



Title	国家賠償責任及び公権力の行使の観点から見た民間委託等について
Author(s)	笹川, 篤史
Citation	経営と経済, 95(1-2), pp.1-24; 2015
Issue Date	2015-09-25
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10069/35915">http://hdl.handle.net/10069/35915</a>
Right	

This document is downloaded at: 2019-04-22T02:33:22Z

# 国家賠償責任及び公権力の行使の観点 から見た民間委託等について

笹 川 篤 史

## Abstract

Privatization of administrative affairs is on the rise. This article studies privatization from the viewpoint of reparation by the state and exercise of public power.

**Keywords:** exercise of public power, privatization, reparation by the state

## 1. はじめに

公共サービスについては、近年、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）（以下、「公共サービス改革法」という。）の施行等<sup>1</sup>により、幅広く行政事務の民間委託が行われるようになってきている<sup>2</sup>。民間委託により民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される反面、民間委託が増加すれば、それに伴い受託事業者が関与する事故の発生により又はトラブルが生じ、受託事業者がその業務の実施にあたり第三者に損害を与える可能性も増加すると考えられる<sup>3</sup>。他方、国及び地方自治体の厳しい財政事情に鑑みれば、財政運営の一層の効率化が求められ、その観点か

1 官（公）の担ってきた業務の民間開放のための法制度については、小幡（2009a）参照。

2 民間委託の広がりについては、みずほ総合研究所（2011）参照。

3 指定管理者制度の下での事故の事例として、下田（2008）参照。

らも民間委託可能な業務の範囲及び方法について、予め検討しておく必要があると思われる。本稿は、こうした状況を背景に、国家賠償責任及び公権力の行使の観点から、民間委託に関する考察を行うものである。

受託事業者がその業務の実施にあたり第三者に損害を与えた場合、国家賠償法の適用<sup>4</sup>や受託事業者の賠償責任が問題となる<sup>5</sup>。また、受託事業者の過失が原因で発生する事故を防止するためには、受託事業者が一定の責任を負うことを契約で明記し、委託者及び受託者の双方が十分に理解していることが重要であると思われる<sup>6</sup>。こうした観点から検討を行う。

次に、公権力の行使<sup>7</sup>の観点から民間委託についての境界領域であると考えられる固定資産の課税事務を対象に検討を行う。固定資産の課税事務における重要な事務の一つである固定資産評価事務については、民間委託による効率性の向上と専門性の確保が期待されている。一方、効率性を重視して評価事務と一体として民間委託した場合、公権力性が強まり、民間委託可能なのかという問題が生じる。

外部委託を行う際の課題である実地調査において、プライバシー等の観点から委託が難しいと考えられている家屋調査について、先行研究を踏まえた論点の整理と検討を行う。

これらの検討を踏まえ、固定資産税評価事務を民間委託する際の課題である最終的な責任の所在を契約で明確にすべきこと、民間が行った事務を地方団体が十分にチェックできること、地方団体が最終的な説明義務を果たすこ

---

4 民間委託と国会賠償法第1条の関係を論じたものとして、北村(2005)参照。

5 民間委託に関し「国賠法により第一次的に行政が責任を負う適用範囲を明確化することは不可欠であろう」(小幡2009a)との指摘がある。

6 「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」では、「リスク分担の内容が運営権に係る契約当事者に求められる金銭の負担額にも影響を与えるものであるため、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確なものとすること」とされている。

7 民による権力行使について論じたものとして、米丸(2005)参照。公権力の行使と民間委託の関係の議論について整理したものとして、嶋田(2009)参照。

と、等の条件について、論点の整理，具体的対応策の検討を行う。

## 2．裁判例の状況

民間委託が関係する主な判決を概観すると以下のとおり<sup>8</sup>。

### (1) 指定確認検査機関の賠償責任に関する判決<sup>9</sup>

地方公共団体が，指定確認検査機関の当該確認につき行政事件訴訟法21条1項所定の「当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体」に当たるとされた事例。（最高裁平成17年6月24日決定<sup>10</sup>）

地方公共団体が国家賠償法による賠償責任を負うとした事例。（横浜地裁平成17年11月30日判例地方自治277号31頁）

指定確認検査機関国家賠償法上の責任を負うとした事例。（横浜地裁平成24年1月31日判時2146号91頁）

指定確認検査機関が不法行為（民法709条に基づく賠償責任を負うとした事例。（東京地裁平成25年3月22日 LEX / DB 文献番号25511700）

---

8 「国家賠償法一条と二条の関係についても，それぞれの条文が適用される定型的事例は想定されずとしても，すべての自己が，いずれかの条文の排他的適用の下に置かれるというほどに整理されたものではない」，「境界領域にある損害については，解釈論としては，国家賠償法第一条該当性を主張するか，二条によって請求を根拠づけるかは，原告の選択に委ねられることになる」（塩野2013）。また，1条と2条の区別について「截然と区別され難くなってきた」（西埜2014）との指摘があることから，以下では第1条と第2条の両方の判例及び学説をみることとする。

9 指定確認検査機関の賠償責任に関する判決の比較検討として，松塚(2014a)及び金子(2013)参照。

10 指定確認検査機関に関する判決や学説は，指定確認検査機関が建築基準法により行政処分とみなされる等一般的な民間委託等を異なる点があるが，裁判例が多く，学説が展開されていることから，取り上げる。なお，指定確認検査機関の賠償責任主体性について論じたものとして，松塚(2014a)参照。

