

「広報たかまつ」の配布業務に係る委託契約の締結に関する住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成30年7月11日

高松市監査委員	吉	田	正	己
同	鍋	嶋	明	人
同	吉	峰	幸	夫
同	竹	内	俊	彦

「広報たかまつ」の配布業務に係る委託契約の締結に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求の受付

本件請求は、平成30年5月21日に受け付けた。

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①平成30年4月1日に高松市と高松市連合自治会連絡協議会との間で締結した「広報たかまつ」配布業務の委託契約書及び同配布業務の仕様書の各写し、②平成30年3月30日付委任状写し、③平成30年3月30日付見積書写し、④高松市の自治会加入世帯数の推移、⑤本年4月25日号の広報たかまつの印刷費用の請求書写し、⑥香川県広報紙の配布単価表写し）及び高松市監査委員作成の平成30年4月27日付高監委第16号文書の記載によると、高松市長は、事実証明書①の「広

報たかまつ」の配布業務の委託契約において高松市内の約18万5千世帯の約25パーセントに相当する世帯に配布できないことを知りながら、高松市連合自治会連絡協議会との間において地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な契約を締結した事実が認められる。本件住民監査請求の対象とする財務会計行為は、事実証明書①の「広報たかまつ」配布業務に係る違法又は不当な委託契約の締結行為である。地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な契約の締結と認められる主な理由は次の通りである。

- (1) 高松市監査委員作成の平成30年4月27日付高監委第16号文書中の次の「第5 市長に対する監査委員の意見」の要旨記載の通り、高松市の全世帯の約25パーセントの世帯の住民は、何らも落ち度も責任もないのに、長年にわたり「広報たかまつ」を受け取る権利を違法に侵害されてきたのである。

「市広報紙の配布を受けない世帯の数が、全世帯数の約25パーセントを占めるといふ看過し難い状況にあることが認められるので、早急にこれを是正する必要があると言わざるを得ず、市長において、可及的速やかに、市広報紙の全世帯配布の実現に向けて、然るべき措置を講じることを要望する。」

- (2) 高松市の「広報たかまつ」配布業務の委託契約先は、高松市の各地区校区連合自治会とされているが、同連合自治会は、本件契約締結の権限を有しないのである。本件契約締結に際して、高松市は、事実証明書②のような地区連合自治会会長名義の委任状を徴しているが、地区連合自治会会長は本件契約締結権限を有しないのである。若し仮に、本件契約が有効だと仮定すると、実際の配布業務を行う単位自治会の会員を法的に拘束する必要があるが、単位自治会の会員は、本件契約には何ら拘束されることはないのである。更に、若し仮に、本件契約が有効だと仮定すると、単位自治会は、本件請負契約により報酬を請求する権利を取得するのであるから、広報紙の配布先を自治会加入世帯に限定する必要はないのである。つまり、自治会の加入と本件請負契約の履行とは無関係なのである。しかし、前述した通り、本件委託

契約自体が効力を有しないものなのである。

- (3) 高松市長は、本件配布業務委託契約の締結によっては、高松市の全世帯数の約25パーセントには配布することができないことを知りながら、本件委託契約を締結したが、そのような契約相手方と契約すること自体が違法又は不当な契約の締結に該当するのである。高松市の全世帯に配布することが高松市の責任であって、予算や人員の制約の中において全世帯配布の方法を検討すべきであり、既に数年間にわたって配布方法を検討してきた経緯から見ても決定権限者の職務怠慢と言わざるを得ない。
- (4) 事実証明書④(高松市の自治会加入世帯数の推移)の記載によると、高松市の自治会加入率は、毎年、減少してきており、平成29年度では僅か59.04パーセントにしか過ぎず、自治会加入世帯にだけ配布する本件委託契約は現状に合わないことは明白に分かっていたことなのである。更に、事実証明書③(配布単価)の記載によると、1部につき僅か5円としており、事実証明書⑥の香川県広報紙配布単価表の記載によると、16頁の場合でも、13.4円とされており高松市の場合とは著しい大差があるのである。一般論として言えば、単価の安い方が良いとは言えるが、自治会会員の労働を無償に近いものと考えていることは自治体の行う公正な契約の理念に反した不当な契約であると言える。
- (5) 自治会の性質は、任意団体であり、加入も退会も自由であるから、広報紙配布業務のような自治体の継続的な業務の委託をする相手方としては不適當なのである。本件委託契約の相手方当事者は、高松市内の各地区校区連合自治会であるが、若し仮に、相手方当事者に契約違反があった場合は、遅延損害金その他の損害賠償請求をすることになるが、相手方は賠償するだけの資産も保有していないのである。実際の広報紙の配布業務を行うのは単位自治会の会員であるが、当該会員が配布業務を履行しなかった場合でも、相手方当事者自身は、履行を強制することはできないのである。

結局、本件配布業務委託契約の締結自体が地方自治法第242条第1項

に規定する違法又は不当な契約の締結となることから、本件配布業務委託契約を是正して全世帯配布を可能とする配布業務委託契約を締結する必要がある。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、高松市長その他の責任を有する者に対して本件配布業務委託契約を是正させて、適切な方法によって全世帯配布を実現できる必要な措置をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号、以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、受理した。

第2 個別外部監査契約に基づく監査請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来、監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市（以下「市」という。）長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、市長が、平成30年度において、市発

