

監査公表第 579 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により，標記の請求に係る監査を行ったので，請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 20 年 1 月 7 日

京都市監査委員	棕	田	知	雄
同	柴	田	章	喜
同	江	草	哲	史
同	出	口	康	雄

京都市職員措置請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

(1) 請求の趣旨

2007 年 6 月 1 日，榘本頼兼京都市長と椎名武雄「ジュニア・アチーブメント日本」理事長は，京都市の小学校・中学校における「スチューデントシティ・ファイナンスパーク事業」の実施に関する委託契約を委託料 500 万円で締結し，委託料の全額が，2007 年 7 月 19 日に前金払いで「ジュニア・アチーブメント日本」に支払われた。この公金支出は，下記のように違法・不当な公金支出である。

- ① 本件委託契約書では，契約保証金についての定めが記載されておらず，京都市契約事務規則第 35 条に違反する。また，同規則第 35 条で定める，履行遅滞その他義務の不履行の場合における遅延利息，違約金その他の損害金，危険負担，かし担保負担等について記載されていないが，「契約の性質または目的により該当のない事項」とはいえず，これも同条に違反する。
- ② この委託契約にあたって，京都市長から示された委託契約書と別添の仕様書をも，大まかな事業の内容が書かれているだけで，京都市としていったい何を委託したのか，その詳細は全く分からない。

また，契約にあたって「ジュニア・アチーブメント日本」から提出された見積書も，「教材改訂費用」「システム整備費」「教材印刷費」「人件費」がそれぞれ，「一式」として金額が計上されているだけで，その明細，積算根拠は全く示されていない。公文書公開請求によっても，明細，積算根拠を示す文書は出されておらず，作成されていないことは明らかである。このような杜撰な見積書では，委託料が 500 万円になると決定できない。

- ③ 仕様書によれば，委託内容は，「プログラムの修正及び当該修正を反映したシステム整備，児童・生徒用ワークブック及び指導者マニュアル等作成」等とされている。

しかし，これらの業務については，昨年度「ジュニア・アチーブメント

日本」との間で、2,000万円の委託契約が締結されたものである。その業務が、本年3月31日に終了してからわずか2ヶ月しかたっていないのに、再度、「プログラムの修正」を発注しているのである。このような短期間のうちに「修正」を強いられるというのは、昨年度の業務内容が不十分なものであったというほかはない。

しかも、昨年度の委託業務についての報告書は、契約書では「契約期間終了後速やかに提出する」とされているのに、実際に提出されたのは、7月31日であった。昨年度の事業の報告書も提出されていないのに、昨年度の業務の「修正」を再度、発注しているのは認められない。

- ④ また、地方自治法施行令第167条の16では、普通地方公共団体は、契約の相手方から契約保証金を納めさせなければならないとされている。また、京都市契約事務規則第29条から31条でも契約保証金についての定めがある。今回の契約にあたって、「ジュニア・アチーブメント日本」からは、契約保証金は納められていない。

従って、本件委託契約にもとづく上記500万円の公金支出は、違法・不当なものであり、京都市教育委員会市田総務課長は、500万円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

(2) 請求者

京都市西京区

氏名 A ほか5名

以上、地方自治法第242条1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を要求する。

京都市監査委員様

2007年11月8日

注1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 7 6 号

平成19年12月28日

請求人 様

京都市監査委員 椋 田 知 雄
同 柴 田 章 喜
同 江 草 哲 史
同 出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成 19 年 11 月 8 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

