

鶴尾神社 4 号墳保存対策事業進入路整備工事に係る公金支出に関する住民監査請求について，地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 4 項の規定により監査したので，その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成 23 年 11 月 11 日

高松市監査委員	吉	田	正	己
同	山	下		稔
同	波	多		等
同	森	谷	忠	造

鶴尾神社 4 号墳保存対策事業進入路整備工事に係る公金支出に関する住民監査請求の監査結果について

第 1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成 23 年 9 月 14 日

3 請求の要旨（原文）

我々 A 地区の住民は，35 年の長きにわたり民間の砕石業者によるダイナマイトの地響き，騒音，粉塵等の公害に悩まされてきた。このたび都市計画道路木太・鬼無線トンネル工事で発生する「ズリ」および今後，高松市が行う公共工事で発生する土砂等をもって山上の古墳（鶴尾神社 4 号墳）を復元することは，地震等の土砂崩れおよび集中豪雨による土石流災害発生の恐れが大きい。住民の安心，安全を第一に生命，財産を守らなければならない行政が，住民が反対しているにもかかわらず住民を不安に陥れる土木工事を強行しようとしているのである。これは全くの暴挙と言わざる

を得ない。

別紙事実証明書（（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は必要もないのに高松市B町内、地目境内地、地積C平方メートルが鶴尾神社と高松市が共有者持分2分の1となっている土地に、文化財復元の名の下に、トンネル工事のズリ（土砂）を搬入する工事用道路を施工した。従来から10トンダンプが通行可能であったにもかかわらず、鶴尾神社4号墳保存対策事業進入路整備工事（通称神社参道）の工事費として道路工事幅員8.5メートル（参道付）の全額を市が負担し、平成22年9月17日までに公金8,715万円を支出した。これは明らかに違法かつ不当な支出である。

問題の参道は神社施設と見るほかはなく、境内地である。市民から見て、市が特定宗教に特別の便益を供与し、援助したことは明白な事実である。常識的に判断しても、我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、相当とされる限度を超えて憲法第89条が禁止する公の財産の利用提供に当たり、憲法第20条第1項後段の禁止する宗教団体への特権の付与にも該当し、まさに違憲である。（同趣、最高裁判所大法廷平成22年1月20日判決平成19年（行ツ）第260号）

以上の理由により、本件公金支出は、地方財政法第4条第1項、地方自治法第232条第1項の各規定に違反する違法な公金支出である。

さらに、本件公金支出は、地方自治法第242条第1項に規定する違法または不当な公金支出にも該当するものである。

よって、本件請求人は高松市監査委員が本件公金支出について責任を有する者に対して、当該損害の補てんを求めるほか、必要な措置をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）の職員が、

平成22年度予算から鶴尾神社4号墳保存対策事業進入路整備工事（以下「本件工事」という。）の代金を支出したことが、地方財政法第4条第1項、法第2条第14項および同法第232条第1項の各規定に照らし、違法または不当な公金の支出に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長に対し、本件工事代金の支出に責任を有する者にその代金支出による損害を補てんさせるなど必要な措置を講じるよう勧告することを求めるというものである。

2 請求人の証拠の提出および陳述

法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成23年10月6日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、請求人は、新たな証拠として、事実証明書（省略）を追加提出するとともに、陳述において請求の要旨の補足説明等を行ったほか、同月5日付けおよび11日付けで陳述書を提出した。

請求人は、本件請求における違法事由を追加しているが、その主旨は次のとおりである。

- (1) 本件工事対象土地である境内地は、鶴尾神社（以下「神社」という。）からその持分権の2分の1が市に譲渡され、本件工事により著しい模様替えが行われているが、これらの行為は、宗教法人法第23条の規定による公告がなされておらず、同法第24条の規定により無効であること、また、神社規則の規定による役員会の議決や神社本庁統理の承認も受けていないようであることから、市が、当該境内地の2分の1の持分権を取得したこと、当該境内地に本件工事をしたこと、さらに、これについて公金を支出したことは、いずれも違法、無効である。
- (2) 本件工事に係る公金支出に当たっては、上記の一連の手續が適正に行われているかどうかを調査・把握することが重大な前提条件であるにもかかわらず、それらの処置を怠った市の関係職員および公金支出の判断・決定をした管理監督者は、地方公務員法第32条の法令遵守義務に違反している。
- (3) 本件工事代金は市が全額を負担しているが、本件工事対象土地の共有者に持分相当の負担を求めていることは、公金支出の基本原則であ

る「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことを定める法第2条第14項の規定にも違反している。

3 監査対象部局

本件監査対象部局は、教育委員会教育部文化財課である。

第3 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 鶴尾神社4号墳保存対策事業（以下「本件事業」という。）と本件工事の概要およびその施工状況

