

令和5年9月 29 日
参考資料

住民監査請求の監査結果について

(パスポートセンターにおける違法な業務委託契約の締結に関する件)

県民から、地方自治法第 242 条第1項の規定に基づく住民監査請求があり、同条第5項の規定に基づき監査を行い、請求人の主張には理由がないと認め、棄却することとし、請求人に対して別紙2のとおり通知しましたので、お知らせします。

1 請求書を受理した日

令和5年8月2日

2 請求人

(略)

3 監査結果の決定日

令和5年9月28日

4 監査結果の概要等

監査結果の概要は別紙1、請求人に通知した文書は別紙2のとおり

(請求人の氏名及び住所並びに氏名が特定され得る情報は省略している。)

5 備考

請求人へ監査結果通知が到達したことを確認できた後に発表するため、監査結果の決定日と発表日が異なります。

問合せ先

神奈川県監査事務局総務課

課長 塩野 電話 045-285-5053

副課長 芳賀 電話 045-285-5054

住民監査請求の結果の概要

(パスポートセンターにおける違法な業務委託契約の締結に関する件)

住民監査請求の概要（請求人の主張）

請求人は、パスポートセンターが締結した一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託契約は、入札公告等に明記された契約条件に違背する落札者との違法な契約の締結であり、これにより入札制度の公平性・信頼性が損なわれ、また、公金の適正な利用とは言えない業務委託料等の支出という損害が発生していると主張している。

1 監査の結果

令和5年8月2日に受理した住民監査請求について、令和5年9月28日、監査委員の合議により、本件監査請求には理由がないと認め、請求を棄却した。

2 請求の要旨

請求人は、令和5年4月3日付けで神奈川県パスポートセンター（以下「パスポートセンター」という。）が締結した一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託契約（以下「本件契約」という。）は、入札公告及び入札説明書に明記された契約条件（以下「入札条件」という。）に違背する落札者との違法な契約の締結であり、これにより入札制度の公平性・信頼性が損なわれ、また、入札条件を満たしていない事業者への業務委託料等の支出という損害が発生していると主張している。

3 判断の理由（要旨）（別紙2 P16～P20）

パスポートセンターは、旅券交付時に手数料として支払う県央支所近隣での印紙・証紙販売について、落札者が、①自ら販売者の指定を受けるか、②指定を受けた販売者と契約し、自らの責任で販売できることが確定した後に契約を締結し、そうでない場合は契約を締結しないと入札条件に明記しているが、本件契約の締結について、会計局指導課に対し、「入札公告及び入札説明書（以下「入札公告等」という。）で付した条件に抵触する場合であっても、それは落札者の責めによらざる理由で生じた結果であるから、誓約書を徴する等の措置を講じた上で契約を締結すべきである」との考えを示して財務相談を行い、これに対して指導課から、「特段の留保条件を設けていない以上、入札

条件に従うことが適当であり、公に提示した条件と異なる条件で契約することは入札の公平性を損ない、適切ではない」との回答を得た後、入札条件を満たしていない落札者と契約を締結し、その理由について、契約締結前に覚書を締結して落札者の責任で印紙・証紙販売をできるようにしたこと、及び県顧問弁護士の法律相談の結果として、入札実施時に予想できなかった社会事情の変更という落札者の責めによらない理由で契約を締結しないことが信義則（民法第1条）に反し、また、入札参加者間の入札の公平性に問題は無く、契約を締結して差し支えないとの結果を得られたこと、と説明している。

しかし、この覚書を締結したからと言って、落札者が印紙販売を行えることが確定しているとは言えず、本件契約は入札条件に違反した契約であると言わざるを得ない。

次に、信義則における「事情変更の原則」は、契約締結時に当事者が予見できなかった社会事情の変更が生じ、契約内容の実現をそのまま強制することが不合理な場合にその内容を変更等することができる考え方と解釈されていることや、信義則の適用にかかる最高裁判例等によれば、本件のような契約締結前の段階で信義則が適用されて入札条件に違反した契約をしてよいとする根拠にはなり得ないと考えられ、また、印紙販売の継続という一民間企業の営業の自由に基づく判断を社会事情の変更とみることは適切ではなく、落札者が印紙販売の指定を受けられない事情は入札実施の前後で変更されたものでもなく、さらに、パスポートセンターが設定した入札条件に不備があり、その原因がパスポートセンター自身にあることからすれば、落札者の責めにはよらないとしても、契約当事者の一方であるパスポートセンターが予見できなかった事情の変更が生じたとするのは適切ではなく、加えて、入札の公平性は、入札参加者だけでなく、入札への参加を検討する段階も含めて全ての県民等に担保される必要があると考えられ、入札参加者間で担保されればよいとするのは適切ではない。

一方、住民監査請求できる損害については、最高裁判例において、積極の損害（財産の減少）または消極の損害（利益の逸失）を与えひいては住民全体の利益に反する損害が生じることが要件と判示されているが、本件では、入札条件の不備を理由に落札者の決定を取り消して再度の入札を行ったとしても、業務委託の支出は要することとなり、こうした損害が現に生じているとまでは言えない。

以上のことから、本件契約の締結は、入札条件に違反した違法な契約の締結であり、入札条件に違反していても契約を締結してよいとする合理的な理由は認められず、入札の公平性が損なわれているものと言わざるを得ないが、県に対し、具体的な損害をもたらしたとまでは認められない。

監第 1170 号
令和 5 年 9 月 29 日

請求人 (略) 様

神奈川県監査委員	村 上 英 嗣
同	吉 川 知 恵 子
同	中 家 華 江
同	し き だ 博 昭
同	松 本 清

住民監査請求に基づく監査の結果について (通知)

令和 5 年 8 月 2 日に受理した住民監査請求 (以下「本件監査請求」という。) について、地方自治法 (昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。) 第 242 条第 5 項の規定に基づき、監査を行ったので、その結果を次のとおり通知する。

第 1 請求に対する判断

請求を棄却する。

第 2 請求の内容

1 請求人から提出された令和 5 年 8 月 2 日付け請求書の内容

(原則、内容は原文のまま)

1 請求の要旨

(1) 請求の対象となる神奈川県の機関又は職員

神奈川県国際文化観光局パスポートセンター 所長 小泉 紀子

(2) いつ行われた、どの神奈川県の財務会計上の行為が対象となるか

令和 5 年 2 月 2 日公告の「一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託」財務会計上: 令和 5 年度予算

(3) それか、どのような理由で違法又は不当なのか

a 入札公告: 6 (6) 【契約者の決定方法】

b 入札説明書: 8 (15) 【契約者の決定方法】

上記 2 か所には、①落札者が「郵便切手販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」の指定を受けるか、又は落札者が「郵便切手販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」と契約し、令和 5 年 4 月 1 日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結することが定められ、②令和 5 年 4 月 1 日から県央支所において、落

札者の責任のもとに収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売が行えない場合は、契約を締結しないこととする旨明記されている。

