

日田市監査委員告示第 11 号

住民監査請求に基づく監査の結果について

地方自治法第242条第1項の規定により、令和元年6月24日付けにて提出された日田市職員措置請求書について監査した結果を、請求人に対し別紙のとおり通知したので、同法第4項の規定により公表します。

令和元年8月22日

日田市監査委員 小ケ内 聡行

同 井上 正一郎



日 監 第 3 1 6 号  
令 和 元 年 8 月 2 1 日

佐藤 公臣 様

日田市監査委員 小ヶ内 聡行  
同 井上 正一郎

日田市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

令和元年6月24日付けにて、貴方から提出された日田市職員措置請求書について監査を実施したので、地方自治法第242条第4項の規定により、その結果を別紙のとおり通知します。

# 住民監査請求による監査結果

日田市監査委員

## 目 次

### 第1 請求の受付

1 請求人	1
2 請求書の提出	1
3 請求の内容	1
4 請求の審査	1

### 第2 監査の実施

1 監査対象所属	2
2 監査の方法	2
3 請求人の証拠の提出及び陳述	2
4 関係職員等の陳述	2
5 関係人の陳述	3
6 監査対象事項	4

### 第3 監査の結果

1 事実関係の確認	5
2 判断	6
3 付言	7

資料 請求人から提出された日田市職員措置請求書	8
(個人情報表記を変更し原文のまま。 事実証明書類は省略)	

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

日田市 佐藤 公臣

### 2 請求書の提出

令和元年6月24日（月）

### 3 請求の内容

請求人提出の日田市職員措置請求書及び下記第2の3記載の、令和元年7月16日に行った地方自治法（以下法という）第242条第6項に規定する請求人の陳述を総合した結果、請求の要旨及び措置請求の内容は次のとおりである。

#### (1) 請求の要旨

日田市学校給食センター調理、配送、洗浄等業務について、委託料の一部が、第三者の働きかけにより増額のうえ予算措置され、当初の目的とは違う形で費消されていることを承知したうえで、議場で虚偽の答弁をし、市民を欺いたことについて、市長以下関連した幹部は謝罪し、違法又は不当に支出された増額部分の平成30年度分委託料について、約630万円の損害が生じていることから、市長に対し、市が被った損害全額の補てんを求める。

#### (2) 事実証明書

本件請求の事実証明書として、次の資料が措置請求書に添えて提出された。

【資料1】平成28年度及び平成29年度予算に関する説明書該当部分（3ページ）

【資料2】受託事業者に雇用される6名の従業員の、平成28年4月から平成31年1月支給分に係る給与明細書の基本給部分の写真（4ページ）

【資料3】請求人が主張する、予算措置への市職員以外の関係者の関与について、受託事業者及び当該関係者との面談内容の記録（13ページ）

## 4 請求の審査

### (1) 要件審査の結果

監査の実施にあたり、本件住民監査請求が法第242条第1項及び第2項所定の要件に適合しているかについて審査を行った。

### (2) 請求の受理

本件請求は、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、令和元年7月2日に受理した。

しかしながら、本件措置請求のうち、「市長以下関連した幹部の謝罪」については、法第242条に定める当該行為又は怠る事実に対する予防、是正のための必要な措置とは解することができず、要件を満たしていないため、これを却下する。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象所属

日田市総務部総務課、教育委員会教育庁学校給食センター

### 2 監査の方法

措置請求書、請求人、関係職員等、関係人の陳述及び事実を証する書面を検証するとともに、監査対象所属に關係書類等の提出を求め、これを精査して行った。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人は、令和元年7月16日に、陳述において本件請求の趣旨を以下のとおり補足したが、新たな証拠の提出はなかった。

