

函館市監査公表 第9号

平成18年3月28日付けで、函館市大川町14番9号倉部勝子ほか6名から請求のあった地方自治法第242条第1項の規定に基づく「住民監査請求書」について監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成18年5月26日

| | | | | |
|---------|---|---|---|---|
| 函館市監査委員 | 村 | 上 | 英 | 彦 |
| 函館市監査委員 | 佐 | 藤 | 憲 | 一 |
| 函館市監査委員 | 浜 | 野 | 幸 | 子 |
| 函館市監査委員 | 能 | 登 | 谷 | 公 |

住民監査請求に係わる監査結果

第 1 監査の請求

1 請求人

請求人代表 倉部 勝子 ほか 6 名

2 措置請求書の提出年月日

平成 1 8 年 3 月 2 8 日

3 請求の内容

請求人提出の「住民監査請求書」の要旨は、次のとおりである。

(1) 主張事実の内容

函館市と函館市立桔梗保育園の民営移管先の社会福祉法人函館市民生事業協会（以下「協会」という。）との間で平成 1 7 年 1 月 1 1 日付で締結した函館市桔梗保育園の移管に伴う引継ぎに係る協定書（以下「協定書」という。）に基づき函館市から協会に支出された公立保育園民営化準備負担金（以下「民営化準備負担金」という。）4,053,648円は、協会から函館市桔梗保育園（以下「桔梗保育園」という。）に派遣された職員に対して支出されるものであることは、条文上明らかである。

ところが、次のとおり、民営化準備負担金の目的外即ち違法不当な支出があることが判明した。

ア 平成 1 6 年度の函館市補正予算にある民営化準備負担金は、

協会から桔梗保育園に派遣された保育士 8 名分（ 1 名当たり 70 日勤務，総日数 560 日）に支出されるべきとして計上されていたにもかかわらず，実際の支出は協会の職員が派遣されている期間（平成 17 年 1 月 11 日～ 3 月 31 日）に，協会がその穴埋めのため新たに高砂保育園（協会の保育園）に採用した保育士 9 名，調理師 1 名，明和園（協会の救護施設）指導員 2 名の計 12 名の賃金等に支出されている。したがって，当然その雇用人員，雇用（勤務）日数などが予算執行計画とは全く異なっており，本来の共同保育の目的から逸脱した違法不当な支出がある。

イ 協会が新たに高砂保育園に採用した 12 名が，桔梗保育園に派遣されることなく高砂保育園で共同保育に関わる業務に携わっていたとは到底考えられないことである。したがって，本件支出行為は，協定書に違反し，本来の共同保育の目的から逸脱した違法不当な支出である。

ウ 函館市が作成した共同保育に関わる民間保育士の勤務日数表では，園長を含め 9 名が桔梗保育園に派遣され，勤務総日数は 275 日となっているにもかかわらず，協会が函館市に提出した文書である函館桔梗保育園の共同保育にかかる経費実績（以下「経費実績」という。）では，協会が新たに採用した 12 名にかかる勤務総日数は，453 日（時間を日数に換算）として賃金等が支出されている。

本来，函館市は，協定書の保育内容等の引継事項に基づき引継ぎが為されたかどうか確認，検証したうえで民営化準備負担金を支出しなければならないところ，この食い違いを黙認しその支出を執行した。

エ 桔梗保育園の移管に伴う経費支出 4,053,648 円については，協会が函館市に提出している経費実績を検証する限り，函館市とは異なる勤務形態をとり，引継ぎ業務に万全を期したとは言えず，函館市からの負担金について杜撰かつ目的外の支出を行っ

たものである。

目的外の支出は、4,053,648円から桔梗保育園に派遣された9名分の勤務総日数275日に相当する2,026,968円を差し引いた2,026,680円となる。

(2) 措置請求

よって、民営化準備負担金の違法不当な支出相当額2,026,680円について、協会に対して返還させるなどの必要な措置を講ずるよう、函館市長に勧告することを求める。

第2 請求の要件審査

本請求は地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成18年4月11日、これを受理することと決定した。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出および陳述

平成18年4月21日、請求人に対し法第242条第6項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、次の請求人が出席し、新たな証拠として「平成16年度函館桔梗保育園の共同保育にかかる経費実績報告について」が追加提出された。

(1) 陳述に出席した請求人

紺谷克孝，倉部俊朗，山崎京子，吉田瞭子，黒島裕悟，倉部勝子

(2) 陳述における補足説明の概要

請求人が陳述において述べた補足説明の概要については、以下のとおりである。

ア 協定書は、その別表に記載されている保育内容等の引継事項の業務を行い、その結果として、その業務に対して民営化準備

負担金を支払うというものであり，協会が穴埋めのため新たに高砂保育園に採用した臨時職員に対して支払うことについての記述はなく，函館市の支払方は協定書違反である。

イ 追加で提出した事実証明書のとおり，協会から桔梗保育園への派遣保育士は当初の 8 名の予定から，4 名となった。それにもかかわらず，高砂保育園では 8 名乃至 9 名の保育士を一部重複して採用していることから，過配の状態で行っている。

