

大阪市監査委員	船 場 太 郎
同	勝 田 弘 子
同	川 村 恒 雄
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 4 月 22 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

本件は、大阪市長ら職員が必要性の限度を著しく超えて、株式会社A社（以下「A社」という。）の新聞や名簿書籍（以下「名鑑」という。）の発行に公務寄与し、名鑑を公費で毎年大量に購入し、かつ多くを私物化させ、歴年の購入による資産たる書籍を公有財産として適切に保管管理していないということについて、監査請求をするものである。

A社は、本来、市が公的に関与しなければならない法人ではなく、人事異動等をフォローして市政に絡む会社である。市の総務局人事部門らは人事異動の状況を詳報できるよう便宜供与を図り、その提供作業に要した資料作成等の費用支出などの財務負担行為は違法である。

また、市職員は、毎年 7 月に発行される名鑑を平成 16 年度に合計 1,170 冊も購入している。これに要した費用は 600 万円を超える。

ところが、このような名簿に過ぎないものを各部課が大量に買わねばならない公務上の必要性は全くなく、名鑑はもちろん共用でき、仮に有用・便利としても各部に 1～2 冊もあれば十分であり、実態は管理職らに私物化させ、A社の営利に専ら図るものでしかない。

この名鑑の内容は、市の総務人事部局（市教委等も含め）が実質公務で作成したものを単に印刷しているもので、名鑑の情報は市職員の公務労働による成果である財物が私的に提供されているのである。

これらのA社への労働提供、情報提供による市の財務負担は作成作業にかかる担当市職員の給与・人件費と名簿資料の財価からして上記の協力費用を加えると年に 100

万円を下ることはない。

名鑑を過去から市は大量購入しているが、これらは公費による書籍として公有財物であることはいままでもない。ところが、これらの書籍は真に必要な財物なら適切に管理、ストックされるべきところ、事実上私物化され、市民の閲覧にも供されず、私的処分消費されるままになっている。これも違法な財務会計行為、財物の管理懈怠である。

よって、大阪市長は、①これらの違法な財務会計行為や財産管理の懈怠を改めさせること、②これらの違法不当な行為によって生じた損害（前記 600 万円のみならず、過去 10 年分で 5,000 万円以上の不当利得）を市長及び各部局の責任者ら職員、そして不当利得者である A 社からてん補させる措置をとるよう勧告するように求め、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条 1 項により事実証明書を添付の上請求する。

事実証明書

- ・名鑑奥付
- ・情報提供資料（平成 16 年度名鑑購入冊数（公費分））
- ・商業登記簿謄本（A 社）
- ・平成 17 年 4 月 8 日付け読売新聞記事

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

2 請求の受理

(1) 財務会計上の行為

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為は、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理又は処分、契約の締結又は履行、債務その他の義務の負担である。

請求人は、A 社への労働提供、情報提供による本市の財務負担についても主張しているが、これらは、本市の債務を確定する行為ではないため、債務その他の義務の負担には該当せず、また、これを疎明する事実証明書も添付されていない。

また、請求人は、公有財物の管理懈怠を主張しているが、住民監査請求にいう財産の管理とは、当該財産の経済的な価値を保持（低下させないことを含む。）又は増加させるための行為を意味するものであり、単なる保有形態はこれには該当せず、また、保有形態を疎明する事実証明書も添付されていない。

したがって、これらは住民監査請求の対象となる財務会計上の行為に当たらない。

(2) 請求期間と正当な理由

法第 242 条の規定により、住民は当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過した時は請求することができないとされている。ただし、「正当な理由」があるときは、請求することができるとされている。

「正当な理由」の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査をつくしても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又は内容を知ることができたかどうか、できなかった場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の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とされている。

すなわち、「正当な理由」を判断するためには、「相当の注意力」による調査を必要とし、住民なら誰でも閲覧等できる情報については、それが閲覧等できる状態に置かれれば住民が積極的に調査することができるものであることを当然の前提としているものと解される。

請求人は、過去 10 年分の支出に係る経費のてん補を請求しているが、本件名鑑の購入は、情報公開請求などにより、請求人が主張する事実を知ることができることから、住民が相当の注意力をもって調査を尽くせば、監査請求をするに足りる程度に知ることができたと解される。

したがって、本件購入に係る支出日から 1 年を経過しているものについての「正当な理由」は認められない。

以上のことから、支出後 1 年を経過していない名鑑の購入に係る支出について、法第 242 条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

事実証明書に記載されている経営企画室外 23 局（別表参照）における平成 16 年 4 月 22 日以降の名鑑の購入に係る支出（平成 16 年度における名鑑の購入に係る支出）が、請求人の主張する事項から、違法・不当な公金の支出に当たるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 17 年 5 月 23 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人から、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 100 冊以上購入している局もある。市は広大な組織で出先機関もあることはわかるが、部課は通常同じフロアにある。局で部数を最小限度に収めればこれほどの部数はいらぬ。