しかし、令和5年度の「一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託」（調達案件番号 0001100140020220002）を落札した(株)アイヴィジットは上記①条件を満たさず、上記(1)記載の機関又は職員（以下「本件職員」という。）は、上記②によって契約を締結することは許されなかった。にもかかわらず、本件職員は、上記①及び②に違背して、同社との契約を締結し、その業務開始及び遂行を推進した。これによって、同社は、令和5年4月1日以降の上記入札対象業務について契約を締結し、上記業務を受託している。

その結果、上記入札事業については、入札公告及び入札説明書に定められた契約者の決定方法に違反した契約が締結され、事業が遂行されている。このような明確に定められた入札条件に違背する落札者との契約は、適法かつ相当な契約締結でないことが明々白々であり、神奈川県自身が定めた「その他契約の締結の方法に関し必要な事項」（地方自治法 234 条 6 項）に反して、神奈川県に上記業務委託契約を締結させるものとして違法である（同法第 1 項等）。

そして、入札手続における、入札条件は、公正・公平な契約を担保するために公務所又は公務員が地方自治法第 234 条に基づいて明確に定めたものである。しかるに、かかる入札条件に違反した契約を締結し、かつ、かかる違法な契約に基づく業務遂行を追認・黙認することは、その入札制度の公正さ、公平性を否定するものであって許されない。

また、本件における上記行為は、実質的に入札制度の利用を破棄し、合理的な理由なく、任意かつ恣意的な随意契約を締結したのと同様である。しかし、上記契約締結に際し、随意契約締結のために必要な要件の充足も、手続履践も全く認められず、その点でも違法と言わざるを得ない（地方自治法 234 条、地方自治法施行規則 167 条の 2 第 1 項、神奈川県財務規則 50 条等参照）。

また、上記入札制度の有名無実化は、「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」にも違反する可能性がある。

以上のとおり、上記契約の締結及び業務の開始・遂行について判断をした本件職員は、「地方自治法及び地方自治法施行規則」、「神奈川県財務規則」、又は「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」その他入札制度又は契約締結等の各種関連法規に違反して、神奈川県の法定受託業務である「一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務」の遂行に関し、神奈川県に違法な契約を締結させ、もって、これに基づいて神奈川県からの本来許されない業務委託料等の支出を生ぜしめたものといえる。そして、入札制度が形骸化したことにより、他の応札事業者、ひいては神奈川県民に対し、不利益及び不当な判断がなされていることも明白である。

さらに、現事業者は、契約者の決定方法に記載のある要件を満たしていないにも

かかわらず、これを受託し、履行していることは違法な業務遂行が放置されているものと言わざるを得ず、また、これに基づいて、神奈川県から、本来得られるはずのない業務委託料を受領していることになる。

(4) 神奈川県にどのような損害が発生又は発生するおそれがあるのか

県職員（幹部）の不適切な判断により、入札が実質的に形骸化し、入札制度の公平性・信頼性が損なわれたこと。また、これによって、他の入札参加者へ不平等・不利益が生じていること。(3)に定める要件を満たさない不適格事業者が契約され履行されていることは、公金の適正な利用とは言えないこと。

(5) どのような措置を求めるのか

a 上記入札条件を満たさない契約の締結及びこれに基づく業務委託料等の支出行為が、以下各号に記載する関連法規等に違反するか否かの判断及び違反している際にはそれに対する是正・適法化等の措置を求める。

一 入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律

二 地方自治法及び地方自治法施行令

三 地方公務員法会計法、独占禁止法

四 神奈川県財務規則

五 神奈川県行政手続条例

六 その他「一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務」等の契約、業務遂行、又はこれに対する財政支出行為に関する関連法規等

b (3)a 及び b の要件を満たさず履行している現業者に対し、神奈川県指名停止等措置要領に基づいた措置を求める。

c 改めて競争の機会を設け、公平な措置を求める。

2 請求人

氏名 (略)

住所 (略)

3 請求人から提出された事実を証する書面

事実証明書 1 神奈川県令和 5 年度「一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託」入札における契約の不備と県職員による民間事業への介入について

事実証明書 2 事実証明書 1 の事象を証明する資料一式

第 3 請求の受理

本件監査請求は、実際に受け付けた令和 5 年 8 月 2 日付けをもって受理した。

第4 監査の実施

1 請求人からの証拠の提出及び陳述

(1) 証拠の提出

請求人から新たな証拠の提出はなかった。

(2) 陳述の内容

請求人は、令和5年9月5日10時05分から神奈川県庁（以下「県庁」という。）新庁舎3階の第1監査室において、監査委員に対して陳述を行った。

陳述の内容は次のとおりであった（原則、発言のまま記載している。）。

（略）と申します。本日は陳述の機会をいただきありがとうございます。それでは陳述いたします。

令和5年2月2日木曜日に神奈川県より、一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託の入札公告がアップされました。そして、令和5年2月16日木曜日、この入札の結果が開札されました。株式会社アイヴィジットが対予定価格の90.9%で落札しております。ちなみに、（略）イマジネーション株式会社は、対予定価格の81.5%で札入れをしたため、失格となりました。最低制限価格は予定価格の83%となっているためです。

この入札の入札説明書には、令和5年4月1日から県央支所において、落札者の責任のもとに収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売が行えない場合は、契約を締結しないこととします、との記載があります。落札した株式会社アイヴィジットにより印紙証紙の販売が行われているか、委託業務運営開始初日に当たる令和5年4月2日日曜日午前に運営状況を現地にて確認した者によると、神奈川県収入証紙の販売は行われているものの収入印紙の販売は行われていないことが確認できました。

入札説明書に、令和5年4月1日から県央支所において落札者の責任のもとに収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売が行えない場合は、契約を締結しないこととします、との記載がある以上、要件を満たさない不適格事業者との業務委託契約は違法な状態であり、公金の適正な利用とは言えません。仮に収入印紙販売を行わないでもよい条件で契約したとすると、業務委託に関わる費用にも影響がありますし、入札時における予定価格にも見直しが必要となり、改めて入札を行うなどの対応も必要なのではないでしょうか。

最後に、パスポートセンターの現場で働くスタッフの多くは神奈川県民です。正しい契約のもと、胸を張って仕事ができる環境を作ることも大事だと思います。詳細は提出した資料をぜひご確認ください。

陳述は以上となります。ありがとうございました。

2 監査対象事項の特定

請求人は、県の行為について、以下のとおり主張していると認められる。

本件監査請求において、請求人は、令和5年4月3日付けで神奈川県パスポートセンター（以下「パスポートセンター」という。）が締結した一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託契約（以下「本件契約」という。）は、一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託（以下「本件業務委託」という。）の入札公告及び入札説明書に定められた条件に違背する落札者と契約した違法かつ不当な契約で、入札制度の公平性・信頼性が損なわれており、現事業者に対して本来は得られるはずのない業務委託料等が支出され、こうした入札制度の形骸化により、他の応札事業者ひいては県民に不利益な判断がなされている、と主張する。

こうした請求人の主張を踏まえ、監査の実施に当たっては、本件契約及び本件契約に基づく公金の支出が法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に該当するか否か、そして、これにより県に損害が生じているか否かを監査対象事項とした。

