

訴 状

2023年12月19日

鹿児島地方裁判所民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 増 田 博

弁護士 村 山 耕 次 郎

弁護士 菅 野 庄 一

弁護士 西 谷 祐 亮

弁護士 塚 本 和 也

当事者 別紙当事者目録記載のとおり

損害賠償請求義務付け等請求事件（住民訴訟）

訴訟物の価額 算定不能

貼用印紙額 金1万3000円

請 求 の 趣 旨

1 被告西之表市長は、国及び八板俊輔に対し、2億3430万円及びこれに対する2022年11月30日から年3%の割合による金員を支払うよう請求せよ。

2(1) (主位的請求)

西之表市長が、2022年12月2日付けでした、馬毛島市道1号線から3号線の廃止処分は無効であることを確認する。

(2) (予備的請求)

西之表市長が、2022年12月2日付けでした、馬毛島市道1号線から3号線の廃止処分を取り消す。

3 訴訟費用は、被告らの負担とする。

との判決を求める。

請求の原因

第1	本訴訟の概要	4
第2	前提事実	4
1	馬毛島について	4
2	原告ら	5
3	被告ら	5
4	馬毛島に関する経緯	5
	(1) 基地計画前～相次ぐ違法開発	5
	(2) 基地計画以降～民意無視での強行	7
第3	本件各行為前後の経緯	8
1	従前の西之表市及び市長の意見	8
2	追加3議案と米軍再編交付金	8
3	住民監査請求（1～3回目）	9
4	本件各行為	10
5	住民監査請求（3回目）の却下、再提出（4回目）、棄却	10
第4	本件各行為の違法性	10
1	道路法違反	10
2	裁量権の逸脱・濫用	11
3	不適正な価格	11
4	随意契約	11
第5	損害	12
1	売却価格と適正価格との差額	12
2	無形損害	12
3	合計	12
第6	請求権	13
第7	結論	13
第8	求釈明	13

第1 本訴訟の概要

本訴訟は、2022年9月の西之表市議会における追加3議案の1票差での議決を経て、西之表市長が同年11月30日及び12月2日に行った、財産の処分もしくは契約の締結、具体的には市有地であった馬毛島小中学校跡地および自衛隊宿舎用地の売買契約ならびに馬毛島内の3市道廃止処分について（甲1）、原告らを含む西之表市民らが、違法もしくは不当な市有財産の管理、処分にあたるとして、住民監査請求を行ったが、2023年11月24日付けで棄却されたため（甲2）、その結果に不服があるとして原告らが住民訴訟を提起し、損害賠償請求の義務付け及び処分の無効確認または取消しを求める事案である。

以下、馬毛島小中学校跡地の売買契約（甲3）を「本件契約1」、自衛隊宿舎用地の売買契約（甲4）を「本件契約2」、これらを合わせて「本件各契約」、馬毛島内の3市道の廃止処分を「本件処分」、以上を合わせて「本件各行為」という。

第2 前提事実

1 馬毛島について

馬毛島は、種子島の西沖合約12キロメートルに浮かぶ比較的平坦な無人島で、周囲約12キロメートル、面積約8.20平方キロメートル（820ヘクタール）の小島である（甲7-2・3頁）。

馬毛島は全島の52%が森林に覆われており、また南西部には広大な草原が広がっていた。マゲシカをはじめとして多種多様な動植物が生息している。

馬毛島の海岸線はなだらかなところが多く、トコブシ（ナガラメ）、イセエビ、キビナゴ、ミズイカ、トビウオ、アサヒガニなどの魚介類が豊富であった。

馬毛島は、種子島島民から、「宝の島」と呼ばれ、親しまれてきた。

2 原告ら

原告らは、いずれも鹿児島県西之表市の住民である。

3 被告ら

被告西之表市は、馬毛島が存する地方公共団体であり、地方自治法242条の2第1項2号に基づく請求の被告適格を有する。

被告西之表市長は、西之表市の執行機関であり、同項4号に基づく請求の被告適格を有する。

4 馬毛島に関する経緯

(1) 基地計画前～相次ぐ違法開発

馬毛島は、戦後、日本政府の国内移民政策の対象地となり、百数十世帯の農業移住者が生活していた時代があった。しかし、バッタや病原菌に悩まされ、1970年代後半には、離農者が相次ぎ、再び無人島化しつつあった。

そうしたところ、1975年、平和相互銀行（当時）の融資によって設立された馬毛島開発株式会社が、リゾート開発目的で、島の買収に乗り出し、買収が続けられた。この間、同銀行は、買収資金の不正融資の発覚が原因となって破綻し、1986年、住友銀行（当時）に救済合併されたが、同社は、引き続き島の買収を進め、その結果、西之表市有地や一部の民有地、漁港周辺の入会地を除き、島の約99%を所有することとなった。

