

30監第37号
平成31年3月20日

請求人
様
様
様
様

大町市監査委員 山下 好隆
同 二條 孝夫

大町市職員措置請求に係わる監査結果通知書

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された大町市職員措置請求について、同条第4項の規定により、下記のとおり監査結果を通知します。

第1 請求の受付

1 請求人

- (1) 住所 大町市美麻
氏名
- (2) 住所 大町市平
氏名
- (3) 住所 大町市平
氏名
- (4) 住所 大町市平
氏名 (請求人代表者)

2 請求書の提出

平成31年2月1日付大町市職員措置請求書は、事実を証する書面を添え、請求人により直接提出され、同年2月1日付でこれを受付けた。

なお、本件請求書の提出に際し、その内容の一部に不備が認められたことから、平成31年2月12日に請求人に対してその補正を求め、同月14日及び15日付けで補正が行われた。

第2 請求書の受理

請求書は、法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認められたため、平成31年2月25日付けで受理した。

第3 請求の要旨（請求書原文引用・一部抜粋）

1 大町市への5700万円の寄附は違法であることについて

大町市への5700万円（以下「本件寄附金」という。）の寄附は、牛越実行委員長が代表を務める実行委員会の寄附の申し出について牛越市長が受諾して為した贈与契約により行われた。しかし当該贈与に係る契約書は作成されていない。

牛越市長が実行委員会に対し交付した本件寄附金の納入通知書は、大町市債権管理条例2条5号の規定に基づき上記贈与契約を原因とする大町市の私債権について、同条例4条の規定に基づき牛越市長が「市の債権の徴収と適正な管理」をするため、大町市財務規則35条の規定により為した公金の賦課処分である。

しかし、上記処分は、次のとおり違法であるので、当該処分により行われた本件寄附金の収納は違法である。

ア 実行委員会は、権利能力のない社団であるため、実行委員会の名義による直接的な法律行為を行えない。このため実行委員会は、大町市と本件寄附金の贈与契約をすることができないので、当該贈与契約の名義人は実行委員会代表の牛越実行委員長である。したがって、本件寄附金の納入義務者は牛越実行委員長として納入通知書を交付しなければならない。よって、実行委員会を納入義務者とする納入通知書の交付は無効である。

イ 牛越実行委員長は、「芸術祭の事業資金の相当部分を市からの補助金が占めていたこと、また、大町市からの負担金支出に関し住民訴訟が提起されている事実を踏まえ、第1回の開催を区切りとして、市に返すべきとの意見も出されたことから、第1回芸術祭終了後における実行委員会会計の残金5700万円を大町市に戻し入れることとした。この時点で、牛越市長には実行委員会会計の当該残金に係る大町市負担金を精算して返還を求める義務があり、返還を求めない裁量はなかった。理由のない公金支出は公益に反し、返還請求しないことについて裁量はないことは裁判例でも示されている。平成29年度負担金の残額で牛越市長が返還請求しなければならない金額は、5700万円から平成28年度負担金の残額3372万9335円を控除した2327万0665円である。しかし、牛越市長は、実行委員会に対し平成29年度負担金2327万0665円の返還請求を行わず、牛越実行委員長の立場で大町市に対し芸術文化振興の趣旨であることを条件に付し5700万円の寄附を届け出た。このように牛越市長は、利益相反関係にある実行委員長と市長を違法に兼業し双方代理して、本来執るべき負担金の返還請求に係る大町市に債権の管理を怠り、違法に本件寄附金の納入通知書を交付した。

ウ さらに、牛越市長が代表を兼業する実行委員会の大町市に対する寄附は、公職選挙法199条の3に違反する違法な寄附であるので、当該寄附金の納入通知書の交付及び収納は違法である。しかし、本件寄附金は、牛越実行委員長が平成30年2月6日に最終的に決定し、同月23日に八十二銀行普通預金口座から払戻し、同日大町市に納入して実行したものである。上記口座の名義人は「北アルプ

ス国際芸術祭実行委員会実行委員長牛越徹」であるので、同口座からの5700万円の払戻しは牛越実行委員長が行わなければ実行できない。したがって本件寄附金の実行は、牛越実行委員長が最終的に決定し、自ら実行委員会預金口座から5700万円を払戻し、牛越市長が違法に交付した納入通知書により市へ5700万円を支払ったというのが実態である。

