

令和2年1月22日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成30年(行コ)第13号 損害賠償等(住民訴訟) (第1事件, 第2事件, 第2事件共同訴訟参加事件) 請求控訴事件(原審・山口地方裁判所平成25年(行ウ)第10号, 平成27年(行ウ)第1号, 第5号, 第6号)

口頭弁論終結の日 令和元年9月6日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原判決中控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 上記部分につき, 被控訴人らの請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は, 第1, 2審とも被控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決中控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 本案前の申立て
上記取消部分に係る被控訴人らの訴えをいずれも却下する。
- 3 本案の申立て
上記取消部分に係る被控訴人らの請求をいずれも棄却する。
- 4 訴訟費用は, 第1, 2審とも被控訴人らの負担とする。

第2 事案の概要

1 請求の概要

- (1) 本件は, 山口県知事から公有水面埋立法(以下「公水法」という。)2条1項に基づく埋立免許を受けた中国電力株式会社(以下「中国電力」という。)が, 上記免許に係る埋立工事に着手した平成21年10月7日から3年以内に同工事を竣功しなければならないとの指定(公水法13条)を受けていたところ, 平成24年10月5日, 当時の山口県知事山本繁太郎(以下

「前知事」という。) に対し、公水法13条の2第1項に基づき、上記免許に係る設計概要変更・工事竣功期間伸長許可の申請(以下「本件許可申請」という。)をしたことについて、

ア 山口県の住民である被控訴人ら(第1事件原告ら)が、

(ア) 前知事はその許否の判断を、審査に要する合理的期間が経過するまでにすべきであったにもかかわらず、これを行わなかったことが違法であるから、上記判断留保中の平成24年10月5日から平成26年4月10日までの間に上記免許に関してした人件費、事務関連費等の公金の支出も違法であり、そのため、山口県が10万円を下らない損害を被ったと主張して、控訴人に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、前知事の相続人らに上記10万円をその相続分割合に応じて按分した額(山本久仁子に対し5万円、小野澤眞紀、山本謙一郎、山本久江に対し各1万6666円)の損害賠償及びこれに対する平成26年4月10日(不法行為の日の後)から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払を請求することを求めるとともに、

(イ) 前記埋立免許が当初の指定期間の経過により既に失効していることを前提に、山口県の執行機関である控訴人には原判決別紙公有水面目録記載の公有水面(以下「本件公有水面」という。)を原状に回復させる法的義務があるにもかかわらず、中国電力が本件公有水面上に設置した灯浮標及び栈橋について、これを同社に撤去させるなどの措置をとることを違法に怠っている(以下「本件怠る事実」という。)と主張して、控訴人に対し、地方自治法242条の2第1項3号に基づき、本件怠る事実が違法であることの確認を求め(以上第1事件)、

イ 山口県の住民である被控訴人ら(第2事件原告ら及び第2事件参加原告ら)が、

(ア) 前知事の退任後に山口県知事に就任した村岡嗣政知事(以下「村岡知

事」という。)が、本件許可申請の許否の判断を就任後直ちに行って、違法な財務会計行為が行われることを阻止すべき指揮監督上の義務を負っていたにもかかわらず、その判断を留保したことが違法であるから、判断留保中の平成26年2月25日から平成27年1月23日までの間に上記免許に関してした人件費、事務関連費等の公金の支出も違法であり、そのため、山口県が10万円を下らない損害を被ったと主張して、控訴人に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、村岡知事に10万円の損害賠償及びこれに対する平成27年1月23日(第2事件の訴訟提起の日)から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払を請求することを求めるとともに、

- (イ) 地方自治法242条の2第1項3号に基づき、本件怠る事実が違法であることの確認を求め(以上第2事件)

た住民訴訟の事案である。

- (2) 原審は、本件訴えのうち本件怠る事実の違法確認を求める部分(上記(1)ア(イ)及びイ(イ))はいずれも不適法であるとしてこれらを却下し、上記(1)ア(ア)の請求のうち、控訴人に、山本久仁子に対する60円、小野澤真紀、山本謙一郎及び山本久江に対する各20円並びにこれらに対する遅延損害金の支払を請求することを求める部分と、上記(1)イ(ア)の請求のうち、控訴人に、村岡知事に対する120円及びこれに対する遅延損害金の支払を請求することを求める部分を認容し、上記各請求のその余の部分をいずれも棄却した。これに対し、控訴人のみがこれを不服として、その敗訴部分の取消しを求めて控訴した。

したがって、本件訴えのうち本件怠る事実の違法確認を求める部分は、当審における審理の対象外であり、同訴えにのみ関連する争点(原判決でいう争点3及び争点5)は当審において検討を要する争点ではない。

2 関連法令等の定め及び前提事実

次のとおり補正するほか、原判決「事実及び理由」欄の第2の2項及び3項（引用する別紙を含む。）に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決4頁6行目の「統括」を「統轄」と改める。
- (2) 原判決4頁22行目末尾に「なお、上記願書には、埋立てに関する工事の施行に要する期間は3年と記載されている。（甲9の1，乙27，29）」を加える。
- (3) 原判決5頁3行目から4行目にかけて及び同頁7行目の各「甲9の1」の次にそれぞれ「，乙30」を加える。
- (4) 原判決9頁19行目の「平成25年2月22日」を「平成25年1月30日」と改める。
- (5) 原判決11頁20行目の「なかったこと，」の次に「平成26年3月31日付で，国から」を加える。
- (6) 原判決13頁3行目の「に関し，」の次に「平成27年5月11日付で，国から」を加える。
- (7) 原判決14頁4行目の「平成17年2月」を「平成28年6月17日付で，平成17年2月」と改める。
- (8) 原判決14頁20行目末尾に改行の上次のとおり加え，これに伴い，原判決14頁21行目冒頭の「(5)」を「(6)」と，16頁8行目冒頭の「(6)」を「(7)」とそれぞれ改める。

