

公表第6号

地方自治法第242条第1項の規定により、星野 光浩氏から提出された住民監査請求について監査した結果を、請求人に対し別紙のとおり通知したので、同法第4項の規定により公表します。

平成27年3月20日

久留米市監査委員 田 中 俊 博
久留米市監査委員 埴 秀 二
久留米市監査委員 秋 吉 政 敏
久留米市監査委員 塚 本 篤 行

平成 27 年 3 月 20 日

請求人 星野 光浩 様

久留米市監査委員 田 中 俊 博
久留米市監査委員 埴 秀 二
久留米市監査委員 秋 吉 政 敏
久留米市監査委員 塚 本 篤 行

住民監査請求に基づく監査の結果について(通知)

このことについて、平成 27 年 1 月 21 日に收受した地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定による住民監査請求に基づく監査の結果について、同条第 4 項の規定により通知いたします。

なお、本件請求に対しては、普通地方公共団体の財務会計行為の違法性又は不当性についての判断を行うものであり、外部の者によって監査をすることに関し、特に必要があると認められる理由は示されていないと判断したため、本市監査委員によって本件監査を実施したことを、地方自治法第 2 5 2 条の 4 3 第 9 項の規定により、あわせて通知いたします。

記

監査の件名 藤光産業団地の開発行為に係る久留米市職員、久留米市土地開発公社等に係る措置請求

監査の結果 別紙のとおり

(補足説明)

住民監査請求の結果に対して不服申立てを行うことや、同一の財務会計行為等を対象として、重ねて住民監査請求を行うことは、制度上認められていません。

住民監査請求の結果等に不服があるときや、職員の措置に不服があるときなど所定の場合については、地方自治法上、住民訴訟の手続が設けられています。

ただし、その場合においても、様々な訴訟要件等が規定されていますので、裁判所等に確認されますよう申しそえます。

第1 請求の受理等

1 監査請求書の收受

平成27年1月21日に「久留米市職員措置請求書」が、郵送で提出され、同日收受した。

また、請求の要旨を追加するものとして、同年2月5日に「久留米市職員措置請求書（追加）」が、郵送で提出され、これを同日に收受した。

2 監査請求書の受理の決定

前項の請求に係る措置請求書等には、対象とすべき財務会計行為及び当該職員に係る諸事項の特定並びに違法性・不当性、回復又は補填すべき損害、求める措置等についての記載が不明確又は不正確な箇所等が認められたが、請求の趣旨をできるだけ斟酌した上で調査、聴取等を行うことによって、判別しうるものと判断した。

そこで、本件請求については、調査等の手続によって請求内容等を精査し、住民監査請求の対象として適切なものを選別することを前提として、選別の結果において所定の法定要件を具備していると認められるものに対する監査を実施することとして、平成27年2月6日付でこれを受理することを監査委員の協議により決定した。

3 請求人

星野 光浩 久留米市在住

第2 請求書及び事実証明書の内容

1 表題 「久留米市職員措置請求書」

(注：「藤光産業団地の開発行為に係る久留米市職員、久留米市土地開発公社等に関する措置請求」)

2 請求書の要旨 (請求書は非常に長文であるため、その原文から要約・抜粋して示す。)

「久留米市職員措置請求書」 (注：内容を一部要約し、整理したもの)

1 請求の要旨

(1) 平成23年(ワ)第700号土地明渡請求事件について

久留米市土地開発公社(注：以下、請求の要旨中「土地公社」という。)理事長兼副市長が、請求人を被告の一人として提起した訴訟(平成23年(ワ)第700号土地明渡請求事件)は、訴え自体に理由が無く不適法である。

当該訴訟に原告代理人として弁護士が参加し、土地公社が裁判費用、弁護士費用を支出した結果、少なくとも費用分の損失が生じている。それらの費用を、理事長及び裁判に原告指定代理人として関わった土地公社職員らと久留米市職員に減給処分を課して弁済することを請求する。

(2) 他の事件における違法行為について

前述(1)の裁判の他、藤光産業団地における開発行為に関しては、請求人が原告となって次の3件の裁判を起している。(注：事件及び法令等の表記は原文のまま)

① 平成24年(行ウ)第45号事件及び福岡高等裁判所平成25年(行コ)第18号事件等の上告審 (注：市勝訴確定)

② 福岡地裁平成25年(行ウ)第57号事件及び福岡高等裁判所平成26年(行コ)第2号事件等の上告審 (注：市勝訴確定)

③ 平成26年(行ウ)第37号是正命令等発令請求事件 (注：福岡地方裁判所に係属中)

請求人は、①の裁判で提出した書面において、土地公社の開発行為許可標識の掲示方法が軽犯罪法第1条第1項33号に違反し違法であると主張したが、その裁判の指定代理人である久留米市職員らは、その事実を知らず、なんら告発を行っていない。これは、刑事訴訟法第239条第2項の告発義務に違反している。

①の裁判の指定代理人に加え、②の裁判に新たに加わった久留米市職員9名の指定代理人らも、①の裁判書類を熟読しているものと推認でき、犯罪があると思料したことは明らかであるから同じく告発義務違反の誹りは免れない。彼らには少なくとも停職1か月の懲戒処分以上の処分が相当である。また、③の裁判において、請求人は、藤光産業団地の用地買収等売買行為に関する詐欺行為、及び、請求人の物件補償の協議における公文書偽造という二つの犯罪があったおそれを示し、その証拠を提示している。公文書偽造については、久留米市職員らによる隠蔽工作までなされている。③の裁判の指定代理人である3名の久留米市職員は、告発義務違反について、(注：①、②の分と)③の分を併せて2罪となり、常習性ありと判断せざるを得ない。現時点で告発等にあたる行動をおこしていないのであれば、③の指定代理人は6か月程度の停職が妥当と思われる。

(3) 前述(2)の①、②、③の裁判において原告の訴えの本案部分について

藤光産業団地の開発行為にかかる工事では、手抜き工事、ずさんな設計がなされている。違法性が明らかであるにもかかわらず竣工検査は合格となり、違法な工作物が現存している。財務会計上、ずさんな設計、手抜き工事に対して公費が支出されているのであるから、本来、監査によって指摘を行ない、改築命令等の何らかの措置(都市計画法81条の措置)が講じられるべきであるが、久留米市の監査委員は、一切そういった措置は行っていない。①、②、③の裁判に先立ち、請求人は3回の審判請求を行い、開発審査会に違法な工作物が現存している旨説明しているが、藤光産業団地の開発行為に関して監査が入ったという話はきかない。開発審査会及び都市建設部に隠蔽工作を働いている人物がいると思われる。違法な工事を行なった土地公社に対しては速やかに改築、改修工事を命じ、その後土地公社の組織自体の廃止が妥当である。

