

決 定 書

第1 請求人

住所・氏名 略

第2 請求の要旨

平成28年度大熊町海外派遣事業「おおくま希望の翼」は、随意契約によって行われた。これは地方自治法施行令に違反している。

従って、同法施行令第167条の2第1項第6号の要件に該当しないので、本件業務委託契約で大熊町が被った損害額7,666,890円を対象職員への賠償請求を行うよう求める。

更に本件は、財務規則等に違反するものであるから、地方公務員法第32条、同第35条に準じて職務の義務違反に抵触しており、本件の対象職員(首長等含む)に対し懲戒責任を求める。

また、事業者の見積書等に不当に高い金額設定等の疑いがあり、事業者に虚偽の事実が存在した場合には、地方自治法第242条第1項の財産の管理を怠る事実の相手方として、事業者に対し損害金等の返還を求める。

第3 請求の受理

本件請求は平成29年8月3日に提起され、地方自治法第242条に定める要件を具備するものとして受理した。

第4 監査の執行

1 監査の期間

平成29年8月7日から平成29年9月26日まで

2 監査の対象

教育総務課

3 請求人の陳述

平成29年8月29日に請求人の陳述を聴取した。請求人は事実証明書として甲11号証、甲12号証、甲13号証、甲14号証を提出した。

4 関係人の陳述及び証拠提出

平成29年9月1日に教育長、教育総務課長、教育総務課長補佐、教育総務課主事の陳述を聴取した。大熊町長から弁明書、証拠書類及び関係帳簿の提出があった。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

(1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。

ア 地方自治法

第2条 略

2～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小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。

15～17 略

第234条 売買、賃借、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。

2 前項の指名競争入札、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。

3～6 略

イ 地方自治法施行令

(前金払)

第163条 次の各号に掲げる経費については、前金払をすることができる。

(1) 略

(2) 補助金、負担金、交付金及び委託費

(3)～(8) 略

(随意契約)

第167条の2 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。

(1) 略

(2) 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。

(3)～(5) 略

(6) 競争入札に付することが不利と認められるとき。

(7)～(9) 略

2～4 略

ウ 大熊町財務規則

(契約書の作成)

第94条 契約権者は、契約を締結すべき相手方が決定したときは、速やかに契約書又は契約内容を記録した電磁的記録を作成しなければならない。

2～5 略

(見積書の徴取)

第127条 契約権者は、随意契約の方法により契約を締結しようとするときは、契約書案その他見積りに必要な事項を示し、予定価格50万円未満の場合を除くほか、なるべく2人以上の者から見積書を徴さなければならない。

2 略

エ 旅行業法

(旅行業約款)

第12条の2 旅行業者は、旅行者と締結する旅行業務の取り扱いに関する契約に関し、旅行業約款を定め、観光庁長官の認可を受けなければならない。国土交通省令・内閣府令で定める軽微な変更をしようとする場合を除き、これを変更しようとするときも、同様とする。

2 略

3 旅行業者等は、旅行業約款(旅行業者代理業者にあつては所属旅行業者の旅行業約款、第14条の2第1項又は第2項の規定により他の旅行業者を代理して企画旅行契約を締結できる者にあつては当該他の旅行業者の旅行業約款)をその営業所において、旅行者に見やすいよう掲示し、又は旅行者が閲覧することができるように備え置かなければならない。

(取引条件の説明)

第12条の4 旅行業者等は、旅行者と企画旅行契約、手配旅行契約その他旅行業務に関し契約を締結しようとするときは、旅行者が依頼しようとする旅行業務の内容を確認した上、国土交通省令・内閣府令で定めるところにより、その取引の条件について旅行者に説明しなければならない。

2 旅行業者等は、前項の規定による説明をするときは、国土交通省令・内閣府令で定める場合を除き、旅行者に対し、旅行者が提供を受けることができる旅行に関するサービスの内容、旅行者が旅行業者等に支払うべき対価に関する事項、旅行業務取扱管理者の氏名その他国土交通省令・内閣府令で定める事項を記載した書面を交付しなければならない。

