

和歌山県監査公表第26号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第4項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成21年10月30日

和歌山県監査委員 楠 本 隆
和歌山県監査委員 足 立 聖 子
和歌山県監査委員 須 川 倍 行
和歌山県監査委員 江 上 柳 助

和歌山県職員措置請求に係る監査結果

第1 監査請求

1 請求人

省略

2 請求年月日

平成21年8月26日

3 請求の内容

請求人提出の「住民監査請求書」による請求の内容は、次のとおりである。

(1) 請求の趣旨

平成16年度から平成20年度において、特殊急傾斜地崩壊対策事業及び急傾斜地崩壊対策緊急整備事業（以下「がけ崩れ対策事業」という。）として実施した工事費の総計10億1,378万円について、同工事費の支出当時の知事（木村良樹前知事及び仁坂吉伸知事）及び支出手続を担当した職員らに対し、支出した同工事費の代金を和歌山県に返還せよとの措置を講じるよう知事に勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 請求人

請求人は和歌山県内に居住する建築家であり住民である。

イ 公金支出

木村良樹前知事及び仁坂吉伸知事並びに支出手続を担当した職員らは、平成16年度から平成20年度において、具体的法令に基づかない「地域における事務」として実施したがけ崩れ対策事業による各工事（以下「本件各工事」という。）の代金として、公金総計10億1,378万円の支出（以下「本件公金支出」という。）を行っている。

ウ がけ崩れ対策事業の違法・不当

(ア) 具体的法令に基づかない「地域における事務」だったがけ崩れ対策事業

平成21年6月29日付け和監委第28号の監査結果（以下「通知監査結果」という。）が公表されたことにより、がけ崩れ対策事業が、具体的法令に基づかない単なる自治法第2条第2項による「地域における事務」として施行した工事であったことが分かった。

がけ崩れ対策事業は、もともと、事業名中に、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年法律第57号。以下「急傾斜地法」という。）」にある「急傾斜地」名が組み入れられていたこと、及びがけ崩れ対策事業の事務事業評価調書の根拠法を記載する欄に、「急傾斜地法」と明記された上で公表されていたことなどから、急傾斜地法に基づく事業であるとみるのが自然であった。

ところが、事務事業評価調書の根拠法を記載する欄の「急傾斜地法」とする記載が、誤記載として抹消され、その抹消を是認し、具体的法令に基づかない自治法第2条第2項による「地域における事務」として施行した工事であったとする通知監査結果が公表されて、そのことがはじめて分かった。

しかしながら、がけ崩れ対策事業は、以下のとおり具体的法令に基づかない自治法第2条第2項による「地域における事務」としては施行することのできない工事である。

(イ) がけ崩れの危険から安全上のため擁壁などを施す措置を講じる義務の規定

本来、自己の土地にどのような建築物を建て、どのように利用するかは、それらを所有する者ら個人の自由であるといえるが、その自由を規制し、がけ崩れによる危険から安全上のため擁壁などを施す措置を講じることを命じている規定が建築基準法（昭和2

5年法律第201号)に存する。

すなわち、「建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合においては、擁壁の設置その他安全上適当な措置を講じなければならない。」とする建築基準法第19条第4項の規定がそれである。

建築基準法は、本来、自己の土地にどのような建築物を建て、どのように利用するかは個人の自由であるといえるが、これを各人の自由だとして放置していたのでは、個人の生命及び財産に危険が及ぶとともに、健康の維持にも影響を与えることになりかねない。また、日本は、地震や台風等自然災害が多い国であることから、これらの外力に耐える建築物と敷地でなければならない。それゆえ、ある程度の規制を行うことが必要となり、建築基準法で建築物の敷地、構造などの安全上などの「最低の基準」を定め、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的として定められたものである(同法第1条)。

このような目的から定められた建築基準法は、個人の自由を規制するものであり、その規制の対象としているのは、建築物とその敷地であるし、国内全土に適用される。

このため建築基準法第19条第4項が、「安全上適当な措置を講じなければならない」として、その措置を講じることを命じられている義務者は、敷地所有者、管理者又は占有者らであることが分かる。また、当該義務規定は、建築物を建築する予定の敷地から、建築後の建築物にも適用される。

