

徳島市監査委員告示第4号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

令和2年1月8日

徳島市監査委員	稲井	博
同	藤原	晃
同	中西	裕一

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求の受付

1 請求書の受付日

令和元年10月30日

2 請求人

省 略

3 請求の要旨

- (1) 請求人の徳島市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）のうち、本件請求の要旨及び理由等を以下にほぼ原文のまま記載する。

第1 措置請求の要旨

請求の対象とする職員（市長）

徳島市環境衛生組合連合会（以後、連合会と言う）は、事業資金として衛生組合員1世帯当たり年会費50円を徴収し、衛生思想の普及と環境・保健衛生事業の推進を目的に活動していると称している団体である。徳島市とは地域清掃事業業務（以後、委託業務と言う）の随意委託契約を交わし、委託料として平成29年度まで毎年1,900,000円（平成30年度は1,710,000円）を受領している。又、運営補助金として徳島市より平成30年まで毎年625,000円（令和元年是594,000円）が支給されている団体（組合員約4万人）である。

- ① 平成30年地域清掃時に単位環境衛生組合に配布した赤のゴミ袋6,850枚、青のゴミ袋6,850枚の代金【20.60円（単価）×6,850×2=282,220円】の返還（正確な清掃参加人数は不明）。
- ② 清掃参加者名簿を作成していないので、連合会が損害保険会社と交わした損害保険金の支払いの見込みのない契約。連合会の決算書では清掃参加人数は実績報告書等で5,805人に対し6,085人に損害保険を掛けている。又、参加人数は徳島市への事業報告では5,816人と報告し3種類の数字がある。このような杜撰な委託業務は不当であり、損害保険料として支払った210,000円の返還。
- ③ 補助金交付申請書類を審査・調査せず交付した補助金594,000円の返還。
- ④ 肩代わりした連合会の文書2回分の送料101,092円の返還。
- ⑤ 市役所内の連合会事務所設置にかかる費用【消耗品・人件費（1,936,980円）等含む】の徴収。
- ⑥ ①～⑤の担当課が不法・不当に支出した金額及び担当課が徴収を怠った事により生じた損害金額を徳島市へ徳島市長及び連合会に返還させること。又、職務放棄・職務怠慢の担当課職員の懲戒処分を求める。

第2 措置請求の理由

- ① 請求人は徳島市民である。
- ② 連合会は年1回総会を開催し組合員に事業報告・収支決算を報告するが、その内容に齟齬があるため、請求人は連合会に質問状を提出したが回答がない。徳島市は委託業務契約及び補助金交付に際し監査の権限がある徳島市役所市民環境部市民環境政策課（以後担当課と言う）に請求人は調査を依頼したが、ゼロ回答であった。徳島市は「補助金等の交付に関する規則」に基づき、補助金の交付申請においては申請書類を審査及び調査する義務、実績報告においては是正のための措置を命ずる権限があるにも関わらず、その責任を回避して説明責任が果たせない状態である。よって、連合会の事業報告・収支決算書の違法な齟齬について証拠書類を添付の上以下に詳述するので、地方自治法第242条第1項に基づき、厳正な措置を請求する。

第3 次の公金支出は不法・不当である

① 委託業務契約について

- (イ) 委託業務契約に係る見積書では報償費・傷害保険料ともに平成29年度までは毎年10,000人（平成30年度は7,000人）として契約を交わしている。しかし、地域清掃参加人数は連合会の収支決算書の損害保険の掛け金を基に計算すると毎年5,000人前後である。
- (ロ) 地域清掃は赤と青のゴミ袋を清掃参加者に1枚ずつ配布することから、ゴミ袋の配布枚数から参加人数を算出することが出来る。平成30年12月2日AM10時、地域清掃日の清掃終了時に請求人が国府コミセンで公民館主事及びコミセン事務員の立会いの下、ゴミ袋の配布枚数を確認したところ、青ゴミ袋292枚、赤ゴミ袋292枚が配布されており、清掃参加者は292人であることが推定された。しかし、連合会国府支部長は参加人数を868人と連合会長へ報告しています。また、このような参加人数の改ざんが連合会全体で行われているとすれば連合会の平成30年度参加者総数は（総会資料の事業報告では5,816人、徳島市への実績報告では5,805人、損害保険料の支払いから逆算すると6,085人）と虚偽の報告をしているが、実態は3分の1程度の2,000人以下の可能性もある。担当課に、連合会長に対しこの数字の違いの説明を要請したが回答はなかった。担当課は、平成30年11月2日～14日に青ゴミ袋6,850枚、赤ゴミ袋6,850枚を地域清掃に使用するために、19地区のコミセンへ配送をした。委託業務契約の仕様書には徳島市がゴミ袋の無料配布をする契約は無い。ゴミ袋の代金及び配送料は委託業務契約金1,710,000円の中から連合会が支出するべきである。
- (ハ) 地域清掃の損害保険について
三井住友海上保険会社の窓口で説明を受けた。【参加者名簿が作成されることを前提に契約する（契約の時に名簿提出の必要はない）が、事故が起こり損害保険の請求をする場合参加者全員の名簿提出が必要である】との事であった。しかし連合会は、事前に参加人数を報告させるだけで、参加者名簿は作成しなかった。これでは事故が起こった際には保険金を請求できず、損害を被った参

加者には保険金が支給されることは無い。運営・事務手続きの不備により保険金が支給されない場合には損害保険料相当分の契約金を支払って業務委託している徳島市にも責任が及ぶかもしれないと思い、請求人は担当課に損害保険契約書の確認を要請したが、回答はなかった。また、担当課課長は保険金が支給されない場合に関しては、連合会と保険会社との問題であり徳島市はコメントしない、との返答であった。

