

## 監査委員告示第5号

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求の結果を、次のように公表します。

令和8年6月11日

和光市監査委員 光 實 圭 一

和光市監査委員 内 山 恵 子

### 記

#### 第1 請求人

(略)

代理人

(略)

#### 第2 請求年月日

令和8年5月12日受付

#### 第3 請求の要旨(原文のとおり)

##### 第1, 請求の趣旨

監査委員は、和光市に対し、同市の被った損害金3464万3510円を和光市長柴崎光子に賠償させるために必要な措置を講ずるよう勧告するとの判断を求める。

##### 第2, 請求の理由

###### 1, はじめに

本請求は、和光市(以下、「市」という。)において、和光市長柴崎光子(以下、「市長」という。)が法令に従った和光市議会(以下、「市議会」という。)の議決を得ないで、市の執行機関として、令和6年4月1日、市と有限会社山屋(以下、「相手方会社」という。)との間における、小学校教師用指導書一式を金3464万3510円で購入することを内容とする契約(以下、「本件契約」という。)を締結し、市が相手方会社に対して本件契約に基づく上記の売買代金を支払ったという事実、及び市長が令和7年3月21日付け和光市監査委員告示第3号(以下、「本件告示」という。)の「令和7年5月22日までに、本件契約が有効になるための適切な措置を講じること」との勧告(以下、「本件勧告」という。)

を完全に無視することにより、重大な違法状態を放置してきたという事実に関して、市長に対し、法令違反に基づき、金 3464 万 3510 円の損害賠償を請求すべき義務を負ったにもかかわらず、これを怠ったという理由で、監査委員において、市に対し、上記の損害金 3464 万 3510 円を市長に賠償させるために必要な措置を講ずるよう勧告することを求める事案である。

## 2, 本件の経緯

(1), 市長は、市議会の議決を得ないで、市の執行機関として、令和 6 年 4 月 1 日、市と相手方会社との間における本件契約を締結した後、市は、相手方会社に対し、令和 6 年 4 月 1 日、本件契約の売買代金 3464 万 3510 円を支払った。

なお、地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号及び「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」(昭和 39 年 3 月 19 日和光市条例第 10 号)第 3 条(以下、「和光市条例第 10 号第 3 条」という)は、市が外部の業者との間で金 2000 万円を超える金額の支払を内容とする契約を締結する場合には、市議会の議決を要すると規定しているところ、本件契約は、対価を金 3464 万 3510 円とする売買契約であり、市議会の議決を要する案件であるから、市長が市議会の議決を得ないで、市の執行期間として締結した本件契約は、明らかに違法であることになる。

(2), その後、市長は、本件契約に手続上の重大な瑕疵があり、違法性が存在することを十分に認識した上で、本件契約の手続上の瑕疵を事後的に治癒させることを試み、市の幹部をして多数の市議会議員に対して高圧的なロビー活動を展開した上で、市議会において、本件契約を追認する旨の議案(以下、「追認議案」という。)を市議会に提出し、その可決を図ったが、多数の市議会議員の反発に直面し、同議案は、令和 6 年 9 月定例会において、令和 6 年 9 月 25 日、反対多数で否決された。

(3), そのような中で、和光市民の有志は、上記のような市が締結した違法かつ無効な契約が是正とされない異常な状態を危惧し、令和 7 年 1 月 28 日、市の監査委員会に対し、「本件契約が有効になるための適切な措置を講じること」を求めた住民監査請求を申し立てたところ、市の監査委員会は、本件告示において、令和 7 年 3 月 21 日、市に対して本件勧告を行った。

しかしながら、市長は、本件告示に対し、令和 7 年 5 月 20 日付け回答において、「進捗があり次第、報告する」と述べたのみで、本件勧告を完全に無視し、「本件契約が有効になるための適切な措置」を何ら講じなかった。

