

公表監第8号
平成23年9月2日
(2011年)

西宮市監査委員	亀井	健
同	鈴木	雅一
同	まつお	正秀
同	和田	とよじ

平成23年7月6日付西監収第22号で収受しました「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項の規定により別紙のとおり
公表します。

西 監 発 第 60 号
平成 23 年 9 月 2 日
(2011 年)

請 求 人 様

西宮市監査委員 亀 井 健
同 鈴 木 雅 一
同 まつお 正 秀
同 和 田 とよじ

「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「自治法」という。)第 242 条第 1 項の規定により平成 23 年(2011 年)7 月 6 日付で提出されました住民監査請求について、次のとおり判断しましたので通知します。

記

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ので、平成 23 年 7 月 8 日これを受理することに決定しました。

2. 請求の要旨

本件職員措置請求の要旨は、請求書及び証拠書類並びに請求人陳述から以下のとおりと解しました。

- (1) 下記アからエまでの各項記載の行為が財務会計上の不当・違法行為であるとして、西宮市食肉センター指定管理者 A 社等に対し合計金額 58,923,600 円を返還させるよう求める請求(第一請求)
- ア 平成 22 年度、西宮市は西宮市食肉センター指定管理者 A 社が積算書を提出していない一般管理費 15,084,000 円を根拠がないのに違法に支出した。
- イ 平成 23 年度、西宮市は西宮市食肉センター指定管理者 A 社が積算書を提出していない一般管理費 14,867,000 円を根拠がないのに違法に支出した。

河野昌弘は平成 20 年度から平成 25 年度の一般管理費の積算書がないのを承知しているのに平成 23 年度から平成 25 年度までの 3 年間、職権を濫用して、食肉センターを指定管理者の A 社と平成 23 年 4 月 1 日に締結した。

- ウ 平成 22 年度の廃棄物焼却費 14,232,600 円は、本来は食肉センターの使用者（食肉事業協同組合員・A 社）が支払うべきところ、西宮市は請求せず特定の業者 A 社に違法に利益を与え、市民に不利益を与えた。
- エ 平成 22 年 8 月に、平成 23 年度からの指定管理者に指定されていない A 社と事前協議の中で、食肉センターから引き上げる市職員の給与 14,740,000 円を以前、市職員が従事していない施設運転管理 1 名と清掃業務 2 名の人件費に充て、同社に違法に利益を与えた。

上記アからエまでの合計金額 58,923,600 円を A 社に返還させること。さもなければ、河野昌弘市長、藤田邦夫副市長（総務・総合企画・環境局担当）、本井敏雄副市長（総務局担当）及び田原幸夫総合企画局長が返還すべきである。

- (2) 西宮市食肉センターの指定管理者として A 社を指定したことの無効・取消を求める請求（第二請求）

ア 平成 19 年 11 月、指定管理候補者選定委員会で指定される前に、市職員が A 社役員らとの協議の中で契約金額（一般管理費の積算等も含む）を漏らした上、平成 20 年 1 月 29 日、上記選定委員会において食肉センター対策課長は同社に有利な虚偽説明（市職員の人数や一般管理費の詳細等）をし、違法に委員らを欺罔して同社を選定させる決議を得させた。

イ 平成 23 年度も指定管理者が決まっていない平成 22 年 8 月に市職員が違法に利益を与える契約金額で締結した。

ウ 前記(1)ア、イのことがわかっていれば、平成 20 年 1 月～2 月の指定管理候補者選定委員会及び同年 3 月 24 日の市議会で A 社を指定管理者とする議決はなかったはずである。5 業務の積算書だけを指定管理候補者選定委員会に提出した。

指定管理候補者選定委員会に提出した書類等に虚偽の記載があった場合は、基本協定書第 14 条に「失格」と示してあり、この締結は取消である。

A 社の申請書は虚偽文書である。

エ A 社は、平成 20 年度から平成 23 年度までの 5 業務の B 社に再委託している宿直業務は 3 名で行くと指定管理候補者選定委員会で述べて積算書を提出しているが、事実は 2 名である。