行の広報紙である「広報たかまつ」（以下「広報紙」という。）を市民に配布するに当たり、市内全域に存在する46の各地区校区連合自治会（以下「各連合自治会」という。）を代理する高松市連合自治会連絡協議会（以下「連合自治会連絡協議会」という。）との間で、市内の全世帯を配布対象とせず、自治会加入世帯のみを配布対象とする「広報たかまつ」配布業務委託契約（以下「本件業務委託契約」という。）を締結したことが、違法又は不当な契約の締結に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長に対し、各連合自治会との間に締結した本件業務委託契約を是正し、自治会不加入世帯を含む全世帯に対する広報紙配布が実現できる必要な措置を講じるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成30年6月13日に、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から、同月4日に、新たな証拠として、市作成の「広報紙の配布状況」と題する書面と「H30.2.9打ち合わせ資料・業者照会結果」と題する書面の各写し2通の提出があり、陳述を記述した平成30年5月31日付け書面が提出されたが、口頭による陳述はなされなかった。

この書面による請求人の陳述の要旨は、次のとおりである。

ア 市は、平成27年度において、すでに全世帯数の約26.26パーセントに当たる47,724世帯に広報紙を配布していないことを知りながら、現在まで放置し、住民の広報紙を受け取る権利を違法に侵害している。

イ 市は、平成30年2月9日には、広報紙の全世帯配布の方法を検討しており、平成30年度当初から、全世帯配布の業務委託契約を締結して対応することが可能であったにもかかわらず、その対応決定を怠り、違法な本件業務委託契約の締結に及んでいる。

ウ 市は、本件業務委託契約を各連合自治会を代理する連合自治会連絡協議会と締結しているが、実際に広報紙の配布業務を担当する各単位自治会の会員を拘束する権限がない各連合自治会やその長には、広報紙配布業務委託契約に関する見積りや契約締結等を他に委任する権限はないの

で、各連合自治会がその契約を締結する権限はない。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、総務局広聴広報課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

本件監査は、監査対象部局に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査し、担当職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

(1) 市の広報活動における広報紙の役割とその活動概要

ア 市による広報活動の重要性と広報紙の発刊

市は、基礎的な普通地方公共団体として、直接、市民の生活に深く関係する地方行政を担っているところから、市民に対し、適時的確に、市の施策や制度を始め、生活に密着した情報や政策課題などの市政に関する情報を提供し、市民の意見や提案を市行政の施策やそれに基づく事業の実施に反映させる広報活動の重要性を認識し、予てより、自らが持つ「市政に関する情報」について、参画と協働による市政運営のため、多くの人に情報を伝達できるよう、時代に応じて様々な広報媒体を用い、分かりやすく、時期を逸しないように提供することに心がけてきており、その広報活動の一つとして、昭和25年には、「高松市報発行規則」（昭和25年高松市告示第149号）を制定した上、広報紙「高松市報」を創刊し、これを広く市民に配布する事業を開始したのを初めとして、定期的に広報紙の発行・配布を続け、その後、時代の要請に応じて、同規則を一部改正したり、全部改正して高松市広報発行規則（昭和50年6月26日規則第25号、以下「規則」という。）を制定するなどして対応しており、現在では、その名称を「広

報たかまつ」と改称し、紙面のカラー化、編集形式の改善、記事内容の充実化などを図りながら、毎月、1日号と15日号の2回、年間24回の発行を続けている。

イ 広報媒体の発達と広報紙の活用

市が広報紙を創刊した当初は、広報媒体として、印刷物かラジオ放送しか存在せず、ラジオは未だ民間の商業放送が普及していなかったため、専ら公共放送によるお知らせ放送と印刷物の配布以外の広報媒体はなく、市の広報活動の方法も限られていたが、その後、急速な経済発展とそれに伴う技術開発などにより、ラジオ・テレビの商業放送やコンピューターによるインターネットなどの広報媒体が開発され、これを広報活動に活用することが普及し始め、現在では、多様な手段・方法による適時適切な広報活動を実施することができるようになり、広報活動に占める広報紙の役割も、当初の時期ほど大きくはなくなったものの、広報紙は、誰もが、いつでも、どこでも容易に読めて、手軽に有益な情報を得ることができ、簡単に身近に保存できて、必要な都度に読み返し、正確な情報を確実に取得することができる長所があり、他の媒体による広報が広く普及している現在においても、広報紙による広報活動の効用は大なるものがある状況にある。

(2) 市の広報紙配布方法の推移

ア 自治会組織が広報紙の配布に関与するに至った経緯

市が広報紙を創刊・配布し始めた昭和25年から昭和37年頃までの間、市が発行した広報紙をどのような方法で市民に配布していたのかを証する明確な記録や資料などが保存されていない上、長年月が経過しているため生存関係者からの供述も得られないなどの状況があるため、その間の広報紙の配布状況を確認することはできず、市がどのような方法で市民に広報紙を配布していたか不詳であるが、市内全域で地区（校区）単位の自治会組織が確立された昭和37年頃には、市が各地区（校区）の自治会組織に協力を求め、その理解を得て、広報紙の配布業務を同自治会組織に委託し、同自治会組織による広報紙配布が実施されるようになり、市と自治会組織の協働による市広報活

