

町議会から公共事業を受注した会社の代表者でもある同議会議員について地方自治法92条の2に該当するとした地方議会決議が知事から取り消された場合において、同決議に賛成した同議会議員の行為の国家賠償法上の違法性が否定された事例

対象事件 |

平成29年6月23日判決
札幌地方裁判所室蘭支部
平成28年(ワ)第49号
損害賠償等請求事件

裁判結果 |

請求棄却, 控訴

参照条文 |

国家賠償法1条1項, 地方自治法92条の2, 127条1項

[解説]

1 事案の概要

本件は、被告(町)の議会(以下「本件議会」という。)の議員である原告が、当該議会において地方自治法92条の2の規定に該当するとした決定(以下「本件決定」という。)がされ、その職を失ったところ、本件決定に賛成した議員は、故意または過失によって違法に賛成したものであり、本件決定が報道された結果、原告の名誉を棄損されたとして、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき慰謝料等の支払、及び民法723条に基づき謝罪広告の掲載を求める事案である。

2 事実関係の要旨及び争点

原告は、被告の本件議会(町議会)の議員であり、被告から公共事業を受注した会社の代表取締役である。同会社は、被告から公共事業を受注し、その売上げの割合が全体の売上の40数%に及んだ。本件議会の議員は、これを踏まえ、原告が地方自治法92条の2の規定に該当するかどうかについて本件議会の決定を求めた。本件議会は、被告の町議会議員政治倫理要綱に鑑みると、原告は議員としての倫理性を重んじながら行動すべきであり、原告と前記会社との関係を断つことが議員の倫理性を高めるものと思慮するなどとし

て、原告が地方自治法92条の2の規定に抵触する旨の本件決定をした。そこで、原告が本件決定について審査の申立てをしたところ、北海道知事は、本件決定を取り消す旨の裁決をした。

以上を踏まえ、原告は、本件決定は当該規定の解釈に係る最高裁判所判決を無視し、倫理性という要件を加えてされたことなどから、本件決定に賛成した議員は、故意または過失によって違法に賛成したものであると主張した。

3 本件判決の概要

(1) 本件判決は、まず、国家賠償法1条1項と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とした。その上で、地方自治法127条1項の規定は、普通地方公共団体の議会の議員が同法92条の2に該当するかの判断について、議会の自律的・自主的な決定に委ねているのであるから、その決定の形成に至る個々の議員の行為が職務上の法的義務に違背するというためには、当該議員が、その職務とはかかわりなく違法又は不当な目的をもって賛成するなど、個々の議員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行なったものと認め得るような特別の事情がある場合であることを要するとした。

(2) そして、本件判決は、本件議会の議員が、特別委員会において、原告の弁明を聴取した上で、最高裁判所判決等が記載された資料を用いて、同規定の該当性について、数度にわたり議論をしたうえで採決に至っており、本件決定も、同特別委員会の報告を踏まえてされたことなど、判示の事情を踏まえ、本件決定に賛成した議員が、原告の主張する倫理性を考慮したとしても、違法又は不当な目的をもって賛成したとは認められず、他に前記特別の事情があるとは認められないことから、国家賠償法1条1項の違法性は認められないとした。

4 前提となる法令(地方自治法92条の2)について

地方自治法92条の2は、地方公共団体の議会の議員は、当該地方公共団体に対する請負をする者(個人)又は「主として同一の行為をする法人」の取締役等になることができない旨規定し、地方議員がその属する地方公共団体の取引の相手方となる私企業等に関与することを禁止している。この規定の趣旨は、地方議員が前記のような私企業に関与することになれば、当該地方公共団体と地方議員との間に利害関係が生じ、それによ

って職務の公共性に支障が生ずるおそれがあるため、その職務の公正、適正を確保するべく、地方議会の議員を関係私企業等から隔離することにあるとされている(村上順ほか編『新基本法コンメンタル地方自治法』〔日本評論社〕117頁)。

そして、「主として同一の行為をする法人」に該当するか否かについて、最高裁判例は、地方公共団体に対する請負量が当該法人の全体の業務量の半分以上を超える場合には、そのこと自体において、「主として同一の行為をする法人」に当たるとするが、当該請負量が当該法人の全体の業務量の半分以上を超えない場合であっても、当該請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が職務の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っている場合には、「主として同一の行為をする法人」に該当するとしている(最高裁判例昭和62年(行ツ)第48号同年10月20日第三小法廷判決参照、判タ660号69頁。地方自治法142条の規定に係る事案)。

本件決定においては、原告が代表取締役を務める会社が、被告から公共事業を受注し、全体売上げの40数%を占めたことにより、地方自治法92条の2にいう「主として同一の行為をする法人」に該当するかが議論され、本件決定は、これに該当するとした。

