

徳監第1056号
令和3年7月16日

明るい徳島市をつくる市民連絡会
代表 久次米 尚武 様

久次米 尚武 様

徳島県監査委員	近藤光男
同	岡崎悦夫
同	大寺健司
同	原徹臣
同	福山博史

令和3年6月23日に提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく徳島県職員措置請求については、次の理由により却下する。

第1 請求の要旨

1 措置請求の要旨

徳島県が、とくしま記念オーケストラ及びそれに付随する事業に関し、平成25年度から平成28年度までの間に、公益財団法人徳島県文化振興財団に対し、各演奏会実施委託契約（その変更契約を含む）及びその支出負担行為決議に基づき支出した金員のうち、公益財団法人徳島県文化振興財団がA社を介するなどしてB社の所得とされた金員に相当する額の支出については、その分についての支払いはいずれも違法なので、

- (1) 飯泉嘉門（徳島県知事）に対し、少なくとも上記3事業年度間（平成25年8月1日から平成28年7月31日）のB社の所得額1億2954万8676円に相当する額を、
- (2) または、B社名義の見積書を作成した徳島県職員らに対し、B社が当該県職員が作成した見積書に基づいて業務委託料を受領したことにより、同社の所得となった金員に相当する額（当該県職員ごとの額は不詳、少なくとも合計で1

億2954万8676円相当)を、
それぞれ徳島県に賠償するよう請求することを求める。

2 措置請求の理由

(1) とくしま記念オーケストラ事業の概要

とくしま記念オーケストラ事業については、徳島県知事飯泉嘉門(以下「知事」という。)がいわば主導的に執り行ってきた事業である。知事は、平成19年度に国民文化祭を開催し、そのわずか5年後である平成24年度に全国初となる2度目の国民文化祭を開催した。知事は、県内第1回目の国民文化祭の後から、国民文化祭の「遺産」を継承発展するとして「とくしま記念オーケストラ」を設立し、平成23年度から同事業を開始した。そして、県内第2回目の国民文化祭開催後である平成25年度ころから同事業は急拡大し、以後平成28年度まで極めて多額の事業費を消費してきた。

とくしま記念オーケストラにおいて、楽団員の調達や調整を担ってきたのがC氏が代表を務めるB社である。

とくしま記念オーケストラ事業は、基本的に次のような枠組みでなされていた。

徳島県は、公益財団法人徳島県文化振興財団(以下「財団」という。)との間で各演奏会実施業務の委託契約を締結し、財団へ業務委託する。財団は、演奏会の実施をA社へ、A社は演奏会に必要な楽団員の手配等を、B社へ再委託(再々委託)し、結局楽団員に編成、演奏等の業務はB社が調達した楽団員が担う。

(2) 本件契約は背任行為である

ア 前項で述べたような基本的枠組みであれば、各演奏会実施業務(事業)は、徳島県、財団、A社、B社という流れであるから、演奏業務の委託に際し、徳島県・財団間、財団・A社間、A社・B社間の各契約額の決定においても、徳島県→財団→A社→B社という流れで定まるのが通常である(無論、場合によっては逆の流れもあり得、これを否定する趣旨ではない)。

ところが、添付資料にあるように、最末端であるB社への支払額は、最上位である徳島県の職員(一連の経過にかんがみれば、単一人ではなく、複数名存在するものと思料する)が同社代表取締役C氏に代わり見積書等を作成していたことが明らかになっている。そして、本来前述のとおりの流れで委託料等の契約の交渉が行われるべきところ、B社がA社から支払いを受ける委託料については、徳島県の担当職員がB社に代わって同社名の見積書を作成し、A社に提出することにより、B社が受ける委託料額を直接決定し、か

かる決定に財団もA社もB社も拘束されていたのである。

すなわち、B社にA社から支払われた委託料は、徳島県の職員がB社の見積書を作成するなどして決定し、A社は、その見積書の金額をそのままB社に支払うとともに、少なくともB社に支払うべき再委託料についてはそのまま財団からA社への委託料として支払いを受けていたのである。このような、委託料、再委託料の支払いの流れが拘束され、確立していたため、徳島県の担当職員のB社に対する(再)委託料の支払決定額に財団もA社も(また、B社も)拘束されていたといえる。

イ 平成25年8月1日から平成28年7月31日まで3事業年度に及ぶ一連のとくしま記念オーケストラ事業により、B社に支払われた金額の合計は約3億8700万円とも言われる。

また、とくしま記念オーケストラ事業において実施された各演奏会の開催に要した経費は、同種演奏会と比較し、相当に高額であった(例えば、新潟県で同様に行政の事業としてなされた演奏会よりも約2倍の経費を要していたともいえる)。

