

令和 3 年 1 月 26 日

福津市議会議長 江 上 隆 行 様

「総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託」
調査特別委員会委員長 米 山 信

「総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託」調査特別委員会調査報告書

本委員会に付託の事件について調査の結果、下記のとおり決定したので会議規則第 110 条の規定により報告します。

記

1. 調査の趣旨

令和 2 年 10 月 1 日契約の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関し、令和 2 年 12 月定例会中に総務文教委員会が所管事務調査を行った結果、予備費充用決裁文書の実際の作成日は 11 月 5 日であることが判明した。このことから総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託は予算なしの契約等を禁じた地方自治法第 232 条の 3 に抵触する可能性が高くなった。また、この予備費充用が、議会の否決した費途に充てることを禁じた地方自治法第 217 条第 2 項に抵触するかどうかについても疑義が生じた。

次に、この予備費充用及び委託契約については、通常の事務決裁手続きを踏まず、市長のみの起案、決裁という極めて異例な決裁文書となっていた。その理由等については、総務文教委員会所管事務調査の市長答弁において、過去の業務で執行に必要な起案手続きに業務の滞りが発生した旨の発言があったが、事実とは異なる部分が含まれているとの副市長、教育長からの申し出もあり、依然不透明なままであった。しかしながら、これが事実ならば、行政組織としての内部統制上も非常に問題である。

以上のことから、この総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に係る契約事務は地方自治法違反、並びに組織としての内部統制上の問題をはらんでいる可能性が高い。よって、これら一連の事実を解明し、再発防止と今後の適切な事務処理に向けた取り組みにつなげていくことが重要であり、それこそが監視機能を与えられた市議会

の責務であると考え、本委員会を設置し調査を行うものである。

2. 調査特別委員会の設置

(1) 調査決議

令和2年12月8日（令和2年第5回 福津市議会定例会（第7日））

新たに「総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託」調査特別委員会を設置し、地方自治法第100条第1項及び同法第98条第1項の権限を委任した。

(2) 委員会の定数

18名

(3) 委員長、副委員長、委員の氏名

| | | | |
|------|---|---|-----|
| 委員長 | 米 | 山 | 信 |
| 副委員長 | 下 | 山 | 昭博 |
| 委員 | 福 | 井 | 崇郎 |
| 委員 | 森 | 上 | 晋平 |
| 委員 | 秦 | | 浩 |
| 委員 | 石 | 田 | まなみ |
| 委員 | 八 | 尋 | 浩二 |
| 委員 | 田 | 中 | 純子 |
| 委員 | 中 | 村 | 晶代 |
| 委員 | 尾 | 島 | 武弘 |
| 委員 | 高 | 山 | 賢二 |
| 委員 | 中 | 村 | 清隆 |
| 委員 | 蒲 | 生 | 守 |
| 委員 | 横 | 山 | 良雄 |
| 委員 | 戸 | 田 | 進一 |
| 委員 | 榎 | 本 | 博 |
| 委員 | 椛 | 村 | 公彦 |
| 委員 | 江 | 上 | 隆行 |

3. 調査事件及び調査目的

- (1) 調査事項 総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
- (2) 調査目的 当該事務における法令遵守の有無及び内部統制機能の確認

4. 委員会の開催状況

第1回委員会 令和2年12月8日(火)

・調査の手順について

- ・証人出頭請求について
- 第2回委員会 令和2年12月28日(月)
 - ・共通尋問事項について
 - ・証人喚問
 - ・証人出頭請求について
- 第3回委員会 令和3年1月12日(火)
 - ・共通尋問事項について
 - ・証人喚問
 - ・今後の進め方について
- 第4回委員会 令和3年1月19日(火)
 - ・調査報告書作成について
- 第5回委員会 令和3年1月26日(火)
 - ・調査報告書について

5. 証人の出頭

証人として出頭を求めた者、証言を求めた事項

(1) 第2回委員会 令和2年12月28日(月)

ア 市長 原崎智仁

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

イ 副市長 松田美幸

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

ウ 教育委員会教育長 柴田幸尚

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

エ 総務部長 本多研介

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

オ 教育部長 榑俊弥

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

カ 理事 八尋正文

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

キ 総務部総務課長 赤間真一

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

ク 総務部財政調整課長 花田積

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

ケ まちづくり推進室長 石井啓雅

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

コ 地域振興部地域振興課参事 榑美佳（前まちづくり推進室参事）

- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般

(2) 第3回委員会 令和3年1月12日(火)

- ア 一般財団法人九州環境管理協会環境部長 藤井暁彦
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
- イ 一般財団法人九州環境管理協会総務部渉外課課長補佐 松崎良勇
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
- ウ 市長 原崎智仁
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
 - ・市長の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託事務に関する証言における市民意向調査での業務妨害について
- エ 副市長 松田美幸
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
 - ・市長の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託事務に関する証言における市民意向調査での業務妨害について
- オ 教育委員会教育長 柴田幸尚
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
 - ・市長の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託事務に関する証言における市民意向調査での業務妨害について
- カ 総務部長 本多研介
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
 - ・市長の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託事務に関する証言における市民意向調査での業務妨害について
- キ まちづくり推進室長 石井啓雅
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
 - ・市長の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託事務に関する証言における市民意向調査での業務妨害について
- ク 地域振興部地域振興課参事 榎美佳（前まちづくり推進室参事）
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
 - ・市長の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託事務に関する証言における市民意向調査での業務妨害について
- ケ まちづくり推進室政策秘書係長 緒方順子
- ・総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託に関する事務全般
 - ・市長の総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託事務に関する証言における市民意向調査での業務妨害について

