

国分寺市職員措置請求に係る

監査結果

国分寺市監査委員

森 末 暢 博

同

皆 川 りうこ

目 次

第1 請求の受付

1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
4	請求の要件審査	2

第2 監査の実施

1	監査対象事項	2
2	監査対象部局	2
3	請求人の証拠の提出及び陳述等	2
4	監査対象部局の陳述及び事情聴取	3
5	監査対象部局の見解	3

第3 監査の結果

1	事実関係の確認	7
2	結論	7
3	付言	9

資料	請求人から提出された国分寺市職員措置請求書	10
	(原文のまま 事実証明書類は省略)	

第1 請求の受付

1 請求人

国分寺市

2 請求書の提出

平成29年2月28日

3 請求の内容

請求人ら提出の国分寺市職員措置請求書による請求の内容（要旨）は次のとおりである。

(1) 対象となる執行機関・職員

国分寺市長（以下「市長」という。）

(2) 対象となる財務会計上の行為又は怠る事実

国分寺市（以下「市」という。）は「損害賠償請求控訴事件に係る和解金事務事業」として、平成26年5月22日に原告事業者らに4億5,100万円の賠償金を支払った。

これは国分寺市前市長（以下「前市長」という。）による違法行為の結果としてパチンコ事業者らに損害賠償請求訴訟（以下「本件訴訟」という。）をされ和解によって支払われたものであり、市は前市長の故意・重過失に対しての求償権を行使せず、市の財産管理を怠っている事実がある。

また、前市長の図書館分館設置という行為が事業者のパチンコ店出店（以下「本件出店」という。）を妨害し、和解賠償せざるを得ない形で市に損害を与える結果となったことは事実であり、損害賠償請求権の行使として請求におよんでいないことも市の財産管理を怠る事実である。

(3) 違法又は不当とする理由

事業者らからの損害賠償請求事件の一審での敗訴、東京高等裁判所における和解勧告がその理由としたのは、前市長が事業者の本件出店を意図的に妨害する目的で図書館分館設置をしたこととされた。前市長は図書館分館を設置する条例改正（以下「本件条例改正」という。）を違法に利用して本件出店を阻止したものである。最終的にこの違法行為は前市長個人の裁量権の逸脱によるものである。前市長は市に与えた損害としてか、もしくは市が前市長に代位して支払った金額と同額を支払い補填すべきである。

(4) 市に生じている損害

市が現在も前市長に対し、4億5,100万円の請求を怠っているため、市の財産がその年五分の法定利息分とともに日々毀損され続けていること。

(5) 求める必要な措置

すみやかに市は、前市長に対し、市が支出した4億5,100万円の支払い補填をするよう請求すべきである。

4 請求の要件審査

本請求については、形式的に地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条の所定の要件を備えているものと認められることから、平成29年3月13日付けで受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容及び請求の要件審査の結果等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

請求人らは、前市長が違法に本件出店を阻止したことにより市が支払った和解金に相当する額を求償権又は損害賠償請求権として市が前市長に対して請求しないことは、市の財産管理を怠る事実であると主張している。住民監査請求の対象は、地方自治法第242条第1項に規定されているところ、同規定に則して措置請求書の請求内容を確認し、市が前市長に対する求償権又は損害賠償請求権の行使を怠っていることが市の財産管理を怠る事実であるか否かを監査対象とした。

2 監査対象部局

国分寺市政策部政策法務課及び都市開発部国分寺駅周辺整備課（平成29年4月1日よりまちづくり部駅周辺整備課）を対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述等

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人らに対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたが、請求人らはその必要がないとして陳述しなかった。

