

常総市監査委員告示第4号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成23年1月11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23年3月9日

常総市監査委員 北村 栄子

常総市監査委員 岡野 政美

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1月11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、平成21年5月1日に、団体Aと「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）」を締結し、同事業を委託した。

この市民コミュニティ支援事業（以下「支援事業」という）には、次の問題点がある。

- ① 団体Aが常総市に提出しなければならないと定めている実績報告書がない状況で、委託事業の実施内容の不足や事業の瑕疵の有無を確認し、公金を支出していることは違法である。

団体Aが実績報告書の作成を怠っていることから、常総市は、平成21年度分実績報告書作成に当たる代金を確定し、団体Aに対し、その金額及びこれに対する利息分も付けて返還請求を行うことを要求する。

- ② 平成22年11月8日付け団体A名で常総市長あての「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、平成21年6月20日に実施された市民協働フォーラムについては書かれていない。団体Aに雇用された3名は、平成21年6月20日の市民協働フォーラムの事業に関与していないことから、3名の人件費を含んだ平成21年5月分と平成21年6月分の委託料の支出は違法である。

常総市は、平成21年6月実施の「常総市を元気にしちゃうフォーラム第2弾」の事業に従事させることを目的に支出した人件費を確定し、団体Aに対し、その金額及びこれに対する利息分も付けて返還請求を行うことを要求する。

- (2) 常総市が、情報公開請求について常総市情報公開条例に基づいた処理を行っていないのは違法である。常総市に対して、条例に従って処理するよう要求する。

4 請求の要件審査

本件措置請求のうち、第1の3(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

住民監査請求においては、地方自治法第242条第1項により、「当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、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があると認めるとき、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、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填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。」と定めている。

よって、住民監査請求の対象は、同法に定める具体的な機関又は職員の一定の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実に限られるといわなければならない。

これを本件について見るに、請求人の請求内容が、常総市情報公開条例に基づいた行為についてであることから、常総市の財務会計上の行為でないことは明らかである。

以上のことから、常総市が情報公開請求について常総市情報公開条例に基づいた処理を行っていないのは違法であるとの監査請求については、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 監査の対象事項

上述のとおり、本件措置請求のうち、第1の3(2)については、監査の対象外となるため、監査の対象事項は、下記事項となる。

- (1) 団体Aが常総市に提出しなければならないと定めている実績報告書がない状況で、委託事業の実施内容の不足や事業の瑕疵の有無を確認し、公金を支出していることは違法であるか。また、団体Aは実績報告書の作成を怠っていることから、実績報告書作成にかかる委託料相当額を利息を付して返還させる必要があるか。
- (2) 平成22年11月8日付け団体A名で常総市長あての「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、平成21年6月20日に実施された市民協働フォーラムについては書かれていない。団体Aに雇用された3名は、平成21年6月20日の市民協働フォーラムの事業に関与していないことから、3名の人件費を含んだ平成21年5月分と平成21年6月分の委託料の支出は違法であるか。

2 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23年2月14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。

3 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

4 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23年2月14日に市民生活部長、市民協働課長、市民協働課職員3人から関係職員調査を行った。

5 監査の期間

平成23年1月14日から平成23年3月9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 委託契約に基づく実績報告書について

委託契約書の第10条第1項において、「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常総市が必要と認める書類を常総市が指定する日までに常総市に提出しなければならない。」と定められており、同条第2項において、「常総市は、前項の規定による書類の提出を受けたときは、その内容を精査し、適当と認めたときは、その旨を団体Aに通知するものとする。この場合において、委託事業の実施内容に不足が生じ、又は瑕疵があるときは、常総市は、団体Aに対して、不足した内容の実施を求め、又は委託料の返還を求めることができる。」と定められており、同条第3項において、「前項前段の規定による書類の精査の結果、常総市が団体Aに支払った委託料に過払いが生じ、又は委託事業の実施に伴う団体Aの収入があるときは、常総市は、当該過払い又は収入に相当する金額の返還を団体Aに求めるものとする。」と定められている。

