

平成23年1月31日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 林正人

平成22年(行コ)第91号損害賠償請求住民訴訟控訴事件(原審・宇都宮地方裁判所平成20年(行ウ)第3号)

口頭弁論終結日 平成22年10月18日

判 決

宇都宮市塙田1丁目1番20号

控 訴 人

上記訴訟代理人弁護士

指 定 代 理 人

栃 木 県 知 事
福 田 富 一
白 井 裕 己
阿 久 澤 真 理
高 山 誠
伊 藤 一 則
池 田 友 浩
佐 藤 泰 秀

宇都宮市若松原3丁目14番2号 秋元照夫税理士事務所内

被 控 訴 人

代 表 者

上記訴訟代理人弁護士

市民オンブズパーソン栃木
高 橋 信 正
須 藤 博
米 田 軍 平
高 橋 信 正
大 木 一 俊
若 狭 昌 稔
五 味 淵 郁 章
品 川 尚 子

主 文

- 1 原判決中控訴人敗訴部分を取り消す。

東 京 高 等 裁 判 所

- 2 上記の部分につき、被控訴人の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は第1, 2審とも被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

主文同旨

第2 事案の概要

- 1 本件は、栃木県において、栃木県県土整備部交通政策課（以下、同部を「県土整備部」、同課を「交通政策課」ともいう。）の課長であった池澤昭（以下「池澤課長」という。）の決裁に基づき、民間団体からの署名協力依頼に応じて栃木県内の行政機関等に署名協力を依頼する文書が発せられ、取りまとめた署名が依頼元である民間団体に送られ、この署名協力（以下「本件署名協力」という。）のために栃木県のコピー用紙、封筒等が使用されたこと（以下「本件物品使用」という。）につき、栃木県の住民である被控訴人が、控訴人に対し、(1)池澤課長の行為は、物品を使用している職員が故意又は重大な過失によりその使用に係る物品を亡失又は損傷したときに該当し、また、栃木県に対する不法行為に該当すると主張して、主位的に、地方自治法242条の2第1項4号ただし書に基づき、池澤課長に本件物品使用代相当の損害の賠償（133円及びこれに対する平成20年2月14日から支払済みまで民法所定年5分の割合による遅延損害金の賠償）の命令をすることを求め、予備的に、同号本文に基づき、池澤課長に本件物品使用代相当の損害賠償（133円及びこれに対する平成20年2月14日から支払済みまで民法所定年5分の割合による遅延損害金の賠償）を請求することを求める（以下、(1)の請求を「請求1」という。）とともに、(2)栃木県知事である福田富一（以下、損害賠償請求の相手方としての同人を「福田知事」という。）は、池澤課長の上記行為に関し指揮監督上の義務を怠り栃木県に損害を与えたと主張して、同号本文に基づき、福田知事に本件物品使用代相当の損害賠償（133円及びこれに対する平成20

東 京 高 等 裁 判 所

年2月14日から支払済みまで民法所定年5分の割合による遅延損害金の賠償)を請求することを求める(以下、(2)の請求を「請求2」という。)事案である。

被控訴人の主張する損害133円の内訳は、コピー用紙が①受診したメールのプリントアウトに8枚、②起案・決裁に7枚、③県土整備部内各課への送付に61枚の合計76枚で100円、封筒が④署名の送付に1枚で33円である。

原審は、請求1につき、④の封筒使用は地方自治法243条の2第1項前段の「物品を亡失し、又は損傷したとき」当たるが、①②③の用紙使用はこれに当たらないとして、32円(④の封筒使用分)及びこれに対する平成20年2月14日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の賠償の命令を求める限度で主位的請求を認め、③の用紙使用については不法行為責任が認められるが、①②の用紙使用については認められないとして、78円(③の用紙使用分)及びこれに対する平成20年2月14日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の損害賠償の請求を求める限度で予備的請求を認め、その余をいずれも棄却し、請求2につき、これを棄却した。

控訴人は、控訴人敗訴部分を不服として控訴したが、被控訴人の控訴がないので、当審の審理の対象は、原審の認容部分(④の封筒使用についての主位的請求及び③の用紙使用分についての予備的請求の認容)の当否のみである。

2 前提事実(以下の事実のうち、証拠等を掲記したもの以外は、当事者間に争いのない事実である。)

(1) 当事者

被控訴人は、栃木県の住民である。

控訴人は、栃木県知事である。

池澤課長は、平成19年度当時、交通政策課長であった者、福田知事は、同年度当時、栃木県知事であった者である。

(2) 全国高速道路建設協議会 (乙7)

全国高速道路建設協議会 (以下「本件協議会」という。) は、地域の自立と交流の一層の推進や大都市等の交通混雑を解消するため、高速道路ネットワーク1万4000キロの高速道路が、計画的にかつ最も合理的な方法で整備されることを目的に設立された、全国46の促進団体で構成され、各都道府県の知事と議会議長等が理事を、部長等が幹事を務める組織である。後記北関東自動車道建設促進期成同盟会は上記促進団体の一つであり、栃木県知事は理事を、栃木県県土整備部長は幹事を務めていた。

(3) 北関東自動車道建設促進期成同盟会 (乙13, 14)

北関東自動車道建設促進期成同盟会 (以下「本件同盟会」という。) は、栃木県、茨城県及び群馬県の北関東3県の主要都市を結び北関東地域の発展を担う基幹的施設である北関東自動車道の早期実現を図ることを目的として設立された、北関東自動車道の建設促進に関する事業等を行う組織で、本件協議会の構成団体となっており、3県の知事が会長及び副会長を、関係市町村の長、各議会議長、3県及び関係市町村の部課長らが委員及び幹事を務め、本件同盟会の事務を処理するため、会長所在県の担当部に事務局が置かれている。

