

大 監 第 152 号  
平成 18 年 1 月 6 日

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 11 月 10 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

##### (1) 本件請求

本請求は、運営管理を社団法人大阪市人権協会（以下「協会」という。）に委託している塩楽荘の杜撰な会計と公金支出、管理に関するもの、各年の管理委託及び不正放置の違法・不当性を問題にするものである。

例示すれば、①利用人数と宿泊食事人数との著しい誤差がある、②宿泊食事人数、休憩人数と消耗品購入数との整合性がない、③食事収入については、飲物に係る収入が一切明記されていない等杜撰きわまりない、④事務用品及び施設維持補修費の許容範囲を超えた出費がある、⑤虚偽の経費計上がある、⑥不可解な機械設備の保守委託契約書がある、⑦平成 16 年度には税理士を導入し、点検したにもかかわらず、調理委託料の消費税が決算書にあがっていない等、数十点の不明朗な会計処理がある。よって、徹底的に監査するよう要求するものである。

##### (2) 杜撰かつ違法・不当な会計と管理運営

ア 本施設には市より毎年 3 億円近い税金が投入されているが、あまりにも利用者が少なく収入も少ない。そのため、宿泊人数の水増し等の粉飾決算で表面上取り繕っていることも分析するとわかる。また、実質人件費は総従業員数 17 名で予算の 5 割を超えており異常である（館長、副館長は市職員で、極端な給与

の増減はない。 ) 。

イ 市は平成 15 年度決算では人件費金額 153,340,558 円から平成 16 年度決算では 125,298,467 円へと 28,042,091 円もの給与を下げている。高い給与を下げたのは評価すべきに見えるが、総委託料は変わらないから当然外の経費に振り替えているのである。平成 15 年度より客数が減少したにもかかわらず、平成 16 年度は臨時職員費に 3,528,270 円をはじめ施設維持費等それぞれの項目に振り分けられている。

ウ ちなみに平成 15 年度を例にすれば、宿泊食事人数 11,194 名、休憩人数 4,681 名が当施設を使用し、過去最高売上 89,676,300 円をあげたとしながら、接客必需品である茶菓子購入はなしである。平成 11 年には 70 kg 以上購入しているが、お茶購入なしでどうやって接客したのか理解できない。これらの製品は品質の管理期間が短く、長くもっても最大半年である。おしぼりは、平成 15 年度は紙おしぼり 4,725 個購入で、クリーニングおしぼり 6,457 個を入れても利用人数に対し 4,693 名分不足する。同じく浴衣クリーニングも 4,718 名分不足している。

エ 必需品である朝食箸は、平成 11 年に 20,000 本、平成 16 年に 10,000 本、平成 17 年に 10,000 本、夕食箸は、平成 11 年に 10,000 本、平成 15 年に 34,000 本、平成 16 年に 10,500 本だけである。朝食箸は休憩用と同じものを使用するので、夕食箸より多く購入しなければならぬが、本件では 14,500 本少ない。

オ 各年度の宿泊食事人数及び休憩人数は、平成 11 年度 7,229 人、3,767 人、平成 12 年度 5,072 人、3,282 人、平成 13 年度 8,304 人、4,409 人、平成 14 年度 9,311 人、4,378 人、平成 15 年度 11,194 人、4,681 人、平成 16 年度 11,108 人、3,746 人である。このことから、既に平成 12 年度から宿泊人数と宿泊にかかる必需品に不足が生じることは明白であるにもかかわらず、なぜ今まで放置し、見逃してきたのか問われる。

カ 以上のことから、本当の宿泊人数及び休憩人数を明らかにすること。会計上の粉飾は、決算書からだけでもわかる。会計は本来、伝票と突合せの上で棚卸をして在庫確認した後、監査すべきであるがこれらの必要な点検がなされていない。

### (3) 平成 16 年度の不正判明分とそれ以前の不正

平成 16 年度の監査を必要とする支出分については、【別紙】により不正を指摘でき、過年についてこのような細部の点検も請求する。資料開示のない平成 11 年以前については知るよしもないが、平成 11 年以降の決算書は全部不正ということに尽きる。こんな杜撰な決算書は見たことがなく、実に巧妙に仕組まれている。このような不正の温泉施設の管理委託をいつまで続けるのか。それも含めて監査するよう求める。

### (4) 管理委託契約と適正精算を欠く違法・不当性

本件施設の管理委託を随意契約で特定の団体と続けていることに法的に問題がある。本件では会計上の不正があるが、市としてはそれを全て正当と信じて報告を受け決算し、管理委託処理がなされ、公金の支出も続き、その報告がなされてきた。