1995年、馬毛島開発株式会社は、鹿児島県出身の立石勲氏（故人）が経営するリサイクル業者の立石建設株式会社に買収され、社名も現在のタストン・エアポート株式会社（以下「タストン社」という。）と変更された。

タストン社は、2000年頃から、採石事業や道路建設、場外離発着場（タストン社従業員の災害時避難目的）建設などの開発行為を開始した。これによって、漁業被害が発生し出したため、種子島

の漁業者たちは、採石事業等の差止を求めて裁判を起こした。しかし、採石事業差止の仮処分命令は得たものの、本訴では敗訴し、漁業者の訴えは認められなかった。

そして、タストン社は、漁業者との裁判に勝訴した2006年頃から、林地開発許可を受けた範囲や伐採届けの範囲を大幅に逸脱して、森林法だけでなく、空港法、文化財保護法、種の保存法、環境影響評価法など多数の法令に抵触する大規模滑走路の造成工事（上記場外離発着場とは別物）を開始し、2011年11月までの約5年間に渡って違法開発を続けた。

その結果、島の魚付き林の相当面積が消失し、ドジョウやメダカの生息地も消滅した。馬毛島を唯一の生息場所とするマゲシカの個体数も半減して絶滅の危機に瀕している。

さらに、この島内での違法で無秩序な工事の結果、大雨時に工事現場から大量の土砂やシルトが、沈砂池を超えて河川に流れ込み、馬毛島の東側沿岸一帯に流出した。それによって、サンゴ礁の被度が40%から0.1%に激減したり、特産のナガラメが捕れなくなったりするなど、沿岸生物の生息環境が著しく悪化し、漁業者は同海域で漁を営むことがほとんど不可能となった。

これらの地域住民の生活を無視し、類い希な規模で違法に強行された海と陸の生態系破壊行為は、タストン社の経営が悪化する2011年頃まで続けられた。そして、開発中止から長年月を経過した現在、徐々にかつての海の姿を取り戻し、漁場も遅遅とした歩みながら徐々に回復しつつあったというのが馬毛島周辺海域である。

しかし、同海域には多量の土砂やシルトが堆積したままになっており、悪天候だけでなく、ボーリング調査工事など外部からの力が作用すると、舞い上げられた土砂やシルトが海中に広がって漁を妨げ、忽ちにして沿岸環境を悪化させるという状態が残存している。

（以上、甲7-2・5～6頁参照）

(2) 基地計画以降～民意無視での強行

馬毛島を巡る主な動き	2007年 2月	・馬毛島へのFCLP移転案が表面化
	12月	・馬毛島開発(現タストーン・エアポート)がFCLP誘致表明
	11年 6月	・日米安全保障協議委員会(2プラス2)の共同文書で馬毛島へのFCLP移転検討明記
	17年 3月	・西之表市長選で計画反対を訴えた八板俊輔氏が初当選
	19年 11月	・政府が約160億円で馬毛島を買収することでタストーン社と合意
	20年 8月	・防衛省が島に滑走路2本を新設するなどの基地配置案を公表
	21年 1月	・西之表市長選で八板市長が計画容認派の新人を僅差で破り再選
	2月	・防衛省が基地整備に向けた環境影響評価(アセスメント)に着手し、方法書の縦覧を開始
	12月	・政府が馬毛島の施設整備費3183億円を計上した2022年度予算案を閣議決定 ・防衛省が種子島3市町への米軍再編交付金を関係者に「10年間で総額290億円超」と伝達
	22年 1月	・日米両政府が安全保障協議委員会(2プラス2)で馬毛島を「整備地」と確認
	2月	・八板市長が岸信夫防衛相に要望書を提出し、米軍再編交付金を受け取る意向を示す
	8月	・防衛省が葉山港しゅんせつに着手
	9月	・西之表市が馬毛島小中学校跡地を防衛省に売却する議案を市議会に提出し可決される ・防衛省が種子島3市町を米軍再編交付金支給対象に指定
	11月	・塩田知事が計画容認を表明
	23年 1月	・八板市長のリコールに向けた署名が必要数集まらず
1月12日	・防衛省がアセス評価書を公告 ・基地本体工事に着手	

(甲5より)

第3 本件各行為前後の経緯

1 従前の西之表市及び市長の意見

2017年3月から現在まで西之表市長を務めている八板俊輔氏は、2020年10月7日に以下の内容の「馬毛島問題への所見」を公表する等、馬毛島基地計画に一貫して反対の姿勢を示してきた（甲6）。