6. 記録、資料の提出

(1) 委員会として執行機関に提出を求めた資料

- ア 総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託（以下、「本件業務委託」という。）に関する事務に対する監査委員の意見について
- イ 監査委員が例月出納検査で会計管理者から提出を受けた令和2年8月末現在の歳出月計表、令和2年9月末現在の歳出月計表、令和2年10月末現在の歳出月計表、令和2年11月末現在の歳出月計表
- ウ 監査委員が例月出納検査で会計管理者から提出を受けた令和2年8月末現在の充用一覧、令和2年9月末現在の充用一覧、令和2年11月末現在の充用一覧
- エ 令和2年10月6日、本多研介総務部長から緒方順子まちづくり推進室政策秘書係長への本件業務委託事務に係る予備費充用等に関するメモ
- オ 令和2年11月2日の議会からの資料要求に関する総務課決裁文書に添付されていた本多総務部長の指摘事項メモ

(2) 過去、執行機関から提出を受けた資料

- ア 本件業務委託に関する予備費充用に係る決裁文書
（令和2年9月30日起案、令和2年9月30日決裁、02福まち第464号）
- イ 本件業務委託に関する予備費充用伺書
（令和2年9月30日起案、令和2年9月30日決裁、歳出予算運用番号175号）
- ウ 本件業務委託に関する執行伺兼見積依頼伺に係る決裁文書一式
（令和2年10月1日起案、令和2年10月1日決裁、02福まち第465号）
- エ 本件業務委託に関する見積結果報告兼契約締結伺に係る決裁文書一式
（令和2年10月1日起案、令和2年10月1日決裁、02福まち第466号）
- オ 本件業務委託契約書
- カ 本件業務委託に関する予備費充用に係る決裁文書の文書発収番号の一つ前の決裁文書
（02福まち第463号）
- キ 本件業務委託に関する見積結果報告兼契約締結伺に係る決裁文書の文書発収番号の一つ後の決裁文書
（02福まち第467号）

7. 調査の内容と結果

(1) 調査事項の概要・経過

- ア 令和2年9月1日（令和2年第4回福津市議会定例会第1日）に竹尾池（下）安全性調査業務委託料 8,041 千円及び竹尾緑地の地質調査委託料 27,500 千円が

補正予算として上程された。

- イ 令和2年9月8日（令和2年第4回福津市議会定例会第5日）に竹尾池（下）安全性調査業務委託料8,041千円及び竹尾緑地の地質調査委託料27,500千円の補正予算については、新設校候補地が定まっておらず、調査費が無駄になる可能性があるとの理由で、その全額を減額した修正案が提出され、可決された。
- ウ 令和2年10月30日に総合教育会議が開催され、「新設校について」を議題として協議を行った。その冒頭で原崎市長から、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第1条の4第5項及び福津市総合教育会議設置要綱第6条に基づき、一般財団法人九州環境管理協会（以下、「九州環境管理協会」という。）、藤井部長の出席を求めている旨の説明があった。その後、藤井部長から竹尾緑地における学校施設の建設・建築に対する有識者の意見について報告があった。
- エ 令和2年11月2日に同年10月30日の総合教育会議で報告を受けた九州環境管理協会との業務委託契約書及びその予算に関する資料について、議会から資料要求を行い、令和2年11月9日に予備費充用伺書及び業務委託契約書が提出された。
- オ 令和2年11月10日に同年10月30日の総合教育会議で報告を受けた九州環境管理協会との業務委託契約及びその契約に係る予備費充用に関する決裁文書について、議会から資料要求を行い、令和2年11月17日に予備費充用及び業務委託契約に関する決裁文書一式が提出された。
- カ 令和2年11月27日に同年10月30日の総合教育会議で報告を受けた九州環境管理協会との業務委託契約に関する予備費充用、及び契約に関する決裁文書の文書発収番号の前後の番号を持った決裁文書について、議会から資料要求を行い、令和2年11月30日に2つの決裁文書が提出された。
- キ 令和2年11月30日（令和2年第5回福津市議会定例会第5日）に下山議員の一般質問に対する答弁の中で、原崎市長は九州環境管理協会との業務委託契約について、「市長自ら意思決定をしていたものの、事務的な作業を後回しにして業務を優先していたため、根拠資料として11月の5日に市長のみで決裁を行う予備費充用と執行伺兼見積依頼伺、そして見積結果報告兼契約締結伺の作成を部下に行わせ、契約書の締結に至りました。」と発言した。
- ク 令和2年12月4日に総務文教委員会所管事務調査において、本件業務委託が予算計上された後に発注、業務遂行となっていたのかどうか、並びに当該委託業務の事務処理において、予備費充用及び契約に係る決裁文書は原崎市長が起案し、決裁印も市長のみとなっていたが、なぜこのような決裁文書となったのかを調査した。
- ケ 令和2年12月8日（令和2年第5回福津市議会定例会第7日）に総務文教委員会委員長から所管事務調査結果として、本件業務委託はイレギュラーな事務手

続きであり、詳細な経緯の把握と改善策を明らかにする必要がある。また、行政全体の内部統制に関わる問題であり、実態把握と是正が必要である。以上をふまえ、監査委員へ行政監査をおこなうことを要望するという報告がなされた。また、議会として本件業務委託事務における法令遵守の有無、及び内部統制機能の確認のための調査を行うため本委員会を設置した。

