

## 監査委員公表第7号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求の結果を同条第4項の規定により次のように公表する。

平成26年11月26日

松阪市監査委員 土 本 勲  
松阪市監査委員 大 谷 久 美  
松阪市監査委員 山 本 節

### 第1 監査の請求

- 1 監査請求のあった日 平成26年10月3日
- 2 請求人 住所 三重県松阪市飯南町下仁柿939-3  
氏名 樋口 喜一郎  
職業 会社員

### 第2 請求の内容（原文のとおり）

#### 一、措置請求の要旨

平成25年度予算の執行に関し著しく不公正な支出が認められた。

事業名、人権啓発活動推進事業費の内、啓発冊子制作費2,000,000円並びに人権相談業務費2,304,000円、人権施策推進事業費の内、人権フォーラム費550,000円、人権関係職員等養成講座費2,000,000円

平成25年6月議会においてA議員（市議会議員名を「A」とし、他は原文どおりとした。）の人権啓発関連の質問に対して、松阪市長は、2号随意契約はしない、今後丸投げはしないという答弁をした。啓発冊子の発行は松阪市になっており委託契約で発行されたものとは解らない状況にあった。しかしこの委託内容は、通常考えられる金額の4倍を超えるという不公正さが見られる。（随意契約先は市の説明によると専門知識を有しとあるが、A議員の質問に対し、東教育長はこの団体は教育委員会は教育団体と認めていないことは過去から変わっていないと答弁している。）この市長答弁から、10ヶ月の期間があり、予算の執行の中止又は、地方自治法施行令第167条の2第1項2号に当てはまらない随意契約は見直し予算の削減を行うべきであったのに、その職務を怠り、漫然と随意契約による発注を続け松阪市に損害を与えた。管理監督の責任を負う松阪市長に対し、その損害金額6,854,000円を松阪市に弁済することを求める。

#### 二、請求者

三重県松阪市飯南町下仁柿939-3  
樋口 喜一郎 職業 会社員

上記地方自治法第242条第1項の規定により別紙書類を添え必要な措置を請求します。

平成26年10月3日

松阪市監査委員殿

別紙添付書類一覧

- ①決算説明書
- ②事業費項目明細
- ③2013年6月議会A議員一般質問議事録

以上3点

### 第3 請求書の受理

本件請求は、所要の法定要件を概ね、具備しているものと認めて受理した。

### 第4 請求人の陳述等

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成26年11月4日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

### 第5 監査の実施

環境生活部 人権・男女共同参画推進課を監査対象部局として関係書類の提出を求め、平成26年10月30日から11月18日の間において次に掲げる関係職員から事情聴取を行った。

環境生活部長

環境生活部人権・男女共同参画担当理事

環境生活部人権・男女共同参画推進課長

環境生活部人権・男女共同参画推進課人権推進室長

環境生活部人権・男女共同参画推進課人権推進室主査

### 第6 監査の結果

上記住民監査請求について、監査した結果を次のとおり請求人に通知した。

樋口 喜一郎 様

松阪市監査委員 土 本 勲  
松阪市監査委員 大 谷 久 美  
松阪市監査委員 山 本 節

### 住民監査請求の監査結果について（通知）

平成26年10月3日に受理した住民監査請求（以下「本請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき、監査の結果を下記のとおり通知します。

#### 記

#### 第1 監査の請求

##### 1 請求の趣旨

請求書及び事実証明書である添付書類並びに陳述内容に基づき、本請求の趣旨は次のとおりであると判断した。

平成25年度の人権啓発冊子作成、人権等相談業務、人権文化フォーラム講師派遣業務、人権関係職員等養成講座業務に係る予算執行に関し、著しく不公正な支出が認められたとして

- (1) 人権啓発冊子の作成費は、通常考えられる金額の4倍を超えるという不公正さがみられる。
- (2) 教育委員会が教育団体と認めていない団体（以下「NPO法人 M」という。）に人権啓発冊子作成業務を委託したことは不当である。
- (3) 本随意契約は、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「法施行令」という。）第167条の2第1項第2号（以下「2号随契」という。）に当てはまらない。
- (4) 市長が平成25年5月第3回松阪市議会定例会（以下「平成25年5月定例会」という。）において、2号随契はしない、今後丸投げはしないという答弁をしたからには、予算の執行の中止又は、契約を見直し予算の削減を行うべきであった。
- (5) 指摘した4事業は本来、競争入札を行うべきであり、随意契約を行い、不公正な支出により松阪市に損害を与えたことから、管理監督の責任を負う市長に対し、損害金685万4,000円を松阪市に弁済することを求める。

