



豊監公表第17号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求（豊中市職員措置請求）について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表します。

令和元年（2019年）12月10日

豊中市監査委員	酒 本 毅
同	相 間 佐基子
同	白 岩 正 三
同	中 野 宏 基

豊中市職員措置請求書に係る監査結果

第1. 請求の受理

1. 請求人

■■■■■

2. 請求の提出日

令和元年（2019年）10月11日

3. 請求の趣旨（原文どおり。ただし、事実証明書は省略。）

1 請求の要旨

豊中市が豊中都市管理(株)の不動産鑑定について、1,099,000円を支出しています。去る令和元年10月7日に開催された豊中市議会建設環境常任委員会決算審査において、平成30年度一般会計決算土木費都市計画費都市計画総務費にかかる予算流用額の増加の説明の中で明らかになりました。

豊中都市管理(株)は豊中市が60%を出資する子会社であり、地方自治法第221条3項、同施行令152条2項に該当する出資法人です。同社代表取締役社長は豊中市副市長が兼務しており、また歴代取締役には市役所職員OBが着任しています。

以上において、違法または不当と判断しうる論点が3点ありますので、監査委員の意見を仰ぎたく存じます。

① 当該予算流用が地方自治法第220条第2項、また同施行令第173条の2に規定する財務規則に違反しないでしょうか。また、違反しないとしても、予算の流用は必要不可欠な最小限度にとどめるべきです（参照：財務会計事務の手引き（改訂版））、当初予算、補正予算、専決処分など適時適切に市議会、市民に対して明瞭な支出は可能であるにもかかわらず、本件において予算流用という手法をとることが信義則上、適切であったかどうか監査委員の意見を伺いたく存じます。

② 豊中都市管理(株)の不動産鑑定費用を豊中市が負担する必要性があったでしょうか。

地方自治法第221条第3項、また同施行令第152の2によれば、豊中市長は調査権等を有しているため、豊中都市管理(株)に対して資産の状況について報告を徴することができます。しかしながら、それは不作為のまま、費用負担をしています。そもそも豊中都市管理(株)が預託床返還の交渉を進める中で、豊中市が豊中市都市管理(株)の不動産を鑑定する必要性も論理的な説明はありませんし、必要性があるなら豊中都市管理(株)が費用を負担し、豊中市へ報告すべきです。豊中市は不当に1,099,000円を損失しているため、豊中市は豊中都市管理(株)に対して1,099,000円

- (2) 請求の要旨②中「同施行令第152の2」を「同施行令第152条第1項第2号」とする。

第2. 監査の実施

1. 監査対象部課

本件請求は、平成30年度(2018年度)に豊中市都市計画推進部市街地整備課(以下「市街地整備課」という。)が予算を流用して行った豊中都市管理株式会社(以下「豊中都市管理(株)」という。)所有の不動産の鑑定(以下「本件不動産鑑定」という。)に要した委託料の支出(以下「本件支出」という。)についての住民監査請求であることから、市街地整備課を監査対象部課とした。

2. 請求人からの陳述の聴取等

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、令和元年11月22日に陳述があった。その際、関係職員の立会いを認めた。

請求人からの陳述の主な内容等は、次のとおりである。

(1) 請求人の陳述(要旨)

- ペーパーレスという観点から、豊中市では、決算説明書という決算に関する説明の記述をする文書自体を作らなくなり、事業別決算説明書という形になったが、予算の流用にかかわった大変大きなことが、事業別決算説明書では説明しづらい仕組み・状況になっている。
- 豊中市議会建設環境常任委員会の決算審査において、事業別決算説明書の中に流用額をたまたま見つけ、前年度と比較して流用額が多くなっていることを指摘し、それに対する説明を受けて初めて本件請求に係る事実が明らかになった。予算の流用が実際行われているということの説明がなかったという姿勢に対しても、疑義を持っている。
- 請求の要旨①について
 - ・当初予算や補正予算、専決処分など適時適切に市議会や市民に対して広く知らせることは可能であるにもかかわらず、この予算の流用というわからないところで、子会社に対する不動産鑑定の支出をするということが信義則上適切であったか。
 - ・予算流用に係る伺い書に書かれている日付(起案日、決裁日)、決裁権者、契約日、本件不動産鑑定に係る契約の相手方、また、専決処分でない理由も調べていただきたい。
 - ・そもそも流用は不足を補うものであり、無制限に認められるものではないと考えている。予算が足りなかったから、予算を集めてきて備品を買う、紙の使用量を減らしてPRに使う等は良いと思うが、豊中市が豊中都市管理(株)の不動産鑑定をすることの意義はそういったレベルの予算流用ではない。
 - ・流用元はどこか。同じような性質の費目からなのか。
 - ・例えば、ある子会社を買おうとしている者がその子会社の資産評価を行うのは理解できるが、親会社がそれをするというのは、子会社の売却につながりかねない大きな事案であり、このようなやり方は、信義則上不適切である。
- 請求の要旨②について
 - ・地方自治法又は同施行令により、豊中都市管理(株)に対して資産を評価して報告を求めることができるのに、税金を投入して本件不動産鑑定を行ったことは、他の株主利益になり、利益供与に当たるのではないか。
 - ・不動産鑑定の結果について、豊中都市管理(株)に報告又はどこかへ情報共有された

