

吹田市監査委員告示第4号

吹田市職員措置請求に係る監査結果の公表について

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成25年5月15日に請求人（略）から提出された標題の監査請求について同条第4項の規定により監査を執行しました。この監査結果について、同項の規定に基づき次のとおり公表します。

平成25年7月10日

(2013年)

吹田市監査委員	金子	薫
吹田市監査委員	原田	憲
吹田市監査委員	池淵	佐知子
吹田市監査委員	野田	泰弘

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成25年5月15日に提出された吹田市職員措置請求について監査した結果、下記の理由により、吹田市本庁舎低層棟屋上一部改修(太陽光発電設備設置)に係る請求については却下し、その余の請求については棄却します。

記

第1 請求の受理

本件請求は、平成25年5月15日に提出されましたが、請求内容のうち、地方自治

法(以下「法」という。)第242条第2項に規定されている、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。」に該当するものかどうか書面による形式審査では判断できない部分があったものの、その他の部分に係る請求については法定要件を具備しているものと認められたので、請求人537人分について同年5月15日付けで請求を受理しました。

なお、平成25年5月15日に請求された中で、法定要件を満たさない請求人11人については、同年5月29日に却下の通知をしました。

第2 請求の内容

請求書に記載された監査委員に対して請求する必要な措置は、次のとおりです。

(原文のとおり)

第1 監査の請求の趣旨

監査委員は、市長に対して、以下の通りの勧告をするよう求める。

1、主位的請求

- ①吹田市長井上哲也は、井上哲也(吹田市現市長)、元副市長富田雄二及び吹田市と■■■■株式会社との間の太陽光発電設備設置契約に關与した元総務部長川下貴弘、環境部長羽間紀雄等の職員ら並びに■■■■■■株式会社に対し、連帯して金2251万2000円を吹田市に返還するよう請求せよ
- ②吹田市長井上哲也は、井上哲也(吹田市現市長)、元副市長富田雄二及び前記元総務部長、環境部長等の職員らに対し、連帯して金3,689,777円を吹田市に返還するよう請求せよ

2、1の①の予備的請求

吹田市長井上哲也は、井上哲也(吹田市現市長)、元副市長富田雄二及び吹田市と■■■■株式会社との間の太陽光発電設備設置契約に關与した元総務部長川下貴弘、環境部長羽間紀雄等の職員ら並びに■■■■■■株式会社に対し、連帯して金1160万925円を吹田市に返還するよう請求せよ

第2 監査請求の理由

- 1 吹田市と■■■■との太陽光発電設備設置請負契約(単独随意契約)
吹田市は、■■■■■■株式会社(以下単に「■■■■」)との間で、平成24年3月5日、「吹田市本庁舎低層棟屋上一部改修(太陽光発電設備設置)

工事」を請負金額金2251万2000円（消費税込）で単独随意契約する旨の内部決済をなした上で、同日に同契約を締結した。そして、■■■■は、同工事を同年3月30日完成し、同年5月18日には吹田市は請負代金全額を■■■■に支払った。

2 単独随意契約に至った理由

- (1) 環境省は、地球温暖化対策の推進を目的として、「中核市・特例市グリーンニューデール基金」を創設し、中核市等に対して同基金より補助金を交付して中核市等に基金造成させ、この基金を活用して地球温暖化対策のための省エネ・グリーン化事業の推進を図らせる措置をとっていた。このグリーンニューデール基金事業は、当初は平成23年度末（平成24年3月末）までの3年間の予定であった。

グリーンニューデール基金事業の創設に関する環境省の要綱は、以下によって閲覧可能である。

<http://www.env.go.jp/guide/budget/h21/h21-hos-2/05.pdf>

吹田市は、これを受けて、地球温暖化対策の事業を実施すべく、国から金5854万円の補助金を受け入れ、平成22年3月にそれを「吹田市グリーンニューデール基金」として創設し、平成22年、23年と民間施設に於ける省エネ・グリーン化推進事業への助成を実施してきた。その助成事業件数は9件、助成額は計2270万6000円に及んでいる。

