

平成 22 年 (行ウ) 第 20 号 公金支出金返還請求事件  
原告 渋谷登美子 外 2 名  
被告 嵐山町長 岩澤 勝

## 準備書面 (2)

平成 23 年 4 月 20 日

さいたま地方裁判所 第 4 民事部合議係 御中

〒190—0012

東京都立川市曙町二丁目 31 番 15 号  
日住金立川ビル 4 階

西東京共同法律事務所

TEL 042—519-3120

FAX 042—519-3130

原告ら訴訟代理人

弁護士 佐 竹 俊 之

弁護士 太 田 伸 三



### 第 1、被告準備書面 (1) への反論

#### 1、法 92 条の 2 の趣旨

法 92 条の 2 は、議員と地方公共団体が請負関係や、営利的継続的な取引関係に立つことによつて、その利害関係から議員としての活動のうえで不正な考慮が生じやすく、その職責の公正な遂行が妨げられる危険があり、住民の不信を生ぜしめることにもなるので、そのような危険や不信を排除するために定められている。

被告の主張は、訴外松本に対する請負又は業務委託契約が法 92 条の 2 に違反したとしても、法 92 条の 2 は訴外松本の議員の身分保持に関わる要件であり、訴外松本と被告との契約関係に影響はないので、訴外松本に謝礼を支払う行為は違法ではないという主張である。すなわち、法 92 条の 2 に違反したとしても、訴外松本と嵐山町との契約にはなんら影響がないので、支出は適法であるという主張である。

法 92 条の 2 が議員の身分保持の要件を定める規定であつて、この違反によつ

て直ちに契約が無効にならないことは、理解できる。

しかしながら、本兼業禁止規定に反する契約は、地方自治法上は違法な契約であって、私法上の有効無効を定めるものではない。私法上有効といえるかどうかは、兼業禁止規定違反の契約が、公序良俗違反（民法 90 条）の契約であるか否かによって判断される。地方自治法も憲法上の地方自治の本旨に則り公の秩序を定める法令であって、公序を規定する法令の一部である。それは財務会計上の手続きに違反して締結された契約の有効無効を決さなければならぬ場合と全く同じである。

ここで検討すべきは、兼業禁止違反によって締結された契約の効力を維持しなければならぬ状況であるか、つまり、契約の相手方の契約上の地位を保護すべき事情があるか否かの判断である。私人の公の契約に対する信頼を保護する必要があるか否かは個別具体的に判断されるべきであるが、本件のような、特定地域、特定領域における政治的リーダーを優遇すべき意図においてなされた継続的営利的な「契約」は、相手方議員の契約上の立場を契約自由の立場から考慮する必要はない。もともと、契約自由の原則に基づいて継続的取引関係に入っているわけではないからである。

## 2、法 92 条の 2 違反と法 127 条の関わりと政治倫理条例

被告ならびに町職員は、訴外松本の法 92 条の 2 違反を訴外松本ならびに部落解放同盟埼玉県連合会との交渉や町事業の執行での、被告や職員の過度な精神的負担を避けるために、黙認し継続してきた。

訴外松本の法 92 条の 2 違反は、法 127 条の議員の 3 分の 2 以上の議決による議員の身分剥奪でしか判断できないため、そのような議決が無い以上違法ではないとする被告主張は、前記の通り法律要件と効果を混同して誤っており、地方自治の本旨、憲法 94 条に反したものである。

地方分権一括法の制定後、地方自治法は改正され、法 1 条の 2 によって、地方公共団体の立法権が保障され、地方公共団体の地域における行政を自主的に実施できる自立性の尊重義務が定められている（甲 129 P15）。

法 1 条の 2 によって、法 92 条の 2 の規定を遵守することを求める嵐山町政治倫理条例 8 条は、さらに兼職禁止の要件も主体についても拡張して独自の議員の政治倫理保持の目的のための規制を強化している。

また、法 92 条の 2 に反した契約について、嵐山町独自条例である政治倫理条例には、議員等は契約を辞退し、任期開始の日から 30 日以内に議長に辞退届を提出し、その写しを町長に提出することという、私法上の契約に関する手続きが定められている（同条例 8 条 2 項、3 項）。