3 監査対象箇所への調査

本件監査請求に関し、監査対象箇所として、本件契約当事者であり入札公告及び入札説明書を作成したパスポートセンター及び本件契約締結の可否についてパスポートセンターから財務相談を受けた会計局指導課（以下「指導課」という。）を選定した。そして、令和5年8月24日10時から県庁新庁舎3階第1監査室においてパスポートセンターの職員調査を実施し、本件契約を締結するまでの経緯について聴取を行うとともに、同年9月8日14時から同室において指導課の職員調査を実施し、パスポートセンターから受けた財務相談について聴取を行った。

なお、職員調査後も必要に応じて電話等で追加聴取を行った。

パスポートセンター及び指導課の主張の要旨は、次のとおりであった。

(1) パスポートセンター

ア 令和5年度の本件業務委託の概要について

受託者は、本所、川崎支所及び県央支所の3か所において、旅券の申請受付審査業務、交付業務、旅券作成業務並びに旅券申請等に関する電話案内業務を行う。

令和5年度からは県央支所に限って収入印紙・神奈川県収入証紙の販売を交付業務に加えており、令和5年2月2日付け公告分の入札説明書では、「落札者が自ら『郵便切手類販売者』及び『神奈川県収入証紙売りさばき人』の指定を受けるか、又は落札者が『郵便切手類販売者』及び『神奈川県収入証紙売りさばき人』と契約し、令和5年4月1日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結します」、「令和5年4月1日から県央支所において、落札者の責任のもとに収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売が行えない場合は、契約を締結しないこととします」等の記載を追記した。

令和5年度からの受託者は株式会社アイヴィジットであるが、同社は県会計局から収入証紙販売者の指定を受けたものの、郵便局から「郵便切手類販売者」の委託を受けていない。なお、令和4年度までの受託者はイマジネーション株式会社である。

イ 県央支所に限って収入印紙・神奈川県収入証紙の販売を交付業務に加えた事情について

旅券申請の手数料は、国と県の双方の手数料を交付時に支払う形式となっており、国の手数料は収入印紙を、県の手数料は収入証紙を用いている。

そのため、県内のパスポートセンターの近傍には、民間事業者が印紙・証紙の販売手数料を収益とする営利事業として販売窓口を設置（他の業務と併設を含む。）している。

こうした中、令和4年2月に、県央支所近傍で印紙・証紙販売を行っていた事業者から、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を受けた取扱件数の減少による収益悪化を理由に、販売事業から撤退の意向が示された。

これを受け、県は、業務委託によらない独立採算での印紙・証紙販売を行うことができる後任の民間事業者を探したが、旅券の印紙・証紙の販売は負担が重く採算がとれないことなどが理由で断られ、事業者を確保するまでに至らなかった。

事業者撤退後、後任の事業者が決まらない状態が続いた場合、県央支所が入居している民間ビル内で印紙販売を行うイオン厚木店では旅券用の高額な印紙が購入できず、遠方の厚木郵便局では旅券用の印紙購入は可能だが旅券交付窓口を開設している日曜日に印紙を購入できない時間帯があるため、旅券を受け取れないという課題があり、県民とのトラブル発生も想定される。そこで、当時、旅券発給業務を委託していたイマジネーション株式会社に対して、県央支所における旅券交付業務を円滑に行うことを目的として、業務委託の契約を変更せずに印紙・証紙販売を行うことができないか打診したところ、了解が得られた。その後、協議を行い令和4年7月から令和5年3月までの間、撤退事業者から引き継ぐ形で、イマジネーション株式会社による販売が従前の販売所で行われることになった。

県央支所近傍における印紙・証紙販売については、その後も販売を引き継ぐ事業者は現れず、イマジネーション株式会社からは印紙・証紙販売所の単独収支は赤字であると聞いており、販売手数料のみの収益では販売継続が難しいと思われた。そこで、令和5年4月以降、県民サービスの安定した提供を目的に令和5年度からの旅券発給業務の委託内容に交付手続きの一環として、印紙・証紙販売を盛り込むこととした。

その際、落札者が「郵便切手類販売者」の委託を受けることについては、令和4年に撤退事業者に代わりイマジネーション株式会社が印紙・証紙販売を行うに

あたり、県が県会計局や郵便局に調整等を行い、同社が承認を得たことから、同社以外の事業者が落札した場合でも落札者自身に特段の問題がなければ、「郵便切手類販売者」として承諾されるものと考えていた。

ウ 株式会社アイヴィジットが落札してから契約締結に至るまでのパスポートセンターの対応について

令和5年2月20日、落札決定通知書を送付後、株式会社アイヴィジットが印紙・証紙販売の受託・指定に向けた準備を進める中で、2月28日にイマジネーション株式会社が令和5年4月以降も引き続き印紙・証紙販売を行う意向を示したことから、同日中に、県は、落札者の責任で印紙・証紙販売を行うことが契約締結の条件であるため、株式会社アイヴィジットに対して、イマジネーション株式会社と印紙・証紙販売の再委託契約を締結するのか確認を求めたところ、同社の意向を改めて確認したいとの回答だった。また、株式会社アイヴィジットから、県とイマジネーション株式会社との三者で話し合いの場を設けたいとの要望があった。

3月1日、県担当者が印紙販売に係る申請書類の提出先である厚木郵便局に問い合わせたところ、既存事業者が業務を継続する中では新規事業者による印紙販売業務の申込みを承諾することは難しいが、申請書類が提出されてからでないと正式に判断することはできない旨の説明を受けた。

同日、指導課に対して財務相談入力シートを提出した際、電話でも相談し、指導課職員から、①契約要件としている「4月からの印紙証紙販売の確定」が落札者の瑕疵によらずに4月から販売できない場合の対応については、会計局は判断しない。所管局の判断で契約することは可能である。②入札時の仕様を変更して最初の契約をすることはできない。ただし、いったん入札時の仕様のまま契約し、後から協議して仕様を変更することは可能である、といった趣旨の所見が伝えられた。

3月2日、株式会社アイヴィジットが県に対して、印紙・証紙販売を再委託できるが、信頼の問題なのでイマジネーション株式会社に再委託は行わない旨の回答があったことから、県は同社に対して印紙・証紙販売のための手続きを進めるよう伝達した。

同日、県、イマジネーション株式会社及び株式会社アイヴィジットの三者で打合せ（1回目）を行い、イマジネーション株式会社に、印紙・証紙販売所の今後の運営について確認したが、明確な説明はなかった。

3月9日、県は株式会社アイヴィジットに対して県、イマジネーション株式会社及び株式会社アイヴィジットの三者による印紙販売に係る覚書の締結を提案し検討を依頼するとともに、3月14日にはイマジネーション株式会社に対して三者合意書（案）を提示し検討を依頼した。

なお、3月9日には、イマジネーション株式会社が印紙・証紙販売店舗の賃貸借を4月以降も5年間延長する契約を締結していたことが判明した。

こうした中、県として、状況説明のため、厚木郵便局を通じて郵便切手類販売業

務受託の可否を判断する日本郵便株式会社の担当者との面会を希望したが、日程調整が整わず、3月17日、株式会社アイヴィジットが厚木郵便局に印紙販売に係る申請書を提出する際に県も同行し、事情説明を行ったところ、伺った話は上部組織に伝えるが通るかどうかわからない、との回答を受け、3月22日に厚木郵便局から株式会社アイヴィジットに対して印紙販売申込みの承諾を見送る旨の通知があり、この通知をもって株式会社アイヴィジットによる印紙販売ができないことを県として正式に了知した。