ア 本件事業の施工対象場所

鶴尾神社4号墳（以下「本件古墳」という。）は、高松市西春日町に所在する古墳時代前期初頭、3世紀後半の前方後円墳であり、石清尾山古墳群の一つとして国史跡に指定されている。本件古墳は採石場と隣接しており、昭和55年に、香川県から認可を受けた採石業者の採石行為により古墳の一部が崩壊したことを受け、市が、採石の中止を申し込むとともに本件古墳の調査を実施したところ、全国でも最古級の古墳であることが判明し、平成元年に国史跡石清尾山古墳群に追加指定を受けたものである。

市は、当時から、本件古墳部分の公有地化、採石権の停止措置、応急保存対策工事等の保存対策に努めてきたが、平成18年に、本件古墳南側で、推定で天端17メートル、高さ35メートル、奥行き3メートルにわたり、大規模な崩落が発生し、民有地に土石が流入したことを受け、これ以上の崩落を防止して本件古墳を保護するために、本件事業を実施することとし、本件事業に必要な範囲の隣接地公有地化とそれに伴う採石跡地の盛土工事等を実施している。

イ 本件事業の規模

本件事業は、採石行為により生じた高さ約50メートルの垂直な崖面を盛土によって埋め立て、安全な勾配とすることにより本件古墳を保護するもので、市は、必要な土量が約40万立方メートル、本件事業費が、用地取得費、設計費を含めて約8億円と想定しており、都市計画道路木太鬼無線トンネル工事等の公共工事により生じる良質な残土を盛ることにより、残土の処理費との相殺を図っている。

ウ 本件事業の目的と将来の効用

本件事業は、採石行為により後円部の3分の1が崩落し、直下に高さ約50メートルの垂直な崖が生じている状態にある本件古墳を保護し、これ以上の崩落を防止するために実施しているものである。

本件古墳は、現在、一般公開はされていないが、埋葬主体部も残されていることから、市は、本件事業の最終段階では本件古墳の欠損部を復元、保存し、将来的には、古墳公園として広く公開することを考えている。

エ 本件事業における本件工事の意義

本件工事は、本件事業で盛土工事を実施する際、土砂の搬入のための進入路を整備するものであり、市は、本件事業に必要不可欠なものであると判断し、本件工事を実施している。

また、市は、将来、盛土工事が完了し、本件古墳を見学できるように整備した暁には、同進入路を見学者用道路として活用する予定である。

オ 本件事業および本件工事の施工状況

市は、本件事業として、平成21年3月に盛土工事を実施する部分と進入路部分の用地を買い取り、平成21年度から平成22年度にかけて本件工事を、平成22年度から平成23年度にかけて盛土工事を行っており、現在施工中の盛土工事は、平成23年12月にしゅん工予定である。

市は、本件事業の実施に当たって、平成21年5月23日、6月3日および同月27日の3回にわたり、地元自治会を対象に事業の全体

計画の説明会を行っている。さらに、同年12月19日に、地元自治会からの質問に対する回答および説明を、平成22年6月10日に、工事の安全性と盛土の内容についての説明を行ったほか、関係者を対象に随時説明を行っており、本件工事による影響が考えられる用水路についても、必要に応じて関係自治会を対象に説明会を行っている。

そして、市は、盛土工事に関して、都市計画道路木太鬼無線のトンネル工事によって生じる土量が、当初想定した約13万立方メートルを上回る約14万7,000立方メートルになることが予測されるため、盛土工事に必要な土量の合計が約40万立方メートルであることから、不足する土量については、今後、公共工事において良質な残土がまとまって発生するときに、これを利用することを考え、地元住民へ説明し、安全性等について地元住民の理解を得た上で、これを実施する予定であるとしている。

また、市は、盛土の安全性を確保するために、盛土補強材ジオテキスタイルを盛土高2.4メートルごとに敷き詰めるとともに、雨水処理のため、盛土小段の裾部ごとに集水U字溝を設置したり、盛土内部に水平排水材や有孔パイプを設置し、さらに、法面の表土流出対策として、草木の繁茂を促す植生誘導マットを張って環境に配慮している。

そして、市は、盛土工事の安全性について、地盤は讃岐岩質安山岩で安定しているが、地盤種別をやや軟弱と見立てて香川県想定震度「6弱」を基に計算して設計しており、第三者機関として香川高等専門学校建設環境工学科に専門的な立場からの検証を依頼し、その安全性についての確認をしている。

なお、平成23年9月に、台風12号および15号により盛土部分の一部が少々崩れたことから、直ちに補修を行っているが、これは、工事途中で、最終段階で行うモルタルによる押さえ工程が未着手であったため生じたことであり、工事完成後にはこのような問題は生じないものと考えている。