本件署名協力が行われた当時、本件同盟会の会長は栃木県知事が務めており、栃木県の県土整備部に本件同盟会の事務局が置かれ、同部交通政策課高速道路対策室長が事務局長を、その上司である交通政策課長 (池澤課長) は幹事を務めていた。

(4) 交通政策課の事務分掌 (乙15)

栃木県行政組織規程には、交通政策課の事務分掌として、「道路整備の総合的な企画、調整及び推進に関すること」とともに「高速自動車国道の建設促進に関すること」が掲げられており、交通政策課は、これらの事務を分掌し、これらの予算を主管する課である。この事務分掌により、本件

同盟会の事務局は交通政策課に置かれていた。

(5) ガソリン税をめぐる状況

ア 暫定税率適用期間の延長問題

揮発油税法及び地方道路税法（平成21年法律第13号により地方揮発油税法に名称が変更された。以下「地方道路税法」という。）は、揮発油及び揮発油税法6条により揮発油とみなされる物に揮発油税及び地方道路税（以下、両者を併せて「ガソリン税」ということがある。）を課している（揮発油税法1条、地方道路税法1条）。

昭和39年法律第32号による改正後の揮発油税法における揮発油税の税率は、揮発油1キロリットルにつき2万4300円（同法9条）、同改正後の地方道路税法における地方道路税の税率は、揮発油1キロリットルにつき4400円（同法4条）であった。

昭和49年法律第17号による改正後の租税特別措置法は、昭和49年4月1日から昭和51年3月31日までの間に揮発油の製造場から移出され、又は保税地域から引き取られる揮発油に係る揮発油税及び地方道路税の税額は、揮発油税及び地方道路税の税率に係る上記各規定にかかわらず、揮発油1キロリットルにつき、揮発油税にあつては2万9200円の税率により計算した金額とし、地方道路税にあつては5300円の税率により計算した金額とする旨規定し（同改正後の同法89条1項。以下、同法に基づく揮発油税及び地方道路税の税率を「暫定税率」という。）、以後、同法は暫定税率適用期間の満了日が迫るたびに改正され、時に課税物件の拡大や税率の引上げ又は引下げを伴いながら、暫定税率適用期間は延長されてきた。

平成15年法律第8号による改正後の租税特別措置法における暫定税率適用期間の満了日は平成20年3月31日であり（同改正後の同法89条2項）、同日が迫っていた同年1月ころには、暫定税率適用期間を延長

する法案が国会において成立するか否かが国民の大きな関心事になっていた。

イ 道路特定財源の一般財源化の問題

また、揮発油税等、自動車利用者が自動車に関連して納める税の全部又は一部は、その用途が道路の整備に関する事業に制限されていたが（平成15年法律第21号による改正後の道路整備費の財源等の特例に関する法律3条等。以下、用途が道路の整備に関する事業に制限された財源を「道路特定財源」という。）、平成20年1月ころには、このような用途の制限を撤廃すべきか否か（いわゆる道路特定財源の一般財源化の問題）が暫定税率適用期間の延長と併せて議論され、国民の大きな関心事になっていた。

ウ 栃木県知事等の要請行動

後記本件署名活動への協力の依頼があった平成20年1月当時、栃木県知事、栃木県市長会、栃木県町村会、栃木県市議会議長会、栃木県町村議会議長会、全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会及び本件協議会等は、暫定税率適用期間の延長及び道路特定財源の枠組みの堅持を強く求め、国会や政府に対し、その旨の要望書等の提出や提言を行っていた。（乙1の1ないし4、乙2の1ないし6、乙3の1ないし9、乙7、弁論の全趣旨）

(6) 本件署名協力

ア 本件署名活動への協力の依頼

平成20年1月9日、交通政策課は、栃木県東京事務所から、「道路特定財源に係る10万人署名への協力依頼等について」と題する電子メールを受信した。この電子メールは、「必要な道路整備を進める女性の会」という団体（以下「本件団体」という。）がガソリン税の暫定税率の維持（租税特別措置法を改正して暫定税率適用期間を延長することを意味する。）

を求める署名活動（以下「本件署名活動」という。）への協力を本件協議会に依頼し、これを受けた本件協議会が本件団体の作成した下記内容の趣意書、署名協力依頼文、署名用紙等を本件協議会の会員である他県の東京事務所へ転送し、それが栃木県東京事務所に転送されたものであった。また、本件団体の作成した趣意書によれば、本件署名活動の目的は、暫定税率、道路特定財源の維持や必要な道路整備の計画的な実施であった。（乙4の1, 2）

(ア) 趣意書

「おかげさまで、皆様のご協力により【女性による「みちづくり」緊急総決起大会】を無事実施することができました。皆さんから頂いたメッセージも取りまとめましたので、年内には事業報告をまとめたいと思います。

今回の活動後、11月には、国土交通省から中期計画の素案が提示され、12月7日には政府・与党において、道路特定財源の暫定税率の延長や私たちが主張した必要な道路整備を計画的に実施していくことが合意されました。

しかしながら、未だに、新聞紙上では、道路特定財源の暫定税率の廃止や一般財源化が大きな問題となっており、中央マスコミにおいては地方の道路整備はムダだとの報道がされています。