ウ 実際の派遣内容により民営化準備負担金を計算し支払うべきであり，過剰に採用した者に係る部分は不当な支出にあたる。

2 監査の対象

(1) 監査対象事項

請求書に記載されている事項，請求書に添付された事実証明書および請求人の陳述内容から，本件の監査対象事項を次のとおりとした。

ア 平成 16 年度に，函館市長が協会に対し支出した民営化準備負担金について，協定書の趣旨を逸脱する違法不当な使用があるとする事項

3 監査対象部局

福祉部

4 事情聴取

平成 18 年 4 月 17 日，福祉部長ほか関係職員の出席を求めて，監査対象事項に関わる事実関係確認のため事情聴取を行った。

(1) 事情聴取における説明の概要

ア 函館市は，平成 17 年 4 月に桔梗保育園の民営化が円滑に行われるためには，在園児の特性やその保育内容等の継続の確保が必要であると見做し，平成 17 年 1 月から 3 月までの間，移管先法人から職員を派遣させ共同保育を通して引継ぎを実施するこ

ととし、別途予算を計上のうえ、その引継ぎに要する費用に対する負担金を函館市が支払うこととする協定書を取り交わした。

負担金の額は、当該引継ぎに要する費用に対する負担金として、函館市の臨時職員の賃金単価等を用いて積算した。

イ 協会から派遣される保育士については、移管後も引き続き桔梗保育園で従事が予定される保育士での派遣とした。

ウ 共同保育の実施状況については、最初の、各クラスの保育状況を観察すると共に園児との交流を図りながら名前と顔を覚えるようにした段階から、

次の、早番、遅番の勤務を体験すると共に、登園時に保護者と園児の名前と顔を確認し、自主的円滑な対応ができるようにした段階、

その次の、終日の勤務で、特性ある園児の対応についてより具体的な引継ぎをした段階。また2月の中頃には各年齢別のクラス担任を決定し、担任交代の準備を進めると共に、保護者とのクラス別懇談や個人懇談を行うなどの段階を踏んで引継ぎ作業を進めた。

これらの状況については、桔梗保育園の園長や主席から報告を受け、担当課長が随時現場に出向いて状況を確認し、共同保育に従事した協会の保育士については、共同保育勤務実績表により確認をしている。

エ 民営化準備負担金の予算執行にあたっては、函館市と協会との間で交わした協定書の定めに基づき、平成17年1月31日に前払金2,000,000円を支出し、また完了後の4月26日に残額2,053,648円を支出した。

第4 監査の結果

監査委員の事実関係の確認結果および判断については、以下のとおりである。

1 事実関係の確認

(1) 民営化準備負担金の交付に至る経過

桔梗保育園の民間移管は、函館市が平成16年2月に策定したアウトソーシング推進計画に掲げる保育園業務の民営化施策の一つとして、平成17年4月から実施されることとなった。函館市では、この移管にあたり、桔梗保育園に在園している特性ある児童への対応等の保育内容や園内の雰囲気を含めて、在園児にできるだけ不安感を与えないよう、桔梗保育園における保育内容等の継続を図る必要があったことから、移管前の平成17年1月から3月までの間に移管先法人から保育士を派遣させ、函館市職員との共同保育を通して保育内容等を引継ぐこととし、移管先法人と協定書を交わし、引継ぎに要する費用に対する経費として民営化準備負担金を移管先法人に支払っている。

なお、移管先法人は、平成16年11月、函館市立保育所移管先法人選考委員会における審査に基づき、協会と決定されている。

(2) 民営化準備負担金に関する規定

民営化準備負担金を支払う根拠としては、平成17年1月11日付けで協会との間で取り交わされた協定書の第3条において費用の負担に関し「甲（函館市）は、引継に要する費用に対する負担金として、4,053,648円を支払うものとする。」と規定され、さらに第4条において費用の支払に関し「甲は、協定書締結後前払金として2,000,000円を支払い、また、期間満了後、乙（協会）の請求により、甲の負担額の残額を乙に支払うものとする。」と規定されている。

(3) 民営化準備負担金の支出状況

平成16年度における民営化準備負担金の支出状況については、以下のとおりであった。

(単位：円)

| 支出負担行為 | | 支払状況 | | | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 決裁年月日 | 支出額 | 請求年月日 | 支出命令年月日 | 支払年月日 | 支払額 |
| H17. 1.11 | 4,053,648 | H17. 1.20 | H17. 1.20 | H17. 1.31 | 2,000,000 |
| | | H17. 4.18 | H17. 4.19 | H17. 4.26 | 2,053,648 |
| 計 | 4,053,648 | | | | 4,053,648 |