3 略

(書面の交付)

第12条の5 旅行業者等は、旅行者と企画旅行契約、手配旅行契約その他旅行業務に関し契約を締結したときは、国土交通省令・内閣府令で定める場合を除き、遅滞なく、旅行者に対し、当該提供すべき旅行に関するサービスの内容、旅行者が旅行業者等に支払うべき対価に関する事項、旅行業務取扱管理者の氏名その他国土交通省令・内閣府令で定める事項を記載した書面又は当該旅行に関するサービスの提供を受ける権利を表示した書面を交付しなければならない。

オ 標準旅行業約款（平成16年12月16日 国土交通省告示第1593号）

受注型企画旅行契約の部

（適用範囲）

第1条 当社が旅行者との間で締結する受注型企画旅行に関する契約（以下「受注型企画旅行契約」といいます。）は、この約款に定めるところによります。この約款に定めのない事項については、法令又は一般に確立された慣習によります。

第5条 当社は、当社に受注型企画旅行契約申込みをしようとする旅行者から依頼があったときは、当社の業務上の都合があるときを除き、当該依頼の内容に沿って作成した旅行日程、旅行サービスの内容、旅行代金その他の旅行条件に関する企画の内容を記載した書面（以下「企画書面」といいます。）を交付します。

（契約の申込み）

第6条 前条第1項の企画書面に記載された企画の内容に関し、当社に受注型企画旅行契約の申込みをしようとする旅行者は、当社所定の申込書（以下「申込書」といいます。）に所定の事項を記入の上、当社が別に定める申込金と共に、当社に提出しなければなりません。

（2）認定事実

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

ア 平成28年6月16日、大熊町は、平成28年度大熊町海外派遣事業「おおくま希望の翼」を実施するにあたり、随意契約の方法によって事業を行う決定をし、1社を指名して仕様書添付の上見積書提出通知を行なった。

イ 大熊町は、見積書提出期日前に事業の参加人数が確定したため、業者に対し口頭により、仕様書の内容変更を指示した。

ウ 平成28年6月22日、業者から見積書が提出され、大熊町は、予定価格の範囲内であるため、事業者を見積書提出業者と決定した。見積り内容については、大熊町から変更指示のあった内容に基づいている。

エ 平成28年6月22日、大熊町は、契約手続きとして、事業者に「受注型企画旅行申込書」を提出した。

オ 平成28年7月21日、大熊町は、費用の全額7,666,890円を前払金として事業者を支払った。

カ 平成28年7月29日から同年8月6日、大熊町は事業を実施した。

（3）監査委員の判断

大熊町は、地方自治法施行令第167条の2第1項第6号の規定に基づき、東武トップツアーズ(株)郡山支店を委託業者とし、本件事業を実施している。

「競争入札に付することが不利とみとめられるとき」とは、不信用又は不誠実の者が競争に参加し、かえって地方公共団体が損害を被る恐れがあるとき等とされている。

この随意契約による事業の実施に関しては、競争入札と異なり、契約の相手方や契約代金などの決定について、地方公共団体の長、その他の契約権者に広範な裁量権が認められている。

一般に、地方自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為のうち裁量的行為について、それが違法となるのは、裁量権の逸脱又は濫用があった場合であり、それが不当となるのは、裁量権の逸脱・乱用に至らない程度の不合理な行使があった場合であると解するのが相当である。

これを本件についてみると、大熊町は、単独の業者が提出した見積書によって事業額を決定している。このためこの事業費が適正な価格であるのか否かはこれだけで判断することはできない。

また、本件事業の事業費が他に有利な条件で契約できる可能性があるからといって、直ちに地方自治法施行令第167条の2第1項第6号の規定に該当しない、ないしは大熊町財務規則第127号に抵触するものではなく、その抵触の有無は、本件事業の内容、必要性、その他の諸事情などをも考慮した上で判断しなければならない。