いわば、不正支出を正当と信じて精算してきたことは、市としては騙されていることになる。よって、協会の不法行為による損害分や不当な利得分の返還（平成 16 年度では少なくとも 71,407,420 円を下らない。）を市は求めるべきである。

これらの会計処理の不正は隠され、公金支出、決算報告及び委託契約にかかる予算化が繰り返されてきたものであり、時効にならないもの（少なくとも 10 年以上）の返還を求めるべきである。これらは、本件監査請求の期間制限に該当しない。

なお、公金支出や決算処理を終わったときを監査請求の起点とする考え方であっても、隠された不正会計であり、1 年以上の前のものについても正当事由がある。

#### (5) 塩楽荘施設供用をやめること

塩楽荘は施設利用も少なく、そのため利用人数を操作するような施設になっている。そして超赤字、かつ一部団体の利権対象施設化している。累積赤字を重ねて受託団体に利権化した運用を市の公共施設として今後維持していく公益性もない。このような管理運営は財産の適正管理を怠ることになるのでやめるべきである。

当施設の累積赤字は平成 16 年度末で 60 億円を下らない。市担当者は今まで杜撰な経営に対しなぜ何の対策もしなかったのか、また、市の監査局は今までに何を監査したのか、なぜこんな詐欺まがいの決算を放置してきたのか、市議会と議員は本来の点検の仕事もしてこなかったのかも併せて、明らかにされることを切望する。

よって、証拠書類等を添え、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条により監査請求する。

事実証明書	・ 証拠書類	一式
	・ 商業登記簿謄本写し	1 通
	・ 平成 16 年度委託契約書	1 通
	・ 塩楽荘パンフレット	1 通
	・ 塩楽荘管理委託料支払状況明細表 (平成 11 年 4 月～平成 17 年 1 月)	1 通

〔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

請求人は、塩楽荘管理運営は財産の適正管理を怠ることになり、施設供用をやめるよう主張しているが、住民監査請求の対象となり得るのは、財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為であり、施設の供用については、条例に基づく行政施策上の問題であることから、財務会計上の財産の管理を怠る事実にはあたらない。

### (2) 請求期間の制限

住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは請求することができない。ただし、正当な理由があるときは、請求できるとされている。

正当な理由については、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に

見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見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。

本件請求のうち、塩楽荘管理運営事業委託（以下「本件委託」という。）を随意契約により続けていること及び利用人数等の収支決算報告の精算については、毎年度において決裁等が存在し、情報公開請求等により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当該行為の存在又は内容を知り得るものであり、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。

また、実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象としてなされた住民監査請求において、監査委員が当該怠る事実の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、当該監査請求に請求期間制限の規定は適用されないとされている。

本件請求のうち、不正な会計処理が隠されて収支決算報告がなされたことに対し返還請求権の行使を怠っていることについては、委託料の支出という本市の財務会計上の行為に起因するものではないことから、請求期間制限の適用はない。

### (3) 違法性又は不当性の摘示

住民監査請求においては、違法性又は不当性が主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、財務会計上の行為が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものである。

本件請求における不正な会計処理が隠された収支決算報告の違法性又は不当性については、平成16年度は具体的に摘示されているが、平成15年度以前は具体的に摘示されておらず住民監査請求の要件を満たさない。

以上により、1年を経過していない本件委託契約の締結及び利用人数等の収支決算報告並びに具体的に摘示された不正な会計処理に対する返還請求権の行使を怠る事実について、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

平成17年度の本件委託契約の締結並びに平成16年度の利用人数等の収支決算報告の精算及び不正な会計処理に対する返還請求権を行使しないことが、請求人の主張する事項から違法・不当な行為又は怠る事実にあたるか。

### 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12月2日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、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。

- ・エレベーターのフルメンテナンス契約は、フルメンテになっておらず、高額である。
- ・コピーの契約は二重契約となっている。
- ・ガス会社に算定方法や単価を確認したが、1 m<sup>3</sup>当たりの単価が150円高い。

