

談合事件に関する住民訴訟と地方自治法242条 2項が規定する「1年ルール」

1 はじめに

(1) 地方自治法242条の2が規定する住民訴訟は、同法242条の住民監査請求を経なければ提訴出来ないもの（住民監査請求前置主義）であり、住民訴訟においては、住民監査請求が適法なものであったか否かは、重要な争点となるものである。

(2) 最高裁昭和63年4月22日第二小法廷判決は、精華町監査委員が地方自治法242条2項ただし書を適用して、住民監査請求を適法であると判断していた事案について、「精華町監査委員が本件監査請求について誤って法二四二条二項但書にいう「正当な理由」があるとしてこれを受理し、監査を行ったとしても、そのことによつて、監査請求の期間を徒過した本件監査請求は

いては本件訴えが適法となるものではないことも当然である。」と判示し、住民監査請求が適法であるか否かは裁判所が独自に判断できる旨を明確に判示し、住民監査請求自体が請求期間を経過した不適法なものであるとして、訴えを却下する旨判示しているのである。

(3) 地方自治法242条2項は住民監査請求について「前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わった日から一年を経過したときは、これをすることができない。」と規定し、当該行為のあつた日（または終わった日）から1年を経過したときは住民監査請求は出来ない旨のいわゆる「1年ルール」を明記しており、1年以上前の出来事の問題とする住民訴訟において、**「1年ルール」が適用されるか否かは、**

まさに決定的な争点となるのである。

(4) ちなみに、地方自治法242条2項が「1年ルール」を規定した趣旨について、前掲最高裁昭和63年4月22日第二小法廷判決は、「地方自治法（以下「法」という。）二四二条二項本文は、普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであつたとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めた。」と判示し、「法的安定性」の見地から設けられたものであるとしているのである。

(5) 本稿で紹介する最高裁平成14年7月2日第三小法廷判決は、談合は入札者間において、秘密裡に行われるものであり、談合

の事実、契約締結時からすれば、1年以上経ってから発覚することが通常であることから、住民訴訟において談合者の法的責任を問い得るのか、「1年ルール」との関係がまさに真正面から論じられたものであり、住民訴訟の役割等を考える上で重要な判例である。

2 事案の概要

(1) 富山県（より具体的には、富山県企業局管理者）は、指名業者5社による指名競争入札を実施し、その結果、Y電機との間で、①平成3年5月21日、水道管理所の監視制御装置更新工事契約、②平成5年6月30日、水道管理所の監視制御装置更新工事契約を締結していた。

(2) 公正取引委員会は、上記①、②の指名競争入札に際し、入札参加者5社において談合が行われているとして平成6年3月25日から審査を開始し、平成7年8月8日に独禁法3条違反を理由に課徴金納付命令を发出し、1社を除く4社は課徴金を納付した。

(3) 原告らは富山県の住民であるが、平成7年11月21日、富山県監査委員に対し、上記談合5社に対し、富山県が蒙った損害を填補するよう住民監査請求を行った。

(4) 富山県監査委員は、平成8年1月23日、原告らの上記住民監査請求については、「1年ルール」に反する不適法なものであるとして却下した。

3 第1審・富山地裁平成9年4月16日判決（判例地方自治171号40頁）

(1) 原告らは、平成14年法律第4号による改正前の地方自治法242条の2第1項4号に基づき、Y社他4社を被告として、富山県に対し、連帯して金1億2689万6000円及び遅延損害の支払いを求める住民訴訟を提起した。

(2) 被告5社は、原告らの本訴請求に対し本案前の答弁として、①本件については地方自治法242条2項の「1年ルール」が適用されるものであり、平成7年11月21日の住民監査請求は、契約締結日（平成3年5月21日、平成5年6月30日）からすれば1年以上経過してなされた不適法なものである、②地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」の有無については、平成6年3月26日の朝日新聞富山版に、公正取引委員会の立入検査の件が報道されており、さらに平成7年8月9日の日経新聞全国版に課徴金納付命令の件が報道されてお

り、上記事実からすれば、「正当な理由」は存在しないものであり、不適法なものであると主張するとともに、本案の主張として、そもそも富山県に被告5社に対する損害賠償請求権は発生していないと主張した。

