

小城市監査委員告示第6号

平成30年7月6日に提出された住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき監査を実施した結果を同条同項の規定により公表する。

平成30年8月30日

小城市監査委員 古川吉光

小城市監査委員 西正博

第1 住民監査請求書の提出

住民監査請求の内容等

(1) 請求人

39人（氏名省略）

(2) 請求の受付

平成30年7月6日付け「住民監査請求書」は、小城市監査委員事務局に提出され、同日付けで受け付けた。その後8月1日に追加して監査請求人になるとして35名の住民監査請求書が提出された。

第2 請求の要旨

1 「清水の滝ライトアップ事業」の補助金返還を求める請求

清水の滝ライトアップ実行委員会（以下「実行委員会」という。）の、過去5年間の会計処理には不適切な部分があり、小城市補助金等交付規則第17条、19条に該当するため、小城市は実行委員会に対して補助金の返還を求めるべきであり、小城市長が実行委員会に対する過去5年間の補助金の交付決定を取り消し、当該補助金の返還を命じ、小城市が実行委員会に対し、過去5年間の補助金計1250万円の不当利得返還請求権を行使すること、その他適切な措置を求める。

2 前商工観光課長への退職金返還を求める請求

前商工観光課長が有印私文書偽造、不適切な会計処理を行った事実で退職承認処分を行ったのは裁量逸脱の違法があり、退職金の支給も違法である。

よって、小城市長が前商工観光課長の本件退職承認処分を取り消し、小城市が前商工観光課長に対し退職手当の不当利得返還請求権を行使すること、その他適切な措置を求める。

または、小城市長は前商工観光課長について懲戒免職処分を受けるべき行為をしたと認め、退職金の全部または一部の返納を命じる処分をなし、小城市は前商工観光課長に対し退職手当の不当利得返還請求権を行使すること、その他適切な措置を求める。

3 歴代の商工観光課長が観光協会事務局長を兼任しながら、小城市より給与を支給していた分の返還を求める請求

「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下「公益法人等派遣法」という。）が制定され、平成14年4月に施行された以降に支給した商工観光課長の給与（観光協会事務局長の給与名目か市職員としての給与名目かはさておき）は、地方自治法（以下「法」という。）第204条の2に違反し、不当利得返還請求権を行使すること、その他適切な措置を求める。

第3 請求の受理

本件請求については、平成30年7月6日に受け付け、要件審査の結果、法第242条に

規定する要件を具備していると判断し、平成 30 年 7 月 12 日付で受理した。

第 4 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求書、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により本件請求の要旨を解し、違法、不当な行為があるか否かについて監査を実施した。

2 監査対象部局

- (1) 総務部総務課
- (2) 産業部商工観光課

3 証拠の提出及び陳述の機会の付与

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 30 年 7 月 25 日、請求人に対し、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人からは、監査請求書に基づき補足的な説明がなされたが、新たな証拠の提出はなかった。

4 関係職員からの事情聴取及び関係資料の調査

監査に当たり、総務課、商工観光課を対象として関係書類を調査したほか、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、実行委員会会長（市長）、副市長、総務部長、産業部長、総務課長、商工観光課長から事情聴取を行った。

なお、退職した前商工観光課長は、事情聴取に出頭しなかったため聴取することが出来なかった。

5 関係人調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、現任の小城市観光協会事務局長と事務局職員 3 名から聴き取り調査を行った。

第 5 監査の結果

1 事実の確認

本件請求書の要旨及び請求人の陳述、関係職員からの事情聴取、関係人の調査及び提出された資料に基づき、事実関係を次のとおり確認した。

(1) 清水の滝ライトアップ事業への補助金支出について

上記事業については、実行委員会が、小京都「小城」の象徴の一つでもある「清水の滝」周辺の紅葉をライトアップと竹灯籠の灯りで演出し、埋もれている観光資源を再発掘することにより、年間を通じて観光客の増加につなげることを目的として毎年 11 月に実施してきた。

入場者数は毎年増加して平成 27 年度は 24,089 人、平成 28 年度は天候不順で 17,451 人と落ち込んだが、年々リピーターも増加し、成果を上げてきた。