### 3 監査対象局の陳述

健康福祉局を監査対象とし、平成17年12月12日に健康福祉局長ほか関係職員から陳述を聴取した。

### 4 関係人調査

法第199条第8項の規定に基づき、協会に対して関係人調査を実施した。

## 第3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

#### (1) 塩楽荘の設置及び管理の根拠

法（平成15年改正前、現在経過措置期間中）第244条の2第1項において、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例で定めなければならないとされ、第3項において、条例の定めるところにより、その管理を公共的団体などに委託することができることとされ、第6項において、委託に係る公の施設の管理の適正を期するため、管理受託者に対して当該委託に係る業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができるとされている。

また、「老人休養ホームの設置運営について」（昭和40年社老第87号）において、当時の厚生省社会局長から都道府県知事あてに、老人福祉を増進するための施設対策として、老人休養ホームの積極的な整備を図ることを管下市町村に対しても指導されたいとの通知がなされている。

本市では、老人福祉施設条例（昭和38年大阪市条例第41号）第1条第2項において、老人休養ホームは、低額な使用料で老人に対し健全な保健休養のための場を提供し、もって老人の心身の健康の増進を図ることを目的とする施設とし、第11条第3項において、塩楽荘の管理については協会に委託すると定められている。

なお、平成17年9月22日付け条例改正により、同条例第11条は削除されることとなり、その施行日は市長が定める日とされたが、未だ定められていない。

#### (2) 塩楽荘の使用料等

使用料や利用人数等の管理については、予約システムによりチェックアウト後に利用人数、金額等の集計や精算（領収書の発行）を行い、一旦この処理を行うと上書き訂正はできず、更新内容が記録されるシステムになっているとのことである。

使用料は、老人福祉施設条例第10条において、宿泊1泊につき3,200円以内、休憩1回につき900円以内で市長が定めるとされ、老人福祉施設条例施行規則（昭和38年大阪市規則第70号）第25条第1項により、次のとおり定められている。

区 分		使 用 料		食 事 料	
		宿 泊	休 憩	朝食及び夕食	昼 食
大人	団体 (20 人以上)	1 人 1 泊 2,800 円	1 人 1 回 800 円	1 人 1 回 (2 食) 3,700 円	1 人 1 回 1,800 円
	その他	1 人 1 泊 3,200 円	1 人 1 回 900 円		
小人 (小学生)		1 人 1 泊 2,800 円	1 人 1 回 500 円		

なお、塩楽荘の本館内の売店、娯楽ルーム、喫茶コーナー、公衆電話、自動販売機及びカラオケルームは、協会に対し行政財産の目的外使用許可を行い、使用料を徴収している。

(3) 平成 17 年度本件委託契約

「平成 17 年度本件委託契約及び使用料等徴収事務委託契約の締結並びに所要経費の支出について」（平成 17 年 4 月 1 日付け健康福祉局長決裁）により、協会への本件委託の特名理由は、これまで支障なく遂行された事業実績に加え、培ってきた知識と経験を勘案し、高齢者に対する安定的かつ質の高いサービス提供が可能となり、法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に基づき随意契約により委託することが適当であるとされている。

委託料は、276,143,781 円で、その内訳は次のとおりである。

- ア 人件費 129,928,028 円（本市派遣 2 名、固有職員 15 名）
- イ 物件費 66,953,669 円
- ウ 消費税 9,844,084 円（（ア+イ）×0.05）
- エ 調理処遇費 69,418,000 円（消費税含む）

(4) 平成 16 年度本件委託契約

ア 本件委託契約の主な条項

委託契約第 2 条第 3 項において、協会理事長（乙）が健康福祉局長（甲）の委託を受けて実施する業務以外については、それに伴う経費及び責任はすべて乙の負担とするとされ、同条第 4 項において、乙は委託料については、塩楽荘の管理運営のみに充てるものとし、それ以外の用途に使用することはできないとされている。

第 4 条第 2 項において、乙は毎月の塩楽荘の利用状況について、翌月の 5 日までに甲に報告しなければならないとされ、第 6 条において、乙は塩楽荘の長及びその職員の任免、給与の決定、大規模な模様替えや改修、その他塩楽荘管理運営上重要な事項を行おうとするときは、あらかじめ甲と協議するものとするとしている。

また、第 18 条において、乙は本契約の期間終了後 45 日以内に管理運営委託料についての事業実績報告書及び収支決算書を甲に提出しなければならないとされている。

## イ 収支決算報告及び実績報告

平成 17 年 5 月 6 日付けで、協会理事長から健康福祉局長あて「平成 16 年度本件委託にかかる収支決算報告」が提出され、委託料収入が 285,391,947 円、委託料経費支出が 285,391,947 円とされ、差引残額 0 円と報告されている。

