

徳島市監査委員告示第17号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

令和5年5月15日

徳島市監査委員 尾田正則
同 藤原 晃
徳島市監査委員職務執行者 武知 浩之

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）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は、次のとおりである。

なお、徳島市監査委員職務執行者武知 浩之は、本件住民監査請求の受理時から監査委員職務を執行していたものであり、令和5年5月1日に任期満了となったが、その後任が決定していないため、その職務を執行したものである。

また、同じく令和5年5月1日に任期満了となった徳島市監査委員土井 昭一は、当日、監査結果の決定協議に参加していなかったものである。

令和5年5月11日

徳島市監査委員 尾田 正 則
同 藤原 晃
徳島市監査委員職務執行者 武知 浩之

第1 請求の受付

1 請求書の受付日

令和5年3月16日

2 請求人

加戸 悟

3 請求の内容

請求人の徳島市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）のうち、請求の要旨を以下にほぼ原文のまま記載する。なお、事実証明書の添付は省略する。

請 求 の 要 旨

1 請求の対象とする職員

内藤 佐和子氏

2 請求の対象となる財務会計行為

徳島都市開発株式会社に徳島市都市建設部公共建築課職員Aを市職員の身分のまま、R3年6月1日～R4年3月31日までの間、派遣し、徳島市よりその間の給与を支給していた。

3 請求の理由

別添の職員Aの業務日誌より判るのは、R3年11月29日～R4年3月31日までは、

徳島都市開発株式会社の業務を行っていた事は明白である。またR 3年6月1日～1 1月28日の日誌はコピーを繰り返したもので、日誌ではなく、偽物と断じざるを得ない。都市開発株式会社へ、この間、直接出勤、退社しているが、これ等は「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」に基づいて退職派遣とすべきで、違法であることは明白である。

4 市の損害

職員Aを退職派遣すべきなのに、徳島市がR 3年6月1日～R 4年3月31日の給与を職員Aに支払い、徳島市に損害を与えた。

5 措置請求内容

徳島市長は、内藤佐和子氏に、R 3年6月1日～R 4年3月31日の間、職員Aに支払った給与相当額の金額の支払いを請求すること。尚、本件行為は、秘密裏に行なわれているものであるから、住民監査請求1年間の期間の適用は受けない。

6 事実証明書

業務日誌の写し（令和3年6月1日～令和4年3月31日分）

4 請求の要件審査

本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）については、法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和5年3月27日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 住民監査請求の期間制限

住民監査請求の期間制限について定めた法第242条第2項は「当該行為のあつた日又は終わった日から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。

給料等の支給に関する規則（昭和28年徳島市規則第12号）により、徳島市職員（以下「市職員」という。）の給与は原則20日に支給することから、令和3年6月から令和4年2月までの勤務に係る給与の支給が行われた日は、本件請求の日の令和5年3月16日時点において既に1年を経過していることは明らかである。

また、法第242条第2項の「正当な理由」について、最高裁判所平成14年9月12日判決は「『正当な理由』の有無は、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したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることできたとき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（最高裁昭和62年（行ツ）第76号同63年4月22日第二小法廷判決・裁判集民事154号57頁参照）」と判示している。また「新版実務住民訴訟」（伴

義聖、山口雅樹著 株式会社ぎょうせい) において「これまでの判例、裁判例の集積からみると、『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とき』から、遅くとも、おおむね2か月以内に監査請求をしなければならず、2か月を超えた監査請求は原則として〈相当な期間内〉といえず、〔正当な理由〕(広義)はないといってよい」とされている。

徳島市議会議事録によると、請求人が令和4年12月12日開催の令和4年第4回定例会において徳島都市開発株式会社(以下「徳島都市開発」という。)への市職員の派遣について質問を行った記録があり、また、請求人の陳述において、令和4年12月12日時点で本件請求の事実を聞き及んでいたことを確認した。このことから、請求人は、令和4年12月12日には当該行為の存在を知ることができたと解され、その時点から3か月を経過して行われた本件請求のうち、令和3年6月分から令和4年2月分の給与の支給については、相当な期間内になされたとは言い難く、法第242条第2項ただし書の「正当な理由」があるとは認められない。

以上の理由により、本件請求のうち、令和3年6月分から令和4年2月分の給与の支給について監査対象外とする。

2 監査対象事項

本件請求書の記載事項及び事実証明書の内容から、本件請求の監査対象事項を次のように解した。

- (1) 職員Aを市職員の身分のまま、徳島都市開発に派遣したことが違法か。
- (2) 市から職員Aに対する給与を支給したことが、違法又は不当な財務会計上の行為に当たるか。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