オ A 社は、平成 20 年度から平成 22 年度まで一般管理費の積算書を提出せず締結して、平成 20～22 年度の一般管理費 35,760,000 円と前記(1)イの平成 23 年度の一般管理費 14,867,000 円の総合計金額 50,627,000 円を違法に西宮市から受け取っている。

カ 平成 20 年度当初より A 社の一般管理費の積算書がない。

また、平成 23 年度も A 社の一般管理費の積算書がないのを承知しているのに、平成 23 年 4 月 1 日に河野昌弘が違法に締結した。

キ 平成 22 年 8 月に指定されていない A 社と事前協議の中で食肉センターから引き上げる市職員の給与 14,740,000 円を以前、市職員が従事していない施設運転管理 1 名と清掃業務 2 名の人件費に充て、A 社に違法に利益を与えた。

ク 河野昌弘市長、藤田邦夫副市長（総務・総合企画・環境局担当）、田原幸夫総合企画局長は、平成 19 年 12 月 12 日の定例市議会において、当時の藤井厚夫環境局長が食肉センターについて「指定管理者制度について、3 年間で終了し、その次には公設民営化に移行したいという方針で臨んでおります。」と答弁していることを承知しているにもかかわらず、職権を濫用し再度、指定管理者制度を導入する施策を持って、約 10 億円の市税を食肉センターに平成 23 年 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日までの 3 年間、特定の業者 A 社と協定書を交わし利益を与え、市民に不利益を与えた。

上記アからクまでの行為は全て法律違反で、自治法第 2 条第 14、16、17 項にも該当している。もって、西宮市食肉センター指定管理者に A 社を指定したことは無効・取消である。

監査委員は自治法第 242 条第 1 項の規定により、請求人が証拠として提出した資料を精査し、法に照らして上記の必要な措置を取ることを請求する。

3．請求人

略

4．監査の実施

西宮市職員措置請求書、同請求書に添付された事実を証明する書面、請求人の陳述並びに市当局から提出された書類の調査を行うとともに、関係職員から事情聴取を行いました。

5．監査の実施

平成 23 年 7 月 7 日から同年 8 月 30 日まで

6．請求人の陳述

自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 23 年 7 月 15 日午前 10 時 24 分より請求人による証拠の提出並びに陳述を行いました。

7. 関係職員の事情聴取

自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、田村環境局長ほか関係職員の出席を求め、平成 23 年 8 月 11 日午後 1 時より事情聴取を行いました。

8. 監査委員の判断

自治法第 242 条第 8 項の規定により、本件職員措置請求について監査委員会議において協議した結果、次のとおり結論を得ました。

(1) 西宮市食肉センターの指定管理者として A 社を指定したことの無効・取消を求める点（第二請求）について

住民監査請求は、住民による事務監査請求の制度（自治法第 75 条）のように、地方自治体の事務一般の違法又は不当を問題とするための制度とは異なり、地方自治体の財務会計の適正な実現を目的として、租税その他の公租公課を負担する住民に、その個人的な利益とは直接には関係なく請求を認めた制度であり、その対象とされる事項は、自治法第 242 条第 1 項所定の財務会計行為に限られています。したがって、財務会計行為ではない、すなわち財務的処理を目的としない一般行政目的上の行為は、住民監査請求の対象とはなりません。財務会計上の行為としての財産管理行為は、地方自治体の財産の管理行為のすべてがこれに該当するものではなく、その行為のうちで、当該財産としての財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財産管理行為がこれに該当するとされています（最高裁判所平成 2 年 4 月 12 日判決）。

