

南あ監査発第 30 号
令和 3 年 11 月 4 日

措置請求人
(省 略)

南あわじ市監査委員 四 宮 章 博

南あわじ市監査委員 中 村 三千雄

南あわじ市職員措置請求に係る監査結果について

令和 3 年 9 月 8 日付けで提出のありました南あわじ市職員措置請求については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 5 項の規定により、監査の結果を別紙のとおり通知します。

職員措置請求（住民監査請求）に係る監査結果

第1 請求の内容

1 請求書の受付

令和3年9月8日

2 請求書の受理

令和3年9月14日

3 請求人

省略

4 請求の要旨

本件措置請求書に記載された請求の要旨は次のとおりである。（以下、請求書に記載された原文を掲載する。）

第1 請求の対象となる職員

南あわじ市長 守本憲弘

第2 監査請求の対象となる行為

南あわじ市長が締結した下記契約（以下「本件契約」という）。

記

- | | |
|------------|-------------------------|
| (1) 契約日 | 令和3年7月16日 |
| (2) 契約の目的 | 新火葬場火葬炉設備工事 |
| (3) 契約の方法 | 指名型プロポーザル方式による随意契約 |
| (4) 契約金額 | 222,200,000円 |
| (5) 契約の相手方 | 株式会社宮本工業所
代表取締役 宮本芳樹 |

第3 本件契約が違法である理由

- 1 南あわじ市長は、令和3年7月16日に、本件契約を締結した。
本件契約は、地方自治法234条2項の随意契約の方法で締結されたものである。
地方自治法では、一般競争入札が原則であり、随意契約は例外として認められるものである。
本件契約は、地方自治法施行令167条の2第1項2号の「競争入札に適しないもの」に該当するとして随意契約により締結されたものである。
- 2 上記随意契約についての地方自治法、同法施行令を受けて、南あわじ市契約規則21条本文は、「市長は、随意契約により契約を締結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。」と規定する。

3 しかし、本件契約は、令和3年度の契約であるが、契約締結日の令和3年7月16日以前に2人以上の者から見積書は徴されておらず、一者入札として契約の相手方である株式会社宮本工業所と本件契約を締結したものである。

一者入札は、南あわじ市契約規則21条本文に違反するものであり、この本件契約の締結手続は、同契約規則21条本文違反として違法であり、本件契約は無効である。

4 これに対し、南あわじ市長は、本件契約の適法性について次のとおり主張する。

すなわち、本件南あわじ市新火葬場火葬炉設備工事については、平成28年3月に指名型プロポーザルを実施し、同年3月22日に開催した南あわじ市新火葬場火葬炉設備工事に係るプロポーザル審査会において審査した結果、最優秀提案者として本件契約の相手方株式会社宮本工業所を特定しており、随意契約についての地方自治法、南あわじ市契約規則の規定に基づき同社を選任したものであり、適法である。

5 しかし、この南あわじ市長の主張は、以下の点で誤っており、本件随意契約は違法である。

(1) 地方自治法208条2項は、会計年度独立の原則及び予算単年度主義を採用しているが、同法施行令143条は、歳出の会計年度所属区分を定め、地方公共団体の経費については、その支出負担行為をした日の属する年度としている（同条1項5号）。

したがって、契約については、契約が締結された日の属する年度が会計年度となる。

(2) 本件契約は、令和3年度に締結されているのであるから、本件契約を随意契約で締結するために市長が徴する2人以上の者からの見積書の提出は、令和3年度になされなければならない（南あわじ市会計規則（注釈：契約規則の誤り）21条本文）。

本件の見積書の提出は、指名型プロポーザル方式として実施されたのであるから、本件では、指名型プロポーザルは令和3年度に実施されなければならないものである。

しかるに、本件では、指名型プロポーザルは、令和3年度には実施されていない。

したがって、本件契約の締結は、南あわじ市契約規則21条本文に違反し、違法なものであるというべきである。

(3) 南あわじ市長は、本件の指名型プロポーザルは、平成28年3月に行なわれ、株式会社宮本工業所と特定したものであって、随意契約について手続を定めた南あわじ市契約規則21条本文に違反するもので