ウ 添付資料では、平成25年度から平成28年度までの4か年のうち、平成25年8月1日から平成28年7月31日までの3事業年度におけるB社のほ脱所得金額(1億2954万8676円)及びほ脱税額(約3027万円)が明らかとされている(なお、同期間における同社の売上高は約3億8700万円であり、そのほぼ全てが徳島県内でのとくしま記念オーケストラ事業によるものである)。

エ このような委託料の支払いは、A社に提出された徳島県の担当職員が作成したB社名の見積書を、A社がそのまま見積書に従ってB社に支払えば、財団はそのまま認めてA社に業務委託料を支払うという構図(言いかえれば、B社に再委託された部分については、実質上、A社を「トンネル」として扱うという構図)が財団、A社、B社間で構築されており、幾度にもわたる各支払いは、この構築された「構図」に従って処理されたものである。そして、この「構図」の構築には、財団やA社のみならず、知事本人その他県幹部も関わっていたことが強く推測され、だからこそ県の担当職員ら(見積もりの作成を代行した職員が何名いるかは不明であるが、担当者が代わっても)は、あえて背任行為に該当することを覚悟して、B社の見積書の作成を代行し、同社の委託料を決定していたものと考えられる。

オ さらに、知事をはじめ関係者が何故にあえてこのような「構図」を構築したのか。その理由としては、B社若しくはC氏に過大な利益を与える目的を実現するためであり、それを県民の目から隠すためであったとしか考えられ

ない。現に、県担当者が同事業で行う各演奏会のためのB社の見積書を作成し、提出する際、同種演奏会よりも明らかに高額の単価、数量等を用いて水増しを行い、同社若しくはC氏に過大な利益を与え、反面その結果として徳島県に損害を被らせている(なお、上記3事業年度にとくしま記念オーケストラ事業関係で、B社に支払われた総額が約3億8700万円であるのに対し、ほ脱所得金額は約1億3000万円とされていることから、その見積書の額が如何に過大であったかは容易に推測しうる)。

カ 先にも述べているが、本件住民監査請求が対象とする財務会計行為は、とくしま記念オーケストラ及びそれに付随する事業に関し、平成25年度から平成28年度までの4年間に財団に対し支出したすべての金員である。

そのうち、少なくとも平成25年8月1日から平成28年7月31日の3事業年度間のほ脱所得額1億2954万8676円は違法支出であるというものである。

平成25年度から平成28年度までの間で上記期間以外の違法支出額は、現時点では詳細に把握できない。この点は、十分に監査を尽くされたい。

(3) 知事の責任

ア 知事は、既に述べたように、一定の徳島県幹部職員及び担当職員らと共謀の上、平成25年度から平成28年度にかけて、B社に利益を図る目的で、とくしま記念オーケストラ事業の実施に本来要する経費に少なくとも1億2954万8676円を加算して財団との間で各委託契約等を締結し、同契約に基づいて委託料名下に同金額を支払い、もって徳島県に少なくとも同金額の損害を与えたことは明らかである。

また、上記背任行為には、①添付資料で明らかのようにとくしま記念オーケストラ事業は知事の主導でなされていること、②知事とC氏は旧知の間柄であり、かかる知事の個人的関係がとくしま記念オーケストラ事業の背景にあること、③C氏は、平成24年度ころは徳島県において政策参与に任命されており、かかる任命も知事の意向であること、④知事は平成23年4月ころ、同事業を担当する県職員らに対し「君たちは音楽の素人だ。音楽家を相手にするならC氏の力が必要だ。C氏にお願いしなさい。」などと述べた事実があること、などの事実にかんがみれば、知事が他の県職員と共謀の上、前記背任行為を行ったことは優に明らかである。

したがって、本件に関する徳島県知事である飯泉嘉門の責任は明らかであり、同人は、徳島県に対し、不法行為に基づく損害賠償義務を負う。

イ 損害賠償すべき額について

B社の平成25年8月1日から平成28年7月31日の3事業年度におけ

るほ脱所得額は、1億2954万8676円になる(これは、とくしま記念オーケストラ事業にかかるB社のほ脱所得額であって、他の不明確な数百万円にも上るタクシー代等の不当な利得は含まれていない)。

このほ脱所得額は、B社が業務委託料として受領した金額から、演奏者等に支払った経費を差し引くことによって算定された額である。したがって、県の担当職員が過大な見積書を作成し、これに従って委託料が支払われたとしても、損害賠償すべき額(損害額)はその過大部分についてであって、B社の正当な利益部分については損害賠償の対象にすべきではないとも考えられる。しかし、B社が受けるべき委託手数料の額若しくは率について、明確な約定がなく、過大部分の範囲を特定することができないため、知事に対して損害賠償すべき額として、B社のほ脱所得額としたものである。

