

請求人
(略)

広島市監査委員	佐 伯 克 彦
同	井 上 周 子
同	沖 宗 正 明
同	渡 辺 好 造

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成27年2月10日付けで受け付けた広島市職員に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法第242条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

第1 請求の要旨

平成27年2月10日付けで提出のあった広島市職員措置請求書に記載された内容は、以下のとおりである。なお、請求書に記載された漢字及び仮名遣いのうち、常用漢字表に記載されていないもの及び現代仮名遣いでないものについては改めた。

平成26年5月分として一金2,702,185円が支払われていた。

業務委託名「平和記念公園警備業務」委託契約書の「平和記念公園警備業務仕様書」

2 業務内容

（1） 公園内の巡視及び警戒

イ 公園内の禁止事項（広島市公園条例第5条）の監視及び指導

ウ 公園内の制限事項（広島市公園条例第4条）の監視及び指導

委託業務実施計画書

2 目的・・・公園における秩序の維持並びに施設及び設備の保全を図り・・・

上記事項を実施しなければならない契約になっているのにも係わらず

広島市緑政課課長A氏は、正常な業務の履行確認を行わず平成26年5月分の委託料を「広島県警備業協同組合」に支払っていた。

当日、私が、警備会社事務所に行き公園内で拡声器を使用し複数の者が集会を行っているの直ちに取り締まりを要請したところ待機していた警備員は、「直ちに向かいます。」と答えた。

しかしながら15分以上も経過するも警備員は現場に到着しなかった。

そこで再び私は、公園内警備事務所へ行ったところからの通話録音を文書に致します。

以下「B氏」とは、株式会社ニットー業務部業務課隊長B氏である。

私 「平和公園敷地内に入っているって言ったでしょう。何故行かないんですか。」

隊長 B氏 「わしが、行かんでええって言った。」

私 「貴方何と言いますか。」

隊長 B氏 「B」

私 「15分たっていますよ。その人出してください。」
隊長 B氏「今よそ行っとる。どの辺におる。どこの敷地入っとる。」
私 「案内しますから急いでください。」
隊長 B氏「御宅に指示される必要はない。」
私 「指示じゃない要求です。お願いします。お願い出来ないんですか。」
隊長 B氏「・・・」
私 「15分経過しています。」
隊長 B氏「・・・」
私 「今は証拠のある事です。」
隊長 B氏「・・・」
私 「行かなくて良いと言ったんですね。報告をしましたか。会社に。敷地内では出来ないんですよね。」
隊長 B氏「解らん。見てみん事には何も言えんでしょう。」
私 「こちらから行きましょう。早いですから。近道行ってください。緊急を要する事ですから。」
隊長 B氏「緊急を要する事でない。」
私 「緊急を要する事ではないんですね。敷地内での許可がでていないんですよ。」
隊長 B氏「解った。解った。」
私 「何故大回りして行くのでしょうか。終わるのを待っているんですか。」
隊長 B氏「関係ない。」
私 「関係ありますよ。県民ですから。上の人は知っていますか。警備会社の人です。」
隊長 B氏「知らんじゃろう。」
私 「市役所の人に聞いてもらうんです。」

(注) 上記会話内容は、平成26年5月15日12時50分より4分間です。

指摘する集会は、当日12時頃より約1時間行われました。私の確認では約10名参加する「さよなら原発1000万人アクション」と称する「C」と明記した集会であり写真で確認できるように少なくとも男性4名が敷地内に立ち入って拡声器使用している事実が確認できます。

上記集会は、明確に「さよなら原発」という政治目的・特定思想の活動でありしかも度々開催している事を「警備会社ニッター」は確認しているはずであります。

しかし日誌今までには不記載若しくは、違反していないかのような記述をしている。

広島市は、「特定集団・特定集会」への黙認を直ちに切り締まらなければなりません。

そのために広島市に重大なる損害が生じている。

このため不当なる業務委託費の支出により広島市が被った損害を市長に補填させるため、一金2,702,185円の返還を求めることとする。

第2 請求の受理

本件措置請求は、地方自治法第242条第1項の所定の要件を具備するものと認め、平成27年2月19日に、同月10日付けでこれを受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 請求人による証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成27年3月11日に請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は、同日に陳述を行った。

