

2福監第74-3号
令和3年2月22日

請求人 様

福津市監査委員 灘谷 和徳

監査結果報告書

(総合教育会議参考意見聴取業務について)

このことについて、福津市監査委員監査基準に基づいて監査を実施しましたので、次のとおり監査結果を報告します。

本報告書の構成（目次）

本報告書が多ページに渡るため、以下報告書の構成を示す。

なお、引用した法令等及び判例については、枠で囲って表示している。

第1 請求の受付（P 2～P 5）

1. 請求人（P 2）
2. 請求書の提出（P 2）
3. 請求の内容（P 2～P 4）
4. 事実を証明する書面（P 4）
5. 請求の要件審査及び受理（P 4）
6. 監査委員の辞退（P 5）

第2 監査の実施（P 6～P 11）

1. 監査対象事項及び着眼点（P 6）
2. 監査対象部署（P 6）
3. 請求人の証拠提出及び陳述（P 6）
4. 関係人調査（P 6～P 11）

第3 監査の結果（P 12～P 25）

1. 事実の確認（P 12～P 17）
2. 請求人及び監査対象課が主張する事実の検証（P 17～P 24）
3. 監査委員の判断（P 24）

第1 請求の受付

1 請求人

住所 【省略】

氏名 【省略】

2 請求書の提出

請求書の提出日（監査事務局受付日）は、令和2年12月25日である。

3 請求の内容

請求人提出の住民監査請求書による主張事実の要旨及び請求事項は次のとおりである。なお、請求書に書かれたものを転記したが、誤字等については一部修正した。

（1）対象となる財務会計上の事実

福津市長が一般財団法人九州環境管理協会と令和2年10月1日に締結した支出の原因となる総合教育会議参考意見聴取業務委託契約（以下単に「本契約」という。）は、地方自治法、同法施行令、福津市財務規則など多くの法令等に基づく必要があるにも関わらず、違法な契約締結である。よって、監査委員は市長に対し、必要な措置を講ずるよう勧告されたい。

（2）その行為が違法又は不当である理由

①違法又は不当な予備費充用

（ア）令和2年9月議会補正予算審査特別委員会にて、6款1項4目（農地費）竹尾池（下）安全性調査業務委託料及び8款4項4目（都市公園費）地質調査委託料は、「新設校の方針が定まっていない状況で調査を実施する意味がない。予算の無駄である」との動議発案者の横山議員の発言を踏まえ、否決との判断がなされたものであり、それは議会の意思である。このことは、個別の調査業務に対する否決ではない。本契約の業務目的に「学校建設」と明確に記されていることから、業務の名称や方法等が異なった新規事業としても、議会が否決した理由から予備費充用ができないものと解する。従って、当該予備費充用は、地方自治法第217条第2項の規定に抵触し、違法又は不当である、

（イ）予備費充用の手続きは、財務規則第27条及び事務決裁規程の規定に反する手続きであることは、違法又は不当である。

②違法又は不当な契約締結

（ア）事業執行にあたり予算の裏付けが前提となる。①により予備費充用は違法または不当であるため、本契約の締結は違法又は不当である。

（イ）契約締結の手続きは、財務規則、事務決裁規程、及び総務部契約管財課が作成した「契約事務のポイント」の規定に反する手続きであることは、違法又は不当である。

③違法又は不当な随意契約

地方公共団体の契約は、地方自治法第234条、同条の2及び同条の3で定められている。地方公共団体の契約は、原則、一般競争入札によるとされており、随意契約は例外的なものとして定められている。随意契約の濫用は、大きな損失を与える可能性があることから、地方自治法施行令第167条の2第1項で認められた場合のみ実施できる。その判断は地方公共団体が判断することになり、「随意契約のガイドライン」（令和2年2月3日総務部契約管財課作成）が示されている。事実証明書③の起案文書によると、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号及び第5号を根拠として随意契約をしているが、第2号は「契約の性質又は目的が、競争入札に適さない」ことになるが、本市に関わったことがある実績のみで、別の同じ専門領域の教授等がいるにも関わらず指定していること、また、その仲介を九州環境管理協会としていることは「随意契約のガイドライン」とは整合性が図られていない。第5号は「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」になるが、災害等と異なり日程、内容等の調整をすることができることは「随意契約のガイドライン」とは整合性が図られていない。よって、違法又は不当な契約である。

④契約額の妥当性

本契約の業務において、新たに調査をしたものではなく、市が有する既存データを提供し、見解を示されたものである。契約に係る仕様書からも契約金額の積算について不透明である。確実に九州環境管理協会が仲介することで契約金額は増えているものと判断されることから、本契約にあたり市に損害が生じている。

⑤業務委託の必要性

そもそも総合教育会議に説明資料として作成することが目的であるにも関わらず、総合教育会議の構成員である教育委員に対して全く知らされていない業務である。総合教育会議は、教育行政について市長と教育委員との協議と調整の場である。構成員である教育委員に対して秘密裏に公金を使って執行する業務とは考えられない。

⑥虚偽有印公文書の作成

令和2年12月議会において、下山議員の一般質問に対する市長答弁で11月5日に日付を遡って起案文書を作成したとのことである。議会から資料要求が出されたことに対する意図的な日付の遡りであることは明確である。文書管理システムの問題であるとのすり替えの答弁が繰り返されているが、意図的に虚偽の文書を作成したか否かが問われる。支出を伴う契約である。その手続きにおいて意図的に遡って文書を作成することは、虚偽有印公文書と言わざるを得ない。

