

加監公表第11号

令和4年11月24日

加古川市監査委員 井ノ口 淳 一

加古川市監査委員 北 本 敏

加古川市監査委員 藤 原 繁 樹

加古川市監査委員 井 上 恭 子

監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された加古川市職員措置請求（令和4年9月28日付け受理）について、同条第5項の規定により監査を実施した結果を次のとおり公表します。

1 請求人

(住所・氏名 省略)

2 請求の受理

加古川市職員措置請求（以下「本請求」という。）については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、令和4年9月28日付けで受理した。

なお、令和4年10月17日に請求人から本請求に係る証拠（追加の事実証明書）の提出があった。

3 請求の要旨

本請求の要旨は次のとおりである。

- (1) 加古川市町内会連合会（以下「連合会」という。）との行政事務の一部を委託することについての委託契約（令和3年度分、令和4年度分）（以下「本件委託契約」という。）について

本件委託契約に係る契約金（以下「行政事務委託料」という。）の額は、本件委託契約に係る契約書（以下「本件委託契約書」という。）第3条第1号において、「受注者を構成する町内会数に37,500円を乗じた額と、構成する世帯数に860円を乗じた金額との合計金額」と、同条第2号において、「受注者を構成する町内会数に3,100円を乗じた金額」と定められている。

一方、連合会の規約において、連合会の会員は町内会・自治会等（以下「町内会等」という。）の代表者である会長（以下「町内会長」という。）と定められていると市職員から聞いている。このことから、受注者である連合会を構成するのは町内会長個人であるため、本件委託契約書に定められている「受注者を構成する町内会数」は存在しないことと解される。よって、単価37,500円を乗じる町内会等数はゼロであるため、ゼロにいくら単価を乗じてもゼロになることから委託料は発生しないはずである。また、単価3,100円を乗じる町内会等数も同様にゼロであるため、ゼロにいくら単価を乗じてもゼロになることから委託料は発生しない。なお、「受注者を構成する世帯数」は、町内会等の全ての世帯数ではなく、

町内会長が属する世帯数と解される。よって、令和3年度は連合会を構成する町内会長が属する世帯数の319に、単価860円を乗じた274,340円となるはずである。また、令和4年度も同様に、連合会を構成する町内会長が属する世帯数の316に、単価860円を乗じた271,760円が本件委託契約書の規定に基づき、正しく算出された金額となる。

これらのことから、行政事務委託料のうち、次の（ア）と（イ）に掲げる額を合計した金額（以下「本件委託料」という。）である95,480,080円が過大に支出されている。

（ア）令和3年度分83,751,840円（令和3年度に支出した金額95,751,840円から、本請求日の1年以上前に支出され、法第242条第2項の規定に基づき、時効となっている令和3年5月19日支出分12,000,000円を差し引いた額）

（イ）令和4年度分11,728,240円（令和4年5月27日に支出した金額12,000,000円から、本件委託契約書（令和4年度分）の規定に基づき、正しく算出した金額（単価860円を乗じた316世帯分）である271,760円を差し引いた額）

本件委託契約書第1条第1号には業務内容として、広報紙等発注者が必要と認める広報文書（以下「広報文書」という。）の町内会員・自治会員（以下「町内会等の会員」という。）への配付について定められている。高齢者が多い町内会等においては、これらの業務が負担となっているとの声を聞いている。本件委託契約は、連合会を構成する町内会長が率いる町内会等が委託業務を履行することを前提に契約が締結されているとのことであるが、町内会等の会員に対し委託業務に協力する意思があるかどうかの確認をしていない。連合会と町内会等は別組織であるにもかかわらず、連合会を構成する町内会長が引き受けた業務を町内会等の会員が履行すべきであるという考えは、市民への労働の強制であり、人権侵害にあたる行為であると思われる。なお、連合会に加入していない任意団体等への広報文書の配付は、ボランティアでされていることから、本来、広報文書は町内会等のサービスにより、町内会等の会員へ配付すべきであると考ええる。

なお、隣接の高砂市においては、町内会と契約した区域の全世帯に広報文書をポ

ステイキングにより配付している。当該契約に係る費用は、加古川市（以下「市」という。）の10分の1の金額である年間約1,000万円と聞いている。市においては、広報文書は連合会を構成する町内会長が率いる町内会等の会員のみ配付しており、金額も高額であるため、本件委託契約の在り方を見直す必要があると思われる。

