

北九州市監査公表第2号

平成31年1月10日

北九州市監査委員	井	上	勲
同	廣	瀬	隆
同	香	月	耕
同	福	島	司

平成30年11月16日付で地方自治法第242条第1項により提出された北九州市職員措置請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を公表する。

目 次

	頁
第 1 監査請求の内容	1
1 請求人	1
2 請求書の提出日	1
3 請求の内容	1
第 2 要件審査及び監査請求の受理	6
1 請求の一部却下	6
2 請求の一部受理	9
第 3 監査の実施	9
1 監査対象事項	9
2 監査対象部局	9
3 監査の方法	9
4 請求人の証拠の提出及び陳述	9
第 4 監査の結果	1 1
1 保健福祉局から提出された書類の審査	1 1
2 関係職員の陳述の聴取	1 2
第 5 監査委員の判断	1 3
1 基本的な考え方	1 3
2 委託料の支出について	1 4
3 結論	1 6
第 6 監査委員の意見	1 6
別紙 請求人の主張に対する説明・意見等	1 8

北九州市職員措置請求に係る監査結果

第1 監査請求の内容

1 請求人
(略)

2 請求書の提出日
平成30年11月16日

3 請求の内容
(「措置請求書」の原文のまま掲載)

措置請求の趣旨

1. 北橋健治市長は、北九州市に対し、平成25年度から平成29年度の間、北九州市立斎場残灰処理業務委託料として支払った5円を返還せよ。
2. 北橋健治市長は、平成30年度の北九州市立斎場残灰処理業務委託料1円を支払ってはならない。
3. 北橋健治市長は、平成31年度以降、北九州市立斎場残灰処理業務委託に関し、1円を支払う業務委託契約を締結してはならない。

監査請求の理由

1. 請求人らは、北九州市民で市民オンブズマン北九州の会員である。
2. 北九州市は、平成25年度から平成29年度の間、毎年残灰処理業務を年1円で民間業者に委託し、委託料として合計5円を支払った。
その支払時期、支払先は、下記のとおりである。(甲1の1～5)

記

平成25年度	平成26年4月14日	(株)三輝
平成26年度	平成27年4月14日	(株)三輝
平成27年度	平成28年4月28日	(株)三輝
平成28年度	平成29年5月10日	(株)協働管財
平成29年度	平成30年4月17日	(株)阪神マテリアル

3. また、北九州市は平成30年度も、従前どおり、残灰処理業務を年1円で民間業者に委託していると推認される。
4. しかし、かかる委託料の支払いは、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない、

収入は適実かつ厳正にこれを確保しなければならない」とする地方財政法4条1, 2項, 「地方公共団体の財産は, その所有の目的に応じて最も効率的に運用しなければならない」とする同法8条に違反し, 違法である。

5. 北九州市のかかる支出の経緯は以下のとおりである。即ち, 北九州市は, 市立の斎場を所有・運営し, 遺族が遺骨を採取したあとの残灰を先占し所有するが, この残灰処理業務を従前から残灰処理業者に業務委託してきた。
(甲2~4)

平成30年9月19日に開示された行政文書によると, 平成25年度から同29年度にかけての業務委託料はいずれも年1円で, いずれの年度も複数の業者から業務委託の申し出があるため, くじ引きにより業者を決定している状況である。

具体的な業務委託申出業者は以下のとおりである。(甲5の1~5)

平成25年度 2社((有)北筑斎業社, (株)三輝)

落札者 (株)三輝

平成26年度 2社((有)北筑斎業社, (株)三輝)

落札者 (株)三輝

平成27年度 3社((有)北筑斎業社, (株)三輝, (株)西日本環境)

落札者 (株)三輝

平成28年度 5社((株)三輝, (株)協働管財, (株)阪神マテリアル
(有)北筑斎業社, (株)西日本環境)

落札者 (株)協働管財

平成29年度 5社((有)北筑斎業社, (株)西日本環境, (株)三輝
(株)協働管財, (株)阪神マテリアル)

落札者 (株)阪神マテリアル

6. このように多数の業者が業務委託の申出をするのは, 残灰に有価物が残存し, その処分により多額の利益が見込まれるためである。

即ち, 斎場で遺族が遺骨を拾った後に残る残灰の中には, 金, 銀, プラチナ, パラジウムなどの有価物が残る場合が相当数あり, 現在の市況単価では, 残灰1件あたりの有価物は5000円~6000円と見込まれている(甲6)。(特にパラジウムは, 歯の治療に使われるため, 広汎に残置されているところ, これを精錬して再利用が可能のため, その市場買取価格の変動は有価物の価格と密接に関係する。)

ちなみに, 北九州市立斎場の利用件数は後述のとおり, 年間8000件~1万2000件と推察されるところ, これに5000円を乗ずれば, 4000万円~6000万円の有価物売却による利益が見込まれるのである。

また、これらの受託業者はいずれも北九州市外の業者であり、北九州市民の残灰が市外に持ち出され、市外の業者の利益に供していることになる（甲7）。

7. 一方で、北九州市の財政が毎年悪化していることは周知の事実であり、市の所有財産を最も有効、効率的に運用すべきことは、北九州市民の切望するところであるだけでなく、前記の地方財政法にも明記されており、赤字の垂れ流しは許されない。

これを斎場運営について見れば（甲8）、北九州市立斎場の主な収入源である使用料収入は、平成25年度～平成29年度の間においては1億2100万円～1億8600万円である（ちなみに、甲9号証によれば、北九州市の斎場使用料は、市内居住者大人1人の場合、1万5000円であるので、使用料収入を1万5000円で除すると平成25年度8121人、平成26年度10917人、平成27年度11560人、平成28年度11944人、平成29年度12410人が使用したことになる）。

一方で北九州斎場の維持管理、営繕費、改修工事費は、平成25年度～平成29年度の間、3億3400万～8億1500万円で推移し、毎年大幅赤字で、この赤字分は市の一般財源、市債、国交付金などの税金で補填されている（甲8）。

