

個別外部監査報告書

平成24年度から平成27年度までの外来魚捕獲業務委託、外来魚稚魚捕獲試験業務委託及び外来魚駆除業務委託並びに平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助及び平成26年度江津湖種苗放流事業補助に係る事務に関する事項に関する個別外部監査

平成29年11月7日

熊本市個別外部監査人

竹中 潮

— 目 次 —

目次	1
第1 本件監査の概要	4
1 本件監査の種類	
2 監査の対象	
3 監査業務の実施期間	
4 本件業務の実施場所	
5 監査手続きの概略	5
(1) 監査対象業務内容の確認	
(2) 監査対象業務と他の業務との対比検討	7
(3) 法令・規則等の調査	
ア 法令類	8
イ 条例・規則	
(4) 判例学説等の調査	
(5) 議会議事録等の調査	9
6 監査結果の区分	10
第2 本件委託業務・補助事業の内容	10
1 委託事業	
(1) 平成24年度外来魚捕獲業務委託	
① 事業決定・予算請求に至る経緯	
② 事業実施(契約)手続き	12
③ 業務遂行、業務完了確認、支払い	14
(2) 平成25年度外来魚稚魚捕獲試験業務委託	18
① 事業決定・予算請求に至る経緯	
② 事業実施(契約)手続き	20
③ 業務遂行、業務完了確認、支払い	22
(3) 平成26年度外来魚捕獲業務委託	26
① 事業決定・予算請求に至る経緯	
② 事業実施(契約)手続き	27
③ 業務遂行、業務完了確認、支払い	29
(4) 平成27年度外来魚駆除業務委託	35
① 事業決定・予算請求に至る経緯	

② 事業実施（契約）手続き	36
③ 業務遂行、業務完了確認、支払い	38
2 補助金	45
(1) 平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助金	
① 事業決定・予算請求に至る経緯	
② 補助金申請並びに交付決定手続き	46
③ 補助事業実施並びに補助金交付確定手続き	47
(2) 平成26年度江津湖種苗放流事業補助金	49
① 事業決定・予算請求に至る経緯	
② 補助金申請並びに交付決定手続き	50
③ 補助事業実施並びに補助金交付確定手続き	51
第3 委託契約・補助金交付に関する手続き上の問題点	53
1 委託契約について	
(1) 総論	
(2) 事業決定・予算請求手続き上の問題	54
(3) 契約締結上の問題	57
① 本件契約に随意契約手続きがとられた法令上の根拠	57
② 本件委託契約について随意契約が選択されたことの適否	58
③ 委託料金決定手続きについて	63
④ 契約書記載内容の不備	64
(4) 履行確認、支払上の問題点	67
2 補助事業について	70
(1) 総論	
(2) 平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助について	71
(3) 平成26年度江津湖種苗放流事業補助	73
第4 本件業務委託、補助金について、上記問題点が発生した原因	74
1 はじめに	
2 議員権限逸脱の観点からの検討	75
(1) 議会の権限	
(2) 議員の権限	77
(3) 議員権限逸脱と認められる行為	78
(4) 地方自治法第117条の趣旨からの検討	79
(5) 検討結果	84

3	熊本市政治倫理条例の観点からの検討	
(1)	熊本市政治倫理条例の定める行動基準	
(2)	熊本市政治倫理条例の定める行動基準に違反する行為	85
(3)	検討結果	87
4	兼業禁止（地方自治法第92条の2）の観点からの検討	
(1)	前提事実	88
(2)	兼業禁止行為に該当するための要件	
(3)	適用についての検討	91
(4)	検討結果	95
第5	監査結果	95
1	指摘事項	
2	留意事項	96
3	意見	97

第1 本件監査の概要

1 本件監査の種類

本件監査は、地方自治法（昭和22年法第67号）第252条の40第1項に規定する個別外部監査契約に基づく監査によることが求められた同法第98条第2項の請求（以下「議会からの外部監査請求」という）にかかる事項について、同法第252条の40第4項において準用する同法第252条の39第5項に規定する個別外部監査である。

2 監査の対象

本件監査の対象は、議会からの外部監査請求に係る事項、即ち「平成24年度から平成27年度までの外来魚捕獲業務委託、外来魚稚魚捕獲試験業務委託及び外来魚駆除業務委託並びに平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助及び平成26年度江津湖種苗放流事業補助に係る事務に関する事項」であり、件数は、委託事業が平成24年度から平成27年度まで各年1件の合計4件、補助事業が上記2件の合計6件の事務事業の適正を監査するものである。

3 監査業務の実施期間

平成29年9月4日付の議会からの外部監査請求がなされ、そのうえで熊本市長は弁護士竹中潮（以下「当職」と称する）に監査人就任を打診し、平成29年9月25日、個別外部監査契約を締結し、当職は当日より直ちに監査に入った。監査に当たり、業務を補助するため、熊本県弁護士会所属弁護士本田悟士及び弁護士清田祐介並びに事務員岩本智子を補助者に選任し、ともに業務遂行に当たり、平成29年11月7日熊本市長に監査報告書を提出し、監査業務を終了した。

なお、監査人及び補助者の概要は以下のとおりである。

監査人	弁護士	竹中 潮	竹中・本田法律事務所	経験年数	37年
補助者	弁護士	本田悟士	竹中・本田法律事務所	経験年数	12年
補助者	弁護士	清田祐介	清田法律事務所	経験年数	10年
補助者	事務員	岩本智子	竹中・本田法律事務所		

4 本件業務の実施場所

本件業務は、資料検討、法令検討、文書作成等の業務は監査人及び補助者の所属する各法律事務所で行い、関係人に対する面談又は電話での事情聴取は、熊本市役所会議室、水産振興センター会議室、竹中・本田法律事務所会議室で行い、監査人・補助者の意見調整等のための会議は、竹中・本田法律事務所または熊本

市役所会議室で行った。

5 監査手続きの概略

(1) 監査対象業務内容の確認

- ① 熊本市より、監査対象となる各委託事業並びに補助事業に関する予算措置、委託契約並びに補助金交付手続き並びに履行確認・支払手続きに関する一件書類の提出を受け、内容を検討した。
- ② 上記手続きに関わった当時の市職員（各所属長並びに所属係員、部長・局長等の上司）を聴取し、録取書を作成した。なお、聴取した職員数は9人であり、うち7人は各2回聴取を行い、さらに3人については電話での追加聴取を行った。また、うち2名は、遠距離に所在している等のため出頭が不可能であり、電話により聴取を行った。
- ③ また、平成22年4月から平成24年3月まで水産振興センター所長を務めた市職員（再任用）についても事情聴取を求めたが、同人は平成23年頃から病気で、事情聴取を断られた。
- ④ 本件委託事業並びに補助事業の受託者並びに被補助者は熊本市漁業協同組合であり、組合長である北口和皇氏に対して事情聴取を行うべく、面会を求めた。しかし、電話・郵便による複数回の申し入れに対し、北口氏からは全く回答がなく、聴取が得られなかった。
- ⑤ よって、平成29年10月18日付けにて、熊本市漁業協同組合宛に概略次の事項に関する照会文を発出しているが、これに対する回答も得られなかった。

ア 熊本市より熊本県内水面漁業協同組合連合会（以下「内水面漁連」）が受託していた平成27年度までの「河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託」に関して、熊本市、内水面漁連その他の関係者に対し実施箇所や魚類捕獲方法、その見積等に関する説明・回答等をし、あるいは、これらから、問い合わせを受けたか否か（業務期間中であるか、その前後であるかを問わない。以下同じ。）及びその時期、方法、相手、内容等

イ 上記業務委託に関して、熊本市から内水面漁連が受託した「河川環境調査（魚類）」

に伴う魚類捕獲業務委託」の全部ないし一部の再委託を受けたか否か及びその時期・内容等

ウ 上記再委託を受けていない場合、実施工具調達、作業員手配・確保への協力その他の関与の有無及び具体的な関与態様・金銭給付の有無等

エ 平成23年度から平成27年度の熊本市漁業協同組合の収支関連事項として、損益計算書上の各種科目に関し、その相手方、収入・支出の具体的原因・名目及び額

オ 熊本市より受託あるいは補助を受けた各業務委託等に関連して、申し入れの有無及び時期・方法等のほか、業務内容、見積等に関する問い合わせを受け、あるいは、これに対し説明・回答等をしたか否か及びその時期、方法、相手、内容等

カ その他各業務委託等に関して、作業人員の確保、作業ないし事業実施内容の確認方法

- ⑥ また、平成29年10月18日付けにて、熊本県内水面漁業協同組合連合会（従前、北口氏がその代表理事を務めていたが、平成28年6月30日に退任した旨、同29年5月16日に登記されている）宛に概略次の事項に関する照会文を発出しているが、「本連合会は、昨年8月に熊本市から山鹿市へ事務所移転」「前事務局の方からの引継ぎもなく、以前の資料等もほとんどない状態で現在業務を遂行しております」との回答があったのみで、実質的回答は得られなかった。

ア 熊本市に対する市浄化センター排水関連の調査・改善に関する申し入れ、あるいは、外来魚の調査・捕獲駆除等に関する申し入れをしたことがあるか及びその時期、方法、相手、内容等

イ 熊本市より受託していた平成27年度まで「河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託」に関し、熊本市漁業協同組合その他の関係者から、実施箇所や魚類捕獲方法、その見積等に関する説明・回答等を受け、あるいは、これらに対し、問い合わせをしたことがあるか及びその時期、方法、相手、内容等

ウ 上記業務委託に関して、熊本市より事前に実施箇所や魚類捕獲方法、その見積等に関する問い合わせを受け、あるいは、これに対し説明・回答等をしたことはあるか及びその時期、方法、内容等

エ 上記業務委託に関して、熊本市から受託した「河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託」の全部ないし一部を熊本市漁業協同組合その他の漁業協同組合に再委託したことがあるか及びその時期、内容等

オ 上記業務委託に関して、実施工具（電気ショッカー船含む）の調達、作業員の手配・確保方法及び各年度の作業員の所属組合につき組合別人数

カ 平成22年度から平成27年度の熊本県内水面漁業協同組合連合会の収支関連事項として、損益計算書上の各種科目に関し、その相手方、収入・支出の具体的原因・名目及び額

- ⑦ また、熊本市漁業協同組合理事9名について、同漁協の運営内容について文書による照会を行い、7名から回答を受けた。
- ⑧ さらに、本件委託事業並びに補助事業の関係者のうち、住所又は電話番号が判明するものについて、文書により質問をするとともに、面談を求めたが、回答があったもの全員から、面談による聴取を断られた。なお、文書により照会をしたものの人数は18名であり、うち回答があったものの人数は14名である。

(2) 監査対象業務と他の業務との対比検討

- ① 熊本市が監査対象となる各委託事業並びに補助事業とほぼ同時期に、同場所で市の事業として行っていた種苗放流等の事業に関する一件書類の提出を受け、内容を検討した。
- ② 本件委託業務・補助業務の以前より、江津湖において「河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託」をおこなっていた熊本市上下水道局に対し、資料の提出を要請するとともに書面により質問を行い、資料の提出並びに書面回答を得た。
- ③ 監査対象業務と類似する他の委託契約、本件補助業務と類似する他の補助業務に関する資料を閲覧し、監査対象業務との比較検討を行った。

(3) 法令・規則等の調査

- ① 地方自治法及び地方自治法施行令については当職らにおいて熟知しているが、その他の法令規則については、通常の業務において常に使用しているものではないため、改めて関連法令について調査し、その内容を検討した。
- ② 本件監査において調査・検討の内容とした上記法令以外の法令・規則等は、次のとおりである。

ア 法令類

- ・ 地方自治法施行規則
- ・ 特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律
- ・ 内水面漁業の振興に関する法律
- ・ 入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律
- ・ 生物多様性基本法

イ 条例・規則

- ・ 熊本市議会委員会条例
- ・ 熊本市政治倫理条例
- ・ 熊本市議会会議規則
- ・ 熊本市契約事務取扱規則
- ・ 熊本市予算決算規則
- ・ 熊本市会計規則
- ・ 熊本市契約書の書式等を定める訓令
- ・ 熊本市契約事務マニュアル
- ・ 熊本市業務委託契約等に係る競争入札参加者等の資格等に関する要綱
- ・ 農水局契約に関する審査の実施要領（H28.4.1 決裁）
- ・ 農水商工局契約事務調査会議設置要綱
- ・ 熊本市補助金等交付規則
- ・ 熊本市農林水産振興補助金事務取扱要綱

（４）判例・学説等の調査

① 本件監査の中で、後述するように手続き的に不備な点が発見され、その原因を検討する中で、本件監査対象業務の受託者・被補助者である熊本市漁業協同組合の組合長である北口氏の市議会議員としての活動の適法性が問題となり、地方自治法第117条、第92条の2等の観点からの検討を行うために、判例や学説の調査検討が必要となったので、これを行った。

② 参照した文献は以下のとおりである。

- ・ 『逐条研究 地方自治法 II 議会』 佐藤英善編著（敬文堂）
- ・ 『新版逐条地方自治法 第8次改訂版』 松本英昭著（学陽書房）

- ・『地方自治関係実例判例集 普及版（第15時改訂版）』地方自治制度研究会編（ぎょうせい）
- ・『地方議会実務講座 改訂版 第1巻』野村稔、鶴沼信二著（ぎょうせい）
- ・『議会人が知っておきたい危機管理術 改訂版』大塚康男著（ぎょうせい）
- ・『最新地方自治講座⑤ 議会』井上源三著（ぎょうせい）
- ・『実務必携 地方議会・議員の手引』本橋謙治、鶴沼信二著（日本法規出版）
- ・『地方自治法質疑応答集』地方自治制度研究会編著（第一法規）
- ・『議会運営質疑応答集』全国町村議会議長会（第一法規）
- ・『地方公共団体の契約 改訂版』自治体契約研究会編著（ぎょうせい）
- ・『自治体財務の実務と理論・違法・不当といわれたいために？』橋本勇著（ぎょうせい）
- ・『公共工事入札制度ガイド そのしくみと運用の実務』公共工事入札制度研究グループ編著（清文社）
- ・『公的資金助成法精義』碓井光明著（信山社）

（5）議会議事録等の調査

① 本件監査の中で、後述するように、手続き的に不備な点が発見され、その原因を検討したところ、本件監査対象業務の受託者・被補助者である熊本市漁業協同組合の組合長である北口氏の市議会議員としての活動の中で、市職員が圧迫を受けていたことが原因ではないかと疑われることとなったので、議会・委員会議事録の提出を求めて検討したうえ、北口氏に関する、これまで行われた熊本市における不当要求調査委員会の調査結果報告書の提出を求め、更にこれを検討した。

② 参照した議会・委員会議事録は、次の通りである。

- ・平成23年 9月22日 第3回経済分科会議事録
- ・平成23年 9月27日 第3回予算決算委員会議事録
- ・平成23年12月14日 第4回予算決算委員会議事録
- ・平成24年 3月 2日 第1回定例会議事録
- ・平成24年 3月13日 第1回経済分科会議事録
- ・平成24年 3月19日 第1回予算委員会議事録
- ・平成24年12月17日 第4回経済分科会議事録
- ・平成25年 3月 8日 第1回定例会議事録
- ・平成25年 9月26日 第3回環境水道分科会議事録
- ・平成26年 6月16日 第2回経済委員会議事録

- ・平成26年 9月29日 第3回経済委員会議事録
- ・平成27年 2月20日 第1回定例会議事録

6 監査結果の区分

監査結果の区分は、次のとおりである。

① 指摘事項

- ア 法令、条例、規則又は通知・通達に違反し、事務の執行が不適正となっているもの
- イ 経済性、有効性又は効率性が著しく低いもの
- ウ 事務・事業の執行に当たり、是正又は改善が必要と認められるもの

② 留意事項

- ア 事務処理上の軽微な誤り等で、速やかに改善されるべきもので、再発防止のために留意しておく必要があるもの
- イ 現行の事務・事業の施行について、経済性、有効性又は効率性等の観点から、より良い改善策を検討・実施する必要が認められるもの

③ 意見事項

事務の合规性、正確性を回復するため、若しくはこれをさらに高めるために必要と考える監査人の見解

第2 本件委託業務・補助事業の内容

1 委託事業

(1) 平成24年度外来魚捕獲業務委託

① 事業決定・予算請求に至る経緯

ア 平成24年度当初予算に外来魚駆除経費として金130万円（うち、外来魚駆除業務委託費100万円、駆除用網購入費30万円）が計上されており、平成25年度から平成27年度までの事業実施経緯から見て、少なくとも平成23年度には本事業が計画され、事業費用積算の上、予算措置が取られたことが認められる。

イ また、予算化の経緯については、平成23年度に水産振興センターの所属長を務めた市職員からの事情聴取は出来なかった（その経緯は第1-5-(1)③のとおり）が、当時の同センター所属職員、農水商工局幹部の事情聴取の結果から、以下の事実が確認できた。

a 平成24年度予算案策定に当たり、当初、外来魚駆除のための捕獲事業担当を、江津湖の環境保全を目的として環境局側で行うか、在来種の資源保護（漁業資源保護）を目的として農水商工局（水産部門）で行うかは決まっていなかった。

当時、水産部門の内部ではそれまでの外来魚捕獲調査の結果、外来魚の存在・増殖が確認されており、また、従前から水産部門において江津湖等での在来種種苗放流事業を実施していたことから、種苗保護の観点から外来魚駆除の必要があるとの意見があった一方、「市漁協の漁業実績もわからない状態であるのに、なぜ水産部門で資源保護のための事業を行う必要があるのか。また、行うのであれば江津湖だけでなく、他の緑川などでも行うべきでないか」といった、水産部門での事業・予算化に否定的な意見もあった。

b しかし、北口議員からの議会質問、北口議員から市幹部職員への再三の予算化の強い働きかけがあり、それを受けた市幹部職員からのトップダウンの指示により、江津湖における外来魚駆除のための捕獲事業を予算化することとなった。ある職員は「もし、北口議員からの働きかけがなければ、平成24年度からの予算化はなかったかもしれない」と述べている。

また、この点についてある職員は、財政課との予算折衝の際、財政課担当者から「北口対策経費ですか」と言われた旨述べている。

c 当該事業については、予算請求の段階では事業内容自体は明確に決定されておらず、厳密な事業費積算の上で予算請求したものではなく、概略の算定に基づき所謂「つかみ」で決定されたものである。

d なお、予算措置を講じる際には、既に、受託業者が熊本市漁業協同組合であることが当然に予定されていた。

ウ ところで、平成23年度において行われた本件業務に関する議会（委員会）における質問と答弁の内容は、概略次のとおりである。

a 平成23年9月22日第3回経済分科会

質問：下水道処理場からの高温水のためにブラックバスが繁殖している。駆除のための電気ショッカーが300万円程度するが、それを借りることで対策を考えている。環境保全局との連携をとって、水産課の方でもやっていただきたい（北口議

員)

答弁：県にもお願いして駆除の色々な対策について検討をお願いしている。平成22年には富合町の池でブラックバス等を60匹程度捕獲している。平成23年度には温排水地域の調査を実施しているところである。(水産振興センター所長)

質問：全国内水面漁連に電気ショッカーがあるので、水産課でも借りて駆除できないか。(北口議員)

答弁：電気ショッカーの有効性について情報を集めていきたい。(水産振興センター所長)

答弁：ブラックバスやブルーギルといった外来種は繁殖力・適応力が高く、内水面漁業・生態系に悪影響を及ぼしている。幅広く、県とも連携しながら対策に取り組んでいきたい(水産振興部長)

質問：ブラックバスは中国などでは食用にしている。生かせないか検討しているが、駆除していかないと在来魚を守ることができない。駆除と同時に、海に比べると内水面の放流予算がないので、ぜひ取っていただきたい。(北口議員)

答弁：なし

- b 平成23年9月27日第3回予算決算委員会(経済分科会での詳細審査における意見・要望)

経済分科会での詳細審査における意見、要望報告：外来魚により生態系に多大な影響が及んでいることから、環境保全局と連携し、必要な予算を確保の上、対策を講じてもらいたい。

- c 平成23年12月14日第4回予算決算委員会(江津湖マンスに関する債務負担行為への質疑)

質問：ブラックバスやブルーギルなどの外来魚が繁殖し在来魚を捕食しており、江津湖の生態系について危機的状態だが、積極的な対策が講じられていない。自らが組合長を務める熊本市漁業協同組合では、外来魚の駆除や在来魚の放流に取り組んできた。一方、市当局は積極的な対策を講じていない。今後の外来生物の駆除について取り組みを尋ねる(北口議員)。

答弁：本市では平成21年度から、江津湖等で捕獲かごを設置する等の方法で調査をしてきたが、ブラックバス等の外来魚の生息・増殖が確認されている。在来種保全、水産資源保護のため、今後は関係団体と連携しながら外来魚駆除に必要な対策に鋭意取り組んでいきたい。(農水商工局長)

