

## 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4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表します。

令和元年6月3日

桑名市監査委員 加藤 隆良  
桑名市監査委員 伊藤 正広  
桑名市監査委員 佐藤 肇

### 住民監査請求に係る監査結果

#### 第1 請求の受理

##### 1 請求人

桑名市多度町 板谷 俊夫

##### 2 請求書の提出日

平成31年4月2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、平成31年4月3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。）

#### 【平成31年4月2日受付 桑名市職員措置請求書】

##### 1 請求の要旨

###### (1) 請求の対象となる執行機関や職員

桑名市長ほか本件契約について責任を有する者

###### (2) 請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実

平成30年11月5日付で「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務委託」事業について、前年度までの業務経験を理由にして、再度特定の二者との見積り合わせにより、契約金額3,911,846円で随意契約した（目録1）。

その随意契約理由は、地方自治法第234条第2項、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号にあらず、違法である。

(3) 違法又は不当とする理由

一者随意契約の理由が、随意契約理由書（目録2）によると次のとおりであり、その理由は法令に該当せず違法である。

「本業務は平成28年度、平成29年度に履行した委託業務の一部を引き継ぐものであるため、前年度までの業務経験を持つ事業者と契約することで、効率的な業務の進捗が可能である。」

ア 地方自治法に関して

地方自治法第234条第1項で「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」と契約の締結方法を規定している。同条第2項では「指名競争入札、随意契約又はせり売りは、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、本来は一般競争入札が優先され、今回の随意契約は限定的な契約締結の方法であると示している。

イ 地方自治法施行令に関して

地方自治法第234条第2項でいう政令は地方自治法施行令であり、同令第167条の2では、「地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。」として、第1号から9号まで9種類のパターンを認めている。今回の契約事件では、このパターンのうち第2号を該当理由としている。「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。」がその内容である。特定の事業者しか履行できない業務であるため一者随意契約とした、と判断をする理由が必要である。

ウ 公募型プロポーザル基本方針に関して

果たして前年度までの業務経験は特定の一業者との随意契約承認の要件となるのか、疑問である。これを認めることは、事業が数年度に渡るときには、初年度契約受注者が有利であることを、桑名市が示すことになる。そもそも今回の契約事案である「多度地区小中一貫校多機能複合化事業」は、平成29年2月の公募型プロポーザルからスタートしている。この公募型プロポーザル基本方針（目録3）等には、初回の提案採用事業者はその後の契約締結に有利、とされるような記述はない。

エ 複数の業者が参入可能であった

今回の契約事案については、公募型プロポーザルへ周到に応募準備を実施したうえで四社が二次審査を受けるに至った。桑名市はこのなかから優先交渉権者を選定し、平成29年3月28日随意契約となった。この経緯を見れば、事業の背景を把握し採用をめざそうとした事業者が複数あり、二次審査結果一覧表（目録4）を見ると、一人の委員が優先交渉権者よりも得点を高くつけている業者さえ存在する。競争機会の確保や公平・公正性が損なわれていることは間違いがない。加えて、前年度までの委託業務内容や経験は、平成30年3月に前契約の成果品として

「1. 基本構想の一部及び地元協議資料、2. 検討に要した資料（CD-Rで）」が桑名市へ納品されている。これを契約受注希望事業者へ配布することにより平等性を確保して、一般競争入

札に近づけることこそ、期待される公的な契約事務のあり方である。

随意契約は「業者との癒着」を疑われることが多く、同一の会社と随意契約を繰り返すことは好ましくない。同一会社との随意契約の繰り返しが許容されるケースは、契約の内容が特殊で同一会社しか対応できない場合と思料され、極めて稀なケースのみである。今回の業務内容は、「平成28年度、平成29年度に履行した委託業務の一部を引き継ぐものである」としているようにあくまで一部でしかない。

オ 桑名市随意契約ガイドラインに関して

随意契約理由書では、随意契約の根拠規程の一つに「桑名市随意契約ガイドライン」第4条第1項第2号のケ「特殊な技術、経験及び知識を必要とする業務を委託するとき。」をあてている。ところが、エのとおり四社が二次審査を受けたように、小中一貫校や公的施設の複合化構想を助言・支援するための技術、経験及び知識をもつ事業者はいくつもあり、一者契約する理由とするには無理がある。

ちなみに、「特殊な」案件ではなくなっているのも事実である。公募型プロポーザル募集要項は業務実績調書（小中一貫校等、複合型公共施設に係る業務）の提出を求め、二次審査を受けた四社も実績を強調している。

文部科学省は学校施設の複合化の在り方について、平成21年度から調査研究しており、「学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会」などから各種報告が公表済み（目録5）である。

各地にはすでに小中一貫校多機能施設複合化事業による施設は設置済（桑名市はすでに京都市など“先進地”視察を複数箇所を実施済）で、基本構想や基本計画に限らず施設配置図さえ容易に入手できる状況にある（目録6）。すでに特殊な技術、経験及び知識を要する領域ではなく、コンサルタント業者は小中一貫校多機能施設複合化事業のノウハウがないと仕事を受注できない現状である。

カ 半年の履行期間が一年に延び、契約金額が半減した責任に関して

「効率的な業務の進捗が可能である。」としていることにも言及する。

「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務委託」事業については、初回の契約は金額3,564,000円、平成29年3月28日公募型プロポーザルの事業者選定による随意契約にてスタートした（目録7）。桑名市が小中一貫校多機能複合化施設の本格整備や運営に向けて、基本構想および基本計画を平成29年9月29日までに策定することを支援する業務が契約内容であった。

しかし、結果的に2度の契約変更（目録8）により履行期間は2倍の平成30年3月29日まで延長し、基本構想は一部のみ、基本計画立案は除外されるなど支援業務量の大幅な減少によって契約金額は1,744,200円と半額まで減額することとなった。

