

## 選定は適切？より低額で事業運営委託契約ができた住民訴訟

随意契約の方法による裁量の範囲の逸脱や手続的な瑕疵等は認められない——裁判所

### 1 はじめに

今回は、本誌472号80頁の事業運営委託契約に関する住民訴訟事件（東京地裁令和2年1月31日判決）を取り上げます。

本件は、品川区長であるA（以下「A区長」といいます。）が、社会福祉法人B（以下「本件法人」といいます。）との間で、随意契約の方式により、委託料を2649万円として品川区地域拠点相談支援センターにおいて実施されている事業の運営を委託する契約を締結する旨の支出負担行為（以下「本件財務会計行為」といいます。）をしたところ、適切に一般競争入札を実施するなどして事業者を選定すれば、同じ品川区にある同様の地域拠点相談支援センターであるC障害者相談支援センターにおいて実施されている事業の運営に係る委託契約の委託料である883万円と同額で本件財務会計行為をすることができたから、本件財務会計行為は違法であって、品川区に対する不法行為を構成するものであり、品川区はA区長に対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有しているにもかかわらずこれを行使することを怠っているとして、品川区の住民である原告が被告に対し、自治法242条の2第1項4号の規定に基づき、被告がA区長に対して損害賠償請求をするよう義務付けることを求めた事案です。

自治法上、一般競争入札が原則とされながら、例外として位置付けられる随意契約が認められるのはどのような場合なのかについて、競争入札が不可能又は著しく困難といえない場合であっても、契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して、地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合には随意契約が許されることを示した最高裁昭和62年3月20日第二小

法廷判決（民集41巻2号189頁・本誌39号7頁）の要件を再確認するとともに、随意契約を行う場合に求められる手続を再確認するという意味で、有益な事案と思われまますので紹介します。

### 2 事案の概要

#### (1) 品川区における相談支援（注1）の体制の概要について

ア 品川区は、障害者総合支援法77条の2第1項が規定する基幹相談支援センターの機能を品川区福祉部障害者福祉課に置き、基幹相談支援センターの下で地域の相談支援の中心的な役割を担うものとして、(ア)品川区障害者生活支援センター、(イ)B障害者相談支援センター、(ウ)C障害者相談支援センター、(エ)精神障害者地域生活支援センターの4か所の地域拠点相談支援センターを設置していました。地域拠点相談支援センターでは、特定相談支援事業（注2）が実施されており、特定相談支援事業のうちの基本相談支援（注3）に係る事業を含む事業は、品川区から、地域拠点相談支援センターで計画相談支援（注4）に係る業務を行っている指定特定相談支援事業者に対し、「品川区地域拠点相談支援センター事業運営委託」（以下「本件事業委託」といいます。）の名称により、その事業及び業務の実施が委託されています。

イ 本件法人は、平成17年10月に、精神障害者地域生活支援センターにおいて、平成25年4月に、B障害者相談支援センターにおいて、それぞれ特定相談支援事業を開始しました。

ウ 社会福祉法人Cは、平成29年4月に、C障害者相談支援センターを開業して特定相談支援事業を開始しました。

#### (2) 本件財務会計行為をするに至る経緯等について

て

ア 品川区契約事務規則（以下「本件規則」といいます。）40条において、契約担当者は随意契約にしようとするときは、契約条項その他見積りに必要な事項を示して、なるべく2人以上から見積書を徴さなければならない旨が定められているところ、品川区は、毎年7月頃、その翌年4月1日から本件事業委託についての委託契約（以下「本件委託契約」といいます。）の相手方となる予定者との間で、相談の件数等、配置可能な相談支援員の数を含めた事業全般を協議する機会を持ち、翌年度に配置することが相当な相談支援員の人数を確定させた上で、本件委託契約に係る委託金額（以下「本件委託金額」といいます。）を決定しており（以下「事前協議」といいます。）、本件委託金額を決定する際、本件委託契約の相手方となる予定者から、見積書を徴取することはありませんでした。

