

令和4年12月22日判決言渡 同日原本領收 裁判所書記官

令和4年(ネ)第1070号 国家賠償請求控訴事件

(原審・神戸地方裁判所姫路支部令和3年(ワ)第28号)

口頭弁論終結の日 令和4年9月29日

5 判 決

控訴人（1審原告）

上記訴訟代理人弁護士	黒	田	修	一
同	藤	原	朋	奈
10 同	大	塚	慎	也

兵庫県姫路市安田四丁目1番地

被控訴人（1審被告）	姫	路	市
上記代表者市長	清	元	泰
上記訴訟代理人弁護士	橋	本	勇
15 上記指定代理人	小	林	祐
同	有	末	三
同	井	手	吾
同	平	野	司
同	安	積	司
20 同	綱	井	博
同	田	淵	貴
同	坪	山	元

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、控訴人に対し、3300万円及びこれに対する令和2年11月30日から支払済みまで年3分の割合による金員を支払え。

5 第2 事案の概要

(略称は、特段の断りのない限り、原判決に従う。以下同じ。)

1 本件は、被控訴人の代表者市長（以下「被控訴人市長」という。）が、被控訴人の市議会議員である控訴人に対し、控訴人が被控訴人の職員らとの間で行った面談での言動（本件各面談での言動）が、姫路市職員の倫理と公正な職務の確保に関する条例（本件条例）に規定する不当要求行為に該当するとして、本件条例12条4項に基づき、そのような不当要求行為を行わないよう警告する旨の警告書（本件警告書）を発出したことについて、控訴人が、被控訴人に対し、①被控訴人市長が、控訴人の本件各面談での言動が不当要求行為のおそれには該当するとした当初の判断（本件各当初判断）を根拠規定なしに変更した違法がある、②本件警告書は、本件各面談での言動から1年6か月以上経過し、控訴人の警告書の発出等はないという信頼を裏切るもので、警告の必要がないにもかかわらず、被控訴人市長の裁量権を逸脱又は濫用して発出された違法なものである、③姫路市職員倫理審査会（本件審査会）委員が、調査義務を怠った違法がある旨主張して、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料3000万円及び弁護士費用300万円の合計3300万円並びにこれに対する本件警告書が発出された日である令和2年11月30日から支払済みまで民法所定の年3分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

原審が、控訴人の請求を棄却したところ、控訴人がこれを不服として本件控訴を提起した。

25 2 前提事実

(以下、書証番号は特記しない限り枝番を含む。)

(1) 後記(2)のとおり、原判決を補正するほかは、原判決「事実及び理由」の第2の2に記載のとおりであるからこれを引用する。

(2) 原判決の補正

ア 原判決19頁7行目の末尾に、改行の上、次のとおり加える。

5 「9条の2 職員は、前条1項前段の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合においては、当該要望等の内容を記録しないことができる。ただし、当該要望等が不当要求行為又は不当要求行為に該当するかどうかを任命権者が判断できない行為（以下これらを「不当要求行為等」という。）に該当すると思料する場合は、この限りでない。」

10 (1)～(4)号 (省略)

イ 原判決3頁8行目の「職員倫理課」を削る。

ウ 原判決3頁22行目の「職員倫理課」を削る。

エ 原判決4頁6行目の「職員倫理課」を削る。

3 争点及び争点に関する当事者の主張

15 後記4において、当審における控訴人の補充主張を摘示するほかは、原判決「事実及び理由」の第2の3に記載のとおりであるからこれを引用する。

4 当審における控訴人の補充主張

20 (1) 本件各面談での言動は、本件各当初判断により、「不当要求行為のおそれのあるもの」として、被控訴人市長による最終的判断がなされているところ、本件条例では、「不当要求行為のおそれのあるもの」と判断された要望等について、改めて不当要求行為に該当するか否かを判断する手続は定められていない。そうであるにもかかわらず、再判断を必要とすべき新たな資料等が発見されるなどしたものでもないのに、被控訴人市長が、本件各面談での言動が不当要求行為に該当するか否かについて審査会に諮問したことは違法、不当である。

