



和歌山県報

発行 和歌山県
和歌山市小松原通一丁目1番地
毎週火、金曜日発行
定価 (送料共) 1 か月 2,200 円

目次

○ 監査公表

監査公表第23号

監査公表

和歌山県監査公表第23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、和歌山市平井331-6畑中正好外3名の請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成21年6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 花 田 健 吉
和歌山県監査委員 原 日出夫

和歌山県職員措置請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

和歌山市平井331-6 畑中正好
和歌山市北野620 井上壮一
和歌山市葵町1-27 神野文夫
和歌山市秋月64-5 阪谷民子

2 請求年月日

平成21年5月22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

知事が、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（以下「特急斜事業」という。）及び急傾斜地崩壊対策緊急整備事業（以下「急緊急事業」という。）として実施した総合計10億1,378万円の各工事代金のうち、①支出の最終決済した木

村良樹前知事及び仁坂吉伸知事に対し、それぞれが支出の最終決済を担当した金額、②支出手続を担当した職員らに対し、支出手続を担当した支出額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 当事者

(ア) 請求人

請求人らは和歌山県内に居住する住民であり、地方公共団体の不正行為の監視・是正活動を行っている市民オンブズマンわかやまの構成メンバーである。

(イ) 支出の最終決済した知事ら（木村良樹前知事及び仁坂吉伸知事）

木村良樹前知事及び仁坂吉伸知事は、平成16年度から平成20年度において、その間に知事であった当時、和歌山県が行った特急斜事業及び急緊急事業により実施した各工事の公金支出の最終責任者である。

(ウ) 支出手続担当職員ら

支出手続担当職員らは、平成16年度から平成20年度において、和歌山県が行った特急斜事業及び急緊急事業において実施した各工事について支出手続を担当した職員らである。

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は、平成16年度から平成20年度において、特急斜事業及び急緊急事業を実施し、各事業による各工事（以下「本件各工事」という。）の代金として、次の表のとおり総合計10億1,378万円の公金の支出（以下「本件各公金支出」という。）をした。

年度	特殊急傾斜地崩壊対策事業		急傾斜地崩壊対策緊急整備事業		合 計	
	金額 (千円)	件数	金額 (千円)	件数	金額 (千円)	件数
16	171,500	56	41,000	不明	212,500	56
17	141,200	47	32,800	15	174,000	62
18	113,000	41	55,780	16	168,780	57
19	136,500	44	92,000	27	228,500	71
20	138,000	53	92,000	29	230,000	82

計	700,200	241	313,580	87	1,013,780	328
---	---------	-----	---------	----	-----------	-----

ウ 本件各工事の違法・不当

(ア) 急傾斜地法に反する違法・不当

a 4月13日、監察査察官は、不正行為等の通報として受理した県土整備部河川・下水道局砂防課が所管する事業である特急斜事業及び急緊整事業において、法令上の疑義があるとする事について、砂防課と協議の上、是正したとして、是正内容を記載した資料を提供するとともに、記者発表を行った。

b 通報を要約すると、県単独工事として実施している急傾斜地崩壊防止工事も、国から補助を受けて施工する急傾斜地崩壊対策工事とともに、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。）に基づいているところ、急傾斜地法第2条第3項では、急傾斜地崩壊防止工事について、急傾斜地崩壊防止施設の設置又は改造その他次条第1項の規定により指定される急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊を防止するための工事をいうと規定しているにもかかわらず、県単独工事の方は、急傾斜地法に基づく区域指定を行わずに実施しており、違法か不適正である、というにある。

c これに対して砂防課は、これまでは、県単独工事については、特殊急傾斜地崩壊対策事業（特急斜）実施要領に基づき、急傾斜地崩壊危険区域の区域指定を行わないまま事業を実施していたとしており、その理由について、県単独工事の場合、工事箇所が小規模で早急な対応を要し、部分的になり、かつ詳細な図面の準備ができない状況にあり、区域指定を前提にしていなかったため、未指定となっていたという。

したがって、急傾斜地法に規定される区域指定を行わずに実施していたことについては認めしており、この点は、争いが無い。

d 今後について砂防課は、事前に、急傾斜地崩壊危険区域の指定を実施する方向で対応しており、本年度から区域指定を実施することとしたとしている。

e 次で、区域指定がないまま実施された過去の事業の違法性について監察査察監は、次の3点を理由に、違法か不適正な工事の実施であるとは言い難いとして工事に関与した職員に対する職責を問う必要性は存しない、と不問にした。