- (2) ところで、上記の民間施設の省エネ・グリーン化推進事業への助成事業終了後の残額の取り扱いについては、原則として国に返還する必要がある。

そこで吹田市は、基金の残額を国に返還せず有効に活用するとして、吹田市の本庁舎において省エネ事業を実施すべく、平成24年2月8日、「吹田市本庁舎照明設備改修（LED化）工事」、「吹田市本庁舎低層棟断熱フィルム貼付施工工事」、「吹田市本庁舎仮設棟高遮熱性塗装工事」の3件の指名競争入札を実施した。ところでその結果、予想を越える入札差金約2100万円が生じたほか、市内業者への助成金400万円の事業が中止になり、合計2500万円近い余剰金が生じた。

- (3) 吹田市は、そこでさらにこの余剰金の「活用」を検討し、同年2月10日には吹田市本庁舎低層棟屋上に太陽光発電設備設置工事をする事とした。しかしこの工事については、平成23年度末までに、原則として事業を完了させることが必要であるので（前記の通り事業終了後の残額は国に返還するのが原則）、正規の競争入札では間に合わない、そこで本庁舎の電気工事に実績があり、庁内の電気系統に精通している■■■■が施工業者として適切として、同社との間で請負代金2251万2000円の太陽光発電設備設置工事について単独随意契約をしたものである。

- (4) 地方自治法234条は地方自治体の請負契約等の締結につき一般競争入札を原則としており、随意契約等については政令で定める事由に該当するときに限られている。そして地方自治法施行令167条の2は随意契約が許される場合を列挙しているが、吹田市は、本件の単独随意契約が許される根拠について、同施行令167条2の第5号「緊急の必要により競争入札に付することができない時」に該当すると説明している。

3 本件単独随意契約は違法・不当で無効である

- (1) グリーンニューディール基金事業は2012年(平成24年)3月末(平成23年度末)までに終了することなく、翌2013年(平成25年)3月末(平成24年度末)まで延長できたのにそれをしなかった。

平成23年9月5日改正の環境省のグリーンニューディール基金事業の実施要領の一部改正(第5、基金の運営、9基金事業の実施期限の延長等)により「やむを得ない事情により平成23年度末までに基金事業が終了しないと見込まれる場合には・・・基金事業実施期限延長報告書を総合環境政策局長に提出し、・・・平成24年度末まで実施期限を延長することができる」、すなわち2012年(平成24年)3月末(平成23年度末)から2013年(平成25年)3月末(平成24年度末)まで延長できることに変更された(甲1)。

従って吹田市において環境省に前記実施要綱に定める「止むを得ない事情」に基づく延長報告書を提出し、その指示を受け、2013年(平成25年)3月末(平成24年度末)まで実施期限を延長できる可能性があった。

しかし吹田市において、環境省に対してまともに延長の努力をしたのか全く不明であり、剰余金を国へ返還しないためとの口実をつけて、これ幸いと井上市長の後援会の副会長が代表者であった■■■■に利益を与えるべく、本件単独随意契約に至ったのではないかと疑念が払拭しがたいのである。

従って上記の延長手続きができれば、■■■■との間で後述の如く異常で杜撰な単独随意契約をする必要性は全くなかったのである。

従って、このような緊急性を欠く随意契約は地方自治法、同施行令に反する違法なものであり、しかも違法の程度が重大であるので、本件契約は無効でもある。

- (2) 仮にグリーンニューディール基金事業において前記の残金を国に返還をする必要がある場合であっても地方自治法施行令第167条の2第5号「緊急の必要により競争入札に付することができない時」の条項を適用して単独随意契約をすることは違法である。

施行令に言う「緊急の必要により競争入札に付することができない時」とは、工事の客観的な性質から緊急性が要求される場合＝災害などの為に直ちに工事をしないと市民の生命、身体、安全、財産に重大な被害を与える場合のようなケース＝工事内容そのものが緊急性を必要とする場合であって、上記のように国からの補助金を使いきる為にこの随意契約を例外的に認めた条項を適用することはおよそ法が予定していない。

本件について自治体の裁量の範囲内として市長を擁護している議論があるが全くの誤りである。国の補助金であれ、吹田市の予算であれ、予定された予算執行の期限が来るからとして、事業の必要性和無関係に無駄であるかどうか全く検証もせず、単独随意契約を例外的に許した条項を不当に拡大解釈して随意契約を許してしまえば、地方自治法の一般競争入札を原則とした趣旨は完全に没却されてしまう。すなわち予算の民主的・効率的執行は全く担保されなくなってしまうのである。

予算を使いきるかどうかの「自治体側の都合」における自治体首長の裁量ではなく、工事の客観的な性質から緊急性が要求される場合＝災害などの為に直ちに工事をしないと市民の生命、身体、安全、財産に重大な被害を与える場合のようなケースについて、初めて地方自治体の首長の裁量権が生じる。