本来であれば、手抜き工事については、竣工確認検査で不合格となるはずであるが、検査員は合格とし、工事完了承認通知が発行されている。検査員の職務怠慢は明らかである。これは、違法(手抜き)が明らかなどころ、何ら指摘を行っていないことから推認できる。知ってわざと指摘しなかった悪意の存在が認められる。工事完了承認を取消し、検査を行なった久留米市職員は業務における適格性を欠くから降格が妥当である。

(4) 藤光産業団地の開発行為にかかる用地買収等売買行為に関して

藤光産業団地は、不二越の九州進出のためのオーダーメイド方式による工業団地として開発され、平成20年12月着工、平成21年7月竣工予定であった。不二越の進出が頓挫した誘致計画失敗の理由は、土地公社が買収する際、価格を捏造し、不正に低く算定したため、地権者の了解が得られず、用地取得が遅れたためと推測している。

土地公社は、平成15年から16年に行われた行政監査で、不動産鑑定および移転等の補償費算定について、「鑑定内容が鑑定士によって大きく異なったり、クライアント(依頼主)の意向によって鑑定内容が変わったりするなどの誤解を招かないためにも、依頼者が鑑定について影響を及ぼすようなことのないよう厳正に依頼する姿勢が必要である。また、担当内でのチェック・協議やそれらの文書(記録)化などによる土地購入経過のさらなる明確化を図る必要がある。これらの事項は、用地買収等にかかる移転補償費の算定にあたって、同様に必要なものである。また、用地買収等にかかる移転補償費算定のコンサルタント委託について、その成果品である内容のチェック・検収能力が不十分である。用地買収の専門家として、十分な能力を養い、チェック・検収に遺憾のないよう努力が求められる。こうした点について、指導および具体的な措置を講じられたい。」(平

成17年公表第3号)と、監査委員から意見されている。しかし、土地公社の理事長、幹部職員らはこれを無視し、具体的な措置を講じていない。不自然に安価な買収価格が算定されたときには、他の複数の鑑定士に鑑定を依頼するといった具体的な措置は、簡単に実行できる。土地公社の理事長、幹部職員らの職務怠慢は明らかである。

同団地の開発区域は、不二越の進出が決まる5、6年前にショッピングセンターの建設が予定されていた場所で、その時点での本件産業団地の土地の売買価格は1㎡当たり3万円であった。現時点での土地の売買価格も概ね同様である。平成19年に行われた藤光産業団地の地元説明会では1㎡当たり5千円と説明され、その後の実際の売買では7千円で用地取得がされている。この価格設定の元となったのが、土地公社が発注した鑑定評価書である。同評価書によると最有効使用判定が「田地」となっているが、本来は、「宅地(宅地見込み地、工場敷地)」となるはずである。鑑定評価(最有効使用判定)は、現実とその不動産がどのように使用されているかは問題とせず、その不動産の効用が最大限に発揮される可能性に最も富む使用方法を前提に形成されるはずである。これを「最有効使用の原則」というが、なされていない。開発区域の買収価格をいくらに統一するかは、正しい鑑定評価を基に、最終的には原告と地権者達の協議会で決定されるのが普通であるが、地権者達の協議会自体も組織されてさえいない。これは、明らかに不正な捏造であり、土地公社の意向により、鑑定結果が恣意的に捻じ曲げられたものである。都市計画法上土地の買収は時価と定められているところ、土地公社は、監査委員から公正な土地価格鑑定をするよう意見されているにもかかわらず、それを無視し、不正を行ない、本件開発行為の用地取得にかかる地権者から不当に安価な価格で土地を騙し取った。この行為は詐欺にあたる。

この土地の買収行為が、時価に比べ不当に安価でなされたことを関係職員が知っていたと推認できることにより故意が裏付けられることから、詐欺罪を構成している。

よって、責任の所在を明らかにし、その不正に関わった市職員らは、懲戒免職が妥当であり、告発がなされるべきである。また、土地公社は、即刻解散させるべきである。

(1)の訴訟の和解で、請求人の代替地の売買が土地代として1,500万円で成立している。(注:買受人は前記訴訟の被告のうちの一人)土地の鑑定評価書を正しく作成していれば、1㎡あたり3万円近い額で販売が可能だったはずであるから、久留米市は本来なら、8,194万円程度の歳入が得られたはずである。諸経費等を考慮しても、6,600万円程度の損害が市に発生している。これは、久留米市職員らの不正行為に起因するものであるから、関係者へ国家賠償法1条2項による賠償請求を行うのが妥当である。

(5) 本件請求人の物件補償における協議の公文書偽造について

原告(注:(2)③の裁判の原告。本件請求人)の親族が所有していた土地から代替地への移転補償において、工事方法をめぐって請求人と久留米市との間に争いがあった。工事の積算額(見積り額)が違うため、移転補償額が折り合わなかった。土地公社が説明書を原告に提出してきたが、内容は出鱈目なもので基本的な計算式が間違っていた。藤光産業団地の実施設計書の中の地質調査報告書の考察部分を見せてと、請求人が言うと、土地公社職員が地質調査報告書の考察部分を引き抜いたものを提示した。その後、土地公社職員は、実施設計書の中の地質調査報告書の考察部分を引き抜いて偽造したこと等を認めた。

この土地公社職員の行為が公文書偽造にあたるか否か、この時同席していた久留米市職員に告発義務が発生するか否かについて弁護士の意見書がある。結論は、土地公社職員の行為は公文書偽造にあたらないとし、根拠は、地質調査報告書が公文書ではないからとしている。地質調査報告書は、土地公社が藤光産業団地の開発の目的でコンサルに依頼し作成した実施設計書の一部であり、公文書開示請求の対象である。請求人が公文書開示請求で入手した資料も同様にコンサル作成の実施設計書の一部である。よって、実施設計書の地質調査報告書が公文書に当たらないとした判断は間違っている。したがっ

て、土地公社職員の行為は公文書偽造等の罪にあたる。

公文書偽造は、刑法155条違反であり、犯罪の構成要件は満たしている。企業誘致推進課職員に告発義務が発生する。この意見書の作成を弁護士に依頼したこと自体、隠蔽工作とみなすことができる。この意見書の作成を弁護士に依頼した檜原市長（当時副市長）に対しては、辞職をうながし、本人が認めない場合は、不信任決議が相当であると思われる。地質調査報告書が公文書にあたることは、市長は熟知していたと思われる。この虚偽の意見書の作成を弁護士に依頼したのだから、当然告発は行なわれるべきである。この意見書が請求人に提示されたとき、檜原市長ほか立ち会った職員には総務部の経験のある者もあり、地質調査報告書が公文書にあたることと知っていて故意に隠蔽工作を行なったのである。総務部には公文書開示請求を担当している部署があり、そこに訊けば容易に判断できたことである。無駄な出費であるから、この点にも不正な財務会計行為が見られる。弁護士は市職員ではないので、措置の対象ではないが、現時点で前述(2)③の裁判の代理人をしている。速やかに代理人の解任を行なうべきである。

