

## 監査公表第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第5項の規定により、監査した結果を次のとおり公表します。

令和4年4月11日

桑名市監査委員	久徳 直矢
桑名市監査委員	伊藤 正広
桑名市監査委員	渡邊 清司

### 住民監査請求に係る監査結果

#### 第1 請求の受理

##### 1 請求人

(略)

##### 2 請求書の提出日

令和4年2月7日

##### 3 請求書の受理

本請求は、法第242条第1項に規定する形式要件を具備しているものと認め、令和4年2月18日に受理することを決定した。

##### 4 請求の内容

請求人から提出された請求の内容は、次のとおりである。

(原文のとおり。ただし、個人名は匿名とした。)

#### 【令和4年2月7日受付 桑名市職員措置請求書】

桑名市長に関する措置請求の要旨

##### 1. 請求の要旨

「桑名市プレミアム付き応援食事券（以下「食事券」）発行事業」（以下「本件事業」）への公金の支出は、違法・不当な公金の支出に当たるため、本件事業の業務委託料の全額である103,273,249円を市に生じた損害として、桑名市長伊藤徳宇氏に対する損害賠償の請求を求める。以下にその理由を述べる。

予算編成が杜撰かつ過大であり違法

令和2年4月臨時会での産業振興部長の答弁によると本件事業は「7,000円分の食事券を5万5,000セット」発行、「参加条件を満たした飲食店に対して上限50冊の応援食事券セットを配布」することとしている。令和2年第2回定例会での同氏の「最大1,100店舗」発言でも確認できる通り、1,100店舗分の予算である。

請求者が令和2年5月27日に公文書開示請求を行った際に、商工課課長補佐兼商工振興係長は、「県から飲食店営業の許可を受けている市内店舗が約1,100店舗あったが、臨時会前には除外店舗を考慮した800店舗を目安としていた。店舗数が精査できていなかったため、臨時会では言及しなかった。」という趣旨の発言をした。また、総務省統計局発表の「統計でみる市区町村のすがた2019」によると、桑名市の飲食店数(2016年)は601である。

食事券は1冊につき税金で2,000円分のプレミアム分が支払われるため、 $(1,100 \times 50 \times 2,000 =)$  110,000,000円分が予算として提案され、議決された。しかし、提案時に市側が目安としていた800店舗であれば $(800 \times 50 \times 2,000 =)$  80,000,000円、総務省統計の601店舗であれば $(601 \times 50 \times 2,000 =)$  60,100,000円の予算で十分であった。

決算を見ても、予算の根拠とした1,100店舗に対して325店舗(29.54%)しか登録されておらず、飲食店の手元資金の確保という本件事業の目的はごく一部の店舗に対してしか達成されていない。

地方自治法第2条14項に「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。」という規定があり、最少の経費になっていない上効果も挙がっておらず、違法である。

食事券の販売上限冊数の変更は違法

市議会での産業振興部長の本件事業に関する答弁が、令和2年4月臨時会では「参加条件を満たした飲食店に対して上限50冊の応援食事券セットを配布」であったが、予算議決後の令和2年第2回定例会では「現在最も多く食事券を受け取っている店舗で150冊が上限であるため、配布冊数が150冊に満たない店舗に対し、150冊まで配布可能としております。」と変遷している。実際ほとんどの参加店舗に150冊配布されていた。また、受付番号1071番の店舗に至っては1,000冊配布されており、第2回定例会で引き上げた上限冊数150冊すら大幅に超えている。明確に監査が必要である。

産業振興部長は「新型コロナウイルス感染拡大の影響が最も懸念される飲食関連の市内事業者を対象としたもので、消費者の方々の御協力の下、40%のプレミアムがついた食事券を販売することにより、事業者の手元資金の確保を支援する」とも説明している。

参加した325店舗が上限50冊の食事券を販売していれば、すべてが換金されたとしても、プレミアム分(2,000円/冊)の市の負担額は $(325 \times 50 \times 2,000 =)$  32,500,000円で済むところ、83,929,000円も支出されている。

請求者が令和2年5月27日に公文書開示請求を行った際に、商工課課長補佐兼商工振興係長に、「市議会でも再度議決せずに行う食事券の再販売は違法ではないか」と尋ねたところ、「予算を

