

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（36）

2012年 1月 24日

松山地方裁判所 御中

被告準備書面（3）などへの反論 その4

本件財務会計行為は、財務立憲主義原則に即すると、 予算執行に適正確保義務違反がある

1、本件財務会計行為は、財務立憲主義原則に即し、予算執行に適正確保義務違反がある

（1）不必要な教科書などの購入

被告らは、被告準備書面（3）の4頁で、「本件は、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合ではない」とし、次のように主張する。

本件においては、中学校18校に対し、公民指導用図書23冊、国語指導書1年用24冊、同2年用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、国語用図書1年用26冊、同2年用25冊（1,532,153円）を購入したものであり、不必要な冊数を購入したとか、不当に高く購入したという事実は見当たらない。

しかしながら、被告らが、採択協議会が示した適切な教科書を、答申どおり「現行使用教科書」を公正かつ適正な採択手続きを経て本件採択を行っておれば、本件図書を購入する必要は生じなかった。現実には、本件教科書以外は、答申どおりに「現行使用教科書」を採択したので、新たに教員用として教師

用指導書などを購入する必要は生じていない。その詳細は、原告準備書面（35）のおしである。つまり、被告今治市教育委員会が採択協議会の答申を無視し、違法に本件教科書を採択したがゆえに、本件図書を購入の必要性を派生させ、本来なら必要でない教科書を購入したのである。

つまり、上記の被告らの主張は、失当というほかない。

（2）予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある

また、被告らは、上記と同趣旨のことを被告準備書面（1）の10頁で次のように述べている。

さらに、原告らは、住民監査請求があったことや新聞等に教科書採択の記事が掲載されたことをもって、予算執行の適正確保義務違反があるやの主張をするが、そもそも支出負担行為の前提行為とならない本件採択について専決権者に注意義務が発生することはない。仮に本件採択が支出負担行為の直接の原因となる行為であったとしても、上述1のとおり本件採択は何ら違法性を有するものではない。また、教育委員会が必要とする物品購入に関する支出負担行為に際し、予算執行権者である市長又は専決権者が予算執行の観点から有する注意義務は、要求決定の合理性に尽きるものであり、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在するとの原告らの主張には、理由がない。

以上のように、被告らは、ここでも「教育委員会が必要とする物品購入に関する支出負担行為に際し、予算執行権者である市長又は専決権者が予算執行の観点から有する注意義務は、要求決定の合理性に尽きるものであり、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在」しないと主張する。

この被告らの主張に対して、原告らはこれまでもる本件採択の違法性を述べ、その後の本件財務会計行為において、立憲的財務制度における財政民主主義原理に基づく監査や、本件財務会計行為手続において、適正な点検・審査が行われていない違法があると述べてきた。つまり、この点検・審査を適正に行われていれば、この「不必要な冊数を購入」を未然に防ぐことができたのである。しかし、被告ら財務会計行為担当者が本件採択の違法性について点検・審査などを怠り、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵を犯したがゆえに、結果として、購入する必要のない本件図書を購入したのである。

