

**令和 2 年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託に  
係る住民監査請求の監査結果**

**公開版**

**令和 4 年 6 月 17 日**

## 目 次

	頁
<b>第 1 監査の請求</b> . . . . .	1
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
<b>第 2 監査の実施</b> . . . . .	3
1 監査対象事項 . . . . .	3
2 監査対象部局 . . . . .	3
3 請求人の証拠の提出及び陳述 . . . . .	3
4 i 市に情報公開請求していた証拠の提出 . . . . .	6
<b>第 3 監査の結果</b> . . . . .	7
1 事実関係の確認 . . . . .	8
2 監査対象部局の説明 . . . . .	9
3 監査委員の判断 . . . . .	10
4 監査委員の意見 . . . . .	12

## 凡 例

**非公開**：地方自治法第 242 条第 7 項の規定により行った請求人の意見陳述において、住民監査請求に伴う証拠の提出及び陳述の聴取に関する規程（令和 4 年大分市監査委員訓令第 1 号）第 7 条第 1 号の規定に基づき、法人等事業に関する情報を公にすることにより、当該法人等又は個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものとして監査委員が合議により傍聴させないこととしたため、非公開としています。

**アルファベット表記**：個人、法人その他団体の名称については、アルファベット（小文字）表記としています。

## 第 1 監査の請求

### 1 請求人

大分市中島西 2 丁目 6 番 10 号  
特定非営利活動法人おおいた市民オンブズマン  
理事長 永井 敬三

### 2 請求書の提出

令和 4 年 4 月 25 日

### 3 請求の内容

請求人が提出した本請求に係る主張事実、主張内容及び措置要求の要旨は、次のとおりである。

(「住民監査請求書」の原文を掲載)

#### 1. 請求の趣旨

##### (1) 令和 2 年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託にかかる財務会計行為

###### ア 令和 2 年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託契約

大分市長は、令和 2 (2020) 年 4 月 21 日付で大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託を a と金額 13,200 円で随意契約した (資料 1)。

###### イ 令和 2 年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託に係る支出

令和 2 年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託料 13,200 円の支出命令は、令和 3 年 4 月 16 日に発せられ、同月 26 日に a に支払われた (資料 2)。

##### (2) 令和 2 年度大分市葬斎場を使用した火葬件数

令和 2 年度に大分市葬斎場において火葬に付された件数は、合計 4,779 件であり、そのうち 12 歳以上は 4,479 件であった (資料 3)。

##### (3) 火葬 1 件当たりの含有貴金属価格

残骨灰処理業者が自治体からの要請を受けて作成した予定価格参考値は、年間の火葬件数から算出されている。

これによると、火葬 1 件当たりの有価貴金属含有量は下表 A のとおりである (資料 4)。これと現時点における B (地金価格 1g / 税込 (資料 5)) の積 (A × B) を求めたものが、下表右端の列である。

(1 円未満切り捨て)

(種類)	A (含有量)	B (地金価格 1 g / 税込)	(A × B)
金	0.53 g	8,811 円	4,669 円
パラジウム	0.68 g	10,967 円	7,457 円
プラチナ	0.01 g	4,326 円	43 円
銀	2.29 g	109 円	249 円
(合計)			12,418 円

この結果、火葬 1 件当たりの含有貴金属価格は時価 12,418 円であると推計されるが、令和 2 年当時は地金価格は現在より安価であったので 10,000 円程度であると推定される。

- (4) 大分市葬斎場における令和 2 年度火葬件数から推定される残骨灰に含まれる有価貴金属価格

$$\begin{aligned} & \text{火葬 1 件当たりの含有貴金属価格 } 10,000 \text{ 円} \times \text{火葬件数 } 4,479 \text{ 件} \\ & = 44,790,000 \text{ 円} \end{aligned}$$

- (5) 令和 2 年度の火葬による残骨灰を競争入札に付した場合の売却収入

競争入札に付した場合は、入札参加業者及び貴金属の時価等の関係で落札率は変化するが、おおよそ 50~70% であるとされる。

よって、売却収入は 22,395,000 円~31,353,000 円と推計できる。

- (6) 令和 2 年度における残骨灰を競争入札によらず随意契約により業務委託したことによる大分市の損害

令和 2 年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務を、競争入札により残骨灰を売却すれば、売却収入 22,395,000 円~31,353,000 円を得ることができたはずであり、業務委託料 13,200 円を支払う必要はなかったことになる。