8. 以上の如き斎場運営の赤字状況を改善すべく、横浜市や福岡市などを含む相当数の自治体では、残灰処理業務に、指名競争入札による残灰売却契約もしくはこれと業務委託とを併用する手続を取り入れ（甲6）、平成27年度に横浜市は年間7800万円、福岡市は3888万円の収入を得ている実情にある（甲10）。然るに北九州市にあっては、かかる状況を見做して漫然と金1円での業務委託契約を続け、受託業者に莫大な利益を得させているのであり、かかる市政運営は地方財政法4条、8条に違反すると言わざるをえない。

9. なお、平成29年10月9日のNHK番組（甲11）によれば、北九州市は「有価金属の換金は不遜」との市民の指摘を受けたことから、1991年以降は換金ではなく、業務委託契約にした経緯があるようであるが、残灰は遺骨とは異なるのであり、上記市民の指摘は当たらない。

また、福岡市の例に見られるように、業務委託契約と指名競争入札による残灰売却契約の併用など市民感情を考慮した手続を考案することも可能である（甲6）。

また、有価物の価格について見れば、残灰有価物の約70パーセントを占めるパラジウムの1990年当時の平均買取価格は541円/gであったが、

2018年10月の平均買取価格は4157円/gにも高騰しているのであり（甲12）、かかる大幅な事情変更があつているにも拘わらず漫然と1円の業務委託契約を続け、業者に莫大な利益を与え続けることが「適実かつ厳正な収入の確保」の方策であるとはとうてい考えられない。

更に加えて、北九州の財政は、1990年当時に比べ、より一層逼迫してきている状況にある。

以上指摘の諸々の事情を考慮するなら、北九州市が漫然と1円での業務委託を続けることが許されないのは明らかとすべきである。

10. よって、北橋市長は、残灰処理業務に関し、平成25年度ないし平成29年度に業者に支払った委託料合計5円を北九州市に返還し、北九州市は平成31年3月末に支払われる予定の平成30年度の委託料1円の支払いを中止し、平成31年度以降は1円の業務委託をやめ、指名競争入札による残灰売却契約を実施すべく、頭書の請求の趣旨記載の措置を求める。

証 拠 方 法
別紙証拠説明書のとおり

添 付 書 類

1. 甲号証（写）

1. 委任状 6通

以上

（「主張書面（平成30年12月13日提出）」の原文のまま掲載）

1. 地方自治法242条2項但書にいう正当な理由

（1）地方自治法242条2項は、監査請求のあつた期間について、当該行為のあつた日、又は、終わった日から1年以内とする一方、但書において、正当な理由があるときはこの限りでないと定める。

（2）この但書の正当な理由の解釈について、判例は「特段の事情のない限り、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、客観的にみて監査請求をするに足る程度に当該行為の存在又は内容を知ることができた時から相当な期間内に監査請求をしたかどうか」によって判断すべきものとする（最判平成14年9月17日、判例時報1807号72頁）。

（3）本件で、住民が客観的にみて監査請求をするに足る程度に当該行為の存

在又は内容を知ることができた時は、情報開示請求により文書が開示された平成30年9月19日である（甲13）。

（4）そして、開示後58日後の平成30年11月16日に監査請求をしたのであるから、当該行為の存在または内容を知ることができた時から相当な期間内に監査請求をしたものである（同旨、前記最高裁判決）。

2. 残骨灰処理の状況に関するマスコミの報道について

（1）地方自治体の残骨灰処理の状況に関し、平成29年10月ころからNHKや中日新聞等のマスコミで取り上げられたことがある。

（2）しかし、北九州市の残骨灰処理について具体的に取り上げられたことは皆無であり、ましてや1円の随意契約であること、くじ引きで受託業者が決められていること、委託料の具体的な支出の時期などは、平成30年9月19日の文書開示の時点ではじめて明らかになったものである（甲13）。

（3）従って、住民が、客観的にみて、監査請求をするに足る程度に当該行為の存在又は内容を知ることができた時は、上記の平成30年9月19日であり、それから58日後に監査請求をしたのであるから、相当な期間内に監査請求をしたものである。

3. 結論

よって、本件監査請求は、当該行為のあった日から1年以上経過しているものの、地方自治法242条2項但書にいう正当な理由があるので適法な請求手続である。

以上

注1 請求書の内容は、平成30年12月7日付で提出された「補正書」の内容を反映させた。

2 請求人の氏名等は略した。

（事実を証する書面は記載省略）

第2 要件審査及び監査請求の受理

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているかどうかについて審査を行い、その結果は次のとおりであった。

1 請求の一部却下

請求人は、まず、北九州市長が行った平成25年度から平成29年度の北九州市立斎場残灰処理業務委託料5円の支出が違法であるため返還せよと主張している。

法第242条第2項本文は、住民監査請求は、当該行為のあつ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ている。これは、普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであったとしても、いつまでも住民が争いうる状態にしておくことが、法的安定性を損ない好ましくないので、速やかにこれを確定させようとするところにあるが、他方で、その趣旨を貫くのが住民監査請求や住民訴訟制度の趣旨とする法適合性確保の要請からして相当でないこともあり、同項ただし書で正当な理由があるときは例外的に監査請求ができるとしている（最高裁判所昭和63年4月22日判決）。

したがって、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には、法242条第2項ただし書の適用が問題となり、この場合における同ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、当該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監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたとき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すべきである（最高裁判所平成14年9月12日判決）。

そして、通常は通常の注意力でなく相当の注意力をもってする調査を正当な理由の有無の判断基準としていることの趣旨を考慮すると、住民が相当の注意力をもってする調査については、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていけば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、そのころには住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて知ることができるといふべきである。そこで、上記でいう閲覧できる情報等について検討するに、情報

