

生駒市監査委員告示第7号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、次のとおり公表する。

令和元年9月12日

生駒市監査委員 東 良 徳 一
生駒市監査委員 白 本 和 久
生駒市監査委員職務執行者 井 上 圭 吾

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

令和元年7月17日

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明によれば、本件監査請求の要旨は、次のとおりである。

1 請求の対象行為

生駒市が青山社中株式会社（以下、「青山社中」という。）と、平成29年度に商工観光施策に関する助言・提案等業務につき業務委託料を496,800円とする業務委託契約を、平成30年度に政策形成実践研修につき委託金額を486,000円とする委託契約を、それぞれ締結した行為（以下、併せて「請求対象行為」という。）。

2 請求対象行為が違法又は不当であることの理由

市長は青山社中の代表取締役である朝比奈一郎氏から5万円の政治献金を受けているが、生駒市は市長が担当課に紹介した青山社中と請求対象行為に係る各契約を随意契約の方法により締結しており、市長の行為は生駒市政治倫理条例（平成20年6月生駒市条例第25号）第4条第1号及び同条第4号に抵触し違法である。また、市長は、平成29年度から、150万円の契約を3分割して、自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定による随意契約（以下、「少額随意契約」という。）が可能な金額になるようにし、人事課、いこまの魅力創造課及び都市計画課と随意契約をしようと試みた。結果的には、平成29年度に商工観光施策に関する助言・提案等業務につき業務委託契約を、平成30年度に政策形成実践研修につき委託契約を、それぞれ少額随意契約の方法により締結したことは、実質的に分割発注に該当し、自治法施行令第167条の2第1項第1号及び第2号に抵触し違法である。

3 求める措置内容

生駒市が請求対象行為により青山社中に支払った合計982,800円相当額につき、生駒市長にその損害を賠償することを求める。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、令和元年8月22日に陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から請求内容の補足説明があった。

2 監査の対象事項

生駒市が青山社中と、平成29年度に商工観光施策に関する助言・提案等業務につき業務委託料を496,800円とする業務委託契約を、平成30年度に政策形成実践研修につき委託金額を486,000円とする委託契約をそれぞれ締結した行為が、違法又は不当な行為であるか否かを監査の対象事項とした。

3 監査の対象部局等

生駒市市長公室人事課、地域活力創生部いこまの魅力創造課を監査の対象とし、必要な資料の提出を求め、市長公室長、人事課長、地域活力創生部長、地域活力創生部次長兼いこまの魅力創造課長等から、令和元年8月22日に事情聴取を行った。また、都市計画課に対し事情説明を求めた。

第4 監査の結果

主文

本件監査請求を棄却する。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

本件監査請求書、事実証明書及び請求人の陳述内容並びに関係職員の事情聴取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) 商工観光施策に関する助言・提案等業務に係る業務委託契約

生駒市は、青山社中と以下のとおり商工観光施策に関する助言・提案等業務につき業務委託契約を締結し、同社から成果品を受け取り、委託料を支払った。

担当課：いこまの魅力創造課

委託業務概要：①生駒市内商工観光関係施設の視察と職員等との意見交換

②生駒市の産品の確認及び事業展開等についての助言・提案

③市長出張時等のトップセールスのコーディネーター（双方合意の下）

④「生駒市魅力創造アドバイザー」として受注者から1名選出し活動

受注者：青山社中（代表取締役（筆頭代表CEO）朝比奈一郎）

契約金額：496,800円

契約日：平成29年6月30日

委託期間：平成29年6月30日～平成30年3月31日

契約方法：随意契約（自治法施行令第167条の2第1項第1号）

随意契約理由：青山社中は複数の自治体で類似するコンサルタント業務を実施しており実績が豊富であり、本業務に期待する成果が十分に得られる。また、同社の代表取締役(筆頭代表CEO)朝比奈一郎氏は、元経済産業省でエネルギー政策やインフラ輸出政策などを担当し産業政策に詳しく、内閣官房に出向した経験もあり政策立案に関する実績が十分でノウハウも持っている。さらに同氏は中央官庁とのパイプもあり本市にも有益な助言・提案をすることが可能である。あわせて通常のコンサルタント業務に係る費用に比して少額随意契約の範囲であり経済的に有利である。以上の理由から自治法施行令第167条の2第1項第1号を適用し、同社と契約を締結する。

