

29 監 第 44 号  
平成30年2月14日

請求人

様

大町市監査委員 山下 好隆  
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 大町市平  
氏 名
- (2) 住 所 大町市美麻  
氏 名
- (3) 住 所 大町市平  
氏 名

#### 2 請求書の提出

平成29年12月27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12月27日付でこれを受付けた。

### 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30年1月26日付で受理した。

### 第3 請求の要旨（請求書原文引用・一部抜粋）

#### 1 経過

平成27年11月8日、大町市長牛越徹（以下「牛越市長」という。）は、信濃大町食とアートの廻廊実行委員会（以下「食とアートの廻廊実行委員会」という。）

の実行委員長に就任した。

平成28年3月28日、食とアートの廻廊実行委員会は、北アルプス国際芸術祭実行委員会に名称を変更し（以下「実行委員会」という。）牛越市長は継続して実行委員長に選出され就任し、平成29年6月から7月まで芸術祭（以下「本件芸術祭」という。）を開催し、芸術祭の決算見込計算書を公表した。

牛越市長は、平成29年大町市議会12月定例会において、「2020年に第2回の芸術祭を開催することとし、これに向け、新年度以降の計画策定に着手」することを表明した。

## 2 長の兼業禁止について

- (1) 地方自治法142条の規定により、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く。）の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない」こととされている。
- (2) 上記法令に定められた「普通地方公共団体に対する請負」について、東京高等裁判所は、必ずしも仕事の完成に対し報酬が支払われる狭義の請負関係に限らず、広く営利的、経済的な取引契約を含むものであり、それは少なくとも業務としてなされる一定の時間的継続性又は反復性を有する取引契約であることを要すると解されると判示している。

## 3 牛越市長の兼業禁止違反について

- (1) 実行委員会の業務が大町市に対する請負に当たることについて
  - ① 牛越市長は、大町においては負担金と補助金を区別しているので実行委員会に支出した負担金は、市費補助金交付規則にいう「補助金」としての性質を有しないと述べている。
  - ② 市と実行委員会の関係については、平成29年大町市議会3月定例会において「国際芸術祭は・・・市の施策上の事務、市が責任を持つべき、自治法に基づく、責任を有する事務」であり「根本としては、大町市の施策として実施をしている事務事業」であること、「実行委員会というのは、それを推進するための組織」であり「運営主体として構成している組織」であることを市河千春総務部参事が明らかにしている。
  - ③ また、牛越市長は、芸術祭開催と負担金支出の関係について、大町市以外の公共団体や市内企業を構成員とする実行委員会を開催主体とすることとしたものの、市の事業の一環であるのが実情であり、市が負担金を支出することは何ら不自然なことではないと述べている。
  - ④ さらに、牛越市長は、大町市が支出した負担金（以下（本件負担金）という。）について「（平成27年度負担金800万円、平成28年度負担金1億1000万円、平成29年度負担金8300万円）はすべて平成29年度6月から7月に開催した本件芸術祭の開催経費として支出」されたと述べている。
  - ⑤ 大町市が本件負担金を補助金の趣旨をもって交付したのであれば「事業の完成

の対価として支払われるものではなく、補助自体が営利的、経済的な取引行為として行われるものには当たらない」ため請負収入には該当しないが、牛越市長らの説明によれば、芸術祭は市の事務事業として行うもので、市は芸術祭の開催主体として構成した実行委員会に運営経費として負担金を支出する関係にあるため、当該負担金は本件芸術祭の完成の対価として支払われるというものである。

よって、大町市の実行委員会に対する芸術祭運営に要する経費支弁のための負担金支出には、狭義の請負関係に限らない広く営利的、経済的な取引関係があり、実行委員会の大町市に対する請負の実質が存在する。

#### 4 実行委員会が「主として同一の行為をする法人」に当たることについて

平成29年10月に公表された平成27年度から29年度における実行委員会の決算見込計算書によれば、全体業務量は2億3346万7千円、市に対する請負量は1億9300万円で82.6%にあたり、各年度別ではその率は、平成27年度75.6%、平成28年度144.2%、平成29年度50.1%である。よって、実行委員会の大町市に対する請負量が、実行委員会の全体の業務量の半分を超えることから、実行委員会は「主として同一の行為をする法人」に当たる。

#### 5 市と実行委員会との営利的、経済的な取引に一定の時間的継続性又は反復性があることについて

市は、平成29年度に開催された芸術祭の運営経費として、平成27年度から29年度までの3カ年にわたり、年度ごとに負担金を実行委員会に支出しているもので反復性がある。

牛越市長は、平成28年度負担金の余剰金返還に係る実行委員会の事業の継続性について「当初から芸術祭は3カ年をかけて準備等を行うトリエンナーレとすることが計画されていたこと」、「平成29年6月開催の芸術祭開催に向けて平成29年3月精算及び返還を求めることは本件芸術祭を滞らせる蓋然性のあること」及び「大町市が支出した負担金・・・はすべて平成29年6月から7月に開催した本件芸術祭の開催経費として支出」と述べているとおり、実行委員会の市に対する請負は平成27年度から29年度まで連続した継続性をもって行われていた。

