

請求人

代表者 様

宇部市監査委員 廣 中 昭 久  
同 河 口 雅 邦  
同 唐 津 正 一

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

令和 7 年 3 月 17 日付けで提出のありました地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく宇部市職員措置請求（以下「本件請求」という。）に対し、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、結果を下記のとおり通知します。

記

第 1 監査の請求

1 請求人

代表者 住所  
氏名  
住所  
氏名

2 受付日 令和 7 年 3 月 17 日

第 2 請求の内容（別紙（事実証明書）の内容は省略）

花いっぱい運動記念ガーデン管理運営業務委託（以下、記念ガーデン業務委託）に関する措置請求の要旨

1 請求の対象職員 宇部市長 関係職員

2 いつ、どのような財務会計行為を行ったか

(1) 行為を行った日 令和 6 年 3 月 29 日 記念ガーデン業務委託料を支出した日

(2) 内容

記念ガーデン業務委託において、業務契約違反を繰り返し行い、特記仕様書通

り適正に行わず、且つ、法律違反を行ったにも拘らず、委託料 1,878,800 円を宇部市が不当に支払った。

3 その行為は、どのような理由で違法・不当なのか

- ① ときわ公園内にある花いっぱい運動記念ガーデン（以下、記念ガーデン）の管理運営は、宇部市（以下、市）が業務を 氏（以下、受注者）に随意契約で委託しており、受注者は維持管理業務員を 4 人雇用し、さらに業務を手伝う無給のボランティアで構成する集団で業務を行っていた。令和 5 年 4 月 27 日に違法植物であるアツミゲシを、違法植物とは知らず、受注者は記念ガーデンに植栽しており、宇部健康福祉センターにより処理された。

これを機に、公園緑地課（以下、担当課）は、都市公園法に違反する自家製苗の記念ガーデンへの植栽及び、活動参加者への自家製苗や種の配布を禁止する通達を受注者に行った。又、特記仕様書（別紙 1）に、ガーデニング講座及びボランティア活動における参加者への「種」「苗」の配布の禁止、活動場所でのポピー類の植栽を禁止、活動場所への植物の植付には担当課と事前協議し了承後に行う事、これら 3 項目が令和 5 年 8 月 10 日に追記し受注者に再度通達した。

それにも拘らず、受注者はこれらの違反行為を繰り返し行った。（別紙 2）これは特記仕様書に反しており、業務委託契約第 1 条違反（別紙 3）であり、同時に都市公園法第 6 条 1 項に違反する行為である。

- ② 令和 5 年度特記仕様書（別紙 1）には、植付を行う植物は球根である事が明記されており、バラの植付をする事は記載されていない。しかし令和 5 年度成果報告書にバラ苗の植付を、令和 5 年 4 月 13 日、同年 4 月 27 日に行った記載がある。この事は、市が特記仕様書に記載されていない内容であるバラ苗を支給し、受注者に植付させた事になる為、業務委託契約第 1 条違反（別紙 3）である。
- ③ 受注者は業務委託契約第 3 条（別紙 3）にある令和 5 年度作業計画書（別紙 4）を提出している。しかし、業務計画書（作業計画書と同じ）は簡易なものであり、具体的な計画が立てられていない。

受注者は、令和 4 年度 1 月に支給されたが同年度内に入荷せず、令和 5 年 4 月に遅れて入荷したバラ苗を同年同月に植栽した。この事から令和 5 年度にバラ苗の植栽計画があったにも拘わらず、受注者は業務計画書に記載しておらず、担当課も作業計画書の審査を適正に行わず承認している為、業務委託契約第 3 条（別紙 3）に違反する。

- ④ 担当課はバラの植栽本数確認の為の立会い調査を受注者同意の元、令和 5 年 10 月 19 日に実施した。しかし、受注者が現場に待機したまま速やかに応じなかった為、調査が終了しなかった。残りの調査をする為、担当課長が受注者に再三連絡をするが、受注者と連絡が取れず立会調査は完了する事ができなかった。これらの事は業務委託契約第 15 条 1 項（別紙 3）に違反する。

- ⑤ 市は、委託料の中に維持管理費として 518,000 円（維持管理業務員 4 人×37 回×単価 3,500 円）（別紙 5）を受注者に支払っている。本来なら受注者が維持管理業務員を 4 人雇用しなければならないが、維持管理業務員をボランティアから選定している。又、受注者は維持管理業務員を 4 人ではなくボランティアから 6 人選定し、その 6 人の内、活動に参加した人数を作業従事者（維持管理業務員と同じ）として成果報告書に記載している。

しかし、6 人の維持管理業務員は維持管理能力を有していない為、記念ガーデンが適切に維持管理されなかった。この事実を担当課長も認めており、「受注者は作業従事者をボランティアから選んでおり、ここでグレイな部分が多い。役所は積算上、標準歩掛を行っているが、作業従事者は実態としてボランティアである。」と述べている。（花いっぱい運動記念ガーデンに関する質問書回答時の説明 令和 6 年 3 月 18 日）（別紙 6）又、市民から記念ガーデンの管理監督に関する苦情が「市長への手紙」（別紙 7）で寄せられており、他にも担当課長、ときわ公園整備課係長から、市民からの苦情が複数寄せられていた事を確認している。

担当課は、令和 5 年度末に「業務完了検査合格通知書」を受注者に提出しているが、通常業務を怠り、年度末だけ維持管理をすれば合格とする担当課の判断に対し、大いに疑問を呈する。受注者から選定された 6 人は維持管理業務員としての責務を果たしておらず、維持管理費 518,000 円を市が不当に支払った。

- ⑥ 市は、受注者を講師として（以下、講師）2023 年度「ときわ公園ガーデニングカレッジ」を開催し受講生を募集した。（別紙 8）講師は英国王立園芸協会マスターを肩書として使用していたが、英国王立園芸協会日本支部は 2015 年 12 月に閉鎖し会員登録は抹消されていた。

