

震災遺構の公費解体に先立つ調査検討義務

- 【文献種別】 判決／盛岡地方裁判所
【裁判年月日】 平成31年1月17日
【事件番号】 平成30年（行ウ）第8号
【事件名】 旧庁舎解体等公金支出等差止請求事件
【裁判結果】 一部棄却、一部却下（確定）
【参照法令】 地方自治法242条の2第1項1号、地方財政法8条、地方自治法2条14項・238条の2第1項
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25449920

事実の概要

平成23年の東日本大震災とその後の津波により、大槌町役場（岩手県）庁舎は流出ないし全壊し、当時庁舎内にいた役場職員だけで28名が犠牲となった。平成26年に、大槌町はこの庁舎の一部解体工事を実施し、その後、旧本庁舎のみが残されていた（以下、この残部を「本件旧庁舎」という）。

本件旧庁舎の保存に関しては、平成24年11月から翌年2月にかけて、学識経験者、職員遺族、町議会議員、高校生、役場職員組合員から成る大槌町旧役場庁舎検討委員会で調査、検討が行われ、平成25年4月、大槌町は、同委員会の報告書を踏まえ、本件旧庁舎の一部を保存する方向で検討を進めることを決定していた。しかし、平成27年8月の町長選で同決定当時の現職が破れ、本件旧庁舎を解体する方針の新町長が就任。その後、本件旧庁舎の保存経費が見積もられ（初期整備費は約9,000万円、維持管理費は年換算で約120万円）、さらに情報収集と検討が重ねられた。

大槌町議会の意見集約が難航する中で、関連予算の提出が2度見送られたものの、平成30年3月、町議会で本件旧庁舎の解体費用4,700万円の補正予算案が可決され（可否同数で議長決裁）、同年5月、大槌町は訴外事業者と解体工事の請負契約（以下、「本件請負契約」という）を締結した。

平成30年6月、大槌町の住民である原告らは、本件解体工事につき公金の支出等の差止めを勧告することを求める住民監査請求を行ったが、同年7月、大槌町監査委員はこれを棄却した。なお、

住民監査請求からまもなく解体工事が開始されたが、直後にアスベスト事前調査不履践等の法令違反が発覚して工事が停止。アスベスト除去工事を経て、平成31年1月中旬の解体工事（以下、「本件解体工事」という）着手が見込まれていた¹⁾。

平成30年8月、原告らは、大槌町長を被告として、本件解体工事とそれに係る公金支出の差止めを求める住民訴訟（地方自治法242条の2第1項1号。いわゆる1号請求）を提起した。以下では、公金支出差止請求について、特に震災遺構の保存・解体に係る行政判断のあり方が問われた部分に絞って紹介する（本件解体工事の差止請求は、住民訴訟の対象外として却下された）。

原告らの主張によれば、本件旧庁舎を解体するとして被告の判断は、震災遺構たる公有財産の性格・機能を的確に把握する調査検討過程を踏んでおらず、地方財政法8条の趣旨を没却する著しい違法があり、その結果、本件請負契約は私法上も無効となるため、本件請負契約に基づく本件解体工事に係る公金支出は違法となる。

判決の要旨**1 判断基準**

「[地方財政法8条、地方自治法2条14項、同法238条の2第1項によると] 普通地方公共団体の執行機関には公有財産たる建物（地方自治法238条1項1号参照）を効率的に運用すべき義務が課されているといえる。

もともと、効率的利用……の内容、程度を一義

的に決することは困難である上に、それぞれの地方公共団体が置かれた固有の社会的、経済的、地域的諸事情にも左右されるから、効率的な公有財産の運用方法は、地方公共団体の執行機関の合理的な裁量に委ねられていると解するほかない。

そうすると、本件請負契約が地方財政法8条に反して私法上も無効となるのは、本件旧庁舎を解体するとして被告の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、本件請負契約を無効としなければ地方財政法8条の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるという場合に限るものと解するのが相当である。」

2 調査義務違反について

「震災遺構とは、震災により損壊を被った構造物、建築物又は自然物であって、現地における被災の痕跡を残すことにより、鎮魂や震災による惨禍の伝承の役割を果たし、自然災害に対する危機意識や防災意識を醸成していく上で一定の意義を有するものと理解される。