複数の業者から見積書を徴取すれば多少の高低があることは可能性として考えられるが、本件事業費の内訳は、実費にかかる費用が多くを占めており、相応の事業費はかかることになる。

大熊町の主張では、本件事業の訪問先は姉妹都市であり、単年度の語学研修としてのみではなく、毎年の交流を通じて相互理解・信頼を深めていくことを目的として、年度を重ねる毎の親善交流に対する現地との調整が必要であり、そのためには姉妹都市締結時からこれまでの経過を熟知しているがゆえに姉妹都市との交流事業の調整力に長けている業者でなければ依頼しがたく、そのためこの条件を満たす業者1社を指名しているとのことである。実際、本件事業の前段として過去に実施していた事業では、複数社から見積書を徴取していたが、本件事業の業者ではない業者が事業を実施した際に渡航日の直前に飛行機やホテルの予約内容を変更、現地行事の急遽変更等著しく信頼を欠く行為があり、以降見積りに応じる業者は本件事業を実施した業者のみとなった。この後、本件事業の開始にあたり、対象者は児童・生徒であることに鑑み、従来以上にきめ細かい配慮を必要とするところから、事業実施に万全を期すために実績のある本件事業の業者を指名している。

このような経緯から、平成13年度に本件事業に移行してから平成28年度まで、1社による随意契約により事業を実施してきた。本契約は、姉妹都市との友好的な交流事業を遂行するための契約であり、円滑な事業遂行が高度に求められること、関係機関との連絡調整に実績のある現地コーディネーターとの長年の信頼関係のある旅行者である必要性が高いことなどから、本件事業者1社からの見積書徴取となったものである、というのが大熊町の説明である。

以上の説明からは、本件事業の実施にあたり大熊町が行った判断に対して、裁量権

の逸脱又は濫用があったと評価することはできず、また、上記の事情の下においては、裁量権の不合理な行使があったと評価することもできない。

したがって、本件事業の実施が地方自治法施行令第167条の2第1項第6号の規定に該当しないとはいえず、本件事業の実施が違法又は不当であるとはいえない。

なお、以上の事情は地方自治法施行令第167条の2第1項第2号にも該当する。最高裁昭和62年3月20日判決では「競争入札によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結を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究極的に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と合理的に判断される場合も同項1号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右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締結の方法に制限を加えている前記法及び施行令の趣旨を勘案し、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」と判断している。

次に、一般団員数に対する引率者数に関する点であるが、本件事業を実施するにあたり、事務局である団長、副団長を選考している。団長は町管理職以上の者、副団長は教育関係から町立中学校の教諭を目安として、内部協議の上決定している。当該年度は行政職として担当部署の担当者1名が随行した。

本件事業の訪問先は姉妹都市であり、本件事業が単年度の語学研修としてのみではなく、毎年 of 交流を通じて相互理解を深め、親善を深めていくという目的を併せ持っている。平成27年度の同事業においてバサースト市の姉妹都市委員会から、今後の国際交流事業をより円滑、充実した内容に変えていくため、担当者も現地を見聞しておくべきである旨の助言を受け、町内部において協議し姉妹都市30周年記念事業の検討、準備の必要もあると判断したところから行政職から担当部局の担当者1名が随行することとなったものとしている。したがって、こうした事情から、このことが地方自治法第2条第14項に抵触するものとはいえない。

次に、大熊町財務規則第94条第1項に規定する点については、旅行業法第12条の2では旅行業約款を定めることについて、同法第12条の4に契約を締結する際の取引条件の説明について、同法15条の5には契約を締結した際の書面交付について規定されている。また、旅行業法第12条の3の標準旅行業約款は、平成16年12月16日付、国土交通省告示第1593号により公示されている。

本件事業は、標準旅行業約款に準じて定められた事業者旅行業約款に基づき「受注型企画旅行申込書」を提出し、締結を証する書面として「受注型企画旅行引受書」及び「旅行条件説明書」が契約の相手方から発行されており、これをもって平成28年6月22日付で契約の締結が完了している。契約書とは契約の成立や契約内容を証する文書をいい、本件の場合「企画見積書」「仕様書」「受注型企画旅行申込書」「受注型企画旅行引受書」及び「旅行条件説明書」がこれに該当する。したがって、本件事業の契約行為に違法又は不当な点は認められない。