イ 平成29年3月頃、A区長（専決者は品川区福祉部障害者福祉課長であり、以下「障害者福祉課長」といいます。）は、本件法人との間で、委託金額の合計を2649万円とする精神障害者地域生活支援センター（706万4000円）及びB障害者相談支援センター（1942万6000円）に係る本件委託契約を締結する旨の支出負担行為（本件財務会計行為）をしました。

また、A区長（専決者は障害者福祉課長）は、同じ頃、社会福祉法人Cとの間で、委託金額を883万円とするC障害者相談支援センターに係る本件委託契約を締結する旨の支出負担行為（本件財務会計行為）をしました。

品川区は、本件委託金額を算出するに当たり、常勤の相談員1名当たり年額529万8000円、非常勤の相談員1名当たり年額353万2000円の費用を

それぞれ要することを前提としており、上記Aの事前協議に基づき、本件法人及び社会福祉法人Cとの間で、それぞれ配置される相談員の勤務形態と人数を確定した上で、本件委託金額が算出されていた。

### (3) 住民監査請求及び本件訴えの提起

原告は、平成30年3月30日、品川区監査委員に対し、本件財務会計行為が、違法な随意契約によるものであって委託金額も不当に高額であるから違法なものであるとして、品川区長に対し、公募によって精神障害者地域生活支援センター及びB障害者相談支援センターの運営主体を決め、委託金額も客観的根拠の下で算定して本件委託契約を締結することを義務付けるなどの必要な措置を講ずべきことを請求しました（以下「本件監査請求」といいます。）。

品川区監査委員は、平成30年5月22日に、本件監査請求を棄却する旨の決定をしました。なお、同決定書には、「本件委託契約については、障害者福祉課が弁明するような事情があったとしても、そのことをもって見積書の徴取を省略できる「相当な事由」があったとは言い難く、見積書を徴取すべきであったと言わざるを得ない。」「予定価格（委託金額）の算定に当たっては、（中略）より客観性や合理性が求められるべきであったと解する。」との指摘がなされていました。

原告は、平成30年6月22日に、本件訴えを提起しました。

原告は、平成30年6月22日に、本件訴えを提起しました。

### 3 本件の争点

本稿で取り上げる本件の主たる争点は以下の2点です（本件では本件財務会計行為に係る金額の適否



も争点になりましたが、本稿では割愛します。)

## (1) 争点 1

本件財務会計行為が随意契約の方法によっていることの適否について

## (2) 争点 2

本件財務会計行為に係る手続的な瑕疵の有無について

## 4 裁判所の判断の要旨

### (1) 争点 1 について

ア 随意契約の要件について定める自治法234条2項に基づく自治法施行令167条の2第1項2号にいう「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」とは、普通地方公共団体が契約を締結するに当たり競争入札の方法によることが不可能又は著しく困難とはいえない場合であっても、不特定多数の者の参加を求めて競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らし、それに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定してその者との間で契約を締結するという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合もこれに該当するものと解すべきであり、そのような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている同法及び同法施行令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である(前掲最判昭和62年3月20日)。

イ 本件委託契約の対象である基本相談支援に係る事業を含む障害者総合支援法77条1項3号の事業は、障害者からの様々な相談に応ずることを

中核的な内容とするものであり、障害者の福祉の増進を図ることを目的とするものであるから、当該契約の内容、性質、目的等に照らすと、委託の相手方としては専門的な知識やノウハウに加え、相当な信用、実績等を有する団体を選定しなければならないものであるということができ(障害者総合支援法77条の2第3項、障害者総合支援法施行規則65条の14の2が、基本相談支援を含む同法77条1項3号の事業の委託先を指定特定相談支援事業者又は指定一般相談支援事業者に限定していることにも、この趣旨が現れているということができ)、不特定多数の者の参加を求めて競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが適当な類型のものとまでは断定することができない。その上で、計画支援相談に係る業務を実施している事業者のみに上記の事業を委託するとの選択を禁ずる法令上の規定又はこれを望ましいものとはいえない旨の公的な見解若しくは一般的な知見は見当たらず、また、上記の選択は、いわゆるワンストップサービスを提供することを志向する趣旨のものとして、相応の合理性を有するものと認められる。