(2) 調査事項の問題点

ア 地方自治法第 232 条の 3 の遵守

令和 2 年 10 月 30 日の総合教育会議において、九州環境管理協会から本件業務委託契約に基づき報告がなされた。しかし、令和 2 年第 5 回福津市議会定例会の一般質問において、原崎市長から予備費充用の決裁文書を同年 11 月 5 日に作成した旨の発言があった。地方自治法第 232 条の 3 には「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為(これを支出負担行為という。)は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」と規定され、予算計上がなされないままの支出の原因となるべき契約その他の行為を禁じている。このことから、本件業務委託に係る委託料の予算計上の実際の時期が、本件業務委託の契約、又は支出の原因となる発注行為やその発注に伴う業務履行請求、又は業務履行などの前だったのか、後だったのかが問題であり、そこが地方自治法第 232 条の 3 を遵守していたかどうかの判断基準となる。

イ 地方自治法第 217 条第 2 項の遵守

本件業務委託に基づき、令和 2 年 10 月 30 日の総合教育会議において九州環境管理協会の藤井部長から竹尾緑地における学校施設の建設・建築に対する有識者の意見の報告がなされた。一方、令和 2 年第 4 回福津市議会定例会において、竹尾緑地の地質調査も含め、学校を建てた場合の安全性を調査する委託料の予算額が全額削減された。地方自治法第 217 条第 2 項では、「予備費は、議会の否決した費途に充てることができない。」と規定していることから、本件業務委託と全額減額された竹尾池(下)安全性調査業務委託及び竹尾緑地の地質調査委託の目的、費途が同じなのかどうか問題であり、そこが地方自治法第 217 条第 2 項を遵守していたかどうかの判断基準となる。

ウ 内部統制

調査の結果、地方自治法を遵守できていなかったことが判明した場合、誰が主体的に関与したのか、組織として是正する動きがなかったのか、なぜそのようなことが決定、執行されたのかなど、内部統制がどの程度機能していたかを調査、検証をすることが求められる。

(3) 調査により明らかになった事実関係

ア 書面による調査に基づくもの

① 地方自治法第 232 条の 3 に関する調査

(7) 本件業務委託関連の決裁文書の実作成日について

本件業務委託に係る予備費充用の決裁文書は令和 2 年 9 月 30 日起案、令和 2 年 9 月 30 日決裁となっていた。また、契約に関する執行伺兼見積依頼伺に係る決裁文書及び見積結果報告兼契約締結伺に係る決裁文書（以下「契約に係る決裁文書」という。）はどちらも令和 2 年 10 月 1 日起案、令和 2 年 10 月 1 日決裁となっていた。これらの決裁文書の起案、決裁が実際にその日付どおりに行われたのかについて書面調査を行った。

ここでは課単位で附番される文書発収番号に着目して調査を行った。本市では決裁文書を起案する際、文書管理システムにより作成を行うことになっており、同システムにおいて決裁文書を作成した場合、文書発収番号は自動附番される仕組みになっている。よって、実際の起案、決裁日を確認するため、本件業務委託の予備費充用の決裁文書及び契約に係る決裁文書の文書発収番号の前後の番号を附番された決裁文書の起案日を調査することとした。

予備費充用の決裁文書については第 464 号、契約に係る決裁文書については第 465 号、第 466 号となっていたため、第 463 号と第 467 号の決裁文書を調査した。その結果、第 463 号は令和 2 年 11 月 5 日起案、第 467 号は令和 2 年 11 月 6 日起案となっており、本件業務委託の予備費充用の決裁文書及び契約に係る決裁文書は 11 月 5 日以降に作成されたものであることが確認できた。

(4) 本件業務委託の予算計上時期について

本件業務委託については、予備費充用により予算計上がなされているが、その予算計上時期について、客観的に確認する資料として、会計管理者が監査委員へ例月出納検査資料として提出した歳出月計表及び充用一覧を調査することとした。

地方自治法施行令第 151 条では「普通地方公共団体の長は、予算が成立したとき、歳出予算を配当したとき、予備費を充当したとき、(略)直ちにこれを会計管理者に通知しなければならない。」と規定されている。この規定に基づき、予備費を充用したら直ちに会計管理者へその通知がされることになり、その結果、会計管理者が例月出納検査として監査委員へ提出する歳出月計表や予備費の充用一覧に反映されることとなるため、これらの帳票の何月分から本件業務委託の予算が反映されたのかを調査すれば、予算計上時期が確認できることになる。その歳出月計表上の予算計上額は以下のとおりであった。

令和2年度歳出月計表（一般会計 2款.1項.1目 一般管理費）

（単位：円）

| | 予算現額 | 前月との差額 | | |
|--------|-------------|---------|---------|----------|
| | | | うち補正予算額 | うち予備費充用額 |
| 8月末現在 | 740,944,000 | | | |
| 9月末現在 | 741,317,000 | 373,000 | 144,000 | 229,000 |
| 10月末現在 | 741,317,000 | 0 | 0 | 0 |
| 11月末現在 | 742,307,000 | 990,000 | 0 | 990,000 |

令和2年度充用一覧（一般会計 2款.1項.1目 一般管理費）

（単位：円）

| | 充用額 | 予備費充用先 |
|------|---------|--------------|
| 9月分 | 229,000 | 市民意向調査に係る郵送料 |
| 10月分 | 0 | |
| 11月分 | 990,000 | 本件業務委託に係る委託料 |

