

枚 方 市 職 員 措 置 請 求
監 査 結 果 報 告 書

(平成 28 年度動物の保管等委託料に係る住民監査請求)

枚 方 市 監 査 委 員

枚 監 査 第 112 号
平成 30 年 7 月 27 日

請 求 人 様

枚 方 市

監 査 委 員	勝 山 武 彦
同	分 林 義 一
同	堤 幸 子
同	大 橋 智 洋

枚方市職員措置請求に係る監査結果について

地方自治法第 242 条第 1 項に基づき、平成 30 年 5 月 28 日付けで請求のあった標記の件について
別紙のとおり、その結果を通知します。

第1. 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求のうち、平成28年度動物の保管等業務委託の契約の締結及び同年度動物の保管等委託料の下半期分の支払に係る部分については棄却し、平成28年度動物の保管等委託料の上半期分の支払に係る部分については却下する。

第2. 監査の請求

1. 請求人 1名

2. 監査請求書の提出 平成30年5月28日
※平成30年6月4日に「理由書」提出

3. 請求の内容 請求人の監査請求の内容については、平成30年5月28日提出の監査請求書（以下「本件監査請求書」という。）を原文のまま記載する。

なお、本件監査請求書に記載された内容のうち、監査請求の対象とならない職員の氏名については●で記載した。

平成28年度 動物の保管等委託料についての請求

【対象職員】

保健所：西田前副所長

保健衛生課：安田綾課長代理、●●●係長、
榊原信介、●●●●●、●●●●●

大阪府へ19,880,858円の支払いが実費および実務と金額が伴っていない事を以下に示す。

【平成 28 年度】

委託料 19,880,858 円

犬

収容：12 頭

返還：9 頭 譲渡：3 頭（うち枚方市での譲渡数：3 頭）

猫

収容：43 匹

返還：1 匹 譲渡：19 匹（うち枚方市での譲渡数：19 頭）

死亡：19 匹（負傷等により死亡）

次年度に譲渡：4 匹

なお、大阪府には送致しておりません。

（以上、保健衛生課の回答より）

大阪府に委託しながら枚方市で業務している理由とし H26 年度に出来るだけ生存の機会を与える努力および負傷動物を治療するという契約、法律がある中、慢性疾患のチワワを治療せず、保健所に収容され恐怖におびえていたミニチュアダックスにトレーニングやケアしないで即日殺処分という怠慢業務を当方が指摘したからである。

この数千万の委託料について先に中核市と独立した高槻や豊中も同じ問題を抱えていることは準備課の段階において情報提供している。

枚方市で飼養管理を重視し H27 年度は殺処分 0 を達成。無駄な支出をしかけがえのない命を落としたことは認めるべきであると当方の主張は依然変わらない。

当時の西田副所長もこの金額は高すぎると言っておきながら保健所企画課在籍中に改善しなかったのは怠慢と言って他ならぬであろう。

また、善良な国民の民意に対し十分な説明もなく妨害扱いをし警察署地域課を呼んだことから改善する意思は見られず隠蔽しようとした行為は極めて悪質と言える。後にこの時系列は大阪府警本部に報告している。

また、責任者である安田代理の不作為も問われるべきである。湯城前課長には府と協議する様幾度となく示唆したが府は応じなかったという結果であった。こういった

事実を庁内に指摘した後、協議会も立ち上がったと把握している。また議事録にも残されている様に議会追求もされいるにも関わらずこの時点では改善していないのは怠慢としか言わざるを得ない。職員には税金と命を重んじる様、適切な措置を求める。

以上を

- 1、違法または不当な公金の支出
- 3、違法または不当な契約の締結、履行

とし正当な監査を求める。具体には以下に示す。

「平成 28 年度動物の保管委託料」について「違法または不当」であるとする理由

記

この委託料の積算根拠の人件費および世帯数割というのは犬の捕獲処分業務を指す。それを証拠に委託料の根拠が狂犬病予防のため、と職員からの説明を受ける。

また「平成 28 年度動物の保管委託料」とあるが高槻市、豊中市を含む平成 26 年度までは「平成 26 年度犬の保管委託料」とある。

しかしながら狂犬病はおよそ 60 年間発症しておらず野犬の捕獲義務はあるが殺処分する根拠が見当たらない。元々動物愛護管理法の基本原則である法の趣旨は健康な個体もしくは命に別状がない個体は措置（殺処分）してはならない。そして平成 24 年度に大きく法改正されており、枚方市は伏見市長が殺処分ゼロをあげている。

