

「高山市議会のあるべき姿」についての調査報告書

～水路付け替え工事裁判に係る損害賠償請求事件から～

平成22年12月20日

高山市議会

議長 今井武男様

議会改革等に関する特別委員会

委員長 車戸明良

議会改革等に関する特別委員会では、新興自動車(株)から高山市が提訴された水路付け替え工事に係る損害賠償請求事件※について、和解により1億1,900万円という多額の賠償金を支払う結果になったことに鑑み、平成22年10月4日に、「この事件の原因及び再発防止」について調査するため第3分科会を設置し、調査検討を行ってきました。

これは、今回の損害賠償請求事件は、「市政のあり方」並びに「高山市議会のあるべき姿」が問われる案件であり、議会改革の根幹に関わる重要課題であるとの認識に立ち、市政に対する監視機能を果たすとともに、議会の議決責任のあり方について考察し議論を深めてきたものです。

特別委員会では、第3分科会の調査報告を踏まえて議員全員で議論し、「今後の市政の運営のためには、原因の究明、特に再発防止策の検討が議会の責任である」という意思決定に基づき、市民の信頼回復を図るため、二度とこうした事案が発生することのないよう次のとおり調査結果をまとめたので報告します。

※事件の概要:平成18年8月、新興自動車(株)は花岡町1丁目地内の自社敷地内を横断する水路(市管理の法定外公共物)を付け替えたいとする自費工事施行許可申請書を市に提出したが、市は町内会長の同意書の添付がなかったことを理由に申請を拒否処分とした。これに対し、平成18年12月に拒否処分の取り消しを求める行政訴訟を提起。平成19年10月に、岐阜地方裁判所から当該拒否処分の決定を取り消す判決が言い渡された。これに対し、市は議会の議決を得て名古屋高裁に控訴したが、平成20年6月に控訴は棄却された。その後、平成20年12月に、新興自動車(株)から損害賠償請求の訴訟が提起された。

1. 訴訟及び損害賠償発生の原因

(1) 許認可等拒否処分の判断をしたこと

平成18年7月14日付けで、新興自動車(株)が「法定外公共物の管理に関する条例施行規則による工事許可」について高山市へ申請書を提出し、市は平成18年12月5日付

けで「許認可等拒否処分決定」を行っている。拒否処分の決定は、「利害関係者の同意書の一部(町内会等の地元の利害を代表する者の同意書)が不足している」として、理由を挙げている。

この対応について、裁判所は市の判断を「違法」と指摘しており、市が決定した「拒否処分」は判断を誤ったことが明らかとなっている。

市が許認可等拒否処分の判断を「違法」と指摘された要因として、次の事項が挙げられる。

①慣例として位置づけた町内会長の同意書

市は、これまでの慣例として新興自動車(株)へ「町内会長の同意書」の提出を求めたが、市はこれに固執したことが要因となったと考えられる。

第1審(岐阜地裁)の判決は、市の拒否処分理由について、「町内会長が構成員の総意を代表すると認めるに足る証拠はなく、そもそも本件町内会構成員の多数の者が本件水路の変更工事の具体的な影響を受けるとは考えられない。(中略)本件町内会の意思決定が本件水路の変更工事により具体的な影響を受ける個々の住民らの財産関係及び利用関係を規制し得ることを認めるに足る証拠はない」としている。

さらに、第2審(名古屋高裁)においても、「高山市長は、許可申請の許否の判断をする際の参考資料の1つとして、利害関係者の意見を知らずその同意書ないし意見書の添付を求めることは有意義であり、これを是認することができるとしても、変更工事等の内容が法定外公共物の機能維持に支障の生じないものであれば、特段の別の合理的理由がない限り、本来の利害関係者の同意書が添付されていなくても、当該申請について内容的な判断をしなければならず、それにもかかわらずこの段階で直ちに申請を拒否する場合には、それは裁量権の範囲を逸脱したものと違法になると解すべきである。」(中略)「町内会会長の同意書が添付されていないことを理由としてその一事をもって申請を拒否された本件決定は、進んで内容の判断をしていない点で違法なものとしてすでに取消しを免れない。」と述べている。

なお、現在の「高山市法定外公共物の管理に関する条例」及び同条例施行規則では、「利害関係者」の内容について何ら定められておらず、規定等もないためその判断基準が曖昧であった点も問題として指摘しなければならない。