また、別に監査委員から事情聴取をしたいとする申し出を伝えたが、これにも応じなかった。

4 監査対象部局の陳述及び事情聴取

平成 29 年 3 月 22 日に監査対象部局の陳述を聴取した。
また、同日及び平成 29 年 4 月 6 日に事情聴取を行った。

5 監査対象部局の見解

(1) 市から前市長に対する求償権の存否について

ア 本件訴訟は求償権の発生根拠とならないこと

国家賠償法第 1 条第 2 項に基づく求償の要件は、①公務員の職務義務違反により被害者に損害が発生したこと（国・公共団体の違法）、②国・公共団体が被害者に対して現実に損害賠償金を支払ったこと、及び③加害公務員に故意又は重過失があることである。

本件訴訟の第一審判決（以下「本件一審判決」という。）においては、前市長のいかなる行為が国家賠償法上の違法にあたるのか（職務義務違反とされるのか）及び前市長に故意または重過失があったかについては認定されていない。また、控訴審で和解が成立しているため、本件一審判決は確定しておらず、既判力を生じていない。さらに、和解については、和解調書に理由は付されていない。よって、前市長の職務義務違反及び故意又は重過失は司法において確定されていない。以上のことから、本件一審判決及び和解の存在は前市長への求償権発生の根拠とはならない。

イ 損害が発生していないこと

市は、和解金の支払いを行ってはいるが、本件条例改正が出店阻止目的によるものであり違法であった、という本件一審判決の判断を認めたわけではない。市が控訴審で和解することとしたのは、本件条例改正は違法であるとの司法判断を確定させることなく一方で補償金額を圧縮し再開発事業への財政的影響を最小限にするという政策的な判断に基づき決定したものである。市としては本件条例改正は適法であったと考えている。結果的に出店がされなかったことと引換えに当該支出がなされたという意味で、和解金は賠償金ではなく補償金に近い性質のものであり、事実上必要な支出だったのであって、これをもって損害とみるべきでない。

ウ 前市長に職務義務違反がないこと

(ア) 当時、国分寺駅前に図書館を開設する必要性があったこと

問題となった図書館開設は、市における再開発事業に係るまちづくりの構想に基づくものであり、駅前図書館の構想については議会においても議論がなされていた。銀行であった建物(以下「旧銀行建物」という。)の有効活用については、平成 17 年中から検討されていた。平成 18 年 9 月に議会で旧銀行建物の有効活用が十分に図られていないのではないかとの指摘がなされたことも受けて、市として有効活用を早急に図ることを迫られており、如何にして旧銀行建物の有効活用を図るかという検討が行われていた。また、西国分寺駅前の再開発等に伴い既存の図書館ではカバーしきれない地域が発生したこと、既存の図書館の立地条件が悪いこと等もあり、駅前に図書館が欲しいと言う市民の要望にこたえる必要もあった。

市が遅くとも平成 18 年 11 月中旬には風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律(以下「風営法」という。)等による規制につき着目していたことは事実だが、図書館開設は本来の必要性及び旧銀行建物の有効活用の必要性から検討されたものであって、風営法等の規制の効果は、本件出店につき市民からの反対の声が多く挙がっていたことを背景に、副次的効果として着目していたに過ぎない。

この点、本件一審判決は本件の図書館分館(以下「本件図書館」という。)の開設と条例改正については緊急の必要性はないとして、その検討に至った端緒が、風営法等の規制による出店阻止にあったとしている。しかし事柄の性質からして、図書館の開設について一刻の猶予も認められないほどの緊急の事情など、いかなる場面においても存在するはずがなく、緊急性がないから真の目的は他にあったという論理は成り立ち得ない。また、従前から駅前図書館構想及び旧銀行建物の有効活用に関する議会の議論や市における検討があったことを示す証拠の評価を誤り、明らかな事実誤認をしている。図書館開設についてその必要性があり、本件図書館が実体を伴ったものであった以上、風営法との関係で違法と判断することは誤りである。

