

常総市監査委員告示第1号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成23年12月12日に提出された常総市職員措置請求の監査結果を、同条第4項の規定により別紙のとおり公表します。

平成24年2月8日

常総市監査委員 北村 栄子

常総市監査委員 風野 芳之

常総市職員措置請求の監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

住所 (省略)

氏名 (省略)

職業 (省略)

2 請求書の提出

請求書は、平成23年12月12日に提出され、同日受け付けた。

3 措置請求の要旨

- (1) 常総市は、団体Aに対し、平成22年度の「市民コミュニティ支援事業委託契約（以下「委託契約」という）」における契約不履行に伴う違約金額を確定し、これに対する平成23年4月1日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。
- (2) 常総市は、団体Aに対し、平成23年度に実施する予定であった「市民コミュニティ支援事業（以下「支援事業」という）」が行えなかったことに対する損害賠償額を確定し、これに対する平成23年4月1日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。
- (3) 常総市は、団体Aに対し、平成22年度の委託契約における平成22年度分帳簿作成に要した人件費を確定し、これに対する平成23年4月1日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。
- (4) 常総市は、支援事業を中止するにあたり、茨城県に対して提出した様々な書類の作成・提出に要した人件費、交通費を確定し、団体Aに対して、これらの費用とこれに対する平成23年4月1日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

4 措置請求の要旨に関する請求人の説明

(1) 措置請求の要旨(1)について

平成22年度の委託契約書の別紙仕様書の1には、団体Aが行うべき委託業務として4件の業務が書かれているが、平成23年3月31日に、団体Aが常総市に提出した「平成22年度 市民コミュニティ支援事業実績報告書（全体分）」の報告内容には、このうち2件しか実施した事業が書かれていない。これは契約不履行に当たる。

この契約不履行により、団体Aは、常総市に多大な損害（市の信頼を損ねた。市が新たな補助金の支給、交付を受けづらくなった。市の面子が潰された。）を与えた。

さらに、この契約不履行により、団体Aはこれら契約不履行の事業についての人件費相当額の損害を常総市に与えた。

(2) 措置請求の要旨(2)について

ふるさと雇用再生特別基金事業としての支援事業は3か年計画であるところ、平成23年度の支援事業は、団体Aの補助金不正受給事件のために中止された。これにより、常総市民は、平成23年度に提供される予定であった

サービス分の損害を被った。

(3) 措置請求の要旨(3)について

団体Aは、平成22年度支援事業における帳簿の作成を行わず、常総市が、団体Aが作成すべき帳簿の作成を代行した。団体Aが、常総市に対して、平成22年度分帳簿作成のために要した人件費をも内包した人件費を請求し、補助金を受け取ったことは、民法に定める不当利得にあたる。

(4) 措置請求の要旨(4)について

団体Aが補助金不正受給事件を起こしたことにより、平成23年度の支援事業は中止された。平成23年度の支援事業を中止するにあたり、常総市が茨城県に対して作成・提出した書類は、支援事業が継続していれば作成・提出する必要がなかった書類であるから、これらの書類の作成・提出に要した人件費、交通費は、常総市の損害にあたる。

5 請求の要件審査

本件措置請求のうち、措置請求の要旨(2)については、下記の理由により不適法と認めるので、却下する。

却下の理由

請求人は、措置請求の要旨(2)にいう損害とは、常総市民が、平成23年度に提供を受ける予定であった支援事業によるサービスが低下したことでありと主張する。

しかし、地方自治法第242条第1項は、住民監査請求の対象を、「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の義務の負担」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」と定めるところ、請求人の請求内容である、「常総市民に対して平成23年度に提供する予定であったサービスが低下することとなった損害」は、常総市民が蒙った損害に過ぎず、上述した住民監査請求の対象に当たらないことは明らかである。

以上のことから、措置請求の要旨(2)については、請求の要件を欠くため不適法と認める。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成24年1月6日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

