

阿波市監査委員公告第1号

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、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

令和4年1月5日

阿波市監査委員 中野 修一
阿波市監査委員 近藤 理
阿波市監査委員 笠井 一司

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求の受付

1 請求の受付日

令和3年11月9日

2 請求人

(省略)

3 請求の内容

請求人提出の職員措置請求書の内容は、次のとおりである。

(1) 阿波市長に関する措置請求の要旨（ほぼ原文のまま記載）

出口治男議員（阿波市前監査委員）は、市所有財産の道路の側壁の損壊行為を行った。損壊に係る市が支出した測量の費用は不当であり、税金の損害は多大である。以上のような理由で、請求人は、地方自治法第242条第1項に基づき阿波市前監査委員に対し、測量費110,000円と監査委員報酬令和2年4月から令和3年7月までの監査委員を辞職までの333,333円の合計443,333円の返還を求めることなどの措置を請求する。次に議会は、二元代表制の下で、自らは議決権を有し、市長等は執行権を有するという互いの役割分担の関係を尊重しつつ共通の目標である、市民の福祉の増進及び市政の進展に向け自らの機能を十分に発揮しなければならない。

しかるに、市長と議会は利益相反の関係とも言える。この様なことから、全員協議会が17分間と言うこんな短い審議では名だけの全員協議会ではなかろうか。この議録を市民が見たらどう思うか。それこそ住民不在であると同時に住民を軽視した協議会で、税金のチェックもできない。

道路法101条では、みだりに道路（高速自動車国道を除く。）を損壊し、若しくは道路の附属物を移転し、若しくは損壊して道路の効用を害し、又は道路における交通に危険を生じさせた者は、三年以下の懲役又は100万円以下罰金に処することを規定するが、阿波市議会の協議で結論は厳重注意と始末書であったと思う。

以上のような理由で、地方自治法第242条第1項に基づき監査請求を行うものである。その場しのぎと言おうか臭い物に蓋をしているように思う。大衆は大知である事を忘れてはならない。市長、議会が刑事告発をしないから、市民の税金であるため阿波市監査委員に対し事実証明書を添付し監査請求を行うものである。

(2) 事実を証する書面

- ア 道路損壊部分の写真 5枚
- イ 関連記事（令和3年8月11日付 徳島新聞の写し）
- ウ 市財務会計 支出負担行為兼支出命令書の写し
「市道渋毛線調査業務(公図の復元作業等)委託料」
- エ 監査委員報酬支出済額表
- オ 議員報酬及び期末手当支出済額表
- カ 図面(推定境界図) (ア) 地籍図 (イ) 平面図 (ウ) 横断図

事実を証する書面については、請求人から提出されているが、本件監査結果では添付を省略する。

第2 補正内容

職員措置請求書の内容について、一部に補正が必要な個所が認められたことから、補正を求めたところ、令和3年11月22日に請求人から次のとおり補正書が提出された。

1 監査委員報酬333,333円について（ほぼ原文のまま記載）

(1) 監査委員報酬が違法または不当である理由

この件については、市民からの通報があり、出口治男前監査委員が市所有財産の道路の側壁の損壊。この件では市政治倫理条例に違反していると判断したと令和3年8月11日付け徳島新聞に記載されている事。私にいろいろな事、理由や損害をたずねているが本来は、行政、議会、監査委員等それぞれの機関が調査して市民の税金がどの様に市民のために使われて、予算や決算を監査するのが仕事であり職務であると思う。私や市民の方は役職や報酬をもらっていない。よく調査されたらどうか。議員であり監査委員が市民に監査される様では先々阿波市はどうなるか不安である。以上のような理由は違法である。

- (2) その結果、阿波市に生じている損害
側壁の損壊の測量費。
- (3) 監査委員報酬令和2年4月から9月分については、1年経過後に請求する正当な理由
令和2年4月から9月分についてはとりさげる。

第3 請求の受理

地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項では、住民監査請求においては、普通地方公共団体の住民は、普通地方公共団体の執行機関又は職員等について、財務会計上の違法若しくは不当な公金の支出や怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を請求することができる」とされている。

