

公表監第11号
令和2年3月13日
(2020年)

西宮市監査委員	亀井健
同	石橋正紀
同	大原智
同	菅野雅一

令和2年1月14日付西監収第25号で受理しました西宮市職員措置請求の監査結果
については、地方自治法第242条第4項の規定に基づき、別紙のとおり公表します。

請 求 人 様

西宮市監査委員	亀 井 健
同	石 橋 正 紀
同	大 原 智
同	菅 野 雅 一

「西宮市職員措置請求」の監査結果について（通知）

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定により令和 2 年 1 月 14 日付で提出されま
した住民監査請求について、その結果を次のとおり通知します。

記

第 1 監査の請求

1 請求人

（略）

2 請求書の提出

令和 2 年 1 月 14 日

3 請求の内容

本件職員措置請求書の記述及び請求人の陳述内容等から、請求の要旨を次の各措置を求めるこ
とと解しました。

- (1) 西宮防犯協会及び甲子園防犯協会への平成 30 年度の防犯灯設置等要望申出書受付業務委託
（以下「本件委託」という。）が不当・違法であり、市長が西宮防犯協会に対し契約額 636,120
円、甲子園防犯協会に対し契約額 241,920 円の返還を求めること。
- (2) 二次的請求として、平成 29 年度本件委託及び平成 30 年度本件委託の見込件数と受付件数の
差額分として、市長が西宮防犯協会に対し 1,664,883 円、甲子園防犯協会に対し 441,400 円の
返還を求めること。

理由は、別紙 1 のとおりです。

(添付された事実を証明する書面)

ア 平成 30 年度本件委託分

(ア) 「防犯灯設置等要望申出書受付業務の事務委託」の契約締結について (写し)

(イ) 実績報告明細書 (写し)

(ウ) 月別支払処理票 (写し)

イ 平成 29 年度本件委託分

(ア) 「防犯灯設置等要望申出書受付業務の事務委託」の契約締結について (写し)

第 2 監査の実施

1 請求の受理

本件職員措置請求は、所要の法定要件を具備していると認められたので、令和 2 年 1 月 24 日、請求を受理することに決定しました。

2 監査の対象事項

請求人が求める次の請求が認められるか否かを監査の対象としました。

- (1) 平成 30 年度本件委託について、市長が西宮防犯協会に対し契約額 636,120 円、甲子園防犯協会に対し契約額 241,920 円の返還を求めること。
- (2) 平成 29 年度本件委託及び平成 30 年度本件委託の見込件数と受付件数の差額分として、市長が西宮防犯協会に対し 1,664,883 円、甲子園防犯協会に対し 441,400 円の返還を求めること。

3 監査対象部局

西宮市市民局

4 請求人の陳述及び新たな証拠の提出

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付与した結果、令和 2 年 2 月 17 日、請求人が出席し、監査委員に対して陳述を行いました。

5 関係部局に対する調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、あらかじめ請求人の指摘事項に対する市当局の反論を文書により求めるとともに、関係職員として市民局職員の出席を求め、令和 2 年 2 月 17 日、事情聴取

を行いました。市当局が提出した反論書は、別紙2のとおりです。

第3 監査の結果

1 監査によって確認した事実

防犯灯の設置管理について、平成27年度までは、自治会等地域が防犯灯の設置及び維持管理を行い、これを取りまとめる西宮防犯協会及び甲子園防犯協会に対して、市が防犯灯の設置費用及び維持管理費用に係る補助金を交付していました。

平成28年4月より市は、自治会等の負担軽減などを理由に防犯灯事業の直営化を行い、まずは、市内約21,000基の灯具のLED化工事等に取り組むこととし、平成28年度について防犯灯の新設要望の受付を行いませんでした。このため、平成29年度は、2年間分の新設要望が見込まれました。

平成28年度当時、防犯灯の担当課である地域活動支援課（翌年から地域防犯課）においては、防犯灯の直営化直後の各種対応や、防犯カメラの直営事業の立ち上げ準備等があり、さらに防犯灯の一部不存在による調査・対応などを行う必要があり、平成29年度に予定している防犯灯の新設要望の受付を職員で行うことは困難であったため、受付事務等の業務委託を行うこととしました。その際、西宮防犯協会及び甲子園防犯協会が市の防犯灯を直営化するまで防犯灯の設置及び管理を行い、両防犯協会と自治会等地域において防犯灯の新設・移設等を要望する仕組みが整っており、両防犯協会が防犯灯の設置に関する知識と実績を持ち、地域と市をつなぐことができる団体であると認められたことから、両防犯協会と随意契約を締結しました。平成29年度本件委託の契約金額は、西宮防犯協会2,161,512円、甲子園防犯協会627,264円、契約締結日は、平成29年4月1日であり、平成30年度本件委託の契約金額は、西宮防犯協会636,120円、甲子園防犯協会241,920円、契約締結日は、平成30年4月1日です。