② 事業実施(契約)手続き

- ア 本件契約については、まず随意契約についての農業政策課長事前協議(農水

商工局契約に関する審査の実施要領第3第4項に基づく）が行われ、「本業務は、実施個所の状況を熟知しており、かつ専門的な技術を要していることが不可欠である。また、実施個所の漁業権を熊本市漁業協同組合が有しているため。」との理由で、熊本市漁業協同組合を相手方に特定した随意契約をとることが決定されている。なお、地方自治法第234条2項により、随意契約は例外的に認められているに止まり、本件業務委託契約について随意契約を締結することが認められるのは、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（所謂2号随契）と、自治法第施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2に該当する場合（所謂1号随契）のみであり、さらに相手方が特定する随意契約（見積書1者）を締結することができるのは、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号に該当する場合のみである。当年度の農業政策課長事前協議資料によれば、今回の随意契約は所謂1号随契に該当すると記載されている。そして、契約の理由を勘案すると、熊本市契約事務取扱規則第14条第2項第3号の「契約の相手方が特定されるものに係る契約」（同規則第15条第1項第1号で準用するもの）にあたる¹として、1者見積もりで足りると判断されたものと思われる。

なお、事前協議に至る日程は、次のとおりである。

起案日	平成24年12月3日
資料作成日	平成24年12月4日
承認日	平成24年12月17日

イ また、記録の整理上、時期の早い順に編綴されていることを前提にすれば、農業政策課長事前協議の次に、熊本市漁業協同組合名義の見積書（第1回目）が平成25年2月13日付で徴取されている。これも、記録の編綴順で考えれば、設計書作成前の段階と考えられる。

ウ 設計書作成時期は不明であるが、前述したように、書類の編綴場所からして、第1回見積書徴取の後と考えられる。設計書によれば、委託業務の内容は、作業場所が3箇所を2回、作業員が1回当たり20人（延べ40人）で、単価が1万1900円¹等と記載されている。

¹ 一日当たり8時間の作業従事を前提とする。平成24年度公共工事設計労務単価表（国土交通省）を参照。

エ 以上を前提として、平成25年2月15日、業務委託実施伺いを提出し、即日承認され、平成25年2月18日付の第2回目見積書（金額は第1回と同じ）を徴取したうえ平成25年2月18日契約締結伺いを提出し、同日承認され、同日付契約書面を取り交わしている。金額は99万7500円である。

また、同日付で支出負担行為の決裁を受けている。

オ なお、委託契約の内容については、契約書1枚目第5項に「別紙設計書、仕様書及び図面等のおり」と記載されている。なお、保存された記録上、契約書原本に別紙として設計書・仕様書・図面は一体として添付されていないが、一件記録中に設計書・仕様書・図面が保存されており、その同一性が確認できるので、形式上から言えば、本来は特に問題とするべきものではない。しかし、このことにより、後述のように一部職員から「設計書に記載された作業員数による、そこに記載された作業時間の作業実施が、委託業務内容になっている」という点についての理解の徹底がなされない結果となっていると考えられることは、後述するとおりである。

契約書に上記記載があり、契約書別紙の設計書によれば、委託業務の内容は、作業箇所が3箇所を2回、作業員が1回当たり20人（延べ40人）で、単価が1万1900円²と記載されているから、本件委託業務の内容は、大要「添付図面記載の場所で、設計書記載の回数、設計書記載の数の作業員により、設計書記載の時間・日数、外来魚捕獲作業を実施すること」であると言うべきである。なお、此の点については、担当者の一部から、「委託業務であるから、外来魚駆除という成果をあげればいいのであって、設計書記載の作業員数により、1日8時間を前提とする労働時間の間、作業に従事するという必要はない」との弁解がなされているが、契約の趣旨を理解しないものであり、後記のとおり指摘するものである。

③ 業務遂行、業務完了確認、支払い

ア 委託業務は、平成25年2月18日付で業務着手届がなされ、同年3月12日付で業務完了届がなされている。なお、監督員として水産振興センター職員が指名されているが、同職員は業務が開始されてから完了するまで現場にいたものではない。当職らの事情聴取に対し「確認としては電気ショッカー船の作業を陸から2回見ただけで、刺し網については、引き上げは確認したが、設置

² 一日当たり8時間の作業従事を前提とする（前述脚注のとおり）。

作業はみていない。作業していた作業員の人数は確認していない」と述べている。

イ 委託業務完了届には、業務工程表、作業報告書、2月21～22日作業に関する捕獲実施場所図面、作業実施写真15枚、捕獲魚種・個体数一覧表、3月11～12日作業に関する捕獲実施場所図面、作業実施写真21枚、捕獲魚種・個体数一覧表、電気ショッカーに関する使用上の注意書面と添付組み立て写真36枚が添付されている。

また、添付の作業報告書には、概略以下のおりの記載がある。なお、従事作業員の名簿や出勤簿等、作業従事者を確認できる資料はなく、また、従事作業員数、作業時間は、設計書と大きく乖離している。

第1回

1 刺し網設置

(1) 実施日時

平成25年2月21日（木）15：00～17：00

1) 作業員 5名

2) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1.8m、長さ20m：5本
船

(2) 設置箇所

1) 下江津湖（中ノ島付近）

2) 下江津湖（広木公園前付近）

3) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

2 捕獲業務

(1) 実施日時

平成25年2月22日（金）9：00～16：00

1) 作業員 15名

2) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1.8m、長さ20m：5本

※刺し網参考写真（例）



刺網（写真のようなタイプ）を捕獲箇所に前日設置し、翌日に網を回収し網にかかった魚を捕獲するもの。在来種・外来魚に関係なく網にかかるため、生きている在来種はすぐに放流する必要があるため、ハサミ等で網を切りながら魚の回収を行う。

※刺し網による作業の参考写真（例）（環境局による魚類調査時の写真）



船 電気ショッカーボート

※電気ショッカーボート参考写真（全国内水面漁業協同組合連合会からレンタルされたもの）



(2) 捕獲個所

- 1) 下江津湖（中ノ島付近）
- 2) 下江津湖（広木公園前付近）
- 3) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

第2回

1 刺し網設置

(1) 実施日時

平成25年3月11日（木）15:00～17:00

- 1) 作業者 5名
- 2) 使用漁具等

刺し網：三重網、目合7分目（約2.3mm）、深さ1.8m、長さ20m：5本
船

(2) 設置個所

- 1) 下江津湖（中ノ島付近）
- 2) 下江津湖（広木公園前付近）

3) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

2 捕獲業務

(1) 実施日時

平成25年3月12日（金）9：00～16：00

1) 作業者 15名

2) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1,8m、長さ20m：5本

船：電気ショックボート

(2) 捕獲個所

1) 下江津湖（中ノ島付近）

2) 下江津湖（広木公園前付近）

3) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

ウ 本件委託業務の業務完了調査は、平成25年3月12日に行われ、「合格」との検査結果が出され、同日付の検査調書が作成されている。

エ 請求書は3月28日付で提出され、同日付で支出命令が起案され、其の後承認されている。

(2) 平成25年度外来魚稚魚捕獲試験業務委託

① 事業決定・予算請求に至る経緯

ア 平成25年度当初予算に、外来魚駆除対策経費として金230万円（うち外来魚（成魚）駆除委託経費100万円、外来魚（稚魚）捕獲試験委託経費100万円、外来魚（稚魚）捕獲装置作成経費30万円）が計上されている（合計230万円）。前年度に比し、100万円の予算増額である。

その経緯については、平成24年度に所属長を務めた市職員（現在退職）、当時の同センター所属職員、農水商工局幹部等の事情聴取の結果から、事業実施や予算額の増額を働き掛けたのは、当時から熊本市漁業協同組合長を務めていた北口氏であったことが認められる。当年度においても、予算措置を講じる際には、既に受託業者が熊本市漁業協同組合であることが当然に予定されていた（複数の市職員よりの聴取結果）。

イ ところで、平成24年度において行われた本件業務に関する議会（委員会）における質問と答弁の内容は、概略次のとおりである。

a 平成24年3月2日第1回定例会

質問：市漁協の組合長として提案を交えて質問する。江津湖公園に指定管理者を導入し、民間に委託したことへの不安の声が高い。在来魚の稚魚を守るなどの観点や環境保全の観点から江津湖に関する専門部署を設けてはどうか。また、江津湖の利活用整備計画を策定すべきである。（北口議員）

答弁：水前寺江津公園は本市の貴重な財産である。可能な限り環境の保全を図りつつ、親しんでいける公園にしたい。指定管理者制度については、適正な管理運営となるよう努めていく。また、江津湖に関する様々な情報の把握・共有化は重要であり、一体的管理のため必要。関係部署間の調整を行う組織的な対応を行っていききたい。整備計画については、水前寺江津湖公園協議会で協議の上、課題等を整理していきたい。（幸山市長）

質問：江津湖において外来魚が在来魚を捕食している。市漁協を含む関係団体で協議会を作り撲滅をやっている。外来魚については全国の淡水湖で深刻な状況になっている。ブラックバスリリース禁止条例制定について、どのようにお考えか。（北口議員）

答弁：従前、外来魚の調査などを行うとともに、啓発活動を行ってきた。今後、広域的な対応を行うことが効果的であり、関係自治体等と連携・研究していきたい（幸山市長）。

b 平成24年3月13日第1回経済分科会

質問：平成24年度予算で外来魚駆除業務委託費が出ているが。対象は市内一円か（田尻善裕議員）。

答弁：江津湖に特定して委託したいと考えている（農林水産振興部長）。

質問：市漁協以外のボランティアも駆除に参加できるのか（田尻善裕委員）。

答弁：江津湖については熊本市漁業協同組合、そして江津湖を共同管理する熊本県内水面漁業組合が漁業権をもっている。江津湖でボランティアを行うなら、熊本市漁協のご理解を頂ければと思っている。漁協の御理解もいただきながら、連携していい方策に取り組んでいきたい（農林水産振興部長）。

c 平成24年3月19日第1回予算決算委員会（経済分科会での詳細審査における意見・要望）

意見・要望報告：駆除を実施する際には、ボランティア等の参加についても漁業権を

有する団体に理解が得られるよう働きかけてもらいたい。

d 平成24年12月17日 第4回経済分科会

質問：魅力ある江津湖と言いながら、江津湖の中にハエ（在来魚）が全然居ない。13万匹を買い付けて入れたが、ブラックバスが放流したハエを餌にしている。100%地下水を売りにするんであれば、それを守っていくための施策を今打たないでどうするか。何もしていないではないか。補正予算見ていて気分が悪い（北口議員）。

答弁：なし

② 事業実施（契約）手続き

ア 予算措置が講じられた事業のうち、外来魚（成魚）駆除業務は、補助事業に切り替えて実施され、委託事業として行われたのは外来魚（稚魚）捕獲試験委託業務のみであった。

これは、熊本市漁業協同組合側から外来魚（成魚）駆除業務は、自主事業として行い、全国内水面漁業協同組合連合会からも補助金を受けて行いたいので、補助事業に切り替えてくれとの要望があったことによるものである。熊本市はこれに応じて、補正予算により委託費を補助費に切り替え、支出している。なお、このことにより、市漁協は、外来魚（成魚）駆除事業として、200万円以上の事業規模で行うことが可能となった。

イ 委託事業としての外来魚（稚魚）捕獲試験委託業務契約については、平成25年6月17日付で随意契約についての農業政策課長事前協議（農水商工局契約に関する審査の実施要領第3第4項に基づく）が行われ、「本業務は、実施個所の状況を熟知しており、かつ専門的な技術を要していることが不可欠である。また、実施個所の漁業権を熊本市漁業協同組合が有しているため。」との理由で、熊本市漁業協同組合を相手方とする随意契約をとることが決定されている。平成25年度の記録上は、平成24年度と異なり、事前協議に関する農業政策課長との事前協議に関する決裁書類は編綴されていない。

なお、地方自治法第234条第2項により、随意契約は例外的に認められているに止まり、随意契約を締結することが認められるのは、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（所謂2号随契）と、自治法施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2に該当する場合のみであり、さらに相手方が特定する随意契約（見積書1者）を締結することができる

のは、さらに、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号に該当する場合のみである。当年度の農業政策課長事前協議資料によれば、今回の随意契約は所謂1号随契に該当すると記載されている。そして、契約の理由を勘案すると、熊本市契約事務取扱規則第14条第2項第3号の「契約の相手方が特定されるものに係る契約」（同規則第15条第1項第1号で準用するもの）にあたるとして、1者見積もりで足りると判断されたものと思われる。

ウ また、前年同様、農業政策課長事前協議の次に、熊本市漁業協同組合名義の見積書（第1回目）が平成25年10月21日付で徴取されている。これも、記録の編綴順で考えれば、設計書作成前の段階と考えられる。

エ 当年度も、設計書作成時期は不明であるが、前述したように、書類の編綴場所からして、第1回見積書徴取の後と考えられる。

設計書によれば、委託業務の内容は、作業箇所が3箇所を8回、作業員が1回当たり5人（延べ40人）で、単価が1万3300円³等と記載されている。

オ 以上を前提として、平成25年10月21日、業務委託実施伺いを提出し、即日承認され、平成25年10月21日付の第2回目見積書（金額は第1回と同じ）を徴取したうえ同日契約締結伺いを提出し、同日承認され、同日付で契約書面を取り交わしている。金額は98万2800円である。

また、同日付で支出負担行為の決裁を受けている。

カ なお、委託契約の内容については、契約書1枚目第5項に「別紙設計書・仕様書等のおり」と記載されていて、前年度契約にあった「図面」が除かれているが、仕様書には作業場所を示す図面が添付されている。また、本年度も、前年同様保存された記録上、契約書原本に別紙として設計書・仕様書は一体として添付されていないが、一件記録中に設計書・仕様書（その他に図面）が保存されており、その同一性が確認できるので、形式上から言えば、本来は特に問題とするべきものではない。しかし、このことにより、一部職員から「設計書に記載された作業員数による、そこに記載された作業時間の作業実施が、委託業務内容になっている」（脚注3番のおり）という点についての正当な理解がなされない結果となっていると考えられる。

³ 平成25年度国土交通省公共工事設計労務単価による。1日当たり8時間であることは前述のおりである。

契約書に上記のと通りの記載があり、作業箇所が3箇所を8回、作業員が1回当たり5人（延べ40人）で、単価が1万3300円（これは、一日当たり8時間の作業従事を前提とする）等と記載されているから、本件委託業務の内容は、大要「仕様書添付の図面記載の場所で、設計書記載の回数、設計書記載の数の作業員により、設計書記載の時間・日数、外来魚（稚魚）捕獲試験を実施すること」であると、言うべきである。なお、此の点については、担当者の一部から、「委託業務であるから、外来魚（稚魚）捕獲試験という成果をあげればいいのであって、設計書記載の作業員数により、同所記載の時間作業に従事する必要はない」との弁解がなされているが、契約の趣旨を理解しないものであり、後記のとおり指摘するものである。

③ 業務遂行、業務完了確認、支払い

ア 委託業務は、平成25年10月21日付で業務着手届がなされ、同年12月27日付で業務完了届がなされている。

なお、監督員として水産振興センター職員が指名されているが、同職員は業務が開始されてから完了するまで現場にいたものではない。当職らの事情聴取に対し「10日間のうち何回か現場へ行き、最後の引き上げの日も出向きました」と述べている。

イ 委託業務完了届には、業務工程表、作業報告書、捕獲試験実施場所図面、10月31日作業に関する作業実施写真9枚、11月6日作業に関する作業実施写真11枚、11月13日作業に関する作業実施写真9枚、11月20日作業に関する作業実施写真10枚、11月27日作業に関する作業実施写真12枚、12月4日作業に関する作業実施写真9枚、12月11日作業に関する作業実施写真9枚、12月18日作業に関する作業実施写真10枚、12月25日作業に関する作業実施写真11枚、捕獲実績一覧表が添付されている。

また、添付の作業報告書には、概略以下のと通りの記載がある。なお、従事作業員の名簿や出勤簿等、作業従事者を確認できる資料はなく、また、従事作業員数、作業時間は、設計書と大きく乖離している。

1 準備

(1) 捕獲試験装置設置

1) 実施日時 平成25年10月3日（水）～31日（木）9：00～12：

00

- 2) 作業者数 5名
- 3) 使用漁具等：捕獲装置3基
船 1隻
竹 12本

※稚魚捕獲装置の参考写真



稚魚捕獲装置（塩ビパイプで作製した枠に、人工藻とナイロン地の網を取り付けたもの）を捕獲箇所を設置し、人工藻に集まる稚魚を捕獲しようとするもの。設置して約1週間の間隔をあけた後、装置を回収し網にかかった稚魚を捕獲・確認する。捕獲・確認後、同じ箇所にも再設置する。

- 4) 設置箇所
 - ・中ノ島付近
 - ・加勢川との合流点付近
 - ・東部浄化センター放流口付近

2 捕獲試験業務

(1) 第1回捕獲試験 確認及び再設置

- 1) 実施日時 : 平成25年11月6日(水) 9:00~12:00
- 2) 作業者数 : 5名

- 3) 使用漁具等 : 船 1 隻
 - 4) 捕獲試験確認及び再設置個所
 - ・中ノ島付近
 - ・加勢川との合流点付近
 - ・東部浄化センター放流口付近
- (2) 第2回捕獲試験 確認及び再設置
- 1) 実施日時 : 平成25年11月13日(水) 9:00~12:00
 - 2) 作業者数 : 5名
 - 3) 使用漁具等 : 船 1 隻
 - 4) 捕獲試験確認及び再設置個所
 - ・中ノ島付近
 - ・加勢川との合流点付近
 - ・東部浄化センター放流口付近
- (3) 第3回捕獲試験 確認及び再設置
- 1) 実施日時 : 平成25年11月20日(水) 9:00~12:00
 - 2) 作業者数 : 5名
 - 3) 使用漁具等 : 船 1 隻
 - 4) 捕獲試験確認及び再設置個所
 - ・中ノ島付近
 - ・加勢川との合流点付近
 - ・東部浄化センター放流口付近
- (4) 第4回捕獲試験 確認及び再設置
- 1) 実施日時 : 平成25年11月27日(水) 9:00~12:00
 - 2) 作業者数 : 5名
 - 3) 使用漁具等 : 船 1 隻
 - 4) 捕獲試験確認及び再設置個所
 - ・中ノ島付近
 - ・加勢川との合流点付近
 - ・東部浄化センター放流口付近
- (5) 第5回捕獲試験 確認及び再設置
- 1) 実施日時 : 平成25年12月4日(水) 9:00~12:00
 - 2) 作業者数 : 5名
 - 3) 使用漁具等 : 船 1 隻
 - 4) 捕獲試験確認及び再設置個所
 - ・中ノ島付近

- ・加勢川との合流点付近
- ・東部浄化センター放流口付近

(6) 第6回捕獲試験 確認及び再設置

- 1) 実施日時 : 平成25年12月11日(水) 9:00~12:00
- 2) 作業員数 : 5名
- 3) 使用漁具等 : 船 1隻
- 4) 捕獲試験確認及び再設置箇所

- ・中ノ島付近
- ・加勢川との合流点付近
- ・東部浄化センター放流口付近

(7) 第7回捕獲試験 確認及び再設置

- 1) 実施日時 : 平成25年12月18日(水) 9:00~12:00
- 2) 作業員数 : 5名
- 3) 使用漁具等 : 船 1隻
- 4) 捕獲試験確認及び再設置箇所

- ・中ノ島付近
- ・加勢川との合流点付近
- ・東部浄化センター放流口付近

(8) 第8回捕獲試験 確認及び再設置

- 1) 実施日時 : 平成25年12月25日(水) 9:00~12:00
- 2) 作業員数 : 5名
- 3) 使用漁具等 : 船 1隻
- 4) 捕獲試験確認及び再設置箇所

- ・中ノ島付近
- ・加勢川との合流点付近
- ・東部浄化センター放流口付近

3 後片付け

(1) 回収作業

- 1) 実施日時 : 平成25年12月25(水)~27日(金) 9:00~12:00
- 2) 作業員数 : 5名
- 3) 回収したもの : 捕獲装置3基
- 4) 使用したもの : 船 1隻
竹 12本

5) 回収個所

- ・中ノ島付近
- ・加勢川との合流点付近
- ・東部浄化センター放流口付近

(2) その他

使用した捕獲試験装置の清掃・整備
設置個所の整備等

ウ 本件委託業務の業務完了調査は、平成25年12月27日に行われ、「合格」
との検査結果が出され、同日付の検査調書が作成されている。

エ 請求書は平成26年2月10日付で提出され、同日付で支出命令が起案され、
其の後承認されている。

(3) 平成26年度外来魚捕獲業務委託

① 事業決定・予算請求に至る経緯

ア 平成26年度当初予算には、平成25年度と同じく、外来魚駆除対策経費と
して合計230万円（外来魚（稚魚）捕獲試験委託経費100万円、外来魚（成
魚）駆除委託経費100万円、外来魚（稚魚）捕獲装置作成経費）が計上され
ている（前年度同額）。また、予算化の経緯については、平成25年度に所属
長を務めた市職員、当時の同センター所属職員、農水局幹部等の事情聴取の結
果から、事業実施を働き掛けたのは、当時から熊本市漁業協同組合長を務めて
いた北口氏であったことが認められる。

