

調査報告書

第1 調査及び審査の実施について

当審査会は、令和4年4月21日、新型コロナウイルス対策事務として行った随意契約の違法性及び不当性について調査及び審査を求める公益通報（以下「本件公益通報」という。）を受理した。

本件公益通報は、決裁文書の記載に不備があること及び非少額随意契約であるにもかかわらず見積合せを実施していないことから随意契約の違法性及び不当性を通報するものであった。

第2 調査

1 方法

当審査会における調査として、事務局を通じた証拠収集を行った。具体的には、本件公益通報の対象となった随意契約の根拠法令並びに随意契約及び業者選定の理由について決裁文書を収集し、必要に応じて聞き取りを行うなどして調査を実施した。

その結果、教育総務課が令和2年10月21日に甲社製コロナ対策機器A（21台・契約期間5年）を乙社から随意契約の方法によりリースしたもの（以下「本件契約」という。）につき審査の必要性が高いと判断した。

2 認定した事実

本件審査会では、事務局の報告に基づき、本件契約について以下の事実を認定した。

(1)本件契約の時系列

令和2年4月16日	国が緊急事態宣言を行う。
4月21日	岡山県下の小中学校における臨時休校開始。
5月8日	臨時議会で空気清浄機の調達の予算確保について答弁。
5月13日	本件契約について乙社のみから見積もりを徴する。
5月21日	岡山県下の小中学校における教育活動の再開。
5月29日	本件契約の申し込み。
7月25日	市内小学校において新型コロナウイルス感染症が発生。
7月29日	上記小学校における感染に対応するために市内メーカー丙社製コロナ対策機器B（22台）をレンタル（以下「本件第一レンタル」という。）。
8月11日	市内中学校において新型コロナウイルス感染症が発生。
8月20日	上記中学校における感染に対応するために市内メーカー丙社製コロナ対策機器B（19台）をレンタル（以下「本件第二レンタル」という。）。

10月21日	「第二レンタル」という。)。 本件契約の締結及び納品。
--------	--------------------------------

(2)甲社製コロナ対策機器Aに選定がなされた経緯

令和2年5月21日、市内の小中学校における臨時休校期間が終了することになった。

そこで、教育総務課は、教育活動の再開に向けた準備としてコロナ対策機器を学校に設置することにした。その際、同課の機種選定における調査では、コロナ対策機器他社比較表（以下「本件比較表」という。）及び過去の決裁文書の確認がなされた。

ア 販売価格の比較について

本件比較表は、本件契約の調達実績となった契約の際に、甲社又は乙社が作成者となって、消費電力、適用範囲、用途、価格などについて8製品を比較したものである。

教育総務課は、その8製品の中に、調達実績のあるコロナ対策機器Aのほか、市内メーカー丙社製コロナ対策機器C及びDがあることを認識した。そこで、同課は、地元の経済の活性化も踏まえて3製品の販売価格を比較した。

そうしたところ、同課は、コロナ対策機器Aの販売価格が最も低く、価格差も大きかったことを理由に、同器を選定した。

イ 新型コロナウイルス感染症予防の効果について

教育総務課は、過去の決裁文書から、コロナ対策機器Aにインフルエンザなどの感染予防に効果があることを確認した。

そこで、同課は、同器には、新型コロナウイルス感染症予防の効果があると期待できることも考慮した。

ウ 参考事項

なお、本件契約の締結後にコロナ対策機器Bも市内メーカー丙社製であることが判明した。これも含めて本件比較表に基づき4製品の価格比較をしたとき、コロナ対策機器Aの販売価格が最も低いと認められる。ただし、コロナ対策機器Bとの価格差は大きくない。

(3)リースの相手方として乙社に選定がなされた経緯

コロナ対策機器Aを選定したとしても、リースの相手方の選定は別途行わなければならない。教育総務課では、同器のメーカーである甲社は、リースを実施していないことから、調達実績のある乙社を選定した。

(4)本件契約を随意契約とした上で申込みが行われた理由

教育総務課は、以上の機種選定及び業者選定を経て、「契約の目的物が特定の者でなければ納入することができないものであるとき」、「特殊の性質を有する品物を買入れ若しくは契約について特別の目的があることにより品物の買入れ先

が特定されているとき又は特殊の技術を必要とするとき」（赤磐市会計事務必携59頁）として、「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」（地方自治法施行令第167条の2第1項第2号）に該当するとの判断がなされた。

