

徳島県監査委員公表第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果について、同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成23年3月3日

徳島県監査委員	福永義和
同	西正二
同	片山隆司
同	来代正文
同	大西章英

（監査の結果）

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果は、次のとおりである。

平成23年2月24日

徳島県監査委員	福永義和
同	西正二
同	片山隆司
同	来代正文
同	大西章英

請求の受付

1 請求書の提出

平成22年12月27日付けでとくしま見守り隊（徳島市 代表 住友英次）ほか4名から提出があった請求書は、同日、受け付けた。

2 請求書の要旨

第1 請求の趣旨

徳島県知事は、徳島ビルメンテナンス協同組合に対し、平成21年度本庁庁舎清掃業務及び設備運転管理業務を随意契約の方法で委託し、委託料は平成21年5月29日から平成22年4月8日の間、清掃業務が8407万8540円（毎月700万6545円）、設備運転管理業務が7367万2200円（毎月613万9350円）、合計1億5775万740円が同組合に支払われた。

しかし、上記各随意契約は法的要素を満たさず違法、無効であるから、その委託料として同組合に対して支払われた1億5775万740円の支出は違法である。

徳島県の受けた損害は、上記委託料と適正な競争入札が行われた場合の契約金額との差額が損害であるといえ、その額は3155万148円と推定できる。

よって、徳島県知事は、上記損害金3155万148円を徳島県に補填すべく、その責任を有する飯泉嘉門及び徳島ビルメンテナンス協同組合に対し、必要な措置をと

ること。

## 第2 請求の理由

### 1 各委託契約の締結

徳島県は、平成21年4月1日、徳島ビルメンテナンス協同組合に対し、徳島県本庁庁舎等につき、下記内容で清掃業務（以下、「本件清掃契約」という。）及び設備運転管理業務（以下、「本件管理契約」という。）を委託した。

#### 本件清掃契約

業務箇所：徳島県本庁庁舎，昭和町3丁目会議棟，南仲之町3丁目公舎

対象業務：日常清掃業務，定期清掃業務，窓ガラス等清掃業務，ゴミ収集等清掃業務，シュレッダー業務，南仲之町3丁目公舎清掃業務

履行期間：平成21年4月1日～平成22年3月31日

委託料：84,078,540円

#### 本件管理契約

業務箇所：徳島県本庁庁舎

対象業務：本庁舎の建物，電気・防災・機械・給排水衛生の運転管理及び保全業務を実施するものである。

履行期間：平成21年4月1日～平成22年3月31日

委託料：73,672,200円

上記各委託料は次のとおり、徳島ビルメンテナンス協同組合に対して支払われた。

清掃業務		設備運転管理業務	
支出年月日	金額	支出年月日	金額
平成21年5月29日	7,006,545円	平成21年5月29日	6,139,350円
6月8日	7,006,545円	6月9日	6,139,350円
7月9日	7,006,545円	7月8日	6,139,350円
8月6日	7,006,545円	8月14日	6,139,350円
9月8日	7,006,545円	9月11日	6,139,350円
10月13日	7,006,545円	10月13日	6,139,350円
11月11日	7,006,545円	11月18日	6,139,350円
12月14日	7,006,545円	12月17日	6,139,350円
平成22年1月12日	7,006,545円	平成22年1月13日	6,139,350円
2月8日	7,006,545円	2月18日	6,139,350円
3月10日	7,006,545円	3月10日	6,139,350円
4月8日	7,006,545円	4月8日	6,139,350円
合計	84,078,540円	合計	73,672,200円

### 2 随意契約及び業者選定の理由

各契約とも地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定により随意契約し、徳島ビルメンテナンス協同組合を契約相手とした。その選定理由は

#### ア 本件清掃契約は

本庁庁舎は、県下有数の大型ビルであるため、一定規模以上の業者でなければ作業人数の確保等業務の適正な履行は困難である。

同組合は、清掃業務等（ビル管理）の複数会社の集まりである協同組合であり、「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」に基づく「官公需適格組合」の認証を受けた、清掃関係では県内唯一の組合である。中小企業育成、県内企業優先発注の観点からも最適であり、業務面においても、人材の供給に問

