

徳島市監査委員告示第18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。

平成30年5月31日

徳島市監査委員	稲井博
同	工藤誠介
同	中西裕一
同	梶原一哉

## 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

平成30年4月5日

#### 2 請求人

省略

省略

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「請求書」という。）のうち、本件請求の要旨及び理由を以下にほぼ原文のまま記載する。

##### 第1. 措置請求の要旨

徳島市環境衛生組合連合会（以後連合会と言う）は毎年度事業の資金として市民各戸より1戸当たり50円を徴収している。又、運営補助金として徳島市より625,000円/年を支給してもらい又地域清掃事業委託（以下委託業務という。）料として徳島市と委託契約を交わし委託料1,900,000円/年を受領して活動をしている団体であるが、市役所内に事務所を置き、市職員1名配置して事務をしているが環境政策課担当職員は連合会の事業であると責任を回避して説明責任が果たせない状態である上、市民への報告書に違法な齟齬があるのを以下に敷衍するので地方自治法242条第1項の規定に基づき、証拠書類を添付の上厳正な措置を請求する。

##### 第2. 措置請求の理由

- (1) 請求人は徳島市民である。  
(2) 請求人らは（3人）平成30年1月10日市役所で市民環境政策課課長、次長、書記官に面談して上記連合会の決算内容等について説明を求めたが返事がないので措置請求手続きに着手した。

イ)「平成29年度 徳島市環境衛生組合連合会定時総会」日時平成29年5月31日(水)徳島市役所13階大会議室で行われた平成28年度事業報告書によると、地域清掃の実施12月4日(日)21地区計6,539名参加とあり決算書の3P支出に地域清掃傷害保険料として195,660円とあるが別紙平成28年11月18日付連合会より徳島市長宛ての御見積書には損害保険料1人当たり30円と計上されており計算すると $6,539 \times 30 = 196,170$ 円となり正当に支払う金額より510円少ないのは何故なのか？

又、請求人の〇〇がH30年2/21日事務局で確認した領収書では6,522人分、支払った金額は195,660円であり参加人数がどれが正しいのか解らない？その上報奨金名目で397,980円払っており1人当たり90円？を4,422人に払っており参加

人数が3通りあり理解できない。

(3) 地域清掃の報償費として1人70円と見積もっており、 $6,539 \times 70 = 457,730$ 円となるが、決算書では地域清掃事業費675,094円となっており差額の金217,364円は何に使われたのか不明である。

又、見積もりでは、報償費1人あたり70円が地区別支払では1人あたり90?円になっていたり、地域清掃のお手伝いのお礼として20人ぐらいの人の領収書が無いと言われるが市役所に事務所を置いている団体が不誠実な決算報告では市民として看過できない?

(4) 地域清掃参加者(事業報告)では6,539人で決算書では保険料 $195,660 \text{円} \div 30 = 6,522$ 人となり、地区別報奨金397,980円払っているが1人あたり90円を払っていると思われる。逆算すると4,422人となる。本当の参加者人数はどれが正確なのか解らない。挙句に保険料も真実が不明である。市役所内に事務局を置きこのような齟齬だらけでは、すべての領収書、請求書等、書面の検証を行わなければ納得が出来ない。尚、徳島市指令市環発第167号補助金交付条件(3)徳島市長の要求があった時は、必要な書類を提出し、またはその監査をうけること。・・とあり事務局が十分書面を閲覧等監査が出来るのを放棄していると看做す。徳島市の責任は重大である。

(5) 環境衛生組合だより送料2回=274,528円となっているが実際送っているのはメール便であり経費が高すぎる。又、市役所が地域清掃の実施案内とネズミの駆除薬の配布案内をH28年12/28日924通メール便(44,906円)で配布している。及びH30年3/25日には、狂犬病の通知案内と衛生組合の文書(役員交代の有無)等と一緒にして市役所が郵送料等を払っている。同様にH29年も市役所の経費で配布されたと思料する。

(6) 通信費367,565円はどのように費消されたのか?

