



監 第 127 号
平成 24 年 5 月 7 日

請 求 人 様

寝屋川市監査委員
坂入 富士雄
佐井 英子
北川 健治

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成 24 年 3 月 26 日付けで、請求人から提出された、地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査結果を、同条第 4 項の規定により下記のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

I 請求の要件審査

本件請求は、平成 24 年 3 月 26 日に行われ、同日に受付け、地方自治法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

II 請求の内容

請求人提出の職員措置請求書及び陳述によると、請求の要旨及び措置請求は次のとおりである。

1 請求の要旨

(1) 富士通株式会社関西支社（以下「富士通」という。）と締結した寝屋

川市基幹系情報システム再構築業務及び運用業務委託契約（以下「本件契約」という。）は、最初に意図されたものとは名称、契約期間及び内容が異なっており、締結に至るまでの手続きに瑕疵があるといわざるを得ない。

- (2) 本件契約は、契約締結時には未承認であった平成 24 年度以降の予算に係る内容を含んでおり、無効のおそれがある。
- (3) 業務委託第一契約事務審査委員会（以下「契約事務審査委員会」という。）で交わされた議論に照らすと、再構築業務受託業者が当然運用業務も受託するとの合意はどこにも記されていない。
- (4) 総合評価一般競争入札において、落札者を単に低価格で運用してくれるというだけの理由で選定することが、果たして寝屋川市の利益になるか疑問である。
- (5) 本件契約書の第 2 条に記された運用業務についての契約限度額の根拠が不明確である。
- (6) 運用業務委託については、契約事務審査委員会での審議が行われておらず、寝屋川市契約規則（以下「契約規則」という。）第 39 条に違反している。
- (7) 上記(1)から(6)に述べるとおり本件契約は、策定の手続きにおいて異例であり、契約としての効力にも疑問がある。また、このような契約が放置されれば、今後も同様の契約が繰り返され、結局、議会の予算承認権を事実上制約することになる。このような疑義のある契約は、速やかに削除、訂正されるべきである。
- (8) 地方自治法第 232 条の 3 の規定にかかわらず、予算措置が講じられずに締結された違法の疑いのある契約に基づいて支払われた委託料は返還されるべきであり、また、平成 23 年度分の支払いも差し止められるべきである。

2 請求の理由

- (1) 手続きに疑義のある契約の削除、訂正について

寝屋川市は、基幹系情報システム再構築業務の委託先業者の選定を総

合評価一般競争入札により行い、寝屋川市基幹系情報システム再構築関連業者選定委員会（以下「業者選定委員会」という。）及び寝屋川市基幹系情報システム再構築業務委託総合評価審査委員会（以下「総合評価審査委員会」という。）の各3度の会議を経て、応募した3業者の得点を確定し、第1位となった富士通と委託契約を締結した。しかし、この業者選定及び契約締結過程には多くの疑問があり、契約としての効力にも疑問がある。また、このような契約が放置されれば、今後も同様の契約が繰り返され、結局、議会の予算承認権を事実上制約することになる。

ア 本件契約締結に至るまでの手続きの瑕疵について

本件契約の名称は「寝屋川市基幹系情報システム再構築業務及び運用業務委託契約」となっており、契約期間は平成22年12月28日から平成29年3月31日までであって、最初に意図されたものとは名称、契約期間及び内容が異なり、契約事務審査委員会、業者選定委員会、総合評価審査委員会がそれぞれ検討、承認した事項以上の範囲にわたる契約を締結しており、締結に至るまでの手続きに瑕疵があるといわざるを得ない。

イ 予算措置が講じられずに締結された本件契約の有効性について

本件契約は、契約締結時には未承認であった平成24年度以降の予算に係る内容を含んでおり、このような契約は無効のおそれがある。第1回総合評価審査委員会の中で、運用評価点について、「ライフサイクルコストの考え方に従った」とあるが、それは運用コストを再構築業者選択の資料とすることを許容する意味であって、このような契約を締結することまでを予定しているとは解しがたい。本件契約書の第2条の運用経費についての規定は両者を拘束するかどうかについてまず疑問があり、拘束するとしても、予算成立以前に締結された契約であるから無効である。また、もし拘束しないのであれば記載の必要が無く、この部分はやはり無効である。しかも、このような異例の契約文書の作成について先の3委員会では何ら検討されていないのであるから、その後、締結までに検討されたと考えられるが、どの段階で検討されたかは一切明らかになっておらず、どういう理由でこのような

契約になったのかを示す文書も存在しない。

ウ 再構築業務受託業者が運用業務を受託することについて

担当課の職員は、運用については再構築業務委託先との随意契約になるので、その際に高額の経費見積にならないようにやむなくこのような文言にしたと述べているが、この点についても、最初の契約事務審査委員会での議論では、システムのオープン化とメーカー依存の防止が強調され、再構築業務を行った業者が運用にも当らねばならないという考え方は少なくとも同委員会の議事録を見る限りではむしろ排除する方向で論じられており、再構築業務受託業者が当然運用業務も受託するとの合意はどこにも記されていない。