なお、同日請求人から本件に係わる新たな証拠6件が提出された。

2 監査対象部課

総務部総務課
市民生活部市民協働課
産業労働部商工観光課
会計課

3 監査の方法

監査に当たっては、対象部課及びその他関係する課から提出された関係書類

の調査を行うとともに、平成24年1月16日に市民生活部長、市民協働課長、市民協働課長補佐及び元市民協働課職員3人から関係職員調査を行った。

4 監査の期間

平成23年12月14日から平成24年2月8日まで

第3 事実関係の確認

関係書類調査及び関係職員調査により確認した事項は、次のとおりである。

1 委託契約における業務について

(1) 委託契約の条項について

委託契約書は、次のような条項が定められている。

第1条 甲（常総市）は、別紙仕様書に定める市民コミュニティ支援事業を乙（団体A）に委託し、乙（団体A）は、これを受託するものとする。

別紙 市民コミュニティ支援事業仕様書

1 市民コミュニティ支援事業で行う業務は、次のとおりとする。
(1) 市民協働フォーラムの開催 (2) 市民討議会の開催 (3) 市民団体情報交流支援事業の推進 (4) ファシリテータの養成講座、郷土の歴史に関する定例塾等を開催する。2 前項各号に掲げるもののほか、市民コミュニティ支援事業の実施について必要な事項は、常総市長が別に指示する。（以下、省略）。

第9条 乙（団体A）は、委託事業を実施した当該月に係る委託事業の業務に要した諸経費及び新規雇用者の給料に相当する額を当該月の翌月5日までに甲（常総市）に請求するものとする。（以下、省略）2 甲（常総市）は、前項の規定による請求を受けたときは、請求に係る委託事業の実施を確認し、速やかにこれを乙（団体A）に支払うものとする。

第10条第1項 乙（団体A）は、委託事業が終了したときは、委託事業に係る実績報告書、新規雇用者に係る就業報告書及び出勤簿、委託事業の経費に係る収支決算書その他甲（常総市）が必要と認める書類を甲（常総市）が指定する日までに甲（常総市）に提出しなければならない。

第15条 本契約に定めのない事項又は本契約の内容等について疑義が生じたときは、甲（常総市）及び乙（団体A）が協議して決定する。

(2) 委託契約書締結に至る経緯における契約条項の事後的変更可能性に関する認識について

常総市は、平成20年度中に茨城県より通知のあった国の緊急雇用対策による「ふるさと雇用再生特別基金事業」について、平成21年1月末頃より団体Aを委託先とした「支援事業」の検討を始めた。当時、常総市では、ふるさと雇用再生特別基金事業については、企画課が窓口となり、団体Aと協議をしていたが、そのなかで、ふるさと雇用再生特別基金事業の目的や性格、事業要件として事業費の2分の1以上が人件費であること、実施事業は市民協働フォーラム、市民団体情報交流支援事業であること等の説明とともに、

市においては県の採択を受けている段階ではなかったことから、内容の変更が考えられるとの説明をしていた。その後、平成21年4月の常総市の機構改革により、市民協働課が新設され、以後、当課が窓口となった。市民協働課においても、事業スタート時の打ち合わせの中で仕様書の事業費が概算であり、人件費が事業費の2分の1以上の要件もあることから、実施事業について必要が生じた場合は、両者で協議のうえ開催回数等も含めて変更もあり得ることを話しあっていた。また、委託契約書において、委託料は上限額として記載しその額を超えない額としていること、支払い方法が月毎の実績払いとしていることから変更があることを前提としていた。