- 1 平成 19 年 6 月 1 日に、京都市（以下「市」という。）とジュニア・アチーブメント日本（以下「J A 日本」という。）は、スチューデントシティ・ファイナンスパーク事業（以下「本件事業」という。）の実施に係る委託契約（以下「本件契約」という。）を委託料（以下「本件委託料」という。）5,000,000 円で締結し、委託料全額が同年 7 月 19 日に前金払で支出されたが、この公金支出は、次の理由から違法、不当である。
 - (1) 本件契約に係る契約書（以下「本件契約書」という。）には、契約保証金に係る定めがなく、履行遅滞その他義務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金、危険負担及び瑕疵担保負担等の事項についても、契約の性質又は目的により該当のない事項ではないにもかかわらず記載されていないが、京都市契約事務規則（以下「契約事務規則」という。）第 35 条に違反する。
 - (2) 本件契約書と仕様書には、大まかな事業の内容が記載されているだけで、委託内容の詳細は全く分からない。J A 日本から提出された見積書も、「教材改定費用」、「システム整備費」、「教材印刷費」及び「人件費」についてそれぞれ「一式」として金額が計上されているだけで、その明細及び積算根拠は全く示されておらず、他にこれらを示した公文書もない。このような見積書では、本件委託料が 5,000,000 円になるとは決定できない。
 - (3) 本件契約に係る委託内容は、学習プログラムの修正等であるが、これらの業務について、平成 18 年度に締結した 20,000,000 円の委託契約（以下「18 年度契約」という。）に係る業務が平成 19 年 3 月 31 日に終了してわずか 2 箇月後に再度発注したのは、平成 18 年度の業務内容が不十分なものであったからである。同年度の委託業務に係る報告書が提出されたのは、平成 19 年 7 月 31 日であり、それ以前に同年度の業務の修正を再度発注するのは認められない。
 - (4) 地方自治法施行令（以下「令」という。）第 167 条の 16 により、普通地方公共団体は契約の相手方から契約保証金を納めさせなければならないが、契約事務規則第 29 条から第 31 条までにも契約保証金の定めがあるが、本件契約では、J A 日本から契約保証金は納められていない。
- 2 以上のとおり、本件契約に基づく 5,000,000 円の支出は、違法、不当なものであり、教育委員会事務局総務部総務課長が同額の損害賠償金を支払

うこととの勧告を求める。

第2 監査の実施

1 実地調査

平成19年11月27日に、本件事業の実施状況を実地において調査した。

2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成19年12月4日に請求人A及び請求人Bからの陳述の聴取を行った。これらの者は、請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨（上記第1に掲げたものを除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、教育委員会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

(1) 本件契約に係る見積書は、18年度契約と同様ずさんである。見積書のずさんさについて、本件事業に関する平成19年1月19日付け住民監査請求に係る監査結果（注 同年3月26日付け監査公表第554号。以下「前回監査結果」という。）では、単価及び数量に基づく積算がされていることが認められるとして「手続上の若干の不備」と指摘されている。本件契約については、前回監査結果での指摘を生かして積算根拠を示す文書を添付しなければならなかったはずであるが、積算根拠を示す文書は存在しておらず、「若干の不備」で済まされるものではない。

(2) 本件契約は、18年度契約に係る委託事業が適切に行われていたかどうか検査、確認し、その結果を受けて行うものであり、18年度契約に係る事業報告書及び決算報告書（以下「18年度報告書」という。）の提出後に行うべきであり、18年度報告書のずさんさを見れば、本件契約は締結されなかったはずである。

(3) 平成19年12月1日に、本件事業に係る施設への出店企業の一つであるローソンの社会的不正行為が報道されたが、「生きた経済の仕組みを学ぶ」、「望ましい勤労観、職業観を身に付ける」という本件事業の目的からすると、同社の出店やワークブックへの企業名の記載は認められない。このような事態は予想されたものであり、それへの対応も定めていない本件事業自体に問題がある。

3 新たな証拠の提出

請求人は、平成19年12月4日に、新たな証拠を提出した。

4 関係職員の陳述及び関係書類の提出

(1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成19年12月4日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、4 名の請求人が立ち会った。

ア 本件事業は、望ましい勤労観、職業観を身につけるため、施設の中での体験学習を通して、自らの生き方を探究し、働くことの意義や社会とのつながりを理解することを目的として実施している。