(6) 最後に

前述(2)①の裁判において久留米市側から提出されている藤光産業団地の計画平面図は、書き方が指定された凡例と違って、マル記号の真ん中が敷地 m^2 面積となっている。久留米市都市建設部建築指導課監修発行の「都市計画法に基づく開発行為許可等の審査基準」（改正平成23年3月25日）によると、マル記号の真ん中はFH：計画高となっている。計画高が判らなければ、工作物の設置高さが判らないため、計画平面図としての用をなさない。計画平面図の製図は凡例を熟知していると思われるコンサルタントが行なったものである。何者かが意図的に偽装を指示し、計画高を隠したことは明らかである。この計画平面図の作成及び裁判所への提出には、公費が使われている。これは、不正な公費の支出に当たる。

指定代理人らが証拠捏造に手を染めた可能性も否定できない。指定代理人の一人は、この計画平面図におかしいところはなく、マル記号の書き方は間違っていないといった旨の発言を行なっている。(2)①の裁判は、工事の竣工検査がなされ竣工確認証が交付されたことに依拠して判決がなされている。竣工検査の正当性が揺らげば、この判決もどうなったかわからない。前述(3)で指摘しているように、計画高（FH）が明らかになれば、手抜きによる竣工検査の事実が明確になるため、それをごまかすために、この計画平面図は作られたのである。

2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

刑法246条の詐欺行為とは、人を欺いて財物を交付させたり、財産上不法の利益を得たりする行為、または他人にこれを得させる行為を内容とする犯罪のことであり、未遂も罰せられる。

請求人の親族が所有していた土地について、他人の土地により算出した本来の時価よりはるかに安い金額を基にした価格を用いて、買収したのであるから詐欺罪を構成しているおそれはある。市職員が地価の算定に当たり、恣意的に不当に安く価格を決定しており、それを知っていたことも、前述(2)①の裁判の訴状内容から明らかである。その中に“賃料相当額は月額21万円を下らない”とある。市が借地時に用いる月あたりの賃料は、固定資産評価額の6%の12分の1なので、逆算すると、代替地の固定資産評価額は4,200万円を下らないということになる。計算すると1 m^2 当たり15,376円を下らない。土地の時価が、固定資産評価額や課税標準額を下回ることはあり得ない。

久留米市の監査委員4名のうち、2名が市議会議員、1名が元市議会事務局長であり、市議会の関係者である。市議会は行政の監視役といった役割があるものの、藤光産業団地に関しては、監視機能が十分なされていない可能性が高く、内部監査を実施した場合、自分達にとって不都合な真実（議会、議員の行政監視機能の不足）の隠蔽工作を行なう可能性

が高い。また、監査委員は檜原市長によって任命された者である。藤光産業団地の開発が始まり、これが計画された当初は、土地公社の理事長は檜原市長（当時副市長）であった。檜原市長の圧力がかかり、真実が隠蔽される可能性がある。前述(5)のとおり、副市長当時の檜原市長が犯行に加担している可能性も多いにあるのであるから、公平性、正当性を担保するうえでも、外部による監査が妥当である。外部監査を行なうことにより、公平、公正な目で不正な支出歳入などの財務会計行為、違法行為等を点検し改善に向けた意見を表明することができる。久留米市の早期の建て直しを促すことが可能となるのである。

当該訴訟は理由の無いものであった。事実、証人尋問等でその理由が根拠の無いものであったことが明らかとなり、訴えを維持できなくなった結果、土地公社側が訴えを取り下げざるを得なくなったのが実情である。あえて、何らかの理由を考えるなら、土地公社や市職員（企業誘致推進課）らが、犯罪行為等の隠蔽目的で、言わば、脅し、嫌がらせで請求人を訴えたものであろう。この行為は訴権の濫用にあたる。

（追加1）藤光産業団地内公園の維持管理費における不正な財務会計行為について

資料3の訴状（注：(2)③の裁判の訴状）で主張するとおり藤光産業団地内に設けられた公園は、違法なものである。便所は、福岡県福祉のまちづくり条例に違法し、公園を囲むブロック積み土留め壁は、不安定な構造である。また、公園敷地の短辺と長辺の比も2：1以下に収まっていない。本来であれば、竣工検査において公園を所管する部署（公園緑化推進課？）（注：現在の所管部署は、「公園土木管理事務所」）は、公園の造成を行った土地公社に対してそれらの瑕疵を指摘し、関係法令に適合するよう改修工事を命じ、適法なものとなった段階で収容すべきである。

久留米市は、毎年、この公園には維持管理費等として、街灯の電気代や便所の水道代を支出している。公園自体が違法な工作物であるから、違法な公園に対する維持管理費や水道代、電気代が違法であることは自明である。

速やかにこの公園を土地公社につき返し、これまでかかった維持管理費や水道代、電気代について返還請求を行うべきである。

（追加2）久留米市土地開発公社について

住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な行為により、当該団体に生じる損害の防止・補填等を目的とするものである。これを考えれば、土地公社が普通地方公共団体の執行機関といえるかどうか疑問が残る。土地公社が普通地方公共団体の執行機関でなければ、住民監査請求の対象となりえず、平成27年1月20日付提出の久留米市職員措置請求書中、1請求の要旨(1)の請求については却下のおそれがある。

しかし、土地公社は請求人に対して終始一貫、久留米市の執行機関として振舞っており、請求人はそれを信じ久留米市の執行機関として対応してきた。

また、資料1の和解調書にあるとおり、その裁判には久留米市職員が土地公社の指定代理人として参加している。土地公社が久留米市の執行機関でなければ、指定代理人として裁判に参加できない。禁反原則により、土地公社は請求人に対して久留米市の執行機関ではないから、住民監査請求の対象ではないと主張することはできないことになる。

よって、今回は請求人の住民監査請求が認められるべきである。仮に請求人の住民監査請求が認められないとしても、監査委員の職権により土地公社も監査対象とすべきものである。

藤光産業団地の土地は、その住人らから1㎡あたり7,000円で久留米市に買収され、その後、同額で土地公社が買収している。前記請求書中、1請求の要旨(4)のとおり土地公社は、本来1㎡あたり30,000円程度で久留米市から買収すべきところ、偽の土地鑑定書を用いて7,000円で騙し取っている。これが横領（詐欺）に当たることは明らかである。久留米市に与えた損害は23億円は下らない。