当年度においても、予算措置を講じる際には、既に受託業者が熊本市漁業協
同組合であることが当然に予定されていた（複数の市職員よりの聴取結果）。

イ ところで、平成25年度において行われた本件業務に関する議会（委員会）
における質問と答弁の内容は、概略次のとおりである。

a 平成25年3月8日 第1回定例会

質問：江津湖の環境保全に関しては各種調査が必要であるが、環境局は何の調査も
していない。環境局は、江津湖の環境保全のために必要な調査のためには自ら
汗を流して取り組むよう強く指摘する。平成23年の環境実態調査では、内水
面漁業調整規則6条に基づく特別採捕許可と地元漁協からの同意が必要である

がこれをとったのか（北口議員）。

答弁：知事の許可も漁協の同意も取らないままに調査を実施した。まことに申しわけございませんでした（環境局長）。

質問：市が漁業調整規則に違反していることが明らかになった。しっかり勉強してください。私自身、市漁協の組合長として外来魚撲滅に取り組んできた。全国内水面漁連の全国大会も熊本に誘致した。江津湖等でのブラックバス釣りは、釣れたものをリリースしてしまうのが殆どである。正しい認識を市民に伝えることは重要であり、ブラックバスリリース禁止条例を制定するべきではないか（北口議員）。

答弁：市民への適切な情報提供、特定外来生物の駆除とも重要である。具体的な啓発活動も行っており、特定外来生物への認識と生物多様性の保全について理解を得る取り組みを強化しているところである。しかし、現状、リリースが依然見受けられるので、来年度にリリース禁止条例化に向けた検討を行いたい（幸山市長）。

b 平成25年9月26日 第3回環境水道分科会

質問：江津湖における外来魚を含む魚介類等調査経費420万円の予算（環境局扱い）についての説明を求める（齊藤聡議員）。

答弁：3月の議会で外来魚対策をすべきとの質問があつたが、魚類の状況が漠然としているので調査を行いたい（緑保全課長）。

② 事業実施（契約）手続き

ア 予算措置としては、外来魚（成魚）駆除委託業務と外来魚（稚魚）捕獲試験委託業務であつたが、事業実施の段階で、委託業務は外来魚駆除業務のみとなった。その理由は、前年度に行われた外来魚（稚魚）捕獲試験が奏功せず、失敗であつたとの認識から、成魚の駆除業務一本に絞つたということである。

イ 委託事業としての外来魚駆除業務については、平成26年11月10日付で農水商工局契約に関する審査の実施要領第3の第4項に基づく随意契約についての農水商工局契約事前調査会議の審査を受け、「適」との判断であつた。なお、その理由は随意契約審査案件資料によれば、以下の各点より、熊本市漁業協同組合が効果的かつ円滑な捕獲業務を実施することができるから、とされている。なお、平成26年度の記録上も、平成25年度と同じく、事前協議に関する決裁書類は編綴されていない。当年度から、編綴場所からみ

て事前協議よりも以前に作成されたと思しき設計書・業務委託仕様書が審査資料として添付されている。

- ① 実施個所である江津湖の漁業権を有し、外来魚の生息状況を詳細に把握している。
- ② 捕獲に係る刺網、投網等の使用に付いて高度かつ専門的な技術を有している。
- ③ 全国各地で捕獲実績のある電気ショックボートを使用しての捕獲が可能である。
- ④ 使用する電気ショックボートは全国内水面漁業協同組合から無償で借用することができ経費の削減が見込まれる

本件随意契約案件資料によれば、随意契約の根拠として、2号随意契約によるものと記載されている。

なお、各種契約のうち随意契約は、地方自治法第234条第2項により、例外的に認められているに止まる。本件において随意契約を締結することが認められるのは、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（所謂2号随契）と、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2に該当する場合のみであり、さらに相手方が特定する随意契約（見積書1者）を締結することができるのは、さらに、熊本市契約事務取扱規則第15条1項1号に該当する場合のみであるが、後者（所謂1号随契）については、本市契約事務取扱規則第14条の2第6号により、契約限度額が100万円以下となっているので、契約金額が199万8000円の本契約については、所謂1号随契とはならない。よって、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に基づく随意契約（所謂2号随契）と認められる。

ウ 当年度は、前年度までと異なり、見積書の徴取は平成27年2月2日付の1回だけとなっている。

エ 当年度も、設計書作成時期は不明である。設計書によれば、委託業務の内容は、作業員が1回当たり14人で6回（延べ84人）実施し、単価が1万4000円⁴等と記載されている。

⁴ 平成26年度国土交通省公共工事設計労務単価による。1日当たり8時間であることは前

オ 以上を前提として、平成27年1月30日、業務委託実施伺いを提出し、即日承認され、平成27年2月2日付見積書を徴取したうえ同日契約締結伺いを提出し、同日承認され、同日付けで契約書面を取り交わしている。契約金額は199万8000円である。

また、同日付で支出負担行為の決裁を受けている。

カ なお、委託契約の内容については、契約書第1条に「別紙仕様書等に基づき、業務を実施しなければならない」と記載されていて、前年度契約にあった「設計書」が除かれ、また、前年度契約同様、平成24年度契約にあった図面が除かれている。毎年、委託業務の内容に関する記載が何故に異なるのか理解に苦しむが、仕様書には作業場所を示す図面が添付されている。

また、本年度も、前年同様保存された記録上、契約書原本に別紙として設計書・仕様書は一体として添付されていないが、一件記録中に設計書・仕様書（添付図面）が保存されており、その同一性が確認できるので、形式上は本来は特に問題とするべきものではない。しかし、このことにより、後述のように一部職員から「設計書に記載された作業員数による、そこに記載された作業時間の作業実施が、委託業務内容になっている」という点についての正当な理解がなされない結果となっていると考えられる。

契約書に上記のとおり記載があり、作業員が1回当たり14人で6回（延べ84人）で、単価が1万4000円（脚注4のとおり）等と記載されているから、本件委託業務の内容は、仕様添付の図面記載の場所で、設計書記載の回数、設計書記載の数の作業員により、一日8時間を前提として、外来魚駆除作業を実施することと、言うべきである。なお、此の点についても、担当者の一部から、「委託業務であるから、外来魚駆除という成果をあげればいいのであって、設計書記載の作業員数により、同書記載の時間作業に従事する必要はない」との弁解がなされているが、契約の趣旨を理解しないものであることは、前述のとおりである。

③ 業務遂行、業務完了確認、支払い

ア 委託業務は、平成27年2月2日付で業務着手届がなされ、同年3月16日付で業務完了届がなされている。なお、当年度記録から監督員通知が記録

述のとおりである。

に編綴されておらず、選任されているか否か不明である。

但し、前年まで監督員を務めた同じ水産振興センター職員が業務の監督に当たっていた旨を述べているが、同職員は、当年度業務についても、業務が開始されてから完了するまで現場に居たものではない。当職らの事情聴取に対し「この年の現場監督については、毎回は行っておりません。ある程度やり方がわかってきていると思ったので、その必要はないものと判断しました。初回は出向いて、体長等の測り方を指導しました。その後は、抜き打ち的に1回置き位に行ったと思います。実際の従事人数は、当日（初回）は10人前後くらいいた記憶です。」等と述べている。

イ 委託業務完了届には、業務工程表、作業報告書、実施個所図、捕獲実績表、同明細書（実施日ごとの捕獲実績）平成27年2月4日作業に関する作業実施写真6枚、2月5日作業に関する作業実施写真9枚、2月9日作業に関する作業実施写真6枚、2月10日作業に関する作業実施写真9枚、2月18日作業に関する作業実施写真6枚、2月19日作業に関する作業実施写真9枚、2月22日作業に関する作業実施写真6枚、2月23日作業に関する作業実施写真9枚、3月9日作業に関する作業実施写真6枚、3月10日作業に関する作業実施写真9枚、3月15日作業に関する作業実施写真6枚、3月16日作業に関する作業実施写真9枚が添付されている。

また、添付の作業報告書には、概略以下のおりの記載がある。なお、従事作業員の名簿や出勤簿等、作業従事を確認できる資料はなく、また、従事作業員数、作業時間は、設計書と大きく乖離している。

第1回

1 刺し網設置

(1) 実施日

平成27年2月4日（水） （作業従事時間の記載はなし）

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1,8m、長さ20m
船

なお、前年度までの報告書に記載のあった、作業時間、作業員数に関する記載はない（以下第2回以降も同じ）。

(2) 設置個所

1) 下江津湖（中ノ島付近）

2) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

2 捕獲業務

(1) 実施日

平成27年2月5日(木)

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目(約23mm)、深さ1,8m、長さ20m
船

電気ショックボート

(2) 実施個所

水前寺江津湖公園及び加勢川の一部

(3) 捕獲箇所

1) 下江津湖(中ノ島及び江津橋付近)

2) 加勢川(東部浄化センター放流口付近)

なお、前年度までの報告書に記載のあった、作業時間、作業員数、に関する記載はない(以下第2回以降も同じ)。

第2回

1 刺し網設置

(1) 実施日

平成27年2月9日(水)

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目(約23mm)、深さ1,8m、長さ20m
船

(2) 設置個所

1) 下江津湖(中ノ島付近)

2) 加勢川(東部浄化センター放流口付近)

2 捕獲業務

(1) 実施日

平成27年2月10日(火)

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目(約23mm)、深さ1,8m、長さ20m

2) 船 電気ショックボート

(2) 実施個所

水前寺江津湖公園及び加勢川の一部

(3) 捕獲箇所

- 1) 下江津湖（中ノ島及び江津橋付近）
- 2) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

第3回

1 刺し網設置

(1) 実施日

平成27年2月18日（水）

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1,8m、長さ20m
船

(2) 設置箇所

- 1) 下江津湖（中ノ島付近）
- 2) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

2 捕獲業務

(1) 実施日

平成27年2月19日（木）

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1,8m、長さ20m
船

電気ショックボート

(2) 実施箇所

水前寺江津湖公園及び加勢川の一部

(3) 捕獲箇所

- 1) 下江津湖（中ノ島及び江津橋付近）
- 2) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

第4回

1 刺し網設置

(1) 実施日

平成27年2月22日（日）

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1,8m、長さ20m
船

(2) 設置個所

- 1) 下江津湖 (中ノ島付近)
- 2) 加勢川 (東部浄化センター放流口付近)

2 捕獲業務

(1) 実施日

平成27年2月23日 (月)

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目 (約23mm)、深さ1,8m、長さ20m
船

電気ショックボート

(2) 実施個所

水前寺江津湖公園及び加勢川の一部

(3) 捕獲箇所

- 1) 下江津湖 (中ノ島及び江津橋付近)
- 2) 加勢川 (東部浄化センター放流口付近)

第5回

1 刺し網設置

(1) 実施日

平成27年3月9日 (月)

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目 (約23mm)、深さ1,8m、長さ20m
船

(2) 設置個所

- 1) 下江津湖 (中ノ島付近)
- 2) 加勢川 (東部浄化センター放流口付近)

2 捕獲業務

(1) 実施日

平成27年3月10日 (火)

1) 使用漁具等

刺網：三重網、目合7分目 (約23mm)、深さ1,8m、長さ20m
船

電気ショックボート

- (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
- (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖（中ノ島及び江津橋付近）
 - 2) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

第6回

- 1 刺し網設置
 - (1) 実施日
平成27年3月15日（日）
 - 1) 使用漁具等
刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1,8m、長さ20m
船
 - (2) 設置個所
 - 1) 下江津湖（中ノ島付近）
 - 2) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）
- 2 捕獲業務
 - (1) 実施日
平成27年3月16日（月）
 - 1) 使用漁具等
刺網：三重網、目合7分目（約23mm）、深さ1,8m、長さ20m
船
電気ショッカーボート
 - (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
 - (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖（中ノ島及び江津橋付近）
 - 2) 加勢川（東部浄化センター放流口付近）

ウ 本件委託業務の業務完了調査は、平成27年3月16日行われ、「合格」との検査結果が出され、同日付の検査調書が作成されている。

エ 請求書は平成27年3月31日付で提出され、同日付で支出命令が起案され、其の後承認されている。

(4) 平成27年度外来魚駆除業務委託

① 事業決定・予算請求に至る経緯

ア 平成27年度当初予算に、平成25年度、平成26年度と同じく、外来魚駆除対策経費として金230万円（うち、外来魚（稚魚）捕獲試験委託経費100万円、外来魚（成魚）駆除委託経費100万円、外来魚（稚魚・成魚）捕獲用経費として30万円）の予算が計上されている（なお、担当者の一部は、予算は100万円しかつかなかつたと述べているが、執行額と予算額を混同しているものと考えられる）。

また、その経緯については、平成26年度に所属長を務めた市職員、当時の同センター所属職員、農水商工局幹部等の事情聴取の結果から、事業実施を働き掛けたのは、当時から熊本市漁業協同組合長を務めていた北口氏であったことが認められる。

当年度においても、予算措置を講じる際には、既に受託業者が熊本市漁業協同組合であることが当然に予定されていたとみられるが（複数の市職員よりの聴取結果）、契約形式としては、当年度から単独随意契約の形式をとっておらず、2者から見積もりを徴取している。

イ ところで、平成26年度において行われた本件業務に関する議会（委員会）における質問と答弁の内容は、概略次のとおりである。

a 平成26年6月16日 第2回経済委員会

質問：内水面漁業基本法が6月に議員提案で提出されるとのこと。江津湖ではブラックバスやテラピアが在来種を捕食している。放流しても食べられてしまう。高温の処理水が上下水道から流されるなどしている。水産課は環境悪化について協議をしてほしい（北口議員）。

答弁：内水面は多面的な機能を有している。特に江津湖等は環境のシンボルである。今後も連携しながら調査を進めていきたい（農林水産商工局総括審議員）。

質問：捕獲・駆除した外来魚の肥料化や動物園の餌にすることなどもご検討をお願いしたい（北口議員）。

答弁：なし。

b 平成26年9月29日 第3回経済委員会

質問：斉藤橋のところで、ばってんの湯がお湯を垂れ流しにしている。テラピアなどが繁殖している。

答弁：外来魚の繁殖状況は承知している。平成25・26年と200万円の駆除予算を組んで駆除に務めてきたところ（水産振興センター所長）。

質問：どれだけ放流しても食われてしまう。八代市さえ100万円放流しているのに熊本市は昔から30万円。食われてしまっておしまいになる（北口議員）。

答弁：今後センターとしては種苗放流の量を増やしていきたい。（水産振興センター所長）

質問：お湯の石鹼かす等、環境あたりと協議をやって原因者に対する対策も講じる必要がある。流す水の温度も江津湖と同程度の温度のものを（北口議員）。

答弁：農水商工局・環境局・都市建設局・上下水道局で今後も続けていきたい。（水産振興センター所長）

質問：6月に内水面漁業基本法が成立した。かなり踏み込んだ内容だ。市もきちんと調査をしないといけない。様々なものでヘドロも溜まってきている（北口議員）。

答弁：法律は6月27日に公布・施行されている。市役所全体で内水面漁業振興のために対応していく必要があると考える。（水産振興センター所長）

質問：汚染の原因者については放置せず全庁的に連携をとって頂きたい（北口議員）。

答弁：市役所全体で対応していきたい。（水産振興センター所長）

c 平成27年2月20日 第1回定例会

質問：私は熊本市漁業協同組合の代表理事組合長を務めている。（これまでの経緯について演説の上で）4月からの江津湖地域における特定外来生物等による防止条例施行に向け、生物多様性保全のための地域戦略作成をどのように進めていくか。環境教育もどのように進めていくか（北口議員）。

答弁：再放流禁止は政令指定都市初の内容であり、周知につとめていく。地域戦略策定については、現在基礎調査中である。新年度には策定会議を設置予定である（環境局長）。

② 事業実施（契約）手続き

ア 予算措置としては外来魚（成魚）駆除業務と外来魚（稚魚）捕獲試験委託業務であったが、事業実施の段階で、委託業務は外来魚駆除業務のみとなった。また事業実施も外来魚駆除業務のみとなり、実施額も予算の約半分の100万円となった。その理由は、前々年度に行われた外来魚（稚魚）捕獲試験が失敗

であったことと、新たに電気ショッカー船を市環境局で購入したこと等から、外来魚駆除業務一本に絞ったということである。

イ 委託事業としての外来魚駆除業務については、平成27年11月13日付で農水商工局契約に関する審査の実施要領第3の第4項に基づく随意契約についての農水商工局契約事前調査会議の審査依頼資料が存在するが、審査結果を記載した資料はない。委託業務伺いには「平成27年11月18日、農水商工局農業政策課長と事前協議済み」との記載があるが、本来、そのことを示す農業政策課長の押印のある資料を記録に編綴するべきである。この点は、比較的軽微な問題点であるが、後述のとおり留意とされたい。

なお、平成27年度の随意契約審査案件資料によれば、当年度は前年度と異なり、随意契約の相手方が特定されていない。しかし、随意契約である以上、地方自治法第234条第2項により、例外的に認められているに止まるから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に基づいて認められる場合（所謂2号随契）か、自治法施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2により認められる場合（所謂1号随契）かに限られるが、当年は、契約検査総室登録のある2者より見積もりを取るようになっており、前年度からすれば改善しているが、見積りを徴する相手方は資力、信用等が確実と認められる者とされている（熊本市契約事務マニュアル四訂版24頁）のだから、そのことからすれば、水産関係の民間調査会社など業務の性質に照らして可能な範囲で多くの業者から見積もりを取るのが相当であり、また入札も当然検討されるべきである。

ウ 当年度も、設計書作成時期は不明である。今年度から業務従事時間は細分化されており、1回の駆除作業当たり、4時間従事する作業員が3人、6時間従事する作業員が2人として（駆除作業1回当たりの人件費4万4400円）合計12回作業を行うことを前提として設計を行っている。

エ その上で、平成27年11月30日、業務委託実施伺いを提出し、即日承認され、平成27年12月4日付、一般社団法人熊本市造園建設業協会からの見積書（金額101万1744円）を徴取し、更に平成27年12月4日付の熊本市漁業協同組合からの見積書（金額99万3600円）を徴したうえ、同日付で熊本市漁業協同組合を契約相手方とし、契約金額を99万3600円とする契約締結伺いを提出し、同日承認され、同日付で業務委託請書を徴している。

また、同日付で支出負担行為の決裁を受けている。

オ なお、委託契約の形式は当年度から双方押印の契約書の形式ではなく、受託者が業務委託請書を提出する形式となっているが、委託業務の内容は、請書第2項(3)で「委託業務の内容 別紙仕様書のとおり」とされている。

また、本年度は、保存された記録上、請書原本に別紙として仕様書・図面が一体として添付されているものと認められる。しかし、同仕様書には、委託業務の実施回数と駆除方法のみが記載されているのみで、設計書に記載された従事作業員数、作業時間に関する記載はない。ただし、記録に添付された見積書には、熊本市漁業協同組合及び熊本市造園建設業協会の作成にかかる見積書には、従事作業員の人数、従事時間が明記されており、これは設計書を前提として従事人数・作業時間が明示されているので、形式上、本来は特に問題とするべきものではない。しかし、このことにより、一部職員から「設計書に記載された作業員数による、そこに記載された作業時間の作業実施が、委託業務内容になっている」という点についての正当な理解がなされない結果となっていると考えられることは、前述のとおりである。

業務委託請書に上記のとおり記載があり、1回当たりの駆除作業に4時間従事する作業員が3人、6時間従事する作業員が2人で、合計12回作業に従事することが明記されていることから、前年度まで以上に、本件委託業務の内容が、仕様添付の図面記載の場所で、設計書記載の回数、設計書記載の数の作業員により、設計書記載の時間(一日4時間又は6時間)、外来魚駆除作業を実施することであることが明らかとなっていると言える。なお、此の点についても、担当者の一部から、「委託業務であるから、外来魚駆除という成果をあげればいいのであって、設計書記載の作業員数により、同書記載の時間作業に従事する必要はない」との弁解がなされているが、当年度の委託業務に関しては、契約の趣旨を理解しないものであるといわざるをえない。

③ 業務遂行、業務完了確認、支払い

ア 委託業務は、平成27年12月4日付で業務着手届がなされ、平成28年3月23日付で業務完了届がなされている。なお、当年度記録にも前年度と同じく監督員通知が記録に編綴されておらず、選任されているか否か不明である。

但し、前年まで監督員を務めた同じ水産振興センター職員が当年度も業務の監督に当たっていたことが関係者からの聴取により認められる。そして、同職員は業務が開始されてから完了するまで現場に居たものではないことは、前年と同じである。

イ 委託業務完了届には、業務工程表、作業実施報告書、実施個所図、捕獲実績表1枚、測定結果表（実施日ごとの捕獲魚測定結果）、平成28年1月27日作業に関する作業実施写真16枚、2月3日作業に関する作業実施写真12枚、2月4日作業に関する作業実施写真16枚、2月8日作業に関する作業実施写真11枚、2月15日作業に関する作業実施写真16枚、2月19日作業に関する作業実施写真16枚、2月24日作業に関する作業実施写真16枚（うち1枚は捕獲結果0のため写真なし）、2月29日作業に関する作業実施写真16枚、3月4日作業に関する作業実施写真16枚、3月8日作業に関する作業実施写真16枚、3月14日作業に関する作業実施写真16枚、3月18日作業に関する作業実施写真16枚が添付されてる。