スチューデントシティ及びファイナンスパークは、世界最大の経済教育団体であるジュニア・アチーブメントによる体験型実技演習プログラムの一つであり、国内では品川区及び福島県において導入事例がある。

本件事業では、京都独自の学習プログラムを開発し、施設内の店舗ブースの設置等について、企業等の社会貢献活動として協力を受け、体験活動にボランティア（平成 18 年度は約 1,000 人）の協力を得るなど、産学公連携の下、市民ぐるみの取組として展開している。

イ

(ア) 小学 5 年生対象のスチューデントシティでは、学校での事前学習を基に、施設内に再現した街で児童が消費者と会社員それぞれの役割を担い、社会の働きや経済の仕組み、社会と自分との関係等を学ぶ体験学習に取り組む。

(イ) 中学 1, 2 年生対象のファイナンスパークでは、学校での事前学習を基に、施設内に再現した街で生活に必要な費用の試算、商品やサービスの購入、契約等を体験し、社会にあふれる情報を適切に活用する力や自らの生き方につながる生活設計能力等を育成する。

(ウ) スチューデントシティでは計 18 時間、ファイナンスパークでは計 15 時間の学習を基本とし、発達段階に合わせた発展学習のカリキュラムも盛り込み、学習プログラムを構成している。

(エ) 平成 18 年度は小学校 40 校で試行実施、中学校 6 校でモデル実施し、同 19 年度は小学校 101 校で本格実施、中学校 25 校で試行実施を予定しており、将来的に全市展開を目指す。

ウ 本件契約書には、契約事務規則第 35 条第 1 項に定める記載事項の一部が記載されていないが、本件契約書第 10 条において、契約に定めのない事項の処理に関する条項を定めており、この条項で補完が可能であるほか、民法の規定により処理することとなる。また、各事項は、次の理由から契約の性質又は目的により該当のない事項（契約事務規則第 35 条第 1 項ただし書）に当たるため、記載しなかった。

(ア) 契約保証金については、J A 日本が 18 年度契約の委託業務を確実に遂行した実績があることから、本件契約についても履行が確実に

いえるため規定を置かなかった。

- (イ) 履行遅滞その他の義務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金については、J A日本と市の協議により本件事業を進めるもので、不履行が想定しにくいため、本件契約第 10 条で処理することとした。
- (ロ) 危険負担については、本件契約の履行の過程で債務者に帰責事由のない債務不履行は想定しにくく、本件契約第 10 条で処理が可能であるため規定を置かなかった。
- (エ) 瑕疵担保責任については、本件事業では市の建物を活用しており、ブースも 2 社以外は出店企業の負担で設置したものであるため、問題が生じる事態を想定しにくいこと、及び契約事務規則第 53 条において瑕疵担保責任の特例等を規定しており、契約第 10 条と民法により処理が可能であることから規定を置かなかった。

エ

- (ア) 本件契約に係る委託内容は、平成 18 年度の本件事業の実施校の分析を踏まえて定めるため、契約締結時には、委託内容の詳細が確定しておらず、事業の実施に必要な事項については随時協議調整を行うこととしたものであり、教材の作成部数等この時点で明らかになっていた事項については、口頭で確認している。
- (イ) J A日本から聴き取ったうえ確認した見積内容については、教材印刷費の単価が平成 18 年度の単価と比較して合理的であり、部数についても、平成 19 年度実施予定の学校数、児童、生徒数等に応じた適切な部数となっている。人件費についても、平成 18 年度の実践を踏まえたうえで、平成 19 年度に必要と想定される内容に応じた算出となっており、その他の経費を含め、前年度の実績に照らして合理的な見積価格であった。

オ

- (ア) 本件契約において学習プログラムの修正を委託したことについては、平成 18 年度におけるスチューデントシティでの試行実施、ファイナンスパークでのモデル実施の結果を踏まえた学習プログラムの改善のための修正を行うことを当初から想定していたためである。
- (イ) 平成 18 年度の本件事業の実施により明らかになった課題について、J A日本と協議のうえ京都市教育委員会（以下「市教委」という。）として整理し、学習プログラムの修正を内容とする委託業務を平成 19 年 5 月に発注したものであり、18 年度報告書の提出前であるが、適正を欠いたものではない。

