

志 監 査 第 4 3 号
平成 3 0 年 1 0 月 2 9 日

請求人

(略)

志木市監査委員 成 田 茂
志木市監査委員 鈴 木 潔

住民監査請求に係る監査の結果について (通知)

平成 3 0 年 8 月 3 0 日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法 (昭和 2 2 年法律第 6 7 号) 第 2 4 2 条第 4 項の規定により、監査を行ったので、その結果を別紙のとおり通知します。

決 定 書

第1 請求人

(略)

第2 請求の内容

1 請求の要旨

- (1) 平成30年3月28日付起案文書、29日決裁で、「ふれあい館『もくせい』等管理運営業務委託契約について次のとおり別紙契約書(案)のとおり契約を締結してよいか伺います」において、平成29年度予算で同事業の債務負担行為の設定をせずに、平成30年度開始前に契約締結の事務手続きをしたこと及び平成28年度における業者選定事務執行に関してプロポーザル方式での公募事務である平成29年1月号の志木市広報やホームページに掲載するなどの準備行為をしたことは、地方自治法等関係法令に違反する行為であるので契約の見直しなど是正を求める。
- (2) 平成30年5月16日付の公文書部分公開決定通知書により、公募型プロポーザル方式により委託先を選定した手続きが明らかとなった。その内容を検討した結果、委託業務は施設の維持管理を一定の仕様に従って行う業務が主体であり、プロポーザルの対象となる業務ではない。又管理運営団体募集要項の応募資格に該当しない活動実績のない団体である。募集では予定価格の公示はなく、又応募者が1者のため1者随意契約をしているが、根拠法令等は示されていない。これらは適正な応募と委託先選定ではなく、それに基づく委託費の支払いは適法ではないので、契約などの見直しなど是正を求める。
- (3) 平成30年3月28日「ふれあい館『もくせい』管理運営業務委託について」の起案書、決裁日は同月29日に、「5支払い方法」として、「年度当初に委託金額を一括で概算払いする」と表記されているが、一括概算払いに関する根拠法令の説明の記載がない。又本契約は概算払いの条件にあたる業務ではなく違法な支出であり、平成28年度の委託業者「株式会社日東テクノブレーション」の支払い方法の通り適正なる月払いに変更するように求める。

(4) 平成30年7月3日の公文書部分公開決定通知書による「29年度レッツラヴしき」の決算報告書等をみると、志木市と委託契約を結んでいる他の市民活動団体では、パート従業員での運営はしていない。役員会に出席した役員への時給支払いはしていない。本件では会計処理において、会計規則及び金銭出納帳を作成しておらず、日常の資金管理は不明瞭であり、公金支出により損害発生 の虞もあり法令等に依拠して適正な支払い方法の是正を求める。

2 求める措置

志木市長及び前市民生活部長をはじめとする関係職員に対して、違法な契約の締結により志木市に与えた損害額と判断される9,979,200円を返還するよう勧告することを求める。

第3 請求の受理

本件請求は、平成30年8月30日に提起され、請求要件を具備しているとして受理した。

第4 監査の執行

1 監査の期間

平成30年8月31日から同年10月29日まで

2 監査の対象部署

志木市市民生活部市民活動推進課

3 請求人の陳述及び証拠提出

(1) 平成30年9月28日に請求人から証拠書類の提出があった。

(2) 平成30年10月9日に請求人が陳述し、証拠書類の提出があった。

4 関係人の陳述及び証拠提出

平成30年10月9日に市民生活部市民活動推進課長が陳述し、証拠書類の提出があった。

第5 監査の結果

1 確認した事実の概要

(1) ふれあい館「もくせい」の概要

志木市は、平成24年4月1日に志木市立志木第四小学校（所在地：志木市館1丁目4番1号）北校舎の1階の空き教室を利用して、主に高齢者が集うことを目的に「地域複合センターもくせい」を設置した。

平成26年6月1日に同施設の設置目的を多世代が集い交流することに変更するとともに、名称をふれあい館「もくせい」（以下「本件施設」という。）と改め、地域ボランティア団体が利用する活動スペース、世代間交流を推進する多世代交流カフェ、志木第四学童保育クラブ、保育ママステーション並びに放課後子ども教室を各課が所管している。

平成30年4月1日に志木市立志木第四小学校北校舎の2階の3教室を活用した志木地区における児童が集うスペースを新たに設置した。

(2) 本件施設の業務委託に係る経緯

本件施設の設置以降、平成29年3月31日までは、それぞれの所管課の協議により、本件施設における事業実施及び管理運営は民間企業に業務委託していた。

平成29年4月1日からは、本件施設の施設管理運営移行計画に基づいて、市民活動推進課が所管する活動スペース、多世代交流カフェ及び廊下等の共有部分について、地域の市民団体に管理運営を業務委託している。