公開制度により、住民は、実施機関に対し、財務会計上の行為の完了の日と近接した日から、公文書の開示請求をすることができ、実施機関は、非開示事由に該当しない限り、当該公文書を開示すべきものであるから、当該公文書に財務会計上の行為の内容が記載されており、これに関係法令や条件を適用することにより当該行為の適否を知ることが可能となる場合は、当該公文書が開示されると、住民は、監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができるものと考えられる。そうすると、当該住民は、財務会計上の行為について監査請求をする前提として、情報公開制度に基づく開示請求をすることで相当の注意力をもって調査したことになり、逆に開示請求をしないままでは相当の注意力をもって調査したとはいえないと解するのが相当である（東京高等裁判所平成19年2月14日判決）。

これを本件についてみると、すでに支出が完了している平成25年度から平成29年度の北九州市立斎場残灰処理業務委託料のうち、平成29年度分を除く平成25年度分から平成28年度分については、遅くとも平成29年5月12日までに支出が完了しており、支出があった日から1年を経過した後には本件監査請求がなされていることが確認された。

請求人は、平成30年12月13日に提出された「主張書面」において、地方自治体の残骨灰処理の状況に関し、平成29年10月ころからマスクミで取り上げられたことがあるが、北九州市の残骨灰処理について具体的に取り上げられたことは皆無であり、委託料の具体的な支出の時期などは、平成30年9月19日の文書開示の時点で初めて明らかになったものであるというが、本件支出行為は、北九州市情報公開条例（平成13年条例第42号）により、当該支出行為が完了した後にはいつでも開示請求が可能であり、請求人が開示請求をすれば当該行為の存在及び内容について監査請求をするに足りる程度に知ることができたというべきである。

次に、請求人は、平成30年度の北九州市立斎場残灰処理業務について、従前どおり、残灰処理業務を年1円で民間業者に委託していると推認されるため、委託料1円を支払ってはいないと主張している。

法第242条第1項が、監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為があることを証する書面を添えてすべきものと規定し、同条第2項が、監査請求は、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、正当な理由があるときを除き、これをすることができないと規定しているのは、住民監査請求の対象となる行為が具体的に特定されるこ

とを前提としているものとして理解される。したがって、住民監査請求においては、対象とする行為を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというのではなく、当該行為を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきであり、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法である（最高裁判所平成2年6月5日判決）。

これを本件についてみると、請求人から提出された監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面には、平成30年度の北九州市立斎場残灰処理業務の委託契約が締結されており、また契約金額が1円であるという事実は、具体的に特定されていない。

なお、平成30年11月27日付け北九行監一第121号により、当該事実を証する書面を提出し、補正するよう依頼したが、「平成25年度から29年度の委託契約の取扱いが変更されていないことから、甲1ないし7号証が当該推認の間接証拠書面になります」として、事実を個別的、具体的に特定する書面の提出等はなかった。

次に、請求人は、北九州市長は、平成31年度以降、北九州市立斎場残灰処理業務に関し、1円を支払う業務委託契約を締結してはならないと主張している。

法第242条第1項は、違法又は不当な財務会計上の行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合も、監査請求できる旨を規定しているが、相当の確実さをもって予測される場合とは、当該財務会計上の行為に係る諸般の事情を総合的に考慮して、当該行為が違法になされる可能性、危険性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合をいうと解するのが相当である（大分地方裁判所平成11年9月20日判決）。

これを本件についてみると、平成31年度分の北九州市立斎場残灰処理業務委託については、平成31年度開始後に契約手続きが行われ、その時点で初めて、当該契約が違法又は不当になされる可能性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体化するものと解される。しかし、平成31年度分以降の委託料については、未だ北九州市議会において予算案も上程されておらず、契約手続きも開始されていないことから、当該業務委託契約が契約金額1円でもって締結されることが相当の確実さをもって

予測される場合には該当しない。

以上のとおり、本件監査請求のうち、平成25年度から平成28年度の北九州市立斎場残灰処理業務委託料の支出、平成30年度の北九州市立斎場残灰処理業務委託料の支出、平成31年度以降の北九州市立斎場残灰処理業務委託契約の差止めに係る請求については、法第242条所定の要件を具備していないため、これを却下する。

2 請求の一部受理

本件監査請求のうち、平成29年度の北九州市立斎場残灰処理業務委託料の支出に係る請求については、法第242条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査の実施

本件監査請求については、法第242条第4項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

平成29年度の北九州市立斎場残灰処理業務委託料の支出を対象とした。

2 監査対象部局

保健福祉局

3 監査の方法

請求人に対して、法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

保健福祉局に対して、請求人の主張に対する説明に関する資料、平成29年度北九州市立斎場残灰処理業務委託に係る一連の事跡の提出を要求し、その書類審査を行うとともに、関係職員の陳述を求めた。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定により、平成30年12月13日、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、陳述を行うとともに、新たな証拠として、主張書面及び甲第13号証の提出があった。また、その際、法第242条第7項の規定により、保健福祉局の職員の立会いを認めた。

