

平成22年（行ウ）第2号
原告 奥村悦夫 外6名
被告 今治市 外5名

準備書面（21）

2011年 10月 13日

松山地方裁判所 御中

被告準備書面(1)への反論

財務会計行為の適正権保のための多重自己点検の義務の不作为について

1. 戦前の反省に基づく戦後の財政民主主義原理に反する形式的財務会計行為

被告らは、被告準備書面（1）の8頁から9頁において、本件財務行為を、「財務会計法規の義務に違反するものではない」と、その理由を含めて次のように述べている。

（2）教科用図書等の購入の事務手続

被告今治市における図書を購入する場合の一般的な事務は、それを必要とする課の課長（100万円を超える場合は部長）がその購入したいとの決定（これを被告今治市においては「要求決定」という。）に基づき、これを支出負担行為権者に要求する。その要求に基づき支出負担行為の決定を、100万円以下は契約課長が、1,000万円以下は総務部長が、それを超える額については副市長が専決することとなっている（今治市事務決裁規程別表第1の1の表第14号の項、第19号の項、別表第1の2総務部の表契約課の項。乙第8号証）。

これを本件についてみると、学校単位での必要な数量を調査し、その部数の図書購入をしたいとの教育委員会事務局総務課長の要求決定に基づいて支出負担行為の専決権者である契約課長が、予算残額、規格、購入部数年の確認をしたうえ、支出負担行為をし、納品の検収を経て支出に至った

ものである。

契約課長においてする支出負担行為の専決は、単なる物品としての教科用図書の購入に過ぎないものであり、教育委員会において必要と判断したこと以外に、その専決をするに当たり注意すべき事項が存するものではない。また、被告今治市が購入した図書の部数等についても、必要な部数（中学校18校に対し、公民指導用図書23冊、歴史指導用図書24冊、公民教科用図書26冊、歴史教科用図書30冊）であり、何ら不必要な購入があつたものではなく、財務会計法規の義務に違反するものではない。

しかしながら、被告らの上記主張は、財務会計法規に示された外形的手続きを述べているに過ぎず、重層的点検を求めるに至った戦前の反省に基づく次の財政民主主義原理の趣旨をまったく欠落しており、失当である。

2. 戦前の反省に基づく憲法・地方自治法が示す財政民主主義原理

戦前の反省から、戦後は、明治憲法体制下の財政関係法規は廃止され、財政民主主義を貫くものにかわった。これは、17世紀の市民革命期に確立された財政民主主義の理念をやっと戦後において、制度化したものである。これは、国家財政の租税、公債、予算、国庫会計制度などに関する諸制度だけでなく、次のように地方公共団体（以下「自治体」という。）も同様である。つまり、憲法第92条で、「地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とし、同法第94条で、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と定めた。そして、憲法の条項を具体化する多数の地方自治関連法規の体系が生まれ、地方財政法などの財政に関する法規が制定された。これらの諸制度の総体を立憲的財務制度という。よって、これらの法規を解釈する際には、たとえば、次のことなどを前提とすることが求められる。

憲法第25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と明記し、さらには、地方自治法第1条の2では、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定している。当然ながら、この趣旨に基づき財政運営を健全に保持することを国及び地方公共団体（以下「自治体」という。）は、求められている。

つまり、国及び自治体の財政運営の大きな目的は、住民の「すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進」を行うことで

ある。また、地方財政法第4条では、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」とし、同4条の2では、「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない」とし、この目的に即した健全な運営を求めている。

3. 住民監査請求などの最高裁判例などが示す二重三重の自己点検の責務

憲法第92条にある「地方自治の本旨」とは、「団体自治」と「住民自治」であり、「団体自治」とは、主に「国家」の関係における自治体の自主的自治（国家権力からの独立）であり、地方財政の自主権の確立なくして地方自治はあり得ないとする〈地方財政の自主性〉の大原則などであり、「住民自治」とは、住民の代表者による議会における予算の同意（議決）、直接民主主義の仕組みとして条例の制定・改廃の請求、事務監査請求、議会の解散請求、議員・首長・特別公務員のリコール請求などの制度とともに、住民監査請求及び住民訴訟制度に現れる自治体構成員である住民の自治ということである。

