

芦 監 第 1 5 8 号
令和5年10月31日

請 求 人 様

芦屋市監査委員 阿 部 清 司
同 川 上 あさえ

住民監査請求「JR芦屋駅南芝生化検討作業に係る公金の不当支出」
について（通知）

令和5年9月22日に受付した地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、請求の内容を法律上の要件に照らして審査した結果、次のとおり住民監査請求の対象となる要件に該当しないため、却下することに決定しましたので通知します。

第 1 監査の請求

1 請求人

芦屋市民 1名

2 請求年月日

住民監査請求「JR芦屋駅南芝生化検討作業に係る公金の不当支出」に係る請求書は、令和5年9月22日に提出された。

3 請求の要旨

JR芦屋駅南地区市街地再開発事業において、市長が職員に命じたJR芦屋駅南駅前東西線の一部の芝生化を検討することに係る費用の支出は、後記のとおり本件事業目的に反する公金の不当支出である。監査委員は、市長に対して芝生化の検討中止の勧告を行うことを求める。

記

本件開発事業の目的はJR芦屋駅南側の交通機能を高めるため、また、芦屋らしい南玄関口となるよう交通課題の解消が目的であり、JR芦屋駅南駅前東西線の一部を芝生化することは、交通を遮断することであり、上記支出は都市計画審議会、阪神間都市計画事業(芦屋国際文化住宅都市建設事業)第二種市街地再開発事業の施行に関する条例、令和5年6月議会で市長が再開発ビル建設を認めたことと矛盾し、一部芝生化はその目的に反する費用の支出となり不当である。

第 2 請求書の補正

1 補正内容

職員措置請求書の内容について、一部に補正が必要な箇所が認められたことから、対象となる費用の具体的な特定を求めたところ、請求人から令和5年10月10日に補正書が提出された。

2 補正書（要旨）

J R 芦屋駅南駅前東西線排除による周辺既存道路の影響、兵庫県公安委員会、バス会社との協議等の検討作業に都市整備課の職員が従事し、給与が支払われている。これらの給与支払いが不当な公金支出である。

第3 監査委員の除斥

請求人は、本件請求が市議会で議論されている案件であることから、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により議会選出監査委員を除斥するように求めた。議会選出監査委員は、職員給与の支出に係る財務会計行為及び市長の職員に対する指揮・命令行為について利害関係を有する者ではないと認められるため本件においては除斥の要件は存在しないと判断した。

第4 地方自治法第242条の要件に係る判断

本件措置請求について、合議により審査した結果は次のとおりである。

1 財務会計行為の特定について

住民監査請求は、市職員等について、違法・不当な公金の支出等の財務会計上の行為があると認めるとき、請求人が監査を求め、損害補填の措置等を請求できるものである。請求人は請求を行うに当たり、自らが問題とする財務会計上の行為を特定するとともに、特定した財務会計上の行為の違法性又は不当性について特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされている。

その対象が特定されているとは、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実（以下単に「当該行為」という）が他の事項から区別し特定して認識することができるように個別的、

具体的に摘示されていることを要し、その特定の程度としては、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されていれば足りるとされている（最高裁平成18年4月25日判決）。

本件請求において、請求人は、「市長が職員に命じたJR芦屋駅南駅前東西線の一部の芝生化を検討することに係る費用の支出」であって、その検討作業に従事した都市整備課の職員に対する給与支払いが当該行為であると主張していると解される。

この点、市長がJR芦屋駅南駅前東西線の一部の芝生化を検討することを命じた行為は非財務会計行為であって法第242条に定める財務会計行為ではない。

もっとも、同行為を先行行為として「密接かつ一体的な関係」と評価できる財務会計行為が特定して観念できれば、本請求も法第242条1項の当該行為と評価することは可能である。

上記最高裁判例によれば、地方公共団体が特定の事業を実施する場合に、特定の事業の実施が違法又は不当であり、これに関わる経費の支出全体が違法又は不当であるとして住民監査請求をするときは当該事業を特定することによりこれに関わる（複数の）経費の支出を個別に摘示しなくとも対象となる当該行為の特定は可能であると言えるが、請求人の主張はJR芦屋駅南地区第二種市街地再開発事業のうち市長が職員に命じた一部の芝生化検討に対して支出されたであろう又は今後支払われるであろう給与が違法・不当な公金支出であるとするのみで、給与支払い自体が違法・不当であるとは主張していない。

そうすると、財務会計上の行為である給与支払い全体ではなく、市長の指揮・命令によって行った一部の職務についての違法・不当の主張と解さざるを得ないが、給与支払いは一定の要件下に定型的に行われるものであって、その一部を分離して先行行為と「密接かつ一体的な関係」と評価できる財

務会計行為を觀念することはできず、特定した財務会計行為を認識することは困難である。

つまり、請求人の請求は市長の非財務会計上の行為として特定することは可能であるが、これを基礎とした法第242条第1項に定める財務会計上の行為を特定することができない。

よって本件請求は法第242条に定める住民監査請求として不適法である。

2 非財務会計行為と住民監査請求の関係について

仮に、給与支払いの一部について財務会計上の行為として特定できたとしても本件請求は下記の理由により、不適法と判断する。

確かに、財務会計上の行為とその原因となる行為との間に密接かつ一体的な関係がある場合には、原因となる先行行為の違法・不当性が財務会計上の行為に及ぶ場合がある。

しかしながら、この場合で住民監査請求が適法なものとするためには、原因行為となる先行行為に一見明らかに違法・不当となる程度まで看過しがたい瑕疵がある場合に限り得ると考える。なぜなら、原因となる先行行為の違法・不当性が当然財務会計上の違法・不当として判断できるとするならば、およそ公金の支出を伴う行政作用であればその公金の支出を争うことによって、その前提としての行政作用を争うことができるようになってしまい、住民監査請求の対象が財務事項に限定されているという原則に抵触することになるからである。

以上を前提に本件市長の指揮・命令を検討する。

そもそも、地方公共団体の施策を住民の意思に基づいて行うことは住民自治の原則であり、地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則であることはいうまでもないところである。そして、地方公共団体が一定内容の将来にわたって継続すべき施策を決定した場合でも、その施策が社会情勢の変動や選挙結果等にもなつて変更されることは当然のことであつて、既決定にその後も拘束されるものであるとは必ず

しも言い得ない。これはつまり、地方公共団体の長は、上記のような継続的施策についても、社会情勢等に鑑み、法令の範囲内において、住民の利益に合致するよう施策の推進又は変更、中止等の措置を執るべきであり、市街地再開発事業のような、高度な政策的判断が必要とされる場合、何が住民の利益に合致するかの判断については、長に広範な裁量権が認められていると解するのが相当である。それはすなわち、地方公共団体の長には、その付託を受けた住民の利益のためにその時々々の政治、社会、経済情勢等の変化に応じて最善と考えられる施策を選択していくことが求められているものであって、いったん決定して実施に移した施策であっても、その後、その施策の継続が不相当であると考えられるに至ったときには、臨機に柔軟な対応をとることが許されているものというべきである。

都市再開発法（昭和44年法律第38号）第56条により事業計画の変更は想定されており、本件の芝生化の検討作業に係る市長の指揮・命令は、上記を考慮すれば、一見明らかに違法・不当とはいえない非財務会計行為であり、法第242条の財務会計行為の違法・不当と解することができないため、本件監査請求はこの点においても不適法である。

- 3 以上のとおり、いずれにしても、本件請求は法第242条に規定する住民監査請求の対象となる要件に該当しないため、住民監査請求としては不適法であり、却下することとする。