(3) その結果、福津市に生じている損害

違法又は不当な本契約の締結に伴い、市の債務となる本契約額990,000円の損害を生じさせた。

(4) 請求する措置の内容

監査委員は市長に対し、次の措置を講ずるよう、福津市長に勧告することを求める。

- 締結した支出の原因となる本契約の違法又は不当の認定
- 本契約に基づく市の債務に対する損害賠償請求
- 虚偽有印公文書偽造の認定

以上、地方自治法第242条第1項に基づき、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をする次第である。

(5) 財務会計行為から1年以上経過の有無

本契約締結日は令和2年10月1日であるため、(1)の行為から請求までに1年以上経過していない。

4 事実を証明する書面

- ①起案文書：「福津市総合教育会議学識経験者等意見聴取事業への予備費充用について」【起案日：令和2年9月30日 文書発収番号：02福まち第464号】（文書管理システム）
- ②予備費充用伺（財務会計システム）
- ③起案文書：「福津市総合教育会議学識経験者等意見聴取事業（執行伺兼見積依頼伺）について」【起案日：令和2年10月1日 文書発収番号：02福まち第465号】（文書管理システム）
※添付資料：総合教育会議学識経験者等意見聴取業務仕様書
- ④起案文書：「福津市総合教育会議学識経験者等意見聴取事業（見積結果報告兼契約締結伺）について」【起案日：令和2年10月1日 文書発収番号：02福まち第466号】（文書管理システム）
※添付資料：「見積書」「業務委託契約書(案)」
- ⑤随意契約のガイドライン（令和2年2月3日総務部契約管財課作成）

5 請求の要件審査及び受理

令和2年12月25日に監査委員会議を開催し、本件請求については地方自治法(昭和22年法律第67号、以下「法」という。)第242条所定の要件を具備しているものと認め、同日本件請求を受理した。

6 監査委員の辞退

本件については令和2年12月8日に福津市議会で「『総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託』調査特別委員会」が設置され、本件監査と同一の内容について調査が行われることとなった。

議選監査委員である榎本博監査委員もその調査特別委員会の委員の1人であることから、同一事項について2つの立場から調査を行うことに懸念があるとして、本人より監査への参加辞退の申し出があり、令和2年12月25日に監査委員会議でこれを了承した。

このため、本件監査において榎本監査委員は参加していない。

第2 監査の実施

1 監査対象事項及び着眼点

請求の内容及び陳述並びに請求の要件審査の結果を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

- 「福津市総合教育会議学識経験者等意見聴取事業」における予備費充用事務は適切に行われていたか。
- 「福津市総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託」に関する契約締結事務は適切に行われていたか。
- その他、上記事業に関連する事務の執行等は適切であったか。

2 監査対象部署

まちづくり推進室

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、令和2年1月22日、証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人はこれに出席し陳述をした。

なお、陳述において新たに判明した事実および新たな証拠の提出はなかった。

4 関係人調査

(1) 監査対象部署に対する調査

令和3年1月4日2福監第57号文書により、市長に対して次の資料の提出を求めた。

- 請求の趣旨に対する弁明書
- 弁明書の裏付けとなる資料

上記の弁明書は令和3年1月18日に提出され、添付資料として以下の書類が提出された。

- 書証1 市民意向調査における業務妨害について
「起案文書紛失事件や押印拒否などの一連の事情」
- 書証2 予備費充用に関する注意事項（総務部長からまちづくり推進室に宛てたメモ）の写し
- 委託契約書（総合教育会議学識経験者等意見聴取業務）の写し
- 支出負担行為書の写し

また、法第199条第8項に基づき、令和3年1月22日、本件についてまちづくり推進室長、同室政策秘書係長、同室主査に対して聞き取り調査を実施した。

(2) 市長（まちづくり推進室）から提出された弁明書の内容

請求人は、福津市総合教育会議学識経験者等意見聴取業務（以下「本件業務」という）は「地方自治法、同法施行令、福津市財務規則など多くの法令に基づく必要があるにも関わらず、違法な契約」としているが、福津市長 原崎智仁（以下、「市長」という）は違法な契約と認知していない。

①違法又は不当な予備費充用

(ア) について

令和2年9月定例会における予算審査特別委員会での補正予算案は否決されたものではなく、動議により、一部修正されたものである。それにより竹尾池（下）安全性調査業務委託料及び地質調査委託料が削除されたことが議会の意思であるということとは認知している。

請求人は、発議者の横山議員の発議理由のみを議会の意思としているが、質疑や討論において「調査費用が高額なうえ、時間がかかりすぎる」となどの意見が出たうえでの動議の可決であり、発議理由のみが議会の意思であるという請求人の主張は事実と反する。

また、議会の意思として「個別の調査業務に対する否決ではない」と主張するが、同委員会の会議録の添付がなく、具体的な説明はしかねるが、個別の調査業務が否定（否決ではない）されたものと認知している。

同一の費途については、動議によって削除された竹尾池（下）安全性調査業務委託料は、公園管理者として、都市公園を管理する上で、ため池の安全性を確認することを目的とし、地質調査委託料は公園管理者として、公園を教育施設に用途変更するとした場合に、学校用地に供するに足りる安全性を確認することが目的であった。

本件業務は、請求人が指摘する通り「新設校の方針が定まっていない」ため、総合教育会議において新設校の方針を早急に定めることが目的である。補正予算に計上していた公園管理者の責任としての調査とはその費途は異なる。

なお、請求人は本件業務の目的に「学校建設と明確に記されている」と指摘しているが、本件業務委託契約書では「『新設校について』の協議・調整の進展のため」と記しており、事実と反する。本件業務は、学校建設のための資料作成を委託したものではなく、その前段の「方針決定」のための基礎資料の作成である。

