

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人海部幸造ほかの上告受理申立て理由について

1 本件は、鎌倉市（以下「市」という。）内に事務所を有する権利能力のない社団である上告人が、市が勧奨により退職し再就職した職員の給与の上乗せ分を業務委託費の名目で再就職先の団体に対して支出したことが違法であると主張して、地方自治法（平成14年法律第4号による改正前のもの。以下同じ。）242条の2第1項4号に基づき、市に代位して、市長の職にあった被上告人に対し、損害賠償を求めた事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 市は、市の職員が勧奨により退職した場合の処遇等についての内部基準として「鎌倉市勧奨等退職職員の再就職の斡旋に関する要領」及び「〈運用〉個別勧奨対象者の年齢別再就職期間と給与体系」（以下、これらを併せて「本件要領等」という。）を定めており、本件要領等（平成10年12月22日に改正された後のもの。以下同じ。）によれば、市の職員が60歳の定年前に勧奨により退職して市のあっせんにより再就職した場合、再就職先での給与額は、60歳までの間、退職時の給与月額（ただし、諸手当を除いた分。以下同じ。）と同額とすることとされていた。

(2) 市の部長職にあった59歳の職員（以下「本件職員」という。）は、平成11年3月31日、勧奨により退職し、同年5月1日、財団法人鎌倉市公園協会

(市が行う公園及び緑地の事業並びに緑化の事業に対する協力などの事業を行う財団法人。以下「公園協会」という。)の常務理事に就任した。市は、本件職員が公園協会から本件要領等に定める給与額の支払を受けることを可能とするため、以下の経緯で、人件費の差額分を公園協会に対して支出した。

ア 公園協会は、平成11年度の公園・緑地維持管理運営業務の費用について、同年4月1日、1億1408万2500円とする見積書を市長に提出したが、同月30日、上記金額を457万3800円増額して、1億1865万6300円と改める見積書を市長に提出した。

イ 市と公園協会とは、同年4月1日、上記の業務に関する業務委託契約を締結し、その後、市の同11年度の予算が議決されたことなどに伴って契約を更改し、同年6月30日、契約金額を1億1865万6300円とする契約を締結した。

ウ 市は、公園協会に対し、上記の契約に基づき、同年9月24日までに、合計1億1865万6300円を支払った(以下、このうち上記の増額分に係る支出を「本件支出」という。)

(3) 平成12年4月28日付けの神奈川新聞において、「鎌倉市勸奨退職職員」、「あっ旋再就職先で退職時給与100%保証」、「議会承認受けず制度化」、「市議反発」及び「補正予算通るか微妙」との見出しの下に、記事が掲載された。同記事は、8段に及び、かつ、見出しには白抜き文字や網掛け文字が用いられたもので、その内容は、次のようなものであった。① 市においては、勸奨に応じて退職する職員の再就職を市の外郭団体にあっせんする場合、市が退職時の給与月額を再就職先の団体で60歳まで完全に保証する制度を実施していることが同月27日までに明らかになったが、同制度は市議会の承認を受けておらず、市議らの

間には、公務員だけ優遇される天下りシステムは市民感情から認め難いとの反発があり、平成12年度の補正予算であっせんした職員の人件費分を外郭団体に補助することができるか微妙な状態にある、② 給与の全額が保証されて再就職した職員は同11年度が1名、同12年度が3名であったが、これらの職員は、退職時はいずれも部長級で、再就職先の外郭団体は、同11年度のものが公園協会、同12年度のものが観光協会等3団体であり、再就職者はいずれも再就職先で事務局長職に就いている、③ 市の内規では、55歳から59歳の職員が勧奨退職に応じた場合、退職金が割増しとなり、その再就職先のあっせんについては、市が作成した要領では再就職者の給与等の勤務条件は再就職先である団体の規定によるものとされているが、再就職先の団体が人件費を負担しなくてもすむよう運営費補助を行うとの条件で、団体の給与規定を改めさせている、④ 市の人事部は、この制度が活用されれば勧奨退職に応じる者が増加し後進に譲るポストが増える、部長が団体に再雇用されることで管理職手当等が少なくなり人件費削減につながるなどと説明しているが、市議らからは、市が外郭団体の支給する給与を指図することは越権である、市が退職者の人件費を決めて支出することができる根拠法令はなく、ヤミ給与を支払うに等しいなどと反発する声が出ている、⑤ 市は平成12年度の再就職者3名分の人件費補助のため6月に補正予算を組む予定であるが、反発が必至で補正されない公算が大きい、⑥ 再就職先の団体関係者は、団体には高額の給与を再就職者に支払う余裕はないが、市がその職員の給与を100%支払うことを約束したから給与規定の改定に応じた、約束したことは必ず守ってもらうなどと述べている。

