

**知事による演奏会出席の公務該当性****【文献種別】** 判決／最高裁判所第二小法廷**【裁判年月日】** 令和3年5月14日**【事件番号】** 令和2年（行ヒ）第238号**【事件名】** 住民訴訟による違法確認請求事件**【裁判結果】** 破棄自判**【参照法令】** 地方自治法232条・242条の2第1項3号、徳島県県有車両管理規則14条**【掲載誌】** 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571497

静岡大学准教授 高橋正人

**事実の概要**

徳島県（以下、「県」という。）においては、平成23年から平成24年にかけて、県内市町村が開催地となった国民文化祭を契機として、管弦楽団（以下、「本件管弦楽団」という。）を設立し、平成25年度から、公益財団徳島県文化振興財団（以下、「本件財団」という。）に本件管弦楽団の事業を委託した。

県知事であるA（以下、「A知事」という。）は、平成23年から同29年にかけて、県内において開催された本件管弦楽団による演奏会（以下、「本件各演奏会」という。）に公用車を使用して出席した。

県の住民であるX（原告・控訴人・被被告人）は、県監査委員への監査請求を経て、県は、公用車を本件各演奏会出席の目的のために使用したA知事に対して、上記目的は公用ではないから、公用車の使用は違法であり、公用車の燃料費並びに同行した秘書及び運転手の人件費相当額につき、県はA知事に対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有するにもかかわらず、徳島県知事Y（被告・被控訴人・上诉人）はその行使を違法に怠っているとして、地方自治法242条の2第1項3号に基づき、当該怠る事実が違法であることの確認を求める住民訴訟を提起した。

第一審判決（徳島地判令元・10・9判自471号42頁）は、本件各演奏会のうち平成29年7月22日の演奏会（以下、「本件演奏会」という。）を除いては住民監査請求期間を経過したことにつき正当な理由はないとして却下し、本件演奏会への出席につ

いては、A知事に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったとはいえないとして請求を棄却した。

控訴審判決（高松高判令2・6・4判自471号33頁）は、後述する最判平18・12・1（民集60巻10号3847頁）を引用しつつ、本件演奏会への出席は公務ということができず違法であると断じた（その他演奏会への出席に関する監査請求期間経過については第一審判決に同じ）。

**判決の要旨**

破棄自判。

「……県は、本件管弦楽団を設立し、本件財団に委託するなどして、本件管弦楽団において県内の各地を訪れて演奏会を開催する事業を行うこととなったところ、本件演奏会も、その一環として、県内の吉野川市等が主催し、県及び本件財団が共催したというのである。そうすると、県が本件演奏会を共催したことは、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う県の文化振興政策に基づくものと評価することができ（地方自治法1条の2第1項参照）、県の事務に含まれるものということができる。

したがって、県を統轄して、これを代表し、また、その事務を管理し及びこれを執行する県知事であるA知事が、県の事務として開催された本件演奏会に出席したことは、公務に該当するものというべきである。そして、A知事が公務として本件演奏会に出席し、そのため公用車を使用したことに違法があるというべき事情は見当たらない。」

## 判例の解説

### 一 従来裁判例

#### 1 裁量型、交際費型、事務帰属型

近年の地方公共団体の長による公用車使用を巡る裁判例を見ると、大きく3つのタイプに類型化される。

まず、第一審判決と同じく、公務（事務）遂行を長の裁量権の問題と捉えて、その逸脱・濫用があるか否かを検討する事例であり、水戸地判平22・3・2（LEX/DB25470047）がある。これらの事例においては、裁量審査において地方自治法（以下、「法」とする。）232条1項の「必要な経費」該当性が問われている。

次に、控訴審判決と同じく、交際費の問題として捉えて、平成18年最判の基準によって判断する事例であり、大阪地判平27・6・17（判自412号11頁）がある。交際費と捉えた場合のアプローチの仕方は2で検討する。