委託契約書第7条「甲（徳島市）は、必要と認める場合は、乙（連合会）に対して委託業務の処理業務につき調査し、又は、報告を求めることが出来る。」とあり調査もせず、報告も求めず、漫然と1,710,000円を支払ったのは担当課職員の怠慢である。

なお、同様の事業である、徳島市下水道保全課の「5月の一斉清掃」では清掃終了時に参加者名簿を作成している。NPO法人環境コミュニティの「入田町柳瀬橋での鮎喰川河川敷の漂着・ごみ回収清掃活動」、連合会加茂名支部の「鮎喰川河川クリーン作戦」では事前に参加者名簿を作成しているので、資料として添付する。「一斉清掃」は市長と連合会長と連名で案内文書を送付して傷害保険の名簿作成は必要不可欠であることを連合会長は充分承知しているはずだ。

② 補助金の交付について

徳島市の『補助金等の交付に関する規則』には、第4条に「補助金等の交付の申請をしようとする者は、補助事業等の目的及び内容、事業計画、所要経費、補助申請額その他の必要な事項を記載した申請書に参考書類を添え、市長が定める期日までに市長に提出しなければならない。」とあり、第5条に「市長は、補助金等の交付の申請があったときは、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う現地調査などにより、当該申請に係る補助金等の交付が法令及び条例規則等で定めるところに違反がないかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤りがないかどうか等を調査しなければならない。」とある。請求人が補助金の積算根拠の文書を公文書公開で求めたが、文書不存在的な回答である。補助金594,000円は、いつ、誰が、決めたのか、この算定の基準は？金額を決める会議はしたのか、等の質問をしたが、担当課の職員は終始無言であった。又、請求人が総務課法規担当、広報広聴課、市民生活課「なんでも相談室」に、それぞれ問うたところ、「補助金を出している課には積算根拠の文書（内規・基準）があると回答があった。担当課は連合会に平成30年まで毎年625,000円（令和元年は594,000円）を交付金として支給しているにも関わらず、請求人がこの金額の決定の根拠の説明を求めたが無言で、説明責任を果たしていない。

③ 連合会の事務所（事務局）について

連合会は徳島市役所市民環境部市民環境政策課に事務所を構えている。請求人は連合会が市役所内に事務所を置く正当な根拠を求めたところ、連合会の規約第3条に「本会の事務所は、徳島市役所市民環境部市民環境政策課に置く。」と記載されている事のみを根拠とし、連合会との契約書や覚え書き、申請書（事務所を置く事）等は無く、連合会が事務所を市役所内に置く事の正当性を証明する文書

は無く、連合会が市役所内に事務所を置く事は不法である。

又、事務所のパソコン・机・キャビネット・フロア倉庫・コピー機等の年間使用料及びコピー用紙・コピーインク・封筒等の消耗品、光熱費・電話代（FAX）と事務補助職員が週4日、年間200日余り連合会の仕事をしている人件費なども徴収していなかった。昭和39年発足から令和元年の現在までの、これらの諸費用を徴収すべきである。

④ 連合会の事業について

徳島市は「狂犬病予防注射案内文書」や「ネズミ駆除薬配布の案内文書」を地区単位衛生組合にメール便で送付するが、その中に連合会の地区単位環境衛生組合宛の文書を同封している。「狂犬病予防注射案内文書」の時は「環境衛生組合長状況報告について（依頼）」を同封し、「ネズミ駆除薬配布の案内文書」の時は「地域清掃の実施計画書の提出の依頼文」を同封してきた。連合会がその事業において必要な地区単位環境衛生組合への配布文書にかかる送料は、連合会の会計から支払われるべきであり、徳島市の事業における送付文書に同封させる行為は連合会の送料負担の肩代わりである。この行為は連合会の文書送付の送料負担の方便（口実・名目）である。「狂犬病予防注射案内」「ネズミ駆除薬配布案内」これらの文書は環境衛生組合に送るべきではなく、強いて挙げれば町内会へ送るべき文書である。しかし、町内会は任意団体であり徳島市の下請け仕事をする団体ではない。

第4 請求人の要望

- ① 地域清掃は2,000人以下の可能性が有り、平成30年度7,000人で契約しているが次年度は充分に書類等の審査・現地調査等をしてほしい。参加者名簿の作成を義務付け、参加者人数が確定後、損害保険料及び報奨金等支払う様に変更して契約を交わしてほしい。

徳島市契約規則（契約の変更等）第46条1項「市長は、必要があると認めるときは、契約の相手方と協議のうえ、履行期間の延長、履行の中止その他の契約内容の変更をすることが出来る。」

2項「前項の規定により契約金額を増減する必要があるときは、内訳書の単価によりこれを算出し、これによることができないとき又は特別の事情があるときは、契約の相手方と協議のうえ、これを定めるものとする。」

- ② 徳島市の「補助金等の交付に関する規則」第12条【補助事業団体は、補助事業等を完了又は廃止したときは、補助事業等の成果を詳細に記載した報告書及び決算書をすみやかに提出して市長の審査又は調査を受け、監査委員の要求があったときは、その監査を受けなければならない。】に則って連合会の事業報告及び収支決算書を監査するよう勧告して欲しい。

市民協働課よりコミセン(まちづくり協議会)に対しコミセンの会計の中からは懇親会等の支出は出来ないと通達がきて、加茂名コミセンではコミセンの会計からは一切支出しません。担当課は「徳島市環境衛生組合連合会運営補助金交付要綱」を何度か改訂しましたが、補助金からは懇親会等の支出は出来ないと改訂しただけで、いまだに連合会の会計の中から懇親会等への支出が可能で。担当課

の話では「たとえば、私(請求人)が合併浄化槽を設置して貰った補助金の10万円は何に使っても良い。同様に、連合会は指定した仕事をしたら後は補助金を何に使っても良い。」とっています。連合会の一部の者だけが連合会の会計から懇親会等に支出して飲食をする悪弊を止めてほしい。コミセン同様、連合会の会計の中からは懇親会等への支出を禁止する事を、「徳島市環境衛生組合連合会補助金交付要綱」の改訂をして補助金交付の条件を付けて交付するように担当課に勧告して欲しい。

