

豊前市職員措置請求に係る監査結果

令和元年5月17日

豊前市監査委員

決 定 書

第1. 請求人
(略)

第2. 代理人
(略)

第3. 請求の要旨（平成31年3月24日付、原文のとおり）

ア 対象となる職員 市長

イ 財務会計上の行為等

行為の時期 豊前市広域環境施設組合（以下「組合」という）の平成29年度及び同30年度の予算執行に際して

行為の内容 市長は、既に組合議会が議決し国や福岡県から承認を受けていた豊前市広域環境センター（以下「センター」という）整備計画の執行を怠り、独断で同整備計画の撤回取り下げを福岡県に通告して、独善的な「液肥化計画」を推進するなどして、他者の意見に耳を貸そうとせず、今日に至るまで、適切な軌道修正等も行ってこなかった。

そのため、豊前市関係者を始め、組合を構成する周辺自治体等の反発を招き、引いては組合の解散を余儀なくさせるとともに、もって組合分担金（センター運営費豊前市分担金及び施設修繕費等の負担金）の大幅な増額を余儀なくさせた。

ウ 違法または不当の理由

前述のとおりセンター整備計画は、組合議会が正式に決議した計画であり、国や福岡県の承認も受けていたものであって、議会の決定を執行する機関に過ぎない市長が、議会の承認も受けずに、同整備計画と矛盾する行動をとること自体、組合議会を無視した明らかな違法かつ不当な行為である。

確かに、市長が推し進めようとしていた液肥化計画なるものは、し尿処理における一つの選択肢とはなり得る政策案であることは否定しないが、強烈な悪臭の発生等周辺環境に及ぼす影響も甚大であるため、関係者に対する段階的な説明と説得、実験的な試行を含めた関係者の理解と協力を求める工夫など地道な努力と時間が必要となってくるものであって、決して一朝一夕に実現可能な政策案ではなかったのである。

ところが、一方で既存のセンター施設の老朽化対策が待ったなしの状況にあったにもかかわらず、市長は、議会の議決を無視して、独善的に液肥化計画なる政策案を一方的に推進し、これに慎重意見を申し述べる周囲の者の声に耳を貸さず、もって組合を構成する周辺自治体からの反発を招く結果となり、前述のとおり豊前市に対し、莫大な負担増をもたらしたものである。

しかも、市長は「液肥化計画」を進めて行く過程において、「組合を解散させることで職員を合法的に首にできる」などと発言して、組合職員を恫喝して職員に対して精神的な打撃を加えるなどパワーハラスメント的な手法も用いて周囲の慎重意見を封じ込めようともしていた。

エ 市に生じている損害の内容

組合分担金は、築上町の脱退（平成29年3月）、みやこ町の脱退（平成30年3月）により、平成29年度決算及び平成30年度予算では、5577万6000円の負担増が発生している。

また、事業費縮小のため、広域し尿処理施設で処理していたし尿を公共下水道（豊前浄化センター）で直接処理することにしたが、このための能徳汚水幹線管渠建設工事の平成30年度工事負担金6352万8000円も負担増となったため、合計1億1930万4000円の負担増が発生している。

さらに、今後一層の市の負担金増が見込まれている。

オ 請求する措置の内容

上述の1億1930万4000円は、公費ではなく市長が私費をもって負担すべき筋合いのお金であって、豊前市は市長に対し、同金員の支払いを求めることを請求する。

市長は組合議会が決議したセンター整備計画を執行していれば前記負担増を免れることができていたわけであるが、市長は地方自治の根幹を形成する住民民主主義を無視して議会の決議を無視して、独善的に液肥化計画を推進し結果的に頓挫させてしまったのである。

市長が、センター整備計画よりも液肥化計画の方が優れていると考えることは自由であり、それを組合議会に提案すること自体には何の問題もないことであるが、組合議会を含めて数多くの周囲の者の意見に耳を傾けながら、必要な軌道修正を図ることが住民民主主義に照らしても当然のことであるところ、市長は頑なに液肥化計画に固執して、結局のところ周辺自治体を含めた多くの関係者の反発を招き、上述の通りの、巨額の負担増を市に余儀なくさせたのであって、市長の責任は重大である。

第4. 本件請求に添付された事実証明書

- 1 一部事務組合分担金の推移及び能徳汚水幹線管渠建設工事について
 - (1)表1：豊前広域環境施設組合分担金等
 - (2)表2：豊前広域環境施設組合の施設修繕料等
 - (3)表3：し尿等前処理施設整備事業費
 - (4)表：能徳汚水幹線管渠建設工事