(a) 特急斜事業（特急斜）実施要領に基づいて

実施していた。

(b) 毎年施工する事業の箇所及び金額等詳細について、県議会の承認を得ていた。

(c) 第3条には、この法律の目的を達成するために必要があると認めるときは、必要な最小限のものでなければならぬと規定し、知事に裁量権を認めている。

f しかしながら、過去の責任を不問にした監察査察監の判断は明らかに誤っている上、かかる事業費として違法に支出した責任も厳しく問われるべきである。

g 上記公表のとおり県は、本件各工事について、本年度から区域指定を実施することにしている。このことに伴い、県が本件各工事の基としていた実施要領も改訂された。改訂された実施要領には、和歌山県が施行する急傾斜地崩壊防止工事のうちという文言が明記された。当該文言の明記は、急傾斜地法第12条第1項に基づき県が施行する急傾斜地崩壊防止工事のうちであることを明確にしたと解される。これらの事実からすれば、県は、過去に行った本件各工事が急傾斜地法に基づかなければならなかったことを半ば認めたに等しい。

h それだけに、過去に行った本件各工事の違法・不当性は顕著である。

なお、県は、特急斜事業以外に、急傾斜地崩壊防止工事として、急緊整事業をも実施している。当該急緊整事業も特急斜事業と同様に、県単独事業であり急傾斜地法に規定される区域指定を行わずに実施しており、急緊整事業として行われた各工事も特急斜事業と同様の理由により違法・不当である。

県単独工事として行った本件各工事は、特殊とか緊急整備とかが急傾斜地崩壊防止工事の文言に挿入されたりしているが、いずれも、急傾斜地崩壊防止工事であることに何ら変わりがない。そういうことから、「急傾斜地崩壊防止工事」は、急傾斜地法に準拠する工事のことをいい、そのうち県が行える工事は、急傾斜地法第12条第1項の工事のことを指す。

i この点、県は、急傾斜地崩壊防止工事のうち国庫補助事業については、急傾斜地法に基づいていたというのであるから、急傾斜地崩壊防止工事の国庫補助事業については、急傾斜地法に基づかなければならないことについては承知し

ていたと推認できる。そうすると、県単独事業が急傾斜地法に基づかずに実施できるかが問題となろう。

j) ところが、急傾斜地法は、単に、国庫補助事業を規定しているものではない。すなわち、県がいう国庫補助事業は、国は、都道府県に対し、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、都道府県営工事に要する費用の2分の1以内を補助することができるとする急傾斜地法第21条の規定に基づき補助される補助事業のことを指しているのであろう。しかしながら、当該規定からすれば、国が補助できない事業であっても都道府県営工事として急傾斜地法に基づいていなければならないことが分かるし、急傾斜地法に基づく事務の主体は和歌山県にある。

k) そして、急傾斜地防止工事は、工事を行う主体の如何に係わらず急傾斜地法第2条第3項に定義がされている。

すなわち、「急傾斜地崩壊防止工事」とは、急傾斜地崩壊防止施設の設置又は改造その他次条(第3条のこと。)第1項の規定により指定される急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊を防止するための工事をいう。当該規定から明らかなように、急傾斜地崩壊危険区域と指定のない区域外の急傾斜地は、崩壊防止工事ができる対象外である。

l) 次に、上記で次条第1項とされる急傾斜地法第3条第1項の区域指定の規定は、「都道府県知事は、この法律の目的を達成するために必要があると認めるときは、関係市町村長(特別区の長を含む。以下同じ。)の意見をきいて、崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地のうち、当該急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするため、第7条第1項各号に掲げる行為が行なわれることを制限する必要がある土地の区域を急傾斜地崩壊危険区域として指定することができる」と定めている。当該規定から明らかなように、急傾斜地崩壊危険区域の指定は、崩壊のおそれのある急傾斜地であり、第7条第1項各号に掲げる行為すなわち、崩壊の誘発を招くおそれのある有害な行為(以下「有害行為」という。)を制限する必要がある土地の区域を指すのであって、単に工事が行える区域を指すものではない。また、かかる指定事務の権限は、県知事にあること明らかである。

m) とすれば、県知事が急傾斜地崩壊危険区域と指定する区域内にない急傾斜地は、崩壊のおそれのない急傾斜地又は崩壊のおそれのある急傾斜地であっても急傾斜地法第7条第1項の有害行為の制限をする必要のない急傾斜地とみなすことができる。

