

狭 監 発 第 2 5 号
平成28年6月14日

様

狭山市監査委員 磯野和夫

狭山市職員措置請求書について（通知）

平成28年4月6日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定による監査請求について、請求内容を監査した結果を下記のとおり通知します。

なお、当時監査委員であった中山眞男は、法第199条の2の規定により除斥となることから、当該監査を行うことができないものです。

記

第1 請求の内容

本件措置請求の内容は、次のとおりであった。

1 請求の要旨（以下原文のまま掲載）

（1）請求の対象者

狭山市監査委員 中山 眞男
同 田村 秀二

狭山市道路雨水課

課 長 佐藤 孝志
主 幹 金子 徹広
技師補 内田 貴裕
主 査 高木 幹英

（2）請求の趣旨

平成26年10月14日、狭山市は狭山市広瀬2丁目23番33号の株式会社萩原組（代表取締役萩原宏美）と市道A第387号線歩道整備工事の契約を行った。

この工事契約内容と工事施工内容に相違があり、狭山市に違法、不当な過払いがあることを理由に平成27年6月5日に狭山市入間川2丁目11番5号、狭山市民オンブズマン会員●●●●●が狭山市監査委員会に監査請求を行った。

これに対し狭山市道路雨水課ば職員らが組織的に共謀して虚偽公文書を作成して監査委員に提出した。監査委員は監査請求の審査に当たって狭山市文書取扱規程及び狭山市建設工事請負契約約款で定める工事記録や条件変更等の文書提出を求めず、この虚偽文書をもとに過払い金はなかったとして請求を棄却した。

狭山市民オンブズマン●●●●●●●●がこの「当初設計・出来形比較表」の作成日付を確認するために電子データの情報公開請求を行ったところ、「文書不存在」として不開示になったため、情報公開及び個人情報保護審査会に異議申し立てを行い、平成28年3月31日にその答申結果がでて、実施機関に送付された。

その答申書の中で審査会は作成日付は明確にしていないが、同第4号証4頁19行目の通り作成日付（平成26年11月20日）は事実と反するものであると職員が認めたと記してある。

これらの事実から、狭山市の虚偽公文書作成・同行使の違法行為及び監査委員の怠る事実により行政裁判が進行中であるが、訴訟費用、係争にかかわった日当等の支払い停止及びすでに支払った金員の返還を求める。

(3) 請求の理由

ア 監査委員に対する請求の理由

監査委員は監査に当たって関係法令を熟知し、法令に従って判断を下すべきであるにもかかわらず、関係法令である狭山市文書取扱規程及び狭山市建設工事請負契約約款第14条（監督員の立会い及び工事記録の整備等）第18条（条件変更等）の文書提出を求めず確認を怠ったばかりでなく、狭山市が提出した供覧及び決裁の文書が添付されていない日付を遡って作成した偽造公文書「当初設計・出来形比較表」を正当な公文書と認め請求を棄却したことは、監査委員の「棄却有りき」であり、市民の意思を無視した結果である。

また、非公式ではあるが、議会選出監査委員が「監査結果は事務局員が作成し、監査委員は印鑑を押すだけ。」との発言を聞いていることから、事務局員が執行機関からの異動職員であることを考慮すれば、監査の機能も失われかねないことから監査委員会の事務局員について外部からの採用を求めるものである。

イ 職員に対する請求の理由

狭山市民オンブズマン会員の●●●●●●●●から平成26年6月5日に監査請求が提出されてから、文書の不備に気がつき「当初設計・出来形表比較」の文書を偽造作成したことは答申書4及び5頁に次のような内容から明らかである。

4、事実と異なる記載については、

4頁19行目の通り作成日付（平成26年11月20日）は事実と反するものであると職員が認めたと記してある。

5頁では、ところで、公文書である本件文書の日付には、実際の作成日とは異なる日が記載された所、文書に付された日付は、当該文書が作成した日と解されるのが一般であるから、日付につき、事実を反する記載や誤解を招くような記載をすることが許されないことはいうまでもなく、このような記載は、取扱規程第3条第1項にいう文書取扱の原則にも反する。としている。

つまり、自らの違法行為を隠滅するために組織ぐるみで虚偽文書を作成し、監査委員会に提出したことは刑法156条虚偽公文書作成罪及び行使の事実は明らかであり、このような違法行為による訴訟費用が公費負担とすることは出来ない。

