

高松地方裁判所平成18年(ワ)第590号損害賠償請求事件の判決確定による賠償金支出に伴う求償権の行使を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成19年11月21日

高松市監査委員	谷本繁男
同	吉田正己
同	妻鹿常男
同	池内静雄

高松地方裁判所平成18年(ワ)第590号損害賠償請求事件の判決確定による賠償金支出に伴う求償権の行使を怠る事実に関する住民監査請求の監査結果について

## 第1 請求の受理

### 1 請求人

住所・氏名 省略

### 2 請求書の受付

平成19年9月25日

### 3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（平成19年9月5日の平成18年(ワ)第590号事件判決に伴う賠償金支払いに係る公金出金を証する歳出管理票写し及び当該起案文書写し（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市情報公開条例に規定する実施機関又はその補助職員が同条例に規定する非公開事由に該当しないのに故意又は重大な過失により非公開事由に該当するとして違法な行政処分をした事実を高松

市が認めて損害賠償義務を負ったのに国家賠償法第1条第2項に規定する求償権の行使を違法又は不当に怠っているのである。

本件公金支出自体は、平成18年(ワ)第590号事件判決に伴う支出であるが、当該支出を必要とする原因を作った故意又は重大な過失により違法な全部非公開の行政処分をした公務員に対して賠償額を求償する必要があるのである。

本件公金支出に係る求償権の行使を怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な怠る事実に該当するものであり、更に、地方財政法第4条第2項の規定にも違反するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法又は不当な「怠る事実」について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

### 第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

#### 1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

#### 2 高松市長（以下「市長」という。）に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

### 第3 監査の実施

## 1 監査対象事項等

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）の住民が、高松市情報公開条例（以下「情報公開条例」という。）に基づき公開請求した情報が非公開事由に該当しないにもかかわらず、市職員が非公開事由に該当するとの理由で非公開決定したことは違法な行政処分であり、同公開請求者はその違法な行政処分により多大の精神的苦痛を受けたとして、市を被告として訴提起した高松地方裁判所平成18年(ワ)第590号損害賠償請求事件（以下「本件請求事件」という。）について、同裁判所が被告に損害賠償金の支払を命じる判決を言い渡し、その判決が確定したことに伴い、その損害賠償金を市職員が市の公金から支出したことに関して、市が非公開の行政処分をした職員に対して求償権を行使していないことが、財産の管理を違法または不当に怠る事実該当するか否かという事項である。

そして、措置請求の内容は、本件怠る事実について責任を有する者に対し、損害の補てんを求めるほか、その他の必要な措置を講ずるよう市長に対して勧告することを求めるものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成19年10月19日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

## 2 監査対象部局

本件監査対象部局は、総務部庶務課、市民政策部地域振興課、財務部財産活用課および都市整備部公園緑地課である。

## 第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により、次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

### 1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 本件請求事件の概要

ア 本件請求事件の訴提起

市は、平成18年11月2日、市の住民から、情報公開条例第5条の規定に基づき、市が原告として訴えを提起し、または市が被告となった民事訴訟記録（以下「訴訟記録」という。）の情報公開の請求を受け、そのうち、都市開発部（現、都市整備部）公園緑地課に関するものについては、同月8日付けで、総務部庶務課および市民部（現、市民政策部）地域振興課に関するものについては、同月10日付けで、さらに企画財政部（現、財務部）財産活用課に関するものについては、同月13日付けで、いずれの行政文書も情報公開条例第7条第5号に規定する非公開情報に該当するとして、それぞれ情報公開の担当課である庶務課長までの合議を経た後、主管部長までの決裁を受け、情報公開請求者に行政文書非公開決定通知をした。

これに対し、情報公開請求者は、市の上記決定は違法な行政処分であり、これによって多大な精神的苦痛を受け、それを金銭に換算すると、その額は10万円を下らないとして、国家賠償法（以下「国賠法」という。）第1条の規定に基づき、同月28日、高松簡易裁判所に対し、自らを原告、市を被告として、市に損害賠償金10万円の支払を求める訴えを提起した。これを受理した同簡易裁判所は、本件事件の全部を、その所在地を管轄する高松地方裁判所（以下「高松地裁」という。）に移送するのが相当であると判断し、上記訴えを受理して間もない同月29日付けで、民事訴訟法第18条の規定に基づき、本件事件の全部を職権により高松地裁に移送する旨を決定し、その後、本件事件は、高松地裁平成18年(ワ)第590号損害賠償請求事件として係属するに至った。