(4) 氏名不詳の県職員らの責任

ア 本件において、B社ないしC氏が、平成25年度から平成28年度にかけて、少なくとも1億2954万8676円もの利得をし、その結果、徳島県に少なくとも同額の財産上の損害が発生したのは、氏名不詳の職員らにおいて、B社のために故意に費用等を水増しした見積書を作成し、それを同社及び関係者において行使させたことに外ならない。

そして、かかる行為が知事らと共謀した背任に該当することは明らかである。なお、かかる見積書を作成した徳島県職員が実在することは、添付資料から明らかであるが、東京地方検察庁からの刑事確定記録の開示の際、具体的氏名はマスキングされ判明できない。また、本件が3事業年度という比較的長期にわたること、とくしま記念オーケストラ事業に関する徳島県の立案文書の立案担当者は多岐にわたっていることにかんがみれば、かかる見積書を作成した県職員は、単一人ではなく複数存在するものと思われる。

見積書を作成した当該県職員は、本件の事案の性質にかんがみれば、当該職員の独断によりかかる見積書を作成したのではなく、知事及び知事の指示を受けた幹部職員の指示に基づき、見積書の作成を行ったことは言うまでもない。このように、当該県職員は指示命令を受けて受動的に職務を行ったことは推認しうるが、仮に受動的な立場であったとしても、かかる犯罪行為を行うことは法律上許されておらず、当該県職員も背任の責任を負うべきであることは明らかである。

イ 損害賠償すべき額について

如何なる県担当者が、どのとくしま記念オーケストラ事業について、B社の見積書を作成したのか、これを特定することができれば、各個人に損害賠償すべき額を特定することができるが、請求人が入手しうる資料からは特定

できない。しかし、徳島県が保有する資料をもってすれば、それは可能なはずである。

なお、特定の県担当者がどのとくしま記念オーケストラ事業についてB社の見積書を代行作成したかわかれば、当該事業ごとの同社のほ脱所得額は国税庁や検察庁調査、捜査において明らかにされていることから、県担当者ごとに、その担当者に起因するほ脱所得額を算定することができる。しかし、そのほ脱所得額そのまま当該県担当職員に対する損害賠償額ということができるかの問題があることについては、前述の（3）知事の責任イで述べたとおりである。

（5）本件は、地方自治法上の監査請求期限を徒過したものではない

地方自治法は、住民監査請求は当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをするにはできない、と定める（法242条2項）。

しかし本件は、添付資料のような被告C氏の刑事事件確定記録を入手し、それを精査しなければ知りようのない事実である。請求人らは、本措置請求にかかる事実を、令和3年6月7日及び8日の各新聞報道により初めて知った。また、この新聞報道以前には、請求人らは、相当の注意力をもって調査を尽くしても、B社のために徳島県職員が知事らと共謀し、過大な見積書を作成するという背任行為をしていた事実を知ることはできなかつたことは明らかである。

したがって、本件は「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て住民監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在または内容を知ることができなかつた場合」に該当することは明らかであり（最高裁平成14年9月12日判決参照）、いまだ同法上の期限を徒過したものではないものとして取り扱われるべきである。

（6）結論

以上のことから、徳島県監査委員におかれては、本措置請求書に基づいて十分に監査され、飯泉嘉門らに対し、措置請求の要旨記載のとおり勧告を行うよう求めて、地方自治法第242条1項の規定に基づき、事実証明書添付の上、本件住民監査請求に及んだ。

（以上、おおむねこのように解する。なお、事実証明書の記載は省略する。）

第2 決定の理由

1 住民監査請求の対象について

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項に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員に違法又は

不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるときに、これらの事実を客観的に証する書類を添え、当該普通地方公共団体の住民が監査委員に対し監査を求め、当該普通地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置等を講ずることを請求できる制度である。

即ち請求の対象となるのは、県が行った財務会計上の行為又は怠る事実に限られており、例えば「公金の支出」の場合、県の支出負担行為、支出命令及び支出が対象となり、「契約の締結又は履行」の場合、県を当事者の一方とする契約が対象となる。本件請求についてあらためて見てみると、請求人の主張する「B社の所得額（平成25年8月1日から平成28年7月31日で、合計で1億2954万8676円）」は、県から見れば再々委託先となるB社が、再委託先のA社との間で受領した所得であり、県の財務会計行為ではないため、住民監査請求の対象とはならない。