カ J A日本は、18年度契約に係る実績から履行が確実であるといえるため、契約保証金の納付は求めている。

キ 以上から、本件事業の実施のために要した一切の経費は、関係法令に基づき適正な予算執行手続で支出しており、違法、不当ではない。

(2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 担当職員がそのつど内容を協議し確認しているとされたが、協議されれば上司に報告されるはずである。そうでなければ担当者と相手方との間で不正が起こる。協議内容を報告する際はメモなど公文書が作成されるはずなのに公開されていない。したがって、協議したとしているだけで、実際に協議がされたかは分からない。このようなあやふやなことは止めておかなければならない。メモも何も存在しないのであるから、監査委員は協議されていないと判断すべきである。

イ 本件請求では、事業の目的、概要については争っていない。本件請求では、ずさんな仕様書、見積書が認められるのかという点の判断を求めている。

第3 監査の結果

1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述、実地調査並びに関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明の内容を総合すると、次の事実が認められる。

(1) 本件契約の締結

ア 平成19年5月31日、本件事業の実施に関し、①下記(3)アに掲げる業務をJ A日本に委託すること、②そのために本件契約を締結すること及び③下記エの本件委託料を支出することが教育委員会事務局総務部総務課長により決定された。

イ 本件契約は、スチューデントシティ及びファイナンスパークの学習プログラムの著作権がJ A日本に帰属し、同団体のみが履行可能であることを理由として、令第167条の2第2号の規定に基づく随意契約の方法により、平成19年6月1日付けで締結された。

ウ 本件契約の契約期間は、平成19年6月1日から同20年3月31日までとされた。

エ 本件委託料は、総額5,000,000円であり、内訳は、教材改定費用500,000円、システム整備費500,000円、教材印刷費3,200,000円、人件費800,000円とされている。

オ 本件契約については、契約保証金は納付されていない。

(2) 本件契約書の記載事項

本件契約書には、契約事務規則第 35 条に定める契約書の記載事項のうち、契約保証金（同条第 1 項本文）、履行遅滞その他の義務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金（同項第 4 号）、危険負担（同項第 5 号）、瑕疵担保責任（同項第 6 号）、契約の履行の際生じる第三者との紛争の解決の方法（同項第 7 号）に関する事項が定められていない。

(3) 委託業務の仕様

ア 本件契約に添付された仕様書により、本件契約に係る委託業務は、次のとおりとされた（以下、本件契約に係る個別の委託業務を次に掲げる記号に従い「委託業務(ア) a」、「委託業務(イ)」等という。）。

(ア) 本件事業の学習プログラムに関すること。

- a 市独自の学習プログラムの修正
- b 上記修正を反映したシステムの整備
- c 児童、生徒用ワークブック、指導者マニュアル等の作成

(イ) ボランティア等の養成に関すること。

- a 事業の実施に必要なサイトマネージャの養成
- b 市が実施するボランティア養成への協力

(ウ) 本件事業の運営の監修に関すること。

- a 事業の実施、運営に係る指導、助言
- b 次の業種の出店企業との連絡調整
 - (a) スチューデントシティ 警備、コンビニエンスストア、プリント及び国際航空運輸
 - (b) ファイナンスパーク 衣料品、食料品、住宅、保険及び証券
 - (c) その他 パソコン、プリンタ及び電子マネー

イ 上記アの仕様に関し、本件契約の締結時まで、市と J A 日本との協議により、主に次の内容が具体化されたが、これらについて、記録等は作成されていない。

(ア) 委託業務(ア) c については、ワークブック及び指導者マニュアルについて所要の修正を行い、作成部数を次のとおりとすること。

教材の種類		作成部数			
		学校分	追加用	市教委分	合計
スチューデントシティ	ワークブック	6,480	450	70	7,000
	指導者マニュアル	307	30	13	350
ファイナンスパーク	ワークブック	2,804	161	35	3,000
	指導者マニュアル	166	24	10	200