これは明らかに、地方自治法違反の契約について、公序良俗違反の状態を解消し、そのような契約が存在しないようにする規定である。

しかし、訴外松本及び被告は、訴外松本と嵐山町の利害関係を継続させ、訴外松本の議員の職務を、訴外松本ならびに訴外松本の所属する部落解放同盟埼玉県連合会や訴外松本の地縁関係者への優遇策に利用させ、不公正な地方自治を続けている。

地方分権一括推進法制定後に改正された地方自治法に基づき嵐山町議会政治倫理条例の定めと運用については、後述する。

### 3、講師謝礼の営利性について

#### (1) 吉田集会所ふれあい講座と訴外松本

吉田集会所ふれあい講座は、吉田1区・2区の成人を対象にした地域福祉的な町事業である。健康ダンス教室のほかに、カラオケ講座、手芸講座があり、平成21年度からは、部落解放同盟埼玉県連合会から集会所事業が後退をしないことを求められたために、探訪研修、わが身を守る研修、そば打ち教室、健康づくり教室が加わった。内容的には、嵐山町各地区で地区住民や自主グループが、実費徴収あるいは地区費で開催している親睦会や地区住民のための講習会と同様のものである。そのうち健康ダンス教室では、訴外松本の属している部落解放同盟埼玉県連合会の目標の一つである、行政に開催を求める「人権フェスティバル」や「人権の集い」での発表する演目づくりを行っている。

#### (2) 訴外松本のふれあい講座講師としての役割

後述するが、訴外松本の健康ダンス教室及び健康教室の講師の位置付けは、趣味の同好会活動のリーダーであり地域福祉の世話役である。

訴外松本が健康ダンス教室講師を請け負っていることは、平成22年1月7日嵐山町新年祝賀会において、踊りにかかる雑談から原告らに知らされたものである。その具体的内容は、情報公開請求による公開文書ならびに本件訴訟の被告準備書面のP3より明らかになった。

原告渋谷は、小学生時代は日本舞踊を稽古し、20代にはモダンダンスサークル石井かほるに師事していたことより舞踊について多少の知識がある。原告渋谷は訴外松本のダンスをみる機会があり、訴外松本は創作ダンスの同好会に属しているという認識であった。原告渋谷と訴外松本とは嵐山町議員として16年の関係、原告岡野と訴外松本は8年の関係があるが、訴外松本にダンスの技量があること、健康にかかわる専門性があるという情報は得てない。

吉田集会所ふれあい講座健康ダンス教室及び健康教室は、踊ることが好きで、テレビ等を参考に振り付けし、独創的な衣装をつくることが好きであり、地域の世話役であれば講座講師を請け負うことができる程度の内容のものである。

すなわち、吉田集会所ふれあい講座健康ダンス教室の講師は、主婦が家庭料理を高齢者や地域の集まりのために近隣の人と多人数分を調理するときのリー

ダーや、PTA や所属団体がバザーで販売する手工芸品をつくったり、おにぎり、クッキー、豚汁等をつくったりして販売するときのリーダーと同様で、プロが料理を教えたり、分野別の手工芸において専門的技術を習得させ指導するものとは性格が異なるものである。

平成 22 年度のふれあい講座健康ダンス教室は、平成 21 年度の受講者の松本千恵子が講師となり、吉田 1 区・2 区の 3 人が受講している (甲 127、130)。吉田集会所ふれあい講座健康ダンス教室講師がサークル活動の世話役であれば務まるものであることは、平成 21 年度受講生が、何らかの資格を取得するなどすることもなくそのまま平成 22 年度講師となったことから明らかである。

平成 21 年度の健康ダンス教室での訴外松本の役目は、自らの居住する地区の受講生 4 名と共に、永井みゆきの「大阪すずめ」とピンキーとキラーズの「恋の季節」を振り付け、衣装を作り (公費負担)、自らの所属する部落解放同盟が開催を求めている「人権フェスティバル」「人権の集い」で舞台発表を行い、受講生とお茶飲み話をし、情報交換することであった (甲 81、124)。なお、健康ダンス教室では、人権フェスティバル等で舞台発表するため講座のほか自主練習 23 回と衣装作りをふくめ計 41 回開催しているが、この程度の練習回数等は、舞台発表に耐える作品にするには当然のものである。