最後に、最高裁判例と同じく、長の統轄代表権（法147条）や事務の管理及び執行権（法148条）等を持ち出す事例であり、神戸地判平24・6・21（LEX/DB25482090）がある<sup>1)</sup>。平成24年神戸地判も長の裁量権を持ち出しているため、平成22年水戸地判との類似性もあるが、便宜上、第一審判決や平成22年水戸地判のアプローチを「裁量型」、控訴審判決や平成27年大阪地判のアプローチを「交際費型」、本判決や平成24年神戸地判のアプローチを「事務帰属型」として以下検討してみたい。

#### 2 交際費型

「裁量型」や「事務帰属型」と異なり、「交際費<sup>2)</sup>型」を採用している控訴審判決や平成27年大阪地判は平成18年最判を引用している。そこでまず、「交際費型」の判断枠組みについて、控訴審判決を参照しつつ見てみることにする。

平成18年最判の長屋調査官解説によれば、長その他の執行機関の交際は、調整交渉的交際（特定の事務の円滑、適正な遂行を図るために調整、交渉、懇談等を行うもので、一定の具体的な目的意識をもって行われるもの）と儀礼的交際（特定の事務の円滑、適正な遂行を図ることを目的とするのではなく、交際それ自体、すなわち、一般的な友好、信頼関係の維持増進自体を目的とするもの）に分けられるとき

れる<sup>3)</sup>。

本判決の控訴審判決は、「……本件演奏会……は、県が共催者であるものの、主催者ではないし、演奏会において、共催者としての挨拶などがされていないから、これに対するA知事の出席が特定の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において具体的な目的をもってされるものとまでは認め難い」として、平成18年最判に依拠し、〈調整交渉的交際／儀礼的交際〉二分論に立ったうえで、儀礼的交際として本件演奏会への出席の違法性の有無を検討したことになる<sup>4)</sup>。

これまでの、最高裁判例からすれば、このような「交際費型」のアプローチを採用するのが最も穏当であろう。最高裁判例を整理すると、「交際費型」は、記念行事（記念式典）に関するもの（最判昭39・7・14民集18巻6号1133頁、最判平元・7・4判時1356号78頁、最判平15・3・27判時1819号48頁）と接待に関するもの（最判昭63・11・25判時1298号109頁、最判平元・9・5判時1337号43頁、最判平元・10・3判時1341号70頁）に分けられるが、いずれの事例においても、「社会通念上儀礼の範囲を逸脱したもの」であるか否かが問われてきたといえる<sup>5)</sup>。

一方で、第一審判決や本判決は「交際費型」の判断枠組みを採らず、平成18年最判を引用していない。そこで、次に、控訴審判決と本判決の相違を中心に検討してみる。

### 二 控訴審と本判決の相違

#### 1 控訴審における解釈

本判決も控訴審判決においても、地方公共団体が、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とする地方自治法1条の2第1項を持ち出していることは共通している。論理の構成が異なっているのは、控訴審判決においては、一で触れた儀礼的交際として本件演奏会への出席を捉え、社会通念上儀礼の枠内におさまるものであったか否かを検討しており、あくまでも地方自治法1条の2第1項は、儀礼的交際の広範性を説くにあたって持ち出されているということである。

このことを前提に、「本件演奏会……への出席が、公務、すなわち、普通地方公共団体の事務に含まれるというためには、普通地方公共団体の住

民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を果たすため相手方との友好、信頼関係の維持増進を図ることを目的とすると客観的にみることができ、かつ、社会通念上儀礼の範囲にとどまる必要がある」との判断枠組みが提示されている。

## 2 本判決における解釈

本判決は儀礼的交際の先例である平成18年最判を引用せず、儀礼的交際のロジックは用いていない。「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う県の文化振興政策に基づくもの」として、県による本件演奏会の共催を「県の事務」としている。そうであるとすれば、「県を統轄して、これを代表し、また、その事務を管理し及びこれを執行する県知事であるA知事が、県の事務として開催された本件演奏会に出席したことは、公務に該当する」と断じている。