政府・与党で合意はされたものの、最終的には、今後の国会での議論を経て、法案が成立するまでは、私たちもこれまでの主張や活動を続けて行く必要があります。

そこで、再度皆様のご理解ご協力を得ながら署名活動を実施していきたいと考えました。目標は、1月末までに10万人の署名を集めます。この皆様のご意志を国や国会議員の方々に届けていきたいと思っておりますのでご協力をお願いします。」

東京高等裁判所

(イ) 署名協力依頼文

「日頃から、当会の活動に対しご協力頂きましてありがとうございます。おかげさまで、皆様のご協力により11月に【女性による「みちづくり」緊急総決起大会】に参加することができました。

今回の大会・要望活動後に、国土交通省からは中期計画の素案が提示され、12月7日には政府・与党において、私たちが主張してきた、道路特定財源の暫定税率の延長や必要な道路整備を計画的に実施していくことが合意されています。

しかしながら、未だに、新聞紙上では、道路特定財源の暫定税率の廃止や一般財源化が大きな問題となっており、中央マスコミにおいては地方の道路整備はムダだとの報道がされています。

政府・与党で合意はされたものの、最終的には、今後の国会での議論を経て、法案が成立するまでは、私たちがこれまでの主張や活動を続けて行く必要があります。

そこで再度、皆様のご理解ご協力を得ながら署名活動を実施していきたいと考えました。目標は、1月末までに10万人の署名を集めます。この皆様のご意志を国や国会議員の方々に届けていきたいと思っておりますのでご協力をお願いします。」

(ウ) 署名用紙

請 願 書

ガソリンの暫定税率の維持をお願いします！

今、ガソリンがとっても高騰しています。そんな中、ガソリン税などの暫定税率（これは道路の渋滞の緩和や道路環境の改善のためにガソリン等に上乗せして課せられている税で、道路利用者が受益者負担の原則のもとに支払っているものです。今まで道路整備に重要な役割を果たしてきました。）を、維持をするべきか、廃止すべきかが大きな問題にな

っています。

私たちにとっては、税金が少なくなれば家計の上では大変助かりますので歓迎したいところです。しかし、ここでガソリン税が下がったら、私たちが待ち望んでいた道路整備はどうなるのでしょうか？急病の患者さんを一刻も早く運べる命の道、子どもたちが事故に遭わないですむ道、トラックにすれ違うたびに怖い思いをしなくてもいい道、都会に新鮮でおいしい農水産物を傷まずに早く運べる道、遠くの町に安心して通える道、壊れそうな橋の補強、災害に安全・安心な道…

私たちの住む地域には、まだまだ必要な道路が不足しています。それらの道路は、子どもや孫たちの未来のために、地域の未来のために、何としても整備して頂かなければ困る道路です。

だから、私たちはガソリンの暫定税率を維持することに我慢します。生活は苦しいけれど、私たちは、子どもや孫たちの未来に悔いを残さないために、ガソリン税を払って、大人の、親の責任を果たしたいと思えます。

その代わり、私たちが待ち望む道路を一日も早く、計画通りにつくって下さい。

私たちの地域では、(例)

そのことを、ここに賛同頂いた多くの方々の署名と合わせて、切にお願い申し上げます。

平成20年1月 日

必要な道路整備を進める女性の会

(参加団体名)」

イ 本件団体

本件団体は、「中九州横断道路」早期完成を願う女性の会、常磐道を応援する女性の会、四国はひとつ阿波のみち女性フォーラムの3団体の

東京高等裁判所

代表が発起人となって平成19年10月に発足させた団体である。

ウ 池澤課長の決裁

池澤課長は、本件同盟会の事務局として本件署名活動に積極的に協力すべきであると考え、同月15日までに、下記(ア)、(イ)の内容の署名協力依頼文及び署名用紙を添えて、下記(ウ)の文案で栃木県内の各市町長宛てに、下記(エ)の文案で県土整備部各課宛てに、それぞれ本件署名活動への協力依頼を行う旨の決裁をした。(乙8)

(ア) 署名協力依頼文

前記ア(イ)の署名協力依頼文と同じ

(イ) 署名用紙

前記ア(ウ)の署名用紙の「私たちの地域では、(例)」の部分を下記のとおりとし、末尾の「(参加団体名)」の次に「〇〇期成同盟会」と記載したもの

記

「私たちの地域では、

- 子供たちや地域住民が安全に安心して通れるように、歩道の整備などの安全対策や渋滞対策、橋の補修など、生活を支える道路の整備を進めてください。
- 地域支援のため東北道の6車線化、北関東道の全線開通などの高速道路をはじめとする基幹ネットワークの整備を進めてください。」

(ウ) 各市町村長宛ての依頼文書案

宛名：各市町村長

差出人名：栃木県県土整備部交通政策課長

表題：道路特定財源に係る署名への協力について(依頼)

依頼文：「日頃から県道路行政にご協力をいただき厚くお礼申し上げます

東京高等裁判所

す。さて、「必要な道路整備を進める女性の会」から、ガソリンの暫定税率の維持を求める署名の依頼がありました。本県においても道路整備を行う財源は必要であり、署名活動には積極的に協力すべきであると考えています。つきましては、貴市町村の構成する期成同盟会による署名のご協力をお願いします。」

(エ) 県土整備部各課宛ての依頼文書案

宛名：関係各位

差出人名：北関東自動車道建設促進期成同盟会事務局長

表題：道路特定財源に係る署名への協力について（依頼）

依頼文：「「必要な道路整備を進める女性の会」から、ガソリンの暫定税率の維持を求める署名の依頼がありました。本県においても道路整備を行う財源は必要であり、署名活動には積極的に協力すべきであると考えています。つきましては、貴所属職員による署名のご協力をお願いします。」

