

石巻市監査委員告示第15号

平成31年4月23日付けで提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第75条第1項の事務監査請求に係る事項について、同条第3項の規定により監査したので、別紙のとおり公表する。

なお、堀内賢市監査委員は、同法第199条の2の規定により、事務監査請求（その1）及び（その3）に係る監査から除斥した。

令和元年12月12日

石巻市監査委員 堀内賢市

石巻市監査委員 矢川昌宏

石巻市監査委員 安倍太郎

事務監査請求に係る監査の結果に関する報告

第1 事務監査請求の内容

1 事務監査請求代表者

(1) 住 所

(2) 氏 名

2 請求の要旨（請求書記載の原文のまま）

（その1）

市長は、公募型買取市営住宅（新蛇田地区）買取実施要綱及び募集要領に規定する買取額（希望価格）を超えた違法な契約を締結し不正に公金を支出しているため、その返還を求める。

平成30年3月8日新蛇田地区の当初提案と譲渡契約の比較の資料を作成し、議会の答弁や議長への回答資料としている。

議長への回答に反論したところ、仮設費で計上している井戸の掘削はしていないと水増工事を認めた。他の工事については説明なく沈黙している。増額した3億4,123万7,600円は不正に支出したと確認される。

平成26年5月28日の仮契約決裁書に変更額は運営委員会で決定したと記載しているが、増額を決定する運営委員会は開いていないので虚偽公文書である。

また、運営委員会を開かずに買取額を増額し、契約したことは瑕疵ある行政行為で契約は無効である。

違法な契約による不正な公金の支出、虚偽公文書の作成、無効である契約の締結は、司法の場で明らかにする。

（その2）

平成29年9月22日、石巻市役所生活環境部長室に平成29年4月23日執行された市長選挙に立候補した亀山紘の選挙ポスターが貼られていることを確認した。

（証拠写真あり）これは、公職選挙法及び地方公務員法第36条の規定に抵触するので係わった部長と次長に重い懲戒処分を課するよう求める。

部長と次長は平成29年4月1日に昇任し、地位を得た代償としての行為であると推察される。内部告発もあり、地位を利用し、選挙運動をしたことは、部下職員の選挙の自由と公正を害する行為であり、公職選挙法に違反するので罪は司法の場で明らかにする。

（その3）

平成30年8月21日、復興買取市営住宅新蛇田地区の契約で運営委員会を開かずに契約した理由で5名の職員が文書訓告を受けた。買取額の増額申請は平成26年4月1日に受理しているため平成26年3月31日に退職した2名の職員は関与できない職務である。

分限懲戒審査会は、要綱や要領に規定する買取額（希望価格）を超えた契約は可能との説明資料に基づき審査し、事実認定を誤っている。さらに、2名の被処分者から弁明

も聞かず、機会も与えず審査したことは瑕疵ある処分であり無効である。訓告の撤回を求める。

契約の事務処理の責任者である次長を処分しないのは不公正であることを確認されたい。瑕疵ある無効な処分は司法の場で明らかにする。

3 請求の受理

本件事務監査請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第75条第1項の規定及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第99条において準用する同施行令第96条第1項に規定する署名者数が法定数に達しており、かつ、地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号）第10条に規定する様式を備えていると認めたので、平成31年4月23日にこれを受理し、同月24日、同施行令第99条において準用する同施行令第98条第1項の規定により、事務監査請求代表者の住所、氏名及び請求の要旨を告示した。

4 請求に至る経過

平成31年2月19日	事務監査請求代表者証明書の交付申請
平成31年2月21日	事務監査請求代表者証明書を交付し、その旨を告示
平成31年3月25日	事務監査請求者署名簿の受理（選挙管理委員会）
平成31年3月26日	事務監査請求者署名簿の審査開始（選挙管理委員会）
平成31年4月14日	事務監査請求者署名簿の審査終了（選挙管理委員会）
	署名簿冊数 124冊
	署名総数 5,214人
	有効署名数 4,860人
	無効署名数 354人
	選挙人名簿登録者数 123,673人
	（平成31年3月1日現在）
	有権者総数の50分の1 2,474人
平成31年4月15日	事務監査請求者署名簿の縦覧（選挙管理委員会）
～4月21日	
平成31年4月23日	事務監査請求者署名簿の返付（選挙管理委員会）
平成31年4月23日	事務監査請求書の提出
平成31年4月23日	事務監査請求書の受理
平成31年4月24日	事務監査請求代表者の住所及び氏名並びに請求の要旨の告示・公表

第2 監査の実施

1 監査対象部局

(1) 事務監査請求の要旨（その1）関係 復興事業部（基盤整備課）

なお、事務監査請求の要旨（その1）関係の事務は、復興事業部復興住宅課が処理していたが、事務監査請求書が提出された時点では同課は廃止されており、存在しないことから、同課の文書を引き継いだ同部基盤整備課を監査対象部局とした。

(2) 事務監査請求の要旨（その2）関係 総務部（人事課）

(3) 事務監査請求の要旨（その3）関係 総務部（人事課）

2 監査の期間

平成31年4月23日から令和元年12月9日まで

3 監査の方法

監査に当たっては、監査対象部局から、関係資料の提出を受けた。また、地方自治法第199条第8項の規定に基づき、監査対象部局及び関係職員に対して、事情聴取を行った。

第3 事務監査請求（その1）について

1 事務監査請求（その1）の要旨

第1の2記載のとおり

2 事案の概要

(1) 公募型買取市営住宅制度の創設

石巻市（以下「市」という。）は、東日本大震災で住宅を失った市民のための住宅供給が震災復興事業の中で最優先課題の一つとの認識の下、石巻市災害復興住宅供給計画（平成24年4月第1回改訂版）において4,000戸の供給を計画したが、公共供給のみでは早期の計画達成は困難な状況であった。

そこで、公募により市の認定を受けた民間事業者が建設した建物を市が買い取り、これを市営住宅とすることで、マンパワー不足を補い、住宅供給までの期間短縮を図るべく、公募型買取市営住宅制度を創設し、その実施に向け、石巻市公募型買取市営住宅制度実施要綱（平成24年石巻市告示第295号。以下「実施要綱」という。）、石巻市公募型買取市営住宅制度取扱要領（平成24年10月10日制定。以下「取扱要領」という。）、石巻市買取市営住宅制度運営委員会設置要領（平成24年10月10日制定。以下「運営委員会設置要領」という。）等の関係規程を整備した。

(2) 平成25年度第2回石巻市公募型買取市営住宅制度（建物提案型）募集から事業完了まで

平成25年9月、市は平成25年度第2回石巻市公募型買取市営住宅制度（建物提案型）募集要領（以下「募集要領」という。）及び石巻市公募型買取市営住宅制度の手引き―建物提案型―平成25年度・第2回募集【あけぼの北地区・新蛇田地区】を公表し、目的、日程、提案条件、対象事業者、買取対象物件、買取額の考え方、建物完成及び引渡期限、禁止事項、申請手続、必要書類等を示し、事業者を募集した。

