

別府市監査委員告示第7号

住民監査請求に基づく監査結果について

令和2年7月30日付けで提出された、地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、その結果を同法同条第5項の規定により別紙のとおり公表します。

令和2年9月28日

別府市監査委員 惠 良 寧

同 加 藤 信 康

同 中 尾 薫

監査結果報告書

(監査の請求)

第1 請求人

住 所 別府市
氏 名

住 所 別府市
氏 名

第2 請求の受理

本請求は、令和2年7月30日付けにて收受し、要件審査を行った結果、地方自治法（以下、「法」という。）第242条に規定する要件を具備しているものと認め、令和2年8月5日付けでこれを受理した。

第3 請求の趣旨（原文のまま。氏名省略）

令和元（2019）年7月13日～7月15日において、別府競輪場にて開催された「第15回-GⅡサマーナイトフェスティバル」（以下、「フェスティバル」という。）を視察する目的で全国各地の競輪施行者の職員ら47名（以下、「出張職員ら」という。）が別府市に來訪した。（資料1）

（1）タクシーチケットの利用について

上記出張職員ら47名のうち全員または一部の者は、JR別府駅などから別府競輪場などまでの移動に際して、あらかじめ別府市が提供したタクシーチケットを利用した。（資料2の1～2の6）

しかしながら、上記出張職員らは所属する自治体から旅費、宿泊費、食卓料、日当または旅行雑費もしくは日額旅費等が支弁されているのであり、通常、公務員の出張においては、用務地域内の移動に要する経費は、日当または旅行雑費もしくは日額旅費等から支出されるものである。

したがって、用務地である別府市が他自治体からの出張者らに対して、別府市内を移動する交通費を負担する必要はない。

すなわち、フェスティバル期間中に別府市が上記出張職員らに提供したタクシーチケットの利用料金相当額は、違法かつ不当な支出である。

（2）クオカードについて

①クオカードの作成と杜撰な管理

前記フェスティバルのために、券面額500円のクオカード3,000枚が作成され、同フェスティバルの広報、来賓等へのプレゼント、お土産、お礼、表敬、その他さまざまな目的のためとして利用された。(資料3、資料4)

そもそも、公営競技の運営のために金券を配布する必要性があるのか極めて疑問であるところ、上記クオカードの管理は著しく杜撰であり、別府市職員らが不当に使用したか、着服したか、紛失したか、または盗難に遭ったかなどの疑いがあるものと言わざるを得ない。

②クオカードの杜撰な管理

ア SNFクオカード管理簿NO.46の項

2020(令和2)年1月24日付け別公競第1392号公文書公開決定により「SNFクオカード管理簿」(以下、「管理簿」という。)が公開された。(資料5の1～5の4)

ところが、同管理簿のNO.46の項において、使用枚数100、差引枚数658との記載はあるものの、送付元/使用目的/使用者の欄および確認者の欄が、それぞれ空欄になっている。(資料5の3)

また、日付順になっていないなど不自然な記入がなされている。以下に、管理簿のNO.42～50の部分抜粋する。(資料5の3)

抜粋(略)

イ SNFクオカード管理簿NO.62以降の項

管理簿は、NO.61は、12月25日付で、使用枚数22、差引枚数298、選手謝礼/A、確認印(A)等が記入、押印されているが、次のNO.62以降は無記入である。(資料5-4)

③クオカードの不正使用等

前項アおよびイより、管理簿のNO.46の100枚およびNO.62以降の298枚分については、職員らが不当に使用したか、着服したか、紛失したか、または盗難に遭ったかなどが強く疑われるところ、いずれにせよこれらのクオカード合計398枚は現金に準ずる金券であって、その管理を怠る違法・不当が存するものと思料する。

なお、後日、「SNFクオカード管理簿(補遺)に係る情報提供について」(令和2年3月24日付事務連絡)によるSNFクオカード管理簿の補正については、到底信用できない。(資料11の1～11の3)

