

請求人
(略)

広島市監査委員	佐 伯 克 彦
同	井 上 周 子
同	谷 口 修
同	平 木 典 道

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成25年3月14日付けで受け付けた広島市職員に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

第1 請求の要旨等

平成25年3月14日付けで提出のあった広島市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）及び同月25日付けで提出のあった補正書（以下「補正書」という。）の記載によれば、請求の趣旨及び内容は、おおむね以下のとおりである。

1 請求の要旨

広島市こども未来局保育企画課A課長（以下「A課長」という。）が、広島市西区福島町二丁目4区町内会の各戸の郵便受けに配布した、「広島市からのお知らせ」と題したビラ（以下「本件ビラ」という。）の製作に関する印刷費、各戸配布に要した人件費は不当な支出であることから、広島市への返還を求める。

2 請求の内容

本件ビラは、広島市こども未来局保育企画課（以下「保育企画課」という。）において、各戸配布の方法を含めて局長の内諾を得た上で製作されたものである。その配布は、広島市西区福島町二丁目4区町内会約200戸の住居に限定され、平成24年8月6日、A課長が配布を行っている。

本件ビラには、「福島地区保育園整備事業」として、広島市立ふくしま第二保育園（広島市西区福島町二丁目9番5号。以下「ふくしま第二保育園」という。）を移転するに当たり、「ふくしま第二保育園は、平成25年度末で募集停止した上で、在園児がいなくなった時点で閉園」することが明記されている。また、広島市の発行する「市民と市政」1月15日号でも、同様の告知を行っている。

ふくしま第二保育園の園児募集の停止は、同園の設置・管理の変更に関わることであり、議会の議決を経ることなく決定したものとして住民に告知することはあってはならない。

このことによって生じた経費は、市税の不当な支出であることから、広島市へ返還されること

を求める。

3 事実を証する書面

平成 24 年 8 月の「広島市からのお知らせ」及びその配付に係る簡易文書処理票の写し

第 2 請求の受理

本件措置請求は、法第 242 条第 1 項所定の要件を具備するものと認め、平成 25 年 3 月 27 日に、同月 14 日付けでこれを受理することを決定した。

第 3 監査の実施

1 請求人による陳述等

法第 242 条第 6 項の規定に基づく陳述は、平成 25 年 3 月 29 日、請求人から陳述を行わない旨の回答があったことから、実施しなかった。また、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

2 広島市長の意見書の提出等

広島市長に対し、意見書及び関係書類等の提出を求めたところ、広島市長から意見書（平成 25 年 4 月 8 日付け広こ企第 2 号。以下「意見書」という。）及び添付資料が提出された。

なお、法第 242 条第 7 項の規定に基づく関係職員の陳述は、平成 25 年 4 月 3 日、広島市長から請求人が陳述を希望しない場合の陳述は希望しない旨の回答があったことから、実施しなかった。

意見書に記載された内容は、以下のとおりである。

(1) 広島市の意見の趣旨

請求人の主張には理由がないため、本件措置請求は棄却されるべきである。

(2) 広島市の意見の理由

ア 請求人は、A 課長が、ふくしま第二保育園の入園児募集の停止について、議会の議決を経ることなく、決定したものとして本件ビラを作成、配付し、住民に告知することは不当である旨主張するが、以下の理由により請求人の主張には理由がない。

(イ) ふくしま第二保育園の園児募集の停止について住民に告知するに当たり、議会の議決を経ていなかったことは、以下の理由により不当とはいえない。

a 一般に、施設の改廃に当たっては、あらかじめ市民に告知等を行うことにより、市民に混乱を生じさせないための準備行為を行うことが必要と考えられる。

本件ビラの配付等は、こうした事前の準備行為に相当するものであり、議会の議決がなければ行うことができない行為ではない。

b そもそも、ふくしま第二保育園は、平成 25 年度末の在園児が卒園や転園によりいなくなるまで存続させることとしており、その間は広島市保育園条例（昭和 23 年条例第 44 号。以下「保育園条例」という。）に定める保育園の位置及び名称には何ら変更がなく、保育園の募集停止がただちに議会の議決（保育園条例の改正）を要するものではない。

c 募集停止を行うことにより、最終的にはふくしま第二保育園を閉園することになり、

閉園に当たっては、保育園条例別表から同園を削除することを内容とする保育園条例の改正が必要となるが、同園の閉園時期は、平成 25 年度末の在園児の動向次第であり現時点では未定であるため、あらかじめ同園の廃止に係る保育園条例の改正を行うことはできない。

