

29監査第43号
平成29年6月27日

別記請求人及び代理人 様

愛知県監査委員

篠田 信 示



同

川上 明 彦



同

山内 和 雄



同

神野 博 史



同

鈴木 喜 博



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
(通知)

平成29年5月15日付けで提出のありました地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づく住民監査請求(以下「本件住民監査請求」という。)については、別紙の理由により却下します。

別紙 本件住民監査請求を却下する理由

第1 請求の内容

平成 29 年 5 月 15 日付けで請求人から提出された愛知県職員措置請求書、
事実証明書及び請求人代理人の説明から、請求の内容は次のとおりと認めた。

1 請求事項

- (1) 愛知県知事は、北部訓練場ヘリコプター着陸帯移設事業に伴う各種警備事業に関して、平成 28 年 7 月 13 日から同年 12 月末日までの間、愛知県警察職員が沖縄県公安委員会の指揮下において行った活動に係る公金（警察職員の人件費（給料、時間外手当、特殊勤務手当）及び派遣のための装備資機材（個人、部隊、装備等）の運搬費用）の支出（以下「本件公金支出」という。）につき、愛知県警察本部長若しくは同支出につき決裁を行った職員に対し損害賠償請求若しくは損害賠償命令を行うこと。
- (2) 監査委員は、「愛知県公安委員会は、今後沖縄県公安委員会からの米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対応を任務とする愛知県警察職員に対する派遣要求に応じてはならない。」との勧告をなすこと。

2 請求理由

(1) 公金支出の違法性の判断基準について

ア 公金支出の違法性の存否を問う場合、公金支出それ自体に直接法令違反がある場合に限るとすることは、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の法の趣旨に反する。

イ 本件公金支出は、支出の原因行為又は先行行為である沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣と一体化しており、その目的、違法性を問う必要がある。昭和 60 年 9 月 12 日最高裁判所判決（昭和 55 年（行ツ）第 84 号）は、「地方自治法 242 条の 2 の住民訴訟の対象が普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法な財務会計上の行為又は怠る事実に限られることは、同条の規定に照らし明らかであるが、右の行為が違法となるのは、単にそれ自体が直接法令に違反する場合だけでなく、その原因となる行為が法令に違反して許されない場合の財務会計上の行為もまた違法となる」、「前者が違法であれば、後者も当然に違法となるものと解するのが相当である」と判示している。

(2) 本件公金支出の違法性及び不当性

ア 沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣が警察法第 36 条及び第 60 条に違反している。

(7) 沖縄県公安委員会は、警察法第 60 条第 1 項の規定に基づき、平

成 28 年 7 月 12 日に愛知県ほか 5 都府県に対し警察職員の援助派遣要求を行っている。しかるに同月 11 日に、沖縄県公安委員会が援助要求決定をしていない段階で、警察庁が当該都府県警察本部にあらかじめ援助要求に応えるよう通知したことは、同法第 60 条第 2 項の趣旨を逸脱した権利濫用である。

(イ) また、警察法第 36 条により、都道府県警察の責務は、他の都道府県警察とは独立した存在であると解されており、警察庁が自治体の公安委員会に事前に直接指示することは権限の逸脱であり、違法である。

(ウ) また、沖縄県公安委員会の援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣は、基地建設に反対する沖縄県民の運動を抑圧することを目的とし、それ自体警察法第 36 条の範囲を超えるもので、違法である。

(エ) さらに、愛知県警察職員の派遣は、愛知県議会に諮っておらず、手続の違法がある。

イ 高江ヘリパッド工事は、住民の合意を得ることなく強行されたものであり、さらには、ずさんな工事により、環境を破壊し生活を侵害しており、違法である。

ウ 派遣された警察職員は、建設現場において車輛の違法検問、テントと車輛の強制撤去、県道封鎖及び市民の不当な拘束等を行っており、警察法第 2 条に違反している。

エ 機動隊がヘリパッドの建設作業員を警察車輛で運んだこと、違法ダンプによる運搬を黙認したこと及び警察のヘリコプターにより建設資材を搬入したことは、警察の職務の権限を超えており、警察法第 2 条、警察官職務執行法に反し、違法である。

第 2 要件審査

本件住民監査請求が法第 242 条の要件に適合しているかについて審査を行ったが、その結果は、次のとおりである。

1 本件公金支出が違法又は不当であるとの理由の摘示について

(1) 法第 242 条第 1 項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の行政活動一般を対象とする制度ではなく、普通地方公共団体の住民が、当該普通地方公共団体の機関又は職員について、違法又は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に、監査を求め、当該財務会計上の行為の防止、損害の補填等の措置を講ずべきことを請求できるとする制度である。

したがって、住民監査請求においては、請求人が違法又は不当と主張する財務会計上の行為について、なぜそれが違法又は不当であるのか、その理由あるいは事実を具体的に摘示する必要がある。

- (2) 請求人は、本件公金支出は、支出の原因行為又は先行行為である、沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣と一体化しており、これらが違法であることから、本件公金支出は違法又は不当であると主張しているものと解される。
- (3) その根拠として請求人の引用する前記最高裁判所判決の事案においては、「本件条例の下においては、分限免職処分がなされれば当然に所定額の退職手当が支給されることとなっており、本件分限免職処分は本件退職手当の支給の直接の原因をなすべきものというべきである」と判断されたものであるが、同判決を前提としたとしても、本件における沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣が、支出の原因行為又は先行行為として、本件公金支出の「直接の原因」となっているか否かについては、その精査が必要である。

