

和泉監第 44 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、平成23年6月23日に監査委員に提出された和泉市職員措置請求（上伯太線改良工事にかかる施工指導料支給の返還を求める請求の件）について、同条第4項の規定に基づきその結果を下記のとおり公表します。

平成 23 年 9 月 20 日

和泉市監査委員 露口 六彦
同 友田 博文

和泉市職員措置請求に係る監査の結果

第 1 和泉市職員措置請求の受付

1 請求人

2 名（省略）

2 和泉市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の提出 措置請求書の提出は平成 23 年 6 月 23 日である。

3 請求の要旨

1 事実経過

（1）平成 22 年 2 月、実行チームが上伯太線路道路改良工事の設計変更を精査したところ、工事費の中に「境界復元測量費用」が計上されているのを発見し、当時の担当者に確認したところ、「和泉北リトルリーグ関係者の某氏に対するアドバイザー料であり、請負業者に立替払いを依頼した。後に請負業者に返還するために工事費に上乗せした。」ことが判明した。そして、当時の担当者である西中重喜、由比淳、森下幸彦氏等に聞き取り調査を実施したところ以下の概要が明らかになった。

* 和泉北リトルリーグの役員を名乗る某氏が北松尾寺グラウンドの整備のころから工事現場に顔を出し、グラウンドの工事に対する指示を出したり、公共工事に介入してきた。

* 王子グラウンド工事の開始直前頃、某氏から「これまでボランティアでやってきたが、仕事を休んで来ているので面倒見てほしい。」との依頼を受けた。これまでの経緯があるので当然支払うべきだと考えた。金額は一ヶ月 20 万円の三か月分を要求された。

* 市として某氏に支払う名目がないので工事費に上乗せすることとし、請負業者

に立替払いを依頼した。

- * 西中氏らは、後日、和泉市からA建設株式会社（以下、「A建設」という。）にその費用を返済することを同社に約し（以下、この約束を「立替払の合意」という。）市職員からA建設に立替払の依頼文書を送付した。

(2) A建設は工事費で弁償することを条件に、同年6月30日某氏に60万円を振り込んだ。

(3) 市はA建設に工事費に上乗せしてA建設の立替分を返済するための行使目的で、「工事請負契約変更伺いの虚偽の公文書を作成した。決済に供して、これを行使した。（工事請負契約変更伺）市と工事請負業者との癒着の実態があるとの疑い。

(4) しかし、平成22年2月、その立替分をA建設に返還するために工事費用に上乗せしたこと等が判明した。

和泉市長は、平成22年8月3日付けで、A建設に対して、国家賠償として60万円を支払うので請求書を提出するよう依頼し、同社が平成22年8月12日に請求書を同市長宛に提出した。

(5) その結果、和泉市は、議会の補正予算及び議会を経て、平成23年2月10日、A建設に対して60万円を支払った。

(6) 違法性

某氏との指導料を支払う旨の前記合意は随意契約の締結であるところ、和泉市においては随意契約を締結するには、市長が2人以上の者を選んでそれらの者から見積書を徴しなければならず（和泉市財務規則第98条）50万円以上の随意契約は締結できないとされている（同規則97の2(6)項）。契約するには契約書を作成しなければならず（同規則100条）一定の保証金を納付させなければならないことになっている。（同規則102条）

本件の某氏との前記指導料支払いの合意は上記のいずれの要件も満たしておらず、違法無効なものである。また、契約においては、監督及び検査を行い（同規則第107条から109条）契約の履行を確認した上で支払いがなされなければならないのに、本件においては、和泉市が某氏から、いつ、どのような指導をしてもらい、それが60万円に相当するものであるのか、まったく不明であり、和泉市がそれを支払う必要がない。

(7) 関係者の責任

市は、某氏との指導料を支払う旨の合意が上記関係法令の要件を満たしていないと認識しながら、それを隠匿して某氏への支払いをするためにA建設との間の立替払の合意をし、その後も、同人らは工事費用上乘せするなどの細工を行うなどして、なりふり構わず上記違反行為を隠蔽しつつ、上記費用の返済資金をねん出しようとし、その結果、最終的に和泉市に60万円の損害を与えた。そもそも法は、地方公共団体の債務を第三者に支払ってもらうことは想定しておらず前記随意契約の関法令の要件を満たしていないから、違法である。

