

## 嬉 野 市 監 査 告 示 第 3 号

平成31年1月8日付けで提出された嬉野市職員措置請求について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき監査を実施した結果を、次のとおり公表する。

平成31年3月8日

嬉野市監査委員 西 川 平 七

嬉野市監査委員 森 田 明 彦

### 第1 請求人

省略

### 第2 請求の趣旨

(1) 平成31年1月8日付け「嬉野市職員措置請求書」(原文のとおり)

#### 第一 請求の趣旨

##### 1 対象となる財務会計上の行為

嬉野市(以下「市」という)が、株式会社「A」(以下「A」という)に対して行った下記の行為は違法かつ不当なものであるので下記の通り監査請求する。

ア 市が平成29年10月18日に、平成29年度嬉野温泉駅周辺コンセプト策定(2工区)業務委託として、Aと委託契約を締結した支出負担行為。

イ 市が平成30年1月4日に、平成29年度嬉野温泉駅周辺コンセプト策定(2工区)業務委託として、Aに599万4000円を支出することを決定した支出命令行為。

##### 2 上記対象行為に対する監査請求の内容

ア 上記アを行った市長(当時)に対する599万4000円の損害賠償請求。

イ 上記イを行った副市長、産業建設部長、建設・新幹線課課長、建設・新幹線課副課長、財政課長、会計課長(いずれも当時)に対する連帯債務としての599万4000円の損害賠償請求。

ウ Aに対する599万4000円の不当利得返還請求。

## 第二 請求の要旨

### (1) 事実の経緯

ア Aは、本店を(略)に置き、代表取締役を●●●氏(略)とし、平成29年6月1日に設立された株式会社である【事実証明書1「A履歴事項全部証明書」】。

●●●氏は、もともと平成26年8月29日に設立された「テレビ番組とインターネットを連携させたコンテンツの企画・制作・運営」を主たる業務とする株式会社B(略)の代表取締役を務めている【事実証明書2「B履歴事項全部証明書」】。

イ 平成29年10月5日に、建設・新幹線課副課長(まちづくり推進室長)であった●●●氏が、平成29年度嬉野温泉駅周辺コンセプト策定(2工区)業務委託の起案書を作成し、同日、市長まで必要な決済印が押印された【事実証明書3「起案書」】。

同年10月18日に、市長(当時)とA・●●●代表取締役との間で業務の委託契約が締結された【事実証明書4「業務委託契約書」】。

平成31年1月4日、市はAに599万4000円を支出することを決定した支出命令行為を行い、同年1月25日、市はAに599万4000円を支払った【事実証明書5「支出命令書」】。

### (2) その行為が違法かつ不当である理由

ア 単一随意契約は違法

(ア)嬉野市財務規則第100条(6)により、業務委託の随意契約は本来、予定価格が50万円以下だった場合に限られる。しかし、平成29年度嬉野温泉駅周辺コンセプト策定(2工区)業務委託は、嬉野市の情報発信を目的とする動画作成をAに随意契約で委託したものである。

●●●副課長の起案書では「単一随意契約の理由」として「本業務は、嬉野温泉駅周辺の開発に関するコンセプト及びムービーの作成業務である。このため履行者については、嬉野市のまちづくりについて密接なかわりがあり、嬉野市のまちづくりに取り組んでいる業者の選定が必要となる。また、その成果は1工区において作成したサイトでの情報発信を行うことになる。嬉野市のまちづくり会社である(株)Aは現在、佐賀大学から地域創成(原文ママ)についての地元協力業務を請け負っており、1工区の履行者でもあり、嬉野のまちづくりについても精通している唯一の業者である。よって株式会社Aより見積書を徴し、予定価格以下であれば、地方自治法施行令167条の2第1項第6号及び嬉野市財務規則に基づく財務事務に関する取扱要領第102条関係2(1)別表第2のチの規定により単一随意契約を行いたい。」と記載している【事実証