専門知識や経験・ノウハウを有する民間事業者の的確な助言を受けるコンサルタンティング期間が当初の6ヶ月から1年間に延長したのに、契約金額は半減となった。社会通念上、専門的コンサルタンティングの期間が延長すれば、当然その対価として支払金額は増額する。その逆となったことはコンサルタンティングが有効に機能しなかったということである。

このいきさつはどう見ても、「効率的な業務が進捗」していたとは言えない。むしろ、桑名市

への支援業務の失敗である。現実には、桑名市長は平成30年3月6日平成30年第1回定例会で、行政と住民の間でボタンのかけ違いがあった、立地候補地については白紙に戻す旨の発言をすることとなった。

桑名市は平成30年9月21日の多度地区自治会長会議（目録9）で、「まずは桑名市が基本構想、基本計画のたたき台を作成する。たたき台を自治会長会議で説明後そこで地区市民に説明できる内容であれば、地域へ説明する」こととなっている。平成28、29年度の事業を経たのに平成30年度の半年間をかけても提示できずにおり、多度地区市民へは平成31年3月をめざしている、と回覧（目録10）しているところである。

当初は平成29年9月29日までには基本構想・基本計画を策定し、平成30年度基本設計、31年度実施設計、32～33年度建設工事そして34年度開校の予定であり、なぜ想定どおりの成果を得ることができなかったか、事業者の支援が有効であったのか、桑名市の施策が市民から支持されたのか、などの検証が本来は必要である。

平成30年3月29日委託業者から提出された成果品「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」23ページ（目録11）には、桑名市自身が多機能複合化する施設機能の方針や敷地決定をするよう求められている。しかしながら未だに、これらは桑名市から何の方針も出されていない状況下である。

「効率的な業務の進捗」はむしろ桑名市側に必要であり、契約手続きの理由ではないところである。

#### キ 業務委託仕様書に関して

今回の随意契約の業務内容は、施行伺いで掲げた業務委託仕様書のとおりである（目録12）。実は、平成29年2月の公募型プロポーザルの随意契約業務委託仕様書（目録13）と大差なく、どの部分が今回も同一の特定業者でないと事業の進捗は効果的にできないか、が全く不透明である。桑名市が建設予定地と複合化する施設種別さえ明らかにすれば、当該事業に関心を持つ事業者なら作業が可能な業務内容である。

加えるなら、平成30年9月21日の多度地区自治会長会議や多度地区へのかかわら版で、まず桑名市が平成31年3月を目指してたたき台をつくる、自治会長会議で地区市民に説明できる内容なら地域へ説明するとしていた。それならば、契約期間内に多度地区でのワークショップなど実施できるはずがなく、明らかに事業内容と事業費を架空に膨らませた不当な業務委託仕様書である。

#### (4) 市に生じている損害

違法な随意契約によって支払金額が生じれば、それが市への損害である。

平成31年3月18日の多度地区自治会長会議で、桑名市の基本構想素案を配布済である。よって、積算表（目録14）の「小項目 施設コンセプトの検討」の3人工数、「業務分類 各課協議」の10人工数及び「業務分類 成果品」のうち基本構想素案作成成分として1人工数まで出来高として考え、この支払をするならこの金額が桑名市への損害額である。

| 内訳 | 施設コン<br>セプトの<br>検討 | 各課協議    | 成果品    | ①人件費<br>計 | ②諸経費    | ③技術料<br>①+②×<br>0.2 | 計<br>①+②+③<br>(千円止) | 消費税    | 出来高<br>支払額 |
|----|--------------------|---------|--------|-----------|---------|---------------------|---------------------|--------|------------|
| 数量 | 3                  | 10      | 1      | 14        | 1       | 1                   |                     |        |            |
| 単価 | 29,900             | 29,900  | 29,900 | 29,900    | 418,600 | 167,440             |                     |        |            |
| 金額 | 89,700             | 299,000 | 29,900 | 418,600   | 418,600 | 167,440             | 1,004,000           | 80,320 | 1,084,320  |

(5) 求める必要な措置

平成29年3月28日に半年で成果を出す予定で契約したのにそのとおりにならず、またその時とよく似た業務内容を同じ事業者と随意契約をする。しかもその事業者は市に敷地や複合化する施設種別を決定すべき、という提示をしているのに市は何も答えを出していない。事業を推進する前提は何も進展はない。これでは、前回契約の事業経過のように契約期間がただ延長していくだけになる。実際に今回の契約は平成31年3月29日を履行期限としているものの、平成31年10月31日まで契約延長を予定している(目録15)。

平成30年度予算は、桑名市議会において平成30年3月28日に議決されている。本事業は平成29年3月からスタートしており、的確な一貫した事業取組があれば、年度当初から契約事務が可能であったはずである。約半年間も事務が停滞したからには、課題整理をしたうえであらためて他事業者が参入できるような契約事務を図るのがふさわしかったと史料する。

契約をいったん終了し、あらためて事業内容、業務委託仕様書を精査し、一般競争入札など適法な契約事務を実施するよう勧告を行うことを求める。

(6) 財務会計上の行為から1年が経過して請求する正当な理由 (該当の場合のみ)

該当なし

別添事実証明書目録

- 1 平成30年11月5日付け業務委託契約書
- 2 平成30年10月23日付け随意契約理由書
- 3 多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務公募型プロポーザル基本方針
- 4 多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務二次審査結果
- 5 文部科学省HP学校施設の在り方に関する調査研究についてから
- 6 文部科学省HP委託事業「小中一貫教育・学校施設の複合化に関する施設計画・設計プロセス構築支援事業」の成果概要から
- 7 平成29年3月28日付け業務委託契約書
- 8 平成29年9月15日付け及び平成30年3月19日付け業務委託変更契約書
- 9 多度地区まちづくり報告会概要録
- 10 平成30年11月発行 かわら版 No.3
- 11 多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書
- 12 平成30年11月5日付け業務委託契約書添付の業務委託仕様書
- 13 平成29年3月28日付け業務委託契約書添付の業務委託仕様書