(7) 本件連合会規約第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。」昭和39年5月9日総会で決議、とあり今年で54年目を迎えるがこれだけ長期に亘り「連合会」の事務所を置いて事業をすることは、市役所がしなければならない事業を民間の役員及び各地区よりの役員、及び市民に責任を転嫁して、補助金を支給していたり、業務委託契約(随意契約)により支払っていたり如何にも市民が自主的に環境衛生に取り組んでいるように連合会組織を利用して請け負い業をさせているがごとき行為は違法である。何故なら連合会の平成28年度収支決算書の《収入》科目の会費、予算2,518,795円(市民40,741世帯 $\times$ 50円)に対して補助金625,000円、委託料1,900,000円となっている。このことは市民が負担した会費に相当する金額を徳島市が補助金と委託料に名目をかえて支給していると看做す。本件事業を54年間も同じシステムで徳島市役所市民環境政策課が事務局をしていたのであれば完全に徳島市役所の業務であり、それに対して補助金、委託料(随意契約)を支出していることは民法108条、双方代理契約違反である。又、市役所を事

務所に行っている連合会は「委託業務」を受託する資格を有しているのか？社会通念上許されない随意契約行為である。

特に連合会の名称を使い役員を市民にさせて組織を民間団体にして情報公開法を適用除外として市民の監視が届かないシステムにして理解不能な決算報告を開示するのは許されない。

(8) 法外な諸経費の使用について

《支出》平成28年度収支決算書に於いて総会費・決算額488,583円、旅費・決算額454,986円、行政懇談会費78,000円を加算すれば合計1,021,569円となる。この数字を俯瞰すれば市民には「ただ同然」に仕事をさせて連合会役員と行政が暗黙の了解のもと、毎年旅行に行き総会では「顕彰」や参加者記念品で市民を紛らわして費消している事は地方財政法第4条「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の経費の限度をこえて、これを支出してはならない」に抵触していると思料する。

(尚、H27年度は総会費518,529+旅費500,033+懇談会費98,752 合計1,117,314円である。)

以上を勘案すれば地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定に基づき、同連合会と為した随意契約は該当する項目は無く無効である。

結論 連合会は市役所内に事務局として市職員1名を置きながら決算報告書、事業報告書等が杜撰であり、数字の間違い及び随意契約による実績報告書等が市民に説明できない状態である上に、補助金と委託料を混在して決算していて、挙句に役員が顕彰や旅費及び行政懇談会等で飲食に費消しているのが実態と思料される。54年間に亘り為した違法行為の金額を算定すれば(190万円×54年=102,600,000円)+(62.5万円×54年=33,750,000円)を合せると136,350,000円となる。

よって、上記金額を徳島市長及び連合会に徳島市への返還を勧告するなど地方自治法242条第1項の規定に基づき、証拠書類を添付して頭書のとおり、厳正な措置を請求する。

(2) 平成30年4月26日に請求人から、請求金額訂正申入書の提出があったため、以下にその内容をほぼ原文のまま記載する。

貴職に対して平成30年4月5日付、提出済みの「徳島市職員措置請求書」の内容に齟齬が判明しましたので以下の通り訂正いたします。

本件、徳島市環境衛生組合連合会の発足は昭和39年5月9日であり、本年平成30年5月9日で満54年となるが本年度の予算は(平成30年4月5日現在)未執行なので返還請求期間を昨年度分までとして53年間の違法支出金額は(190万円×53年=10,070万円+62.5万円×53年=33,125,000円)合計133,825,000円となり措置請求書4ページ上段の請求期間分54年を53年間に訂正し、請求金額136,350,000円を133,825,000円に訂正いたします。

### (3) 請求の概要

上記(1)、(2)、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。

徳島市環境衛生組合連合会（以下「連合会」という。）は、53年間にわたり徳島市役所内に事務所を置き、市職員1名を配置して事務を行っているが、徳島市は毎年度、運営補助金として62万5,000円、随意契約による地域清掃事業委託料（以下「委託料」という。）として190万円を支出している。

これは、徳島市の事業を連合会に責任転嫁して請け負わせる違法行為であり、連合会に対する運営補助金及び委託料の支出は、民法第108条の双方代理契約違反に当たるとともに、徳島市が連合会となした随意契約は違法である。

また、連合会の決算報告書等が杜撰であり、役員により地方財政法第4条に抵触する不当な支出が行われていると考えられる。

したがって、徳島市が53年間に連合会に交付した運営補助金及び委託料の総額1億3,382万5,000円を、徳島市長の違法行為により徳島市が被った損害として、徳島市長及び連合会に対し徳島市に返還するよう勧告を求める。

## 4 請求の要件審査

本件請求書については、地方自治法（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、平成30年4月17日にこれを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