動の礎が出来上がり、その後、慣行的にその方法による広報紙配布（以下「自治会配布」という。）が継続され、現在に至っている。

イ 広報紙の自治会配布の効用

わが国における自治会組織は、第二次世界大戦終了後、戦時中の封建的な隣組や町内会の組織が解体されたことに伴い、暫くの間は、停滞していたが、地方自治を定める新憲法の制定やそれに伴う民主化の影響などにより、市が広報紙を創刊した頃から、徐々に市内各地域で自治会の結成が芽生え始め、市民の自治会に対する関心も高まって、急速に市内全域に限なく自治会が結成されるようになり、その自治会活動も順調に進展していたため、市居住世帯の地域自治会への加入率も90パーセント前後で推移するような盛況が見られるようになったので、市が広報紙の配布業務を自治会組織に委託すれば、安価な費用負担で、大方の市居住世帯に確実に広報紙を届けることができ、それを受注した自治会組織にも、市の広報活動に寄与するという自負が生れるだけでなく、広報紙配布手数料という収入が得られ、これを自治会活動の資金に当てることができることから、市が自治会組織を支援する機能を果たすことも期待され、自治会組織による広報紙配布の業務は、契約当事者の利害が一致して、定着してきた。

ウ 自治会活動の衰退が広報紙配布に及ぼした影響とその対応措置

しかし、近年の核家族化やライフスタイルの変化などにより、市民の自治会に対する関心が薄れ、市居住世帯の自治会加入率が漸減し始めて、平成20年度は70.19パーセント、平成25年度は63.74パーセント、平成30年度は57.65パーセントと低下の一途を辿り、その傾向に歯止めがかからない状況となり、これに伴って自治会配布による広報紙の配布率も比例的に低下し、看過できない事態に陥ってきた。

そこで、市は、広報紙の自治会配布を維持しながら、それによっては広報紙が行き渡らない自治会不加入世帯に対する対策として、補助的な措置を講じて補完することとし、順次、次の措置を実施した。

（ア）自治会配布で対応可能な一部隣接不加入世帯に対する配布の拡

張

広報紙配布業務を受託してくれる自治会に、自治会加入世帯だけでなく、その地域内の自治会不加入世帯を含む全世帯に広報紙を配布するよう協議したが、受託自治会側は、加入世帯の活動会員が高齢化しているなどの事情により、地域内全世帯に対する配布には能力的に応じられないとして受け入れられないとしたものの、その能力に応じて可能な範囲では、自治会不加入世帯にも配布することにして協力することは可能であるとの意向を示し、限定的ながら自治会配布によって近隣の自治会不加入世帯の一部にも広報紙を配布することに協力を得た。

(イ) その他の補助的配布の措置

市は、前記の補助的措置によっても、なお広報紙の配布を受け得ない自治会不加入世帯については、更に補助的な措置をとることとし、マンション・アパートなどの集合住宅や住宅団地に居住する世帯や10世帯以上の住民グループからの要請があるものについては、その管理人・管理会社又は世話役に広報紙を纏めて送付し、その者に依頼して各世帯に配布してもらったり（以下「個別送付配布」という。）、市民が誰でも自由に広報紙を持ち帰ることができるよう、市の庁舎・総合センターや支所・出張所・各コミュニティセンター等を始め、保健センター・市民サービスセンター等の出先機関や、一部の銀行・郵便局・スーパーマーケット・コンビニエンスストア等の店舗に相当数の広報紙を纏めて備え置き、その持ち帰りを促す備置配布をしたり（以下「備置配布」という。）、多様な措置を講じている。

(ウ) インターネット等の活用

市は、それらの外に、インターネット等の普及に対応して、広報紙をホームページに掲載するとともに、スマートフォンやタブレット端末からも広報紙を閲覧しやすいように電子書籍化を行うなどして、広報紙閲覧の機会向上に努め、自治会による広報紙配布の欠陥を補完するための補助的措置を講じている。

(3) 直近の広報紙配布の実績

平成30年4月1日号の広報紙の配布状況は、下記の一覧表のとおりであり、平成29年度の各月の広報紙配布の状況も、その数値に多少の相違はあるものの、概ね同様な数値で推移している。

〔広報紙配布世帯数一覧表（平成30年4月1日発行分）〕

配 布 方 法		世 帯 数
自治会配布	自治会加入世帯に対する配布	106,751
	自治会不加入世帯に対する配布	6,448
	小 計	113,199
自治会配布以外	個別送付による配布	18,130
	公共施設等での備置配布	4,988
	小 計	23,118
合 計		136,317

(注) 公共施設等での備置配布は、推定値である。

平成30年4月1日発行分の広報紙の配布方法別世帯数の内訳は、前記の表のとおりとなっており、市の同日現在の推計総世帯数185,169世帯と比較すると、その差48,852世帯が広報紙の配布を受けていないことになっている。

なお、市は、インターネット等の普及を踏まえ、広報紙をホームページに掲載するとともに、スマートフォンやタブレット端末からも広報紙を閲覧しやすいように電子書籍化を行うなどして、広報紙の閲覧の機会の向上にも努めているが、その利用者数は、市ホームページ「広報たかまつ（掲載ページ）」のアクセス数の過去の実績から、1か月当たり約2,600アクセスと推計され、これによる広報紙の閲覧住民も相当数あることが推認される。

(4) 平成30年度の広報紙配布に係る本件業務委託契約の締結とその履行状況

ア 本件業務委託契約の締結とその内容

市は、平成30年度においても、前記規則に基づき、引き続き広報紙の発行を継続することとし、同年4月1日から平成31年3月31

日までの間、毎月1日号と15日号の2回で年間24回にわたり、①予算及び決算に関する事項、②市議会に関する事項、③市政全般の広報に関する事項、④その他市長が必要と認める事項を掲載する広報紙を発行することを決定しており、その配布については、従前どおり自治会組織に協力を求める自治会配布を主体として採用し、それによつては配布を受けない世帯に対しては、前記補助的措置などで補完する措置を講じて対応することで賄うこととし、同年4月1日に自治会組織との間で本件業務委託契約を締結している。

