
監 査 委 員 公 表

那監公表第 2 号
平成 27 年 5 月 7 日
掲 示 済

那覇市監査委員	新 城 和 範
同	宮 里 善 博
同	翁 長 俊 英
同	亀 島 賢二郎

那覇市職員措置請求監査結果について（公表）

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 4 項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査を執行したので、同項の規定によりその結果を、次のとおり公表する。

第1 監査の請求

1 請求人

小川 真

2 請求書の提出

平成 27 年 3 月 4 日

3 請求の要旨（原文のとおり）

那覇市役所観光課長池村某がなした那覇市観光協会との契約に不備があり、支出した 1,138,998 円の返還を求める

根拠

添付書類①平成 26 年 3 月 26 日、那覇市長翁長雄志と那覇市観光協会会長佐久本武と契約した「平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託変更契約書」により契約変更を行ない、「134,569,427 円」を「135,708,425 円」とした。

その理由は、

同契約書に添付された起案書によれば、

{変更理由}として、次のように記されている。

「観光周遊バス実証実験について一般社団法人那覇市観光協会と業務契約を締結し、那覇バスに運行を委託して実施したが、当初の想定運賃収入を下回り、その赤字部分を補てんする必要がある。観光協会の事業実施に係る支出残額を差し引いた部分を上乗せして契約変更する。」

が、当初の運賃収入は観光協会の清算表には、収入の記載がなく、明確に売り上げ除外が見られる。（添付資料 2 乗車実績売上表に綴じられた運賃収入補てんによる契約変更後）によれば、この運賃収入が計上されていない。

また、

添付資料①の那覇市観光課受付の平成 26 年 3 月 25 日受領印のある那覇市長翁長雄志あての観光協会からの契約変更についての那覇協 160 号文書によれば、理由

「運行担当の那覇バスの実績は当初、82,560 名 17,255,040 円の収入を予定していたが、実績は 66,149 名、13,963,765 円となります。

よってこの差額分 3,291,275 円を事業実施に係る観光協会支出残額 2,152,277 円を差し引いて足りない部分を補てんする必要があるため」

と記したが、那覇バスに運賃収入を支払うなら（添付資料 2 乗車実績売上表に綴じられた運賃収入補てんによる契約変更後）に収入を記載しなければならない。

また、実証実験を委託する契約書（添付資料③平成 25 年度起案書財政課長當間印のある綴り）にはその赤字部分を補てんするの文言の記載はない。

つまり、本変更届けは当初の契約外のもので、当然変更は認められない。

故に、

変更金額の

1,138,998 円の返還を求める。

4 事実証明書

- (1) 平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託変更契約について（起案書：平成 26 年 3 月 26 日付け決裁）
- (2) 平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託変更契約書（平成 26 年 3 月 26 日付け）
- (3) 平成 26 年 3 月 24 日付け那覇協第 160 号 契約変更について（依頼）
- (4) 支出負担行為書（変更分）（平成 26 年 3 月 26 日付け起票）
- (5) 平成 25 年度収支支出表（那覇市観光周遊バス実証実験事業）
- (6) 平成 25 年度収支支出表（※運賃収入補てんによる契約変更後）
- (7) 那覇まーいゆいゆい号売上比較表
- (8) 那覇市観光周遊バス運行に伴う増加分
- (9) 那覇市内観光周遊バス実証実験（運行実績表）平成 25 年 6 月～平成 26 年 3 月
- (10) 那覇まーいゆいゆい号乗車実績集計
- (11) 平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託契約について（起案書：平成 25 年 5 月 31 日付け決裁）
添付書類：見積書、予定価格調書、那覇市予算決算規則抜粋
- (12) 平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託契約書・仕様書（平成 25 年 5 月 31 日付け）
- (13) 支出負担行為書（平成 25 年 5 月 31 日付け起票）

第 2 請求の受理

本件措置請求は、地方自治法(以下「法」という。)第 242 条に規定する要件を備えているものと認め、これを平成 27 年 3 月 4 日に受理した。

第 3 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) 指定された職員
那覇市経済観光部観光課長
- (2) 請求人が求める措置内容
平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託変更契約により支出した 1,138,998 円の返還
- (3) 判断すべき内容

平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託変更契約に基づく委託料の支出が、違法・不当に当たるか否か。

2 請求人の証拠の提出、陳述

請求人に対して、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 27 年 4 月 13 日を期限として証拠の提出の機会を設けたが、新たな証拠の提出はなかった。また、平成 27 年 4 月 15 日に請求人から陳述が行なわれた。

