

平成24年7月24日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成24年(行コ)第20号 使用料納入通知処分取消請求控訴事件

(原審・東京地方裁判所平成22年(行ウ)第589号)

口頭弁論終結日 平成24年6月21日

判 決

川崎市麻生区万福寺5丁目12番1号

| | |
|-----------|-------------------|
| 控 訴 人 | 有 限 会 社 白 百 合 商 事 |
| 同代表者代表取締役 | 中 島 泰 己 |
| 同訴訟代理人弁護士 | 島 田 叔 昌 |
| 同 | 田 治 之 佳 |
| 同 | 上 原 恭 典 |
| 同 | 佐 藤 史 肇 |
| 同 | 野 口 英 一 郎 |

川崎市川崎区宮本町1番地

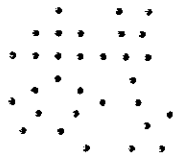
| | |
|-------------|--------------|
| 被 控 訴 人 | 川 崎 市 |
| 同代表者兼処分行政庁 | 川崎市上下水道事業管理者 |
| | 平 岡 陽 一 |
| 同訴訟代理人弁護士 | 橋 本 勇 |
| 同訴訟復代理人弁護士 | 羽 根 一 成 |
| 同 指 定 代 理 人 | 竹 中 俊 明 |
| 同 | 池 田 領 臣 |

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 被控訴人が控訴人に対してした原判決別紙物件目録記載の建物（以下「本件建物」という。）に係る原判決別紙納入通知処分目録1ないし5記載の下水道使用料の納入通知処分（以下、これらを併せて「本件各納入通知処分」といい、本件各納入通知処分に係る下水道使用料を「本件使用料」という。）は、いずれもこれを取り消す。

第2 事案の概要

- 1 本件は、控訴人所有の本件建物について平成16年6月以降水道水のほかに地下水を使用して被控訴人の管理する公共下水道に排水していたとして、被控訴人が控訴人に対し地下水に係る排水汚水量分に相当する下水道使用料につき本件各納入通知処分をしたところ、控訴人が本件使用料は免除によりその債務は消滅しているとして本件各納入通知処分の取消しを求める事案である。

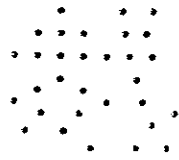
原判決は、公共下水道は地方自治法244条1項の「公の施設」に当たり、本件使用料は同法225条によって普通地方公共団体が徴収できる「公の施設」の「使用料」に該当するので、同法229条1項ないし3項に定める審査請求又は異議申立てを経ることなく提起された本件訴えは不適法であるとして、本件訴えを却下したところ、控訴人はこれを不服として控訴をした。

- 2 判断の前提となる事実（当事者間に争いのない事実と証拠により容易に認められる事実）及び関係法令の定め並びに争点及びこれに関する当事者の主張は、次項のとおり当審における当事者の主張を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の1から4まで（原判決2頁17行目から9頁1行目まで）のとおりであるから、これを引用する。

3 当審における当事者の主張

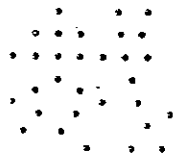
(1) 控訴人

ア 被控訴人は、平成21年8月5日頃本件使用料が未納であることが明らかになった後、控訴人に対し、5年間遡って請求する可能性は低いと説明



し、同月18日過去分の請求はしないことに決定した旨を告知し、同月25日排出汚水量一般（継続）認定申請書を受け取り、同月5日から正式に使用料を徴収するが、過去分については請求しないことに決定したと重ねて説明した。しかるに、被控訴人は、同年10月1日になって、上記決定は正式な決定ではなく、一担当職員の発言にすぎないとして、約6000万円の使用料の支払を求め始め、平成22年2月24日には控訴人が提供した地下水揚水量に係るデータに基づき算出した使用料6348万4877円の納入通知書及び同年4月から7月分までの納入通知書を控訴人に交付したが、その際、被控訴人から納入通知書に公定力があることや行政不服審査法57条及び行政事件訴訟法46条に定める教示は全くなく、納入通知書の効力に反する分割払でもよいことだけを教示していた。そして、控訴人は、同年3月5日2500万円を一括支払って解決したいとの意向を伝えたところ、同月11日に被控訴人から2500万円及び本件各納入通知書が交付されたので、同月29日に2500万円を支払った。ところが、被控訴人は、控訴人に対し、同年6月3日本件使用料を5年の分割払で支払うよう求め、同月21日10年の分割払を求めたが、解決に至らなかった。

上記交渉過程において、控訴人は、過去分の使用料に支払義務があることを認めて減額と長期の分割払を求め、被控訴人から納入通知書の前後を通じて一括払の要求がされたことは一度もなかったため、納入通知書の交付によって被控訴人が一括払に請求の方針を変更したとは受け取っておらず、同年3月29日2500万円を支払った時点ですべて解決したと判断していた。被控訴人は、その後も分割払を求めて交渉をしており、その説明不足のため、控訴人は、納入通知書が一括払の請求であることに気付かず、審査請求や異議申立てに関する手続、期間、不服申立前置主義の内容など知る由もなく、司法救済の機会が途絶されることを全く知らなかった。



