

監査委員告示第 1 号

住民監査請求に係る監査結果の告示について

地方自治法第242条第1項の規定に基づく請求に係る監査の結果を、
同条第4項の規定により次のとおり公表する。

平成25年3月29日

志摩市監査委員 山 川 泰 規

志摩市監査委員 井 上 裕 允

監 査 第 15 号

平成25年3月29日

請 求 人 様

志摩市監査委員 山 川 泰 規

志摩市監査委員 井 上 裕 允

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成25年2月7日付けで、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき請求のあった志摩市長に対する措置請求について監査を行ったので、同条第4項の規定によりその結果を次のとおり通知します。

監 査 の 結 果

志摩市長が違法若しくは不当な契約の締結を行ったとの事実はなく、本件措置請求は理由がないものとして棄却する。

事 実 及 び 理 由

第1 住民監査請求の申立て

1 請求人

住所 志摩市

氏名 請求人

職業 省略

2 請求書の受付

平成25年2月7日

3 請求の要旨（原文のまま）

1、措置請求の要旨

（1）請求理由

平成24年2月23日に志摩市長大口秀和氏（以下「大口市長」と言う。）が名古屋市瑞穂区明前町14-5株式会社アイホー名古屋支店と締結した「志摩市学校給食センター改築工事厨房機器購入契約」は地方自治法第138条の4第3項及び同法第234条の規定に違反しており契約は無効であり、直ちに事業を停止し契約を解除するよう求めるものであります。

（2）請求の根拠

市長は志摩市学校給食センター改築工事に付帯する「厨房機器納入請負契約」を締結するに当たり、「施設の衛生管理」「地球環境への配慮と省エネルギー化」等を理由に、請負の性質又は目的が競争入札に適さないものとして地方自治法施行令第167条の2第1項第2号を適用し、随意契約による締結を行っておりますが、当該契約の性質、目的共に競争入札に適さないという判断が不当である事は、従来より旧町時代に建設されてきた多くの給食センターは全て一般競争入札乃至は指名競争入札により発注されていることを見れば明らかであります、又、大口市長が随意契約に付すべき、とした理由は全て設計図書の図面及び仕様書などに指定又は特記する事で十分競争入札による発注は可能であり「競争入札には馴染まない」との判断は地方自治法第234条が公共事業発注に求める「契約」の精神に著しく違背し不当であると言えます。

更に、大口市長は随意契約を締結するに当たり「審査委員会」を設置し複数社からプロポーザルを求め、この審査委員会による選考結果を踏まえ第1順位となった株式会社アイホーとの契約締結に至っておりますが、平成23年5月26日に要綱により設置されている審査委員会は、地方自治法第138条の4に規定されている「審査会」を置く為には条例によることが必須である、との条件を満たしておらず明らかに違法に設置された委員会であります。

加えて4億円を超える物品購入と大口市長も認める特殊性の高い施設であり審査を行うには相当高度の知識を必要とする審査委員が、市長の部下である内部職員のみで構成されており、この審査委員会は「違法」に設置された「無能」な委員会だと断じざるを得ません、これが措置を求める理由であります。

（3）求める措置の内容

この度、大口市長が株式会社アイホーとの間で交わした契約は次により違法又は不当であります。

イ、地方自治法第234条において、地方公共団体の契約締結は一般競争入札を

原則とし、同条2項では一般競争に依らず契約を締結できるものとして、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号から第9号までの9項目に該当する事を限定しています、大口市長はこの第2号を拡大解釈し随意契約を良としておりますが、随意契約とした理由に具体性は無く権利を乱用しており、公正を第一義とすべき公共団体の契約としては著しく不当であり且つ違法であります。ロ、大口市長は随意契約締結を前提に、審査会を設置し株式会社アイホー外2社から技術等の提案を求め、18項目に及ぶ審査基準を点数化、これを審査会に採点させ契約相手を決定しています、予定価格4億6千万円の事業の決定に当たるべき審査会の設置には当然法的根拠が必要であり、地方自治法第138条の4第3項が適用されるべきであります、然るに大口市長はこれを無視し要綱のみで審査会を設置、自分の部下たる内部職員だけで構成する審査会の報告を隠れ蓑に契約締結に至っておりますが、これなど正に不当であり明らかに違法であります。

よって「志摩市学校給食センター改築工事厨房機器購入契約」は直ちに破棄し、再入札による公正なる事業執行を行うよう大口市長に対して勧告されることを請求致します。

第2 住民監査請求書の受理

本件請求は、地方自治法第242条所定の要件を備えているものと認め、平成25年2月12日受理を決定した。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成25年2月25日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において本件請求の補足を行った。また、当日には新たな証拠の提出はなかったが、同年3月13日に新たな証拠が追加提出された。