さらに、平成22年度事業についても、引き続き市民協働課と団体Aの間で、定期的な協議を実施していた。

(3) 平成22年度の委託業務変更に至る経緯について

- ① 市民協働フォーラムについては、1回目を「楽しい会議による協働のまちづくり」として8月18日に開催し、2回目を23年2月頃に開催する予定で計画していた。ところが、11月に団体Aの代表代行が辞任し、後継代表が12月下旬まで選出されなかったこと、その頃から支援事業に関して住民監査請求が繰り返され、そのなかで一部の経費には返還勧告が出され、さらに住民監査の対象外であった経理についても精査が求められたことなどから、市の職員もその対応に時間を取られたこと、団体Aの従業員も負担が大きくなり、活動に打ち込めない状況になったことなどから計画を進めることができなくなったため、常総市と団体Aとの間で協議をし、第2回目の市民協働フォーラムの開催を見送ることで合意した。
- ② 平成22年度の市民討議会については、10月16日に開催されている。しかし、市民コミュニティ支援事業実績報告書に市民討議会が記載されていないのは、市民討議会を「市民コミュニティ支援事業」の中の事業として団体Aの負担金をこの事業委託契約の委託料から支出することが不適切であると判断されたためである。
- ③ ファシリテータの養成講座については、当時、ファシリテータは一般的にはあまり認識がなかったため、講師の適任者が見当たらなかったこと等により、常総市と団体Aとの間で協議した結果、22年度の開催を断念した。

郷土の歴史に関する定例塾等の開催については、郷土の歴史に造詣の深い講師による定例塾を、複数回開催する計画であった。しかし、22年9月に、講師予定であった先生が病気で倒れ、講演ができなくなったため、常総市と団体Aとの間で協議をし、定例塾の開催を中止することで合意した。

(4) ふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項について

ふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項第5条第1項 委託事業第3号 事業の要件①には、「委託事業に係る経費のうち、失業者に向けられる人件費は2分の1以上であること。また、事業における人件費等の経費については、労働条件、市場実勢等を踏まえ、適切な水準を設定するものとする。」と定めている。

また、同要項第5条第3項 委託契約等には、「(前文、省略)なお、委託契約等には当該市町村において規定する事項のほか、次の事項を含めなければ

- ばならないものとする。(1) 委託事業の予定期間及び終了予定期日 (2) 予定される事業費及び人件費 (以下、省略)」と定めている。
- (5) 「平成22年度市民コミュニティ支援事業実績報告書 (全体分)」について

団体Aは、委託契約書の第10条第1項に基づいて、平成23年3月31日付けで、「平成22年度市民コミュニティ支援事業実績報告書 (全体分)」を常総市に提出している。

その実績報告書には、2事業費及び人件費において、事業費2,732,717円、うち人件費1,330,000円、さらに、6委託に関する事業の実施状況において、(1) 市民協働フォーラム (2) 市民団体情報交流支援事業が報告されている。

- (6) 団体Aに雇用された従業員と「賃金台帳」、 「出勤簿」について

従業員が平成22年4月以降に行っていた主な業務内容は、平成22年度委託契約書の別紙仕様書の1の(3)に「市民団体情報交流支援事業の推進」と、書かれているとおり、市民コミュニティサイトに参加する個人、団体の募集と普及啓発の実施、投稿記事の収集、承認、お知らせの更新などであった。

平成22年度に団体Aに雇用された従業員は、平成22年4月より2名、同年11月より1名である。平成21年度の従業員は3名であり、平成22年度は欠員が生じており、従業員の補充はされなかったが、不足した人員の業務については、団体Aのメンバーが事業をサポートしていた。

なお、団体Aが「平成22年度委託契約」に基づいて雇用した従業員2人の「賃金台帳」及び「出勤簿」と、後述する「平成22年度団体A支払い関係」の人件費については、それぞれの数値が合致している。

- (7) 「雇用創出基金事業に関するQA」について

国が作成した「雇用創出基金事業に関するQA (統合版)」の(雇用期間) 1-32では、「事業実施期間と労働者の雇用期間を一致させる必要があるのか。」との問いに対し、「事業実施期間は、各事業ごとの性質に応じた期間を設定することとし、個々の労働者の雇用期間をこの事業実施期間に必ずしも一致させる必要はないものとする。」と、回答している。