5 国家賠償法上の違法性

本件では、地方議会の議員のうち、地方議会である本件議会の本件決定に賛成した議員について、その賛成した行為が違法であるか否かが問題となった。

本件判決で特徴的なのは、職務行為基準説に立った上で、違法性を判断するに当たり、前記3(1)のような判断枠組みを採用した点である。その理由につき、本件判決は、地方自治法127条1項の規定を参照している。この規定は、地方議会の議員が同条の規定に該当するときは、その職を失う旨定めているところ、この該当性を判断するのは議会であり、その判断は出席議員の三分の二以上の多数決により決定される(同項)。議会が判断することとされたのは、被選挙権の有無を決定する権限を有する機関、すなわち議会の自主的決定に委ねるという趣旨に出たものであるとされている(松本英昭『新版逐条地方自治法〔第8次改訂版〕』〔学陽書房〕471頁)。このような議会の自主性を踏まえ、本件判決は、前記のような判断枠組みを採用したものであると思われる。

この判断枠組みは、国会議員が国会の質疑等の中でした発言と国家賠償責任が問題となった最高

裁判例平成6年(オ)第1287号同9年9月9日第三小法廷判決、民集51巻8号3850頁、判タ967号116頁で用いられている。その他、再審による無罪判決の確定と刑事裁判の違法性が問題となった最高裁判例昭和62年(オ)第667号平成2年7月20日第二小法廷判決、民集44巻5号938頁、民事裁判の違法性が問題となった最高裁判例昭和53年(オ)第69号同57年3月12日第二小法廷判決等、民集36巻3号329頁でも見られる。

6 本判決の意義

本件は、地方自治法92条の2に該当するとした地方議会の決定について、これに賛成した議員の賛成行為に対する国家賠償法上の違法性(消極)を判断した事例であり、同種の先例が見当たらない中で、今後同種事案の処理に際し参考になるものとして、ここに紹介する次第である。

(関係人一部仮名)

[判決]

原告	X
同訴訟代理人弁護士	大沼邦匡
被告	Y町
同代表者町長	A
同訴訟代理人弁護士	
佐々木泉顕 下矢洋貴 福田友洋 山田敬之	
土門敬幸 川村明日香 大浦佳純	

主 文

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

1 被告は、原告に対し、220万円及びこれに対する平成28年3月18日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

2 被告は、株式会社北海道新聞社(札幌本社)発行の北海道新聞、株式会社読売新聞東京本社発行の読売新聞、株式会社毎日新聞社(東京本社)発行の毎日新聞及び株式会社室蘭民報社(室蘭本社)発行の室蘭民報に、別紙1広告目録記載の謝罪広告を、同目録記載の条件で1回掲載せよ。

第2 事案の概要

本件は、被告の議会の議員であり、被告から公共事業を受注した会社の代表者である原告が、当該議会において地方自治法92条の2の規定に該当するとした決定がされ、その職を失ったところ、同決定は、①上記規定に該当しない旨の弁護

士の意見書を無視してされたこと、②上記規定への該当性を平成26年度の同会社と被告との関係に係る数字のみで判断されたこと、③同規定の解釈に係る最高裁判所判決を無視し、倫理性という要件を加えてされたこと、の各事実から、5名の議員は、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に同決定に賛成したものであり、同決定が報道された結果、原告の名誉を毀損されて精神的苦痛を被ったとして、当該議事を置く被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料200万円及び弁護士費用20万円等の支払、並びに民法723条に基づき、謝罪広告の掲載を求めらるる事案である。

1 関係法令等の定め

別紙2「関係法令等の定め」に記載したとおりである(同別紙で定める略称は、以下においても用いることとする。)

2 前提事実(当事者間に争いがないか、後掲の証拠又は弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

(1) 原告は、被告の議会(以下「本件議会」という。)の議員である。

(2) 被告は、普通地方公共団体であり、本件議事を置いている。

(3) 株式会社エックス(以下「本件会社」という。)は、昭和49年2月1日に設立された。原告は、遅くとも平成23年6月25日には本件会社の代表取締役として就いていた。

本件会社は、平成26年4月11日、建築工事業及び防水工事業に係る建設業の許可(以下「本件許可」という。)を受けた。

(4) 本件会社は、平成26年度に被告が発注した建設工事12件中5件(7958万円(税抜))を入札により、その他2件を入札以外により受注した。(甲1)

平成26年度の本件会社の売上げのうち被告から受注した公共事業に係る売上げが占める割合(以下、特定の年度の当該割合を「本件割合」という。)は、建設業法27条の26第1項に規定する経営規模等評価(以下、単に「経営規模等評価」という。)における数字では46.97%、本件会社の決算書における数字では44.81%であった。