また、添付の作業実施報告書には、概略以下のおおりの記載がある。なお、従事作業員の名簿や出勤簿等、作業従事を確認できる資料はなく、また、従事作業員数、作業時間は、設計書と大きく乖離している可能性がある。

第1回

1 捕獲業務

(1) 実施日時

平成28年1月27日（水）

1) 使用漁具等

タモ網

電気ショッカー船

(2) 実施個所

水前寺江津湖公園及び加勢川の一部

(3) 捕獲箇所

1) 下江津湖（実施箇所図 I、D、F）

(4) 計数・測定

別紙外来魚採捕 測定結果のおおりのとおり

なお、前年度と同じく、前々年度までの報告書に記載のあった、作業時間、作業員数に関する記載はない（以下第2回以降も同じ）。

第2回

1 捕獲業務

(1) 実施日時

平成28年2月3日（水）

1) 使用漁具等

タモ網

電気ショッカー船

※新型電気ショッカー船（平成27年度から熊本市所有で運用を開始したもの。従前レンタルしていたものと船型が異なり、操作性と安定性が向上した。電気ショッカー機器は、従前のものと同型である。）の参考写真



※新型電気ショッカー船での作業状況の参考写真



- (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
- (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖（実施箇所図 E）
 - 2) 木山川（実施箇所図 J）
- (4) 計数・測定
別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第3回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
平成28年2月4日（木）
 - 1) 使用漁具等
タモ網
電気ショッカー船
 - (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
 - (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖（実施箇所図 I、D、F）
 - (4) 計数・測定
別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第4回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
平成28年2月8日（月）
 - 1) 使用漁具等
タモ網
電気ショッカー船
 - (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
 - (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖（実施箇所図 E）
 - 2) 木山川（実施箇所図 J）

- (4) 計数・測定
 - 別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第5回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
 - 平成28年2月15日(月)
 - 1) 使用漁具等
 - タモ網
 - 電気ショッカー船
 - (2) 実施個所
 - 水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
 - (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖(実施箇所図I、D、F)
 - (4) 計数・測定
 - 別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第6回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
 - 平成28年2月19日(金)
 - 1) 使用漁具等
 - タモ網
 - 電気ショッカー船
 - (2) 実施個所
 - 水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
 - (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖(実施箇所図I、D、F)
 - (4) 計数・測定
 - 別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第7回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
 - 平成28年2月24日(水)

- 1) 使用漁具等
タモ網
電気ショックカー船
- (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
- (3) 捕獲箇所
1) 下江津湖（実施箇所図 I、D、F）
- (4) 計数・測定
別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第8回

- 1 捕獲業務
- (1) 実施日時
平成28年2月29日（月）
- 1) 使用漁具等
タモ網
電気ショックカー船
- (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
- (3) 捕獲箇所
1) 下江津湖（実施箇所図 I、D、F）
- (4) 計数・測定
別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第9回

- 1 捕獲業務
- (1) 実施日時
平成28年3月4日（金）
- 1) 使用漁具等
タモ網
電気ショックカー船
- (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
- (3) 捕獲箇所
1) 下江津湖（実施箇所図 I、D、F）

- (4) 計数・測定
 - 別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第10回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
 - 平成28年3月8日(火)
 - 1) 使用漁具等
 - タモ網
 - 電気ショッカー船
 - (2) 実施個所
 - 水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
 - (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖(実施箇所図I、D、F)
 - (4) 計数・測定
 - 別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第11回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
 - 平成28年3月14日(月)
 - 1) 使用漁具等
 - タモ網
 - 電気ショッカー船
 - (2) 実施個所
 - 水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
 - (3) 捕獲箇所
 - 1) 下江津湖(実施箇所図I、D、F)
 - (4) 計数・測定
 - 別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

第12回

- 1 捕獲業務
 - (1) 実施日時
 - 平成28年3月18日(金)

- 1) 使用漁具等
タモ網
電気ショッカー船
- (2) 実施個所
水前寺江津湖公園及び加勢川の一部
- (3) 捕獲箇所
1) 下江津湖（実施箇所図 I、D、F）
- (4) 計数・測定
別紙 外来魚採捕 測定結果のとおり

ウ 本件委託業務の業務完了調査は、平成28年3月23日に行われ、「合格」との検査結果が出され、同日付の検査調書が作成されている。

エ 請求書は平成28年3月31日付で提出され、同日付で支出命令が起案され、其の後承認されている。

2 補助金

(1) 平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助

① 事業決定・予算請求に至る経緯

ア 平成25年度当初予算には、外来魚駆除対策経費として金230万円（うち、外来魚（稚魚）捕獲試験委託経費100万円、外来魚（成魚）駆除委託経費100万円、外来魚（稚魚・成魚）捕獲用経費として30万円）が計上されていた。

予算化の経緯については、既述のとおり、平成24年度に所属長を務めた市職員、当時の同センター所属職員、農水商工局幹部等の事情聴取の結果から、当時から熊本市漁業協同組合長を務めていた北口氏が、熊本市に事業実施を働き掛けたことにより予算化がなされたものと認められる。ところが、その後、予算執行の段階になって、熊本市漁業協同組合側から外来魚（成魚）駆除業務は、補助事業に切り替えて欲しい旨の申し入れがあり、委託事業としては外来魚（稚魚）捕獲試験委託業務のみが実施された。これは、熊本市漁業協同組合側では、全国内水面漁業協同組合連合会からの補助金を受けて外来魚（成魚）駆除業務を行うこととなり、これにより、熊本市の財政負担は100万円であ

りながらも200万円以上の事業規模で外来魚（成魚）駆除事業を行うことが可能となったことによる。

以上の経緯により、3月補正予算により、外来魚駆除事業委託費を100万円減額し、外来魚駆除事業補助金として100万円を計上した。

イ なお、平成24年度において行われた本件業務に関する議会（委員会）における質問と答弁の概略は、委託業務の項において述べたとおりである。

② 補助金申請並びに交付決定手続き

ア 本件補助金申請は平成26年2月17日付で提出され、添付された事業計画書には概略次の記載がある。なお、添付図面に実施箇所3箇所が図示されており「中ノ島付近」「東部浄化センター放流口付近」「加瀬川との合流口付近」との説明書きがある。

1 事業の目的

在来種の減少の一因と思われるブラックバスやテラピア等の外来魚を、電気ショックカーボートを用いて効率的な駆除を実施し在来種の維持・増殖を測ることを目的とする。

2 事業の内容

- (1) 事業種目 平成25年度 健全な内水面生態系復元等推進事業
- (2) 事業主体 熊本市漁業協同組合
- (3) 事業内容 実施個所に刺網を設置し、その中で電気ショックカーボートを用いて外来魚を捕獲する。其の後、刺網も引上げ刺網に係った外来魚も捕獲する。
- (4) 事業費 2,110,000円
- (5) 事業期間 着手予定年月日 平成26年2月17日
完了予定日 平成26年3月31日

3 収支予算額

- (1) 収入の部
 - 市補助金 100万円
 - その他 110万円
- (2) 支出の部 備考
 - 傭船料 120,000円 20,000×1隻×6日間
 - 人件費 1,080,000円 15,000×12人×6日間

処理費	300,000円	50,000×6日間
資材等購入費	500,000円	刺網、ウェーダー、合羽、手袋等
燃料代	10,000円	
メンテナンス費	100,000円	

なお、補助金交付申請書の記載内容は以上の通りであり、それ以上の経費の明細を示す明細書や、必要経費の見積書の提出はない。

イ 上記補助金交付申請について、平成26年2月17日付で決裁伺いが提出され、同日付で承認されている。なお、補助金審査についての資料は全くなく、記録に残っているのは、以下の内容の決裁伺い書のみである。

本文 このことについて、以下のとおり交付決定してよろしいか。

- 1 事業名 平成25年度 健全な内水面生態系復元等推進事業
- 2 目的 在来種の減少の一因と思われるブラックバスやテラピア等の外来魚を電気ショッカーボートを用いて効率的な駆除を実施し在来種の維持・増殖を図ることを目的とする。
- 3 補助対象事業費 2,110,000円
- 4 補助率 1/2以内
- 5 交付決定額 1,000,000円
- 6 交付決定先 熊本市中央区国府本町5-7
熊本市漁業協同組合
代表理事 北口 和皇

ウ その上で、平成26年2月17日付で補助金交付決定がなされ、同日付通知書で申請者に通知されている。つまり、補助金申請がなされたその日に、審査がなされ、申請が適法と認められて決定・通知がなされたこととなる。

③ 補助事業実施並びに補助金交付確定手続き

ア 本件補助事業については、平成26年3月31日付で実績報告書が提出されている。

同報告書の記載内容は、概略次のとおりである。

1 事業の目的

在来種の減少の一因と思われるブラックバスやテラピア等の外来魚を、電気ショックボートを用いて効率的な駆除を実施し在来種の維持・増殖を図ることを目的とした。

2 事業の内容

- (1) 事業種目 平成25年度 健全な内水面生態系復元等推進事業
- (2) 事業主体 熊本市漁業協同組合
- (3) 事業内容 実施個所に刺網を設置し、その中で電気ショックボートを用いて外来魚を捕獲する。その後刺網も引上げ刺網に掛かった外来魚も捕獲した。
- (4) 事業費 2,344,995円
- (5) 事業期間 着手年月日 平成26年2月17日
完了年月日 平成26年3月31日

3 収支予算額

(1) 収入の部

市補助金	1,000,000円
その他	1,344,995円
合計	2,344,995円

(2) 支出の部

		備考
傭船料	12,000円	20,000×1隻×6日間
人件費	1,350,000円	15,000×15人×6日間
処理費	300,000円	50,000×6日間
資材等購入費	475,975円	刺網、ウェーダー、合羽、手袋等
燃料代	3,020円	
メンテナンス費	96,000円	
合計	2,344,995円	

イ 上記事業実績報告書には実施個所4箇所を示す図面1枚と、作業写真（平成26年3月20日分3枚、3月21日分4枚、3月23日分3枚、3月24日分8枚、3月25日分9枚、3月26日分8枚、3月27日分9枚、3月28日分7枚）、捕獲日ごとの外来魚採捕測定結果表6枚が添付されている。

また、領収書管理表1枚と、領収書写し合計28枚が添付されているが、うち傭船料の領収書1枚と、作業員領収書6枚には、受領者の住所が記載されていない。

ウ 事業報告実績報告書を受けて、平成26年3月31日付で補助金交付確定通

知についての決裁伺いが提出され、同日付で承認されている。なお、補助金審査についての資料は全くなく、記録に残っているのは、以下の内容の決裁伺い書のみである。

本文 このことについて、以下のとおり交付確定してよろしいか。・

- 1 目的 在来種の減少の一因と思われるブラックバスやテラピア等の外来魚を電気ショッカーボートを用いて効率的な駆除を実施し在来種の維持・増殖を図ることを目的とした。
- 2 業務名 平成25年度 健全な内水面生態系復元等推進事業
- 3 補助対象事業 2, 344, 995円
- 4 補助率 1/2以内
- 5 交付決定額 1, 000, 000円
- 6 交付確定額 1, 000, 000円
- 7 交付確定先 熊本市中央区国府本町5-7
熊本市漁業協同組合
代表理事 北口 和皇

エ その上で、平成26年3月31日付で補助金等交付確定決定がなされ、同日付通知書で申請者に通知されている。つまり、業務報告書が提出されてその日に、審査がなされ、申請が適法と認められて補助金額の確定・通知がなされたこととなる。また、請求書も平成26年3月31日で提出されており、支出命令の起案も、同日付けとなっている。

(2) 平成26年度江津湖種苗放流補助金について

① 事業決定・予算請求に至る経緯

ア 平成26年度当初予算には、平成26年度委託事業について述べたとおり、平成25年度と同じく、外来魚駆除対策経費として230万円（外来魚（稚魚）捕獲試験委託経費100万円、外来魚（成魚）駆除委託経費100万円、外来魚（稚魚）捕獲装置作成経費）の合計230万円が計上されていた。また、種苗放流事業については、熊本市直営（熊本市において種苗を購入し放流する）では、ほぼ毎年実施していたが、放流補助事業としては、全く予算に計上されていなかった。

イ ところが、平成26年7月頃、突然北口氏から熊本市職員（農水商工局幹部職員）宛てに「ウナギの放流のための費用30万円を市の方で出してほしい」という申し入れがあり、同局及び水産振興センター職員等で話し合っただけで対応を検討した結果、15万円位なら出せるとのことになったので、市が直接ウナギ種苗を買い受けて放流することを前提にその旨回答したところ、北口氏から「それじゃ安い」というので、農水商工局幹部職員と北口議員秘書との間でさらに折衝した結果、補助金として交付することになったものである。

ウ 予算については、漁業技術指導経費（アサリ関係費用）の中から流用した。

② 補助金申請並びに交付決定手続き

ア 本件補助金申請は平成26年7月11日付で提出され、添付された事業計画書には概略次の記載がある。なお、添付図面に実施箇所1箇所が図示されており「ゾウさんプール前」との説明書きがある。

1 補助事業の目的

当該事業は、河川に遡上してくるシラスウナギの大幅な減少、2014年6月に絶滅危惧種に指定されるなどニホンウナギの資源が激減しており、江津湖にウナギ種苗を放流し、その資源の維持増殖、生物多様性の確保及び漁業の振興を図ることで漁場環境の保全に寄与することを目的とする。

2 事業の内容

(1) 事業種目	平成26年度	江津湖種苗放流事業
(2) 事業主体	熊本市漁業協同組合	
(3) 事業内容	江津湖にてウナギ種苗の放流を行う	
(4) 放流数量	18.75kg	
(5) 事業費	300,000円	
(6) 事業期間	着手予定年月日	平成26年7月11日
	完了予定日	平成26年7月31日

3 収支予算額

(1) 収入の部	
市補助金	150,000円
組合負担金	150,000円
(2) 支出の部	
種苗購入費	300,000円

なお、補助金交付申請書に添付された事業計画書の記載内容は以上の通りであり、それ以上の経費の明細を示す明細書や、必要経費の見積書の提出はない。

イ 上記補助金交付申請について、平成26年7月11日付で決裁伺いが提出され、同日付で承認されている。なお、補助金審査についての資料は全くなく、記録に残っているのは、以下の内容の決裁伺い書のみである。

本文 このことについて、以下のとおり交付決定してよろしいか。

1 目的

当該事業は、河川に遡上してくるシラスウナギの大幅な減少、2014年6月に絶滅危惧種に指定されるなどニホンウナギの資源が激減しており、江津湖にウナギ種苗を放流し、その資源の維持増殖、生物多様性の確保及び漁業の振興を図ることで漁場環境の保全に寄与することを目的とする。

2 事業名 平成26年度 江津湖種苗放流事業

3 補助対象事業費 300,000円

4 補助率 1/2以内

5 交付決定額 150,000円

6 交付決定先 熊本市中央区国府本町5-7

熊本市漁業協同組合

代表理事 北口 和皇

ウ その上で、平成26年7月11日付で補助金交付決定がなされ、同日付通知書で申請者に通知されている。つまり、補助金申請がなされたその日に、審査がなされ、申請が適法と認められて決定・通知がなされたことになる。

③ 補助事業実施並びに補助金交付確定手続き

ア 本件補助事業については、平成26年8月4日付で実績報告書が提出されている。

同報告書の記載内容は、概略次のとおりである。

1 補助事業の目的

当該事業は、河川に遡上してくるシラスウナギの大幅な減少、2014年6月に絶滅危惧種に指定されるなどニホンウナギの資源が激減しており、江

津湖にウナギ種苗を放流し、その資源の維持増殖、生物多様性の確保及び漁業の振興を図ることで漁場環境の保全に寄与することを目的とした。

2 事業の内容

(1) 事業種目	平成26年度 江津湖種苗放流事業	
(2) 事業主体	熊本市漁業協同組合	
(3) 事業内容	江津湖にウナギ種苗を放流した	
(4) 放流数量	18.75kg	
(5) 事業費	300,000円	
(6) 事業期間	着手年月日	平成26年7月12日
	完了年月日	平成26年7月16日

3 収支決算書

(1) 収入の部		
市補助金	150,000円	
その他	150,000円	
(2) 支出の部		備考
種苗代	300,000円	18.75kg

イ 上記事業実績報告書には実施個所を示す図面1枚と、うなぎ種苗を撮影した写真3枚、作業写真（平成26年7月12日分6枚、7月16日分4枚）が添付され、また、領収書管理表1枚と、領収書写し2枚が添付されているが、うなぎ種苗の重量を示す計量写真等の資料は添付されていない。

なお、添付された領収書2枚は、同一の養殖場に2回（7月14日と7月16日）にわけて25万円と5万円をそれぞれ支払ったとの内容である。

ウ 事業実績報告書を受けて、平成26年8月4日付で補助金交付確定についての決裁伺いが提出され、同日付で承認されている。なお、補助金審査の経緯についての資料は全くなく、記録に残っているのは、以下の内容の決裁伺い書のみである。

本文 このことについて、以下のとおり交付確定してよろしいか。

1 目的

当該事業は、河川に遡上してくるシラスウナギの大幅な減少、2014年6月に絶滅危惧種に指定されるなどニホンウナギの資源が激減しており、江津湖にウナギ種苗を放流し、その資源の維持増殖、生物多様性の確保及び漁業の振興を図ることで漁場環境の保全に寄与することを目的とした。

- 2 事業名 平成26年度 江津湖種苗放流事業
- 3 補助対象事業費 300,000円
- 4 補助率 1/2以内
- 5 交付決定額 150,000円
- 6 交付確定額 150,000円
- 7 交付確定先 熊本市中央区国府本町5-7
熊本市漁業協同組合
代表理事 北口 和皇

エ その上で、平成26年8月4日付で補助金等交付確定決定がなされ、同日付通知書で申請者に通知されている。つまり、業務報告書が提出されたその日に、審査がなされ、申請が適法と認められて補助金額の確定・通知がなされたこととなる。なお、請求書は平成26年9月30日付で提出されており、支出命令の起案も、同日付となっている。

第3 委託契約・補助金交付に関する手続き上の問題点

1 委託契約について

(1) 総論

① 本件委託契約手続きには、以下に述べるとおり、地方自治法、地方自治法施行令、熊本市契約事務取扱規則等に反する不適正・不適切な問題点が存在する。

それは、

- a 事業決定・予算請求手続上の問題
- b 契約締結上の問題（随意契約選択、契約金額決定、契約内容）
- c 履行確認、支払い上の問題

の各手続きの全てに亘っている。

② 上記契約手続きの問題点の中心は、委託契約書において委託業務の内容が明確に特定されていないということであり、そのことにより、委託業務履行確認手続きが極めて杜撰な結果となり、本当に委託に係る業務が履行されたのか否か確認することが不可能な事態となっている。そのことと、事業計画・決定及び予算措置の段階での問題点、契約手続き（随意契約）の選択段階での問題点、履行確認段階での問題点は密接不可分に結びついていると判断せざるを得ない。

- ③ 以上のような問題点が発生したことと、本件事業が熊本市漁業協同組合を受託者とする業務委託契約であり、本件業務委託については、同漁業協同組合の代表者であり、同時に熊本市議会議員を務めていた北口和皇氏が、市議会・委員会審議で再三に亘って事業の実施を求める質問を行ったこと、並びに執行部等に対し直接に本件業務の予算化と事業実施の申し入れをしていたこととは、無縁とは考えられず、むしろ、これらのことが主な原因と考えられる。

なお、委託契約の問題点発生の原因についての検証は、補助金の問題点発生原因の検証と合わせて後述することとする。

(2) 事業決定・予算請求手続き上の問題

① 水産振興事業としての事業決定・予算請求に当たっての検討の不備

ア 本件事業の目的である外来魚捕獲駆除については、水産振興政策費として予算化され、事業が実施されている。外来魚の駆除の必要性については、法律（生物多様性基本法 平成20年法律第58号）の施行によりその事業の必要性は認められるところであるが、環境保全の見地からは、熊本市上下水道局を主管局として、駆除に関連する諸事業が実施されている。記録上確認できる限りでは、その概要は、以下のとおりである。

・平成24年度委託事業

事業名 河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託
受託者 熊本県内水面漁業協同組合連合会（代表理事会長 北口和皇）
委託料 264万6000円

・平成25年度委託事業

事業名 河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託
受託者 熊本県内水面漁業協同組合連合会（代表理事会長 北口和皇）
委託料 264万6000円

・平成26年度委託事業

事業名 河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託
受託者 熊本県内水面漁業協同組合連合会（代表理事会長 北口和皇）
委託料 298万9008円

・平成27年度委託事業

事業名 河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託

受託者 熊本県内水面漁業協同組合連合会（代表理事会長 北口和皇）
委託料 239万7600円

イ また、水産振興の見地から、農水商工局において、本件各委託事業が実施されている。本来、事業を実施するについては、事業の目的（水産振興・環境保全等）に照らし、必要性・有効性（最少の経費で最大の効果）を検討する必要がある。本件事業については、主管局である農水商工局水産振興センターにおいてその検討が行われているが、その際、事業に関する必要性・有効性（最少の経費で最大の効果）が検討されたことを裏付ける資料はなく、逆に、以下の点からして、水産振興事業としての必要性はそもそも認められず、仮に実施するとすれば、環境保全の見地からなすべきであったといえることができる。