本件施設の施設管理運営移行計画では、本件施設の管理運営及び世代間の交流を推進する事業については、地域で活動している市民団体に委ね、市と協働で実践していくことが最も効果的であると定めていることから平成29年度に「レッツラヴしき」と業務委託契約を締結した。

さらに、平成30年度についても、同団体との間において、同団体に委託する管理範囲に志木市立志木第四小学校北校舎の2階の一部を加えたうえで、その余の契約条件を同様にする管理運営業務委託契約を締結し、現在に至っている。

2 結論

志木市長及び関係職員に対して、違法な契約の締結により志木市に与えた損害額と判断される9,979,200円を返還するよう勧告することを求めることについては、理由がないのでこれを棄却する。

3 結論に至った理由

本件の事実及び法令関係は、次のとおりである。

(1) 前提となる事実について

ア プロポーザル方式による随意契約について

地方公共団体が契約を締結する場合、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第234条第1項及び第2項の規定により、一般競争入札によることが原則とされているが、地方自治法施行令（昭和22年政令16号。以下「令」という。）にて定める場合に該当するときに限り、随意契約によることができるとされている。

そして、一定の要件を満たす提案者を公募または選定し、当該業務にかかる実施体制、実施方針及び事業運営に関する企画提案書の提出を受け、ヒアリング等を実施したうえで、当該業務の履行に最も適した受託候補者を選定する方法として、プロポーザル方式による随意契約があるところ、令第167条の2第2号に規定されている、契約の「性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当する場合には、このプロポーザル方式による随意契約を適法に締結することができるものとされている。ただし、プロポーザル方式による随意契約の場合においては、公正性及び透明性の確保に留意することが必要であることから、審査委員会の設置や公募型によることが望ましいとされている。

イ 志木市における随意契約の手続について

平成29年度の志木市における、本件施設等の管理業務委託にかかる受託者の選定の手続きは、公募型プロポーザル方式で執行された随意契約であり、平成28年12月に志木市は、本件施設の管理運営団体選定方針を決定し、また、管理運営団体募集要項を定め、翌年1月から管理運営団体の選定に向けての手続きに着手した。

管理運営団体の選定にあたっては、平成29年1月に「広報しき」及び志

木市ホームページに市民団体の募集に関する事項を掲載したところ、1団体より、応募があった。そこで、同年3月9日に志木市ふれあい館「もくせい」管理運営団体選定委員会を開催したところ、当該団体を選定するに至った。

(2) 支出負担行為について

ア 法第232条の3においては、「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。

そして、支出負担行為をするためには、支出の原因となる行為を裏付ける支出科目が設定されており、かつ、その支出科目別の予算の配当金額の範囲内でその目的に従うべきことを意味するものとされる（水戸地方裁判所昭和48年8月23日判決（行政例集24巻8＝9号828頁））。

イ 本件においては、本件施設の管理委託契約を随意契約として締結した平成29年4月1日に、志木市は支出負担行為を行っており、また、同支出負担行為については、志木市議会において平成29年3月17日に成立した予算において、総務費の市振興費中に業務委託料という支出科目が設定され、かつ、当該支出科目における予算の配当金額の範囲内での委託料が設定されていることから、法第232条の3における適法な支出負担行為がなされている。

そして、この契約の締結に係る事務は、稟議行為として年度開始早々に執行する業務においては、必要な事務処理であり、契約の締結日はいずれも年度開始後の4月1日となっており、法第234条第5項の規定により、この日をもって契約が成立したと考えられる。

ウ この点について請求人は、総務省の見解などを引用し、入札行為は契約行為の一連の手続きであること、および、落札者が決定された場合には、市は原則として落札者と契約を結ぶ義務を負うことなどを考え合わせると、入札は広い意味で支出負担行為の一部であるとの考えから、当該年度中に何らかの予算措置がなされていない時には、当該入札はできない旨主張する。

しかし、入札の手続きは、行われていない。

なお、随意契約の手続きに関しては、地方財務実務提要において、見積書は相手方からの「契約の申込み」として提出されるものと解されており、見積

書の内容を検討のうえ価格その他からみて適当なものと判断すれば、これに承諾を与え、また、不適当なものと判断すれば承諾を与えないことになり、年度開始前に翌年度歳出予算上の債務負担となるべき行為をすることは許されないが、準備行為として見積書を徴することは債務負担行為そのものではないので、差支えがないとの見解が示されている。