なお、本件会社が本件許可を受ける前における平成24年度の本件割合は、それぞれ9.34%及び8.41%であり、平成25年度の本件割合は、それぞれ6.52%及び6.01%であった。

また、本件会社が本件許可を受けた後における、後記(6)の決定の前の速報値に基づく平成27

年度の本件割合は、20.26%であり、本件会社の決算における総売上高に占める被告から受注した公共事業に係る売上げが占める割合は19.03%であった(以下、これらの割合を併せて「平成27年度の本件各割合」という。)。なお、同決定は、同年年度末の到来前にされたものであって、平成27年度の本件各割合は、本件会社の決算が確定する前の数字を基礎に計算されたものである。

(5) 本件議会の議員であるB議員及びC議員は、平成27年12月3日、本件議会の議長に対し、「議員の兼業禁止に係る議会開催要求について」と題する書面(甲1)を提出し、原告が地方自治法92条の2の規定に該当するかどうかについて本件議会の決定を求めた。(甲1、乙2)

本件議会は、同月11日、上記の要求について、資格審査特別委員会(以下、単に「特別委員会」という。)に付託した。(乙2)

弁護士佐々木泉頭(被告代理人)は、本件議会に対し、平成28年3月4日付けで、被告からの受注に係る請負が本件会社の業務の主要部分を占め、その重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまでは至っていない旨、ただし、原告と本件会社の関係性に鑑みれば、今後、本件割合が継続的に40%を超えるような場合は、職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと判断される可能性は否定できない旨の意見書(甲4。以下「本件意見書1」という。)を提出した。(甲4)

弁護士古屋敏彦は、本件議会(B議員及びC議員)に対し、同月14日付けで、本件が地方自治法92条の2の規定に抵触するか否かについて、どちらも判断できない旨の意見書(甲5。以下「本件意見書2」といい、本件意見書1と併せて「本件各意見書」という。)を提出した。(甲5)

(6) 特別委員会は、平成28年3月18日付けで、原告が地方自治法92条の2の規定に抵触するものと採決した旨の「委員長報告」と題する書面を作り、同委員会の委員長は、これを本件議会の議長に提出した。(乙8)

本件議会は、同日、会議を開き、原告の弁明を聴取した上で、議員7名(本件議会の議員は合計8名であるところ、原告は、地方自治法127条3項の規定により、決定に加わることができない。)のうち5名(D議員、B議員、E議員、F議員、C議員)の賛成により、原告が地方自治法92条の2の規定に該当する旨の決定をした(以下、この決定を「本件決定」といい、賛成した5名の議員を「本件賛成議員」という。)。原告は、本件決定

により、本件議会の議員の職を失った。(乙8)

本件決定の内容は、概ね以下のとおりである。(甲2)

ア 本件会社の本件割合は、平成26年度の経営規模等評価では46.97%、決算書では44.81%といずれも50%を超えてはいないが、被告との契約割合が全体業務量の主要部分を占めているかどうかについては、法解釈のみで証明できるものか疑問であることから、40%超えをもって、「主として、同一の行為をする法人」の「主として」に該当するものと判断した。

イ 本件会社と被告との請負契約の重要性は、当該議員(原告)の職務の公正、適正を損なうおそれが典型的に高い程度に至っているとはいえないが、政治倫理要綱に鑑みると、議員としての倫理性を重んじながら行動すべきであり、議会の議員である以上、代表取締役等も辞任し、原告と本件会社との関係を断つことが議員の倫理性を高めるものと思慮する。

ウ 加えて、原告が監査委員を兼務している現実を鑑みると、議員としての公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと判断するのは困難であるものの、原告の資格審査を求めた議員らの属する議会が求められている「倫理性」の欠如を併せて考えると、典型的に高いと判断せざるを得ない。

エ これらの諸事情等を総合的に勘案し、本件議会としては、原告は、地方自治法92条の2の規定に抵触するものと採決した。

(7) 本件決定の概要は、平成28年3月19日、北海道新聞、読売新聞、毎日新聞及び室蘭民報の日刊新聞紙上等で報道された。

(8) 原告は、平成28年3月25日、本件決定を不服として、北海道知事に対し、審査を申し立てた。

(9) 北海道知事は、平成28年5月19日、本件会社は地方自治法92条の2の規定における「主として同一の行為をする法人」とはいえず、原告はこの規定に該当しないとして、本件決定を取り消す旨の裁決(裁決書は甲3。以下「本件裁決」という。)をした。原告は、本件裁決により、本件議会の議員の地位を回復した。(甲3)

この事実は、平成28年5月21日、北海道新聞、読売新聞、毎日新聞及び室蘭民報の日刊新聞紙上等で報道された。(乙10の1ないし5)

