

監査公表第 2 号

平成 25 年 11 月 26 日付けで受理した彦根市職員措置請求について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 4 項の規定に基づき監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

平成 26 年(2014 年)1 月 20 日

彦根市監査委員 内 堀 喜代治
彦根市監査委員 渡 辺 史 郎

彦根市職員措置請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

住所 彦根市

職業・氏名 (略)

(注) 本請求は請求人が委任した代理人によりなされた。

2 請求書の受理

本請求は、平成 25 年 11 月 26 日に提出され、法定要件を具備しているものと認めたので、同日付で受理することとした。

3 請求文

(省略した項を除き、請求書の原文を掲載している。ただし、固有名詞は記号に置き換え、明らかに誤字と思われる部分は修正をしている。)

第1 請求の要旨

彦根市教育委員会次長Aが専決した文化振興室長B(以下「B室長」という。)に対する平成 25 年 3 月 19 日付旅行命令(旅行日「3 月 25 日」・用務地「東京都」・用務「ひこね市文化プラザ指定管理者公募に向けた活動調査等」・金額「2 万 7520 円」、旅行日「3 月 26 日」・用務地「大津市」・用務「ひこね市文化プラザ指定管理者公募に向けた活動調査等」・金額「2040 円」)は違法であり、B室長が専決した上記旅費 2 万 9560 円の支出命令も違法であるから、これによって彦根市が被った損害を填補する為、必要な措置を講じることを請求する。

第2 請求の理由

1 (前提事実) (略)

2 (本件旅行とその目的)

(1) B室長は、彦根市教育委員会次長A(以下「A次長」という。)が専決した旅行命令(以下「本件旅行命令」という。)に基づき、平成 25 年 3 月 25 日東京に(以下「本件東京出張」という。)、翌 3 月 26 日大津に(以下「本件大津出張」といい、本件東京出張と併せて「本件各出張」という。)それぞれ出張した。(証拠番号 8)

(2) B室長は、同年 3 月 19 日、本件各出張の旅費合計 2 万 9560 円の支出命令(以下「本

件支出命令」という。)を専決し、そのころ、上記旅費は、B室長に支払われた。(証拠番号9)

- (3) 本件各出張の目的は、事業者に対し、本件公募に応募するよう依頼することであった。B室長は、本件東京出張では、C社外1社を訪問し、本件大津出張では、D事業団を訪問し、それぞれの事業者に対し、本件公募に応募するよう依頼した。(証拠番号10)

3 (本件旅行命令の違法)

- (1) 本件公募要項の本件接触禁止条項は、指定管理者の指定申請者(応募者)が、選定委員、彦根市関係職員並びに本件関係者(以下「選定委員等」という。)に対して、提案について接触することを禁じている。その趣旨は、①公正な職務遂行の確保、②職務の公正さに対する市民の信頼の確保、③選定過程の透明性の確保であり、これは、彦根市が定めた「公の施設の指定管理者制度導入及び運用指針」(証拠番号2)が定めた選定基準や手続の透明性・公正性を確保するための方策の一つである。

選定委員等と申請者が接触する行為が、職務執行の公正や、市民の信頼、透明性を損なう結果になることは、次のとおり明らかである。

- ① 選定委員等が市民の目の届かないところで申請者と接触する機会を持てば、その場において、申請者から選定委員等に対する利益供与や便宜供与、選定委員等から申請者に対する偏頗な情報提供が行われる恐れがあり、そのような機会を持つこと自体が、不公正な職務執行の温床となる。
 - ② 仮に、その機会に不公正な職務執行が行われなくても、選定委員等が市民の目の届かないところで申請者と接触する機会を持ったことによって、選定委員等の職務の公正さに対する市民の信頼は、著しく損なわれる。
 - ③ 行政に対する住民による民主的支配は、行政上の意思決定の内容と過程が住民にとって明らかであること、すなわち行政運営の透明性が確保されることによって得られるものである。そのため、政策検討過程などへの住民の行政参加を促進し、効率的な行政運営を目指すため、市民に対する説明責任(アカウンタビリティ)を果たすとともに、行政の透明性を高めることが求められている。指定管理者の選定についても同様であり、その選定過程が市民に明らかにされなければならない。選定委員等が申請者と個別に接触することは、そこで選定委員等と申請者との間でどのようなやり取りが行われたのかが市民に全く見えず、指定管理者の選定過程を極めて不透明にする。
- (2) 全国の普通地方公共団体において、指定管理者の選定手続の要綱や、プロポーザルの実施要領が作られているが、そのほとんどにおいて、選定委員と申請者との接触が禁じられている(例えば、証拠番号11の1、2)。申請者が選定委員に接触することを禁