この募集に対し、同年11月11日までに、3者が買取市営住宅等供給計画認定申請書（以下「供給計画認定申請書」という。）を市に提出した。同月22日、学識経験者、県及び市職員、地域住民等で構成する選定委員会（選定委員会は、平成25年度第2回募集に係る選定委員会設置要領（平成25年8月20日制定。以下「選定委員会設置要領」という。）に基づき、市が予め設置したものである。以下同じ。）が、3者から提出された申請内容について、計画プレゼンテーションやヒアリングを実施し、審査の結果、A株式会社（以下「A社」という。）を最優秀応募者として選定し、同月26日、委員長名をもってその旨A社あて通知した。

この時点でA社が提示した買取提案価格は、43億8,389万2,000円であった。その後、同月26日、買取市営住宅制度運営委員会（以下「運営委員会」という。）において、提案内容に対し、一部改善を求める意見が付され、最優秀事業者として承認され、同年12月5日、買取市営住宅等（建物提案型）【新蛇田地区】の供給に係る基本協定書（以下「基本協定書」という。）により、基本協定の締結に至っている。

平成26年4月1日にA社が市へ提出した買取市営住宅等建設計画認定申請書（以下「建設計画認定申請書」という。）では買取希望価格が47億2,512万9,600円となっており、供給計画認定申請書の買取提案価格と比較して3億4,123万7,600円増額されていた。同月14日、市はA社の建設計画を認定した。同年5月30日、市はA社と買取市営住宅等に係る建物譲渡仮契約を締結し、新蛇田復興住宅の取得について、平成26年市議会第2回定例会に第138号議案「財産の取得について」を提出し、同年6月23日に可決され、仮契約は本契約として効力を生じ、確定した。

平成27年3月20日、市は買取物件である新蛇田復興住宅の検査を実施し、検査の結果が良好であったことから、同月27日付けでA社へ買取市営住宅等建設工事完了認定通知書を交付し、同日に新蛇田復興住宅の引き渡しを受け、同年4月30日、契約金額である47億2,512万9,600円を支出している。

3 監査の結果

事務監査請求（その1）は、新蛇田復興住宅に係る建物譲渡契約（以下「本件契約」という。）が違法・無効であること、本件契約に係る支出（以下「本件支出」という。）が不正であること、本件契約の仮契約締結に係る起案文書（以下「本件文書」という。）が虚偽公文書であることを主張し、監査を求めるものである。

よって、監査委員としては、本件契約が違法・無効であるか、本件支出が不当であるか、また、本件文書に虚偽の記載があるかを監査し、それぞれの事務が不適当か否かを判断する。

(1) 本件契約は違法・無効であるか、また、本件支出は不正であるか

ア 事実の確認

(ア) 実施要綱、募集要領等の規定

a 実施要綱第11条第1項において、市長は、買取市営住宅等の供給に当たり、委員会を設置するとされており、この規定に基づき運営委員会が設置されている。運営委員会の所掌事務は、運営委員会設置要領第2条において、①事業者の選定及び事業者を特定するための審査の方法に関する事、②供給計画の認定又は変更認定（市長が認める軽微な変更を除く。）に関する事、③その他買取市営住宅等の事業推進上必要な事項に関する事について、審査及び決定を行うものとされている。

また、選定委員会の所掌事務は、選定委員会設置要領第2条において、①提案書等の審査、事業者の特定に関する事、②特定のための評価方法及び基準の設定に関する事、③その他必要な事項に関する事とされている。

b 実施要綱第9条は、買取額の決定及び変更について、次のとおり規定している。

石巻市公募型買取市営住宅制度実施要綱（抜粋） （買取額の決定及び変更） 第9条 前条の規定により締結する買取市営住宅等の譲渡契約等に係る買取額は、基本協
--

定時に明示した額とする。

2 市長及び認定事業者は、協議により次の各号のいずれかに該当する場合に限り、前項の規定にかかわらず基本協定時に明示した額を変更し、契約を締結することができることとする。ただし、買取市営住宅等の建物に係る買取額は、募集要領に規定する額を上限とする。

- (1) 急激な物価変動があった場合
- (2) 基本協定時に明示した額と実際の工事金額に相違がある場合
- (3) 認定事業者の帰責事由によらない場合

また、基本協定書第11条は、建物の買取予定額について、次のとおり規定している。

石巻市買取市営住宅等（建物提案型）【新蛇田地区】の供給に係る基本協定書（抜粋）

（建物の買取予定額）

第11条 甲及び乙は、本物件の買取予定額を、供給計画認定申請における提案価格のとおりと予定する。甲及び乙は、建物譲渡仮契約において、買取額を超えない譲渡代金額（以下「建物買取額」という。）を定めなければならない。

2 前項に関わらず、次の各号のいずれかに該当する場合に限って、甲乙協議により、買取予定額を超える買取額で契約を締結できるものとする。ただし、募集要領に規定する額を上限とする。

- (1) 急激な物価変動があった場合
- (2) その他乙の帰責事由によらず増額を要する事態が生じた場合で、甲がやむを得ないと判断したとき

3 （略）

実施要綱では、買取額は基本協定時に明示した額とし、また、基本協定書では、買取額は供給計画認定申請における提案価格のとおりと予定するとしているが、協議によりその額を変更し、契約を締結できるとしている。しかし、実施要綱及び基本協定書のいずれにおいても、募集要領に規定する額を上限とするとしている。

募集要領6は、買取額について、次のとおり規定している。

平成25年度第2回石巻市公募型買取市営住宅制度（建物提案型）募集要領【新蛇田地区】（抜粋）

6 買取額

建物等の買取額は、事業者が整備基準等により実施設計を行い、設計図面及び内訳明細書を作成したのち、石巻市がこの内訳明細書を基に算出する積算額を比較した上で決定とする。なお、市が算出する積算額が、供給計画認定時において事業者から提示された買取希望価格（以下「希望価格」という。）を超える場合は、希望価格を買取額とみなす。（後略）

c 実施要綱第6条は、供給計画及び建設計画の変更について、次のとおり規定

している。

石巻市公募型買取り市営住宅制度実施要綱（抜粋）

（供給計画及び建設計画の変更）

第6条 仮認定事業者は、前条第4項の規定により仮認定を受けた供給計画の内容を変更（市長が認める軽微な変更を除く。）しようとするときは、理由を付して速やかに市長の認定を受けなければならない。

2 （略）

また、取扱要領第5条は、供給計画及び建設計画の変更について、次のとおり規定している。

石巻市公募型買取り市営住宅制度取扱要領（抜粋）

（供給計画及び建設計画の変更）

第5条 要綱第6条第1項の規定により供給計画の内容について変更の認定を受けようとする仮認定事業者（以下「変更仮認定事業者」という。）のうち次の各号に掲げる変更を行なおうとする者は、石巻市買取り市営住宅等供給計画変更認定申請書（様式第5号）に変更の内容を示す書類を添付し、市長に提出しなければならない。

- (1) 敷地の位置の変更
- (2) 建物の構造、形式又は階数の変更
- (3) 建物の配置又は間取りに関する重要な変更
- (4) 共同施設の配置、規模又は設計についての重要な変更

2～4 （略）

5 変更仮認定事業者又は変更認定事業者のうち第1項各号に掲げる変更以外の軽微な変更を行おうとする者は、石巻市買取り市営住宅等に係る計画の軽微な変更の届出書（様式第9号）により、その内容を市長に届け出なければならない。

実施要綱では、供給計画の内容の変更を可能としており、実施要綱の規定を受け、取扱要領では、建物の配置又は間取りに関する重要な変更等を行う場合の供給計画の変更に係る書式や手続を定めている。