他方で、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4項及び第7項には、一定の場合に市町村長が茨城県知事へ実績報告書を提出することを義務付けている。そのため、以下では団体Aが委託契約に基づき常総市へ提出することとされている実績報告書を「市への実績報告書」と表記し、常総市が前述の要項により茨城県知事へ提出することとされている実績報告書を「県への

実績報告書」と表記する。

当該委託契約書には、市への実績報告書の記載事項に関する定めがないが、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5条第3項第8号には、「事業が終了した場合は、前記（1）から（5）までの事項を内容に含む実績報告を作成し、各市町村に提出しなければならない」とされ、同項第1号から第5号には以下の事項が規定されている。

- （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
- （3）事業に従事する予定の全労働者数及びそのうち新規雇用する予定の失業者の数
- （4）事業で新規雇用する予定の労働者の雇用期間
- （5）事業で新規雇用する予定の労働者の募集方法

2 市への実績報告書の提出について

平成21年度終了後、団体Aは、常総市に市への実績報告書を提出していなかった。

常総市は、団体Aから市への実績報告書の提出がない状況で、県への実績報告書を作成し、平成22年6月4日付で茨城県に提出している。

その後、団体Aから市への実績報告書の提出がないことから、常総市は、団体Aに代わり市への実績報告書を作成している。

なお、団体Aは、常総市に、平成23年3月7日付で、市への実績報告書を提出している。

3 委託契約に定められた委託事業の内容と被雇用者の労働について

（1）委託契約書に記載された委託事業の内容

平成21年度委託契約の仕様書には、「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）市民団体情報交流支援事業の推進 2前号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。」と定められている。

（2）被雇用者の仕事の具体的内容

委託契約に基づき団体Aに雇用された被雇用者らが平成21年度に行った主な業務内容は、市民コミュニティサイトの策定（構築）に関して、市民コミュニティサイトの利用規約の検討、画面編成の企画立案、書込み欄の企画立案、参加する個人、団体への勉強会開催の準備、サイト登録方法の検討などであり、管理運営に関しては、常総市ホームページとの連携検討、参加する個人、団体の募集と普及啓発、アンケートの実施や集計などのネーミング事務、ネーミング採用者の紹介動画撮影、テスト期間中の寄稿記事の承認、常総市コミュニティサイトからのお知らせの更新などである。

さらに、平成22年1月31日開催の市民協働フォーラムに関しては、講師の検討、配布用チラシの企画立案、案内状発送作業などのフォーラム開催に関する庶務、委託業務の経理等にも従事していた。

(3) 被雇用者の人件費及び出勤について

被雇用者3名の人件費（1ヵ月合計210,000円）を含んだ、委託料の平成21年5月分（290,000円）と同年6月分（290,000円）については、常総市の支出伝票により、それぞれ常総市より団体Aに対して、平成21年6月25日と同年7月15日に支払われていることを確認した。また、平成21年6月20日に実施された市民協働フォーラム開催日には、3名とも出勤しておらず、各々の出勤簿の当日欄にも印が押されていないことを確認した。

(4) 平成21年6月20日開催の市民協働フォーラムの主催者について

平成21年6月20日開催の市民協働フォーラムは、常総市が主催で行った事業であり、団体Aは関与していない。常総市と団体Aが委託契約を締結した時期には、すでに講師の選定や交渉などは常総市で済ませており、当委託契約には含めなかったものである。よって、講師謝礼についても、常総市の負担である。被雇用者3名も、関与していないことから、出勤しておらず、各々の出勤簿の当日欄にも印が押されていない。

4 平成21年度支援事業委託料の精査について

同請求人より平成22年1月15日に提出された常総市職員措置請求について、平成23年1月6日付で常総市監査委員より常総市長に監査結果を通知したところ、同年1月26日付で常総市長より常総市監査委員に監査結果における勧告に基づき講じた措置等についての回答があった。

その措置の内容は、次のとおりである。

常総市は、団体Aに対し、平成23年1月14日に監査結果について説明を行い、同年1月19日に平成21年度において支出した支援事業委託料のうち無線データ通信機器（Eモバイル）使用料の過払い額29,838円の返還を命じ、同年1月21日に団体Aから返還金が納入されたところであるが、返還金の利息については、茨城県への補助金の返還時に確定される金額を別途請求することで了解を得ている。