25 (2) 仮に「不当要求行為のおそれのある要望等」と「不当要求行為に該当する

かどうかを判断できない要望等」が同意義であり、被控訴人市長が、当該要望等が不当要求行為に該当するかどうかについて改めて本件審査会に諮問することができるとしても、無制約に諮問することができるものではなく、本件条例12条2項により「必要があると認めるときは」との留保が付されている。被控訴人市長が本件各面談での言動の不当要求行為該当性について本件審査会に諮問した時点では、本件各面談での言動から既に1年以上経過していたのであり、そのような時期にあえて上記諮問を行う合理的理由、必要性があると認められる具体的な事情はないから、被控訴人市長の上記諮問は、その裁量権を逸脱、濫用するものであり、違法である。

10 (3) 被控訴人市長は、被控訴人建設局長の要請を受けて本件各面談での言動が不当要求行為に該当するか否かの判断を本件審査会に諮問するに至ったところ、上記要請は、控訴人と政治的対立関係にある被控訴人議会議長の申入れ（本件申入れ）を受けてなされたものであり、本件警告書は、上記のような政治的事情に基づいて発出されたものであって、違法、不当である。

15 第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、控訴人の請求は理由がなく、棄却すべきものと判断する。その理由は、以下のとおりである。

2 認定事実

前記引用に係る補正後の原判決前提事実（以下「原判決前提事実」という。）、
20 後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 本件条例の定め

本件条例では、任命権者は、要望等が明らかに不当要求行為に該当すると認めるときは、不当要求行為者に対し、当該不当要求行為の中止の警告等を行うとし（12条1項）、不当要求行為に該当するかどうかを判断できない要望等を受けた場合であって必要があると認めるときは、市長に対し、当該要望等が不当要求行為に該当するかどうかについて本件審査会に諮問するよう

に要請することができ（同条2項）、上記要請を受けた市長は、本件審査会に諮詢する（同条3項）と規定されている。そして、本件条例9条の2は、不当要求行為又は不当要求行為に該当するかどうかを任命権者が判断できない行為を「不当要求行為等」と定義し、一方、本件条例には「不当要求行為のおそれ」の文言は存在しない。
5

(2) 記録の様式等

本件条例では、職員は、要望等を書面以外の方法により受けたときは、記録しなければならないとされている（9条1項）。被控訴人では、上記記録の様式として、不当要求行為等に係る様式1と要望等（不当要求行為等を除く。）
10 に係る様式2が定められ、様式1は、「不当要求行為等に係る記録票兼報告書」と題され、要望等の件名等の種別欄は、「不当要求行為」、「不当要求行為のおそれ」及び「その他」の該当箇所に印を付け、同分類欄は、本件条例の不当要求行為の定義規定（2条(4)号）に合わせた各項目のうち該当部分にチェックをする書式となっており、報告の決裁終了後、写し等を総務局長（倫理条例担当課）へ提出することになっている。一方、様式2は、写し等を総務局長へ提出する必要はない。（以上につき、甲3）
15

(3) 本件面談1の状況

ア 控訴人は、平成30年5月の本件面談1に先立ち、当該案件の担当部署及び関連部署ではない部署の職員である人事課長、人事課係長、職員倫理課長
20 に対し、理由を告げることなく、至急集合するよう連絡した上、集合した職員らに対し、当該案件について、10年以上同じ業者が受注していることは問題であるとした上で、当該業者を入札から外すよう求めるとともに、仮に当該年度の入札結果も同じであった場合、公正取引委員会、検察、警察、被控訴人市議会建設委員会に訴え、これらにより被控訴人職員の責任を聞いた
25 だす旨の発言をした。また、本件面談1において、控訴人からの上記要望等は、時々、急に声量を上げながら、約1時間半にわたって行われた。（以上

につき、乙1)

イ 本件面談1に応対した職員は、不当要求行為等に係る記録票兼報告書の種別欄の「不当要求行為のおそれ」並びに分類欄の「暴行・脅迫等」及び「不当な取扱いの要求」にチェックをして報告をした(甲3の1)。