これは、組織的計画的、刑法の虚偽公文書作成、同行使罪及び背任罪に該当するものである。

和泉市長は、上記のとおり、立替払いの合意が和泉市の関係法規に反する違法無効なものであると知りながら、又、知りえたはずであるのに違法状態を解消することをせず、A建設に対して国家賠償法名目にて、和泉市に60万円を請求するように依頼文を送る他、自ら議会に議案及び補正予算案を提出してA建設に60万円の支出をするよう申し出、その結果、和泉市に60万円の損害を与えた。

(8) 措置請求事項

以上のことから本件は、国家賠償法の適用を満たしていないにもかかわらず、市長は国家賠償法を適用し、財産の管理を怠った。よって、市長は市に60万円を返還せよ。

(9) 措置請求に添付された事実を証する書面(事実証明の内容は省略)

部分公開通知書 和泉公民危 第12号 H23.6.6日

情報公開請求書 和泉第160号 H23.3.15日

情報公開公文書不存在通知書 和泉道第200号 H23.3.28日

部分公開決定通知書 和泉公民危第39号 H23.1.6日

和泉公民危第36号 H22.12.13日

部分公開決定通知書 和泉道第166号 H23.1.5日

議案第84号参考資料

上伯太線整備事業「60万円問題」調査結果報告書

工事請負、契約変更伺 H22.3.11日決裁

全容説明チーム 上伯太線整備事業「60万円問題」調査経過について

上伯太線道路整備事業の取り組み状況について(報告) H22.9.13日

同報告 22.11.19日 和泉公民危 第34号

「上伯太線橋梁工事」並びに「上伯太線道路改良工事」に係る事務手続き等の調査結果について(報告) H21.11.12日

某氏への支払い金60万円についての契約書 H22.9.6日

4 補正書の報告

本件請求において、財務会計の行為又は怠る事実についての指定が明確になされていないと判断し、具体的に指定を求め、補正書の提出を求めたところ、7月19日に補正書の提出があった。補正の内容はおおむね次のとおりであった。

60万円支出の契約締結（契約書類等の不存在）の違法について

和泉市財務規則第98条、第97条の2(6)項、100条、102条のいずれの要件も満たしておらず、財務会計上の違法な行為、又は財産管理を怠る事実がある。

国家賠償法の適用について

職員の行為は某氏に対して支払う義務も必要もないのに、工事費に上乗せして支払うことを条件にA建設に立替払いをしてもらい、後に工事費に上乗せして返還するもので、刑法上の背任行為にあたる行為である。A建設はそのことを知っており、関係職員の背任行為に加担したものである。

本件で被害者は和泉市であって、国家賠償の名でA建設を保護する必要はまったくない。よって、本件においては、国家賠償第1条第1項の要件を満たしていない。

国家賠償法責任の適用を満たしていない理由

1 客観的正当性を欠く行為

1 1から2省略

3 国家賠償法は、「公務員が、その職務を行うについて」他人に加えた損害について国家賠償責任を定めているが、本件のA建設に立替払いを依頼する行為は「職務」にあたらぬ。

4 本件は、職員のA建設に立替払いの依頼が争点になるが、職員が工事現場に於いてA建設に公共事業に関して、立替払いの依頼は、公務の性格を有することを要求するものと理解すべきだが、公務員の行為であっても、公務とは無関係な行為である。

5 5から8省略

省略

上伯太線道路整備事業に係る調査結果について(報告)H22.3月全容説明チーム、法的措置チームの報告から、某氏、A建設、担当職員の癒着、故意又は重大な過失についての事例を示す。(内容は省略)

