

ふるさと納税推進事業ペンシルロケット
レプリカ製作委託料に係る支出を
違法・不当とする住民監査請求結果

国分寺市監査委員

森 末 暢 博

同

皆 川 りうこ

目 次

第1 請求の受付

- 1 請求人・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- 2 請求書の提出・・・・・・・・・・ 1
- 3 請求の内容・・・・・・・・・・ 1
- 4 請求の要件審査・・・・・・・・・・ 3

第2 監査の実施

- 1 監査対象事項・・・・・・・・・・ 3
- 2 監査対象部局・・・・・・・・・・ 4
- 3 請求人の証拠の提出及び陳述等・・・・・・・・ 4
- 4 監査対象部局の陳述及び事情聴取・・・・・・・・ 4
- 5 監査対象部局の見解・・・・・・・・ 4

第3 監査の結果

- 1 事実関係の確認・・・・・・・・・・ 6
- 2 判断・・・・・・・・・・ 7
- 3 結論・・・・・・・・・・ 9
- 4 意見・・・・・・・・・・ 9

資料 請求人から提出された国分寺市職員措置請求書・・・・・・10
(原文のまま)

第 1 請求の受付

1 請求人

国分寺市 吉澤 満雄

2 請求書の提出

平成 28 年 3 月 4 日

3 請求の内容

請求人提出の国分寺市職員措置請求書による主張事実（要旨）及び措置請求の内容は次のとおりである。

(1) 主張事実（要旨）

国分寺市長(以下「市長」という。)は「ふるさと納税推進事業」実施の過程において、アからエにあるように例規違反・地方自治法違反の制度設計を見逃し、違法・不当な支出によって国分寺市(以下「市」という。)に多額の損害を与えた。

ア 市の例規違反による予算執行

ふるさと納税推進事業の予算執行にあたっては、制度全体の意思決定文書が存在せず、市文書管理規則第 3 条(文書等作成の責務)に違反する。

ふるさと納税推進事業の目的は、ペンシルロケット水平発射実験の 60 周年を記念し、まちの魅力の発信を推進することと財源を確保することにある。この「まちの魅力の発信に関すること」について、意思決定の個別決裁事案の起案文書がなく、これは市事務決裁規程第 1 条「決裁責任の所在を明確にし、行政の能率的な運営を図ること」及び市文書管理規則第 3 条違反である。

10 万円以上の寄附とした基準の根拠を示す起案文書が存在しない。これは、市事務決裁規程第 1 条及び文書管理規則第 3 条違反である。さらに、市寄附金取扱要綱については、「様式第 1 号の 2 (ペンシルロケット用)」の定めはあるものの 10 万円の規程はない。10 万円とした寄附の運用は根拠がなく、市寄附金取扱要綱違反である。

契約締結依頼書の副市長決裁をもって「10 万円以上の寄附者」を対象とする意思決定が行われたとは言えない。

イ 地方自治法違反による予算執行

ふるさと納税推進事業の準備は実質的には、平成 26 年 12 月以前から始まっており、契約締結依頼書の日付は平成 27 年 3 月 13 日となっている。さらに、

契約締結通知，支出負担行為決議書，契約書の日付はすべて平成 27 年 4 月 1 日となっている。市民生活に影響のある経常的経費(ごみ収集委託など)については，年度開始前に事実上の契約行為を実施することはあるが，ふるさと納税推進事業は新規事業かつ政策的目玉事業であり，4 月 1 日から制度をスタートさせる必然性は無い。以上のことから，年度開始前の予算執行を禁じた地方自治法第 208 条第 1 項(会計年度独立の原則)の規定に違反である。今回のふるさと納税推進事業の準備は実質的には，平成 26 年 12 月以前から始まっており，予算の議決前に実質的な支出負担行為を実行している。また，ふるさと納税推進事業に関わる意思決定文書が存在せず，市事務決裁規程，市文書管理規則，市寄附金取扱要綱に違反している。以上のことから，ふるさと納税推進事業は，法令又は予算の定めのない支出負担行為であり，地方自治法第 232 条の 3 の規定(「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為(これを支出負担行為という)は，法令又は予算の定めるところに従い，これをしなければならない。」)に違反する。

また，平成 27 年 3 月 13 日以前にレプリカのサンプル制作が行われている。このサンプル制作が「試作品」と同じ物であれば年度開始前に支出負担行為を行っていた証拠となる。

ウ 政策効果に乏しい不当な公金支出

平成 27 年 12 月末時点で，実質的に得られた収入についてみると，23,436,000 円の歳出契約に対して，寄附金 24,905,000 円の確保で，差引 1,469,000 円の収入が確保できている。しかし，市民の 50 件は，翌年度は 50 人×2,000 円(10 万円)の納税となり，残りは税額控除される。

実質 1,469,000-5,080,000(市民 50 件の寄附金額から 10 万円を引いた額)=▲3,611,000 円となり，この事業は赤字になる。平成 28 年 1 月から 3 月においてもすでに実績が出ている月もあり，多額の寄附の期待はできない。さらに，10 万円以上の寄附という基準を設定したことから，低所得者のペンシルロケットレプリカ入手を事実上排除する結果になっている。このように，ふるさと納税推進事業は，政策効果に乏しく，財源確保にもつながらず，さらに所得に配慮しない不公平な制度運用になっている。このような事業に，23,436,000 円もの血税を支出したことは，著しく妥当性を欠く公金支出であり，「最少経費で最大効果」を定めた地方自治法第 2 条第 14 項の規定に違反する。

エ 市に与えた損害

平成 28 年 2 月時点での寄附申し込み者は，取り下げを除き 287 件である。ペンシルロケットレプリカの在庫は 1,000 機-287 件=713 機，金額にして，16,709,868 円である。3 月が残っているが，このままで推移すると，ほぼ，1,500 万円から 1,600 万円の在庫が生ずることになる。それも，10 万円以上(平

成 27 年 12 月からは 5 万円×2 年も可能)の寄附でなければ活用できない多額の在庫を抱え続けることになる。これは、政策判断のミスであり、市長は市に多額の損害を与えたことになる。

23,436,000 円の支出負担行為は、市文書管理規則第 3 条、市事務決裁規程第 1 条及び市寄附金取扱要綱違反であり、地方自治法第 208 条第 1 項違反である。したがって、当該支出負担行為に基づく支出は違法支出であり、その違法支出によって市長は市に多額の損害を与えた。