2 委託契約における帳簿について

委託契約書の第13条には、「乙(団体A)は、委託事業に関する帳簿、書類等を委託事業完了の日から5年間保存しなければならない。」と定められている(もっとも、この帳簿は団体Aがあればよく、常総市へ提出する義務はない。委託契約書第10条第1項参照)。団体Aには、平成22年度に作成した帳簿が、「平成22年度団体A支払い関係」とは別に存在している。

「平成22年度団体A支払い関係」は、常総市が作成した文書である。しかしながら、これは団体Aが作成すべき帳簿を、常総市が代わって作成したのではなく、常総市が、当該事業にかかる支出が適切であったかどうかを自ら精査し、その上で、ふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項第4条第4項に基づいて茨城県に提出する「平成22年度ふるさと雇用再生特別基金実績報告書」を作成するための文書である。

すなわち、平成22年11月15日付け措置請求に対する監査結果において、

常総市は、事業費を委託料として支払うに際して、団体Aから領収書の提出を求めるなど、委託料に過払いが生じないように適切に確認すべき義務があると判断されたことを受け、平成22年度支援事業においては、委託料の過払金が生じないように、あらかじめ団体Aから領収書等の提示を受け、事業費等の支出関係について精査を行った。「平成22年度団体A支払い関係」は、その確認作業のために作成された文書である。

3 支援事業及び茨城県に提出した書類（平成23年2月18日付け「ふるさと雇用再生特別基金事業補助金に係る報告について（回答）」、平成23年4月18日付け「平成21年度ふるさと雇用再生特別基金事業補助金の一部返還について」）について

(1) 支援事業について

支援事業は、平成21年2月25日付けで茨城県に提出した「ふるさと雇用再生特別基金事業計画書（修正）」において、平成21年度から平成23年度までの3か年計画とされている。しかし、基本的には年度ごとの茨城県の事業承認が必要である。常総市と団体Aとの間では、「平成21年度委託契約」を平成21年5月1日に、「平成22年度委託契約」を平成22年4月1日に締結したものの、「平成23年度委託契約」は、締結していない。

(2) 平成23年2月18日付け文書「ふるさと雇用再生特別基金事業補助金に係る報告について（回答）」について

当該文書は、ふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項第4条第15項に基づき、平成23年2月2日付けで、茨城県労働政策課より報告を求められたことから、常総市が作成したものである。当該文書を提出した後、茨城県などからは特段の改善指導等は受けなかった。

(3) 平成23年4月18日付け文書「平成21年度ふるさと雇用再生特別基金事業補助金の一部返還について」について

当該文書は、平成23年1月6日付けで、常総市が常総市監査委員より平成22年11月15日付け措置請求に対する監査結果による勧告をされたことに基づき、常総市が、勧告に対する措置を実施し、その措置状況を常総市より常総市監査委員に対して、平成23年1月26日付けで回答をし、その後、常総市が「平成21年度委託契約」の委託料について精査を実施したことから、補助金額の確定がされ、茨城県に補助金の一部返還を行うこととなり、返還理由を茨城県に説明をするために常総市が作成したものである。

(4) 「平成21年度ふるさと雇用再生特別基金事業実績報告書」について

当該文書は、茨城県のふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項第4条第7項により、元々、常総市に茨城県への作成・提出義務が存在するものである。

(5) 支援事業を中止するにあたり作成・提出すべき書類について

ふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項第4条第5項には、「市町村長は事業を中止又は廃止しようとするときは、ふるさと雇用再生事業中止（廃止）承認申請書（別紙様式第5号）を作成し、茨城県知事に提出するものとする」とあるが、これは年度途中で事業を中止又は廃止した場合のことであり、計画を2年で中止した場合に作成・提出すべき書類ではない。