市は、本件工事に関して、高松市契約規則等関係諸規定に基づき、平成21年10月14日に教育委員会教育部文化財課から財務部契約

監理課へ契約を依頼し、同年11月24日に入札を実施した上、同年12月3日に株式会社村上組と契約金額8,715万円で工事請負契約を締結している。

そして、平成22年3月25日に、県道に係る埋設物に協議を要したことから、工期延長のための変更契約を締結し、同年7月29日に、県道に係る埋設物移設のため夜間施工の必要があったことなどから、契約金額増額の変更契約を締結しているため、最終的には、本件工事の工期は平成21年12月3日から平成22年7月30日まで、契約金額は9,450万6,300円となっている。

この本件工事は、平成22年7月30日にしゅん工し、翌8月12日にしゅん工検査に合格している。

なお、本件工事に係る予算は、平成21年度に措置されていたものであるが、工期延長に伴う平成22年度への事業繰越については、平成22年3月議会において議決を得ている。

(2) 市による本件工事の施工

ア 市が本件工事を施工するに至った経過およびその必要性

市は、盛土工事実施に当たり、土砂の搬入のための進入ルートとして、本件工事対象土地以外に、栗林トンネル南側からのルートや都市計画道路木太鬼無線からのルートについても検討を行ったが、いずれのルートも相当の高低差があるため道路勾配をとるのが困難で、本件工事対象土地と比較して工事費が膨大となるなどの問題があったことから、本件工事対象土地が進入ルートとして最も優れていると判断し、その買取りを行うことを決定した。

本件工事対象土地は、その一部が、隣接する神社の参道として使用されており、地目は境内地となっているものであるが、以前、採石業者が前記採石場への進入路として使用していたものであった。そして、その道路は、本件工事前から簡易舗装されていたものの、その進入口部分は幅員4メートル程度のガードレールのない道路であり、10トンダンプ1台が何とか通れる状況であったものにすぎず、本件事業のための盛土工事のピーク時には、1日当たり10トンダンプ250台

が土砂を搬入する予定であり、片側通行では工事の効率が低下するだけでなく、進入路が合流する県道川東高松線の交通にも支障が出ると予想されたこと、ダンプ等車両や通行人の安全面を考慮する必要があること、また、将来、本件古墳を見学できるように整備した暁には、進入路を見学者用道路として活用する予定であることなどの理由から、市は、進入路の拡幅や歩道の整備が必要であると判断し、本件工事を施工することとしたものである。

イ 本件工事の内容

本件工事の内容は、道路延長が220メートル、道路部幅員6.0メートルから6.5メートル、歩道部幅員1.5メートル、土工一式、路肩コンクリート工94.3メートル、U型側溝182.3メートル、集水柵8箇所、ボックスカルバート工34メートル、コンクリート舗装工660平方メートルである。

本件工事完成後の進入路の幅員は、歩道部を含めて8.0メートルとなっている。

ウ 本件工事完成後の利用状況

本件工事前の進入路は、その一部を神社行事に利用している以外にほとんど通行することのないものであったが、本件工事完成後は、通常時には盛土工事用の土砂を搬入する車両の往来にほとんど大部分利用され、時折行われる神社行事の際には、荷物を運搬する車両や高齢者などの神社正面の石階段を利用しづらい参拝者が、従来と同様に通行に利用している状況である。

エ 本件工事対象土地の共有者と市の関係および対応

本件工事対象土地のうち、進入口に近い一部は、進入口に隣接する神社が境内地として所有していたものであり、その余の大部分は、個人が山林として所有していた民有地であったので、市は、当初、その全てを買い取る予定であったが、所有者との交渉が難航し、最終的には、その持分2分の1ずつを買い取りにより取得し、譲渡人と共有することとなったものである。

その交渉の経緯は、平成19年頃、本件事業に伴う振動と騒音を懸

念した神社側が工事用車両の通行を拒否する考えを示していたものの、市が、本件事業計画を関係者に粘り強く説明し、協議を重ねた結果、平成20年3月、神社側から、底地は売らないものの、その土地を土砂搬入用ダンプの通行のため道路として整備、利用することについては、最終総代会を開いて決めたいとの返事があり、同年4月9日に、市は、神社側から、同月5日の総代会で工事用進入路として使用させることに決定したとの連絡を受けた。

そして、市は、同年8月に、進入路用地は可能な限り買取りにしたいものの、神社側がこれに応じなければ、せめて持分の一部を取得して共有することで権利を持つこともやむを得ないとの方針を決定し、神社側と更に交渉を重ねたところ、同年9月30日に、神社側の代表者である宮司が、市の2分の1の持分買取りについて、神社の役員に就任している総代代表3人等に内容を説明し、その了承を得たとの連絡を受けた。

