

高松市監査委員告示第10号

地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定により提出された住民監査請求について、同条第4項の規定により監査したので、その結果を次のとおり公表します。

平成15年8月18日

高松市監査委員	北原和夫
同	吉田正己
同	綾野和男
同	鎌田基志

高松市議会議員選挙および高松市長選挙に伴う選挙公報折込配布業務等の委託契約に関する住民監査請求に係る監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成15年6月24日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の職員は、高松市議会議員選挙および高松市長選挙に伴う選挙公報折込配布業務に関して、地方自治法第234条第2項及び地方自治法施行令第167条の2の規定により随意契約によることができる場合に該当しないにもかかわらず、違法に随意契約を締結して、競争入札等の競争契約による適正価格との差額相当額の損害を高松市に与えた事実が認められる。本件の場合には、契約前に十分な時間的余裕があり競争による契約のできない理由がなく、かつ、若し仮に、随意契約によると仮定しても高松市契約規則第18条第2項により2社以上の者から見積書を提出さ

せるなど、適正な契約をするための手続も経ていない。仮に、各社間に独占禁止法に違反する価格協定があったと仮定しても、各社からの見積書によりその事実を明白にし競争により低価格提示者と契約をすべきものである。結局、本件契約担当者は、独占禁止法に違反する価格協定があることを前提に、恣意的に特定の業者を選定したものであって選定手続が高松市契約規則の競争契約の趣旨に違反しているのである。

本件委託契約の締結及びそれに伴う公金支出は、地方自治法第232条第1項、同法第2条第14項、地方財政法第4条第1項の各規定に違反するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、本件委託契約締結及び当該公金支出につき責任を有する者に対して損害の補填をさせる等の必要な措置を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項等

本件請求の監査対象事項は、高松市職員が高松市議会議員選挙および高松市長選挙(以下「本件選挙」という。)に伴う選挙公報折込配布業務等(以下「本件配布業務」という。)の委託契約(以下「本件委託契約」という。)に関して、地方自治法の規定により、随意契約ができる場合に該当しないにもかかわらず、随意契約し、仮に随意契約によることができるとしても2者以上から見積書を提出させるなどの手続を執らなければならないのに、その手続を執っていないことが、高松市(以下「市」という。)に競争入札等の競争契約による適正価格との差額相当額の損害を与えたかどうかという事項である。

そして、その措置請求の内容は、本件委託契約の締結および当該公金支出につき責任を有する者に対して、損害の補てん等の必要な措置を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求めるものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し

て、平成15年7月11日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは、新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

## 2 監査対象部局

本件監査対象部局は、選挙管理委員会事務局選挙課である。

## 第3 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

### 1 監査により認められた事実

監査委員は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員から事情聴取することなどの方法により監査を実施し、その結果、次の各事実を認定した。

#### (1) 本件選挙における選挙公報の配布について

公職選挙法第172条の2は、本件選挙において、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会は、同法第167条から第171条までの規定に準じて、条例に定めるところにより、選挙公報を発行することができる旨規定し、任意制選挙公報の発行を認めている。

この規定を受けて、市は、「高松市議会議員および高松市長の選挙における選挙公報の発行に関する条例」を制定し、その第5条第1項で、選挙管理委員会は、選挙公報を「当該選挙に用いるべき選挙人名簿に登録された者の属する各世帯に対して、当該選挙の期日の前日までに、配布するものとする。」と定め、同条第2項で、「前項の各世帯に選挙公報を配布することが困難であると認められる特別の事情があるときは、同項の規定により配布すべき日までに新聞折込みその他これに準ずる方法により選挙公報の配布を行うことによって、同項の規定による配布に代えることができる。」と規定されている。

そして、市では、従来、選挙公報の配布については、市が行っていた職員による住民実態調査の800余の調査区域を配布区域として、当該職員により各世帯への配布を行ってきたところである。

しかしながら、居住態様の複雑化等により、住民実態調査が廃止され、配布区域に精通しているとは言えない市職員が短期間に、かつ、正確に配布を完了することが困難となるなどの状況の中で、平成14年8月に行われた香川県知事選挙から新聞折込配布の方法に変更した。

選挙公報は、候補者の政見や経歴等を有権者に周知することにより、有権者が候補者を選ぶための極めて有効な判断資料となることから、配布状況が選挙結果に重大な影響を及ぼすものであり、場合によっては選挙無効につながるおそれがある。

また、隣接する町へ越境配布するようなことがあれば、その町の有権者が町の選挙の候補者と勘違いして投票することなども考えられ、その町の選挙結果にも重大な影響を及ぼすおそれがある。