依頼元に関する記載：「依頼元の「必要な道路整備を進める女性の会」は、「常磐道を応援する女性の会」他2団体が発起人となり、一般財源化の流れが進む道路特定財源を守ろうと、全国から賛同者を募り、緊急総決起大会が平成19年11月9日（金）に日比谷公園大音楽堂で開催した民間主体の会です。決起大会に続く第2弾の活動として、今回の署名活動を実施しているところです。」

エ 本件署名協力

交通政策課の職員は、同決裁に基づき、栃木県内の31市町長に対して平成20年1月15日付けで、県土整備部内の12課に対して同月21日付けで、それぞれ、電子メールを利用して本件署名活動への協力依頼を行い、池澤課長は、平成20年2月14日、本件団体に対し、上記協力依頼の結果集まった署名を送付した。（乙8）

(7) 本件物品使用

本件署名協力依頼の電子メールを受信した県土整備部内12課において、同メールをプリントアウトするために栃木県のコピー用紙61枚が使用され、池澤課長は、集まった署名を本件団体に送付するために栃木県の封筒1枚を使用した。

(8) 住民監査請求

被控訴人は、平成20年3月31日、栃木県監査委員に対し、本件署名協力は地方公務員法35条及び36条2項2号に違反しており、福田知事及び池澤課長はこれによって栃木県が被った損害を賠償する責任があるとして、地方自治法242条1項に基づく住民監査請求を行った。

これに対し、栃木県監査委員は、同年5月28日付け書面(甲1)をもって、被控訴人に対し、本件署名協力は地方公務員法35条及び36条2項2号に違反せず、被控訴人の主張は理由がないとの監査結果を通知した。

(9) 本訴提起

被控訴人は、平成20年6月9日、地方自治法242条の2に基づき、本件訴えを提起した。

第3 争点及び争点に関する当事者の主張

1 争点

(1) 本件署名協力が違憲・違法なものであるか否か

ア 憲法15条2項、地方公務員法30条に違反するか否か

イ 地方公務員法36条2項2号、同条3項に違反するか否か

ウ 地方公務員法35条に違反するか否か

(2) 栃木県の損害の有無

(3) 池澤課長の損害賠償責任の有無

2 被控訴人の主張

(1) 本件署名協力の違法性

ア 憲法15条2項，地方公務員法30条違反

本件団体の行った本件署名活動は，当時，政府・与党と野党との間で政治的対立があった暫定税率適用期間の延長問題について，政府・与党の政策を支持する意思を表明することによって，暫定税率の維持を実現させようとするものであり，このような署名活動への一般職公務員の協力は，「全ての公務員は，全体の奉仕者であって，一部の奉仕者ではない。」と規定する憲法15条2項，これを受けて「すべての職員は，全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し，且つ，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。」と規定する地方公務員法30条に違反するものであり，適法な職務行為には当たらない。

平成20年1月当時は，暫定税率適用期間の延長問題及び道路特定財源の一般財源化の問題について，国民又は住民全体の利益，すなわち公共の利益が何であるかが争われていたものであり，このように公共の利益が何であるかが争われている中で，国民又は住民の中に有力な反対意見が存在するにもかかわらず，暫定税率適用期間を延長し，道路特定財源を維持するという政府・与党の立場を明確に支持している私的団体の行う署名活動に協力することは，国民又は住民全体の利益，すなわち公共の利益に反するといわざるを得ず，これに従事した職員の行為は適法な職務行為とはいえない。

イ 政治的行為の制限違反（地方公務員法36条2項2号，同条3項違反）

本件署名活動は，当時，政府・与党と野党との間で政治的対立があった暫定税率適用期間の延長問題について，政府・与党の政策を支持する意思を表明することによって，暫定税率の維持を実現させようとするもので，「政治の方向に影響を与える意図」で行われたものである。このような署名運動に一般職公務員が積極的に関与することは地方公務員法

36条2項2号に違反し、また、政治的中立を求められる一般職公務員に対し本件署名を強いる行為は、暫定税率廃止を期待している個々の公務員の信条の自由をも侵す違法な行為であり、同条3項に違反する。

ウ 職務専念義務違反（地方公務員法35条違反）

本件署名協力は、交通政策課とは無関係な民間団体からの署名協力依頼に応じるもので、池澤課長の職務とは無関係な行為であり、また、前記のとおり、一般職公務員の政治的中立性に反する行為であるから、地方公務員法35条の定める職務専念義務に違反する。

本件で問題とすべきは、暫定税率が地方の利益かどうかではなく、実体の分からない本件団体の要請に即時に応じ、政治的中立を求められる県職員、市・町の職員に対し、当時の政局の鋭い対立であった暫定税率の是非について、その渦中の一方に与する署名を強いたことの是非である。

(2) 栃木県の損害

本件物品使用（コピー用紙61枚、封筒1枚の使用）により、栃木県に112円相当の損害が生じた。

(3) 池澤課長の損害賠償責任

池澤課長は、本件署名協力が地方公務員法35条、36条2項2号、同条3項に違反する行為であることを知っていたか、重大な過失によりこれを知らず、本件署名協力に関する決裁をし、電子メールによる本件署名協力依頼を受信した県土整備部内12課においてプリントアウトのために栃木県のコピー用紙61枚を使用させ、集まった署名を本件団体に送付するために栃木県の封筒1枚を使用したのであるから、池澤課長の行為は、地方自治法243条の2第1項所定の物品を使用している職員が故意又は重大な過失によりその使用に係る物品を亡失し、又は損傷したときに該当する。したがって、池澤課長は、栃木県に対し、同法243条の2第1項に基づ