また、本件委託契約書第1条第2号においては、各種委員の推薦に関することが業務内容として定められている。しかしながら、令和3年度においては、民生委員・児童委員等の各種委員の推薦がされていない町内会等が、町内会等数全体の約1割にあたる30以上もあることから、委託業務が履行されておらず、契約違反である。

さらに、市は連合会からの実績報告書を受け取るだけで、本件委託契約に係る町内会等ごとの世帯数を把握する必要はないとのことであるが、広報文書の配付対象世帯の住民が施設に入所している場合や死亡している場合、事業所等の店舗が町内会等の会員である場合等においては、連合会が広報文書の配付等の委託業務を履行することができないにもかかわらず、それらの世帯が行政事務委託料の積算に含まれている可能性がある。また、事業所や店舗のみで構成されている町内会等は、実際に居住している他の地域の町内会等にも加入していると考えられ、行政事務委託料が二重計上となっている可能性が高い。さらに、A町内会では、町内会の総会で報告されている世帯数と本件委託契約の実績報告として市に提出している世帯数が異なっていることから、本件委託契約に係る世帯数を水増ししている可能性がある。

（2）連合会の事務局に係る職員の人件費（令和3年度分、令和4年度分）について

連合会の事務局は市民活動推進課が担っているが、総会等の会場準備や会員名簿の作成等、連合会としての事務は全て市職員が行っていると思われる。連合会の事務局業務は、税金を費やして行う職務であるとは思われない。

市職員が他の団体の事務に職務として従事する場合の基準は、市が発行している「団体への関与」において、関与しようとする団体が公共的団体でなければ、関与できないと定められている。しかしながら、連合会の規約及び活動内容が市民に公表されていないことや、連合会に加入するためには、町内会等を構成する世帯数を

50世帯以上とするという要件があるにもかかわらず、当該要件を満たしていない町内会等が多数存在している。また、町内会等を構成する世帯数を50世帯以上とするという要件を満たしているにもかかわらず、加入を認められなかった団体が存在している。このように、連合会への加入・非加入の判断を地区町内会連合会長に委ねるなど、個人の恣意的な判断で団体の運営が行われていることから、連合会は公共的団体であるとはとても言い難く、連合会の事務局を市が担うことは問題であると思われる。

また、各種委員が推薦されていない町内会等が多く、委託業務を履行していないことから、連合会は市にとって必要な職務を担っている団体であるのか疑問である。

よって、次の措置を求める。

- ・ 本件委託契約（令和4年度分）の廃止
- ・ 本件委託料の返還
- ・ 連合会の事務局に係る職員の人件費（令和3年度分、令和4年度分）の返還

4 監査の実施

(1) 監査の対象

本請求書、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により、次の項目について監査を実施した。

ア 本件委託契約（令和4年度分）の締結について

市が連合会と本件委託契約（令和4年度分）を締結したことは違法又は不当であるか。

イ 本件委託料の支出について

市が連合会に本件委託料を支出したことは違法又は不当であるか。

ウ 連合会の事務局に係る職員の人件費（令和3年度分、令和4年度分）について

市職員が連合会の事務局業務に従事したこと及び同業務に従事した市職員に市が給与等（令和3年度分、令和4年度分）を支出したことは違法又は不当であるか。

(2) 監査の対象部

市民協働部

(3) 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設け、令和4年10月17日に請求人から陳述を受けた。

(4) 監査の対象部に対する調査

市民協働部職員（以下「関係職員」という。）に対して、令和4年10月17日に事情聴取を行うとともに、関係書類等の調査を行った。

関係職員から聴取した内容等は次のとおりである。

ア 連合会について

町内会等は、よりよい地域づくりをめざして、会員相互の連帯を図りながら、地域住民の自主性をもとに、その地域内で継続して公共的、公益的な活動を行う地縁によって組織された地域コミュニティの核となる任意団体である。

連合会は、町内会長で構成される組織であり、町内会長相互の友愛と協調により町内会等の円満な運営と、市との相互協力による明るく住みよいまちづくりに寄与することを目的として、昭和28年6月に設立され、以来、町内会等の運営に関する意見の交換、調査研究や市と連絡協調を図りながら、各種行政施策への協力を行ってきた。特に、市と連合会との間では、例年実施している行政懇談会や地区別行政との懇談会などの場において、市政に関する重要なテーマや地域課題について、ともにまちづくりを進めていく重要なパートナーとしての協力的な姿勢のもとで建設的な議論を行ってきた。また、住民の声を市政に反映するため、市の各種委員会や計画策定にあたっての委員の推薦を行うことや、各種調査等の実施にあたって各町内会等を取りまとめて必要な協力を行うなど、公共的、公益的な団体として活動している。