14 2018/10/23 付けの積算表

15 平成31年3月11日付け契約履行期間延長に対する業者からの同意書

【平成31年4月17日受付 桑名市職員措置請求書の補正】

1 補正の内容

(1) 市に生じている損害の訂正

積算表（目録14）では、「各課協議」は毎月1回打合せとなっていたため人工数を10としたが、公文書開示により、実際は平成30年11月28日の1回のみであった（目録23）。受託者の参加者は2名であったため、人工数を減数して再計算し、損害額を訂正する。

当初の損害算定額

| 内訳 | 施設コン<br>セプトの<br>検討 | 各課協議    | 成果品    | ①人件費<br>計 | ②諸経費    | ③技術料<br>①+②×<br>0.2 | 計<br>①+②+③<br>(千円止) | 消費税    | 出来高<br>支払額 |
|----|--------------------|---------|--------|-----------|---------|---------------------|---------------------|--------|------------|
| 数量 | 3                  | 10      | 1      | 14        | 1       | 1                   |                     |        |            |
| 単価 | 29,900             | 29,900  | 29,900 | 29,900    | 418,600 | 167,440             |                     |        |            |
| 金額 | 89,700             | 299,000 | 29,900 | 418,600   | 418,600 | 167,440             | 1,004,000           | 80,320 | 1,084,320  |



各課協議の実数に訂正した損害訂正額

| 内訳 | 施設コン<br>セプトの<br>検討 | 各課協議   | 成果品    | ①人件費<br>計 | ②諸経費    | ③技術料<br>①+②×<br>0.2 | 計<br>①+②+③<br>(千円止) | 消費税    | 出来高<br>支払額 |
|----|--------------------|--------|--------|-----------|---------|---------------------|---------------------|--------|------------|
| 数量 | 3                  | 2      | 1      | 6         | 1       | 1                   |                     |        |            |
| 単価 | 29,900             | 29,900 | 29,900 | 29,900    | 179,400 | 71,000              |                     |        |            |
| 金額 | 89,700             | 59,800 | 29,900 | 179,400   | 179,400 | 71,760              | 430,000             | 34,400 | 464,400    |

(2) 変更契約書等の追加

本事件の契約が平成31年3月22日付けで契約変更されているので、関係書類を追加提出する（目録24）。

別添事実証明書目録

23 第1回事務局打合せ 議事要旨 平成30年11月28日

24 業務委託変更契約書、変更理由書、委託行程表

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6項の規定に基づき、平成31年4月22日に新たな事実を証明する書類の提出と陳述の機会を設けたところ、請求人が出席し、陳述書が提出された。

【陳述書（4月16日桑名市監査委員宛）】（原文のとおり。）

1 請求の趣旨

(1) 監査委員指摘は尊重されていない。

桑名市監査委員による平成29年度（後期分）定期監査等結果報告書でも、「随意契約の理由書

において、前年度実績によるものや適用条項を誤った契約が見受けられた。随意契約の妥当性を明確にされるとともに、競争原理に基づく契約の必要性についても検証され契約の透明性、公平性の確保に努められたい」と指摘しているところである。この指摘は、今回の契約事案には全く抑制力になっていない。

平成 28 年度、29 年度に実施した「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務委託」事業は、平成 30 年 3 月に「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」が請負事業者から成果品として提出された。この内容を情報提供すれば、いくらでも他事業者が競争に参入できる。成果品は桑名市HPに記載は無い。ところが、国土交通省HPには関連資料も含めて記載・公開されている（国交省ホーム>政策・仕事>総合政策>PPP/PFI>地方ブロックプラットフォームのサウンディング）。

平成 30 年度予算は当該事業費 8,031,000 円をあてており、平成 31 年度予算議決後すみやかに従来の事業経過を公開したなら、一般競争入札に近い契約事務ができたはずである。

当該業務は一者随意契約をするしかないのかというと、それはない。小中一貫（校）教育推進事業や公共施設の複合化事業は全国に広がり、専門的技術と経験を持つ事業者は数多ある。次の「2 桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）提出後の補足」で、多数の事業者が地方自治体のコンサルタント業務の受注活動をしていることについて述べる。

## (2) 契約した仕様内容は適正か

### ア 積算表（目録 14）

積算表で本件契約の内容をみると、大項目（3）「小中一貫校複合施設の整備に向けた建築計画の検討」と（6）小項目「ワークショップの運営・開催」が大半を占める。実は前契約の人工数内訳表（目録 16）のとおり委託業務に含まれていたものである。半年間の契約期間を 1 年間に延長したのに業務遂行できず、成果品を減数し、減額変更契約した経緯がある。そうであるのに、なぜその業者に委託請負させるのか。

ワークショップの組み込みも不当である。時間の経過を見る。

平成 30 年 10 月 18 日に配送依頼（目録 17）したかわら版（目録 10）で平成 31 年 3 月を目指して構想素案を作成していると多度地区市民に広報。平成 30 年 10 月 23 日予算施行向（目録 18）を起案、10 回（構想 3 回、計画 7 回）のワークショップ開催を含む積算表を作成。素案をもとに行うワークショップの運営・開催は履行期間の平成 31 年 3 月 29 日までにはできそうにない。これは明らかに架空事業で設計費のかさ上げである。

### イ 行程表

業者から提出された委託行程表（目録 19）では、積算表の業務分類にあわせて項目を配置し、作業工程を記している。この中でも、ワークショップの運営・開催を平成 30 年 12 月から実施としている。平成 30 年 9 月 21 日の多度地区自治会長会議（目録 9）で、「まずは桑名市が基本構想、基本計画のたたき台を作成する。たたき台を自治会長会議で説明後そこで地区市民に説明できる内容であれば、地域へ説明する」こととなっている。たたき台＝素案がないため有り得ない作業工程である。積算表に達成できない内容を盛り込み契約を交わしたがために、実現できない行程表が提出されている。現実に本件措置請求を行った時点では、事業完了できず履行期間が大幅に