陳述の概要は、次のとおりである。

- ・ 今回、残骨灰を取り上げたのは、一部の業者が残骨灰の処理で莫大な利益を上げている可能性があるという情報が入ったのがきっかけである。
- ・ そこで、平成30年9月5日に情報開示請求を行ったところ、今回、証拠として提出した資料など合計383枚の文書が公開された。
- ・ 開示された文書を見ると、毎年1円で業者に業務委託されていること、業者は2者ないし5者が応募し、その選定がくじ引きでなされていること、毎年度末に1円が支払われていることなどの事実が明らかとなった。
- ・ また、これに関連したマスコミ報道等を調査したり、毎年応募している処理業者の関連会社などから事情聴取をしたところ、北九州市は残骨灰処理を1円で業務委託することにより、毎年2千万円ないし3千万円の利益を受託業者に付与しながら、何の対策も講じていないということが判明した。
- ・ 福岡市では、平成20年度から残骨灰の処理を、残骨と残灰に分別する業務と、残灰を処分し売却する業務に分け、残骨と残灰を分別する業務は委託契約、残灰の処分については売却処分としているようである。福岡市は、このような処理をすることによって、年間3千万円を超える収入を確保しているということである。
- ・ 北九州市では、どうしてこのような処理ができないのか。行政の怠慢というほかないと思うし、福岡市と比べれば10年遅れているといわざるを得ないと思うところである。
- ・ 北九州市の本件に係る担当職員は、この残骨灰がどのように処理されるかなどは、ほとんど関心がなく、役所の前例踏襲で、何の検討もすることなく過ごしてきたのではないか。
- ・ 残骨灰が一部の業者だけの利益になること、しかも、その業者は北九州市以外の業者であること、北九州市の市民は斎場に税金を投入するだけであること、などと考えると、このまま放置するのは到底許されないことだと思う。
- ・ 残骨灰がどこにどう処理されているか、市民は知らない。市外の業者が指定されているようだが、どこに残骨が埋葬されているか、お知らせがあってもいいのではないかと思う。
- ・ 福岡市は3千万円を収入としているが、北九州は1円を支払っている。こんなやり方でいいのか、納税者の一人として疑問に思う。
- ・ 1円で、しかも、くじ引きで決めるという方法があるのかと、常識とかけ離れすぎていると思う。
- ・ 市民の目が行き届いてないことを奇禍として、税金の使い方について、

合理性、相当性というところが、かなりおざなりにされてしまっているのではないかと思う。今回の残骨灰処理に関しても、市民が得られるべき利益が全く得られていない。どれだけの損失を与えられているのだろうかと落胆した。

第4 監査の結果

監査は、関係書類を調査するとともに、保健福祉局職員からの聴取により、次の事項を確認した。

1 保健福祉局から提出された書類の審査

本件業務委託に関する委託契約等の手続きについて

(1) 市外企業の指名・選定に関する事前審査について

契約に先立ち、市外企業の指名・選定について、市契約部長へ審査申請が行われており、それに対し、平成29年4月26日付で市外企業の指名・選定することが認められている。

(2) 契約に関する決裁

平成29年4月26日付で契約に関する決裁が行われており、委託内容、契約期間、業務履行場所、契約方法（随意契約）、見積書を徴する業者、予定価格等が決定されている。

(3) 見積り合わせの実施

平成29年5月16日、市役所本庁舎の第3入札室において、指名する業者5者（いずれも市外企業）により、見積り合わせが行われている。

見積り合わせにおいて、5者全てから1円と記載した見積書が提出されたため、くじ引きにより受託業者を決定している。

(4) 委託契約の締結

くじ引きで決定した業者と、平成29年5月18日付で委託契約を締結しており、主な内容は以下のとおりである。

①委託業務の名称：北九州市立斎場残骨灰処理業務委託

②委託料：1円

③契約期間：平成29年5月18日から平成30年3月31日まで

④業務内容：東部斎場及び西部斎場に収蔵する残骨灰を、年4回、受託者が所有する又は永代使用权を有する施設に埋蔵処理する。

受託者は残骨灰埋蔵場所に供花し、慰霊する。

(5) 書面による指示（業務内容の補足指示）

「斎場における回収」、「骨灰の選別」、「収蔵処理施設」における工程作業が確認できる写真を報告書に添付することが、書面で指示されてい

る。

(6) 業務報告

業務完了報告書と処理作業を撮影した写真が年4回提出されており、残骨灰の重量、残骨灰の選別作業や残骨を埋蔵する様子などが確認できる。

(7) 残骨を埋蔵する際の市職員の立会い

残骨を埋蔵する際に市職員の立ち会いが行われていることを、保健福祉局の職員から聴取した。

(8) 支払い手続き

受託業者より平成30年4月2日付の請求書が提出されていた。

それを受けて、同日付で支出命令書を作成し、所定の決裁及び会計室の審査を経て、平成30年4月24日に本件業務委託料1円が支払われている。

2 関係職員の陳述の聴取

平成30年12月13日、関係職員として保健福祉局の職員から陳述の聴取を行った。その際、法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認めた。

陳述の概要は、次のとおりである。

- ・ 保健福祉局では、様々な政策に取り組むなか、斎場についても、行財政改革における火葬業務の民間委託化、施設の老朽化対策としての大規模改修などに誠実に取り組むとともに、市民の宗教的感情に沿った管理運営がなされるように努力してきたところである。
- ・ 斎場における各種業務は、日頃より適正な執行に努めているところであるが、特に残灰処理業務については、法的な規制や国のルールがないなか、市民の宗教的感情に配慮しながら執行してきたという事情がある。
- ・ 残骨灰の中には、遺骨として収められなかった骨が混然一体として存在しており、この骨を分離するまでは、残骨灰を宗教的感情の対象として取り扱う必要があると考えている。
- ・ 本市では、平成3年より以前は、宗教的感情に配慮して、残骨灰に含まれる骨の埋蔵を条件として売却を行っていたが、人体を換金するのは不遜であるといった市民の批判を受け、売却を止め、処理委託の方式に方針を変更した経緯がある。
- ・ このような不遜であるといった市民からの批判は、人の死を想う人間の本質部分の現れと理解している。それは、30年が経った現在もなお

大きく変わるものではないと考えている。

- ・ こうした経緯を経て、現在も、本市が残骨灰の売却を行わない方針をとっていることに何ら違法・不当と評価される点はないと考えている。
- ・ また、火葬に伴って生じる残骨灰を、市民感情を踏まえて処理を行うということを前提に、地方財政法（昭和23年法律第109号）の各規定の文言を解釈すると、本市の残骨灰の取扱いは、地方財政法の各規定に違反するものではない。
- ・ 残骨灰を売却して自治体の収入とする考え方があるということは承知しているが、今年度行われた国の調査によると、約7割の自治体が本市と同様の対応をとっており、このことから本市の取扱いの妥当性は裏付けられている。
- ・ 以上のとおり、請求対象となっている残灰処理業務に係る支出については、地方財政法に照らし違法、不当なものではないと考えている。
- ・ そのほか、監査請求の内容に対する意見については、提出書類の「請求人の主張に対する説明・意見等」（別紙参照）のとおりである。