そこで、繰り返しになるが、原告らはこれまでも述べてきた本件採択の違法性の概要に次に整理する。

- ① 本件採択が違法であることを原告準備書面（１）、同（７）、同（８）、同（１０）、同（１１）、同（１３）、同（１６）、同（１７）、同（１８）、同（２４）、同（２６）、同（３２）で詳細に明らかにした。
- ② 本件採択を行った教育委員会の会議録から、被告今治市教育委員会を組織する教育委員らは、採択協議会の答申を無視し、一切実体的な採択審議を行なうことなく、被告今治市教育委員会が定めた今治市採択基本方針（証拠乙６号証）さえも無視し、教育委員らの教科書に対する独自の独善的評価に基づき、子どもたちが使用する教科書を違法に採択したことを原告準備書面（１４）～同（１７）で述べ、証拠甲１号証～同８号証、同１４号証などを立証した。
- ③ 被告今治市教委らの教育委員らが採択した本件扶桑社版歴史・公民教科書は、子どもたちの学習権に反する教科書であり、子どもたちに適した教科書ではないこと、採択目的にも反する教科書であることを原告準備書面（９）、同（１３）、同（１６）、同（３１）で詳細に述べ、証拠甲２３号証～同２９号証、同３６号証、同６０号証、同６１号証、同６３号証で、それを立証した。
- ④ 原告準備書面（２２）及び同（３３）並びに証拠甲４７号証、同４８号証で「本件採択と本件図書の購入が、直接の関係にある」ことを明らかにした。
- ⑤ 原告ら及び今治市市議の山本議員らは、採択後、本件採択の違法を訴え、また、採択の説明会を求め（証拠甲１８号証）、さらには、本件扶桑社版歴史・公民教科書が、子どもたちの学習権に反する教科書であり、子どもたちに適した教科書ではないことを高嶋伸欣琉球大学名誉教授が、直接高橋教育長に伝え（証拠甲１８号証の２頁）、韓国の金敏喆慶熙大学教授が、本件扶桑社版歴史の問題点を直接高橋教育長に伝え（証拠甲１８号証の３頁）、原告らが、本件図書を購入しないように求める住民鑑査請求を行った（証拠甲１９号証）。つまり、本件財務会計行為にかかわった被告らは、事前に本件採択の違法性、本件採択と本件図書が直接の関係にあることを事前に認識していた。

本件は、上記⑤で示した経過があり、住民自治における住民である原告と今治市会議員からの本件採択の違法を指摘されている事案である。すると、

原告準備書面（21）、同（23）で示したように、被告らは、立憲的財務制度における財務民主主義原則の下にある今治市会計規則に基づき、①～⑤などについて点検・審査など行う必要がある。

ところが、被告らは、これを怠り、実体的な予算執行の適正確保義務に反し、上記①～⑤の数々の違憲・違法・不正についての点検・審査を怠り、違法な採択に基づき本件図書を購入したのである。

（3）財務立憲主義の見地からの本件予算執行の適正確保違反について

原告準備書面（21）及び同（23）で、本件財務会計行為には、財務立憲主義の見地を当てはめれば、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在することを述べたが、さらに以下でこの点を述べる。

㊦衆議院憲法調査会などが示す財政立憲主義

財務立憲主義の原則について、衆議院憲法調査会事務局が作成（H15年6月、H16年4月）した『「財政（特に、会計検査制度と国会との関係（両院制を含む）を中心として）」に関する基礎的資料』（証拠甲64号証、証拠甲65号証）に次のように述べている。

財政立憲主義の確立は、近代的議会制の発達の主要な原動力となったものである。すなわち、イギリスでは、租税承認権をめぐる、国王に対抗する議会の権限が発展し、1215年のマグナ・カルタにおいて、国会の同意なくして国王は課税できないという原則が定められ、1689年の権利章典では、租税の徴収のみならず、その用途についても、国会の統制の下におかれるものとなった。

また、フランスにおいても、1789年の人権宣言において、「すべての市民は、自身でまたはその代表者により公の租税の必要性を認識し、これを自由に承諾し、その用途を追求し、かつその数額・基礎・徴収および存続期間を規定する権利を有する」（14条）と規定している。

さらに、アメリカにおいても、「代表なければ課税なし」のスローガンにみられるように、イギリス本国による一方的課税が独立革命をひきおこす源になったとされている。

また、元最高裁判事伊藤正巳氏は、『新版 憲法』（463頁）で次のように述べている。

立憲政治、議会制度の歴史をふり返ってみると、議会は、「代表なくして課税なし」といわれるように、まさに財政の問題に対する国民の承認が重要な要因となり、また国民代表として財政を監督する議会の機能の強調と密接に結びついて発展してきたとあってよい。イギリスの例をみても、はじめ課税に対する同意が主張され(マグナ・カルタや権利請願)、名誉革命の後は国費の支出に対するコントロールもまた議会の重要な任務とされている(権利章典)。欧米における近代革命もこの財政問題に端を発することが少なくない(アメリカの独立運動は植民地人への同意なき潔税への抵抗に始まったし、フランスでも国王の新課税政策が革命の端緒となり、人権宣言14条を生み出している)。本国憲法第七章「財政」におかれる諸条項は、一見して形式的・技術的規定にみえるけれども、その背後には近代国家の財政民主化を達成するための長い闘争の歴史があるし、また憲法の全体の基本的な観念が現われていることを忘れではなるまい。

