

新 監 査 第 277 号  
平成 30 年 9 月 25 日

請求人 様

新潟市監査委員 伊 藤 秀 夫  
同 渡 辺 有 子

### 新潟市職員措置請求の審査結果について（通知）

平成 30 年 9 月 4 日付けで提出のありました標記の請求については、地方自治法（以下「自治法」という。）第 242 条に規定する住民監査請求の要件を満たしておらず、却下することと決定しましたので通知します。

なお、本件について、高井昭一郎監査委員及び加藤大弥監査委員は、自治法第 199 条の 2 の規定に基づき除斥しました。

### 記

#### 第 1 請求の内容

##### 1 請求の提出日

平成 30 年 9 月 4 日

##### 2 請求の要旨

措置請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面から、請求の要旨を次のように理解しました。

##### （1）主張事実

ア 海フェスタにいがたは、新潟の開港 150 周年記念事業のキックオフイベントとして位置づけられているイベントであり、平成 30 年 7 月に開催された。同イベントは、海フェスタにいがた実行委員会（以下「本件実行委員会」という。）が行うことになっており、会長は新潟市長であり、事務局も新潟市職員が担っている。また、予算の多くも新潟市からの分担金で賄っている。

イ 同イベントの一環として、平成 30 年 7 月 19 日に、記念式典（以下「本件式

典」という。)や記念祝賀会(以下「本件祝賀会」という。)が開催されたが、本件式典及び本件祝賀会は一般の人などが参加できるオープンなものではなく、参加したのは新潟市などの自治体職員、国土交通省職員などの関係者であった。

ウ 本件式典では、アトラクションのために200万円程度が出費されるとともに、参加者に記念品(日本酒、扇子など)1人3,000円分が配られた。参加者は541名であり、記念品代は162万円となる。また、本件祝賀会では215万円の飲食費が計上された。予算ベースで1人あたり金額は6,000円である。実際の参加者は287名であったので、172万円が飲食代だけで費やされた。

エ 本件式典には新潟市長ら新潟市職員44名、新潟市議会議員34名が参加した。また、本件祝賀会には新潟市長ら新潟市職員2名、新潟市議会議員22名が参加した。よって、新潟市職員・新潟市議会議員ら78名に記念品代23万4,000円、同24名に飲食代14万4,000円が費やされた。

オ 新潟市長が、新潟市議会に提出し、多くの新潟市議会議員が賛成し、成立した予算に基づき、本件実行委員会に新潟市から分担金が支払われた。そして、本件実行委員会において、会長である新潟市長が、分担金をもとした本件実行委員会の予算から記念品代や飲食代の支出を決定したものである。

カ このような経過からすると、記念品代23万4,000円、飲食代14万4,000円の計37万8,000円については、新潟市長や新潟市議会議員がお手盛りで決定に関与し、自ら利益を受けたものと評価しうるものである。

キ 新潟市では基金が30億円まで減少し、平成30年度の予算においても就学援助が厳格化されるなど、市民に負担を強いる状況となっている。そのような状況において、新潟市長や新潟市議会議員のお手盛りで、記念品代・飲食代を支出したことは到底許されるものではない。

ク より具体的にいえば、地方財政法4条は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定めているので、新潟市長は、本件式典・本件祝賀会に参加した新潟市職員・新潟市議会議員から実費相当の会費を徴収することとし、これらの支出を抑えるべきであったのに、これを怠り、その結果、本件実行委員会から新潟市に返還されるお金の額を減少させ、新潟市に金37万8,000円の損害を与

えたものである。これは不法行為に該当する。

## (2) 措置請求

新潟市が本件実行委員会に拠出した金のうち、金 37 万 8,000 円について、新潟市長の不法行為により新潟市に損害が発生しているため、新潟市は新潟市長に対し当該金額を賠償請求するよう求める。

## 第2 監査委員の判断

本件請求について審査した結果、次のように判断しました。

### 1 住民監査請求の対象について

住民監査請求は、自治法第 242 条第 1 項において、「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つて予測される場合を含む。）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（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつ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。」と規定されており、その対象は、普通地方公共団体の職員等による財務会計上の行為又は怠る事実に限定されている。

### 2 本件請求における対象行為の主体について

本件請求において、請求人は、本件実行委員会の会長である新潟市長が、本件実行委員会の予算から、本件式典及び本件祝賀会に出席した新潟市職員及び新潟市議会議員に対する記念品代及び飲食代を支出したこと（以下「本件支出」という。）が、自治法第 242 条第 1 項に規定されている財務会計上の行為であり、かつそれが違法又は不当なものであると主張しているものと解される。