(4), また、和光市民の有志は、このような異常な状態を危惧し、令和 8 年 1 月 13 日、市議会に対し、「監査結果の忠実な履行を求める陳情」(以下、「本件陳情」という。)を行ったところ、本件陳情は、令和 8 年 3 月議会において、賛成多数で採択された。

しかしながら、市長は、本件陳情を完全に無視し、「監査結果の忠実な履行」に向けた適切な措置を何ら講じなかった。

ため、

(5)、以上より、本件契約の締結は、市議会の承認を欠くという法令違反により明らかに違法・無効であるから、市が相手方会社に支払った金 3464 万 3510 円は、契約上の根拠を欠く違法な支出である。そして、違法かつ無効な本件契約に基づく金 3464 万 3510 円の違法な支出が放置されているという状態は、現在に至るまで漫然と継続している。

### 3、市長の市に対する損害賠償責任

#### (1)、総論

市長は、法令に従った市議会の議決を得ないで、市の執行機関として、令和 6 年 4 月 1 日、市と相手方会社との間における本件契約を締結し、市が相手方会社に対して本件契約に基づく売買代金 3464 万 3510 円を支払うとともに、監査委員会による本件告示に基づく本件勧告を完全に無視することにより、重大な違法状態を放置してきたのであるから、職務執行における「違法行為」を「故意・重過失」により行い、「因って」市に対して金 3464 万 3510 円の「損害」を生ぜしめたことになるから、市長が市に対し、不法行為に基づく金 3464 万 3510 円の損害賠償責任を負うことは明らかである。

以下において、請求者は、㉞市長の職務執行における「違法行為」、㉟「故意・重過失」、並びに㊱市に生じた「損害」及び「違法行為」と「損害」との間の「相当因果関係」の存在について、詳しく述べることとする。

#### (2)、市長の「違法行為」

##### (一)、法令等の根拠に基づかない違法かつ無効な公金の支出

市長は、条例や予算、法令に基づき、行政事務を「自らの責任において、誠実に管理し及び執行する義務」を負っているところ(地方自治法第 138 条の 2)、地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号及び和光市条例第 10 号第 3 条等の法令に基づき、市議会の議決を得た上で、市の執行機関として、市と相手方会社との間の本件契約を締結する法的な義務を負っていたにもかかわらず、これを怠り、市議会の議決を得ないで、違法かつ無効な本件契約を締結し、これに基づく違法な公金の支出を行ってしまったのであるから、この点が市長の職務執行における「違法行為」に該当することは、明らかである。

なお、監査委員会は、本件告示において、本件契約が「地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号等に違反し、かつ、無効である」と結論づけているが、この判断は、至極当然なものであるとともに、市長による「違法行為」を当然の前提とするものである。

##### (二)、違法かつ無効な本件契約に基づく公金の支出という違法状態の長期間にわたる放置

市長は、条例や予算、法令に基づき、行政事務を「自らの責任において、誠実に管理し及び執行する義務」を負っているところ(地方自治法第 138 条の 2)、本件契約に法令違反があり、本件契約が違法かつ無効であることを十分に認識しており、本件契

約の違法状態を事後的に是正する法的な義務を負っていたにもかかわらず、これを怠り、長期間にわたり上記の違法状態を漫然と放置したのであるから、この点が市長の職務執行における「違法行為」に該当することは、明らかである。

特に、市長は、市の監査委員会による本件告示に基づく本件勧告や市議会が可決した本件陳情を受けたにもかかわらず、本件勧告や本件陳情を完全に無視し、本件勧告や本件陳情の要求する「本件契約が有効になるための適切な措置」を何ら講じなかったのであるから、本件契約の違法・無効な状態を現在に至るまでの長期間にわたり漫然と継続させてきたという点で、市長の「違法行為」の程度は、極めて重大である。

