

# 公 表

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定による住民監査請求について、同条第 4 項の規定により監査を実施したので、その結果を別紙のとおり公表する。

令和元年 11 月 21 日

岩倉市監査委員 内 藤 充  
岩倉市監査委員 木 村 冬 樹

## 岩倉市職員措置請求の監査結果

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき、岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務の委託料の支払に係る岩倉市職員措置請求書が提出された。

### 第 1 監査の請求

#### 1 請求人

氏名 ○ ○ ○ ○

住所 ○ ○ ○ ○

#### 2 請求書の提出日

令和元年 9 月 26 日

#### 3 請求の要旨（原文のまま掲載）

公立保育園適正配置方針に係る懇話会会議運営支援業務の委託契約（平成 29 年 10 月 17 日着手、平成 30 年 10 月 31 日完了）は、議事録が未完であり、業務不履行にもかかわらず、市が委託料を全額支払っていることは、違法又は不当な支出であることから、受託者である一般社団法人 地域問題研究所（以下「地問研」という。）に契約金の全額返還を求める。

その根拠として、次のことが挙げられる。

(1) この懇話会の議事録は、全文記録としながら要点記録されている。会議の委員長の確認は得られているが、出席した委員全員の確認は得られていない。委員の発言に誤った記載があっても、会議内で修正する手続きは取られなかった。その後、委員・傍聴者から、全文記載されていない点及び議事録の記載に誤りがある点を、教育子ども未来部に指摘し、一部、修正されたが完了していない。

(2) 行政課へ会議録の録音データの公開請求を行ったが、当該録音データ（受託者は、録音データを元に議事録の案を作成し、成果品として市に納品することとなっている。）については、受託者に帰属し、岩倉市には存在しないという理由で、非公開となった。

全文記録になっていない点及び議事録の記載に誤りがある点について、元の録音データで確認できないことは、地問研の契約不履行である。

(3) 行政課で確認を取ったが、岩倉市は議事録作成における「全文記録」の定義を規定していない。したがって、全文記録とは、岩倉市議会で公開されている議事録と同様、発言の全文を記録することと解釈することが妥当であり、発言した言葉をむやみに修正し、要約してしまうことは全文記録とはいえない。

平成29年度から平成30年度の岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務委託契約に支出された委託料合計297万円を、契約相手である「一般社団法人 地域問題研究所」から返還するよう市長に対し求める。

#### 4 事実証明書

- (1) 証一1：委託契約書（岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務）の写し
- (2) 証一2：岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務委託料の支出調票の写し  
請求書、完了検査調書（平成29年度分）の写し
- (3) 証一3：岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務委託料の支出調票の写し  
請求書、完了検査調書（平成30年度分）の写し
- (4) 証一4：第6回 岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会 議事録
- (5) 証一5：審議会等の会議における議事録の作成及び公表に関する基準
- (6) 証一6：「岩倉市情報公開・個人情報保護審査会に対する諮問について」の  
写し（公文書の非公開決定に対する審査請求関係書類）

※ 事実証明書の本報告書への添付は省略する。

## 第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、これを令和元年10月2日付けで受理した。

## 第3 監査の実施

### 1 請求人の陳述

令和元年10月11日に、法第242条第6項の規定に基づき、請求人から請求の要旨を補足するために陳述を聴取した。

陳述においては、次のような趣旨の意見が述べられた。

- (1) 岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会（以下「懇話会」という。）の議事録は、第1回から第6回まで全て「全文記録」とされているが、議事録は要点記録されており、懇話会の議論等の内容が全て記されたものではない。議事録の作成に当たり、「要点筆記」か「全文記録」か選択できる中、あえて「全文記録」を選択しているのにもかかわらず、話し言葉を要約したり修正したりしているため、公開された議事録が完成された成果品と言えるのか疑問を持っている。
- (2) 議事録は、要点記録されているにもかかわらず、記載内容の確認は出席した委員全員の確認を得ていない。
- (3) この議事録において、委員の発言が削除された部分があったため、懇話会閉会后、委員からの申し出により修正されたことがあった。また、平成30年8月2日の第6回懇話会（最後の懇話会）において、委員長は「決定について