その上、和歌山県においては、より人命を守るため建築基準法に基づき、さらに次の制限を付加する規定を定め、規制を強化している。

すなわち、がけ崩れ等により人命に著しい危険を及ぼすおそれのある区域として知事が指定する災害危険区域内においては、知事が災害防止工事の施行状況及び土地の状況により、被害を受けるおそれがないと認めた場合を除き、建築物を建築してはならないと規制(和歌山県建築基準法施行条例(平成13年和歌山県条例第23号)第3条)するとともに、がけ(地表面が水平面に対し、30度を超える角度をなす土地で硬い硬岩盤以外のものをいう。)の高さが2メートルを超えるがけの上端からの水平距離がその下端方向に対して、又は当該がけの下端からの水平距離がその上端方向に対して、それぞれ当該がけの高さの2倍未満の土地の区域内においては、建築物を建築してはならないと規制している(同条例第4条)。ただし、がけが擁壁により構成されているなど安全上支障のない場合などに、当該規制が適用されず建築することができる(同条例第4条)仕組みになっているが、これらの規定に反した場合には罰則の適用がある(同条例第17条)。このような罰則を伴う厳しい建築制限は、厳しく規制をすることをもって、それだけ厳しく災害やがけ崩れ等の危険から安全上の支障がないようにすることを建築主らに求めていることに他ならない。

上述の和歌山県建築基準法施行条例が定める災害危険区域は、急傾斜地法に基づき急傾斜地崩壊危険区域及びその周辺の地域などのうちから知事が指定する区域のことであるから、災害危険区域指定のある急傾斜地崩壊危険区域内にも同条例が適用されるし、がけ規制は、急傾斜地崩壊危険区域の指定の有無にかかわらず、同条例の規定が適用される。

もとより、このような厳しい規制が可能なのは、建築基準法第19条第4項の規定が存し、がけ崩れから建築物の安全のための措置を講じることが、敷地所有者らに義務とされているからに他ならない。

そして、建築基準法及び同法に基づいて定められた県条例による制限を遵守させる事務は、和歌山県の事務であり、建築基準法という具体的法令に基づく「地域における事務」である。

(ウ) 県が行う「地域における事務」の処理原則

自治法は、「地域における事務」を地方公共団体、すなわち県が処理する場合の基本原則を規定しており、次のことが原則とされている。

a その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない(自治法第2条第14項)。

- b 法令に違反してその事務を処理してはならない（自治法第2条第16項）。
- c 前項（自治法第2条第16項のこと。）の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする（自治法第2条第17項）。

このため、県が行う「地域における事務」が、上記a及びbの規定に反する場合、「地域における事務」として処理してはならない。すなわち、具体的法令により定められている「地域における事務」に反する事務を具体的法令に基づかない「地域における事務」として処理してはならないのである。その上、bの規定に反し、法令に違反して行った行為は無効とまでされる。それだけに、法令を遵守することの責任は重い。

(エ) 法令に抵触するがけ崩れ対策事業

故に、県が施行した本件各工事の箇所、具体的法令である建築基準法第19条第4項の規定が適用される場合、具体的法令に基づかず「地域における事務」として処理した本件各工事は、上記bの規定に反して行ったことを意味することとなる。

そこで、本件各工事の箇所、具体的法令である建築基準法第19条第4項の規定が適用されるか否かを検討すると、本件各工事の箇所は、知事が、その裁量の基準を文書化した実施要領に基づいて採択しているようであるが、その実施要領によると、がけ崩れが想定され、その被害区域内に人家3戸あるいは5戸以上に被害を及ぼすおそれのある箇所を採択基準としている。かかる基準は、少し表現が異なるとしても、建築基準法第19条第4項が規定する「建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合」に該当することが明らかと言えよう。それゆえ、県が施行した本件各工事箇所には、建築基準法第19条第4項の規定が適用される。

したがって、具体的法令が適用される本件各工事箇所の工事を、具体的法令に基づかない「地域における事務」として行うことは、自治法第2条第16項の規定により処理してはならない事務に該当し、自治法第2条第2項による「地域における事務」としては行うことのできない事務を、違法・不当に実施したというものに他ならない。

エ 自治法第232条の3に反する違法・不当

県の公金支出は、自治法第232条の3で、普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならないと定められている。

しかしながら、具体的法令に基づかない自治法第2条第2項による「地域における事務」として県が実施したがけ崩れ対策事業は、上述したとおり自治法第2条第16項の定め抵触し、そもそも自治法第2条第2項による「地域における事務」としては行うことのできない事業を、違法・不当に実施した事業であった。それゆえ、その事業費たる本件公金支出は、法令に基づかずになされた支出という他なく、自治法第232条の3に反する違法・不当な支出である。

オ 損害

以上述べてきたとおり、がけ崩れ対策事業は、法令に反し県が実施することのできない事業を違法・不当に行ったものであり、その事業費として支出した本件公金支出も、自治法第232条の3に反して違法・不当に支出されたものであった。それゆえ、県は、違法・不当に支出された本件公金支出金相当の損害を被っている。

カ 責任

上記公金支出の最終決済を担当した知事及び支出当時その手続を担当した職員らは、自治法第232条の3に反して違法・不当に本件公金支出をした。このため、違法・不当な公金支出により和歌山県が被っている損害を補填・賠償する責任がある。

