

第2回生駒市公文書適正化検討委員会 会議録

日時 平成20年11月11日（火）午後3時～午後5時10分

場所 生駒市役所 401・402会議室

出席者

（委員） 阪口徳雄 弁護士、塚田朋子 弁護士、松山治幸 公認会計士
中田好昭 企画財政部長、松本安嘉 建設部長、古川文男水道局長
（事務局）高田総務課長、堀本総務課課長補佐、西川文書法制係長
（説明のために出席した者）堀内契約検査課長

会議概要

- 1 本会議については、第2回の検討委員会から附属機関等の会議の公開に関する基準に基づき、公開することに決定した。
なお、本日の傍聴希望者は無い旨、事務局から報告があった。
- 2 第1回検討委員会の会議録（案）について、事務局から報告があったが、一部修正を求める意見があり、承認された。
- 3 現状と課題に対する意見交換について
 - （1）事務局から前回の確認と委員の意見に対する市側の説明があった。
 - ・日付の遡及をしないために債務負担行為を設定するという考えはあるが、現在、それを理由とした債務負担行為の設定はしていない。
 - ・長期継続契約については、実施している。
 - ・入札を実施した場合の日付の遡及はない。
 - （2）阪口委員及び塚田委員によってまとめられた生駒市公文書適正化検討委員会メモに基づき、次の項目について塚田委員から説明があった。
 - ・4月1日契約について
 - ・遡及が許される場合の法律的な理論の説明について
 - ・金額の定まらない契約について
 - （3）松山委員長が作成した公文書適正化委員会のメモについて、委員長から説明があった。

【主な会議内容】

委員長 地方自治法（以下「法」という。）234条の契約についての解釈で、概算契約は本契約に向けての予備契約みたいなものであるので、それ

は法で規定されているものではない。この点で事務局との意見の相違がある。

委員 契約内容が全て確定しないと契約が確定しないとは法できていない。法 234 条の契約はどこまでの範囲を示すのか。

予算の成立を条件とする負担行為を 3 月 31 日までにしても、法 232 条の 3 に違反することにはならないのではないのか。国・他の自治体もなぜこうこういう解釈をするのか分からない。

委員 遡及する場合、遡及の間に問題が起こったらどうするのか。

委員 業者が決まっているという前提で、口頭か暗黙の了承を取っているということで、日付を遡っているのが実情です。不安はあるが、そこには行政と業者の信頼関係がある。

委員 口頭で業者が決定しているとしたら、履行期間を 21 年 4 月 1 日としておけば問題ないのでは。

委員 事務は適正な手順を踏んでいるが、証明できるものがないから不明瞭になっている。

委員長 支払が遅れることは無いのか。

委員 支払期限内に支払うようにしている。

委員 緊急時については、金額が決まらないために契約が遅れることが多いのでは。

委員 相手方、工事内容も決まっているのに契約が遅れる理由は、金額が決まらないことによる場合が多い。

委員 早く契約しようという議論もあるが、現実はそうはなっていない。金額を決めるまで時間がかかっても、事実に近いように遡って契約を済ますということになっている。

委員 例えば災害などの場合、随意契約ですので、市民の方からその業者を選んだ理由、金額が正当かどうか問われるが、とりあえず応急復旧をしなければならないため、まず、通行できるような措置を依頼し、重機、人夫の稼働日数等までの応急復旧を口頭契約で行う。以降の災害復旧の発注については数量の積算に基づく費用を算出して行う。この場合は、随意契約、入札もあるだろう。

委員 追加工事、変更工事の時に起工伺いのようなものはしないのか。

委員 軽微な設計変更の場合、今回の建設工事等における変更契約の取り扱いの変更で、設計変更の起工に、工事打合簿を付けて課長までの決裁を行うことになっている。

今回の変更は内部ではなく業者とのやり取りの中で工事打合せ簿をつけている。透明性を高めるということは可能であるが、災害等の場

合は精算しかない。契約の効果の発生は着手前でなければならぬため、おかしなことをせざるを得ないという仕組みである。

委員 予備行為をしても、金額を決めないと契約してはならないということか。

委員 指示書をもって対応することは可能と思うが、ルールどおりに行うことが事実と違うことになる。

契約書が不要な20万円以下の工事については、現場で決めて発注することができる。最初の発注は130万以下だから随意契約である。

契約検査課長 緊急・災害の場合、防災においては建設協会と各種協定書を結んでいるが、その中で要請は原則として文書によるものであると規定されている。ただし、緊急を要する場合は電話・口頭で要請し、その後速やかに文書で要請することになっている。

