

嬉 監 告 示 第 4 号

平成31年1月22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20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22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30年1月25日に、平成29年度うれしのまちづくりコンセプト絵巻策定業務委託として、Aと実質的な委託契約を締結した支出負担行為。

イ 市が平成30年3月30日に、平成29年度うれしのまちづくりコンセプト絵巻策定業務委託として、Aに29万1600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 上記アを行った建設・新幹線課副課長(当時)に対する29万1600円の損害賠償請求。

イ 上記イを行った建設・新幹線課課長、建設・新幹線課副課長、会計課長(いずれも当時)に対する連帯債務としての29万1600円の損害賠償請求。

ウ Aに対する29万1600円の不当利得返還請求、又は不法行為損害賠償請求。

第二 請求の要旨

(1) 事実の経緯

- ア Aは、本店を(略) (現在は(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。●●●氏は平成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。
- イ 平成30年1月25日午前11時28分に、建設・新幹線課副課長(まちづくり推進室長)であった●●●氏は、Facebook メッセンジャーで「絵巻の横断幕印刷ですが、Cに見積もり取ったところ1枚85000円(税抜)でした。Aに市から委託する形で契約したいと思います。AからCさんに下請けとなりますが、いいですか?総額291600円です。」と、Aの●●●代表に送信、●●●代表は「どちらの見積もりも大丈夫です!ありがとうございます。」と返答している【事実証明書1「絵巻を巡るやり取り」】。●●●副課長は自ら市内の看板店「C」から見積書を取り【事実証明書2「見積(C)」】、横断幕2枚で18万3600円(税込み)にマージンをのせてAの29万1600円(同)の見積書を同日までに作成した【事実証明書3「見積書(絵巻)」】。
- ウ ●●●副課長は「見積書(絵巻)に「(平成)30(年)2(月)1(日)」と、Aの番地末尾が抜けていたため「3」とそれぞれ手書きで記載しているが、いつ市に提出したのかは不明【事実証明書4「市に提出されたAの見積書」】。
- エ ●●●副課長は「(平成)30(年)3(月)30(日)」と、Aの番地末尾が抜けていたため「3」とそれぞれ手書きで記載して「Aの請求書」を作成しているが、支出命令書と同じ日となっている【事実証明書5「●●●副課長が作成したAの請求書」、同6「●●●代表が書類作成の一任認める」】。
- オ 同年3月30日に、市はAに29万1600円を支出することを決定した支出命令行為を行い、同年4月12日、市はAに29万1600円を支払った【事実証明書7「支出命令書」】。
- カ この業務委託は平成29年度当初予算事業計画書兼主要な事業の説明書には盛り込まれず、同年度決算の主要な施策の成果説明書においては「うれしのまちづくりコンセプト絵巻策定業務委託」と記載されている【事実証明書8「平成29年度嬉野温泉駅

周辺整備関連事業予算・決算】。

キ 実態は●●副課長の投稿にある通り「絵巻の横断幕印刷」業務だった【事実証明書9「開示された文書リストと横断幕写真】。絵巻策定業務自体は「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」（599万4000円）に含まれていた【事実証明書10「うれしのまちづくりコンセプト絵巻】。

ク 同業務が単なる横断幕制作の依頼だったことは、平成30年12月12日に開催された嬉野市議会12月定例会における●●●議員の一般質問に対する答弁により、市側も認識していたことが明らかになっている。

市長は「「うれしのまちづくりコンセプト絵巻」の今後の活用についてということでお尋ねでございます。おそらく議員のご質問は、この絵巻【事実証明書11「議場で絵巻を掲げる市長】のことに付いてだというふうに理解をしておるところでございます。この絵巻につきましては、新幹線の開業効果を最大限に発揮するために駅の周辺の開発コンセプトを明確にして、嬉野の持つ魅力を内外に発信するために作製をしております。現在、シーボルトの足湯と嬉野市の文化センターのフェンスに絵巻を設置しております【事実証明書12「絵巻横断幕の現況】、観光客や市民の皆さまにご覧をいただいております。今後も多くの人に知っていただくために設置場所の変更やイベント時に使用するなども検討しております。この絵巻の、あくまでイメージ図でございます。そういった意味ではこの一つ一つをですね、具体的に形にしていくと今後の作業になってまいるかというふうに思っております。その一つ一つの事業についても議会員の皆さまに慎重審議を賜りながら進めてまいりたいというふうに考えているところでございます」と答弁した。

●●●議員が契約書などの書類がそろっていない点を質すと、産業建設部長は「今、市長がお見せしました絵巻物の委託に関する部分ではなくて、産業文化センター並びに足湯のところに打ち出（印刷）して張っております。金額によって事前承認が要らないとか、そういった規定がございますので、そういった意味では必要がないところの部分でございます」と答えた。

