

# 不法占用の放置と行政の責任

— はみ出し自動販売機住民訴訟 〈最高裁〉 —

道路局道路交通管理課 千木良 敦之

## はじめに

本件は、道路における違法な占用物件の放置により行政の責任が問われた著名な事例である。具体的には消費者団体等が、都知事に対して、都道上にはみ出して設置された自動販売機の占用料不払いに関して不当利得返還請求権又は損害賠償請求権を行使しないことの違法確認を求め、自動販売機を所有等する商品製造業者（たばこ又は清涼飲料水等の商品の製造業者）に対し、知事に代位して、不当利得返還請求を行ったものである。

第一審判決（東京地裁平成七年七月二六日判時一五四〇号13ページ）は、①知事に対し、違法に公金の賦課・徴収若しくは財産の管理を怠る事実を対象として違法確認を求めたとしても、当該怠る事実と該当する財務会計上の作為義務が個別具体的に特定されておらず不適法であるとして却下したが、②自動販売機の所有者等に対する知事の代位請求については、占用料相当額を不当利得として一部認容した。

これに対し、控訴審判決（東京高裁平成一二年三月三一日判例地方自治二〇五号62ページ）は、

①知事に対する請求については、一審同様却下したが、②自動販売機の所有者等に対する請求についても、占用料を徴収するか否かは知事の裁量の範囲内であるとして請求を棄却した。最高裁は、①知事に対する請求について、上告不受理の決定を行い、②自動販売機の所有者等に対する請求については、原審を支持した。

以下、本件の②に関し最高裁（平成一六年四月二三日判時一八五七号47ページ）の判断を紹介する。

## 一 事案の概要

本件は、東京都の住民である上告人らが、商品製造業者である被上告人らは自動販売機を東京都の管理する都道に権原なくはみ出して設置し、これによって東京都は都道の占用料相当額の損害を被ったとして、地方自治法（平成一四年法律第四号による改正前のもの。以下同じ。）二四二条の

二第一項四号に基づき、東京都に代位して、被上告人らに対し、不当利得返還等を請求した住民訴訟である。

## 二 訴訟の経過

提訴 日：平成 六年一月二四日

一審判決：平成 七年七月二六日（東京地裁）

二審判決：平成一二年三月三一日（東京高裁）

上告審判決：平成一六年四月三日（最高裁）

## 三 最高裁の判断

### 争点

I 道路が権原なく占有された場合、道路管理者は、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するか。

II 道路占用許可を受けることなく都道にはみ出して設置されたたばこ等の自動販売機を設置した販売商品の製造業者が、東京都の指導に応じ、費用の負担をして上記自動販売機を撤去したことなど判示の事実関係の下においては、東京都がその業者に対して上記自動販売機の設置による都道占用料相当額の損害賠償請求又は不当利得返還請求権を行使しないことは違法か。

## 事実関係の概要

- (1) 「主婦連合会」、「タバコと健康全国協議会」、「日本アルコール問題連絡協議会」などの市民団体（以下「主婦連等」という。）は、自動販売機が道路にはみ出して設置されることは通行の妨害になり、また、酒及びたばこの自動販売機は未成年者の飲酒喫煙の防止の観点から望ましくないなどとして、都道にはみ出して設置された自動販売機（以下「はみ出し自動販売機」という。）を撤去させるための活動を始めることとし、平成二年八月から九月にかけて行った調査の結果を踏まえ、同年一〇月四日、東京都その他の関係行政機関、酒類及びたばこの製造業者等に対し、はみ出し自動販売機の撤去を促す趣旨の申入れをした。さらに、主婦連等は、被上告人らを含む商品製造業者に対し、はみ出し自動販売機の撤去を要請するなど、はみ出し自動販売機の撤去運動を進めた。
- (2) 東京都は、主婦連等の前記申入れを受けて、平成二年一〇月末日ころ、自動販売機関係団体にに対し、はみ出し自動販売機の移設、撤去等の是正措置をとることを要請した。
- 次いで、東京都が、同三年一月から二月にかけて、道路延長約六〇四kmにわたり、はみ出し自動販売機のサンプル調査を実施したところ、同四年六月、一、五三九台が道路にはみ出