エ 落札者を単に低価格で運用できるという理由で選定したことについて

評価一覧表で見ると富士通は技術点では2位にすぎず、価格評価点で高得点を得て最終的に落札したに過ぎない。つまり、価格が低かったから辛うじて落札したに過ぎず、技術的に必ずしも優れていたわけではないとすれば、この業者に固執する必要はないはずである。総合評価一般競争入札による落札者選定において、単に低価格で運用してくれるというだけの理由で選定することが、果たして寝屋川市の利益になるか疑問である。契約事務審査委員会の議事録からは、このような危険をなくするためにシステムのオープン化を求めたと読み取れるが、本件契約はこの意図にも反している。

オ 本件契約書の第2条に記された運用業務についての契約限度額の根拠が不明確であることについて

本件契約が再構築業務委託のみならずその後の運用業務委託をも含むことは、本件契約書にしか記されておらず、平成23年度第3回定期監査資料として提出された「委託契約」のリストにも単に「再構築業務委託」と記されているのみであって、その他、予算書・決算書においても、この契約が運用に係る契約を含むものであると明示するものは何一つない。それは運用については契約限度額を示しただけで「支出負担行為」の対象とならないからであるとの解釈もあるが、それな

らば一層、本件契約に運用に関する条項を含むべきではなかったと言わねばならない。

また、本件契約書の第2条に記された契約限度額自体、再提案の見積書に記された金額「524,125,350円」であるが、それは「評価の対象としない」と第3回の業者選定委員会、総合評価審査委員会で確認されており、再構築業務に係る落札者の最終決定において評価の対象となった金額は「639,625,350円」である。この点から「524,125,350円」という金額が本件契約書に記された根拠が不明確である。

カ 契約規則第39条違反について

本件契約は、平成22年7月20日に契約事務審査委員会で審議されているが、その内容は本件契約書の第1条の再構築業務委託に関する部分だけで、第2条の運用業務委託に関しては当日の議事録で見ると、議題となっておらず、契約事務審査委員会における事務局の最初の説明でも何も述べられておらず、何の審議も行われていない。本件契約では、再構築業務に運用業務が含まれていないのだから、契約規則第39条に照らせば、本件契約の締結日（平成22年12月28日）までに運用業務の委託に関しては別に契約事務審査委員会の審議にかけなければならないはずだが、その審議は存在しない。この点で契約規則第39条に違反する。

寝屋川市基幹系情報システム再構築業務委託及び運用業務委託契約の締結に係る起案書（以下「起案書」という。）からも、本件契約が正しい手続きを経て締結されたものでないことがうかがえると思われる。起案書の標題こそ「寝屋川市基幹系情報システム再構築業務委託及び運用業務委託契約の締結」となっているが、中身を見ると「委託理由」、「契約の方法」、「業者選定の経過」には、再構築業務に関することしか記されていない。ところが「契約期間」に至って、唐突に2つの契約が現れ、それが同一業者に委託されたことが判明する。契約期間は、前者は平成22年12月28日から平成24年3月31日まで、後者は平成24年4月1日から平成29年3月31日までと書かれており、ここで運用業務についても「契約」が締結され、単なる「担保」では

ないことが明確に示されている。

落札で決まったのは再構築業務委託に関してだけで、2番目の運用業務委託については事実上随意契約になると思われるが、そのことももちろん契約事務審査委員会にかけられてはいないし、また、随意契約ならその理由が起案書で述べられねばならないのに、一言もない。また、「予算科目」に至ってこの起案書は再構築業務委託のみに関するものであるかのような様相を呈しており、つまりこの起案書はどの契約についての起案書なのか、最初は1つ、途中で2つ、最後にまた1つの契約についての起案書になっていて、全体として誤魔化しがある。

- (2) 違法の疑いのある本件契約に基づく支出の返還及び差し止めについて
地方自治法第232条の3は、「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」と規定しているにもかかわらず、予算措置が講じられずに締結された違法の疑いのある契約に基づいて支払われた委託料は返還されるべきであり、また、平成23年度分の支払いも差し止められるべきである。

3 措置請求

次の(1)又は(2)の措置を求める。

- (1) 本件契約書の第2条及びこれに関連する条項を削除し、契約を訂正すること。
- (2) 平成23年4月28日に支払った90,867,000円の返還を求め、平成23年度分として予定されている254,417,100円の支払いを差し止めること。

第2 監査の実施

I 対象部局

経営企画部

II 請求人の陳述

平成24年4月17日に請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

III 関係職員説明聴取

平成24年4月23日に下記関係職員に対し説明聴取を行なった。

- ・ 理事兼経営企画部長
- ・ 経営企画部情報化推進課長
- ・ 経営企画部情報化推進課係長 2人
- ・ 総務部次長兼契約課長

IV 監査対象事項

請求人の請求書及び陳述の内容、関係職員の説明聴取の内容から判断し、監査請求の監査対象事項を次のとおりとした。

- 1 本件契約の運用業務委託に係る条項の削除、訂正の必要性について
- 2 本件契約に基づく支出の返還及び差し止めについて

V 監査の期間

平成24年4月6日～平成24年5月7日

第3 監査の結果

本件監査請求について監査を行なった結果、合議により次のとおり決定した。

- 1 本件契約の運用業務委託に係る条項の削除、訂正の必要性については、請求の要件を欠くため不適法と認めるので却下する。
- 2 本件契約に基づく支出の返還及び差し止めについては、理由がないもの