そこで、令和2年5月13日、本件契約を随意契約によって行うことの決定がなされ、市長の決裁を経て本件契約の申込みがなされた。

(5)本件契約の申し込み後から納品までの経緯

ア 新型コロナウイルス感染症のためにコロナ対策機器Bの調達がなされたこと

本件契約の申し込み後から本件契約の締結日までに、赤磐市内の小中学校において、新型コロナウイルス感染症が発生した。そのため、急遽、他課において調達実績のあったコロナ対策機器Bの選定がなされ、本件第一レンタル及び本件第二レンタルがなされた。

イ 本件契約の申し込みから契約締結日までの経過

その後、乙社との間で、令和2年10月21日に本件契約の締結がなされ、同日納入があった。同日は、本件契約の申込みから約5か月を経過しているところ、これは、乙社が「実際にコロナ対策機器A 212台を確保した後でなければ契約を締結できない。」と対応してきたためとのことである。

この間、教育総務課から乙社に対して、納入時期について数回問い合わせがなされたものの、乙社からの回答は、「コロナ禍のためにまだ確保できていない。」とのことであった。

第3 審査

1 総論

本件契約は、5年の長期継続契約として随意契約の方法により締結されたものであることから、契約方法、契約の相手方の選定、契約期間について審査した。

2 契約方法

(1)随意契約を行うことができる場合

地方公共団体が契約を締結する場合、機会均等性、公正性、透明性、経済性の確保を趣旨として、原則として一般競争入札によることとされている（地方自治法第234条第1項及び第2項）。

これに対して、随意契約は、相手方の固定化、情実選定、不公正な取引といった危険性があり、地方自治法施行令第167条の2第1項各号に該当する場合に例外的に行えるに過ぎない。

したがって、例外規定にあたるかについては慎重に検討しなければならない。

(2)「入札不適」を根拠に本件契約を随意契約として締結することの可否

ア コロナ対策機器Aが「特殊の性質を有する品物」に該当するか否か

教育総務課は、甲社インフルエンザなどの感染予防に効果を確認したことから、コロナ対策機器Aを選定した。

しかし、このことは、本件第一レンタル及び本件第二レンタルの際に、コロナ対策機器Bを調達したことと整合しない。すなわち、教育総務課は、本件契約の申し込み時には新型コロナウイルス感染症に対して効果を期待できるのはコロナ対策機器Aであるとしているのに対して、本件第一レンタル及び本件第二レンタル時にはコロナ対策機器Bにもかかる効果を期待している。そうすると、教育総務課は、機種に関わりなく、同種のコロナ対策機器であれば新型コロナウイルス感染症対策の目的を達成できると判断しているのであって、本件契約の申し込み時にもコロナ対策機器Aの性質に着目したとは認められない。

したがって、「特殊の性質を有する品物」にあたるとはいえず、入札不適を根拠にコロナ対策機器Aを調達する物品とはすることはできない。

イ 乙社が「特定の者でなければ納入することができない」か否か

⑦ 本件契約の目的物は、コロナ対策機器Aであるところ、乙社が専売又は独占しているとは認められない。その上、教育総務課は、乙社以外にリースが可能な者がいるかどうかについて調査及び検討したとは認められず、「契約の目的物が特定の者でなければ納入することができないものであるとき」にはあたらない。

したがって、入札不適を根拠にすることはできない。

⑧ なお、随意契約は、相手方の固定化、情実選定、不公正な取引といった危険性があることから例外的な契約締結方法とされている。実績があるという理由で随意契約を締結すれば、上記法の趣旨に反することになることから、このような理由は随意契約の方法による契約締結を正当化する理由にならない。

ウ したがって、入札不適を根拠として乙社をリースの相手方とすることもできない。

(3)緊急性（地方自治法施行令第167条の2第1項第5号）を根拠として本件契約を随意契約の方法により締結することの可否

本件契約は、コロナ対策機器を調達するものである。しかし、令和2年4月16日に初めての緊急事態宣言が発令され、国民全体が新型コロナウイルスへの危機感が高まったこともあって、マスクや体温計をはじめとしたコロナ対策機器の需要が極端に高まり、市場での流通が止まっていた。そうすると、コロナ対策機器を供給できる者が限られたため、不特定多数の者に競争させるという入札の手法をとりがたい。

