会は、都道府県警察の民主的な管理に当たるものであるから、警察法上、援助要求に同意するかどうかは都道府県公安委員会が合議体として審議して判断すべきであるのが原則であるものと解される。」「本件各派遣決定は、愛知県公安委員会に報告されているものの、それは、いずれも事後的なものであることはもとより、期間、人数、業務内容の説明を伴うものの、個別審議において単に報告されたものに過ぎず、他の決裁・裁決・決定の案件と異なって、特段の意思決定行為があったものでない。」「愛知県公安委員においては、上記報告の当時、本件各派遣決定が本件規程2条ただし書に該当し、これが専決によって行われたことの手続的違法について想到していなかったことが認められ、そうすると、上記報告の際に愛知県公安委員会において実質的に審

議を行って事後的な援助同意を行い、あるいは専決したことに対する追認を行ったものと評価することはできない。」

「したがって、本件各派遣決定が愛知県公安委員会の実質的意思決定に基づくものと認めることはできず、本件各派遣決定は、専決で処理することが許されないものであったのに専決をもって行われたものであって、違法であるといわざるを得ない。」

3 「専決に当たるAとしては、本件各派遣決定が本件規程2条ただし書に当たるものであることを容易に認識することができたものと認められるから、これを看過して専決によって違法に本件各派遣決定をし、これを是正しないまま漫然と財務会計上の行為を行ったことについては、重大な過失があったものといわざるを得ない。」

## 判例の解説

### 一 本判決の意義

本件は、沖縄県公安委員会が警察法60条1項に基づいて行った援助要求に対し、Aが専決により愛知県警察官の派遣を決定したことの違法性が争われた事件である<sup>1)</sup>。警察に係る事務権限配分については、「〔都道府県〕公安委員会に配分された行政権限は、ほとんど警察本部長等に対して、委任又は代行の制度をとおして、執行させられている」<sup>2)</sup>のが現状である。本件は、警察本部長が公安委員会に属する事務を専決したことの違法性が問われたものであるが、都道府県公安委員会と都道府県警察の事務配分に関わって争われた事例<sup>3)</sup>として、意義のあるものと思われる。

### 二 本件派遣決定の違法と本件支出の違法事由

財務会計上の行為の原因となった先行行為に違法性がある場合、それに続く財務会計上の行為も違法になるのかという問題がある。これについては、「先行行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合」ということを基準として、後行の財務会計上の行為の違法性を判断すべきものと解される<sup>4)</sup>。ところで、愛知県財務規則（昭和39年愛知県規則10号）3条2項2号および4号によれば、本件派遣決定の権限を有する者と、その後の

財務会計上の行為について権限を有する者については、いずれもAで同一である。そうすると、本件派遣決定が違法である場合、Aはこれを是正する権限を有するとともに、違法な決定を放置したまま財務会計上の行為をするべきではないという不作為義務を負っていると解される。本判決は、原判決を引用し、「本件各派遣決定が違法である場合にAがこれを是正する権限を行使することなく、そのまま本件支出に係る支出決定及び支出命令を行うことは前記の不作為義務に違反したものである」とした。そこで、本件派遣決定の違法の有無が問われることになる。

### 三 本件派遣決定の実体的違法性

本件派遣決定の実体的違法の有無については、複数の争点が存在している。第1に、沖縄県公安委員会の援助要求前に行われた警察庁の通知が、自治体警察の原則を定めた警察法36条に反するか否かである。本判決は、原判決を引用し、この「通知が、警察庁自身において警察官の派遣を主導したものであることを認めるに足りる証拠はない」と述べ、当該通知の違法性を否定した。しかし、警察庁長官の都道府県警察に対する指揮監督権（警察法16条2項）の存在や、警視正以上の警察官の身分が国家公務員である（同法56条）という実態<sup>5)</sup>からすれば、当該通知が主導的役割を果たしていなかったといい切れない可能性もある。

