

平成25年2月27日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 櫛田賢一

平成23年(行ウ)第58号 住民訴訟事件

口頭弁論終結の日 平成25年1月16日

判 決

横浜市栄区庄戸三丁目25番7号

原 告 比 留 間 哲 生

横浜市栄区桂台西二丁目16番25号

原 告 長 谷 川 誠 二

横浜市栄区公田町774-5-28-4

原 告 柴 田 哲 夫

横浜市栄区庄戸三丁目13番23号

原 告 永 田 親 義

横浜市中区港町一丁目1番地

被 告 横 浜 市 長 林 文 子

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士 二 川 裕 之

同 鈴 木 洋 平

同 北 嶋 祐 介

主 文

- 1 本件訴えのうち、被告に対し、光田清隆に23万8841円を支払うよう請求することを求める部分を却下する。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、林文子及び光田清隆に対し、149万7186円を支払うよう請求せよ。

横浜地方裁判所

## 第2 事案の概要

### 1 事案の骨子

本件は、いずれも横浜市栄区の住民である原告らが、横浜市が行った平成22年度栄区民意識調査（以下「本件区民意識調査」という。）の設問内容及び集計方法が違法であるから、本件区民意識調査の実施、集計及び結果の公表に要した公金の支出は、憲法94条、地方公務員法30条、35条、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、当時の横浜市長林文子及び横浜市栄区長光田清隆は上記公金の支出につき指揮監督義務を怠ったとして、横浜市の執行機関である被告に対し、本件区民意識調査の委託費用等として横浜市が支出した金員の合計149万7186円につき、林文子及び光田清隆に損害賠償請求することを求めた住民訴訟である。

### 2 基礎となる事実（当事者間に争いのない事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

#### (1) 当事者

原告らは、いずれも、横浜市栄区の住民である。

被告は、横浜市の執行機関である。

林文子は、平成22年度の横浜市長であり、光田清隆は、同年度の横浜市栄区長である。

（以上につき、争いが無い。）

#### (2) 本件区民意識調査の実施及びその結果

横浜市栄区は、調査票の作成、発送準備、集計、報告書の作成等を株式会社サーベイリサーチセンターに委託の上、平成22年7月23日から8月9日にかけて、平成22年度栄区民意識調査（本件区民意識調査）として、栄区内に居住する20歳以上の区民3000人を対象とする、定住意向、生活意識、道路・交通環境や利便性等に関する51問についての調査を、郵送により調査票を配布及び回収する方法により行った。

本件区民意識調査のうち問13の設問（以下「本件設問」という。）は、  
「横浜市では横浜環状南線の整備を促進しています。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号線の混雑緩和などが期待されています。あなたは横浜環状南線に何を期待しますか。（○は2つまで）」「1 早期の完成」「2 環状4号線などの渋滞緩和の効果」「3 圏央道がつながり、東名や中央道に直結することによる、移動性の向上などの効果」「4 CO2の削減など、環状4号線などの沿線地域の環境面での効果」「5 特に期待するものはない」「6 道路整備は必要ない」「7 その他」というものであった。

本件区民意識調査の結果は、平成22年11月に速報が、平成23年1月に報告書及びその概要版が公表された。これらには、本件設問について、回答者が1390名であること、各選択肢の集計結果は、選択肢1が30.3%、同2が37.9%、同3が28.6%、同4が20.1%、同5が18.8%、同6が10.9%、同7が2.8%であり、無回答が5.3%であることが記載されていた。これらの比率は回答者数である1390を基数とした数値であり、本件設問の全回答数である2152を基数とするものではない。

（以上につき、争いがない事実、甲2、3、8、24）

### (3) 本件区民意識調査に関する支出

#### ア 本件区民意識調査の委託費用

本件区民意識調査実施当時の栄区総務課長見上正一（以下「見上総務課長」という。）は、平成22年6月30日、専決により、株式会社サーベイリサーチセンターとの間で本件区民意識調査の委託契約を締結した。上記委託契約に基づく委託費用81万9000円については、平成23年1月31日、当時の栄区区政推進課長松浦淳（以下「松浦区政推進課長」と

