

阿蘇市監委告示第4号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項に基づく阿蘇市職員措置(住民監査)請求(以下「措置請求」という。)について同法第252条の43第5項において読み替えて適用する同法第242条第5項の規定より、その結果を公表する。

令和4年5月20日

阿蘇市監査委員 小野 正敏

阿蘇市監査委員 田中 則次

第1 請求の受付

1 請求人

(省 略)

2 請求受付日

令和4年2月28日

3 請求の内容

請求の要旨は以下のとおりである。要旨については請求人作成の阿蘇市職員措置請求書（以下「請求書」という。）からほぼ原文のまま記載する。

ただし、事実証明書については、項目名のみを記載した。

1 請求の要旨

熊本地方裁判所民事部において審理がなされた原告を農事組合法人Y（以下「原告」という。）、被告を阿蘇市とした「畜産クラスター事業補助金変更交付決定違法確認等請求事件（事件番号平成 年（行 ）第 号）」（以下「本件訴訟」という。）において、令和3年5月19日、同裁判所は、阿蘇市長が行った原告への補助金全額を減額する内容の変更交付決定等の行政処分について、手続上の瑕疵と職務上の注意義務違反等を理由に「国家賠償法の適用上違法であり、過失があるというべき」と判示し、被告に対し「7233万0500円（原告側代理人弁護士費用含む。）及びこれに対する平成30年5月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。訴訟費用は被告の負担とする。」とした仮執行宣言付きの判決（以下「本件判決」という。）を下した。本件判決は、控訴期間満了の同年6月2日に確定したため、阿蘇市は、同年6月28日、遅延損害金と訴訟費用（印紙代）を含めた8383万5223円の損害賠償金を原告に支払った。また、阿蘇市は本件訴訟において、代理人弁護士費用として山下永壽弁護士ほか1名に対して計298万0480円を支出したもので、これにより総額8681万5703円の損害が生じた。

阿蘇市は、本件判決において違法行為認定を受けた阿蘇市の執行機関の長としての佐藤義興市長（以下「佐藤市長」という。）及び当該違法行為に係る意思決定とその執行を補助した和田一彦副市長（以下「和田副市長」という。）並びに当時のA経済部長（以下「A経済部長」という。）及びB農政課長（以下「B農政課長」という。）の4者（以下「佐藤市長ら」という。）共同による違法行為が原因で上記損害賠償金の支払いを余儀なくされたものであるから、民法第709条（不法行為による損害賠償）並びに同法第719条（共同不法行為者の責任）及び国家賠償法第1条第2項に基づき、佐藤市長らに対して求償権を行使すべきである。

しかるに、阿蘇市は阿蘇市長らに対して未だ求償権を行使しておらず、かかる事実は住民監査請求の対象となる当該自治体の財務会計上の行為における「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当する（地方自治法第242条第1項）。

よって、阿蘇市が、佐藤市長らに対して速やかに求償権を行使（法的手段も含む。）することを求める。

2 請求の根拠

(1) 本件判決の認定した違法行為

本件訴訟では、次の①から③の3つを争点として審理がなされ、関連証拠に基づく事実認定をもって佐藤市長らの違法行為を認定している。

(判決書29頁以降;原文のまま引用)

① 争点1～阿蘇市長による本件変更交付決定の違法性

ア 本件変更交付決定の手續上の瑕疵

「本件交付決定が阿蘇市交付規則に基づくものである以上、阿蘇市長は阿蘇市交付規則に基づいて本件交付決定の取消しやその内容を変更する権限を有すると解するのが相当である。」(判決書29頁19行ないし同21行)

「しかしながら、阿蘇市交付規則9条3項は、同条1項に基づいて補助事業者から決定通知を受けた事業の内容についての変更申請がされ、同条2項に基づいて阿蘇市長がその変更を承認した場合に、補助事業に要する経費に変更が生ずるときは補助金等変更交付決定通知書により通知することを定めるものであるから、補助金変更交付決定の前提として補助事業者による事業変更申請がされる必要があると解されるところ、」、「本件事業計画から原告への補助金を減額する内容の事業計画の変更については、補助事業者である本件協議会（「阿蘇地域畜産クラスター協議会」を指す。以下同じ。）から阿蘇市交付規則9条1項に基づく事業計画の変更申請がされておらず、同条2項に基づく承認及び同承認を前提とする同条3項に基づく補助金変更交付決定をする前提を欠くから、阿蘇市長がした本件変更交付決定は、同条の適用を誤ってなされたものであり、手續上の瑕疵があるというべきである。」(判決書30頁7行ないし同22行)

