

決 定 書

異議申出人

大町市美麻 13992 番地 種山博茂
大町市平 20742 番地 2 藤井英一
大町市平 9560 番地 53 大和幸久
大町市平 7215 番地 1 横田春樹

上記異議申出人から平成 30 年 7 月 9 日付で提起された平成 30 年 7 月 1 日執行の大町市長選挙(以下「本件選挙」という。)における市長の当選の効力に関する異議の申出(以下「本件異議申出」という。)について、当委員会は次のとおり決定する。

主文

本件異議申出を棄却する。

異議申出の要旨及び理由

第1 本件異議申出の要旨及び理由

1 本件異議の申出の要旨

異議の申出人ら(以下「申出人」という。)は、平成 30 年 7 月 1 日執行の本件選挙における当選人の牛越徹(以下第 3 第 1 項第 4 号を除き、「当選人」という。)の当選を無効とし、当該当選人の失職の決定を求めるものである。

2 異議の申出の理由

平成 30 年 7 月 2 日に当選の旨を告知された当選人は、北アルプス国際芸術祭実行委員会(以下「実行委員会」という。)の実行委員長を務めており、実行委員会は大町市(以下「市」という。)とは、別個の民間団体であって、市に対して請負をしていることから地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 142 条に規定する関係を有する者であるため、その当選を失う。

3 口頭意見陳述の要旨

口頭意見陳述の要旨は次のとおりである。なお、上記2異議の申出の理由に記載しているものは除く。

- (1) 実行委員会は、平成 27 年度から平成 29 年度までの間、市からの負担金を北アルプス国際芸術祭(以下「国際芸術祭」という。)の運営経費に充当しており、その請負量は、全体事業量の半分を超えている。また、平成 30 年度予算でも同様であり、これは、継続性と反復性を有する請負である。
- (2) 平成 27 年 11 月以降、国際芸術祭と実行委員会の問題が大町市議会で取り上げられ、また、市民からは住民監査請求や損害賠償請求が提訴されている。このことから市長の兼業が地方自治法違反である疑念を一般市民が容易にもつことができる。従って、市選挙管理委員会は、地方自治法第 143 条の規定による長の失職を決定しなければならなかった。

また、平成 30 年 3 月大町市議会定例会において、市長の双方代理による私法上の契約行為が違法であるとして、追認議決が行われている。

第2 前提事実

1 当選人の告示について

平成 30 年 7 月 13 日に任期満了となる大町市長選挙は、平成 30 年 7 月 1 日に執行、同日開催された選挙会において当選人が決定する。

当委員会は、7 月 2 日に当選人に当選の告知をし、当選人の氏名等を告示した。

2 実行委員会について

国際芸術祭は、市のまち・ひと・しごと創生総合戦略に掲げられている施策であり、アートの持つ働きによって市民が地域の魅力を再認識し、多様な人々が協働し集うことで、元気で魅力的な地域となることを目指して平成 29 年に開催することとされた。

これまで、民間団体が主体となっていた「信濃大町食とアートの回廊実行委員会」に、市が主体的に参画することとし、平成 27 年 11 月 8 日に開催された「信濃大町食とアートの回廊実行委員会」臨時総会において、牛越市長が当該実行委員会の実行委員長に就任し、平成 28 年 3 月 28 日に開催された「信濃大町食とアートの回廊実行委員会」総会において、名称を「北アルプス国際芸術祭実行委員会」に改称している。

また、実行委員会は、権利能力なき社団であるといえる。これは、昭和 39 年 10 月 15 日最高裁判例により、法人格を有しない社団のうち権利能力なき社団とは「団体としての組織をそなえ、そこには多数決の原則が行われ、構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存在し、しかしその組織によって代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確立しているものでなければならない」とされており、これらを満たしている。

3 実行委員会の実行委員長について

平成 27 年 11 月 8 日から現在に至るまで、当選人は、実行委員会の実行委員長である。

第3 決定の理由

当委員会は、平成 30 年 7 月 9 日付で提起された本件異議申出につき、その要件審査を行ったところ、記載漏れがあり、平成 30 年 7 月 11 日付で申出人に補正を命じた。これを受け、申出人から平成 30 年 7 月 13 日付で補正書が提出され、当委員会は、適法と認めたので、これを受理した。