中略

日本国憲法は、このような国会のコントロールへの制限を排除し、財政民主主義(財政立憲主義、財政国会中心主義といってもよい)を確立し、およそ国の財政は、主権者である国民の代表である国会という最高で唯一の議決機関の権能に服することとなった。それが「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」(83条)という規定の意味である。これは、財政の章のはじめにあって、財政の処理という行政権の作用をすべて国会の監督のもとにおくという財政処理の基本原則を宣明したものである。そしてこの一般原則である財政民主主義の建前は、84条以下の憲法の各条項によって具体化されている。

「国の財政」は地方財政と区別されるが、地方公共団体の財政処理権も国の授権によるもので、国の財政にとって重要な関連性をもち、法律で規制され、国の監督をうける範囲が少なくないから、地方財政にも憲法83条の原則がおし及ぼされよう。

以上から明らかなように、近代立憲主義憲法は、財政民主主義(財政立憲主義)を採用しており、この財政立憲主義の観点から、権力の違法を監視する権能を重視していることは明白である。

④住民自治が示す財政立憲主義

財政立憲主義は、国の財政に対して採用しているだけでなく、地方財政においてもこれを採用している。いやより一層、地方財政に対して、財政立憲主義を重要視していることは、国については住民監視請求制度を採用していないが、自治体に対しては、これを採用していることがそれを示している。

その理由は、自治体の財政は、地方自治法第1条の2にある「住民に身近な行政」と、住民自治という自治体行政の根幹からも由来しているのである。

例えば、ヨーロッパ地方自治憲章（1985年に欧州評議会、採択）の前文において、次のように「自治体運営への市民の参加権が、民主主義原理のひとつである」と宣言している。

地方自治体があらゆる民主主義的国家形態の本質的基盤のひとつであることに鑑み、公共的事項の運営への市民の参加権が、ヨーロッパ評議会の全加盟国に共通の民主主義原理のひとつであることに鑑みて、この権利が地方のレベルにおいて最も直接的に行使されることを確信し、真の権限をもった地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給しうることを確信して、多様なヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が、民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの建設に対する重要な貢献であることを意識して、これには、民主的に構成された意思決定機関をもち、権限、権限行使の方法と手段、およびその実現に要する財源に関して広範な自律性をもつ地方自治体の存在が必要であることを強調して、下記の通り合意した。

（東京都企画審議室『ヨーロッパ地方自治憲章とEC統合』、東京都企画審議室調査部）

また、同趣旨の内容に「世界地方自治憲章」が、採択され（IULA、第27回総会、1985年）、それに対し、全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会は連名で、「我々がめざす地方分権の推進、地方自治の確立と軸を一にするものである」とする『世界地方自治憲章について（意見）』と表明している（2000年12月22日）ように、住民に最も身近な自治体運営に、市民が参加する権利を有するとの認識は国内外を問わず世界的趨勢である。

当然ながら、このなかに住民による自治体の財政に関する監視という形態の参画権が含まれるだろう。

⑦住民監査制度における外部監査制度の新設が示す財政立憲主義

原告準備書面（21）において、「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・・・」との最高裁判決小法廷（1987年2月20日）を引用した。このように最高裁判決小法廷は、「住民監査請求の制度」の権能を判示している。この判示は、財務立憲主義を原理として、この監査制度があることを明確に示している。

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行政自身に対して、自己点検・調査を求めているのである。

つまり、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を、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として住民に与えているのである。