その他、常総市が支援事業を2年で中止するために茨城県知事に作成・提

出すべき書類はなく，作成・提出された事実もない。

第4 監査の結果

監査した結果，本請求については，下記のとおり理由がないものと認めるので，棄却する。

棄却の理由

1 措置請求の要旨（1）について

（1）請求人は，委託契約書の別紙仕様書に掲げられながら，実績報告書に記載されていない事業について，団体Aに契約不履行があると主張する。

しかし，本件委託契約書の別紙仕様書に記載された委託業務は，常総市と団体Aとの協議によって，変更されていると認められることから，契約不履行の事実は存在しないと考える。

すなわち，民間の契約においては，いったん合意された契約内容を，契約両当事者の合意によって変更することは禁じられず，この理は，一般の契約法理として地方公共団体と市民又は市民団体との間で締結される契約においても妥当するものと考えられる。本件委託契約書第15条に，本契約の内容等について疑義が生じたときは，常総市及び団体Aが協議して決定すると規定されていることも，契約両当事者の合意によって，委託業務を変更することを許容した規定と解される。

そして，委託契約書の別紙仕様書には，事業費が上限額として記載され，その上限の範囲で変動し得ることも，本件委託契約が委託事業の内容を，常総市と団体Aの合意によって変更することを許容しているものと考えられる。

さらに，第3の1（2）で述べたとおり，常総市と団体Aが，最初に平成21年度の委託契約を締結する際，事業委託契約書の別紙仕様書記載事項については，目安であり，その後の常総市と団体A間の協議などによって，委託範囲に変更が生じる可能性を十分持っているという認識であったことがうかがわれる。そして，平成22年度に再度委託契約を締結するにあたって，常総市と団体Aの間で協議を実施していることから，引き続き同じ認識であったことがうかがえる。

そして，委託契約書の別紙仕様書に掲げられながら，実績報告書に記載されていない事業については，市民討議会のように実際には開催されているもの以外は，第3の1（3）で述べたとおり，常総市と団体A間で協議をした上で，開催をしないことを決定した経緯がある。

以上により，常総市と団体Aとの間には，委託契約書の別紙仕様書の事業を変更する旨の合意が認められるから，委託契約書の別紙仕様書にある事業の中の幾つかを実施しなかったことは，契約不履行ではないと判断する。

（2）上述のとおり，措置請求の要旨（1）は，契約不履行の事由が存在しないため棄却されるべきだが，念のため，損害論についても言及する。

ア 請求人は，「団体Aが実施する予定であった市民協働フォーラム（1回分），市民討議会，ファシリテータの養成講座，郷土の歴史に関する定例塾等を平成22年度に実施しなかったため，常総市が予定していた市民サービスを実現できず，市民の期待も裏切る結果となり，常総市及び常総市民に多大な損害を与えた。」と主張しており，これらの内容について，請求人は，陳述の際に「常総市の信頼を損ねた。新たな補助金の支給，交付を受けづら

くなった。市の面子がつぶされた。」ことの損害を求めたものと陳述している。

請求人の請求のうち、市民サービスの実現が出来ず、市民の期待を裏切ることになったという部分は、前述のとおり、住民監査請求の監査対象事項に、市民に生じた損害は含まれないことから（地方自治法第242条第1項参照）、不適法と認める。

また、請求人の請求のうち、「常総市の信頼を損ねた。新たな補助金の支給、交付を受けづらくなった。市の面子がつぶされた。」という部分は、損害として抽象的であり、実際に市が具体的な財産的損害を受けた事実は認められない。

以上により、請求人が賠償求める損害のうち、上記部分は理由がない。

イ 請求人は、「委託事業費の人件費の中には、これら不履行の3つの事業についての人件費も含まれている。不履行の事業については事業費を請求していないが、相当する人件費については返還しなければならない。」と主張している。