経費支出額を前年度と比較すると、人件費は 28,042,091 円下回っているが、臨時職員費、事務費、施設維持補修費及び処遇用消耗品費は、それぞれ 3,528,270 円、4,644,829 円、15,443,370 円及び 3,803,470 円上回っている。

また、平成 17 年 5 月 10 日付けで、協会理事長から健康福祉局長あて「平成 16 年度本件委託及び使用料等収納事務委託にかかる実績報告について」が提出されている。

その主な内容については、次のとおりである。

(ア) 利用人数 平成 16 年度 宿泊 11,367 人 休憩 4,264 人

(イ) 使用料等収納額

施設使用料 38,663,200 円

宿泊 大人 @3,200×11,120 人=1,181,200 円 (団体割引)  
=34,402,800 円

小人 @2,800×247 人=691,600 円

休憩 大人 @900×4,233 人=256,400 円 (団体割引) =3,553,300 円

小人 @500×31 人=15,500 円

食事料 47,842,400 円

宿泊 @3,700×11,108 人=41,099,600 円

休憩 @1,800×3,746 人=6,742,800 円

## 2 監査対象局の陳述内容

### (1) 塩楽荘の概要

塩楽荘は、高齢者福祉施設の一つとして国が定めた老人休養ホームとして、昭和 51 年に兵庫県夢前町に開設した。定員は 100 名で、利用対象者は大阪市内に居住する 60 歳以上の高齢者となっているが、空室があればそれ以外の方でも利用する場合がある。

### (2) 利用人数と食事数の誤差

宿泊のみで食事を申し込まない者もあり、平成 16 年度実績では 259 人の差があるが、宿泊者総数 11,367 人の約 2%である。

また、本施設の事業は、老人福祉施設条例施行規則第 21 条により行うこととなっており、第 25 条において宿泊・休憩の使用料及び食事料のみを定めている。したがって、飲物の提供については委託外業務として、協会において行われている。

### (3) 宿泊人数の水増し等

協会では、利用者の管理を予約システムで行っており、このシステムにより、利用人数、金額等の集計や領収書の発行を行い、一旦この処理を行うと、システム上、上書き訂正はできず、すべての内容が記録されることとなる。また、このシステムでは、予約確認票の作成や職員への作業指示書が作成されるなど、多くの職員がこ

のシステムを通して業務を行っている。さらに、本市に提出されている報告書についても、このシステムにより出力されており、利用人数の不正報告はできないと考えている。

また、施設の利用状況、使用料等を毎月協会から報告させ、本市において、その内容を点検、確認を行っており、利用人数は適正であると考えている。

#### (4) 人件費からの振替え

施設の従業員数は、国の老人休養ホーム設置要綱に定められている職員定数を参考としている。なお、平成 16 年度の人件費比率は、委託料の約 4 割となっている。

施設の管理運営は、委託料の予算の範囲内で委託契約に基づき協会に管理運営業務全般を請負ってもらっており、平成 16 年度については、協会職員の中途退職などに伴って、臨時職員費が増加したものであり、従来から必要性が指摘されていた施設維持補修工事については、本件委託契約第 6 条に基づき双方協議し、実施したものである。

#### (5) 平成 16 年度会計処理上の不正との指摘

臨時職員費は、職員の年度途中の退職を補うため増加したものであり、健康診断料及び衣服費は、業務に従事する職員に必要な経費として委託料に計上している。

事務費は、給与システムにかかる経費は、給与計算を一括して協会で行うこととされており、それに伴う給与システム保守費用負担金及びカスタマイズ料であり、契約収入印紙代、管理職名鑑代、来客用コーヒー代も含め協会の事務管理経費の一部であると考えている。

旅費は、協会の旅費規定等に基づき支給されており、交通費は、基本的には公共交通機関を使用することとされているが、業務の都合などにより自家用車の使用が認められており、その際のガソリン代を走行距離に応じ積算したものを交通費の実費弁償として支給されている。

現行システムの保守契約は、ハードにかかる限定的な保守契約であり、ソフトの一部変更の必要性が生じたので、別途業務として実施したものである。

電話料金については、インターネット接続料を合算したものを請求に基づき支払われたものである。

ガス代は、プロパンガスを使用しているが、業務用の単価については、使用する地域、使用器具、使用用途など、施設が使用する様々な条件で異なるものであり、固定料金を基本に様々な料金体系があると聞いている。市場価格の動向を参考にしながらガス会社と毎年価格の交渉を行い、プロパンガス供給の協定を締結している。