増額する訳でもないのに、いちいち議会に聞いては何もできない」という趣旨の発言をした。また、令和2年6月18日に同請求の結果を受け取った際に、同氏に再度同じ質問をしたところ、「議決された予算額の範囲内で予算の執行方法を変更することは市長の権限の範囲内であり、適法である」という趣旨の発言をしている。しかし、「予算議決前の答弁で言及のなかった再販売が適法であるとする根拠がわかる一切の文書」についての公文書開示請求に対しては不存在決定がなされた。適法である根拠はない。

予算を定めることは市議会の権限である（地方自治法第96条2項）。市は、予算に違反して事務を処理してはならず、予算に基づく事務を自らの判断と責任において誠実に管理・執行する義務を負う（同第2条2項16、第138条の2）。また、予算が余った場合は、翌年度の歳入に編入しなければならない。条例の定めにより基金に編入することもできる（同第233条の2）。市議会で議決されたのは上限50冊で販売する予算であるため、行政によって販売上限冊数を変更したことは違法である。

#### 桑名エール飯事業の費用が本件事業の費用として支出されており違法

桑名エール飯事業については事業予算議決前に一切の説明がなく、その後の市議会でも伊藤徳宇市長が「ハッシュタグをつけたSNS投稿によって桑名エール飯を盛り上げていただいたのも飲食事業者の方々でした。」と述べたにとどまる。しかし、桑名エール飯チラシ・ポスターに170,940円、桑名エール飯HP・バナー制作費（詳細がないため金額は不明）が本件事業に盛り込まれている。また、HP管理運営費には食事券とも桑名エール飯とも書かれておらず、HP制作費が含まれている以上、管理運営費が含まれている可能性が高い。少なくとも170,940円の費用の流用が認められ、議会での説明と異なる予算の執行であり、違法である。

#### 特定の者への利益供与に当たり不当

令和2年4月臨時会において、伊藤徳宇市長は「新型コロナウイルス感染拡大の影響は市内のあらゆる業種に及んでおり、中小零細事業者にとっては事業の継続すら危ぶまれるような状況となっております。私も市内事業者の方々から直接様々なお声をお聞きしましたが、あらゆる業種において売上げは落ち込んでおり、特に飲食業の方々には90%減、3月の予約が全てキャンセルされたなど非常に厳しい現状を訴えておられました。また、市内経済団体からも、新型コロナウイルス感染症による市内経済に対する打撃は極めて大きいとして、経済対策についての御要望を頂いたところであります。」「新型コロナウイルス感染拡大の影響が最も懸念される飲食関連の市内事業者を対象とした」と本件事業についての説明をしたが、市が「新型コロナウイルス感染拡大による市内事業者への影響について調査・検討した内容」はなく、「飲食関連事業者への影響が最も懸念されるとした根拠」は随意契約先である桑名商工会議所からの要望書の他には何もなかった。本件事業には聞き取り調査の結果や、売上減のデータなど客観的な根拠がなく、随意契約先の要望のみに依拠しており、不当である。また、市内のあらゆる業種に及んでいるとした上で飲食店のみに対策を行っており、特定の者への利益供与を疑うに十分であり、不当である。

