

平成24年(行ノ)第203号 公金支出金返還請求上告受理申立て事件
申立人(原告) 渋谷 登美子外2名
相手方(被告) 嵐山町長 岩澤 勝
相手方(被告補助参加人) 部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部代表者支部
長 松本 美子

上告受理申立て理由書

平成25年1月30日

最高裁判所 御中

申立人ら訴訟代理人弁護士 佐 竹 俊 之
同 弁護士 太 田 伸 二

頭書の事件について、申立人は、以下のとおり上告受理申立て理由を提出する。

第1 平成20年度支出金の支出に係る部分の却下の判断についての判例違反の存在

1 本件控訴審判決の判断

本件控訴審判決(東京高裁平成24年(行コ)第192号)は、平成20年度の松本美子に対する講師謝礼の支払いに関し、以下のような判断を行い、控訴人らには地方自治法242条2項所定の期間を経過したことについての「正当な理由」があるとは認められないとした。

すなわち、本件控訴審判決は

平成21年1月30日に嵐山町議会で、松本が平成12年度から吉田集会所管理人を嵐山町から請け負っていることについて議論され、控訴人らを含む嵐山町の一定数の町民が関心を持つことになった

平成21年5月30日ころに、吉田地区の住民に配布された平成21年度募集案内には、吉田集会所における健康ダンス教室の講師として松本の氏名が記載されており、その前年である平成20年5月30日ころにも、松本の氏名は記載されていないものの、それ以外はほぼ同内容の平成20年度募集案内が吉田地区に配布されていた

ことから、控訴人ら上記住民が相当の注意力をもって調査すれば、平成20年度募集案内に松本が講師として入っていないか関心を持つと考えられ、嵐山町の所在場所及び規模に照らせば、吉田地区の住民から容易に聞くことができるものであり、募集案内に記載された嵐山町教育委員会の担当者に紹介しても容易に判明するものであったとした。（「容易に判明する」時点がいつであるかは、おそらく平成21年5月30日を指すものと思われる。）

その上で、平成21年5月30日ころから8か月以上を経過した平成22年3月5日ころまでには、控訴人らが相当の注意力をもって調査すれば松本に対する講師謝礼として平成20年度支出金が支出されたことを認識することが可能であり、監査請求をすることができたとして、控訴人らが地方自治法242条2項所定の期間を経過したことについて正当な理由があるとは認められないとした。

2 弁論主義違反

しかし、上記本件控訴審判決には、弁論主義（最判昭和27年12月25日民集6巻12号1240頁など参照）に違反し、両当事者が

主張していない事実を認定した瑕疵がある。

本件控訴審判決は、平成21年1月30日の嵐山町議会において、松本が吉田集会所の管理人業務を請け負っていることが、議会において議論されたことを認定した。

しかし、本件第一審及び控訴審において、申立人からも、相手方からも、上記事実は主張されていない。

この点、たしかに被告準備書面(1)の第1・1(2)では、「町議会議員から問題があるとの指摘を受け、その内容について町として、検討を行った。その結果、当該管理人を町議会議員が行うことは法92条の2に抵触する恐れがあり、県の見解でも適切ではないのではないか、議員の身分に影響がでていけないので松本議員に説明し、21年度については管理人報酬を辞退してもらい、支払っていない。」という主張がなされている。

しかし、これは「町議会議員が問題を指摘した」という事実ではあるものの、「町議会の公開の場で議論がされた」という事実を意味しない。(なお、実際に1月30日に起きたことは、議員全員協議会で、吉田集会所管理人事業について議論したこと、全員協議会終了後、申立人渋谷が、個人的に調査したところ、松本が管理人であることがわかり、町担当者に問題を指摘したということである(原告準備書面(1)第2(1)ア、イ、ウ)。その後、町行政及び議長が松本に対し、松本が吉田集会所の管理人業務を請け負っていることが法92条の2に抵触する恐れがあるとして管理人報酬の辞退を求めたが、これらは松本の身分に関わることであるからとして非公開の場で行われており、公開の議場で行われたことではなかった)。