次項において詳述する。

④クオカードに係る情報公開と情報提供

2020年2月25日付公文書公開請求書(資料6)の別紙(資料7)2の(8)、(9)記載のとおり、管理簿NO.46およびNO.62以降について、「送付元/使用目的/使用者」が分かる資料の開示請求をした。

これに対して、別府市長は令和2年3月24日付別公競第1614号により公文書不存在決定を通知した。(資料8～資料9)

公文書を管理していない理由は、<「送付元／使用目的／使用者」の欄には記入がないため。>とされた。(資料10)

ところが、同日付事務連絡「SNFクオカード管理簿(補遺)に係る情報提供について」(資料11の1～11の3)は、SNFクオカード管理簿を補正したとする「SNFクオカード管理簿(補遺)」を情報提供するものであり、これを信用することはできないというべきである。

同文書は、同日付で起案・決裁されたものであり、公営競技事務所長の説明からは、あたかも担当者に思い出すよう強要したと受け止められかねないような状況下で起案されたものであると推認できる。

しかも、「別紙・SNFクオカード管理簿(補遺)(資料11の3)」によっても、NO.46の項の年月日のうち、日にちは記載されていない。

すなわち、複数回の情報公開請求がなされて、文書管理の杜撰さを後付けの文書で取り繕う弥縫策であると言うべきであり、到底信用することなどできるものではない。

(3) 求める勧告

上記のとおり、フェスティバルに来訪した全国各地の競輪施行者の職員ら47名に提供したタクシーチケット利用料金相当額および同フェスティバルに係るクオカード398枚分に相当する金員の合計額については、違法かつ不当な公金支出および財産管理を怠る違法かつ不当な事実が存するので、これらを是正する措置を講ずるよう市長および財務会計行為に関与した当該職員らに勧告することを求める。

第4 事実証明書

省略

(監査の実施)

第1 監査の対象事項

請求人は、「第15回—G II サマーナイトフェスティバル」(以下「フェスティバル」という。)に来訪した全国各地の競輪施行者の職員ら47名に提供したタクシーチケット利用料金相当額及びフェスティバルに係るクオカード398枚分に相当する金員の合計額については、違法かつ不当な公金支出および財産管理を怠る違法かつ不当な事実が存するので、これらを是正する措置を講ずるよう市長及び財務会計行為に関与した当該職員らに勧告することを求めている。

監査の対象事項は、以下の2点とした。

(1) タクシーチケット利用料金相当額について、違法かつ不当な公金支出があるか。

(2) クオカード398枚分に対して、違法かつ不当な公金支出及び財産管理を怠る違法かつ不当な事実があるか。

また、別府市公営事業部公営競技事務所を監査対象機関とした。

第2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項に基づき請求人2名に対し、令和2年8月28日に陳述の機会を与えた。請求人から、住民監査請求にかかる意見陳述がなされた。

また、新しい証拠書類として、「別府競輪(2019年7月)県外施行者職員タクシーチケット使用状況一覧」、「第15回サマーナイトフェスティバル(GⅡ)ご来場予定表」3種、「旅費内訳書」の写しの提出がなされ、これを受理した。

第3 関係人の事情聴取及び証拠の提出

別府市長は、弁明書及び証拠として関係書類を提出した。

法第199条第8項の規定により、公営事業部長、公営競技事務所長、保険年金課課長補佐(前公営競技事務所所長補佐)から令和2年9月4日に事情聴取を行った。

第4 監査の期間

令和2年8月5日から令和2年9月28日

(監査の結果)

第1 関係職員からの聴取について

関係職員からの聴き取りの概要は以下のとおりである。

フェスティバル別府開催は、九州で初めて開催されたビッグイベントであり、別府競輪の生き残りを賭けた経営戦略の基軸となるものであった。

タクシーチケットやクオカードの支出についても、フェスティバルを成功に導き、本市の教育・福祉・医療等に要する経費の財源を捻出するための「営業」の視点から捉えることが不可欠である。

フェスティバルのような大きなイベントでは、各施行者が一堂に会することから、別府競輪の営業上の様々な取組をアピールし、情勢分析や情報交換などを行い、別府競輪を売り込むだけでなく、エクスカッション等を通じて別府観光の魅力を体感してもらうことにも注力している。