上記のとおり、裁判所は、佐藤市長らが行った本件変更交付決定は阿蘇市交付規則に定めた手續上の要件を欠いた違法な行政処分であったものと認定している。

イ 本件交付決定の無効事由ないし取消事由の有無

「被告は、①熊本県による原告の肥育牛舎建設事業のヒアリングが事業実施場所の万五郎の土地ではなく坂梨の土地で実施され、その後の本件交付決定に向けた全ての手續がこれを前提に進められたこと、②原告が牛舎の建設場所を

坂梨の土地から万五郎の土地に変更するための事業地区の変更承認手続きがされていないこと、③原告の万五郎の土地における肥育牛舎建設事業については、地域住民の理解の醸成が不十分であること、④原告が本件事業計画と異なる建物を建設したことについて変更承認手続きがされていないことを指摘し、本件交付決定のうち原告への補助金に係る部分は無効であり（上記①、③）、無効でないとしても、原告が万五郎の土地で本件牛舎を建設しことは本件交付決定の内容に違反し、阿蘇市交付規則17条1項に規定された取消事由に該当する（上記①～④）として、本件変更交付決定が違法ではないと主張し、被告の和田副市長もこれに沿う陳述（乙54）・供述（証人和田一彦）をする。」（判決書30頁24行ないし31頁10行）と阿蘇市の主張を列挙した上で、「しかしながら、①の点については、」（判決書31頁11行）から「オ④の点については、」の項（判決書35頁1行）にかけて、本件事業計画の承認経過、取消事由該当性等について、関連証拠に基づく事実認定を積み重ねた上で、阿蘇市が本件交付決定の無効事由ないし取消事由として主張した①ないし④の各主張をことごとく排斥し、「したがって、被告の上記主張はいずれも採用できず、本件交付決定に無効事由ないし取消事由があるとは認められない。」と判示した。

とりわけ、取消事由に関しては、「本件交付決定に係る阿蘇市と本件協議会との関係は阿蘇市交付規則により規律されるべきものであり、本件交付決定がされた後には補助金の交付を受ける本件協議会ないし補助金の分配を受ける事業の取組主体の利益を保護する必要があることからしても、阿蘇市交付規則の根拠規定に基づかずに本件交付決定を取り消すことはできないと解すべきであるところ、原告の肥育牛舎建設事業について事後的に阿蘇市民による大規模な反対運動が起きて地域住民理解の醸成が不十分であることが判明したとしても、原告は本件交付決定の前提として承認された事業を実施しているにすぎず、本件交付決定の内容又は本件交付決定に付された条件に原告が違反したということとはできないから、阿蘇市交付規則17条1項の取消事由があるとはいえない。」（判決書33頁18行ないし34頁3行）、「阿蘇市長は、上記1（11）のとおり、平成29年9月27日に原告から農業振興地域整備計画変更申出書の提出を受けた時点で、同申出書の記載内容から原告が2棟の肥育牛舎の建設を予定していることを把握していたにも関わらず、本件訴訟に至るまでそのことを何ら問題にしていなかったのであるから、本件変更交付決定を正当化するための後付けの理由として原告の建設建物の変更を問題にしていることは明らかである。」（判決書34頁16行ないし同21行）と判示している。

そして、争点1の結論として、「以上によれば、阿蘇市長がした本件変更交付決定は、阿蘇市交付規則の適用を誤ってした手続上の瑕疵がある上、本件交

付決定に無効事由及び取消事由がないにもかかわらずされたものであるから、職務上の注意義務に違反してなされたものとして国家賠償法1条1項の適用上違法であり、阿蘇市長には過失があるというべきである。」(判決書35頁4行ないし同8行)と本件変更交付決定の違法性と阿蘇市長の過失責任を認定した。

