

準 備 書 面（三）

平成 24 年 6 月 13 日

横浜地方裁判所第 1 民事部合議 C 係 御中

原 告 比 留 間 哲 生

同 長 谷 川 誠 二

同 柴 田 哲 夫

同 永 田 親 義

被 告 横 浜 市 長 林 文 子

横浜市が林文子及び光田清隆に対し損害賠償請求権を有する法的根拠について下記の通り主張する。

記

1. 平成 22 年栄区が実施した区民意識調査には重大な瑕疵があり、その目的を達していない。

栄区は平成 22 年 7 月 23 日～8 月 9 日の間、栄区内に居住する 20 歳以上の区民 3000 人（無作為抽出）を対象に 51 項目にわたる意識調査を実施した。しかるにその中の問 13 の横浜環状南線（以下「南線」という。）に関する設問は、項目に南線のメリットをいくつも挙げてこれに○印をつけるというもので、これは栄区民の多

数が南線に期待するという結果を得るための極めて意図的な誘導方式になっている。さらに、問 13 を含めて 51 問中約半数に及ぶ複数回答の集計にあたり、百分率 (%) 算出法の基本に反する初歩的且つ重大な誤りを冒し、その結果得られた間違ったデータを広く公表、配布し、とくに南線については間違った集計法で膨らまされた南線賛成の数値を宛も正しいものであるかのように主張したのである。このように不公正で一方向的な誘導方式の設問と誤った集計法により得られた間違った区民意識調査結果は、その目的を達成しなかった点で全く無駄な作業であったばかりか、間違った情報を区民と市民に提供したことの責任は大きく、厳しく批判されるべきである。

2. 原告らの主張に対する被告の反論

上記の原告らの主張に対して被告はつぎのように反論した。原告らが南線に関する設問はメリットないし便益のみを並べてデメリットないし費用に関する項目を設けていないのは違法ないし不当であるというのは当たらず、設問にはメリットだけでなく、道路整備は必要ないといった南線建設に否定的な意見を反映させる選択肢も設けられており、極めて中立的なものであると反論した。

また、原告らは集計法に誤りがあるというが、複数回答式のアンケートについてのこのような集計方法は広く一般的に採られており、たとえば、内閣府政策統括官(共生社会政策担当)が多数の学識経験者の協力を得て実施した「第7回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」においても、同様の集計方法が採られている(乙第15号証)。このことから明らかなとおり、これが誤りであるとする原告らの主張は、複数回答方式のアンケートの一般的な集計方法についての正しい理解を欠いた、全く理由のないものと断じざるを得ない。被告はこのように述べて、本件の集計方法には何ら問題はなく、適法且つ適正に集計されたデータが十分な配慮のもとに公表されたものであり、これらの違法性ないし不当性を言う原告らの主張こそ全く理由がない、と主張している。

3. 本件栄区民氏意識調査と被告の主張に対する専門家の意見

標記の件について、アンケート問題を含めた社会調査の専門家で、一般社団法人社会調査協会認定の専門社会調査士である玉川大学小山雄一郎准教授の意見は以下の通りである。

1) 南線に関する問 13 の誘導的記述について

設問に「横浜市では横浜環状南線の整備を推進しています。この道路は、金沢区釜利谷町から栄区を通り戸塚区汲沢町に通じる延長 8.9km の高速道路で、東名や中央道につながる国の「圏央道」としての役割のほか、環状 4 号線の渋滞緩和などが期待されています」というリード文が記載され、その後「あなたは横浜環状南線に何を期待しますか」と尋ねている。このリード文は明らかな誘導的記述であり、自治体が整備を促進していることを明示していることは「威光暗示効果」として回答結果に影響を与えてしまう。こうした設問形式は方法論的に極めて不適切な設計とされ、「社会調査では対象者の真意を測れないので間違っても使ってはならない(大谷信介他編著『社会調査へのアプローチ(第 2 版)』[ミネルヴァ書房刊] 100 頁)」ともされている。

小山准教授は以上のように本件の南線に関する設問はアンケートでは決してあってはならない不適切な誘導方式であると指摘し、この方式によると南線についてよく知らない回答者はリード文を手がかりとして回答を選択することになりやすく、結果的に自治体が想定する「期待」へと誘導されてしまう傾向が強いと述べている。以上のように述べた上で、本設問は南線に関する回答者の意向を中立・公正な視点から正確に把握するための妥当性を欠くものと判断する、としている。