1 億円の財源を確保するという目標を著しく下回る寄附額の実績からいえば、市民の期待を裏切るとともに、歳入予算は架空の予算計上であったことになる。また、23,436,000 円の歳出予算の執行は、地方自治法第 2 条第 14 項の規定に違反し著しく妥当性を欠く支出によって市長は市に多額の損害を与えた。

(2) 措置請求の内容

上記主張事実から監査委員は市長に対して以下の措置を講ずるよう勧告することを求める。

ア 高額所得者を優遇するとともに、市民の血税を無駄使いする現行の「ふるさと納税推進事業」について、直ちに是正のための見直しを行い、現在までの実績とともに、その見直し内容を広く市民に公開すること。

イ 市長は、ペンシルロケット（レプリカ）の制作委託契約に基づき平成 28 年 2 月末までに支出された総額 16,405,200 円について、市へ返還すること。

4 請求の要件審査

本請求については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条の所定の要件を備えているものと認められるので、平成 28 年 3 月 14 日付けで受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容及び請求の要件審査の結果等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

請求人は、ふるさと納税推進事業における予算執行が例規（市文書管理規則、市事務決裁規程、市寄附金取扱要綱）違反及び地方自治法違反による予算執行であること、並びに政策効果に乏しい不当な公金支出であり市に多額の損害を与えたこと

を主張している。住民監査請求の対象は、地方自治法第 242 条第 1 項に規定されているところ、同規定に則して請求人に請求内容を確認し、請求人が個別・具体的に指摘しているペンシルロケットレプリカ（以下「レプリカ」という。）の製作委託契約に基づく支出が違法・不当な公金の支出であるか否かを監査対象とした。

2 監査対象部局

国分寺市政策部市政戦略室及び財政課を対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述等

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 28 年 4 月 5 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

これに対し、請求人からは、欠席の申し出があった。

陳述とは別に、請求人に対し平成 28 年 4 月 5 日に国分寺市職員措置請求書の内容について確認を行った。

4 監査対象部局の陳述及び事情聴取

平成 28 年 4 月 4 日に監査対象部局の陳述の聴取を行い、平成 28 年 4 月 5 日に事情聴取を行った。

5 監査対象部局の見解

(1) 市の例規違反による予算執行について

レプリカ製作決定の起案文書は不存在であるが、寄附金額の約 25%にあたるお礼の品を贈呈するという一連の制度設計を記載したふるさと納税企画書「国分寺市への寄附者に対するお礼の品贈呈事業」（平成 26 年 9 月 10 日市長決裁、同月 12 日庁議報告、平成 26 年第 3 回定例会総務委員会報告）（以下、「平成 26 年 9 月 10 日市長決裁等」という。）が存在し、制度全体の意思決定文書は存在している。これに基づき制度設計したレプリカの贈呈については平成 27 年度の歳入歳出予算案の決裁をもって行政内部の意思決定がなされたものと認識している。

10 万円以上の寄付とした基準の根拠を示す起案文書が存在しないとの主張については、10 万円以上の寄附に対しては 2 万 5 千円相当のお礼の品を贈呈するという制度設計自体は、平成 26 年度にお礼の品を贈呈する事業を開始する際に意思決定がされているものと認識している。この度のレプリカについては 1 機あたり 2 万 5 千円以内で製作することができるという見積もりを得たので、その結果として寄附金額を 10 万円以上に設定した。個別の起案文書は存在しないが、基準の根拠は平成 26 年 9 月 10 日市長決裁等にあると認識している。

市寄附金取扱要綱に 10 万円の規定はないという点については、要綱の趣旨から考えても、明確な基準となる金額（10 万円以上など）を必ずしも要綱に規定すべ

き事項であるとは認識していない。第7条の記念品の贈呈については、できる規定であり、別に定めることが適当であると考え。平成26年9月10日市長決裁等によりお礼の品贈呈の仕組みは用意されており、寄附金取扱要綱違反であるとは認識していない。

(2) 地方自治法違反による予算執行について

平成26年3月13日に特命理由書を添えて契約締結依頼を起票しているが、競争入札業者選定委員会に諮るべき案件であり、この契約締結依頼の起票は事実上の契約行為ではなく、また支出負担行為そのものでもない。したがって、地方自治法第232条の3に違反しない。

なお、3月13日以前に作られたサンプルは「試作品」とは異なり、見積り業者が自主的に製作したものである。

(3) 政策効果に乏しい不当な公金支出について

この事業が実質-3,611,000円の赤字になっているとの請求人の主張については、平成28年度歳入減（税額控除分）の計算方法は控除制度の内容を踏まえていないため指摘の内容を否認する。ワンストップ特例を適用した場合、税控除額5,080,000円、内訳は市民税5分の3、都民税5分の2となり、市民税控除額は3,048,000円となるため-3,611,000円は-1,579,000円となる。また、今後残機742機すべて市民が申し込んで最少の収入額となる場合、市民税控除額は98,000円×742機×3/5=43,629,600円となる。よって、寄附額74,200,000円（100,000円×742件）-市民税控除額43,629,600円-27年12月末市民税控除額1,579,000円=28,991,400円となる見込みである。

ふるさと納税推進事業は「日本の宇宙開発発祥の地 国分寺市」をまちの魅力として発信することを目的としており、そのような観点からも政策効果はあると認識している。また、十分財源確保につながる事業である。高額所得者のみが優遇されるという主張については、市では制度開始時から寄附金1万円に対するお礼の品も用意しており、さらに平成27年11月11日より、レプリカ贈呈については分割での寄附にも対応していることから、同じ10万円の寄附を受け付けている自治体に比べて所得に配慮した施策を行っているとは認識している。

(4) 市に与えた損害について

在庫を抱えることについては今後も「日本の宇宙開発発祥の地 国分寺市」をまちの魅力として全国に発信し、そのツールの一つとしてレプリカを引き続き紹介していくことで、目標達成を目指すことを平成28年第1回定例会総務委員会でも報告している。

第3 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により次のように決定した。

監査の結果、違法又は不当な公金の支出は認められない。したがって本件に関する請求人の主張は理由がないものと判断する。

以下その理由を述べる。

1 事実関係の確認

(1) ふるさと納税推進事業とまちの魅力発信事業について

平成26年度のふるさと納税推進事業は、市制施行50周年事業の一つとして国分寺市への寄附をふるさと納税として呼びかけ、寄附者にお礼の品を贈呈する事業であり、まちの魅力発信事業は市が「宇宙開発発祥の地」であることを新たな地域資源として発信し、まちに賑わいを創出することを目的とした事業であった。平成27年度はまちの魅力発信事業とふるさと納税推進事業を合わせて、まちの魅力発信事業としている。

