

<h1>静 岡 市 報</h1>	号 外
	静岡市葵区追手町5番1号
	発行所 静岡市役所
	編集兼発行人 静岡市長
	発行日 毎月1日・随時

監 査 公 表

静岡市監査公表第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定により平成26年10月21日に提出のあった静岡市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により次のとおり公表する。

平成26年12月22日

静岡市監査委員	村 松 眞
同	杉 原 賢 一
同	三 浦 雅 司
同	白 鳥 実

記

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

- 1 本件請求のうち、次に掲げる措置を講ずることを請求する部分を却下する。
 - (1) 特定非営利活動法人ワーカーズコープ（以下「指定管理者」という。）による建築基準法や消防法等の法令違反及び協定違反について、その事実を公表して処罰し、法第244条の2第11項に基づき指定管理者の指定を取り消す措置（以下「指定管理者指定取消措置」という。）
 - (2) 協定業務や一般管理費などの詳細を精査し、各施設の日報などの証拠資料との照合や実施者であるとされるボランティアの方々への確認などにより、建築基準法や消防法等の法令違反及び協定違反を犯した指定管理者による他の協定違反と、一般管理費に虚偽の経費計上がされていないか実態を調査する措置（以下「指定管理者実態調査措置」という。）
 - (3) 指定管理者の会計監査を行い消耗品費に虚偽の計上がなされていないか確認する措置（以下「指定管理者会計確認措置」という。）
- 2 本件請求のうち、次に掲げる措置を講ずることを請求する部分を棄却する。
 - (1) 指定管理者に備品購入分の費用を求める措置（以下「備品購入費用返還措置」という。）

- (2) 不当な計上がなされている本部の家賃と静岡遠州事務所における指定管理業務以外の目的に使われた経費の返還を指定管理者に求める措置（以下「不当経費返還措置」という。）
- (3) 賞与として支払われた、指定管理料から支払われるべきでない一時金の返還を指定管理者に求める措置（以下「不当人件費返還措置」という。）

第2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

- (1) 住所 静岡市駿河区
- (2) 氏名 (省略)

2 請求書が提出された日

平成26年10月21日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書及び平成26年12月4日の法第242条第6項の規定による請求人の陳述の内容を整理すると、請求人は、大要、次のように主張しているものと解される。

市保健福祉局福祉部高齢者福祉課（以下「所管課」という。）は、平成25年度において静岡市老人福祉センターなど11館の高齢者福祉施設における3年間の指定管理業務を、年間2億1,000万円余で請け負わせる協定書を指定管理者と交わした。

しかしながら、指定管理者は平成25年度中に建築設備点検の未実施、防火管理者と危険物取扱責任者の不在など安全管理をはじめとする法令違反とそれに伴う協定書違反を継続し、市民からの告発がなければ平成26年度においても法令違反と協定書違反の状態が続いた。

また、指定管理者が市に提出した平成25年度の決算書では、人件費や施設費等において市の積算額と決算額に大幅な乖離があり、施設維持に必要な業務委託費を直接指定管理者が行うとして大幅に予算を組み直しているが、実態は不明である。

さらに、指定管理業務以外の経費を賄うため一般管理費の大幅な増額を行い、職員への賞与を支払わないなど、不正、不透明な会計処理をしている。決算においてはこうした不正、不透明な資金は返還若しくは剰余金の扱いをしなければならない。しかしながら決算報告では、指定管理料2億1,000万円余を全額支出したとしている。

所管課は、一市民からの告発があるまで平成25年度中の違法行為に気付かず、当初の不透明な予算編成に疑問も抱かず、決算書に対して証拠書類を含めた適正な審査を行っていない。また、指定管理料以外にも指定管理者からの要望による備品（ヘルストロン）の購入をしたことにより、無駄な支出がなされている。

こうした不適切な運営は地方財政法第3条第1項及び第4条第1項の規定に反しているにもかかわらず、しかも、利用者へのアンケート調査においても度重なる人事異

動への不満が寄せられていた実態を把握しないまま、同年度評価シートにおいて「施設管理において一部不適切な面もあったが、老人福祉センター等のあるべき姿、利用者のために何をすべきかを追求する姿勢、取組みについては、たいへん評価できる」として、平成26年度も管理を継続する協定書を結んでいる。