従って、請求人が指摘する地方自治法第217条第2項に定める「同一費途」には当たらず、同法に違反している事実はない。

(イ) について

請求人は、予備費充用の手続きが福津市財務規則（以下「財務規則」という）第27条及び福津市事務決裁規程（以下「事務決裁規程」という）に反すると指摘する。

財務規則第27条は、予備費の充用については、財政調整課長の合議と総務部長の専決を求めるものである。事務決裁規程第2条に定める用語の定義は次の通りである。

(定義)

第2条 この訓令において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 決裁 市長、会計管理者又はこれらの補助機関がその権限に属する事務について、最終的に意思決定をすることをいう。

(略)

(3) 専決 市長の権限に属する事務を常時市長に代わり決裁することをいう。

(略)

(5) 合議 決裁に先立ち、その事務に直接又は間接に関係のある部長又は課長に同意を求めることをいう。

(略)

あくまでも最終的な意思決定である決裁権限は地方自治法では市長にあり、地方自治法第153条第1項により吏員に委任や補助執行させることが許され、財務規則では補助執行として総務部長等に専決処理を許すという形でさせているだけであり、専決や合議が市長の決定を優越するものではない。

従って、本件業務に関しては、予算執行権限を持つ市長が予備費充用の意思決定をしたものであり、財務規則に反しているものではない。

事務決裁規程第4条第2項第2号に「市民の福祉及び生活に大きな影響を及ぼす事項」に関しては、事務決裁規程によらず、市長決裁を要するとされていることから、市長決裁としたことは事務決裁規程に反しているものではない。

従って、本件業務は、通常は専決で処理すべきところを、政策的な判断により、市長が決裁したものである。地方自治法第138条の2の規定により市長は「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負う」とされており、議決事項や他の執行機関との関係について配慮はするが、すべて市長自らの意思決定によって行うべきものとされている。

なお、市長の意思決定は、書面でなければならないという規定はない。ただし、口頭での予算措置など実務的には不可能なため、後日、市長が決定していた内容を起案文書として整えたものである。

②違法又は不当な契約締結

(ア) について

①の(イ)の通り、予備費の充用が違法又は不当ではないため、契約の締結についても違法または不当と認知していない。

(イ) について

本件業務委託契約が、請求人が指摘する「契約事務のポイント」が添付されておらず、またどの部分に反するとしているかが明記されていないため、認否を明らかにできない。

③違法または不当な随意契約

福間南小学校、福間小学校の過密化は、既に看過できない状況で、今後、数年間は増加の一途をたどることが予想されるため、一刻も早く方針を定め、過密化の緩和、解消すべきと考え、過密化対策事業については、令和2年12月定例会での補正予算計上を目指していた（経過の詳細は書証1を参照）。

しかしながら、市長と教育委員会の新設校の方針が合意に至らず、9月24日に開催された定例教育委員会においても「竹尾緑地に中学校を新設する方針は変えない」という協議がなされたことや市長と教育委員会が直接協議、調整できる総合教育会議は、10月30日に予定されており、それを逃すと結論が越年する恐れがあった。

また、9月20日（日）と9月26日（土）に開催した「学校新設などに関する市民意向調査（10月11日までに計4回開催）」の中で、意見交換、現地視察に参加した市民から、竹尾緑地の安全性、周辺道路や宅地等での湧水や陥没への不安などの意見が数多く出されたが、科学的根拠に基づく説明資料がなく、十分な回答をすることができなかつたため、可及的速やかに本件業務を実施すべきと判断した。

(あ) 地方自治法施行令第167条の2第1項第2号について

一般財団法人九州環境管理協会（以下「九環協」という）は、第1次総合計画や第1次環境基本計画策定に携わり、竹尾緑地の保全に関するこれまでの市の施策や方針を正確に理解していることに加え、竹尾緑地の実態を把握し、九州大学と関わりが深く、短期間で九州大学の教授の分析や意見作成の補佐を行ないながら、頻繁な打ち合わせにも即応し、資料作成ができる唯一のコンサルタントであるという判断に至った。このため、九環協に随意契約で委託することが妥当と判断した。

学識経験者は、上西郷川の再生事業などで面識があり本市の環境や地形に精通しているA教授に加え、本件業務の目的を達成するために、適した分野の教授等2名を紹介いただいて、3名の教授及び准教授を指定したものである。従って、別にも教授等がいるのは否定しないが本市に関わった経験があるという理由のみで指定したのではない。

(い) 地方自治法施行令第167条の2第1項第5号

そもそも予算が計上されていなかった事業であり、10月30日の総合教育会議の日程を考えると、緊急的に予備費を充用せざるを得なかつた。総合教育会議までに資料を間に合わせるという目的を達するためには、入札の執行伺いは9月2日が

締め切りで、執行日は9月30日であったため、仕様書等の作成が間に合わず、入札に付することが不可能であった。

④契約額の妥当性

請求人は、市が所有する基礎資料を提供し、学識経験者の見解を求めただけのものと指摘しているが、本件業務は、単に学識経験者からの見解をまとめるだけではなく、見解作成に必要な分析等の補佐も行っている。また、10月30日の総合教育会議の資料作成以外にも、必要と思われる調査や資料作成についても業務に含んでおり、法外に高額な委託料とは認知していない。

⑤業務委託の必要性

請求人は、総合教育会議の構成員である教育委員に全く知らされていないことを指摘するが、本件業務については、10月28日の教育委員会との事前打ち合わせで、学識経験者の意見の説明を行う旨を伝えている。

7月30日の総合教育会議でも、教育委員会側から事前に何を話すか詳細について市長部局に説明された事実はなく、教育委員は市長の問いかけに対し、予め用意されていた原稿を読んでいる場面もあった。