題はなく、これまでの実績からも、本業務の使命を果すために必要な能力と信頼を有し、かつ誠実できめ細やかな対応をとれる体制を整えている。

#### イ 本件管理契約は

県庁舎は、県下有数の大型ビルであるため、電気・防災・機械・給排水衛生の設備を有しているため、専門技術者が必要とされ、また、設備の熟知が求められるものである。

このため、単独会社の受託では技術者の確保に支障が起きることが予想され、県庁舎の性格上、設備運転管理について万全を期す必要があり、ビルメンテナンス関連会社の集まりである同協同組合との契約が最適であると考えられ、また、「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」に基づく適格組合であり、中小企業育成の観点からも最適であり、業務面においても、人材の供給に問題はなく、これまでの実績からも最適である。

としている。

### 3 違法性について

#### (1) 地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の判断基準

地方自治法施行令第167条の2第1項第2号によって随意契約の方法によることができる場合について

近年、国は、一般競争入札が原則とし、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」等に限って随意契約を行なえんとする会計法第29条の3の趣旨、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、さらに、競争参加者の技術能力の審査、技術提案とその審査制度を求める「公共工事の品質確保の促進に関する法律」に基づいて、公共調達の見直しが行われている。その概観は省略するが、地方自治法上も、総合評価一般競争入札の活用により、一般競争入札が原則であり随意契約は例外であるという原則を重視すべきことになるし、実際上も、国レベルでは随意契約の見直しが行われ、一般競争入札、指名競争入札の範囲が拡大している。

したがって、随意契約は例外的な場合に行われるという点が重視されるべきであるし、その許される範囲及び根拠は明確である必要がある。昭和62年3月20日判決を前提として、随意契約は「当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合」に限定されず、随意契約の要点である「その性質又は目的が競争入札に適しない」場合に当るか否かの判断は、契約担当者が「その合理的な裁量によって」行うとしても、少なくとも裁量の合理性を担保する考慮要素は明確にされるべきである。

即ち、合理的な裁量に基づくものか否かを判断するに当たっては、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮するが、契約の目的である事務・事業について、第三者に行わせることが不可能であるか、随意契約の相手方が、再委託を行っている随意契約について、契約の「性質又は目的が一般競争入札に適しない場合」として随意契約によることとした理由と不整合がある事態となっていないか、当該地方自治体の財政状況が悪化していないか、を考慮すべきであり、については、単に当該業務に精通していることのみをもって「契約の性

質又は目的が一般競争入札を許さない場合」としているのは、仕様書、作業マニュアルの作成等により競争が可能であると考えられるため、随意契約によることとするのは不適切であること、また、については、契約金額の相当部分が再委託先に支払われている場合や契約目的となる事務・事業の大半を再委託先が実施している場合など、「契約の性質又は目的が一般競争入札を許さない場合」として随意契約を行なうことは適切でない。また、については、徳島県の財政状況は、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率、実質公債費比率のいずれの指標も全国平均よりも悪く、財政の硬直化が進んでおり、まさに財政が悪化している状況にある。したがって、一般競争入札を導入すべきである。

以上のことを考慮し、随意契約を締結するという方法をとるには、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ることを要し、随意契約を締結できる余地は狭くなると考えるべきである。

## (2) 本件清掃契約に関する随意契約について

業者選定の具体的な理由は、対象面積が広く、作業人数の確保等業務の適正な履行ができること、官公需適格組合の認証を受けていること、必要な能力と信頼を有し、かつ誠実できめ細やかな対応をとれることの3点が挙げられている。

については、本件清掃契約の業務特記仕様書によれば、ビルクリーニング技能士取得者、清掃作業監督者、清掃員が若干名求められているに過ぎず、通常の子清掃業者ならば、その業務遂行の必要上同資格を有する者がおり、通常の子清掃業者で対応できないものとは考え難い。

そして、これらの資格を有する者がいる業者ならば、基本的に業務遂行能力は可能であり、特定の限られた事業者にしかならない専門性や特殊性のある業務ではない。徳島ビルメンテナンス協同組合の中にも太平ビルサービス株式会社（資本金2億円、従業員2万1283名）を筆頭に総合ビル・メンテム株式会社（資本金2千万円、従業員393名）、株式会社環境ビルサービス（資本金1千万円、従業員214名）、株式会社四国ダイケン（資本金2千万円、従業員113名）、四国ビル管理株式会社（資本金1千万円、従業員110名）、菊池産業株式会社（資本金1千万円、従業員89名）、徳島美装工業株式会社（資本金1千万円、従業員85名）など数社あり、いずれの業者も徳島ビルメンテナンス協同組合の規模と同じかそれ以上であり、官公庁の受注実績もある業者である。したがって、作業人数の確保等業務の適正な履行ができる業者は1社に限られず、少なくとも数社は存在する。