n) したがって、本件各工事は、いずれも急傾斜地法第2条第3項に基づき県知事が指定する急傾斜地崩壊区域の指定内にはなく(この点は県も認めている。)、崩壊防止工事としてはできることのない対象外の急傾斜地であるから県が施行しうる急傾斜地法12条第1項の急傾斜地崩壊防止工事にも該当することのない工事を施行した違法・不当が存する。かかる区域指定外の急傾斜地を工事したことの實質は、崩壊のおそれのない急傾斜地又は崩壊のおそれがある急傾斜地であっても急傾斜地法第7条第1項の有害行為の制限をする必要のない急傾斜地の工事を施行したことの違法・不当である。

(イ) 自治法及び地方財政法(昭和23年法律第109号)に反する違法・不当

a) 本件各工事について県は、実施要領を基に独自施策として行っていたから適法なようにいう。もちろん請求人らも県の独自施策が一切行えないなどと言うつもりはない。しかしながら、上述してきたとおり急傾斜地法に抵触する本件各工事が、県の独自施策として行ったことで適法になるようなことは、およそあり得ない。

また、県の独自施策が、法令に準拠しない実施要領により適法に行えるものではない。この点、県は、実施要領にその基となる法令が存しないようなことを公言しているが、順法意識の欠如も甚だしい。もともと、県が行う事務は法令に基づかなければ行えないものである。

すなわち、自治法第2条第16項は、地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならないと規定し、同条第17項により、当該規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とすると規定されているからであり、県は、法令に基づいて事務を行わなければならないことは当然のことである。この点、実施要領が、法令に値するかというと、法令としては、国会で制定された「法律」、法律の施行に必要な諸事項に関し、内閣が定めた命令である「政令」及び主務大臣が定めた命令である「省令」及び、県が定めた条例・規則の規定をいうのであって、県が定めた条例や規則ではない実

施要領は、法令には値しない。また、実施要領は、その基となる法令が存し、その定めを実施する際により具体的な内容を要領として定めているものと解されている。そういうことから、県が言うようなその基となる法令が存しないような実施要領が存在すること自体、あり得ないと解される。

なお、県が独自施策を行う場合、どうするかというと、憲法第94条により付与された自治立法権を行使し、新たに「条例」を制定し、これに基づいて独自の施策を展開することができる。ただし、独自に策定する「条例」は、当然、国の法秩序の中に位置づけられるものであるから、法令の規定に抵触しない内容を定めるものでなければならない。

しかしながら、本件で、県が、独自施策の基としていたという実施要領は、県が制定した条例や規則ではないことが明白である上、急傾斜地法に抵触することを定めたものであるから、いずれにしても法令に値せず何の効力を有するものではない。

したがって、県が本件各工事のよりどころとする実施要領は、県の独自施策を行いうる根拠にはならない。これを根拠にした本件各工事は、急傾斜地法に抵触する上、自治法第2条第16項に抵触する違法・不当なものである。

b その上、予算について地方財政法第3条第1項は、地方公共団体は、法令の定めるところに従い、かつ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならないと規定している。かかる規定にあるように予算は、法令の定めるところに従ったものでなければならない。すなわち、「法令の定めるところ」とは、法律、政・省令のほか条例・規則の規定を指し、そのよるべき基準を定める個別の実体的法令の定めるところによるべきとしているのである。

しかしながら、上述したとおり実施要領は、法令に値するものではない。そうすると、本件各工事の予算は、法令に基づかず編成された違法な予算という他なく、議決の有無を問題にするまでもなく、かかる地方財政法に抵触しており、この点でも違法・不当である。

c 県の公金支出について、自治法第232条の3は、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規定している。ゆえに、公金支出するための行為は、法令の規定に従ってなされていなければならない。

しかしながら、上記で述べてきたとおり本件各工事の基としていた実施要領は、上述したとおり法令に値するものではない上、法令に基づかず編成された違法な予算であった。

したがって、本件各公金支出当時、県知事らが行った本件各公金支出は、自治法第232条の3に抵触する違法・不当なものである。

d 本件各工事の施行や予算について県は、県議会の議決・承認があり違法ではないと主張しているようであるし、監察査察監も、そのことを違法でないと判断した理由の一つにしている。