3 監査対象局の陳述

別表記載の 24 局を監査対象とした。監査対象局の陳述は、多数に及ぶため、必要な事項についての書面の收受により行った。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 地方公共団体の事務及び経費の支弁並びに予算の執行

地方公共団体は、法第 2 条第 14 項により、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとされ、また、法第 232 条第 1 項により、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通

地方公共団体の負担に属する経費を負担するものとするとしている。

また、地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 4 条第 1 項により、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならないとされている。

(2) 名鑑の主な掲載事項

ア 市長、助役、収入役、議長、副議長

イ 市会議員

ウ 選挙管理委員、区選挙管理委員長、監査委員、人事委員、教育委員、公安委員、固定資産評価審査委員、開発審査会委員、建築審査会委員

エ 大阪市労働組合連合会役員

オ 各区地域振興会長

カ 各所属職員のうち係長級以上の職員（派遣職員を含む。）

キ 市立学校の校長及び教頭

ク 退職者（本市退職時、課長代理級以上の者）

ケ 市会議員待遇者

コ 市関係団体

※ 上記記載対象について、原則として、役職、生年月日、住所、電話番号（職員ほか一部については、出身地、出身校、卒年、採用年などを含む。）などを掲載している。

(3) 各局の購入及び配置状況

購入冊数は 1,169 冊で、購入金額は 6,195,700 円（単価 5,300 円）である。

配置状況について、概ね部長以上には配置されており、課長以下の局別配置状況は次のとおりである（別表参照）。

各課、事業所及び課内において別フロアとなっている執務室（以下「各課等」という。）の配置状況について、各課等 243 か所には 1 冊が配置されており、各課等 184 か所に複数（計 707 冊）が配置されている。また、管理委託している施設など所属外に配置しているのが 2 局で 14 冊ある。なお、港湾局では、庶務課で一括管理を行っている。

2 監査対象局の説明

(1) 購入目的

事務事業の円滑な実施のため、それぞれの役職に応じた市役所内外との協議等の際に有効である。事務の特性から、庶務、人事の各担当者を中心として配置している。

(2) 各課等に複数配置する理由

- ・本市統括業務を遂行しており、特に秘書・報道関係など使用頻度が高く、日時場所を問わず活用（市長室）
- ・全市的な調整業務を円滑に進めるための参考資料として活用しており、人事組織管理部門をはじめ使用頻度が高い（総務局）
- ・事務集中期に担当者が個々に利用（市民局）

- ・他局や関係機関等との連絡調整に対応するために必要である。また、物理的に同一ビル内でフロアが分かれている課に配置（財政局）
- ・他局や関係機関等との連絡調整及び人事等の業務における使用頻度が高い（健康福祉局）
- ・早急な意思決定に伴う緊急連絡の必要性が高い業務や、名簿・案内状作成の業務を勘案し、課長数プラス課事務用1冊配置（ゆとりとみどり振興局）
- ・他局及び他局所管団体に関連する業務に使用（中央卸売市場）
- ・他局との連絡調整や緊急時等の対応頻度の高い課において業務の迅速化・効率化を図るため（都市環境局）
- ・1課あたり平均30名以上が在籍し、日常的に使用頻度の高い課における業務を迅速かつ円滑に遂行するため（環境事業局）
- ・外郭団体職員との休日及び時間外における業務上の連絡手段として活用（住宅局）
- ・各方面からの問い合わせが多い課、人事等の業務を担当している課において、使用頻度が高いため（建設局）
- ・庶務課で一括管理し、局内の管理職が他局や団体との連絡調整に対応するために活用（港湾局）
- ・別々の建物、フロアが別の課などに配置（市立大学）
- ・課の職員規模や業務規模に応じて配置（教育委員会事務局）

3 判断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、名簿に過ぎないものを各部課が大量に買わねばならない公務上の必要性は全くなく、名鑑はもちろん共用でき、仮に有用、便利としても各部に1~2冊もあれば十分であり、実態は管理職らに私物化させるものであると主張している。

(1) 地方公共団体の経費支出

地方公共団体が事務を処理するに当たっては、法第2条第14項の定めにより、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない義務があり、また、地方財政法第4条の定めにより、経費はその目的を達成するために必要かつ最少の限度を超えて支出してはならないとされているから、これに抵触する公金の支出は、違法と評価され得るものである。

もっとも、予算の執行において、事務の目的に従った最大効果を達成するために何をもって必要かつ最少の限度というべきであるかは、当該事務の目的、当該経費の額のみならず、予算執行時における社会経済状況等諸般の事情の下において、社会通念に従って決定されるべきものであるから、第一次的には、予算の執行権限を有する者の社会的、政策的又は経済的見地からする裁量に委ねられているものと解するほかはない。