平成27年度のペンシルロケットに関わる事業として、糸川英夫教授らによるペンシルロケットの発射（昭和30年4月12日 於現早稲田実業学校）60周年記念事業を行った。「ペンシルロケット発射60周年記念レプリカ」の製作（1,000機）は、同記念事業の一環として企画され、ふるさと納税の10万円以上の寄附者へのお礼の品とした。

(2) レプリカ製作等の経過

年月日	内容	摘要
平成26年9月10日	市長決裁	国分寺市への寄附者に対するお礼の品贈呈事業（企画書）
平成26年9月12日	庁議報告	国分寺市への寄附者に対するお礼の品贈呈事業（上記企画書を事業説明書として提出）
平成26年9月12日	総務委員会報告	上記事業説明書
平成27年1月15日	庁議報告	平成27年度予算内示
平成27年1月23日	庁議報告	平成27年度予算確定
平成27年2月4日	市長決裁	平成27年度国分寺市一般会計予算の編成及び議案の提出について

平成 27 年 2 月 16 日	庁議報告	ペンシルロケット発射 60 周年記念事業 企画書
平成 27 年 2 月 24 日	総務委員 会報告	ペンシルロケット発射 60 周年記念事業 企画書
平成 27 年 3 月 13 日	契約締結 依頼書起 案	レプリカ製作委託(3月 23 日副市長決 裁)。「当初予算成立後に本依頼とす る。」との記載。
平成 27 年 3 月 23 日	本会議議 決	平成 27 年度国分寺市一般会計予算可決
平成 27 年 3 月 27 日	選定委員 会	指名業者選定
平成 27 年 3 月 30 日	政策部長 決裁	市寄附金取扱要綱一部改正(平成 27 年 4 月 1 日施行)
平成 27 年 4 月 1 日	契約締結	レプリカ製作委託
平成 27 年 4 月 10 日	納品	試作品 5 機
平成 27 年 4 月 11~ 19 日	事業開催	ペンシルロケット発射 60 周年記念事業
平成 27 年 6 月 25 日	支払	2,812,320 円支払 (平成 27 年 6 月 8 日 120 機納品)
平成 27 年 10 月 1 日	支払	6,562,080 円支払(平成 27 年 9 月 4 日 280 機納品)
平成 28 年 1 月 4 日	支払	7,030,800 円支払(平成 27 年 12 月 1 日 300 機納品)

(3) レプリカ分の寄附状況

平成 27 年 12 月 31 日現在 寄附件数 258 件、金額 24,905,000 円
(内市民寄附件数 50 件、金額 5,180,000 円)

平成 28 年 3 月 31 日現在 寄附件数 307 件、金額 29,285,000 円
(内市民寄附件数 65 件、金額 6,230,000 円)

2 判断

(1) 市の例規違反による予算執行について

10 万円以上を寄附した希望者に対し、お礼の品としてレプリカを贈呈するとい

うことを直接的に定めた意思決定文書は存在しない。しかしながら、ふるさと納税推進事業そのものについては、寄附金を受けてからお礼の品を送付するまでの一連の制度設計を記載した企画書「国分寺市への寄附者に対するお礼の品贈呈事業」が存在し、それは、平成 26 年 9 月 10 日市長決裁後、同月 12 日に庁議報告され、平成 26 年第 3 回定例会総務委員会に報告されている。このふるさと納税推進事業に関し、ペンシルロケット発射 60 周年記念事業の一環としてレプリカをお礼の品に加え、それを 10 万円以上の寄附者に贈呈するということについては、それに係る平成 27 年度予算に関する見積書（政策的経費予算調書）を市長、政策部長等の協議の場で査定し決定している。その後、市政全般について協議を行う最高機関である庁議で予算の内定及び確定が提示され承認を得ている。

また、請求人はレプリカ贈呈を 10 万円以上の寄附者とするということについて何ら根拠を示す起案文書が存在せず、市寄附金取扱要綱にも根拠規定がないと主張する。しかし、お礼の品を寄付金の額に対して 25%程度相当のものとするということについては上記企画書に記載されており、その基準からすれば 1 機約 2 万 5 千円するレプリカについては 10 万円以上の寄附者が対象となることは明らかである。そして、市寄附金取扱要綱の別表について 10 万円以上の寄附者に対してレプリカを贈呈する旨の改正がされている。

以上のことから、市は 10 万円以上の寄附者に対してレプリカを贈呈することについて必要な意思決定手続きを経ていると判断され、国分寺市例規（文書管理規則第 3 条、事務決裁規程第 1 条、寄附金取扱要綱）違反は認められない。

(2) 地方自治法違反による予算執行について

レプリカ製作委託契約については、平成 27 年 3 月 13 日に契約締結依頼書を起案し（同月 23 日決裁）、平成 27 年度当初予算成立後に契約の締結をしている。この契約締結依頼書の起案は契約締結の準備行為であって、「予算の議決前の実質的な支出負担行為」とは言えず、「年度開始前の予算執行」ということもできない。したがって、地方自治法第 208 条第 1 項（会計独立の原則）及び第 232 条第 3 項（支出負担行為）違反は認められない。

(3) 政策効果に乏しい不当な公金支出及び市に与えた損害について

監査対象部局への調査により、ふるさと納税推進事業の目的の一つが地域経済の活性化であること、レプリカ製作はペンシルロケット発射 60 周年記念事業の一環であって「日本の宇宙開発発祥の地 国分寺市」をまちの魅力として発信していくことを目的としていること、レプリカの在庫については今後もまちの魅力と

して全国に発信するツールの一つとして引き続き紹介していくことなどを確認した。

「まちの魅力を発信する事業」の一つであるレプリカの製作とそれをふるさと納税の寄附者にお礼の品として贈呈することについて正確にその効果を図ることは難しいが、全国に発信する国分寺市のPR効果はあるものと考えられる。