本件実行委員会のように、普通地方公共団体等が負担金を支出して設立された実行委員会の名義で支出がなされた事案において、住民らが普通地方公共団体を相手取って、同団体の長や職員に対して不法行為に基づく損害賠償請求を行うべきことを求めた住民訴訟について、平成 28 年 1 月 29 日大阪高裁判決では、「住民訴訟の提起が許されるのは、地方自治法 242 条 1 項が規定するとおり、普通地方公共団体の長又は職員等による同項所定の行為をその対象とする場合に限られ、任意団体と

はいえ地方公共団体とは別個独立の権利能力なき社団の行為は、これに当たらないというべきである。」と判示しており、これは住民監査請求においても同様であるものと解される。また同判決では、「ある団体が権利能力なき社団に当たるというためには、当該団体が団体としての組織を備え、そこには多数決の原則が行なわれ、構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存続し、その組織によって代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定しているものでなければならぬと解される（最高裁判所昭和39年10月15日第一小法廷判決・民集18巻8号1671頁参照）。」とも判示している。

### 3 本件実行委員会の実態について

本件実行委員会が、権利能力なき社団に当たるか否かについて、前述の大阪高裁の裁判例で示された基準に基づき検討することとする。

本件実行委員会の団体としての組織の実態について、海フェスタにいがた実行委員会規約（以下「本件規約」という。）などを確認したところ、本件実行委員会は、平成30年度の予算が1億円であり、その収入の内訳は、新潟市からの負担金が4,000万円、新潟県からの負担金が3,000万円、佐渡市からの負担金が400万円、聖籠町からの負担金が100万円、その他関係団体からの補助金並びに協賛金及び寄付金が2,500万円であって、新潟県議会議長や新潟市議会議長などの18名の顧問とともに、新潟県知事や新潟市長などの普通地方公共団体の長、国土交通省などの関係機関の職員、商工会議所などの関係団体の職員をはじめとする官民併せて159名の委員により構成され（平成30年9月5日現在）、総会や幹事会などの会議が開催されるほか、本件実行委員会の事務を処理するために事務局が置かれ、新潟市、佐渡市及び聖籠町の職員がその事務に従事していることから、団体としての組織を備えているといえる。

また、本件規約第12条第2項及び同条第7項によれば、海フェスタにいがたに関する事業計画などの重要事項は、本件実行委員会の総会において、出席委員の過半数で決めるとされていることから、本件実行委員会では多数決の原則が行われているといえる。

さらに、本件実行委員会の構成員の変更について、本件規約に明文化された規定はないものの、その顧問及び委員は、特定の職にある者を別の特定の職に就かしめる、いわゆる「充て職」であって、実際に新潟県知事の交代に伴い、新潟県知事が務める名誉会長が交代した事例があることや、構成する団体についても、平成30年3月に、新たにNPO法人が本件実行委員会に加えられた事例があることから、本件実行委員会は構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存続しているといえる。

加えて、本件実行委員会を代表する者が会長であること、及び会長を新潟市長が

務めるべきことは、本件規約（第6条第1項、第5条第3項）、すなわち本件実行委員会の構成員の多数決により決められていることや、本件規約により、本件実行委員会の総会の議長を務める会長が総会を招集し、総会の定足数や議決要件も定められている（第12条第3項、第7項）上、会計年度が定められ（第17条）、予算の決定及び決算の承認が総会で行われるものとされている（第12条第2項第3号）こと、さらには、事務局が本件実行委員会の会長名義の預金口座で金銭を管理している実態が認められることから、本件実行委員会は、代表の方法、総会の運営、財産の管理等の団体としての主要な点が確定しているといえる。

以上のとおり、本件実行委員会は、前述の裁判例で示された要件を満たしており、権利能力なき社団に当たるものと認められる。このことから、請求人が本件請求の対象とした本件支出行為は、自治法第242条第1項が住民監査請求の対象として定める「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職員」の行為等ではなく、新潟市とは別個独立の権利能力なき社団の長又は職員が行った行為等を対象とするものであるといえる。そして、このような権利能力なき社団の長又は職員が行った行為については、もはや普通地方公共団体の監査委員の権限が及ぶところではない。

#### 4 結論

以上のことから、本件請求は自治法第242条第1項に定める住民監査請求の対象とされるべき要件を満たしているものとは認められない。