池用並塩は、ボイラーに湯垢等が付着するのを防止するためや鯉の病気予防などのため使用されている。

各維持管理補修は、傷みの激しい個所や緊急を要する箇所について、施設機能を維持するための必要な補修を実施しており、工事等の完了の際は、本市も現場で確認を行っている。

浄化槽水質検査は、上水道の水質検査については姫路市医師会に委託しているのとは異なり、別途委託契約を行っている。

厨房空調機は、調理は業者委託となっているが盛り付け作業や配膳前の管理は厨

房において行っており、食品の鮮度を保つためや食中毒予防のためにも必要なものと考えている。

監視カメラは、敷地の入口から建物まで距離があることから、防犯上、敷地の入口に監視カメラを設置したものである。また、夜間は最小限の職員で対応しており、フロントに常駐することが困難であるため、フロント部分が把握できるようカメラを設置したもので必要なものと考えている。

シルバー人材センターは、庭園の手入れには専門技術や多くの手間が必要であるため、地元のセンターに必要なに応じて剪定等を委託している。

電気工作物保安契約は、契約書において、表示を月額とするところ年額と誤って記載され、樹木害虫防除委託料は、精算報告書の記載金額に1円少ない誤りがあったものである。

研修棟清掃は、塩楽荘は研修等にも活用してもらおう施設であり、研修棟も含めて委託されている。また、浴槽清掃は、浴場全体の清掃業務であり、月額 88,700 円で契約されている。

ミネラルクリスタル設備は、施設内で使用する水について、高齢者の健康管理及びサービス向上の観点からミネラル水として提供している。

決算業務委託料は、経理事務の改善等のためであり、協会の事務管理経費の一部である。

洗濯は、利用日と洗濯代支払日が異なるため、当該月の利用者数と支払数が必ずしも一致するものではなく、シーツは、使用中に汚したりして複数枚使用する場合などがあることから差異が生じており、浴衣は、使用されない利用者もいるため少ないと考えている。

処遇用消耗品は、金額が少額で短期間で消費することから、塩楽荘会計においては、購入代金を支払った時に費用として会計処理しており、棚卸資産として計上されていない。なお、購入にあたっては、消耗品の最低必要在庫数の目安を定め、随時在庫数を確認し不足分が発注されている。

浴衣製作は、年数も相当経過しており、色落ちも激しくなり、使用可能な浴衣が減少してきたことから、平成 16 年度に予備も考慮し、4 種サイズで 498 着新たに製作されたものである。

調理業務委託料は、調理業務の委託に関する契約書に基づき適正に支出されており、消費税については、決算内訳書では内税で精算報告されたものである。

#### (6) 管理運営について

本施設の管理運営は、昭和 51 年の開設以来、現在の協会へ委託してきた。

同協会は、長年培ってきた経験を有しており、高齢者に対する安定的なサービス提供が期待されることから、法施行令に基づき随意契約を行っているが、以上のように、支出等については、必要な事務手続きにより処理されており、返還を求めるべきものはないと考えている。

また、国の要綱の設置目的で、高齢者に対して低廉な保健休養の場を与えることとされており、高齢者福祉の観点から、一定の管理運営費を支出してきたところであるが、今後とも効率的な運営に努め、一層の進展が見込まれる高齢社会にあって、

高齢者のいきがいつくり施策の拠点施設として保健・休養の場の提供にとどまらず、市内の地域福祉拠点施設とも連携した交流・研修の場としての活用や要介護高齢者の方など、幅広く利用してもらい多様化する高齢者のニーズに応じていきたいと考えている。

### 3 関係人調査の結果

#### (1) 調査方法

協会に対し、請求人が是正措置を求めている平成 16 年度の支出 36 項目の金額相当分(71,407,420 円)の支払いの事実関係を確認できる証拠書類(見積書、納品書、請求書、領収書(振込金受取書を含む)、契約書、現場写真など)の提示を求めた。ただし、毎月定例支出分については、2 か月分を抽出し、同項目で数回の支出があるものは、一部を抽出した。

#### (2) 調査結果

請求人が是正措置を求めている平成 16 年度の支出 36 項目については、臨時職員費を除いて領収書が、臨時職員費については、各月賃金支給明細、通帳(写)、給与振込口座確認書等が存在し、施設維持補修工事及び庭園植栽工事においては施工写真が存在し、それぞれ【別紙】確認書類欄のとおり施工及び支払いの事実を確認した。