また、監査委員の怠る事実により誤った判断で請求を棄却し訴訟に至ったことは監査の怠慢である。

これらのことから訴訟費用、係争にかかわった日当等の支払い停止及びすでに支払った金員の返還を求める。

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

2 補正通知に対する回答と資料の追加提出

補正通知に対し、請求人の回答は次のとおりであった。

(1) 措置請求書の名称について訂正

「埼玉県職員措置請求書」を「狭山市職員措置請求書」に訂正した。

(2) 進行中の行政裁判の事件名と事件番号について回答

「平成27年（行ウ）第42号 違法公金支出事件」

(3) すでに支払った金員の返還を求めることについて、資料を提出

支出した金額は108,000円であるとし、その事実証明書として、請求書及び支出命令書が提出された。

なお、補正通知に対する回答とともに、上記(1)部分の訂正を行った狭山市職員措置請求書が提出されている。この中で、職員に対する請求の理由中「平成26年6月5日」を「平成27年6月5日」に訂正している。

3 事実証明書（写し）

(1) 当初設計・出来形比較表

(2) 情報公開及び個人情報保護審査会の答申書

(3) 訴訟代理人に対し支出した報酬に係る請求書と支出命令書

4 請求人

住所

氏名

第2 請求の受理

本件措置請求については、法第242条の規定による所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査対象部局

都市建設部道路雨水課

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して法第242条第6項の規定に基づき、平成28年5月19日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

1 証拠の提出

証拠の提出はなかった。

2 請求人の陳述

請求人による陳述書は次のとおりであった。

はじめに

地方自治法第242条では、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、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がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるときは（中略）、必要な措置を講ずべきことを請求することができる。と定めている。

今回の住民監査請求において監査委員も含めた措置請求を行ったのは、上記法令に基づくものであり、監査委員がその職責に関し、十分な注意義務を怠ったため監査の結果、訴訟に発展したものである。

請求の趣旨は狭山市職員措置請求書の通りであるが、監査に当たっては、監査委員は、請求の趣旨を十分に理解し、調査を行ったうえでその判断を行わなければならない。

同第242条第7項では、その陳述の聴取を行う場合又は関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員の陳述の聴取を行う場合において、必要があると認めるときは、関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員又は請求人を立ち合わせることができる。としております。

さらに、第199条第8項では、監査委員は、監査のため必要があると認めるときは、学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。と定めている。

これまで、過去数回請求人は監査請求を行っているが、請求人の立会いは一度もなく、監査委員が長その他の執行機関もしくは職員の陳述の内容を知るためには、情報の開示請求を行わなければならなかった。

また、過去には狭山市民が請求した狭山市長及び狭山市議会議長の韓国訪問の監査請求に関しては、市長及び議長の陳述さえ行っていないということが判明している。これらの監査請求に関しても長・議長・執行機関職員や陳述に請求人を立ち合わせるべきであった。

監査請求が棄却された結果、さいたま地裁で係争中である。(平成27年(行ウ)第42号違法公金返還請求事件)

請求人は、監査委員会に執行機関から提出された「当初設計出来形・比較表」は職員により日付を遡って作成されたものと確信し、職員に事実を確認したが、否認したため、訴訟に至ったものである。

前回提出済みである情報公開及び個人情報保護審査会の答申書の通り、作成日付は事実と反するものである。と判明した以上執行機関職員の行政事務が適切に行われていなかったことは誰もが認める事実である。

監査委員は監査請求を審査するに当たって、法令や条例、規則や規定どおり行政事務が進められているかどうか確認を怠ってはならず、提出された証拠書類を入念に調査し、必要であれば関係者に提出を求めなければならない。

職員の公文書偽造については刑事責任を問われる悪質重大な公文書偽造であり、既に刑事告発しているが、当該住民監査請求の結果、執行機関の「当初設計・出来形比較表」に起案文書が添付されず、課内で共有される公文書としてその期日に作成したかどうか判明しない文書を日付どおりに作成されたものと監査委員が判断したことは、注意義務を怠ったことに他ならない。

また、当初の請求で述べている狭山市建設工事請負契約約款の条文第14条(監督員の立会い及び工事記録の整備等)、第18条(条件変更等)に基づく文書の提出を求めず、上記事後作成偽造公文書で判断を行ったことは監査委員の重大な過失であった。

前回請求人が指摘している「監査結果を作成しているのは事務局で、監査委員は印鑑を押すだけ」との話が事実であれば、監査制度そのものの根幹を揺るがしかねないものである。

