

個別外部監査報告書

阿蘇市職員措置請求（住民監査請求）に基づく個別外部監査

令和4年5月11日

阿蘇市個別外部監査人

清水谷 洋樹

目次

I 本件監査について	4
第1 本件監査の概要	4
1 本件監査の種類 4	
2 請求人 4	
3 請求書の受付年月日 4	
4 本件住民監査請求の内容 4	
5 請求の受理 4	
第2 監査の実施	6
1 監査対象事項等 6	
(1) 監査対象事項の特定 6	
(2) 請求人の証拠の提出及び陳述 6	
(3) 監査対象事項の確認 6	
2 監査の開始 7	
3 本件業務の実施場所 8	
4 監査の実施方法 8	
(1) 用語の定義等について 8	
(2) 監査対象事項の分析 8	
(3) 監査の方針 9	
5 長その他執行機関又は職員の陳述の聴取 10	
II 監査の結果	11

III 理由	11
第1 事実の確認	11
1 本件判決にあらわれる事実	11
(1) 争いのない事実・前提事実	11
(2) 原判決が証拠に基づいて認定した事実	13
(3) 本件判決における事実認定上の争点	17
2 監査の過程で明らかになった事実	17
(1) 請求人が摘示する事実のうち監査対象事項に関わると認めるもの	17
(2) 関係人からの聴取の際になされた指摘をもとに確認した事実	21
(3) その他各資料から明らかな事実で監査対象事項に関わると認めるもの	22
第2 本件変更交付決定等に関する検討	23
1 本件変更交付決定等についての市長らの関わり	23
(1) はじめに	23
(2) 本件変更交付決定等に関する市長の関わり	24
(3) 本件変更交付決定等に関する副市長及び経済部長の関わり	24
(4) 本件変更交付決定等に関する農政課長の関わり	24
2 本件変更交付決定等における国賠法1条2項にいう「故意」及び「重過失」	24
(1) 本件変更交付決定等における国賠法1条2項にいう「故意」の内容	24
(2) 本件変更交付決定等における国賠法1条2項にいう「重過失」の内容	25
3 本件変更交付決定等における故意・重過失の要素の検討方法について	27
(1) はじめに	27
(2) 市長らが主張する認識の内容	27
4 原告の補助金申請の適正さ及びその認識にかかる検討	28
(1) 事実の摘示及び評価	28
(2) 申請の適正さの認識に関する検討	29

(3) 本件判決「事実認定の補足説明」に関して	31
5 本件変更交付決定等の違法性及びその認識にかかる検討	32
(1) 事実の摘示及び評価、検討	32
(2) 違法性または違法性の認識を肯定する方向の事情の検討	34
6 結論	37
第3 弁護士費用等に関する検討	38
1 法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」	38
2 「法規に違背した支出」への該当性	38
3 支出の是非、額の是非	38
(1) 弁護士委任の是非	38
(2) 額の妥当性	39
4 結論	40
第4 遅延損害金支払行為に関する検討	40
1 遅延損害金支払行為の性質	40
2 法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」	40
3 検討	41
(1) 経緯の確認	41
(2) 検討	41
4 結論	43
第5 結論	44
(別紙) 阿蘇市職員措置（個別外部監査）請求書	45

I 本件監査について

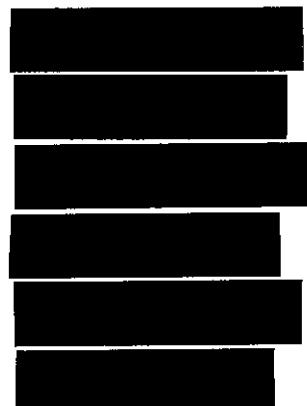
第1 本件監査の概要

1 本件監査の種類

本件監査は、地方自治法（昭和22年法第67号。以下単に「法」というときは地方自治法をいう。）第252条の43第1項に規定する、個別外部監査契約に基づく監査によることが求められた法第242条第1項の請求（「本件住民監査請求」という。）にかかる事項について、法第252条43第3項において準用する法第252条の39第5項に規定する個別外部監査である。

2 請求人

- (1) [REDACTED]
- (2) [REDACTED]
- (3) [REDACTED]
- (4) [REDACTED]
- (5) [REDACTED]
- (6) [REDACTED]



なお、上記（2）ないし（6）の請求人について、[REDACTED]（[REDACTED]

[REDACTED]。以下「請求人代理人」という。）が代理人に就いている。

3 請求書の受付年月日

令和4年2月28日

4 本件住民監査請求の内容

別紙請求書で明らかにされた事項。

ただし後述するとおり、法第242条第7項の規定に基づき実施した請求人の陳述の聴取の際に、内容の補足・追加がなされた。

5 請求の受理

阿蘇市監査委員が本件請求について要件審査をした結果、法第242条第1項及び第2項並びに法第252条の43第1項の要件を具備しているものと認め、令和4年3月7日付でこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項等

(1) 監査対象事項の特定

監査の対象事項は、別紙請求書及び次項に述べる請求人の陳述によって明らかにされている。

(2) 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和4年4月15日に、請求人の陳述の聴取をおこなった。また請求人から、別紙請求書の提出の際及び陳述聴取の際に証拠の提出を受けた。

なお請求人がおこなった陳述の要旨は概ね請求書のとおりであるが、1点追加して述べられた論点が存する。その要旨は下記のとおりである。

記

判決言い渡し後判決確定前に、原告訴訟代理人が被告代理人に対し、損害金の利率を年2.5パーセントとして計算した額まで減額することに応じるような提案をおこなった事実がある。他方で市は判決主文どおりの計算で損害金の支払をおこなった。市が年2.5パーセントを超える計算で遅延損害金を支払ったこと（以下「遅延損害金支払行為」という。）は違法若しくは不当な公金の支出である。

(3) 監査対象事項の確認

別紙請求書及び請求人の陳述によって明らかにされたこのたびの監査対象事項は、①下記の支出について、阿蘇市（以下「阿蘇市」または単に「市」という。）市が佐藤義興市長（以下「阿蘇市長」または単に「市長」という。）、和田一彦副市長（以下「副市長」という。）、[REDACTED] 経済部長（当時。以下「経済部長」という。）及び[REDACTED] 農政課長（以下「農政課長」という。また市長、副市長、経済部長、農政課長をあわせて「市長ら」という。）に対し求償権を行使しないことが「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」

に該当するか否か、並びに、②遅延損害金支払行為並びに市が本件訴訟に応訴するために代理人弁護士に対して支払った弁護士費用及び諸経費（以下、弁護士費用と諸経費を合わせて「弁護士費用等」という。）について支払をおこなったことが「違法若しくは不当な公金の支出」に該当するか否かである。

記

阿蘇市長が阿蘇地域畜産クラスター協議会に対し原告の肥育牛舎等の建設事業を含む事業にかかる補助金の交付決定をしたにもかかわらず、同補助金のうち農事組合法人 [REDACTED] の同事業にかかる補助金について平成30年度への事故繰越をせず（以下「事故繰越にかかる不作為」という。）、同農事組合法人の上記事業にかかる補助金全額を減額する内容の補助金変更交付決定（以下「本件変更交付決定」という。また事故繰越にかかる不作為と本件変更交付決定をあわせて「本件変更交付決定等」という。）をしたことが違法であると主張して、同農事組合法人が市長の所属する地方公共団体である市に対し、国家賠償法1条1項に基づき損害賠償金及び遅延損害金の支払いを求める訴訟（熊本地方裁判所平成 [REDACTED] 年（[REDACTED]）第 [REDACTED] 号 [REDACTED] 畜産クラスター事業補助金変更交付決定違法確認等請求事件。以下「本件訴訟」という。）について、熊本地方裁判所が請求の全部を認容する判決（以下「本件判決」という。）を言い渡しその判決が確定したために、市が同農事組合法人にに対して支払うことになった損害賠償金、遅延損害金（以下、損害賠償金及び遅延損害金を合わせて「賠償金等」という。）及び訴訟費用にかかる支出。

2 監査の開始

令和4年3月16日に、法第252条43第3項において準用する法第252条の39第5項に規定する個別外部監査契約を締結し、当職は当日より監査に入った。

なお監査には、監査人である当職のほか、補助者として当職の所属事務所の職員である小沼奈保が従事した。

3 本件業務の実施場所

本件業務は、資料検討、法令検討、文書作成等の業務は監査人の所属する法律事務所でおこない、関係人に対する面談または電話での事情聴取は、阿蘇市役所会議室または監査人の所属する法律事務所でおこなった。

4 監査の実施方法

(1) 用語の定義等について

本報告書で使用する略称や用語の定義、用法は、特に断らない場合、本件判決における定義、用法にしたがう。

また甲乙の書証番号は、本件判決における書証番号を指す。

(2) 監査対象事項の分析

① 本件監査の対象は、市が賠償金等、訴訟費用及び弁護士費用等を支出したことに関して、市が市長らに対して求償権を行使しないことの是非及び遅延損害金支払行為の是非である。

市が支出した賠償金等及び訴訟費用は、国家賠償法1条1項に基づいて請求を認容した判決に基づく支払である。また市が支出した弁護士費用等は訴訟の遂行に必要な費用として支払ったものである。

② 国家賠償法1条1項は「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定する。ここにいう「違法」があると本件判決は認定した。

他方で国家賠償法1条2項は「前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と規定する。賠償金等の支出について求償の是非を検討するにあたっては、この「故意又は重大な過失」があるか否かが問題になる（遅延損害金は広義の損害賠償金である）。

本件においてこの「故意」や「重過失」があるか否かを判断するにあたつ

ては、「故意」や「重過失」の対象が何であるかが問題になる。この点、「故意」または「重過失」の対象が違法な行為に関するものであることは国家賠償法第1条の条文から明らかである。

本件判決において違法とされているのは、本件変更交付決定及び事故繰越にかかる不作為の2点（本件変更交付決定等）である。

市長らに対する賠償金等にかかる求償権の存否は、本件判決で違法と認定されたこれら2点につき、市長らに「故意」または「重過失」があったか否かによって決せられることになる。求償権が存しなければ「財産の管理を怠る事実」はないことになる。また求償権が存するのであれば次にその求償権を行使しないことが「財産の管理を怠る事実」にあたるかどうかを検討することになる。

③ 訴訟費用については、原告の請求が認容される場合にはその認容の程度に相関して被告に負担させるのが裁判実務である。このように原告の請求に付随して判決で訴訟費用の支払を命じられると、市が訴訟費用を

支出したことが法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」に該当するか否かについては、賠償金等に関して求償金を行使すべきかどうかと帰趨を同じくするのが妥当である。

④ 弁護士費用等の支払及び遅延損害金支払行為については別途法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」に該当するか否かを検討することになる。

（3）監査の方針

そこで、本件監査では、まず賠償金等及び遅延損害金の関係で、本件判決で違法と認定された2点の行為について故意または重過失がないかにつき、その内容を判決及び訴訟記録を中心に検討することとし、請求人及び関係者からの聞き取りによってそれを補充するという方針に則って実施することとした。