本件のような国に補助金を返還する必要があるという予算の消化等の都合に関しては、そもそも首長の裁量権は存在しないのである。

仮に国に返還する必要性があれば、返還すべきであり、自治体の首長であつ

ても、1円たりとも国の税金を原資とする補助金で無駄使いをすべきでないからである。

- (3) さらに仮に随意契約を締結するにしても、何故に契約の相手方が■■■■であったかの合理的な説明がない場合は、その随意契約は違法、無効になる

吹田市は、■■■■との単独随意契約の理由として「本庁舎の電気工事に実績があり、庁内の電気系統に精通していた」からだという。

しかし、本件の単独随意契約の工事内容は、太陽光発電設備設置工事が中心であり、その為の補助金である。■■■■は太陽光発電設備設置の専門業者でもないし、そのような工事実績も殆どないという。そのような専門外の業者をあえて選定する合理的理由は全くない。

また「庁内の電気系統に精通していた」という理由も監査請求人らが情報公開請求をして開示された資料によれば、■■■■の受注実績は電灯の付け替えや修理などが中心であって、庁内の電気系統工事を当初実施した業者でもないし、その後に大幅に庁内の電気系統工事の補修をした業者でもない。その点では「庁内の電気系統に精通していた」という理由自身が事実と反している。

このような事実を冷静に見れば、■■■■を単独随意契約の相手方として選定した本当の理由は、市長の後援会の幹部が会社代表者であるからに他ならないと思われ、他に■■■■があえて選定された合理的説明はなしえない。

このように単独随意契約の相手方の選定を、恣意的に市長が決めたことは明らかな裁量の逸脱であり、しかも自己の後援会の幹部が代表者の会社を選定したことは違法であるのみならず無効でもある。

- (4) 本件工事の当時の実勢価格は金1091万1075円以下が相当であり、大幅に■■■■に不当・不正な利益を与えるものである。

① 監査請求人らは、本件工事についての「見積書」「設計図書」などの随意契約を締結するにあたって当然に作成しているであろう、各種文書の情報公開請求をした。しかし、そのような通常契約前に作成されるはずの文書は一切なく、契約前に存在したのはわずか1枚の何らの明細・内訳も記載されていない請負代金総額のみが記載された「見積書」と題する文書のみであった(甲2)。

② また開示された文書には、2012年(平成24年)11月27日提出の2251万2000円の「内訳書」なる明細を記した■■■■から吹田市長井上哲也宛に作成されている文書があった。しかしこれは、工事完成後8ヶ月、請負代金支払後6ヶ月が経過して後に作成されたものでしかない(甲3)。

吹田市の財務規則109条によれば、随意契約をする場合でも「2人以上の者を選んでそれらの者から見積書を徴しなければならない」とされており、いわゆる合見積書をとるよう規定されている。しかし、そのような見積書は一切なく、しかも随意契約の相手方である■■■■の内訳・明細を記した本来の見積書もないという、全く出鱈目な発注であることが判明している。

従って工事が完了したとしても、本来であれば吹田市が作った「仕様書」に基づき、検査し引渡を受けるはずであるが、元々どのような工事を発注したかの資料がないのであるから、その工事完了の検査もしようがない。しかし吹田市は、検査に合格したとして、2012年(平成24年)5月18日に請負代金全額2251万2千円を■■■■に支払っているのである。

また奇妙なことに、本件事件が報道された後になって、元々■■■■の「内訳書」の作成期日は白紙で貰ったようであるが、後日誰かがその期日を「24年11月27日」補充して前記の通り作成している。順序が全く逆である。

恐らく後日では都合が悪いので、■■■■から期日を白紙で貰い、契約前後の日付を記載する計画であったが、事が大きく報道され、様々な隠蔽事実が暴露され、実際に提出された期日にしたと思われる。吹田市の本件契約に関与した職員の隠蔽体質を如実に示している。

- ③ 問題が発覚してから作成された前記の「内訳書」の通りに、本当に■■■■が工事を実施したかどうか不明であるが、仮に実施したとしても、当時、■■■■以外の太陽光発電設備設置専門業者に発注したとすれば、金1091万1075円前後で発注できたはずである。

すなわち監査請求人は、前記の「内訳書」の通り工事を実施したとして、太陽光発電設備設置専門業者に請負代金を積算して貰ったところ、金1091万1075円の価格であるとの見解を得た。