2) 本件意識調査の集計方法の誤りについて

小山准教授は「本設問について、調査結果報告書における単純集計結果は、選択肢ごとに全回答者数 1390 名を母数とした比率 (%) が提示されているが、この集計方法が数学的または統計学的に誤ったものであることは明白である。この設問では「○は 2 つまで」となっているが、これは制限連記法、制限多重回答法などと呼ばれるものである」と述べた上で、被告が内閣府による「第 7 回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」を引用して、これも同じ方法を用いているから問題はないと主張しているのは、方法論的に無知であるが故の誤りであると断

定している。すなわち、上記内閣府の調査は多重回答法を採用しているが、これは被告が用いた制限多重回答法とは方法論的に全く異なるものであり、無知による事実誤認とはいえ、多数の学識経験者の協力を得て行われた信頼性と妥当性を備えた調査の集計方法が「平成 22 年度栄区民意識調査」問 13 における杜撰な集計方法を正当化する根拠として利用されたことは、極めて遺憾である、と述べている。

以上のように、専門家による学問的見地に立った検討により、本件区民意識調査における南線の設問は不公正な誘導方式であり、また複数回答の集計方法は数学的または統計学的に明らかな誤りであることがわかり、このことについては何びとも異論はないはずである。こうして、本件における核心的争点について、専門家による学問的且つ客観的な検討によって決着がついたことを原告らとして確認するものである。

4. 本件区民意識調査における誘導的設問と複数回答集計法の誤りは故意である

上記 3. に示した如く、小山准教授の学問的見地からの検討により、本件区民意識調査の南線に関する設問は行政による誘導であり、複数回答の集計法は数学的あるいは統計学的に誤りであることが明らかとなった。原告らは、これは担当職員の過失によるものではなく、栄区による本件区民意識調査の企画が意図的、つまり故意になされたと考えており、以下にその理由を示す。

1) 前例を破って突如南線を意識調査に取り上げた

1986（昭和 61）年 11 月に戸塚区から分かれて栄区が発足して以来、区の事業として 5 年毎に区民約 3000 人を対象に区民意識調査、その間 1 年毎に約 500 人を対象にアンケート調査が実施されてきた。これらの調査で平成 21 年度まで調査項目に一度も取り上げられることのなかった南線問題が、平成 22 年度の調査で突如取り上げられた。前例を重んずる行政が長く続いた前例を破って南線を取り上げたことは通常は考えられないことであり、これは区長を中心とした栄区の強い意図のもと、故意になされたものと考えざるを得ない。

それではなぜ平成 22 年度に突如として南線を区民意識調査に取り上げたのか。

それは原告らによる林市長への行政不服審査請求書（甲第 1 号証）の「審査請求の理由」の 1 の 2)「問 13 は区民意識調査の中に意図的に組み込まれた」に述べた通りである。すなわち、平成 21 年 11 月 24 日国交省事業評価監視委員会が僅か 15 分余りの審議で南線の事業継続を決めたのを不服として、原告らは再審議を求めて国交大臣に行政不服審査請求を行った。これが却下されたのを受けて平成 22 年 3 月 26 日に東京地裁に提訴し、訴状に「栄区民の多くが南線に反対であることは栄区まちづくり行動計画検討委員会の議事録を見れば明らかである」と記したのに対して、光田栄区長が「検討委員会では賛否差はなく、栄区民の多くは南線建設に反対であることが明らかという状況ではなかったと認識しています」と抗議した（甲第 4 号証）。これに対して原告の一人である比留間連協会長が当該委員会の議事録や「栄区まちづくり行動計画」原案に対する意見一覧（甲第 6 号証）を挙げて、区民の多くは南線建設に反対または不要とする意見であると反論した（甲第 5 号証）。以上のやりとりをみれば光田区長の賛否差はなくというのは事実反することが明らかであり、このことは当人も認めざるを得なかったはずである。

一方、上記平成 21 年 11 月 24 日の事業評価監視委員会の議事録によると（甲第 40 号証）、前回の委員会（平成 17 年 3 月）で付された付帯意見（甲第 39 号証）に関して、その後どれだけ進展したかという委員の質問に対して、事業者は「合意形成が全ての住民と完全になされている状況ではないが、地元横浜市栄区が行っている栄まちづくり行動計画の中に南線が盛り込まれ、合意形成に向けた努力は着実に実っていると考えている」と答えている。15 分余の審議の中で事業継続が中止かの判断に関わる議論は付帯意見に関することだけであり、栄区まちづくり行動計画の中に南線が盛り込まれたことをもって南線計画の継続が決まったのである。このことからみて、栄区民の多くが南線に賛成し期待するというデータがあれば、次回の委員会（平成 24 年度）で南線の事業継続は文句なしに決まらるうことは容易に推測できる。

