

東京都若年被害女性等支援事業の各委託契約等は地方自治法等に違反しているとして、各委託料の返還を求める住民監査請求監査結果

東京都監査委員 伊 藤 ゆ う

同 伊 藤 こういち

同 茂 垣 之 雄

同 岩 田 喜美枝

同 松 本 正一郎

目

次

第 1	請求の受付	1
1	請求人	1
2	請求の提出	1
3	請求の内容	1
4	請求の要件審査	2 6
第 2	監査の実施	2 7
1	監査対象事項	2 7
2	監査対象局等	2 7
3	証拠の提出及び陳述等	2 7
第 3	監査の結果	2 8
1	事実関係の確認	2 8
2	監査対象局の説明	3 0
3	判断	4 2
4	結論	4 9

第 1 請求の受付

1 請求人

(略)

2 請求の提出

令和 5 年 3 月 6 日

3 請求の内容

(法人名・氏名を除き以下原文のまま)

(1) 主張事実

(令和 5 年 3 月 6 日收受分)

ア 事案の概要

本件は、東京都（以下「都」という。）が法人A、法人B、法人C及び法人D（以下、それぞれ、「法人A」、「法人B」、「法人C」及び「法人D」といい、これら4団体を「本件4団体」と総称する。）と締結した若年女性の支援に関する事業の委託契約について、契約の締結及びこれに基づく委託料の概算払が違法又は不当であることから、都の住民である請求人が、都の監査委員（以下、単に「監査委員」という。）に対し、地方自治法（以下「法」という。）242条1項に基づき、本件4団体に対する委託料の返還請求等の必要な措置を取ることを求める事案である。

イ 東京都若年被害女性等支援事業

(ア) 概要

都は、令和3年度から、「様々な困難を抱えた若年女性について、公的機関と民間団体とが密接に連携し、アウトリーチから居場所の確保、公的機関や施設への「つなぎ」を含めた事業を実施することにより、若年女性の自立の推進に資すること」を目的として、東京都若年被害女性等支援事業（以下「支援事業」という。）を行っている（東京都若年被害女性等支援事業実施要綱（令和3年2月22日2福保子育第2938号。以下「本件要綱」という。証拠書面2））。

(イ) 支援事業の内容

支援事業は、性暴力や虐待等の被害に遭った又は被害に遭うおそれのある主に10代から20代の女性であって、都が本事業の対象とすることを認め

た者（以下「若年被害女性等」という。）を対象者として、以下の(1)から(4)までの事業を行う（本件要綱4項）。

(1) アウトリーチ支援

困難を抱えた若年被害女性等に対して、主に夜間見回り等による声掛けや、相談窓口における相談及び面談等の支援を実施する。

(2) 関係機関連携会議の設置

行政機関、民間団体、医療機関等で構成する関係機関連携会議を設置する。

(3) 居場所の提供に関する支援

若年被害女性等の身体的・心理的な状態や家庭環境等により、一時的に安心・安全な居場所での支援が必要と判断した場合は、居場所を提供し、食事の提供など日常生活上の支援、不安や悩み等に対する相談支援を実施する。

(4) 自立支援

居場所での支援が長期化する利用者については、自立支援計画等に基づき自立に向けた支援を実施する。

(ウ) 支援事業の民間団体への委託

都は、支援事業のうち(1)アウトリーチ支援、(3)居場所の提供に関する支援及び(4)自立支援の事業を民間団体に委託して行うこととし、委託先の民間団体は、別途公募によって選定するものとしている（本件要綱2項、8項、東京都若年被害女性等支援事業実施要領（令和3年2月22日2福保子育第2979号（以下「本件要領」という。証拠書面3）2項、3項））。

ウ 令和3年度支援事業に関する事実経過

(ア) 支援事業の委託に関する事項の決定

都福祉保健局少子社会対策部長（以下、単に「少子社会対策部長」という。）は、令和3年2月26日、本件要綱2項及び8項に基づき、令和3年度支援事業の委託について、以下の事項を決定した（02福保子育第2958号）。

i 委託内容

令和3年度東京都若年被害女性等支援事業委託仕様書（以下「令和3年度仕様書」という。）のとおり

ii 委託契約方法

企画提案方式による「公法上の契約」とし、令和3年度東京都若年被害女性等支援事業委託企画提案募集要領により実施する。

iii 履行期間

令和3年4月1日から令和4年3月31日まで

iv 委託事業者の選定

選定委員会を開催し、選定委員による審査を行い、評価の高い4団体を選定する。

v 日程（予定）

(i) 参加者の公募期間

令和3年2月26日から同年3月4日まで

(ii) 企画提案書の提出期限

令和3年3月18日

(iii) 選定委員会の開催

令和3年3月22日から同月26日までの1日

vi 委託金額

1団体につき2670万円（提示額、税込）、合計1億0680万円

(イ) 委託契約を「公法上の契約」として締結することについて

i 上記のとおり、少子社会対策部長は、令和3年度の支援事業の委託契約を「公法上の契約」として締結することを決定した。

「契約を「公法上の契約」として締結する」ことの意味は必ずしも明らかではないが、随意契約の締結の要件（地方自治法（以下「法」という。）234条2項、地方自治法施行令（以下「令」という。）167条の2第1項）の充足の有無を検討することなく、選定された委託事業者との間で委託契約を締結する旨等を決定していることからすると、「公法上の契約」とは、「契約に関する法の規定の適用を受けない契約」を指すものと考えられる。

ii 少子社会対策部長は、①「契約事務の手引き」において「公法上の契約」は「個別法令、要綱、通知等に根拠を有する契約」とであるとされていること、②令和3年度の支援事業の委託契約は本件要綱及び制定予定の国の要綱（令和3年4月28日子発0428第2号。以下「国要綱」という。証拠書面4）に基づくものであることから、同委託契約を「公法上の契約」として締結することを決定したものと考えられる。

しかし、令和3年度の支援事業の委託契約が上記各要綱に基づくとしても、「公法上の契約」として、契約に関する法の規定の適用を受けないなどということはない。

(ウ) 委託事業者及び委託契約の締結に関する事項の決定

i 令和3年3月23日、令和3年度東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会が開催され、公募に応募した団体のプレゼンテーションの採点がされた。

少子社会対策部長は、令和3年3月25日、上記審査の結果、評価の高い上位4団体である本件4団体を令和3年度の支援事業の委託事業者に選定することを決定した。

ii 少子社会対策部長は、令和3年3月31日、令和3年度の支援事業の委託契約を、以下のとおり締結することを決定した（2福保子育第3528号）。

(i) 委託内容

本件要綱4項(1)(アウトリーチ支援)、(3)(居場所の提供に関する支援)及び(4)(自立支援の事業)の事業

(ii) 委託先

本件4団体

(iii) 委託期間

令和3年4月1日から令和4年3月31日まで

(iv) 委託方法

上記委託先の各事業者と個別に「令和3年度東京都若年被害女性等支援事業委託契約書(案)」(令和3年度仕様書を含む。)により委託契約を締結する。

(v) 委託金額

1事業者(1契約)当たり2600万円、合計1億0400万円

(エ) 委託料の支払及び精算の方法

令和3年度仕様書では、委託経費について、以下のように定められていた(6項)。

i 委託料

(i) 上限額

2600万円を上限とし、事業実績に応じて支出する。

(ii) 支出対象費目

本事業の実施に必要な報酬、給料、職員手当等、賃金、報償費、謝金、旅費、需用費(消耗品費、印刷製本費、会議費、光熱水費、食糧費)、役

務費（通信運搬費等）、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費、共済費、扶助費その他緊急に必要とする経費

ii 支払方法

年1回概算払により支払うこととし、事業終了後15日以内に都が定める様式により精算書を都に提出し、精算を行うこととする。

(オ) 本件4団体との委託契約

i 法人Aとの委託契約

(i) 都は、令和3年4月1日付けで、法人Aとの間で、令和3年度の支援事業の委託契約を、契約金額を2600万円として締結した。

(ii) 法人Aは、令和3年4月1日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Aは、この事業計画書において、事業所要額を2600万円としていた。

(iii) 法人Aは、令和3年7月29日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る委託料として、2600万円を請求した。

(iv) 都福祉保健局少子社会対策部育成支援課長（以下、単に「育成支援課長」という。）は、令和3年8月3日、法人Aに上記委託料2600万円を概算払することを決定した（3福保子育第1318号）。

同月4日、支払予定年月日を同月18日としてこの概算払に係る支出命令がされ、同日頃、この概算払がされた。

(v) 法人Aは、令和4年3月31日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る概算受領額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算書を提出した。

(vi) 育成支援課長は、令和4年5月10日、都と法人Aとの間の令和3年度の支援事業の委託契約につき、既交付額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算をした（4福保子育第419号）。

ii 法人Bとの委託契約等

(i) 都は、令和3年4月1日付けで、法人Bとの間で、令和3年度の支援事業の委託契約を、契約金額を2600万円として締結した。

(ii) 法人Bは、令和3年4月1日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Bは、この事業計画書において、事業所要額を2600万円

としていた。

(iii) 法人Bは、令和3年7月2日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る委託料として、2600万円を請求した。

(iv) 育成支援課長は、令和3年7月8日、法人Bに上記委託料2600万円を概算払することを決定した（3福保子育第1109号）。

同月15日、支払予定年月日を同月29日としてこの概算払に係る支出命令がされ、同日頃、この概算払がされた。

(v) 法人Bは、令和4年3月31日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る概算受領額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算書を提出した。

(vi) 育成支援課長は、令和4年5月10日、都と法人Bとの間の令和3年度の支援事業の委託契約につき、既交付額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算をした（4福保子育第419号）。

iii 法人Cとの委託契約等

(i) 都は、令和3年4月1日付けで、法人Cとの間で、令和3年度の支援事業の委託契約を、契約金額を2600万円として締結した。

(ii) 法人Cは、令和3年4月1日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Cは、この事業計画書において、事業所要額を2600万円としていた。

(iii) 法人Cは、令和3年7月12日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る委託料として、2600万円を請求した。

(iv) 育成支援課長は、令和3年7月16日、法人Cに上記委託料2600万円を概算払することを決定した（3福保子育第1182号）。

同年8月2日、支払予定年月日を同月16日としてこの概算払に係る支出命令がされ、同日頃、この概算払がされた。

(v) 法人Cは、令和4年3月31日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る概算受領額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算書を提出した。

(vi) 育成支援課長は、令和4年5月10日、都と法人Cとの間の令和3年度の支援事業の委託契約につき、既交付額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算をした（4福保子育第419号）。

iv 法人Dとの委託契約等

(i) 都は、令和3年4月1日付けで、法人Dとの間で、令和3年度の支援事業の委託契約を、契約金額を2600万円として締結した。

(ii) 法人Dは、令和3年4月1日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Dは、この事業計画書において、事業所要額を2600万円としていた。

(iii) 法人Dは、令和3年10月29日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る委託料として、2600万円を請求した。

(iv) 育成支援課長は、令和3年11月24日、法人Dに上記委託料2600万円を概算払することを決定した(3福保子育第2277号)。

同月25日、支払予定年月日を同年12月13日としてこの概算払に係る支出命令がされ、同日頃、この概算払がされた。

(v) 法人Dは、令和4年3月31日付けで、都に対し、令和3年度の支援事業の委託に係る概算受領額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算書を提出した。