これらのことは、市が掲げるまちづくりの基本理念である「ひと・まち・自然を大切にし ともにささえ はぐくむまちづくり」を実現するための総合計画における、まちづくりの進め方である「多様な主体と行政との協働」という市の基

本的な姿勢にも示されている。市民のまちづくり活動への参画を促し、地域の特色を生かしたまちづくりを進めていくために、町内会等や市民活動団体等の活性化を図っていく姿勢を表したものであり、全世帯の約9割が加入している町内会等、またその町内会長によって構成される連合会が、市政の推進に果たしてきた役割は市にとって重要なものである。

なお、連合会の構成員である町内会長が率いる町内会等数と連合会より報告のあった世帯数は、令和3年10月1日時点は317町内会等、96,374世帯であり、令和4年10月1日現在では、316町内会等、96,608世帯である。

イ 本件委託契約について

本件委託契約は、町内会等の会員に対して広報文書を配付・回覧するだけでなく、各種委員の推薦や地域の福祉増進をはかるための調査に関することなどを含めた業務を委託するにあたり、各町内会等との個別契約ではなく、連合会との間で契約を締結しているところである。本件委託契約は町内会等の協力のもとに履行されることを前提としており、市内全域での実施を可能にするため、連合会が地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項第2号に該当する場合として、随意契約している。

行政事務委託料の支払いの流れは、令和3年度は、①令和3年4月1日付けで見積書を受領、同日付けで委託契約を締結、②令和3年5月10日付けで請求書を受領、③委託契約書第4条第2項の規定に基づき、令和3年5月19日に12,000,000円の支出、④令和3年10月18日付けで請求書（10月1日現在の町内会等数と世帯数が記載されたもの）を受領、⑤委託契約書第3条及び第4条の規定に基づき、令和3年10月28日に83,751,840円の支出、⑥令和4年3月31日付けで委託契約書第7条に基づく実績報告書を受領し、確認を行った。令和4年度は、①令和4年4月1日付けで見積書を受領、同日付けで委託契約を締結、②令和4年5月19日付けで請求書を受領、③委託契約書第4条第2項の規定に基づき、令和4年5月27日に12,000,000円の支出を行った。

行政事務委託料は、本件委託契約書第3条により、10月1日現在の町内会等数に37,500円を乗じた額と、町内会等に加入する世帯数に860円を乗じた額とを合算した額とし、また、地域の絆づくりの核となる町内会長の人材育成を目的とした研修業務については、同じく10月1日現在の町内会等数に3,100円を乗じた額としており、これらの合計金額となっている。

本件委託契約にあたっては、連合会から行政事務委託料の積算内容が記載された見積書が提出されている。当該見積書には、総合計金額（令和3年度は95,571,600円、令和4年度は96,498,000円）が記載されており、その内訳として、均等割（令和3年度319町内会11,962,500円、令和4年度320町内会12,000,000円）、世帯割（令和3年度96,070世帯82,620,200円、令和4年度97,100世帯83,506,000円）、研修事務委託料（令和3年度319町内会988,900円、令和4年度320町内会992,000円）が併せて記載されている。よって、第3条に記載する文言は、「受注者を構成する町内会数」を「受注者を構成する町内会長が率いる町内会等数」と、「受注者を構成する世帯数」を「受注者を構成する町内会長が率いる町内会等を構成する世帯数」として、市と連合会の双方が合意のもとで契約し、委託業務も問題なく履行されていることから、連合会からの請求書に基づいて支払いをしている。しかしながら、請求人の主張のとおり、第三者から見た場合、第3条に記載する文言は、正確に表現されたものではなく、誤解を招く恐れがあるため、今後、当該文言については見直したいと考えている。なお、町内会等に加入する世帯数については、事業者が含まれているかどうかも含めて、市が独自に把握できるものではない。行政事務委託料算出のため、連合会に10月1日現在の世帯数の届出を求めており、その世帯数を基に行政事務委託料を算出している。なお、連合会からの届出は、連合会の会員である町内会長からの報告に基づいて行われており、町内会等数と町内会等に加入する世帯数が記載されている。

また、広報文書の配付については、市は連合会と委託契約を締結しており、連合会を構成する町内会長を通じて、各町内会等の中で役割分担や協力により配付・回覧されているものであるため、市が直接、町内会等の会員に対して配付を