また、徳島ビルメンテナンス協同組合が自ら業務を遂行することはなく、実際の受託業務は組合員14社のうち四国ダイケン、本州ビル管理、総合ビルメンテム、太平サービス、徳島美装工業の5社が固定化して行っており公平性に欠けるものである。

については、平成17年度までは「中小企業者に関する方針」の中で、「国等は、法令の規定に基づく随意契約制度の活用等により、中小企業庁が証明した官公需適格組合を始めとする事業協同組合等の受注機会の増大を図るものとす

る。」とされていたが、平成18年度以降は「中小企業者に関する方針」において「随意契約の活用等」による官公需適格組合等の「受注機会の増大を図る」といった定めが削除され、単に「官公需適格組合を始めとする事業協同組合等の受注機会の増大を図ること」、「特に、官公需適格組合の競争契約参加資格の審査にあたっては、総合点数の算定方法に関する特例の一層の活用を努める」とされた。

また、平成17年度まで「国等は中小企業官公需特定品目の発注を行うに際し、法令の規定の基づく随意契約制度の活用等により中小企業者への受注機会の増大を図るものとする」との定めも、平成18年度からは「法令の規定の基づく随意契約制度の活用等により」との部分削除され「国等は中小企業官公需特定品目の発注を行うに際し、中小企業者への受注機会の増大を図るものとする。」とされている。

以上のように、平成18年度以降は、官公需について随意契約による官公需適格組合を含む中小企業の受注機会の拡大という国の方針は削除され、随意契約の適正化という国の方針ないし取り組みは軌を一にしている。

したがって、官公需適格組合についても官公需適格組合であることのみを理由として随意契約によって受注機会の拡大をとることは認められず、例えば、平成18年8月25日付「公共調達適正化について」（財計第2017号）において競争性のない随意契約によらざるを得ない場合として類型化されたものにあたるといった特別な事情がない限り、随意契約をすることは許されなくなったというべきである。

官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律第7条は「地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない」と規定しており、地方公共団体も国に準じて官公需適格組合についても官公需適格組合を理由として随意契約をすることは認められなくなった。

他に当該受託業務を遂行する能力のある業者がある場合には、当然、そのような業者との間において相見積りを徴求するなどして、価格の適正を図った上で委託すべきである。

また、官公需適格組合の趣旨は、地方公共団体が業者に対して行うランク付けにより一定規模以上業務に参入できない業者でも、組合を作ることによって、参入が可能になるということである。

ところが、再委託者である四国ダイケン、本州ビル管理、総合ビルメンテム、太平サービス、徳島美装工業は、1社単体で受注できる業者であり、その業者が集まって組合を構成して受注を独占している。

一方で、徳島ビルメンテナンス組合に入っていない業者でも単体で受注可能であるのに、特命随意契約によって業務の参入の機会を完全に奪われている。

他方、単体で受注できない業者も、徳島ビルメンテナンス組合に入らない限り当該業務に参入する機会から排除される。その業者は徳島ビルメンテナンス組合に加入していない。

したがって、徳島ビルメンテナンス組合は、地方公共団体が業者に対して行うランク付けにより一定規模以上の業務に参入できない業者でも、組合を作ることによって、参入が可能となるという本来の機能を果しておらず、むしろ、特定の大手業者が事業を独占するために存在しているといっても過言ではない。

については、清掃業務の遂行に特殊な技能や専門性を要するとは考え難く、仮にきめ細かい作業が必要であるとしても、通常のコスト業者で対応できない業務ではない。また、他の業者でも受注者になる能力があるのに、受託経験の有無を理由に受託選定をきめることは優れた業者の新規参入が難しくなるという弊害があり、委託料や業務内容の見直しが行われず固定化するおそれもある。

(3) 本件管理契約に関する随意契約について

業者選定の具体的な理由は、県庁舎は県下有数の大型ビルであるため、電気・防災・機械・給排水衛生の専門技術者が必要であること、官公需適格組合の認証を受けていること、これまでの実績があることなど、を挙げている。

については、本件管理契約の業務仕様書によれば、作業員として現場責任者、副責任者、作業員若干名が求められているに過ぎない。清掃業務と同様の理由で徳島ビルメンテナンス協同組合に委託すべき必然性はない。また、についても、清掃業務と同様である。

