

万国津梁会議設置等支援業務委託に係る住民監査請求の結果報告について

第1 監査の請求

1 請求書の受付

令和元年12月23日

2 請求人

4人

3 請求の要旨

請求の要旨は次のとおりである。

沖縄県知事（以下「知事」という。）に対し、次の勧告を行うよう求める。

(1) 令和元年度万国津梁会議設置等支援業務委託契約（以下「本業務委託契約」という。）は、契約内容及び契約の相手方である受注者の選定過程において正当性・妥当性を欠くものであり、同契約締結は違法・不当な契約締結に当たるから、契約を解除すること。

(2) 本業務委託契約第16条第1項・第2項に基づき、令和元年6月10日に金722万円、同年8月6日に金722万円、同年9月4日に金722万円（合計金2,166万円）が県から万国津梁会議設置等支援業務スタートチーム（以下「本コンソーシアム」という。）に対し支払われているが、本業務委託契約は違法・不当な契約締結であるから、当該2,166万円の支払は、違法・不当な公金の支出に当たり、一般社団法人A（以下「A」という。）を代表者とする本コンソーシアムに対し金2,166万円の返還を求めること。予備的に、本業務委託契約が違法・不当な契約締結に当たらないとしても、着手時を除いた業務委託料の概算払については「委託事業の進捗度合いに応じて」支払わなければならないところ、上記支払の内、1,444万円については進捗度合いに応じた支払がなされていないことから、違法・不当な公金の支出に当たるので、知事が本コンソーシアムに対し金1,444万円の返還を求めること。

4 請求の理由

請求の理由を要約すると次のとおりである。

(1) 違法・不当な契約締結について

ア 契約締結自体に正当性・妥当性がないこと

令和元年度万国津梁会議設置等支援業務委託（以下「本業務委託」という。）に係る契約書（以下「契約書」という。）添付の仕様書（以下「契約仕様書」という。）に記載された業務内容の主なものは県職員が対応可能で、その方が効率的・効果的に行えることから委託の必要性は全くない。また、実際に本コンソーシアムが作成した資料は一切ないことから不当である。

イ 契約内容が正当性・妥当性を欠いていること

(ア) 本コンソーシアムが提出した見積書の内容には「委員日当」等 unnecessaryな費用の計上や本業務委託の企画提案仕様書にそぐわない内容があるが、県は全く精査しておらず不当である。

(イ) 委員の報酬額設定について単価を日額27,000円にしているが、これは、沖縄県特別職に属する非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する規則（昭和47年沖縄県規則第111号。以下「規則」という。）で定めた日額単価9,300円よりも高額

であり、当該単価設定の合理的理由は見当たらず不当である。

ウ 契約の相手方の選定過程が正当性・妥当性を欠いていること

(7) 本業務委託は公募を行いプロポーザル方式によって選定した本コンソーシアムと随意契約しているが、県が企画提案応募要領で設けた参加資格要件を本コンソーシアムの代表であるAは満たしていない。

(4) 複数の業者による企画提案を比較検討する必要があったのに、応募は本コンソーシアム1者だけで、本コンソーシアムの企画提案内容は何ら具体的な提案がなされていない。

(2) 違法・不当な公金の支出について

ア 本業務委託の契約締結は違法・不当であるから、同契約に基づき支出された2,166万円は違法・不当な公金の支出である。

イ 本業務委託の契約が違法・不当でないとしても、着手金を除いた委託料の概算払は契約書第16条第1項第2号及び第2項により「委託事業の進捗度合いに応じて」支払わなければならないところ、万国津梁会議は5分野の会議を計10回開催する計画のうち5回しか開催されていない。また、本コンソーシアムから県に対して業務報告書その他成果物は一切提出されていないので、令和元年8月及び9月に支払われた計1,444万円は違法・不当な公金の支出である。

第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、令和2年1月10日付けでこれを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

知事が、本業務委託契約の締結及び公金の支出を適正に行ったかについて監査を実施した。

2 監査対象機関

沖縄県文化観光スポーツ部交流推進課（以下「交流推進課」という。）を監査対象機関とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、令和2年1月24日に陳述会を開催する旨を同月14日に通知したが、同月21日に請求人から陳述をしない旨の連絡を受けた。また、新たな証拠書類は提出されなかった。