したがって、令和 2 年度における残骨灰を競争入札によらず随意契約により業務委託したことによる大分市の損害額は、上記売却収入から業務委託料を差し引いた額である 22,381,800 円~31,339,800 円となるから、少なくとも 22,381,800 円の損害が生じたものといえる。

- (7) 結論

貴職は、大分市長に、令和 2 年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託契約は不当な契約であるので、関与した職員に対して 22,381,800 円を損害賠償請求するよう勧告することを求める。

※「住民監査請求書」の内容は、令和4年5月16日付で提出された「意見陳述書（要旨）」及び陳述人の発言の内容を反映させている。

※「2. 付記」及び「3. 事実証明書（資料1～資料5）」は記載省略

#### 4 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和4年4月25日付けでこれを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

監査に当たっては、住民監査請求書の記載内容及び請求人の陳述の内容に基づき、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 令和2年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託契約の事務処理は適正か。
- (2) 当該業務委託契約を競争入札によらず随意契約にしたことが、大分市の損害に当たるか。

### 2 監査対象部局

本件請求を監査するに当たって、監査対象部局を市民部市民課とした。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第7項の規定により、令和4年5月16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、地方自治法第242条第8項の規定により、担当部局職員の立会いを認めた。

なお、陳述の内容は、次のとおりである。

（「意見陳述書（要旨）」の原文を掲載）

1. a は、随意契約理由書に違背

**[非公開]**

## 2. b市斎場残骨灰処理等業務

残骨灰処理業務に係る一般競争入札の例を示します。

### (1) b市公告第158号(資料9の1)

令和3年10月15日付のb市公告第158号の6開札(4)落札者の決定方法によると、残骨灰処理経費から処理過程において発生する有価物収入見込額を差し引いた額をもって入札することになっています。

本住民監査請求書においては、業務委託料と売却収入の合計をもって損害賠償請求額としています。本来は、売却収入から業務委託料を差し引いた額22,381,800円を損害賠償請求額とすべきであろうかと思えます。

### (2) 入札結果表(資料9の2)

前項の公告に基づく入札結果表によると、番号2のcが入札額(差額) ¥-34,192,500で落札しています。

## ※陳述人の陳述会における補足事項

- ・残骨灰の処理経費に比べ、有価物の見込み額は相当大きな金額になるため、処理経費から有価物の見込み額を差し引きすると、マイナス幾らとなる。これは、業者がそのマイナス幾らの数値にあたる金額を、市に払うということになると思う。

- ・請求書に事実証明書として添付した「火葬1件当たりの貴金属含有量」に関する資料(資料4)は、cから得たものである。なお、社名を出してもよいとの確認は取れている。

- ・cは、大分市が今のような随意契約になる前に、大分市の残骨灰の業務をしたことがある。

- ・この業務は、業者にとっておいしい仕事ではあるが、やはり、行政・自治体として、競争入札で業者を決定し、収入とすべきところはちゃんと収入とするという考えの人もたくさんいる。

## 3. 大分県内地方公共団体の残骨灰処理業務

当法人は、2021年6月～7月に県内自治体に残骨灰業務委託関連文書について情報公開請求をし、同年7月24日に調査結果を公表しました。

### (1) 地方公共団体別残骨灰売却収入(推計)(資料10の1)

これによると、大分市の場合は、売却する場合の入札において、火葬1件当たりの入札額を5,000円とすると売却収入は22,395千円、

6,000円とすると26,874千円、7,000円とすると、31,353千円となる  
ことが推計されます。事務組合等の団体があるので全部で14団体です。  
合計売却収入は、73,175千円～102,445千円と推計できます。

(2) 市町村別残骨売却収入（推計）（資料10の2）

18市町村別の一覧表です。

(3) 残骨灰処理業務の調査結果（資料10の3）

18市町村と事務組合及び広域連合を合わせた21団体の一覧表です。

これによると、委託業者が判明している12団体のうち6団体が a と契  
約しています。

また、d 市、e 広域連合、f 行政事務組合、g 市は契約金額が0円で  
す。

h 市は指名競争入札ですが、入札者すべての入札額が1円でしたか  
ら、くじにより落札者を決定しています。

※陳述人の陳述会における補足事項

・火葬1件当たりの入札額は、入札に参加したメンバーによって、どの  
程度の競争になるかで変化する。また、貴金属の時価によっても、当然  
入札額が変わってくるため、貴金属の価値は入札してみないとわからな  
いのは、当然である。