(3) 富山地裁は、上記①の主張について、最高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決⁽²⁾を引用したうえで、「原告らは、本件談合が富山県に対する不法行為に当たると主張している。しかし、談合自体は地方公共団体とは何ら関係なく業者間で行われるものであり、談合が行われたことのみによって、地方公共団体に損害が発生し、地方公共団体が不法行為による損害賠償請求権を取得するわけではない。談合に基づき不正な入札価格が形成され、この価額で落札されてその落札した業者が入札に係る工事を受注することにより、地方公共団体にその契約に係る代金支払義務が生じるのであるから、右受注により初めてその地方公共団体に損害が発生するものであると解するのが相当である。そして、この落札者である業者と地方公共団体との間の契約締結は、地方公共団体の財務会計行為に他ならない。」と判示し、続けて、「そして、右契約締結は、入札を前提としているが、談合に基づき行

われた入札は違法という他なく、したがって、右契約締結も違法、無効と解するのが相当である。そうすると、本件における原告らの監査請求は、財務会計上の行為が違法、無効であることに基づき発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実に係るものであるから、法二四二条二項（期間制限）の規定が適用されるというべきである。」と判示し、結論として、住民監査請求は、「1年ルール」に反する不合法なものであると判示したうえ、上記②の主張については、被告ら主張の新聞報道を事実として認定したうえ、「原告らが本件監査請求を行った平成七年一月二十七日は、前記八月九日から三か月以上経過しているから、本件監査請求は相当期間内になされたものとは認められない。」と判示し、結論として、住民監査請求は不合法なものであるとして、「訴え却下」の判決をなした。

4 控訴審・名古屋高裁金沢支部平成10年4月22日判決（判例タイムズ10002号165頁）

(1) 原告らは、第1審判決を不服として控訴した。

(2) 原告ら（控訴人ら）は、第2審（控訴審）において、①第1審判決が前掲最高裁昭和

62年2月20日第二小法廷判決を引用したことは、控訴人らの主張を曲解したものであると主張するとともに、②平成9年1月28日第三小法廷判決を引用し、「1年ルール」の起算日は、公正取引委員会が被告5社に対し課徴金納付命令を発出した平成7年8月8日である旨主張し、平成7年11月21日の住民監査請求は、「1年ルール」に違反していない旨を主張した。

(3) 名古屋高裁金沢支部は、上記①の主張については、「控訴人らは、公共団体である富山県は談合をした被控訴人らに騙されて本件各契約の締結（財務会計行為）をしたにすぎず、公共団体である富山県側になら違法な点はないから、本件各契約の締結行為は違法でも無効でもない旨主張するが、その契約の締結に際して公共団体である富山県側に何ら違法な点がないとしても、本件各契約の締結（財務会計行為）が客観的に違法と認められるべきことは右に説示したとおりであるし、昭和六二年判決という「財務会計上の行為が違法、無効であることに基づき発生する実体法上の請求権の行使を違法に怠る事実」（以下これを「不真正怠る事実」という。）の「財務会計上の行為が違法、無効」とは「財務会計上の行為が違法若しくは無効」を意味するも

のであって、財務会計上の行為が無効であることは必要要件とはされていないと解するのが相当であるから、控訴人らの主張のとおり本件各契約の締結行為が有効であるとしても、本件各契約の締結が違法と認められる以上は本件について昭和六二年判決の法理の適用を否定すべき理由とはならない。」と判示し、さらに「前記の「不真正怠る事実」に係る監査請求であるか否かは監査請求人の法律構成の如何にかかわらず客観的に判断されるべきところ、前に説示したとおり、控訴人らが主張する被控訴人らの不法行為、すなわち本件各工事についての入札業者の談合による不法行為は本件各契約締結によって初めて損害が具体化するものであるから、被控訴人らの不法行為による損害賠償請求権が成立し、その行使を怠っているとするには本件各契約の締結（財務会計行為）が前提として存在することが必要であり、右談合による不法行為と財務会計上の行為である本件各契約締結行為の違法とは必然的に結びついている関係にあるということができるから、控訴人らによる本件監査請求は客観的にみて前記の「財務会計上の行為が違法、無効であることに基づき発生する実体法上の請求権の行使を違法に怠る事実」に係る監査請求とみ