その内容は、請求書の内容を補強するものは特になかった。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

2 広島市長の意見書の提出及び陳述

広島市長に対し、意見書及び関係書類等の提出を求めたところ、平成27年2月27日付け広島緑第251号により意見書が提出された。なお、陳述は行わなかった。

意見書の内容は、以下のとおりである。

(1) 広島市の意見の趣旨

請求人の主張には理由がないため、本件措置請求は棄却されるべきである。

(2) 広島市の意見の理由

本件措置請求人（以下「請求人」という。）は、平和記念公園警備業務（以下「公園警備業務」という。）に従事していた広島県警備業協同組合（以下「協同組合」という。）の警備員が、公園警備業務における平和記念公園警備業務仕様書（以下「業務仕様書」という。）に反し、平和記念公園内の制限行為の監視及び指導を行わなかったにもかかわらず、広島市長は正常な業務の履行確認を行わず、本来支払う必要のない委託料を協同組合に支払ったことから、これを返還するように主張しているので、以下、この点に関して述べる。

ア 公園警備業務について

平和記念公園を始めとする公園は、誰もが何時においても自由に使用できることが原則である。

このような中で、公園を安全かつ快適な状態に維持するため、条例により一定の行為に対する制限及び禁止を定めている。

このうち、制限行為として、広島市公園条例第4条第1項に、募金や興行、業としての写真撮影、集会等に類する行為等を定めている。また、禁止行為として、同条例第5条に、公園を損傷する行為や他の公園利用者に迷惑を及ぼすような行為、公園の管理に支障があると認められる行為等を定めている。

本市（都市整備局緑化推進部緑政課）は、本市が管理する平和記念公園について、公園内における火災、その他の事故を未然に防止し、秩序維持及び施設保全を図るため、公園警備業務を協同組合に委託しており、協同組合は、平和記念公園警備業務契約書及び業務仕様書に基づき、公園内において、前述の制限行為及び禁止行為に該当する行為の監視及び指導等の警備を行っている。

イ 委託料の支払いについて

本市は業務仕様書に基づき、委託業務実施報告書（業務日誌）（以下「業務日誌」という。）を業務終了の翌日（休日等についてはその翌日）に、委託業務実施報告書（月間報告書）（以下「月間報告書」という。）を毎月の業務終了後速やかに、協同組合から提出させている。

これら提出された報告書のうち、業務日誌については、検査員が日々検査を行い、月間報告書については、検査員が到達の日から起算して10日以内に検査を行っており、本市は委

託業務が適正に行われていると確認した上で、協同組合からの請求に応じて当該月分の委託料の支払いを行っている。

平成26年5月分の委託料の支払いに当たっては、本市は、日々の業務状況について、業務日誌を業務終了の翌日（休日等についてはその翌日）に協同組合から提出を受け、同日中に検査員が履行確認の検査を行っており、また、警備員の従事状況等について、月間報告書を平成26年6月2日に提出を受け、同日に検査員が履行確認のための検査を行っており、これらの報告書に基づき業務が適正に履行されていると確認した上で、同年7月2日付けの協同組合からの請求書の提出を受けて支払手続を行い、同月31日に支払いを完了している。

ウ 本件措置請求に対する認否について

(ア) 請求人の主張

- a 平成26年5月15日に平和記念公園内で無許可の集会が行われており、請求人からの要請があったにもかかわらず、協同組合の警備員B氏（以下「B氏」という。）は、指揮下にある警備員を直ちに現場に派遣せず、取り締まりを行わなかった。したがって、協同組合は、業務仕様書に定められた「公園内の禁止行為の監視及び指導」及び「公園内の制限行為の監視及び指導」を行っていない。
- b 前記aの事実にもかかわらず、広島市長は正常な業務の確認を行わず、平成26年5月分の委託料を協同組合に支払った。