(2) 請求の概要

上記(1)、事実証明書及び陳述の内容から勘案し、本件請求の要旨を次のように解した。

ア 徳島市(以下「市」という。)は、徳島市環境衛生組合連合会(以下「連合会」という。)と地域清掃事業業務の随意委託契約を締結するとともに運営補助金を支給しているが、次の(ア)から(オ)までの公金支出及び(オ)の諸費用の不徴収は不法・不当であるため、徳島市長及び連合会に対し市へ相当額を返還させるよう厳正な措置を求める。

(ア) 平成30年度地域清掃事業業務委託において、当該業務委託契約の仕様書に市がごみ袋を無料配付する規定がないにもかかわらず、各地区単位環境衛生組合に配付したごみ袋代金282,220円

(イ) 当該業務委託契約のうち、損害保険契約の確認なく連合会に損害保険料相当分として支払った210,000円

(ウ) 担当課が補助金等の交付に関する規則第5条の規定に基づく審査・調査をせずに連合会に交付した令和元年度運営補助金594,000円

(エ) 市が肩代わりした連合会の文書2回分の送料101,092円

(オ) 連合会が市庁舎内に正当な根拠なく設置している事務所に係る費用(消耗品、人件費等)

イ 職務放棄・職務怠慢の担当課職員の懲戒処分を求める。

4 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条所定の要件を満たしているものと認め、令和元年1月11日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査委員の除斥

監査委員のうち、須見矩明委員は、法第199条の2の規定により除斥した。

2 監査対象から除外する事項

要件審査を行った結果、次の(1)から(3)までの事項については住民監査請求の要件を満たしていないと認められるため、監査対象から除外した。

(1) 市庁舎内の連合会事務所設置に係る使用料等について

請求人は、昭和39年の連合会発足から現在までの市庁舎内の連合会事務所設置に係る諸費用のうち、パソコン・机・キャビネット・フロア倉庫・コピー機等の年間使用料、コピー用紙・コピーインク・封筒等の消耗品費、光熱費、電話・FAX等の通信費（以下「使用料等」という。）について、連合会から徴収することを市に求めている。

しかし、本件請求書において、当該使用料等は、他の公金支出から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示されておらず、事実証明書も提出されていないため、住民監査請求における請求の特定の要件を欠くもの（最高裁平成2年6月5日判決）として、監査対象から除外した。

(2) 市庁舎内の連合会事務所設置に係る嘱託員の人件費について

請求人は、昭和39年の連合会発足から現在までの市庁舎内の連合会事務所設置に係る諸費用のうち、環境衛生組合連合会関係事務嘱託員（以下「嘱託員」という。）の人件費を連合会から徴収することを市に求めているが、その事実証明書は平成30年度分に関わるものである。

ところで、法第242条第2項は、違法又は不当な財務会計上の「行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定しているため、本件請求における嘱託員報酬に係る支出については、平成30年10月分以前に係るものは、住民監査請求の対象外であると解される。

また、法第242条第2項における「正当な理由」の有無については、「特段の事情のない限り、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すれば客観的にみて監査請求をするに足りる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（最高裁平成14年9月12日判決）であるため、本件請求書及び陳述の内容から請求人に「正当な理由」があるとは認められず、監査対象から除外した。

(3) 担当課職員の懲戒処分の求めについて

請求人は、職務放棄・職務怠慢の担当課職員の懲戒処分を求めているが、このことは、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為には関係のない請求事項であるため、監査対象から除外した。

3 監査対象事項

上記のことを考慮し、本件請求書の記載事項、事実証明書及び陳述の内容から、本件請求の監査対象事項を次のように解した。

- (1) 平成30年度地域清掃事業において、市が各地区単位環境衛生組合にごみ袋を配布し、その購入代金を支出したことが、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。
- (2) 平成30年度地域清掃事業業務委託において、市が当該委託料のうち損害保険金相当分を支出したことは、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。
- (3) 市が連合会から提出された補助金交付申請書類を審査又は調査せず、連合会に対

して令和元年度運営補助金を交付したことが、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。

- (4) 市が、市の文書に連合会の文書を同封して各地区単位環境衛生組合に送付し、当該メール便送料を支出したことが、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。
- (5) 連合会の事務所設置にあたり、市が嘱託員を雇用して配置し、連合会から当該人件費を徴収していないことが、違法又は不当な公金の徴収を怠る事実にあたるか。

4 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、証拠の提出及び陳述の機会を設け、令和元年11月27日に請求人から陳述を受けた。

その際、請求人から、本件請求書中、第1の②の参加者数の5,816人を5,819人に、第3の①の(㍑)のごみ袋配布日の11月2日を11月12日に改める旨の申出があった。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

5 監査対象課

市民環境部市民環境政策課を対象とした。

6 監査対象課の説明

法第199条第8項の規定に基づき、関係書類の提出を求め、調査を行うとともに、令和元年11月27日に市民環境部長、同副部長、市民環境政策課長その他関係職員から事情聴取を行った。

(1) 連合会について

ア 設立経緯、設置目的及び組織

連合会の始まりは昭和33年に遡り、当時流行していた各種伝染病の脅威から家族を守り、自分達の町の環境衛生を良くするために各地で自主的に立ち上がった衛生組合が集い、結成された。

連合会の目的は、「地区単位環境衛生組合相互の親睦と協力により、衛生思想の普及、高揚をはかるとともに、環境・保健衛生事業全般にわたる事業を推進し、自主的に、健康で文化的な住みよい美しい徳島市を建設し、理想的環境の実現、保持及び健康水準の向上に努力すること」であり、現在では市内全域に約900の単位環境衛生組合（約43,000世帯）を有する。

