

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とし、当審における補助参加によって生じた費用は控訴人補助参加人の負担とする。

5 事 実 及 び 理 由

第 1 控訴の趣旨

- 1 原判決中控訴人敗訴部分を取り消す。
 - 2 (本案前の申立て) 被控訴人らの訴えをいずれも却下する。
 - 3 (本案の申立て) 第 1 項に係る被控訴人らの請求をいずれも棄却する。
- 10 4 訴訟費用は、第 1、2 審とも被控訴人らの負担とする。

第 2 事案の概要 (略称は、原判決の例による。)

1 事案の要旨

(1) 阿蘇市長は、平成 29 年 3 月、阿蘇地域畜産クラスター協議会 (本件協議会) に対して農業組合法人甲誠牧場 (甲誠牧場) の肥育牛舎等の建設事業を含む事業に係る補助金の交付決定をしたが、平成 30 年 2 月から 3 月にかけて、同補助金のうち甲誠牧場の上記事業に係る補助金について平成 30 年度への事故繰越をせず (財務会計行為①)、甲誠牧場の上記事業に係る補助金全額を減額する内容の補助金変更交付決定をした (財務会計行為②) ため、甲誠牧場は補助金を受給できなかった。

20 甲誠牧場は、平成 30 年 5 月頃、阿蘇市に対し、財務会計行為①及び同②は国家賠償法 (以下「国賠法」という。) 1 条 1 項の適用上違法であると主張して、同項に基づき損害賠償を請求する訴訟 (熊本地方裁判所平成 30 年 (行ウ) 第 9 号) を提起したところ、熊本地方裁判所は、令和 3 年 5 月 19 日、財務会計行為①及び同②は同項の適用上違法であると認定した上で、甲誠牧場の請求を全部認容する判決 (前件判決) をし、同判決は確定した。阿蘇市は、前件判決で支払を命じられた損害賠償金 8 3 5 9 万 6 2 2 3 円を甲誠牧

場に支払い、前件判決に係る訴訟を遂行するための弁護士費用その他の業務費用として321万9480円を支出した。

5 本件は、阿蘇市の住民である被控訴人らが、当時の阿蘇市長であるA（A市長）が故意又は過失により違法な財務会計行為①及び財務会計行為②をしたことにより阿蘇市が8681万5703円の損害を被ったのであるから、A市長に対して不法行為又は債務不履行に基づく損害賠償請求権を行使すべきであるにもかかわらず、行使を怠っていることが違法である旨を主張して、地方自治法（令和5年法律第19号による改正前のもの。以下「法」という。）242条の2第1項4号に基づき、控訴人に対し、A市長に対する上
10 記損害賠償請求権（上記損害賠償金を甲誠牧場に支払い終えた日である令和3年6月30日から支払済みまで民法所定の年3%の割合による遅延損害金の請求を含む。）を行使するよう求める住民訴訟である。

(2) 原審は、阿蘇市は、財務会計行為①及び財務会計行為②について、A市長
15 に対して債務不履行又は不法行為に基づく8359万6223円の損害賠償請求権を有しており、A市長に対する上記損害賠償請求権の行使を怠っていることは違法であるから、8359万6223円及びこれに対する令和3年6月30日から支払済みまで年3%の割合による遅延損害金をA市長に対して請求するよう求める限度で被控訴人らの請求を認容したところ、控訴人が控訴した。

20 2 前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、原判決「事実及び理由」欄の第2の2ないし4に記載のとおりであるから、これを引用する。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、阿蘇市は、財務会計行為①及び財務会計行為②について、A市長
25 に対して債務不履行又は不法行為に基づく8359万6223円の損害賠償請求権を有しており、A市長に対する上記損害賠償請求権の行使を怠っていることは違法であるから、被控訴人らの請求は、8359万6223円及びこ

れに対する令和3年6月30日から支払済みまで年3%の割合による遅延損害金をA市長に対して請求するよう求める限度で理由があると判断するが、その理由は、以下のとおり補正するほか、原判決「事実及び理由」欄の第3に記載のとおりにあるから、これを引用する。