(2) その行為が違法かつ不当である理由

ア 随意契約の要件を満たさず違法

地方自治法上「契約の締結」にあたっては一般競争入札が原則であり、随意契約は地方

自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項各号に該当する場合に限られている。しかし、本件支出負担行為では、随意契約の要件を満たすことを証する「随意契約理由書」等の資料が存在しない【事実証明書 10「開示された文書リストと横断幕写真」】。本件では●●副課長が A に業務委託した金額よりもはるかに安い 18 万 3600 円の見積書を「C」から取っており、施行令 167 条の 2 のいかなる要件も満たすことはないため随意契約の根拠はない。従って、本件支出は地方自治法 234 条第 1 項、2 項に反し違法である。

イ 見積書、請求書とも偽造であり違法

本件では A（●●●代表）が作成すべき見積書・請求書とも、発注者である建設・新幹線課の●●●副課長自ら作成した偽造文書であり、嬉野市財務規則第 53 条の要件を満たさないため、本件支出命令は違法

（ア）見積書を●●副課長が偽造

●●副課長が、看板店から取った見積もりに上乘せして、受注先である A の●●代表に成り代わり、●●氏所有の MacBook で見積書を作成、同社本店となっていた D（E、（略））に保管していた会社実印および代表社印を押印し、嬉野市に提出した。

本件見積書は委託契約締結に関する「事実証明に関する文書」であり、作成名義人は A 代表取締役●●●であるにもかかわらず、●●副課長が偽造した。そして●●副課長には A に本件委託契約を締結させるとの「行使の目的」があった。その上で●●副課長は本件文書を決裁させており、「行使」をした。●●代表は第二(1)イにある通り、●●副課長に見積書を作成してもらった件について「どちらの見積もりも大丈夫です！ありがとうございます。」と感謝しており、両人の行為は有印私文書偽造・同行使罪の共謀共同正犯（刑法 159 条 1 項、161 条 1 項、60 条）に該当する。本件見積書は違法な文書であった。

（イ）請求書も●●副課長が偽造

請求書も●●副課長が作成している。体裁はほぼそのままで見積書とタイトルを変えるなどし、「(平成) 30 (年) 3 (月) 30 (日)」と、A の番地末尾が抜けていたため「3」と、それぞれ手書きで記載している。同社本店となっていた D に保管していた会社実印および代表社印を押印し、嬉野市に提出した。

本件請求書は委託契約締結に関する「事実証明に関する文書」であり、作成名義人は A 代表取締役●●●であるにもかかわらず、●●副課長が偽造した。そして●●副課長には A に支出行為を果たすとの「行使の目的」があった。その上で●●副課長

は本件文書を決裁させており、「行使」をした。以上から●●副課長の行為は有印私文書偽造・同行使罪（刑法 159 条 1 項、161 条 1 項）に該当し、本件請求書は違法な文書であった。

(ウ) 嬉野市財務規則第 53 条に反し、支出命令は違法

嬉野市財務規則第 53 条には「支出命令書に添付すべき書類は、請求書及び支出負担行為整理区分表(甲)(別表第 2)に定めるもののほか、会計管理者が必要と認める書類を添えなければならない。」とし、別表第 2 には、「委託料」の「支出負担行為に必要な書類」として「見積書、契約書、請書又は請求書」が上げられている。しかし本件では見積書と請求書が違法であり、第 53 条の要件を満たしていない。従って、本件支出命令は違法である。

ウ 本件支出は嬉野市に対する背任行為

(ア) 嬉野市に 10 万 8000 円の損害

A には社員がおらず、●●代表も本業の映像制作業務が忙しいため、嬉野市に滞在する時間が限られていた。看板制作についても、●●副課長自身が地域おこし協力隊員らを伴って実務をこなした【事実証明書 1 4 「副課長自ら看板発注】。実際に絵巻が作成されたのは「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」によってであったが、A は嬉野市土木設計業務等委託契約約款に反して絵巻作成を無断再委託していた。横断幕は看板店に直接頼めば 18 万 3600 円で制作できた。しかし、●●副課長は A に業務委託したように見せかけ、同社のマージン分 10 万 8000 円の損害を嬉野市に与えた。

●●副課長は嬉野市職員であり「他人のためにその事務を処理する者」であった。●●副課長は絵巻物横断幕の制作にあたっては、事前に C から、18 万 3600 円の見積書を得ており、正当な理由なくその金額を超える発注をしてはならない「任務」が課せられていた。しかし、必要性がないにもかかわらず A に 29 万 1600 円で発注し、「第三者の利益を図る「目的」で「任務に背く行為をし」、市に 10 万 8000 円の「財産上の損害を加えた」。●●代表は横断幕の制作費用が 18 万 3600 円だったことを知りながら、29 万 1600 円の支払いを受けており、両人の行為は背任罪の共謀共同正犯(刑法 247 条、60 条)に該当する。