第5 監査委員の判断

1 基本的な考え方

(1) 残骨灰等の定義について

請求人が主張する残灰（以下「残骨灰」という。）とは、斎場で火葬後に遺族が遺骨を収骨した後に残る灰を示している。残骨灰の中には遺骸のうち収骨されなかった焼骨（以下「残骨」という。）の他、有価物・金属類・灰等（以下「その他金属等」という。）が混在している。

(2) 残骨灰の処理について

大審院昭和14年3月7日判決において「収骨後に残った金歯などの残留物は市町村の所有に属する」と判示されており、残骨灰の所有権は、市にある。

墓地、埋葬等に関する法律第4条において「焼骨の埋蔵は墓地以外の区域にこれを行ってはならない」と定められているものの、残骨灰の処理を規定する法令はなく、その判断は各自治体に委ねられている。

(3) 本市の残骨灰の取扱いに関する過去からの経緯について

本市における残骨灰の取扱いについて、平成2年度までは売却を行っていたが、人体を換金するのは不遜といった市民の批判が強かったため、「残骨灰は遺骸の延長でありその処理にあたっては、敬けん、かつ丁重に行わなければならない」とする方針を定めた上で、平成3年度以降は

残骨灰の売却を行わず、残骨灰処理業務を業者に委託している。

(4) 監査の視点

請求人は、本件業務委託において、複数の業者が年1円での申出をするのは、残骨灰に有価物が残存し、その処分により多額の利益が見込まれるためである。他都市において有価物の売却により収入を得ている実情がある中、北九州市にあっては、金1円での業務委託を行い、受託業者に莫大な利益を得させていることは、地方財政法第4条第1項、第2項及び第8条に違反し、違法であると主張している。

そこで、監査では、本件業務委託料の支出について、業務内容、履行確認、支払い手続き等が適正かどうかを検証するとともに、地方財政法第4条第1項、第2項及び第8条に違反しているかどうかを判断することとする。

2 委託料の支出について

(1) 業務内容、履行確認、支払い手続き等について

ア 業務内容について

業務内容を検証するにあたり、本件契約に係る委託仕様書、業務報告書、設計積算資料等を確認したところ、

- ・ 委託仕様書第2項では「残骨灰は、年4回、本市職員の指示する日時に搬出し、これを自己の所有する又は自己が永代使用权を有する施設（北九州市内又は近郊）に埋蔵処理する」とされている。
- ・ 業務報告書では、残骨灰を残骨とその他金属等に選別し、残骨の埋蔵処理を行ったことの報告はあるが、その他金属等の処理内容の報告はない。
- ・ 残骨灰の選別業務について、業務を指示する書面は存在しないものの、報告事項として残骨灰を選別する工程の写真を添付することを指示する書面は存在した。

なお、その他金属等の処理に関して指示した書面の存在は確認できなかった。

- ・ 設計積算資料では、残骨灰の選別費用として労務費に中間処理の普通作業員が計上されている。

という内容が確認できた。

委託仕様書どおりの処理をするのであれば、残骨灰を選別する必要はなく、選別させるということは、本市は残骨とその他金属等の処理

内容がそれぞれ異なることを想定していたと考えられる。

本件業務委託は、実質的に、残骨灰を残骨とその他金属等に選別し、残骨については墓地へ埋蔵・供養し、その他金属等の処理は受託業者の任意に委ねるものであり、本市が委託しようとする業務内容を正確に反映した委託仕様書になっていなかったといえる。

イ 委託料の積算について

委託料の設計積算資料を確認したところ、委託業務に係る労務費、運搬車両費、業務管理費等の経費に加え、有価物相当を経費の減額要素として計上し、結果、支出の設計積算額となっていた。

また、有価物相当の積算において、過去の売却実績額に有価物の価格及び数量の変動を加味する積算方法については、変動率の算定の仕方に疑問があるものの、残骨灰を売却している他都市の事例も様々であることからすると、その積算方法に合理性がないとまではいえない。

ウ 業者の選定方法について

見積業者の選定条件は、市内又は近郊に残骨を収蔵する施設を有することとしているが、この条件に該当する地元企業がないことから、物品等供給契約における地元企業優先発注実施要綱の規定に基づき、市契約部長の審査を経て、有資格者名簿から市外業者を選定したものであり、この手続きは適正である。

エ 契約方法について

本件業務委託は、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「政令」という。）第167条の2第1項第1号及び北九州市契約規則（昭和39年3月31日規則第25号）第19条第6号の規定に基づき、随意契約の方法を採用しており、この契約方法は適法である。

また、全ての業者から1円と記載した見積書が提出されたため、くじ引きにより受託業者を決定したことについて、この手続きは政令第167条の9に規定される一般競争入札のくじによる落札者の決定に準じたものであり、適正である。

オ 業務の履行確認について

残骨を埋蔵する際の市職員の立ち会い及び年4回提出される業務報告書の審査により、実態に即した委託業務の履行確認が行われており、この手続きは法第234条の2第1項及び政令第167条の15第2項に基づいたものであり、適正である。

カ 支払い手続きについて

前記「第4 監査の結果」「1 保健福祉局から提出された書類の

審査」にある「(8) 支払い手続き」は、北九州市会計規則（昭和 39 年 3 月 31 日規則第 49 号）第 47 条から第 50 条までの規定に基づいたものであり、適正である。