「(5) 本件許可申請の許可

ア 山口県による審査項目（乙26）

山口県は、公水法13条の2第1項所定の「正当ノ事由」の存否の審査基準として、①指定期間内に工事を竣功できなかったことについての合理的な理由があること、②今後埋立を続行するのに十分な理由があること（期間延長後の竣工時点における土地需要が明確で継続して埋立を行う必要があること（埋立の必要性・土地利用計画の確定））

の二つの審査項目を設け、上記①については、更に㊦阻害要因及びその解消、④新たな指定期間内の確実な竣功・適切な延長期間の設定の2点に基づいて判断すべきことを定めている。

イ 山口県（村岡知事）による審査結果（乙26）

山口県は、本件許可申請のうち工事竣工期間の延長申請について、上記アの審査項目に沿って、次のとおり審査を行った。

㊦ 上記アの審査項目①について

a 上記アの審査項目①のうち㊦について

福島第一の事故以前の第三者の立入り等については、仮処分の決定により、埋立工事の支障となる立入り等が禁止されており、阻害要因は解消されている。福島第一の事故以後については、地元の理解活動に取り組むとともに、敷地の嵩上げを行うなど設計概要の変更を行っており、阻害要因の性質上、解消に向けた方法が示されていることから問題はない。いずれについても工事が進捗しなかったことにつき、事業者に帰責事由はなく、また、阻害要因の解消に向けた努力をしていると認められることから、指定期間内に竣功できなかったことについて、合理的な理由がある。

b 上記アの審査項目①のうち④について

主要な工事について、これまでの進捗状況が0%であることから、当初の埋立免許と同じ3年間としたことは妥当である。なお、平成28年6月22日付け申請により、竣功期間が平成31年7月まで延長されるため、処分時点から約3年の工期が確保される。資金的裏付けは疎明されている。

(イ) 上記審査項目②について

a 当初免許の竣功期限（平成24年10月）時点での土地需要
平成24年10月時点においても、同時点における将来の見通

しにおいても、重要電源開発地点指定された上関原発の位置付けが何ら変わることなく存続していたと評価できる。

b 処分時点（7回目回答時点）での土地需要

平成28年6月17日国文書により、上関原発に係る重要電源開発地点指定は引き続き有効であり、事情の変化がない限り、解除することは考えていないとの見解が示されたこと、第4次エネルギー基本計画で、原子力発電所の新增設は明記されていないが、原子力は「重要なベースロード電源」と位置付けられていること、2030年における電源構成に占める原子力発電の比率が22～20%とされていることから、処分時点においても重要電源開発地点に指定された上関原発の国のエネルギー政策上位置付けがあると評価できる。

ウ 本件許可申請に対する許可（乙28）

村岡知事は、平成28年8月3日、上記の審査結果も踏まえて、本件許可申請を許可した（ただし、竣功期間の伸長については、平成27年5月18日付け申請及び平成28年6月22日付け申請に基づいて改められた申請をもとに、着手した日から起算して9年9月以内と改めた。）。

- (9) 原判決16頁14行目から15行目にかけての「平成26年6月27日」を「平成26年7月4日付け『訴えの変更等申立書の訂正申立書』により」と改める。
- (10) 原判決16頁18行目から19行目にかけての「申立てをした。」を「申立てをし、同申立書を、平成26年7月9日に行われた原審の第4回口頭弁論期日において陳述した。」と改める。
- (11) 原判決41頁の「免許目録」を1行目として21行目の「平成24年10月6日」を「埋立てに関する工事に着手した日（免許の日から起算して1年

以内) から起算して3年以内」と改める。

(12) 原判決46頁24行目末尾に改行の上次のとおり加える。

「第9条(標準処理期間を超える場合の措置)

処理機関の長は、許認可等事務の処理について、当該標準処理期間を7日以上超えることが予想されるときは、あらかじめその遅延の理由及び予定処理期日を書面又は口頭により申請者に示すものとする。」

3 争点及び争点に対する当事者の主張

次のとおり補正するほか、原判決「事実及び理由」欄の第2の4項及び5項(引用する別表を含む。)に記載のとおりである(ただし、前記1(1)ア(ア)及び同イ(イ)の各請求に関する部分のみ。したがって、争点3及び争点5は、当審における争点ではない。)から、これを引用する。

(1) 原判決17頁末行の「上記変更は、」の次に「控訴人が金銭の支払を請求すべき相手方を変えるものであるから」を加える。

(2) 原判決18頁7行目を次のとおり改める。

(ウ) さらに、上記訴えの変更により訴訟手続を遅延させることになることは明らかである。現に、上記訴えの変更を事実上認めて審理が行われた結果、訴訟手続が著しく遅滞している。

(エ) 以上のとおり、上記訴えの変更は不適法であり、却下されるべきである。」

(3) 原判決18頁8行目末尾に改行の上次のとおり加える。

(ア) 控訴人は、上記訴えの変更により請求の基礎の同一性を欠くことになると主張するが、前知事を請求の相手方とする訴えと、同人の相続人らを請求の相手方とする訴えとの間では、請求の相手方となるべき者が異なるのみであり、前知事に係る違法な財務会計上の行為の有無、すなわち、損害賠償義務の存否という実体法上の争点は共通しているから、請

