

公表第9号

地方自治法第242条第1項の規定により、田中 芳久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28年7月22日

久留米市監査委員 田 中 俊 博
久留米市監査委員 塙 秀 二
久留米市監査委員 原 口 和 人
久留米市監査委員 藤 林 詠 子

28 監査第 215 号
平成 28 年 7 月 22 日

請求人 田中 芳久 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 原 口 和 人
久留米市監査委員 藤 林 詠 子

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 28 年 5 月 26 日付にて提出された、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。

記

監査の件名 桃太郎川原の前橋付近の水質調査委託料に関する住民監査請求

監査の結果 別紙のとおり

第1 請求の受理等

1 監査請求書の收受

平成28年5月26日に「久留米市職員措置請求書」が提出され、同日收受した。

2 監査請求書の受理の決定

前項の請求については、所定の法定要件を具備していると判断し、これを受理することを平成28年5月27日の監査委員協議会において決定した。

3 請求人

田中 芳久 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:「桃太郎川原の前橋付近の水質調査委託料に関する住民監査請求」)

2 請求書の要旨 (下記のとおり)

(これは、請求書に「A 簡略的な請求の要旨」として記載されているものを、表記を整理して掲載している。
なお、これに附属するかたちで「B 事実関係等を含めた請求の要旨等の説明内容について」及び「平成28年5月26日付けで提出した住民監査請求書の資料に添付すべき資料として、外部の者によって監査をすることが必要な理由」が提出された。)

「久留米市職員措置請求書」

A 簡略的な請求の要旨

久留米市長檜原利則氏は、平成27年度に桃太郎川の水質検査として公益財団法人福岡県すこやか健康事業団に業務委託した委託料237,600円を支出してきているが、この出費は不必要な出費となっているのであり、地方自治法第2条14項に違反していると考えられる。

即ち、久留米市の環境保全課が平成27年10月30日に検査依頼した第二段階でしてきた誤った検査は一連の正しい検査手順になっていないのである。

この正しい検査は魚の斃死の原因究明を目的にしているのであり、第一段階での原因物質特定のための検査に使用すべきものだから、福岡市や福岡県等の環境保全課等は久留米市のような第二段階の誤った検査(原因物質の存在しない検査)を全くしてきていないのである。

従って、久留米市は、住民のために、最少の経費で最大の効果をあげるべき責務があるのに、その責務は果たされてきていないのである。
だから、この検査費用は不必要な無駄な検査費用になっているのである。

この様な誤った検査をすると、その検査費用が1,000万円以上になったりする事もあるのであるから、この様な無駄な出費を防止する事が必要と考えられる。

即ち、久留米市環境保全課は、公金を目的外に使用し・財産的な金銭的損害を発生させてきていると考えられる。

従って、その無駄な委託料金分を、市(市民)に返却する必要がある。

併せて、同法第252条の43第1項の規定により、当該請求に係る監査について、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。

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 |
|----|-----------------------------------|------------------|
| 1 | 甲第11号証(桃太郎川原の前橋付近の水質調査測定結果報告書) | (公財)福岡県すこやか健康事業団 |
| 2 | 甲第12号証(請書及び桃太郎川原の前橋付近の水質調査業務 仕様書) | (公財)福岡県すこやか健康事業団 |

