渋谷区職員措置請求書及び監査結果

（渋谷アド WIFI サービスの契約に関する件）

令和３年２月１９日

渋谷区監査委員

第１　請求の受付

１　請求人

東京都渋谷区初台　　金子　快之
東京都渋谷区幡ヶ谷　　堀切　稔仁

２　請求書の提出

令和２年１２月２２日提出

３　請求の内容

（注１）住民監査請求書は、原文のまま記載した。
（注２）事実証明書は、省略した。

渋谷区職員措置請求書

令和２年 12 月 22 日

渋谷区監査委員　殿

住所　東京都渋谷区初台
氏名　金子　快之　　㊞
住所　東京都渋谷区幡ヶ谷
氏名　堀切　稔仁　　㊞

渋谷区長（委員会若しくは委員又は職員）に関する措置請求書の要旨

第１　請求の要旨

１．　【「渋谷アドWIFI」について】

平成３０年１０月９日、渋谷区は、小中学校周辺での無料WIFI通信サービス提供を目的として、一般社団法人渋谷未来デザイン（以下、同社と称する）と月額１０万円（税別）、年間１２０万円の予算で随意契約を締結した（甲１）。

月額１０万円の内訳は、１台単価４０００円ｘ２５台である。

本契約に基づき、同社は小中学校全２５校に「渋谷アドWIFI」と称するフリーWIFI（可搬型４Ｇ－WIFI通信端末）を設置した。

現契約は令和２年度の現請求時点まで更新・継続されている。

２．　【渋谷アドWIFIが電気通信事業法違反であること】

請求人は渋谷区への情報公開請求で取得した公文書で当該契約の存在を認知し、同社に電気通信事業法違反の疑いを抱いた。

そこで請求人は令和２年１１月９日、総務省関東電気通信局に赴いて、担当者である山本哲也上席企画管理官に照会したところ（甲２）、同社（一般社団法人渋谷未来デザイン）はWIFI通信サービスを業として営むために必要な、電気通信事業法で定められた届出手続きを履行しておらず、違法にWIFI通信事業を行っている事が判明した。

３．　【渋谷区長が電気通信事業法違反を認めたこと】

下記の事実をさらに確認するため、令和２年１１月２７日、請求人は渋谷区議会議員として渋谷区議会本会議にて長谷部区長に質問した。

・同社が電気通信事業法違反であること

・渋谷区が違法業者と契約していること

すると、当該契約を担当する豊岡教育長が、一般社団法人渋谷未来デザインが電気通信事業法違反であり、渋谷区が違法業者と契約している事実を認めた。

同時に、一般社団法人渋谷未来デザインは渋谷区が筆頭出資者として金銭的、人的にも強い影響力を行使する法人である点から、長谷部区長がすでに担当部局を通じて一般社団法人渋谷未来デザインに是正措置を指示した旨も答弁した（甲３）。

４．　【特命随意契約の違法性について】

そもそも数あるWIFI通信サービス業者の中で、実績がないどころか、無届けの違法業者である一般社団法人渋谷未来デザインをわざわざ特命で選択し、さらに入札あるいは相見積もりに附して料金を比較することすらなく、先方業者の言いなりの料金で漫然と随意契約を結び、さらに契約を延長更新している事自体の経緯が異常である。

これは、公金の支出に関して厳格な公共性と透明性が求められる地方自治体の契約としては許されない不正行為である。

５．　【契約金額の比較劣位について】

WIFI通信事業者は国内に多数存在し、消費者に対して価格、品質面で厳しく競争している。

一例を上げれば、大手価格競争サイト「価格ＣＯＭ」には調査時点で２０社以上が広告を掲出しており、もっとも安い業者は月額６９９円（税込み）、もっとも高い業者でも３５１１円（税込み）という格安料金を提示している（甲４）。

一方で本契約における１台あたり単価は税込み月額４４００円であるから、最低価格の業者の約２倍以上であるばかりか、最高値の業者よりも高いことがわかる。

さらに本契約は合計２５台の複数契約であるから、まとめて契約することで、団体契約としてもっと安くなる可能性もある。

６．　【品質面での劣位性について】

上記で比較対象に上げた１６社は特段の利用制限がない通常の可搬型WIFI－４Ｇ高速通信サービスである一方で、一般社団法人渋谷未来デザインの「アドWIFI」は利用者のインターネット画面に毎回広告が表示される。