市は、2014 年度から 2023 年度の間、合計 7 回「ときわ公園ガーデニングカレッジ」を開催し受講生を募集した。講師は 7 回とも肩書として英国王立園芸協会会員や英国王立園芸協会マスターを使用していた。日本支部閉鎖後、この肩書は、英国で登録した会員やマスターである事を意味している。閉鎖した日本支部の登録者がこの肩書を使用し受講生を募集することは、消費者契約法第 4 条に該当する。

- 4 その結果どのような損害が市に生じたか

記念ガーデン業務委託料 1,878,800 円の損害が生じた。（別紙 9、10）

- 5 どのような措置を請求するか

不当に支払った 1,878,800 円の市への返還

### 第 3 監査の実施

本件請求は、所定の形式的要件を具備していると認め、令和 7 年 3 月 24 日付けでこれを受理し、宇部市監査基準に基づき、次のとおり監査を実施した。

- 1 監査の種類

## 住民監査請求に基づく監査

### 2 監査の対象

#### (1) 監査対象事項

花いっぱい運動記念ガーデン管理運営業務の委託料として市が 1,878,800 円を支出したことが違法又は不当な公金の支出に該当し、市に損害を与えているか否か。

#### (2) 監査対象部課

観光スポーツ文化部 ときわ公園整備課  
都市政策部 公園緑地課

### 3 監査の期間

令和 7 年 3 月 25 日から令和 7 年 4 月 28 日まで

### 4 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 7 項の規定により、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、令和 7 年 3 月 19 日、4 月 7 日及び 4 月 8 日に新たな証拠書類が提出され、令和 7 年 4 月 8 日に本件請求の要旨を補充する陳述がなされた。

陳述内容の要旨は、次のとおりである。

- (1) 市は、記念ガーデンの開設に合わせて市民ボランティアにも維持管理を行ってもらうため、宇部花いっぱい運動ガーデナーズクラブ（以下「ガーデナーズクラブ」という。）を設置した。ガーデナーズクラブでは、発足当初から、受注者も含めて自家製苗の植付けや苗・種の交換、樹木の枝や花の持ち帰りが行われていた。

令和 5 年 4 月 27 日にアツミゲシの誤植が発覚した後、担当課は、すぐに「つぶつぶ交換」と称する苗・種の交換を含むこれらの行為を禁止し、受注者とボランティア全員に口頭で通達するとともに、同年 8 月 10 日には、特記仕様書にこれら禁止事項を追記し再度通達したが、受注者は同月 17 日に自家製苗の配布を行った。

- (2) 受注者は、令和 6 年 2 月 9 日に通知された「住民監査請求にかかる監査の結果について」の中で、受託業務に花苗の植栽は含まれていないが、ボランティアへの植栽のアドバイスはすべて無償で行い、その一環として植栽もしていると述べている。

しかし、ボランティアは、受注者からバラ苗を含む花苗の新規植栽の指示を受けて作業を行っており、それが通常の受託業務の作業として当初から行われていた。

- (3) 受注者が提出した作業計画書は計画書といえるものではなく、具体的な作業内容も示していないが、なぜ市は計画書を承認したのか。この作業計画書の他に、具体的な作業計画があるか否かの調査を求める。

- (4) 令和 5 年 10 月 19 日に行われたバラの植栽本数確認のための立会い調査は、受注者側が、約 20 人という多数のボランティアを招集し調査を妨害したため混乱が生じた。また、請求人のせいで受注者が辞めさせられるという噂が流れたため、受注者側から暴言を受けた。調査が 40 分遅れで開始されたが終了できず、その

後、受注者は市との連絡を絶っている。受注者が意図的に行動したとすれば悪質だと考えられる。

- (5) 記念ガーデンの維持管理が適切に行われなかったことは、市長への手紙や提出した証拠写真で明らかである。令和 5 年 9 月 24 日と 26 日に撮影した写真では、バラについて、枯れたり枯れ始めたりしている様子と周辺の雑草の繁茂により生育が阻害されている状況が確認できる。

さらに、令和 5 年度と令和 6 年度の維持管理状態を比較した写真からも、雑草の多さと宿根草の生育状態の差が一目瞭然である。バラの枯死は有機無農薬のために仕方がないと受注者は指導していたが、ここ数年間、同様にバラを購入しては枯らすことが繰り返されていた。

- (6) 令和 5 年度の委託料に含まれるときわ公園ガーデニングカレッジ（以下「カレッジ」という。）の講座運営費に関して、市は 591,250 円を支出し、そのうち講座運営補助として 154,000 円を支出している。

しかし、実際の講座運営補助は聴講にきた数人のボランティアによって行われていることが受注者から送られてくるグループ LINE の証拠書類で確認できる。特定の講座運営補助の従事者が毎回補助作業を行っていたわけではなく、無給のボランティアが補助作業をしていたことから、講座運営補助 154,000 円は、必要な経費とは言えないため、市へ返還するべきである。

- (7) 提出した作業日誌から、維持管理業務員及び講座運営補助の従事者は、無給のボランティアから選ばれていたことが判明した。それらの従事者 6 名の維持管理・技術指導レベルと作業量はともに無給のボランティアと同等の範疇であり、役割と賃金発生に関する認識や受注者への領収書提出の有無の調査を求める。

- (8) ガーデナーズクラブ積立金（以下「積立金」という。）について、2017 年（平成 29 年）に受注者へ確認したところ、維持管理業務員の何名かが受け取った賃金をガーデナーズクラブに寄付していたとのことから、自覚を持って維持管理に努めている当該業務員なのか通常のボランティアなのか区別が曖昧になっている。一度も会計報告や会計監査が行われていないため、積立金の使途について調査を求める。

- (9) 証拠書類である令和 5 年 4 月 26 日と令和 6 年 2 月 28 日の作業日誌によれば、令和 5 年度には 2 回の研修会が実施されている。この研修会では、会員以外の者も含めた参加者の研修会経費、昼食代、4 名の講師代、材料費等の支払いに積立金の一部が使われた可能性があることから、その詳細な調査を求める。

- (10) 受注者は、令和 5 年度以降のカレッジで使用された資料には、英国王立園芸協会マスターの肩書きを使用していない。アツミゲシの誤植が発覚した後、受注者はこの肩書きを使用せず、令和 5 年 5 月 11 日に行われた第 1 回カレッジの受講者に配る資料であるナチュラルガーデニングノートでは、新しく、山口庭園都市文