(4) 平成17年度徳島県包括外部監査の指摘

徳島県は、平成12年度から平成16年度までの5年間、「文化の森総合公園文化施設」の中核施設である県立図書館、県立博物館、県立近代美術館、県立文書館、県立21世紀館について、総合清掃管理業務をすべて同一の業者（F協同組合）との間で、随意契約の方法によって委託契約が締結されていたが、

包括外部監査において、「他の施設に比べ委託業務の遂行に特殊な技能や専門性を要するとは考え難く、仮にきめ細かい作業が必要であるとしても、通常のコスト業者で対応できない業務とは思われない。」と指摘された。

これを受け、「文化の森総合公園文化施設」の総合清掃管理業務は、随意契約から競争入札に変わりその後も支障なく運営されている。

(5) 請求人らは、全国の地方自治体に清掃業務と設備運転管理業務の契約に関して、「官公需適格組合」を理由にビルメンテナンス協同組合に対して随意契約の方法で委託しているかどうか調査したところ、「官公需適格組合」を理由に随意契約の方法で委託しているのは徳島県のみである。

(6) 以上本件の場合、随意契約とされたものはいずれも地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の要件を満たさず違法であり、無効である。

仮にそうでなくても、随意契約の受託者選定理由が妥当性を欠き、契約担当者の裁量権の濫用による違法があり、無効である。

4 以上により、本件各業務契約は違法であるから、本件各業務委託の委託料として平成21年5月29日から平成22年4月8日までに支出された1億5775万740円（清掃業務8407万8540円、設備運転管理業務が7367万2200円）は違法支出である。

5 損害及び責任

(1) 談合の場合、適正に競争がなされた場合に比べ20%程度高額な契約がなされるのが通常であり、違法な随意契約の場合も適正な競争がなされない点では同様であるから、同様に20%程度高額な契約がなされると考えて差し支えない。その損害は次のとおり

(清掃業務委託料8407万8540円+管理業務委託料7367万2200円)  
×20%=3155万148円

この3155万148円が、徳島県が蒙った損害であるといえる。

徳島ビルメンテナンス協同組合は再委託の際、4%を差し引いた金額を再委託の契約金額としている(別添第36期決算報告書損益計算書の共同作業収入6億736万8662円、共同作業支出金5億6910万2841円)。本来ならその分を値下げして契約することができたはずであるから、少なくとも損害として見るべきである。

(2) 飯泉知事は、自らの名で各契約を締結し、その結果、徳島県は上記損害を蒙った。また、随意契約を競争入札に改めるべき措置を採るべきであり、少なくともこの行為を行ったことについて監督責任を負うべきである。したがって、飯泉嘉門はその懈怠によって生じた徳島県の上記損害を賠償する責任を負う。

徳島ビルメンテナンス協同組合は、違法な随意契約によって不当な利益を得たから、徳島県に対し、不当利得ないし不法行為責任を負う。

6 平成22年11月17日付で提出した監査請求は委託契約の締結を対象としていることから、監査請求の期間を過ぎているとして却下された。

しかし、今回の監査請求は本件各委託契約の委託料の支出を対象としたものであるから、委託契約の締結を対象とした平成22年11月17日付の監査請求とは異なるものである。

7 以上のような次第で、監査請求人らは、請求の趣旨記載の住民監査請求に及んだ。  
付言

私たち請求人は、監査委員が常に公正不偏の態度で監査されることを信じて住民監査請求を行っていますので、監査委員においては、一方的に請求の対象者に有利な偏頗な判断をせず、補正可能な場合には補正の機会を与え、常に中立公正な立場から採証し、誠実かつ厳正な判断をなされることを切に願うものであります。

(以上、平成23年1月26日補正後原文のまま掲載)

## 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第6項の規定により、平成23年1月26日、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

### 2 監査対象機関に対する監査の実施

企画総務部管財課を監査対象機関とし、調書の提出を求め、平成23年1月26日に監査委員による監査を行った。

## 監査の結果

本件請求のうち、本庁庁舎清掃等業務（以下「清掃等業務」という。）についての平成21年5月29日から同年12月14日までの支出及び本庁庁舎設備運転管理業務（以下「設備運転管理業務」という。）についての平成21年5月29日から同年12月17日までの支出に係る請求は、却下し、その他についてはいずれも理由がないものと判断し、棄却する。

## 決定の理由

### 1 却下について

法第242条第2項本文では、請求の期間については、「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。」とある。また、同項ただし書きでは、「正当な理由があるときは、この限りでない。」とされている。

