

土浦市監査委員告示第4号

平成30年9月26日に提出された地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査を行ったので、同項の規定によりその結果を別添のとおり公表する。

平成30年11月22日

土浦市監査委員 林 修  
同 松本茂男

## 住民監査請求監査結果

### 第 1 住民監査請求の内容

#### 1 請求人

住所 土浦市（略）

氏名 （略）

#### 2 請求書の提出

平成 30 年 9 月 26 日に、請求人から地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく土浦市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）が提出され、同日これを収受した。

#### 3 請求の要旨

請求人から提出された措置請求書による請求（以下「本件請求」という。）の要旨は、次のとおりである。

なお、後述の補正後の措置請求書に記された「1 請求の要旨」の全文を、原文に即して記載する。

平成 29 年度、土浦市は各地区長、町内会長及び自治会長 170 名を契約相手方として「土浦市町内会広報紙等配布業務委託」に係る業務委託契約を締結し、業務終了に伴い、すべての契約相手方に対し、契約書記載の委託料を全額支払っている。しかしながら契約相手方の一部について、契約の厳正な履行が確保されなかったことにより、違法又は不当な公金支出の事実及びその疑いがあり、措置請求する。

##### （1）違法又は不当とする理由

契約書に規定する業務内容（第 1 条）の要旨は次のとおりである。

- ・市の広報紙及び各種印刷物（注「広報紙等」）の配布、回覧等を行うこと。
- ・広報紙等の配布、回覧等は、委託場所内に居住するすべての世帯に対して行うこと。

別紙事実証明書第 1 「業務委託契約書（平成 29 年度）」この、「委託場所内に居住するすべての世帯に対して広報紙を配布する」ことが、契約書どおり、確実に履行されているかを、以下、確かめてみる。

ア 各契約相手方の地区長、町内会長、自治会長宛に、市がその都度送付する広報紙の部数が、契約相手方受託場所の「すべての世帯数」を満たしておらず、「委託場所内に居住するすべての世帯に広報紙が配布されてはいない」恐れのある事例がある。

各契約相手方の受託場所内に居住する「すべての世帯数」については契約書に記載がないが、a 契約書第 2 条（委託料算出基礎）として「前年度 3 月 1 日現在住民基本台帳世帯数」が引用されていること、b 支出命令書記載の金額から逆算した世帯数が「前年度 3 月 1 日現在住民基本台帳世帯数」に一致することから、「前年度 3 月 1 日現在住民基本台帳世帯数」が「受託場所内に居住するすべての世帯数」として、市側及び各契約相手方の双方に共通の認識があったと考えられる。

#### 別紙事実証明書第 2 「世帯数・広報紙部数検討資料」

しかしながら、配布用として市側から各契約相手方に送付された広報紙の部数は別紙検討資料（注：契約年度最初の部数を代表記載）のとおりで、実態はすべての契約相手方について年度を通して「委託場所内に居住するすべての世帯」の数とに差異がある。特に、171 コ地区中、126 コ地区はすべての世帯数以下の部数しか送付されていない。

これについて、市は当方が行った情報公開請求において、広報紙の送付部数は「契約相手方（注：正確には「町内会、自治会」）の申告に拠った」と回答している。しかし、申告部数の根拠及びすべての世帯を十分カバーするに適正な部数であるか否か、また、契約相手方の申告に拠るとする理由・根拠はなにか、当方の問い合わせに対し市は知見を示していない。

#### 別紙事実証明書第 3 「情報公開決定通知書（土広発第 19 号 H30.7.17）」

以上のことから、すべての契約先において「委託場所内に居住するすべての世帯に広報紙が配布され、契約の厳正な履行が確保されている」と確定することは困難であると思料する。

（逆に、世帯数を大幅に超過する部数が送付されたと思われる事例もあるが、これに関しても市側は知見を示していない。）

イ 広報紙等の配布を直接担当している町内会や自治会に「広報紙等の配布対象は町内会／自治会に加入している会員世帯のみで、会員でない世帯は配布対象外」とする事例があり、「委託場所内に居住するすべての世帯」に広報紙が配布されていない恐れのある事例がある。

自己の経験を申して恐縮であるが、諸事情から〇〇町内会を円満退会したのだが、その後、「広報紙等の配布」が受けられなくなった。事情を市に申し上げ、善処する旨の回答を得たが、〇〇町内会側は「町内会に属さない世帯宅には配布しない、非会員世帯には〇〇公民館（自治公民館）で配布するのでとりに来ること」との姿勢を変えず、「委託場所内に居住するすべての世帯に配布する」とした契約書の規定に違反している。別紙事実証明書第 4 「町内会広報配布日予定」

〇〇町内会平成 30 年度定期総会資料によれば、〇〇町内会の平成 29 年度会員数は 759 戸と認められ、住基台帳世帯数の 963 とは大きくかけ離れている。〇〇町内会が会員にしか広報紙を配布していないとすれば、広報紙配布の実態は契約書の規定から更に大きく乖離していることにならないか。

別紙事実証明書第5「平成29年度〇〇町内会決算書」

付け加えれば、こうした〇〇町内会の姿勢を市側は追認する態度であるのは適正といえず、市側の曖昧な態度は、こうした風潮を一層広めることになりかねない。

別紙事実証明書第6「広報広聴課メール ’ 18.8.6」

ウ 市は、契約の適正な履行の確保のための手続きを実施しておらず、地方自治法第二百三十四条の二（契約の履行の確保）の規定に違反している。

地方自治法は、契約の適正な履行を確保することを目的に、第二百三十四条の二（契約の履行の確保）として、監督または検査の実施を規定している。しかしながら、本契約書には監督・検査に該当する項目や記述がなく、実際上も、市は本契約の履行の確保に必要な監督・検査業務を行っていない。当然ながら、契約相手方に対しても監督・検査に関する報告等の要求も行っていない。