また、牛越市長は、違法に収納した本件寄附金を芸術文化振興基金（以下「本件基金」という。）に積み立てた。牛越市長は、平成30年度において実行委員会に支払う負担金の財源として本件基金から449万5000円を支出した。上記事実から牛越市長は、平成31年度以降も本件基金から実行委員会負担金を支払う計画であることが十分予測できる。これは、平成30年12月に牛越市長が決定した、平成31年度実施計画北アルプス国際芸術祭推進事業の財源内訳において、国および県支出金と一般財源の他に、その他の財源に多額の計上があるため、予測できるものである。このため違法に収納して本件基金に積み立てた5700万円は、後年度において実行委員会に払い戻される仕組みだといえる。

2 平成30年度実行委員会負担金支出に関する適法な支出負担行為がないことについて

吉澤副市長は、平成30年度負担金（以下「本件負担金」という。）の支出について大町市事務専決代決規程の規定に違反し会計管理者に支出命令した。しかし、本件負担金は2020年に開催を予定する芸術祭のコンセプト等骨格造りを行う基本計画策定等の事業費に充てることを決めていた。したがって本件負担金は「将来に向かって義務負担を生ずる事案」に対する支出であるため、大町市事務専決代決規程2条3号の規定により吉澤副市長は専決することができない。

また大町市情報公開条例の規定に基づき公開された「北アルプス国際芸術祭平成30年度負担金の請求及び支出に関するすべての資料」は、事実証明書6の（1）から6の（5）までの公文書のほかにないことが明らかとなった。このため実行委員会に対する負担金支出は書面による契約、市費補助金交付規則に沿った事務処理または負担金交付要綱等を設けての事務処理がなく、条例、規則または要綱による定型的な補助事業等とは異なる「異例であると認められる事案」であるので、大町市事務専決代決規程2条1号の規定により吉澤副市長は専決で牛越実行委員長と贈与契約を締結し、それを原因に支出命令することができない。

上記のとおり、吉澤副市長には牛越実行委員長の請求を受諾し支出命令する権限が無いので、吉澤副市長には本件負担金について地方自治法232条の2の規定に基づく公益上必要の判断をする裁量はない。また、牛越市長は、本件負担金支出の決定に一切関与していないので、牛越市長も同法の規定に基づく公益上必要の判断をしていない。

仮に負担金の一部に公益性があるとしても、牛越市長はその全額に必要性があるのかの判断を行っていない。その理由は次のとおりである。

実行委員会は、平成30年度事業において事業費2034万2176円から余剰金寄附採納額63万2176円を控除した残額1971万円の99.949%に相当する1970万円を大町市負担金でまかなうことを決めた。しかし大町市の負担金は、大町市における他の補助金等交付事業等において補助率がおよそ50%以下であることに比べ極めて高い負担率であるばかりでなく、実行委員会の構成員は会費または負担金を全く負担せず構成員の負担分はすべて大町市が負うというものである。大町市においては「前例にとられることなく、行政と民間の役割分担や受益と負担の公平性の確保、行政効率等に配慮し、常に事務事業の見直し」を行うことが市の最上位に位置付ける「大町市第5次総合計画」に掲げられている。この総合計画は平成29年度ころ牛越市長が決定、施行しているが実行委員会に対する大町市の異常な負担は市の最上位である総合計画にも反する事態であるからである。

さらに、本件負担金の贈与契約は大町市財務規則122条の規定に違反し負担金の目的物や不履行の際の返還等必要事項を書面に作成し為されたものではなく、支払い請求に対し支払い行為があるだけの書面によらない贈与である。これは、公的資金助成としての補助金・負担金等の法律関係が成立する場面に私法の契約自由の原則の中で優れて贈与者の「意志の自由」が支配する贈与契約の観念を持ち込み為したものである。

以上のとおり牛越市長が本件負担金について公益上必要の判断を怠り、吉澤副市長が当該負担金の支出命令をしたことは、地方自治法232条の2の規定に違反する決定であるので、当該負担金の支出については地方自治法232条の3の規定による適法な支出負担行為は存在せず、当該負担金の支出は違法公金支出である。