その契約の当事者及び内容の概要などは、次のとおりである。

(ア) 契約当事者

発注者 高松市

受注者 松島地区連合自治会外 45地区(校区)連合自治会

受注者代理人 高松市連合自治会連絡協議会 会長

(イ) 委託業務内容

受注者は、平成30年4月1日から平成31年3月31日までの間、発注者が発行する広報紙を毎回受取後、速やかに会員などに配布するものとする。

なお、配布は、市広報紙発行日前日までに履行するものとし、当該期間に未着の旨の通知がない場合をもって、履行したこととみなし、履行できない場合は、受注者は、発注者に通知しなければならない。

(ウ) 契約期間

平成30年4月1日から平成31年3月31日までとする。(対象号：平成30年4月15日号から平成31年4月1日号まで。)

(エ) 手数料

配布に伴う手数料は、1部につき5円とする。

(オ) 手数料の支払方法

手数料の支払いは年1回の完了払いとし、発注者は、平成31年4月1日号の配布の履行を確認後、1部当たりの単価に数量を

乗じた額を、受注者より適法な請求があった日から30日以内に受注者に直接支払う。

(カ) 履行遅滞による遅延損害金

受注者の責めに帰する理由により履行期限までに、約定債務の履行を完了できない場合で、履行期限後に完了する見込みがあると認めるときは、発注者は、受注者から遅延損害金を付して履行期限を延長することができる。

その遅延損害金の額は、契約金額に対して延長日数に応じ年2.7パーセントの割合を乗じて計算した金額とする。

発注者の責めに帰すべき事由により、前記代金の支払が遅れた場合においては、受注者は、遅延日数に応じ、年2.7パーセントの割合を乗じて計算した額の遅延利息の支払を発注者に請求することができる。

なお、この契約では、これらの条項の外に、秘密保持・個人情報の保護・契約の解除・不当要求行為を受けた場合の措置などの約定がなされている。

イ 本件業務委託契約に基づく自治会配布の履行状況

本件業務委託契約により市から広報紙の配布業務を受託した連合自治会は、その約定どおり、加入の各単位自治会組織を活用して広報紙配布債務を履行しており、契約成立後第1回目の平成30年4月15日発行分は、112,768世帯に配布しているが、同時点での自治会加入世帯数の集計数値が確定していないため不詳であり、自治会加入世帯と自治会不加入世帯との正確な振り分けができず、自治会配布により自治会不加入世帯に配布した数値を推計することができないものの、自治会配布により自治会不加入世帯にも相当数（参照・自治会加入世帯数が前月並の106,751世帯であるとする）との差6,017世帯が自治会不加入世帯に配布したことになる。）の広報紙を配布していることが推認できる。

ウ 自治会配布の履行に関する問題発生の有無

この自治会組織による広報紙の配布業務は、実施当初から現在まで

すでに半世紀以上の期間が経過しているが、その間、自治会組織は継続して全面的な協力を惜しまず、受託業務を誠実に履行している状況であり、特段の問題は発生していない。

(5) 広報紙の全世帯配布実現に向けての市の対応

市は、前述のとおり、広報紙創刊の当初から、広報紙をできる限り多くの市内居住世帯に配布して、情報提供することを企図しており、最終的には市内居住全世帯配布の実現を目指して、前記の各種方策を実施してきているものであり、いずれの時期においても、全世帯配布の目標を放棄していたことはなく、「費用」対「効果」を検討しながら、財政上、一気に全世帯配布を実現することができないまでも、順次、でき得る限り多くの世帯に配布する努力を重ねてきたものの、その成果が得られないまま経過してきたものであり、平成29年3月には、平成28年度広報活動アンケート調査報告書を纏め、抜本的解決方法を策定する参考資料とした。

その報告書によると、調査対象市民のうち、70パーセントを超える市民が、市政情報を知る媒体として広報紙を利用していると回答し、また80パーセントを超える市民が、紙媒体の広報が必要と評価し、その配布については、「全世帯に配布すべきである」が58パーセント、「自治会に加入している世帯にのみ配布すべきである」が30パーセントとなっており、全世帯配布を望む市民が過半数を占め、その配布方法としては、「今までどおり自治会を通じて送ってほしい」とする市民が67パーセントに及び、市民の意向が必ずしも一つの方向にあるとは認められなかった。

また、その間、市においては、時機に応じて、本件業務委託契約の受注者である自治会組織と、全世帯配布を一括受注してもらえる余地はあるか否か打診したが、自治会による全世帯配布については、自治会への加入を促進している自治会の方針に逆行するという考え方や配布担当者にかかる負担の増加、自治会活動参加者の高齢化による人材不足など、さまざまな検討課題があるものの、今後も引き続き協議を重ねつつ、広報紙の全世帯配布に向けて、民間事業者によるポスティ

ングの導入など他の方法による解決策も視野に入れて、種々検討している最中であり、平成30年秋頃を目処に結論を出せるよう鋭意努力している。

(因みに、請求人が本件請求後に新たに提出した「H30.2.9打ち合わせ資料・業者照会結果」と題する書面の写しは、この検討最中に作成されたものであるが、その記載内容から明らかなどおり、広報紙の全世帯配布を実現する一つの方法として、民間事業者によるポスティングを導入する場合に想定される対処事項を特定2事業者に照会して検討した状況を明らかにしているに過ぎないものであり、請求人が主張するように、すでにその時点で民間事業者との間で広報紙の全世帯配布に関する業務委託契約の締結が可能であることを証するものではない。)