また、平成 21 年度の健康教室での訴外松本の役目は、吉田第 9 支部の 75 才以上の高齢者に「青い山脈」にあわせた簡単な体操を教えることと、食事会等 (公費負担) の世話役の仕事であった (甲 81、124)。

### (3) 訴外松本への講師報償費の営利性について

趣味のサークル活動の世話役は、無償か会員が実費程度の謝金を支払うのが一般的であり、現に嵐山町の地域福祉の世話役は、無償か地区が謝金を支出するかしている。また、世話役ができる人に嵐山町が町事業への協力を求めた場合には、有償ボランティアで 1 日 1,000 円の謝金を支払うこともある。

以上からすれば、無償か 1 日 1,000 円の有償ボランティアであるべき地域福祉の世話役や趣味のサークル活動のリーダーに過ぎない健康ダンス教室及び健康教室の講師について、被告は講座講師報償費として訴外松本に対し 2 時間 10,000 円を支出している。

訴外松本は、平成 12 年 12 月 12 日、嵐山町議会において、公民館事業などの受講者から講座講師を依頼し住民参画を促進してはという趣旨の一般質問をしている (甲 131)。嵐山町社会教育事業のうちのカルチャースクールの講座は、初心者対象である。初心者講座を持続的に受講したとしても、講座の世話役くらいはできるかもしれないが指導者としての力量をつけるほどの技量を習得することは難しい。

訴外松本の一般質問について、原告渋谷ならびに原告岡野 (当時嵐山町議員) は訝しく感じていたが、平成 12 年当時、訴外松本が嵐山町吉田集会所講座講師

を請け負っているという情報を得ておらず、健康ダンス教室や健康教室といった、同好会と位置付けるべき活動の世話役を、嵐山町が講師と位置づけていることは想定できなかった。

嵐山町の各地区の無償か実費程度の謝金の性格の役割に対し、訴外松本の報償費は1回10,000円であり、町の有償ボランティアの謝金1,000円と比較すると、明らかに営利性をもつ。

訴外松本が健康ダンスの講座講師を請け負うことと、町民が非常勤職員として嵐山町役場で勤務することとの間で、求められる技量に本質的な差は認められない。その意味でも、嵐山町非常勤職員時間給850円と比較し1時間5,000円の報償は営利性が高いものである。

#### 4、健康ダンス教室・健康教室講師謝金と嵐山町他の講座

##### (1) 吉田集会所講師謝金の優遇について

吉田集会所のふれあい講座の報償費を支払う講師は、平成21年度は4名であった。健康ダンス教室講師の訴外松本、手芸講座の松本千恵子、カラオケ教室の船戸哲夫、藤岡外三である。そのうち、松本美子、松本千恵子、船戸哲夫は、吉田集会所運営委員会委員(甲66、82)である。そして、手芸教室の講師を務める松本千恵子は、平成22年度の健康ダンス教室の講師であり、訴外松本が代表を務める部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部の会計である(甲132)。

吉田集会所ふれあい講座集会所・講師住宅の地図(甲133)の通り、船戸哲夫、藤岡外三も、七郷地区(昭和30年の菅谷村へ合併以前の七郷村)に居住し、3名とも訴外松本と地縁がある。

ふれあい講座講師料は、公民館講座講師料と比較すると1時間につき1,500円高額であり、正当な理由もなく被告は吉田集会所事業ふれあい講座講師を優遇しているといえる。

訴外松本は、議員であり、吉田集会所運営委員会委員であるため、訴外松本と地縁のある町民の優遇を求めることができる立場にある。したがって、このような優遇は、訴外松本の意図を受けたものである。

以上のことからすれば、吉田集会所ふれあい講座報償費が1時間5,000円で嵐山町他の講座講師よりも1時間1500円高額であっても、他の3名の講師と同額なので営利性はないという主張は失当である。被告は訴外松本の所属する団体や訴外松本の地縁のある町民を訴外松本と同様に優遇しているだけなのである。