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。

徳島市長による連合会に対する運営補助金及び委託料の支出が、次の点で違法又は不当と言えるかどうか。

- (1) 連合会が53年間にわたり市役所内に事務所を置き、市職員が連合会の事務に従事し事業を行っていることが、徳島市の事業を連合会に責任転嫁して請け負わせる違法な行為であると言えるか。
- (2) 徳島市が連合会に対し運営補助金及び委託料を支出することが、民法第108条が禁止する双方代理契約に当たるか。
- (3) 徳島市が連合会と締結した地域清掃事業委託契約は、随意契約によることができる場合を規定する地方自治法施行令（以下「法施行令」という。）第167条の2第1項の規定に該当しない無効な随意契約であると言えるか。
- (4) 連合会の決算内容が杜撰であること、また、事業費の支出が不適切であることを理由に、地方財政法第4条に抵触すると言えるか。

## 2 期間制限と監査対象事項

法第242条第2項は、住民監査請求について、違法又は不当な財務会計上の「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。」と規定している。

請求人は、過去53年間に徳島市長が連合会に支出した運営補助金及び委託料の返還を求めているが、本件請求書で主張する連合会の事業報告や決算内容、事実証明書として添付されている資料は、主に平成28年度の連合会の支出に関わるものであり、陳述においても、平成28年度までの運営補助金及び委託料に関する監査請求である旨を主張している。

しかしながら、法第242条第2項の期間制限により、本件請求において住民監査請求の対象となる徳島市長の財務会計上の行為は、当該行為から1年を経過しない平成29年6月9日支出の運営補助金及び同年12月15日支出の委託料に関するものに限定され、事実証明書が提出されている平成25年度から28年度までの運営補助金及び委託料の支出は、当該行為のあった日から既に1年を経過しているため、住民監査請求の対象外であると解される。

そして、請求人が平成30年4月26日に提出した請求金額訂正申入書には「本年度の予算は（平成30年4月5日現在）未執行なので返還請求期間を昨年度分までとして53年間の違法支出金額は（略）」との記載があるため、請求人は平成29年度分の運営補助金及び委託料の返還も求めていると解する。

また、平成24年度以前の運営補助金及び委託料の支出については、本件請求書において、対象とする徳島市長の違法又は不当な各公金の支出を他の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である（最高裁平成29年6月5日判決参照）。

法第242条第2項の「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）とされるが、本件請求書及び陳述の内容から、請求人に「正当な理由」があると認められる主張はないものと判断した。

## 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、証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成30年4月26日に請求人から陳述を受けた。

また、請求人から、事実証明書の追加提出があった。

## 4 監査対象部局

市民環境部市民環境政策課を対象とした。

監査対象課から関係書類の提出を求め、調査を行うとともに、平成30年4月26日に市民環境部長、同副部長、市民環境政策課長他関係職員から事情聴取を行った。

## 5 監査対象部局の説明

### (1) 連合会と徳島市との関わりについて

#### ① 連合会の設立経緯について

連合会の50周年記念誌によると、その始まりは昭和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とのことである。

現在、連合会の支部は行政地区単位で、各環境衛生組合は概ね町内会又はそれに準じる単位で組織されている。

#### ② 連合会の事務所を市役所内に置く理由

連合会設立当時の経緯は定かではないが、連合会の設置目的や事業内容が徳島市の施策と密接に関係し、連合会が徳島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から、庁舎内に事務所を置くことが徳島市及び連合会双方の事業推進にとって効率的であるためである。

#### ③ 市職員が連合会の事務に従事している理由

上記②と同様の理由により、監査対象課の非常勤職員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団体の事務補助に従事させているが、団体の意思決定や会計処理には関与していない。当該嘱託員は、同課衛生係の事務にも従事している。

#### ④ 連合会と監査対象課の事務費等の区別について

「環境衛生組合だより」の送料のように連合会独自の事業に要する経費は連合会で支出しているが、監査対象課が各環境衛生組合長にあてて通知文書を送付する際に、連合会の配布文書を同封して送付することがある。

### (2) 運営補助金について

#### ① 補助金交付の理由

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ている連合会の運営に対し補助を行うことによって、保健及び環境衛生事業の推進を行い、徳島市の事業推進に寄与している連合会の運営を円滑に行うことを目的として、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。)を平成3年8月1日に制定し、運営補助金を交付している。交付要綱を制定した平成3年度からの交付を確認している。

#### ② 補助対象経費について

制定時の交付要綱第2条は「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。」と規定するのみで、補助対象経費に関する条項がなかった。