要約すると捕獲いわゆる人間都合の管理より愛護強化の業務改善をしないとイケないのは当たり前であり契約内容を改善せず締結したのは大阪府と枚方市の怠慢と言える。行政、議会が如何にもずさんな審議をしているかがうかがえる。

そもそも、犬の保管業務は中核市になった時点で枚方市におりてきているためこの委託及び委託料自体が違法である事を指摘する。

上記内容を把握している大阪府派遣職員は不作為であり、内容をよく把握せず締結したのは枚方市の落ち度であり背任責任を問う。

「委託料の 19,880,858 円を市民に対し損害を与えたと主張する。よって上記対象職

員に対し全額損害賠償請求と地方公務員法に基づき違法行為であり、怠慢であることはこの事から間違いない。懲戒処分は妥当とする適切な措置を求める。

以上

○事実証明書

- ・ 平成 28 年度の収容頭数等について（訂正）（保健衛生課作成）

第 3. 監査の実施

1. 要件審査及び請求の受理

本件監査請求書は、平成 30 年 5 月 28 日に提出され、同日、受付を行った。

当該受付に際しては、請求人が「違法または不当な公金の支出」及び「違法または不当な契約の締結、履行」であると主張する『平成 28 年度動物の保管等委託料の支払及び当該委託料に係る契約の締結、履行』が、その行為のあった日から既に 1 年を経過していることが分かったことから、請求人による地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく請求（以下「本件監査請求」という。）が同条第 2 項ただし書に規定する要件（「正当な理由があるときは、この限りでない。」）を具備しているか否かについての判断を要することから、請求人に対し、その理由の確認を行うとともに、理由書の提出を求めた。

これに対して、請求人からは、平成 30 年 6 月 4 日に、理由書が提出されたことから、同理由書の提出を踏まえ、本件監査請求が法第 242 条第 2 項本文の行使期間を経過したことについての同項ただし書の「正当な理由」の存否は監査の中で審査することとし、その他の部分については、本件監査請求は同条第 1 項所定の要件を具備しているものと認め、同年 5 月 28 日に遡り、これを受理することとした。

2. 請求人の陳述及び新たな証拠の提出

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対し、平成 30 年 6 月 28 日に陳述及び新たな証拠の提出の機会を設けた。

同日、請求人から、本件監査請求書及び理由書に関する陳述が行われたが、新たな証拠の提出はなされなかった。

3. 監査対象事項

(1) 監査請求の対象行為

平成 28 年 4 月 1 日に締結した「動物の保管等業務委託」の契約締結及びその履行並びに当該契約に基づき行われた委託料の支出を監査の対象としたが、前記のとおり、本件監査請求については、その対象行為とされた平成 28 年度動物の保管等委託料の支払及び当該委託料に係る契約の締結が、その行為のあった日から、法第 242 条第 2 項本文に規定する監査請求の行使期間である 1 年を徒過していたことから、監査請求の対象行為の事実確認と併せて、同項ただし書に規定する正当な理由の存否についての検討を行うこととした。

また、平成 28 年度動物の保管等委託料の支払及び当該委託料に係る契約の締結の決裁手続に直接関わりがない職員については、監査請求の対象から除外することとした。

(2) 請求人が対象行為を違法又は不当とする理由

狂犬病予防を目的とした犬の捕獲処分業務を根拠に委託料の積算が行われているが、狂犬病はおよそ 60 年間発症していない。したがって、行政には野犬の捕獲義務はあるものの殺処分を行う根拠はない。