懇話会として答申する」と発言したが議事録には記録されていない。省略した理由として、その後すぐに「この方針案を結論としたい」と委員長が言い直しているためと執行機関側は説明しているが、議事録は「全文記録」であるため、省略せずその顛末も記載されるべきである。

- (4) 議事録に漏れや省略がないか確認するため録音データの開示を求めたが、公文書に当たらないとして非公開の処分がされ、市長への審査請求でも非公開とされた。岩倉市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）による平成 30 年度諮問第 1 号では、公立保育園適正配置方針の策定については、支援業務をコンサルタントに委ねており、懇話会の録音データは受託者が議事録作成のために録音したもので、市には存在しないことを非公開の理由としており、委託業務の成果品は録音データではなく議事録の提出としている。
- (5) 議事録の確認のために公開請求された会議のメモについても、個人的に取ったものなので公文書にあらず公開できないと言われた。いずれも非公開とされたため、正確に議事録が作成されているか確認することができない状況である。副市長の発言や、委員である民間園の園長の発言で、傍聴をしていて議事録から抜けている部分を、後日、子育て支援課に指摘をしに行ったが、「議事録には話し言葉を全部、忠実に書ききることはできない」と言われ、それを確認したいと要求したができないという返答であった。個人的に指摘をしてきた部分の修正はされていない。傍聴者はメモも取れず録音もできなかったので記憶が曖昧で、議事録の誤りや内容の不備だと思う部分を具体的に示すことはできなかった。
- (6) 当該公文書非公開に対する審査請求の審査会に半年以上の時間がかかり、住民監査請求へ進むことができなかった。1 回目に支払われた委託料（平成 29 年度分）については、法第 242 条第 2 項に規定する住民監査請求の可能な期間 1 年を経過しているが、審査会に時間がかかったことを考慮していただきたい。
- (7) 岩倉市は「全文記録」について定義をしていないことを行政課で確認した。「全文記録」の定義がいかなるものなのか、話した言葉を要約修正し、発言を削除した議事録が「全文記録」の成果品として認められるのか監査してもらいたい。
- (8) 平成 30 年 11 月 13 日に結果が公表された、懇話会の委員への謝礼の支払に係る住民監査請求において、「第 5 監査委員の判断」として、この懇話会が「法（地方自治法）138 条の 4 第 3 項にいうところの附属機関としての実態を有している組織体であると判断せざるを得ない」とされている。附属機関で答申された岩倉市公立保育園適正配置方針の議事録であるという点からも、議事録の不備は契約不履行であると考えらる。

- (9) この懇話会は岩倉市自治基本条例（以下「自治基本条例」という。）を逸脱した会であったと考えている。意見交換の場として集められた市民委員が重要な計画の審議に参加させられた。そこに自治基本条例第4条に「自治の基本原則」として規定されている「市民主体の原則」はなかった。また、会議の録音データの非公開決定は、市民と市との「情報共有の原則」が守られていない。市民委員はこの懇話会と、どうしたら「信頼の原則」で言うところの信頼関係を築けるのか分からない。

自治基本条例は市の最高規範であり、公立保育園の適正配置や統廃合は、子育て世代にとって大変重要な方針の決定である。今後このような自治基本条例を逸脱した附属機関が設置されることが無いよう市長に強く要求する。

《岩倉市自治基本条例》

(自治の基本原則)

第4条 岩倉市における自治の基本となる原則は、次のとおりとします。

- (1) 市民主体の原則 市民は、自治の担い手として、それぞれの個性、能力等を発揮し、自覚と責任を持って市民主体のまちづくりを推進します。
- (2) 情報共有の原則 市民、議会及び執行機関は、まちづくりに関する情報を互いに提供し、共有します。
- (3) 協働の原則 市民、議会及び執行機関は、協働してまちづくりを推進します。
- (4) 信頼の原則 市民、議会及び執行機関は、互いに尊重し合い、常に信頼関係を築くための努力をします。
- (5) 信託による市政の原則 議会及び執行機関は、市民の意思を尊重し、市民からの信託に基づき市政を行います。

## 2 監査の対象事項

岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務の委託料の支払について、平成30年度の岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務委託料（907,200円）を、同業務の受託者である一般社団法人 地域問題研究所に支払った行為に違法性・不当性があり、市に損害が生じているかを着眼点として監査を実施した。