第5. 補正通知

監査委員は、平成31年4月3日、請求人に対し、別紙・補正通知書のとおり、補正通知をした。

第6. 補正書（平成31年4月19日付、原文のとおり）

- 1 今回請求人が問題としている財務会計上の行為等（以下「対象行為」という）は、市長の不作为です。

市長は、組合議会が決議したセンター整備計画を①一方的に無視してその執行を怠り、②同整備計画を取り下げる、③独善的な液肥化計画を推進するなどの違法行為を行ってきたものですが、これら①ないし③は、市長の先行行為にあたります。

市長はこれらの違法な先行行為を実施した以上、それに伴って豊前市に余分な損害等が発生しないようにする作為義務（先行行為に基づく損害発生回避作為義務）が負っているのでありまして、市長には、今日に至るまで、その損害発生回避行為を怠っていた不作为（作為義務違反）が存するということとなります。請求人としましては、市長の今日に至るまでの不作为を対象行為として問題にしているものであります。

したがって、市長の不作为は今日に至るまで綿々と継続しているのでありまして、その内のこの一年間の不作为が対象行為となっていることになり、請求期間の問題は生じないものと考えます。

請求人が措置請求書で指摘している過去の出来事は、市長の先行行為を指摘しているものでありまして、作為義務の発生根拠なる事実の指摘です。したがって、先行行為が1年以上前の事象となることは、請求期間との関係では問題とはならないと考えます。

市長が豊前市に余分な損害を及ぼしかねない違法な行為を行なった場合、市長には、豊前市の損害発生を未然に防止する、違法な行為を速やかに撤回する、影響を及ぼす関係諸機関との交渉等を含む様々な諸策を選択的ではなく、取り得る諸策を全て実行に移すことによって、豊前市に発生する損害を防止する若しくは最小化する作為義務が生じることは当然のことです。

2 補正予算額について

表3のし尿等前処理施設整備事業費の平成30年度補正予算額は、請求人の調べた限り、改修工事費1億2350万円とされます。

また表1の豊前広域環境施設組合の豊前市の分担金の平成30年補正予算額については、請求人としてまだ数字が把握できておりませんので、分かり次第ご連絡申し上げます。

いずれも、請求人としては正しい金額に基づく措置を求めるものですので、正しい金額に基づいて豊前市が市長に請求して下さればそれで構いません。

3 能徳汚水幹線管渠建設工事の負担増

事実証明書の能徳汚水幹線管渠建設工事の欄に記載があります通り、同建設工事の全体事業費は1億6394万2000円と考えられます。

このうち、全体事業費の50%は国からの補助があり、かつ全体事業費の45%の2分の1については起債対象費となると思われますので、豊前市の負担増ということでは、6352万8000円となると思料します。

$$163,942 - (163,942 \times 50\%) - (163,942 \times 45\% \times 1/2) = 63,528$$

これにつきましても、請求人の理解には限界がありますので、正しい金額に基づく措置を求めるものでありまして、金額自体にこだわるものではありません。

第7. 補正書（続）（平成31年4月19日付、原文のとおり）

補正予算額について

表1の豊前広域環境施設組合の豊前市の分担金の平成30年補正予算額については、補正後の分担額は、1億5289万円とされます。

第8. 請求の受理

本件請求は、平成31年3月25日に監査委員に到達し、請求要件を充たしているかを判断するため、同年4月3日付けで請求人に補正を求めたところ、同月19日に補正書が提出された。補正書の提出期限は、同月12日であったが、代理人から提出期限を延長するよう口頭（電話）による申し出があったため、提出期限を同月19日に延長した。

提出された補正書を確認後、受付の段階において、一応、形式的には、地方自治法（以下「法」という。）第242条の要件を概ね具備していると思われたため、これを受理した。

第9. 監査の執行

1 監査の期間

平成31年4月19日（金）から令和元年5月17日（金）まで

2 監査の対象部署

市民福祉部 生活環境課

産業建設部 上下水道課

3 関係人の弁明

平成31年4月26日に上下水道課、生活環境課からそれぞれ弁明書の提出があった。

4 請求人の陳述及び証拠提出

法第242条第6項の規定に基づき、平成31年4月24日に代理人の陳述を聴取した。代理人からほかに証拠の提出はなかった。

5 関係人の陳述及び証拠提出

(1)平成31年3月26日に上下水道課工務係長より平成29年度～平成31年度までの能徳汚水幹線管渠建設工事資料の提出があった。

(2)同年4月1日に生活環境課長より平成26年度～平成29年度までの豊前広域環境施設組合負担金の歳出整理簿の提出があった。

(3)同年4月2日に環境センターより平成26年度～平成29年度までの豊前広域環境施設組合の予算書、決算書、分担金収納状況資料及び豊前広域環境施設組合議会の議事録の提出があった。