したがって、①本件法人との間の本件委託契約について、これを随意契約による方法以外の方法によって締結することが不可能ではないこと、②本件法人との間の本件委託契約と同様の契約について随意契約による方法以外の方法によって契約を締結している普通地方公共団体が相応の数に上ること、③計画支援相談に係る業務を実際に実施している事業者(指定特定相談支援事業者)のみに上記の事業を委託することが必然的なものとまではいえないことの諸事情を前提としたとしても、本件法人との間の本件委託契約を随意契約の方法により締結したことが、品川区の契約担当者が有する合理的な裁量の範囲から逸脱し、又はこれを濫用したものとまでは認め難い。

### (2) 争点 2 について

ア 本件規則40条は、契約担当者は、随意契約によろうとするときは、契約条項その他見積りに必要な事項を示して、なるべく2人以上から見積書を徴さなければならない旨を定めているから、本件委託契約を随意契約によって契約しようとする

る場合、原則として、見積書を徴する必要があることになる。

本件規則41条は、同条各号のいずれかに該当する場合には、見積書の徴取を省略することができる旨を定めているところ、本件においては、同条3号（「見積書の必要がないと認められる相当な事由があるとき」）に該当しない限り、見積書の徴取を省略することは許されないことになる。

イ 本件規則40条が、随意契約の方法によって契約を締結するに先立って見積書を徴取すべきことを定めた趣旨は、随意契約における対価の額の適正を確保することにあるものと解されるところ、本件委託契約の相手方となる予定者との間で事前協議しているからといって、当該事前協議の結果が当然に適正であることが導かれるわけではなく、また、本件委託金額として予定される金額を含む当該協議の結果が本件委託契約の相手方との間で適正に共有されているか否かを見積書を徴取することによって確認する必要があるに消滅するわけでもないから、本件委託契約の相手方となる予定者との間で協議して翌年度に配置することが相当な相談支援員の人数を確定させているとの一事をもって直ちに、見積書を徴取する必要がないとは認め難い。

したがって、事前協議を行い翌年度に配置することが相当な相談支援員の人数を確定させていることにより委託金額も当然に確定するから見積書が提出される余地はないとして、本件規則41条3号に該当する事由がある旨の被告の主張は採用することができない。

ウ 本件法人との本件委託契約については、本来徴取すべき見積書を徴取することなく契約を締結したという手続的な瑕疵があったことになる。

本件規則40条の趣旨は、随意契約における対価の額の適正を確保することにあると解されるところ、本件法人との間の本件委託契約に係る本件委託金額は、本件法人と協議した上で定められており、本件法人から見積書を徴取したか否かによってその金額に実際に変動が生じる可能性は低かったものと認められ、また、本件においては、当該本件委託金額が適正なものではないとも認めるに

足りない。そうすると、本件においては、見積書を徴取すべき旨を定めた同条の趣旨を没却するような重大な違法があったとまでは認められないから、上記の手続的な瑕疵は、本件法人との間で本件委託契約を締結したことの効力に影響を及ぼすものとはいえ、本件財務会計行為（本件法人との間で本件委託契約を締結したこと）自体を違法とするものとも解されない。

したがって、本件財務会計行為は、適法であると認められる。

## 5 本判決の意義

### (1) 随意契約の要件の再確認

競争の方式（一般競争入札・指名競争入札）によらず、任意に適当と認める特定の相手を選定して契約を締結する方式である随意契約は、手続が簡単で経費負担も少なく済み、契約の目的や内容に照らして競争入札では選定基準とはできない資力、信用、技術、経験等の観点から信用できる相手方を選ぶことができるというメリットがあるとされます。一方で、随意契約は、契約の相手方の固定化を招いたり、相手方の選定が情実に左右される可能性がある等、公正性の点で問題が生じるおそれがあるというデメリットがあることから、地方公共団体が行う契約方式としては例外的な位置付けとされ、自治法施行令167条の2第1項各号に該当する場合に限り、随意契約を行うことができることになっています（自治法234条2項）。このうち、自治法施行令167条の2第1項2号が定める「その性質又は目的が競争入札に適しないものとするとき」（不適条項）は、随意契約の典型的事由であり、その該当性の判断は、実務において頻繁に直面し、住民訴訟にも発展しやすい類型といえます。