指定管理者制度は、公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、民間事業者が有するノウハウを活用して多様化する住民ニーズに効率的に対応し、これにより地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受できるようにすることを目的とする制度です（自治法第 244 条の 2 参照）。そして、指定管理者には、公の施設が本来の目的を達成できるようにするため、当該公の施設の使用許可処分等も含めた管理権限が委任されており、指定管理者の有する管理権限は、当該施設ないし附属設備の維持、修繕、使用関係の規制等、公の施設が本来の目的を達成させるために行われる管理一般に幅広く及ぶものです。したがって、指定管理者の指定自体は、公共用物設置の目的を達成するために行う行政管理的行為であって、当該公共用物の財産的価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為には当たりません（大阪地方裁判所平成 18 年 9 月 14 日判決）。

したがって、請求人の第二請求は、住民監査請求の対象外の事項を対象とするものであり、その余の点について判断するまでもなく、自治法第 242 条に規定する住民監査請求としては適法とはいえないため、却下することとします。

- (2) 下記アからエまでの各項記載の行為が財務会計上の不当・違法行為であるとして、A社等に対し合計金額 58,923,600 円を返還させるよう求めている点（第一請求）について

ア 平成 22 年度、西宮市は、西宮市食肉センター指定管理者 A 社が積算書を提出していない一般管理費 15,084,000 円を根拠がないにもかかわらず、同社に違法に支出したと主張している点について

市は、平成 22 年度指定管理料として、209,160,000 円を A 社に対し支払う旨の西宮市食肉センター等指定管理者に係る年度協定書を同社と締結しています。同協定に基づき、市は、平成 22 年 4 月 19 日外に A 社に対し、指定管理料を支出しており、同社が提出した「平成 22 年度西宮市食肉センター指定管理業務内訳書」によれば、平成 22 年度指定管理料には一般管理費として 15,084,000 円が含まれていることが認められます。

一般管理費の金額については、A 社が市に提出した「西宮市食肉センター及び西宮市食肉地方卸売市場の管理に係る収支予算書」によれば、一般管理費 15,084,000 円の内訳等として、「本社経費、事務管理責任者 1 名、事務員 1 名配置 + 臨時 1 名」と記載されており、当該額が根拠のない金額とはいえ、また、指定管理料全体 209,160,000 円から一般管理費 15,084,000 円を除いた額 194,076,000 円に対する一般管理費の比率は 7.8%と、明らかに不合理なものともいえません。なお、平成 20 年 2 月 13 日付の西宮市食肉センター等指定候補者選定委員会の西宮市食肉センター等の指定候補者の選定に係る答申においては、「収支予算については、一部の業務の積算が市の平成 18 年度実績を上回る部分もあるが、積算根拠は明確であり、人件費を含む総計額で比較すれば、市支出額を下回ることとなり、市の歳出削減に効果が期待できる」とされています。これらの事由を考慮すれば、市が、一般管理費 15,084,000 円を含む 209,160,000 円をもって平成 22 年度指定管理料とする年度協定を A 社との合意の下に締結したことが、その裁量権を逸脱・濫用した違法不当な行為とは認められません。したがって、当該年度協定に基づき、一般管理費として 15,084,000 円を同社に対して支出したことをもって、違法不当な財務会計行為を行ったとも認められません。

イ 平成 23 年度、西宮市は、西宮市食肉センター指定管理者 A 社が積算書を提出していない一般管理費 14,867,000 円を根拠がないにもかかわらず、同社に違法に支出したと主張している点について

市は、平成 23 年度指定管理料として、242,649,000 円を A 社に対し支払う旨の西宮市食肉センター等指定管理者に係る年度協定書を同社と締結しています。同協定に基づき、市は、平成 23 年 4 月 18 日外に A 社に対し、指定管理料を支出しており、同社が提出した「平成 23 年度西宮市食肉センター指定管理業務内