(4)同年4月26日に上下水道課、生活環境課からそれぞれ関係資料の提出があった。

第10. 監査の結果

1 主 文

本件請求を却下する。

2 理 由

(1)請求の特定について

ア 判断基準について

職員措置請求は、市長や市職員等の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、住民が直接その是正や防止、損害の補填を求めて監査委員に請求する制度である。

このことに鑑みれば、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要する。

また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識でき

るように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきである。

監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は右請求について監査する義務を負わないものといわなければならない（最高裁平成2年6月5日判決）。

イ 具体的検討について

(ア) 本件では、職員措置請求書において、対象行為が不明確と思われた。

そのため、監査委員が、請求に人に対し、職員措置請求の内容について「市長のどの行為が問題と考えているのか、仮に一連の行為又は継続的な行為等を問題にするのであればどこからどこまでの行為がどういう意味で問題だと考えているのかをより特定して明示してください。」と通知し（補正通知）、請求人に補正する機会を与えた。

しかし、請求人は、補正書において、主張する事実関係については、措置請求書記載のものとはほぼ同一のものを示し、請求人の考える法的構成としては不作為が問題になると述べるにとどまり、新たな事実の主張はなされなかった。

(イ) 職員措置請求の実質的要件の対象となる行為の類型について、職員措置請求書に記載がなかった。

監査委員は、請求人に対し、「『財務会計上の行為等』には、一般に、①公金の支出、②財産の取得・管理・処分、③契約の締結・履行、④債務その他の義務の負担などがあるとされています。請求対象を正確に理解するため、前項で特定いただいた行為との関係で、上述のどの類型にあてはまると考えているのか、どういう意味でそれにあてはまると考えているのか、できる限り特定いただけます。」と通知し（補正通知）、請求人に補正する機会を与えた。

しかし、補正書にも、具体的な記載はなかった。

さらに、監査委員は、請求人に対し、陳述の機会を付与して質問した。しかし、代理人は、本件は不作為が問題になると述べた上、「どの類型にもあてはまらないその他の行為である。」と主張し、違法又は不当な財務会計行為の類型を特定しなかった。

(ウ) 請求人から提出された事実証明書は、「一部事務組合分担金等の推

移（組合資料により）」のみである。

当該事実証明書は、損害を基礎づける資料と思われるが、市長の具体的行為に関する事実証明書の提出はない。

監査委員が、請求人に対し、陳述の機会を付与した際も、他に資料の提出はない旨を述べている。

(エ)以上を前提に判断すると、本件では、法第242条第1項のどの事由に該当する行為を問題にするかということすら明らかでなく、事実証明書の記載からも市長のどの行為を問題にするものかを読み取ることができず、その他特段の主張や資料の提出も認められない。

さらに、後述するとおり、本件では、請求人が、結局、先行行為の違法性・不当性を主張しているものと理解できる。当該先行行為は、市長が整備計画を「一方的に無視した」、市長が「独善的な」液肥化計画を「推進した」などと、抽象的にしか主張がされていない。請求人は、原因行為である非財務会計事項に関する政策変更の判断の違法性若しくは不当性を主張しているに過ぎず、対象となる財務会計上の行為の違法性若しくは不当性について具体的かつ客観的に摘示しているとは認められない。

請求人の請求が、監査の端緒となり得るという意味であればともかく、市長の行為を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示しているとは認められず、審査対象が不明確であるから、監査委員において、具体的な審査をすることができない。

(2) 期間制限について

ア 判断基準について

(ア)法第242条第2項は、「前項の規定による請求は、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」と規定する。

(イ)同項の趣旨は、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え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ものである（最高裁昭和63年4月22日判決）。

(ウ)財務会計上の行為を対象とした監査請求が請求期限を経過した場合、不作為として構成すれば請求期限を逃れられるとすると、監査請求に請求期限が設けられた趣旨が没却されることになる。

前提となる先行行為を原因とする不作為を論じる場合、当該先行行為の時から起算して、期間制限の適用を受けるものと解すべきであ

る（いわゆる不真正怠る事実に関する判例であるが、最高裁昭和62年2月20日判決、最高裁平成9年1月28日判決を参照。）。

(エ) 期間制限の趣旨を踏まえると、同条第2項ただし書の「正当な理由」があるときとは、法律関係の早期安定を図るという趣旨に鑑み、地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に住民監査請求をした場合をいうと解するのが相当である（最高裁平成14年9月12日判決）。

