

徳島県監査委員公表第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果について、同条第5項の規定により、次のとおり公表する。

令和6年1月30日

徳島県監査委員	岡	崎	悦	夫
同	鹿	山	公	弘
同	大	寺	健	司
同	井	下	泰	憲
同	立	川	了	大

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果は、次のとおりである。

令和6年1月19日

徳島県監査委員	岡	崎	悦	夫
同	鹿	山	公	弘
同	大	寺	健	司
同	井	下	泰	憲
同	立	川	了	大

第1 請求の受付

1 請求書の提出

令和5年11月24日に板野郡板野町 扶川敦から提出された徳島県職員措置請求書は、同日受け付けた。

2 請求の要旨

(1) 請求の趣旨

平成29年度に行われた「阿波おどり空港における阿波藍魅力発信事業」（以下「本件事業」という。）において、成人用玩具であるラブドール（以下「本件人形」という。）購入のために支出した38万円又は通常のマネキン1体を購入する場合の費用（約4万円）との差額34万円について、当時の観光政策課の担当職員A（以下「職員A」という。）に対し損害賠償請求するよう、徳島県知事に求める。

(2) 請求の理由

令和5年9月25日号のトリビューンしこく及び同年10月3日付けの徳島新聞は、平成29年7月に行われた本件事業において、成人用玩具である本件人形に県産藍染の衣装を着せ展示していたと報じた。

阿波藍の魅力を発信するためには、通常のマネキンによる展示で足り、本件人形の使用は不適切で、本件人形の購入は、地方自治法（以下「法」という。）第232条第1項（「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。」）及び第2条第14項（「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」）の規定に反し、違法又は不当である。

なお、法第242条第2項は、住民監査請求ができる期間について、財務会計行為のあった日から「1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と定めている。

本件人形の購入を含む本件事業に係る支出命令が行われたのは、平成30年3月13日であり、1年の期間を徒過するが、本件人形の購入は、職員Aにより秘密裡に行われ、一般県民が相当の注意力をもって調査しても、トリビューンしこくがこの問題を報じた令和5年9月25日までは知ることができなかったのであるから、「正当な理由」があり、適法な請求である。

（以上、おおむねこのように解する。なお、事実証明書の記載は省略する。）

第2 請求の受理

本件請求は、所定の法定要件を具備しているものとして、令和5年12月1日にこれを受理することとした。

なお、請求期間の徒過に係る「正当な理由」の有無については、次のとおり判断した。

法第242条第2項ただし書にいう「正当な理由」は、財務会計行為が秘密裡にされた場合など、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ができた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されるべきものである（最高裁昭和63年4月22日第二小法廷判決・裁判集民事154号57ページ参照）。

そこで本件をみるに、請求人が主張するとおり、令和5年9月25日号のトリビューン

ーンしこく及び同年10月3日付けの徳島新聞の報道以前に、本件事業における本件人形の使用について報じるものは認められず、一般県民において相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に本件財務会計行為の存在及び内容を知ることができた時期は、同年10月3日とするべきである。

そうすると、本件請求は、同年11月24日付けでなされており、同年10月3日を基準としたところ、上記の相当な期間内に監査請求がなされたということができ、請求期間の徒過について「正当な理由」が認められる。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件事業について、違法又は不当な財務会計行為により、徳島県（以下「県」という。）に財産的損害が生じたか否かを監査対象とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第242条第7項の規定に基づき、令和6年1月12日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、職員Aが県から刑事告発されている事案等をあげ、職員Aによる違法行為の連鎖の背景を解明した上で本件請求の決定を行うよう訴えた。

3 監査対象機関に対する監査の実施

観光政策課を監査対象機関と定め、当該機関に対し、監査資料等の提出を求め、令和6年1月12日に監査を行った。

4 関係人調査の実施

請求人の主張に係る事実関係を把握するため、法第199条第8項の規定に基づき、職員A、職員Aの上司であった平成29年度当時の観光政策課長（以下「当時の課長」という。）及び本件事業受託業者（以下「B社」という。）役員2名に対する調査を令和6年1月12日に実施した。

第4 監査の結果

1 監査対象機関（観光政策課）の見解

(1) 本件人形による展示について

観光政策課においては、本件事業において、成人用玩具として製造・販売されていた製品を使用したことについて、倫理面での問題があったと考えているが、藍製品の販路拡大を目的とした本件事業において、展示への関心を集めるため、見た目が人間に近い精巧なマネキンを使用するという企画自体を否定するものではない。

本件事業の委託契約書の仕様書においては、「藍染衣装を着用したマネキン」を展示することと記載されており、成人用玩具の人形の展示を指定したものと解されるものではないが、マネキンとは「等身大の人形」を意味することから、他の展示を含め、仕様書で指定する事項が実施されていたことが確認されていた以上、契約の内容を受託者が完遂することを条件に対価の支払を約束する請負型の契約が締結された本件事業において、県からB社への支払は、契約上生じた義務の適法な履行と考えられる。