じるといふ文面のもので多い（本件公募要項もそうである）が、禁止の趣旨に鑑みれば、選定委員から申請者に接触することを許容する趣旨ではなく、当然のこととして、これも禁じられていると解せられる（選定委員が申請者と接触の機会を持つとすることがあるなどとは想定されていないから、敢えて明記されていないにすぎない）。選定委員が申請者と接触することを禁止することを明記している要綱や要領も少なくない（例えば、証拠番号12の1～4）。

指定管理者の選定やプロポーザル方式による請負業者の選定は、申請者から出された提案の優劣について客観的な指標に乏しく、選定の権限を持つ者の評価、裁量に委ねられる面が大きい（本件公募における得点項目も、「施設の設置目的を理解しているか」「施設の管理運営方針と応募者が提案した管理運営方針が合致するか」等、極めて抽象的であり（証拠番号5, 6）、選定委員が恣意的な判断をしようと思えば、容易にできる。）上に、後日、市民が選定の相当性を検証することも極めて困難である（本件指定管理者の選定においても、彦根市民は、C社が選定されたことの実質的な理由は全く知らされておらず、上記のとおり、提案書類の情報公開請求も認められなかったから、選定の相当性を検証する手掛かりすら与えられていない。）。それでも市民が、選定結果の公正さを信じようとするのなら、選定手続の公正さを根拠とするしかない。すなわち、指定管理者の選定において、選定手続の公正さを厳守することは極めて重要なのである。

- (3) B室長は、指定管理者候補者選定委員会の選定委員である。A次長は、選定委員であるB室長に対し、C社ほかの業者に対し、本件選定手続に応募することを勧誘することを目的として本件旅行命令を発したのである。業者が勧誘に応じて応募すれば、選定委員であるB室長は、申請者と接触したことになる。この出張命令は、本件接触禁止条項に違反しているというべきである。

なお、本件公募要項が作成されたのは平成25年4月であり、本件出張はその直前の3月下旬である。しかし、本件公募要項に接触禁止条項が設けられることは当然予定されていたことであるし、B室長が選定委員に就任することは、彦根市教育委員会指定管理者候補者選定委員会設置要綱が文化振興室長をいわゆる官職指定の方法で選定委員に充てる旨定めていることから、これも当然予定されていたことであり、本件旅行命令を発したA次長もB室長もそのことを認識していたはずである（ちなみに、A次長も官職指定による選定委員である。）。本件公募要項作成前であるとはいえ、選定委員に就任することが予定されている者が業者に対して応募の勧誘をすることについても、本件接触禁止条項の趣旨が及ぼされるべきである。なぜなら、上記勧誘行為は、本件接触禁止条項が設けられた趣旨に照らし、次のとおり、深刻な問題があるからである。

ア 本件旅行命令の目的が業者に対して応募の勧誘をすることであるから、訪問先での業者との話題は、本件公募にかかる指定管理者の選定問題になる。勧誘の目的を達するためには、相手の業者をして、自らが選定される可能性があると思わせることが必要である。そうすると、B室長としては、訪問先業者に対し、彦根市教育委員会として、ひこね市文化プラザの現状をどう評価し、将来をどう構想しているのか、今回の選定作業に当たってはどのようなことを重視しているのか等を話題にすることが十分考えられる。これらの情報を与えられた業者は、与えられていない業者よりも、指定管理者選定において、有利になることは明らかである。

イ B室長は、業者と文化プラザの指定管理者の選定問題を話題にただけではなく、応募を依頼したのである。依頼に応じて業者が応募してくれれば、B室長として、その業者に低い評価をつけづらくなるのは人情である。B室長が自ら依頼に応じてくれた業者に恩義を感じて高い評価をつけることがあり得るし、仮に、B室長自身は、選定委員として公正に採点しようとして心掛けたとしても、無意識にバイアスが掛かってその業者に対する採点が高くなることも十分あり得る。