き112円の損害を賠償する責任がある。

仮に、池澤課長の行為がこれに該当しないとしても、池澤課長は、本件署名協力が地方公務員法35条、36条2項2号、同条3項に違反する行為であることを知っていたか、過失によりこれを知らず、上記行為をしたものであり、池澤課長の行為は、栃木県に対する不法行為に該当する。したがって、池澤課長は、栃木県に対し、不法行為に基づき112円の損害を賠償する責任がある。

よって、被控訴人は、控訴人に対し、池澤課長の上記行為によって栃木県に生じた損害につき、池澤課長に、主位的に地方自治法243条の2第3項に基づき損害の賠償を命ずることを求め、予備的に不法行為に基づく損害賠償請求をすることを求める。

3 控訴人の主張

(1) 本件署名活動への協力の依頼元及び本件署名協力の主体

ア 本件団体

前提事実(6)イのとおり、本件団体は、「中九州横断道路」早期完成を願う女性の会、常磐道を応援する女性の会、四国はひとつ阿波のみち女性フォーラムの3団体の代表が発起人となって平成19年10月に発足させた団体である。上記3団体は、いずれも従来から地元の道路整備の促進をめざして地道な活動をしている団体である。

交通政策課は、本件署名協力にあたって、本件団体が平成19年11月9日に「女性によるみちづくり緊急総決起大会」を開催したこと及び政治資金規正法による政治団体の届出を行っていない団体であることを確認した。

イ 本件協議会

前提事実(2)のとおり

ウ 本件同盟会

前提事実(3)のとおり

エ 交通政策課の事務分掌

交通政策課は、道路整備の総合的な企画、調整及び推進に関すること、高速自動車国道の建設促進に関することなどの事務を分掌し、これらの予算を主管する課であり、これらの事務分担に基づき、職務として暫定税率の維持に関する業務を行ってきた。交通政策課が職務として暫定税率の維持に関する業務を行っていた理由は、道路特定財源が栃木県及び県内各市町村にとって貴重な歳入財源であり、平成20年3月末をもって暫定税率が廃止されれば、平成20年度予算において大きな歳入欠陥が生じることとなり、県民生活や県政運営に重大な支障を及ぼすこととなるからである。そのような情勢下において、交通政策課は、本件署名協力を行う前から、知事による道路特定財源の堅持に関する要望活動に従事するなど、職務として暫定税率維持に関する業務を行っていた。

また、前提事実(3)のとおり、交通政策課には、本件同盟会の事務局が置かれており、交通政策課課長である池澤課長が本件同盟会の事務を行うことは、適法な職務行為であった。

オ 本件署名協力の主体

池澤課長は、本件署名活動の内容が道路特定財源・暫定税率の維持とともに道路整備の促進を目的とするものであり、北関東自動車道の建設促進に関する事業を行う本件同盟会の活動と一致したこと、本件署名活動への協力の依頼が本件団体から本件協議会を通じて行われたことから、本件協議会の構成団体である本件同盟会の事務の遂行として、本件署名協力を行った。

本件署名協力依頼については、「栃木県事務決裁及び委任規則」に基づき、事務処理について最終的にその意思を決定する決裁権限が交通政策課長にあったことから、池澤課長の判断で行ったものである。

東京高等裁判所

(2) 本件署名協力の違法性について

ア 憲法15条2項、地方公務員法30条違反について

地方公務員法30条の解釈にあたり重要なのは、「公共の利益のために」勤務しなければならないとされている点にあり、「全体の奉仕者」としての行為なのか「一部の奉仕者」としての行為なのかを判別する基準は、「公共の利益のため」の行為か否かである。したがって、地方公務員の行為が、「一部の奉仕者」として職務の範囲を逸脱しているか否かを判定する基準は、それが「公共の利益のため」にされたものか否かであり、私的な団体に協力する行為であっても、それが「公共の利益のため」にされたものであれば、地方公務員法30条に違反しないというべきである。私的な団体の活動が地方公共団体の施政方針に合致し、それに協力することが「公共の利益」に資すると考えられる場合には、それに協力することは何ら違法ではなく、それに従事した職員の行為は、職務行為として適法なものであり、地方公務員法30条に違反するものではないというべきである。

そして、何が「公共の利益」であるかは、時々の政治的、経済的、社会的状況と国民、住民の価値観を前提として、具体的に決定されていくべきものである。

ところで、本件団体は、私的団体であるが、依頼された署名の内容は、道路特定財源・暫定税率の維持という「公共の利益」の実現をめざすものであり、同団体の会員の私的利益を図ろうとするものではなかった。また、道路特定財源・暫定税率が廃止された場合、県予算に大きな歳入欠陥が生じることとなり、県民生活や県政運営に重大な支障を及ぼすことは明らかであり、交通政策課は、本件署名運動への協力を依頼される前から、栃木県知事による道路特定財源の堅持に関する要望活動に従事するなど、職務として暫定税率適用期間の延長に関する業務を行っていた。

池澤課長は、以上を踏まえ、本件署名運動への協力依頼に応じたものであり、本件署名協力は、「公共の利益」の実現のための行為であって、地方公務員法30条に違反するものではない。

イ 政治的行為の制限違反（地方公務員法36条2項2号，同条3項違反）について

池澤課長は、暫定税率適用期間の延長という特定の政策を支持するため本件署名協力を行ったのであり、同法36条2項にいう「特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的」をもって本件署名協力を行ったのではないし、「公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的」をもって本件署名協力を行ったのでもない。したがって、本件署名協力は、同条2項2号及び同条3項に違反しない。