(6) 本件業務委託契約の受注者である各連合自治会の当事者能力等

市内の自治会組織は、町内等の地域ごとに居住世帯で結成されている単位自治会、その単位自治会が小学校の校区又は一定の地区ごとに結集して組織する各校区(地区)連合自治会、その連合自治会の会長で組織される連合自治会連絡協議会という3層構造となっており、それぞれ独立した団体を形成して、自治会活動を行っている。

ア 単位自治会

市内では、平成30年4月1日現在で、一定の町内又は地区内の住民をもって組織されている自治会が、合計2,594団体結成され、市の総世帯数185,169世帯のうち合計106,751世帯がこれに加入しているが、いずれの自治会も、規約や会則等の規定により、その名称を町名や地区名を冠した自治会とし、地区の範囲を特定して、地区住民の親睦を図り、自主的な協同活動によって住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等を行い、住みよい地域づくりを推進することなどを目的とする団体を結成し、その地区内に住所を有する世帯などで構成され、入・退会の自由を認め、会員による総会で、会長・副会長・理事や監事などの役員の選出や、事業内容などを民主的に決議した上で、事務所を置いて運営する仕組みが確立されており、

その活動に要する資金は会員が負担する会費と寄付金や補助金等で賄っている。

この単位自治会のうち449団体（平成30年7月1日現在）は、すでに法第260条の2所定の認可地縁団体となり、その活動のために保有する不動産に関する権利に係る登記上の法人格を取得している。

イ 連合自治会

単位自治会が、小学校の校区又は一定の地区ごとに結集して組織された団体が連合自治会であり、現在、市内全域に合計46団体が結成されているが、いずれの連合自治会も、規約や会則等の規定により、その名称を各校区や地区名を冠した連合自治会と称し、各校区又は地区内の単位自治会等を会員として、校区又は地区内の住民の相互扶助、福祉の増進並びに地域文化の向上により地区の発展に寄与することを目的とする活動を遂行しており、事務所を置いて運営し、それに要する資金は、会員拠出の会費と寄付金や補助金で賄われている。

ウ 連合自治会連絡協議会

市内の連合自治会の全てが結集して組織された団体が連合自治会連絡協議会であり、その会員は、各校区又は地区の連合自治会長をもって組織し、各連合自治会と連絡を密にして、自治会活動の指導育成に努め、市民の福祉増進と市政の発展に寄与することを目的とし、連合自治会とほぼ同様な仕組みで、その事業を実施しており、それに要する経費は、会費や補助金その他の収入で賄い、事務局を設け、事務職員を置いて運営している。

この単位自治会や連合自治会・連合自治会連絡協議会は、いずれも団体としての組織を備え、民主的な運営がなされ、構成員の変更にかかわらず団体が存続し、その組織において代表者などの役員選出の方法、役員などの権限、総会の運営、財産の管理など団体としての主要な点が規約などによって確定しており、社団の実体を有する団体でありながら法人格をもたない団体であり（ただし、前述のとおり、認可地縁団体である単位自治会は、法に基づき、既に限定的ながら法人格

を取得している。) 、いわゆる権利能力なき社団と言われるものに該当する。

わが国は、この権利能力なき社団の法律関係を直接処理すべき法規定をもたないが、民事訴訟法(平成8年法律第109号)第29条は、法人でない社団に当事者能力を認めており、税法上もこの種の社団は法人とみなされ、納税義務の主体として取り扱われ、最高裁判所昭和39年10月15日判決など多くの判例が、いわゆる権利能力なき社団を認め、この種の社団に当事者能力や権利義務の主体性を肯認している。

(7) その他の参考事項

ア 請求人指摘の市監査委員の市長に対する意見

請求人は、平成30年3月7日に、平成29年度における広報紙配布業務に係る委託契約の締結及び履行に関する住民監査請求(平成29年度監査委員事務局受付第200号)を提起しており、市監査委員において、同年4月26日に、合議の上、その措置請求には理由がないとして、その請求を棄却する決定をし、その際、それに付して、請求人指摘のとおり、市長に対し、可及的速やかに広報紙の全世帯配布の実現に向けて、然るべき措置を講じることを要望する旨の意見を具申しているが、本件業務委託契約は、その決定以前の同年4月1日付けで締結されたものであり、いまだ市監査委員の市長に対する意見が具申される以前に成約されている。

イ 予算制及び会計年度制による市実施事業の事務執行上の制約

市の広報紙の発行・配布の事業は、会計年度に関係なく、絶え間を置かず継続的に実施する必要があるが、市には、その運営上、会計年度制の制約があり、その継続を図るためには、前年度の期末までには、その事業計画とそれに要する資金の予算を確定し、期首には早々に、その事業を実施しなければならないことが要請されるものであり、平成30年度の当初から広報紙の市内全世帯配布を実現させるためには、平成29年度の期末の相当以前に、その事業計画を確定し、それに要する費用を積算して予算化する作業を終えなければならないと

ころ、市において、本件業務委託契約者である自治会組織と全世帯配布に向けて協議するなど、広報紙の市内全世帯配布を実現させる方法を模索・検討してきたものの、その期末までには、いまだその方法を確定するに至らず、広報紙配布事業の中断を回避するため、平成30年度の当初は、自治会配布を主体とする従前の配布方法で対応することを決定し、本件業務委託契約の締結に至ったものであるが、その後も継続して可及的速やかに広報紙の市内全世帯配布を実現すべく努力中である。