平成30年度本件委託の業務内容は、仕様書によれば、次のとおりです。

- ・防犯灯設置等要望申出書及び必要な添付書類（以下「提出書類」という。）の受付
- ・提出書類の記入内容確認及び不備があった場合の連絡・説明
- ・提出書類に関するデータ入力
- ・要望に関する防犯相談への対応又は警察担当部署の案内
- ・市の指示に基づく防犯灯の設置等に関する周知（ちらし配布等）

支払条件は、毎翌月払いとなっています。

2 監査委員の判断

(1) 平成 30 年度本件委託について、市長が西宮防犯協会に対し契約額 636,120 円、甲子園防犯協会に対し契約額 241,920 円の返還を求めるという請求について

ア 請求人は、平成 30 年度本件委託は杜撰な契約であり、違法不当であって、市長は西宮防犯協会及び甲子園防犯協会に対し、それぞれ契約金額相当額の返還を求めるとを請求するとしています。しかし、住民監査請求は、法第 242 条第 1 項所定の財務会計上の行為から 1 年を経過したときは、これを行うことができません（同条第 2 項）。平成 30 年度本件委託に係る契約締結は、平成 30 年 4 月 1 日になされており、本件請求がなされた令和 2 年 1 月 14 日の時点では、1 年を経過しています。したがって、本件委託契約を住民監査請求の対象である財務会計行為としてなされた請求は、不適法なものであり、却下することとします。

イ なお、平成 30 年度本件委託契約に係る各月分の支出命令については、その一部が次表のとおり、本件請求がなされた令和 2 年 1 月 14 日から 1 年を経過する前に行われており、住民監査請求の対象である財務会計行為として判断の対象となりうることから、当該支出命令の違法不当性についても、次に判断することとします。

支出命令日	相手方名称	摘要	支払額
平成 31 年 2 月 5 日	西宮防犯協会	1 月分	53,010 円
平成 31 年 2 月 5 日	甲子園防犯協会	1 月分	20,160 円
平成 31 年 3 月 5 日	西宮防犯協会	2 月分	53,010 円
平成 31 年 3 月 5 日	甲子園防犯協会	2 月分	20,160 円
平成 31 年 4 月 1 日	西宮防犯協会	3 月分	53,010 円
平成 31 年 4 月 2 日	甲子園防犯協会	3 月分	20,160 円

(ア) 支出負担行為である契約と当該契約に基づく債務の履行としてなされた支出命令の関係について、最高裁判所判例は、次のように判断しています。

「普通地方公共団体が締結した債務を負担する契約が違法に締結されたものであるとしても、それが私法上無効ではない場合には、当該普通地方公共団体はその相手方に対しそれに基づく債務を履行すべき義務を負うのであるから、その債務の履行としてされる財務会計上の行為を行う権限を有する職員は、当該普通地方公共団体において当該相手方に対する当該債務を解消することができるときでなければ、当該行為を行ってはならないという財務会計法規上の義務を負うものではないと解される。そして、当該行為が支出負担

行為たる契約に基づく債務の履行としてされる支出命令である場合においても、支出負担行為と支出命令は公金を支出するために行われる一連の行為ではあるが互いに独立した財務会計上の行為というべきものであるから（中略）、以上の理は、同様に当てはまるものと解するのが相当である。

そうすると、普通地方公共団体が締結した支出負担行為たる契約が違法に締結されたものであるとしても、それが私法上無効ではない場合には、当該普通地方公共団体が当該契約の取消権又は解除権を有しているときや、当該契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、当該普通地方公共団体が当該契約の相手方に事実上の働きかけを真しに行えば相手方において当該契約の解消に応ずる蓋然性が大きかったというような、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときでない限り、当該契約に基づく債務の履行として支出命令を行う権限を有する職員は、当該契約の是正を行う職務上の権限を有していても、違法な契約に基づいて支出命令を行ってはならないという財務会計法規上の義務を負うものとはいえず、当該職員が上記債務の履行として行う支出命令がこのような財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなることはない」と解するのが相当である。」（最高裁平成 25 年 3 月 21 日判決）。

