

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（60）

2012年 3月19日

松山地方裁判所 御中

**本件財務会計行為には、裁量権の逸脱又は濫用があり、違法である**

はじめに

以下のように、本件財務会計行為には、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があり、今治市長の裁量権の逸脱又は濫用がある。

### 1、緊縮財政下の現在では、市長の財務会計行為の裁量権は厳しく制限される

被告らの準備書面（3）に、

この「予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものである場合」を詳細にしめしたものが平成17年大阪高裁判決であり、同判決によると「上記の違法性の有無を判断するに際しては、本件予算支出に関する財務会計上の行為の際の神戸市長の判断について、判断の基礎とされた重要な事実

に誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くもの、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照

らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められ、そのため、同判断が、著しく合理性を欠き、神戸市長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められるか否かを検討すべきことになる」とある。

とある。

引用されている平成17年大阪高裁判決（以下「大阪高裁判決」という。）は、神戸市長が示した「神戸空港建設」プランは、「過大で甘い需要予測」に基づき、「神戸空港の危険性」と「公金の無駄遣い」があるなどと債務負担行為差止、損害賠償を求めた事件である（以下「神戸空港差止訴訟」という。）。神戸空港差止訴訟の原審（神戸地裁）の紙浦健二裁判長らは、神戸空港差止訴訟原告らが主張・立証（神戸市長の「神戸空港建設」プランの「過大で甘い需要予測」）の多くを認めた。しかしながら、紙浦健二裁判長らは、「本件事業が著しく合理性を欠き、そのために、被告市長らがした本件債務負担行為、及び本件予算支出について、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法が存するものとは認められない」と、市長の「広範な裁量権」が認めた。大阪高裁判決（大和陽一郎高裁裁判長）も、この原審判決を追認した。

紙浦健二裁判長ら、大和陽一郎高裁裁判長らの判決において、「判断の基礎とされた重要な事実には誤認がない」「同判断が全く事実の基礎を欠くもの、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くことはない」「長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠かない」との判示には、次のように、神戸市長の「過大で甘い需要予測」と同様に誤りがあり、神戸空港差止訴訟原告の主張どおり、神戸空港は、慢性的な赤字運営が続いている。つまり、神戸市長の「広範な裁量権」を認めた同判決は、その後の現実が、誤りであったことを立証している。

つまり、大阪高裁判決の翌年の2006年に神戸空港は、開港し、空港建設の財源は埋め立て地の売却益でまかなえるとの神戸市長の「過大で甘い需要予測」は、完全に外れ、「2007年度時点で82.6ヘクタールの売却を予定していましたが、実際に売却されたのはわずか0.6ヘクタール」（『機長組合NEWS』2008.10.31 No.23-054 日本航空機長組合 証拠甲70号証）となっている。つまり、「空港建設費の財源は主に市債（空港

債)を発行し、埋め立てた空港島の土地を売却して返済していくという計画」は、全くの空手形となっている。また、「着陸料だけで賄える」との市長の「過大で甘い需要予測」も全くの夢物語で、「着陸料で経費は賄えず、大幅な赤字」(同上)となっている。2011年2月15日の『神戸新聞』は、神戸空港の赤字運営状況を以下のように報じている。

#### 神戸空港管理収支 神戸市、過去最多25億円計上

神戸市は2012年度当初予算案で、開港6年を迎えた神戸空港の管理収支に、過去最多の25億2200万円を計上した。空港本体の建設で発行した市債(借金)の償還費が増え、着陸料など空港自前の収入ではやり繰りできないため、市の企業会計「新都市整備事業会計」から7億5300万円を繰り入れる。

同会計からの繰り入れは2年連続で、繰入額は11年度当初予算の2倍に膨らむ。市は「(同会計から)一時的に借り入れる形」とするが、市債償還費は14年度まで増え続け、空港の独立採算の見通しは当面立たない。

上記記事は、「同会計からの繰り入れは2年連続」とあるが、これは、『税金の投入により、作られた「黒字」の空港事業収支』で、赤字は2年連続だけでなく空港の財政運営は慢性化していることを前出の『機長組合NEWS』は、次のように暴露している。

2007年度の空港事業会計は1億3600万円の黒字(当初予算では5億4100万円の黒字)となっています。しかし、その内訳は県からの補助金1億9500万円、地方交付税1億8900万円、燃料譲渡税1億9000万円、合計約6億円弱を繰り入れての「作られた黒字」なのです。経費を削減するため空港事務所職員も極限まで減らし、安全性に影響はなにかとの危惧もあります。