ウ 職務専念義務違反（地方公務員法35条違反）について

前記(1)オ，(2)アのとおり、池澤課長は、本件署名活動への協力の依頼が本件団体から本件協議会を通じて行われたこと、本件署名活動の内容が道路特定財源・暫定税率の維持とともに道路整備の促進を目的とするものであり、北関東自動車道の建設促進に関する事業を行う本件同盟会の活動と一致することから、本件協議会の構成団体である本件同盟会の事務の遂行として、本件署名協力を行ったものであり、池澤課長の同行為は、交通政策課長としての適法な職務行為であって、地方公務員法35条に違反しない。

第4 当裁判所の判断

1 事実関係

本件事実関係は、前提事実記載のとおりであり、さらに、前提事実(4)の交通政策課の事務分掌、同(5)の諸問題及び栃木県知事の要請行動、同(6)アの本件署名活動への協力依頼が、本件団体から本件協議会になされ、本件協議会

から他県の東京事務所を經由して本件協議会の構成団体である本件同盟会の事務局である交通政策課に届いたものであること、同(6)ウ(ウ)の依頼文には、依頼内容として「貴市町村の構成する期成同盟会による署名のご協力をお願いします」との記載があり、同(ニ)の依頼文書の依頼元が本件同盟会事務局長と記載されていること、池澤課長の陳述書(乙9)、証人池澤昭の証言及び弁論の全趣旨を総合すれば、次の事実が認められ、これを覆すに足りる証拠はない。

- (1) 交通政策課は、道路整備の総合的な企画、調整及び推進に関すること、高速自動車国道の建設推進に関することなどの事務を分掌し、これらの予算を主管しているところ、高速自動車国道の建設推進に関することという分掌事務の一部として、交通政策課に、北関東自動車道の早期実現を図ることを目的として設立され北関東自動車道の建設促進に関する事業等を行う本件同盟会の事務局が置かれて、課長が幹事を務め、池澤課長を含む同課の職員は、職務として本件同盟会の事務も行っていた。
- (2) 池澤課長は、平成20年3月31日をもって暫定税率が廃止されれば、同課が住民全体の便益のために分掌事務として行っていた高速自動車国道の建設推進の妨げになるばかりでなく、平成20年度予算において大きな歳入欠陥が生じ、県民生活や県政運営に重大な支障を及ぼすことが予想されたため、高速自動車国道の建設推進に関することという同課の分掌事務の遂行として、暫定税率適用期間の延長及び道路特定財源の枠組みの堅持を求める栃木県知事の要請行動に関する業務に従事するなど、職務として暫定税率維持に関する業務を同課課員とともに行っていた。
- (3) 池澤課長は、本件署名活動への協力依頼を受けて、本件団体に関し、前提事実(6)イの情報を得たほか、平成19年11月9日に緊急総決起大会を開催したこと及び政治資金規正法による政治団体の届出を行っていない団体であることを確認した上、本件同盟会として本件署名活動への協力を求

める旨の上記各依頼文を發して、その結果集まった署名を本件団体に送付する本件署名協力に係る行為を行ったものであるが、上記依頼に至る経緯、上記各依頼文の内容、依頼が本件同盟会から行われたことに照らせば、池澤課長は、同課の分掌事務である本件同盟会の事務の遂行として、本件同盟会の行為として本件署名活動への任意の協力の依頼を行ったものと認められる。そして、池澤課長は、本件署名活動が、暫定税率、道路特定財源の維持や必要な道路整備の計画的な実施のため、暫定税率適用期間を延長する法律の制定を求めるものであり、上記法律が制定されなければ、北関東自動車道の早期実現及び高速自動車国道の建設推進の妨げとなるので、本件署名協力に係る行為が、北関東自動車道の早期実現、暫定税率維持及び高速自動車国道の建設推進に資するものであり、本件同盟会の目的に合致し、交通政策課が分掌事務として行ってきた暫定税率維持に関する業務に資するものであり、高速自動車国道の建設推進に関することという同課の分掌事務の遂行にも当たるとして、これを行ったものである。

(4) 暫定税率適用期間を延長する法律が制定されず、平成20年3月31日をもって暫定税率が廃止されたことについて、栃木県は、同年4月17日付けで県の財源不足350億円（道路特定財源148億円、国補助金202億円）に対応するため、道路事業の執行停止（200億円相当）を含む措置を行うことを発表した。

2 地方公務員法36条2項2号、同条3項に違反するか

(1) 職員の公務員としての全体の奉仕者という立場からの要請に基づき、同法36条2項本文は、「職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもって、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもって、次に掲げる政治的行為をしてはならない。」と定め、同項2号に「署名運動を企画し、又は主宰する等これ

に積極的に関与すること。」を掲げているが、同項本文の文理から明らかなどおり、同項が禁止するのは、同項本文で定める目的をもって行う同項各号所定の行為であって、同項各号所定の行為であっても同項本文で定める目的をもって行うものでない行為については、同項の禁止は及ばないのである。

また、同条3項は、「何人も前2項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおってはならず、」と定めているが、同項にいう同条2項に規定する政治的行為も、同項本文で定める目的をもって行う同項各号所定の行為であることは明らかである。

そして、法律の制定や政策の実現を支持する行為が同項本文にいう「支持し、又はこれに反対する目的をもって」する行為に当たるためには、単に特定の政党その他の政治的団体が主張し、内閣が制定や実現を図り、地方公共団体の執行機関が支持する法律や政策と同一の法律の制定や同一の政策の実現を支持するのみでは不十分であって、これを超えて、「特定の政党その他の政治的団体」については、それらの団体自体を支持する目的をもって行われることを要し、「特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関」については、これらの機関自体の存続又は成立の目的をもって行われることを要するものと解すべきであり、支持する対象となる特定の政党その他の政治的団体、内閣、地方公共団体の執行機関が具体的且つ明確に表示されなければならないと解すべきである。