## (2) 使用者責任に関する判決

使用者責任を否定した判決として、社会福祉法人の被用者が第三者に損害を加えた場合において、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償責任を負う場合には、被用者個人が民法709条に基づく損害賠償責任を負わないのみならず、使用者も民法715条に基づく損害賠償責任を負わないとした事例<sup>11</sup>。(最高裁平成19年1月25日民集61巻1号1頁)

## (3) 施設の設置管理に関する判決

施設の設置管理に関わっている民間事業者も損害賠償責任を負った事例として、防潮鉄扉が転倒して下敷となった者が死亡した事故につき、鉄扉の閉鎖作業をしていた者、その者を専属的下請人として使用していた会社及び鉄扉の管理費用負担者である県はともに損害賠償責任を負い、右の三者は共同不法行為責任の関係にあるとされた事例。(広島高裁平成5年7月20日判タ858号186頁)

## 3. 政府及び地方公共団体における見解

民間委託時における損害賠償の扱いについて、関係する指針や政府部内の検討委員会での検討、地方公共団体ウェブサイトでの説明等が行われており、これらについて概観する。

### (1) 官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項に関する指針

「官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項に関する指針」(平成26年5月21日)<sup>12</sup>の12の賠償に関する規定においては、「国が国家賠償法(昭和22年法律第125号)第1条第1項等に基づき当該第三者に対する賠償を行

11 当該判決についての判例評釈として、原田(2007)、杉原(2008)参照。類似の事件との比較をしたものとして、長尾(2009)参照。

12 公共サービス改革法第37条に基づき設置された官民競争入札等監理委員会が重要な事項について定めた指針の一つ。

ったときは、国は当該公共サービス実施民間事業者に対し、当該第三者に支払った損害賠償額（中略）について求償できること」、「当該公共サービス実施民間事業者が民法（明治29年法律第89号）第709条等に基づき当該第三者に対する賠償を行った場合であって、当該損害の発生について国の責めに帰すべき理由が存するときは、当該民間事業者は国に対し、当該第三者に支払った損害賠償額のうち自ら賠償の責めに任ずべき金額を超える部分について求償することができること」とされている<sup>13</sup>。

なお、平成19年1月25日の最高裁第一小法廷判決を踏まえて、第28回官民競争入札等監理委員会（2008年1月30日）<sup>14</sup>において、「官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項に関する指針」における「当該公共サービス実施民間事業者が当該第三者に対する賠償の責に任ずべきこと。」の削除が行われている。削除された「当該公共サービス実施民間事業者が当該第三者に対する賠償の責に任ずべきこと。」については、「国と民間事業者との間の内部関係における責任分担を定めたもの」であり、「判決と直接抵触するものではない」が、「明らかに抵触するような書きぶりのところは避けておいた方がよいのではないかというのが今回の提案」とされている<sup>15</sup>。

## (2) 国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会報告書

「国民生活審議会 総合企画部会 国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会報告書」は、「c) 公的施設の管理を委ねる場合」について、「施設の設置又は管理に瑕疵があり、これにより損害が生じ、官がその施設の設置主体と認められる場合には、官自体の過失の有無にかかわらず

---

13 「施設の管理・運営業務に関する官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項標準例」においては、原則として「官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項に関する指針」に例示する内容と記載とされている。

14 内閣府ウェブサイトの「公共サービス改革法逐条解説 第3章」の解説（81頁）には「当該公共サービス実施民間事業者が当該第三者に対する賠償の責に任ずべきこと。」の記載が残されている。

15 官民競争入札等監理委員会(2008)

責任を負う」としている。

「施設の設置又は管理に瑕疵があり、これにより損害が生じ、官がその施設の設置主体と認められる場合には、官自体の過失の有無にかかわらず責任を負う。」(国民生活審議会 総合企画部会 国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会2007)

また、保険に関して、「官を被保険者とする賠償責任保険は、求償権行使に関する業務(内部負担割合の交渉等)を外部化するものであり、間接的な形で官の求償権行使に資するものと考えられる。また、このように確実に求償できることが、官が訴訟等で第一義的に被害者救済に応じることを円滑にし、迅速かつ効果的な被害者救済にも資する。」との提言が行われている。

#### (3) 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会

総務省において行われた地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会においては、「指定管理者による公の施設の管理に瑕疵があり、利用者に損害が生じた場合、国家賠償法第2条により地方公共団体に損害賠償義務が生じることに留意が必要である」(地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会2007)とされている。

#### (4) 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン

内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)が作成した「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」においては、「管理者等は、当該施設の所有権を有したまま運営リスクを移転することができ」、「(5) いずれのリスクについても、「リスクを最も良く管理することができる者が当該リスクを分担する」との考え方にに基づき、事業の特性や官民の双方の能力等に応じ、適切な分担を図る。また、事前にできる限り想定されるリスクを洗い出し、その分担を決めておく」とされている。

#### (5) 地方公共団体における説明等

堺市「指定管理者制度活用のためのガイドライン」においては、「指定管理者によって管理される公の施設においては、どのような場合であっても、国家賠償法第1条（公務員による不法行為による損害の賠償）、同法2条（公の营造物の瑕疵による損害の賠償）並びに民法第715条（使用者責任）等に基づき、被害者は市に対して損害賠償を請求することができる」、「これらの規定に基づき、市が損害を賠償した場合で、指定管理者に帰責性がある場合には、市が指定管理者に対して求償できます」とされている。