事実証明書甲4がそれである。簡単に説明をしておくと、二枚目の総括書の右側の金額欄の各数字が、当方依頼の専門業者の見積額で、備考欄の各数字が■■■■の見積額（前記の甲3と同じ）である。3枚目以降に各工事ごとの詳細な明細があり各工事ごとに積算がなされている。総括書の、■■■■の見積もり合計額が金22、512、000円であるのに対して当方依頼の専門業者の見積額は、合計金10、911、075円となっているのが判明する。

従って、この積算よりすれば、2251万2千円－1091万1075円＝1160万925円の不当な利益が本件単独随意契約によって■■■■にもたらされたことになる。

- ④ なお前記の見積をしてくれた専門業者は吹田市を含む国、地方自治体に入札関係の登録している関係で、会社名を残念ながら公表できない。その業者の意見では、上記の積算も高めにしたもので、吹田市監査委員や、吹田市に中立公正な第三者委員会が設置され、その中立の立場の機関が適正な請負代金の積算の委託をすれば、大半の太陽光発電設備設置専門業者なら同じような金額の積算をするか、実際はもっと低い800万から900万前後の金額と積算するとのことであった。

よって、監査委員においては、改めて太陽光発電設備設置専門業者に対して、本件「内訳書」通りに工事が実施されているかどうかの調査及びその実施した工事についての真実の適正な価格の積算を委託して調査するよう要求する。

4 本件違法、不当、無効行為による損害額

- (1) 以上のような違法、不当な単独随意契約であるが、その違法性や不当性が前記のとおり重大であるので、もはや契約としても無効であり、■■■■に支払われた全額2251万2千円が吹田市の損害となる。

参考判例として昭和62年5月19日最高裁判例がある。最高裁判例は結論は無効とはしなかったが無効になるケースを指摘している。

すなわち、この最高裁判決は、

- ① 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167条の2第1項の掲げる事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
- ② 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限り、私法上無効となる。

と述べている。

本件の場合には国の補助金の消化という誰の目にも明らかに随意契約が許される例外事由に該当しない事例であるし、又■■■■はこの事情をよく知っていたか知るべきであったのに本件単独随意契約に至っている以上、無効と解すべきである。

(2) 仮に無効でないとしても、非常に不当高額な太陽光発電設備設置工事が実施されたのであるから、前記の通り2251万2千円－1091万1075円＝1160万925円がすくなくとも吹田市の損害となる。

(3) なお本件のようなケースでは、損益相殺が許されないという平成22年12月21日大阪高裁の判例もある。

すなわち、この判決は、生駒市が原告となり、同市の前市長が市にとって取得の必要の無い高額の不動産を買主らと共に謀して購入し、買主に多額の購入資金を支払っていたことから、前市長や買主らを被告として損害賠償を求めた事件の控訴審判決である。

同判決は、被告らが生駒市の損害額としては、生駒市が支払った購入代金額から不動産の評価額を控除すべき、すなわち不動産の評価額分の利益を生駒市は得ているから（土地の所有権は生駒市のものになっている）、損害額からその分を控除した金額が真実の損害となると主張したことに対して、以下の如く判示している。

「反倫理的行為に該当する不法行為の被害者が、これによって損害を蒙るとともに、当該反倫理的行為に係る給付を受けて利益を得た場合には、当該利益を被害者に保持させたままにしておくことが社会正義に反する等の特段の事情がない限り、同利益については、加害者からの不当利得返還請求が許されないだけでなく、被害者からの不法行為に基づく損害賠償請求において損益相殺ないし損益相殺的な調整の対象として被害者の損害額から控除することも・・・許されない」

この判例の考え方を本件に当てはめれば、前記の適正な請負代金相当分についてもやはり吹田市の損害となるということである。

5 本件単独随意契約は市長、元副市長、担当幹部職員、■■■■が明示的あるいは黙示的に意を通じて、市長の後援会の幹部が代表者である■■■■に不当な利益を与える為の請負契約であり、不法行為である。

本件事件については、吹田市の担当者らが、あれこれ随意契約の正当性を弁明し、それが適法などと弁解しているが、前記のとおり単独随意契約が許される根拠がなく、契約手続きも吹田市の従前のやり方とは全く異なる異常な形で発注していることは前記で述べた通りである。