3月20日に、県、イマジネーション株式会社及び株式会社アイヴィジットの三者で打合せ（2回目）を行い、イマジネーション株式会社は入札条件となっている印紙・証紙販売の再委託について触れ、同社が再委託を受けるにあたり、株式会社アイヴィジットが落札した印紙・証紙販売業務以外の旅券発給業務への同社からの従業員の派遣受入れを条件として提示したため、株式会社アイヴィジットはこれを断り、印紙・証紙販売の再委託は不可能となった。

エ 本件契約の締結について

開札後、イマジネーション株式会社が、予想に反して、県央支所近傍での印紙等販売を4月以降も継続する手続きを行ったため、落札者である株式会社アイヴィジットは、厚木郵便局から印紙販売申込みの承諾を受けることができなくなった。

また、株式会社アイヴィジットが「郵便切手類販売者」へ再委託する方法もあったが、県、株式会社アイヴィジット及びイマジネーション株式会社の令和5年3月2日の三者打合せ（1回目）の場で、イマジネーション株式会社は、今後の販売所の経営や営業時間等については一切答えないなど、県に非協力的な態度を取っており、県は株式会社アイヴィジットにイマジネーション株式会社への再委託の締結を勧めることは適切ではないと判断した。

なお、イマジネーション株式会社が、3月20日の三者打合せ（2回目）の場で示した印紙・証紙販売の再委託の条件は過大なものであり、県の調整があっても再委託の締結は困難であったと推察している。

令和5年3月13日付けの会計局財務相談では『「契約者の決定方法』として『令和5年4月1日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結する。』、『販売が行えない場合は、契約を締結しない。』と定めており、これ以外に特段の留保条件等を設けていない以上、その規定に従うことが適当』との回答を得ている。

しかしながら、落札者と契約しないとして、仕様から印紙等の販売を削除して再入札を行う場合、イマジネーション株式会社以外の事業者が落札して、同社が販売所を突然撤退してしまうと、販売事業者探しに時間がかかり旅券発給申請者に深刻な影響を与えかねないというジレンマが生じる。

さらに、令和5年3月27日からマイナンバーカードを使った旅券の電子申請開始を控え、次期受託者の従業員を研修・訓練し、4月以降の体制を整えることは喫

緊の課題であった。

入札条件を満たすことができない落札者と契約を締結することについて、令和5年3月24日に行った県顧問弁護士への法律相談において、「契約条件に挙げたものが、落札者の責めに帰さない理由により履行不能なことが明らかになったのに、それを条件として維持したままで落札者と契約しないことは、信義則（民法第1条）に反する。履行不能の疎明をしたうえで落札者と契約を締結して差し支えない。信義則の一側面としての事情変更の原則にも合致する。本件の場合、入札実施時に予想することができなかった社会事情の変更とは、落札者が印紙類販売の指定を受けられないことと、そうなった原因は、落札できなかった入札参加者が県央支所近隣で印紙類販売を実施（継続）することになったことがそれにあたる。」との回答を得ている。また、入札の公平性についても「落札できなかった入札参加者が原因で事情変更が生じた結果、原因となった入札参加者を除く誰であっても印紙販売は承諾されないことについては結果は同じなので、公平性に問題はない。」との回答も得ている。

よって、落札者である株式会社アイヴィジットと委託契約を結ぶことを決定した。併せて、契約時には入札条件を満たしていないことから、県顧問弁護士の助言を踏まえ株式会社アイヴィジットと契約前に覚書を結ぶことにした。覚書の内容は、イマジネーション株式会社が印紙等販売所を適正に運営している間は、県収入証紙販売のみを行い、イマジネーション株式会社の販売所が撤退等県民サービスに著しい支障が生じていると認める場合、直ちに日本郵政株式会社に手続きを行い印紙販売を行うというもので、これをもって、県央支所の旅券申請者のための印紙等販売が株式会社アイヴィジットの責任で継続して行えるようにした。

(2) 指導課

令和5年3月1日にパスポートセンターから財務相談入力シートによる相談を受け付けた際に、パスポートセンターから電話でも同じ相談を受けたか。また、その電話相談において、①契約要件としている「4月からの印紙証紙販売の確定」が落札者の瑕疵によらずに4月から販売できない場合の対応については、会計局は判断しない。所管局の判断で契約することは可能である。②入札時の仕様を変更して最初の契約をすることはできない。ただし、いったん入札時の仕様のまま契約し、後から協議して仕様を変更することは可能である、といった趣旨の所見を伝えたのは事実か。

電話相談を受けた旨の記録がないため、電話による相談はなかったものと思料する。仮に電話相談があったとしても、口頭で上記のような所見を伝えることはなく、合議の上、財務相談入力シートに回答内容を記載して、庁内メールで回答することとしている。

4 関係人調査

本件監査請求に関し、関係人として、本件委託の落札者であり、本件契約の当事者で

ある株式会社アイヴィジットを選定した。そして、令和5年8月28日14時から株式会社アイヴィジット本社において関係人調査を実施した。

聴き取った内容は、概ね次のとおりであった。なお、聴き取った内容中の「私」とは株式会社アイヴィジットの部門責任者であり、業務責任者及び担当者の上司に当たる。

(1) 2月28日の県への電話連絡について

ア 貴社が県に対し電話で、イメージーションが令和5年4月以降も証紙販売を継続すると貴社に返答したことを踏まえ、再委託契約についてイメージーション側の意向を改めて確認する、と伝えたことは事実か。また、この時、印紙販売についても、再委託契約についてイメージーション側の意向を確認するつもりだったと考えてよいか

2月22日に県へ挨拶した際に、県央支所の印紙・証紙販売をイメージーション様がやっていることを初めて知り、業務引継ぎについて確認するため、2月28日に担当者からイメージーション様へ電話してやり取りした後、同日にメールで4月以降も県央の売り場を継続するののかという確認をしたところ、「ご認識のとおり継続予定です」という回答があった。メールにもある通り、この時点で再委託契約の話は一切出しておらず、担当者にも確認したが、県に対して「印紙・証紙販売の再委託契約について、イメージーション側の意向を確認する」と伝えた事実はない。私も私の上司も、この時点で再委託を提案することは一切考えておらず、担当者が「再委託の確認をします」などと言うはずはない。印紙・証紙販売については、本当に継続するんですか、という温度感であった。

イ 貴社が県に対し、三者で話し合いの場を設けたいと要望したことは事実か

事実である。印紙・証紙販売をイメージーション様が本当に継続するのか、県と一緒に確認することが主な目的だった。2月28日に、印紙・証紙販売を継続するという回答があったが、当然、弊社で引き継ぐと思っていたところ、引き渡さないのはどうしたものかと思った。弊社がやっている埼玉県や福岡県のパスポートセンターでも印紙・証紙販売を行っており、従来だと、前の業者様からそのまま引き継ぎを行うし、他社に取られてしまった場合も、当然そのまま他社へ引き継ぎをしているので、それが通常だと思っていた。あと、スタッフの引継ぎの件で、スタッフはイメージーション様で直接雇用するのでパスポートセンターには誰も残しません、という回答があったので、その件も確認したいと思っていた。