求の基礎に変更があるとはいえない。」

(4) 原判決18頁21行目末尾に改行の上次のとおり加える。

「(イ) また、上記訴えの変更を認めても、上記(ウ)にみたとおり防御目標が控訴人にとって予想外のものになったとはいえないから、新たな防御が必要となって訴訟手続が著しく遅滞するというものもない。」

(5) 原判決19頁1-8行目の「当たらない。」の次に「原判決は、郵送費が費目、金額、支払日等により特定されているとして財務会計行為に当たると判断したが、費目、金額、支払日等が特定されているというだけでは財務会計行為に該当するとはいえない。」を加える。

(6) 原判決20頁14行目末尾に「監査請求の対象が同一であるか否かは、住民が監査請求の対象とした財務会計行為という客観的な法律関係によって判断されるべきものであって、前知事又は村岡知事が行ったという人的要素により判断すべきではない。そして、第2次監査請求は、先行行為が違法であることにより後行行為が違法性を帯びるため、これについて措置請求をするというものであり、主張の核心は先行行為の違法性にあるから、第1次監査請求との間に何ら変更はなく、対象は同じである。」を加える。

(7) 原判決22頁4行目から21行目までを次とおりに改め、これに伴い、原判決22頁22行目冒頭の「(ウ)」を「d 以上のおり、」と、23頁2行目冒頭の「(エ)」を「(イ)」と、同頁10行目冒頭の「(オ)」を「(ウ)」とそれぞれ改める。

「(ア) 判断留保の違法性

前知事及び村岡知事による本件許可申請に対する判断の留保は、次のとおり、その裁量権を逸脱ないし濫用して行われた違法なものである。

a 判断の留保が公水法の趣旨に反すること

公水法13条、34条1項2号は、公有水面埋立免許を受けた者は、知事により指定された期間内に工事を竣工しなければならず、その指

定期期間内に工事の着手又は竣功がされない場合には同免許が失効することを規定する。その趣旨は、同免許が、免許を受けようとする者の提出した願書に記載された設計の概要、埋立に要する期間等を踏まえて、公水法4条所定の免許基準に合致しているかを審査した上で付与されたものであることから、指定期間内に工事が竣工することが、上記審査の適正を担保することにあると考えられる。

そうすると、指定期間伸長の要件である公水法13条の2第1項所定の「正当ノ事由」は、指定期間内に工事の着手又は竣功が行われなかった原因が、埋立免許付与の時点における審査、判断の基礎となった前提事情や事実関係に重大な変化が生じたことを意味すると解すべきであるが、指定期間の伸長や埋立地の用途、設計の概要の変更のみでは審査の適正を維持できない場合には、指定期間の伸張によるのではなく、新規免許の出願の審査において変更後の事情や事実関係を前提として上記免許基準に合致しているか否かを判断すべきである。また、山口県では、公水法13条の2第1項の「正当ノ事由」を判断するための審査項目として、①指定期間内に工事を竣功できなかったことについての合理的理由があること（㊦阻害要因及びその解消、㊧新たな指定期間内の確実な竣功、適切な延長期間の設定）、②今後埋立を続行するのに十分な理由があるといえること（期間延長後の竣工時点における土地需要が明確で継続して埋立を行う必要があること）という要件を挙げている。

これを本件許可申請についてみると、中国電力は、福島第一の事故後に政府が明らかにした原子力発電所の「新設・増設は行わない」という方針（不新設原則）を受けて、政府による検討期間中は工事に着手しないという立場を明らかにし、現に本件公有水面の埋立工事を中断しており、また、政府は不新設原則を撤回しておらず、かつ、政府

による上記検討期間は明らかでなかったのであるから、期間延長後の竣工期間内に工事を竣工できないことは明らかであり、また、期間延長後の竣工時点における土地需要が明確であったともいえず、したがって、本件は、指定期間の伸長や埋立地の用途、設計の概要の変更等のみでは審査の適正を維持できない場合に該当するし、また、山口県の上記審査項目にも適合しない。よって、前知事及び村岡知事は、本件許可申請を却下し、又は不許可と判断することは、極めて容易であった。

ところが、前知事は、平成24年10月5日に行われた本件許可申請に対して、直ちに許否の判断をしないばかりか、標準処理期間経過後の平成25年3月19日、回答期限を約1年と定めて電気事業者である中国電力の「国のエネルギー政策における上関原発の位置付け等」についての認識等、公水法13条の2第1項にいう「正当ノ事由」の判断において無意味な事項について補足説明を求め、その後就任した村岡知事も同様のやり取りを中国電力との間で繰り返して審査を継続し、その間、本件免許が失効しないとして、本件許可申請に対する許否の判断を下さなかった。

b 判断の留保が標準処理期間を超えてなされたこと

行政庁は、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間を定めるよう努めることとされており（行政手続法6条、山口県行政手続条例5条）、山口県では許認可等事務の標準処理期間に関する規程が定められている。これによると、本件許可申請の標準処理期間の終期は平成25年2月26日である。

控訴人は、標準処理期間は訓示規定に過ぎないと主張するが、山口県許認可等事務の標準処理期間に関する規程が公有水面埋立の出願事

項の変更の許可について個別に標準処理期間を定めたことは、公水法の趣旨に照らし、免許権者が合理的期間内に許否の判断をすべき義務を負っていることの現れであるから、標準処理期間は免許権者が許否の判断を行うべき合理的期間の判断において尊重されるべきであって、標準処理期間内に判断をすることが可能であったのに、その期間を徒過した場合にはその時点が、やむを得ない事由により標準処理期間を徒過したとしても、その後、それを不合理に超過しない期間を経過しても、なお判断を留保しているならば、その期間を経過した時点で、判断留保が裁量権の逸脱濫用に当たるといふべきである。