別紙事実証明書第7「情報非公開決定通知書（土広発第14号H30.6.8）」

その結果、市は本契約の履行の状態を確認、評価することなく、契約相手方の請求に応じ契約金を全額支払っており、これは、契約の適正な履行を確保するため必要な監督や検査をすることを定めた 地方自治法第二百三十四条の二（契約の履行の確保）の規定に違反している。

(2) 措置の請求（市長及び広報広聴課長に対し、以下の措置を請求する。）

ア 平成29年度「土浦市町内会広報紙等配布業務委託」に係る業務委託契約において、契約の履行の確保が為されていない疑義があるにも関わらず、市が170に上る契約相手方に総額2,400万円余の契約金を全額支払っているのは正当な契約行為とはいえない。市は契約の履行の確保のための監督・検査を遡って実施し、履行の確保が立証できない契約相手方に対しては、業務委託契約書第7条に規定する（委託料の返還）を求めるほか、同第8条（損害賠償）の請求その他の措置をとるよう、請求する。

イ すでに履行中の平成30年度業務委託契約について、契約の内容が平成29年度契約と同様であることから、契約書の改定及び契約の更改を速やかに実施し、地方自治法の規定する「契約の履行の確保」が確実に実現されるよう、請求する。

別紙事実証明書第8「業務委託契約書（平成30年度）」

ウ 本業務委託契約は、従来から、長年にわたって継続して実施されているもので、今回指摘した事由も長年看過されてきているのではと危惧する。

よって、遡って当時の契約履行の状況を確認し、違反や不当の事実が明らかになれば、遡及可能な範囲において、契約相手方に対して損害賠償請求ほか必要な措置をとるよう、請求する。

#### 4 事実を証する書面（事実証明書）

措置請求書に添付された事実証明書は、次のとおりである。（いずれも写しである。）  
なお、それぞれの名称は、措置請求書において用いられている名称である。

- (1) 別紙事実証明書第1 「業務委託契約書（平成29年度）」
- (2) 別紙事実証明書第2 「世帯数・広報紙部数検討資料」
- (3) 別紙事実証明書第3 「情報公開決定通知書（土広発第19号H30.7.17）」
- (4) 別紙事実証明書第4 「町内会広報配布日予定」
- (5) 別紙事実証明書第5 「平成29年度〇〇町内会決算書」
- (6) 別紙事実証明書第6 「広報広聴課メール ’ 18.8.6」
- (7) 別紙事実証明書第7 「情報非公開決定通知書（土広発第14号H30.6.8）」
- (8) 別紙事実証明書第8 「業務委託契約書（平成30年度）」

## 5 請求の要旨の通知

地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）附則第2条第3項の規定に基づき、平成30年10月9日付けで本件請求の要旨を市議会及び市長に通知した。

## 6 請求書の補正

平成30年10月18日に請求人が、措置請求書の補正を行った。

## 第2 請求の受理

平成30年10月23日に監査委員会議を開催し、本件請求が地方自治法(以下「法」という。)第242条に規定する法定要件を備えているか審査を行った結果、請求内容の一部を除き法定要件を満たしていると判断して、本件請求を正式に受理することを決定した。

なお、同日付けで請求人にその旨を通知した。

## 第3 監査の実施

### 1 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、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を付与するため、平成30年10月25日付けで請求人にその旨を通知した。

請求人から、これらを希望する旨の回答があったことから、平成30年10月31日にその機会を設けた。

#### (1) 新たな証拠の提出

新たな証拠として、次の事実証明書が請求人から提出された。

別紙事実証明書第9 「請求人から広報広聴課へのメール ’ 18.5.26」

なお、当該事実証明書については名称の記載がなかったことから、便宜上書面の内容を勘案した上で、名称を付したものである。

## (2) 陳述の要旨

請求人による陳述の要旨は、おおむね次のように捉えた。

ア (措置請求書の「(1) 違法又は不当とする理由」のイについて) 広報紙の全世帯配布が一番大事なことである。〇〇〇〇〇〇〇〇町内会の住民基本台帳に基づく世帯数963は、私としても配布数の努力目標であると認識しており、結果として同町内会が850部しか配布することができなかったというなら、それはそれでやむを得ない。しかし、初めから市が同町内会に送付する広報紙の部数を850部と決めているのはおかしいのではないか。それならば、業務委託料の積算根拠としている世帯数は、963ではなく850とすべきではないか。同町内会に未加入の世帯に対して、同町内会による配布が不履行になっているのではないか。

イ (措置請求書の「(1) 違法又は不当とする理由」のイについて) 広報紙が同町内会から自宅に配布されないことについて、市に対して改善を要望したところ、市からの回答(別紙事実証明書第9)には、「こちらからお住いの地区長様にご連絡させていただき、改めて地区へお住いの全世帯への配布のお願いをいたします。」という文言があった。ところが、しばらくしても同町内会からの広報紙の配布がなかったことから、同町内会に対し確認したところ、「町内会に未加入の世帯には、直接の配布はしない。」との回答であった。

その後の市からの回答(別紙事実証明書第6)には、「配布の方法を無理強いすることは致しかねる。」との文言があったが、これには同意できない。同町内会は、業務委託契約書(別紙事実証明書第8)に基づき対応するのが当然である。当該業務委託契約書では、「すべての世帯」に広報紙等を配布することになっており、町内会が「公民館に取りに来い。」というのは強弁である。例えば大阪市の某区(請求人が述べた「当該業務を実施しているとされる区」の名称が、実際に実施している区の名称とは異なるのではないかと疑問があり、この監査においては確証が得られなかったことから、便宜上「某区」としたものである。)のように、契約した事業者が、各世帯のポストに直接配布している自治体もある。