化研究所所長の肩書きを使用している。肩書きを変更した経緯と理由について調査を求める。

- (11) 市民の憩いの場であるときわ公園内の「花いっぱい運動記念ガーデン」が荒れ、ケシが植えられるなど市民に不利益が生じたのは市が管理監督を怠ったためであり、委託料 1,878,800 円の返還を請求する。

## 5 市による弁明書の提出

市に本件請求に対する弁明書の提出を求めたところ、令和 7 年 4 月 10 日、市から以下の内容による書面の提出がなされた。(別紙の内容は省略)

### 弁明書

#### 第 1 花いっぱい運動記念ガーデン開設の趣旨と業務委託の位置づけ

##### 1 開設の趣旨

「花いっぱい運動記念ガーデン」(以下「記念ガーデン」という。)は、市民が参加する花いっぱい運動である花壇コンクールが平成 23 年度に 100 回目を迎えたことを記念し、公害を克服した本市にふさわしい環境負荷の少ない「無農薬有機栽培」を基本としたガーデンとして、本市が管理するときわ公園内に平成 26 年 4 月に整備された。

記念ガーデンは、「市民みんなでつくりみんなで育てるガーデン」をコンセプトに、市民が中心となり継続的に運営・管理していくことを目指すため、「市民みんなでつくりみんなで育てるガーデン」「一年中四季折々に楽しめる癒しのガーデン」「ときわ公園にある特性を活かしたガーデン」の 3 つを基本理念に掲げている。

このことから、記念ガーデンの維持管理については、市民ボランティアである「宇部花いっぱいガーデナーズクラブ」(以下「ガーデナーズクラブ」という。)が主体的に実施しており、公園管理者である本市は、「協働」という立場で、苗や消耗物品等の購入、散水や除草など、ガーデナーズクラブの活動を補完する役割を担っている。

##### 2 業務委託の位置づけ

記念ガーデンの運営管理には、市民ボランティアによる持続的な維持管理とともに、植物の生態や特性、植付けや剪定などの専門的な技能や知識を保有する指導者の配置が不可欠であり、記念ガーデン整備の計画段階からアドバイザーとして参加していた委託業務受注者(以下「受注者」という。)に、維持管理・植栽管理に関する技術指導と、地域の美化の充実及び市全体の緑化推進に参画する市民を養成する講座運営を委託することが適当と考え、本市は受注者との間で「花いっぱい運動記念ガーデン管理運営業務委託契約」を締結したものである。

##### 3 委託契約の概要

本市と受注者との委託契約の概要は「特記仕様書」に記載してあるとおりで、市

民ボランティアの主体的活動の支援、記念ガーデンの維持管理・植栽管理に関する技術指導及び講座運営が主な業務である。また、委託費の積算根拠は、毎週木曜日に活動するガーデナーズクラブの活動日に合わせ、作業日数は祝日等を除き週1回の年37回とし、1回あたりの標準配置は技術指導員1名と技術指導補助員スタッフとして従事する維持管理業務員（以下「スタッフ」という。）4名を合わせ、5名分の人件費と、講座運営は月1回の年11回とし、同じく講座運営者1名と講座運営補助者4名の5名分の人件費を基に算出している。

#### 【委託契約の概要】

- ①記念ガーデンの除草 ②1年草、宿根草の花ガラ摘み、枯れ葉や枯れた下葉の除去
- ③バラの花ガラ摘み、剪定及び誘引、防虫と消毒、肥料散布
- ④必要に応じて記念ガーデン内の樹木剪定と肥料散布 ⑤球根植付
- ⑥講座運営

#### 4 委託契約書に付随した「業務計画書」の位置づけ

委託業務の履行実現性の確認として、山口県業務委託共通仕様書共通編第1112条に、設計業務における業務計画書の記載事項は定められており、同様に山口県測量業務の業務計画書の記載事項も定められている。

一方で、本件業務計画書については、年間を通したガーデナーズクラブの活動に対する技術指導を提供する役務の履行を確認するため、契約締結時に契約書と付随し提出するものである。

#### 5 「宇部花いっぱいガーデナーズクラブ」の概要

ガーデナーズクラブは、記念ガーデンの維持管理にボランティアとして積極的な参加を希望する市民等が、その活動を通し植物などの管理に関する知識を身に付けることで、地域の美化の充実及び市全体の緑化推進を図ることを目的に、記念ガーデンの開設と同年の平成26年7月から募集を開始し、令和6年3月27日時点で累計173名の登録がある。

ガーデナーズクラブの活動内容は、「宇部花いっぱいガーデナーズクラブボランティア実施要綱」に記載されており、以下のとおりである。

#### 【実施要綱より抜粋】

##### ○活動内容

ボランティアは、ガーデンにおいて、市職員又は市が委託したものの管理のもとで活動するものとし、その活動内容は次の各号のとおりとする。

- (1) 花苗の植え込み (2) 花ガラ摘み及び除草作業 (3) 害虫除去
- (4) 剪定及び施肥 (5) その他ガーデン等の管理に必要な活動

#### 6 特記仕様書の位置づけ

本件委託は、先述したガーデナーズクラブの活動内容を支援するものであり、特記仕様書<1>に維持管理及び植栽管理に関する技術指導を主たる業務であるこ

とを示している。個別の項目については、(1) 除草 (2) 一年草・多年草の管理 (3) バラの管理 (4) 樹木管理 (5) 球根の植付けとしてエリアや種類ごとに分け、ボランティアの作業に合わせた必要最小限の作業内容を示すものである。

また、変更特記仕様書は、令和 5 年 8 月 10 日付け宇公第 158 号「花いっぱい運動記念ガーデン管理運営業務委託特記仕様書の変更について」により、違法なケシの誤配布・誤植があったため再発防止を目的に変更したものである。

## 第 2 申立てと弁明

### 1 契約履行の確認

以上を踏まえて、令和 5 年 4 月 1 日から令和 6 年 3 月 31 日までの業務委託契約の履行状況を確認した内容は以下のとおりであり、業務委託の目的は達成している。(履行の確認ができる。)

