

様

狭山市監査委員 中 山 眞 男

狭山市監査委員 磯 野 和 夫

狭山市職員措置請求書について（通知）

平成 2 8 年 7 月 4 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 2 4 2 条第 1 項の規定による監査請求について、請求内容を監査した結果を下記のとおり通知します。

記

第 1 請求の内容（原文のまま掲載）

はじめに

請求人はこれまで狭山市に対して、数々の法令や条例・規則に違反する事務執行を発見し、監査請求をしてきたがいずれも棄却及び却下という監査委員の判断により、過去数回の行政訴訟に至っている。

今回の職員措置請求は、狭山市契約規則第 2 1 条の 2、第 2 2 条違反のほか、刑法 1 5 9 条第 1 項相見積の私文書偽造等、予定価格の漏洩・さらに狭山市業務委託に違反する随意契約が発見された。

このように、違法・不適切と思料される行政事務執行は、行政に対する市民の不信が増幅することが明白であり、監査委員は適切な調査を行い、公正不偏な判断を下すことを要望するものである。

1 請求の要旨

狭山市長小谷野剛は平成 2 7 年 8 月、市長就任後、定住促進対策用コンテンツ「狭山市移住・定住促進マンガ」の作成を指示し、平成 2 7 年度の予算で制作者を決定して「別冊さやま創刊号」を制作した。さらに、農業振興課は同じ作者で別

冊「さやま」おしえて狭山茶のおいしい淹れ方編の印刷業務委託契約を締結し、いずれも2社随意契約とした。

地方自治法施行令第167条の2（以下法令という）では随意契約を定め、狭山市契約規則（以下規則という）でも随意契約について定めている。その規則第21条の2随意契約の手続きではあらかじめ一定の内容を公表するとしている。

しかし情報公開を求めた結果、それらの文書は存在せず、狭山市は契約規則違反で随意契約を行った。

狭山市長小谷野剛は法令及び規則の遵守を怠り、必要な手続きを行わず契約を締結した事案に対し、代金を支払ったことは地方自治法第2条第16項違反であり、同第17条により無効となる。

以上により、狭山市は市長小谷野剛に対し、別冊さやま2件の印刷業務に支払った996,300円、498,960円の合計1,495,260円及び返還されるまでの期間利息日歩2.8%の返還を求めよ。

2 請求の理由

「別冊さやま創刊号」の印刷は《資料1》起案書の起案理由5、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号に基づく随意契約とし、「本マンガにつきましては、印刷製本に加え、全体レイアウトの調整や色合いの調整、マンガ部分以外のページ（2ページ分）の制作作業（原文及び基本デザイン案は本市で提供）が含まれることから、製造の請負と判断し、事務手続きを進めることとします。」として規則第21条（1）工事又は製造の請負の上限額である1,300,000円の上限額を設定した。

しかしながら、狭山市では通常発注する印刷の随意契約は規則第21条（2）財産の買入れの上限額800,000円を上限として契約しており、製造の請負と判断は無理やりこじつけた感が否定できない。なぜなら、マンガ部分以外のページ（2ページ分）の制作作業について、原文及び基本デザイン案は本市で提供していることから受注者の創作部分はほとんどないに等しい。

これをもって製造の請負とは言い難いと同時に、同規則第21条の2（1）の発注の見通し、（2）契約の内容並びに契約の相手方の決定方法と選定基準の文書が存在せず《資料2》、（3）の市長が認める事項の文書が存在しない。

予定金額も1,000,000円（消費税込み）と算出した積算の根拠文書が存在せず、契約決定金額が996,300円と予定金額に対し99.63%は予定金額が漏洩された可能性が高い。

農業振興課起案の別冊「さやま」おしえて狭山茶おいしい淹れ方編についても、起案書《資料3》以前に第21条の2（1）発注の見通し、（2）契約の内容並びに契約の相手方の決定方法と選定基準の文書が存在せず《資料3》、（3）の市長が認める事項の文書が存在せず、随意契約の根拠がない。

しかも農業振興課では、印刷の契約を業務委託契約として契約の締結を行って

いるが、同契約約款では第4条の再委託等の禁止では、業務の一部又は全部を他に委託し、または請け負わせてはならないと定めており、但し書きの発注者の書面による承諾も一切の文書の開示請求で開示されていないので契約約款違反である。