また、「動物の愛護及び管理に関する法律」の趣旨は、健康な個体若しくは命に別状のない個体は措置（殺処分）してはならないというものなので、本来であれば、捕獲などいわゆる人間都合の管理ではなく、愛護強化の業務改善を行わなければならない。それにもかかわらず、未だに捕獲や殺処分を含めた委託料の積算を行っていることは大阪府と枚方市の怠慢であり、そのような契約の締結やそれに基づく公金の支出は、違法又は不当である。

(3) 請求人が監査委員に求める措置の内容

- ① 違法又は不当な契約を締結、履行し、当該契約に基づく公金の支出を行った職員に対して委託料の全額を損害賠償請求すること。
- ② 違法又は不当な契約を締結、履行し、当該契約に基づく公金の支出を行った職

員を懲戒処分とすること。

4. 監査対象部課等

枚方市保健所 保健衛生課

監査対象部課に対し関係書類の提出を求めるとともに、事実関係の確認を行った。

第4. 監査対象部課の説明

1. 監査対象部課への照会

平成 30 年 7 月 3 日に枚方市保健所保健衛生課へ文書により照会を行った。

2. 枚方市保健所保健衛生課からの回答（平成 30 年 7 月 5 日）

(1) （照会）「平成 28 年度動物の保管等委託」の業務内容について

（回答）「平成 28 年度動物の保管等業務委託」の業務委託は、以下のとおりです。

- ① 犬又は猫の回収、保管及び処分
- ② 負傷動物等の回収、保管及び処分
- ③ 保管動物の管理
- ④ 危機管理体制の連携確保及び技術的支援

具体的には、所有者の分からない抑留した犬、飼い主から引き取った犬猫、警察などから引き取った所有者不明の犬猫及び、疾病にかかり若しくは負傷した犬猫等の動物（ペットである爬虫類、鳥類及び哺乳類）の回収、保管、管理及び処分（譲渡も含む）業務の委託をしています。

また、犬猫等の動物が自然災害等罹災したときの危機管理体制の連携確保や技術的支援についても業務委託の内容としています。

(2) （照会）「平成 28 年度動物の保管等委託」の必要性について

(回答) 本市の中核市への移行に伴い、狂犬病予防法及び動物の愛護及び管理に関する法律の一部の業務が大阪府から委譲されました。これらの関係業務として、犬又は猫の引取り、収容、保管及び処分（処分は譲渡及び殺処分を指します）を実施することになりましたが、本市にはこれらの業務を行う動物愛護センター等の施設がありません。そこで平成 26 年に「犬猫飼養管理拠点施設のあり方検討会」を設置し、本市として施設を設置することを検討しましたが、用地選定の不調や予算の不足から市独自で飼養施設を設置するとの結論には至りませんでした。そのため、本業務を適切に実施し、中核市としての責務を果たすため、当該業務については、外部に委託して行うこととしました。

- (3) (照会)「平成 28 年度動物の保管等委託」の委託契約手続（事務の流れ、随契理由等）について

(回答) 通常、自治体が業務委託契約を行う場合には、公募や入札の手続きを行うことが基本となりますが、北河内地区（守口、門真、寝屋川、大東、四條畷、交野、枚方を指します）で当該業務を行っているのは大阪府（四条畷分室、動物管理指導所、一時保護センター及び動物愛護畜産課）以外にないことから、平成 27 年 9 月に「動物の保管等業務打合せ会議」において大阪府や他の中核市と協議し、平成 28 年 3 月に保健衛生課から契約課に手続き依頼を行い、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づき、随意契約により、契約を締結しました。

- (4) (照会)「平成 28 年度動物の保管等委託」の委託料の積算根拠及びその妥当性について

(回答) 本委託料は、施設整備費、人件費、公課費からなる固定費や、回収に係る経費や死体処分に係る経費等の変動費により構成されています。まず固定費につきましては、四条畷分室（北河内地区管轄）に係る経費は四条畷分室管轄世帯数に対する枚方市世帯数の世帯数割によって、動物管理指導所、一時保護センター及び動物愛護畜産課等に係る経費は大阪府世帯数（政

令市と東大阪市を除く）に対する枚方市世帯数の世帯数割によって算出しています。次に、変動費につきましては、平成 26 年度の枚方市での実績をもとに算出しています。

当該業務を実施するために発生する固定費は世帯数割で算出し、変動費は実績を考慮して算出しており、大阪府内の各自治体も同様に積算されていることから積算根拠や方法は妥当であると考えています。