(イ) 事業者の選定から本件契約の仮契約締結まで

a 平成25年11月11日付けでA社から市に対し、買取提案価格を43億8,389万2,000円とする供給計画認定申請書が提出されている。

b 平成25年11月22日、選定委員会は、応募事業者3者の計画プレゼンテーション及びヒアリングを行い、A社を最優秀応募者として選定し、同月26日付けでA社にプロポーザル選定結果を通知している。

また、同月26日開催の運営委員会は、同月22日開催された選定委員会の評価結果及び採光の確保の必要性があるとの改善意見の報告を受け、A社を最優秀応募者として承認している。

その際、運営委員会は、選定委員会から出された改善意見に加えて、メゾネット住戸の玄関と同階に寝室を確保すること、共用廊下から玄関への動線において雨天時の通行に配慮することについての意見を付して供給計画を認定

し、同日付で、市長からA社に対し、供給計画認定通知書が交付されている。

- c 平成25年12月25日付で市とA社は基本協定を締結している。基本協定書第3条第2項では、A社は供給計画及び建設計画に従って基本設計及び実施設計を行い、これらに基づいて建設する物件を市に譲渡するとしている。

また、基本協定書第6条第3項は、基本協定書、実施要綱、募集要領、供給計画及び建設計画の内容に相互に矛盾、齟齬がある場合は、市とA社が協議の上、優先する内容を決定するが、供給計画又は建設計画において募集要領が要求する要件より高い水準が規定されている事項に関しては供給計画及び建設計画が優先する旨規定している。

- d 平成26年4月1日付でA社から市に対し、買取希望価格を47億2,512万9,600円とする建設計画認定申請書が提出され、同月14日付で市長がこの建設計画を認定している。なお、供給計画認定申請書の記載額と比較して3億4,123万7,600円の増額となっているが、供給計画認定から建設計画認定申請までの間に供給計画認定の際に付された条件に基づき、市とA社による協議が行われ、計画の内容に変更が生じ、それに伴い買取希望価格にも変更が生じたが、協議記録等の関係資料の存在は確認できない。
- e 市は、建設計画認定申請書でA社が示した買取希望価格が選定委員会による選定結果に影響を及ぼすか否かの検証を行ったところ、定量的事項の評価点（金額の得点）で2位以下と選定結果が逆転しないことを確認している。
- f 市は、建設計画認定後にA社より提出された設計書を基に平成26年5月30日、買取額を決定し、同日、A社と本件契約の仮契約を締結している。
- (ウ) 増額変更に係る内容等の確認

- a 平成30年2月22日、平成30年市議会第1回定例会において、公募型買取市営住宅における事務手続の不備について、市長が行政報告を行った。その内容は、買取希望価格が増額となったことについて、運営委員会に再度諮ることなく所定の手続を進め、本件契約に至ったものであること、また、買取額は、国が定める標準建設費以内であることを確認しており、不正な支出はないというものであった。

なお、ここでいう標準建設費とは、平成25年度における公営住宅法（昭和26年法律第193号）、住宅地区改良法（昭和35年法律第84号）等の規定による国土交通省住宅局所管事業についての国の補助金額の算定の基準となる国土交通大臣の定める標準建設費その他の額のことであり、市は、この標準建設費を市の積算額とすることとし、建設計画認定後にA社から提出された設計書に基づき、A社が示した買取希望価格が標準建設費以内であるか確認し、買取額を決定している。

- b 市は、事務監査請求代表者（以下「請求人」という。）による本件契約に係る公文書開示請求がなされた後、平成30年2月に請求人により市長が本件

契約に係る背任で刑事告発を受けたことから、同月、A社に対し、平成25年11月の供給計画認定申請から平成26年5月の本件契約の仮契約締結までの間に生じた計画内容の変更とそれに伴う買取額の変更について、資料の提供を求め、金額を含めた変更内容の検証を行っている。平成30年3月8日、市は、買取希望価格が増額となった根拠や価格を検証した資料を作成している。

- c 平成30年7月27日、市議会議長は、市長に対し、新蛇田復興住宅に係る買取希望価格の増額部分の詳細な内訳や、その経緯・経過の詳細について、報告を求める申入れを文書でしている。

同年8月27日、市長は、市議会議長に対し、申入れに対する回答を文書でしている。その内容は、直接工事として、供給計画認定時に条件として付した3つの改善項目のほか、平成25年12月から平成26年3月までの間の設計協議において、①入居者の公平性の確保のため各型別の住戸面積を±1㎡程度に調整、②事前登録結果を踏まえ4LDK住戸を追加、③専用庭利便性を確保、④高齢者への配慮として開き戸を引き戸に変更し、変更点は全部で7項目あったというものである。また、仮設工事として、仮設電気設備（発電機）及び仮設水道設備（井戸）が追加されている。直接工事及び仮設工事に係る経費並びに諸経費を含めた合計額が3億4,123万7,600円とされている。

新蛇田復興住宅の建設予定地は、当時、区画整理事業が並行して行われており、そのような中、電力設備及び水道設備について、市は新蛇田地区での公募型買取市営住宅の募集時点において、区画整理地区内から引き込み可能とし、A社も既設利用を前提とした積算により供給計画認定申請を行ったが、新蛇田復興住宅の着工時に、これらの整備が終わっておらず、既設利用ができないことが判明したので、市はA社との協議で、建設計画認定申請時に仮設電気設備（発電機）及び仮設水道設備（井戸）に係る増額計上を認め、本件契約の仮契約を締結したというものである。

- d 平成30年9月、市は仮設工事の実施内容について、A社に確認したところ、仮設電気設備は発電機を使用し、また、仮設水道設備は、計画では井戸を利用することとしていたが、隣接市の工事において、井戸水の水質が悪く目的の用途に使用できなかったことから、水を運搬して対応した旨の説明がなされた。

なお、実際の仮設工事に要した費用について、A社からの聞き取り内容を基に市が試算を行った結果、仮設電気設備費及び仮設水道設備費は、いずれもA社が建設計画認定申請時に提示した金額を上回っていることを確認している。

イ 監査委員の判断

本件契約に係る新蛇田復興住宅の買取額は、募集要領に規定する上限額を超えるが、契約自体は違法・無効であるとはいえない。また、増額された内容は水増しであるとはいえず、不正な支出ではない。ただし、本件契約の締結に至る一部の事務手続は不適當であった。

理由は次のとおりである。

(ア) 本件契約は違法・無効であるかについて

本件契約の契約金額（買取額）及び支出額は 47 億 2,512 万 9,600 円であり、供給計画認定時の買取希望価格 43 億 8,389 万 2,000 円を上回っていることは、請求人の主張のとおりである。第 3 の 3 (1) ア(ア)で確認したとおり、実施要綱、基本協定書及び募集要領の買取額に係る記載を見る限り、買取額は、供給計画認定申請書に事業者が示した買取提案価格 43 億 8,389 万 2,000 円が上限と考えられ、請求人が主張するように、本件契約における契約金額（買取額）は、実施要綱、募集要領等が定める買取額の上限を超過している。