- (1) 住民監査請求を行った理由の一つは、平成29年度に630万近くの予算の増額があり、議会の答弁によると、従業員の給与を上げることで、議会の了解があったと理解しているが、実際のところ、平成29年度、30年度、その本俸が全く上がっていないという事実を把握し、これは見過ごすことはできないとの思いから、平成30年1月19日に従業員に電話をし、平成28年度の4月分の給料、29年度の4月分の給料、それから30年度の4月分の給料を見て、全く変わっていないということが確認できたので、本人に了解を得て写真を撮った。実質2年間、631万はどこに消えたのかを、まず明らかにする必要がある。
- (2) ■■■■との話では、●●●の▲▲▲▲と■■■■が市長のところをお願いに行き、市長副市長から支援を約束された。その支援の内容については、一企業に対して市がそういった支援をするということは、これは地方自治法からいって全く外れた行為であるから、推測では、教育委員会当局が、それでは議会の承認が得られないということから、従業員の給料を上げる、と説明の答弁内容を作成したものだと思う。これは明らかに地方自治法には適わない費消というか、予算の消化であり、これは当然返すべきで、当事者はこれを認めた市長である。
- (3) センターの従業員は高温多湿の劣悪な状況の中で、皆頑張っている。その給料を、◆◆◆が借入金の返済に充ててるとするのは許せないというのが1点。また、それを分かっているながら、市が予算の増額をしたことが、税金の使い方についての考え方からも、今回の市長の行為というのは、許されないと思い住民監査を請求した。

### 4 関係職員等の陳述

法第242条第7項の規定により、関係職員等の陳述の聴取を行うこととし、令和元年7月24日に陳述書の提出があり、令和元年7月25日に、関係職員等として、市長、副市長、教育次長（当時）、給食センター業務係主幹（当時）が出席し、おおむね次のような内容の陳述をした。

- (1) 平成 29 年度からの委託料については、その算定内容が適切であるのか、また、他市の委託料と比較してどうなのか、という視点で検討した。結果、他市においては、従業員給料の支給月数を 12 か月分で算定しているところ、市では、夏休みの期間を考慮し、年間 11.25 か月分を算定の基礎としており、他市と比較して市の委託料が低かったことから、委託料を見直すこととした。このため、委託料の見直しに当たって、平成 29 年 1 月に関係者から詳しく経営状況の聞き取りを行ったにすぎず、経営改善のための委託料増額の要望を受けたことはない。委託料は適切に見直しており、請求人が主張する、委託料の一部が第三者の働きかけにより、増額の上で予算措置された事実はない。
- (2) 平成 29 年第 4 回定例会での本件委託料の増額に係る一般質問では、増額の目的を「従業員の年間を通した雇用の安定や安全・安心かつ質の高い給食を提供することを目的として」と答弁した。これは、安全・安心な給食の提供という委託料の本来の目的と、委託料予算見積りの考え方として、従業員の雇用安定に資するため、給与支給月数を 12 か月に改めたことを説明したものである。また、平成 30 年第 1 回定例会では、受託事業者における委託料の用途について、「市の給食の調理業務を行う上での見積りとして算出したものであり、経営の中でどういうふうに使っていくかということまでは、市は指定できない。」と答弁した。これは、市における委託料の算定は、予算として適正な金額を見積るため、受託事業者が実際にどのように使うかは、受託事業者の経営判断によるものであることを説明したものである。安全・安心な給食の提供という委託料の目的は確実に履行されており、「公金を当初の目的と違う形で費消した」事実はない。
- (3) 契約に際して、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づく随意契約により契約を締結しており、その際、日田市契約規則に基づく予定価格を定め、委託業者からは見積書を徴した上で契約したものである。また、日田市会計規則及び契約書に基づき、適正な会計処理により適切な業務の対価として委託業者に委託料を支払っており、委託料の契約及び支出は関係法令に基づいたもので、違法又は不当な支出ではない。このことから、市に損害は生じていない。

## 5 関係人の陳述

法第 199 条第 8 項の規定により、関係人の陳述の聴取を行うこととし、令和元年 7 月 29 日に、関係人 A 及び B、2 名の聴取を行い、おおむね次のような内容の陳述をした。

### (1) 関係人 A (●●●の▲▲▲▲)

#### ① 市長、副市長、教育次長等との面会について

平成 29 年 1 月 11 日以降、単独ではなく企業担当が必ず同席のうえで 8 回の面会を行った。都度、面会者は異なるが◆◆◆に関しての、行政に対する経営状況の報告・説明という内容であり、委託料の増額についての要望などは何れの機会においても行っていない。また、請求の要旨にある「◆◆◆全体の将来を見直すための考え方及び計画を説明し了解を得た」とは、それら報告・説明のほか、経営状況の改善に向けた方策についてのもので、取り組みの考え方自体を説明したものである。

② 増額分を含めた委託料の使途の制限制約等の確認について

民間が受託事業を行う中では、当然、その委託料の配分等々は事業者が決定すべきであるとの認識について確認をとったところ、市として当然強制できるものではないとの回答を、市長ではなく教育次長に示された記憶はある。