②県の考え方等を踏襲したこと

地方分権一括法により、従来国有財産であった水路等の公共物は自治体に譲与されることとなり、平成17年4月以降その所有権は市に帰属され、これ以前に機関委任事務として管理してきた県もこのような申請にあたっては、「町内会を利害関係者」として「同意書の添付」を必要としていた。

この取扱いは、「法定外公共物用途廃止の手引」(建設省所管国有財産部局長)における申請書の審査留意点によるもので、これには、「用途廃止申請書の添付書類及び図面」として、「同意書(区長、自治会長、水利委員等地域の利害を代表する者の同意書)」と記されている。このため、市も従来の運用をそのまま踏襲し、例外なく「町内会長の同意書」を求めたものであるが、この判断が問題となったと言える。

なお、建設大臣官房会計課が監修する「公共用財産管理の手引」には、町内会長は利害関係者として位置づけられていない。

③「まちづくり」における町内会長の過度な位置づけ

町内会長は利害関係者に該当するか否かが争点となったが、市は、「町内会はコミュニティの観点から地域づくりを住民自らの手で行っていくため、互いに連携し合ってまちづくりを進めることが必要であるから、町内会の意見は重要である」と述べ、さらに、「行政の許認可の判断基準に影響を与え、住民と連携して市政を遂行することに与える影響は大きい」と主張している。

住民自治を重視する市の主張は理解できるが、許認可の最終判断を町内会の判断に委ねる形になったことは、行政の責務を回避して町内会に責任を負わせることにもなりかねない。市が「まちづくり」に関し、「町内会長」の位置づけを過度に重視することは負担となることから、町内会に責任を負わせるような行為は適切とはいえない。

今回の原因を究明する中で、町内会長の位置付けが不明確であるにも拘わらず、「町内会長の同意書」の添付がないことを理由に「拒否処分」の決定を行った背景には、当時、町内会がマンション建設反対の意思を強く示す中で、この申請にマンション建設が絡み合い、市は町内会長を過度に位置づけ町内会の意向を重視したことが伺える。

名古屋高裁は、控訴の棄却理由として、「町内会会長を利害関係者としても、(中略)町内会会長が不合理な多数意見に従った場合に真の利害関係者である少数者や申請人の権利保護はどうなるのかと言った問題が生じるのであるから、やはり本件水路の近辺に居住する個々の住民を利害関係者とし、それ以外の者である本件町内会会長は利害関係者に該当しないとするのが相当」と述べている。

(2) 行政対応のあり方に問題があったこと

新興自動車(株)の参考人によると、平成17年12月の市道本町花岡線の道路拡幅依頼に関係した市関係課の不統一な見解、平成20年6月の行政訴訟(名古屋高裁判決)終了後、9月に再開した当該道路拡幅交渉における10か月を要した回答期限を守らない市の返答、さらに、平成20年12月に損害賠償請求が提訴されるまでの6か月の間に、問題解決の対応が全くなかった市の姿勢が指摘されており、その対応に何らかの問題があったと言える。

第1審(岐阜地裁)の判決後に、新興自動車(株)が「土地の買取りを含めた和解案」を提案するなど、損害賠償訴訟を回避できた時期があったと思われるが、市がその解決へ向けた協議を行わなかったことは、原告の不信感を大きくした要因として挙げられる。

市民と行政との間に「相互の信頼関係」が成立してこそ、第七次総合計画に掲げる「やさしさと活力にあふれる飛騨高山」が実現できる。そのためには、市は回答期限の厳守はもちろんのこと、相手の立場に立った誠意ある行政対応、市民への説明責任を十分果たさなければならないのに、このことを怠ったと言える。

なお、今回の許認可や開発の手続きについて、新興自動車(株)の参考人から指摘された関係課の不統一な見解は、市幹部の考え方により、関係課が水路付け替え工事の

対応を説明できなくなったことも考えられる。また、同参考人の発言からは、行政各課の連携が十分とれていなかったことも推測される。

(3) 行政手続きに問題があったこと

行政手続条例第7条(申請に対する審査、応答)で「申請が事務所に到達した時は、遅滞なく審査の開始をしなければならず、記載に不備がないこと、必要な書類が添付されていることなど審査しなければならない。また、適合しない申請については、速やかに補正を求め、許認可等を判断しなければならない」とされている。同第8条では、「許認可等を拒否処分する場合は、申請者に対して処分の理由を示す」ことが、義務づけられている。