以上の通りであるにも関わらず、本件控訴審判決は、松本の吉田集

会所管理人業務の請負について町議会の議論がなされたことから、被控訴人を含む一定数の町民が関心を持つことになったと認定した。

町議会の公開の議場で議論されてすらいないことについて、このような認定をすることはあり得ず、公開の議場での議論がされたと本件控訴審判決は認定したと考えるべきであろうが、それは、上記申立人・相手方の主張の状況からすると主張していない事実を認定したものであるべきであって、これは弁論主義に反する重大な瑕疵である。

3 最高裁判例違反

(1) 昭和63年の最高裁判決

また、仮に本件控訴審判決における認定事実を前提とするとしても、上記本件控訴審判決は、最二小判昭和63年4月22日最高裁判所裁判集民事154号57頁(以下「昭和63年最判」という。)に反するものである。

この昭和63年最判は、地方自治法242条2項にいう「『正当な理由』の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべき」という規範を定立した(なお、同判決は、「当該行為が秘密裡にされた」ことも要件にしているように思われるが、後の最一小判平成14年9月12日判時1807号64頁、最三小判平成14年9月17日判時1807号72頁が、そのような要件を不要としている)。

その上で、

被上告人は、町の予算の執行状況について一般の住民に先んじて

内容を知りうる公職にある者ではない

上告人である町長が、府営祝園地区かんがい排水事業の用地買収の補償金として支出を行ったが、予算外支出であったため、関係者外にも秘密とされていた

町議会議員が、昭和59年6月27日、町議会定例会において本件支出について質したところ、上告人が陳謝した

しかし、新聞、テレビ、ラジオは上記町議会での質疑を報道せず、昭和59年10月に町の住民に全戸配布された広報誌で初めて質疑が報じられた

という事実を認定した上で、遅くとも上記広報誌が配布された昭和59年10月中旬までには本件支出が明らかになったはずであり、このときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって地方自治法242条2項の「正当な理由」の有無を判断することとしている。

この判例からは、町の予算執行状況について一般の住民に先んじて内容を知りうるような公職にない住民については、町議会で公金支出についての議論がなされたとしても当然に知り得るものではなく、町の広報誌等のそれを知り得るための手段によってそれを知った時点から、実際に監査請求をする時点までが相当な期間内であるかどうかで「正当な理由」の有無を判断すべきであるという規範を抽出することができるものと考えられる。仮に、このような判断基準を用いず、町議会において議論がなされた時点から支出の存在を知って調査をすることができるとするのは、「全ての住民は、自治体の議会で議論がなされた事項については知りうる」というフィクションを定立するに等しいのであって、このような判断基準は

妥当なものである。

(2) 本件訴訟における検討

ア 平成21年1月30日の議会での議論について

本件控訴審判決が認定した事実を前提としても、平成21年1月30日議会で議論になったのは、松本が吉田集会所の管理人の業務を請け負っていることまでであり、松本に対する講師謝礼の支払いではなかったし、そのことが特に町の広報誌で広報されることもなく、新聞等で報道されることもなかった。

少なくとも町議会議員でも町職員でもなかった申立人岡野及び彌永については、平成21年1月30日の時点から松本が吉田集会所の管理人を請け負っていたことについて知り、その後の平成20年度支出金を知るための調査を開始することができたとするには無理がある。(この点、本件控訴審判決は、町議会で松本が吉田集会所の管理人を請け負っていることが議論されたことをもって、「控訴人らを含む一定数の嵐山町の住民が吉田集会所の使用について関心をもった」としているが、なにゆえに「控訴人ら」として申立人岡野及び彌永を含めてその時点で「吉田集会所の使用について関心をもった」と認定したのかについては何らの証拠による裏付けもなく、前述した「全ての住民は、自治体の議会で議論がなされた事項については知りうる」というフィクションの上に立った甚だ不当な事実認定と言わざるを得ない。)