10月30日の総合教育会議では、納期的な問題や書証1に示すような業務妨害が懸念されたため、説明資料の配布が会議直前になったが、そもそも本件業務は教育委員会の同意、了承を得て実施すべき性質のものではない。

⑥虚偽有印公文書の作成

請求人は、下山議員の資料請求のために意図的に日付を遡及して文書を作成したと指摘するが、書証1に示す業務妨害の懸念があったことから、本件業務は、通常の専決者による決裁ではなく予備費の充用は九環境との契約手続きの前の9月30日に市長自身が地方自治法第149条に基づく権限で予算執行の一環として予備費充用を決定している。また、契約手続きも予算執行同様に市長が権限者であって、市長の裁量の範囲で随意契約を単独決定して、九環境とは口頭で10月1日からの契約を合意しており民法上の契約は成立していると認知している。

起案文書等は、本来、市長の補助執行を行う専決者等が事務を行う場合に必要であり、市長が直接権限者として決定する場合は想定されていない。しかしながら、会計管理者による委託料の支出行為に際しては、起案文書等の形とする必要があったため、意図的に日付を遡ったのではなく既に市長が決定していた内容を敢えて起案文書等で整えたものであり、虚偽有印公文書の作成ではない。

また、書証2で示す通り、総務部長から、起案日や市長決裁についての指示が書面で政策秘書係長に渡されており、それに従ったものである。

請求人が指摘する議会での市長答弁については、書証の添付がなく、発言内容について、一言一句正確に記憶していないため、見解や認否はできない。

○福津市に生じている損害

請求人は、本件業務委託契約が法令に違反しており、支出負担行為額990,000円の全額が市の損害と主張しているが、前記の通り、法令違反の事実はないから、損害を与えたということについては全部否認する。

以上が弁明書に記載されている内容である。

(3) その他の関係人等に対する補足調査

本件については福津市議会において『総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託』調査特別委員会」が設置されたが、委員会からの調査報告書が令和3年1月27日に福津市議会公式ホームページで公開されたのでこれを参考資料とした。

また、この内容を踏まえ、監査事務遂行上必要であると判断したことから、監査対象課以外への調査を補足して実施した。具体的には以下の通りである。

○書面による調査及び資料の要求

- ・令和2年9月補正予算案に関する資料（都市整備部建設課）
【竹尾池安全性調査事業、竹尾緑地安全性調査事業関係】
- ・本件に関する財務、契約、法制の各担当部署としての見解（総務部）
- ・令和2年9月議会予算審査特別委員会会議録（議会事務局議事課）

○職員等に対する聞き取り調査

令和3年2月2日

副市長、総務部長、まちづくり推進室理事（元まちづくり推進室室長）

地域振興部地域振興課参事（元まちづくり推進室参事）

令和3年2月9日

市長

第3 監査の結果

1 事実の確認

①本件に関連する事項の時系列について

本件監査において確認した事項を時系列に沿って並べると以下の通りとなった。
 なお、以降の文中の用語については下記の通りとする。

- 本件業務 : 総合教育会議学識経験者等意見聴取業務
- 本件予備費充用 : 総合教育会議参考意見聴取業務委託料への予備費充用
- 本件契約 : 総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託契約
- 百条委員会 : 福津市議会に設置された「『総合教育会議学識経験者等意見聴取業務委託』調査特別委員会」

○監査において確認した本件に係る時系列

日付	出来事
R2. 9. 1	福津市議会令和2年9月定例会開会 9月補正予算案上程
R2. 9. 8	予算審査特別委員会において修正動議を可決 同日本会で修正案を可決
R2. 9. 9	市長がA教授と面会（以下当該教授をA教授と匿名で表す）
R2. 9. 30	本件予備費充用（書類上の日付）
R2. 10. 1	本件契約に係る見積徴収及び契約締結（書類上の日付）
R2. 10. 2	九州環境管理協会（以下九環協）来庁 市長及び総務部長と面会
R2. 10. 6	総務部長からまちづくり推進室へメモによる指示
R2. 10. 23	A教授等3名の学識経験者が竹尾緑地についてコメント
R2. 10. 30	総合教育会議開催 九環協により調査報告がされる
R2. 11. 2	議会から市長に対し、本件契約に係る資料要求が行われる
R2. 11. 4	市長と総務部長が協議
R2. 11. 5	予備費充用及び契約締結の起案文書作成（起案者：市長）
R2. 11. 9	契約書押印日 市長から議会へ要求資料を提出
R2. 11. 26	市長から会計管理者へ予備費充用通知
R2. 11. 27	12月議会一般質問において本件が明らかになる
R2. 12. 8	議会本会議において百条委員会の設置を決定
R2. 12. 25	住民監査請求受理
R3. 1. 26	百条委員会 委員会報告書を可決

②総合教育会議について

総合教育会議は地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第1条の4に規定される会議体であり、地方公共団体の首長（市長）と教育委員会の協議・調整の場として平成27年の同法改正により設置されることとなった。

会議は市長と教育委員会で構成され、招集は市長が行うこととなっており、市長側の所管課はまちづくり推進室である。令和2年度はこれまでに7月30日と10月30日の2回実施されている。主な議題は児童数の増加に伴う新設校の設置についてであり、教育委員会側が提示した竹尾緑地への新設校建設について、これに難色を示す市長側との協議が続いていた。

③令和2年9月補正予算について

令和2年9月議会に上程された9月補正予算案において、以下の2つの事業が計上された。所管課はともに都市整備部建設課である。

○竹尾池安全性調査事業

補正理由（概要）：竹尾緑地の上流にある竹尾池（下）について、豪雨に対するため池堤体の安全性の確認及び耐震性能照査を行う必要がある。

補正予算額 ： 8, 041 千円

○竹尾緑地安全性調査事業

補正理由（概要）：竹尾緑地の一部に教育施設（学校）の建設計画があり、公園管理者として安全性等の判断を行う必要が生じている。学校建設事業のスケジュール等に鑑み、その判断指標の一つとなる該当地区の地質状況・状態を早急に確認するものである。