第2に、援助の必要性の有無である。援助の必要性の有無に係る判断枠組みとして、本判決は、「援助の必要性がないことが客観的に明らかであるなどの事情」の有無を挙げ、「援助の必要性がないことが客観的に明らかであったということとはできない」と述べ、援助の必要性を肯定した。また、現に行われた組織的な警察活動が違法であり、援助の必要性を欠くかについては、原判決が「組織的な警察活動の必要性」の有無を判断基準としたのに対し、本判決は「公安委員会および警察の管理能力」の有無を判断基準とした。そして、仮に活動の一部が違法であっても、「沖縄県公安委員会及び沖縄県警察が管理能力に欠くことが客観的に明らかであったとはいえない」と述べ、援助要求の必要性を肯定した。

第3に、ヘリパッド移設工事に対する抗議活

動の正当性である。Xらの表現の自由の行使としての抗議活動の正当性の主張について、本判決は、参加者による道路上の座り込み等による抗議活動が、刑法や道路交通法の構成要件に該当し得ることを挙げ、「参加者のヘリパッド移設工事に対する抗議活動が、正当な内容の政治的意見の表明を目的とした表現の自由の行使であるとしても、そのことのみをもって、その抗議活動が正当であることが客観的に明らかであるということとはできない」とした。

第4に、車両およびテントの撤去の違法性である。本件で問題となった、ヘリパッド移設予定地への通路入口前に参加者が置いていた車両およびテントは、いずれも道路交通法に違反するものではなく、それらを強制的に撤去する法的根拠が見当たらないという事情があった。本判決は、沖縄県警察官および派遣された警察官らを指揮した沖縄県警察が、当該車両等の撤去の違法性を強く認識しながら、敢えて行動を計画し、援助要求を行ったものと推認することができるとし、本件援助要求には重大な瑕疵があると判示した。原判決が、当該車両等の道路交通法違反の可能性を指摘し、その撤去の必要性を肯定したのに対し、本判決が、当該撤去の違法性を指摘し、援助要求に重大な瑕疵があると述べたことは、沖縄県公安委員会が行った援助要求に係る住民訴訟<sup>6)</sup>に影響する可能性もあり、その意義は大きいと思われる。

### 四 本件派遣決定の手続的違法性

警察法は、都道府県警察の民主的な管理と運営を保障するため、都道府県警察の管理機関として住民代表で構成される都道府県公安委員会を置いており（38条3項、39条等）、このことからすれば、援助要求に応ずるか否かについては、都道府県公安委員会において判断すべきものである。ところで、本件規程2条は、「警察本部長は、別表に定める事務を専決することができる。ただし、異例又は重要と認められるものについては、あらかじめ公安委員会の承認を受けてこれを処理しなければならない」と定め、別表で「[警察法]第60条の規定による援助の要求又は同意に関すること」を専決事項としている。この規定が警察法の趣旨に反し無効といえるのかについて、本判決は、原判決を引用し、「援助要求に対する同意に関する本件規程2条の定めは、合理的な必要性に基づい

て愛知県警察本部長の専決により処理させつつ、異例又は重要なものについては愛知県公安委員会の事前の承認を得ることを要するとすることで愛知県公安委員会による都道府県警察に対する民主的な管理と運営を保障するものであって、合理的な内容であり、無効であるということとはできない」と判示した。そうすると、本件派遣決定が本件規程2条の「ただし書」に当たるかどうかが問題となる。