(vi) 育成支援課長は、令和4年5月10日、都と法人Dとの間の令和3年度の支援事業の委託契約につき、既交付額及び精算額を2600万円とし差引額を0円とする精算をした(4福保子育第419号)。

(カ) 履行状況及び委託先としての適格性の評価

令和4年2月中旬、令和3年度東京都若年被害女性等支援事業受託事業者評価委員会が書面により開催され、都が本件4団体に委託した令和3年度の支援事業の履行状況及び委託先としての適格性の評価がされた(3福保子育第3028号。証拠書面5)。

少子社会対策部長、育成支援課長等から成る上記委員会は、上記評価の結果、本件4団体は、いずれも、支援事業の受託団体として適格と認めた(3福保子育第3648号。証拠書面6)。

エ 令和4年度支援事業に関する事実経過

(ア) 委託事業者及び委託契約の締結に関する事項の決定

i 少子社会対策部長は、令和4年3月29日、令和4年度の支援事業

の委託契約を、以下のとおり締結することを決定した（3福保子育第3648号。証拠書面6）。

① 委託内容

本件要綱4項(1)（アウトリーチ支援）、(3)（居場所の提供に関する支援）及び(4)（自立支援の事業）に定める業務

② 委託先

本件4団体

③ 委託期間

令和4年4月1日から令和5年3月31日まで

④ 委託方法

上記委託先の各事業者と個別に「令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託契約書（案）」（令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託仕様書（以下「令和4年度仕様書」という。）を含む。）により委託契約を締結する。

⑤ 委託金額

1事業者（1契約）当たり4557万8000円（合計1億8231万2000円）を上限とし、事業実績に応じて支出する。

ii 少子社会対策部長は、上記決定をするに当たり、令和3年度東京都若年被害女性等支援事業受託事業者評価委員会（3福保子育第3028号。証拠書面5）において本件4団体が支援事業の受託団体として適格と判断されたことから、令和4年度の支援事業の委託契約についても、本件4団体と締結することとした。

iii また、少子社会対策部長は、上記決定をするに当たり、令和4年度の支援事業の委託契約を、「公法上の契約に類した契約」として締結することとした。

(イ) 委託契約を「公法上の契約に類した契約」として締結することについて

i 上記のとおり、少子社会対策部長は、令和4年度の支援事業の委託契約を「公法上の契約に類した契約」として締結することを決定した。

「契約を「公法上の契約に類した契約」として締結する」ことの意味は必ずしも明らかではないが、随意契約の締結の要件（法23

4条2項、令167条の2第1項)の充足の有無を検討することなく、前年度の契約の相手方と同じ本件4団体との間で委託契約を締結する旨等を決定していること等からすると、「公法上の契約に類した契約」とは、「契約に関する法の規定の適用を受けない契約」を指すものと考えられる。

ii 少子社会対策部長は、若年被害女性等支援事業に関する国要綱(証拠書面4)2項に、都道府県等の実施主体は事業の一部を団体に委託等することができる旨定められていることから、令和4年度の支援事業の委託契約を「公法上の契約に類した契約」として締結することを決定したものと考えられる。

しかし、国要綱に上記のように定められていたとしても、令和4年度の支援事業の委託契約が、「公法上の契約に類した契約」として、契約に関する法の規定の適用を受けないなどということはない。

(ウ) 委託先の民間団体を公募によって選定していないこと

i 都は、支援事業のうち(1)アウトリーチ支援、(3)居場所の提供に関する支援及び(4)自立支援の事業を民間団体に委託して行うこととし、委託先の民間団体は、別途公募によって選定するものとしている(本件要綱(証拠書面2)2項、8項、本件要領(証拠書面3)2項、3項)。

ii しかし、少子社会対策部長は、上記のとおり、令和3年度の契約の相手方と同じ本件4団体に令和4年度の支援事業の委託をしており、委託先の民間団体を公募によって選定していない。

(エ) 委託料の支払及び精算の方法

令和4年度仕様書では、委託経費について、以下のように定められていた(6項)。

i 委託料

(i) 上限額

4557万8000円を上限とし、事業実績に応じて支出する。

(ii) 支出対象費目

本事業の実施に必要な報酬、給料、職員手当等、賃金、報償費、謝金、旅費、需用費(消耗品費、印刷製本費、会議費、光熱水費、

食糧費)、役務費(通信運搬費等)、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費、共済費、扶助費その他緊急に必要とする経費

ii 支払方法

年1回概算払により支払うこととし、事業終了後15日以内に都が定める様式により精算書を都に提出し、精算を行うこととする。

(オ) 本件4団体との委託契約

i 法人Aとの委託契約

(i) 都は、令和4年4月1日付けで、法人Aとの間で、令和4年度の支援事業の委託契約を、契約金額を4557万8000円として締結した(証拠書面8)。

(ii) 法人Aは、令和4年4月1日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Aは、この事業計画書において、事業所要額を4797万8000円としていた。

(iii) 法人Aは、令和4年8月3日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業の委託に係る委託料として、4557万8000円を請求した。

(iv) 育成支援課長は、令和4年8月9日、法人Aに上記委託料4557万8000円を概算払することを決定した(4福保子育第1393号。証拠書面9)。

同月17日、支払予定年月日を同月26日としてこの概算払に係る支出命令がされ(証拠書面10)、同日頃、この概算払がされた。

ii 法人Bとの委託契約等

(i) 都は、令和4年4月1日付けで、法人Bとの間で、令和4年度の支援事業の委託契約を、契約金額を4557万8000円として締結した(証拠書面12)。

(ii) 法人Bは、令和4年4月1日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Bは、この事業計画書において、事業所要額を4557万8000円としていた。

(iii) 法人Bは、令和4年8月3日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業の委託に係る委託料として、4557万8000円を請求した。

(iv) 育成支援課長は、令和4年8月9日、法人Bに上記委託料4557万8000円を概算払することを決定した（4福保子育て第1394号。証拠書面13）。

同月17日、支払予定年月日を同月26日としてこの概算払に係る支出命令がされ（証拠書面14）、同日頃、この概算払がされた。

iii 法人Cとの委託契約等

(i) 都は、令和4年4月1日付けで、法人Cとの間で、令和4年度の支援事業の委託契約を、契約金額を4557万8000円として締結した（証拠書面16）。

(ii) 法人Cは、令和4年4月1日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Cは、この事業計画書において、事業所要額を4600万円としていた。

(iii) 法人Cは、令和4年8月2日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業の委託に係る委託料として、4557万8000円を請求した。

(iv) 育成支援課長は、令和4年8月9日、法人Cに上記委託料4557万8000円を概算払することを決定した（4福保子育て第1391号。証拠書面17）。

同月17日、支払予定年月日を同月26日としてこの概算払に係る支出命令がされ（証拠書面18）、同日頃、この概算払がされた。

iv 法人Dとの委託契約等

(i) 都は、令和4年4月1日付けで、法人Dとの間で、令和4年度の支援事業の委託契約を、契約金額を4557万8000円として締結した（証拠書面20）。

(ii) 法人Dは、令和4年4月1日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業に関する事業計画書を提出した。

法人Dは、この事業計画書において、事業所要額を4557万8000円としていた。

(iii) 法人Dは、令和4年8月30日付けで、都に対し、令和4年度の支援事業の委託に係る委託料として、4557万8000円を請求した。

(iv) 育成支援課長は、令和4年9月2日、法人Dに上記委託料4557万8000円を概算払することを決定した（4福保子育て第1626号。証拠書面21）。

同日、支払予定日を同月14日としてこの概算払に係る支出命令がされ（証拠書面22）、同日頃、この概算払がされた。

オ 違法又は不当な財務会計行為

(ア) 概要

都と本件4団体との間の令和4年度の支援事業の委託契約(以下「本件各委託契約」と総称する。)につき、都が、①随意契約により本件4団体と締結したこと、②本件4団体への委託料各4557万8000円(計1億8231万2000円)の概算払をしたことは、違法又は不当である。

(イ) 本件各委託契約を随意契約により締結したことが違法又は不当であること

i 法の定める要件の充足の有無を検討することなく、随意契約により本件各委託契約を締結したことについて

(i) 少子社会対策部長は、本件4団体が令和3年度の支援事業の委託を受け、受託団体として適格と判断されたことから、本件各委託契約についても、本件4団体と締結したとのことである（証拠書面6）。

上記本件各委託契約の締結は、随意契約によったものである。

(ii) 請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとされ(法234条1項)、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる(同条2項。令167条の2第1項は、随意契約によることができる場合として、同項1号から9号までの場合を掲げている。)

(iii) しかるところ、少子社会対策部長は、本件各委託契約を本件4団体と締結するに当たり、随意契約により契約を締結する前提となる令167条の2第1項の要件の充足の確認をした形跡がないほか、随意契約により契約を締結する場合に行うべきとされる予定価格の決定(東京都契約事務規則33条)及び見積書の徴取(同規則34条)を行っていない。

また、少子社会対策部長は、本件各委託契約を本件4団体と締結することを決定するに当たり、「公法上の契約に類した契約」として締結することにより、法234条2項の制限を受けずに随意契約により同契約を締結することができると考えていたことがうかがわれる(証拠書面6)。

(なお、本件各委託契約につき、「公法上の契約に類した契約」として締結したとしても、法234条2項の制限を受けずに随意契約により締結することなどできないことは、いうまでもない。)

(iv) そうすると、少子社会対策部長は、本来ならば行うべきであった令167条の2第1項の要件の充足の確認をする必要がないとの前提の下、同項の要件の充足の有無を検討することなく、随意契約により、本件各委託契約を本件4団体と締結したものと見ざるを得ない。

上記のように法234条2項の規定を無視して委託契約を締結することは、同項に違反して契約を締結することとなるおそれを有するものであり、法2条16項前段、232条の3、234条2項又はこれらの規定の趣旨に反し、違法であるか、少なくとも不当である。

なお、このことは、上記委託契約の締結が、結果として、令167条の2第1項の要件を満たすか否かによらない。

ii 法の規定に違反して、随意契約により本件各委託契約を締結したことについて

(i) 少子社会対策部長は、支援事業に係る本件各委託契約については、契約の「性質又は目的が競争入札に適しない」(令167条の2第1項2号)として、随意契約により締結することができたと主張することが考えられる。

(ii) この点につき、困難を抱えた若年女性の自立の推進に資することを目的とする支援事業の委託契約については、同事業の特殊性、専門性等から、相応の資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定する必要があり、原則的な一般競争入札により不特定多数の者の参加を求め、申込価格の多寡のみによって相手方を決めることが必ずしも適当でないことは、請求人も否定するものではない。

しかしながら、令和4年4月頃当時、都が支援事業を委託するに足りる信用等を有する団体が本件4団体に限られていたとは考え難く、そのような団体の中には、必ずしも委託金額の上限（4557万8000円）と同額の経費を要することなく、支援事業を適切に実施することのできる団体も存在したものと考えられる。

また、支援事業の委託契約の相手方の選定に関し上記のような事情があったとしても、令167条の10の適用、総合評価一般競争入札（例167条の10の2）又は指名競争入札（総合評価指名競争入札を含む。）によること等により、支援事業を委託するに足りる信用のない者、不誠実な者を排除することは可能であったと考えられ（上記のとおり、少子社会対策部長は、このような可能性を検討してすらいなかったものと見ざるを得ない。）、新規事業者の参入を阻んでまで、随意契約により本件各委託契約を締結する必要があったとは考え難い。