ウ 本件業務委託契約における広報紙配布手数料単価と県広報誌配布単価の対比

香川県は、現在、同県広報誌を毎月1回発行し、これを県内全域の全世帯に配布しているが、その配布業務は、全面的に民間事業者に一括委託し、その事業者によるポスティングで配布させる方法をとっており、平成29年度の配布単価は市の広報紙と同規模のもので1部につき13.4円となっている。

印刷・製本された広報紙が印刷業者から市指定の納品場所に納付された後、市内の各世帯に配布されるまでの業務手順は、① 先ず、配布先区分ごとに配布枚数を確認して区分し、それを各配布担当者に配送する業務（以下「仕分・配送業務」という。） ② 次に配送されたものを各世帯に配布する業務（以下「世帯配布業務」という。）の2部門に区分され、その各業務について、それぞれ相応の費用を要するものであるところ、県広報誌の前記配布単価は、①及び②の業務を包括したものに対する費用に利益を加味して算定されたものであるが、市の広報紙の自治会配布に係る手数料の単価5円は、②の業務のみを対象として決定された対価にすぎず、受託業務内容に大きな相違があるので、双方の金額の差だけを単純に比較して、労働対価の評価ができるものではない。

因みに、平成29年度の市決算ベースによって、自治会配布に係る広報紙の配布先区分ごとの仕分及び配布担当者への配送業務に要する費用を試算すると、その金額は1部当たり約5.8円となり、これに

約定の手数料1部につき5円を加算すると、その金額は約10.8円となる。

2 監査委員の判断

請求人は、本件業務委託契約の締結について、幾多の理由を挙げて、その違法性・不当性を主張しているので、以下、順次、その主張に沿って検討する。

(1) 市は、本件業務委託契約により発注する広報紙配布業務では、市内の全世帯約18万5,000世帯の約25パーセントを占める世帯には広報紙を配布できないことを知りながら、その契約を締結している点において、広報紙の配布を受けないことに何ら責められるべき落ち度もない住民の権利を侵害しており、違法又は不当であるとする請求人の主張について。

市は、平成30年度の広報紙配布について、これまで採用してきた自治会配布の方法を継続する限り、市内全世帯配布の要請に応えることはできず、市内全世帯の約25パーセントを占める世帯には広報紙が配布されない結果が生じることが十分に予測されながら、従前どおりの自治会配布の方法によって広報紙の配布を行うことを決定し、連合自治会46者と本件業務委託契約を締結した上、各連合自治会にその配布業務を行わせ、予測どおりの結果が生じたことは、「監査により認められた事実」の(3)及び(4)のとおり明らかであり、概ね請求人の主張に沿う事実が認められる。

請求人は、その配布結果に注目して、その結果が生じた原因は、そもそも本件業務委託契約の内容が広報紙の市内全世帯配布の要請に応えるものになっていないことによるとして、その契約の違法性や不当性を主張しているが、「監査により認められた事実」の(2)で明らかなおとおり、市は、もともと本件業務委託契約による自治会配布の手段のみによって、広報紙を市内の各世帯に配布しようと企図したのではなく、自治会配布の手段では配布されない世帯が相当数生じることを承知していたので、その配布を受けない世帯に対しては、個別送付

配布や備置配布などの補助的な措置を講じて補完することを予定するとともに、自治会配布についても、本件業務委託契約について、受注者である自治会側に、その配布対象を自治会の会員に限定せず、可能な範囲で周辺の自治会不加入の隣接世帯にも、広報紙を配布するように協力方を要請し、自治会側の理解を得て、自治会不加入の隣接世帯にも相当数の広報紙を配布してもらっていたものであり、市の広報紙配布は、本件業務委託契約による自治会配布を主たる手段とし、これに大きく依存していたものではあるものの、自治会配布以外の配布を排除していたものではなく、市内全世帯配布の要請に応えるべく適時適切に補助的措置も講じており、本件業務委託契約による自治会配布だけでは、広報紙の市内全世帯配布の要請に応えられないとしても、それをもって本件業務委託契約及びその締結行為が違法又は不当であると断じることが短絡な思考に過ぎて相当でないと言わざるを得ない。

この広報紙の自治会配布は、「監査により認められた事実」の(2)で明らかなおおりに、昭和37年頃から採用されたものであるが、当時は、戦後に誕生した民主的な自治会が充実・発展し、市内の全域で、隈なく自治会が結成され、市在住世帯の90パーセント前後を占める世帯がこれに加入し、民主的な自治会活動を展開していた時期であり、市が、市と市民の協働による広報活動を推進する施策の一環として、すでに発行している広報紙の配布業務について、自治会側に協力を求め、自治会配布が実現できれば、市にとっては、少ない費用負担で確実に市内全世帯の90パーセント前後に相当する会員世帯とその隣接世帯に広報紙を届けることができ、その配布業務を受託する自治会側には、少額ながらも相応額の配布手数料が収入となり、それを自治会活動の原資にすることができる効用があったところから、市と自治会側の利害が合致し、ここに自治会配布が実現し、広報紙の市内全世帯配布の要請を完全に満たす状況には至らなかったものの、それに近い状況で推移し、定着をみたものである。