ウ 他方、相手方業者としても、選定委員から直々に勧誘を受けてこれに応えたのだから、それなりの便宜が図られることを期待することは充分考えられる。仮に、訪問を受けたときには、訪問してきた人物が選定委員であるとは知らなかったとしても、いざこれを知ったときには、同様の期待を持つであろう。

エ そもそも、B室長の訪問時、B室長と業者との間で、B室長からの情報提供の見返りに業者から何らかの利益供与がなされた可能性だって否定することはできない。これは、根拠のない憶測である。しかし、市民からこのような憶測を持たれないためにこそ接触禁止条項があるのである。これに違反した以上、憶測を持たれてもやむを得ないのである。

(4) そうすると、本件出張命令は、本件公募要項の発出前であるとはいえ、本件公募要項に実質的に違反していると言わざるを得ない。なお、B室長が接触した時点で、C社等は申請者ではないが、申請者と同一に扱うべきである。横浜市港北区地区センター指定管理者選定委員会運営要綱（証拠番号12の2）が、選定委員に対し、「応募することが見込まれる団体の関係者」と接触することを禁じていることを想起されたい。

A次長としては、業者に応募の勧誘をする必要があったのであれば、彦根市教育委員会の職員のうち、本件公募手続に関する職務を担当していない職員に旅行命令を発すべきであった。選定委員として選定権限を持つB室長を出張させたのは、最悪の選択であったという外はない。

(5) そもそも、選定委員が申請者と接触してはならないという規範は、本件公募要項によ

って初めて与えられたのではない。申請や申立てに対する可否を決定する権限を有する公的機関が、その決定をする前に、申請者や申立人と手続外で接触してはならないのは、近代法における基本原則の一つである。裁判官は、自分が担当する事件の当事者と、裁判手続外で当該事件について接触してはならない。そのことは、民事訴訟法や刑事訴訟法に明文で定められている訳ではないが、当然のこととして、裁判官自身にも、国民の間でも法的確信になっている。すなわち、これは「条理」なのであって、この条理に違反する行為は、違法の評価を免れないのである。

4 (結論)

以上のとおり、A次長が専決した本件旅行命令は違法である。また、本件旅行命令は、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるというべきであるから、B室長が専決した本件各出張の旅費合計 2 万 9560 円の支出命令も、違法である。

よって、請求人は、彦根市監査委員に対し、違法な本件旅行命令及び本件支出命令によって彦根市が被った損害を填補するため、必要な措置を講じることを求める。

以上

4 事実証明書

請求人は、「証拠説明書」として次の書類を添付している。

- (1) 住民票
- (2) 公の施設の指定管理者制度導入および運用指針
- (3) ひこね市文化プラザ指定管理者公募要項
- (4) 彦根市教育委員会指定管理者候補者選定委員会設置要綱
- (5) 指定管理者候補者選定委員会審査・選定結果
- (6) 指定管理者審査結果一覧表
- (7-1) 公文書公開請求書
- (7-2) 公文書部分公開決定通知書
- (8) 旅行命令簿兼支出負担行為決議書
- (9) 支出命令書
- (10) 市議会本会議の議事メモ
- (11-1) 横浜市救急医療センター指定管理者プロポーザル要項
- (11-2) 調布市市庁舎耐震改修事業プロポーザル実施要領
- (12-1) 第三中学校設計者選定委員会設置要綱
- (12-2) 横浜市港北区地区センター指定管理者選定委員会運営要綱

(1 2 - 3) 選定委員会の運営方法について

(1 2 - 4) 起業家支援プラットフォーム形成事業業務委託業者選定委員会設置要綱

第 2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 25 年 12 月 6 日に、請求人に対し証拠の提出および陳述の機会を与えた。当日は、請求人および請求代理人が出席し、請求書の内容に沿った陳述がなされた。また、新たな証拠として、平成 19 年 5 月 30 日付け地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方—地方が主役の国づくり—」が提出された。請求人からは、この文書には、地方分権改革の基本原則のひとつとして情報公開を徹底して行政の透明性を向上させるということが掲げられており、指定管理者の選定手続きにおいても、情報公開と透明性の確保が非常に重要であるという旨の陳述がなされた。