加えて、弁護士費用等及び遅延損害金支払行為については、その支払の是非をそれぞれ検討することとした。

この方針に従い、阿蘇市より、本件訴訟にかかる訴状、答弁書、準備書面、書証、証拠説明書、判決文の提供を受け、内容を検討した。

5 長その他執行機関又は職員の陳述の聴取

法第252条の39第14項で準用される法第252条の38第1項にもとづいて関係人の聴取をおこなった。

すなわち令和4年4月15日に経済部長及び農政課長、令和4年4月22日に市長及び副市長から聴取をおこなった。

II 監査の結果

監査対象事項に「違法若しくは不当な公金の支出」や「財産の管理を怠る事実」は認められない。よって本件措置請求には理由がない。

III 理由

第1 事実の確認

1 本件判決にあらわれる事実

(1) 争いのない事実・前提事実

本件判決は争いのない事実または前提事実として次の各事実を認定する。

これらの事実については監査人においてあらためて、判決に引用される各証拠と突合して確認し、その事実認定が妥当であることを認めた。

なおここでは、判決が摘示する事実のうち、「本件変更交付決定」及び原告への補助金について平成30年度への事故繰越をしなかったことの違法性の内容やそれに関する故意・過失の認定に関わると認められる事実を中心に摘示する。

① 本件協議会は、原告の肥育牛舎及び堆肥舎の建設事業を含む畜産クラスター計画を策定し、平成29年2月9日、阿蘇市長に対し、熊本県知事宛の本件クラスター計画の認定申請書を提出した。

熊本県知事は、同月10日、阿蘇市長から上記認定申請書の進達を受け、同月23日、本件クラスター計画を認定し、阿蘇市長を通じて本件協議会に通知した。

② 本件協議会は、平成29年2月28日、阿蘇市長に対し、本件クラスター計画にかかる畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業（施設整備事業）実施計画書を添付した申請書を提出し、阿蘇市交付規則3条の2に基づく事業計画の承認を申請した。

本事業計画書には、原告を含む合計10の取組主体による総事業費3億2270万8904円（うち補助金1億4937万1000円）の施設整備等の事業計画が記載されているところ、このうち原告の事業計画については、総事業費1億0820万5200円（うち補助金5009万5000円）の肥育牛舎1棟（鉄骨・2400m²）及び堆肥舎1棟（鉄骨・600m²）の建設事業であり、建設予定場所が「熊本県阿蘇市」と記載され、株式会社[REDACTED]の事務所の所在地に隣接する熊本県阿蘇市一の宮町坂梨[REDACTED]の土地に肥育牛舎及び堆肥舎を記入した配置図が添付されていた。

- ③ 本件協議会は、平成29年3月16日、阿蘇市長に対し、阿蘇市交付規則4条に基づき、本件配置図の添付されていない本件事業計画書を添えて、1億4937万1000円の補助金の交付を求める旨の申請書を提出した。

阿蘇市長は、同日、熊本県知事に対し、熊本県交付規則3条に基づき、本件配置図の添付されていない本件事業計画書を添えて、1億4937万1000円の補助金の交付を求める旨の申請書を提出した。

熊本県知事は、平成29年3月31日、阿蘇市長に対し、熊本県交付規則4条に基づき、本件事業への補助金として1億4937万1000円を交付する旨を決定して通知した。

阿蘇市長は、熊本県知事による上記通知を受け、同日、本件協議会に対し、阿蘇市交付規則5条2項に基づき、本件事業への補助金として1億4937万1000円を交付する旨を決定して通知した。

- ④ 本件協議会は、平成30年2月13日、阿蘇市長に対し、本件補助金のうち原告を含む8つの取り組み主体にかかる補助金について、平成30年度への繰越しを求める旨の事故繰越承認申請をした。

阿蘇市長は、平成30年2月16日、熊本県知事に対し、本件事故繰越申請のうち原告を除いた7つの取り組み主体にかかる補助金を平成30年度に繰り越してほしい旨の事故繰越承認申請をし、熊本県知事から国に対しても

同内容の事故繰越承認申請がなされた。

そして国は、平成30年3月16日、熊本県知事の上記申請どおりに事故繰越を承認し、国から熊本県知事、熊本県知事から阿蘇市長、阿蘇市長から本件協議会へと順に承認内容が通知された。

⑤ 阿蘇市長は、平成30年3月22日、熊本県知事に対し、熊本県交付規則7条1項に基づき、本件事業計画から原告への補助金全額を減額する内容の事業計画変更申請をした。

熊本県知事は、同月30日、阿蘇市長に対し、熊本県交付規則7条2項に基づき、上記申請通り本件事業計画の変更を承認して補助金の額を変更する旨の決定をした。

そして阿蘇市長は、同日、本件協議会に対し、熊本県交付規則7条2項及び阿蘇市交付規則9条3項により、本件事業計画から原告への補助金全額を減額する内容の事業計画の変更を承認し、補助金の額を本件補助金1億4937万1000円から原告への補助金5009万5000円を控除した額である9927万6000円に変更する旨の補助金変更交付決定をして通知した。

(2) 原判決が証拠に基づいて認定した事実

本件判決は、当事者間に争いがある事実について、証拠に基づいて次のとおり事実認定した(本件判決16頁目以下)。それらの事実のなかには証拠に基づいたとしても果たしてそのように認定できるのか疑問のある事実認定も存するが、ひとまずここでは判決が認定した事実をそのまま摘示する。

なおここでは、判決が摘示する事実のうち、本件変更交付決定等の是非に関わると認められる事実を中心に摘示する。

① 熊本県振興局の職員は、平成28年12月15日ころ、本件クラスター計画の内原告の肥育牛舎建設事業に関するヒアリングをおこない、本件協議会の事務局員、原告代表者及び原告の担当者である[REDACTED]が同ヒアリングに

応じた。

原告代表者及び [REDACTED] は、上記ヒアリングにおいて、原告の肥育牛舎の建設予定地が原告代表者の所有する万五郎の土地であること、堆肥については半分程度を [REDACTED] に依頼して処理しようと考えていることなどを説明した。

そして、原告代表者は、上記ヒアリングの後、熊本県振興局の職員を牛舎の建設予定地である万五郎の土地に案内するとともに、堆肥処理を依頼する予定の [REDACTED] の事業所がある坂梨の土地も案内した。

- ② 本件協議会は、平成29年2月9日、阿蘇市長に対し、熊本県知事宛ての本件クラスター計画の認定申請書を提出し、阿蘇市長は、同月10日、熊本県知事に対し、同申請書を進達した。

熊本県振興局の職員は、本件クラスター計画の内容を審査し、同月15日、本件協議会の事務局員及び原告代表者の案内により、原告の肥育牛舎建設予定地として万五郎の土地の現地確認をした。

そして熊本県知事は、同月23日、本件クラスター計画を認定し、阿蘇市長を通じて本件協議会に通知した。

- ③ 本件協議会は、平成29年2月28日、阿蘇市長に対し、本件配置図の添付された本事業計画書を提出し、阿蘇市交付規則3条の2に基づく事業計画の承認を申請した。

阿蘇市長は、同日、熊本県知事に対し、本件配置図の添付された本事業計画書を提出し、熊本県交付要項3条に基づく事業計画の承認を申請した。

- ④ 熊本県知事は、本事業計画の内容について審査し、平成29年3月6日、阿蘇市長に対し、熊本県交付要項4条に基づき、本事業計画を承認するとともに、補助金の内示として本事業計画書に記載のとおり1億4937万1000円を交付する旨を通知した。

畜産クラスター事業の総合評価基準には「地域住民等に対する事業説明が

適切になされており、事業が円滑に実施されると見込まれること」との減算項目があったところ、原告の万五郎の土地での肥育牛舎建設事業については、周辺住民等に対する説明はなされていなかったが、同項目による減算がされずに総合評価点が65点とされて事業計画の承認がされた。

- ⑤ 本件協議会は、平成29年3月7日、阿蘇市長に対し、本件補助金について平成29年度への繰越しを求める旨の繰越承認申請をし、阿蘇市長は、同日、熊本県知事に対し、同内容の繰越承認申請をした。

熊本県知事は、阿蘇市長からの上記申請を受け、同月8日、九州農政局長に対し、本件事業計画を含む複数の事業計画の補助金について平成29年度への繰越しを求める旨の繰越承認申請をしたところ、その申請書の添付書類には、本件事業計画の事業実施箇所として万五郎の土地が記載されていたが、坂梨の土地の記載はなかった。

上記各繰越承認申請については、いずれも申請どおりの内容で承認された。

- ⑥ 本件協議会の事務局員は、平成29年3月ころ、本件配置図に記載された原告の肥育牛舎建設予定場所が誤りであることに気づき、熊本県振興局にその旨を伝えて協議したところ、事業完了後の実績報告において訂正することが決まった。

- ⑦ 被告は、平成29年9月22日、阿蘇市役所を来訪した3名の住民から、原告の肥育牛舎が万五郎の土地に建設される旨を聞いたとして、事実関係を調査してほしいと求められた。

その後、被告は住民に対する説明会を開催するなどしたが、原告の肥育牛舎の建設場所の移転を求める意見が多かったことから、同年11月1日、本件協議会に対し、住民説明会で出された意見を伝え、本件協議会が主体となって事業の推進に必要な対策を講じるよう求めた。

- ⑧ 本件協議会は、平成30年2月13日、阿蘇市長に対し、本件補助金の内原告を含む8つの取り組み主体にかかる補助金合計1億1158万5000

円について、平成30年度への繰越しを求める旨の本件事故繰越申請をした。

本件事故繰越申請の申請書に添付された資料には、上記8つの取り組み主体の事業のいずれについても、請負業者から熊本地震後の労働需要の急増から予定人員の2割しか確保することができない旨の報告があり、6ヶ月の遅延が生じて年度内の完成が困難になった旨が事故事由として記載されていた。

阿蘇市長は、同月16日、熊本県知事に対し、本件事故繰越申請のうち原告を除いた7つの取組主体にかかる補助金合計6149万円を平成30年度に繰り越してほしい旨の事故繰越承認申請をし、熊本県知事から国に対しても同内容の事故繰越承認申請がなされた。

そして、国（九州財務局長）は、同年3月16日、熊本県知事の上記申請どおりに事故繰越を承認し、国から熊本県知事、熊本県知事から阿蘇市長、阿蘇市長から本件協議会へと順に承認内容が通知された。

⑨ 本件協議会は、上記事故繰越の承認を受けて、平成30年3月19日、阿蘇市長及び熊本県知事に対し、本件事業計画のうち事故繰越が承認された事業の竣工予定日又は完了年月日を同月31日から同年9月30日に変更する旨の事業計画変更申請をしたが、原告の肥育牛舎建設事業については計画の変更申請をしなかった。

⑩ 阿蘇市長は、平成30年3月22日、本件協議会に通知したうえで、熊本県知事に対し、熊本県交付規則7条1項に基づき、本件事業計画から原告への補助金全額を減額する内容の事業計画変更申請をした。変更申請に対し、熊本県知事は、平成30年3月30日、阿蘇市長に対し、熊本県交付規則7条2項に基づき、申請どおり本件事業計画の変更を承認して補助金の額を変更する旨の決定をした。

そして阿蘇市長は、同日、本件協議会に対し、熊本県交付規則7条2項及び阿蘇市交付規則9条3項により、原告への補助金全額を減額する内容の本件事業計画の変更を承認し、補助金の額を本件補助金1億4937万100

0円から原告への補助金5009万5000円を控除した額である9927万6000円に変更する旨の本件変更交付決定をして通知した。

⑪ 坂梨の土地と万五郎の土地は直線距離で約1.5km離れており、坂梨の土地の周囲（概ね500m四方の範囲）には住宅はほとんどなく、既存の豚舎や養鶏場が点在しているが、万五郎の土地の周囲（概ね500m四方の範囲）には既存の畜舎はなく、比較的多くの住宅があり、約150m離れた場所には市営住宅や市民の利用する運動公園がある。