(イ) 前市長は条例改正の本質部分たる議案提案・議決に関わっていないこと

全ての条例は市長により交付され、また、市長が予算措置を行う以上、前市長のなんらの行為もなければ本件条例改正はなかったことは確かだが、だからといって条例改正が違法とされる場合は常に市長に職務義務違反があるとみるべきではない。条例改正が達成されるにおいて市長が具体的に果たした役割につき検討されるべきである。

この点、議案提案は条例改正において必須で、その本質をなす部分であると

ころ、前市長は自ら議案提案を行おうとしたが、教育委員会において継続審議となったことからこれを行うことができなかつたのであり、図書館設置及び条例改正を実現することに向けての前市長の関与はここまでで尽きている。前市長は議員による議案提案が行われた議会前に開かれた議会運営委員会での審議に全く関与しておらず、その他でも議員に対して議案提案の働きかけや議案提案に関与する行為も意図もなかつた。当時、市長与党が議会で少数派であることもあり、前市長と議会は対立的な状況にあったという背景もあった。

また、本件条例改正は、各会派の議員が前市長や市長部局とは異なる独自の立場や判断で議案を議会に提出したことによるものであって、このことにつき前市長が共同したとは認められない。そして、議案提案及び議決は条例改正手続きにおける本質部分であり、これについての前市長の関与は自ら提案を行うことができなくなった段階で尽きているから、前市長の職務義務違反は認められない。

(ウ) 本件出店がされた場合の再開発事業への悪影響について

本件出店がされた場合、補償費の増大、事業計画の一からの見直しによる延伸、再開発ビルの保留床処分価格の低下、テナントの誘致困難等、再開発事業に対する重大な悪影響が生じるおそれがあり、そのために長年の懸案であった再開発事業が頓挫したならば、再開発に協力してきた地権者や市民から訴訟等のリスクもあった。本件図書館設置の副次的効果への着目の背景に、こういった点があったことは、前市長の職務義務違反を否定する方向の材料の一つとして斟酌されるべきである。

(エ) 以上のことから、前市長の行為に職務義務違反は認められない。

なお、国立市を原告、国立市元市長を被告とする国立市求償訴訟控訴判決（東京高等裁判所平成27年12月22日判決）においても、条例制定行為は議会の議決に基づくものであることを理由に挙げ、条例等に基づく法的規制をかけようとして、これらの手続きを指示、指導した行為については国立市元市長の職務義務違反と認定されていない。

エ 前市長に故意又は重過失がないこと

前市長の故意又は重過失が認められるためには、違法性を基礎づける事実につき認識し又は容易に認識し得、かつ、当該事実による損害発生につき予見し又は容易に予見し得たことが必要である。

本件においては、本件出店阻止についての法的問題を顧問弁護士及び大学教授に相談し、助役が議会において、弁護士らから、図書館設置の必要性等をきちんと位置づけた上で、条例改正等について議会で議論をすることで適法性は担保され、訴訟になった場合でも被告が負ける可能性は少ないとの見解を得たなどの説明を行っていたことを前提とすると、前市長は本件条例改正により風営法等の規制が作用して本件出店が不可能となったとしても、それは副次的・反射的效果にすぎず、本件条例改正は適法性が確保されていると認識していたものであり、違法性を基礎づける事実を認識し又は容易に認識しえたとは言えない。

よって、前市長に故意・重過失は認められない。

オ 以上のことから、前市長に職務義務違反はなく、故意又は重過失もないから、市から前市長に対する求償権は存在しない。

(2) 市から前市長への損害賠償請求権について

前述のとおり前市長の職務義務違反と見るべき行為がない以上、市から前市長に対する関係においても、損害賠償請求権はその発生根拠を債務不履行・不法行為のいずれと考えたとしても発生しない。また、前述のとおり前市長は条例改正につき適法と認識していたものであったから、故意・重過失は認められない。