震災遺構は上記意義を有するものではあるが、この意義のまさに反面として、被災した地域住民に対してその震災における悲惨な被災状況を思い起こさせる物ともなり、中にはその存在によって直接的又は間接的に精神的苦痛を与えられ続ける住民がいることは容易に推察される。このことは、その場で多数の人命が失われている震災遺構については、より強くあてはまる。そして、防災研究に対する高度な学術的貢献性をも併有しているごく例外的な場合を除けば、震災遺構は、通常、本来の効用を喪失している物であって、それ自身だけに着目して価値を測ることができるものではなく、これを社会がどのように受け止めるべきかによってその価値が左右されるものといえる。

このような震災遺構の性質を踏まえれば、その存廃は、単に当該震災遺構が有する防災、減災に対する意義の有無、程度のみでこれを決することは相当とはいえず、関係者を含む地域住民の意向を十分に尊重して決められるべきものと解される。原告らの調査義務違反の主張は、この趣旨の限度において採用することができる。」

「……認定事実によると、①公約として位置付けられるものであるかとはもかくとして、被告は、本件旧庁舎を解体する方針を明言して町長として当選したものであり、その後も一貫して本件旧庁

舎の解体方針を明言していたところ、②これに対して、大槌町議会は、被告の解体方針に対して異論を向け、被告も2度にわたり本件旧庁舎の解体に係る予算の提出を断念したこと、③しかしながら、大槌町議会の復興特別委員会は委員会としての結論を出さないうまま両論併記の報告書を提出して調査活動を終えたこと、④本件補正予算は単体で補正予算案として提出されたものであるところ、大槌町議会では、本件旧庁舎の存廃について審議がされ、その上で本件補正予算が可決されたことが認められるのであり、これによると、本件旧庁舎を解体すべきとの被告の提案に対して、被告と議会との相互作用を経過した上で、大槌町議会は本件旧庁舎を解体すべきとの最終意思を明確に表明したといえるのである。そして、⑤本件旧庁舎を震災遺構として保存すべきか否かにつき、専門家を交えた委員会や説明会、意見交換会等での意見聴取、関係機関との間で協議、専門の見地からの調査も行われていたものであり……、⑥上記説明会等における住民らの意見は賛否両論に分かれているが、本件旧庁舎の解体に反対である住民が町内で多数を占めているとする事情を見出すことはできず、住民間でも意見が相半ばしているものとうかがわれるのであり、住民に対する相応の周知手続と意見聴取手続がされていた中で、住民代表たる議会の意思と住民意思とがかい離しているとの事情は認め難いのである。

以上からすると、住民の意向が十分に尊重された上で、本件旧庁舎は解体すべきとの住民意思が顕されたものといえるのであり、本件旧庁舎を解体すべきとの判断に基づき本件請負契約を締結した被告の行為について、裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があるということとはできず、本件請負契約を無効としなければ地方財政法8条の趣旨を没却する結果となる特段の事情があるとはいえない。」

判例の解説

一 本判決の論理構造

環境法益性（例えば景観的・文化的価値）が認められる公有財産について、そうした価値を有効ならしめる管理がなされているか否かが住民訴訟の俎上に載るとすれば、裁判による環境保護の可能性は大きく拓かれる。しかしながら、本件解体工

事が（文字どおり財産の処分であるにもかかわらず）本判決で差止請求の対象外とされたように、裁判例には、財務的処理を直接の目的とする行為に住民訴訟の対象を限定して捉える傾向がみられる²⁾。また、本件のように解体工事に係る公金支出の差止めという請求形態を採ることができても、公有財産の管理・運用をその財産的価値以外の規準において評価する違法判断には、住民訴訟の制度趣旨からして批判もあり得よう³⁾。

本判決は、支出負担行為（本件請負契約）が無効である場合には支出命令が違法になる、という解釈を前提に、本件請負契約の地方財政法8条違反を判断する形で、実質的に本件旧庁舎の解体が同条に違反するか否かを審査する態度に出た。学説上は、公金支出に向けられた一連の過程を財務会計行為と捉え「一連の過程全体としての違法性をどのように判断するかが、まさに問題になる」とも説かれてきたが⁴⁾、本判決の差止め対象はあくまで支出命令であって、その違法性は原因行為たる契約の違法性と一旦切り離され、ただ、私法上無効な契約に基づいて支出してはならないという観点から、限定的に原因行為が審査される⁵⁾。