また、「平成21年度支援事業委託料について、常総市で独自に精査したところ、勧告内容以外に不適切な支出が認められたので、その内容を早急に確定し、団体Aに対し速やかに返還を求めるなど所要の措置を講ずる。」と書かれている。

その後、常総市は事業の精査を実施し、平成23年2月10日付けで、団体Aに対し、「平成21年度市民コミュニティ事業における委託料過払い金の返還について」（請求）を送付し、団体Aは、同年2月21日に、請求額と同額の179,123円を常総市に返還している。

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 第2の1（1）について

（1）請求人は、実績報告書のない状況で、常総市が団体Aに対して、公金支出を行っているのは違法であると主張する。

しかしながら、委託契約書第9条第1項によれば、団体Aは、委託事業の業務に要した諸経費及び人件費を、委託事業を実施した月の翌月5日までに、常総市に対して請求するものとされ、常総市は、委託事業の実施を確認後、速やかに委託料を支払うとされている。そして、委託契約書第10条第1項によれば、実績報告書の提出は、「委託契約が終了したとき」であり、毎月の委託料の支払時ではない。従って、常総市が、団体Aに対して、実績報告書なしに毎月の委託料の支払いを行うことは、元々委託契約書が予定しているところであって、適法かつ妥当である。

（2）次に、請求人の請求が、「委託契約書第10条第2項及び第3項に定める精算行為を、市への実績報告書なしに行うのは違法である」ことの確認を求めたものと仮定して、この点につき判断する。

委託契約書第10条第1項は、委託事業の終了時に、団体Aが、実績報告書、就業報告書、出勤簿、収支決算書等を提出しなければならないことを定めている。本件では、出勤簿、帳簿の提出が為されているが、平成21年度分実績報告書の提出は為されていない。このように実績報告書の提出がない場合に、常総市と団体Aとの精算が直ちに違法なものとなり、常総市が団体Aに対して委託料の返還請求を行うことが出来るか否かは、同条項が委託事業終了時の実績報告書の提出を要求した趣旨を考慮しなければならない。

同条第2項には、委託事業の実施内容に不足、瑕疵がある場合には、市が不足した内容の実施を求め、又は委託料の返還を求めることが出来ると規定されている。この規定のうち、不足内容の実施については市が委託契約により団体Aに対して有する委託業務の履行請求権を具体的に規定したものであり、委託料の返還については、民法上の債務不履行に基づく損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を本件において具体化したものと解される。

また、同条第3項は、本件委託業務が補助金による事業であるところ、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5条第3項第9号により、受託者に収入を残してはならないものであったため、団体Aが本件委託業務を遂行するにあたり収入があった場合には、市に返還させることを特別に規定したものである。

そして、委託契約書第10条第1項に規定する実績報告書は、同条第2項及び第3項において、市が精査を行い、委託業務の不足の有無及び団体Aに生じ

た収入を確認するための証拠方法の一つとして規定されている。

ところで、前述のとおり、同条第2項は契約に基づく履行請求権、民法上の債務不履行に基づく損害賠償請求権、不当利得返還請求権を、第3項は特別の利得返還請求権を定めたものであるが、委託契約上の債務の不履行、常総市の損害、団体Aの不当利得や収入は、実績報告書の有無にかかわらず、客観的に存在し得るものであるから、同条第1項は、団体Aが委託された業務を遂行し、実績が存在したことが明らかであるのに、実績報告書の提出がない場合には、事業の実績が存在しなかったものとして扱う趣旨の規定であると解することは出来ない。

即ち、同条項は、仮に実績報告書の提出がない場合であっても、市が委託内容の実施の有無、程度を現認し、把握している場合や、他の証拠により委託内容の実施等が証明されている場合には、これに基づいて同条第2項及び第3項に定める精算を行うことを禁止した規定ではないと解される。

この点、国の「ふるさと雇用再生特別基金事業実施要領」及び茨城県の「ふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項」にも、実績報告書の提出がない場合に補助金の返還をさせる旨の規定がないから、上の様に解するのが相当である。