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5年4月12日に請求人から陳述を受けた。なお、新たな証拠の提出はなかった。

4 関係人調査

法第199条第8項の規定に基づき、令和5年4月12日に本件請求に係る事実関係の確認のため、職員Aから事情聴取を行った。

5 監査対象部局

総務部人事課及び都市建設部公共建築課を監査対象部局とした。

総務部人事課から関係書類の提出を求め、調査を行うとともに、令和5年4月12日に、総務部長、都市建設部長、理事、人事課長その他関係職員から事情聴取を行った。

6 監査対象部局の説明

(1) 業務従事の形態と内容

ア 職員Aにアミコビル内での勤務を命令するに至った経緯

徳島都市開発が管理するアミコビルは、市の政策的に非常に重要な取組みである、中心市街地のにぎわい創出の核となる施設である。本市施設である移住交流支援センター、男女共同参画センター、徳島市消費生活センターなど多くの公共施設が入居していることから、非常に公共性の高い施設と言える。

そのアミコビルにおいて、複数階のフロア等を含む大規模改修を行うにあたり、徳島都市開発からは、ビル建設時に作成された構造・設備図面などにおける全ての図面が揃っておらず、改修を進めるにあたってフロアや設備等の確認作業をしながら慎重に対応する必要があるとの連絡を受けていたことから、テナント誘致に伴う整備を含めた改修工事等において、ビル内に点在する多くの本市施設等に何らかの支障が生じる可能性が想定された。

そのため、アミコビル内の複数階での出店計画やその規模、整備場所とスケジュールを含むその内容、改修工事等に携わることで、本市施設の状況確認及び支障が生じた際の迅速な対応、また、施設の円滑な管理運営が確保できるよう、設備改良工事部分について各フロアの現場管理調整を行う機械職の職員1名を市の職務として従事させることとした。

令和3年5月下旬、人事課長及び公共建築課長が徳島都市開発を訪ね、具体的な業務内容を確認した。なお、徳島都市開発に対しては、職員Aを市の職務で従事させることを伝えた。

令和3年5月31日付で、市の職務として従事させることについて、第一副市長名の業務従事指示書（以下「指示書」という。）を発出し、同年6月1日から当該業務に従事させた。なお、当初は、職員にアミコビル改修工事に係る業務を体験させることは、職員の能力開発や幅広い知識の習得にも繋がるため、研修派遣とすることも検討したが、各施設への影響確認を着実にを行うためには、業務として従事することが適切であると考えたものである。

イ 業務内容及び指揮命令について

業務内容は「アミコビル改修工事にかかる現場管理調整業務の内容」（以下「業務の内容」という。）に記載し、職員Aに対して書面で提示した。記載内容は以下のとおりである。

(ア) 改修工事にかかる市有施設への影響確認関連業務

- ・ 工事前現場調査
- ・ 徳島都市開発（工事業者含）との協議、調整
 - 図面、各種資料等の確認
 - 工程の確認
 - 工程会議、各種打合せ出席
 - その他調整業務
- ・ 市有施設との調整（必要に応じて）

(イ) 徳島市補助工事関連業務

- ・調整、工程管理業務

(ウ) 県市協調新ホール整備関連業務

- ・青少年センター整備工事にかかる各種調整
- ・文化スポーツ振興課や市有施設との調整（必要に応じて）

(エ) その他業務

- ・ビル管理にかかる市有施設への影響確認関連業務
電気設備、空調設備等の点検結果の確認等
徳島都市開発担当者との調整

また、指揮命令については、職員Aが実施した業務内容を業務日誌によって公共建築課長に報告を行うこととしており、時間外勤務命令及び休暇願の専決についても所属長である公共建築課長が行っていた。

ウ 勤務条件について

従事期間中は、職員Aの勤務公署をアミコビルに変更し、通勤届が提出されている。また、勤務時間及び勤務形態については、徳島市職員の勤務時間に関する条例（昭和27年徳島市条例第39号）第5条に基づき、特例として任命権者が次のとおり定めた。

- (ア) 勤務時間：9時40分から18時10分まで
- (イ) 休憩時間：12時から14時までの間に45分
- (ウ) 週休日：日曜日及び土曜日
- (エ) 1週間の勤務時間：38時間45分