本来であれば、平成25年度において法第244条の2第11項の規定に基づき指定は取り消されるべきであるのに、所管課が平成26年度の予算削減もなく協定を締結したのは違法であり不当である。また、指定管理料に含まれている本部事務所経費など、当事業と直接関係のない費用は返還されるべきであり、所管課が無駄な支出をした備品購入費用も返還されるべきである。

以上のことから、静岡市長、保健福祉局長、福祉部長及び所管課長に対し、指定管理者の指定の取消や費用の返還などの措置を講ずることを請求する。

第3 個別外部監査契約に基づく監査

本件請求において、請求人は、法第252条の43第1項の規定により、個別外部監査契約に基づく監査によることを求めているので、その相当性の有無について検討した結果、次のとおり判断した。

請求人は、個別外部監査契約に基づく監査を求める理由として、指定管理業務には平成25年度に2億1,000万円余の血税が使われており、厳正なる対応により、市民が安全、快適に施設を利用できるよう、それに伴う経費が適切に使われることを期するため、外部監査を求めるとしている。

外部監査制度は、地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の専門性・独立性の強化を図るものであるが、本件請求については、主として指定管理業務における一般的な財務処理に関する措置を求めるものであり、特に監査委員に代わる外部の者による専門的な判断を必要とする事案ではないと考えられる。

したがって、本件請求について、個別外部監査を実施することが相当であるとは認められない。

第4 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員が行う違法、不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度である。

このことから、地方公共団体の執行機関又は職員のある行為を対象とするのではなく、その対象となるのは、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公

金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されており、これら以外のものを対象とする請求は、不適法な請求となるものである。

この点を踏まえて、請求内容及び陳述内容等を総合的に判断し、次のとおり決定した。

(1) 指定管理者指定取消措置の請求について

請求人は、本件請求において指定管理者の指定を取り消す措置を求めているが、当該指定行為はあくまで行政管理的行為であって、法第242条第1項に規定する財務会計上の行為には当たらないため、住民監査請求の対象とならない。

(2) 備品購入費用返還措置の請求について

請求人は、請求書及び陳述において、所管課が指定管理者に騙されて購入の必要のないヘルストロンを購入してしまったのであるから指定管理者がその購入費用を市に返還すべきであると主張している。この主張は、法律上地方公共団体の執行機関又は職員に対して求めるべき措置としては適切なものとは認められないが、その請求の本質としては「ヘルストロン購入が無駄な支出であった」との主張に変わりはないものと解され、また、本件請求が、当該備品を購入した日から起算して1年以内に行われ、かつ、その購入に係る事実を証する書類も添付されていることから、法第242条第1項に規定する財務会計上の行為に対する措置に該当するものとして、住民監査請求の対象とする。

(3) 不当経費返還措置の請求について

請求人は、指定管理料の中から当事業以外の家賃が支出されており、不当な支出であるとして指定管理料を返還させる措置を求めているが、この点に係る指定管理料の支出自体が違法又は不当なものであるとの主張をとらえると、法第242条第1項に規定する要件に該当することから、住民監査請求の対象とする。

(4) 不当人件費返還措置の請求について

請求人は、指定管理料の中から支払われている賞与については、賞与としての実態がないことから、当該賞与分に相当する指定管理料を返還させる措置を求めているが、この点に係る指定管理料の支出自体が違法又は不当なものであるとの主張をとらえると、法第242条第1項に規定する要件に該当することから、住民監査請求の対象とする。

(5) 指定管理者実態調査措置及び指定管理者会計確認措置の請求について

請求人は、不当経費返還措置と不当人件費返還措置の他にも、指定管理料の経費の計上に他の違反があるはずなので調査・確認をするべきであると主張するが、調査・確認を行うことを求める措置は、法第242条第1項に規定する財務会計上の行為に対する措置のいずれにも該当しないため、住民監査請求の対象とはならない。

そもそも、住民監査請求は、市長や市職員等の違法若しくは不当な財務会計上の行

為又は怠る事実について、直接住民がその是正や防止、損害の補てんを求めて監査委員に対し事実を証する書類を添えて監査を請求する制度であり、推測に基づく調査を行うものではないから、指定管理者実態調査措置及び指定管理者会計確認措置は、住民監査請求の対象となるものではない。