5 (4) 本件面談2の状況

ア 控訴人は、令和元年6月の本件面談2において、応対した職員らに対し、控訴人が当該案件に係る要望を伝えてから数か月経過しても事業化されていないことに憤り、机を叩き、大声を発するなどした上、当該案件とは関係のない別の事業案件を話題に持ち出し、同案件では控訴人の尽力により国から本来より高い交付金を受けることができたなどと述べ、控訴人の意向に従わない場合、次年度の交付金を減額させ、その場合の責任を担当職員とするかのような発言を行い、早急に当該案件の事業化を決定するよう求めた(乙2)。

10

15

イ 本件面談2に応対した職員は、不当要求行為等に係る記録票兼報告書の種別欄の「不当要求行為のおそれ」及び分類欄の「暴行・脅迫等」にチェックをして報告をした(甲3の2)。

(5) 本件面談3の状況

20

25

ア 控訴人は、令和元年6月の本件面談3において、応対した職員らに対し、本件面談2の結果、当該案件の事業化については合意ができたものと理解していたが、その後、当該案件に係る関係者に話を聞いたところ、担当職員から当該案件については年度内の事業執行が困難である旨の説明を受けたとのことであり、担当職員が合意と異なる説明をするというのは組織統制上問題があるとした上で、上記合意と異なる説明をした担当職員を異動させるよう求めるとともに、本件面談2と同様、当該案件とは関係のない別の事業案件を持ち出し、同案件では控訴人の尽力により国から本来より高い交付金を受けることができたなどと述べ、控訴人の要望や控訴人に関する案件について

ては、特別扱いするよう求めた（乙3）。

イ 本件面談3に応対した職員は、本件面談2の追加として、追加様式に不当要求行為のおそれがあった旨記載して報告した（甲3の3）。

(6) 本件警告書発出に至る経緯

5 本件各記録票兼報告書による報告を受けた任命権者である被控訴人市長は、控訴人に対し警告等をすることなく、また、本件審査会に諮問することもなく、本件各当初判断でしたが、令和2年9月以降、原判決前提事実(4)記載の経緯により、同年11月30日、本件警告書を発出した。

3 争点(1)（本件各当初判断を変更することが本件条例の根拠規定を欠き、違法であるか否か）について

10

(1) 前記認定事実(1)及び(2)のとおり、様式1に係る不当要求行為等に係る記録票兼報告書は、不当要求行為又は不当要求行為に該当するかどうかを任命権者が判断できない不当要求行為等について報告するものであり、不当要求行為に該当する可能性がある行為を対象とするものと認めることができる。そして、上記記録票兼報告書の種別欄は、本件条例における不当要求行為等の取扱いの違いに応じて、不当要求行為に該当すると判断できる「不当要求行為」と、不当要求行為の可能性があるが該当するかどうかを判断できない「不当要求行為のおそれ」を区別して記載するものということができる。上記は、同記録票兼報告書の分類欄に、不当要求行為の類型別該当項目を記載するとされていることからも裏付けられる。不当要求行為等に該当しない要望等については、様式2で報告するものであり、様式1の記録票兼報告書の「不当要求行為のおそれ」を不当要求行為に該当しないものということはできない。したがって、担当職員が、本件各記録票兼報告書に「不当要求行為のおそれ」と記載して行った報告は、担当職員において不当要求行為の可能性があるが該当するかどうかを判断できない行為を報告したものと認められる。そして、上記報告を了承して本件審査会に諮問をしなかった被控訴人市長の本件各當

15

20

25

初判断は、本件各面談での言動が不当要求行為に該当するかどうかを判断できない行為であるが、本件条例12条2項の諮問の必要があると認めないとする判断であったと認めることができる。したがって、被控訴人市長が、不当要求行為に該当しない旨の本件各当初判断を不当要求行為に該当するかどうかを判断できない行為と変更したということはできない。

5 (2) これに対し、控訴人は、被控訴人市長が、本件各面談での言動が不当要求行為に該当しない不当要求行為のおそれのあるものと判断した本件各当初判断を変更したものであると主張する。