3 争点及び当事者の主張

(1) 本件賛成議員の行為が国家賠償法1条1項にいう違法であるか(争点1)

(原告の主張)

以下の事情によれば、本件賛成議員は、その職務を行うについて、故意又は過失によって公権力の行使である違法な決定について賛成をしたのであるから、被告は、原告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、これによって生じた原告の損害を賠償し、原状に回復すべき責任がある。

ア 本件賛成議員が本件決定の内容に賛成した結果、出席議員の3分の2以上の賛成により本件決定が可決された。

本件決定に先立って本件議会に提出された本件各意見書には、原告が地方自治法92条の2の規定に抵触するとの記載はないにもかかわらず、本件賛成議員は、法律の専門家である弁護士の意見を無視して本件決定を可決させたのであるから、本件決定が違法であることを知っていたか、少なくとも本件決定が違法であることにつき過失が存在する。

イ 本件決定に当たって考慮すべき平成27年度の本件各割合については、本件決定に際して全く議論されていない。加えて、本件決定は、平成26年度の数字だけを考慮し、複数年度の数字を考慮していない。したがって、本件賛成議員は職務上の法的注意義務を怠ったものである。

ウ 最高裁判所昭和62年(行ツ)第48号同年10月20日第三小法廷判決・集民152号51頁(以下「本件最高裁判決」という。)及び東京高等裁判所平成15年12月25日判決・判例時報1853号78頁は、地方自治法92条の2の規定の「主として同一の行為をする法人」に該当するか否かの明確な基準を提示しており、本件意見書1でも、明確に同規定に該当しないとの見解が表明されているのであるから、同規定に該当するか否かは、上記の基準に則って判断すれば足りる。しかるに、政治倫理要綱の倫理性は、上記の基準に示されていない。それにもかかわらず、本件決定は、本件会社と被告との請負契約の重要性は当該議員の職務の公正、適正を損なうおそれが典型的に高い程度に至っているとはいえないなどとしつつ、倫理性の欠如を併せて考えると、上記のおそれが典型的に高いと判断せざるを得ないとしており、上記の基準では示されていない倫理性の欠如によって、原告が地方自治法92条の2の規定に該当するとした。

このように、本件賛成議員は、法解釈上全く認められていない倫理性という基準を勝手に定立し、これに基づいて本件決定を下したのであるから、法律による行政の原理に反し、法解釈の最終決定権を有する司法権も無視したのであって、職

務上の法的注意義務を怠ったものである。

エ なお、被告は、本件決定の理由では触れられていない事情を指摘し、本件決定が結論において誤っているとはいえないと主張する。しかし、本件賛成議員は、議論の結果、本件決定の理由が正当であると認めて賛成票を投じたのであるから、職務上の法的注意義務違反の判断をするに当たって、本件決定の理由を離れて論じるべきではない。

(被告の主張)

ア 地方自治法92条の2の規定に該当するか否かは必ずしも分明ではないことが多いため、同規定に該当するとの決定には出席議員の3分の2以上の賛成を要するとしている。そうすると、同規定の該当性が必ずしも分明ではない事案に関し、実際に議会において3分の2以上の賛成が得られたのであれば、たとえ後に審査申立ての結果として決定が取り消されたとしても、本件賛成議員の行為は違法とされるべきではない。

イ 原告の主張する事情について

(ア) 弁護士の意見は、あくまで当該弁護士の私的な見解・法解釈等を述べるものであって、議員が、議員活動における判断の参考のために弁護士等の専門家に意見を求めたとしても、議員がその意見に拘束される義務はない。

本件意見書1においては、今後の動向次第では地方自治法92条の2の規定に抵触する可能性があることが示唆されており、本件意見書2においても、同規定に抵触しないとはいえないという立場を採っているものであり、本件は、同規定の該当性について、専門家でも意見が分かれるほど、必ずしも分明とはいえない事案であった。

本件賛成議員は、本件各意見書を無視したのではなく、参考意見として考慮した上で、議会及びこれに先立つ全6回に及ぶ特別委員会において必要かつ十分な議論と関係資料の検討を重ねた結果、議員の職務の公正を担保しようとする地方自治法92条の2の規定の立法趣旨に照らして、原告が同規定に抵触する状態に至ったと判断したのであり、この判断自体及び判断過程において、違法と評価されるべき事実は存在しない。

(イ) 本件会社の平成26年度の本件割合は、約47%であり、ほぼ半分に等しいことから、本件会社が「主として同一の行為をする法人」に該当するとみる余地がある。また、このことに照らすと、当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度まで至っているとみる