そこで、平成29年11月1日に同条を改正し、補助対象経費について「環境・保健衛生事業全般にわたる事業を推進する経費とする。ただし、次に掲げる経費は、補助対象外とする。」とし、「(1)懇親会に係る経費及び酒類を伴う飲食費」、  
「(2)前号に掲げるもののほか、補助することが適当でない」と市長が認める経費」

と規定した。

交付要綱に明記されていないが、実際に補助対象となる運営経費としては、連合会が広報費として支出している「環境衛生組合だより」に関する経費、連合会が各支部長、環境衛生組合長等に通知を送付する際の切手代やメール便送料等の通信費、消耗品費等の諸事業費を含む事務費を想定している。平成21年度以降の補助金額は年額62万5,000円で、平成29年度運営補助金は同年6月9日に交付している。

③ 補助金交付手続について

例年、5月下旬から6月上旬に連合会から運営補助金交付申請があり、6月上旬から6月中旬にかけて徳島市長が交付決定を行い、前金払の方法により交付している。翌年の5月下旬、連合会の定時総会における前年度決算承認後に、連合会から徳島市長に実績報告書が提出される。

補助事業の状況や決算内容、補助金の目的外使用の有無の審査は、提出された実績報告書の確認及びこれに基づく連合会会長からの聞き取り調査により実施している。

(3) 地域清掃事業委託について

① 事業の内容

地域清掃事業は、例年12月の第1日曜日に、市内全域の道路や公園などの公共の場所を対象に一斉清掃を実施し、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ものであり、平成7年度以降の実施を確認した。平成29年度地域清掃事業は、同年12月3日に実施された。

② 連合会に地域清掃事業を委託する理由

地域清掃事業は、市内全域を対象に一斉清掃を実施する業務である。連合会は、市域全体で920余りの環境衛生組合（約4万5,000世帯）を有し、清掃活動や環境に関する啓発活動等の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、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を締結している。

市域全体で多くの環境衛生組合のもと一斉に取り組み、多数の市民への意識啓発を図ることを大きな目標としていることから、1万人の参加を見込んだ見積りに基づき、連合会に事業を委託している。地域清掃事業委託の委託料の金額は、平成19年度から29年度までは190万円、平成30年度予算は171万円である。

③ 委託業務の履行確認について

事業終了後、連合会は徳島市長に対し、参加人数、ごみ収集車の台数、収集したごみ量を記載した業務実績報告書を提出する。（参加人数の記載を求めたのは平成29年度からである。）収集したごみ量は、徳島市が収集業者にごみ処理の無料搬入券を交付しているため、各処理場（焼却施設、中間処理施設）からのデータにより把握している。参加人数は、各環境衛生組合の実施計画書等により確認しているが、連合会が支出した報奨費等の金額の確認は行っていない。

#### (4) 請求の趣旨、理由に対する考え方について

##### ① 徳島市の説明責任及び監査について

連合会の事務所が監査対象課内にあり、同課職員が連合会の事務に従事しているにもかかわらず、徳島市は連合会の決算内容等について説明責任を果たせない状態である、事務局が監査を放棄しているとの請求人の主張については、連合会の設置目的や事業内容が徳島市の施策と密接に関係し、徳島市の環境衛生事業の推進にあたって必要不可欠な団体であるため、その事務所を監査対象課内に置き、事務補助として嘱託員1名に従事させているものである。

しかし、連合会はあくまで徳島市とは別の組織であり、連合会組織によって独立して運営されていることから、連合会の事業内容等の詳細については、連合会が組合員に対し説明すべきであり、徳島市が説明する立場にはないと考えている。

また、連合会の事業内容については、提出された事業計画書等により確認しており、適正であると考えている。現時点において、監査対象課が連合会の決算内容等を監査する必要性はないと判断している。

##### ② 責任転嫁について

連合会が長期にわたり監査対象課内に事務所を置き事業を行っていることが徳島市の事業を連合会に責任転嫁して請け負わせる違法行為であるという主張については、徳島市が連合会に事業を転嫁しているのではなく、連合会の設置目的及び活動内容が徳島市の事業に合致しているため、その協力を依頼しているものであり、妥当でない。