市は速やかに土地公社を廃止し、この計画に加担した関係職員を刑事告発すべきである。

3 事実を証する書類として請求時に提出された文書（題目等のみ）

番号	題目等	作成者	作成年月日等
1	資料1. 平成23年（ワ）第700号土地明渡請求事件 和解調書（抜粋）	福岡地方裁判所 久留米支部	平成26年4月4日付
2	資料2. 平成24年（行ウ）第45号事件 原告第1準備書面	請求人 星野 光浩	平成24年10月29日付
3	資料3. 平成26年（行ウ）第37号是正命令等発令請求事件 訴状、第1～3原告準備書面、証拠甲第1～18号証	請求人 星野 光浩	平成26年7月16日付 ～ 同年12月1日付
4	資料4. 盛土をした土地の部分に生ずる高さが1メートルを こえるがけの写真及び撮影位置図	請求人 星野 光浩	「平成27年1月11日 請求人撮影」と記載
5	資料5. 捏造された藤光産業団地土地利用計画平面図	久留米市土地開発公社 （注：下記参照）	平成25年1月15日に 福岡地方裁判所へ提出

（注：久留米市土地開発公社が作成した計画平面図の写しに、久留米市が着色し、裁判に提出されたもの。）

4 事実を証する書類として陳述時に追加提出された文書（題目等のみ）

番号	題目等	作成者	作成年月日等
6	公表第5号「25監査第66号 住民監査請求に基づく監査 の結果について（通知）」（注：抜粋）	久留米市監査委員	平成25年4月25日付 公表

5 4の文書の提出趣旨を補足説明するために追加提出された文書（題目等のみ）

番号	題目等	作成者	作成年月日等
7	意見書（追加証拠の説明）	請求人 星野 光浩	平成27年2月22日付

第3 監査の実施

1 監査の対象

(1) 請求の受理と監査対象事項の選別について

住民監査請求制度において、監査を求めることができるためには、地方自治法第242条の規定に基づき、請求人及び監査の対象について、定められた要件を満たすことが必要である。

本件請求人が久留米市の住民であることは確認され、提出された久留米市職員措置請求書によれば、請求に係る職員の指定、財務会計上の行為についての記述、違法性又は不当性についての記述、久留米市がこうむったとする損害についての記述、及び、求めようとする措置についての記述があることは認められる。また、それらを証する書面として当該請求書中に記載のある訴訟事件に係る文書が提出されている。

住民監査請求の対象となりうるのは、地方自治法第242条で「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っ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があると認めるとき」とされ、それらの行為が他の事項から区分して特定認識しうる程度に個別的・具体的に摘示される必要があるものとされる。また、それらの行為の日から1年を経過したときは、正当な理由がない限り請求することができない。さらに、違法のおそれがあったかどうかに関わらず、久留米市が財産的損害をこうむる場合でなければ請求することはできないものとされ、求めようする措置についても久留米市のこうむった損害を補填するために講ずべきものに限られている。

しかしながら、本件請求書においては、そこに記述された内容は非常に多岐にわたるものであり、監査請求のために必要な各事項に関連するような記述が部分部分にあるとはいえ、監査の対象となるべき財務会計行為そのものについての時期や金額などの個別的・具体的な摘示や、行為の事実に係る証拠が十分明確に示されているものとまではいえず、財務会計行為と、その行為者、違法性、久留米市の損害及びその補填のために必要な措置までの関連が、住民監査請求の要件に適うものであるかどうかについては、疑問のあるものであった。

ただし、不明確な記述、不十分な証拠であることのみをもって請求を却下することは、住民監査請求の制度趣旨からはむしろ不適當な場合もあると思慮されるため、これらの事項については、請求書に一応の記載はあることから、できるだけその請求の趣旨を踏まえるため、いったん住民監査請求として受理した上で、前述のとおり、調査確認等を行うことによって、請求内容のうちから住民監査請求の対象として所定の法定要件を具備していると認められるものを選別し、それに対して監査手続を進めることとしたものである。

そこで、請求人の陳述においても、請求人に対してあらかじめ、どの財務会計行為についての監査を求めているのか、その財務会計行為は、何の根拠に基づいて違法又は不当といえるのか、その行為によって久留米市にどんな損害が及んだのか、どんな措置によって久留米市の損害が回復されると考えるのかについて、明確に述べることを求めた。

すなわち、監査の対象及びその際着眼点となるのは、まずは、請求内容に係る事実等について、

① その行為は、監査の対象となる市の機関又は職員による行為であるか

② 当該行為の日又は終わった日から1年を経過していないものであるか

③ 当該行為は地方自治法第242条第1項に規定された財務会計行為に当たるものであるかについて要件を満たしているかどうかということであり、それらがすべて認められた上で、

④ その行為について主張される違法性・不当性には理由があるか

⑤ その行為によって具体的な損害が市に生じているか

⑥ その求める措置によってその損害が補填又は回復されるか

という観点で請求内容の判断において関わってくることとなるものである。

(2) 土地開発公社に対する住民監査請求について

住民監査請求は、地方自治法第242条によって特別に認められた制度であり、その請求の対象範囲は同条第1項において「当該普通地方公共団体の長、委員会、委員又は当該普通地方公共団体の職員」とされている。この請求は、住民訴訟を提起しようとする場合には必ず経ておくことが必要な前置手続である。つまり、住民監査請求は、住民訴訟の前審であり、かつ、訴訟要件であるとされる。また、住民訴訟自体も、行政事件訴訟法第5条にいう民衆訴訟の一種に当たるものとされ、地方自治法第242条の2の規定によって、一定の場合において、特別に提起することが認められた制度である。

また、地方自治法第242条及び第242条の2は同法中「普通地方公共団体」の「財務」の章に収められ、普通地方公共団体について規定されていることは明らかである。他方、公有地の拡大の推進に関する法律に基づいて設立された土地開発公社は、普通地方公共団体とも特別地方公共団体とも異なる法人であり、地方自治法上、普通地方公共団体に関する規定は準用されていない。

裁判においても「住民訴訟は、いわゆる客観訴訟の一種であり、法律が特に認めた場合におい

てのみ提起することができるものであって、住民訴訟の範囲、方式等は、実定法上の明文に即して厳密に解釈せざるを得ず、準用規定のない以上、土地開発公社に対し、その実際上の機能を重視して地方自治法242条、242条の2を類推適用することは許されない」（福岡高裁昭和61年(行コ)第14号事件判決）という判決例があり、最高裁判所も、「公有地の拡大の推進に関する法律10条に基づいて設立された土地開発公社の理事の違法な行為につき、その設立者である普通地方公共団体の住民は、地方自治法242条の2第1項4号の規定による訴訟を提起することができない」との判例を示している。（平成3年(行ツ)第43号事件判決）

地方公共団体が出資して土地開発公社を設立し、設立した地方公共団体の長が当該土地開発公社の財務及び業務について指揮監督権を有し、監査委員が土地開発公社の財務事務の執行につき監査することができることなどに基づくような客観的事実を考慮してさえ、住民監査請求において、土地開発公社に対する地方自治法第242条の類推適用が許されないということは、左右されないものとされている。