なお、市長は、市の顧問弁護士の意見により、市議会の「追認議案」の再上程はできない旨の強弁をするようであるが、監査委員会から本件勧告があったという事情の下で、市議会に「追認議案」を上程することが可能であることは明らかなのであるから、市長の弁明は、開き直りの態度に基づく明らかに不当なものである。ちなみに、監査委員会は、本件勧告を検討する際に、市の顧問弁護士の意見を含む全ての主張や証拠を参考にしたのであり、その上で本件勧告を発出したのであるから、講ずるべき「契約を有効にする手段」の1つとして、市議会への「追認議案」の上程も視野に入れていたというべきである。

### (三) 小括

以上より、本件契約に伴う市長の職務執行において、「違法行為」が存在したことは、明らかである。

### (3) 市長の「故意・重過失」

市長は、条例や予算、法令に基づき、行政事務を「自らの責任において、誠実に管理し及び執行する義務」を負っているところ(地方自治法第138条の2)、本件契約の当時、市議会の議決を経ない状態での本件契約の締結が地方自治法第96条第1項第8号及び和光市条例第10号第3条等の法令に違反するという事実を認識していたというべきであり、仮に万が一、市長にその認識がなかったとしても、市長が負っていた上記の義務に照らすと、違法性を有する本件契約の締結について、市長には重過失があったというべきである。

また、市長は、条例や予算、法令に基づき、行政事務を「自らの責任において、誠実に管理し及び執行する義務」を負っているところ(地方自治法第138条の2)、本件契約が締結・執行された後も、①市議会に「追認議案」を上程し、市議会によりこれが否決されるとともに、②市の監査委員会による本件告示に基づく本件勧告や市議会が可決した本件陳情を完全に無視し、本件勧告や本件陳情の要求する「本件契約が有効になるための適切な措置」を何ら講じなかったのであるから、本件契約に法令違反があり、本件契約が違法かつ無効であることを十分に認識した上で、長期間にわたり上記の違法状態を漫然と放置したことについて、市長に故意があったことは明らかである。

### (4) 市に生じた「損害」及び市長の「違法行為」と「損害」との間の「相当因果関係」

(一)、市は、法令違反により違法かつ無効な本件契約に基づき、相手方会社に対し、金 3464 万 3510 円を支払ったのであるから、同金員の支払は、法的な支出の根拠を欠くものであり、明らかに市の損害と評価できるものである。

そして、市長は、市の執行機関として、市と相手方会社の間における違法かつ無効な本件契約の締結・執行を強行したのであるから、市長の「違法行為」と市に生じた金 3464 万 3510 円の「損害」との間に「相当因果関係」が存在することは、明らかである。

(二)、この点、本件契約は、取引の安全の保護の見地から、相手方会社はその瑕疵について善意・無(重)過失の場合には、相対的無効ないしは表見代理の法理により、相手方会社との関係では無効とはならないという見解もあり得る。実際に、令和 7 年 10 月 23 日付け「有効になっていない契約について」と題する市の資料（以下、「本件資料」という。）には、「事業者を確認したところ、売買代金を返還することは困難であり、指導書の返還を求める意思はないとの回答をいただいています。」と記載されており、市長は、本件契約の納入物である指導書が業務上不可欠のものであり、相手方会社が指導書の返還を求めない一方で、本件契約の売買代金の返還に応じない意思を明確にしている以上、相手方会社との関係では、本件契約が無効にはならないから、本件契約に起因した市の損害は存在しないと主張しているようである。

しかしながら、仮に万が一、相手方会社において、本件契約の瑕疵について善意・無(重)過失であったとしても、市が相手方会社に対し、本件契約の無効を主張できないにとどまり、本件契約は、相手方会社以外との関係では、なお無効であることには代わりがないのであるから(相対的無効)、市長による上記の主張は、明らかに不当である。ここでいう「相対的無効」とは、瑕疵のある契約が無効である場合でも、取引の安全を確保する要請から、取引の相手方に対しては契約の無効の効果を主張できないという商事行為における相手方を保護するための法理であり、あくまでも瑕疵のある契約が無効であることを前提にするもので、無効の契約を有効に転換してしまうものではない。したがって、市が相手方に対し、本件契約の無効を主張できない場合でも、本件契約が有効になることはなく、市や市長との関係においては、依然として無効となるから、違法かつ無効な本件契約に基づき、市には本件契約の売買代金に相当する金 3464 万 3510 円の「損害」が生じていることになる。