二 対象行為限定論の批判的検証

公有財産の違法な処分を防止する趣旨の1号請求において、処分工事請負契約の違法（私法上無効）を審査する不自然さを、どのように受け止めるべきか。本判決は、契約締結により支払債務が発生した以上は支出命令による履行が必要、という前提に立つが⁶⁾、公有財産の管理主体としての責任は、管理行為に係る契約の相手方に対して負う私法上の責任に尽きるものであろうか。債務不履行責任を問われようとも住民訴訟で貫徹されるべき公法規範はないのか。

まず、そもそも本件では解体工事の差止請求を却下すべきではなかった、という考え方がある。地方自治法237条1項及び同法238条1項によれば、同法242条1項にいう「財産」には公有財産たる不動産が含まれる。本判決は、「本件解体工事は、本件請負契約に基づいて工事業者が行う物理的破壊行為、すなわち、財務会計行為に係る相手方が行う事実行為にすぎないから」住民訴訟の対象ではないとしたが、町長は本件解体工事をコントロールする権限を有しているのであり、町長による財産処分の差止めを求める1号請求

として認められて良いようにも思われる⁷⁾。

次に、支出命令の差止請求自体は本件旧庁舎の解体を阻止する方法の一つではあるが、支出負担行為が私法上無効でなければ原則として支出を止められないとすべきではなく、解体工事により町に損害が生じるならば、その損害を回避すべき規範に照らして支出を差止めることができる、という考え方がある。支出負担行為たる契約の相手方に不測の損害を与える可能性に配慮を要するとしても、一律に私法上無効という高いハードルを設定することは不合理とする立場である⁸⁾。

こうした議論は、住民訴訟の対象となる「財務会計行為」概念の把握に端を発するともみえるが、対象行為の限定は地方自治法242条1項で明記されたところに尽きるというべきで⁹⁾、むしろ、住民訴訟で審査される規範に応じて対象行為の把握の仕方は変化しうるものと考えられる。次にみるように、本判決は、震災遺構としての価値の保全を内容とする地方財政法8条違反の主張を審理しており、対象行為を本件請負契約に限定する必然性は感じられない。

三 震災遺構解体の地方財政法8条適合性

地方財政法8条は、公有財産を「良好の状態」で「所有の目的に応じて最も効率的に」管理・運用するよう求めており、それが自治体の財産的損害を防止する趣旨を含むことに疑いはない。同時に、「良好」の意味合いや「所有の目的」としては、当該財産の非財産的価値の発揮や維持が想定され、同条が自治体の非財産的損害をも防止する機能を有していることは、当然に認められよう。

本判決は、本件請負契約が本件旧庁舎の震災遺構としての効率的利用を損なう点で地方財政法8条に反し私法上も無効になるかを問い、震災遺構としての価値の調査義務違反に着目した。しかるに、これは財産的価値の保全に直接向けられた規範に関する審査とは言い難い。1号請求における「違法」の範疇を自治体財産の保護規範から離れて拡大することは、果たして適切であろうか。

1号請求は、自治体財産の保全に向けられた規範を現実に通称させ、財産損失を防止するための特別な訴訟制度である。本件解体工事は、確かに本件旧庁舎の財産的価値を滅失させるので、1号請求の適応事例ではあるが、震災遺構としての非財産的価値の保全を主張して解体を阻止するとい

う利用法は、制度趣旨にそぐわないであろう¹⁰⁾。

結果的に、本判決は、震災遺構を解体するという行政判断が適切か否かを、震災遺構の公益的価値に根差した手続規範に照らして判断した。これは、立法府の予期しない形で司法府が公益実現に踏み込むものと評価せざるを得ない¹¹⁾。地方財政法8条に係る行政裁量の逸脱濫用審査を装うが、内実は、住民意思の在処を認定事実により評価する政治判断に置き換わったものである。震災遺構としての価値評価にも行政裁量が認められるべきことに、本判決は無頓着であった。