4 事実を証する書類として請求書に記載され、環境部環境保全課から提出された文書（題目等のみ）

| 番号 | 題目等 | 作成者 |
|----|-----------------------------------|------------------|
| 3 | 行政不服申立書 | 請求人 |
| 4 | 証拠証明書 | 請求人 |
| 5 | 証1(正しい検査手順) | 請求人 |
| 6 | 証2(環境保全課が親水広場に掲示したものの写真) | 請求人 |
| 7 | 証3(親水広場写真) | 請求人 |
| 8 | 証4(親水広場写真) | 請求人 |
| 9 | 証5(親水広場写真) | 請求人 |
| 10 | 証6(親水広場にやってくる鳥の写真) | 請求人 |
| 11 | 証7(親水広場に不法投棄されたガラス片等の写真など) | 請求人 |
| 12 | 証8(親水広場に不法投棄されたガラス片等の写真など) | 請求人 |
| 13 | 証9(親水広場に不法投棄されたガラス片等の写真など) | 請求人 |
| 14 | 証10(環境保全課が実施した河川水質測定結果) | 久留米市 |
| 15 | 証11(桃太郎川原の前橋付近の水質調査測定結果報告書) | (公財)福岡県すこやか健康事業団 |
| 16 | 証12(請書及び桃太郎川原の前橋付近の水質調査業務 仕様書) | (公財)福岡県すこやか健康事業団 |
| 17 | 証13(平成26年度久留米市の水道水質 第32集) | 久留米市企業局上下水道部 |
| 18 | 証14(行政不服審査法) | - |
| 19 | 証拠説明書 | 請求人 |
| 20 | 甲第1号証(正しい検査手順) | 請求人 |
| 21 | 甲第2号証(環境保全課が親水広場に掲示したものの写真) | 請求人 |
| 22 | 甲第3号証(親水広場写真) | 請求人 |
| 23 | 甲第4号証(親水広場写真) | 請求人 |
| 24 | 甲第5号証(親水広場写真) | 請求人 |
| 25 | 甲第6号証(親水広場にやってくる鳥の写真) | 請求人 |
| 26 | 甲第7号証(親水広場に不法投棄されたガラス片等の写真など) | 請求人 |
| 27 | 甲第8号証(親水広場に不法投棄されたガラス片等の写真など) | 請求人 |
| 28 | 甲第9号証(親水広場に不法投棄されたガラス片等の写真など) | 請求人 |
| 29 | 甲第10号証(環境保全課が実施した河川水質測定結果) | 久留米市 |
| 30 | 甲第11号証(桃太郎川原の前橋付近の水質調査測定結果報告書) | (公財)福岡県すこやか健康事業団 |
| 31 | 甲第12号証(請書及び桃太郎川原の前橋付近の水質調査業務 仕様書) | (公財)福岡県すこやか健康事業団 |
| 32 | 甲第13号証(平成26年度久留米市の水道水質 第32集) | 久留米市企業局上下水道部 |
| 33 | 甲第14号証(水道水質検査業務の共同実施に関する協定書) | 久留米市/福岡県南広域水道企業団 |
| 34 | 甲第15号証(支払証明書(納入通知書兼領収書)) | 福岡県南広域水道企業団 |
| 35 | 甲第16号証(久留米市環境基本条例) | 久留米市 |
| 36 | 甲第17号証(行政不服審査法) | - |
| 37 | 甲第18号証(行政不服申立書 H27.12.7) | 請求人 |
| 38 | 甲第19号証(証拠説明書 証1から証13 H27.12.7) | 請求人 |
| 39 | 甲第20号証(告発状 H27.12.8) | 請求人 |
| 40 | 甲第21号証(行政不服申立書に関する求釈明1) | 請求人 |
| 41 | 甲第22号証(告発状 H27.12.17) | 請求人 |
| 42 | 甲第23号証(行政不服申立書に関する求釈明2) | 請求人 |
| 43 | 甲第24号証(行政不服申立書に関する求釈明3) | 請求人 |
| 44 | 甲第25号証(行政不服申立書に関する求釈明4) | 請求人 |
| 45 | 甲第26号証(市長の補正の文書と回答書に対する原告の反論) | 請求人 |
| 46 | 甲第27号証(行政不服申立書の補正の求め) | 久留米市 |
| 47 | 甲第28号証(行政不服申立書に関する求釈明4の回答書) | 久留米市 |
| 48 | 甲第29号証(追加の反論と訂正書) | 請求人 |