供給計画の変更については、第 3 の 3 (1) ア(ア)で確認したとおり、実施要綱第 6 条第 1 項及び取扱要領第 5 条において規定されている。

通常、建物の配置又は間取りに関する重要な変更等を行う場合等は、当該物件の建設工事費に影響を与えることが想定され、よって、計画内容の変更は、買取希望価格の変更を伴うものと考えられる。つまり、適切な変更手続を経て買取希望価格を変更することは制度上想定されており、供給計画認定申請時の買取希望価格が不可侵で絶対的な上限額となるものではないと理解できる。

本件契約については、供給計画変更手続を経ないまま、A社から市に対し、建設計画認定申請時に増額された買取希望価格が示されており、この点は、事務手続上、不相当である。しかし、市は、建設計画の認定過程で、増額された買取希望価格が積算基準としている標準建設費の範囲内であることを確認しており（後記第 3 の 3 (1) イ(イ)参照）、結果として増額された買取額での契約は不合理ではない。

なお、実施要綱及び取扱要領において、供給計画の変更は起こり得ることが想定され、また、実施要綱及び基本協定書においても、事業者と市長が協議において買取額を変更できるとしているにもかかわらず、募集要領では、供給計画認定時において事業者から提示された買取希望価格を超えることができないとされており、実施要綱及び基本協定書で募集要領に規定する額を上限としているため、供給計画の変更ができて買取額を変更することができないような表現となっており、規定内容の整合性が欠けている。このことが今回の問題の一つの要因となったと思料される。

また、実施要綱、募集要領等は、法令そのものではなく、また、これらの規程の内容を規律する法令も存在しないことから、実施要綱、募集要領等の規定に違反しても違法とは評価できない。

本件契約は、プロポーザル方式による随意契約の方法により締結されたものである。地方自治法第 2 3 4 条第 2 項及び地方自治法施行令第 1 6 7 条の 2 第 1 項各号が随意契約によることができる場合を定めている。

第 3 の 2 の事案の概要で示したとおり、市は、東日本大震災で住宅を失った市民への早期住宅供給を行う必要性から、公募により市の認定を受けた民間事業

者が建設した建物を市が買い取り、これを市営住宅とする公募型買取市営住宅制度を創設した。本件契約は、当該制度に基づき、プロポーザル方式により締結したものであり、不動産の買入れで、性質又は目的が競争入札に適さないものとして、同項２号の要件を満たすものである。

また、議会の議決に付さなければならない事件について、地方自治法第９６条第１項及び石巻市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（平成１７年石巻市条例第５１号）第３条に規定されている。

本件契約における買取額は、４７億２,５１２万９,６００円であったことから、平成２６年５月３０日、本件契約の仮契約を締結後、新蛇田復興住宅の取得について、平成２６年市議会第２回定例会に第１３８号議案「財産の取得について」を提出し、同年６月２３日に可決され、本件契約は本契約として効力を生じ、確定した。

本件契約は、地方自治法及び同法施行令が定める随意契約の要件を満たし、また、地方自治法、同法施行令及び石巻市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例において求められる議会の議決も得ており、法令上求められる手続を経ている。

以上から、供給計画の変更手続をせずに、買取希望価格を増額し、本件契約に至った事務手続は不相当であるが、その不相当な事務手続により本件契約が違法となるものではない。

また、本件契約を無効とすべき特段の事情は見当たらない。

(イ) 本件支出は不正であるかについて

請求人は、水増工事として、仮設費で計上した井戸の掘削をしていないことをあげる。

確かに新蛇田復興住宅の工事費内訳書（平成２６年５月１３日Ａ社提出）には、共通仮設工事費の一部として仮設水道費（井戸）一式２７０万円の記載が確認できる。そして、実際は井戸の掘削をせず、水を運搬する方法に変更したことを、Ａ社への聞き取りにより市が認めている。

その理由について、平成３０年１０月、市がＡ社に確認したところ、平成２４年度及び平成２５年度に隣接市で施工した復興住宅の事例を参考に、新蛇田地区でも仮設水道を井戸で対応する予定としたが、隣接市では井戸水の水質が悪く、手洗いにも利用できない状況であったことから、新蛇田復興住宅の工事に当たっては、工事用タンクを設置し、水を運搬する方法に見直したというものであった。

市は水運搬に要した費用を約２９０万円と試算しており、井戸の掘削を水運搬に変更したことで、Ａ社が不当に利益を得たものではない。

よって、合理的な理由で井戸の掘削を水運搬に変更したものであり、水増工事とはいえ、仮設水道費（井戸）は、不正な支出ではない。

上記仮設水道費（井戸）以外の増額部分について、請求人は、市の説明はなく、沈黙していると主張するが、平成３０年８月２７日、市長は市議会議長に対し、

当初買取希望価格から増額となった3億4,123万6,000円に関し、変更理由や増額部分の内訳を文書で説明している。この中で、増額部分に相当する直接工事部分の変更内容と変更理由が示されており、市は、新蛇田復興住宅の買取検査において変更内容のとおり建物が完成していることを確認している。

また、買取希望価格の妥当性については、市は標準建設費を基準として判断する旨説明するが、これを基準とすることは不合理でなく、よって、標準建設費の範囲内にある本件契約の買取額は不相当とはいえない。

以上から、請求人が主張する水増し工事は見当たらず、また、買取額も標準建設費の範囲内にあり不相当とはいえないことから、本件契約に係る支出は、不正な公金支出には当たらない。

(2) 本件文書は虚偽公文書であるか

ア 事実の確認

本件文書とは、「公募型買取市営住宅等に係る買取額の決定及び建物譲渡仮契約の締結について」（平成26年5月28日起案、同月30日市長決裁）のことである。本件文書の記7概要において、「本件は、平成25年度石巻市公募型買取市営住宅制度（建物提案型）における、石巻市公募型買取市営住宅制度実施要綱に基づき、運営委員会において採用を決定されたものである。」（原文のまま）との記載がある。

これは、平成25年11月26日に開催された運営委員会において、A社の供給計画の採用（認定）が決定された旨の記載であり、この記載内容は事実である。

なお、建物提案型の事案に係る買取額の決定及び建物譲渡仮契約の締結に際しては、他の類似案件においても、本件文書と同旨の記載がされている。

イ 監査委員の判断

本件文書に虚偽の記載はなく、本件文書は虚偽公文書とはいえない。

理由は次のとおりである。

請求人は「平成26年5月28日の仮契約決裁書に変更額は運営委員会で決定したと記載しているが、増額を決定する運営委員会は開いていないので虚偽公文書である」と主張している。確かに増額を決定する運営委員会を開催していない点は、請求人主張のとおりである。

しかし、請求人が主張する「変更額は運営委員会で決定した」との記載は本件文書には確認することができず、実際の記載は、平成25年11月26日に開催された運営委員会において、A社の供給計画の採用（認定）が決定されたという趣旨のものであり、本件文書には請求人が主張する虚偽はない。

4 監査委員の意見

(1) 事務手続について

東日本大震災で住宅を失った市民への早期住宅供給を行う必要性があったということは理解できるものの、公金を用いた事業である以上、事務手続は、適正に行わな

ければならない。

市は、公募型買取市営住宅事業は住宅メーカーの提案による施工事業であることから、直接発注で行う事業形式と同様に金額を検証することは困難であるとし、買取額の判断については、最終設計終了後に、標準建設費の範囲内であるか否かを拠り所とせざるを得なかったとしている。しかしながら、計画内容の変更に伴い生じた増額部分について、可能な限りの検証を尽くさなければならないという意識は必要であったと思料する。