2 監査の経過

- (1) 平成26年10月31日、監査委員は、請求人に対し、備品購入費用返還措置、不当経費返還措置及び不当人件費返還措置の請求について、不備があったため、補正命令を行った。
- (2) 平成26年11月18日、監査委員は、関係部局として所管課に対し、本件に関する資料の請求を行った。
- (3) 平成26年12月4日、監査委員は、法第199条第8項の規定により所管課の職員から、本件について、関係人聴取を行った。
- (4) 同日、監査委員は、法第242条第6項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。

3 確認した事実

本件請求については、次の事実を確認した。

(1) 備品購入費用返還措置について

ア ヘルストロンとは、昭和38年に日本で初めて厚生省（現・厚生労働省）に認可された、電極と電極との間に通電することで形成された電界に身体を置き治療をする電位治療器であること。効能として頭痛、肩こり、慢性便秘及び不眠症の4つの症状の緩和が期待され、一般家庭の他、医療機関、治療院、公共施設などに広く設置されている機器であり、老人福祉センター等に市が設置を進めていること。

イ 所管課では、老人福祉センターなど11館にヘルストロンを計画的に設置する予定であり、平成25年度当初予算において、用宗老人福祉センターのヘルストロンを更新するための費用等を計上していたこと。

ウ 平成25年度に実施した保守点検の結果、用宗老人福祉センター、鯨ヶ池老人福祉センター及び長尾川老人福祉センターに設置されているヘルストロンが、耐用年数の大幅超過によって機器の劣化が進行しており、設置機器は既に生産終了した旧機種のため、今後故障した場合、部品の供給も困難となっていることから、保守点検業者から早めの更新を勧められていたこと。

エ そこで所管課としては、当初更新予定であった用宗老人福祉センターよりも耐用年数を超過していた鯨ヶ池老人福祉センターのヘルストロン3台を更新し、従前のヘルストロンについては、1台も設置されていない清水東部老人憩の家へ試験的に設置をしたこと。

(2) 不当経費返還措置について

ア 平成26年9月の市議会厚生委員会において、指定管理者が「指定管理以外の事

業もやっているとのことだが、指定管理事業の中に他の事業が紛れ込むことはないのか。また、事務所の賃借料の負担按分はどのようになっているのか」との質問があり、所管課長は「別事業を行っているが、経理は区分されている」旨回答し、さらに、後日、その按分割合は面積按分で約2.3%である旨回答したこと。

イ 上記按分割合は、指定管理者の事務所1階及び3階総面積のうち、机及びキャビネット使用部分の割合であること。

4 監査委員の判断

本件請求のうち備品購入費用返還措置、不当経費返還措置及び不当人件費返還措置を講ずることを請求する部分について、次のとおり判断する。

(1) 指定管理者制度について

まず、指定管理者制度について要約を述べる。指定管理者制度とは、公の施設の設置目的を効果的に達成するための制度として、平成15年6月の法改正により、従来の管理委託制度に代わって創設された制度であり、これまでの管理委託制度では、公の施設の管理は、公共団体、公共的団体又は政令で定める市の出資法人だけに委託することが認められていたが、指定管理者制度の創設によって、管理を行うことができるものの範囲が格段に広がり、民間企業やNPO法人などを含む様々な団体が指定管理者として市の指定を受け、これを行うことが可能となった。また、実施できる業務の範囲についても、行政処分である施設の使用許可など、従来の管理委託制度における受託者が行うことができなかった業務を含めて、公の施設の管理を包括的に実施することが可能となった。

すなわち、指定管理者制度は、公の施設の管理に様々な団体が参入し、独自のノウハウを活かした事業展開を図ることで、多様化する市民ニーズへの対応と市民サービスの向上とを図るものである。

市は、指定管理者の募集に当たり、指定管理料の上限となる金額を定めあらかじめ提示するが、その金額の算出方法については要領で示されており、人件費、業務管理費、事業費等に区分し積み上げることによるものとされている。応募者はその金額の範囲内の額を市に提示することが必要で、指定管理者としての指定を受けた後に、当該提示した額を指定管理料として協定書に記載して確定するとともに、この額の範囲内において作成する予算に基づき指定管理業務を行うこととなる。