なお、請求人の陳述の聴取の際、同条第 7 項の規定に基づき、関係職員が立ち会った。

3 監査対象部局、関係職員及び関係人の事情聴取

経済観光部観光課を監査の対象部局とし、関係職員に対し関係書類の提出を求めるとともに平成 27 年 4 月 14 日に事情聴取を行なった。

また、一般社団法人那覇市観光協会（以下「観光協会」という。）に対し、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、関係書類の提出を求めるとともに平成 27 年 4 月 14 日に事情聴取を行なった。

4 関係職員の陳述

関係職員に対し、法第 242 条第 7 項の規定に基づき平成 27 年 4 月 15 日に陳述を聴取した。その際、同条同項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

なお、関係職員の陳述に対して、請求人から「周遊バスの車内には運賃箱が設置されており、料金を入れてバスに乗り込むが、バスとモノレールの両方に乗れる券を提示して乗車する人もいる。那覇バスはどのようにして運賃を計上しているのか、不透明である」旨の意見があった。

第 4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 市と観光協会との委託契約について

ア 平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託契約（以下「原契約」という。）について

市は観光協会と平成 25 年 5 月 31 日付け、原契約を締結した。委託事業の期間は、契約締結の日から平成 26 年 3 月 28 日までとし、委託事業を実施するための費用として金 1 億 3,456 万 9,427 円を支払うものとした。

事業を実施するための仕様書の内容は、おおむね次のとおりである。

1) 趣旨

那覇市を訪れる観光客の多種多様なニーズに応えるための一つの方策として、市内の観光地や宿泊施設等を結ぶ周遊バス運行の実証実験を行い、将来的にバス会社独自事業として運行できることを目的とする。

また、現在那覇市観光協会が実施している「那覇まちま〜い事業」との

連携により、市内滞留型の観光モデルとして位置付ける。

2) 事業概要

那覇市内の観光地やホテル等を結ぶ観光周遊バスの運行及びPR業務

3) 具体的内容

1. 那覇バスによる運行に係る車両（5台）及び人員等を確保した上で
の観光周遊バスの運行
2. 観光バス事業の広報
 - ・ 県内外旅行社等への商品PR
 - ・ その他バス会社独自の広報
3. 実証実験アンケート等に基づくルート等の検証や見直し
4. その他
 - ・ 市内1日乗車券及びモノレールと市内バスを乗り継げるバスモノ
パスの発行・販売
 - ・ 那覇まちま〜いガイド乗車による観光ガイドの実施

イ 変更契約について

平成26年3月24日付け那観協第160号により、観光協会から市に対して
契約金額を増額するよう契約変更の依頼があった。

その理由を「運行担当の那覇バスの実績は当初8万2,560名 1,725万
5,040円(税込)の収入を想定していたが、実績は6万6,149名 1,396万3,765
円(税込)となった。よってこの差額分329万1,275円(税込)を事業実施
に係る観光協会支出残額215万2,277円(税込)を差し引いて足りない部分
を補てんする必要があるため」としている。

市は、観光協会と委託費の支払いについて、「金1億3,456万9,427円」
を「金1億3,570万8,425円」とする平成26年3月26日付け、変更契約を
締結した。その理由を「観光周遊バス実証実験について観光協会と業務契約
を締結し、那覇バスに運行を委託して実施したが、当初の想定運賃収入を下
回り、その赤字部分を補てんする必要があるため」としている。

(2) 観光協会と那覇バス株式会社との再委託契約について

ア 当初契約について

観光協会は、那覇バス株式会社（以下「那覇バス」という。）と平成25年
5月31日付け、平成25年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業委託契約を
締結した。

委託事業の期間は、契約締結の日から平成26年3月20日までとし、委託
事業を実施するための費用として金8,513万177円を限度として支払うもの
としている。

事業を実施するための仕様書の内容は、前記原契約に添付された仕様書中

「2)事業概要」、「3)具体的内容 2.観光周遊バス事業の広報」を除き、同じである。

2) 事業概要

那覇市内の観光地やホテル等を結ぶ観光周遊バスの運行

3) 具体的内容

2.バス会社独自による観光周遊バス事業の広報

イ 運賃収入にかかる覚書について

観光協会と那覇バスは、平成 25 年 5 月 31 日付け運賃収入にかかる覚書を締結した。

覚書の内容は、おおむね次のとおりである。

一般社団法人那覇市観光協会（以下「甲」という。）と那覇バス株式会社（以下「乙」という。）は、平成 25 年 5 月 31 日に交わした「平成 25 年度那覇市内観光周遊バス実証実験事業（以下「本事業」という。）について、運賃収入にかかる覚書（以下「本覚書」という。）を締結する。