また、制度設計の出発点となる実施要綱、募集要領等を策定した時点において、規定内容の整合性及び実務取扱い上の支障の有無について確認や検討を行うべきであり、それが不十分だったがために結果的に実施要綱、募集要領等の規定内容の整合性がないことに気付かず、本件契約に至ったことは遺憾である。

供給計画の変更が予想されるのであれば、買取額の上限を規定する募集要領に、供給計画の変更に伴い買取希望価格に変更が生じた場合について記載が必要であった。また、基本協定締結から建設計画認定申請に至るまで設計協議に費やされた約4か月間に、組織としてもっと慎重に事務手続を確認することが必要であったと思料する。

さらに、計画内容の変更や増額に至る経緯・経過がわかる協議記録やエビデンスがなかったことに対して不信感を持たれてしまったということも否めず、問題と言わざるを得ない。

(2) 公文書について

本件文書の記載は、一連の事務手続の流れからすれば、増額に係る運営委員会が開催され、承認されたと誤解される可能性も否めない文書表現である。

文書は、分かりやすく、かつ、簡潔に記載・作成する必要がある。記述した内容が不明瞭であり、誤解や疑念を抱かれる文書は、問題があると言わざるを得ない。

(3) リスクマネジメントについて

本件契約の増額に至る経緯・経過となる協議記録が保管されていれば、後年度にあっても、その意思決定過程を確認することができたものと思料する。

信頼を失う危機をもたらす原因は、職員の危機意識の欠如であり、組織的なリスクマネジメントによる対応が必須である。

今後は、業務を適切に進めるための基本的なルールと手続を職員相互が認識し合い、業務達成を阻害する要因の発生に対する予防と、それを発見する仕組みづくりについて、市長以下、組織全体で取り組んでいくよう努力することを望む。

(4) まとめ

今回、公募型買取市営住宅【新蛇田地区】に関して調査を進めるにつれ、市当局の事務手続や対応は不信感や疑念を抱かれてもやむを得ないものであったと感じられた。

日常的に行われる業務において、書類の整備や説明といった行政として基本的な事務等が欠落していたがために市民に誤解や疑念を与える状況になったと思料され

る。先の判断においても記載したが、本件契約の増額に至る経緯・経過となる協議記録がないことや、制度設計の出発点となる実施要綱等を策定した時点で、規定内容の整合性及び実務取扱い上の支障の有無について慎重な確認や検討がなされていなかったことは誠に遺憾である。

市当局においては、震災後の混とんとした状況下での事務処理であったとしても、後日、疑義が投げかけられた時点において、事実確認による全容の把握を行い、明確な主張・説明を積極的に行うべきであったと思料する。市は事務監査請求がなされた事実を重く受け止め、今後の事業推進や市政運営においては、万全を期すよう強く望むものである。

第4 事務監査請求（その2）について

1 事務監査請求（その2）の要旨

第1の2記載のとおり

2 事案の概要

(1) 選挙ビラの貼り付け及び撤去

平成29年4月23日に施行された市長選挙に現職を含め4名が立候補し、うち、現職であった亀山紘候補が当選し、市長に就任した。

平成29年9月15日頃、生活環境部次長B（以下「B」という。）は、当該市長選挙に係る選挙運動の際に頒布された亀山紘候補の選挙ビラ（以下「選挙ビラ」という。）を市役所生活環境部長室内の書棚側面に磁石で貼り付けた（以下「本件行為」という。）。

同月22日、請求人らは、当該選挙ビラが書棚側面に磁石で貼り付けられている様子を写真撮影し、同日、Bは、当該選挙ビラを撤去した。

(2) 本件行為の顕在化

ア 事務監査請求の動向、監査委員による公表及び報道

平成31年2月19日、本件行為の関係者として、B及び生活環境部長C（以下「C」という。）に重い懲戒処分を課すよう求める内容を含む計3つの事案について、事務監査請求を求めるための代表者証明書の交付申請が請求人から監査委員へなされ、同月21日、監査委員は、請求人に対し、代表者証明書を交付し、その旨告示した。また、同月20日、地元新聞紙は、請求人が事務監査請求をするための手続に入った旨報じた。

平成31年3月25日、請求人は、事務監査請求に係る署名簿を市選挙管理委員会へ提出した。請求人は、選挙管理委員会での必要な手続を経た上で、同年4月23日、事務監査請求書に必要書類を添えて、監査委員へ提出した。監査委員は、これを受理し、請求の要旨等について、市長、市議会へ通知し、その旨告示するとともに、報道機関へ周知した。

イ 市議会での質疑

平成31年2月26日、平成31年市議会第1回定例会の第1号議案「石巻市長の給与の特例に関する条例」を議題とする質疑において、平成30年5月20日施行の市議会議員一般選挙で当選し市議会議員となった請求人が、本件行為について、B及びCを公職選挙法（昭和25年法律第100号）違反で告発する旨発言し、また、平成31年3月4日、総務企画委員会で、同月12日、一般質問で本件行為を取り上げた。

(3) 市当局の対応

ア 市職員分限懲戒審査会

令和元年5月31日、市長は、本件行為に係る関係職員の懲戒処分等について、

市職員分限懲戒審査会（以下「審査会」という。）に諮問し、当該諮問を受け、審査会は審査を開始した。

審査会においては、選挙ビラが貼られていた期間は、平成29年9月15日前後から同月22日まで、本件行為は、公職選挙法及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）に抵触するおそれのある行為ではないと結論付けた。そして、本件行為は、法令に反する非違行為ではないが、疑問を抱かせる紛らわしいものであり、結果的に、市議会等で問題視され、市民に誤解を与えた等の理由で、Bを文書訓告、管理監督者であるCを口頭注意とするのが妥当との結論をまとめ、令和元年7月9日、市長へ答申した。

イ 市長による措置

令和元年7月9日、市長は、審査会からの答申を踏まえ、本件行為を行ったBを文書訓告、管理監督者であるCを口頭注意とする決定をし、同月26日、Bを文書訓告、Cを口頭注意とした。

なお、文書訓告及び口頭注意は、地方公務員法第29条第1項に基づく懲戒処分ではない。

3 監査委員の判断

- (1) 事務監査請求（その2）は、本件行為が地方公務員法第36条及び公職選挙法の規定に抵触し、本件行為に関わったとされるB及びCに重い懲戒処分を課するよう求めるものである。

よって、監査委員としては、本件行為が、これらの法令に抵触するおそれがない（懲戒事由に当たらない）とし、市長がB及びCを懲戒処分としないことが、不適當か否かを判断する。

ア 地方公務員法違反の点について

- (ア) 地方公務員法第36条第2項は、職員が、地方公共団体の執行機関を支持する目的をもって、あるいは公の選挙又は投票において特定の人を支持する目的をもって、文書又は図画を地方公共団体の庁舎に掲示することを制限している。本件行為は同項が制限する行為（以下「政治的行為」という。）に当たらないとした市長の判断が、不適當か否か検討する。