また、本件契約の納入物である指導書が業務上不可欠であるという点は、その当否は措くとしても、本件契約が違法かつ無効であるという事実とは無関係であり、本件契約に基づく損害の有無に何ら影響を及ぼすものではない。特に、本件契約の瑕疵は、必要不可欠であった市議会の議決の欠缺という基本的かつ重要な法令に一義的に違反した重大な違法なのであるから、本件契約の内容により、本件契約の無効が有効に転換することはあり得ないことである。

(三)、さらに、本件資料には、「本件契約が無効である場合、市は原状回復の義務を負い

ます。」と記載されているが、この点は、「無効な行為に基づく債務の履行として給付を受けた者は、相手方を現状に復させる義務を負う」（民法 121 条の 2）という当然の事理を明らかにしたにほかならない。そして、本件資料は、大阪高等裁判所の裁判例を引用した上で、無効な双務契約における両当事者の原状回復義務は同時履行の関係にあると説明しているが、この点は、違法かつ無効な本件契約の原状回復において、市が相手方に対して売買代金 3464 万 3510 円の返還を求めることができず、「結果的に」本件契約が有効になる（本件契約の現状が維持される）という弁解を正当化する理由にはなり得ない。なぜなら、上記の同時履行の関係は、違法行為を行った市や市長を救済する法理ではなく、善意・無(重)過失の相手方会社を保護する法理であり、本件契約において、相手方会社が和光市から目的物の返還を履行しない限り、売買代金の返還をする義務がないということを明らかにしたにすぎないからである。

(四) 加えて、市総務課主幹の大塚洋文氏の著書「よくわかる議会の議決」には、「議会の議決を欠いた長による契約の締結や公金の支出、処分などについては、無効であるとともに違法な財務会計上の行為に該当することから、当該公金の支出や財産の処分などについては、普通地方公共団体の損害となります。」と記載された上で、「相手方が表見代理の類推適用を主張し、これが認められるときであっても、長や職員の損害賠償責任は否定されません。」と明記されている。そして、これらの記載を前提にすると、本件において、市が相手方会社に対し、本件契約に基づく売買代金の返還を請求できない場合であっても、本件契約が違法・無効であることに代わりがなく、市には売買代金に相当する 3464 万 3510 円の「損害」が生じたと解するのが論理的帰結である。

ちなみに、市が相手方会社に対し、本件契約に基づく売買代金の返還を法的に請求できないとすれば、市は、市長による重大な違法行為により支出された本件契約の売買代金を相手方会社から回収できないことが確定したことに伴い、当該違法行為を主導した市長に対し、違法に支出された売買代金に相当する 3464 万 3510 円の「損害」を請求するほかないことになる。

(五) なお、仮に万が一、相手方会社が本件契約の違法・無効に伴う原状回復を拒んだことにより、市が本件契約の納入物を事実上使用できることを理由に、明らかな法令違反を伴う市長の違法行為に起因する「損害」が発生しないと解すると、市長は、対外的に如何なる違法な取引を行ったとしても、何らの損害賠償債務も負担しないことになり、地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号及び和光市条例第 10 号第 3 条等の法令の趣旨を明らかに没却することになってしまうが、関係法令がそのような事態を容認する趣旨ではないことは、明らかである。

本件において、市長は、市の執行機関として、自らが招いた本件契約の違法・無効に伴う市の原状回復義務を履践しなければならない立場にあるが、相手方会社に対して売買代金の返還を請求できない以上、違法に支出された売買代金に相当する 3464 万