なお、請求人が示す損害金は、業務委託料として支払った人権啓発冊子作成委託料200万円、人権等相談業務委託料230万4,000円、人権文化フォーラム講師派遣業務委託料55万円、人権関係職員等養成講座業務委託料200万円の合計額である。

請求人が提出した職員措置請求書では、事実証明書として添付された平成25年5月定例会会議録を根拠に不公正としているが、当該会議録の内容は人権啓発冊子作成委託料にかかるものであり、人権等相談業務等、他の業務については触れられていない。しかしながら損害金については、陳述において、上記4事業は随意契約に該当せず競争入札を行うべきものとして、全額が不公正な支出であるとの主張を確認した。

## 2 請求の受理

本請求は、法第242条第1項に規定する要件を概ね具備しているものとして認め、平成26年10月3日付けでこれを受理した。

## 3 監査請求の期間制限

法第242条第2項本文には「(住民監査請求は)当該行為のあった日又は終った日から1年を経過したときは、これをすることができない。」という、請求期間の制限が規定されている。同項の趣旨は、「普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となりえるとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めた。」ものである。(最高裁昭和63年4月22日判決)

このことを踏まえ、請求人が不公正な支出としている「人権関係職員等養成講座業務委託料」については、平成25年9月10日に支払いを終えており、請求期間を経過していることから監査対象から除外する。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の陳述等

法第242条第6項の規定に基づき、平成26年11月4日に請求人に陳述の機会を設けた。

請求人からは、平成26年9月第4回松阪市議会定例会 決算調査特別委員会(以下「決算調査特別委員会」という。)に担当部局が提出した資料「人権啓発関係業務委託の内容」を証拠資料として提出があり、陳述では次のような意見が述べられた。

請求の根拠として人権啓発冊子作成委託料200万円を主に挙げた。

平成25年5月定例会で問題となり、平成26年度からは改める旨、市長の発言があった経緯を踏まえ、平成25年度の予算においても相当な見直しがあるべきものと注目していた。

しかしながら、25年度の決算において見直しされていないことが判り、納得できないことから監査請求に至った。

人権啓発冊子作成以外の業務委託についても、決算調査特別委員会へ提出された資料において、契約書に（案）の表示があるものや、収入印紙を消す印章がない契約書があった。また、見積書の印章が法人ではなく個人の印章であるなど、契約関係書類に不備があり、予算執行に問題がある。

平成25年度において、予算執行の見直しをすべきであったということが趣旨である。

## 2 監査対象部局

環境生活部人権・男女共同参画推進課（以下「担当部局」という。）を対象として、関係書類の提出を求め、監査を実施した。

本請求に対する担当部局の見解は、概ね次のとおりである。

### (1) 人権啓発冊子の作成費が、通常考えられる金額の4倍を超えている不公正が見られるという主張について

人権啓発冊子作成については、委託契約書で人権啓発冊子の企画及び編集、原稿作成（製本、印刷等も含む）、著作権及び出版社等の承諾等に関することを定め、原稿の作成にあっては、今日の人権状況に照らし、国際的な潮流や国内の動向を踏まえる中で、国・県などの行政機関が出している人権資料やさまざまな人権に関する出版物及び松阪市の人権に関する資料（市民意識調査）などを参照し、現地取材を行うなど企画・編集等を行いつつ、松阪市との協議を重ね、人権課題のテーマに基づいた記述とともに、松阪市が募集した「人権図画ポスター」の入選作品を掲載し、初校、再校、校了段階でのチェックなど協議を重ねたうえで、完成、納品されている。

人権啓発冊子は、自治会、各公共施設、講演会等の催物での配布や中学校の生徒及び小学校の児童・保護者対象の研修会に教材として活用されており、人権テーマに基づいた内容が誰もが読みやすく、わかりやすく、正しく理解できるような内容となっている。