画面に広告が表示されることでWIFI利用者にとっては利便性・視認性が極めて低く、通信品質が他社に大幅にに〔原文ママ〕劣る点も考慮すれば、一般社団法人渋谷未来デザインのアドWIFI通信サービスはそもそも通常のWIFI－４Ｇ高速通信サービス業者とは比較対象になりえないことが明白である。

７．　【地方自治法上の違法性について】

地方自治法上では、効果的に公益を図る目的から、その契約方法として、「一般競争入札」「指名競争入札」「随意契約」「せり売り」の４つの方法に限定し、さらに、地方公共団体の規則等でその手続きを定め、契約の公正性、経済性、適正履行の確保を図っているところである。

地方自治体において、契約にあたっては競争入札を原則とすべきであり、本件においても複数の事業者から見積もりを徴し、より有利な契約を締結できる可能性を検討すべきであった。

しかし、渋谷区は価格、品質面の検討を行うことなく、特定の業者を選んで契約したのであり、これは地方自治法第234条違反である。

８．　【渋谷区の主張について】

請求人が情報公開請求にて取得した平成３０年１０月９日付起案書「小中学校における渋谷アドWi-Fiサービスの提供に関する契約について」（甲５）によれば、渋谷区が一般社団法人渋谷未来デザインを特命で選び契約した理由として、

(1)Wi-Fi接続時に広告情報が表示されることによって、渋谷未来デザインの広告収益が見込まれることから、本来月額の5,800円を4,000円に抑えることができるため。

(2)災害時には渋谷区災害ポータルサイトに優先的に接続されるので、災害時の情報提供手段として利用可能なため。

と説明している。

９．　【渋谷区の主張の合理性について（１）：料金割引】

これら理由（１）（２）について合理性があるかを検討する。

まず（１）について、月額５８００円が４０００円に割引されることを選定理由に上げているが、フリーWIFIはその名の通り、本来は無料で提供されるべき通信サービスである。

なぜならば、アドWIFIサービスは無料でWIFIを提供し、利用者に広告を閲覧させることで広告料を得て収益を上げるビジネスモデルだからである。

実際に同社は同じアドWIFIサービスを渋谷区役所本庁舎１階、２階、１５階ほか渋谷区内随所に無料で設置している。

請求人が渋谷区庁舎管理課長に尋ねたところ、本庁舎に設置されているアドWIFIサービスは一般社団法人渋谷未来デザインからの営業要請に基づき、同社に行政財産使用許可を与えた上で設置を許可しているもので、当然のことながら渋谷区としては利用料を払っていない。

つまり、同社は渋谷区役所本庁舎内では無料でアドWIFIサービスを提供している。

本来であれば本契約においても無料で提供されるべきものであって、同じ会社が本庁舎に設置するWIFIが無料なのに、小中学校に設置するWIFIが有料というのも常識では理解しがたい商取引である。

渋谷区は、アドWIFIサービスの本来の価格が月額５８００円だと主張するが、これに対して一般社団法人渋谷未来デザインの「４０００円に割引しました」との営業トークをうのみにして、無料のサービスに一台あたり月４０００円Ｘ２５台、月額１０万円も支払っているとは情報弱者の極み、言い換えればまさに愚の骨頂で、これ自体が考えられないほど法外な契約である。

随意契約の例外条件として法が定めた「時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき」（地方自治法施行令第１６７条の２第１項第７号）に当たらないどころか、時価に比して著しく不利な価格で契約を締結していると指摘せざるを得ないのは納税者として極めて遺憾に思うところである。

１０．　【渋谷区の主張の合理性について（２）：災害時対応】

次に（２）について検討する。

「渋谷区災害ポータルサイト」は、渋谷区が公益目的で制作提供するサイトであり、当然ながら情報料無料でだれでも自由に閲覧できるページであり、一般社団法人渋谷未来デザインがなにか制作に関与しているわけではない。

当該ポータルサイトをフリーWIFIにて広告画面の次に閲覧させること自体はあくまでWIFIトップページの設定に過ぎず、表示されるコンテンツ自体に特段の有価性はなく、通信事業者として同社の品質面での優位性を示すものでもない。