強制しているものではない。

なお、高砂市においても自治会（町内会）との契約で広報等の配付を行っており、その契約に係る費用が市の10分の1であるということについては、本件委託契約に基づく業務には、広報紙の配付業務のみならず、行政情報を周知する文書を配付及び回覧する業務、地域における各種調査協力、各種委員の推薦事務などが含まれていることから、一概に広報紙の配付に係る経費のみをもって行政事務委託料が必要以上に高額な契約であるかは比較できるものではないと考えている。

ウ 本件委託契約の履行について

本件委託契約に基づく行政事務、研修講演会その他の委託業務の履行については、本件委託契約書第7条の規定に基づき提出される実績報告書により、市民活動推進課において確認を行っており、令和4年度についても同様に履行を確認する予定である。仮に、町内会等の会員から行政情報に関する文書の不配等の連絡があった場合には、連合会の事務局を通じて町内会長にその旨を連絡し、契約の履行を求めることとしている。なお、令和2年度より、町内会等の会員に配付・回覧する文書については、市ホームページにも掲載するよう改善したところである。また、各課において必要としている各種委員の推薦についても、各課より推薦の取組がない旨の連絡があった場合には、連合会の事務局を通じて町内会長にその旨を連絡し、契約の履行を求めることとしている。また、その一方で、町内会等の中には会員の高齢化や役員の担い手不足による各種委員の推薦に苦慮しているとの声も聞いている。

なお、各種委員の推薦にあたって活動した結果として、各種委員の推薦が一部されていなかったとしても、そのことのみを捉えて、契約不履行にあたるという認識はない。

エ 連合会の事務局業務について

連合会の事務局業務は、加古川市事務分掌規則（昭和44年規則第24号。以下「事務分掌規則」という。）第9条において「加古川市町内会連合会に関する

こと。」と規定するとともに、市民活動推進課地域コミュニティ係の事務分担表において「市町内会連合会事務局に関すること。」と明記したうえで、職務として従事している。

町内会長によって構成される連合会は、公共的、公益的な団体として活動を行っており、事務局業務の主なものは、①役員との調整、②総会などの会議に関する事務、③予算・決算に関する事務、④台帳整理に関すること、⑤経由文書に関すること、⑥県連合自治会など広域連合会に関することなどである。これらの連合会関係の事務は、行政と市民との協働による住みよいまちづくりを実現するという行政目的達成のために密接不可分なものであり、「市がなすべき責を有する職務」として地方公務員法（昭和25年法律第261号）第32条に基づく職務命令により職務として従事しているところであることから、兼務許可や職務専念義務の免除は受けていない。

連合会の事務・事業のうち、会議の進行や連合会としての意思決定、会計報告や会計監査などについては、連合会の会員により実施・遂行されており、事務局はそれらの会議の準備や資料作成、役員の調整といった事務に携わっている。

また、連合会に加入するためには、町内会等を構成する世帯数を50世帯以上とするという要件があるにもかかわらず、当該要件を満たしていない町内会等が多数存在するということであるが、町内会等の新設を希望する団体が連合会に加入する場合の認否については、連合会が判断しているものであり、市が独自で判断できるものではない。

5 監査を実施した監査委員

加古川市監査委員	井ノ口 淳 一
加古川市監査委員	北 本 敏
加古川市監査委員	藤 原 繁 樹
加古川市監査委員	井 上 恭 子

6 監査の結果

(結 論)

本請求を棄却する。

(事実の確認及び判断)

次のとおり事実を確認のうえ判断した。

(1) 本件委託契約（令和4年度分に限る。以下この号において同じ。）の締結について

請求人は、本件委託契約の廃止を求めている。これについては、本件委託契約の金額及び本件委託契約締結に際しての一連の行為が、違法又は不当であると主張していると解し、以下のとおり検討する。

ア 本件委託契約の金額について

本件委託契約の金額は、本件委託契約書第3条に規定されている金額の総合計金額であり、96,498,000円である。

請求人は、高砂市における広報文書の配付は、市と同じく自治会（町内会）を通じた契約であるが、自治会（町内会）への加入・非加入にかかわらず、契約した区域の全世帯にポスティングを行っており、当該契約に係る費用は市の10分の1の金額である年間約1,000万円であることから、行政事務委託料は高額であると主張している。

本件委託契約に係る業務内容は、本件委託契約書第1条において次のとおり定められている。

- (1) 広報紙等発注者が必要と認める広報文書の町内会員・自治会員への配付・回覧に関すること。
- (2) 各種委員の推薦や、地域の福祉増進をはかるための調査等に関すること。
- (3) 地域の絆づくりの核となる人材育成を目的とした、単位町内会長研修会に関すること。
- (4) その他、発注者と受注者とが協議して必要と認めたこと。