2号随契の場合においても、松阪市の契約に関する手順書（契約事務に係る事務取扱要領）における「価格の比較検討が可能な場合においては他の業者より参考見積りを徴するものとする。」の規定に従い、契約価格の妥当性をより担保させるため、他者から見積書を取得し価格の比較検討を行っている。

なお、委託金額は、200万円で2万部を作成しており、1部あたりの単価は100円であるが、平成26年度の人権啓発冊子は、新たに公益財団法人「J」に印刷製本業務として契約をしており、7,600部購入、1部あたりの単価は164円で、成果品の内容を精査した単価として本年度の契約と比較しても、これまでの成果品の単価は妥当であると考えている。

- (2) 教育委員会が教育団体と認めていないNPO法人「M」に人権啓発冊子作成業務を委託したことは不当であるという主張について

NPO法人「M」は、平成16年8月に「特定非営利活動促進法」に基づき、三重県からNPO法人として認証を受けた人権団体であり、人権教育・啓発のための研修会の企画、教材の開発などの実績があり、幅広い人権教育・啓発を行っており、人権問題についての専門的な知識・技術等を持っていることから委託したものである。

- (3) 本随意契約は、2号随契に当てはまらないという主張について

NPO法人「M」の活動目的は、松阪地区の児童生徒及び市民に対して、関係機関及び団体の連携を深め、松阪地区における同和保育・教育の創造と実践、人権啓発、部落解放を担う人間を育てることに関する事業を行い、もって部落差別をはじめとするあらゆる差別の解決に寄与するとしている。

活動事業としては、同和保育・教育の内容の創造と実践、同和保育・教育推進のための研修会の企画、教材の開発・作成、部落解放の観点に立った人権啓発活動、部落差別の実態把握・調査・研究、地域教育の活性化のための活動、機関紙等の発行などの活動が行なわれている。

このようにNPO法人「M」は、人権問題についての専門的な知識、技術等を持ち、実績もあり、地域の人権状況についても詳しいことから2号随契の「その性質または目的が競争入札に適さないもの」として委託したものである。

- (4) 市長が2号随契はしない、今後丸投げはしないという答弁をしたからには予算の執行の中止又は、契約を見直し予算の削減を行うべきであったという主張について

人権啓発冊子作成委託契約は、平成25年5月22日に締結している。

契約書第11条（契約の解除等）には、NPO法人「M」がこの契約に違反したとき、または、この契約を履行することができないときは松阪市はこの契約を解除することができ、この場合において既に支払った委託料の全部又は一部の返還を請求することができる旨、規定しているが、当該契約に関して適正に履行され、成果品が納入されている。他の業務も同様に既に契約が締結しており契約に違反なく適正に履行されていることから解除等を行う理由がない。

- (5) 指摘した4事業は本来、競争入札を行うべきであり、随意契約を行ったことにより松阪市に損害を与えたという主張について

人権啓発冊子の作成を委託したNPO法人「M」は、人権教育・啓発のための研修会の企画、教材の開発など、幅広い人権教育・啓発を行っており、人権問題についての専門的な知識、技術等を持ち、実績もあり、地域の人権状況についても詳しいこと、また、人権等相談業務、人権文化フォーラム講師派遣業務を委託したNPO法人「Y」においても、人権教育・啓発のための講座の企画、講師派遣、教材作成などの業務のほか、人権が侵害された場合における被害者の救済のために人権相談に取り組んでおり、人権問題について

の専門的な知識、技術があり、地域の人権問題に関する事情に精通し人権問題を取り扱っている事業所は、市内では1ヶ所だけであり、実績もあることから当該事業の目的を達成するために特定のものとの契約をする必要があり、2号随契の「その性質または目的が競争入札に適さないもの」として随意契約したものである。

- (6) 決算調査特別委員会へ提出された資料において、契約書に(案)の表示があるものや、収入印紙を消す印章がない契約書があった。また、見積書の印章が法人ではなく個人の印章であるなど、契約関係書類に不備があるという主張について

決算調査特別委員会に提出した資料には、委託契約締結の起案書、見積書及び契約書のコピーを添付している。

請求人が指摘する(案)の表示があるもの及び収入印紙を消す印章がない契約書は、契約締結の起案書に添付した契約書案である。双方が交わした契約書には(案)の表示はなく、また、収入印紙は印章にて消しており、同契約書のコピーは決算調査特別委員会資料として添付している。