していることが判明した。そこで、東京都は、上記調査結果を受けて、商品製造業者及びその上部団体並びに自動販売機関係団体にに対し、是正指導をするとともに、商品製造業者に対し、はみ出し自動販売機の実態を把握した上でその是正計画を同五年三月末日までに書面で提出することを要請した。また、東京都は、同年五月一四日、商品製造業者から提出された実態調査及び是正計画についての報告書をまとめるとともに、個々のはみ出し自動販売機についてその管理者を特定することは困難で、そのためには多数の人員と多額の費用を要すると想定されるものであったことから、関係団体や商品製造業者に対して協力を要請し、はみ出し自動販売機の撤去等の是正措置の促進を指導した。

さらに、東京都は、同年一〇月二〇日から同年一二月一〇日にかけて、再三にわたり、商品製造業者及びその上部団体並びに小売店等に対し、はみ出し自動販売機の撤去等の是正措置を速やかに実施するように、その方法、費用負担、期限、関係業者の協力等を含めて具体的かつ明示的な指導をした。

(3) 被上告人らは、主婦連等の前記申入れを受け、また、上部団体や東京都等の関係行政機関からの指導を受けて、はみ出し自動販売機の撤去等によりはみ出しの是正を進めようとしたが、道

路敷と私有地との境界が明確でないこと、他のはみ出し物件と自動販売機との取扱いの不平等、是正に必要な費用負担、是正不可能な場合の取扱いなど数多くの問題点があったこと、また、自動販売機の利便性や有用性を理由として、小売店のほか一般人にも抵抗感があったことなどから、その撤去は、当初必ずしも円滑に進まなかった。しかし、東京都は、当初の方針を変えず、継続して被上告人らの協力を得てその目的の達成を目指し、これを受けた被上告人らも、小売店等の説得に努めるとともに、是正に必要な費用の相当部分を負担するなど東京都の是正指導に対して極めて積極的に対応し、協力を続けた。その結果、本件において上告人らの指摘する各自動販売機については、平成五年一月までに撤去され、また、その当時約三六、〇〇〇台もあった東京都内のはみ出し自動販売機のほとんどが同六年初めころまでに撤去された。

(4) 被上告人A株式会社、被上告人B株式会社、被上告人C株式会社は各々所有する自動販売機を、それぞれ遅くとも平成五年三月までに、道路占用許可を受けることなく都道にはみ出して設置した。

その後、被上告人A株式会社は、同年一〇月二〇日、自動販売機を都道敷から撤去した。次いで、被上告人B株式会社は、同年一月一二日

に本件目録三記載の自動販売機を、同月一六日に本件目録四記載の自動販売機をそれぞれ都道敷から撤去した。また、被上告人C株式会社は、同月一二日、本件目録五記載の自動販売機を都道敷から撤去した。

(5) 上告人らが本件訴訟において請求する平成五年三月二三日又は同年四月一日から上記撤去の日までの都道の権原のない占有を理由とする損害賠償又は不当利得の額は、本件の自動販売機がいずれも道路法三二条一項一及び東京都道路占用料等徴収条例(昭和二七年東京都条例第一〇〇号)別表に掲げる広告塔に該当し、その設置場所は同別表の特別区の一級地に該当するので、占用料相当額は1㎡につき一年当たり二〇、二〇〇円(一ヵ月当たり約一、六八三円)であるなどとして、その一ヵ月当たりの金額に基づいて算出したものであった。

### 争点Iに係る判断

道路法三二条一項は、道路に広告塔その他これに類する工作物等を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならないと定めている。そして、同法三九条一項は、道路管理者は道路の占用につき占用料を徴収することができる旨を定めており、この規定に基づく占用料は、都道府県道に係るも