| | | |
|----|---|-----------------------------|
| 49 | 甲第 30 号証(決定書) | 久留米市 |
| 50 | 甲第 31 号証(回答書) | 久留米市 |
| 51 | 甲第 32 号証(平成 27 年度版久留米市環境調査結果) | 久留米市 |
| 52 | 甲第 33 号証(コンメンタル行政法Ⅰ行政手続法・行政不服審査法) | 室井力、芝池義一、浜川清 |
| 53 | 甲第 34 号証(つかむ・つかえる行政法) | 吉田利宏 |
| 54 | 甲第 35 号証(行政法[第3版]) | 櫻井敬子、橋本博之 |
| 55 | 甲第 36 号証(水質試験成績並びに調査報告 平成 25 年度) | 福岡県南広域水道企業団 |
| 56 | 甲第 37 号証(水質試験成績並びに調査報告 平成 26 年度) | 福岡県南広域水道企業団 |
| 57 | 甲第 38 号証(水質事故等対応の手引) | 福岡市環境局環境保全課 |
| 58 | 甲第 39 号証(油等流出事故に係る各機関の役割分担) | 久留米市 |
| 59 | 甲第 40 号証(異常水質汚濁に係る調査) | 福岡県 |
| 60 | 甲第 41 号証(平成 27 年度水質事故対策訓練) | 筑後川・矢部川・嘉瀬川水質汚濁対策連絡協議会実施者会議 |
| 61 | 甲第 42 号証(苦情相談カード 那珂古川の斃死事故1) | 福岡市 |
| 62 | 甲第 43 号証(環境指導レポート 大川市の斃死事故) | 福岡県 |
| 63 | 甲第 44 号証(城島町江上本の貯水堀における魚の斃死) | 久留米市 |
| 64 | 甲第 45 号証(公害苦情受付・処理カード 桃太郎川の魚の斃死事故1) | 久留米市 |
| 65 | 甲第 46 号証(公害苦情受付・処理カード 桃太郎川の魚の斃死事故2) | 久留米市 |
| 66 | 甲第 47 号証(公害苦情受付・処理カード 桃太郎川の魚の斃死事故3) | 久留米市 |
| 67 | 甲第 48 号証(水質事故初動調査フロー) | 国土交通省 |
| 68 | 甲第 49 号証(水質事故受付用紙 宗像市の斃死事故) | 福岡県 |
| 69 | 甲第 50 号証(水質事故受付用紙 那珂古川の斃死事故2) | 福岡県 |
| 70 | 甲第 51 号証(水質事故受付用紙 魚の斃死事故解決例) | 福岡県 |
| 71 | 甲第 52 号証(水質事故対策技術 2001 年版) | 国土交通省水質連絡会 |
| 72 | 甲第 53 号証(グリーンエコシティく るめ久留米市環境基本計画) | 久留米市 |
| 73 | 甲第 54 号証(水道水の水質基準 定量下限値) | 久留米市 |
| 74 | 甲第 55 号証(追加の証拠説明書) | 請求人 |
| 75 | 甲第 56 号証(行政不服申立書却下理由に対する疑問の書面) | 請求人 |
| 76 | 甲第 57 号証(最新農業データブック) | ソフトサイエンス社 |
| 77 | 甲第 58 号証(水質汚濁調査指針) | 日本水産資源保護協会 |
| 78 | 甲第 59 号証(水質事故対策技術 1995 年版) | 建設省建設技術協議会 |
| 79 | 甲第 60 号証(審査請求書) | 国土交通省 |
| 80 | 甲第 61 号証(説明証拠) | 久留米市 |
| 81 | 甲第 62 号証(水質事故対策技術 2001 年版) 甲第 52 号証の追加資料 | 国土交通省水質連絡会 |
| 82 | 甲第 63 号証(コンメンタル行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法) 釈明処分の特則 | 室井力、芝池義一、浜川清 |
| 83 | 甲第 64 号証(コンメンタル行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法) 裁量処分の取消 | 室井力、芝池義一、浜川清 |
| 84 | 甲第 65 号証(コンメンタル行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法) 取消理由の制限 | 室井力、芝池義一、浜川清 |
| 85 | 甲第 66 号証(コンメンタル行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法) 原告適格 | 室井力、芝池義一、浜川清 |

5 請求書提出後に補足説明のために追加提出された文書(題目等のみ) (平成 28 年 5 月 30 日付)

| 番号 | 題目等 | 作成者 |
|----|--------------------|-----|
| 86 | 個別監査が必要な重大な理由を補足説明 | 請求人 |

6 陳述時に追加提出された文書(題目等のみ) (平成 28 年 6 月 10 日付)

| 番号 | 題目等 | 作成者 |
|----|------------------|-----|
| 87 | 陳述と証拠提出 | 請求人 |
| 88 | 監査委員への要求書 | 請求人 |
| 89 | 監査委員である市議の方への要求書 | 請求人 |

第3 監査の実施

1 監査の対象

本件住民監査請求書及び事実を証する書類並びに各提出文書に記載される事項のうち、地方自治法第242条第1項の規定に基づく法定要件に当てはまり、本件請求において監査の対象となりうるのは以下の事項である。