次に、大熊町作成の仕様書と業者が提出した企画見積書との相違についてであるが、大熊町の主張では、一般団員17名を上限として募集したところ、見積書提出期限までに6名に確定したため、業者に対し口頭により、仕様書の内容変更を指示したとしている。実務上はこれにより発生した事実に対しては対応できたことになるが、財務処理からすれば、仕様書の変更書を作成し、業者に通知すべきである。

しかし、発生した事実に対応する見積書が提出されているところから、これによって本件事業の実施自体に何らかの影響を与えたとは認められず、本件事業の実施が違法又は不当であるとはいえない。

次に、前金払に関する点であるが、本件事業は、大熊町が委託事業として東武トップツアーズ(株)郡山支店との間に委託契約を締結し、地方自治法施行令第163条第1項第2号の規定に基づき委託費を前金払している。

契約書の締結については、前述のとおり正当な手続きによって完了している。

支払いについて、標準旅行業約款第6条では、所定の申込書を、申込金と共に提出しなければならないとしているが、公金支出事務処理上申込書と同時に申込金を支払うことはできず、実際には「旅行条件説明書」に明記されている支払期限である平成28年7月14日に遅れて平成28年7月21日に支払われている。

なお、本件に関しては別途の見解がある。すなわち、前金払とは、普通地方公共団体がその負担した債務の履行期到来前において、確定した債務に対してその履行をすることをいう。本件事業に関して、事業者との間の委託契約が正当な手続きによって完了していることは前述のとおりである。旅行業約款第6条には所定の申込書を、申込金と共に提出しなければならないとされている。そして、「旅行条件説明書」には申込金としてその全額を平成28年7月14日までに支払うことと定められている。実際に支払いを完了したのは平成28年7月21日であるが、このような約款および契約内容を証する書面によれば、既に契約により負担した債務の履行期は到来しており、本件の支払いは前金払には該当しないというものである。

したがって、本件事業の契約及び公金の支出に違法又は不当な点は認められない。

平成25年度実施された事業については、本件監査請求の対象ではないが、本件監査請求の対象である平成28年度事業と同様の契約をしているのであるところから、変更契約が締結されることに違法又は不当な点は認められない。

次に請求人意見陳述において指摘があった事項の審査結果に関して述べる。

- ① 平成27年度「25周年事業」の発議で業者選定、指名理由を「従来の『希望の翼』とは全く違った内容の事業であり・・・従来の画一的な見積り競争形式では・・・」と記載しており、そうすると平成28年度「希望の翼」事業の随意契約と整合が取れない。そもそも平成28年度事業は1社のみのお見積り提出である、との指摘があった。

この事業は、バサースト市政200周年記念事業に招かれており、姉妹都市提携25周年記念事業と併せて実施されるため、担当者が特別な事業と認識したところから、誤解を招く表現となったと理解する。従来から希望の翼事業で実績がある業者を指名したい、との意図はその後の記述から読み取ることができ、平成28年度の単独指名を否定するものではない。

- ② 予定価格が当初予算15,600,000円のまま執行されている。決定は7,666,890円と半分以下で実施されている。20名以内から10名以内に変更されているにもかかわらず、予定価格は当初のままという事務手続きに対しての指摘があった。

確定した参加者によって精査し直した予定価格により開札すべきである。事業者は確定した内容に添った見積書を提出しており、事業実施に影響を与えるものではないと理解するが、適正な事務処理が行われなければならない。

