

嬉 野 市 監 査 告 示 第 5 号

平成31年2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4月19日

嬉野市監査委員 西 川 平 七

嬉野市監査委員 富 永 敏 文

第1 請求人

省略

第2 請求の趣旨

(1) 平成31年2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、嬉野市のまちづくり会社「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7月3日に平成29年度嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定業務委託(以下「景観ガイドライン策定業務」という)としてAと業務委託契約を締結した支出負担行為。

イ 市が平成30年4月2日に景観ガイドライン策定業務として300万2400円をAに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300万2400円の損害賠償請求。

- イ 上記イを行った●●産業建設部長、●●建設・新幹線課課長、●●建設・新幹線課副課長、●●会計課長、●●財政課長（いずれも当時）に対する連帯債務としての300万2400円の損害賠償請求。
- ウ Aに対する300万2400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●●氏とし、平成29年6月1日に設立された株式会社である。
- イ 平成29年6月26日に、建設・新幹線課の●●副課長が景観ガイドライン策定業務について起案書を作成。同日中に市長まで必要な決済印が押印された【事実証明書①「景観ガイドライン策定業務委託起案書」】。
- ウ ●●市長（当時）が同年7月3日にA・●●代表取締役と単一随意契約で業務委託契約を締結した【事実証明書②「景観ガイドライン策定業務委託契約書」】。
- エ 市は平成30年4月2日Aに300万2400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19日に支払った【事実証明書③「景観ガイドライン策定業務支出命令書」】。

(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

景観ガイドラインは、2022年度内の開業を予定している九州新幹線「嬉野温泉駅（仮称）」周辺の建築物についての制限などを定めることを目的として、嬉野市長がAに単一随意契約で発注した。

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である」としている。しかし、同社は同年6月1日に設立されたばかりの会社であり社員は一人もいなかった。●●代表は本業が多忙でひと月の3分の2は嬉野市におらず、都市計画などの経験も建築士の資格等も一切持っていない。

従って、「50万以上の業務委託は競争入札によらなければならない」とする嬉野市財務規則第100条1項(6)、「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」とする同規則第102条に

反しており違法。地方自治法施行令第 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。」には該当しておらず、単一随意契約は、地方自治法第 234 条 1 項 2 項に反し違法である。

イ 委託設計書が違法

●●副課長が 311 万 4000 円と算出した委託設計書【事実証明書④「景観ガイドライン策定業務設計書」】では、主任技師、技師(B)、技師(C)いずれも内業としているが、Aに技師を含め社員が一人もいないことは承知しており、違法である。

ウ 見積書が違法

Aが平成 29 年 6 月 29 日付で提出した 300 万 2400 円の見積書【事実証明書⑤「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。

エ 嬉野市土木設計業務等委託契約約款に違反しており違法

Aは、嬉野市土木設計業務委託契約約款に第 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設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、Bに 27 万円で一括再委託した【事実証明書⑥「Bの見積書」】。よって、違法である。

オ 内容が予算に見合わず違法

景観ガイドラインの実質的な中身は、当時無給でAの業務に従事していた●●氏（平成 30 年 4 月以降、嬉野市の地域おこし協力隊委員）と地域おこし協力隊員の●●氏が考えた 1 ページ程度の素案【事実証明書⑦「メッセージのやり取り」】だけで、Bが画像などを加え 11 ページに整えた。しかし、事業者公募要項と同様にまちづくり委員会の資料や提言書【事実証明書⑧「嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会資料・提言書」】など流用し、国土交通省の資料集 93 ページを加えた。内容が劣っていることは、Bの●●社長自身が認めている【事実証明書⑨「Bとのメールのやり取り」】。

景観ガイドラインの中核となる建物の高さ制限は都市計画などで容易に設定が可能であり、外注する必要性がない。景観ガイドラインは「内容が漏れると特定の事業者にも有利になる」として黒塗りの部分公開しかされていないが、外注先の事業者が駅前開発に参画できないとの条件が設けられ

ておらず、ガイドラインの内容を知りうるAが「有利」になっている。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つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少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。