延長する契約変更となってしまった。

### (3) 予算執行状況は適正なのか

平成 28 年 12 月議会で予算提案、議決後に事業化。平成 29 年 3 月に委託契約。履行期間は半年。2 回の契約変更を重ね、履行期間は半年延長するも成果品は減数し、契約金額は半減。事業者からの報告書は成果品として提出されたが、策定支援を受けた桑名市の構想は提示がないままである。

今回の契約でも、予算議決後から半年を経て、経験を理由に一者随意契約したものの履行期間の平成 31 年 3 月 29 日にはまたもや計画どおりに事業遂行できず、すでに契約変更、履行期間延長の憂き目に遭っている。明らかに事業成果は滞り、委託費だけが費消されていく。この状況を看過すれば、桑名市民の税金を原資とする財源の食いつぶしになる。

なぜ、事業が想定どおり進捗しないのか、検証する必要がある。桑名市が多機能複合化する施設機能の方針や敷地決定をすべき、と請負事業者はいつているが、その答えは桑名市からは無い状態が続いている。その一方で、履行不可能な内容の契約業務は先行している。

多度地区小中一貫校多機能複合化事業には多度地区市民からの反対意見が多いのは、桑名市長が平成 30 年第 1 回定例会で、行政と住民の間でボタンのかけ違いがあった、立地候補地については白紙に戻す、旨の発言をしたことでも自明である。また多度地区自治会長会議の議事録（目録 20）などでも簡単に事業化できないことが読み取れる。こんな状況下で、予算があるから委託業務を進めていくが事業成果は乏しいことの繰り返しは桑名市の損害が増えるだけである。

### 2 桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）提出後の補足

桑名市はサウンディング（注 1）案件「多度地区施設一体型小中一貫校多機能複合化事業」を題材に、平成 31 年 3 月 1 日（金）大阪国際会議場で実施された「平成 30 年度 官民連携事業の推進のための地方ブロックプラットフォーム」（国土交通省 総合政策局主管）に参加している（目録 16）。これは地方自治体の計画事業を民間事業者に示し、提案・助言・意見を得るものであり、まさに一般入札の準備行動、なぜ一者随意契約をする必要があるのか。疑似一般競争入札を実際に行っているのと同じことである。

（注 1）国土交通省では「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き」で次のとおり説明している。「サウンディング型市場調査（以下、「サウンディング」という。）＝事業発案段階や事業化段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな提案の把握等を行うことで、対象事業の検討を進展させるための情報収集を目的とした手法である。また、対象事業の検討の段階で広く対外的に情報提供することにより、当該事業への民間事業者の参入意欲の向上を期待するものである。

### (1) サウンディングした内容

この会合で桑名市がサウンディング案件として登録した内容は、「案件登録用紙」（目録 21）のとおりである。

#### ア 目的

「施設一体型小中一貫校多機能複合化事業の整備に当たっては、整備・運営コストを可能な限り縮減することを考えており、収益施設などの複合化や民間のノウハウや活力により整備・運営



コストの縮減につながる事業手法がないか、ご意見やアイデアをいただきたいと考えています。

加えて、事業予定地域内の利活用可能な公共施設や公有地、統廃合予定の学校及びその用地について、民間事業者の収益性やノウハウなどを存分に発揮できる一体的な事業スキームについてご意見やアイデアをいただきたいと考えています。

本件は、小中一貫校の整備だけが目的ではなく、当該地区のまちづくりの観点から小中一貫校に様々な機能を複合的に有する多世代が交流できるような施設を整備する予定です。

いただいたご意見やアイデアは、今後の具体的な検討（基本構想や基本計画等）に生かしていきたいと考えています。」としている。

#### イ 民間事業者等に対する質問事項

##### ① 小中一貫校について

小中一貫校を整備するにあたり、学校機能のうち民間事業者で整備・運営できるもの、学校機能以外でもどのような機能を小中一貫校に複合できるかご提案いただきたい。

##### ② 小中一貫校以外について（遊休地活用など）

事業予定地域内の利活用可能な公共施設や公有地、統廃合予定の学校及びその用地の利活用事業の可能性、利活用の用途など、機能や方向性などのアイデアについてご意見をいただきたい。

##### ③ ①と②の連携について

‘小中一貫校’と‘事業予定地域内の利活用可能な公共施設や公有地、統廃合予定の学校及びその用地’を連携させ、小中一貫校を中心に地域全体で多機能複合化するアイデアについてご意見をいただきたい。

上記①から③のご提案については、規模、期間、周辺状況、収益性、立地などの事業化に関する条件や小中一貫校との効果的な連携に関するアイデアについてご意見をいただきたい。」としている。

#### (2) 本事件措置請求書の目録14で示した積算表の内容

一者随意契約を実施した本事件契約金額を算出した積算表（目録14）の各項目をしてみる。

「公共施設整備に係るこれまでの桑名市の取組み」、「桑名市及び多度地区の公共施設の現状」、「公共施設の整備及び複合化に関する国の方針及び他自治体の動向」、「多度地区に求められる公共施設」、「複合施設の対象となる機能」、「周辺施設とのネットワークのあり方」、「複合施設の事業に係る検討課題」、「施設の整備及び運営に関する事業スキームの比較」、「事業スキームに係る今後の検討課題」が平成29年度事業完了している。

今回の契約した内容は、「施設コンセプトの検討」、建設予定地の概要検討、「複合機能検討」、「施設の規模・配置・階層の構成」、「跡地活用の検討」、「建築に係る法令・条件等の整理」、「施設の基本設計において配慮すべき事項」、「概算設計費及び概算工事費の算出」、「施設整備に係る今後の検討課題」、「整備事業の概略スケジュールの作成」、「ワークショップの運営・開催」としている。