4 関係職員の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和2年1月24日に沖縄県文化観光スポーツ部（以下「文化観光スポーツ部」という。）の関係職員の陳述を聴取した。その際、同項の規定に基づく請求人の立会いはなかった。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

文化観光スポーツ部の関係職員からの聴取及び関係書類に基づいて把握した事実は、おおむね次のとおりである。

(1) 万国津梁会議設置等支援業務の事業趣旨

沖縄21世紀ビジョンの基本理念及び5つの将来像の実現を促進し、新時代沖縄の構築を図っていくため、有識者等から意見を聴取する万国津梁会議を設置した。

知事は、「人権・平和」、「情報・ネットワーク・行政」、「経済・財政」、「人財育成・教育・福祉・女性」、「自然・文化・スポーツ」の5つの分野及び必要な事項について万国津梁会議を組織し、意見を求めるとともに、それぞれに組織する会議が知事に意見を述べるができることとなっている。

現在、「人権・平和」の分野として「米軍基地問題」、「情報・ネットワーク・行政」の分野として「SDGs」、「人財育成・教育・福祉・女性」の分野として「児童虐待」に関する会議が各テーマの所管課を中心に進められており、交流推進課においては同会議の設置等支援に係る業務を行っている。

(2) 本業務委託契約の内容

本業務委託契約の契約仕様書において、業務内容は、会議等の運営支援、担当者の配置、資料収集、資料作成、会議の報告等のとりまとめ、会議のあり方等、成果物の作成、その他県が指示する事項に関することとなっている。

各テーマ毎に複数の所管課をまたがって発生するこれらの業務を、交流推進課において一括して委託している。

(3) 本業務委託契約締結の手続

県は、万国津梁会議設置等支援業務を実施するに当たり、平成31年4月8日付けの予算執行伺いにおいて契約方法を地方自治法第234条第2項及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項第2号の規定に基づく随意契約とし、随意契約の相手方は公募を行いプロポーザル方式により選定することを定め決裁し、同月12日にホームページにおいて委託業務の企画提案仕様書を示して公募を行った。同月17日に説明会を開催したところ、説明会への出席者は6者であった。その後、令和元年5月10日に企画提案応募申請が1者あり、委託候補事業者の選定（第1次審査）を同月14日に行ったところ要件を満たしていることが確認され、同月15日に本コンソーシアム宛て通知を行った。

提案応募要領に係る参加資格については、同要領に定められた11の書類の内容を、代表者とするAのみでなく、本コンソーシアム4者の総合的な実績により要件を満たすものと判断されていた。

また、同月17日に、委託候補事業者の第2次審査（プレゼンテーション）を行い、全審査員それぞれの評価点の合計点が基準を満たしたため委託先として決定し、同日、本コンソーシアム宛て通知を行っている。

なお、契約締結に当たっては、同月24日に契約金額の100分の10に相当する2,407,700円を契約保証金として、本コンソーシアムから受領している。

(4) 本業務委託の業務実施計画

ア 本業務委託契約後に、県と協議した上で本コンソーシアムから提出された業務実施計画書では、年間を通した業務の実施が計画されていた。

イ 本業務委託の業務実施計画について、年度途中の変更はない。

(5) 本業務委託の支出手続

支出については、契約書第16条第1項第1号において本契約締結後、委託業務着手時に業務委託料の10分の3に相当する額及び同項第2号において委託事業の進捗度合いに応じて業務委託料の10分の9に相当する額を請求出来るものと定めている。支払時期については、支出負担行為決裁時に支払計画として第1回目は令和元年5月に7,220,000円、第2回目は同年に6月7,220,000円、第3回目は同年7月に

7,220,000円、第4回目は令和2年3月に2,417,000円と定めた。これにより、第1回目令和元年6月10日7,220,000円、第2回目同年8月6日7,220,000円、第3回目同年9月4日7,220,000円を支払っている。

支出に当たっては、3件の支出調書にそれぞれ、請求書のほか、予算執行伺い、支出負担行為書、予定価格調書、契約書、支払計画の原本又は写しが添付され、執行機関及び出納機関の決裁を受けていた。