その後、市は、神社宮司から、前記持分譲渡およびこれに伴う本件工事による道路建設について、平成21年1月5日に、神社本庁に神社境内地模様替等申請書を提出し、同年2月12日に、香川県神社庁を通じ、神社本庁から神社の財産処分と模様替えの許可が出たことの報告を受けている。その際、市は、香川県神社庁から12日間の公告期間の公告後、契約等の行為を行うようにとの神社に対する指示があったと報告を受けたことから、神社側と協議し、土地の売買契約の仮契約の日を12日後の同月23日に設定した上、同日、神社側と土地持分権譲渡の仮契約を締結し、同年3月24日に、同契約議案が市議会で議決されたことに伴い、同月25日に同契約に基づく持分2分の1の売買を原因として、上記境内地につき、所有権一部移転の登記を行っている。

(3) 市における本件工事代金の支出状況

市は、本件工事代金として総額9,450万6,300円を支出しているが、その支払方法は、平成22年7月13日に、前払金として3,400万円を支払い、同月30日に本件工事がしゅん工し、しゅ

ん工検査合格後の同年9月17日に、残金6,050万6,300円を支払っているというものであり、いずれも適法な請求を受け、高松市会計規則等に基づき適正に事務処理を行っている。

(4) 本件工事代金支出の適法性・妥当性に関する市の認識

市は、本件古墳が国史跡に指定された重要な文化財であり、その保存に努めることは市の果たすべき役割であることから、本件事業の施工は必要なものであり、将来、古墳公園として広く公開することは、市の文化度を高める上で有効であると認識しており、本件事業の実施には、盛土工事に使用する土砂の搬入のための進入路が必要不可欠であると認識している。そして、そのルートを選択について、市は、(2)のAのとおり、複数のルートを検討した上で、本件工事対象土地が地形・工事の難易度・経済性など各般の事情に照らし、最適であると判断しており、本件工事対象土地は、以前から10トンダンプが通行可能な道路であったものの、道路幅員が約4メートルで10トンダンプの通行は片側通行となること、盛土工事のピーク時には、1日当たり250台の10トンダンプが土砂を搬入する予定であるため、片側通行では工事の効率が低下するだけでなく、周辺道路の交通にも支障が出ると予想されたこと、ダンプ等車両や通行人の安全面を考慮する必要があること、また、将来、本件古墳を見学できるように整備した暁には、進入路を見学者用道路として活用する予定であることなどの理由から、市は、本件工事の施工は、必要なものであり、違法性はないものと認識している。

また、市は、本件工事に係る契約から工事代金支出に至る一連の事務手続について、関係諸規定に基づき適正に処理しており、本件工事代金支出は適法なものであると認識している。

本件工事対象土地の取得に関して、市は、(2)のエのとおり、粘り強く交渉をした結果、その一部を神社と共有することとなったものであり、その契約に至る経過において、神社の財産処分や本件工事による神社境内地の模様替えについて、神社の役員である総代代表が了承していること、神社が神社本庁に申請書を提出し、神社本庁からの許

可があったことを神社側から報告を受けていること、香川県神社庁の指示により、公告期間を考慮し契約を行うことを神社と協議していることから、共有者が宗教法人であることで生じる法的手続については、適正に処理できているものと認識している。また、市は、前記公告について、直接その公告実施状況は確認していないものの、公告を行う義務は神社にあり、神社が香川県神社庁から指示を受けたことにより、公告期間を12日間とし、その期間を考慮した上で、契約することを神社と協議していることから、当然、神社による公告は行われていたものと認識している。

なお、市は、本件工事後の道路の一部が神社の参道としても使用されることについて、社寺への参拝は一般に公道を通行して行われることから、参拝者を通行させることに問題はないと考えており、本件工事代金を市が全額負担することに違法性、不当性はないものと認識している。

2 監査委員の判断

(1) 市による本件工事代金支出の適法性・妥当性について

ア 請求人は、本件工事対象土地について、以前から、簡易舗装された道路があり、10トンダンプが通行可能であったにもかかわらず、必要のない本件工事を施工したことは違法であると主張しているので、まず、この点について検討する。

市は、「監査により認められた事実」(1)のアおよびウで明らかなおおりに、採石行為により、国史跡に指定された本件古墳の後円部が3分の1程度崩落し、その直下に約50メートルの垂直な崖が生じて崩落の危険がある状態になっていたため、応急保存対策工事などの保存対策を講じていたところ、平成18年に崖面の大規模な崩落があり、本件古墳の崩落の危険性が高まるとともに、その崩落により近隣民有地に土砂が流入する被害も発生したことから、これ以上の崩落を防止し、本件古墳を保護するとともに近隣民有地の被害を防止するために本件事業を実施しており、後世に残すべき重要な文化財である本件古墳