のか、あるいはただただ豊中市の内部資料だったのか。

- ・豊中都市管理(株)の決算報告には、固定資産の評価を行った旨の報告がない。自社でやらなかったからかもしれないが、預託床の賃貸借契約解除に係る三者で協議した重大なことであり、情報共有がないのはおかしい。
 - ・本件不動産鑑定に係る業務を誰に受任させ、なぜその人が適切であったのか。私は調べることができる立場にないが本件不動産鑑定の委託契約に係る手続は適正だったか、入札日、契約日、どれぐらい時間をかけて評価したのかも調べて欲しい。
 - ・預託床の返還、賃貸借契約解除の交渉と、豊中都市管理(株)の固定資産を再評価することをリンクして答弁しているが、なぜリンクするのかわからない。また、豊中都市管理(株)の床を借りている人に、固定資産の評価を伝える理由があるのか。
 - ・豊中市が60%を出資している子会社なので、監査委員の調査権が及ぶのであれば、会議録や出納簿等の確認もできるのであればぜひ調べていただきたい。
 - ・豊中都市管理(株)にも監査役はいるが、緊張感のない運営になっているのではないか。
- 請求の要旨③について
- ・豊中都市管理(株)の社長がこれ以上赤字額を増やすべきではないと考えて、では親会社に持ってもらうと考えられたのではないか。
 - ・預託床の交渉過程と評価の意思決定過程、評価工程を時系列に並べて精密な調査をお願いしたい。
- 会社の資産評価というものは、売却とか整理とかの過程の中でされていくものであり、賃貸借契約の解除の中でされるものではない。
- もし、売却や整理などが検討されていて、その過程で資産評価を行うのなら、正々堂々と当初予算や補正予算で議会にかけて議論をするべきであって、予算流用という姑息な手段でなされたことは大変遺憾である。
- このような予算流用が今後あってはならないが、決算説明書がなくなったことで、予算執行が不明瞭になる環境になりつつあるということは、誰の責任でもないと思う。

(2) 監査委員との質疑

請求人は、先程の陳述で、契約書類一式などが確認できる立場にないと発言したが、情報公開請求によって確認できる資料ではないか。

確かにそうである。

(3) 関係職員からの意見

意見はなかった。

3. 関係職員からの陳述の聴取等

法第242条第7項の規定に基づき、令和元年11月22日、都市計画推進部次長兼市街地整備課長、同課主幹、同課技術職員から陳述の聴取を行った。その際、請求人の立会いを認め、請求人から意見があった。

関係職員からの陳述の聴取等の主な内容は、次のとおりである。

(1) 関係職員からの陳述の聴取

- ① 令和元年10月11日付で、住民監査請求を受理していますが、同請求書の記載事

項について、誤りがないかどうか、誤りがあるとするなら、その箇所を指摘し、その理由を述べてください。

今のご質問に対しまして、審査請求書における誤りにつきましては、請求の要旨におきまして、「豊中市が豊中都市管理株式会社の不動産鑑定について、1,099,000円を支出しています。」とされ、委託名「豊中都市管理株式会社のエトレ豊中内所有床及び平面駐車場の資産価値評価業務委託」、陳述におきましては以下「不動産鑑定」とさせていただきますが、その委託料を1,099,000円としていることに対して訂正を求めたいと思います。

理由といたしましては、1,099,000円は、平成30年度豊中市一般会計・特別会計事業別決算説明書において、土木費都市計画費都市計画総務費のうち、事務事業名「中心市街地活性化の推進」の細事業「中心市街地活性化の推進」における流用増減額であり、不動産鑑定に要した経費は、税込1,620,000円となっているものです。

② 請求人が措置請求する理由について、反論等があれば見解を述べてください。

請求者が、措置請求する理由についての反論は、請求の要旨の3つの論点の項目ごとに陳述させていただきます。

1項目といたしましては、論点①において、請求者は請求の対象である流用、陳述におきましては以下「本件」と申し上げます、について、地方自治法第220条第2項及び同施行令第173条の2の規定に基づく財務規則に照らし、違法又は不当と主張していることに反論します。

その理由ですが、法220条第2項では、原則として、歳出経費を各款又は各項の相互流用を禁じているものであり、本件は、目内流用であるため、そもそも法の規定を逸脱しておらず、違法、不当ではありません。