イ 平成20年度募集案内について

また、上記認定事実からしても、申立人らが平成21年1月30日の時点で知り得たことは、あくまで松本が吉田集会所の管理人を請け負っていたことであって、ふれあい講座健康ダンス教室

の講師を務めて講師謝礼を受け取っていたことではない。

そうすると、松本が吉田集会所の管理人の請負をしている事実から、松本がふれあい講座健康ダンス教室の講師を務めている事実まで到達するには、松本が講師を務めている事実を知るきっかけと時間や手間のかかる調査が必要であった。

この点、本件控訴審判決は、平成21年度募集案内が平成21年5月30日に吉田地区に配布されたことを持って、上記きっかけとなり得ると判断している。

しかし、本件控訴審判決の論理は、なにゆえに吉田地区以外の住民である申立人らが、吉田地区のみに配布された平成21年どの募集案内の存在を知り得たのかについての説明が全く存在しない。善解するとすれば、嵐山町が小規模な自治体であるという認定事実が、申立人らがその存在を知り得たことの根拠とされるのであろうが、いかに小規模な自治体とはいえ、距離のある他地域の他人の家に配布された町からの配布物の内容まで知り得るといふのはあまりにも常識を離れたフィクションというべきである。

本件控訴審判決は、その後、平成21年度募集案内を見れば松本の氏名が記載されているので、平成20年度も松本が講師をしていたか関心を持つはずであって、嵐山町の所在場所及び規模に照らせば、吉田地区の住民や嵐山町教育委員会の担当者に聞き取りを行うことで、平成20年度も松本が講師をしていたか知り得たはずであるとしているが、すでに述べたとおり、そもそも申立人らが平成21年度募集案内を知り得たと考える理由について説得的な議論を欠いているのであって、このような議論をいくら積み重ねたとしても誤った前提の上に構築された議論に過ぎない。

ウ 結論

以上のこと及び本件事実審での主張立証の状況からすれば、実際に申立人彌永及び岡野が、嵐山町から松本に対する講師謝礼支払いの事実を知ったのは、平成22年3月4日に埼玉新聞による報道によってであることが明白である（甲96）。

そして、申立人岡野及び彌永は、その時点から約2か月後の平成22年5月6日に監査請求を行っているが、監査請求のために必要な調査のための合理的な期間を考えれば、相当な期間内に監査請求がなされたものというべきである。

よって、申立人らの監査請求には、地方自治法242条2項の「正当な理由」が認められるので、平成20年度分支出金につき訴えを却下した本件一審判決を維持した本件控訴審判決は破棄を免れない。

第2 平成21年度支出金の支出に係る部分の棄却の判断についての判例違反の存在

1 裁量権の逸脱・濫用について

(1) 本件控訴審判決の判断

本件控訴審判決は、平成21年度の松本美子に対する講師謝礼の支払いに関し、地方公共団体はその事務処理に当たって最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとする地方自治法2条14項や、地方公共団体の経費はその目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて支出してはならないとする地方財政法4条1項を引用し、嵐山町の判断に裁量権の範囲に著しい逸脱又は濫用があり、かつ、これを無効としなければ地方自治法2条14条、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が

認められる場合には、本件委託契約が私法上も違法となるとした。

その上で、吉田集会所におけるふれあい講座は、他の地域で行われている地域住民の交流や親睦を目的とする公民館や集会所の行事としての側面のほか、同和教育推進あるいは人権教育振興を目的とする人権教育推進事業としての側面を持つので、他地域の公民館等の行事が無償のボランティアによって実施されているからといって、直ちに吉田集会所におけるふれあい講座を無償のボランティアないし講師によって実施すべきとはいえない、時間当たりの費用及び回数に照らすと、本件委託契約における講師謝礼の金額が過大であって合理性を欠くとはいえないと判断した。