なお、塩楽荘エレベーター保守契約は部品交換も含まれ、フルメンテナンス契約に該当するとのことであり、コピーの契約は、消耗品のパフォーマンス契約及び本体のリース契約を締結している。

また、管理運営との関連性については、【別紙】用途等欄のとおりである。

### 4 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明及び関係人調査の結果に基づき、本件請求について次のように判断する。

#### (1) 委託契約の締結及び収支決算の精算

請求人は、本件施設の管理委託を随意契約で特定の団体と続けていることは法的に問題があり、また、接客必需品の購入量不足から宿泊人数の水増し等の粉飾決算で表面上取り繕っており、食事収入に飲物代が一切明記されておらず、人件費から臨時職員費をはじめ施設維持費等の経費に振り替えられた杜撰かつ違法・不当な会計であると主張している。

本件施設については、法上の公の施設に位置付けられ、法の定めるところにより条例において管理受託者を定めたものであり、老人福祉施設条例第 11 条において協会に委託することが規定されていることから、協会と契約を行うことは、法施行令第 167 条の 2 に定めるその性質又は目的が競争入札に適しないものに該当することが明らかであり、法的に何ら問題はないものである。

宿泊人数については、予約システムで管理された上で毎月本市に報告され、その人数に合致する使用料も本市に収納されており、決算上においても人数と使用料収入が合致していることから、人数の水増しは想定し難い上に接客必需品の購入量よ

り多いとしても、報告された人数に見合う使用料が収納されている以上、本市に損害は生じ得ないものである。

飲物代については、本市が定める当該施設の使用料等に定めがなく、受託者が本市から目的外使用許可を受けている売店等から提供し、それらの経費は人件費も含めて受託者が負担しているものであり、委託契約に定める業務以外の業務として受託者の負担と責任において行われるものであるところ、本市に対しては一定の目的外使用料を納付している。

人件費から外の経費に振り替えられていることについては、そもそも委託契約では、受託者が自分の裁量で事務を処理するという独立性が認められ、受託した事業遂行のために契約金額の範囲内でどのような調達及び支出を行うかは、契約に定められた使途に反するものでない限り受託者の裁量に委ねられており、人件費が職員の途中退職等により減額となったことで臨時職員費が増加し、施設の維持補修等を必要に応じて増加したことは、受託者の裁量の範疇である。

以上のことから、委託契約の締結手続並びに収支決算の精算における宿泊人数及び経費の振替えについて、違法・不当な処理ということはできない。

## (2) 受託者の不正支出等の有無

請求人は、不正に支出されたそれ【別紙】を正当と信じて精算されてきたことは、本市として騙されていることになり、不法行為による損害分や不当な利得分の返還を求めべきであると主張している。

受託者からの決算報告において、虚偽等による不正支出が隠蔽された収支決算報告が提出され、そのまま精算が行われた後に不正支出が判明したときは、本市に返還請求権が生じる場合がある。

今回の監査にあたっては、受託者から平成 16 年度の支出のうち請求人が是正措置を求めている 36 項目の支払関係証拠書類の提示を受けたところ、【別紙】確認書類欄記載により各項目に該当する支払事実が確認でき、虚偽等による不正支出の存在は見受けられなかった。

一方、本件委託契約書第 4 条において、委託料については、塩楽荘の管理運営のみに充てるものとし、それ以外の用途に使用することはできないと定めており、当該施設の管理運営と全く関連せず又は社会通念から著しく均衡を失し受託者の裁量の範囲を逸脱していると認められる使用があるときは、本市に返還請求権が生じる場合がある。

【別紙】用途等欄によると、各項目において、それぞれ管理運営のための維持保全あるいは利用者サービスあるいは従事職員等の事務管理経費に使用されており、管理運営に全く関連せず又は社会通念から著しく均衡を失すと認めるべき使用は見受けられなかった。

その中で、施設の維持補修工事が多く行われていることについては、当該年度の委託料を充てて行うべき緊急性を有するものかどうかは疑問が生じるところであるが、それぞれの施工整備によって、本市の資産価値が増加しており、ひいては利用者サービスに寄与することは認められるものである。

また、事務費において、直接当該施設の管理運営に係るものではなく、給与シス

テムや旅費など本部事務費的な性格を有するものも含まれているが、通常、業務委託の経費は、その業務を現場で実施するうえで必要な人件費や物件費の業務原価に加えて、営業費や本部事務費等の一般管理費も含まれるものであり、それらの費用が管理運営に関連しないといえるものではない。