いう。)の専決により支出命令が出され、平成23年2月18日、当時の  
栄区会計管理者松山位(以下「松山区会計管理者」という。)により株式  
会社サーベイリサーチセンターに支出された。(甲27)

#### イ 宛名シールの購入

見上総務課長は、平成22年6月18日、専決により、株式会社コバと  
の間で本件区民意識調査に用いるための宛名シールの購入契約を締結した。  
上記購入代金2万1000円については、平成22年6月28日、松浦区  
政推進課長の専決により支出命令が出され、平成22年7月5日、見上総  
務課長により株式会社コバに支出された。(甲26)

#### ウ 概要版の印刷

見上総務課長は、平成23年1月12日、専決により、株式会社野毛印  
刷社との間で本件区民意識調査概要版印刷契約を締結した。上記代金7万  
3920円については、平成23年2月18日、松浦区政推進課長の専決  
により支出命令が出され、平成23年3月1日、見上総務課長により株式  
会社野毛印刷社に支出された。(甲28)

#### エ 郵便料金

(ア) 見上総務課長は、平成22年8月9日、専決によって同年7月分の後  
納郵便料金436万8332円の支出命令をし、松山区会計管理者は、  
同月13日、同額を支出した。上記後納郵便料金のうち、本件区民意識  
調査に関するものは、40万7925円(なお、原告が被告に対し損害  
賠償請求権の行使を求めているのは、このうち6万3500円であ  
る。)である。(甲17、乙16)

(イ) 見上総務課長は、平成22年9月9日、専決によって同年8月分の後  
納郵便料金291万3627円の支出命令をし、松山区会計管理者は、  
同月16日、同額を支出した。上記後納郵便料金のうち、本件区民意識  
調査に関するものは7万9590円である。(甲18、乙17)

(ウ) 見上総務課長は、平成22年10月13日、専決によって同年9月分の後納郵便料金273万7874円の支出命令をし、松山区会計管理者は、同月19日、同額を支出した。上記後納郵便料金のうち、本件区民意識調査に関するものは725円である。(甲19、乙18)

(エ) 見上総務課長は、平成22年11月9日、専決によって同年10月分の後納郵便料金289万6275円の支出命令をし、松山区会計管理者は、同月16日、同額を支出した。上記後納郵便料金のうち、本件区民意識調査に関するものは105円である。(甲20、乙19)

(オ) 見上総務課長は、平成23年1月11日、専決によって平成22年12月分の後納郵便料金217万9774円の支出命令をし、松山区会計管理者は、同月18日、同額を支出した。上記後納郵便料金のうち、本件区民意識調査に関するものは105円である。(甲21、乙20)

#### オ 浄書事務経費

(ア) 当時の横浜市総務局法制課長本間徳也（以下「本間法制課長」という。）は、平成23年3月7日、専決によって同年2月分の高性能複写機保守及び消耗品等の供給に係る費用131万8072円の支出命令をし、当時の会計室審査課長泉誠（以下「泉審査課長」という。）は、4月5日、同額を支出した。上記費用のうち、本件区民意識調査における高性能複写機の消耗品費は7万3172円である。(甲22、乙22)

(イ) 本間法制課長は、平成22年4月2日、専決によって高性能複写機の平成22年4月から平成23年3月までのリース契約に基づく使用料及び賃借料合計金773万1360円の支出命令をし、泉審査課長は、平成22年4月9日ころ、同額を支出した(乙24)。

本間法制課長は、専決により、平成22年8月26日、高性能複写機の平成22年8月から平成23年3月までのリース契約に基づく使用料及び賃借料合計金52万4496円の支出命令をし、泉審査課長は、平