したがって、監査委員が本件委託に係る支出命令について判断する際においても、この最高裁判所判例の趣旨に沿って判断することとします。

- (イ) 本件委託契約は、前記監査によって確認した事実関係のとおり、防犯灯の新設要望の受付を市職員が行うことは困難であったため、当該事務の業務委託を行うこととしたものです。契約の相手方としては、西宮防犯協会及び甲子園防犯協会を選定しました。これは、両防犯協会が市直営化まで防犯灯の設置及び管理を行い、両防犯協会と自治会等地域において防犯灯の新設・移設等を要望する仕組みが整っており、また、両防犯協会が知識と実績を持ち、地域と市をつなぐことができる団体であると認められたことから、随意契約を締結したもので、本件委託契約が私法上無効な契約であるとはいえず、また、市が契約の取消権又は解除権を有していたとも言えません。市が臨時職員 1 名を雇用して当該業務を行った場合と比しても本件委託契約金額の方が低額であり、当該契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存しているとも言えません。また、受託者は、当該契約の仕様書に定める契約内容を履行しており、市

が当該契約の相手方に事実上の働きかけを真しに行えば相手方において当該契約の解消に
応ずる蓋然性が大きかったというような、客観的にみて市が当該契約を解消することが
できる特殊な事情があったとも言えません。請求人は、業務委託契約書第5条が、この契
約の履行に関して発生した損害については、受託者がその費用を負担するものとする
と規定していることから、委託経費の減額が可能ではなかったのかと主張しますが、受
付件数は、本件委託契約の内容を構成しておらず、受付件数が想定より少なかったこと
により受託者の債務不履行が発生しているとは言えず、市に損害が発生しているとも
言えません。

(ウ) 以上のことから、平成30年度本件委託について、市長が西宮防犯協会に対し契約額
636,120円、甲子園防犯協会に対し契約額241,920円の返還を求めるとい
う請求については、理由がありません。

(2) 平成29年度本件委託及び平成30年度本件委託の見込件数と受付件数の差額分として、市長
が西宮防犯協会に対し1,664,883円、甲子園防犯協会に対し441,400円の返還を求めるとい
う請求について

請求人は、平成29年度本件委託及び平成30年度本件委託の見込件数と受付件数の差額分と
して、市長が各防犯協会に対し契約金額の一部の返還を求めることを請求しますが、これは、
平成29年度本件委託及び平成30年度本件委託の契約の一部が無効又は解除若しくは取り消し
うることを前提にした請求です。しかし、(1)に記載のとおり、平成30年度本件委託契約には、
かかる事由は存在せず、また、平成29年度本件委託に係る財務会計行為は支出命令等を含め、
何れも本件請求がなされた令和2年1月14日においては、法第242条第2項に規定する1年
を経過したものであり、判断の対象とはなりません。

したがって、平成29年度本件委託及び平成30年度本件委託の見込件数と受付件数の差額分
として、市長が西宮防犯協会及び甲子園防犯協会に対し契約金額の一部の返還を求めるとい
う請求については、理由がなく、これを棄却することとします。

第4 監査委員の意見

本件請求についての判断は上記のとおりですが、この際、市当局に対する意見を付記します。

前記のとおり、防犯灯設置等要望申出書受付業務を西宮防犯協会及び甲子園防犯協会に委託したこ
とについては、必要性・合理性を認めることができます。しかし、その意思決定過程を記す当該委託
契約締結の決裁書において、両防犯協会が提出した見積書の金額を精査した記録がなく、事後の検証

が困難な状況となっていました。市当局が見積額を妥当とする根拠は、市が臨時職員を雇用した場合の予算額と両防犯協会が提出した見積額の合計額を比較するというもので、見積額（契約金額）の妥当性を直接的に証しているとは言い難いものです。当該委託契約は、「第3-2 監査委員の判断」で述べたとおり、私法上、有効ではありますが、当該業務が法第2条第14項に定める「最少の経費で最大の効果」を挙げているかについて、契約のあり方も含め説得力ある説明がなされているかについては、疑問が残ります。

公金の支出金額の妥当性の検証を含め、市の意思決定の合理性を担保するとともに、市民への説明責任を果たすためには、その過程を丁寧に記録し、決裁権者までの意思決定を経ることが肝要と思われます。特に一者見積による随意契約については、契約締結過程の透明性が一層求められます。今後、市民への説明責任を果たすことができるよう、意思決定過程が明確になる記録を作成してください。

(請求人が記載した請求理由)