このことから、志木市による、年度開始前の契約締結に向けられた事務手続その他の随意契約の締結に向けられた一連の行為は、債務負担行為そのものではないことから、法第232条の3に違反せず適法である。

エ 以上より、請求人の「平成29年度予算で同事業の債務負担行為の設定をせずに、平成30年度開始前に契約締結の事務手続をしたこと及び平成28年度における業者選定事務執行に関してプロポーザル方式での公募事務である平成29年1月号の志木市広報やホームページに掲載するなどの準備行為をしたことは、地方自治法等関係法令に違反する行為である」とする請求は、いずれも理由がないものであり、これを棄却する。

(3) 委託業務において、プロポーザル方式を導入する必要性、受託団体の適格性、予定価格の公表及び1者随意契約とした法的根拠について

ア 上記の通り、プロポーザル方式による随意契約を適法に締結するためには、令第167条の2第2号に規定されている、契約の「性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当する必要がある。

イ 本件施設は、志木市立志木第四小学校という小学校内に設置された、地域の市民活動の拠点となる、地域交流のための施設である。本件委託業務は、そのような性質を持った本件施設の管理運営を目的とするものであり、その管理受託者においては、本件施設の所在地域を拠点として活動している市民団体に委ねることで、本件施設の管理運営を市と協働して実践していく必要がある。それゆえ、受託者の選定においては、委託料の側面だけではなく、受託者が地域交流の活性化という目的達成のために、どのようなことを実施していくのかといった企画力や創造性等について、総合的な見地から判断して受託者の選定を行う必要がある。

すると、一般競争入札によったのでは、企画力や創造性等といった観点か

らの受託者の選定が行い得ないことから、本件施設の管理委託契約については、その性質及び目的からすれば、「競争入札に適しないもの」に該当するものと判断されるため、本件施設の管理委託契約についてプロポーザル方式による随意契約によることは、法第234条第1項及び令第167条の2第2号に基づき、適法である。

ウ また、受託団体の適格性については、ふれあい館「もくせい」管理運営団体選定方針及び同管理運営団体募集要項の応募資格等においては、活動実績を条件として付しておらず、幅広い市民団体の応募を求めており、当該団体が応募資格に該当しない団体とは言えない。

エ さらに、公募の際に予定価格を公表していないこと及び応募のあった1者と契約を締結したことについては、志木市契約規則及び志木市随意契約ガイドラインの違反はなく適正に事務処理がなされているのものと判断される。

オ 以上より、請求人の「委託業務は施設の維持管理を一定の仕様に従って行う業務が主体であり、プロポーザルの対象となる業務ではない。又管理運営団体募集要項の応募資格に該当しない活動実績のない団体である。募集では予定価格の公示はなく、又応募者が1者のため1者随意契約をしているが、根拠法令等は示されていない。これらは適正な応募と委託先選定ではなく、それに基づく委託費の支払いは、適法ではない」とする請求は、いずれも理由がないものであり、これを棄却する。

(4) 委託業務において、一括概算払いとする法的根拠について

ア 概算払とは、地方公共団体において、債権者が確定していて債権金額が確定していない場合に当該債権者に対して概算により一定の金額を交付して支払う方法である。

概算払をすることができる経費の範囲については、令第162条第6号において、「経費の性質上概算をもって支払をしなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費」であり、かつ、「普通地方公共団体の規則で定めるもの」とされており、これを受けて志木市会計規則第45条が「委託料」を概算払ができる経費として挙げている（同規則第45条第4号）。

イ 本件施設は、地域交流の拠点たる性質を有し、地域活性化のために設置さ

れ、その目的達成のために、その管理運営を本件施設の所在地域を拠点として活動している市民団体に委ねることで、本件施設の管理運営を市と協働して実践していく必要がある。他方で、本件施設の所在地域を拠点として活動している市民団体としては、法人格を有しない市民団体も含まれるところ、このような団体の設立手続きにおいては出資といった行為を介在しないこともままあるところであり、すると、活動実績を有していない設立直後の段階においては、活動資金が不足する場合がある。本件受託団体は、まさに、このような市民団体であり、設立直後で、かつ、活動実績も存在していなかったために、本件業務を受託したとしても、その業務を遂行するための活動資金が不足していた。すると、仮に、ここで委託料を概算払としない場合、本件受託団体による本件施設の管理運営事務に支障をきたし、ひいては、地域活性化という目的の達成もできなくなるおそれがある。