運営の経費は入場者よりの協力金、事業者よりの協賛金等で賄ってきたが、それだけでは不足が生じるため、小城市に補助金を申請し、交付を受けてきた。平成24年度から平成28年度まで5年間の補助金総額は12,495,428円になる。

平成28年度は、入場者数が少なかったため、協力金収入が予定より少なく、支払に不足が生じた。そこで、不足分を支払うため、実行委員会の事務局員であった前商工観光課長は、小城市一般会計予算（商工観光費）から、実際には行っていない架空の事業、具体的には、小城公園桜ライトアップ設備設置委託業務の名目で497,880円、自楽園北東ナイター設備改修工事の名目で300,000円、不足した警備費113,434円を、平成29年6月のホテル観賞客対策警備費に上乘せし、合計911,314円を不適切に支出させた。

この資金については、平成30年3月29日と平成30年3月30日に事業者より小城市に返還されている。

内部告発の提出を受け、小城市では、当初平成28年度の同事業の経費等の執行状況について調査を行ったが、収入を証する領収書の写し等は存在せず、支出を証する領収書も内訳を知るためのレシートの添付が無いものがほとんどであり、すべての内容を把握することが出来なかった。（平成29年10月30日付、分限及び懲戒審査委員会取りまとめ報告）

平成30年2月には、市長からの監査要求で監査委員が監査を行ったが、収支を証明できる証拠書類が杜撰で監査自体が出来ないとの結果になった。

その結果を受け、小城市は、平成24年度から平成28年度までの通帳及び領収書をもとに精査を行い、決算書と照合したが、総事業費については領収書と一致しなかったものの、補助対象経費については、補助金交付額を上回ることが確認できたことを平成30年4月20日付けで清水の滝ライトアップ事業補助金に関する調査報告書を取りまとめた。

平成30年5月に市長より監査委員に対して再監査の要求があり、監査委員は、小城市補助金等交付規則、小城市清水の滝ライトアップ事業費補助金交付要綱及び関係法令に基づき過去5年間の監査を実施した。その結果は、いずれの年度も補助対象経費は補助金交付額を上回っており、小城市補助金等交付規則及び小城市清水の滝ライトアップ事業費補助金交付要綱に合致していることを確認した。

その後実行委員会では、内訳が分からない領収書について前商工観光課長に聞き取りを行うなどして調査を行っている。

前商工観光課長は、私的流用は無いと言っているとのことであるが、前商工観光課長が、監査委員の事情聴取に応じなかったため、真意は不明である。

(2) 前商工観光課長への退職承認処分、退職手当支給について

「一般社団法人小城市観光協会」（以下「観光協会」という。）の事務局長を兼ねていた前商工観光課長が、観光協会の役員交代に伴う変更登記申請事務において、役員就任承諾書を偽造し、また住民票取得のため委任状を偽造したことが判明した。

また、平成 28 年度の清水の滝ライトアップ事業で収支に不足が生じ、この穴埋めのため商工観光課の平成 28 年度・29 年度予算及び、平成 29 年度の清水の滝ライトアップ実行委員会の予算より不適切な会計処理で支出をしたとして、平成 29 年 10 月 29 日に分限及び懲戒審査委員会が開催された。

分限及び懲戒審査委員会は、平成 29 年 10 月 30 日付けで、市長に審査結果を報告し、その報告を基に、市長は、同年 11 月 1 日付けで、停職 6 か月と総務課副課長への降任とする懲戒・分限処分を行った。同日、前商工観光課長は「職を辞して責任を取りたい」として依願退職を申し出、同年 11 月 2 日受理された。その後、退職金が規定に従い本人に支払われた。

- (3) 歴代の商工観光課長が観光協会事務局長を兼任していることについて小城市から給与（給料及び賞与を含む各種手当）が支給されていたことについて

観光協会は、平成 27 年 12 月まで小城市役所庁内の商工観光課と同じフロアで業務を行っていたが、平成 28 年 1 月小城市に「小城市まちなか市民交流プラザ」通称「ゆめぷらっと小城」が開館したことで同時に移転している。