また、仮に、本件契約を入札に付するとなれば、少なくとも1か月以上の期間

につきさらに調達が遅れることになる。そうすると、感染リスクの高い小中学校の教室における感染対策が遅れてしまい、児童の生命及び身体を危険にさらしてしまうだけである。

総務省より「新型コロナウイルス感染症対策に対応するため、緊急の調達が必要となった場合は、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5号により随意契約が可能であること」（令和2年3月3日総行行第61号総務省自治行政局行政課長通知）が示されたのも、上記のコロナ対策機器の流通状況及び新型コロナウイルスの危険性を考慮したものと解される。

以上を踏まえれば本件契約は、入札ではなく随意契約により契約を締結することが可能であるといえる。

3 契約の相手方の選定

(1)契約の相手方の選定方法について

緊急性を根拠に入札ではなく随意契約の方法により契約を締結できるとしても、その相手方は裁量権を合理的に行使して選定しなければならない。

(2)本件契約の申込みに当たり行われた調査及び検討について

本件契約の申し込みは、岡山県下の小中学校が一斉に再開する時期に行われた。そうすると、コロナ対策機器の発注が集中することになり、できる限り早く発注しなければ、コロナ対策機器の調達は遅れる一方になる。仮に、機種及び業者の情報収集をより徹底するために見積もりを徴するなどした場合には、少なくとも、1週間以上本件契約の申込みが遅れることになる。

以上の本件契約の申し込み時の事情に鑑みれば、本件比較表及び過去の決裁文書といったすでに取得された資料をもとに調査及び検討を行っていたとしても、やむをえないものであって合理性が認められる。

(3)本件契約の申込み後の契約内容の再検討について

本件契約の申込み後に、より早期にコロナ対策機器を納入できる業者を選定しようとした場合、本件契約の申し込みを撤回しなければならない。しかし、リース契約は、リース会社がメーカーからいったん物品を購入するなどして調達する契約形態であるから、申し込みを撤回した場合には調達費用について損害賠償請求を受けるリスクがある。本件契約は212台と規模が大きな調達であったこともふまえれば、そのリスクは高かったといえる。

また、上記のコロナ対策機器の流通状況に照らせば、本件契約の申し込み後、より早期に212台もの台数を調達できる業者がいることを想定するのは困難であったと思われる。

したがって、本件申し込み後に業者変更することまで要されず、乙社のほかにより早期にコロナ対策機器を納入できる業者を選定しなかったとしても、なお合理性を認めて差し支えない。

4 契約期間

(1)長期継続契約ではリース料が固定されること

地方公共団体が行う契約の期間は、原則として会計年度単位で行うことになる（地方自治法第232条の3）。例外的に、長期継続契約として認められる場合には、複数年度の契約として行うことができる（地方自治法第234条の3）。

ただし、長期間の契約を行うことは、事務手続の煩雑さを解消できたり、契約内容が市に好都合な場合は長期間にわたりその好条件の契約を継続できるというメリットがあるものの、契約内容を見直す機会が失われ、契約の内容に不都合な点があつても是正できず、契約金額も複数年度にわたって確定されるなど、事後的な契約内容の見直しが困難となるデメリットがある。

したがって、長期間の契約を行うに当たっては、契約期間の妥当性を十分に検討が行わなければならない。

(2)本件契約における教育総務課の検討状況

教育総務課によれば、本件契約の調達実績となった契約が5年の長期継続契約となっていたことからこれを参考として本件契約も5年の長期継続契約としたとのことだった。

しかし、上記のとおり、当時、コロナ対策機器の需要が高く、価格も高騰していた。5年間の長期継続契約とすれば、本件契約の申し込み時における高額な状態での価格で固定化されてしまう。

また、新型コロナウイルス感染症の先行きも不透明で、いつまで継続するか不明であった。本件契約について消極的な見方をすれば、新型コロナウイルスによる感染拡大状況が5年よりも早期に収束する可能性もあったのであり、仮に、その感染拡大状況が長期間に及んだとしても、マスクの価格変動に見られるように、コロナ対策機器の価格が低下する可能性もあった。それにもかかわらず、教育総務課において、単年度によることや、長期継続契約とするとしてもその期間を2～3年程度にとどめることの検討がなされた形跡は認められない。