また、昭和29年に坂梨村と宮地町が合併して一の宮町になる前は、坂梨の土地は坂梨村内に、万五郎の土地は宮地町内にそれぞれ位置し、現在でも小学校の校区は異なる。更に、万五郎の土地は、化製場等に関する法律による規制を受ける阿蘇市内の東古神地区と道路一本を隔てて隣接した地区にある。

（3）本件判決における事実認定上の争点

本件判決は、「事実認定の補足説明」と称し、事実認定上の大ない争点について判断を示す。

すなわち、被告は「原告の肥育牛舎建設事業については、平成28年12月15日ころ、熊本県によるヒアリングが坂梨の土地で実施され、その後の本件交付決定に向けて全ての手続きがこれを前提に進められた」と認識していた。

これに対し本件判決は、現地視察の経緯、本事業計画の事業実施箇所として万五郎の土地が記載され他方で坂梨の土地の記載のない書類が存したことといった事情を根拠に、原告の肥育牛舎建設事業については当初から万五郎の土地で実施されることを前提に審査が進められていたと認定する。

2 監査の過程で明らかになった事実

（1）請求人が摘示する事実のうち監査対象事項に関わると認めるもの

① 平成30年1月16日、経済部長と農政課長が熊本県畜産課を訪問し、県

知事宛に「平成28年阿蘇地域畜産クラスター事業における阿蘇市の対応について（通知）」を持参し、協議した。この場で県は事業上の瑕疵や手続上の問題がないとの考えを示したうえで、事故繰越等の事務が滞ると市の不作為となる旨を伝えた。

この事実については請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ② 平成30年2月13日、九州農政局畜産家担当者が熊本県担当者に対し、「補助金適正化法等の交付要件に従って誠実に判断するよう阿蘇市を指導してほしい」旨の電子メールを送信し、県担当者がこれを受信した。

この事実については請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ③ 平成30年2月13日、熊本県は農林水産部長名義で阿蘇市長に対し「平成30年2月9日付で事故繰越事前協議資料の督促文書を発出したが未だ提出されていない。協議資料の提出がない場合、事故繰越を予定する取組主体の国庫補助金が平成29年度末で失効するから至急提出されたい。貴市により事故繰越手続が止められ、事故繰越ができなくなった場合は貴市の責任において対処されたい。」旨の文書を発出した（畜第1675号、平成30年2月13日付。）

なお、県と市との間の前後のやりとりからすると、その趣旨は、[REDACTED]以外の7件についてまで失効してしまうことを懸念した趣旨であると評価される。

この事実については請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ④ ③の県の督促を受け、阿蘇市は熊本県に対し、平成30年2月13日及び平成30年2月15日の2回に分けて、事故繰越事前協議文書を提出した（阿市農第2732号=乙26号証の3、同2769号=乙26号証の4）。

この事故繰越事前協議文書は、[REDACTED]を除く7件の事業に関するものであった。

これを受けた県は農林水産部長名義で阿蘇市長に対し「阿蘇畜産クラスター協議会にかかる事業のうち[REDACTED]を除く7件について九州農政局と事前協議をおこない、事前協議を調えた。」「事故繰越申請書を平成30年2月16日までに県阿蘇地域振興局へ提出されたい。」旨の文書を発出した（畜第1709号。平成30年2月16日付）。

これらの事実については本件訴訟に提出された証拠または請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ⑤ ④を受けて、阿蘇市長は熊本県知事に対し、平成30年2月16日に事故繰越申請書及び理由書を提出した（阿市農第2784号＝乙26号証の6）。その内容は阿蘇畜産クラスター協議会にかかる事業のうち[REDACTED]を除く7件に関するものだった。

この事実については本件訴訟に提出された証拠または請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ⑥ 平成30年2月16日の市議会において市原議員の質問に対し副市長が「例えば損害賠償の請求訴訟あたりが発生する可能性がないことはありません。そういうことになりましたときは、市としての主張をきちんと展開してまいりたいと思っております。」と答弁した。

この事実については阿蘇市が公開する議会議事録で確認できる。

- ⑦ 平成30年3月20日に、県と阿蘇市（経済部長、農政課長）とが打ち合わせをおこなった。この際、県は阿蘇市に対し、「[REDACTED]が環境問題を起こすとは考えにくい。」「仮に説明会（注：同年3月27日実施予定のもの）で協定を結ぶことで合意形成ができれば、補助事業としてはぎりぎり間に合う（3／28午前中に概算払い申請を県に提出すれば、概算払いが可能）。」という旨を伝えた。

この事実については請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ⑧ 平成30年3月22日、阿蘇市長は県知事に対し、平成28年度畜産クラスター事業費補助金等変更交付申請書を提出した（阿市農第3167-2号=乙29号証の2の1）。

平成30年3月28日、県はこれを適正なものと認め、九州農政局長に対し、事業変更交付申請書を提出した（畜第1932号）。

なお開示された県の内部文書には「阿蘇市長より別添（注：上記平成30年3月22日付畜1932号）のとおり補助金交付変更申請書の提出があり、内容を審査したところ適正とみとめられますので」との記載がある。

これらの事実については本件訴訟に提出された証拠または請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ⑨ 平成30年3月30日、九州農政局長は熊本県知事に対し、⑧の変更交付申請を受けて、補助金等にかかる予算の執行の適正化に関する法律第6号第1項の規定に基づき、交付決定通知の一部を変更し通知した（28九生第1849号-3）。

これを受けた熊本県知事は阿蘇市長に対し、畜産クラスター事業の計画変更を熊本県交付規則第7条2項にもとづいて承認した旨の通知をおこなった（畜第1993号=乙29号証の3）。

これらの事実については本件訴訟に提出された証拠または請求人代理人が提供する熊本県の開示文書で確認できる。

- ⑩ 令和3年5月28日、原告訴訟代理人である[]弁護士が、市の代理人弁護士である山下永壽弁護士及び伊山俊太郎弁護士（以下「山下永壽弁護士ら」という。）に対し、市が控訴しない場合には、認容額及び印紙代のほか遅延損害金の半分（年2.5パーセント）を支払うよう求めるFAX文書を送付した。

この事実については請求人代理人が提供する阿蘇市の開示文書で確認できる。

- ⑪ 令和3年6月18日、原告訴訟代理人である [REDACTED] 弁護士が、市の代理人弁護士である山下永壽弁護士らに対し、遅延損害金2.5パーセントで計算した場合の元利金額を表にしたFAX文書を送付した。

この事実については請求人代理人が提供する阿蘇市の開示文書で確認できる。

- ⑫ 本件訴訟に関して市は山下永壽弁護士らに対し弁護士費用及び諸経費を支払った。

(2) 関係人からの聴取の際になされた指摘をもとに確認した事実

- ① 平成29年2月15日に協議会が実施した現地確認には県の担当者は参加したが、市の担当者は参加しなかった（甲9号証）。
- ② 平成29年12月11日、協議会が阿蘇市長に対してなした回答によれば、[REDACTED] の隣接地すなわち坂梨の地図を添付したことに間違いはないとのことだった。なお、この時点では誤って添付したものである旨の説明はおこなわれていない。（甲9号証）
- ③ 平成30年2月に、県と市とが事故繰越手続やその事前調整についておこなったやりとりでは、市は [REDACTED] にかかる補助金申請が適正さを欠くと考えていること、したがって [REDACTED] との関係では事故繰越をおこなわないことを伝えた。（関係者からの聴取結果）
- ④ 平成30年3月27日に実施された住民説明会において、熊本県の担当者は、「県が計画のヒアリングをした時点では、坂梨の地図がついていたということで、その時点で問題があるかということなんで、これについては問題がないというふうな評価をしています。そういうことで減算はしていません。」「ヒアリング時点では、そこで現に環境問題が起きているか、周辺でそういう問題が起きているかっていうことは確認をいたしております。それを確認

した上で、特にそこで問題がないと言うことであれば住民説明会をするかしないかっていうところまでは求めていない。仮に、何か問題があるということがその時点で分かっていれば、それは住民説明会をちゃんとしたかどうかっていうのは求めます。」と発言した。(乙35号証の1)

- ⑤ 本件訴訟にかかる弁護士費用は(着手金額を280万円とするもの)、山下永壽弁護士らと市との間の委任契約書によって規律される。

この委任契約は、日本弁護士連合会が作成した旧「日本弁護連合会報酬等基準規程」に則ったものである。この事実については、山下永壽弁護士らと市との間の委任契約書において認められ、また弁護士である監査人において明らかな事実である。

- ⑥ 上記(1)⑩及び⑪の遅延損害金の減額に関し、原告と市との間で書面による合意は交わされていない。また遅延損害金の減額(一部債務免除)に関して [] 弁護士が原告の個別の委任を受けていることは書面で確認できない。
(関係人からの聴取結果)

(3) その他各資料から明らかな事実で監査対象事項に関わると認めるもの

- ① 平成29年12月15日、九州農政局局長室において、阿蘇市長、経済部長、九州農政局次長等が協議をおこなった。

そのなかで市は農政局に対し、住民の反対署名が多数集まっていること、申請書類に実際の予定地と違う場所の地図が入っていたこと、市は予定地を知らなかつたこと等を伝えた。これを受けて農政局側は市に対し「協議会から市に対して真実ではない計画が出されているのであるなら、その計画は認められないと言わざるを得ない」「県は指導的立場の者だとしても、地元の対応はやはり市が主体ではないか。計画の内容が間違いであるなら、県に対し、手続きを変更するとかを具体的に相談すべきではないか」「地元がもめており、事業実施の事前準備の内容に市が納得されていない状態のままで、事業が進められるわけがないことは県とも共有したい」「協議会において十分に計画を

詰めて申請書を提出頂くべきと考える。意志決定に市が入っていないのはゆゆしき問題ではないか」などと述べた。

この事実については請求人代理人が提供する九州農政局の開示文書で確認できる。

- ② 農林水産省が平成30年1月頃作成した、総合評価基準の減算に関する会議資料によれば、地域住民への説明を徹底すること、それがなされない場合には減算することが明記されている。(乙14号証。)
- ③ 「畜産・酪農収益力強化総合対策基金等事業補助金交付要綱」農林水産事務次官依命通知（平成28年10月11日付、28生畜第816号）の第12条及び別表によれば、事業実施地区の変更は重要な変更に該当する。
- ④ 熊本県交付規則の第7条2項は「知事は、前項の規定により変更申請書の提出があった場合において、当該変更申請書に係る変更の内容等が適正であると認めたときは、その承認をすることができる。」と規定する。

第2 本件変更交付決定等に関する検討

1 本件変更交付決定等についての市長らの関わり

(1) はじめに

本件変更交付決定等に関する市長らの関わりは次のとおりである。なお、本件においては結論として、関わりの在り方・程度が、市長、副市長、経済部長、農政課長それぞれの個別の故意・重過失の有無に關係するとは考えられない。したがって、関わりの内容については事案の把握に必要な範囲で確認するにとどめる。

なお市長らは綿密にコミュニケーションを取り情報を共有しながら本件変更交付決定等に関わる事務を遂行しており、本件変更交付決定等にかかる主観面において市長、副市長、経済部長、農政課長の認識に相違があるとは認められない。したがって特別な事情がない限りこれら4名の間に故意または

重過失の存否に差は生じないと考えられるところ、後述のとおり検討をおこなった結果、故意または重過失の存否に差異を生じるような特別な事情も存しなかった。

(2) 本件変更交付決定等に関する市長の関わり

本件判決や本件訴訟にあらわれた各資料から、市長が平成30年2月16日付「平成28年畜産クラスター事業（畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業）「経済対策」の事故繰越承認申請について」（乙26号証の6）において、熊本県知事に事故繰越承認申請をおこなったが、その際、事故繰越にかかる不作為をおこなったことが明らかである。