建築基準法違反

二重契約

不適切な行為

公金の支出

支出負担行為の違反

公共事業に対して無該当の関係者の介入

公文書の偽造

契約の違反行為
事務手続きの不備
財産の管理を怠る

補正書に添付された事実を証する書面（事実の証明の内容は省略）

- 1 上伯太道路整備事業に係る調査結果について(報告書)H22.3月
上伯太線道路整備事業対策委員会全容解明チーム、法的措置チーム
- 2 工事請負契約変更伺 H21.12.3 日決裁
- 3 上伯太線整備事業についての事情聴取結果
- 4 (株)B 土木様（質問及び回答） A 建設株（質問及び回答）
- 5 都市環境委員会議事日程表 H22.12.2 日（木）市議会委員室の一部
- 6 存在しないので通知します。（不存在文書）
- 7 上伯太線整備事業「60 万円問題」の調査経過について H22.5.12 日
- 8 グランド移設に伴う就業補償費について
- 9 経過時系列整理表（法的措置チーム）H22.2.1 日
- 10 和歌山地判昭 49.8.26 訴月 20-12-1

結語

今回の関係職員の行為は、某氏、A 建設の癒着構造の結果で、本来某氏に支払う義務も必要性もないにも関わらず、工事費に上乗せして支払うことを条件に A 建設に立替払いさせ、国家賠償の名で、A 建設にそれを返還したものである。被害者は和泉市であり、それによって某氏に不当な利益が残り、A 建設は、そのような事態になることを知りながら加担したものである。市長は国家賠償法を引き出しているが、本件は国家賠償法の要件を充たしていないにもかかわらず、市長は故意又は過失により国家賠償法を適用し、A 建設に 60 万円を支払うことで、この背任行為を完遂させた。本件は、国家賠償法の適用を充たしていないにもかかわらず、市長は国家賠償法を適用し、財産の管理を怠った。よって、市長は、市に 60 万円を返還せよ。

5 請求の受理

法 242 条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 調査対象事項

国家賠償法の適用要件に反していないかを対象とする。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 23 年 8 月 12 日に新たな

証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人から新たな証拠の提出はなかったが、補足説明の文書の提出があった。

(内容省略)

なお、請求人陳述の際、法 234 条第 7 項の規定に基づき関係部局職員 7 名が立ちあった。

3 監査対象部局

都市デザイン部道路河川室

4 監査対象部局から関係書類の調査及び事情聴取等

1 監査請求書(6月23日付)の記載事実についての誤りの有無

監査請求書 2 ページ 「1 事実経過(3)市はA建設に工事費に上乗せしてA建設の立替分を返済するための行使目的で工事請負契約変更伺いの虚偽の公文書を作成した。決裁に供して、これを行使した。市と工事請負業者との癒着の実態があるとの疑い。」という部分は請求者の憶測である。

上伯太線道路整備事業対策委員会の調査報告書には「当初当該 60 万円の名目は『グラウンド監修費』であったが、工事請負契約変更伺いを作成していた担当者が、『グラウンド監修費では情報公開に耐えられない』と勝手に判断して、個人的判断で「境界復元測量」に書換えて偽造した。」という旨記載している。

つまり、A建設に立替分を返済するために虚偽公文書を作成したのではなく、全く職員の自己保身の発想から行われたもの、というのが対策委員会の調査から導き出した当市の見解である。

2 請求人が違法とする理由に対する見解

監査請求書 2 ページ「2 違法性」において請求人は、「某氏との指導料を支払う旨の合意は随意契約の締結」であり、和泉市財務規則に定められた要件を満たす必要があるため、これらの要件を満たしていない本件支払い合意は違法無効であると言うのである。

この某氏と市職員との支払い合意は、指摘の通り「和泉市財務規則」に規定されている契約を締結する等の手続きに違反しているところがある。しかし、行政規則である「和泉市財務規則」は、外部の人間である某氏に対しては、強制力や拘束力を持つことはない。

よって、同規則に違反したからといって支払い合意そのものが法的に直ちに違法無効であるとは言えない。

まして、民法上は契約書が存在しない「口頭契約」も契約として有効であると解釈されていることから、財務規則に違反したから当該契約が違法である、とする請求人の主張は、誤りである。

3 監査請求書 2 ページ「3 関係者の責任」の各項目に関する見解

- (1) 項目 において、おそらく「契約変更伺い」作成作業において、職員が自己保身のために「グラウンド監修費用」を「境界復元測量」に書き換えて公文書を偽造した件を指しているものと判断する。