(4) 上記の神奈川新聞と同じく平成12年4月28日に発行された読売新聞に

も、市が外郭団体に天下りさせた勸奨退職者の給与を補てんし、在職時の本俸分を保証することを問題とする趣旨の記事が掲載されたが、本件職員を指していると思われる記述はなく、市による再就職者の給与の補てんが開始されたのは平成12年度からであるかのような記載がされている。

(5) 上告人は、市監査委員に対し、本件支出並びにその原因となった支出負担行為及び支出命令から1年を経過した後である平成12年10月27日、これらの財務会計上の行為について監査請求（以下「本件監査請求」という。）をした。

3 普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には、地方自治法242条2項ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容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である（最高裁平成10年（行ツ）第69号、第70号同14年9月12日第一小法廷判決・民集56巻7号1481頁参照）。

前記事実関係等によれば、本件支出は、公園・緑地維持管理運営業務の費用の名目でされたものであり、その外形からは、市の一般住民においてその実質的な内容を知ることはできない。しかしながら、平成12年4月28日付けの神奈川新聞は、前記2(3)のとおり、市は職員が勸奨に応じて市の外郭団体に再就職した場合には退職時の給与月額を保証する制度を実施し、当該外郭団体に対し再就職した者の人件費の差額を補助していること、この制度により平成11年度において公園協会に再就職した者がいることを報道していたところ、同新聞は神奈川県有力紙で

あるから、この報道は市の一般住民において容易に閲読することができたものであることを勘案すると、当該報道がされた日ころには、市の一般住民において相当の注意力をもって調査すれば客観的に見て監査請求をするに足りる程度にその対象とする財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたというべきである。ところが、本件監査請求は、そのころから約6か月後である同年10月27日にされたというのであるから、上告人が上記の相当な期間内に監査請求をしたものということとはできないことは明らかである。したがって、本件監査請求に地方自治法242条2項ただし書にいう正当な理由があるということとはできないと解すべきである。上記の報道と同時期に同旨の報道をした全国紙があったが、その内容の一部に誤りがあったという事情や、市の担当職員が市議会において本件支出が本件要領等に基づき支払われる人件費の差額分に相当する旨の具体的な説明をしたのが同年9月8日であったという事情などがあったとしても、前記の判断が左右されるものではない。

これと同旨の原審の判断は、正当として是認することができる。論旨は採用することができない。

よって、裁判官泉徳治の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官泉徳治の反対意見は、次のとおりである。

私は、本件監査請求は地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」を具備する適法な請求であり、したがって本件訴えは適法であると考え。その理由は、次のとおりである。

1 原判決は、平成12年4月28日付けの神奈川新聞が前記2(3)摘示の記事

(以下「本件記事」という。)を掲載したことを根拠として、市の住民が相当の注意力をもって調査すれば、遅くとも同日ころの時点において、監査請求をするに足りる程度に本件支出の存在及び内容を知ることができたと判断している。確かに、本件記事には、「市は再雇用先の各団体が人件費を負担しなくて済むよう運営費補助をするとの条件で、各団体の給与規定を改めさせている。」との記載が含まれており、これを事後において読み返せば、市が既に本件支出を済ませている事実を読み取ることも可能であるといえなくはないであろう。しかしながら、本件記事は、平成12年度に再就職した3名の給与保証のための補正予算が市議会を通過するかどうか微妙な状況にあることを主題として報道するものであって、公園協会に対する本件支出に関する記載は上記の程度であり、本件支出が既に行われたことを明確に述べるものではなく、もとより、その時期、方法、金額等に触れるところはない。また、本件記事は、市の執行機関が公表したことを報道したものではない。そして、上記神奈川新聞と同じ日付の読売新聞は、「鎌倉市が外郭団体に天下りさせた勸奨退職者の給与を、今年度から、在職時の本俸分保証するよう決めていたことが、二十七日わかった。」と報じている。