本件請求において、請求人は以下の財務会計上における行為が違法若しくは不当な公金の支出であると主張していると解される。

- (1) 前監査委員の出口治男議員（以下「出口議員」という。）が損壊した道路側壁損壊に係る測量の費用の支出（市道渋毛線調査業務公図の復元作業等委託料）
- (2) 出口議員への監査委員報酬 令和2年10月から令和3年7月分までの支出

(2) の監査委員報酬については、法第203条の2第1項及び「阿波市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」（平成17年4月1日条例第40号）（以下「本条例」という。）で規定されており、本条例第2条別表では、議員の中から選任された監査委員報酬は、年額250,000円であり、本条例第5条第2項において、「報酬の額が年額で定められている特別職の職員には、その職についての当月分から報酬を支給し、その職を離れた当月分まで報酬を支給する。ただし、重複して報酬を支給しない。」と定めており、報酬の支給停止に関する定めはない。

住民監査請求において必要とされている財務会計上の行為の違法若しくは不当に関する主張は、請求人の単なる憶測や主観にとどまらず、具体的な理由によって、法令に違反し、あるいは行政目的上不相当である旨を指摘することが必要とされている。しかしながら、請求人からは監査委員報酬支出

済額表は摘示されたが、財務会計上における違法若しくは不当に関する主張について、具体的な理由の摘示や事実を証する書面の提出はなかった。

たしかに、出口議員の損壊行為については、市政治倫理審査会から「道路法に基づく手続きを経なかったことについて、市議会議員政治倫理条例に違反しているものと考え。」と判断され、その後、市議会全員協議会において議長から「市民の信頼回復に努め、審査結果報告書の尊重及び法令順守するように」と厳重注意を受けたという事実がある。しかしながら、それがゆえに直ちに監査委員報酬が違法若しくは不当な支出であるという理由や証明となるものではない。請求人は、専ら議員自身の行為の違法性を主張するのみで、財務会計上の行為である監査委員報酬の支出そのものが何らかの規程に違法若しくは不当であるとの主張をしていない。

これについて、判例（最高裁平成4年12月15日判決）は、財務会計上の行為をとらえて「損害賠償責任を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である。」と判示している。

この判旨に則すれば、請求人の言う出口議員の違法行為や市議会議員政治倫理違反のみをもって、監査委員報酬の支出に係る財務会計上の行為が違法若しくは不当となるものではない。

よって、本件請求のうち（2）の出口議員への監査委員報酬令和2年10月から令和3年7月分までの支出については、法第242条に規定する要件を満たさないものと判断し、却下する。

一方で、（1）の出口議員が損壊した道路側壁損壊に係る測量の費用（市道渋毛線調査業務公図の復元作業等委託料）に係る主張については、法第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第4 監査の実施

1 監査対象部課

建設部建設課を監査対象部課とした。

2 監査対象事項

本件請求書に記載されている事項から、市が支出した測量の費用（市道渋毛線調査業務公図の復元作業等）（以下「測量費」という。）について、

当該支出が違法若しくは不当であるか、またそのことによって、損害が発生し不当な公金支出がなされているか否かを監査対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、令和3年12月2日に請求人から陳述を受けた。「測量費は、出口議員の損壊行為が原因であるから、その支出は市の損害である。よって、損壊をした出口議員に対して損害補填を求めるよう市長に対して請求する。」との補足説明があった。

4 関係職員調査及び説明聴取

監査対象部課である建設部建設課から関係書類の提出を求め調査を行うとともに、令和3年12月8日に建設部長外関係職員から説明聴取を受けた。内容は次のとおりである。

(1) 建設部建設課の見解

令和2年10月14日、公文書公開請求者から①出口議員宅前南側ハウスの西側の道路の件について、この道路の側壁5カ所を損壊している、②道路の側壁は市の所有か出口議員の所有なのか、③器物破損にあたる、④交通事故の問題、通学路の問題、市民からの通報のため、⑤市が許可したのか、について「公文書公開請求」が提出された。本請求を受け、本課は現地確認を行い、初めて指摘箇所（市道渋毛線）の側壁が損壊していることを認識した。この件に関し、後日出口議員が来庁し、「当該構造物は自己の所有物であると思う。」と主張があった。当該路線は県が昭和51年から昭和53年にかけて整備し、昭和58年に土成町に譲渡されたもので、平成17年の市町村合併を経て現在に至っており、当時の工事等に関する関係書類は現在、市での保有が確認できなかった。②の確認事項を踏まえ、「官民境界」の位置関係を把握するためには、法務局の不動産登記法第14条地図を基に復元するしか方法がないことから、調査が必要と判断し、令和3年1月12日に土地家屋調査士に現地調査を依頼し、調査の結果、市の構造物であると確認した。