霧島市のウェブサイト「指定管理者制度に関するQ & A」においては、「指定管理者に管理代行させた場合であっても、市は公の施設の設置者であることには変わりはなく、市が責任を負うこととなります」とされている<sup>16</sup>。

一方、指定管理者が行ったイベントのために設置した飾り物が来園者にぶつかり負傷させてしまった事例において、「地方公共団体は、当初から、当然のごとく、指定管理者の責任ですべてを処理することを要求し、結局、指定管理者が訴訟上の和解において、損害賠償金を支払い、原告は、地方公共団体に対する請求を放棄して、事件は終わっている」（伊東2009）との指摘がある。

## 4. 学 説

公の施設の管理を行う指定機関（指定法人）に起因する損害の賠償として、理論上は、地方公共団体と民間事業者が連帯債務として損害賠償責任を負う、地方公共団体が被害者との関係で第一次的な損害賠償責任を負い民間事業者に求償する、指定機関が国家賠償法上の公共団体として損害賠償責任を負う、指定機関が民法上の損害賠償責任を負うといった考え方があり

16 <http://www.city-kirishima.jp/modules/page010/index.php?id=9>（2015年6月26日アクセス）



うる。こうした観点から主な学説を整理する。

(1) 両者が連帯債務として損害賠償責任を負うとの考え

米丸(2008)では、最高裁平成19年1月25日判決について「県とともに使用者も、不真正連帯債務として損害賠償責任を負うとの考え方が、公私協働的な行政には適格的ではないかどうか」との考えが示されている。

「地方公共団体が国賠法に基づき負う賠償責任と、指定管理者が負う不法行為による賠償責任とが連帯債務となる」との見解(松村2012)。

「民間委託した公共施設での事故につき、それが民間受託者の管理上の不注意によって生じた場合であっても、国・地方公共団体は国賠法二条により賠償責任者となると解すべきであること、また、民間受託者も管理の瑕疵以外の場合でも民法七一条により賠償責任者となると解すべき」<sup>17</sup>伊藤(1994)

PFIについては、PFI方式により設置された施設に欠陥があり、市民が怪我をした場合、誰が賠償責任を負うかという設例について、「管理の瑕疵についても、たとえその原因がもっぱら民間事業者に存在するとしても、国は賠償責任を負うことになる」、「施設の占有者かつ所有者であるSPCが民法717条1項に基づく土地工作物責任を負うか」について「賠償責任主体が増えることは被害者救済上有利であること「文理上もその他の賠償責任主体を排除するものではないこと等から、設例3において、SPCの土地工作物責任が肯定されると解したい」(岩本2008)とされている。

「状況によっては、監督責任を果たさなかった政府お民間事業者の不真正連帯債務として、損害を被った私人は、政府と民間事業者の両方を被告として損害賠償を求めることができることとすべきであろう」(碓井2007)。

---

17 国・地方公共団体が賠償責任者であることについて、「民間受託者が包括的に委託され、指図に従うこともなく、独自の計画において独立して管理をそている場合」において、国・地方公共団体が賠償責任者であることについて、「そうといえるかということになると疑問が残る」(伊藤1994)との記述があり、その点では権限の委譲範囲で判断する考えとも思われる。

## (2) 地方公共団体が第一次的な損賠賠償責任を負うとの考え

指定管理者制度について「公の営造物の設置・管理の瑕疵に関する責任は、被害者に対する関係では地方公共団体が負い、指定管理者は、地方公共団体に対する関係で、求償あるいは、条例で定めるところの責任を負うと解すべき」(小幡2004)。

「公の施設の設置や又は管理において、通常有すべき安全性が欠けていたことが原因で、利用者に損害が生じた場合には、国家賠償法第2条の規定により、設置者たる地方公共団体が賠償責任を負うこととなる」(成田2009)。

「民間の指定確認検査機関が行った建築確認に関して、公共団体が被告して賠償責任を負う可能性が生ずる」、「民間機関が賠償主体になることによって、賠償の資力について国・公共団体と大きな差が生ずるような事態は好ましくないと考えられる」、「地方公共団体が被害者たる国民に対して第一次的責任を負うことによって、処分を行う主体の差異による不利益を国民に帰せしめないようにすることが可能となる」(小幡2012a)。

「地方公共団体の「公の営造物」の設置管理に瑕疵があったことによる損害は、指定管理者の指定の有無に係りなく、当該地方公共団体が国家賠償法第2条の賠償責任を負う」(碓井2007)。

「施設の設置管理の瑕疵に基づく損害賠償…地方公共団体」、「指定管理者の行為による損害賠償…地方公共団体」(三野2005)

## (3) 指定機関を国家賠償法上の公共団体とみる考え

「指定機関(指定法人)は、機関委任事務と異なり公権力の行使を自己の権限として、自己の計算によって行うものとして、国家賠償法上の公共団体とみるべきものである」(塩野2013)。

指定確認検査機関について、「従来型の指定機関と異なり、権限委任の関係はなく、ももとの建築主事の確認権限に加えて、民間参加が認められ、民間業務が創出された(そしてそれに確認行為に伴う処分権限が付与された)

