

函館市監査公表第30号

平成19年10月26日付けで、函館市中道2丁目42番4号大森秀夫から請求のあった地方自治法第242条第1項に基づく「函館市措置要求書」について監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成19年12月21日

函館市監査委員	村	上	英	彦	
函館市監査委員	佐	藤	憲	一	
函館市監査委員	小	野	沢	猛	史
函館市監査委員	工	藤	恵	美	

住民監査請求に係わる監査結果

第 1 監査の請求

1 請求人

函館市中道 2 丁目 4 2 番 4 号 大森 秀夫

2 措置請求書の提出年月日

平成 1 9 年 1 0 月 2 6 日

3 請求の内容

請求人提出の「地方自治法第 2 4 2 条第 1 項に基づく函館市長等措置請求書」の要旨は、次のとおりである。

(1) 主張事実の内容

函館市福祉部長岡田芳樹（以下「福祉部長」という。）は、株式会社薬が設置しようとした有料老人ホーム（以下「本件施設」という。）の設置の手續に関し、許可すべきところを、法的根拠を全く示すことなく、本件施設の設置に係る北海道への申請書が北海道から返戻されるよう仕向けた。当時の函館市助役西尾正範（以下「前助役」という。）は、平成 1 8 年 1 0 月に行った記者会見において、本件施設の設置に関し、不法不当な許可を強要されたという一方的な虚偽の説明をし、請求人およびその友人の名誉が著しく傷つけられた。

前助役および福祉部長（以下「前助役等」という。）の不法・不当・不作為は、地方公務員法等により厳正に処分されるべきものであり、それがなされなかったため不当に報酬等が支出され、また、前助役等が不法に本件施設の設置を妨害したため、その設置により函館市が得られるべき固定資産税等の収入が得られなくなり、同市に大きな損害を被らせた。

(2) 措置請求

よって、次の措置を講ずるよう函館市長に勧告することを求める。

ア 平成18年4月から12月までの報酬および給与と手当のうち金1,000万円の返還

イ 辞職により受け取った退職金のうち金1,000万円の返還

ウ 平成19年度以降の固定資産税相当額の請求

エ 処分の違法性を指摘すること。

オ 函館市行政手続条例違反の指摘（第30, 31, 33, 34条）

カ 函館市土地利用調整会議要綱違反の指摘（第2条第2項）

キ 函館市専決代決規定違反の指摘（重要異例な決定は、市長専決）

ク 不法、不当な施設整備でないことを明らかにすること。

ケ 行政手続法第36条に基づく適法な規制のあり方について指摘をすること。

コ 不法な事務に関わった職員が費やした労働時間に相当する賃金の返還

第2 請求の要件審査

本請求は地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成19年10月29日、これを受理することと決定した。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出および陳述

平成19年11月15日、請求人に対し自治法第242条第6項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、請求人が出席し、新たな証拠として「損害額の考

え方」など10点が追加提出された。請求人が陳述において述べた補足説明の概要については、次のとおりである。

(1) 当該施設の立地に係わる函館市福祉部の意見について

函館市福祉部が本件施設の立地に係わって平成18年2月10日付けで北海道保健福祉部に提出した意見は、本件施設の立地場所について、市街化調整区域であり、基本的には立地できないとするものである。しかし、このことは、当該立地場所が、同市がそれまで運用してきた北海道有料老人ホーム設置運営指導指針に掲げる立地条件に適合しているにもかかわらず、それを否定したものであって、同部の所掌事務の範囲を逸脱している。

函館市福祉部は、このような意見・指導を平成17年8月から11月にかけての事前相談の際には示しておらず、本件施設の設置に係わる事前協議書が提出された後に言い出したものである。また、同市都市建設部においては、平成18年4月ころから急に、同市福祉部と同様の行政指導をしてきたものである。