また、令第173条の2に基づく財務規則第14条(経費の流用)では、流用に係る手続が規定されており、本件は、規則に沿った手続により、適正に執行されております。

さらに、予算流用に関する注意事項について、財政課長から各部局総務担当者あての平成29年(2017年)4月12日付の事務連絡で、流用に際し4項目に関する確認が求められています。

まず、確認項目1番目に掲げられている流用の目的及び理由の適切性ですが、当初予算で措置せず、年度途中で緊急に流用が必要になった理由等の妥当性を確認すると、本件は、細事業名「中心市街地活性化の推進」として、豊中市の中心市街地に位置する豊中駅前において、にぎわいあふれるまちづくりに資する商業の拠点として再開発された「エトレ豊中」の健全かつ円滑な運営を担う豊中都市管理株式会社に関する事案であること、そして、平成30年度途中で、豊中市の自己資産、すなわち豊中市が豊中都市管理株式会社に9,000万円の出資を行って得た1株額面5万円の株式1,800株に影響を及ぼすことになる豊中都市管理株式会社の経営のあり方を急遽見極める必要が生じたため、財務規則第14条第3項に基づき「予算措置協議書」を起票し、財務部長との協議の上、その執行を認められたものであることから、妥当であります。

また、確認事項2番目に掲げられている流用所要額は適正か否かについてですが、不動産鑑定の委託に際しては、見積書を基に価格の妥当性を見極めた上で、流用金額の

設定を行っており妥当であります。

次に、確認事項3番目に掲げられている流用財源は適切か否かですが、細事業内での流用を優先させた後、不足に関して同じ目内での流用を行っているもので妥当であります。

最後に確認事項4番目に掲げられている科目新設の必要性の有無についてですが、事務事業及び細事業の新設に当たらないので、該当していません。

以上のことから、本件は、法令並びに手続的にも瑕疵はなく、違法、不当には当たらないものと反論いたします。

次に、2項目の論点②において、請求者は地方自治法第221条第3項及び同施行令第152条第1項第2号に照らし、請求の対象である費用負担は、豊中市の不作为により発生したものであり、不当な支出に関しては、豊中都市管理株式会社への返還請求又は市長による損失補填を求める主張に反論します。

その理由につきましては、2点に分けて述べさせていただきます。

まず、1点目として豊中市の不作为を主張することに対する反論の理由ですが、法第221条第3項が準用する同条第1項の規定により、豊中市は、豊中都市管理株式会社に対して、収支実績等の報告、予算執行状況の調査ができるとされています。

しかしながら、その調査権は、出資の目的に沿った予算の支出であるか否かの範囲に限定され、豊中市が自己資産の現在価値を把握するために必要となる不動産鑑定までを豊中都市管理株式会社に求めることは、調査権の逸脱となり、不作为には当たらないものとなります。

2点目として、豊中市の不当な支出とすることに対する反論の理由ですが、豊中都市管理株式会社の発行株式の60%を持つ豊中市は、豊中都市管理株式会社の経営のあり方を提案するに当たり、豊中市が所有する株を売却し、いずれかの企業に経営譲渡する方法の可能性を判断する資料とするため、不動産鑑定を行ったものであることから、不法、不当な支出には当たらないものとなります。

従いまして、前述2点を根拠とし、豊中市の不作为、豊中都市管理株式会社への返還請求又は市長による損失補填を行うに当たる不法、不当行為は存在しないものであると反論いたします。

最後に3項目の論点③について、請求者は、豊中市副市長の立場と豊中都市管理株式会社代表取締役社長との立場を利用し、請求の対象である流用について、利益相反行為を行ったと主張することに反論します。

その理由としましては、2項目の論点②の反論で述べたように、豊中市として行う必要のあった不動産鑑定のために予算流用を行い、支出したものであることから、利益相反関係には当たらないものとなります。

③ そもそも豊中都市管理株式会社の設立の経緯と、事業の内容を教えてください。

最初に豊中都市管理株式会社の設立経緯ですが、豊中都市管理株式会社が管理運営するエトレ豊中は豊中駅西側において、阪急宝塚線の高架化を契機として、昭和50年(1975年)に豊中駅西口地区の住民によって始まったまちづくりの動きに対し、豊中市等からの支援のもと、市域で初めての市街地再開発事業として具体化し、25年の歳月をかけ、再開発ビルが竣工しております。

そして、エトレ豊中は、豊中市の玄関口である豊中駅の「かお」となる建物であり、建設に当たっては、豊中市から補助金を交付し、また、「豊中駅西自動車駐車場」と「と

よなか男女共同参画推進センターすてっぷ」を併設することもあり、良好な管理運営が求められることから、市としても積極的に関与していく必要がありました。

さらに、商業施設や住宅も設置されるエトレ豊中は、多様で多数の権利者から成る複合共同ビルであり、その管理運営においては、様々な利害調整等を担う役割を求められることが予見され、堅固な体制を確保するためにも、豊中市が中心となり、民間の参画を得た第3セクター方式の管理会社として、平成12年（2000年）7月7日に、資本金1億5,000万円で豊中都市管理株式会社を設立されております。