ウ 確かに、江津湖にブラックバス等の外来魚が繁殖していること、在来魚の種の維持のためにはその駆除が必要なこと、琵琶湖外の内水面において駆除事業が行われていたことは確認できる。現実には、江津湖においては、上記のとおり熊本市上下水道局による外来魚駆除に関連する事業が実施されてきたとおりである。

また、江津湖においては熊本県内水面漁業協同組合連合会の構成員である熊本市漁業協同組合に漁業権が免許されており、熊本県に対する同漁業協同組合の業務報告書及び、同漁協理事に対する書面質問の回答によれば、同漁協には141名の組合員が存し、毎年理事会・総会を開催して収支決算を行っていることは認められる。

エ しかし、熊本県に対する報告書に添付された各年度の事業報告書を見れば、同漁業協同組合においては、漁業に関する共販事業等の事業収入は全くなく、遊漁料収入も多いときで年間1万円程度である。また、熊本市水産振興センター職員からの事情聴取によれば、江津湖における事業者としての漁民の存在は全く存在していない。

以上の事実を前提とすれば、江津湖において漁業振興を図る必要性を認めることは困難であり、そうである以上、費用対効果の観点からは、本件委託事業の必要性は認められない。仮に実施されるとすれば、環境保護主管局において、主に環境保護の観点から、一本化して費用対効果の検討等、事業実施の必要性を十分検討したうえ、実際されるべきであった。

② 環境保全事業としての事業決定・予算請求に当たっての検討の不備

ア 仮に、本件事業が環境保全の観点からの事業であっても、その時々の方策上、農水商工局において実施することは、必ずしも違法とは言えない。行政裁量の範囲内であると言われれば、否定できないところである。

よって、その点を踏まえて、業務実施の主管局が違う点を不問として検討して見ても、環境保全の観点から必要性は首肯できるとして、もう一方の重要な検討事項である事業の有効性（最少の経費で最大の効果）を裏付ける資料は全くないことは以下のとおりである。

イ すなわち、江津湖に外来魚が存在することは熊本市においても確認しているところであり、外来魚が在来魚を駆逐することから、在来種が生息する湖の環境を保持するという必要性は肯定できる。しかし、本件委託業務（捕獲・駆除）により外来魚駆除が実現できるか否か、また、駆除できるとしてどの程度駆除できるか、費用に見合う効果はあるのか、といった有効性（費用対効果）の観点から事業の要否等が検討されたことを示す資料は、一件記録中に全くない。

ちなみに、本件委託事業に先立ち、熊本市においては琵琶湖外の他県の内水面における外来魚駆除事業の視察・検討を行ったとされているが、その資料は本件記録に添付されておらず、そうであれば、少なくとも本件委託事業に関する有効性の検討資料となっているか否か疑わしい。なお、ある職員は「外来魚駆除事業は有効ではなく、他県においては、釣り人に外来魚をリリースしないよう指導して成果を上げている」と発言している。

ウ 北口氏は熊本市議会議員若しくは熊本市漁業協同組合長として、事業の実施について強く要望していることは、記録上明らかである。また、北口氏の江津湖の在来魚の種の保全、環境保護に関する強い情熱は、同氏の議会発言等により確認できるが、北口氏が、どのような客観的資料に基づき、どのような理由で江津湖の在来種魚の種の保全、環境保護に関する強い危機感を有し、そのための事業を切望することになったかを説明するに足る客観的資料は、一件記録中にはない。また、本件委託事業が江津湖の環境保全という目的を達成するための外来魚駆除のため有効（費用に対応する効果がある）であることを示す客観的資料を有していたか否かも明らかではない。

なお、此の点について北口氏の見解を確認し、同氏が保持する資料等の提出・提示を受けて検討するため、電話・手紙による面会要請を行ったが、北口氏からは全く回答がなかったことは、前述したとおりである。

③ 以上のとおり、本件事業は、事業の必要性・有効性の観点からの事業の必要性の検討が全くなされていないが、その原因は、事業実施が熊本市漁業協同組合の組合長であり、熊本市議会議員である北口氏の強い働きかけにより行われたものであることに原因がある。また、これに熊本市幹部職員が唯々諾々と従い、北口氏の希望する事業を実施していく中で、本来なすべき事業の必要性・有効性の検討が忘却されていったものと言うほかない。

よって、本件事業については、予算措置、事業決定の段階で、本来十分検討されるべき必要性・有効性の観点から十分な検討がなされたとは言えず、この点が問題であったと考えられる。

(3) 契約締結上の問題

本件契約締結に際しては、随意契約（うち、平成24年度、25年度、26年度については、相手方特定の随意契約）方式がとられているが、此の点も、以下のとおり不適正ないし不適切である。

① 本件契約に随意契約手続きがとられた法令上の根拠

ア 本件契約は、いずれも競争入札手続きを経ない随意契約によりなされているが、地方自治法第234条第2項により、随意契約は例外的に認められているに止まり、それが認められるのは、本件の場合、

a 地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に基づいて認められる場合（所謂2号随契）

b 地方自治法施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2において認められる場合（所謂1号随契）

に限られている。

なお、上記aの場合については、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号には「不動産の借り入れ、・ ・その他の契約で、その性質上又は目的が競争入札に適しないもの」と規定されており、また、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号には、「売買等の契約で、その予定価格が契約の種類に応じて別表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の定める額を超えないものをするとき」と規定され、これに基づく熊本市契約事務取扱規則第14条の2において、随意契約が認められる契約の限度額は、以下の各号に定める契約の種類に応じ、当該各号に定める額とされている。

(1) 工事または製造の請負 250万円

- | | | |
|-----|---------------|-------|
| (2) | 財産の買い入れ | 160万円 |
| (3) | 物件の借入れ | 80万円 |
| (4) | 財産の売り払い | 50万円 |
| (5) | 物件の貸付け | 30万円 |
| (6) | 前号各号に掲げる以外のもの | 100万円 |

イ また、上記アの観点から随意契約をすることが認められる場合でも、熊本市契約事務取扱規則第15条によれば、原則2人以上の者から見積もりを取る必要があり、例外的に1人のみの見積書の徴取で足りる場合として、以下の場合を挙げている。

- (1) 第14条2項第2号から4号までのいずれかに該当するとき
 - (2) 予定価格が5万円以下の契約をするとき
 - (3) 令第167条の2第1項第1号に該当する場合であつて、同項第3号に規定する物品を買い入れ、若しくは役務の提供を受けるとき又は同項第4号に規定する物品を買い入れるとき。
 - (4) 令第167条の2第1項3号又は4号に該当するとき
 - (5) 前各号に掲げるもののほか、市長が特に認める契約をするとき
- なお、上記(2)～(4)に本件委託契約が該当するとは認められないから、これが認められるためには(1)または(5)に該当する必要がある。

ウ 以上のとおり、随意契約を締結することが認められるのは、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（所謂2号随契）と、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2に該当する場合（所謂1号随契）のみである。前述したとおり、平成24年、25年の契約については、地方自治法施行令第167条の2第1項1号、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号、同規則第14条2項第2号に該当するとして、特定随意契約を選定し、また、平成26年の契約については、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号、同規則第14条第2項第2号に該当するとして、特定随意契約を締結している。また、平成27年の契約については、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2第6号に該当するとして、見積り徴取先を2者とする随意契約を選定している。

② 本件委託契約について随意契約が選択されたことの適否

ア 随意契約に関する事前協議（審査）資料によれば、上記のとおり、熊本市は本件委託契約が

a 地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に基づいて認められる場合（所謂2号随契）

b 地方自治法施行令第167条の2第1項第1号、熊本市契約事務取扱規則第14条の2において認められる場合

のいずれかに該当するとして随意契約を選択し、また、平成27年度契約を除いて、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項に該当するとして見積書を1者のみから徴取し、契約を締結している（特定随意契約）。

イ 以下にまず、平成24年度、25年度の契約について検討する。

a 前項①において述べたとおり、本件の如き業務委託契約について相手方特定の随意契約を締結するには法令上の制限があり、「・・・でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき（地方自治法施行令第167条の2第1項第2号）」又は「・・・その予定価格が普通地方団体の定める規則で定める金額を超えないものをするとき（地方自治法施行令第167条の2第1項第1号）」が必要で、さらに以上に該当する場合でも、相手方特定の随意契約をするには、本件契約については、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号、同規則第14条第2項第3号「契約の相手方が特定されるものに係る契約をするとき」に該当する客観的事実があることが必要である。

b 上記随意契約に関する要件の関連で検討すると、本件委託契約のうち、平成24年度、25年度契約については、前述のとおり、農業政策課長等事前協議資料には、「本業務は、実施個所の状況を熟知しており、かつ専門的な技術を要していることが不可欠である。また、実施個所の漁業権を熊本市漁業協同組合が有しているため。」と記載されているだけである。

そうすると、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号に規定する同規則第14条第2項第3号にいう「契約の相手方が特定されるものに係る契約をするとき」に該当することを示す資料は特にない。

即ち、「何故に、業務遂行に際し、実施個所の状況を熟知する必要があるのか」、また、「受託者が実施個所の状況をどのように熟知しているのか」「業務にはどのような専門技術が必要で、受託者がどのようにしてその専門技術を有しているか」については全く記載がなく、また審査資料も全くない。

c そこでまず、「本業務は、実施個所の状況を熟知している必要があるか否か」を検討するが、委託業務実施場所は熊本市が管理する水前寺江津湖公園内ない

しその近辺河川の水面であり、その形状・形質・水流等は、委託者である熊本市において熟知しており、受託者に対して情報を提供することは容易であるから、特に受託者が自身で熟知している必要があるとは言えない。熊本市漁業協同組合以外の業者が受託者となっても、特に事業に支障がない筈である。

また、「業務にはどのような専門技術が必要で、受託者がどのようにしてその専門技術を有しているか」の点を検討する。本件業務は、作業船、刺網及び電気ショック船を利用した外来魚駆除と、作業船と委託者である熊本市が用意した捕獲装置で外来魚稚魚を試験的に捕獲するというものであり、例を挙げれば、平成24年度委託業務の内容は、設計書に記載されているように、作業船と電気ショック船を借りてきて、20人の作業員で2回駆除事業を実施するというもので、操船技術や電気ショックの使用方法を知っている必要がある。

しかし、操船技術を有する者は熊本市漁業協同組合員以外にも多数存在する（他の内水面漁協・海面漁協の組合員や、水前寺江津湖公園の指定管理者である一般社団法人熊本市造園建設業協会、その他の専門調査会社等）。また、電気ショックの使用方法は、所有者から作業方法を聞けば、特に問題ない筈である（少なくとも、記録上からは特定の熟練した作業員しか使用出来ないことは窺えない）。よって、「委託作業に特別専門技術が必要で、受託者以外にその専門技術を有しているものがない」とは到底言えない。

特に、熊本市においては、江津湖の状況を熟知した水産技術職員を監督員に任命し、作業の実施を指導・監督することを予定しているから、「本業務は、実施個所の状況を熟知しており、かつ専門的な技術を要していることが不可欠である」ことにはならず、むしろ一般競争入札で事業を実施したほうが公正・公平・経済性という観点からは望ましい事例である。

- d そこで、次に「実施個所の漁業権を熊本市漁業協同組合が有している」という事実が、受託者を熊本市漁業協同組合に絞る必要性・合理性があるか、という点を考えると、まず、本業務は市の業務であり、熊本市漁業協同組合の業務ではないことを認識しなければならない。すなわち、本業務は熊本市漁業協同組合が有する漁業権の内容に含まれる業務ではなく、ただ、作業の途中で熊本市漁業協同組合の漁業権の対象となっている在来魚が一時捕獲される可能性があるため、市が委託した業者が事業を実施するに際し、熊本県知事の特別採捕許可が必要となるのである。その知事許可の要件として漁業権者である市漁協の同意が必要であるとしても、外来魚捕獲は市漁協の利益と一致するもので、市漁協組合長として、市議会議員として、北口氏自身が再三要望してきたものであるから、業務遂行に対する反対は、常識的に考えられないところであり、

契約相手方を熊本市漁業協同組合に限定する理由はない。

仮に、「実施個所の漁業権を熊本市漁業協同組合が有しているため他の業者に委託した場合、市漁協の同意が得られず委託業務が円滑に行えない」という理由であれば（職員の中には、そのように明言するものがある）、法令に根拠のない市漁協の不当対応を恐れて、不適切な業務を行うものと評価せざるを得ず、その観点からも看過できないというべきである。（そもそも、「公益事業の施行については、正当な理由がなければこれを拒んではならない」（熊本県告示第634号 平成25年6月21日）ところである。）

- e よって、平成24年度、25年度契約については、形式的には「・・・その予定価格が普通地方団体の定める規則（熊本市契約事務取扱規則第14条の26号）で定める金額（100万円）を超えないものをするとき（地方自治法施行令第167条の2第1項第1号）」には該当するが、同規則第15条第1項第1号、同規則第14条第2項第3号の「相手方が特定されるものに係る契約をするとき」との要件を充足するものとはいえず、見積書徴取を1者とする随意契約（特定随意契約）を選択したことは不適切であったというべきである。

なお、地方自治法の趣旨である公平性・公正性、必要性・有効性（経済性）の観点からは、本件契約について、随意契約を選定したこと自体、問題があるということができる。

ウ 次に平成26年度契約について検討する。

- a 本年度委託事業については、契約金額が199万8000円で、100万円を超えているので、平成24年度・25年度と異なり、「・・・その予定価格が普通地方団体の定める規則（熊本市契約事務取扱規則第14条の2）で定める金額（100万円）を超えないものをするとき（地方自治法施行令第167条の2第1項第1号）」に当たらないことは、明白である。

よって、「・・・でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき（地方自治法施行令第167条の2第1項第2号）」に該当するか否かを検討する。

- b 本契約については、平成26年11月10日付で農水商工局契約に関する審査の実施要領第3第4項に基づく随意契約についての農水商工局契約事前調査会議の審査を受け、「適」との判断を受けているが、その理由は、「以下の各点より、効果的かつ円滑な捕獲業務を実施することができるから」とされている。なお、平成26年度の記録上も、平成25年度と同じく、事前協議に関する決裁書類は編綴されていないから、どのような資料に基づきそのような判断をしたかは不明である。

- ・熊本市漁業協同組合が実施個所である江津湖の漁業権を有し、外来魚の生息状況を詳細に把握している。
 - ・捕獲に係る刺網、投網等の使用に付いて高度かつ専門的な技術を有している。
 - ・全国各地で捕獲実績のある電気ショッカーボートを使用しての捕獲が可能である。
 - ・使用する電気ショッカーボートは全国内水面漁業協同組合から無償で借用することができ経費の削減が見込まれる
- c しかし、「熊本市漁業協同組合が実施個所である江津湖の外来魚の生息状況を詳細に把握している」ことを示す客観的資料は何ら記録に添付されていない。仮に、江津湖の外来魚の生息状況を熊本市漁業協同組合が把握しているとしても、それまで再々外来魚の駆除業務を環境・農水双方の部局で行ってきた熊本市以上に詳細に把握しているとは、通常考えられず、そのような認定をするためには、客観的資料が必要であるが、そのような資料は存在しない。
- なお、此の点の資料や事実の確認のためもあって、熊本市漁業協同組合に対して接触を試みたが、拒否されたことは前述したとおりである。
- また、熊本市漁業協同組合が「捕獲に係る刺網、投網等の使用に付いて高度かつ専門的な技術を有している」か否か、漁協が受注した場合に現実に作業に当たる組合員の漁業等の概要を示す資料も一件記録上全くないなかでは不明と言わざるを得ないし、仮に、所属組合員に専門技術が認められたとしても、上記のとおり、そのような技術を有する者は熊本市漁業協同組合員以外にも多数存在すると考えられる。また、電気ショッカーの使用方法は、所有者から作業方法を聞けば、特に問題ない筈であり、さらに、熊本市においては、江津湖の状況を熟知した水産技術職員を監督員に任命し、作業の実施を指導・監督することを予定しているから、捕獲に係る刺網、投網等の使用、電気ショッカーボートが業務に使用されることから「・・・でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」と認めることは出来ない。
- ただ、唯一、「使用する電気ショッカーボートを無償で借用することができ経費の削減が見込まれる」点は上記要件の該当性について検討するに値するが、記録上電気ショッカー船の賃料を示す資料がなく、例えば借用に伴う運搬費用等が発生することと比較してこれにより幾ら安くなるのかについても全く不明であるから、「・・・でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」と認めることは到底出来ない。
- d よって、平成26年度契約について随意契約の方式をとったことは地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定に違反し、誤りであることを指摘する。さらに、随意契約をとる理由のない契約について、見積者を1者とする合理的理由は考えられないし、また、熊本市契約事務取扱規則第14条第2項

第3号の「契約の相手方が特定されるものに係る契約をするとき」に該当しないことは、平成24年、25年の契約について述べたものと同様であるから、相手方特定の随意契約をなしたことは、さらなる誤りである。

エ 次に平成27年度契約について述べる。

- a 当年度外来魚駆除業務については、平成27年11月13日付で農水商工局契約に関する審査の実施要領第3第4項に基づく随意契約についての農水商工局契約事前調査会議の審査依頼資料が存在するが、審査結果を記載した資料は同資料に「承認」と記載され、協議印が押印されているのみである。また、委託業務伺いには「平成27年11月18日、農水商工局農業政策課長と事前協議済み」との記載があるが、協議内容を示す資料は記録に編綴されていない。本来、そのことを示す農業政策課長の押印のある資料を編綴すべきである。
- b なお、平成27年度の随意契約審査案件資料によれば、当年度は前年度と異なり、1号随契とされているが、前年度と異なり、随意契約の相手方が特定されていない。

また、当年度の見積徴取先は特定ではないものの、2者に止まっている。

受託可能な業者は他にも多数存在することは前述の通りであるから、見積り先が2者に止まった理由については、疑問なしとしない。

オ 以上のとおり、平成26年度契約については随意契約選択の要件を充足せず、本来は競争入札手続によるべきであったといえ、また、金額的には1号随契の要件を満たす平成24年度、平成25年度分についても、2者以上の見積書を徴したうえでなされるべきものであったと考えられる。

③ 委託料金決定手続きについて

ア 熊本市契約事務取扱規則第14条によれば「契約担当者は、随意契約によるうとするときは、第9条の規定に準じて予定価格を定めなければならない」とされており、各委託契約に先立ち、担当者により設計書が作成されている。なお、同規則第8条により、一定の場合以外は、入札予定価格は開札前に明らかにすることができないこととされているが、この趣旨は、随意契約にも可能な限り適用されるべきである。

なお、予定価格決定に当たっては、担当者は、地方自治法第2条第14項の規定にあるように「最少の経費で最大の効果を上げる」よう務めなければならない。その観点から契約担当者の心得として

- ① 機会均等の理念に適合して公正であること
- ② 価格の有利性を確保すること
- ③ 債務の履行が確実であること
- ④ 透明性を確保すること

等が上げられている（熊本市契約事務マニュアル四訂版30ページ）

イ ところで、本件業務委託契約予定価格決定に当たっては、平成24年度、平成25年度業務委託に関しては、設計書作成の段階で第1回目の見積書を徴し、設計に反映させている可能性がある。

このことは、記録の編綴場所から、第1回見積りが設計書作成前に提出された可能性が高いこと、平成24年度、平成25年度業務委託に関する設計金額と第1回目の見積もり金額とが僅少差しかないこと（平成24年度は2100円、平成25年度は1万6800円）、結局第1回の見積もり金額で契約締結に至っていること、で容易に推認できる。

この点は、いわば業務受託者の希望に沿って、1号随契の契約限度額上限近辺で委託金額が決定されたと疑われるに十分であり、価格の有利性の確保の観点、透明性の確保の観点から看過できないため問題であると考える。

④ 契約書記載内容の不備

ア 契約書作成に当たっては、契約の目的を明らかにしなければならない（熊本市契約事務取扱規則第18条第1号）。なお、契約の目的は、通常契約書本文ではなく、添付の仕様書等により具体的に明らかにされる。

ところで、本件業務委託契約は、いずれも一定の成果の達成を目的とするものではなく、成果物の納入は予定されていない。設計書を見れば明らかにように、一定の人数の作業員が、一定の日数、一定の作業に従事すること自体を契約目的とするものである。

即ち、本件捕獲業務は「江津湖における外来魚の駆除のための捕獲業務」である。その捕獲対象である外来魚の生息数は不明であり、一定数の量を捕獲すれば目的を達成する、という内容の業務ではない。一定の方法・手段により、一定数の作業員により、一定数の時間捕獲作業を実施する、という内容の委託業務であり、委託されたとおりの作業を実施すれば、捕獲された外来魚の数は問わないはずのものである。

極端に言えば、一定の方法・手段により、一定数の作業員により、一定数の時間捕獲作業を実施したが外来魚が一切捕獲されなかったとしても、手段・方

法が誤っていたという非難は避けられないとしても、業務自体は完了したと見ざるを得ないものである。他の業務と比較するとき、清掃業務（結果の確認ができる）とも異なり、種苗放流業務とも異なり（一定量の放流を委託内容とする）、警備業務に尤も類似すると言える。