これは市幹部達が、偶然か故意かは今のところ判明しないが、前記3件の入札差金約2500万円が余ったことを奇貨として、国に返還するより、その金を吹田市中で使ってしまう、その為に、市長の後援会の幹部が代表者であった■■■■に仕事をさせ、儲けさせてやろうということで、明示的あるいは黙示的に意を通じて、スタートしたのが真相であろう。

その結果、本件工事についての設計価格の2497万9千円という金額も、吹田市中で自ら設計した価格でもないし、随意契約の相手方に「見積」させたわけでもない。まして前記の通り吹田市財務規則に定める随意契約の場合にも必要とされる2社以上の合見積も取って定めたわけでもない。

要するに国の補助金を原資とする吹田市の本基金が余ったからそれに見合う金額を設定したからに他ならない。

その為に、■■■■にどのような仕事をさせるのかを具体的に定めた仕様書もない。

仮に、国の補助金を原資とした基金であっても2497万9千円を使うならば、その当時にその価格に相応しい発電量の太陽光発電設備装置を発注すべきであり、仮に発電量が毎時15kWの太陽光発電設備装置を設置させるならば、それに合致する価格にして発注すべき義務がある。

そのような施行が時間的に無理だとか、事業を延長できないと言うなら吹田市は国に余った補助金を返還すべき義務を負っている。

補助金適正化法は補助事業者の義務を次のように定めている。

第3条 1項 (略)

2 補助事業者等・・・は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的・・・に従って誠実に補助事業等を行うように努めなければならない。

第11条 補助事業者等は、法令の定並びに補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件その他法令に基く各省各庁の長の処分に従い、善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならない、いやしくも補助金等の他の用途への使用をしてはならない。

第30条 第11条の規定に違反して補助金等の他の用途への使用・・・をした者は、三年以下の懲役若しくは五十万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

従って、本件のような補助金が余ったケースでは国に返還しないで、補助金を使うなら、善良な管理者の注意義務が要求され、これに違反して使用してはならないことは前記法の通りである。本件の場合には一方では補助金の利用の目的が表向きあるが、他方では■■■■に前記の通り請負金額の半分以上の不正、不当な利益を与える目的を有しているから、善良な管理者の注意義務に違反していることになる。

刑事事件になるかどうかは、別途事実関係が明らかになれば告発することも考えられるが、すくなくとも、上記のような市長及び幹部職員達の異常・杜撰で不法な動機をもった行為は、吹田市に対して民法719条の共同不法行為をなしたことになるものである。

故意の立証が未だ明確ではないが、すくなくとも、このような異常で杜撰な発注工事により吹田市（間接的に国にも）損害を与えた以上、吹田市の幹部職員にも過失があることが明らかである。

また、市長は本件単独随意契約について、随意契約交渉の実施、随意契約の締結の2度にわたって決済していることは明らかであり（甲5、6）又幹部職員達もこのようなスキームを考案し、同時に■■■■もこの不法行為に関与しているので、民法719条の共同不法行為により吹田市に対して、2251万2千円の全額の賠償義務を負担する。

6 上記損害は吹田市自身の損害である。

本件事業は国からの補助金であり、吹田市に損害が生じていないという意見もあるので念の為に反論する

補助金は法的には自治体が国から補助金を預かっている法的関係ではなく、国の税金を原資とするだけであり、それを受け入れた自治体にとっては、そのお金は当該自治体の金（本件は基金として保管しているので、その基金は自治体の金＝基金）である。

じた2次的損害となる。

- (2) よって第2次損害は合計金3,689,777円となり、この損害も吹田市長及び単独随意契約に関与した幹部職員らが吹田市に与えた損害に含まれるものである。なおこれらの2次的損害については、■■■■の関与がないので■■■■を返還請求の勧告の対象からは除外する。

8 市長要求の監査の結果及びガバナンス推進委員会の調査報告書について

- (1) ところで、本件の単独随意契約については、市長自らが監査委員会に監査の請求をなし、その監査結果の報告がなされ、またガバナンス推進委員会も調査報告書を提出しているので、この点に触れておく。

- (2) まず監査委員の報告書は、本件単独随意契約について「対象事業を平成23年度内に実施、完了しなければ、約2,500万円の補助金を国に返還しなければならないこともあって、これをもって、施行令にいうところの緊急の必要に該当するかですが、行政上も経済上もはなはだしく不利益を蒙るに至るような場合に該当するか否かは、市長が客観的事実に基づき具体的に判断すべきことであるから、緊急の判断に違法性があるとは言い難いものといえます」と判断している。