本件では、標準処理期間の終期である平成25年2月26日の時点において、中国電力が、不新設原則についての政府の検討期間中は工事に着手しないことを明らかにしていたから、政府が不新設原則を撤回するか、上関原発について例外的に新設が許容されることが確実になるまでは中国電力が工事に着手することはなく、延長後の竣功期限までに工事が竣工できないことは明らかであった。

なお、控訴人は、工事竣功期間の再度の伸長を主張するが、上記の指定期間を定めた趣旨からすると、当初の3年間の倍以上の期間に当たるような長期の伸長を認めることが適切であるとはいえない。

したがって、本件許可申請は、同日時点において「正当ノ事由」がないことが明らかであったから、これを直ちに不許可にすべきであったのであり、前知事がそのような判断をせずに判断を留保したことは、裁量権の逸脱ないし濫用に当たり、違法である。

c 中国電力の処分保留に対する姿勢について

控訴人は、申請者である中国電力が前知事及び村岡知事の行政指導に異議を唱えていないから、処分保留は裁量権の逸脱ないし濫用には当たらないと主張するが、このような主張が成り立ち得るのは、処分

の保留により申請者が不利益を受ける場合に限られ、本件のように申請者が処分保留によって利益を受ける場合には当てはまらない。」

(8) 原判決 24 頁 1 行目末尾に改行の上次のとおり加える。

「前知事及び村岡知事による本件許可申請に対する判断の留保は、次のとおり、その裁量権を逸脱ないし濫用してされたものとはいえず、違法ではない。

a 公水法の趣旨について

公水法 13 条の 2 第 1 項の規定に基づく工事竣功期間伸長の許可は、埋立免許とは別個独立した行政行為であって、それ自体の要件審査を行うべきである。また、中国電力は、工事竣功期間の伸長だけでなく設計概要の変更も申請しているのであるから、この点についても裁量権の逸脱があるかどうかを判断しなければならないところ、設計概要の変更については、同条 2 項が準用する公水法 4 条 1 項の要件のほか、公水法 13 条の 2 第 1 項所定の「正当ノ事由」の存否を判断すべきであり、工事竣功期間の伸長についても上記「正当ノ事由」の存否を判断する必要がある。上記「正当ノ事由」は、埋立工事が長期間にわたることから、社会経済事情の変化、埋立法制や用途についての法規が変わることも考えられる。また、埋立工事は土木工事であるから、予見できない地質条件が施工中に発見されることや、新工法の開発による工程の変更もあり得るのであって、このような広範な原因に対応するため、広範かつ規範的な要件が定められたものといえる。このように、「正当ノ事由」を判断するためには、土木工学的知見を要するので専門性が必要となるし、期間伸長を認める規定の趣旨に照らしても、上記要件の審査においては、社会経済事情や国の政策判断に関する情報も考慮しなければならず、広い裁量が認められるべきである。

具体的には、設計変更については、設計変更について合理的な理由が

あるか否か、変更後の設計に基づいて工事の実施が確実にできるか否かを判断すべきであり、工事竣功期間の伸長については、指定期間内に工事を竣功できなかったことにつき合理的理由があるか否か、今後工事を続行するのに十分な理由があるか否かを判断すべきである。」

(9) 原判決 24 頁 13 行目末尾に改行の上次のとおり加える。

「 また、被控訴人らの主張は、竣功期間の再度の伸長があり得ることを想定しないものであるが、竣功期間の再度の伸長は適法であるから、被控訴人らの上記主張はその前提を欠き、不当である。そもそも被控訴人らのいう「不新設原則」の内容は明らかでなく、上関原発については重要電源開発地点の指定が解除されたり、原子炉設置許可申請の取下げが勧告されたりした事実はないから、上関原発は少なくとも法的には「不新設原則」の適用を受けない。さらに、被控訴人らは、国のエネルギー政策における上関原発の位置付け等をめぐる前知事及び村岡知事と中国電力とのやり取りが公水法 13 条の 2 第 1 項所定の「正当ノ事由」との関係で無意味であると主張するが、本件免許時においては、上関原発が重要電源開発地点に指定されていたことから、埋立の必要性等の審査項目が満たされていたものの、福島第一の事故以降、国政レベルや国民の意識において、これを維持して良いか深刻な議論が行われ、政権交代というエネルギー政策の決定において大きな変動もあったことから、上関原発が重要電源開発地点に指定されていることについても変動の可能性があるが、また、設計の変更についても、福島第一の事故を踏まえた設計のベースである新規制基準が平成 25 年 7 月 8 日ようやく施行されたものの、本件許可申請に係る設計の変更がこれに適合しているか否かを判断する必要もあったものである。そして、前記のとおり、「正当ノ事由」の存否を判断するについては、国のエネルギー政策や法制上の扱いに変化があるか否かも重要な要素となるものであるから、回答期限の設