3 2020年度開催予定の芸術祭に係る大町市の債務その他の義務の負担が住民の監視から逃れて行われることが違法であることについて

牛越実行委員長は、本件負担金を財源にして平成30年度に「北アルプス国際芸術祭2020基本計画書」（以下「本件計画書」という。）を作成し、平成30年12月18日に開催した総会に本件計画書を提案して決定した。本件計画書によると、大町市は平成31年度5450万円、2020年度1億2550万円の負担金を負担することが定められている。しかし、実行委員会の構成員は一切会費又は負担金の負担がない。このことは大町市とは別個の団体である実行委員会の純然たる会の運営に要する費用さえも構成員は負担せず、大町市にすべて負わせる計画であることを示している。

また本件計画書には実施体制として実行委員会組織が定められているが、これは平成29年度芸術祭組織と同じく、市長、副市長及び市関係部長が役員を務め、事務局員に10から12人が当たる計画である。しかし全体事業費概要の費用には事務局職員給与等の計画は全くないので、実行委員会組織及び芸術祭運営には前回と同様に大町市職員が当たることを推認できる。このことは民間の任意団体が事業主

体である事業に従事する者の給与等を大町市が公費で負担する計画であることを示している。

実行委員会が事業主体となって実施する芸術祭事業に対し大町市の負担方法、負担額及び実施仕様等を取り決めた契約がないことについては、前回の芸術祭に関する違法公金支出の原因として指摘しているが、2020年開催予定の芸術祭に関しても、大町市と実行委員会は何ら契約を締結していない。しかし本計画書には2020年度まで大町市の債務その他の義務の負担が定められていて、当該行為は相当の現実さをもって実行されることが予測できる。

ところで本件計画書は、市議会で承認されたものでもなく、民間団体の実行委員会内部で承認されただけのものであるので、本件計画書に大町市が拘束されることはない。しかし実際には、牛越市長が実行委員長を違法に兼務し双方代理する方法により、実行委員会の決定があたかも市役所内部の決定であるかのように遂行される。ところが実行委員会の運営については民間団体の事業であることから直接的な住民の監査請求対象にならないので、本件計画書に対しても住民は監査請求できず、その結果、次期芸術祭に関する事業のすべては住民監視から逃れる事態を招いている。

したがって2020年度開催予定の芸術祭に係る大町市の負担のすべては、住民が直接監視することができない実行委員会の事業運営に対する大町市の債務その他の義務の負担として実行委員会に贈与されるものであるため、違法な契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担に当たる。

4 措置請求

監査委員は、次のとおり措置するよう請求する。

- 請求1 牛越市長が実行委員会に対し平成30年2月22日頃為した本件寄附金の納入通知書の交付は違法な処分であるから取り消す措置を講ずること。
- 請求2 平成29年度負担金の残額2327万0665円は実行委員会事業における未執行であり公益上必要ではないから大町市の一般会計に無条件で返還させる措置を講ずること。
- 請求3 平成31年度以降の実行委員会負担金を本件基金から支出することを差し止める措置を講ずること。
- 請求4 本件基金から支出した平成30年度負担金充当額を、一般会計に戻し入れる措置を講ずること。
- 請求5 本件負担金は、適法な支出負担行為がない違法公金支出であるので全額を大町市に返還させる措置を講ずること。
- 請求6 上記5の違法公金支出により大町市が被った損害を牛越市長、牛越実行委員長及び吉澤副市長に対し賠償させる措置を講ずること。
- 請求7 2020年度開催予定の芸術祭に関し大町市が実行委員会に贈与する負担金支出のすべての執行を差し止める措置を講ずること。

請求 8 実行委員会事務局業務及び 2020 年度開催予定の芸術祭開催業務に大町市職員が従事すること、及び当該業務に従事する職員の給与等支出を差し止める措置を講ずること。

請求の要旨に添付され事実を証する書面は、事実証明書（1）から（10）であり、その書面の内容については記載を省略した。

第 4 監査の実施

本件請求については、法第 242 条第 4 項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 請求人の証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人に対して、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 31 年 2 月 25 日付けで証拠の提出及び陳述の機会を与え、請求人が陳述を希望しなかったため、陳述は行われなかった。また、請求の趣旨を補足する事実証明書等の追加提出は無かった。