2 ところで、地方自治法によれば、普通地方公共団体において、住民を代表して意思決定を行う機関は議会であり、議会は、条例を制定し予算を決定する等の権限を有し(地方自治法96条)、その権限を通じて普通地方公共団体の運営全般にわたっての方針を決定する。普通地方公共団体の長は、説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならない(同法121条)、議会に、同法211条2項に規定する予算に関する説明書その他当該普通地方公共団体の事務に関する説明書を提出しなければならない(同法122条)。普通地方公共団体の議

会の会議は、原則として、これを公開するものとし（同法 115 条 1 項）、議長は、事務局長又は書記長をして会議録を調製し、会議の次第及び出席議員の氏名を記載させなければならない（同法 123 条 1 項）。これらの規定から、地方自治法は、地方自治の主体たる住民が当該普通地方公共団体の運営全般に関する情報を得るための最も重要な手段として、議会の会議の傍聴及び議事録の閲覧を予定しているといえることができる。そこで、本件支出について、市長又はその補助機関が市議会に対しどのように説明し、市議会においてどのように審議されたか、それがどのように報道されたかをみることにする。

(1) 平成 12 年 6 月 16 日の市議会 6 月定例会において、市の職員で勸奨に応じ退職し同年度に外郭団体に再就職した者の再就職先における給与月額 100%保証のための予算措置をどうするかという問題が取り上げられ、議員から「市が外郭団体に対して人件費補助というのはいけませんよ。今までもそんなことしてないと思いますよ。」との発言もあったが、市長又はその補助機関は本件職員に係る給与月額保証のため既に平成 11 年度市予算から本件支出を行ったことについては触れなかった。

(2) 上記の市議会における質疑を受けて、平成 12 年 6 月 17 日の読売新聞は、「鎌倉市が外郭団体に天下りさせた勸奨退職者の給与を、在職時の本俸分保証したのは予算の流用ではないかと、十六日の同市議会でも取り上げられた。地方自治法では、自治体の外郭団体への事業費補助を認めているが、人件費補助は認められておらず、市側は答弁に詰まって空転した末、『九月議会までに法的な面を検討し、補正予算を提出する』と回答、解決を先送りした。この本俸保証は、勸奨退職に応じやすい環境を整備する狙いで、同市が今年度から導入した。この結果、観光

協会やシルバーセンターなどの役員ポストに天下りした退職職員の給与が、これまでの二倍近くにアップ。市では、補正予算に補助費を計上して帳じりを合わせることにしていた。」等と報じた。

(3) 平成12年9月8日の市議会9月定例会において、議員から「次に、今まで質疑してまいりました3名の、この12年度勧奨退職に対象となりましたこれらの方のその先年、11年度にも既にこの勧奨制度の改正された内容に基づいて、実は公園協会に1名の元部長職の方があっせん就職、再就職をしている、このことが調査によって明らかになりました。議会の側にも、この勧奨退職の要領の改正も報告もなく、なおかつこの今問題になっておりますように、給与の補正予算、こういう内容も議会側に全く説明がなく、それで議会側はその給与の補助が入っている予算を全く知らないで議決してしまった。(中略)ここで確認いたしますが、まず一つは、この関係常任委員会に説明がなかったと、この点について確認したいんですが、担当部長、御答弁をお願いします。」との質問があり、緑地海浜部長は「平成11年の12月補正の時点では、明確には公園協会の常務理事の人件費の補正ということでの御説明はいたしておりません。」と答弁し、市長も関連して「先日来、この制度の欠陥について議会への御報告を怠っていたこと、あるいはこの本年度予算についていえば、当初予算から計上するのが本来であればいい姿でありますけど、そういうことを怠ったこと、そういうことが間違っていたということを申し上げているわけでございます。」と答弁している。

(4) 上記の市議会における質疑を受けて、平成12年9月9日の神奈川新聞は、「予算操作で隠ぺい?」、「鎌倉市天下り職員の給与保証」、「樹木枝払い業務費流用」及び「昨年度補正予算で補てん」との見出しの下、「鎌倉市が勧奨退職