そして、指定管理者は、事業年度終了後、事業報告書を市に提出する際の添付資料として指定管理業務収支状況報告書を提出し、市は、当初の予算に比べてどのような執行状況となっているか、協定書に定めた業務を遂行しているか等を確認し、評価をすることとなっている。

したがって、この指定管理業務収支状況報告書における収支決算は、あくまで指定管理者が計画した予算に対する決算額を示すものであり、指定管理業務の実施状況を説明する資料の一環であると認められる。

さらに、指定管理料の精算は原則として行わないこととなっており、指定管理者は、指定管理料の範囲内において自らの裁量で収支を行い、指定管理業務を実施していくものであるから、指定管理料が不足した場合は指定管理者の負担となり、経営努力により剰余金が生じた場合は、指定管理者の利益となるものである。

(2) 備品購入費用返還措置の請求について

ヘルストロンの更新については、平成25年度当初予算に計上されており、その予算を執行するに当たっての会計処理も適正であることが確認できた。また、更新に係る備品の移動についても台帳により管理されており、従前の物を廃棄することなく、清水東部老人憩の家に配置替えをしていた。どの施設に優先的にヘルストロンを配置し、どの個体を更新するかについては、指定管理者からの意見は聞くものの、最終的に判断するのは所管課であることについても確認した。よって、本件ヘルストロンの購入行為について違法又は不当な点があったと認めることはできない。

したがって、本件請求のうち、備品購入費用返還措置を講ずることを請求する部分については、理由がない。

(3) 不当経費返還措置について

請求人は、指定管理料から指定管理業務とは関係のない静岡遠州事務所の家賃が支出されている旨を主張しているが、この点については、具体的な事実を明示、特定しておらず、事実を証する書類の提出もないため、監査対象から除外する。

請求人は、指定管理者の事務所はビルの3階となっているが、実際には1階も借り、そこでは指定管理事業とは別の事業を展開しているにもかかわらず、その経費について約2.3%という過少な按分率を用いて、指定管理料から不当に支出されていると主張している。

しかしながら、関係人聴取の結果においては、実際は1階部分も指定管理者の事務所として利用しており、他事業との按分については3階部分と1階部分の総面積に対する約2.3%であったことが確認でき、その経理は明確に区分されているとのことであった。

そもそも、このような事務所の家賃に充てる経費については、指定管理料の内訳の区分として一般管理費という費目に計上することとなるが、その費目は、指定管理者が団体を維持運営していくために必要な経費として一定の計算式で算定されており、予算と決算の数値の間に特段の疑義が生じない限り、市がその具体的用途までは把握することを要しないものである。

なお、所管課は、厚生委員会において、本件についての質問があったため、具体的な按分内容を指定管理者に対して確認したものであるが、その中においても経理は明確に区分されていたことが判明している。

したがって、指定管理料について請求人の主張するような不当な経費の支出があったとは認められないから、本件請求のうち、不当経費返還措置を講ずることを請求

する部分については、理由がない。

(4) 不当人件費返還措置について

請求人は、指定管理者が作成した決算書における人件費の項目の中で「一時金」が支払われているが、これは賞与ではないため不当であると主張している。

しかしながら、その事実を証する書類の提出も不十分であり、さらに請求人の陳述においても、人件費の項目に「一時金」があることをもって、どのような損害が市に生じているのかは確認することができなかつた上、そもそも、指定管理料の具体的用途は、指定管理者の裁量に任されるのが原則であることは前述のとおりである。

したがって、指定管理料について請求人の主張するような不当な人件費の支出があったとは認められないから、本件請求のうち、不当人件費返還措置を講ずることを請求する部分については、理由がない。

第5 結論

以上のとおり、本件請求のうち、指定管理者指定取消措置、指定管理者実態調査措置及び指定管理者会計確認措置を講ずることを請求する部分は、不適法であるからこれを却下するものとし、備品購入費用返還措置、不当経費返還措置及び不当人件費返還措置を講ずることを請求する部分は、理由がないからこれを棄却するものとする。