タクシーチケット及びクオカードを交付するに当たっては、フェスティバルを成功させ、別府競輪と別府市の魅力を全国レベルで活躍する競輪業界の有力なステークホルダーやファンにアピールするという政策的判断に基づく確固たる根本目的があり、これらの支出は、支出に至る経緯、態様等からみて、根本目的の達成に有意義な経費であり、フェスティバル全体の車券売上額との対比でもその費用は社会的に許容される範囲内と考えている。

タクシーチケットの送付は、案内状とともに送付し、同じ都市でも各自バラバラに来ることが多いため、人数分送っている。

あくまでこちらから招待したものであり、各場から自発的に視察に来たものではない。

タクシーチケットを提供する理由としては、場外で車券を売ってもらう重要な取引先としてのおもてなしである。

送付したタクシーチケットは、使用期日がフェスティバルの前日から終了日の翌日までで、市内限定で、なおかつ3,000円の上限を設けている。ただし、上限金額を印字し忘れたものがある可能性もある。

大半の競輪事業施行者において、タクシーチケットの提供が行われている。

他市からきている施行者がいくら旅費をもらっているかわからないが、タクシーチケット提供との関係は、他市での精算の問題であり、別府市の問題ではないと考えている。

タクシーチケットについては、場外販売をしていただく人をいかに招いて車券を売ってもらうかということを真摯に考えた結果として渡している。

クオカード作成の目的は、大会を成功させるためである。

クオカードは金庫で保管し、管理簿をつけて管理している。

令和2年3月24日付事務連絡（補遺）に関しては、まず7月分100枚については、職員に使用目的等を伝えていたが、記載漏れがあったことによるもの。そのまま管理簿に追記すると後で書き加えたと疑われかねないため、一旦、管理簿での管理を止めて補遺というかたちで補正した。

同様の理由で2月26日・28日使用分についても補遺というかたちで情報提供した。

サマーナイトフェスティバルは、下半期の場外販売を頼む、それを誘致する最もいい機会であり、営業活動に全力を注いでいたものであり、クオカードに関する不正を行うことは考えられない。

第2 事実関係について

請求人提出資料、関係人事情聴取等の結果から以下の事実が認められた。

①令和元年7月13日から同月15日までの間、別府競輪場においてフェスティバルが開催された。

②フェスティバル開催に当たり、全国各地の競輪事業施行者に対して、別府市公営競技事務所は来場案内の文書を送っている。

③フェスティバルに全国各地の競輪施行者の職員ら（以下「出張職員ら」という。）47名が別府市に訪し、それらの職員に対してあらかじめタクシーチケットを別府市公営競技事務所は送っていた。

④上記47名のうち30名がタクシーチケットを利用し、利用総額は49,830円であった。

⑤函館市のB部長は、令和元年7月13日に来場しているが、同氏宛てに送られたタク

シーチケットが使用されたのは同月14日であり、その乗車区間は「北浜～市内回り」となっており、その金額は5,680円となっている。

⑥北九州市のC課長は、令和元年7月14日に来場しているが、同氏宛てに送られたタクシーチケットが使用されたのは同月15日であり、その乗車区間は「北浜～明饗」となっており、その金額は2,500円となっている。

⑦フェスティバル用に券面額500円のクオカード3,000枚が作成され、フェスティバルの宣伝、視聴者プレゼント等様々な目的のために使用された。

⑧SNFクオカード管理簿において、NO.46の項について使用枚数及び差引枚数を除く欄について空欄となっている。

⑨請求人が2020年2月25日付公文書公開請求書において、SNFクオカード管理簿NO.46についての送付元/使用目的/使用者及び同管理簿について、12月25日以降における送付元/使用目的/使用者に関する公文書の公開を求めたところ、別府市長は、令和2年3月24日付別公競第1614号の公文書不存在決定通知書において、NO.46の項「送付元/使用目的/使用者」の欄には記入がないため及び12月25日以降における「送付元/使用目的/使用者」については記載がないためという内容の別紙4「公文書を管理していない理由」を回答した。