(2) 令和5年3月2日の県との打合せ及び三者打合せについて

ア 11時30分頃から行った県との打合せにおいて、貴社から県に対し、印紙・証紙販売は再委託できるが、「信頼の問題」なのでイメージーションへの再委託は行わない、と伝えたことは事実か

「信頼の問題」なのでイメージーションへの再委託は行わない、と伝えたことは事実ではない。「信頼の問題」という話は一切ない。なぜかと言うと、この時点で私はイメージーション様とまだお会いしておらず、私の部下の担当者がイメージ

ーションの担当者様とメールと電話でやり取りしている段階で、私はイメージーション様にご挨拶もしていないし、そこで「信頼に値しない」というような表現をすることはない。イメージーション様に対しては、何で継続するのかな、何か勘違いしているのかなという感じで、担当の伝え方が悪く、双方の誤解かなっていうところはあったと思う。

イメージーション様への印紙・証紙販売の再委託について県と話をした記憶はないが、再委託の話は本当に考えておらず、やるとなれば前例もなく、大量の現金も扱うので、上司や法務部に相談しないと簡単に委託しますよってという話ではない。そういう問いがあれば、「委託は考えていない」という回答はしたかもしれないが、そこは記憶にない。

イ 県との打合せ時点で、貴社としては、再委託以外のどのような方法により、「落札者が自ら「郵便切手類販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」の指定を受けるか、又は落札者が、「郵便切手類販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」と契約し、令和5年4月1日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結するとの要件を満たすことができると考えていたのか

正直に言うと、イメージーション様が印紙・証紙販売を継続してやるとは思っていなかった。県央支所だと、コロナ前でも手数料収入が月20万円くらいで、コロナ禍では半分とかそれ以下と思われ、収益が見込めないだけでなく、大量の現金を扱うということでリスクが大きい。イメージーションが印紙・証紙販売を続けようが続けまいが、弊社が郵便局及び県から印紙・証紙販売の許可を得て印紙証紙販売を行えば問題ないと認識していた。

ウ 15時から行った三者打合せの中で、イメージーションが証紙及び印紙の販売を継続する意思があることがあらためて確認され、貴社が、別の場所に店舗を設けて販売する予定である、と伝えたことは事実か

事実である。三者打合せにおいて、イメージーション様が県から営業時間や販売期間について質問されたけれども明言されていなかった。例えば、日曜日はどうするとか、その辺の判断も全くなく、そうであれば、うちの方で販売所を作ってやるしかないということになった。弊社としては、印紙販売業務の指定を受けられないとは考えておらず、イメージーション様に再委託する必要はないと考えていたが、4月以降もイメージーション様が現在の場所で印紙・証紙販売を続けるのであれば、弊社として別に販売場所を確保する必要があると認識した。

エ 三者打合せの時点で、印紙販売についても、貴社が別の場所に設ける店舗で販売できると考えていたのか

販売できると考えていた。

(3) 「郵便切手類販売者」の指定について

ア 「郵便切手類販売者」の指定を受けられないかもしれないということについて、

いつの時点で、どのような事情から、その可能性を認識したのか

3月6日に弊社の業務責任者が厚木郵便局へ申請のために連絡した際に、総務部の方から指定を受けられない可能性があるとの話を聞き、可能性を認識した。

イ 「郵便切手類販売者」の指定について、いつの時点で、どのような事情から、指定を受けられないと判断したのか

3月22日11時ごろ、厚木郵便局から弊社の業務責任者あてに電話をいただき、正式に指定を受けられないという回答を伝えられ、翌日、文書による通知が届いた。指定を受けられない理由は、近隣でイメージーション社が印紙を販売しているためということだった。

ウ 「郵便切手類販売者」の指定について、いつ、厚木郵便局へ申請書類を提出し、厚木郵便局からは、いつ、どのような方法で結果が伝えられたのか。その際、厚木郵便局から、印紙販売が可能となる別の方法について、何か情報提供があったか

3月17日10時ごろに申請書を提出し、同月22日に電話で結果が伝えられ、翌23日に文書が届いた。

同月22日の電話連絡の際、厚木郵便局から、郵便切手類販売者の指定を受けなくても、管轄の警察署から古物商の許可を受けることで、金券として印紙販売を行うことが可能になる、という提案を受けた。

エ 古物営業法施行令により収入印紙が古物営業法上の「物品」に該当し、管轄の警察署で古物商の許可を得ることにより、金券として収入印紙の販売が可能となることについて、県から話があったか

県から話はなかった。3月22日に、弊社の業務責任者からパスポートセンター和智副所長（当時）に対し、メールにより、古物商の許可を得ることで手続きを進めていけるように社内で確認すること、パスポートセンターの見解を待って今後の対応を検討することを伝えたところ、同月23日か24日に、和智副所長から電話で、県の顧問弁護士に相談した結果として、「印紙販売に関する契約条件を免除するので、古物商の許可を得る必要はない」との連絡を受けた。弊社としては、ここから社内の稟議を進めたというかたちになる。

(4) 3月31日付けで締結した県との覚書について

ア 覚書の締結について、県から提案があったのはいつの時点か。また、覚書を締結する理由及び内容について、県から、いつ、どのような説明を受けたのか。

3月24日に弊社の業務責任者が、パスポートセンターから、口頭で提案と説明を受けた。入札時と落札時で状況が変わり、弊社以外が落札した場合でも、印紙販売については販売資格が得られない状況のため、別途覚書を締結することで印紙販売を免除し、委託契約の締結を進めることになったと説明され、27日には覚書（案）を提供するということがあった。弊社としては、印紙販売を免除するという県からの提案を受けたというかたちになる。

イ 覚書第2項において、「丙(イメージーション株)が販売所の営業日時を短縮した

こと等により県民サービスに著しい支障が生じていると甲（パスポートセンター）が認める場合においては、ただちに日本郵便株式会社に印紙売りさばき業務の受託申込み手続きを行い、甲が指定した日から30日以内に印紙の販売を行うよう努めるものとする」とされているが、今回のように、イマジネーションが撤退しない場合は、貴社が印紙売りさばき業務の受託申込みを行っても許可が下りないことが想定されるが、そのことについて、県から、どのような説明があったのか。また、貴社として、どのように考えていたのか。

県からの説明はなかった。

仮にイマジネーションが撤退しない場合は、弊社としては、パスポートセンターと打合せの上、古物商の許可をとって印紙販売すれば問題ないと考えていた。古物商の許可を得ることについては、県がそれでいいということであれば、弊社としては全く問題ない。