関係職員への調査の結果、本件委託契約に基づく業務には、広報紙の配付業務のみならず、行政情報を周知する文書を配付及び回覧する業務、地域における各

種調査協力、各種委員の推薦事務などが含まれている。そのため、請求人が主張する広報紙の配付に係る経費のみをもって、単純に行政事務委託料と比較することはできないことから、世帯数が異なることを鑑みたとしても、行政事務委託料が高額であるとまではいえない。

イ 本件委託契約締結に際しての一連の行為について

請求人は「広報紙等発注者が必要と認める広報文書の町内会員・自治会員への配付・回覧に関すること。」について、当該業務は町内会等の会員に対し、委託業務に協力する意思があるかどうかの確認をしておらず、連合会の構成員である町内会長が引き受けた業務を町内会等の会員が履行すべきであるという考えは、市民への労働の強制であり、人権侵害にあたる行為であると主張している。

関係職員への調査により、広報文書の配付について、市は連合会と本件委託契約を締結しており、連合会を構成する町内会長を通じて、各町内会等において役割分担や協力により配付・回覧されているものであるため、市が直接的に町内会等の会員に対して配付を強制しているものではないことを確認した。

本件委託契約の相手方である連合会は、町内会長で構成され、市内全世帯の約9割が加入しており、町内会等相互の連携によって町内会等の活動の円満な運営と、行政との相互協力による明るく住みよいまちづくりに寄与する任意団体である。また、市の総合計画におけるまちづくりの進め方である「多様な主体と行政との協働」として、市民のまちづくり活動への参画を促し、地域の特色を生かしたまちづくりを進めていく重要なパートナーとして、市政の推進に重要な役割を果たしてきている団体と考えられる。したがって、本件委託契約書第1条に規定する業務内容である「広報文書の町内会等の会員への配付・回覧」や「地域の福祉増進をはかるための調査」等の目的、性質等を勘案すると、設立以来、市と連絡協調を図りながら各種行政への協力を行ってきた団体である連合会を相手方として契約を締結することは、合理的かつ効果的であると判断される。

以上のことから、本件委託契約の締結は違法又は不当とはいえず、請求人の主張には理由がないと判断する。

(2) 本件委託料の支出について

請求人は、本件委託料が、本件委託契約書の規定に基づいた算出を行っていないため、過大に支出されている金額の返還を求めている。これについては、本件委託料の積算根拠及び本件委託契約の履行が違法又は不当であると主張していると解し、以下のとおり検討する。

ア 本件委託料の積算根拠について

行政事務委託料は、本件委託契約書第3条の規定において、委託業務のうち、広報文書の配付・回覧及び各種委員の推薦や調査等については、受注者（連合会）を構成する町内会等数（10月1日現在）に37,500円を乗じた金額と、受注者（連合会）を構成する世帯数（10月1日現在）に860円を乗じた金額の合計金額、また、地域の絆づくりの核となる町内会長の人材育成を目的とした研修会に関することについては、受注者（連合会）を構成する町内会等数（10月1日現在）に3,100円を乗じた金額としており、これらの総合計金額と定められている。

請求人は、連合会の規約（会則）によれば、受注者である連合会は、町内会長で構成されると定められていることから、本件委託契約書に定められている「受注者を構成する町内会数」は存在しないことと解している。よって、単価37,500円を乗じる町内会等数はゼロであるため、ゼロにいくら単価を乗じてもゼロになることから委託料は発生しないはずである。また、単価3,100円を乗じる町内会等数も同様にゼロであるため、ゼロにいくら単価を乗じてもゼロになることから委託料は発生しない。なお、「受注者を構成する世帯数」は、町内会等の全ての世帯数ではなく、町内会長個人が属する世帯数と解されることから、令和3年度は連合会を構成する町内会長が属する世帯数の319に、単価860円を乗じた274,340円となる。また、令和4年度も同様に、連合会を構成する町内会長が属する世帯数の316に、単価860円を乗じた271,760円が本件委託契約書の規定に基づき、それぞれ正しく算出された金額となることから、本件委託料が過大に支出されていると主張している。