この点に関連して、本判決も引用する最判昭和62年3月20日は、競争入札が不可能又は著しく困難といえない場合であっても、契約の性質又は目的が競争入札に適しないものとして随意契約をすることが許される場合があること、そして、そのような場合に該当するか否かの判断は、地方公共

団体の契約担当者の合理的な裁量に委ねられることを明らかにしました。

本件委託契約の内容は、市町村が行政サービスとして担う障害者総合支援法77条1項3号の事業（注5）を外部に委託するものであり、障害者の福祉の増進を図るという事業目的等に照らしても、委託先としては、事業遂行に必要な専門的知識や経験を有し、実績と信用のある事業者を選定することが求められるといえますので、本件委託契約を随意契約の方式で行ったことは品川区の契約担当者が有する裁量権の範囲内であるとした本判決の認定に異論を挟む余地はないと考えます。

もっとも、地方公共団体の契約実務を担当する立場からは、上記最高裁判例の存在や、本判決のように上記最高裁判例の考え方にに基づき随意契約としたことを適法と判断した下級審裁判例の存在によって契約担当者に広範な裁量権が与えられているものと安易に考えるべきではなく、随意契約はあくまで例外的位置付けであるという原則論に立ち戻り、随意契約を選択するに当たっては、事後に住民訴訟の対象になり得ることを常に念頭に置きつつ、上記最高裁判例の要件に照らし、随意契約とすることの必要性、相当性を具体的かつ説得的に説明（主張・立証）することが可能かどうかを十分に検討する必要があります。

## (2) 随意契約の手続の再確認

地方公共団体が定める契約規則等においては、随意契約によって契約を締結しようとするときは、なるべく2人以上の者から見積書を徴さなければならない旨が定められています（見積合わせ）。その趣旨は、本判決も言及しているとおり、随意契約は、契約担当者が任意に選択した特定の相手方と締結するものであることから、価格が適正・妥当なものかどうかを客観的に判断する点にあります。

本件では、このような見積合わせのルールを履践しないまま、随意契約を締結してしまっており、かかる手続的瑕疵があるために本件委託契約は違法であるとの原告の主張に対して、被告は、本件委託契約の締結前に行われた事前協議において、配置される予定の人員数と委託金額が定まっ

ているから見積書の徴取の必要性がない場合に当たる旨を反論しました。

しかし、随意契約における見積合わせの趣旨（価格の適正を期する）に鑑みれば、被告の反論は射を射ておらず、見積書を徴取しなかったことは随意契約に必要な手続の履践を怠ったこととなります。結論としては、事前協議の経過等に照らすと、かかる手続的瑕疵は見積書の徴取を必要とした規則の趣旨を没却する程に重大な違法があるとまではいえないとして、原告の主張を排斥しましたが、随意契約が例外的位置付けの契約方式であることと同様に、随意契約において見積書を徴取する必要がない場合もまた例外的な場合に位置付けられるものであって、安易に見積書の徴取を不要と判断することに対して警鐘を鳴らすものと言えます。随意契約を締結するに当たっては、上記最高裁判決が示した実体的要件の充足の有無を慎重に検討するとともに、手続的要件の履践状況についても再確認するべきでしょう。