歴代の商工観光課長及び前商工観光課長は課長として協会の仕事も行っていたが、課長の職務に支障が出ることはなかった。

年間を通してどれくらい協会の仕事を行っていたかは、資料が不足し、詳細は不明であるが、業務の内容としては、長として監督、指導など統括的なことを行っていた。

協会の職員によれば、「理事会、総会の進行またイベント等での出張もあった。通常の事務処理は、観光協会の職員で行っていた。」とのことであった。

小城市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例第 2 条により、平成 27 年 4 月から 1 年間を通しての職務専念義務免除申請が出され、小城市は承認している。

2 結論

本件監査請求について請求人が違法若しくは不当と主張する事由について、法第 242 条第 4 項の規定に基づき、以下のとおり個別に検証し判断を行ない、監査委員の合議により次のとおり決定した。

- (1) 清水の滝ライトアップ事業への補助金支出について

本件請求を却下する。

本件の平成 28 年度補助金は、事業が完了し平成 29 年 5 月 24 日に補助事業等実績報告書が小城市長あてに提出され額の確定が行われており、本件請求はそこから 1 年を経過した後になされている。このことは、法第 242 条第 2 項に定める「前項の規定による請求は、当該行為のあった日または終わった日から 1 年を経過したときは、これをすることができない。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。

裁判例では、「この正当な理由の判断に当たっては、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ものである。」とされている。

本件で見えてみると前商工観光課長の不祥事が、頻繁に新聞報道なされているなか、監査請求人が提出した「事実証明書2の11」の平成29年12月13日の佐賀新聞で「協力金や物販の収入部分は、あいまいな部分がある。」と小城市の総務課長が述べたとの報道があり、遅くとも請求人はこの時点で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判断することから、そこから6か月半を経過してなされた本件請求は、相当な期間内に監査請求が行われたとはいえず、「正当な理由」があるとはいえない。

(2) 前商工観光課長への退職承認処分、退職手当支給について

本件請求を棄却する。

退職承認処分については、小城市分限及び懲戒審査委員会の調査結果を基に、任命権者である市長の裁量権により退職承認処分がなされた。

監査請求人は「本件退職承認処分は裁量逸脱の違法があり、退職金の支給も違法となる。」と主張しているが、この判断は当時判明していた「有印私文書偽造と清水の滝ライトアップ事業に関する不適切な会計処理」という事実によって、小城市職員の懲戒処分に関する指針で定める基準に従い、他の自治体が公表している類似の事件等も参考にして行ったものである。

監査請求人は、「新たな有印私文書偽造、同行使、詐欺や業務上横領まで重なれば、当然、懲戒免職は免れない事態であろう。」と主張しているが、これらを証するものはない。

また、「退職承認処分が早すぎた」との主張もあるが、判例によれば、「職員に懲戒事由が存する場合に、懲戒処分を行うかどうか、懲戒処分をするときにいかなる処分を選ぶかは、任命権者の裁量にゆだねられていることにかんがみれば、Aの原審における主張事実を考慮にいれたとしても、右の収賄事実のみが判明していた段階で、Bを懲戒免職処分に付さなかったことが違法であるとまで認めることは困難であると言わざるを得ない。また、本件分限免職処分発令後の経過に照らすと、本件分限免職処分が時期尚早の処分ではなかったかとの疑いをいれる余地がないとはいえず、その当不当が問題となり得ようが、本件分限免職処分の発令の段階でその後における事態の進展を予測することには相当の不確実性が伴うばかりでなく、分限処分の発令時期についても任命権者が裁量権を有しており、不適格な職員を早期に公務から排除して公務の適正な運営を回復するという要請にもこたえる必要のあることを考慮すると、発令時期の面から本件分限免職処分が違法であるとする事もできない。」とされている（最高裁 昭和60年9月12日判決）。

本件は、分限及び懲戒審査委員会の調査結果を基に、退職承認処分がなされたものであり、違法とはいえず、退職金の支給も違法にはならないと判断する。

- (3) 歴代の商工観光課長が観光協会事務局長を兼任していることについて、小城市から給与（給料及び賞与を含む各種手当）が支給されていたことについて本件請求を棄却する。