2 請求の事由について

請求人は、「とくしま記念オーケストラ及びそれに付随する事業に関し、平成25年度から平成28年度までの間に、公益財団法人徳島県文化振興財団（以下「財団」という。）に対し、各演奏会実施委託契約に基づき支出した金員のうち、財団がA社を介するなどしてB社の所得とされた金員に相当する額の支出については、県職員が見積書を作成するという背任行為に基づくものであり、いずれも違法である。」旨主張しているが、そうであれば、請求人は、監査請求を行うに当たり、自らが問題とする財務会計行為を特定するとともに、特定した財務会計行為の違法性又は不当性について、具体的かつ客観的に摘示する必要がある。

この点に関しては、最高裁判所の判決では、「住民監査請求においては、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというのではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきであり、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は右請求について監査をする義務を負わないものといわなければならない。」旨判示されている（最高裁判所第三小法廷平成2年6月5日判決）。

このことから、請求人の「少なくとも平成25年8月1日から平成28年7月

31日の3事業年度間のほ脱所得額1億2954万8676円は違法支出であるというものである。平成25年度から平成28年度までの間で上記期間以外の違法支出額は、現時点では詳細に把握できない。この点は、十分に監査を尽くされたい。」「B社が受けるべき委託手数料の額若しくは率について、明確な約定がなく、過大部分の範囲を特定することができないため、知事に対して損害賠償すべき額として、B社のほ脱所得額としたものである。」旨の主張は、徳島県の平成25年度から平成28年度までの財団への支出について、違法性又は不当性を個別的、具体的に摘示しているものとはいえず、上記判例に照らして、特定性を欠く不適法な監査請求であると判断する。

3 請求期限について

住民監査請求における請求の期間については、法第242条第2項によると、「財務会計上の行為」のあった日又は終わった日から1年以内とされているが、同項ただし書において「正当な理由」があるときはこの限りではないと定められている。

この「正当な理由」の判断については、最高裁判所の判決では、「特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであり、そして、このことは、当該行為が秘密裡になされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査をし尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合にも同様であると解すべきである。」旨判示されている（最高裁判所第二小法廷昭和63年4月22日判決，最高裁判所第一小法廷平成14年9月12日判決）。

また、「相当な期間」については、「一般住民において相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在及び内容を知ることができたというべき日（12月13日）から監査請求のあった日（翌年3月7日）までの期間（84日）は、相当な期間内に監査請求をしたものということとはできない。」旨判示されている（最高裁判所第一小法廷平成14年9月12日判決）。

請求人が、本措置請求に係る事実を確認したと主張する刑事確定訴訟記録については、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第53条第1項において、「何人も、被告事件の終結後、訴訟記録を閲覧することができる。」と規定して

いる。

また、刑事確定訴訟記録法（昭和62年法律第64号）第4条第1項において、「保管検察官は、請求があったときは、保管記録を閲覧させなければならない。」と規定し、同条第2項第2号において、「「保管記録に係る被告事件が終結した後3年を経過したとき」は閲覧させないものとする。」と規定している。

そこで、本件請求をあらためて見てみると、請求人は、「本件は契約締結から1年を経過しているが、本措置請求にかかる事実（B社脱税事件の刑事確定記録）を、令和3年6月7日及び8日の各新聞報道により初めて知った。また、この新聞報道以前には、請求人らは、相当の注意力をもって調査を尽くしても、B社のために徳島県職員が知事らと共謀し、過大な見積書を作成するという背任行為をしていた事実を知ることはできなかったことは明らかであり、「正当な理由」がある。」旨主張している。

もっとも、本件刑事事件については、平成30年当時、地元放送局や新聞等でも盛んに報道されていた状況を鑑みるに、客観的に見て、請求人を含め、本事案に関心を寄せる県民の多くが、平成30年3月26日に東京地裁の判決があった事実を把握していたと推定される。また、本件刑事事件に係る「刑事確定訴訟記録」は、事件が終結した後3年経過後までは、何人にも閲覧できる状態にあったものである。

したがって、請求人の主張する「本措置請求に係る事実」は、平成30年当時に「相当の注意力」をもって調査すれば知ることが可能であり、結果、知ることができたときから3年以上が経過していると判断するのが妥当である。

よって、本件請求は、法第242条第2項本文に規定される監査請求期間を徒過しており、また、「相当な期間内」に請求されたとは言えないことから、同項ただし書きに規定される「正当な理由」があるときに該当しない。

以上3点のことから、本件請求は、法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象とならない不適法なものと判断し、却下する。