- ③ 旅行命令簿に関して、海外旅行に関する規定では「町長の承認の定めるところによる」となっているが、専決されているとの指摘があった。

職員等の旅費に関する条例第29条に関することと思われるが、第29条は「・・・支給条件及び支給方法については、この条例に定めるものを除くほか、その都度旅行命令権者が町長の承認を得て定めるところによる。」とされている。第4条では「任命権者もしくは職員以外の者に対し旅行を命令し又は依頼する権限を有する者又はその委任を受けた者（以下「旅行命令権者」という。）の発する旅行命令等によって行わなければならない。」とされており、この場合の旅行命令権者は教育長であり、平成28年度の旅行命令簿において教育長による決済がされていることを確認した。

- ④ 見積書の内容に関する指摘について。

まず食事費用については、中高生のバサーストでの昼食は活動費用・昼食含む金額で一人当たり42,660円である。内活動費用として乗馬体験16,200円、ガイド付砂金取り体験15,660円、計31,860円が組み立てられており、この中には事業者及び現地旅行会社の手配料が含まれている。食事費用は残る10,800円でこれがバサースト滞在中の一人当たり昼食費となっている。滞在中1回の外食が組み立てられており、8月4日視察地エコーポイントの食堂で引率者と共にとった昼食で4,320円、消費税・チップ・手配料を除く実質食事代は2,600円

である。滞在中の残る金額は6,480円となり、これは3日間のランチボックス1食当たり2,160円である。

引率者の場合、一人当たり60,870円で、乗馬体験23,760円、ガイド付砂金取り体験19,830円、計43,590円、この中には事業者及び現地旅行会社の手配料が含まれている。未成年と成人との料金は異なるとのことである。残る17,280円がバサースト滞在中の一人当たり昼食費となっている。滞在中2回の外食が組まれており、7月31日バサースト市長及び現地姉妹都市委員会委員長等との会食6,480円、8月4日視察地エコーポイントの食堂で中高生と共にとった昼食4,320円である。実質食事代は同じく2,600円である。滞在中の残る金額は6,480円となり、これは3日間の昼食1食当たり2,160円である。

次に中高生の1日目昼食・シドニーでの昼食1回・夕食2回については一人当たり45,100円である。ここには期間中の内7月30日～8月4日までの飲み物が12,040円含まれている。これを除く金額は33,060円である。いずれもレストランでの食事であるので、相応の金額にはなるが、この内8月4日に中華レストランを利用しており、6,600円となっている。この中には事業者及び現地旅行会社の手配料が含まれており、食事代は5,000円になるが消費税・チップを除いて実質4,167円になる。また8月5日シドニータワーレストランを利用しており16,200円となっている。この中には事業者及び現地旅行会社の手配料が含まれており、食事代は11,700円になるが、消費税・チップを除いて実質9,750円になる。

引率者の場合、一人当たり65,030円で、ここに含まれる期間中の内7月30日から8月4日までの飲み物が一人当たり22,570円含まれている。これを除く金額は42,460円である。中高生同様いずれもレストラン利用だが、この内8月4日の中華レストランは10,800円とされているが、夕食代としては中高生と同じ6,600円で、その差4,200円の引率者3名分、合計で12,600円はこのレストランでの9名全員分の飲み物代として見積りに含まれているとのことである。したがってこのレストランでの引率者の実質の食事代は中高生と同じ4,167円になる。同様に8月5日シドニータワーレストランは引率者21,400円とされているが、夕食代としては中高生と同じ16,200円で、その差5,200円の引率者3名分、合計で15,600円はこのレストランでの9名全員分の飲み物代として見積りに含めているとのことである。したがって、このレストランでの引率者の実質の食事代は中高生と同じ9,750円になる。

次に引率者の宿泊費用だが、見積書の一人当たりの額211,230円の内、モーターイン5泊の費用は168,030円、1泊33,606円である。ここには朝食・夕食代が含まれており、更に手配料を除く宿泊代金は19,360円である。

説明ではこのホテルの2番目のランクの部屋で、ツインのシングルユースである。

更に、シドニーでのホテル1泊は43,200円である。手配料を除く宿泊料は朝食付36,600円、ツインのシングルユースとしている。ここにはポーター代等の細かい費用も含まれている。ホテルのランクは4星である。

