

津市監査委員告示第3号

平成23年1月12日に提出された「住民監査請求書」について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定に基づく監査の結果を、平成23年3月4日付けで下記のとおり請求人に通知したので、同項の規定に基づき、公表する。

平成23年3月8日

| | | | |
|--------|---|---|----|
| 津市監査委員 | 渡 | 邊 | 昇 |
| 津市監査委員 | 駒 | 田 | 修一 |
| 津市監査委員 | 山 | 崎 | 正行 |
| 津市監査委員 | 田 | 矢 | 修介 |

記

第1 請求の受理

1 受理年月日

住民監査請求書は、平成23年1月12日に受理した。

2 請求人

住所 津市

氏名 田 中 守

3 請求の概要

住民監査請求書、住民監査請求書に関する補充説明書、平成23年1月19日に聴取した請求人の陳述の内容から、本件監査請求の概要は、次のとおりであると理解した。

(1) 主張の要旨

津市高茶屋小森町から高茶屋小森上野町まで南北に縦断する市道高茶屋小森町第39号線(以下「市道第39号線」という。)の一部拡幅整備に係る平成21年度南道新補第4号高茶屋小森町第39号線道路改良工事(以下「本件道路改良工事」という。)について、次のとおり違法、不当な事実がある。

ア 違法又は不当な財産の取得について

法第96条第1項は「負担付きの寄附又は贈与を受けること」（同項第9号）について、議会の議決が必要であると定めており、その解釈においては、普通地方公共団体の負担を伴う一定の条件が付され、その条件に基づく義務を履行しない場合は、当該寄附又は贈与が解除されるようなものとされている。

本件道路改良工事に係る拡張用地については、その所有者からの寄附採納願により受納しているが、本件道路改良工事は当該受納の翌年度に実施しており、このことは、債務負担行為を暗黙のうちに行っているものといえることから、議会の議決が欠かせない案件であり、これを経ずして負担付き寄附を受けたことは、無権限者の意思表示となり、その契約は無効である。

イ 違法な公金の支出について

本件道路改良工事は、市道第39号線の北端の交差点で接続する市道路線の認定をしていない100メートル程度の農道（以下「本件農道」という。）の改良工事を含むものであるが、本件農道部分について、歳出予算の支出科目は（款）農林水産業費・（項）農業費ではなく、（款）土木費・（項）道路橋りょう費で執行しており、このことは、予算の目的外支出であって、法第220条第2項に違反し、違法である。

ウ 不当な公金の支出について

本件農道はその北側で東西に横断する市道高茶屋小森上野町久居線（以下「市道久居線」という。）と接続するが、市道久居線は従前の農道の形状（幅員約1.8m）で、軽自動車以外の一般車両は通行できない。

また、市道第39号線は、その南側で東西に横断する市道城山高茶屋小森町第3号線（以下「市道第3号線」という。）との交差点から北方向の一定の区間及び本件農道との接続点から市道第39号線の東側で南北に縦断する市道塔世橋南郊線（以下「市道南郊線」という。）との接続点までの区間については、いずれも一般車両が通行できるような拡張整備がされていないことから、本件道路改良工事は、市道第39号線に進入するための区間を除く中央部分だけを拡張整備したのであって、一般車両の通行が見込めないものであり、これらの未整

備区間が拡幅整備されるまでは、無駄な道路整備工事である。

(2) 求める措置の内容

本件道路改良工事の執行を認めた市長及び建設部長は法第220条第2項の違反を見逃し、行政組織及び職員の管理監督不行き届きにより、並びに直接に本件道路改良工事の請負契約の決裁権者である津南工事事務所長、総務部担当参事（調達契約課長）、調達契約課担当副参事（公共工事総合評価担当副参事）である者は、連帯して工事費用の全額を市に弁済するよう、監査委員は市長に勧告せよ。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

本件監査請求の監査の対象事項について、本件監査請求は、適法な監査請求であるのか否か、適法な監査請求であると認めたときは、本件道路改良工事の執行について、違法、不当な事実があるのか否か、とした。

2 監査の手続

本件監査請求の監査の手続について、監査対象部局を建設部津南工事事務所、総務部調達契約課とし、主に同工事事務所に対し、書面による事実関係の説明及び関係諸帳簿の提出を求めた。

3 監査委員の除斥

平成21年4月1日から平成22年2月20日までの間において、総務部長の職にあった監査委員の渡邊昇について、法第199条の2の規定により、調達契約課の所管事項に係る監査については除斥した。

4 監査事務の引継ぎ

議員のうちから選任された監査委員の杉谷育生、岡幸男は、平成23年2月15日付けで退任したため、同月16日付けで新たに議員のうちから選任された監査委員の山崎正行、田矢修介がそれぞれ監査事務を引き継いだ。