イ 本件請求事件における原告の主張

原告は、本件請求事件において、訴訟記録は、民事訴訟法第91条の規定により何人にも公開される情報であり、現に香川県など他の地方公共団体においても係争中か否かを問わず訴訟記録を公開しているので、情報公開条例に定める非公開情報には該当しないものであり、

これを非公開とした行政処分は違法と言わなければならない、かつ、当該処分は、原告の情報公開請求権の行使を妨害する公務員の不法行為に該当し、原告はこれによって精神的損害を受け、これを金銭に換算すると10万円を下らないと主張して、市に金10万円の支払を命じる判決を求めている。

#### ウ 原告の主張に対する市の答弁および反論

市は、本件請求事件に関する原告の主張に対し、原告が市に訴訟記録の公開請求をしたことおよびその請求につき市が非公開決定したことを認めた上、訴訟記録の公開は、各文書が作成された意図、訴訟上の請求の趣旨および原因ならびに争点との論理的関係を理解した上でなければ、その趣旨を正確に理解することは難しく、これを公開することにより、市の訴訟の方針、主張、立証あるいは反論を制約するおそれがあり、また、市民等において誤解が生じ、訴訟に不必要な混乱をもたらすなど、今後の訴訟事務の遂行に支障を及ぼすおそれがないとは言えず、情報公開条例第7条第5号に規定する非公開事由に該当するので、その情報を非公開とする決定をしたことは妥当であると反論し、原告の請求を棄却する旨の判決を求める答弁をしている。

そして、市は、原告主張の精神的損害については、原告が本件非公開処分の取消判決を得て訴訟記録の写しの交付を受けることが可能であるのに、その手続をしていないことから、原告の精神的権利利益が侵害されたということとはできず、損害は生じていないと主張するとともに、公務員の不法行為については、訴訟記録は訴訟当事者が現に争っている裁判の内容が記録されている文書であるから、情報公開条例が訴訟に無関係な一般人に写しを交付することまで認めたものでないとの解釈を肯定する余地は十分にあること、中核市において訴訟記録を非公開としている例もあることや、高等裁判所（以下「高裁」という。）レベルで非公開処分を違法とした裁判例はあるものの、訴訟記録の非公開決定が違法であるとの解釈が司法判断として固まってきた状況にあるとは言えないことから、本件処分の対象となった訴訟記録が非公開事由に当たらないことが明白で、容易に判断できる場合とは

言えず、したがって、上記非公開決定に関与した市の公務員に故意または過失があったと認めることはできないとも主張している。

(2) 裁判所における本件請求事件の審理経過と判決内容

ア 裁判所における本件請求事件の審理経過

高松地裁は、平成19年1月22日、同年3月5日、同年5月7日および同年6月18日の計4回の口頭弁論を経た後、同年8月20日に判決を言い渡した。

イ 本件請求事件に対する判決内容

本件請求事件に対する高松地裁の判決は、被告である市は原告に対し、1万円およびこれに対する平成18年12月14日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払えというものであり、その理由は次のとおりである。

- ① 本件処分の違法性の有無については、訴訟記録は、裁判所で閲覧可能であり、非公開とする実質的な意味がない上、また公開によって訴訟活動に不必要な混乱を生じた形跡を認めることができないとして、そのような理由から香川県を始め少なからぬ自治体が全部公開をしており、また、訴訟における主張・立証活動を制約するおそれがあるなどとした市の主張については、非常に抽象的な危ぐであることから、市が情報公開条例第7条第5号により非公開とした処分は違法である。
- ② 公務員の故意または過失については、訴訟記録の非公開は市長などの実施機関に一定の裁量の幅が与えられているものの、本件処分に関しては、市民の情報公開請求権の保障と実現に可能な限りの努力をしたとは認められず、また、本件と同様に地方公共団体が当事者となった訴訟記録について、公開を命じた判決（東京高裁平成16年4月14日判決）も存在し、非公開の特段の事情がない限り公開するという実務上の一般的な運用が定着しつつあったことから、市の非公開の決定は、裁量の幅を逸脱しており、過失があったと認めるべきである。
- ③ 原告の情報公開請求権が違法に侵害されたことによる精神的な苦

痛の程度に対する慰謝料（損害賠償金）としては、1万円をもって相当とする。

(3) 本件請求事件に対する判決に関する市の対応

市は、本件請求事件について主張すべきことは主張したものの、判決では認められず、その対応を慎重に検討したが、訴訟記録については、これを公開すべきとする裁判例がある上、全国的にも公開の流れがあり、これに逆らってまで訴訟を継続することは適当でないと判断し、上記判決については控訴しないこととする方針を定め、総務部庶務課で、平成19年8月24日に本件請求事件判決の取扱いに係る決裁を起案し、関係する3部長までの合議を経た後、市長決裁を受けて、控訴を断念する決定をした。