前述のとおり、委託契約では受託者の独立性が認められ、当該施設の管理運営のために委託料をどのように使用するかは受託者の裁量の範疇であり、購入する価格や数量についても受託者の合理的な裁量判断に委ねられているものであるから、各項目において、虚偽等による不正支出又は管理運営に全く関連しないなど契約に反する使用が認められない以上、返還請求を行うことはできないものと判断する。

## 5 結 論

以上の判断により、本件委託料の返還を求める請求人の主張には理由がない。

### (意見)

本件委託料については、本市が額を定めその範囲で受託者が運用するものであるが、施設が予定通り供用されれば稼働実績にかかわらず全額を使い切るといった形になっているため、受託者に対して節減努力を促せる仕組みにはなっていない。

この数年間の推移を見ても、使用料収入が大幅に増加した一方で委託料がわずかながら減少していることは、もともと委託料が高額に設定されていたものと推測され、現に支出経費の一部に不要不急の疑問が呈されている。

また、土地や建物建設の償却等を算入しないなかで、支出が収入の3～5倍にも及んでいることは、福祉増進のために使用料を低廉に設定していたとはいえ、人件費や広大な施設の維持管理に多額の委託料を費やすなど、決して健全な経営状況といえるものではない。

今後は、指定管理者制度への移行を契機に利用料金制が採用されることなどから、収支改善は期待できるところであるが、高齢者福祉及び市民福祉としての本来の目的の達成状況と費用との関係を分析しつつ、施設運営のあり方にも抜本的な検討を加えていく必要がある。

## 平成16年度会計処理に対する請求人指摘及び事実確認等

番号	項目	是正措置額（円）	請求人指摘	用途等	確認書類
1	臨時職員費	1,683,726	庭園除草は、職員で十分補うことが可能	台風による被害と職員の途中退職による対応	各月賃金支給明細、通帳（写）、金融機関取引履歴明細、給与振込口座確認書
2	健康診断料	171,853	別途総務で計上されているはず。	法に基づき健康診断を受診し、塩楽荘事業委託経費として計上	請求書、領収書
3	衣服費	68,040	カッターシャツは個人負担にすべき。	カッターシャツは、同一制服の着用のために貸与	領収書
4	消耗品	110,228	給与システムは、財務ソフトがある。手計算で可能	協会として給与計算を一括し、それに伴い事務管理経費の一部として保守点検費用のうち塩楽荘負担分を計上	領収書
5		12,216	名鑑は単価5,800円が正規の値段で虚偽	正しくは、管理職名鑑@5,300円×2冊、職員録@1,616円×1冊	領収書
6		106,341	予算を消化するため来客コーヒーを急に計上	職員の親睦会で購入していたが業務の関係での来館者用については、委託料の範囲で支出	納品書、請求書、領収書
7	旅費	2,413,041	裏付けのない出張やガソリン代	協会の旅費基準に基づき大阪での会議、館長・副館長の塩楽荘へ勤務のための出張旅費でガソリンは、直近の安い方の単価に通行距離を乗じたもの	請求書（一部）、領収書
8	予約システム・財務システム・ホームページ	222,000	契約書に該当なく不要の支出	現行システムの保守契約の範囲に該当しない別途業務	納品書、請求書、領収書
9	契約収入印紙	100,000	業者が払うべきもので虚偽	本事業委託契約にあたり、協会の事務管理経費の一部として計上	領収書
10	給与システム	2,205,000	カスタマイズ料の存在はおかしい。	協会として給与計算を一括し、それまでのソフトをカスタマイズ	納品書、請求書、領収書
11	光熱水費	4,753,177	電話料金は事務費明細と金額が相違し、ガス代単価は150円高く虚偽	電話料金にインターネット接続料が含まれている。プロパンガスの業務用単価は、地域、使用器具など様々な条件で異なる。	請求書、領収書
12	池用並塩	31,180	池に500kgの塩は不必要	ボイラーの湯垢等付着防止のため毎月約20kg、鯉の病気予防のため約60kgを数回	納品書、請求書、領収書
13	301号カーペット敷	66,150	広さに対してこの金額、施工が本当にされたのか疑問	材料の購入費用で窓際の段差解消を目的に、職員が施工	納品書、請求書、領収書
14	浄化槽水質検査	24,200	医師会と契約しているはず。	指定検査機関の行う水質検査を兵庫県水質保健センターと契約	請求書、領収書
15	カーペット張替え	570,000	施工されたのか疑問 予算消化のため	痛みの激しい箇所を優先し、委託料の範囲において協議の上、改修	見積書、請求書、領収書、写真（一部）
16	鴨のえさ	3,080	予算消化のため	地元から鴨4羽の寄贈を受け、その餌代	納品書、請求書、領収書
17	蒸気用電動弁一式	152,250	予算消化のため	ろ過機の使用ができなくなったため修理を実施	見積書、納品書、請求書、領収書
18	駐車場設備	1,418,487	要事実確認	未舗装で車止めも無いので整備	請求書、領収書、写真