第 1 条 運賃の取扱い

甲は、乙に運賃収受の業務も含め、運行業務を委託し、乙は善良な管理のもと、責任を持って運賃の取扱いを行うものとする。

第 2 条 運賃の種類

運賃の種類は、本事業で運行する周遊バスに乗車することができる、現金・回数券・1 日乗車券（バスモノパス含む）・電子マネー（ID 決済）とする。

第 3 条 運賃収入の見込み額

平成 25 年度における運賃収入見込み額は 1,725 万 5,040 円（税込）とし、那覇バスは運賃収入を事業費にあて、事業を遂行する。

第 4 条 運賃収入の精算

1. 甲の乙に対する運賃収入の確定額（以下「確定額」という。）は、下記の計算式によるものとする。

確定額＝運賃収入見込み額－売上実績

2. 甲は、本事業における売上実績が、前条の運賃収入見込み額を下回る場合は、前条運賃収入見込み額を上限に確定額として、乙に追加払いを行う。乙は、本事業における売上実績が、前条の運賃収入見込み額を上回る場合は、売上実績から前条運賃収入の見込み額を差し引いた額を、確定額として甲に返金するものとする。

2 請求人の陳述

請求人の陳述は、おおむね請求書のとおりであるが、加えて次のような補足

説明があった。

那覇バスと観光協会とが、どのような取り決めをして決算書を作成したかということは、那覇市ではわからないと観光課長が言っていた。少なくとも予定していた運賃収入が入らないので補てんするという変更契約の起案書、添付書類①、平成 26 年 3 月 26 日起案には、明確に不足額が記入されており、副市長、政策統括調整監、部長、副部長、課長等の印鑑が押されている。それなのに金の流れがつかめないと言っている。不足であるという行為がおかしいので戻しなさいという請求を立てたものである。

3 関係職員の陳述

関係職員の陳述は、おおむね次のとおりである。

- (1) 請求人が、請求書に記述している「観光協会の清算表には、収入の記載がなく、明確に売り上げ除外が見られる。」については、

運賃収入は那覇バスの収入であり、観光協会の収入ではないので、観光協会の収入に運賃収入は記載されていない。また、観光協会から那覇バスに委託費として支払われたのは、運行経費のすべてではなく、運行経費と運賃収入との差額である。

- (2) 次に、「実証実験を委託する契約書にはその赤字部分を補てんするの文言の記載がない。つまり本変更届けは当初の契約外のもので、当然変更は認められない。」の記述については、

平成 25 年 5 月 31 日に交わした原契約において、双方の念頭にあったのは、那覇バスによる自主運行に向けた実証実験事業なので、那覇バスの運行経費と運賃収入との差額については、那覇バス自身ではなく、当該事業費において負担すべきものであるとの認識があった。

那覇バスによる見積額を参考に、運賃収入の予想額を 1,725 万 5,040 円としたが、実際の運賃収入がこれを下回ることはないであろうとの見込みからこの額を設定した。実際の運賃収入は 1,396 万 3,765 円にとどまり、当初の予想を 329 万 1,275 円下回った。

市と観光協会との当初契約額のうち 215 万 2,277 円については、那覇バスの運賃収入が当初の予想どおりであれば不用額となっていたものであるが、観光協会と那覇バスとの覚書に基づき、那覇バスへの支払いに充てられた。

不足額の 113 万 8,998 円については、観光協会からの文書「那観協第 160 号」「契約変更について(依頼)」に記されているとおりである（前記 1-(1)-イ変更契約について参照）。

那覇バスの運賃収入が予想を下回った点について、当初の見通しが甘かった面もあるが、先に述べた実証実験事業という性質から、当該契約書第 18 条「この契約に定めのない事項又はこの契約に定める事項について疑義のある

ときは、甲乙協議の上定めるものとする。」の規定に基づき、市と観光協会とで協議し、平成 26 年 3 月 26 日付けの変更契約に至ったものである。

4 監査委員の判断

本件請求において請求人は、市が観光協会と締結した変更契約に係る 113 万 8,998 円の支出は、根拠のない変更契約に基づくこと、及び観光協会の清算表（以下「精算」という。）に運賃収入が計上されてないことを理由として、当該支出は契約に不備があり、これにより市が被った損害の返還を求める、と主張する。

そこで、前記事実関係の確認、請求人・関係職員の陳述、関係職員・関係人の事情聴取、及び関係書類から監査した結果、次のとおり判断する。

(1) 変更契約を締結する根拠について

請求人は、「実証実験を委託する契約書にはその赤字部分を補てんするの文言がない」旨主張し、当該変更契約を締結する根拠を原契約の規定に求めている。

しかし、契約事務にあつては、契約の履行に際し生じた疑義等を解消するために、当事者双方で協議する旨の弾力的な規定を置くのが一般的である。当該変更契約は、関係職員が陳述するとおり「疑義等の決定」を行うため協議することを定めた原契約書第 18 条に基づき、双方の同意により締結したものである。このことは当該委託契約が、私法（民法）の適用を受ける契約（法第 234 条）であり、いわゆる「契約自由の原則」のもとに締結された契約と言えるのである。