(2) 本件人形の価格について

本件人形の購入、レンタルの別については、職員Aの記憶とB社の主張が相違しているが、B社が本件人形の製造・販売業者（以下「C社」という。）から購入したことは、B社提出の請求書によって裏付けられ、B社において県へレンタル意思も確認できないことから、本件人形は委託事業により購入されたものとするのが相当であると考えるが、事業の用に供するに当たり、レンタルではなく、購入することとした理由については、事業実施当時、同程度に精巧な人形のレンタル市場を職員AやB社が了知し得なかったことによるものと推測される。

B社保管の本件人形に係る請求書には、成人用玩具としての機能を付与するために別途人形に取り付けるパーツは記載されておらず、成人用玩具としての機能があることによって、一般的なマネキンより高額となっているのではなく、平成29年1月8日付け中日新聞記事に報道されるように、C社による表情や質感等を精巧に細工するための技術費、加工費相当が一般的なマネキンの価格との差の原因となっているものと考えられる。

一般的に製品の細工の精巧さと価格は比例するものであるが、工業製品は量産により廉価となるのであるから、同程度に精巧な人形を個別に発注するよりも、量産品として製作されているC社の製品が安価であることは想像に難くないものである。

また、トリビューンしこく令和5年11月25日号記事において、本件人形は「キャンセル品だったため、安売りされていた」と報道されており、同記事が真実であるとするれば、職員Aにおいても、精巧な人形を使用した展示を最少の経費で実現しようと努めたことがうかがえるものである。

(3) 違法性について

本件事業は予算の範囲内で行われており、事業実施当時、関係者や展示場所を訪れた者からの苦情があったとの事実や、本件人形を使用したことにより他の指定された展示が十分になされなかった等の事実が確認できないことから、本件事業が法第2条第14項違反相当であるとの認定は困難であると考えられる。

2 本件請求に係る事実関係の整理

観光政策課に対する監査、関係人調査及び関係資料から把握した事実は、おおむね次のとおりである。

- (1) 2020年東京オリンピック・パラリンピックの公式エンブレムにジャパンプルーとして知られる藍色の組市松紋が採用され、本県議会でも平成29年3月に「とくしま藍の日を定める条例」が制定されるなど、阿波藍の魅力を積極的に発信する絶好の機会が訪れた中で、本件事業は、職員Aによって発案された。
- (2) 本件事業は、阿波藍の魅力を多面的に発信し、物産や観光の振興を図ることを目的に、県が平成29年4月1日付けでB社に2,769,086円（税込み）で委託したものであり、同日から同年7月31日までの間、阿波おどり空港において、藍染製品や藍染衣装を着用したマネキン等の展示を行った。
- (3) その中で、本件人形の使用は、職員Aが、男性への効果的な藍製品のPR方法を検討していた際、リアルな人形を使用したアパレル展示が主流になってきている旨の記事をインターネットで見つけ着想を得たものであるが、当時の上司は、職員Aから、事業の全体像について説明を受ける中で、マネキンに藍染衣装を着用させ、展示することは聞いていたものの、その中に「ラブドール」が含まれることはおろか、リアルな人形による展示を行うということも説明されていないと証言した。また、あらかじめ本件人形の使用を相談されていたとすれば、使用は認めなかったと答えた。
- (4) 本件人形は、事業開始から2か月以上経過した平成29年6月23日に、職員A、B社役員ほか1名（この者は県職員ではない。）の計3名で大阪市内のC社ショールームを訪れ、B社が購入したものである。購入までの経緯について、B社役員は、職員Aから、人形を買うから支払をしてほしい。そのためにC社まで同行するよう依頼されたと証言した。また、人形の容姿について意見を求められはしたが、職員Aが主導して人形を選び、職員Aから本件人形の購入を指示されたと証言した。

同日、本件人形は、持ち帰っていない。観光政策課が保管する県有車両使用簿には、同月29日に職員Aが大阪市内に出張した記録があり、同日、職員AがC社から本件人形を持ち帰ったものとする。

そして、本件人形は、同年7月1日から同月31日までの1か月間、阿波おどり空港において、藍染衣装を着用し展示された。
- (5) なお、当時の上司に対し、リアルな人形による展示を説明していたか否かについて

て、上記(3)で示した当時の上司の証言と職員Aの主張には相違がある。この点について、職員Aは、本件人形を平成29年6月29日に大阪市内のC社まで引き取りに行く際、出張命令を得るため又は出張の復命として、リアルな人形による展示を上司に説明したのではないかと思うが、誰に説明したかは覚えていないと主張した。