委員 金額を未定、概算、後日決定と記載したとしても、金額欄に書いてないと契約はできないのか。

委員 合意書の書式もないことから合意書を交わすことは可能である。契約は法の確定という重みを感じるもので、たとえ災害であっても日付を遡及せざるを得ない。

委員 指示を出しているという合意があるにもかかわらず、遡って契約を締結するのは事務の二重ではないのか。

委員 発注したことの分かる文書を残せば透明性が高まるのではないか。

契約検査課長 もともと行政の発注も口頭で可能であったが、昭和35年5月24日の最高裁の判決で会計法と自治法のこの部分が文書主義に改正されたという経緯がある。会計法及び法234条第5項が追加された。

委員 要式性つまり書類がないと契約は発生しないということか。

事務局 申込みの承諾では契約は成立しないというルールです。

昭和38年の地方財務会計制度の改正で、支出命令とは別の行為として支出負担行為が規定され、予算執行の適正化が図られた。

委員 予算に縛られることは議会との関係で良い事だが、文書でないと効力が発生しないことまで最高裁は要求しているのか

委員 法令では、契約書の作成や省略について規定していないので、契約金額が小額等の場合、契約書の作成が省略できることを契約規則で規定している。

書面作成時に日付をこの日にしなければならないというのは支出負担行為制度があるからだと思う。

契約締結と支出負担行為を一致させると事務が煩雑になるので、会

計規則で支出負担行為を行う時期を定めている。

委員 入札と落札の段階で契約が成立したのかについてはどうか。

事務局 入札の公告は申込みの誘因といわれているもので入札が申込み、落札者の決定が承諾に当たるもので、ここで契約が成立してしまい、自治体が契約書を作ることになるが法の制限がかかるので、支出負担行為をし、決裁を受け、記名押印し、はじめて契約が成立、確定するという民法の例外になっている。

輕易なものについては、法の制限がないので、民法上の考え方により口頭ででき、規約書を作成する必要がない。つまり、発注して相手が承諾すれば契約が成立することになる。

委員 支出負担行為という行為を自治体はしなければならないという制度が法の 243 条にあるように予算に縛られるということになっていて、国はそれを変えていないということか。

委員 支出負担行為に金額の記載はあるわけですね。

委員 支出負担行為は確定した金額で行うべきもので、それを概算による支出負担行為で行うと予算の執行の統制ができないことになる。

委員 概算契約、包括的な契約をしている場合は、金額が確定していないため、出来高性になる訳で、金額が確定するまでの合意というものは、要式性を要求していない。このため仮に遡及する期間内に事故が起こったときはどうするのかという問題が生じる。要式性がないのだから訴えられると負けになる。

委員 正当な理由があるのはいいんだけど、法律、規則等があって現状をなかなか変えられない、そういうことになるんですかね。

委員 現状をどうやって皆様にわかっていただくかが問題だ。

委員 遡及するにしても遡及した事実がどこに残っていないのはどうかな。契約の金額が確定するということはいいいとしても、実際上は口頭でやっているという議論は市民に納得の議論でなくて、市と相手方との契約の責任問題がどうなるのかという点と金額が確定せず、後で精算するということで実際は着手している場合に、契約ができていないのだから要式性がないとして、市は知りませんということが言えるのか。

委員 第三者からの申出に対して持ちこたえられるかどうかですね。

委員 当事者間でも同じですよ。

委員 判例がないから昭和 35 年以降変わってないんだろうけど、守らなければいけないのかね。

委員 口頭若しくは書面を残すことは可能だと思う。

契約書に、支出する際に日を遡って記入しなければならないのであれば、初めに指示書を出した意味がない。

委員 最初に仮契約みたいなものか、発注書があって、金額は最後に確定したと、そこで支出負担行為をすることが可能ではないのか。

委員 事務的には可能だが、そこで問題になるのが要式性の議論だ。

見積もりを第三者が見たときにどう説明するかが問題だ。

委員 会計検査院の報告書の中でも、契約書の事後作成について、同様の事例が載っていて、いまだ検証されていない。

委員長 ひとつの案として、災害、追加工事など、現実には遡っているものがある訳で、現実の日付を書いてもらいたいが、遡れば理由書を出してもらうということも考えられる。

本日の議論を受けて事務局で提言書のガイドライン、素案を作成してください。

委員 要式性の法律論についてはこちらで検討しますが、どこまで許されるかなど一応のガイドラインは弁護士会が作ったものに決定的なことが書いてましたから、ああいう見方について、これはできる、できないなど、それ以外の部分もありますから、事務局でもう少し意見を書いてください。

私どもの方は遡及することが全部だめだとは書いていない。いろいろ法律の制約があるからやむを得ない場合もある。ただ遡及しなくていいものまで遡及しているケースがあるのではないか。

全部結論でなくてもいいから、この場合は問題があるから別の方法を考えられないかということを事務局で作ってください。

4 その他

次回は、12月18日午後3時から提言書（案）について検討することが確認された。