- ① まずこの判断は、前述の如くグリーンニューディール基金事業の延長の問題を考慮している形跡がなく、この点で不十分と言わざるを得ない。

また、緊急性の判断に際して、市長が客観的事実に基づく具体的に判断を為すべきことは当然のことであり、問題はまさに緊急性の裏付けとなる客観的事実の内容として、本件単独随意契約の如く補助金の期限内の消化と言うが如き事実が、そもそも緊急性を裏付ける客観的事実として考慮されるべきではないのである。監査委員会の報告は、この点においても不十分性を持っている。

- ② また、本件単独随意契約の契約金額の妥当性についても、内訳明細書の不存在を始めその問題性を指摘しているが、「契約実績のある民間検査団体への検証を打診しましたが、団体からは工事費用についての判断を行うことは困難との回答を得」たとして、価格の検証は不十分のままである。

- (3) 次にガバナンス推進委員会の調査報告書であるが、前述の如くこの委員会の設置目的や委員の構成自身が、本件の真相の解明を真実目的として活動してきたのかとの疑問を払拭できないものである。

報告書の内容をみても、前記監査委員の報告書と同様の不十分さを持っている。すなわち、このガバナンス推進委員会自身が、昨年11月30日付けで「吹田市随意契約ガイドライン(骨子案)」を作成しており、これによれば「随意契約が許される緊急性について、「次の要件を満たすことが必要です」として、「災害その他の予見可能な非常事態が発生し、急迫を要する場合で、競争入札に附する時間がないとき。かつ、競争入札によると時期を失し、契約の目的を達成することができなくなるとき」(甲8)という基準を示しているほか、本年3月には、吹田市総務部契約検査室が「吹田市随意契約ガイドライン」を設定しており、このガイドラインでも緊急性についてガバナンス委員会と同様な基準を設け、適用の留意点として「事務手続きの遅滞などの理由はこの要件に該当しない」「安易に緊急事態を適用することは厳にしてはならない」としており(甲9)、今回の単独随意契約が随意契約の許される要件を充足していないことを事後的ではあるが自認しているのである。

従って、このようなガイドラインの厳格な視点から改めて、今回の単独随意契約の適法性を検討すべきは当然のことである。

ほか、平成24年2月15日になされた吹田市の建築課、地球環境課と■■

■■との協議記録にある■■■■による「現在、三菱製を仮押さえしている」との発言記録を「地球環境課の・・・主査が私的に作成したメモであり、正式な協議録ではない」とし、その信用性を否定するなど、真相究明に積極的な姿勢があるとは思われない問題点を持っている。

(4) 以上の通り、従前の各種調査には限界が有り不十分なものである。よって監査請求人らは、改めて吹田市の財政の腐敗の防止のためにも地方自治体の住民の権利として本件監査請求をなすものである。

9 結論

よって、監査請求人らは請求の趣旨記載の通り、地方自治法 242 条 1 項に基づき以下の事実証明資料を添付して監査請求をする。

第3 事実証明資料

- 甲 1 「中核市・特例市グリーンニューディール基金事業実施要領の一部改正について」
- 甲 2 見積書
- 甲 3 内訳書
- 甲 4 内訳書（当方依頼分）
- 甲 5 吹田本庁舎低層棟屋上一部改修の実施及び随意交渉の実施について等
- 甲 6 前記同一部改修の随意契約交渉結果の復命及び随意契約の締結について等
- 甲 7 ガバナンス推進委員会アドバイザー報酬の支払いについて
- 甲 8 吹田市随意契約ガイドライン（骨子案）
- 甲 9 吹田市随意契約ガイドライン（抄）

第3 監査の実施

請求人に対しては、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 25 年 6 月 21 日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、新たな証拠（陳述書、証拠 1、証拠 2-1、証拠 2-2、証拠 3～証拠 5 及び甲第 10 号証～甲第 14 号証）が提出されるとともに、請求の趣旨を補足する陳述がなされました。

また、所管部局である総務部及び環境部に対して資料の提出を求め、同月 24 日に関係職員から事情聴取を行いました。

なお、監査執行の途中において、議員のうちから選任された委員である山口克也及び塩見みゆきが平成 25 年 6 月 5 日に辞任し、翌 6 日付けで池淵佐知子及び野田泰弘が就任し、監査を執行しました。