第5 監査の結果

1 認定した事実

職員調査によるパスポートセンター及び指導課並びに関係人調査による関係人からの説明、提出書類等を踏まえ、認定した事実は次のとおりである。

(1) 令和5年度の本件業務委託における契約者の決定方法

令和5年2月2日付け入札公告及び当該公告分の入札説明書に記載のとおり、パスポートセンターは、契約者の決定方法として、「落札者が自ら「郵便切手類販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」の指定を受けるか、又は落札者が「郵便切手類販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」と契約し、令和5年4月1日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結します」とする条件を設定した（以下、この条件を「入札条件」といい、収入印紙を「印紙」、神奈川県収入証紙を「証紙」、収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売を「印紙・証紙販売」という。）。

「第4 監査の実施－3 監査対象箇所への調査－(1) パスポートセンター－イ 県央支所に限って収入印紙・神奈川県収入証紙の販売を交付業務に加えた事情について」のとおり、パスポートセンターは、印紙販売を行っているイマジネーション株式会社（以下「イマジネーション」という。）以外の事業者が令和5年度からの本件業務委託を落札した場合であっても、落札者自身に特段の問題がなければ、当該落札者が「郵便切手類販売者」の指定を受けられると考えて入札条件を設定した。

(2) 本件業務委託の入札開札から本件契約締結までの経緯

令和5年2月16日に本件業務委託の入札開札が行われ、株式会社アイヴィジット（以下「アイヴィジット」という。）が本件業務委託を落札した。令和4年度までの本件業務委託の受託者イマジネーションは、入札額が最低制限価格未満だったことにより失格であった。

「第4 監査の実施－4 関係人調査－(1) 2月28日の県への電話連絡について」のとおり、同月28日にアイヴィジットは、イメージーションに4月以降も印紙・証紙販売を継続するのかわ確認したところ、同社から継続予定であると回答があったため、同日中にアイヴィジットは、パスポートセンターに対し、イメージーションが印紙・証紙販売を4月以降も継続予定であることを電話で伝えた。

「第4 監査の実施－3 監査対象箇所への調査－(1) パスポートセンター－ウ株式会社アイヴィジットが落札してから契約締結に至るまでのパスポートセンターの対応について」のとおり、同年3月1日にパスポートセンターは、厚木郵便局から、既存事業者が印紙販売業務を継続する中では新規事業者による印紙販売業務の申込みを承諾することは難しいが、申請書類が提出されてからでないとは正式に判断することはできない、との説明を電話で受けた。また、同月17日に、厚木郵便局で事情説明をした際には、伺った話は上部組織に伝えるが通るかどうかわからない、との回答を受けた。

「第4 監査の実施－3 監査対象箇所への調査－(1) パスポートセンター－エ本件契約の締結について」のとおり、同月2日にパスポートセンターは、アイヴィジットとイメージーションとの間で三者打合せを行い、イメージーションが今後の販売所の経営や営業時間等について一切答えないなど県に非協力的な態度であったことから、アイヴィジットに対し印紙・証紙販売をイメージーションに再委託するよう勧めることは適切でないと判断した。

「第4 監査の実施－4 関係人調査－(3) 「郵便切手類販売者」の指定について」のとおり、アイヴィジットは、同月17日に厚木郵便局に対し「郵便切手類販売者」の指定に係る申請書を提出し、同月22日に同局から申請を認めないと電話で通知を受けた(文書による通知は翌23日に収受した。)。同月22日の電話を受けた際に、アイヴィジットは、同局から、管轄の警察署から古物商の許可を受けることで金券として印紙販売を行うことが可能になる、という提案を受けたため、同日中にパスポートセンターに対し、古物商の許可を得ることで手続きを進めていけるように社内で確認すること及びパスポートセンターの見解を待って今後の対応を検討することをメールで伝えたが、その後、パスポートセンターから、印紙販売に関する条件を当面免除するので古物商の許可を得る手続きは不要であるとの連絡があったと説明している。なお、「第4 監査の実施－3 監査対象箇所への調査－(1) パスポートセンター－ウ株式会社アイヴィジットが落札してから契約締結に至るまでのパスポートセンターの対応について」のとおり、パスポートセンターは、厚木郵便局からアイヴィジットに対して印紙販売申込みの承諾を見送る旨の通知があった同月22日をもって、同社が「郵便切手類販売者」の指定を受けられず印紙販売できないことを了知した。

「第4 監査の実施－3 監査対象箇所への調査－(1) パスポートセンター－エ本件契約の締結について」並びにパスポートセンター提出資料の「覚書」及び「一般旅券申請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託契約書」のとおり、パスポートセ

ンターは、「契約時には入札条件を満たしていない」落札者であるアイヴィジットと契約を締結するため、同月 31 日に同社と覚書を締結し、翌 4 月 3 日に「入札条件を満たすことができない落札者」アイヴィジットと本件契約を締結した。覚書の内容は、イメージーションが印紙等販売所を適正に運営している間はアイヴィジットは証紙販売のみを行い、イメージーションの販売所の撤退等により県民サービスに著しい支障が生じていると認める場合には、「ただちに日本郵政株式会社に印紙売りさばき業務の受託申込み手続きを行い」、パスポートセンターが指定した日から 30 日以内に「印紙の販売を行うよう努めるものとする」というものである。

(3) 令和 5 年 3 月 24 日付け法律相談について

「第 4 監査の実施－3 監査対象箇所への調査－(1) パスポートセンター－
本件契約の締結について」のとおり、令和 5 年 3 月 24 日にパスポートセンターは、
県顧問弁護士への法律相談において、入札条件を満たすことができない落札者と契約を締結することについて、「契約条件に挙げたものが、落札者の責めに帰さない理由により履行不能なことが明らかになったのに、それを条件として維持したままで落札者と契約しないことは、信義則（民法第 1 条）に反する。履行不能の疎明をしたうえで落札者と契約を締結して差し支えない。信義則の一側面としての事情変更の原則にも合致する。本件の場合、入札実施時に予想することができなかった社会事情の変更とは、落札者が印紙類販売の指定を受けられないことと、そうなった原因は、落札できなかった入札参加者が県央支所近隣で印紙類販売を実施（継続）することになったことがそれにあたる。」との回答を得た。また、入札の公平性についても「落札できなかった入札参加者が原因で事情変更が生じた結果、原因となった入札参加者を除く誰であっても印紙販売は承諾されないことについては結果は同じなので、公平性に問題はない。」との回答を得た。

そして、パスポートセンターは、法律相談の回答を踏まえ、入札条件を満たしていないアイヴィジットと契約締結することを決定した。

(4) 財務相談入力シート（令和 5 年 3 月 1 日相談、同月 13 日回答）について

パスポートセンター提出資料の「財務相談入力シート」のとおり、パスポートセンターは、令和 5 年 3 月 1 日に指導課に対し「落札者との契約締結可否について」という件名で財務相談を行い、同月 13 日に指導課の回答を得た。

パスポートセンターは、「収入印紙の販売を行うには所轄郵便局に対する申請が必要であり、申請箇所の近傍で既に販売業者が存在する場合に指定を受けられるかどうかについては、現在、郵便局側に確認を行っているところですが、万一指定を受けられない場合、先述の入札公告及び入札説明書において付した条件に抵触することになります」とした上で、「当所としては、かかる場合であっても、それは A の責めによらざる理由によって生じた結果であることから、契約締結不可と解すべきでなく、A から「B が将来印紙類販売業務から撤退した場合、速やかに印紙類販売の許可

