

- 主 文
- 1 控訴人らの控訴をいずれも棄却する。
 - 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事実及び理由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴人ら

- (一) 原判決を取り消す。
- (二) 被控訴人らは、訴外東京都に対し、連帯して金4万6800円及びこれに対する平成12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。
- (三) 訴訟費用は第1、第2審とも被控訴人らの負担とする。

3 被控訴人ら

主文と同旨

第2 事案の概要及び争点

1 事案の概要

本件は、東京都の住民である控訴人らが、東京都知事である被控訴人A及び平成12年5月当時の東京都外務長である被控訴人B（に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、後記出張に際し、東京都が支給した日当合計4万6800円が違法な支出に当たるとして、東京都に代位してその返還を求めた損害賠償請求の住民訴訟である。

すなわち、被控訴人Aは、被控訴人B及び他の職員2名とともに、平成12年5月20日に行われた中華民国総統就任式（以下「本件就任式」という。）に出席するため、同年5月19日から同年5月22日までの間、台湾に出張（以下「本件出張」という。）した。

控訴人らは、本件出張は、我が国の外交方針や、確立された国際法規に反し、また、東京都組織規程に違反する違法な行為であるから、本件出張に際し被控訴人A、被控訴人B及び職員2名に対し日当計4万6800円を支出したこと（以下「本件支出」という。）が違法であるとして、被控訴人A及び被控訴人Bに対し、東京都に代位して、連帯して東京都に対し、本件支出相当額の損害賠償及び本件支出の日である平成12年5月19日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めた。

なお、東京都知事は、平成13年11月7日参加の許可を受けて本件訴訟に参加した。

2 前提事実（認定根拠を掲記しない事実は当事者間に争いがない。）

(1) 当事者

控訴人らは、いずれも東京都の住民であり、本件支出当時、被控訴人Aは東京都知事の地位にあった者、被控訴人Bは東京都外務長の地位にあった者である。

本件支出当時の東京都組織規程によれば、外務長は、東京都の生活文化局に置かれ（9条2項）、国際交流に関する事務につき知事を補佐するものとされている

（14条の2第3項）（裁判所に顕著な事実）。

(2) 本件支出に至る経緯

ア 被控訴人Aは、平成12年4月、中華民国政權交代委員会就任式顧問Cから同月15日付けで作成された本件就任式への招聘状を受領した（甲19、丙2）。また、被控訴人B及び政務担当特別秘書2名は、平成12年5月、中華民国政權交代委員会代表Cから同月2日付けで作成された本件就任式への招聘状を受領した（甲19、丙3）。

イ 同年5月17日、東京都生活文化局長は、被控訴人ら及び政務担当特別秘書2名の計4名（以下あわせて「被控訴人ら外2名」という。）につき、「平成12年5月19日（金）から同年5月22日（月）まで」の期間において、「都市間交流を幅広く展開するため」との出張目的で台湾に出張させる旨の旅行命令を発した

（甲2）。同命令には別紙1として、職員の出張日程と題する書面が添付されており、そこには、5月20日、21日の両日の日程として「台湾総統就任式及び関連行事出席（予定）」と記載されている。また、同年5月19日には、東京都出納長室出納課長が同出張に係る旅費計4万6800円の支出命令を行い、同日、生活文化局国際部給与取扱者に対し、資金前渡の方法により支出を行った（本件支出、甲3）。

ウ 被控訴人ら外2名は、同年5月19日から22日まで、台湾に出張し（本件出張）、同月20日、被控訴人Aは東京都知事、被控訴人Bは東京都外務長の各資格で本件就任式に出席した。同出張に当たり、被控訴人Aは1万6200円、被控訴

人B及び政策担当特別秘書2名は、それぞれ1万0200円の日当を受領した。

(3) 監査請求

控訴人らは、いずれも本件訴訟に先立つ平成13年5月16日、東京都監査委員に対し本件支出に係る住民監査請求を行ったところ、東京都監査委員は、同月30日、控訴人らの住民監査請求が「地方自治法に定める住民監査請求としての要件を欠いている」ものとして同監査請求に基づく監査を実施しないこととした(甲1, 16)。

3 争点

本件の争点は、本件支出の目的である本件出張が違法なものであったか否かである。

4 争点に関する当事者の主張

争点に関する当事者の主張は、次のとおり、当審における控訴人らの主張を付加するほか、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」のうち「4 争点に関する当事者の主張」欄に記載のとおりであるから、これを引用する。