平成18年4月に新興自動車(株)は、水路付け替え自費工事の申請書を提出するが、新興自動車(株)の参考人によると、市は「あとの事業が明確でないためだ、まちづくり条例が優先する」と発言したとされ、水路付け替え自費工事とその後の土地利用の問題を関連付けて取り扱ったことが推測される。また、新興自動車(株)と市との間では、申請書類の提出と市の受付の捉え方も異なっている。行政手続条例に従えば、市は適合しない申請については、速やかに補正を求めて許認可等を判断し、拒否処分する場合は申請者に対して処分の理由を示さなければならなかったはずである。

しかし、新興自動車(株)の主張によると、市は受け取りを拒否し、事実上の保留扱いにしたとされ、市は同年6月に返却している。これは「法定外公共物の管理に関する条例施行規則」において、町内会長の同意書が明確に位置付けられていないことが原因の一つと推察される。

(4) 行政の意思決定に政治的判断が影響したこと

第3分科会では、新興自動車(株)及び訴訟代理人、花岡町1丁目町内会、市側訴訟代理人に対して意見聴取を行った結果、これまでの一連の裁判における市の対応については、政治的判断が影響したと思われる。

町内会は当時、高層マンション建設に反対しており、花岡町1丁目町内会の参考人の発言からも、精神的苦痛を招いたことなども含め、マンション建設を阻止したいとの考えで水路付け替え工事に対して町内会が同意しなかったことは明らかである。また、町内会は市に対し、水路付け替えを認めないで欲しい旨を伝えている。

当時、市内では高層ビル建築が各所で計画され、市が景観計画や高度地区の都市計画決定を求められていた中での案件であったことから、水路付け替え申請の許否判断は、マンション建設計画が絡む中での判断であったと言わざるを得ない。

(5) 議会への情報提供が不十分であったこと

① 第1審(岐阜地裁)の判決

この裁判問題に関して議会は、平成19年10月19日の基盤整備委員会協議会で「岐

阜地裁の市側の敗訴」を初めて聞くこととなるが、委員会協議会では「判決内容及び控訴の方針」が極めて簡単に報告された程度であり、判決文の内容も公開されなかった。

②第2審(名古屋高裁)の控訴議案

平成19年10月25日に、名古屋高裁への控訴議案を上程する第6回臨時会が招集されるが、市は、「今後の許認可の判断基準に影響を与えることとなり、地域住民と連携しつつ良好な地域社会、環境づくりを目指すという高山市政の遂行に与える影響は大きいと判断して、原判決を不服として控訴しようとする」旨を説明し、質疑に対し、「和解することについては、一切今のところ考えていない」と答弁している。

当時、第1審(岐阜地裁)判決の直後(平成19年10月12日)に原告から和解案が提示されているが、議会に対して相談も報告もされていない。

控訴議案の審議にあたっては、係争中ということもあり、十分な資料提出がされなかったことも事実である。しかし、行政の都合により議会への情報がコントロールされたとすれば、それは議会の議決を誘導するものとして大きな問題と言わざるを得ない。

市は、執行側に不利な情報も含め、議会が公正な判断を行うために十分な情報提供をすべきであるにも拘わらず、それが行われなかったものである。

③第2審(名古屋高裁)の判決

平成19年10月26日に「原判決を取り消す」内容で名古屋高裁へ控訴し、第2回口頭弁論の後、平成20年6月24日に「控訴棄却」の判決が言い渡され、高山市の敗訴が決定する。

控訴審の内容が議会に示されたのは、平成20年7月1日の基盤整備委員会協議会であり、「控訴審判決の内容及び上告しない方針」について説明を受けている。しかし、既に和解案が提起されているにも拘わらず、議会にその報告がなされず、また、市が控訴し敗訴したにも拘わらず、新興自動車(株)との間で解決策を協議しなかったことは、行政の対応としては適当とは言いがたい。

④損害賠償請求訴訟の和解

名古屋高裁の控訴棄却の後、市が和解協議を進めない中で、新興自動車(株)は、平成20年12月24日に、岐阜地裁へ市に対し、「1億7,294万690円及びこれに対する平成18年12月5日から支払い済みに至るまで年5分の割合の金員を支払え」という訴訟を提起することになる。

この損害賠償請求訴訟の内容については、平成21年2月17日の基盤整備委員会協議会において市から報告があったが、その後、2回にわたり請求の趣旨拡張申し立てがあり、同年10月30日には「3億7,606万531円」の請求となっていたにも拘わらず、これらの内容は何も議会に報告されていない。

その後、原告から和解勧告の陳述があり、平成22年1月20日には裁判所から「和解案4,100万円」が提示されたため、議会は全員協議会において、市から「原告が応じるなら和解が成就するよう進めたい」と説明を受けた。