成22年8月30日ころ、同額を支出した(乙25)。

これら費用のうち、本件区民意識調査に関するものは2万1644円である(甲22)。

(4) 本件訴えに至るまでの経緯

ア 原告らは、平成23年2月23日付けで、横浜市長に対し、本件区民意識調査の実施及び公表を不服として、審査請求を行ったが、横浜市長は、同年4月8日付けで、本件区民意識調査の実施は処分に該当せず、公権力の行使にも該当しないから、上記審査請求は不適法であるとして、上記審査請求を却下した。(甲1, 11)

イ 原告らは、同年6月6日付けで、横浜市監査委員に対し、本件区民意識調査について、「アンケートの基本に悖る不当な誘導方式により実施し」、「結果の集計にあたり初歩的且つ重大な誤りを冒し、これを訂正することなく公表したことによる税金の無駄遣い」があるとして、横浜市長及び栄区長に1,497,186円を返還するよう請求することを求める監査請求を行ったが、横浜市監査委員は、同年7月8日付けで、上記監査請求は財務会計上の行為を対象とする請求ではないから監査請求の要件を満たさないとして、監査を実施しないことを決定した。(甲12, 13)

ウ 原告らは、同年8月2日、本件訴えを提起した。(顕著な事実)

3 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 本案前の争点

ア 本件訴訟が財務会計上の行為を対象とするものか(争点1)

(被告の主張)

ある行為が住民訴訟の対象たる財務会計行為に該当するか否かは、当該行為が一定の財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とするものであるか否かという基準に照らして判断されるところ(最高裁平成2年4月12日第一小法廷判決・民集44巻3

号431頁参照), 原告らは, 財務会計行為に当たらない本件区民意識調査の設問方法及び回答結果の集計手法などの違法性ないし不当性を主張しているにすぎないから, 本件訴訟は住民訴訟の訴訟要件を満たしていない。

(原告らの主張)

本件区民意識調査の不当な設問内容の設定, 誤った方式による集計及びその結果の公表という一連の違法・不当な行為と, これらに関する公金の支出は, 別個のものではなく, 全体として一体の財務会計行為と捉えるべきであり, 原告らの請求は上記の一体の財務会計行為を対象とするものであるから, 適法である。

イ 林文子及び光田清隆が地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」に該当するか(争点2)

(被告の主張)

原告らの主張が, 仮に, 本件区民意識調査に係る, ①委託, ②宛名シールの購入, ③概要版の印刷, ④郵便料金, ⑤浄書事務経費についての, 支出負担行為, 支出命令及び具体的支出行為につき違法性を主張する趣旨であるとしても, これらの各行為については, 委任ないし専決により, 区総務課長, 区会計管理者又は区政推進課長らがそれぞれの決裁権限を有しているのであって, 市長及び区長は決裁権限者ではない。

したがって, 被告において林文子及び光田清隆に対して金員を支払うよう請求することを求める原告らの請求は, 不適法である。

(原告らの主張)

上記各行為について区総務課長, 区会計管理者又は区政推進課長らが決裁権限を有していることについては認めるが, 光田清隆は区長として区政全体を統括する立場にあり, また, 林文子は市長として市政全体を統括する立場にあり, それぞれ, 上記各決裁権限者を指揮監督する義務を負っていたのであるから, 地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」に

該当する。

(2) 本案の争点（財務会計上の行為の違法性，争点3）

（原告らの主張）

ア 本件設問は，横浜環状南線のメリットだけを選択肢に挙げ回答者を選択させる方式であるところ，これは，栄区民が横浜環状南線の建設に期待し完成を望んでいるという結果を得るために意図的に誘導するものである。