補正予算額 ： 27, 500 千円

この2つの事業を含む補正予算案は令和2年9月1日開会の福津市議会9月定例会に上程され、同日に予算審査特別委員会へ付託された。

予算審査特別委員会は令和2年9月8日に実施され、この補正予算について審議が行われたが、「新設校の方針が定まっていない状況で調査を実施する意味がない」という発議理由で委員の1人から上記の2つの事業を削除する修正動議が提出されている。この修正動議は委員会において可決され、その後に行われた議会本会議においても委員会修正案を補正予算案として可決した。

④本件予備費充用について

予備費充用事前伺起案文書（02福まち第464号）によると、本件予備費充用についての概要は以下の通りである。

予備費充用先予算科目

2 総務費 1 総務管理費 1 一般管理費 1 3 委託料

事業名称 総合教育会議参考意見聴取事業

予算名称 総合教育会議参考意見聴取業務委託料

予備費充用額

990千円

予備費充用の理由（概要）

学校建設に関する市民意向調査において、参加された市民から竹尾緑地や隣接する竹尾池（ため池）の安全性への不安、周辺道路での湧水への心配などの意見が出された。これに対して信頼に足る説明資料の持ち合わせがないことから、竹尾緑地や竹尾池の既存データを基に学識経験者等の意見を聴取して専門知識の乏しい人にも理解できる説明資料の作成が必要と考えるに至った。

また、10月30日に開催予定の総合教育会議で継続協議中の「新設校について」の協議・調整の進展には構成メンバー（市長、教育長、教育委員4名）ほか傍聴者にも同様に説明資料の作成が必要と判断した。

以上のことから、特に竹尾緑地に適した環境分野の専門家の意見聴取が可能で、短期間（10月30日の総合教育会議まで）で資料作成を行える環境専門のコンサルタントに業務委託を行うため予備費を充用したい。

補正予算で対応出来なかった理由（概要）

9月補正予算要求時には想定していなかった予算であったこと、10月30日に開催予定の総合教育会議で構成メンバー等へ説明資料として作成することが重要であり、12月補正予算での対応では間に合わない。

また、前ページ③の補正予算との関係についてもこの起案文書に下記の通り記載されていた。

9月補正予算で建設課が公園管理者等の立場で学校建設の安全性等の判断指標とするために「竹尾緑地の地盤・地質のボーリング等の調査」および「竹尾池の安全性調査」にかかる調査業務委託料を上程し否決となっている。今回の予備費による業務委託については、あくまで既存データを使用して竹尾緑地に適した環境分野の自然環境、ため池、地盤、地下水等の複数の専門家の意見聴取を行うことで専門知識が乏しい人であっても理解ができる資料作成のための業務であり、建設課の調査とは目的・手法ともに異なるものである。

この起案文書の起案日は令和2年9月30日となっているが、令和2年12月議会における市長の答弁や文書管理システム内の情報、および百条委員会における報告内容から、実際に文書が作成されたのは令和2年11月5日であることを確認した。

また、この起案文書及び予備費充用伺書（予備費充用伝票）の起案者は市長であり、決裁についても市長が自ら行っているため、予備費充用の起案文書および伝票としてはイレギュラーなものとなっている。（この点については後述する）

⑤本件契約に係る手続きについて

契約事務に係る起案文書（02福まち第465号、02福まち第466号）及び契約書によると、本件契約についての概要は以下の通りである。

業務委託名称

総合教育会議学識経験者等意見聴取業務

契約期間

令和2年10月1日～令和3年3月25日

契約金額

990,000円

契約相手方（受注者）

一般財団法人九州環境管理協会

契約の方法

随意契約（地方自治法施行令第167条第1項第2号及び第5号）

随意契約の理由

本市の自然環境の状況に精通した学識者等の中で河川改修事業を通じ竹尾緑地周辺の自然環境の状況を理解されているA教授等、市指定の学識者等に分析・意見作成の依頼・交渉が必要なうえ、説明資料作成期間が約29日間と限られるため、学識者等と本市の都合に合わせ頻繁な打合せにも即応する体制構築が必要なことから性質・目的が競争入札に適さない。また、10月30日の総合教育会議説明資料の作成が主目的であるため、競争入札による契約手続きでは、時期を失うため、契約の目的を達成することができなくなる。

本件契約に係る手続きとして作成された「執行兼見積伺（02福まち第465号）」及び「見積結果報告兼契約締結伺（02福まち第466号）」については起案日が令和2年10月1日となっているが、これについても予備費充用と同様に令和2年11月5日に作成されていることを確認した。また、この2つの起案文書についても予備費充用と同様に起案者、決裁者ともに市長でとなっている。（これについても後述する）

契約書についても令和2年10月1日の日付が記載されているが、契約締結伺が実際に作成されたのは令和2年11月5日であることから、契約書はこの間で作成

されたと思われる。また、契約書への押印日については関係人への聞き取り調査から令和2年11月9日であることを確認した。

⑥本件予備費充用及び本件契約に係る決裁処理について

予備費充用に係る事前伺の決裁処理については福津市事務決裁規程（平成17年訓令第2号）において定められており、専決者は総務部長となっているほか、財政調整課による合議を求めている。