ただし書の「異例又は重要」に係る解釈および本件派遣決定の当該要件への当てはめについては、原判決と本判決に有意な違いは見られない。他方、本件派遣決定後の報告により公安委員会の「承認」が得られたか否かについては、原判決と本判決との間で判断が分かれた。すなわち、原判決は、「あらかじめ公安委員会の承認が得られていない点で瑕疵を帯びていたとしても、事後には承認が得られたことで、その瑕疵は治癒されたというべきである」と述べ、本件派遣決定が手続的に違法であるということとはできないと判示した<sup>7)</sup>。一方、本判決は、愛知県公安委員会は、報告を受けた際、本件派遣決定が「ただし書」に該当し、これが専決によって行われたことの手続的違法について想到していなかったと認められるため、事後的な援助同意や専決への追認が実質的な審議のもとで行われたとの評価はできないと述べ、「本件各派遣決定が愛知県公安委員会の実質的意思決定に基づくものと認めることはできず、本件各派遣決定は、専決で処理することが許されないものであったのに専決をもって行われたものであって、違法であるといわざるを得ない」と判示した。瑕疵の治癒を安易に認めることは、行政過程の適正さを軽視することにつながる恐れがあるし、事前に適正な手続を保障することによって国民の権利利益を保護しようとする趣旨が没却される恐れがある<sup>8)</sup>。瑕疵の治癒論を用いた原判決とは異なり、警察法上、援助要求に同意するかどうかは公安委員会が合議体として審議・判断すべきであるとの原則に照らし、本件派遣決定は専決で処理することが許されず、公安委員会の実質的な意思決定のもとで行われるべきであったと判示し、専決の運用（ひいては公安委員会の形骸化）に一定の歯止めをかけたという点に、本判決の意義があると思われる。

なお、本件と同種の事案である、東京地判令1・

12・16（判タ1479号86頁）および東京高判令3・10・29（公刊物未登載、LEX/DB25591492）では、沖縄県高江への警視庁警察官の派遣決定が、東京都公安委員会の持ち回り決裁で行われたことの手続的違法が争われたが、持ち回り決裁が合議機関の意思決定方法として直ちに違法であるとはいえないと判示している。

#### ●——注

- 1) 本判決については、飯島淳子「沖縄高江への愛知県警機動隊派遣住民訴訟控訴審判決」法教497号（2022年）124頁のほか、原判決に関し、稲葉一将「公安委員会に属する事務を専決事項とすることの違法性」法時92巻9号（2020年）105～109頁を参照。
- 2) 白藤博行『『安全の中の自由』論と警察行政法』公法研究69号（2007年）59頁。この点に関連し、警視庁（長は警視總監）および道府県警察本部（長は警察本部長）は、「法令によって都道府県公安委員会に与えられた事務の執行の補佐も行う。多くの場合、都道府県公安委員会は、これらの事務の大部分を都道府県警察に委任している。このような都道府県公安委員会の形骸化は、警察の民主化といった観点からすれば、きわめて大きな問題である」（室井力編『新現代行政法入門（2）』（法律文化社、2004年）96頁〔白藤博行〕）との指摘がある。
- 3) 公安委員会に属する事務を専決事項とすることの適法性が争われた事例として、たとえば、公安委員会に属する事務の警察本部長による専行について定めた三重県警察本部長専行規程の適法性を認めた最二小判昭38・11・15（裁判所ウェブサイト、LEX/DB27916185）や、都公安委員会の事務の代決について違法とはいえないとした東京高判昭48・4・4判時713号37頁などがある。
- 4) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017年）1058頁。
- 5) 室井・前掲注2）97～98頁〔白藤〕は、警察法の構造からすれば、それぞれの事務について、警察庁には企画・調整・統括機能が、都道府県警察には個別具体の実施機能が分担されるといった機能分担がなされているにすぎず、都道府県警察の実態は、自治体警察というより国家地方警察のごとくであると述べている。
- 6) 那覇地判令3・8・20（公刊物未登載、LEX/DB25590876）は原告らの請求を棄却したため、原告側が控訴した（2022年3月1日現在、福岡高裁那覇支部で係争中）。
- 7) 稲葉・前掲注1）108頁は、原判決について、「瑕疵の治癒論をもちだすことなく、警察本部長が公安委員会の事前承認を得なかった手続的瑕疵を正面から審理すべきであった」と指摘する。
- 8) 宇賀克也『行政法概論Ⅰ 行政法総論（第7版）』（有斐閣、2020年）383頁。