(iii) 本件4団体は、いずれも、本件各委託契約において委託料の上限額である4557万8000円を都に請求しているところ、本件4団体が令和3年度に受託した支援事業を各2600万円程度の経費で実施したとされていることからすると、令和4年度の支援事業を同程度の経費で適切に実施することができる団体は、本件4団体以外に存在したものと考えられる。

本件4団体が令和3年度の支援事業の受託に関し受託団体として適格と判断されていたことを考慮しても、1団体当たり1957万8000円（＝4557万8000円－2600万円）もの委託料を過剰に支払ってまで、本件4団体への支援事業の委託を継続すべき理由があったとは到底考えられず、本件各委託契約を

本件4団体と締結したことは、都の利益の増進につながると合理的に判断されるものではない。

したがって、本件各委託契約の本件4団体との締結は、契約担当者の合理的な裁量判断に基づくものではない。

(iv) 以上によると、都は、令167条の2第1項2号の場合に当たらないにもかかわらず、本件各委託契約を随意契約により本件4団体と締結したものであり、これは、法234条2項に違反する。

iii 都自身の定めた本件要領に違反して、随意契約により本件各委託契約を締結したことについて

本件要綱（証拠書面2）8項に基づき定められた本件要領（証拠書面3）3項では、都が本件要綱2項に基づき支援事業の一部を委託する民間団体は「別途公募によって選定する」旨定めている。

しかるところ、都は、令和4年度の支援事業の委託先を公募によらず、前年度の委託実績のみにより選定しており、本件要領の上記規定への違反がある。

このことは、違法であるか（法138条の2参照）、少なくとも不当である。

(ウ) 委託料の概算払をしたことが違法又は不当であること

i 無効な本件各委託契約に基づき委託料の概算払をしたことについて

(i) 上記のとおり、本件各委託契約は、法234条2項の規定に違反して随意契約により本件4団体と締結されている。

これらの委託契約は、本件4団体の請求を受けて委託料の上限額である4557万8000円を概算払することを前提とし、実際にこの概算払が行われていること等から明らかなおおりに、都の契約担当者である職員Xが本件4団体と癒着し、本件4団体に不当な利益を与えるために締結したものである。

上記のような委託契約を随意契約により締結することが許されないことは、相手方である本件4団体の側でも十分に認識していたはずであり、このような契約は無効としなければ、随意契約の締結に制限を加える法234条2項及び令167条の2第1項の

規定の趣旨を没却する結果となる。

したがって、本件各委託契約は無効であり、都は、同契約に基づき本件4団体に委託料を支払う債務を負わない（最高裁判所昭和62年5月19日判決・最高裁判所民事判例集41巻4号687頁参照）。

(ii) したがって、都が本件各委託契約に基づいて本件4団体に対して行った各4557万8000円（計1億8231万2000円）の概算払は、違法である。

ii 法の定める要件の充足の有無を検討することなく、委託料の概算払をしたことについて

(i) 都が概算払をすることができるのは、令162条各号、東京都会計事務規則83条1項各号に掲げる経費に限られる（法232条の5第2項）。

(ii) しかるところ、都は、令和4年度の支援事業の委託契約を締結しようとするに当たり、委託料の概算払の前提となる令162条各号、東京都会計事務規則83条1項各号の要件の充足の確認をしないまま、委託料を概算払することを内容とする令和4年度仕様書を作成し、これに基づいて本件各委託契約を締結したことがうかがわれる。

また、少子社会対策部長は、本件各委託契約を本件4団体と締結することを決定するに当たり、「公法上の契約に類した契約」として締結することにより、法232条の5第2項の制限を受けずに委託料を概算払することができると考えていたことがうかがわれる（証拠書面6）。

（なお、本件各委託契約につき、「公法上の契約に類した契約」として締結したとしても、法232条の5第2項の制限を受けずに委託料を概算払することなどできないことは、いうまでもない。）

(iii) そうすると、都は、本来ならば行うべきであった令162条各号、東京都会計事務規則83条1項各号の要件の充足の確認をする必要がないとの前提の下、これらの規定の要件の充足の有無を検討することなく、本件各委託契約に基づく本件4団体への委託料の概算払を行ったものと見ざるを得ない。

上記のように法232条の5第2項の規定を無視して概算払をすることは、同項に違反して概算払をすることとなるおそれを有するものであり、法2条16項前段、232条の3、234条2項又はこれらの規定の趣旨に反し、違法であるか、少なくとも不当である。

なお、このことは、上記概算払が、結果として、令162条各号、東京都会計事務規則83条1項各号の要件を満たすか否かによらない。

iii 法の規定に違反して、委託料の概算払をしたことについて

- (i) 支援事業の実施に要する経費には、「事務、事業の用に供する土地、家屋又は物件の購入代金」(東京都会計事務規則83条1項11号)のように、都が概算払をすることのできる経費も含まれ得る。

もっとも、都は、本件4団体の請求に応じて、用途を明らかにさせることなく、委託料の上限である各4557万8000円の概算払を行っているところ、この概算払の全部が適法であるためには、この委託料の全部が「概算払により支払をしなければ契約することが困難であると認められる委託に要する経費で会計管理者が別に定めるもの」(東京都会計事務規則83条1項13号)に該当しなければならない。

- (ii) 上記「会計管理者が別に定めるもの」は、(1)「委託先が、公益法人等の信頼のおける団体であると局長又は所長がみとめるものであって、概算払による資金の交付を受けても、当該委託に要する経費以外に流用することなく、適切な会計処理を行うことができること」、(2)「委託先においては、概算払いによる資金を受けなければ、当該委託事業の実施が明らかに困難であると認められること」のいずれをも満たすもののうちから、局長又は所長が概算払の必要性を認めるものとされている(10出総第2050号。証拠書面1)。

しかるところ、本件4団体は、令和2年頃の計算書類(証拠書面7、11、15、19)からうかがわれる財務状況によると、令和4年度当時、少なくとも、上記(2)の要件を満たしていな

かったことが強くうかがわれる（なお、上記のとおり、少子社会対策部長は、上記東京都会計事務規則 83 条 1 項 13 号の要件の充足の有無を検討してすらいなかったものと見ざるを得ない。）。

(iii) したがって、本件各契約に基づいてされた本件 4 団体に対する概算払は、法 232 条の 5 第 2 項、令 162 条、東京都会計事務規則 83 条 1 項に違反する違法のものである。

カ 都の損害

違法又は不当な本件各委託契約の締結及びこれに基づく委託料の概算払により、都には、概算払された委託料の総額である 1 億 8231 万 2000 円（＝4557 万 8000 円×4）の損害が生じている。

仮にそうでないとしても、都は、2600 万円程度の経費で令和 4 年度の支援事業を適切に実施することができる団体と委託契約を締結することができたことからすると、都には、少なくとも、7831 万 2000 円（＝（4557 万 8000 円－2600 万円）×4）の損害が生じている。

（令和 5 年 3 月 17 日收受 主張補充書）

ア 令和 5 年 3 月 3 日付け住民監査請求書によって行い、同月 6 日付けで受け付けられた、東京都の以下の（ア）及び（イ）の各財務会計行為が違法又は不当であるとする住民監査請求につき、請求人は、以下のとおり主張を補充する。

（ア）法人 A、法人 B、法人 C 及び法人 D との間で、令和 4 年度の東京都若年被害女性等支援事業の委託契約を随意契約により締結したこと

（イ）上記各委託契約に基づき委託料の概算払をしたこと

以下では、略称は、上記住民監査請求に係る住民監査請求書の例による。

イ 法人 A に対する委託料の概算払が違法であること

（ア）法人 A は、令和 4 年 3 月末当時の正味財産の額が 6995 万 4113 円であったこと（証拠書面 24）からすると、年度の途中に 4557 万 8000 円の委託料の仮払を受けなかったとしても、令和 4 年度に支援事業を受託して実施することができた可能性が高い。

(イ) したがって、法人Aは、令和4年度において、上記4557万8000円の委託料を受けなければ、支援事業の「実施が明らかに困難であると認められる」状態にはなく、10出総第2050号（証拠書面1）（2）の要件を満たさなかったから、東京都会計事務規則83条1項13号の要件も満たさなかった。

それにもかかわらず法人Aに対して行われた上記4557万8000円の委託料の概算払は、違法である。

ウ 法人Bに対する委託料の概算払が違法であること

(ア) 法人Bは、令和3年10月末当時の流動資産の額が1億4765万7276円（うち現預金1億1369万9740円）、流動負債の額が1億1627万8189円であったこと（証拠書面25）からすると、年度の途中に4557万8000円の委託料の仮払を受けなかったとしても、令和4年度に支援事業を受託して実施することができた可能性が高い。

また、法人Bは、令和3年度には事業計画書における事業所要額及び概算払される委託料を2600万円として支援事業を受託して実施しているところ、令和3年10月末当時の正味財産の額が3601万7876円であったこと（証拠書面25）からすると、経費の額を同年度と同額の2600万円程度に抑えた場合、年度の途中に委託料の仮払を受けなかったとしても、令和4年度に支援事業を受託して実施することができた可能性は更に高い。

(イ) したがって、法人Bは、令和4年度において、上記4557万8000円の委託料を受けなければ、支援事業の「実施が明らかに困難であると認められる」状態にはなく、10出総第2050号（証拠書面1）（2）の要件を満たさなかったから、東京都会計事務規則83条1項13号の要件も満たさなかった。

それにもかかわらず法人Bに対して行われた上記4557万8000円の委託料の概算払は、違法である。

エ 法人Cに対する委託料の概算払が違法であること

(ア) 法人Cは、令和4年3月末当時の流動資産の額が1133万0847円（うち現預金1069万2820円）であり、流動負債の額が565万0126円であったこと（証拠書面27）からすると、年度の

途中で4557万8000円の委託料の仮払を受けなかったとしても、令和4年度に支援事業を受託して実施することができた可能性がある。

また、法人Cは、令和3年度には事業計画書における事業所要額及び概算払される委託料を2600万円として支援事業を受託して実施しているところ、令和4年3月末当時の正味財産の額が1143万9122円であったこと（証拠書面27）からすると、経費の額を同年度と同額の2600万円程度又はそれ以下に抑えた場合、年度の途中で委託料の仮払を受けなかったとしても、令和4年度に支援事業を受託して実施することができた可能性は高くなる。

(イ) したがって、法人Cは、令和4年度において、上記4557万8000円の委託料を受けなければ、支援事業の「実施が明らかに困難であると認められる」状態にはなく、10出総第2050号（証拠書面1）（2）の要件を満たさなかったから、東京都会計事務規則83条1項13号の要件も満たさなかった。

それにもかかわらず法人Cに対して行われた上記4557万8000円の委託料の概算払は、違法である。

オ 法人Dに対する委託料の概算払が違法であること

(ア) 法人Dは、令和4年3月末当時の正味財産の額が3億5442万1665円であったこと（証拠書面29）からすると、年度の途中で4557万8000円の委託料の仮払を受けなかったとしても、令和4年度に支援事業を受託して実施することができた可能性が高い。

(イ) したがって、法人Dは、令和4年度において、上記4557万8000円の委託料を受けなければ、支援事業の「実施が明らかに困難であると認められる」状態にはなく、10出総第2050号（証拠書面1）（2）の要件を満たさなかったから、東京都会計事務規則83条1項13号の要件も満たさなかった。

