

宇治市監査委員公表第18号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、住民監査請求に基づく監査の結果を決定したので、別紙のとおり公表します。

令和4年12月5日

宇治市監査委員

池上哲朗

松岡ゆかり

松峯茂

決定書

第1 請求人

住所 (略)

氏名 (略)

第2 請求の要旨

1 請求の対象者

宇治市職員

2 いつ、どのような財務会計上の行為を行っているのか

令和4年度(令和4年6月1日から令和5年3月31日まで)の「女性のための相談事業」一般相談及びフェミニストカウンセリング業務委託については、契約金額2,331,700円でXと業務委託契約が締結されている(資料①宇治市HPより)。

しかしながら、この契約は入札者がX一社のみであり、応札率も100.00%である。また、担当課宇治市男女共同参画課に、この「簡易公募型指名競争入札」運用基準を尋ねた際に回答された「宇治市競争参加業者選定基準及び運用基準(令和4年度版)(資料②宇治市HPより)には、「7. 役務の提供の運用及び発注基準」として「(4) 競争参加業者数の基準①指名競争入札に付す場合は、参加者を次の基準以上選定する。」とあり、「b. 100万円から、500万円未満 3社以上」と記載されている(資料②27～29頁)(ちなみに、平成30年度以降の入札結果についても、入札者はX一社のみであり、応札率も令和2年度の99.92%を除き、すべて100.00%である)。

このことから、当該契約は基準を満たさない委託契約である。

一方で、男女共同参画課に問い合わせ、提供を受けた資料「フェミニスト・一般カウンセリング実施/コマ数表(H29～R4)」(資料③)によれば、一例として令和3年度のフェミニストカウンセリング総コマ数122に対して実施されたのは85コマであり、実施率は69%にとどまっている。(この実施率は、平成29年度から令和3年度の5年間では二番目の高率であり、また、5年間のフェミニストカウンセリング実施率の平均は63%にとどまっており、一般相談は一層低い実施率である)。そして、この実施率を情報として得ているのは、Xのみであり、結果として神戸・堺のフェミニストカウンセリングをはじめとして同業他社が知りえない情報となり、仮に90%の実施率を前提として予定価格から入札を判断するものと、60%台の実施率であると認識したうえで入札するものとは、条件が異なることから、実質的にXだけが有利な条件で応札していると判断せざるを得ない。

3 その行為がどのような理由で違法・不当なのか

当該委託契約は、「先の基準を満たさない委託契約」であるとともに「Xのみに有利な条件で入札が行われている」理由で違法・不当な契約行為である。

一方で、このような相談業務について、実施率が常に100%を維持することは、相談者の都合によるキャンセルも一定避けられないこともあり困難なことは事実である。しかしながら、先に相談者本人がフェミニストカウンセリングを受けた際に、10回の相談を以て打ち切りとされた。その際、A課長の説明にあった「たくさんの方にこちらの相談を使っていたきたいという思いがある」（資料④令和4年5月17日協議結果報告書（相談者本人の個人情報開示請求で入手。黒塗りは請求者による））という趣旨はそれを否定するものではないが、B職員の「なにせ行政です。みなさんの税金で、制限なくやるというのは、ちょっとお金の話になるんですけど」という説明（資料④令和4年5月17日協議結果報告書（どういう意図かはわからないが、相談者本人の個人情報開示請求で入手した資料④には記録されていないため、資料⑤として相談者作成の同協議の記録を添付。当該箇所は4頁目二重下線部分。尚、話者の「私」と「黒塗り部分」は相談者本人。〇〇部分は、相談の内容にかかる個人を特定することから表記せず）には違和感を覚えた。

まず「たくさんの人に使っていただくこと」は即ち「相談回数を、一相談者につき10回を限度とする」（資料⑥「宇治市『女性のための相談』事業実施要領」情報公開請求にて入手）ことと必ずしもイコールではない。前述したとおり、フェミニストカウンセリングの実施率は60%台である。それらの30%以上の空いた枠を、一定のいわゆる「ドタキャン」は別として、10回を超えた相談者でも「キャンセル待ち」などを有効に提供することが、行政が「税金を有効に利用する」ことである。「どのような相談者であっても10回で（しかも工夫によっては、相談する枠を用意する余地があるにもかかわらず）相談を打ち切ることを行政が税金を使っていることを理由にすべきではない。例えば、生活保護受給者に対して「税金を使っているから」という理由のみを根拠として、10か月で給付を打ち切ることはない。その根拠が正当性を持つのは、「(宇治市が経費の一部または全部を負担しての)源氏物語ミュージアムの無料利用制度があったとして、その利用上限回数を10回と設定する」などの性格の事業に対してである。では、「女性の悩み相談」事業は「源氏物語ミュージアムの無料利用」と同等の事業なのか。