〔作業内容〕

- ①除草業務は春から秋にかけ 35 回実施された。
- ②1 年草、宿根草等の花ガラ摘みや枯れ葉の除去などに関する業務は年間を通し 2 回実施された。
- ③バラの花ガラ摘みや剪定、誘引、防虫などの業務は年間を通し 30 回実施された。
- ④低木等の剪定及び施肥は年間を通し報告書上で確認できなかった。
- ⑤球根植付けは年間を通し報告書上で確認できなかった。

〔維持管理・植栽管理技術指導〕

- ⑥維持管理業務員（契約人数：148 人）は 212 人配置
- ⑦植栽管理技術指導（契約回数：37 回）は 44 回実施

〔講座〕

- ⑧講座運営（契約回数：11 回）は 11 回実施
- ⑨講座運営補助（契約回数：44 回）は 53 回実施

### 2 請求人の申し立て事項①

①ときわ公園内にある花いっぱい運動記念ガーデン（以下、記念ガーデン）の管理運営は、宇部市（以下、市）が業務を 氏（以下、受注者）に随意契約で委託しており、受注者は維持管理業務員を 4 人雇用し、さらに業務を手伝う無給のボランティアで構成する集団で業務を行っていた。令和 5 年 4 月 27 日に違法植物であるアツミゲシを、違法植物とは知らず、受注者は記念ガーデンに植栽しており、宇部健康福祉センターにより処理された。

これを機に、公園緑地課（以下、担当課）は、都市公園法に違反する自家製苗の記念ガーデンへの植栽及び、活動参加者への自家製苗や種の配布を禁止する通達を受注者に行った。又、特記仕様書（別紙 1）に、ガーデニング講座及びボランティア活動における参加者への「種」「苗」の配布の禁止、活動場所でのポピー類の植栽

を禁止、活動場所への植物の植付には担当課と事前協議し了承後に行う事、これら3項目が令和5年8月10日に追記し受注者に再度通達した。

それにも拘らず、受注者はこれらの違反行為を繰り返し行った。(別紙2)これは特記仕様書に反しており、業務委託契約第1条違反(別紙3)であり、同時に都市公園法第6条1項に違反する行為である。

### 3 弁明①

本業務委託は、記念ガーデンの維持管理ではなく、主体的に記念ガーデンの維持管理を行うガーデナーズクラブに対する、花壇及び植物の維持管理方法及び植栽管理方法の技術指導を委託したものである。

これまでの実績や経験を基に地方自治法施行令第167条の2第1項第2号を適用し、個人事業者である受注者と契約したが、本契約の中で受注者とスタッフに雇用関係を有することまでは求めている。

また、スタッフは、請求人の申し立てのとおり、市民ボランティアであるガーデナーズクラブ員から受注者が選抜しているが、受注者が過去に講師を務めた「ときわ公園ガーデニングカレッジ」の1期生及び2期生を中心に、平成26年のボランティア組織の発足時に入会した者で、受注者と長年にわたり共に活動したことから、的確に受注者の技術や意向を他に伝達することができ、記念ガーデンの維持管理や現地の状況に精通しているものと考えられることから、受注者が一般ボランティアとは区別し、スタッフとして任命している。

次に、アツミゲシについて弁明する。

受注者は、アツミゲシが違法なケシであるとの認識を有していた事は、令和5年4月27日に実施された宇部健康福祉センター(以下「保健所」という。)への聞き取り時に確認した。

当該アツミゲシは、受注者が令和5年3月4日に実施した講座で、帯同したスタッフが違法ではないオリエントポピーと誤信した自家製苗を善意で無料配布し、その余りをスタッフが記念ガーデンに植付けしたものであり、配布時期から植付け当時の苗は幼苗(ロゼット状)と推測され、植付け当時に形状での正確な識別は困難であったと考えられる。

しかしながら、受注者は、その後、令和5年4月24日の通報による発見時には、識別可能な開花状態であったにもかかわらず、オリエントポピーであるという先入観により識別に至らなかったものである。

保健所がアツミゲシを処理した経緯については、市民から宇部警察署への通報によって発覚し、その後宇部警察署が保健所に連絡し、保健所は本市への通報後、本市も同席した保健所の現地調査によってアツミゲシと特定されたため、保健所が法令に基づき処理を行ったものである。

保健所は、受注者やスタッフ、ボランティア(14名)に対し、植付けした経緯及

び事後処理について聞き取り調査を実施し、悪意や故意ではなかったことを確認できたため、保健所は事件性が無いとの結論に至っている。

本市では、違法なケシの誤配布及び誤植を重く受け止め、令和 5 年 5 月 11 日に開講した令和 5 年度のガーデニングカレッジにおいて、受注者である講師、スタッフ、受講者等全ての講座参加者に向け、違法なケシの撲滅と再発防止対策として、「ポピー（ケシ類）苗のやり取りについてお願い」と題したパンフレットを配布し、再発防止を図った。

なお、令和 5 年 8 月 10 日付け「花いっぱい記念ガーデン管理運営業務委託特記仕様書の変更について」については、業務委託契約書第 19 条第 1 項に基づき通知したものであり、再度（複数回）の通知を行ったものではない。

次に、業務委託契約書第 1 条及び都市公園法第 6 条第 1 項の違反の申し立てについて弁明する。

記念ガーデンは開園当初から、ボランティアによる主体的な活動が可能な「市民みんなでつくり、みんなで育てるガーデン」をテーマに、ガーデン管理を学べるだけでなく、ボランティアの交流の場として、苗の持ち寄り、つぶつぶ交換（物々交換）を、交流活動として容認していた。

違法なケシの一件を受け、これらの行為について、スタッフ、ガーデナーズクラブに対し自粛をお願いし、受注者には当該自粛の徹底を目的に特記仕様書の変更を行った。しかし、配布した者は明確ではないが令和 5 年 8 月 17 日に苗の配布を行った記録がある。