(6) 本業務委託契約事務の進捗状況確認

業務内容の進捗状況を確認できる書類は作成されていなかった。

第3回目の支払がなされた令和元年9月4日時点で万国津梁会議の開催数は4回であった。

文化観光スポーツ部の関係職員が説明した第2回目及び第3回目の支払が進捗度合いに応じたものだとする理由は下記のとおりである。

ア 万国津梁会議は、万国津梁会議設置要綱（以下「要綱」という。）に定められた5分野及び必要な事項について知事が組織することとなっており、契約当初に全体日程はあらかじめ決定してなかったこと、日程及び議事は委員と調整しながら随時決定していく必要があること、幅広いテーマの議論のため情報収集の必要があること、先行してテーマが決定していた3分野以外に新たなテーマを立ち上げる可能性があり、業務運営等の先行きが見通せない特殊性を持つものである。

イ 支出日以後に実施された会議も含めて、令和2年1月24日までに、米軍基地問題に関する万国津梁会議が3回、児童虐待に関する万国津梁会議が2回、SDGsに関する万国津梁会議が2回の計7回が開催されている。また、円卓会議が1回開催されており、いずれも円滑に運営がなされていることを確認した。

2 監査委員の意見

地方自治法第242条第8項の規定による住民監査請求に基づく監査及び勧告の決定は、監査委員の合議によるものとされている。

監査委員は、本件請求について慎重に検討してきたが、監査委員3名のうち2名は「本件請求のうち、予備的に主張された部分については理由がある。」とする意見、1名は「本件請求は理由がない。」とする意見に分かれたため、意見の一致を見ることができず合議不調となった。

なお、参考として監査の結論についての意見を述べておく。

(1) 本件請求のうち、予備的に主張された部分については理由があるとする監査委員の意見

ア 違法・不当な契約締結について

監査の結果、本業務委託契約に係る交流推進課の会計処理において、契約については一連の手続を適正に行っていることを確認した。請求人が主張する各請求理由に対する判断は、下記のとおりであり、違法・不当な契約締結であるとはいえない。

(ア) 契約締結自体に正当性・妥当性がないこと。

a 請求人は、本業務委託に係る契約仕様書に記載された業務内容の主なものは県職員が対応可能で、その方が効率的・効果的に行えることから委託の必要性は全くないとした部分については、委託の必要性は、専門性、効率性、業務負担の軽減の観点から判断されるものと思料する。

- b 請求人は、実際に本コンソーシアムが作成した資料は一切ないことから不当であるとしている。しかし、本コンソーシアムが作成した議事録や会議資料が確認された。
- (f) 契約内容が正当性・妥当性を欠いていること。
- a 請求人は、本コンソーシアムが提出した見積書の内容には「委員日当」等 unnecessary 費用の計上や本件業務委託の企画提案仕様書にそぐわない内容があるが、県は全く精査しておらず不当であると主張している。
- しかし、見積書の精査については、企画提案時の見積書をそのまま採用するのではなく、契約時には実際の業務内容を勘案し調整されていたものである。
- b 請求人は、委員の報酬額設定について単価を日額27,000円にしているが、これは規則で定めた日額単価9,300円よりも高額であり、当該単価設定の合理的理由は見当たらず不当であると主張している。しかし、万国津梁会議の委員は、規則の対象となる職員に該当しないものであるとともに、委員の職責を考慮して設定されたものである。
- (g) 契約の相手方の選定過程が正当性・妥当性を欠いていること。
- a 請求人は、本業務委託は公募を行いプロポーザル方式によって選定した本コンソーシアムと随意契約しているが、県が企画提案応募要領で設けた参加資格要件を本コンソーシアムの代表であるAは満たしていないと主張している。
- しかし、参加資格要件については、交流推進課の第1次審査において、本コンソーシアムを構成する4者のいずれかが要件を満たしていると確認されていることから、適正に処理されていたと認める。
- b 請求人は、複数の業者による企画提案を比較検討する必要があったのに、応募は本コンソーシアム1者だけで、本コンソーシアムの企画提案内容は何ら具体的な提案がなされていないと主張している。
- しかし、本業務委託契約は、沖縄県随意契約ガイドラインに沿って随意契約がなされている。また、提案された内容が具体的であるかの判断は、公表された企画提案応募要領に示された適合性、実効性、具体性、妥当性及び総合評価の評価基準に沿って審査委員会において判断されている。
- イ 違法・不当な公金の支出について
- (7) 請求人は、本業務委託の契約締結は違法・不当であるから、同契約に基づき支出された2,166万円は違法・不当な公金の支出であると主張している。
- しかし、上記(1)アの判断のとおり本業務委託契約の締結は違法・不当な契約締結ではないことから、当該主張は容れられない。
- (f) 請求人は、本業務委託の契約が違法・不当でないとしても、着手金を除いた委託料の概算払は契約書第16条第1項第2号及び第2項により「委託事業の進捗度合いに応じて」支払わなければならないところ、万国津梁会議は5分野の会議を計10回開催する計画のうち5回しか開催されていない。また、本コンソーシアムから県に対して業務報告書その他成果物は一切提出されていないので、令和元年8月及び9月に支払われた1,444万円は違法・不当な公金の支出であると主張している。