(当審における控訴人らの主張)

(1) 被控訴人Aらの本件就任式への公的資格における出席は、中国を初めとする国際社会からみて、日本国あるいは東京都が、中華民国を「国家」として承認し、その元首の就任を祝賀するものとの誤解を受け、我が国が国家としての信義に欠け、国際法規を遵守しない国であると内外から認知されかねない行為である。これが確立された国際法規としての日中共同声明、これを受けた日中友好条約に違反することは明らかである。

すなわち、日中共同声明では、台湾は中華人民共和国の領土の不可分の一部であるとする表明を受けて、日本国政府は、この中華人民共和国の「立場を十分に理解し、尊重し、ボツダム宣言第8条に基づく立場を堅持する。」として、台湾問題が中国の内政問題であることを公式に認めた。また、これに先立つ国交回復三原則では、日本国政府が、中華人民共和国は中国を代表する唯一の合法政府であること、台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部であること、日華平和条約を破棄することを表明し、中華人民共和国は、日台間の如何なる形式の公式往来、二つの中国の企みに断固反対するとする表明をした。

原判決は、日中共同声明等に裁判規範性が認められないか、極めて希薄であるとする立場に立つものと推察されるが、この点につき明確な司法判断を求める。

(2) 原判決は、被控訴人Aが「中華民国を正式な国家として認知することなどあり得ない」とし、本件出張が違法とはいえないと判断した。

しかしながら、本件出張が被控訴人ら主張のように、「都市間交流」、「自主的な地域間交流」又は東京都と「中国の一地域」との儀礼上の交流に止まるものではないことは、本件出張の目的が本件就任式への参列にあり、本件就任式への招聘状には、Dが「中華民国第十屆総統」であることが記載され、被控訴人ら提出の「中華民国憲法」にも、「総統は、国家元首であつて、外に対して中華民国を代表する。」(35条)と明記されていることから明らかである。すなわち、同憲法は、中華民国を国家とし、総統はその元首であると位置づけているのであり、中華民国の総統就任式典への正式な招聘であることを認識しながら本件就任式に出席したことは、中華民国という国家の、国家元首の就任式への出席にほかならない。

このような前提事実を認定し、被控訴人らが東京都知事又は東京都外務長の資格で本件就任式に出席したことも認定しながら、「本件就任式への出席が中華民国を正式な国家として認知することなどあり得ない」とする原判決の判断は誤りである。

ちなみに、平成12年5月22日に行われた被控訴人AとD総統との会談において、被控訴人Aは、E前総統の訪日希望に関し、「多くの日本人がE前総統を尊敬している。日本政府に適切な建言をしたい。」と答えているが、これは儀礼的な範囲の会談に止まる内容ではなく、国交回復三原則において、「二つの中国」を企むことに断固反対する中華人民共和国の立場を無視した政治会談というべきである。

この会談につき、概ね儀礼的な範囲の会談であったとした原判決の判断も誤りである。

(3) 原判決は、東京都の固有事務につき法規範の解明をしないまま、本件出張が外国の地域等との交流の範囲を逸脱したとまで断定することは困難であるとしている。

しかし、本件就任式への出席は、地方事務としての法律、省令、条例などの裏付けがなく、長の裁量で行われており、これは地方自治法で規定された固有事務(地

方事務)には該当しない。

東京都国際政策推進大綱は、自治省の指針に従って策定されたもので、都市外交に係る基本目標を示す法規性のある業務指針であるところ、ここにいう都市間交流とは、都市と都市との交流として規定されており、東京都と国家との交流は規定されていない。原判決は、台湾の諸地域との間で地域としての交流を図ることは地方公共団体の固有事務に含まれるとし、被控訴人らは、自治体の国際交流において、自治体はあくまでも国家とは次元を異にする「地域」として活動・交流するものであり、東京都が国際交流の相手方としているのは、台湾という独自の経済的文化的単位としての地域でありその中心都市である台北であると主張しているが、これは、国家と地域とをすり替える方便であるといわざるを得ない。

(4) 上記のとおり、本件就任式への参加は、地方公共団体が分担すべき自治事務ではあり得ない以上、被控訴人Bの本件就任式への参加も東京都組織規程14条の2項、3項及び同規程22条に違反する。