本件においては、団体A 21年度帳簿、出勤簿、賃金台帳、領収書などの写し等から事業費、人件費の総額、内容は把握できること、市民フォーラムには市職員も出席し、市民協働フォーラムの実施の事実や成果を現認していること、市民コミュニティサイトについては実際にサイトにアクセスし、閲覧することにより内容を確認していること、労働者の雇用関係についても、団体Aからの口頭の報告等により、失業者の採用者数や雇用期間等を把握出来ていることから、市への実績報告書が存在しないとしても、委託契約書第10条第2項及び第3項に規定する精算を行うことは可能な状況にある。

この点、確かに、平成22年11月15日付監査請求に対する監査報告書にあるとおり、常総市と団体Aとの間には、29,838円の委託料の過払いが存在したが、これは、団体Aが委託料の請求金額を月ごとによく確認しないで誤って請求を行っていたことと、常総市が請求書と領収書の照らし合わせを怠っていたために生じた過払金であり、市への実績報告書が存在しなかったことよって生じたものではないから、上述の判断には影響しない。

また、常総市が独自に精査した結果、団体Aから常総市に対して、新たに179,123円が返還されているが、これは常総市と団体Aとの間において委託料によって補填される「経費」に関する明確な取り決めが存在しなかったこと、国の「ふるさと雇用再生特別交付金交付要綱」、「ふるさと雇用再生特別基金事業実施要領」、茨城県の「ふるさと雇用再生特別基金事業補助金交付要項」及び「ふるさと雇用再生特別基金事業補助金実施要項」のいずれにも委託料として支払うことが可能な経費について規定が存在せず、何ら明確な基準が与えられていないこと、国の「雇用創出基金事業に関するQA」には、「経費の取扱」に

ついていくつかのQ&Aが存在するが、いずれも人件費に関するもので、人件費以外の出費について、果たしてどのようなものが経費として委託料の支払いによって補填して良いものであるかについて基準を提供していないものであったため、経費として委託料により補填して良い支出について常総市と団体Aのいずれにも誤認があったことにより生じたものであり、過払いの原因は、市への実績報告書の存否とは関係がない。

以上により、本件では、常総市が、市への実績報告書が存在しない状況下で精算を行うことが違法または不当であるとは言えないと判断する。

- (3) 団体Aが市への実績報告書への提出を怠っていたことについて、市への実績報告書作成相当分の委託料の返還を求めることについては、団体Aは、常総市に、平成23年3月7日付で、市への実績報告書を提出しており、団体Aへの請求権は存在しないものと判断する。確かに、団体Aからの市への実績報告書提出は、平成21年度の事業終了から11カ月経過した時点におけるものであるが、常総市には、特定の日を指定して市への実績報告書の提出を求めた事実がないことから、現時点における市への実績報告書提出を拒否する理由はない。

2 第2の1(2)について

本件において、委託契約の別紙仕様書には、市民協働フォーラムの開催が委託事業の内容となっており、平成21年6月20日に実施された同フォーラムについても、団体Aへの委託事業に含まれているように読める。しかし、委託契約の締結が同フォーラムのわずか1カ月前である平成21年5月1日であり、同フォーラムの主催を団体Aが行うことは事実上不可能であること、契約時点において、既に常総市が講師の選定や交渉を済ませていたことから、当初から同フォーラムについては委託事業の内容に含まれていなかったと考えられる。

そして、出勤簿により、被雇用者3名が、同年5月と6月に、各々10日前後勤務していることが確認できるところ、団体Aでは、この時期に、市民コミュニティサイトの策定(構築)に関して、市民コミュニティサイトの利用規約の検討、画面編成の企画立案、書込み欄の企画立案、参加する個人、団体への勉強会開催の準備、サイト登録方法の検討などを行っており、これらに関する会議には、常総市の職員、団体Aメンバーのほか、被雇用者3名も出席している。

以上のことから、被雇用者3名は、平成21年6月20日に実施された「市民協働フォーラム」当日に勤務していないが、3名分の人件費を含んだ平成21年5月分と同年6月分の平成21年度支援事業委託料については、違法又は不当な公金の支出はないと判断する。