イ 控訴人が使用水の一部を井戸水に変更したことを被控訴人の環境局に届出をした際に建設局にも届け出るよう行政指導がなされていれば、本件のような事態は避けられたのであり、控訴人は縦割行政の被害者である。

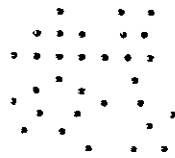
ウ 被控訴人は、過去分の使用料につきいったんは免除したのにこれを覆したのは、内部告発者の存在が分かったためその態度を変えざるを得なかったからである。

エ 控訴人が同年3月11日に下水道使用料2500万円を支払った後の残金に対する納入通知処分をした際にも不服申立手続に関する教示はなく、更に、その後数回にわたって過去分の下水道使用料の支払を催告した際も同様に教示がなかったばかりでなく、その間、被控訴人は控訴人に対し、本件使用料に関しては民法が適用されるとの誤った説明をしていることからすると、行政機関である被控訴人は、長期間にわたって教示を単に失念したのではなく、故意に教示をしなかったか、誤導したものであり、少なくともその疑いが濃厚である。

加えて、公共下水道が公の施設（地方自治法225条）に該当するか否かについての判例はもとより明確な解説書さえなく、本件は過去5年間の下水道使用料約6000万円の支払要求に対し、その滞納の原因につき行政庁である被控訴人の過失割合、更には本件使用料の免除又は債権放棄の有無、消滅時効など司法の判断によらなければ解決し得ない内容を含んでおり、最終的には行政訴訟による解決なしには決着しない事案である。

被控訴人は、現時点においても審査請求を受け付けるとの意向を示しているが、それは審査請求期間の徒過を理由に受付を拒絶しないという趣旨であるというのであるから、今後控訴人が審査請求をしたとしても無用な申立てであり、それによる利益は全くない。

オ 以上の諸点を勘案すれば、本件訴えには行政事件訴訟法8条2項3号の「その他裁決を経ないことにつき正当な理由」があり、審査請求を経ない



でした本件訴えは適法である。

(2) 被控訴人

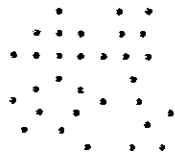
ア 審査請求前置主義が採られる理由には、短期的に大量に行われる行政処分について、行政庁に自ら誤りを是正する機会を付与するとともに、行政判断の統一を図る必要があることが挙げられる。課税処分がその代表的な例であり、下水道使用料の賦課処分もその一つである。

公の施設の使用料に当たる下水道使用料の徴収に関する不服申立ては、普通地方公共団体の長に対して行い（行政不服審査法5条1項1号）、審査請求又は異議申立てがあったときは、議会に諮問してこれを決定しなければならないとされている（地方自治法229条4項）。このような規定は、公の施設の使用料の徴収については、その性質にかんがみ、全ての不服申立ての審査を普通地方公共団体の長に集中させ、議会の判断も加味して、当該普通地方公共団体としての行政判断の統一を図るとともに、その判断の妥当性、正当性を担保することを意図しているものである。

イ 被控訴人は、本件において取消しを求める納入通知処分についての教示をしていないが、公の施設の使用料の徴収についての審査請求前置は、上記のとおり、単なる手続を定めたものではなく、公の施設の適正な利用を確保する制度として重要な意味を持つものであるから、被控訴人が教示をしなかったことが審査請求期間を徒過したことについて「やむを得ない理由」（行政不服審査法14条1項ただし書）あるいは「正当な理由」（同条3項ただし書）となる余地はあるとしても、裁決を経ないことについての「正当な理由」（行政訴訟法8条2項3号）となることはなく、審査請求を経ないで提起された本件訴えが審査請求前置の規定に反し不適法であることは明らかである。

第3 当裁判所の判断

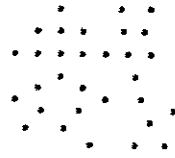
1 当裁判所は、公共下水道は地方自治法244条1項の「公の施設」に当たる



ので、本件使用料は同法 225 条によって普通地方公共団が徴収できる「公の施設」についての「使用料」であるから、その徴収に関する処分に不服がある者は、普通地方公共団体の長に対し、審査請求又は異議申立てをし、これに対する裁決又は決定を受けた後でなければ上記処分については出訴できない（同法 229 条 1 項ないし 6 項）と解されるところ、本件訴えは、審査請求又は異議申立てを経ておらず、かつ、これを経ないことにつき正当な理由があると認められないので、不適法であって、却下を免れないと判断する。その理由は、次項のとおり当審における当事者の主張に対する判断を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第 3 当裁判所の判断」の 1（原判決 9 頁 3 行目から 13 頁 7 行目まで）のとおりであるから、これを引用する（ただし、原判決 10 頁 1 行目の「普通公共団体」を「普通地方公共団体」に改める。）。

