

# 随時監査の結果

## 第1 監査の概要

### 1 監査の目的

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条第1項及び第2項の規定に基づき、令和4年9月8日から同年10月14日まで実施した、子ども部保育課に係る定例監査の結果において、特に措置を講ずる必要があると認められる事項が確認された。すなわち、令和3年11月4日付けで締結した、給食用消耗品及び備品の購入に係る物品供給契約（予定価格53,780,000円（税込））に基づく財産の取得について、西尾市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（昭和39年西尾市条例第8号。以下「条例」という。）第3条に規定する、予定価格2,000万円以上の動産の買入りに該当するが、市議会の議決を欠いており、違法であると認められるものであった。よって、令和4年10月31日付けで法第199条第11項に基づく勧告を実施し、是正を求めることとした。

当該勧告の発出に伴い、市、教育委員会、議会及び監査委員事務局に係る契約の状況を確認し、併せて条例第3条に係る議決の有無を監査する必要があると判断し、法第199条第1項及び第5項の規定に基づく随時監査を実施した。

### 2 監査の期間

令和4年10月17日から令和4年10月31日まで

### 3 監査の対象

平成24年4月1日から令和4年9月30日までの間に締結した、予定価格2,000万円以上（総価契約に限る。）の財産の取得のうち、市議会の議決を欠いている動産の買入りに該当する契約

### 4 監査の方法

平成24年4月1日から令和4年9月30日の間に行われたすべての部署の動産の買入れについて、議決を要する可能性があった契約を抽出し、調査票により実態調査を行い、予定価格及び議決の有無を確認した。

さらに、実態調査の結果から実地調査の対象となる契約を抽出し、当該契約を所管する課かいに対し、関係書類の提出を求めるとともに、関係職員から契約事務の状況を聴取した。

## 5 リスク及び着眼点

監査の実施にあたり、リスク及び着眼点を以下のとおり設定した。

### (1) リスク

契約事務が適切ではなく、議決を欠いていることによるリスク

- ・法令に違反する契約は無効
- ・財産の取得に際し、民主性、健全性の欠如

契約に係る議決は、法、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「令」という。）及び条例において、次のとおり規定されている。

法

第 96 条

八 ～略～その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。

令

第 121 条の 2

② 地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号に規定する政令で定める基準は、財産の取得又は処分の種類については、別表第 4 上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。

別表第 4（第 121 条の 2 関係）

不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い（土地については、その面積が都道府県にあつては 1 件 2 万平方メートル以上、指定都市にあつては 1 件 2 万平方メートル以上、市町村にあつては 1 件 5,000 平方メートル以上のものに係るものに限る。）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払い	千円
	都道府県 70,000
	指定都市 40,000
	市 20,000
	町村 7,000

条例

第 3 条 地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号の規定により議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格 2,000 万円以上の不動産若しくは動産の買入れ

若しくは売払い（土地については、1件5,000平方メートル以上のものに係るものに限る。）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。

また、議決を欠いている地方公共団体の契約に係る判決（昭和53年11月16日）は、次のとおりである。

昭和52年（ネ）547号 東京高等裁判所

被控訴人のような地方公共団体の公有財産は、条例の定め、または議会の議決がなければ交換に供することができないから（地方自治法96条1項6号、237条2項）、被控訴人の市長～略～が～略～なした本件交換契約は右各法条に違反するものであり、右各法条が公有財産の交換に条例の定め、議会の議決を要するとしたのは、公有財産の処分を普通地方公共団体の長の単独専行に委ねず、条例制定権、議決権を有する議会による抑制を加えることにより、当該普通地方公共団体における地方財政の民主的かつ健全な運営をはかるためであることを考えると、右各法条違反の本件交換契約は無効と解するのが相当である。