これを受けて特記仕様書の徹底について、改めて令和 5 年 8 月 31 日に受注者と協議を実施した結果、苗の交換や植付けの禁止が徹底され、ボランティアへの技術指導等は適切に実施されていることから、業務委託契約書第 1 条の違反ではないものと判断している。

また、記念ガーデンへの植付けは、ガーデナーズクラブが実施可能な活動であり、植栽は公園施設に該当することから請求人が主張する都市公園法第 6 条第 1 項に規定された公園管理者以外の者が設ける公園施設以外の物件の占用許可にはあたらない。

#### 4 請求人の申し立て事項②

②令和 5 年度特記仕様書（別紙 1）には、植付を行う植物は球根である事が明記されており、バラの植付をする事は記載されていない。しかし令和 5 年度成果報告書にバラ苗の植付を、令和 5 年 4 月 13 日、同年 4 月 27 日に行った記載がある。この事は、市が特記仕様書に記載されていない内容であるバラ苗を支給し、受注者に植付させた事になる為、業務委託契約第 1 条違反（別紙 3）である。

#### 5 弁明②

ガーデナーズクラブの活動については、ガーデナーズ作業要領の活動内容の（1）

花苗の植え込みが含まれており、平成 26 年度当初から本市と受注者は、ガーデナーズクラブが行う植付けに関する技術指導が委託に含まれている認識を持って委託契約を行っている。

また、特記仕様書には、毎年の植付けが必要な一年草と株分けや再植付けが必要な宿根草の維持管理を含んでいることから、請求人が主張するバラの植付けが、受注者の業務委託契約書第 1 条の違反ではないものと判断している。

#### 6 請求人の申し立て事項③

③受注者は業務委託契約第 3 条（別紙 3）にある令和 5 年度作業計画書（別紙 4）を提出している。しかし、業務計画書（作業計画書と同じ）は簡易なものであり、具体的な計画が立てられていない。

受注者は、令和 4 年度 1 月に支給されたが同年度内に入荷せず、令和 5 年 4 月に遅れて入荷したバラ苗を同年同月に植栽した。このことから令和 5 年度にバラ苗の植栽計画があったにも拘わらず、受注者は業務計画書に記載しておらず、担当課も作業計画書の審査を適正に行わず承認している為、業務委託契約第 3 条（別紙 3）に違反する。

#### 7 弁明③

3 弁明①で先述したとおり、ガーデナーズクラブへの花壇及び植物の維持管理方法及び植栽管理方法の技術指導である役務を委託したものであり、バラの植付けはガーデナーズクラブが実施し、受注者はその技術指導をする立場である。

このことから、委託契約期間である令和 5 年 4 月 1 日から令和 6 年 3 月 31 日の 1 年間で、ボランティアを受入れ技術指導の役務が提供される期間である事が提出された業務計画書により確認できることから、業務委託契約書第 3 条の違反ではないものと判断している。

しかしながら、受注者から提出された業務計画書は、業種欄に「準備工」「維持管理」「片付け工」の 3 業種のみが記載されており、本来であれば委託に含まれる「植栽管理技術指導」と「講座開設」の 2 業種も記載が必要である。令和 6 年度からは技術指導を外部委託から管理体制の見直しにより、市職員を配置し、実施しているものの、他の契約においても委託項目と関係書類の整合性の確認の徹底を指示するとともに、業務委託契約に関する適正な事務処理を行うこととしている。

#### 8 請求人の申し立て事項④

④担当課はバラの植栽本数確認の為の立合い調査を受注者同意の元、令和 5 年 10 月 19 日に実施した。しかし、受注者が現場に待機したまま速やかに応じなかった為、調査が終了しなかった。残りの調査をする為、担当課長が受注者に再三連絡をするが、受注者と連絡が取れず立会調査は完了する事ができなかった。これらの事は業務委託契約第 15 条 1 項（別紙 3）に違反する。

#### 9 弁明④

請求人が主張する立会は、令和４年度の財務会計処理により本市が購入したバラ苗の購入本数確認のため、請求人が受注者との立会を求めたため本市が任意に実施したものであり、設計図書において立会を指定した作業に対し、受注者が発注者である監督職員に立会を求め実施する業務委託契約書第 15 条第 1 項の立会ではない。

#### 1 0 請求人の申し立て事項⑤

⑤市は、委託料の中に維持管理費として 518,000 円（維持管理業務員 4 人×37 回×単価 3,500 円）（別紙 5）を受注者に支払っている。本来なら受注者が維持管理業務員を 4 人雇用しなければならないが、維持管理業務員をボランティアから選定している。又、受注者は維持管理業務員を 4 人ではなくボランティアから 6 人選定し、その 6 人の内、活動に参加した人数を作業従事者（維持管理業務員と同じ）として成果報告書に記載している。

しかし、6 人の維持管理業務員は維持管理能力を有していない為、記念ガーデンが適切に維持管理されなかった。この事実を担当課長も認めており、「受注者は作業従事者をボランティアから選んでおり、ここでグレイな部分が多い。役所は積算上、標準歩掛を行っているが、作業従事者は実態としてボランティアである。」と述べている。（花いっぱい運動記念ガーデンに関する質問書回答時の説明 令和 6 年 3 月 18 日）（別紙 6）又、市民から記念ガーデンの管理監督に関する苦情が「市長への手紙」（別紙 7）で寄せられており、他にも担当課長、ときわ公園整備課係長から、市民からの苦情が複数寄せられていた事を確認している。

担当課は、令和 5 年度末に「業務完了検査合格通知書」を受注者に提出しているが、通常業務を怠り、年度末だけ維持管理をすれば合格とする担当課の判断に対し、大いに疑問を呈する。受注者から選定された 6 人は維持管理業務員としての責務を果たしておらず、維持管理費 518,000 円を市が不当に支払った。

#### 1 1 弁明⑤

次に、請求人の申し立て事項⑤のうち、スタッフへの支払いについては、受注者への委託契約の契約金の支出後、受注者が受領した委託料の役務に対する支払の履行確認は必要ない。