2 関係人の調査及び帳票、書類その他の記録の提出

(1) 関係人の調査

監査のために必要と認めため、まちづくり交流課関係職員に出頭を求め、平成 31 年 3 月 8 日に和田総務部参事、北澤まちづくり交流課長、牛越国際芸術祭推進担当係長から聴取を行った。

(2) 帳票、書類その他の記録の提出

監査のために必要と認めため、平成 31 年 2 月 27 日付けで、市長に対して帳簿、書類その他の記録について提出を求めた。

なお、不足する書類等については、その都度、総務部まちづくり交流課へ請求し提出を求めた。

3 学識経験を有する者からの意見聴取

竹内法律事務所竹内永浩弁護士、吉澤裕美弁護士より意見を聴いた。

4 監査対象

本件請求の趣旨等を勘案し、請求書及び提出された事実証明書の記載事項等を総合的に判断し、次の 3 つの事項を監査対象とした。

- (1) 平成 29 年度負担金の残額 2327 万 0665 円は、実行委員会事業における未執行であり公益上必要でないから大町市の一般会計に無条件で返還させる措置を講ずることの請求（請求 2）

- (2) 平成30年度の実行委員会への負担金1,970万円は、適法な支出負担行為がない違法な公金支出であるので全額を大町市に返還させる措置を講ずることの請求(請求5)及びこれにより市が被った損害を牛越市長らに賠償させることの請求(請求6)
- (3) 平成31年度以降の実行委員会への負担金の支出、基金からの支出を差し止めること、実行委員会事務局業務に市職員が従事すること及び当該業務に従事する職員の給与等の支出を差し止めることの請求(請求3、7及び8)

5 監査の対象としなかった事項及びその理由

(1) 監査の対象としなかった事項

請求人からの請求のうち、次の請求は、法第242条に定める住民監査請求の要件を満たしていないものとして却下する。

- ①請求1 牛越市長が実行委員会に対して平成30年2月22日頃為した本件寄附金の納入通知書の交付は違法な処分であるから取り消し措置を講ずること。
- ②請求4 本件基金から支出した平成30年度負担金充当額を一般会計に戻し入れる措置を講ずること。

(2) 監査の対象としなかった理由

①請求1について

住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員による違法・不当な財務会計上の行為によって地方公共団体が被った財産上の損害の回復又は恐れのある財産上の損害の予防を目的とした制度であり、対象となる財務会計行為は、①違法・不当な公金の支出 ②違法・不当な財産の取得、管理、処分 ③違法・不当な契約の締結 ④違法・不当な債務その他の義務の履行 ⑤違法・不当に公金の賦課、徴収を怠る事実 ⑥違法・不当に財産の管理を怠る事実 に限定されている。

請求人は、平成30年2月23日に大町市が収納した実行委員会からの寄附金5,700万円について、収納に先立って平成30年2月6日調定に基づき大町市が為した寄附金の納入通知書の交付を違法な処分であるとし、これを取り消す措置を講ずるよう求めているが、市が実行委員会の寄附をしたいとの申し入れに応じて納入通知書を交付するという行為、その納入通知書に基づいて寄附金を収納するという行為はいずれも上記にいう住民監査請求の対象とする財務会計上の行為に該当するものではない。

また、「たとえ、違法・不当な行為あるいは怠る事実があるとしても市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象とはならない(平成6年9月8日最高裁判決)」とも判示されていることから、寄附金の収納という財産上の損失を伴わない単なる収入を発生させる行為は、市に損害の発生のおそれのない行為であるため住民監査請求の対象とする財務会計上の行為には、該当しない。

また、牛越市長が代表を兼業する実行委員会の大町市に対する寄附行為は公職選挙法第199条の3（公職の候補者等の関係会社等の寄附の禁止）に違反して違法とも述べているが、寄附者は、実行委員長牛越徹ではなく、「実行委員会」という団体の名義でなされていることから、この規定に抵触するものではないと思慮するが、住民監査請求によって監査委員が判断するものではない。

②請求4について

芸術文化振興基金は、市の重要施策である芸術文化振興事業の財源に充てるため、平成27年度に大町市基金条例（以下「基金条例」という。）第2条に基づいて設置されたもので、年次的に一般財源から積立ててきたもの、実行委員会等趣旨に賛同する団体からの寄附金によって積立てられたもので、平成29年度末の積立額は、77,187千円である。

