

決 定 書

第1 請求人

(1) 住所 宇和島市・ ・ ・ ・ ・

氏名 ・ ・ ・ ・

(2) 住所 宇和島市・ ・ ・ ・ ・

氏名 ・ ・ ・ ・

代理人

住所 ・ ・ ・ ・ ・

氏名 ・ ・ ・ ・

第2 請求の要旨

請求人から提出された職員措置請求書に記載された請求の要旨及び事実証明書から本件監査請求の対象となった行為と違法・不当の理由、求める措置については以下のとおりであると解した。

(1) 新伊達博物館建設事業に関する、入札・契約の締結・履行・公金の支出についての請求

宇和島市立伊達博物館の年間入場者数は近年減少傾向にあり、開館直後の5年間の平均が62,900名に対し、直近5年間の平均は8,050名である。宇和島市の財政力指数は0.33～0.34で推移しており、県内12位、人口減少傾向も顕著である。総事業費については2回の入札不調を経て増額を繰り返し、11月18日付で債務負担行為限度額は53億9000万円となっている。

地方公共団体はその事務を処理するに当たっては住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。(地方自治法2条14項) また、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。(地方財政法4条1項)

人口減少、税収減に直面する宇和島市において事業費総額56億3100万円の巨大事業を行うことは、財政再建団体に転落する危険性を有する「暴挙」である。宇和島市の現在及び将来に重大な禍根を残す本事業は宇和島市の身の丈に合った事業ということとはできない。

また、市長が2回の入札不調を経て3回目の入札をするにあたり、市議に対し、「今を逃すと市税負担は変わらないのに新伊達博物館の規模は縮小を余儀なくされ、本来の機能が果たせなくなる」という趣旨の文書を送

付したことは、適切さを欠く振る舞いであり、不当である。

したがって、本事業は地方自治法及び地方財政法に違反する違法な財務会計行為である。

よって、新伊達博物館建設事業の入札、契約の締結、履行、公金の支出の差止めを求める。

(2) A社に対する業務委託費の支払についての請求

令和6年1月17日付支出命令書に係る業務委託料180万円の支払と令和6年4月19日付支出負担行為書に基づき支出見込の業務委託費290万円に関して。

宇和島市長は伊達博物館の展示会業務について、平成24年度以降、継続的、独占的に随意契約をしている。平成26年度以降令和5年度まで、A社に支払われた業務委託費の総額は2709万1000円となる。

A社代表は宇和島市文化協会顧問、宇和島市立伊達博物館協議会委員や公益財団法人宇和島伊達文化保存会評議員などを歴任していることから、伊達博物館の運営や収蔵物の中心である伊達家との関係が深い人物である。さらにA社代表は宇和島市立伊達博物館建替委員会の委員長でもあり、強い利害関係を有するといわねばならない。

宇和島市長は特に宇和島市が進める伊達博物館建替事業と深い利害関係を有しているA社代表との間で随意契約を締結するのであるから、必定、業務委託費の決定及び完了報告書の審査については特に中立公正を旨とした厳格な吟味が要求される。

ところが、業務委託契約書に付属する仕様書を見ても、展示品について借用に伴う業務全般、展示協力、会期中のワークショップを行うと記載されているのみで、これらの業務に係る個々の費用概算は不明である。

したがって、内訳や費用概算を示さず、かつ、その委託費決定について合理的な検証がなされていない随意契約の締結及び委託費の支出は違法である。また、完了報告書においても個々の業務の支出項目の記載や支出を裏付ける資料の添付がなされていない。A社代表から協力者に支払った領収書も添付されていない。業務検査調書を見ても1日で検査したことになっており、半年間に及ぶ期間の業務内容の当否をわずか1日で精査することはおよそ不可能である。A社代表に対する「優遇」は外部団体であるシルバー人材センターに対する委託費の請求の場合は金額を付した内訳を徴収していることでより一層明瞭である。

よって、宇和島市長に対し、宇和島市からA社に令和6年1月17日付支出命令書により支払われた委託費180万円に関する損害賠償請求と、

令和6年4月19日付支出負担行為書により支払われる予定の委託費290万円の支払い差止めを求める。

(3) A社に対する契約保証金の免除についての請求

宇和島市長とA社との業務委託契約において情報公開請求により確認できただけで、平成26年度以降契約保証金が免除されている。

宇和島市契約規則40条によれば契約保証金の額は契約金額の100分の10以上とされており、平成26年度特別展示から令和5年度特別展までに免除された契約保証金の合計額は最低でも246万円である。