しかしながら、被控訴人市長の本件各当初判断は、上記のとおり、本件各面談での言動が不当要求行為に該当しないと判断したものではなく、不当要求行為に該当するかどうかを判断できない不当要求行為等に該当すると判断したものであって、この点に関する判断の変更は認められない。なお、被控訴人の主張には、被控訴人市長が、本件各面談での言動を不当要求行為のおそれのあるものから不当要求行為に該当するかどうかを判断できないものに判断を変更したというものがあるが、上記は、被控訴人市長が、本件各面談での言動を本件各記録票兼報告書記載の不当要求行為のおそれには該当するものであり、本件審査会への諮問が必要でないという本件各当初判断を、本件各面談での言動が本件条例にいう不当要求行為に該当するかどうかを判断できないものに該当することを確認し、本件審査会への諮問が必要という判断に変更した趣旨をいうものと理解することができ、上記不当要求行為該当性の判断の変更に関する認定を妨げるものではない。

10 (3) したがって、被控訴人市長が本件審査会に諮問したことについて、控訴人が主張する不当要求行為該当性に関する判断変更の違法は認められない。

15 4 爭点(2)(本件警告書の発出が裁量権を逸脱又は濫用してなされたものであり、違法であるか否か)について

20 (1) 原判決前提事実(4)、前記認定事実(6)及び弁論の全趣旨によれば、被控訴人

市長は、本件各面談での言動について、当初は本件審査会に諮問する必要はないと判断していたが、令和2年9月以降、被控訴人議会で質疑が行われ、同議会議長から本件申入れがされたことから、不当要求行為に対して厳正に対応することで職員の公正な職務の遂行を図り、公務に対する市民の信頼を確保するため、本件各面談での言動が不当要求行為に該当するのであれば、必要な措置をすることを考えて本件審査会に諮問したことが認められる。上記は、本件条例の適正な執行を意図するものであって、被控訴人市長がその裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したということはできない。

(2) これに対し、控訴人は、本件各面談での言動から1年以上経過して、合理的理由、必要性がないのに諮問に及ぶ行為は、裁量権を濫用、逸脱するものである旨主張する。

しかしながら、本件条例上、被控訴人市長による本件審査会への諮問や必要な措置について、時間的な制限はなく、1年余りが経過したからといって、上記諮問や必要な措置の必要性が消滅するものではない。また、被控訴人が、控訴人に対し、本件各面談での言動について必要な措置をしないことを示したような事実は認められず、1年以上経過してから本件審査会への諮問を行ったことが、控訴人の必要な措置等が行われないとの信頼を裏切るものということもできない。したがって、本件各面談での言動から1年以上経過した後の本件審査会への諮問が、被控訴人市長の裁量権を逸脱、濫用したものということはできず、控訴人の上記主張は採用できない。

(3) また、控訴人は、本件警告書は、控訴人と政治的対立関係にある被控訴人議会議長の本件申入れを受けて発出されたものであり、政治的事情に基づいて発出された違法、不当なものである旨主張する。

しかしながら、上記のとおり、被控訴人市長が本件審査会に諮問したのは、不当要求行為に対して厳正に対応することで職員の公正な職務の遂行を図り、公務に対する市民の信頼を確保するためである。原判決前提事実(4)及び前記

5

認定事実(6)のとおり、本件審査会への諮問は、被控訴人市議会議長からの本件申入れを契機としてされているが、そうであるからといって上記諮問が、政治的事情に基づき控訴人に不当に不利益を与える目的でされたなどと認めることはできない。他にそのような被控訴人市長の動機を認める証拠はなく、控訴人の上記主張は採用することができない。

(4) したがって、被控訴人市長の本件審査会への諮問や本件警告書の発出が、被控訴人市長の裁量権を逸脱、濫用したものとは認められない。

5 争点(3)（本件審査会が本件答申の発出に関し控訴人に対する調査義務に違反したか否か）について

10

前記のとおり、被控訴人市長の本件審査会への諮問手続に違法な点は認められない以上、本件審査会委員の上記の点に関する調査義務違反をいう控訴人の主張は理由がない。

6 結論

15

以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、控訴人の請求は理由がなく、これを棄却した原判決の結論は相当である。よって、本件控訴は理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第1民事部

20

裁判長裁判官

山 田 明

25

裁判官

川 畑 公 美

裁判官

井 上 博 喜

これは正本である。

令和4年12月22日

大阪高等裁判所第1民事部

裁判所書記官 武田和久