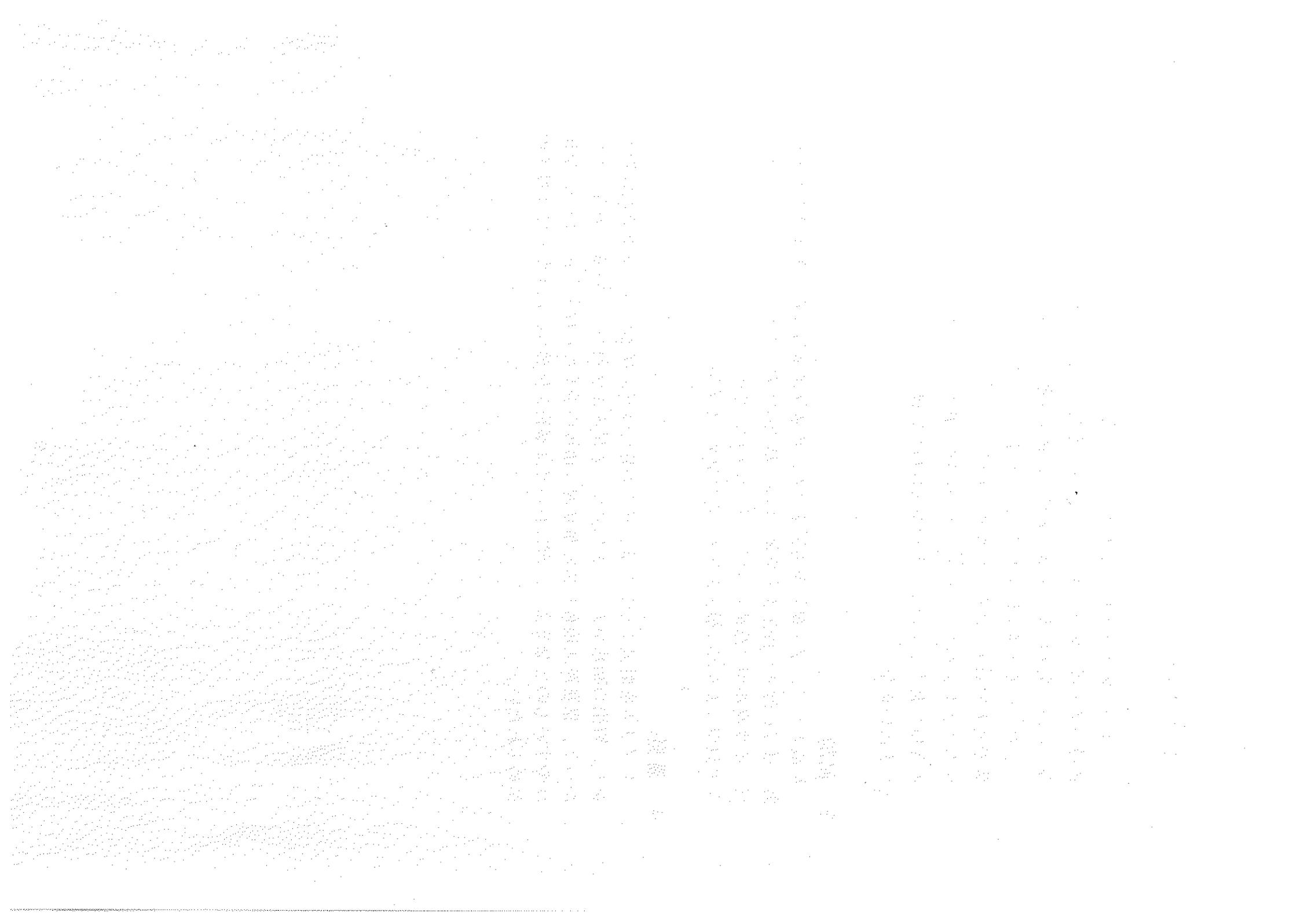
したがって当該支出は不当とは言えず、また地方自治法第2条14項（最少の経費で最大の効果）違反とは認められず、上記で述べたとおり、まちの魅力を発信することを目的としていることから市に損害は与えていない。さらに、レプリカの在庫が発生していることや寄附金額が目標を下回ったことをもって損害を与えたとはいえない。

3 結論

結論として、市文書管理規則第3条、市事務決裁規程第1条及び市寄附金取扱要綱、並びに地方自治法第2条第14項、第208条第1項及び第232条の3の規定に違反する事務処理は認められず、不当な支出と認められるものもなかった。またレプリカ製作により市に損害を与えたとは認められない。

4 意見

レプリカを贈呈することは、まちの魅力発信を推進する上で重要な政策的事業であり、時間の制約があったとはいえ、意思決定過程がより明確であることが望ましかった。意思形成過程を含む事業遂行過程の透明性が確保され、かつ、市民にわかりやすいものとなるよう、市においては事務を処理するに当たって文書等の作成に努められたい。



(原文のまま)

国分寺市職員措置請求書

平成 28 年 3 月 4 日

請求人

住所

職業

氏名 吉澤 満雄

第 1 請求の要旨

井澤邦夫国分寺市長が執行した平成 27 年度歳出予算について、地方自治法等に照らし合わせ、違法・不当と思慮される支出が存在するため、監査委員は国分寺市長に対して、次の措置を講ずるよう勧告することを求める。

1. 高額所得者を優遇するとともに、市民の血税を無駄使いする現行の「ふるさと納税推進事業」について、早急に是正のための見直しを行い、現在までの実績とともに、その見直し内容を広く市民に公開すること。
2. 井澤邦夫国分寺市長は、ペンシルロケットの制作委託契約に基づき平成 28 年 2 月末までに支出された総額 16,405,200 円について、国分寺市へ返還すること。

第 2 違法・不当な支出の根拠

1 情報公開等で明らかになった事実

(1) 平成 27 年度のふるさと納税歳入予算計上額

平成 27 年度国分寺市の当初予算には、歳入のふるさと納税(寄附金)として、1 億円が計上されている。…資料 1 なお、1 億円の算出根拠として、予算見積書には「ペンシルロケット分 100,000 円×1,000 件」との記述がある。…資料 2

(2) ふるさと納税推進事業の歳出予算計上額

一方、この歳入のふるさと納税(寄附金)1 億円の寄附者に対して贈呈する「ペンシルロケットレプリカ」を 1000 機制作するため、ふるさと納税推進事業として 25,452 千円の歳出予算が計上され、市報の記事では「ペンシルロケット発射 60 周年を契機として、お礼の品にペンシルロケットレプリカを新たに設定します。」と記載している。…資料 3

(3) ペンシルロケットレプリカ 1000 機製作の契約締結依頼

ペンシルロケットレプリカの制作のための予算執行は、まず平成 27 年 3 月 13 日に「契約締結依頼」が起案されている。今回執行何額の金額は、「23,436,000 円」となっている。この契約依頼の起案の概要では「…一定額のふるさと納税をしていただいた方にペンシルロケットレプリカを贈呈することとした」と述べられている。添付の「特命理由書」にも同様の記述がある。しかし、添付の「仕様書」の委託目的の記述は、「国分寺市に 10 万円以上のふるさと納税(寄附)をしていただいた方に対し、…」となっている。