議会選出監査委員は任期を全うせず辞任したとするが、守秘義務違反を認めたのであれば、辞任ではなく罷免が妥当であり、この問題に関しても広く市民に公開をすべきである。

また、現在事務局員は執行機関からの出向であり、前述の狭山市建設工事請負約款の条文は熟知しているにもかかわらず、それを監査委員に情報として提供せず、執行機関に有利な監査結果を作成し、はじめから「棄却ありき」の監査結果であると推察せざるを得ない。

請求人の当初の主張どおり、監査委員会の事務局員について執行機関からの異動職員ではなく、外部からの採用を重ねて要望する。

このようなことから職員が過ちを認め、是正する態度や、適切な監査で執行機

関に対して誤った行政執行を指摘している結果であれば、今回のような行政訴訟に発展することはなかったことはいうまでもなく、監査委員の誤った判断の結果争訟にいたり、経費を公金で支払ったことは違法な公金の支出であり、返還を求めめるものである。

第5 職員の証拠の提出及び陳述

道路雨水課職員に対して法第199条第8項の規定に基づき証拠の提出を求めるとともに、平成28年5月19日に出頭を求め陳述の機会を与えた。

1 職員の証拠の提出

- (1) 職員措置請求書に対する理由説明書（概要説明等）
- (2) 平成27年（行ウ）第42号違法公金支出金返還請求事件の訴状及び答弁書の写し
- (3) 上記訴訟に関し訴訟代理人と締結した委任契約に係る決裁文書及び契約書の写し
- (4) 当初設計・出来形比較表を提出するため作成した起案文書の写し

2 職員の陳述

職員の陳述の内容は、次のとおりであった。（要約）

請求の対象となる財務会計上の行為は訴訟に係る費用であり、平成27年11月12日付けにてさいたま地方裁判所から違法公金支出金返還請求事件の訴状が提出された旨の通知があったことを受け、事務関係委託料の予算を充当し、顧問弁護士と狭山市訴訟代理人弁護士報酬規程に基づき委任契約を締結したものであり、現在係争中である。

請求の費用は委任契約書のとおり108,000円の着手金を支出しており、支出を要した理由としては、当該訴訟が提起されたことを受け、訴訟費用を必要としたものに過ぎず、しかるべく事務手続を経て支出に至るものであり、いずれも違法又は不当な公金の支出が行われているものではない。

当初設計・出来形比較表につきましては、住民監査請求に基づく請求人の主張を踏まえ、当時の内容に過払いがなかったことを確認するために、当時の事実に基づき確認資料として作成したものである。

この文書の作成日付について「事実と反するものであると職員が認めた」と記してある」と請求人が主張していることについては、情報公開審査会の答申の一部を抜き出した主張と思われ、この部分は、正確には「作成日付の記載（平成26年11月20日）が事実と反するものであることを認めながら本件電磁的記録の消去について虚偽の陳述をする理由はない」と記してある。審査会においては、委員より、当該文書の作成した日を聞かれたため、住民監査請求後であることを伝えたものでありますが、本文書は、当時に過払いがなかったことを確認するた

めの比較表のため、当時の事実に基づき、確認資料として作成したものである。

第6 監査の結果

1 結論

本件措置請求のうち狭山市監査委員に対する訴訟費用、係争にかかわった日当等の支払い停止及びすでに支払った金員の返還を求めるとの請求については要件を欠いて不適法であるため、これを却下し、職員に対する訴訟費用、係争にかかわった日当等の支払い停止及びすでに支払った金員の返還を求めるとの請求については理由がなく、措置の必要は認められないため、これを棄却する。

2 理由

(1) 本件措置請求書に係る事実関係の概要

本件措置請求書及び提出された事実証明書並びに関係職員の陳述及び提出された資料に基づき、次のように事実を確認した。

ア 市道A第387号線歩道整備工事を行った経緯

平成26年4月16日に教育委員会から児童及び園児が溜まるスペースの確保を要望する文書が提出されたことを受け、市道A第387号線歩行者溜まりの整備方針等について検討し、その後、地権者との交渉を経て土地売買契約を締結し、平成26年10月14日から同年11月21日までを工事期間として、建設部道路雨水課（現在の都市建設部道路雨水課）が市道A第387号線歩道整備工事を行った。

イ 土地売買に関する契約及び歩道整備工事に関する職員措置請求

平成27年6月5日、●●●●●氏から土地売買契約における収入印紙代金、歩道整備工事におけるパイプ打工の費用及び同工事における交通誘導員の費用の合計額について狭山市長への返還を求めるとの職員措置請求書が提出された。