加えて、住民監査請求は、前述するように、個人的な権利の保護を目的とする一般の主観的訴訟とは異なり、客観的訴訟の一種である住民訴訟の前審となる手続である。行為の当事者ではなくても、その地方公共団体の住民であれば、一定の要件の下に行うことができる住民監査請求にあっては、当事者間の内心という主観的要素が介在する禁反言の法理に基づくような事情は、住民監査請求の対象となりうるかどうかの要件適合性については、なおさら、特に考慮されるべき事柄とはなりえない。監査委員は、地方自治法第242条を、客観的事実と明文の規定によって厳密に解釈適用すべきものであると考える。

したがって、本件請求に関する事実のうち、久留米市土地開発公社の行為であることが確認できる事項については、本件における監査の対象とはならない。このことは、本件請求書及び陳述等において主張されたいずれの事項についても同様である。

(3) 本件住民監査請求に係る各行為が行われた時点と請求の期限について

前述のとおり、住民監査請求制度においては、監査の対象とすることを求められた行為のうち、請求日において、それが行われた日又は終わった日から1年を経過したものについては、監査の対象とはなりえない。本件請求は、さまざまな時点の行為を含むいくつもの事項について入り混じる形で複雑に記述されているため、あらかじめ、請求の期限という要件に基づく本件監査請求の対象の判別に関して、ここで触れておくことにする。

本件請求において、監査の対象とすることを求められている行為は、

ア 藤光産業団地の開発行為に係るもの（平成20年12月8日の協議成立に始まる開発行為）

イ 藤光産業団地の開発行為に係るもの（平成24年2月3日の協議成立に始まる開発行為）

ウ ア及びイの開発行為の許可に関して請求人が提訴した訴訟に係るもの

エ 土地明渡請求事件訴訟（福岡地方裁判所久留米支部 平成23年(ワ)第700号）に係るもの

オ ア及びイの開発の完了に伴って久留米市に帰属した公園の維持管理に係るもの

に大別することができる。

「ア」は、久留米市が開発者として行った開発行為である。平成21年12月25日に当該開発に関する工事が完了したという届出が行われ、平成22年2月25日の検査を経て、久留米市長から、同年6月2日付で開発行為に関する工事の検査済証が交付されている。また、同日付で、久留米市長により、当該開発行為に関する工事が完了した旨の公告が行われている。

この開発行為は、久留米市が平成20年度及び21年度の2か年度にわたって産業団地整備事業特別会計を設置して事務事業を行っていたものであり、工事完了後の平成22年3月に久留米市土地開発公社に用地が売却されたあと、平成21年度をもって同特別会計は廃止されている。したがって、この開発行為に係る各種財務会計行為は、同特別会計の出納閉鎖後にあつては、すでに1年以上を経過し、本件住民監査請求の対象からは除外されるものとなる。

また、たとえ、一般会計の中で、この開発に関連する事務事業として、久留米市の関係部局において、本件請求の要旨で述べられる何らかの財務会計行為があつたとしても、その時点は遅くとも平成21年度中であり、前記特別会計と同時に出納閉鎖が行われていることから、同様に、本件住民監査請求の対象からは除外されるものとなる。

「イ」は、久留米市土地開発公社が開発者として行った開発行為である。同公社は、平成25年7月11日に当該開発に関する工事を完了したとして届出を行い、届出を受けた久留米市長は、検査を行った上で、同月31日付で検査済証を同公社に対して交付し、同日付で、当該工事が完了した旨を公告している。この開発行為に係る財務会計行為が久留米市土地開発公社によるものであれば、その時期に関わりなく、本件住民監査請求の対象からは除外されるものとなる。

ただし、工事完了の公告からはすでに1年を経過しているが、本件請求の1年前から請求までの間に、この開発に関連する事務として、久留米市の都市建設部等の関係部局において、本件請求の要旨で述べられるうちで何らかの財務会計行為があつた場合には、少なくとも請求の期限のみについては、要件に該当する可能性があるといえる。

「ウ」は、請求人が久留米市を相手取って提訴した行政訴訟の裁判である。「ア」に関する裁判は、平成24年7月10日の福岡地方裁判所への提訴から平成25年9月19日の福岡高等裁判所の判決言渡しまで行われ、同年10月8日に確定している。「イ」に関する裁判は、平成25年7月11日に福岡地方裁判所に提訴され、平成26年8月26日の最高裁判所の上告棄却及び上告不受理により確定している。これらの裁判に係る事務として、本件請求の1年前から請求までの間に、久留米市の関係部局において、本件請求の要旨で述べられるうちで何らかの財務会計行為があつた場合には、少なくとも請求の期限のみについては、要件に該当する可能性があるといえる。

「エ」は、久留米市土地開発公社が、平成23年12月5日に福岡地方裁判所久留米支部に提訴した事件の裁判である。平成26年4月3日付の和解を持って終結している。この裁判に係る財務会計行為が久留米市土地開発公社によるものであれば、その時期に関わりなく、本件住民監査請求の対象からは除外されるものとなる。この裁判に係る事務として、本件請求の1年前から請求までの間に、久留米市の関係部局において、本件請求の要旨で述べられるうちで何らかの財務会計行為があつた場合には、少なくとも請求の期限のみについては、要件に該当する可能性があるといえる。

「オ」は、「ア」の開発によって整備が始められ、開発工事の完了公告がなされたことによって、その翌日の平成22年6月3日付で久留米市に帰属することとなった公園用地及び公園施設である。その後、平成24年3月31日付の告示により、都市公園として供用が開始されている。

現在では、久留米市都市建設部公園土木管理事務所が所管し、指定管理者による管理運営が行われている。この公の施設である公園に係る事務として、本件請求の1年前から請求までの間に、久留米市の所管部局において行われた本件請求の要旨で述べられるうちの何らかの財務会計行為に関しては、少なくとも請求の期限のみについては、要件に該当する可能性があるといえる。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、本件請求人に対し、平成27年2月16日に、久留米市庁舎1601会議室において証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人が請求の内容について陳述を行い、事実を証するためとして書類の追加提出も行われた。

(1) 追加提出された書類

（「第2 請求書及び事実証明書の内容」中「4 事実を証する書類として陳述時に追加提出された文書」及び「5 4の文書の提出趣旨を補足説明するために追加提出された文書」のとおり）

(2) 陳述人

星野 光浩（請求人）

3 関係機関の職員に対する調査等

本件請求の対象となるべき久留米市長の補助機関のうち請求に係る事実に関連ある部局である久留米市総務部、商工観光労働部、都市建設部に対し、関係書類等に係る調査を行うとともに、同部の下記職員から事情等を聴取した。

さらに、久留米市の機関ではないが、本件請求の趣旨に関係する久留米市土地開発公社に対しても、地方自治法における監査委員の権限に基づき、事実関係を把握するために、同公社の下記職員から事情等を聴取した。

