

平成28年（行ウ）第25号 損害賠償請求等履行請求事件

原告 阪口保 外5名

被告 奈良県知事荒井正吾

第 1 準 備 書 面

平成28年12月12日

奈良地方裁判所民事部合議2a係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 山 下 真

弁護士 今 治 周 平

第1 第32回国民文化祭奈良県実行委員会が権利能力なき社団ではないこと

1 被告の主張

被告は、第32回国民文化祭奈良県実行委員会（以下、「本件実行委員会」という。）が奈良県とは別個独立の法的主体であるため、本件実行委員会が行った契約締結やそれに基づく支出が、地方自治法242条の2第1項が規定する普通地方公共団体の財務会計上の行為に該当し得ないと述べる。しかし、以下で述べるとおり、本件実行委員会は奈良県の内部機関であり、奈良県とは別個独立の法的主体ではない。

2 本件実行委員会は奈良県の内部機関であること

(1) 第32回国民文化祭事業は奈良県に委ねられた事業であること

国民文化祭を開催運営するために定められた文化庁長官裁定にかかる国民文化祭開催要綱（以下、「本件要綱」という。）によると、国民文化祭は、「国民一般の各種の文化活動を全国的な規模で発表する場を提供すること等により、文化活動への参会の意欲を喚起し、新しい芸能、文化の創造を促し、併せて地方文化の発展に寄与するとともに、国民生活のより一層の充実に資することを目的」として開催されており（甲４：本件要綱第２項）、かかる開催目的からすると広く日本国全体の事業であると解される。

しかし、一方で、本件要綱は、開催地の単位を都道府県とし、開催希望も都道府県が行うこととし（甲４：本件要綱第４項）、また、国民文化祭の開催のために必要な企画を行い及びこれを実行するために国民文化祭県実行委員会を組織しその運営を決するのも都道府県としており（甲４：本件要綱第６項（７）（８））、都道府県に対して国民文化祭の誘致、企画、実行という事業の根幹を委ね、都道府県を国民文化祭事業における中心的な存在として位置付けている。このような本件要綱の内容からすると、文化庁は国民文化祭の具体的な事業を開催地都道府県に委ねているといえる。

したがって、国民文化祭の具体的な事業は、開催地都道府県に委ねられた事業として捉えるべきであり、第３２回国民文化祭（以下、「本件文化祭」という。）の事業も開催地の奈良県に委ねられた事業として捉えられるべきである。奈良県が地域振興部・国民文化祭・障害者芸術文化祭課に県事業推進係を設けて、当該係の所掌事務を「国民文化祭県事業に関すること」としている（甲５）のは、本件文化祭の事業を奈良県の事業と位置付けているからに他ならない。

(2) 本件実行委員会は奈良県の事業を行う機関であること

本件実行委員会は、奈良県が本件文化祭のために必要な企画を行い及びこれを実行するために組織したものである（甲４：本件要綱第６項（７）（８）参照）。本件実行委員会の目的は「第３２回国民文化祭の開催にあたり、広

く国民の文化活動への参加意欲を喚起し、新しい文化の創造を促し、併せて地域文化の振興に寄与するため、同国民文化祭の準備、運営、実施等に必要事業を行うこと」とされ（甲6：第32回国民文化祭奈良県実行委員会会則（案）第2条）、本件実行委員会の所掌事務も、本件文化祭の実施に必要な計画の策定及び準備に関するもの、本件文化祭の実施及び運営に関するもの、その他実行委委員会の目的を達成するために必要な事項に関するものとされている（甲6：第32回国民文化祭奈良県実行委員会会則（案）第3条）。

このように、本件実行委員会は、奈良県が奈良県の事業を行うために設置した機関である。

(3) 本件実行委員会は所在地が定められていないこと

第32回国民文化祭奈良県実行委員会会則（案）においては、本件実行委員会の所在地が定められていない（甲6参照）。本件実行委員会が奈良県とは別個独立の法的主体であるとすれば、当然にその所在場所が存在しなければならず、同会則において所在地も定められているはずである。