- (2) 前判示の事実関係によれば、前提事実(6)ウ(ウ)、(エ)の各依頼文の文面には、特定の政党その他の政治的団体、特定の内閣、地方公共団体の執行機関名が表示されているとは認められず、また、上記依頼文書に添付された同(ア)、(イ)の署名協力依頼文及び署名用紙にも、さらに、本件団体作成の同(6)ア(ア)の趣意書にも、前記法律の制定や政策の実現を支持することを超えて、特定の政党その他の政治的団体自体を支持する目的をもって本件署名活動が行われ

る旨が記載されているとは認められず、特定の内閣、地方公共団体の執行機関自体の存続又は成立の目的をもって本件署名活動が行われる旨が記載されているとも認められない。そして、前判示のとおり、池澤課長は、本件署名活動が、暫定税率、道路特定財源の維持や必要な道路整備の計画的な実施のため、暫定税率適用期間を延長する法律の制定を求めるものであり、上記法律が制定されなければ、北関東自動車道の早期実現及び高速自動車国道の建設推進の妨げとなるので、本件署名協力に係る行為が、北関東自動車道の早期実現、暫定税率維持及び高速自動車国道の建設推進に資するものであって、本件同盟会の目的に合致し、交通政策課が分掌事務として行っていた暫定税率維持に関する業務に資するものであり、高速自動車国道の建設推進に関する分掌事務の遂行にも当たるとして、交通政策課の分掌事務である本件同盟会の事務の遂行として本件署名協力に係る行為をしたものであるところ、本件署名協力に至る経緯、各依頼文の内容、宛先、依頼が本件同盟会から行われたこと、栃木県における県知事、市長会、町村会、市議会議長会、町村議会議長会等の要請行為の内容など前判示の事実関係によれば、本件署名協力に係る行為が北関東自動車道の早期実現という本件同盟会の目的に合致し、暫定税率維持及び高速自動車国道の建設推進にも資するものとして行われたことは、本件署名協力の依頼を受けた者も了知したものと推認される。

以上によれば、特定の政党が上記法律の制定を支持し、本件署名活動の主張する政策の実現を求めていたとしても、このことから直ちに、池澤課長の本件署名協力に係る行為が、単にその政党の主張するものと同一の法律の制定を求め政策の実現を支持することを超えて、上記政党自体を支持する目的をもって行われたとは認められず、他にこれを認めるに足りる証拠はない。また、内閣がこの法律の制定を図り、地方公共団体の執行機関がこれを支持していたとしても、同課長の本件署名協力に係る行為が内閣

や上記執行機関の存続又は成立の目的をもって行われたとも認められない。したがって、池澤課長の本件署名協力に係る行為は、同法36条2項本文の規定する「特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的」で行われた行為に当たるとは認められず、同項に違反することを認めるに足りる証拠はない。

以上によれば、池澤課長の本件署名協力に係る行為は同法36条2項2号、同条3項に違反するとは認められず、これが上記各規定に違反するものであるから適法な職務行為とはいえないとする被控訴人の主張は採用することができない。

3 憲法15条2項、地方公務員法30条に違反するか

- (1) 憲法15条2項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」と定め、これを受けて、地方公務員法30条は、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、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。

同条の規定は、地方の政治が、住民の全体から信託を受けたものであり、この信託に基づく政策を実施する公務員は、住民全体に対して、住民全体の利益、すなわち公共の利益を増進するために奉仕すべきであることを明らかにしたものである。

他方、普通地方公共団体が特定の団体の行う活動に協力すること自体を明文で禁止する法の定めがなく、地方自治法232条の2が、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と定め、公益上必要がある場合に普通地方公共団体が特定の団体に寄附又は補助して利益を与えることまで許容していること及び地方公務員法30条の文理も考え併せると、同条は、地方公務員がその職

務として特定の団体の行う活動に協力することを一切禁止するものではなく、同条により禁止されるのは、住民全体の利益である公共の利益のために行われるのではなく、協力の相手方など一部の者の利益のために行われる行為であると解するのが相当であり、このような行為は、公共の利益のために行われるものとはいえ、適法な職務行為には当たらないというべきである。

(2) そして、前判示の事実関係によれば、交通政策課の高速自動車国道の建設推進に関する分掌事務の一部として、交通政策課に本件同盟会の事務局が置かれ、池澤課長を含む同課の職員は職務として本件同盟会の事務も行っていたところ、池澤課長がその職務として本件同盟会の事務を遂行する行為は、同会に協力し利益を与えるものではあるが、同会の目的、構成員、同課の分掌事務など前判示の事実関係に照らせば、普通地方公共団体の機関など他の構成員と協力して、住民全体の利益のため北関東自動車道の早期実現を目的とする事業等を行うものであり、住民全体の利益ではなく一部の者の利益のために行われるものとは認められず、公共の利益のために行われるものでないということとはできない。なお、被控訴人も池澤課長が本件同盟会の事務を扱うこと自体が地方公務員法30条、35条に違反するものでないことは認めているところである（被控訴人平成22年9月30日準備書面）。そして、本件署名活動が、暫定税率、道路特定財源の維持や必要な道路整備の計画的な実施のため、暫定税率適用期間を延長する法律の制定を求めるものであり、上記法律が制定されなければ、高速自動車国道の建設推進の妨げとなるばかりでなく、北関東自動車道の早期実現の妨げとなることも予想されたのであるから、池澤課長の本件署名協力に係る行為は、本件同盟会の目的に合致するものと認められ、その目的を達成する上で必要性のない行為とはいえないものである。