また、添付の「仕様書」の委託内容には、「①詳細図面の作成②詳細図面に基づく試作品5機の制作③詳細図面に基づくペンシルロケットレプリカ 1000 機分の制作④ペンシルロケットレプリカの梱包及び指定場所への納品」と記載されている。

添付の特命理由書には、「商工会の協力を得て、平成 26 年 12 月、平成 27 年 2 月初旬及び 2 月末の合計 3 回、商工会工業部会においてレプリカ制作についての説明を行い、その結果、国分寺エンジニアリングセンター組合が上記の設備加工技術を有し、平成 27 年度当初予算契約において対応できる事業者として絞りこまれた。その後、当該管理組合がペンシルロケットレプリカをサンプル制作し、その技術力についても問題がないことを確認した。」と記載されている。

この契約締結依頼書の欄外には「※この依頼書は、平成 27 年度当初予算成立後に本依頼とする。」との表記がある。…資料 5

(4) ペンシルロケットレプリカ 1000 機製作の支出負担行為

自治体予算の執行の第一段階である「支出負担行為」は、平成 27 年 4 月 1 日に起案され、添付の「契約締結通知書」の日付も同日(平成 27 年 4 月 1 日付)となっている。「契約締結通知書」の契約金額及び負担行為額は、「23,436,000 円」となっている。…資料 4

(5) ペンシルロケットレプリカ 1000 機製作の契約締結

前述の支出負担行為決議書(資料 4)には、決裁日の表記はないが、公開請求した「委託契約書…資料 6」の契約日が平成 27 年 4 月 1 日となっていることから、支出負担行為の完結した日(決裁日)は平成 27 年 4 月 1 日であると考えられる。

(6) ペンシルロケットレプリカの納品と支払い

委託契約に基づき

- ①平成 27 年 6 月 8 日に 120 機が納品、6 月 25 日に「2,812,320 円」が支払われている。
- ②平成 27 年 9 月 4 日に 280 機が納品、10 月 1 日に「6,562,080 円」が支払われている。
- ③平成 27 年 12 月 1 日に 300 機が納品、28 年 1 月 4 日に「7,030,800」円が支払われている。

合計で 700 機が納品され、「16,405,200 円」が現在の支出済額となっている。…資料 7

なお、契約書との差である 300 機は今後納品され、7,030,800 円が支払われる予定であることは、契約書の上からも明らかである。また、委託仕様書に記載のある「試作品 5 機」の納品及び支払いに関する書類は見当たらない。

(7) 意思決定に至るプロセス

ふるさと納税で歳入 1 億円を確保し、一定額の寄附者にペンシルロケットを贈呈することを趣旨として、井澤邦夫国分寺市長は「ふるさと納税推進事業」に歳出予算 25,452 千円を計上した。しかし、事業の目的・効果予測などを記載した最終意思決定文書(一般に起案文書という)を情報公開で求めたところ、決定は非公開であり、その理由は「不存在」であった。…資料 8

さらに、情報公開で「お礼品ペンシルロケットレプリカを対象とした寄附額を 10 万円と

した根拠と理由の分かる文書」を求めたところ、決定は非公開であり、その理由は「不存在」であった。…資料 8

(8) ふるさと納税のうちペンシルロケット関係の寄附額の実績

ふるさと納税でペンシルロケットを贈呈した寄附者の数及び金額について、それぞれの「市民」と「市民以外」の内訳のわかる文書の公開を求めたところ、公開当日に示された資料には「市民と市民外」の内訳は示されなかった。後日、問い合わせたところ、平成 28 年 3 月 2 日に電話にて、平成 27 年 12 月末現在の数字が示された。

申込者数合計は、258 件で、市民 50 件(19.4%)市民外 208 件(80.6%)であった。寄附額は、総額 24,905,000 円で、市民 5,180,000 円(20.8%)市民外 19,725,000 円(79.2%)であった。

…資料 9

(9) ペンシルロケットのふるさと納税に関する議会での発言

ふるさと納税に関する議会からの質問は、以前から行われていたが、ペンシルロケットを活用したふるさと納税に関する政策提案は、平成 26 年 12 月議会の総務委員会(平成 26 年 11 月 5 日)における木村徳議員であったと思われる。この時の発言の中に「10 万円」という具体的な額の提案も行われている。その後、平成 27 年 2 月 20 日の井澤邦夫国分寺市長の施政方針において、「ふるさと納税にペンシルロケットレプリカを贈呈する事業」の実施が表明されている。

さらに、平成 27 年 2 月 22 日の代表質問において、木村議員と井澤邦夫国分寺市長の質疑が行われている。この時のポイントは、①ペンシルロケット贈呈によるふるさと納税 1 億円の予算計上は目玉事業であること。②この 1 億円の計上があつて「収支均衡型予算」になっていること。③27 年度の単年度事業ではなく 28 年度以降も継続が必要であること。であつた。

平成 27 年 2 月 24 日に開催された総務委員会においては、市政戦略室長からふるさと納税に関する報告があつた。この時のポイントは、①1000 機限定でシリアルナンバー付の制作をすること。②市内で制作し地域の産業振興を図ること。③様々な手段で広報活動を行うこと。が説明されている。

これに対する質疑は、木村徳議員から行われている。そのポイントは、①1000 機は間違いなく無くなる。1000 人以上になったらどうするのか。②3 月いっぱいまでに準備をしておかないとパニックになってしまう。③28 年度以降も同様な方法で財源を確保することが大事である。④1000 機を超えた時に市民が欲しいといった時はどうするのか。⑤市民が 10 万円を寄附した場合、実質的には自己負担 2000 円でペンシルロケットが貰える。等々の質疑がなされている。また、この質疑の中で何回も「10 万円以上」という発言がなされている。

平成 27 年 3 月 9 日の予算特別委員会において、財政課長から、「ふるさと納税事業として、ペンシルロケット発射 60 周年を契機に、お礼の品にペンシルロケットレプリカを、10 万円以上の寄附者を対象として、数量限定で贈呈することに伴う増額を想定し、9,710 万

1,000 円、1,360%の増を見込みました。」との発言があった。木村徳議員からは、「ようやく歳入に1億400万円ということで、ここが記念品等制作委託料で2,343万6,000円。大体7割5分強は市の歳入に差し引きなるといふ計算になります」との発言があった。また、4月1日に向けての準備についての質問に対し市政戦略室長は、「準備を整えた上で4月1日から3日間は申し込みの様子を見たい」との趣旨の答弁している。…資料10