明書 3「起案書】。

(イ) 地方自治法 234 条は、地方公共団体の契約は一般競争入札を原則とし、随意契約は「政令に定める場合に該当するとき」にしか締結できない。その趣旨は「普通地方公共団体の公金の効率的な運用をはかり、会計上の非違を防止し、契約の公正と確実を期する」ということにある【事実証明書 6「コンメンタール地方自治法】。

市は、本件随意契約の理由として施行令 167 条の 2 第 1 項第 6 号の「競争入札に付することが不利と認められるとき」を挙げている【事実証明書 3「起案書】。同 6 号が認められるのは一般的に次の場合である【事実証明書 7「さいたま市随契約ガイドライン】。

- ① 契約履行中の者に履行させた場合、履行期間の短縮、経費の節減が確保できる等有利と認められるとき。
  - ② 現に契約履行中の契約に直接関連する契約で一定の条件を満たしたとき。
  - ③ 急速に契約をしなければ、契約をする機会を失い、又は著しく不利な価格をもって契約をしなければならないこととなるおそれがあるとき。
  - ④ 契約の履行にあたり、ノウハウ、データ等の取得、業務への習熟、対象となる市民等の協力を得るための信頼関係の醸成その他の当該契約においてのみ要求される知識、能力等を有することが必要な契約を締結しようとする場合。
- a A は平成 29 年 7 月 3 日に、市から平成 29 年度嬉野温泉駅周辺コンセプト策定（1 工区）業務委託を 399 万 6000 円でウェブ構築を受託した。同業務の特記仕様書では「嬉野の魅力を発信するウェブサイト構築し、今後策定する嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプトに必要な写真・映像等を収録しウェブ上での発信を行う」としている。しかし、「嬉野 Sight」の情報量は驚くほど少ない【事実証明書 8「嬉野 Sight】。「知る News」= 3 件、「遊 Trip info」= 1 件、「創 New project」= 6 件、「映 Movie」= 2 件にとどまる。起案書で単一の随意契約の理由の一つとして「1 工区の履行者でもあり」とあるが、1 工区の成果部は乏しく①～④には相当しない。
- b また、「佐賀大学から地域創成（原文ママ）についての地元協力業務を請け負っており」とあるが、その成果は、A のウェブサイト上で平成 29 年 9 月 19 日付の「佐賀大生による嬉野振興プラン発表会」（同年 7 月 23 日実施）、平成 30 年 3 月 26 日付の「佐賀大学との共同研究発表会開催」（同年 2 月 23 日実施）だけであり、これらはいずれも平成 29 年度佐賀大学共同研究で別に 300 万円を支出している事業である【事実証明

書9「平成29年度佐賀大学共同研究成果説明書】。少なくともウェブ上には、Aが佐賀大学と共同で成果を挙げたことは分からない。よって本件の理由も①～④には相当しない。

- c さらに起案書ではAを「嬉野のまちづくりについても精通している唯一の業者」としているが、同社は平成29年6月1日に設立されたばかりの会社であり、関係者によれば●●●代表取締役は本業の映像制作に忙殺され、月の3分の2は嬉野市にいなかったとされる。同年11月に地域おこし協力隊員の●●●さんが採用されるまで業務に従事する専属スタッフは一人もいなかった【事実証明書10「嬉野市地域おこし協力隊資料】。地域おこし協力隊員は国が特別交付税措置で給与・経費計年間400万円を負担している市の非常勤職員(公務員)であり【事実証明書11「地域おこし協力隊の概要】、市が無償の労働力として公共事業の受託企業に提供したことは嬉野市議会9月定例会でも問題視された【事実証明書12「Aの業務に疑問(新聞記事)】。
- d Aには取締役として、Cの●●●氏とカリスマ茶農家の●●●氏が就任しているが、取締役会は一度も開かれておらず、2人は名義貸しをしているにすぎない【事実証明書1「A履歴事項全部証明書】。建築士もおらず建設業の実態がないにもかかわらず、東京商工リサーチ新設企業情報に、「業種」を建築設計業、「扱い品」につき、建設コンサルタント業と、虚偽と言わざるを得ないような登録を行っている。【事実証明書13「東京商工リサーチ新設企業情報】。新幹線駅周辺整備という重要な公共事業を司るまちづくり会社としてはあり得ない実態であり、「嬉野市のまちづくりについても精通している唯一の業者」とする根拠は全くなかったといえる。
- e 仮に本件随意契約が地方自治法施行令第167条の2第1項第6号の要件を満たしていたとしても、同規則第102条に「随意契約をしようとするときは、2人以上の者から見積書を徴さなければならない」とする手続きも欠いており、その点でも違法である。