第4 監査の対象

請求の内容及び陳述等から判断して、監査対象事項を次のとおりとしました。

- 1 吹田市本庁舎低層棟屋上一部改修（太陽光発電設備設置）（以下単に「太陽光発電設備設置」という。）に係る単独随意契約の締結が、違法又は不当であり、市に損害を与えているか。
- 2 ガバナンス推進委員会アドバイザー（以下「アドバイザー」という。）へ支払われた報酬は、違法又は不当な太陽光発電設備設置契約がなければ発生しなかった支出であり、市に二次的損害を与えているか。
- 3 太陽光発電設備設置請求金額妥当性調査業務委託（以下「請求金額妥当性調査委託」という。）契約に基づく委託料の支出は、違法又は不当な太陽光発電設備設置契約がなければ発生しなかった支出であり、市に二次的損害を与えているか。

第5 監査の結果

1 事実関係

関係職員の事情聴取等によって、以下のとおり事実を確認しました。

（1）太陽光発電設備設置業務の経過について

市は、国の中核市・特例市グリーンニューディール基金事業における地域環境保全対策費補助金により平成22年3月に創設した吹田市グリーンニューディール基金を活用し、平成22年度及び平成23年度に民間施設省エネ・グリーン化推進事業及び公共施設省エネ・グリーン化推進事業を実施しています。

そのうち公共施設における事業として本庁舎共用部分のLED化等の3事業を実施すべく入札を行ったところ、入札差金2,097万9千円が出たことに加え、民間事業者への助成金残額400万円を合わせた2,497万9千円の余剰金が生じたことから、急きょ基金を有効活用するための余剰金の使途について検討が行われま

した。その結果、本庁舎低層棟屋上への太陽光発電設備設置を実施することが平成24年2月24日に決定されています。

当該業務の契約については、入札を行った場合、仕様書の作成、入札の実施、太陽光パネルの確保、工事等の全工程を同年3月末日までに完了させることが日程上不可能と判断したため、平成24年2月29日に■■■■■■株式会社と単独随意交渉を、同年3月5日に契約締結を行っています。同年3月30日に工事が完成し、旧建築課長による検査報告が行われています。

また、契約代金については、同年5月11日に支出命令がされ、同月18日に2,251万2千円が支出されています。

(2) アドバイザーの選任等について

ガバナンス推進委員会は、平成24年9月27日に策定された「ガバナンス推進委員会設置要領」（以下「設置要領」という。）により、本市の行政組織が適法かつ公正に機能し、効果的な経営管理がなされているかを検証するとともに、さらなる法令遵守の徹底と円滑な業務遂行体制を推進するため設置されています。

同年10月31日に新聞記事等で太陽光発電設備設置工事の随意契約等について報道されたことに伴い、ガバナンス推進委員会が開催され、当該契約に係る事務執行が適正であったかどうかについて、同委員会において関係職員の事情聴取を行うこと、委員のうちから委員長が調査委員を指名して事情聴取に立ち合わせること、顧問弁護士等のうちから法的な指導助言等を行うアドバイザーを任命することなどが決定されました。それに基づき、顧問弁護士2人及び本市の公正な職務の執行を外部的な視点で監視する立場である公正職務監察員を務める弁護士2人がアドバイザーとして選任されています。

アドバイザーの業務委託の契約期間は平成24年11月8日から本件業務に係る必要な指導助言等が完了するまでとなっており、平成25年1月16日までの間に、

部改修（太陽光発電設備設置）仕様書、工事完成図書を参考に、工事請求内訳書の請求項目、数量、単価（時価）等をチェックし、請求金額の妥当性について、調査を行う。（２）数量、単価等について実際の工期（平成２４年３月５日～３月３１日）を前提に、工期が通常より短いことも加味した上で金額を算出する。（３）この工期で受注生産といわれる太陽光パネルの新製品の納入が可能であったかについても、調査を行い、調査結果を書面にて提出。」としています。

契約履行期間は平成２５年１月２８日から同年３月３１日までとしていますが、同年２月２５日には受託業者から「吹田市本庁舎低層棟屋上一部改修（太陽光発電設備設置）請求金額妥当性調査業務報告書」が市に提出され、同年３月５日に開催された第６回ガバナンス推進委員会に結果が報告されています。