同年2月25日には、全員協議会において、市から「4,100万円の和解案は整わず、

原告から1億1,568万3,502円の和解案が提示された」旨の説明を受け、さらにその後、全員協議会や議会改革等に関する特別委員会において、「進行協議の内容及び裁判所から提示された和解案1億1,900万円」について詳細な説明を受けている。

この裁判では、当初から損害賠償請求訴訟の提起が十分予測されていたが、市から「議決機関」である議会に対して十分な資料提供や説明がなされたとは言い難い。

(6) 解決の時期を逸したこと

今回の賠償額が1億円を超えた背景には、「鑑定評価における地価の下落」も大きな要因であり、早期解決への対策を講じることで、損害額を低く抑えられた可能性もあったといえる。

この事件は、最終的に平成22年8月27日に招集された第4回臨時会において、「1億1,900万円で和解すること」を議決して決着に至ったが、これ以前に解決できた時期があったと考えられ、次の3つ機会が挙げられる。

① 町内会長が利害関係者として法的根拠を示すよう求められた時点

平成18年9月5日付けで原告より、「町内会長が利害関係者を有する法的根拠を9月11日までに通知すること。根拠を示さない場合は違約金として1億2,155万400円及び税の負担分の損害を請求する裁判を提起する」ことが通知されている。

② 第1審(岐阜地裁)の行政訴訟で市が敗訴となった時点

新興自動車(株)は、平成19年10月12日に市側訴訟代理人に対し原告訴訟代理人を通じ、「物件を6億3,000万円で高山市が買い取る」「これをもってすべて解決したものとする」という事務連絡を行っている。この内容は、当然市に連絡されていたはずであるが、その内容は議会へ報告されず、市は控訴議案を議会に上程した。

③ 第2審(名古屋高裁)の控訴棄却判決後

平成20年6月24日に名古屋高裁において控訴棄却となったが、その後、市が新興自動車(株)に対し解決に向けた積極的な対応を行えば、民事訴訟を防ぐことができたと考えられる。

新興自動車(株)の参考人によると、「行政訴訟が終わったときに、済みませんでしたということで一度市から来社されたが、この問題をどうするかという協議は全くなく、市からの連絡は一切なかった」旨の話があった。また、「民事訴訟になったときには、一度くらい重要などときには市長みずから法廷の場に出向き、実際の議論を自分の耳で聞き解決の糸口を見出してほしかった」と述べられている。

民事訴訟が提訴される同年12月までの6か月の間に、新興自動車(株)と解決策を協議するなど対応が不足していたと言える。

2. 原因究明についての総括

参考人の意見や裁判所の判決内容などをもとに、訴訟及び損害賠償発生の原因の調査内容をまとめた結果、考えられる主な原因として次のことが挙げられる。

- (1) 町内会長の同意書を慣例として重視したこと。
- (2) 許認可の判断基準について県の考え方等を重視し、市の判断において独自調査を怠ったこと。
- (3) (1)、(2)により行政手続条例など法令を遵守する方向性が薄れたこと。
- (4) 問題を解決しようとする市の誠意が表現できなかったこと。
- (5) 「まちづくり」の考え方から、町内会長を過度に位置付けたこと。
- (6) 議会への情報提供が十分でなかったこと。

以上の事項について、市が全て対応していれば訴訟及び損害賠償が発生したか否かは定かではない。しかし、一連の裁判経過及び原因の裏づけの理由となることは明白なところであり、掲げた事項が訴訟及び損害賠償発生の原因と考えられる。

さらに、この事件の損害賠償が1億円を超えた背景には、もう一つ大きな要因がある。

- (7) 社会的背景が大きく影響したこと。

これは、長引く景気低迷により地価の下落が進んだことであり、経済状況が良好に推移していれば、このような損害賠償請求事件が起こった可能性は低いと考えられる。

3. 市に求める再発防止策

これまで述べた訴訟及び損害賠償発生の原因を踏まえ、市に関係する紛争や裁判を未然に防ぎ、万一提訴された場合でも市民への負担を最小限に抑えるため、今後の再発防止策について次のとおり市に求めるものとする。