よって、市から前市長への損害賠償請求権は存在しない。

(3) 財産管理を怠る事実の有無について

市から前市長に対する求償権及び損害賠償請求権が発生しないと考える以上、これらを行行使しないことが財産管理を怠る事実と評価されるいわれはない。

また、仮に当該求償権・損害賠償請求権が発生している可能性があるとしても、その不行使が違法な怠る事実にあたるというためには、少なくとも客観的に見て当該債権の成立を認定するに足りる証拠資料を入手し、又は入手し得たことが必要である。本件の場合、本件一審判決と控訴審での和解を経たことにより客観的に見て求償権の成立を認定するに足りる証拠資料を市長が入手し、又は入手し得たとまではいえない。

よって、求償権を行行使しないことは財産管理を怠る事実にはあたらない。また、損害賠償請求権についても、客観的に見て当該損害賠償請求権の成立を認定するに足りる証拠資料を入手し、または入手し得たとはいえず、これを行行使しないことは財産管理を怠る事実にあたらない。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

平成17年3月15日、市は国分寺市土地開発公社に旧銀行建物を国分寺駅北口周辺地区の再開発事業の施行用地として先行取得させ、公有地の拡大の推進に関する法律第3条第1項の規定に基づき平成17年10月28日に地域連携事業用施設や開発部事務所として使用する方針を決定し、平成18年6月14日に国分寺市土地開発公社と旧銀行建物の使用貸借契約を締結した。平成18年8月7日に情報発信の拠点施設を開設した。

平成18年9月の議会（第3回定例会）において議員から本件出店予定についての質問及び旧銀行建物のさらなる有効活用の指摘があった。

本件出店を準備していた事業者は当初、出店予定の建物を増床することを計画していたが現状のままで出店することとし、平成18年11月29日に市に対し増床の取り止めを伝え、増床のために必要な東京都知事の許可（都市計画法第53条）を受ける必要がなくなった。

平成18年11月30日、議会（第4回定例会）において、前市長より本件条例改正の検討を教育委員会に依頼したが平成18年11月24日の教育委員会定例会で継続審議となったこと、本店出店を準備していた事業者が増床を取り止めたことについて答弁があった。平成18年12月5日、同定例会に本件条例改正案が議員提案により提出され、全会一致で原案のとおり可決され、平成19年2月20日に本件図書館が設置された。

これに伴い風営法第4条第2項2号及び同号を受けた東京都風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行条例第3条第1項2号並びに同条例施行規則第2条第1項（2）アの規制を受けることとなり、本件図書館の敷地からの距離が50メートル未満の区域に風俗営業の営業所の設置は制限されることとなった。

本件図書館が設置されたためパチンコ店を出店できなくなったとして、本件出店を準備していた事業者及び建物を所有する事業者が、平成20年9月8日に市に対して国家賠償法第1条第1項に基づき本件訴訟を起こした。

平成25年7月19日に東京地方裁判所において、市の損害賠償責任が認められた（本件一審判決）。

これに対して市及び本件出店を準備していた事業者は控訴し、平成26年3月28日に東京高等裁判所にて和解が成立し、平成26年5月22日に合計4億5,100万円の和解金が市から本件出店を準備していた事業者及び建物を所有する事業者を支払われた。

2 結論

（1）本件措置請求書の内容についてはその趣旨が必ずしも明らかでないところがあ

り、上記のとおり、請求人らに対して意見陳述の機会を与えたが陳述しなかった。また、事情聴取をしたいとする監査委員からの申し出にも応じなかった。

本件請求の趣旨は、前市長による「違法行為の結果として」市が賠償金を支払ったから市は前市長に対して求償権を行使すべきである、あるいは、前市長の「図書館分館設置という行為が事業者の出店を妨害し」、市に損害を与える結果となったから市は前市長に対して損害賠償請求権を行使すべきであるにもかかわらず、これを怠っているから（措置請求書1(2)）、すみやかに前市長に対して4億5,100万円の支払いを補填するよう請求すべきである（同1(5)）、というものである。