2 事実に基づく検証

(1) 平成27年度のふるさと納税予算計上について

歳入のふるさと納税(寄附金)として、1億円が計上されているが、歳入予算見積書に算出根拠として「ペンシルロケット分100,000円×1,000件」との記述がある。この予算見積書の決裁権者は担当部長であり、予算編成の段階で、10万円以上の寄附者に対してペンシルロケットレプリカを贈呈することが事実上決定していたものと思われる。予算編成権は市長にあり、井澤邦夫国分寺市長は、予算編成以前から、木村徳議員からの政策提言もあり、当然のこととして、このふるさと納税推進事業の基本スキームを承知していたものと思われる。

(2) ふるさと納税推進事業の歳出予算計上について

ふるさと納税推進事業として25,452千円の歳出予算が計上されているが、目的は、宇宙開発発祥の地としての国分寺のPRと1億円の財源確保であり、平成27年度当初予算の目玉事業として位置づけられている。このことから、当該歳出予算は、井澤邦夫国分寺市長の目玉的政策であり、この政策によって収支均衡型予算が実現されたものである。したがって、歳出予算は、経常経費ではなく「政策的経費」に分類されることとなる。さらに、収支均衡型の予算の前提となることから、歳出予算の計上により、1億円の財源確保は「必ず達成しなければならない」という井澤邦夫国分寺市長の政策目標となったものである。

(3) 歳出予算(ペンシルロケットレプリカ)の契約締結依頼について

ペンシルロケットレプリカの制作の契約締結依頼が起案された「3月13日」は、未だ平成27年度の予算の議会議決は得られておらず、会計年度も平成26年度である。市長に与えられる予算執行権は、議会の予算議決が絶対条件である。しかるに、なぜ、ペンシルロケットレプリカの制作委託の契約事務が予算議決前に行う必要があったのか、公開資料からは明確な理由がない。

公開資料から判ることは、平成26年12月から事実上の契約事務が行われ、契約締結依頼の3月13日以前には、詳細図面が完成するとともに、ペンシルロケットレプリカのサンプル制作までおこなわれていることである。この時点ですでに制作委託先との事実上の契約(文書でなくとも口頭で)行為が行われていたと判断できる。また、この契約締結依頼書の決裁権者は副市長であるが、この決裁をもって「10万円以上の寄附者」を対象とする意思決定が行われたとは言えない。

この契約締結依頼書の欄外には「※この依頼書は、平成27年度当初予算成立後に本依頼

とする。」との表記があるが、これは、契約事務の事前準備行為であり、新年度のスタートに合わせ契約に定めたサービスが執行されることを前提とした制度である。ごみ収集委託など4月1日から切れ目のないサービスの提供のため、「経常経費」で特に制度に変更のない事業に限定され契約事務が運用されてきた。少なくとも「政策的経費」である「ふるさと納税推進事業」は4月1日からスタートさせなければならない必然性はない。

今回ペンシルロケットレプリカ制作委託の契約締結依頼は「予算執行の第一段階である支出負担行為」そのものである。原則論でいえば、予算の執行は、会計年度独立の原則により、年度開始前に行うことができないこととなっている。(地方自治法第208条第1項)。

仮に今回のような一連の手続きでペンシルロケットレプリカの制作をするのであれば、12月以前に商工会などを含め、事前調査を実施し、12月議会又は、3月議会冒頭で「債務負担行為の補正予算」を提案し、議会の議決を得ることで、予算に基づく支出負担行為(契約締結依頼)ができたはずである。

(4) 支出負担行為決議書について

契約締結依頼、契約締結通知、支出負担行為決議書は全て4月1日で処理されている。しかし、ペンシルロケットレプリカの制作を含む新規事業が全て4月1日で手続きが完結することは、ありえない。事実と異なる日付の記載である。新年度予算の議決以前にすべての契約準備行為を完了させ、日付をそろえたに過ぎない。政策的経費を「予算が議決されること」を前提として、事実上の一連の支出負担行為として実行したもので、違法性が高い。

(5) 委託契約書について

違法な支出負担行為に基づく契約であっても、契約行為そのものは有効であると考えられる。契約によって債権債務の関係が確定しているからである。契約の相手方には、契約に定められた内容の履行(ペンシルロケットレプリカの制作)が求められ、契約の履行(納品)があった場合、市は支払いに応ずることになる。

(6) 納品と支払いについて

委託契約に基づき、現在までに合計で700機が納品され、「16,405,200円」が支出済みとなっている。なお、契約書は、1000機「23,436,000円」であり、1機当たりの製作費は「23,436円」である。

しかし、委託仕様書に記載されている「試作品5機」の納品と支払いが見当たらない。実際に制作されたのか、その費用はどうなっているのか契約書と支出命令書の関係では不明である。

契約締結依頼の特命理由書によれば「サンプルを制作しこれを確認した」との記述がある。このサンプル制作が試作品と同じ物であれば、この時点ですでに契約に定めのある「詳細設計図」「試作品5機」が出来上がっていたことになり、年度開始前に支出負担行為を行っていた証拠となる。

(7) 行政内部の意思決定のプロセスについて

一般的に予算が議決されたのちに予算執行する場合、特に新規事業や制度変更に伴う事業は、当該事業の目的・効果予測・対象基準・スケジュールなどを記載した最終意思決定文書(一般に起案文書という)を作成し、必要な決裁を受けることによって例規(条例・規則・要綱など)を整備し実際の支出負担行為手続きに入る。これは、地方自治法の一連の規定や事務決裁規程、文書管理規則などにその根拠がある。今回、この決裁文書を情報公開で求めたところ、決定は非公開であり、その理由は「不存在」であった。

これは、驚くべきことであり、ふるさと納税推進事業については、行政内部の意思決定の手続きを経ないで、「23,436,000円」もの予算執行がなされ、ふるさと納税が呼びかけられ、1機23,436円のペンシルロケットレプリカが258機(27年12月末現在)贈呈されたことになる。

国分寺市事務決裁規程によれば、市政戦略室の個別決裁事案として「まちの魅力の発信に関すること」で「重要なもの」は市長決裁である。さらに、財政課の個別事務決裁事案として「寄附の受領に関すること」は市長決裁である。いずれも、「ふるさと納税推進事業」についての意思決定文書が存在していないことが、情報公開の開示文書によって明らかになった。また、国分寺市文書管理規則第3条には次の規定があるが、これにも違反するものである。