しかしながら、この制度が十分に機能していないとして、1997年の法改正で、個別外部監査契約（第252条の39、以下「外部監査制度」という。）を新設し、この制度の強化を図った。つまり、この外部監査制度は、官官接待、裏金支出、公共事業汚職、第三セクターのずさんな経営など全国多数の地方公共団体（以下「自治体」という。）において、巨額の不正、浪費などの事実が市民オンブズパーソンやマスコミなどの調査によって初めて明らかにされ、このような事態に対し、議員や職員OBなどが名誉職的に任命されることが多かった従来の監査委員制度は十分に機能していないとして、弁護士、公認会計士などの自治体外部の専門家による監査が必要であるとしてこれを導入したのである。

この監査制度の実態の問題点は、上記だけに止まらない。たとえば、監査事務局の職員として、監査の対象となる自治体の職員が出向してきている。本来なら自治体の長その他の財務会計職員の違法・不正を予防し是正を求め

るためには、監査委員や事務局の職員らも自治体から完全に独立し、その影響を完全に排除しなければならない。

ところが、たとえば、現在の今治市監査委員は、定数2人の内1名は今治市市議会議員の内から選任され、また、残りの1名についても「行政運営に関し識見を有する」との理由から市の職員OBが1名、恒例として市長が議会の同意を得て選任されるケースが多い状況にある。また、監査事務局の職員も市の職員がその任に就いている。このように監査委員の構成及び人選・選任並びに事務局体制における監査は、その現実には、身内が身内を監査を行うこととなる。これでは、厳正・公正・適切な監査が執行される客観的制度的保障が整っているとは到底いえない。ゆえに、本件の前段における住民監査請求が、厳正・公正・適切に執行されず、この監査結果を不服として本件を司法に提起することを余儀なくなったのである。

ましてや、今治市では、この外部監査人制度が導入されていない。ゆえに、馴れ合い的な監査となってしまいう現実がある。そのことは、外部監査人制度を採用している愛媛県でさえも、『愛媛新聞』（2008年3月25日 証拠甲66号証）の見出しにある「補助金不正 県の調査不十分 包括外部監査 検査体制を批判」や『愛媛新聞』の社説（2008年3月21日 同67号証）「県教委の調査は何だったのか 偽領収証強要」が雄弁に示しているように、自治体の違法行為に対して、監査制度や財政当局者の自己点検・調査・審査などが機能しておらず、自治体の違法が放置されていることを示している。つまり、つまり、財政における点検・調査・審査は、狭義の外形的手続論に基づき行われているに過ぎず、実体的チェックが行われておらず、立憲的財務制度における財務民主主義原理に基づく、実体的点検・審査がなされていないことを示している。

つまり、被告らは、被告準備書面（3）の4頁で、「図書等の購入が、全くの事実の基礎を欠いていたり、社会通念に照らして著しく妥当性を欠いたものでないことは明白であり、市長ないし財務会計行為担当者に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものではない。」と主張するが、原告らが述べてきた被告らの違法行為があり、本件図書の購入は、「事実の基礎を欠いて」おり、また、「社会通念に照らして著しく妥当性を欠い」ており、これらのことは、明らかに「市長ないし財務会計行為担当者に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用」に該当することは明白である。

結語

よって、「不必要な冊数を購入したとか、不当に高く購入したという事実は見当たらない」との被告らの主張は失当というほかない。

以上

添付資料

- | | | | |
|---|------------|--|-------|
| 1 | 証拠甲 6 4 号証 | 『「財政（特に、会計検査制度と国会との関係（両院制を含む）を中心として）」に関する基礎的資料』H 1 5 年 6 月 | 各 1 通 |
| 2 | 証拠甲 6 5 号証 | 『「財政（特に、会計検査制度と国会との関係（両院制を含む）を中心として）」に関する基礎的資料』H 1 6 年 4 月 | 各 1 通 |
| 3 | 証拠甲 6 6 号証 | 『愛媛新聞』2 0 0 8 年 3 月 2 5 日 | 各 1 通 |
| 4 | 証拠甲 6 7 号証 | 『愛媛新聞』2 0 0 8 年 3 月 2 1 日 | 各 1 通 |