(イ) 委託業務(イ) a については、市の要求に応じて講習を実施すること

とし、その方法及び時期等については、別途協議すること。

- (ウ) 委託業務(イ) bについては、第1期の講座(平成19年6月上旬から7月予定)への1名の講師派遣のほか、ボランティアの応募状況に応じて適宜開催予定の講座への講師派遣等の協力を行うこと。

(4) 見積り

ア 本件契約に係る見積書に記載の内訳及び金額は、上記(1)エのとおりであるが、数量についてはいずれの項目も「一式」とされており、内訳明細は添付されていない。

イ 見積りの内訳明細について、市の担当職員がJA日本から口頭で聞き取ったとされる内容は、次のとおりである。

項 目	数量	単価(円)	金額 (円)
教材改定費用			500,000
(内訳)			
スチューデントシティ 教材改定	一式		250,000
ファイナンスパーク 教材改定	一式		250,000
システム整備費			500,000
(内訳)			
スチューデントシティ データベース・サーバ用オペ レーションソフト修正等	一式		250,000
ファイナンスパーク データベース・サーバ用オペ レーションソフト修正等	一式		250,000
教材印刷費			3,200,000
(内訳)			
スチューデントシティ ワークブック	7,000部	100	700,000
スチューデントシティ 指導者マニュアル	350部	3,600	1,260,000
ファイナンスパーク ワークブック	3,000部	200	600,000
ファイナンスパーク 指導者マニュアル	200部	3,200	640,000
人件費			800,000
(内訳)			
交通費	14回	27,040	378,560
宿泊費	4回	10,000	40,000
雑費			27,440
市教委との打合せ	5時間×18日	3,000	270,000
協賛企業との打合せ	4時間×7日	3,000	84,000
合 計			5,000,000

(5) 本件委託料の支出

ア 平成19年5月30日、本件委託料を第10款教育費、第1項教育総務費、第2目事務局費、第13節委託料の支出科目から支出する支出負担行為が、教育委員会事務局総務部総務課長により決定された。

イ 本件委託料は、平成19年7月19日付け支出命令に基づき、同月24日に、上記支出科目から前金払により支出された。

2 判断及び結論

(1) 請求人は、本件請求において、本件契約の締結及びこれに基づく本件委託料の支出に関し、違法不当事由を主張するので、これについて判断する。

ア 請求人は、本件契約書と仕様書には、大まかな事業内容が記載されているだけで、委託内容の詳細が不明である旨を主張する。

仕様については、契約事務関係の諸規程上、作成方法等に関する一般的な基準は定められていないものの、一般に、契約内容（契約の相手方が履行すべき内容）を具体化するものであるため、契約当事者間で解釈に差異のないようにする必要があるとされる。仕様書の内容に不明確な点がある場合、契約の履行時又は履行確認の際に、解釈の差異などから相手方との紛争の原因となることがある。また、契約の履行に当たっては、中間検査や指示、協議を通じて契約内容についての共通理解を得る必要があるとされている。

上記1(3)で認定したところによれば、本件契約の仕様書は、委託する事務の項目を列挙する程度の内容であり、仕様の具体的な内容は、関係職員から口頭での協議の事実が説明されたに過ぎない。委託業務の一部には、市とJA日本との間の調整を経たうえで決すべき事項が含まれており、詳細な仕様を定めることが困難な事項があることは認められるものの、本件契約の締結時に既に予定されていた上記1(3)イの事項についても記載されないなど、仕様書の記載内容は、全体的にあいまいであり、これに基づき履行確認を確実に行うことができるかどうか疑わしいもので、仕様書として適切なものとはいえない。