本件事業は桑名商工会議所からの要望を機に始められ、桑名商工会議所に随意契約で業務委託

された。請求者は 1) 販売価格・プレミアム額・発行部数・業務委託費 2) 随意契約先の選定それぞれにかかる検討・意思決定プロセスのすべてがわかる一切の文書の公文書開示請求をしたが、検討・意思決定プロセスのわかる資料は開示されなかった。請求者が行った審査請求に対する『公文書部分開示決定通知及び公文書不存在決定に係る審理結果について（答申）』（以下「答申書」）によれば、予算編成に至る会議は桑名商工会議所内で行われた上、議事録もない。答申書でも言及されているように、「随意契約先は桑名商工会議所とはじめから決まっていた事実が伺われ」る。随意契約の『理由書』は開示されたが、指定する理由欄には具体的な数字などがなく、根拠法令はすべて「その他」に該当するとされたものである。随意契約の『理由書』の「指定する理由（検討結果）」には「桑名商工会議所は、令和元年度に行われたプレミアム商品券の販売・運営・管理の実績があり、今回協力いただく商品券取扱い店舗、金融機関等に対して継続的に情報発信を行っております。地域事業者との連携が重要課題である本事業を効果的に実施するためには、このような桑名商工会議所ネットワークの活用が必要不可欠であります。また、事業の目的、内容に照らし、それに相応する資力、信用、技術、経験等を有する者と契約するということが性質又は目的を達成するために妥当で、公共的団体である桑名商工会議所を本委託先として適当であると認め、随意契約を行うものです。」と記載されているが、予算の根拠とした 1,100 店舗に対して 325 店舗（29.54%）しか利用店舗登録されておらず、成果が出ていない。また、請求者が令和 2 年 5 月 28 日に食事券の特設サイトの問い合わせフォームから、再販売は違法ではないかという旨の問い合わせを行ったが、令和 4 年 2 月 3 日現在、「お問い合わせを受け付けました。担当者が確認次第、折り返しご連絡させていただきます。」という自動返信メールの他に連絡がない。行われるべき業務が行われていない。随意契約先として適当ではないため、不当である。

本件事業の予算にはプレミアム分以外の費用の内訳が存在しない。決算の内訳でも詳細が明らかになっておらず、何にいくら使われ、それが妥当かを検証できない。再委託先は NTT 西日本ビジネスフロント（株）東海支店 四日市営業所（四日市商工会議所常議員）を除いて、すべて桑名商工会議所会員（内 60%は役員議員が代表を務める企業）である。再委託承諾願の差出人である桑名商工会議所会頭と、再委託会社の代表者の一人が同一であるものまで含まれる。印刷業務を 5 社に再委託しているが、その合理性も不明である。令和 2 年 6 月 18 日に公文書開示請求の結果を受け取った際、請求者が「本来であれば、市の事業の委託先すべてについて市が入札を行うべきところ、全予算を桑名商工会議所に預ける随意契約を結び、桑名商工会議所が再委託先を選出するのは不当ではないか」と尋ねたところ、商工課課長補佐兼商工振興係長は「再委託には市の承諾が要するため不当ではない」と述べた。しかし、「再委託承諾願」にも「再委託承諾書」にも金額の記載がなく、予算にも決算にも詳細な内訳がなく、記載された内訳にもどの再委託先にいくら支払われたかは記載がないため、妥当であるとの検証はできない。故に、不当ではないとの根拠にはならず、不当である。

産業振興部長は令和 2 年 4 月の臨時会において「対象となります飲食店につきましては、食品衛生法第 51 条に基づく営業許可施設で、食品衛生法施行令第 35 条で定める 34 業種のうち、飲食店営業の許可を受けた桑名市内の店舗から、コンビニエンスストアや学校給食事業所、本店所

在地在桑名市以外の法人等を除いた飲食店を予定しております。」と発言しているが、除外事業者の決定プロセスは資料が存在せず、選定基準が不明である。イートインスペースが設置されているコンビニエンスストアやパーキングエリア等が除外されているにもかかわらず、小売りのみのスーパーマーケットでは販売されていた。また、発行した食事券が余ったことを理由に、各店舗での販売上限数を3倍にまで引き上げているが、除外事業者は除外されたままだった。明確な根拠なく、恣意的に特定の者に対してのみ支援する本件事業は、不当である。

#### 別添事実証明書目録

- 1 完了認定書（令和3年3月15日発行）
- 2 桑名市プレミアム付き応援食事券 利用店舗・換金リスト
- 3 桑名市プレミアム付き応援食事券事業実績報告 1枚目
- 4 公文書不存決定通知書（商 第97号の1）
- 5 桑名市プレミアム付き応援食事券事業 決算
- 6 公文書不存決定通知書（商 第95号の1）
- 7 新型コロナウイルスに関する緊急経済対策について（要望）（桑商 第700号）
- 8 指名伺書（起案 令和2年4月3日 決済 令和2年4月3日）
- 9 公文書部分開示決定通知及び公文書不存決定に係る審理結果について（答申）
- 10 理由書（令和2年4月3日）
- 11 お問い合わせを受け付けました【自動送信】
- 12 委託業務費内訳書
- 13 桑名市プレミアム付き応援食事券事業 決算
- 14 再委託承諾願・再委託承諾書
- 15 会員検索
- 16 役員議員名簿