成果品：「生駒市商工観光政策に関するご提案」

表紙及び目次を含め、A4判カラー41ページスライド形式

支出日：平成30年3月23日

上記契約は、当初予算には計上されておらず、平成29年度の途中で企画し実施した。納品された成果品は、上記②の業務に該当するものである。上記①の業務に関して、関係職員調査及び資料によると、青山社中の担当者が市内25か所の視察と11者へのヒアリングを実施したとのことである。また、上記④の業務に関しては、平成29年6月30日付けで、平成30年3月31日までを委嘱期間とし、朝比奈一郎氏に生駒市魅力創造アドバイザーとして委嘱している。

(2) 政策形成実践研修に係る委託契約

生駒市は、青山社中と以下のとおり政策形成実践研修につき委託契約を締結した。青山社中からの講師の派遣状況及び生駒市からの支払状況は、以下のとおりである。

担当課：人事課

委託業務概要：政策形成実践研修に係る講師派遣

受注者：青山社中（代表取締役(筆頭代表CEO)朝比奈一郎)

契約金額：486,000円

契約日：平成30年7月24日

委託期間：平成30年7月24日～平成31年3月31日

契約方法：随意契約（自治法施行令第167条の2第1項第1号及び第2号）

随意契約理由：研修の目的を達成するため、受講者が政策のプロセスを踏まえて具体的に政策を提案できるよう指導・助言を行う講師が必要であることから、自治体や企業向けの研修実績があり、約半年間の研修期間中受講者からの相談等に対する指導助言を得られる青山社中を選定した。また、同社の代表取締役(筆頭代表CEO)朝比奈一郎氏は、元経済産業省職員としてエネルギー政策やインフラ輸出政策などを担当するなど、政策立案に関する実績が十分であることから、その経験やノウハウの教授を受けることができるというメリット

がある。以上の理由から自治法施行令第167条の2第1項第1号及び第2号を適用し、同社と契約を締結する。

講師派遣日：①平成30年7月24日（導入研修）

②平成30年11月21日（中間報告）

③平成31年2月15日（最終報告）

支出日及び支出額：①平成30年8月24日 162,000円

②平成31年1月15日 162,000円

③平成31年4月25日 162,000円

政策形成研修は、若手職員がプロジェクト形式でチームを組み、調査・研究を行うテーマを一つ決定し、年度末までに各チームで調査・研究等を進め、最終的に報告書としてまとめ上げる研修であり、職員の政策形成能力の向上及び新たな政策実施の契機とすることを目的として実施している。

研修講師は、最初の導入時、中間報告及び最終報告の計3回来庁し、その際に講義、アドバイス、講評などを行っている。委託料は研修講師が来庁するごとに支出している。

(3) 都市計画課への業務委託発注依頼について

都市計画課に対して事情の説明を求めたところ、平成29年4月頃に市長から副市長を経由して高山地区第2工区の将来のまちのイメージを検討する必要の可否について打診があったが、時期尚早であるため実施しないと判断したとのことであった。なお、業務を実施する際の対応可能な事業者の一例として青山社中も挙がっていたが、同社と随意契約するよう紹介されたものではないとのことであった。

(4) 政治団体「こむらさき雅史といこまの未来を創る会」への献金について

平成28年2月25日に奈良県選挙管理委員会に提出された収支報告書によれば、平成27年3月16日に、朝比奈一郎氏から政治団体「こむらさき雅史といこまの未来を創る会」に、5万円の寄附があったことが認められる。

(5) 令和元年6月定例記者会見及び5月月例記者会見について

令和元年5月31日に令和元年6月定例記者会見及び5月月例記者会見（以下、「記者会見」という。）が行われている。その際の会見記録によると、青山社中との随意契約について市長と記者の間で質疑応答があったことが認められ、青山社中は市長の知人が代表であり、人事課やいこまの魅力創造課に同社を紹介したこと、研修費用について低額にしているが随意契約にするために安価にしているわけではないことなどを市長が回答していることが認められる。