なお、請求人は平成29年度支払分も含めた委託料の合計額2,970,000円の返還を求めているが、住民監査請求は、法第242条第2項の規定により「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」とされている。公金の支出に関しては「当該行為のあった日」は委託料の支払日により判断することになり、平成29年度分の当業務の委託料の支払日は平成30年4月10日である。本件請求のあった日は、「当該行為のあった日」から既に1年を経過しており、同項本文に規定する住民監査請求の請求期間の要件を満たしていない。

また、その場合、同項ただし書に規定する「正当な理由があるとき」に該当す

るかどうか判断する必要がある。「正当な理由」の有無の判断については、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかった場合」(S63. 4. 22、H14. 9. 12、H20. 3. 17 最高裁判決)や「当該行為がきわめて秘密裏に行われ1年を経過した後、初めて明るみに出たような場合や天変地異等による交通途絶により請求期間を徒過したような場合で、1年を経過したものについて特に請求を認めなければ著しく正義に反すると考えられる場合のみ、同項ただし書にいう「正当な理由のあるとき」に該当するものと解すべきである。」(S56. 9. 30 広島地裁判決)とされている。

請求人は、関係する公文書の非公開に対する審査請求についての審査会の審議に半年以上の時間がかかったことをもって、平成29年度分の委託料についても監査請求の対象とするよう求めているが、判示されているような特段な事情がある場合には該当しないと判断する。

### 3 監査の対象部局

教育こども未来部 子育て支援課、総務部 行政課

### 4 対象部局の説明

監査の対象部局に関係資料の提出を求め、令和元年10月21日に職員から説明を聴取した。その概要は以下のとおりである。

なお、以下において、「会議録」とは受託者から市に納品された文書作成ソフトウェアで作成された懇話会の会議の記録を表し、それを元に市が「審議会等の会議における議事録の作成及び公表に関する基準」(以下「議事録作成基準」という。)の別記様式に従い調製し、公表した記録を「議事録」と表記する。

#### [総務部 行政課]

#### (1) 議事録作成基準の別記様式にある「議事録の作成方法」の「要点筆記」、「全文記録」について

用語の定義はないが、「要点筆記」とは、会議における発言のうち要点となる部分を筆記することを想定し、「全文記録」とは、会議における発言の全部を記録することを想定している。

基準4(1)により議事録の記載は、特に詳細な記録が必要な場合を除き、要点筆記により行うこととしている。その判断基準はなく、会議の担当課が決められている。

「全文記録」を選択しながら、訂正のやり取りを議事録から省略したことについては、そのやり取りも含め、発言のすべてが記載されているというのが全文記録の本来の形だと認識している。

- (2) 全文記録で作成された議事録の内容の確認方法  
職員の記憶、メモなどとの照合や、次の会議の時に前回の議事録を委員に配付して確認をしてもらうなどの方法で実施する。
- (3) 基準の別記様式にある「記載内容の確認方法」の内、「委員長の確認を得ている」、「委員全員の確認を得ている」の選択肢の判断基準  
議事録は、原則として公表の前に委員長等又は出席委員全員の確認を得るものとしているが、そのどちらを選択するかは判断基準は定めていない。
- (4) 審査会の開催時期・回数  
会議の開催時期や回数についてのルールはない。日程は委員の予定により決めていく。内容について慎重に審議をするために、それぞれが次回の会議までに考えてくる時間も考慮し、会議ごとに一定の期間をおいて開催した。  
今回の件は、関連する諮問が途中で追加されて2件になったことや、担当課職員の出席により審議が詳細になったこともあり、結果的に答申まで長期間を要することになった。
- (5) 職員のとったメモの取扱い  
組織として共有し保管すると判断されたメモについては、公文書として取り扱っている。今回のメモについては、職員が個人として書き残したもので組織で共有する文書ではないと判断し、公文書公開請求の対象にしていない。それは、岩倉市情報公開条例（以下「情報公開条例」という。）第2条第1号に定める公文書の定義として、「実施機関が保管又は管理しているもの」と規定されていることを根拠としている。
- (6) 全文記録の場合の成果品としての会議録の確認方法  
基本的にはICレコーダーの録音データで照合は可能である。ただし、ICレコーダーの録音データについては、委託業務の会議の運営支援の中で、受託者が所有するものであると考える。委託者である市は、会議録として文書作成ソフトウェア等で作成されたファイルが提出され、それを元に調製した議事録の内容について委員長や委員の合意が得られれば、納品された会議録を成果品として認識している。  
今回の件を受けて、内容の照合に必要な証拠としての録音データの取扱いについては、業務委託契約の中で明確にすることが必要であると、審査会からの答申の中で付言されている。
- (7) 岩倉市個人情報保護条例（以下「個人情報保護条例」という。）第27条（訂正請求権）に基づく訂正  
個人情報保護条例第27条の規定により、開示された自己情報の訂正請求をする場合は、同条例第28条第2項の規定により、当該訂正請求の内容が事実と合致することを証明する資料を請求者自らが提示しなくてはならない。  
なお、今回のように個人情報保護条例第27条の規定によらず、請求者が口