そこで、「10回で打ち切る」根拠がわかる文書について情報公開制度を利用して請求したが「不存在」（資料⑦「公文書非公開決定通知書（不存在等）」4字人共第133号）であり、文書として記録するだけの確固とした根拠に依

らないルールであることが判明した。(このことについて、行政職員の常として、何らかの取り決めの根拠となる協議内容について、記録を残さないということは、極めて不自然であることから、この公文書が不存在であることについて、そもそも本当にあるべき議論がなされたのか疑念を拭えない)

また、市の「決算成果説明書」の男女共同参画支援センター運営費において、その相談事業について、平成25年度以降「利用状況及びニーズの把握・分析に努め、利用者にとってより効果的な取組を検討する必要がある」と記載されている(資料⑧宇治市HPより)ことから、この間にどのような検討がされてきたのかについて、情報公開請求を行った結果も「不存在」(資料⑨公文書非公開決定通知書(不存在等)4字人共第135号)であった。「文書を公開しない理由」として、「担当者からの報告により、日常的に課題や効果的な取組等について協議を実施しており、記録に残しておらず、公文書が存在しないため」とあるが、8年間にわたって同じ内容を「検討する」とHPで公開しておきながら、何ら検討した証(文書)がないというのはいかなるものか。本来、決算の成果説明書であれば、市議会にも報告され、決算特別委員会での質問も想定すべき事柄である。通常は部内協議まではなされるべき内容ではないかと推察する。先の「10回の相談をもって打ち切りとする」根拠のわかる公文書が不存在であったことと併せて、しっかりと協議がされたうえで、ルールや方針が決められているとはとても理解できない状況である。

そもそも、10回を超えて相談を希望する市民があったから、このようなルールがつけられたと考える。確かに、10回を超えて相談を希望する相談者の中には、相談の必要でない相談者もあるであろうが、一方で、本当に大きな課題を抱えた相談者(例えば、要保護児童対策地域協議会での対応が必要な)の存在する可能性も低くない。実際に資料④及び⑤で、宇治市側が10回を超えても相談可能な機関として「らら京都(京都府男女共同参画センター)」や有料でのXを利用した相談を紹介されたように、10回を超えて相談を必要とする市民に対応する機関もある。にもかかわらず、それぞれの実情を勘案せずに打ち切りルールを定めることは、行政が本来あるべき「相談者に寄り添った事業」になっていないことは明白である。このことについては、資料④及び資料⑤で、A課長から、「数年を経て違う悩みで来られることはある」との発言があったことから、その例外についての根拠や詳細がわかるすべての文書についても公文書公開請求を行ったが、「不存在」(資料⑩公文書非公開決定通知書(不存在等)4字人共第134号)であった。加えて、その理由として「再相談については、フェミニスト・カウンセラーと相談の上、相談内容等により判断しており(相談者本人が訪ねた際にその説明がなかったことから、その「判断」もどこまで公正なものか、懐疑的である)、例

外の根拠や詳細の根拠の公文書は存在しないため」と記載されていた。相談内容により判断することを誤りとは言えないが、根拠や詳細にかかるとりきめがない状況下では、カウンセラーや担当職員の恣意的な判断による運用が懸念される。このことについては、最低でも何らかの一定のルールを設定し、そのうえでカウンセラーとの相談というのが、行政が税金を費やして行う相談業務のルールの本来の形ではないか。これらのルールや根拠の脆弱さを知るに至り、行政が行う相談業務としてのあるべき姿ではないと断じざるを得ない。

何よりも、資料④を通じて読み取れるのは、大変残念ながら「宇治市のルールに誤りがないことの主張」と「10回打ち切りのルールを納得させよう」とするものでしかなく、本来一番必要な筈の「宇治市として、この困難を抱えた相談者に寄り添い、今後、どのようにして立ち直りにつなげるか」については、一言も触れられておらず、また、この協議書のそういった内容に対して、その協議書を決裁しながら何ら疑問を呈しなかった管理・監督者も含めて当該事業及び事業実施機関の性格を如実にあらわしている。

行政の役割として、「将来福祉の施策を必要とするかもしれない市民に対して手をさしのべて、将来において福祉の予算を割くのではなく、納税してもらえるようにすること」の重要性をどう捉えるか、この点において、宇治市行政のあり方は「行政が税金を使う」ことの意義をはき違えている。そして何より、当該部局は「人権環境部」である。古より、人権施策については、さまざまな困難を抱えた住民に対して手をさしのべ、その困難を解消させるという理念を第一に取り組みまれていたはずである。にもかかわらず、そのお膝元でこのような意識で業務にあたられていたことは大変残念である。