そのほか、被控訴人Bが東京都知事の国際交流に関する事務を補佐すべき立場にある者として、被控訴人Aの本件就任式への出席につき慎重さを求め、配慮を促すべき義務を怠ったことも原審主張のとおりである。

第3 当裁判所の判断

当裁判所も、控訴人らの請求は理由がないものと判断する。

その理由は、以下に付加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第3 争点に対する判断」欄に記載のとおりであるから、これを引用する(但し、原判決11頁17行目の「(甲23の11)」の次に「丙5」を加える。)

控訴人らは、前記第2の4のとおり原審以来の主張を敷衍して主張を展開する。

1 主張(1)について

控訴人らは、東京都知事及び東京都外務長としての公的立場で本件就任式に出席したことは、確立された国際法規、条約に反するものであるのに、原判決は国際法規、条約の法規規範性の有無及びその違反の有無につき明確に判示していないと主張する。

原判決は、地方公共団体が外国の地域等と交流を持つことは、地方公共団体の固有事務(自治事務)に含まれ、交流の相手方が外国政府であるという一事をもって、それを違法と断ずることはできず、このことは、交流の相手方が我が国と正式の国交がない外国政府であっても同様であるとする前提に立ち、違法性の判断を、その交流の内容等に照らし、それが地方公共団体の事務の範囲を逸脱したものであるかどうかという観点から行っていることが明らかである。そして、この観点から被控訴人Aの本件出張中の行動を検討し、結論として、同人の行動に、我が国の外交方針から明らかに逸脱して独自の行動に及んだものであるとか、東京都の固有の事務としての外国の地域等との交流の範囲を逸脱し、都知事の裁量権を逸脱、濫用したとまで断定することは困難である、と判断した。

確かに、原判決中に、本件就任式への出席が確立された国際法規に違反するか否かの明示の説示はない。しかしながら、控訴人らの主張する違法は、確立した国際法規等の違反、地方自治法の違反及び東京都組織規程の違反であることは、原判決の主張の要約部分から明らかである。そして、確立された国際法規の違反が本件出張の違法をもたらすことは自明の事柄であることからすれば、原判決は、結論において、本件で認定された態様による本件就任式への出席は、確立された国際法規に違反するものとはいえないとする判断をしていることは明らかである。

当裁判所も上記説示を相当とするものであって、原判決が日中共同声明、日中友好条約、国交回復三原則等に法規規範性を認めていないとする控訴人らの主張も理由がない。

2 主張(2)について

控訴人らは、被控訴人Aらが中華民国の総統就任式典への正式な招聘であることを認識しながら、本件就任式に東京都知事又は東京都外務長の資格で出席したことは、中華民国という国家の、国家元首であることを認めてその就任式へ出席したことにはほかならず、被控訴人Aらが「中華民国を正式な国家として認知することなどあり得ない」とする原判決の判断は誤りであり、現に、被控訴人Aは5月25日のD総統との会談において、日中国交回復三原則に反する政治的発言をしている、と主張する。

控訴人らが問題とする原判決の説示部分は、「被控訴人Aは、あくまでも東京都という一地方の首長にすぎず、我が国を代表したり、その外交方針を決定する権限を有するものではなから、同人が、我が国の外交方針として、中華民国を正式な国

家として認知するなどということはない事柄である。」というものである。この説示部分は、法理論上当然ともいえるべきことを述べるものであって、被控訴人Aが地方公共団体の長としての資格で出席している以上、そもそも我が国を代表して外交上の権能を行使する権限を有したわけでもなく、その権限を行使したと誤認を受けるおそれもないことを説くにすぎない。現に、被控訴人Aに対する招聘状（甲19の被控訴人A宛のもの）には「この機会を通し東京都と台湾との友好関係を一層深めてまいりたいと存じております。」と記載されており、招聘者側も地方公共団体の長として友好関係を深めるために招聘するものであることを明確にしていたのである。もっとも、被控訴人Aを除く他の3名への招聘状にはこの部分が「日本と台湾との友好関係」と記載されている（甲19のその余の3通）が、招聘状の肩書きからして、同人らが被控訴人Aの補佐ないし秘書として同被控訴人に同行することが認識されていたものであるから、地方公共団体との友好を意識していたことに変わりはないと考えられる。そして、この招聘状を受け取り、これに応えて本件就任式に出席した行為は、外形上は儀礼的行為というほかに、そこに国家間の狭義の外交という要素を認める余地はないというべきである。原判決は、これらのいわば法理論的検討とともに、行為の実質的な態様からも本件出張の性質を検討し、被控訴人Aらの現実の言動等が概ね儀礼的なものとどまり、我が国の外交方針に容喙するようなものではなかったと評価した上で、本件出張をかねてから行われていた台湾との間の地域交流の一環と結論付けているのであって、当裁判所もこれに全面的に同調するものである。