(文書等作成の責務)

第3条 職員は、市の諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務を有することを念頭において、その所掌する事務を処理するに当たり、必ず文書等を作成しなければならない。

2 職員は、文書等を作成するに当たっては、当該文書等が意思形成過程を含む事業遂行過程の透明性が確保され、かつ、市民にわかりやすい内容となるようにしなければならない。

(7)-2 寄附額10万円以上に決定した文書について

ふるさと納税推進事業は、10万円以上の寄附をした方にペンシルロケットレプリカを贈呈する制度設計になっている。この寄附額を10万円とした根拠についての文書公開を求めたところ決定は非公開であり、その理由は「不存在」であった。これも、驚くべきことであり、根拠もなく10万円×1000件の1億円が予算見積書に記載され、それが市報などに公表されたことになる。

国分寺市寄附金取扱要綱の「様式第1号の2(ペンシルロケット用)」の定めはあるが、市のホームページの例規データベースにおいては様式が省略されており、10万円という記載は確認できない。情報公開でも「不存在」との回答であるから、これも意思決定の文書が存在しないことになる。前述の⑦-1と同様に、事務決裁規程違反であり、文書管理規則違反である。なお、決裁文書とともに、国分寺市寄附金取扱要綱には明確に基準となる金額(10万円以上など)を規定すべきであった。なぜならば、この10万円の線引きによって、市民等がペンシルロケットレプリカを入手できるかどうかの基準が決定するからである。

10万円の寄附は翌年9.8万円の税額控除が受けられ、実質的には2千円で23,436円のペンシルロケットレプリカが入手できる。税額控除できる額は所得によって段階があり、10

万円寄附ができる人は9,8万円が控除される。その対象者の年間収入(単身)は約700万円前後と思われる。所得が400万円前後の人は4万円を3.8万円控除程度になる。この人がペンシルロケットレプリカを手に入れようとする、10万円-38万円控除、結果6.2万円で23,436円のペンシルロケットレプリカを入手することになる。

いかに寄附限度額の決定が重要であるかがわかる。10万円という線引きは高額所得者のみが優遇されることになり、「23,436,000円」の市民の血税が高額所得者への優遇策に使われることになる。ゆえに、10万円の線引きの考え方が重要であり、その理由を明確に市民に説明し、例規に位置付ける必要があった。要綱の改正は市長決裁であり、井澤邦夫国分寺市長及び担当職員はこれを怠ったものである

(8)ペンシルロケットふるさと納税の実績について

平成27年12月末実績の公開を求め、文書ではなく電話で回答を貰った。12月末の実績で翌年の税額控除の額が推計できることになる。

実績は平成27年12月末現在の数値である

実績	件数	金額	27年度歳入	28年度歳入減 (税額控除分)	備考
市民	50	5,180,000	5,180,000	-5,080,000	28年度…10万円のみ納税
市民外	208	19,725,000	19,725,000	0	
合計	258	24,905,000	24,905,000	-5,080,000	

計画	1000	100,000,000	100,000,000	不明	27年度予算計上
----	------	-------------	-------------	----	----------

収入未済		-75,095,000	-75,095,000	不明	歳入欠陥ともいう
------	--	-------------	-------------	----	----------

表のように、27年12月末現在で、約7千5百万円の歳入欠陥が生じている。当初の目論見は、歳出(ペンシルロケットレプリカ)「23,436,000円」で、1億円の歳入を確保し、76,564,000円の純収入を予算に計上した。実際は、「23,436,000円」の支出、寄附金24,905,000円の確保で、差引1,469,000円の収入となっている。しかし、市民の50件は、翌年度は50人×2000円(10万円)の納税額であり、残りは税額控除となる。このように税額控除される翌年度を含むと、実質 $1,469,000 - 5,080,000 = \blacktriangle 3,611,000$ 円となり、このふるさと納税推進事業は赤字になる。赤字にならないためには、市民外の寄附者を飛躍的に伸ばす以外にないことになる。しかし、市民外の寄附者を飛躍的に伸ばすことは、現実的でないことは現在までの実績で証明されている。

このように、国分寺市の「ふるさと納税推進事業」は、大きな財源を確保するどころか、事業収支が赤字になるという制度的な欠陥をもっている。

地方自治法第2条第14項は次のように規定されている。「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙

げるようにしなければならない。」

この規定に照らし合わせても、市民の税金で「ペンシルロケットレプリカ」を制作する歳出予算は著しく妥当性を欠くものである。

(9) 議会での質疑について

議会での政策提案とその後の質疑のほとんどは、木村徳議員である。木村徳議員の楽観的な見通しに対して、行政側でふるさと納税のもつ制度的特徴を良く検証し、制度設計したならば、(8)のような結果にはならなかった。井澤邦夫国分寺市長が木村徳議員の発言と提案に迎合した結果が現在の状態である。

そして、10万円の線引きの考え方は、低所得者対策など市民に寄り添った考え方を基本にすべきであったが、誰も指摘をすることなく、現在に至っている。宇宙開発発祥の地を市内外にアピールするのであれば、ペンシルロケットレプリカの制作について、広く事業者を募り、競争させることで安価で調達し、市民に頒布する方法や、イベント参加者・ボランティアに配布することで「宇宙開発発祥の地」を広くPRする方法など、様々なアイデアの検討できたはずである。

政策方針と予算編成権は市長の専権事項である。議会の議事録を見る限り、井澤邦夫国分寺市長の政策意思は感じられず、あまりにも、1000機で1億円、10万円以上の寄附の提案の発言で、それも木村徳議員1人の発言で政策決定の流れが出来た感がぬぐえない。

3 違法・不当な公金支出の根拠

(1) 国分寺市の例規違反による予算執行

①ふるさと納税推進事業の予算執行にあたっては、制度全体の意思決定文書が存在しないことは、明らかに国分寺市文書管理規則第3条(文書等作成の責務)に違反する。

②ふるさと納税推進事業の目的は、ペンシルロケット水平発射実験の60周年を記念し、まちの魅力の発信を推進することと財源を確保することにある。この「まちの魅力の発信に関する事」について、意思決定の個別決裁事案の起案文書がなく、これは国分寺市事務決裁規程第1条「決裁責任の所在を明確にし、行政の能率的な運営を図ること」及び国分寺市文書管理規則第3条(文書等作成の責務)違反である。