概算払に係る進捗度合いの確認について、文化観光スポーツ部の関係職員は「進捗管理については、担当が全ての会議を現場で確認するとともに、打合せへの対応状況を確認している。また、概算払については、3分野で仕様を超える12回の会議の開催が見込まれたこと、契約当初に予定されていなかった円卓会議の開催が急遽決定されたこと等、当初想定されていないスキームで急遽対応する必要性が生じたこと等を勘案し、予測できない事態にも柔軟かつ機動的な対応ができるよう、各会議の円滑な進捗を確認した上で、支払計画に基づき概算払を行ったものである。」と説明している。

しかし、契約書第16条によると、本コンソーシアムは進捗度合いに応じて概算払を請求できることになっており、このため必然的に進捗度合いを示す書類を作成して請求書に添付して概算払を請求することになるが、進捗度合いを示す書類はないこと及び県は進捗度合いについてどのように客観的に確認し、概算払の上限9割に達する支出を行うことが適当と判断したことを証する文書等がなければ、「委託事業の進捗度合いに応じて」支払ったことにはならない。なお、支出負担行為の決裁時に作成した支払計画は、第2回目及び第3回目の概算払を正当化する根拠にはならない。

したがって、第2回目及び第3回目1,444万円の支出は不当である。

ウ 講ずべき措置について

この点については、2委員の意見が分かれ、その内容は次のとおりである。

(ア) 返還を求めることとする委員の意見

第2回目及び第3回目1,444万円の支出は不当であるから、知事は、本コンソーシアムに対して支出済額1,444万円の返還を求めること。

(イ) 返還を求めるまでには至らないとする委員の意見

第2回目及び第3回目の支出が不当であったとは認められるものの、当該支出済額の返還を求めるべきかについては、契約期間は令和2年3月31日までで事業執行中であり、万国津梁会議は既に7回開催され、今後2回会議開催が予定されていることから、令和元年9月4日時点では過大な支払であったとしても、既に相当額が事業遂行の費用として充てられたと考えられる。当該支出済額を一旦返還させた後に再度進捗度合いに応じた額を概算払することは、事務執行上合理的ではない。

また、本業務委託契約書において業務完了後に検査を行い委託料の額を確定し、支払済委託料が確定額を超過している場合は返還を命ずることが定められている。

以上のことから、支出済額の返還を求めるまでには至らないと史料する。

エ その他意見

本件は、業務開始時において、万国津梁会議の運営にかかる全体日程及び議事内容の不透明性、会議テーマの一部の未調整、情報収集の遅れ等により事務手続に混乱が見られ、同事務事業の熟度、計画性及び精度に疑問が残るところである。

このような状況で、県が委託契約を行い事業を実施したことで、県民から委託の必要性がない、契約内容が正当性・妥当性を欠いている、違法・不当な公金の

支出であると疑念を持たれることになったと思料する。これを真摯に受け止め改善していただきたい。

県の支出は、債務確定後に支出されるいわゆる後払いが原則であり、概算払はこの例外的支出方法となっていることから慎重な事務手続が求められる。このため、本件においても、委託契約書において「委託事業の進捗度合いに応じて」概算払ができる定めになっているところである。しかしながら、県においては概算払の支出時において進捗度合いを明らかに確認できる文書等は作成されておらず根拠のない不透明な支出となっている。

このように著しく透明性に欠けた支出は県民の理解を得られるものではなく、今後行われる同事業の精算については透明性のある手続で県民に対する説明責任を果たしていただきたい。

また、公募型プロポーザル方式の事務手続について各部局等においては、各々の慣例に基づいた運用がなされ、事案毎に異なった取扱いとなっているため、全庁的に統一性を確保するため事務マニュアルを定める必要があると思料される。

今後、内部統制を強化し、最小の経費で最大の効果を上げるという行政運営の基本原則にのっとり、様々な仕組みを通して、より一層確かな事業管理及び適切な事務処理に努めていただきたい。