この歳出月計表及び充用一覧の調査の結果、本件業務委託に係る予算が計上された月は令和2年11月であることが確認できた。

(ウ) 本件業務委託の契約日について

本件業務委託の契約日について契約書を調査した結果、令和2年10月1日と確認した。

② 地方自治法第217条第2項に関する調査

本件業務委託の目的、費途については、予備費充用の決裁文書や契約に係る決裁文書で確認する。一方、令和2年第4回福津市議会定例会の一般会計補正予算（第4号）の審議において、その全額を減額された竹尾池（下）安全性調査業務委託及び竹尾緑地の地質調査委託（以下、「全額減額となった委託」という。）の目的、費途については、予算審査特別委員会議事録で確認し、両者の目的、費途が同じであったかどうかを、補正予算（第4号）に対する修正動議の提案理由も含め調査を行った。

(ア) 本件業務委託の目的・費途の要旨について

- ・ 学校新設などに関する市民意向調査（以下、「市民意向調査」という。）に参加した市民に対し、竹尾緑地の自然環境、ため池、地盤、地下水等の環境全般について、既存データを用いて学識経験者等から意見聴取した説

明資料が必要となった。

- ・ 10月30日開催予定の総合教育会議において、協議・調整を進展させるため、専門知識が乏しい市長、教育長、教育委員に対し、竹尾緑地の自然環境、ため池、地盤、地下水等の環境全般について、既存データを用いて学識経験者等から意見聴取した説明資料が必要となった。
- (イ) 全額減額となった委託の目的・費途の要旨について
 - ・ 学校建設の予定があるというところから、その上部に位置する竹尾池の堤体の安全性、耐震性の調査。
 - ・ 地層構造やその強度、N値、水脈の部分も含めて、学校建設で周辺に対する影響（水質変化、湧水）に関する基礎データの調査。
 - ・ 校舎の安全、周辺に及ぼす環境に関し専門家に聞いたところ、必ず何かしらの影響が出るというところで、教育委員会との今後の協議の中で、本当にここが適地かどうかということ話し合うための判断材料として調査する。
- (ウ) 修正動議の提案理由の要旨について
 - ・ 今後、①新設校を建てない、②竹尾緑地以外の場所を選定、③竹尾緑地を選定の3案が想定される。①か②が決定された場合は、竹尾池（下）安全性調査と地質調査の必要性がない。③が決定された場合は、周辺地域に及ぼす災害等を含む環境調査が必要となり、竹尾池（下）安全性調査委託料、地質調査委託料は無駄な支出である。

上記(ア)、(イ)、(ウ)により本件業務委託と全額減額となった委託ともに、その調査目的の大部分は竹尾緑地に学校を建設した場合の安全性や周辺に及ぼす影響などを調査することであったこと、また、その結果を教育委員会との協議に使用したい旨であったことが確認された。しかし、本件業務が既存データを活用しての学識経験者等から意見聴取、一方、全額減額となった委託はボーリング調査などで新たにデータを取得する調査となっており、調査手法に違いがみられた。

③ 内部統制に関する調査

本件業務委託に関わっていた職員等を確認するため、予備費充用の決裁文書及び契約に係る決裁文書の起案者並びに決裁欄の押印について調査した。その結果、起案者は原崎市長、決裁欄に押印した者も市長のみであったことが確認できた。

イ 証人喚問による調査に基づくもの

① 地方自治法第232条の3に関する調査

(7) 予備費充用の決裁文書の実作成日について

原崎市長は、「予備費充用の起案書ということですね、11月の5日でございます。」と証言。石井まちづくり推進室長は、「当然書類がないと支出行為も含めてできませんので、5日の日に私の方が補助者として、市長の命令に基づいてですね、起案をさせていただいて」と証言。

以上の証言などから、予備費充用の決裁文書の実作成日は令和2年11月5日であることが確認された。

(4) 予備費充用による予算計上時期について

原崎市長は、「9月の30日の段階でこの予備費を充てるということを用意決定いたしましたして、それに基づいて、もちろん業者との中でですね、翌日から契約をスタートさせるということを決めたわけでございます。」と証言。また、「私の意思決定として予備費を使うと。予備費を使ってこの業務をいたそうと意思決定いたしましたので、9月の30日に予備費充用は行われております。」と証言しているが、一方、「11月の5日が予備費充用が、地方自治法上確定した日付となります。」とも証言している。

また、本多総務部長は、「予算計上となる予備費充用の実際の時期は、市長が予備費を使うことを決めたとされている9月30日なのか。それとも予備費充用の決裁処理が行われたとされている11月5日なのか」という尋問に対し、「実際我々が財政当局として、内容を見て内容を知って、今の現在に至ったのが11月の5日、これだと判断しております。」と証言。

以上の証言などから、予備費充用による予算計上時期の認識としては、9月30日と11月5日の二つの考えがあることが確認された。

(4) 契約に係る決裁文書の実作成日について

原崎市長は、「11月の2日にも資料請求も議員のほうからされました中で、もうこれは私自身の起案決裁で行かせていただこう」と証言、また「この九環協さんの環境調査は、起案をするのを少し遅らせておりました。そして11月にいよいよですね、11月、総合教育会議が終わる前後ぐらいから起案しようと思ったんです」と、この時点ではまだ起案をしていなかったと証言していることから、契約に係る決裁文書の実作成日は令和2年10月31日以降であることが確認された。

(4) 実際の契約日について

原崎市長は、「9月30日に九環協の藤井部長に市役所へ来ていただいて、契約を結ぶということを了解いただいたし、私も了解し、そういう契約を結ぶということを9月30日に決定したわけです。10月1日から契約がスタートするということを、九環協さんにも了解いただき、そのように進むようになったわけです。」と証言していることから、契約日は令和2年10