次に事業内容ですが、本件を行った時点での事業内容を含め陳述させていただきます。

業務目的は不動産管理・運營業務、駐車場運營業務、建物管理業務の3項目です。

1項目の不動産管理・運營業務は商業床賃貸事業と不動産売却事業の2つの事業からなり、1つ目の事業の商業床賃貸事業では、所有床5床の賃貸と株式会社■■■■■■■■からの預託床22床の転貸しを行ってまいりました。

なお、転貸し事業は本年6月28日付で、民間企業に地位継承を行っており、現在事業は行っておりません。

次に、2つ目の事業の不動産売却事業は、20年間の割賦契約で豊中市に代替して取得した市営駐車場110台を売却するものでしたが、本年3月に精算が完了し、現在、事業は行っておりません。

2項目の駐車場運營業務は、所有する平面駐車場35台の賃貸と本年3月末日まで指定管理者として市が所有する駐車場210台の管理運営を行ってまいりました。

3項目の建物管理業務は、住宅及び商業部分の区分所有者で構成される管理組合から委託を受けて、建物全体の維持・管理を行っているものです。

以上です。

- ④ 先程、「平成30年度の途中において、豊中市の自己資産にも影響を及ぼす豊中都市管理株式会社の経営のあり方を見極める必要が生じた」ということですが、どのような影響があり、同社の経営のあり方を見極める必要が生じたのか経過を説明してください。

豊中市の自己資産に及ぼす影響の陳述を行う前に、その背景ともなる豊中市と豊中都市管理株式会社の役割分担並びに流用に係る経緯についてご説明させていただきます。

まず、豊中都市管理株式会社は、平成27年度（2015年）から赤字決算となっていたものの、平成30年度（2018年度）当初の「事業計画及び予算書」の作成時点においては、営業利益を圧迫していた預託床22店舗の逆ザヤ解消と、預託床と所有床5店舗からなる商業床の収益性向上等による経営改善により、単年度黒字を見込むものとしてまいりました。

その一方で、経営改善されない場合、令和元年（2019年）7月頃には、資金難に陥ることが想定されていたことから、豊中市と豊中都市管理株式会社においては、それぞれの立場で取り得る検討並びに協議を進めるものとし、経営改善に関することは豊中都市管理株式会社が担い、株主の立場で取り組むべきことについては、豊中市で行うものとしてまいりました。

そして、一義的には豊中都市管理株式会社において経営改善を図るべき事案であることから、まずは逆ザヤ解消に向け、賃料減額交渉と並行して、豊中都市管理株式会社

不動産鑑定を豊中市が自ら行った理由ですが、株式会社は自社の経営状況を示すために、会社法第435条第2項において、貸借対照表、損益計算書等の財務諸表を示すことが義務付けられており、その記載内容につきましては、慣習法の企業会計原則を基本とする企業会計基準に基づき作成するものとなっております。

そして、貸借対照表では、建物及び土地の資産金額を明示するものとなりますが、土地は取得金額、建物は取得金額から毎年の減価償却費を減じた金額を示せば足りるものとなっております。

そのため、自己株式の現在価値を把握するためには、時点に応じた土地及び建物の不動産鑑定の結果を基に算定しなければならず、さらに、豊中市としてその根拠を明確にするには、第三者によるものではなく、自ら行う必要のあったものであります。

- ⑦ 平成30年度当初の事業計画及び予算書の作成時点で、経営改善に向けて預託床の取扱いについてどのようにするかと検討がなされたとのこと。年度途中においてその協議が停滞をするとともに、株の売却も含めてということになったわけですが、年度当初においては預託床の協議は順調にいくと考えられていたのでしょうか。

そのとおりでございます。

- ⑧ 議会の中でも質問が出ています。その当時も含めて、今回の流用の目的である鑑定が、経営権の売却も含めて検討するためのものだと明確に説明をされておられるのでしょうか。

そこまでは説明しておりません。経営権の売却までとは申し上げていません。

- ⑨ 議会で明確に説明をしていないことについては、何か背景があるのですか。

別にありませんけれども、ショッキングな表現になるかなと思いましたが、経営の安定化という表現にさせていただいております。

(2) 請求人からの意見(要旨)

- 調査権を行使しなかった理由について、出資の目的に沿った予算の支出であるか否かの範囲内の中でのというようなお答えがあったが、その解釈が果たして適正なのか。幅広く調査権というものは認められて、それを行使しないということの理由には当たらないというのが私の意見である。
- 株主の立場でとおっしゃられましたが、自分しか株主がいなければかまわないのかもしれないが、他の株主がおられる中で、そういういい方をされるのはよろしくないのではないかと。また、株主間の中でどのような情報共有があったのか疑問に思う。
- 一番大きな、ショッキングなこととしては、この場において、初めて株の売却ということが明らかになったことです。そのことについては議会という場で説明はなかった。株の売却前提で、当初予算・補正予算で160万円の金額で項目出しがなされたのであれば、大きな波紋を呼び議論を呼ぶことだと思う。そういったことが流用という手法によって行われているということこそが私の指摘事項であり、不法とか違法とかと言うつもりはないが、信義則上あまりにも不適切ではないかということを申し上げてお