すると、地域活性化という目的のために、上記のような市民団体に施設の運営管理を委託する際に支払われる委託料については、当該受託団体の活動資金が不足しているために、当該施設の管理運営を行ない得ないといった、「事務の取扱いに支障」が生じる状況に陥らせないために、概算払いする必要性があるという性質を有しているのである。

したがって、本件受託団体に対する委託料については、「経費の性質上概算をもって支払をしなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費」に該当するものである。

ウ したがって、当該契約における委託料を概算で支払うことは可能であり、適法な処理と判断される。

(5) 本件受託団体の資金管理について

ア 施設維持管理費用以外の費用の支出について

請求人は、業務別委託執行調書の備考欄において、委託内容として「施設の維持管理」と表記がされていることから、施設維持管理に必要な経費のみが公金支出の対象とされるべきであるのに、本件受託団体に対しては、「役員会議・調査研究」についても時給換算の手当てが支給されている点に違法性がある旨の主張をしているものと解される。

たしかに、業務別委託執行調書の備考欄には、業務の内容が示されているものであるが、この表記のみから公金の支出の対象となる委託業務の範囲が確定されるものではない。むしろ、委託業務の内容については、志木市と本件受託団体との間における契約の内容をもって画されているというべきである。

そして、志木市と本件受託団体との間のふれあい館「もくせい」管理運営業務委託契約書及び仕様書を参照するに、本件受託団体の業務には、本件施設の維持管理のみならず、同施設内で実施される多世代交流業務を受託していることが明らかとなっている。すると、多世代交流業務を遂行するに必要となる「役員会議・調査研究」についても、本件受託団体は志木市から受託しているのであり、当該業務を遂行するに必要となる費用も本件業務委託契約の範囲内の業務なのであって、これに公金を支出することは、契約の内容に適合する適法な支出である。

したがって、請求人の上記主張はその前提を欠くものであり、これを棄却する。

イ 間接費の支出について

4月から翌年2月までの月平均が17,045円であるのに対し、3月は456,073円と異常な支出を計上している点について、本件受託団体において適切な経理処理をしていない違法がある旨主張する。

しかし、間接費の支出については、本件受託団体に一定の裁量が存するところ、上記間接費の一事をもって管理運営団体募集要項の応募資格に該当しない適切な処理を行っていない団体であると断定することはできない。

したがって、3月分の間接費が、他の月に比べて大きいことの一事をもって、適切な経理処理をしていないということとはならず、請求人の主張はその前提を欠くので、棄却する。

ウ 概算払精算書の作成及び会計管理者への送付について

請求人は、本件受託団体における平成29年度の概算払精算書が作成されていない旨主張するようであるが、この会計処理においては、平成30年5月23日に歳出戻入命令書を起票することにより精算額416,209円の精算を行っており、同年5月24日付けで精算金が納入されていることが確認され

ている。

したがって、請求人の主張はその前提を欠くものであり、棄却される。

エ 委託料の経理状況を明らかにした帳簿類の整備について

請求人は、本件受託団体には、日々の現金管理において重要な現金出納帳を作成していない違法がある旨主張する。しかし、本件受託団体においては、ふれあい館「もくせい」管理運営に関する協定書第9条に基づく委託料の経理状況を明らかにした帳簿等として、「支出明細」を作成・保管しており、同協定書に違反する点はなく、違法性も認められない。

オ 受託団体が一般企業であるとの点について

請求人は、受託団体が一般企業である旨主張するものの、その請求の趣旨が明らかではない。

なお、本件施設にかかる管理運営申込書における雇用に関する記述からでは、当該市民団体が、一般企業であると断定することはできないとともに、会員の構成や団体設立の経緯からみても、受託団体は、管理運営団体募集要項の応募資格を欠く団体であると断じることはできない。

また、申込書については、当然のことながら、選定委員会にも提示され、専門的な見地から判断した選定委員会の決定に誤りがあったことをうかがわせる事情もない。

これらの状況からすれば、当該団体への公金の支出が、違法性を有する状態にあると断じることもできない。

カ 以上より、本件受託団体の資金管理等において、違法性は認められず、請求人の請求については、その理由を欠くものとして棄却する。

(6) 小括

以上の通り、請求人による各主張はすべて理由を欠くものとして、棄却する。

第6 意見

今後の市政運営においては、市民との協働の推進はますます重要となってくる。市民との協働は、市民と志木市の信頼関係がもととなるので、今後の事業運営にあたっては、より丁寧な市民への説明に努めるよう志木市に求めるものである。

以上