また、同日、申出人から証拠書類の提出があり証拠書類を預かった。

なお、申出人は、監査請求や損害賠償請求が提訴されていること、平成 30 年 3 月定例会において、市長の双方代理による私法上の契約行為が違法であるとして市議会の追認決議も行われていることを陳述するが、これらは、本件異議申出には直接的には関与しない。

1 地方自治法第 142 条について

(1) 地方自治法第 142 条について

地方自治法第 142 条は、普通地方公共団体の長は本条に定める業務を兼ねることを禁止している。その趣旨は、長が当該普通地方公共団体等に対し請負をすると、客観的に見てその職務の公正な執行を害することになるおそれがあるからであり、「普通地方公共団体の長につき当該普通地方公共団体等に対する請負関係に關与することを禁止しているのは、右のような営利的関係を有する立場から隔離し、もって長の職務執行の公正、適正を確保しようとするものである。そして右地方自治法第 142 条は、長の職務執行の公正、適正を損なうおそれのある営利的関係のうちでそのおそれが典型的に高いと認められるものを規制の対象としていることは、規定上明らかである。」(最高裁判決昭和 62.10.20)とされている。

(2) 請負について

「請負」の意義については、「当事者の一方がある仕事を完成し、相手方がその仕事の結果に対してこれに報酬を与えることを約するという民法所定の請負のみならず、いやしくも営業として、地方公共団体に対して物件、労力などを提供することを目的としてなされる契約をもすべて含むと解する。すなわち、本来の意味での請負のみならず、ひろく業務として行われる経済的ないし営利的な取引契約をすべて含むと解するのが最も妥当である(大判 明三七。行裁宣告 明四五、大一。)」とされている。(逐条地方自治法 松本英昭著)

(3) 同一の行為をする法人について

当該普通地方公共団体に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、

当該請負の重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っている場合の当該法人を指すものと解すべきである。そして、この規定の意義に照らせば、当該普通地方公共団体に対する請負量が当該法人の全体の業務量の半分を超える場合は、そのこと自体において、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に当たるものというべきであるが、請負量が全体の業務量の半分を超えない場合であっても、当該請負が当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が(議員、)長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っているような事情があるときは、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に該当するものと解すべきである。(最高裁判決昭和62.10.20)とされている。

(4) 地方自治法第 142 号に該当した場合の届出について

公職選挙法(昭和 25 年法律第 100 号)第 104 条の規定において、地方公共団体の長の選挙における当選人で、当該地方公共団体に対し、地方自治法第 142 条に規定する関係を有する者は、当該事務を管理する選挙管理委員会に対し、当選の告知を受けた日から 5 日以内に同法に規定する関係を有しなくなった旨の届出をしないときは、その当選を失うと定められている。

2 市と実行委員会との間の請負関係について

(1) 請負関係について

「当該地方公共団体に対する請負」とは、(中略)ひろく業務として行われる経済的ないし営利的な取引契約をすべて含むと判示されているところ、市と実行委員会との間において、国際芸術祭の実施に関し、仕様を定めての委託、発注その他の営利的な取引契約は行われていない。実行委員会は、国際芸術祭を広く市民の参加又は協力を得て開催することを目的に、地域の公共的団体や市内企業等を幅広く構成員として組織化したもので、営利を目的としたものではなく、公益の実現を図ることを目的としている。

また、市は実行委員会の構成団体であり、かつ、事業費の大半を負担金として支出する中核的な位置にあるものであり、市組織内に担当部局を設けるなど積極的な推進役を担っているものである。地方自治法第 232 条の 2 において、普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができるとしている。地方公共団体は公益の追求のため種々の事務を行っているが、地方公共団体以外の者が行っている事務・事業のなかにも公益に資するものがあり、このような事務・事業に対して積極的に支援することは地方公共団体の行政目的を達成する上において有益であるとの趣旨から、地方自治法は、公益上必要がある場合には、寄附又は補助をすることができるように規定しているものである。この補助金は、国又は地方公共団体が各種の行政目的をもって、金銭その他のものを交付する行為であり、広義の補助金には、法令上当然に国又は地方公共団体が負担すべきものとされている負担金をも含むと解されている。市は、行政目的を達成する上にお