何より2社の随意契約の見積提出で選定業者中央企画は狭山市に業者登録があるものの契約課で指名されながらも一度も受注実績がなく、株式会社昇寿堂所沢出張所も昨年1度だけの契約実績である。

これらの業者がどのような基準で選定されたかが明確でなく、請求人が株式会社昇寿堂本社に別冊さやま創刊号と同じ仕様で見積もりを依頼したところ、《資料4》のとおり、完全に印刷業界違いで見積もりが不可能とのことであった。

契約の際に提出された株式会社昇寿堂所沢出張所の見積りは手書きであり、同社の白紙で押印した見積書に中央印刷の担当者が記入したものと史料され《資料5》、《資料6》別冊さやまの見積宛先文字と見積文字が異なることから、宛先記入が職員であることも疑われる。

これは、刑法第156条第1項行使の目的で他人の印章若しくは署名を使用して権利、義務若しくは事実証明に関する文書若しくは図画を偽造し（中略）3年以上5年以下の懲役刑となる私文書偽造等にあたる。

株式会社昇寿堂所沢出張所の見積提出は中央印刷の担当者が持参したものと推察され狭山市のそれぞれの担当者はこれを承知していると思料され、監査委員は筆跡の鑑定の上事実関係を調査すべきである。

先般、狭山市道路雨水課で遡った日付の虚偽公文書作成が平然と行われ、情報公開及び個人情報保護審査会の答申でも不適切とされ、平成28年6月14日、狭監発第26号の監査結果付帯意見でも今後の文書作成が適切に行われることを要望されるなど、狭山市では違法・不適切な事務執行が横行している。

また、この他にも文書に日付や保存期間の未記入も散見されることから、監査結果に完全な文書作成を行うよう付帯意見を付けることを求めるものである。

以上の内容から、監査委員は法第199条第3項に法り、適切な調査を行い、同条第8項による関係人の出頭を求め、帳簿書類を提出させるとともに、見積書の筆跡鑑定を行い、公正不偏な判断を下し、頭書金額の返還命令を行うよう請求する。

3 事実証明書

- (1) 資料1 移住・定住マンガ「別冊さやま創刊号」についての起案書
- (2) 資料2 選定基準の開示請求に文書不存在の不開示決定通知書
- (3) 資料4 株昇寿堂本社の見積依頼に対する回答
- (4) 資料5 別冊さやま創刊号の相手方見積書
- (5) 資料6 別冊さやまお茶の淹れ方の相手方見積書

- 4 請求人
住所
氏名

第2 請求の受理

本件措置請求については、法第242条の規定による所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査対象部局

総合政策部政策企画課
環境経済部農業振興課

第4 請求人の証拠の提出及び陳述等

請求人に対して法第242条第6項の規定に基づき、平成28年8月1日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

1 証拠の提出

請求人から提出はなかった。

2 陳述内容（原文のまま掲載）

はじめに

請求人がこれまで行った監査請求について、数々の法令、条例、規則違反の業務執行が発見されている。

今回の「別冊さやま」及び「おしえて狭山茶」の印刷に関する随意契約でも狭山市契約規則違反ばかりか、私文書偽造等の刑法に抵触する契約が、ややもすると執行機関の職員主導で行われた形跡があり、予定価格の漏洩も疑われる。

このような事実関係を精査し、公平不偏な監査結果の判断を求める。

(1) 別冊さやま創刊号について

ア 別冊さやま創刊号の随意契約に関して、狭山市契約規則第21条の2で定める契約の手続きでは、あらかじめ次に掲げる事項を公表するものとする。

とし、①発注の見通し、②契約の内容並びに相手方の決定方法及び選定基準、③市長が認める事項と定められているが、この随意契約は公表されていないばかりか②は文書の存在すらない。

イ 本来、見積依頼する場合は、公平な見積を期するために仕様書が存在しなければならないが、情報公開で一切の資料として請求したにもかかわらず、仕様書や見積依頼書が存在しない。

ウ 請求でも述べているが、相手方である(株)昇寿堂埼玉出張所の見積書の宛名は本文の筆跡とは明らかに異なり、第3者が記入したものと思料される。それは、「おしえて狭山茶・おいしいお茶の淹れ方編」の見積書の宛名筆跡と

比較しても同一人が記入したものではなく、職員が記入したものと推察される。

エ 印刷の予算を計上するにあたっては積算資料が存在せず、予定金額である1,000,000円の根拠が不明である。また、印刷の見積は、印刷所の設備規模により計算方法が異なり、予定金額の99.63%にあたる見積が作成される確率はほとんどないことから、予定金額の漏洩が疑われる。