2 市長及び関係職員からの事情聴取

平成25年3月13日に、志摩市長及び関係職員から事情聴取を行った。

3 監査対象事項

請求人の措置請求書及び陳述、さらには、相手方である市長及び関係職員からの事情聴取の結果を踏まえて、次のとおり監査対象事項を決定した。

(1) 本件契約を随意契約とした根拠及び理由は適切か。

(2) 本件契約における「審査委員会」を要綱によって設置したことは、地方自治法第138条の4第3項に違反しないか。

(3) 受注予定者の提案価格は、最低価格の提案者の提案価格を約4,500万円も上回っているが、このような決定は不当ではないか。

第4 監査の方針

本件は、本件契約を随意契約によって行ったこと及び本件契約における相手方の選定方法の妥当性が問われている。

そもそも、随意契約というのは、地方自治法施行令第167条の2で定める要件に該当する場合に、競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定し、その者を相手方として契約を締結する方法である。

ここでのポイントは、随意契約においては、「任意に」特定の者を選定できるということである。

「任意に」つまり地方公共団体の裁量によって自由に相手方を選定できる方法であるため、法律によって具体的な選定方法は定められていない。

このことは、相手方の選定を地方公共団体の裁量に任せて良い場合を、地方自治法施行令第167条の2によって限定的に定めたとと言えるのである。

したがって、法律的には、本件が随意契約の要件を満たしているかどうか重要であって、随意契約の要件を満たしていれば、選定方法の妥当性について細かく検討する必要性はないし、逆に、随意契約の要件を満たさない場合には、当然のことであるが、選定方法いかに拘らず、本件契約は違法であるということになる。

よって、本件においては、具体的な選定方法の妥当性ではなく、随意契約によることの妥当性を中心に検討することとする。

第5 監査対象事項に対する監査委員の判断

1 第3、3(1)について(本件契約を随意契約とした根拠及び理由は適切か。)

地方自治法第234条は、契約の方法、契約の相手方の決定方法について規定している。それによれば、契約は一般競争入札を原則とすることを明確にして、指名競争入札、随意契約等は政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができると規定した。

そして、随意契約によることができる場合は、地方自治法施行令第167条の2においてその要件を規定した。

志摩市が本契約を随意契約とした根拠として上げるのが、同条第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するとき」である。

そこで、「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」の意義が問題と

なる。

最高裁判所は、ごみ焼却場建設工事の請負契約についてはあるが、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言えないが、随意契約の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、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、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号にいう「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」に該当すると判示する（最判昭62・3・20民集41巻2号189頁）。

これを本件についてみると、行政当局は、本件契約を随意契約であるプロポーザル方式によって行った主な理由として、次の5項目を上げている。

- (1) オール電化方式を採用するかベストミックス方式（電気+ガス）を採用するかは大きな課題であったが、これを決定するためには、インシャルコスト（設置・導入費用）だけでなくその他の要素も考慮して総合的に判定することが必要である。
- (2) 厨房機器は、上記のどちらの方式を採用したとしてもインシャルコストだけでなく、多額のランニングコストが掛かることになるが、競争入札においてランニングコストを入札価格に反映させることは不可能であり、ランニングコストも含めた総合的な効率性を判定するには、プロポーザル方式によることが適切である。
- (3) 「学校給食衛生管理基準」を遵守した最新式の施設にしていくには、どのような設備が必要で、どのような配置が適切かを検討する必要があるが、これについては専門知識を持たない行政当局が独自に判断するよりも、厨房機器メーカーに提案させ、これを基に決定することが適切である。
- (4) 給食センターの供用開始前には、職員が事前に厨房機器の使用方法等について習熟する必要があるし、供用開始後も職員が熟達するまでの間、厨房機器メーカーを常駐させるなど万全の支援体制をとらせる必要がある。そのためには、各厨房機器メーカーが、どの程度の協力体制をとれるかを判定する必要がある。
- (5) 厨房設備を施設全体の中で整合性のあるものにしていくためには、厨房機器メーカーと建築設計者との打合せが不可欠である。それには、あらかじめ発注者が厨房機器メーカーを決定した上で打合せを行わせる方法と建築設計者に一任し建築設計者が任意に選択した厨房機器メーカーと打合せを行う方法がある。しかし、後者の方法による場合は、建築設計者によって厨房機器メーカーが事実上決定されてしまう恐れがある。そこで、こうした不公平を排除し、なおかつ厨房機器メーカーが建築設計者との打合せにおいて柔軟に対応できるようにする（受注内容の若干の変更を含む）ためには、落札者が

