

鎌倉市監査委員公表第2号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき監査を実施したので、同条第4項により、監査結果を公表します。

平成30年8月7日

鎌倉市監査委員 八 木 隆太郎
同 高 野 洋 一

監査結果書

1 監査の結果

地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号。以下「地方自治法」という。）第 242 条第 1 項に基づく住民監査請求、「文化財発掘調査における報告書」は、理由が認められないことから、これを棄却する。

2 監査の対象及び種類

地方自治法第 242 条第 1 項に基づく住民監査請求、「文化財発掘調査における報告書」に関する鎌倉市職員措置請求書を受け、同条第 4 項に基づき実施した監査

3 監査対象

教育委員会文化財部文化財課

4 監査期間

平成 30 年 6 月 11 日から平成 30 年 8 月 7 日まで

5 監査を実施した委員

監査委員 八 木 隆太郎
同 高 野 洋 一

6 請求の受理

平成 30 年 6 月 11 日付けで「文化財発掘調査における報告書」について、鎌倉市職員措置請求書（以下「請求書」という。）が提出された。

その内容は、以下のとおりである。

(1) 請求人

（住所 略）

（氏名 略）

(2) 請求の内容等

鎌倉市長松尾崇は、鎌倉市内の埋蔵文化財包蔵地（個人宅）において、市の予算を用いて発掘調査を実施した。しかしながら、平成 17 年度 1 件、同 18 年度 3 件、同 19 年度 1 件、同 20 年度 7 件、同 21 年度 9 件、同 22 年度 8 件、同 23 年度 5 件、同 24 年度 4 件、同 25 年度 3 件、同 26 年度 2 件、同 27 年度 1 件、同 28 年度 3 件、同 29 年度 4 件、合計 51 件分の発掘調査報告書が未刊行である。国及び神奈川県の手引では、発掘調査に関して、おおむね 3 年以内に報告書を刊行することが規定されているので、今回の報告書未刊行の事実は、この規定に抵触し、違法である。よって、鎌倉市長松尾崇に、3 年の期限を過ぎても報告書が未刊行である遺跡の発掘

調査費用として、平成 17 年度から平成 27 年度までの報告書未刊行分合計 44 件に支出した金員 44,085,000 円の返還を求める。

公金の支出は成果物をもって完結するのが一般的である。しかし、今回の支出は報告書が未刊行である。よって、違法な公金の支出に該当すると考える。

(3) 請求人から証拠として提出された事実証明書

添付資料 1 平成 30 年 5 月 1 日付けで開示された「平成 30 年 2 月時点での報告書未刊行の調査箇所一覧表」(写し)

添付資料 2 平成 16 年 10 月 29 日付け文化庁の「行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準」(写し)

添付資料 3 平成 19 年 3 月 29 日付け神奈川県「神奈川県内における国又は県指定史跡等の発掘調査の基準」(写し)

添付資料 4 市内遺跡発掘調査等の補助事業に係る収支精算書及び支出内訳明細書の写し(平成 20 年度～27 年度分)(平成 30 年 6 月 25 日追加)

添付資料 5 平成 17 年度～平成 19 年度鎌倉市一般会計予算の 55 款文化財保護費の部分の写しならびに平成 17 年度～19 年度における主なる施策の成果報告書の 55 款保護整備の経費・調査・整備事業の部分の写し(平成 30 年 6 月 29 日追加)

(4) 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法第 242 条の所定の要件を具備しているものと認め、平成 30 年 6 月 11 日付けでこれを受理した。

なお、住民監査請求の請求期間について、地方自治法第 242 条第 2 項は、原則「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年」とし、それを過ぎた場合は「正当な理由」が必要である旨規定しているが、本件請求は「3 年以上経過してはじめて公金の支出が問題になる」という特殊な事案である。

また、本件請求の場合、発掘調査報告書が未刊行である旨の新聞報道のあった平成 30 年 1 月 13 日から住民監査請求書が提出された同年 6 月 11 日まで、およそ 5 か月が経過し、事態が客観的に明らかになってから 4 か月余経過した後の監査請求について「正当な理由」を否定した、昭和 63 年 4 月 22 日最高裁判決の基準を上回るものであるが、その間、請求人は文化財課に対して情報公開請求等を行うなどして、住民監査請求提出に向けた資料収集等を行っていた。

これらの点を考慮すると、本件請求については「正当な理由」を認め、これを受理することが、「地方公共団体の行財政の適正な運営を確保し、もって住民全体の利益を擁護することを目的」とする住民監査請求制度の意義に適うものと判断した。

7 監査の実施

(1) 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 30 年 6 月 11 日付けで請求書と同時に事実証明書の添付資料 1 から 3 までが、証拠として提出された。

また、平成 30 年 6 月 25 日付けで事実証明書の添付資料 4 が、平成 30 年 6 月 29 日付けで事実証明書の添付資料 5 が、それぞれ追加提出された。

更に、平成 30 年 7 月 2 日、請求人の陳述を実施した。

(2) 書類調査

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、請求書で指摘されている平成 17 年度から平成 27 年度までの原議等関係書類一式を調査した。