カ 開発事業者をAに内定する密約があり、ガイドラインはダミー

平成30年2月5日に嬉野市役所嬉野庁舎で、B●●社長、●●氏（嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会の提言書作成者）、Aの●●代表、建設・新幹線課の●●副課長（当時）らが協議し、「嬉野市を拠点として2年以上活動実績のあるもの」などと公募要項で縛りをかけることにより、Aが駅前開発の事業者として選ばれるようにするという密約が交わされた【事実証明書⑩「2月5日の密約を示す議事メモ」、同⑪「関係者相関図】。景観ガイドラインはダミーにすぎず300万2400円は違法支出である。

キ 地域おこし協力隊員を無償の労働力として受注企業に提供したことは違法

●●副課長は、●●代表から「地域おこし協力隊員を社員として使いたい」旨の申し出を受け、建設・新幹線課が隊員の募集を行った。平成29年11月に●●氏を、平成30年4月に●●氏をそれぞれ採用した【事実証明書⑫「平成29年度地域おこし協力隊成果説明書」、同⑬「地域おこし協力隊員募集要項】。●●氏は、●●代表と同じCの社員だった関係で、平成29年秋から断続的にAの業務に関与し、平成30年2月からは景観ガイドライン作成の中心的に担った。しかし、4月の隊員になるまでは無給だった。市の業務を受託した企業に、国の特別交付税で措置される地域おこし協力隊員を無償の労働力として供与したことは違法である。

ク 履行期間を超過、検査日を偽っており違法

景観ガイドライン策定業務委託契約の履行期間は平成30年3月16日までであったが、Aは同日までに策定を終えていない。検査復命書では検査日を3月23日と記載し、竣工を3月16日としているが、実際の検査日は3月29日だった【事実証明書⑭「検査復命書等」、同⑮「3月29日のやり取り、ライフログ】。有印虚偽公文書作成、同行使罪（刑法156条、158条1項）に該当し、検査復命書は違法な文書であった。よって本件支出は違法である。

(3) その結果、嬉野市に生じている損害

景観ガイドライン策定業務委託の全額 300 万 2400 円。

第 3 請求の受理

本件請求については、平成 31 年 2 月 22 日に受け付け、要件審査した結果、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 3 月 4 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、事実証明書及び陳述の内容から、市と株式会社 A が締結した平成 29 年度嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定業務委託契約について、財務会計上の違法又は不当な契約の締結、公金の支出に該当するかどうかを監査対象とした。

なお、請求書の「(2) その行為が違法かつ不当である理由」で主張されている「キ 地域おこし協力隊員を無償の労働力として受注企業に提供したことは違法」については、財務会計上における違法又は不当な行為について述べたものではないことから、監査の対象外とした。

2 監査対象部局

監査対象部局は、総合戦略推進部 新幹線・まちづくり課（当時 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 3 月 28 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。陳述に加えて、平成 31 年 4 月 5 日付けで新たに以下の書類が証拠書類として提出された。

- ・●●氏の陳述書
- ・●●氏の陳述書

4 関係人の調査

監査にあたり、新幹線・まちづくり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、関係人として産業振興部長（当時 産業建設部長）、建設部長（当時 建設・新幹線課長）ほか関係職員から事情聴取を行った。

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

新幹線嬉野温泉駅周辺のまちづくりについては、平成27年度に「嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会」による提言が行われている。

多くの観光客を惹きつけるようなまちづくりを進めるためには、魅力的な景観形成が重要となる。行政、民間事業者、地権者など多様な主体がまちづくりに関わっていく中で、目標とする景観を共通認識として得られるようにするとともに、関係者の統一したルールを提示することが求められる。

このような観点から景観ガイドライン案を作成するための契約である。

(2) 契約締結に至る経過

① 委託業務に係る予算措置

本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年第1回嬉野市議会定例会において予算議案を可決されており、議会の手続を経たものである。

② 委託契約の委託料の算定

委託料の算定に当たっては、建設・新幹線課（当時）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。」に該当するものとしての随意契約であり、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