職員を外郭団体に再就職のあっせんをする際、退職時の給与全額を保証する制度を実施している問題で、昨年度に同制度を活用して市公園協会に再就職した職員（退職時部長級）の人件費分を、市は当初予算の事業費の一部を削ってひそかに補てんした上で、削った事業費はあらためて補正予算を組んで補てんするという二段階操作で帳じり合わせをしていたことが、八日分かった。こうした巧妙な操作は天下り先で退職者を優遇する予算執行を隠ぺいし、議会に同制度の存在を気付かれないようにすることが目的だったとみられる。」、「Yは『（昨年度に）よかれと思って給与をかさ上げして100%保証した。制度に欠陥があることに気付かなかった』とし、『議会への報告を怠っていたのは間違いだった』と答えた。」等と報じた。同日付けの産経新聞は、「鎌倉市が、勸奨退職した部長の天下り先での給与を、人件費ではなく『樹木枝払い業務委託料』などと不自然な形で確保しようとしたことが八日、市議会で明らかになった。市側は『慣例で説明しなかった』などと釈明しているが、議会側からは『天下りの高額人件費批判を恐れたのではないか』『市民をだましたことになる』と厳しい非難が続出。」等と報じた。同日付けの毎日新聞は、「鎌倉市が昨年12月、人件費であることを隠し補正予算を組んで計500万円を勸奨退職者の給与保証として支給していたことが8日分かった。この問題をめぐり6日開会した9月定例市議会が、紛糾している。」等と報じた。

3 さらに、普通地方公共団体には監査委員が置かれ（地方自治法195条）、監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査すること等を職務としている（同法199条）。本件監査請求について監査した市監査委員は、平成12年12月25日付けの監査結果書において、「なお、本件請求については、請求事項である鎌倉市から財団法人鎌

倉市公園協会に対しての委託料の支払は平成11年9月24日までに行われており、地方自治法第242条第2項に定める請求期間を経過しているが、本件請求に係る事項が明らかになったのは平成12年9月鎌倉市議会定例会の一般質問についての新聞報道である、との請求人の申立が、同項ただし書の『正当な理由』に該当し、当該明らかになったときから相当の期間内に請求があったものと判断した。」と記載している。

4 以上のとおり、本件記事は、平成12年度に再就職した3名の給与保証のための補正予算の成立が微妙な状況にあることを主題としたものであって、本件支出が既に行われたことを明確に述べるものではなく、市の執行機関の発表を報じたものでもないこと、議会に対し説明義務を負う市長又はその補助機関が、本件支出について初めて議会に説明したのは、同年9月8日の会議であって、そのことが新聞各紙で報道されたのは、同月9日のことであること、市民を代表して意思決定を行うことを職分とする市議会の議員も、上記会議まで本件支出に関する質問をしていないこと、本件記事を掲載した神奈川新聞自体が、同日付けの記事で、市が本件職員の人件費を密かに補てんしていたことが同月8日に分かったと報じており、毎日新聞及び産経新聞も同旨の報道をし、また、読売新聞は、再就職先における給与保証は平成12年度から始まったと報じていたこと、市の財務に関する事務の執行等を監査することを職務とする監査委員も、本件記事には何ら触れず、「本件請求に係る事項が明らかになったのは平成12年9月鎌倉市議会定例会の一般質問についての新聞報道である」と判断していることからすれば、本件記事は、市の行政を監視することを職分とする市議会議員、市監査委員や新聞記者に対してさえ、本件支出が既になされていることを感知させる存在とはなっておらず、市長及びその補助

機関に対して、本件支出に関する市議会への説明を促す存在でもなかったことが明らかである。したがって、一般人に過ぎない住民が、本件記事によって、監査請求をするに足りる程度に本件支出の存在及び内容を知ることができたとするのは無理であり、住民にとり酷に過ぎるといわざるを得ない。

5 そして、以上指摘の諸点を総合考慮すれば、市の住民が相当の注意力をもって調査したときに本件支出について知ることができたのは、上記新聞各紙の報道があった平成12年9月9日というべきである。本件監査請求は、上記新聞各紙の報道があった日から約50日後の同年10月27日に受理されているから、地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」を有し、適法なものと解するのが相当である。

6 したがって、原審の前記判断には法令の解釈適用を誤った違法があり、この違法は判決に影響を及ぼすことが明らかである。論旨は理由があり、原判決は破棄を免れない。そして、本件支出が違法であるかどうかを判断させるため、本件を原審に差し戻すのが相当である。

(裁判長裁判官 泉 徳治 裁判官 甲斐中辰夫 裁判官 島田仁郎 裁判官 才口千晴)