はないと主張する。

しかし、前述したとおり、地方自治法の大原則である会計年度独立の原則、予算単年度主義からは、契約手続は契約が行なわれる年度に行なわれなければならないのであるから、契約締結の5年前の平成28年3月に行なわれた指名型プロポーザルを以て令和3年に随意契約の手続を行なったと主張することは、明らかに会計年度独立の原則、予算単年度主義に違反する違法な主張である。

本件契約は、会計年度独立の原則及び予算単年度主義に反し、南あわじ市契約規則21条本文に違反する違法な契約である。

- (4) また、平成28年3月に実施された本件指名型プロポーザルは、平成27年度の南あわじ市の新火葬場建設の予算なしに行なわれたものであるから、予算に基づかない随意契約手続であって、前記地方自治法施行令（注釈：地方自治法施行令の誤り）143条1項5号に違反するものであり、随意契約締結のための見積書の徴収とはならないものである。南あわじ市契約規則21条本文に違反することは明らかである。

平成27年度に行なわれた指名型プロポーザルを以て、南あわじ市契約規則21条本文の手続を履践したと認めることはできないものである。

- (5) また、本件の指名型プロポーザルが行なわれたのは、本件契約が締結された5年前のことである。この5年間で火葬炉については技術革新が行なわれており、5年前の技術を以て最優秀な技術ということはできず、また、技術革新により工事費も低減している可能性があり、平成27年度に行なわれた指名型プロポーザルで特定した株式会社宮本工業所の技術が令和3年度において最優秀提案者と認定することはできないものである。

令和3年度に随意契約を締結するのであれば、令和3年度に指名型プロポーザルを実施すべきである。

平成27年度に行なわれた指名型プロポーザルの最優秀提案者であるとして令和3年度に随意契約を締結することは、南あわじ市契約規則21条本文に違反し、地方自治法施行令167条の2第1項2号に違反するものであって違法である。

- 6 本件契約は、官製談合の疑いがあり、違法である。

理由は以下のとおりである。

- (1) 本件で、指名型プロポーザルが実施されたのは、平成28年3月である。しかし、前述したとおり南あわじ市は、平成27年度は新火葬場建設について予算措置を講じていない。

予算措置もないのに指名型プロポーザルを実施することは地方自治法の原則から有り得ないことであり、前南あわじ市長中田勝久が自分の任期中に株式会社宮本工業所と契約するために、予算措置もなしに指名型プロポーザルを実施したものというべきである。

- (2) 本件指名型プロポーザルの実施要綱第 13 項の(2)詳細の⑤選考方法は、「プロポーザルに参加する者が 1 業者となった場合でも選考は実施します。」と規定する。

しかし、指名型競争入札においては、入札の公平性を担保するために一者入札は無効であると解されている。この指名型競争入札における一者入札無効の法理は、指名型プロポーザルにおいても適用されるべきであり、本件でプロポーザル実施要綱が「1 業者となった場合でも選考を実施します。」と定めたことは、地方自治法の一者入札禁止の法理に反し違法である。

- (3) 平成 3 年 7 月 2 日（注釈；令和 3 年 7 月 2 日の誤り）に実施された本件入札の開札結果表によれば、見積書比較価格が 202,000,000 円であるところ、落札者株式会社宮本工業所の入札価格は 202,000,000 円であり、見積書比較価格と全く同額である。

入札において、見積書比較価格と入札価格が 100%同額であることは社会通念上有り得ないことであり、見積書比較価格が事前に漏洩したとしか考えられないものである。

本件は、きわめて入札価格の事前漏洩が疑われる官製談合防止法に違反する違法な入札であるというべきである。

- (4) 平成 28 年 3 月に実施された指名型プロポーザルでは、株式会社宮本工業所の項目別工事見積書の価格は、165,000,000 円であったところ、本件入札では 202,000,000 円と 3700 万と 22.5%の上乗せとなっている。本来ならこの 5 年間の技術革新で工事価格は低下しているはずであるが、本件入札では 22.5%の上乗せ価格で落札している。