② 争点2～阿蘇市長が原告への補助金について平成30年度への事故繰越をしなかったことの違法性

「本件牛舎の建設工事が中断したのは、阿蘇市長が平成29年12月下旬から平成30年1月にかけて本件協議会に原告の事業の是正措置を求めて原告の補助金の一部凍結等を示唆したこと(上記1(12)イ)などが原因であると考えられるところ、上記のとおり本件交付決定には無効事由及び取消事由がなく、本件牛舎の建設工事中断について本件協議会及び原告に責任はないから、原告において平成29年度内に本件牛舎を完成させることが困難になり、阿蘇市が原告への補助金の交付をすることができなくなったことについては、地方自治法220条3項ただし書所定の「避けがたい事故のために年度内に支出を終わらなかつた」という事故繰越の要件を満たすというべきである。そして、上記のとおり、阿蘇市長が本件交付決定に無効事由及び取消事由がないにもかかわらず、原告への補助金の一部凍結等を示唆するなどして本件牛舎の建設工事を中断させ、これにより原告への補助金について平成30年度への事故繰越が必要になったという経緯からすると、阿蘇市長としては、原告への補助金について平成30年度への事故繰越をすべき職務上の注意義務を負っていたと解するのが相当である。ところが、阿蘇市長は、本件協議会から原告を含む8つの取組主体に係る補助金について平成30年度への繰越しを求める旨の本件事務繰越申請を受けたにもかかわらず、合理的な理由に基づかず原告への補助金だけを除外して熊本県知事に対する事故繰越申請をし、原告への補助金についての事故繰越の手続をしなかつたものであるから、上記の職務上の注意義務に違反したものであつて国家賠償法1条1項の適用上違法であり、過失があるというべきである。」(判決書35頁20行ないし36頁15行)と認定した。

③ 争点3～原告の損害

損害賠償額の認定については原告側主張を全面的に是認し、本件変更交付決定による損害(補助金相当額)5009万5000円、事故繰越がなされなかつたことによる損害(本件牛舎を平成29年度中に完成させる必要から原告が支払った追加工事代金)1566万円、弁護士費用657万5500円の計7233万0500円について、いずれも阿蘇市長の違法行為と相当因果関係のある原告の損害と認定し、これに加えて平成30年5月19日(被告への訴状送達の日)から支払済まで年5分の割合による金員と訴訟費用を支払えとの仮

執行宣言付き判決が下された（判決書 36 頁 16 行ないし 38 頁 18 行）。

(2) 佐藤市長に対する求償権

国家賠償法第 1 条は、公務員の不法行為と賠償責任について「国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を与えたときは、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずる。」と規定している。また、同法第 1 条第 2 項は、「前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があったときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と規定し、故意又は重過失によって他人に損害を与えた公務員に対しては、国又は公共団体が求償することを認めている。

本件判決は、佐藤市長の原告に対する行政処分が国家賠償法上違法であると判断し、阿蘇市の賠償責任を認めている。阿蘇市は、佐藤市長らの違法行為に起因する損害賠償金を全額負担しているのであるから、佐藤市長の違法行為が故意又は重大な過失によるものであれば、国家賠償法の規定により佐藤市長に対して求償権を行使することができる。