イ 事業の内容

令和元年度は、「美しい町づくりの推進」として市内の一斉清掃及び地域清掃の実施、「健康づくり運動の推進」として防疫用殺虫剤の散布及びとくしまマラソン開催前清掃、「組織の強化と運動の推進」として廃食用油の集団回収及びかんきょう美化大作戦、「環境に関する意識改革・啓発活動の強化」として環境型施設視察研修及び環境衛生組合だよりの発行を事業計画としている。

ウ 市の事務事業との関係

連合会の規約では、「衛生思想の普及、高揚をはかるとともに、環境・保健衛生事業全般にわたる事業を推進し」とされている。また、市の基本計画である「徳島市まちづくり総合ビジョン（平成31年度版）」の「施策6-3 生活環境の向上」の取組方針において、「美化運動の推進」では「市民・事業者・行政が一体となって、地域清掃などの美化活動や美化意識に関する啓発活動を展開」するとされている。このことから、市の目的と連合会の活動目的は合致していると考えており、連合会と協働することは、市の環境衛生事業を展開する上で効果的である。

エ 事務所を市庁舎内に置く理由

連合会の設置目的や事業内容が市の施策と密接に関係していることから、市庁舎内に事務所を置くことが市の施策及び連合会活動の推進にとって効率的である。

オ 連合会事務所部分の市庁舎使用料の徴収・減免の有無等

執務室は嘱託員の事務スペースであるため、市庁舎使用料は徴収していない。また、フロア倉庫も特定部分を占有しているが、行政財産の目的外使用に当たらないと考えている。

カ 嘱託員の業務内容

当該嘱託員は、主に環境衛生組合連合会関係事務に従事しているが、配属が市民環境政策課衛生係であり、衛生係全般の窓口業務、電話対応等も行っている。

キ 事務所設置に係る連合会と市の費用負担

連合会独自の事業に要する郵送料及び各種消耗品は連合会で支出しているが、コピー代は、市の経費で支出する場合もある。また、嘱託員が使用するパソコン・机・キャビネット・光熱費・電話代は、市で負担しており、フロア倉庫には連合会関係文書保管スペースが設けられているが、施錠等は共有である。事務補助としての人件費については、市が嘱託員報酬として支出している。

(2) 地域清掃事業業務委託について

ア 事業内容

当該事業は、例年12月の第1日曜日に実施しており、市内全域の道路、公園等の公共の場所に捨てられた可燃ごみ及び不燃ごみを収集するものである。その実施により、生活環境の浄化と美しいまちづくりを推進するとともに、市内全域を一斉に清掃することにより、市民のごみに対する意識啓発を図るものである。

イ 連合会に業務委託する理由

当該事業は、市内全域を対象に一斉清掃を実施するものであるが、連合会は市内全域に約900組合（約43,000世帯）を有し、清掃活動や環境に関する啓発活動等、様々な環境衛生活動に積極的に取り組んでおり、同業務の適正処理が可能であるとともに、これまで適正に業務執行がなされていることから、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項第2号の規定に基づく随意契約を締結している。

ウ 業務委託料の推移並びに平成30年度支出分の積算根拠及び支出状況

当該業務委託料は、平成19年度から平成29年度までは1,900,000円、平成30年度は1,710,000円である。

平成30年度委託料は、4トン収集車両借上料（単価25,000円）が20台分、2

トン収集車両借上料（単価15,000円）が10台分、報奨費（単価100円）及び損害保険料（単価30円）がそれぞれ7,000人分、履行確認経費100,000円、会議・事務費50,000円を積算根拠とし、平成30年12月14日に支出した。

エ 参加者数

平成30年度は、7,000人の参加者を見込んで業務を委託した。その総参加者数及び各支部別の参加者数は、実績報告書により確認している。

オ 業務実績の確認の方法

収集したごみ量は、市から徳島市一般廃棄物（ごみ）収集運搬許可業者（以下「許可業者」という。）に当該ごみ処理の無料搬入券を渡しているため、各処理場（焼却施設、中間処理施設）に搬入されたデータにより確認している。

カ ごみ袋の費用負担及び配布方法

ごみ袋の費用負担及び配布方法は、委託契約書及び仕様書内に明記されていないが、赤色と青色のごみ袋は市が提供することとしており、委託料には含まれていない。また、配達費等の諸経費は、物品購入に係る仕様書において、商品単価に含めることとしていた。

なお、統一した赤色と青色のごみ袋を用意する理由は、許可業者が当該事業のごみ収集運搬を行うことから、通常のごみ収集と混在させないことによる。

キ 損害保険

損害保険契約は、連合会が保険会社と締結しているため、監査対象課では確認していない。また、参加者名簿は、平成30年度事業より各地区単位環境衛生組合から連合会の各支部に提出することとし、各コミュニティ・まちづくり協議会で保管していると聞いている。

(3) 連合会運営補助金について

ア 交付の根拠

連合会は、「健康で文化的な美しい徳島市を建設し、理想的環境の実現、保持及び健康水準の向上に努力すること」を目的として結成され、市の事業推進に寄与している。そのため、徳島市環境衛生組合連合会運営補助金交付要綱（以下「交付要綱」という。）に基づき、その運営を円滑に行うことを目的として交付している。

イ 補助金額及び補助対象経費

補助金額は、交付要綱第3条により、「連合会の運営について市長が必要と認められた額とする。」とし、補助対象経費は、交付要綱第2条及び別表により、「交際費（慶弔費を含む）、飲食費、その他補助することが適当でないと市長が認める経費を除く」「1 「環境衛生組合だより」の発行などの環境に関する啓発活動に要する経費」及び「2 運営に係る事務に要する経費」としている。