頭で訂正するよう担当課に請求した場合、担当課の判断により調査結果に基づいて訂正することは可能としている。

[教育こども未来部 子育て支援課]

- (1) 議事録作成基準の別記様式にある「議事録の作成方法」を「全文記録」としたことについて

議事録の様式の中で「全文記録」としたが、議事録においては会議全体の議論の流れと趣旨、論点等が判れば良いので、当局が議題について説明をした部分については記述を省いている。よって、全文を記載したわけではないので、「全文記録」ではなく、「要点筆記」とすべきだったと思う。

受託者に対し、全文記録をするよう指示はしていない。会議録として納品されたものを子育て支援課で所定の様式にし、その際に「議事録の作成方法」の選択肢の中から「全文記録」を選択して、議事録として公開している。

「要点筆記」として要点を箇条書きにしているだけの議事録と比較すると、懇話会の議事録は、全文記録と言えないまでも、委員の発言を詳細に記録していると思う。

- (2) 委員から議事録の誤りの箇所が具体的に指摘された時の修正方法

口頭で具体的に指摘があった箇所については、受託者に対し、文書で会議録の当該箇所の内容について確認を依頼した。その依頼に対し、受託者が録音データ等の記録で確認し、修正された会議録が回答文書として返送された。それを元に議事録の修正をして委員に送った。

- (3) 懇話会の会議資料の取扱い

懇話会の傍聴人に貸与した会議資料は、岩倉市市民参加条例施行規則第6条第5項の規定に基づき返却を求めた。傍聴人が資料にメモをしている可能性があり、それを返却していただくことについて意見があったため、その後の会議では、傍聴人に資料とは別にメモ用紙を1枚配付する対応をした。

委員に対しては資料の返却は求めず、当該資料は会議終了後に市のホームページで公開している。

- (4) 議事録の記載内容の確認方法

議事録作成基準「5 記載内容の確認方法」においては「議事録は、原則として公表の前に会議の委員長等又は出席委員全員の確認を得るものとする。」とされているが、当懇話会の議事録は、確認方法として「委員長の確認を得ている」を選択した。

懇話会の議事録は、受託者が作成し納品された会議録を、開催時の記憶や資料への書き込みなどのメモ等との照合により事務局で議事録として調製し、委員長と副委員長に回送して確認を得ている。修正については判りにくい表現の手直しなどにとどめ、発言の趣旨が変わるような修正はしない。その上で、次

の会議の際に委員全員に配付した。

その後意見があれば、確認の上修正する対応となるが、意見があれば申し出ていただくように伝えるなどの配慮をしても良かったかもしれない。

(5) 委託業務仕様書に記載のある成果品

仕様書においては、成果品として「本業務により生じた資料・記録 一式」「本業務に係る電子データのうち会議資料等で、岩倉市が指定するもの」としたが、「一式」について具体的な成果品の指定はしていない。会議において委員に配付する資料、議事録、アンケートの回答票、集計表、分析資料等、市のホームページで公表するものを想定し、受託者の筆記による会議記録やメモ、録音データは含めていない。

議事録は、録音データから文字を起こした「電子データ」で受託者から会議録を納品してもらい、それを元に事務局で調製した。会議録については文書作成ソフトウェア等で作成された電子データが納品されれば、それを作成するためのメモや録音データは成果品として提出を求めている。そのことについて受託者と取り決めたことはなく、通例として委託者と受託者の共通理解のもと進めていた。