また，本件設問は，選択肢のうち2つまでを選択できる制限多重回答法を採用しているから，百分率で集計をするのであれば，全回答数を基数にすべきであるのに，選択肢のうち1つしか選択できない場合と同様に，回答者数を基数として集出された点で重大な誤りがあり，そのために，横浜環状南線に賛成する回答者の数が過大に集計され，それが公表された。本件区民意識調査の集計は，業者に委託して行われたものであるが，業者がこのような方法により集計したのは，意図的に栄区民が横浜環状南線の建設に期待し完成を望んでいるという結果を得るために栄区から指示を受けたためである。

したがって，本件区民意識調査の実施，集計及び結果の公表は，いずれも違法である。

イ そして，横浜市長林文子及び当時の栄区長光田清隆が，違法な本件区民意識調査の実施，集計及び結果の公表につき公金を支出したことは，憲法94条，地方公務員法30条，35条，地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する。

（被告の主張）

ア 原告らの主張が，本件区民意識調査の設問方法及び集計方法における違法性が，本件区民意識調査に係る，①委託，②宛名シールの購入，③概要版の印刷，④郵便料金，⑤浄書事務経費についての，支出負担行為，支出命令及び具体的支出行為の違法性に影響するという趣旨であったとしても，



本件において、以下のとおり、先行する非財務会計行為に違法事由はない。

イ 本件区民意識調査の実施方法の決定は区政推進課長の裁量行為である。

そして、本件設問には、選択肢5の「特に期待するものはない」、同6の「道路整備は必要ない」といった横浜環状南線に否定的な意見を反映させる選択肢も設けられており、同線に期待しそれを必要とするかしないか、同線に期待しそれを必要とする理由が何かについて、中立的に問うものであって、違法ないし不当ではない。

また、本件設問の集計方法は、複数回答式の設問の集計方法としては極めて一般的な集計方法であるから、何ら違法ないし不当ではない。なお、横浜市栄区が本件区民意識調査を委託した株式会社サーベイリサーチセンターに対し、集計方法につき指示をしたことはない。

したがって、本件区民意識調査の実施方法の決定は区政推進課長の裁量のもと適正に行われたものであり、違法ではない。

ウ 以上より、先行行為の違法性が上記各財務会計行為に承継される余地はないから、上記各財務会計行為は適法である。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 争点1（本件訴訟が財務会計上の行為を対象とするものか）について

本件訴訟は、本件区民意識調査に関する支出負担行為、支出命令及び支出、具体的には、前記基礎となる事実(3)記載の各行為を対象とするものであるところ、これらの各行為がいずれも財務会計行為に該当することは明らかである（以下、前記基礎となる事実(3)記載の各行為を併せて「本件各財務会計行為」という。）。被告が引用する最高裁平成2年4月12日第一小法廷判決（民集44巻3号431頁参照）は、請負人に道路建設工事をさせる旨の工事施行決定書に決裁をし、その後、道路建設工事を行わせた行為を財務会計行為に当たらないと判示したものであって、事案を異にし、本件に適切でない。

そうすると、本件訴訟が財務会計上の行為を対象していないことをもって不

適法であるということとはできない。

2 争点2 (林文子及び光田清隆が地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」に該当するか) について

(1) 地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」とは、当該訴訟においてその適否が問題とされている財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている者及びこれらの者から権限の委任を受けるなどして右権限を有するに至った者を広く意味し、その反面およそ上記のような権限を有する地位ないし職にあると認められない者はこれに該当しないと解するのが相当である(最高裁昭和62年4月10日第二小法廷判決・民集41巻3号239頁参照)。

(2) そこで検討すると、横浜市の規則等によれば、本件各財務会計行為に関する決裁権限が次のとおりであることについて、当事者間に争いが無い。

ア 本件区民意識調査の委託契約に係る支出負担行為の権限は、横浜市長から栄区長に委任され、栄区長は、栄区総務課長に専決権限を与えていた。また、その支出命令は、横浜市長から栄区長に委任され、栄区長は、栄区政推進課長に専決権限を与えていた。そして、支出は、横浜市会計管理者から栄区会計管理者に委任されていた。