(1) 監査の対象となる財務会計行為に関する事実について

平成27年10月19日に上津町にある桃太郎川で魚のへい死事案が発生したため、久留米市環境部環境保全課（以下「環境保全課」という。）は、所定の検査手続を実施したが、そののち、10月30日に、あらためて、久留米市長檜原利則（以下「久留米市長」という。）が公益財団法人福岡県すこやか健康事業団に業務委託して、同河川において水質調査を実施することにした。その委託料として237,600円を支出したという財務会計行為が行われたか。

(2) 当該財務会計行為の違法性又は不当性について

環境保全課が平成27年10月30日に業務委託して実施した水質調査は、本来、魚のへい死の原因究明を目的として第一段階で実施するものであり、一連の正しい検査手順となっていないから、第二段階で実施した当該調査に係る費用の支出という財務会計行為は、不必要で無駄であるから違法又は不当であるという主張は、妥当といえるのかどうか。

また、その行為によって、久留米市は、住民のために地方自治法第2条第14項にあるとおり、最少の経費で最大の効果をあげるべきであるのに、その責務を果たしていないので違法又は不当であるという主張が成り立つのかどうか。

(3) 久留米市への損害について

当該調査によって支払われた業務委託費用は、公金を目的外に使用したため、財産的な金銭的損害を発生させているという主張が成り立つのかどうか。

(4) 請求人が求める措置について

久留米市長に対し、当該業務委託費用分の金額を市に返却すべきことを勧告する必要があるかどうか。

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、平成28年6月10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、請求人は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を行った。

(1) 陳述に際して提出された文書

（「第2 請求書及び事実証明書の内容 6 陳述時に追加提出された文書」のとおり）

(2) 陳述人

田中 芳久 （請求人）

3 関係機関の職員に対する調査等

本件措置請求の対象である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環境保全課に対し、関係書類等に係る調査を行うとともに、それらの部等の下記職員から事情等を聴取した。

〔事情等聴取対象職員〕

環境部長、環境部環境保全課長、同課課長補佐

第4 監査の結果

1 監査対象事項に係る事実等

「第3 監査の実施 1 監査の対象」に述べた、監査対象となりうる事項に関して事実関係の確認を行った。提出された資料や事情等の聴取によって把握した内容は、以下のとおりである。

(1) 監査の対象となる財務会計行為に関する事実関係

平成27年10月30日に契約し、履行された桃太郎川原の前橋付近の水質検査については、12月21日に公益財団法人福岡県すこやか健康事業団環境科学センター（以下「環境科学センター」という。）に対して、委託料237,600円を支出していることが認められた。その委託業務の内容は、市で採取した河川水を受注者の分析機関で分析し、その結果を報告するというもので、分析項目は、水質汚濁防止法に基づく人の健康の保護に係る項目とされる27項目及び水素イオン濃度と溶存酸素量の29項目であった。なお、このうちには農薬に係る4つの検査項目が含まれている。

(2) 当該検査に係る財務会計行為の違法性又は不当性についての事実関係

地方公共団体による河川等の水質検査に関わる法令としては、公共用水域の水質汚濁の防止に関する法律である水質汚濁防止法が制定されている。同法は、特定の工場や事業場から排出される水に関する規制や生活排水対策の実施の推進によって、公共用水域等の水質の汚濁の防止を図ることなどを目的としている。同法中、特定事業場などへの立入検査を除く、一般的な水質検査に関わる条項としては、水質汚濁状況の監視のため「常時監視」を規定する第15条を挙げることができる。

久留米市では、水質検査業務自体は昭和40年代から行っていたが、平成13年度の特例市への移行に伴う県からの事務の移管により、同条の規定による河川水質の常時監視を行っている。その水質調査方法については、国の通知「水質汚濁防止法の施行について」（昭和46年9月20日付 環水管第24号）の中で述べられており、測定項目、測定方法等について、環境基準の達成状況を調査するための公共用水域の水質測定方法を示した「水質汚濁に係る環境基準について」（昭和46年12月28日環境庁告示第59号）の第2及び公共用水域の水質調査について準拠すべき原則的方法を示した水質調査方法によることを基本にすることとされている。これらの中には、水質の測定や調査を行う場合には、水域の利水目的との関連を考慮しつつ、最も適当と思われる方法によるものとすることや、この調査方法を原則としつつ、当該水域の具体的な状況を考慮して行うものと述べられている。ただし、常時監視以外の、油流出事故や魚へい死事故などの発生時における個別具体的な検査方法などを含む対応方法やその