オ 請求でも述べているように、榊昇寿堂本社にタイトル名を変更し、別冊さやま創刊号と全く同じ仕様で個人的に見積依頼したところ、資料4の通り受注不可の返信があった。つまり、この随意契約の榊昇寿堂の業者選定後、見積を依頼した時点で見積不可の回答があつて当然であり、何者かによって、押印した同社の見積書に手書きで記入し提出されたことは、刑法156条第1項私文書偽造・同行使に該当する。

(2) おしえて狭山茶・おいしいお茶の淹れ方編について

ア 請求でも述べたとおり、(1)、アと同様に狭山市契約規則の随意契約の根拠が存在しない。

イ 業務委託設計書が存在し、内訳の製作費が1式金額であり、用紙代、製版代、印刷代、製本代の内訳が定かではなく、予定金額が税別462,500円とした根拠に欠けるところがあるばかりでなく、中央企画の見積が462,000円と500円の開きしかないのは不自然であり、予定価格の漏洩しか考えられない。

ウ ここでも見積の相手先は榊昇寿堂埼玉出張所であり、また、(1)、アと同様狭山市契約規則第21条の2違反である。

エ 請求でも指摘したとおり、農業振興課の契約は「業務委託契約」であり同契約約款第4条で再委託等を禁止している。中央企画はアパートの一室で営業しており、再委託しなければ契約の履行は不可能である、さらに同印刷物が狭山市に納品されていたのは運送業者であると推察され、納品書には発送店が記入されていることから、確認すれば再委託していることに職員は気が付かないはずはない。また納品日が期限内に行われていなかった可能性も高い。

オ 件名《別冊「さやま」おしえて狭山茶おいしいお茶の淹れ方編制作・製本及び業務委託について》見積もり徴する起案書の日付は3月18日であり、課長専決で即日決裁されている。しかし、見積依頼が出ているが、見積依頼の発番・日付の記入がない。

カ また、翌日から21日までは連休であり、見積提出期限である22日までに見積書を提出するのは、用紙代の仕入れ価等、加工費用等の調査があり、あらかじめ仕様が分かっていない場合に不可能に近い。

キ しかしながら、22日に見積書が提出され、同日に業務委託契約書が作成され、中央企画からは同日に業務着手通知書が提出されている。

ク また、見積書が提出された後に発注の起案書がなく、決裁文書がないまま発注されている。

以上のとおり、狭山市の行政執行は、杜撰で違法、不適切な業務執行がまかりとっているのが実態である。

地方自治法第2条第16項では地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。とし、同第17項では前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする。と定められており、契約の無効を訴えて意見陳述とする。

第5 職員の証拠の提出及び陳述

法第199条第8項の規定に基づき、総合政策部政策企画課職員及び環境経済部農業振興課職員に対し証拠の提出を求めるとともに、平成28年8月1日に出頭を求め陳述の機会を与えた。また、会計課職員に支出命令書の提出を求めた。

さらに、平成28年8月1日の請求人陳述の内容を踏まえ、環境経済部農業振興課職員に対し回答及び資料の提出を求めた。

1 職員の証拠の提出

(1) 政策企画課に提出を求めた書類

ア 職員措置請求書に対する理由説明書（概要説明等）

イ 「別冊さやま」作成に係る見積り徴取に関する起案文書（写し）

ウ 「別冊さやま」作成に係る業者の決定及び契約締結に関する起案文書（写し）

エ 「別冊さやま」作成に係る契約書類一式（写し）

なお、「別冊さやま」作成の際の随意契約の相手方選定の理由がわかる文書の公文書開示請求に対する通知書及びその起案文書（写し）の提出を求めたが、該当する文書は存在しなかった。

(2) 農業振興課に提出を求めた書類

ア 職員措置請求書に対する理由説明書（概要説明等）

イ 「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」作成に係る見積り徴取に関する起案文書（写し）

ウ 「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」作成に係る業者の決定及び契約締結に関する起案文書（写し）

エ 「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」作成に係る契約書類一式（写し）

オ 「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」作成の際の随意契約の相手方選定の理由がわかる文書の公文書開示請求に対する通知書及びその起案文書（写し）