(3) 聴き取り調査

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、平成 30 年 7 月 9 日付けで、本件請求について、文化財部部長、文化財部次長及び文化財課担当課長に対して、聴き取り調査を行った。

8 監査の判断

(1) 確認した事実

ア 「発掘調査」の概念について

平成 19 年 3 月 29 日付け「神奈川県内における開発事業等に伴う埋蔵文化財発掘調査の調査基準」（以下「基準」という。）によれば、「現地での発掘調査作業（以下「発掘作業」という。）から、調査記録と出土品の整理作業（以下「出土品等整理作業」という。）及び発掘調査報告書（以下「報告書」という。）の刊行までのすべてをいう。」とされており、「発掘調査」には「発掘作業」、「出土品等整理作業」、「報告書（の刊行）」という 3 段階の作業工程がある。

イ 開発事業等に伴う埋蔵文化財発掘調査における市の責務

文化財保護法（昭和 25 年 5 月 30 日法律第 214 号。以下「文化財保護法」という。）は、同法第 4 条で「国民、所有者等の心構」について定め、国民に協力義務、努力義務を課している。そして、埋蔵文化財包蔵地で、土木工事などの開発事業を行う場合には、教育委員会に事前に届け出ることを義務付け（文化財保護法第 92 条及び同法第 93 条）、遺跡を現状のまま保存できないときは、経費は事業者負担で、発掘調査を行い、遺跡の記録を残す（記録保存）ことを原則としている。

しかし、市は、個人の営利目的でない住宅建設について、事業主の負担を軽減することが必要であるとの政策判断から、予算の範囲内で、市が事業主に代わって発掘調査を行い、発掘調査の費用も負担してきた。（ただし、国・県から補助金等が交付されるため、全額が市の負担となる訳ではない。）本件請求に関する発掘調査は、全てこのような経緯で行った発掘調査である。

また、県の「基準」では「埋蔵文化財は、（中略）国民共有の財産であること

から、開発事業等により現状による保存ができなくなった埋蔵文化財については、発掘調査によってこれに代わる記録を作成し、後世に残すと同時に、広く公開・活用していくことが必要である。」と定めていることから、発掘を行ったものについては、報告書を作成することとしている。

ウ 報告書の刊行期限について

報告書の刊行の期限について、平成 16 年 10 月 29 日付け埋蔵文化財発掘調査体制等の整備充実に関する調査研究委員会（文化庁）「行政目的で行う埋蔵文化財の調査についての標準（報告）」（以下「標準」という。）では「報告書は発掘作業終了後おおむね 3 年以内に刊行することを原則とすること」、「基準」では「報告書の刊行は、原則として発掘作業の翌年度から 3 年以内に行う。」と規定されている。また、文化財保護法並びに「標準」及び「基準」には、報告書刊行が遅延した場合の罰則等、不利益処分の規定は、存在しない。

これらのことから、3 年以内の報告書刊行は、いわゆる「努力義務」を定めたものであると解される。

エ 報告書の刊行実態等について

平成 30 年 2 月時点で、平成 17 年度から平成 27 年度までの 44 件の報告書が未刊行である事実については、文化財課も認めている。

また、報告書未刊行の事実については、文化財課は平成 30 年 1 月 13 日付けの新聞報道後、直ちに神奈川県教育委員会に報告している。しかし、現在までのところ、国や県から既に市が受けた補助金等について、返還を求められたり、今後の補助金等を減額するなどの意思表示はなく、3 年以内に報告書が作成されていなかったことを理由とした補助金等に係る財政上の不利益処分はない。

オ 報告書未刊行遺跡の作業進捗状況について

本件請求書提出日時点で、平成 17 年度から平成 27 年度までの報告書未刊行の遺跡の全てについて、「発掘作業」は終了し、当該作業終了により得られた成果物として、遺跡発掘作業中の写真、出土品並びに現場及び出土品等について発掘現場で作成した図面等が存在する。また、「出土品等整理作業」については平成 30 年 7 月現在終了していないものもあるが、平成 33 年度中に、発掘作業から 3 年以上経過している全ての報告書の刊行を終了することを目標に、現在、出土品の洗浄、計測、写真撮影、図面の整理、原稿執筆等の作業を進めている。

カ 請求人が違法とする発掘調査費用の額の内訳について

本件請求にかかる報告書未刊行の発掘調査費用について、請求人が違法と主張する費用額を算定するために用いたのは、事実証明書の添付文書 1（以下「発掘調査費用実態調査票」という。）である。この「発掘調査費用実態調査票」は、国・県の補助金等の額が確定した後、文化庁が毎年度行っている「発掘調査費用の実態調査及び発掘届等の統計調査」に対する回答として作成された文書であり、