申請を行い指定を受ける」旨の誓約書を徴する等の措置を講じたうえで、Aと契約を締結すべきであると考えますが、見解を伺います」と指導課に相談した。

これに対し、同課は、「入札公告及び入札説明書において、「契約者の決定方法」として「令和5年4月1日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結する。」「販売が行えない場合は、契約を締結しない。」と定めており、これ以外に特段の留保条件等を設けていない以上、その規定に従うことが適当です。入札公告等で公に提示した条件と実際に契約する条件が異なることは、入札の公平性を損ない、適切ではないと考えます。また、貴所課において、落札者Aの責めによらないとする場合、どこに責めがあるのか、そもそもの入札条件に瑕疵がなかったのかなど、他の応札者や監査等、対外的に理解が得られるよう理由を十分に整理する必要があると考えます」と回答した。

(5) 令和5年3月2日のパスポートセンター及びアイヴィジットの二者打合せ

「第4 監査の実施－3 監査対象箇所への調査－(1) パスポートセンターウ株式会社アイヴィジットが落札してから契約締結に至るまでのパスポートセンターの対応について」「第4 監査の実施－4 関係人調査－(2) 令和5年3月2日の県との打合せ及び三者打合せについて」のとおり、3月2日に、パスポートセンターは、三者打合せを行う前に、アイヴィジットと二者で打合せを行った。

この二者打合せにおいて、パスポートセンターは、アイヴィジットから、信頼の問題なのでイメージーションに再委託は行わない旨の回答があったと説明しているが、この点についてアイヴィジットは、関係人調査において、この時点では部門責任者がイメージーション側と会っていないので会社間の信頼の問題は一切ないとして、そのような回答をしたことは否定した上で、「再委託について県と話をした記憶はないが、再委託の話は本当に考えておらず、やるとなれば前例もなく、大量の現金も扱うので、上司や法務部に相談しないと簡単に委託しますよってという話ではない。そういう問いがあれば、「委託は考えていない」という回答はしたかもしれない」と説明している。

(6) 県央支所近隣における印紙・証紙販売状況（令和5年4月2日現在）

イメージーションは、従前と同じ場所（厚木ガーデンシティビル7階）及び営業時間で印紙・証紙販売を行っている。

アイヴィジットは、自ら新たに場所（厚木市中町2-13-14 サンシャインビル4階）を確保し、証紙販売所を設置して証紙販売を行っているが、印紙販売は行っていない。

2 判断の理由

本件監査請求に関し、「1 認定した事実」を踏まえ、令和5年4月3日付けで神奈川県パスポートセンター（以下「パスポートセンター」という。）が締結した一般旅券申

請受付審査・交付・作成・電話案内業務委託契約（以下「本件契約」という。）及び本件契約に基づく公金の支出が、法第 242 条第 1 項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に該当するか否かについて、以下のとおり判断した。

本件監査請求において、請求人は、本件契約の締結は入札条件に違背する落札者と契約した違法かつ不当な契約の締結で、入札制度の公平性・信頼性が損なわれており、現事業者に対して本来は得られるはずのない業務委託料等が支出され、こうした入札制度の形骸化により、他の応札事業者ひいては県民に不利益な判断がなされている、と主張する。

(1) 本件契約が入札条件に違反する契約であるか否かについて

「1 認定した事実」のとおり、パスポートセンターは、覚書を締結した上で、「入札条件を満たすことができない落札者と契約を締結」したことを認めている。その主な経緯は、次のとおりである。

パスポートセンターは、令和 5 年 3 月 1 日付けで、会計局指導課（以下「指導課」という。）に対する財務相談において、「収入印紙の販売を行うには所轄郵便局に対する申請が必要であり、申請箇所の近傍で既に販売業者がいる場合に指定を受けられるかどうかについては、現在、郵便局側に確認を行っているところですが、万一指定を受けられない場合、先述の入札公告及び入札説明書において付した条件に抵触することになります」とした上で、「当所としては、かかる場合であっても、それはAの責めによらざる理由によって生じた結果であることから、契約締結不可と解すべきでなく、Aから「Bが将来印紙類販売業務から撤退した場合、速やかに印紙類販売の許可申請を行い指定を受ける」旨の誓約書を徴する等の措置を講じたうえで、Aと契約を締結すべきであると考えますが、見解を伺います」と記載した財務相談入力シートを提出しており、この時点で、誓約書を徴する等の措置を講じた上で契約条件を満たさない落札者と契約するとの考えを示している。これに対し、指導課は、同年 3 月 13 日付けで、「入札公告及び入札説明書において、「契約者の決定方法」として「令和 5 年 4 月 1 日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結する。」、「販売が行えない場合は、契約を締結しない。」と定めており、これ以外に特段の留保条件等を設けていない以上、その規定に従うことが適当です。入札公告等で公に提示した条件と実際に契約する条件が異なることは、入札の公平性を損ない、適切ではないと考えます。また、貴所課において、落札者Aの責めによらないとする場合、どこに責めがあるのか、そもそもその入札条件に瑕疵がなかったのかなど、他の応札者や監査等、対外的に理解が得られるよう理由を十分に整理する必要があると考えます」と回答している。

また、同年 3 月 1 日に郵便切手類販売者の指定に関して厚木郵便局に問い合わせた際、同郵便局から、申請書類が提出されないと正式に判断することはできないとされつつ、既存事業者が業務を継続する中では新規事業者による印紙販売業務の申込

みを承諾することは難しいとの説明を受けており、この時点で、落札者である株式会社アイヴィジット（以下「アイヴィジット」という。）が郵便切手類販売者の指定を受けられない可能性があることを認識したはずであり、次いで、同郵便局から3月17日に、伺った話は上部組織に伝えるが通るかどうか分からないとの回答を受け、さらに、同郵便局からアイヴィジットに対して承諾を見送るとの通知があった3月22日の時点で、現実的に、落札者が自ら「郵便切手類販売者」の指定を受けて収入印紙の販売を行うという契約条件を満たせないと認識した、と説明している。

次に、落札者が「郵便切手類販売者」と契約して収入印紙の販売を行うという契約条件を満たすためには、アイヴィジットがイマジネーション株式会社（以下「イマジネーション」という。）と契約して自らの責任で印紙販売を行うことができるようにする必要があるが、この点についてパスポートセンターは、3月2日に、再委託契約について、アイヴィジットから、信頼の問題なのでイマジネーションに再委託は行わない旨の回答があったと説明しているが、アイヴィジットは、関係人調査において、この時点では部門責任者がイマジネーション側と会っていないので会社間の信頼の問題という話は一切ないとして、そのような回答をしたことは否定した上で、仮に県から再委託について聞かれば、再委託は考えていないという回答はしたかもしれないと述べている。一方、パスポートセンターは、落札者が再委託することについて、令和5年3月2日に実施したパスポートセンター、イマジネーション及びアイヴィジットの打合せの場で、イマジネーションが、今後の印紙販売の経営や営業時間等について一切答えないなど県に非協力的な態度をとっていることを理由として、落札者に対してイマジネーションとの再委託の締結を勧めることは適切でないと判断した、と説明している。なお、アイヴィジットとしては、イマジネーションへの再委託契約の手続きを進めるつもりはなかったが、令和5年3月22日に、厚木郵便局から、電話により、管轄の郵便切手類販売者の指定を受けなくても、管轄の警察署から古物営業法に基づく古物商の許可を受けることで金券として印紙販売を行うことが可能となる旨の提案を受け、同日にパスポートセンターに対して電子メールにより、古物商の許可を得ることで手続きを進めていけるように社内で確認していくこと、パスポートセンターの見解を待つて今後の対応を検討したいと伝えたが、その後、パスポートセンターから、印紙販売に関する条件を当面免除するので古物商の許可を得る手続きは不要であるとの連絡があったと述べている。