と判断したので棄却する。

[理 由]

1 本件契約の運用業務委託に係る条項の削除、訂正の必要性について

本件契約は平成 22 年 12 月 28 日に締結されたものであり、地方自治法第 242 条第 2 項の規定によると監査請求期間である当該行為のあった日（本件契約の締結日）から 1 年を経過したときは、これをすることができないとある。本件請求は平成 24 年 3 月 26 日に提出されたことから、同項ただし書に定める正当な理由がない限り不適法というべきである。

請求人は契約締結時からは 1 年以上を経過しているが、この契約に基づく事業は継続中であり、代金の支払いも未了であるから監査請求は可能であると主張するものである。しかし、地方自治法第 242 条第 1 項は、契約の締結、公金の支出を別個の財務会計上の行為として各別に監査請求の対象として規定しており、当該行為の違法性、損害の有無についても各別に問題としうる以上、監査請求期間も個々の財務会計上の行為ごとに判断すべきである。

したがって、本件契約締結行為に係る請求は期間を徒過しており、要件を欠くため不適法と認め、これを却下する。

2 本件契約に基づく支出の返還及び差し止めについて

本件契約は契約締結時においては平成 24 年度以降を履行期間とする運用業務委託について予算措置がなされていなかったため、地方自治法第 232 条の 3 の規定に反し無効であると請求人は主張するものである。

地方自治法第 232 条の 3 の規定によれば、普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならないとされ、地方自治法第 211 条第 1 項の規定によれば普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならないとある。したがって、本件契約書の第 2 条に記された運用業務に係る契約部分については、地方自治法第 232 条の 3 の規定に反しており、請求人の主張どおり無効なものであった。

そこで、運用業務に係る部分の無効により、本件契約の全てが無効になる

か否かについて検討した。

法律行為の一部が無効である場合の当該行為の有効性については、明文の規定がある場合を除き、当事者の意思解釈または法秩序自体の観点から判断すべきであり、その一部が無効であることを知っていたならば、そのような法律行為をしなかったであろうと考えられる場合、または一部無効をきたす事由が法律行為全体の無効を生じさせる場合は、全部を無効とすべきであるが、そうでないならば、その部分のみを無効とすべきである。

ところで、請求人は、平成 23 年 4 月 28 日に支払われた 90,867,000 円の返還と、平成 23 年度分として予定されている 254,417,100 円の支払いの差し止めを求めているが、これらはいずれも再構築業務委託に係る予算執行であり、その予算措置は平成 22 年度寝屋川市一般会計予算の継続費として、平成 22 年 3 月 24 日寝屋川市議会で議決されたものである。

これらを総合的に判断すれば、本件契約書の第 1 条に記された再構築業務に係る契約部分については、契約締結時から有効なものであり、それに係る予算執行にも違法又は不当な点は見当たらず、請求人の主張には理由がないものと判断し、これを棄却する。

なお、本件契約書の第 2 条に記された運用業務委託契約は、平成 24 年 3 月 22 日に寝屋川市議会で予算が議決されたことによって追認され、契約締結時に遡って有効となっている。

第 4 意見

監査の結果は以上のとおりであるが、次のとおり意見を付する。

1 契約行為及び予算措置について

本件契約書の第 2 条に記された運用業務委託契約は、議会で予算が議決されたことによって追認され、契約締結時に遡って有効となったものの、契約締結日においては当該業務に係る平成 24 年度以降の予算措置がなされていなかったため、地方自治法第 232 条の 3 の規定に反していた。

ライフサイクルコストの考え方を採り入れ、運用業務に係る費用を含め

た総経費を抑制する目的で、総合評価制限付一般競争入札を採用した意図は評価できるものの、予算に基づかない支出負担行為がなされるということは、本来あってはならないことである。

平成23年度第3回定期監査結果報告においても述べているが、支出負担行為は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならないことから、予算上の措置が必要であることに十分留意されたい。

2 契約事務について

本件請求において、本件契約締結行為の違法又は不当性については請求期間を徒過したものとして却下している。しかし、契約事務審査委員会では「寝屋川市基幹系情報システム再構築業務委託」という件名で審議され、業者選定委員会及び総合評価審査委員会の名称には「運用業務委託」という名称が見受けられないなど、本件契約手続きについて疑念を招いたことは否定できない。

今後は、契約方法も含め契約締結に至る手続きを十分精査し、適切な契約事務に努められたい。

3 市民に対する行政の説明責任について

今回の職員措置請求は、主として契約事務に係るものであるが、本件関係部局以外の部局においても自らの事例として真摯に受け止め、今後、法令遵守の徹底と適切な事務事業の執行に努め、市民に対する行政の説明責任を果たされるよう要望する。