以上

#### 【令和4年3月2日受付 桑名市職員措置請求書の補正】

本文2ページ22行目「地方自治法第96条2項」は、「地方自治法第96条第1項第2号」に改める。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対し、法第242条第7項の規定に基づき、令和4年3月8日に陳述の機会を設けたところ、請求人が出席した。なお、陳述書は次のとおりである。

#### 【陳述書】（原文のとおり。）

本事業の補正予算は令和2年4月3日に可決されました。桑名市で初めての感染者が発表され

た日です。当時全国で一斉休校が実施されており、多くの市民が困っていました。欧米諸国では感染拡大の恐れがあるとして飲食店が閉められている中、市長が飲食店だけを優遇し、飲食店に人を集める事業を行うというので、市や県の保健所に反対の旨を伝えましたが、聞いてもらえませんでした。

補正予算が可決されたため、情報開示請求をすると、桑名商工会議所の要望書以外に本事業の根拠はなく、あらゆる検討内容・意思決定プロセスは開示されませんでした。予算はすべて桑名商工会議所の言いなりに作られたように見える上、予算のすべてを丸ごと預けた随意契約先も桑名商工会議所でした。検討内容や意思決定プロセスがわかる書類を作っていないのなら、今からでも作って開示すれば良いと考え、審査請求も行いました。答申において私の主張は概ね認められましたが、棄却裁決がなされたため、新たな情報の開示はありませんでした。正しい事業を正しく行っているのなら、書類があるはずです。開示すべきとの答申を受けてなお情報を開示しないのは、開示できない理由があるからだと考えています。

担当職員に話を聞くと、杜撰な計算で過大な予算を組んだ上、初めから余るとわかっていた食事券を300余りの飲食店で山分けさせようとしていました。「予算を増額する訳でもないのに、議会に聞くんですか。」と、本当に言っていることがわからない様子だったので、いつも同じように予算を使っているのだと思いました。議会で「各店舗上限50冊」と説明をして予算を可決させたのに、それ以上の冊数の食事券の配布はできないはずです。初めから余るとわかっている、再配布をする予定なら、せめてそのように説明するべきでした。市民の代表である市議会を軽視しているだけでなく、予算を誠実に管理・執行する義務を果たしていないため、違法です。食事券が余っているなら、コンビニエンスストアなどの除外した飲食店も参加できるようにすれば良いところ、すでに支援を受けた飲食店に重ねて支援が行われました。除外事業者の選定プロセスも開示されておらず、一部の事業者が不当に除外されている可能性もあります。

この全市民の非常事態時に、桑名商工会議所とその会員、300余りの飲食店事業者のみのために、1億300万円余りの市税が使われてしまいました。市税が不当に使われていないか、特定の者への利益供与がなかったか、監査していただきたいです。

以上

## 2 監査対象部局の意見聴取及び弁明

監査対象部局を産業振興部商工課とし、本請求に対する意見書及び関係書類の提出を受け、令和4年3月8日に商工課長ほか1名から意見を聴取した。なお、弁明書は次のとおりである。

【弁明書】(原文のとおり。)

### 1. 桑名市プレミアム付き応援食事券について

令和2年3月、新型コロナウイルス感染症が、全世界で、加速度的に勢いを増しながら、猛威を振るい、国内におきましても、新型コロナウイルスの感染拡大は、「オーバーシュート(感染爆発)」や「ロックダウン(都市封鎖)」の可能性も指摘されるなど、日ごとに深刻さを増しておりました。

本市におきましても、感染への不安、自粛ムードの高まり、これによる経済活動の停滞など、重大な危機にさらされている状況でございました。

そのような状況の中、3月23日に開催されました「新型コロナウイルス対策緊急経済会議」において、様々な業種の方から現状を聞き取りさせていただきました。あらゆる業種において売上が落ち込んでおり、特に、飲食業の方々は、「90%減」、「3月の予約が全てキャンセルされた」など、非常に厳しい現状を訴えておられました。