るべきものである。」と判示し、結論として、「この点の控訴人らの主張も採用できない。」と判示し、さらに上記②の主張については、「右平成九年判決の法理による法二四二条二項の期間制限の規定の適用に当たっても、同項本文の本来の規定が財務会計上の行為についての住民の知、不知にかかわらず財務会計上の行為の時点から一年以内に監査請求期間を制限することにより、地方財政の健全化と財務会計上の行為の法的安定性との調和を図っていることからして、その起算点は、地方公共団体の財務会計担当者の主観的事情に左右されずに行えるだけ客観的に定められるべきであるから、右判決にいう「(財務会計上の行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の)請求権が右財務会計上の行為がなされた時点ではいまだ発生しておらず、又はこれを行使用することができない場合」とは、財務会計上の行為がなされた時点で右請求権自体が法律上発生していない場合、又は、請求権自体は既に発生しているが、それを行使用するについて法律上の障害若しくはこれと同視しうるような客観的な障害のある場合をいうと解するのが相当であって、財務会計上の行為がなされた時点で請求権自体は既に発生しているのに、

地方公共団体の財務会計担当者が当該財務会計上の行為が違法であることを知らなかったために事実上右請求権の行使ができなかったにすぎない場合は含まれないと解するのが相当である。」と判示し、結論として、「平成9年判決を根拠とする控訴人らの主張も採用できない。」と判示し、第1審判決を是認し、「控訴棄却」の判決をなした。

5 上告審最高裁判平成14年7月2日第三小法廷判決(民集56巻6号1049頁)

(1) 原告らは、上記名古屋高裁金沢支部判決の「1年ルール」の適用が誤っているとして上告した。

(2) 最高裁は、本件住民監査請求に「1年ルール」が適用されるとの控訴審の判断は是認することができない、と判示した。

(3) 最高裁の判示を列記すれば、以下のとおりである。

すなわち、最高裁は

ア 「法242条1項は、普通地方公共団体の住民が当該普通地方公共団体の違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実につき監査請求をすることができるものと規定しているところ、本件規定は、

上記の監査請求の対象事項のうち行為については、これがあつた日又は終わった日から1年を経過したときは監査請求をすることができないものと規定している。これは、財務会計上の行為は、たとえそれが財務会計法規に違反して違法であるか、又は財務会計法規に照らして不当なものであるとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことは、法的安定性を損ない好ましくないことから、監査請求をすることができない期間を行為が完了した日から1年間に限ることとするものである。」

イ 「これに対し、上記の対象事項のうち怠る事実についてはこのような期間制限は規定されておらず、住民は怠る事実が現に存する限りいつでも監査請求をすることができると解される。これは、本件規定が、継続的行為について、それが存続する限りは監査請求期間を制限しないこととしているのと同様に、怠る事実が存在する限りはこれを制限しないこととするものと解される。」

ウ 「しかしながら、いかなる場合にも上記の原則を貫かなければならないと解すべきものではなく、本件規定の法意に照らして、その例外を認めるべき場合もあ

ると考えられる。すなわち、監査請求が実質的には財務会計上の行為を違法、不当と主張してその是正等を求める趣旨のものにほかならないと解されるにもかかわらず、請求人において怠る事実を対象として監査請求をする形式を採りさえすれば、上記の期間制限が及ばないことになる」と、本件規定の趣旨を没却することになるものといわざるを得ない。そして、監査請求の対象として何を取り上げるかは、基本的には請求をする住民の選択に係るものであるが、具体的な監査請求の対象は、当該監査請求において請求人が何を対象として取り上げたのかを、請求書の記載内容、添付書面等に照らして客観的、実質的に判断すべきものである。」

エ 「このような観点からすると、怠る事実を対象としてされた監査請求であっても、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であつて無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象とするものである場合には、当該行為が違法とされて初めて当該請求権が発生するのであるから、監査委員は当該行為が違法であるか否かを判断しなければ

当該怠る事実の監査を遂げることができないという関係にあり、これを客観的、実質的にみれば、当該行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものとみざるを得ず、当該行為のあつた日又は終わつた日を基準として本件規定を適用すべきものである（前掲最高裁判昭和62年2月20日第二小法廷判決参照）。」

オ 「しかし、怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であり、上記のようにその制限が及ぶというべき場合はその例外に当たることにかんがみれば、監査委員が怠る事実の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならぬとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならぬ関係にはない場合には、これをしなければならぬ関係に あつた上記第二小法廷判決の場合と異なり、当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、本件規定の趣旨を没却するものとはいえず、これに本件規定を適用すべきものではない。」