また、行政において、実証実験事業の実施の目的が達せられるとの政策判断に立てば、必要な契約変更を行うこともあり得る。そして、当該変更契約は、その判断のもとになされたものと思料される。今回の契約変更は、観光客のニーズに応えるため、周遊バス運行の実証実験を行う必要から、当初の予算額（1 億 6,799 万 5,000 円）の範囲内であること、また、関係規則（那覇市事務決裁規程第 5 条第 1 項別表第 2）に基づき、意思決定の手続きがなされたことは、関係書類等から明らかである。

よって、原契約書に契約変更の定めがないことから「本変更届けは当初の契約外のもので、当然変更は認められない。」との請求人の主張は、認められない。

(2) 観光協会の精算（平成 25 年度収支支出表）に運賃収入が記載されていないことについて

請求人は、観光協会が作成した「精算（添付資料 2 乗車実績売上表）には那覇バスの運賃収入の記載がなく、明確に売上げ除外が見られる」旨主張する。

しかし、当該精算は請求人も認識するとおり、観光協会の収支計算であつて

バス会社のそれではない。そうであれば那覇バスの運賃収入を必ずしも記載する必要はなく、そのことを以って「明確に売り上げ除外」とする指摘は当たらない。また、「運賃収入を支払うなら、収入の記載がなければならない」との主張についても、同様である。

(3) 委託費の増額の理由について

次に、前記(2)の請求人の主張に関連して、変更契約に基づく増額分 113 万 8,998 円の根拠について、判断する。

ア 増額分は、那覇バスの運賃収入が当初見込み額を下回ったことを理由として、観光協会から契約変更の依頼があり、支払ったものである。その積算の根拠について関係職員は、那覇バスから観光協会へ提出された報告書に記載された「売り上げ」1,396 万 3,765 円（「那覇ま〜いゆいゆい号売上比較表」参照。ただし、税抜き）及び「乗車人数」66,149 人（「那覇ま〜いゆいゆい号乗車実績集計」参照）を確認し、契約に至ったものである。

イ 監査において当該報告書を検証したところ、関係職員が確認した上記、売上実績等が認められ、当初見込み額 1,725 万 5,040 円に対し、329 万 1,275 円の不足が確認できた。そのうち、215 万 2,277 円は観光協会が支出し、残りの 113 万 8,998 円について、市が観光協会と増額の変更契約を行ったものである。

ウ また、関係職員は、運賃収入の実績は当初見込み収入を下回らないとの想定のもと原契約を締結しているが、結果としてこれを下回った。これを受け、観光協会と那覇バスとの間で締結された、前記 1-(2)-イ「覚書」第 4 条第 2 項を是とし、変更契約を行ったものである。

エ 原契約は、将来、市内の観光周遊バスとしてバス会社による独自の運行が可能かどうかを検証する実証実験事業を実施することにある。この事業の性格から、前述のとおり乗車数、運賃収入見込みなど予測が難しい面も含め、当初事業計画どおりとならない事態もあり得る。行政は、事業の実施状況を踏まえ、変更契約を行うことも必要である。

したがって、「ゆいゆい号」の運行状況、観光協会と那覇バスとの「覚書」、予算の確保など諸般の事情を勘案し、当該変更契約による増額分の支出は、妥当と判断するものである。

5 結論

以上のことから、運賃収入の不足分を補てんするために締結した変更契約については、違法・不当とは認められない。よって、それに伴う公金支出は、市に損害を与えたとする請求人の主張には理由がないものと判断し、本請求を棄却する。

6 意見（法第 199 条第 10 項に基づく意見）

本請求に伴う監査において、改善又は検討すべき事項が見受けられたので、適正な事務執行に努めるよう、次のとおり意見を付する。

再委託について原契約書第 9 条は、「観光協会は、再委託先ごとの業務内容、再委託先の概要及びその体制と責任者を明記の上、事前に書面により報告し、市の承諾を得なければならない。」と規定している。

しかし、観光協会及び関係職員ともに、同条に定める書面による報告から承諾までの一連の事務手続きを行わず、不適切な事務処理があった。このことに関連し、請求人から「観光課長が観光協会と那覇バスの取り決めたことについてはわからないと言った」旨の陳述があった。契約書に定める所定の手続きがあれば、請求人の述べたとおり、不確実かつ不透明な説明にはならなかったものと推察される。

観光課においては、観光協会への委託事業に対する一層の指導及び監督が求められると同時に、事業の執行に当たっては、契約の適切な手続きを行われたい。