それにもかかわらず法人Dに対して行われた上記4557万8000円の委託料の概算払は、違法である。

令和3年3月当時の流動資産が1億3567万8507円（うち現預金11994万0470円）であり、令和2年度3月期の経常収益は5720万7519円、経常費用は4066万6188円であった

(証拠書面19の2頁から3頁、証拠書面29)。

(ウ) このことからすると、法人Dは、令和4年度中に4557万8000円の委託料の概算払を受けなかったとしても、同年度に委託された支援事業の実施をすることが十分に可能であったと考えられる。

なお、法人Dは、令和3年12月に2600万円の委託料の概算払を受けることにより、令和3年度に委託された支援事業の実施をすることができていた。

(エ) したがって、法人Dは、令和4年度において、上記4557万8000円の委託料を受けなければ、支援事業の「実施が明らかに困難であると認められる」状態にはなく、10出総第2050号(証拠書面1)(2)の要件を満たさなかったから、東京都会計事務規則83条1項13号の要件も満たさなかった。

それにもかかわらず法人Dに対して行われた上記4557万8000円の委託料の概算払は、違法である。

カ 委託契約を「公法上の契約に類した契約」として締結したとしても、契約に関する法の規定の適用を受けないものではないこと

参議院議員の質問に対する内閣の令和5年3月10日付けの答弁によると、法234条1項に規定する「売買、貸借、請負その他の契約」は、特定の契約を除外しているものではない(証拠書面30、31)。

したがって、委託契約を「公法上の契約」又は「公法上の契約に類した契約」として締結したとしても、契約に関する法の規定の適用を受けないことにはならない。

(令和5年4月6日收受 主張補充書(2))

ア 請求人が令和5年3月3日付け住民監査請求書によって行い、同月6日付けで受け付けられた、東京都の以下の(ア)及び(イ)の各財務会計行為が違法又は不当であるとする住民監査請求(4監総第1028号)につき、請求人は、以下のとおり主張を補充する。

(ア) 法人A、法人B、法人C及び法人Dとの間で、令和4年度の東京都若年被害女性等支援事業の委託契約を随意契約により締結したこと

(イ) 上記各委託契約に基づき委託料の概算払をしたこと

以下では、略称は、従前の例による。

イ 本件各委託契約の締結が法令に違反すること(追加)

(ア) 都を当事者とする契約を締結する権限は都知事が有し(法147条)、都知事の委任がある場合に限り、その管理に属する行政庁がこれを行行使する(法154条2項)。

令和4年度の支援事業に係る本件各委託契約を福祉保健局長が締結するためには、その委託料の上限額が1000万円以上であることから、東京都契約事務の委任等に関する規則3条2項2号の「委託契約で、知事が指定する契約以外のもの」に該当しない限り、財務局長を経て都知事に申請し、その委任を個別的に受ける必要があった(同規則13条)。

(イ) 育成支援課長代理であった職員Xは、福祉保健局長が本件各委託契約を締結する権限の委任を受けていることを前提に、同契約の締結に関する文書を起案し、同契約の締結に関する決定を少子社会対策部長に行わせたが(証拠書面6)、報道されているところによると、福祉保健局長は、本件各委託契約を締結するために必要な都知事からの個別的委任を受けていなかったとのことである(証拠書面40)。

(ウ) そうすると、本件各委託契約(証拠書面8、12、16、20)は、締結の権限を有しない福祉保健局長が都知事の名義を冒用して締結したものであるから、その効果は都に帰属しない。なお、現在までに、福祉保健局長による本件各委託契約の締結を都知事が追認したとの事実は報道されていない。

(エ) 本件各委託契約の効力につき、Y副知事(当時。以下「Y副知事」という。)は、「契約自体は地方自治法に反しておらず」、「契約締結権限については、事業の性格上『個別的委任』が認められる契約であり、実質的な委任の要件を満たしている」旨答弁したとの報道がある(証拠書面40)。

しかしながら、本件各委託契約の締結は、福祉保健局長が、都知事から委任を受けていない権限を行行使して行ったものであるから、法147条、153条2項の規定に違反することが明らかである。

「事業の性格上『個別的委任』が認められる契約」であるとした

り、「実質的な委任の要件を満たしている」としたりするY副知事の答弁の趣旨は不明であるが、本件において、締結権限の個別的委任がされていないのに、契約の効力が都に帰属すると考えるべき理由はない。

(オ) 本件各委託契約の締結が違法であり、その効力が都に帰属しないことは、これに基づく委託料の概算払の違法又は不当と相まって、本件4団体に対し、概算払した委託料の返還を直ちに請求すべき事情となる。

ウ 本件4団体は、令和3年度の予算の上限(2600万円)の範囲内で令和4年度の支援事業を実施することができたこと

(ア) 本件4団体は、令和3年度には事業所要額を2600万円として支援事業を行ったが(証拠書面32、34、36、38)、令和4年度には事業所要額を4557万8000円とする事業計画書(証拠書面33、35、37、39)を提出し、同額を都に請求してその概算払を受けた(証拠書面9、10、13、14、17、18、21、22)。

(イ) 既に述べたとおり、本件4団体は、その財務状況に照らし、令和4年度当時、同年度の支援事業に係る本件各委託契約について、「概算払いによる資金を受けなければ、当該委託事業の実施が明らかに困難であると認められる」状況にはなかった(住民監査請求書20頁、令和5年3月15日付け住民監査請求に関する主張補充書1頁から4頁)。

(ウ) 仮にそうでないとしても、本件4団体は、令和3年度の支援事業を2600万円の予算で実施しているのであるから、令和4年度の支援事業についても、令和3年度のものと同程度の規模とすることにより、同額の予算で実施をすることができたはずである。

そうすると、本件4団体は、2600万円の概算払を受けることにより、令和4年度の支援事業を実施することが可能であり、4557万8000円の概算払を受けなければ「委託事業の実施が明らかに困難であると認められる」とはいえなかったこととなる。

(エ) よって、本件4団体のそれぞれにつき、少なくとも、上記4557万8000円の概算払のうち2600万円を超える部分(195

7万8000円)は、法232条の5第2項、令162条、東京都会計事務規則83条1項に違反し、違法である。

エ 監査委員は、法242条4項に基づく勧告を行うべきこと。

(ア) これまでに述べたとおり、本件各委託契約に基づく概算払は違法である。

(イ) 現在の都の規則は、概算払の精算の際に領収書等の支出の事実及びその趣旨を明らかにする客観的資料の提出を求めている(東京都会計事務規則83条2項)。

そのため、本件各委託契約に基づく概算払を有効なものとして精算を行った場合、実際には支出されておらず、又は、支出されていたとしても令和4年度の支援事業の実施に必要なではなかった経費が、誤って、同事業の経費と認められるおそれがある。

(ウ) 上記精算が行われた場合、本件4団体に概算払された金銭のうち令和4年度の支援事業の経費と認められた額につき、都に返還する義務がないとの外観が生ずることから、当該額の金銭が他の団体等に流出し、都は、監査委員の勧告(法242条5項)又は住民訴訟によっても、その返還を求めることができなくなるおそれがある。

そのため、上記精算により、都には、回復の困難な損害が生ずるおそれがある。

(エ) しかるところ、令和4年度の支援事業は既に終了しており、上記概算払が有効であるとした場合の精算の権限を都知事から委任された福祉保健局長(東京都会計事務規則5条)又はこの精算に関する事案を決定するものとされた育成支援課長(東京都事案決定規程4条、福祉保健局事案決定実施細目)により、いつ何時上記精算が行われ、上記回復の困難な損害が都に生ずるおそれがある。

(オ) よって、上記回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるから、監査委員は、法242条4項に基づき、本件各委託契約に基づく委託料の概算払についての精算を停止すべきことを、都知事、福祉保健局長及び育成支援課長に勧告すべきである。

オ 監査委員が法242条5項に基づき行うべき勧告

監査委員は、都知事に対し、4557万8000円(又は、少なくとも

も1957万8000円)の返還を本件各団体のそれぞれに請求することを勧告すべきである。

(2) 措置要求

ア 本件各委託契約は無効であるから、都は、直ちに、本件4団体に対し、同契約に基づいて概算払をした委託料の全額の返還を求めるべきである。

イ 都は、仮に、本件各委託契約を有効と判断する場合であっても、同契約に基づく委託料の概算払は違法であるから、直ちに、本件4団体に対し、概算払をした委託料の全額の返還を求めるべきである。

都は、本件各委託契約に基づき、本件4団体に対し、令和4年度の支援事業の実施に要した経費を支払うべきであったとしても、いったん、上記概算払をした委託料の全額の返還を受け、本件各委託契約の期間が終了した後に、支出の事実及び支援事業の実施に必要であったことを領収書等の客観的資料に基づき確認することのできる経費に限り、支払を行うべきである。

ウ 上記のとおり、本件各委託契約に基づく委託料の概算払については、少なくとも、東京都会計事務規則83条1項13号、10出総第2050号(証拠書面1)(2)の要件を満たさず、違法であることが明らかである。したがって、都は、この概算払を有効なものとして、精算を行うべきではない。

また、上記概算払につき、ひとたび精算が行われた場合、委託料として本件4団体に支払われた合計1億8231万2000円にも上る公金が他の団体に逸出するなどして、都に、住民訴訟によっても回復の困難な損害が生ずる現実的なおそれがある。

この損害を避けるための緊急の必要があることから、監査委員は、法242条4項に基づき、育成支援課長に対し、同条5項の手続が終了するまでの間、本件各委託契約に基づく委託料の概算払についての精算を停止すべきことを勧告すべきである。

なお、上記精算を停止することによって、人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれはない。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求において請求人が主張する、令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託の契約手続及び概算払の決定は、法令等に基づき適正に行われているかについて監査対象とする。

2 監査対象局等

福祉保健局を監査対象とした。

3 証拠の提出及び陳述等

法第242条第7項の規定に基づき、令和5年4月13日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、追加の証拠を提出し、同日、監査委員は、請求人及び監査対象局職員の陳述の聴取を行った。その際、法第242条第8項の規定に基づき両者を立ち合わせ、請求人に対し、監査対象局職員の陳述に対する意見の聴取を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 事業の概要等

若年被害女性等支援事業は、平成30年度から国が「様々な困難を抱えた若年女性については、自ら悩みを抱え込み、問題が顕在化しにくく、公的な支援につながりにくいといった側面が指摘されている」として「公的機関と民間団体とが密接に連携し、個々のケースに応じたきめ細かな支援を行う仕組みを構築する」ことを目的として、実施主体を都道府県等としてそのモデル事業を開始し、令和3年度から国が、当該事業の本格実施を開始し、これに併せて都が実施主体となり実施しているものである。

そして、法第245条の4第1項の規定に基づく国による技術的な助言である「若年被害女性等支援事業の実施について」（令和3年4月28日付子発0428第2号厚生労働省子ども家庭局長通知。以下「国通知」という。）によれば、実施主体は当該事業の一部について、年間を通じて若年女性の支援を行う社会福祉法人、特定非営利活動法人（NPO法人）等（以下「社会福祉法人等」という。）に委託等することができるものとしている。都は、令和4年度の東京都若年被害女性等支援事業（以下「本件事業」という。）の実施に当たり、国通知に準じて本件事業に係る実施要綱として東京都若年被害女性等支援事業実施要綱（令和4年4月6日付福保子育第57号。以下「本件実施要綱」という。）を定めて、社会福祉法人等に事業の一部を委託し実施したものである。