・なぜ契約金額が0円とか1円になるのか。本当に考えれば儲かるはず  
がない。後で貴金属が取れるから0円とか1円で構わない。

それを、一次管理する自治体が、そのまま見過ごしていいのか。いろ  
いろな問題があろうとは思いますが、これを放置することは、自治体の怠慢  
と言われても仕方がないのではないか。

4. i 市について

先日、i 市 j 課に電話をして担当者に残骨灰の入札結果について問い合  
わせました。

担当者によると、2月1日に入札を執行し、金、銀、パラジウム、プラチ  
ナの4種類の貴金属のうち、パラジウムについては9,282万742円でk（i  
市）が落札したとのことです。（資料11）

また、4月27日にi 市に、貴金属を売却するようになった経緯やa が業  
務停止処分になったこと等について情報公開請求していますので、後日証  
拠として提出したいと思います。（資料12の1～2）

※陳述人の陳述会における補足事項

・ i 市は、a の本社がある。a が以前、i 市の残骨灰処理業務をしていたが、10 年か 20 年か前にトラブルがあったと聞いている。聞くところによると、新聞報道された。その記事を私は入手できなかったが、間違いないと思う。

・ 共同通信の新聞記事で、i 市が遺灰から貴金属を取り出し、売却するとの説明がある。恐らく、19 年間分が i 市の残骨灰の倉庫に入っていて満杯状態になったから、市はこれを売却するということになる。ただ、残骨灰から貴金属だけを取り出すことはとても大変な話で、専門業者、或いは精錬所を使って、特化して液状化するなどの専門的な技術のある大きな精錬所、大分県内であれば m を使っている。他にも、全国に何か所かある。

5. 終わりに

随意契約書には、「委託業者が変わると、埋蔵地も変わるので、遺族にとって望ましくありません。」との記載があります。他県の自治体においては、少しずつですが残骨灰の売却収入を得るところが増えてきています。遺族の感情は尊重するとしても、前述のとおり、a に業務委託することは、逆に遺族感情を毀損することになるのではないのでしょうか。

市にとっては、多額の収入を得る可能性を有していると思われます。いわゆる機会損失になっていないか、お考えいただきたいと思ひます。

※「6. 事実証明書（資料 6～資料 12 の 2）」は記載省略

4 i 市に情報公開請求していた証拠の提出

前頁「4. i 市について」で陳述人が情報公開請求していると陳述している文書のうち、「残骨灰処理業者 a（i 市）が平成 10 年頃に指名停止及び業務停止等の処分を受けた」のではないかとする証拠については、文書不存在により提出がなかったため、その内容を確認することはできなかった。

「貴金属等有価物を売却するようになった経緯」及び「本年 2 月に執行された貴金属等有価物に係る入札結果」に関する証拠については、令和 4 年 5 月 24 日に請求人から提出されている。

その内容は、次のとおりである。（「意見書」の原文を掲載）

1. i市は、残骨灰から抽出された貴金属を売却

4月27日付で、i市長に開示請求した文書が開示された。（資料13の1～2）

「i市斎場の残骨灰処理について 平成29年12月5日」（資料14）によると、残骨灰は法令上は遺骨ではないが、適正に取り扱うこと（火葬場から排出されるダイオキシン類削減対策指針）とされている。

また、残骨灰の所有権に関して、判決では、収骨前は遺族に所有権があるとしたものの、収骨後は市町村に所有権が移るとしている。

4. 他都市の状況 については、平成29年当時の状況であり、現在のところn市などは残骨灰を有価物として取り扱っている。有価物として取り扱っている都市においては、①地金売却 ②売払契約 などの形態がある。

i市は、本年2月1日入札を行い、有価物（パラジウム）の売却については、kが92,820,742円（税込み）で落札したが、同日入札を行った有価物（金・銀・プラチナ）の売却については不調であった。（資料15の1～2）

2. aの寄附

大分市と葬斎場霊灰塔管理業務委託について随意契約を締結しているaは、大分市、o市、p県等に多額の寄付をしている。（資料16の1～3）aは、各地で同様の残骨灰処理業務を受託して過大な利益を得ているところ、地方公共団体などに多額の寄附を行っている。

もちろん、寄附は寄附者の善意であることは認めなければならないのであるが、寄附者にとっては業務委託をする地方公共団体と良好な関係を維持しようとする思惑と寄附者の節税の意図が存することを考慮しなければならない。