#### (3) 重複する内容をサウンディング

文書表現の相違はあるが、事業者に求めていることは同質である。現在、現契約事業者との契約が進行中であるのに、わざわざ大阪市へ出張してサウンディングする必要があったのか。

- ・現契約事業者より秀逸な事業者がアイデア・意見を示してくれるからこそ出張した意味がある
- ・現契約事業者が頼りないから、より秀逸な事業者を求める必要性から参加した
- ・現契約事業者の平成 29 年度事業分と今回事件契約分の成果内容・成果品の技術水準評価を桑名市が的確にできないために、サウンディングを利用した

としか、考えることができない。

さて、現契約事業者は桑名市の参加を了解したのだろうか。桑名市から信用されていない、と考えても当然である。現契約事業者が了解していたとすれば、相当力量に自信がないのだろう。

#### (4) 随意契約の理由が成立しない

地方ブロックプラットフォームは平成 29 年度から実施され、地方自治体からの各種事業構想が発表されるため、多数の民間事業者が参加してくる。それを見越して今回、桑名市は参加したのではないかと。

随意契約理由書で一者随意契約の根拠とした“特殊な技術、経験及び知識を必要とする業務を可能とする事業者”は数少ないのではなく、不特定多数あるということがわかる。

また、平成 29 年度の履行経験を持つことで効率が上がるとしているが、それは理由にならない。今回の地方ブロックプラットフォームは、各自治体のサウンディング案件は1月 17 日報道発表、2月 15 日までを事業者の参加者募集期間としており、約1ヶ月で参加事業者は提案・助言の準備をすることになっている(目録 23)。必要な情報さえあれば今の事業者にとって、小中一貫校、公共施設複合化構想及び公共用地の利活用事業の提案は難しいことではないことがわかる。

#### 別添事実証明書目録

- 16 前契約の人工数内訳表
- 17 小中一貫教育かわら版No.3の配送依頼についての起案分
- 18 予算執行伺書
- 19 委託行程表
- 20 多度地区まちづくり報告会概要録 平成 31 年 3 月 18 日分
- 21 「サウンディング」案件登録用紙 桑名市役所分
- 22 国土交通省報道資料 平成 31 年 1 月 17 日

## 2 監査対象部局の意見聴取及び弁明

監査対象部局を市長公室まちづくり推進課とし、本請求に対する弁明書及び関係書類の提出を受け、平成 31 年 4 月 22 日にまちづくり推進課長ほか 2 名から意見を聴取した。その弁明、意見聴取及び、請求人から提出された陳述書に対する弁明の要旨は、次のとおりである。

### (1) 措置請求書「(3) 違法又は不当とする理由」について

桑名市においては、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を、桑名市随意契約ガイドライン(以下「ガイドライン」という。)に定めて

いる。

ガイドライン第4条には、「法第234条第2項及び施行令167条の2第1項第2号の規定による随意契約によろうとするとき」に該当する事項を掲げている。つまり、施行令第167条の2第1項に定める随意契約をする際の桑名市としての解釈や基準を示したものである。

平成29年3月28日に締結した多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務委託契約（以下「平成28年度契約」という。）は、業務を進めていく中で、桑名市と事業者とが協議・合意の上でスケジュールを変更したことで、履行期間が延長され、契約期間が3会計年度に及ぶこととなったことから、法第208条に規定される会計年度及びその独立の原則、法第213条及び第220条第3項に規定される繰越明許費の運用などの観点から、平成28年度、平成29年度の2会計年度で一度、契約を終了した。また、平成30年4月の時点で本事業を進めて行くためには、まず前段階として、地域との十分な対話の機会及び時間を確保する必要がある状況であったことから、地域住民、保護者及び教職員等と懇談し、様々な意見を聴き、地域全体で対話できる土台づくりを進めたのち、残りの仕様内容について、引き続きの業務として平成30年11月5日に多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務委託契約（以下「平成30年度契約」という。）を締結したものである。

平成30年度契約において随意契約を締結する際には、ガイドライン第2条により、随意契約理由書を作成し、保管している。法では、地方自治体の契約は一般競争入札によることを原則としているが、契約の性質や目的が競争入札に適さないときには、随意契約によることができるとしている。公募型プロポーザル方式については、競争入札によることが適さない業務であって、価格だけではなく、当該業務を履行する上での企画力、技術力、遂行能力等も踏まえて契約の相手方の候補者を選定する必要がある業務を対象とするものである。

平成30年度契約は、随意契約理由書に記しているとおり「本業務は平成28年度、平成29年度に履行した委託業務の一部を引き継ぐものである」。すなわち、平成29年2月に行った公募型プロポーザルにより優先交渉権者を選定する際の審査を行った内容の一部の業務、つまり、優先交渉権者を選定する際の審査を行った内容から、平成28年度契約（平成29年9月15日第1回変更契約、平成30年3月19日第2回変更契約（以下これらの変更契約を「2回の変更契約」という。）にて、業務が完了した内容を除いた部分で契約をしており、公募型プロポーザルを前提としている契約である。

また、随意契約理由書の中で記されている「前年度までの業務経験を持つ事業者と契約することで、効率的な業務の進捗が可能である。」というのは、平成30年度契約は、平成29年2月に行った公募型プロポーザルの審査によって裏付けされた特殊な技術、知識を必要とする業務の一部を履行するものであり、また、2回の変更契約の際の変更理由として、基本構想及び基本計画の作成にあたっては、地域住民、保護者及び教職員等の意見反映が最も重要であり、地域住民、保護者及び教職員等の現段階での思いや意見等によって、今後の対話、議論の方法を再検討する等、「前年度までの業務経験を持つ事業者」でなければ、次の段階を考えることが難しい業務であるといえる。