の保存と近隣民有地の被害防止に努めることは市の果たすべき役割であるとともに、将来、古墳公園として広く公開することは市の文化度を高める上で有効であると市が認識しているとおおり、本件事業は、行政が取り組むべき事業として、その必要性、有効性は十分認められる。

そして、市は、本件古墳を保護するとともに近隣民有地の安全を確保するために、崖面を盛土によって埋め立てる方法を採用し、本件事業に必要な範囲の近隣民有地の公有地化を実行し、採石跡地の盛土工事等を実施しているものであるが、現場が高さ約50メートルの垂直な崖であり、大規模な崩落もあったことから、表面的な応急保存対策ではなく、本格的な盛土工事を行うこととしたこと、公共工事により生じる残土を使用することで盛土に使用する土砂の質や経費削減を考慮していること、工事の安全性確保のための設計や第三者機関への検証、確認を行っていること、地元自治会への説明を随時行っていることなど、適切・妥当な配慮をしていることが認められ、本件事業は、その内容、施工方法および近隣対策など全般的に相当かつ適正・妥当なものであると判断する。

また、本件事業を行うために施工した本件工事は、「監査により認められた事実」(1)のエで明らかなおおり、盛土工事を実施するのに必要な土砂の搬入のための進入路を整備するものであり、本件古墳や採石跡地が公道に面していないため、進入路の確保は本件事業遂行に必要な不可欠なものであることが認められ、「監査により認められた事実」(2)のアで明らかなおおり、市は、進入ルートについて、複数案を検討した結果、本件工事対象土地が進入ルートとして最も優れていると判断し、これを採用したものであり、本件工事対象土地を選択したことは適切・妥当なものであると言える。

本件工事対象土地は、「監査により認められた事実」(2)のアで明らかなおおり、以前、採石業者が採石場への進入路として使用していた経緯もあり、その進入口部分が幅員約4メートルの道路であり、以前から10トンダンプ1台が通行可能な状態であったことは、請求人が

主張しているとおりにあるが、市は、「監査により認められた事実」(2)のイおよび(4)で明らかなおりに、進入路の拡幅や歩道の整備を行っており、その理由として、道路幅員が約4メートルでは10トンダンプの通行は片側通行となること、盛土工事のピーク時には、1日当たり250台の10トンダンプが土砂を搬入する予定であるところ、片側通行では工事の効率が低下するだけでなく、周辺道路の交通にも支障が出ると予想されたこと、ダンプ等車両や通行人の安全面を考慮する必要があったこと、また、将来、本件古墳を見学できるように整備した暁には、進入路を見学者用道路として活用する予定であることを挙げており、施工前が幅員約4メートルの道路で、簡易舗装されていたものの、ガードレールもなく、工事のため大型車両が多数通行する通行量を鑑みると、市が、工事の効率性、車両や通行人の安全面、周辺道路への影響を考慮したことにより、本件工事を施工し、道路拡幅や歩道を整備したことには、相応の必要性、妥当性が認められるとともに、当該進入路を盛土工事のためだけでなく、工事終了後も活用する予定であることから、有効性も認められ、何ら違法、不当なものは見当たらず、本件工事の施工が違法であるとする請求人の主張には理由がないものと判断する。

イ 次に、請求人は、本件工事対象土地につき市の持分は2分の1であるにもかかわらず、市が、共有者に持分相当の負担を求めず、本件工事代金を全額支出していることは、違法かつ不当であると主張しているので、この点について検討する。

本件工事対象土地は、「監査により認められた事実」(2)のエで明らかなおりに、用地買収の交渉の結果、その所有者から持分2分の1の譲渡を受け、その土地をその所有者と共有することとなったものであるが、「監査により認められた事実」(4)で明らかなおりに、市は、本件工事を専ら市が実施する本件事業の遂行のために施工し、専ら市が利用するものであり、共有の相手方には道路拡幅などの必要性は全然なかったものであるところから、市が本件工事代金を全額負担しても問題ないと判断し、本件工事に必要な費用全額を市の負担としてい