〔事情等聴取対象久留米市職員及び久留米市土地開発公社職員〕

- ・ 久留米市総務部総務課課長補佐
- ・ 同市商工観光労働部次長
- ・ 同市都市建設部建築指導課長、同課開発主幹
- ・ 同市都市建設部公園土木管理事務所課長補佐、同事務所技術主査
- ・ 久留米市土地開発公社開発事業課長、同課技術主査

第4 監査の結果

1 「第3 監査の実施 1 監査の対象」に述べた内容に基づき、本件請求の要旨に係る事実関係のうちから住民監査請求の対象となりうるものであるかどうかの選別を行う事項として把握したものと、その選別の結果は次のとおりである。

(1) 請求の要旨「(1) 平成23年(ワ)第700号 土地明渡請求事件について」について

ここで請求人が記述している事項のうち、当該訴訟は、平成23年12月5日に久留米市土地開発公社が原告となり、請求人らを被告として同公社の所有する土地を明け渡すことなどを求めて起こしたものであること。その裁判費用、弁護士費用については、すべて同公社の経費から支出されていることが認められた。なお、この裁判に係る経費のために久留米市の関係部局によって行われた監査の対象となりうるような財務会計行為は認められなかった。

したがって、請求の要旨(1)に記述されている事項については、監査の対象とはならない。

(2) 請求の要旨「(2) 他の事件における違法行為について」について

ここで請求人が、軽犯罪法に違反した掲示方法がなされていたとして指摘している開発許可行為標識（平成24年2月3日付許可番号24建指第1-73号）は、久留米市土地開発公社が久留米市から開発許可を受けたことに基づいて掲示したものであることが認められる。すなわち、同公社が、自らの事業経費によって設置したものである。また、市職員による軽犯罪法違反の認識や、告発行為の不作为については、もとより財務会計行為ととらえられるものではない。

したがって、請求の要旨(2)に記述されている事項については、監査の対象とはならない。

なお、犯罪の認識やそのことについての告発行為の不作为に関する同様の主張が、以下の請求の要旨の中にも見られるが、同じく財務会計行為ととらえることはできず、監査の対象とはならない。

(3) 請求の要旨「(3) 前述(2)の①、②、③の裁判において原告の訴えの本案部分について」について

ここで請求人は、「第3監査の実施 1 監査の対象 (3)」の「ア」及び「イ」に掲げるいずれの開発においても「ずさんな設計、手抜き工事に対して公費が支出されている」と述べ、この開発に係る工事に伴う支出を財務会計行為として対象とするよう求めていることが読み取れる。

藤光産業団地の開発行為の経過については、前記「ア」及び「イ」において概略述べたとおり、「ア」の開発行為は久留米市が行ったものであるが、そのすべての工事等の終了からすでに1年以上が経過している。また「イ」の開発行為は久留米市土地開発公社によるものである。

したがって、請求の要旨(3)に記述されているこれらの開発に係る工事費用の支出については、監査の対象とはならない。また、これらの開発行為に対して、市の職員が行った完了検査を不当だとする旨を述べているが、その時期の経過もともかく、完了検査は財務会計行為ではないため監査の対象とはならない。

(4) 請求の要旨「(4) 藤光産業団地の開発行為にかかる用地買収等売買行為に関して」について

ここで請求人は、「ア」の開発行為で久留米市が行ったとする、用地買収のための土地の鑑定評価業務の委託や買収価格の決定と買収行為について述べている。当該鑑定評価書は、財団法人久留米市開発公社（当時の名称。以下同じ。）が、依頼した不動産業者から、平成20年3月24日付で受領している。「ア」の開発行為においては、その鑑定結果をもとに買収価格を設定して、関係する地権者からの用地買収が行われているが、これらに係る財務会計行為については、前述のとおり、産業団地整備事業特別会計の中で、あるいは、それ以前の年度の財団法人久留米市開発公社の会計の中で行われている。

したがって、請求の要旨(4)に記述されている開発に係る用地買収等の価格の決定及びそれによる費用の支出については、監査の対象とはならない。

なお、請求の要旨(1)に記述されている「エ」の訴訟における和解に基づき、被告のうちの一人から、平成26年5月26日に、土地代金1,500万円を含む和解金額15,956,396円が支払われているが、代金等の受領者は、久留米市土地開発公社である。したがって、この売買に係る事項についても、監査の対象とはならない。

(5) 請求の要旨「(5) 本件請求人の物件補償における協議の公文書偽造について」について

ここで請求人が述べている行為のうち、財務会計行為とみなしうるものを吟味すれば、弁護士への意見書作成依頼によって要した経費を「無駄な出費であるから、この点も不正な財務会計行為が見られる」ということについてのみである。当該意見書は、平成21年9月15日付で弁護士から発出されており、財団法人久留米市開発公社の理事長あてのものである。この作成を含めた法律相談料は、依頼した財団法人久留米市開発公社が平成21年度に支出しており、財務会計行為の時期も、行為者からも、監査の対象とはならない。

(6) 請求の要旨「(6) 最後に」について

ここでは、請求人が「ア」の開発行為の許可等について提訴した裁判において、訴えられた久留米市が提出した藤光産業団地の計画平面図の作成及び裁判所への提出にかかった公費を、不正な公費の支出として述べているが、この計画平面図は、久留米市土地開発公社が行った平成24年の開発許可申請に係る作成書類のひとつで、当然ながら作成費用は同公社の負担によるものである。また、当該裁判における裁判所への書証としての提出は平成25年1月15日に行われており、その提出に要した費用を述べているのだとしても、そのための支出は平成24年度の会計における財務会計行為であり、1年以上を経過している。

したがって、請求の要旨(6)に記述されている事項については、監査の対象とはならない。

(7) 請求の要旨「2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由」について

請求人が「請求の要旨2」で述べることのうちには、表題のほかに、「ア」の開発行為における久留米市による土地の買収価格が不当である旨の記述が含まれている。

しかし、この内容は、結局は、請求の要旨(4)に述べられていることと同様の趣旨の事柄である。したがって、請求の要旨(4)について前述したとおり、監査の対象とはならない。

なお、表題の個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由については、請求の要旨とそれに対する判断をそれぞれ後述する。

(8) 請求の要旨「(追加1) 藤光産業団地内公園の維持管理費における不正な財務会計行為について」について

ここで請求人は、藤光産業団地内の公園の造成は違法なものであるため、現時点で同公園の維持管理費等として支出されている電気代や水道代なども違法な支出である旨を述べている。

この公園は、「ア」の開発行為によって久留米市が造成を行ったものであること。開発工事の完了公告の翌日の平成22年6月3日付で久留米市に帰属することとなったこと。平成24年3月31日からは告示により、都市公園として供用され、現在では、久留米市都市建設部公園土木管理事務所が所管し、指定管理者による管理運営が行われていることが認められる。