(2) 行政手続法違反について

行政指導は、行政手続法に則って行われなければならないところを、函館市福祉部および都市建設部の行政指導においては、行政指導に従わないことを理由とする不利益な取扱いや権利行使の妨害をすることの禁止、行政指導の趣旨および内容等を記載した書面の交付義務などの点で、同法に違反している。

2 監査の対象

(1) 監査対象事項

請求書に記載されている事項、同請求書に添付された事実証明書および請求人の陳述内容から、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

ア 函館市が前助役等に対して支払った平成18年4月から12月までの給与（本件請求書に記載されている「報酬」とは、特別職の職員の給与等に関する条例（昭和40年条例第22号）

以下「特別職給与条例」という。)の規定に基づく給与を指すものと認められるので、以下これを「給与」という。)および手当ならびに前助役に対して支払った退職金の支出は、不当な支出であるとする事項

イ 不法な処分の事務に係わった職員に対して支払った賃金で、その係わった労働時間に対応するものの支出は、不当な支出であるとする事項

ウ 行政手続法違反の是正等を求める事項

3 監査対象部局

総務部および福祉部

第4 監査の結果

監査委員の事実関係の確認結果および判断については、以下のとおりである。

1 事実関係の確認

(1) 前助役等に対する給与等の支給について

本件措置請求における前助役等に対する給与等の支給状況は、前助役に対しては自治法第204条および特別職給与条例第2条等の規定に基づく給料および期末手当等が特別職給与条例第7条第1号の規定により平成18年4月21日から同年12月21日までの間の給料および期末手当等の支給期日(以下「給料および期末手当等の支給期日」という。)に、また、退職手当が平成19年1月17日に支給されており、福祉部長に対しては自治法第204条、地方公務員法(昭和25年法律第261号)第24条第6項および一般職の職員の給与に関する条例(昭和26年条例第15号。以下「一般職給与条例」という。)第2条等の規定に基づく給料および各種手当が一般職給与条例第5条等の規定により給料および期末手当等の支給期日に支給されている。

これらの支給額については，関係条例および規則等に基づく正当な額であり，関係事務も適正に執行されていたことが認められる。

なお，前助役等に対し上記の給与等の支給をしないこと，または減額することの原因となる，前助役等に係わる身分あるいは職名の変動，懲戒処分等があったことは認められない。

次に，自治法第242条第2項の規定では，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，監査請求をすることができないとされているが，正当な理由があるときは，この限りでないとしている。

本件措置請求は，平成19年10月26日に提出があったが，措置請求があったものの中には，法定期間の1年を経過しているものがあるにもかかわらず，1年を経過したことについての特段の理由が述べられておらず，また，請求人が特別職給与条例第7条第1号および一般職給与条例第5条等に規定する支給期日を十分知り得ていることが判断できることから，自治法第242条第2項ただし書に規定する，正当な理由はないと解される。

したがって，別表中，整理番号1番から8番までの平成18年10月25日以前の支給のものについての措置請求は，不適法であり，監査請求の対象と認められない。

なお，本件措置請求があった日において，1年を経過していない平成18年10月26日以降支給のものは，別表中，整理番号9番から12番までの支給額2,271万5,766円であるので，この額が前助役等に支給された給料，手当および退職手当の額として，措置請求の対象とすることができるものである。

(2) 固定資産税の収入がされていないことについて

請求人は，本件施設が設置されていれば平成19年度以降において函館市の収入となっていたであろう，本件施設について賦課される固定資産税が同市に収入されていないとしているが，調査した結果，本件施設が設置されていないこと，また，本件施設に

ついでに固定資産税の徴収事務が行われていないことを確認した。

(3) 不正な事務に関わったとする職員に対する賃金の支給について

請求人は、不正な事務に関わった職員が費やした労働時間に相当する賃金の返還について措置を請求しているが、この場合の「不正な事務」の内容、その事務に「関わった職員」の具体的な氏名、その事務に「費やした労働時間」その他本件請求に係わる監査を行うために特定する必要がある事項については、請求書、陳述等においてこれらを特定することができる内容が示されていない。