る。

この進入路の進入口付近の一部は、本件工事前から神社参道としても使用されているものであるが、その利用状況をみると、「監査により認められた事実」(2)のウで明らかなおり、本件工事前は、神社行事以外にほとんど通行することのない状況であり、本件工事完成後も、神社行事の際に、荷物を運搬する車両や高齢者などの神社正面の石階段を利用しづらい参拝者が、従来と同様に通行しているものの、通常時には盛土工事用の土砂を搬入する車両の往来がほとんどであること、また、神社は進入路の進入口に隣接しており、その参道としての使用は進入路の一部分にすぎないものであることなどの事実が認められ、これらを総合的に判断すると、本件工事対象土地の共有の相手方には、本件工事の必要性は全く認められず、本件工事により、道路が拡幅、舗装され、歩道が整備されたことで、結果的には、共有の相手方の資産が整備された一面はあるものの、本件工事は、専ら市が文化財保護などを目的とした本件事業のために必要不可欠な工事として施工した公共事業であることを鑑みれば、本件工事代金を市が全額負担していることに何ら違法、不当なものは認められず、上記請求人の主張には理由がないものと言わざるを得ない。

(2) 市における本件工事代金支出手続の適法性・妥当性について

次に、請求人は、本件工事代金支払のための公金支出は違法、不当であると主張しているので、本件工事代金支出手続の適法性・妥当性について検討する。

本件工事の施工は、(1)のアで判断したとおり、適法かつ相当なものであり、「監査により認められた事実」(1)のオで明らかなおり、関係諸規定に基づき適正な手続がとられており、何ら違法、不当な点は見当たらないので、市が、本件工事請負契約に基づき工事代金を支払うことは、当然支払うべき代価であり、これを公金から支出することには何ら違法性はないものと言える。

また、本件工事代金の全額を市が負担していることについては、(1)のイで判断したとおり、何ら違法、不当なものは認められず、本件工

事代金は、その一部を前払金として、また、しゅん工検査後に残金が支払われているが、これは、「監査により認められた事実」(3)で明らかなおおりに、適法な請求を受けたことにより、高松市会計規則等の規定に基づき、適正な事務手続により支出されており、適法なものとして認められる。

そして、本件工事の契約金額は、「監査により認められた事実」(1)の才で明らかなおおりに、関係諸規定に基づき適正に決定された金額であり、その後、契約金額増額の変更契約が締結されているが、その理由および手続は適正かつ相当なものとして認められ、平成21年度予算で措置された後、工期延長による平成22年度への繰越手続も適正に行われており、その間に何ら違法、不当な点は見当たらず、請求人の上記主張には理由がないものと判断する。

(3) 本件工事代金支出における憲法第20条第1項後段、同法第89条、宗教法人法第23条、同法第24条、地方公務員法第32条、法第2条第14項、同法第232条第1項および地方財政法第4条第1項の各規定違反の有無について

ア 憲法第20条第1項後段および同法第89条の各規定違反の有無について

請求人は、本件工事対象土地の一部が境内地であり、神社の参道として使用されていることから、本件工事代金全額を支出し、本件進入路の参道としての無償使用を許容していることは、憲法第20条第1項後段および同法第89条に違反しており、違憲であると主張しているので、この点について検討する。

まず、請求人が、本件工事対象土地の一部は神社施設である参道であり、参道に本件工事を施工し、本件工事代金を市が全額支出したことが特定宗教に特別の便益を供与し、援助していることになると主張している点について検討する。

市が、本件工事対象土地に本件工事をを行い、本件工事代金を全額負担したことについての適否は、(1)のアおよびイで検討したとおりに、何ら違法、不当なものは認められない。

憲法が定める政教分離の原則の観点から、請求人の上記主張について検討すると、本件工事は、文化財保護が主たる目的であり、神社に対する便益の供与や援助を意図したものではなく、神社側においても、道路の拡幅や舗装、歩道の整備の必要性は全くなく、本件工事の前後を通じて何ら変わりなく参道として利用しているものであり、本件工事完成後は従前より良くなった道路を利用できるようになったという利益はあるものの、それは本件工事完成による反射的效果にすぎず、神社側に特別の便益を供与したり援助したりする行為に該当するものとは認められない。本件工事完成後も、市が神社と共有する本件工事対象土地の一部は、地目が境内地となっているものの、現況は道路であり、神社の参拝者に限らず、何人も自由に通行できる状態にあり、現在、専ら工事用車両の往来が利用の大部分を占めているが、将来、古墳公園を整備した暁には、見学者用道路としての利用が予定されており、その目的および効果から判断しても、本件工事の施工や本件工事代金の支出が、特定宗教に特別の便益を供与し、援助しているとは言いがたく、上記請求人の主張は認められない。

次に、請求人は、神社の参道は神社施設と見るほかはなく、その参道につき持分2分の1を有する市が無償で参道に利用させることは、我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、相当とされる限度を超えて公の財産を宗教団体の利用に提供し、宗教団体へ特権を付与していることになると主張しているので、この点について検討する。