芸術祭の開催に係る経費は、基金条例の定める目的、使途に叶うものであることから、平成30年度一般会計予算において、この基金からの繰入金として、6,195千円を歳入予算に計上し、平成30年大町市議会3月定例会の議決を経て、実行委員会負担金の財源としたものである。

請求人は、この繰り入れを違法として、一般会計に戻す措置を講ずるよう請求しているが、基金会計からの充当に関する手続きに何ら違法不当なものはなく、戻さなければならない理由は、何もない。

市が実行委員会の要請に応じて負担金を支出するにあたって、その財源を一般会計に求めるのか、芸術文化振興基金を活用するかは、その時点における市の全体的な財政状況等を総合的に検討する中で適正に判断されるものであり、その結果に基づいて適正な会計及び科目において予算化し、議会の議決を経て、大町市財務規則（以下「財務規則」という。）や基金条例の定める手続きに従って処理されるべきものである。

会計間の繰り入れ行為は、前項で述べたとおり住民監査請求の対象とする財務会計上の行為ではなく、地方公共団体の損害の発生とはまったく関係するものではない。

第5 監査の結果

1 事実関係の確認

本件請求については、法第242条第4項の規定により、本請求書及び提出された事実証明書並びに提出された資料及び関係職員の事情聴取に基づき、次の事実を確認した。

(1) 寄附金の収納に関する事項

- ① 北アルプス国際芸術祭実行委員会（以下「実行委員会」という。）は、平成30年2月6日大町市長牛越徹に対して5,700万円の寄附の届出をした。

- ② 市は、この寄附の届出を受諾することとして、平成30年2月6日に調定し、同年2月28日を納期限とする納入通知書を実行委員会に交付した。
- ③ 実行委員会は、平成30年2月23日、八十二銀行にある実行委員会口座から振替支払により市に5,700万円を納入した。

(2) 平成30年度の実行委員会負担金に関する事項

- ① 実行委員長牛越徹は、平成30年4月9日、大町市に対して平成30年度の負担金として1,970万円の納入依頼の書面と請求書を提出した。
- ② 市は、平成30年4月9日、専決権者である副市長によって支出負担行為をし、支出命令権者であるまちづくり交流課長によって会計管理者に対して支出命令がなされた。
- ③ 平成30年4月25日、会計管理者により実行委員会に対して負担金1,970万円の支払いがなされた。

(3) 2020年度国際芸術祭に関する事項

- ① 平成30年12月18日、実行委員会の臨時総会が開催され、北アルプス国際芸術祭2020基本計画が承認された。全体事業概要(2019~2020)によると、収入予算において市負担金(各種補助・助成等含む)として平成31年度5,450万円、平成32年度1億2,550万円を計上している。

2 監査委員の判断

- (1) 請求2 平成29年度負担金の残額2327万0665円(5,700万円から平成28年度負担金の残額で未執行のもの3,372万9,355円を控除したもの)は、実行委員会事業における未執行であり公益上必要でないから大町市の一般会計に無条件で返還させる措置を講ずることの請求

請求人は、実行委員会が平成29年度の決算を踏まえて事業の余剰金であるとし、市に寄附することとした5,700万円は、平成28年度において、市から交付を受けた負担金1億1千万円のうち未執行で繰り越したもの3,372万円と、平成29年度に市から交付を受けた負担金8,300万円のうち未執行となったもの2,327万円を合算したものであると主張し、この平成29年度の未執行分2,327万円(平成28年度の3,372万円は、係争中であるとして請求人において除外)について、市は、実行委員会に返還請求すべきであり、これをしていないことは、債権の管理を怠っているとして返還措置を講ずるよう請求している。

北アルプス国際芸術祭は、市の総合計画に位置づけられた市の重要な施策であり、平成27年度から足掛け3ケ年をかけて取り組んできた事業で、市からは平成27年度に800万円、平成28年度に1億1千万円、平成29年度に8,300万円をそれぞれ負担金として支出してきている。