よって、平成30年度契約は、公募型プロポーザルを前提としている引き続きの契約であり、

平成 28 年度契約及び 2 回の変更契約の際の地域の実情や事情を熟知していることから、平成 30 年度契約を随意契約とすることには理由があり、適法である。

(2) 半年の履行期間が一年に延び、契約金額が半減した責任について

平成 28 年度契約における 2 回の変更契約は、小中一貫教育説明会、小中一貫校説明会等を行う中で、より多くの地域住民、保護者及び教職員等の意見を踏まえた基本構想・基本計画の策定を行うことが必要であると市が判断し、市の要請によりスケジュールの見直しを行ったものである。すなわち、市と事業者との協議・合意のもとに締結した適切な契約であり、請求人が「効率的な業務が進捗していたとは言えない。」ということにはならない。

(3) 措置請求書「(4) 市に生じている損害」について

請求者は、「違法な随意契約によって支払金額が生じれば、それが市への損害である。」と主張している。しかしながら、前述のとおり、平成 30 年度契約においては、随意契約をする際の理由に十分な法令等の根拠があり、適法であるため、桑名市に損害は生じていない。

なお、請求人の「平成 31 年 3 月 18 日の多度地区自治会長会議で、桑名市の基本構想素案を配布済みである。」との主張の中での「桑名市の基本構想素案」とは、本事業の成果品としての完成された基本構想素案ではなく、桑名市が、地域住民、保護者及び教職員等と対話する際に使用する現段階における多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画に関する考えや方向性を示したものである。

(4) 措置請求書「(5) 求める必要な措置」について

請求者は、「年度当初から契約事務が可能であったはずである。約半年も事務が停滞したからには」、「契約をいったん終了し、あらためて事業内容、業務委託仕様書を精査し、一般競争入札など適法な契約事務を実施するよう勧告を行うことを求める。」と主張している。

まず、2 回の変更契約をした平成 28 年度契約の契約期間終了日（平成 30 年 3 月 29 日）から平成 30 年度契約締結までに期間が空いていることについては、平成 30 年 4 月の時点で本事業を進めて行くためには、まず前段階として、地域との十分な対話の機会及び時間を確保する必要があると市が判断をしたためである。地域住民、保護者及び教職員等と懇談し、様々な意見を聴き、地域全体で対話できる土台づくりを進めて行く中で、9 月に「現在、市が考える小中一貫校の検討案を持ってきてほしい。それに基づいてしっかりと議論していきたい。」という要望ができたことから、懇談で聴いた意見を整理し、基本構想・基本計画の素案の作成に着手するため、平成 30 年度契約を締結した。以上のとおり、平成 30 年度の予算の執行が可能な平成 30 年 4 月 1 日から平成 30 年度契約を締結した平成 30 年 11 月 5 日まで空いたことには正当な理由があり、請求者の主張する「事務が停滞した」には当たらない。

次に、請求者は、「契約をいったん終了し、あらためて事業内容、業務委託仕様書を精査し、一般競争入札など適法な契約事務を実施するよう勧告を行うことを求める。」と主張するが、多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務（以下「支援業務」とい

う。)は、平成29年2月に行った公募型プロポーザル方式による提案の内容等の審査により、最も適した優先交渉権者、業務内容を選定し、契約を締結している。仮に、その一部の内容である平成30年度契約を他の業者と契約締結した場合には、委託の内容が平成29年2月に行った公募型プロポーザルの審査によって選定された優先交渉権者が提案した内容にもかかわらず、優先交渉権者と契約しないという、プロポーザルの審査結果に反するものとなる。

(5) 陳述書「(1) 監査委員指摘は尊重されていない」について

請求者は、「平成30年3月に「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」が請負事業者から成果品として提出された。この内容を情報提供すれば、いくらでも他事業者が競争に参入できる。」「従来の事業経過を公開したなら、一般競争入札に近い契約事務ができたはずである。」「当該業務は一者随意契約をするしかないのかというと、それはない。」と、平成30年度契約は、一者の随意契約ではなく一般競争入札又はそれに近い契約を締結することができたと主張する。

しかし、平成30年度契約については、「公募型プロポーザルを前提としている引き続きの契約であり、平成28年度契約及び2回の変更契約の際の地域の実情や事情を熟知していることから、平成30年度契約を随意契約とすることには理由があり、適法である。」「支援業務は、平成29年2月に行った公募型プロポーザル方式による提案の内容等の審査により、最も適した優先交渉権者、業務内容を選定し、契約を締結している。仮に、その一部の内容である平成30年度契約を他の業者と契約締結した場合には、委託の内容が平成29年2月に行った公募型プロポーザルの審査によって選定された優先交渉権者が提案した内容にもかかわらず、優先交渉権者と契約しないという、プロポーザルの審査結果に反するものとなる。」と弁明したとおりである。

(6) 陳述書「(2) 契約した仕様内容は適正か」について

請求者は、平成28年度契約の業務内容であった「ワークショップの運営・開催」について、「半年間の契約期間を1年間に延長したのに業務遂行できず、「そうであるのに、なぜその業者に委託請負させるのか。」と主張する。

しかし、この主張についても、平成30年度契約の経緯については、前述のとおりである。

次に、請求者は、「素案をもとに行うワークショップの運営・開催は履行期間の平成31年3月29日までにはできそうにない。これは明らかに架空事業で設計費のかさ上げである。」「たたき台=素案がないため有り得ない作業工程である。」と素案が存在しないため、ワークショップは開催できないと主張しているが、前述のとおり、「桑名市の基本構想素案」とは、本事業の成果品としての完成された基本構想素案ではなく、桑名市が、地域住民、保護者及び教職員等と対話する際に使用する現段階における多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画に関する考えや方向性を示したものである。