(2) 関係人B (◆◆◆の■■■■)

① 市長、副市長、教育次長等との面会について

面会はしたが、時期は3年ほど前であり、職員の賃金改善のための委託料の見直しについて、単独でお願いに行った。その後、市長、副市長に面会したのは1回で、時期は定かではないが、委託料が決定した際に金融機関とあいさつに行ったような形であった。

② 委託料の増額の内訳について

委託料の増額の内容については、どのような経費が見直されたか詳細は知らなかった。

## 6 監査対象事項

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法、不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生ずる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている。

また、住民監査請求は、法第242条第2項の規定により「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」とされている。

これらの点を踏まえ、措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述内容等を総合的に判断し、本件請求の要旨を次のように解するとともに、違法、不当な行為があるか否かについて監査を実施するため、次のとおり監査対象事項を決定した。

(1) 市の予算編成への第三者の関与及び不当な働きかけについて

請求人が主張する、市の予算編成への第三者の関与及び不当な働きかけについては、財務会計上の行為と密接な関係を有し、その前提もしくは原因となるような財務会計上の行為ではないものがある場合は、これも対象として判断する必要が生じる。本件請求においては、先行行為そのものについて判断するものではないが、請求人が違法・不当な公金の支出であると主張する財務会計行為について、先行行為との関連について確認する必要があるものと判断した。



## (2) 監査対象とする公金の支出について

本件監査請求のうち公金の支出を対象とする請求について、請求人は、受託事業者に対し、平成30年度に支出した日田市学校給食センター調理、配送、洗浄等業務委託料のうち、平成29年度以後において増額された金額について、違法若しくは不当な支出である旨主張している。しかし、請求の要旨に示された「約630万円の損害」は、平成28年度及び平成29年度の一般会計当初予算案の資料である予算に関する説明書の説明欄に記載された委託料の年度間の差額を指しており、実際に支出された委託料のうち、違法・不当な公金の支出にあたる精確な金額を特定することは困難である。また、(1)との関連から、当該業務に係る委託料の算定を含めた財務会計行為が適正に執行されているかを監査対象事項とする。

なお、監査請求期間は「当該行為のあった日又は終わった日から1年」とされているが、公金の支出に関しては継続的な行為とはいえないことから、当該行為があった日、すなわち委託料の支払日（以下「支払日」という。）により判断することとなる。このことから、公金の支出を対象とする請求が監査請求期間内になされたといえるためには、平成30年6月24日以後に行った委託料の支払に限られる。

この点、本件各年度の委託契約に関する委託料の支払いは、4月、6月、8月、10月、12月、2月の隔月における二月分の前払いである。したがって、本件監査請求のうち公金の支出を対象とする請求については、平成30年度契約における6月の支払日が平成30年6月8日であることから、8月以後の支払いである平成30年8月10日から平成31年2月8日の支出分を監査請求対象期間内のものとする。

## (3) 市が被った損害の有無について

請求人は、市長に対し市が被った損害を全額補てんすることを求めていることから、違法若しくは不当な支出により生じた損害の有無を監査対象事項とする。

## 第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求は理由がないものとして棄却する。

以下その判断に至る理由を述べる。

### 1 事実関係の確認

監査対象事項に係る事実関係の確認を行い、監査対象所属に対する監査の結果、次の事項を確認した。

#### (1) 市の予算編成への第三者の関与及び不当な働きかけについての事実関係

請求人が主張する、市の予算編成への第三者の関与及び不当な働きかけについては、関係職員等及び関係人の陳述の内容について判断する限り、双方の陳述に

矛盾はなく、面談の時期やその目的、内容等についても一致した。また、予算要求の手続きを含めた関係書類等の確認においても、その後の予算編成の時期等について不自然な点はなく、違法性及び不当性は認められなかった。

なお、請求人は、請求書において、その先行行為を知った日を平成 31 年 3 月 18 日としていたが、請求人陳述において平成 30 年 3 月 2 日である旨を陳述した。

## (2) 監査対象とする公金の支出についての事実関係

当該業務に係る委託料の算定を含む財務会計行為について、監査対象所属に関係書類等の提出を求めるとともに、関係職員への事情聴取を行い、執行状況についての確認を行った。なお、請求人が主張する違法若しくは不当な支出であるとする委託料の増額については、平成 29 年度以降の委託料算定において生じているものであるため、関連する平成 28 年度以降の委託料算定の状況についても併せて確認した。この結果、必要な経費が適切に計上され、算定は適正に行われているものと認められた。