- ・ 私は、今回の訓練施設の設置によって失うものの方が大きいと考えます。
- ・ 先人の知恵を歴史に学び、祖先から受け継ぐ故郷を次代にしっかり伝えなければなりません。静かで豊かな環境を守り、地域本来の力を信じて進む道が、常に私たちの目の前に開かれています。
- ・ 基地経済に依存しない町づくりを推進することこそ、持続可能な社会への希望があります。将来にわたって島の子どもたちが安心して生活できる島を築くことが、今を生きる者の責任であると、私は考えます。
- ・ 地元首長として、国の施設案への疑問点をあげ、回答を得た現段階でも、なお不明点は払拭されていません。情報が不十分なまま、国は市民に直接、説明の場をつくろうとしており、事を急いで焦っているように見えます。理解不十分のまま、なし崩し的に進められる懸念が残ります。
- ・ かかる状況から、国の計画に、地元首長として「同意できない」との判断に至っています。
- ・ 私は、この考えを、国に伝えようと思います。

以上

（甲6・5頁より）

2017年12月、西之表市は、馬毛島と周辺海域の自然を保護し平和的利用を推進するための活用計画を公表している（甲7）。

西之表市長は、2022年8月20日の住民説明会において、馬毛島小中学校跡地について、「売るということは考えていない。」と明言していた（甲8）。

2 追加3議案と米軍再編交付金

同年9月2日、西之表市長は同日開会した市議会定例会の所信表明で「市民の不安解消に至っておらず同意、不同意を言える段階にない」と述べた。一方で「防衛省による行政手続きがあれば適切に対応する」

と述べた（甲 9）。

同月 5 日、防衛省と西之表市との 9 回目協議が行われ、終了後、八板市長は「市有地としておきたい気持ちはあるが、防衛省の意向と現状を考えなければならない」と述べた（甲 10）。同日、防衛省から市有地払い下げ申請書が提出されている（甲 3-1、4-1）。

同月 7 日、西之表市は幹部で構成する経営会議を開き、本件各行為の方針を固めた（甲 11）。

同月 9 日、西之表市は本件各行為の前提となる 3 議案を市議会へ追加提案した（甲 12）。

同月 12 日、防衛省は、市議会の議決前にもかかわらず、西之表市に米軍再編交付金を支給する手続きに入った（甲 13）。

同月 30 日、西之表市議会は、定例会最終日の本会議で、上記 3 議案をいずれも 1 票差の賛成多数で可決した（甲 14）。

なお、同市議会における馬毛島基地問題に対する賛否は 7 対 7 の同数であるが、反対派議員が採決に加われない議長職についているため、このような結果となった。その前提として、2 年で議長を交代するという申し合わせが明文で定められていたが、2023 年 3 月議会において、賛成派議員はその申し合わせを守らず、議長の辞職を認めなかった（甲 15）。

3 住民監査請求（1～3 回目）

原告らを含む西之表市民約 400 名は、本件各行為の差止めを求める住民監査請求を上記議決に先立つ 2022 年 9 月 21 日、また議決直後の同月 30 日に行ったが、いずれも不受理とされた。さらに同年 11 月 11 日、裁判例などに照らして不受理は違法としたうえで、補充書面で内容を整理して再提出を行った。また、八板俊輔市長に対しても、少なくとも監査結果が出るまでは土地の売却などをせぬよう求める要請書を出した（甲 16）。

4 本件各行為

このようななか、前述のとおり、西之表市長は、同年11月30日に本件各契約を締結し、同年12月2日に本件処分を行った（甲1、3、4）。

5 住民監査請求（3回目）の却下、再提出（4回目）、棄却

3回目の住民監査請求は監査委員の病気や交代などを理由として放置されていたが、いったんは2023年5月11日に受理されたものの、請求人らに意見陳述の機会を与えられることなく、原告2人の請求を除いて、同年7月6日付けで却下された。同年9月19日から10月2日、原告らを含む西之表市民134人が再度、住民監査請求を行った（甲17）。

同月13日に請求人らの意見陳述が行われたが、請求人らが求めた西之表市長や職員の同席は認められなかった。またその後の関係職員の見解陳述に請求人らが同席することも認められなかった。そして同年11月24日付けで、西之表市監査委員は具体的な理由を示さずに請求を棄却した（甲2）。

第4 本件各行為の違法性

1 道路法違反

馬毛島の3市道について、前述した2022年9月7日に行われた西之表市の幹部会議において、「市道として管理することが困難」と述べられているが（甲18）、西之表市は、タストン社や国に拒まれたとはいえ通行権を主張せず、管理を怠っていたにすぎず、前提とすべきではない。また、市自身が作成した馬毛島活用計画（甲7）について、全く議論がなされていない。さらに、馬毛島には民有地や入会地も残っている（甲19）。