さらに、行政事務委託料の積算の基礎となる町内会等の世帯数について、委託

業務を履行できない世帯が積算に含まれている可能性があること、事業所や店舗のみで構成されている町内会等は、実際に居住している他の地域の町内会等と二重計上となっている可能性が高いこと、A町内会の総会で報告されている世帯数と本件委託契約の実績報告の世帯数が異なり、水増ししている可能性があることから、積算の根拠となる世帯数の確認方法が適切でないと主張している。

関係職員への調査により、本件委託契約にあたっては、行政事務委託料の積算根拠として、均等割の単価である37,500円を乗じる町内会数と金額（令和3年度319町内会11,962,500円、令和4年度320町内会12,000,000円）、世帯割の単価である860円を乗じる世帯数と金額（令和3年度96,070世帯82,620,200円、令和4年度97,100世帯83,506,000円）、研修事務委託料の単価である3,100円を乗じる町内会数と金額（令和3年度319町内会988,900円、令和4年度320町内会992,000円）及びこれらを合算した総合計金額（令和3年度95,571,600円、令和4年度96,498,000円）が記載された見積書を連合会から受理している。よって、本件委託契約書第3条に記載する文言は、正確に表現されていない部分があり適切ではないものの、当該見積書から本件委託契約書第3条に記載する文言については、「受注者を構成する町内会数」を「受注者を構成する町内会長が率いる町内会等数」と、「受注者を構成する世帯数」を「受注者を構成する町内会長が率いる町内会等を構成する世帯数」として、市と連合会の双方が合意し、本件委託契約を締結していると解される。

なお、町内会等に参加する世帯数については、広報文書の配付対象世帯の住民が施設に入所している場合や死亡している場合、事業所等の店舗が町内会等の会員である場合等の取扱いや、居住実態のない町内会等が二重計上となっていること、報告数を水増ししている可能性等も含め、市が独自で把握できるものではない。そのため、連合会に10月1日時点の町内会等に参加する世帯数及び町内会等数の届出を求めることとしており、その数を基に行政事務委託料が算出されていること、また、連合会において各町内会長に10月1日時点の世帯数の届出を求めていることを確認した。

イ 本件委託契約の履行状況について

請求人は、本件委託契約書第1条における業務内容のうち、「各種委員の推薦や、地域の福祉増進をはかるための調査等に関すること。」について、令和3年度は、連合会を構成する町内会長の率いる町内会等数全体の約1割にあたる30以上もの町内会等において各種委員の推薦が行われていなかったため、業務の履行がなされていないこと、また、広報文書の配付対象世帯の住民が施設に入所している場合や死亡している場合、事業所等の店舗が町内会等の会員である場合等は、連合会が広報文書の配付等の委託業務の履行が不可能であると主張している。

関係職員への調査により、本件委託契約の業務の履行確認については、本件委託契約書第7条の規定に基づき提出される実績報告書により行っており、当該実績報告書は、令和4年3月31日付けで、「令和3年度行政事務委託契約実績報告書」として連合会の会長から市長宛てに提出されていることを確認した。当該報告書には、月々の広報文書の種類及び配付数並びに各種委員の就任実績及び町内会長研修の実施状況等が記載されており、令和3年度においては契約が履行されていることを確認した。また、令和4年度においても、委託業務終了後に実績報告書の提出を求め、委託業務の履行状況を確認する予定であることを確認した。

なお、町内会等の会員から広報文書の不配等の連絡があった場合や、各種委員の推薦について各課から推薦の取組がない旨の連絡があった場合には、連合会の事務局を通じて町内会長にその旨を連絡し、契約の履行を求めることとしているが、各課等より広報文書の不配等や推薦の取組が行われず、契約不履行にあたるような旨の連絡は無かったことを確認した。また、諸々の理由により推薦ができない場合は、その旨の報告が推薦の依頼元である各課にされており、各種委員の推薦に関する連絡や相談等を各課と町内会長等の間において適宜行っていることから、推薦に係る活動を行ったものの、諸々の理由により結果として、各種委員の推薦が一部されていなかったとしても、そのことのみを捉えて、契約不履行にあたるという認識ではないことを確認した。

以上のことから、本件委託契約書第3条に記載する文言は、正確に表現されていない部分があり適切ではないものの、市と連合会の双方が積算内容について合意し、本件委託契約を締結していること及び本件委託契約に基づく業務内容は、実績報告書等により履行の確認がされていることから、本件委託料の支出は違法又は不当とはいえず、請求人の主張には理由がないと判断する。