また、福津市財務規則（平成17年規則第138号）第27条では、予備費充用を必要とするときは主管課長が総務部長に予備費充用伺書（予備費充用伝票）を提出するよう定めており、総務部長は審査を行った後、その決定を当該の主管課長及び会計管理者へ通知することとなっている。（実務的には総務部長に代わって財政調整課が審査を行っており、最終的な判断を総務部長が行っている）

契約事務については予算科目と契約金額により決裁区分が異なるが、事務決裁規程によると契約金額が100万円以下の委託契約の場合は主管課長専決となっている。また、50万円を超える委託契約については財政調整課及び契約管財課の合議を要する。

これを踏まえ、本件について通常の決裁ルートを考えて以下の通りとなる。福津市では押印決裁による事務処理が行われているため、文書には下記の通り押印がされることとなる。

○予備費充用事前伺（起案文書）

決裁：（担当・係長）→まちづくり推進室長→総務部長

合議：総務部財政調整課

○予備費充用伺書（予備費充用伝票）

決裁：（担当・係長）→まちづくり推進室長→総務部長

合議：総務部財政調整課

※決裁後、会計管理者へ通知（決裁後直ちに）

○契約事務（見積徴収伺及び契約締結伺）

決裁：（担当・係長）→まちづくり推進室長

合議：総務部財政調整課・契約管財課

一方、本件予備費充用及び本件契約に係る事務においては、市長が自ら文書を起案し、自ら決裁していた。このため、文書には市長の押印のみがなされていた。

これを、上記の例に当てはめると以下のようになり、本来と異なるイレギュラーな手続きがなされていたことがわかる。

- 予備費充用事前伺（起案文書）
 決裁：市長（起案者）→市長（決裁権者）
 合議：なし
- 予備費充用伺書（予備費充用伝票）
 決裁：市長（起案者）→市長（決裁権者）
 合議：なし
 ※決裁後、会計管理者へ通知（令和2年11月26日）
- 契約事務（見積徴収伺及び契約締結伺）
 決裁：市長（起案者）→市長（決裁権者）
 合議：なし

2 請求人及び監査対象課が主張する事実の検証

請求人の請求の要旨及び監査対象課（まちづくり推進室）の弁明に基づき、以下の4点について検証する。

（1）本件予備費充用に係る事務執行について（決裁処理については後述する）

【請求の要旨①（ア）及び②（ア）関係】

①予備費充用の内容について

予備費の充用にあたっては、下記の通り地方自治法第217条第2項の規定によって議会が否決した費途に充てることができない。これは、議会による予算の審査権を担保するために規定された項目であり、本件において充用された予備費の費途が令和2年9月補正予算において修正動議の要因となった2つの事業（竹尾池安全性調査事業、竹尾緑地安全性調査事業）と同一であれば本件予備費充用は地方自治法の規定に反したものとなり、予備費充用手続きは無効となる。

地方自治法（抜粋）

（予備費）

第二百七条 予算外の支出又は予算超過の支出に充てるため、歳入歳出予算に予備費を計上しなければならない。ただし、特別会計にあつては、予備費を計上しないことができる。

2 予備費は、議会の否決した費途に充てることができない。

そこで、9月補正予算において削除された2つの事業と、本件監査の対象である総合教育会議参考意見聴取事業について、その内容を比較し、費途が同一であるか、議会の審査権を侵すものであるかについて検討する。

○ 9月補正予算と本件予備費充用の比較

	【9月補正予算】 竹尾池安全性調査事業 竹尾緑地安全性調査事業	【予備費充用】 総合教育会議参考意見聴取事業
支出科目（款）	【竹尾池】6款（農林水産費） 【竹尾緑地】8款（土木費）	2款（総務費）
目的	・ため池堤体の安全性調査 ・竹尾緑地に学校を建設した場合の安全性調査	・市民意向調査で出た市民の不安（ため池の安全性、湧水）に対する説明資料の作成 ・総合教育会議における協議進展のための資料作成
調査対象	竹尾池及び竹尾緑地	竹尾池及び竹尾緑地
手法	ボーリング等による土木調査 （直接的な調査）	既存データを活用した学識経験者等への意見聴取 （間接的な調査）
金額（予算額）	35,541千円	990千円

上記の通り比較したところ、その調査対象が同一である他、学校建設に関連している点（学校が建設された場合の安全性の確認）については類似性が高い。

しかしながら、その支出科目、調査手法は異なるものであり、予算規模に至っては大きな乖離がある。このことを踏まえると、この2つの予算について同一の費途であると断定することは難しいといえる。

また、請求人は9月補正予算の修正について、その理由を発議理由である「新設校の方針が定まっていない状況で調査を実施する意味がない」としているが、これについてまちづくり推進室は「質疑や討論において『調査費用が高額なうえ、時間がかかりすぎる』などの意見が出たうえでの動議の可決であり、発議理由のみが議会の意思であるという請求人の主張は事実と反する。」と主張している。議会の議決については質疑・討論を経て多数決による採決が行われる性格上、その議決理由を一元的に定めることはなじまないと言え、このことのみを同一費途の理由として採用することはできない。

以上のことを踏まえると、本件予備費充用について地方自治法第217条第2項の規定を適用することは難しいと判断する。

②予備費充用が行われた日付について

本件予備費充用が行われた日付について、まちづくり推進室は「本件業務は、通常の専決者による決裁ではなく予備費の充用は九環境との契約手続きの前の9月30日に市長自身が地方自治法第149条に基づく権限で予算執行の一環として予備費充用を決定している。」として、令和2年9月30日付での予備費充用を主張している。

これに対し、本件予備費充用に係る起案文書及び予備費充用伺書は令和2年11月5日に作成されたものであり、令和2年9月30日時点で予備費充用の意思決定がなされたことを示す書証はまちづくり推進室作成の弁明書以外にはない。