19	計測メータ	577,500	要事実確認	計量法及びLPガス法による使用期限切れのため取替え	見積書、納品書、請求書、領収書、写真
20	厨房空調機設置	1,022,542	料理は外注 予算消化のため	盛り付けや配膳前の管理は塩楽荘厨房にて実施	見積書（一部）、納品書、請求書、領収書、契約書、写真（一部）
21	消防設備機器	510,750	要事実確認	法に基づく消防設備機器等の修繕改修	見積書（一部）、納品書（一部）、請求書、領収書、写真（一部）
22	監視カメラ	1,711,665	疑問（根拠不明）	監視カメラは防犯上や夜間の館内フロント部分把握のためで客室テレビは耐用年数を過ぎ25台を交換	見積書、納品書、請求書、領収書、写真（一部）
23	設備補修	5,975,702	予算消化のため	傷みの激しい箇所について委託契約の中で利用者サービス向上。浴場、トイレ、外灯、手すり及び畳替え	見積書（一部）、納品書（一部）、請求書（一部）、領収書、写真
24	庭園植栽工事	2,884,290	要事実確認	台風被害により樹木が多数倒れたため改修し、池のフェンス、遊歩道設置	見積書、請求書、領収書、写真（一部）
25	シルバー人材センター	2,233,180	疑問（根拠不明）	地域に根ざした施設運営の観点から地元 のシルバー人材センターにおいて剪定業務を実施	見積書（一部）、納品書（一部）、請求書、領収書、契約書
26	電気工作物保安	326,974	年契約を月契約に恣意的に計上	契約書の表現誤り。年額でなく月額で12か月分を計上	請求書、領収書、契約書
27	樹木害虫防除	1	契約書と帳簿が1円誤差	資料作成誤りで、実際は契約どおり執行。差額は協会の負担	見積書、請求書、領収書、契約書
28	研修棟清掃作業	1,575,000	当施設を使用している協会が費用負担すべき。	研修棟は、宿泊者等が利用するもの	請求書、領収書、契約書
29	浴槽清掃	1,064,400	算定基準が不明確	浴槽清掃その他業務で、1人月額88,700円で契約	請求書、領収書、契約書
30	ミネラルクリスター設備保守管理	2,483,880	利用客の少ない施設で不要	高齢者の健康管理及び衛生管理のため	請求書、領収書、契約書
31	システム保守料	441,000	申込期日から予約システム導入は不要だし無駄	予約管理だけではなく、館内職員への指示連絡書作成、統計資料の作成等	納品書、請求書、領収書、契約書
32	決算業務委託料	409,500	この程度の決算内容は支払いの対象にならない。	経理事務の整理や改善等を税理士に別途委託	見積書、請求書、領収書
33	洗濯代	1,279,189	宿泊客に比しシーツは多く、浴衣は少ない。帳簿上の誤差があり虚偽	当該月の利用者数と支払数は必ずしも一致しなく、小学生未満に寝具サービスする場合や浴衣を着用しない利用者もいる。	納品書、請求書、領収書
34	タオル等、ペーパー類、燃料、洗剤、厨房雑貨、料理用消耗品、食器、他	5,122,129	入庫、出庫及び在庫棚卸をすること	最低必要在庫数の目安を定めており、随時在庫数を確認し不足分を適正に発注	納品書（一部）、請求書、領収書
35	浴衣製作	1,576,449	平成11年以降1,128着製作したが、在庫をどう確認したのか。	平成11年度から14年度にかけて製作した浴衣は、色落ちも激しく、提供するのが困難な状況、4種サイズを新たに製作	見積書、請求書、領収書
36	調理業務委託	28,102,300	(根拠不明) 消費税記載もれ	契約書に基づき適正に支出 消費税については内税	請求書、領収書、契約書
計		71,407,420			

※ 確認書類の領収書には、振込金受取書も含む。