- (5) (照会)「平成 28 年度 動物の保管等業務委託」の委託料の積算においても、人件費の単価を大阪府の「一般会計人件費総額」の金額を用いて算出している場合には、人件費の単価を分室や動物管理指導所、動物愛護畜産課に勤務する職員の人件費総額でなく、大阪府の「一般会計人件費総額」の金額を用いていることの理由について

(回答) 大阪府が当該契約を他の自治体と業務契約を締結する際には、職員の異動により契約額が変動しないよう、府職員全体の平均として「一般会計人件費総額」を用いて人件費の算定を行っています。本市との「(平成 28 年度) 動物の保管等業務委託」における人件費部分についても「大阪府職員の給与などの状況」で公表されている人件費決算額を根拠に算出しています。

- (6) (照会) 大阪府下の他の中核市も、枚方市と同様に大阪府へ業務委託を行っている場合には、他の中核市における委託料の積算方法について

(回答) 高槻市、豊中市及び八尾市も同様です。

- (7) (照会) これまで委託料の削減に向けてどのような取組をされてきましたか、

(回答) 本市の委託料の負担軽減を図るため、平成 27 年 9 月に大阪府及び他の関係市が参加する連絡会議において、世帯数割りでなく実際に依頼した犬猫の頭数に応じて委託料を算出することができないか意見し、また、平成 27 年度末には枚方市保健所長より大阪府動物愛護畜産課長あてに同様の申入れをして参りましたが、枚方市のみの変更は認められませんでした。

なお、平成 29 年 8 月より、大阪府森林組合が犬を含めた動物の保管業務を始めたことから、委託業務の内容を見直し、委託先を大阪府森林組合へ変更して委託料を削減しました。

- (8) (照会) 平成 28 年度動物の保管等業務委託契約書に附属の仕様書の「5. その他」に、「受注者と発注者は互いに協力し、殺処分がなくなることを目指して、所有者がいると推測されるものについては、その所有者を発見し、当該所有者に返還するよう努めるとともに、所有者がいないと推測されるもの、所有者から引取りを求められたもの又は所有者の発見ができないものについてはその飼養を希望するものを募集し、当該希望する者に譲り渡すよう努めるものとする。」との記載がありますが、動物愛護の強化を図るため、これまで、どのような取組を行われ、今後、どのような取組を行うことを考えられているのか、

(回答) 本市での取組として、動物が命を終えるまで適切に飼育する終生飼養について、ホームページ・FMひらかた・広報ひらかた、市内小学生へのパンフレット配布等で発信し、動物愛護パネル展、犬のしつけ方教室及びお悩み相談会等で啓発してきました。

所有者不明動物を收容した場合、公示や保健所ホームページへの掲載、各支所でのポスター掲示等により本来の所有者を探すとともに、所有者が見つからない犬猫で譲渡適性のあるものについては、本市から譲渡しています。また、所有者不明の猫の引取りを減らすために、平成 28 年度及び平成 29 年度には猫に対する不妊手術費補助金の交付件数を増やすとともに、地域猫に対しては補助金を増額しました。さらに、平成 29 年 9 月には「動物愛護基金」を設置し、平成 30 年度には基金を活用して動物愛護啓発や不妊手術補助金の交付件数等を拡充する予定です。

所有者から動物が飼えなくなったとの相談を受けた際には、丁寧に説明し、終生飼養をしていただくよう説得しています。そのほか、飼えなくなった方とこれから飼いたい方の情報交換の場として、「犬猫飼い主探し掲示板」をホームページ上に設けました。