請求人は、最高裁大法廷平成22年1月20日判決平成19年（行ツ）第260号が、市有地を無償で神社施設の敷地として提供する行為が憲法第89条および同法第20条第1項後段に違反すると判示していることを挙げ、本件工事により整備された進入路を神社参道として使用させていることの違憲性を主張している。同判決では、鳥居、地神宮、「神社」と表示された会館の入口から祠に至る神社物件が一体として神社施設に当たり、その敷地として市有地を無償で提供している行為が社会的、文化的諸条件に照らし、相当とされる限度を超えた公の財産の利用提供であり、宗教団体への特権付与に該当すると判

断されたものである。

市は、「監査により認められた事実」(4)で明らかなどおり、本件工事後の道路が参道として使用されることについて、社寺への参拝は一般に公道を通行して行われることから、参拝者を通行させることに問題はないと判断し、本件工事代金の全額を支出し、本件工事完成により整備された道路を神社の参道としても無償で使用することを許容している。

この進入路の参道利用について、その違憲性を検討するに、本件進入路上に神社の資産物件は一切設置されておらず、「監査により認められた事実」(2)のウで明らかなどおり、本件工事完成後の進入路の利用状況は、専ら本件事業遂行のために前記ダンプの往来に使用され、神社側は、使用する参道につき持分2分の1の権利者として、神社行事の際に、荷物を運搬する車両や高齢者などの神社正面の石階段を利用しづらい参拝者が、市が持分2分の1の権利を取得して本件工事を施工する以前からと同様に利用している状況であり、神社側に参道以外の利用は認めておらず、本件工事完成後も、進入路の一部は地目が境内地となっているものの、現況は道路であり、参拝者に限らず、何人も自由に通行できる状態であること、社寺への参拝は一般に公道を通行して行われることなどの事情から判断すると、市が神社に対し、我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、相当とされる限度を超えて公の財産を利用提供しているとは言えず、宗教団体へ特権を付与しているとは認められないので、上記請求人の主張は認められない。

以上検討のとおり、本件工事の施工、本件工事代金の支出および本件進入路の参道としての使用は、憲法第89条が禁止する公金の支出および公の財産の利用提供には該当せず、憲法第20条第1項後段の禁止する宗教団体への特権の付与にも該当しないものと判断するので、請求人の上記主張には理由がないものと思料する。

イ 宗教法人法第23条および同法第24条ならびに地方公務員法第32条の各規定違反の有無について

請求人は、本件工事対象土地の一部である境内地は、神社から、市

にその持分権の2分の1が譲渡され、市が施工した本件工事により著しい模様替えが行われているが、これらの行為は、神社規則の規定による役員会の議決や神社本庁統理の承認も受けていないようであることや宗教法人法第23条の規定による公告がなされていないことから、同法第24条の規定により無効であり、市が、当該境内地の2分の1の持分権を取得したこと、当該境内地に本件工事をしたこと、さらに、これについての工事代金を公金から支出したことは、いずれも違法、無効であると主張しているため、この点について検討する。

当該神社の神社規則第24条は、財産の処分や境内地の著しい模様替えをしようとするときには、役員会の議決を経て、役員が連署の上、神社本庁統理の承認を受けなければならないと規定し、宗教法人法第23条は、宗教法人が不動産の処分や境内地の著しい模様替えをしようとするときには、規則の定めるところによる外、その行為の少なくとも一月前に、信者その他の利害関係人に対し、その行為の要旨を示してその旨を公告しなければならないと規定し、同法第24条本文は、上記規定に違反した行為は、無効とする規定の上、同条ただし書は、善意の相手方または第三者に対しては、その無効をもって対抗することはできないと規定している。

市は、「監査により認められた事実」(2)のエで明らかとなっており、本件事業の実施に当たっては、本件事業計画や本件工事のための用地買収について、平成19年頃から神社側との交渉を行っており、最終的には、平成20年9月30日に神社の役員である総代表等の了承を得ていることを神社側から確認している。また、平成21年1月5日に神社宮司が神社本庁に神社境内地模様替等申請書を提出していること、同年2月12日に香川県神社庁を通じ、神社本庁から神社の財産処分と境内地の模様替えの許可が出たことを神社側から報告を受けている。そして、その際、神社側から、12日間の公告期間を待って契約等の行為をするようにと香川県神社庁から指示があったと報告を受けたことから、市は、その指示に従って、神社側と協議し、神社本庁の許可から12日後の同月23日に土地の売買に係る仮契