2 当審における当事者の主張に対する判断

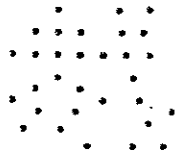
- (1) 行政事件訴訟法 8 条 2 項は審査請求前置の定めがある場合でも裁決を経ないで処分の取消しの訴えを提起することができる場合として、同項 1 号で審査請求があった日から 3 か月を経過しても裁決がないとき、同項 2 号で処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるとき、同項 3 号でその他裁決を経ないことにつき正当な理由があるときを掲記している。この規定ぶりと各号に定める事由を比較対照して考察すると、同項 3 号は、同項 1 号及び 2 号に定めるような審査請求の前置を求めることが不相当とされる典型的な事由に該当しない場合であっても、国民に司法手続による救済の機会を設けておく必要があることから、一般的救済条項として審査請求前置の緩和を図ったものであると解される。そこで、どのような場合にこの正当な理由があるとされるかは、一義的に定められるものではなく、個々の事案ごとに具体的な事情に基づいて判断すべきこととなるが、その判断基準としては、当該処分に関し法で審査請求の前置が求められる理由を考慮した上で、前示の一般的救済条項が設けられた趣旨にかんがみ、



上級庁の審査を経ることが無意味であり、あるいは、審査を要求することがかえって不当な結果を招くことが挙げられる。

- (2) これを本件についてみると、控訴人の主張するような諸事情は、被控訴人の交渉過程における不手際や一貫性の欠如を示すものとみられないではないが、多数の住民との関係で大量に発生する公共下水道使用関係について斉一的に処理する必要がある上、公共下水道への排出汚水量を認定した上でその使用料を算定するという専門的・技術的事項に関し、上級庁である普通地方公共団体の長（川崎市長）の審査を経る必要があることを減ずるような事情は見当たらない。また、審査請求に対する決定をするに当たって議会に諮問することが義務付けられているところ（地方自治法229条4項）、審査請求を経なくとも訴えを提起できるとすれば、民意を反映した議会が関与することによって適切かつ妥当な解決を図ろうとしている法の趣旨を没却することにもなりかねない。審査請求前置は、住民の福祉の増進を目的とする公の施設の適正な利用を確保するための手続として位置付けられているのであり、その手続を経ることには相当の意味があることであって、これを軽視することはできず、控訴人の指摘するような事情をもって審査請求の前置を要求することが無意味であるとするにはできない。

もっとも、証拠（甲22、乙7）及び弁論の全趣旨によると、本件各納入通知処分に際して不服申立手続に関して全く教示が行われておらず、同処分後においても控訴人と被控訴人との間で本件使用料の支払について交渉が行われていたことが認められ、このような経過をたどったことが控訴人において審査請求をする機会を逸した一因となっていることは否定できない。しかしながら、控訴人が平成22年6月下旬には法律専門家に相談したことは自認しているところであり、地方自治法229条3項の定める審査請求期間（処分を受けた日の翌日から起算して30日以内）には遅れるけれども、同期間が経過したことにつき正当な理由があることを主張して、審査請求をするこ



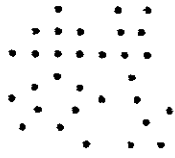
とは可能であったと考えられる。そして、本件の具体的事情、特に不服申立
手続に関する教示が一切行われていないことにかんがみると、上記の期間経
過に関する正当な理由があるとするには十分な根拠があり、さらに、被
控訴人が、現時点においても控訴人が審査請求をすれば、それを受け付ける
との意向を持っていること（弁論の全趣旨）をも併せ考慮すると、審査請求
の前置を要求することが不当な結果を招くとはできない。

なお、控訴人は、被控訴人が本件使用料をいったん免除した後これを撤回
したことも正当理由を基礎付ける事情の一つとして主張し、被控訴人との交
渉に当たった鹿目真司の供述書（甲 2 1）にはこれに沿う記載部分があるが、
他方、被控訴人の担当者として交渉に当たった北豊清の供述書（乙 7）には、
本件使用料についてはその算出が困難なこともあって請求しない方向で検討
していると伝えたことはあるけれども、免除すると伝えたことはない旨の記
載があり、被控訴人の一担当職員にすぎない北豊清が口頭で本件使用料の免
除を確定的に伝えるとは考え難いところであって、これを排斥して上記鹿目
の供述のみ措信することは困難であり、その他被控訴人が本件使用料を免除
したと認めるに足る証拠はない。したがって、これによって前記説示が左
右されるものではない。

- (3) そうすると、本件訴えにつき審査裁決を経ないで提起したことに行政事件
訴訟法 8 条 2 項 3 号所定の「正当な理由」があると認めることはできず、控
訴人の主張を採用することはできない。
- 3 以上によれば、本件訴えは不適法であって却下すべきであるから、原判決は
相当であり、本件控訴は理由がないので、これを棄却することとし、主文のと
おり判決する。

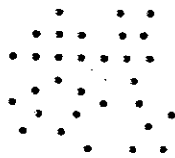
東京高等裁判所第 2 1 民事部

裁判長裁判官 齋 藤 隆



裁判官 飯 田 恭 示

裁判官 一 木 文 智



これは正本である。

平成24年7月24日

東京高等裁判所第21民事部

裁判所書記官 館野貴