個人事業者である受注者と締結した役務に関する業務委託に関して、受注者と業務履行のために必要なスタッフとの雇用関係の有無は本市では確認ができない。また、スタッフ選定及び維持管理能力については、3 弁明書①に先述したとおりである。

なお、記念ガーデンの管理状況の評価については、スタイルやデザインの目標設定、目標に添った植物の選択、栽培の方法、使用する肥料の種類、剪定や間引き、害虫駆除、散水回数などの植物管理、除草の頻度、土壌の改善などの施設管理のほか、近年の温暖化など気象状況によっても、花壇の状態は大きく異なり、

個々の価値観や趣向により差異が生じるため、その評価についても個人差があるものと考えられる。

平成 26 年 4 月の開設以来、ガーデナーズクラブの週 1 回の 3 時間程度の活動は継続されたが、その一方で、公園管理者である本市が行うべき、散水や除草の日常管理、土壌改良などの施設管理が行き届いていなかったことで、生育不良や雑草が繁殖した状態となったものであり、受注者が管理を怠ったものではない。

このことから、ボランティア活動を補完する本市の管理体制の見直しが必要と判断し、令和 6 年度から当該業務委託を見直し、園芸業務を専門とする職員を配置し、改めて市民と本市の「協働」による記念ガーデンの質的改善を図ったところである。

次に、業務完了の確認については、最終の令和 6 年 3 月の報告書提出後、年間のボランティアの技術指導等の実施回数、スタッフの配置人数、講座の開催回数など、業務委託契約書第 24 条に基づき完了検査し、契約した実施予定回数を満たしており、適正に契約が履行されていることを確認し、委託料を受注者に支払ったものである。

## 1 2 請求人の申し立て事項⑥

⑥市は、受注者を講師として（以下、講師）2023 年度「ときわ公園ガーデニングカレッジ」を開催し受講生を募集した。（別紙 8）講師は英国王立園芸協会マスターを肩書として使用していたが、英国王立園芸協会日本支部は 2015 年 12 月に閉鎖し会員登録は抹消されていた。

市は、2014 年度から 2023 年度の間、合計 7 回「ときわ公園ガーデニングカレッジ」を開催し受講生を募集した。講師は 7 回とも肩書として英国王立園芸協会会員や英国王立園芸協会マスターを使用していた。日本支部閉鎖後、この肩書は、英国で登録した会員やマスターである事を意味している。閉鎖した日本支部の登録者がこの肩書を使用し受講生を募集することは、消費者契約法第 4 条に該当する。

## 1 3 弁明⑥

ときわ公園ガーデニングカレッジは、本市がガーデニングに関する講座を開催するために必要な費用を負担し、受注者は、業務委託契約書第 1 条第 2 項に基づき講座内容の決定、募集方法、受講料の徴収、運営など、講座に関する一切の事項を決定したものである。

講座の受講については、講座開設者の受注者に受講希望者がテキスト等の実費を受講料として支払うことで、受注者と受講者の間において契約が成立している。

当該契約において、消費者契約法第 4 条における「重要事項」に該当するものは、生活時間を割きガーデニング技術の習得を希望する市民にとって、講座内容が解るカリキュラムや講座開催日のほか、開催場所や趣旨と考えられ、募集チラシに表記した肩書は、重要事項に当たらないと考えられる。

なお、消費者契約法第4条は、受講者が受注者に対し契約の取消しを求められる権利を定めたものであり、請求人は令和5年度のとときわ公園ガーデニングカレッジを受講していないため、令和5年度に実施した講座に関し、受注者と契約行為があったとは言えない。

請求人の申し立て内容に対し、以上の弁明のとおり、本市に損害がないものと判断している。

## 6 観光スポーツ文化部及び都市政策部への事情聴取

令和7年4月15日、本件請求に係る事実関係について観光スポーツ文化部及び都市政策部から事情を聴取した。その際の同部らからの説明の要旨は、次のとおりである。

### (1) 市、受注者、ガーデナーズクラブとの関係等について

市は、平成26年4月の記念ガーデン開設当初から、受注者に記念ガーデンに係る業務を委託し、また、同年7月に、市民が中心となって記念ガーデンの維持管理を行ってもらえるようにボランティアを募り、ガーデナーズクラブを同月28日に発足した。

市は、受注者に対し、平成27年度以降令和5年度まで、ガーデナーズクラブによる維持管理・植栽管理への技術指導と、年度によっては実施しない場合もあるが、ときわ公園ガーデニングカレッジ（以下「カレッジ」という。）の講座運営を委託していた。なお、ガーデナーズクラブの活動は現在も継続中であり、記念ガーデン内限定で主体的に植栽の管理や花苗の植付け等を行い、業務に必要な資材、肥料、苗などはガーデナーズクラブの要請に応じて市が調達するため、経費は特にかからないものである。

受注者の技術指導については、既に植えられている植物の管理や苗の植付けなどガーデナーズクラブが行う作業に対するものであった。また、請求人は、特に特記仕様書に記載がないバラの植付けが違反であると主張するが、バラに限らず植物全般の植付けが、ガーデナーズクラブの活動内容のため、バラの植付けも問題ない。ただ、特記仕様書に関し、その時点で市が意図するものをしっかり反映させ変更していくことが必要であったことは認める。

### (2) 委託設計書の内容について

#### ア 配置人数

令和5年度委託料は、事前に受注者から参考見積書を徴し（書証①）、それを基に作成した委託設計書により算出した。

主な経費は、受注者を含めた5人分の役務に対する対価である。

業務の委託を開始した平成26年4月当初は、維持管理を行うガーデナーズクラブの発足以前でもあり、当時の資料では、受注者を含めた配置人数を今よりも多い10人とし、維持管理業務も委託内容に含めていたと考えられる。

その後、記念ガーデンの整備が進んだことから、維持管理業務はガーデナーズクラブの作業によるものとし、委託業務は当該作業に対する技術指導に特化させるとともに、配置人数も5人を標準規模とすることに変更したと記憶している。ただし、この経緯が記録された公文書はなく、その時期は不明である。

この状況の変化に合わせ、特記仕様書のローリングができていないところが問題であり、業務委託の趣旨は、ガーデナーズクラブへの技術指導であることを明記すべきであったと考えている。