市の負担金の支出には、法令等で負担が義務づけられているものから、地方公共

団体で構成する協議会や団体に支出するもの、民間団体等の行う特定事業や活動に対して支出するものなど多種多様なものがある。

いずれの負担金も、運営費的助成として定額での交付を通例としており、交付を受けた団体は、これを事業活動の原資として自主財源も確保しながら団体の事業目的の実現に向けて、主体的に事業を計画し予算を立て活動を展開する中で公益目的を実現してきているものである。すぐに効果の確認ができるものから、年次を跨いで効果が出てくるもの、継続的な活動によって初めて効果が確認できていくものなど公益目的の実現には様々なケースがあることから、交付に当たって、年度ごとに残金の返還を求めることを条件としてはいない。

しかしながら、いずれのケースにおいても市が交付する団体の構成員となり、場合によっては運営の主体となって団体の意思決定や予算の執行等に関っていることから、公益目的の実現に向けて負担金がどのように使われているかは、常に一定の関与と検証が行われている。

このような性格をもつものであることから、まったく事業を実施しない、或るいは目的とまったく異なって使用したような場合は別として、年度毎に都度その残金について返還を請求することはしていないが、このことをもって違法不当とまでは言えるものではない。返還について、条件を付していないことから市に請求する義務はなく、債権の管理を怠っているという事実もない。

また、請求人が返還請求するよう主張している5,700万円は、実行委員会が3カ年の歳月と2億4千万円余の事業費をかけて事業を展開してきた集大成として生み出された余剰金であって、この中には、次表のとおり自主的な活動による事業収入金も9,900万円余含まれている。

こうして生み出された余剰金のすべてを、市からの負担金の残金で未執行となったものであるとして市に返還を求める債権が市に存在しているとは言えない。

総 収 入	300,224 千円
うち市負担金	200,961 千円
うち事業収入ほか	99,253 千円
総 事 業 費	242,504 千円
差 引 余 剰 金	57,710 千円

以上のことから、市に債権の管理を怠る事実はなく、請求には、理由がないものと認め請求を棄却する。

- (2) 請求5、6 本件負担金（平成30年度負担金）は、適法な支出負担行為がない違法公金支出であるので全額を大町市に返還させる措置を講ずること、これにより、大町市が被った損害を牛越市長、牛越実行委員長及び吉澤副市長に賠償させることの請求

- ① 平成30年度の実行委員会負担金1,970万円については、平成30年度大町市一般会計予算（文化振興費）に計上され、平成30年3月の市議会定例会において議決されたものである。平成30年4月9日に実行委員会から大町市に対して同額での納入依頼があり、既に予算措置がなされたものであることから、大町市事務専決代決規程（以下「事務専決代決規程」という。）第4条の1別表第1に基づき同日付で副市長により専決処分したものである。

請求人は、この負担金は、事務専決代決規程第2条（3）の「将来に向かって義務負担を生ずる事案」に該当することから副市長には、支出負担行為を専決する権限がないと主張している。この規程で言う「将来に向かって義務の負担を生ずる事案」とは、翌年度以降に市が債務を負担しなければならない原因となる契約等をおこなう行為（債務負担行為の設定）のことである。

実行委員会においては、平成29年度に実施した第1回の芸術祭の総括を踏まえ、平成30年2月5日開催の臨時総会において、次回の開催に向けた事業計画と予算を決定し、その中において、市からの負担金収入を見込んだ予算を設定して取り組んでいくことを決定しているが、それはあくまでも実行委員会としての予算設定であって、市の債務を確定しているものではない。

実行委員会の予算には、事業収入等の流動的な要素も多く含まれていることから、市では各年度ごとに実施内容を精査し、負担金額の妥当性を判断して、予算措置を講じ、議会の議決を経て交付することを基本としている。

今年度交付した平成30年度の負担金も当然に2020年開催の国際芸術祭の準備等に活用されていくものではあるが、あくまでも平成30年度に実施することとしている事業に対する当年度の負担分として交付したものであり、後年度の負担を約束しているものではない。

各年度において必要とする事業を実施し基礎を築きながら将来の目標実現につなげていくことは、組織活動のあり様としてごく一般的なことである。各年度の負担金の支出は事務専決代決規程第2条（3）の言う「将来に向かって義務の負担を生ずるようなもの」に該当するようなものではなく、事務専決代決規程に違反するものではない。