(6) 現在の録音データの所在

受託者が保管している録音データについては、契約上、保管期間についての取り決めがないため、委託業務が終了した現在の時点でどのようになっているかは承知していない。

## 第4 事実関係の確認

### 1 懇話会議事録の録音データ及びメモの情報公開請求

#### (1) 懇話会議事録の録音データの非公開理由

懇話会の議事録の録音データについて、平成30年8月27日付けで公文書公開請求書が提出された。

懇話会の議事録は、岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務の受託者が、懇話会の企画・運営支援業務の一環として、会議内容の録音を行い、その録音データ等から会議録を作成している。市には、受託者から会議録が納品され、それを元に市が議事録を作成するが、録音データは、受託者が市に納品する会議録の作成のために用いる当該事業者の所有物とされ、市には提出されていない。したがって市は録音データを保有していない。

市が保有していない当該情報は、情報公開条例第2条第1号に定める公文書の定義「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、帳票、図面（地図、写真等を含む。）、マイクロフィルム、録音テープ、ビデオテープ、磁気ディスク（磁気テープを含む。）、コンピューターの入力情報等一切の情報であって、実施機関が保管又は管理しているものをいう。」のうち、「実施

機関が保管又は管理をしている」情報ではないため、平成 30 年 9 月 10 日付け岩行発第 1822 号公文書公開通知書において非公開として請求者に通知した。

(2) 懇話会議事録の録音データの非公開決定に対する審査請求

上記(1)の情報公開請求に対する非公開決定を受けて、平成 30 年 10 月 4 日付けで岩倉市長(以下「市長」という。)に対し、非公開決定の取消しを求める審査請求書が提出された。理由は以下のとおりである。

- ・議事録は「全文記録」としながら委員の発言と異なる記述や省略があった。
- ・第 6 回懇話会において委員から誤りの指摘があった時点で、事実確認をして議事録に修正を加えるべきであったが怠った。
- ・岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会設置要綱では子育て支援課が庶務を行うこととなっているので議事録の不備の責任は同課にあり、録音データを管理する責任があると考えられる。

(3) 審査請求書に対する市長の意見(原文を要約し一部抜粋)

懇話会の録音データとは、適正配置方針策定業務の受託者が会議の運営支援の一つとして会議の議事録作成のために録音をしていたものである。

したがって、市は受託者に委託業務の成果品として、会議の運営支援の一つとして会議録の提出は求めているが、録音データまでの提出は求めておらず保有もしていない。これは、市の行っている他の様々な計画策定等の委託業務においても同様の取扱いである。

つまり、情報公開請求の対象となっている当該録音データは実施機関が保管又は管理しているものには当たらず、市に存在しないため非公開とした。

(4) 懇話会議事録の確認のためのメモの非公開理由

懇話会議事録の記載内容の確認のためのメモについて、平成 30 年 11 月 2 日付けで公文書公開請求書が提出された。

公開請求に係る文書については、職員が業務に関して個人的に作成したもので、実施機関において保管又は管理されているものではないことから、当該文書は、情報公開条例第 2 条第 1 号に定める公文書に当たらないとして、平成 30 年 11 月 16 日付け岩行発第 2580 号公文書非公開通知書において非公開とされ、その旨が請求者に通知された。

(5) 懇話会議事録の確認のためのメモの非公開決定に対する審査請求

上記(4)の情報公開請求に対する非公開決定を受けて、平成 30 年 11 月 22 日付けで市長に対し、非公開決定の取消しを求める審査請求書が提出された。理由は以下のとおりである。

- ・懇話会の議事録の訂正を求めた際、委託業務の受託者が作成した会議録の内容の確認方法を尋ねたところ、市が懇話会の録音データを保管していないため、懇話会の中で職員がとったメモで議事録の確認を行ったとのことであった。メモは議事録の補完のためのものであるため、市で管理・保管される

べきで、公文書でないとするのは不当である。

(6) 審査会の答申

上記(2)、(5)の審査請求を受けた市長からの諮問に対し、以下のとおり審査会の答申があった。

○ 録音データ：令和元年5月7日付け答申（原文を要約し一部抜粋）

「岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務の受託者は、録音データを元に会議録の案を作成し、成果物として市に納品した。市と受託者の間では、成果物とは会議録の案であるとの認識に基づき業務運営が行われていたことが認められ、録音データを成果物として取扱う事実があったとは認められない。