また、本件署名活動への協力の依頼があった平成20年1月当時、暫定

税率適用期間の満了日が同年3月31日に迫っており、暫定税率適用期間を延長する法案が国会で審理され、道路特定財源の一般財源化についても議論がされており、栃木県においては栃木県知事、栃木県市長会、栃木県町村会、栃木県市議会議長会、栃木県町村議会議長会等が、全国においては全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会等が、また本件協議会も、暫定税率適用期間の延長及び道路特定財源の枠組みの堅持を強く求め、国会や政府に対し、その旨の要請行動等を行っていたところ、これらの要請行為が、住民全体の利益のためでなく一部の者の利益のために行われたとは認めるに足りる証拠はない。そして、池澤課長は、道路整備の総合的な企画、調整及び推進に関する事、高速自動車国道の建設推進に関する事などの事務を分掌し、これらの予算を主管する交通政策課の課長として、同年3月31日をもって暫定税率が廃止されれば、住民全体の便益のために同課が分掌事務として行っている高速自動車国道の建設推進の妨げになるばかりでなく、平成20年度予算において大きな歳入欠陥が生じ、県民生活や県政運営に重大な支障を及ぼすことになるとして、同課の上記分掌事務の遂行として、栃木県知事の上記要請行動に関する業務に従事するなど、暫定税率維持に関する業務を行っていたことが認められる。本件署名活動が暫定税率、道路特定財源の維持や必要な道路整備の計画的な実施のため、暫定税率適用期間を延長する法律の制定を求めるものであり、上記法律が制定されなければ、高速自動車国道の建設推進の妨げとなることが予想されたことは前判示のとおりであるから、池澤課長の本件署名協力に係る行為は、交通政策課の分掌事務として行ってきた暫定税率維持に関する上記業務に資するものであり、同課が住民全体の便益のために行っていた高速自動車国道の建設促進に関する分掌事務の遂行にも当たるものと認められる。

以上判示の各点を総合考慮すれば、池澤課長が交通政策課の分掌する本件

同盟会の事務の遂行として行った本件署名協力に係る行為は、住民全体の利益ではなく協力の相手方である本件団体など一部の者の利益のために行われたものとは認めるに足りず、公共の利益のために行われたものでないということとはできない。したがって、池澤課長の本件署名協力に係る行為が法の許容しないものであると認めることはできないというべきである。

(3) 被控訴人は、暫定税率期間や道路特定財源の適用については、国民又は住民全体の利益、すなわち公共の利益が何であるかが争われていたのであり、このように公共の利益が何であるかが争われ、国民又は住民の中に有力な反対意見が存在するにもかかわらず、暫定税率適用期間を延長し、道路特定財源を維持するという政府・与党の立場を明確に支持している私的団体の行う署名活動に協力することは、国民又は住民全体の利益、すなわち公共の利益に反すると主張する。

しかし、住民の間に政治的対立のある事項に係る職員の行為の規律については、全体の奉仕者という立場からの要請に基づく制約を定める地方公務員法36条が設けられているところ、池澤課長の本件署名協力に係る行為が同条に違反するものとは認められないことは、前判示のとおりである。そして、池澤課長の本件署名協力に係る行為が協力行為の相手方である本件団体など一部の者の利益のために行われたとは認めるに足りないことも、前判示のとおりであり、上記暫定税率適用期間の延長等について、住民の間に政治的対立があり、それが住民全体の利益である公共の利益に通うものではないという有力な反対意見が存在するとしても、それのみによって、池澤課長の上記行為が公共の利益のために行われるものでないと認めることはできない。したがって、本件事実関係の下において、暫定税率適用期間を延長する法律の制定等について国民又は住民の間に政治的対立が存在して賛否が分かれ、本件署名活動に対して有力な反対意見が存在したという事情は、上記判断を左右するに足りるものではなく、被控訴人の

上記主張は採用することができない。

以上によれば、池澤課長の本件署名協力に係る行為は、憲法15条2項、地方公務員法30条に違反するとは認められず、これが、上記の各規定に違反するものであるから適法な職務行為に当たらないとする被控訴人の主張は採用することができない。

4 本件署名協力が地方公務員法35条に違反するか否か

前記3のとおり、池澤課長の本件署名協力に係る行為は、本件同盟会の事務であると同時に交通政策課の分掌する事務の遂行として行われたものであり、法の許容するものでないとは認められないのであるから、同法35条に違反するとは認められず、これが同条に違反するので適法な職務行為に当たらないとする被控訴人の主張は採用することができない。

5 結論

以上によれば、本件署名協力は違憲・違法なものであるとの被控訴人の主張は認めることができないのであるから、その余の点を判断するまでもなく、被控訴人の請求は理由がない。

そうすると、原審が認容した被控訴人の請求は、主位的請求、予備的請求ともいずれも棄却すべきところ、これを認容した原判決は不当であり、本件控訴は理由があるから、原判決中控訴人敗訴部分を取り消した上、同部分につき被控訴人の請求を、上記主位的請求に係る予備的請求も含めて、いずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第5民事部

裁判長裁判官 大 竹 た か し

裁判官 山 崎 ま さ よ

東京高等裁判所

裁判官 栗原 壯 太

東京高等裁判所

これは正本である。

平成23年11月31日

東京高等裁判所第5民事部

裁判所書記官 林