本市の業務委託契約書においては「広報紙等」と表記されていることから、このように同町内会から直接配布されなければ、広報紙以外の配布物、例えば防災関係資料、ごみカレンダー、ハザードマップなどについても、〇〇公民館まで取りに行かなければ目にもすることもできない。私は、町内会広報配布日予定(別紙事実証明書第4)さえも、もらったことがない。

市は、広報紙等はいらないという世帯以外には、強制的にこれらを配布すべき

である。市からの回答（別紙事実証明書第6）の内容は、各町内会の契約不履行を容認するものであり、このままでは、配布されない状態を蔓延（まんえん）させることにもなりかねない。

ウ （措置請求書の「(1) 違法又は不当とする理由」のウについて）「平成29年度以降、〇〇地区長が市に対して返却、もしくは未配達を旨を報告した広報紙の月別部数」について市に情報公開請求したところ、情報非公開決定通知書（別紙事実証明書第7）により市から「情報の不存在」との回答を得たことから、市では当該業務委託契約に係る完了検査を実施していないものと判断した。

エ （措置請求書の「(2) 措置の請求」のイについて）業務委託契約書の見直しが必要ではないか。大阪市の某区の業務委託契約書には、当該業務に対する詳細な事項が記載されている。本市の回答では、配布の方法を無理強いすることはできないと言っているが、それはおかしい。同区では、配布部数及び配布の方法については、受託者ではなく委託者（同区）が示すことになっている。例えば、世帯のお宅にドアポストがあれば、受託者はそこに直接投函するということになっているし、受託者からの業務実施報告については、3か月ごとに所定のディスクに入れて行いなさいということになっている。

オ このまま同町内会が契約事項に違反し、同町内会に未加入の世帯に対し、同町内会に加入している世帯と同一の方法による配布を行わない場合には、これは人権問題であると考えることから、法務局等への相談を検討する。

カ 業務委託契約書の第5条には、権利又は義務を第三者に譲渡できないという規定がある。当該業務委託契約の受託者は地区長なのだから、同町内会の地区長が町内会の方々に配布業務を丸投げしているのは、契約違反である。

キ 平成29年度〇〇町内会決算書（別紙事実証明書第5）によれば、収入の部における委託料は36万5千円余であるが、支出の部における配布手数料は18万3千円である。残りの差額はどこに消えたのか。そもそも市における契約額の積算が、過大であったのではないのか。

ク （措置請求書の「(2) 措置の請求」のイについて）平成30年度の業務委託料の見直しまでは、本件請求の内容に含めてはいない。

ケ （措置請求書の「(2) 措置の請求」のウについて）仮に本件請求の対象年度に該当しないとしても、市は、監査とは関係なく、遡及して必要な措置をすべきである。

## 2 監査の対象事項

措置請求書の「(2) 措置の請求」の記載内容から、監査の対象事項を次のように判断した。

(1) 平成29年4月1日付けで市が町内会及び自治会（以下「町内会等」という。）と

取り交わした、平成29年度の土浦市町内会広報紙等配布業務委託契約（以下「29年度契約」という。）に基づき、市から町内会等に支払われた総額2,400万円余の業務委託料が、法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為（公金の支出）に当たるか否か。

(2) 平成30年4月1日付けで市が町内会等と取り交わした、平成30年度の土浦市町内会広報紙等配布業務委託契約（以下「30年度契約」という。）の内容が、法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為（契約の履行）に当たるか否か。

(3) 「(2) 措置の請求」のウについては、「平成28年度以前のそれぞれの土浦市町内会広報紙等配布業務委託契約（以下「28年度以前の契約」という。）についても、法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為（公金の支出）に当たると認められれば、遡及できる範囲で、それぞれの年度の業務委託料の支出に関し損害賠償を求める。」という趣旨の請求と認識したところである。当該請求については、法に定める住民監査請求の要件を満たしていないことから、監査の対象事項から除外する。

除外を決定した1点目の理由は、28年度以前の契約に基づく公金の支出については、措置請求書が提出された時点において、それぞれの支出行為があった日からすでに1年を経過していることが明白であることから、法第242条第2項本文の規定による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である。

2点目の理由は、同項本文の規定の例外（その行為があった日から1年を経過している場合であっても措置の請求が認められる場合）として、同項ただし書に規定する「正当な理由があるとき」に該当するような特段の事情が、請求者にはないと認められるためである。これを補足すると、そもそも措置請求書において、正当な理由に該当すると判断できるような記述が全く認められないことに加え、28年度以前の契約については、少なくともそれぞれの年度の決算書により、請求人が当該各年度に支出された業務委託料について確認することが十分可能であり、結果的にそれぞれの支出行為があった日から1年以内の時点で、請求人には措置請求書を提出するに十分な期間があったと認められるためである。

なお、当該決定の判断に当たり、次の資料を参考にした。

ア 「正当な理由があるとき」とは、例えば、当該行為がきわめて秘密裡に行われ、一年を経過した後はじめて明るみに出たような場合あるいは天災地変等による交通と絶により請求期間を徒過した場合などのように、当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過したものについて、特に請求を認めるだけの相当な理由があるときを指す。「正当な理由」の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査した時、客観的にみて当該行為を知る

ことができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当の期間内に監査請求をしたかどうかによつて判断すべきものである。(最高裁 昭和63.4.22・平成14.9.12)」「(「新版地方自治法逐条解説第9次改訂版」(学陽書房)より)

