

# 大分市福宗環境センター鬼崎埋立場における「剪定枝等リサイクル事業に伴う現場作業・運搬業務委託」の契約に関する住民監査請求の監査結果

## 第1 監査の結果

本件請求については、所定の形式要件を具備しているものと認められたことから平成26年11月18日付けでこれを受領し、監査と並行して実質要件審査を実施したが、住民監査請求の要件を満たしていないことが明らかになったので、合議により却下と決定した。

## 第2 請求の内容

### 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

代表者理事長 瀬戸 久夫

同 永井 敬三

### 2 請求書の提出日

平成26年11月18日

### 3 請求の要旨

(1) 大分市福宗環境センター鬼崎埋立場における「剪定枝等リサイクル事業に伴う現場作業・運搬業務委託」の入札契約と契約金額の変遷

#### ① 平成21年度から平成24年度における随意契約と契約金額

「剪定枝等リサイクル事業に伴う現場作業・運搬業務委託」（以下、「本件業務委託」という。）は、平成21年度から平成24年度においては随意契約によって34,335,000円（税込み）で同和地区関係者で構成された任意組合（以下、「任意組合」という。）が受注していた。

#### ② 平成25年度における指名競争入札と契約金額

平成25年度においては、本件業務委託は指名競争入札が行われ、同和地区関係者で構成された企業組合の2者が同入札に参加し、落札金額

30,000,104円（税込み）で受注した。

指名競争入札を採用したことにより、従前の随意契約時と比べて契約金額は4,334,896円低減したことになる。

③ 平成26年度における指名競争入札と契約金額

平成26年度も、同様の企業組合の2者が参加した指名競争入札によって、前年度と同じ企業組合が落札し18,252,000円（税込み）で受注した。

これにより、平成24年度までの随意契約時における契約金額に比して、16,083,000円低減したことになる。

(2) 随意契約の違法性

① 地方自治法施行令の規定

ア 地方自治法施行令（以下「令」という。）第167条の2は、随意契約によることができる場合は、緊急の必要により競争入札に付することができないとき、競争入札に付し入札者がいないときなど1号から9号までが限定列挙されている。

イ 令第167条の2第1項第2号は、「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。」と規定している。

ウ 前記イについては、「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」は、「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」の例示である。また「その他の契約」を条例規則等で定めることはできない。（昭38.12.19通知）

② 市の随意契約理由

本件業務委託について市の説明する「随意契約理由」は、任意組合は、昭和52年（1977年）以来、福宗環境センター鬼崎埋立場において再生資材の回収事業等を行っていた経緯があること。

また、「大分市あらゆる差別の撤廃及び人権の擁護に関する条例」（平成8年3月28日条例第2号）（以下「差別撤廃人権擁護条例」という。）

に基づいて、同和地区出身者の就労対策、産業の振興等の施策の推進に努めるためという理由で、本件業務委託を令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づき任意組合と随意契約をした、というものである。

### ③ 随意契約の違法性

前項②は、条例を根拠に、本件業務委託を令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定を適用して随意契約をしていることを示すものである。

しかしながら、前記①で詳述したとおり、市が適用した同令には本件業務委託及び類似の事業は例示されていない。もっぱら、不動産の購入や物品の売却にかかる契約に制限されている。

また、「その他の契約」を条例規則等で定めることもできないので、差別撤廃人権擁護条例を根拠として随意契約をすることもできない。

すなわち、同条例はあらゆる差別の撤廃及び人権を擁護するため就労対策、産業の振興等に関する必要な施策の推進に努めることを定めているのであって、これにより随意契約を可能とするものではない。

以上により、本件業務委託を随意契約としたことは違法である。

### (3) 市の損害

前記(1)より、違法な随意契約によって市は多額の損害を発生させた。当該損害額は、平成 21 年度から平成 24 年度における随意契約金額と平成 26 年度における指名競争入札による契約金額との差額相当分であると評価できる。

すなわち、各年度とも、34,335,000 円(税込み)と 18,252,000 円(税込み)の差額 16,083,000 円が相当する。

したがって、損害合計額は平成 21 年度から平成 24 年度の 4 か年分として 64,332,000 円である。

### (4) 監査請求期間を超えた理由

本件業務委託契約違法に伴う損害額は、平成 26 年度の入札契約金額を情報公開請求等によって覚知するまでは、通常知りえないのであるから、随意契約に伴う公金支出から 1 年以上経過していることに合理的理由がある。

#### (5) 措置要求

監査委員が市長に対して以下の勧告をなすよう求める。

- ① 大分市がこうむった損害 64,332,000 円につき、本来的予算執行権を有する大分市長釘宮磐および当該財務会計行為に関与した職員らに、同額の損害賠償請求をすること。
- ② 本件指名競争入札は、わずか2者の参加によって執行されている。このことも、違法性が強く疑われるので、より競争性が高まるよう入札方法を改善すること。

#### 4 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法（以下「法」という。）第242条第6項の規定に基づき、平成26年12月3日に請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、証拠説明書が提出されるとともに請求人の代表者のうち1人から陳述があった。