2 関係職員の事情聴取等

法第 199 条第 8 項の規定に基づき関係書類を調査するとともに、平成 25 年 12 月 17 日に関係職員である教育委員会事務局教育部および同部文化振興室の職員に対し事情聴取を行ったところ、次のとおり陳述がなされた。

(陳述の要旨)

(1) 指定管理者制度については、総務省の「指定管理者制度の運用について」という通知が平成 22 年 12 月 28 日付けで出ている。その中では「指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。」とされている。今回の出張は、この通知に基づき、文化プラザを所管する文化振興室の室長と室長補佐が、広報活動のために文化振興室の業務として出張したものである。

(2) 訪問をしたのは東京の 2 者と大津の 1 者である。東京の 2 者はいずれも全国的に数多くの文化施設の指定管理を受けているという実績がある。大津の 1 者は前回の公募のときに申請があった団体である。他に、関西方面にも近畿圏で多くの指定管理を受けている団体があるので訪問する予定をしていたが、日程が合わずに訪問できなかった。

(3) 公募要項では、公平な評価、選定を行うために関係者と提案者が接触してはいけないというものを規定しているが、これは公募の開始以後の接触を禁止するものである。今回の出張

は公募以前に広報活動を行ったものであり、要項に抵触するものではない。

3 事実関係の確認

本請求について、次のとおり事実関係を確認した。

(1) ひこね市文化プラザ指定管理者の公募について

ア ひこね市文化プラザの第1期（平成18年度から平成20年度まで）の指定管理者は、平成9年の開館時から施設の管理運営委託を行ってきた事業団が随意選定された。

イ その後、公益法人制度の改正により、平成20年度末をもってこの事業団が解散されることとなったため、第2期（平成21年度から平成25年度まで）の指定管理者の選定にあたっては、事業団職員の一部と利用者団体等の有志によってNPO法人が組織されたことから、このNPO法人を共同運営の形で支援する指定管理者の公募が行われた。

ウ 今回の第3期（平成26年度から平成30年度まで）においては、よりいっそう質の高いサービスの提供や魅力ある自主事業等の展開ができる団体を広く公募することとなった。

エ 第3期の「ひこね市文化プラザ指定管理者公募要項」は平成25年4月5日から同年6月6日までを配布期間として配布された。

オ 申請書類の受付期間は公募要項の配布期間と同じであり、6月6日の締め切りまでに5団体から申請書が提出された。

カ 平成25年7月1日に選定委員会が開催され、申請団体からの提案内容の説明、選定委員の内容聴取の後、審査が行われた。選定委員は外部委員4人、内部委員4人の計8人であるが、当日、内部委員の1人が都合により欠席したため、7人の委員により審査および採点が行われた。

キ 採点の方法は、各委員がそれぞれの団体に対して32の項目について合計200点満点で採点し、7人の点数を団体ごとに集計するというものである。従って1団体あたりの満点は1400点（200点×7人）となる。採点の結果、C社が最高得点の1232点であり、指定管理者候補者として選定された。他の4団体の得点は、上位から順に1179点、1131点、1067点、933点であった。

(2) 文化振興室長の出張について

ア 文化振興室長は同室長補佐と共に、文化プラザ指定管理者の公募にかかる広報活動のため、平成25年3月25日に東京都へ、同年3月26日に大津市へ出張した。

イ 東京都へ出張では2事業者を訪問し、大津市へ出張では1事業者を訪問した。

ウ 文化振興室長の出張に係る旅費は29,560円で、これは平成25年4月24日に支払われた。

4 監査の対象

請求人の主張は、選定委員になる予定の文化振興室長が事業者を訪問することは、公募要項に規定する「接触禁止条項」（公募要項 10(3)ウ 接触の禁止）に違反しているから、そのような出張を命じた旅行命令は違法であり、それに基づく支出命令も違法であるというものである。