他方で、宇和島市契約規則42条9号は「随意契約を締結する場合において、契約の相手方が契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき。」には市長は契約保証金の全部又は一部を免除できる旨を規定している。

A社代表は建替委員会委員長であるから、立場上、契約を履行しないこととなるおそれがないと一応は言えそうではある。しかし建替委員会の委員長であることは契約における債務の履行を確実にしめる要素とはならない。随意契約である以上、競争原理が働かないのであるから、履行不能のおそれがないことの認定については厳格におこなうべきであり、この点について検証することなく保証金を免除した業務委託契約が締結されたことは宇和島市長の裁量を逸脱・濫用したものとして違法な財務会計上の行為というほかない。

よって、宇和島市長に対し、令和6年度特別展事業A業務委託契約に際して免除された契約保証金29万円に関する損害賠償請求を求める。

第3 請求の受付

本件請求は令和6年12月16日に受付し、補正を経て、請求要件を具備しているとして令和7年1月6日に受理した。

第4 監査の執行

1 監査の期間

受理日 令和7年1月6日

本決定日 令和7年2月12日

2 監査の対象部署

伊達博物館、都市整備課、その他関係する部局

3 請求人の陳述及び証拠提出

令和7年1月20日に陳述及び証拠提出の機会を設けたが欠席。

4 関係人の陳述及び証拠提出

令和7年1月29日に伊達博物館より弁明書の提出があった。

令和7年2月4日に都市整備課より「新伊達博物館建設工事」関係綴りの提出があった。

第5 監査の結果

1 主 文

本件請求を棄却する。

2 理 由

(1) 関係法令

ア 地方自治法

(地方公共団体の法人格及び事務)

第2条第14項 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

イ 地方財政法

(予算の執行等)

第4条第1項 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

ウ 宇和島市契約規則

(契約保証金の額)

第40条 市と契約を締結しようとする者は、契約金額の100分の10以上の契約保証金を納付しなければならない。ただし、役務的保証を必要とする場合(公共工事履行保証証券等)は契約金額の100分の30以上の契約保証金を納付しなければならない。

エ 宇和島市契約規則

(契約保証金の納付の免除)

第42条 市長は、次の各号のいずれかに該当するときは契約保証金の全部又は一部の納付を免除することができる。

(1)～(8)略

(9)随意契約を締結する場合において、契約の相手方が契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき。(10)略

オ 行政事件訴訟法

(裁量処分 of 取消し)

第30条 行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその

濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。

カ 宇和島市議会基本条例

(行政監視機能の強化)

第14条 議会は、市長が提案する政策、計画、事業等(以下「政策等」という。)について、論点整理及び審議水準を高めることに資するため、市長等に対し、次に掲げる事項について明らかにするよう求めることができる。

- (1) 提案理由
 - (2) 他自治体の状況
 - (3) 市民参加の有無とその内容
 - (4) 総合計画との整合性
 - (5) 財源措置及び将来にわたるコスト計算
 - (6) 政策等に対する効果及び市民負担
- 2 議会は、市長が提案した予算案及び決算の審議に際し、前項の規定に準じて、分かりやすい政策等の説明資料を求めることができる。

キ 地方自治法

(契約の締結)

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

- 2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

ク 地方自治法施行令

(随意契約)

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

- 1 略
 - 2 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約で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。
- 3～9 略

(2) 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

① 伊達博物館建設事業に関する事実

- ア 令和5年11月15日「新伊達博物館建設工事（建築）」事後審査型一般競争入札 入札不調となる。予定価格 2,184,245 千円（税抜）。（建築）工事落札後に予定していた「新伊達博物館建設工事（電気）」予定価格 218,527 千円、及び「新伊達博物館建設工事（機械）」予定価格 572,989 千円は中止となる。建設工事全体の予定価格（建築+電気+機械）は 2,975,761 千円
- イ 令和6年4月10日「新伊達博物館建設工事」事後審査型一般競争入札 入札不調となる。予定価格 3,280,310 千円（税抜）
- ウ 令和6年8月26日 市が全市議会議員に対し「新伊達博物館（設計）を見直した場合の影響について」（別紙1）という文書を配布し、翌27日から28日にかけて各会派別に議案の説明を行った。
- エ 令和6年9月26日 9月議会にて建設工事費の増額を盛り込んだ債務負担行為限度額を 5,390,000 千円とする案を可決。
- オ 令和6年11月18日 同工事 事後審査型一般競争入札の公告があった。予定価格 3,816,009 千円（税抜）
- カ 令和6年12月25日 入札。落札者は「新伊達博物館建設工事 五洋・宮田共同企業体」落札価格 3,770,000 千円（税抜）
- キ 令和6年12月27日 「新伊達博物館建設工事」仮契約
- ク 令和7年1月23日 議会で可決を受け本契約を行う。