- (イ) まず、地方公共団体の執行機関（市長）を支持する目的の有無について検討する。

この点、審査会は、Bへの事情聴取において、選挙ビラを貼った理由について、今後の事務の参考資料として脇によけておくつもりで、不要な書類と一緒にならないように貼ったと説明があったこと、Cへの事情聴取及び第三者ヒアリングにおいて、Bの普段の言動に特定政党や政治家を支持するものはなかったこと、また、選挙ビラを貼った場所も人目に付くようなところではなく、実際に選挙ビラが貼られていたことに気付いた職員がいなかったこと、Bは普段から時々イベントのチラシや予定表を当該選挙チラシが貼ってあった場所に貼って

いたことから、Bの説明のとおり、資料整理のために貼ったものと考え、少なくとも政治的目的があったとは認められないとしている。

監査委員がBに対し行った事情聴取において、本件行為の目的を尋ねたところ、審査会での説明と同様、資料整理をしたときに、選挙公約が印刷された選挙ビラが出てきたので、仕事の参考に使わなければならないと思い、脇によけた意識で結果的に書棚側面に磁石で貼り付けたもので、誰かに見せるとか、掲示するとかの意識はなく、うっかり行った旨説明している。

そして、監査委員事務局が平成29年9月当時に生活環境部長室周辺の部署に在籍していた複数職員に聴き取り調査（以下「聴き取り調査」という。）を行ったところ、Bから市長を支持するよう言われたり、政治的な圧力や指導を受けた職員はいなかった。

当該選挙ビラが書棚脇に磁石留めされた状況を写真で確認すると、選挙ビラは、候補者の顔写真の印刷面と選挙公約の印刷面があるが、候補者の顔写真の印刷面が見えるように、書棚脇上方部に書棚の各辺と選挙ビラの各辺がほぼ平行に磁石留めされ、丁寧に貼った印象を受けることから、誰かに見せる等の意識ではなく、うっかり行ったとするBの説明を素直に受け止め難い部分はあるが、その他のBの説明、選挙ビラの向き、聴き取り調査の結果を総合的に考慮すれば、Bが市長を支持する目的で本件行為をしたと認めるまでの評価はできない。

(ウ) 次に、公の選挙又は投票において特定の人を支持する目的について検討する。

地方公務員法第36条第2項が規定する「特定の人」とは、選挙において立候補の制度が採られている場合、法令の規定に基づく正式の立候補届出又は推薦届出により候補者としての地位を有するに至った者と考えられている。本件行為が行われた平成29年9月15日頃から同月22日までの期間において、亀山紘市長は、法令の規定に基づく正式の立候補届出又は推薦届出により候補者としての地位を有しておらず、ここでいう「特定の人」に当たらず、よって、Bに「特定の人」を支持する目的があったとは考えられない。

(エ) 次に、文書又は図画を地方公共団体の庁舎に掲示したといえるか検討する。

まず、当該選挙チラシが、地方公務員法第36条第2項第4号が規定する「文書又は図画」に該当することは疑いの余地がない。

次に、当該選挙チラシを市役所生活環境部長室内の書棚側面に磁石で貼ったことが、同号が規定する「掲示」といえるか検討する。

「掲示」とは、文書又は図画の内容を同時に多数人に対して了知させる方法と解する。

この点、審査会は、前述のとおり、Cへの事情聴取及び第三者ヒアリングから、選挙ビラを貼った場所は人目に付くような所ではなく、実際に選挙ビラが貼られていたことに気付いた者がいなかったことを確認している。

監査委員としては、市役所生活環境部長室で多数人に対して当該選挙ビラの内容を了知させることは困難であること、聴き取り調査において請求人が当該

選挙ビラの存在を指摘するまでは当該選挙ビラの存在に気付いた職員を確認できなかったこと、また、貼られた選挙ビラの向きを総合的に考慮し、本件行為は、掲示とまではいえないと考える。

イ 公職選挙法違反の点について

公職選挙法第136条の2は、地方公務員の地位利用による選挙運動又は行為（以下「選挙運動」という。）を制限し、同法第239条の2第2項は、第136条の2の規定に違反して選挙運動をした者に対し、刑罰を科す旨規定していることから、本件行為が選挙運動に該当するか否かは、本来は司法の判断によるべき事柄と考えるが、監査委員として検討した内容を示す。

選挙運動とは、特定の公職の選挙につき、特定の立候補者又は立候補予定者に当選を得させるため投票を得若しくは得させる目的をもって、直接又は間接に必要なかつ有利な周旋、勧誘その他諸般の行為をすることと考えられている。

「特定の公職の選挙」と言えるためには、特定の選挙の施行が予測され、あるいは確定的となる必要がある。本件行為で用いられた選挙ビラは、平成29年5月施行の市長選挙の際に頒布されたものであること、本件行為の時期は、市長選挙の施行から約5か月後であり当該市長選挙の選挙運動の期間ではないこと、また、今後見込まれる市長選挙は、本件行為が行われた時期から3年以上先であり、任期満了が接近していないことを考えれば、市長選挙の施行が予測され、あるいは確定的とはいえず、市長選挙が客観的に認識できる状態ではなかった。

しかし、平成29年10月22日には、宮城県知事選挙及び衆議院議員総選挙が施行されており、特定の選挙の施行が予測され、あるいは確定的な時期であったことから、念のため、宮城県知事選挙及び衆議院議員総選挙において、当時、これらの選挙において、亀山紘市長の当選を得させるため投票を得若しくは得させる目的をもって、本件行為が行われたものか検討する。

この点、地方公務員法違反の点で検討したとおり、Bの説明、選挙ビラの向き、聴き取り調査の結果、また、本件選挙ビラが平成29年4月23日施行の市長選挙で頒布されたものであったことを総合的に考慮し、宮城県知事選挙又は衆議院議員総選挙において亀山紘市長の当選を得させるため投票を得若しくは得させる目的をもって本件行為をしたと評価することはできないと考える。

また、重ねて念のため、本件行為が、公職選挙法第136条の2第2項が禁止する行為態様に該当するか検討する。同項第4号は、地方公共団体の公務員がその地位を利用し、文書図画を掲示することを禁止行為として規定する。当該選挙チラシが同号規定の「文書又は図画」には該当すると考えるが、「掲示」とは文書又は図画の内容を同時に多数人に対して了知させる方法と解されることから、本件行為は同号の「掲示」とまでは言えないと考える。

以上から、本件行為は、選挙運動に該当しないと考える。

なお、本件行為が公職選挙法に抵触するか否かについて、市当局における検討状況の詳細は明らかでないが、請求人がB及びCを公職選挙法違反の疑いで告発し

たとされる平成31年2月から3か月以上経過しても両名が起訴されなかったことから、不起訴になったものと考え、本件行為は公職選挙法違反として咎められるものではないと理解した旨説明があったほか、政治的目的がなかったとの判断で公職選挙法に抵触する行為ではなかったと考えた旨資料から読み取れる。

- (2) 以上から、本件行為は、地方公務員法が制限する政治的行為及び公職選挙法が制限する地方公務員の地位利用による選挙運動に当たらず、本件行為がこれらの法に抵触するおそれがなく、懲戒事由に該当しないとして、市長が、審査会の答申を踏まえ、懲戒処分とせず、Bを文書訓告と、また、Cを口頭注意とする矯正措置としたことは、判断に不合理な点はなく、結果として不相当とはいえない。