イ 「財務会計上の行為について地方公共団体の議会の審議に付され、その議事録が一般の閲覧に供された場合や、財務会計上の行為に関する必要事項の記載のある決算説明書が一般の閲覧に供された場合には、原則として、「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」に該当するものと解されます(最高裁平成14年9月17日判決、名古屋高裁平成18年8月31日判決参照)。(「住民監査請求ハンドブック」(ぎょうせい)より)

### 3 審査対象機関

市長公室広報広聴課

### 4 関係書類の提出及び関係人の調査

法第199条第8項の規定に基づき、審査対象機関に対し関係人の出頭を求め、関係人について調査し、帳簿、書類その他の記録の提出を求め、及び関係人に意見を聴くための調査を実施した。

(1) 調査日時 平成30年11月8日 午後1時から

(2) 関係人 市長公室広報広聴課 課長、広報広聴係長

#### (3) 提出資料

資料1 町内会広報紙等配布業務委託料一覧表(28~30年度)

資料2 業務委託実施伺い(平成29年度契約分)

資料3 業務委託実施伺い(平成30年度契約分)

資料4 支出命令書(平成29年度前期分)及び付表(各11部)

資料5 支出命令書(平成29年度後期分)及び付表(各11部)

資料6 業務完了届(平成29年度分)

資料7 業務完了検査調書(平成29年度分)

資料8 情報一部公開決定通知書(平成30年6月8日:土広発第13号)

資料9 情報公開決定通知書(平成30年7月17日:土広発第17号)

資料10 情報公開決定通知書(平成30年8月20日:土広発第20号)

資料11 情報一部公開決定通知書(平成30年8月20日:土広発第24号)

資料12 配布文書一覧(町内会等への配布を委託する通知文)

資料13 広報紙の配布先一覧(町内会等を除く)

資料 1 4 町内会加入世帯の推移（平成 2 5 年度～平成 3 0 年度）

資料 1 5 県内各市広報紙配布方法調べ（平成 3 0 年 1 0 月調べ）

その他関係資料

#### （4）聴取内容の要旨

関係人である市職員からの聴取内容の要旨は、おおむね次のように捉えた。

ア（「第 3 監査の実施」の「1 請求人の証拠の提出及び陳述」の「（2）陳述の要旨」の力について）契約の相手方は、地区長ではなく、町内会等である。

イ（「第 1 住民監査請求の内容」の「3 請求の要旨」について）契約の相手方である町内会等の数は、1 7 1 である。町内会等の事情により、支払口座が分かれている町内会等はあるが、契約は 1 7 1 町内会と締結している。

ウ 請求人は、ポスティング以外は、業務委託契約書に記載している配布という行為には当たらないという認識をもっていると考えている。

エ（「第 1 住民監査請求の内容」の「3 請求の要旨」の「（1）違法又は不当とする理由」のア及びイについて）平成 1 5 年度の住民監査請求の監査結果を機に、地区長事務委託料を広報紙配布委託料と地区長報償費に分割する際、地区長連合会役員総会、検討委員会、ブロック代表者会議などの場において制度の見直しが検討される中、契約内容の取り決めについてもこれらの協議を経た上で作成に至った経緯がある。また、その流れの中で、配布方法についても、町内会等との合意を経て、契約を続けてきている。このようなことから、業務委託契約書の「広報紙の配布、回覧等は、委託場所内に居住するすべての世帯に対して行うものとする。」との規定に基づく配布の方法については、全ての世帯に対する直接配布に限定してお願いしているわけではなく、例えば町内における班内回覧や、町内会等が指定する場所に取りに来ていただくなど、その地区の実情や地域性などに応じた方法をお選びいただき、これらを組み合わせながら、結果として全世帯に行き渡るようにしていただく業務であると考えており、各町内会等においても当初からこのように認識していただいているものと考えている。

オ（「第 1 住民監査請求の内容」の「3 請求の要旨」の「（1）違法又は不当とする理由」のア及びイについて）広報紙の配布部数については、国民健康保険制度などの都合により世帯分離されているところもあり、世帯数分の広報紙を希望しない御家族もある。一方、集合住宅、住民の異動の多い地区、事業所・店舗数の集積状況により、余裕をもって申告する必要がある場合もある。したがって、そのような諸々の地区状況を把握されている地区長の判断・調整にお任せすることが、より現実的で合理的であるとの判断により、地区長の申告部数によっているものである。年度当初に決められた配布部数に異動が生じた場合には、その都度ご連絡をいただき、こちらで配布部数を変更してお送りしている。

カ 本市の町内会等への加入率については、県内でも高いほうであると言われているようである。

キ 市のホームページにおいて、「広報つちうら」をほぼ発行と同時に閲覧できるようになっている。

なお、広報紙の配布については、紙だどごみが出るのだから、時代に即した情報提供を考えるべきではとのご意見をいただくこともある。

ク 6月末、3月末の支払となっている理由については、地区長事務委託料の時代の支払時期を継承しているもので、町内会等の運営費に充てたいという意図や、町内会等の決算時期に配慮するためと考えている。

ケ 業務委託契約書の中には、監督・検査に直接該当する項目は設けていないが、第11条（その他）の「この契約書に定めのない事項については、甲・乙協議のうえ定めるものとする。」という中で、対応できるものと考えている。

#### 第4 監査によって確認した事実

監査の結果、確認した事実（特出すべきもの）は、以下のとおりである。

##### 1 請求期限について

(1) 29年度契約に係る業務委託料の支払回数は、年2回である。第1回目の支出である前期分の支出時期については、平成29年6月8日に支出命令書が起票・決裁され、同年6月23日に各町内等が指定する口座に振り込まれている(資料4より)。支出命令書11部の合計金額は、12,138,340円である。これにより、法第242条第2項本文の「当該行為のあった日」については、市が実際に公金の支払を行った平成29年6月23日と判断する。