不法行為法における故意とは、一般に「結果の発生を認識しながらそれを容認して行為するという心理状態」（内田貴『民法Ⅱ債権各論』330 頁）をいう。

本件判決は、佐藤市長の意思決定に基づく行政処分について、手続上の瑕疵、本件交付決定の無効事由ないし取消事由の不存在を認定したうえで、阿蘇市長の職務上の注意義務違反、違反行為事実及び過失責任を判示しているところ、佐藤市長においては既に交付決定がなされていた原告への補助金について、平成 30 年 1 月中旬、本件協議会（補助事業者）に対し、「適切な是正措置が行われない場合には補助金の一部凍結や事業中止の選択もあり得る」旨の通知文を発出し、原告に対しても補助金の一部凍結を通告したうえで、平成 30 年度への事故繰越申請からの原告の除外（平成 30 年 2 月 15 日）、本件協議会が提出した補助金概算払申請に対する原告分申請の却下（同年 2 月 23 日～同 26 日）、原告の肥育牛舎建築完了に伴う竣工検査要請に対する検査拒否（同年 3 月 27 日～同 29 日）を経て、違法認定を受けた本件変更交付決定（同年 3 月 30 日に本件協議会に通知）を強行している。となると、佐藤市長の原告に対する上記一連の不利益処分は、原告の事業推進阻止と補助金受給阻止の双方を目的とした確信的な違法行為であり、こうした目的をもって一連の処分を行った以上、佐藤市長が結果の発生（原告の経済的損害の発生と阿蘇市に対する損害賠償請求事案への発展可能性）を認識できなかったとは社会通念上考えられない。また、このように一定の目的を達成するために行われる行為は、故意による行為のほか考えられず、過失によって目的を達成するなどということはありません。したがって、裁判所の認定した佐藤市長の違法行為は故意によるものと評価されるべきものである。

以上を総合的に勘案すれば、阿蘇市は、国家賠償法第1条第2項に基づいて佐藤市長に対する求償権を行使し得ると結論づけることができる。

(3) 和田副市長、A経済部長（当時）及びB農政課長に対する求償権

本件判決は、阿蘇市長の行政処分に関し、職務上の注意義務違反を指摘したうえで「国家賠償法1条1項の適用上違法であり、過失があるというべきである。」と判示しているところ、故意又は重過失への該当性をはじめ、違法行為の意思決定経過、違法行為の実行に至る経緯、阿蘇市の幹部職員等関係者の共同責任等については審理していない。

そこで、当該違法行為の意思決定状況等について検証すると、和田副市長は、平成30年3月16日開催の阿蘇市議会定例会一般質問において、市原正議員の「事業凍結する（事故繰越の手續からYを除外する）ということをして市として決定した、どういう機関で、どういう方々がいらしゃって、それが決定されたのか」との質問に対し、「平成30年2月15日午後5時過ぎに、私と市長（佐藤市長）、経済部長（当時のA経済部長）と、それですね」と答弁している。また、和田副市長は、本件判決確定後の令和3年6月18日開催の阿蘇市議会定例会一般質問において、河崎徳雄議員の原告に対する補助金変更交付決定に係る質問に対し、「平成29年の年末ぐらまでは牛舎移転について協議会、市あるいは関係者を含めて色々な動きがありましたけれども、年が明けまして牛舎移転の部分が非常に滞ってきましたので、そういったものを促すために協議会に対して凍結ということを表明させていただきました。表明する中に、そのときに丁度事故繰越の事前調書という書類が上がってきて、その取扱いについてどうするかという県あたりとも非常にやりとりしましたけれども、結果的に2月15日だったと思いますけれども、上げてこないならば全ての事業を取り消すと言いますか、認めないという最後通告的なものを受けましたので、苦渋の決断でY分を除いた7事業者で手續をしたということになります。」と答弁しており、当該答弁をもって違法行為の意思決定に関与した者は、執行機関の長である佐藤市長及び直接補助者である和田副市長並びにA経済部長の3人と判明した。

ところで、本件訴訟に係る畜産クラスター事業については、被告の阿蘇市も本件協議会の構成員の立場にあり、阿蘇市の事務局内の所管部署は、経済部農政課畜産林業係である。そこで、当該農政課の事務を掌理するB農政課長について、本件違法行為への関与状況を検証したところ、同課長自身、平成29年12月15日開催の阿蘇市議会定例会一般質問において、河崎徳雄議員の原告の建設場所変更と畜産クラスター事業関連規程の解釈に関する質問に対し、「事業場所の変更につきましては、要綱上は可能というような部分がございます。（中略）今回は熊本県阿蘇地域で場所が変更となったということで、事業