したがって、本件録音データは実施機関が保管又は管理しているものとは認めることができず、その必要も認められない。

以上により、本件録音データは、情報公開条例第2条第1号に定める公文書とは認められず、平成30年9月10日付け岩行発第1822号の公文書非公開決定は妥当である。」

なお、「録音データ」については、以下のとおり答申に付言されている。

「実施機関が締結する業務委託契約の内容によっては、録音データが公文書として公開請求の対象となる場合がないとは言えないことから、今後は、業務委託契約において録音データを含む議事録作成のための資料の取扱いを明確にすることが必要であると考える。」

○ 議事録のメモ：令和元年5月7日付け答申（原文を要約し一部抜粋）

「懇話会に出席した職員が会議の内容を書き留めたものは、職員が個人的に使用している手帳又は職員に配付された会議資料（会議次第）に書き留めたものであり、供覧、決裁の手続は採られておらず、また、その様な手続が予定されていたものとも認められず、その他の方法により組織的に共有された事実も認められない。

したがって、本件文書は、職員が個人的に備忘のために作成し保有しているものであり、実施機関が保管又は管理している事実は認められないので、情報公開条例第2条第1号に定める公文書には該当せず、平成30年11月16日付け岩行発第2580号の公文書非公開決定は妥当である。」

(7) 行政不服審査法第44条の規定による裁決

審査会から諮問に対する答申を受け、審査庁（市）が裁決をした。

○ 録音データ（令和元年6月4日付け裁決）

「本件審査請求を棄却する」

○ 議事録のメモ（令和元年6月4日付け裁決）

「本件審査請求を棄却する」

## 2 公立保育園適正配置方針策定業務の委託契約について

### (1) 業務委託契約内容

委託業務名：岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務

契約年月日：平成 29 年 10 月 17 日

履行期間：平成 29 年 10 月 17 日～平成 30 年 10 月 31 日

契約金額：2,970,000 円

受託者：一般社団法人 地域問題研究所

年度ごとの業務内容、完了検査年月日

○ 平成 29 年度（委託料 2,062,800 円）

- ・保育園に関する基礎データ等の整理
- ・現状の分析と課題の整理
- ・利用者向けアンケートの実施と集計、分析
- ・児童数・保育園園児数の見通しの検討
- ・懇話会等の企画・運営支援（懇話会 3 回、有識者打合せ等）

中間完了検査年月日：平成 30 年 3 月 31 日

○ 平成 30 年度（委託料 907,200 円）

- ・利用者と意見交換をする懇談会（ワークショップ）の企画・開催
- ・公立保育園の適正配置方針と実現に向けた方策の検討
- ・懇話会等の企画・運営支援（懇話会 3 回、有識者打合せ等）

最終完了検査年月日：平成 30 年 11 月 1 日

### (2) 予算額・決算額

平成 29 年度 9 月補正予算

款 3 民生費 項 2 児童福祉費

目 2 保育園費（公立保育園適正配置方針策定事業）

節 13 委託料（公立保育園適正配置方針策定業務委託料）

予算額 2,063,000 円

決算額 2,062,800 円

支払日 平成 30 年 4 月 10 日

平成 30 年度当初予算

款 3 民生費 項 2 児童福祉費

目 2 保育園費（公立保育園適正配置方針策定事業）

節 13 委託料（公立保育園適正配置方針策定業務委託料）

予算額 918,000 円

決算額 907,200 円

支払日 平成 30 年 12 月 20 日

## 第5 監査委員の判断

### 1 本件業務委託契約の法的性質について

普通地方公共団体が実施する業務を当該団体が直接実施せず、他の機関又は特定の者に委託して実施させる契約を一般に「業務委託契約」という。業務委託契約については法律上定めたものがないため、請負契約（民法第632条）や委任契約（民法第643条）、法律行為でない事務処理に係る準委任契約（民法第656条）といった、契約について規定されている民法に法的根拠を持つとされている。

民法の規定によれば、請負は「当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約する」ことによって効力が生じる契約で、業務を発注した者は「成果物」に対して対価を支払う契約であると言える。一方、委任は「当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾すること」によって効力が生じる契約なので、「労務の供給自体」が契約の目的となる。