証拠甲70号証

以上のように、神戸空港の現実、神戸空港差止訴訟原告らの主張、立証したとおりであり、近くに関西新空港・伊丹空港があるのであるから、こんなこ

とは最初から分かっていた。それにもかかわらず、原審の紙浦健二裁判長ら、大和陽一郎高裁裁判長らは、市長の「広範な裁量権」を認め、そのしわ寄せを住民に押し付けたのである。つまり、原審の紙浦健二裁判長ら、大和陽一郎高裁裁判長らの判断基準は、その後の現実によって、「著しく合理性を欠」き、「社会通念からも逸脱し」、「妥当性を著しく欠いていた」ことは明白な事実となっている。

神戸空港差止訴訟の提訴は、1999年で、この時点、国や地方自治体の財政は悪化し、公金の「無駄遣い」に対する住民の関心は高まっていた。国や地方自治体の財政悪化は、さらにその後進行し、2012年の現時点の財政の無駄遣いに対する住民の関心、社会通念は、この判決当日に比べてさらに高くなっている。つまり、財政状況の悪化は、「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法が存する」との主権者である住民の判断基準の「合理性」「社会通念」は、格段に高く、厳しくなり、市長の「裁量権」は限定され、大阪高裁判決で示された「広範な裁量権」は、現在の財政状況と住民の認識から、もはや受け入れない。

例えば、原発の安全基準に対する「合理性」「社会通念」も、2011年3月11日の福島原発大事故によって、大きく変わった。これまで裁判官らは、住民（原告）らが「国や電力会社が示す原発の耐震安全基準は不十分で大地震や大津波に耐えられない」、「原発の安全は確保できておらず、大地震や大津波が起これば原発事故が起これる」との主張を退け、国や電力会社が示す原発の耐震安全基準に合理性がるとし、合憲判決を積み重ね、砂上の「原発の安全神話」を支えてきた。

しかし、裁判官らが、合憲判決してきた原発耐震基準などは、福島原発大事故において原子炉建屋の天井・壁が吹き飛んだように、木端微塵に吹き飛び、これまでの原発の安全審査基準を見直すことになった。このように、以前の原発の安全審査基準が、福島原発の大事故で吹っ飛んだように、大阪高裁判決で示された市長の「広範な裁量権」の判断基準は、先に示した現実が、この判断基準の間違いを証明し、もはや市長の「裁量権」の判断基準とはなり得ないことは明白である。よって、本件に大阪高裁判決の事例を当てはめる妥当性は存在せず、被告らの主張は、失当である。

## 2、今日的「裁量権」の基準に基づく本件の検証

被告今治市教委の相手方教育委員らが、採択における適正手続を遵守し、今治地区教科用図書採択協議会（以下「採択協議会」という。）が答申した教科書を採択していれば、本件図書及び教師用指導書の購入という事態は発生していない。つまり、採択協議会の答申どおり現行教科書を採択していれば、現行の歴史及び公民並びに国語の教科書は、備品として教員らが使用しているのだから、教科書はもとより、教師用指導書などは、改めて購入する必要は全く存在しないのである。

つまり、被告らの採択における適正手続違反によって、現行教科書ではない本件教科書を採択し、その結果、子どもたちが使用する教科書と同じ教科書を教員用として本件教科書と教師用指導書の購入が教育活動上不可欠となり（詳細は、準備書面（34））、つまり、本件図書の購入行為という財政会計行為の直接の原因（詳細は、準備書面（22）、同（34））として、153万2千153円という全く無駄な公費を支出させたのである。しかも、採択における適正手続違反だけでなく、本件教科書は、極めて問題が多く、子どもたちに適切な教科書ではない（詳細は、準備書面（9）及び同（31）、意見書 証拠甲36号証）。これらのことを勘案すると、本件図書の購入は、今日の厳しい財政状況からすれば、「社会通念に照らして著しく妥当性を欠く」ことは明白である。また、この違法な採択行為を直接原因とする本件図書の購入は、「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法が存する」ことは明白であり、市長の「裁量権」を逸脱することは明白である。

## 3、有権者は、市長の全ての処分行為を白紙委任しているわけではない

有権者は、市長選挙で市長を選ぶ。その際に、候補者のなかから相対評価し、特定の候補者に1票を投じる。この有権者の得票のなかで最も多くの得票を得

たものが市長にある。この際、有権者は、市長の全ての政策や方針、処分行為を白紙委任し、1票を投じるのではない。1票を投じた市長に対しても、市長の各政策や方針、処分行為には、各有権者は、是々非々を持っているのである。有権者及び住民は、全ての市長の政策や方針、処分行為に対して、市長らの違法行為に対して、是々非々の意思の表明や法的行為を行使する権利を有している。例えば、市長のリコール、住民監査請求などなどが、それである。