きたい。

- 企業の秘密を守りながら会社を運営されることは大変大事だと思う。株主の立場で知り得ることと、知り得たらいけないことも多分あるのではないか。令和元年のいつかに資金難になるということが、当然、株式会社の経営陣としてはとっさに動くことだとは思いますが、それを大株主の豊中市に報告し、大株主がそんなことにかかわって動くのか。それこそ、税金でもって不動産鑑定費用を出したことは、株式会社のキャッシュフローを助けるためにされた一つの手法であったのではないかと言わざるを得ない。
- 豊中市が株主として、どこまで豊中都市管理(株)のことを知り得た又は知り得る立場にあった者が、それに伴って行動することができるのか、その見極め、線引きが、あやふやだったのかなと言わざるを得ない。

4. 関係職員からの事情聴取等

本件請求受理後、令和元年10月11日付豊中市職員措置請求書及び事実証明書並びに同年11月22日請求人陳述の内容について調査し、また、市街地整備課職員に対して、資料等の提出を求め、事情聴取及び質疑を行った。

5. 監査対象事項

次の項目を監査対象とした。

- (1) 本件支出を行うための予算の流用（以下「本件予算流用」という。）及び本件支出が法第220条第2項又は地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「令」という。）第173条の2の規定に基づく豊中市財務規則（昭和46年豊中市規則第13号。以下「財務規則」という。）の規定に違反した予算の流用及び支出であるか否か。
- (2) 市長は、法第221条第3項の規定に基づき、豊中都市管理(株)に本件不動産鑑定を行わせ、その資産の状況を報告させることができるか否か。
- (3) 豊中市都市計画推進部に関する事務を所掌している豊中市副市長と同副市長が兼務する豊中都市管理(株)の代表取締役社長という立場は利益相反関係にあり、本件支出が利益相反行為に当たるか否か。
- (4) 本件支出により市に損害が生じているか否か。

第3. 監査の結果

1. 関係法令の定め

(1) 予算流用と議会の関与

普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない（法第211条第1項）。この予算は、歳入歳出予算等から成り（法第215条）、歳入歳出予算は、歳出にあっては、その目的に従ってこれを款項に区分しなければならない（法第216条）とされている。

そして、歳出予算の経費の金額は、各款の間又は各項の間において相互にこれを流用することができないが、各項の経費の金額は、予算の執行上必要がある場合に限り、予算の定めるところにより、これを流用することができる（法第220条第2項）。この規定は、歳出予算の款項が議会の議決の対象となる予算科目とされ、各款の間又は各項の間において相互にこれを流用することを禁止した規定であり、実質的に議会の議決を担保するものである。

一方、普通地方公共団体の長は、政令で定める基準に従って予算の執行に関する手続を定め、これに従って予算を執行しなければならない（法第220条第1項）とされ、

その手続の事項として、令第150条第1項第3号の規定では、普通地方公共団体の長は、歳入歳出予算の各項を目節に区分するとともに、当該目節の区分に従って歳入歳出予算を執行することとしている。

(2) 予算執行に関する長の調査権

普通地方公共団体の長は、予算の執行の適正を期するため、委員会等に対して、収入及び支出の実績若しくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況を実地に調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができ（法第221条第1項）、これについては、普通地方公共団体が出資する法人で政令で定めるものにも準用されている（法第221条第3項）。

法第221条第3項で準用する同条第1項の「予算の適正な執行」の規定の準用に当たっては、出資金については、出資の目的に従って適正に管理されることとする趣旨に準用するものであり、普通地方公共団体の長が法人について必要な措置を講ずべきことを求めることができるのは、この予算の適正な執行を確保するため必要があると認めるときであるとされている。また、同じく「必要な措置」の範囲は、法人の独自の権限の行使について、普通地方公共団体の長の関与を認める趣旨を含むものではないとされている。

(3) 予算流用の手続

令第173条の2の規定に基づき定められた財務規則において、各部等の長は、配当を受けた予算の執行に当たり、歳出予算事項別明細書に定められた目の経費の流用をしようとするときは、予算流用命令書により、財政課長を経て、市長の承認を受けなければならないとされている（財務規則第14条第1項）。また、事業別予算説明書に定められた細事業内の節及び節の細区分の経費の金額の流用については、当該各部の総務担当課長を経て、市長の承認を受けなければならないとされている（財務規則第14条第2項）。なお、これらの流用について、政策的判断を要するものその他の市長が認めるものについては、予算流用命令書を起票する前に財務部長と協議しなければならないこととされている（財務規則第14条第3項）。

