

江南市監査公表第6号

令和3年10月6日及び10月12日付け補正文書における江南市職員措置請求について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第5項の規定に基づき、監査の結果を次のように公表する。

令和3年12月3日

江南市監査委員 倉 知 義 治

江南市監査委員 牧 野 圭 佑

第1 請求の受付

1 請求人の住所・氏名

住 所 江南市

氏 名

2 請求書の提出日

令和3年10月6日（補正提出日令和3年10月12日）

3 請求の要旨（原文のまま、資料は省略）

令和2年10月7日、江南市議会議員（■■■■議員）が、公費により小郷町地内で草刈り業務が行われていることについて、関係職員からどのように支払ったのかを聞き取ったところ、令和2年度春の実施については「修繕料 小郷町地内」として支払いを行い、秋については■■■■議員からの指摘により急遽作業を止めたとのことだった。その際、必要な予算であるといった説明は一切せず、悪いことをしているといった認識は持っていたようであり、これは不適切な予算執行であることの指摘に対し、当局がこれを認め予算執行を急遽作業を止めたものと思われる。その後、12月1日開催の江南市議会一般質問において、■■■■議員からこの草刈り業務についての質問では、予算を偽り支出を行ってきたことが明らかになった。こうした事情を鑑みれば、本来、予算計上するべく「委託料 草刈り業務」として補正予算計上し議会に諮るべきところを令和3年2月23日の全員協議会で「これまでの議員の皆様からの御意見を踏まえすと、予算化は難しいと考えております。これまでこのような会議が続けられていることについては、やはり賛同が得られないものと判断をしております。」と都市整備部長がはっきり「議会に諮っても賛同が得られないので予算化は難しい」との理由で「予算外執行」とし議会に諮ることなく支払いを行った行為は、議会への予算計上を適正な支出と認められないことから恣意的に避け、不当に予算流用（予算外執行）を行った行為であり、必要な予算要求による支払いとは言えず違法不当な予算執行である。令和3年9月定例会、議案第74号令和2年度江南市一般会計歳入歳出決算認定における議案質疑において、代表監査委員から裁判所の判例として、「議会の予算審議にあたり、長が提出した予算説明書において、目節の内容たる支出目的、支出方法について、虚偽の説明をして、予算議決を得て、予算を執行したような場合には、長の契約締結、公金の支出は予算に基づかない違法なものとなる。」とありますので、そのような勧告がなされたかの問いについて、代表監査委員が「そのとおりであります」と答えられ長年に渡る違法行為が明らかになりました。また、補正予算を計上することで違法状態が治癒されるとの見解も確認されまし

た。当該、民地の草刈りは、やむを得ない予算執行であるとの議会説明があったが、令和3年度予算には計上されていない。これは、令和3年4月22日地権者に「公費での民地の草刈り業務について（報告）」を読み上げ、これまでの市議会からいただいた意見としてお渡ししました。令和3年4月27日地権者より文書についてのご意見を伺うため訪問を行った。地権者からは今後については自ら草刈りをするので市で実施することは不要であると意見をいただきました。訪問の際、交渉を行ったものではないので記録等を作成していません。と必要な予算としながらも地権者との交渉すら行っていません。同定例会の建設産業委員会において、議案74号決算認定都市整備課の草刈り委託料について「平成23年に令和3年に行われたような議会の質問、草刈りについての議会の状況をしっかり説明していれば、過去にさかのぼって予算の必要がなかったという風に解釈させていただいてよろしいでしょうか」といった質疑に対して、都市整備部長から「23年当時に事細かにご説明していればこのようなことにならなかったと判断できます。」といった答弁があったことを市議会本会議建設産業委員長報告で確認がされています。経緯はともかく、民地の草刈りに公費を使う必要性はなかったものと認められる。

また、12月議会一般質問の令和3年度の予算計上について、「土地所有者が自分でやるから予算計上しない」との答弁は、事業執行上絶対に必要な予算とは言えず、土地所有者に真摯に働きかけていけば不要な業務であったことの裏付けである。この違法不当に予算執行された草刈り業務の債務負担行為そのものが無効である場合には、そもそも市は債務を履行する責任がないのであるから、これに基づく支出命令は違法ということになる。支出負担行為の違法と支出命令について、最高裁判所は、債務負担行為が違法であることによって、当該契約に著しい合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵が存し、かつ、当該普通地方公共団体が当該契約の相手方に事実上の働きかけを真しに行えば相手方において当該契約の解消に应ずる蓋然性が大きかったような、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときには、支出命令が違法となる場合があると判断している。（最高裁平成25年3月21日）この債務負担行為そのものが無効と判断されるのは、「市の判断に裁量権の著しい逸脱又は濫用があり、本件契約を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没役する結果となる特段の事情が認められるという場合」（最二小判平成20年1月18日）の判決がある。