第3 監査の結果

1 確認した事実の概要

本件監査請求について、確認した事実の概要は、次のとおりである。

(1) 本件道路改良工事の経緯及び概要について

ア 本件道路改良工事の経緯について

津南工事事務所の関係職員の説明及び関係資料の内容をまとめると、次のとおりである。

市道第39号線は、従来、主に農作業用の通路として利用されてきたが、平成14年2月に地元の自治会長等から、車両の通行量が増加し、生活、農作業に支障をきたしているとして、市道路線の認定及び拡幅整備に係る陳情書が提出された経緯があり、同年4月1日に市道路線の認定をしたものである。

そして、市道南郊線の交通量が非常に多く、朝夕の通勤時間帯の慢性的な渋滞を回避する車両によって市道第39号線の交通量が増加し、現道では地域住民の生活に支障をきたす状態であったことから、その状態の解消を図るとともに、市道第39号線が市道南郊線のバイパス的な役割を果たす路線となるよう、拡幅整備が必要であると判断した。ただし、財政上、単年度に未整備の全区間を拡幅整備することは不可能であるため、平成17年度に用地測量業務委託を実施、平成18年度以降に拡幅用地の寄附を受け、平成20年度から順次、道路改良工事を執行しており、本件道路改良工事はその一環である。

イ 本件道路改良工事の概要について

本件道路改良工事の概要は、下表のとおりで、市道第39号線及び周辺道路の位置関係は、別添「位置図」に示すとおりである。

なお、本件農道については、従前は国有財産であったが、平成15年4月1日付けで、津市（建設部道路課）が国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）第5条第1項第5号の規定に基づき、法定外道路として国から譲与を受けたものである。

【本件道路改良工事の概要】

| | |
|-----|---|
| 延 長 | 工事延長：344m（市道第39号線に係る延長：231m 本件農道に係る延長：113m） |
| 幅 員 | 計画幅員：6.0m（現道幅：1.5m～1.7m 拡幅幅：4.3m～4.5m） |

| | |
|------|----------------------|
| 主要工種 | プレキャスト擁壁工（延長：651m） |
| | 側溝工（延長：18m） |
| | アスファルト舗装工（面積：2,000㎡） |

(2) 本件道路改良工事に係る拡幅用地の寄附受納について

本件道路改良工事に係る拡幅用地について、津南工事事務所から提出を受けた決裁文書の写しの内容を整理すると、平成18年度から平成19年度にかけて11件の寄附採納願があり、いずれも「公衆用道路敷地として」寄附することを申し出ており、特に条件は付されておらず、建設部長の決裁により寄附受納（以下「本件寄附受納」という。）したものである。

なお、請求人が住民監査請求書に添付した平成20年10月28日付け建設部長決裁文書「道路敷地の土地寄付申出による受納について（伺い）」については、本件道路改良工事に係るものではなく、本件監査請求の対象事項ではない「平成20年度南道新第4号高茶屋小森町第39号線道路改良工事」の拡幅用地の寄附受納に係るものであった。

(3) 本件道路改良工事に係る請負契約の締結等について

ア 工事請負契約の締結等について

建設部津南工事事務所長は、平成21年10月23日に工事施行伺を決裁し、契約については、同工事事務所管理担当副参事の決裁により、調達契約課に依頼した。平成21年度津市一般会計の歳出予算の科目は（款）土木費・（項）道路橋りょう費であった。

契約依頼を受けた調達契約課では、平成21年12月2日に一般競争入札を執行し、その結果を受けて総務部調達契約担当参事は、同月14日に契約締結伺を決裁し、同日付けで工事請負契約（以下「当初契約」という。）を締結した。請負代金の額は29,515,500円（消費税及び地方消費税を含む。）であった。

建設部建設政策担当参事は、平成21年12月15日付けで請負代金の前払金11,800,000円の支出命令書を決裁し、当該前払金は同月24日に支払われた。

イ 変更工事請負契約の締結等について

津南工事事務所長は、平成22年3月24日付けで、路盤が不安定であったとして安定処理を増工し、及び各工種に係る数量精査により、請負代金の増額（3,731,995円（消費税及び地方消費税を含

む。))等の設計変更について決裁し、契約については、同工事事務所管理担当副参事の決裁により、調達契約課に依頼した。

契約依頼を受けた調達契約課では、調達契約担当参事が平成22年3月24日に当該変更契約に係る契約締結伺を決裁し、同日付けで工事変更請負契約(以下「変更請負契約」という。)を締結した。

本件道路改良工事は平成22年3月29日に完成し、同月30日に政策財務部検査担当理事の完成検査に合格したため、建設政策担当参事は、同月31日付けで請負代金(前払金を除く。)21,447,495円の支出命令書を決裁し、当該請負代金は同年4月9日に支払われた。