2. 事実の確認

(1) 本市における「予算流用」

法上、款は流用ができないが、項については、あらかじめ予算で定める経費のみ流用を認めているため、通常、普通地方公共団体では人件費の流用について予算で定めていることが多い。本市においても、歳出予算の各項の経費の金額を流用することができる場合は、各項に計上した報酬（一般職の非常勤職員に係る報酬に限る。）、給料、職員手当等及び共済費（賃金に係る共済費を除く。）に係る予算額に過不足を生じた場合における同一款内でのこれらの経費の各項の間の流用と定めている。議決科目である款項と違い、執行科目といわれる目節には法上別段流用を制限した規定はおかれておらず、令第173条の2の規定に基づき、各普通地方公共団体の規則でその取扱いを定めておくことになる。本市においては財務規則第14条に経費の流用について定めている。

(2) 本件予算流用及び本件支出の手続等

第2. 監査の実施 3. 関係職員からの陳述の聴取等において、市街地整備課から説明

のあった本件予算流用及び本件支出の手続等について次のとおり確認を行った。

① 本件予算流用の手続

表1に示すとおり、関係職員からの陳述で説明のあった1,099,000円は、(款)土木費(項)都市計画費(目)都市計画総務費のうち、施策・事務事業・細事業「一般事務費・住宅課一般事務事業・住宅課一般事務事業」から289,000円及び「魅力的な住環境の形成・千里中央地区活性化推進事業・千里中央地区再整備」から810,000円を「魅力的な住環境の形成・中心市街地活性化の推進・中心市街地活性化の推進」へ流用した増額分であることを確認した。

さらに施策・事務事業・細事業「魅力的な住環境の形成・中心市街地活性化の推進・中心市街地活性化の推進」内において(節)負担金補助及び交付金から521,000円を(節)委託料へ流用したことにより、本件予算流用の額の総額は、表1の合計1,620,000円であることを確認した。

本件予算流用の手続について、表2に記載の平成30年12月3日付目節流用書2通、目節流用書(即時承認)1通について提出を求めた。この計3通の目節流用書が財務規則第14条に定める予算流用命令書であることを確認するとともに、財務規則に定められた手続がなされ、豊中市事務決裁規程(昭和37年豊中市訓令第2号。以下「事務決裁規程」という。)に基づいた決裁を受けていることを確認した。なお、本件予算流用を行う前の平成30年12月1日付予算措置協議申請書により、本件予算流用の執行が認められていることを確認した。

表1 本件予算流用に係る流用元詳細

款	項	目	施策・事務事業・細事業	節	細節	細々節	流用金額
土木費	都市計画費	都市計画総務費	一般事務費・住宅課一般事務事業・住宅課一般事務事業	需用費	消耗品費	消耗品費	289,000
土木費	都市計画費	都市計画総務費	魅力的な住環境の形成・千里中央地区活性化推進事業・千里中央地区再整備	委託料	委託料	委託料	810,000
小計							1,099,000
土木費	都市計画費	都市計画総務費	魅力的な住環境の形成・中心市街地活性化の推進・中心市街地活性化の推進	負担金補助及び交付金	補助金	補助金	521,000
小計							521,000
合計							1,620,000

表2 本件予算流用に係る関係書類

番号	件名	流用金額	起案日	決裁日
1	目節流用書	289,000	平成30年12月3日	平成30年12月3日
2	目節流用書	810,000	平成30年12月3日	平成30年12月3日
3	目節流用書(即時承認)	521,000	平成30年12月3日	平成30年12月3日

② 本件支出の手続

表3に記載の文書について証拠書類として提出を求め、それぞれの文書の起案日及び決裁日が同表に記載のとおりであることを確認するとともに、財務規則及び事務決裁規程に基づき、本件支出に係る支出負担行為の決定と予定価格の設定を行った上で、見積合わせにより株式会社■■■■■■■■■■と平成30年12月20日付で

「豊中都市管理株式会社のエトレ豊中内所有床及び平面駐車場の資産価値調査業務委託」に係る契約書を締結し、この契約書に基づき、不動産調査報告書の提出を受け、履行内容を確認した上で、平成31年3月29日、同社に委託料として1,620,000円が支払われていることが認められた。

表3 本件支出に係る関係書類

番号	件名	起案日（起票日）	決裁日
1	支出負担行為決議書	平成30年12月 3日	平成30年12月 4日
2	予定価格等設定伺	平成30年12月 4日	平成30年12月 5日
3	入札等実施伺	平成30年12月 4日	平成30年12月 5日
4	契約決議書	平成30年12月14日	平成30年12月20日
5	業務着手届	平成30年12月20日	平成30年12月20日
6	復命書	平成31年 2月15日	平成31年 2月15日
7	支出命令書（一般）	平成31年 3月 4日	平成31年 3月15日