とみられるので、その過誤については、基本的に指定確認検査機関が損害賠償責任（ここでは公権力の行使に関するものとして国賠責任）を負うと解すべである」（米丸2007）

「指定確認検査機関は、地方公共団体とは別個の法的主体であり独自に企業活動を営んでいるので、通常の企業が許認可を得て企業活動を営んで不法行為をはたらいた場合と同程度の不法行為責任は負うべきであろう」（金子2008）

「指定管理者が「公共団体」に該当し、被告的確を有するものと解すべき」（西埜2014）。

#### (4) 指定法人の性格で判断する考え

松塚(2003)では、「指定法人の被用者が公権力を行使していることを前提にして、当該指定法人が公共団体に当たるのであれば（代表者が国による選出制であるか、定款の改正権が国にあるか等で判断）、当該指定法人が国賠法一条の責任を負う」とされている。

#### (5) 権限の委託範囲等で判断する考え

「委譲対象事務が移譲後においてもなお行政事務である限り、「公権力の行使」の概念をめぐる従前の広義説従い、当該事務を広範囲に国家賠償法1条1項の射程に取り込みつつ、委任者たる行政主体（国又は地方公共団体）が引き続き賠償責任主体となることを原則とすべきである」、「ただし、委譲を許容する法律又は条例に基づき、委譲先私人に全面的な権限が委ねられ、行政主体の指揮・監督権の講師の余地が乏しいものと認められる場合には、例外的当該委譲先私人が国家賠償責任を負うこととなろう」（海野2011）。

「新たに法令で枠組みを作り、民間期間を指定して登録・確認等の公権力作用を行わせる業務を新設した場合には、行政自身の作業は併存しておらず、個々の処分に対する是正等の関与も存在しないため、行政主体が自らの公務

として引き受けたものと解すべきではない場合も想定されよう」(小幡2012a)

「国・公共団体が自らの事務(「公務」としては実施せず、民間自身の業務としてその自主的経営に委ねる場合には、もはや事務の民間委託には当たらず、国・公共団体の「公務」としては観念しえないことになる」(小幡2012b)

「公の施設の設置・管理が民間に委託された場合(地方自治法244の2の指定管理者制度)、公の施設であるから地方公共団体の責任は免れないが、民間受託者が国賠法2条1項の責任を負うこともあり得よう」(大浜2011)

#### (6) 民間事業者に一定の責任を負わせる考え

「民間委託が、民間事業者の創意工夫を活かした官民連携によって「効率的な政府」を実現する試みであるならば、創意工夫の余地(=専門技術的な裁量)を保持する部門に、責任もまた負わせるという解釈も、十分な説得力を有するだろう」、「責任の免除により民間事業者にモラルハザードの生じることは、大いに憂慮される」(板垣2008)

#### (7) 民法を適用する考え

「空港法人の賠償責任について、本来権力性の強くない国営空港の管理がくこう民営化後も、国の保護を受けるのは好ましくない」、「空港法人の賠償問題について国が負担するならば、独立企業であるはずの空港法人が賠償責任のリスクを負うことなく経営を行うことを意味し、ひいては空港法人のモラルハザードに繋がりがかねない」(松塚2008)

「指定確認検査機関の賠償責任は民法による解決が適切である」(松塚2014a)

## (8) 求償に関する考え<sup>18</sup>

「委託条項の中で、賠償金の分配のあり方、求償等についても明文化することで対応することも考えられよう」(小幡2012b)。

「被用者の行為が故意又は重大な過失に基づくもの以外については、地方公共団体がその事務を委託した法人等に対して、求償することはできないと考えるべきである」(伊東2009)

「公務を委託する契約の中で賠償責任を含む詳細なリスク分担を定めておき、債務不履行の構成によって公共団体が賠償責任を請求する」(原田2007)

「重過失要件は、指定管理者が企業の場合、緩和できると解するので、求償困難の問題は緩和される」(松塚2014b)。

「多くの協定では、指定管理者の責めに帰すべき事由により事故等が生じた場合、第三者に対する損害賠償責任は、指定管理者が負うこととされ」、  
「双方の損害賠償リスク分担についての約定は、最終的な内部的な求償についての約定であり、第三者たる被害者との関係では、訴訟上、共同不法行為者であれば、損害額全額の損害賠償を求められ」、「契約の上で民間側に損害賠償責任がある旨の約定があったとしても、そのみで行政側の損害賠償責任が法的に排除されるわけではない」、「契約による約定は、あくまでも行政と私人との内部的な求償に関するものであり、第三者に対する共同不法行為と解される場合の損害賠償責任は、それにより直接排除されるわけではない」(米丸2008)

## 5. 空港管理の民間委託に関する現状

### (1) 空港管理の民間委託に関する法律改正等

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11

---

18 国家賠償法3条2項に関する裁判例は少ないが、福島県と郡山市の国賠求償訴訟を素材とした判例研究として、垣見(2008)参照。

年法律第117号)の2011年の改正により、公共施設等運営権制度(以下「運営権制度」という。)が創設され、2013年には、民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律(平成25年法律第67号。以下「民活空港運営法」という。)<sup>19</sup>が成立し、今後、民間委託の対象範囲が拡大すると見込まれる。

民活空港運営法第3条第1項の規定に基づき定められた「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針」<sup>20</sup>において国管理空港運営権者は、滑走路等の維持管理業務に加え、航空機騒音障害防止法第10条第1項の規定による損失の補償事業を行うとされている。