(イ) 議会への説明等は、以下のとおり、適時適切に行っている。

- a ふくしま第二保育園を平成 25 年度末で募集停止した上で、その時点の在園児については、希望されれば同園での保育を継続できるものとするについて、平成 24 年 7 月に正・副議長及び厚生委員会各委員に説明を行っている。
- b ふくしま第二保育園の閉園と、旧食肉市場跡地（広島市西区福島町二丁目 20 番 2、西区地域福祉センター隣接の市有地）への民間保育園の開園を前提として、平成 24 年度に旧食肉市場跡地の用地測量及び用地購入について、平成 25 年度に民間保育園整備の補助金についてそれぞれ予算を計上し、いずれの予算案も原案どおり可決されている。（なお、平成 24 年度にあっては、すでに用地測量及び用地購入を完了している。）

イ 上記のように、ふくしま第二保育園の閉園に係る本市の方針については、必要に応じて議会に説明を行いながら取組を進めているものであり、こうした広島市の方針や考え方について地元住民に周知を図るための本件ビラの作成、配付は広島市事務組織規則（昭和 55 年規則第 5 号）における保育企画課の分掌事務「保育行政に関する調査、企画及び総合調整に関すること」に基づく正当な職務である。

よって、ふくしま第二保育園の募集停止に関する本件ビラの作成、配付に係る経費支出は、不当支出に当たらず、広島市に損害も生じていない。

ウ まとめ

以上のとおり、請求人の主張には理由がないため、本件措置請求は棄却されるべきである。

(3) 添付資料

正・副議長及び厚生委員会各委員への説明資料

3 監査の基本方針

A課長が、ふくしま第二保育園の廃止に係る議会の議決を経ることなく、これを決定したものとして本件ビラを作成、配布し、住民に告知したこと、これに基づき経費（印刷費及び人件費）を支出したことは、違法又は不当であったか。

なお、措置請求書において、請求人は、ふくしま第二保育園の園児募集の停止は、同園の設置・管理の変更に関わることであり、議会の議決を経ることなく決定したものとして、A課長が本件ビラを作成、配布し、住民に告知したこと、これに基づく経費（印刷費及び人件費）を支出したことは、不当である旨主張しているが、保育園の園児募集の停止は、法第 96 条第 1 項に列举する議会の議決事件には当たらない。（このままでは、請求人の主張は不適切な請求として、却下を免れ得ない。）

そこで、措置請求書及び補正書並びに意見書の記載内容から総合的に判断し、請求人の主張の

趣旨は、ふくしま第二保育園の園児募集の停止は同園の廃止を前提とするものであり、同園の廃止は議会の議決すべきことであるが、当該議決（同園の廃止に係る保育園条例の改正）を経ることなく、決定したものととして、A課長が本件ビラを作成、配布し、住民に告知したこと、これに基づく経費（印刷費及び人件費）を支出したことは、不当であるとの趣旨と解し、前述のとおり、監査の基本方針とすることとした。

4 監査の着眼点

監査の基本方針を踏まえ、以下の着眼点により監査を実施した。

- (1) ふくしま第二保育園の廃止を前提として同園における園児募集を停止する旨の本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決（同園の廃止に係る保育園条例の改正）を経ていなかったことは、違法又は不当といえるか。
- (2) 本件ビラの作成及び配布に係る経費（印刷費及び人件費）の支出は、違法又は不当といえるか。

なお、(1)に記載する事項については、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実には当たらないが、請求人が(2)に係る経費の支出の不当性の根拠として、(1)の行為の不当性を主張していることから、合わせて監査を実施することとした。

第4 監査の結果

1 着眼点に基づく監査の実施

- (1) ふくしま第二保育園の廃止を前提として同園における園児募集を停止する旨の本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決（同園の廃止に係る保育園条例の改正）を経ていなかったことは、違法又は不当といえるか。

請求人は、本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決を経ていなかったことは、不当である旨主張しているので、まず、①本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決は必要か、について検討した上で、②廃止に係る議会の議決がない段階で園児募集の停止を告知したことは適切か、について検討し、違法又は不当といえるかを判断する。