草刈り業務は、議会の承認を受けていない違法なものであるから、裁量権の著しい逸脱又は濫用にあたり、「特段の理由」の存在も認められない、違法不当な公金支出である。よって、この事実が判明した時点より過去の草刈り費用について、違法不当と認め、これについて返還を求めるよう請求する。

加えて、執行機関、職員による財務会計上の違法不当行為は、市民への損失及び不信感を増幅させ疑惑を招くものであり、違法不当行為があったことの確認とこの違法行為に係わる関係職員の処分を求める。

(補正分)

当該草刈業務は、9月27日の議会で不当違法な執行であったことが明らかになった。この業務は、組織ぐるみで隠蔽されていた事実があり、市民はこの議会で知り得た事実であることから、支出行為のあった日から1年を経過しての請求は当然であると認識している。関係職員の怠る事実、不当行為により当該草刈り業務に支出した全額を請求するものである。

正当な理由については、次のような判例がある。

当該行為がきわめて秘密裡に行われ一年を経過した後、初めて明るみに出たような場合や天災地変等による交通途絶により請求期間を徒過したような場合で、一年を経過したものについて特に請求を認めなければ著しく正義に反すると考えられる場合のみ、同項但書にいう「正当な理由のあるとき」に該当するものと解すべきである（昭和56.9.30広島地裁判決）。

4 請求の要件審査

この請求は、地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、令和3年10月8日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査の実施期間

令和3年10月8日から11月30日まで

2 監査対象事項

小郷町地内の民地の草刈りに要した支出全額及び職員による財務会計上の違法不当行為に係る処分。

3 請求人の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和3年10月27日に意見陳述を行った。

4 監査対象部課

都市整備部都市整備課

5 関係職員の調査

地方自治法第242条第5項の規定に基づき、令和3年10月27日に、都市整備部長及び都市整備部都市整備課の職員から説明を受けた。

第3 監査の結果

1 認定した事実

監査対象事項に関する関係書類等の調査の結果、認定した事実は、次のとおりである。

(1) 布袋駅付近鉄道高架化整備事業における民地の草刈りに要した費用は、

平成23年度	83,000円	
平成24年度	99,750円	
平成25年度	83,000円	83,000円
平成26年度	91,200円	91,200円
平成27年度	91,300円	91,300円
平成28年度	94,300円	94,300円
平成29年度	97,100円	97,100円
平成30年度	99,700円	
令和元年度	83,512円	83,512円
令和2年度	86,680円	86,680円
合計	1,536,634円	となっている。

令和2年度2回目の草刈り費用86,680円は令和2年12月25日に支出されている。

(2) 令和2年度に執行した布袋駅付近鉄道高架化整備事業における民地の草刈り費用は、監査委員による定期監査の監査結果において、予算の執行科目を適正に改めるよう求められたことから、発注名称の変更手続きを行い、支出科目を修繕料から委託料に修正し、流用により支出がされている。

2 監査対象事項中却下となるものについて

(1) 請求人が求める関係職員の処分の請求については、地方自治法第242条第1項の規定に該当しないため、監査の対象とならない。

(2) 住民監査請求に係る請求期間について、地方自治法第242条第2項は、「当該行為のあった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」と規定している。

請求人は、当該行為が極めて秘密裡に行われ一年を経過した後、初めて明

るみに出たような場合、一年を経過したものについて特に請求を認めなければ著しく正義に反すると考えられる場合のみ「正当な理由があるとき」に該当するとの判例を示して主張し、布袋駅付近鉄道高架事業に伴う小郷町地内の民地の草刈り業務（以下「当該草刈り業務」という。）に支出した全額を返還するように求めている（以下「本件監査請求」という。）。

「正当な理由」が認められるための要件について、最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決は、次のように判示している。

地方自治法第242条第2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、不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るもの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ている。

しかし、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのが相当ではないことから、同項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、当該行為のあった日、又は終わった日から1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるようにしているのである。