平成30年度の連合会の支出に係る決算額のうち、補助対象経費は632,777円であり、補助金額625,000円を上回った活動が行われている。

また、令和元年度補助金額は594,000円であるが、実績に沿った額で、市の財政方針に基づいて予算編成できる額を計上し、議会の承認を得ている。

ウ 交付申請書類の審査・調査

交付申請書には、連合会の総会において承認された事業計画及び予算が根拠資料として添付されている。それらの内容が適正であるか審査するとともに、前年度の事業報告及び決算が連合会の総会において承認され、適正に執行されているかも考慮して、交付決定している。

エ 補助対象事業の実績の審査・調査

実績は実績報告書により確認し、これに基づき会長より聞き取り調査を実施している。

(4) メール便による文書の送付について

市は、各環境衛生組合長に宛てた平成30年10月29日付け通知文書「殺そ剤（ねずみ駆除薬）の配布について（お知らせ）」（以下「通知文書1」という。）及び平成31年3月付け通知文書「狂犬病予防注射及び登録の周知について（依頼）」（以下「通知文書2」という。）に連合会の文書を同封して送付し、それぞれ50,546円、合計101,092円を送料として支出した。

(5) 本件請求に対する見解について

ア 平成30年度地域清掃事業業務委託におけるごみ袋の購入代金の支出

当該事業の業務委託契約書及び仕様書内に明記はないが、契約書の第14条に基づき双方で協議し、赤色と青色のごみ袋は市で作成し配布することとしており、当該ごみ袋の購入代金は業務委託料に含まれていないため、市が支出しているものである。

イ 平成30年度地域清掃事業業務委託における参加者名簿の作成及び参加者数の確認

当該年度から参加者名簿を作成することとし、各コミュニティ・まちづくり協議会で保管しているが、市への提出は求めている。

また、参加者数については、実績報告書により確認している。

ウ 連合会運営補助金

当該補助金に係る申請書類の審査、交付決定及び実績確認は、交付要綱に基づいて適正に行っている。

エ 平成30年度のメール便送料の支出

通知文書1及び通知文書2を連合会の各環境衛生組合長に送付し、組合員に周知することは、「衛生思想の普及、高揚をはかるとともに、環境・保健衛生事業全般にわたる事業を推進」という連合会の活動目的と合致しているため、連合会の文書を同封し、送料負担をしたとしても市の事業の遂行において効果的であると考えている。

なお、市が送付する文書に連合会の文書を同封することにより、市が支払う送料の追加料金は発生しない。

オ 市庁舎内への連合会事務所の設置等

連合会の事業内容は市の施策と密接に関係しており、市が環境衛生事業を推進するにあたって連合会は必要不可欠な団体である。そのため、市庁舎内に事務所を置くことは市の施策を推進していく上で効果的であり、連合会の事務補助として市は嘱託員1名を配置している。また、執務室は嘱託員の事務スペースである

ため、市庁舎使用料は徴収しておらず、フロア倉庫についても、連合会が特定部分を占有しているが、行政財産の目的外使用には当たらないと考えている。

カ 連合会からの嘱託員の人件費の徴収

嘱託員は、徳島市長が任命しており、主に環境衛生組合連合会関係事務に従事しているほか、配属先の市民環境政策課衛生係全般の窓口業務、電話対応等も行っているため、当該嘱託員の人件費を連合会から徴収する必要はないと考えている。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査委員が確認した事実は次のとおりである。

(1) 連合会について

ア 設立の経緯及び組織構成

昭和30年代に環境衛生の向上を図る目的で市内の各地域で衛生組合が設立され、組合間の連絡調整及び共同活動を容易にするため、単位組合を統括する組織として「徳島市衛生組合連合会」が結成された。平成15年に「徳島市衛生組合連合会」は「徳島市環境衛生組合連合会」に名称変更し、現在に至っている。

連合会の規約第1条によると、連合会は、「地区単位環境衛生組合相互の親睦と協力により、衛生思想の普及、高揚をはかるとともに、環境・保健衛生事業全般にわたる事業を推進し、自主的に、健康で文化的な住みよい美しい徳島市を建設し、理想的環境の実現、保持及び健康水準の向上に努力すること」を目的としている。

平成31年3月末現在、連合会の下に各行政地区単位の環境衛生組合支部が22支部、単位環境衛生組合が906組合あり、一般環境衛生組合員として市内4万3,220世帯が加入している。

イ 団体の運営

連合会の事務所は、連合会の規約第3条により、市民環境部市民環境政策課に置かれている。役員は、同規約第6条により、会長、副会長、支部長、理事、監事及び会計を置いている。同規約第11条により、会議は総会及び役員会とし、定時総会は、会長の招集により毎年1回5月に開催される。令和元年度は、5月31日に開催され、優良環境衛生組合等の表彰、平成30年度事業報告及び収支決算等の監査報告、令和元年度事業計画及び収支予算の決定等がなされた。

また、徳島市長は、監査対象課所属の非常勤職員1名を、環境衛生組合連合会関係事務嘱託員に任命し、連合会組合員等からの問い合わせの受付やパソコン入力等の連合会の事務補助及び同課衛生係の業務に従事させており、嘱託員報酬として平成30年11月分から平成31年3月分までは毎月160,815円、同年4月分から令和元年9月分までは毎月162,330円、同年10月分は162,470円を支出した。

ウ 事業計画

令和元年度事業計画は、次のとおりであった。

(7) 美しい町づくりの推進

- a 不法投棄の防止・河川浄化の実践
- b 春・年末の清掃の推進
- c 資源ごみ回収の拡大
- d 「ポイ捨て及び犬のふん害の防止」の徹底
- e ごみゼロ阿波踊り大作戦・ひょうたん島一周清掃の実施