ア 本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決は必要か。

- (ア) 法第96条第1項は、議会が議決しなければならない議決事件について、「議会は、次に掲げる事件（第1号から第15号まで）を議決しなければならない」旨規定し、同項第1号では、「条例を設け又は改廃すること」が規定されている。

また、法第244条の2第1項は、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」旨規定している。

そして、ふくしま第二保育園は、法第244条第1項の「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（公の施設）」として、広島市が保育園条例に基づき設置しているのであるから、これらの規定に照らせば、同園の廃止には、議会の議決（同園の廃止に係る保育園条例の一部改正）が必要である。

(イ) ところで、前述の法第 96 条は、第 1 項において制限列举主義の原則を採用しており、議会の議決により団体意思を決定する場合は、第 1 項に掲げる 15 項目の場合であり、同条に定める以外の事項については、市長がその権限内で自ら決定し、それが団体意思とされる。

そして、法第 148 条は、「普通地方公共団体の長は当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」旨規定しており、市長は、当該普通地方公共団体の事務について包括的に管理執行権限を有し、法律又は政令により他の執行機関の権限とされる事務を除いて、当然にその権限として処理することができる。

(ウ) ふくしま第二保育園を廃止するには、保育園条例の一部改正を行わなければならないから、法第 96 条第 1 項第 1 号の議決事件として議会の議決が必要であるが、同条に列举されている事項以外のものについては、前述の(イ)のように、市長の管理執行権に属することから、市長は、当該議決に関わる事業を円滑に実施するために必要な準備事務を処理し、当該準備事務に係る経費について既定予算（これについては、議会の議決を経て定められたものである。）の範囲内で支出することができる。

したがって、こうした事業を円滑に実施するために必要な準備事務の処理については、市長の管理執行権の範囲内において、その裁量により行うことができるものであるから、議会の議決を経る必要はない。

(エ) A課長が、ふくしま第二保育園の移設等について、①旧食肉市場跡地に保育園を新設すること、②新設する保育園は民間保育園で整備すること、③ふくしま第二保育園は、平成 25 年度末で園児募集を停止した上で、在園児がいなくなった時点で閉園（廃止）することを明記した本件ビラを作成し、新設する民間保育園の建設地区とされる広島市西区福島町二丁目 4 区町内会の各戸に配布したことは、議会の議決に関わる事業を円滑に実施し、施設の新設に際して住民に混乱を生じさせないために、必要な準備事務として行われたものであり、市長の管理執行権の範囲内であり、事務執行に裁量権の逸脱はなかったものと認められる。

そして、A課長が、こども未来局長の了解を得た上で、本件ビラを作成、配布し、当該準備事務を処理したことは、広島市事務分掌条例（昭和 50 年条例第 81 号）及び広島市事務組織規則に照らしてみれば、保育企画課の分掌事務（同規則第 10 条第 2 項の「保育行政に関する調査、企画及び総合調整に関すること」に当たる。）として、その規定に沿った適正な事務であったと認められる。

イ 廃止に係る議会の議決がない段階で園児募集の停止を告知したことは適切か。

(ア) 法が公の施設の設置について条例で定めなければならない旨規定するのは、公の施設が住民の福祉を増進するために当該住民の利用に供することを本来の目的として設置されるため、住民に対して当該施設の存在を広く周知させ、その活発な使用を予定しているためであると考えられる。

(イ) 公の施設の設置と云うのは、当該公の施設を住民が利用することができる状態になっている必要があるものと解され、一般的に、公の施設の設置に関する条例の制定は、公の施設として住民の利用に供し得る段階ですればよいと考えられていることから、公の施設の廃止に関する条例の制定においても同様、公の施設の廃止が確定的となった段階です

ればよいと解される。

実際に、広島市では、公の施設の設置又は廃止に関する条例の整備に係る議案については、原則として、当該施設の設置又は廃止を行う時期の直前の議会に提出することとしており、これは前述した条例の制定時期の考え方に沿ったものである。

- (ウ) ふくしま第二保育園の廃止については、平成 25 年度末で同園の園児募集を停止した後、在園児がいなくなった時点で閉園する方針としていることから、同園の廃止に係る条例の制定時期は平成 25 年度末の在園児の動向次第であること、また、閉園するまでの間、引き続き現地において存続させ、在園児の保育を行うこととしていることからすれば、廃止に係る議会の議決がない段階で園児募集の停止を告知したとしても、何ら不合理な点は見受けられない。

