

○ 主文

本件訴えをいずれも却下する。
訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた判決

一 原告ら

1 被告立川市長がした別紙一記載（一）ないし（五）の各告示及びこれらの告示にかかる立川市道に関する各処分をいずれも取り消す。

2 被告Aは立川市に対し三五〇〇万円及びこれに対する昭和五三年九月一六日から支払済みまで年五分の割合による金員を支払え。

3 訴訟費用は被告らの負担とする。

二 被告ら

（本案前の答弁）

主文同旨

（本案の答弁）

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 原告らの請求原因

1 原告らは立川市の住民であり、被告Aは立川市の市長の職にある者である。

2 被告立川市長（以下「被告市長」という。）は、在日米軍横田基地（以下「横田基地」という。）の外周東南部にある既存の立川市道（別紙二の見取図記載の（イ）点から（ロ）点に至る市道一〇六八号線）を南方に延長するために、左記（一）の公金支出及び（二）の各処分をした。右延長部分は別紙二の見取図記載の（ロ'）点から（ハ）点に至る道路部分である（以下この部分を「本件道路」という。）。

（一） 被告市長は、訴外株式会社高松建設との間に本件道路の建設工事契約を締結し、昭和五三年三月三十一日までに工事代金として右会社に三五〇〇万円を支払った。

（二） また、被告市長は、道路法一〇条一項に基づいて既存の立川市道一〇六八号線を廃止するとともに、同法八条一項に基づいて右道路と同一の道路部分及び本件道路とからなる立川市道一〇八二号線を市道に認定して、昭和五三年三月三十一日付けでその旨を告示し（別紙一記載（一）及び（二））、次いで、同法一八条一項に基づいて右一〇八二号線の区域を決定するとともに、同条二項本文に基づいてこのうちの既存道路（前記廃止にかかる市道一〇六八号線）と同じ部分について供用開始を決定して、同年四月一二日付けでその旨を告示し（別紙一記載（三）及び（四））、更に、同項本文に基づいて右一〇八二号線の残りの部分である本件道路について供用開始を決定して同年六月三〇日付けでその旨を告示した（別紙一記載（五））。

3 右2（一）の本件道路の建設工事代金三五〇〇万円の支払は立川市の公金の支出（以下「本件公金支出」という。）であり、また、右2（二）の各処分（以下「本件各処分」という。）は本件公金支出によつて建設された立川市の財産である立川市道の管理状態の変更を目的とするものであるところ、これらは次のとおり違憲違法である。

（一） 本件道路建設の目的は、在日米軍の構成員、軍属及びその家族が居住するための住宅（以下「在日米軍住宅」という。）を横田基地内に増設することに伴い、基地周囲の道路の交通量が急激に増加することが予想されたため、これに対処しようとするものであるとされている。しかし、その真の目的は、それだけにとどまらず、横田基地の軍事的機能そのものの拡大及び基地拡張を図ろうとするところにある。すなわち、横田基地東南部には別紙二の見取図のとおり基地の周囲に沿つてこれに密着して立川市道八一八号線が南北方向に走り、これに並行する長さ一万一〇〇〇フィートの基地内の主滑走路と右市道との間は極めて近接している。このため、横田基地では、主滑走路東側にある駐機場から主滑走路南端に至る飛行機の進入路を設置する余地がなく、また、基地内の車両通行用道路を主滑走路の南側に設置できないために右道路は主滑走路を横切るものとなつている。更に、右市道八一八号線の東側には人家が密集しているため、主滑走路南端部分において飛行機の離着陸を行うことは実際上は困難であり、主滑走路は北寄りの七〇パーセントだけが使用に供されているにとどまつている。そこで、在日米軍は、右市道八一八号線

を廃止し、その東側の土地を買収し、横田基地を拡張するとともに主滑走路の機能を回復することを企てているものである。そして、本件道路は、右企ての第一歩として、在日米軍の意向を受けた防衛施設庁が立案し、これに協力しようとする立川市がいずれ廃道となる市道八一八号線の代替道路としてあらかじめ建設したものである。

以上のように、本件道路建設の目的は在日米軍の軍事施設である横田基地に便益を供しようとするものにほかならない。

(二) しかるところ、在日米軍は、その駐留目的からみて憲法九条二項の「戦力」に該当し、違憲である。

このような在日米軍の駐留を認めた「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」及び「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」は全体として憲であり、それに基づく横田基地は違憲違法の存在である。