※「3. 事実証明書（資料13の1～資料16の3）」は記載省略

### 第3 監査の結果

本件請求については、監査委員の合議により次のとおり決定した。

「本件請求は、理由がないものとして棄却する。」

以下、事実関係の確認、監査対象部局の説明及び監査委員の判断について述べる。

## 1 事実関係の確認

関係書類の調査及び関係職員の説明から、監査対象事項に係る次の事実関係を確認した。

### (1) 当該業務委託契約の手続

#### ① 契約者決定方法

当該業務委託の契約者の決定については、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定による随意契約を行っており、また、大分市葬斎場残骨灰の取り扱いについて(指針)に基づき、遺族の心情に配慮し、埋蔵地が変わらず、大分市から近い場所に残骨灰が埋蔵される方がよいという判断の下、大分市契約事務規則第41条第2項第7号の規定により、aの1者から見積書を徴し、同者を契約者としている。

#### ② 委託契約の締結

aと、令和2年4月21日付け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。

委託業務の名称：大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託

委託料：13,200円

契約期間：令和2年5月1日から令和3年3月31日まで

委託内容：残骨灰等に含まれる有害化学物質を生活環境保全上支障がないよう適切に処理する。最終埋蔵に当たっては、有害化学物質の流出や土壌汚染防止等の環境保全を図るとともに、遺族の心情に十分配慮する。

### (2) 当該業務委託契約の履行確認

残骨灰処理報告書、集塵灰処理報告書、処理作業を撮影した写真が受託業者から提出されており、回収、処理、埋蔵した残骨灰等の重量、搬出作業、選別作業等が確認できる。なお、令和2年度は新型コロナウイルス感染症の影響による県外への出張制限により、担当部局職員による現地視察ができなかったが、令和元年度までは現地視察により埋蔵確認を行っていることから、平成30年度及び令和元年度の担当部局職員による復命書を確認したところ、担当部局職員が選別作業、選別後の処理状況、集塵灰保存状況、最終埋蔵地等について現地で確認したことが確認できる。

(3) 当該業務委託契約の委託料の支払

受託業者より令和3年4月2日付の請求書が提出されていた。それを受けて、同日付けで支出命令書を作成し、所定の決裁及び会計課の審査を経て、令和3年4月26日に本件業務委託料13,200円が支払われている。

(4) 令和2年度に大分市葬斎場を使用した火葬件数

請求人が主張する令和2年度の大分市葬斎場における火葬件数4,779件（うち12歳以上4,479件）は相違ないことを確認した。

## 2 監査対象部局の説明

請求人の主な主張に対する監査対象部局の説明は、次のとおりである。

(1) 請求人が、「aは、随意契約理由書に違背」し、

**[非公開]**

と主張している点について

毎年度、aから提出を受けた業務報告書と現地視察により、

**[非公開]**

履行確認を行っており、請求人が主張するような事実はなく、随意契約理由書に違背しているとは考えていない。なお、令和2年度は新型コロナウイルス感染症の影響による大分県外への出張制限により現地視察を行っておらず、業務報告書により確認を行った。

(2) 請求人が、「令和2年度に大分市葬斎場霊灰塔管理業務を競争入札により売却すれば、売却収入22,395,000円～31,353,000円を得ることができたはずである。したがって、令和2年度における残骨灰を競争入札によらず随意契約により業務委託したことによる大分市の損害額は、売却収入から業務委託料を差し引いた22,381,800円～31,339,800円となることから、少なくとも22,381,800円の損害が生じたものといえる。」と主張している点について

「大分市葬斎場残骨灰の取り扱いについて（指針）」及び当該業務委託における随意契約理由書に基づいた残骨灰の取扱いを行っており、適正に処理していることから、契約は適法に成立しているため、損害の発生という考え方は生じないものと考えている。

### 3 監査委員の判断

以上のとおり、請求人の主張及び陳述、監査対象部局に対する書面調査及び関係書類等の検証並びに関係職員からの説明に基づき合議した結果、本請求について次のとおり判断する。

#### (1) 令和2年度大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託契約の事務処理について

当該業務委託の契約手続については、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号及び大分市契約事務規則第41条第2項第7号の規定に基づき、随意契約の方法を採用しており、この契約方法は適正である。また、当該業務委託契約の履行確認については、受託業者から提出された各報告書及び写真を担当部局職員が確認することで実施しており、この手続は地方自治法第234条の2第1項及び地方自治法施行令第167条の15第2項に基づいたものであり、適正である。さらに、当該業務委託の委託料の支払については、大分市財務規則の規定に基づいたものであり、適正である。