（3）不動産調査報告書

証拠書類として、「平成31年2月8日付不動産調査報告書」（以下「報告書」という。）を確認した。報告書の内容は、不動産鑑定士2名による、エトレ豊中のうち豊中都市管理(株)が所有する店舗部分及び平面駐車場の価格等調査の報告であった。

なお、報告書の調査価格等は、本件不動産鑑定の関係者内部における使用にとどまることを条件としている。

3. 判断

（1）本件予算流用及び本件支出が法第220条第2項又は令第173条の2の規定に基づく財務規則の規定に違反した予算の流用及び支出であるか否かについて

普通地方公共団体の歳入歳出予算は、議会の議決対象であるが（法第211条第1項）、その歳入歳出予算は、歳出にあつては、款項に区分しなければならないとされ（法第216条）、各款の間においては流用できず、各項の間においても原則として流用が認められていない（法第220条第2項）。一方、普通地方公共団体の長は、歳出予算の各項を目節に区分して、執行することとされている（法第220条第1項、令第150条第1項第3号）。

以上のことから、議会の議決の対象となる歳出予算は款項であり、目節内の流用は、予算の執行科目として財務規則で定める手続によることとされており、議会の議決の対象とならないことは、明文上明らかである。

そこで、本件予算流用の内容を見ると、2. 事実の確認（2）本件予算流用及び本件支出の手続等①本件予算流用の手続で述べたとおり、同一の款・項・目内における予算の流用であり、法上流用が禁止されていないことは明白であり、議決の対象とならない目節の流用であることから、本件予算流用に際し、議会の議決や法第179条第1項の規定による専決処分を行う必要がないものである。

議決科目である款項と違い、執行科目といわれる目節には法上別段流用を制限した規定は置かれておらず、財務に関し必要な事項は、普通地方公共団体の規則に規定し（令第173条の2）、適正を期すべきものと考えられている。

もとより、流用とは、一定の目的に充てた経費を抑制して、その財源を他の支出費目の増減に充当する行為であり、予算の補正を行わないで、予算執行上の処理として行うものである。すなわち、目的別に計上された費用の経費を予定外の経費として使用する関係上、みだりに行うことは適切ではなく、真にやむを得ないものに限り必要最小限に行うべきであると考えられる。このことは、平成16年12月21日東京高等裁判所控訴審判決においても、地方自治法上、目節の間において予算を流用することは禁止されていないが、その流用も無制約に許されると解されるべきでなく、議会が事業の実施を否定して予算から削除した事業の費途に充てる流用を行った事案について、議会に与えられた予算議決権を一部空洞化させ、議会による予算統制を定めた地方自治法の趣旨に反するものであるから違法であると判断されているところである。

請求人は、本件予算流用に基づく予算の執行が市議会、市民に対して明瞭でなく、不適切な支出であると主張しており、以下、本件予算流用が議会の予算統制や普通地方公共団体の予算執行手続を定めた地方自治法の趣旨を没却させるものであり、違法又は不当な行為であるか否かについて検討する。

この間の経過としては、豊中駅西側における市街地再開発事業の拠点施設として建設された再開発ビル「エトレ豊中」の管理運営を行う第3セクターである豊中都市管理(株)の経営状況が近年悪化してきていること、本市が豊中都市管理(株)の60%の株式を保有する筆頭株主であり、豊中都市管理(株)と連携して経営の改善を図るとともに、豊中駅前のにぎわいあふれるまちづくりを推進していく責務を有していること、令和元年7月頃には資金難に陥ることが関係者の間で想定されていたこと、役割分担としては経営改善に関することは豊中都市管理(株)が、株主の立場として取り組むべきことは本市が行うこととされていたことが認められる。

さらに、豊中都市管理(株)は、預託床の逆ザヤ解消に向け、賃料減額交渉と並行して、新株式発行により預託床を取得するための交渉を進めていたため、その預託床の不動産鑑定委託を平成30年8月に行ったこと、その後、同年12月初頭の段階で交渉の成果を得るに至らず、本市としては、自己所有株を売却し、経営権を第三者に譲り渡すことで、豊中都市管理(株)の経営を安定させる別途の方策を検討するため、同月3日に本件予算流用を行い、豊中都市管理(株)が保有する所有床及び平面駐車場の最新の資産価値を把握することを目的に本件不動産鑑定を行ったものであることが認められる。