また、当初の仕様書の作成時から契約の締結時までに仕様の内容が具体化された場合には、仕様書を補完する形で文書化し、契約当事者間で解釈に差異が生じないようにする必要があったと考えられるにもかかわらず、そのような記録が全く保存されていないのは、契約事務上、不適切であるといわざるを得ない。

イ

(ア) 次に、請求人は、本件契約の締結に当たりJA日本から提出され

た見積書に本件委託料の内訳明細が記載されておらず、本件委託料の額を決定することができない旨を主張する。

- (イ) 上記1(4)で認定したところによれば、本件委託料の見積書は、項目ごとに合計額を列挙する程度の内容であって、品目ごとの単価及び数量に基づく積算は、関係職員から口頭での確認の事実が説明されたに過ぎず、記録化及び決定書への添付はされていない。
- (ロ) 随意契約により契約を締結する場合、特別の理由がある場合を除き、2人以上の者から見積書を徴さなければならないが（契約事務規則第27条）、本件契約のように特定の者のみが履行可能な契約については、上記の特別の理由があると解される場所である。しかし、京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドラインにおいては、特定の者との随意契約の場合、適正な価格の範囲内で可能な限り低廉な価格で契約を締結するよう、詳細な見積書を提出させ、その内容を精査すべきことが、運用上の注意として掲げられており、本件契約に係る上記(イ)のような事務処理は、これに照らしても不適切であるといわざるを得ない。
- (エ) しかし、上記のような事務処理に係る評価はともかく、本件委託料の算定に根拠があるかどうかについては、本件において、実際にどのような積算がされたかを検討する必要がある。

関係職員から説明された上記1(4)イの内容を見ると、教材改定費用及びシステム整備費について、スチューデントシティ及びファイナンスパークについてそれぞれ「一式」として250,000円が計上されている。これらのような役務の提供を中心とする業務を委託する際には、詳細な積算根拠を示すことになじまない場合があることを考慮すれば、本件事業に係る学習プログラムの修正に伴う教材の改定及びシステム関係の修正作業については、作業代を一式として計上することもやむを得ないといえ、その額が著しく高額とはいえないことから、これらの記載が著しく妥当性を欠くということとはできない。

教材印刷費については、関係職員から説明を受けたところによれば、本件契約の締結までに検討した教材の修正箇所を基にJA日本が印刷業者に確認したうえで単価を設定したとされており、18年度契約の実績単価、本件契約における作成部数等を考慮すれば、そのような説明が明らかに不合理であるとも認められない。

また、人件費については、雑費を除く各項目について、おおむね合理的な積算がされている。

(オ) 以上のような関係職員の説明は、客観的な証拠を欠くものではあるが、積算根拠の説明としては明らかに不合理であるともいえないものであるから、本件委託料の算定は、以上のような積算に基づき行われたと認めるのが相当である。

したがって、請求人の上記主張は、採ることができない。

ウ 次に、請求人は、本件契約の締結の時期について、18年度契約の契約期間の終了後、2箇月の短期間で学習プログラムの修正を発注しているのは、18年度契約に基づくJ A日本の業務内容が不十分だったからであり、また、18年度報告書が提出される前に本件契約を締結することは認められない旨を主張する。

本件事業の企画に係るスチューデントシティ・ファイナンスパーク運営推進委員会の記録によれば、本件事業では、スチューデントシティ及びファイナンスパークの各学習プログラムについて、事業開始後も、実際の学習活動の実績を踏まえて改善点を検証し、毎年度、適宜修正を加えていく方針が採られていることが認められるところであり、18年度契約に基づくJ A日本の業務内容が不十分であったとの請求人の主張は、推測の域を出ないものといわざるを得ない。また、18年度報告書の提出前の本件契約の締結については、確かに不自然ではあるが、18年度契約に係る履行確認事務に係る経緯に照らせば、18年度報告書の提出時期が本件契約の締結の可否に実質的に影響するとは認められない。