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

この最高裁の判決からも明らかなように、財務立憲主義、財務民主主義に基づく、住民らは、市長らの処分行為に対する監視と、違法行為があれば、これを正す権能を有している。つまり、市長らの行政行為には、法令主義に基づく制限と住民らの監視と異議申立により、制限を受けるのであり、市長の「裁量権」も当然、制限されている。その制限の度合いは、「合理性」や「社会通念」との関係があり、準備書面(21)及び同(36)において詳細に述べたように、今日の財務立憲主義、財務民主主義に至る「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」（伊藤正巳元最高裁判事、『新版憲法』（463頁））。

以上のことから明白なように、有権者及び住民は、市長らの「裁量権」に白紙委任しているわけではなく、市長らの「裁量権」には、「合理性」と「社会通念」の枠があり、「合理性」と「社会通念」のその基準は、極めて高く、厳しくなっているのであり、大阪高裁判決のような「広範な裁量権」を市長は、有していないのである。

つまり、次の4及び5で示すように、本件を現在の「合理性」と「社会通念」を当てはめれば、本件処分行為に対する被告財政当事者の処分行為は、「判断の基礎とされた重要な事実」に誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くもの」であることは明白である。

#### 4、判断の基礎とされた重要な事実」に誤認があること

本件採択は、以下のように、「社会通念に照らして著しく妥当性を欠」き、同採択処分は、「著しく合理性を欠」き、「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法が存する」ことは明白である。

- ① 相手方教育委員らは、独自の判断で、各教科の教科書を判断するために不可欠な条件を満たしていない（詳細は、準備書面（1）の19頁～22頁）。
- ② それにもかかわらず、相手方教育委員らは、社会科の専門的知識を有し、豊富な教育実践を有する社会科の担当教員らが、社会科の教科書を調査研究し、その調査研究において極めて評価が低い本件教科書を、教育委員らの個人的な独自の評価に基づき、本件教科書を採択した（詳細は、準備書面（1）の9頁～18頁、同（26））。
- ③ 今治地区の校長会代表、同教頭会代表、保護者代表からなる今治地区教科用図書採択協議会（以下「採択協議会」という。）委員が、②の調査資料に基づき今治市教委に答申した教科書とは異なる教科書を採択した。

しかも、採択協議会の審議では、本件教科書に対して多くの問題点の指摘があり、ふさわしくない教科書であるとの意思が示されていた（詳細は、準備書面（16）、同（26）、同（32））。

- ④ 本件採択審議が、全く実質的審議を行っていないこと（詳細は、準備書面（16）、同（28））
- ⑤ 本件教科書は、子どもたちに到底ふさわしい教科書とはいえない代物であり、適切な教科書でない（準備書面（9）及び同（31）、意見書 証拠甲36号証）。
- ⑥ 教育委員会の委員らには、独自の評価に基づき、子どもたちが使用する教科書を決める権限は、有していない（詳細は、準備書面（1）、同（26））。

以上のように、本件採択には、「判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くもの」であることは明白である。

## 5、本件財務会計行為における、裁量権を逸脱又は濫用のまとめ

上記以外にも、本件財務会計行為には、裁量権を逸脱又は濫用があり違法であることは、下記の原告準備書面で述べたとおりである。

- ① 準備書面（21）で述べたように、本件財務会計行為の適正確保のための多重自己点検の義務の見地から看過し得ない不作為がある。
- ② 準備書面（23）で述べたように、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。
- ③ 準備書面（35）で述べたように、いかなる図書をどのくらい購入するかは市長の広範な裁量に委ねられておらず、本件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。
- ④ 準備書面（36）で述べたように、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。



- ⑤ 準備書面（37）及び同（46）で述べたように、本件財務会計行為には、裁量権を逸脱又は濫用がある。

## 結語

以上のことで明らかなように、本件財務会計行為には、裁量権を逸脱又は濫用があり、違法である。

以上

## 添付資料

- |    |                              |     |
|----|------------------------------|-----|
| 1、 | 証拠説明書                        | 各1通 |
| 2、 | 証拠甲70号証 『機長組合NEWS』2008.10.31 | 各1通 |