また本件判決や本件訴訟にあらわれた各資料から、市長が本件変更交付決定をおこなったことが明らかである。なお、本件変更交付決定に関し、本件判決では阿蘇市交付規則9条3項と同17条1項が検討されている。

(3) 本件変更交付決定等に関する副市長及び経済部長の関わり

請求人が請求書で掲示する各市議会議事録によって確認したところ、市長が本件変更交付決定等をおこなうに際し、副市長及び経済部長は市長と協議をおこない、もって市長による本件変更交付決定等に事実上関与したことが認められる。

(4) 本件変更交付決定等に関する農政課長の関わり

本件変更交付決定等に関する農政課長の関与に関しては、請求人はこれを具体的に明らかにしなかった。

担当課長として本件変更交付決定等に事実上関与し、現場書類の起案に携わったと推測される。

2 本件変更交付決定等における国賠法1条2項にいう「故意」及び「重過失」

(1) 本件変更交付決定等における国賠法1条2項にいう「故意」の内容

ア 故意の定義

国家賠償法にいう「故意」は民法709条の不法行為責任と同義に解され

るところ、故意とは「権利侵害という結果の発生を認識しながら、あえて直接権利侵害に向けられた行為をすることをいう」とされる。ただし、公権力の行使は国民の権利・利益の侵害を許容されていることが多いことから、権利・利益の侵害を意識していただけでは足りず、原則として、違法性の予見可能性ないし認識を必要とするものと解すべきとされる。(以上、宇賀克也・小幡純子編.条解国家賠償法124頁、同168頁、西埜章.国家賠償法コンメータール第3版602頁)

イ 「権利侵害という結果の発生」

本件変更交付決定等に関して「権利侵害という結果発生」とは何かを考えるならば、「本件訴訟の原告が適正に得ることができるはずの補助金を得られないという結果の発生」とあると理解される。

なお故意の内容として「補助金受給の適正さ」が求められるのは、適正でない補助金については法的保護の対象となりえないからである。

ウ 「直接権利侵害に向けられた行為」

本件変更交付決定等に関して「直接権利侵害に向けられた行為」とは、「適正に得ることができるはずの補助金について、交付を妨げる行為」である。本件変更交付決定及び事故繰越にかかる不作為がこれにあたる。

エ 本件における故意

そうすると、本件変更交付決定等における「故意」とは、「本件訴訟の原告が本来であれば適正に得ることができるはずの補助金を得られないという結果の発生を認識しながら、本件変更交付決定等が違法であることを認識しつつ、あえて本件変更交付決定等をおこなったこと」である。

(2) 本件変更交付決定等における国賠法1条2項にいう「重過失」の内容

ア 重過失の定義

国家賠償法にいう過失もまた民法709条の不法行為責任と同義に解される。過失とは「権利侵害回避のために法秩序が命ずる一定の注意義務に違反

すること」とされ、「その注意義務は結果の発生を予見し、そして回避すべき義務である」とされる（西埜章、国家賠償法コンメータール第3版602頁）。原則として、違法性の予見不可能ないし認識を必要とすることについても故意と同様である。（以上、宇賀克也・小幡純子編.条解国家賠償法125頁、同168頁、西埜章.国家賠償法コンメータール第3版602頁）

また重過失とは「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」という（宇賀克也・小幡純子編.条解国家賠償法169頁、最高裁昭和32年7月9日判決民集11巻7号1203頁）。

イ 「権利侵害回避のために法秩序が命ずる一定の注意義務」

本件変更交付決定等に関して「権利侵害回避のために法秩序が命ずる一定の注意義務」とは何かを検討するに、「本件訴訟の原告が適正に得られるはずの補助金を得られないという事態を回避するため、補助金申請の適正さの有無を確認したうえで補助金の交付に必要な手続きを執り行う義務」であると理解される。

ここでも適正でない補助金については法的保護の対象となりえないことから、「補助金受給の適正さの有無を確認すること」を注意義務の要素として検討すべきであるといえる。

ウ 本件における重過失

そうすると、本件変更交付決定等における「重過失」とは、「本件訴訟の原告が適正に得られるはずの補助金を得られないという事態を回避するため、補助金申請の適正さの有無を確認したうえで補助金の交付に必要な手続きを執り行う義務があるにもかかわらず、本件変更交付決定等が違法であることを認識したは認識すべきであるのに、わずかの注意すら怠り漫然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によって、違法性の認識

を欠いたまま本件変更交付決定等をおこなったこと」である。

3 本件変更交付決定等における故意・重過失の要素の検討方法について

(1) はじめに

ここまで検討によって、故意を検討する場合と重過失を認定する場合の両方において共通して検討すべき要素が明らかになった。すなわち、①行為者が原告による補助金申請の適正さを認識していたかどうかの問題、及び②行為者が本件変更交付決定等の違法性を認識していたかどうかの問題である。①及び②ともに適正さ／違法性の認識の問題である。

「適正さ／違法性」は、それ自体が評価的なものであり、評価根拠事実・評価障害事実あるいはそれらにかかる間接事実（以下「評価根拠事実等」という。）の積み重ねによって認定するよりほかない。また「認識」もまた内心の問題であるから評価根拠事実等の積み重ねによって認定するよりほかない。ただし認識の検討にあたっては、当事者が主張する認識の内容も踏まえて検討することになる。

そこでまず、市長らが主張する認識の内容を確認し、次に、評価根拠事実・評価障害事実を摘示し、最後に評価を加えることとする。

(2) 市長らが主張する認識の内容

監査人が実施した関係人からの聴取の際、市長らは本件変更交付決定等に関する、当時の認識を次のとおり主張した。

① 市は、当初の事業実施計画書に添付された配置図をもとに、牛舎の建設場所を坂梨であると認識していた。

したがって、坂梨での事業計画に対して交付決定をおこなったというのが市の認識である。

② 市が、牛舎の建設場所が坂梨ではなく万五郎であることを認識したのは、平成29年9月22日に住民から指摘がなされたときが初めてである。

③ 県は当初、坂梨の土地を前提にヒアリングをおこない総合評価をおこなっ

たのではないかと考えている。

- ④ 事故繰越に関して、原告を除いた7件について事故繰越申請をおこなうことにつき事前協議をおこない、県及び農政局はこれについて問題ないものとして事前協議を終えた。そのうえで県は市に対し、事故繰越申請をおこなうよう指示した。このことは、県及び農政局が、原告との関係で事故繰越をおこなわないことが適法であることを確認したものだと考えている。これを踏まえて、事故繰越にかかる不作為に至った。
- ⑤ 市が提出した変更交付申請について、県は適正なものと認めた上で九州農政局に変更交付申請書を提出した。農政局はこれを認め、交付決定の一部を変更し通知した。このことは、県及び農政局が、原告との関係で事故繰越をおこなわないことが適法であることを確認したものだと考えている。

4 原告の補助金申請の適正さ及びその認識にかかる検討

(1) 事実の摘示及び評価

以下、「前記第1」の項で拾った事実をもとに、原告の補助金申請の適正さ及びその認識にかかる評価根拠事実等を提示し検討する。

- ① 平成28年12月15日ころ熊本県振興局の職員が原告からヒアリングをおこない、万五郎の土地についてやりとりをした際、被告担当者はこれに同席していなかった。(前記第1、1(2)①)

また、平成29年2月15日、熊本県振興局の職員は本件協議会の事務局員及び原告代表者の案内により万五郎の土地の現地確認をおこなったが、被告担当者はこれに参加しなかった。(前記第1、1(2)②。同2(2)①)

- ② 平成29年2月28日付で市長に対して提出された本件事業計画書には原告の事業計画に関して建設予定場所が「熊本県阿蘇市」と記載されるのみであった。また同事業計画書には原告の事業計画に関して株式会社 [REDACTED]
[REDACTED] の事務所の所在地に隣接する熊本県阿蘇市一の宮町坂梨 [REDACTED]
[REDACTED] の土地に肥育牛舎及び堆肥舎を記入した配置図(本件配置図)が添付さ

れていた。（前記第1、1（1）②）

③ 平成29年3月16日付で市長に対して提出された本件事業計画書には配置図が添付されていなかった。（前記第1、1（1）③）

④ 本件協議会の事務局員は、平成29年3月ころ、本件配置図に記載された原告の肥育牛舎建設予定場所が誤りであることに気づき、熊本県振興局にその旨を伝えて協議したところ、事業完了後の実績報告において訂正することが決まった旨説明している。この経緯については協議会から市に対して説明されていない。（前記第1、1（2）⑥）

なお、この件に関して平成29年12月11日付で協議会が市に対してなした回答によれば、本件事業計画書に [REDACTED] の隣接地すなわち坂梨の地図を添付したことに間違いはないことだった。この回答においては、誤って添付したとの説明はなかった。（前記第1、2（2）②）

⑤ 平成29年12月15日、九州農政局局長室において、阿蘇市長、経済部長、九州農政局次長等が協議をおこなった際、農政局側は市に対し「協議会から市に対して真実ではない計画が出されているのであるなら、その計画は認められないと言わざるを得ない」「県は指導的立場の者だとしても、地元の対応はやはり市が主体ではないか。計画の内容が間違いであるなら、県に対し、手続きを変更するとかを具体的に相談すべきではないか」「地元がもめており、事業実施の事前準備の内容に市が納得されていない状態のままで、事業が進められるわけがないことは県とも共有したい」「協議会において十分に計画を詰めて申請書を提出頂くべきと考える。意志決定に市が入っていないのはゆゆしき問題ではないか」などと述べた（前記第1、2（3）①）。

（2）申請の適正さの認識に関する検討

以上、①～④の経緯をみる限り、市は、肥育牛舎の場所について、事業計画書に添付された本件配置図からしか情報を得られていない。協議会は市を飛ばして県とやりとりした事実が認められるが、その結果について別途市

に報告した形跡もなく、情報が共有されていない。そうすると、市としては本件事業にかかる申請内容のうち、肥育牛舎建設予定地については、本件配置図によって把握するよりほかない。したがって市（市長ら）は肥育牛舎建設予定地を坂梨であるとして本件事業計画を受け付け、交付決定に至ったと理解するのが妥当である。なお阿蘇市農業委員会が手続に関係しているが、同委員会は独立性があり、したがって市の認識と関係しない。

その後、現実の肥育牛舎の建設予定地は万五郎であることが明らかになった。市の認識からするならば、④本件事業計画は不実の記載を含むものであるか（当初より万五郎で計画されていたにもかかわらず、坂梨として申請された）、⑤手続を経ずに事業計画を変更された（当初は坂梨で計画されていたが、その後変更手続を経ずに万五郎へ変更された）かのいずれかの瑕疵を含むものということになる（④⑤は択一的関係にある）。すなわち、前者④に関していうと、不実の記載を含む事業計画にもとづいてなされた交付決定は、その不実の記載が故意によるものか落ち度によるものかに關係なく手続上の瑕疵を含むものであるし、後者⑤に関していうと事業内容が変わったにもかかわらず変更後の事業について審査を経ていないことが瑕疵にあたると理解される。

九州農政局との⑤のやりとりは、④または⑤の手続の瑕疵を示唆する内容であり、手続きに瑕疵があるとの市長らの認識と整合するものである。

また畜産クラスター事業の総合評価基準には、「地域住民等に対する事業説明がなされており、事業が円滑に実施されると見込まれること」との項目があるにもかかわらず、万五郎の土地では周辺住民等に対する事業説明がなされていなかったこと（前記第1、1（2）④）や、平成30年3月27日の住民説明会において、熊本県の担当者が、県は坂梨を前提に総合評価をおこなったという市側の認識と整合する説明をおこなった（前記第1、2（2）④）ことは、このうち後者⑤を裏付ける事情であり、手続に瑕疵があると