## (2) 仙台空港運営の民間委託に関する検討資料

宮城県において、「空港運営のあり方に関する検討会報告書」(平成23年7月29日)を受けた国管理空港の民間への運営権の付与に向けた国等の動きに合わせ、民間事業者、施設等所有者、地元自治体等と情報・意見交換、検討等を行うため、「仙台空港活性化検討会」及び「臨空地域等活性化検討会」が設置された。

そこに提出された資料によれば、「維持更新投資、大規模修繕投資は民の義務になる」「既存の空港を維持管理、更新しつつ、どうこれを運営し、発展させ、事業価値を向上できるのかの提案競争になる」、「空港運営：単純なターミナルビル経営でもなければ不動産業でもない。フライト数を増やし、どう乗客と貨物の総量を増やすことができるかを実践する業務」(美原2012)とされている。

また、「仙台空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書(案)」<sup>21</sup>第7条(責任の負担)第1項においては、「運営権者は、本契約に別段の規定がある場合を除き、本事業の実施に係る一切の責任を負うものとする。」と

19 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律の背景等については、斎藤(2013)参照。

20 国土交通省告示第1080号(平成25年11月1日)

21 <http://www.mlit.go.jp/common/001045472.pdf> (2015年6月18日アクセス)

されている。また、第21条（公共施設等運営権の効力発生）において「当該効力発生時点における運営権設定対象施設の運営等に関する権利及び責任は国から運営権者に移転する」とされ、運営権者への責任の移転が意識されたものとなっている。

### (3) 福岡空港運営の民間委託に関する検討資料

福岡空港の運営に係る民間委託について、地元としての意見をとりまとめるにあたり、「福岡空港運営検討協議会」が福岡県・福岡市共同で設置され、2014年10月28日に福岡空港運営検討協議会から福岡市に対し、福岡空港の民間委託について報告書「福岡空港の民間委託について」が提出されている。

同報告書において、「仮に環境対策を運営権者の事業にしようとする場合には、国は、これまで同様、周辺住民と向き合い、運営権者を指導、監督するとともに、福岡空港の設置管理者且つ空港運営の委託者としての責任を負うこと」、「国と運営権者の間で役割分担、リスク分担を明確にすること」との提言が行われている。

## 6. 考 察

### (1) 公共サービス改革法の運用に関する論点

学説や平成19年1月25日の最高裁第一小法廷判決を踏まえた官民競争入札等監視委員会のように民間事業者への直接請求を否定する考え方があるが、資力があり、迅速な対応が可能であり、被害者救済の観点から望ましいような場合は、民間事業者に直接、損害賠償責任を負わせる余地を残しておいてもよいのではないと思われる。国家賠償法第2条が適用される場合も考えられ、また、公共サービス改革法第9条第2項第12号は「公共サービス実施民間事業者が官民競争入札対象公共サービスを実施するに当たり第三者に損害を加えた場合において、その損害の賠償に関し第二十条第一項の契約によ

り当該公共サービス実施民間事業者が負うべき責任（国家賠償法（昭和二十二年法律第百二十五号）の規定により国の行政機関等が当該損害の賠償の責めに任ずる場合における求償に応ずる責任を含む。第十四条第二項第十号において同じ。）に関する事項」とされ、「求償に応ずる責任を含む」としていることから、被害者への直接的な賠償義務も想定していると思われる。

「官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項に関する指針」において、「業務の実施方法やスケジュールについて、民間事業者の裁量の余地を残さない詳細な仕様を指定したり、各種の制限を設けたりしないこと」、「対象公共サービス実施中に、委託元である国の行政機関等から民間事業者に個別に指示を下したり、委託元の事前承認を求めたりする規定を設けないこと。」とされており、裁量が拡大しており、それに応じたりリスク負担をすべきと思われる。

国又は地方団体が国家賠償法に基づき賠償し、民間事業者に求償すれば結果的には同じであるとも考えられるが、賠償額と求償によって得られる額に差があれば、自治体の負担となり、また、被害者への対応や訴訟対応のコストを考えれば、地方公共団体が被害者との関係で第一次的な損害賠償責任を負い民間事業者に求償するか直接民間事業者が損賠賠償責任を負うかについて、一定の違いがあると思われる。また、求償権の行使が実態としてあまり行われていないとの指摘（西埜2008）、責任分担<sup>22</sup>の観点、指定管理者が加入する保険の意味<sup>23</sup>からも違いはあると思われる。

こうした観点からすれば、「官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項に関する指針」において、「当該公共サービス実施民間事業者が当該第

---

22 「国賠法第1条は、行政の事務の委託者または権限の受任者を公務員と捉えて、その責任を行政が基本的に負うとする、行政による全面的な責任分担がなされる限りにおいては、被害者の救済に大きなメリットをもたらすものの、行政と協働する民間側のあるべき責任分担に目を閉ざすような結果となってきた」（米丸2008）312頁

23 「一次的には地方公共団体が賠償責任を負い、指定管理者に故意又は重過失がある場合に限って地方公共団体が求償できる見解に立てば、この保険加入が意味をもつことはほとんどない」（松村2012）。