(三) したがって、本件道路の建設は、違憲な存在である横田基地に便益を供しようとするものであつて、公の施設である道路はこれを住民の福祉のために建設すべき義務を定めた地方自治法二四四条一項に違反するものである。そうすると、本件道路の建設から供用開始に至る一連の過程で行われた本件公金支出及び本件各処分はいずれも違法である。

4 そこで、原告らは、昭和五三年五月一二日立川市監査委員に対し右違法な道路延長工事について地方自治法二四二条に基づき監査請求をしたが、同委員は同年七月一日これを棄却した。

5 よつて、原告らは、地方自治法二四二条の二第一項二号に基づき被告立川市長がした本件各処分の取消しを求め、また、被告Aが立川市長として行つた本件公金支出によつて立川市が被つた三五〇〇万円の損害について、同項四号に基づき立川市に代位して被告Aにその賠償を求めるものである。

二 被告らの本案前の主張

1 被告市長

原告らが取消しを求める本件各処分は、いずれも道路法の規定に基づき立川市議会の議決を経由した道路行政上の行為であり、財務会計上の処理を目的とするものではない。したがって、本件取消請求にかかる訴えは、住民訴訟の対象とできない行為の取消しを求めるものであつて不適法である。

2 被告A

原告らが昭和五三年五月一二日監査請求を行つた事項は、(1)五〇年一二月確認書の白紙撤回、(2)周辺道路延長部分の原状回復、(3)住民への謝罪と基地拡張につながるすべての行政行為の拒否宣言、(4)住民の要求している石塔の即時建設、の四点であり、被告Aによる本件公金支出を監査請求の対象としていない。したがって、本件損害賠償請求にかかる訴えは、監査前置主義に違反し不適法である。

三 本案前の主張に対する原告らの反論

1 本件取消請求にかかる訴えは、次のとおり、財務会計上の行為を対象とするものというべきである。

本件取消請求の対象である本件各処分は、本件公金支出によつて立川市の公有財産となつた本件道路施設の管理状態を変更するための一連の行為であり、それがなければ本件道路施設を立川市道として供用することができないのであるから、立川市の公有財産である本件道路施設をその使用目的に合致した管理状態に置くために不可欠な行為というべきである。したがって、本件各処分は、本件公金支出を完成させる行為であり、右支出と一体となつて財務会計上の処理を目的とする行為を構成する。また、本件各処分により、立川市は直ちに道路管理者として道路標識や安全施設の設置等の維持管理費の出費を余儀なくされるわけであるから、その点からも本件各処分は財務会計上の処理を目的とする行為に該当するものである。

なお、本件各処分は直接的には道路法の規定に基づくものであり、また、これについて市議会において道路行政上の見地から審議を尽くしたとしても、それらのことによつて前述の財務会計上の見地からみた本件各処分の性質(本件公金支出との不可分一体性)が失われるものではない。

2 本件損害賠償請求にかかる訴えは、次のとおり、監査請求を経由しているものである。

(一) 本件監査請求は、前述の道路延長工事が違憲違法であるとしてその全体の監査を求めたものであり、監査対象として、右延長工事のための市道認定から供用

開始に至る一連の行政処分はもとより、建設工事契約の締結とこれに基づく工事代金の支出をも含むものである。のみならず、本件監査請求事項中には「周辺道路延長部分の原状回復」という一項目があるところ、これは、右原状回復が著しく困難若しくは不能の場合には立川市において工事の発注責任者である被告Aに対して損害賠償を求めるべきである旨の請求を当然に包含しているものである。

(二) 更に、住民訴訟は、監査委員の監査の当否を争う訴訟ではなく、地方公共団体の財務会計に関する違法な状態を除去し、もつて地方公共団体の損害の防止又は回復を図ることを目的とするものであるから、住民訴訟の対象となる行為は、監査請求にかかる行為と一体となり又はこれから派生し若しくはこれを前提として後続することが当然に予想される行為に及ぶと解するのが相当である。ところで、被告Aによる本件公金支出は、監査請求にかかる本件道路建設に付随して行われたものであるし、また、右支出相当分の損害の賠償請求は、監査請求事項である「周辺道路延長部分の原状回復」が著しく困難若しくは不能である場合に当然に右事項から派生してくるものである。したがって、本件損害賠償請求が直接監査請求事項になつていなかったとしても、右に述べた理により住民訴訟の対象となし得るものというべきである。

(三) 仮に、本件損害賠償請求が本件監査請求事項に含まれていないとしても、地方自治法二四二条の二第一項四号の代位による損害賠償請求の訴えは、その原因となる違法行為につき監査請求がなされていれば足り、損害賠償請求自体につき監査請求がなされたことまでを要件とするものではないと解すべきである。したがって、本件損害賠償請求は監査前置主義に違反するものではない。