しかしながら、本件各工事の施行や予算について議会の議決・承認がなされていたとしても、そもそも急傾斜地法や自治法第2条第2項及び第16項に反する違法な工事の施行と、違法に編成された予算に対する議決なのであるから、知事は、議会の議決があったからといって、直ちに違法な工事や違法に編成された予算を執行すべき義務を負うものではないし、上述したような法令に反する違法・不当な公金支出が違法に編成された予算の議決によって治癒され適法になるものではない上、公金支出をした県知事らの責任が解除されるようなこともない。

したがって、議会の議決・承認があることをもって違法・不当な公金支出の違法性が阻却され適法になるものではない。

以上述べてきたとおり県が行った本件各工事は、急傾斜地法第2条3項及び第12条第1項、自治法第2条16項並びに地方財政法第3条1項に抵触し違法・不当であり、自治法第232条の3に抵触する行為を違法・不当に行ったことが明らかとなった。かかる違法・不当は、有害行為の制限が伴う区域指定の事務が、県知事が行う事務と法定されていることにかんがみると、区域外にある急傾斜地は崩壊防止工事の対象外であり、例え、どのような県民からかは不明であるが強い要望があったとしても行ってはならないことは県としての当然の義務であり遵守すべきことと解される。それを、遵守せず、あたかも実施要領が適法に制定された法令であるかのごとく公言し、県民を欺いていたことは、極めて悪質と言わざるを得ない。

このようなことから、監察査察監が不問にした判断は明らかに誤っており、職責はもとより

違法な公金支出した責めは厳しく問われるべきである。

(4) 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、上述したように違法な財務会計行為により和歌山県が被った損害を補填・賠償する責任がある。

(5) 正当事由

本件住民監査請求には、支出行為より1年間を経過したのものもあるが、これらの行為は、いずれも、実施要領に基づいており適法な工事であると説明し、県民や議会を欺いて実施されてきたものである。そして、4月13日、監察査察監のこのことに関する公表があって、初めて、請求人らは、当該行為について知ることができたのであり、その後、公開質問や資料請求を行い、本日、本件住民監査請求を行ったのであるから、正当事由がある。

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5月28日に受理を決定した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求書及び請求人の陳述内容等を勘案し、特急斜事業及び急緊整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項に規定する違法若しく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から関係資料の提出を求めて監査を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成21年6月8日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、急傾斜地法及び実施要領の解釈についての補充のほか、おおむね次のとおり請求理由を補充する陳述があった。

(1) 県は、県が実施する事務事業の効果や効率性を自己点検し、その評価を事務事業評価として公表している。事業の評価者は所属長であり、評価結果については部長等が承認することになっているが、砂防課が作成した平成15年度及び平成16年度の急緊整事業の事務事業評価調査及び特急斜事業を国庫補助事業である急傾斜地崩壊対策事業に統合し作成した事務事業評価調査並びに平成19年度の急緊整事業及び特急斜事業を国庫補助事業である急傾斜地崩壊対策事業に統合して作成した事務事業評価調査において、事業実施の根拠とする

法令等名を「急傾斜地の崩壊による災害防止に関する法律」と記載している等の事実は、各事業が根拠法を急傾斜地法とし、急傾斜地法第12条に基づく事業として実施していたことを裏付けるものであり、急傾斜地崩壊危険区域外で行った本件各工事は急傾斜地法第12条第1項に抵触することは明白である。

(2) 県は、急傾斜地法を適用し区域指定すると地権者や住民の権利が制限されるため、適用を拒む人も多い。工事は人命に関わるため、急傾斜地法によらず県の単独工事として実施したと一部マスコミで報道されていたが、急傾斜地法に基づくべきものであることを自認していたことであるから、急傾斜地法に抵触するような工事を、いかなる理由があろうとも、合理化できるものではない。区域指定がなされていない急傾斜地は、崩壊するおそれがないか、崩壊するおそれがあっても、その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれがないものと解されるのであるからなおさらである。さらに、公金を支出する以上、区域指定がなされ、地権者や住民の権利が制限されることはやむを得ないことであり、それを望まない地権者や住民は、区域指定を拒むこれらの者の責任において工事をすべきであり、その責任を問わずに県が工事を実施し、その工事費を公金で肩代わりすることなど、およそ許されることではない。