なお、5月25日の被控訴人AとD大統領との会談において、被控訴人Aは、E前大統領の訪日希望に関し、「多くの日本人がE前大統領を尊敬している。日本政府に適切な建言をしたい。」と答えたと伝えられているが（甲28の2の5頁下段）、これが事実であったとしても、その内容は、台湾を中華民国という正式の国家として認めることにそのままつながるものではなく、この発言があったからといって、会談が儀礼上の範囲を越えたものとは断じ得ない。もっとも、この会談が一定の政治的効果を伴うことは否定できないが、それは法的責任の問題ではなく、政治の世界で評価されるべき事柄であるといわざるを得ない。

控訴人らの同主張は、理由がない。

3 主張（3）について

控訴人らは、本件就任式に出席する行為が地方公共団体の固有の事務（自治事務）には該当しないのに、法規上の根拠が解明されないまま、これに含まれるとして、その違法性を否定した原判決は誤りであると主張する。

しかしながら、原判決は、「当該地域社会の発展を図るなどの観点から、外国の地域等と交流を持つことは、地方公共団体の固有事務（自治事務）に含まれるものと解される。」と説示して、理念上国際交流が自治事務の一内容であることを明らかにするとともに、地方自治法1条の2第2項の規定を検討して法規上の文言からもそれが裏付けられるとするもので、外国の地域等との交流の根拠を地方自治法1条の2第1項にみていることは明らかである。そして、この交流の具体的現れである本件就任式への出席は儀礼的行為というべきであり、「その中には、少なくとも、台湾の要人との間で儀礼的な交際をすることも含まれ得るものであり、このような儀礼的な交際の可否や、交際の範囲等に関する判断については、首長である被控訴人Aの裁量に委ねられるべきところが少なくないものと解される。」と述べ、本件就任式への出席の可否については、首長としての裁量権に委ねられていると判断している。当裁判所も、この判断を相当と認めるものである。

ところで、控訴人らは、東京都国際政策推進大綱は、都市外交に係る基本目標を示す法規性を有する業務指針であるとして、そこには東京都と国家との国際交流は規定されていないから許されないと主張する。しかしながら、この東京都国際政策推進大綱は、「これまで東京都が進めてきた国際化政策の方針と実績を踏まえ、都としての今後の基本目標及び総合的な国際政策のあり方を体系的に示した」（甲6の扉頁）ものではあるが、条例でも規則でもなく、単なる行政指針に過ぎないものであって、法規としての効力を有しないものと認められる。したがって、東京都国際政策推進大綱が、地方自治法上認められる固有事務の範囲を画したり、東京都組織規程を制約するようなものではあり得ない。さらに、この大綱における国際交流あるいは国際協力についての記述は、都市間のものを想定したものが多く、それが都市を越えた地域に及ぶこともあり得ることは当然であって、台湾という都市の範囲を越えた地域との国際交渉あるいは国際協力も、その地域が国際社会の中で特異な立場にあるとしても、特段の事情のない限り、この大綱の国際政策の理念に反

するものではないというべきである。

控訴人らの主張は独自の見解にすぎず、採用できない。

4 主張（４）について

控訴人らは、被控訴人Ｂの本件就任式への参加は、東京都組織規程の分掌事務に含まれない違法なものであると同時に、その職責から被控訴人Ａに対する助言義務などにも反している、と主張する。

しかしながら、本件就任式への出席を含む本件出張は違法ではないとした原判決の判断は相当として是認することができるから、被控訴人Ｂの本件出張も同様に違法とされる余地はない。

控訴人らの主張は理由がない。

第４ 結語

よって、本件控訴は理由がないからいずれもこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第１２民事部

裁判長裁判官 相良朋紀

裁判官 秋武憲一

裁判官 三代川俊一郎