なお、このような契約方式で業務委託すること自体は、行政の裁量範囲であり、例えば、駆除した外来魚の一匹当たりの金額で委託することも可能で、その場合は、別の契約方式となる（すなわち、場所を特定し、作業員の人数は従事時間を特定せず、委託料を、捕獲駆除した外来魚の数により支払う形式）。

イ なお、契約書には実際の添付はないが、契約書にはいずれも「設計書」とおりという文言があり、設計書は、当然契約の内容となっているものである。しかし、現実に担当職員の中には「設計書の内容は契約自体ではない」と明言する職員もあり、その原因は、契約書自体に設計書・仕様書が実際に添付されていないためと考えられることは前述したとおりである。

しかし、設計書が契約の内容となっていないとする職員も、仕様書が契約の内容となっていると認めている。その意味では、現場の担当職員にとって、仕様書は契約内容を特定するための重要な書類であり、その記載内容において、少なくとも作業に従事する作業員数、作業時間、作業日数等設計書に記載した事項を、設計書に従い、明らかにする必要がある。このことを明らかにすることにより、初めて、委託業務の履行状況の確認が可能となるのである（特に、「設計書の記載内容が契約内容にならない」と考える職員がいる以上、そのようにする必要がある）。

ところが、本件契約書添付の仕様書によれば、以下に述べるとおり、委託業務の内容が特定しておらず、極めて不備である。

a 平成24年度契約について

業務委託契約書1頁目5項には「別紙設計書、仕様書及び図面等のおり」、第1条には「設計書、仕様書及び図面（以下「設計図書」という。）に従い、この契約を履行しなければならない」と記載されているが、契約書にはいずれも添付されておらず、一件記録中に存在するだけである。

更に、一見記録中の仕様書には、実施場所、実施個所と実施回数と捕獲方法が記載されているだけであり、設計書に記載された、実施個所・回数ごとの従事作業員の人数、従事時間についての記載は全くない。

以上からすれば、契約書により委託業務の内容が明確になっていないというほかなく、このことが、後述する業務完了検査の不備につながっているものである。

b 平成25年度契約について

当年度契約についても、業務委託契約書1頁目5項には「別紙設計書、仕様書等のとおり」、第1条には「設計書、仕様書及び図面（以下「設計図書」という。）に従い、この契約を履行しなければならない」と記載されているが、契約書には設計書、仕様書、図面とも全く添付されていない。契約伺いには、仕様書と図面、並びに捕獲方法を示す写真が添付されているが、設計書は添付されていない。また、伺いに添付された仕様書には、実施場所、実施個所と実施回数と捕獲方法が記載されているだけであり、設計書に記載された、実施個所・回数ごとの従事作業員の人数、従事時間についての記載は全くない。

以上からすれば、平成25年度契約においても、平成24年度契約同様、契約書により委託業務の内容が明確になっていないというほかなく、このことが、後述する業務完了検査の不備につながっているものである。

c 平成26年度契約について

当年度契約から書式が変更されている。業務委託契約書第1条には、「別添仕様書等に基づき、業務を実施しなければならない」と記載されているが、契約書には仕様書の添付はなく、その他の書類（設計書、図面等と考えられる）も全く添付されていない。契約伺いには、仕様書と図面、が添付されているが、設計書は添付されていない。また、伺いに添付された仕様書には、実施場所、実施個所と実施回数と捕獲方法が記載されているだけであり、設計書に記載された、実施個所・回数ごとの従事作業員の人数、従事時間についての記載は全くない。

以上からすれば、平成26年度契約においても、前年までの契約同様、契約書により委託業務の内容が明確になっていないというほかなく、このことが、後述する業務完了検査の不備につながっているものである。

d 平成27年度契約について

当年度、更に契約書式が変更され、契約書の書式から業務委託請書の書式になっている。業務委託請書第3条には、「委託業務の内容 別紙仕様書のとおり」と記載されており、仕様書及び図面が添付されているが、設計書は添付されていない。また、契約書に添付された仕様書には、実施場所と実施回数と捕獲方法が記載されているだけであり、設計書に記載された、実施個所・回数ごとの従事作業員の人数、従事時間についての記載は全くない。

以上からすれば、平成27年度契約においても、前年までの契約同様、契約書により委託業務の内容が明確になっていないというほかなく、このことが、後述する業務完了検査の不備につながっているものである。

ウ 以上のとおり、本件委託契約は、いずれの年度についても、作業従事作業員数、一日当たり作業時間、作業回数が設計書に記載されて明らかになっているのであるが、仕様書には、これが全く記載されていない。また、契約書には業務内容は概ね「設計書・仕様書のとおり」となっているが、実際には、契約書と一体として編綴されていない。職員の事情聴取によれば、このような契約書とその内容を示す仕様書・設計書が一体として編綴されていないのはむしろ通常のことであると述べている。

なお、契約書とその内容を示す仕様書・設計書が一体として編綴されていないこと自体が違法とは言えず、民間の契約においても、契約書とその内容を示す詳細書面が一体となっていないものは、建築請負契約書と設計書・見積書のようにないわけではないが、それは物理的に編綴が困難であることによるものであり、本件契約における仕様書程度の文書であれば、一体として編綴することが通常である。その観点から言えば、本件契約にも、少なくとも仕様書は一体として編綴することが望ましい。また、その際は、契約内容である設計書の記載内容が仕様書に正確に反映されていなければならない。そのようにすれば、本件業務の内容についての上記職員の誤解も、受託者の誤解も生じないのであって、今後の事務の適正のため留意されたい。

(4) 履行確認、支払上の問題点

① 本件業務委託契約は、前述したようにいずれも一定の成果の達成を目的とするものではなく、成果物の納入は予定されていない。設計書を見れば明らかに、一定の人数の作業員が、一定の日数、一定の作業に従事すること自体を契約目的とするものであるが、上記のとおり、契約書においてその点が明確に定められていない。

そのため、これに対応して、業務完了後の業務の検査・確認手続きも極めて杜撰であり、本来の契約内容（仕様書・設計書・図面において特定される）である作業に従事した作業員数、作業時間、作業日数の確認が全くなされておらず、極めて不十分である。よって、本来の契約内容に従った業務が実施されたか否かの確認がないまま、支払いをしたことになるのであって、違法な支出といえることができる。

② 平成24年度契約について

ア 検査が適正に行われているか、そもそも疑問がある。検査調書によれば、検

査は報告書が提出された日付と同じ3月12日一日となっており、きちんとした検査を行うためには時間的に足りないと考えられる。

イ また、下記業務報告書の疑問点について全く問題とされておらず、この観点からも適切な検査とは言えない。

- a 作業従事者の氏名が全く記載がなく、作業従事の確認の方法がない。
- b 作業従事者の数(5名、若しくは15名)が添付写真に写る人数と符合しない。
- c 作業従事時間が、設計書の20人×2回×8時間=延べ320時間に対し、業務報告書によれば、以下のとおり延べ230時間に過ぎず、大きな乖離がある。本件業務委託契約は、一定の成果を求めるものではなく、一定の作業自体を求めるものであるから、このような実質作業時間の不足は、極めて重大な問題というべきである。

即ち、本来320時間の作業が必要であったとすれば、委託業務は契約通り完了していないことになるし、仮にその作業時間で委託業務が完了しているとすれば、委託料設計金額の算定を過大に誤ったことになる。

2月21日 5名 ×2時間=10時間

2月22日 15名×7時間=105時間

3月11日 5名 ×2時間=10時間

3月12日 15名×7時間=105時間

③ 平成25年度契約について

ア 検査調書によれば、検査は業務報告書が提出された日と同じ12月27日一日となっており、きちんとした検査が行われているか疑問がある。

イ また、以下に述べる業務報告書の疑問点についても、全く問題とされていない。

- a 作業従事者の氏名が全く記載がなく、作業従事の確認の方法がない。
- b 作業従事者の数(5名)が添付写真に写る人数と符合しない。
- c 作業従事時間が、設計書の5人×8回×8時間=延べ320時間に対し、業務報告書によれば、以下のとおり延べ195時間に過ぎず、大きな乖離がある。本件業務委託契約は、一定の成果を求めるものではなく、一定の作業自体を求めるものであるから、このような実質作業時間の不足は、極めて重大な問題というべきである。

即ち、本来320時間の作業が必要であったとすれば、委託業務は契約通り完了していないことになるし、仮にその作業時間で委託業務が完了しているとすれば、委託料設計金額の算定を過大に誤ったことになる。

10月30日 5名 ×3時間=15時間
10月31日 5名 ×3時間=15時間
11月 6日 5名 ×3時間=15時間
11月13日 5名 ×3時間=15時間
11月20日 5名 ×3時間=15時間
11月27日 5名 ×3時間=15時間
12月 4日 5名 ×3時間=15時間
12月11日 5名 ×3時間=15時間
12月18日 5名 ×3時間=15時間
12月25日 5名 ×3時間=15時間
12月25日 5名 ×3時間=15時間 (※後片付け分)
12月26日 5名 ×3時間=15時間
12月27日 5名 ×3時間=15時間

④ 平成26年度契約について

ア 検査調書によれば、検査は業務報告書が提出された日と同じ3月16日一日となっており、きちんとした検査が行われているか疑問がある。

イ また、業務報告書の以下の疑問点についても、全く問題とされていない。

- a 作業従事者の氏名が全く記載がなく、作業従事者の確認の方法がない。
- b 作業従事者の数、作業従事時間についても全く記載がなく、何人で、何時間作業に従事したかも記載がない。
- c 設計書によれば、14人×6回×8時間=延べ672時間作業に従事することを前提に委託料を決定しているが、業務報告書によりこれを判断することは不可能である。本件業務委託契約は、一定の成果を求めるものではなく、一定の作業自体を求めるものであるから、契約により定めた業務が完了しているか否か、委託料設計金額の算定を過大に誤っていないかどうか確認のしようがなく、この点検査で指摘しなかったのは極めて重大な誤りである。

⑤ 平成27年度契約について

ア 検査調書によれば、検査は業務報告書が提出された日と同じ3月23日一日となっており、きちんとした検査が行われているか疑問がある。

イ また、以下の業務報告書の疑問点について、全く問題とされていない。

- a 作業従事者の氏名が全く記載がなく、作業従事の確認の方法がない。
- b 作業従事者の数、作業従事時間についても全く記載がなく、何人で、何時間作業に従事したかも記載がない。添付写真によれば、概ね3人で作業に従事したことは認められるが、作業時間の確認は全くできない。
- c 設計書によれば、3人×12回×8時間＝延べ288時間作業に従事することを前提に委託料を決定しているが、業務報告書により設計通りの作業従事が行われた否かを判断することは不可能である。本件業務委託契約は、一定の成果を求めるものではなく、一定の作業自体を求めるものであるから、契約により定めた業務が完了しているか否か、委託料設計金額の算定を過大に誤っていないかどうか確認のしようがなく、この点検査で指摘しなかったのは極めて重大な誤りである。

2 補助事業について

(1) 総論

- ① 補助金は、地方自治体から私人に対して、特定の行政目的のためになされる金銭的給付であって、公益上必要がある場合（地方自治法第232条の2）になされるものである。

その法的性質は、判例によれば私法的贈与に類するもの、とされており、「公益上必要があるか否か」については、自治体の長及び議会が必要に応じて認定するが、全くの自由裁量行為ではなく、客観的に公益上の必要がある、とされている。

また、補助金交付については、地方自治法第2条第14項の経済原則すなわち「最少の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない」が該当することは当然である。

- ② 熊本市においては補助金交付規則を定めて、以下のとおり、その手続きを定めている。このような手続きを定める趣旨は、事業が地方自治法第232条の2に定める公益性を有しているか否か、有しているとして、地方自治法第2条第14項にいう経済性を備えているか否かを確認すること、そのための審査手続きを充実させることにその主眼があることは言うまでもない。

ア 第4条

補助金の交付申請をしようとするもの（以下「申請者」という）は、補助金等交付申請書（様式第1号）に次に掲げる書類を添えて、補助金等の交付の対象となる事務又は事業（以下「補助事業等」という）の実施前に市長に提出しなければならない。

イ 第5条

市長は補助金等の交付の申請があった時は、当該申請書の審査及び必要に応じて行う実地調査等により補助金等の交付の決定をするものとする。

ウ 第8条

補助事業を行う者（以下「補助事業者等」という）は、補助事業等に係る経費の収支を明らかにした書類を常に整備しておかななければならない。

エ 第10条

市長は、前条の規定による実績報告を受けた場合においては、実績報告書の審査及び必要に応じて行う現地調査等によりその報告に係る補助事業等の成果が補助金等の交付の内容及びこれに付した条件に適合すると認めるとき又は・・・補助金等の額を交付決定通知に基づき確定し、補助金等交付確定通知により・・・通知するものとする。

- ③ 補助制度の上記趣旨を念頭に、本件補助手続きが熊本市補助金交付規則に適合しているか否かを検討するに、以下のとおり、形式的には適合するかの外形を整えているが、実質的には適合していないことが明らかである。

(2) 平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助について

① 本件補助金申請から交付決定に至る手続き上の問題

ア 本件補助金交付申請は平成26年2月17日付で行われ、同日受付、同日審査（伺い）の上、同日に交付決定がなされている。

また、申請書に添付された事業計画書には、事業の内容として「電気ショッカー船を使用した外来魚捕獲」と記載され、備船料、12万円（2万円×1隻×6日）間、人件費108万円（1万5000円×12人×6日間）、処理費30万円（5万円×6日間）資材等購入代50万円等の記載があるが、これを裏付ける見積書等の資料は全くない。

イ 以上の申請書および添付資料により、補助金交付要件である公益性、経済性の審査ができるか、極めて疑問というべきである。なお、本件補助事業は、当年度の予算上、市の事業として予定していた外来魚委託事業を、補助事業に切り替えたものであり、その意味で「公益性」についての審査は必要がないとしても、補助事業のもう一方の要件である経済性の審査も、重要な審査要件であるが、少なくとも一件記録上の上記手続きを見れば、この観点からの補助金交付決定に至る審査は、実質的には全くなされていないという外ないとする。

② 事業報告書審査、補助金交付確定通知に至る手続き上の問題点

ア 本件については、平成26年3月31日実績報告書が提出され、同日審査（伺い）の上交付決定がなされている。まず、報告から報告内容の審査、および決定が同日になされているのが異様である。本件事業は、総額約230万円という規模であり、その内容の確認は、支払い金額の確認だけでもある程度の日時を要するはずであり、その点がまず疑問とされるべきである。

イ 次に、報告書には、以下のとおり、事業報告書添付領収書等の不審点が認められるが、此の点調査・確認された形跡がない。

a 領収書①は「園芸資材4個、2個」と記載されているが、領収書管理表では「作業着」となっている。

b 作業着として合計22万8567円の記載があるが、作業員は15名で、一人当たりの作業服代としては過大である。また、そもそも、6日間の作業に作業服を新調する必要も考えられない。また、領収書にも、明細の記載が一切なく、作業服代とは認められない。

c 日当として15名分6日間で135万円の記載があるが、うち8人の領収書には住所の記載もなく、支出の真実性が全く担保されていない。

また、6日間一日当たり8時間の作業従事をしたことを示す資料は全くなく、これまでの業務委託による外来魚駆除事業と対比しても、一日8時間の作業実施を認めることは困難である。

更に、一日8時間の作業従事があったとしても、日当1万5000円は、過去に熊本市が行った業務委託契約における人件費と対比して、過大ではないかと考えられる。

d その他の添付領収書（船賃料、魚処理代、修理代）も同じである。

e また、事業報告書には上記領収書以外には、作業従事を裏付ける資料が全く

なく、逆に報告書添付の写真からは、15人もの多人数が同時に作業に従事したとは到底認めることができない。

(3) 平成26年度江津湖種苗放流事業補助

① 補助金交付申請から交付決定に至る手続きの問題点

ア 本件補助金交付申請は平成26年7月11日付で行われ、同日受付、同日審査（伺い）の上、同日に交付決定がなされている。また、申請書に添付された事業報告書には、事業の内容として「江津湖においてウナギ種苗の放流を行う」として、数量と事業費を示す記載はあるが、これを裏付ける見積書等の資料は全くない。少なくとも、経済性についての審査をしようにも、資料がなく、不可能である。

以上の申請書および添付資料により、補助金交付要件である公益性、経済性の審査ができるか、極めて疑問とされるべきである。

イ なお、本件補助事業は、北口議員から「ウナギ種苗の放流費用を市から出してほしい」という要請があり、市職員がこれに応えるために、その一部を補助金という形で支出しているもので、本来の補助制度の予定しないものというほかない。北口議員の要求に応えるか、断るか、という一点のみで支出を判断しており、明白な補助制度の悪用と言うべきである。

すなわち、それ故に、本件については、公益性があるか否か、経済性があるか否か、の補助金交付に当たって審査・検討するべき事項をまったく論外として支出が決定されているのであって、金額は15万円という少額であるが、違法というほかない。

② 事業報告書審査、補助金交付確定通知に至る手続き上の問題点

ア 本件補助金についても、事業報告書提出、審査（伺い）、補助金交付確定通知は、同日の平成26年8月4日付でなされている。十分な審査が行われたか、極めて疑問である。また、職員の事情聴取により明らかになった本件補助金の支出の経緯（北口議員の要望に応えるための補助金支出）からして、審査する気持ち自体なかったと推察される。

イ なお、軽微な点であるが、完了報告書にウナギ種苗の重量を示す資料がない。他の同種補助金では、計量写真の添付等により確認がなされていることと対比すると、このことも上記認定を裏付けるものといえる。

第4 本件業務委託、補助金について、上記問題点が発生した原因

1 はじめに

本件委託契約、補助金について、事業決定並びに予算化、契約並びに補助金交付決定、事業実施及び結果確認、支払いの手続きが実施された経緯は、第2において述べたとおりである。

本件委託事業、補助事業について、北口議員が議会・委員会で発言した内容、および職員に対して発言した内容については第2で述べた通りであり、今回の監査対象である事業は、すべて北口議員の働きかけにより実現したこと、北口議員の働きかけがなければ、実現したか否か不明であること、また、委託業務については予算化の段階から受託者は熊本市漁業協同組合とすることが予定されていたこと、補助業務については、北口議員の強い申し入れにより交付されたこと、が明らかに認められる。即ち、北口氏が、本件委託事業・補助事業当時に、熊本市議会議員という立場にいないければ、また、熊本市漁業協同組合の組合長という地位にいないければ、事業実施に至らなかった可能性が極めて高い。

すなわち、前項で述べた本件委託事業は、全て北口氏の働きかけにより、計画当初より、熊本市漁業協同組合が受託者となることが予定され、所謂「北口ありき」で出発したものがある。その結果前述したように、事業の必要性・経済性の検討、契約手続・契約内容の適正、事業確認・支払の適正等の本来あるべき確認事項が、当初よりないがしろにされているものである。また、本件補助金についても、平成25年度については、上記委託事業費を北口氏の要望により補助金に切り替えたただけのもので、同様に北口ありきで出発したものであり、委託事業と全く同じく、補助金交付申請における事業計画の審査、支払いに先立つ事業結果報告書の審査は全く等閑にされている。更に平成26年度補助金については、北口氏が望む金額の公金を熊本市漁業協同組合に出すために補助手続きという形式をとっただけのもので、全く補助金申請・交付のための適正な審査手続きはとられていない。

このような、本件委託業務・補助業務の不適正の原因は、まずもって、北口氏の上記発言・働きかけに原因が存するというほかない。

また、仮に、北口議員が熊本市議会議員と熊本市漁業協同組合の組合長の職にあったとしても、それだけで本件委託事業・補助事業が実施されたか、市議会議員・市職員のコンプライアンス（法令順守）の観点から考えれば、軽々には納得いきかねるのであるが、今回行った職員に対する事情聴取や熊本市不当要求行為等防止対策会議における調査記録を見れば、それは、北口氏と市幹部職員間の日常の関係に究極的原因があり、一種の人間的従属関係があったものではないかと

疑われるところである。

しかし、本件監査に当たっては、北口氏と市幹部職員間の人間関係に立ち至ってまで調査するのは時間的、物理的に不可能であり、また、北口氏からの事情聴取ができない中で結論を出すのは公平の観点から問題があるので、これ以上の見解は差し控える。

よって、以下、上記第2、第3において確認した客観的事実に基づき、本件委託事業、補助事業に不適正な点が生じた原因である北口氏の働きかけの適法性を検証することとする。

2 議員権限逸脱の観点からの検討

北口議員の発言・働きかけを、まず議員の権限逸脱の観点から考察する。

(1) 議会の権限

まず、初めに、普通地方公共団体に置かれる議会、次いで、議員の権限の順に、法令に基づく権限等の確認・整理を行うこととする。

普通地方公共団体に置かれる議会の権限については、地方自治法第六章第二節において定められており、大要、以下のとおりである。

① 地方自治法第96条第1項に記載された15項目

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。
- 四 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
- 五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
- 六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
- 七 不動産を信託すること。
- 八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
- 九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
- 十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。

十一 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。

十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第三条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。）又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁に関すること。