吉田集会所事業のふれあい塾は、七郷地区の児童が主に通学する七郷小の学校教員が、学校の授業のほかにふれあい塾の講師を請け負っており、1時間2,000円の講師料で、吉田集会所のある地区の教育公務員として有償ボランティアをすることを要請されている。

そして、そもそも吉田集会所ふれあい講座は、吉田1区2区の住民を対象としているが、嵐山町の平成21年度人口は18945人であるのに対し、吉田1区・2区の住民数は621人であり、これは3.2%の町民だけを対象にした事業である(甲134)。

以上のことからすれば、七郷地区在住のふれあい講座講師4名の報償費1時間5,000円は、3.2%の町民のみを対象とした事業であるにもかかわらず、有償ボランティアを求められるふれあい塾教員報償費1時間2000円、他の公民館事業の報償費1時間3500円と比較しても優遇されたものとなっている。

(2) 被告例示の嵐山町講座講師報償費と訴外松本の講座講師報償費との違い  
被告準備書面(1)3ページに記してあるウオーキング講習会は、平成21年度より嵐山カントリークラブでゴルフ場を営業していない日に年に1度開催している。講師の奥野清氏は、ウオーキングのプロであり、日本ウオーキング協会の専門講師である(甲135)。日本ウオーキング協会の専門講師を正式ルートで依頼すると、経費は52,500円であるが、15,000円で依頼しているものである。平成21年11月24日10時～12時まで開催されたウオーキング講習の参加者は105名であり、人気の高い講座である。その点で、訴外松本の吉田1区・2区の町民4人のみを対象とする親睦会的健康ダンス教室とは質の異なるものであることは明らかである(甲135)。

同アクアピクス教室の浅見美奈子に対しては、4回の講座で50,000円の報償費を支払っている。このことは、平成22年度の嵐山町の広報で紹介されている。(甲136)。

浅見美奈子のプロフィールは不明だが(甲137)、アクアピクスは水泳を除く水中トレーニングで、水中でのウォーキングやダンスを行うものであるためインストラクターの資格が必要であるが、被告準備書面(1)別紙によれば浅見はスポーツインストラクター(エアロピクス)の資格を有している。そして、4回の講座には各回平均11名の町民が参加しており、訴外松本の吉田地区の4人のみを対象にした親睦会的健康ダンス教室とはやはり異なる(甲136)。

同「心の健康について」は、平成21年10月1日に開催された「権利擁護研修」である。講師の田村操は精神福祉士・臨床心理士であり、講座の対象者は介護支援専門員、ヘルパー、看護師、保健師、行政職員等である(甲138)。当日の参加者は18名であった(甲138)。田村操のプロフィールは不明(甲137)だが、インターネットで「田村操 精神衛生」で検索した結果、ときがわ町では幼児の親を対象にした講座講師(甲138)、文京区では介護事業者対象の講座講師(甲138)を務めており、精神保健福祉士、臨床心理士の資格を有していることが分かった。

このような、臨床心理や精神保健についての専門的知識と資格を有する講師

による、高齢者等のケアを行う専門職に対する心の健康についての講演会講師  
30,000 円の報償費は、訴外松本の健康ダンス教室・健康教室の報償費と比較で  
きるものではない。

#### 5、 訴外松本の健康教室講師

##### (1) 吉田集会所ふれあい講座健康教室

平成 21 年度の健康教室は、吉田集会所ふれあい講座で初めての講座である。  
嵐山町では、75 才以上の高齢者の健康調査について、旧七郷村農業者に関して  
区域別にまとめたデータはなく、吉田第 9 支部 (旧七郷村の農業地域区分) の  
み 75 才以上の高齢者の健康状態に問題があるという調査結果があるわけではな  
い。したがって、かつて吉田第 9 支部が同和对策事業特別措置法の対象地であ  
ったとしても、吉田第 9 支部のみを対象にした健康教室を嵐山町教育委員会が  
独自企画することは考えにくく、部落解放同盟埼玉県連合会より、集会所事業  
での高齢者学級を開催していないことの指摘、同嵐山支部より要請があったこ  
とによって企画したものと考えられる。