また、積算上は受注者を除き維持管理業務員は4人だが、契約上は受注者が（人数も人選も）決定できるため、市が実際に4人を選出するよう指示は出していない。

#### イ 補助員の業務内容

委託設計書において、受注者本人の人件費以外に、別途、維持管理業務員の記載があるため、受注者がボランティアから選出した維持管理業務員（スタッフ）が維持管理を行い、その日当を払うという見方もできるが、そうではなく、あくまでも維持管理等の技術指導の補助員としてスタッフが年間を通じて標準的に4人必要という考え方である。

#### ウ 補助員の維持管理等の能力

請求人は、維持管理業務員であるスタッフの能力が他のボランティアと変わらないと主張するが、それは請求人の主観的な見方であって技術が高いか低いかを決める明確な基準はなく、有機無農薬がコンセプトの記念ガーデンでは、受注者と指導技術、技能の共有ができている方が適任と考えており、スタッフとして選任された方々は確認している。

カレッジの講座運営の補助員は、スタッフのような特定の人ではなくボランティアであれば誰でも携われたのかどうか、講座運営補助としてのスタッフに明確な線引きがあるかどうかは、受注者が決定できるものであって、市としては確認はしていなかった。

#### (3) 特記仕様書の変更における禁止事項の確認

令和5年8月10日付けの通知（書証②）による、特記仕様書の変更の趣旨は、アツミゲシの誤配布、誤植の再発防止であって、個人間でのポピー（ケシ類）以外の花の苗の提供・交換を禁止するものではなかった。しかしながら、その後も自家製苗の配布が行われたことへの批判を受けたため、令和5年8月31日に自家製苗の配布や植付け等の禁止について受注者と協議し、このことを徹底するよう指示した。それ以降の報告書には、持ち込んだ自家製苗を植えたという記載はない。

#### (4) 作業計画書の確認について

契約書に付随する業務計画書以外の計画書としては、翌月に何を行い、いつボランティアの受入れをするという受注者作成の書類が提出されていた（書証③）。

この委託契約の対象業務は、ガーデナーズクラブの技術指導であって、ガーデナーズクラブがいつ、どのような（除草・剪定等の）具体的作業をするのかは、受注者が事前に決められるものではないため、市としては、提出された業務計画書に詳細な内容を求めることは困難であると考えていた。

#### (5) 履行の確認

市は、業務履行月の翌月に提出される作業日誌を確認する中で、ガーデナーズクラブの参加者数や作業内容をチェックしていたが、記載方法の修正・改善を求めることまではしていない。

また、記念ガーデンの維持管理は、ガーデナーズクラブと管理者である市の双方が担っており、当時の記念ガーデンの状況は、市の維持管理（除草、水やり、土壌改良等）が不足し、不完全な管理状況であったと認める。

この状況は、受注者が管理を怠ったことによるものではなく、あくまで市側の管理不足が要因であることから、令和6年度からは、市としても予算を確保し、直営により良好な維持管理に努めている。

#### (6) ガーデナーズクラブの積立金について

請求人によれば、ガーデナーズクラブに積立金があるはずとのことだったが、市は関与しておらず、状況を把握していない。受注者の委託料の使途については、弁明書にも記載したとおり、市は受注者からスタッフ等への支払の有無の確認や、ガーデナーズクラブの費用の拠出などについて調査する義務はないものと考えている。

#### (7) 受注者から維持管理業務員及び講座運営補助員への支払について

日当的な金品がスタッフ等に支払われたか否かについては、事実確認はしていないため、令和7年4月10日に、受注者に電話による聴き取りをしたところ、スタッフを含めたガーデナーズ会員の庭園管理技術の向上や会員相互の親睦を図ることを目的とした行事に係る経費を受注者が負担したとの証言が得られた。ただし、これらの支出を証する書面は所持していないということであった。

スタッフと思われる人が賃金を受け取らずガーデナーズクラブに寄付したという請求人が聴き取った内容が陳述にあるが、逆に支払われたとされるスタッフの証言は確認できなかった。ただし、令和5年5月11日に、受注者とスタッフの双方が合意した上で、ボランティアに負担をかけず様々な費用を委託料から支払っているという受注者の証言を、当時の担当課長と令和4年度以前にスタッフとして名前が上がっていた方が同席して聴き取っている。

研修会は、スタッフを含むガーデナーズクラブの会員ボランティアが対象で行われ、ガーデニングカレッジの受講生は対象外のものであった。

維持管理業務員と講座運営補助員は、スタッフそれぞれが兼ねている状況で積算上それぞれどちらにも計上されている（カレッジがある日は講座運営補助に計上されている。）。

(8) 英国王立園芸マスターの肩書使用について

ガーデニングカレッジ受講者の募集については、受注者がチラシを作り、市がカレッジ開催のお知らせを行う形で、両者で行っていた。市としては、肩書が受講を決める主要因であるとは考えていなかったため、肩書について特に確認はしていなかった。

## 第4 監査の結果

### 1 事実関係

- (1) 令和5年4月24日、山口県宇部健康福祉センター（保健所）の調査によりアツミゲシの植栽が確認されたことを受け、同年5月11日にガーデニングカレッジを開講した際に、市は、受注者をはじめ受講生に至るまで、ケシの撲滅と再発防止策のため作成したパンフレット（書証④）を配布の上、ポピー（ケシ類）の苗のやり取りの禁止を説明した。

その後、ガーデナーズクラブ会員による、ポピー（ケシ類）以外の花苗の提供や配布が継続されたことから、令和5年8月10日、受注者に対し委託業務内での種や苗の配布及びポピー類植付けの禁止を通知し、特記仕様書にその旨の項目を追加した。

しかし、その後も同行為が止まらなかったため、令和5年8月31日に受注者に再度禁止の徹底を依頼した。その後、同行為は確認していない。

また、記念ガーデンに植栽する行為は、都市公園法第6条第1項に違反すると請求人は主張するが、同規定は、公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占用しようとするときの許可を定めたものであるところ、植栽は公園施設に該当する（同法第2条第2項第2号）ことから同規定違反とは認められない。