のにあつては道路管理者である都道府県の収入となる(道路法施行令一九条の四第一項)。このように、道路管理者は道路の占用につき占用料を徴収して収入とすることができるのであるから、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するものというべきである。

これを本件についてみると、被上告人らは、前記のとおり、それぞれ、各自動販売機を都道にはみ出して設置した日から撤去した日までの間、何らの占有権原なくこれらの自動販売機を設置してはみ出し部分の都道を占有していたのであるから、東京都は、被上告人らに対し、上記各占有に係る占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得したものとすべきである。

### 争点IIに係る判断

地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法二四〇条、地方自治法施行令一七一条から一七一条の七までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。しかしながら、地方公共団体の長は、債権で履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履

行されていないものについて、「債権金額が少額で、取立てに要する費用に満たないと認められるとき」に該当し、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができるものとされている(地方自治法施行令一七一条の五第三号)。

これを本件についてみると、前記事実関係等の下において、上告人ら主張のとおり、はみ出し自動販売機の占用料相当額を算定するとしても、その金額は、占用部分が一台当たり1㎡とすれば、一ヵ月当たり約一、六八三円にすぎず、他方、はみ出し自動販売機は当時約三六、〇〇〇台もあつたというのであるから、東京都が、はみ出し自動販売機全体について考慮する必要がある中において、一台ごとに債務者を特定して債権額を算定することには多くの労力と多額の費用とを要するものであつたとして、本件について、「債権金額が少額で、取立てに要する費用に満たない」と認めたことを違法であるということはできない。また、はみ出し自動販売機に係る最大の課題は、それを放置することにより通行の妨害となるなど望ましくない状況を解消するためこれを撤去させるべきであるということにあつたのであるから、対価を徴収することよりも、はみ出し自動販売機の撤去という抜本的解決を図ることを優先した東京都の判断は、十分に首肯することができる。そして、

商品製造業者が、東京都に協力をし、撤去費用の負担をすることによって、はみ出し自動販売機の撤去という目的が達成されたのであるから、そのような事情の下では、東京都が更に撤去前の占用料相当額の金員を商品製造業者から取り立てることは著しく不相当であると判断したとしても、それを違法であるということとはできない。

以上によれば、本件の事実関係の下では、東京都が被上告人らに対して前記損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使しなかったからといって、これを違法ということとはできない。

## 結論

これと同旨の原審（東京高裁）の判断は正当として是認することができ、論旨は採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文（上告棄却）のとおり判決する。

## おわりに

本件は、はみ出し自動販売機が既に撤去された後に、行政が当該自動販売機の所有者から占用料を徴収しなくても、違法ではないという判断に至ったものであるが、その背景としては、冒頭に触れたように、はみ出し自動販売機が社会問題化したことにより、自動販売機の所有者の自主的取組

みが促されたことが大きく作用しているものと思われる。具体的には、平成六年一月には、たばこや酒類の自動販売機を道路からはみ出して設置し歩行者の通行を妨害したなどとして、市民団体の告発を基に大阪府警が道路法違反（不法占用）等の疑いで大阪市内の酒類販売業者一六社・社員四八人、たばこ製造会社一社・社員一三〇人を書類送検し、平成五年二月には、飲料メーカー一社を書類送検している。これらの動きと併せて、平成六年一〇月には、飲料メーカーの大半が、はみ出し自動販売機を自主的に撤廃する取組を見せている。

不法占用物件については、各道路管理者の不断的努力により、その是正が図られているものの、突出看板等全国の道路には多くの無許可の物件が後を絶たないことも事実である。これを放置することにより歩行者等に損害が生じた場合は、管理瑕疵が問われることも想定される。引き続き、社会的関心を高めていくことも含めて行政による着実かつ有効な取組みを推進することが重要である。