同会則において所在地が定められていないのは、本件実行委員会が奈良県の内部機関であるため所在地をあえて定める必要がないという認識に基づくからに他ならない。

(4) 本件実行委員会の事務局が奈良県の組織内に設置されていること

本件実行委員会の事務局は奈良県の組織内（地域振興部・国民文化祭・障害者芸術文化祭課）に設置され当該事務局の職員は奈良県職員によって構成されており、同委員会の会長が奈良県知事であることも相俟って、外観上も奈良県の内部組織の体をなしている。

(5) 本件実行委員会は経済的な独立性を有していないこと

訴状においても述べたが、本件実行委員会の収入は、平成27年度も平成28年度も全てが奈良県からの負担金である。本件実行委員会は、その存立基盤である財源の全てを奈良県に依存しており、経済的な独立性を有してい

ない。

(6) 国民文化祭開催要綱も県実行委員会を内部機関と位置付けていること

本件要綱は、主催者として「文化庁、開催地都道府県、開催地市町村」を例示列挙しており、国民文化祭県実行委員会を列挙していない（甲4：本件要綱第4項）。

本件要綱は、国民文化祭県実行委員会及びその役割について定めているため（甲4：本件要綱第6項（7）（8））、同要綱が同委員会を開催地都道府県とは別の団体と捉えているのであれば、当然、主催者として同委員会を例示列挙しているはずである。

本件要綱が、同委員会をあえて主催者として例示列挙しなかったのは、同要綱が同委員会を都道府県とは別の団体と捉えておらず、国民文化祭開催都道府県の内部機関にすぎないと捉えているからに他ならない。

(7) 最高裁昭和39年10月15日判決の射程が本件に及ばないこと

これに対し、被告は本件実行委員会が最高裁昭和39年10月15日判決の示す権利能力なき社団の要件を形式上充たすことをもって、奈良県とは別個独立の法的主体であると主張する。

しかしながら、そもそもなぜ、同最高裁判決が一定の要件を充たす権利能力なき社団に法律行為の主体たり得る能力を認めたかといえ、当該団体に独自の活動目的と活動実態が存在し、なおかつ当該団体に法律行為の当事者たり得る能力を認めなければその団体の活動が立ち行かないなどその活動に著しい悪影響をもたらすからである。

同最高裁判決の事案も、「引揚者更生生活協同連盟杉並支部」という「引揚者の相互協力により生活の維持安定並びに更生を図ることを目的として設立された」団体が、「特に引揚者の更生に必要な各種の経済的行為をする目的のもとに」、主たる事業として「マーケットの設置と運営」を行っていたものであり、そのマーケットの用地の借地契約にあたり、マーケットに店舗

を有する者は入れ替わりがあるので借地権者としてふさわしくなく、また土地所有者がそれを嫌がっていたという事実関係の下で、同支部が借地権者となった事案であり、同支部に借地契約の当事者たり得る能力を認めなければ、同支部の活動がたちまち立ち行かなくなるというものであった。

その他、権利能力なき社団の典型例とされる自治会・町内会、同窓会、同業者団体、設立中の会社なども、当該団体に独自の活動目的と活動実態が存在し、なおかつ当該団体に法律行為の当事者たり得る能力を認めなければその団体の活動が立ち行かないなどその活動に著しい悪影響をもたらすことが前提となっている。

それでは、翻って本件実行委員会の場合はどうであろうか。前述のとおり、本件実行委員会は奈良県が本件文化祭のために必要な企画を行い及びこれを実行するために組織したものである（甲4：本件要綱第6項（7）（8）参照）従って、本件実行委員会にどのような役割と権限を持たせるかは奈良県が主導的に決めることが出来る。例えば、地方公共団体のいわゆる準付属機関の一つとして、本件文化祭を成功させるために関係団体の英知を結集するための意見集約機関と位置づけることも可能である。そして、この場合は、本件実行委員会と同じく本件文化祭の主催者となっている奈良県が各種契約の主体となればよいのである。