ところが、近年の核家族化の現象とライフスタイルの変化などの影響により、市民の自治会に対する関心が薄れるなどの事情から、自治

会加入世帯数が減少する一方、退会する人々も漸増して、自治会加入率が激減の一途を辿り始め、平成30年度には、かつて90パーセント前後で推移していた自治会加入率が遂に57.65パーセントまでに低下するに至り、30ポイント以上の減となり、それに比例して広報紙の自治会配布の配布率も低下し、補助的手段による配布措置を講じても補いきれない状況に陥ったものであり、市は、「監査により認められた事実」の(5)で明らかなおおりに、これを打開して市内全世帯配布を実現すべく真剣に検討中であるが、半世紀以上の長きにわたって広報紙配布の業務に協力してきてくれた自治会組織との調整など困難な問題も抱え、打開策を確定することができない状況で平成29年度の期末を迎え、平成30年度も、切れ目なく広報紙の発刊・配布を継続し、広報紙による広報活動の停滞を回避するためには、従前どおり本件業務委託契約を締結して対応する他はないと判断し、本件業務委託契約の締結に及んだものであり、本件業務委託契約の内容は素よりその契約締結行為においても、何ら違法又は不当な点は見当たらず、また、本件業務委託契約及びその締結自体が、広報紙配布につき何ら責められるべき落ち度のない広報紙不配布の住民の権利を侵害したものと到底認められないので、請求人の前記主張は失当であると判断する。

- (2) 本件業務委託契約の受託者は、各連合自治会であるのに、その受託業務を実際に担当するものは、その下部組織である単位自治会の会員であって、受託者である連合自治会の構成員ではなく、連合自治会自体の指示・監督に従わなければならない立場にないものであるもので、各連合自治会やその長には、市と本件業務委託契約を締結する権限がないにもかかわらず、市が権限のない各連合自治会と本件業務委託契約を締結したことは違法又は不当であるとする請求人の主張について。

本件業務委託契約の受託者が各連合自治会であり、その委託業務を実際に担当するものは、その下部組織である単位自治会の会員であって、連合自治会の構成員ではないことは、「監査により認められた事

実」の(4)で明らかなおりであり、請求人の前記主張に沿う事実が認められるが、その事実だけをもって、本件業務委託契約の受託者である各連合自治会には、その契約を締結する権限がないとすることは論理に飛躍があり過ぎており、直ちにその主張を是認することはできないものと思料する。

一般に、業務委託の商取引においては、受託者が、発注者の承諾を得て、受託に係る業務の全部又は一部を他の者に再委託することは法律上認められ、取引社会で広く行われているところであり、本件業務委託契約の受託者である各連合自治会が、自ら受託業務を履行せず、それを構成員である各単位自治会の地域ごとに区分して、各単位自治会に再委託し、各単位自治会において履行させることは、発注者である市の承諾がある限り認められるものである。本件業務委託契約の受注者が各連合自治会で、その債務を現実に履行するものが受注者ではなく、その下部組織である単位自治会の所属会員であったとしても、その契約の効力に何ら消長を来すものではなく、何の問題も生じないものである。

市は、「監査により認められた事実」の(2)及び(4)で明らかなおりで、これまで半世紀を超える長期間にわたって、広報紙の配布業務を自治会組織に委託してきているが、その契約は、単位自治会の上部組織である連合自治会やその上部組織である連合自治会連絡協議会が、一括して受注し、連合自治会が受注した場合は、その受注業務を単位自治会ごとに区分けし、連合自治会連絡協議会が受注した場合は、その受注業務を先ず連合自治会ごとに区分けした上、さらに区分けされた業務を単位自治会ごとに配分し、いずれの場合も、最終的には、各世帯に対する実際の配布業務は各単位自治会がその会員を動員して実施してきているものであり、発注者である市においても、事前にそれを了承し、委託業務を自治会組織内で区分して再委託することを承諾していたものであり、これまで契約当事者である市や各連合自治会、その履行を担当した各単位自治会の間で、その契約の効力や債務履行などを巡って特段の問題が発生したことはなく、請求人の前記主

張は失当であると判断する。

なお、請求人は、この点に関連して、各連合自治会やその長には、本件業務委託契約を締結する権限はないのに、その契約締結を連合自治会連絡協議会長に委任し、契約締結に及んでおり、違法又は不当であると主張しているので付言するに、「監査により認められた事実」の(6)で明らかなどおり、各連合自治会は、いずれも地域振興・住民福祉の向上などを目的とする団体で、会規や規則などにより、団体としての組織を備え、民主的な運営がなされ、構成員の変更にかかわらず団体が存続し、その組織において代表者などの役員選出の方法、役員の権限、総会の運営、財産の管理など主要な枠組みが確定されているものであり、いわゆる権利能力なき社団に該当し、当事者能力や権利義務の主体性が認められるものであり、その自治会活動の一環として、広報紙配布の業務を受注して実施することは奨励されこそすれ、否定されるものではなく、受注者として本件業務委託契約を締結することに何らの問題もないと認められ、その代表者が各連合自治会を代表して契約締結行為に及ぶことは当然のことであり、その権限を連合自治会連絡協議会長に委任することにも、何ら問題はないものと判断する。

- (3) 市は、本件業務委託契約を締結した時点において、すでに民間事業者により市内全域の全世帯に漏れなく広報紙を配布させる業務を委託することが可能な状況にあったのに、全世帯配布を対象とする業務委託契約締結の方法を採らず、本件業務委託契約の締結に及んだことは違法であるとする請求人の主張について。

市が、平成30年度当初に、本件業務委託契約を締結するに及んだのは、「監査により認められた事実」の(5)及び(7)のアで明らかなどおり、市においては、予て市内在住世帯に対する広報紙の配布率が漸減を続け、平成29年度は、その率が59.04パーセントまで落ち込み、遂に市内全世帯の約4分の1に相当する世帯には広報紙が行き届いていないという看過し難い状況に陥ったことから、それを打開するため早急に抜本的な対策を講じることとし、真剣に検討し始めた