したがって、上記のように当該行為が秘密裡にされた場合には、同項ただし書にいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為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。

（昭和63年4月22日第二小法廷判決）。

このことは、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、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当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合にも同様であると解すべきである。

「正当な理由」の有無に関し、最高裁平成17年12月15日第一小法廷判決は、前記最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決の判例理論を踏まえた上で、情報公開条例に基づき支出に関する文書の交付を受けた日から約4か月後になされた住民監査請求について、地方自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」としては認められないと判示している。

前記最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決の判例及び最高裁平成17年12月15日第一小法廷判決を踏まえて、これを本件監査請求について検討する。

当該草刈り業務が令和2年12月定例会の令和2年12月1日一般質問にて明らかになっていることは本件監査請求にあるとおりである。

また、本件監査請求に係る事項に関する新聞報道については、令和3年1月19日中日新聞朝刊、令和3年2月19日中日新聞朝刊及び朝日新聞朝刊において報道がなされている。

最高裁平成18年6月1日第一小法廷判決は最初の新聞報道後、約6ヶ月後になされた住民監査請求には「正当な理由」がないと判示していることからすると本件監査請求は、最初の新聞報道から約8か月後になされた住民監査請求であり、最高裁の判例にならえば地方自治法第242条第2項ただし書にいう「正当な理由」がないものと解される。

したがって、令和2年度2回目の草刈りに要した費用86,680円を支出から1年以内の請求として監査の対象とし、それ以前の支出については却下する。

3. 監査委員の判断

(1) 本件予算流用の違法性等について

ア 請求人は、当該草刈り業務について、「予算外執行」と市議会に諮ることなく支払いを行った行為は、議会への予算計上を適正な支出として認められないことから恣意的に避け、不当に予算流用（予算外執行）を行った行為であり、必要な予算要求による支払いとは言えず違法不当な予算執行であると主張している。

市は、目節は予算の執行科目であり、目節間の流用については普通地方公共団体の長の裁量に委ねられるものであるから、節間での流用にすぎない本件予算流用も適法であり、これに伴う本件支出命令も適法である旨主張するため、まず、一般的に、目節間の予算の流用が許されるかどうかについて検討する。

イ a 地方自治法は、歳出予算の経費の金額について、各款の間又は各項の間において相互にこれを流用することができない旨規定する（同法220条2項本文）が、歳入歳出予算として、議会の議決の対象となるのは、款及び項であり（同法216条）、目及び節は、予算の執行科目にすぎず（同法220条1項、同法施行令150条1項3号）、議決の対象とはならないものであること、地方自治法上も、目節の間における予算の流用については、明文をもってこれを禁止していないことに照らせば、当該普通地方公共団体の財務規則等に別段の定めがある場合は別として当然に普通地方公共団体の長が目節の間における予算の流用をすることが禁止されているものとは解されない。

b しかし、①地方自治法は、普通地方公共団体の議会に予算議決権を付与し（同法96条1項2号、97条2項本文）、その予算議決権の実効性を担保すべく、予備費を議会の否決した費途に充てることを禁止していること（同法217条2項）、②一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳

出予算に編入すべきものとし、普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない旨定めるとともに（同法210条、211条）、普通地方公共団体の長が予算を議会に提出するときにあわせて提出しなければならない「予算に関する説明書」においては、目節の内容を明らかにしなければならないものとされ（同法211条2項、同法施行令144条2項、同法施行規則15条の2）、議会が予算について議決するに際し、執行科目である目節の内容についても配慮できるようにしていること、③普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務を誠実に管理し及び執行する義務を負い（同法138条の2）、また、普通地方公共団体の長は、歳入歳出予算の各項を目節に区分するとともに、当該目節の区分に従って歳入歳出予算を執行するための手続を定めたうえで予算を執行すべき義務も負うこと（同法220条1項、同法施行令150条1項3号）に照らせば、目節間の予算の流用についても無制約に許されると解すべきではない。

また、予算審議にあたり長が提出した予算説明書において、目節の内容たる支出目的支出方法について、虚偽の説明をして予算議決を得て予算を執行したような場合には、この予算の流用支出は予算に基づかない違法なものとなるという判例（京都地判昭和59.9.18）がある。