また、業務委託契約は、日田市契約規則及び地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づく随意契約により行われ、その後の支出についても会計規則及び契約書の定めに従い処理されており、契約行為全般において、裁量権の逸脱又は濫用は認められず、それらに至らない程度の不合理な行使も認められないことから、当該業務委託契約に関し、違法性及び不当性は認められなかった。

## (3) 市が被った損害の有無についての事実関係

前記(1)及び(2)により、請求人が主張する市が被った損害があるとは認められなかった。

## 2 判 断

以上のとおり請求人、関係職員等、関係人の陳述、関係書類等の検証、事実関係の確認を行い、監査対象所属に対する監査の結果、次のとおり判断する。

なお、判断の前提として、住民監査請求制度は、地方公共団体の行政運営上の諸問題を一般的に対象とできるものではない。請求の対象となるものは、地方自治法に限定的に規定されているとおり、一定の財務会計上の行為だけである。

したがって、地方公共団体の行政事務に関する諸施策やその事務処理体制並びに具体的な事務処理方法その他執行に必要な規定等に係る事項は、監査の対象となりえない。

### (1) 市の予算編成への第三者の関与及び不当な働きかけについて

これらの行為が、財務会計上の行為ではない先行行為であったとしても、法第 242 条第 2 項の監査対象期間についての規定が適用されるとするならば、すでに期間は徒過しているものである。同項ただし書によれば、「正当な理由」があるときは、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過していても、適法に監査請求ができる旨規定されている。しかし、「正当な理由」の有無の判断に関しては、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容

を知ることができなかつた場合には、法第 242 条第 2 項ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである。（最高裁平成 14 年 9 月 12 日判決）」とされている。

このように、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合」など、監査請求を妨げる事情がある場合であっても、その事情が止んだ時から「相当な期間内」に監査請求をしなければ「正当な理由」があるとはいえない。

## (2) 監査対象とする公金の支出について

本件監査対象である平成 30 年度契約における平成 30 年 8 月 10 日、10 月 10 日、12 月 10 日、平成 31 年 2 月 8 日の支出について、何れも違法性、不当性は認められなかつた。

## (3) まとめ

請求人は、日田市学校給食センター調理、配送、洗浄等業務について、人件費の算定基礎の見直しにより委託料が増額されたにもかかわらず、受託事業者の従業員にその効果、恩恵が及んでいないことをもって、当初の目的とは異なる形で費消され、市に損害が生じている旨を主張しているが、業務委託料算定に際しては、委託により適切に業務が実施されることを目的として、適正な水準で算定されるべきものではあるものの、受託した業務の対価である委託料を、どのような経費に配分し、事業経営を行っていくかについては、受託事業者において判断すべき事項である。

一方、市においては、本来、自ら行うべき事務であることを念頭に置き、委託料水準の適否を含め、適正に業務が実施されているか否かについて、常に意を配すべき責任があることは言うまでもない。

## 3 付 言

本件請求に係る結論は、上記のとおりであるが、そもそも議会に対する説明は、市が、市民に対する行政サービスを具現化する際の最初の手続きとも言えるものであり、議会を通したその先には、サービスを享受すべき市民が、それを聞いているものである。本件請求について請求人が主張するところは、一般の市民の立場から見れば、大きく的を外れたものとは言い難い部分もあるものと思料される。

今後においては、これらのことを踏まえつつ、丁寧な説明を心掛け、適正な事務処理に努められたい。

## 資料

### 日田市職員措置請求書

#### 1. 請求の要旨

日田市の平成 29 年度予算では、日田市学校給食センター（以下「センター」と云う。）における調理・配送・洗浄業務の（民間）委託料が、前年度に比して約 630 万円の大幅な増額となった。その後の市議会一般質問において、当時の教育次長は増額の理由を「受託業者の従業員の給料の計算の基礎をそれまでの 11.25 ヶ月から 12 月にするための増額である。また、同時に雇用の安定をはかるもの」と述べている。

私は平成 13 年度から 19 年度まで、▼▼▼の社員となり業務責任者として現場に勤務していた。その当時の給料は、夏休み期間は給食が無いことから計算の基礎を 11 ヶ月としていたため「委託料の増額（賃金の見直し）は、▼▼▼で働く従業員にとって結構なこと」と喜んでいた次第である。