いて有益であり、公益上必要があるとして実行委員会に対しては負担金の科目によって事業費を支出しているところであり、ここからも請負の様態はうかがえない。

実行委員会が営利行為を行っていないことについては、構成員の経済的利益を追求し、団体の利益を構成員が分配するものであるとする「営利」の解釈からして、実行委員会が実行委員会の構成員に対して報酬支弁その他の利益配分がなされていないことから実行委員会はいわゆる非営利団体であることが明らかであるし、このことからしても、「請負」を民法の請負のみならず、広義にとらえた解釈「いやしくも営業として、地方公共団体に対して、労力などを提供することを目的とする契約をすべて含む」からしても請負にはあたらないといえる。

これらいずれから判断しても、市と実行委員会とは、請負関係にあるとはいえない。

なお、大町市職員措置請求に係わる監査結果通知書(平成 30 年 2 月 14 日付、監第 44 号)では、法第 143 条(失職及び資格決定)は専ら選挙管理委員会の決定に委ねられる事項としながらも、「地方自治法第 142 条の兼業禁止規定の趣旨は、地方公共団体の長が地方公共団体の犠牲において地方公共団体の公金を継続的に自己の営業上の利益を図ることを防止することにあるとされている。実行委員会は芸術祭を広く市民の参加、協力を得て開催することを目的に地域の公共的団体や市内企業等を幅広く構成員として組織化したもので、営利を目的とした団体ではなく、実行委員会の活動によって構成員が利益を受けることは全く予定されておらず、法第 142 条にいう「請負」に該当することはあり得ないものとする」と記している。

(2) 地方自治法第 142 条括弧書(適用除外)について

地方自治法第 142 条では「主として同一の行為をする法人」に関し、地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除くこととし、当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これに準ずるものの 2 分の 1 以上を出資している法人について、主として当該地方公共団体に対して請負をする法人の取締役等たることができない旨の兼業禁止規定の適用除外がなされている。

これは、地方公共団体が一定の行政目的を達成する手段として、いわゆる第三セクターたる法人を自らイニシアティブをとって地方公共団体の分身的な役割を果たすものともいえるのであり、第三セクターの経営に地方公共団体の意見を反映させるべく長等を役員として就任させることが極めて有益であり、また、第三セクターに対し財政的支援に加えて人的支援を行うことにより地方公共団体側の責任体制を明確にするという観点から、あるいは当該法人の外部に対する信頼を高めるという観点からも意義があると考えられ、このような場合には当該地方公共団体の長等たるべき者がそのような第三セクターの責任ある地位につくことを認めている。

第 2 第 2 項でも記したが、実行委員会は、権利能力なき社団であり当該適用除外が直接的に適用されるものではないが、質疑応答議会運営実務提要(議会運営実務研究会 編)によれば、議員が法人格のない社団の代表として地方公共団体と契

約を締結する場合における自治法第 92 条の 2 の適用について、「実体から判断して、権利能力のない社団としての組織を備え、代表の方法、議会の運営、財産の管理などの社団としての主要な点が確立しているものであれば、法人に関する規定を適用し、そうでなければ個人に関する規定を適用する。」とされている。このことから同旨の考えが適用されるものと解することから実行委員会は、市の事務をいわばその分身として処理しているものであり、事業を代わりに行っているという性格があり、かつ、市が事業費の 2 分の 1 以上を支出していることから、適用除外が認められるものであると考えられる。

以上のとおり、当選人は、地方自治法第 142 条に規定する関係人であるとはいえない。よって当委員会は主文のとおり決定する。

平成 30 年 8 月 10 日

大町市選挙管理委員会
委員長 伊藤 昭

この決定に不服があるときは、この決定書を受け取った日又は公職選挙法第 215 条の規定による告示の日から 21 日以内に、文書で長野県選挙管理委員会に審査を申し立てることができる。