また、牛越市長は2020年に第2回芸術祭の開催と、これに向けた新年度以降の計画策定に着手することを表明している。

以上により、平成27年11月8日以降現在に至るまで、牛越市長は、地方自治法142条に違反して市長と実行委員会委員長を兼務しており、さらに今後も反復継続して行う意思を表明している。

## 第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。

### 1 牛越市長の市長職と実行委員会委員長の兼業による地方自治法142条の兼業禁止条項に違反する違法状態を是正するため必要な措置を講ずること。

- 2 平成27年11月8日以降、牛越市長は長の兼業禁止に違反し違法に市長職に就いているが、この間牛越市長に支払われた報酬等には支出根拠がなく違法公金支出に当たるため、当該報酬等を市に返還する措置を講ずること。
- 3 本件芸術祭に関する牛越市長が行った行政上の行為は無権代理によるものである。特に、本件負担金の負担について市と実行委員会の間に契約が無いため、牛越市長は、実行委員長負担金請求に対する牛越市長の支出負担行為兼支出命令票の決裁により債務が発生したように述べているが、この支出命令票の決裁そのものが、牛越市長が違法に双方代理し、かつ無権代理して行われたものである。よって、本件負担金の支出について支出負担行為は存在せず違法公金支出であるから、その全額を市に返還する措置を講ずること。
- 4 今後予定されている市長報酬等、芸術祭関連事業費及び芸術祭関連職員の給与報酬等人件費の支出には支出根拠がなく違法公金支出に当たるため、当該経費の支出を差し止める措置を講ずること。
- 5 牛越市長が無権代理により行った芸術祭に関連する組織変更、人事配置、予算措置、事業計画、企画運営等の全てを是正するための必要な措置を講ずること。
- 6 上記違法行為により大町市が被った損害を補填するために必要な措置を講ずること。

請求の要旨に添付された事実を証する書面は、事実証明書（1）から（13）であり、その書面の内容については記載を省略した。

## 第5 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、証拠の提出及び陳述の機会を与え、請求人から平成30年1月30日に書面にて陳述書の提出を受けた。  
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 関係資料の提出  
まちづくり交流課より、平成27年度から平成29年度の3年間にわたる実行委員会への負担金支出に関する関連資料の提出を求めた。
- 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。

## 第6 事実の確認

大町市から実行委員会に支出された負担金について、次のような事実を確認した。

- 1 平成27年度の負担金は800万円で、平成27年11月8日開催の実行委員会の総会で審議し議決され、大町市では平成27年9月25日の定例市議会で歳出予算として議決され、財務規則に定める手続きに従って平成27年11月25日に実行委員会に支出された。
- 2 平成28年度の負担金は1億1千万円で、平成28年3月28日開催の実行委員会の総会で審議し議決され、大町市では平成28年3月15日の定例市議会において歳出予算として議決され、財務規則に定める手続きに従って平成28年5月25日に実行委員会に支出された。
- 3 平成29年度の負担金は8,300万円で、平成29年3月23日開催の実行委員会の総会で審議し議決され、大町市では平成29年3月14日の定例市議会において歳出予算として議決され、財務規則に定める手続きに従って平成29年5月25日に実行委員会に支出された。

## 第7 監査の結果

- 1 措置請求1、2、4、5については、法第242条に規定する住民監査請求の対象外であり却下する。

(却下の理由)

請求人は、「牛越市長が市長職と北アルプス国際芸術祭実行委員会の委員長を兼業していることは、自治法第142条（請負人となることの禁止）地方公共団体の長は、地方公共団体に対して請負となるもの及びその支配人または主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべきもの、支配人及び清算人たることができない」とする兼業禁止条項に違反することから、違法状態を是正するための必要な措置を講ずるよう求めるとし、（1）市長が実行委員会の委員長に就任した平成27年11月8日以降の市が市長に対して支払った報酬は支出根拠のない違法な公金の支出であり全額を市に返還する措置を講ずること、（2）今後予定されている市長報酬等芸術祭関連事業費及び芸術祭関連職員の給与報酬等人件費の支出を差し止める措置を講ずること、（3）牛越市長が無権代理によって行った芸術祭に関連する組織変更、人事配置、予算措置、事業計画、企画運営等の全てを是正するための必要な措置を講ずることを求めている。

法第142条の兼業禁止規定の趣旨は、地方公共団体の長が地方公共団体の犠牲において地方公共団体の公金を継続的に自己の営業上の利益を図ることを防止することにあるとされている。実行委員会は芸術祭を広く市民の参加、協力を得て開催することを目的に地域の公共的団体や市内企業等を幅広く構成員として組織化したもので、営利を目的とした団体ではなく、実行委員会の活動によって構成員が