(7) 陳述書「(3) 予算執行状況は適正なのか」について

請求者は、2回の変更契約をした平成28年度契約、平成31年3月22日に変更契約をした平

成 30 年度契約について、「なぜ、事業が想定どおりに進捗しないのか、検証する必要がある。」

「一方で、履行不可能な内容の契約業務は先行している。」と主張するが、平成 28 年度契約については、前述のとおり「2 回の変更契約は、小中一貫教育説明会、小中一貫校説明会等を行う中で、より多くの地域住民、保護者及び教職員等の意見を踏まえた基本構想・基本計画の策定を行うことが必要であると市が判断し、市の要請によりスケジュールの見直しを行ったもの」である。また、平成 30 年度契約についても、地域住民の意見をこれまで以上に広く聴取していく必要があることから、平成 30 年度に実施を予定していたワークショップを平成 31 年度以降に実施するため、スケジュールの見直しを行ったものである。よって、これらの契約については、市と事業者との協議・合意のもとに締結した適切な契約である。

#### (8) 陳述書「2 桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）提出後の補足」について

請求者は、平成 31 年 3 月 1 日に市が参加した「平成 30 年度官民連携事業の推進のための地方ブロックプラットフォーム」における多度地区施設一体型小中一貫校多機能複合化事業のサウンディングについて、「地方自治体の計画事業を民間事業者にし、提案・助言・意見を得るものであり、まさに一般競争入札の準備行動」、「疑似一般競争入札を実際に行っているのと同じこと」、「現契約事業者との契約が進行中であるのに、わざわざ大阪市へ出張してサウンディングする必要があったのか。」と主張する。

しかし、当該サウンディングの目的は、多度地区小中一貫校多機能複合化事業において、民間事業者の意見や新たな提案の把握等を行い、本事業の検討を進展させるための情報収集であり、多度地区小中一貫校多機能複合化事業において「事業のコスト縮減」及び「事業予定地域内の公共施設等利活用による収益性」という視点において民間事業者から情報収集を行うことが目的である。サウンディングで得ることのできた意見が「事業のコスト縮減」及び「事業予定地域内の公共施設等利活用による収益性」という視点において有益な意見であった場合は、その意見は、本事業の整備・運営について、平成 30 年度契約をした事業者との協議を行うための情報及び地域住民、保護者、教職員等と対話を行うための情報となるものである。

以上からも分かるように、平成 30 年度契約が、多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画を策定するために必要な専門知識や経験・ノウハウ等による支援を目的とした委託業務である一方、サウンディングについては、多度地区小中一貫校多機能複合化事業の「事業のコスト縮減」及び「事業予定地域内の公共施設等利活用による収益性」という視点による民間事業者からの情報の収集を目的としており、その趣旨が全く異なるものである。

### 3 監査対象事項

#### (1) 要件審査

##### (ア) 求める措置

請求人が求める措置は、以下の点である。

支援業務委託を随意契約で行った行為は違法であるため、契約を一旦終了し、改めて事業内容、業務委託仕様書を精査し、一般競争入札など適法な契約事務を実施するよう勧告を求めている。

そこで、支援業務委託を随意契約で行った行為が違法または不当であるか否かを検討することとした。

### 第3 監査の結果及び判断

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 随意契約について

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 項で、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。

また、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。

なお、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 2 条では、「随意契約によることとした場合は、根拠を明確に記録しなければならない。」としている。

これを本件について検討すると、市は、上記法、施行令に該当すると判断し、ガイドラインに基づき、根拠規定を明確にし、支援業務委託を随意契約で行っている。

#### 2 監査委員の判断

本請求において、請求人は、平成 30 年度契約を随意契約としたことは違法であるため、契約を一旦終了し、改めて内容を精査し、一般競争入札を実施するよう勧告することを求めている。

そこで、請求人及び監査対象部局の主張並びに提出された資料、認定した事実に基づき監査した結果は、次のとおりである。

請求人は、支援業務委託について、「平成 28 年度、平成 29 年度に履行した委託業務の一部を引き継ぐものであるため、前年度までの業務経験を持つ事業者と契約することで、効率的な業務の進捗が可能である。」ことを理由とし、新たに平成 30 年度契約を随意契約したことは違法であると主張する。これに対し、市は、平成 30 年度契約は平成 28 年度契約を引き継ぐもので、支援業務委託のための公募型プロポーザル時の仕様の一部を含むものであること、地域との対話時間を確保するため、法第 208 条に規定される会計年度及びその独立の原則、法第 213 条及び法第 220 条第 3 項に規定される繰越明許費の運用などの観点から平成 28 年度契約を平成 29 年度末で一旦終了し、引き続きの業務として平成 30 年度契約を随意契約の方法で締結したものと弁明する。

平成 28 年度契約は価格だけではなく、業務を履行する上での企画力、技術力、遂行能力等を踏まえ、契約の相手方の候補者を選定する公募型プロポーザル方式により、契約相手先候補者を

選定し、契約を締結している。2回の変更契約によって履行期間が延長され、契約期間が3会計年度に及ぶこととなり、平成28年度契約を平成29年度末で一旦終了し、引き続きの業務として平成30年度契約を随意契約にて締結したことは一定の合理性が認められると解する。

なお、平成30年度契約が平成28年度契約の業務内容の一部を引き継ぐものであることは、請求人の事実証明書14（別添資料1 一部加工済）からも明らかである。

したがって、平成30年度契約を随意契約の方法にて締結したことには、競争入札に適しないものとして合理的な理由があり、違法又は不当な行為により市に損害を与えているとは認められないものと判断した。