この住民監査請求及び住民訴訟制度を最高裁判決は、次のように示している。

住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたもの・・・。

最高裁判決小法廷1987年2月20日 判時1228号66頁

住民訴訟は、（中略）地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたもの・・・。

最高裁判所小法廷判1978年3月30日決判例集巻第32巻2号485頁

以上のことから明らかなように、国及び自治体の財政運営の大きな目的は、憲法第25条などに示された住民の「すべての生活部面について、社会福祉、

社会保障及び公衆衛生の向上及び増進」を行うことであり、そのために健全な財政運営を求めて、適正な運営がなされているのかを自己点検・調査を行政自身に求めている。そのうえで、行政の腐敗を防止し、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能と地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを住民に与えたものである。

4. 財務行為への重層的自己点検・調査権

以上の趣旨に基づき、財務会計法規において、次のように、審査・調査を首長や会計管理者に調査権を与えて、地方財務行政の適正な運営を確保しようとする多重的点検の一つとしている。

地方自治法第221条では、「普通地方公共団体の長は、予算の執行の適正を期するため、委員会若しくは委員又はこれらの管理に属する機関で権限を有するものに対して、収入及び支出の実績若しくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況を実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる」とし、同法第232の3では、「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない」としている。また、同法第232の4では、「会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができない。2 会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない」とある。

これを受けて、今治市会計規則では、第43条で、「課長等は、支出命令書（別記様式第21号。負担行為と同時にする支出については支出負担行為書兼支出命令書（別記様式第21号）、公金振替命令書により、払われるべき支出については公金振替命令書）を発行しようとするときは、次に掲げる事項を確認しなければならない」とし、「(1) 法令又は契約に違反していないか」とある。

また、同規則第45条には、「会計管理者は、支出命令書の送付を受けたときは、法令及び関係書類に基づき当該支出負担行為に関して審査し、支払の決定をしなければならない。2 前項の場合において、会計管理者は、支出命令権者又は支出負担行為担当者に対し、支出命令及び支出負担行為が法令及び予算に違反していないこと並びに当該支出負担行為に係る債務が確定していること

を確認するため必要があるときは、関係書類を徴し、又は自ら実地に調査するものとする」とある。

さらには、同規則第147条には、「市長は、必要があるときは、職員のうちから検査員を命じて、出納員、現金取扱員及び前渡資金担任者の取扱いに係る帳簿、証拠書類その他金銭会計事務の一切について、検査させることができる。

2 市長は、必要があるときは、前項に規定する職員以外の職員の取扱いに係る会計事務について、検査をさせることができる」とある。そのうえで、同規則第150条には、「会計管理者は、会計事務の検査をしようとするときは、所属の職員のうちから検査員を命じ、その対象、項目、日時、及び場所並びに検査員の職名及び氏名をあらかじめ部長等に通知しなければならない。2 前条の規定は、前項の検査員による検査の結果報告についてこれを準用する。3 会計管理者は、前項の規定により検査員から報告を受けたときは、その内容を部長等に通知しなければならない」と定めている。










5. 監査請求後の本件財務会計行為（提案・決裁）が示す審査の形骸化

以上の戦後財務民主主義に基づく重層的チェック規定を本件に当てはめる。本件採択直後の今治市議会の6回定例会（2009年9月15日）において、予算の議決権、決算の認定権などを有する議会の構成員である住民の代表としての議員山本五郎議員が、適正手続きに違反があるとする追及を行い、原告らが会員である「えひめ教科書裁判を支える会」など複数の団体が、本件採択の適正手続などの違法を指摘していた（証拠甲18号の1枚目～3枚。証拠甲47号証『愛媛新聞』2009年3月27日）。これらの証拠は、その一部に過ぎない。また、本件住民訴訟の前置き手続きとして、2010（平成22）年2月24日に、今治市監査委員へ、「今治市職員措置請求書」（証拠甲19号。以下「本件監査請求」という。）を提出し、そのなかで、採択における適正手続違反などの違憲・違法などを理由に、教員用教科書及び教師用指導書の購入措置の差止を求めた。このような再三再四、本件採択における適正手続きなどをはじめとする違憲・違法行為を指摘した。以上のように、原告及び住民らは、本件採択には、違憲・違法があり、採択における適正手続きに反しており、この採択結果に基づき、つまり、採択結果が直接の原因とする違法な公金の支出が行われると、再三再四指摘し、その点検を行うように求めたのである。

ところが、被告今治市教委は、「平成22年度 中学校教師用教科書・指導書の購入について（事前伺）」（証拠甲47号証）を本件監査請求後の2010（平成22）年3月5日に起案し、次の資料1（証拠甲47号証の1枚目）のように同月9日に決裁されている。教育委員会は、自治体の行政や議会からの教育への介入を防止するために、独立した執行機関としての行政委員会として設置されているので、財務当局者らは、教育内容などに関する介入は行ってはなら