監査請求人は、平成14年4月に、「公益法人等派遣法が施行された以降に小城市が、観光協会に職員を派遣し、その事務に従事させ、給与を支給していたことは、法第204条の2、公益法人等派遣法第2条、第6条に違反する。仮にそれが派遣ではなく兼務にすぎないとしても、法的根拠が存在しない。」と述べていることに関して、裁判例によれば、『公益法人等派遣法第4条第2項は、同法に基づく派遣職員について、「派遣職員は、その職員派遣の期間中、職員派遣された時就いていた職又は職員派遣の期間中に異動した職を保有するが、職務に従事しない。」と規定していて、派遣先団体の業務に従事しながら一部につき地方公共団体の事務に従事するなどの派遣形態が予想されていないことからすると、同法の対象とする「公益法人等の業務に専ら従事させる」場合については、本来の職務を全面的に免除されて、派遣先の業務にのみ従事することであり、地方公共団体の職務に従事しつつ公益法人等の業務にも従事する兼業の場合には、その対象外としていると解される。』（東京高裁 平成19年3月28日判決）

小城市の商工観光課長は、観光協会事務局長を兼務していることから、公益法人等派遣法第2条第1項の「当該公益法人等の業務にその役職員として専ら従事させる」には当たらず公益法人等派遣法の適用対象外となる。

次に、本件請求では、「商工観光課長の職務専念義務を免除していないか、免除しても給与の一部停止などの措置を講じていないことも、法第204条の2に違反する。」としているが、平成27年4月からは職務専念義務免除申請を行い、任命権者の承認を得ていた。

ではそれ以前はどうか、裁判例によれば、『地方公務員法第35条は、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職務遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない」といわれる職務専念義務を規定しているところ、上記規定は、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」とする同法第30条の規定を具体化したものである。したがって、法律又は条例に特別の定がある場合は、地方公共団体が当該地方公共団体以外の団体へ職員を派遣し、その業務に従事させることは許されることは明らかである。また、法律または条例に特別の定がない場合であっても、職務専念義務に反しないと認められる場合又はあらかじめ職務専念義務の問題が生じないような措置がとられた場合には許されるというべきであり、具体的には、派遣先での職員の事務が例えば団体に対する指導、監督、助言等の範ちゅうに属しそれ自体市の事務と評

働けるとか、当該団体の事務がその性質や内容等に照らし地方公共団体の事務と同一視し得るような特段の事情が認められ、かつ、職員に対する地方公共団体の指揮監督が及んでいると認められるような場合であれば、職員を地方公共団体以外の団体に派遣しその事務に従事させることは違法とならないものというべきである』(東京高裁 平成 19 年 3 月 28 日判決)。

小城市と観光協会の関係で見ると、観光協会は平成 22 年 4 月に、「小城市の観光事業及び地域経済の発展に寄与するため、小城市の歴史、伝統及び食文化を尊重し、観光施設の整備及び観光宣伝の推進をおこなう。」ことを目的に、小城市庁舎内を主たる事務所として設立され、組織の設立や運営に小城市が中心的な役割を果たしている。

その事業内容は「観光の宣伝及び紹介並びに観光客の誘致に関する事」など、商工観光課の業務と同一であることも多く、小城市の観光事業を補完する公共性の高い団体である。商工観光課長が兼務していた業務内容についても、観光協会に対する指導、監督、助言等の範ちゅうであった。また、小城市の指揮監督下にあったと認めることから、給与を支給することについて妥当であると判断した。また、兼務していたことで商工観光課長の業務に支障をきたすことは無かったことから、給与を減額する必要は無いと判断したものであり、その判断は正当といえる。

3 意見

監査結果は以上のとおりであるが、今回の住民監査請求を受け、「補助金の交付については、関係条例、規則、要綱に則り、公平・適正な判断にて措置を講じられていると考えるが、39名の市民の方より、補助金のあり方についての厳しいご意見を頂いた。このことを鑑み、交付の公益性や必要性を基本に、今後は更に精査した執行を望みたい。また、今回の不祥事問題発生後、庁内の綱紀粛正を図られたと思うが、今後においても適正な人事施策・体制維持に継続的に努められ、より一層の小城市民の福祉の向上に臨まれたい。」と、監査委員としての意見を小城市長に申し入れたことを付記する。