(4) 市における判決に基づく損害賠償金の支払と財務会計処理

市は、本件判決の損害賠償金については、本件請求事件に係る課のうち、訴訟調整費を予算化している総務部庶務課において支出することとし、同年9月4日に控訴期限の経過により損害賠償金支払を命じた判決が確定したことに伴い、損害賠償金の1万円および年5分の割合による遅延損害金（265日分）363円の計1万363円を支出するために必要な所定手続をとり、これを同月5日に原告に対し振込払で支出している。

(5) 市の職員に対する求償権に関する規定とその運用

国または公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行ううについて、故意または過失によって違法に他人に損害を与え、国または公共団体がこれを賠償した場合の公務員に対する求償権については、国賠法第1条第2項で、「公務員に故意又は重大な過失があったときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と規定されているが、市では、国賠法に基づく求償権について審査する委員会等に関する規程を制定しておらず、裁判事例に応じて個別に判決内容から求償権を行使すべきか否かを検討し、求償権を行使すべき場合は、損害賠償金を支出した主管課で起案し、市長までの決裁を受けて対処することを予定しているにとどまっている。本件請求事件については、総務部庶

務課その他 3 課が関係するところ、総務部庶務課が支出事務を行っていることから、同課が求償権行使に係る主管課となっている。

(6) 市の職員に対する求償権行使の要否に関する市の判断

本件請求事件の判決では、市職員が訴訟記録を全部非公開と決定したことについて過失があったと認めるべきであると判示されたものの、過失の程度については何らの判断も示されておらず、市において、求償権行使の可否を決定するに当たっては、市自体でその判断をする必要があるところ、市は、情報公開は公開を原則とし、非公開とする場合は、その非公開事由を厳格に解釈して運用することとしているが、具体的事例に応じた運用には高度の知識と判断力を要するものであり、本件情報公開請求の対応に当たっては、担当市職員において、訴訟記録の公開に関する全国や香川県の状況については承知していたものの、平成 16 年度に同様な訴訟記録の情報公開請求事案について、情報公開の担当課である庶務課長までの合議を経て非公開決定した例があり、この取扱いが市の前例とされて処理されていた実情にあった上、他の中核市において訴訟記録を非公開としている例や、高裁判断で非公開を違法とされたものがあるものの、司法判断として固まってきた状況にはなく、市の判断を変えるまでの事情の変更が全国的な状況にはないと認識していたこと、さらには、本件請求事件の裁判の途中において、高松市情報公開審査会が訴訟記録に関する類似事案について非公開を是認する答申をしていることなどを考慮すると、担当市職員の過失があったことは否めないものの、その程度は、一般的な過失にとどまり、国賠法第 1 条第 2 項に規定されている重大な過失とまでは言えないものと判断している。

これらのことから、市は、本件損害賠償金支出について担当市職員に求償権を行使することはできないと判断している。

2 監査委員の判断

(1) 市の職員に対する求償権行使の可否について

請求人は、本件請求事件に係る損害賠償金の支出は、市職員が過失により違法な行政処分を行ったと認定されたことに基づくものであり、原因の行政処分を行った公務員に対し国賠法第 1 条第 2 項に規定する求償



権の行使をすべきであり、これを行っていないことは財産の管理を違法または不当に怠っていることになることと主張しているため、求償権行使の可否について検討する。

国賠法第1条第2項は、公共団体が公務員の違法な職務上の行為により損害賠償金を支出した場合、当該公務員に故意または重大な過失があったときは、その公務員に対して求償権を有すると規定している。ここで国賠法が公務員の故意または重大な過失があったときに限り求償権を行使し得ると規定した趣旨は、公務員に一般的な過失があるにとどまる場合にまで求償権を行使し得るようにするよりも、公務員にその職務を十分に果たさせる方が合理的であるという理由によるものと解されている。

係る観点から、本件における市職員の行為が国賠法で規定する求償権を行使できる故意または重大な過失に該当するか否かについて検討するに、「監査により認められた事実」(2)のイで明らかにしたとおり、本件判決は、原告の請求が国賠法第1条第1項に基づき、市自体の責任を問うものであったため、同項に規定する担当公務員の違法性ならびに故意または過失の有無と損害の程度の認定についてのみ判断すれば足り、過失の程度についてまで判断することを要しないところから、公務員たる市職員に過失があることを認定しているが、その過失の程度については、一切判断されていない。