したがって、本件請求のポイントは前市長が違法行為を行ったか否かということになるが、この点について本件措置請求書は、上記のとおり「前市長の違法行為」とか、「前市長の図書館分館設置という行為」と言うのみで、どのような行為が違法なのか不明であるし、また本件図書館は議員提案による本件条例改正によって設置されたものであるから前市長がどのような違法行為をしたのか不明である。この点に関し、本件措置請求書では、前市長は、「これ(本件条例改正)を違法に利用してパチンコ店の出店を阻止したものである。」とし、この違法行為が前市長個人の裁量権の逸脱によるものであると記載されているが（同1(3)第4段落）、この本件条例改正を違法に利用したとする前市長の具体的行為は何ら示されていない。

したがって、本件請求は審理すべき対象の特定がなされていないか、不十分なものであると言わざるを得ない。

(2) また、その審理の対象である前市長の違法行為について事実を証する書面を添付する必要があるところ（地方自治法第242条第1項）、本件請求においては、本件一審判決に係る二つの新聞記事と国分寺市オンブズパーソン通知書及び公文書部分公開決定通知書を添付するのみである。そして、前者の新聞記事については、いずれも何ら具体的に前市長の違法行為を証するような内容は記載されておらず、またそこで引用されている本件一審判決においても前市長が違法行為をしたということは何ら触れられていない。後者の二つの通知書は前市長の違法行為を証するような内容のものではない。したがって、本件請求は事実を証する書面を添付しておらず、法の求める必要な要件を満たしていないものと考えられる。

(3) 本件一審判決に対してはその判断に誤りがあるとして市は直ちに控訴し、控訴審において和解により裁判が終結した。したがって、本件一審判決はあるものの本件について確定した司法判断は示されておらず、本件条例改正が違法であるとする判断を前提とすることはできない。

そのことを措くとしても、本件一審判決において前市長が違法行為をしたということは何ら認定されていない。上記のとおり本件請求において前市長の違法行

為が具体的に特定されていないことから限界があるものの、監査委員において市長部局からの事情聴取や議会議事録の調査などを行ったが、前市長が違法行為を行ったとする事実は確認することができなかった。

- (4) 以上から、前市長において故意・重過失ないし注意義務違反があったか否かというのを審理するまでもなく、本件請求が求める措置の必要性を認めることができない。

なお、本件図書館を設置するという本件条例改正は上記のとおりその必要性から議員提案されて全会一致で可決成立したものであるし、前市長は法律専門家の意見も聞きつつ本件再開発事業の円滑な推進に努めていたのであるから、そこにおいて前市長の故意・重過失ないし注意義務違反ということは認め難いところがある。

3 付言

上記のとおり本件訴訟は和解によって終結したので市側に違法があるとする確定した司法判断は何ら示されていない。しかしながら、市側に違法が無いとする確定した司法判断も示されていないことから、市側に違法があるとする本件一審判決が出され、4億5,100万円の和解金が支払われた以上、市としては、これに関して市に何らかの求償権ないし損害賠償請求権が発生していないかどうかについて検証し、市としての意思決定をしておくことが望ましかったと考える。

(原文のまま)

国分寺市職員措置請求書

国分寺市市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 請求の対象となる執行機関・職員

国分寺市市長

(2) 請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実

国分寺市は、国分寺駅周辺整備課 事業番号0301300、「損害賠償請求控訴事件に係る和解金事務事業」として、平成26年5月22日に原告事業者らに四億五千百万円の賠償金を支払った。

これは国分寺市元市長 星野信夫による違法行為の結果としてパチンコ事業者らに損害賠償請求訴訟をされ和解によって支払われたものであり、市は元市長の故意・重過失に対しての求償権を行使せず、市の財産管理を怠っている事実がある。

また、元市長の図書館分館設置という行為が事業者の出店を妨害し、和解賠償せざるを得ない形で国分寺市に損害を与える結果となったことは紛れもない事実であり、損害賠償請求権の行使として請求におよんでいないこともまた、市の財産管理を怠る事実である。