ウ 以上のことから、A課長が本件ビラを作成、配布し、住民に告知したことは、議会の議決を要しない準備事務に相当するものであること、当該準備事務の処理は、市長の管理執行権の範囲内にあり、A課長がその分掌事務に沿って適正に事務を行ったものであることから、事務執行に裁量権の逸脱はなかったものと認められる。

したがって、ふくしま第二保育園の廃止を前提として同園における園児募集を停止する旨の本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決（同園の廃止に係る保育園条例の一部改正）を経ていなかったことは、違法又は不当とはいえない。

- (2) 本件ビラの作成及び配布に係る経費（印刷費及び人件費）の支出は、違法又は不当といえるか。

A課長が本件ビラを作成、配布したことは、前述の(1)ア(エ)のとおり、市長の事務の管理執行権に係る保育企画課の分掌事務として、広島市事務分掌条例及び広島市事務組織規則の規定に沿った、適正な事務の執行に当たるものである。

したがって、本件ビラの作成及び配布に係る経費の支出自体、違法又は不当ということとはできない。

なお、請求人は、本件ビラの作成及び配布に係る経費（印刷費及び人件費）の支出（財務会計上の行為）が不当であることの理由として、議会の議決を経ないこと（非財務会計上の行為）を主張しているので、この点について判断する。

ア 法第 242 条第 1 項は、当該普通地方公共団体の職員等について、「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と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるとき」は、監査委員に対し、「当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる」旨規定しており、住民監査請求の対象について、「財務会計上の行為」又は「怠る事実」であることを明記している。

イ 請求人は、本件措置請求において、ふくしま第二保育園の廃止を前提として同園における園児募集を停止する旨の本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決（同

園の廃止に係る保育園条例の改正)を経ていないことを理由として、これに伴う経費(印刷費及び人件費)の支出が不当である旨主張しているが、法第242条第1項の文言から見れば、請求人が主張している理由は財務会計上の行為には当たらないから、それ自体を、直接、住民監査請求の対象とすることはできないものと考えられる。

これは、非財務会計上の行為が違法又は不当であることを理由に財務会計上の行為も違法又は不当となると解してすべて住民監査請求の対象となるとすると、住民監査請求によって広く行政一般の可否を問えることになってしまい、住民監査請求の対象を財務会計上の行為又は怠る事実に限った法の趣旨及び目的を逸脱し、結果として、濫訴を生じせしめるおそれがあると考えからである。

ウ　ところで、財務会計上の行為を監査の対象としながら、その原因となる非財務会計上の行為の違法又は不当を問うような事案において、非財務会計上の行為が違法又は不当でなく、かつ、これを理由とする財務会計上の行為も違法又は不当でない場合には、請求は棄却され、また、財務会計上の行為が違法又は不当であれば、非財務会計上の行為の違法又は不当を問題とすることなく、請求は容認される。

したがって、当該非財務会計上の行為と財務会計上の行為との間における関連性の程度について検討を要するのは、原因となる非財務会計上の行為が違法又は不当であり、これに基づく財務会計行為自体には瑕疵はないという場合に限られる。

そして、こうした事案にあつて初めて、財務会計上の行為とその根拠となる非財務会計上の行為の関連性(財務会計上の行為がその根拠となる非財務会計上の行為の瑕疵を引き継ぐ程度の関連性)について、判断の対象となりうると考えられる。

エ　しかし、前述のとおり、A課長がふくしま第二保育園の廃止を前提として同園における園児募集を停止する旨の本件ビラを作成、配布し、住民に告知するに当たり、議会の議決(同園の廃止に係る保育園条例の改正)を経る必要はなく、議会の議決を経ていないことに何ら不合理な点はないから、違法又は不当とはいえないこと、また、本件ビラの作成及び配布に係る経費の支出自体も違法又は不当ということとはできないことから、非財務会計上の行為と財務会計上の行為との関連性の程度については検討するまでもなく、請求人の主張は失当である。

2 結 論

以上のとおり、請求人の主張に理由はないことから、本件措置請求について請求を棄却する。