結果の判断などについて、地方公共団体が拘束されるような詳細な規定は見当たらない。そのため、事故の場合に対する具体的な水質検査の実施においても、それぞれの場合における各自治体の裁量的判断に委ねられているものである。

そこで本市では、法の趣旨目的に則して、油流出事故に係る各機関の役割分担と処理フローを明記した水質事故発生時の処理フローを作成し、事故対応にあたるということであり、それ以外の事故に際しても、その時々ケースに応じて裁量的判断を行い、最適と考える対応をとるということになる。検査方法について水質汚濁防止法などへの直接的な違背が生じるものではない。

結局のところ、本件請求において監査対象となるのは、そうした裁量的判断に基づいて行われた検査業務委託費用の支出そのものの違法性又は不当性ということになる。

2 監査対象についての請求人の主張とそれに対する久留米市の説明等

請求人の主張した内容と、それに対する久留米市の説明等の概要は、以下のとおりである。

(1) 当該検査に係る財務会計行為の違法性又は不当性について

請求人は、今回の魚の大量死が発生した際に、環境保全課は、第一段階で行うべき原因物質の特定を行っておらず、第二段階では魚の大量死が発生した当時の毒物等を含まない、雨が降った後の川の水で検査を行っている。これでは原因物質の特定はできない。魚の大量死が発生した区間には親水広場があり、そのことを考慮した対応をするべきである。まず、第一段階で原因物質を特定するための水質検査を行う必要があったものと考えられ、この事については、国の河川事務所、県の土木整備事務所や県環境保全課及び他市の環境保全課等が認めていることである。そして第二段階では第一段階で検出された物質の減衰状態を調査し、元の川の状態に戻っているのかを確認するのが住民が認める正しい検査手順である。このような手順で行われる検査費用は必要なものであるから、不正出費とはならない。

また、第一段階で原因物質が特定できていないため、第二段階で特定するためには多成分(約85成分)の検査をする必要が出てくることになってしまい、高額の検査費用を要することになる。この不必要な検査費用を、市民は認めることができない。従って、この市の無駄な出費は、地方自治法第2条第14項に違反しているので返却するべきであるという趣旨のことを主張している。

これに対し、久留米市は、魚の大量死発生時においては、国等関係機関への連絡、現地確認、下流への影響調査、原因調査、原因者判明時の指導、へい死魚回収等の処理に関する関係者協議を行うことが主な役割である。このため、10月19日に事故発生の通報を受けた際は、水質事故処理フローに従い、まず、現地確認を実施した。2回の簡易水質検査で異常はなく、また、へい死魚(ハヤ)の状態(体表からの分泌物や出血、エラの異常)も異常がなく、魚の狂奔も見られず有毒性を示す様子も認められなかった。現場では生存している魚(フナ)も確認され、有毒物質が継続的に流入している状況はなかった。河川には滞留する箇所がなく、すぐに流下する状況であった。下流から遡って確認した結果、へい死魚は当該範囲のみでしか見られず、上流域も影響がなかった。翌日(10月20日)、やや下流域において、へい死魚が発生しているとの通報を受け、前日同様現地確認、簡易水質検査、へい死魚の観察を行ったが、いずれも異常が認められなかったため、これは前日のへい死魚が流下したものであり、新たな原因によるものではな

いと判断した。さらに翌日（10月21日）にも現地確認を行い、その際に魚（ハヤ）の生息が見られたことから、これらを総合的に判断して、河川は原状を回復しているとして、10月22日に今回のへい死魚発生事件を終結したと、ここまでの検査の状況とその帰結等について説明している。

また、他地方公共団体における水質等の検査については、検査項目や検査体制に多少の差異は見られるものの、検査手順や方法としては、本市との間に本質的な格差があるとは考えていないとしている。手順や方法には法令上の拘束されるような定めはなく、各地方公共団体においても、それぞれの手順なり方法なりを、必要であれば独自に作成したマニュアル等によって、その団体の事情や事案の状況などを勘案したやり方で、任意に判断して用いるかたちで対応しているのが実態であるとの趣旨のことを述べている。

なお、国土交通省水質連絡会の編集になる「水質事故対策技術」なる書籍についても、位置付けとしては、技術的な「手引書」であり、記載されている手順等に法令上の義務があるものではないとのことである。