2 結論

監査の結果、本件監査請求について、次のとおり判断した。

(1) 本件監査請求の適法性に係る判断

本件監査請求のうち、次の監査請求は不適法な監査請求であると判断したので、監査の対象とすることはできない。その余の監査請求は適法な監査請求であると判断したので、監査の対象とした。

ア 違法又は不当な財産の取得に係る監査請求

イ 違法、不当な公金の支出に係る監査請求のうち、当初契約の締結、請負代金(前払金)の支出命令及び支払に係る監査請求

(2) 監査の対象に係る判断

適法な監査請求として監査の対象とした変更請負契約の締結、請負代金(前払金を除く。)の支出命令及び支払について、いずれも請求人の主張は認めることはできないものと判断した。

3 結論に至った理由

(1) 不適法な監査請求について

ア 違法又は不当な財産の取得に係る監査請求について

請求人は、本件寄附受納について、法第96条第1項第9号に基づく議会の議決を得ていないものとして、違法又は不当な財産の取得に当たると主張する。

そこで、まず、住民監査請求制度の趣旨及び目的について見ると、住民監査請求制度は、地方公共団体の長その他の執行機関又は職員に

よる違法又は不当な公金の支出、財産の取得、管理又は処分、契約の締結又は履行、債務その他の義務の負担（以下「財務会計行為」という。）等によって、当該地方公共団体が被った財産上の損害を是正し、又は損害を被ることを防止するため、当該地方公共団体の住民に監査請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであると解するのが相当である。

これを本件監査請求について見ると、本件寄附受納は、本件道路改良工事に係る拡張用地をその所有者から無償かつ無条件で譲渡を受けたものであると認められ、請求人が「債務負担行為を暗黙のうちに行っているものといえる」という主張は独自の見解であり、これを採用することはできない。

したがって、本件寄附受納は、公金の支出、債務その他の義務の負担を伴わない単に財産を増加させるにとどまる行為であって、市が損害を被る余地はなく、確かに市は本件寄附受納によって取得した土地を使用して本件道路改良工事を執行し、工事請負費を支出しているが、このことは副次的なものであり、本件寄附受納の直接的な法律上の効果によるものとはいえない。

このように単に財産を増加させるにとどまる行為は、住民監査請求制度の趣旨及び目的に照らし、住民監査請求の対象となる財務会計行為に当たると解することはできないのであって、本件寄附受納を対象とした監査請求は、不適法な監査請求であると判断した。

イ 当初契約の締結、請負代金(前払金)の支出命令及び支払に係る監査請求について

財務会計行為を対象とする監査請求は、「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、これを行うことができない」（法第242条第2項本文）とする監査請求期間を定めており、監査請求が適法であるためには、同項ただし書が定める「正当な理由」があるときを除き、監査請求期間内に行われたものであることが必要である。

そして、「当該行為」とは、公金の支出は広義の意味において、支出負担行為（支出の原因となる契約の締結等）、支出命令及び支払といった3つの財務会計行為の一連の手続ではあるものの、支出負担行為及び支出命令は、普通地方公共団体の長の権限に属する一方、支払

については、会計管理者の権限に属し、その適用される財務会計法規の内容も同一ではないため、それぞれに独立した財務会計行為をいうものと解するべきであり、これらの財務会計行為を併せて監査請求の対象事項とする場合においても、監査請求期間は、それぞれ「当該行為」のあった日から各別に計算すべきものと解するのが相当である（同趣旨：平成14年7月16日最高裁判所第三小法廷判決）。

これを本件監査請求について見ると、当初契約の締結日は平成21年12月14日で、請負代金（前払金）の支出命令日は同月15日、支払日は同月24日であり、平成23年1月12日に提出された本件監査請求書は、これら「当該行為」のあった日からいずれも1年を経過した後、提出されたものである。

さらに、「正当な理由」については、請求人は何ら主張していないが、「正当な理由」が認められるのは、当該行為が秘密裡になされ、1年を経過して初めて明らかになった場合などが前提要件であり、当初契約の締結、請負代金（前払金）の支出命令及び支払は、財務関係法規の定めるところにより公然と行われたもので、その過程において秘密裡に行われたという事実は認められないことから、「正当な理由」がないことは明らかというべきである。

以上のことから、当初契約の締結、請負代金（前払金）に係る支出命令及び支払に係る監査請求は、監査請求期間を経過してなされたものとして、不適法な監査請求であると判断した。

（2）監査の対象について

変更請負契約の締結、請負代金（前払金を除く。）の支出命令及び支払に係る監査請求について、まず、請求人は、本件道路改良工事に本件農道の改良工事が含まれ、当該工事請負費を（款）土木費・（項）道路橋りょう費の支出科目で執行したことが、法第220条第2項に違反すると主張するが、同項本文は「歳出予算の経費の金額は、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」という予算の流用禁止について定めたものである。