本件請求のあった日は、この日の翌日から起算してすでに1年を経過しており、同項本文に規定する住民監査請求の請求期間の要件を満たしていない。

このような場合においては、同項本文の規定の例外（その行為があった日から1年を経過している場合であっても措置の請求が認められる場合）として、同項ただし書に規定する「正当な理由があるとき」に該当するような、特段の事情が請求者にあるかどうかをさらに判断する必要がある。

まず、措置請求書には、正当な理由に該当すると判断できるような、特に請求を認めるだけの相当な理由の記述は全く認められない。

次に、当該支出を知ることができた、あるいは知ることができたと解される状況が請求者にあったと認められるか否かである。資料8により、請求者は、情報公開請求により平成30年6月22日に、29年度契約に係る業務委託契約書（別紙事実証明書第1）の写しを入手している。

参考資料によると、

ア 「財務会計上の行為に関する公文書が情報公開制度により開示された場合には、原則として、「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」に該当するものと解されます（最高裁平成20年3月17日判決参照）。」（「住民監査請求ハンドブック」（ぎょうせい）より）

イ 「財務会計上の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、4箇月経過後に提起された監査請求は相当な期間にないとされ（最高裁昭和63年4月22日判決参照）、2箇月内に提起された監査請求は相当な期間内にあるとされています（大津地裁平成15年12月15日判決参照）。そして、2箇月余りで監査請求書等が作成され、3箇月弱で提起された監査請求は相当な期間内にとされたことから（最高裁平成14年9月12日判決参照）、「相当な期間」は2箇月程度であると解されます。」（出典は上記アに同じ）

とあり、請求人が当該業務委託契約書の写しを入手してから本件請求があった日までの期間は、3か月余りであることから、当該支出については、住民監査請求の請求期間の要件を満たしていないと判断し、却下とする。

(2) 第2回目の支出である後期分の支出時期については、平成30年3月15日に支出命令書が起票・決裁され、同年3月23日に各町内会等が指定する口座に振り込まれている（資料5より）。支出命令書11部の合計金額は、12,138,340円である。これにより、法第242条第2項本文の「当該行為のあった日」については、実際に公金の支払を行った平成30年3月23日と判断する。

本件請求のあった日は、この日の翌日から起算して1年を経過していないことから、後期分の支出金額12,138,340円については、住民監査請求の請求期間の要件を満たしていると判断する。

## 2 業務完了検査の実施について

(1) 資料6により、土浦市請負工事及び委託業務執行規則第36条の規定に基づき、同条に定める業務完了届を、市長が町内会等に提出させていることが確認された。

資料7により、業務完了検査調書の様式には、土浦市請負工事及び委託業務検査要綱第8条第1項に規定する様式第4号が用いられていること、全町内会等の分を一括して検査を実施していること、及び同要綱第11条第1号に規定する合格の判定の記載があることが確認された。これにより、同号の規定に基づき、業務完了検査調書に業務完了届が添付されて復命されていると認められる。

同要綱第3条第1項第4号の規定に基づき、当該業務の検査の執行においては、検査職員には担当課長を充てることになっているが、当該調書の検査職員氏名の欄における記名・押印により、当時の広報広聴課長が検査職員となっていることが確

認められたことから、同要綱第8条第5号本文の規定に基づき適正な検査職員が選定・配置されていると認められる。

なお、当該調書の監督員氏名欄には広報広聴課職員の記名・押印が、当該調書の完了検査年月日の欄には平成30年3月15日の日付が確認された。

また、同号の規定により、土浦市事務決裁規程の規定に基づき復命する必要があるが、同規程別表第1に掲げる専決事項「7 委託業務（工事に係る委託業務を除く。）検査の確認」において、3,000万円以下については課長専決となっているところ、当該調書においても課長までの決裁がなされていることが確認された。

- (2) 参考資料により、法第234条の2（契約の履行の確保）に関し、「ただ、本条では「必要な監督又は検査」を行わなければならないとし、必ずしも監督検査の画一化を意図していない。これは、監督又は検査は、画一的に行う必要がないもの、（・・・中略・・・）普通地方公共団体の職員の能力をもつてしてはどうてい監督又は検査を行うすべもないような場合においては、これを省略することも考えられる。」（「新版地方自治法逐条解説第9次改訂版」（学陽書房）より）との解釈があることが確認された。

### 3 当該契約の性質について

- (1) 「業務委託契約」は法律上の呼称ではなく、その中身の多くは、民法上の準委任契約（民法第656条）又は請負契約（民法第632条）に当たると言われているが、当該契約は、準委任契約に当たるものと考えられる。準委任契約は、法律行為でない事務を他人に委託するもので、ある仕事を完成することを目的とする請負契約とは異なる。

参考図書により、「委任契約では労務の供給それ自体が契約の目的となるのに対し、請負契約では労務供給それ自体よりはむしろその結果が契約の目的となるわけです。（「問答式現代契約実務全書3」（新日本法規出版）より）との解釈があることが確認された。（なお、準委任契約については、民法第656条の規定により、委任契約（民法第643条）の規定が準用されることになっている。）

委任契約に基づく受任者の義務については、民法第644条には「受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。」とある。

よって、受託者は仕事を完成する義務を負っているわけではなく、受託業務について、善良な管理者の注意をもって、委任（受託）事務を処理する義務（以下「善管注意義務」という。）を負うことになると考えられる。

- (2) 当該契約は、単価契約ではなく総価契約となっている。業務委託契約における単

価契約は、特定の業務を継続的に実施させるような場合で、委託期間内に実施させる業務量が事前に確定できないときに、委託期間内の業務量の見込みに基づいて、1回当たりの業務の実施に必要なとされる業務委託料を契約単価として決定し、実績に応じて支払う形態の契約であると考えられる。