まず、請求期間の始期をどのように計算すべきかに関しては、「支出負担行為、支出命令及び支出については、地方自治法242条2項本文所定の監査請求期間は、それぞれ行為のあった日から各別に計算すべきものである。」（最高裁判所平成14年7月16日第三小法廷判決）とされている。

また、法第242条第2項ただし書きに関しては、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には、地方自治法242条第2項ただし書の適用が問題となり、この場合における同ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである（最高裁判所平成14年9月12日第一小法廷判決）。そして、通常の注意力でなく相当の注意力をもってする調査を正当な理由の有無の判断基準としていることの趣旨を考慮すると、住民が相当の注意力をもってする調査については、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、そのころには住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて知ることができるといふべきである。」（平成19年2月14日東京高裁判決）とされている。

本県においては、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号）に基づき情報公開制度が整備されており、これにより、財務会計上の行為のあった日以降、誰でも公文書の公開請求を行うことができるものである。

よって、本件支出に係る公文書については、それぞれの支出行為以降、これを閲覧等することができる状態にあり、客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたと考えられるので「正当な理由」があるとはいえない。



以上のことから、清掃等業務についての平成21年5月29日から同年12月14日までの支出及び設備運転管理業務についての平成21年5月29日から同年12月17日までの支出は、法第242条第2項本文に規定する期間を経過していること、また、同項ただし書きに規定する「正当な理由」があると認められないことから、監査の対象とすることができないものである。

## 2 棄却について

### (1) 監査の対象とした事項

清掃等業務に係る委託料の支出については、平成22年1月12日、同年2月8日、同年3月10日、同年4月8日に支出された合計28,026,180円の支出を、また、設備運転管理業務に係る委託料の支出については、平成22年1月13日、同年2月18日、同年3月10日、同年4月8日に支出された合計24,557,400円の支出を監査の対象とした。

また、請求人の請求事項は両業務の委託料の支出であるが、その支出の原因である平成21年度本庁庁舎清掃等業務委託契約及び平成21年度本庁庁舎設備運転管理業務委託契約を併せて監査対象とした。

### (2) 事実の確認

監査対象機関の関係職員からの聴取及び関係書類に基づいて把握された事実関係は次のとおりである。

平成21年度本庁庁舎清掃等業務について

ア 平成21年度本庁庁舎清掃等業務委託契約について

#### a 契約の概要

委託業務名	本庁庁舎清掃等業務
履行期間	平成21年4月1日から平成22年3月31日まで
業務委託料	84,078,540円
契約年月日	平成21年4月1日
受注者	徳島ビルメンテナンス協同組合

#### b 契約の手続

監査対象機関は、執行伺いにより仕様書、設計金額、契約の方法、受注者を決定したうえで受注者から見積書を徴したあと、支出負担行為を経て、委託契約を締結した。

#### c 随意契約理由

執行伺いによる随意契約理由は次のとおりである。

(a) 執行方法 地方自治法施行令(昭和22年政令第16号。以下「施行令」という。)第167条の2第1項第2号の規定により次の業者との随

意契約とする。

(b) 随意契約の相手方 徳島ビルメンテナンス協同組合

(c) 業者選定理由

本庁庁舎は、県下有数の大型ビルであるため、一定規模以上の業者でなければ作業人数の確保等業務の適正な履行は困難である。徳島ビルメンテナンス協同組合は、清掃業務等（ビル管理）の複数会社の集まりである協同組合であり、「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」(昭和41年法律第97号。以下「官公需法」という。)に基づく「官公需適格組合」の認証を受けた、清掃関係では県内唯一の組合である。中小企業育成、県内企業優先発注の観点からも最適であり、業務面においても、人材の供給に問題はなく、これまでの実績からも、本業務の使命を果たすために必要な能力と信頼を有し、かつ誠実できめ細かな対応をとれる体制を整えている者は他にない。

イ 平成21年度本庁庁舎清掃等業務に係る支出について

業務委託料の支払いは、月毎に提出される業務履行報告書に基づき、検査のうえ、支出命令書により次のとおり支出がなされていた。

支出年月日	支出額
平成22年1月12日	7,006,545円
2月8日	7,006,545円
3月10日	7,006,545円
4月8日	7,006,545円
計	28,026,180円