そもそもWIFI事業者１２４団体で構成する無線LANビジネス推進連絡会（WiBiz）は、災害時において無料でだれでも公衆無線LANを使える環境「00000JAPAN」を全国に構築している。

実際に東日本大震災では同日に３０００アクセスポイントを無料開放したほか、これまで数々の災害時の実績があり、もし仮に渋谷区が災害対応を考えるのであれば、これらの実績があるWiBiz加盟事業者を選定すべきであったと言える。

しかし、一般社団法人渋谷未来デザインは当然のことながら、WiBiz加盟事業者にはなっていない。

１１．　上記の事実を考えれば、一般社団法人渋谷未来デザインは通信事業者として品質／価格面の優位性が欠如するばかりか、電気通信事業法の知識すらなきまま違法で営業している不当な事業者であることがわかる。

かかる違法事業者をあえて特命で選定し随意契約を締結したのは、長谷部区長が区民に損害を与える行為にほかならず、税金の無駄遣いとして請求人は厳しく指弾するものである。

１２．　よって、請求人は監査委員に対して、

①本件契約、②同契約に関する支出命令、③同契約に関する支出につき、渋谷区長、渋谷区副区長、教育長、会計管理者その他上記①ないし③に関係する一切の渋谷区職員に対し、上記各代金額の返還をさせる、同通信契約を解除させる、同契約を前提とした行為の一切を差し止める、上記①ないし③の関係者に対する損害賠償請求及び不当利得返還請求をさせるなど、地方自治法２４２条１項所定の「防止」「是正」「改め」または渋谷区の被った損害を填補するために必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

請求人は、地方自治法２４２条１項により下記の事実証明書を添え必要な措置等を請求する。

また、請求人は、監査委員に対し、本件売買契約を前提とした一切の行為を停止すべきことを勧告（地方自治法２４２条３項）することを求める。

以上

（別紙事実証明書）
１　甲第１号証　　渋谷アドWi-Fiサービスの提供に関する契約書
２　甲第２号証　　総務省関東電気通信局　山本　哲也氏の名刺
３　甲第３号証　　渋谷区議会本会議議事録（令和２年１１月２７日）
４　甲第４号証　　価格競争サイト「価格ＣＯＭ」のプリントアウト
５　甲第５号証　　平成３０年１０月９日付起案書「小中学校における渋谷アドWi-Fiサービスの提供に関する契約について」

４　請求の要件審査

本件監査請求については、以下の期間徒過を除き、地方自治法（昭和２２年法律第６７号。以下「法」という。）第２４２条所定の要件を具備しているものと認めた。

なお、監査の対象範囲は、以下のとおりである。

法第２４２条第２項において、住民監査請求は、「当該行為のあつた日又は終わった日から１年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と定められている。

「正当な理由」については、請求人から意見が述べられていないため、本件監査請求は、請求のあった令和２年１２月２２日の前日から起算し、令和元年１２月２１日以前の契約及び支出については、対象とはならない。

したがって、本件監査請求は自動継続として更新された令和２年４月１日の契約行為と、令和元年度の契約に係る令和元年１２月２２日以降の支出と、令和２年度分の支出が対象となるが、令和２年度分はまだ請求がないため支出を行っていない。

よって、支出については、令和２年４月３０日に支出した、令和元年度の契約に係る令和元年１０月分から令和２年３月分の支出のみを対象とする。

第２　監査の実施

１　監査対象事項

本件監査請求に係る監査対象事項は、監査請求書に記載されている事項等を勘案し、次のとおりとする。

渋谷区（以下「区」という。）と一般社団法人渋谷未来デザイン（以下「未来デザイン」という。）との間の渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスの提供に関する契約（以下「本件契約」という。）につき、令和２年４月１日における本件契約の更新及び更新前の本件契約に基づく令和元年１０月分から令和２年３月分の支出（令和２年４月３０日に支出したもの）は、違法又は不当か。

２　監査対象部

総務部及び教育振興部

３　証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第２４２条第６項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。請求人からは、新たな証拠の提出はなく、陳述の必要はない旨の意思表示があり、陳述は実施しなかった。

４　監査対象部の見解

監査対象部である総務部及び教育振興部の本件監査請求に関する見解の要旨は、次のとおりである。

（１）総務部

ア　各課契約とした根拠・判断について

渋谷区契約事務規則（昭和３９年規則第２２号。以下「規則」という。）第４条において、「課の所管に係る事項に関する契約のうち、契約の性質又は目的が競争入札に適しないもので、区長が別に指定する契約に関する事務は、当該課において処理することができる。」と規定している。