余地も十分にある。したがって、本件決定は、本件最高裁判決の基準に明らかに反するものとはいえない。

また、本件最高裁判決の事案とは異なり、本件決定の事案では、原告が株主として所有し、かつ代表取締役として経営に従事し、利益を追求している営利法人が問題となっているのであるから、こうした事情と、平成26年度単年で約47%に及んでいる請負量とを相関的に総合判断した結果、典型的に高いと認められる程度に至っているという判断になる余地は十分にある。

そして、議員の職務の公正と適性を確保しようとする地方自治法92条の2の規定の趣旨からすれば、議員に求められる倫理性を切り離して判断することは不可能であり、かかる観点からも、議員に求められる倫理性の欠如を加味して判断したこと自体に誤りはない。

平成27年度の本件割合が議論の対象にならなかったのは、特別委員会の開催中(平成27年12月11日から平成28年3月15日中)には本件会社に係る同年度の決算が確定していなかったことから、正式に確定した数字を前提に審議すべきという考え方に基づいたものである。

(2) 損害の発生及びその額、謝罪広告の必要性(争点2)

(原告の主張)

ア 原告は、本件議会の議員として法律を順守する立場にあるにもかかわらず、本件決定において違法行為をしたと評価され、それが日刊新聞紙上等で報道されることにより、個人として及び本件議会の議員としての信頼を破壊された。これによって原告の被った精神的苦痛は甚大であり、原告の名誉を回復し、かつ、精神的苦痛を慰謝するには、少なくとも200万円の慰謝料の支払と別紙1広告目録記載の謝罪広告の掲載が必要である。

原告が議員への復職を果たしたことは、法律上当然の効果にすぎず、それが報道されたとしても、原告の精神的損害が消滅したことにはならない。

イ 弁護士費用相当額の損害として、上記アの慰謝料の10%である20万円が相当である。

ウ よって、原告は、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、損害金220万円及びこれに対する平成28年3月18日(加害行為の日)から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払、並びに民法723条に基づき、前記第1「請求」2記載のとおり謝罪広告の掲載を求め

(被告の主張)

ア 地方自治法92条の2の規定に抵触するという理由で議員の資格を失ったとしても、それは犯罪又はこれに準じるような重大な非違行為によって資格を失うことは明確に一線を画するものであるから、必ずしも社会的評価の低下や個人ないし議員としての信頼の破壊に繋がるものではない。よって、原告に慰謝すべき精神的損害が生じているとは認められない。

イ 仮に原告の主張する損害が生じたとしても、本件決定が本件裁決によって取り消された上で、原告が議員への復職を果たしており、この事実も同様に広く報道されているのであるから、原告の社会的評価や議員としての信頼・名誉は既に回復しており、これに伴い原告に生じたとされる精神的損害もすべて慰謝されているといえる。

第3 争点に対する判断

1 認定事実等

前提事実、各項に記載の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実等が認められる。

(1) 本件最高裁判決は、地方自治法142条の規定(地方公共団体の長について、同法92条の2と同様に請負人等となることの禁止を定めた規定)について、次のとおり判示している。

地方自治法142条が、普通地方公共団体の長につき当該普通地方公共団体等に対する請負関係に關与することを禁止しているのは、長を右のような営利的関係を有する立場から隔離し、もって長の職務執行の公正、適正を確保しようとするものである。そして、同条は、長の職務執行の公正、適正を損なうおそれのある営利的関係のうちでそのおそれが典型的に高いと認められるものを規制の対象としていることは、規定上明らかである。同条において、請負人が個人の場合は、当該普通地方公共団体等に対する請負の重要度にかかわらず請負関係に立つことを禁止しているのに対し、請負人が法人の場合には、当該普通地方公共団体等に対する請負を主とする法人に限って規制の対象としているのも、後者の場合は、一般に長たる個人の請負関係への關与が間接的になるので、当該法人にとって当該普通地方公共団体等に対する請負の重要度が右の程度に至って初めて、長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められることになるからにほかならない。このようにみると、同条にいう「主として同一の行為をする法人」とは、当該普通地方公共団体等に対する請負が当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認めら

れる程度に至っている場合の当該法人を指すものと解すべきである。そして、右の規定の意義に照らせば、当該普通地方公共団体等に対する請負量が当該法人の全体の業務量の半分を超える場合は、そのこと自体において、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に当たるものといべきであるが、右請負量が当該法人の全体の業務量の半分を超えない場合であっても、当該請負が当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っているような事情があるときは、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に当たるといえるのである。

(2) 本件会社の請負の状況

ア 本件会社における平成24年度の経営規模等評価の「許可に係る建設工事の施工金額」の総額は、8421万3000円であり、平成25年度の同々総額は9232万4000円であった。