定の点も含めて、前知事及び村岡知事に裁量権の逸脱濫用は認められない。

b 標準処理期間の超過について

山口県許認可等事務の標準処理期間に関する規程による標準処理期間の定めは訓示規定に過ぎないから、これを超過したからといって裁量権の逸脱ないし濫用に当たるとはいえない。

c 中国電力の処分保留に対する姿勢

本件許可申請について、県知事はその権限を行使する相手は、申請者である中国電力であるから、県知事が裁量権を逸脱ないし濫用したといえるか否かを判断するについては、申請者から見て、又は申請者の立場として、これが許されるか否かの検討が必要である。この点、許可処分の申請者に対し行政指導が行われていた場合に、当該許可申請に対する判断が法定の期限を超えて遅延した場合であっても、当該申請者がこれに同意するなど合理的な理由があれば違法ではないと解される（最高裁昭和60年7月16日第三小法廷判決・民集39巻5号989頁参照）ところ、本件では申請者である中国電力は、政府のエネルギー政策により上関原発の建築が影響を受けることを前提として、政府の検討結果を待つ必要があるという姿勢を公表し、これに関連した前知事及び村岡知事からの求説明に対しても誠実に対応しており、処分の保留に異議を唱えていない。

d 以上のとおり、前知事及び村岡知事による本件許可申請についての判断留保は、その裁量権を逸脱ないし濫用してされたものとはいえないから、違法ではない。」

(10) 原判決25頁4行目末尾に改行の上次のとおり加え、これに伴い、原判決25頁5行目冒頭の「b」を「c」と改める。

「b また、上記郵送費の支出は、県知事の責任における支出ではなく、事

業者に持参するか郵送するかは担当職員の裁量に委ねられている一般行政事務であるところ、公水法13条の2の審査を担当する港湾課と、郵送という方法を承認する学事文書課、郵送費の支出行為を行う給与厚生課は別の部署であるから、公水法13条の2の審査における裁量権の逸脱があったとしても、直ちに郵送費の支出に対する監督権の裁量権の逸脱が導き出されるものではない。そして、日々多量に行われる支出行為について、県知事が具体的に発送を中止すべく注意し、指示するまでの義務はなく、内容はともかく、その伝達方法について港湾課が決めた後の手順を取り消すことはできないから、上記郵送費の支出について、前知事及び村岡知事に裁量権の逸脱があるとはいえない。」

第3 当裁判所の判断

1 争点1（第1事件の4号請求に係る訴え変更の可否）について

- (1) 被控訴人らのうちの第1事件原告らの訴えの変更は、前提事実（前記のとおり補正の上で引用した原判決「事実及び理由」欄の第2の3。以下同じ。）(6)アのとおり、控訴人に対し、前知事に損害賠償を請求するよう求める訴えを、前知事の相続人らに損害賠償を請求するよう求める訴えに変更するというものであった。

これに対し、控訴人は、①住民訴訟における審理対象となる請求権は一身専属性を有し相続の対象とならない、②賠償請求の名宛人が異なるので請求の基礎に同一性がない、③訴えの変更を認めると訴訟手続が遅滞するとして、上記訴えの変更を許さない旨の決定を求めているが、当審も、上記訴えの変更は適法であり、これを許可すべきものと判断する。その理由は、次のとおりである。

(2) 控訴人の上記①の主張（一身専属性）について

地方自治法242条の2第1項4号の規定に基づく義務付け請求訴訟のうち、普通地方公共団体の長に対する損害賠償を求める訴訟は、同法243条

の2の規定によるものではなく（したがって、同法242条の2第1項4号ただし書の適用はない。）、民法の規定による賠償請求の義務付けと解するのが相当である（最高裁昭和58年(行ツ)第132号同61年2月27日第一小法廷判決・民集40巻1号88頁参照）。ところで、弁論の全趣旨によれば、第1事件のうち前知事の相続人らに対する損害賠償請求を求める部分は、前知事が山口県に対し民法上の不法行為に該当する行為をして山口県に損害を与えたから、損害賠償義務を負担し、これをその相続人らが相続したと主張して、当該訴えを提起したものと認めることができる。そして、前知事の不法行為による損害賠償義務が一身に専属するものでなく、相続の対象となると解すべきことは明らかであって、これが住民訴訟の対象になったからといって異なった解釈をすべき理由はない。

したがって、控訴人の上記①の主張は採用できない。

(3) 控訴人の上記②、③の主張（訴えの変更の要件）について

上記請求の対象は、訴えの変更の前後を通じて、前知事による財務会計上の行為についての山口県に対する損害賠償義務であり、損害賠償請求の相手方が前知事からその相続人らに変更することによって、異なるものではない。

また、損害賠償請求の相手方が前知事からその相続人らに変更することによって加わる主張立証すべき事実は、前知事についての相続の発生、その相続人の確定及び各相続人らの相続分の特定のみであって、証拠（甲15の1～5）及び弁論の全趣旨によれば、これらの点は実質的な争点ではなく、その審理に費やされた期間はごく僅かであると認められ、それにもかかわらず、本件訴訟の原審における審理は、上記訴えの変更に係る申立書が陳述されてから3年余り続けられている（顕著な事実）のであって、上記訴えの変更により訴訟手続の遅滞が生じたとは認められない。

したがって、控訴人の上記②、③の主張も採用できない。

2 争点2（本件許可申請に対する判断留保中に行われた支出が財務会計上の行

為に該当するか否か) について

当審も、被控訴人らが違法な財務会計上の行為として主張する行為は、いずれも財務会計上の行為に当たるものと判断する。その理由は、原判決「事実及び理由」欄の第3の2項(別表1～11を含む。)に記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決28頁13行目末尾に「控訴人は、費目、金額、支払日等が特定されているというだけでは財務会計行為に該当するとはいえないと主張するが、被控訴人らが違法な財務会計上の行為として主張する行為は、いずれもその背景にある本件許可申請に対する控訴人の審査手続自体とは別個独立の『公金の支出』であることから財務会計行為に該当するのであって、費目、金額、支払日等が特定されているというだけで財務会計行為に該当すると判断するものではないから、控訴人の上記主張はその前提を欠き採用できない。」を加える。