##### (2) 嵐山町の各地区で行われている地域福祉との比較

嵐山町では、地域での高齢者対象事業は、地区主催の地域福祉事業として行  
うことが一般的である。その場合、各地区の役員や民生委員が世話役となる。  
身体を動かすためのリーダーが必要な場合は、そのノウハウを蓄積した職員や  
嵐山町社会福祉協議会職員に依頼するが、有償の講師を依頼することは、地区  
の財政事情からほとんどない。

一方、訴外松本は、部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部長として、第 9 支部  
にかかると 75 才以上の高齢者の健康教室を嵐山町行政に行わせ、自身が講座講師  
を請け負っている。

このふれあい講座健康教室で訴外松本が果たした役割は、75 才以上の高齢者  
に「青い山脈」に簡単な振り付けをしたり、身体を動かすリーダー役をす  
るというものである (甲 124)。

このような活動は、嵐山町の他の地区の地域福祉事業とほぼ変わらないもの  
である。例えば、他の地区では、昼食会 (寿司、豚汁、おにぎりなど) を準備  
しながら、秩父音頭を踊ったり、ハンドベルで懐かしいメロディを合奏したり、  
伴奏にあわせて歌う、七夕飾りを作る、お団子を作るなどを、地区役員や自主  
グループが工夫し、地区役員や自主グループのメンバーが世話役となって実施  
している。

そのような地区主催の地域福祉事業として行うべきものを、町は吉田第 9 支  
部に対する町事業として行い、そのリーダーの謝礼として訴外松本に 1 回  
10,000 円の報償費を支出している。被告準備書面 (1) によれば、訴外松本が

地域リーダーとしての議員であり部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部長であることから、吉田第9支部の高齢者の参加率を高めるために、訴外松本に講座講師として報償費を1回10,000円支出したことになる。

しかし、このような配慮は、まさしく町民全体に責任を負い、地方自治法及び議員政治倫理条例で兼職禁止を定められているその趣旨と相反し、本来考慮すべきではない事情を重視したものであると言わざるを得ない。

### (3) 部落解放同盟埼玉県連合会と吉田集会所事業

訴外松本は、部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部長として1年間に3回嵐山町行政に対し、部落解放同盟埼玉県連合会と共に交渉することが恒常化している。

実際の交渉の詳細については不明であるが、部落解放同盟埼玉県連合会の要請は次年度予算や人権教育推進講座に組み込まれている。2008年度は、2009年度に教育集会所交流会を開催することを部落解放同盟埼玉県連合会の新しい事業目標としており(甲139)、埼玉県教育集会所第1回実践交流会が開催され、訴外松本がここで発表をしている(甲124)。2008年度第1次市町村交渉申入れ(甲140)、2008年度第2次市町村交渉申入れ(甲141)、人権・同和教育に関する要求書(甲142)、2008年度第1次市町村交渉申入れへの回答書(甲143)、2008年度第2次市町村交渉に対する申入れへの回答書(甲144)、人権・同和教育に関する要求書への回答書(甲145)の④から、集会所事業としての高齢者学級の開催の要請があったこと、加えて口頭で健康教室の開催が要請されたことかうかがえ、2009年度には振込み詐欺防止講座、高齢者への健康づくり教室が開催されたこと(甲109の3P4③回答)が述べられている。

このような経緯からすれば、訴外松本が健康教室講座講師請負について、部落解放同盟埼玉県連合会との年3回の交渉時に提案した可能性が考えられるが、そうでなかったとしても、訴外松本は町議会議員であり吉田集会所運営委員会副委員長であるため、何らかの機会にそのような要請が行われたことは容易に想像される。

原告準備書面(1)「第2 本件提訴に至る経緯の詳細」において指摘した内容は、訴外松本の行政・議会への言動からすれば十分に根拠のあるものである。訴外松本は、部落解放同盟埼玉県連合会の応援を受けて当選した議員であり、部落解放同盟埼玉県連合会の2009年度部落解放同盟埼玉県連合会第57大会議案書のうちの10の課題(甲139)のうち6及び7を実現した実績のある支部長としても評価されているものと考えられるからである。