よって、道路法10条1項の「一般交通の用に供する必要がなくなったと認める場合」に当たらず、本件処分は違法である。

2 裁量権の逸脱・濫用

憲法 9 2 条、地方自治法 1 条、2 条 1 4 項、1 3 8 条の 2、及び地方財政法 4 条 1 項などの趣旨に照らすと、行政目的実現の見地から、当該契約の目的、性質、給付内容、締結に至った経緯等を総合考慮して、裁量権の範囲を逸脱または濫用し、地方公共団体にとって不必要な契約が締結されたと認められる場合には、当該締結行為は違法と評価される（名古屋地判平成 18 年 1 月 26 日裁判所 HP 参照）。

市議会の議決は本件各行為を行う要件のひとつにすぎず、市長に本件各行為を行う義務はなく、裁量が認められる（地方自治法 9 6 条 1 項 8 号、地方自治法施行令 1 2 1 条の 2 第 2 項、別表第 4、道路法 1 0 条 1 項、同条 3 項、8 条 2 項）。

上記裁判例の各考慮要素についての説明も議論も極めて不足しているなかで本件各行為を行ったことは、裁量権の逸脱・濫用に当たり、違法である。

3 不適正な価格

本件各契約の売却価格は、後述のとおり周辺の土地の取引実績との比較などが行われておらず、適正な対価ではないにもかかわらず、地方自治法 9 6 条 1 項 6 号に基づく議会の決議を欠き、同法 2 3 7 条 2 項に反し、違法である。

なお、2 0 2 2 年 9 月議会で行われた議決は、同法 9 6 条 1 項 8 号に基づくものであり、同条項 6 号に基づくものとはいえない（最判平成 17 年 11 月 17 日判時 1917 号 25 頁参照）。

4 随意契約

本件各契約は、随意契約により行われたが、地方自治法施行令 1 6 7 条の 2 各号のいずれにも当たらないので、地方自治法 2 3 4 条 2 項に反し違法である。

第5 損害

1 売却価格と適正価格との差額

前述した2022年9月7日に行われた西之表市の幹部会議において、小中学校跡地の土地は約1087万円、自衛隊宿舎用地の土地は約2260万円と示されているが、金額の妥当性は議論されていない（甲18）。

馬毛島の土地の大部分は、国（防衛省）が評価額約20億円の約8倍の約160億円で購入している（甲5）。なお、評価額及び売買価格の根拠は公表されていない。

一方、馬毛島小中学校跡地の売却価格は、評価額の105%にすぎない（甲11）。

自衛隊宿舎用地は142%とのことであるが、宅地として評価したにすぎず（甲11）、基地計画によってバブルと呼ばれるような不動産価格の高騰が起きている種子島の取引価格を正當に評価したものではない。少なくとも、さらに2倍と評価すべきである。

そうすると、適正価格との差額として、少なくとも、本件契約1について7000万円、本件契約2について2000万円、計9000万円は本件各行為による損害と認められる。

2 無形損害

馬毛島は、西之表市民にとって「宝の島」である。本件各行為をしていなければ、様々な利益を得られていたことは明らかである。かかる利益を得られなくなったことは、無形損害として評価すべきである。

かかる損害の額は、2022年11月末時点の西之表市民1万4430人について（甲20）、1人当たり1万円として、1億4430万円はくだらない。

3 合計

以上より、本件各行為による損害額は2億3430万円となる。

第6 請求権

上記の違法性は重大かつ明白なものであるから、本件処分は無効であることが確認される必要がある。仮に無効とまではいえなくとも、本件処分は違法であるから取り消されるべきである。

違法な本件各行為を行った八板俊輔市長（個人）と、これらを提案した国には、故意または過失が認められる。よって、西之表市は、同人らに対し、不法行為に基づく損害賠償請求権を有するので、執行機関である被告西之表市長は請求すべきである。

第7 結論

以上により、原告らは、地方自治法242条の2第1項2号及び4号に基づき、請求の趣旨記載のとおり判決を求めらる。

第8 求釈明

行政事件訴訟法23条の2第1項1号に基づき、西之表市長に対し、本件各行為の内容、根拠となる法令の条項、原因となる事実その他本件各行為の理由を明らかにする資料の提出を求めらる。

訴訟告知を経て国が本訴訟に参加する場合には、国に対しても同様の資料及び馬毛島の土地の大部分を取得した際の資料の提出を求めらる。

証 拠 方 法

証拠説明書記載のとおり

添 付 書 類

- | | |
|----------|-------|
| 1. 訴状副本 | 2 通 |
| 2. 証拠説明書 | 3 通 |
| 3. 甲号証写し | 各 3 通 |
| 4. 訴訟委任状 | 各 1 通 |

以上