この項の結びに「これは組織的計画的、刑法の虚偽公文書作成、同行使罪及び背任罪に該当する」と記載されている。

「契約変更伺い」自体が公文書であり、この内容を偽造することは指摘の通り虚偽公文書作成であり、この書類をもって業者に対する支払いの決裁伺いをしたことについて同行使罪を構成することは認めざるを得ないものである。

しかし、この行為は、既に上伯太線問題が露呈して、議会等の手続を踏まず多額の費用をかけて仮設グラウンドの整備を行った等の世間の批判を受けていた平成 21 年 12 月 2 日深夜、担当職員が「後に情報公開請求などでグラウンド監修費用の内容を指摘されたときに説明しきれない。」等と考え、自己保身のために内容を改変したものであって、偶発的、個人的な行為であったことは明白である。

よって、刑法における「虚偽公文書作成、同行使罪」に相当するとしても、組織的計画的であったという指摘は調査結果からしても事実ではない。

また、背任罪を構成するとの指摘については、請求者からは構成要件たる行為が特定されていないが、刑法第 247 条では、「他人のためにその事務を処理する者が、自己若しくは第三者の利益を図り又は本人に損害を加える目的で、その任務に背く行為をし、本人に財産上の損害を加えたとき」とあり、本件は、該当しないものである。

- (2) 項目 において、請求人は「A 建設が、市の公金支出行為の違法性を知りながら某氏への 60 万円の立替払いをしたものであり、最終的に 60 万円の損害を与えた。」と申し立てている。

本件は、そもそも市と某氏間の事案であるにもかかわらず、A 建設が市職員の指示により某氏に 60 万円を支払ったものである。

職員は、某氏との支払契約行為や A 建設に対する立替依頼行為について違法性の認識はなかったものであり、まして A 建設が市の内情を知ってそこに違法性を認めるということは通常考えられない。

よって、A 建設が市に 60 万円の損害を与えたということは誤りである。

- (3) 項目 について、請求人は、当市が A 建設に対して国家賠償責任を負う前提がない、と論じているが、誤りである。

本件は、そもそも市と某氏間の事案であり、A 建設が某氏に支払う必要がなかったにもかかわらず、市職員の指示により A 建設が某氏に 60 万円を支払ったものである。上伯太線工事の委任者・受任者という関係にある中で、職員が A 建設に支払させた、損害を与えたという不法行為が存在する。「A 建設に某氏への立替え払いをさせたこと」が A 建設に損害を与えた行為となり、国家賠償責任の前提となる

ものである。

- (4) 項目 について、「違法無効であるを知っていた」というが、民法上では、契約は口頭でも成立するものであり、また、市の財務規則に違反しているが、規則は、職員ではない某氏を拘束するものではない。

「A建設に支払うために国家賠償法を持ち出した」というが、そもそも本市と某氏の事案であるのかかわらず、職員が立替払いをさせたことにより、A建設に損害を与えた。市は国家賠償法上責任を負うので、国家賠償法の適用をしているものである。

- (5) 項目 について、指摘の通り職員から当該 60 万円の補填目的の寄付申し込みがあり、当市はそれを受理した。

請求人はこの寄付の受理をもって「住民監査請求、住民訴訟に上から蓋をして違法性を覆いふさぐものである。」と申している。

本件寄付については、当市としては拒否する理由がなく現実問題としてA建設へ支払った60万円の補填として受理したものである。

この寄付の受理をもって住民監査請求や住民訴訟が不可能になる訳ではなく、事実誤認である。

また、「市制の体質がどこまで腐っていて、云々・・・」については請求者の主観であるので特に申し述べることはない。

- (6) 項目 について「和泉市長は、違法状態を解消するどころか・・・」とあるが、本件60万円については、市と某氏との事案であるにもかかわらず、職員がA建設に立替払いを指示し、支払させた。立替払いをさせた行為により、市がA建設に損害を与えたため、国家賠償法により60万円を支払ったものである。和泉市長が虚偽の説明をして、A建設に60万円を返還し、市に60万円の損害を与えたということは、誤りである。