平成１０年２月２０日に規則第４条を適用する契約の範囲を定めており、「渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスの契約」については、規則第４条を適用する契約の範囲のうち、「１２電気・ガス（プロパンガスを含む。）・水の供給、公衆電気通信の役務の提供、放送の受信に関する契約」の「公衆電気通信の役務の提供」に該当すると考えられる。

現在、Ｗｉ－Ｆｉを提供している事業者のサービス内容は各社各様であり、価格のみならず、事業者が提供するサービス内容の優劣も判断して相手方を決定することが区にとってより有利な契約であり、このような契約は金額のみで選定する競争

入札になじまず、他自治体においても一般的に競争入札が行われている状況には見受けられないため、各課による随意契約が適当と判断した。

イ　特命理由の妥当性について

教育振興部起案の「小中学校における渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスの提供に関する契約について」によると、未来デザインと契約することで、広告収益により、月額５，８００円が４，０００円となること、また、災害時には渋谷区災害ポータルサイトに優先的に接続されるので、災害時の情報提供手段として利用可能であることを契約締結理由として挙げている。

このことから、価格のみならずサービス内容も当区にとってより有利な条件で契約ができ、地方自治法施行令（昭和２２年政令第１６号。以下「令」という。）第１６７条の２第１項第２号の「・・・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。」に該当すると考えられ、特命随意契約は妥当と判断した。

ウ　「他自治体においても一般的に競争入札が行われている状況には見受けられない」と判断した理由について

東京都を除く都内の各自治体は、「東京電子自治体共同運営サービス」が提供する電子調達サービスを利用し電子入札を実施しており、現在、当区を含め５８自治体がこのサービスを利用している。電子調達サービスでは、入札の結果をホームページで公開をしており、類似する案件の調査を行った。

Ｗｉ-Ｆｉ又はワイファイで該当する案件は、平成３０年度物品・業務系の入札案件２３，９０１件中、当該業務は０件、令和元年度物品・業務系の入札案件２６，２７４件中、当該業務は０件だった。

このような結果より、「他自治体においても一般的に競争入札が行われている状況には見受けられない」と判断をしたものである。

（２）教育振興部

ア　学校にＷｉ－Ｆｉを設置することになった経緯及び目的について

（ア）経緯

平成３０年５月に、「区長への手紙」がＰＴＡ会長から寄せられ、ＰＴＡ用のインターネット環境の整備・導入の要望があった。要望内容は、広報紙や配布用資料の作成などＰＴＡ活動のために、ＰＴＡ会議室でパソコンを使って作業をする際に、インターネット環境の整備がないため、自宅で作業をせざるを得ない状況であるといったものであり、小学校ＰＴＡ連合会定期総会などでも要望があった。

これを受けて、教育委員会では、各学校施設の状況や利用形態等も考慮しつつ、具体的な整備の方法や経費などを含めて検討の上、Ｗｉ－Ｆｉ等の無線ＬＡＮ環境を導入していくこととした。

（イ）目的

ＰＴＡ活動等、学校内の会議室を利用する地域の方々の利便性を高めるためである。現在は、コロナ禍での活動の制限等もあるため、利用は限定的であるものの、広報活動や会議資料の共有などで、ＰＴＡ役員、保護者が活用をしている。

イ　電気通信事業法（昭和５９年法律第８６号。以下「事業法」という。）で定められた届出手続をしていない事業者を契約の相手方としたことについて

未来デザインが事業法で定められた届出手続をしていなかったことについては、契約当時は認識していなかった。届出手続が行われていないことを確認した後、未来デザインに対し速やかに手続を進めるよう指示し、届出手続が完了したことを確認している。

また、本件について、未来デザインから顛末書を提出させた上で、所管部長から、「区の契約履行に当たっては、関係法令を精査し、必要に応じて、遺漏なく適切な諸届出申請を行い、法令を遵守すること。」と口頭注意を行い、再発防止に努めている。

ウ　上記届出をした日及びその確認方法について

未来デザインからの連絡により、令和２年１１月２４日に届出を行ったこと及び届出番号が「Ａ－０２－１８２６６」であることを確認した。また、未来デザインから提出された同年１２月４日付けの顛末書でも確認している。