(ウ)以上から本件随意契約は地方自治法施行令第167条の2第1項第6号に該当せず、よって地方自治法234条2項、及び嬉野市財務規則第100条1項(6)に反し違法である。

#### イ 契約保証金の免除は違法

起案書では、Aに対して「嬉野市財務規則第107条第2項により免除」としているが、第2

項では前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合は、契約保証金を減額し、又は免除して契約を締結することができる。

- ① 契約の相手方が保険会社との間に市を被保険者とする履行保証保険契約を締結したとき。
- ② 契約の相手方から受託を受けた保険会社、銀行、農林中央金庫その他予算決算及び会計令（昭和 22 年勅令第 165 号）第 100 条の 3 第 2 号の規定に基づき財務大臣が指定する金融機関と工事履行保証契約を締結したとき。  
政令第 167 条の 5 第 1 項及び政令第 167 条の 11 第 2 項の規定により定められた資格を有する者と契約を締結する場合において、その者が過去 2 年間に国（公社又は公団を含む。）又は地方公共団体と種類及び規模をほぼ同じくする契約を 3 回（工事又は製造に係る契約で契約金額が 1,000 万円以上のものについては 2 回）以上締結し、これらをすべて誠実に履行しており、かつ、契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき。
- ③ 法令の規定に基づき延納が認められる場合において、確実な担保が提供されたとき。
- ④ 物品売払いの契約を締結する場合において、売払代金が即納されるとき。
- ⑤ 随意契約を締結する場合において、契約の相手となるべき者が契約を履行しないこととなるおそれがないとき。としている。

しかし本件契約は、①～⑥いずれにも該当しない。

よって第 107 条第 1 項「政令第 167 条の 16 の規定による契約保証金の額は、契約金額の 100 分の 10 以上の額とし、契約締結の際に納入し、契約履行後一定の期間内に返還する旨及び当該保証金については利息を付けない旨を契約しなければならない」を適用しなければならず、保証金の免除は違法である。

#### ウ 委託設計書が違法

副課長が 644 万 7600 円と算出した委託設計書【事実証明書 1 4 「委託設計書」】では、主任技師、技師(B)、技師(C)いずれも内業としている。しかし A に技師を含め社員が一人もいないことは十分承知しており、違法である。ドローン空撮動画制作費としては相場をはるかに超えており、設計が著しく不当である【事実証明書 1 5 「ドローン空撮映像制作の相場」】。

#### エ 見積書が違法

A が平成 29 年 10 月 17 日付で提出した 599 万 4000 円の見積書【事実証明書 1 6 「A の見積書」】は、副課長が作成しており、違法である。●●代表は自身で見積書類を作っていないことを市議会議員らに対して認めている。

オ 嬉野市土木設計業務等委託契約約款に反しており違法

(ア) Aは、嬉野市土木設計業務委託契約約款【事実証明書17「嬉野市土木設計業務委託契約約款」】の以下の条項に反しており、違法である。

(イ) 第3条「受注者は、この契約締結後5日以内に設計図書に基づいて業務工程表を作成して、発注者に提出しなければならない。」に反し、業務工程表を提出していない。

(ウ) 第7条「受注者は、業務の全部を一括して、又は発注者が設計図書において指定した主たる部分を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。」及び同条3「受注者は、業務の一部を第三者に委託し、又は請け負わせようとするときは、あらかじめ、発注者の承諾を得なければならない。」に反し、外注している。社員が一人もいないのですべて下請けに出すしかない。