(イ) 地方自治法に違反

さらに、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。」にも反しており、違法である。

エ 嬉野市財務規則第 86 条に反し違法

同業務は平成 29 年度決算の主要な施策の成果説明書において「うれしのまちづくりコンセプト絵巻策定業務委託」と明記されているが、実際は絵巻横断幕作成業務だった。嬉野市財務規則第 86 条「課長等は、毎会計年度、その所管に係る主要な施策の成果を説明する書類を作成し、指定期日までに総務企画部長に提出しなければならない。」に反しており、違法である。

オ 嬉野市財務規則第 102 条に反し違法

嬉野市財務規則第 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」とする手続きを欠いており、違法である。

(3) その結果、嬉野市に生じている損害

平成 29 年度うれしのまちづくりコンセプト絵巻策定業務委託費の全額 29 万 1600 円

第 3 請求の受理

本件請求については、平成 31 年 1 月 22 日に受け付け、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 年度うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成業務委託について、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、駅の周辺の開発コンセプトを明確にして、嬉野の持つ魅力を内外に発信するための業務であり、嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務で作成したコンセプト絵巻のデザインを調整して2種類の横断幕が作成されている。

(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 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」と規定されている。本件業務は、法施行令第167条の2第1項第2号「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。」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。

③ 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(2工区)業務の成果品をもとに作成される業務であるとして、2工区を請け負っていた株式会社 Aを選定している。

④ 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年度については平成30年2月1日付けで、うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成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30年2月1日から平成30年2月28日まで

イ 契約金額

291,600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2号、嬉野市財務規則第102条第1項第4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の請求を受理したときは内容を検収し、株式会社 Aの指定する方法により、支払うこととなっている。

(3) 成果品

本件うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成業務の現在の状況については、嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務で作成されたデザインを調整して2種類の横断幕がシーボルトの足湯、嬉野文化センターのフェンスに掲示されている。

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

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 随意契約の要件を満たさず違法であるとする事について

請求人は、法234条第1項、2項に反し違法であると主張している。しかし、法施行令第167条の2において、「地方自治法234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。」として、法施行令第167条の2の各号について、定めている。法施行令第167条の2第1項第2号では、「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。

最高裁判例によれば、「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」とは、「原判決の判示するとおり、不動産の買入れ又は借入れに関する契約のように当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合や契約の締結を秘密にすることが当該契約の目的を達成する上で必要とされる場合など当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合がこれに該当することは疑いが無いが、必ずしもこのような場合に限定されるものではなく、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同項一号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、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当該普通地方公共団体の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解するのが相当である。」とされている。(最高裁判所平成62年3月20日判決参照)

そこで本件は、嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務委託における

成果品（コンセプトデザイン）を使用し、さらにそのデザインを修正・調整等を加え横断幕を作成するものである。印刷業者との調整も必要であり、デザイン作成者以外にデザイン調整等を行わせるとその価値を損ないかねず、当該契約の性質に照らしその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該公共団体の利益の増進につながると合理的に判断されうるとの担当課の判断は認めることができる。従って、法施行令第167条の2第1項第2号に該当する随意契約は妥当と判断した。

② 見積書、請求書とも違法であるとする事について

本件では、市職員は名義人である●●氏から依頼されて代わりに見積書及び請求書を作成したことを認めている。見積書及び請求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、見積書及び請求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。

また、前述した通り作成された見積書及び請求書は無効ではないので、嬉野市財務規則第53条の「請求書及び支出負担行為整理区分表(甲)(別表第2)」に定める要件を満たしていると判断した。

③ 本件支出は嬉野市に対する背任行為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、請求人は横断幕は看板店に直接頼めば18万3600円で制作できたと主張しているが、嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務で作成された成果品（コンセプトデザイン）を印刷するだけの業務ではなく、デザインを反転させたり横断幕のサイズに合うよう縦横比や余白を調整する費用などが含まれているので、請求人の主張を認めることはできないと判断した。

④ 嬉野市財務規則第86条に反し違法であるとする事について

平成29年度決算の主要な施策の成果説明書において「うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成業務」と明記されており、実際に2種類の絵巻が作成されているため問題ないと判断した。

⑤ 嬉野市財務規則第102条に反して違法であるとする事について

本件は、前述した通り嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定(2工区)業務の成果品をもとに作成するため、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時。」に該当するので違法でないと判断した。