このように業務委託契約が法律上明確に位置付けられていない中、その委託内容は多岐にわたるため、個別の契約書においては、仕様書などにより業務内容を詳細に定め、委託者が何に対して委託料を支払う契約なのかを取り決めておく必要がある。

これらのことを踏まえて本件業務委託契約についてみると、業務委託契約書の契約約款第1条第2項において、受託者は履行期間内に契約の目的物（成果物）を委託者に引き渡すことにより、委託者がその契約代金を支払う旨、規定されている。つまり本件業務委託契約は受託者が業務の完成義務を負う請負契約の性質を持つと判断される。

### 2 本件業務委託契約における成果物について

本件業務委託契約が請負契約の性質を持つ以上、その委託料の支払いの根拠となる成果物について、詳細に取り決めておくことが必要である。

成果物を始め契約内容の詳細については、当該契約書の業務仕様書に定められている。業務仕様書の「2 業務内容」を確認すると、成果物として委託者に提出されるものは、懇話会での議論のための参考資料やアンケート調査の結果報告書等、多岐にわたっている。

特に、業務仕様書の「3 成果品」として指定されているものは、

- ・ 公立保育園適正配置方針案（デザイン・レイアウト等を行い電子データで提出）
- ・ 本業務により生じた資料・記録 一式
- ・ 本業務に係る電子データのうち会議資料等で、岩倉市が指定するものとされている。

業務仕様書は一般に、受託者が履行すべき内容を具体化するものであるため、契約当事者間で解釈に差異がないようにする必要がある。差異がある場合は後に

紛争になる可能性もあり、そうならないためにも契約内容についての双方の共通認識は重要である。

本件においては、懇話会の議事録の作成方法と市への成果物の納品について、委託者と受託者に解釈の相違はなかったと解する。受託者は録音データを元に会議録を作成して市に納品した。納品された成果物としての会議録に録音データや受託者のメモは含まれていなかったが、市もそれを求めてはいなかった。事務局は納品された会議録を所定の様式の議事録として調製して、委員長、副委員長の確認を経て委員に配付し、市のホームページで公表した。

### 3 成果物としての会議録について

本件監査請求においては、事務局がこの納品された会議録を所定の様式の議事録として調製する際に「全文記録」としたにもかかわらず、全文が記録されていないことをもって未完成であると請求人は主張している。

ところで、議事録作成基準においては、議事録の記載方法は、「特に詳細な記録が必要な場合を除き、要点筆記により行う。」とされている。また、その際は、「審議会等の会議の経過は、発言内容、決定事項及び確認された事項が容易に理解できるように簡潔に表現し、作成するものとする。」とされている。つまりこれは、議事録の内容についての正確性は当然求められるが、議事録を作成する目的として、会議の進行の様子や発言趣旨、決定事項及び確認事項を、会議に参加していない第三者にも理解しやすいように調製することを趣旨としていると考えられる。「全文記録」の定義は議事録作成基準にないが、一言一句まで話し言葉を全て記載することを全文記録とするならば、それにより第三者が読む際に、本来、要点となるべき会議の重要事項が理解しづらくなる可能性もあり、あえてそれを求める必要性は乏しい。本件議事録において「全文記録」を選択した事務局は、結果的に作成した議事録が全文を記録したものでないことを認めているが、「要点筆記」で散見されるような、要点を箇条書き等で筆記しただけの議事録に比べれば、参加者の発言等が詳細に記録されており、議事録としての目的が達成されていない不適切なものが作成されたとは認められない。仮に、この議事録が「要点筆記」だったと認定したとしても同様である。また、議事録は受託者から納品された会議録に基づき事務局において調製されるので、その元となった受託者の作成した会議録が、当該業務委託契約で目的とする成果物として不適切だったとも思われない。

さらに、その会議録の作成の元となった録音データやメモなどは成果品として契約当事者双方にとって想定しておらず、その提出が市になくても、予定されていた会議録の納品はなされているため、受託者側の契約不履行とまでは言えない。

また、録音データが市で管理されていないことで、議事録の内容を確認できないとされているが、委員からの議事録における誤りの指摘に対し、具体的にその箇所が示されたものについては、契約約款第1条第6項により書面で受託者に内