また、申立人らによる、松本のダンス講師としての技量を問題視する主張については、吉田集会所におけるふれあい講座が、地域住民の交流を通して人権意識の高揚や差別や偏見のあに地域作りをも目的とするので、ダンスの技量のみで講師を選任すべきではない、松本は同和問題に強い関心を持つ町議会議員であり吉田地区の地域リーダーであるから、その経歴を踏まえ、嵐山町は講師に選任したのであって、裁量権の行使として合理性をかくとはいえないとして、これを排斥し、申立人の主張を認めなかった。

(2) 判例の解釈の誤り

しかし、上記本件控訴審判決の判断は、同判決が引用する最二小判平成20年1月18日民集62巻1号1頁(以下「平成20年最判」という。)の解釈を誤ったものである。

本件では、松本が講師をしていたふれあい講座の内容が、ボランティアによって運営されている他の事業と変わりがなく、有償で委託をする必要性が疑わしいこと、松本には、嵐山町が他の講師

と比して多額の講師謝礼を支払ってまでふれあい講座の講師を依頼すべきほどの力量はないこと、といった事実がある。より具体的には、につき、健康ダンス教室は「受講生の健康維持増進」を目指す程度のものであり（甲172）、そもそも講師を有償で委託すべきようなものではなかったこと、健康づくり教室も、月見団子を作って月見会をしたり、簡単な体操をしたりする会に過ぎないこと、につき、松本がダンス教室の指導者としての資格を問われて回答した「立花流民謡部指導資格流法」なる指導資格の詳細が不明であり、その流派自体も20年以上前から活動が低調で、松本の技量の維持向上の機会があったとは思われないことなどの事実である。

この点、本件控訴審判決は、上記申立人の主張を否定してはいないものの、ふれあい講座に「同和教育推進あるいは人権教育振興を目的とする人権教育推進事業」としての側面があること、ふれあい講座が「地域住民の交流や親睦のほか、地域住民の交流を通して人権意識の高揚や差別や偏見のない地域作りをも目的とするものである」ことを理由として、上記申立人の主張を排斥している。

しかし、なにゆえに で述べたような程度の高齢者のリクレーシヨンの講座を開くことが、「同和教育推進あるいは人権教育振興を目的とする人権教育推進事業」という性格を持つものとして、他地域でのボランティアの活動とは異なり、決して少額ではない講師謝礼を支払うべきものとまで言い得るのか、なにゆえに吉田地区内の住民だけに募集案内を配布して行われるふれあい講座や吉田1区・2区のうち第9支部の75才以上の高齢者のみが参加対象である健康教室が、「地域住民の交流を通して人権意識の高揚や差別や偏見のない地域作りをも目的とするもの」になり得るのか（もし「差別

や偏見のない地域作り」を目指すのであれば、吉田地区住民だけの講座や吉田 1 区・2 区のうちの第 9 支部の高齢者のみが対象の健康教室では意味がなく、他地域住民との交流の中で差別・偏見を解消すべきことは明白である。)、本件控訴審判決は全く答えるところがない。

以上からすれば、自治体の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、契約を無効としなければ地方自治法 2 条 1 4 項、地方財政法 4 条 1 項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるというのが、この規範を定立した平成 20 年最判の妥当な解釈の結果であって、本件控訴審判決は平成 20 年最判の解釈を誤ったものである。

2 政治倫理条例違反について

(1) 本件控訴審判決の判断

本件控訴審判決は、松本が嵐山町からの委託を受けて講師の仕事を行っていたことが、政治倫理条例 8 条に違反し、公序良俗に反するという申立人らの主張について、公序良俗に反する違法性の強いものということとはできないとしてこれを排斥した本件一審判決の判断を是認している。