3 争点4(監査請求前置の有無)について

当審も、第1次監査請求と第2次監査請求は対象となる財務会計上の行為が異なるから、第2次監査請求は第1次監査請求と同一の監査対象について再度されたものではなく、適法なものであり、第2事件の監査請求前置に係る控訴人の主張は採用できないと判断する。その理由は、原判決「事実及び理由」欄の第3の4項に記載のとおりであるから、これを引用する。

4 争点6(本件各支出の違法性の有無)について

(1) 被控訴人らは、本件各支出の違法原因として、前知事及び村岡知事が本件許可申請についての判断を留保したことを問題にし、①中国電力が期間延長後の竣工期間内に工事を竣功できないことは明らかであり、また、期間延長後の竣工時点における土地需要が明確であったともいえないから、本件は、指定期間の伸長や埋立地の用途、設計の概要の変更等のみでは審査の適正を維持できない場合に該当するし、また、山口県の審査項目にも適合しないから、前知事及び村岡知事は、本件許可申請に対して直ちに却下し又は不許可

と判断するのが極めて容易であったにもかかわらず、電気事業者である中国電力の「国のエネルギー政策における上関原発の位置付け等」についての認識といった、公水法13条の2第1項所定の「正当ノ事由」の判断において無意味な事項について、中国電力との間で繰り返しやり取りをして審査を継続し、その間、本件免許が失効しないとして、公水法の趣旨に反する判断の留保をしたこと、②山口県においては、公有水面埋立の出願事項の変更の許可について標準処理期間が定められているから、その期間内に判断をすることが可能であったのに、その期間を徒過したものであって、その時点で、判断留保が裁量権の逸脱濫用に当たること、以上の2点を指摘して、前知事及び村岡知事が本件許可申請についての判断を留保したことは、その裁量権を逸脱したもので違法であると主張する。これに対し、控訴人は、工事竣功期間の伸長について上記「正当ノ事由」があるといえるためには、指定期間内に工事を竣功できなかったことにつき合理的理由があるか否か、今後工事を続行するのに十分な理由があるか否かを判断すべきところ、本件許可申請はこれらの要件をいずれも満たしていたし、国のエネルギー政策における上関原発の位置付け等は、上関原発が重要電源開発地点に指定されていることについて変動の可能性があったことから、上記「正当ノ事由」との関係で意味を有するものであり、また、標準処理期間は訓示規定に過ぎないから、これを経過したからといって裁量権の逸脱濫用に当たるものではないと主張する。

ところで、被控訴人らが本件において違法な財務会計上の行為として主張するのは、前記2のとおり補正の上引用した原判決「事実及び理由」欄の第3の2項（別表1～11を含む。）に記載のとおり、山口県職員に支払われた給与、職員手当、共済費、共済負担金、旅費等、山口県地方港湾審議会に支払われた報酬等、その他山口県が支出した需用費（本、新聞、燃料、食糧費等）、役務費（電報・電話料等）、備品購入費及び郵送費の各支出であっ

て、前知事及び村岡知事による本件許可申請に対する判断の留保そのものを財務会計上の行為として主張するものではない。しかし、財務会計上の行為が、これに先行する原因行為を前提として行われ、かつ、この原因行為に違法事由がある場合であっても、そのことだけで財務会計上の行為を違法ということはできないが、上記原因行為を前提にしてされた当該財務会計上の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるといえるときは、当該財務会計上の行為を行った職員に対して地方自治法242条の2第1項4号に基づく損害賠償責任を問うことができると解される（最高裁昭和61年(行ツ)第133号平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁等参照）。これを本件についてみると、本件各支出のうち郵送費の支出は、前知事及び村岡知事が本件許可申請に対する判断を留保する中で、上記判断を行うのに必要であるとして、申請者である中国電力に対し補足説明を求めた際になされたものである。したがって、上記郵送費の支出については、前知事及び村岡知事による本件許可申請に対する判断留保及びこれに伴う求説明と密接に関連しており、仮に判断留保及び求説明が違法であれば、前知事及び村岡知事は上記郵送費の支出については是正すべき職務上の法的義務を負い、これに違反して上記郵送費の支出を是正しなかった行為は、違法な財務会計上の行為に当たることにもなり得るところである。

なお、上記郵送費以外の支出は、いずれも判断留保及び求説明との関連性が明らかであるとは認められないから、仮に判断留保及び求説明が違法であったとしても、そのことから直ちにこれらの支出も違法であるとはいえず、他にこれらの支出を違法とする事情も認められないから、これらの支出を違法な財務会計上の行為であるということとはできない（この点については原判決の判断と同様である。）。

- (2) そこで、前知事及び村岡知事による本件許可申請に対する判断留保の違法性について検討するに、公水法13条の2第1項は、公有水面埋立免許を受

けた者による埋立に関する工事の着手及び工事の竣工について、都道府県知事において正当ノ事由があると認めるときは、その指定する期間の伸長を許可することができる旨規定するところ、公水法は、上記指定期間について、都道府県知事が公有水面の埋立免許の際に定めるべきことを前提としており（同法13条）、上記埋立免許を受けた者がその期間内に工事の着手又は竣工をしない場合には、上記埋立免許は原則としてその効力を失い（同法34条1項2号）、上記埋立免許を受けた者は原状回復義務を負う（同法35条1項本文）とされていることに照らすと、上記指定に係る期間の定めは厳格なものであるといえることができる。