約を締結し、市議会での議決を経て、同年3月25日に同契約に基づき、売買を原因として、その土地の持分2分の1が市に移転した旨の所有権移転の登記を行っている。

市は、神社側から、上記土地売買に関しては、神社規則の規定に従った内部手続を適正に行い、これについての神社本庁に対する許可申請手続も宗教法人法の規定に則って履行しており、神社本庁から神社の財産処分と境内地の模様替えの許可が出ているとの説明を受けていることを考慮すると、神社は、上記土地の持分2分の1の譲渡やそれに伴う本件工事の施工について、神社規則に規定された神社役員会の議決や神社本庁統理の承認に係る手続は適正に行われていたと認識していたものと認めるのが相当であり、これらの行為が行われていないとする請求人の主張は、単なる憶測にすぎず、失当である。

そして、市は、神社の上記財産処分および境内地模様替えの許可について、「監査により認められた事実」(2)のエおよび(4)で明らかなどおり、神社が宗教法人法第23条に規定された公告の掲示を行っていたか否かについて直接事実確認していないものの、神社の公告は、神社規則により神社の掲示場に掲示することにより行われることとされており、市が、神社が香川県神社庁からの指示を受けたことにより、公告期間を考慮した上、神社側と協議して仮契約の日を設定した事実を鑑みると、当然、神社が公告を行っていたと推認することができ、市が神社側において規定どおりの公告を行っていたと認識していたということも相当であり、市が現実に公告の事実そのものを確認していないことを強く非難することはできないものと思料する。また、上記公告について、香川県神社庁が、神社に公告期間を12日間とすることを指示しており、現実にその指示に従った公告がなされていたとして、その12日間という短期間のうちに、神社行事が重ならない限り、氏子はその掲示を確認することは困難であると推測され、氏子全員がその掲示を目にすることは現実的でないものと思料され、請求人がその掲示を見ていないと主張をしている事実をもって、公告が行われていない可能性は完全には否定できないものの、公告が行われて

いないと断定することはできないものと思料する。

そして、上記の経緯を踏まえると、万一、神社が公告を怠っていたとしても、市は、前述のとおり、神社が宗教法人法の規定や香川県神社庁の指示に基づき公告を実行しているものと確信し、神社が公告を怠っているとは考えてもおらず、公告していると確信することに特に責められるべきものもないと認められるので、市が行った本件境内地の取得や既にしゅん工した本件工事が、同法第24条本文の規定に該当するとしても、市は、同条ただし書の規定の善意の相手方に該当するものと認められ、その無効をもって市に対抗することはできないこととなり、市の上記土地持分権の取得やこれによる本件工事の施工および公金による工事代金の支出の効力に何ら消長を来すものではないと判断するので、請求人の主張は認め難い。

さらに、請求人は、本件工事に係る公金支出に当たっては、上記の一連の手續が適正に行われているかどうかを調査・把握することが重大な前提条件であるにもかかわらず、それらの処置を怠った市の関係職員および公金支出の判断・決定をした管理監督者は、地方公務員法第32条の法令遵守義務に違反しているとも主張しているので、この点について検討する。

市は、(2)で判断したとおり、本件工事に係る契約から工事代金支出に至る一連の事務手續について、関係諸規定に従い適正に事務処理しており、何ら違法、不当な点は見当たらない。

また、「監査により認められた事実」(4)で明らかなおおりに、市は、本件境内地の取得や本件工事の施工に当たっては、神社から提出すべき書類や許可を受けていることの報告を受けた上、神社が香川県神社庁から受けた契約に当たっての指示に従っており、宗教法人が共有者であることから生じる法的手続については、十分留意しているものと認められる。

そして、上述のとおり、市は、宗教法人法等に規定のある神社の公告については、掲示の確認までは行っていないものであるが、公告を行う義務は神社にあるものであり、契約の相手方にまでその確認の義

務を課す規定ではないものと思料され、市職員が、法律上の義務を課されていない行為をしなかったとしても、それが、地方公務員法第32条の規定する法令遵守義務に違反するとは言い難く、請求人の上記主張は認められない。

ウ 法第2条第14項および同法第232条第1項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定違反の有無について

最後に、請求人は、本件工事代金支払のための公金支出は法第2条第14項および同法第232条第1項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定に違反していると主張しているので、この点について検討する。

請求人が主張する法第2条第14項および同法第232条第1項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定は、地方公共団体が、その事務を行うに当たり、必要な経費を支出する場合、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という趣旨を規定しているものであるところ、本件工事代金支払のための公金支出については、前項までに論述しているところから明らかなおり、市職員は、いずれも正当な理由で、適正な手続によって行っており、適正に算定された最少の経費で最大の効果を挙げているものと認められ、前記各規定に違反するものは何ら見当たらず、違法なものとは言えない。

また、その支出が市に損害を与えるものとは到底認められず、請求人の上記主張には何ら理由がないものと言わなければならない。

以上、検討のとおり、請求人の主張はいずれも理由がなく失当である。よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。