利益を受けることは全く予定されておらず、法第142条にいう「請負」に該当することはあり得ないものとするが、これへの該当性の判断については、「法第143条（失職及び資格決定）地方公共団体の長が前条の規定に該当するかどうかは地方公共団体の選挙管理委員会がこれを決定しなければならない」とされ、同条②において「前項による決定は文書をもってし、その理由をつけて本人に交付しなければならない」とされていることから、専ら選挙管理委員会の決定に委ねられている事項である。

そのため、この点に関する判断を要する措置請求2については、住民監査請求の判断事項を超えるものであり、措置請求1自体は前記選挙管理委員会の決定に委ねられた事項そのものであって財務に関する行為ではなく、住民監査請求の対象とはならない。

また、住民監査請求は、地方公共団体の執行機関及び職員による違法又は不当な財務会計行為等により地方公共団体に損害が発生した場合あるいは発生の恐れがある場合などに住民が地方公共団体の損害を補填するための措置又は当該行為を防止するための措置を請求することができるとするもので、個別・具体的に財務会計行為と損害を特定して請求することが必要であり、個別・具体的な指示のない行政行為一般を監査の対象とするものではなく、措置請求4、5は住民監査請求の対象とはならない。

- 2 措置請求3の負担金支出に関する事項のうち、平成27年度及び平成28年度の負担金については、法第242条第2項の要件を具備していないため却下、平成29年度の負担金に関する請求人の主張には理由がないものと認め請求を棄却する。

（却下及び棄却の理由）

請求人は、「市の実行委員会への負担金支出は牛越市長が違法に双方代理し、無権代理して行ったもので違法な公金支出であるから全額を市に返還する措置を講ずるよう求める」としているが、いつの如何なる財務会計行為を対象として主張をしているのか、そのことによって市に如何なる損害が生じているというのかの具体的な適示がなく、また事実証明書の添付もなされていない。

住民監査請求は、監査対象となる財務会計行為を特定し、そのことによる地方公共団体への損害について個別・具体的に摘示して請求しなければならないとされており、要件を具備しているものとは言いがたいが、措置請求書の記載事項2ページの（4）から、対象として主張している財務会計行為は平成27年度の負担金支出800万円、平成28年度の負担金支出1億1千万円、平成29年度の負担金支出8,300万円と思われるのでこれを対象として判断する。

平成27年度の負担金800万円は平成27年11月25日に、平成28年度の負担金1億1千万円は平成28年5月25日に、平成29年度の負担金は平成29年5月25日にそれぞれ実行委員会に支出されている。

法第242条2項において、住民監査請求は「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。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」と定められている。したがって平成27年度の負担金及び平成28年度の負担金は財務会計行為のあった日から1年を経過しており、又正当な理由があるとも認められないことから要件を満たしておらず住民監査請求の対象とはならない。

よって、平成29年度の負担金支出のみを対象として判断する。

双方代理についての請求人の主張に関しては、「地方公共団体の長が地方公共団体を代表して行う契約の締結には民法第108条（自己契約及び双方代理）同一の法律行為については相手方の代理となり、又は当事者双方の代理となることはできないとの定めが類推適用される（最高裁平成16年7月13日）」と解されているが、同条但し書において「本人があらかじめ許諾した行為についてはこの限りではない」とされ、あらかじめ本人の承諾があった場合は有効になるとされている。

大町市長は、平成27年11月8日に実行委員会の委員長に就任しており、以降、大町市長及び実行委員長いずれも牛越徹が務めていることは大町市及び実行委員会いずれにおいても当然の前提として理解の上、すべての行為がなされてきている。平成29年度の負担金に関する実行委員会における総会等での予算の審議や議決、大町市における負担金支出の妥当性の検証や議会での予算の議決等も当然にこのような中で手続きが進められたものと判断され、双方代理についてはあらかじめ許諾があつてなされたものと考えられる。

なお、前記の最高裁の判示では、「地方公共団体の長が地方公共団体を代表するとともに相手方を代理または代表して契約を締結した場合であっても民法第116条（無権代理行為の追認）が類推適用され、議会が長による双方代理行為を追認したときは同条の類推適用により議会の意思に沿って地方公共団体に法律効果を帰属させるものとするのが相当である」との判断も示されており、平成29年度の実行委員会への負担金8,300万円は、平成29年3月の定例市議会において承認議決されていることから、民法第116条により追認がなされたものとの判断もできる。

次に、無権代理についての請求人の主張に関しては、前述したとおり選挙管理委員会による決定がなされていない以上、長の権限に何ら影響を及ぼすものはなく、市長の権限に基づく適正な行政上の行為であり違法行為はない。

以上のことから違法に双方代理し無権代理で行った違法な公金の支出との主張は当たらない。