(イ) 健康づくり運動の推進

- a 地域における健康づくり運動の推進
- b 衛生害虫等の対策
- c とくしまマラソン開催前清掃（県・市・NPO・企業との協働）

(ウ) 組織の強化と運動の推進

- a 一支部一事業の実施
- b 廃食用油集団回収の実施
- c 支部での各種団体との連携の強化
- d 未組織（特にマンション・アパート等）の組織化の推進

(エ) 環境に関する意識改革・啓発活動の強化

- a 循環社会への啓発を図るためのイベント実施
- b 広報の内容・拡充強化を図る
- c 防災に対する意識改革・啓発活動
- d マイバッグ推進運動

(オ) 理事会・総会等の開催

(カ) 専門部（総務企画部、環境保健部、広報部の強化）

(キ) その他必要な事業

- a 防災講座

また、月ごとの主要事業計画は、5月には理事会、総会及び一斉清掃、6月には環境衛生組合だよりの発行、8月にはひょうたん島一周清掃及びごみゼロ阿波踊り大作戦、10月には組合長研修旅行、12月には地域清掃、翌年の2月には環境衛生組合だよりの発行であった。

(2) 地域清掃事業業務委託について

ア 事業内容

当該事業は、各地区の環境衛生組合の協力のもと、市内全域の道路、公園等の公共の場所を対象に一斉清掃を実施することにより、生活環境の浄化と美しいまちづくりを推進するとともに、市民のごみに対する意識啓発を図ることを目的とし、毎年度連合会と委託契約を締結している。

イ 平成30年度委託契約の業務内容及び支出状況

委託契約の仕様書によると、業務内容は次のとおりであった。

- (7) 清掃箇所は市内全域の公共の場所（道路、公園等）とする。
- (イ) 収集対象ごみは、可燃ごみ（たばこの吸い殻、紙くず等）、不燃ごみ（空き缶、空き瓶、ペットボトル等）であり、粗大ごみ（家電、家具、自転車等）、タイヤ、産業廃棄物、刈草、剪定木、汚泥は収集しない。
- (ウ) ごみ袋は、赤色の半透明のものを可燃ごみ用とし、青色の半透明のものを不

燃ごみ用とする。

- (エ) 収集されたごみは、許可業者に収集運搬を委託する。
- (オ) ごみ手数料については、無料搬入券を利用する。
- (カ) 連合会は、委託業務の実施結果を記載した報告書を作成し、市に報告する。

市は、平成30年11月26日に支出負担行為額1,710,000円とする支出負担行為を決定し、同日付けで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、連合会と契約期間を同年11月30日から同年12月7日までとした業務委託契約を締結した。同月2日に当該事業は実施され、同月7日付けで連合会から実績報告書が提出された。

当該実績報告書には、参加者数5,805(人)、ごみの収集運搬車台数2t車7(台)、4t車19(台)、計26(台)、ごみの収集量可燃物7,970(kg)、不燃物3,245(kg)、計11,215(kg)、収集運搬業者2者とする実績内訳が記載されており、平成30年度地域清掃支部別参加者数一覧表が添付されていた。

市は、同月14日に当該委託料1,710,000円を支出した。

(3) 地域清掃事業業務用のごみ袋の購入について

市は、平成30年10月19日付けで地方自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定に基づく随意契約により、業者と物品購入契約を締結し、同年11月15日に支出負担行為額638,600円とする支出負担行為を決定し、同年12月11日に同額を業者に支出した。なお、物品購入に係る仕様書において、配達費等の諸経費は商品単価に含めることとされていた。

(4) 連合会運営補助金について

ア 補助金の内容

市は、平成3年8月1日に交付要綱を制定し、毎年度、連合会の「運営に係わる経費の一部について、予算の範囲内で補助し、連合会の健全な運営を促進することにより、地域環境の向上、健康水準の向上を図る」ことを目的として、連合会に運営補助金を交付している。

交付要綱第2条により、「補助金の額は、連合会の運営について市長が必要と認めた額とする。」と規定されていたが、平成29年11月1日施行分の改正において、補助対象経費は、懇親会に係る経費、酒類を伴う飲食費その他補助することが適当でないと市長が認める経費を除いた、環境・保健衛生事業全般にわたる事業を推進する経費としていた。

さらに、平成30年6月1日施行分の改正において、補助金額は、交付要綱第3条により、「連合会の運営について市長が必要と認めた額とする。」とし、補助対象経費は、交付要綱第2条及び別表により、「交際費(慶弔費を含む)、飲食費、その他補助することが適当でないと市長が認める経費を除く」、「1 「環境衛生組合だより」の発行などの環境に関する啓発活動に要する経費」及び「2 運営に係る事務に要する経費」とし、平成30年度から適用され、現在に至っている。

イ 令和元年度交付分

平成31年3月4日、連合会に対する運営補助金の支出に係る環境衛生組合助成事業費予算を含む令和元年度の市一般会計予算議案が市議会定例会に提出され、

同月 18 日に議決された。

令和元年 5 月 31 日付けの令和元年度運営補助金交付申請書が、連合会会長より同年度事業計画書及び平成 30 年度実績報告書を添付し、徳島市長に対し提出された。

市は、申請書類の内容を審査した結果、同年 6 月 1 日に連合会に対する運営補助金 594,000 円の交付と前金払の支払方法を決定し、このことについて、同日付け徳島市指令市環発第 38 号により連合会会長に対し通知した。当該交付にあたっては、「(1) この補助金は、令和元年度徳島市環境衛生組合連合会運営補助金として交付し、徳島市環境衛生組合連合会補助金交付要綱第 2 条別表に定める経費以外には使用してはならないこと」、「(2) 補助事業完了後、すみやかに事業実績報告書及び収支決算書を提出すること」、「(3) 徳島市長の要求があったときは、必要な書類を提出し、またはその監査を受けること」との条件が付されていた。