- ② 平成30年4月9日、実行委員長牛越徹から大町市に対して平成30年度の負担金として1,970万円の納入依頼があった。この負担金は、前述のとおり平成30年3月の定例市議会において平成30年度大町市一般会計予算として議決され予算化されていたものであることから、財務規則に定める手続きに従って4月9日に支出負担行為兼支出命令票を作成し所定の決裁を経て、副市長によって同日で交付決定がされ、所管課長によって同日に会計管理者に対して支出命令が行われ、4月25日に実行委員会に対して支払いがなされたものである。

支出負担行為は、法第232条の3において「法令又は予算の定めるところに従いこれをしなければならない」とされ、これを受けて市の財務規則では第

60条において「支出負担行為をしようとするときは、その内容を明らかにした支出負担行為決定票を作成し、別表第3の区分4に掲げる帳票類を添え、同表の区分1に定める額について、同表区分2に定める時期に決定しなければならない」と規定し、そのうち「負担金補助及び交付金」に関しては、支出負担行為として整理する時期は「交付を決定するとき又は請求のあったとき」、支出負担行為の決定に必要な帳票類として「交付申請書、指令書の写し、交付要綱、伺定め書類及び請求書」と規定している。

このことから、実行委員会から提出のあった4月9日を支出負担行為として整理する時期とし、納入依頼書、収支予算書及び請求書を決定に必要な帳票類として、副市長によって交付決定という支出負担行為をしていることから、財務規則の手続きに基づいて適正に処理されている。

また、請求人は、財務規則第122条で「予算執行者は契約を締結しようとするときは、次に掲げる事項を記載した契約書を作成しなければならない。」とし、目的物や不履行の際の返還等を盛り込むべき事項として詳細に定められているが、この規定に基づく契約書が添付されていないことを違法と主張している。

しかしながら、前述のとおり、財務規則別表第3の区分4において、負担金補助及び交付金についての支出負担行為の決定に必要な帳票類には「契約書」は列挙されていない。

従って、負担金補助及び交付金については、契約書の作成を前提とはしておらず、契約書を作成し、添付していないことは財務規則に違反することとはならない。

なお、負担金については、毎年度予算を検討する段階において各団体からの収支決算書や事業計画、予算書等に基づいて必要性や金額の妥当性の検証を行った上で交付するか否かの判断をし、交付することとしたものについては、団体名と負担金額をすべて歳出予算書に明記して議会の承認を得て執行するという手続きをとっていることから予算上の統制がなされている。

以上のとおり、平成30年度の実行委員会への負担金の支出に関する一連の手続きは、法第232条の3及び財務規則の定めにも照らし、適正に処理されており違法公金支出と言えるようなものはない。

- ③ 北アルプス国際芸術祭は、市の最上位に位置づけられた総合計画に基づく市の重要な事業であり、実行委員会は、これを実行する組織として設立されたものである。実行委員会は、市民や市内の多くの団体等幅広い参画のもとに組織化されており、市もその中核的な構成団体となって活動方針や予算の意思決定に関わってきている。

平成29年度に開催した第1回の芸術祭は、平成29年11月の市議会全員協議会に報告された資料によると、「5万人を超える来場者があり、市内に4億7千万円余の経済効果をもたらし、市民が地域の良さを再認識し市外からの来

場者から受けた評価が市民の誇りにつながった」との総括がなされており、事業の目的、市の政策との整合性、事業の効果いずれの視点から見ても法第232条の2に規定している公益性の判断は適正であったことが十分確認できる。

実行委員会では、このような総括の上にとって、第5次総合計画にも重要施策として謳われていることから、次回開催に向けて平成30年度の活動を展開していくこととしたものである。

平成30年2月5日の実行委員会の臨時総会において、平成30年度の活動方針と予算を決定し、市に負担金について検討を要請している。市においても重要な事務事業であることから、これらと併行して検討を進めてきており、正式な要請を受けて、平成30年度の負担金について、その必要性や金額の妥当性、市の財政状況等を総合的に検討し、平成30年度の一般会計予算に1,970万円の実行委員会への負担金を計上することとし、これを市議会3月定例会に提案し議決を経て執行されたものである。これらの経過からして、平成30年度の負担金支出に関する公益上必要の判断に誤りはない。