上は軽微な変更にあたるということで、変更計画の申請はいらないというような見解のようでございます。」と答弁している。

一方で、B農政課長は、本件変更交付決定前の関係機関との協議の場において、A経済部長と共に、「阿蘇市としてYの補助事業は凍結しており、補助金を払うことは考えていない。」旨の主張を通してしている。これらの事実をもって、B農政課長についても、自らが掌理した畜産クラスター事業に係る原告への不利益処分の違法性を認識しつつ、佐藤市長、和田副市長及びA経済部長と共同して違法行為に及んだ者と評価し得る。また、佐藤市長を除く3人は、いやしくも阿蘇市の副市長又は部課長職にある幹部職員であり、それまでの実務経験からして、行政目的の正当性のいかんによらず原告への不利益処分が法律優先の原則に違反することは当然に認識していたはずである。よって、上記3人であっても佐藤市長の違法な行政処分の意思決定に加担し、共同してこれを執行したと認められる限りにおいて、故意又は重大な過失により違法行為に及んだ者と認定されるべきである。

したがって、和田副市長以下3人の幹部職員は、民法第719条（共同不法行為者の責任）の規定により、他の共同行為者（佐藤市長）と連帯して損害賠償の責任を負うことになるものと解するのが相当である。

とりわけ、上記行政処分の際し、首長の直接補助者である和田副市長以下3人の幹部職員が、法的根拠の検討や行政目的を達成する上での中立性・公平性に対する検討といった行政事務の基本を踏襲し、佐藤市長に対して必要な意見具申を行っていけば、違法な行政処分は事前に防止できた可能性が大であるところ、本件訴訟記録、市議会答弁記録、阿蘇市開示に係る行政文書等を検しても、和田副市長ら3人の幹部職員において、これを協議・検討して佐藤市長に具申した事跡は見当たらない。

また、阿蘇市の原告に対する一連の不利益処分には、阿蘇市行政手続条例（平成17年条例第15号）に規定されているとおり、本件協議会及び原告に対して意見陳述の機会の付与（第13条）、処分理由の提示（第14条）等の手続を踏まなければならないところ、原告に対する補助金の全額を減額変更するという重大な権利剥奪処分を行うまで、当該条例に定めた手続を履行していない。よって、この点においても阿蘇市の不作為責任が認められる。

なお、原告の畜舎建設に対し、「大規模牛舎建設地の移転を求める会」が主体となり、平成29年12月12日頃、7446名が署名したとする建設場所移転要望書が提出されているところ、民意尊重の名の下に佐藤市長らの違法行為責任と求償賠償責任が阻却されることがないことは、これを論ずるまでもない。

3 違法若しくは不当の証明

以上に述べてきたように、阿蘇市は、民法第709条規定の損害賠償責任を負う佐藤市長個人に対して国家賠償法第1条第2項に基づく求償権を有しており、民法第719条規定の共同不法行為者である和田副市長、A経済部長（当時）及びB農政課長の各個人に対しても、同じく国家賠償法第1条第2項に基づく求償権を有している。しかしながら、阿蘇市はこれらの求償権を未だ行使しておらず、地方自治法第149条第1項第6号に規定されている職務（財産を取得し、管理し、及び処分すること）を放棄していると言わざるを得ず、こうした事実は、明らかに地方自治法第242条第1項の「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当すると思料される。

なお、原告に対する損害賠償金をはじめ、阿蘇市が本件訴訟に関して支出した公金は、言うまでもなく市民の血税によって賄われているのであり、これを少しでも補填するためにも、阿蘇市は一刻も早く上記求償権を行使すべきである。

4 措置請求内容

前1の記載のとおり、阿蘇市は本件訴訟において、総額8681万5703円の損害を被った。したがって、阿蘇市は佐藤市長らの責任割合に応じて、佐藤市長、和田副市長、A経済部長及びB農政課長の各公務員個人に対して求償することができる。

ところで、佐藤市長ら個々人に対する求償請求額については、上記損害の原因となった違法行為への各人の寄与状況に応じて責任割合を算定すべきところ、これを特定するため、令和3年12月10日付で阿蘇市情報公開条例（平成20年条例第1号）に基づき、阿蘇市の違法行為に向けた意思決定の経過や実行行為の分担状況等の詳細に係る行政文書の開示請求を行った。ところが、阿蘇市は上記請求内容に係る関係文書の不存在又は同条例第7条2号若しくは同条5号（意思決定過程情報）に該当するとして不開示扱いとしたもので、この佐藤市長らによる条例の解釈運用基準を無視した恣意的運用（一面、佐藤市長らの当該不開示決定は、自己らの賠償責任を免れるための証拠隠しに等しい行為であるといえる。）により、責任割合算定に資する資料を入手することができなかった。