② A社に対する業務委託費支払いに関する事実

- ア 令和5年7月1日 A社との間に「令和5年度特別展事業A業務委託」契約締結。
契約金額は180万円 契約保証金 免除
契約期間 令和5年7月1日から令和5年12月28日
業務完了報告書提出 令和5年12月28日
業務検査調書作成 令和6年1月17日
委託料支払日 令和6年2月5日
- イ 令和6年4月19日 A社との間に「令和6年度特別展事業A業務委託」契約締結。
契約金額は290万円 契約保証金 免除
契約期間 契約締結日から令和7年3月31日

(3) 監査委員の判断

ア 新伊達博物館建設事業に関する、入札・契約の締結・履行・公金の支出についての請求

博物館の建設に関して、いかなる規模及び機能を有したものをどのように建設すべきかを明確に規定し、規律する法規は調査した限りにおいては存在せず、市長には、その建設について広範な裁量権が認められるものと判断される。ここで、請求人がその違法理由の根拠として主張する地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に関する過去の判例を見てみると、「各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実に誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である」とされている。平成17年7月27日 平成16年(行コ)第66号大阪高等裁判所判決より。

そこで、新伊達博物館建設事業について上記裁量権の逸脱又は濫用が認められるかどうかを検討する。

現在の伊達博物館は、老朽化が著しく耐震性もないことから、近い将来発生すると言われている南海トラフ巨大地震から貴重な文化財を守ることができない状況にあり、新伊達博物館建設は喫緊の課題となっていた。博物館法改正の背景にもあるように、博物館に求められる役割は多様化、高度化しており、近年、全国的に新たに整備される博物館においては、展示スペース以外のスペースを十分に確保する傾向にある。新伊達博物館においても、これからの時代に相応しい博物館としての機能を確保するとともに、市全体の総合的な博物館として拡充すべく計画が進

められた。設計に際しては必要な機能やスペースを確保する一方、近年開館した類似施設の事例と比較して過度な規模とならないよう配慮を行いながら設計され、事業費の積算にあたっては、発注者側の立場に立ってコストや品質管理を行うコンストラクション・マネジメント業者や設計業者等とともに、できる限りの減額調整に努め、実質的な市の負担金額を低減させるため、交付税措置率の高い有利な地方債や国庫支出金などが財源として活用される等、市は博物館の規模について検討を重ね、コスト削減に努めていることが認められる。請求人の主張するように、人口減少や税収減、施設の入場者数の問題があり、現在及び将来財政上の負担が大きいという意見は理解できるが、そのような意見も踏まえ、新伊達博物館建設事業に係る予算（債務負担行為）は、市民の代表である市議会において審議され、承認されている。

したがって、新伊達博物館建設事業について社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであると認めることはできず、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定の趣旨に著しく反する行為として違法性が肯定されるものとは認められない。

次に、市長が2回の入札不調を経て3回目の入札をするにあたり、市議に対し、「今を逃すと市税負担は変わらないのに新伊達博物館の規模は縮小を余儀なくされ、本来の機能が果たせなくなる」という趣旨の文書（別紙1）を送付したことは、適切さを欠く振る舞いであり、不当であるという主張に関して検討する。

調査によると、当該文書は新伊達博物館建設事業に関する議案説明会における市の説明に対し、市議会議員から分かりにくいという指摘を受け、後日作成、配布したものである。これは宇和島市議会基本条例第14条に基づき行った適法な行為であり、不当性はない。

以上のとおり、伊達博物館建設事業の入札、契約の締結、履行、公金の支出の差止めを求める部分について、請求人の主張には理由がないと認め、地方自治法第242条第5項の規定により、主文のとおり決定する。

イ A社に対する業務委託費の支払についての請求

伊達博物館における企画展を行う際、少なくとも平成24年以降現在まで独占的に業務委託契約を締結している件について、その特命随意契約が適法であるかどうか検討する。

まず、随意契約を規定する法令は地方自治法第234条及び地方自

治法施行令第167条の2である。本件請求の対象となった「令和6年度特別展事業A業務委託」の随意契約の理由は「今回の特別展では、宇和島城をテーマに、築城の名手藤堂高虎や四国現存天守などの繋がりにも触れた展示を行う予定である。特に、今年は当館が50周年を迎える記念すべき展示であることから、重要文化財である「絹本著色藤堂高虎像」等目玉となる資料を借用する。これらの資料の借用は宇和島市の単独交渉が非常に難しい。しかしながら下記業者は所蔵者である寺院などとも面識があり、今回の借用の交渉を円滑に運ぶ能力を持ち合わせている。そのため、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約で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。」を適用し、随意契約を行うものである。」となっている。