4 「監査請求書の要補正事項についての文書」(7月19日付)に対する見解、意見

- (1) 請求書の項目「60万円支出の契約締結(契約書類等の不存在)の違法について」の内容に対する見解。

上記「2 請求人が違法とする理由に対する見解」と同様であるが、この某氏と市職員との契約は、「和泉市財務規則」の手続きに違反しているところもあるが、行政規則である「和泉市財務規則」は、外部の人間である某氏に対しては、強制力や拘束力を持つことはない。よって、同規則に違反したからといって支払い合意そのものが法的に直ちに違法無効であるとは言えない。

委員会で「法的には契約行為があったとみなすことができる。」との判断をしているため、返還請求権は市にはない。

- (2) 請求書の項目「国家賠償法について 国家賠償法責任の適用を満たしていない事項」の内容に関する見解

ア 「項目1 客観的正当性を欠く行為」について、職員は当該60万円が某氏に支払うことができる性質のものであるとの認識であった。

却って某氏に当然支払うべき金であるとの認識であった。

刑法の背任罪の構成要件には該当しない。(もし、本件が背任罪に該当すると判断していれば最初から当該職員を告訴していた。)

イ 「項目2」について、上記「2 請求人が違法とする理由に対する見解」の内容と同様であるが、市と某氏間の事案であるにもかかわらず、市職員がA建設に立替え払いをさせたことにより、損害を与えたので、国家賠償法により支払ったものである。

ウ 「項目3」について、上伯太線道路工事という公共工事の一環として行われたものであり、この行為のみを切り離して「職務に当たらない」と断ずるのは合理性に欠ける。

エ 「項目4、5」について、上記ウの内容と同様である。

オ 「項目6」について、上記ウの内容と同様である。

カ 「項目7」について、指摘については否定はしないが、この行為は、既に上伯太問題が露呈して、議会等の手続を踏まず多額の費用をかけて仮設グラウンドの建設を行った等の世間の批判を受けていた平成21年12月2日深夜、担当職員が「後に情報公開請求などでグラウンド監修費用の内容を指摘されたときに説明しきれない。」等と考え、自己保身のために内容を改変したものであって、偶発的、個人的な行為であったものである。

キ 「項目8」について、上記のことから、某氏、A建設、工事担当者の三者には、癒着の関係はない。

(3) 「項目 」について

この60万円問題は、市自らが上伯太線道路整備事業にかかる問題を調査中に発見し、公にしたものである。「市政の断面を浮き上がらせたもの」であることには間違いはないが、自浄作用の一つであると認識していただきたい。

(4) 「項目 」について

～ のいずれも、上伯太線道路整備事業全般に通底する問題であり、当該60万円問題における工事担当職員の「故意又は重大な過失」を証明するものではない。

(5) 「結語」について

今回の60万円問題は、本来は市と某氏間の事案であり、A建設は支払う必要ないにもかかわらず、職員がA建設へ立替え払いを指示し、A建設に損害を与えたのである。市の調査委員会による調査の結果、当市はA建設に対して国家賠償法に基づく損害賠償をする必要があると認めたものであり、請求人の「本件は国家賠償法の要件を充たしていないにもかかわらず、市長は故意または過失により国家賠償法を適用し、A建設に60万円を支払うことで、この背任行為を完遂させた。」との認識は全くの事実誤認である。

以上のことから、本件は、国家賠償法の適用を満たしており、市長は財産の管理を怠っている事実はなく、また背任行為に該当するものでもないため、60万円を返還する必要はなく、請求の棄却を求めるものである。