(エ) 第10条「受注者は、業務の技術上の管理を行う管理技術者を定め、その氏名その他必要な事項を発注者に通知しなければならない」に反しており、違法である。そもそも、社員がいない。

カ 本件動画の内容は599万円の公金支出に見合わず違法

(1) 特記仕様書【事実証明書18「2工区特記仕様書」】には次の記載がある。

<業務の目的>

新幹線嬉野温泉駅周辺のまちづくりについては、平成27年度「嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会」による提言がおこなわれている。平成34年の開業効果を最大限に発揮するためには、嬉野温泉駅周辺の開発コンセプトをさらに明確にし、嬉野の持つ魅力を内外に発信することが求められる。本業務ではこのような観点から開発コンセプトを作成しその表現方法としての映像作成を行い、先に作成したウェブサイトへの掲載を行い内外への発信を行う。

<業務内容>

1. 開発コンセプトの作成

・嬉野温泉駅周辺の開発に伴い、嬉野の魅力を最大限発揮できるようなコンセプト(文章・イメージ図)を作成する。

2. コンセプトムービーの作成

・開発コンセプトに沿ったムービーを制作し先に構築したサイト上に掲載する。

<業務期間>

契約の日から平成30年3月16日

(2) しかし、「いやしのうれしの」と題された動画は2分48秒と短く、文章も「うれしの／2022年 嬉野に新幹線がやってきます／訪れる人々に極上のいやしを／住む人々にはさらに豊かな暮らしを／みんなで「いやしの うれしの」をつくろう／さらなる癒しの体験を／自然で癒す／医で癒す／美で癒す／食で癒す／心と体を癒す 至高の体験を」と記されているにすぎない【事実証明書19「いやしのうれしの」】。

(3) Aのウェブサイトにアップされているもう1本の動画「嬉野 Movie」(1分42秒)は、平成29年度嬉野温泉駅周辺コンセプト策定(1工区)業務委託(399万6000円)で制作したものであり、2工区の業務委託で制作された動画は「いやしのうれしの」1本のみである。

(4) 「いやしのうれしの」の動画は、うれしのまちづくりコンセプト絵巻【事実証明書20「うれしのまちづくりコンセプト絵巻」】とともに平成30年2月24日の新幹線まちづくりシンポジウムで公開された【事実証明書21「新幹線シンポ(記事)」】。しかし、うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成業務は別に29万1600円で発注されたことになっている【事実証明書22「平成29年度嬉野温泉駅周辺整備関連事業(予算/決算)」】。いずれにしても、2工区の成果物は、3分に満たない動画1本とイメージ絵巻だけであり、計628万5600円の公金支出に全く見合わない。仕様書は極めて漠然としており、事業の必要性自体が非常に疑わしい。競争入札や見積り合わせを行っていないのだから、なおさら税金を使う重みや責任に鋭敏でなければならないのに、担当者らは何の疑問もなく検査をパスさせている【事実証明書23「2工区検査復命書」】。地方自治法第2条第14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小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。」に反しており、違法である。

(3) その結果、嬉野市に生じている損害

平成29年度嬉野温泉駅周辺コンセプト策定(2工区)業務委託費の全額599万4000円

(4) 財務会計行為から1年以上経過している正当な理由

本件の二つの行政行為はいずれも1年以上経過している。しかし請求者である「E」代表●●●が本件行政行為の存在を知ったのは、平成30年11月9～14日付で本件行政行為に関する公文書を開示された同会事務局長の●●●から情報提供を受けた同年12月4日