そこで、普通の過失と重大な過失の区分について考察するに、一般的に、過失とは、通常要求される程度の注意をもって検討すれば、違法なものであることを認識し得たにもかかわらず、これを怠った場合と解され、重大な過失とは、通常人に要求される程度の相当な注意をしないでも、わずかの注意さえすれば、たやすく違法有害な結果を予見することができた場合であるのに、漫然とこれを見過ごしたような、ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態を指すものと解されている。

この解釈に則して、本件における市職員の行為がこのいずれに該当するかを検討するに、「監査により認められた事実」(6)で明らかにしたとおり、市では、香川県や他市などの地方公共団体において訴訟記録を公

開していたものがあることを承知していたものの、これを公開していない地方公共団体もあり、公開が統一的な見解に至っていなかったこと、平成16年度に同様な訴訟記録の情報公開請求事案について、情報公開の担当課である庶務課で、同課長までの合議を経て非公開決定した事例があり、この取扱いが市の意思統一の結果として前例とされていたこと、他の中核市において訴訟記録を非公開としている例があったこと、高裁判断で非公開を違法とされたものがあるものの、下級審の判断では適法とされていたこと、さらに類似事件の判例としては、裁判所の訴訟記録の閲覧制限（事件の特定が必要であることや閲覧請求権の濫用を防止する観点）があることから、訴訟記録が法令等で何人でも閲覧できる情報には該当しないとする判例（高松高裁平成18年4月24日判決）もあり、市職員が本件行為をなした段階において、司法判断として未だ確定的なものはないと認識していたことなどの事情が認められ、これら諸事情を総合的に考慮すると、市職員が平成16年度における市の判断を変えるべき事情の変更に生じているとまでは判断せず、市における従前の取扱いを踏襲し、公開請求された訴訟記録を非公開とする決定をするに至ったことには、無理からぬものが認められる。

そして、本件請求事件の判決は、市には、市民の情報公開請求権を尊重し、その保証と実現に最大限努力すべきことが要請されるのに、その努力をしたとは認め難く、訴訟記録を公開すべきとした裁判例や香川県その他地方公共団体の動向に照らし、特段の事情がない限りこれを公開すべきであったにもかかわらず、非公開決定をしたことに裁量の幅の逸脱があったと判示し、市に裁量があるということ自体は認めながらも、これに関与した市職員に過失があったことを認定しており、担当市職員に過失があったこと自体は、是認しなければならないが、その過失の程度は、上記諸事情を総合的に考慮すると、普通の過失の領域にとどまり、重大な過失とまでは言えないものと判断されよう。

なお、上記判決は、その過失の程度については、直接、何らの言及をしていないものの、過失認定の前提となる事実の認定において、特に重大な過失があることを推認させる事実は判示しておらず、市職員に過失

は認められるものの、その程度は重大なものとは認められないという判断に何ら矛盾をもたらすものはない。

このように、本件請求事件については、担当市職員に過失は認められるものの、その過失が重大なものとは認められない以上、市は、国賠法第1条第2項に規定する求償権を有し得ないことは明らかであり、市は、求償権を行使できないものと判断する。

以上のことから、市の本件損害賠償金支出につき、市が職員に対して求償権の行使をしていないことは、相当と認められ、請求人の主張には理由がない。

(2) 市の職員に対する求償権の不行使と財産の管理を怠る事実の該当性について

請求人は、本件請求で求償権を行使していないことは、法第242条第1項に規定する財産の管理を怠る事実該当すると主張しているため、その該当性について検討する。

一般に、求償権は、損害賠償に伴って生じる権利であり、市の財産である債権に該当するので、同条項の適用がある。

本件請求における求償権の行使の可否については、上記検討のとおり、そもそも市には国賠法上の求償権が認められず、それを行使することができないものであることは明らかであるため、市がこれを行使していないことは当然なことであり、相当の理由があると認められ、請求人主張の求償権に関しては、管理すべき財産そのものがないことに帰することは明白であるため、財産の管理を怠る事実は認められず、請求人の主張は失当である。

(3) 地方財政法第4条第2項の規定違反の有無について

最後に、請求人は、当該求償権の行使をしていないことについて、地方財政法第4条第2項の規定に違反するものであると主張しているため、このことについて検討する。

請求人が主張する地方財政法第4条の規定は、地方公共団体の予算執行における基本原則を定めており、第2項では、予算書における収入については、現実の事態に適応して、法規に従い厳正に確保しなければな

らないという趣旨を規定しており，本件求償権のごとく，予算書に計上し難い収入までも想定しているとは解されず，また，前述のとおり，求償権の不行使には相当の理由が認められるものであるので，請求人の主張には理由がない。

以上，検討のとおり，請求人の主張はいずれも理由がなく失当である。よって，本件措置請求には理由がないものと判断する。