エ　各課契約の決裁原議において、「本来月額」とは何を指すのか、また、なぜ入札又は見積合わせで業者選定しなかったのか

（ア）本来月額について

一般的に、株式会社ＮＴＴドコモ（以下「ドコモ」という。）と「ドコモおくダケＷｉ－Ｆｉ」サービス（以下「おくダケＷｉ－Ｆｉ」という。）を契約する際の月額料金を指す。

本件契約では、おくダケＷｉ－Ｆｉで提供している通信回線及び機器を使用している。区が未来デザインを経由せずに、おくダケＷｉ－Ｆｉを利用するには、ドコモと月額５，８００円（税抜）で契約をする必要があるため、本来月額とした。

（イ）入札又は見積合わせで業者選定しなかった理由について

Ｗｉ－Ｆｉを導入するに当たり、まず、平成２９年度より児童生徒や教職員用タブレットのために学校現場のインターネット環境が整備されていたので、当システム環境に含めることはできないかと教育委員会事務局のＩＣＴ部門に確認した。

また、平成３１年１月の渋谷区役所新庁舎移転に伴い、学校事務等職員のＩＣＴ環境が整備されるため、当システム環境に含めることはできないかと区長部局のＩＣＴ部門に確認した。

その結果、両部門とも公務用のシステムであるため、一般への開放は不可能との回答であったため、独自にＷｉ－Ｆｉを設置することとした。その際、未来デザインからアドＷｉ－Ｆｉが、区役所仮庁舎に無料で提供されているとの情報を得て、未来デザインに設置についての相談をした。その中で、使用用途については、学校という閉鎖的な空間であることから、フリーＷｉ－Ｆｉとして開放せず、ＰＴＡや来客等のみが利用することを伝えた。

アドＷｉ－Ｆｉは、本来フリーＷｉ－Ｆｉとして開放して、多くの人が利用することで、広告料が見込めるため、無料で提供することができるモデルだが、利用者が限定されるＷｉ－Ｆｉの場合には、期待される広告料が見込めないため無料で提供するのは困難であると、未来デザインから回答があった。しかし、無料になるまでの広告収入は見込めないまでも、一定の利用を踏まえた割引は可能であるとのことから、月額４，０００円（税抜）となった。次のオで述べるように、アドＷｉ－Ｆｉは、安定したＷｉ－Ｆｉ環境を安価に利用できるサービスであったため、他業者との見積合わせはしなかった。また、当該Ｗｉ－Ｆｉ機器を通常より安価に使用でき、有利な条件で契約することができるため、令第１６７条の２第１項第２号の「・・・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。」に該当すると判断し、随意契約とした。

オ　他の事業者との比較検討状況（価格及び品質）について

（ア）及び（イ）より、アドＷｉ－Ｆｉは Ｗｉ－Ｆｉ環境を安定して提供できる品質であり、それが月額４，０００円／台の安価で提供されると判断した。

（ア）価格について

未来デザインが月額４，０００円（税抜）であったところ、通信事業者の資料によれば他業者は月額６，０００円前後／台であった。

（イ）品質について

ａ　サービスについて

・データ容量が無制限

・機器の修繕対応が無料

ｂ　機器について

・同時接続端末数が３０台程度

・通信エリア半径が３０ｍ程度

ｃ　電波受信について

学校内では児童生徒や教職員用タブレットがドコモのＬＴＥ回線を使っている関係で、学校の電波が弱いエリアにおいては電波増強を行っており、ドコモの電波を受信しやすい環境にあった。

Ｗｉ－Ｆｉ導入に当たっては、当初、学校のどの部屋においても利用可能とするため、学校内全域で電波を受信できる環境を検討しており、アドＷｉ－Ｆｉはドコモ回線であることから安定した通信環境が見込めた。

カ　災害ポータルサイトに優先的に接続されるとは具体的にどのようなことか

平常時は、Ｗｉ－Ｆｉ接続時に最初に広告が表示されるが、災害時は、利用者がＷｉ－Ｆｉに接続すると、まず渋谷区防災ポータルサイトが表示されることから、優先的に表示されるとした。

なお、上記については、区としては当然実施されているものという認識であったが、令和２年１１月２４日に未来デザインに確認したところ、導入に当たり、防災ポータルサイトが表示されるようドコモとの協議を行ったものの、実現できなかったとの報告を初めて受けた。