支出命令の違法性に関して監査をするためには、その先行行為である旅行命令について監査をしなければならない。ところが住民監査請求の対象となるのは財務会計上の行為であり、旅行命令は財務会計上の行為ではないから、本来なら監査の対象ではない。しかし、彦根市においては、旅行命令は旅行命令簿により発出され、旅行命令簿は支出負担行為決議書を兼ねた書式であり、旅行命令と支出負担行為の決裁は同時に行われる。すなわち、旅行命令が支出負担行為である。このことから、支出負担行為である旅行命令とそれに基づく支出命令を、支出のための一連の財務会計上の行為であると捉え、監査の対象とすることとした。

5 判断

(1) 文化振興室長が事業者を訪問したのは平成 25 年 3 月 25 日および翌 26 日であり、「ひこね市文化プラザ指定管理者公募要項」が施行されたのは、要項の配布期間の初日である平成 25 年 4 月 5 日であるから、訪問の時点では要項の効力は及ばず、また、文化振興室の業務として訪問したものであるから、要項に違反しているという請求人の主張は当たらない。これに対し、請求人は、施行前であるとしても選定委員に就くことが予定されている者が事業者と接触することについても、接触禁止の規定が及ぼされるべきであるとし、その根拠として、いくつかの「深刻な問題」があるとしている。すなわち、室長が業者を訪問した際に、選定に当たってはどのようなことを重視しているかを話題にすることが充分考えられること、応募の依頼に応じて業者が応募してくれば、室長としては低い評価をつけづらくなること、相手方業者としても、依頼に応えたのだからそれなりの便宜が図られることを期待することも充分考えられること等である（請求書 第 2 請求の理由 3(3)ア～エ）。

しかし、これらのことはいずれも推測の域を出ず、何ら根拠のないものであり、違法性を示す証拠として採用することはできない。なお、訪問の時点では事業者は申請者ではないから、要項の効力は及ばないのであるが、請求人が言うように申請者と同一に扱うとしても、上記の「深刻な問題」が根拠のないものであることには変わりはない。

(2) 実際の採点結果を見ると、C社は7人の選定委員のうちの6人の委員から5団体中の最高点の評価を得ており、特定の委員がC社に便宜を図っているとは認められない。

今回の採点の方法は7人の委員の点数を単純に合計し、順位を付けたものであるが、極端に高い点数や、逆に極端に低い点数がつけられた場合に得点全体に及ぼす影響を排除するた

め、最高の点数と最低の点数を除いて集計をする方法もある。仮に今回の採点において、それぞれの応募者ごとに、最高の評価をした委員の点数と最低の評価をした委員の点数を除き、他の5人の委員の点数を集計したとしても、C社の得点は5団体中の最高点であり、他の4団体の順位も変わらず、選定結果に変化は生じない。このことから、選定は公正に行われたものであると認められ、請求人の推測は当たらない。なお、選定委員別の採点結果は、公文書の公開請求により、選定委員の氏名および事業者名を除いて公開されるから、市民が選定の正当性を検証することは可能である。

- (3) 訪問に際しても特定の1事業者を訪問したのではなく、3事業者を訪問しており、また、相手方の日程の都合で実現できなかったが、さらに他の事業者も訪問する予定であったことを考えると、特定の1事業者に対し特別な働きかけをしようとしたとは認められず、このことから請求人の推測は当たらない。
- (4) ひこね市文化プラザの第3期の指定管理者は、市民アンケートの結果や全国の文化施設の管理運営状況等を踏まえ、よりいっそう質の高いサービスの提供と、市民の期待に応える自主事業等が展開できる団体を公募により求めようとしたものであるから、多数の事業者からの応募が望まれるところである。また、平成22年12月28日付け総務省自治行政局長「指定管理者制度の運用について」にも「指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。」とある。このようなことから、文化プラザの担当所管の責任者である文化振興室長が広報活動として事業者を訪問することについては問題はないと判断する。
- (5) 以上のことから、文化振興室長が公募要項の施行前に事業者を訪問し、担当所管の業務として広報活動を行うことは、公募要項に違反するものであるとは認められない。従って当該出張に係る支出負担行為である旅行命令も違法ではなく、適正な支出負担行為の履行の確認を待ってなされた支出命令も違法ではないと判断する。
- (6) 以上の判断により、本請求には理由がないのでこれを棄却する。