イ 本件会社が本件許可を受けた後である平成26年度の前記アの総額は、1億6944万9000円であった。

(3) 原告は、少なくとも平成26年度及び平成27年度、被告の監査委員に選任されていた。(乙1, 2, 4)

(4) 議論の状況

ア 特別委員会は、平成27年12月11日、第1回の会議を開き、原告が地方自治法92条の2の規定に該当するかどうかについての議題(以下「本件議題」という。)の提案理由の説明を受け、その後原告の弁明を聴取した。(乙2)

イ 特別委員会は、平成27年12月25日、第2回の会議を開いた。同会議においては、原告が地方自治法92条の2の規定に該当するかどうかについて、次の論点等が記載された資料が配布され、それぞれの論点について確認等がされた上で、原告が本件会社の代表取締役であること、原告が被告の監査委員として調査や監査ができる立場であることなどが議論された。(乙3)

(ア) 本件会社が地方自治法92条の2の兼業を禁止し得る対象として想定する法人であるかどうか(以下「論点1」という。)

(イ) 請負の意味とは(以下「論点2」という。)

(ウ) 「主として、同一の行為をする法人」のうちの「主として」の解釈は、被告との請負関係が主たる業務という程度に至っている法人かどうか。つまりは、44.81%の契約割合が全体業務量の主要部分を占めているといえるか(以下「論点3」という。)

(エ) 請負の重要度が議員の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っているかどうか(以下「論点4」という。)

ウ 特別委員会は、平成28年1月13日、第3回の会議を開いた。同会議においては、論点1ないし4及び本件最高裁判決についてより詳細に記載された資料が配布され、事務局長から地方自治法92条の2の規定の立法趣旨、論点1ないし4及び本件最高裁判決の概要が説明された上で議論がされた。そして、論点1については、本件会社が対象法人であること、論点2については、請負の意味が明らかにされた上で、本件は請負に該当すると整理され、引き続き論点3、4について議論がされた。(乙4)

エ 特別委員会は、平成28年2月8日に第4回の会議を、同年3月1日に第5回会議をそれぞれ開き、本件会社の本件割合がいずれの年度も50%を下回ることに、特に平成22年度から平成26年度までの5年間の本件割合の平均値が23.02%であること、40%を上回ったのは平成26年度のみであること、本件会社が平成26年4月に本件許可を受け、平成26年度に建築工事の施工金額が倍近くに増えていること等を踏まえつつ、論点3、4について議論がされた。(乙5、6)

オ 特別委員会は、平成28年3月15日、第6回の会議を開いた。同会議においては、専門家の見解と助言に係る資料として本件各意見書が配布された上で、政治倫理要綱の規定を考慮に入れることの可否などについて議論された。(乙7)

特別委員会は、同日、採決をとり、賛成多数により、原告が地方自治法92条の2の規定に該当すると決定した。(乙7)

カ 特別委員会は、平成28年3月18日付けで、概ね本件決定に記載されたものと同旨の理由で、原告が地方自治法92条の2の規定に抵触するものと採決した旨の「委員長報告」と題する書面を作った。(乙8)

キ 本件議会の議員8名のうち、原告を除く7名は、いずれも前記アないしオの各会議に出席しており、原告は、除斥の対象として扱われている。(乙2ないし7)

2 争点1(本件賛成議員の行為が違法であるか)について

(1) 公務員による公権力の行使に国家賠償法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。それゆえ、本件のように、普通地方公共団体の議会の議員が賛成をし、その結果可決された決定が、後に違法であるとして裁決により取り消されたとしても、そのことから直ちに賛成した議員がその職務上の法的義務に違反したとはいえない。

そして、地方自治法127条1項の規定は、普通地方公共団体の議会の議員が同法92条の2に該当するかの判断について、議会の自律的・自主的な決定に委ねているのであるから、その決定の形成に至る個々の議員の行為が職務上の法的義務に違反するというためには、当該議員が、その職務とはかかわりなく違法又は不当な目的をもって賛成するなど、個々の議員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行使したものと認め得るような特別の事情がある場合であることを要すると解するのが相当である。