##### ③ 送料の負担について

監査対象課は、各環境衛生組合長にあてた平成29年10月31日付けの「殺そ剤（ねずみ駆除薬）の配布について（お知らせ）」と題する徳島市からの通知文に、同日付けの連合会会長からの「「地域清掃」の実施計画書の提出について（依頼）」と題する通知文を同封して送付した。平成30年3月にも各環境衛生組合長にあてた「狂犬病予防注射及び登録の周知について（依頼）」と題する徳島市からの通知文に、徳島市長及び連合会会長の連名で各環境衛生組合長にあてた「環境衛生組合長等状況報告について（依頼）」と題する通知文を同封して送付した。

監査対象課が徳島市の通知文書に連合会会長名の文書を同封して送付する事例は、上記2件（うち1件は徳島市長との連名の文書）のみであり、このことによって徳島市が支払う送料が増加することはない。また、当該同封文書の送料は、運営補助金の補助対象経費及び委託料の算定経費に含まれないと考えている。

##### ④ 双方代理契約違反等について

連合会に対する運営補助金及び委託料の支出が双方代理契約違反である、随意契約が無効であるとの主張については、連合会規約に規定されているように、連合会は、会長をはじめとする各役員により事業を運営しており、民法第108条に規定する双方代理の禁止には該当しない。また、徳島市の嘱託員が環境衛生組合関係の事務補助をしているが、監査対象課は連合会の事務局ではない。連合会に地域清掃事業を委託する理由は上記第2の5の(3)の②のとおりであり、本件委託契約は、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として

適法である。

⑤ 地方財政法第4条の抵触について

連合会の旅費、総会費、行政懇談会費等の支出が地方財政法第4条に抵触する等の指摘については、連合会の決算報告書、事業報告書等は適正であり、連合会が実施している研修旅行、行政懇談会等の事業内容についても、その目的及び内容は適正であると考えている。

### 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) 徳島市環境衛生組合連合会について

① 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徳島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現行の「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。

連合会規約第1条によると、連合会は、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29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921組合あり、一般環境衛生組合員として市内4万4,511世帯が加入している。

② 団体の運営について

連合会の事務所は、徳島市市民環境部市民環境政策課に置かれている（同規約第3条）。役員として任期2年の会長、副会長、支部長、理事、監事及び会計を置き、総会及び役員会等の会議を開催している（同規約第6条及び第11条）。

総会は、会長の招集により毎年1回5月に開催される。昨年度は平成29年5月31日に開催され、連合会会長表彰、平成28年度事業報告及び収支決算監査報告、平成29年度事業計画及び収支予算の決定がなされた。

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いる。

③ 団体の活動内容

「清掃・衛生事業概要（平成29年度版）」（監査対象課発行編集）によると、環境衛生組合（連合会）の年間の主な活動内容は、次のとおりである。

ア 美しい町づくりの推進

市内の一斉清掃の実施（5月）、地域清掃の実施（12月）

イ 健康づくり運動の推進

防疫用殺虫剤の配布、ねずみ駆除薬の配布、とくしまマラソン開催前清掃

ウ 組織の強化と運動の推進

支部活動の推進（地域活動の実施経費補助を実施）、廃食用油の集団回収、かんきょう美化大作戦（ごみゼロ阿波踊り大作戦）

エ 環境に関する意識改革・啓発運動の強化

循環型施設視察研修、「環境衛生組合だより」の発行（年2回）、3R推進全国大会への参加、緑のカーテンの設置

オ その他

本部役員会、支部長会、理事会及び総会の開催

(2) 運営補助金について

① 補助金の内容

徳島市は、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1条）。

交付要綱第2条において「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とする。」と規定していたが、平成29年11月1日に同条を改正し、同条本文で「補助対象経費は、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、ただし書で「(1)懇親会に係る経費及び酒類を伴う飲食費」、「(2)前号に掲げるもののほか、補助することが適当でないと市長が認める経費」を補助対象外とした。監査対象課は、補助対象経費について、連合会が広報費として支出している「環境衛生組合だより」に関する経費、通信費等の事務費を想定している、と説明しているが、現行の交付要綱においても補助対象経費の具体的な内容は規定されていない。

② 平成29年度交付手続について

平成29年3月6日、連合会に対する同年度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平成29年度徳島市一般会計予算議案が徳島市議会定例会に提出され、同月21日に議決された。

平成29年5月31日付けで連合会会長より徳島市長に対し、連合会の同年度事業計画を添えて、同年度運営補助金交付申請書の提出があった。徳島市長は、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62万5,000円の交付と前金払の支払方法を決定し、同日付け徳島市指令市環発第183号により連合会会長に対し、運営補助金の交付決定を通知した。当該交付決定には運営補助金の交付条件として、「(1)この補助金は、平成29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、交付目的以外の費用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」の3項が付されていた。