また、桑名商工会議所からも、新型コロナウイルス感染症による市内経済に対する打撃は極めて大きいとして、経済対策についてのご要望をいただきました。

感染等防止対策をしっかりと講じていくことは当然のことではありますが、同時に、地域経済の回復、活性化についても、政府の対策を待つだけではなく、本市として可能な限りの対策をいち早く講じていく必要があると考え、経済対策の第一弾の一つとして、「桑名市プレミアム付き応援食事券」を4月3日の市議会に提出し、予算が成立しました。

桑名市プレミアム付き応援食事券は、感染拡大の影響が最も懸念される飲食関連の市内事業者が自らの店舗でのみ利用できる、40%のプレミアムが付いた食事券を販売することで、事業者の手元資金の確保を支援するものとなっております。また、消費者には、新型コロナウイルス感染症の収束状況を見定め、適切なタイミングで食事券をご利用いただき、市内の消費喚起につなげることを目指すものであります。

困窮する市内の飲食店を、いち早く、効果的に支援するため、令和元年度に行われたプレミアム商品券の販売・運営・管理の実績があり、地域事業者との連携ができる桑名会議所を委託先として、議決日である4月3日に随意契約し、事業を実施しました。

参加申込をいただきました飲食店に応援食事券を各50冊配布し、5月7日から販売を開始し、販売開始後、すぐに、数多くの市民の方、飲食店の方から再販売の要望がありましたことから、6月1日より追加販売も行いました。ほとんどの店舗が追加販売を希望されたことや、厳しかった売上状況が改善されたなどの声が寄せられたことや、消費者からは食事券を購入してお店に行くことで応援ができるという形が良かったなどの声が寄せられており、大変ご好評いただいたものと感じております。

## 2. 請求人が求める事項について

### ① 予算編成が杜撰かつ課題であり違法

請求者は、地方自治法（以下、「法」という。）第2条第14項を根拠に、2016年経済センサスを出典先とする「統計でみる市区町村のすがた2019」で掲載された2016年の飲食店数601と比較して、当市が食品衛生法に基づく営業許可施設数1,100店舗を予算根拠としたことが違法であると主張しています。

しかし、法第149条第1項第2号に基づく予算調製において、予算根拠の出典先については法令等の定めはなく、食品衛生法に基づく営業許可施設を積算根拠としたことが、違法とはいえないため、棄却を求めます。

#### ②食事券の販売上限冊数の変更は違法

請求者は、食事券販売数上限が 150 冊になったことに対して、法第 96 条第 1 項第 2 号、同第 2 条第 2 項第 16 号、同第 138 条の 2 及び第 233 条の 2 を根拠に、違法性を主張しているが棄却を求めます。

市議会の答弁は、おおよそのスケジュールとして参加店舗へ上限 50 冊を配布と説明しております。食事券の上限が 50 冊であると答弁したわけではありません。

そもそも本事業については、新型コロナウイルス感染症の影響により、当時もっとも大きな影響を受けた飲食店を迅速に支援することが目的である、と市が説明してきた事実について、請求者と争いはないものと認識しています。その目的達成のために、法第 149 条第 1 項第 2 号に基づき、予算を調製し、議決後に執行したものであり、事務執行権限上においても何ら問題はありませぬ。法第 149 条第 1 項第 2 号に、市長の担当事務として予算を調製し、執行することされており、裁量の範囲内であると考えており問題はありませぬ。

なお、受付番号 1071 番の店舗は、1 事業者で 20 店舗分（1 店舗当たり 50 冊）を申し込まれたため、一括して記載しております。

#### ③桑名エール飯事業の費用が本件事業の費用として支出されており違法

請求者は、予算議決前に桑名エール飯の事業説明がなかったことが違法であると主張しています。しかし、前述のとおり予算調製目的が飲食店支援であり、目的達成のためにテイクアウトを推進する桑名エール飯事業を含めることは、法第 138 条の 2 で規定される執行機関自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を果たしていることに過ぎず、違法性はないため請求の棄却を求めます。