いう市（市長ら）の認識を補強する事情である。

以上検討したところによれば、原告による補助金申請が真実適正であるかどうかはさておくとしても、市長らの認識レベルにおいては、①原告による補助金申請が不実の記載を含むものであるか②なすべき変更手続を懈怠したものであるかのいずれかに該当するものであり、したがって適正さを欠くという認識を市長らがもっていたことが認められる。また市長らがそのような認識を有するに至ったことについて、「わずかの注意すら怠り漫然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」もみあたらない。

（3）本件判決「事実認定の補足説明」に関して

なお市長らのこのような認識に関連して、本件判決は「事実認定の補足説明」と称して判断を示した。すなわち、現地視察の経緯、本事業計画の事業実施箇所として万五郎の土地が記載され他方で坂梨の土地の記載のない書類が存したことといった事情を根拠に、原告の肥育牛舎建設事業については当初から万五郎の土地で実施されることを前提に審査が進められていた旨を認定した。

そもそも本件判決のこの部分の認定は、県と市とが別の主体であること、市は肥育牛舎建設予定地については本件配置図しか情報がないこと、市は本事業の申請内容に関して坂梨の土地を前提としたものとして受け付けたと理解されることと等の事情をどのように理解するかについて、何らの説明も加えないまま認定をおこなっている。そのほか市側が主張する事情について対し弾劾を加えることのないまま認定をおこなっている。このように本件判決の当該認定は疑問がある。

またそれはさておくとしても、本件判決の「事実認定の補足説明」が認定するのは、肥育牛舎建設予定地が坂梨と万五郎のいずれだったかに関する客観的事情を認定したものである。これに対し、いまここで検討すべきなのは、客観的事実がどうだったかではなく、故意・重過失の認定の関係において市

長らの認識がどうだったかである。本件配置図が坂梨のものであったこと、その後協議会は県とのやりとりはおこなったものの市への報告や情報共有をおこなわなかつたこと、そのため市は肥育牛舎建設予定地を坂梨として把握するよりほかなかつたことという事情のもとでは、建設予定地に関する客観的な事実がどうであったかという判決の認定は、「④原告による補助金申請が不実の記載を含むものであるか、⑤なすべき変更手続を懈怠したものであるかのいずれかに該当するものであり、したがって原告による補助金申請は適正さを欠くという認識を市長らがもっていた」との先の認定を搖るがるものではない。したがって原告の補助金申請の適正さに関し、市長らの認識を上述のとおり認定することは、本件判決の「事実認定の補足説明」と矛盾するものではない。

5 本件変更交付決定等の違法性及びその認識にかかる検討

(1) 事実の摘示及び評価、検討

「前記第1」の項で拾った事実をもとに、本件変更交付決定等の違法性及びその認識にかかる評価根拠事実等を提示し検討する。

- ① 前項で検討した、原告による補助金申請の適正さに関し適正さを欠いていいる旨の認識を市長らが持つに至った事情は、本件変更交付決定等の違法性またはその認識を否定する要素である。
- ② 阿蘇市は熊本県に対し、平成30年2月13日及び平成30年2月15日の2回に分けて [REDACTED] を除く7件の事業に関して事故縁越事前協議文書を提出した。これを受けて県は農林水産部長名義で阿蘇市長に対し「阿蘇畜産クラスター協議会にかかる事業のうち [REDACTED] を除く7件について九州農政局と事前協議をおこない、事前協議を調えた。」「事故縁越申請書を平成30年2月16日までに県阿蘇地域振興局へ提出されたい」旨の文書を発出した。

(前記第1、2 (1) ④)

これを受けて阿蘇市長は、平成30年2月16日、熊本県知事に対し、本

件事故繰越申請のうち原告を除いた7つの取り組み主体にかかる補助金を平成30年度に繰り越してほしい旨の事故繰越承認申請をし、熊本県知事から国に対しても同内容の事故繰越承認申請がなされた。

そして国は、平成30年3月16日、熊本県知事の上記申請どおりに事故繰越を承認し、国から熊本県知事、熊本県知事から阿蘇市長、阿蘇市長から本件協議会へと順に承認内容が通知された。（前記第1、1（1）④、同1（2）⑤、同2（1）④～⑤）

このように、農政局及び県は、[REDACTED]を除いて事故繰越をおこなうことにつき、事前協議の段階でも本申請の段階でも何らの指導をおこなっていない。この一連の流れからすると、事故繰越にかかる不作為につき、阿蘇市側が手続上の違法がないと考えることは自然である。

③ 上記②の事故繰越にかかる協議の際、市は県との間で[REDACTED]の申請手続きが適正さを欠くと考えていることを前提とした協議をおこなった（前記第1、2（2）③）。そのうえで[REDACTED]との関係で事故繰越をおこなわないことにつき県及び農政局が承認した。これらの事情は、[REDACTED]との関係で変更交付決定をおこなうことについても違法性または違法性の認識がないことをうかがわせる事情といえる。

④ 阿蘇市長がおこなった、本事業計画から原告への補助金全額を減額する内容の事業計画変更申請について、県は検討の結果「内容を審査したところ適正と認められる」として、農政局長に対し事業変更交付申請書を提出した。（前記第1、2（1）⑧）

これを受けた農政局は平成30年3月30日、交付決定通知の一部を変更し県に通知し、県は市にその旨を通知した。これを受けた阿蘇市長は、同日、本件協議会に対し、熊本県交付規則7条2項及び阿蘇市交付規則9条3項により、本事業計画から原告への補助金全額を減額する内容の事業計画を変更する旨の補助金変更交付決定をおこなった。（前記第1、1（1）⑤、同2

(1) ⑨)

なお県の交付規則には「当該変更申請書に係る変更の内容等が適正であると認めたときは、その承認をすることができる。」との規定がある（前記第1、2（3）④）。県が市に対して事業計画変更申請を突き返すことなく受け付け、適正なものとして九州農政局に送付したという一連の流れは、[REDACTED]との関係で変更交付決定をおこなうことについても違法性または違法性の認識がないことをうかがわせる事情といえる。

⑤ 以上の事情からすると、本件変更交付決定と事故繰越にかかる不作為のいずれについても、違法性はなく、少なくとも市長らに違法性の認識はなかつたというべきである。

(2) 違法性または違法性の認識を肯定する方向の事情の検討

これに対し、違法性または違法性の認識を肯定する方向の事情も存するので念のためこれについて検討を加えておく。

① 平成30年1月16日、県は市（経済部長及び農政課長）に対し「事業上の瑕疵や手続上の問題がないとの考えを示したうえで、事故繰越等の事務が滞ると不作為となる旨を伝えた（前記第1、2（1）①）。また平成30年2月13日、九州農政局畜産家担当者が熊本県担当者に対し、「補助金適正化法等の交付要件に従って誠実に判断するよう阿蘇市を指導してほしい」旨の電子メールを送信し、県担当者がこれを受信した（前記第1、2（1）②）。これを受けて同日、熊本県は農林水産部長名義で阿蘇市長に対し「平成30年2月9日付で事故繰越事前協議資料の督促文書を発出したが未だ提出されていない。協議資料の提出がない場合、事故繰越を予定する取組主体の国庫補助金が平成29年度末で失効するから至急提出されたい。貴市により事故繰越手続が止められ、事故繰越ができなくなった場合は貴市の責任において対処されたい」旨の文書を発出した（前記第1、2（1）③）。

これらのやりとりは、県と市との間の前後のやりとりの文脈やその後の事

前協議の経緯からすると、その趣旨は、[REDACTED]以外の7件については瑕疵や手続き上の問題がないこと、それら7件についてまで失効してしまうことを懸念した趣旨であると評価される。申請の適正さに疑問のみられた[REDACTED]関係について事故繰越をおこなわないことにかかる違法性についてまで指摘したものとみることはできない。

- ② 平成30年2月16日の市議会について、副市長が「損害賠償の請求訴訟が発生する可能性がないことはない」旨を答弁したことについて、請求人らはこれが違法性の認識にあたる旨の指摘をおこなう。

しかし、この「可能性の認識」はそれ自体が故意や重過失を直接基礎づけるものではなく、故意や重過失を検討するにあたって評価根拠事実のひとつとして扱われるべきものである。

そのうえで、あらゆる権力作用はその行使にあたって違法との批判を受け損害賠償請求にさらされる可能性があることからすると、その可能性を議会で答弁したこと自体は、評価根拠事実としても故意や重過失を肯定する事情として強いものとはいえない。

- ③ 本件判決は、阿蘇市交付規則9条を適用した本件変更交付決定には適用条文の誤りがあること、また阿蘇市交付規則第17条による取消事由も存しないこと、したがって本件変更交付決定は違法であるとする。

この点、まず、本件判決は「阿蘇市長が阿蘇市交付規則に基づいて本件交付決定の取消やその内容を変更する権限を有すると解するのが相当」と認定する。この限りで、本件判決の認定は、本件変更交付決定に関して違法性はなく、少なくとも市長らに違法性の認識はなかったとの上記認定と整合する。

そのうえで、判決は阿蘇市交付規則の適用を検討している。とりわけ判決は阿蘇市交付規則17条の取消事由がないことについて縷々議論する。しかし上述した④の不実記載の問題については議論できていない。また、申請書の記載に疑義があること、万五郎について住民への説明がなされていない

こと、住民の大規模な反対があること、これらの点について農政局も問題視していること、住民への説明がなされない場合は総合評価において減算すべきとの農水省の資料があること（前記第1、2（3）②）、農水省の通知において、事業実施地区の変更は重要な変更に該当すること（前記第1、2（3）③）、坂梨と万五郎は昭和の合併前は別の自治体に属しており地域の利用状況も異なっていること（前記第1、1（2）⑪）等の事情について何ら検討を加えられていない。したがってそもそも交付決定第17条の取消事由にあたらないとする本件判決の判断には疑問があるというべきである。

加えて、本件判決の判断の妥当性をさておくとしても、このような事情が存するのであれば、少なくとも市長らに違法性の認識がなかったとしても無理からぬことである。そして市長らに違法性の認識がなかったことについて、「わずかの注意すら怠り漫然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」も認められない。

- ④ 請求人らは、本件変更交付決定等は不利益処分にあたるのだから、行政手続条例その他で定められる手続を履行すべきだった旨を主張する。この主張に理由があるならば、本件変更交付決定等にかかる違法性の認識の要素となりうるので検討する。

この点、地方公共団体が行う補助金の交付の法的性質は、行政処分ではなく負担付贈与契約である（東京地方裁判所昭和56年6月26日判決、大阪地方裁判所平成29年1月26日判決等参照）。したがって行政手続法や阿蘇市行政手続条例の対象となる「不利益処分」にはあたらない。本件判決が阿蘇市行政手続条例ではなく阿蘇市交付規則の適用について検討したのもこのような理由によると考えられる。

よってこの点に関する請求人の主張には理由がない。

- ⑤ 本件判決は、事故繰越にかかる不作為について、「本件交付決定に無効事由及び取消事由がないにもかかわらず、本件牛舎の建設工事を中断させたこ

と」を根拠に、違法であると認定する。

しかし上述のとおり、本件変更交付決定には取消事由があるか、または取消事由があると認識できる事情があったことからすると、市長らに事故繰越しにかかる不作為に関する違法性の認識はなかったといえる。