なお、市は連合会からの請求に基づき、同月 13 日に運営補助金 594,000 円の支出命令を決定し、同月 21 日に同額を連合会に支出した。

(5) メール便による文書の送付について

市は通知文書 1 に平成 30 年 10 月 29 日付けの連合会会長名による通知文書「「地域清掃」の実施計画書の提出について（依頼）」を同封して各地区単位環境衛生組合に送付し、平成 30 年 11 月 6 日に送料として 50,546 円の支出命令を決定し、同月 29 日に同額をメール便配送業者に支出した。

また、市は通知文書 2 に平成 31 年 3 月付けの徳島市長及び連合会会長の連名による通知文書「環境衛生組合長等状況報告について（依頼）」を同封して各地区単位環境衛生組合に送付し、平成 31 年 4 月 5 日に送料として 50,546 円の支出命令を決定し、同月 19 日に同額をメール便配送業者に支出した。

2 監査委員の判断

以上の事実関係、監査対象課の説明、関係書類の調査に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

(1) 平成 30 年度地域清掃事業において、市が各地区単位環境衛生組合に配布したごみ袋の購入代金を支出したことが、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。

請求人は、地域清掃事業業務委託の仕様書には、市がごみ袋を作成し配布するとの記載がないので、その購入代金及び配送料は地域清掃事業業務の委託料 1,710,000 円の中から連合会が支出するべきであると主張し、青色及び赤色ごみ袋の単価 20.60 円に配布枚数 13,700 枚を乗じた 282,220 円の返還を求めている。

請求人の主張のとおり、当該委託契約書及び仕様書には、市がごみ袋を作成し、配布するとの文言は見当たらないが、その反面、その委託料積算根拠にごみ袋の購入代金は明記されていないことから、これは、請求人の一面的な主張であると認められる。また、地域清掃事業業務は、市内全域の公共の場所を対象としており、より多くの市民に、ごみに対する意識啓発を図ることを目的とした公益性が高いと認められる市本来の業務であることから、ごみ袋の費用負担が明確になっていないことを考慮しても、市がごみ袋の代金を支出したことが違法又は不当であるとまでは

言えない。

(2) 市が平成30年度地域清掃事業業務委託において、損害保険金相当分の当該委託料を支出したことが、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。

請求人は、連合会が損害保険の支払にあたり必要な参加者名簿を作成していないことから保険金が支払われない可能性があるとともに、市が参加者数の調査又は確認をせずに、損害保険金相当分の当該委託料を支出したことから、当該委託料のうち損害保険料相当額の210,000円を返還すべきであると主張している。

確かに、委託契約書の第11条には、連合会が当該委託業務の実施に関し、市又は第三者に損害を与えたとき等は直ちにその損害を被害者に賠償しなければならない旨が規定されており、連合会による損害保険契約の締結は重要な事項である。

しかし、市は連合会に業務を委託するにあたり、見積書の内容から参加者数を7,000人と見込み、随意契約により委託料を支出し、本件委託業務終了後には、連合会から委託業務実績報告書の提出を受け履行確認を行っている。このことから、業務履行は確実になされていると判断でき、当該業務の対価である委託料の支出が違法又は不当であるとは言えない。

また、請求人が主張する損害保険契約の不当性については、参加者に事故が発生した場合に保険契約上、保険金請求が可能かどうかという連合会内部の事務処理上の問題であり、市が当該損害保険契約に係る参加者名簿を確認していなかったとしても、市の連合会に対する委託料の支出に影響を与えるものではない。

したがって、市による損害保険料相当額の支出が違法又は不当であるとは言えない。

(3) 市が連合会から提出された補助金交付申請書類を審査又は調査せず、連合会に対して令和元年度運営補助金を交付したことが、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。

請求人は、市が補助金交付申請書類を審査又は調査せず、連合会に対して令和元年度運営補助金を交付し、その積算根拠についても説明責任を果たしていないとして、当該運営補助金594,000円を返還すべきと主張している。

しかし、市は令和元年度補助金交付申請書の添付書類である連合会の事業計画書及び収支予算書の内容が適正であるかを審査するとともに、前年度の事業報告及び収支決算が総会で承認され、適正に執行されているかも考慮して当該交付決定を行っている。また、前年度実績については、当該実績報告書の内容を確認し、これについて会長より聞き取り調査も実施している。

当該運営補助金の支出については、当該交付決定に「公益上の必要性」(法第23条の2)が認められるべきであるが、「公益上必要かどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、公益上必要であるかどうかの認定は全くの自由裁量行為でないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない」(行政実例昭和28年6月29日)ものである。

この点について市は、交付要綱第1条により「連合会の運営に係わる経費の一部

について、予算の範囲内で補助し、連合会の健全な運営を促進することにより、地域環境の向上、健康水準の向上を図ることを目的」としている。

一方、連合会は、連合会の規約第1条により「衛生思想の普及、高揚をはかるとともに、環境・保健衛生事業全般にわたる事業を推進」すること等を設置目的とするとともに、「美しい町づくりの推進」、「環境に関する意識改革・啓発運動の強化」等を活動内容としており、これは、監査対象課の「美しいまちづくりの推進及び調整に関すること」、「衛生思想の普及及び啓発に関すること」等といった分掌事務及び市の施策と大きく共通又は関係している。そして、市がこれら環境衛生事業を推進するにあたって、各地域の環境衛生組合の協力並びにこれを統括する連合会との連携及び協働が重要な役割を果たしているものと考えられ、現に市は、各環境衛生組合長に対する殺そ剤（ねずみ駆除薬）配布のとりまとめ依頼や狂犬病予防注射及び登録の周知依頼、連合会への地域清掃事業業務の委託などを実施してきたところである。

このように、連合会は市の環境衛生施策に密接な関連を有し、市の事業推進に重要な役割を担う団体であることから、当該運営補助金の交付には一定の公益上の必要性が認められる。

これに加えて、当該運営補助金の補助対象経費については、実績等を勘案するとともに、当該運営補助金の支出に係る環境衛生組合助成事業費予算を含む令和元年度の市一般会計予算議案は、平成31年3月の市議会の審議を経て適法に承認されている。