月 1 日であることが確認された。

(オ) 業務発注の時期について

原崎市長は、「9 月 30 日の九環協さんとの協議のときに、翌日から契約がスタートできる段階、要は見積もりであったり、業務内容であったり、そういうものがほぼ合意できましたので、10 月 1 日からの契約でまいりましょうねということをお口頭合意させていただいたのが 9 月 30 日でございます。」と証言。

また、九州環境管理協会の藤井部長も、「9 月 30 日に私がこの福津市に訪れました。その時に私ども提案させていただく内容がございまして、その内容で進めてもらって結構だというお言葉をいただきましたので、私はその日をもちまして、その時点で契約に進むものというふうに考えました。」「私の認識としては、9 月 30、私どもの仕事をして何ら差し支えがない、というふうに理解したということでございます。」と証言。

以上の証言などから、業務発注の時期は 9 月 30 日であると確認された。

(カ) 業務発注に対する業務の履行について

原崎市長は、「10 月 1 日から契約スタートということで、具体的な事実は、つまり先生に現地に来て、竹尾緑地やその周辺を歩いていただく、見ていただくため池等、そういう実務が、そういう意味で実務がスタートしたのは 10 月 9 日だと思いますね。」と証言していることから、10 月 9 日には業務履行が開始されたことが確認された。

(キ) 地方自治法第 232 条の 3 の遵守について

原崎市長は、「予備費充用は 11 月の 5 日、契約は 11 月の 9 日というのが自治法上確定しておりますけども、この順番は法律に反するものではない。」と証言していることから、原崎市長は地方自治法第 232 条の 3 に違反していないという認識であることが確認された。

② 地方自治法第 217 条第 2 項に関する調査

原崎市長は、「9 月補正予算の合計 3,800 万は竹尾緑地、並びにため池の堤体調査やボーリング調査です。今回の九環協の業務は竹尾緑地の周辺に及ぼす影響であったり、緑地が本来持っている環境の価値が学校配置した場合どうなるのか。また学校配置した場合に、懸念される影響、リスクも含めて、そんなところの調査を、現在ありますため池台帳であったり、現在の資料並びに先生に現地調査等をいただきまして、見解をいただくという、そういう内容でありますので、同一目的の事業ではないという、確信のもとに行った業務であります。」「9 月の方はですね、学校設置する際に、ここは市の都市公園でもありますのでね、学校を設置するために、ある意味このためにですね、必要な調査

だったと、あるということですね、という認識です。そしてこっちの総合学識経験者意見聴取業務につきましてはですよ、ここがそういう当該地でございますけれども、常々思っておりましたその専門家学識経験者のですね、学校設置する際に対して、また設置した場合について、その周辺、ここの周辺の環境に、周辺の住宅等に与える影響等もですね、見ていただく必要があると思った次第でございます。なお且つ、10月30日の総合教育会議に、その提出すべき資料ということ、資料である必要性を感じました。」などと証言し、地方自治法第217条第2項に違反していないという認識であった。

一方、本多総務部長は、「結果として動議が通っておることから言いますと、地方自治法第217条、これに抵触する可能性は高いというふうに思えます。」と証言し、疑義があるという認識であった。

以上の証言などから、本件業務委託への予備費充用における地方自治法第217条第2項の遵守については、相反する認識があることが確認された。

③ 内部統制に関する調査

(7) 本件業務委託に事務に関与していた職員等について

「総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託について直接関与しましたか。」という尋問に対し、原崎市長、石井まちづくり推進室長、緒方政策秘書係長以外の8名は関与していない旨の証言をしている。

関与を認めた石井まちづくり推進室長は、「メモをいただいて、コピーをいただいたのが、12日、10月10日なんですけども、そのときにその業務のことを初めて知ったわけなんです。その中に予備費でっていうふうにもメモにも書いてございましたので、当然ながら予備費でやるしかないっていう事業だろうというふうな認識はそのときに持っておりました。」と証言、また、原崎市長も石井まちづくり推進室長について、「石井室長は10月1日付けでまちづくり推進室長についているんですね。なので、例えば先ほど申し上げましたように9月30日の、9月に九環協さんとのご相談だとか、9月30日のことも知らないわけです、石井は。」と証言している。

また、緒方政策秘書係長は自身の関与について、「九州環境管理協会さんとの日程調整のお電話であったりとか、市長が協議をされる際の送迎であったりとかと思います。」「決裁と契約事務に直接関与していないので、私のほうからどうってことは言えないんですけども、市長のほうからの指示があったので、それに石井室長は従ったのだと認識しております」と証言。

以上の証言などから、本件業務委託事務についての関与者は原崎市長、石井まちづくり推進室長、緒方政策秘書係長の3人であること。しかし、石井

まちづくり推進室長と緒方政策秘書係長の関与は限定的で、原崎市長の指示に従った結果であることが確認できた。

(イ) 事務手続きを遅らせた理由について

「すぐに決裁文書を作成しなかった理由について、市民意向調査のときに、業務妨害を受けたので、10月30日以前に決裁文書を作成したら、本件業務を行えなくなるかもしれないと心配したからという旨の証言をされています。それで間違いはないですか。」という尋問に対し、原崎市長は「間違いございません。」と証言していることから、事務手続きを遅らせた理由は、市民意向調査のとき、原崎市長に業務妨害を受けたという認識があったためであることが確認された。