造成については、工事の完了及び開発のための会計の閉鎖から1年以上を経過しているため、これに係る財務会計行為も、開発行為同様、監査の対象とはならない。

なお、当該公園に係る維持管理費等は、公園の管理主体である久留米市が、その他の都市公園の管理も含めた指定管理料として一括して支出している。このうち、監査の対象となりうる当該公園の1年以内の維持管理費として所管課が算出した額は、441,226円となっている。

(9) 請求の要旨「(追加2) 久留米市土地開発公社について」について

ここで請求人は、禁反言の法理をよりどころに、久留米市土地開発公社の財務会計行為を本件住民監査請求の対象とすべき旨を主張しているが、「第3 監査の実施 1 監査の対象 (2) 土地開発公社に対する住民監査請求について」に述べたとおり、監査の対象とすることはできない。

また、最後に請求人は、「ア」の開発を行った久留米市から「イ」の開発を行った久留米市土地開発公社への土地の売却及び買収行為について不当である旨を述べているが、この売買による土地の譲渡は、平成22年3月25日に、財産の処分として議決を得ており、同日に売買代金が収入されている。また、同日付で所有権移転の登記がなされていることが認められるので、当然ながら1年以上を経過している。

したがって、このことについても監査の対象とはならない。

以上が、本件請求のうち、住民監査請求として監査の対象となりうるものを調査選別した結果である。久留米市土地開発公社の行為であるものは対象とすることはできず、前記「第3 監査の実施 1 監査の対象(3)」の「ア」から「エ」に可能性を述べたような請求期限の要件を満たすと認めうる財務会計行為は、とらえられなかった。結局のところ、監査対象としてとらえることができるものとしては、「オ」の藤光産業団地内の公園の維持管理費のうち、請求日前の1年間に行われている支出に係るもののみということになる。これに対しては、次の項以降において述べる。

なお、随所に記述が見られる、「その行為は、刑法に定められる犯罪の構成要件に該当するから懲戒処分等を行え」ということなどは、住民監査請求における請求の範囲を逸脱するものであろう。

2 監査対象事項についての請求人の主張とそれに対する久留米市の担当部局による説明等

請求に係る事実関係のうち住民監査請求の対象となりうる行為として選別した事項と、それについての請求人の主張内容と、それに対する久留米市の説明等の概要は、次のとおりである。

○ 藤光産業団地内の公園（屋敷坪公園）の維持管理費の支出について（過去1年分）

(請求人の主張) (久留米市職員措置請求書(追加)から~その要旨)

藤光産業団地内に設けられた公園は、違法なものである。便所は、福岡県福祉のまちづくり条例に違法し、公園の構造や形状は、都市計画法や同法等に基づく公園の整備基準を満たしていない。本来であれば、関係法令に適合するよう改修工事を命じ、適法な物となった段階で收容すべきである。久留米市は、毎年、この公園には維持管理費等として、街灯の電気代や便所の水道代を支出している。公園自体が違法な工作物であるから、違法な公園に対する維持管理費や水道代、電気代が違法であることは自明である。速やかにこの公園を土地開発公社につき返し、これまでかかった維持管理費や水道代、電気代について返還請求を行うべきである。

(久留米市都市建設部公園土木管理事務所及び同部建築指導課の説明の要旨)

屋敷坪公園は、市街化調整区域内の藤光産業団地内の公園として設置されたものである。また、便所は、公園面積が、1,000平方メートル以上の公園には原則として整備することとされている。開発協議の中では、一般的には開発行為に係る面的な整備に関する調整が主なものであるため、便所等の公園施設は開発許可の審査の対象とはなっていない。

福岡県福祉のまちづくり条例（以下、「条例」という。）及び同条例施行規則では「まちづくり施設」の構造及び設備の設置に関し、高齢者及び障害者等が安全かつ快適に利用できるようにするために、「整備基準」と「望ましい基準」とが定められている。

当該便所のある公園施設は、現在、都市公園として管理されており、同条例施行規則別表第2の「公園施設」ではある。

しかしながら、公園施設における便所は、同条例施行規則別表第7（整備基準）に、「公園には、必要に応じ、次に定める基準に適合する車いす使用者等に配慮した便所を設けること」と規定され、同条例の手引書中、便所の解説箇所においても、「公園には、必要に応じて基準を満たす福祉型便房のある便所を設ける」と記述されている。

公園は、一般的には、様々な人が利用する公共施設であるが、その中にある施設は、もっぱら公園利用者のための施設であり、便所もその一つとして考えることができる。そして、想定される公園の利用者は、その立地条件等に左右されるものである。したがって、「必要に応じ」とは、そうした状況等を勘案すべきことを示すものであり、当該便所は、一定の開発区域内における利用を想定して設置されたものであることから、必ずしも福祉型便房を設置する必要まではないと判断したものである。

また、開発行為における公園の造成については、開発協議の中で、その形状などについて、十分な機能を有しているかなど、開発者との協議を行っている。

形状について、短辺と長辺の比は、原則として1：2以内とすることとしているのは、公園がいびつな形状で造成されることで、機能上の問題が発生することを防ぐためであり、この基準は、特に狭小な公園の場合に、公園機能を確保することができない恐れを防止する目的で定められたものである。

当該公園にあつては、開発協議の中で、その短辺においても約25メートルあることから、想定される公園の利用上十分な幅を有しているものといえることができ、機能上問題はないと判断したため、久留米市が帰属を受け、供用開始したものである。

以上のとおり、公園の造成についても、公園施設における便所についても、条例あるいは開発許可の基準には適合しているものである。

したがって、公の施設として、その維持管理に要する経費を支出することについても、なんら違法又は不当となるものではない。

3 判断

監査対象とした事項についての判断を以下に述べる。なお、請求人が、外部監査を求めたことに対する監査委員の判断とその理由についてもあわせて述べておくこととする。

(1) 藤光産業団地内の公園（屋敷坪公園）の維持管理費の支出について（過去1年分）

都市計画法施行令及び同法施行規則により、開発区域の面積が0.3ヘクタール以上5ヘクタール未満の開発行為にあつては、開発区域に、面積の合計が開発区域の面積の3パーセント以上の公園、緑地又は広場が設けられていることが要求され、5ヘクタール以上20ヘクタール未満の開発行為にあつては、開発区域の3パーセント以上、1箇所300平方メートル以上であり、かつ、1,000平方メートル以上の公園が1箇所以上あることとされている。

また、久留米市の「都市計画法に基づく開発行為許可等の審査基準」によると、「久留米市内において開発行為の許可を申請する場合に都市計画法第29条に基づく5ヘクタール未満の開

発行為について、完了後、市に帰属することとなる公園の技術細目を定めたもの」として、形状について、「正方形を標準とするが、やむを得ない場合は長方形でも認める。この場合、短辺と長辺の比は原則として2.0以内とすること」とされていることから、短辺と長辺の比の基準は、比較的面積の小さい開発行為を主たる対象として定めた技術細目であることがうかがわれる。