ウ 予定価格について

仕様書に基づき、一定水準以上の技術レベルを確保するのに必要な体制について、一定の基準及び単価により積算されていることが確認された。

平成21年度本庁庁舎設備運転管理業務について

ア 平成21年度本庁庁舎設備運転管理業務委託契約について

a 契約の概要

委託業務名	本庁庁舎設備運転管理業務
履行期間	平成21年4月1日から平成22年3月31日まで
業務委託料	73,672,200円
契約年月日	平成21年4月1日
受注者	徳島ビルメンテナンス協同組合

b 契約の手続

監査対象機関は、執行伺いにより仕様書、設計金額、契約の方法、受注者を決定したうえで受注者から見積書を徴したあと、支出負担行為を経て、委託契約を締結した。

c 随意契約理由

執行伺いによる随意契約理由は次のとおりである。

- (a) 執行方法 施行令第167条の2第1項第2号の規定により次の業者との随意契約とする。
- (b) 随意契約の相手方 徳島ビルメンテナンス協同組合
- (c) 業者選定理由

県庁舎は、県下有数の大型ビルであり、電気・防災・機械・給排水等の設備を有しているため、専門技術者が必要とされ、また、設備の熟知が求められる。このため、単独会社の受託では技術者の確保に支障が起きることが予想される。県庁舎の性格上、設備運転管理について万全を期す必要があり、ビルメンテナンス関連会社の集まりである同協同組合との契約が最適であると考えられる。

また、徳島ビルメンテナンス協同組合は、官公需法に基づく適格組合であり、中小企業育成の観点からも最適である。

イ 平成21年度本庁庁舎設備運転管理業務に係る支出について

業務委託料の支払いは、月毎に提出される委託業務完了報告書に基づき、検査のうえ、支出命令書により次のとおり支出がなされていた。

支出年月日	支出額
平成22年1月13日	6,139,350円
2月18日	6,139,350円
3月10日	6,139,350円
4月8日	6,139,350円
計	24,557,400円

ウ 予定価格について

仕様書に基づき、故障や緊急時における業務の水準を確保するのに必要な体制について、専門技術者の配置など、一定の基準及び単価により積算されていることが確認された。

監査対象機関の説明

a 徳島ビルメンテナンス協同組合について

ビルメンテナンス業の中小企業者が共同して事業を行うことにより、販路の拡大などを図ることを目的に、昭和49年2月に設立された中小企業等協同組合法(昭和24年法律第181号。以下「協同組合法」という。)に定められた事業協同

組合で、県内14の事業者により構成されている。

また、中小企業庁から「官公需適格組合」として認証された、清掃及び設備運転管理関係では、県内唯一の組合である。(昭和55年に認証を受け、現在の証明有効期間は平成20年7月1日から平成23年6月30日)

b 事業協同組合について

協同組合法に基づき、中小企業者が経営の近代化・合理化と経済的地位の向上を図ることを目的に設立された組合である。

事業協同組合は4人で設立が可能であり、組合員が任意に加入し、又は脱退することができることが要件である。

ビルメンテナンス業務における複数の組合が設立されている県も見受けられる。

また、事業協同組合は、組合員の事業経営に関する共同事業を行う、中小企業者の共同経営体であり、組合員による受託事業の分担は、共同事業の遂行の一環である。

c 官公需適格組合について

官公需の受注に対して特に意欲的であり、かつ受注した契約を十分に責任を持って履行できる経営基盤が整備されている組合であることを、中小企業庁が証明した組合である。

官公需法において、「国等は、・・・中小企業者の受注の機会の増大を図るよう努めなければならない。この場合においては、組合を国等の契約の相手方として活用するように配慮しなければならない。」(第3条)とされ、「地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。」(第7条)とされている。

d W T O (世界貿易機関) 政府調達協定について

清掃等業務は、W T O 政府調達協定(平成8年施行)の対象とされており、予定価格が3千5百万円(平成21年当時)以上の業務は一般競争入札をしなければならないこととなっている。

同協定には、

- ・ W T O 政府調達協定の適用を回避するための分割等の禁止
- ・ 業者の所在地を理由とする入札参加制限の禁止
- ・ 最低制限価格の禁止

等の事項が明記されているため、品質の低下が危惧されるほか、県内業者優先といった条件を付すことができないなど大きな制約があり「県内業者への優先発注」という県の方針を守りきれなくなる恐れがある。

一方で、地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令(以下「特例政令」という。)第3条第1項第2号により、例外的に事業協同組合との契約が適用除外とされていることから、徳島ビルメンテナンス協同組合との契約によって、現状では「県内業者への優先発注」とW T O 政府調達協定の両