入場料等に関して平成25年度事業との価格の違いに対する指摘があったが、ケーブル・ロープウェイのほか平成28年度はゴンドラ乗車が含まれており、また交通渋滞による遅延解消のため、平成28年度はフェリーを活用することとし、その料金が加算されているとの説明がなされている。

なお、上記のいずれも事業者の販売価格としている。

以上から、食事費用に関しては、手配料、消費税、チップを除いた実質料金を見る中で、特定の場所での比較的高額とみられる設定がされているが、海外派遣事業における参加者に対する一定の配慮と受け止めることはできる。またそのほかの場合の引率者の食事費用では、現地市長、現地姉妹都市委員会委員長等との会食の機会が設けられるため、相応の価格設定になる日もあるとの説明がなされている。

宿泊費用については、請求人から事実証明資料が提出されたが、大熊町の仕様書ではシドニー市での使用ホテルは上級以上を指定しており、バサースト市滞在中においても、事業者は姉妹都市への派遣事業であることを考慮し、これに準じた部屋の提案をしたものとする。

国際交流事業の一環としての姉妹都市への派遣事業であってそれなりの内容となお且つ安心安全に円滑な運営の担保が求められており、また一般団員からは一部負担金の徴収があるとはいえ、多くは公費を支出しているものであり、財政支出の健全性を保つ観点からは、事業の目的を念頭に置きつつ、今後に向けて設定の内容、金額等について、またその必要について常に精査していく姿勢が求められる。

手配にかかわる費用は諸経費であり、社の利益となるべきものが含まれると考えるが、海外における行事であるため国内業者の他、現地旅行会社における手配費用も発生する。上記のように安心安全に円滑な運営の担保という観点もあり、いかなる水準が適正であるのかを判じることができない。したがってこれをもって不当利得があると判断することはできないし、認定することもできない。

- ⑤ 引率者の復命について、及び学校教育者の復命についての質問があった。

復命については随行した担当者が全体の復命書を提出しており、これによりその必要は足りているものと理解している。また、学校教育者についてはこれとはまた別個に学校長に提出していることを確認した。

- ⑥ 前払い金で全額払っているが、債権保全されなかった場合どうなるのか。旅行業法ではそうなのかもしれないが、地方公共団体がそれを担保しない契約をするのか、との指摘があった。

事業者は、日本旅行業協会による弁済業務保証制度に加入している。この制度は旅行業協会の正会員である旅行会社と旅行業務に関して取引した消費者が、その取引で生じた債権について、旅行業協会が国に供託した弁済業務保証金から一定の範囲で消費者に弁済する制度である。

- ⑦ 平成28年6月16日指名通知の発議書の起案日の手書きと、起案・決済日の修正について指摘があった。

一旦14日付で発議したものが、事務手続き上の整合をとるため16日付に修正したものと説明を受けたが、修正の方法が不適切である。事務の基本であり、適正な事務処理が行われなければならない。

- ⑧ 見積書に受付印がない。公文書であり受付しないのかとの指摘があった。

見積書の提出方法にもよるが、大熊町では通常の開札の場合、開封と同時に開札を実施するため、入札書もしくは見積書に収受印を押すことは行っていない。

審査の過程において、事務取扱い上の誤りが見られるが、各職員が公金を取り扱う自覚をしっかりと持ち、財務規則に基づく適切な事務処理が行われなければならない。

しかしながら、本件業務委託にかかる事業費を、契約に基づく債務の履行として当該支出をしたのであるから、この額を大熊町が被った損害ないし事業者の不当利得とみることはできない。

よって、本件請求には理由がないと認められるので、地方自治法第242条第4項の規定により主文のとおり決定する。

なお、以上の審査経緯から、本件請求に関する財務会計上の行為は平成28年7月21日に終了していることになり、一方で本件請求は平成29年8月3日に提出を受けていることについて付記する。

平成29年9月26日

大熊町監査委員 吉田 裕彦

同 仲野 剛