エ

(ア) 次に、請求人は、本件契約書に契約保証金、履行遅滞その他義務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金、危険負担及び瑕疵担保責任に係る定めを置いていないのは契約事務規則第35条第1項に違反する旨を主張するので、各事項について判断する。

(イ) 契約保証金は、令第167条の16及び契約事務規則の規定により、一定の場合を除き納付させなければならないこととされ、契約の締結の際には、その取扱いを明確にする必要があるところ、契約事務規則第35条第1項は、契約保証金のこのような性質から、契約の目的、契約金額及び履行期限とともに契約保証金に関する事項を契約書の基本的な記載事項に位置付けているものと解され、同項の規定上、同項ただし書の適用によりその記載を省略することは、想定されていないと解するのが相当である。

(ロ) 履行遅滞その他の義務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金は、契約の相手方による履行遅滞等が生じた際の処

理方法をあらかじめ定め、これにより市に生じる損害の速やかな補てんを図る趣旨で置くものと解され、契約事務規則第 42 条では、遅延日数 1 日につき契約金額の 1,000 分の 1 相当額を違約金として徴収するものとされている。関係職員の説明によれば、本件契約の履行について、市と J A 日本との間で協議を行うことから不履行を想定しにくいとされているが、協議を行ったとしても不履行の可能性がなくなるわけではなく、本件契約について、契約事務規則第 35 条第 1 項ただし書に該当する事情があるとは認められない。

(エ) 危険負担及び瑕疵担保責任については、それぞれ契約事務規則第 56 条及び第 53 条第 1 項の規定により市が締結する契約については特則を設けることとされ、履行の确实性の強化が図られている。本件契約は、その内容に物件の引渡しや仕事の目的物の給付を含むものであって、契約の性質上、危険負担及び瑕疵担保責任について該当がないということとはできず、契約事務規則第 35 条第 1 項ただし書に該当する事情があるとは認められない。

(オ) 契約の履行の際生じる第三者との紛争の解決の方法については、紛争時の役割分担や負担関係を定めることにより紛争処理に係る契約当事者間の争いを予防する趣旨と解されるところ、本件契約の履行の過程において第三者との紛争が生じる可能性がないとはいえず、契約事務規則第 35 条第 1 項ただし書に該当する事情があるとは認められない。

(カ) 関係職員は、上記の各事項について、契約に定めのない事項の処理に関する本件契約書第 10 条で補完可能であり、又は民法に規定があるため契約事務規則第 35 条第 1 項ただし書に該当する旨を説明するが、同項ただし書の趣旨に沿うものではなく、いずれも合理的でない。

(キ) 以上のように、本件契約書については、契約事務規則第 35 条第 1 項で必要とされている記載事項の一部を記載していないと認められ、同項の規定に違反している。

オ 次に、請求人は、本件契約において、令第 167 条の 16 で規定されている契約保証金について、J A 日本から納付されていない旨を主張する。

契約保証金は、令第 167 条の 16 及び契約事務規則の規定により一定の場合を除き納付させなければならないものとされているところ、本件契約については、契約事務規則第 29 条の 2 に定める担保が提供されておらず、同規則第 30 条各号の免除事由に該当するとも認められない

から、市としては、本件契約の締結に当たり、J A日本に契約保証金を納付させなければならなかったものであり、本件契約において契約保証金の納付を定めなかったことは、令第167条の16及び契約事務規則第28条において準用する同規則第18条第1項の規定に違反する。

(2)

ア 以上のように、本件契約に係る事務については、仕様書の作成及び見積書の徴収について不適切な事務処理が認められたほか、契約書の記載事項について契約事務規則に、契約保証金の納付について令及び契約事務規則に、それぞれ違反する事実が認められたところである。

そこで、これらの事由により、本件契約の締結及びこれに基づく本件委託料の支出が違法又は不当であると認めるべきかどうかの問題となる。

イ 仕様書及び見積書の内容に不足があり、又は仕様の内容や見積りの内訳明細に係る記録の作成及び保存が適切にされていないことは、契約事務を処理するうえで、無用の紛争の原因となり、又は効率的な予算執行の妨げとなる可能性を持つという意味で不適切であることは間違いないが、これらの不備の存在をもって、直ちに契約の効力自体に影響が及ぶとか、契約の履行（対価の支払）が制限されるという性質のものではない。