キ 正当事由

本件措置請求には、支出行為より1年を経過したものもあるが、1年を経過してなしたことに正当理由が存する。

すなわち、当該事業の事業名中に、急傾斜地法にある「急傾斜地」名が組み入れられていたこと、及び当該事業の事務事業評価調書中、根拠法を記載する欄に、「急傾斜地法」とする記載があり、かつ、それが公表されていたこと等から、同事業が急傾斜地法に基づ

くべき工事であるとみるのが自然であった。

そうしたおり、平成21年6月29日付けの通知監査結果が、同月30日付け和歌山県報号外により公表された。その監査結果は、「根拠法を急傾斜地法としていた本件事業にかかる事務事業評価調書については、県民に誤った情報を公表した結果となったが、県土整備部において、既に、県単独事業の根拠法が急傾斜地法とはならない内容の訂正処理を行っている。」としていた。また、当該事業を、自治法第2条第2項による「地域における事務」として施行した工事としていた。

なお、監査結果には、「事務事業評価調書に本件各工事が急傾斜地法を根拠とするという誤った記載を行い、公表していたため、県民に誤解を与えることとなり」とする意見が付記されている。

かかる公表により請求人は、当該事業が、自治法第2条第2項による「地域における事務」として施行した工事であることをはじめて知り得たのである。また、その事実により、建築基準法に照らすと許されることのないことと認識し得たのである。

そして、その監査結果が公表されてから2か月以内である本日、監査請求を行ったのであるから本件措置請求に正当理由が存する。

(3) 本件措置請求の性格と裁量権の逸脱

本件措置請求は、がけ崩れ対策工事をしてもらった側のがけ所有者らを追及する性格のものではない。今夏の豪雨でがけが崩壊したところもあるやに聞く。また、一部崩壊したことによりさらにはがけ崩れのおそれの高い危険のあるところもあろう。県民の立場からすれば、知事の裁量によりがけ崩れ対策事業が実施できる（できるとは思えないが）のであれば、これらのところのがけ崩れ対策工事を優先的にすべきであろう。

しかしながら、請求人は、建築士を和歌山市において長く営んでいるが、県から、建築基準法第19条第4項の規定を適用せず、知事が裁量で行っているがけ崩れ対策事業の存することの説明をこれまでに受けたことはないし、そのようなことを県民に等しく広報していることも聞かれない。もともと、誤った公表をしていたのであるから県民に等しく広報されていなかったことは当然といえば当然であろう。とすれば、知事がその裁量によりがけ崩れ対策工事を実施していることを県民に等しく知らせず、工事箇所の選定も県民から公平に受付もせず、工事する箇所の優先順位をどのように決めたのか。また、崩壊のおそれもどのように認定したのかも知るよしもないような本件各工事は、その裁量権を逸脱しており違法・不当という他なく、このような恣意的な運用を阻止し、法に基づく公平な運用に改めさせることにある。

第2 住民監査請求書の受理

本件請求は、自治法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成21年8月31日に受理を決定した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求書の内容等を勘案し、がけ崩れ対策事業として実施した工事代金に関する公費負担について、自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出と認められるのかを監査の対象とした。

2 監査対象機関

和歌山県県土整備部

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設けることについて、請求人から辞退する申出があった。

第4 監査の結果

1 主文

本件請求のうち、平成20年8月27日以降に支出した平成20年度の本件各工事に係る公金支出については、建築基準法、自治法等の規定に抵触し、「違法・不当」であるとする請求人の主張には理由がないので棄却し、平成16年度から平成19年度まで及び平成20年8月26日以前に支出した平成20年度の本件各工事に係る公金支出については、自治法第242

条第2項で規定された期限内に監査請求されておらず、正当な事由も認められないので、却下する。

2 事実関係の確認

監査対象事項について、関係する法令等の照合及び関係書類等の調査、監査対象機関からの事情聴取等から次の事項について確認した。

なお、本件請求は、がけ崩れ対策事業として実施した工事費の支出が違法かつ不当な公金の支出であるとして、返還を勧告するよう求めているものであるが、先に別の住民から提出された住民監査請求と同一内容の公金支出であり、その監査結果については、請求人が資料1として添付した平成21年6月30日付け和歌山県監査公表第23号において公表しているとおりに既に監査済みであるため、今回、新たに違法・不当理由として加わった建築基準法に係る事項について確認した。

(1) 請求の要件審査

本件は、平成16年度から平成20年度までの本件各工事に係る支出についての監査請求である。

請求書が提出されたのは、平成21年8月26日であり、本件各工事の支出が済んで1年以上経過したものの監査請求を認めるには、自治法第242条第2項ただし書に規定する正当な理由が必要となる。

この正当な理由があると認められるのは、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い場合、当該行為が秘密裡になされたことにより、客観的に知ることが困難であった場合等とされている。