5 (1)ア 原判決22頁12行目から17行目「熊本県農林水産部畜産課審議員は、上記説明会において、熊本県が甲誠牧場の事業についてヒアリングをした時点では牛舎の建設場所として坂梨の土地の地図が添付されていたが、平成29年2月15日には万五郎の土地を確認しており、その際に公害問題や環境問題が生じるという認識はなく、ポイントの減算はしなかつたとの説明をした。(乙141)」を以下のとおり改める。

10 「熊本県農林水産部畜産課審議員は、上記説明会において、熊本県が甲誠牧場の事業についてヒアリングをした時点では、牛舎の建設場所として坂梨の土地の地図が添付され、建設場所が同土地であることを前提としてポイントが計算されていたが、平成29年2月15日には建設場所として万五郎の土地を確認しており、同月28日の実施計画の承認申請については、現在畜舎が建築されている場所で採択はされている、万五郎の土地について採択後であるためポイントの計算はしていないが、公害問題や環境問題が生じるという認識はないとの説明をし、場所が変わっているのではないかとこの質問に対しては、同月28日の申請書に添付された地図は坂梨の土地の地図であったが、同月15日に万五郎の土地を確認していると答えたものの、平成28年12月15日頃に実施されたヒアリングがどの場所について実施されたのかについては言及しなかつた。(乙141)」

25 イ 原判決24頁15行目から17行目「現に熊本県農林水産部畜産課審議員の上記説明は、ヒアリング調査の際、本件牛舎の建設予定地として説明又は案内を受けた場所が万五郎の土地ではなく坂梨の土地であった旨

の認識を示すものではない。」を以下のとおり改める。

「熊本県農林水産部畜産課審議員の上記説明は、平成29年2月28日の申請書に添付された地図の場所（坂梨の土地）と同月15日に確認した場所（万五郎の土地）が異なっていたことは認めているが、平成28年12月15日頃に実施されたヒアリングの対象地がどこであったのかについては言及しておらず、ヒアリングの際、本件牛舎の建設予定地として説明又は案内を受けた場所が万五郎の土地ではなく坂梨の土地であった旨の認識を示すものではない。なお、上記説明では、ポイント計算は本件牛舎の建設予定地を坂梨の土地として行った旨述べており、また、熊本県の農林水産部畜産課が作成した上記説明会の概要（乙172）には『評価した時点から場所は変わっているが』との記載があること、ヒアリングをした時点では牛舎の建設場所として坂梨の土地の地図が添付されていたこと（前記1(17)）からすると、ポイントの計算自体は書面を基に建設場所を坂梨の土地を前提として計算したことが認められるが、本件クラスター計画認定申請後の平成29年2月15日に行われた熊本県職員による現地確認が、何らの支障もなく万五郎の土地で行われ、同月23日には本件クラスター計画が熊本県知事によって認定されたこと（前記1(3)）も併せ考慮すれば、ヒアリング時の説明又は案内を受けた場所が万五郎の土地であるとの認定と矛盾するわけでもないから、前記認定判断を覆すに足りない。」

ウ 原判決24頁21行目から26行目「Bの陳述（乙76）・供述（乙94）により、熊本地震後に他県から応援のために派遣された本件協議会の事務局員が、甲誠牧場から坂梨の土地にある阿蘇高原ファームで堆肥を処理することを予定しているなどと聞いた際、誤って甲誠牧場の肥育牛舎の建設予定地が坂梨の土地であると思込み、その勘違いに基づいて本件設置図を作成してしまったものと認められる（上記1(5)ア）。」を

以下のとおり改める。

「Bの陳述（乙76）・供述（乙94）、Cの陳述（乙78）・供述（乙93）、平成29年12月18日にA市長も出席して実施された甲誠牧場畜舎整備に関する打合せ結果（乙81）、市長から本件協議会に提出された質問に対する本件協議会の同月11日付回答（乙21）及び同月20日付回答（乙24）によれば、本件設置図は本件協議会の事務局員が作成したものであること、本件協議会の関係者の間で熊本地震後に他県から応援のために派遣された本件協議会の事務局員が、誤って本件設置図を作成してしまったという共通認識が形成されていたことが認められ、それらの事実によれば、本件設置図に坂梨の土地が記載されていたのは本件協議会の事務局員の勘違いによるものと推認できる（上記1(5)ア）。」