また、契約書の記載事項の不足や契約保証金の納付を求めていることについては、契約の履行の確保や紛争の予防及び速やかな処理を期した関係規定に違反するものではあるものの、これもまた、そのような契約の効力が否定されたり、これに基づく履行が制限されたりするという性質のものではない。

ウ 本件契約について、上記(1)で指摘した各事情を見ても、本件契約の締結又はこれに基づく本件委託料の支出を違法又は不当と評価するには至らないというべきであり、上記(1)の各事情をもって本件契約の締結及びこれに基づく本件委託料の支出の違法不当事由とする請求人の主張は、採ることができない。

(3) 請求人が主張する事由以外に、本件契約の締結及び本件委託料の支出について、上記1において認定した事実を基に検討すると、上記1(3)イ(ア)で認定した教材の作成部数には、本件契約の締結時には本件事業を実施するかどうか未定であった学校に係る教材の必要部数が追加用として計上されていることが認められ、教材の作成部数に変動要素があったことが認められる。

本件委託料は前金払の方法により支出されているところ、前金払は、

金額の確定した金銭債務の履行について採られる支出方法であるから、上記のような変動要素がある場合に前金で委託料を支出する必要がある。本件契約については、本件委託料は、概算払の方法により支出するのが適当であったといえる。

しかし、本件契約については、第5条第3項において本件委託料に剰余金が生じた場合には契約当事者間で協議のうえその取扱いを決定することとされており、仮に追加分の取りやめ等により教材の作成部数に変動が生じた場合には、委託料の精算を行って調整することが予定されていると解される。ところで、本件契約に係る履行確認事務が適切に行われれば、上記の支払方法の相違により、実質的な問題は生じないものと考えられる。

- (4) 以上のとおり、本件契約の締結及び本件委託料の支出については、これらを違法又は不当と評価すべき事由を見出すことはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、本件請求と同一の請求人から本件請求と同時に提出された他の住民監査請求についての監査委員の判断も踏まえ、監査委員の合議により、京都市長に対し、次の内容の意見を提出することとしたので申し添える。

地方公共団体が締結する契約は、行政運営のために広く行われ、また、対外的な法律関係を生じさせ、予算の執行とも深く関連する行為であることから、その運用については特に公正を保つ必要がある。そのため、地方自治法等の法令及び京都市契約事務規則等の例規をはじめとする諸規程において、公正の確保、予算の効率的執行、紛争の予防及び解決等の観点から、事務処理の細部にわたる規律が設けられているところである。契約事務の遂行に当たっては、それらの定めを遵守し、適切な事務処理を徹底しなければならないことは、いうまでもない。

しかしながら、教育委員会事務局において処理されたスチューデントシティ・ファイナンスパーク事業（以下「本件事業」という。）の実施に係る委託契約事務については、監査した結果、委託業務の精査、見積りの徴収、契約条件の検討、履行の管理といった一連の契約事務について、必要とされる措置が採られていない不適切な処理が認められた。特に、相手方との協議内容等の事実関係を客観的に確認することができる記録の作成及び保存がされていなかったことについては、本件監査における事実関係の確認にも支障を来したところ

である。行政活動に係る文書の作成と保存は、契約事務のみならず、行政運営の基本にかかわる事務であるから、これについて軽微でない不備があったことは、看過することができない。

本件事業に係る契約事務について今後適正な事務処理をされるのはもちろんのこと、他の事業等に係る契約事務についても、その意義及び重要性を十分に認識のうえ、関係規程の遵守と適正な事務処理を徹底されたい。また、諸事項に係る記録の作成及び保存を適切に行うよう、改めて徹底されたい。

(監査事務局第一課)