#### ④特定の者への利益供与に当たり不当

感染症の影響が最も懸念される飲食店を対象に、何らかの対策を早急に講じる必要があるとの認識のもとで、その時点での緊急対策として食事券を実施しました。飲食店を対象にした支援事業ではありますが、不特定の飲食店への支援であり、特定の者への利益供与には当たりませぬ。

本契約は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に規定している「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」、桑名市随意契約ガイドライン第 4 条 1 項 6 号「特別の事情があるとき」を要件に、桑名商工会議所と随意契約をしています。はじめから決まっていたわけではなく、事業の目的、内容に照らし、それに相応する資力、信用、技術、経験等を有する者と契約するということが性質又は目的を達成するために妥当と判断し契約しております。

こうした判断は、総合的かつ政策的見地から決定されたものであり、著しく合理性を欠いているとは認められませぬ。

### 3 監査対象事項の決定

### (1) 求める措置

請求人から提出された書面及び令和4年3月8日に聴取した陳述の内容により、請求人が求める措置は以下の点である。

本件事業への公金の支出は、違法・不当な公金の支出に当たるため、本件事業の業務委託料の全額である103,273,249円を桑名市（以下、「市」という。）に生じた損害として市長に対し返還を求めており、その理由を要約すると以下の6点である。

①食事券は、市内1,100店舗（県から許可を受けた店舗）分で予算を提案し議決されたが、実際のところ325店舗（29.54%）しか登録されなかったことから、予算編成が杜撰かつ過大であり違法。

②令和2年臨時会の答弁で食事券の販売数は上限50冊としていたが、予算議決後の令和2年第2回定例会では150冊まで配布可能と答弁が変更しており、1,000冊配布された店舗も見受けられる。議決された販売上限冊数を変更したことは予算に違反した事務処理であり違法。

③事業予算議決前に一切の説明がなかった、別の事業である「桑名エール飯事業」の費用（少なくとも170,940円）の流用が認められたことは、議会での説明と異なる予算の執行であり違法。

④食事券の対象について、「飲食関連事業者への影響が最も懸念されるとした根拠」は桑名商工会議所（以下、「商工会議所」という。）の要望書以外になく、飲食店のみを対象としたことは特定の者への利益供与に当たり不当。

⑤商工会議所を随意契約先とした理由が適当でなく、成果も出ていないため不当。

⑥再委託先での事業内訳・詳細が不明で、妥当であるという検証ができないため不当。

そこでこの6点について違法・不当事由を各々検討する。

## 第3 監査の結果及び判断

### 1 事実関係の確認及び監査委員の判断

本件請求における請求書、補正書、陳述の内容から、請求人の主張する違法・不当事由を確認し、以下のとおり、個別に検討及び判断する。

#### ア 事由①について

請求人は、食事券が1,100店舗分の予算を提案し議決されたものの、1,100店舗分の予算を計上したことは過大であり、実際の登録が325店舗だったことから、予算編成が杜撰かつ過大であり違法と主張する。

これに対し、市は、食品衛生法に基づく営業許可施設数である1,100店舗を根拠としたと弁明する。

食品衛生法に基づく営業許可施設数は、市内の飲食店数を把握する根拠として全く関係がないとは言えず、市が食品衛生法に基づく営業許可施設数から1,100店舗を予算の根拠としたことには合理的な理由があり、予算編成が杜撰であるとは言えない。

支援が最大限に行き渡るよう全体数を設定するのは予算執行上必要であり、結果として登録店舗数が少なかったことは、著しく合理性を欠いたものではなく、違法とは言えない。

#### イ 事由②について

請求人は、令和2年臨時会で食事券販売数を上限 50 冊としながら、予算議決後の令和2年第2回定例会では150冊まで配布可能と答弁が変遷し、販売上限冊数を変更したことは、予算に違反して事務を処理したことにあたり違法と主張する。

これに対し市は、令和2年4月市議会臨時会の答弁における上限 50 冊という表現について、50冊しか配布しないとされたものではなく、積算上の1,100店舗全てが参加した場合は50冊となるという意味で使用した表現であると弁明する。また、議決後の4月10日に行われた正副議長への説明及び4月13日に議会議員へ配布された資料の記載から、当初より初回配布の50冊以上を配布予定としていたことが伺える。