イ 本件区民意識調査に使用された宛名シールの購入契約に係る支出負担行為の権限は、横浜市長から栄区長に委任され、栄区長は、栄区総務課長に専決権限を与えていた。また、その支出命令は、横浜市長から栄区長に委任され、栄区長は、栄区政推進課長に専決権限を与えていた。そして、支出は、横浜市会計管理者から栄区会計管理者に委任され、さらに、栄区審査出納員である栄区総務課長に委任されていた。

ウ 本件区民意識調査の概要版の印刷契約に係る支出負担行為の権限は、横浜市長から栄区長に委任され、栄区長は、栄区総務課長に専決権限を与えていた。また、その支出命令は、横浜市長から栄区長に委任され、栄区長

横浜地方裁判所

は、栄区政推進課長に専決権限を与えていた。そして、支出は、横浜市会計管理者から栄区会計管理者に委任され、さらに、栄区審査出納員である栄区総務課長に委任されていた。

エ 本件区民意識調査に使用された郵便料金の支出命令権限は、市長から栄区総務課長に専決権限が与えられていた。また、その支出の権限は、横浜市会計管理者から栄区会計管理者へ委任されていた。

オ 本件区民意識調査に使用された浄書事務経費の支出命令権限は、市長から横浜市総務局法制課長に専決権限が与えられていた。また、その支出の権限は、横浜市会計管理者から会計室審査課長へ委任されていた。

(3) 林文子は、平成22年度の横浜市長であったところ、上記(1)のとおり、横浜市長は、本件各財務会計行為のうち支出に関する権限を有せず、支出負担行為及び支出命令に関する権限は栄区長に委任されるか、別の補助職員の専決事項とされている。

しかしながら、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を代表する者であり（地方自治法147条）、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務その他公共団体の事務を自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負い（同法138条の2）、予算の執行、地方税の賦課徴収、分担金、使用料、加入金又は手数料の徴収、財産の取得、管理及び処分等の広範な財務会計上の行為を行う権限を有する者であって（同法149条）、その職責及び権限の内容にかんがみると、長は、その権限に属する一定の範囲の財務会計上の行為をあらかじめ特定の補助職員に委任し又は専決させることとしている場合であっても、上記財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている以上、上記財務会計上の行為の適否が問題とされている当該住民訴訟において、「当該職員」に該当すると解すべきである。

したがって、林文子は、「当該職員」に該当するというべきである。

(4) 次に、光田清隆は、平成22年度において横浜市栄区長であったところ、上記(2)のとおり、栄区長は、本件各財務会計行為に関する権限のうち、支出を行う権限並びに郵便料金及び浄書事務経費の支出命令を行う権限は有していないが、本件区民意識調査の委託費用、宛名シールの購入及び概要版の印刷に係る支出負担行為及び支出命令を行う権限については、横浜市の規則等により横浜市長から委任を受け、さらに、他の補助職員に専決権限を与えている。そして、専決とは「事案について常時区長に代わって決裁すること」(「区長委任事務に関する決裁準則の制定について」2条(2)。乙8)を意味するにとどまり、区長の権限を失わせるものではないから、他の補助職員に専決権限を与えているとしても、栄区長が横浜市の規則等によって、本件各財務会計行為に関する権限のうち委託費用、宛名シールの購入及び概要版の印刷に係る支出負担行為及び支出命令を行う権限を有していることには変わりがない。したがって、光田清隆は、これらの行為については「当該職員」に該当するというべきである。

他方、栄区長は、郵便料金及び浄書事務経費の支出については、何らの権限も有していないから、これらの行為に係る損害賠償請求の相手方となるということはできず、「当該職員」には当たらないというべきである。

(5) 以上より、本件訴えは、被告に対し、光田清隆に郵便料金及び浄書事務経費に係る23万8841円を支払うよう請求することを求める部分は不適法であるが、その余の請求は適法であるというべきである。