そのため、折込み・配布漏れや越境配布が生じないようにし、万一、折込み・配布漏れ等が生じた場合には、直ちに対応ができるよう補完措置を講じておくことが重要である。

以上のことから、選挙公報の配布については、「确实性と迅速性」が最も要求されるものである。

## (2) 選挙公報配布における「确实性と迅速性」の要請に基づく随意契約の必要性について

選挙公報の新聞折込配布については、上記のような折込み・配布漏れや越境配布等の事態を防ぐため、新聞販売店の配達区域が市外にまたがっている場合には、選挙公報の折込区域を確実に区別し、また、折込専門業者を通じて各新聞販売店に対し、これを徹底する必要がある。

本来、選挙公報は、選挙人名簿に登録されている者の各世帯に配布するものであるが、新聞折込みによる方法では、新聞未購読世帯等もあるため、新聞未購読世帯等から選挙公報配布の要求があれば、直ちに対応し、補完措置を講じなければならない。しかも、本件選挙の告示日が4月20日、投票日が同月27日で、告示後に選挙公報を印刷した上で、これを折込専門業者へ送付し、折込業者をして投票日の前日までに本件配布業務を行わさせなければならず、時間的余裕もないことから、相応の能力を有する業者を選定することが必要である。

このように、選挙公報の新聞折込配布については、極めて限られた短期間内に確実にかつ迅速に実行することが強く要請され、これを実現させるためには、競争原理だけで競争入札により業者を決定することは、ふさわしくないものと思料される。

このことから、本件配布業務については、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に規定する「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」に該当し、競争入札に適しないと判断したことから、随意契約としたものである。

(3) 本件配布業務発注に関する見積徴取業者の選定の経緯について

選挙管理委員会は、選挙公報の配布方法の変更に際して、新聞折込みのほか、本市地域の生活情報紙への折込み、宅配便、配達地域指定郵便、自治会組織による配布を検討したが、確実性・迅速性や経費面の問題から、新聞折込配布以外の方法を除外した。

また、選挙管理委員会は、本件配布業務の業者選定について、職業別電話帳によって広告代理業者の状況を調べるとともに、市の入札参加資格者名簿における広告代理業者の登録状況をも調査し、35社の登録業者があることを確認した。

しかし、広告代理業者が技術的に選挙公報を新聞折込みにして、正確かつ迅速に配布することができるか否か、という基本的な疑問が生じ、その可否を確認するため、実地に市内の広告代理店を訪ね、調査したところ、新聞に選挙公報を折り込むことは可能であるが、各新聞社には専門の折込業者があり、それぞれの折込専門業者を通じなければ全世帯への配布はできない、折込作業は各新聞販売店で行い、新聞販売店の中には、配達区域が市外にまたがっているところがあり、通常では、市外への新聞配達分に市の選挙公報を完全に折り込まないようにすることは困難である、折込料は各新聞によって一定に決まっており、選挙公報の大きさによって折込料が異なる、ということが判明した。

選挙管理委員会は、これらの調査結果を基に検討した結果、本件配布業務を広告代理業者に委託した場合には、これを受託した広告代理業者が、更にこれを各新聞の折込専門業者に再委託しなければならず、運送

料等を含めると経費的に多額の費用を要することになると考えられ、また、新聞未購読世帯等への対応が困難であるなどの理由から、選定対象業者は、広告代理業者ではなく、直接、各新聞の折込専門業者に絞るべきであるという結論に達した。

また、選挙管理委員会は、選挙公報を折り込むべき新聞の選定について、時事に関する報道を行っている日刊紙であり、市内における購読数が相当数あることなどを考慮して、四国・朝日・読売・毎日・日本経済・産経・山陽の各新聞に折り込むこととし、そのため、この7紙の新聞折込専門業者とすることとした。

(4) 本件配布業務の発注を一者随意契約により行った判断根拠について

選挙管理委員会は、本件委託契約について、前記7紙の折込専門業者すべてと契約することや、競争見積りにより受注業者を決定することも検討したが、それらの方法を採用した場合に、果して市外への越境配布を確実に防止できるか、折込み・配布漏れ世帯や新聞未購読世帯等からの要求に対して、新聞販売店の少ないところでは迅速な対応ができるか、などの問題が残り、いずれの方法も、にわかに採用を決定することができなかった。

その状況の中で、四国新聞は、市内における購読数と販売店数が他の各新聞と比較して圧倒的に多く、市内一円にわたり販売店網が充実しており、同新聞の折込専門業者である株式会社シコク・サービス(以下「本件業者」という。)は、前記補完措置に対応する能力が最も優れていると評価でき、協議を行った結果、選挙管理委員会が選挙公報を新聞折込みに変更する際に懸念していた、配達区域が市外にまたがっているところについては、市外への新聞配達分に市の選挙公報を折り込まないようにすることを、折込専門業者を通じて各新聞販売店に周知徹底するとともに、各新聞販売店から確認書をとることにより、越境配布を防止できること、他の各新聞購読世帯も含め、折込み・配布漏れ世帯や新聞未購読世帯からの要求に対して、直ちに対応できること、の保証が得られ、本件業者と一者随意契約をすることによって本件配布業務を本件業者に発注することを決定した。