また、昭和62年9月30日仙台地方裁判所判決によれば、「地方公共団体において公金の支出を伴わない行政行為はおよそ存在しないのが実情であるから、それ自体は非財務行為であるところの行政行為についても、それが違法であることの故にこれに伴う公金の支出も違法となるとの主張を是認し、右行政行為の適法性を争う途を無限定的に認めると、住民訴訟は広く行政一般についての政策論争の場になるか、或いはこれが政争の具に利用されることにもなりかねず、かくては住民訴訟の対象を財務事項に限った趣旨を逸脱することになり、このような「運用は法の予定しないところであるというべきであるから、住民訴訟の対象となるのは、財務会計法規に直接違反する行為のほか」、「先行行為が後行する公金の支出行為と事実上直接的な関係に立つ場合をも含む」とされ、「事実上直接的な関係」とは、先行行為を行うことの主たる目的が実質的に見て後行する公金の支出に向けられていると評価できるものであること又は先行行為を行うことによって手続上他に何等の債務負担行為（支出決定）を要せず当然に地方公共団体が後行する公金の支出義務を負担することになることと解すべきである」とされているところである。

さらには、平成3年9月17日水戸地方裁判所判決によれば、「地方自治法242条の2第1項4号の住民訴訟において、地方公共団体の執行機関又は職員がした財務会計上の行為自体に違法がある場合だけでなく、右行為とその執行機関又は職員がした当該財務会計上の行為の原因となる行為との間に一定の関係がある場合には、当該原因となる行為が違法

であれば、当該財務会計上の行為も当然に違法となるものというべきであるが、右関係を緩やかに判断するならば、およそ公金の支出を伴う行政作用（このような行政作用が極めて広範かつ多岐にわたるものであることは明らかである。）であれば、その公金の支出の違法を争うことによって、その前提としての行政作用一般を争うことができるようになってしまい、住民訴訟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ことに鑑みると、右関係は、少なくとも、当該財務会計上の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であることを要するものと解するのが相当である」とされているところである。

以上のことから、請求人が主張するように、支出の原因行為又は先行行為が対象公金支出と一体化していると言うためには、前者が後者の「直接の原因」、「事実上直接的な関係」あるいは「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」であることが必要であると言うべきである。

- (4) そこで、これらの判例を踏まえて本件住民監査請求について検討してみる。

支出の原因行為又は先行行為である、沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣は、警察法第 60 条第 1 項の規定に基づき、沖縄県内における米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対応という非財務的事項であることは明らかである。

本件公金支出について、このうち警察職員の人件費における給料は、支出の原因行為又は先行行為である、沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣の有無にかかわらず支払われるものである。また、人件費における時間外勤務手当及び特殊勤務手当は、沖縄県において命じられた正規の勤務時間外の勤務や特殊勤務手当の支給対象となる作業について、従事した日、従事時間、従事内容等を記載した勤務証明が沖縄県警察本部から愛知県警察本部に提出され、愛知県警察本部では、この勤務証明を基に、当該勤務や作業に従事した実績を確認し、所定の勤務実績簿等に記録し、所属長の確認を受けた上で、支出命令が行われるものである。さらに、本件公金支出のうち、派遣のための装備資機材の運搬費用は、警察法第 37 条及び同法施行令第 2 条の規定に基づき、国が支弁するものであり、本県の財務会計上の行為には当たらないものである。

- (5) このように、沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の

沖縄県への派遣と本件公金支出の関係は、前者が後者を目的としてなされたものではなく、前者がなされることにより、手続上他に何らの債務負担行為（支出決定）を要せず当然に後者の義務を負担することにはならない。また、前者が後者を適法に行うための要件となってもいない。したがって、支出の原因行為又は先行行為である、沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣と、本件公金支出とは、「直接の原因」、「事実上直接的な関係」あるいは「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」にあるとまでは言えず、請求人が主張するように一体化したものであるとまでは言えない。

- (6) 結局、請求人は、支出の原因行為又は先行行為である、沖縄県公安委員会による援助要求及び愛知県警察職員の沖縄県への派遣が違法であると主張しているに過ぎないのであって、本県の財務会計上の行為が違法又は不当である理由を摘示しているとは認められない。

2 結論

以上により、本件住民監査請求は、法第 242 条の要件を欠いているので、不適法であり、却下は免れない。

29監査第43号
平成29年6月27日

別記請求人及び代理人 様

愛知県監査委員

篠田 信 永



同

川上 明 彦



同

山内 和 雄



同

神野 博 史



同

鈴木 喜 博



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
(通知)

平成29年5月15日付けで提出のありました地方自治法（昭和22年法律第67号）
第242条第1項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件住民監査請求」とい
う。）については、別紙の理由により却下します。

別紙 本件住民監査請求を却下する理由

- 1 本件住民監査請求が地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条の要件に適合しているかについて審査を行ったが、その結果は、次のとおりである。
 - (1) 法第 242 条第 1 項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の行政活動一般を対象とする制度ではなく、普通地方公共団体の住民が、当該普通地方公共団体の機関又は職員について、違法又は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に、監査を求め、当該財務会計上の行為の防止、損害の補填等の措置を講ずべきことを請求できるとする制度であることから、請求人は当該普通地方公共団体の住民であることが要件となるものである。
 - (2) 本件住民監査請求の措置請求書に記載された請求人の住所地の本県各市町に対して住民登録を照会した結果、本県の住民であることが確認できなかった。
- 2 よって、本件住民監査請求は、法第 242 条の要件を欠いているので、不適法である。