また取消事由があるとするならば、事故繰越しにかかる不作為と原告の損害との間の因果関係も否定されることになり、したがって事故繰越しにかかる不作為の違法性は問題にならないことになる。

そうすると、事故繰越しにかかる不作為についても、違法性はなく少なくとも市長らに違法性の認識はなかったというべきである。

⑥ 以上のとおり、これら違法性または違法性の認識を肯定する方向の事情を踏まえても、前述した、「本件変更交付決定と事故繰越しにかかる不作為のいずれについても、違法性はなく、少なくとも市長らに違法性の認識はなかった」との認定を覆すには至らないというべきである。

6 結論

以上のとおり、原告による補助金申請が真実適正であるかどうかはさておくとしても、認識レベルにおいては、市長らは、原告による補助金申請が適正さを欠くものであるという認識を持っていた。また、本件変更交付決定及び事故繰越しにかかる不作為についても、判決の結論とは異なり違法性がないとの評価も十分成り立ちうるし、少なくとも市長らが違法性がないと認識するのに無理からぬ事情があった。それらについて「わずかの注意すら怠り漫然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」もみあたらない。

これらの事情を踏まえ、故意または重過失の認定について上述した枠組み（前記第2の2及び3（1））のもと判断すると、市長らに本件変更交付決定及び事故繰越しにかかる不作為について故意または重過失はなかったと評価できる。したがって、市は市長らに対し国家賠償法1条2項にもとづく求償権を有しない。よって、市が市長らに対して賠償金等について求償権を行使しないことに

問題はないのであって「財産の管理を怠る事実」には該当しない。

また判決に基づいて訴訟費用を支出したことについては、賠償金等に関して求償金行使すべきかどうかと帰趨を同じくするのが妥当であるところ（前記I第2、4（2）参照）、賠償金等に関して求償権行使しないことに問題はない以上、訴訟費用の支出についても問題はないのであって「違法若しくは不当な公金の支出」には該たらない。

第3 弁護士費用等に関する検討

1 法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」

法242条1項にいう「違法な公金の支出」とは法規に違背した支出である。また「不当な公金の支出」とは支出そのものが不適当な場合、すなわち、額のいかんにかかわらず支出そのものが不適当な場合と、支出そのものは必ずしも不当ではないが、額が不適当な場合の両者を含む。（以上、松本英昭「逐条地方自治法」）

2 「法規に違背した支出」への該当性

市が本件訴訟に対応するための弁護士費用は、山下永壽弁護士らと市との間の委任契約書によって規律されている（前記第1、2（1）⑫、同2（2）⑮）。この委任契約は法第234条2項、同法施行令第167条の2第1項2号及び同第5号に該当するものと認められる。したがって、法規に違背した支出でないことは明らかである。

3 支出の是非、額の是非

（1）弁護士委任の是非

本件訴訟は、本件変更交付決定等の違法について賠償請求を求めるものである。上述したとおり、本件変更交付決定等の違法性については本件判決と異なる評価もありうる。そうすると本件訴訟について認諾することなく応訴することは合理的な対応である。

訴訟を遂行するには法専門的知見を要する。また訴訟活動は単に理屈と証拠を整理し主張するだけでは足りず、主張立証の程度や相場観を踏まえたうえで裁判所や相手当事者との駆け引きや探り合いをおこなうことが必要とされるところ、このようなやりとりは訴訟経験の場数を踏んだ弁護士でなければなしえない。したがって訴訟対応を弁護士に委任することは合理性を有する。現に、山下永壽弁護士らの訴訟活動は、民事訴訟法上の知見にとどまらず、国家賠償法、地方自治法、行政手続法その他各種法令を検討したうえで精緻かつ正確に議論を組み立て、裁判所や相手当事者と渡り合ったものと認められる。このような充実した訴訟活動を法曹資格を有しない市の職員が遂行するのは困難である。

結果的に本件判決は本件変更交付決定等について違法と認定したが、これは当該裁判体による評価に過ぎず別の裁判体によれば異なる結論がありえたとも考えられる。したがって山下永壽弁護士らの訴訟活動が奏功しなかったと評価することはできない。

よって本件訴訟の対応を弁護士に委任したことは妥当である。

(2) 額の妥当性

市が本件訴訟に対応するための弁護士費用は、山下永壽弁護士らと市との間の委任契約書によって規律されている。この委任契約は日本弁護士連合会が作成した「日本弁護士連合会報酬等基準規程」(いわゆる「旧日弁連報酬基準」)に準じた内容になっている。

なお旧日弁連報酬基準はかつて日本弁護士連合会が作成したものである。弁護士会が会員に対して報酬基準を示すことが独占禁止法上のカルテルにあたる虞があることから規程としては廃止されたが、その内容は妥当とされており、現在でも個々の弁護士がこの旧日弁連報酬基準にもとづいて報酬を計算している。

本件訴訟の訴額は73,930,500円である。この訴額を旧日弁連報

酬基準にあてはめて着手金額を計算すると、2,907,915円（消費税別）と計算される。そうすると、本件訴訟について市が支払った着手金額は、この旧日弁連報酬基準によって計算された金額をもとに10万円を超える減額をおこなったものであり、金額において妥当である。そのほか、山下永壽弁護士らと市との間の委任契約書及びそれにもとづいて支払われた諸経費は妥当である。

4 結論

以上のとおり、市が山下永壽弁護士らに対し、委任契約に基づいて弁護士費用等を支払ったことは適法でありかつ妥当性を有する。

よって弁護士費用等の支払は「法242条1項にいう違法若しくは不当な公金の支出」に該たらない。

第4 遅延損害金支払行為に関する検討

1 遅延損害金支払行為の性質

市が遅延損害金を支払ったことは、確定した判決にもとづいて支払い義務を負う債務の履行行為である。

本件では、判決言い渡し後判決確定前に、原告訴訟代理人が損害金の利率を年2.5パーセントとして計算した額まで減額することに応じるような提案をおこなったという。このような経緯のもと、判決主文どおり年5パーセントの計算で遅延損害金を支払った遅延損害金支払行為が法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」にあたるかが問題になる。

2 法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」

法242条1項にいう「違法な公金の支出」とは法規に違背した支出であること、「不当な公金の支出」とは支出そのものが不適当な場合及び額が不適当な場合をいうことは上述したとおりである。

本件の遅延損害金支払行為は確定判決にもとづく支払であるから、法規に違

背した支出でないことは明らかである。したがって「不当な公金の支出」にあたるか否かを検討することになる。

3 検討

(1) 経緯の確認

① 原告側が遅延損害金の減額を示唆した経緯は次のとおりである。

すなわち、令和3年5月28日に原告訴訟代理人である [REDACTED] 弁護士が、市の代理人である山下永壽弁護士らに対し、市が控訴せず一審で確定させる場合には、認容額及び印紙代のほか、遅延損害金の半分（年2.5パーセント）を支払うよう求める旨のFAX文書を送付した（前記第1、2（1）⑩）。その後、令和3年6月18日には [REDACTED] 弁護士が、山下永壽弁護士らに対し、遅延損害金2.5パーセントで計算した場合の元利金額を表にしたFAX文書を送付した。

② この遅延損害金の減額に関して、原告と市との間で合意書は交わされていない。また遅延損害金の減額（一部債務免除）に関して [REDACTED] 弁護士が原告の個別の委任を受けていることは書面で確認できない。（前記第1、2（2）

⑥）

(2) 検討

ア [REDACTED] 弁護士の提案は、「控訴せずに一審判決を確定させることを条件に原告が遅延損害金債権の一部を免除する」というものであり、債務免除（民法519条）または訴外の和解（民法695条）の性質を有する。これらについては、本件訴訟における訴訟行為とは別の法律行為であり、訴訟委任とは別に債務免除または和解について原告の委任を要すると考えられる（民事訴訟手続においてすら、請求の放棄や和解には特別の委任が必要とされていること（民事訴訟法55条2項2号）からすると、なおさら訴外の債務免除または和解には別途の委任が必要と理解される）。しかし、債務免除または和解に関して [REDACTED] 弁護士が別途の委任を受けたことをうかがわせる事情はみあ

たらない。

イ 確定した民事裁判の判決には執行力がある。判決が確定した場合に被告が当該判決によって命じられた支払を行わないでいると、原告は強制執行が可能である（本件判決には仮執行宣言がついているから判決確定前であっても強制執行が可能である）。原告が訴訟外において判決にかかる請求権の一部を免除する旨の意思を示しそれが仮に有効な免除だった場合であっても、判決にどおりの支払がなされない限り法的には強制執行が可能な状態が生じる。

仮に強制執行がなされた場合に「訴訟外において債務の一部免除を有効に受けたのであるから、原告が全額について強制執行をなすのは不当である」旨を申し立てて被告が争う手段としては被告から請求異議訴訟を提起することよりほかない。

このように判決にもとづく債務の支払を一部おこなわないことは、強制執行を受けるリスクを伴う。このようなリスクを少しでも軽減させる方法として、原告との間で合意書を取り交わすことが考えられる。しかし本件ではそのような合意書はみあたらない。合意を交わすためには原告側の別途の委任（前述）を要するし、地方自治法第96条1項12号にいう和解にあたるとして議決を要するとの見解もありうる。このような段取りを踏んでいる間にも遅延損害金は発生し続けるのであり、仮に合意が決裂した場合には、遅延損害金の負担のみが増加するという結果に陥ることもありうる。

またこのような合意書を交わしたとしても、強制執行のリスク及びそれに対する請求異議訴訟の負担を完全に排除できるわけではない。（なお判決確定前であれば控訴したうえで強制執行停止申立をおこない、控訴審において訴訟上の和解をおこなう方法もあり得る。これによると強制執行のリスク及び請求異議訴訟の負担を完全に排除することができる。しかし控訴審手続中もその間も遅延損害金は発生し続ける。また本件では「控訴せずに一審判決を確定させること」が遅延損害金一部免除の条件とされている。したがって結

論として本件においてはこの方法はとりえなかった。)。

ウ [REDACTED] 弁護士の提案は、「控訴せずに一審判決を確定させることを条件に原告が遅延損害金債権の一部を免除する」というものである。遅延損害金の一部について債務免除を受けることは、「債務の一部免除を得ることを目的に控訴を差し控えたのではないか」という疑問を市民に抱かせる虞がある。本件は万五郎で事業をおこなうことについて人口わずか26,000人あまりの市民が賛成派、反対派に分かれて対立し、また反対派からは市の人口の4分の1を超える数の署名が集まるなど市民の関心と対立が大きいという事情がある。このようななか、遅延損害金の一部について債務免除を受けることが市民の間に不要な疑惑や対立を生じさせるという懸念も首肯しうる。他方で [REDACTED] 弁護士が提案する遅延損害金一部免除の金額は小さくはないものの、判決で命じられた金額全体との関係では相対的に小さいと評価することも可能であり、上述のような懸念を避けるために遅延損害金の一部免除を受けないという判断をおこなうことは政策的判断として一定の合理性を有する。このように政策的判断という観点からみても、遅延損害金の一部免除を受けないことにしたことは相当性を有する。

4 結論

上記3(2)ア及びイで検討とおり、[REDACTED] 弁護士のFAX提案のみをもとに、遅延損害金について一部免除があったものとして支払をおこなうことは、法的に問題を含むものであるから、この提案に応じることなく遅延損害金支払行為をおこなったことは相当性を有する。これに加えて3(2)ウの事情もあるというのであれば、遅延損害金の一部免除を受けずに遅延損害金支払行為をなしたことには問題がないと評価できる。