契約代金４８２，０２７円は、同年３月２８日に支出されています。

２ 判断

関係職員からの事情聴取及び関係書類の調査を行った結果、次のとおり判断します。

（１） 太陽光発電設備設置業務について

当該業務は、その契約代金の支出が平成２４年５月１８日になされており、本件監査請求が提出された平成２５年５月１５日においては１年を経過していないことから、監査の対象としたものです。

しかしながら、請求人が違法又は不当と主張している随意契約の締結については平成２４年３月５日に行われています。

法第２４２条第２項は、住民監査請求の期間について「当該行為のあった日又は終わった日から１年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定しています。

請求期間の起算点について、判例では、公金の支出の違法又は不当を問題とする

監査請求においては、支出負担行為、支出命令及び支出の各行為のいずれを対象とするのかにより、監査すべき内容が異なることになるのであるから、これらの行為がそれぞれ監査請求の対象事項となるものである。(中略) 監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべき(平成14年7月16日最高裁判決、平成11年(行ヒ)第131号)であるとし、また、契約の締結行為は一時的行為であるから、これを対象とする監査請求においては契約締結の日を基準として法第242条第2項本文の請求期間を適用すべき(平成14年10月15日最高裁判決、平成10年(行ツ)第86号)としています。さらに、委託契約の締結が違法であることを理由とする監査請求については、期間徒過により不適法な場合、この契約締結が違法であることを前提とした判断をすることは許されない。したがって、この契約締結の違法を理由として支出命令及び支出の違法をいうこともまたできないというべき(平成18年11月29日東京地裁判決、平成15年(行ウ)第288号)としています。

本件についてみると、請求人は、専ら太陽光発電設備設置業務の単独随意契約の理由、契約相手の選考及び契約金額等、契約の締結に関する行為の違法不当を主張し、市長等に対して損害賠償を求めているものですが、契約代金の支出に関する行為の違法不当については何ら主張していません。

以上のことを前述した法の趣旨にあてはめると、本件請求期間の起算点は、契約代金の支払日である平成24年5月18日ではなく、同業務の契約を締結した同年3月5日と解するのが相当です。そうすると監査請求期限は平成25年3月5日となるものであり、本件請求が同年5月15日になされていることからすると、既に請求期間である1年を経過しているため、本件太陽光発電設備設置に係る請求については、監査の対象と認められません。

(2) アドバイザー及び請求金額妥当性調査委託について

請求人は、アドバイザーへの報酬の支払い及び請求金額妥当性調査委託に係る支

出について、太陽光発電設備設置に係る違法な契約行為によって二次的に発生した相当因果関係のある損害であり、市長等に損害賠償責任があると主張していますが、本件については、太陽光発電設備設置に係る契約の締結が違法又は不当であることを理由とする監査請求が、期間徒過により不適法となる以上、当該契約を違法であることを前提とした請求人の主張に理由がないものと判断します。

なお、請求人は、外部の弁護士ではなく、顧問弁護士をアドバイザーとして選任したことについて、調査の公平性・透明性の確保の観点から問題視し、意味のあるアドバイスとはなり難いと主張しています。一般的に、委員の委嘱などの行為は市に裁量権が認められているものであり、本件についてみると、ガバナンス推進委員会が同委員会の設置要領に基づきアドバイザーを選任したことに、裁量権の逸脱又は濫用があったとはいえ、公平性・透明性が損なわれた事実も認められないため、請求人の主張に理由があるとはいえません。

また、請求金額妥当性調査委託について、請求人は、市の発注価格を「正当化」するための不法目的の委託であると主張していますが、ガバナンス推進委員会が請求金額の妥当性について第三者の立場からの検証が必要と判断したことは、本件監査の中で確認し得た当時の状況からみても、十分合理的な理由があったものと思料されます。この契約手続きについても、関連する財務会計法規に基づき適正に行われているものです。

さらに、請求人は、当時の実勢価格として独自に専門業者に依頼した見積書を太陽光発電設備設置に係る契約金額の不当性を示す証拠として提出していますが、見積作成者や根拠となる資料等が示されているものではなく、市が委託した事業者が作成した調査結果をして、市が発注価格を「正当化」するための不当な委託であったと主張するに足る十分な証拠が示されているとはいえません。

よって、請求人の主張はこの点においても理由がありません。

3 結論

以上のことから、本件請求のうち、太陽光発電設備設置に係る契約の締結の違法又は不当を理由として損害賠償を求める請求については、請求期間徒過のため不適法であるから、これを却下し、その余の請求については理由がないものと認めましたので棄却します。