ここでいう人件費とは、団体Aが雇用する従業員に対する給料である。団体Aは、個別の業務について委託するのではなく、雇用契約の形で従業員を雇い、毎月定額の給料（月額70,000円）を支給している。

そして、本件は雇用創出事業の補助金事業であることから、事業が減少したとしても、直ちに、労働者を解雇することは予定されていないと考えられる。このことは、国が作成した「雇用創出基金事業に関するQA」の1-32が、事業実施期間と雇用期間を必ずしも一致させる必要はないと定めており、事業が実施されていない期間についても、従業員の雇用を継続し、人件費を補助金によって賄うことを認めていると考えられることから裏付けられている。

また、出勤簿で確認したところ、団体Aの従業員が、委託契約書の別紙仕様書で示した事業の減少によって、出勤日数が減ったという事実はない。請求人は、従業員らに労働の実体がないと主張するが、従業員らが行った仕事は第3の1の(6)に記載したとおりであって、請求人の主張を裏付けるに足る証拠はない。

これらのことからすれば、本件において、仮に、団体Aの契約不履行のために実施事業が減少したとしても、直ちに、従業員を解雇しなければならないものと解することは出来ない。また、平成22年8月19日以降、団体Aの従業員らの労働に実体がないということも出来ない。

そうである以上、常総市は、団体Aに対し、本件委託契約書第9条第1項に定める「新規雇用者の給料に相当する額」を委託料として支払う義務が存在しており、これを支払ったとしても、常総市に損害が生じたとは言えない。

以上により、請求人が賠償求める損害のうち、上記部分は理由がない。

2 措置請求の要旨(3)について

請求人の当該措置請求は、常総市が、団体Aが作成すべき平成22年度分帳簿を作成したことを前提とする。しかし、前述のとおり、常総市が帳簿を作成した事実は存在しない。

委託契約書第9条第2項は、常総市は、団体Aから請求を受けたときは、請

求に係る委託事業の実施を確認するものとされているが、これは、委託事業の実施の有無だけでなく、実施に要した諸経費の金額についても、領収証等支払いの証拠の提出を求めるなどして、適切に確認する義務を常総市に負わせた規定と考えられる。したがって、このような確認作業の一環として、常総市が自ら領収書を確認し、支出に関する照合表を作成するなどして、支出の違算照合を行うことは、市の財産管理の適正化上、むしろ望ましいものと言える。

そして、常総市が作成し、請求人に対して写しを交付した「平成22年度団体A支払い関係」と題する表は、常総市が、平成22年11月15日付け措置請求に対する監査結果を尊重し、支援事業に関して団体Aに対する支出の適正化や、支出に関する過不足の有無を確かめるために作成した書類であり、請求人が主張する団体Aが作成すべき帳簿ではない。

したがって、措置請求の要旨(3)については、団体Aに不当利得は生じないと判断する。

3 措置請求の要旨(4)について

請求人の請求は、支援事業が継続していれば必要がなかった書類を、支援事業が中止されたために、常総市が作成・提出しなければならなかったという事実を前提としている。

しかしながら、第3の3(2)、(3)で述べたとおり、「平成23年2月18日付け文書「ふるさと雇用再生特別基金事業補助金に係る報告について(回答)」と平成23年4月18日付け文書「平成21年度ふるさと雇用再生特別基金事業補助金の一部返還について」は、過払金の発生経緯の説明と補助金の返還額確定のために作成した書類である。また、「平成21年度ふるさと雇用再生特別基金事業実績報告書」は、茨城県のふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項の定めにより、始めから、常総市に作成・提出義務が存在するものである。

これらの書類は、作成提出時期が支援事業の中止と近いものの、いずれも事業中止のために必要となった書類でなく、事業が継続していたとしても提出することになった書類である。

そして、これらの書類を提出した後、茨城県からは特段の処分や改善指導などは為されていない。

したがって、本件の請求については、理由がないものと判断する。