控訴人は、被控訴人においては従来より条例の定め、議会の議決にかわる市議会全員協議会の承認をえて公有財産の処分がなされているところ、本件交換契約についても全員協議会の承認はなされており、また同契約により被控訴人は実質的不利益を受けていないから、前記各法条に違反しても契約は無効ではない、と主張するが、前記各法条の立法趣旨を考えると、地方自治法上の正規の議決機関ではない全員協議会の承認を条例の定め、議会の議決と同視することはできず、また控訴人の主張する違法な措置の慣例化や処分が実質的に被控訴人にとって不利益でないことも前記各法条違反による処分の無効を左右するものと解すべきではない。

議会の議決は、地方公共団体の長の執行行為の前提行為となるものであるが、法律上「団体意思の決定」に関する議会の議決と解すべきものであり、議会の議決がない間はそもそも地方公共団体の長に契約締結権限はないわけであるから、議会の議決がないまま行われた契約は、無権限の者が行った行為として、無効であると解される。

一方で、追認による効果に係る判決（令和3年3月25日）は、次のとおりである。

令和1年（行コ）254号 東京高等裁判所

地方自治法96条1項12号所定の行為が議会の議決を経ずに行われた場合であっても、事後にこれを追認する議決がされたときは、その瑕疵は治癒され、有効となると解するのが相当である。そして、同条は、議会の議決につき何らの制限的要件を設けてお

らず、議決の適否についての実体的判断は、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているものというべきである。もっとも、本件追認議決は、普通地方公共団体の執行機関が損害賠償請求権の行使を怠る事実の違法を追求する住民訴訟の係属中に、当該請求権の放棄を内容とする和解をすることを追認するものであることからすると、当該請求権の性質、内容、原因、経緯及び影響、本件追認議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属経緯、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、この議決をすることが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該和解は無効となるものと解するのが相当である（最高裁平成 24 年 4 月 20 日第二小法廷判決・民集 66 卷 6 号 2583 頁、最高裁平成 24 年 4 月 23 日第二小法廷判決・民集 66 卷 6 号 2789 頁参照）。

追認の議案を提出し、事後的であっても議会の議決を経ることにより、違法性が実質的に治癒されることを判示している。

## (2) 着眼点

動産の定義及び本件随時監査の対象としない契約を以下のとおりとし、議決を経る必要があったものを特定する。

### ア 動産の定義

動産は、法及び民法（明治 29 年法律第 89 号）において、次のとおり規定されている。

#### 法

第 237 条 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

第 239 条 この法律において「物品」とは、普通地方公共団体の所有に属する動産で次の各号に掲げるもの以外のもの及び普通地方公共団体が使用のために保管する動産（政令で定める動産を除く。）をいう。

- 一 現金（現金に代えて納付される証券を含む。）
- 二 公有財産に属するもの
- 三 基金に属するもの

#### 民法

第 85 条 この法律において「物」とは、有体物をいう。

第 86 条 土地及びその定着物は、不動産とする。

2 不動産以外の物は、すべて動産とする。

したがって、本件随時監査において対象とする財産のうち物品に属する動産は、次の分類の備品、消耗品及び動物等となる。

財産 【法第237条第1項】			
公有財産	物品 【法第239条第1項】	債権	基金 現金
	現金・公有財産・基金以外のもの 市が使用のために保管する動産 【民法第85条・86条】		
	備品		
	消耗品		
	動物等		

#### イ 対象としない契約

(ア) 単価契約及び支出負担行為決議書兼支出命令書により支払いを行った契約

単価契約は、その性質上、契約時に総量を確定することが不可能であり、予算の範囲内で適宜供給を受け、対価を支払うものである。そして、予算の制限という観点から一応の見込みを算定しておく必要があることに止まるものであるから、動産の買入れの要議決額を超えても議会の議決を要しないと解される。

単価契約に係る議決の要否について、行政実例（昭和 41 年 7 月 30 日）は次のとおりである。

#### 工事材料品の購入契約と議会の議決

問 本県は、物品調達特別会計でセメント等の工事材料品を一括購入していますが、～略～本年度も約 3 億円の購入を予定しています。

このセメントの購入契約の主な内容は下記のとおりですが、このような契約については、地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号の規定による議決を必要とするか。