これを本件請求についてみると、当該請求対象行為は、何ら秘密裡に行われたものではなく、また、当該支出関係書類について公文書の開示請求を行うなど、相当の注意力をもって調査すれば、自治法で規定された期限内に建築基準法を根拠として監査請求することは十分可能であることから、1年以上経過して請求書が提出されたことについて正当事由があるとす請求人の主張は認められない。

(2) 建築基準法における敷地の安全基準の規定等

建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的としている法律であるが、敷地の安全基準について、次のような事項を規定している。

ア 敷地の安全基準（建築基準法第19条第4項）

建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合においては、擁壁の設置その他安全上適当な措置を講じなければならない。

ただし、その措置を講ずべき主体については、規定していない。

イ 地方公共団体の条例による制限の付加等

建築基準法第39条及び第40条の規定に基づき、和歌山県建築基準法施行条例において災害危険区域の指定やがけ付近の建築物の制限など必要な事項を定めている。

なお、災害危険区域の指定は、県内2か所である。

ウ 違反建築物に対する措置（建築基準法第9条第1項）

建築基準法令の規定等に違反した建築物又は建築物の敷地については、当該建築物の建築主、当該建築物に関する工事の請負人若しくは現場管理者又は当該建築物若しくは建築物の敷地の所有者、管理者若しくは占有者に対して、当該工事の施工の停止を命じ、又は当該建築物の除却等違反の是正のために必要な措置をとることを命ずることができる。

エ 保安上危険な建築物等に対する措置（建築基準法第10条第3項）

いわゆる既存不適格建築物の敷地、構造又は建築設備が著しく保安上危険であると認められる場合、当該建築物又はその敷地の所有者、管理者又は占有者に対して、当該建築物の除却等保安上必要な措置をとることを命ずることができる。

3 監査対象機関（県土整備部）の主張

(1) 県土の約80%が山地で、がけ崩れのおそれのある箇所が数多くあり、がけ崩れの発生も多く、県民、市町村から、がけ崩れ対策事業の要望が数多く寄せられている。

- (2) がけ崩れのおそれのある土地の所有者等は、基本的には個人で対策を実施しなければならないと考えているが、本県では、一定数以上の既存人家がある箇所等において、個人的にがけ崩れ対策工事を施行するのが困難又は不適當な場合、がけ崩れから県民の生命を守るため、がけ崩れ防止対策を行っている。
- (3) このうち規模の大きいものについては、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」に基づき補助事業で実施し、一方、規模が小さく緊急に対応する必要があるものについては、県単独事業により、県の施策として実施要領を定め事業を実施している。
- (4) 建築基準法の規定は、建築物の敷地等の満たすべき状態の基準を定めるものであり、措置を講じる主体のいかんを問うておらず、急傾斜地法及び自治法に基づき県が実施するがけ崩れ対策事業は、建築基準法に抵触しない。
したがって、自治法にも抵触しておらず、違法・不当との指摘は当たらない。

第5 監査委員の判断

1 本件請求について、請求人は特に次の点を主張している。

- (1) 建築物ががけ崩れ等により被害を受けるおそれのある場合において、擁壁の設置などによる安全上の措置を講じるべき義務者は、敷地所有者、管理者又は占有者らであり、県はその制限を遵守させるべきであるにもかかわらず、具体的法令に基づかず、自治法第2条第2項による地域における事務として県が実施したがけ崩れ対策事業は、建築基準法第19条第4項に違反している。
- (2) したがって、本件各工事は、法令に違反してその事務を処理してはならないとする自治法第2条第16項の規定に抵触するもので、本件公金支出についても、法令の定めるところに従い、支出負担行為をしなければならないとする自治法第232条の3に反する違法・不当な支出である。

2 これらの点について、監査委員は次のとおり判断する。

建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めるものであり、同法第19条第4項において、敷地の安全の基準として、建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合においては、擁壁の設置その他安全上適当な措置を講じなければならぬと規定されている。

建築物の敷地の安全対策は、土地の所有者等が自ら講じるのが原則であると考えられるが、同項の規定は、建築物の敷地の満たすべき状態の基準を定めているものであり、措置を講ずる主体を土地の所有者等に限定しているものではない。

また、本件各工事は、県土の約80%が山地で、がけ崩れのおそれのある箇所が数多くあり、がけ崩れの発生も多いという本県の地理的条件等にかんがみ、県民の生命、財産等を守るという目的のため、県独自の判断により、一定数以上の既存人家がある箇所等において、個人的にがけ崩れ対策工事を施行するのが困難又は不適當な場合に、実施要領に基づき、がけ崩れ防止対策を行うというもので、その必要性も高い。

したがって、本件各工事は、建築基準法及び地方自治法の規定に何ら違反するものではない。