(ウ) 原崎市長が起案し決裁欄の押印も市長のみとなっていた理由について

原崎市長は、「11月になって資料請求が出た段階で、これはもう私自身が予算執行権者なので、私自身の起案決裁でいけば、誰にも迷惑がかからない。私自身のみの責任が追及される案件になる可能性の高い起案のやり方ではないかなと、私自身は判断しているわけです。」「私自身の起案並びに決裁で行うほうが、後々、いろんなことを想定した場合、職員を守ることもなります」と証言。また「いわゆる妨害とかそういうことではございません。いろんなことを心配する職員、幹部もおります。ここは私自身の起案決裁で行かしていただくことと決断しましたのが、11月の2日か3日のことなんですよね。」とも証言していることから、市長起案、決裁欄も市長のみとなっていた理由は、責任が部下に及ぶのを回避するためであったということが確認された。

しかし、何故責任を追及されたり、迷惑をかけたりすると考えたのかは明らかにならなかった。

(エ) 原崎市長の証言における職員等の業務妨害について

原崎市長は、「1番顕著な例は、しかも記録として残ってる例はですね、8月の19日に起案、教育長と協議の末ですね、最初にスタートいたしましたこの市民意向調査の起案文書が、約9日間、行方不明になってたりですね。見つかった後もですね、まちづくり推進室の参事ですけども、印鑑が最終的に最後まで押されなかったこと、これには副市長も押されてないですけども。副市長もいろいろ述べられたかもしれませんが、そういうふうにごこの8月の19日に起案しました。8月25日は記者発表して、もう翌週から募集をかけますって言うてる中で、もうとっくに私は回っているものだと思ってたものが、来なくてですね。印鑑を押してくださいと言いに行ったら、押せない理由を述べられたりしたことが、私自身は業務妨害と感じております。」と、8月19日起案の決裁文書が9日間行方不明になったことが

一番の業務妨害であったと証言している。

一方、松田副市長は、「市民調査の開催についての決裁につきましても、8月24日の4時ごろに榊参事が緒方係長から受け取りました。その決裁は8月19日という日付で起案されたことになってたようですけれども、受け取りましたのは24日。で、その決裁書がですね、緒方係長そして市長という決裁だったので、ここもですね、私や榊参事が決裁してないものでございました。」「そうしましたら翌日8月25日の朝、私、結構早く職場に出るんですけども、その先日見た起案文書にですね、市長からの付箋が貼ってありまして、これもう教育長と協議済みなので、ということでございました。私は少なくとも前日夕方、教育部と話した限りでは、榊参事と話した限りでは、協議をまだされてないということでしたので、早急に3役とそれから教育部で協議が必要だということで、市長にお願いをしまして、その日の4時半やっと、(略)企画内容や案内文に同封する資料等の調整をいたしました。」と証言。また、榊地域振興課参事は、「確かに8月19日付けの起案文書ではありましたが、私のところに来たのは8月24日月曜日でした。それも夕方だったと記憶しております。」と証言。

他には、緒方政策秘書係長が「予算がついている市民意向調査に関しては、必ず執行しなければならないっていうのが、市長は置いておいて、まちづくり推進室の業務としては必ずしないといけないことなんですけれども、それが、市長と教育長の協議の上、同意されている内容で、同日に起案されたものが、9日間戻ってこなかったっていうのも事実です」と、9日間起票者の元に決裁文書が戻ってこなかったと証言しているが、行方不明だったかということについては言及がなかった。

以上のことから、8月19日から9日間行方不明と原崎市長が証言していた決裁文書は、実際には8月24日の午前中までは既に押印していた原崎市長か緒方政策秘書係長の手元にあったと推察される。加えて、翌25日の朝には決裁文書に原崎市長が付箋をつけていることから、実際には行方不明になっていなかったことが確認された。

(4) 調査事項に対する委員会の判断

ア 地方自治法第232条の3の遵守について

本条文の規定は、予算計上がなされないまま、支出の原因となるべき契約その他の行為を行うことを禁じている。このことから、本件業務委託に係る委託料の予算計上の実際の時期が、本件業務委託の契約又は支出の原因となる発注行為やその発注に伴う請負業務の履行などの、いわゆる支出負担行為の実際の時期より前だったのか、それとも後だったのか、その時期を確認、比較すれば、本規定を

遵守しているかどうか判明することとなる。なお、支出負担行為とは、普通公共団体が支払いの義務を負う予算の執行の第一段階の行為をいうとされている。

① 委託料の実際の予算計上時期

書面調査では、歳出月計表及び充用一覧の調査の結果、予算計上時期は令和2年11月中であることが判明した。証人喚問では、予備費充用の決裁文書の実作成日は令和2年11月5日であることが確認できたが、予備費充用による予算計上時期の認識としては、9月30日と11月5日の二つの考えがあることがわかった。

書面調査では予算計上の時期は令和2年11月ということまでしか確認できなかったが、決裁文書の実作成日に関する証言とあわせると、予算計上時期は11月5日であると判断するのが妥当である。

なお、予備費充用による予算計上時期についての法解釈は以下のとおりである。

(7) 予備費から直接支出できない

- ・ 「直接予備費からの支出として取り扱うものではない。」(逐条地方自治法)
- ・ 「予備費の使用は、予備費から直接支出されるものではなく」(地方自治法関係実務事典、新地方財務ハンドブック)