- (2) 業務委託契約に基づき、受注者から令和5年度の作業に係る業務計画書が提出され、合わせて、月ごとの業務の予定を記した計画書も提出されていた。

また、市側も、業務計画書作成時には年間の具体的な維持管理作業の内容が未定で、詳細の記述は困難と認めていた。

受注者が令和5年4月に2回にわたりバラ苗を植付けさせたことについては、バラ苗その他の苗を植付けることは、ガーデナーズクラブの活動の一環で、受注者はその活動に対し技術指導を行ったものと推測されることから、契約違反は認められない。

- (3) 記念ガーデン内のバラの植栽本数確認調査については、請求人が市に要請して実施されたものであり、業務委託契約に基づくものでないことから、契約に基づく立

会を受注者が求めたものではない。

- (4) 記念ガーデンの維持管理状況は、請求人の指摘どおり、手の行き届いた良好な状態ではなかったが、これは、主に、市側が予算がないため日常管理を適切に実施していなかったことによるもので、受注者による週1回の業務が原因と断定することはできない。

- (5) 受注者がボランティアから選任した作業スタッフ、講座運営補助者は6人存在し、主に作業の指導や講座開講時の補助などの役割を任されていたものと推測される。特に、講座の補助にはスタッフ以外のボランティアの方も携われるなど、ことさら特殊な技術や資格などを有する必要性はなかったと考えられる。

また、市はこれらスタッフに賃金が発生していたという認識はなく、また事実を了知していない。

委託料を算出した設計書にある業務員、講座運営補助に従事したボランティアの数は、作業日誌及び作業従事者出欠表により確認はできるが、これらの者に設計書どおりの日当的対価が支払われたか否かについては、調査したものの書証がなく、確認することはできなかった。

- (6) スタッフを含めたガーデナーズクラブの会員の庭園技術向上や、親睦を図るための行事に係る経費は受注者が負担したか否か、また、ガーデナーズクラブ内のボランティアスタッフの寄付を含めた積立金の有無及びそこからの経費の拠出の有無については、聴き取りによる調査の結果、書証がそろわず確認できなかった。

- (7) 市は、令和5年4月から令和6年3月までの業務委託契約の履行状況を作業日誌等の受注者からの報告に係る書面により確認を行い、委託設計書に掲げた契約内容が履行されたと判断し、業務委託の目的は達成されたことから、契約どおりの委託料を受注者に支払った。

このことについて、市からの説明はなされたものの、契約書、作業日誌等の書面からは、6人の作業スタッフが記念ガーデンの維持管理を行うのではなく、受注者が行うガーデナーズクラブへの技術指導等の補助員としての役割を担っていたと確認することはできなかった。

そのため、担当課を通じて受注者及び作業スタッフへの聴き取り等の調査を試みたものの、これら関係者の協力が得られず、事実の確認には至らなかった。

- (8) ガーデニングカレッジの募集に際し、肩書の詐称があったのではないかという点については、受講契約は受注者と受講者間に成立し、市は当事者ではなく、委託料の支払と直接関連もないことから、判断を加えないこととする。

## 2 判断

- (1) 委託料1,878,800円を支出したことが違法又は不当な公金の支出に該当するかについて

ア 当該業務委託契約は、専ら記念ガーデンの維持管理を主な活動とするガーデナーズクラブ会員への技術指導及びガーデニングカレッジの講座の開催運営を目的としていることから、契約の性格は「請負」ではなく「委任」と考えられる。

したがって、成果物の完成として記念ガーデンを良好な状態にすることを委託料の支払の前提とするのではなく、業務の履行、即ち記念ガーデンでのガーデナーズクラブ会員による作業の技術指導及びガーデニングカレッジの講座の運営が適切に行われたことが確認できれば委託の目的が達成されたものとして委託料を支払ったことについて、違法性又は不当性を認めることはできないと考える。

イ 市としては、委託料を積算する委託設計書上、業務を履行するための人件費により算出したが、これは受注者に業務補助スタッフとの雇用契約や日当の支払を求めるものではなく、業務の履行を確認することができれば、委託料を実際にどう使用したのかを追跡確認するまでの責務はないものと思慮する（業務委託契約書第1条第2項）。

### 3 結論

記念ガーデンにおけるバラを始めとした花々の維持管理は気候変動の影響を差し引いても適切に管理されていたとは言い難く、市民からも苦情を受けるほど記念ガーデンの状況は良好ではなかったと推測できる。

しかしながら、市が受注者に委託した業務、即ち市民ボランティアに対する記念ガーデンの維持管理に関する技術指導や研修及びガーデニングボランティアを育成するための講座の開設、運営の実績を関係書類により確認し、業務委託の目的は達成されたと認め、受注者に委託料を支払ったものであり、違法又は不当な支払と認める事実を確認することはできなかった。

したがって、業務委託料 1,878,800 円の市への返還を求める本件請求については、これを棄却する。

### 4 意見

監査の結論は以上のとおりであるが、この際意見を述べることにする。

本件請求に係る記念ガーデン管理運営業務委託については、平成 26 年 4 月に契約を締結して以降、記念ガーデンの充実度に応じ、変化してきたはずであるが、業務委託に係る特記仕様書や委託設計書その他の関係書類の内容について、見直し、訂正等が行われていたとは認め難く、業務執行の状況の現地における確認や、市自ら行う日常管理も不十分であり、受注者や市民ボランティアに任せすぎている状況であったと認められる。

このことは、記念ガーデンは市民との共有の財産であり、古くからの市民運動が継続されていることを記念して作ったガーデンであり、この記念ガーデンを適切に維持

管理するための市の体制や取組に加え、記念ガーデンを守り、育てていこうとする担当部署の意識が極めて希薄であったと言わざるを得ない。

今後、これまでの状況を深く反省し、記念ガーデンをより適切に市民と協働して維持管理を行い、共有の財産を守っていくことを求める。

また、本件のみならず、業務委託に係る事務手続についても、成果の検証及び内容の見直しを不断の取組として、慎重かつ適正に事務を執行されることを強く求めるものである。