一方、業務委託契約における総価契約は、一般的には、委託期間内の業務量の総量が事前に確定しており、当該業務の全てを実施するために必要な対価として、業務委託料が決定される形態の契約であると考えられる。

(3) 業務委託料の支払回数は年2回で、その支払時期は6月と3月になっており、それぞれの時期に半額ずつ支払われる契約になっている（ただし、6月支払分については、「1 請求の期限について」の(1)により、住民監査請求の対象外）。このことから、支払方法は、業務の完了実績に基づく出来高払いや概算払いとは異なるものである。

なお、関係人調査における広報広聴課からの回答によれば、この支払時期を定めるに当たっては、当該業務委託料が町内会等の運営のための貴重な収入源にもなっていることや、町内会等の決算のタイミングなど、受託者である町内会等の諸事情にも配慮した上で、地区長連合会との協議を経た経緯があり、これを踏襲して従来からこの時期に設定しているとのことである。

## 第5 判断

措置請求書、請求人の陳述、監査対象機関への説明聴取及び関係書類等の調査により確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

### 1 監査の対象事項(1)について

請求人は、29年度契約の業務委託料が、広報紙の実配布世帯数ではなく住民基本台帳上の世帯数に基づいて積算・決定され、さらに完了検査も実施せずに各町内会等に支払われていることから、当該契約は違法又は不当であると主張し、業務委託料の一部返還と損害賠償を請求している。(ただし、「第4 監査によって確認した事実」の「1 請求期限について」の(1)において述べたように、当該業務委託料の前期分については、住民監査請求の請求期間の要件を満たしていないと判断し、却下としていることから、判断の対象は、当該業務委託料の後期分である12, 138, 340円のみである。)

#### (1) 業務委託料の積算の適正性

ア 各町内会等における業務委託料の算定根拠とされている算出式は、業務委託契約書に記載されているとおり、世帯割×世帯数である。世帯割の額は、1世帯当たり380円（以下「基準単価」という。）となっている。広報広聴課によれば、この基準単価は、平成18年度に、「地区長事務委託料」を「地区長報償費」と「広報紙配布委託料」に分割した際に、地区長連合会との協議を経て決められた額で、当時の県内3市における新聞折り込み単価の平均値に相当する額（8円）を2倍（広報紙以外の諸々の配布物について、便宜上これらをまとめて1部とみなしたと考えられる。）し、さらに年間発行回数24回を乗じた得た額をもとに決定された経緯があるとのことから、一定の合理的な根拠に基づき積算された額といえることができる。この基準単価は、当時から変更されていないものである。

一方、算出式において用いられている世帯数についても、当初から住民基本台帳上の世帯数を用いることで合意がなされているものであるとのことである。

業務委託料の積算において、どの数値を用いるかについては、あくまでも委託者である市の裁量によるものではあるが、少なくとも一定の合理性や非現実的でないことが求められることは当然であろう。例えば、広報紙等の発行ごとに、発行日における実世帯数を確認し、これをもとに毎回業務委託料を積算・決定するような事務処理は、合理的ではなく非現実的であろう。

このような経緯や背景がある中で、当該業務委託料の積算・決定に当たり、市が世帯数として「前年度の3月1日現在における住民基本台帳上の世帯数」を採用していること自体については、当該データには恣意的な要素が入り込む余地がなく、公平性や客観性に富むデータであり、より多くの市民に納得いただける可能性があるものと認められる。また、事務処理上においても一定の合理性があり、現実的であると認められる。

ちなみに、広報紙以外の配布物の種類は、資料12によれば、「市議会だより」、「まちづくり市民会議広報」、「つちうら社協だより」、「健康づくり便利帳」、「ごみ収集カレンダー」、「まなびナビ」など、平成29年度には延べ154種類（一部町内を限定した配布物あり。）について配布が委託されている。市が契約期間内に町内会等に配布を委託する配布物の数量については、その年における市の事業の増減など、諸事情により変動することは避けられず、当然事前に確定し得るものではないことから、厳密な積算設計により業務委託料を算出することが、現実的に不可能な性格をもつ業務であるといえる。

このように、当該業務委託契約は、その委託内容において不確定要素が避けられないものであることから、市としては「当該契約期間内において、市から配布されることになる全ての広報紙等について、配布を委託する。」という包括的な依頼内容で、受託者と契約せざるを得ない。このような不確定要素が絡む委託内容であっても、これまで特段の支障もなく当該委託業務が遂行されてきた背景には、受託者である各町内会等の皆様の御尽力、御協力、御理解等があったことは言う

までもない。

以上のことから、当該業務委託契約書の中の世帯割及び世帯数において、それぞれの数値を採用して業務委託料を積算・決定した上で契約していること自体については、当該行為が何ら法令に抵触するものではなく、それぞれの数値の採用についても正当な理由があることから、違法又は不当を論じる余地は全くない。

イ 「第4 監査によって確認した事実」の「3 当該契約の性質について」の(2)において述べたように、当該契約はそもそも総価契約であることから、1年間に発生が見込まれる諸々の印刷物の配布業務について、包括的に委託するという条件のもとに年間の業務委託料が決定されているのであり、実際に各世帯に配布された実績に応じて業務委託料を支払うような単価契約の形態にはなっていない。

業務委託料が配布実績に基づいていないことについては、支払時期と支払額の観点からみても、明らかである。「第4 監査によって確認した事実」の「3 当該契約の性質について」の(3)において述べたように、6月中(監査の対象外)と3月中にそれぞれ業務委託料の半額ずつが支払われる契約になっており、業務実績に基づく出来高払いや概算払いにはなっていない。