(2) 本件事業に係る経緯等

ア 都は、本件事業を効果的に実施するためには、既に若年被害女性等を支援する複数の民間団体がその特徴を生かした活動をしている中において、それらの団体のノウハウを正当に評価する必要があるとして、令和3年3月、都の定めた令和3年度東京都若年被害女性等支援事業委託企画提案募集要領に基づき本件事業の一部を委託する団体を募集した。この募集に当たり、都は、下記イの国の基準額を踏まえ、26,000千円を提示額として公表した。

イ 都は、令和3年度東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会設置要領に基づき開催された同選定委員会において評価の高い法人A、法人B、法人C及び法人Dの4つの団体（以下「本件各団体」という。）を選定することとし、令和3年4月1日、都は、本件各団体とそれぞれ契約金額を26,000千円

として、本件事業に係る委託契約を締結した（2福保子育第3528号。以下、これらの委託契約を「令和3年度本件各契約」という。）。

令和3年度本件各契約では、その委託料は年1回概算払により支払い、26,000千円を上限として事業実績に応じて支出（精算）するものとし、令和3年度本件各契約の内容を変更する場合等を除き委託料を超過した場合は受託者がその額を負担することとされた。

なお、国は、「児童虐待・DV対策等総合支援事業費の国庫補助について」（平成19年12月3日制定 厚生労働事務次官通知）3（2）エにより、若年被害女性等支援事業に充てられる国庫補助金は、1か所当たり年額26,744,000円を基準額として、その5割とし、対象経費は、当該事業に必要な「報酬、給料、職員手当等、賃金、報償費、謝金、旅費、需用費（消耗品費、印刷製本費、会議費、光熱水費、食糧費）、役務費（通信運搬費等）、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費、共済費、扶助費、補助金」であった。

ウ 都は、令和3年度本件各契約の履行状況及び適格性について、東京都若年被害女性等支援事業受託事業者評価委員会設置要領（令和4年1月19日付3福保子育第2726号）に基づき設置された東京都若年被害女性等支援事業受託事業者評価委員会（以下「本件評価委員会」という。）において、同年2月、これらを適格であると評価した。

その後、令和3年度本件各契約に基づき本件各団体から、それぞれ同年3月31日付け委託完了届及び精算書の提出を受け、東京都契約事務規則第51条に基づく検査調書を作成し履行完了を確認したとして、同年5月10日、既交付額を26,000,000円、精算額を26,000,000円、差引額を0円と決定した（4福保子育第419号）。

エ 令和4年4月1日、都は、令和4年度も引き続き本件各団体を本件事業に係る委託契約の受託者として、それぞれ契約金額を45,578千円として、本件事業に係る委託契約を締結した（3福保子育第3648号。法人Aを受託者とする本件事業に係る委託契約を「本件契約1」といい、法人Bを受託者とする本件事業に係る委託契約を「本件契約2」といい、法人Cを受託者とする本件事業に係る委託契約を「本件契約3」といい、法人Dを受託者とする本件事業に係る委託契約を「本件契約4」といい、本件契約1ないし本件契約4を併せて「本件各契約」という。）。

本件各契約では、本件各契約の委託料（以下「本件各委託料」という。）は、

45,578千円を上限として事業実績に応じて支出するものとし、その支払方法は、年1回概算払により支払うこととされた。

なお、国は、「児童虐待・DV対策等総合支援事業費の国庫補助について」（平成19年12月3日制定 厚生労働事務次官通知）3（2）エにより、若年被害女性等支援事業に充てられる国庫補助金は、1か所当たり年額45,634千円を基準額として、その5割とし、対象経費は、当該事業に必要な「報酬、給料、職員手当等（ただし会計年度任用職員及び臨時的任用職員へ支給されるものに限る）、賃金、報償費、謝金、旅費、需用費（消耗品費、印刷製本費、会議費、光熱水費、食糧費）、役務費（通信運搬費等）、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費、共済費、扶助費、補助金」であった。

オ 都は、令和4年7月27日、本件契約1に基づき法人Aが都に対し提出した事業計画書（以下「本件事業計画書1」という。）、本件契約2に基づき法人Bが都に対し提出した事業計画書（以下「本件事業計画書2」という。）、本件契約3に基づき法人Cが都に対し提出した事業計画書（以下「本件事業計画書3」という。）及び本件契約4に基づき法人Dが都に対し提出した事業計画書（以下「本件事業計画書4」という。）について、適正と認め、それぞれ承認をした（4福保子育第1244号）。

カ 都は、令和4年8月3日付けで法人Aから金額を45,578,000円とする請求書、同日付けで法人Bから金額を45,578,000円とする請求書、同月2日付けで法人Cから金額を45,578,000円とする請求書、同月30日付けで法人Dから45,578,000円とする請求書の提出があり、本件各契約における年1回概算払により支払うこととした定めに沿って、本件各団体に対し、それぞれ45,578,000円を概算払することを決定し（4福保子育第1393号、4福保子育第1394号、4福保子育第1391号、4福保子育第1626号）、法人A、法人B及び法人Cに対し同月26日付けで、法人Dに対し同年9月14日付けで、同額をそれぞれ支出した（以下、本件各団体に対する支出を「本件各支出」という。）。

2 監査対象局の説明

陳述の内容

（1）東京都若年被害女性等支援事業の概要

本事業の対象者である様々な困難を抱えた若年女性は、自ら悩みを抱え込み、

夜の繁華街に出歩き犯罪に巻き込まれるリスクが高く、また、自らの意思で公的機関の相談支援を受けないものが多いことから、従来のやり方では問題が顕在化しにくく、公的支援につながりづらい。このため、これらの活動にノウハウを有し、実際に実施している民間団体と密接に連携し、個々のケースに応じたきめ細かな支援を行えるよう、平成30年度から国においてモデル事業が創設され、都においても本事業を実施することとしたものである。実施に当たっては、相談から居場所の確保、自立支援まで一貫して行うことで、様々な困難を抱えた若年女性に必要な支援につなげられるよう取り組み、事業の対象者である若年女性一人ひとりに寄り添い、自立につなげていくことが重要である。

(2) 本請求に対する局の見解

(見解の要旨)

本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。

本事業を担う民間団体は、若年女性支援に関する専門的なノウハウや経験、確実な遂行能力が必要であり、価格競争を主旨とする指名競争入札では、それらを正当に評価することが困難であり適さないことから、地方自治法に基づく随意契約の要件を具備するものである。

本件契約は、地方自治法上の随意契約として、相手方との関係においても契約の有効性に影響を与えるものではなく、契約に基づき委託料を概算払したことは適法なものであり、都に損害が発生しているという事実はない。

したがって、本契約が違法無効であり、本件契約に基づき概算払した委託料の全額の返還を求めるべきとする請求人の主張は当たらない。

ア 委託契約について

(ア) 法の定める要件の充足の有無を検討することなく、随意契約により本件各委託契約を締結したことについて

本来であれば行うべきであった令167条の2第1項の要件の充足の有無を検討することなく、随意契約により、本件各委託契約を本件4団体と締結したものと見ざるを得ず、法234条2項の規定を無視して委託契約を締結することは、同法に違反して契約を締結することとなる恐れを有するものであり、法2条16項前段、232条の3、234条の2項又はこれらの規定の趣旨に反し、違法であるか、少なくとも不当である。

(見解)

本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。本事業を担う民間団体には若年女性支援に関する専門的なノウハウや経験、アウトリーチから自立支援までの一連の遂行能力が必要であることは当然である。従って、価格競争を主旨とする指名競争入札では、それらを正当に評価することが困難であり適さないことから、地方自治法に基づく随意契約の要件を具備するものである。

また、令和3年度は、令和3年3月に本事業を担い得る民間団体を事業者として公募し、申し込みのあった6つの事業者について、令和3年3月に外部委員を含めた「東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会」において、企画提案方式により審査し、4事業者を選定した。

若年女性支援においては、支援対象者をアウトリーチから居場所の確保、自立支援まで、支援対象者との信頼関係を一つひとつ醸成しながら支援することが必要であることから、令和4年度は、合議制の受託事業者評価委員会において、本事業の目的及び期待される効果を十分に理解して事業を実施できるかなどの観点から、事業の実施状況を確認した上で、今後の事業実施を行っていくに相応しいか事業者の適格性を審議し、適格とされたため、随意契約を行ったものである。

これらのことから、地方自治法上の随意契約として有効に成立している。

本件契約は、国が定める補助要綱の規定に基づき実施することが求められており、国の補助要綱及び東京都予算に基づき、仕様書において一事業者あたりの契約の上限額を設定しているものであり、事業の実施を踏まえて委託料を確定し支払うものとしている。また、仕様書において、受託者は事業計画書を作成し、都の承認を得ることと定めている。この事業計画書において、事業所要額の記載を求めており、これを確認している。

以上のことから、随意契約に必要な契約事務手続きを実質的に踏まえているものである。

当局において「公法上の契約に類した契約」としている契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、契約の締結に当たっては、事業の目的や内容、性質等を考慮した上で、専門性を有する事業所管部署において事務処理を行うこととしているものである。東京都庁内の契約事務手続き上の

課題はあったが、本件契約は相手方との関係においては有効な契約として成立しているものであり、違法との指摘は当たらない。なお、これらの課題については、令和4年度内に事務手続きの適正化を図り、対応済みである。

従って、本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものであり、相手方との関係においても有効な契約として成立し、履行されているものであり、違法、不当とする指摘は当たらない。

(イ) 法の規定に違反して、随意契約により本件各委託契約を締結したことについて

都が支援事業を委託するに足る団体が本件4団体以外にも存在したものと考えられるなど、本件委託契約の本件4団体との締結は、契約担当者の合理的な裁量に基づくものではなく、都は令167条の2第1項第2号の場合に当たらないにもかかわらず、本件各委託契約を随意契約により本件4団体と締結したものであり、これは法234条2項に違反する。

(見解)

本件委託契約は、若年被害女性の支援に関する専門的なノウハウや経験、確実な遂行能力を具備していることに加え、事業の特性から支援対象者をアウトリーチから信頼関係を築きながら継続的に支援することが必要である。価格競争により事業者を決定する指名競争入札等では、それらを正当に評価することが困難であり適さないことから、地方自治法に基づく随意契約の要件を具備するものである。

令和3年度は、令和3年3月に事業者を公募し、申し込みのあった6つの事業者について、令和3年3月に外部委員を含めた「東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会」において、企画提案方式により審査し、4事業者を選定した。

令和4年度については、外部有識者を入れた受託事業者評価委員会において、本事業の目的及び期待される効果を十分に理解して事業を実施しているか、団体の強み・特徴等を活かして支援を行っているか、行政の各支援機関等と連携協力しながら実施しているか、などの観点から、4団体について、事業の履行状況及び適格性を審議し、受託事業者として適格と判断した。

なお、困難ケースの増加などの実態がある中で、令和4年度の事業費は相

談対応の質の向上やより安全・安心な居場所の提供に向けて、国の概算要求での動きに合わせて都としても所要の経費を増額し、予算措置されたものである。若年女性支援の事業の充実・強化を目的として経費の増額を行ったものであり、都の利益の増進に資するものと考えている。

これらのことから、本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。また、相手方との関係においても有効な契約として成立し、履行されているものであり、違法との指摘は当たらない。