このような工事価格の上乗せは、社会通念上有り得ないものであり、入札情報の事前漏洩、官製談合を強く疑わせるものである。

- (5) よって、本件入札は、官製談合の疑いが高く、入札の公平性の観点からも、違法であるというべきである。

- 7 以上のとおり、本件随意契約は、地方自治法が定める大原則である会計年度独立の原則に違反し、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項 2 号、南あわじ市契約規則 21 条本文に違反する違法な契約である。

このような違法な契約に基づき南あわじ市の公金が支出されることは、南あわじ市に契約金額相当額の損害を与えるものである。

第 4 監査委員に求める措置

監査委員は、南あわじ市長に対し、本件契約に基づく契約金の支出を差し止め、法令に基づき新火葬場火葬炉設備工事の契約締結手続を講ずるよう勧告されたい。

第2 監査の執行

1 監査の期間

令和3年9月14日から同年11月4日まで

2 監査の対象部署

市民福祉部環境課

3 請求人の陳述及び証拠提出

令和3年10月14日に請求人の陳述を聴取した。

4 関係人の陳述及び証拠提出

令和3年10月14日に市民福祉部環境課長の陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 主文

本件監査請求を棄却する。

2 理由

(1) 関係法令

ア 地方自治法（昭和22年法律第67号）

（会計年度及びその独立の原則）

第208条 普通地方公共団体の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとする。

2 各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもつて、これに充てなければならない。

（契約の締結）

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、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。

3 以下 略

イ 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）

（歳出の会計年度所属区分）

第143条 歳出の会計年度所属は、次の区分による。

(1)～(4) 略

(5) 前各号に掲げる経費以外の経費は、その支出負担行為をした日の属する年度

2 略

(随意契約)

第 167 条の 2 地方自治法第 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。

(1) 略

(2) 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。

(3)以下 略

ウ 南あわじ市契約規則（平成 17 年南あわじ市規則第 39 号）

(見積書の徴収)

第 21 条 市長は、随意契約により契約を締結しようとするときは、2 人以上の者から見積書（略）を徴さなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

(1)～(3) 略

(4) 前 3 号に掲げるもののほか、特別の事情があるとき。

(2) 認定事実

監査委員は、次の事実を認定した。

平成 28 年 1 月 7 日に、新火葬場火葬炉設備工事に係る業者選定において南あわじ市競争入札参加者資格審査会に随意契約の可否及び指名型プロポーザル方式に基づく企画提案書提出業者の選定について意見を求めており、承認されている。

この結果を受けて、平成 28 年 3 月 22 日に市の入札参加資格名簿登録のうち、要件を満たした 4 者を全て指名する指名型プロポーザルを実施した結果、3 者が辞退し、1 者のみの選考となった。

当該プロポーザルでは、案内通知や来庁時間の指定、控室の別など個々に行っており、株式会社宮本工業所は他の業者が辞退し、1 者であるということは知りえない状態で実施され、最優秀提案者として選定された。

最優秀提案者である株式会社宮本工業所を相手方とした随意契約は、令和 3 年 7 月 16 日に締結されている。

(3) 監査委員の判断

地方公共団体が契約を締結する場合、地方自治法第 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、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定では、「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に限り、随意契約によることができる」とされている。

また、南あわじ市では、競争入札を原則とする契約において、必要以上に随意契約としないように努めるとともに、随意契約の適正かつ円滑な運用を確保

するため「南あわじ市随意契約ガイドライン」を定めており、契約の目的をより効果的かつ効率的に達成するために、主として価格以外の要素（契約の目的物の性能、技術その他の履行の内容、又は履行方法等）における競争（コンペ、プロポーザル）によって契約の相手方を選定する必要があるものは地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定に基づき随意契約とすることができるとしている。

本件契約に係る新火葬場火葬炉設備は、構造基準、設備基準や設備基準汚濁防止に関する排出基準等が法令等によって定められておらず、各火葬炉メーカーによる独自の寸法、構造となっている特殊な設備とすることができる。このことから、機能や性能等価格以外の要素が多く「契約の目的をより効果的かつ効率的に達成するために、主として価格以外の要素における競争によって契約の相手方を選定する必要があるもの」に該当するとして、地方自治法施行令で規定する随意契約によることができるものとしたことは妥当であると考えられる。