3510 円は、市に生じた「損害」と評価されるべきである。

#### (六) 小括

以上より、本件契約において、市に金 3464 万 3510 円の「損害」が発生したこと、及び市長の「違法行為」と市に生じた上記の「損害」との間に「相当因果関係」が存在することは、明らかである。

#### (5) 結語

以上のとおり、本件において、市長の市に対する金 3464 万 3510 円の損害賠償責任の認められることは、明らかである。

### 4. 本請求の時期について

(1) 本請求は、市が市長に対し、金 3464 万 3510 円の損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、その行使を怠っているという事情において、市の「怠る事実」についての勧告を求めるために提起されたものであり、監査請求の請求期限は、問題とならない。

(2) なお、本件告示においては、「令和 7 年 5 月 22 日までに、本件契約が有効になるための適切な措置を講じること」という内容の本件勧告がなされたが、同日までに「適切な措置」が講じられず、違法な支出が治癒されなかったため、違法な支出が最終的に確定したのは、令和 7 年 5 月 22 日であるというべきである。

### 5. 事情

#### (1) 法令・市議会の軽視

本件資料には、「市は本件契約の必要性や内容に不当な点はなく、小学校教師用指導書は充実した教育活動を円滑に行うために必要不可欠なものであると認識しています。」と記載されている。請求者は、指導書の必要性やその内容について異議を唱えるものではないが、市長がその必要性や内容について議会の承認を得ずに、独断でこれらを判断した上で、高額の公金を支出することが法令に違反するばかりか、二元代表制を前提にする地方自治の本旨に反することは、明らかである。

市長は、当初から「重大な手続的瑕疵」（本件勧告）により、市議会での議決を得ないで本件契約を結んでしまったのであるが、この期に及んでも、市長が本件契約について違法性がないなどと主張するのは、法令順守の精神の欠如、市議会の軽視であり、請求者は、このような市長の態度を看過することはできない。

市長は、法令により、公金の支出に当たり、その適法性や透明性を確保することを義務づけられているが、現在の状態は、公金の支出に関する適法性、透明性を著しく欠くに至っている。しかも、市長は、本件勧告などにより、「契約が有効になるための適切な措置を講じること」を命じられているにもかかわらず、これらを完全に無視した上で、違法性阻却を主張し、違法であるものを適法であると強弁しているのであるから、このような状況を放置するのは、民主主義の危機である。

## (2), 市長による本件勧告の黙殺とガバナンスの崩壊

市長は、本件告示に対し、令和7年5月20日付け回答において、「進捗があり次第報告する」としたまま、今日に至るまで何ら有効な措置を講じていない。また、市長は、令和8年3月議会において賛成多数で採択された「監査結果の忠実な履行を求める陳情」を完全に無視している。

このような市長の態度は、地方自治法第150条第2項(内部統制体制の整備)に著しく違反し、二元代表制の一翼である議会を形骸化しているばかりか、監査機関をも形骸化させる暴挙であり、もはや「手続瑕疵」(本件告示)の域を超えた、意図的な法秩序の破壊と評価されるべきである。

なお、監査委員会の監査は、市の業務の適法性・透明性の確保のために不可欠な制度であり、その適正は十分に確保されなければならないところ、その監査結果を完全に無視し続ける市長の態度では、今後の市政の適法性・透明性などを担保できないのはいうまでもない。

## 6, まとめ

よって、請求者は、監査委員会において、請求の趣旨に記載した判断をされるよう求める次第である。

## 第3, 事実を証明する書類

- 1, 資料1 令和7年3月21日付け 和光市監査委員告示第3号
- 2, 資料2 令和7年5月20日付け「和光市職員措置請求書」に基づく監査結果の対応について
- 3, 資料3 令和8年3月議会における陳情および採択の結果
- 4, 資料4 令和7年10月23日付け 資料3「有効となっていない契約について」
- 5, 資料5 令和8年3月30日発行 大塚洋文著「よくわかる議会の議決」213～214頁