そののちに、10月30日になって、あらためて別個の水質調査を実施したのは、魚のへい死事故の原因究明ではなく、現場近くの親水箇所を日常的に利用している付近の保育園に対して、請求人が毒性があるものが流れているので近づくなど告げていると話している状況を勘案して、近隣の住民に不安が広まることの懸念から、親水箇所としての利用に際して、水質に問題がないことを確認した上で、安全・安心な日常生活を営んでいただくことを目的としたものである。水質汚濁防止法第1条には「公共用水域及び地下水の水質の汚濁の防止を図り、もって国民の健康を保護するとともに生活環境を保全し、・・・」とあることから、この水質調査は法の趣旨に合致するものである。

そもそも、初めにへい死魚が発見されてから10日以上が経過し、その後新たな被害や事故などは認められていないこともあり、原因物質が残留している状況とは考えにくいから、そのような状況下で原因物質を特定するための検査をすることはない。したがって、この検査は、へい死魚が発見された際に実施した検査とは目的を別にするものであり、当初に簡易検査で原因物質が特定できなかったから、更に詳細な検査を実施したものではない。今回の検査の目的は川水の安全性の確認のためであり、その方法及び調査項目数についても、目的に合わせて、水質汚濁防止法に基づいた人の健康の保護に関する環境基準の項目について業務を委託したものである。目的においても方法においても、裁量的判断として適正かつ妥当なものというべきであり、違法なものでも不当なものでもないと主張している。

(2) 当該検査に係る財務会計行為による損害に関する主張について

請求人は、この様な誤った検査をすると、その検査費用が1,000万円以上になったりする事もあるのであるから、この様な無駄な出費を防止する事が必要と考えられる。即ち、環境保全課は、公金を目的外に使用し・財産的な金銭的損害を発生させてきていると考えられる。したがって、久留米市長は、本件検査業務委託によって支払った金額に相当する金銭を久留米市に返却する必要があると主張する。

これに対し久留米市は、10月30日に実施した水質検査は、原因物質の特定を目的としたものではなく、市民の利用に際しての安全確認や水質の状況確認を目的に行ったものである。検査

項目についても、水質汚濁防止法に基づく人の健康の保護に係る項目であり妥当である、と主張している。

また、検査費用が 1,000 万円などという話は、10月30日に実施した水質検査を、その時点になってから、原因究明のために徹底的に行おうとするような、実際上ありえないような場合を想定して挙げているものであり、およそ非現実的な主張である。

10月30日の検査は、先に述べているように、魚のへい死の原因物質を特定することを目的としたものではなく、市民の利用に際しての人の健康保護に係る安全の確認や水質の状況確認を目的に行ったものである。検査項目についても、当該目的にかなう妥当な範囲のものと考えている。あくまで公益に鑑みた、妥当な判断によるものというべきであって、そのための支出が全く意味のない、目的外の公金支出であり、かえって市に損害を与える結果になったという批判は当たらない。したがって、久留米市長が市に当該費用を返却する必要もない、と主張している。

3 判断

判断の前提として述べれば、住民監査請求制度は、地方公共団体の行政運営上の諸問題を一般的に対象とできるものではない。請求の対象となるものは、地方自治法に限定的に規定されており、一定の財務会計上の行為等だけである。したがって、地方公共団体の行政事務に関する諸施策やその事務処理体制並びに事務処理方法及びその執行、また、規定、基準、手続に係る事項は、監査の対象とはなりえない。

このことを、本件住民監査請求にあてはめて検討すれば、環境保全課における河川の水質検査体制、水質検査に係る事務処理の方法、水質検査に関する法令や基準等の内規及びそれらに基づく検査事務手続の運用等そのものについては、住民監査請求の対象とはならないものとなる。

要するに、水質検査自体は、財務会計行為ではなく、それ以外の事務行為であるため、その妥当性などについては、法制度上、住民監査請求の対象外である。水質検査に関する事務処理体制などについても同様である。それらを、科学的に不適當である、あるいは行政事務のやり方として不適當だ、科学的に正しい検査方法はこうあるべきだと主張したとしても、個別具体的な財務会計行為ではないため、住民監査請求では、取り上げる対象とはなりえないものである。

魚の死体が浮いたというような状況のとき、なにかの毒物を特定するためには、どのような検査が必要で、このように行うべきだという科学的な議論については、今回の判断の埒外にある。なお、10月19日及び同月20日の検査については、それに伴う個別の財務会計行為は行われてはいない。その点からも、監査対象とする理由は認められない。