したがって遅延損害金支払行為は法242条1項にいう「違法若しくは不当な公金の支出」にあたらない。

第5 結論

上述のとおり、本件判決に基いて支払った賠償金等について市の市長らに対する求償権は存在せず、したがってこれを行使しないことに問題はないのだから「財産の管理を怠る事実」に該当しない。

また市が訴訟費用を支出したこと、弁護士費用等を支払ったこと及び遅延損害金支払行為についてもそれぞれ「違法若しくは不当な公金の支出」には該たらない。

したがって法242条1項の要件を満たさないことから、本件措置請求には理由がない。よって前記「Ⅱ」のとおりの結論に至った。

(別紙) 阿蘇市職員措置（個別外部監査）請求書

佐藤義興市長らに対する求償権を阿蘇市が行使するよう求める住民監査請求

第1 請求の要旨

1 請求の趣旨

熊本地方裁判所民事部において審理がなされた原告を農事組合法人 [REDACTED] (以下「原告」という。)、被告を阿蘇市とした「[REDACTED] 畜産クラスター事業補助金変更交付決定違法確認等請求事件 (事件番号 平成 [REDACTED] 年 ([REDACTED]) 第 [REDACTED] 号)」(以下「本件訴訟」という。)において、令和3年5月19日、同裁判所は、阿蘇市長が行った原告への補助金全額を減額する内容の変更交付決定等の行政処分について、手続上の瑕疵と職務上の注意義務違反等を理由に「国家賠償法の適用上違法であり、過失があるというべき」と判示し、被告に対し「7233万0500円 (原告側代理人弁護士費用を含む。) 及びこれに対する平成30年5月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。訴訟費用は被告の負担とする。」とした仮執行宣言付きの判決 (以下「本件判決」という。) を下した。本件判決は、控訴期間満了の同年6月2日に確定したため、阿蘇市は、同年6月28日、遅延損害金と訴訟費用 (印紙代) を含めた8383万5223円の損害賠償金を原告に支払った。また、阿蘇市は本件訴訟において、代理人弁護士費用として山下永壽弁護士ほか1名に対して計298万0480円を支出したもので、これにより総額8681万5703円の損害が生じた。

阿蘇市は、本件判決において違法行為認定を受けた阿蘇市の執行機関の長としての佐藤義興市長 (以下「佐藤市長」という。) 及び当該違法行為に係る意思決定とその執行を補助した和田一彦副市長 (以下「和田副市長」という。) 並びに当時の [REDACTED] 経済部長 (以下「[REDACTED] 経済部長」という。) 及び [REDACTED] 農政課長 (以下「[REDACTED] 農政課長」という。) の4者 (以下「佐藤市長ら」という。)

共同による違法行為が原因で上記損害賠償金の支払いを余儀なくされたものであるから、民法第709条（不法行為による損害賠償）並びに同法第719条（共同不法行為者の責任）及び国家賠償法第1条第2項に基づき、佐藤市長らに対して求償権を行使すべきである。

しかるに、阿蘇市は佐藤市長らに対して未だ求償権を行使しておらず、かかる事実は住民監査請求の対象となる当該自治体の財務会計上の行為における「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当する（地方自治法第242条第1項）。

よって、阿蘇市が、佐藤市長らに対して速やかに求償権を行使（法的手段も含む。）することを求める。

2 請求の根拠

（1）本件判決の認定した違法行為

本件訴訟では、次の①から③の3つを争点として審理がなされ、関連証拠に基づく事実認定をもって佐藤市長らの違法行為を認定している。

（判決書29頁以降；原文のまま引用）

① 争点1～阿蘇市長による本件変更交付決定の違法性

ア 本件変更交付決定の手続上の瑕疵

「本件交付決定が阿蘇市交付規則に基づくものである以上、阿蘇市長は阿蘇市交付規則に基づいて本件交付決定の取消しやその内容を変更する権限を有すると解するのが相当である。」（判決書29頁19行ないし同21行）

「しかしながら、阿蘇市交付規則9条3項は、同条1項に基づいて補助事業者から決定通知を受けた事業の内容についての変更申請がされ、同条2項に基づいて阿蘇市長がその変更を承認した場合に、補助事業に要する経費に変更が生ずるときは補助金等変更交付決定通知書により通知することを定めるものであるから、補助金変更交付決定の前提として補助事業者

による事業変更申請がされる必要があると解されるところ、「本件事業計画から原告への補助金を減額する内容の事業計画の変更については、補助事業者である本件協議会（「阿蘇地域畜産クラスター協議会」を指す。以下同じ。）から阿蘇市交付規則9条1項に基づく事業計画の変更申請がされておらず、同条2項に基づく承認及び同承認を前提とする同条3項に基づく補助金変更交付決定をする前提を欠くから、阿蘇市長がした本件変更交付決定は、同条の適用を誤ってなされたものであり、手続上の瑕疵があるというべきである。」（判決書30頁7行ないし同22行）

上記のとおり、裁判所は、佐藤市長らが行った本件変更交付決定は阿蘇市交付規則に定めた手続上の要件を欠いた違法な行政処分であったものと認定している。

イ 本件交付決定の無効事由ないし取消事由の有無

「被告は、①熊本県による原告の肥育牛舎建設事業のヒアリングが事業実施場所の万五郎の土地ではなく坂梨の土地で実施され、その後の本件交付決定に向けた全ての手続がこれを前提に進められたこと、②原告が牛舎の建設場所を坂梨の土地から万五郎の土地に変更するための事業地区の変更承認手續がされていないこと、③原告の万五郎の土地における肥育牛舎建設事業については、地域住民の理解の醸成が不十分であること、④原告が本件事業計画と異なる建物を建設したことについて変更承認手続きがされていないことを指摘し、本件交付決定のうち原告への補助金に係る部分は無効であり（上記①、③）、無効でないとしても、原告が万五郎の土地で本件牛舎を建設しことは本件交付決定の内容に違反し、阿蘇市交付規則17条1項に規定された取消事由に該当する（上記①～④）として、本件変更交付決定が違法ではないと主張し、被告の和田副市長もこれに沿う陳述（乙54）・供述（証人和田一彦）をする。」（判決書30頁24行ないし31頁10行）と阿蘇市の主張を列挙した上で、「イ しかしながら、①の点

については、」(判決書31頁11行)から「オ ④の点については、」の項(判決書35頁1行)にかけて、本件事業計画の承認経過、取消事由該当性等について、関連証拠に基づく事実認定を積み重ねた上で、阿蘇市が本件交付決定の無効事由ないし取消事由として主張した①ないし④の各主張をことごとく排斥し、「したがって、被告の上記主張はいずれも採用できず、本件交付決定に無効事由ないし取消事由があるとは認められない。」と判示した。

とりわけ、取消事由に関しては、「本件交付決定に係る阿蘇市と本件協議会との関係は阿蘇市交付規則により規律されるべきものであり、本件交付決定がされた後には補助金の交付を受ける本件協議会ないし補助金の分配を受ける事業の取組主体の利益を保護する必要があることからしても、阿蘇市交付規則の根拠規定に基づかずして本件交付決定を取り消すことはできないと解すべきであるところ、原告の肥育牛舎建設事業について事後的に阿蘇市民による大規模な反対運動が起きて地域住民理解の醸成が不十分であることが判明したとしても、原告は本件交付決定の前提として承認された事業を実施しているにすぎず、本件交付決定の内容又は本件交付決定に付された条件に原告が違反したということはできないから、阿蘇市交付規則17条1項の取消事由があるとはいえない。」(判決書33頁18行ないし34頁3行)、「阿蘇市長は、上記1(11)のとおり、平成29年9月27日に原告から農業振興地域整備計画変更申出書の提出を受けた時点で、同申出書の記載内容から原告が2棟の肥育牛舎の建設を予定していることを把握していたにも関わらず、本件訴訟に至るまでそのことを何ら問題にしていなかつたのであるから、本件変更交付決定を正当化するための後付けの理由として原告の建設建物の変更を問題にしていることは明らかである。」(判決書34頁16行ないし同21行)と判示している。

そして、争点1の結論として、「以上によれば、阿蘇市長がした本件変更

交付決定は、阿蘇市交付規則の適用を誤ったした手続上の瑕疵がある上、本件交付決定に無効事由及び取消事由がないにもかかわらずされたものであるから、職務上の注意義務に違反してなされたものとして国家賠償法1条1項の適用上違法であり、阿蘇市長には過失があるというべきである。」

（判決書35頁4行ないし同8行）と本件変更交付決定の違法性と阿蘇市長の過失責任を認定した。

② 争点2～阿蘇市長が原告への補助金について平成30年度への事故繰越をしなかったことの違法性

「本件牛舎の建設工事が中断したのは、阿蘇市長が平成29年12月下旬から平成30年1月にかけて本件協議会に原告の事業の是正措置を求めて原告の補助金の一時凍結等を示唆したこと（上記1（12）イ）」などが原因であると考えられるところ、上記のとおり本件交付決定には無効事由及び取消事由がなく、本件牛舎の建設工事の中止について本件協議会及び原告に責任はないから、原告において平成29年度内に本件牛舎を完成させることができなくなり、阿蘇市が原告への補助金の交付をすることができなくなったことについては、地方自治法220条3項ただし書所定の「避けがたい事故のために年度内に支出を終わらなかった」という事故繰越の要件を満たすというべきである。そして、上記のとおり、阿蘇市長が本件交付決定に無効事由及び取消事由がないにもかかわらず、原告への補助金の一時凍結等を示唆するなどして本件牛舎の建設工事を中断させ、これにより原告への補助金について平成30年度への事故繰越が必要になったという経緯からすると、阿蘇市長としては、原告への補助金について平成30年度への事故繰越をすべき職務上の注意義務を負っていたと解するのが相当である。ところが、阿蘇市長は、本件協議会から原告を含む8つの取組主体に係る補助金について平成30年度への繰越しを求める旨の本件事故繰越申請を受けたにもかかわらず、合理的な理由に基づかず原告への補助金だけを除外して熊本県知事に対す

る事故繰越申請をし、原告への補助金についての事故繰越の手続をしなかつたものであるから、上記の職務上の注意義務に違反したものであって国家賠償法1条1項の適用上違法であり、過失があるというべきである。」（判決書35頁20行ないし36頁15行）と認定した。

③ 争点3～原告の損害

損害賠償額の認定については原告側主張を全面的に是認し、本件変更交付決定による損害（補助金相当額）5009万5000円、事故繰越がなされなかつたことによる損害（本件牛舎を平成29年度中に完成させる必要から原告が支払った追加工事代金）1566万円、弁護士費用657万5500円の計7233万0500円について、いずれも阿蘇市長の違法行為と相当因果関係のある原告の損害と認定し、これに加えて平成30年5月19日（被告への訴状送達の日）から支払済みまで年5分の割合による金員と訴訟費用を支払えとの仮執行宣言付き判決が下された（判決書36頁16行ないし38頁18行）。

（2）佐藤市長に対する求償権

国家賠償法第1条は、公務員の不法行為と賠償責任について「国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を与えたときは、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずる。」と規定している。また、同法第1条第2項は、「前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と規定し、故意又は重過失によつて他人に損害を与えた公務員に対しては、国又は公共団体が求償することを認めている。

本件判決は、佐藤市長の原告に対する行政処分が国家賠償法上違法であると判断し、阿蘇市の賠償責任を認めている。阿蘇市は、佐藤市長らの違法行為に起因する損害賠償金を全額負担しているのであるから、佐藤市長の違法