### 3 争点3 (財務会計上の行為の違法性) について

(1) 原告らは、本件設問について、栄区民が横浜環状南線の建設に期待し完成を望んでいるという結果を得るため、意図的に誘導的な設問内容や誤った集計方法が採用された点で違法であるから、本件各財務会計行為が違法となると主張するが、当該職員の財務会計上の行為をとらえて地方自治法242条の2第1項4号の規定に基づく損害賠償請求をすることを求めることができ

るのは、これに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、上記原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解される（最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁参照）。また、当該職員の権限に属する財務会計上の行為を、委任を受け又は専決させることとした補助職員が処理した場合は、当該職員は、補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときに限り、普通地方公共団体が被った損害につき賠償責任を負うと解される（最高裁平成3年12月20日第二小法廷判決・民集45巻9号1455頁及び最高裁平成5年2月16日第三小法廷判決・民集47巻3号1687頁参照）。

- (2) そこで、まず、原告は、本件区民意識調査の設問内容及び集計方法が違法であると主張するところ（前記第2の3(2)ア）、小山雄一郎作成の意見書（甲34）には、これに沿う記載がある。

しかしながら、本件設問の内容は前記基礎となる事実記載のとおりであり、七つの選択肢の中には横浜環状南線の建設に否定的又は中立的な選択肢（選択肢5、6、7）もあったのであるから、栄区民が横浜環状南線の建設に期待し完成を望んでいるという結果を得るために意図的に設問内容が設定されたといえるものでないことは明らかであり、設問内容が違法であるとは到底いえない。

また、本件設問は、選択できる選択肢を二つまでに制限し、各選択肢の比率は全回答数（2152）ではなく回答者数（1390）を基数として求められ、各選択肢の回答比率の合計は100%を超えることは前記基礎となる事実のとおりであるところ、証拠（甲8）及び弁論の全趣旨によれば、本件区民意識調査の調査結果報告書（甲8）の表紙には、「本書を見る際の注意点」として「複数回答が可能な設問の場合、回答比率の合計は100%を超

える。」、「図表中の「n=〇〇」とは、その設問に対する回答者数を表す。」などの記載があること、クロス集計表（甲8の150頁）には各選択肢の回答数等が一覧表形式で整理して記載されていることが認められる。また、回答者数と全回答数のそれぞれを基数とした場合を比較すると、前者の場合の方が各選択肢の比率は高くなるが、それは横浜環状南線の建設に否定的又は中立的な選択肢についても同様である。そして、証拠（乙26、28）及び弁論の全趣旨によれば、本件設問と同様の集計方法は、内閣府が実施した調査においても採用されていることが認められ、上記意見書（甲34）が社会調査に関する一般的見解であるとは直ちにいうことができない。以上によれば、仮に本件設問に調査の手法としてなにがしかの問題とすべき余地があったとしても、その集計方法が、栄区民が横浜環状南線の建設に期待し完成を望んでいるという結果を得るために意図的に採用されたものとは認め難いし、また、これが誤りであると断ずることができるものでもなく、ましてや集計方法が違法であるとは到底いえない。

したがって、原告の主張は前提を欠くから、この点においても、争点3に関する原告らの主張に理由がないことは明らかである。

- (3) そうすると、本件訴えのうち、林文子及び光田清隆に損害賠償請求をすることを求める請求は、その指揮監督上の義務違反の有無をはじめとするその余の点につき判断するまでもなく、理由がない。

#### 4 結論

以上によれば、本件請求は、被告に対し、光田清隆に23万8841円を支払うよう請求することを求める部分は不適法であるから却下することとし、その余の請求については、いずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

横浜地方裁判所第1民事部

横浜地方裁判所

裁判長裁判官 佐 村 浩 之

裁判官 日 下 部 克 通

裁判官 志 村 由 貴

横浜地方裁判所



これは正本である。

平成25年2月27日

横浜地方裁判所第1民事部

裁判所書記官 榎 田 賢