しかし、奈良県においては、このような形式はとらず、本件実行委員会を主催者の一つと位置づけ、契約主体も本件実行委員会とした。では、本件実行委員会がまさにその名前に値するほど「実行」に係わっているかといえ、決してそうではなく、事務局を務める奈良県地域振興部・国民文化祭・障害者芸術文化祭課が会長である被告の了承のうえ提案する原案を会議の場で追認し、形式上、本件実行委員会が意思決定した体裁を整えているだけである。すなわち、本件実行委員会はこれまで4回総会が開催され、奈良県のホームページには第4回目の総会議事録のみが公表されているが、事務局提出（形

式上は会長提出)の議案はいずれも全員一致で承認されており、意見も5つ出たのみで、総会は1時間10分足らずで終了している。こうした現実を鑑みれば、本件実行委員会は主催者の一つというより、開催にあたっての意見集約機関又は協力依頼の窓口機関というべき性格を有している。

そうであるならば、本件実行委員会には、「独自の活動目的と活動実態が存在し、なおかつ当該団体に法律行為の当事者たり得る能力を認めなければその団体の活動が立ち行かないなどその活動に著しい悪影響をもたらす」ような事情は全くない。事務所スペースは奈良県庁内にあり団体名で賃借する必要はなく、事務局職員を団体名で雇用する必要もなく、前述のように契約は奈良県が主体となればよい。にもかかわらず、敢えて本件実行委員会名で本件委託契約を結んでいるのは、奈良県として契約した場合の情報公開条例や地方自治法等の各種法規制を潜脱するためであるとの疑念を抱かれても仕方がないものである。

このように本件と最高裁昭和39年10月15日判決の事案は全く異なるものであり、本件のように「当該団体に独自の活動目的と活動実態が存在し、なおかつ当該団体に法律行為の当事者たり得る能力を認めなければその団体の活動が立ち行かないなどその活動に著しい悪影響をもたらす」ような前提事実がなく、なおかつ当該団体に権利能力なき社団性を認めた場合には既存の法規制の潜脱となるような場合には、上記最高裁判決の射程は及ばず、形式上同判決の示す要件を充たしたとしても、会社法上の「法人格否認の法理」と同様の考え方に立ち、権利能力なき社団には該当しないと解すべきである。

(8) 小括

以上のとおり、本件実行委員会は、奈良県が本件文化祭事業という自らに委ねられた事業を行うために設置した機関であり、その設立目的や経緯、所掌事務からすると、実質的に奈良県の内部機関であることは明らかである

また、本件実行委員会はその所在地を定めない一方で、同委員会の事務局

を奈良県の組織内に配置し奈良県知事を会長に据えており、外形上も奈良県の内部機関の体をなしている。

さらに、本件実行委員会は、その存立基盤である財源を奈良県に依存しており経済的にも奈良県から独立していない。

このように本件実行委員会の実質や外形等からすると、奈良県から独立した法的主体であるとみることはできない。本件要綱も国民文化祭県実行委員会を開催地都道府県の内部機関と位置付けている。

加えて、最高裁昭和39年10月15日判決の射程も本件には及ばない。

したがって、本件実行委員会は、奈良県から別個独立した団体ではなく奈良県の内部機関である。

第2 名古屋高裁平成15年12月25日判決の射程が本件に及ぶこと

被告は、原告が訴状で引用した名古屋高裁平成15年12月25日判決について、その射程は岐阜県情報公開条例の解釈にとどまり、本件が住民訴訟の対象たり得るかという地方自治法の解釈には及ばないと主張し、その理由として、住民訴訟は裁判所法3条1項に基づき認められる客観訴訟の一種であるからその対象は厳格に解釈されるべきであるとする。

確かに、住民訴訟は地方自治法242条の2第1項により創設された制度であり、必ずしも「法律上の争訟」（裁判所法3条1項）とは言えないが、地方公共団体の執行機関また職員による地方自治法242条1項所定の財務会計上の違法な行為または怠る事実が究極的には当該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ことから、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または是正を裁判所に請求する権能を与え、もっ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とされている（最一小判昭和53・3・30民集32巻2号485頁等）。そうであるならば、実質的には地方公共団体の財務会計行為である