行為が故意又は重大な過失によるものであれば、国家賠償法の規定により佐藤市長に対して求償権を行使することができる。

不法行為法における故意とは、一般に「結果の発生を認識しながらそれを容認して行為するという心理状態」（内田貴『民法 II 債権各論』330頁）をいう。

本件判決は、佐藤市長の意思決定に基づく行政処分について、手続上の瑕疵、本件交付決定の無効事由ないし取消事由の不存在を認定したうえで、阿蘇市長の職務上の注意義務違反、違法行為事実及び過失責任を判示しているところ、佐藤市長においては既に交付決定がなされていた原告への補助金について、平成30年1月中旬、本件協議会（補助事業者）に対し、「適切な是正措置が行われない場合には補助金の一時凍結や事業中止の選択もあり得る」旨の通知文を発出し、原告に対しても補助金の一時凍結を通告したうえで、平成30年度への事故繰越申請からの原告の除外（平成30年2月15日）、本件協議会が提出した補助金概算払申請に対する原告分申請の却下（同年2月23日～同26日）、原告の肥育牛舎建築完了に伴う竣工検査要請に対する検査拒否（同年3月27日～同29日）を経て、違法認定を受けた本件変更交付決定（同年3月30日に本件協議会に通知）を強行している。となると、佐藤市長の原告に対する上記一連の不利益処分は、原告の事業推進阻止と補助金受給阻止の双方を目的とした確信的な違法行為であり、こうした目的をもって一連の処分を行った以上、佐藤市長が結果の発生（原告の経済的損害の発生と阿蘇市に対する損害賠償請求事案への発展可能性）を認識できなかったとは社会通念上考えられない。また、このように一定の目的を達成するために行われる行為は、故意による行為のほか考えられず、過失によって目的を達成するなどということはあり得ないと思料される。したがって、裁判所の認定した佐藤市長の違法行為は故意によるものと評価されるべきものである。

以上を総合的に勘案すれば、阿蘇市は、国家賠償法第1条第2項に基づいて佐藤市長に対する求償権を行使し得ると結論づけることができる。

(3) 和田副市長、[] 経済部長（当時）及び[] 農政課長に対する求償権

本件判決は、阿蘇市長の行政処分に関し、職務上の注意義務違反を指摘したうえで「国家賠償法1条1項の適用上違法であり、過失があるというべきである。」と判示しているところ、故意又は重過失への該当性をはじめ、違法行為の意思決定経過、違法行為の実行に至る経緯、阿蘇市の幹部職員等関係者の共同責任等については審理していない。

そこで、当該違法行為の意思決定状況等について検証すると、和田副市長は、平成30年3月16日開催の阿蘇市議会定例会一般質問において、市原正議員の「事業凍結する（事故繰越の手続から[] を除外する）」ということを市として決定をした、どういう機関で、どういう方々がいらっしゃって、それが決定されたのか」との質問に対し、「平成30年2月15日午後5時過ぎに、私と市長（佐藤市長）、経済部長（当時の[] 経済部長）と、それですね」と答弁している。また、和田副市長は、本件判決確定後の令和3年6月18日開催の阿蘇市議会定例会一般質問において、河崎徳雄議員の原告に対する補助金変更交付決定に係る質問に対し、「平成29年の年末ぐらいまでは牛舎移転について協議会、市あるいは関係者を含めて色々な動きがありましたけれども、年が明けまして牛舎移転の部分が非常に滞っていましたので、そういうものを促すために協議会に対して凍結ということを表明させていただきました。表明する中に、そのときに丁度事故繰越の事前調書という書類が上がって来て、その取扱いについてどうするかという県あたりとも非常にやりとりしましたけれども、結果的に2月15日だったと思いますけれども、上げてこないならば全ての事業を取り消すと言いますか、認めないとという最後通告的なものを受けましたので、苦渋の決断で[] 分を除いた7事業者で手続をしたということになります。」と答弁しており、当該答弁

をもって違法行為の意思決定に関与した者は、執行機関の長である佐藤市長及び直接補助者である和田副市長並びに [] 経済部長の3人と判明した。

ところで、本件訴訟に係る畜産クラスター事業については、被告の阿蘇市も本件協議会の構成員の立場にあり、阿蘇市の事務部局内の所管部署は、経済部農政課畜産林業係である。そこで、当該農政課の事務を掌理する [] 農政課長について、本件違法行為への関与状況を検証したところ、同課長自身、平成29年12月15日開催の阿蘇市議会定例会一般質問において、河崎徳雄議員の原告の建設場所変更と畜産クラスター事業関連規程の解釈に関する質問に対し、「事業場所の変更につきましては、要綱上は可能というような部分がございます。(中略) 今回は熊本県阿蘇地域で場所が変更になったということで、事業上は軽微な変更に当たるということで、変更計画の申請はいらないというような見解のようござります。」と答弁している。

一方で、[] 農政課長は、本件変更交付決定前の関係機関との協議の場において、[] 経済部長と共に、「阿蘇市として [] の補助事業は凍結しており、補助金を払うことは考えていない。」旨の主張を通している。これらの事実をもって、[] 農政課長についても、自らが掌理した畜産クラスター事業に係る原告への不利益処分の違法性を認識しつつ、佐藤市長、和田副市長及び [] 経済部長と共同して違法行為に及んだ者と評価し得る。また、佐藤市長を除く3人は、いやしくも阿蘇市の副市長又は部課長職にある幹部職員であり、それまでの実務経験からして、行政目的の正当性のいかんによらず原告への不利益処分が法律優先の原則に違反することは当然に認識していたはずである。よって、上記3人にあっても佐藤市長の違法な行政処分の意思決定に加担し、共同してこれを執行したと認められる限りにおいて、故意又は重大な過失により違法行為に及んだ者と認定されるべきである。

したがって、和田副市長以下3人の幹部職員は、民法第719条（共同不法行為者の責任）の規定により、他の共同行為者（佐藤市長）と連帯して損

害賠償の責任を負うことになると解するのが相当である。

とりわけ、上記行政処分に際し、首長の直接補助者である和田副市長以下3人の幹部職員が、法的根拠の検討や行政目的を達成する上での中立性・公平性に対する検討といった行政事務の基本を踏襲し、佐藤市長に対して必要な意見具申を行っていれば、違法な行政処分は事前に防止できた可能性が大であるところ、本件訴訟記録、市議会答弁記録、阿蘇市開示に係る行政文書等を検しても、和田副市長ら3人の幹部職員において、これを協議・検討して佐藤市長に具申した事跡は見当たらない。

また、阿蘇市の原告に対する一連の不利益処分に際しては、阿蘇市行政手続条例（平成17年条例第15号）に規定されているとおり、本件協議会及び原告に対して意見陳述の機会の付与（第13条）、処分理由の提示（第14条）等の手続を踏まなければならないところ、原告に対する補助金の全額を減額変更するという重大な権利剥奪処分を行うまで、当該条例に定めた手続を履行していない。よって、この点においても阿蘇市の不作為責任が認められる。

なお、原告の畜舎建設に対し、「大規模牛舎建設地の移転を求める会」が主体となり、平成29年12月12日頃、7446名が署名したとする建設場所移転要望書が提出されているところ、民意尊重の名の下に佐藤市長らの違法行為責任と求償賠償責任が阻却されることがないことは、これを論ずるまでもない。

3 違法若しくは不当の証明

以上に述べてきたように、阿蘇市は、民法第709条规定の損害賠償責任を負う佐藤市長個人に対して国家賠償法第1条第2項に基づく求償権を有しており、民法719条规定の共同不法行為者である和田副市長、[] 経済部長（当時）及び[] 農政課長の各個人に対しても、同じく国家賠償法第1条第2項に基づく求償権を有している。しかしながら、阿蘇市はこれらの求償権を未だ行

使しておらず、地方自治法第149条第1項第6号に規定されている職務（財産を取得し、管理し、及び処分すること）を放棄していると言わざるを得ず、こうした事実は、明らかに地方自治法第242条第1項の「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当すると思料される。

なお、原告に対する損害賠償金をはじめ、阿蘇市が本件訴訟に関して支出した公金は、言うまでもなく市民の血税によって賄われているのであり、これを少しでも補填するためにも、阿蘇市は一刻も早く上記求償権行使するべきである。

4 措置請求内容

前1に記載のとおり、阿蘇市は本件訴訟において、総額8681万5703円の損害を被った。したがって、阿蘇市は佐藤市長らの責任割合に応じて、佐藤市長、和田副市長、[] 経済部長及び[] 農政課長の各公務員個人に対して求償することができる。

ところで、佐藤市長ら個々人に対する求償請求額については、上記損害の原因となった違法行為への各人の寄与状況に応じて責任割合を算定すべきところ、これを特定するため、令和3年12月10日付で阿蘇市情報公開条例（平成20年条例第1号）に基づき、阿蘇市の違法行為に向けた意思決定の経過や実行行為の分担状況等の詳細に係る行政文書の開示請求を行った。ところが、阿蘇市は上記請求内容に係る関係文書の不存在又は同条例第7条2号若しくは同条5号（意思決定過程情報）に該当するとして不開示扱いとしたもので、この佐藤市長らによる条例の解釈運用基準を無視した恣意的運用（一面、佐藤市長らの当該不開示決定は、自己らの賠償責任を免れるための証拠隠しに等しい行為であるといえる。）により、責任割合算定に資する資料入手することができなかった。

よって、具体的な措置請求としては、執行機関の長として一連の違法な行政処分を執行した佐藤市長の責任割合は相当程度を占めると解すべきであり、上

記損害総額の60パーセント分を求償することを求める。また、和田副市長以下3人の幹部職員に対しては、それぞれの職分に応じ、和田副市長に上記総額の20パーセント分を、[] 経済部長と [] 農政課長に各10パーセント分を求償することを求める。

なお、求償権行使を求めるに当たっては、佐藤市長らが求償に応じない場合の実効性を担保するために、訴訟を含む法的手段を講ずることをも同時に求める。

補足1；本件の事実証明資料は、阿蘇市及び訴訟代理人弁護士が所持保管する公文書（同代理人弁護士が保管する本件訴訟に関する訴訟記録を含む。）にあることから、外部監査人又は監査委員の権限をもってこれらの関係文書の全てを調査・開示の上、公正かつ公明な監査を行うよう求める。

補足2；本件監査に当たり、外部監査契約を締結し又は法律家への意見聴取を行う場合には、監査の中立性と公正性を担保するため、本件訴訟において阿蘇市の訴訟代理人を務めた山下永壽氏、伊山俊太郎氏の両弁護士以外の者に対して行われるよう求める。

第2 監査委員の監査に代えて個別外部監査に基づく監査によることを求める理由

本件監査は、民事訴訟の根本的理論である処分権主義、弁論主義、既判力を理解の上、本件訴訟の確定判決を基礎として、佐藤市長らの違法な行政処分に係る故意又は過失の程度、共同不法行為事実、各共同不法行為者の責任割合と求償請求額等々の調査・認定を行う必要がある。よって、本件監査に必要な高い専門性と独立性を備えた外部監査人による監査を実行されるよう強く求める。

第3 請求者

本書末尾「請求人目録」のとおり 6名

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書等を添え、必要な措置を請求します。併せて、同法第252条の43第1項の規定及び阿蘇市外部監査

契約に基づく監査に関する条例（平成17年条例第27号）により、本件請求に係る監査について、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ます。

【事実証明書】

1 熊本地方裁判所 令和3年5月19日 判決正本写し

【別紙資料】

1 [REDACTED] 畜産クラスター事業補助金変更交付決定違法確認等請求事件の概要

令和4年2月28日

阿蘇市監査委員 殿