

監 査 第 30 号
平成27年6月30日

(請求人氏名) 様

三重県監査委員 福 井 信 行
三重県監査委員 服 部 富 男
三重県監査委員 津 村 衛
三重県監査委員 田 中 正 孝

住民監査請求について

平成27年6月12日に、別紙当事者目録記載の請求人らから提出された住民監査請求(以下「本件請求」という。)については、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の要件を充たさず、下記のとおり却下します。

記

第1 請求の要旨

1 財務会計上の行為

- (1) 三重県知事は、平成27年5月29日以降、滋賀県多賀町で発生したクマによる加害事故に関連して、三重県内の関係各地先山林内において次の措置ないし処分を実行している。
- (2) すなわち、三重県内で本年5月17日に誤捕獲されたツキノワグマ1頭が、同月27日、滋賀県多賀町で放獣されたところ、同町内で住民を負傷させる事故を発生させた可能性があるとして、前記ツキノワグマ1頭を捕獲し、殺処分する(以下「捕殺処分」という。)ことを三重県が方針として決定し、捕殺処分を進めている。
- (3) 具体的には、5月29日以降、岐阜県海津市内では、地元猟友会の協力を得て海津市が主体となり、クマが養老町内に移動した場合には地元猟友会の協力を得て養老町が主体となり、クマが大垣市内に移動した場合には地元猟友会の協力を得て大垣市が主体となり、いなべ市にクマが移動した場合は地元猟友会が主体となり、それぞれ捕殺処分に向けた対応を行っていくという態勢である。
- (4) このクマが同町内で人身事故を起こしたクマが特定するために、DNA 検査を行っており、検査結果が判明するまで2週間程度の期間を要する。
- (5) 三重県は、人身事故を起こしたクマと放獣したクマの同一性については不明

であるとし、三重県獣害対策課長も「同じクマの可能性は非常に低いと思っている」とコメントしている。

- (6) 三重県の公表した発信器の追跡データによればクマは、放獣以降、基本的には山中を移動している。
- (7) 「誤捕獲」または「錯誤捕獲」とは、捕獲許可の対象としていない動物が、檻やわなにかかり誤って捕獲してしまうことを言い、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律(平成14年7月12日法律第88号。以下「鳥獣保護法」という。)上捕獲許可のない捕獲であり、今回のクマは、イノシシ用箱わなに誤って捕獲された。誤捕獲された野生動物は捕獲許可がない、すなわち違法な捕獲であるため速やかに放獣されるのが原則であり、特に、ツキノワグマが絶滅危惧種とされている近畿地方では、全ての府県で放獣するという対応がとられている。今回のクマも、イノシシ用箱わなで誤捕獲され、三重県も、鳥獣保護法の原則に則り、いったんは放獣したが、滋賀県多賀町で人身事故が起こったことから、事故との関連性不明のまま再び捕殺のため追跡を行っている。
- (8) この捕殺処分のため、三重県は民間の調査会社にクマの位置情報の調査等に関する業務を有償で委託し、これを実施しているほか、上記の関係各団体にも相当額の経費、報償費、謝礼、手当等、その名目の如何を問わず、捕殺処分のため公金を支出している。
- (9) また、三重県知事は、請求人らが本件請求を行った平成27年6月12日以降においても、上記(8)に相当する公金を捕殺処分のために支出することが確実な状況にある。本件請求で監査対象とすべき財務会計上の行為としては、本件請求のあった日である平成27年6月12日以降にかかる前記(8)に相当する公金の支出行為(将来の支出予定分を含む)全てを対象として特定するものである。

2 違法性及び不当性・損害の発生

- (1) 捕殺処分に対して三重県知事が行った鳥獣保護法第9条第2項に基づく許可処分は違法無効であり、あるいは平成26年12月の環境省告示「鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するための基本的な指針」に反し著しく不当である。
- (2) 財務会計上の行為が「違法となるのは、単にそれ自体が直接法令に違反する場合だけではなく、その原因となる行為が法令に違反し許されない場合の財務会計上の行為もまた、違法となる」(最高裁判所第一小法廷昭和60年9月12日判決昭和55年(行ツ)84)。違法又は著しく不当であって法的に無効とされるべき本件捕獲許可に基づく捕殺処分のために三重県知事が公金を支出することは、違法無効あるいは不当な許可処分を原因とする財務会計上の行為である。
- (3) したがって三重県知事は、捕殺処分に対する違法又は不当な許可を原因として上記の財務会計上の行為に及ぼうとしているものであるから、これも違法又は不