本件請求に係る「ア」の開発区域の面積は、工事完了報告書によると8.14ヘクタール(81,482.88㎡)であるため、その3パーセント、合計で2,444.48平方メートル以上の面積があり、最低でも1箇所につき300平方メートル以上の面積を持ち、かつ、そのうち1箇所は1,000平方メートル以上の公園を設置することが必要となる。この開発区域の公園である屋敷坪公園の面積は、2,452.57平方メートルである。

また、同じく前記「審査基準」によれば、1,000平方メートル以上の面積を持つ公園には原則として便所を整備することとされている。

これらのことから、本件開発行為においては、都市計画法、同法施行令等及び同法等に基づく開発行為の許可等の審査基準上、一定規模の公園を設置し、及びその中に便所を設置する必要があったことが認められる。

法的に必要な公園及び便所を整備した以上、その管理者にあつては、公園の維持管理を行うことは、当然の義務であり、通常の維持管理に係る経費の支出には正当な理由があるものと認められる。当該公園に係る平成26年1月から同年12月までに要した過去1年分の維持管理経費は、項目として、電気代、水道代、浄化槽点検費、園内清掃費、除草剤散布費、便所清掃費が挙げられている。これらの費目は、公園の維持管理経費としては通常のものであり、それらに要する経費の算出額についても、異常に高額など、特段の不合理な点は見当たらない。当該支出は、妥当な範囲であり、公園の形状や便所の構造のいかんによらず必要なものであるということができる。

したがって、本件において、公園の維持管理経費の支出という財務会計行為そのものについて、なんら違法性は生じないものと見るべきである。

なお、本件請求人によると、公園の形状や便所の構造といった造成そのものに違法があったため、現在の維持管理経費の支出が違法となるという主張をしている。

しかしながら、公園の形状についても、その面積等を見れば、短辺と長辺の比を「原則として2.0以内」とした趣旨にそむくような、いびつな形状で機能上の問題が生じうるものと認めることはできない。また、便所の構造についても、福岡県福祉のまちづくり条例施行規則別表第7(整備基準)及び同条例の手引書中の便所の解説箇所には、「公園には、必要に応じ…」という記述が確かになされ、しかも他の公園施設については、「必要に応じ」という語句は見られないことから、公園の便所の構造を決める際には、設置者の裁量権が及ぶことを認めるものと解釈することができる。当該公園は開発区域である産業団地内に設置されるものという事情に照らせば、立地条件を考慮して必要性は勘案されるとする設置者及び公園管理者の判断には、裁量権を逸脱し、又は濫用したと断定すべきほどの不合理さがあるとまでは認めることができない。

さらにいえば、たとえ先行行為が違法であったとしても、それに続く請求の対象とされた職員の財務会計上の行為をとらえて違法であるとなしうるためには、それらの行為の間に直接的な原因結果の関係があることだけで無条件に違法性の承継を認められるものではなく、たとえ先行する原因行為に違法事由が存在していたとしても、その行為を原因としてなされた結果である後行の行為自体に財務会計法規上の義務に違反するなどの違法性があるときに限られるとする判例が基本とされている。

本件開発行為に関しては、作るべきではない施設を造成したのではなく、必要な公園と便所を作ったものである。そして、現在の支出行為自体に財務会計法規上の義務に違反するところは見受けられない。

したがって、藤光産業団地内の公園（屋敷坪公園）の維持管理費の支出が違法又は不当であると認めることはできない。

- (2) 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めることについて
本件請求のうち、このことに関して請求人の述べる内容は、次のとおりである。

久留米市の監査委員であるが、その構成員の4名のうち2名が市議会議員、1名が元市議会事務局長であり、市議会の関係者である。市議会は行政の監視役といった役割があるものの、藤光産業団地に関しては、監視機能が十分なされてない可能性が高く、内部監査を実施した場合、自分達にとって不都合な真実（議会、議員の行政監視機能の不足）の隠蔽工作を行なう可能性が高い。また監査委員は檜原市長によって任命された者である。藤光産業団地の開発が始まり、これが計画された当初は、土地開発公社の理事長は檜原市長（当時副市長）であった。（注：檜原市長は、副市長当時に、財団法人久留米市開発公社の理事長を務めたことはあるが、久留米市土地開発公社の理事長に就任した事実はない。）檜原市長の圧力がかかり、真実が隠蔽される可能性がある。

（請求の要旨(5)のとおり）副市長当時の檜原市長が犯行に加担している可能性も多いにあるから、公平性、正当性を担保するうえでも、外部による監査が妥当である。外部監査を行なうことにより、公平、公正な目で不正な支出歳入などの財務会計行為、違法行為等を点検し改善に向けた意見を表明することができる。久留米市の早期の建て直しを促すことが可能となるのである。

（請求書から抜粋して整理）

このことに対しては、本件請求の受理に際し、監査委員の協議により認められないものと判断した。その理由は次のとおりである。

監査委員は、法の規定に基づき、普通地方公共団体の長が議会の同意を得て、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者及び議員のうちから適正に選任され、その職務の遂行に当たっては、常に公正不偏の態度を保持して監査を行うことを義務付けられ、これを遵守しているものである。

本件請求に関して、請求人が外部監査によることを求めるために挙げる「理由」としては、結局のところ、市議会の機能に関する不信任や、監査委員の公平性、正当性に関しての、監査委員個人に対する不信任など、自己の主張に基づく主観的な憶測による疑念を述べている抽象的な内容であるものと見ることができる。

監査委員が除斥されるべき客観的かつ具体的な事由が示されているものとはいえ、市の監査委員では実際上監査が不可能であると認められる客観的な理由や、個別外部監査契約に基づく監査によることが特に必要であると認められる合理的な根拠も示されていない。

外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情や合理性があるとは認められない場合に、相当の金額に及ぶこととなりうる追加的な費用の負担を市長に求めてまで、個別外部監査に委ねることには、必要性及び妥当性があるとは認められないため、そうした観点からも、監査委員の監査による方が適切と考えられるものである。

したがって、請求人の求めには理由がないから外部監査が相当であると認めることはできない。

4 結論

上記のとおり、本件請求には、内容を調査選別した結果、住民監査請求の対象としての要件を満たさないため、対象とできないもの、あるいは、対象とはならないものが多く含まれていた。すなわち、本件請求の要旨の(1)から(6)までの事項及び2の土地の買収に係る事項、並びに本件請求の要旨(追加)の(追加1)の公園の造成の瑕疵に係る事項及び(追加2)の事項については、あらためて、これらの請求を却下する。

それらのものを除外した上で、対象となりうる事項とした本件請求の要旨(追加)中、(追加1)の藤光産業団地内の公園(屋敷坪公園)の維持管理費の支出(過去1年分)について監査を行ったが、請求人の主張には理由がないものと認められるので、これについては請求を棄却する。