以上のとおり、平成30年度の負担金支出を違法公金支出とする請求人の主張には理由はなく、大町市が被った損害を牛越市長らに賠償させることの請求を棄却する。

(3) 請求3 平成31年度以降の実行委員会負担金を基金から支出することを差し止める措置を講ずることの請求

請求7 2020年度開催予定の芸術祭に関し大町市が実行委員会に贈与する負担金支出のすべての執行を差し止める措置を講ずることの請求

請求8 実行委員会事務局業務及び2020年度開催予定の芸術祭開催業務に大町市職員が従事すること及び当該業務に従事する職員の給与等支出を差し止める措置を講ずることの請求

実行委員会は、平成30年12月18日に開催した臨時総会において、全体事業概要を決定しており、これによると市よりの負担金収入として平成31年度5,450万円、平成32年度に1億2,550万円を予定することを決めているが、これはあくまでも実行委員会としての収入予算の決定であって、これをもって直ちに市の債務として確定するものではない。

市においても重要な事務事業であることから、実行委員会の検討と併行して、計画や財源について検討を進めてはいるが、実行委員会から具体的に要請があった段階において、各年度毎に市の負担金として妥当性、市の財政状況等を総合的に検討する中で各年度の一般会計予算に必要額を計上し、議会の議決を経たうえで支出していくことを基本としており、請求人の主張するような市の債務その他の義務の負担を約するような契約等はない。請求人の提出した事実証明書にもそれを証するものの添付はない。

法第242条第3項の差し止めの規定は、「当該行為が違法であると思慮するに足る相当な理由があり、当該行為により当該地方公共団体に生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の必要がある場合に限って認められるもの」とされている。思慮するに足る相当の理由とは、重要な事実の誤認や明らかに合理性を欠いているなど社会通念に照らして、著しく妥当性を欠くものと認められる場合など重大かつ明白な違法に限られるとされている。

2020年の芸術祭は、市の最上位の計画である第5次総合計画に位置づけられた重要な事務事業であり、市が実行委員会の中核的な構成団体として負担金を拠出し、必要な役割を果たしていくことに不合理なものではなく、本件は、明らかに法第242条第3項の要件に該当するものではない。

また、芸術祭に関して職員が従事すること、その給与等の支出を差し止めることも請求しているが、実行委員会という組織が表面に出てすすめてはいるものの、芸術祭を実現していくことは、同時に市の施策を実現するための事務事業でもあることから、大町市組織規則において、総務部に「まちづくり交流課」を設置し、芸術文化振興係、国際芸術祭推進担当において、連携を図りながら取り組みをすすめてきている。

平成9年3月7日の東京高裁判決によれば「地方公共団体が行った事務が、本来、地方公共団体の事務として独自に行うことができる性質を有するものであれば、たまたま、関係団体との連携の必要性から設立した団体において地方公共団体の職員に従事させたとしても、その行為が地方公務員法第35条（職務に専念する義務）に違反するとは言えない。」としている。

したがって、市職員を公務として芸術祭の事務、実行委員会の事務に従事させたとしても何ら違法不当なものではなく、給与の支払いを差し止めなければならない理由はない。よって、本件も法第242条第3項の要件に該当するものではない。

以上のことから、本請求には、理由がないものと認められるので請求を棄却する。

監査委員の意見

監査の結果は、記述のとおりであるが、地方自治法第199条第10項の規定により監査委員として、市長に対し、次のとおり意見を付記する。

負担金の支出には、法令等で負担が義務づけられているものから、地方公共団体で構成する協議会や団体に支出するもの、民間団体等の行う特定事業や活動に対して支出するものなど多種多様なものがある。

いずれにおいても基本的には、市がその構成員となって団体の活動や予算の執行に一定の関与をしていること、予算化する段階において交付する団体の決算書や事業計画・予算を検証し、個別明細を議会に付議し議決を経たうえで執行していることから公益性の判断や予算の統制は適正に行われている。

しかしながら、交付に当たっての手續等については、「補助金」の場合は、市補助金交付規則によって詳細な手續が定められているが、「負担金」については、財務規則等で基本的な手續が定められているものの、必ずしも明確でないこともあって支出負担行為の手續や残額の扱いなどに課題がみられる。

他市における事務手續きを参考にするなどして、市補助金交付規則との関連性も含めて検証し、整備を進められたい。