(6) 随意契約に係る本市の規定

生駒市契約規則（昭和39年4月生駒市規則第6号）第17条第1項では自治法施行令第167条の2の規定により随意契約しようとするときは、なるべく2名以上の者から見積書を徴するものとするとして規定している。なお、同項ただし書において、契約の性質又は目的によりその必要がないと認められるものについては、2名以上から見積書を徴することを省略することができる旨を規定している。また、同条第2項では自治法施行令第167条の2第1号の規定により随意契約によることができる範囲について規定しており、同規則別表において、本件の

ような委託業務の場合は、50万円以下であれば同号の規定による随意契約ができると規定している。

また、生駒市随意契約ガイドラインにおいて、①契約の性質又は目的により契約の相手方が特定されるとき、②自治法施行令第167条の2第1項第3号又は第4号に該当するとき、③災害の発生等により緊急を要するときには、見積徴取者数を1者とすることができる場合としており、その場合には、原則として価格の妥当性を証する資料（積算資料、類似契約資料等）を添付することとしている。

(7) 生駒市政治倫理条例（抜粋）

請求人は生駒市政治倫理条例違反を主張しているが、関係する条文は以下のとおりである。

（目的）

第1条 この条例は、市政が市民の厳粛な信託に基づくものであることにかんがみ、その担い手たる市長、副市長、教育長及び水道事業管理者（以下「市長等」という。）並びに議会の議員（以下「議員」という。）が、市民全体の奉仕者としてその人格及び倫理の向上に努め、いやしくも自己の地位による影響力を不正に行使して自己の利益を図らないことを市民に宣言するとともに、市長等及び議員が職務を遂行する上での公正性及び高潔性を実証するために必要な措置を定め、あわせて、市民も市政の主権者としての認識及び自覚の下に、公正で開かれた民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。

（略）

（政治倫理基準）

第4条 市長等及び議員は、次に掲げる政治倫理基準を遵守しなければならない。

- (1) 市民全体の奉仕者として品位及び名誉を損なうような一切の行為を慎み、その職務に関して不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をしないこと。
- (2) その地位を利用していかなる金品も授受しないこと。
- (3) 市及び市の出資法人等（市が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している法人及び市と密接な関係にあると認められる法人をいう。以下同じ。）が行う工事等（下請工事を含む。）の請負契約、業務委託契約、物品購入契約その他の契約に関して特定の業者の推薦、紹介その他の有利な取計いをしないこと。
- (4) 市職員の公正な職務の遂行を妨げ、又は市職員の権限若しくは地位による影響力を不正に行使するよう働きかけないこと。
- (5) 市職員の採用に関して推薦又は紹介をしないこと。
- (6) 議員は、市職員の昇格、異動等の人事について関与しないこと。
- (7) 政治活動に関して法人その他の団体（政党その他の政治団体を除く。）から寄附等を受けないものとし、その後援団体についても政治的又は道義的批判を受けるおそれのある寄附等を受けさせないこと。
- (8) その地位を利用して、市職員に対する物品等の販売その他市職員との各種契約の締結（政党の機関紙誌に係るものを除く。）を行わないこと。

（以下略）

2 判断理由

(1) 監査請求期間について

住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをする事ができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでないとされている。(自治法第242条第2項)

上記事実確認のとおり、商工観光施策に関する助言・提案等業務委託契約については、平成29年度の事業で、委託料の支出日は平成30年3月23日であり、支出日から一年以上経過した後住民監査請求がされているため、「正当な理由」がない限り、住民監査請求の要件を満たしていないこととなる。

正当な理由の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合あるいは普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査しても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができなかった場合は、当該住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている(平成14年9月12日最高裁判所第一小法廷判決平成10年(行ツ)第69号、平成10年(行ツ)第70号)。