(ウ) 都自身の定めた本件要領に違反して、随意契約により本件各委託契約を締結したことについて

本件要綱8項に基づき定められた本件要領3項では、都が本件要綱2項に基づき支援事業の一部を委託する民間団体は「別途公募によって選定する」旨定めているところ、都は令和4年度の支援事業の委託先を公募によらず、前年度の委託実績のみにより選定しており、本件要領の上記規定への違反があり、違法であるか少なくとも不当である。

(見解)

令和3年度は本要領第3項に基づき、本事業を担い得る民間団体を公募により事業者として選定している。令和3年3月に事業者を公募し、申込みのあった6つの事業者について、令和3年3月に外部委員を含めた「東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会」において、企画提案方式により審査し、4事業者を選定した。

令和4年度については、外部有識者を入れた受託事業者評価委員会において、本事業の目的及び期待される効果を十分に理解して事業を実施しているか、団体の強み・特徴等を活かして支援を行っているか、行政の各支援機関等と連携協力しながら実施しているか、などの観点から、4団体について、事業の履行状況及び適格性を審議し、受託事業者として適格と判断した。

また、支援対象者とのアウトリーチから信頼関係を一つひとつ築き上げながら、自立につなげていく必要があり、このような事業の特性から、継続性を考慮し、令和3年度に委託した4事業者に継続して委託したものである。

イ 概算払について

(ア) 無効な本件各委託契約に基づき委託料の概算払をしたことについて

本件各委託契約は、法234条第2項の規定に違反して随意契約により本件4団体と締結されている。

これらの委託契約は、本件4団体の請求を受けて委託料の上限額である4,557万8,000円を概算払することを前提とし、実際にこの概算払が行われていること等から明らかなおり、本件4団体に不当な利益を与えるため締結したものである。

本件各委託契約は無効であり、都は、同契約に基づき本件4団体に委託料を支払う債務を負わない。

したがって、都が本件各委託契約に基づいて本件4団体に対して行った各4,557万8,000円の概算払は、違法である。

(見解)

本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。

本事業は、民間団体が持つ若年女性支援に関する専門的なノウハウや経験、アウトリーチから自立支援までの一連の遂行能力が必要であり、価格競争を主旨とする指名競争入札では、それらを正当に評価することが困難であり適さないことから、地方自治法に基づく随意契約の要件を具備するものである。

令和3年度は、令和3年3月に事業者を公募し、申し込みのあった6つの事業者について、令和3年3月に外部委員を含めた「東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会」において、企画提案方式により審査し、4事業者を選定した。

若年女性支援においては、支援対象者をアウトリーチから居場所の確保、自立支援まで支援することが必要であることから、令和4年度は合議制の受託事業者評価委員会において、本事業の目的及び期待される効果を十分に理解して事業を実施できるかなどの観点から、事業の実施状況を確認した上で、今後の事業実施を行っていくに相応しいか事業者の適格性を審議し、適格とされたため、随意契約を行ったものである。

これらのことから、地方自治法上の随意契約として有効に成立している。加えて、相手方との関係においても契約の有効性に影響を与えるものではないと認識している。

また、概算払については、仕様書でも明記されており、法令、規則に基づ

き適正に処理を行っている。

(イ) 法の定める要件の充足の有無を検討することなく、委託料の概算払いをしたことについて

都が概算払をすることができるのは、令162条各号、東京都会計事務規則83条1項各号に掲げる経費に限られる。しかるところ、都は、令和4年度の支援事業の委託契約を締結しようとするに当たり、委託料の概算払の前提となる令162条各号、東京都会計事務規則83条1項各号の要件を充足の確認をしないまま、委託料を概算払することを内容とする令和4年度仕様書を作成し、これに基づいて本件各委託契約を締結したことがうかがわれる。

また、少子社会対策部長は、本件各委託契約を本件4団体と締結することを決定するに当たり、「公法上の契約に類した契約」として締結することにより、法232条の5第2項の制限を受けずに委託料を概算払することができると考えていたことがうかがわれる。

そうすると、都は、本来ならば行うべきであった令162条各号、東京都会計事務規則83条1項各号の要件の充足の有無を検討することなく、本件各委託契約に基づく4団体への委託料の概算払を行ったと見ざるを得ない。

上記のように法232条の5第2項の規定を無視して概算払をすることは、法2条16項前段、232条の3、234条2項又はこれらの規定の趣旨に反し、違法であるか、少なくとも不当である。

(見解)

本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。

事業を構築する中で、本事業を受託することができる想定されている事業者の中には、非営利法人など、財政基盤が十分でない事業者もあり、事業者からは、概算払でないと経費の支払が困難であるとの意見があった。

そのため、令和3年度の受託事業者の公募に当たり公表した仕様書(案)においては、こうした事業者も参加できるよう、委託料を年1回概算払により支払うことについて明示した。

令和3年度の契約に当たり、外部委員も含めた「東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会」において若年被害女性等支援の実績・ノウハウを十分有しているか、本事業の目的及び期待される効果を十分に理解して事業を実施

できるかなどの観点から、4事業者を選定した。その際、応募事業者から提出された決算関係書類も合わせて確認している。

令和4年度の委託についても、同様の考え方により、仕様書において、委託料を年1回概算払により支払うことを明示した。さらに、仕様書の規定に基づき、四半期ごとに実施状況報告書の提出により、事業の進捗状況等を明らかにしている。

従って、法令、規則に基づき、概算払を適正に行い、現在、精算手続きに入っているところであり、都に損害が発生しているという事実はない。

こうしたことから、当該概算払が違法、不当とする主張は当たらない。

(ウ) 法の規定に違反して、委託料の概算払をしたことについて

支援事業の実施に要する経費には、「事務、事業の用に供する土地、家屋又は物件の購入代金」(東京都会計事務規則83条1項11号)のように、都が概算払をすることのできる経費も含まれ得る。

もっとも、都は、本件4団体の請求に応じて、用途を明らかにさせることなく、委託料の上限である各4,557万8,000円の概算払を行っているところ、この概算払の全部が適法であるためには、この委託料の全部が「概算払により支払をしなければ契約することが困難であると認められる委託に要する経費で会計管理者が別に定めるもの」(東京都会計事務規則83条1項13号)に該当しなければならない。

上記「会計管理者が別に定めるもの」は、(1)「委託先が、公益法人等の信頼における団体であると局長又は所長がみとめるものであって、概算払による資金の交付を受けても、当該委託に要する経費以外に流用することなく、適切な会計処理ができること」、(2)「委託先においては、概算払による資金を受けなければ、当該受託事業の実施が明らかに困難であると認められること」のいずれをも満たすもののうちから、局長又は所長が概算払の必要性を認めるものとされている(10出総第2050号)。

しかるところ、本件4団体は、令和2年頃の計算書類からうかがわれる財務状況によると、令和4年度当時、少なくとも上記(2)の要件をみたしていなかったことが強くうかがわれる。

したがって、本件各契約に基づいてされた本件4団体に対する概算払は、法232条の5第2項、令162条、東京都会計事務規則83条1項に違反する違法なものである。

(見解) ※再掲

本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。

事業を構築する中で、本事業を受託することができると思定されている事業者の中には、非営利法人など、財政基盤が十分でない事業者もあり、事業者からは、概算払でないで経費の支払が困難であるとの意見があった。

そのため、令和3年度の受託事業者の公募に当たり公表した仕様書(案)においては、こうした事業者も参加できるよう、委託料を年1回概算払により支払うことについて明示した。

令和3年度の契約に当たり、外部委員も含めた「東京都若年被害女性等支援事業委託先選定委員会」において、若年被害女性等支援の実績・ノウハウを十分有しているか、本事業の目的及び期待される効果を十分に理解して事業を実施できるかなどの観点から、審査を行い、4事業者を選定した。その際、応募事業者から提出された決算関係書類も合わせて確認している。

令和4年度の委託についても、同様の考え方により、仕様書において、委託料を年1回概算払により支払うことを明示した。さらに、仕様書の規定に基づき、四半期ごとに実施状況報告書の提出により、事業の進捗状況等を明らかにしている。

従って、法令、規則に基づき、概算払を適正に行い、現在、精算手続きに入っているところであり、都に損害が発生しているという事実はない。

こうしたことから、当該概算払が違法、不当とする主張は当たらない。

主張補充書(2)

ア 本件各契約の締結は法令に違反すること

都を当事者とする契約を締結権限は都知事が有し(法147条)、都知事の委任がある場合に限り、その管理に属する行政庁がこれを行行使する(法154条2項)。令和4年度の支援事業に係る本件各委託契約を福祉保健局長が締結するためには、その委託料の上限額が1000万円以上であることから東京都契約事務の委任等に関する規則3条2号に該当しない限り、財務局長を経て都知事に申請し、その委任を個別的に受ける必要があった(同規則13条)が、これを受けていなかったとのことである。本件各委託契約の締結が違法であり、

その効力が都に帰属しないことは、これに基づく委託料の概算払の違法又は不当と相まって、本件4団体に対し、概算払した委託料の返還を直ちに請求すべき事情になる。

(見解)

本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。また、契約事務手続きに課題はあったものの、相手方との関係においても契約は有効に成立している。

なお、契約に係る委任の手続については、東京都契約事務の委任等に関する規則第13条において、各局の事業に密接に関連し、その専門性から契約事務の適正・円滑な処理のため、事業所管局で事務処理を行うことが適当な契約と判断される場合には、個別に権限の委任を受けることができるとされている。

本契約は契約相手方の決定に当たって、民間団体が持つ若年女性支援のためのノウハウや遂行能力を、事務事業を熟知している局において専門的観点から選定することが合理的であり、事業の性質から個別委任の必要性が認められる契約であることから、実質的な委任の要件を満たしているものである。

加えて、令和4年度内に福祉保健局内の事務手続きの適正化を図っており、既に対応済みである。契約に係る委任の手続についても、個別に申請し、事後的に既に追認を得ている。

よって、本件契約は相手方との関係においても有効な契約として成立しているものであり、違法との指摘は当たらない。

こうしたことから、請求人の主張する、本件委託契約の締結が違法で、契約の効力が都に帰属しないとして、委託料の概算払が違法又は不当であり、概算払した委託料の返還を直ちに請求すべき事情になるという指摘は当たらない。

イ 本件4団体は、令和3年度の予算の上限額（2600万円）の範囲内で令和4年度の支援事業を実施することができたこと

本件4団体は、令和3年度には事業所要額を2600万円として支援事業を行ったが、令和4年度には事業所要額を4557万8000円とする事業計画書を提出し、同額を都に請求してその概算払を受けた。

本件4団体は、その財務状況に照らし、令和4年度当時、同年度の支援事業に係る本件各委託契約について、「概算払いによる資金を受けなければ、当該委託事業の実施が明らかに困難であると認められる」状況にはなかった。

仮にそうでないとしても、本件4団体は、令和3年度の支援事業を2600万円の予算で実施しているものであるから、令和4年度の支援事業についても、令和3年度のものと同程度の規模とすることにより、同額の予算で実施をすることができたはずである。

そうすると、本件4団体は、2600万円の概算払を受けることにより、令和4年度の支援事業を実施することが可能であり、4557万8000円の概算払を受けなければ「委託事業の実施が明らかに困難であると認められる」とはいえなかったこととなる。

よって、本件4団体のそれぞれにつき、少なくとも、上記4557万8000円の概算払のうち2600万円を超える部分（1957万8000円）は、法232条の5第2項、令162条、東京都会計事務規則83条1項に違反し、違法である。