結局のところ、教育総務課が本件契約を締結するに当たっては、新型コロナウイルス感染症の先行きの不透明さを理由に、契約期間の妥当性について十分な検討を行うことを怠り、慎重さを欠いたまま長期間のリース契約を行ったものと言わざるを得ない。

5 結論

本件契約は緊急性を根拠に随意契約として行うことができ、2者以上から見積もりを徴すことなく、本件比較表及び過去の決裁文書から乙社を選定としたことも、緊急時下的業者選定であったことから合理性が認められる。

もっとも、本件契約の期間の検討において慎重さに欠けるところがあったことは否定できない。

第4 提言

1 本件契約がなされた原因

(1)決裁が形骸化していること

本件契約は、緊急性を根拠に随意契約とすることはできるものの、入札不適を根拠とすることはできない。それにもかかわらず、市長決裁により入札不適を根拠とした随意契約がなされた。

この決裁に至るまで、多数の者が決裁資料に目を通した上で承認を行っているが、この間、全くチェック機能が働いていない。承認権者、決裁権者は、他の者が確認しているものと軽信し、各自の責任を果たすことなく、安易に承認ないし決裁を行ったものと推測できる。

その原因として考えられるのは、そもそも、決裁権者、承認権者を含め、本件契約締結事務に関与した者全員において、随意契約の関係法令の知識・理解が不足していたのではないかと思われる点である。また、本件契約事務に関与した者の関係法令の知識・理解が不足していたとしても、契約事務を進めるに当たり不明点はその都度関係法令を確認するなどの作業を行っていれば、上記知識・理解不足をカバーできるところであるが、その確認作業も行われていなかつたと推測できる。

随意契約したこと及び相手方の選定に違法なところはないが、関係法令の知識・理解が不足している上、確認作業が行われていなかつたことは否定できない。

(2)前例踏襲により契約事務を行っていること

随意契約が許される場合であっても、随意契約は経済性が確保されているものではないことから、その契約内容は様々なリスクを想定したうえで慎重に検討しなければならない。

本件契約で想定すべきリスクとしては、新型コロナウイルスによる感染拡大状況が5年よりも早期に収束する可能性があつたこと、感染拡大状況及びコロナ対策機器の供給の回復などによってリース料が低下するにもかかわらず契約締結時のリース料に固定化されてしまう可能性があつたことである。もちろん、これに対して、リース期間満了時にコロナ対策機器の供給が低迷したままで返還せざるをえない状況になってしまえば他からの調達が困難な状況に陥る可能性も考えられる。

しかし、問題なのは、このような様々なリスクを想定せずに、調達実績となつた契約の期間が5年となっていたことをもつて本件契約の期間も5年としたことにある。

本件契約締結事務に関与した者全員において、市民から預かった税を適正に利用しなければならないという意識が不十分であったと言わざるを得ない。

2 本件契約以外の随意契約

本件公益通報は、本件契約以外の随意契約も対象となっているところ、これらも地方自治法施行令第167条の2第1項各号のいずれかによって随意契約とできるものであったので、違法性は認められない。

これらの随意契約は、根拠法令の特定不足などの軽微な不備にとどまるものが大半であった。しかし、リース契約は「物件の借入れ」（赤磐市財務規則第149条・別表第6の3）とすべきところ、「前各号に掲げるもの以外のもの」（同規則同条・同表第6の6）としているものもあった。また、少額随意契約の限度額を超える随意契約も存在しており、民法上の典型契約に関する知識不足や確認作業の不十分さがうかがえる。

3 再発防止策

以上から、当委員会においては、次のとおり再発防止策を提言する。

① 職員全員が随意契約に関する法令の知識・理解を深めること

弁護士、行政法関係の研究者などの法専門家を講師とする研修を複数回行うなどして、職員全員の関係法令の知識・理解を深めるよう努められたい。

なお、その際、ただ単に職員を研修に参加させることで満足することなく、確認テストを実施するなど、研修が実質的なものになる方法を検討されたい。

② 随意契約を締結する際のガイドラインの策定を行うこと

随意契約に関与しようとする職員全員が契約締結の際に検討しなければならない事項が明確になるようガイドラインを策定することを検討されたい。

③ 承認・決裁制度の実質化を図ること

承認・決裁を行うに当たり、特にどの部分をチェックする必要があるのかをマニュアル化したり、承認又は決裁を得ようとする者から口頭での十分な説明を求めるなどして、承認・決裁の実質化を図るようその方法を検討し、実施されたい。

以 上