(2) 本件請求に対する市の主張

本件請求を棄却するとの決定を求める。

ア 徳島都市開発への派遣について

請求人が主張する、徳島都市開発への市職員の派遣については否定する。

「徳島都市開発に」ではなく、徳島都市開発が管理するアミコビル内で勤務していたものであり、同ビル内に入居している本市施設の円滑な運営確保を図る必要から、同ビルの設備改良工事における現場の管理調整業務という本市の業務に従事できるよう勤務公署を徳島都市開発が管理するアミコビルに変更し勤務していたものであり「派遣」ではない。

イ 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59号。以下「公益的法人等派遣法」という。）の適用について

職員Aに対しては、令和3年6月1日から令和4年3月31日までの間、第一副市长長

から指示書を発したうえで本市業務に従事させていたものであり、派遣ではなく、違法とは考えていない。

ウ 業務日誌について

事実証明書として提出された業務日誌は、職員Aが週毎に作成し、所属長に提出したものである。令和3年11月28日までの業務日誌についても、コピーを繰り返したものでないことは日付の表示等からも明らかである。また、職員Aからの提案を受けて、令和3年11月29日から様式が一部変更された業務日誌が提出されるようになった。

エ 市への損害について

職員Aは市の業務に従事していたことから給与を支払ったものであり、市に損害を与えていない。

7 関係人の説明

(1) 職員Aがアミコビル内での勤務に従事するに至った経緯

令和3年5月17日に総務部長、都市建設部長、公共建築課長から徳島都市開発へ研修として行かないかと打診を受けたが、5月31日までの間に業務として従事することになった。公益的法人等派遣法や市の公益的法人等への職員の派遣等に関する条例の存在、第三セクターへの職員派遣に対する議論があることは承知していたので、業務として従事する理由等の法的な整理をしっかりと行うように依頼し、打診に応じた。

業務期間中の身分や住民訴訟及び住民監査請求への不安は感じており、業務の理由及び目的並びに適法性を明確にするよう、公共建築課へ複数回にわたり口頭及び文書（令和3年10月15日、令和4年1月27日付）で要望した。最終的には、令和4年2月に人事課から文書にて、市の業務である旨の回答があった。

(2) 業務内容及び指揮命令について

ア 業務内容

「指示書」を受領し、業務内容に関する口頭説明を受けた。「業務の内容」は書面で受領したか定かではない。業務期間中に従事した具体的な業務内容は、以下のとおり。

- (ア) テナント及び施設設置にあたって建築基準法及び消防法が遵守されているかの確認
- (イ) 補助金申請に必要な測量及び図面作成並びに関係書類の作成に対するアドバイス

補助金申請関係書類は徳島都市開発の職員が主体で作成し、職員Aが測量や図面作成等の部分的な補助を行った。青少年センター移転関連の書類と思われるが、詳しくは把握していない。

イ 業務の報告

業務日誌は全て職員Aが作成、提出したものであり、様式は人事課から提供されたものである。業務開始当初の業務内容欄は選択式で、具体的な業務内容の記載は不要であ

ると説明を受けていた。

令和3年11月29日以降の業務内容欄の記載については、業務内容の適法性について人事課からの明確な回答がなかったことから今後の不安を感じ、業務記録を残すため、記載内容を職員A自身に変更した。

なお、業務日誌の提出のタイミングは一定ではなく、他に提出する文書がある機会に、市の文書便を利用して行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象部局及び関係人の事情聴取、関係書類の調査等により、監査委員が確認した事実は次のとおりである。

(1) 勤務状況

職員Aは、第一副市長が発した指示書に従って、令和3年6月1日から令和4年3月31日の間、アミコビル（徳島市元町1丁目24番地）を勤務公署に設定し、自宅と同ビル間を通勤していた。なお、週休日及び勤務時間は指示書によって指定を受けた。

(2) 任用、給与の支給状況

市は、令和3年6月1日から令和4年3月31日の間、職員Aに対して給与を支給している。また、アミコビル内での業務従事にあたり、同期間中は退職しておらず、市職員として任用している。

(3) 従事した業務内容

監査対象期間である令和4年3月の業務日誌から確認した、職員Aが従事した主な業務内容は、以下のとおりである。

- ア テナント出店に係る協議及び現場調査、法規制の検討、設計・検討・契約資料の作成
- イ 工事調整、工程会議
- ウ 施設及びテナントに係る工事監理
- エ テナント移転計画に係る協議
- オ 市有施設への影響確認
- カ 補助金申請用資料の作成
- キ 補助対象工事に係る協議