(5) 本件委託契約の成立について

市は、本件業者との間で締結した、平成15年4月16日付け本件委託契約により、本件配布業務を本件業者に委託したが、その契約内容は、同年4月23日から27日までの履行期限で本件配布業務を正確に履行し、市は、これに対する約定報酬として、合計192万5,532円を支払うというものであり、市は、同月28日、履行状況が良好であったことを確認した上で、同年5月16日、委託料全額を支払っている。

(6) 他の中核市の状況について

選挙公報を新聞折込みにより配布している中核市は、中核市34市中21市あり、最近の市議会議員および市長選挙で新聞折込みの委託契約をしている市が17市あった。そして、選挙公報の大きさやページ数が一定でないため単純には比較できないが、市議会議員選挙については、14市中、本市より単価が高い市は11市あった。逆に安い市は3市あり、そのうち2市については、選挙公報が本市と同規格であり、本市の平均単価が7円99銭であるのに対し、それぞれ7円70銭と7円72銭でほぼ同額である。その他もう1市については、本市と比べ選挙公報の規格が小さいので比較にならない状況である。

また、市長選挙については、本市と単価が同額の市が1市あるのみで、他の市は本市より高額である。

## 2 監査委員の判断

- (1) 請求人は、本件配布業務に関して、法第234条第2項および地方自治法施行令第167条の2の規定により、随意契約ができる場合に該当しないにもかかわらず、違法に随意契約した旨の主張をしているので、まず、この点について検討する。

「監査により認められた事実」(1)および(2)で示したとおり、本件配布業務については、選挙公報の配布が公職選挙法および市条例で規定されていることから明らかなとおり、有権者が候補者を選ぶ極めて有効な判断資料であり、配布漏れが生じたり、隣接する他の町へ越境配布が行われた場合、その選挙結果にも重大な影響を及ぼすことになることは明らかであり、配布漏れや越境配布を確実に防止できること

が重要である。

このため、新聞販売店の配達区域が市外に及ぶ場合、選挙公報の折込区域を確実に区別し、配布できる確実性が求められるとともに、万一、配布漏れが生じた場合や新聞未購読世帯から求められた場合は、直ちに配布しなければならない迅速性も求められる業務である。

また、本件配布業務においては、選挙日程から見て、時間的余裕はなく、極めて短い履行期間内に、確実かつ迅速に履行がなされなければならない強い要請があり、これを受注する業者には、信頼に足る配布能力を有していることが求められるものである。

このような諸事情を総合的に判断した結果、本件委託契約については、最も信頼できる能力を有すると認められた本件業者と随意契約を締結したものであり、これが地方自治法施行令第167条の2第1項第2号で規定する「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」に該当するとした選挙管理委員会の判断は、合理的かつ妥当なものであると解される。

- (2) 次に、請求人は、仮に随意契約によることができるとしても、本件委託契約は、2者以上の業者から見積書を提出させるなどの適正な契約手続を経ず、恣意的に特定の業者を選定して締結されたものであって、業者選定手続が競争契約の趣旨に違反していると主張しているので、この点について検討する。

本件委託契約は、一者随意契約方式で締結されているが、見積業者の選定については、「監査により認められた事実」(3)で示したとおり、配布方法およびその方法ごとの業者選定を慎重に進めており、配布方法については、新聞折込み以外に、宅配便等による各配布方法をも検討し、それら各場合の効果等も比較検討している。

そして、実際に市内の広告代理業者を訪ね、新聞折込配布に対する基本的な疑問等の確認を行い、広告代理業者に委託した場合の効果等も検討した結果、「運送料等を含め、経費的に多額になることが考えられるため、広告代理業者ではなく、各新聞の折込専門業者に選定業者を絞るべきである」という結論に達したということは、妥当な判断

であると考えられる。

各新聞の折込専門業者の選定については、別表のとおり、市における各新聞の購読数等を十分考慮して検討し、その中で、「監査により認められた事実」(4)で示したとおり、補完措置に対応する能力が最も優れている本件業者と協議を重ね、その結果、本件業者と一者随意契約を締結しているもので、恣意的に特定の業者を選定したものと判断することはできない。