以上に述べた背景の中で、地元栄区の光田区長が南線整備推進を掲げている横浜市の職員として、栄区民の多くが南線に期待しているという調査結果を何とし

ても得たいと考えたととしても不思議ではなく、平成 22 年度の区民意識調査の中に前例を無視して突如南線を取り上げたのは十分考えられることであり、そこには明らかな故意がある。

2) 南線に関する誘導的な設問は故意に作られた

1) で述べたように平成 22 年度の区民意識調査で前例を無視して南線を取り上げた目的は、栄区民の多くが南線に期待しているという結果を得ることであり、そのために設問は通常はあり得ないアンケート調査の基本に反するものになったが、このような設問は故意によらない限りあり得ないのである。アンケート調査で、ある問題について賛否を問う場合、対象者に先入観を持たせるような情報を与えてならないことは基本であり、通常はあなたはこれこれに賛成か反対か、その理由は?という形になる。本件で栄区がこのような一般的方式を採らなかったのはなぜか。それは栄区まちづくり行動計画原案に対する栄区民の意見は圧倒的に反対または不要とするものが多いこと（甲第 6 号証）、横浜市都市計画審議会への意見書をみると栄区の 2 割に及ぶ住民が反対を主張していること（甲第 7 号証）、さらに栄区庄戸三丁目の南線に関するアンケート結果でも平成 12 年度（甲第 44 号証）及び平成 22 年度（甲第 45 号証）ともに反対と好ましくないを併せて過半数になっている。このように今まで行われた調査ではいずれも南線反対の意見が多く、このことを栄区は十分承知しており、そのため通常のアンケート調査方式をとらず、異常な形の設問を設計したことは明らかである。

南線に関する問 13 がいかに異常なものかは設問の冒頭に「横浜市では横浜環状南線の整備を促進しています」という文言を述べてこれは市が現在進めている事業であることを区民に強く印象付け、さらに東名や中央道につながる国の「圏央道」という国家プロジェクトの一つとして重要な道路であることを鮮明にしている。このように、市と国が関わる重要な道路であることを知らされた住民はこれに大きな影響を受けることは当然であり、社会調査の分野ではこれは「威光暗示効果」として回答結果に影響を与えるので間違っても使ってはならないとされているものである。しかるに本件ではこのような暗示効果を与えた上で、南線の利点を列挙してあなたはどの項目に期待しますか、と聞いており、これに対して多

くの住民が否応なくいずれかの利点項目に○印を付すのは当然である。

南線に関する問 13 の設問はこのように区民意識調査本来の在り方に反するものであるため、51 問全体の中で異常なものとして一つだけ際立っている。すなわち、道路・交通環境に関する設問（甲第 3 号証）は「あなたがお住まいの地域の道路・交通環境や利便性はどうですか」とか「あなたが通勤・通学に利用する駅はどこですか」といった形の間だけであり、この中で南線の賛否を問う問 13 が異常なものとして紛れ込んでいることがよくわかる。このような区民意識調査本来の在り方から逸脱した本件南線の設問は不当であり、しかも故意になされた点で決して容認できないものである。

3) 複数回等の集計法の誤りは過失ではなく故意による

本件区民に意識調査における複数回等の集計法の誤りについて原告らが指摘したの対して、被告は何ら誤りはないと反論した。社会調査の専門家である小山准教授はこの集計法は数学的または統計学的に明らかな誤りであると断定した。平成 22 年度以前の調査、すなわち 17 年度の区民意識調査（甲第 35 号証）、その間の 19 年度（甲第 36 号証）、20 年度（甲第 37 号証）及び 21 年度（甲第 38 号証）のアンケート調査の集計法では本件のような誤りは冒していない。このことからみて、本件における集計法の誤りは南線に期待する意見が実際より大きく出る方法として、前例を無視して敢えて誤った方法を採用したことは明らかで、これは故意によるほかありえないことである。

4) 業者が勝手に誤った集計法を採ることはあり得ない

本件区民意識調査は、栄区が業者に委託して実施し、結果の集計も全て業者が行ったことがわかっている。従って、本件の複数回答の集計法の誤りは表面的には業者が冒したことになる。しかし、アンケート調査など社会調査が専門の業者が、常識的に誰にもわかる初歩的な誤りを冒すことは到底考えられず、そこには依頼者つまり栄区からの指示があったと考えるのが自然である。実際、原告の一人が本件とは関係ない一般論として、今回の調査を請負った業者に対して電話で、複数回答の集計法で本件におけるような方法を採用することがあるか尋ねたところ、そのような誤った方法は依頼者の指示がある場合は別として決してあり得ないと