他方で、都道府県知事が上記の「正当ノ事由」の存否を審査すべき期間については公水法に規定はなく、また、その判断には、埋立地の用途、設計内容等についての専門的・技術的知見が必要であるから、都道府県知事の裁量が認められ、その審査期間についてもその裁量が及ぶと解される。また、被控訴人らが指摘する標準処理期間は山口県の内部における内規に過ぎないから、これを徒過した場合に直ちに裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとして、判断の留保が違法になるということとはできない。そして、その審査期間の関係で裁量権の範囲の逸脱又は濫用になるか否かの検討をする上で特に考慮すべきは、その審査期間に一定の制限がある理由である。すなわち、行政処分の申請があった場合に、これを受けた行政機関が合理的な期間内に当該申請に対する判断を行うことが要請され（行政手続法7条）、行政庁は、これを担保するための標準処理期間を定めるべきこととされている（同法6条）のは、当該申請を行った者において、速やかに許可・認可等の処分をしてくれることを期待し、また、仮に申請に対する拒否処分であっても、今後の対応を考える必要性等から、そのことを早く知ることを期待するという、申請者の利益を主に考慮したものであって、そのことは、上記行政手続法の規定が直接適用されず（同法3条3項）、同法の規定の趣旨にのっとり、行

政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努力すべきことが求められている（同法46条）地方公共団体の機関の処分についても、同様に当てはまると解するのが相当である。そして、証拠（甲2）によれば、山口県の上記内規についての規程である山口県許認可等事務の標準処理期間に関する規程は、標準処理期間に関する行政手続法6条の規定を受けて定められたものであることが認められ、また、同規程9条が、標準処理期間を7日以上超えることが予想されるときは、あらかじめその遅延の理由及び予定処理期日を書面又は口頭により申請者に示すものとしているのは、標準処理期間が申請者の利益を主に考慮したものであることを前提にしているといえることができる。

以上のような、埋立に関する工事の竣工等の期間伸張の許可申請に対する審査期間の制限の趣旨からすると、申請者が処分の留保につき任意に同意をしているものと認められる場合には、その同意が継続している限りにおいて、原則として、当該申請に対する判断を留保することが裁量権の範囲の逸脱、濫用にはならないというべきであって（行政手続法32条、33条参照。なお、その趣旨は、地方公共団体の機関の処分についても同様に当てはまると解される。）、このような場合には、他に当該判断留保等を違法と断ずべき特段の事情が認められる場合を除き、これを違法ということはできないと解するのが相当である。

- (3) これを本件についてみると、前提事実によれば、港湾課長は、中国電力が平成24年11月13日付け書面により、竣功期限について、不新設原則の具体的な適用についての政府の検討を注視する必要があるが、その検討期間等が確定していないことから、当該期間等を前提とすることなく定めた、埋立を継続して行う必要性について、変わりはないが、政府が明らかにした不新設原則の具体的な適用に係る政府の検討について引き続き注視する必要がある、などと回答したことを受けて、同月22日付け書面により、不新設原

則に対する政府の検討を注視し、埋立工事を直ちに開始しないことと期間伸長後の竣功期限との関係、当時の経済産業大臣が上関原発は不新設原則の適用対象であると述べているのに、中国電力において、その適用について現在も検討が進められているとする見解を採用する理由について更に説明を求めたこと、これに対し、中国電力が、上関原発について、不新設原則に基づいて国から指導等を受けることがなかったこと、政府において不新設原則に関する検討が行われる期間が明らかでなかったため、その検討を注視する期間を考慮せず、本件許可申請の時点において考えられる工程表によって申請したこと、その後、政権交代があり、前政権のエネルギー政策を見直す意向に関する報道がされていること、上関原発は国の重要電源開発地点に指定されているが、これに変更はないことなどを回答したことから、前知事及び村岡知事の下で、港湾課長は、平成25年3月19日付書面、平成26年5月14日付書面及び平成27年6月22日付書面により、各回答書を提出する時点及び当該時点における今後の見通しにおいて、重要電源開発地点に指定された上関原発の位置付けが何ら変わることなく存続しており、今後も変わる見込みがないことの立証を求めるとともに、国のエネルギー政策についての検討等の中で上関原発の位置付けなどについての説明を、回答期限をそれぞれ約1年後と定めて求めたこと、その間、中国電力が、港湾課長からの求説明に対し異議を唱えたことはうかがわれず、上記求説明に対し、その都度、概ねその回答期限内に回答してきたこと、山口県（村岡知事）は、上記求説明に対する中国電力の回答を踏まえて、本件許可申請は、「正当ノ事由」について山口県が定めた各審査項目の判断基準を満たすものと判断し、本件許可申請を許可したことが認められる。

以上によれば、本件許可申請の申請者である中国電力は、前知事及び村岡知事がこれに対する判断を留保していることについて、任意に同意していたと認めることができる。そうすると、他に、当該判断留保を違法と断ずべき

特段の事情が認められる場合を除き、上記判断留保を違法ということはできないものと解される。

この点、被控訴人らは、前知事及び村岡知事が回答期限を約1年と定めて、「正当ノ事由」の判断において無意味な事項についての求説明を繰り返したことは、前知事及び村岡知事による裁量権の逸脱濫用に当たると主張し、同主張は上記特段の事情に該当する事実を主張するものと解することができる。