(見解)

事業を構築する中で、本事業を受託することができると思定されている事業者の中には、非営利法人など、財政基盤が十分でない事業者もあり、事業者からは、概算払でないと経費の支払が困難であるとの意見があった。

そのため、令和3年度の受託事業者の公募に当たり公表した仕様書（案）においては、こうした事業者も参加できるように、委託料を年1回概算払いにより支払うことについて明示した。

令和4年度の委託についても、同様の考え方により、仕様書において、委託料を年1回概算払により支払うことを明示した。

本事業の令和4年度予算については、相談者の増加や困難ケースの増加などの実態がある中で、国の概算要求において、「職員の研修機会確保のための代替職員雇上げ経費」「居場所における生活支援員の増員や警備体制の確保」などの経費を増額し、若年被害女性に対する支援を充実・強化することを目的としたものである。これを踏まえ、団体からのヒアリングなども行い、都としても、事業を取り巻く状況を勘案し、所要の経費を増額し、一層の事業の充実を図っている。

都は、この予算に基づき、令和4年度、1事業者当たり4557万8000円を上限に委託契約を各事業者と締結し、概算払にて当該委託料を支払った。

ウ 監査委員は、法242条4項に基づく勧告を行うこと

本件各委託契約に基づく概算払は違法である。

現在の都の規則は、概算払の精算の際に領収書等の支出の事実及びその趣旨を明らかにする客観的資料の提出を求めている。

そのため、本件各委託契約に基づく概算払を有効なものとして精算を行った場合、実際には支出されておらず、又は、支出されていたとしても令和4年度の支援事業の実施に必要なではなかった経費が、誤って、同事業の経費と認められるおそれがある。

上記精算が行われた場合、本件4団体に概算払された金銭のうち令和4年度の支援事業の経費と認められた額につき、都に返還する義務がないとの外観が生ずることから、当該額の金銭が他の団体等に流出し、都が、監査委員の勧告又は住民訴訟によっても、その返還を求めることができなくなるおそれがある。

そのため、上記精算により、都は、回復の困難な損害が生ずるおそれがある。

しかるところ、令和4年度の支援事業は既に終了しており、上記概算払が有効であるとした場合の精算の権限を都知事から委任された福祉保健局長又はこの精算に関する事案を決定するものとされた育成支援課長により、いつ何時上記精算が行われ、上記回復の困難な損害が都に生ずるおそれがある。

よって、上記回復の困難な損害を避けるための緊急の必要があるから、監査委員は、法242条4項に基づき、本件各委託契約に基づく委託料の概算払についての精算を停止すべきことを、都知事、福祉保健局長及び育成支援課長に勧告すべきである。

(見解)

令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託仕様書において、受託者の責務として、本事業実施に係る収支に関する帳簿、領収書その他の諸記録を整備・保存し、常に計理状況を明らかにしなければならないと定めるとともに、都は、受託者が行う事業に疑義が生じた場合に、本事業の実施状況等について説明又は報告を求め、必要に応じて、関係帳簿等の検査を行うこととしている。

また、四半期に一度の実施状況報告の確認や関係機関連携会議での確認により、事業の状況を全体として確認するとともに、精算時には会計面の確認を行っており、請求人の主張は当たらない。

なお、現在、精算手続きに入っているところであり、返還を求める必要はない。

(3) 結論

本件契約は、地方自治法第234条に基づく随意契約であり、地方自治法施

行令第167条の2第1項第2号「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものである。

本事業を担う民間団体は、若年女性支援に関する専門的なノウハウや経験、確実な遂行能力が必要であり、価格競争を主旨とする指名競争入札では、それらを正当に評価することが困難であり適さないことから、地方自治法に基づく随意契約の要件を具備するものである。

本件契約は、地方自治法上の随意契約として相手方との関係においても契約の有効性に影響を与えるものではなく、契約に基づき委託料を概算払したことは適法なものであり、都に損害が発生しているという事実はない。

したがって、本契約が違法無効であり、本件契約に基づき概算払した委託料の全額の返還を求めるべきとする請求人の主張は当たらない。

3 判 断

本件請求において請求人は、本件各契約の締結及びこれに基づく委託料の概算払が違法又は不当であるとして、本件各団体に対する委託料の返還請求等の必要な措置を求めている。

このことについて、前記事実関係の確認、監査対象局からの説明聴取、請求人の陳述及び提出のあった証拠書類等に基づき、次のように判断する。

(1) 本件各契約が随意契約により締結されたことについて

ア 本件請求において請求人は、本件各契約について、本件事業の特殊性、専門性等から相応の資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定する必要がある、契約金額の大小によって受託者を決することは必ずしも適当とは言えないとした上で、そのような相手方が本件各団体に限られていたとは考え難く、随意契約以外の契約方式でも不誠実な者等を排除することは可能であったこと、随意契約により契約を締結する場合に行うべきとされる予定価格の決定及び見積書の徴取を行っていないこと、職員Xが本件各団体と癒着し不当な利益を与えるためにしたものであることなど、監査対象局が本件各契約を公法上の契約に類した契約として取り扱うことなどによって、法令に定められた要件の充足を検討することなく随意契約に及んだという違法、不当があり、本件各契約は無効であると主張する。

イ 請求人の指摘する公法上の契約に類した契約について、請求人から提出のあった証拠資料（証拠書面6「令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託契

約の締結について)) についてみると、当該文書は都の作成した文書であるところ、「本事業については、国の「若年被害女性等支援事業実施要綱」の第2において、「実施主体（都道府県）は事業の一部について年間を通じて若年女性の支援を行う社会福祉法人、特定非営利活動法人（NPO法人）等に委託等することができる」とされていることから、本件契約は公法上の契約に類した契約として締結する」との記載が認められる。

そこで、当該文書に記載の公法上の契約の定義について、都の契約事務を総括する財務局から意見聴取したところ、公法上の契約とは、都の契約制度において定義されているものではないが、一般に、公法上の効果の発生を目的とする契約をいい、多くの場合において、各法令で、それぞれの抛るべき基準や手続等が定められているものと言われており、監査対象局においては、「地方自治法第234条に基づく契約であるものの、国の定める基準について全国一律の内容で契約することが求められる契約」を「公法上の契約に類する契約」と称していると聞いているということであった。

本件各契約は、都が、国通知に準じて実施要綱を定めて実施するものであり、様々な困難を抱えた若年女性の自立の支援に資することを目的とする事業に係るものであることからすれば、公共性の高い内容を含むものであるが、本件事業に係る委託契約の締結方法については法令上特別の規定を置いておらず、本件事業の一部を私人に委託する契約自体は、契約の性質として私法上の契約と変わるところがないことから、本件各契約は法に定める随意契約等の契約諸規定の適用を受けるものと解される。

ウ 随意契約は、法第234条第1項に定めがあり、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする」、同条第2項では「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる」としている。「政令で定める場合」として、同法施行令第167条の2第1項第2号は「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約で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」としている。

ここで、同施行令で規定する「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」については、最高裁判所昭和62年3月20日判決において、「競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定

多数の者の参加を求め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その者との間で契約の締結を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同項一号（注：現行法では第二号）に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右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前記法及び令の趣旨を勘案し、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」と判示しており、随意契約の締結は行政の裁量的行為であると解され、その裁量権に逸脱又は濫用がなければ、法令に反することにはならないと解される。

そこで、本件各契約の締結方法についてみると、本件事業の効果的な実施のためには、深夜の繁華街を徘徊する若年女性への声掛けや相談、若年被害女性等が安心、安全に過ごせる居場所の提供、困難を抱える女性に必要な支援につなぐための公的機関との連携等、多岐にわたる若年女性支援のためのノウハウが必要であるとの監査対象局の説明は首肯できるものである。そして、このような事業の委託先となる民間団体には、専門的なノウハウや経験、確実な遂行能力が必要であり、価格競争を主とする競争入札で正当に評価することが困難であるとして、令和3年度は企画提案方式により選定した事業者と契約を締結し、さらに、令和4年度はアウトリーチによって支援対象者と信頼関係を築きながら対象者の自立につなげていく必要があり継続性が必要であるとして、本件各団体と契約を締結したことに不合理な点は見当たらず、その裁量権を逸脱又は濫用しているものとは認められない。そして、請求人の主張する令和4年度の契約当時に本件各団体の他に本件事業の受託者として適切とされる団体の存在についての具体的な主張や疎明は本件請求からは認めることができないことから、本件各契約が無効であるとする請求人の主張は妥当でない。

エ 次に、随意契約により締結する場合に行うべきとされる予定価格の決定及び見積書の徴取をしていないとの主張について、請求人の指摘のとおり、監査対

象局において当該決定や当該徴取をした形跡は見当たらないが、監査対象局の説明によれば、本件各契約は、国の若年被害女性等の予算等を踏まえ1団体当たりの委託料上限額を決定したこと、及び本件事業計画書1ないし4の提出により事業所要額の確認をしているとのことであった。

また、昭和62年5月19日最高裁判決において「随意契約によることができる場合として前記令の規定の掲げる事由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合や契約の相手方において随意契約の方法による当該契約の締結が許されないことを知り又は知り得べかりし場合のように当該契約の効力を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える前記法及び令の規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効になるものと解するのが相当である」とされており、内部的な意思決定過程における手続上の不備があったとしても、そのことによって当然に契約の効力が無効になるとは解し難く、請求人の主張は妥当でない。

オ また、職員Xが本件各団体と癒着し不当な利益を与えるために締結したものであるとの請求人の主張については、何らかの具体的な事実に基づくものとは認められず、憶測に基づくものであって、採用できない。

(2) 都規則等に関する主張について

ア 本件実施要綱に関する主張について

請求人から提出のあった証拠資料（証拠書面3（東京都若年被害女性等支援事業実施要領（令和3年2月22日2福保子育第2979号。以下「本件要領」という。））は、東京都若年被害女性等支援事業実施要綱（令和3年2月22日2福保子育第2938号。以下「令和3年実施要綱」という。）の実施に際して、同要綱第8項（「本事業の実施に際して必要な事項については、別途定める」との規定。以下「本件第8項」という。）に基づき、必要な事項を定めることを目的として令和3年2月22日から施行された都作成の文書であるところ、本件要領第3項には「都が要綱第2に基づき委託する民間団体は、別途公募によって選定する」と規定されているにもかかわらず、令和4年度の本件事業の委託先について別途公募によらず本件各団体を選定したことは、本件要領第3項に反し違法又は不当である旨主張する。

このことについて、監査対象局の説明によれば、本件要領に記載の要綱とは文理上、令和3年実施要綱を指すものである。そして、令和3年実施要綱は令和3年5月31日付3福保子育第611号及び令和4年4月6日付4福保子

育第57号によって改正されており、令和4年度の本件事業の委託については改正後の要綱（本件実施要綱）が適用されることになるから、令和4年度の本件各契約については本件要領の適用はないとのことであった。

この説明によると、本件要領を廃止した形跡がないため誤解を招く事務処理であるが、本件実施要綱第7項には「本事業の実施に際して必要な事項については、別途定める。」と規定されているところ、当該規定に基づき令和4年度における本件事業の委託契約の方法を定めたものはない。そして、令和4年度はアウトリーチによって支援対象者と信頼関係を築きながら対象者の自立につなげていく必要があり継続性が必要であるとして、本件各団体と契約を締結したことが認められることから、令和4年度の本件事業の実施に当たり、本来改廃すべき本件要領の文言に沿わないことを理由に、本件各契約を違法、不当と言うことはできない。