今回の調査については、出口議員の違法行為の有無に関わらず、市は工事等の関係書類を保有しておらず、当該構造物の所有を確定するために行った現地調査であり、市が行うべき支出負担行為であると認識している。

第5 監査の結果

1 事実関係の確認

建設課に対する監査のほか関係資料から把握した事実は、おおむね次のとおりである。

(1) 市道渋毛線について

- ア 昭和51年度から昭和53年度 農林業漁業用揮発油税財源身替農道（農免道路）整備事業として徳島県が整備
- イ 昭和58年5月16日 徳島県から合併前の土成町へ譲渡
- ウ 平成17年の4町合併後 市道渋毛線と認定

(2) 道路側壁損壊とその後の経緯

ア 側壁損壊

側壁があることにより、出口議員は、私有地（農地）へのトラクターの出入りが大変不便で危険であったため、令和2年9月頃に側壁を損壊した。側壁は自己の所有物とっていたため、事前に市への相談等は行わなかった。

イ 損壊後の経緯

(ア) 令和2年10月14日

市へ提出された「公文書公開請求書」により、建設課は、現地確認し、初めて指摘箇所の側壁が破損していることを確認した。

- 公開請求内容
- a 出口議員宅前南側ハウスの西側の道路の件について、この道路の側壁5カ所を損壊している。
 - b 道路の側壁は市の所有か出口議員の所有なのか。
 - c 器物破損にあたる。
 - d 交通事故の問題、通学路の問題、市民からの通報のため。
 - e 市が許可したのか。

後日、出口議員から「当該構造物は自己所有のものと思う。」との主張があった。

(イ) 令和3年1月12日

建設課は、道路壁が「官」もしくは「民」所有かを確定するため、土地家屋調査士に依頼し、現地調査を実施した。

(ウ) 令和3年1月18日

出口議員が建設課へ来庁。損壊した側壁が市の構造物である旨を

伝えたところ、「市の構造物とは知らなかった。元には戻さない。」と主張があった。

(エ) 令和3年2月25日

市へ「公文書公開請求書」の提出があった。

公開請求内容 a 側壁損壊5カ所は、市の所有なのか。詳しくわかる書類提出を求める。

(オ) 令和3年3月1日

建設課は、公開請求者に「推定境界図」を交付。

土地家屋調査士が法務局に管理している不動産登記法第14条地図を基に復元した図面「推定境界図」写し3枚

(カ) 令和3年5月8日

市議会議員政治倫理条例第4条第1項違反（出口議員）に係る審査請求書が市議会議長へ提出された。

(キ) 令和3年5月17日

市議会議長から市長に対し、市政治倫理審査会へ審査を求める通知を送付した。

(ク) 令和3年7月21日

市長から市議会議長へ市政治倫理審査会審査結果が報告された。

審査結果：市議会議員政治倫理条例の政治倫理基準に違反

(ケ) 令和3年7月26日

市議会全員協議会開催

a 出口議員が政治倫理基準違反について謝罪し、監査委員を辞職する旨の報告をした。

b 議長から出口議員に対し、審査結果の尊重及び法令遵守するよう厳重注意した。

c 出口議員は審査結果を尊重し建設課の指導に従うとともに、法令遵守すると重ねて謝罪した。

(コ) 令和3年7月28日

建設課は、出口議員に対して道路管理者である市長名にて、原形復旧の命令文書を送付した。

(サ) 令和3年7月29日

建設課は、側壁損壊部分5カ所の原形復旧を確認した。

(シ) 令和3年7月31日

出口議員は監査委員を辞職した。

(3) 測量の経緯

ア 令和2年10月14日

「公文書公開請求書」が提出され、現地確認し、初めて指摘箇所の側壁が破損していることを確認。

建設課は、次の理由から測量を実施した。

- (ア) 「公文書公開請求書」で「側壁は市の所有か出口議員の所有か」を問われている。
- (イ) 出口議員は、損壊した側壁は自己の所有であると主張する。
- (ウ) 本路線の関係文書は、県からの譲渡のため工事等の関係書類を保有しておらず、道路側壁が「官」もしくは「民」所有なのか不明であるため、市として確認する必要がある。
- (エ) 官民境界の位置関係を把握するためには、法務局にある不動産登記法第14条地図をもとに復元するしか方法がない。