記

#### 1 契約単価

工事現場渡し、トン当たり単価を 5,880 円とする。～略～  
～略～

#### 4 代金の支払

納品代金の支払いは、原則として各月毎に納品数量に応じて支払うものとする。

答 議会の議決は要しないものと解する。

また、支出負担行為の時期をいつにするかということは、地方公共団体が諸条件を勘案のうえ定めることとなり、西尾市予算決算会計規則（平成5年西尾市規則第35号）において、次のとおり規定されている。

西尾市予算決算会計規則

第48条 支出負担行為について、支出負担行為として整理する時期、支出負担行為の範囲及び支出負担行為に必要な主な書類は、別表第1に定めるところによる。～略～

別表第1（第48条関係）

区分	支出負担行為として整理する時期	支出負担行為の範囲	支出負担行為に必要な書類
～略～			～略～
10 需用費	契約を締結するとき 又は請求のあったとき	契約金額又は 請求のあった額	
～略～			
17 備品 購入費	購入契約を締結するとき 又は請求のあったとき	購入契約金額又は 請求のあった額	
～略～			

したがって、10節需用費（令和元年度以前は11節）及び17節備品購入費（令和元年度以前は18節）において、支出負担行為として整理する時期が請求のあったときにあたる、契約時点で総価を示すことができない単価契約等の支出負担行為決議書兼支出命令書により支払を行う契約に基づく動産の買入れは、議決の対象とならないと解される。

(イ) 製造の請負

請負は、民法において、次のとおり規定されている。

民法

第632条 請負は、当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約することによって、その効力を生ずる。

請負は労働供給契約の一種として、諾成、有償、双務契約にあたり、議会の議決を要する契約の種類としての「製造の請負」にも、この定義が該当する。

製造の請負について、行政実例（昭和 52 年 11 月 16 日）は次のとおりである。

地図作成の委託契約の締結に関する議会の議決の要否

問 航空写真をもとに、行政一般の事務に供するため、地図（原図）を作成することを委託する契約は、地方自治法施行令別表第三に掲げる「工事又は製造の請負」に当たるか。

答 航空写真をもとに地図を作成して納入することを一括して委託する契約であるかぎり、該当するものと解する。

西尾市においては、平成 25 年 2 月 1 日付け西契号外契約検査課長通知「委託業務等（建設コンサル業務除く）の電子入札執行事務の拡大について（通知）」の「5 注意事項」において、次の物品を平成 25 年 4 月 1 日から製造の請負として取り扱う旨を定めている。

- ・印刷製本のうち、材料から指定し作成するもの
- ・縫製する被服
- ・艤装する割合が多い消防車両等

よって、監査の対象とした平成 24 年 4 月 1 日から令和 4 年 9 月 30 日までの間に締結した契約のうち、後述（P.10）の「ごみ指定袋調達」、「塵芥車の購入」及び「移動観覧席製造」は、製造の請負に該当するものと解される。

#### （ウ）公営企業会計

市民病院事業会計、水道事業会計、下水道事業会計、渡船事業会計の 4 企業会計における、予定価格 2,000 万円以上の財産の取得について、地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）において、次のとおり議決の対象とならない旨が規定されている。

地方公営企業法

第 40 条 地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については、地方自治法第 96 条第 1 項第 5 号から第 8 号まで及び第 237 条第 2 項及び第 3 項の規定にかかわらず、条例又は議会の議決によることを要しない。

## 第2 監査結果

### 1 実態調査

#### (1) 調査方法

予定価格が 80 万円を超える財産の購入及び 130 万円を超える製造の請負は、電子入札で執行可能な入札事務については、総務部財政課契約検査担当が所管するシステムにより、原則として競争による電子入札が実施され、これ以外のケースは、令 167 条の 2 第 1 項各号に基づく随意契約となり、各課かいで見積もり合わせ等が実施される。

したがって、次のとおり調査の対象を整理することで、調査票①から③により監査の対象とした範囲を網羅することができると考え、令和 4 年 10 月 17 日から同月 24 日までの間に調査を実施した。