ここで、「競争入札に適さない」場合について過去の判例を見てみると、「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」とは、不動産の買入れ又は借入れに関する契約のように当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合や契約の締結を秘密にすることが当該契約の目的を達成する上で必要とされる場合など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がこれに該当することは疑いがないが、必ずしもこのような場合に限定されるものではなく、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（昭和 62 年 3 月 20 日 最高裁判所第 2 小法廷 昭和 57(行ツ)74 損害賠償）とある。A 社との契約は当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合に該当している。博物館における企画展業務というものが、特殊な知識と経験、人脈が必要な業務であることは想像に難くなく、特命随契の要件を満たしていると言える。

次に、A 社代表は伊達家との関係が深い人物であり、伊達博物館建替事業推進の中心人物であり、強い利害関係を有するという点について検討する。委託業務の内容については特別展開催に係る業務に限定されており、当該業務は新伊達博物館建設のための審査、審議と直接的に関わるものではなく、新伊達博物館を建設するか否かが現博物館の展示業務について影響を与えるといったこともない。よって利害関係を問題視することには理由がない。

最後に、内訳や費用概算を示さず、かつ、その委託費決定について合理的な検証がなされていない随意契約の締結及び委託費の支出は違法であるという点について検討する。業務委託に関しては、多種多様な業務が想定され、参考見積の内訳や業務完了報告書の内容について基準を定めた条例は存在しない。業務委託費用の内訳は参考見積書によって示され、担当課において金額の妥当性について検証した上で契約する手順となっている。参考見積書の内訳をどこまで細かく記入するか、どのような業務報告書を求めるかは担当課の裁量に任されている。本件の見積書、及び業務報告書については、見積書の内訳に一部不明瞭な部分があるものの、業務委託完了報告書は時系列で実施状況を確認できる十分な内容となっている。また、展示品の借用に伴う所蔵者への謝礼金の領収書がない点については、一般的に委託された業者が業務実施に伴い支出した費用について支払証明を求めることは稀であり、当該業務委託においても契約書や仕様書で支払証明の提出を求めているはいない。また、業務検査調書は 1 日で検査したことになっている点については、業務の実施状況は展示業務実施期間における職員からの報告や提出された業務報告書で確認し、全体的に適正に実施されたと判定した日という意味合いである。なお、シルバー人材センターに対する館内監視業務委託の請求書に労務単価と人数及び事務費という内訳が記載されているのは、業務内容が単純であることが理由で、必要最低限の内訳が記載されているものである。特別展開催業務のような複雑な業務委託とは比較の対象とはならない。よって当該業務委託に違法性又は不当性があるとは認められ

ない。

以上のとおり、宇和島市からA社に令和6年1月17日付支出命令書により支払われた委託費180万円に関する損害賠償請求と、令和6年4月19日付支出負担行為書により支払われる予定の委託費290万円の支払い差止めを求める部分について請求人の主張には理由がないと認め、地方自治法第242条第5項の規定により、主文のとおり決定する。

ウ A社に対する契約保証金の免除についての請求

契約保証金の納付の免除は宇和島市契約規則第42条第9号「随意契約を締結する場合において、契約の相手方が契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき。」に該当するとして免除しているものである。

この判断が適正であったかどうかを検討する。当該契約の相手方と契約した履歴は確認できる範囲で平成24年度であり、平成27年度の契約においては既に契約保証金が免除されている。過去に複数回契約をした実績があり、履行しなかったことがないため、今後も履行しないおそれはないだろうと判断したものであり、違法性は認められない。平成31年に「宇和島市立伊達博物館建替委員会」が設置されA社代表が委員長に就任する以前から免除されていたのであるから、請求人が主張するように、契約の相手方が伊達博物館建替委員会委員長であることと関連があるわけではない。

以上のとおり、請求人が宇和島市長に対し、令和6年度特別展事業A業務委託契約に際して免除された契約保証金29万円に関する損害賠償請求を求める主張には理由がないと認め、地方自治法第242条第5項の規定により、主文のとおり決定する。

令和7年2月12日

宇和島市監査委員 山田 喜昭
宇和島市監査委員 石崎 大樹