① 請求人は、一者入札として1人から見積者を徴収していることにより、南あわじ市契約規則第21条本文に違反し違法である旨主張している。

しかし、見積書の徴収は、南あわじ市契約規則第21条第1項において、「市長は、随意契約により契約を締結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。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。」と規定されており、本件契約ではプロポーザルによって最優秀提案者を選定していることから、この者と契約を締結する限りにおいて2人以上の者から見積書を徴する必要がなく、本条ただし書の規定に該当するものと考えられ、南あわじ市契約規則第21条に違反するとはいえない。

② 請求人は、平成28年3月に行われた指名型プロポーザルを以て令和3年に随意契約の手続きを行ったとの市の説明は、明らかに会計年度独立の原則、予算単年度主義に違反する違法な主張である旨主張している。

しかし、地方財務実務提要において、プロポーザルの実施は法令上の規定に基づく手続きではなく、運用上実施していることであり、あくまで契約をする相手方である事業者を選定するだけに留まるものと解されている。

つまり、プロポーザルの実施は随意契約の予備手続きであり、入札行為に該当せず、プロポーザル実施時点での予算措置の必要はないものと考えられ、また、随意契約を締結した令和3年度に予算措置をしていることから適法というべきである。

③ 請求人は、5年前の技術を以て最優秀な技術ということとはできず、また、技術革新により工事費も低減している可能性があり、平成27年度に行われた指名型プロポーザルで特定した技術が令和3年度において最優秀提案者と認定することはできないものであると主張している。

しかし、請求人からは、技術革新により5年前の技術をもって最優秀の技術ということではできず、また、技術革新による工事費低減の可能性があるとこのことについては、これに関する証拠書類は提出されておらず、この主張は採用することができない。また、仮に技術の進歩があったとしても、それに合わせて本件契約の相手方を変更するためには、プロポーザルの再実施、火葬場本体建物の再設計、完成時期の延期などを含めた総合的な判断が必要となることから、最終的には市の裁量の領域に含まれるものといわざるを得ない。

- ④ 請求人は、見積書比較価格と入札価格が100%同額であることは社会通念上有り得ないことであり、見積書比較価格が事前に漏洩したとしか考えられないものであると主張している。

しかし、プロポーザルにおいて、業者は技術的等提案で限度額を上限に価格面の評価資料として参考見積書を添付することとなっており、市はそれを反映させて設計するため、設計の時点で参考見積額と設計額が同額になる可能性はあり得ることが一般的であり、請求人の主張は採用することができない。

- ⑤ 請求人は、項目別工事見積書価格より上乗せ価格で落札しているのは、入札情報の事前漏洩、官製談合を強く疑わせるものであると主張している。

しかし、当時予算限度額2億円に対して業者提示額は89.1%、1億7,820万円であったものが、材料費の高騰、消費税増税などによって、予算限度額2億5,390万円にまで増額となったものである。これについては、実施機関が行った市場調査の結果からも窺える。結果として、契約額は予算限度額の87.5%、2億2,220万円となったものであり、項目別工事見積書価格より価格に上乗せがあったことについては、不合理とは認められない。

(4) その他

陳述内容については地方監査実務提要において「請求書記載事項の範囲をこえてなされた陳述は、これを採用することができず、請求書記載事項に直接関連するものであっても新たな事実の陳述等は、その範囲をこえたものといえるであろう」と解釈されることから、これと同様に、既に提出された請求書に新たな事実を追記することもできないといわざるを得ない。よって、令和3年10月14日提出の追記については不採用とし、提出のあった書類については請求人に返却するものとする。

(5) 結論

以上から、本件契約の締結は違法又は不当であるとは認められない。

よって、本件請求には理由がないので、地方自治法第242条第5項の規定に基づき、南あわじ市監査委員の合議により主文のとおり決定する。