嬉野市のまちづくりについて密接な関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であり、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として、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、契約方法及び根拠法令、予算措置等を示した上で、平成29年7月3日付けで、嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定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7月3日から平成30年3月16日まで

イ 契約金額

3,002,400円

ウ 契約方法

単一随意契約（根拠法令：法施行令第167条の2第1項第6号、嬉野市財務規則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

目標とする景観イメージの検討、ガイドライン案の作成、ガイドライン実現手法の検討報告書類一式

2 監査の結果

(1) 結論

本件請求については、監査委員の合議により次のとおり決定した。

本件請求に係る契約の締結及び公金の支出については、違法又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

請求人が違法又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

嬉野市は、新幹線嬉野温泉駅周辺のまちづくりを進めるにあたって、平成29年4月から国立大学法人佐賀大学と「嬉野市新幹線新駅開発に付随するまちづくりデザインにおける共同研究」を行っている。国立大学法人佐賀大学は、この共同研究にかかる業務として「嬉野市新幹線駅開発に付随するまちづくりデザイン研究の情報収集整理と地元調整」に関して株式会社Aを選定し契約しているため、この共同研究は実質的には産学官の三者により進められているといえる。

また、この共同研究の成果を盛り込むことのできる唯一の業者として、市は平成29年度嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定業務委託契約を株式会社Aと締結している。

本業務は、「嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会」による提言に基づき、駅周辺の景観形成に関して、共通したルール（ガイドライン）を策定するものである。これは、前述した平成29年度嬉野温泉駅周辺まちづくりコンセプト策定業務委託と密接な関わりがあると考えられ、履行期間から同時に進められていたことを確認した。

したがって、これまでの業務で得た知識・経験等を活かすためには、株式会社A以外との契約の可能性を否定できない競争入札に付することは不利と認め、法施行令第167条の2第1項第6号により随意契約としたことは違法な契約の締結には当たらないと判断した。また、契約の相手が特定されているため、嬉野市財務規則第102条第1項第4号に該当し、単一の業者から見積書を徴することは認められる。

② 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、事業を完成させるために、必要な材料や人件費を積算するものであり、契約相手先に所属する従業員の人数に左右されるものではない。本件設計額の積算については、国が示す「平成29年度設計業務委託等技術者単価」及び「土木設計業務等積算基準」に基づいており、違法とはいえない。

③ 見積書が違法であるとする事について

本件では、市職員が株式会社Aの代表である●●氏から協力を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。見積書は株式会社A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、その手続に瑕疵はあるものの、見積書の内容について株式会社Aの意思が反映されており、無効ではないと判断した。

④ 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規定している。本業務においては、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。

⑤ 内容が予算に見合わず違法であるとする事について

本業務は、既述したとおり「嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会」による提言に基づき、駅周辺の景観形成に関して、共通したルール（ガイドライン）を策定するものである。そのため「嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会」の提言書から一部引用し、検討されることは十分考えられ、これを踏まえた駅周辺の景観形成の基本方針及びルールが定められており、業務内容を満たしていると判断した。また、ガイドラインという性格上、今後、具体的に駅周辺の景観形成の整備を進める際に効果がでてくるものと考えられる。

請求人の主張は、内容が予算に見合わず違法ということであるが、成果品自体の評価・妥当性については、客観的な基準等が存在しないため判断が難しく、契約金額については、設計書より積算された予定価格を超えるものではないため、違法とする根拠は見当たらなかった。

- ⑥ 開発事業者をAに内定する密約があり、ガイドラインはダミーであるとするについて

請求人より提出された資料から請求人が主張する密約の事実があったとは判断できなかった。

- ⑦ 履行期限を超過、検査日を偽っており違法であるとするについて

市は、「検査復命書では検査日を3月23日と記載し、竣工を3月16日としているが、実際の検査日は3月29日だった」ことについて認めている。この手続に瑕疵はあるものの、検査により竣工と認めた後に契約金を支出しているため財務会計行為自体は違法ではないと判断した。