ある。判例では、監査請求者が財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から2カ月以内に請求があったときには相当な期間内の請求であったとして地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」を認定している【事実証明書24「自治体職員のためのQ&A住民監査請求ハンドブック】。よって本件請求は「正当な理由」がある請求である。

### 第3 請求の受理

本件請求については、平成31年1月8日に受け付け、要件審査において一部補正と事実証明書の提出を求めた結果、法第242条に規定する要件を具備していると判断し、平成31年1月24日付けで受理した。

### 第4 監査の実施

#### 1 監査対象事項等

本件請求書、証拠資料及び事実証明書の内容から、平成29年度嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務委託について、市が株式会社A代表取締役●●●氏へ支出した行為が、財務会計上の違法若しくは不当な公金の支出、契約の締結に該当するかどうかを監査対象とした。

#### 2 監査対象部局

監査対象部局は、産業建設部建設・新幹線課である。

#### 3 証拠の提出及び陳述機会の付与

法第242条第6項の規定に基づき、平成31年2月7日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたが、新たな証拠の提出はなかった。

#### 4 関係人の調査

監査にあたり、建設・新幹線課を対象として関係書類を調査したほか、法第199条第8項の規定に基づき、産業建設部長、建設・新幹線課長ほか関係職員から事情聴取を行った。また、関係人である株式会社A代表取締役●●●氏から弁明書を受理した。

### 第5 監査の結果

#### 1 事実の確認

本件請求書の要旨及び請求人の陳述、提出された事実証明資料並びに関係人の調査及び提出された資料に基づき、次のように事実を確認した。

#### (1) 契約の位置付け

本業務は、嬉野温泉駅周辺の開発に関するコンセプト及びムービーの作成業務である。このため履行者については、嬉野市のまちづくりについて密接なかかわりがあり、嬉野市のまちづくりに取り組んでいる業者の選定が必要となる。また、その成果は1工区において作成したウェブサイトでの情報発信を行うことになる。

#### (2) 契約締結に至る経過

##### ① 委託業務に係る予算措置

平成29年度の本件委託業務に係る予算については、当初予算資料である「嬉野市一般会計の予算に関する説明書」に明示され、平成29年3月定例議会において予算議案を可決されており、議会の手続きを経たものである。

##### ② 委託契約の委託料の算定

委託料の算定にあたっては、建設・新幹線課の担当者が設計した委託設計書に基づいて算定している。

##### ③ 契約締結方法

地方公共団体が行う契約の方法は法第234条第1項に規定されており、随意契約は同条第2項に基づき、法施行令第167条の2第1項各号に該当するときに限り締結することができる規定されている。本件業務は、法施行令第167条の2第1項第6号「競争入札に付することが不利と認められるとき。」に該当する随意契約であり、嬉野市財務規則第102条第1項第4号「契約の目的又は性質により、契約の相手が特定されるとき。」にも該当するとして単一随意契約がなされている。

##### ④ 委託先業者の選定

本業務が嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(1工区)業務と密接なかかわりがあるとして、1工区を請け負っていた株式会社 Aを選定している。

##### ⑤ 契約の履行及び支出の手続

市は、契約の相手方、契約金額、契約方法及び根拠条文、予算措置等を示した上

で、平成29年10月18日付けで、嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務委託契約を締結している。

契約の内容は以下のとおりである。

ア 契約期間

平成29年10月18日から平成30年3月16日まで

イ 契約金額

5,994,000円

ウ 契約方法

単一随意契約（根拠条文：法施行令第167条の2第1項第6号）

エ 委託料の請求及び支払

株式会社 Aは市の定める所定の手続きにより委託料を請求するものとし、市は株式会社 Aの請求を受けた日から30日以内に支払うこととなっている。

(3) 成果品

本件嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務の現在の状況については、嬉野の魅力を最大限発揮できるようなコンセプト（文章・イメージ図）の制作と開発コンセプトに沿ったムービー「いやしのうれしの」を制作し、先に構築したウェブサイト上に掲載されている。