三者に対する賠償の責に任ずべきこと。」との規定を削除する必要は必ずしもなかった<sup>24</sup>のではないかと思われる。

## (2) 空港運営の民間委託に関する論点

平成19年1月25日の最高裁判決の射程に関し、「福祉サービスを必要とする者が、民間事業者・施設と契約を締結し、介護保険給付または自立支援給付の支給を受ける場合には、本判決の射程は及ばないと考えられる」、「事業者に対する監督権限の不行使に該当するような場合を除き、利用者が被った損害について国・公共団体に国賠法上の責任を負わせることは難しいであろう」中野(2008)との考えもあり、空港の利用<sup>25</sup>についても同じように考える余地はあるのではないかと思われる。

また、「維持更新投資、大規模修繕投資は民の義務になる」(美原2012)ならば、施設の瑕疵についても、民間事業者の責に帰す場合が生じるとと思われる。

福岡空港運営検討協議会(2014)は、環境対策について国の指導監督及び責任を求めているが、「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針」において空港運営権者が航空機騒音障害防止法第10条第1項の規定による損失の補償事業を行うとされていることから、国の指導監督及び責任が及ばない可能性が考えられる。

環境対策事業の実施主体が空港運営権者となった場合、騒音訴訟の賠償主体が国又は地方公共団体となるか空港運営権者となるかといった論点が考え

---

24 最高裁平成19年1月25日以降の実務について「官民・民間競争入札対象公共サービスの実施要項制定に際し(中略)、民間事業者の責任について、まず被害者から国・公共団体に対する国賠訴訟、続いて国・公共団体から民間事業者への内部求償(中略)という手順を定めるよう指導する例がみられるようである(中略)個別の事案からみて不適当な事案の解決がなされることが、憂慮される」(板垣2008)との指摘がある。

25 官民共同出資の株式会社である関西国際空港株式会社が管理する関西国際空港に関して論じたものとして松塚(2003)参照。

られるが、これについては国家賠償法第1条の「公務員」概念が拡張されているように、第2条の「国又は公共団体」を空港運営権者にまで拡大し、空港運営権者が賠償責任の主体となることが考えられる。

## 7. 固定資産税の評価事務の民間委託に関する現状等

固定資産評価事務の民間委託による効率性の向上と専門性の確保が期待されているが、効率性を重視して評価事務の一体として民間委託した場合、公権力性が強まり、現行制度において、民間委託可能なのかという問題が生じる。

固定資産税の評価事務における民間委託の現状については、「土地においては評価事務の大半を民間委託しており、家屋・償却資産における民間委託は限定的であった」（資産評価システム研究センター2008）とされている。この原因については、「土地については民間委託の実績があり、家屋・焼却資産についてそれが少ないのは、一つに実地調査において、補助的業務といったところで事実認定＝評価という行為に裁量・判断が含まれること、所有者・占有者への質問検査権、あるいは納税者側への調査拒否の可能性などの点において、公権力の行使との関係で調整が難しい（困難ではない）部分があることによる」（前田2009）と考えられている。

評価事務の公権力の行使との関係については、「固定資産の実地調査及びそれに基づく評価（地方税法第408条、第409条）は公権力の行使である固定資産税の賦課処分と一体をなす事務である。これらは審査申出の対象となるなど課税庁として説明責任が生じるものであるほか、実地調査については、罰則により担保された質問検査権（家屋内部へ強制的な立ち入り調査など地方税法第353条、第354条）に裏打ちされて実施するものであることから民間委託になじまないと考えられる。」（固定資産評価における民間委託及び民間有識者等の活用について（平成19年3月30日 総務省固定資産税課長通

知)<sup>26</sup>とされており、「現行法上固定資産評価事務を全面的に民間委託することはできない」(小池2007)と考えられている。

こうした公権力の行使との関係を踏まえて、固定資産税の評価事務については、その内容を切り分けることにより、「価格決定などを除く評価のための情報収集・調査、評価に必要な資料の作成は強制力を伴わない限り、適正さを担保する一定の法制度の下で委託可能な事務である」(資産評価システム研究センター2007)、「実地調査や立入調査事務を実務上他の業務と切り分けて、アウトソースするとすれば、納税者等の権利保護を図る観点からは、実地調査や立入調査に関して公務員に準じた規制や公務員式監督に係る制度整備が必要である」(資産評価システム研究センター2008)と考えられている。

現在、特に法律改正が予定されているということはないため、「民間事業者が単独で質問検査権や立入調査を行うことが適当でない場合、どのような次善策が考え得るのか」(小池2007)という観点から現行法令の範囲内で対応可能な方法について検討を行う。

## 8. 検 討

公共サービス改革法により「公権力の行使」と考えられる分野についても特定公共サービスとして法律に規定することにより民間事業者が実施している例があるが、これまで民間委託が認められている事例に対し、固定資産の実地調査は以下の点が異なると思われる。

「公権力の行使」についても建築確認のような授権的行政については、民間委託について心理的抵抗が少ないといったことが考えらるが、典型的な侵害行政である課税に関する分野となると状況が異なると思われる。

侵害行政という点や公権力の行使の観点からより近いと思われる駐車違反

---

26 本通知の内容や背景についての解説として、津曲(2007)参照。

の確認業務と固定資産税の家屋評価業務を比較した場合においても、固定資産評価の場合、使用資材の判定が課税価格に直結することから専門性が高く、また、使用資材の判定が課税価格に直結しその判断が公権力の行使との一体性が強い点が駐車違反と異なると思われる。使用資材の判定が異議申立てや訴訟の主たる争点となり、駐車という外観上から判断できる事実の確認だけとは異なる。駐車違反が公道における確認であり、プライバシーや感情面の問題は少ないと思われ、住居内で確認を行うという固定資産評価と異なると思われる。また、質問検査権が罰則により担保されている点も異なる。