見積書に関しては、業務委託契約額の妥当性を判断するために他のNPO法人から参考として見積書を徴収したものである。見積書はそれぞれのNPO法人から直接徴収しており、代表者の印鑑が押印されていることから妥当なものとして判断している。

### 第3 監査の結果

- 1 請求の趣旨から以下4点を視点として監査を行った。

- (1) 人権啓発冊子作成費用及び委託先選定の違法性・不当性
- (2) 随意契約の違法性・不当性
- (3) 予算執行の中止又は、契約を見直し予算の削減を行うことの可否
- (4) 予算執行、支出の違法性、不当性

- (1) 人権啓発冊子作成費用及び委託先選定の違法性・不当性について

契約価格については、松阪市の契約に関する手順書である「契約事務に係る事務取扱要領」に従い、他の2者から参考見積を徴し、価格の比較検討を行っている。

なお、参考ではあるが、平成25年度の人権啓発冊子1部当たりの作成単価100円(委託金額200万円、2万部作成)に対し、業務見直し後の平成26年度における公益財団法人「J」との契約では、1部当たり164円(契約額124万6,427円、7,600部作成)となっている。

業務仕様などの違いにより単価は異なり、画一的に比較することはできないが、以上のことから請求者が指摘する通常考えられる金額の4倍を超える不公正さが見られるとは断定できない。

また、委託先のNPO法人「M」は、「特定非営利活動促進法」に基づき、平成16年8月30日に三重県からNPO法人として認証を受けており、社

会教育、人権を活動分野としている団体である。担当部局は、人権教育・啓発のための研修会の企画、教材の開発などの実績があり、人権問題についての専門的な知識・技術等をもつNPO法人として認めて契約しており、委託先を決定したことについて違法性、不当性があるとは認められない。

## (2) 随意契約の違法性・不当性について

随意契約とは、競争の方法によらないで、普通地方公共団体が任意の特定の相手方を選択して締結する契約方法をいう。

法第234条第1項で「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。」とし、同条第2項で「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。」としている。

随意契約によることができる場合は、法施行令第167条の2第1項第1号から第9号に規定しており、本件は第2号に規定する「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。」を適用したものである。

最高裁判所民事判例によると、「普通地方公共団体が契約を締結するに当たり、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2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、以上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法令の趣旨を勘案し、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。」としている。(最高裁 昭和62年3月20日判決)

このことを踏まえ、本契約においては、担当部局が人権啓発事業の目的を達成するために、事業の内容、性質、目的等に照らし合わせて、人権問題についての専門的知識、技術を有し、地域の人権問題に関する事情に精通し実績がある相手方として選定したという合理的な理由があり、随意契約の方法を選択したことに、その裁量権の範囲を逸脱した違法性、不当性があるとは認められない。

(3) 予算執行の中止又は、契約を見直し予算の削減を行うことの可否

業務委託の契約は、人権等相談業務委託が平成25年4月1日、人権文化フォーラム講師派遣業務委託が平成25年5月27日、人権啓発冊子作成委託が平成25年5月22日にそれぞれ締結済みである。請求人が主張する予算執行の中止をすることは契約の解除となるが、契約書において契約を解除できる場合は、契約に違反した場合、又は、履行ができない場合とされており、それぞれの業務は契約に違反することなく実施、履行され、契約を解除する理由がない。このことから予算執行の中止又は、契約を見直し予算の削減を行うことはできないものと判断する。

(4) 予算執行・支出の違法性、不当性

財務上の手続きにおいて、予算の調製は法第211条第1項の規定に従い議会の議決を得ている。また、支出負担行為である契約は、法第234条第1項及び第2項の規定に従い、随意契約の方法により締結し、予算の定めるところにより行われている。

支出については、契約相手方が契約内容に違反なく履行し、担当部局は実績報告又は、成果物の納品により履行確認をしたうえで行われていることが担当部局の提出した書類等で確認できる。

以上のことから、違法、不当な財務事務手続きは見受けられない。

## 2 結 論

以上、本請求に関して、違法又は不当な契約の締結及び公金の支出が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し、これを棄却する。