(4) 予備費を使うには市長が必要と認めるだけでなく、予備費の充用という手続きをしなければならない。そして、予備費充用が予算計上となる。

- ・ 「長が必要と認め充用すれば、たとえ予算にないものについても科目を設定して充用し、支出することができるものです。」(地方財務実務提要)
- ・ 「年度の途中で、予算計上しなかった新たな経費が必要となった場合、(略)通常は補正予算で措置するわけですが、(略)地方公共団体の長の責任において、予備費の充用によってこれを行うことができることとなっています。」(地方財務実務提要)
- ・ 「予備費使用の措置は、(略)支出しようとする経費の全部を予備費で賄う場合には、新たに支出科目を設けてこれを予算額の欄に記入すること」(逐条地方自治法)
- ・ 「予備費の使用は、(略)一応流用の形式をとり、款、項、目、節のいずれにも充当流用し、当該科目から支出するものである。」(地方自治法関係実務事典、新地方財務ハンドブック)
- ・ 「予算外の支出に充てる場合は、新たに科目を設けて予備費の充用額を予算額の欄に記入(略)するものである。」(地方自治法関係実務事典、新地方財務ハンドブック)

② 支出負担行為(契約又は支出の原因となる発注行為や請負業務の履行など)

の実際の時期

書面調査で契約書を確認した結果、締結日は令和2年10月1日であった。証人喚問では、発注日は9月30日、そして九州環境管理協会が本件業務に基づき現地調査等の業務を行ったのが10月9日であったことが分かった。また、総合教育会議で藤井部長が報告をしたのは10月30日であった。

以上のことから、契約、又は支出の原因となる発注行為や請負業務の履行などの実際の時期は、書面調査で確認できた契約書に明記されている10月1日以降とするのが妥当であると判断する。

以上のことから、委託料の実際の予算計上時期は11月5日、契約の実際の時期は10月1日、また市が支払いの義務を負い、支出の原因となる発注行為や請負業務の履行などの行為が行われたと確認できた時期は、10月9日から以降であり、いずれも予算計上の11月5日よりも前であったことが判明した。よって、本件業務委託は地方自治法第232条の3に反する契約等を行ったと結論付ける。

なお、事務を遅らせた理由として原崎市長が証言をしていた業務妨害については、一番の妨害理由としていた決裁文書の9日間の行方不明は事実ではなかったということが証言から明らかになったことにより、業務妨害はなかったと結論付ける。

イ 地方自治法第217条第2項の遵守について

本条文の規定は、議会の否決した費途に予備費を充当することを禁じている。このことから、予備費を充当した本件業務委託と令和2年第4回福津市議会定例会で全額減額となった委託の目的、費途について同じであるかどうかを確認し、本規定を遵守しているかどうかを判断することとした。

書面調査では、竹尾緑地に学校を建設した場合の安全性、周辺に及ぼす影響などの調査目的や、その調査結果を教育委員会との協議に使用したい旨であったことなど共通点も確認できたが、一方、調査手法に違いがみられた。

証人喚問では原崎市長は本規定を遵守していると証言する一方で、本号総務部長は疑義があると証言するなど、相反する認識があることが確認されたが、原崎市長の証言内容について確認してみると、市長は全額減額となった委託はため池の堤体調査やポーリング調査であり、本件業務委託は学校を配置した場合、周辺や緑地の環境に及ぼす影響の調査を既存データの活用や現地調査等から意見を聴取するもので、同一目的の事業ではないと証言している。しかし、全額減額となった委託の調査は確かにため池やポーリング調査であるものの、書面調査では学校建設の予定があるので竹尾池の堤体の安全性や耐震性を調査、学校建設で周辺への影響に関する基礎データの調査ということであり、両者の調査目的は概ね

一致すると判断される。

また、原崎市長は10月30日の総合教育会議での活用にも言及しているが、これも書面調査では、教育委員会との今後の協議の中で活用したい旨のことが確認されており、この目的についても概ね同じであると判断できる。

さらには、修正動議の提案理由が、学校建設が決まるまではこの竹尾緑地に学校建設した場合の周辺地域に及ぼす災害等を含む環境調査等の経費は無駄になるということであったことから考えて、本件業務委託への予備費充用は、この修正動議の提案理由にも反しているという疑義が生じる余地もある。

以上のように目的、費途という観点からは、本件業務委託の予備費充用は本条文の規定に反している可能性が極めて高いと思われるが、一方、その目的を達成するための手法が明らかに違っていることから、法令違反とまでは断定できなかった。しかしながら、今回の疑義が生じるような予備費充用は厳に慎むべきであり、予備費充用ではなく専決による補正予算を可能な限り検討すべきであった。

ウ 内部統制について

本件業務委託に関する契約等は、地方自治法第232条の3に反する事務であったことが明らかになったが、なぜ事務処理において内部統制機能が発揮できなかったのかを、書面及び証人喚問により調査した。なお、この内部統制の目的は、業務に関わる法令等の遵守、業務の効率的かつ効果的な遂行、財務報告等の信頼性の確保、資産の保全の4つとされており、本件業務委託の事務については、このうちの業務に関わる法令等の遵守の点で問題があったものである。

本件業務委託に関する事務は、松田副市長さえも知らないまま、原崎市長主導のもと極めて少数の職員のみにより進められたものであり、且つ地方自治法第232条の3に反することになった予備費充用などの事務処理を10月30日の総合教育会議後と決めていたことについても、原崎市長が誰に相談することもなく、一人で決断したものであることが判明した。これは予算執行における最高権限者である市長自身が、財務規則や事務決裁規程等の庁内規定に縛られないことを理由に、自分のみの判断で自由に決定できると判断していたことが要因であった。