ない。しかし、財務当局者らは、同違法採択を原因とする財政支出が伴うのであるから、財務会計当事者は、採択における適正手続き違反の有無については、点検・審査を行う必要がある。しかしながら、本件に関する監査請求後においても、次の資料1（証拠甲47号証の1枚目）のように、この書類には、被告市長らの印があるが、審査欄には、一切、記載も印もない。つまり、被告らは、原告をはじめ住民らの指摘を受けても一切点検も審査を行わず、「平成22年度中学校教師用教科書・指導書の購入について（事前伺）」を決裁しているのである。

資料1（証拠甲47号証の1枚目）

別記第6号様式(その1)									文書分類番号
決裁区分									N-2 -2 -0
(甲) 乙 教 局 丁									
り ん 議	市長	副市長	教育長	局長	課長	課長補佐	係長	係	今治市教育委員会
									総務課 総務係
件名	平成22年度 中学校教師用教科書・指導書の購入について(事前伺)								
合	部長等	◎	意見						起案者
	総務調整部長								(伊藤 澄弘)
									内線 (39003)
									起案22年 3月 5日
									決裁 122.3.19 日
								処理 年 月 日	
								発送・告示・契約()	

以上のように、原告らによる監査請求後も、「教育委員会において必要と判断したこと以外に、その専決をするに当たり注意すべき事項が存するものではない」と単に財務会計行為の外形的事務手続きに終始し、財務会計行為に先行する本件採択における適正手続きの違法の有無に」についての点検・審査がまったく行われていない。本件訴訟に先行する監査請求における監査結果は、「一般行政上の事務手続きについて疑念を述べているのみであり、財務会計上の行為に関する具体的な違法性又は不当性に関する指示はない」と、本来監査委員の責務として行うべき職責を放棄し、それを請求人らに求めているという破廉恥な監査事態を露呈している有様である。なお、本件採択を直

接の原因として、本件教科書及び教師用指導書が購入されていることは、原告準備書面（２２）のとおりである。

6. 本件財務会計行為における法令が示す二重三重の自己点検の責務の不作为

近代民主社会の哲学的基礎を確立したイギリスのジョン・ロックが立法権と行政権（含司法権）の二権分立（『統治論二編』）を唱え、啓蒙期フランスの政治学者モンテスキューが二院制議院と立法権・司法権・行政権の三権分立（『法の精神』）を求め、さらにアメリカ合衆国のジョン・ローズが正義二原理に基づく制度上の背景的公正（『正義論』）を提唱したのは、いずれも合理的な権力分散および権力による権力のチェック機能をあらかじめ統治機構そのものに組み込み、権力の腐敗と崩壊を未然に防止するためであった。この原理は、冒頭でのべたように、権力の腐敗と崩壊を未然に防止することができなかった大日本帝国憲法体制の反省に基づき、この原理を日本国憲法にも取り入れ、同法第98条において、「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない」と定めたのである。当然ながらこの原理は、全ての財務会計法に及ぶ。ところが、被告の主張のように、恣意的に狭義の外形的な手続論によって、チェック機能を制限されているとし、立憲的財務制度における財務民主主義原理を形骸化させようとしている。

住民や学者が、「地震列島である日本に原発を建設することは、危険である」と具体的な証拠を示して、建設の中止や運転の停止を求めてきた。しかし、国や東京電力は、「日本の原発は、安全である」「耐震設計が施されている」と「止める・冷やす・閉じ込めるとの多重防護システム」があるとこれを無視し、建設・運転を続け、今回の福島原発の大事故に至ってしまった。

このことは、原発問題に止まらない。国及び自治体の財政運営の大きな目的は、住民の「すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進」を行うことである。国や自治体や電力会社は、住民や学者の指摘を無視し、単なる外形的「多重防護システム」によって「安全である」と強弁し、福島原発大事故を引き起こした。この結果、住民の生活部面において計り知れない大きな被害を及ぼした。この福島原発大事故と本件において、共通点がある。それは、点検システム・チェック機能における立憲的財務制度における財務民主主義原理の形骸化である。

結語

以上のように、行政機構内部に貯まった水はよどみ腐敗し、原告らの再三再四にわたる指摘は、行政内部の職員同士のなれ合いによって、無視され、予算執行権者もそれは同様で、財務会計行為は形骸化している。つまり、立憲的財務制度における財務民主主義原理に基づく、地方財務行政の適正な運営の確保のための自己点検・調査などの責務及び義務は、棚上げされ、適正に行使されず、立憲的財務制度における財務民主主義原理に基づく予算執行の適正確保義務違反がある。

以上