(3) 会計課に提出を求めた書類

- ア 平成28年3月11日に中央企画との間で締結した「別冊さやま」の制作、印刷及び製本に関する契約に基づき支出した需要費に係る支出命令書及び請求書（写し）
 - イ 平成28年3月22日に中央企画との間で締結した「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」制作・製本及び印刷業務委託に基づき支出した委託料に係る支出命令書及び請求書（写し）
- (4) 請求人陳述の内容を踏まえて、農業振興課に提出を求めた書類
成果物の納品に際し提出された納品書（写し）

2 職員の陳述（要約）

(1) 政策企画課の契約事務の概要について

「別冊さやま創刊号」の制作については、サイズや色合いの調整を行うとともに市のPR部分のデザイン構成・編集を要請する業務であることから、製造の請負として発注するものであった。印刷業務にかかる見積書を徴取する業者については、平成27年・28年度狭山市物品等入札参加資格者名簿において営業種目が「印刷」で登録している事業者のうち、2者としたものである。事業費については、厳しい財政状況を考慮し平成27年度予算の範囲内で対応することとし、企画費のなかで予算執行可能額と見込まれた1,029,000円のうち、1,000,000円と予定価格としたものである。

平成28年3月3日に、中央企画及び株式会社昇寿堂所沢出張所に対しそれぞれ電話にて来庁を依頼し、関係資料について業務内容を説明して見積書の提出を依頼した。

平成28年3月8日に中央企画が来庁し窓口で見積書を提出し、同月9日に株式会社昇寿堂所沢出張所が来庁し窓口にて見積書を提出した。それぞれ、窓口で受け付ける前に、要求した内容となっているか確認し、不備がないことから、受領した。

契約については、見積書を徴取した2者のうち、最低価格で、かつ予定価格を下回る金額の見積書を提出した中央企画を受注者として決定し、契約額996,300円で平成28年3月11日に契約を締結したものである。

(2) 農業振興課の契約事務の概要について

「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」の制作については、単純な印刷・製本業務のほかに、表紙のデザインや巻末部分の編集について協議しながら行うことから、業務委託契約として発注したものである。業者の選定については、短い見積期間のうちに確実な見積を求めることから、政策企画課において発注した同様の業務に係る見積実績のある2者としたものである。事業費については、業務委託設計額499,500円を予定価格としたものである。

平成28年3月18日に、中央企画及び株式会社昇寿堂所沢出張所に対しそ

それぞれ電話にて来庁を依頼し、関係資料について業務内容を説明して見積書の提出を依頼した。

平成28年3月22日に中央企画及び株式会社昇寿堂所沢出張所が来庁し、窓口にて見積書を提出した。それぞれ、窓口で内容を確認したところ、記載内容に不備がないことから、その場で受領した。

契約については、見積を徴取した2者のうち、最低価格で、かつ、予定価格を下回る金額の見積書を提出した中央企画を受注者として決定し、委託金額498,960円で平成28年3月22日に業務委託契約を締結したものである。

狭山市業務委託契約約款第4条に規定する再委託等の禁止違反については、本件に関する指摘を受けたことから、中央企画に確認したところ、業務委託の一部である印刷・製本業務について外部発注していたとのことであった。市に対して再委託の申出を怠ったことに関しては、従来から市発注の印刷・製本業務を請負契約として受注していたところ、今回、初めて業務委託契約による受注であったことから、同約款第4条に規定する再委託等の禁止について認識していなかったことが原因であることが確認されたものである。このことから、中央企画の同約款の違反については、厳重に注意し、再発の防止に努めるよう、指示をしたところである。

3 請求人陳述の内容を踏まえ、農業振興課職員に文書で回答を求めたもの

請求人陳述において、「印刷物が狭山市に納品されていたのは運送業者であると推察され、納品書には発送店が記入されていることから、確認すれば再委託していることに職員は気が付かないはずはない。」と主張していることについて、窓口で納品した者とそれを受け取った職員について文書で回答を求めたところ、次のとおりであった。

窓口で納品した者 中央企画の従業員

受け取った職員 農業振興課職員

第6 監査の結果

1 結論

「別冊さやま」及び「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」の作成に関し中央企画との間で締結した製造の請負に関する契約及び業務委託契約について、法第2条第16項違反であり、同条第17項により契約は無効となるので、狭山市長は市長小谷野剛に対し、これらの印刷業務のために支払った金額及び返還されるまでの期間利息の返還を求めるとの主張は、理由がないので、これを棄却する。