ところが、仄聞するところによれば「従業員の給料は上がっていない」とのこと。▼▼▼を辞めて以来 10 年近くになる現況から、「もう自分には関係ないこと」と過ごしてきたが、現役従業員のことが頭から離れず、古参の従業員に電話で確かめたところ、「手当は僅かながら上がったが、本俸は全然上がっていない」との返答であった。（平成 31 年 1 月）

早速その従業員の自宅を訪問し、平成 28 年 4 月から平成 30 年 4 月までの 3 年間の給与支給明細書を見せてもらったところ、本俸がまったく増額されていないことが確認されたため、その明細書を撮影して帰った。その後、数名の従業員宅を訪れ同様の結果を確認し明細書を撮影した。また、私の携帯電話に同様の内容（明細書の画像）を送ってきた従業員もいる。

このような現状を憂い、私は平成 31 年 2 月 22 日（午後 1 時）に▼▼▼を訪れ、給与明細書の画像を■ ■ ■ ■に見せ、「予算が増額されたにも拘らず、それがほとんど従業員に反映されていないのはどうしたことか」と問い質した。■ ■ ■ ■はさんざん言い訳したあげく、給料を増額しなかったことを認めた。

それでは、増額された約 630 万円はどこに費消されたのか。平成 29 年度から 30 年度の 2 年間で 1200 万円を超える多額の金額は、決して見過ごすことのできない高額である。委託料は市の予算から支出された公金であることから、それがどこに費消されたかを確認し、納得することは市民の当然の権利と考える。また、センターには私と同時期に勤務していた従業員が今も多数在籍しており、彼らにも相応の愛着がある。彼らの給与は決して高いものではないばかりか、高温多湿の劣悪な環境の中で低賃金に甘んじて頑張っており、当然彼らに支給されるべき給与が会社の都合で搾取されている事実を怒りを禁じえない。

そもそも、今回の一件には大きな疑念がある。まず、予算案提案当時の議会（委員会）において、大幅増額については一切の説明がなされなかった。このことは当時の議員および委員会室で説明した当時の職員の証言がある。さらに驚くべきことは、議会に提案する前段で（委託料の増額に係る）不審な話し合いが行われた事実だ。

前出の▼▼▼を訪れた日（平成31年2月22日）、「給料の増額が出来ない理由」を■■■■に問うたところ、次のような事実が明かされた。

まず、「●●●の▲▲▲▲と市長、副市長に会った」ことから始まり、「委託料の増額は自分が知らないうちに決まり、●●●からはく本社の事業が赤字のためセンターで利益をもっと浮かせ。給料アップは駄目だ」と言われ自分はどうする事も出来なかった」ことが吐露された。要約すると【密室で委託料の増額が決まったが、その増額分は給料に反映してはならない】ことが約束されたようだ。

そして平成31年3月18日、●●●で上記の真相について確認したところ、●●●の▲▲▲▲から『はい、私は◆◆◆全体の将来を見直すべきとの認識から、その考え方及び計画を市長、副市長に説明し、その了解を得た』、『委託料は増額分を含め、受託した業者がどのように使おうと自由ですよ。と市長らに念を押したところ、市長、副市長、教育次長も了解した』といった詳細な内容が惜しげもなく語られた。（この発言は◆◆◆の■■■■も同席しており確認している）

今回の委託料の増額の背景には◆◆◆の経営状況とそれに係る金融機関の思惑が十分すぎるほど絡みついている。率直に言えば、委託料の増額分がそのまま金融機関に流れているのではないか。そもそも、なぜ日田市の予算編成に●●●が関与したのか。しっかりと調査し、経過や理由を明らかにすべきである。

そして、このような事実を隠蔽してきた市は住民や議会に対しどう説明するのか。公金を当初の目的とは違う形で費消していることを承知したうえで、議場で虚偽の答弁をし、市民を欺いたことについて、市長以下関連した幹部は謝罪し、平成30年度の委託料のうち、増額分630万円が目的外に費消されたことは違法又は不当な支出であり、市長は市が被った損害を全額補てんすべきである。

以上のことから、第3者機関である貴委員においてそれを精査し、公表されることをお願いするものであります。

## 2. 請求者

住所 日田市

氏名 佐藤 公臣

令和元年6月24日

日田市監査委員 殿

(以上、個人情報表記を変更し原文のまま掲載)