崩壊のおそれが判明したとしても、その対策としては、崩壊防止工事のみでは十分ではなく、誘発する有害工事などの制限、防災措置の勧告、改善命令等も相まって総合的に未然防止を図ることこそが求められるのであり、かつ、被害の軽減のための措置もとれるよう図ることであるが、それらの措置は区域指定があって初めて有効に機能しうるのであるからである。

しかも、県は、人命に関わると言いながら同一箇所を複数年度にわたっている工事が散見されるが、危険なことを放置できたのは、崩壊するおそれの危険がなかったことの証とも言えるであろう。

さらに、県は、県民からの強い要望があるためなどとしているが、要望の弱いあるいは要望の声さえあげない、崩壊のおそれのある急傾斜地がないとは言えず、これらのところには県は何の措置も講じず放置していることを意味する。

県知事としては、平等に県民全体の人命の保護と公益性を最大限に考えれば、区域指定の促進こそ望まれることであろう。

(3) 本件各工事に、仮に、崩壊のおそれがあったとしても、人命の保護をうたい、第三者の公益侵害発生

の防止を主たる目的とし、総合的に対策を講じることが急傾斜地法は規定しているのであるから、急傾斜地法を逸脱して行った工事にまで県の公金を投入して行う公益性は、認められない。

- (4) 以上総括すれば、区域指定権を持つ県知事としては、区域外の工事をしてはならない義務と責任があるにもかかわらず、恣意的な解釈をし、区域指定外の本件各工事を繰り返し行ってきたことは、許すことのできない意図的な脱法行為である。

したがって、違法な公金支出をした責めは厳しく問われるべきであり、住民監査請求の趣旨記載の勧告を求めるものである。

第4 監査の結果

1 主文

本件請求のうち、平成20年度の本件各工事に係る公金支出については、急傾斜地法、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。

ただし、平成20年度の急緊整事業の工事に伴い支出した物件移転補償費の一部については、妥当性を欠く支出があると認められるので、自治法第242条第4項の規定に基づき、和歌山県知事に対して第6のとおり勧告する。

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。

(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5月22日であり、平成16年度から平成19年度までの本件各工事については、それぞれ支出が済んで1年以上経過（最終の支出日は、平成20年5月13日）しており、これら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、当該支出関係書類や急傾斜地崩壊危険区域の指定箇所につ

いて、公文書の開示請求を行い、工事箇所ごとに突き合わせを行うなど、相当の注意力をもって調査すれば、急傾斜地崩壊危険区域外において実施された工事の存在を知ることができ、自治法で規定された期限内に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な理由があるとする請求人の主張は認められない。

(2) 急傾斜地法の概要

急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため、急傾斜地の崩壊を防止するために必要な措置を講じ、もって民生の安定と国土の保全とに資するという目的を達成するため、次のような事項を規定している。

ア 急傾斜地崩壊危険区域の指定（第3条）

- (ア) 知事は、必要があると認めるときは、関係市町村長の意見をきいて、崩壊するおそれのある急傾斜地（傾斜度が30度以上である土地）で、その崩壊により相当数の居住者等に危害が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地のうち、急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするため、行為の制限をする必要のある土地を急傾斜地崩壊危険区域として指定することができる。ただし、指定は、必要な最小限度のものでなければならない。

- (イ) 指定の基準については、昭和44年8月25日付け建設省河砂発第54号建設省河川局長通知において、急傾斜地の高さが5m以上のもので、急傾斜地の崩壊により危害が生ずるおそれのある人家が5戸以上又は5戸未満であっても、官公署、学校、病院、旅館等に危害が生ずるおそれのあるものとし、緊要なものから順次すみやかに指定することとされたいとしている。

イ 指定区域内における行為の制限（第7条）

指定区域内においては、水の放流、工作物の設置又は改造、切土、掘さく、盛土、立木竹の伐採、土石の採取等の行為は、知事の許可を受けなければしてはならない。

ウ 都道府県の施行する急傾斜地崩壊防止工事（第12条）

「急傾斜地崩壊防止工事」とは、指定区域内における擁壁等急傾斜地崩壊防止施設の設置又は改造その他急傾斜地崩壊危険区域内における防止工事と急傾斜地法第2条で定義されているが、都道府県は、急傾斜地崩壊防止工事のうち、第7条の制限行為に伴い必要が生じた工事以外の工事で、その急傾斜地の所有者、管理者、占有者又は急傾斜