特定の財務会計行為を行ったときに、その事柄の財務会計事務としての側面から法的・行政的な評価及び判断にすることが、住民監査請求に際して監査委員の行うべき仕事となる。

本件請求においては、平成27年10月30日に実施された水質検査による委託料の支出に係る行為（以下、「本件財務会計行為」という。）のみが、地方自治法の規定により、監査の対象として適合しうるものである。したがって、本件財務会計行為が違法又は不当なものであるかどうか、本件請求において判断すべき事柄となる。

なお、請求人が、関連する訴訟において裁判所に提出した書証類の文書については、その大半が魚のへい死事故等に関する検査手続、検査方法など水質検査事務についての技術論に関するものである。前述のとおり、それらの技術論自体は住民監査請求の範疇ではない。本件請求に係る魚のへい死事故の原因究明を行うための水質検査自体の方法等については、監査対象事項とはならないものである。また、その他の書証類についても、環境保全課が、請求人からの魚のへい死事故の原因

究明を求めたことへの返答に対して、行政処分であるかどうかなどについて争った訴訟に関するものであり、本件監査で取り扱うようなものではない。むしろ、環境保全課は、原因究明のための検査を重ねて行うことを拒否していたこと、したがって、10月30日の水質検査は、魚のへい死事故の原因究明のために行ったものではないことの傍証ととらえることができるものである。

このことを踏まえて、監査対象とした事項である財務会計行為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) 本件財務会計行為（「第4 監査の結果 1(1)の支出」）について

① 本件業務委託の目的と契約の締結について

平成27年10月19日、桃太郎川で大量の魚がへい死する事故が発生した後を受けて、環境保全課は、大量の魚がへい死した区間には市民が集う親水公園があることから、魚のへい死事故の原因の究明ではなく、市民の不安が喚起されることなどのないよう、人の健康の保護に関する環境基準とされる項目について、市民が公園を利用するに際しての安全の確認を主たる目的として、平成27年10月30日に環境科学センターとの間に水質調査業務の契約締結を行ったものであるという理由に違法性や不当性を認めることはできない。

また、へい死魚が10月19日に発見されてから10日以上が経過し、その後新たな被害や事故などは認められておらず、原因物質が残留している状況とは考えにくいという判断や、そのような状況下で原因物質を特定するための検査をすることはないという説明についても、状況を考えれば不合理な点はない。したがって、この検査は、へい死魚が発見された際に実施した検査とは、目的を別にする別個のものであるという主張は、うなずけるものである。

この検査は、当河川において通常行われてきた検査とは、異なる態様も見受けられるが、河川の環境に関する水質検査の実施やその方法自体が、法令等によって細かく制約されたものがあるわけではなく、種々のマニュアル類が存在していることからもうかがえるように、地方公共団体の任意の判断によって行われるものという前提を踏まえれば、違法という評価に該当しないことはもちろん、目的と方法において妥当な裁量の範囲を著しく逸脱するほど不当なものとするは相当ではない。

普通地方公共団体が行う契約の締結については、地方自治法施行令第167条の2第1項で、随意契約によることができる場合を列記している。本件契約は、その予定価格のみをもって随意契約が可能な類型に該当するものであるが、さらに第5号では「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」が掲げられている。本件財務会計行為に係る契約の相手方である環境科学センターは、本市の平成27年度河川水質汚濁状況調査を受注しており、桃太郎川を含む河川の水質調査を実施するなど、桃太郎川の状況を把握している。さらに、環境科学センターは、市内に立地しているため、緊急の対応が可能である。このようなことから、環境保全課は、環境科学センターを本件契約の相手方として選定している。以上のように、本件契約については、地方自治法及び同法施行令の規定により適正に行われたものであると判断する。

② 契約金額について

本件検査は、「水質汚濁に係る環境基準について」（昭和46年12月28日告示）に基づき、人の健康の保護に係る27項目及び水素イオン濃度と溶存酸素量の2項目、計29項目の水質検査を行うこととし、検査項目ごとの実施方法による費用を積算している。今回の契約額の決定に関しては、検査実施に必要な項目が示され、それに基づき設計金額が積算されており、金額が違