(2) 請求には理由がないとする監査委員の意見

ア 違法・不当な契約締結について

上記(1)アと同じである。

イ 違法・不当な公金の支出について

(ア) 請求人は、本業務委託の契約締結は違法・不当であるから、同契約に基づき支出された2,166万円は違法・不当な公金の支出であると主張している。

当該主張については上記(1)イ(ア)と同じである。

(イ) 請求人は、本業務委託の契約が違法・不当でないとしても、着手金を除いた委託料の概算払は契約書第16条第1項第2号及び第2項により「委託事業の進捗度合いに応じて」支払わなければならないところ、万国津梁会議は5分野の会議を計10回開催する計画のうち5回しか開催されていない。また、本コンソーシアムから県に対して業務報告書その他成果物は一切提出されていないので、令和元年8月及び9月に支払われた1,444万円は違法・不当な公金の支出であると主張している。

概算払に係る進捗度合いの確認について、文化観光スポーツ部の関係職員は「進捗管理については、担当が全ての会議を現場で確認するとともに、打ち合わせへの対応状況を確認している。また、概算払については、3分野で仕様を超える12回の会議の開催が見込まれたこと、契約当初に予定されていなかった円卓会議の開催が急遽決定されたこと等、当初想定されていないスキームで急遽対応する必要性が生じたこと等を勘案し、予測できない事態にも柔軟且つ機動的な対応ができるよう、各会議の円滑な進捗を確認した上で、支払計画に基づき概算払を行ったものである。本委託業務において概算払を行うにあたり、確認書等は作成していないが、確認書等の作成については、県の運用上求められているものではないこと、契約条項として規定していないことから、その作成は義務とはいえず、執行手続自体は県の運用に沿った適正なものであると考

える。」と説明している。

また、概算払制度及び本業務委託契約について、文化観光スポーツ部の関係職員は「概算払は、債務の履行期限前に未確定の債務金額を概算をもって支払う制度であり、当該債務が確定後、証憑書類を確認し、精算する性質のもので、土木・農林分野の工事請負契約等における既済部分について、完成前にその部分の代価の一部を出来高に応じて支出する部分払とは異なる制度である。

委託契約については、委任的性格を有するものと、請負的性格を有するものに分けることができる。民法（明治29年法律第89号）第643条が根拠法令である委任は、県が法律行為を委託する契約で、仕事の処理に対して対価を支払う契約であり、契約額を上限に業務の実施に要した経費を支払うもので、精算条項を設けた概算契約である。民法第656条が根拠法令である準委任は、県が法律行為以外の事務等を委託する契約で、委任に関する規定が準用される。民法第632条が根拠法令である請負は、相手方がある仕事を完成することを約し、県がその仕事の結果に対して報酬を支払うことを約することでその効力を生じる契約であり、精算条項のない確定契約である。土木・農林分野の委託業務は請負が多い一方、本業務委託契約は準委任に該当する。両者では支出方法に違いがあり、すなわち、請負契約については、契約時に債務金額が確定しており、契約不履行その他の事由によって客観的に金額に異動のある場合を除いては、精算を必要としないことから、前金払を行っており、また既済部分について出来高に応じた部分払を行うものである。本契約のような準委任契約を含む委任契約については、契約時に債務金額が確定しておらず、額の確定時に精算を行うことから、必ずしも出来高に応じた概算払を行うものではない。」と説明している。

以上から、本業務委託契約の支出手続は、県の運用に沿った適正なものであったと認める。

万国津梁会議は、要綱に定められた5分野及び必要な事項について知事が組織することとなっており、契約当初に全体日程はあらかじめ決定してなかったこと、日程及び議事は委員と調整しながら随時決定していく必要があること、幅広いテーマの議論のため情報収集の必要があること、先行してテーマが決定していた3分野以外に新たなテーマを立ち上げる可能性があり、業務運営等の先行きが見通せない特殊性を持つものである。

本業務委託契約書第16条第1項第2号で「委託事業の進捗度合いに応じて」と記載したことは一部県民の誤解を招くものではあったが、法令に基づいて概算払がなされており、最終的に精算がなされる契約である。本業務委託契約書において業務完了後に検査を行い委託料の額を確定し、支払済委託料が確定額を超過している場合は返還を命ずることが定められていることから、第2回目及び第3回目1,444万円の支出は違法・不当ではない。