訳書」によれば、平成 23 年度指定管理料には一般管理費として 14,867,000 円が含まれていることが認められます。

一般管理費の金額については、A 社が市に提出した「西宮市食肉センター及び西宮市食肉地方卸売市場の管理に係る収支予算書」によれば、一般管理費 14,867,000 円の内訳等として、「本社経費、事務管理責任者 1 名、事務員 1 名配置 + 臨時 1 名」と記載され、当該額が根拠のない金額とはいえず、また、指定管理料全体 242,649,000 円から一般管理費 14,867,000 円を除いた額 227,782,000 円に対する一般管理費の比率は 6.5%と、明らかに不合理なものともいえません。また、平成 23 年 1 月 26 日付の西宮市食肉センター等指定候補者選定委員会の「西宮市食肉センター等の指定候補者の選定に係る答申」においては、収支予算について、市職員の配置がなくなることによる人件費の増等は、「指定管理者側に原因のないやむを得ない支出であり、その部分を除くと概ね前年並みの収支となり、妥当である」とされています。これらの事由を考慮すれば、市が、一般管理費 14,867,000 円を含む 242,649,000 円をもって平成 23 年度指定管理料とする年度協定を A 社との合意の下に締結したことが、その裁量権を逸脱・濫用した違法不当な行為とは認められません。したがって、当該年度協定に基づき、一般管理費として 14,867,000 円を同社に対して支出することをもって、違法不当な財務会計行為を行うとも認められません。

- ウ 平成 22 年度廃棄物焼却費 14,232,600 円は、本来、食肉センターの使用者（食肉事業協同組合員・A 社）が支払うべきにもかかわらず、西宮市は請求せず、違法に同社に利益を与え、市民に不利益を与えたと主張している点について

西宮市廃棄物の処理及び清掃に関する条例第 18 条第 1 項は、「市は、一般廃棄物の処理を求める者から、別表第 1 に定める手数料を徴収する」と規定しているところ、本件廃棄物の処理を求める者は、市であることから、請求人が主張するように食肉事業協同組合員・A 社が支払うべきであるとはいえません。

したがって、市が、平成 22 年度の廃棄物焼却費 14,232,600 円を食肉事業協同組合員又は A 社に対し請求しないことが、その裁量権を逸脱・濫用した違法又は不当な財産の管理を怠る事実とはいえず、市が違法に同社に利益を与え、市民に不利益を与えたと認められません。

- エ 平成 22 年 8 月、平成 23 年度からの指定管理者に指定されていない A 社との事前協議の中で、食肉センターから引き上げる市職員の給与 14,740,000 円を以前、市職員が従事していない施設運転管理 1 名及び清掃業務 2 名の人件費に充て、同社に違法に利益を与えたと主張している点について

イで述べたように、市は、平成 23 年度指定管理料として、242,649,000 円を A 社に対し支払う旨の西宮市食肉センター等指定管理者に係る年度協定書を同社と締結しています。平成 22 年度以前の食肉センターの管理においては、市職

員 4 名（正規職員 2 名及び臨時職員 2 名）が配置され、施設管理運營業務の指導及び作業補助に従事していたところ、平成 23 年度からの指定管理においては、市職員が配置されないこととされたことから、人件費 3 名分に相当する額を平成 23 年度収支予算書の積算に含めるよう、平成 22 年 11 月に市が A 社に対し提示し、これにより、施設運転管理業務等に係る平成 23 年度指定管理料が平成 22 年度指定管理料に比し、14,740,000 円増額したものと認められます。この増額となる 14,740,000 円が人件費 3 名分相当額として、明らかに不合理なものとはいえません。また、年度協定書には、配置人員の規定はなく、具体的な業務執行に当たっての個別の人員配置については、指定管理者の裁量に委ねられる部分があるとも解されます。

これらの事由を考慮すれば、市が、上記収支予算書の積算に基づき、242,649,000 円をもって平成 23 年度指定管理料とする年度協定を A 社との合意の下に締結したことが、その裁量権を逸脱・濫用した違法不当な行為とは認められません。したがって、当該年度協定に基づき、増額分 14,740,000 円を含む指定管理料を A 社に対して支出することをもって、違法不当な財務会計行為を行うとも認められません。

以上のとおり、第一請求各項記載の市の行為は、いずれもその裁量権を逸脱・濫用した違法不当なものとは認められないため、請求人の請求には、理由がないものとして棄却することとします。