以上を踏まえると、本件予備費充用は令和2年9月30日に行われたとするまちづくり推進室の主張は採用できず、書面による手続きが完了した令和2年11月5日に行われたものとみなすことが妥当である。

なお、予算措置がないままに支出負担行為があったケースについては類似の実例があり、それによると「予算がないのに契約等の支出負担行為をすることは違法な予算執行になる」が、「補正予算の措置が取られた場合は契約時に遡って有効」となり、それは「予備費充用又は費目流用による場合も同じ」と解釈されている。

(昭和41年6月14日 旧自治省から富山県総務部長宛て回答)

従って、この見解を基にすると本件はその後の予備費充用手続により有効になったと判断することが可能である。

(2) 本件契約に係る事務執行について (決裁処理については後述する)

【請求の要旨③、④及び⑤関係】

①本件契約が確定した日付について

本件契約について、まちづくり推進室は「契約手続きも予算執行同様に市長が権限者であって、市長の裁量の範囲で随意契約を単独決定して、九環協とは口頭で10月1日からの契約を合意しており民法上の契約は成立していると認知している。」として、令和2年10月1日付で契約関係が成立していると主張している。

しかしながら、地方自治法では「地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印」して契約が確定すると規定されている。(地方自治法第234条第5項)

このことから、本件契約については契約書への押印が令和2年11月9日であったことを聞き取り調査によって確認しており、地方自治法に照らして考えた場合、本件契約の確定日は令和2年11月9日であると判断できる。

以上を踏まえると、本件契約においては契約履行期間を「令和2年10月1日～令和3年3月25日」とする契約が民法に基づいて令和2年10月1日に成立

し、その後地方自治法に基づいて令和2年11月9日に確定したものとみなすことになる。

②随意契約締結の理由について

随意契約の理由として示された2つの理由について検討する。

・地方自治法施行令第167条の2第1項第2号関係

「随意契約のガイドライン」によると、第2号は「特殊な、あるいは独自の技術、機器、設備又は技法等を必要とする業務で、特定のものと契約しなければ、契約の目的を達することができない場合や競争入札に付することが不可能又は著しく困難な場合」に該当するものであるとしている。また、ガイドラインの「留意事項」の項目では「業務等に精通している、納入実績がある、使い勝手がよい、という理由だけでは随意契約の理由とはなりません。」との記載がされている。

また、第2号は契約相手方の唯一性について示したものであり、その理由には「当該契約者以外の第三者に履行させることが業務の性質上不可能であるかどうか」について客観的な説明を要する。

このことを踏まえると、本件は学識経験者への調査業務であり、特別な技術を要するとは言い難い。また、第三者からの参考見積書等の徴収により、九環協以外にこの業務が履行不可能であることを検討した形跡は起案文書等から読み取ることとはできない。

以上のことから、起案文書に示された第2号該当の理由については適切なものとは言い難いと判断する。

・地方自治法施行令第167条の2第1項第5号関係

「随意契約のガイドライン」によると、第5号は「天災地変その他の客観的な理由の急迫を要する場合であって、競争入札に付しては、その契約の目的を達成できないときであり、市民の生命、健康、財産に著しい危険が生じるか、又は不利益を与える恐れがある場合」に該当するものであるとしている。また、ガイドラインには注意事項として「本号の適用に関しては『緊急の必要』があるかということと『競争に付す時間的余裕がない』ことが客観的な事実に基づき説明できねばなりません。」と記載されており、適用にあたっては客観的な理由を要するものと言える。

これを踏まえ、起案文書に示された第5号該当の理由について検討すると、「競争に付す時間的余裕がない」とする理由は、入札に付した場合、令和2年10月30日に開催された総合教育会議への説明資料提出が間に合わないと判断したためである。総合教育会議への資料提出は市長の意思によって行われる

ものであり、災害等の急迫の事情によって行われるものではないことからこの理由は主観的なものであるといえ、第5号該当にあたって求められる客観的な理由とは言い難い。

以上の2点を鑑みると、本件契約は地方自治法施行令第167条の2第1項に規定する随意契約の要件に該当するとは言い難い契約と言わざるを得ない。

③契約金額の妥当性について

本件契約については学識経験者への意見聴取を行うものであり、学識経験者へ市が直接意見を聴いた場合に短期間での回答を得ることが難しいことから、学識経験者を補佐し、意見の調整を行うコンサルタントに業務を依頼したものであり、その業務仕様には問題とすべきものはない。

また、提出された見積書について業務仕様に照らして検証をしたが、積算については通常の業務委託の例に基づいて行われており、契約金額は不当に高額なものとは言えないものであった。

④本件業務の必要性について

本契約の目的は総合教育会議への説明資料提出が主なものとなっている。

このことについて請求人は「そもそも総合教育会議に説明資料として作成することが目的であるにも関わらず、総合教育会議の構成員である教育委員に対して全く知らされていない業務である。総合教育会議は、教育行政について市長と教育委員との協議と調整の場である。構成員である教育委員に対して秘密裏に公金を使って執行する業務とは考えられない。」として本件契約に必要性はないものと指摘している。

これに対し、まちづくり推進室は「そもそも本件業務は教育委員会の同意、了承を得て実施すべき性質のものではない。」と主張している。本来、どのような契約が必要であるかについては市長の裁量の範囲であり、このまちづくり推進室の主張を完全に覆すことは難しい。