●—注

- 1) 報道によれば、本判決後まもなく工事が始まり、平成31年2月には解体が終了している。
- 2) 道路建設に向けられた一連の行為を(分解して吟味しつつ)住民訴訟4号請求の対象外とした、最一小判平2・4・12民集44巻3号431頁がある。もっとも、本件盛岡地判のごとき対象限定が一般的というわけではない(後注7)参照)。
- 3) 違法判断を財務会計法規違反に限定する見解として、参照、成田頼明ほか編『注釈地方自治法〔全訂〕2〕(第一法規、加除式)5240頁〔園部逸夫執筆〕。
- 4) 参照、碓井光明『要説 住民訴訟と自治体財務〔改訂版〕』(学陽書房、2002年)88頁。
- 5) 判決の要旨では割愛したが、本判決は、3つの最高裁判決を引きつつ「前提となる法律解釈」としてこのことを述べる(正確には、契約が私法上無効でなくとも「特殊な事情」から支出命令が違法になる場合に言及があるが、本件への適用がほとんど示されなかった)。ただ、そこで引かれた最一小判平20・1・18民集62巻1号1頁は、土地売買代金の支出を損害とみる4号請求事案において支出に先立つ契約締結行為の違法性をどう扱うか、という文脈を有し、1号請求には適用できないと説かれている。参照、野呂充「一日校長事件最高裁判決の射程」法時86巻6号(2014年)60頁。
- 6) 本判決「前提となる法律解釈」(前掲注5)参照)にその旨が述べられている。
- 7) 類似の1号請求を許容したものと、例えば、東京地判平2・1・30判タ736号151頁〔杉並区中学校舎解体事件〕、東京地判平29・12・21裁判所ウェブサイト〔渋谷区総合庁舎等建替事件〕がある。
- 8) 判例の審査態度(前掲注5)参照)は、契約相手方の利益保護を念頭に支出差止めを制限する趣旨とみられるが、相手方に損害を賠償して完成前の請負契約を解除することが民法上認められていること(641条)に照らすと、違法な契約の維持に偏った判断基準であるようにも感じられる。判例における「取引の安全、信義・公平の原則を重視する私法的アプローチ」を指摘するものとし

て、芝池義一「住民訴訟における違法性(下)」曹時51巻7号(1999年)1649頁を参照。また、判例の審査態度に対する批判として、野呂充「判例クローズアップ 地方公共団体の違法な契約に基づく支出命令の違法性」法教395号(2013年)55頁を参照。

- 9) 裁判例における同概念を分析した、芝池義一「住民訴訟の対象」園部逸夫先生古稀記念『憲法裁判と行政訴訟』(有斐閣、1999年)589頁以下を参照。
- 10) 学説上は限定解除の論理が模索されてきた。南博方(原編著)『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』(弘文堂、2014年)167頁〔山本隆司執筆〕は、自治体の財産の処分や分配を直接の主題とする決定を行う際に「社会全体に生じる利益・不利益を適正に考慮することを要請する法規範」は、財務会計法規の範疇に含まれその違法主張が許されると説く。本件はまさにこの場面かもしれない。また、芝池義一「住民訴訟における違法性(上)」曹時51巻6号(1999年)1434頁の説く「違法な目的のために公金を支出することはそれ自体も違法である」という論理を突き詰めれば、支出目的たる本件解体工事が公益を損なうという主張は、排除されなないこととなる。参照、野呂充「住民訴訟における違法性論の再検討」芝池義一先生古稀記念『行政法理論の探究』(有斐閣、2016年)468頁。裁判例では、前掲注7)の杉並区中学校舎解体事件において、「解体撤去はその建築の趣旨及び地域住民の便益に反する」という地方財政法8条違反の主張が審理されている。
- 11) 本判決は、震災遺構としての客観的価値を法律に基づかず独自に解析する口吻であるが、そのような態度は、震災遺構の存廃が地域住民の主観的利益にもたらす影響を審査する民事訴訟を弱体化させる。地域住民の意向を尊重して決すべしという本判決の価値判断は、むしろ、本件旧庁舎と日常的に接する地域住民が提起する民事差止訴訟においてこそ、効いてくるのではなからうか。本件とは逆に建築物の存在により利益侵害が生じたパターンであるが、最一小判平18・3・30民集60巻3号948頁〔国立市マンション景観紛争事件〕の、客観的価値毀損を主観的利益侵害に引き直す判旨と相俟って、本判決の調査義務論が震災遺構解体をめぐる民事訴訟に援用される可能性もあろう。

熊本大学准教授 原島良成