(2) 原判決30頁8行目末尾の次に改行して以下のとおり付加する。

「(3) 控訴人は、財務会計行為①及び同②は、「公金の支出」、「財産の取得・管理・処分」、「契約の締結・履行」、「債務その他の義務の負担」「公金の賦課・徴収を怠る事実」及び「財産の管理を怠る事実」のいずれの財務会計行為にも該当しないから、住民訴訟の対象とならないと主張する。

しかしながら、住民訴訟の対象として何を取り上げるかは、基本的には請求をする住民の選択に係るものであるところ、本件住民訴訟の対象は、A市長の故意・過失によって国家賠償債務を負うことになった阿蘇市がA市長に対して有している損害賠償請求債権の行使を怠っていることであり、このような債権の不行使が「財産の管理を怠る事実」に該当することは明らかである。甲誠牧場の事業に係る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（財務会計行為①）及び甲誠牧場の事業に係る補助金全額を減額する内容の補助金変更交付決定をし

たこと（財務会計行為②）は、本判決において財務会計行為という呼称を用いてはいるものの本件住民訴訟の対象ではないから、財務会計行為①及び同②が財務会計行為に該当するか否かは本件訴訟の適法性に影響せず、控訴人の主張は採用できない。」

5 (3) 原判決 3 1 頁 7 行目末尾の次に改行して以下のとおり付加する。

「 控訴人は、国賠法 1 条 2 項で求償権の行使を故意・重過失がある場合に限定している趣旨が、公務員個人に重い責任を課してしまうと公務員が委縮して円滑な公務執行を損なうおそれがあるため、求償権の成立範囲を限定し、円滑な公務執行を図るというものであることからすれば、本件のよ
10 うに普通地方公共団体の長が職務を行い第三者に損害を与えたことで普通地方公共団体が第三者に対して国賠法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を負う場合には、同条 2 項の趣旨が潜脱されないためにも、①当該損害に関する普通地方公共団体の長に対する請求は国賠法 1 条 2 項の求償のみが成立し、債務不履行等の損害賠償請求は成立しないと解釈するか、②債務
15 不履行等の損害賠償請求は成立するとしても故意又は重過失が要件として求められると解釈すべきであると主張する。

確かに、普通地方公共団体の長がその職務に際して第三者に損害を与えたことで普通地方公共団体が第三者に対して国賠法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を負った場合に、普通地方公共団体がその長の債務不履行等を
20 理由に損害賠償請求等をするにあたって、故意・重過失のみならず軽過失の場合であっても賠償義務を負うとなれば、国賠法 1 条 2 項に基づいて求償請求を行うのか、債務不履行等を理由に損害賠償請求権等行使するのかという単なる法律構成の違いによって責任要件が異なることになり、国賠法 1 条 2 項で求償権を行使する要件を故意・重過失に限定した意味が失
25 われることは否定できない。しかしながら、会計職員等の一定の行為に関しては故意又は重過失の場合にのみ賠償義務を負うとされている（法 2 4

3条の2の2第1項、第14項)のに対し、普通地方公共団体の長についてはこのような規定は設けられておらず、かえって普通地方公共団体の長の職責に鑑みると他の職員と異なって同条項の適用がなく、民法の規定によるとされている(最高裁昭和61年2月27日・民集40巻1号88頁参照)。また、普通地方公共団体の議会において住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権などを放棄する旨の議決がされる場合について、当該請求権の発生原因である公金の支出等の財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を目的とする地方自治法の趣旨に照らして不合理であり、その裁量権の逸脱・濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該放棄は無効となる(最高裁平成24年4月23日・民集66巻6号2789頁)とされ、議会の議決に一定の制限があることを認めていること、法243条の2第1項は、違法な事務処理を抑止するという観点から長の普通地方公共団体に対する損害賠償責任について、当該長が職務を行うについて善意でかつ重大な過失がないときに限り、条例で、当該長の損害賠償責任の一部を免除できる旨を定めていることに鑑みると、法は、国賠法1条2項で求償権を行使する要件を故意・重過失に限定した趣旨を普通地方公共団体の長に及ぼすことについては慎重な態度を採っているというべきであって、普通地方公共団体の長が職務を行い第三者に損害を与えたことで普通地方公共団体が第三者に対して国賠法1条1項に基づく損害賠償責任を負うことになった場合に限るとしても、一律に責任要件を故意・重過失に限定すると解釈することはできないというべきである。