当の瑕疵を承継する。

- (4) 上記の違法・不当な財務会計上の行為により、三重県は公金支出相当額の損害を受けるおそれがある。

3 三重県に対して措置を求める内容について

以上のとおり、5月17日に誤捕獲されたツキノワグマ1頭を捕殺することに対して三重県知事が行った鳥獣保護法第9条第2項に基づく許可処分は違法無効又は著しく不当であり、かかる許可処分を原因とする公金支出もまた違法・不当の瑕疵を承継するものであるから、三重県には、本件請求のあった日である平成27年6月12日以降、前記ツキノワグマ1頭の捕殺処分のための調査業務委託費の支出、猟友会等関係団体及び関係者に対する経費、謝礼、手当、その他名目の如何を問わず行う公金支出の一切について、これを直ちに差し止めることを請求する。

4 暫定的停止の勧告について

なお、捕殺対象のツキノワグマに対する三重県知事による捕獲許可処分については既に関係者や関係団体による捕獲作業が開始されており、これに対する公金支出が行われることが切迫した状況にある。特に、捕獲許可処分には重大な違法性がありながら、これを看過したまま公金支出がなされ、ツキノワグマが捕殺されてしまえば許可処分の違法性を審理判断することの実質的な意味が失われる。

そこで、申請人としては監査委員から三重県知事に対して法第242条第3項に基づく暫定的停止の勧告を発出するよう要請するものである。

第2 監査委員の判断

1 認定した事実

本件請求が法第242条の要件に適合しているかについて判断するため調査を行ったところ、次の事実が認められる。

- (1) 三重県は、平成27年5月27日、ツキノワグマの追跡調査を、同月28日から29日の2日間行うための費用として、個人に対して報償費と旅費を支出するための支出負担行為等を行った。
- (2) いなべ支部猟友会は、平成27年5月29日付けで、三重県知事に対し、鳥獣保護法第9条第2項の規定に基づき、ツキノワグマを同月30日から同年6月29日までの期間、銃器の方法により捕獲するための許可の申請を行った。
- (3) 前記(2)の申請に対し、三重県知事は、平成27年5月29日、鳥獣保護法第9条第1項の規定に基づく許可を行った(以下「本件許可処分1」という。)
- (4) 三重県は、平成27年5月30日、民間事業者との間で、発信機を装着したツキノワグマの追跡調査を行う業務を委託する契約を締結した(以下「本件業務委

託」という。)。

- (5)いなべ市は、平成 2 7 年 6 月 1 日、三重県知事に対し、鳥獣保護法第 9 条第 2 項の規定に基づき、ツキノワグマを同月 2 日から同年 7 月 1 日までの期間、檻の方法により捕獲するための許可の申請を行った。
- (6)前記(5)の申請に対し、三重県知事は、平成 2 7 年 6 月 2 日、鳥獣保護法第 9 条第 1 項の規定に基づく許可を行った(以下「本件許可処分 2」という。)。
- (7)前記(1)及び(4)のツキノワグマを追跡調査するための費用のほかに、今回のツキノワグマに関連する費用として、DNA 鑑定費用などがあるが、三重県は、ツキノワグマを補殺するため、猟友会等関係団体及び関係者などに対する報償費、謝礼、手当等、その他の公金の支出及びその原因となる契約その他の行為を行っていない。

2 理由

- (1)請求人らは、前記第 1 の 1 (8)、(9)のとおり、捕殺処分のためのクマの位置情報の調査等に関する調査会社への業務委託(「本件業務委託」のことと思料されるので、以下、「本件業務委託」として述べる。)、猟友会等関係団体及び関係者への相当額の経費、報償費、謝礼、手当等、その名目の如何を問わず、捕殺処分のための公金(以下「猟友会等への経費等」という。)の支出を、それぞれ本件請求の財務会計上の行為として特定し、捕殺処分のために支出することが確実な状況にあるとして、その差止めを求めている。
- (2)しかしながら、前記第 2 の 1 (7)の認定のとおり、猟友会等への経費等に関する財務会計上の行為は存在しない。差止めの対象となる行為が現に存在するか又はその行為がなされることが相当の確実さをもって予測されることを要するところ(法 2 4 2 条第 1 項括弧書き)、それが認められない場合には、当該請求は不適法となる(最高裁判所平成 2 3 年 1 0 月 2 7 日)。