以上のことから、本件業務委託料の支出については、一連の契約及び支払いの手続きに明らかな違法、不当な点は認められなかった。

(2) 本件業務委託が地方財政法に違反しているかどうか

本件業務委託が、地方財政法第 4 条第 1 項、第 2 項及び第 8 条に違反しているかどうかを考察したところ、

- ・ 本件業務委託においては、「残骨灰は遺骸の延長でありその処理にあたっては、敬けん、かつ丁重に行わなければならない」とする本市の方針に基づき、残骨灰に含まれる残骨は、市職員の立会いのもと、適正に墓地へ埋蔵・供養されている。
- ・ その他金属等の処理については、受託業者に委ねられているものの、上記のとおり、含有する有価物相当を経費の減額要素として、委託料の積算に組み込まれている。また、その積算方法にも合理性がないとまではいえない。

これらのことから、本市の残骨灰の処理が社会通念上著しく妥当性を欠き裁量権の範囲を逸脱し、あるいはこれを濫用しているとは認められず、地方財政法に明らかに違反しているとまではいえない。

3 結論

以上のとおり、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件監査請求は、これを棄却する。

第 6 監査委員の意見

残骨灰は、死去した者の尊厳や追慕・慰霊等の遺族感情に配慮する必要があることから、残骨灰の処理業務においては、適切に処理・埋蔵され、慰霊されなければならない。

本件委託仕様書について、業務の範囲が正確に記載されていなかったことは、見直しが必要である。

本件業務委託は、実態として、選別された残骨は適切に埋蔵されているものの、その他金属等については具体的な処理方法を明示しておらず、業者の収益を見込んでいた。

このように受託業者の収益を見込んでいる契約において、複数の業者が 1 円の見積書を提出している状況からすれば、業者の収益となる有価物

の積算の妥当性を検討する必要があると考える。

今後、国や他都市の動向などを参考にしながら、市民の理解を得られるよう、より客観的で透明性のある契約方法を検討されたい。

請求人の主張に対する説明・意見等

請求の主旨	説明・意見等
<p>1. 請求人らは、北九州市民で市民オンブズマン北九州の会員である。</p> <p>2. 北九州市は、平成 25 年度から平成 29 年度の間、毎年残灰処理業務を年 1 円で民間業者に委託し、委託料として合計 5 円を支払った。</p> <p>その支払時期、支払先は、下記のとおりである。(甲 1 の 1～5)</p> <p style="text-align: center;">記</p> <p>平成 25 年度 平成 26 年 4 月 14 日 (株)三輝</p> <p>平成 26 年度 平成 27 年 4 月 14 日 (株)三輝</p> <p>平成 27 年度 平成 28 年 4 月 28 日 (株)三輝</p> <p>平成 28 年度 平成 29 年 5 月 10 日 (株)協働管財</p> <p>平成 29 年度 平成 30 年 4 月 17 日 (株)阪神マテリアル</p> <p>3. また、北九州市は平成 30 年度も、従前どおり、残灰処理業務を年 1 円で民間業者に委託していると推認される。</p> <p>4. しかし、かかる委託料の支払いは、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない、収入は適実かつ厳正にこれを確保しなければならない」とする地方財政法 4 条 1, 2 項、「地方公共団体の財産は、その所有の目的に応じて最も効率的に運用しなければならない」とする同法 8 条に違反し、違法である。</p> <p>5. 北九州市のかかる支出の経緯は以下のとおりである。即ち、北九州市は、市立の斎場を所有・運営し、遺族が遺骨を採取したあとの残灰を先占し所有するが、この残灰処理業務を従前から残灰処理業者に業務委託してきた。(甲 2～4)</p> <p>平成 30 年 9 月 19 日に開示された行政文書に</p>	<p>1 火葬</p> <p>本件は、北九州市立斎場（以下「本市火葬場」という。）における火葬に伴う委託契約に関する住民監査請求である。</p> <p>本市での火葬は、概ね以下の手順で行われる。</p> <p>(1) 北九州市内の葬祭場等から本市火葬場へ、副葬品等とともに棺に入った遺体が搬入される。</p> <p>(2) 本市火葬場において、故人と遺族との最後の時間の後、棺を火葬台に乗せた状態で炉に搬入し、火葬が開始される。</p> <p>(3) 火葬終了後、火葬台が搬出される。</p> <p>なお、このとき火葬台の上に残存するものうち遺体が火葬されたものを「遺骸」という。</p> <p>(4) 遺族は、遺骸から骨壺に収骨した後、本市火葬場を後にする。</p> <p>なお、このとき収骨されるものを「遺骨」という。</p> <p>(5) 本市火葬場では、遺族が遺骨を収骨した残余のものを火葬台の上から集め、所定の場所で保管する。</p> <p>なお、ここで収集・保管されるものには、遺骸のうち収骨されなかった焼骨（これを「残骨」という。）、遺骸に付帯していた金属等（例えば、金歯やペースメーカーなど）のほか、棺やそれに使われていた金具、棺に入れられていた故人ゆかりのものなどの焼却灰等が混在している。</p> <p>これらすべてのものを包括して「残骨灰」又は「残灰」と呼んでいる（以下「残骨灰」で統一して述べる。）。)</p> <p>(6) 年 4 回、本市職員の指示する日時に、残骨灰を委託業者に引き渡す。</p>