こうしたことが、航空写真を利用した土地の確認については既に行われている一方で、立法措置を困難としていることが考えられる。

こうしたことから、実地調査については、罰則により担保された質問検査権に裏打ちされて実施するものであることから民間委託になじまないと考えられている。このため、質問検査権の行使は行政庁が行うことを確保しつつ、民間事業者の知見を活用する方法を検討する。

賦課課税方式である固定資産税において、国税のような申告納税制度の要素を取り入れることが考えられると思われる。具体的には、固定資産税評価の基礎となる要素についての書面照会を行い、納税者が回答を行う。その際、家屋評価については技術的かつ専門的知識が要求されるため、建築関連事業者が税理士のように納税者が行う回答を補助することが考えられる。

## 9．おわりに

本稿においては、民間委託拡大時の国家賠償の問題について、空港の事例を中心に検討を行った。空港特有の問題として騒音問題があり、特に福岡空港は住宅地に隣接しているため、こうしたリスクを考慮し、リスク分担を明確にした民間委託が求められると思われる。

また、福岡空港は、歴史的な経緯から、空港用地に私有地を含んでおり、

こうした用地を国が運営権者に転貸する方法とするのか、土地所有者と運営権者が直接貸借契約を結ぶのかという課題もあると思われる。

他に、福岡空港運営の民間委託に関する論点として、運用時間設定の問題があると思われる。空港法（昭和31年法律第80号）第12条第1項の規定に基づく「福岡空港供用規程」（平成21年3月31日 福総第955号）第2条第1項において「福岡空港の運用時間24時間（ただし、定期便ダイヤ設定時間は、07：00～22：00）」と定められている。民間空港活用法第8条第2項により空港法第12条の規定は国管理空港運営権者について準用するとされており、空港の効率的利用を考えた場合、運用時間が拡大が考えられ、空港運営権者が空港供用規程を定める際に運用時間が論点となることが考えられる。

公共施設等運営事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、専門的ノウハウ等を有する公務員を退職派遣させる制度を創設する等の措置を講ずるため、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律案が2015年3月24日に提出されている。専門的な知識及び技能を有する公務員の派遣は必要と考えられるが、人的交流により責任の所在が不明確になる可能性についての留意が必要と思われる。

## 謝辞

本研究に関して、2015年6月28日に九州法学会第120回学術大会において報告した際、示唆に富んだ質問を会員からいただいた。報告の機会与えていただいた九州法学会関係者、司会を務めていただいた田中孝男九州大学准教授、質問をしていただいた会員の方々、資料をいただいた松塚晋輔京都女子大学教授に深く感謝したい。なおあり得べき誤謬は全て筆者の責に帰するものである。

## 参 考 文 献

- 板垣勝彦(2008)「行政判例研究(536・840)社会福祉法人職員の「公務員」性[平成19.1.25最高裁判決]」自治研究 第84巻第8号, 156-157頁
- 伊東健次(2009)「最高裁判決から学ぶ自治体賠償責任の考え方 - 賠償責任の分配」自治体法務研究2009冬, 27, 29頁
- 伊藤進(1994)『民法論 下〔物権・債権〕』信山社, 246, 250頁
- 岩本浩史(2008)「PFI方式刑事施設と賠償責任」総合政策論叢 第14号
- 碓井光明(2007)「政府業務の民間開放と法制度の変革」『法の再構築 国家と社会』東京大学出版会, 34, 36頁
- 海野敦史(2011)「行政事務の私人への委譲とそれに伴う行政主体の義務・責任」経営と経済, 91(1-2), 204-205頁
- 大浜啓吉(2011)『行政裁判法 行政法講義』岩波書店, 455頁
- 小幡純子(2004)「「公の営造物」概念に関する試論 - 主に民間委託・民営化等との関連で - 」『法治国家と行政訴訟』有斐閣, 507, 510頁
- 小幡純子(2009a)「官(公)と民の役割分担 - 行政法における最近の変化」
- 小幡純子(2009b)「自治体の賠償責任の概要と課題」自治体法務研究2009冬
- 小幡純子(2012a)「国家賠償法の適用範囲について(上)民間委託等官民協働による行政活動をめぐって」法曹時報 第64巻第2号, 256, 259, 262頁
- 小幡純子(2012b)「国家賠償法の適用範囲について(下)民間委託等官民協働による行政活動をめぐって」法曹時報 第64巻第3号, 511, 514頁
- 垣見隆禎(2008)「国家賠償法3条2項にいう「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」の意味 - 福島県と郡山市の国賠求償訴訟を素材に[仙台高裁判決2008.3.19]」自治総研第34巻第8号, 48-69頁
- 金子正史(2006)「指定確認検査機関のした建築確認の法的問題」自治研究 第82巻第10号, 50頁
- 金子正史(2013)「指定確認検査機関のした建築確認の違法を理由とする国家賠償請求訴訟の賠償責任者」同志社法学 第64巻第7号, 2107-2152頁
- 官民競争入札等監理委員会(2008)「官民競争入札等監理委員会第28回議事録」  
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kanmin/kaisai/2008/0130/080130-4.pdf>(2015年6月16日アクセス)
- 官民競争入札等監理委員会(2014)「官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項に関する指針」1, 11頁