したがって、本件請求のうち、猟友会等へ経費等の支出の差止めを求める請求は、不適法である。

- (3)次に本件業務委託の支出の差止めを求める請求の適法性について検討する。

法 2 4 2 条の規定による住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の長等による違法・不当な公金の支出等同条第 1 項所定の財務会計上の行為等(以下「財務会計行為」という。)が、究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、住民に対しその是正ないし予防を監査委員に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものである。

このように、住民監査請求の対象は財務会計行為に限られているのであるが、その対象を財務会計法規に直接違反した行為に限定すると、住民監査請求の持つ

地方財務行政の適正な運営確保の目的はほとんど機能しないことになる。

他方、公金の支出を伴わない行政行為はおよそ存在しないことから、それ自体は非財務会計上の行為である行政行為についても、公金の支出を伴うとして、その行為の適法性を争う途を無限定に認めると、住民監査請求は広く行政一般を対象とし得ることになり、法が住民監査請求の対象を財務会計行為に限った趣旨を逸脱することになる。

したがって、住民監査請求の対象とすべきものとして、法が予定しているのは、財務会計法規に直接違反する行為のほか、財務会計行為と事実上直接的な関係に立つ違法・不当な非財務会計上の行為も含むものと解するのが相当である。

上記「事実上直接的な関係」に該当する場合は、非財務会計上の行為を行うことの主たる目的が実質的に見て後行する公金の支出に向けられていると評価できる場合及び非財務会計上の行為を行うことによって法令上当然に公金の支出義務を負担する場合などであると解するべきである。

- (4) そこで、以下に、請求人らが違法・不当であると主張する鳥獣保護法第9条に基づく許可処分と、本件業務委託との間に、上記に述べた事実上直接的な関係があるか否かについて検討する。

なお、請求人らが違法・不当であると主張する鳥獣保護法第9条に基づく許可処分とは、本件許可処分1及び2のことと思料されるので、以下、請求人らが主張する許可処分とは、本件許可処分1及び2のこととして述べる。

ア 前記第2の1(2)、(3)、(5)、(6)のとおり、本件許可処分1及び2は、鳥獣保護法の規定に基づき、猟友会等からの申請に対してなされた行政処分であり、処分することで、それ自体完結した行為である。そこから先、これらの行政処分を原因として、三重県が、法令上いかなる支出義務を負うものでもない。

他方、本件業務委託の内容は、ツキノワグマを追跡し位置を把握するためのものであり、本件許可処分1及び2の存否にかかわらず、必要があれば、その業務を行うという性質のものであるから、本件業務委託契約の締結及びその支出が、本件許可処分1及び2から直接的に発生する行為ではないことが明らかである。

したがって、本件許可処分1及び2と本件業務委託の公金の支出とは、前記(3)で述べた事実上直接的な関係にあるとは認められない。

- イ 請求人らは、最高裁判所昭和60年9月12日判決を根拠として、捕殺処分に対する違法又は不当な本件許可処分1及び2を原因として財務会計上の行為に及ぼうとしているものであるから、これも違法又は不当の瑕疵を承継する旨主張するが、同判決は、分限免職処分が、退職手当の支給の直接の原因をなすという関係にあるものであり、本件請求は、本件許可処分1及び2と本件業

務委託の支出とが直接の原因をなす関係にない以上、事案を異にするというべきである。

ウ したがって、本件許可処分 1 及び 2 は、本件業務委託と事実上直接的な関係にない以上、本件請求のうち、本件業務委託の差止めを求める請求は、実質的に監査請求の対象とならない非財務会計行為を監査の目的とする請求であり、不適法である。

3 結論

以上のことから、本件請求は、住民監査請求の要件を欠き不適法である。

(別紙 当事者目録 省略)