四 請求原因に対する被告らの認否及び主張

1 請求原因1、2は認める。ただし、工事代金の支払は、昭和五三年三月八日の一〇五〇万円と同年五月一五日の二四五〇万円である。

2 同3冒頭の主張は争う。

(一) 同3(一)のうち、本件道路建設の目的が在日米軍住宅の増設によつて生じる横田基地周囲の道路の混雑を緩和するためのものであること、立川市道八一八号線が横田基地の主滑走路の南端部分に近接しこれに並行して南北に走っていること、基地内の車両通行用道路が主滑走路を横切つて設置されていること、立川市道八一八号線の東側に人家があることは認める。横田基地では主滑走路東側にある駐機場から主滑走路南端に至る飛行機の進入路を設置する余地がないこと、主滑走路が約七〇パーセントしか機能していないことは不知。その余は否認する。

(二) 同(二)は争う。この点の判断は、極めて高度の政治性を有するから、司法審査の対象外である。

(三) 同(三)は争う。

3 同4は認める。

4 本件道路は、別紙二の見取図のとおり、横田基地の外周東南部にある既存の道路を南方に延長してこれを現在の五日市街道に結ぶものであり、その建設目的は、在日米軍住宅の増設によつてもたらされる横田基地周辺道路の混雑を緩和するとともに、かねてからの近隣住民の要望に応えその利用に供しようとするものである。そして、利用者は米軍関係者よりも住民の方が多いためである。また、原告らの危惧する立川市道八一八号線の廃止及び横田基地の拡張については、被告市長が右八一八号線を廃止しない旨及び基地のフェンスを東へ移転させない旨を重ねて表明しており、たとえ防衛施設庁が右八一八号線の廃止を期待しても、立川市議会の議決がない限り廃止にはならないから(道路法一〇条三項、八条二項参照)、横田基地の拡張ということもあり得ない。

第三 証拠(省略)

○ 理由

一 被告市長に対する本件取消請求にかかる訴えについて

1 地方自治法二四二条の二に定める住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法二四二条一項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実について、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方公共団体の適正な運営を確保することを目的としたものである。したがって、地方公共団体が特定の行政目的のために一連の作用を行う場合においても、住民訴訟の対象となり得るのは、そのうちの財務会計上の事務処理のみに限られるのであつて、それ以外の一般行政上の事務処理については、たとえそれが何らかの形で当該地方公共団体に財産的影響を及ぼすことがあるものであるとしても、これを住民訴訟の対象とすることはできないというべきである。

2 本件取消請求の対象である本件各処分は、道路法に基づく路線の廃止、その認定、道路の区域の決定若しくは道路の供用の開始又はその旨の公示であり、それ自体としては、いずれも、円滑な道路交通の確保及び発達という非財務的見地から行われ道路行政上の行為にほかならず、道路施設の財産的価値の維持、保全又は実現を目的とするものではない。本件の各市道は立川市の設置、管理する公の施設であるが、公の施設そのものは地方自治法にいう「財産」（同法二三七条）には当たらないから、その設置又は廃止のためになされる行為を目して当然に財務的なものであるということとはできないし、また、本件各処分により、右公の施設としての市道を構成する道路敷地等の財産的価値に何らかの影響が生じ、あるいは、立川市において道路標識や安全施設の設置等の道路維持管理費の出費を余儀なくされることがあるとしても、そのことは本件各処分の本来的直接的な効果ではないから、それを理由として本件各処分が財務的性質の行為であるということもできないのである。原告らは、本件各処分が本件公金支出と密接一体の関係にあることを強調するが、右公金支出が違法であるとすれば、その支出自体を住民訴訟の対象とし、その過程において本件各処分を争えば足りるのであり、本件各処分までを右公金支出と不可分の財務会計上の行為と解すべき根拠はない。そうすると、本件各処分は住民訴訟の対象となり得る行為には当たらないものであるから、本件取消請求にかかる訴えは不適法といわざるを得ない。