2 監査委員の判断

本件請求について、事実関係の確認結果に基づき、以下のとおり判断する。

(1) 本件協定の性質および目的についての検討

ア 本件協定の性質

協定とは、2以上の当事者が合意のうえ一定の事項について取り決めることであり、契約の一つの形態といえる。行政主体相互間や行政主体と私人との間で、その合意の過程において交渉が行われ、かつ、基本的な事項を定めたものが、協定として締結されることが多い。協定書における協定（以下「本件協定」という。）は、函館市が平成16年2月に策定したアウトソーシング推進計画に基づく保育園業務の民営化施策を実施するに当たり、締結されたものである。

本件協定の内容の眼目は、函館市立保育所である桔梗保育園において、協会から派遣された職員に対し、函館市から桔梗保育園の保育内容等の継続を確保するため引継ぎを行い、その引継ぎに要する費用に対する負担金として、函館市が協会に所定額を支払うということである。

このことから、本件協定は、協会が函館市から桔梗保育園の保育内容等の継続を確保するための引継ぎを受けることを委託され、協会がこれを承諾し、その対価を函館市が協会に対して支払うことを内容とする、民法第632条の請負契約としての性質をも備えているといえる。

イ 本件協定の目的

本件協定の目的は、本件協定第1条第1項において、「甲（函館市）は、函館市立保育所の移管に伴い、その保育内容等の継続を確保するため、別表「保育内容等の引継事項」に基づき、乙（協会）から派遣された職員に対し引継ぎを行うものとする。」と定められている。これは、主として函館市の事情により、桔梗保育園業務の民間への移管が円滑に行われるよう、桔梗保育園の職員および協会の職員が共同で保育業務を行い、当該移管が保育園児やその保護者に与える不安等を解消することであった。

このことから、函館市としては、双方の職員の間で所定の引継ぎが行われ、桔梗保育園で行われてきた保育内容等の継続が確保される状態となることが所期の目的として実現されることであったといえる。

（2）函館市が支出した経費についての検討

ア 支出額等の当否

請求人は、函館市が本件協定に基づき協会に支払った経費がその目的を逸脱して違法不当な用途に使用されていると主張しているので、その当否について検討する。

（ア）用途の制限の有無

函館市が協会に支払った経費については、函館市議会の議決を得て平成16年度歳出予算において定められた範囲内で、本件協定の定めに基づき、引継ぎに要する費用に対する負担金として支払っているもので、適正な手続に基づく正当な公金の支出であると認められる。

本件協定で定めている負担金の額については、函館市にとっては、協会が本件協定の引継事項を忠実に履行し、その目的とする「桔梗保育園の保育内容等の継続の確保」を実現することが当該額に値するという意思表示をしたものであり、積算の内訳は、その額を示すに当たっての一つの考え方として用いられたものである。

ところで、この経費については、本件協定において、前述のとおり、当該引継ぎに要する費用に対する負担金とされており、他に用途を限定する定めは、協定書には示されていない。したがって、協会は、引継ぎに要する範囲内の経費であれば、具体的な用途の制限を受けるものではない。

つまり、函館市が支払った経費は、当該引継ぎに直接に要した経費だけでなく、当該引継ぎに伴って派生的に必要となる、いわば間接的な経費その他法人として本件協定の履行に何らかに関連する経費に充てることも禁じられておらず、また、函館市としてその用途を検査確認する義務を負っているものでもない。

そして、その支払に係る額は、函館市が求める業務の履行に対応するものとして定められたのであって、協会が派遣する職員の数や従事日数により左右されるものでないことは、前述した本件協定の性質から認められる。

したがって、協会により本件協定に基づく業務が確実に履行されていれば、函館市が支払った経費の用途が問題となる余地はないといえることができる。

また、請求人は、当該経費は、協会から桔梗保育園に派遣された職員に対して支出されるもの、あるいは人件費と主張しているが、函館市が本件協定の相手方である協会に支出する経費であることは明らかであり、前述のとおり、当該引継ぎに要する費用として協会にとって必要な経費に充てるためのものであり、引継業務に従事した本人の人件費に限定したものであるのではない。

(イ) 不要な支出に該当するかどうかの検討

協会が、当該経費を本件協定に定める業務の履行のため使用した事実については、本件支出に係る事務の所管部である福祉部によって確認されているから、請求人の主張する協会による目的外支出あるいは過大な支出があったということは

できない。

(3) 結論

以上が負担金の支出についての検討の結果であり，請求人の主張には理由がないものと判断し，本件住民監査請求を棄却する。