法又は不当なものであるという根拠は見いだせない。

③ 本件業務委託の履行について

環境科学センターが平成27年11月11日に環境保全課に提出した業務完了報告書には、委託契約の仕様書及び「水質汚濁に係る環境基準について」（昭和46年12月28日告示）に定められた方法によって29項目について測定がなされている。

このことは、委託内容に合致するものであり、本件業務委託が仕様書に示すとおり適正に履行されたものと判断する。

④ 本件業務委託料の支出について

環境保全課は、平成27年11月11日に本件業務委託の業務完了確認を行い、同年12月21日に環境科学センターに対して、水質調査業務に要する設計金額を基にした契約金額237,600円（消費税及び地方消費税込）を適正に支払っている。

⑤ 違法不当な公金の支出の有無について

本件業務委託に係る契約金額の支払いは、水質調査業務に要する設計金額に基づいた費用の支出であり、環境科学センターも適正に業務を遂行しているため、違法・不当な財務会計上の行為は存在せず、適正な公金の支出と判断する。

⑥ 久留米市の損害発生について

環境科学センターは、本件業務委託の契約内容について、適正に委託業務を完了しており、久留米市はその業務完了後に、本件業務委託の業務内容に従って契約額を支払っている。

先に検討したように、本件検査は、近隣住民の生活や環境の維持を図るといった公共上・公益上の必要性から、水質汚濁防止法に基づく人の健康の保護に関する基準を用いて適正な裁量的判断のもとに行われているものと見ることができる。

それに伴う財務会計行為も所要の経路を経由し適正に行われていることが確認されるので、本件財務会計行為においては、その目的も、目的のために選択した方法なども、違法又は不当というには当たらず、業務委託契約に基づく検査の適正な履行とそれに対する適正な費用の支払が行われているものと認められるので、違法性や不当性は認めることはできない。したがって、久留米市には「損害」は生じていないものと認めるのが相当である。

なお、請求人が請求書において本件財務会計行為が「違法である」とすることの根拠として述べている、地方自治法第2条第14項に違反するという主張に対して検討する。

請求人が引用する当該規定は、地方公共団体の事務処理に当たっての基本的な「原則」であり、事務処理に当たって「その目的を達成するため」の準拠すべき指針とされる規定である。そこに、違法・適法の具体的な基準等が明示されているものなどではない。

特定の法律において羈束されている個別具体的な行為の違法性を明らかにした上で、その必然的な帰結として同項の規定の趣旨にもそぐわないという場合であればともかく、同項の規定のみによって直接に違法性が問われることは考えがたい。行政施策や事務処理体制等の政策的な事項はもとより、それらに伴う財務会計行為に関しても、「その目的を達成するための」必要かつ最少についての判断は、基本的には地方公共団体の長などの裁量権のうちにあるとされるものである。

したがって、財務会計上の行為が住民監査請求の対象となっている場合にあっても、裁量権を前提として、そこに逸脱や濫用があるかどうか、判断の要点とされることになる。本件財務会計行為については検討したとおりであり、同項の違反を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

請求人は、地方自治法第252条の43第1項の規定により、個別外部監査契約を求めていた。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。

請求人は、監査委員の選任に関し、公平な監査を行うためには議会が関与した外部監査が必要という趣旨のことを述べているが、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た上で、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、常に公平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」は、本件検査に対する環境保全課、久留米市長、監査委員及び行政の仕組みへの自己の不信感や、関係する訴訟の件も含めて、主観的な主張によるものである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ず、市の監査委員では財務会計行為に関する判断を下すこと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妥当であると認められる合理的な理由も示されていない。外部監査人であっても、その候補者は市長が選任するものである。

また、技術的な事項について、それらに関する特定の分野の専門家を個別外部監査人とすることを求めるような主張も見られるが、地方自治法上、外部監査契約を締結できる者は、弁護士、公認会計士、会計監査又は監査事務に従事した実務精通者又は税理士に限られるものであり、そうした要求は、本制度に合致するものではない。事務行為の科学的・技術的な是非ではなく、特定の財務会計行為について、その事柄の財務会計事務としての側面から法的・行政的な評価を行い、違法・不当を判断することが、住民監査請求に際して監査委員の行うべき仕事となるものである。

加えて、市の監査委員の責任を追及するような言辞も見られるが、これらは、個別外部監査が必要な理由には当たらない事柄である。

外部監査人との契約という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である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は認めることはできない。

4 結論

上記のとおり、本件住民監査請求において、対象となりうる事項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、本件請求を棄却する。