二 被告Aに対する本件損害賠償請求にかかる訴えについて
1 被告Aに対する本件損害賠償請求は、同被告が違憲違法な本件道路建設のための工事代金として立川市の公金三五〇〇万円を支出し、立川市に同額の損害を被らせたので、立川市に代位してその賠償を求め、というものである。ところで、成立に争いのない甲第六号証によれば、本件監査請求の申立書には、「趣旨」として「横田基地周辺道路延長工事は、基地拡張を目的とし、在来市道の廃道化をねらうものであり、自治体住民の財産管理を不当違法に行い、日本国憲法のもとで平和な生活を維持する住民の権利を著しく侵害したものであるので、厳格な監査と措置を要求する。」と記載され、その「理由」として、「（１）住民の反対と市長の背信」「（２）五〇年一二月確認書にもとづく工事」「（３）周辺道路の目的は軍事的なもの」「（４）住民にとり緊急必要性なくむしろ危険」という四項目の主張が述べられているのに続いて、「以上の事実をふまえ監査委員から勧告するよう次の四項を要求する。」として、「（１）五〇年一二月確認書の白紙撤回（２）周辺道路延長部分の原状回復（３）住民への謝罪と基地拡張につなげるすべての行政行為の拒否宣言（４）住民の要求している石塔の即時建設」という「要求」が記載されていることが認められる。これらの記載からみると、本件監査請求において本件公金支出の原因となつた本件道路建設の違法性不当性が主張され、道路の現状回復が求められていることは明らかであるが、本件の工事契約の締結や工事代金の支払などについては全く触れるところがなく、右公金支出により立川市が被つた損害の賠償を被告Aに求めるべきである旨の主張もない。もとより、監査請求の範囲はあまり形式的かつ厳格に解すべきではないけれども、道路の建設は各種の法律上あるいは事実上の、また財務的あるいは非財務的な行為等からなる一連の作用によつて行われるものであるから、道路建設について一般的概括的にその違法性を主張して原状回復を求めたからといって、そのことから当然に右一連の作用の全部がすべて監査の対象になると解することは、監査請求の範囲を不明確ならしめるものであつて相当でない。本件においては、監査請求時には既に本件公金の支出が行われており、本件道路建設の違法性を主張すると同時に右公金支出の違法是正を求めることができたにもかかわらず、監査請求の申立書には前者についての主張のみに記載されていること、また、道路建設の違法性を理由として道路の原状を回復することと、その建設に要した出費の補填をはかることは、實際上必ずしも表裏するものではないことなどを考慮すると、被告Aの公金支出の違法性を理由とする本件損害賠償請求が本件監査請求の対象に含まれていると認めることは困難である。

2 原告らは、本件監査請求で求めた「原状回復」の中に本件損害賠償請求も含まれていると主張するが、監査請求の申立書の記載を客観的にみる限り、道路についで事実的な原状回復を求めているにとどまるものであつて、右主張のように解することはできない。また、原告らは、本件損害賠償請求が監査請求の対象となつた本件道路建設ないしその原状回復に付随し又はこれから派生してくるものであることと、あるいは、本件公金支出の原因となつた道路建設につき監査請求がなされていることを理由として、本件損害賠償請求については監査請求を経由することを要しない旨主張するが、既に述べたところにより採用することができない。

3 以上のとおりであるから、本件損害賠償請求にかかる訴えは、監査請求を経由していないものとして不適法といわざるを得ない。

三 よつて、本件訴えをいずれも却下することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条、九三条一項本文を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 佐藤 繁 泉 徳治 岡光民雄）

別紙一

（一） 立川市告示第三七号

告示の日付 昭和五三年三月三十一日

告示にかかる処分

道路法一〇条一項に基づいて立川市道一〇六八号線（起点立川市＜地名略＞、終点同市＜地名略＞）の路線を廃止する処分

（二） 立川市告示第三八号

告示の日付 昭和五三年三月三十一日

告示にかかる処分

道路法八条一項に基づいて立川市道一〇八二号線（起点立川市＜地名略＞、終点同市＜地名略＞）の路線を市道に認定する処分

（三） 立川市告示第五〇号

告示の日付 昭和五三年四月一二日

告示にかかる処分

道路法一八条一項に基づいて立川市道一〇八二号線の道路の区域を敷地の幅員最短八・〇〇メートル、最長四四・五六メートル、敷地の延長二四〇四・二〇メートルと決定する処分

（四） 立川市告示第五一号

告示の日付 昭和五三年四月一二日

告示にかかる処分

道路法一八条二項本文に基づいて立川市道一〇八二号線のうち、起点立川市＜地名略＞、終点同市＜地名略＞の部分の道路の供用を開始する処分

（五） 立川市告示第七二号

告示の日付 昭和五三年六月三〇日

告示にかかる処分

道路法一八条二項本文に基づいて立川市道一〇八二号線のうち、起点立川市＜地名略＞、終点同市＜地名略＞の部分の道路の供用を開始する処分

別紙二見取図（省略）