4 監査委員の意見

(1) Bに対して

Bが選挙ビラを書棚脇に磁石留めした状況を写真で見ると、選挙公約の印刷面ではなく、候補者顔写真の印刷面が見えるように、書棚脇の上方部に書棚の各辺と当該選挙ビラの各辺がほぼ平行に磁石で留められていることが確認でき、外形的な状況からは、何らかの政治的な意図を疑われてもやむを得ないものであった。

仮に、一般市民がこのような様子を目にした場合、市職員の政治的中立性が確保されておらず、市職員が、特定の政治家から政治的影響を受け、全体の奉仕者として相応しくないとの疑念を抱くことになりかねない。また、市職員が当該状況を見た場合、Bによる不当な政治的圧力と感ずることがあってもおかしくない。

本件行為は、公務員の政治的中立性の確保を目的とする地方公務員法の趣旨を損ないかねず、また、庁舎管理上も不適当な行為であり、遺憾である。

Bにおいては、市職員として、市民から、いささかも違法、不当との疑念を抱かれることのないように、緊張感を持って、真摯に業務に取り組むことを求める。

(2) Cに対して

Cにおいては、自身の執務室内にBが選挙ビラを貼った事実気付かず、結果として、市民に誤解を与えかねない事態になったことを重く受け止め、部を統括する管理監督者として、日頃から所属職員に遵法意識と緊張感を持って業務に精励するよう部下職員を指導し、今後、同様の事態が生じないように再発防止に努めることを求める。

(3) 市当局に対して

ア 危機管理について

まず、市当局における今回の対応について意見する。

平成31年2月20日に、本件行為に関する内容を含む事務監査請求の動向が地元紙で報じられ、また、市議会においても、平成31年2月26日に、請求人が本件行為についてB及びCを公職選挙法違反で告発する旨発言し、同年3月4日は総務企画委員会で、同月12日は一般質問で本件行為を取り上げた。

このような職員の違法行為の疑いの指摘があれば、市当局は、事実確認等の対応

を速やかにすべきであったが、積極的かつ適時に対応がなされておらず、遺憾である。

審査会への諮問に当たっては、市当局におけるB及びCへの組織としての事実確認や調査がないままに、審査会へ諮問されている。組織的な対応が速やかになされなかったことや、市当局や管理監督者Cにおける本件事案に対する認識が、通常の懲戒処分や措置の対象案件の認識とは異なっていたことも、積極的かつ適時に対応がなされなかった一因と考える。

刑事告発事案との情報もあり、その動向を踏まえて対応したいとの考えがあったと思われるが、職員の違法行為の疑いの指摘があれば、当該事実の有無、懲戒事由に該当するか否かの調査等は、捜査当局の動向とは別に、危機管理上、必要なことであり、この点において、危機管理意識が希薄であると指摘したい。

イ 訓告書について

Bに対する訓告書には「市議会等で問題視され、市民に誤解を与えることとなった」とある。しかし、「市議会等で問題視」については、告発者である市議（請求人）は議場で発言したが、他の議員を含めた市議会のどのような点をとらえ、問題とされていると認めたのか、また、「市民に誤解を与えることとなった」については、どの時期のどのような事象をもってそのように認めたのか、書面上明らかでない。

矯正措置は、職員の職務履行の改善向上に資するため、その責任を確認し、将来を戒める行為であり、そのためにも、対象とされた行為やその時期、事象が明らかにされなければならない。また、懲戒処分あるいは訓告等の矯正措置を行う場合は、任命権者の慎重判断と公正妥当を担保して、その恣意が抑制させるべきであり、特に懲戒処分であれば、不服申立ての便宜を与える必要がある。

このような趣旨に鑑みれば、いかなる事実関係に基づき、いかなる理由で当該処分や措置とされたのかを被処分者や被措置者が書面の記載から了知得るように、明確に示されるものでなければならないと考える。

ウ 今後の対応について

公務員の政治的中立性の確保を目的とする地方公務員法の趣旨を損ないかねないBの本件行為に起因し、懲戒処分を求める事務監査請求がなされるに至ったことは、遺憾である。市当局においては、地方公務員として遵守すべき基本的な法令やルールについて、各種機会を通じて職員に周知徹底する等、職員一人ひとりの理解の向上と意識の醸成に努めることを強く望む。

第5 事務監査請求（その3）について

1 事務監査請求（その3）の要旨

第1の2記載のとおり

2 事案の概要

平成30年8月20日、市長は、事務監査請求（その1）に係る公募型買取市営住宅の買取希望価格が供給計画認定申請時には、43億8,389万2,000円であったが、市とA社の設計協議を経て、建設計画認定申請時には3億4,123万7,600円増額の47億2,512万9,600円となった事務過程について、本来であれば、実施要綱に基づき、供給計画認定変更について、運営委員会に諮るべきところ、所定の手続をとらず、本件契約に至ったことについて、管理監督責任を有しながら、事態を未然に防げなかったとして、平成25年11月から平成26年3月までに、この事務に関わった職員のうち、平成30年8月時点で市に在職する職員5名を訓告措置とした。

なお、市長は、訓告措置に当たり、審査会へ諮問し、諮問を受けた審査会是一部関係職員から事情を聴取した上で、審査結果をまとめ、市長へ答申した。

3 監査の結果

事務監査請求（その3）は、市長が訓告措置を行った5名のうち、2名は訓告措置の対象とされた事案に関与できないこと、審査会の事実認定に誤りがあること、また、職員に弁明の機会を与えず審査した瑕疵があるとして、訓告が無効であることの確認とその撤回を、また、契約の事務処理の責任者である職員を処分しないことの不公正の確認を求めるものである。

よって、監査委員としては、審査会の事実認定、訓告の被措置者の対象範囲及び訓告措置における弁明の機会を付与しないことが不相当か否かを判断する。

(1) 事実の確認

ア 平成30年2月21日付けで復興事業部長から総務部長あてに、公募型買取市営住宅における事務手続の不備について報告書が提出されている。その内容は、上記第5の2の事案の概要に示したとおり、供給計画の変更について、所定の手続をとらずに公募型買取市営住宅の本件契約に至ったというものである。

イ 同年4月26日、市長は審査会に対し、公募型買取市営住宅における事務手続の不備に係る職員の懲戒処分について諮問した。

諮問を受けた審査会は、自ら又は職員分限懲戒審査会事務局（以下「審査会事務局」という。）による事情聴取を行い、担当部局における見解を確認している。その内容は、平成25年度においては、市がA社に示した改善事項の計画への反映や市とA社との協議内容を踏まえた計画内容の修正が取扱要領第5条第1項各号に規定する変更内容まで至らず、同条第5項の軽微な変更にも該当しないと判断し、運営委員会には諮らなかつたというものである。しかし、平成30年に

問題として指摘された後の再検証において、計画内容の修正が同条第1項第3号の「建物の配置又は間取りに関する重要な変更」に該当するものであり、供給計画変更認定の手續や運営委員会での審査が必要だったとしている。

なお、審査会では、事実認定のために必要な調査や事情聴取を踏まえて審議を実施した結果、供給計画変更について運営委員会に諮り、承認を得ていれば問題にならなかったとし、事務手續の不備であったと結論付けている。