(3) 違法又は不当とする理由

事業者らからの損害賠償を提起されたる訴訟の一番の敗訴、および控訴審東京高等裁判所における和解勧告がその理由としたのは、元市長がパチンコ事業者の出店を意図的に妨害する目的で図書館分館設置をしたこととされた。条例の改正自体は妨害を動機として行われたと判じられるも、条例自体の違法性は問われていない。

そもそも条例制定権の範囲は、「法令に反しないこと」、「その権限に属する事項であること」、「他の執行機関の権限に属する事項でないこと」、「他の執行機関の権限に属する事項でないこと」とされるがそのいずれにも当たらない。

風営法及び風営法関連条例等の規定の趣旨は、図書館施設の近隣地域内において良好な風俗環境を保全しようとする点にあるから、本件条例改正は、法の趣旨を逸脱してこれらの規定を利用せんがためのものでなかったなら違法ではない。

元市長はこれを違法に利用してパチンコ店の出店を阻止したものである。最終的にこの違法行為は元市長個人の裁量権の逸脱によるものである。

地方自治法では首長に免責特権が格別に認められているものではないから、元市長は市に与えた損害としてか、もしくは国分寺市が元市長に代位して支払った金額と同額を支払い補填すべきである。

(4) 市に生じている損害

国分寺市が現在も元市長に対し、四億五千百万円の請求を怠っているため、市の財産がその年五分の法廷利息分とともに日々毀損され続けていること。

(5) 求める必要な措置

すみやかに国分寺市は、元市長 星野信夫氏に対し、市が支出した四億五千百万円の支払い補填をするよう請求すべきである。

(6) 財務会計上の行為から1年が経過して請求する正当な理由

本件は、公金を支出した市側には違法な行為がなく、昭和62年最判（最高裁同年2月20日第二小法廷判決）の射程外であり、真正怠る事実の違法確認請求として、地方自治法242条2項本文の規定（以下「本件規定」という。）による監査請求期間の制限の適用はない。最高裁平成14年7月2日第三小法廷判決は、怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であり、制限が及ぶのは監査を遂げるために当該行為が財務会計行為に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にある場合に限られる旨判示している。

元市長に対する国分寺市の損害賠償請求権ないしは求償権の権利の発生原因は市の適法な公金支払い行為であって、違法な財務会計上の行為ではない。それ自体は法242条1項の違法若しくは「不当な公金の支出」には該当せず、その他の監査請求の対象となる「財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」にも当たらないから、一年の期間制限を受ける監査請求の対象となる行為ではない。

また、本監査請求によって、元市長に対する補填請求を怠る事実について監査委員が監査を遂げるためには、事由の存否と返還請求すべき金額を確定しさえすれば足りる。

したがって、本監査請求のうち事業者らに支払われた損害賠償金の補填請求を怠る事実に係る部分は、監査請求の期間制限の適用を受けない。

2 請求者

住所

職業

氏名

連絡先

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

3 事実を証明する書類

資料 1. 日本経済新聞 2013/7/20 電子版

「パチンコ店予定地隣に図書館、東京地裁、国分寺市に賠償命令」

資料 2. 日本経済新聞 2013/7/31 版

「パチンコ出店妨害で国分寺市に 3 億円超の賠償命令」

資料 3. 国分寺市オンブズパーソン通知書 平成 29 年 1 月 31 日

オンブズパーソンへの申し立て (写し) 平成 28 年 12 月 27 日

資料 4. 公文書部分公開決定通知書 平成 29 年 2 月 16 日

国分寺駅周辺整備課 事業番号 0301300「損害賠償請求控訴事件に係る和解金事務事業」
記録

平成 29 年 2 月 28 日

東京都国分寺市監査委員あて

(事実を証明する書類の内容は省略)