商工観光施策に関する助言・提案等業務は秘密裡に行われたものではないが、同業務については、広報紙、新聞報道などで報道されたものではなく、予算書や決算書でも具体的に同業務の存在を確認することはできない状態にあった。ただし、請求人は、令和元年5月10日に同業務に係る行政文書開示請求を行い、関係文書が開示されたのは令和元年6月5日であることから、令和元年6月5日頃には客観的にみて住民監査請求ができる程度に当該行為の内容を知ることができたといえる。そのため、令和元年7月17日に提出された本件住民監査請求は、客観的にみて住民監査請求ができる程度に内容を知ることができた日から相当期間内に住民監査請求をしたものであり、同業務に係る財務会計上の行為があった日から一年以上経過しているが、正当な理由があると認め監査の対象とした。

(2) 各委託業務について

ア 分割発注について

請求人は、商工観光施策に関する助言・提案等業務と政策形成実践研修に係る業務については密接に関連しており、実質的な分割発注であると主張する。しかし、これら各業務は、発注年度も業務内容も明らかに異なった業務であり、請求人が主張する「150万円の契約を分割して発注したこと」を示す証拠は、各担当課への調査でも見当たらなかったため、分割発注であると認めることはできなかった。

イ 商工観光施策に関する助言・提案等業務に係る業務委託契約について

商工観光施策に関する助言・提案等業務については、支出負担行為伺書兼起案書によると少額随意契約により契約を締結したものと認められるが、価格の妥当性を示すために同書類に添付された設計価格積算表では設計価格は1,479,600円(税込)となっており、これに比べて青山社中から徴取した見積額は496,800円(税込)と極めて低額である。支出負担行為伺書兼起案書に添付された随意契約理由書には、随意契約の理由の一つとして「通常のコンサルタント業務に係る費用に比して本件委託料は、少額随意契約の範囲でもあり経済的に

も有利である」としている。しかし、比較すべき通常のコンサルタント費用の額は示されており、本件委託料が有利であるか否かは判断できない。上記随意契約の理由は、単に本件委託料が少額随意契約の範囲内にあるから有利であるといっているに過ぎず、他と比較して価格的に有利であるとの理由にはなっていない。また、委託業務では、その委託業務の内容によって委託料額は上下するが、生駒市の設計価格積算表で想定した業務と青山社中の見積書で想定した業務が異なっていたのか否か、もし、異なっていたとすれば、どの点が異なり、それが価格にどのように反映されたのか、また、異ならない場合には青山社中は市の期待する業務を履行できるのか否かなどの検討がされた形跡は見当たらない。

また、担当課の作成した起案用紙、支出負担行為伺書、青山社中が作成した見積書及び生駒市と青山社中が記名押印した業務委託契約書の作成日付がいずれも平成29年6月30日となっているが、上記行為を全て同一日に行うことは時間的に困難であり、書類上の日付を意図的に合わせたものと推測され、実際の意味形成過程が不明瞭になっているといわざるをえない。

上記のとおり、商工観光施策に関する助言・提案等業務に係る委託契約の事務手続は相当とはいえないが、そのことにより本件契約が違法、無効となるものではない。

青山社中が生駒市に提出した本業務の成果品である「生駒市商工観光政策に関するご提案」につき、請求人は特別な成果物とは思われないと主張する。しかし、市がその内容を精査し、契約が履行されたことを確認した上で成果物を受領し、委託料を支出している以上、当該契約に係る双方の債務は履行されており、市として損害を被ったとはいえない。

よって、市長に損害賠償請求を求める請求人の措置請求には理由がない。

ウ 政策形成実践研修に係る委託契約について

政策形成実践研修に係る委託契約は、少額随意契約及び自治法施行令第167条の2第1項第2号による随意契約（以下、「特命随意契約」という。）により契約を締結したものと認められる。見積書の徴取は青山社中1者のみであり、その理由も記載されているが、生駒市随意契約ガイドラインで定める価格の妥当性を証する資料の添付がない。その点において、当該委託契約の手続には改善の必要性はあるものの、提出された資料及び担当課の説明によれば、他の研修費用と比較して本件研修費用は妥当な金額であることが認められ、同契約が違法、無効になることはない。