最終的に、パスポートセンターは、「契約時には入札条件を満たしていない」落札者であるアイヴィジットとの間で、契約締結直前の令和5年3月31日付けで覚書を締結し、イマジネーションが印紙等販売所を適正に運営している間は、アイヴィジットは県収入証紙販売のみを行い、イマジネーションの販売所の撤退等により県民サービスに著しい支障が生じていると認める場合には、「ただちに日本郵政株式会社に印紙売りさばき業務の受託申込み手続きを行い」、パスポートセンターが指定した日から30日以内に「印紙の販売を行うよう努めるものとする」ことにより、県央支所の旅券申請者のための印紙等販売の継続が落札者の責任で行えるようにした、と説明

している。

また、パスポートセンターは、県顧問弁護士への法律相談において、契約条件に挙げたものが落札者の責めに帰さない理由により履行不能なことが明らかになったのに、それを条件として維持したままで落札者と契約しないことは民法第1条に定める信義則に反し、本件の場合、落札できなかった入札参加者が県央支所近隣で印紙販売を継続すること及び落札者が印紙販売の指定を受けられなかったことは入札実施時に予想できなかった社会事情の変更であり、信義則の一側面としての「事情変更の原則」に合致する、との結果を得られたことから、入札条件を満たすことができない落札者と契約した、と説明している。

しかしながら、パスポートセンターが自ら入札公告及び入札説明書（以下「入札公告等」という。）で定めた契約者の決定方法は、「落札者が自ら「郵便切手類販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」の指定を受けるか、又は落札者が「郵便切手類販売者」及び「神奈川県収入証紙売りさばき人」と契約し、令和5年4月1日以降、県央支所の近隣において収入印紙及び神奈川県収入証紙の販売を落札者の責任で行えることが確定したのちに契約を締結」と規定されており、上記の覚書を締結したからといって、令和5年4月1日の時点で、アイヴィジットは、郵便切手類販売者の指定を受け、または郵便切手類販売者と契約することにより、自らの責任で収入印紙の販売を行えることが確定していないのであるから、本件契約は、入札公告等で明記した「契約書の決定方法」（以下「入札条件」という。）に違反していると言うほかなく、加えて、「印紙の販売を行うよう努めるものとする」との規定で努力義務を課したとしても、郵便切手類販売者の指定を受けて印紙販売ができることが担保されるわけではないので、入札条件を満たしたことになるとは認められない。

よって、本件契約は、入札条件に違反した契約であると言わざるを得ない。

次に、信義則に基づく民法上の基本的な原則とされる「事情変更の原則」とは、「契約の締結時には当事者が予見することのできなかつた社会的事情の変更が生じ、契約の内容の実現をそのまま強制することが不合理と認められる場合に、その内容を適切なものに変更したり、その法的効果を否定したりすることができる考え方」（「我妻・有泉コンメンタール民法（第7版）」）と解釈されるが、これまでの最高裁判例では、一般論として事情変更の原則を認めたものはあるものの、いずれの例も要件が充足されないとして適用を否定しているとされる。上記の解釈も、契約締結後に変更が生じた場合を前提とするもので、昭和32年7月5日第二小法廷判決においては、「信義誠実の原則は、ひろく債権法の領域に適用されるものであって、ひとり権利の行使、義務の履行についてのみならず」としつつ、「当事者のした契約の趣旨を解釈するにもその基準となるべきもの」と判示されており、契約締結後に当事者間で適用されるとしても、本件のように、契約締結前の段階にも適用されるから入札条件に違反した契約を締結してよい、とする根拠とはなり得ないと考えられる上、イメージーションが印紙販売を続けることは、一民間企業の営業の自由にに基づく判断であって社会的事情には当たらず、また、イメージーションが印紙販売を続ける状況下では現実的に

新たな郵便切手類販売者の指定を受けられないという事情は、本件入札実施の前後で変更されているものではなく、それらをもって「事情変更の原則」に該当するから信義則を適用できるとの主張は合理的であるとは認められない。加えて、パスポートセンターは、イマジネーション以外の事業者が落札した場合でも当該事業者が郵便切手類販売者として承諾されるという誤った前提の下に不備のある入札条件を設定したのであり、その不備を生じさせた原因が当事者の一方であるパスポートセンター自身にあることからすれば、落札者の責めにはよらないとしても、当事者の一方であるパスポートセンターが予見することができなかった事情の変更が生じたとするのは適切ではない。

よって、本件契約が入札条件に違反していても契約してよいとする合理的な理由は見当たらない。

また、入札の公平性について、パスポートセンターは、落札できなかった入札参加者（イマジネーション）が原因で事情変更が生じた結果、原因となった入札参加者を除く誰でも印紙販売が許可されないという結果は同じなので公平性に問題は無い、と説明しているが、入札の公平性は、結果的に入札に参加した者だけではなく、入札に参加するかどうかを検討する段階を含め、全ての県民等に担保される必要がある。よって、上記の理由で公平性に問題は無いとするのは適切ではない。

以上のことから、本件契約の締結は、入札条件に違反した契約の締結であり、入札条件に違反していても契約を締結してよいとする合理的な理由は認められず、入札の公平性が損なわれているものと言わざるを得ない。

(2) 損害の発生について

住民監査請求の対象となる財務会計行為については、最高裁判例（平成6年9月8日）において、「監査の対象となる行為は、地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならない」と判示されている。本件については、入札条件に違反した契約を締結したことが、入札制度の公平性・信頼性を損う行為であったことは否定できないが、入札条件に不備があったことを理由として落札者の決定を取り消し、その後再度の入札を行って事業者を決定したとしても、業務委託のための支出は要することになり、県に、積極の損害としての財産の減少または消極の損害としての利益の逸失といった財務会計上の損害が現に生じているとまでは言えない。

3 結論

以上のことから、本件契約の締結は、入札条件に違反する違法な契約の締結ではあるが、それが県に具体的な損害をもたらしたとまでは認められないことから、法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象となる行為には該当せず、本件監査請求には理由がない。

4 意見

本件監査請求については、住民監査請求の対象となる行為には該当しないとしたところであるが、今後、入札条件の設定に当たっては、それが真に適切かつ妥当なものがどうかを十分に精査するとともに、万が一設定した入札条件に不備があつて違法な契約を締結するに至ると認識した場合には、落札者の決定を取り消した上で再度の入札を行うなどの措置を講ずることも必要と考える。