## 第2、嵐山町議会による自治立法である政治倫理条例

### 1、嵐山町政治倫理条例による議員の政治倫理を確立する仕組みについて



嵐山町政治倫理条例は、町民と議会との信頼関係の構築を目的として、議員の町民に対しての説明責任を果たさせるために政治倫理基準を定め、その政治倫理を守るための仕組みを規定したものである。

被告主張の議員活動の説明責任を明らかにする条項は、政治倫理条例第3条3項に記載されている。嵐山町政治倫理条例は議員活動の説明責任を明らかにする仕組みとして、嵐山町議員の政治倫理基準として、条例第5条から第9条を定めている。第8条で町公共事業等契約に関して法92条の2の規定を遵守すること、同条2項で任期開始の日から30日以内に同契約の辞退届を議長に提出することを定め、同3項で議長は町長に辞退届の写しを送付することを定めている。そして、議会は政治倫理審査会を設け、第5条から第9条までに反した議員について請求があった場合、その請求について政治倫理審査会に審査を求め、政治倫理審査会は審査を求められた日から60日以内に審査し、政治倫理の確立のために必要とおもわれる措置の勧告を求めることができるとされている。

町民や議員は、政治倫理条例14条に従って政治倫理審査を議長に請求し、それを受けた議長は審査会に審査を求め、審査会はその審査結果を議長に報告し、必要とおもわれる措置を議会に勧告することができる。議長は審査の概要と勧告を、嵐山町議会議員政治倫理条例施行規則第14条により、嵐山町議会だよりに掲載し、嵐山町議会ホームページに1年間掲載すること、嵐山町議会議員の政治倫理遵守を求めるための効果的な仕組みを条例化したものである。

このような嵐山町の政治倫理条例は、被告が主張するような、議員の政治倫理を確立するための単なる宣言文条例とは異なるものである。

## 2、法92条と政治倫理条例第8条

法92条の2は、議員が地方公共団体の請負禁止を定めている関係私企業との兼業禁止規定である。法92条の2の請負禁止は、法127条による議会議決の3分の2以上の議決によって、当該議員の身分の剥奪でしか解決することができないというのでは法92条の2の趣旨を実現することはできないため、嵐山町議会においては、政治倫理条例第8条1項に議員に法92条の2に従って請負を辞退することを定めたものである。法92条の2の定めは、議員が法127条による議員身分の剥奪で治癒する仕組みである。

法92条の2違反が、議員の身分剥奪でしか治癒することができないというのでは、訴外松本のように、法127条の3分の2の議決が議会でなされることはないと確信して行動する者がいる場合、違法性は治癒できず、議会への町民の信頼はゆらぐ。

「92条の2に反するが、法127条による議会の3分の2の議決がなければ適法」という事態を防ぐために、嵐山町議会は嵐山町独自の運用を嵐山町政治倫理条例に定め、政治倫理基準を定め、それを守る仕組みを条例として策定して

いる。そのため法 92 条の 2 違反であっても法 127 条に該当しなければ法令に反していないとの主張は前記の通り誤りであり、政治倫理条例を上乗せ規制として定めた嵐山町においては認められない。

訴外松本は政治倫理条例 8 条 2 項の当選の日から 30 日以内に業務委託契約を辞退する届けを行う手続きを怠り、辞退届を提出しなかったものである。そのため被告は、訴外松本との請負を継続し、訴外松本は法 92 条の 2 の運用手続きである政治倫理条例 8 条に反して報償費を得たのである。

政治倫理条例は、法 92 条の 2 の目的を達するための手続きを定めている。その手続は、議員として義務を果たすための手続であり、このような手続をすべき義務に違反して講座講師の請負を続けた訴外松本に対し、被告が報償費を支出することは、請負契約が政治倫理条例に明白に違反するものとして公序良俗違反（民法 90 条）で無効であるにもかかわらずなされた違法な支出であるといふべきである。