したがって、当該契約における業務委託料については、年間24回の広報紙等の配布に当たり、各町内会等において実際に配布された広報紙等の部数を根拠に積算・決定されているものではなく、総価契約として、住民基本台帳上の世帯数を基準として、包括的に積算・決定されているものであることから、広報紙等の実際の配布部数により業務委託料が変動する余地は全くなく、市側の配布部数と業務委託契約書に記載されている住民基本台帳上の世帯数に差異があるのは不当であるとする請求人の主張は認められない。

なお、「第3 監査の実施」の「1 請求人の証拠の提出及び陳述」の「(2) 陳述の要旨」のキにおいて、請求人は、〇〇町内会の受領した業務委託料と同町内会において支出された配布手数料に差があることをもとに、市の業務委託料の積算が過大ではないのかと主張しているが、そもそも町内会等が受領した業務委託料の会計処理については、各町内会等における問題であり、監査委員の権限の範囲外であることから判断の余地は全くない。

## (2) 契約内容の履行の適正性

「第3 監査の実施」の「4 関係書類の提出及び関係人の調査」の「(4) 聴取内容の要旨」のエで広報広聴課が主張する内容から、業務委託契約書の第1条第2項本文の「広報紙の配布、回覧等は、委託場所内に居住するすべての世帯に対して行うものとする。」の解釈・運用については、当該業務委託契約書を作成し、当該業務を委託する立場である同課の解釈・運用によるのは当然のことであり、同課において「その方法については、全ての世帯に対する直接配布に限定してお願いしてい

るわけではなく、例えば、町内における班内回覧や、町内会等が指定する場所に取りに来ていただくなど、その地区の実情や地域性などに応じた方法をお選びいただき、これらを組み合わせながら、結果として全世帯に行き渡るようにしていただく業務である。」と説明している以上、その解釈・運用はそれ以上でもそれ以下でもない。

そもそも契約内容については、平成15年度当時から地区長連合会等との協議を経た上で作成されている経緯があるものである。しかも、同課においては、地区長が変更となった町内会等に対しては、その都度その旨を口頭により説明し、了解を得た上で契約を進めているとのことである。

このことから、従来から契約の当事者同士が、運用についての共通理解のもとで、当該契約が締結されているものと考えられる。つまり、受託者である町内会等がどのような方法を選択して当該業務を遂行するかについては、それぞれの町内会等の裁量に委ねられているものであり、市が想定するごく常識的な方法により、各世帯の方々が広報紙等を取得できる状況が設けられているのであれば、裁量の範囲を逸脱しているわけでも、濫用しているわけでもないことから、これをもって当該町内会が、業務委託契約書の第1条第2項本文の規定に違反しているとは言えない。

なお、この点に関しては、平成15年度の住民監査請求に係る監査結果の中で、次のような判断がなされている。

#### 「4 広報紙配布方法及び委託料の用途について

広報紙配布の方法や配布に伴う手当の支給については、受託者である各地区長に任された問題であり、配布方法や事務委託料交付後の用途については、監査委員の権限の範囲外と言わざるをえない。」

この当時の広報紙配布業務は、「土浦市地区長事務委託契約」に含まれていたことから、受託者が地区長であり、状況は現在とは若干異なるものの、広報紙の配布方法については受託者に任された問題であるとする当時の判断については、全く異存がなく、これを支持するものである。

請求者は、業務委託契約書の規定の解釈について本件請求の論点としているが、そもそも当該業務委託契約書の規定は、委託者である市が、自ら予定している公共の目的を実現するために、当該委託業務の適切、確実、円滑な遂行を意図して設けているものであることから、その規定の解釈・運用について市の判断によるべきであることは、むしろ当然のことであり、その解釈・運用のもとで、この業務を受託するか否かを判断するのは受託者である町内会等であって、これに基づきそれぞれの町内会等が受託している以上、当該規定の解釈の問題が生じる余地はない。

なぜなら、この問題は、何らかの法令等について、市の条文解釈や運用に誤りがあるとか、市の解釈や運用が法令等の趣旨に合致していないということと争うような類いの問題ではなく、市と町内会等の問題であって、直接の当事者でない監査委員や第三者が、改めて当該業務委託契約書の規定をどのように解釈すべきかについ

て判断するような問題ではないからである。

### (3) 検査の実施及びその適法性

「第4 監査によって確認した事実」の「2 業務完了検査の実施について」において確認した事実により、当該業務委託に係る完了検査については、市の各例規等に基づき適正に実施されていることから、請求人が主張する違法（法第234条の2の規定に違反している）とは言えない。

なお、「第4 監査によって確認した事実」の「3 当該契約の性質について」の(1)において述べたように、当該契約は準委任契約と考えられることから、受託者は仕事を完成する義務を負っているわけではなく、善管注意義務を負うことになる。したがって、成果品（完成品）などの確認を必要とする業務ではないことから、受託者が善管注意義務に基づき、委託業務が誠実に特段の問題なく遂行されている状況にあることが認められればよいということになると考えられる。

また、「第4 監査において確認した事実」の「2 業務完了検査の実施について」の(2)のとおり、法第234条の2の規定の解釈として、「必ずしも監督検査の画一化を意図していない。」、さらには「普通地方公共団体の職員の能力をもってしてはどうてい監督又は検査を行うすべもないような場合においては、これを省略することも考えられる。」との解説もある。

いずれにしても、業務委託の完了検査の具体的な方法については、その委託業務の種類により千差万別であり、当該契約が準委任契約という性質上、受託者が善管注意義務に基づき、委託業務が誠実に特段の問題なく遂行されている状況にあると市が判断した上で、書面検査による完了検査を実施していることに変わりはなく、完了検査の具体的な方法の適・不適についてまで、監査委員が判断するものではない。