#### ア 財政課による電子入札の執行結果に基づく調査

随時監査の実施にあたり、令和 4 年 10 月 13 日付け 4 西監第 42 号「物品等契約関係審査依頼書兼送達簿の提出について（依頼）」により、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、総務部財政課から物品等契約関係審査依頼書兼送達簿の提出を受け、予定価格が 2,000 万円以上の、動産のうち消耗品及び備品の買入れにあたるものを抽出し、調査票①とした。

#### イ 各課かいで実施した動産の買入れに係る支出負担行為に基づく調査

財務会計システムから、支出負担行為に係る全件データを抽出し、次の整理に基づき調査票を作成し、予定価格、議決の有無に係る回答項目を設定した。

なお、調査対象とした支出負担行為に基づく契約の中には、予定価格が非開示のものがあつたが、議決の要件として予定価格の確認が必要不可欠であるため、「2,000 万円以上・2,000 万円未満」の選択肢を設定した。

- ・ 需用費の消耗品費（令和元年度まで 11 節、令和 2 年度以降 10 節）及び備品購入費（令和元年度まで 18 節、令和 2 年度以降 17 節）による支出負担行為。ただし、物品修繕料、施設修繕料及び印刷製本費並びに自動車を除外
- ・ 最低落札率を予定価格の 50%と仮定し、消耗品又は備品の一方のみの買入れについては、契約金額が 1,000 万円以上の支出負担行為を、消耗品と備品の合算（支出負担行為の起票日及び受託者が完全一致のものを対象とした）の買入れについては、契約金額の合計が 1,000 万円以上の支出負担行為を抽出
- ・ 上記アの調査票①で抽出した支出負担行為を除外

平成 24 年 4 月 1 日から令和 2 年 3 月 31 日までの支出負担行為のうち、該当するものを調査票②、令和 2 年 4 月 1 日から令和 4 年 9 月 30 日までの支出負担行為のうち、該当するものを調査票③とした。

(2) 調査の結果

上記(1)調査方法の調査票①から③における、照会数、予定価格 2,000 万円以上数(調査票①は含まない。)、議決済及び未議決数の各件数並びに契約の種類は、以下のとおりであった。

ア 調査票

(ア) 調査票①(財政課による電子入札の執行結果に基づく調査より)

(単位：件数)

部	課かい	照会数	上段：議決済数 下段：未議決数	契約の種類
危機管理局	危機管理課	1	0	
			1 (※)	財産の購入 (P.4 参照)
子ども部	保育課	2	1	財産の購入
			1 (※)	財産の購入
環境部	ごみ減量課	11	0	
			11	製造の請負 (P.6 参照)
教育委員会 事務局	教育庶務課	4	3	財産の購入
			1 (※)	財産の購入

(イ) 調査票②(平成 24 年 4 月 1 日から令和 2 年 3 月 31 日までの支出負担行為より)

(単位：件数)

部	課かい	照会数	予定価格 2,000 万円 以上数	上段：議決済数 下段：未議決数	契約の種類
危機管理局	危機管理課	3	0	0	
				0	
環境部	ごみ減量課	4	1	0	
				1	製造の請負
消防本部	消防総務課	2	1	1	製造の請負
				0	
教育委員会 事務局	教育庶務課	14	0	0	
				0	

注：教育庶務課の実契約数は 12 件(同一契約において、需用費の消耗品費及び備品購入費で調書を作成したことによる。)

(ウ) 調査票③ (令和2年4月1日から令和4年9月30日までの支出負担行為より)

(単位：件数)

部	課かい	照会数	予定価格 2,000万円 以上数	上段：議決済数 下段：未議決数	契約の種類
危機管理局	危機管理課	15	0	0	
				0	
健康福祉部	健康課	3	0	0	
				0	
交流共創部	スポーツ 振興課	1	1	0	
				1	製造の請負
教育委員会 事務局	教育庶務課	14	1	1	財産の購入
				0	

## イ 判断

(ア) 議決不要と判断したもの

調査票①から③において確認した契約で、予定価格が2,000万円以上であり、議決を経していない動産の買入れのうち、製造の請負に該当するものは以下の2課における契約であった。なお、P.6 (イ) 製造の請負に基づき、議決は不要であったと判断した。