地の崩壊により被害を受けるおそれのある者が施行することが困難又は不適當なものを施行する。

したがって、制限行為に伴い必要が生じた急傾斜地崩壊防止工事については、原因者が施行しなければならない。

エ 国の補助 (第21条)

国は、都道府県に対し、都道府県営工事に要する費用の1/2以内を補助することができる。

なお、平成20年3月31日付け国河砂第90号・国河保第123号の国土交通省河川局砂防部砂防計画課長・同部保全課長通知において、次のとおり急傾斜地崩壊対策事業の採択基準を示している。

急傾斜地法第12条により、都道府県が施行する急傾斜地崩壊防止工事のうち、次に該当する場合で事業費7千万円以上のもので、かつ原則として、当該急傾斜地崩壊防止工事によって被害が軽減される地域内において、土砂災害危険箇所の公表等の警戒避難態勢にかかわる措置がなされているもの

(ア) 急傾斜の高さが10m以上

(イ) 移転適地がない

(ウ) 人家おおむね10戸以上に倒壊等著しい被害を及ぼすおそれのあるもの (5戸以上の災害時要援護者施設を有する急傾斜地の場合等も含む。) 又は市町村地域防災計画に重要な施設に倒壊等著しい被害を及ぼすおそれのあるもの

(3) 平成20年度の特急斜事業及び急緊整事業の概要

ア 特急斜事業及び急緊整事業は、次の実施要領に基づき県単独事業として斜面の崩壊防止を目的にブロック積工等の小規模な工事を施行するもので、必ずしも急傾斜地法に基づく危険区域指定を採択要件としていない。

(ア) 特殊急傾斜地崩壊対策事業 (特急斜) 実施要領

a 事業の範囲

擁壁工及び法面工等急傾斜地崩壊防止施設の設置、その他急傾斜地の崩壊を防止するため、必要な工事とする。

b 事業の施工者

事業はcの採択基準に従い、県が施工するものとする。

c 事業の採択基準

傾斜度30度以上、高さ5m以上の急傾斜地 (人工斜面を含まない。) で、被害想定区域内に人家5戸以上に被害を及ぼすおそれのあるものうち、国庫補助事業の対象とならないもの

d 市町村負担金

10%

(イ) 急傾斜地崩壊対策緊急整備事業 (急緊整) 実施要領

a 事業の範囲

擁壁工及び法面工等急傾斜地崩壊防止施設の設置その他急傾斜地の崩壊を防止するため、必要な工事とする。

b 事業の施工者

事業はcの採択基準に従い、県が施工するものとする。

c 事業の採択基準

傾斜度30度以上、高さ5m以上の急傾斜地 (人工斜面を含まない。) で、被害想定区域内に人家3~4戸 (災害時要援護者を抱える所帯については、1戸以上) に斜面崩壊等の前兆現象が確認されたもの

d 市町村負担金

10%

イ 平成20年度における特急斜事業にあつては53件、138,000千円、急緊整事業にあつては29件、92,000千円で、合計で82件、230,000千円の工事費を支出した。

なお、国庫補助事業の採択要件に合わなかったため、指定区域内で実施した単独事業は、特急斜事業にあつては7件、19,211千円、急緊整事業にあつては2件、7,163千円で、合計で9件、26,374千円の工事費を支出した。

3 監査対象機関 (県土整備部) の主張

(1) 県では、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おり、規模の大きいものについては、急傾斜地法に基づき国庫補助事業で実施し、規模の小さいものや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。

本県は、地形上、がけ崩れのおそれのある箇所が数多くあり、また、山間部では、人家もまばらに点在しているため、特に小規模な対策を行う県単独事業の必要性が高く、かつ、要望も数多く寄せられている。

(2) 県単独工事は、急傾斜地法に基づき実施する補助事業の採択基準に合わない小規模なもの及び緊急を要するものについて実施するものであり、当該工事の実施には、急傾斜地法に規定する区域指定を要件としていない。一方、急傾斜地法は指定区域外での県単独工事の実施を妨げてはいない。このため、区域を指定せずに実施した県単独工事は、違法・不当であるとの指摘は当たらない。

(3) 県単独工事は、県民の強い要望を受けて、補助事

業では施行できない箇所について、実施要領に基づき実施するもので、自治法第2条第2項に規定されている地方公共団体の行う地域における事務であると考えており、自治法等に抵触しているとの指摘は当たらない。