議決された予算の範囲内で販売上限冊数を変更した点において、冊数について明言はしていなかったものの、議会の審議の経過からすれば50冊を超える配布予定に対し、議会の了承を得ていたと判断できることから、違法とは言えない。

#### ウ 事由③について

請求人は、桑名エール飯事業は事業予算議決前に一切の説明がなく食事券とは別の事業であり、少なくとも170,940円の流用が認められ、これは議会での説明と異なる予算の執行であり違法と主張する。

これに対し市は、桑名エール飯事業は飲食店支援を目的とする事業であり、これを予算に含めることは、法第138条の2で規定される執行機関自らの判断と責任において、予算を誠実に管理し及び執行する義務を果たしていることに過ぎず、違法性はないと弁明する。

桑名エール飯事業は、「#桑名エール飯」のハッシュタグをつけてSNSへ投稿することにより、テイクアウト可能な飲食店を発信し応援するという取組みであり、3つの密（密集、密接、密閉）を避け、テイクアウトやデリバリーを推奨する活動が全国で活発化していた状況を受け、実施されたものである。商工会議所からの要望書にも「SNSなどを活用した飲食業界の利用促進のための情報発信」と記載があることから、当初からSNSを活用することが想定されていたと言える。

また、令和2年3月27日付、市長臨時記者会見資料によると、食事券等に付随し、SNSを活用した飲食店利用促進について説明があり、桑名エール飯事業に類する事業を新型コロナウイルス感染症に伴う支援事業の一環として検討していたことが伺える。

よって、桑名エール飯事業は本件事業と全く関連性がないものとは言えず、委託事業の一環と考えられることから、違法とは言えない。

#### エ 事由④について

請求人は、食事券の対象について、「飲食関連事業者への影響が最も懸念されるとした根拠」は商工会議所の要望書以外になく、コンビニエンスストアなどを除外し、飲食店のみを対象としたことは特定の者への利益供与に当たり不当であると主張する。

これに対し市は、当時、市内の経済団体との「新型コロナウイルス対策緊急経済会議」において様々な業種の事業者から現状を聞き取り、感染症の影響が最も懸念される飲食店を対象に、何らかの対策を早急に講じる必要があり緊急対策として本件事業を実施した。なお、当時コンビニエンスストアに関しては「新型コロナウイルス対策緊急経済会議」の中で、多様なものを取り扱っているため、売り上げの減少という点での影響が少ないとの意見があった。飲食店を対象にした事業であるものの、不特定の飲食店への支援であり、特定の者への利益供与には当たらないと弁明する。

過去に例を見ない新型コロナウイルス感染症への対応について、どのような手法を選択するかは、市長の広い裁量に委ねられているものと考えられる。そのような裁量行為に関しては、その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等によりその判断が全く事実の基礎を欠くかどうか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により、その判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるかどうかについて審理し、それが認められる場合に限り、その判断が裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法であるとする事ができるものと解するのが相当である（最高裁昭和 53 年 10 月 4 日判決）。また、違法について判例が述べている論旨は不当についても当てはまると解釈する。

本件事業は、新型コロナウイルス感染症の影響が最も懸念される飲食関連の市内事業者を対象としており、特定の飲食店を対象とするものではないため、社会通念に照らして著しく不合理であるとは認められず、裁量権の不合理な行使があるとは言えない。

コンビニエンスストアは様々な商品を扱っており、売り上げの減少という点での影響が比較的少ないことから本件事業の対象外とし、飲食店を本件事業の対象としたことは、市の広範な裁量的判断であり、困窮していた市内経済回復対策の一環として、社会通念に照らして著しく不合理であるとは認められないため、不当とは言えない。

#### オ 事由⑤について

請求人は、商工会議所を随意契約先とした理由が適当ではなく、325 店舗の登録に留まり、成果も出ておらず、問い合わせに連絡がないことを理由に不当であると主張する。

これに対し市は、本契約は、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下、「施行令」という。）第 167 条の 2 第 1 項第 2 号、桑名市随意契約ガイドライン（以下、「ガイドライン」という。）第 4 条 1 項 6 号を要件に、商工会議所と随意契約をしたものであり、事業の目的、内容に照らし、それに相応する資力、信用、技術、経験等を有する者と契約するということが性質又は目的を達成するために妥当と判断し、契約したと弁明する。