ここではむしろ、長の統轄代表権（法147条）や事務の管理及び執行権（法148条）が前面に出され、長の担当事務の広範性から公務（事務）該当性を判断している<sup>6)</sup>。

また、「事務帰属型」を採用した本判決は、「裁量型」を採用し、公務（事務）遂行を裁量権の問題として検討している第一審とも異なり、裁量の問題として捉えていないと解釈できる。この点は、同じく「事務帰属型」である平成24年神戸地判（地方自治法2条14項や地方財政法4条1項を持ち出している）とも異なる。この点は三にて検討する。

## 三 “公務（事務）” に対する考え方、徳島県県有車両管理規則

このように見てきた場合、本判決についてはどのように解釈すべきであろうか。

アプローチの仕方としては、①“公務（事務）”に対する考え方、②徳島県県有車両管理規則の解釈という2つの方法があるのではないかと考える。

### 1 “公務（事務）” に対する考え方

県の事務としての文化振興政策について触れているのは第一審と本判決である。第一審においても、文化振興政策は「重点戦略」、「主要施策」として言及されている。そして、第一審は、「普通

地方公共団体の事務を管理、執行する普通地方公共団体の長である知事には、公務をどのように遂行するのかということについて広く裁量が認められると解するのが相当」と述べており、平成22年水戸地判と類似した「裁量型」を採用したわけである。

一方、「事務帰属型」を採用した本判決は、前述のように、「県を統轄して、これを代表し、また、その事務を管理し及びこれを執行する県知事であるA知事が、県の事務として開催された本件演奏会に出席したことは、公務に該当する」と断じており“公務（事務）”に該当する以上、違法性はないともいえるロジックである。このように、本判決が、「裁量型」とは決別し、「事務帰属型」を採用した根拠の1つとして、“公務（事務）”概念の捉え方があるのではないかと考えられる。

第一審と控訴審は、“公務（事務）”をどのように遂行したかという観点から判断しているのではないかと思われる（傍線部—高橋、以下同じ。）。したがって、「裁量型」や「交際費型」が採用され、「合理的な必要性」（第一審判決）や「社会通念上儀礼の範囲にとどまる必要」（控訴審判決）について論じる必要があった。これに対して、本判決は“公務（事務）”に該当するかという観点から端的に判断している。したがって、「事務帰属型」において、裁量を論じるまでもなかったのではなかろうか。

もう1つ、本判決と“公務（事務）”との関係を検討すると、「交際費型」を採用した場合には、“公務（事務）”の範囲が狭まるのではないかという問題点があったのではないかと推測される。この点は、既に平成18年最判の長屋調査官解説においても次のように論じられていたところである。

「特定の事務と結び付かない交際の『事務』該当性を認め得るよりどころが、公共団体の処理すべき『地域における事務』の包括性、更にさかのぼれば地方行政に求められる自主性及び総合性（法1条の2第1項）、公共団体の担う役割の広範さ、多様さにあるとすれば、『事務』該当性の限界もそこから見いだすべきであり、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を果たし、住民の福祉の増進を目的とすると客観的にみることのできる交際でなければ、それを行うことによって『地域における事務』に当たるとするこ

とはできないというべきであろう<sup>7)</sup>。」

「交際費型」を採用した場合の問題点として、「社会通念上儀礼の範囲を逸脱」したか否かを問うことは、長の担当事務の広範性から公務（事務）該当性を判断することにむしろ支障となろう。このことも踏まえ、本判決においては、「交際費型」のロジックを採用しないとともに、一2で挙げた先例となる最高裁判例は引用しなかったものと考えられる。

なお、本判決のように「事務帰属型」を採用しても、明らかに長の私的な行為に公用車を使うことは、“公務（事務）”に含まれるものではない。例えば、平成24年神戸地判は、ゴルフ場へ行く行為等については違法と断じている。