したがって、控訴人の主張は採用できない。」

(4) 原判決34頁6行目の末尾に改行して以下のとおり付加する。

「 控訴人は、本件交付決定に無効事由及び取消事由が認められなかったとしても、阿蘇市は、建設場所について本件設置図からしか情報を得られておらず、本件協議会と熊本県との間でやりとりがされていたとしても、その結果について阿蘇市に報告がされなかったこと、熊本県や九州農政局は、
5 本件事故繰越申請のうち甲誠牧場を除いた7つの取組主体に係る事故繰越承認申請（財務会計行為①）に対して何らの指導もせず、問題にしないまま手続を完了させたことから、A市長が、本件交付決定に無効事由及び取消事由が認められず、本件財務会計行為①が違法であると予見することができなかったとも主張する。

10 　しかしながら、平成29年12月18日にA市長も出席して実施された甲誠牧場畜舎整備に関する打合せの際に、本件協議会の関係者の間で本件協議会の事務局員が誤って甲誠牧場の肥育牛舎の建設予定地が坂梨の土地であると思い込み本件設置図を作成してしまったという共通認識が示
15 されていたこと（乙81）、A市長から本件協議会に提出された質問に対する本件協議会の平成29年12月11日付回答（乙21）及び同月20日付回答（乙24）には、同年2月15日に実施された現地確認では万五郎の土地で現地確認がされた旨の回答がされていることを踏まえれば、A市長は、遅くとも財務会計行為①を行うまでには、坂梨の土地が記載された本件設置図は誤って作成されたものであり、同年2月15日に実施され
20 た現地確認では、万五郎の土地を対象とされたことを認識していたと認められる。また、阿蘇市の農政課長が、平成29年12月15日の阿蘇市議会において、本件牛舎の建設地は阿蘇市内で変更されたにすぎないから事業計画の変更申請は不要である旨の認識を示していること、平成30年3月27日にA市長も出席したうえで実施された説明会で、熊本県農林水産部畜産課審議員が、平成29年2月15日には万五郎の土地を確認してお
25 りポイントの減算はしなかった、現在畜舎が建築されている場所で採択は

5 されているとの説明をしたことに対して、A市長が初見の情報であるとい
った対応をとっていないことを踏まえると、A市長は、熊本県が甲誠牧場
の事業に対する承認は万五郎の土地を前提に行っており、変更申請は不要
であると認識していることを本件財務行為①の以前に知っていた蓋然性
10 は高く、少なくとも本件財務行為①を行う以前に、熊本県に対し、甲誠牧
場の事業の承認がどの土地を前提にされたのか、変更申請が必要なのか不
要なのかを問合せれば、前記熊本県の認識は容易に知り得たといえる。平
成29年12月15日に実施された九州農政局の担当者との協議の際に、
九州農政局の担当者が『農政局としては、協議会から阿蘇市に対して真実
15 ではない計画が出されているのであるなら、その計画は認められないと言
わざるを得ない。』と発言（乙170）したとしても、他方で担当者が『こ
ちらから事業を止めるかどうか言及する立場にない』と発言していること
を踏まえると、前記の発言は、阿蘇市に対して真実ではない計画が出され
20 ていると阿蘇市が判断したと仮定した場合の発言であって、九州農政局が、
真実ではない計画が出されていると認識しているとか、真実ではない計画
が出されていると阿蘇市が判断すべきであると認識していることを示唆
した発言であるとは認められない。

20 以上によれば、本件財務会計行為①の時点で、A市長が本件交付決定に
無効事由及び取消事由が認められないと予見することは十分に可能であ
ったと認められるから、控訴人の主張は採用できない。」

2 よって、原判決は相当であるから、本件控訴を棄却することとして、主文の
とおり判決する。

福岡高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官

新 谷 晋 司

5

裁判官

平 井 健 一 郎

10

裁判官

石 川 千 咲