(注記) 原則として請求人が提出した請求書の原文のままを記載しています。

西宮市は防犯協会に対して「防犯灯設置等要望申出書受付業務」委託を行った。この受付業務に関して、2017・18年度分について次の点が明らかになっている。

2017年度

西宮防犯協会	委託費：216万1512円	見込み数：375件	受付件数：175件
甲子園防犯協会	委託費：62万7264円	見込み数：125件	受付件数：65件
計	278万8776円	500件	240件

2018年度

西宮防犯協会	委託費：63万6120円	見込み数：200件	受付件数：39件
甲子園防犯協会	委託費：24万1920円	見込み数：50件	受付件数：21件
計	87万8040円	250件	60件

以上の数字を分析すると、2017年度における1件単価は約5576円、2018年度は約3512円である。しかし、2017年度の受付件数は見込み数の48%に過ぎず、2018年度に至ってはさらに少ない24%に過ぎない。

こうした実態は何を物語るのか、一言で言えば杜撰な委託実態である。防犯協会から見込み件数に即して見積書が出され、西宮市はその見積もり通りの委託費を支払っている。実績報告明細書を見れば、見込み数には到底達しないことは明らかである。2017年度の結果からこのことは予想されたのだから、2018年度の委託には大きな瑕疵があるというほかない。

業務委託契約書を見ると、第8条(調査・報告)に「甲は、必要がある場合には、委託業務の状況を調査し、又は乙に対し報告を求めることができる。」とあり、月々の実績報告から契約内容の変更の必要性は明らかであった。そして、第5条(一般的損害等)に「この契約の履行に関して発生した損害(第三者に及ぼした損害を含む。)については、乙がその費用を負担するものとする。」とあり、委託経費の減額が可能ではなかったのか。

2019年度にはこの委託は廃止され、防犯協会経由はなくなり、西宮市が直接防犯灯設置等要望を受けることとなったようだが、2018年度もそのように措置しておれば委託経費の支出は必要なかった。いずれにしても、こうした杜撰な契約によって西宮市は次の損害を被った。その金額は2017年度が約145万円、2018年度が約65万円、計約210万円である。

地方自治法第2条には「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とあり、杜撰な委託は許されるものではない。上記、18年度の防犯協会への委託は不当・違法であり、西宮市長は西宮防犯協会に対して63万6120円の、甲子園防犯協会に対して24万1920円の返還を求めることを請求する。

なお、2次的請求として、2017年度及び2018年度委託の見込み数と受付件数の差額分の返還を求める。この点、西宮市長は西宮防犯協会に対して166万4883円、甲子園防犯協会に対して44万1400円の返還を求めることを請求する。

(市民局長による反論書)

○経緯と対応について

本市における防犯灯の設置管理は平成 27 年度までは、自治会等地域が防犯灯の設置、維持管理を行い、これを取りまとめる西宮と甲子園両防犯協会に対して、市は防犯灯の設置費用や維持管理費用を補助金として交付してきました。

平成 28 年 4 月より市は、自治会等の負担軽減、電気料金の抑制、二酸化炭素削減による環境保護などを理由に防犯灯事業の直営化を行い、まずは、市内約 21,000 基の灯具の LED 化工事等に取り組むこととし、平成 28 年度は新設要望の受付を行いませんでした。このため、平成 29 年度は 2 年間分の新設要望が見込まれました。

平成 28 年度当時、担当課である地域活動支援課（翌年から地域防犯課）の状況は、防犯灯の直営化直後の各種対応や、防犯カメラの直営事業の立ち上げ準備等があり、さらに、防犯灯の一部不存在による調査・対応などを行う必要があるため、翌年度に予定している防犯灯の新設要望の受付を職員が行うことは困難でした。そのため、受付事務の方法を種々検討した結果、業務委託することが適切であると判断しました。

また、受付事務等の委託先についてですが、西宮、甲子園両防犯協会は、市の防犯灯直営化まで、防犯灯の設置・管理を行っており、防犯協会と自治会等地域において新設・移設等を要望する仕組みが整っていることから、防犯灯の設置に関する知識と実績を持ち、地域と市をつなぐことができる団体であると認められるため選定したものです。

上記の経過から、受付事務等について、平成 29 年度と平成 30 年度は西宮、甲子園両防犯協会と委託契約を締結し、平成 31 年度は、防犯灯・防犯カメラの直営化の事務が確立されたことと、平成 30 年度の新設受付状況から、市において受付窓口が可能と判断し、市が実施することとしました。