イ 具体的検討について

(ア) 1年の期間制限の経過の有無について

i 請求人は、概要、先行行為により、損害の発生する状況を作り出したために、その損害を発生させることを回避するための作為義務があるとして、違法な不作為を対象にしていると主張する。

そこでいう先行行為は、市長が、①整備計画を一方向的に無視してその執行を怠り、②同整備計画を取り下げ、③独善的な液肥化計画を推進するなどの行為であると主張する。

措置請求書の記載、補正書、請求人（代理人）の陳述を踏まえると、本来されるべきであったと具体的に想定している作為については、市長が、議会に再度審議を求めるような提案をすること（市長の提案の撤回を含む。）や、時間をかけて関係者の理解と協力を求める行為をすることなどを想定しているようである。

ii 請求人（代理人）は、陳述の機会において、市長が自身の考えのもと、政策の変更を提案すること自体は自由だが、その後、当該政策の変更（先行行為）をした以上は、損害拡大を防止するような措置を採るべきであり、当該措置を採らなかったという不作為が問題であるという趣旨の陳述をしている。

しかし、請求人は、結局のところ、請求人のいう先行行為が不当であるという前提のもと、それを是正する措置又は当該先行行為について関係者に理解を求める措置を義務付ける不作為を論じているものと解さざるを得ない。請求人は、先行行為が悪しき結果を生む又は生んでいるという前提で主張をしていると思われ、また、先行行為が悪しき結果を生む又は生んでいるというのでなければ、請求人の主張に基づいて作為義務を認めることは難しいであろうから、先行行為の違法性・不当性が前提として問題とならざるを得ない。

請求人は、先行行為の違法性・不当性にかかる主張を、技術的

に、不作為の主張に言い換えて主張しているに過ぎないものである。

- iii このような技術的な言い換えにより、法第242条第2項に定める期間制限を逃れられるとすると、同項が期間制限を定めた趣旨を没却することになる。

よって、本件では、先行行為から1年間を経過しているか否かが審査されるべきである。

- iv 本件では、そもそも、先行行為につき、市長が整備計画を「一方的に無視した」、市長が「独善的な」液肥化計画を「推進した」などと、抽象的にしか主張がされておらず、明確には判断し難いものの、優に先行行為から1年以上経過していることが認められる。

(イ) 正当な理由の有無について

- i 請求人は、職員措置請求書において、「正当な理由」について主張していない。

監査委員が、請求人に対し、「正当な理由」について主張がある場合には、措置請求書のなかに、具体的に示して欲しいと通知した際（補正通知）にも、特に主張はなされていない。

- ii その他、格別、住民が相当の注意力をもって調査しても、客観的にみて、1年以上前の時点において、住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができなかつたと認められる事情は見当たらない。

- iii 本件において、特段の「正当な理由」を認めることはできない。

3 結 論

以上のことから本件請求については、請求対象行為の特定を欠き、「正当な理由」がなく、1年の請求期限を経過した不適法な請求である。

よって、監査委員の合議により、主文のとおり決定する。

第11. 請求内容に関する調査結果

- 1 本請求は却下である以上、本来、内容についての判断の必要はない。

しかし、本件請求にかかるし尿の問題は、地元民の関心も高い事柄であることから、あえて付言する。

- 2 本件の政策変更は、計画の見直しに向けた内容が議会で議論された上で、これに係る予算が議決されたものである（平成29年第1回豊前広域環境施設組合議会定例会議事録を確認しても、全員の賛成により、長寿命化計画中止及び新処理方式が可決されたことが認められる。）。

市長には、その付託を受けた住民の利益のためにそのときどきの政治、社

会、経済情勢の変化に応じて最善と考えられる施策を選択していくことが求められているものであって、いったん決定して実施に移そうとした施策であっても、その後の状況等により、臨機に柔軟な対応をとることが許されていると考える。

- 3 組合負担金に係る支出行為について確認したところ、負担金の金額は公益に反した行政上不適当なものではなく、また、予算の承認から支出行為まで法等の関係規定に則って適切におこなわれていることから、違法若しくは不当な点は認められない。

更に、能徳汚水幹線管渠工事に関する財務上の手続きにおいて、予算の調整は法第 211 条第 1 項の規定に従い議会の議決を得ている。また、支出については、契約相手方が契約内容に違反なく履行し、上下水道課は実績報告等により履行確認したうえで工事が行われていることが書類等で確認できる。