したがって、市による令和元年度運営補助金の交付が違法又は不当であるとは言えない。

(4) 市が、市の文書に連合会の文書を同封して各地区単位環境衛生組合に送付し、当該メール便送料を支出したことが、違法又は不当な公金支出に当たると言えるか。

請求人は、市が、通知文書1に、平成30年10月29日付け連合会会長名による通知文書「地域清掃」の実施計画書の提出について（依頼）を同封し、及び通知文書2に平成31年3月付け徳島市長及び連合会会長の連名による通知文書「環境衛生組合長等状況報告について（依頼）」を同封し、各地区単位環境衛生組合に送付し、これらのメール便送料を支出したことが、連合会の送料を肩代わりする違法又は不当な公金支出に当たると主張している。

当該主張について、監査対象課が市の通知文書に連合会の文書を同封して各環境衛生組合長に送付した事実は認められるが、これによって市の通知文書のメール便送料が増加することはなく、市に財産的損害を与えたとは認められないことから、当該送料の支出が直ちに違法又は不当であるとまでは言えない。

(5) 連合会の事務所設置にあたり、市が嘱託員を雇用して配置し、連合会から当該人件費を徴収していないことが、違法又は不当な公金の徴収を怠る事実には当たると言えるか。

請求人は、連合会事務所の市庁舎内設置に係る契約書、覚書、申請書等の文書は

無く、連合会の規約第3条の「本会の事務所は、徳島市役所市民環境部市民環境政策課に置く。」との規定のみを根拠として、連合会が市庁舎内に事務所を置くことは違法であり、徳島市長は連合会から使用料等及び嘱託員の人件費を徴収すべきであると主張している。

一方、監査対象課は、連合会の事務所を市庁舎内に置き、嘱託員を配置する理由として、連合会の設置目的や事業内容が市の施策と密接に関係し、連合会が市の環境衛生施策を推進していく上で必要不可欠な団体であることを掲げている。

連合会の活動内容は上記(3)のとおり、監査対象課の分掌事務及び市の施策と大きく共通又は関係しており、市がこれら環境衛生事業を推進するにあたって、各地域の環境衛生組合の協力並びにこれを統括する連合会との連携及び協働が重要な役割を果たしているものと考えられる。

また、連合会の設立当時、連合会の事務所を市の関係部課内に設置したことは、市と各地区単位衛生組合との連携又は協働が容易となり、市の環境衛生事業の効率的かつ効果的な遂行が可能になるといった利点が存在するものと考えられる。

したがって、連合会が市庁舎内に事務所を置き、市職員が連合会の事務補助に従事していることは、上記理由のとおり、市の連合会に対する物的・人的支援の一環であると解され、連合会から当該人件費を徴収していないことが、違法又は不当であるとは言えない。

3 結論

以上のことから、本件請求のうち、上記第1の3の(2)のアの(ア)から(エ)及び(オ)のうち平成30年11月分以降の嘱託員の人件費に係る部分は、理由がないと判断し、棄却する。

また、上記第1の3の(2)のアの(オ)のうち市庁舎内の連合会事務所設置に係る使用料等及び平成30年10月分以前の嘱託員の人件費に係る部分並びにイについては、住民監査請求の対象となる請求と認められないと判断し、却下する。

4 意見

本件請求に対する監査の結果は前述のとおりであるが、次のとおり意見を付すものである。

従前から地方公共団体においては、住民や企業などに行政施策への参画を求め、官民一体による事業推進を図ること等を目的として、官民主導を問わず設立された多種多様な任意団体と連携又は協働するとともに、その活動を支援してきた。

本件請求に係る連合会についても、市庁舎内に事務所を置き、嘱託員が連合会の事務補助に従事して、市と密接な連携をとりながら様々な事業が行われている。

ところで、昨年、請求人からは、連合会に関する住民監査請求が提出され、監査委員は連合会に対する公金支出等について、

- ・ 徳島市は、連合会に運営補助金及び委託料を公金から支出している以上、当該支出を決定した理由のみならず、その事業の成果についても市民に対し説明責任がある。

- ・ 運営補助金の交付事務においては、補助金の使途についてチェック機能を更に強化し、透明性を高めるよう望むものである。
- ・ 地域清掃事業においても、事業効果を検証するとともに、委託料の積算内容を明確にし、連合会による業務の実施内容及びその成果等を具体的に把握するなど、委託料の使途について透明性を高めるよう望むものである。
- ・ 徳島市と連合会の役割分担及び監査対象課内に連合会の事務所を置き、市職員が団体の事務補助に従事していることについて、市民に対し十分に説明責任を果たすよう努められるとともに、連合会に対する公金の使途については、連合会の組合員だけでなく一般の市民からも疑念が持たれぬよう、補助金交付事務及び業務委託の適正な執行に努められたい。

との意見を付したが、今回の住民監査請求の監査にあたり、監査対象課への事情聴取等では、これらの意見に対して、一部改善がなされたものの、いまだ十分な対応がなされたとは言い難いものと認められた。

このことから、これらの意見は、本件請求の監査意見として、前回同様に付することとし、今後とも真摯な取組による更なる改善がなされるよう強く望むものである。

さらに、今回、請求人が市役所内の連合会事務所設置に係る費用（消耗品、人件費等）の徴収を求めていることについては、前述の監査結果のとおりであるものの、連合会は市と別個の任意団体であることから、連合会固有の団体事務と市本来の事務が明確に区分できる場合には、その費用負担について区別するよう努められたい。

最後に、今後、市庁舎内に連合会事務所を置く必要性、連合会に対する市の関与のあり方等について、社会情勢や行政需要の変化に伴い、不断の見直しや検討を行い、市の環境衛生事業の適正かつ効果的、効率的な執行が図られるよう望むものである。