・所管課 環境部 ごみ減量課

調査票①

契約年度 平成24年度から令和4年度 (計11契約)

調達名 「ごみ指定袋調達」

契約の詳細 燃えるごみ用袋 (45リットル、30リットル、20リットル)、燃えないごみ用袋 (45リットル、25リットル) プラスチック製容器包装用袋 (45リットル、25リットル) の指定枚数 (年度により異なる) の製造

調査用②

契約年度 平成28年度

調達名 「塵芥車 (3トンプレス式パッカー車) 2台購入 (可燃・不燃ごみ収集用及び容器包装プラスチックごみ収集用)」

契約の詳細 可燃・不燃ごみ収集用及び容器包装プラスチックごみ収集用塵芥車 (3トンプレス式パッカー車) 2台の購入

- ・所管課 交流共創部 スポーツ振興課  
調査票③  
契約年度 令和4年度  
調達名 「移動観覧席製造」  
契約の詳細 総合体育館における全体移動式観覧席 58席×5ユニットの製造、運搬、搬入及び組立

(イ) 議決が必要と判断したもの

(2) 調査の結果のア調査票(ア)調査票①において、未議決数に(※)を付した、以下の契約を実地調査の対象とした。

- ・所管課 子ども部 保育課  
契約年度 令和3年度  
調達名 「給食用消耗品及び備品の購入」
- ・所管課 教育委員会事務局 教育庶務課  
契約年度 令和3年度  
調達名 「給食用消耗品及び備品の購入」
- ・所管課 危機管理局 危機管理課  
契約年度 令和3年度  
調達名 「避難所屋内用テントの購入」

## 2 実地調査

### (1) 調査対象

- ア 子ども部 保育課 (1件)  
契約年月日 令和3年11月4日  
件名 給食用消耗品及び備品の購入  
予定価格 53,780,000円  
契約金額 52,690,000円  
支出科目 10節1細節1細々節 消耗品費 (34,880,000円)  
17節4細節1細々節 施設用備品 (17,810,000円)
  
- イ 教育委員会事務局 教育庶務課 (1件)  
契約年月日 令和3年4月26日  
件名 給食用消耗品及び備品の購入  
予定価格 70,721,200円  
契約金額 68,200,000円  
支出科目 10節1細節1細々節 消耗品費 (50,621,729円)  
17節4細節1細々節 施設用備品 (17,578,271円)

ウ 危機管理局 危機管理課（1件）  
契約年月日 令和3年6月28日  
件名 避難所屋内用テントの購入  
予定価格 29,304,000円  
契約金額 26,556,750円  
支出科目 10節1細節1細々節 消耗品費

（2）調査の方法

定例監査と同様、当該契約の内容について、関係書類を用いて調査を行った。また、令和4年10月19日に保育課、教育庶務課及び危機管理課を対象としたヒアリングを実施した。

（3）調査の結果

いずれの契約も議決が必要な財産の取得に該当し、議決を欠いていることを確認した。その原因として、2,000万円以上の動産の買入れに際し、消耗品は財産に含まれないと誤った解釈をしており、財産の取得として議決が必要になるという認識が関係職員全体で不足していた。

### 第3 判断

法第96条第1項第8号は、「財産の取得における、予定価格2,000万円以上（総価契約に限る。）の動産の買入れ」について、議会の議決を要するものと規定している。その趣旨は、令及び条例が定める財産の取得に係る契約の締結行為は、地方自治体にとって重要な経済行為に当たるものであるから、これに関し住民の利益を保障するとともに、当該事務処理が住民の代表の意思に基づき適正に行われることを期することにあると解される。

本件随時監査により確認した、保育課及び教育庶務課に係る「給食用消耗品及び備品の購入」並びに危機管理課に係る「避難所屋内用テントの購入」の3契約に基づく動産の買入れは、市議会の議決を経なければならず、議決を経ることなく締結された契約は法第96条第1項第8号に反し違法であるため、市長は追認の議案を提出し、必要な議決を経るよう勧告する。