#### 5 陳述の要旨

地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（以下「地域改善対策特別措置法」という。）は平成14年に終結し、国の同和対策事業はすでに終わっているが、市は法的に根拠がない同和対策事業を続けている。

また、差別撤廃人権擁護条例第4条では「市は、あらゆる差別を撤廃し、人権を擁護するため就労対策、産業の振興、教育及び啓発に関する必要な施策の推進に努めるものとする。」と規定しており、就労対策、産業の振興についての記載があるが、この条例を根拠に随意契約を行うことは間違いであり、本件業務委託は最高裁判例においても随意契約ができる場合に該当するとは思えない。

原則、契約は一般競争入札により行わなければならないが、随意契約及び指名競争入札等は例外的なものであり、政令に定める場合に限り行うことができるものである。

本件業務委託は同和地区関係者以外の一般の業者でも施行可能であることから、同和地区関係者で構成された企業組合のわずか2者による指名競争入札

は違法・不当であり、より競争性が高まる入札方法に改善することを勧告又は付帯意見として付けてもらいたい。

そして、行政機関としての市長が市長個人や財務会計行為に関与した職員に対して損害賠償請求することを勧告してもらいたい。

さらに、請求書には記載していないが、随意契約により業者は不当利得を得ているのであるから、業者に対しても返還請求するよう勧告してもらいたい。

また、請求人が請求した事項だけでなく全体的に違法性・不当性について、監査委員の職務として監査してもらいたい。

### 第3 監査対象に係る事実確認

監査対象部局を本件業務委託の発注・契約担当課である環境部清掃施設課とし、関係資料の提出を求め、事実確認を行ったところ以下のとおりであった。

#### 平成21年度

契約方法	随意契約
見積日及び契約日	平成21年4月1日
最終支出日	平成22年4月9日
情報公開日	平成26年10月27日（契約書・見積調書）
	随意契約理由書は未請求

#### 平成22年度

契約方法	随意契約
見積日及び契約日	平成22年4月1日
最終支出日	平成23年4月8日
情報公開日	平成22年5月10日（契約書）
	平成26年10月27日（契約書・見積調書）
	随意契約理由書は未請求

#### 平成23年度

契約方法	随意契約
見積日及び契約日	平成23年4月1日
最終支出日	平成24年4月10日
情報公開日	平成24年10月12日（契約書・随意契約理由書）

平成26年10月27日（契約書・見積調書）

平成24年度

契約方法	随意契約
見積日及び契約日	平成24年4月1日
最終支出日	平成25年4月10日
情報公開日	平成25年7月26日

（契約書・随意契約理由書・見積書）

平成25年度

契約方法	指名競争入札
入札日	平成25年4月1日
入札結果公表日	平成25年4月1日（窓口・ホームページ）
契約締結日	平成25年4月2日
最終支出日	平成26年4月10日
情報公開日	平成25年7月26日（契約書・入札調書）

平成26年度

契約方法	指名競争入札
入札日	平成26年4月2日
入札結果公表日	平成26年4月2日（窓口）
契約締結日	平成26年4月3日
最終支出日	平成26年11月10日
情報公開日	平成26年10月27日（契約書・入札調書・指名理由書 ただし、指名理由書は公文書不存在のため公開決定 通知書の添付資料で理由説明）

なお、関係職員からの陳述の聴取は行っていない。

#### 第4 監査委員の判断

本件請求受理後、請求人の陳述聴取を行うとともに関係書類の審査を行った結果、次のように判断した。

本件請求は、平成21年度から平成24年度の本件業務委託における随意契約が令167条の2第1項第2号の要件に該当せず違法であり、随意契約金額と平

成 26 年度の指名競争入札による契約金額との差額 4 年分、64,332,000 円を損害額として算定し損害賠償請求をすること、また、平成 25 年度及び平成 26 年度に実施した本件指名競争入札については違法であるので入札方法の改善をすることを求めたものであると解した。

法第 242 条第 1 項では、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実があると認めるとき（当該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含む。）は、請求人において違法事由を具体的に主張し、これらを証する書面を添えて、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、当該行為によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補てんするため必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」とされており、同条第 2 項では、「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」と規定されている。

また、最高裁判例（平成 6 年 9 月 8 日判決）によると「監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならない。」とされている。

したがって、本件請求における財務会計上の行為が本市に財産的損害を与える場合、かつ、請求が当該行為のあった日又は終わった日から 1 年以内、あるいは、1 年経過しているときはその理由が正当なものである場合において、住民監査請求の対象となる行為に該当することとなる。

以上のことから、まず、本件請求は、平成 21 年度から平成 24 年度の本件業務委託に係る随意契約の財務会計行為が終わった日から 1 年以上が経過しているため、請求人が主張する「正当な理由」について判断を行った。

最高裁判例（平成 14 年 9 月 12 日判決）によると、正当な理由が認められる場合とは、「当該行為が秘密裡に行われた場合に限らず、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かどうか、また、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。」となっている。