よって、市長に損害賠償請求を求める請求人の措置請求には理由がない。

(3) 生駒市政治倫理条例について

市長の記者会見及び生駒市議会の令和元年第3回定例会における令和元年6月14日の答弁によれば、青山社中の代表者から政治団体「こむらさき雅史といこまの未来を創る会」に5万円の寄附があったこと、市長が各担当課に青山社中に関する情報を提供したこと、及びその後生駒市と青山社中との間で商工観光施策に関する助言・提案等業務や政策形成実践研修に係る業務につき随意契約が締結されたことが認められる。

生駒市政治倫理条例は、過去の市長、議長の行為に対する反省から、市長等及び議員が職務を遂行する上での公正性及び高潔性を自ら実証するために制定されたものであり、市長等及び議員は市民から誤解を招くことのないよう行動することが求められている。

しかし、仮に市長に政治倫理条例に違反する疑いがあっても、政治倫理条例に違反するか否かは政治倫理審査会（同条例第8条）において調査し、報告、勧告などがされるものであり、政治倫理条例に違反することのみをもって、直ちに上記随意契約が無効になるものではない。

よって、政治倫理条例違反を理由として、市長に損害賠償請求を求める請求人の措置請求には理由がない。

以上のとおり、請求対象行為である随意契約の締結の違法、無効を理由として、市長に損害賠償請求を求める請求人の措置請求には理由がないことから、本件住民監査請求は主文のとおり決定することとした。

3 意見

本件監査請求は棄却するが、以下のとおり意見を述べる。

- (1) 商工観光施策に関する助言・提案等業務に係る契約手続について、事業実施起案はなく、見積書、契約締結起案書、支出負担行為伺書兼起案書及び契約書の日付は全て平成29年6月30日となっていた。市が、青山社中と契約手続するにあたり、同一日に全ての手続を完了させることは実務上困難であると考えられ、本件では書類上の日付を意図的に合わせたものと推測され、実際の意思形成過程が不明瞭といわざるをえない。また、業務完了届、委託業務検査調書、請求書及び支出命令書の日付も、全て平成30年2月21日となっており日付を意図的に合わせた可能性がある。後に政策形成過程を検証できるよう、決裁書類や見積書、契約書などは作成すべき時期に作成し、かつ、実際に作成した作成日を書類に記入すべきである。適正な事務手続の履践を徹底されたい。
- (2) 商工観光施策に関する助言・提案等業務については、市で作成した設計価格積算表による設計価格1,479,600円よりも極めて安価な496,800円で青山社中と契約している。市の算出した価格よりも大幅に安価で契約するにあたり、市が当初予定していた業務内容を十分に履行できるのかの検証や、なぜ大きな差額が生じているのか等について検証した記録が残されていない。市民に対する説明責任を果たすためにも、意思形成過程が明確になる記録を残すようにされたい。
- (3) 本件監査請求は、そもそも、市長の後援会に寄附をした者が代表取締役を務める青山社中に関する情報を市長が職員に提供し、同社との間で随意契約が締結されたことが発端の一つとなっている。政治倫理条例の趣旨は、市長等及び議員が職務を遂行する上での公正性及び高潔性

を自ら実証し、公正で開かれた民主的な市政の発展に寄与することにある。その趣旨をふまえ、市民が疑念や不信感を持つおそれがある行為は厳に慎むよう要望する。

なお、生駒市政治倫理条例第4条第3号は、市長及び議員による、特定の業者の推薦、紹介その他の有利な取り計らいを禁じている。当該規定では、全ての推薦、紹介を禁止するかのような定めとなっているが、市の業務に寄与する業者がいれば、市長や議員がその情報を担当課に提供することが有用な場合があると思われる。しかし、他方で、市長や議員が推薦、紹介した場合に、職員が圧力を感じ、意思決定過程が歪められることも危惧される。この点、同条例で禁止する「推薦、紹介」の趣旨は必ずしも明瞭とはいえない。市長及び議会におかれては、同条例で禁止する「推薦、紹介」は全ての推薦、紹介を禁止する趣旨か、あるいはそうでないとした場合にどの範囲を禁止するのかを明確にされるよう要望する。

以上