十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。

十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

なお、同第2項は、このほか条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる旨規定している。

② 地方自治法第97条

議会における選挙及び予算の増額修正に関し規定している（なお、予算提出権の長への専属につき、同条2項但し書き）。

③ 地方自治法第98条

同第1項は、当該普通地方公共団体の事務等に関する書類及び計算書を検閲し、報告を請求して、これらの事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができる旨、同第2項は、監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務等に関する監査を求め、監査の結果に関する報告を請求することができる旨、それぞれ規定している。

④ 地方自治法第99条

当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる旨規定している。

⑤ 地方自治法第100条

罰則付きで、普通地方公共団体の議会が、関係人の出頭及び証言を求め、記

録の提出を請求して、当該地方公共団体の事務に関する調査を行うことができる旨規定して、議会の強力な権限の一つを定めている。

(2) 議員の権限

議員の権限について、地方自治法上認められるものは概ね以下のとおりである。

① 地方自治法第116条

上記(1)の議会権限に関する案件に対する発言権(質疑・討論・質問・動議等)及び表決権(賛否の意思表示)

なお、会議への出席は義務である(地方自治法第137条)。

② 地方自治法第101条

議会の招集権は長に専属する(同条第1項)が、同条第2項以下において、議長及び議員(但し、議員定数の4分の1以上を要する)の招集請求権を規定している。

③ 地方自治法第114条

議員(但し、議員定数の半数以上を要する)の開議請求権を規定している。

④ 地方自治法第112条

議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる旨規定している。なお、予算については長に専属するものとされており、議員から発案することはできない(同条但し書き)。

⑤ 地方自治法第115条の3、同第135条第2項

議員(但し、修正動議につき議員定数の12分の1以上、懲罰動議につき同8分の1以上を要する)の動議提出権を規定している。

⑥ 地方自治法第124条

議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない旨規定している。

⑦ 一般質問権(地方自治法上明文の規定なし)

ア いわゆる「一般質問権」については地方自治法上には規定がなく、通常、議会会議規則を明文の根拠としており、熊本市の場合も熊本市議会会議規則第61条第1項に「議員は、議長の許可を得て、市の一般事務につき市長その他の執行機関に対し、質問をすることができる」旨規定している。

ここで、「質問」とは「議員がその市町村の行財政全般にわたって、執行機関に疑問点をただし、所信の表明を求めるもの」であり、単に「聞く」のではなく自由な意見の表明もでき、それを通じて「執行機関の政治姿勢を明らかにし、それに対する政治責任を明確にさせたり、結果としては、現行の政策を変

更、是正させあるいは新規の政策を採用させるなどの目的と効果をもつ」とされている。

イ このほか、議員の調査権につき議論されることがあるが、住民の代表機関として立法・政策形成権能あるいは執行機関に対する批判監視権能を有する議会には地方自治法第100条に基づく強力な調査権が認められているものの、個々の議員においては調査や資料請求の「権利」は有していないものと解されている（法令上の根拠無し）。

ウ また、議員は一般質問に関連して執行部に対して資料の提出・調査を請求することがあるが、これは法的に明確に認められた議員の権限ではなく、良識ある慣行にゆだねられているところである。昨今、各自治体においては議会基本条例を制定して、一般質問権の内容や、資料提出請求手続きを定めるものが出てきているが、熊本市においては、議会基本条例は制定されていない。

(3) 議員権限逸脱と認められる行為

以上の法令の規定に照らし、議員の権限内容に鑑みると、北口議員の議会質問や執行部に対する言動の中には、議員に認められる権限を逸脱したものと言ふべきものがある。

① まず、本報告書第2において摘示した北口議員の議会発言や執行部に対する言動について、その多くは、一面熊本市漁業協同組合の私的利益に関連するところではあるものの、その主たるところが、公有財産である江津湖の環境保全、国家的公益である在来魚の種の保全とそのための外来魚の駆除の必要性、を目的としたものであれば、議員の権限を逸脱したとまで言えないのではないかとの見解も考えられる。

しかし、そもそも議会は、議決機関として地方公共団体の意思決定に関することを任務とするものであり、議会、委員会若しくは議員の執行機関の事務への関与は法律に特別の定めがある場合に限られるのであって、議員が議員として執行機関の権限に属する事務に介入することは違法の誹りを免れないことに十分留意する必要がある。この点、工事請負の入札に議員を立ち合わせることの可否に関するものではあるが、「議員が、議員又は委員として入札に立ち会う権能はない。従って、設問の場合施設常任委員が常任委員の資格において立ち会うものであるとすれば、地方自治法違反となる。」旨示した行政実例（平成28年4月13日）の趣旨は、本件にも妥当する。

北口議員の議会発言や執行部における発言として本報告第2で摘示した北口議員の言動は、前項（第3-1項）に述べた通り、公有財産である江津湖の環

境保全、国家的公益である在来魚の種の保全とそのため外来魚の駆除の必要性、目的をもってのものであったとしても、一面、熊本市漁業協同組合の私的利益に強く関連するところであり、一連の言動の流れをみれば、むしろその面が強いというべきである。即ち、たとえ正当な目的を有していたとしても、一法人の利益のため市議会議員としての権限を行使することは許されないのであって、議員権限の濫用であり、権限を逸脱しているというべきである。

- ② また、同議員の議会発言のうち、平成24年3月2日、第1回定例会一般質問において、「市漁協の組合長として質問する」と発言したのは、極めて権限逸脱の疑いが強い。即ち、議員に議会において質問することが認められているのは、あくまでも議員として質問することであり、一私人として、若しくは一団体の代表者として質問することは、上記法令上のどこにおいても認められていない。

なお、この言葉については、「言葉のあや」との反論も考えられるが、一団体に過ぎない熊本市漁業協同組合の組合長が、市議会議員であることを利用して、実質的に漁協の要望を直接熊本市執行部に伝達しているもので、上記に示した法令上、議員としての権限内の発言とは認めがたい。

(4) 地方自治法第117条の趣旨からの検討

北口議員の議員活動の中には、地方自治法第117条の観点から権限逸脱の疑いが存するものがあるので、以下特に項を設けて検討する。

① 地方自治法第117条の趣旨

ア 地方自治法第117条は「普通地方公共団体の議会の議長及び議員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、その議事に参与することができない。但し、議会の同意があつたときは、会議に出席し、発言することができる。」

と規定し、議長及び議員の除斥について定めている。

かかる規定が置かれた趣旨は、同条が規定するような事件について当該議員等が議事に参与するようなことがあれば、

- a 自己又は親族に関係ある事件については情が加わり公正な判断ができないこと
- b 仮に、公正に審議をしても社会的には疑いの目が向けられること
- c 他の議員も当該議員に対し遠慮がちとなり十分な審議ができないこと

等が懸念されることから、議会の審議の公正を期すため、審議されている事件について、一身上もしくは職業上の利害関係を有する議長及び議員をその議事に参与させないこととすることにある。

イ なお、同条は議会における条例・予算・契約議案等の「議事」についての規定であるが、各自治体の委員会条例においても同旨の規定を置くのが通常である(熊本市においても、熊本市議会委員会条例第14条に同旨の規定がある。)

② 地方自治法第117条の要件(人的範囲)

ア 同条の要件は、「自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子若しくは兄弟姉妹の一身 上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件」である。

このうち「一身上に関する事件」については当該個人にとって直接的かつ具体的な利害関係がある事件に限られるとされており、今回はこれよりむしろ後段の「従事する業務に直接の利害関係のある事件」が問題となる。

イ ここで「従事する業務」とは、職業のみならず、広く社会生活上の地位に基づいて行う継続的な事業も含まれるものとされており、営利的、経済的活動に限定されない。

該当例として以下の事例がある

- a 工事請負契約に係る議決について当該契約の当事者である建設会社の代表取締役である議員(昭和25年10月3日 自行発第240号 北海道総務部長宛 行政課長回答)
- b 私立保育園全部に対する補助請願の審議にあたっては、私立保育園経営者である議員(昭和37年4月2日自丁行発第12号 熊本県総務部長宛 行政課長回答)
- c PTAに対する補助請願におけるPTA会長である議員(昭和38年12月25日自治丁行発第101号 静岡県総務部長宛 行政課長回答)
- d 補助金申請を求める請願の提出者である会社の取締役等を務める議員(昭和39年9月18日自治行102号)
- e 陳情を議題とするにあたり陳情事項の対象となっている行為にかかる会社の代表者を務める議員(昭和31年10月31日 自丁行発第120号 兵庫県総務部長宛行政課長回答)

ウ なお、「直接の利害関係」を除斥の要件としていることから、利害が間接的なもの又は反射的なものでは足りないことを意味するものと解されている(東京高裁平成23年12月8日判決)

③ 地方自治法第117条の要件(事例的範囲)

ア 除斥に関し、その人的範囲は前記要件のとおりであるが、除斥（対象）の範囲については「議事に参与すること」と定めている。

これについては、その審議及び表決に加わることができないと理解するのが一般的である。福岡地裁昭和29年10月25日判決（行集第5巻第1号2392頁）も、地方自治法第117条にいう「議事に参与する」については「当該事案の審議及び採決に加わること」を指すものと解すべき旨判示している。

イ ここで、予算の審議との関連が問題となるが、地方公共団体の議会の議員が当該地方公共団体より補助金の交付を受けている協会の会長、理事等の職に有る場合、当該団体に対する補助金の計上されている予算の審議において除斥されるべきか問題とされた行政実例においては、除斥されないとされている（昭和31年9月28日自丁行発第82号 各都道府県総務部長宛 行政課長通知）。これは、予算は項目毎に分割して議決されるものではなく、不可分一体のものとして全体について議決されるものであるという「予算一体性の原則」を前提に、当該部分についてのみ当該議員を除斥することは予算審議の性質上できず、他方で、予算の一部に利害関係を有する議員は予算全体につき議決権を失うとするのも相当でないとの価値判断を基礎にしている（なお、さいたま地裁平成21年9月30日判決に同旨）。そのため、行政実例の中には、補正予算の内容が特定議員に関係がある場合あるいは当該議員に直接利害関係がある部分の修正案に対しても当該議員は除斥されないとするものがある（前記昭和31年9月28日自丁行発第82号のほか、昭和39年1月7日自治行第2号 広島県総務部長宛 行政課長回答）。

しかし、予算の審議であることの一事をもって、当然に地方自治法第117条の適用外と解することには疑問がある。少なくとも、「補正予算の内容が、ある一つの団体に対する補助金、助成金のみから成り立っているときは、その団体の長、理事等の職にある議員は除斥に該当する」ことになるとの見解が存する（『地方議会の運営Ⅱ』西沢哲四郎著（教育出版））のであり、かかる見解は、地方自治法第117条の規定の趣旨に鑑みて相当の理由があり説得的である。

ウ 以上のとおり、地方自治法第117条が規定する除斥については、予算審議一般においてはその対象にならないものとされているものの、形としてこそ予算審議であっても、少なくとも特定の議員とのみ直接の利害関係が認められる独立の議事の場合にはなお除斥に該当するとの考え方もあり、前記のとおり、例えば請願にかかる審議の場面であってさえ、その請願に関する当該請願内容と直接的な利害関係がある議員においては、議事から除斥されるべきものと解されているのである。（勿論、請願の紹介議員ということのみをもって、その

請願に関する事件に関して当該議員を除斥することは適当でない。（昭和26年3月16日地自行発第62号 札幌市議会事務局長宛行政課長回答）

④ 適用除外

なお、同条但し書きは「但し、議会の同意があったときは、会議に出席し、発言することができる。」と定めている。よって、他の議員から特別に異議のない場合は、黙示の同意があったと認めるべきかどうかが問題となる。

しかし、この規定は、除斥議員あるいは（当該議員に弁明の意思が存在する限りにおいて）他の議員において「議会の同意」を求めた上、明確に議決されることを当然の内容としていると解釈するべきであり、当該議員に除斥事由があると知りながらあるいは容易に知り得たのにこの点を問題とせず、当該議員の参与のもと議決に至ったごとき場合に、黙示の同意を認めることはできない。

- ⑤ 以上を踏まえて、今回の委託事業、補助事業に関する北口氏の言動等をみるに、次のとおり、地方自治法第117条の趣旨から見て、本来許されるべきでないものが認められる。

ア 予算審議関連

- a 本報告書第1において摘示した北口議員の議会予算審議における本件委託業務に関する予算審議における言動をみれば、議員としての立場を利用した実質的な請願（請願者熊本市漁業協同組合）と評価するべきであり、議事から除斥されるべきであったと考える。即ち、議員個人が属する法人・団体に関する請願についての議会採択の際の議事からも除斥されるのに、議員個人が属する法人・団体を代表して実質的な請願自体を直接行う際に、当該議員が議事から除斥されないというのでは、地方自治法第117条の趣旨は全く形骸化してしまう、というべきであるからである。

- b 平成24年度以前より、江津湖における外来魚駆除に関して北口議員が積極的な質問を繰り返しており、その他、北口議員自身から農水商工局幹部や水産振興センター職員へ予算化の“働きかけ”がなされていたと認められる。

本個別外部監査における関係者面談聴取においては、在来種の資源保護との目的自体は否定されないものの、北口議員の働きかけがなければ平成24年度から予算化されることはなかったのではないかとこの担当者の言もあった。

- c さらに、平成24年度中にも、北口議員から農水商工局幹部に対し、「予算金額が少ない」「（予算の）額が少ない」等と繰り返しの働きかけがあり、外来魚駆除強化の必要性判断のみならずかかる働きかけのもと、平成25年度予算が総額200万円の予算になったと認められる。

(議員の強い働きかけの結果、上部より『増額で予算要求しろ』との指示が水産振興センター側になされ、これを受けて増額前提のもと、効果的な駆除をするためには稚魚についても捕獲をすれば効果があるだろうということで稚魚にも100万円の予算を要求したという経緯があるとの話も聞かれた。)

イ 執行機関の事務への介入

北口議員は、農水商工局の幹部職員に対し、直接に予算執行方法の変更や金銭支出の要求がなされていたことが認められる。

a まず、平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助金の支出に至る経緯を指摘できる。本来、外来魚(成魚)駆除の業務委託費で予算がつけられていたものについて、北口議員側の事情から補助金での支出への変更がなされている。平成25年末頃に、北口議員より市幹部職員に対し「漁協が主体的にやる事業については国から補助が出る」との話がなされ、当初は「200万円を補助金でくれ」という要求だったがその後、平成25年12月27日に、北口議員とJA支店で市幹部職員が面会し、北口議員より「自分のところで事業をやるので補助金を出してほしい」との要望がなされたことが認められる。その後、幹部職員より担当職員に対し、補助金に振り替えたうえで補助金を出すよう指示が出され、前記補助金への振り替えが行われたと認められる。

b 次に、平成26年度の江津湖種苗放流補助金の支出についても指摘できる。

すなわち、同補助金についてはもともと事業を特定した予算はつけられていなかったところ、平成26年7月8日、北口議員から、水産振興センター幹部職員に対し、「週末の12日(土)に〇〇中の生徒を招いてアユ・ウナギの放流をするので、市で30万円分のウナギ(放流用種苗)を購入するように」との電話があった。かかる要求自体、本来、議員としての権限を逸脱し不当なものというべきであるが、これに対し局内において要請内容の必要性を検討し、既存予算内でやりくりできる需用費残15万円分について捻出して市で購入する旨を議員に報告したところ、要求額の半額であったことから議員は立腹し、農水商工局の江津湖への関わりが不十分であること、また、市漁協への外来魚駆除業務委託費や江津湖への種苗放流等の予算増額などについて、強い口調で叱責、要望が続いたことが認められる。

さらにはその後、北口議員側の都合で、補助金という形で出してもらった方がより安価に購入できる、補助金に切り替えてほしいと伝えられ、15万円の補助金を出すという形で対応することとなり、7月8日の議員架電に対し、わずか3日後の11日には、平成26年度江津湖種苗放流補助金15万円の支出がなされることとなった。

ウ 以上の北口議員の言動、働きかけ等は、いずれも直接に地方自治法第117

条（除斥）が規定し制限するものではない。

しかし、その具体的内容及び効果からみれば、北口議員の言動、働きかけ等は、例えば同条の規制対象に含まれるとされている請願審議の場面以上に、直接的な要求を強力かつ短期に実現させようとするものであって、しかも、他の議員の関与のもとでの審議を経ることで一定程度その弊害が払拭されるにもかかわらず「除斥」を原則として当該議員の関与・影響を排除する「議事への参与」と異なり、密室的で第三者の監視・抑制の働かない場面で行われたものとして、むしろその弊害は著しく大といわざるを得ない。

- ⑥ 以上、北口議員の言動、働きかけ等は、地方自治法第117条を潜脱し、かつ、より悪質な方法で自己の従事する業務（自ら代表理事を務める市漁協の業務）に直接の利害関係を有するものに関し議員としての影響力を行使したものであって、先に述べた同条の趣旨に強く抵触することは明らかであり、不適正であることを指摘する。

（5）検討結果

以上、北口議員の本件委託事業、補助事業に関する議会活動、議会外活動の両面において、以上に述べた通りの議員としての権限逸脱の行為があり、このことと本報告書第2において述べた本件委託事業、補助事業に関する不適正発生の原因は、極めて密接に結び付いていることが認められることを指摘せざるを得ない。

3 熊本市政治倫理条例の観点からの検討

次に、以上の北口議員の発言・働きかけを、熊本市政治倫理条例違反（倫理基準）の観点から検討する。

（1）熊本市政治倫理条例の定める行動基準

- ① 議員は住民全体と代表し、公共の利益を追及するための特別職公務員であるから、一般職公務員と異なり地方公務員法の服務規律の適用はないが、全体の奉仕者として行動するべきことは当然であり、熊本市政治倫理条例の定める行動基準により行動するべきは当然であるが、熊本市政治倫理条例第2条、3条は次のとおり定めている。

第2条 議員及び市長は、市民全体の奉仕者として、姿勢に関わる権能と責務

を深く自覚し、地方自治の本旨に従って、その使命の達成に努めなければならない。

第3条 議員及び市長は、次に掲げる政治倫理基準を順守しなければならない。

(1) 市が行う許可、認可又は請負その他の契約に関し、特定の企業、団体等のため有利な取り計らいをしないこと

(2) 政治活動に関し、企業、団体等から、政治的又は道義的批判を受ける恐れのある寄附等を受けないものとし、その後援団体についても同様に措置すること。

(3) その地位を利用し、いかなる金品も授受しないこと

(なお、平成24年7月1日施行の改正前は、「常に市民全体の利益のみを指針として行動するものとし、その地位を利用し、いかなる金品も授受しないこと」とされていた)

(4) 市職員の公正な職務執行を妨げ、又は市の職員の権限もしくは地位による影響力を不正に行使するように働き掛けないこと(平成27年改正により追加)。

(5) 市民全体の奉仕者として行動すること。また、市民全体の代表者として、法令を遵守しその品位と名誉を損なう行為を慎むとともに、その職務に関して不正の疑惑を持たれる恐れのある行為をしないこと

(平成24年改正前の第3条(4)で、改正前の条文は「市民全体の代表者としてその品位と名誉を害するような一切の行為を慎み、その職務に関し不正の疑惑をもたれるおそれのある行為をしないこと」とされていた)

② なお、北口議員の本件委託業務・補助業務に関する言動は、平成23年頃から、平成27年ころまでに行われているから、検討に当たっては、言動が行われた当時に施行されていた条例を基に検討することは当然である。

(2) 熊本市政治倫理条例の定める行動基準に違反する行為

① 議会での活動

北口議員の議会での活動は、本報告書第2において述べたとおりであるが、次のアの点は、地方自治法第117条違反の観点からと同様、政治倫理条例にも違反しており、イの点は、地方自治法第117条違反の観点からは許容されるものであっても、政治倫理条例の観点からは違反の恐れが高いと考える。

ア 平成24年3月2日、第1回定例会一般質問において、「市漁協の組合長として質問する」との言葉がある。これは条例第3条第5項(改正前4項)の「市民全体の代表者としての立場を離れ、一私的団体の代表者として議員の権限を

行使していることを自認しているともいえる発言であって、上記条例の規定に違反すると考える。

イ 平成23年9月22日第三経済分科会において「駆除と同時に放流も予算をとってほしい」という発言がある。これは、平成24年7月1日施行の改正前の第3条(3)号の、「つねに市民全体の利益のみを指針として行動するものとし、その地位を利用し、いかなる金品も授受しないこと」の趣旨に反する疑いがある。

② 議会外での活動

次に、北口議員の議会外での活動について検討する。

ア 議員が公的関心事項について市執行部に見解を伝えたり、地域住民の要望事項を市執行部に伝達したりするのは日常的に行われてきたところであり、議会における一般質問の内容とすることは当然正当な議員の活動であるが、それ以外に、諸会合等の際に執行部職員に伝達したり、若しくは直接伝達したりすること自体は、議会外における議員の個人的活動としてこれまで行われて来たことは事実であり、節度と良識をもって行えば、「口利き」等に該当するものではない限り、違法とは言えない。

その際、政治倫理条例の倫理基準を順守して活動するべきは当然であり、いやしくも、自己が代表者を務める熊本市漁業協同組合の事業に関して予算をつけるように働きかけたり、事業を受注するように働きかけたりすることは、上記倫理基準上許されないところであり、このことは、議員であれば誰もが一般的な常識として保持していなければならない。