(3) 連合会の事務局に係る職員の人件費について

請求人は、連合会の事務局業務は税金を費やして行う職務であるとは思われないこと、連合会は地区連合会長個人の恣意的な判断により団体の運営が行われていることから、市が関与する公共的団体とはとても言い難いこと及び各種委員の推薦等の委託業務を履行できていない連合会は、市にとって必要な職務を担っている団体であるのか疑問であることから、市が連合会の事務局を担っていることは問題であるため、職員の人件費の返還を主張している。

ア 市職員が市以外の団体の事務に従事する場合の規定について

市職員には地方公務員法第35条の規定により、職務に専念する義務が課せられている。よって、基本的には市以外の団体の事務に従事する際には任命権者の承認が必要である。また、市職員を市以外の団体の事務に従事させる方法としては、退職又は休職して派遣する場合以外では「職務に専念する義務の免除」（加古川市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例（昭和26年条例第44号））による方法と、「職務命令」による方法があるとされている。

なお、東京高裁平成19年3月28日判決によれば、「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。」とされている。

さらに、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（平成12年法律第50号）によれば、一般職員を派遣することができる団体は同法第2条に「…次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその

施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの（以下この項及び第3項において「公益的法人等」という。）との間の取決めに基づき、当該公益的法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員（条例で定める職員を除く。）を派遣することができる。」とされている。また、同法第6条第2項では「派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同して行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援すると認められる業務であってその実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は、前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる。」と定めている。

加えて、平成28年12月1日付けで市危機管理室長から各所属長宛てに出された文書「市が事務局機能を担っている団体等に係る適切な事務執行について（依頼）」では、市が関わる各種団体等の適正な運営や業務執行の確保を図るため、団体の職務に従事する際の指針が示されている。これによると、市が当該団体等へ関与（職務として従事）するための基本的な考え方として、以下の4つの条件を挙げている。

- (ア) 関与しようとする団体が「公共的団体」であるか。（農業協同組合、森林組合、商工会等の産業経済団体、社会福祉協議会、青年団、婦人会等の文化事業団体など、公共的な活動を営むものは全て含まれ、公法人でも私法人でもよく、また法人でなくてもよいとされている。（行政実例 昭和24年1月13日、昭和34年12月16日））
- (イ) 関与しようとする団体の「職務」が、市の職務遂行に関し密接な関連があるか。
- (ウ) 関与しようとする団体の「職務」が「市がなすべき責を有する職務」として位置付けられ、市の本来業務と密接不可分として判断されるか。
- (エ) 事務分掌規則等や所属の事務分担表等で明文化されているか。（明文化する予定も含む。）

イ 連合会の位置付けと職員の人件費の支出について

このような視点で、市職員が連合会の事務局業務に従事し、市が給与等の人件費を支出したことが違法又は不当であるかを検討した。

関係職員への調査によると、町内会長によって構成されている連合会は、市民の声を市政に反映するため、市の各種委員会や計画策定にあたって委員の推薦を行うことや、各種調査等の実施にあたって町内会等を取りまとめて必要な協力を行うなど、公共的、公益的団体として活動しており、事務局業務は市民と行政との協働による住みよいまちづくりを実現するという行政目的達成のために密接不可分なものであるため、「市がなすべき責を有する職務」として、職務命令により市の職務として従事しており、兼務許可や職務専念義務の免除は受けていないことを確認した。

なお、連合会の事務局業務は、市民活動推進課職員によって行われている。その根拠として、事務分掌規則第9条において「加古川市町内会連合会に関すること。」と規定するとともに、市民活動推進課地域コミュニティ係の事務分担表に「市町内会連合会事務局に関すること。」と明文化したうえで、市の職務として従事している。連合会の事務局としての職務内容は①役員との調整、②総会等の会議に関する事務、③予算・決算に関する事務、④台帳整理に関すること、⑤経由文書に関すること、⑥県連合自治会など広域連合会に関することなどである。なお、連合会の事務・事業のうち、連合会としての意思決定や会計報告及び会計監査等については連合会の会員により遂行されており、事務局はそれら会議の準備や資料作成、役員との調整といった事務に携わっている。

よって、連合会の事務局事務は、事務分掌規則で定められている「加古川市町内会連合会に関すること。」の範囲であり、市の職務といえる。しかし、一般に、市と密接な関係にある団体であっても、あくまで別団体であることから、当該団体のすべての事務を市の事務と同一視することはできず、団体固有の事務があると考えられる。したがって、団体の事務のうち市職員が従事する事務の範囲については、一律に判断するのではなく、従事する団体の性質、行政との関係、従事する事務の内容等について、個別具体的に検討する必要がある。その意味