容の確認を依頼し、その文書は残っていないため確認できなかったが、結果的には当時の録音データ等で確認後修正した経緯もあり、契約内容に即した適切な対応がなされている。具体的に誤りが示されなかった箇所については、そもそもその箇所の確定ができず、確認できないため対応がなされなかったことについては合理である。

したがって、本件業務委託契約について、同業務の受託者である一般社団法人地域問題研究所に委託料を支払った行為に違法性・不当性は認められず、市に損害が生じているとは言えない。

## 第6 監査の結果

### 1 結論

以上述べたとおり、平成30年度岩倉市公立保育園適正配置方針策定業務委託料に対する請求人の主張には理由がないものと認められ、これを棄却する。

なお、同委託料の平成29年度支払分については、住民監査請求の請求期間の要件を満たしていないため、却下とする。

### 2 補足意見

上記のとおり本件請求は理由がないとしたが、監査委員として以下に補足意見を述べる。

本来、市で実施すべき業務を民間等に委託する業務委託契約は、業務の多様化や市民ニーズへの幅広い対応を背景に今後も増加していく可能性がある。しかし、元より民法上は業務委託契約という名称の契約はなく、個別に様々な形態の契約となるため、その内容は具体的に契約書に明記しておく必要がある。

そのためには業務仕様書を作成し、詳細にわたって契約当事者間で確認しておく必要があるが、本件については市に提出される成果物について、「一式」というあいまいな表記をしたことにより、市民に解釈の相違を指摘された一面もある。

仕様書の表記が明確でない場合、その内容によっては契約約款第13条第4項に規定する条件変更が必要になる可能性があり、同約款第14条に規定するように契約金額等の変更が必要になる場合もある。「一式」という対象となる範囲が具体的にない表現は、変更契約が必要かどうか、追加の費用の発生があるのかどうかといった判断をする際にも疑義が生じる原因となり得るものである。

こういった事務負担の増や万一の時の受託者との争訟リスクに備えるため、業務仕様書は当初から詳細に、かつ具体的に設定し、文書化しておくことが重要である。本件においては、仕様の詳細は関係職員と受託者との口頭での協議により決めていたと担当課から説明があったが協議の記録は残っていない。争訟リスクだけでなく、市民に対する説明責任を果たすためにも、このような重要事項の記

録は文書で残しておくべきである。特に、請負の性質を持つ業務委託契約の場合は、成果物が委託料の支払の根拠となるため、具体的にいつ、どのようなものを納品させるのかを明確にしておかなければならない。

本件でその取扱いが問題となった会議録作成のための録音データについては、市に提出される成果物とはしないという理解を契約当事者間でしていた。その公文書公開請求に対しては、市に存在しない文書であるとして非公開とされた。

それに対する審査請求を審議した岩倉市情報公開・個人情報保護審査会は、当該公文書非公開決定については妥当であると答申したが、今後、録音データが公文書として公開請求の対象となる可能性に言及し、業務委託契約における録音データを含む議事録作成のための資料の取扱いを明確にすることを求めている。

会議等の録音データは、場合によっては個人情報を含むこともある。これを受託者に所有権を帰属させたままで問題はないか、その場合、処分・廃棄する時期も受託者に委ねたままで良いのか、あるいは納品を求め、岩倉市文書取扱規程に基づき公文書として保存していくのかという視点も持って、基本的な取扱いを全庁的に検討し、整理されることを要望する。

なお、本件録音データについては、受託者に照会したところ、業務の契約期間終了後、一定期間が経過しているため既に廃棄したとの報告が、令和元年11月18日付けであったことを申し添える。

市には常時、様々な目的を持った会議体が存在するが、議事録の作成について、議事録作成基準4（1）では、議事録の記載は特に必要な場合を除き、要点筆記により行うと規定されている。議事録の記載は「要点筆記」を基本とする中で、「全文記録」とするのはどのような会議の場合なのか、「全文記録」の定義を明確にするとともに、議事録作成基準から一步踏み込んだ運用方法について、一定のルール化の必要性を感じる。設置目的や協議内容などにより会議体の性質は多種多様であるが、ルール化により、会議の担当課の裁量を極力排し、会議の記録として重要な議事録が、市として統一された運用となるよう検討されることを今後に向けて望むものである。