なお、平成28年度運営補助金の実績報告書も当該交付申請書と同時に提出され、報告書に連合会の同年度事業報告及び収支決算、平成29年度連合会定時総

会資料（同年5月31日開催）が添付されていた。

徳島市長は、連合会からの請求に基づき、平成29年6月1日に運営補助金62万5,000円の支出命令を決定し、同月9日に同額を連合会に支払った。

交付要綱第8条では、「連合会は、補助事業完了後、速やかに実績報告書を市長に提出しなければならない」と規定されているが、平成29年度運営補助金の実績報告書はまだ徳島市長に提出されていない。

### (3) 地域清掃事業委託について

#### ① 業務の内容

地域清掃事業は、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する事業である。「徳島市まちづくり総合ビジョン」(平成29年度版、112頁)の「施策6-3 生活環境の向上」の取組方針においても、「美化運動の推進」として「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します。」とされ、毎年、連合会と業務委託契約を締結している。直近では平成29年12月3日に実施された。

平成29年度地域清掃事業委託契約の仕様書によると、同年度の業務内容は次のとおりであった。

ア 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、徳島市一般廃棄物（ごみ）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、徳島市に報告する。

#### ② 平成29年度地域清掃事業の実施手順について

ア 10月23日、徳島市長及び連合会会長の連名で、各コミュニティ協議会長及び各まちづくり協議会長に対し、地域清掃を同年12月3日に実施するため、各環境衛生組合長から提出される地域清掃実施計画書の取りまとめ等について依頼する通知文を送付した。

イ 10月31日、連合会会長が、各環境衛生組合長に対し、地域清掃を実施する場合の地域清掃実施計画書の作成及び提出を依頼する通知文を送付した。当該通知文には別紙として平成29年度地域清掃実施要綱及び地域清掃実施計画書の様式が添付されていた。

ウ 11月17日、連合会会長が、地域清掃当日に回収するごみの一般廃棄物収

集運搬許可業者に対し、説明会の開催（同月24日）を通知した。

エ 12月3日の地域清掃当日は、午前7時から10時まで各環境衛生組合が清掃を実施した後、連合会役員が収集したごみの確認等のため、市内各所の集積場所の見回り等を実施した。清掃箇所及びごみ集積場所は、上記イに基づきあらかじめ各環境衛生組合が提出した地域清掃実施計画書に記載する場所であった。

オ 平成30年2月16日、連合会会長が、各支部長に対し、平成29年度地域清掃補助金の交付について通知文を送付した。当該通知文では、補助金の交付日は同年2月23日午後1時から3時まで、交付場所は徳島市役所10階の市民環境政策課となっており、支部長又は代理人が連合会事務局に直接補助金を受け取りに行くことになっていた。

### ③ 平成29年度契約手続について

徳島市長は、平成29年11月24日に支出負担行為額190万円とする支出負担行為を決定し、同日付けで法施行令第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業務委託契約を締結した。契約期間は12月1日から同月8日まで、委託料は190万円（完了払）であった。

平成29年度地域清掃は12月3日に実施され、同月8日付けで連合会会長から徳島市長に対し、業務実績報告書が提出された。

当該実績報告書には、地域清掃実績として参加者数が6,356(人)、ごみの収集運搬車台数が2t車8(台)、4t車18(台)、計26(台)、ごみの収集量が可燃物6,140(kg)、不燃物2,100(kg)、計8,240(kg)、収集運搬業者2者の収集実績内訳が記載されていた。

徳島市長は、連合会からの請求に基づき、12月11日に委託料190万円の支出命令を決定し、同月15日に同額を連合会に支払った。

## 2 監査委員の判断

本件請求において、請求人は、連合会に対する徳島市長の運営補助金及び委託料の支出が違法又は不当であるとする理由として複数の点を主張しているため、以下で次のとおり判断する。

### (1) 連合会が53年間にわたり市役所内に事務所を置き、市職員が連合会の事務に従事し事業を行っていることが、徳島市の事業を連合会に責任転嫁して請け負わせる違法な行為であるという主張について

連合会の事務所を監査対象課に置く理由として、監査対象課は、連合会の設置目的や事業内容が徳島市の施策と密接に関係し、連合会が徳島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ため、と主張している。