しかし、上記「正当ノ事由」は規範的な要件であり、特に本件埋立免許は原子力発電所の建設用地を確保するための公有水面の埋立に係るものであるから、原子力発電をめぐる社会、政治情勢の変化や国のエネルギー政策についての検討といった事項が、上記要件の審査と無関係であると断ずることはできない。むしろ、前提事実のとおり、福島第一の事故後の原子力発電の位置付けの変化や政権交代があったことに加えて港湾課長と中国電力との間の上記やり取りの経緯及び内容に照らすと、前知事及び村岡知事が、上関原発についてなされた重要電源開発地点指定が解除される可能性を考えて、中国電力に対し、上記重要電源開発地点指定に関する情報提供を求めるとともに、これに影響を及ぼすと思われる国のエネルギー政策についての検討等の中で上関原発の位置付けなどについて説明を求めることは、上記「正当ノ事由」の存否を判断するについての審査項目とされている、埋立の必要性・土地利用計画の確定、新たな指定期間内の確実な竣功、適切な延長期間の設定に関わる重要な事項であるといえることができる。

もつとも、回答までの期間を約1年と定めたことは、やや長過ぎる感を否めないが、福島第一の事故後の原子力発電をめぐる上記の政治・社会情勢の変化や、埋立免許に係る指定期間の再度の伸長が禁じられていないこと等をも考慮すると、本件許可申請の申請者の任意の同意が認められる本件において、上記の回答期間等をもって、判断留保を違法と断ずべき上記の特段の事

情に該当するとまではいうことができない。

そして、上記以外に、当該判断留保を違法と断すべき特段の事情があるとはうかがわれない。

- (4) 以上のとおり、前知事及び村岡知事が関与した各郵送費の支出は、その前提となる本件許可申請に対する判断留保の違法性が認められず、また、他に上記郵送費の支出を違法とする事情も認められないから、これを違法な財務会計上の行為であるということはできない。

5 結語

そうすると、被控訴人らの地方自治法242条の2第1項4号に基づく請求は、その余の争点について検討するまでもなく、いずれも理由がないから全部棄却すべきところ、これを一部認容した原判決は相当でなく、本件控訴は理由があるから、原判決中控訴人の敗訴部分を取り消した上、被控訴人らの上記請求をいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所第4部

裁判長裁判官 森 一 岳

裁判官 鈴 木 雄 輔

裁判官 沖 本 尚 紀

(別紙)

当 事 者 目 録

山口市滝町1番1号 山口県庁内

控訴人 (第1・第2事件被告)	山 口 県 知 事	村 岡 嗣 政
同訴訟代理人弁護士	中 谷	正 行
同	根 石	博 文
同	中 山	修 身
同指定代理人	有 行	孝 史
同	益 本	悟 史
同	岡 田	太 秀
同	岡 嶋	賢 幸
同	小 田 村	真 一
同	原 田	英 治
同	山 上	大 介

██████████
被控訴人 (第1・第2事件原告) 河 濟 盛 正

██████████
被控訴人 (第1事件原告) 小 中 進

██████████
被控訴人 (第1・第2事件原告) 三 浦 翠

██████████
被控訴人 (第1・第2事件原告) 中 村 ミ ヤ 子

██████████
被控訴人 (第1・第2事件原告) 橋 本 直 行

██████████
被控訴人 (第1・第2事件原告) 清 水 敏 保

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 大 和 田 正 明

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 木 佐 木 大 助

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 山 本 丈 夫

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 野 村 英 昭

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 小 畑 太 作

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 松 本 隆

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 藤 本 明 美

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 瀨 上 正 博

[Redacted]

被控訴人 (第 1 事件原告) 勝 津 真 理

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 佐 々 木 明 美

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 那 須 正 幹

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 河 合 喜 代

[Redacted]

被控訴人 (第 1・第 2 事件原告) 嘉 本 勲

被控訴人（第1・第2事件原告） 奈 古 屋 長 世

被控訴人（第1・第2事件原告） 林 洋 武

被控訴人（第1・第2事件原告） 佐 藤 文 明

被控訴人（第1・第2事件原告） 藤 本 一 規

被控訴人（第1・第2事件原告） 山 本 晴 彦

被控訴人（第1・第2事件原告） 安 藤 公 門

被控訴人（第1・第2事件原告） 浜 野 勝

被控訴人（第1・第2事件原告） 尼 崎 安 秀

被控訴人（第1・第2事件原告） 糸 山 真 理 子

被控訴人（第1・第2事件原告） 藤 井 郁 子

被控訴人（第1・第2事件原告） 吉 田 達 彦

被控訴人（第2事件参加原告） 浅 野 容 子

被控訴人（第2事件参加原告） 浅 野 隆 造

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 堀 田 雅 子

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 大 久 保 芙 美 子

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 佐 藤 坤 子

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 高 田 穰

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 高 田 香

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 浜 野 ミ 子

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 福 江 俊 喜

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 三 戸 清 恵

[Redacted]

被控訴人 (第2事件参加原告) 山 野 鈴 子

上記41名訴訟代理人弁護士 小 沢 秀 造

同 石 口 俊 一

同 白 井 俊 紀

同 堀 良 一

同 丸 山 明 子

同 浅 野 正 富

同 嶋 田 正 夫

同 則 武 透

同
同
同
同
同訴訟復代理人弁護士

仁
永
田
内
大

比
井
川
山
塚

聰
光
新
奈

津

平
弘
瞳
吾
子

以 上

これは正本である。

令和2年1月22日

広島高等裁判所第4部

裁判所書記官 藤原伸