第3 監査の結果

事実関係の確認

平成 21 年 3 月初め 60 万円の某氏と市との口頭契約
平成 21 年 5 月中旬ごろ A 建設へ立替払いの依頼
平成 21 年 6 月 29 日 某氏へ A 建設から 60 万円振り込む
平成 21 年 12 月 変更契約をする
変更契約書の内訳に境界復元測量費が含まれる。
既契約金額 198,815,400 円
変更契約金額 307,182,750 円 (平成 21 年 12 月 3 日付決裁)
平成 22 年 2 月 上伯太線道路整備実行チームが検証する過程で工種不明金 60 万円を発見する。
平成 22 年 3 月 減額補正をする
既契約金額 307,182,750 円
変更契約金額 296,453,850 円 平成 22 年 3 月 11 日付減額決裁
差し引き金額 10,728,900 円 (境界復元測量費含む)
平成 22 年 8 月 3 日 A 建設へ国家賠償法により賠償する旨を伝え請求書の依頼をする。
平成 22 年 8 月 12 日 A 建設から賠償金の請求依頼
平成 22 年 11 月 30 日 議会へ国家賠償の適用について上程
平成 23 年 2 月 10 日 A 建設に賠償金の支払い
平成 23 年 2 月 23 日 匿名による 60 万円の指定寄付あり

本件に係る判断

以上のような事実関係の確認、監査対象部局の説明等に基づき、本件について次のように判断する。

(1) 国家賠償法の適用について

国家賠償法第 1 条第 1 項において、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。また、2 項においては、前項の場合において公務員に故意又は重大な過失があったときは、国又は地方公共団体は、その公務員に対して求償権を有するとなっている。

請求人は、某氏並びに A 建設との関係について、住民監査請求書及び補正書並びに口頭陳述における答弁書において「和歌山地判昭 49.8.26」を挙げ違法であり国家賠償法の適用要件に該当しないと申し出を行っているが、そのことについての事実を実証する確固たる証拠がなく推測を超えることはできないものである。また、A 建設が関係職員の違法行為(和泉市財務規則 98 条、第 97 条の 2 第 6 項、100 条、102 条)を、知り得ていたかにつ

いては、立替払いを行った時点においては重大な過失があるとまではいえない。

つぎに、職員がA建設に立替払いの依頼したそのものが職務に当たらないとの申出がされているが、国家賠償法第1条第1項中「公務員の職務を行うについて」は、(最高裁判例昭和31.11.30)において、{公務員が主観的に権限行使の意思をもってする場合にかぎらず自己の利をはかる意図をもってする場合でも、客観的に職務執行の外形をそなえる行為をしてこれによって、他人に損害を加えた場合には、国又は公共団体に損害賠償の責を負わしめて、ひろく国民の權益を擁護することをもって、その立法の趣旨とするものと解すべきである}となっていることから、今回の関係職員の行為については、国家賠償法第1条第1項中の「公務員の職務」に該当するものと考えることができる。

また、関係職員の「違法」行為については、請求人からの指摘もあるとおり地方公務員法第32条及び和泉市財務規則に違反し且つ、国家賠償法の「違法」にも該当するものと考ええる。しかしながら、当該違反があったが平成23年2月23日付けで匿名による60万円の指定寄付がなされており、実質的には損害は補填されているものである。

以上のことから、国家賠償法の適用要件に該当し、市長は財産の管理を怠っているとはいえない。

* (和歌山地判昭49.8.26)

外形上執行吏の職務行為と認められる場合でも、相手方において、当該行為が執行吏の職務権限内において適法に行われるものでないことを知り、また、少なくとも重大な過失によってこれを知らないものであるときは、相手方は、これをもって執行吏が『その職務を行うについて』損害を加えたとして、使用者たる被告に対し損害賠償を求めることは許されないものと解す。

* (最高裁判例昭和31.11.30)

公務員が主観的に権限行使の意思をもってする場合にかぎらず自己の利をはかる意図をもってする場合でも、客観的に職務執行の外形をそなえる行為をしてこれによって、他人に損害を加えた場合には、国又は公共団体に損害賠償の責を負わしめて、ひろく国民の權益を擁護することをもって、その立法の趣旨とするものと解すべきである。

第4結論

以上の判断により、本件請求には理由がない。

意見

監査結果は以上のとおりであるが、今回の関係職員の違法行為については、和泉市民への信用失墜行為であり、また、請求人からも強く要望があるとおり地方公務員法

第 30 条（サービスの根本基準）及び同法第 3 2 条（法令等及び上司の職務上の命令に従う義務）等を再認識し、厳正な業務遂行に努める事を強く望むものである。