既に実施した発掘調査に要した費用を記載する旨、同調査の記入要領で定められている。

報告書未刊行遺跡に関し、平成 17 年度から平成 27 年度までの「発掘調査費用実態調査票」に記載されている費用の内訳は、既に終了した各遺跡の発掘作業や出土品等整理作業に従事した者の報酬や発掘調査機材の使用料、燃料費等である。その内訳の大部分を占めるのは、発掘作業に従事した作業員の派遣事業者（公益社団法人神奈川県シルバー人材センター連合会など）に支払う委託料で、作業員ごとに作業日時に、作業単価を乗じて得た額を、月単位で集計し翌月に支払う経理処理を行っていた。

(2) 支出の違法性について

地方自治法第 242 条第 1 項は「違法若しくは不当な公金の支出（中略）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、（中略）当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填（てん）するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」としていることから、本件請求において請求人の主張が認容されるためには、まず、違法な公金の支出があると認められなければならない。

この点、まず、「発掘調査」に係る費用の支出については、「発掘調査」は複数の作業工程の積み重ねであるから、文化財課がこれまで行ってきたように、個別の作業ごとに契約行為等を行った上で会計処理をし、当該契約に係る業務終了を確認した後に、その費用を支払っていたとしても、その会計処理について、財務会計上特に違法とすべき点は見当たらない。

また、請求人は、報告書が「3 年以内」に刊行されなかったという事実があれば、発掘作業に要した費用を含め全ての支出が違法なものになると主張しているが、この主張は、違法な事実状態の存在と財政的な損害の発生を混同したものであり、「たとえ違法・不当な行為又は怠る事実があるとしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にはならない。」とする平成 6 年 9 月 8 日最高裁判決の趣旨と合致しないため、認容することはできない。

更に、請求人が違法な支出であるとする 44,085,000 円の中に、未刊行報告書の刊行のための費用が含まれていたとするなら、少なくともその部分について、「成果物がないのに費用を支払った」とする請求人の主張に正当性が認められることになるため、報告書未刊行部分にかかる印刷製本費等は含まれているか否か、調査した。

報告書の刊行について、文化財課では、出土品等整理作業を経て、年度中に報告書掲載用原稿が完成した遺跡分を取りまとめ、各年度末に 1 回報告書を刊行している。そこで、平成 17 年度から平成 27 年度までに刊行されていた各年度の報告書を確認したところ、報告書未刊行分に当たる遺跡の記載はなかった。平成 17 年度か

ら平成 27 年度までの報告書未刊行遺跡分については、報告書の原稿が完成次第、当該年度末に刊行される報告書に掲載し、費用支出については、その後になる予定である。このことから、既に終了した作業の費用のみを計上している「発掘調査費用実態調査票」の記載を根拠とする 44,085,000 円の中には、未刊行の報告書の作成費用は含まれていないことが明らかになった。

本件請求を監査した結果、請求人の主張するような違法な支出は存在せず、市に財政的な損害を与えている事実も確認できなかった。

なお、請求人はその陳述の中で、発掘調査に要する費用の支出を債務負担行為により処理していないことに言及しているが、「発掘調査」には、少なくとも発掘作業が終了しなければ、その後の事務作業量を判断することが難しいという特性があり、財務会計上、債務負担行為にはなじまない。

以上のことから、本件請求には理由がないものと認める。

9 意見

本件請求が提起されるに至ったのは、平成 17 年度から平成 27 年度までに発掘された遺跡に関する報告書未刊行状態が長期間続いたことに原因がある。

行政機関としては、法令の執行に当たり、例え努力義務と解される規定であっても、これを遵守しなければならないのは、当然のことである。

発掘調査について、国の「標準」では「おおむね 3 年以内」、県の「基準」では「原則発掘調査終了後 3 年以内」に報告書を刊行させようとする趣旨は、国の「標準」によれば「発掘調査の結果を正確に報告書に反映させるためには、発掘作業についての認識・記憶が確実で鮮明なうちに整理等作業に着手し、報告書を可能な限り早く作成することが必要である。」としており、発掘作業から 10 年以上を経過した後に作成される報告書の正確性について、監査委員としても懸念を抱くものである。

更に、報告書が未刊行状態となった要因として、文化財課は、平成 10 年代以降の住宅建設の急激な増加により、出土品等整理作業や報告書刊行より新たな発掘作業の実施を優先してきたことや発掘作業に従事した調査員の退職などを挙げている。事務量が増大した文化財課の苦労は察するものの、市域の大部分が埋蔵文化財包蔵地に指定されている本市において、これらの事情は、予め想定しうるものであり、報告書刊行が遅延した理由としては、十分に納得できるものではない。

しかし、報告書未刊行状態解決のため、文化財課は、平成 26 年度頃から報告書未刊行状態を解消するための予算措置要求等を行ってきており、平成 29 年度以後には予算措置等がなされた。これにより、平成 33 年度までには発掘作業から 3 年以上未刊行の報告書について全ての刊行を終了する見込みであるとのことであるから、問題解決に向けた取組は既に始まっていると了解する。事態の速やかな正常化に期待した

い。

最後に、本件請求と同様の問題を再び起こさないようにするため、必要に応じて職員の配置や業務執行体制などの根本的改善についても取り組んでいかれるよう希望するものである。