- 北村和夫(2005)『「民」による行政執行と国家賠償』『「民」による行政 新たな公共性の再構築』法律文化社
- 空港運営のあり方に関する検討会(2011)「空港経営改革の実現に向けて(空港運営のあり方に関する検討会報告書)」平成23年7月29日
- 小池信之(2007)「固定資産税評価事務の民間委託と共同化について」地方税 第58巻第7号, 21-25頁
- 国土交通省国土交通政策研究所(2001)「公物の設置・管理に係る賠償責任のあり方に関する研究」
- 国民生活審議会 総合企画部会 国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会(2007)「国民生活審議会 総合企画部会 国民生活における安全・安心の確保策に関する検討委員会 報告書 ~官と民との新たなパートナーシップの構築~」15-17頁
- 斎藤貢一(2013)「活力ある空港運営を目指して - 民活空港運営法の成立 - 」立法と調査 No. 344
- 塩野宏(2013)『行政法 [第五版補訂版] 行政救済法』有斐閣, 303-304, 343頁
- 資産評価システム研究センター(2007)「固定資産税制度に関する調査研究~資産評価のアウトソーシング(民間委託, 共同化)を活用した今後の資産評価事務のあり方について~」, 34頁
- 資産評価システム研究センター(2008)「固定資産税評価事務の民間委託に関する調査研究 - 評価事務の民間委託における主要論点 - 」, 2-18頁
- 嶋田暁文(2009)「公務遂行主体の民間化の受けとめ方 - 公共サービス改革法をめぐる公法学の議論を手がかりに~」自治総研 (368), 1-61頁
- 下田一郎(2008)「公の施設の管理責任 - 指定管理者制度の実態と問題点 - 」予防時報232
- 杉原丈史(2008)「県の措置により民間児童養護施設に入所した児童の養育監護をめぐる公権力責任および運営法人の使用者責任」早稲田法学, 第83巻第4号
- 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会(2007)「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会<報告書>」25頁  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000156783.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000156783.pdf)(2015年6月26日アクセス)
- 津曲俊明(2007)「固定資産評価における民間委託及び民間有識者等の活用について」地方税第58巻第7号, 110-115頁
- 内閣府「公共サービス改革法逐条解説 第3章」  
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/hourei/chikujo/pdf/chikujo3.pdf>(2015年6月18日アクセス)

内閣府公共サービス改革推進室(2014)「施設の管理・運営業務に関する官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項標準例」13頁

内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)(2013)「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」6, 17頁

[http://www8.cao.go.jp/pfi/uneiken\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/uneiken_guideline.pdf)(2015年6月24日アクセス)

長尾英彦(2009)「国賠法1条1項にいう「公務員」の意味」中京法学, 第44巻第1・2号

中野妙子(2008)「福祉の措置の民間委託と国家賠償責任」法政論集, 226号, 272頁

成田頼明監修(2009)『指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引【改訂版】』第一法規, 136頁

西竺章(2008)『国家補償法概説』勁草書房, 104頁

西竺章(2014)『国家賠償法コンメンタール 第2版』勁草書房, 91, 1058頁

福岡空港運営検討協議会(2014)「福岡空港の民間委託について」, 20-21頁

<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/40719/1/fukuokakukonominkan-nitakunituite.pdf>(2015年6月9日アクセス)

原田大樹(2009)「民間委託と国家賠償責任(最判2007(平成19)年1月25日民集61巻1号1頁)」法政研究, 第74巻第2号

前田高志(2009)「固定資産税における評価事務の民間委託について」経済学研究 第62巻第4号, 37頁

松塚晋輔(2003)「公共団体とは何か - 国家賠償法との関係で - 」久留米大学法学, 第48号, 83, 86-87頁

松塚晋輔(2008)「民営化と救済法 - 不法行為における公務員・公共施設論と, 受託者の責任分配について - 」比較憲法学 第20号, 122頁

松塚晋輔(2014a)「指定確認検査機関の賠償責任主体性」京女法学 第6号, 2頁

松塚晋輔(2014b)「指定機関の分類と責任」京女法学 第7号, 20頁

松村享(2012)「国家賠償法上の公務員概念と指定管理者の責任 - 判例理論を踏まえて」自治研究 第88巻第12号, 120頁

みずほ総合研究所(2011)「地方公共団体における公共サービス改革に係る官民連携の在り方に関する調査報告書」

美原融(2012)「空港の民営化と周辺開発」第一回仙台北空港活性化検討会・臨空地域等活性化検討会(2月8日)資料5

<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/44468.pdf>(2015年6月9日アクセス)



- 三野靖(2005)『指定管理者制度 自治体施設を条例で変える』公人社, 24頁
- 山本隆司(2008)「日本における公私協働」『行政法の思考様式 - 藤田宙靖博士東北大学退職記念』
- 米丸恒治(2005)「「民」による権力行使 - 私人による権力行使の諸相とその法的統制 - 」  
『「民」による行政 新たな公共性の再構築』法律文化社
- 米丸恒治(2007)「行政の民営化・民間委託と行政救済法」法律時報 第79巻9号, 40頁
- 米丸恒治(2008)「行政の多元化と行政責任」『行政法の新構想 3 ; 行政救済法』, 311-312,  
316-318頁