(2) 判例の解釈の誤り

ア 相反する高裁判例の存在

しかし、このような判断は、広島高判平成 23 年 10 月 28 日判時 2144 号 91 頁と相反するものである。

同判決は、議員が自治体からの請負をすることや、請負をする者の取締役等になることを禁じる規制を行う地方自治法 92 条の 2 の規制を、市議会議員の 2 親等以内の親族が経営する企業ま

で広げる広島県府中市の政治倫理条例4条に基づき、同市議会が条例を遵守するよう求める警告決議を同市市議に対して行ったことにつき、同市市議が損害賠償を求めたものである。

同判決は、上記政治倫理条例が、地方自治法92条の2を上回って無効だとする控訴人（市議）側の主張を退けつつも、上記政治倫理条例の2親等規制は、憲法上保障された経済活動の自由及び議員活動の自由を制限できる合理性・必要性が認められず無効であり、その無効な条例に違反したことを理由に警告措置をとったことが違法であるとして損害賠償を認めている。

イ 上記高裁判例と本件控訴審判決の関係

上記高裁判決は、政治倫理条例がまさに法的効果を持つものであり、それが市議やその2親等内の親族の経済活動を規制すると考えたからこそ、その規制が無効だと判断したのである（もし、法的効果がないものであれば、無効と判断する必要はない）。

しかるに、本件一審判決を引き継ぐ本件控訴審判決は、松本が講師の請負を行ったことによる政治倫理条例違反を、違法性の強いものではないとして公序良俗違反と認めていない。

嵐山町政治倫理条例前文においては「地方分権が進行する中で、嵐山町議会は、町民から信頼される議会を目指して、そのあり方を検討し、実際に多くの改革を実行してきた。議会が、地方分権と町民参画の流れに対応し、町民からの一層の信頼を得るためには、議員と町民が選挙で成立した負託関係を日常的に履行する仕組みが求められている。すなわち、議員は、政治倫理を高め、活動することは当然の責務であり、誇りをもって町政を担い、説明責任を果たし、町民は、議員を信頼し、必要な場合に議員の活動

について説明を求めることができる仕組みを創設することが必要である。」と制定の趣旨を謳っている。

地方自治法 92 条の 2 に違反した場合、地方自治法 127 条によって議員は失職することとなるが、その判断は議会に委ねられている。このように、地方自治法 127 条による議会の議決がなければ、地方自治法 92 条の 2 の規定が生かされない現行法の下では地方議会議員の政治倫理を確立することが困難であるため、一部の地方議会において、議員としての職業倫理の確立の要請から、公的権限と私的利益との相反を防ぐ仕組みを各種制定している。嵐山町議会においても本政治倫理条例を制定し、兼職に報告義務や辞退義務を課している。

この点、町議会議員である松本が、部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部の代表者で町に対して諸要求を突きつけると同時に、町から委託を受けて有償で講師業務を引き受け続けているという事態は、町民から「町と特定議員との間でのお手盛り契約」と見られるであろうことに疑問の余地はない。

これは、請負の代償の多寡の問題ではなく、政治家の政治倫理と財政支出の公平性の問題である。政治倫理条例自体を制定した当事者である松本自身がそれを破ったということには、強い違法性を認めるべきである。

それにも関わらず、本条例に反した活動を行った松本の公序良俗違反を認めなかった本件控訴審判決は、政治倫理条例の持つ法的効果・効力を限りなくゼロに見積もったに等しいものであって、上記高裁判決とは相反するものであることは明らかである。

(4) 補論

松本が、上述のような政治倫理条例違反を行っているのにも関わらず、嵐山町が松本に対する講師依頼を継続し、講師謝礼として公金の支出を続けたことは、松本及び松本が代表を務める団体などへの反感を招き、それらが目指すとする差別の解消などの目的実現を阻害することにすらなりかねない有害なものであることも、申し添えるものである。

第3 結論

以上より、原判決は破棄されるべきである。

附属書類

- 1 上告受理申立て書理由書副本 8通

以上