ウ 審査会は、事務処理に問題があった期間を検証した結果、問題とすべき事務処理期間は基本協定締結後から平成26年3月までの設計協議期間（以下「措置対象期間」という。）と決定して、平成26年4月以降に事務に携わった職員に責はないと判断している。

あわせて、設計記録等が不備であったことも含めて文書訓告が妥当と判断し、市長に答申している。

なお、審査会及び審査会事務局は、一部の関係職員への事情聴取と提出された資料に基づいて事実確認を行い、審査結果を取りまとめているが、審査結果を出すまでの間に、平成26年3月31日で退職した当時の復興事業部長及び復興事業部次長への事情聴取はしていない。

エ 審査会の答申を受け、市長は、平成30年8月21日付けで、当時の復興事業部長、復興事業部次長、復興住宅課長、復興住宅課長補佐及び復興住宅課技術主査に対し、文書訓告を行っている。

(2) 監査委員の判断

審査会の事実認定並びに市長が退職した職員2名を訓告措置としたこと及び平成26年4月1日付けで着任した復興事業部次長を訓告措置の対象外としたことに誤りはない。また、弁明の機会を付与しなかったことに法的な誤りはなく、訓告措置は瑕疵ある措置とはいえない。

理由は次のとおりである。

ア 本件契約は、公募型買取市営住宅制度に基づくプロポーザル方式で行われた。本件契約は、市が発注する通常の建設工事とは異なり、基本協定締結後から詳細な設計協議が行われ、協議終了後にA社が市に対して建設計画認定申請書を提出し、市において買取額の積算を行い、標準建設費の範囲内であることを確認し、仮契約に至ったものである。

市とA社との設計協議で供給計画の内容に変更が生じたにもかかわらず、供給計画の変更手續がとられないまま、建設計画の認定や本件契約が行われたことについて、上記第5の3(1)イのとおり、審査会は、計画内容の修正が取扱要領第5条第1項第3号の「建物の配置又は間取りに関する重要な変更」に該当するものであり、供給計画変更認定の手續や運営委員会での審査が必要だったとし、供給計画変更について運営委員会に諮り、承認を得ていれば問題にならないものだったとした。

この点について、監査委員が行った事情聴取や調査においても同様の事実が確

認でき、よって、審査会の事実認定に誤りはなく、審査会の判断は不相当とはいえない。

イ 事務処理として問題となる期間を考えた場合、本来であれば、供給計画認定（平成25年11月26日）から建設計画認定申請（平成26年4月1日）前までの間に供給計画変更認定申請書の提出を受け、運営委員会に諮り、適正な事務手続を行うべきであったにもかかわらず、これを怠ったことが問題である。

このことから、建設計画認定申請以降の事務処理は対象としないとした審査会の判断は不相当とはいえない。

また、請求人が処分すべき対象と主張している平成26年4月1日付けで配属された復興事業部次長は、上記の期間を考慮すれば、直接の事務執行にかかわっておらず、訓告措置の対象外とした審査会の判断も不相当とはいえない。

ウ 請求人は、平成26年3月31日で退職した2名（当時の復興事業部長及び当時の復興事業部次長）は建設計画の認定や本件契約の事務に関与できないことから、訓告措置を受けるのは不当な扱いであると主張する。確かに退職した2名は建設計画認定申請書が提出された同年4月1日以降の事務には関与できない。

しかしながら、措置対象期間内において、当時の復興事業部長及び当時の復興事業部次長は管理監督者として所属職員を指揮監督する立場であり、かつ、復興事業部長は選定委員会の事務局として、復興事業部次長は選定委員会及び運営委員会の事務局として、会議へ出席していたことから、本件内容を承知し得たものと思料する。

なお、新蛇田復興住宅の取得については、平成26年市議会第2回定例会に第138号議案「財産の取得について」が提出され、同年6月23日に可決となり、本件契約が本契約として効力を生じ確定しているが、建設計画認定申請書の提出から当該議案が出されるまでの間、改めて設計協議が行われた形跡はない。

以上のことから、建設計画認定申請書が提出された時点で既に設計協議は整っており、その後の本件契約に係る手続のみが平成26年度へ引き継がれたものであると考えられ、建設計画認定申請書が提出される以前までに供給計画変更手続及び運営委員会に諮る必要があったと思料する。

よって、公募型買取市営住宅における事務手続の不備について、平成26年3月31日までに在籍していた当時の復興事業部長及び当時の復興事業部次長には管理監督責任が認められること、また、訓告措置が行われた平成30年8月21日時点で当時の復興事業部長は任期付職員、当時の復興事業部次長は再任用職員として在職していることから、両名を訓告措置が妥当とした審査会の判断は不相当とはいえない。

エ また、請求人は、弁明の機会を付与しないで訓告措置としたことが瑕疵ある措置との主張である。訓告とは、職員が職務上の義務に違反した場合において、これに対し指揮監督の権限を有する上級の職員が当該職員の職務履行の改善向上に資するため、制裁的実質を伴わない訓諭その他矯正の措置である。訓告は、法

的効果を伴わない事実上の措置であり、不利益処分に当たらず、法律上、これに対し、聴聞又は弁明の機会の付与を必要とする定めはない。

よって、弁明の機会の付与せずに、審査会が審査し、市長が訓告措置としたことは不適當とはいえない。

4 監査委員の意見

訓告措置は、職員の職務遂行の改善向上に資するため、その責任を確認し、将来を戒める行為であることから、対象とされた行為やその時期、事象が明らかにされなければならない。

審査会に係る事務手続は、審査会事務局において発生事案の事実確認のため、関係人から顛末書及び事故報告書の提出を受け、必要に応じ、事情聴取等の調査を行い、問題点を整理し、市長の決裁を得て諮問する。

諮問された審査会では、審査のために必要に応じて関係人から事情聴取等を行った上で、処分の妥当性や量定を審査し、市長に答申することとなる。

しかし、今回の事務手続において、複雑な事案であることを加味しても、一部で明確性に欠ける点が見受けられる。

まず、被措置者5名のうち、当時の技術主査（グループリーダー）についても、他の4名と同様に管理監督責任を有しながら事態を未然に防げず職責を十分に果たしていないとして、訓告措置とされている。

石巻市行政組織規則（平成17年石巻市規則第2号）第12条第1項は、部長、課長等については、所属職員への指揮監督を職務として規定しており、その職務を十分に果たしていなければ責任を問われるのは当然である。しかしながら、技術主査の指揮監督権限は明記されておらず、審査会及び市長が、いかなる根拠で当時の技術主査の管理監督責任を認め、訓告措置が妥当としたのか疑問である。

次に、今回の審査会の事情聴取のあり方であるが、訓告措置の対象となった事案は、平成25年度から平成26年度にかけて生じたもので、発生から4年以上経過している。事務手続に関わった職員の退職を含めた人事異動や関係文書の不存在により、全容の把握が容易ではなかったことなどを考慮すれば、少なくとも在職する関係職員のうち、訓告措置の対象とされた者については、審査会又は審査会事務局において、事実確認のための事情聴取をする機会を設けるべき案件ではなかったかと思料する。

最後に、今回の事案は、審査会において、当事者不在で管理監督責任が審議され、懲戒処分ではなく訓告措置が妥当と答申されているが、懲戒処分に至らなくても、審査会に付議されることで職員は心理的な負担を抱くことを十分に認識すべきである。