そして、「流用」とは、歳出予算において既に用途が決定している科目の経費を抑制し、他の科目の経費の増額に充てることをいうのであって、本件道路改良工事の執行については、平成21年度津市一般会計の歳出予算の（款）土木費・（項）道路橋りょう費の科目に計上していたものを

執行したのであって、その経費について、(款) 農林水産業費・(項) 農業費から「流用」した事実は認められない。

また、本件農道については、確認した事実の概要で示したとおり、平成15年4月1日付けで津市(建設部道路課)が法定外道路として国から譲与を受けたもので、譲与後に産業労働部農林水産課(当時)又は農林水産部農業基盤整備課にその所管を移した事実はないことから、本件道路改良工事の執行に際し、津南工事事務所が所管していたものと解されることのほか、本件農道は、従来、主に農作業用の道路として利用されてきたと考えられるものの、その周辺の農地が都市計画上の第一種住居地域と準工業地域に囲まれるような立地条件にあり、当該用途地域内の土地は住宅地など非農業的な用途に利用されていることを考慮すると、その接続する市道第39号線及び市道久居線と相まって地域住民の生活道路として利用されている一面があることを推認することができる。

そして、本件農道の拡幅用地の寄附採納は市道第39号線の拡幅用地の寄附採納と同時期に申し出されており、本件道路改良工事に本件農道の改良工事を含めて執行したことは不合理とはいえず、さらに、建設部では拡幅整備した本件農道を含めた法定外道路について、平成23年第1回市議会定例会に市道路線の認定議案を提出したところであり、これら諸般の事情を総合的に考慮すると、本件道路改良工事の執行については、財務会計法規に違反するものではなく、請求人の主張は当を得ないものである。

次に、請求人が本件道路改良工事について、「市道第39号線に進入するための区間を除く中央部分だけを拡幅整備したのであって、一般車両の通行が見込めないのであり、これらの未整備区間が拡幅整備されるまでは、無駄な道路整備工事である」と主張することについて、津南工事事務所の関係職員の説明によれば、市道第39号線に係る道路整備は、市道南郊線の渋滞を回避する車両によって市道第39号線の交通量が増加し、地域住民の生活に支障をきたす状態であったことから、その状態の解消を図るとともに、市道第39号線が市道南郊線のバイパス的な役割を果たす路線となるよう、拡幅用地の寄附採納や予算措置などの諸条件が整った区間から順次、道路改良工事を執行してきたもので、本件道路改良工事はその一環として執行したということである。

そして、津南工事事務所は平成22年度において、更に延長して市道

第39号線の終点付近までの区間に係る道路改良工事を執行しており、当該工事が完成（契約上の完成期日：平成23年3月4日）すれば、請求人の主張にある未整備区間のうち、本件農道との接続点から市道南郊線との接続点までの区間については、自動車の通行に十分な幅員を有することになる。

一方、請求人の主張にある市道第3号線との交差点から北方向の一定の区間は未整備であるものの、市道第3号線と市道南郊線の交差点からほど近いところに、市道第39号線の拡幅整備区間の南端点と市道南郊線を結ぶ法定外道路（位置図において「法定外道路」と表示）があり、当該法定外道路は、以前の拡幅整備により4メートル以上の幅員を有するとともに、市道第39号線の平成20年度における道路改良工事において、当該法定外道路との交差点（北東側）に隅切りを設け、市道南郊線から当該法定外道路に進入した自動車が円滑に市道第39号線を北方向に通行することができるよう、改良されている。

また、請求人は、本件道路改良工事の不当理由の1つとして、本件農道と接続する市道久居線について、「軽自動車以外の一般車両は通行できない」ことを主張しており、確かに本件農道から市道久居線を西方向に進入して住宅地に向かう自動車は、JR紀勢本線の踏切に係る通行規制があるため、軽自動車及び小型特殊自動車に限られるが、市の「平成22年度版税務概要」によれば、軽自動車の課税台数（平成22年度当初調定数値）は約81,000台で、中でも四輪乗用（自家用）車の課税台数は年々増加し、52,000台を超える状況の中で、軽自動車の通行を全く考慮しない請求人の主張は採用することはできないのである。

以上に見たように、市道第39号線に係る道路整備の目的、整備の状況など諸般の事情を総合的に考慮すると、請求人が本件道路改良工事について、「中央部分だけを拡幅整備したのであって、一般車両の通行が見込めない」として当該工事請負費が不当な公金の支出に当たるとする主張は採用することはできない。

以上のとおり、変更請負契約の締結、請負代金（前払金を除く。）の支出命令及び支払に係る監査請求について、違法、不当な事由があるとはいえないのであって、請求人の主張は認めることはできないものと判断した。

以上

位置図