よって、具体的な措置請求としては、執行機関の長として一連の違法な行政処分を執行した佐藤市長の責任割合は相当程度を占めると解すべきであり、上記損害総額の60パーセント分を求償することを求める。また、和田副市長以下3人の幹部職員に対しては、それぞれの職分に応じ、和田副市長に上記総額の20パーセント分を、A経済部長とB農政課長に各10パーセント分を求償することを求める。

なお、求償権行使を求めるに当たっては、佐藤市長らが求償に応じない場合の実効性を担保するために、訴訟を含む法的手段を講ずることをも同時に求める。

- 補足 1： 本件の事実証明資料は、阿蘇市及び訴訟代理人弁護士が所持保管する公文書（同代理人弁護士が保管する本件訴訟に関する訴訟記録を含む。）にあることから、外部監査人又は監査委員の権限をもってこれらの関係文書の全てを調査・開示の上、公正かつ公明な監査を行うよう求める。
- 補足 2： 本件監査に当たり、外部監査契約を締結し又は法律家への意見聴取を行う場合には、監査の中立性と公平性を担保するため、本件訴訟において阿蘇市の訴訟代理人を務めた山下永壽氏、伊山俊太郎氏の両弁護士以外の者に対して行われるよう求める。

- 5 監査委員の監査に代えて個別外部監査に基づく監査によることを求める理由
- 本件監査は、民事訴訟の根本的理論である処分権主義、弁論主義、既判力を理解の上、本件訴訟の確定判決を基礎として、佐藤市長らの違法な行政処分に係る故意又は過失の程度、共同不法作為事実、各共同不法行為者の責任割合と求償請求額等々の調査・認定を行う必要がある。よって、本件調査に必要な高い専門性と独立性を備えた外部監査人による監査を実行されるよう強く求める。

6 別紙事実証明書

- (1) 判決文写（令和 3 年 5 月 1 9 日言渡 熊本地方裁判所）

別紙資料

- (1) 畜産クラスター事業補助金変更交付決定違法確認等請求事件の概要

第 2 請求書の受理

本件請求について要件を審査した結果、所定の要件を具備していると認め、これを受理した。

第 3 個別外部監査

1 個別外部監査契約に基づく監査によることの決定及び通知

本件措置請求において、請求人は、法第 2 5 2 条の 4 3 第 1 項の規定により、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めている。

監査委員は、同条第 2 項の規定により、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であることを令和 4 年 3 月 7 日に決定し、同日その旨を市長及び請求人に通知した。

2 個別外部監査契約に基づく監査の実施及び当該監査の結果に関する報告書の提出

法第 2 5 2 条の 4 3 第 3 項において準用する第 2 5 2 条の 3 9 第 5 項に規定する個別外部監査契約を締結した清水谷洋樹弁護士（以下「個別外部監査人」という。）において監査（以下「本件個別外部監査」という。）が実施され、令和 4 年 5 月 1 2 日に法第 2 5 2 条の 4 3 第 4 項の規定に基づく監査の結果に関する報告とし

て、別添のとおり「個別外部監査報告書（阿蘇市職員措置請求（住民監査請求）に基づく個別外部監査）」（以下「本件個別外部監査報告書」という。）が監査委員に提出された。

第4 個別外部監査人の判断理由

1 本件個別外部監査に係る個別外部監査人の判断理由については、本件個別外部監査報告書11ページから以下のとおりであるが、その結論は次のとおりである。

2 結論

監査対象事項に「違法若しくは不当な公金の支出」や「財産の管理を怠る事実」は認められない。よって本件措置請求には理由がない。

第5 監査委員の判断

本件個別外部監査報告書に基づき、監査委員協議を重ねた結果、合議により、次のとおり、判断する。

本件個別外部監査報告書に基づき、判決の確定により市が支払った損害賠償金、遅延損害金及び訴訟費用の市長らに対する求償、並びに市が支出した訴訟費用、弁護士費用等及び遅延損害金支払行為については、「財産の管理を怠る事実」や「違法若しくは不当な公金の支出」には該当しないと認められることから、本件措置請求には理由がない。

第6 結論

請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。