(イ) 聴取調査による事実確認

本件措置請求書の記述にあった、平成26年5月15日に平和記念公園内で行われた活動とその対応について、その事実を確認するため、本市は協同組合を通じ現場責任者である警備員隊長B氏に聴取調査を行うとともに、協同組合からも当時の状況についての聴き取りを行った。

協同組合から提出された報告書及び協同組合から聴き取りを行った際の内容は、以下のとおりである。

- a 本件措置請求書の記述にある「さようなら原発1000万人アクション」という横断幕を使用して活動を行っていた団体は、平成26年5月14日以前にも、公園警備業務における監視及び指導の対象区域外となる平和記念公園を横断する市道区域内（元安橋上）において、所管の警察署長が発行する道路使用許可証を所持した上で、複数回にわたり署名活動を行っていた。また、B氏をはじめとする協同組合の警備員は、これまでも、適宜、声掛けを行い、署名活動を行う場合は他の公園利用者の迷惑とならないよう、また、公園管理上の支障とならないよう、幾度となく口頭で注意を行っていた。
- b 平成26年5月15日当日についても、協同組合の警備員は公園内の巡回警備を行っており、D氏から要請を受ける直前となる午前11時30分頃に、B氏は当該団体が市道区域内（元安橋上）で署名活動を行っていたことを確認した上で、当該団体に注意を行っていた。
- c 請求人から至急取り締まりを行うよう要請を受けた際の対応について、B氏は、直前の当該団体の活動の態様や規模、場所、また、これまで他の公園利用者とトラブルになっていないことから、制限行為や禁止行為に該当せず、直ちに現場確認をする緊急性はなく、通常の巡回警備において注意を行うことが適切であると判断し、指揮下の警備員を現場に急行させなかった。
- d 改めて請求人から、元安橋上の歩道だけでなく公園内に入って集会を行っているとの

指摘を受け、B氏は請求人とともに現場へ行ったが、既に活動は終了していた。

- e その後、請求人は現場を立ち去ったが、B氏が当該活動の責任者に活動の状況を聴取したところ、公園内に入って署名活動を行っていたことを認めた。このため、公園内で署名活動等を行う場合、状況によっては市の許可が必要であることを改めて注意し、理解を得た。

(ウ) 本市の判断

以上の調査内容を受け、本市として、本件措置請求書に記述のあった平成26年5月15日の「さようなら原発1000万人アクション」という横断幕を使用して活動を行っていた団体による活動への対応が、公園警備業務を適正に履行していると言えるか、また、履行確認が適正に行われていたか、についての検討を行った。

a 公園警備業務を適正に履行していると言えるかについて

業務仕様書には、公園内の秩序維持及び施設保全を図るため、「公園内の制限行為（広島市公園条例第4条）の監視及び指導」及び「公園内の禁止行為（広島市公園条例第5条）の監視及び指導」を行うことと記載している。また、運用上、業務仕様書の制限行為又は禁止行為に当たるか否かについては、これまでの業務実績から指導等のノウハウを蓄積しており、また、現場状況を熟知し、適正な判断を行うことができる協同組合が行うこととしている。なお、判断に疑義が生じる場合は、速やかに本市（都市整備局緑化推進部緑政課）に協議することとしている。

前記ウ(イ)のB氏への聴取調査等によると、当該団体による活動は、(a)直ちに移動可能な状態での活動であり、また、長時間にわたり独占的に使用していない（請求人の主張においても1時間程度である。）こと、(b)公園内での活動人数が4名程度と少人数であること、(c)公園を損傷又は汚損等する行為でないこと、(d)公園の管理上支障となる行為でないこと、(e)他の公園利用者に迷惑を及ぼす行為でないこと、という状況から、これらを総合的に勘案すると、同条例第4条第1項に規定する制限行為及び同条例第5条に規定する禁止行為に該当せず、公園の自由使用としての範疇であり、本市の許可を必要としないものである。