(2) これを本件についてみるに、本件賛成議員の行為が議員の職務に関するものであったことは明らかであるし、前記前提事実及び前記認定事実等によれば、原告を除く、本件賛成議員を含む本件議会の議員は、特別委員会の各会議に出席し、原告の弁明を聴取した上で、本件最高裁判決等が記載された資料を用いて、本件会社が地方自治法92条の2の規定にいう「主として同一の行為をする法人」に該当するか、被告に対する請負が本件会社の業務の主要部分を占め、その重要度が職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っているか等について、数度にわたり議論をした上で採決に至っており(前記1(4))、本件決定も、特別委員会の報告を踏まえてされたことが認められる(前記第2、2(前提事実)(6))。そして、特別委員会の各会議では、本件会社の平成26年度の本件割合は、半分に近い数字であったこと、原告は本件会社の代表取締役であったこと、原告は被告の監査委員であったこと、本件会社は、平成26年4月に本件許可を受け、平成26年度に建築工事の施工金額を大幅に増やしたことなどについて議論されており(前記1(4)イ、エ)、他方、本件賛成議員の個別の発言や行動に違法又は不当な目的を推知させるような点は見当たらない。これらの事実を照らすと、本件賛成議員が、違法又は不当な目的をもって賛成したとは認められず、他に本件賛成議員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行使したものと認め得るような特別の事情があるとは認められない。

したがって、本件賛成議員が、本件決定に賛成

することにより、職務上の法的義務に違反したとはいえず、国家賠償法1条1項の違法性は認められない。

(3) この点につき、原告は、本件賛成議員が職務上の注意義務に違反した点として、①本件賛成議員は本件決定に先立って提出された本件各意見書に係る弁護士の意見を無視したこと、②平成25年度以前の本件割合や平成27年度の本件各割合を考慮していないこと、③本来判断要素とならない政治倫理要綱の倫理性を考慮したこと、などを主張する。

しかしながら、①につき、議員が本件決定の採決に当たって弁護士の意見に直ちに拘束されるものではないことはもとより、本件意見書1においては地方自治法92条の2への該当は否定されているものの、今後の動向次第では地方自治法92条の2の規定に抵触する可能性があることが示唆されており、本件意見書2においては同規定に抵触しないとはいきれないという立場であり(前記第2、2(前提事実)(5))、これらの意見は特別委員会における議論の際に参考とされている(前記1(4)オ)。また、②につき、本件会社は平成26年4月に本件許可を受け、平成26年度に建築工事の施工金額を大幅に増やしており(前記1(2)、(4)エ)、平成25年度以前とは事情が異なるし、平成27年度の本件各割合は、確定前の決算に基づく速報値であるため(前記第2、2(前提事実)(4))、これらを考慮しないことに合理性が全くないとはいえない。さらに、③につき、前記(2)のとおり、地方自治法92条の2の規定の該当性の判断は、普通地方公共団体の議会の自律的・自主的な決定に委ねられているところ、前記1(4)のとおり、特別委員会は、本件最高裁判決を踏まえつつ、当該倫理性を考慮すべきかについて、本件賛成議員を含む本件議会の議員が会議に出席した上で、議論を経て決定をしているのであるから、本件決定に係る採決に当たり、本件賛成議員が政治倫理要綱の倫理性を考慮したからといって、その職務とはかかわりなく違法又は不当な目的をもって賛成したものと認められず、その付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行使したものとはいえない。そうすると、原告の上記主張に係る事実、いずれも上記認定判断を左右するものとはいえず、原告の主張は採用することができない。

なお、原告は、職務上の注意義務違反の判断をするに当たって本件決定の理由を離れて論じるべきではない旨主張するが、上記特別の事情の有無

は、前記(2)のとおり本件議会の議論の状況等諸般の事情を考慮して検討すべきものであり、同主張は採用することができない。

(4) よって、被告は、原告に対し、国家賠償法1条1項に基づく賠償責任を負うとはいえない。

3 結論

以上によれば、その余の争点について判断するまでもなく、原告の請求は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。(裁判長裁判官五十嵐浩介、裁判官國原徳太郎、裁判官中川大夢)

別紙 広告目録

1 謝罪広告の内容

(1) 見出し

X氏に対するお詫び

(2) 本文

Y町議会は、平成28年3月18日付けでY町議会議員のX氏が地方議会議員の兼業禁止を定める地方自治法第92条の2の規定に該当すると決定(以下「本件決定」といいます。)をしました。

本件決定により、X氏はY町議会議員の資格を失い、本件決定が日刊新聞紙上等で報道された結果、X氏は地方自治法第92条の2の規定に該当する違法行為を行ったと評価されることになりました。

しかし、平成28年5月19日付けの北海道知事の裁決書に記載してあるとおり、X氏が地方自治法第92条の2の規定に該当する事実はありません。Y町議会は本件決定が誤りであったことを認めます。

誤りであった本件決定がなされ、この誤りである本件決定が日刊新聞紙上等で報道されたことにより、X氏の名譽を毀損したことに対して深くお詫びいたします。

平成 年 月 日

Y町議会

X 殿

2 掲載条件

(1) 謝罪広告の位置及び大きさは、社会面記事下、横17cm、縦1段とする。

(2) 年月日は広告掲載の日を掲載する。

(3) 上記紙面に見出し及び本文が掲載し得る範囲で最大限の活字を使用する。

(4) 上記各紙道内版の朝刊に掲載する。

別紙2 関係法令等の定め

1 地方自治法〈省略〉

2 Y町議会議員政治倫理要綱(以下「政治倫

理要綱」という。))