また、協議のための検討資料として調査を行うことそのものは市にとって全く無駄な行為とは言い切れず、本件契約の必要性を完全に排除することはできないものとする。

⑤本件契約の有効性及び契約に基づく業務の履行について

ここまでの検証を踏まえると、本件契約の実体的な要件は以下のようなものであったと判断する。

予算確定日：令和2年11月5日

契約確定日：令和2年11月9日

契約期間：令和2年10月1日～令和3年3月25日

上記の通り、契約期間の一部（令和2年10月1日～令和2年11月4日）が予算確定日より前となっており、また、予備費充用による予算確定日より前となっている。

このような契約は地方自治法第232条の3の規定の趣旨からして災害等のやむを得ない場合を除いて行われるべきではない。

また、本件契約は総合教育会議における説明資料の作成を主な目的としたものであり、その業務のほとんどは令和2年10月30日の総合教育会議の前になされたものである。このことは契約確定前の業務履行を表すものである。

一方で、地方自治法に違反したとされるケースの契約の有効性について判例を調査したところ、昭和62年5月19日付最高裁判決の要旨において以下のような判断があった。

最高裁判例裁判要旨【昭和56（行ツ）144号】

普通地方公共団体が随意契約の制限に関する法令に違反して締結した契約は、地方自治法施行令一六七条の二第一項の掲げる理由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合や、契約の相手方において随意契約の方法によることが許されないことを知り又は知り得べかりし場合など当該契約を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える法令の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に、私法上無効になる。

また、この理由について同判決ではこう述べている。

最高裁判例判決理由【昭和56（行ツ）144号】

普通地方公共団体の契約担当者が右事由に該当すると判断するに至った事情も契約の相手方において常に知り得るものとはいえないのであるから、もし普通地方公共団体の契約担当者の右判断が後に誤りであるとされ当該契約が違法とされた場合にその私法上の効力が当然に無効であると解するならば、契約の相手方において不測の損害を被ることにもなりかねず相当とは言えないからである。

この判例は随意契約に関するものではあるが、判決理由から考えると、地方自治法に適合しない契約全般において同様の考え方をすべきものとする。

本件においては市も九環協も令和2年10月1日に口頭による合意によって民法上の契約が成立したものと認識しており、これに基づいて10月中に業務履行がなされたものである。

このことを踏まえると、本件契約を無効とした場合には契約の相手方である九環協が不測の損害を被ることとなるため、本件契約は手続上不適切との疑念はあるものの、無効とすることはできないと考える。

(3) 本件予備費充用及び本件契約事務に係る決裁処理について

【請求の要旨①（イ）、②（イ）関係】

前述したとおり、本件においては通常は異なる決裁処理が行われた。

これは、事務執行に係る市の内部ルールである福津市事務決裁規程及び福津市財務規則に即さないものであるが、このことについてまちづくり推進室は「あくまでも最終的な意思決定である決裁権限は地方自治法では市長にあり、地方自治法第153条第1項により吏員に委任や補助執行させることが許され、財務規則では補助執行として総務部長等に専決処理を許すという形でさせているだけであり、専決や合議が市長の決定を優越するものではない。」として、市長の権限の優越を主張している。

地方自治法第148条では「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」とあるが、市長自らが実務を行うことを想定したものではなく、市の内部ルールと市長の権限の優越についての判例や実例は確認できなかった。したがって、まちづくり推進室の主張を覆す根拠はなく、決裁処理について不当性はないと判断する。

ただし、このイレギュラーな決裁処理によって、予算管理担当課である財政調整課及び契約担当課である契約管財課の合議が行われなかったことは、本件予備費充用及び本件契約事務における疑義が発生した要因の一つであると言える。

この2つの課は予算管理及び契約に係る知見を有した部署であり、合議によって適切な事務執行がなされているかをチェックする機能を有するものである。このことを踏まえると、通常通りの決裁処理がなされていれば、前述の疑義は回避できた可能性があったと考える。

(4) 本件に係る背景について

最後に、本件予備費充用及び本件契約事務においてイレギュラーな事務手続きを採用したことについて、そうせざるを得ない理由があったかどうかについて検討する。

市長は「業務妨害の懸念があった」ことを理由として挙げているが、市長の意向に即した迅速かつ円滑な事務処理等が行われる状況にあったかどうかは、市長の受け止め方（主観）によるところが大きいものの、職員等の実務対応においても疑問が残る面があり、相互不信の状況が存在したことは明らかである。

市長としては、そのような状況下で自ら今回のイレギュラーな手続きを進めるに至ったと推察するが、通常の手続きを行使するべく努力を更に重ねるべきだったと思われる。

3 監査委員の判断

上記の検証を踏まえ、請求人の請求事項については以下の通り判断する。

① 締結した支出の原因となる本契約の違法又は不当の認定

検証の結果、本件契約についてはその手続遂行の過程で問題があったと判断せざるを得ないが、先に述べた理由で契約を無効とすることはできないと考える。

こういった状況において、違法性の判断については監査事務において断定することは難しく、司法の判断にゆだねるべきものとする。よって、この請求については棄却する。

② 本契約に基づく市の債務に対する損害賠償請求

これまでに述べた通り、本件契約には手続き上の問題点があるが、必ずしも市にとって無益なものであるとは言いがたい。また、契約についても前述の通り無効とすることはできず、契約期間終了後の公金支出については容認できる。よって、この請求については棄却する。

③ 虚偽有印公文書偽造の認定

これまでの検証の通り、本件予備費充用に係る起案文書及び予備費充用伺書、並びに本件契約にかかる起案文書、契約書において、本来の作成日より遡った日付の文書が作成されたことは確認したが、一方でこの契約書が民法上の契約を表したものと考えれば、民法では口頭の合意に基づいて後から契約書を整えることは問題とされておらず、この契約書は正当に作成されたものとする。また、このことが刑法上の虚偽有印公文書偽造に該当するかを判断することについては監査事務になじむものではないことから、このことについては判断はできない。よって、この請求については棄却する。