○職員措置請求書の主張に対する反論

1 市が支出した平成 30 年度分委託費を委託先から返還を求めることについて

本委託契約は、市が実施する防犯灯の設置等に対し、市民からの要望を受付する窓口事務等を委任するものです。委任する当該事務については、年間を通して受付・相談の窓口対応をする必要がありましたので、年間を通した形での委託契約を締結しているものです。

したがって、見込み件数は、あくまで防犯協会が当該委託業務の実施にあたり体制を検討する際の参考とさせるために提供しているものにすぎず、本委託契約において不当又は違法なところはなく、当該契約を無効とする、又は解除することはできないため、市が防犯協会に支払った委託費について、返還を求める理由はありません。

なお、市が想定した受付件数についてですが、平成 29 年度の見込み件数は、直営化前までの補助金交付時の新設件数（150 基前後）をベースに見込みました。補助金交付当時自治会等は、限られた自治会の財源で、まずは球切れ・故障などの補修・取替（年間 650 基前後）に使い、そのうえで新設を検討されておりました。そのため、市が直営するとなると自治会等の財源や補修・取替を考慮する必要がなく、新設を要望できることとなり、要望は補助金時より増えると想定しました。

さらに、平成 28 年度の 1 年間は、新設要望の受付を行わなかったこともあり、当初の件数は多数になると想定され、両防犯協会あわせて 500 件を見込みました。

平成 30 年度の想定受付件数につきましては、平成 29 年度の実績（西宮防犯協会 175 件、甲子園防犯協会 65 件 計 240 件）を参考にして 250 件を見込みました。

ただ、実績件数が見込件数を下回ったことについては、想定外に受付件数が減少したこと等によるものであり、当該契約の締結等に係る業務の遂行において瑕疵はありません。

- 2 市が支出した平成 29 年度分及び 30 年度分委託費のうち、受付見込件数と実績件数の差額分について委託先から返還を求めることについて

反論 1 で述べましたとおり、受付の見込み件数と実績件数に差があったとしても、本委託契約は不当又は違法なものではなく、また、防犯協会においては適正に契約内容を遂行していることから、当該委託契約について、当該契約を無効とする、又は解除することはできません。したがって、返還を求める理由はなく、業務委託契約書第 5 条の損害も発生していません。

○見積もり金額の検証について（補足説明）

平成 28 年度当時、担当課は、防犯灯の直営化直後の各種対応や、防犯カメラの直営事業の立ち上げ準備等に追われ、平成 29 年度に予定している防犯灯の新設要望の受付を職員が行うことは困難な状況でした。そこで、臨時職員の雇用や業務委託を比較検討いたしました。

平成 29 年度は、西宮防犯協会と甲子園防犯協会に業務仕様書にある業務内容を基に、勤務時間中の受付窓口の開設を委任する見積もりを依頼しました。その結果、西宮防犯協会 2,161,512 円、甲子園防犯協会 627,264 円、合計 2,788,776 円の見積金額が提示されました。

一方、市が実施した場合、受付窓口で臨時職員を雇用することが考えられました。受付窓口の体制いわゆる雇用人数ですが、平成 29 年 4 月から 9 月の半年間は、1 年間新設要望を受け付けなかったため、相当数の件数があると考え、2 名体制で、10 月以降は 1 名体制を想定しました。

その結果、臨時職員の賃金、通勤費、共済費を合わせ、予算上年間 3,428 千円が見込まれました。金額を比較した場合、委託の方が約 639 千円安いことから、防犯協会の見積もりが不当に高い金額ではなく妥当な金額であると判断いたしました。さらに補助金時代から防犯協会と自治会等地域において受付する仕組みが整っていたことと、防犯灯の設置に関する知識と実績があることから、防犯協会に業務委託をすることが適切であると判断し、契約しました。

また、平成 30 年度においても、防犯カメラ設置事業の地域説明や設置場所の調整他、職員の事務負担は依然として大きかったことから、平成 29 年度同様に臨時職員の雇用と業務委託を比較検討いたしました。西宮防犯協会と甲子園防犯協会に見積もりを依頼したところ、西宮防犯協会 636,120 円、甲子園防犯協会 241,920 円、合計 878,040 円の見積金額が提示されました。また、市が臨時職員を雇用した場合、臨時職員 1 名の賃金、通勤費、共済費を合わせ、予算上年間 2,493 千円となり、比較すると委託の方が約 1,614 千円安く、見積金額は不当に高い金額ではなく妥当な金額であると判断し、契約しました。