請求の主旨	説明・意見等
<p>よると、平成 25 年度から同 29 年度にかけての業務委託料はいずれも年 1 円で、いずれの年度も複数の業者から業務委託の申し出があるため、くじ引きにより業者を決定している状況である。</p> <p>具体的な業務委託申出業者は以下のとおりである。(甲 5 の 1 ～ 5)</p> <p>平成 25 年度 2 社 (有北筑斎業社, 株三輝) 落札者株三輝</p> <p>平成 26 年度 2 社 (有北筑斎業社, 株三輝) 落札者株三輝</p> <p>平成 27 年度 3 社 (有北筑斎業社, 株三輝, 株西日本環境) 落札者株三輝</p> <p>平成 28 年度 5 社 (株三輝, 株協働管財, 株阪神マテリアル, 有北筑斎業社, 株西日本環境) 落札者株協働管財</p> <p>平成 29 年度 5 社 (有北筑斎業社, 株西日本環境, 株三輝, 株協働管財, 株阪神マテリアル) 落札者株阪神マテリアル</p> <p>6. このように多数の業者が業務委託の申出をするのは、残灰に有価物が残存し、その処分により多額の利益が見込まれるためである。</p> <p>即ち、斎場で遺族が遺骨を拾った後に残る残灰の中には、金、銀、プラチナ、パラジウムなどの有価物が残る場合が相当数あり、現在の市況単価では、残灰 1 件あたりの有価物は 5000 円～6000 円と見込まれている (甲 6)。</p> <p>(特にパラジウムは、歯の治療に使われるため、広汎に残置されているところ、これを精錬して再利用が可能のため、その市場買取価格の変動は有価物の価格と密接に関係する。)</p> <p>ちなみに、北九州市立斎場の利用件数は後述のとおり、年間 8000 件～1 万 2000 件と推察されるところ、これに 5000 円を乗ずれば、4000 万円～6000 万円の有価物売却による利益が見込まれるのである。</p> <p>また、これらの受託業者はいずれも北九州市外の業者であり、北九州市民の残灰が市外に持ち出され、市外の業者の利益に供していることになる (甲 7)。</p>	<p>2 残骨灰の処理に係る現在の状況</p> <p>本市では、残骨灰の処理について、事業者との間で北九州市立斎場残灰処理業務委託契約 (以下「残骨灰処理委託」という。) を締結している。</p> <p>残骨灰処理委託は、契約の相手方が契約書及び委託仕様書に定めるところの業務の履行完了を約し、市がその結果に対して委託料を支払うことを約する請負契約であり、地方自治法施行令 (以下「施行令」という。) 第 167 条の 2 第 1 項第 1 号及び北九州市契約規則 (以下「契約規則」という。) 第 19 条第 6 号の規定に基づき、随意契約の方法により毎年度実施しているところである。また、各年度における業務終了後、担当課である保健衛生課が履行確認のうえ支出命令書を作成し、会計管理者において当該支出命令書が法令その他に違反しないか審査確認の上、支払いを行っている。</p> <p>随意契約に当たり、事業者から見積書を徴するが、その相手方については、北九州市内または近郊に、残骨を収蔵する施設を有すること等を条件としている。平成 24 年度以前は措置請求書にも記載がある北筑斎業社以外に処理業者がいなかったため、止む無く 10 年以上にわたって特命随意契約を行っていた経緯があるものの、平成 25 年度以降は選定条件を満たす業者が増え、公正な競争の確保が可能になった。見積り合わせの結果、毎年すべての見積業者が 1 円と記載した見積書を提出するため、施行令第 167 条の 9 の規定に準じて、くじ引きにより委託業者を決定している。</p>

請求の主旨	説明・意見等
<p>7. 一方で、北九州市の財政が毎年悪化していることは周知の事実であり、市の所有財産を最も有効、効率的に運用すべきことは、北九州市民の切望するところであるだけでなく、前記の地方財政法にも明記されており、赤字の垂れ流しは許されない。</p> <p>これを斎場運営について見れば（甲8）、北九州市立斎場の主な収入源である使用料収入は、平成25年度～平成29年度の間に1億2100万円～1億8600万円である（ちなみに、甲9号証によれば、北九州市の斎場使用料は、市内居住者大人1人の場合、1万5000円であるので、使用料収入を1万5000円で除すると平成25年度8121人、平成26年度10917人、平成27年度11560人、平成28年度11944人、平成29年度12410人が使用したことになる）。</p> <p>一方で北九州斎場の維持管理、営繕費、改修工事費は、平成25年度～平成29年度の間、3億3400万～8億1500万円で推移し、毎年大幅赤字で、この赤字分は市の一般財源、市債・国交付金などの税金で補填されている（甲8）。</p> <p>8. 以上の如き斎場運営の赤字状況を改善すべく、横浜市や福岡市などを含む相当数の自治体では、残灰処理業務に、指名競争入札による残灰売却契約もしくはこれと業務委託とを併用する手続を取り入れ（甲6）、平成27年度に横浜市は年間7800万円、福岡市は3888万円の収入を得ている実情にある（甲10）。然るに北九州市にあっては、かかる状況を見放して漫然と金1円での業務委託契約を続け、受託業者に莫大な利益を得させているのであり、かかる市政運営は地方財政法4条、8条に違反すると言わざるをえない。</p>	<p>3 残骨灰の取扱いに係る本市でのこれまでの経緯</p> <p>残骨灰の取扱いに当たっては、本市に記録が残る昭和56年度以前から売却を行ってきた。</p> <p>ところが、遺骸の延長である残骨灰を売却することについて、人体を換金するのは不遜といった市民の批判が強かったため、平成3年4月に「北九州市残灰処理基本要綱」を定め、「残灰は遺骸の延長でありその処理にあたっては」「敬けん、かつ丁重に行わなければならない」との方針を明確にし、それ以降、現在まで、上記のとおり残骨灰処理委託の方式を継続している。</p> <p>4 本市における残骨灰処理の適法性</p> <p>(1) 平成3年当時の上記のような市民感情は、「人の死」を思う人間の本質部分の表れであり、30年近く経った現在でもなお、大きく変わってはいないと考えられる。</p> <p>したがって、上記のような経緯を経て現在に至る本市が、残骨灰を売却して自治体の収入とする考え方があることは承知しつつも、遺骨と同様に遺骸の一部であった残骨を含む残骨灰について、遺骨と同一視まではできないとしても、一般的な廃棄物リサイクルなどと同じ扱い（売却）をしないという方針をとっていることに、何ら違法・不当と評価される点はない。</p> <p>地方財政法の規定からみても、同法第4条第1項の「その目的を達成するため」、同条第2項の「適実かつ厳正に」、及び同法第8条の「その所有の目的に応じて」との文言は、「火葬場において不可避免的に生じる残骨灰を、上記のような市民感情を踏まえて処理する」ことを前提に解釈すれば、本市における現在の残骨灰の取扱いが同法の各規定に違反するものでないことは明らかである。</p> <p>(2) また、今年度、国が政令指定都市及び特別区並びに無作為抽出した保健所設置市及びその他の市町村の計141自治体を対象に実施した残骨灰に係る調査によると、回答があった95</p>