(4) 指揮命令

職員Aが実施した業務内容については、業務日誌を作成し、職員Aから所属長である公共建築課長に提出していた。また、時間外勤務命令及び休暇願についても、所属長において専決が行われていた。

2 判断

以上の事実関係、監査対象部局及び関係人の説明、関係書類等の調査結果に基づき、次のとおり判断する。

(1) 職員Aを市職員の身分のまま、徳島都市開発に派遣したことが違法か。

請求人は、公益的法人等派遣法に基づいて退職派遣すべきところを、職員Aを市職員の身分のまま派遣していることは違法であると主張している。

これについては、本件請求の業務を職員Aに命じるにあたり、市は、市長及び第一副市长、第二副市长、総務部、都市建設部の認知のもと、第一副市长による指示書を出し「業務の内容」をもとに従事する業務内容の説明を行ったほか、業務日誌を職員Aから提出させ、業務管理を行ったことなどから、職員に業務命令を発するこれらの手続において、形式的な不備は認められない。

市の業務の点から見ると、アミコビル内には市の公共施設が多数入居していることから、大幅なフロア改修工事を行う際には、各公共施設に対する影響の有無について、市においても何らかの調整は必要と推測される。

また、市は、中心市街地の再生を最重要課題のひとつとしており、現在推進中の中心市街地活性化基本計画においても、中心市街地の活性化の鍵となるのは徳島駅前周辺であり、駅前の拠点であるアミコビルの再生を主要な取組みに位置付けていることから、市の政策におけるアミコビルの重要性が確認できる。

よって、必然的にアミコビルを管理する徳島都市開発とは緊密に連携しながら事業に取り組む必要があると推察されるが、個別具体的な業務内容について検証するのであれば、その判断材料は業務日誌のみであるが、日誌の様式における業務内容は、個別の施設名等の具体的な証拠に欠け、業務時間の配分も記載されていないことから、客観的な証拠をもって市と徳島都市開発の業務を明確に区分することは容易ではないと考える。

なお、業務日誌及び関係人事情聴取において、職員Aの従事した業務のうち、アミコビルのフロア改修に関する補助金申請関係書類を徳島都市開発の職員が作成する過程に関わったことが確認できたが、これは、職員Aの専門的知識を用いて図面作成や書面作成のアドバイス等の部分的な補助を行ったものであった。

以上のことを総合的に勘案すると、本件請求の業務が市の業務であったとする監査対象部局の主張を否定するまでの客観的な証拠は確認できない。

したがって、公益的法人等派遣法が定める営利法人への職員派遣制度は、職員を一旦退職させた上で営利法人の業務に従事し、当該業務の従事期間が終了した後等に、再び職員として採用することを保障するものであるところ、職員Aに従事させた業務は市の業務ではないと言えないことから、直ちに公益的法人等派遣法に違反するとは言えない。

(2) 市から職員Aに対する給与を支給したことが、違法又は不当な財務会計上の行為に当たるか。

請求人は「給与を職員Aに支払い、徳島市に損害を与えた」と主張している。

これについては、上記(1)の判断より、職務上の指示に従い、市の業務に従事した職員に

対して、徳島市職員の給与に関する条例（昭和26年徳島市条例第1号）に基づき、正当に給与を支払ったものであるため、本件請求の給与の支給は違法又は不当とは言えず、市に損害が発生しているとは認められない。

3 結論

令和3年6月分から令和4年2月分の給与の支給については、法第242条第2項本文に規定する監査請求期間を経過したものであるため、却下し、その余の請求については、請求人の主張には理由がないものと認め、棄却する。

4 意見

本件請求に対する監査の結果は以上のとおりであるが、監査を終えての監査委員の意見を付記する。

本件請求に対する判断において、市の指示及び給与支給に関する違法性及び不当性は認められなかったものの、関係人の事情聴取において、市の業務として従事したが、第三セクターへの職員派遣に対する疑義や前例のない勤務体制に対する不安が払拭できず、実際に従事してからも業務内容について、市と徳島都市開発の業務区別の困難性を感じていたことを聞き取っており、結果として、担当職員の疑念を拭えないまま業務を執行していた点については、市からの業務に対する説明や日々の業務管理及び明確な指示命令、勤務環境の整備において十分な意思疎通が図られていなかったという指摘はやむを得ないと思われる。職務遂行にあたり、職員がより意欲的に業務に取り組める環境づくりも一考していただきたい。