にも関わらず、形式上それを別団体の財務会計行為とすることで、上記住民訴訟制度の趣旨を没却し、住民全体の利益を害するような場合は、当然に住民訴訟の対象と解すべきであり、こう考えても地方自治法242条の2の解釈の範囲内にとどまるものであるから、住民訴訟が客観訴訟の一種であることと何ら矛盾するものではない。

そして、名古屋高裁平成15年12月25日判決の趣旨もまさにこの点に存する。すなわち、同判決は、

「本件条例は、第1条において、情報公開の目的を、「県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、県民の県政への参加を促し、県政に対する理解と信頼を深め、もって開かれた県政を実現することを目的とする。」とし、第3条では、本件条例の解釈と運用の基本につき、「実施機関は、公文書の公開を求める権利が十分に尊重されるようこの条例を解釈し、運用するものとする。」と定めているところ、上記のとおり解するのでなければ、かえって県のなすべき事務について、民間等の協力を得ることを理由として実行委員会方式で運営することにより、県において、当該委員会の要職を占め、運営等についても深く係わり、その収入の相当額に当たる負担金を支出しながら、本件各文書のような県の職員が職務上作成し、又は取得した文書が公開の対象から除かれる結果となり、本件条例自体が定める目的や解釈と運用に反することにもなりかねず、相当でないというべきである。」

と判示し、情報公開制度が骨抜きになることを懸念していることが明らかに窺われる。

本件においても、奈良県のなすべき国民文化祭の開催という事務について、民間等の協力を得ることを理由として実行委員会方式で運営することにより、奈良県において、当該委員会の要職を占め、運営等についても深く係わり、その収入の全額に当たる負担金を支出しながら、本件委託契約に基づく支出のよ

うな全額、奈良県のお金を財源とし、奈良県が契約主体となっても全くおかしくない支出が、住民訴訟の対象から除かれる結果となり、地方自治体が定める目的や解釈と運用に反することにもなり、相当でないというべきである。

もし、本件のような支出が住民訴訟の対象から外れることになれば、地方公共団体としては、本来は地方公共団体から直接支出すべきであるにもかかわらず、違法不当な財務会計行為として首長や職員が損害賠償請求されるかもしれない事案の場合は、本件実行委員会のような別団体を作り、そこを迂回して支出すれば後で追及されるおそれなくなるという運用をすることが可能になり、制度が骨抜きとなる。

従って、同判決の射程は本件にも及び、前述のとおり、本件実行委員会は権利能力なき社団でもないから、本件委託契約に基づく支出は奈良県自体の支出であって、当然に住民訴訟の対象となる。

なお、被告は、土地開発公社の財務会計行為が住民訴訟の対象とならないとした最高裁平成3年11月28日判決にも言及しているが、土地開発公社は「公有地の拡大の推進に関する法律」10条により地方公共団体に設立が認められた団体で、同法11条により法人格が与えられている団体であるから、権利能力なき社団ですらない本件実行委員会の財務会計行為が問題となっている本件で参考となる判例ではない。

第3 総括

- 1 本件には最高裁昭和39年10月15日判決の射程は及ばず、本件実行委員会は権利能力なき社団ではない。
- 2 したがって、本件実行委員会は、奈良県から別個独立した団体ではなく奈良県の内部機関であり、本件委託契約に基づく支出は住民訴訟の対象となる。
- 3 本件においても、名古屋高裁平成15年12月25日判決と同様の考え方を取らなければ、住民訴訟制度の趣旨が没却され、制度が骨抜きになる。

- 4 このように解しても、地方自治法の解釈の枠内にとどまるものであり、住民訴訟が客観訴訟の一種であることと何ら矛盾するものではない。
- 5 土地開発公社の財務会計行為が住民訴訟の対象とならないとした最高裁平成3年11月28日判決の射程は本件には及ばない。

以上