したがって、具体的な公金の支出が当該事務の目的、効果との均衡を欠いているときは不当との評価に止まるものであるとしても、具体的な公金の支出が当該事務

の目的、効果と関連せず、又は社会通念に照らして目的、効果と著しく均衡を欠き、予算の執行権限を有する者に与えられた前記裁量を逸脱してなされたものと認められるときは違法というべきである。

そうすると、各局における本件名鑑の購入数量が、名鑑という性格上、その利用目的、配置形態等を勘案したときに、果たして相当性の範囲を著しく超えていないか、あるいは相対的に見て著しく均衡を失するものとなっていないかといったことから、予算執行権限を有する者の裁量の範囲を逸脱していないかどうかが評価されることになる。

(2) 本件名鑑の利用及び配置

確かに、名鑑は、本市管理職のみならず、本市関係各方面の主な方々の役職、住所及び電話番号等が掲載されており、様々な事務事業遂行において有用、便利であることは一概に否定できないものであり、それぞれの職場において必要に応じて利用されるであろうことは想定できるものである。

しかしながら、名鑑という性格からすると、公務上必要なときに手近に利用できる場所に配置されていることが必要とされるものであり、それを超えてまで過密に配置する必要性までは認められず、また、一般的な公務において、複数の者が、同時に長時間連続使用することまでは想定し難いことから、手近に利用できるとした場所に複数を配置しなければならない必要性も認め難いものである。

ただ、全市的な秘書事務や人事組織管理事務においては、各職員等の固有情報を本来的、日常的に使用する職務であると考えられることから、それらの事務に従事する職場においては、相当数が必要であることは認められ、また、各局においても庶務事務や人事管理事務を所管する職場においては、一般的な職場に比べて必要度が高いことは一定認められる。

以上のことから、予算の執行権限を有する者に与えられた裁量を踏まえたうえで、本市組織の規模及び形態からすると、部長級以上の執務場所に配置する必要性までは否定できないものの、課長級以下の職員が利用するに当たっては、各課等に1冊、また、本来的、日常的に使用すると見られる職場及び必要度が高いと一定認められる職場については相当数配置されれば上記の必要性は一応満たされると考えられ、現にその程度以下の購入数量で利用している局及び各課等が多数見られるところである。

今回、各局の購入数量を見てみると、それぞれの組織規模を勘案したとしても、大きな差異が見受けられるところであり、一般的には事業の性格上、名鑑を特別に多く必要とする理由も考えにくく、結局は各局における必要性の判断に均衡を失する状況が存在するものと考えざるを得ない。

そうすると、予算執行権限を有するものに裁量を与えられているといえども、最少の経費及び最少の限度といった法的要請があつてのなかであることからすると、上記の程度の2倍を超える購入数量については、社会通念に照らして利用目的、配置形態と著しく均衡を欠き、裁量の範囲を逸脱した支出といわざるを得ない。

また、本市職員以外の利用に供する場所に配置しているものについても、名鑑の性格上、本市で購入することについての利用目的、効果との関連性は認め難く、裁

量の範囲を逸脱した支出といわざるを得ない。

したがって、別表B欄記載の各課等複数配置の冊数のうち、C欄記載数（各課等1冊に本来的、日常的に使用すると見られる数及び必要度が高いと一定認められる数を加えた冊数を各課等ごとにそれぞれ2倍して得た数）を超える冊数に係る支出相当額については、支出決定権者に返還を求める必要があると判断する。

4 結 論

以上の判断により、支出額の返還を求める請求人の主張には一部に理由があると認められ、措置を講じる必要があるので次のとおり勧告する。

勧 告

監査の結果、平成16年度に支出した本件名鑑の購入経費1,169冊分6,195,700円のうち、235冊分1,245,500円については、利用目的、配置形態、効果と著しく均衡を欠くなど、裁量の範囲を逸脱した支出と認められることから、措置を講じる必要があるので、法第242条第4項の規定により、次の措置を2か月以内に講じられるよう勧告する。

記

次の各所属における本件名鑑購入に係る支出相当額について、各支出決定権者に対し返還を求めること

市長室7冊37,100円、総務局23冊121,900円、市民局7冊37,100円、
財政局2冊10,600円、健康福祉局28冊148,400円、
ゆとりとみどり振興局27冊143,100円、中央卸売市場2冊10,600円、
都市環境局47冊249,100円、環境事業局4冊21,200円、
住宅局43冊227,900円、建設局8冊42,400円、
教育委員会事務局37冊196,100円

(意見)

今回返還を求めた分については、あくまでも著しく均衡を失するなどのものであって、返還を求めるに至らなかった分が適切な購入数量と認められたというものではない。

本市においては、名鑑を含めて様々な刊行物が購入されているところであるが、各予算執行担当者においては、購入数量の決定にあたっては、それぞれの公務上の目的、効果、さらには置かれている財政状況等を十分勘案し、できる限り共用するなど費用の節減に努める必要がある。