つまり、当該財務会計上の問題は、その運用の誤りと併せて、「税金を使う業務」についての誤った認識により市財政及び市民に損害を生じせしめているのである。

4 その結果どのような損害が市に生じているのか

上記の結果生じた損害として、本来であれば、複数の応札事業所の競合により、より安価な額で委託契約が締結できた可能性があることから、宇治市に財政的な損害をもたらしたことは明白である。また、事業の実施にあたり、誤った、また根拠の曖昧な判断により、単にフェミニストカウンセリングについて「相談回数を、一相談者につき10回を限度とする」とのルールを設けたことにより、契約にある相談回数の概ね3割が無駄（逆に実質的に業務回数が減ったことでXの利益）となるとともに、市民の相談利用の権利を不当に制限したことが挙げられる。

5 どのような措置を請求するのか

当該委託契約の遂行に際しては、契約書の第14条に（業務内容の変更等）

がうたわれている。このことから、委託にかかる支払金額に関しては、Xと協議のうえ、フェミニストカウンセリング及び一般相談において、不執行となった割合に応じて支払額を減額すべきであり、それが叶わないのであれば、例えば「フェミニストカウンセリングで10回の相談を超えた相談者は、当該相談の○日前以降に予約がない、或いはキャンセルとなった枠において相談を可とする」など、「たくさんの方に利用していただく」ことは基本のうえで、相談の実施率を向上すべくルールを見直すべきである。加えて、次年度より、今回指摘した内容を前提に入札方法を変更し、市財政に不利益が生じる方法を改められたい。

併せて、今回の協議書（資料④）でみられた、担当職員等の相談者への対応は如何ともしがたい。「悩み相談」そのものに対する誤った理解と相談者に寄り添う意志がみられない状況、また税金の使い方の趣旨をはき違えた発言はたいへん残念であるとともに、将来において広く市民にとって大きな不利益を惹起する可能性を孕んでいる。今後は、「人権施策」とはどういうものかをしっかりと理解する研修体制を整えることで職員の意識を改めるとともに、人事異動はもとより男女共同参画支援センターの専門的な事業者の指定管理への移行や、そこでの相談事業実施なども含めて、市民（相談者）に寄り添った相談業務が推進されるよう、機構改革も含めた業務の見直しを措置されるよう要望する。

（上記要旨は概ね原文のままである。なお、添付資料の掲載は省略した。）

第3 事実を証する書面及び証拠

本件請求には、地方自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為に関する事実を証する書面その他として、宇治市ホームページの写しなどの添付があった。

第4 請求の受理

本件請求は、令和4年10月3日に提起され、地方自治法第242条に定める要件を具備するものとして受理した。

第5 監査の執行

1 監査の期間

令和4年10月11日から同年11月24日まで

2 監査の対象部局

総務・市民協働部契約課及び人権環境部男女共同参画課

3 請求人の陳述及び証拠提出

令和4年11月7日に請求人から陳述を聴取した。請求人から新たな証拠の提出はなかった。

4 関係職員の陳述及び証拠提出

令和4年10月26日に宇治市長から弁明書及び証拠の提出があった。同年11月7日に関係職員から陳述を聴取した。

第6 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

(1) 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

ア 宇治市競争参加業者選定基準及び運用基準(令和4年度版)(以下「選定等基準」という。)7.(2)『採用する入札・契約方式』では、①「役務の提供に関しては、原則として、発注する業務が履行可能な者を対象とした簡易公募型指名競争入札とする。」、③「市内に本店を有する者において履行が可能で、許可等により入札参加者を選定・指名できる場合は、その者を対象として競争を行うこととし、その場合は指名競争入札(見積)で行うこととする。ただし、登録者数が過剰に増加した場合及び履行可能な入札参加者を確認・選定できない場合は、公募型(簡易公募型を含む。)指名競争入札を採用する。」との定めが、同(3)『運用にあたっての留意点』では、①「役務提供の発注にあたっては、業務実績等を重要な要素として運用する。」との定めが、同(4)『競争参加業者数の基準』では①として「指名競争入札に付す場合は、参加者を次の基準以上選定する。」「100万円から、500万円未満3社以上」との各定めがある。

イ 令和4年4月10日、「女性のための相談事業」一般相談及びフェミニスト・カウンセリング業務委託(以下「本件業務委託」という。)の支出負担行為確認書(予算執行伺)が起票された。

ウ 令和4年4月26日、業者選定委員会第2物品等部会が開催され、本件業務委託契約の契約方法は、入札参加者の資格・条件を定めた上で簡易公募型指名競争入札とすることとされた。なお、地域要件は付されていない。

エ 令和4年4月28日、簡易公募型指名競争入札のお知らせで、本案件に係る質疑の受付は令和4年4月28日(木)午前9時から同年5月17日(火)午後5時までとされた。