イ 然るに、本件委託事業・補助事業に関してなされた北口議員の市執行部職員に対する働きかけは本報告書第2においてのべたとおりであり、その全てが、平成27年改正前の熊本市政治倫理条例第2条、第3条(1)(3)(4)に違反する可能性が高いと考える。

さらに、平成26年補助金に関しては、平成27年改正前の熊本市政治倫理条例第3条の(3)の「その地位を利用し、いかなる金品も授受しないこと」に該当する可能性が極めて高いと指摘せざるを得ない。

ウ 本個別外部監査において明らかとなった北口議員の前記言動（議会におけるもののみならず、職員らに向けられたものを含む）について検討すると、これらはいずれも、かねてより繰り返された不当要求行為等による市職員の過度の

萎縮（不必要・不相当な“配慮”）を利用しつつ、自らが代表理事を務める市漁協による業務受託あるいはこれへの補助金交付を得るために向けられたものと疑われるべきものがあり、実質的には自己の関係する団体への公的資金供出を強いるものと評価せざるを得ないものも含まれている（特に平成26年度江津湖種苗放流補助金）のであって、いずれも、条例第3条第1項に規定する「市が行う許可、認可又は請負その他の契約に関し、特定の企業、団体等のために有利な取り計らいをしないこと。」及び第5項に規定する「市民全体の奉仕者として行動すること。また、市民全体の代表者として、法令を遵守しその品位と名誉を損なう行為を慎むとともに、その職務に関し不正の疑惑をもたれるおそれのある行為をしないこと。」に違反するものと考えられるので、その旨指摘する。

エ なお、平成27年11月24日に調査請求者「政治倫理をただす市民の会」代表重松公子氏から提出された熊本市議会議員北口和皇氏に対する熊本市政治倫理条例第6条第1項の規定に基づく調査請求についてなされた、熊本市政治倫理審査会の平成28年10月28日付け「熊本市政治倫理条例第7条第1項に基づく勧告について」においても、明確に示されているとおり、「市議会議員は言うまでもなく市民の代表者として、その利益を代表・実現することが求められており、また、行政執行の監視を行う役割も期待されている。しかしながら、これらの役割は適正な手続の下に行われる必要があり、議員の個人的利害に捕らわれたり、恣意的な行使であったりしてはならない。その行動は、適正かつ公正な行動であることが求められている。市民との交流や市職員との接触も、一般市民から見て社会常識の許す範囲のものでなければならず、また、市民の代表者として求められる倫理規範に抵触することは許されない。」のである。

（3）検討結果

以上、北口議員の本件委託事業、補助事業に関する議会活動、議会外活動の両面において、以上に述べた通りの議員としての政治倫理基準違反の行為があり、このことと本報告書第3において述べた本件委託事業、補助事業に関する不適正発生の原因は、極めて密接に結び付いていることが認められることを指摘せざるを得ない。

4 兼業禁止（地方自治法第92条の2）の観点からの考察

次に、以上の北口議員の本件委託業務・補助事業に関する発言・働きかけを地

方自治法第92条の2（兼業禁止）の観点から考察する。

（1）前提事実

北口議員は、平成16年10月より現在までの間、熊本市漁業協同組合（以下「市漁協」という。）の代表理事の地位にあり、市漁協は、その間、少なくとも先に確認検討した以下の業務委託を受け、あるいは、事業費補助を受けている。

- ・平成24年度 外来魚捕獲業務委託
- ・平成25年度 外来魚捕獲試験業務委託
- ・平成26年度 外来魚捕獲業務委託
- ・平成26年度 江津湖種苗放流補助金
- ・平成25年度 健全な内水面生態系復元等推進事業費補助金
- ・平成27年度 外来魚駆除業務委託

ところで、地方自治法はその第92条の2において「普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。」として、議員の請負等の禁止を定めているため、北口議員は当該規定に抵触するものではないか、ひいては、市漁協への業務委託等自体が違法ないし不適切なものであったのではないかと、検討・考察を要する。

（2）兼業禁止行為に該当するための要件

地方自治法第92条の2は、普通地方公共団体の議会の議員が公正な職務を遂行するため、当該普通地方公共団体に対する請負関係などに立つことを禁止する規定であって、第一に、当該普通地方公共団体に対する個人請負の禁止を、第二に、当該普通地方公共団体の事業、または当該普通地方公共団体において経費を負担する事業につき、その団体や機関等に対し、請負をすることが主たる業務である法人の役員たることの禁止を定めている。

今回は、北口議員が自ら請負関係に立つものではないため、上記のうち第二の類型にあたるのではないかが問題となる。第二の類型において同条で問題となる要件は、「請負」、「主として同一の行為をする法人」及び「準ずべきもの」である。

① 「請負」の意味

ア まず、同条にいう「請負」の意味についても確認する。

この点、「請負」を定義している民法第632条は「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、その効力を生ずる。」としているが、地方自治法第92条の2が請負を禁止する趣旨が、議会の議員の公平な職務執行を担保するところにあることからすれば、同条にいう「請負」は、民法上の請負に限定されるものではなく、それ以上に広く業務として行われる経済的ないし営利的な取引契約はすべて含むものとされている。

近時では、東京高裁平成15年12月25日判決（判例時報1853号78頁）が、「地方自治法92条の2、142条にいう「当該地方公共団体に対する請負」とは、必ずしも仕事の完成に対し報酬が支払われる狭義の請負関係に限らず、広く営利的、経済的な取引契約を含むものであり、地方公共団体の議員、長に対し、兼業禁止という継続的な身分的制約を課していることからすれば、それは少なくとも業務としてなされる一定の時間的継続性又は反復性を有する取引契約であることを要する」と判示し、また、古い例でも、仙台地裁昭和35年12月20日判決（行政事件裁判例集11巻12号3382号）が、「地方自治法第92条の2によれば普通地方公共団体の議会の議員は当該地方公共団体に対し主として請負をする会社の取締役たることを得ないものとされる。右に請負とはひとり民法上の請負契約にかぎらず地方公共団体の需要に応じて物品等を売り渡す場合も包含するものと解すべきである。けだし右禁止規定の趣旨はかかる立場にある議員によってはともすれば経済的利害の対立上議員として公正な職務の遂行を期しがたいおそれなしとしない点にあるから、その点においては物品の売渡も請負契約におけるとなんら趣を異にしないからである」と判示しているのもかかる趣旨である。

イ ところで、「請負」に下請負を含むかについては、「同条は、地方公共団体に対して直接請負をすることを禁止するものであって、当該地方公共団体と直接にはなんらの関係も生じない下請負を禁止するものではない」として、消極の判断を示した裁判例がある（高松高裁昭和51年12月20日判決・行政事件裁判例集27巻11～12号1848頁）が、当時同じく北口議員が代表理事の地位にあった熊本県内水面漁業協同組合連合会が熊本市より受託し、さらに実質的には市漁協へ一部再委託された疑いのある平成22年度から平成27年度の河川環境調査（魚類）に伴う魚類捕獲業務委託について、まったく同一に考えるべきかは疑問無しとしない。

特に、東京高裁平成14年4月24日判決（判例時報1795号97頁）が、

公社が借り上げることを前提として区が住宅の建設費の一部及び借上げ家賃の一部を補助金として交付している事例において、区と住宅供給者との関係につき、「各補助金は、（略）住宅の供給者に対し、（略）建設する住宅の建設費の一部を助成し、また、公社が（略）一括借上げをした住宅の家賃の一部を助成する（ただし、実際に助成を受けるのは、（略）入居者である。）目的で交付されるものであるから、これを全体としてみれば、（略）供給者と補助金の交付をする区との間には継続的な経済的取引関係があるというべきであり、この関係は、法92条の2にいう「請負」に当たるといふべき」と判示しており、制度設計や趣旨を踏まえ全体としてみた認定・評価を行っているのであるからなおさらである。行政事例においても、「形式上下請負であっても、一括請負その他実質上元請負と異ならず、第142条の趣旨に適合せず、適当でない場合がありうる。」とされている（昭和27年11月27日自丙行発第46号 北海道総務部長宛 行政課長回答）。

② 「主として同一の行為をする法人」の意味

ア これについては、当該普通地方公共団体に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が議員の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っている場合の法人をいうものと解される。

同条と禁止内容を同じくする地方自治法第142条（普通地方公共団体の長の請負等の禁止）にいう「主として同一の行為をする法人」の解釈適用について争われた事案で、最高裁判所は、「「主として同一の行為をする法人」とは、当該普通地方公共団体等に対する請負が当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っている場合の当該法人を指すものと解すべきである。そして、右の規定の意義に照らせば、当該普通地方公共団体等に対する請負量が当該法人の全体の業務量の半分を超える場合は、そのこと自体において、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に当たるものといふべきであるが、右請負量が当該法人の全体の業務量の半分を超えない場合であっても、当該請負が当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が長の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っているような事情があるときは、当該法人は「主として同一の行為をする法人」に当たるといふ」と判示しており（最高裁判所第三小法廷昭和62年10月20日判決・最高裁判所裁判集民事152号51頁）、参考となる。なお、当該事案では、村との間で代金1億円前後の造林委託契約、苗木等売買契約等を毎年締結して

きた森林組合の組合長たる理事が当該村の村長選挙に当選した場合において、契約金額の同組合の年間事業収入金額に占める割合が平均25.21パーセントであったことから、職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っていると断ずることはできないとして、「主として同一の行為をする法人」に当たらないとされている。

イ 行政実例においても、当該会社等の業務の主要な部分が、普通地方公共団体やその機関との請負によって占められている場合も指すものとされており、具体的には個々の事実によって判断するほかはなく、最近の決算書により判断して団体等に対する請負額が50パーセント以上を占めるような場合は明らかに法に該当するものと解されるとされている（昭和32年5月11日自丁行発第63号 建設大臣官房建設業課長宛 行政課長回答）。

③ 「準すべきもの」の意味

最後に「準すべきもの」についてであるが、これについては、名称の如何を問わず、法人の無限責任社員、取締役や監査役などと同程度の執行力と責任とを当該法人に対して有するものとされており（昭和31年10月22日自丁行発第105号 宮城県土木部長宛 行政課長回答）、例えば、会社の支店長もこれにあたりと考えられている（昭和31年9月28日自丁行発第82号 各都道府県総務部長宛 行政課長通知）。

(3) 適用についての検討

① 「請負」に該当するか

ア まず、市漁協による熊本市からの業務受託や補助金交付をもって、地方自治法第92条の2にいう「請負」にあたるかであるが、前記のとおり、この「請負」は、民法上の請負に限定されるものではなく、それ以上に広く業務として行われる経済的ないし営利的な取引契約はすべて含むものとされている。

引用した東京高裁平成15年12月25日判決が「広く営利的、経済的な取引契約を含むものであり、地方公共団体の議員、長に対し、兼業禁止という継続的な身分的制約を課していることからすれば、それは少なくとも業務としてなされる一定の時間的継続性又は反復性を有する取引契約であることを要する」と判示しているとおおり、

- ・反復・継続性
- ・営利・経済性

の認められる取引はこれに該当するものと考えられる。

また、同様に、先に引いた東京高裁平成14年4月24日判決を踏まえれば、業務委託契約のみならず、補助金交付を受けることについても、文言や外形上典型的な商契約でないからといって「請負」であることを否定する理由はない。イ 市漁協に関していえば、委託業務も補助事業も1回限りのものではなく、反復・継続性が認められる。

また、市漁協それ自体は営利目的の法人ではなく、委託業務や補助事業の内容・性質から直ちに利益を得ることを目的とするものと断じることができないが、委託料や補助金という金銭対価を得ることを目的としており、営利性・経済性は優に認められる。

② 「主として同一の行為をする法人」に該当するか

ア 次に、市漁協が、地方自治法第92条の2にいう「主として同一の行為をする法人」にあたるかについてであるが、前記解釈からも明らかであるように、その判断においては請負比率が重要な要素となるところ、その比率の算出にあたっては、自治体からの請負収入額を事業収入額で除して求める例が多い。

○最高裁昭和62年10月20日判決（最高裁判所裁判集民事152号51頁）

自治体との間の契約金額／事業収入金額

○東京高裁平成15年12月25日判決（判例時報1853号78頁）

自治体からの受託金収入額／事業収入額（受取利息配当金収入、経理区分間繰入金収入を除いた事業収入額）

○高松高裁昭和51年12月20日判決（行政事件裁判例集27巻11～12号1848頁）

自治体に対する請負額／請負総額

○札幌高裁昭和58年3月1日判決（行政事件裁判例集34巻3号337頁）

自治体に対する請負による収入／総事業収入

○東京高裁昭和60年12月24日判決（行政事件裁判例集36巻11～12号2014頁）

請負金額／全業務量を金額に換算したもの

イ そのため、市漁協について請負比率を算出するにあたっての分母、分子についても、分母を事業収入額、分子を熊本市からの「請負」収入額とするのが相当と考えられる。

なお、ここでは、「主として同一の行為をする法人」や「請負」に関する前記解釈及び上記裁判例を踏まえ、事業収入額には事業外収益を含まないこと、

「請負」収入額については委託金額のほか補助金を含むものとしている。
 具体的にこれを計算すると、

a) 平成24年度		
i) 事業収入額		399万2250円
ii) 市からの「請負」収入額		99万7500円
(内訳)・平成24年度外来魚捕獲業務委託		99万7500円
iii) 請負比率 (ii) / i) により算出)		24.99%
b) 平成25年度		
i) 事業収入額		646万7650円
ii) 市からの「請負」収入額		198万2800円
(内訳)・平成25年度外来魚稚魚捕獲試験業務委託		98万2800円
・平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業費補助金		100万0000円
iii) 請負比率 (ii) / i) により算出)		30.66%
c) 平成26年度		
i) 事業収入額		468万418円
ii) 市からの「請負」収入額		199万8000円
(内訳)・平成26年度外来魚捕獲業務委託		199万8000円
iii) 請負比率 (ii) / i) により算出)		42.65%
d) 平成27年度		
i) 事業収入額		321万7700円
ii) 市からの「請負」収入額		99万3600円
(内訳)・平成27年度外来魚駆除業務委託		99万3600円
iii) 請負比率 (ii) / i) により算出)		30.88%

となる。

なお、上記計算にあたっては、市漁協からの関連資料の任意提供が得られなかったため、漁業協同組合の監督にあたる熊本県農林水産部団体支援課保有資料につき、熊本県情報公開条例に基づく開示請求によって入手した平成24年度分以降の事業報告、貸借対照表、損益計算書、中期表、附属明細書等によった。

ウ またここで、当時同じく北口議員が代表理事の地位にあった熊本県内水面漁業協同組合連合会が熊本市より受託し、さらに実質的には市漁協へ一部再委託された疑いのある平成22年度から平成27年度の河川環境調査（魚類）に伴

う魚類捕獲業務委託関連収入を「請負」収入額に加算した場合の検討も予定していたところであるが、この点に関しては、熊本市において市漁連への再委託如何及びその内容に関する資料を有しておらず、また、熊本県内水面漁業協同組合連合会への監査人からの照会に対しても、「事務引継ぎを受けておらず、資料も見当たらない」として具体的回答が得られなかったため、本個別外部監査においてこれを行うことはできない。

エ 以上より、市漁協の熊本市からの請負比率は、平成24年度から平成27年度の間、24.99%~42.65%で推移していた事実が確認できる。

市漁協は、本個別外部監査における照会、調査協力等の一切につき、これに応じておらず、事業収入のうち市からの請負以外の収入の具体的内容・実態が確認できていないが、形式的に算出された上記請負比率も比較的に高率で推移しており、特に平成26年度42.65%については過半に迫る割合となっている。

また、長の当選前から毎年契約を締結していた自治体に関するものである前記最高裁判例（最高裁判所第三小法廷昭和62年10月20日判決・最高裁判所裁判集民事152号51頁）の事案と異なり、市漁協の市からの請負は、いずれも北口議員の当選後に、かつ、北口議員の積極的な働きかけがあって、始まった業務委託等であることから、市漁協については、職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っていたとの懸念を強くするものである。

③ 「準ずべきもの」に該当するか

最後に、念のため、北口議員が務める市漁協の代表理事が、「法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人」にあたるかについて検討する。

この点、漁業協同組合は、水産業協同組合法に基づく法人であるため、同法の適用を受けるところ、同法はその第39条の3第2項において「代表理事は、組合の業務に関する一切の裁判上又は裁判外の行為をする権限を有する。」と定め、「取締役」を「理事」と読み替えての会社法の準用（水産業協同組合法第39条の4）や役員の場合に対する損害賠償責任等（同法第39条の6）の定めがあることから、法人の無限責任社員、取締役や監査役などと同程度の執行力と責任とを当該法人に対して有するものにあたることは明らかであり、市漁協の代表理事は「法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人」にあたるといえる。

(4) 検討結果

以上のとおり、北口議員に関し、自ら代表理事を務めていた市漁協について、平成24年度から平成27年度にかけて、当該普通地方公共団体に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が議員の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っていたとの懸念がもたれることから、地方自治法第92条の2に抵触していたとの疑いが強い。

熊本市においては、北口議員が代表理事を務めていた市漁協への業務委託や補助金交付にあたっては、事前に、市漁協の事業収入やその内容を具体的にかつ客観的資料に基づき確認するとともに、他の事情（業務委託等の開始と北口議員当選の時期の先後、予算成立の経緯、その他従前の関与態様含む）をも踏まえて、地方自治法第92条の2の兼業禁止に抵触するか否かを含めた慎重な調査検討が必要であったと考えるので、その旨指摘する。

なお、第92条の2（兼業禁止）に該当するか否かは、議会がこれを出席議員の三分の二以上の特別多数決により決定しなければならないとされており、該当する場合の効果は失職である（地方自治法第127条第1項）が、該当すると判断された請負契約の効力については、これが無効になるわけではなく、兼業禁止規定に該当する旨の決定は何らの影響を及ぼさないものとされている（昭和32年2月11日自丁行発第27号 関東一都九県議会事務協議会常任幹事東京都議会局長宛 行政課長回答）。

第5 監査結果

本件監査の結果は、次のとおりである。

1 指摘事項

(1) 業務委託契約について

- ① 平成26年度外来魚捕獲業務委託契約について、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に該当するとして随意契約を選択したこと（さらには、かかる選択を前提に、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号、同第14条第2項第3号に該当するとして、見積徴取を1者としたこと）は、法令の適用を誤ったものと認められ不適正である。

- ② 平成24年度外来魚捕獲業務委託、平成25年度外来魚（稚魚）捕獲試験業務委託、平成26年度外来魚捕獲業務委託、平成27年度外来魚駆除業務委託の各契約について、契約内容となる業務履行の確認がないまま、支払が行われているのは、地方自治法第234条の2に違反し、不適正である。

（2）補助金について

平成26年度江津湖種苗放流補助金支出は、補助金制度を利用した、単なる公金の支出と認められ、法的根拠のない支出で不適正である。

2 留意事項

（1）業務委託契約について

- ① 事業の予算決定、事業内容の決定手続において、事業の必要性・有効性（費用対効果）の観点からの検討が不十分であり、不適正とまでは言えないが、今後改善の必要がある。
- ② 契約書に仕様書が添付されていないか、添付されていても設計書に従った記載がないため、契約内容が不明確となり、結果的に業務履行の確認の不備に結びついている。不適正とまでは言えないが、今後、契約内容が契約書自体において明確となるよう留意されたい。
- ③ 平成24年度外来魚捕獲業務委託、平成25年度外来魚（稚魚）捕獲試験業務委託について、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号に該当するとして随意契約を選択したこと自体については、不適正とまでは言えないが、熊本市契約事務取扱規則第15条第1項第1号、同第14条第2項第3号に該当するものとして見積書徴取を1者としたことは、公平・公正の観点から見て不適切であり、今後改善されるように留意されたい。

（2）補助事業について

- ① 平成25年度健全な内水面生態系復元等推進事業補助については、事業計画審査、事業実績報告書審査ともに十分な検討がなされたとは言いがたい。

この点、直ちに不適正とまでは言えないが、補助制度においても、経済性の審査や事業実績確認は必要であり、今後適切に運用されるよう留意されたい。

- ② 平成26年度江津湖種苗放流補助金については、そもそも不適正であることは上記に述べたとおりであるが、それ以外にも、経済性の審査や事業実績確認についても不十分な点があり、今後適切に運用されるよう留意されたい。

3 意見

- ① 本件業務委託及び補助事業に関連して事務事業の不適正、不適切が生じた原因については、熊本市議会議員を務める北口和皇氏が、同時に本件委託業務の受託者ないし補助事業の被補助者である熊本市漁業協同組合の代表者を務めており、かつ、かかる立場の議員の働きかけに対して熊本市担当者が迎合して事務事業を実施したことから、予算措置や事業決定における審査が不十分となり、業務確認・実績確認が不十分となったことにあると認められる。
- ② また、北口氏の働きかけ等については、議員としての立場、権限の逸脱濫用であり、また、地方自治法第92条の2にも抵触しているとの懸念が強くもたれるものであって、本来あってはならないものである。
- ③ 熊本市及び熊本市議会におかれては、今回の不適正、不適切な事務事業がなされた原因について、十分認識のうえ、今後、同様の自体が生じることのないよう、適切な処置を講じられたい。

以上