### 3、地方分権一括推進法制定後の自治体条例と国法

#### (1) 自治体の立法権による訴外松本の違法行為の治癒

平成 11 年制定の地方分権一括推進法により、自治体の立法権は、法令に反しない限りでより強く強く保障されるようになった。

平成 11 年に改正された地方自治法では、法第 1 条の地方自治の本旨に加え、法第 1 条の 2 で地方公共団体の役割と、国と地方公共団体の役割分担の原則を定めた。法第 1 条の 2 の 2 項は、国の役割と地方公共団体との役割分担にかかわる責務を定めたものであり、「国の本来果たすべき役割」として(1)国際社会における国家としての存立に係る事務、(2)全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則にかかる事務、(3)全国的な規模の又は全国的な視点にたって行わなければならない施策および事業の実施が列挙されている。

法 92 条の 2 と法 127 条の関係は、地方自治に関する統一法令であり、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務といえる。しかし、そうだとしても、法 92 条の 2 と法 127 条との関連からすると、法 127 条の議会の 3 分の 2 の議決が難しい時には法 92 条の 2 違反は治癒できないことになってしまう。

そのため、法 2 条 12 号「地方自治体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえてこれを解釈し、運用するようにしなければならない」とされており、法 92 条の 2 違反の効果について、各自治体が自治体の実情に応じて規定することは妨げられない。

これを受けて嵐山町では政治倫理条例を定めたものであって、この政治倫理条例 8 条 2 項に反した訴外松本の講師謝金の法令違反の受領について、嵐山町

政治倫理条例の仕組みに基づき、法 242 条 2 項により被告が返金命令すること  
を求めているものである。(ちなみに、議決された自治体の範囲のみで通用する  
条例は、平成 11 年地方自治法の改正により、多々見られるようになってい  
る。)

嵐山町議会で成立を阻まれている議員の政治倫理基準のひとつに、法 92 条 2  
項にかかると政治倫理の確立の制度化がある。法 92 条 2 項については、議会議  
員が非常勤特別職に就任することに関して、法 92 条 2 項にかかると政治倫理の確立  
がある。この点、法 92 条 2 項については、議会議員が非常勤特別職に就任する  
のは違法ではないが不適當であると解説されている。議会改革に先進的な福島  
町議会では、議会基本条例に、議員は長の付属機関である審議会や私的諮問機  
関の委員を辞退するという条項を定めている。桐生市議会政治倫理条例では、  
議員は補助金団体の代表を辞退するように努める条項を定めている。いずれも  
議員立法により条例化し、議員の地位利用による地方公共団体との利害関係の  
継続を防ぐものである。

これらのように、嵐山町議会においても法 92 条の 2 違反を防止する手続を策  
定しているのである。

(2) 訴外松本の政治倫理条例 8 条違反の治癒は法 92 条の 2 の範囲であること  
地方分権一括推進法以後の新地方自治法による自治体の立法権、自治体と国  
との役割分担については、今日、様々な文献にその解釈と運用が記されている。

「最新地方自治法講座 2 条例と規則」(門山泰明編集、ぎょうせい)(甲 147)  
においては、自治立法権について、①地方公共団体に自治立法権があること、  
②自治立法権は法律による制限に服すること、③法律により自治立法権の範  
囲・在り方を定めるに当たっては、地方自治の本旨に基づくと必要である  
ことは、実定法上、憲法に明確に定められていると記されている。

嵐山町議会政治倫理条例は、平成 19 年 6 月に嵐山町議会によって制定された  
ものであり、地方自治の本旨に基づいたものである。この政治倫理条例は、法  
14 条に定められた法律に反しない範囲内において制定されている。