(1) 議員は、地方自治法92条の2を厳守するとともに、その配偶者若しくは一親等以内の親族又は議員が事実上の支配力を持つと思われる企業は、地方自治法の趣旨を尊重し、被告との請負契約及びそれに係る下請け工事を辞退し、町民に対し疑惑の念を生じさせることがないようにすること(政治倫理要綱3条1項6号)。

(2) 議員は、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれたときは、自ら潔い態度をもって疑惑を解明するとともに、その責任を明らかにするよう努めなければならない(政治倫理要綱3条2項)。

民事 |

認知症対応型共同生活介護サービスを提供するグループホームの2階の居室の窓から認知症高齢者である入居者が自ら転落して受傷した事故について、当該施設は通常有すべき安全性を欠いており、設置又は保存の瑕疵があったとして、工作物責任を肯定した事例

対象事件 |

平成29年2月15日判決
東京地方裁判所民事第35部
平成26年(ワ)第25822号
損害賠償請求事件

裁判結果 |

一部認容、控訴

参照条文 |

民法415条, 709条, 717条

[解説]

1 事案の概要

本件は、Yが認知症対応型共同生活介護サービスを提供するグループホーム(本件施設)の2階の居室(本件居室)の窓(本件窓)から地上に転落して受傷したA(当時93歳)及びその長女であるXが、本件施設には居室の窓からの転落を防止するための措置が講じられておらず、設置又は保存の瑕疵があるなどと主張して、Yに対し、工作物責任、債務不履行責任又は不法行為責任に基づき、損害の賠償を求めた事案である。Aが訴訟係属中に死亡したため、相続人であるXがAの訴訟承継人を兼ねることになった。

本件窓には、窓枠に取り付け、鍵をかけることによりロックすることができるストッパー(本件ストッパー)が設置されていた。本件窓は、引き違い窓で、通常は80センチメートルまで開けることができるが、本件ストッパーをロックした状態では22.5センチメートルまでしか開けることができなかった。ただし、本件ストッパーは、ロックした状態であっても手で強く引っ張れば鍵を使わずに取り外すことのできるものであり、Aが転落した当時、本件ストッパーは外れていた。そのため、本件では、本件ストッパーが居室の窓からの転落を防止するための措置として十分なもの

であったかが問題となった。

2 本判決の判断

本判決は、民法717条1項にいう工作物の設置又は保存の瑕疵とは、工作物が通常有すべき安全性を欠いていることをいい、当該工作物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断すべきものであると述べた上で、一般的に、本件施設のように認知症対応型共同生活介護サービスを提供するグループホームにおいては、認知症高齢者が帰宅願望によって窓から脱出を試みて転落する危険性が高いため、このような事故を防止するために、施設の設置又は保存について十分な措置を講じるべきであると認められること、本件ストッパーは、本来は窓が全く開かないように設置することが想定されているにもかかわらず、本件窓においては、ロックした状態でも22.5センチメートルまで開けることができるように中間止めの方法で設置されており、そのため、認知症高齢者であっても、本件ストッパーを取り外そうとして押ししたり引っ張ったりしているうちに、鍵を使わずに取り外してしまう現実的な危険性があったと認められることから、土地の工作物である本件施設のうち、本件窓については、本件ストッパーが本件窓の下側に中間止めの方法で設置されており、常にロックした状態になっていたとしても、入居者の転落事故を防止するための窓の開放制限措置として十分な措置が講じられていたとはいえず、認知症対応型共同生活介護サービスを提供するグループホームとして、通常有すべき安全性を欠いており、設置又は保存の瑕疵があったものと認められるとして、工作物責任を肯定した。

なお、Yは、本件窓を完全に開閉できない状態にすることは、入居者の生活や行動の不当な制限に当たり、一種の身体拘束にも当たるため、認知症高齢者の尊厳の観点から許されないと主張していたが、本判決は、本件窓に鍵を使わなければ容易に取り外すことのできないストッパーを設置したとしても、本件窓が完全に開閉できない状態になるわけではないこと、厚生労働省「身体拘束ゼロ作戦推進会議」が平成13年3月に公表した「身体拘束ゼロへの手引き～高齢者ケアに関わるすべての人に～」においては、人権擁護の観点から問題がある身体拘束その他の行動制限の具体例として、体幹や四肢をひもで縛ったり、両手にミトンを付けたり、つなぎ服を着せたりすることのほか、自分の意思で開けることのできない居室等に隔離することなどが挙げられているが、本件窓に