答えた。このことは本件における集計法の誤りは栄区の指示によるものであることを強く示唆するものであり、このような指示をすることは故意によるほかあり得ないことである。

以上いくつか挙げた事実から、本件区民意識調査における南線に関する問 13 の誘導的設問と複数回答の集計法の誤りは過失によるものではなく、明確な意図をもってなされた故意の行為と断定する外ない。

5. 本件事案の違法性

1) 地方自治法 2 条 14 項違反

同法は地方自治体の事務処理の原則について、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めている。これは、地方自治体が住民の付託を受けて住民の税金によりその事務の執行を行っていることから当然の規定である。本件の如く故意に瑕疵のある意識調査の執行とそこで得られた間違った結果は、何ら効果を挙げられないだけでなく、区民と市民に誤った情報を提供したのものとして、上記規定に違反し、その費用の支出は違法である。

2) 地方公務員法 30 条違反

本法は〔サービスの基本基準〕として「全ての職員は、公共の利益のために勤務し、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」と定めている。これを順守する限り、本件における如きアンケートの基本に反する誘導方式の設問や初歩的な集計法の誤りは起こり得ないはずであり、この点で本件事案は明らかに本法に違反し、そのための公金の支出は違法である。

3) 地方公務員法 35 条違反

本法は〔職務に専念する義務〕として、「職員は・・・その勤務時間及び職務上の注意力の全てをその職務遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない」と定めている。栄区が区民意識調査を実施するにあたり、職務上の注意力の全てを注入してことに当たっていれば、本件の如き瑕疵ある意識調査と間違った結果はあり得なかったはずであり、その点で明らかに

本法に違反し、従ってそのための費用の支出は違法である。

4) 地方財政法 4 条 1 項違反

予算の執行に関して、本法は「地方公共団体の経費は、その目的を達成するため必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」と定めている。故意になされた瑕疵ある区民意識調査の実施とそれにより得られた誤った結果は調査の目的を達成しないばかりか、必要且つ最少の限度をこえて公金の支出をした点で明らかに本法に違反する。

5) 憲法 94 条違反

本規定は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、…」と定めており、これは当然義務を含んでいる。行政の執行は、法律の誠実な執行である（憲法 73 条 1 項）。故意に行われた誤った区民意識調査の執行は地方自治法、地方公務員法及び地方財政法の誠実な執行ではなく、したがって本規定に反する違法な執行であり、誤った区民意識調査の支出は違法である。

6. 林文子及び光田清隆の損害賠償責任

行政組織において区長は区政全般に責任を持ち、市長は区長を指揮・監督する責任を有することは言うまでもなく、このことは被告も認めて次のように述べている。「横浜市長（当時）である林文子は横浜市政全体を統括する職責から横浜市栄区長（当時）である光田清隆を指揮・監督する立場にあり、横浜市栄区長（当時）である光田清隆は区長として栄区政全体を統括する職責から区民意識調査の進行等を把握し、指揮・監督する立場にあった…」（答弁書）。

以上のことを踏まえて本件事案についてみると、4. に述べたところにより、栄区が誘導方式の設問と誤った集計法による本件区民意識調査の設計を故意に計画し、これを執行することについて当時栄区長の職にあった光田清隆は当然周知していたはずであり、横浜市長より区政全体を統括することを委ねられていた以上、本件に関する区政推進課長による公金の違法な支出についてその責任を免れることはできず、横浜市に対して損害賠償責任を負うべきものである。

また、当時横浜市長である林文子は市政全体を統括する職責から、当時栄区長である光田清隆を指揮・監督する立場にあったにも拘らず、これを怠ったために、栄区の故意による誘導方式の設問と誤った集計法による区民意識調査の計画と実施という違法行為がなされたのであり、そのための公金の支出について、長として当然責任があり、市に対して損害賠償責任を負うべきものである。

7. 栄区による瑕疵ある区民意識調査の実施により横浜市が受けた損害

1) 目的を達成しない瑕疵ある区民意識調査執行に対する違法な経費の支出

栄区が平成 22 年度に実施した区民意識調査は、アンケートの基本に反する意図的な誘導方式の設問や集計法の初歩的且つ基本的な誤りなど調査本来の目的を達成しないばかりか、間違った情報を区民と市民に提供するというあってはならない事態を招来したことは上述の通りである。とくに専門家による学問的見地からの検討により、本件区民意識調査は行政のリードによる誘導方式のほか集計方法が数学的または統計学的に明らかな間違いであると断定された。