請求の主旨	説明・意見等
<p>9. なお、平成29年10月9日のNHK番組（甲11）によれば、北九州市は「有価金属の換金は不遜」との市民の指摘を受けたことから、1991年以降は換金ではなく、業務委託契約にした経緯があるようであるが、残灰は遺骨とは異なるのであり、上記市民の指摘は当たらない。</p> <p>また、福岡市の例に見られるように、業務委託契約と指名競争入札による残灰売却契約の併用など市民感情を考慮した手続を考案することも可能である（甲6）。</p> <p>また、有価物の価格について見れば、残灰有価物の約70パーセントを占める、パラジウムの1990年当時の平均買取価格は541円/gであったが、2018年10月の平均買取価格は4157円/gにも高騰しているのであり（甲12）、かかる大幅な事情変更があっているにも拘わらず漫然と1円の業務委託契約を続け、業者に莫大な利益を与え続けることが「適実かつ厳正な収入の確保」の方策であるとはどうも考えられない。</p> <p>更に加えて、北九州の財政は、1990年当時に比べ、より一層逼迫してきている状況にある。</p> <p>以上指摘の諸々の事情を考慮するなら、北九州市が漫然と1円での業務委託を続けることが許されないのは明らかとすべきである。</p>	<p>自治体（処理方法が施設ごとに異なり複数の回答を行った2自治体を含む）のうち、残骨灰を①本市と同様に業者に処理させたうえで保管等させているのは66自治体（69.5%）、②業者に売却しているのは14自治体（14.7%）、③火葬場が自ら処理するのは9自治体（9.5%）、④業者に処理させたうえで有価物等を返却させているのは6自治体（6.3%）、という結果が出ている。</p> <p>この調査結果によれば、収入を得ている自治体は、②と④の計20自治体（21.0%）に過ぎず、むしろ、①の本市のような契約方法の方が現在でも主流といえることからしても、本市の取扱いの妥当性は裏付けられる。</p> <p>(3) これに対し、請求人は、上記の市民批判について、「残灰は遺骨とは異なるのであり、上記市民の指摘は当たらない」と主張する。</p> <p>しかし、残骨灰には遺骸の延長である残骨がその他のものと混然一体として存在しており、火葬場において容易に分離することができないのが実情である。そのような状況において、遺骨ではないから問題ないと言えるだけの社会的合意は、現時点においても形成されていないものといえる。</p> <p>なお、福岡市のように業務委託と残灰売却を併用する方式であれば問題ないといった主張については、福岡市は業務委託と残灰売却の差額が最も大きい業者を選定する方式を指定管理者が行っており、本市がこの方式を自ら実施すると地方自治法第234条第3項「予定価格の制限の範囲内で、最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする」との適合性に疑義が生じるため、妥当ではない。</p> <p>また、請求人は、残骨灰は高く売却できる旨主張しているが、その裏付けは不確かである（「残灰1件あたりの有価物は5,000円ないし6,000円」との指摘についても、甲6の1業者の見解でしかない。）。他都市の事例にしても、「横浜市は年間7,800万円、福岡市は</p>

請求の主旨	説明・意見等
<p>10. よって、北橋市長は、残灰処理業務に関し、平成25年度ないし平成29年度に業者に支払った委託料合計5円を北九州市に返還し、北九州市は平成31年3月末に支払われる予定の平成30年度の委託料1円の支払いを中止し、平成31年度以降は1円の業務委託をやめ、指名競争入札による残灰売却契約を実施すべく、頭書の請求の趣旨記載の措置を求める。</p>	<p>3,888万円」としているが、甲10によれば、両市よりも人口の多い東京都では約644万円となっているほか、政令指定都市である神戸市約611万円、岡山市約314万円に対して津市約1,974万円、高崎市約1,377万円となっており、収入見込みは単純計算できないものと考えられる。</p> <p>5 市民感情と財産的価値との折り合いの難しさ 残骨灰については、住民の死去した者に対する追慕、慰霊等の宗教的感情の対象物であることから、残骨灰が含有する財産的価値との折り合いをつけることは、多くの自治体にとって非常に難しい問題である。</p> <p>請求人が提出した甲10にも「ただ、人の体の一部である残骨灰の売却には『遺族感情に反する』との批判が根強くある。」との記載があり、甲11にも「横浜市は、この売却益を火葬施設の改善に活用するとしている。ただし市民からは、遺族への説明責任や倫理上の問題を指摘する声が強い」とある。</p> <p>そして、甲10の記事は、「自治体単独での対応にも限界がある。関係者を悩ませないためにも、国による法的なルール化が望ましい。」という言葉で締めくくられている。このような状況においては、将来的には国の動きや他都市の推移を見守りつつ引き続き契約方法の研究を続けていく必要はあるとしても、現段階においては、上記の状況を踏まえ、市民感情に配慮しながら現在の契約方法による処理を行うことが相当であり、そのような対応は地方財政法の各規定に反するものではないし、不当なものでもない。</p> <p>6 結語 以上のとおり、本市の残骨灰処理委託に係る支出については、地方財政法に照らし違法、不当なものではなく、請求人の請求についてはいずれも理由がない。</p> <p style="text-align: right;">以上</p>