したがって、当該団体の活動への対応は、業務仕様書に定められた「公園内の制限行為の監視及び指導」及び「公園内の禁止行為の監視及び指導」の対象外である。

さらに、B氏が現場に到着した際には、既に活動は終了していたが、B氏は当該活動の責任者に対し、公園内で署名活動等を行う場合、状況によっては市の許可が必要であることを改めて口頭により注意を行っている。

以上のことから、現場責任者であるB氏は、業務仕様書に定められた公園内の巡視及び警戒を適切に行っており、協同組合は公園警備業務を適正に履行している。

b 履行確認が適正に行われたかについて

- (a) 平成26年5月15日の業務日誌は、協同組合から業務仕様書に定める期日である同月16日に提出されている。また、その他の業務日誌についても各期日までに提出されている。
- (b) 平成26年5月分の月間報告書は、協同組合から業務終了後速やかに提出されている。（平成26年6月2日提出）
- (c) 提出された業務日誌及び月間報告書に基づき、業務日誌については、業務終了の翌日（休日等についてはその翌日）に、月間報告書については平成26年6月2日に、

それぞれ検査員が履行確認のための検査を行ったが、当該検査においても業務が適正に行われたことを確認した。

以上のことから、本市は履行確認を適正に行っている。

(エ) 結論

協同組合は委託業務を平和記念公園警備業務契約書や業務仕様書に基づき適正に行っており、また、本市も履行確認を適正に行っていることから、委託料の支出は適法であり、請求人が言う広島市に重大な損害は生じていないものである。

エ まとめ

以上のことから、請求人の主張には理由がないため、本件措置請求は棄却されるべきである。

3 監査対象事項

監査の対象は、平和記念公園警備業務委託に係る業務履行状況及び履行確認とした。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

請求人から提出された事実を証する書類並びに広島市長から提出された関係書類及び関係職員への調査により、以下の点について確認した。

(1) 公園の管理について

平和記念公園は、都市公園法第2条第1項第1号に規定する都市公園である。

広島市では、都市公園法第18条の規定に基づき、広島市公園条例（以下「条例」という。）を制定し、公園の設置、管理等について必要な事項を定めている。

都市公園は原則自由利用であるが、一定の行為は禁止又は制限されている。禁止行為の一部及び制限行為については、広島市長の許可があれば行うことができるとされている。

(2) 警備業務委託契約について

広島市は、平和記念公園警備業務（以下「警備業務」という。）については、地方自治法に規定する長期継続契約として、平成23年4月1日から平成27年3月31日までを履行期間とする業務委託契約（以下「委託契約」という。）を、広島県警備業協同組合（以下「協同組合」という。）と平成23年3月11日に締結している。

委託契約の業務内容は、「平和記念公園警備業務仕様書」（以下「業務仕様書」という。）に定められており、「公園内の巡視及び警戒」については、業務仕様書の2(1)において、公園内における火災、その他の事故を未然に防止し、秩序維持及び施設保全を図るため、巡視及び警戒を行うものとされ、その主な内容として、火災及び盗難等の防止、公園内の禁止行為の監視及び指導、公園内の制限行為の監視及び指導などが挙げられている。

(3) 本件措置請求における行為等について

本件措置請求における行為等については、請求人から提出された事実を証する書類及び広島市長から提出された意見書等によると、以下のとおりと認められる。

ア 受託者の業務従事者であるB氏は、平成26年5月14日以前にも「さようなら原発

1000万人アクション」と称する署名活動が、元安橋上の道路区域内で複数回行われていることを視認しており、署名活動を行っている団体の代表者に道路使用許可を受けていることを口頭で確認するとともに、署名活動を行うに当たっては公園管理上支障とならないよう注意を促していた。