イ 令和3年1月12日

道路側壁が「官」もしくは「民」所有かを確定するため、土地家屋調査士に依頼し、現地調査を実施した。

ウ 測量の成果物

不動産法第14条地図を基に復元した図面（推定境界図）

- (ア) 地籍図
- (イ) 平面図
- (ウ) 横断図

(4) 測量費の支出

支出負担行為兼支出命令書

予算科目：08款02項01目06細目12節

土木費 - 道路橋りょう費 - 道路維持費 - 道路維持費 - 委託料

支払日：令和3年2月15日

支払金額：110,000円

支払先：株式会社ヒラオ

摘要：市道渋毛線調査業務（公図の復元作業等）として

2 判断

以上のような事実関係、調査の結果に基づき、本件監査請求について、次のとおり判断する。

請求人は、損壊された道路側壁に係る測量費を市が支出したことは不当であり、当該支出が市の損害であると主張する。しかしながら、本件測量は、「公文書公開請求書（令和2年10月14日提出）」により、建設課が損壊の事実を認知したことに始まり、公開請求書に記載されている内容について、市として明示すべき資料が不存在であったこと、また、当時、側壁損壊をした出口議員が当該構造物は、自己の所有である旨を主張していたことから、官民境界を明示する必要があると判断したという経緯があり、その結果、市が道路法第49条に基づき道路管理者として測量を行ったことには、合理的理由が認められる。同条では、「道路の管理に関する費用は、(中略)、当該道路の道路管理者の負担とする。」と規定している。この「道路の管理に関する費用」とは、一般的に道路工事、道路維持修繕などの直接的な費用のみならず、道路の占有使用の許可及び道路台帳を調整保管するために要する費用など、市道の管理権の作用として行う一切の費用であると解される。そうであれば、本件測量は、官民境界を明示させ、道路維持管理を行うために必要な行為に他ならず、道路管理者が行うべき道路管理義務であると認められ、その費用は、市が負担すべきものであると判断する。

また、測量費の支出負担行為及び支出については、阿波市財務規則（平成17年規則第37号）に基づき、令和3年1月12日に土地家屋調査士に現地調査を依頼し、市道渋毛線調査業務及び公図の復元作業が実施され、推定境界図（①地籍図②平面図③横断図）を測量成果物として受領した後、令和3年2月15日に支出が完了している。これら一連の財務会計上の行為は、所定の決裁手続きを経て妥当な金額の支払いが適正になされていると認められる。

以上のことから、測量費は道路管理者として市が負担すべき費用であり、請求人の言う当該測量費の支出は不当であり、市の損害であるという主張には理由がない。

次に、請求人は、測量費は出口議員の損壊行為が原因であるので、損害補填を求めるとも主張している。たしかに市の承認を受けずに、側壁損壊をした行為は、道路法第24条に反する行為であり、市政治倫理審査会からは市議会議員政治倫理条例違反と判断された。その後、議長から厳重注意があり、市長からは破損個所の原型復旧命令がなされ、市は出口議員による原型復旧を確認したという事実がある。

しかしながら、先述したとおり判例（最高裁平成4年12月15日判決）は、財務会計上の行為をとらえて「損害賠償責任を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である。」と判示している。この判旨に則すれば、当該財務会計上の行為は適正になされていることから、請求人が主張する出口議員の違法行為が、測量費支出の違法若しくは不当であるという理由とは認められず、測量費が市の損害であるとはいえない。

よって、測量費の補填を求める主張は認められないと判断する。

3 結論

以上の理由により、本件請求を棄却する。

4 意見

監査を実施した結果、請求には正当な理由が認められないと判断したところであるが、市道の官民境界を含む道路管理については、道路法及び同関係法令等に基づき適正な管理を行うことが求められているところである。

道路管理者は、道路利用者の安全性や利便性に支障が生じないよう管理し、適切で円滑な道路行政の執行に努められたい。