で、市職員が従事できる事務の範囲は、市長の政策的判断等による部分があると考えられる。もちろん、このような裁量権には一定の限界が存在することに留意しなければならない。

そこで、改めて本請求の場合を検討すると、連合会は町内会長で構成され、町内会等相互の連携を図ることで町内会等の活動の円満な運営と行政との相互協力による住みよいまちづくりに寄与することを目的とし、昭和28年6月に設立された任意団体であり、設立以来、町内会等の運営に関する意見の交換、調査研究や市との連絡協調を図りながら、各種行政施策への協力を行ってきた。特に、市と連合会の間で例年実施されている、行政懇談会や地区別行政との懇談会の場において、市政に関する重要なテーマや地域課題について協議し、ともにまちづくりを行っていく重要なパートナーとして協力的な姿勢のもと建設的な議論を行ってきている。

このように、連合会は、市とは別の団体ではあるが、町内会等の加入率が市内全世帯の約9割であることや、設置目的、業務内容からみて、住みよいまちづくりをめざす事業を市と一体となって推進する共同事業体的性格を持った団体と考える。さらに市政運営上、加古川市総合計画や加古川市協働のまちづくり基本方針における位置付けからも、市民と協働したまちづくりを推進する主体として市と一体的に取り組む団体である。

(参考)

加古川市総合計画（令和3年3月策定）では、人と人がともにささえあいながら、市民や事業者との「協働」により“夢と希望を描き 幸せを実感できるまち 加古川”の実現に向け、各種事業に取り組んでいくことが掲げられている。そして、そのまちづくりの進め方の第1に「多様な主体と行政との協働」が掲げられ、「町内会や自治会などの地域コミュニティ団体の活性化を図り、地域の特色を生かしたまちづくりを進める」ことがうたわれている。また、加古川市協働のまちづくり基本方針（平成31年3月策定）の中でも、「地域活動を中心となって担ってきた町内会・自治会は、市全域として9割を超える加入率を誇り、子ども見守り活動等の安全安心活動、清掃活動等の地域の環境対策、防災への取り組み等を行っており、暮らしの中で地域住民がつながり支え合う重要な基盤とな

っています」と位置付けている。さらに、同方針の「基本目標2」の中で、「(町内会等の)地域コミュニティ団体の活性化」として「拠点・相談・サポート機能の充実」「地域活動の支援」を推進することとされている。

こうしたことから、連合会は、広報文書の配付・回覧等、市民生活に必要な業務を効率的・効果的に継続して実施していく担い手である町内会等の協力を得ていくうえで不可欠な存在であり、連合会の事務局業務を市の事務として市職員で行うことは、政策的判断として不合理とはいえない。

また、一般的には、連合会は市とは別団体であることから、連合会固有の事務が存在すると考えられる。したがって、これら連合会固有の事務に市職員が従事する際は、前述のように、派遣や職務に専念する義務の免除等について任命権者による承認を得ておく必要がある。一方、連合会固有の事務としては、名簿作成や総会等開催が考えられるが、連合会の活動等に係る連絡調整などの市の事務と切り離して取り扱うことは困難である。そのため、一部に連合会固有の事務を包含していたとしても、それは職務命令に併せ、職務に専念する義務が包括的かつ黙示的に免除され、全体としては市の事務と解することができる。

なお、町内会等の新設を希望する団体が連合会に加入する際の認否については、連合会が判断しているものであり、市が独自に判断できるものではないことを確認した。

以上のことから、連合会の事務局業務は、市の事務と同一視できる程度に高い公共性、公益性があり、市がなすべき責を有する職務であるため、職務命令により連合会の事務局業務に市職員を従事させることは、違法又は不当とはいえず、請求人の主張には理由がないと判断する。

7 監査委員の意見

本請求に対する監査結果は、前述のとおりであるが、以下の点について意見を述べる。

本件委託契約の締結、行政事務委託料の支出及び本件委託契約に係る業務の履行確

認にあたっては、それぞれ見積書、請求書及び実績報告書（以下「見積書等」という。）の提出を連合会に求めている。当該見積書等における世帯数は、「受注者を構成する町内会長が率いる町内会等を構成する世帯数」として、総合計数のみが記載されている。

しかしながら、本件委託契約における世帯数に係る行政事務委託料の額は、「受注者を構成する町内会長が率いる町内会等を構成する世帯数」に単価を乗じた金額が積算根拠となっていることから、町内会等ごとの世帯数が記載された書類を見積書等に添付することの必要性について、検討されたい。