地方公共団体が行う契約の締結については、法第 234 条第 1 項及び第 2 項において一般競争入札の方法によることを原則とし、随意契約については、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。

施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号では、随意契約を行うことができる要件を「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。」

と規定している。市においては、施行令第167条の2第1項に規定する随意契約の事務を行うに当たり、その公正性及び経済性を確保するために必要な事項としてガイドラインを定めており、ガイドライン第4条では、随意契約を行うことができる要件を示している。

市が契約を締結するに当たり競争入札の方法によることが不可能又は著しく困難とは言えないとしても、当該契約の目的・内容に相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定してその者との間で契約を締結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場合には、上記契約の締結は、施行令第167条の2第1項2号にいう「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」に該当する、というべきである。そして、上記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の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。(最高裁判所昭和62年3月20日第二小法廷判決・民集41巻2号189頁参照)

これを本件事業について検討すると、市は上記施行令に該当すると判断し、ガイドラインに基づき随意契約を行っている。市として可能な限りの対策をいち早く講じていく必要がある状況下において、商工会議所は、令和元年度にプレミアム商品券を販売・運用・管理した実績がありノウハウを保持している。商工会議所の会員は地域の商工事業者であり、商工会議所は地域事業者の状況を十分把握し、これと連携することで広範囲な情報収集と状況に応じた迅速な業務遂行が可能であり、事業に要する予算・決算についても把握が可能な委託先と言える。

再販売に関する問い合わせに対しては、本来、事業の実施主体である市が回答すべきである。

よって、商工会議所を随意契約先とした判断に著しく不合理な点は見当たらず、請求人の主張には理由がないと言える。

#### カ 事由⑥について

請求人は、再委託先での事業内訳・詳細が不明で、妥当であるという検証ができないため不当である、と主張する。

契約書の契約条項第3条には、「受注者は、業務の一部を他に委託し、又は請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。」「発注者は、受注者に対して、業務の一部を委託し、又は請負わせた者の商号又は名称その他必要な事項の通知を請求することができる。」と定められている。

商工会議所の役割は、地域の個人事業者や中小企業に対する経営相談・創業支援、政策提言・要望活動、地域振興、人材の育成・確保、福利厚生の実施、経営情報の提供等が主である。そのため、印刷・換金等の商工会議所が実行能力を備えていない業務を再委託することには合理的理由が見受けられる。再委託先の業務遂行能力は商工会議所が審査し、それに対し承認するという形を取っていると考えられる。

本件事業の遂行においては、再委託先であっても短期間で確実な業務の遂行が求められる。そ

れを可能とする実行力・規模・技術・信用を備えている事業者の選定が必要となるため、商工会議所が再委託先として、全く未知の事業者ではなく、自らが規模・能力等を把握している事業者の内から選定したことは不合理とは言えない。再委託先から著しく削減された金額で業務を強いられた、個人情報の漏洩事故が発生した等の契約上妥当性を欠く事例の報告は確認されておらず、再委託契約が妥当ではないとは言えない。さらに、業務遂行の確実性にあたり、印刷物に不備があった等の報告も確認されていない。

また、再委託承諾願や再委託承諾書に金額を記載しなければならないとする明確な規定はなく、市が契約に基づき書面にて承諾しており、再委託の対象は委託された業務のうちの一部であること、再委託先は全て市の印刷に関する登録事業者であることから、適切に協議が行われていると判断でき、再委託に関して不当とは言えない。

## 2 結論

以上により、本件措置請求は、請求に理由がないため棄却する。

なお、本件事業は、国の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金から 103,273,000 円が充当されていることを付記する。

## 3 意見

本件事業は新型コロナウイルス感染症の影響が顕著な飲食店を対象に、緊急に実施されたが、再び同様の事象が発生しないとも限らない。

この経験を活かしつつ、より良い手法について情報収集に努め、より一層効果的な事業となるよう希望するものである。