また、本件人形の購入までの経緯について、上記(4)で示したB社役員の証言と職員Aの主張には相違がある。この点について、職員Aは、B社役員から、人形を選んでほしいと依頼され、同月23日にC社を訪問した3名で、相談しながら選んだと主張した。そして、本件人形は、県には帰属しておらず、B社からのレンタルであるとも主張した。

それぞれの証言、主張の相違については、監査委員からの問いかけに、終始、記憶が曖昧と前置きする職員Aの証言よりも、当時の上司又はB社役員の証言が具体的で、合理性があるとの心証を持った。

- (6) B社が平成29年4月1日付けで作成した見積書及び同年8月31日付けで作成した委託業務完了報告書には、「マネキン・什器レンタル」名目で383,467円(税抜き)の計上がある。ただし、C社がB社宛てに発行した本件人形に係る請求書によれば、本件人形の価格は393,000円(税抜き)である。

また、本件事業では、本件人形による展示以前に、レンタルにより調達した女性型の一般にいう「リアルなマネキン」2体による展示を行っていたが、B社が、レンタル業者から当該マネキンを借り受けた際の費用は、1体当たり12,500円(税抜き・送料込み)である。

- (7) 本件事業終了後、本件人形は、職員Aが担当する別の2事業でも使用された。いずれも平成29年度の事業である。そのほか、令和元年7月に、「とくしま藍の日」にちなんだ民間団体のイベントにおいて使用されたことが確認できた。

その後、令和2年度に小松島市内の倉庫に移されて以降、藍の魅力を発信する同様の事業においても使用は確認されず、現在に至っている。

3 判断

本件事業に係る見積書には、「マネキン・什器レンタル」名目で本件人形の購入費用が盛り込まれており、当該見積りに基づく本件契約の違法性を判断することとする。

- (1) 判断の枠組み

法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなけ

ればならない。」と規定し、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定しているところ、県の予算執行においては、上記各規定の趣旨に従い、社会通念上著しく妥当性を欠くものであってはならず、予算の範囲内であっても、その執行における裁量権の行使は、無限定に許されるものではなく、裁量権を逸脱し又は濫用したと認められる場合には、法第242条第1項の違法な財務会計行為に当たるものと言わざるを得ない。

(2) 事業目的との牽連性

本件事業は、阿波藍の魅力を発信し、物産や観光の振興を図ることを目的に行われ、その中で本件人形は、展示への関心を集めるため、見た目が人間に近い精巧なマネキンを使用するという企画により導入されたものである。

しかしながら、本件人形は、一般的に理解される「マネキン」として製作されたものではなく、本来の使用目的もマネキンとは異なるものであり、事業目的と、目的達成のための手段として、牽連性は希薄である。

(3) 精巧な人形の必要性

観光政策課は、「人間と見紛うほどに精巧な人形を使用しなければ事業をなし得なかったということはないが、精巧な人形の使用により事業効果は高まる」とする。また、職員Aからは、精巧な人形の使用により藍染に対する地味なイメージを払拭し、SNS等で効果的に、新しい発信をしたかったという発言もあった。

確かに、かつらやメイクが施されたリアルなマネキンを使用することは、見る人に強い印象を与え、メッセージ性のあるディスプレイに仕上げることができ、ハイブランドでも用いられていることは承知している。

しかしながら、人間と見紛うほどに精巧な人形を使用しなければ事業をなし得ないということはない。実際、本件事業においても平成29年6月は、一般にいう「リアルなマネキン」を使用している。また、県の事業において、本件人形の使用が確認できたのは、本件事業を含む平成29年度の3事業のみで、本件人形の使用実績は少なく、それ以降の同様の事業においては、アブストラクトマネキンといわれる、顔を抽象化したマネキンが使用されていることからしても、精巧な人形が必要であるとはいえない。

(4) 調達方法及び価格の合理性

観光政策課は、「レンタルではなく、購入することとした理由については、事業実施当時、（見た目が人間に近い）精巧な人形のレンタル市場を職員AやB社が了知し得なかったことによるものと推測される」との見解を示すが、上記(3)のとお

り、精巧な人形を使用する必要性は見出せず、レンタルによる調達が可能な程度にリアルなマネキンで足りる。

そうすると、本件人形による展示以前に使用していたマネキンは、レンタルにより、1体当たり12,500円（税抜き・送料込み）で調達できており、B社がC社から本件人形を購入した価格393,000円（税抜き）との較差は、31.44倍で、本件人形は著しく高額といえることができる。

(5) 公共事業への適合性

本件人形の使用については、観光政策課自身も「倫理面での問題があった」との見解を示し、また、当時の課長も「相談されていたとすれば、使用は認めなかった」と述べているところであるが、公の事業は、公租公課によって行われる以上、多くの県民の理解が得られるものでなければならないのは、当然のことである。