「法律に違反しない範囲内について」は、「基本法コンメンタル地方自治法  
第 4 版」P54 の解説では、イ、法令先占論、ロ、法令先占論の見直し―上乘せ  
条例合法論があるとされている。イの法令先占論のうち①法令に違反しない  
場合として、(i)当該事項を規律する国の法令がなく、国法上全くの空白状態に  
ついて規制する条例、(ii) 国の法令が規制している事項と同一の事項について  
当該国の法令とは異なった目的で規制する条例、(iii) 国の法令が規制の範囲外  
に置いている事項を規制する条例(横だし条例)、②法令に違反すると考えられ  
る場合として(i)国の法令が一定の規制をしている事項について国の法令と同一  
の目的で国の法令の規制より強い態勢の規制をする場合に、国の法令と同一  
目的で同一事項につき国の法令よりも高次の規程を付加する条例、国の法令の

強制より強い態様の規制をする条例、(ii)国の法令が一定の規制をしている((i)(ii)を上乗せ条例という)、(iii)法律の特別の委任がある場合に、その委任の限界を超える条例と説明されている(甲129)。

政治倫理条例第8条は、法92条の2の横だし条項、手続き上乗せ条例といえるが、法92条の2違反を法127条による3分の2の議決による身分の剥奪という強い効力を持つ手続とは異なった手続である、政治倫理条例14条、15条が定める手法により、政治倫理審査会の審査と勧告と町民への公表によって治癒する仕組みである。

政治倫理条例第8条の仕組みは、法92条の2にかかわる私法上の契約関係に該当する議員は、当選した日から30日以内に、辞退届を議長に届け、議長が辞退届の写しを町長に送付し、これ以降町長が法92条の2に反した契約を行うことを防ぐものである。政治倫理条例の仕組みにもかかわらず、法92条の2に反していることが分かった場合、政治倫理条例14条・15条に基づき、嵐山町議会政治倫理審査会に審査を求め、当該議員の措置の勧告を求め、議会は概要と勧告を町民に公表する説明責任を定めたシステムである。法92条の2の運用を、法14条の定め「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」とおり、嵐山町独自の運用を政治倫理条例に定め、92条の2の関係私企業の兼業禁止を実効性のある仕組みとしている。

### (3) 議長の職責違反による条例の無意味化と本件訴訟

議長藤野幹男は、居住地域の関係から吉田集会所ふれあい講座について回覧板で毎年情報を得ていたはずであり、しかも平成19年10月から平成21年10月までは、嵐山町議会選出監査委員であったことから訴外松本への講座講師報償費支出について認識していた。

しかし、藤野幹男議長には条例違反についての認識はなく、訴外松本の「訴外松本と同対策を批判するものは差別者である。」とする言動が日常的であるため、議長裁量により、原告渋谷と川口浩史議員の審査請求について政治倫理条例を無視しても構わないと判断したものである。

政治倫理条例は、議長の職責違反があることを想定して策定してはならず、議長の権利濫用を制限する条項はない。そのために、訴外松本の法92条の2違反及び政治倫理条例第8条違反に対し、政治倫理条例の仕組みを通じて、法14条の政治倫理審査会の審査・勧告を定めることができなかつたものである。

政治倫理条例は、法92条の2を含めた嵐山町議会政治倫理基準を、嵐山町独自の運用で確立する仕組みである。被告が政治倫理条例第8条に定めている法92条の2に反する訴外松本の違法な請負契約に報償費を支出し、政治倫理条例に反する支出を行っているため、原告らが法242条の2の4号による返還命令

を求めることは正当な住民の権利である。

なお、原告渋谷は、川口浩史議員と共に政治倫理条例の仕組みによって、訴外松本への平成 20 年度分の違法行為の治癒を求めていたが、藤野幹男議長の政治倫理条例に関する職責違反によりそのことが不可能になったため、平成 20 年度分については、監査請求を行った 5 月 6 日には法 242 条の支出日の 1 年以上を経過しているが、これには理由があるという主張を行っているものである。

### 第 3、結語

以上より、訴外松本の吉田集会所ふれあい講座講師の請負は、明らかに営利性継続性をもち、しかも地方自治法 9 2 条の 2 だけではなく、訴外松本が自ら加わって制定した政治倫理条例にも違反するもので、私法上も公序良俗に反する無効な契約と言わざるを得ないものである。

よって、法 242 条の 2 によって被告の違法支出に対し、被告より訴外松本に対して返金命令をすることを求めるものである。

以 上