確かに、連合会の「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」（連合会規約第1条）という設置目的、「美しい町づくりの推進」、「健康づくり運動の推進」、「組織の

強化と運動の推進」及び「環境に関する意識改革・啓発運動の強化」といったスローガンに基づく団体の活動内容は、監査対象課の分掌事務である「美しいまちづくりの推進及び調整に関すること」、「清掃思想の普及向上に関すること」、「一般廃棄物の不法投棄の防止及び指導に関すること」、「衛生思想の普及及び啓発に関すること」（行政組織規則第10条の2の市民環境政策課の項より）等の徳島市の施策と大きく共通又は関係し、徳島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及び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、地方自治法等の一部を改正する法律（平成11年法律第87号。いわゆる地方分権一括法）による改正前の法第2条第3項第20号には、普通地方公共団体の事務の例示として「当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整をすること」と規定されており、各地区の衛生組合も当該公共的団体に含まれると解されるところ、連合会の設立当時、各衛生組合の活動を統括する連合会の事務所を徳島市の関係部課内に設置したことは法の趣旨に反するものではないと推測でき、徳島市と各衛生組合及び連合会との連携及び協働が容易となり、徳島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。

そして、連合会に徳島市の地域清掃事業を委託することは、徳島市が担うべき当該事業の責任転嫁ではなく、各地域に根付いた環境衛生組合を擁する連合会に徳島市が事業協力を依頼しているのであり、連合会が徳島市と密接な関係にあるとはいえ、民間の任意団体であることを踏まえ、法令の規定に基づき委託契約を締結しているものである。

したがって、連合会が市役所内に事務所を置き、市職員が連合会の事務に従事していることは、上記のような理由に基づく連合会に対する徳島市の支援策の一環であると解され、違法又は不当な行為であるとは言えない。

## **(2) 徳島市が連合会に対し運営補助金及び委託料を支出することが、民法第108条が禁止する双方代理契約に当たるという主張について**

請求人は、連合会の事務局を監査対象課と同一視し、徳島市が連合会に行う運営補助金及び委託料の支出を民法第108条の双方代理契約に当たると主張しているが、監査対象課職員は連合会の業務執行権や会計処理には関与しておらず、同課が連合会事務局を担うものではない。連合会は、徳島市とは別個に存在する任意団体として、連合会規約によれば会長以下民間人の役員が置かれ、総会、役員会等の各会議によって団体の意思決定が行われるなど、連合会組織により徳島市から独立した運営がなされているものと認められる。

したがって、連合会の事務局を監査対象課と同一視する請求人の主張は当たらない。

なお、民法第108条に規定する「双方代理」とは、同一人が同一の法律行為について当事者双方の代理人になることをいう。その趣旨は、代理される本人（当事者の一方）の利益が不当に害されるおそれがあるからであり、債務の履行及び本人

があらかじめ許諾した行為を除き、原則として禁止されている。

そして、「普通地方公共団体の長が当該普通地方公共団体を代表して行う契約の締結には、民法108条が類推適用されると解するのが相当である」（最高裁平成16年7月13日判決）が、法人間の法律行為において代表者同士が別人格である場合は、双方代理に該当しない。徳島市と連合会の各々の代表者である徳島市長と連合会の会長は別人であるため、徳島市と連合会との契約又はこれに基づく徳島市長の支出行為を双方代理契約という主張は失当である。

また、連合会に対する運営補助金の支出については、徳島市長による当該補助金交付決定に「公益上の必要性」（法第232条の2）が認められるべきところ、「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）。交付要綱第1条において「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、連合会が徳島市の環境衛生施策に密接な関連を有し、徳島市の事業推進に必要不可欠な団体であることをも考慮すると、当該団体の運営促進を目的とする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。また、当該補助金支出に係る平成29年度環境衛生組合助成事業費予算は、同年3月徳島市議会の審議を経て適法に承認されている。

したがって、徳島市長による平成29年度運営補助金の交付決定及びその支出は違法又は不当であるとは言えない。

次に、連合会に対する委託料の支出については、本件委託業務完了後、委託契約書及び仕様書に基づき、連合会から業務実績報告書が提出され、監査対象課が当該報告書記載の収集ごみ量を各処理場からのデータを把握して履行確認を行っているとのことであり、地域清掃事業の業務履行は確実になされていると判断できるため、当該業務の反対給付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。