以上のような本市と豊中都市管理(株)の取組の経緯等を踏まえるならば、利害関係人との協議経過や本市の方策の検討状況等について本市から市議会への詳細な説明がなされていなかったとしても、豊中都市管理(株)の資金難が危惧されていたこと、本市として取り得る自己株売却の早急なる検討の必要性など本件不動産鑑定を急がねばならない切迫した状況が見受けられ、本件予算流用は議決された予算の趣旨を損なわず、市長権限の必要な行使であったものと解さざるを得ず、当初予算、補正予算、専決の方法をとらなかったことについて、相応の合理性と経過が存在していたことは明らかであり、本件予算流用及び本件支出が議会の予算統制や普通地方公共団体の予算執行手続を定めた地方自治法の趣旨を没却させるものとは認められず、対議会、対市民との信義に反する行為であったとの請求人の主張は採用し難い。

次に、本件予算流用の手続は、2. 事実の確認(2) 本件予算流用及び本件支出の手続等①本件予算流用の手続において事実の確認を行ったが、財務規則第14条の規定

に則り行われていることが認められた。

さらに、予算流用に関する注意事項についての平成29年4月12日付財政課長事務連絡では、流用に当たり、(1)流用の目的及び理由が適切かどうか、(2)流用所要額は適正かどうか、(3)流用財源は適切かどうか、(4)科目新設が必要かどうかの注意すべき事項について、目節流用書の審査、点検を行うよう、各部(局)総務担当者あて通知され、本件予算流用に際してもこれらの注意すべき事項について確認が行われている。

このことにより、本件予算流用は、必要不可欠な最小限度にとどめる確認がなされていたといえる。

また、2. 事実の確認(2)本件予算流用及び本件支出の手続等②本件支出の手続において事実の確認を行ったが、財務規則及び事務決裁規程に定められた手続により本件支出の手続が行われていることが認められた。

以上のとおり、本件予算流用及び本件支出は、法第220条第2項及び財務規則第14条の規定に抵触せず、かつ、財政課長事務連絡による内部統制を働かせており、適法かつ適正に執行したことが認められる。

(2) 市長は、法第221条第3項の規定に基づき、豊中都市管理(株)に本件不動産鑑定を行わせ、その資産の状況を報告させることができるか否かについて

請求人は、豊中都市管理(株)は令第152条第1項第2号に該当する株式会社であるから、法第221条第3項の規定に基づく市長の調査権により、豊中都市管理(株)に対して資産の状況について報告を徴することができるにもかかわらず、これを怠っていると主張しているが、同項に規定する予算執行に関する調査権については、1. 関係法令の定め(2) 予算執行に関する長の調査権に記載のとおりである。

市として、法人が所有する財産の鑑定価額の如何は出資金が出資の目的に従って適正に管理されているかについての判断として相応の関係があることは認められたとしても、法人に求める必要な措置の範囲は、法人の独自の権限の行使について、普通地方公共団体の長の関与を認める趣旨を含むべきものではなく、出資金が出資の目的に従って適正に管理されるべきことを求め得るといふこととされており、限定的に解釈されるべきものと考えられる。ましてや、市長が豊中都市管理(株)に不動産の鑑定を求めなかったことが違法又は不当な不作為に該当すると考えることは合理的ではないと解される。

(3) 豊中市都市計画推進部に関する事務を所掌している豊中市副市長と同副市長が兼務する豊中都市管理(株)の代表取締役社長という立場は利益相反関係にあり、本件支出が利益相反行為に当たるか否かについて

利益相反行為とは、一定の当事者の間で利益が相反する行為のことをいうが、判例・通説では、利益相反行為に当たるか否かの判断は、問題となる行為の動機や意図ではなく、行為自体を外形的に考察して行うこととされている(現代法律百科大辞典7編集代表伊藤正己・園部逸夫、発行所株式会社ぎょうせい)。

予算の執行権については、法第149条第2号の規定により、普通地方公共団体の長の担当事務とされており、本件支出についても、事務決裁規程に基づき、市街地整備課

長が専決（事務決裁規程第2条第1項第2号に規定する専決をいう。）した上で執行したものである。したがって、本件支出に至るまでの過程において、仮に都市計画推進部に関する事務を所掌している豊中市副市長の何らかの関与があったとしても、予算の執行権が普通地方公共団体の長にある以上、本件支出が利益相反行為に当たらないことは明らかである。また、本件不動産鑑定が、先述したとおり豊中都市管理(株)が検討、交渉した経営改善方策とは別途に、市として新たな経営改善策を検討するために主体的に実施した調査であることは明白であり、本件支出が利益相反行為であるとの請求人の主張を認めることはできない。

(4) 本件支出により市に損害が生じているか否かについて

前記(1)から(3)までに記載のとおり、請求人の主張はいずれも認められず、平成31年2月8日付で不動産調査報告書のとおり委託料に見合う成果物を受領していることから、本件支出により本市に本件不動産鑑定に係る委託料相当額の損害が発生したものと認めることは困難である。

(5) その余の主張について

請求人のその余の主張については、本件支出に係る財務会計上の行為に関わるものでないことから、判断を要しないと考える。

4. 結論

以上のことから、請求人の主張に理由はなく、請求人が求める措置の必要性は認められない。