- 4 監査委員が確認した範囲において、市長が、議会の承認を得ずに何らかの行為をしたなどといったことは認められない。

市長は、手続に則って政策を進めてきたものと認められ、格別の問題は認められなかった。

第 1 2. 監査委員の意見

- 1 本件措置請求に対する結論は、上記のとおりであり、本請求は却下されるべきものではあるが、市民から本件のような問題提起がなされていることなどを踏まえ、市長及びその補助組織である職員各位に対し、次のとおり要望する。
- 2 し尿処理はどの地域においても必要欠くことのできない生活インフラであるため、市民の関心が極めて高い。このことを改めて自覚し、今後、各種施策の推進にあたっては、開かれた行政と住民とのコミュニケーションのもと、内部統制の体制強化を図り、財務の信頼性、事業の有効性・効率性の確保に努めていただきたい。

令和 元 年 5 月 1 7 日

豊前市監査委員 初山 吉治

豊前市監査委員 平田 精一

別紙

31豊監第3-1号
平成31年4月3日

請求者 (略)
代理人 (略)

豊前市監査委員 初山 吉治
豊前市監査委員 平田 精一

豊前市職員措置請求書補正通知書

平成31年3月24日付で提出された地方自治法第242条第1項の規定による豊前市職員措置請求は、下記の事項が不適法なので、下記期限までに書面で補正するよう通知します。

なお、期限までに補正がないときは、当該請求は却下されることがあります。
また、補正に要した日数については、監査期間に含まれます。

記

1 補正すべき事項

(1) 請求の特定について

ア 行為の内容・時期の特定について

(ア) 措置請求書のうち、「財務会計上の行為等」が示されていますが、「行為の内容」のなかに、市長の行為が複数取り上げられているように思われます。

請求対象を正確に理解するため、請求人としては、どの行為が問題だと考えているのか、仮に一連の行為又は継続的な行為等を問題にするのであればどこからどこまでの行為がどういう意味で問題だと考えているのかを、より特定して明示してください。

(イ) 「財務会計上の行為等」には、一般に、①公金の支出、②財産の取得・管理・処分、③契約の締結・履行、④債務その他の義務の負担などがあるとされています。

請求対象を正確に理解するため、前項で特定いただいた行為との関係で、上述のどの類型にあてはまると考えているのか、どういう意味でそれにあてはまると考えているのか、できる限り特定いただけますようお願いいたします。

(ウ) 措置請求ができる期間は、行為のあった日又は終わった日から1年です。

請求期間の要件を満たしているかを判断するためにも、上述の行為を特定して把握する必要がありますが、その行為がいつの行為なのか、その時期についても、できる限り特定いただけますようお願いいたします。

イ 損害の算出根拠について

(ア) 措置請求書の本文中(2頁・エ)、能徳污水幹線管渠建設工事の平成30年度工事負担金額が6352万8000円負担増とされています。

当該金額の積算根拠をお示しいただいた上、裏付けとなる事実証明書をご提出ください。

(イ) その際、市長の行為と損害との因果関係も検討する必要があると思われるから、当該負担増が、市長のどの行為によって生じたものであるか、なぜ市長の責任による負担増であると考えているのかといった点についても、できる限り特定いただけますようお願いいたします。

(2) 請求内容及び裏付けとなる資料について

ア (表1)中、平成30年度の記載については、当初予算額が示されています。同予算額については、平成31年第1回定例議会において、補正が承認されていますので、ご確認ください。

同補正承認をもとに、市が市長に対し求めるべき金額を変更する場合、措置請求書の訂正及び事実証明書の差替えなどをご検討ください。

イ (表3)中、平成30年度の改修工事費は、平成31年第1回定例議会において、補正が承認されていますので、ご確認ください。

同補正承認をもとに、請求内容につき訂正が必要な場合は、補正をご検討ください。

(3) 請求期間について

既に述べたとおり、措置請求ができる期間は、行為のあった日又は終わった日から1年です。

措置請求書の内容だけからみても、1年以上前の行為が対象になっているようにも思われます。

請求を維持される場合は、既に述べた請求対象の特定をいただいた上、本請求が期間制限に抵触しない旨をご説明ください。1年を経過する場合も「正当な理由」があるから請求が可能と考える場合には、措置請求書のなかに、正

当な理由の存在・内容につき具体的にお示しください。

仮に、以上を踏まえ、市が市長に支払いを求めるべきと考える金額につき、変更が生じる場合には、措置請求書の本文中の記載も訂正をお願いいたします。

2 提出期限

平成31年4月12日（金）