(4) 行政手続法違反等について

請求人が、都市計画法（昭和43年法律第100号）に規定する市街化調整区域内に本件施設を設置しようとする事業者の役員として平成17年8月から11月にかけて、その計画について函館市福祉部に対し説明したこと、その後、平成18年1月27日付けで本件施設の設置届の事前協議書を北海道に提出したことが認められる。

また、函館市福祉部は、本件施設の設置計画に関して、平成18年2月10日付けで北海道知事に対する意見書を提出し、そのなかで、上記の事前協議書が函館市と十分な協議が行われぬまま提出されたものである旨、および、その立地場所については市街化調整区域であり、基本的には立地できないものである旨を述べている。

2 監査委員の判断

本件請求について、事実関係の確認結果に基づき、以下のとおり判断する。

(1) 前助役等に対して支給した給与等について

函館市が平成18年10月26日以降平成19年1月17日までの間において前助役等に対して支給した給料、手当および退職手当については、いずれも関係法令に基づく正当な内容のものであり、これを違法不当とする根拠の存在は認められない。

仮に、前助役等について、本件施設の設置に係わる違法不当な行為があったとして、そのことに対する何らかの懲戒等が必要で

ある場合でも，その効力は，過去に遡及して生じさせることができないため，結局は，刑事事件に関し禁錮以上の刑に処せられた場合における退職手当を除き，前助役等に支給した上記の給与を返還させることはできないものである。

この点に関し，請求人は，本件請求書において，前助役等に対する過去に遡及しての懲戒処分等を求めているように解されるほか，平成19年11月15日における陳述において，当該懲戒処分等がされていないことについて違法な不作為であると主張しているとも解される。しかし，前助役等に対する懲戒権の行使は，任命権者がその事由の有無を確認し，それに基づいて行うとしても，その場合にどのような処分にするかは，任命権者の専権に委ねられており，監査委員がこれを判断すべきではないと考える。

また，函館市にとっての固定資産税の収入については，行政主体が税を賦課・徴収するためには，その客体の存在が前提であるが，本件請求においては，本件施設が設置されていないことから上記の客体を欠いており，そもそも，同市として税の賦課ができる状態にはない。したがって，本件施設に対する課税に係わる債権については，具体的・客観的に実現可能な状態にあるとはいえず，損害の発生する原因がなく，損害が生じたと判断することもできない。

(2) 不法な処分の事務に係わったとする職員に支払った賃金について

函館市の一般職の職員に対して支給される賃金は，勤務の対価として支給されるものであって，その事務処理の方法や内容等を事由としてその勤務の対価の支給が，法令により不要とされたり禁じられたりするものではない。

(3) 行政手続法違反の是正等について

請求人が函館市による行政手続法違反等として本件請求により是正を求めている事項については，いずれも自治法第242条第1項により住民監査請求をすることができる事項には該当せず，

財務会計上の行為に該当するものでないことから、措置を請求できる対象ではない。

以上のことから、請求人が行った本件監査請求については、理由がないものとして棄却する。

別表

整理番号	給与の種別	支給対象者	支給年月日
1	給料等	前助役，福祉部長	H 18.4.21
2	給料等	前助役，福祉部長	H 18.5.19
3	期末手当	前助役，福祉部長	H 18.6.13
4	給料等	前助役，福祉部長	H 18.6.21
5	給料等	前助役，福祉部長	H 18.7.21
6	給料等	前助役，福祉部長	H 18.8.21
7	給料等	前助役，福祉部長	H 18.9.21
8	給料等	前助役，福祉部長	H 18.10.20
9	給料等	前助役，福祉部長	H 18.11.21
10	期末手当	前助役，福祉部長	H 18.12.13
11	給料等	前助役，福祉部長	H 18.12.21
12	退職手当	前助役	H 19.1.17

(注) 「給料等」とは，給料および各種手当をいう。