引き続き、終生飼養の周知・啓発をするとともに、野良猫を減らすための地域猫活動の推進を啓発し、收容される犬猫を減らし、收容した犬猫に

については譲渡の促進を図ります。

第5. 監査委員の判断

1. 確認できた事実関係

- (1) 枚方市は大阪府と平成 28 年 4 月 1 日に「動物の保管等業務委託」の契約（以下「本件委託契約」という。）を締結している。

本件委託契約に基づく業務の概要は次のとおりである。

- ① 犬又は猫の回収、保管及び処分
- ② 負傷動物等の回収、保管及び処分
- ③ 保管動物の管理
- ④ 危機管理体制の連携確保及び技術的支援

- (2) 枚方市は、本件委託契約に基づき、大阪府に対して平成 28 年 12 月 9 日に上半期分（平成 28 年 4 月 1 日～同年 9 月 30 日）として 9,940,429 円、平成 29 年 5 月 19 日に下半期分（平成 28 年 10 月 1 日～平成 29 年 3 月 31 日）として 9,940,429 円、合計 19,880,858 円の委託料を支払っている。

2. 請求期間の徒過について

法第 242 条第 2 項本文は、監査請求ができる期間について、「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これを行うことができない。」と規定し、監査請求について期間的制限を設けている。そして、この期間的制限を設ける趣旨は、当該行為が地方公共団体の機関又は職員の行為である以上、いつまでも争いうる状態にしておくことは法的安定性の見地から好ましくないもので、なるべく早期に確定させようとしたことにあるとされる。

前記のとおり、請求人が平成 30 年 5 月 28 日に提出した本件監査請求書において、違法又は不当があったと主張する平成 28 年度動物の保管等委託料の支払については、上半期分が平成 28 年 12 月 9 日に、下半期分が平成 29 年 5 月 19 日に行われており、また、同様の主張をする本件委託契約の締結については、平成 28 年 4 月 1 日に行われ

ている。このため、当該2件の委託料の支払及び本件委託契約の締結は、いずれもその行為のあった日から本件監査請求のあった日までの間に1年を超える期間が経過していることから、法第242条第2項本文に規定するところの1年の監査請求の行使期間の要件を欠くことになる。

もっとも、法第242条第2項ただし書においては、「正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定し、財務会計上の行為のあった日から1年を経過した後の監査請求であっても、「正当な理由」がある場合には、例外的に監査請求をすることを認めている。この点について、請求人は、本件監査請求には「正当な理由」があると主張しており、その根拠として、平成30年6月4日付け理由書（以下「本件理由書」という。）において、本件監査請求書の提出に先立って、請求人が平成28年度動物の保管等委託料の下半期分の支払日について保健衛生課に問い合わせを行った際、同課の職員が請求人に伝えた日が実際の支払日でなかったことを挙げており、同課に確認したところ、その事実を認めている。

法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断されるべきものであるとされる（最高裁判所平成14年9月12日第一小法廷判決）。

そこで、本件監査請求について、法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」が存するか否かを検討すると、少なくとも、本件監査請求のうち、平成28年度動物の保管等委託料の下半期分の支払に係る部分（以下「下半期分の支払に係る監査請求」という。）については、監査対象部課である保健衛生課が請求人との間に本件理由書記載の事実があったことを認めていることに鑑みれば、請求人が、同課の応答を受けて、平成30年5月28日に本件監査請求書を提出すれば、法第242条第2項本文に規定するところの1年の監査請求の行使期間の要件を満たすと思われたものと考えられる。さすれば、下半期分の支払に係る監査請求については、法第242条第2項本文に規定する監査請求の行使期間を徒過しているものの、同項ただし書の「正当な理由」があるものと認めることが相当であると判断する。

しかしながら、本件監査請求のうち、平成28年度動物の保管等委託料の上半期分の支払に係る部分については、請求人において前記のような考慮すべき理由がないことから、法第242条第2項本文に規定する監査請求の行使期間を徒過したものであると判断する。

また、本件監査請求のうち、本件委託契約の締結に係る部分についても、請求人において前記のような考慮すべき理由がないことから、法第 242 条第 2 項本文に規定する監査請求の行使期間を徒過したものであると判断するところではあるが、本件委託契約の締結については、平成 28 年度動物の保管等委託料の下半期分の支払の根拠となるものであることから、当該委託料の下半期分の支払との関係において必要な範囲で、本件委託契約の内容についても審査を行うこととする。