**(3) 徳島市が連合会と締結した地域清掃事業委託契約は、随意契約によることができる場合を規定する法施行令第167条の2第1項の規定に該当しない無効な随意契約であるという主張について**

このことについて、請求人は本件請求書及び陳述の中で、連合会には地域清掃事業の業務遂行能力がなく業務の受託資格がない、本件委託契約は普通地方公共団体の契約について随意契約が認められる法施行令第167条の2第1項のいずれの規定にも該当しないと主張している。

しかし、連合会は単位環境衛生組合をもって組織される団体であり（連合会規約第1条及び第4条）、地域清掃事業は連合会の構成員である各環境衛生組合の参加により実施される事業であるため、連合会に業務遂行能力がないとは言えない。

また、本件委託契約は法施行令第167条の2第1項第2号の規定に該当する随意契約として締結されているため、当該随意契約の違法又は不当性について判断する。

普通地方公共団体の随意契約が法施行令第167条の2第1項第2号の「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に当たるか否かの判断基準について、最高裁昭和62年3月20日判決は次のとおり判示している。

「競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も同項1号（※現在の2号）に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である。」

監査対象課は、徳島市が連合会と本件委託契約を締結する理由として、市内全域の公共の場所を対象に一斉清掃を実施するものであり、連合会は市域全体で920組合余り（約4万5,000世帯）を有し、清掃活動等の様々な環境衛生活動に積極的に取り組んでいることから、当該業務の適正処理が可能であり、これまでも適正に業務執行がなされてきたことを挙げている。

地域清掃事業は、市内全域の公共の場所を対象とし、より多くの市民の参加とごみに対する意識啓発を目的とする徳島市の事業であることから、徳島市長が、当該事業を競争入札になじまない性質の業務と判断し、その設置目的及び活動内容に公益性が認められ、業務遂行能力と組織力もある連合会を契約の相手方に選定し、随意契約を締結することは、合理的な理由があると認められる。

したがって、上記最高裁判例の趣旨を解釈しても、本件委託契約は、法施行令第167条の2第1項第2号の規定に反する違法又は不当な随意契約ではなく、無効とは言えない。

**(4) 連合会の決算内容が杜撰であること、また、事業費の支出が不適切であることを理由に、地方財政法第4条に抵触するという主張について**

請求人は、連合会の決算報告、事業報告等に齟齬や間違いがある、環境衛生組合だよりの送料が高すぎる、徳島市が連合会の文書の送料を支払っている、通信費の使途が不明である、補助金と委託料を混在して決算している、役員による総会費、旅費及び行政懇談会費の費消が地方財政法第4条に抵触している、などと主張し、このように杜撰な決算や不適切な支出を行っている連合会に対し、徳島市長が運営補助金及び委託料を支出することが「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の経費の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定する地方財政法第4条第1項に抵触すると主張しているものと推測される。

しかしながら、これらの主張は、連合会内部の会計処理に関する内容であって、運営補助金の補助対象経費の詳細が交付要綱上明確でないことを考慮しても、徳島市長による運営補助金又は委託料の支出が違法又は不当であるということについて具体的、客観的な理由を摘示して主張しているものとは認められず、事実証明書に当たる資料も提出されていない。また、地方財政法第4条第1項は地方公共団体の経費の支出に係る規定であって、連合会の経費の支出については適用されない。

したがって、これらの主張は住民監査請求の対象とならないものである。

なお、徳島市が連合会の文書の送料を支払っているとの主張については、監査対象課が徳島市の通知文書に連合会会長名の文書を同封して各環境衛生組合長に送付した事実が認められるが、同課によると、その送料は運営補助金の補助対象経費及び委託料の算定経費に含まれず、これによって徳島市の通知文書の送料が増加することはないと説明している。しかし、補助対象経費として連合会が支出する通信費との関係については、補助対象経費の詳細な支出内容を把握できる事実証明書が確認できないため、判断できなかった。

### 3 結論

以上のことから、本件請求のうち、平成29年度運営補助金及び委託料の支出に係る請求については、理由がないと判断し、棄却する。

平成28年度以前の運営補助金及び委託料の支出に係る請求については、住民監査請求の対象となる請求と認められないので、却下する。

### 4 意見

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

近年、公金の使途に対する市民の関心、監視意識は高まる一方であり、徳島市においても、公金の支出に関連する事務事業の内容や財務会計事務の透明性の確保が益々重要なものとなっている。

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。

また、請求人の主張からは事業の仕組みに不信感や不公平感が読み取れることから、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。