- (1) 市長は、公正・中立に適切な政治的判断を行い、市民の権利・義務を守ること。
- (2) 市民の権利義務に関する条例、規則、要綱等について、不明確なものを洗い出し、明確な判断ができるよう規定等を整備するとともに、今後、市民生活に大きな影響を及ぼす事案の予測に努め対応すること。
- (3) 行政の横断的な連携により市民サービスの向上を図るとともに、市民への誠意ある対応に心掛け、条例、規則、要綱等を熟知して、行政手続条例による適正かつ迅速な行政事務を行うこと。
- (4) 許認可等については、慣例主義を是正して法的根拠に基づき適切に執行するとともに、独立した法制担当部局の設置を検討するなど、徹底した再発防止を図ること。
- (5) 市民や議会に対して説明責任を十分に果たし、特に議会に対しては公正・公平な議

決ができるよう積極的に情報を公開するとともに、詳細な資料提出を行うこと。
(6) 行政運営における町内会などの法的な位置づけ等を明確にすること。

以上の事項について真摯に対応し市としても事件の検証を行うとともに、今回の事件における責任の重さを認識して市の具体的な再発防止策を講じ、二度とこうした事案が発生しないよう市民に信頼される市政運営を行うこと。

4. 議会としての対応策

今回の裁判に係る許認可等拒否処分については、市が行政事務の中で判断し決定したもので、議会の知り得るところではなく、また、一連の裁判を通じて理事者から議会への情報提供も十分ではなかった。一般論として、議会の議決は法的責任を伴うものではないが、平成19年10月25日の第6回臨時会において市の名古屋高裁への控訴議案を議決した結果は、謙虚に受け止めなければならない。

議会は、全員協議会や議会改革等に関する特別委員会において慎重審議を重ねる中で、平成22年8月27日に招集された第4回臨時会において、岐阜地裁からの提案により、市から上程された和解条項の受諾と補正予算をそれぞれ賛成多数で議決した。

この議決の背景には、これ以上訴訟が長期化し判決となれば、遅延損害金が増加されることや、過失相殺の割合が増す可能性があることなど、財政的により大きな負担を強いられることなどが考えられたからである。

今回の裁判所の和解案を受け入れることにより、市が1億1,900万円という多額の賠償金を支払うことになったことは大変遺憾である。高山市議会では、議会の責任として今回の事件の原因究明を行い、市に対し再発防止策を求めるものであるが、議会としても今後、二度とこうした事案が発生することのないよう次のとおり対策を講ずることとする。

- (1) 議会基本条例の制定により議会の役割や機能を明確化し、二元代表制の一翼を担う議会として、行政のチェック、監視機能を強化する。
- (2) 委員会活動の充実等により議会の情報収集能力の向上を図り、多方面から公平・公正・中立な調査と議員間討議により、責任ある議決を行う。
- (3) 「市民意見交換会」をはじめとした広聴活動により、市民の声を十分把握する中で、市政の重要課題を的確に捉え、市に対し将来へ向けた建設的な提案・提言を行う。
- (4) 議員研修等による議員の資質向上、専門的知見の活用等により議会の調査・審議能力を高める。
- (5) 訴訟等にも適切に対応できる議会の体制を検討する。

以上の対策を進めながら、高山市議会は、「広大な市域におけるまちづくりの責任ある意思決定機関として、市民の負託に応えるべく、議員相互の議論を深めて合意形成を図りわかりやすく開かれた議会」を目指し、議員一丸となってさらなる議会改革に取り組んでいくものとする。

5. 調査の経過

平成22年10月 4日	特別委員会に第3分科会設置、第3分科会で正副分科会長選任
平成22年10月 7日	第3分科会で調査研究の内容の検討
平成22年10月19日	第3分科会で調査研究の内容の決定
平成22年11月 2日	第3分科会で参考人招致、委員派遣(所管事務調査)要求の決定
平成22年11月 2日	特別委員会で参考人招致、委員派遣(所管事務調査)の決定
平成22年11月 8日	第3分科会で参考人招致(花岡町1丁目町内会・新興自動車(株))
平成22年11月17日	特別委員会で参考人招致の報告
平成22年11月25日	第3分科会で委員派遣による所管事務調査(原告訴訟代理人)
平成22年11月26日	第3分科会で委員派遣による所管事務調査(市側訴訟代理人)
平成22年11月29日	第3分科会で委員派遣の調査報告(口頭報告)
平成22年12月 6日	第3分科会で行政依頼資料について調査、議会の責任・調査報告書の検討
平成22年12月 9日	第3分科会で調査のまとめ
平成22年12月10日	特別委員会で第3分科会の所管事務調査及び調査報告書の報告 特別委員会の調査報告の検討
平成22年12月17日	特別委員会で調査報告書の検討
平成22年12月20日	特別委員会で調査のまとめ