が、半世紀以上の長きにわたって広報紙配布の業務に協力してきてくれた自治会組織との調整など困難な問題があり、当初、自治会組織による市内全世帯配布を模索し、自治会組織側と協議したものの、その内部事情のため協力が得られず、民間事業者によるポスティングを導入することも視野に入れ、その事業を行っている民間事業者を探索して、その導入の是非を判断するのに必要な事項の照会をするなど鋭意検討を重ね、その結論が出ないまま同年度の期末を迎え、平成30年度も、切れ目なく広報紙の発刊・配布を継続し、広報紙による広報活動の停滞を回避するためには、従前どおりの対応をしなければならない状況になり、本件業務委託契約を締結するに至ったものであり、この契約締結当時は、広報紙の市内全世帯配布実現のための方法の一つとして、民間事業者に委託することを検討中ではあったものの、未だ確定したものではなかったため、本件業務委託契約締結時に民間事業者に広報紙を市内全世帯に配布する業務を委託することができる状況になかったことが認められ、この点に関する請求人の主張は失当であると判断する。

- (4) 市と同様の広報紙を全世帯に配布している香川県広報誌の平成29年度配布単価表に示されている配布単価が1部につき13.4円であるのに対して、本件業務委託契約における受託者の手数料は、1部配布につき5円であり、その差が著しく、本件業務委託契約は、広報紙の配布に携わる自治会会員の労働を無償に近いものと評価している点において、自治体の行う公正な契約理念に反しており、不当であるとする請求人の主張について。

本件業務委託契約に係る広報紙の配布手数料が、1部につき5円であるのに対し、香川県発行の同種同規模の広報誌の平成29年度配布単価が、その2.68倍に相当する13.4円であることは、「監査により認められた事実」の(7)のウで明らかなどころであり、請求人が主張するとおりである。

請求人は、市の広報紙の配布単価が同県発行の広報誌配布単価より著しく安価であるという金額の差だけを捕らえて、市が広報紙の配布

に携わる単位自治会会員の配布労務の対価を無償に近いものと評価しているとして、その単価を定める本件業務委託契約が自治体である市の行う公正な契約理念に照らして不当であると主張するが、それは、ただ表面だけを見て中身を見ない形式論理による誤った主張であり、到底是認できるものではないと思料する。

一般に、業務委託契約における受託者の報酬は、受託業務の給付内容によって定まるものであり、受託業務の給付内容が異なれば、その対価である報酬の金額が異なるのは当然なことと言わなければならない、その給付内容の異同を確認しないまま、その対価の金額だけを比較して、その契約の妥当性を云々することは相当ではない。

「監査により認められた事実」の（７）のウで明らかなように、市も県も、他者と業務委託契約を締結することにより、広報紙の配布業務を他者に委託しているが、市は、広報紙の世帯配布の業務だけを自治会組織に委託しているのに対し、県は、その準備行為である仕分・配送業務も含めて、各世帯配布業務を一括して民間事業者に委託しているのであり、委託に係る業務内容量が大きく異なっており、両者の委託業務対価の金額に相違が生じることは当然なことであり、その金額だけを単純に比較することが無意味なことであることは明らかである。

参考までに、自治会配布に係る広報紙の仕分・配布業務に要する費用を、平成２９年度の市決算ベースによって試算してみると、その金額は１部当たり約５．８円となり、これに約定の配布手数料１部につき５円を加算すると、その金額は約１０．８円となって、県広報誌の平成２９年度配布単価約１３．４円との差は約２．６円に留まり、県の広報誌配布の受託者が営利を目的とする民間事業者であって、当然、商業ベースで相当額の利益が加算されていることを考慮すれば、県と市の配布単価には、それほど大きい差はないものと言える。

そして、市発行の広報紙は、県域に比較して、離島や山間部も限られ、居住世帯も多くは都市部に集中していて、集約的な配布業務を行ない易いため、配布業務に要する労働時間も短縮でき、能率が良い上、

自治会配布は、もともと商業ベースの取引として成されたものではなく、市と市民の協働による広報活動の一環として、市が自治会組織に協力を依頼し、自治会組織がこれを理解して、自治会活動の一つとして運営してきた経緯があり、その配布手数料の単価を決定するに当たっては、利益を二の次にして、市と自治会側が協議・決定したものであり、市が、広報紙配布業務を担当する単位自治会会員の配布労務に対する対価を無償に近いものと過小評価したものではないことは明らかであり、請求人の前記主張は失当であると判断する。

- (5) 自治会組織は、任意団体であり、加入・脱退が自由なものであるもので、広報紙配布業務のような自治体の継続的な業務を委託する相手方とすることは不相当であるのに、市が本件業務委託契約の受注者を各連合自治会としたことは不当であるとする請求人の主張について。

自治会組織が任意団体であり、その会員の加入・脱退が自由であることは請求人が主張しているとおりにあるが、「監査により認められた事実」の(6)で明らかのように、連合自治会や単位自治会は、いずれも、会員などの構成員や役員の変更にかかわらず存続する団体であり、自治体の継続的な業務を委託する相手方となることに何ら支障がなく、現に本件業務委託契約に関与した自治会組織は、半世紀以上の長期にわたって、市から同種の業務委託契約を締結して、その業務を履行してきている経歴があるところ、これまで市との間で、その委託業務を巡って特段の問題が発生したことはなく、請求人が主張するような懸念はないものと思料され、その主張が失当であることは明らかである。

以上のおりに、請求人において、本件業務委託契約の締結が違法又は不当であると主張する理由は、いずれも是認し難く、失当であると言わざるを得ない。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

以上