イ 都規則に関する主張について

本件請求において、請求人は、本件各契約の契約金額はそれぞれ45,578,000円であり、本件各契約を有効に締結するためには、東京都契約事務の委任等に関する規則（昭和39年4月1日東京都規則第130号。以下「本件委任規則」という。）第3条第2項第1号及び第13条に基づき監査対象局の局長が財務局長を経て知事に申請しその委任を受ける必要があるにもかかわらず、その委任を受けておらず、本件各契約の効力が都に帰属すると考えるべき理由がない旨主張する。

請求人から提出のあった証拠資料（証拠書面6「令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託契約の締結について」）は、本件各契約において都の委託先団体を決定した都の作成した文書であるところ、請求人が指摘するとおり、本件各契約の締結に関する決定を監査対象局の部長が行っていたことが認められ、本件各契約の締結の決定に当たり、本件委任規則に基づいて知事に申請してその委任を受けた形跡が見当たらない。

本件委任規則第13条に基づく個別的委任について、都の契約事務を総括する財務局から意見聴取したところ、個別的委任は、知事の権限に属する契約のうち、各局の事業に密接に関連し、その専門性から契約事務の適正・円滑な処理のために、各局で行うことが適当な契約等について、各局からの申請により財務局において知事の権限の委任の手続を行っているとのことであった。

したがって、本件各契約の締結に関する決定は、監査対象局の局長が本件委

任規則第13条に基づき知事からの当該契約事務の委任を受ける必要があるところ、これがなく行われたものであるから、請求人の主張のとおり必要な手続を欠いたものと言わざるを得ない。

ところで、本件各契約は、民間団体が有する若年女性支援のためのノウハウや遂行力を、事務事業を所管する監査対象局において専門的観点から選定することが合理的であり、事業の性質から個別的委任の必要性が認められる契約であったとの監査対象局の説明に特段不合理な点は認められず、監査対象局が本件委任規則第13条に基づく申請をすれば特段の事情のない限り委任が行われる性質のものと考えられる。そして、前掲昭和62年5月19日最高裁判決の趣旨に加え、今般の監査において、監査対象局の局長より財務局長を経て知事に申請し、本件各契約に関する事務の委任を受けたことが認められ、請求人が主張する本件各契約の締結に関する無効事由は「その態様からみて、本人から十分な授權を受けないでされた無権代理行為と同質のものであるところ、無権代理行為については本人が追認することによって有効なものとなる」（平成15年3月26日東京地方裁判所判決）と解されるから、事後ではあるが委任の手続が行われた本件各契約は有効であり、これに基づく本件各支出も有効であると解される。

したがって、請求人の指摘する都規則に違反していることを根拠として本件各団体に対して本件各委託料の返還請求をするべきとする請求人の主張には理由がない。

(3) 本件各契約に基づき委託料を概算払したことについて

本件請求において請求人は、本件各団体の計算書類を証拠書類として提出し、令和4年度当時、本件各団体は、概算払により本件各委託料を受けなくても本件事業の実施ができたはずである、あるいは令和3年度の委託金額（26,000千円）で十分であったのであるから本件各委託料の全額を概算払により受けなくても本件事業の実施ができたはずであるから、都は、いったん本件各委託料の全額返還を受けて、領収書等の客観的資料に基づいた支出の事実を確認することができる経費に限り、公金の支出を行うべきであると主張する。

概算払とはその支払うべき債務金額の確定前に概算をもって支出することをいい、その要件としては、債務関係が発生しているが履行期が未到来であること、債務金額が確定していないことが挙げられる。概算払は債務金額の確定前にされる支出であるから、その性質上事後において必ず精算を行い、過渡しについては

返納を、不足については追加支払いをすることを本質とするものである。法第232条の5第2項、同施行令第162条第6号によれば、「経費の性質上概算をもって支払をしなければ事務の取扱いに支障を及ぼすような経費で普通地方公共団体の規則で定めるもの」については概算払が認められており、これを受けて都では、東京都会計事務規則（昭和39年3月31日東京都規則第88号）第83条において概算払を定め、同条第1項第13号において「概算払により支払をしなければ契約することが困難であると認められる委託に要する経費で会計管理者が別に定めるもの」について概算払を認めている。ここで会計管理者が別に定めるものとは、「概算払により支払をしなければ契約することが困難であると認められる委託に要する経費で、次の条件のいずれをも満たすもののうちから局長又は所長が概算払の必要性を認めるもの」であり、「委託先が、公益法人等の信頼のおける団体であると局長又は所長が認めるものであって、概算払による資金の交付を受けても、当該委託に要する経費以外に流用することなく、適切な会計処理を行うことができること」「委託先においては、概算払による資金を受けなければ、当該委託事業の実施が明らかに困難であると認められること」の条件を満たすものとされている。

このことについて、本件各団体については公益法人等の信頼のおける団体であると監査対象局が認めたものであり、また、委託料の確定前にどの程度の概算払をすることが許容されるかについて法令上格別の規定はなく、本件のように確定前に全額に相当する概算払をすることを禁止する規定は存在しない。

そして、監査対象局の説明によれば、本事業を構築する中で本事業を受託することができると思定された事業者の中には、非営利法人等、財政基盤が十分でない事業者もあり、概算払でないと経費の支払が困難であるとの意見があり、令和3年度の受託事業者の公募に当たっては、委託料を年1回概算払により支払うことを明記した仕様書案を公表したとの経緯があったとのことである。令和4年度の委託については、相談者の増加や困難ケースの増加などの実態がある中で、若年被害女性に対する支援の充実や強化を目的として、職員の研修機会確保のための代替職員雇上げ経費、居場所における生活支援員の増員や警備体制の確保などの経費を増額し、団体からのヒアリングなどを踏まえ、令和3年度に引き続き仕様書において委託料を年1回概算払により支払うことを明示したとのことである。また、本件各団体は、いずれも人件費の占める割合が高く、家賃など第1四半期から事業を実施するための資金が必要になること、一方、本件各団体の収入

は会費や寄付金、書籍の販売など安定的な収入が見込むことができないとして、本件各団体の決算報告書などそれぞれの状況を勘案して、本件各団体について概算払が必要であるとの判断をしたとのことである。

上記監査対象局の説明を踏まえると、本件監査において、監査対象局が本件各委託料を一律に概算払としたことの意味決定過程を示した記録は見当たらず、事後的検証が困難であることは否めないが、本件事業をその目的に沿って着実に遂行するためには、請求人が主張するようにその額をあらかじめ査定して一定の範囲にとどめることは、本件各団体の諸活動を資金面で制限してしまう懸念もあることから、必ずしも望ましいものとは言えず、上記監査対象局の説明を不合理とすることはできない。したがって、本件各委託料の返還を求める主張に理由があるとすることはできない。

なお、請求人は、本件各委託料の概算払について精算行為が行われた場合、住民訴訟によっても回復困難な損害が生ずるおそれがあるとして、法第242条第4項に基づき、当該精算行為の停止の勧告を求めている。同項に基づく措置は、監査の結果が確定する以前の暫定的な措置であり、監査の手続が終了するまでの間、監査委員がその職権で行うことができるものであるが、本件請求時には既に本件各委託料は概算払によりその上限額が支出されており、請求人の主張するように公金が逸出することがあったとしても、その後、都は適正な精算や返還請求を行うことができるのであるから損害の回復が困難であるとは言えず、同条同項に定める勧告の要件である「当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要」があるとは認められず、当該精算行為を停止すべき勧告は行わないこととした。

4 結 論

(1) 結論

前記「3判断」より、本件各契約の締結及びこれに基づく委託料の概算払に違法又は不当な点は認められず、本件各団体に対する委託料の返還請求等を求める請求人の主張には理由がない。

(2) 意見

ア 本件各契約において本件委任規則に基づく委任手続を経ていなかったことや、本件事業に係る事務処理のルールを定めた規程類の整備が不十分であったことなどは、都民に誤解を生じさせ得ることは事実であるから、監査対象局は、

今後は、このようなことが生じないよう法令や規則に則った手続の遵守や必要な規程類の改廃など事務処理を徹底することを求める。

イ 監査対象局は、地方公共団体が随意契約を締結することができるのはあくまで例外的な場合に限られるということを十分理解し、随意契約を締結する場合には、その必要性、法令に定める要件に該当すること及び具体的な理由等の記録を残しておくことを求める。

ウ 監査対象局は、概算払が債務金額の確定前に概算をもって支出されるものであり、あくまで特例的なものであることを十分認識し、法令等に基づき概算払のできる経費であることが明らかとなるようにしておくことを求める。

(証拠書面)

- 1 東京都会計事務規則第83条第1項第13号の規定に基づく「出納長が別に定めるもの」について(10出総第2050号)
- 2 東京都若年被害女性等支援事業実施要綱(令和3年2月22日付2福保子育第2938号)
- 3 東京都若年被害女性等支援事業実施要領(令和3年2月22日2福保子育第2979号)
- 4 若年被害女性等支援事業の実施について(令和3年4月28日付子発0428第2号)
- 5 令和3年度東京都若年被害女性等支援事業受託事業者評価委員会の開催について(令和4年2月5日3福保子育第3028号)
- 6 令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託契約の締結について(令和4年3月22日3福保子育第3648号)
- 7 法人A決算報告書(令和2年3月期)
- 8 令和4年4月1日付け委託契約書(法人A)
- 9 令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託に係る委託料の概算払いについて(法人A)(令和4年8月3日付4福保子育第1393号)
- 10 令和4年8月17日付支出命令書(法人A)
- 11 法人B事業報告書(令和2年10月期)
- 12 令和4年4月1日付け委託契約書(法人B)
- 13 令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託に係る委託料の概算払いについて(法人B)(令和4年8月3日4福保子育第1394号)
- 14 令和4年8月17日付け支出命令書(法人B)
- 15 法人C活動計算書(令和元年度)
- 16 令和4年4月1日付け委託契約書(法人C)
- 17 令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託に係る委託料の概算払いについて(法人C)(令和4年8月3日4福保子育第1391号)
- 18 令和4年8月17日付け支出命令書(法人C)
- 19 法人D活動報告書(令和2年3月期)
- 20 令和4年4月1日付け委託契約書(法人D)
- 21 令和4年度東京都若年被害女性等支援事業委託に係る委託料の概算払いについて(法人D)(令和4年8月30日福保子育第1626号)

- 2 2 令和4年9月2日付け支出命令書（法人D）
- 2 3 法人A決算報告書（令和3年3月期）
- 2 4 法人A決算報告書（令和4年3月期）
- 2 5 法人B事業報告書（令和3年10月期）
- 2 6 法人C事業報告書（令和2年度）
- 2 7 法人C事業報告書（令和3年度）。
- 2 8 法人D貸借対照表（令和3年3月度）
- 2 9 法人D貸借対照表（令和4年3月度）
- 3 0 質問主意書
- 3 1 答弁書
- 3 2 令和3年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人A）
- 3 3 令和4年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人A）
- 3 4 令和3年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人B）
- 3 5 令和4年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人B）
- 3 6 令和3年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人C）
- 3 7 令和4年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人C）
- 3 8 令和3年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人D）
- 3 9 令和4年度若年被害女性等支援事業に関する事業計画書（法人D）
- 4 0 ニュース記事