一方で、本件人形は一般に販売されているものであり、それに対し公序良俗に反するであるとか、倫理性に欠けるといった批判をすることも適当ではない。

しかしながら、C社は成人向け等身大人形の専門メーカーであり、そのホームページでも、閲覧する際には年齢の確認が求められ、成人向けの情報が含まれることについて注意喚起がなされていることからして、本件人形を子供や女性も多く利用する空港において使用することは配慮を欠き、公共事業としての倫理性が欠如するものと言わざるを得ず、到底、県民の理解が得られるものではない。

(6) 違法性の有無

観光政策課は、本件事業が予算の範囲内で行われていること、また、本件人形の使用は事業の一部であり、全体として費用相当の事業効果を発揮したものとする以上、違法とまではいえないと主張する。

しかしながら、予算の範囲内であっても、その執行における裁量権の行使は無限定に許されるものではなく、見積書に「マネキン・什器レンタル」名目で本件人形の購入費用が盛り込まれている本件契約は、上記(2)から(5)までに示したとおり裁量権を逸脱し又は濫用したものというべきで、社会通念上著しく妥当性を欠き、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定に違反するものであると考える。

4 職員の損害賠償責任について

本件請求は、職員A個人に対し、民法（明治29年法律第89号）により損害賠償請求することを求めるものである。

職員Aは、本件事業の担当者ではあるが、支出負担行為に権限はなく、事務の補助職員に該当し、本件請求に係る監査の過程において、職員Aによる不適正な会計処理が判明した。当時の観光政策課において内部統制が機能していれば、職員Aによる不

適正な会計処理は防止できたといえ、監督者にも責任がある。

したがって、県が被った損害について、本件事業に関わった職員の責任の程度に応じて、民法第709条による「不法行為責任」と法第243条の2の2による「職員の賠償責任」との関係や、その適用範囲の整理・検討を行い、賠償を決定していく必要がある。

5 結論

徳島県知事に対し、令和6年6月19日までに次のとおり必要な措置を講ずるよう、勧告する。

本件契約は違法であり、県が被った損害の額は、410,940円(注)及びこれに対する平成30年3月23日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金である。当該損害について、本件事業に関わった職員の責任の程度に応じた賠償を検討し、厳正に対処すること。

(注) 本件人形の価格393,000円(税抜き)から、本件事業においてレンタルにより調達したマネキン1体当たりの価格12,500円(税抜き・送料込み)を減じた額に、当時の消費税率を乗じて得た額の合計額

6 意見

なお、本件請求に係る監査の過程で判明した、職員Aによる不適正な会計処理の主な内容は、次のとおりである。

(1) 本件事業の予定価格は、徳島県契約事務規則第30条の2により定められた随意契約によることができる金額の範囲を超えており、本来は入札に付すべき事案であるが、本件事業はB社との間で随意契約により委託契約が締結された。

(2) 随意契約の場合でも、複数から見積書を徴収する必要があるが、本件事業に係る見積書が、B社のほか2者からも提出されていることに関し、B社役員は、B社が受託先となるように、他の2者に見積書の提出を依頼したものである旨の証言をした。

なお、B社の見積りについては、職員Aからメールで、項目や金額の指示があったとも証言した。

(3) 随意契約により事業を行う際は、事業開始前に、①実施伺い、②見積伺い、③契約伺い、④契約締結という手続を経なければならないところ、正規の手続を無視し、契約を締結しないまま事業が開始された。

- (4) 本件事業の契約書上、契約日は平成29年4月1日となっているが、実際、契約書に県(委託者)及びB社(受託者)双方の押印が完了したのは、事業終了後の平成30年2月21日であり、その他の書類も日付を遡って作成されている。
- (5) B社役員は、平成29年度に藍の魅力を発信する事業を4、5件受注したが、職員Aによって、事業内で又は事業間で委託料の調整がされたため、いずれの支払も年度末に行われた旨の証言をした。

県の事業において「ラブドール」が使用されたこと、職員Aによる不適正な会計処理が行われたこと、そしてこれらの行為が見過ごされてきたことを考えると、当時の観光政策課においては、内部統制が機能不全であったと言わざるを得ない。

県は監査結果を真摯に受け止め、本件事業に関わった決裁ラインが関係する事業を改めて検証するとともに、内部統制を実効性のあるものとし、今後このような不適正な会計処理に起因する違法な財務会計行為が起らないよう、県が刑事告発をしている件も含め、県民への説明責任を果たし、再発防止を徹底されたい。

また、本件事案を契機として、職員一人一人が、公務員としての原点に立ち返り、全体の奉仕者としての使命を自覚し、法令等に基づいた厳正な公務の遂行に努め、県民の信頼回復に全力で取り組むよう切に要望する。