契約内容に拘束され柔軟な対応ができなくなる総合評価方式ではなく、受注予定者が柔軟に対応できるプロポーザル方式により受注予定の厨房機器メーカーをあらかじめ決定しておく必要がある。

以上の理由は、いずれも価格以外の要素が重要であり、価格のみを評価の対象とする競争入札ではなく、価格以外の要素をも評価の対象とすることができる随意契約を、なかでもプロポーザル方式を採用することが適切であることを示している。このことは、同時に、上記最高裁判例でいう「随意契約の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、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」に当たるものである、とすることができる。

したがって、本件契約を随意契約とした根拠及び理由は明確かつ適切である。

なお、請求人は、「・・・大口市長が随意契約に付すべき、とした理由は全て設計図書の内容及び仕様書などに指定又は特記する事で十分競争入札による発注は可能であり・・・」と言うが、随意契約の理由として上げた上記5項目を仕様書に盛り込んだとしても、入札価格のみで評価する競争入札において、上記5項目を評価することは不可能であると考えられる。

- 2 第3、3（2）について（本件契約における「審査委員会」を要綱によって設置したことは、地方自治法第138条の4第3項に違反しないか。）

地方公共団体が、任意に附属機関を設置するときは、必ず条例による必要がある（臨時的、緊急を要するものを含む。）が、例えば、執行機関の補助職員のみで構成される場合は、その設置は、当該執行機関のもつ執行権限のうちに当然含まれるものと解せられるから、条例によらなくとも、適宜設置することができる、との行政実例がある（行政実例昭和28年1月16日）。

これを本件についてみると、平成23年5月26日に策定された「志摩市学校給食センター厨房機器選定プロポーザル審査委員会設置要綱」における「審査委員会」は、副市長以下執行機関の補助職員のみで構成されており、上記行政実例によれば、地方自治法第138条の4第3項にいう執行機関の附属機関とは言えず、したがって、同条の4第3項に違反するものではない。

- 3 第3、3（3）について（受注予定者の提案価格は、最低価格の提案者の提案価格を約4、500万円も上回っているが、このような決定は不当ではないか。）

受注予定者はオール電化方式を選択し、最低価格提案者はベストミックス方式を選択している。

どちらの熱源を選択するかによって、空調設備等の厨房機器以外の設備の設置状況が異なり、ランニングコストが大きく異なることになる。

ところが、最低価格の提案者は、ランニングコストの比較には言及しないままベストミックス方式の採用を提案しており、他の二社は、ふたつの方式におけるランニングコストを比較した上で、10年目以降はオール電化方式が有利であるとしてオール電化方式の採用を提案している。

受注予定者を決定するには、当然のことながら、提案時の価格だけでなく、長期的な視点に立ってランニングコスト及びその他の要素を含むトータルコストを比較し、選択することが必要である。

したがって、仮に価格面に限ったとしても、両者の提案価格に約4,500万円の開きがあるからとは言え、ランニングコスト及びその他の要素を含むトータルコストを考慮すると最低価格提案者を受注予定者とするのが必ずしも有利な選択であるとは言えず、したがって、最高価格提案者を受注予定者とした本件の決定が一概に不当であるとは言えないものとする。

4 結 論

よって、志摩市長が違法若しくは不当な契約の締結を行ったとの事実はなく、本件措置請求は理由がないものとして棄却する。

第6 意 見

第4監査の方針で述べたように、本件においては、具体的な選定方法の妥当性ではなく、随意契約によることの妥当性を中心に検討したが、請求人が陳述において指摘した選定方法についての問題点は、正に随意契約の短所を的確に指摘したものであって、考慮に値する。しかし、このことが監査結果の結論を左右するものではない。

志摩市における随意契約の行政事務全般を眺めてみると、各所管課においてプロポーザル方式を採用する場面は確実に増えている。

こうした状況を考えると、プロポーザル方式の基本的な事項についてはガイドラインによって明確に規定し、各課において行われるプロポーザル方式に志摩市としての一貫性を持たせることは重要であるとする。

ところが、現在志摩市においては、プロポーザル方式に関するガイドラインは制定されていない。

そこで、監査委員としては、行政当局に対し、プロポーザル方式のガイドラインを早急に制定することを求めるものである。