また、「監査により認められた事実」(6)で示したとおり、本市の選挙公報の折込単価は、他の中核市と比較して高価とは言えない水準であると認められ、本件委託契約における契約金額も適正かつ妥当であるものと推認できる。

以上の各事情を総合的に判断した結果、選挙管理委員会は、本件配布業務の業者選定において、請求人が主張するような手続面での違法性は認められず、市は、市契約規則等の規定に則り、適正に事務を執行しており、考えられる契約形態について、調査・考慮の上で、有利不利を客観的に判断し、綿密かつ慎重に業者選定を行ったものと理解できる。特に、7紙の折込専門業者の中から、本件業者を見積対象業者として選定した理由は、本件業者が、折込み・配布漏れ世帯や新聞未購読世帯に対する補完措置を迅速にできること、また、市外への越境配布が確実に防止できることについて、他の業者を圧倒して優位な状況にあることによるものであり、本件委託契約を随意契約とした判断根拠とも合致する合理的かつ妥当なものであると解される。

- (3) さらに、請求人は、本件委託契約の締結および当該公金支出について、法第232条第1項および第2条第14項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法な委託契約の締結および公金支出であることの主張をしているので、この点についても検討する。

請求人が主張する法第2条第14項および第232条第1項ならびに地方財政法第4条第1項は、地方公共団体がその事務を行うに当たり、必要な経費を支出する場合、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならないという趣旨を規定しているものである。

本件委託契約の締結および公金支出については、選挙執行の上で重要な本件配布業務の確実かつ迅速な履行を図るべく、正当な理由によって、適正な手続で本件委託契約を締結し、また、その契約金額は、他の中核市の状況と比較しても決して高額なものではなく、適正かつ妥当なものであり、何ら違法・不当なものではなく、その支出が市に損害を与えるものではないことは明らかであるので、請求人が主張するような各法諸規定に違反する点は認められず、請求人の主張は失当である。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

(別表)

選挙公報を折り込む新聞名とその購読部数等

新聞の名称	購読部数	購読率	市内の販売店数
四国新聞	82,600部	50%	38店
朝日新聞	27,400部	16%	17店
読売新聞	25,800部	15%	16店
毎日新聞	11,600部	7%	9店
日本経済新聞	11,450部	7%	17店
産経新聞	6,500部	4%	7店
山陽新聞	1,450部	1%	1店

高松市監査委員告示第11号

地方自治法(以下「法」という。)第252条の43第9項の規定により、高松市長に同条第2項前段の規定による通知を行わなかった理由を次のとおり公表します。

平成15年8月18日

高松市監査委員	北原和夫
同	吉田正己
同	綾野和男
同	鎌田基志

高松市議会議員選挙および高松市長選挙に伴う選挙公報折込配布業務等の委託契約に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について

第1 請求の内容

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成15年6月24日

3 請求の要旨(原文)

別紙事実証明書((注)事実証明書については省略した。)の記載によると、氏名不詳の職員は、高松市議会議員選挙および高松市長選挙に伴う選挙公報折込配布業務に関して、地方自治法第234条第2項及び地方自治法施行令第167条の2の規定により随意契約によることができる場合に該当しないにもかかわらず、違法に随意契約を締結して、競争入札等の競争契約による適正価格との差額相当額の損害を高松市に与えた事実が認められる。本件の場合には、契約前に十分な時間的余裕があり競争による契約のできない理由がなく、かつ、若し仮に、随意契約によると仮定して

も高松市契約規則第18条第2項により2社以上の者から見積書を提出させるなど、適正な契約をするための手続も経ていない。仮に、各社間に独占禁止法に違反する価格協定があったと仮定しても、各社からの見積書によりその事実を明白にし競争により低価格提示者と契約をすべきものである。結局、本件契約担当者は、独占禁止法に違反する価格協定があることを前提に、恣意的に特定の業者を選定したものであって選定手続が高松市契約規則の競争契約の趣旨に違反しているのである。

本件委託契約の締結及びそれに伴う公金支出は、地方自治法第232条第1項、同法第2条第14項、地方財政法第4条第1項の各規定に違反するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、本件委託契約締結及び当該公金支出につき責任を有する者に対して損害の補填をさせる等の必要な措置を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求めざるを得ない。

## 第2 監査対象事項

本件請求の監査対象事項は、高松市職員が高松市議会議員選挙および高松市長選挙に伴う選挙公報折込配布業務等の委託契約に関して、地方自治法の規定により、随意契約ができる場合に該当しないにもかかわらず、随意契約し、仮に随意契約によることができるとしても2者以上から見積書を提出させるなどの手続を執らなければならないのに、その手続を執っていないことが、高松市に競争入札等の競争契約による適正価格との差額相当額の損害を与えたかどうかという事項である。

## 第3 高松市長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。