ウ 上記職員措置請求に対する狭山市監査委員の判断

平成27年7月28日、当時狭山市監査委員であった中山眞男及び田村秀二は、土地売買契約における収入印紙代金、歩道整備工事におけるパイプ打工の費用及び同工事における交通誘導員の費用の合計額について狭山市長に返還を求めるとの主張には理由がなく、措置の必要は認められない旨、●●氏に通知した。

エ 公文書の不開示決定に係る異議申立てと審査会の結論

平成27年9月15日、●●●●●氏は、市道A第387号線歩道整備工事に係る当初設計・出来形比較表の電磁的記録について公文書の開示を請求したが、狭山市は同年9月18日に公文書の不存在を理由として不開示とする決定をした。これに対し、●●氏は不開示とした決定を不服として当時の狭

山市情報公開及び個人情報保護審査会（現在の狭山市行政不服審査会）に異議申立てを行ったが、同審査会は、不開示（文書不存在）とした狭山市の決定は妥当であると判断した。

（２）狭山市監査委員の判断

ア 監査の対象について

住民監査請求は違法又は不当な財務会計行為を行った者に対して必要な措置を講ずべきことを請求する制度であるから、請求の対象者は財務会計行為を行う権限を有する者に限られるというべきであり、財務会計行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている者及び権限の委任を受けるなどしてその権限を有するに至った者を除き、監査の対象にはならないと思料するものである。

したがって、請求人の狭山市監査委員（中山眞男及び田村秀二）に対する請求については、不適法と判断したものである。

イ 財務会計行為の違法性又は不当性について

平成27年（行ウ）第42号違法公金支出金請求事件は地方自治法第242条の2第1項第4号に定める住民訴訟であり、これに応訴し訴訟代理人を選任するかどうか判断するのは執行機関の長である「市長」であり、請求人が返還を求めている「職員等」ではない。執行機関の長である市長がその判断により応訴し、これに伴う訴訟委任契約により支出する報酬等は、市が自らのための費用としてこれを負担するものであって、請求人が返還を求めている職員等に対し請求する根拠はないと思料するものである。

また、住民監査請求において、財務会計行為の原因となる行為が違法又は不当であることにより、当該財務会計行為が違法又は不当となるのは、少なくとも、当該財務会計行為の原因となる行為が財務会計上の行為を適法に行うための要件となっている場合など、前者が後者の直接の原因といえることができるような密接かつ一体的な関係があることを要する（平成4年11月30日東京高等裁判所判決）とされているところ、「当初設計・出来形比較表に事実と反する記載や誤解を招くような記載があったこと」と「訴訟代理人のために費用を支出する財務会計行為」との間に、密接かつ一体的な関係は認められないと思料するものである。

加えて、訴訟代理人との契約と報酬の支出については、狭山市訴訟代理人弁護士報酬規程及び狭山市事務決裁規程に基づき、契約に関する事務は市長の決裁をもって、支出命令に関する事務は課長の決裁をもってそれぞれ行われており、訴訟代理人からの請求に基づいて適正に支出されたものであって、当該財務会計行為に違法又は不当な点は認められない。

このことから、本件請求には理由がないものである。

以上のことから「1 結論」のとおり判断する。

附帯意見

職員の陳述の場において、平成27年6月5日に●●●●●氏から提出された職員措置請求書を受けて監査委員に提出された当初設計・出来形比較表については、当時の内容に過払いがなかったことを確認するために、当時の事実に基づき確認資料として作成したものであると説明している。この点について、現在係争中の住民訴訟において同様の答弁等を行っていることを考慮すると、平成26年11月20日時点において過払いがなかったことを確認するために作成した資料であると思料するものである。

しかしながら、当該文書に「平成26年11月20日作成」と記載があることについて、狭山市情報公開及び個人情報保護審査会の答申で「公文書である本件紙文書の日付には、実際の作成日とは異なる日が記載されたところ、文書に付された日付は、当該文書を作成した日と解されるのが一般である」と指摘しており、その指摘と同様に、当時監査を行った監査委員も文書に付された日付を「当該文書を作成した日」と解していたことは事実である。

当初設計・出来形比較表が住民監査請求が提出されたことを受け作成されたものだとしても、市の財産的損失がないことに影響を及ぼすものではないと思料するものであるが、そもそも、公文書に事実と反する記載や誤解を招くような記載をすることが許されないことはいうまでもなく、今後の文書の作成が適切に行われることを要望するものである。