⑩令和2年3月24日付事務連絡において、別府市公営事業部公営競技事務所長は、SNFクオカード管理簿を補正したとの情報提供を請求人に対して行った。その内容は、SNFクオカード管理簿NO.46、NO.62及びNO.63の内容について補正等するものであった。

第3 判断

1 タクシーチケットについて

請求人は、フェスティバルに来訪した出張職員ら47名に提供したタクシーチケット利用料金相当額について、違法かつ不当な公金支出があると主張している。

タクシーチケットの提供に伴う支出の違法性又は不当性を判断するに当たり、参考となるものとして、次のような判例がある。「普通地方公共団体の長又はその他の執行機関が、当該普通地方公共団体の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは、当該普通地方公共団体も社会的実体を有するものとして活動している以上、右事務に随伴するものとして、許容されるものというべきである」(最高裁平成元年9月5日判決)

上記判決によれば、普通地方公共団体の長等が社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは許容されているのであり、本件タクシーチケットの提供についても接遇の一種と考えられることから、本件タクシーチケットの提供に伴う支出が社会通念上儀礼の範囲にとどまるといえるかどうか争点となる。

社会通念上相当な範囲の判断基準としては、まず、公務か否かという職務関連性の

有無が挙げられる。この点に関しては、出張職員らはフェスティバルや今後の競輪事業の収益確保の観点から重要な車券の場間場外販売を行う他都市の競輪事業施行者であり、職務遂行上、密接な関係があると考えられ、上記認定事実のとおり、別府市への来訪も別府市から来場案内をして招いたものである。

また、当該接待が設けられた目的あるいは趣旨、接待に要した費用の総額、出席人数、1人当たりにより要した費用などを総合的に考慮するべきとされている。

これらの点については、公営競技事務所職員の説明によれば、出張職員らに対する送迎等について人や車の手配ができないため、市内中心部から一定の距離がある別府競輪場への移動及び別府市への理解を深めてもらうための市内での行動を含めたタクシーチケットの提供であるとのことであり、また、出張職員らに対する当該タクシーチケット提供による支出総額は、49,830円で、その使用枚数は30枚であることが認められる。

そして、公営競技としての競輪事業は、「地方財政の健全化を図」り（自転車競技法第1条第1項）、「社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、体育の振興その他住民の福祉の増進を図るための施策を行うのに必要な経費の財源に充てる」（同法第22条）ために財政上の必要から収益事業として実施されていると認められ、別府市としても、その収益性の確保のため、広報、宣伝、誘致、折衝等の関連経費を予算で認めているものである。

以上のこと及び別府競輪場の地理的条件等を総合的に勘案すれば、本件タクシーチケットの提供に伴う支出は、社会通念上相当な範囲を超えるものとは認められないから、本件タクシーチケットの提供に伴う支出は違法、不当な支出とはいえない。

なお、出張職員らに対する旅費支出と別府市による出張職員らに対するタクシーチケット提供は、別個の団体による独立した財務会計上の行為であり、その関係性をもって本件タクシーチケットの提供が直ちに違法性又は不当性を帯びるものではないと考えられる。

2 クオカードについて

請求人は、SNFクオカード管理簿のNO.46の100枚及びNO.62以降の298枚分について、別府市の職員らが不当に使用したか、着服したか、紛失したか、又は盗難に遭ったかなどが強く疑われるとして、合計398枚分に相当する金員の合計額について、財産管理を怠る違法かつ不当な事実が存すると主張している。

なお、住民監査請求書によれば、請求人はフェスティバルに係るクオカード398枚分に相当する金員の合計額について、違法かつ不当な公金支出があるとも主張しているようにも読めるところ、仮に、そのように主張していると考えた場合、公金の支出とは、支出負担行為、支出命令、公金の支払のことをいうとされるため、クオカードの配布はそもそも公金の支出には当たらないことから違法かつ不当な公金支出とは