2 判断の理由

- (1) 「別冊さやま」及び「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」について、中央企画との間で締結した製造の請負に関する契約及び業務委託契約は狭山市契約規則第21条の2及び第22条の規定に違反しているとの主張、株式会社昇寿堂所沢出張所から提出された見積書の作成は刑法第156条第1項の私文書偽造等にあたるとの主張、予定価格が漏洩された可能性が高いとの主張及び見積徴取業者の選定に際しどのような基準で選定されたかが明確でないとの主張について

狭山市契約規則第21条の2は地方自治法施行令第167条の2第3号及び第4号に定める随意契約の場合の特例を定めたものであって、中央企画との間で締結した本件随意契約はこの特例に該当しない。また、狭山市契約規則第22条は見積を徴する方法等について定めたものであるが、市は中央企画及び株式会社昇寿堂所沢出張所を庁舎に招いて関係資料を配布し、業務内容を説明して見積書の提出を依頼しており、2者の見積書の提出を受け、記載内容に不備がないこと等を確認したうえ受領している。よって、同規則第22条の規定に違反しているとはいえない。

次に、私文書偽造等にあたるとの主張及び予定価格が漏えいされた可能性が高いとの主張は、請求人の推測にすぎない。

次に、見積徴取業者については、契約課が行う資格審査を経て狭山市物品等入札参加資格者名簿に登録された業者のうちから選定しており、これは、市が通常行っている見積徴取業者の選定方法である。

したがって、請求人の各主張には理由がないと判断した。

- (2) 「別冊さやま」について、製造の請負とは言い難いとする主張、仕様書及び見積依頼書が存在しないとする主張、印刷の予算を計上するにあたっては積算資料が存在せず、予定金額である1,000,000円の根拠が不明であるとの主張について

「別冊さやま」の作成については、作家が作成した原色データを本市からの要請で色合い等の調整、PRページの編集やデザイン構成のデータ制作に係る業務を発注したものであるから、印刷物の完成を目的とする請負契約の性質を有するものと思料するところである。

次に、見積作成を依頼する際、電話連絡にて業者を来庁させ、関係資料を基に業務内容を説明し見積書の提出を依頼しており、たとえ形式上の仕様書及び見積依頼書が文書として存在しない場合であっても、このことにより締結された契約が違法又は不当なものとはいえないと思料するところである。

次に、「別冊さやま」の予定価格については平成27年度予算の範囲内で対応することとし、予算執行可能額と見込まれた額のうち1,000,000円としたと説明している。そもそも、予定価格の決定方法については、法に具体的に定めがなく、それぞれの地方公共団体の規則に委ねられており、予定価格

の決定は、その専決権者に裁量権が認められていると解されている。したがって、「別冊さやま」の作成に関し見積を徴取するにあたり、予算執行可能額と見込まれた額の範囲内で専決権者が行った判断が裁量権の範囲を逸脱又は濫用しているとはいえないと思料するところである。

以上のことから、請求人の各主張には理由がないと判断した。

- (3) 「別冊さやまおしえて狭山茶おいしい淹れ方編」について、狭山市業務委託契約約款に違反しているとの主張、納品は運送業者であると推察され納品書には発送店が記入されていることから確認すれば再委託していることに職員が気が付かないはずがないとする主張及び納品が期限内に行われていなかった可能性が高いうえ、発注の起案書が存在せず、決裁文書がないまま発注されているとの主張について

農業振興課が中央企画との間で締結した業務委託契約について、その業務を請け負った中央企画は同契約約款第4条に規定する書面による市の承諾を得ないで業務の一部を他に請け負わせていたものの、このことについて市は中央企画に対し厳重に注意し、再発の防止に努めるよう指示をしている。また、成果物は契約内容のとおり納品されており、市に財産上の損害は発生していない。

次に、納品があったとされる平成28年3月31日に中央企画が来庁し農業振興課窓口において職員が成果物を受領し、部数、内容等に問題がなかったことを確認した。また、納品書は平成28年3月31日付けで中央企画が発行していることを確認した。

次に、市は契約締結に際して請負業者の決定及び契約締結の起案文書を作成しており、その決裁を経て契約を締結している。通常、契約の締結によって発注が行われており、事務は適正に行われていた。

したがって、請求人の各主張には理由がないと判断した。

以上のことから「1 結論」のとおり判断する。