立が図られている状況にある。

e 中小企業者に関する国等の契約の方針(閣議決定)について

官公需法第4条に基づき、国は毎年度、国等の契約に関し、中小企業の受注の機会の増大を図るための方針を作成している。

平成18年度以降「随意契約の活用等」の文言が削除されているが、これは、当時、国において、防衛施設庁官製談合等不祥事が相次いだことが背景となっていると思われる。

この方針の変更に対応する官公需法の改正はなく、中小企業者による官公需の受注機会の増大は、官公需適格組合の活用等を含め、あくまでも現行法令の枠組みの中で図るとされており、地方公共団体の契約にあたっては、最終的には地方公共団体の判断が尊重されるものである。

f 徳島ビルメンテナンス協同組合との随意契約について

徳島ビルメンテナンス協同組合に対し、清掃等業務については昭和58年4月から、設備運転管理業務については、県新庁舎供用開始(昭和61年6月)にあわせ、昭和61年5月からそれぞれ業務を委託しており、以後、現在に至るまで大きなトラブルもなく適正に業務執行がなされている。

g 専門技術者の配置等について

本庁庁舎においては鋳鉄製セクショナルボイラー、ターボ冷凍機、A重油貯油タンクなど相当規模の施設が設置されており、これらの管理を行うため、ボイラー取扱作業主任者、冷凍保安責任者、危険物保安監督者などの専門技術者の選任が義務づけられている。

現在、本庁庁舎においては、24時間監視体制を確保するため、総勢14人が設備運転管理業務に従事し、施設の適正かつ円滑な維持管理に努めている。

各作業従事者の資格を有するものとしては、ボイラー技士11人、危険物取扱者11人、冷凍機械責任者3人などが配置されている。単独会社の受託では恒常的・安定的な技術者の確保に支障が起きることが予想される。

(3) 判断

論点を整理すると、次のとおりとなる。

随意契約の方法の適否について

価格の妥当性について

分割発注による競争入札について

随意契約の方法の適否について

法第234条は、契約の方法として、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りをあげ、一般競争入札以外のものは政令で定める場合に該当するときに限りできるとしている。

施行令第167条の2第1項には、随意契約によることができる場合が列挙されており、本件の場合はいずれのうち、同項第2号の「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」に該当するか否かが問題となる。

これに関しては、普通地方公共団体が契約を締結するに当たり「競争入札の方法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一号（現行法の第2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。」（最高裁判所昭和62年3月20日第二小法廷判決）とされている。

上記判決によれば、競争入札によることが可能であっても、判決に示されたような合理的な理由があり、当該団体の公共の利益につながると判断される場合には、施行令第167条の2第1項第2号に該当し、それに該当するか否かは個々の契約ごとに契約担当者の合理的な裁量にゆだねられているものと理解できる。

#### ア 随意契約の理由について

上記判決を念頭に、随意契約が妥当であるかを検討する。

まず、随意契約の経緯についてみると、前述のとおり、両契約とも徳島ビルメンテナンス協同組合との随意契約が行われたのは、昭和61年6月に供用開始された県新庁舎の建設時期と概ね合致している。

新庁舎は5万㎡を越え、旧庁舎に比べ約3.5倍の面積を有する当時としては県下有数の大型ビルであり、清掃等業務について、一定以上の技術レベルの作業員を安定的に確保し業務を遂行するためには、一定規模以上の事業体であることが必要であったことがうかがわれる。

新庁舎は県政推進の中核となる施設であるとともに、災害時における危機管理の中核となる施設であり、旧庁舎における直営管理から委託方式への移行に際し、設備運転管理業務についても万全を期す必要があり、電気・防災・機械・給排水等の設備の保守管理への対応、故障の際や緊急時における迅速かつ適切な対応をとる体制が必要であったことがうかがわれる。

また、中小企業の発展は国の大きな施策の一つであり、中小企業の育成、県内企業の受注機会の確保は、本県施策の重要な政策目的である。

官公需法では、国等が契約を締結するに当たっては中小企業者の受注の機会の

増大を図るよう配慮しなければならず、この場合には、組合を国等の契約の相手方として活用するように配慮しなければならないとされている。また、地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずる努力義務が課されている。