ならない。

まず、クオカードの位置づけについては、経済産業省の平成31年4月24日付20190418製局第1号において、省令（自転車競技法施行規則）第26条第2項の支出に含まれるものの例として、広報・販売促進料の中の販売促進費にクオカード製作代が含まれており、それに関する支出については、国も認めているものと考えられる。

また、請求人は、令和2年3月24日付別公競第1614号により公文書不存決定の中の公文書を管理していない理由として「送付元／使用目的／使用者」の欄に記入がないためとされているところ、同日付事務連絡「SNFクオカード管理簿（補遺）に係る情報提供について」と題する文書（資料11の1～11の3）の内容がSNFクオカード管理簿を補正したとするものであり、これを到底信用することができないと主張している。さらに、同文書に関する公営競技事務所長の説明では、あたかも担当者に思い出すよう強要したと受け止められかねない状況下で起案されたものであると推認でき、別紙・SNFクオカード管理簿（補遺）（資料11の3）によっても、NO.46の項の年月日のうち、日にちは記載されていないと主張している。

たしかに同日付の文書において異なる内容が書かれていることは不自然であり、管理簿のNO.46の項の日にちが記載されていないことを含め、文書管理が杜撰であることは否めない。

ただし、請求人が主張している別府市職員らがクオカードについて、不当に使用したか、着服したか、紛失したか、又は盗難に遭ったことの疑いについては、あくまで疑いにすぎず、また、SNFクオカード管理簿（補遺）に関する起案についても、あたかも担当者に思い出すよう強要したと受け止められかねない状況下におけるものと推認できると請求人は主張しているが、これについてもあくまで推認であり、他にそのことを示す証拠もない。一方、本監査において調査した限りにおいて、別紙SNFクオカード管理簿（補遺）に記されたクオカード170枚分については、受領者が確かに受け取っていることを確認できた。そして、SNFクオカード管理簿（補遺）において残枚数とされている228枚については、現存していることが確認された。

よって、請求人が主張するように、クオカード管理簿について文書管理に杜撰さがあることは否めないが、SNFクオカード管理簿（補遺）の内容には信用性があると認められるから、違法、不当な財産の管理を怠る事実があるとはいえない。

なお、請求人は、タクシーチケットの提供に伴う公金支出及びクオカードの管理懈怠について、地方公共団体の事務処理について最少の経費で最大の効果を挙げるよう求めた地方自治法第2条第14項及び地方公共団体の経費について目的達成のための必要最小限度の支出を求めている地方財政法第4条第1項に違反すると主張している。

地方財政法の逐条解説によれば、「必要且つ最少の限度」の判定の基準は、個々の経

費について個々具体的に判定されるべきであって、抽象的に基準を設けることはできないが、その判定にあたっては、広く社会的、政策的ないし経済的見地から総合的にこれをなすべきであるとされている。

この考え方及び前述した各判断の内容からすれば、本件タクシーチケットの提供に伴う公金支出及びクオカードの管理について、地方財政法第4条第1項の規定等に違反しているとはいえない。

以上のことから、請求人の主張には理由がないと判断し、クオカードについての違法かつ不当な公金支出があるためこれを是正する措置を勧告することを求める部分については却下し、その余の請求を棄却する。

付帯意見

本件請求に対する監査委員の判断は上記のとおりであるが、監査委員として以下の事項について別府市長に改善を図ることを求める。

- 1 全国の競輪事業施行者を招いた際に交付しているタクシーチケットについて、その使用基準等を明確化し、より厳格な運用を図ることを求める。
- 2 クオカードの管理について、その紛失や着服を疑われることのないよう、管理簿への記載について確実にを行うとともに、クオカードが金券に類するものであることに鑑み、厳格な管理を関係職員に徹底することを求める。
- 3 クオカード管理簿においては、その送付元、使用目的、使用者はわかるものの、その後の配布先の詳細が不明である。平成26年3月28日付け監査結果においてもクオカードの管理については指摘しているところであるが、その改善が見られていない。この点は不正使用を疑われる要因となり得るものであり、配布先についてさらに詳細な記録をつけ、又は関係資料を添付して管理することを求める。