(4) 「急傾斜地崩壊対策事業」の事務事業評価調書は、国庫補助事業と県単独事業を統合して作成しており、根拠法令欄には個々に明記すべきであった。また、「急傾斜地崩壊対策緊急整備事業」の事務事業評価調書について、根拠法令欄は未記入とすべきであった。このため、当該事業評価調書を訂正したところである。

(5) 区域指定を行わずに実施した県単独工事箇所において、対策工事後、開発行為などの有害行為により災害が発生した事例は、聞いていないが、今後は、県単独事業のような小規模な工事においても、関係者間の利害の対立が予想され、崩壊の助長及び崩壊が誘発される行為を制限する必要があると思われる箇所など、必要に応じて事業効果がより一層得られる箇所を区域指定していく。

第5 監査委員の判断

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) 本件各工事は、事務事業評価調書においても記載されているとおり急傾斜地法を根拠とする県単独事業であるにもかかわらず、いずれも急傾斜地法第2条第3項に基づく急傾斜地崩壊区域内にはなく、崩壊防止工事として施行できない対象外の急傾斜地であるから県が施行しうる急傾斜地法12条第1項の急傾斜地崩壊防止工事にも該当することのない工事を施行した。

(2) 本件各工事は、施行の根拠となる実施要領は、法律、政令、省令、条例又は規則といった法令に基づかないものであるから、自治法第2条第16項の地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならないとする規定に抵触するとともに、地方財政法第3条第1項の地方公共団体は、法令の定めるところに従い、かつ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならないとする規定に抵触するほか、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する自治法第232条の3に抵触する。

これらの点について、監査委員は次のとおり判断する。

(1) については、急傾斜地法の趣旨は、先に述べたとおり災害から国民の生命を保護することを目的とするものであるが、急傾斜地法で規定する工事は、必要最低限度なものを規定するにとどまり、それ以外の全ての工事を禁止又は排除する趣旨とは考えられない。

むしろ、各都道府県においては、地理的条件等にかん

がみ、必要性もそれぞれ異なることから、県が県民の生命、財産等を守るという目的のため、県独自の判断により工事を実施することがより急傾斜地法の趣旨に沿うものといえる。それゆえ、そもそも指定区域外で必要に応じて実施する本件各工事は、急傾斜地法に基づく急傾斜地崩壊防止工事ではなく、県が独自の判断で実施した県単独事業にすぎない。

したがって、本件各工事は、何ら急傾斜地法第12条第1項に違反するものではない。

なお、根拠法を急傾斜地法としていた本件事業に係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。

(2) については、本件各工事は、自治法第2条第2項の普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理するという規定に基づく地域における事務として、住民の福祉の増進を図るため、実施要領に基づき、県単独事業として実施したものであり、自治法第2条第16項及び第232条の3の規定に抵触するものではない。

ただ、平成20年度の本件各工事に係る支出手続及び公費負担の状況を監査した結果、急傾斜地崩壊対策緊急整備工事に伴い保全対象民家の所有者に支出した物件移転補償費36,720円については、工事に係る軒切りは補償の対象としないとする県土整備部の従来からの基本方針に合致しない。したがって、法令違反とは言えないものの、妥当性を欠く支出であると認められる。

以上のことから、緊急整事業に係る移転補償に関する公費負担の一部については、第6のとおり勧告する。

第6 知事に対する勧告

1 措置すべき事項

本件請求についての監査委員の判断は、第5で述べたとおりであり、急傾斜地崩壊対策緊急整備工事に伴い支出した物件移転補償費36,720円については、適正な公金の支出とは認められないので、自治法第242条第4項の規定により、適切な措置を講じるよう勧告する。

2 措置期限

平成21年8月31日

前記の勧告に係る事項について、自治法第242条第9項の規定により、所要の措置を講じるとともに、その措置状況を監査委員に通知されたい。

第7 委員意見

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、本請求のとおり本件

各工事が違法・不当なものであるとの強い疑念を抱かせたものであり、誠に遺憾である。

県土整備部においては、強く反省するとともに、今後、このようなことのないよう十分留意されたい。

なお、本県には、がけ崩れのおそれのある箇所が多いという地形上の問題から、対策を講じなければならない箇所が多数存在する。工事箇所の選定については、知事の裁量に委ねられるべき事項であるが、その選定に当たっては、実施要領に基づく厳正な要件審査はもとよりのこと、危険度等客観的基準による優先順位の設定等、公平性の確保になお一層努められたい。