以上の理由により、当該契約における業務委託料に係る支出行為は適正に執行されており、契約行為全般において、裁量権の逸脱又は濫用は認められず、また、それらに至らない程度の不合理な行使も認められないことから、当該業務委託契約に関し、違法性及び不当性は認められず、請求人の主張には理由がない。

## 2 監査の対象事項（2）について

請求人は、30年度契約の契約書において、監督・検査に該当する項目がなく、実際にもこれまで契約の履行の確保に必要な監督・検査を実施していないことから、当該契約は違法又は不当であると主張し、当該契約書の改正と契約の更改を請求している。

まず、監督・検査の実施については、(30年度契約については当然完了前であるが、)すでに「第5 判断」の「1 監査の対象事項(1)について」の(3)により、29年度契約において適正に実施されていることが確認されていることから、必要な監督・検査を実施していないという請求人の主張は認められない。

次に、業務契約書に監督・検査に該当する項目がないとの主張についてであるが、これについては措置請求書の「(1)違法又は不当とする理由」のウに示されているように、別紙事実証明書第8により、請求人の主張のとおり、30年度契約の業務委託契約書の中には、監督・検査に該当する項目や記述を確認することができなかった。土浦市契約規則第30条第7号において、契約書に記載しなければならない事項として、監督及び検査が挙げられていることから、現状においては、当該規則に則った処理が必要と言わざるを得ない。

また、このことに関し、「第3 監査の実施」の「4 関係書類の提出及び関係人の調査」の「(4)聴取内容の要旨」のケで広報広聴課が主張する業務委託契約書第11条の運用に係る見解・解釈には相当無理があり、その主張は妥当ではないと判断せざるを得ない。

当該事態については、監督・検査自体がこれまでも適正に実施されてきていると認められることから、措置勧告を要するまでのものではないが、事務処理上の瑕疵と判断せざるを得ない。

### 3 結論

以上により、請求人の主張には理由がないものと判断されるので、これを棄却する。

## 第6 要望

本件監査については、以上のとおりであるが、請求対象機関である市長に対して、以下の点を要望する。

### 1 契約関係書類の適正の確保について

- (1)「第5 判断」の「2 監査の対象事項(2)について」で述べたように、業務委託契約書の中に監督・検査に該当する項目や記述がなく、土浦市契約規則第30条第7号の規定に則っていないことから、措置勧告を要するまでのものではないが、事務処理上の瑕疵と判断せざるを得ず、今後の是正改善を求めるところである。ただし、30年度契約について、このことのみを理由に全171町内会等とそれぞれ変更契約を取り交わすことについては、著しく合理性を欠くものと判断することから、今後の契約を締結する際においては、当該契約書の記載事項について、記載漏

れや誤解を招くおそれのある表現がないかなどについてもよく確認・検討された上で、是正改善されることを要望する。

- (2) 今回の監査の過程において、業務委託契約を締結するに当たり重要な役割を果たす業務委託仕様書（以下「仕様書」という。）が作成されていなかったことが判明したことから、広報広聴課に確認したところ、「基本的な委託事項については、契約書に網羅されているものと考えている。町内会等の地区長が代わる際には、新たに地区長になられた全ての方々に対し、直接口頭により業務内容の説明を続けている。これまで特に大きな問題の発生もなく、円滑に委託業務が遂行されてきたことから、それで十分ではないかと考えている。」との回答であった。

確かにこれまでは、このような事務処理を確実に実施してきたことにより、町内会等が業務を履行する上では、特段の問題も生じてこなかったとは思われるが、契約行為としての一般的な常識はもとより、リスク管理の観点からみても、問題が残る事務処理と言わざるを得ない。業務内容を受託者に周知する手段として、口頭のみ relied 場合には、仕様書を取り交わした場合と比較し、契約者相互間の認識のずれなどにより誤解を招くおそれや、周知内容の伝え漏れなどのリスクの確率が増加することは間違いない。リスクを100%排除することは不可能としても、想定されるリスクについては極力発生させないよう、可能な範囲で事前の準備に取り組むことは重要なことであり、市としてこれに取り組む一定の責任もあると考える。

以上の理由により、今後の契約の締結に当たっては、事前に業務内容を的確に網羅した仕様書を作成し、これを各町内会に提供することについても検討されることを要望する。

## 2 広報紙等の配布のあり方や周知方法について

本市の世帯の町内会加入率については、平成28年度が88.22%、同29年度が88.01%、同30年度が87.07%となっている（資料14より）。この加入率については、他の自治体と比較しても高い比率を維持していると思われることから、今後も広報紙等の配布業務の委託先として町内会等と契約することには、合理性があるものとする。しかし、一方では、町内会加入率が低下の傾向にある自治体も増えてきていると言われている。

このようなことから、特に町内会等に未加入の世帯の方々に対しては、町内会等から指定された配布場所に取りに行く方法のほか、広報紙等又はその情報が確実に入手できるような、多様な方法による情報提供の可能性やその周知について、今後も引き続き検討されることを要望する。

例えば、広報紙の発行日とほぼ同時に、市のホームページにも「広報つちうら」が掲載されているところである。また、そのバックナンバーについても、平成19年（2

007年)の1月1日号から全号掲載されている。また、支所・出張所、地区公民館などの市の施設を始め、公共施設、郵便局、金融機関、福祉施設などにも配布されていることが確認されたところである(資料13より)。このような取組については、一定の評価をすべきものと考えるが、これらの取組とその活用については、さらに市民に周知されることを要望する。