以上のように、市長が法令に反する行為を行った場合、最高責任者であるがゆえに、それを制止する者の存在が極めて少ないことや秘密裏に行えること、また財務規則や事務決裁規程等の庁内規定が市長自らの事務を想定していないことなど、様々な原因が考えられるが、内部統制が機能しなかった最大の原因は、内部統制の最高責任者である原崎市長自身が、庁内規定をはじめ法令遵守に対する意識が希薄だったことにある。

(5) 調査事項に対する指摘、改善意見

地方公共団体における内部統制とは、「住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、行政サービスの提供等の事務を執行する主体である長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで、事務の適正な執行を確保することである」とされ、公金を扱う地方公共団体においては、その体制の整備、運用が求められていることから、本市においても問題なく運用されているものと考えられていた。

しかしながら、公金を扱う地方公共団体において重要とされる内部統制機能が、本件業務委託については発揮できていなかったことは、内部統制における体制の不備と言わざるを得ず、極めて遺憾である。

また、原崎市長は予算計上処理を遅らせた理由として、業務妨害を挙げ、正当化しようとしたが、地方自治法第 232 条の 3 の規定は地方公共団体の予算執行における大原則であり、災害など非常に緊急を要する場合を除き厳守すべきもので、市長の自己判断によって、予算計上前に請負業務を履行させる行為などは決して許されるものではない。加えて、内部統制の観点から、市長自らが起案したのだから、庁内規定は適用されないなどの考えは認められるものではなく、内部統制の最高責任者であるからこそ、適切な財務手続き等を定めた財務規則などの庁内規定を遵守すべきであった。

平成 31 年 3 月に総務省が出した「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」の中で、「地方公共団体の内部統制が有効に機能するためには、長の意識が最も重要である。長は、内部統制の整備及び運用に関する最終責任者であり、内部統制の基本的要素の一つである統制環境の根幹を成す組織文化に大きな影響を与えるからである。長は、内部統制には一定の限界があり、リスクの発現をゼロにすることはできないということにも留意しつつ、自らが職員の意思決定や行動様式を大きく左右する存在であることをあらためて自覚し、内部統制の取組を先導していくことが求められる。」と言及している。このことから、本委員会は市長をはじめ市執行部に対し、平成 29 年の内部統制に関する地方自治法改正を踏まえた上で、内部統制における体制の確認、整備を行い、その適切な運用に向けた取り組みを切に望むものである。そして、このことこそが再発防止に向けた取り組みを推進することになるものと確信する。

8. 証言拒否等

- (1) 証人の出頭拒否の状況
なし
- (2) 証人の証言拒否の状況
なし
- (3) 虚偽の証言、自白の状況

なし

(4) 記録の提出拒否の状況

なし

(5) 宣誓拒否の状況

なし

9. 告発

(1) 告発の状況

なし

10. 調査経費

(1) 調査経費 145,800 円

(2) 追加 0 円

11. 調査を終えて

本委員会に付託された事件の調査を進めていく中で、多くの幹部職員が原崎市長の言動について悩み、葛藤していたことが明らかになった。

地方公務員法第 32 条は、「職員は、その職務を遂行するに当って、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」とあり、上司の職務命令に忠実に従うことを義務付けている。ただし、職務命令に重大かつ明白な瑕疵がある場合は、その命令に従う義務は生じないとされている。

この地方公務員法第 32 条に定める忠実に職務命令に従うことと、重大かつ明白な瑕疵がある場合には、命令に従う義務は生じないとされている間において、職員の葛藤があったのではないかと推察される。

その代表的な証言として、二人の幹部職員の証言がある。

(1) 本件業務委託に関する決裁文書の作成について、「市長の命令なので、私も、やらざるをえないってところはございますので、個人的にはやっちゃいけない、普通はやらないことっていう意味合いがあるんですけども、やらないことなので、もう異例中の異例のやり方なので、そういった意味合いで申し上げたつもりです。」と証言している。

(2) 予算措置無しの契約について、「市長がこうしたいという意向には沿いたいという意識は持っていましたが、ルールはルール、違法は業務命令であってもできないということは、はっきり申し上げています。」と証言している。

原崎市長には、これら職員の立場を理解し、職員に対する対応を是正していくことを強く求めるものである。

また、前述した総務省の「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」では、内部統制に関係を有する者の役割として「議会は、長から独立した立場で、これを監視する役割を担っており、内部統制に関しても、議決事件（法第 96 条）に係る質疑や調査権（法第 100 条）の行使等を通じて、地方公共団体の内部統制の枠外から、統制環境に影響を与えるとともに、内部統制の整備状況及び運用状況について監視を行い、必要に応じて改善を促すことが考えられる。」としており、本委員会はこの地方自治法第 100 条に定められた議会の調査を行ったもので、執行機関（市長等）と意思決定機関（議会）との相互牽制により、地方公共団体の事務処理の適正化を図ることを目的とするものである。本件の問題点、改善点については、報告したとおりである。市長はじめ執行部においては、問題点の指摘及び改善意見を真摯に受け止め、市政の信頼回復また円滑な市政運営に努めることを切に要望するものである。

最後に、本委員会の調査にご協力をいただいた関係各位に感謝を申し上げ、本件報告書の結びとする。

【参考文献】

松本英昭. 「逐条地方自治法」. 学陽書房

自治省行政局内地方自治関係実務研究会. 「地方自治法関係実務事典」. 第一法規

地方財務制度研究会. 「新地方財務ハンドブック」. ぎょうせい

地方自治制度研究会. 「地方財務実務提要」. ぎょうせい