請求人は、随意契約に伴う損害額について、情報公開により平成 26 年度の入札結果を覚知するまで通常知りえないとして「正当な理由」を主張しているが、そもそも住民監査請求は、違法若しくは不当な財務会計上の行為について、これを防止又は是正することにより、住民全体の利益を目的とするものであり、市に損害を与えた場合に限らず、与える恐れがある場合にも請求することが可能である。

そうすると、請求人は、平成 26 年度の入札結果を覚知するまでもなく、随意契約理由を知りえることができた時点で、当該行為及び損害発生の防止を求めて住民監査請求をすることが可能であった。

また、仮に、請求人が主張するように、損害額を確定することが住民監査請求の要件だとしても、平成 26 年度の入札結果の覚知をもって算定するのではなく、随意契約から指名競争入札に変更した時点の平成 25 年度の入札結果の覚知をもって算定すべきである。

平成 25 年度の入札結果については、平成 25 年 4 月 1 日の入札後、担当課において閲覧可能であり、同日にはホームページにも公開されていた。しかも、請求人は平成 25 年度の入札調書について平成 25 年 7 月 26 日に情報公開を受け入札金額を知り得ており、その時点で損害額の算定は可能であった。

さらに、請求人が主張する平成 26 年度の入札金額にしても、平成 26 年 4 月 2 日には担当課において閲覧可能であり、これまでも請求人においては情報公開請求を行ってきている経緯から、平成 26 年 4 月には「相当の注意力をもって調査したときには客観的にみて」知りえる状態にあった。

したがって、平成 26 年度の入札結果を情報公開等によって覚知するまでは、損害額を通常知りえないから、随意契約に伴う公金支出から 1 年以上経過していることに合理的な理由があるという請求人の主張は、「正当な理由」として認めることはできない。

次に、平成 25 年度及び平成 26 年度に実施した本件指名競争入札について、本市に財産的損害を与えたかについて判断を行った。

指名競争入札において市に損害を及ぼす場合は、談合により不正に落札価格を決定していた場合等に限られるものであり、指名理由にかかわらず、指名業者が 2 者であることをもって、市に損害を与えたと判断することはできない。

仮に、一般競争入札を行えば落札価格が低下する可能性はあるが、それは、あくまで競争の結果であって、損害額ではなく住民監査請求の対象とはならない。

以上のことから、本件請求については、法第 242 条第 2 項の要件を満たさず、不適法な請求と判断した。

## 第 5 監査委員の意見

以上のとおり本件請求に関しては住民監査請求の要件を満たしていないため、不適法な請求と判断したが、随意契約理由と今後の事務執行において留意すべきと思われる点について、次のとおり付言する。

令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」を適用し、随意契約の違法性が問題となった最高裁判例（昭和 62 年 3 月 20 日判決）によると、「普通地方公共団体が契約を締結するに当たり、競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定し、その者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も、令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。」とし、「これに該当するか否かは、法令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきもの」とされており、市長の裁量の範囲に該当するか否かが問題となる。

さて、本市では、「地域改善対策特別措置法」失効後も一般対策として、「差別撤廃人権擁護条例」を基調としながら、「大分市総合計画」や「大分市人権教育・啓発基本計画」等において、同和問題を人権問題の重要な柱と位置付け、その解決に向けて、就労対策や産業の振興、教育及び啓発に関する諸施策の推

進に努めている。

本件随意契約は、この本市が進めている重要な施策の一環として、令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号を適用して政策的に行ったものと考えられる。

現在、令第 167 条の 2 第 3 項において、障がい者や高齢者等の就労対策として政策的な随意契約が認められているところであり、依然として同和問題が存在する中で、その解決に向けての就労対策等を推進するため地方公共団体の独自の政策として、市長の裁量により随意契約を行うことが法令の趣旨を逸脱し、直ちに違法・不当とまでは言えないものとする。

また、平成 25 年度から行っている指名競争入札についても市の施策の一環として該当の業者を指名したものと考えられ、指名業者数が 2 者となっていることをもって直ちに違法・不当とまでは言えないものである。

しかしながら、本件随意契約理由は、「差別撤廃人権擁護条例」の基本理念に基づいて同和地区出身者の就労対策等に努めるためとしており、本条例を直接の根拠にしているかのように記載されているが、政策的な随意契約理由としては、本条例を根拠とするだけではなく、本市の推進する施策を総合的・合理的に判断した経緯を明確にしておくことが必要である。また、指名理由においては文書を作成しておらず、情報公開によって初めて請求人にその理由を説明しており、行政に対する不信感を招く元となるものである。

普通地方公共団体の契約は、一般競争入札が原則であり、その運用は恣意的に行われてはならない。本件契約にかかわらず随意契約や指名競争入札を行う場合は、その契約方法が本市の利益の増進につながるかについて合理的な裁量判断を行うとともに、法令のどの要件に該当し、随意契約あるいは指名競争入札を行うこととしたかについて、具体的な理由をできる限り明確に記録しておくことで、契約の透明性を確保するとともに、市民への説明責任を果たされるよう強く望むものである。