3. 違法性又は不当性について

本件委託契約の締結及び履行並びに本件委託契約に係る委託料の支払が法第 242 条第 1 項に規定する「違法若しくは不当な契約の締結・履行」に該当するか、及び「違法若しくは不当な公金の支出」に該当するか、という 2 つの観点で次のとおり判断を行った。

(1) 本件委託契約の締結及び履行について

枚方市は平成 26 年 4 月 1 日に中核市に移行し、それに伴って各種業務が大阪府から移譲された。

本件委託契約に係る「狂犬病予防法」並びに「動物の愛護及び管理に関する法律」の一部の業務もその中の一つであるが、枚方市には当該業務を行う動物愛護センター等の施設がないため、北河内地区で唯一当該業務を行っている大阪府に業務委託を行っている。

① 契約手続について

本件委託契約については、平成 28 年 3 月 28 日に健康部長の決裁を得て、平成 28 年 4 月 1 日付けで大阪府と締結している。

契約手続は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号（不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約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。）に基づく随意契約として、総合契約検査室に依頼して行われているが、一連の手続はすべて枚方市契約規則にのっとったものであり、違法性又は不当性は認められない。

② 委託業務の内容について

請求人は、「国内においておよそ 60 年間狂犬病が発症していないことから、本件委託契約に基づく業務について、行政は捕獲という人間都合の管理ではなく愛護強化の業務改善を行わなければならないが、大阪府と枚方市はそれを怠っている。」と主張している。

しかし、枚方市や大阪府では殺処分がなくなることを目指し、動物の適正飼養や終生飼養について広く周知・啓発を図るためのイベントを開催するなど、動物愛護の考え方に基づいた取組を推進しているところであり、請求者が主張する愛護強化の業務改善が行われていないとまでは言うことはできない。

また、1957 年以降、日本国内において狂犬病の感染例はないが、それをもって動物の殺処分がすべて否定されるものではなく、「枚方市動物の愛護及び管理に関する規則」においても、疾病にかかったり負傷した動物に治療その他必要な処置を講じても回復等の見込みがないと認めるときその他一定の事由がある場合は、当該動物を処分することがあると規定されている。

したがって、本件委託契約の中に殺処分が含まれていたとしても、違法性又は不当性は認められない。

(2) 本件委託契約に係る委託料の支出について

① 支出手続について

(1) で述べたように本件委託契約については違法性又は不当性は認められず、それに伴う支出についても大阪府からの適法な納入通知書により行われていることから違法性又は不当性は認められない。

② 委託料の積算について

委託料は本件委託契約に基づく業務に必要な経費をもって積算されており、積算するに当たっては、施設の維持管理経費等は固定費として市の規模に応じて計算され、飼養管理に係る経費等は変動費として過去の取扱実績に基づいて計算されている。

この積算方法は、大阪府に業務委託を行っている他の中核市においても同様に行われており、積算についても違法性又は不当性は認められない。

4. 結論

以上のとおり、本件監査請求のうち、平成 28 年度動物の保管等業務委託の契約の締結及び同年度動物の保管等委託料の下半期分の支払に係る部分については、違法性又は不当性は認められず、請求人の主張には理由がない。

また、本件監査請求のうち、平成 28 年度動物の保管等委託料の上半期分の支払に係る部分については、法第 242 条第 2 項本文に規定する監査請求の行使期間を徒過しており、かつ、当該徒過したことについて同項ただし書の「正当な理由」は存在しないことから、同項に定める監査請求の行使期間を徒過した不適法なものである。

以上のことから、「第 1. 監査の結果」のとおり判断する。

5. 意見

動物の保管等の委託については、平成 29 年 8 月から、その委託先を大阪府から大阪府森林組合に変更するとともに、委託内容及び委託先の見直しが行われており、その結果、平成 29 年度の委託料は、前年度（平成 28 年度）の委託料に比べると、一定の減額が図られていることが認められる。

しかしながら、行政は、様々な市民サービスに応えられるよう、あらゆる分野で経費削減が求められていることから、今後も、業務委託における業務内容の精査や委託料の検証などを行い、更なる効果的、効率的な行政運営に努めるよう、意見を付しておく。