2 監査の結果

(1) 結論

本件措置請求については、監査委員の合議により次のとおり決定した。

契約の締結及び履行については、違法若しくは不当であるとは認められず、請求人の主張には理由がないものと判断する。よって、本件請求はこれを棄却する。

(2) 監査委員の判断

本件は、財務会計行為から1年以上経過していないので請求については適法と判断し、請求人が違法若しくは不当と主張する事由について、以下のとおり個別に検証し判断を行った。

① 単一随意契約は違法であるとする事について

請求人は、「嬉野市財務規則第100条(6)により、業務委託の随意契約は本来、予定価格が50万円以下だった場合に限られる。」と主張している。嬉野市財務規則第

100条は、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定について、定められたものであり、本件契約は地方自治法施行令第167条の2第1項第6号を根拠とした随意契約である。そのため、嬉野市財務規則第100条の規定は適用されない。

また、法施行令第167条の2第1項第6号「競争入札に付することが不利と認められるとき。」に該当しないと請求人は主張しているが、株式会社Aは平成29年度嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(1工区)業務委託の受託者であり本件契約に密接なかわりがあることから、競争入札に付することが不利と認め単一の事業者との随意契約は妥当と判断できる。

② 契約保証金の免除は違法であるとする事について

株式会社Aは、嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(1工区)業務委託を履行しており「契約の相手となるべき者が契約を履行しないこととなるおそれがないとき。」に該当するとして、契約保証金を免除することは妥当と判断できる。

③ 委託設計書が違法であるとする事について

設計書は、予定価格を算出するための根拠資料であって、事業を完了させるために、材料や人件費が最低限どの程度必要かどうかを積算するものであり、事業者に所属する従業員の人数に左右されるものではない。

したがって、違法ではないと判断した。

④ 見積書が違法であるとする事について

本件では、市職員が名義人である●●氏から依頼されて代わりに見積書を作成したことを認めている。見積書は名義人が作成するものであり、依頼があったからといって代わりに作成すべきではない。しかし、その手続きに瑕疵はあるものの、見積書の内容について名義人の意思が反映されており、無効ではないと判断した。

⑤ 嬉野市土木設計業務等委託契約約款に反して違法であるとする事について

嬉野市土木設計業務等委託契約約款第3条、第10条に違反するという請求人の主張については、現場代理人届及び着手届、工程表は契約締結日である平成29年7月3日に提出されている。嬉野市土木設計業務等委託契約約款第7条第1項及び同条第3項においては、受注者が業務の全部又は大部分を一括して第三者に委託することを禁止するものであり、あらかじめ発注者の承諾があれば業務の一部を第三者に委託することができると規定している。本件契約は、業務の一部を第三者に委託

したものであり、市はそのことを承諾しているので問題はないと判断した。また、請求人は社員が一人もいないと主張しているが、検査復命書により従業員はいるものと認識した。

⑥ 本件動画の内容は599万の公金支出に見合わず違法であるとするについて

業務内容は嬉野温泉駅周辺の開発に伴い、嬉野の魅力を最大限発揮できるようなコンセプト（文章・イメージ図）の作成と開発コンセプトに沿ったムービーを制作し、先に構築したウェブサイト上に掲載することである。成果品として動画「いやしのうれしの」は「嬉野 Sight」にアップされており、コンセプトイメージ図「いやしのうれしの（佐賀嬉野景観絵巻）」も作成されており、どちらも業務内容を満たしている。作成された動画が公金支出に見合わないという主張であるが、動画の評価・妥当性は個人の主観的な要素によるものが大きく、単に制作された動画の時間によるものでもないことから公金支出に見合わない判断することは出来ない。

3 意見

建設・新幹線課においては、本件契約が一般的な事業委託とは異なり、業務内容に特殊性が強いことは認められるもののその契約手続き及び履行については適正かつ公正な運用を図るよう、その方法等をできる限り明確化するよう努められたい。