なお、本件業務委託の仕様書では、残骨灰を残骨とその他金属等に選別することを指示する記載はないが、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となっていた。このことは、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、業務の範囲が正確に記載されるよう見直すことが必要である。

また、予定価格については、業者からの参考見積を元に算定しており、積算に基づいて決定していなかった。担当部局において、業者見積額については、有価貴金属等の売却相当額を加味した見積額であることを思料しており、算定に当たっては、予定価格の妥当性が検証できるように当該売却相当額を考慮した積算に基づき、算定を行うことが望ましい。

(2) 当該委託業務契約を競争入札によらず随意契約にしたことによる大分市の損害について

本件業務委託は、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号、大分市契約事務規則第41条第2項第7号「契約の特殊性により契約の相手方が特定される時」の規定により、aの1者から見積書を徴し、同者を契約者としている。随意契約理由書によると、委託業者が変わると埋蔵地も変わるので、遺族にとって望ましくないこと、aは、九州管内に最終埋蔵地(i市)を所有する業者であること等を業者の選定理由としている。

この随意契約理由書は、平成25年10月に制定した「大分市葬斎場残骨灰の取り扱いについて(指針)」(以下「指針」という。)に基づくものであり、指針によると、「①遺族の心情に配慮し、宗教的感情の対象として取り扱うこと。②遺族がお参りをするに当たり、埋蔵地が大分市から近く、一定期間埋蔵場所の変更がないこと(永代供養等)」とされている。

この指針は、大審院昭和14年3月7日判決において、残骨灰の所有権は、収骨前は遺族に所有権があるものの、収骨後は市町村に所有権が移ると判示されていることと、平成12年3月31日厚生省通知及び平成22年7月29日厚生労働省通知の「火葬場から排出される灰については、宗教的感情の対象として取り扱われる限りにおいては、廃棄物に該当しないが、当該灰に含まれる有害化学物質を生活環境保全上支障がないよう適切に処理する必要がある」の趣旨を踏まえ、制定したもので、これは、残骨灰は単なる物品ではなく死者の尊厳や死者に対する追慕・慰霊などの遺族の心情を大切にするという本市の政策判断である。

また、請求人は本市に損害額が生じていると主張しているが、損害額とされている22,381,800円については、q県の業者が提供した資料と令和4年の地金相場の資料に基づき推計しており、算定の過程において、有価貴金属の抽出に必要な経費等が考慮されているかが判別できない上に、変動性が高い有価貴金属価格を令和4年4月22日の地金相場に基づき、令和2年当時の価格を明確な根拠によらず推測することにより算定している。このように、請求人が主張している損害額は、推計に推計を重ねた金額であることから、請求人が主張する損害が生じたとしても、この額を採用することはできない。

そもそも、請求人が主張している損害額は、現在採用している政策を

選択しなかった場合において、一定の要件下、得られたであろう推計された仮定の利益を基に算出されているところ、本市の残骨灰の取扱いは、指針に基づき行われ、当該指針は遺族の心情を主眼に置いた政策判断であるため、当該業務委託契約が、社会通念上妥当性を欠き、裁量権の範囲を逸脱しているとはいえず、違法性はないことから、損害の発生という考え方は生じない。

以上のことから、本監査対象事項に不当性は認められない。  
したがって、本件請求には、理由がないと判断する。

#### 4 監査委員の意見

監査の結果は、上記のとおりであるが、監査委員としての意見を次のとおり付記する。

大分市葬斎場霊灰塔管理業務委託の事務手続については、職員の財務会計上の行為自体に不当性は認められないと判断したところである。

本市においては、死者の尊厳や遺族の心情をはじめとした市民感情を大切に、政策的に、当該業務委託を随意契約により実施してきたが、前項3 監査委員の判断(1)で述べたとおり、当該業務委託について、長年継続する中、検証を加えることなく漫然と繰り返してきたことについては、改善が求められる。

こうした中、近年、有価貴金属等を売却し、得た収入を葬斎場の施設整備や維持管理費等に充当する都市も出始めていることから、担当部局においても市民感情に配慮する中、他市の動向等を踏まえ、残骨灰売却の入札の導入の可能性等について、検討しはじめているということであり、見直しに当たっては、市民感情を大切にしつつ、より客観的で透明性のある適切な契約方法の検討を早急に行うよう要望する。