## 第4 監査委員の判断

### 1 主文

本件請求は、これを却下する。

### 2 理由

地方自治法(以下「法」という。)第242条第1項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法若しくは不当な財務会計上の行為(①公金の支出、②財産の取得・管理・処分、③契約の締結・履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課・徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実。)があると認めるとき、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、損害補てんの措置等を請求できるものである。

また、請求期間について、同条第2項において、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されている。

本請求は、和光市（以下「市」という。）が令和6年4月1日に有限会社山屋と「小学校教師用指導書（前期）購入契約」（以下「本件契約」という。）を締結し、34,643,510円を支払ったことは議会の議決を欠いた行為であり、法第96条第1項第8号及び議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第3条の規定（以下「法第96条第1項第8号等」という。）に違反し、無効であるとして市が被った損害について、市が柴崎光子市長に対する34,643,510円の損害賠償請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実として、柴崎光子市長に損害賠償するための措置を求めるものであると解される。

住民監査請求における対象行為のうち、財産の管理を怠る事実については、法第242条第2項に規定する期間制限は適用されないが、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実を対象として監査請求がなされた場合にも、これについて上記の期間制限が及ばないとすれば、同規定の趣旨を没却することとなり、このような場合には、当該行為のあった日又は終わった日を基準として同規定を適用すべきものであるとされている（最高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決）。

請求人が主張していると解される財産の管理を怠る事実は、本件契約による支払いが議決を欠いた行為であり、法第96条第1項第8号等に違反し、無効であるという、財務会計上の行為が違法・不当であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象とするものにほかならず、遅くとも本件契約による支払日である令和6年6月25日を基準として請求期間の制限が適用されるものであり、本件請求時（令和8年5月12日）において1年を経過している。

このことから、本件請求は、住民監査請求の要件をすべて満たしているとはいえない。

なお、住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、監査委員は、監査請求の対象とされた行為又は怠る事実につき違法、不当事由が存するか否かを監査するに当たり、住民が主張する事由以外の点にわたって監査することができないとされているものではなく、住民の主張する違法、不当事由や提出された証拠資料が異なることによって監査請求が別個のものになるものではないとされている（最高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決）。

また、同一事件について二個以上請求がなされた場合、請求人が異なる以上「一

事不再議」の原則を援用することはできないが、一個の請求について行った監査の結果に基づいて請求に係る事実がないと認められるときは、他の請求について改めて監査を行うことなく、その旨を請求人に通知すれば足りるものであるとされている。(行政実例昭和34年3月19日自丁行発第37号)

仮に請求人が主張する本件契約による違法な支出の確定が監査委員の措置勧告の期限の令和7年5月22日であるとして請求を受理したとしても、本件請求は令和7年1月23日付け監査請求(以下「前請求」という。)と請求人が異なるものの、同一の財務会計上の行為を対象とした住民監査請求と認められることから、前請求の結果をもって、本件請求の監査結果として、改めて監査を行うことはない。

### 3 結論

以上のとおり、本件請求は、地方自治法第242条の要件を満たしておらず、監査委員の合議により、主文のとおり決定する。

### 4 附帯意見

本件請求については、前請求と請求人が異なるものの、同一の事案に関して再度の請求が提出されており、市民の関心が継続していることがうかがえる。法令遵守及び市政運営の適正性の確保に関わる重要な事項であるにもかかわらず、長期間にわたり最終的な結論や対応方針が示されていない現状は、市民の理解を得る上でも課題が残るものと考えられる。

市政に対する市民からの信頼回復のため、市においては今後の検討の進め方や対応方針の見通しについて、可能な範囲で明確化し、着実に対応を進めていただくことを希望する。