なお、請求人は、「中小企業者に関する国等の契約の方針」においては、平成18年度から、官公需について随意契約による官公需適格組合を含む中小企業の受注機会の拡大という国の方針は削除され、官公需適格組合であることのみを理由として随意契約によって受注機会の拡大を図ることは認められないと主張するが、前述のとおり、変更は国における特別な事情が背景にあるものであり、中小企業の育成という官公需法そのものの改正はなく、実質的な方針の変更はないものと解される。

以上を考えると、清掃等業務及び設備運転管理業務を随意契約の方法により委託することは、本庁庁舎の適正な機能の維持と県内中小企業の育成という政策目的に合致し、ひいては県民の利益につながるものといえ、合理的な理由があると考えられる。

#### イ 徳島ビルメンテナンス協同組合の選定理由について

徳島ビルメンテナンス協同組合を選定したことについては次のように判断した。

前述のとおり、徳島ビルメンテナンス協同組合は、ビルメンテナンス業の中小企業者が販路の拡大などを図ることを目的に設立された、県内唯一の事業協同組合である。

したがって、県内中小企業の受注機会の確保の観点から、経営基盤が整備されているとして中小企業庁が証明した官公需適格組合である事業協同組合を活用することは官公需法の趣旨に添うものである。

また、清掃業務については、WTO政府調達協定が適用されるが、適用除外となっている事業協同組合の活用は、中小企業優遇支援という特例政令の趣旨にも合致するものである。

なお、当事業協同組合は、清掃等業務については昭和58年4月から、設備運転管理業務については昭和61年5月から業務を受託しており、以後、現在に至るまで大きなトラブルもなく適正に業務執行がなされている。本庁庁舎の状況を熟知し、一定の技術レベルにある職員を研修できる体制にあり、過去の実績からも信頼できる。

請求人は、組合の業務は、5社が再委託により行っていること、また、組合に入っていない業者の参入の機会が奪われていると主張するが、組合員による受託事業の分担は共同事業の遂行の一環であり、協同組合法に照らして適法であり、再委託にはあたらず、これを理由にして「随意契約を行うことは適切でない。」とは言えない。

また、事業協同組合は4人で設立が可能であり、組合員が任意に加入し、又は脱退することができることが要件であるため、当該業務に参入する機会を排除し

ていることにはならないと考える。

以上の理由により、両契約について、徳島ビルメンテナンス協同組合を選定したことは、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たものであることができる。

#### 価格の妥当性について

予定価格については、両契約とも管財課の積算基準等に基づき算出されていたが、その額について、「建築保全業務積算基準」(国土交通省大臣官房官庁営繕部監修)等をもとに算定したところ、概ね妥当な額であったことが確認された。

#### 分割発注による競争入札について

請求人は、徳島ビルメンテナンス協同組合と同程度の規模で官公庁の実績のある業者は複数存在し、全国調査の結果、細かく事業を分けて入札しているところがあると主張するが、清掃業務については、WTO政府調達協定の適用を回避するための分割の禁止が規定されており、業務の一部分割には、合理的な理由についての慎重な検討が必要である。

また、設備運転管理業務は、県庁舎全体の設備管理を1箇所集中管理しており、業務の性質から分割発注にはなじまないものである。

したがって、現時点においては一括発注を行うことについてはやむを得ないものとする。

以上の事柄を総合的に考えると、中小企業の育成、県内企業の受注機会の確保という政策目的の下、随意契約の方法を採用したことについては、当該契約の性質または目的に照らして妥当であり、県の裁量の範囲であるとする。

したがって、入札を行わなかったことをもって直ちに違法な契約とまではいえず、その契約に基づき行われた支出についても、違法であるとはいえない。

#### 意見

監査の結果は上記のとおりであるが、競争性や透明性の確保については、毎年度の定期監査において、その実現に向けた努力を促してきたところであり、監査委員としての意見を次のとおり述べる。

- 1 随意契約の背景については理解できるが、長年にわたり同一の手法により契約を行ってきており、四国の状況をみても、現時点において、随意契約は本県だけとなっている。

あくまでも競争入札が原則であり、国や県の動向も、より競争性のある入札へと移行しているのも事実である。

他県や県内の類似施設の状況や手法を調査研究し、契約手法の問題点を精査のうえ、速やかに競争入札への移行に更に努力されることを要望する。



- 2 契約金額については、これまでも継続的な見直しに取り組まれているが、本県の厳しい財政状況を考慮すると、更なる透明性の確保と契約内容などの見直しによる経費の削減に向けた努力を要望する。