③10万円以上の寄附とした基準の根拠を示す起案文書が存在しない。これは、国分寺市事務決裁規程第1条「決裁責任の所在を明確にし、行政の能率的な運営を図ること」及び文書管理規則第3条(文書等作成の責務)違反である。さらに、国分寺市寄附金取扱要綱については、「様式第1号の2(ペンシルロケット用)」の定めはあるものの、10万円の規程はない。10万円とした寄附の運用は根拠がなく、国分寺市寄附金取扱要綱違反である。

(2) 地方自治法違反による予算執行

①ふるさと納税推進事業の準備は実質的には、平成26年12月以前から始まっており、契約締結依頼書の日付は平成27年3月13日となっている。さらに、契約締結通知、支出負担行為決議書、契約書の日付はすべて平成27年4月1日となっている。

市民生活に影響のある経常的経費(ごみ収集委託など)については、年度開始前に事実上の契約行為を実施することはあるが、ふるさと納税推進事業は新規事業かつ政策的目玉事業であり、4月1日から制度をスタートさせる必然性は無い。以上のことから、年度開始前の予算執行を禁じた地方自治法第208条第1項(会計年度独立の原則)の規定に違反である。

②地方自治法第232条の3は「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為(これを支出負担行為という)は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」と定めている。

今回のふるさと納税推進事業の準備は実質的には、平成26年12月以前から始まっており、予算の議決前に実質的な支出負担行為を実行している。また、ふるさと納税推進事業に関わる意思決定文書が存在せず、国分寺市事務決裁規程、国分寺市文書管理規則、国分寺市寄附金取扱要綱に違反している。以上のことから、ふるさと納税推進事業は、法令又は予算の定めのない支出負担行為であり、地方自治法第232条の3の規定に違反する。

(3)政策効果に乏しい不当な公金支出

平成27年12月末時点で、実質的に得られた収入についてみると、23,436,000円の歳出契約に対して、寄附金24,905,000円の確保で、差引1,469,000円の収入が確保できている。しかし、市民の50件は、翌年度は50人×2000円(10万円)の納税となり、残りは税額控除される。

実質 $1,469,000 - 5,080,000 = \blacktriangle 3,611,000$ 円となり、この事業は赤字になる。平成28年1月から3月においてもすでに実績(資料9)が出ている月もあり、多額の寄附の期待はできない。さらに、10万円以上の寄附という基準を設定したことから、低所得者のペンシルロケットレプリカ入手を事実上排除する結果になっている。このように、ふるさと納税推進事業は、政策効果に乏しく、財源確保にもつながらず、さらに所得に配慮しない不公平な制度運用になっている。このような事業に、23,436,000円もの血税を支出したことは、著しく妥当性を欠く公金支出であり、「最少経費で最大効果」を定めた地方自治法第2条第14項の規定に違反する。

(4)市に与えた損害

①平成28年2月時点での寄附申し込み者は、取り下げを除き287件である。ペンシルロケットレプリカの在庫は1000機-287件=713機 金額にして、16,709,868円である。(資料9)3月が残っているが、このままで推移すると、ほぼ、1500万円から1600万円の在庫が生ずることになる。それも、10万円以上(平成27年12月からは5万円×2年も可能)の寄附でなければ活用できない多額の在庫を抱え続けることになる。これは、政策判断のミスであり、多額の税金の無駄使いである。井澤邦夫国分寺市長は、自らの政策判断のミスにより、市に多額の損害を与えたことになる。

②23,436,000円の支出負担行為は、国分寺市文書管理規則第3条(文書等作成の責務)、国分寺市事務決裁規程第1条及び国分寺市寄附金取扱要綱違反である。さらに、地方自治法第

208 条第 1 項(会計年度独立の原則)の規定違反である。したがって当該支出負担行為に基づく支出は違法支出である。井澤邦夫国分寺市長は、違法支出によって国分寺市に多額の損害を与えたことは明白である。

③23,436,000 円の予算でペンシルロケットレプリカを制作することは、1 億円の財源を確保することが目的である。この目標を著しく下回る寄附額の実績からいえば、市民の期待を裏切るとともに、歳入予算は架空の予算計上であったことになる。また、23,436,000 円の歳出予算の執行は、地方自治法第 2 条第 14 項の規定に違反し、井澤邦夫国分寺市長は、著しく妥当性を欠く支出によって国分寺市に多額の損害を与えたことは明白である。

第 3 求める措置

ふるさと納税推進事業は、井澤邦夫国分寺市長が施政方針に述べ、平成 27 年度の政策的目玉事業として位置づけられている。したがって、国分寺市に与えた損害の全ては、井澤邦夫国分寺市長が返還すべき性質のものである。一連の情報公開の資料を検証するにあたり、担当職員は、議会の質疑、市長の答弁などによって、かなり短期間の間に準備を整えなければならないというプレッシャーがあったものと推察された。実際の事務は担当職員が行うが、担当職員はすべて市長の補助職員であり、市長の政策的目玉事業であればなおさら、市長の指示の下で行っているのは当然である。

井澤邦夫国分寺市長は、自らの政策的目玉事業かつ収支均衡型予算を達成するために「ふるさと納税推進事業」を立ち上げた。しかし、実施の過程において、例規違反・地方自治法違反の制度設計を見逃し、違法・不当な支出によって国分寺市に多額の損害を与えた。この井澤邦夫国分寺市長の責任は重い。

よって、

①井澤邦夫国分寺市長に対し、高額所得者を優遇するとともに、市民の血税を無駄使いする現行の「ふるさと納税推進事業」について、直ちに是正のための見直しを行い、現在までの実績とともに、その見直し内容を広く市民に公開することを求める。

さらに、

②井澤邦夫国分寺市長に対し、ペンシルロケットの制作委託契約に基づき平成 28 年 2 月末までに支出された総額 16,405,200 円について、国分寺市へ返還することを求める。

以上の通り、地方自治法 242 条第 1 項に基づき、事実を証明する資料を添付し、監査委員に対して本請求をする次第である。

◇事実を証明する書類・・・資料 1・2・4・5・6・7・8・9 については、平成 28 年 2 月 18 日国分寺市情報公開条例の規定により公開を求めた書類・項目であり、平成 28 年 2 月 29 日に公開されたものである。

資料 1 平成 27 年度歳入予算事項別明細書

資料 2 歳入予算見積書

- 資料 3 平成 27 年 5 月 1 日号市報
- 資料 4 契約締結依頼書
- 資料 5 支出負担行為決議書
- 資料 6 委託契約書
- 資料 7 支出命令書・請求書
- 資料 8 公文書部分公開決定通知書
- 資料 9 ふるさと納税申込状況
- 資料 10 定例会等議事録