## 注

- 1 「基本相談支援」、「地域相談支援」、「計画相談支援」を総称する概念である（障害者総合支援法5条18項）。
- 2 「一般相談支援事業」は、「基本相談支援」及び「地域相談支援」のいずれも行ふ事業のことを指し、「特定相談支援事業」は、「基本相談支援」及び「計画相談支援」のいずれも行ふ事業のことを指す（障害者総合支援法5条18項）。  
市町村は、同法77条1項3号に掲げられている事業の実施を一般相談支援事業又は特定相談支援事業を行う者に委託することができる（同法77条の2第1項及び第3項、同法施行規則65条の14の2）。
- 3 「基本相談支援」は、地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき、障害者等、障害児の保護者又は障害者等の介護を行う者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せてこれらの者と市町村及び障害者総合支援法29条2項に規定する指定障害福祉サービス事業者等との連絡調整その他の厚生労働省令で定める便宜を総合的に供与する旨のものとして

おり（同法5条19項）、市町村が行うものとされている地域生活支援事業の1つである同法77条1項3号に掲げられている事業の一部を成すものである。

「基本相談支援」と同じく一般相談支援事業に含まれる「地域相談支援」は、「地域移行支援」と「地域定着支援」を総称するものであり（同法5条18項）、一定の要件を満たす指定一般相談支援事業者から障害者に対して提供される法定のサービスを指す。「地域移行支援」は、障害者支援施設等の施設に入所している障害者又は精神科病院に入院している精神障害者その他の地域における生活に移行するために重点的な支援を必要とする者について、住居の確保その他の地域における生活に移行するための活動に関する相談等の便宜を供与する旨のものを指す（同条20項）。「地域定着支援」は、居宅において単身等の状況で生活する障害者について、当該障害者との常時の連絡体制を確保し、その障害の特性に起因して生じた緊急の事態等の場合に相談その他の便宜を供与する旨のものを指す（同条21項）。地域相談支援給付決定を受けた障害者が、指定一般相談支援事業者から、指定地域相談支援を受けるために要した費用は、市町村が、当該障害者又は指定一般相談支援事業者に対し、一定の額の金員を支給することにより給付されることとなっている（同法51条の5ないし51条の8、51条の13ないし51条の15）。

4 「計画相談支援」は、「サービス利用支援」及び「継続サービス利用支援」を総称するものであり（障害者総合支援法5条18項）、一定の要件を満たす指定特定相談支援事業者が計画相談支援対象障害者等に対して提供する法定のサービスを指す。「サービス利用支援」は、介護給付費等（同法6条に定める自立支援給付の一部を成すもの）を支給する旨の決定（又は当該決定の変更）を受けるための申請をした障害者の心身の状況、その置かれている環境、当該障害者等又は障害児の保護者の地域相談支援の利用に関する意向その他の事情を勘案し、サービス等利用計画案を作成し、支給決定等が行われた後に、関係者との連絡調整その他の便宜を供与す

るとともに、サービス等利用計画を作成する旨のものを指す。「継続サービス利用支援」は、地域相談支援給付決定障害者が、給付決定の有効期間内に継続して地域相談支援を適切に利用することができるよう、サービス等利用計画が適切であるかどうかにつき、地域相談支援の利用状況を検証し、その結果及び当該障害者の心身の状況、その置かれている環境等の事情を勘案し、サービス等利用計画の見直しを行い、その結果に基づき、①サービス等利用計画を変更するとともに、関係者と連絡調整その他の便宜の供与を行うこと、②新たな支給決定等が必要であると認められる場合において、当該障害者等に対し、支給決定等に係る申請の勧奨を行うことのいずれの便宜の供与を行うものを指す（同条21項、22項）。

計画相談支援対象障害者等が、指定特定相談支援事業者から、計画相談支援を受けるために要した費用については、市町村が、当該計画相談支援対象障害者等又は指定特定相談支援事業者に対し、一定の額の金員を支給して給付されることとなっている（同法51条の16ないし51条の18）。

#### 5 障害者総合支援法77条1項3号

「障害者等が障害福祉サービスその他のサービスを利用しつつ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき、障害者等、障害児の保護者又は障害者等の介護を行う者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言その他の厚生労働省令で定める便宜を供与するとともに、障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のための関係機関との連絡調整その他の障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行う事業」

佐々木 泉 顕  
（弁護士）

山 田 敬 之  
（弁護士）

岸 本 明 大  
（北海道町村会）