さらに重要なことは、このような瑕疵ある区民意識調査は、4. で述べたことから明らかなように、過失によるものではなく故意によるものであり、この点で本件は極めて特異であり、且つ悪質である。このように調査本来の目的を達成しないばかりか、重大な瑕疵ある意識調査に要した費用の支出は、地方自治法 2 条 14 項の「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」及び地方財政法 4 条 1 項の「地方公共団体の経費は、その目的を達成するため必要且つ最少の限度を超えてこれを支出してはならない」に反することは明らかである。横浜市の受けたこの損害に対する賠償の義務は林文子と光田清隆にあることは上述の通りであり、横浜市は両名に対して損害賠償請求をすべきである。

2) 瑕疵ある区民意識調査の執行に携わった区職員の執務時間は無駄であり、それに対する公金の支出は違法である

原告らは準備書面（一）で、平成 18 年 4 月 25 日付最高裁第三小法廷平成 16（行ヒ）312 号公金支出差止請求事件の判決を引用して、不当な設問内容と集計法の誤りによる間違ったデータを得た本件区民意識調査は不当または違法なも

のであるから、これに関する公金の支出は不当又は違法であると主張した。これは先記最高裁判決に言う「本件事件にかかわる公金の支出を全体として一体とみてその違法性または不当性を判断するのを相当とする場合に当たる」に相当し、本件における公金の支出は全体として一体とみてその違法性または不当性を判断すべきであると主張した。

同じように、福井県職員のカラ出張に関して住民らが県は被告の知事に対して損害賠償請求すべきとして提訴した住民訴訟が、1 審と 2 審で棄却となり、最高裁が原審を破棄して一審に差し戻した事件の判決で、被告の指揮監督義務違反という責務不履行または不法行為について、社会的には一連一体の行為と評価されるものと解されるので、各旅費支出の違法性を判断するために各旅費の支出について個別的、具体的に特定する必要はないものと解される、としている（平成 18 年 12 月 27 日福井地裁判決）。

上記 4. に述べた如く、誘導的設問と集計法の誤りを含む本件区民意識調査は明らかに故意になされたものであり、本件調査に関する公金の支出は全体として一体とみて違法なものを見做すべきものである。従って、本件調査の実施に当たり行われた公金の支出の夫々を取り上げる必要はないと考えるが、全体として一体とみて違法とされる本件区民意識調査がどのようにしてなされたかを明らかにすることは意味があると考え。それは原告らが情報公開で得た「栄区民意識調査実施並びに結果の配布に要した費用」の一覧を見れば一目瞭然である（甲第 12 号証添付資料 4）。それは、アンケート発送とその回収、報告書印刷、宛名シール購入、区民意識調査の業者への委託および区民意識調査概要版印刷などである。なおこれらの業務に携わった栄区の職員が費した時間は全く無駄であり、金員に換算することは容易ではないが、これが地方財政法 4 条 1 項の規定に反し、横浜市に損害賠償を与えたことは間違いない。

3) 誘導的設問と誤った集計法による間違っただータをもとに市議会で行われた市長と議員のやりとりは全く無意味である

横浜市は平成 22 年 12 月の市議会で本件区民意識調査の結果得られた南線に関する間違っただータをもとになされた議員の質問に対して、市長がその間違っ

データを前提として回答するという形の質疑応答が行われた。すなわち、栄区選出の大桑議員が南線についてのアンケートによると、思った以上に早期完成や圏央道などとのつながりを望むという声が多かったように感じたが、これに対して市長の意見を聞きたいと質問したのに対して、林市長は南線整備への区民の期待が大きいことを改めて感じたので、県内他の区間におくれることなく南線の整備を計画的に進めたいと答えている。

これは間違った区民意識調査のデータが市政の在り方に影響を与えた点で問題であるが、ここでは財務会計上の問題に限って論ずることとする。市議会議員全員と市長以下多くの市職員が出席して行われた市議会本会議において、南線に関する間違ったデータをもとに市長と議員が質疑応答したことは全く無意味である。従ってそこに出席した全員が無駄な時間を費やしたことになり、これを金員に換算するのは容易ではないが、これが横浜市に損害を与えたことは言うまでもないことである。

以上1～7に述べたことから横浜市が林文字及び光田清隆に対して法的な損害賠償請求権を有することは明らかである。よって原告らは地方自治法第242条の2第4項の規定及び民法第709条により横浜市に対して上記2名に対し、アンケート発送代344,425円、アンケート回収代(7月分)63,500円、同8月分79,590円、同9月分725円、同10月分105円、同12月分105円、報告書印刷代73,172円及び21,644円、宛名シール購入代21,000円、区民意識調査委託代819,000円及び区民意識調査概要版印刷代73,920円、計1,497,186円の金員を支払うよう請求することを求めるものである。

以上