よって、当該草刈り業務のうち、監査対象となる令和2年度2回目の草刈りに係る事業費は、修繕費として予算計上し委託料に予算流用して支出を執行したことから、適法な財務会計行為とは是認されない。

(2) 当該草刈り業務の執行が裁量権の著しい逸脱又は濫用にあたるかについて

当該草刈り業務については、布袋駅付近鉄道高架化整備事業を進めるためには、鉄道営業線に移設するための「仮線用地の確保」と鉄道上空を横断している電力会社の高圧送電鉄塔を移設するための「鉄塔移設用地の確保」が必須であり、当該土地以外の候補地がないことから用地確保の交渉により残地部分の草刈りを市が行うことを条件に、借地契約等を締結し平成23年度より市が草刈りを実施してきたものである。

既に、布袋駅付近鉄道高架化整備事業の全体事業費として約18億円を費やしており、また、仮線路及び仮設道路等の全体の借地料として市だけで1年間で約300万円以上の支出があり、交渉が長引けば事業が進むことなく事業自体が中断・頓挫することも想定されたため公益性と事業全体の影響を考慮して必要な対応であったと市は主張している。今回請求人が不当な支出であると主張する当該草刈り業務に関しては、すでに路肩修繕という名目で草刈りの発注がされており、受注業者により作業が行われていたことが確認されて

いる。

請求人は、平成25年3月21日最高裁の判例「普通地方公共団体が締結した支出負担行為たる契約が違法に締結されたものであるとしてもそれが私法上無効でない場合には、当該地方公共団体が当該契約の取消権又は解除権を有しているときや、当該契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、当該普通地方公共団体が当該契約の相手方に事実上の働きかけを真しに行えば相手方において当該契約の解消に応ずる蓋然性が大きかったというような、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときでない限り、当該契約に基づく債務の履行として支出命令を行う権限を有する職員は、当該契約の是正を行う職務上の権限を有していても違法な契約に基づいて支出命令を行ってはならないという財務会計法規上の義務を負うものとはいえず、当該職員が上記債務の履行として行う支出命令がこのような財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなることはないとするのが相当である。」をもって、市が当該草刈り業務の令和3年度の予算計上しないことの理由として土地所有者が自ら行う旨の意向により市で対応する必要がなくなったことから土地所有者に真摯に働きかけていれば不要な業務であったと主張している。

しかしながら、当時、市が当該草刈り業務における取消権又は解除権を有していたとはいえず、また当該草刈り業務を解消するよう真摯に働きかけを行えば契約解消に応ずる蓋然性が大きかったというような特殊な事情があったとは認められない。

請求人が指摘するような「裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、本件委託契約を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合」（最高裁平成20.1.18）にはあたらないものと解され、当該草刈り業務は、布袋駅付近鉄道高架化整備事業の推進のために必要な業務であったと認められる。

(3) 判断

先に述べた京都地判昭和59年9月18日は、予算執行方法は違法なものであるが、当該公金支出は自治体にとって有用なものでありその価値は支払った対価に見合うものであり、具体的な損害が生じていないとして棄却となった判例である。

前述のとおり、布袋駅付近鉄道高架整備事業 修繕料として議決を受けた予算を流用して、委託料に改め執行した支出については、違法性を否定できない。

しかしながら、布袋駅付近鉄道高架整備事業を進めるためには、仮線用地及び鉄塔移設用地の確保が必須であり、地権者からの草刈りの要望を断ることによる影響を考慮すると公益性の観点から現実的でやむを得ない判断であった。当該草刈り業務に支出した市の判断には、相応の合理性があり、裁量権の著しい逸脱又は濫用があるということとはできず、市に損害は生じていない。

4 結論

請求人の主張のうち、一部は要件を満たさないことから却下し、一部は理由がないものと判断し、棄却する。

5 補足意見

この請求の審査にあたって、今後における行政事務の適正な執行のため、市に対して、次のとおり意見を述べることとした。

本件監査請求の結果は、前述のとおりであるが、当該草刈り業務に関しては、市の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められないとしたが、平成23年度から10年間にわたり必要な予算措置、手続きが行われることなく実施されてきたことは極めて不適切であったと言わざるを得ない。

本件のような事案を繰り返すことのないようこの事実を重く受け止め再発防止への有効な対策を講じられたい。

今後については、市民に対する説明責任が十分に果たされ、疑念を抱かせることのないよう厳正な事務処理をされるよう強く要望するものである。