オ 令和4年5月9日、Xより簡易公募型指名競争入札(見積)参加表

明書が提出された。

カ 令和4年5月13日、資格審査の結果、Xが参加資格を有する業者とされた。

キ 令和4年5月25日、簡易公募型指名競争入札により入札が執行され、Xが落札者と決定された。

ク 令和4年6月1日、本件業務委託契約が締結された。

ケ 宇治市「女性のための相談」事業実施要領では、「相談の日程と運用、<フェミニストカウンセリング>毎週火曜日と木曜日、毎月第2日曜日（※祝日を除く）の13:30~16:30のうち1コマと、第3火曜日（※祝日を除く）10:30~12:30のうち1コマとし、時間は50分とする。相談回数については一相談者につき10回を限度とし、一般相談を受けたうえで受付ける。」「相談の予約受付と運用、相談は無料とし、受付はセンター職員で対応する。予約受付時間は、火曜日から日曜日の8時30分から17時まで（月曜日、祝日、年末年始のセンター休業日を除く）とする。」と規定されている。

コ 一般相談およびフェミニストカウンセリング業務履行および完了確認書には、令和4年6月2日から同年10月20日までの全ての相談日・時間帯について、担当カウンセラー及び完了確認職員の押印がなされていた。

(2) 監査委員の判断

ア 簡易公募型指名競争入札の適法性

選定等基準では、「役務の提供に関しては、原則として、発注する業務が履行可能な者を対象とした簡易公募型指名競争入札とする。」と規定しており、簡易公募型指名競争入札には競争参加業者数の定めはなく、入札参加資格を有するXのみが入札に参加し、落札したことは法令及び選定等基準に違反するものではなく適法である。

なお、本件業務委託の対象業務は、選定等基準7.(2)『採用する入札・契約方式』③が定める「市内に本店を有する者において履行が可能で、許可等により入札参加者を選定・指名できる場合」には該当しないと認められ、指名競争入札方式による必要はないと解される。

次に、Xが現受託者として60%台の実施率であることを認識したうえで入札に参加しており、有利な条件で応札しているとの請求人の主張について判断する。

まず、簡易公募型指名競争入札手続きにおいては、入札案件に関する質疑の受付の機会が設けられており、入札参加者が実施率を知り得る機会があった。また、相談等の業務は仕様書に基づき、相談員が相談予約の有無に関わらず相談日に来所し、いつでも相談等に応じられる状

況にあることが必要であり、実施率の点が入札を判断する重要な要素であるとも考えられないことからすれば、実施率を知り得る、知り得ないことによる有利、不利があるとも認められず、この点につき違法性又は不当性があるとも認められない。

したがって、本件業務委託契約は、選定等基準に従い簡易公募型指名競争入札の手続がなされていることから、本件業務委託契約の締結に関し、違法性又は不当性は認められない。

イ 契約履行の妥当性

本件業務委託契約は、専門的知見を有する者に対し、一般相談及びフェミニストカウンセリング業務を委託することを内容とするものであるところ、相談員は相談予約の有無に関わらず相談日に来所し、定められた時間内は、いつでも相談等に応じられる状況にあることが必要とされており、本件業務委託契約の性質は委任契約に準ずるものであって、相談回数に応じて支払額が確定する請負契約ではない。

したがって、相談回数に応じて業務内容が変更されるものではなく、相談等の業務は契約書、仕様書に基づき実施されており、契約に従って適正に履行されていると認められ、前記選定等基準(3)①が重要な要素として定める業務実績等につき問題があるとも認められない。

したがって、請求人が主張するような契約書第14条に定める業務内容の変更が必要であるとは解されない。

以上より、本件業務委託契約の履行に関する、違法性又は不当性は認められない。

ウ 財務会計行為の該当性

住民監査請求の対象は、地方自治法第242条第1項の規定により、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるとき（以下「財務会計行為」という。）に限られる。

「フェミニストカウンセリングについて『相談回数を、一相談者につき10回を限度とする』とのルールを設けたことにより、契約にある相談回数の概ね3割が無駄（逆に実質的に業務回数が減ったことでXの利益）となるとともに、市民の相談利用の権利を不当に制限した。」「相談の実施率を向上すべくルールを見直すべきである。」との請求人の主張については、上記イで述べたとおり、本件業務委託契約は、委任契約に準ずるものであり、相談回数に応じて支払額が確定する請負契約で

はないことから、相談回数の規定そのものは、住民監査請求の対象となる財務会計行為には該当しないと判断する。

エ 結論

以上に述べたところから、本件財務会計行為は違法又は不当であるとはいえない。

よって、本件請求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 4 年 11 月 24 日

宇治市監査委員

池 上 哲 朗

松 岡 ゆかり

松 峯 茂