## 2 徳島県県有車両管理規則

本判決の争点は、経費の支弁（法232条の2第1項）として「合理的な必要性」があったか否かである（第一審判決）。また、これに関連して、一2に挙げた多くの最高裁判例が先例として存在する。しかしながら、控訴審判決や本判決においては、「県有車両は、公用以外の目的のために使用してはならない」と規定する徳島県県有車両管理規則第14条の「公用目的」該当性の判断に絞られたため、敢えて先例となる最高裁判例を持ち出すまでもなかったのではないかというのが、もう1つのアプローチの仕方である。

この場合、控訴審判決のように、「交際費型」の判断枠組みで「公用目的」該当性を判断するとすれば、公用車の利用について、「社会通念上儀礼の範囲を逸脱」したか否かの判断を迫られることになる。一方、「社会通念上儀礼の範囲」の基準を避けて、「公用目的」該当性を判断するとすれば、「事務帰属型」を採用せざるを得なかったという読み方はできないであろうか。実は、同じく「事務帰属型」を採用した平成24年神戸地判が、姫路市乗用自動車管理及び使用規程を手掛かりにして、次のように論じている。

「……市長が市長公舎から市役所までの往復や市役所外で行われる公務に出席するための移動手段として、市長公用車を設置しており、市長公用車について、特別の定めはなく、庁用乗用自動車として本件規程が適用される……。したがって、市長公用車は、公務以外の用途に使用できず、特に必要ある場合を除くほか、職員の勤務時間内に

使用するものとされている（同規程9条）。……地方公共団体である市の首長である市長は、市を統轄してこれを代表し（地方自治法147条）、市の事務を管理しこれを執行し（同法148条）、その職務は多岐にわたるものであり（同法149条参照）、また、特別職の公務員であって、勤務時間や休暇が定められておらず（地方公務員法3条3項4号、4条2項、25条参照）、公務が一般職の公務員の勤務時間外や休日に行われることも少なくないと考えられることから、市長がその職務を円滑に遂行するために、市が所有する乗用車を市長専用の公用車として設置しこれを使用することの必要性は認められるものというべきであり、また、市長が、公務を遂行するに当たって、設置された市長専用の公用車を使用するか否かについての判断は、市長の裁量に委ねられているものと解するのが相当である。」

平成24年神戸地判も併せ読むと、徳島県県有車両管理規則の解釈を述べるにあたって、「交際費型」のロジックを展開することは迂遠であったのではなからうか。

### ●—注

- 1) 平成24年神戸地判と平成27年大阪地判については、判自471号36頁の匿名コメントにおいても紹介されている。
- 2) 交際費全般については、確井光明『政府経費法精義』（信山社、2008年）306頁以下（地方公共団体について、311頁以下）参照。
- 3) 長屋文裕・曹時61巻6号2065頁。なお、長屋調査官解説に引用されているように、この分類法は、交際費に関する情報公開訴訟である、最判平6・1・27民集48巻1号53頁に関連して、千葉調査官によって示されたものである。千葉勝美・曹時47巻4号1024～1025頁参照。
- 4) 判自471号35～36頁の匿名コメントも参照。
- 5) 判例の整理として、判時1819号48頁匿名コメント、岡本博志・判時1981号177～178頁参照。「社会通念上儀礼の範囲」を判断基準にすることについては、平成18年最判の評釈である、佐伯祐二・民商138巻2号246頁において、この基準の「抽象度または漠然性ゆへの便利さ」が指摘されている。
- 6) 地方自治法147、148条の解釈については、松本英昭『新版地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2019年）522～524頁、成田頼明ほか編著『注釈地方自治法〔全訂〕』（第一法規、加除式）2683～2693頁〔塩野宏執筆〕参照。
- 7) 長屋・前掲注3）2069頁。