イ 平成26年5月15日、B氏は、請求人から要請がある前に公園内を巡視していたが、当該活動がこれまでと同様に元安橋上の道路区域内で行われていることを視認し、アと同様に注意を促していた。

ウ 請求人は、道路上で当該活動を行っていた団体のうち4名が、公園敷地内に立ち入って、署名活動の一環として横断幕を広げ拡声器を使用していることを「集会」と判断したことから、公園管理事務所を訪れ、直ちに取締まるよう、警備員に要請した。

エ 請求人からの要請に対し、B氏は、今回の活動も元安橋上で行われており、巡回時に視認した当該活動の態様や規模、活動を行っているところと請求人が申し立てている場所、これまでも他の公園利用者とのトラブルがなかったことなどから、制限行為及び禁止行為には該当せず、直ちに現場確認をする必要はないと判断し、現場に向かう指示を部下にしなかった。

オ その後、請求人が再度要請したことから、B氏は、請求人と現場に向かったが、B氏が現場に到着した時点では、当該活動は解散した後の片づけをしているところであった。B氏は、当該活動の責任者に対し、公園内に立ち入った状況を確認した。その際に、公園敷地内で他の公園利用者の利用の支障や公園管理上の支障となり公園を占用するような場合には許可が必要である旨を改めて伝えた。

(4) 業務の履行確認及び委託料の支出

広島市では、広島市契約規則第35条で、検査職員は、契約についての給付の完了の確認につき、契約書等により検査を行わなければならない旨規定している。

委託契約の契約約款第12条第1項及び第2項並びに業務仕様書5(5)において、協同組合は、委託業務実施報告書として、業務日誌を業務終了の翌日（休日等についてはその翌日）に、月間報告書を業務終了後速やかに、広島市に対して提出しなければならないとされている。また、広島市は、当該業務日誌又は当該月間報告書が到達した日から起算して10日以内に履行を確認するための検査を行うものとされている。

本件においては、平成26年5月15日の業務日誌は、提出期限である同月16日に協同組合から広島市に提出されている。委託契約に係る検査員は、同日に当該業務日誌により検査を行い、警備業務が適切に履行されているものと認め、広島市都市整備局緑化推進部緑政課長（以下「緑政課長」という。）に当該業務日誌を供覧している。

また、平成26年5月分の月間報告書は、同年6月2日に協同組合から広島市に提出されている。当該検査員は、業務日誌での日々の業務実施状況及び月間報告書の内容を基に検査を行い、警備業務が適切に履行されているものと認め、その旨を緑政課長に報告している。

緑政課長は、当該報告を基に業務が履行されたと判断したことから、平成26年5月分の委託料270万2,185円を同年7月31日に支払った。

2 判断

(1) 業務の履行について

本件措置請求における行為等は上記1(3)のとおりであり、受託者が、本件署名活動はその態

様、規模及び場所等の観点から条例第4条第1項の制限行為及び条例第5条の禁止行為には当たらないと判断したことは妥当であり、受託者の一連の行為は、契約書や業務仕様書に反するものではなく、業務不履行には当たらない。

なお、条例第4条第1項及び第5条ただし書の許可が住民監査請求の対象となるか否かについては、住民訴訟では、対象財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為が対象となるとされており（最高裁第一小法廷平成2年4月12日判決）、住民監査請求においても同様と解されているところ、条例第4条第1項及び第5条ただし書の許可は、公園管理上の見地から認める行為であり、公園敷地の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とするものではないことから、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為には当たらない。

(2) 業務の履行確認について

上記1(4)のとおり、委託料を支払うに当たって、検査員は、業務日誌及び月間報告書により業務が契約書等に従って履行されているかの検査を行い、緑政課長は検査結果により契約書等に従って業務が履行されていることを確認していることから、広島市契約規則及び広島市委託契約約款の規定に基づき処理されており、本件履行確認は適切に行われていると認められる。

3 結論

以上のとおり、請求人の主張には理由がないことから、本件措置請求について請求を棄却する。