さらに、請求人の主張する違法な随意契約に基づく支出は市への損害であるということについても、本件契約が違法又は不当とはいえないことから根拠がない。

### 3 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。



| 業務分類                | 大項目                                | 中項目                | 小項目                                   | H30 主な内容(案)  | 人工数         |               |               |                |
|---------------------|------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|--|-------------|---------------|---------------|----------------|
|                     |                                    |                    |                                       |  | H29契約<br>当初 | H29契約<br>9月変更 | H29契約<br>3月変更 | H30契約<br>11月契約 |
| 基本構想・基本計画策定<br>支援事業 | (1)現状の把握                           | 整備事業の背景となる現状の把握    | 小項目<br>公共施設整備に係るこれまでの<br>桑名市の取組み      | H30 完了   | ○           | ○             | ○             | ○              |
|                     |                                    |                    | 桑名市及び多度地区の公共施設<br>の現状                 | H29完了  | ○           | ○             | ○             | ○              |
|                     |                                    |                    | 公共施設の整備及び複合化に<br>関する画の方針及び他自治体<br>の動向 | H29完了  | ○           | ○             | ○             | ○              |
|                     | (2)事業の基本方針の検討                      | 整備事業の基本方針の検討       | 多度地区に求められる公共施設                        | H29完了  | ○           | ○             | ○             | ○              |
|                     |                                    |                    | 複合施設の対象となる機能                          | H29完了  | ○           | ○             | ○             | ○              |
|                     |                                    |                    | 周辺施設とのネットワークのあり<br>方                  | H29完了  | ○           | ○             | ○             | ○              |
|                     |                                    |                    | 複合施設の事業に係る検討課題                        | H29完了  | ○           | ○             | ○             | ○              |
|                     | (3)小中一貫校複合施設<br>の整備に向けた建築計画<br>の検討 | 整備事業の基本方針に合う<br>計画 | 施設コンセプトの検討                            | 【新稿】<br>・アドバイザー支援<br>・基本構想、基本計画の策案作成<br>・基本構想、基本計画の本案作成  | ○           |               |               | ○              |
|                     |                                    |                    | 建設予定地の概要検討                            | ・図面、パース図の提出<br>(発注者の指示による)<br>・他市先進地事例の情報提供<br>・アドバイザー支援<br>・基本構想、基本計画の策案作成<br>・基本構想、基本計画の本案作成 | ○           |               |               | ○              |
|                     |                                    |                    | 複合機能検討                                | 【新稿】<br>・アドバイザー支援<br>・基本構想、基本計画の策案作成<br>・基本構想、基本計画の本案作成  |             |               |               | ○              |
|                     |                                    |                    | 施設の規模・配置・階層の構成                        | ・図面、パース図の提出<br>(発注者の指示による)<br>・他市先進地事例の情報提供<br>・アドバイザー支援<br>・基本構想、基本計画の検討案作成<br>・基本構想、基本計画の作成  | ○           |               |               | ○              |
|                     |                                    |                    | 跡地活用の検討                               | 【新稿】<br>・アドバイザー支援<br>・基本構想、基本計画の策案作成<br>・基本構想、基本計画の本案作成  |             |               |               | ○              |

|          |                   |                                 |   |  |   |   |   |   |
|----------|-------------------|---------------------------------|---|--|---|---|---|---|
|          |                   |                                 | 建築に係る法令・条件等の整理  | 建築に関する関連法規、条件等の検証<br>・他市先進地事例の情報提供<br>・アドバイズ支援<br>・基本構想、基本計画の検討案作成<br>・基本構想、基本計画の作成        | ○ | ○ | ○ |   |
|          |                   |                                 | 上記のほか、施設の基本設計において配慮すべき事項  | 構想計画策定中に不測に発生した基本設計に必要な項目の洗い出し、検証<br>・基本構想、基本計画の検討案作成<br>・基本構想、基本計画の作成                     | ○ | ○ | ○ |   |
|          |                   |                                 | 概算設計費及び概算工事費の算出   | 概算設計費並びに概算工事費の算出<br>・上記の財源（国庫補助金、交付金、起債）の検証、提案<br>・基本構想、基本計画の検討案作成<br>・基本構想、基本計画の作成        | ○ | ○ | ○ |   |
|          |                   |                                 | 施設整備に係る今後の検討課題  | 基本設計、実施設計、建設工事等にあたり注意すべき点の洗い出し<br>・継続性の高い検討課題の洗い出し<br>・基本構想、基本計画の業案の作成<br>・基本構想、基本計画の本業の作成 | ○ | ○ | ○ |   |
|          | (4)事業スキームの整理      | 今後(次年度以降)の詳細な事業スキームの検討に向けた前提の整理 | 施設の整備及び運営に関する事業スキームの比較  | H29完了  | ○ | ○ | ○ |   |
|          |                   |                                 | 事業スキームに係る今後の検討課題  | H29完了  | ○ | ○ | ○ |   |
|          | (5)事業スケジュールの検討    | (1)～(4)を踏まえた整備事業の概略スケジュールの作成    | 開校までの各スケジュール作成<br>・基本構想、基本計画の業案作成<br>・基本構想、基本計画の本業作成  | ○  | ○ | ○ | ○ |   |
|          | (6)その他受注者の提案による業務 | 公募型プロポーザルにて受注者が提出した提案書の業務内容     | 開催回数 10回 ※予定<br>内訳：構想3回、計画7回<br>・ワークショップの運営、開催<br>・ワークショップの運営、意見集約並びに分<br>析資料の作成等関連するすべての事務<br>・基本構想、基本計画の業案作成<br>・基本構想、基本計画の本業作成 | ○  | ○ | ○ | ○ |   |
|          | 小計                |                                 |   |  | - | - | - | - |
| 各課協議     |                   |                                 |   | 毎月1回打ち合わせ  | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 成果品      |                   |                                 |   | 基本構想、基本計画業案並びに基本構想、基本計画本業作成前に関する編集、製本作業等   | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 合計       |                   |                                 |   |  | - | - | - | - |
| 金額       |                   |                                 |   |  | - | - | - | - |
| 当初契約費比金額 |                   |                                 |   |  | - | - | - | - |