カ 「本件監査請求の対象事項は、県が被上告人らに対して有する損害賠償請求権の行使を怠る事実とされているところ、

当該損害賠償請求権は、被上告人らが談合をした結果に基づいて被上告人Y電機において県の実施した指名競争入札に応募して落札の上県と不当に高額の代金で請負契約を締結して県に損害を与える不法行為により発生したものである。

これによれば、本件監査請求を遂げるためには、監査委員は、県が同被上告人と請負契約を締結したことやその代金額が不当に高いものであつたか否かを検討せざるを得ないのであるが、県の同契約締結やその代金額の決定が財務会計法規に違反する違法なものであつたとされて初めて県の被上告人らに対する損害賠償請求権が発生するものではなく、被上告人らの談合、これに基づく被上告人Y電機の入札及び県との契約締結が不法行為法上の違法の評価を受けるものであること、これにより県に損害が発生したことなどを確定しさえすれば足りるのであるから、本件監査請求は県の契約締結を対象とする監査請求を含むものとみざるを得ないものではない。したがって、これを認めても、本件規定の趣旨が没却されるものではなく、本件監査請求には本件規定の適用がないものと解するのが相当である。」と判示し、結論として、前掲最

高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決の法理は本件には及ぶものではないと判示し、第1審、控訴審判決をいずれも取消し、本件を富山地方裁判所に差戻す判決をなしているのである。

6 おわりに——本判決の意義、射程について

(1) 入札における談合行為は、すでに述べたとおり、秘密裡に行われるものであり、談合の事実の発覚は、契約締結時からすれば1年以上後に発覚するのが通例であり、「1年ルール」を適用した場合には、住民監査請求は不適法となり、住民訴訟で談合者（談合企業）の法的責任を追及することは事実上不可能となるものである。

(2) あらためて述べるまでもなく、地方公共団体の契約は競争原理に基づき適正に締結されなければならない、との原理、原則からすれば、談合行為は、地方公共団体に對する背信行為であり、まさに加害行為（不法行為）なのであり、談合者については、厳しく責任を問われて然るべきものなのである。

(3) 最高裁平成14年7月2日第三小法廷判決は、談合問題と住民訴訟との関係について、「1年ルール」の適用がない旨を明確

に判示し、住民訴訟により談合者の法的責任を追及することが出来る旨判示したのであり、談合問題について最高裁が厳しい対応をなすことを明確にした判決をしたものと評価できるものである。

(4) なお本判決で判示された「1年ルール」に関する法理、すなわち「真正怠る事実」に該当するか、「不真正怠る事実」に該当するか否かの判断基準は、監査委員の監査対象事項によって判断されるとの法理は、地方公共団体の契約を巡る住民訴訟に適用されるのであり、現に、本判決から約3ヶ月後に出された最高裁平成14年10月3日第一小法廷判決⁽⁴⁾は、談合問題ではないものの、工事代金額を増額する等の工事請負契約についても、上記法理により「1年ルール」の適用の有無が判断される旨を判示しているのであり、その意味でも本判決は重要な判決なのである。

注

(1) 判例地方自治48号35頁
(2) 民集41巻1号122頁
判例地方自治37号7頁

(3) 民集51巻1号287頁

(4) 民集51巻8号1611頁

●第34号(2013年8月発売) 定価(本体1,143円+税)

・特集 大規模災害と自治体の対応

災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要
今後想定される大規模地震・津波災害と今後の対応
大規模災害と自治体連携—組織間災害援助の成果と課題
災害リスクと防災のまちづくり

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

武蔵野市雨水の地下への浸透及び有効利用の推進に関する条例について
習志野市からだ・心・歯の健康づくりを推進し、地域社会全体で個人の健康を支え守るための社会環境の整備に取り組むまちづくり条例(通称)健康なまちづくり条例

・トピックス

地域の元気創造プランについて(地域での経済循環の創造)
神奈川県臨時特例企業税最高裁判決の検証
～地方税法と法定外税条例の関係～

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール(通話料無料) TEL: 0120-953-431 Web URL: <http://gyosei.jp>
受付時間: 月～金 9時から17時 FAX: 0120-953-495 サーバ