キ　その他請求者の各々の主張に対する所管部の見解について

（ア）３．【渋谷区長が電気通信事業法違反を認めたこと】の「当該契約を担当する豊岡教育長が、未来デザインが電気通信事業法違反であり、渋谷区が違法業者と契約している事実を認めた。」ことについて

請求人が提出をした甲第３号証によると、教育長は「電気通信事業法に基づく届出については、関係所管との連携により、当該法人において手続が完了していることを確認しています。」と答弁し、また、「Ｗｉ－Ｆｉの関係で、電気通信事業法に基づく届出をしていない。議員のおっしゃる『長年に』ということがありましたが、この認識については認識をしておらず、そのため関係所管課と連携して、速やかに当該法人に手続を進めるよう指示をいたしました。そして、手続が完了したと確認をしたということで、答弁をさせていただきました。」と再答弁している。これらは、あくまで、未来デザインが事業法に基づく届出をしていないことを認識していなかったため、事実の確認後、未来デザインに対し、速やかに手続を行うように指示をしたことのみを答弁している。区は、契約時には、未来デザインが事業法に基づく届出をしていなかったことを認知しておらず、違法業

者と契約していたという認識はない。

（イ）５．【契約金額の比較劣位について】で大手価格競争サイト「価格．ｃｏｍ」（以下、「価格．ｃｏｍ」という。）の価格を例示して本件契約月額より高いことと主張していることについて

請求人が提出した甲第４号証は、価格．ｃｏｍで、Ｗｉ－Ｆｉ契約プランを、実質費用が安い順に、１位から２０位まで掲載したものであり、当サイトを経由して契約をした場合に、月額が６９９円から３，５１１円（消費税については不明）であることが掲載されている。

これら契約プランについては、以下の理由により、価格．ｃｏｍを経由して区が契約することができないため、本件契約とは比較することができない。

ａ　同証に掲載されている１位から２０位までの契約プランのうち、半分のものが「法人申込不可」であり、個人契約となるため、法人である区は契約ができないこと。

ｂ　法人申込みが可能な契約プランについては、１法人でＷｉ－Ｆｉ１台までの契約と限られるため、本件契約と同様に２５台での契約ができないことを、価格．ｃｏｍプロバイダ相談窓口より確認していること。

なお、参考として、同証に掲載されている１位の６９９円のプランで説明すると、契約期間が３年間となっており、契約から１か月目から２４か月目の解約は２４，８００円（税抜）、２５か月以降で契約更新月以外の解約は９，５００円（税抜）の解約金が発生するため、初年度のみ使用して無料で解約することはできない。

このように、各プランには様々な条件が付けられている。

（ウ）６．【品質面での劣位性について】でアドＷｉ－Ｆｉは毎回広告を表示されることにより、利便性・視認性が極めて低く、通常のＷｉ－Ｆｉ―４Ｇ高速通信サービス業者とは比較対象になりえないと主張していることについて

（イ）と同様、価格．ｃｏｍに掲載されている契約プランについては、価格．ｃｏｍを経由して区が契約することができないため、本件契約とは比較することができない。

また、上記以外の通常のＷｉ－Ｆｉ―４Ｇ高速通信サービス業者と比較した場合でも、以下の理由により、利便性・視認性は低いとは言えず、通信品質の劣位性はない。

ａ　本件契約の通信サービスはドコモのＷｉ－Ｆｉ―４Ｇ高速通信サービスを使用しており、また独自に電波増強も行っていることから、他事業者の機器を配備した場合と比較して、通信品質は安定的な通信環境が確保されていること。

ｂ　アドＷｉ－Ｆｉでは、広告が表示されるのは、Ｗｉ－Ｆｉに接続し、利用開始をしたときのみであり、その後は再接続や一定の時間経過をしない限りは、

表示されないことになっていることから、ネット検索などでページを更新する度に、毎回広告が表示されるものではないこと。

c　表示された広告については、すぐに削除することが可能であること。

d　初回のみの広告表示であるため、通信速度等には影響しないこと。

ク　アドＷｉ－Ｆｉサービスが事業法の届出を要する事業と判断した経緯について

本事業は、広告収入を得ることを前提に営まれており、事業性があると総務省が判断した。

なお、本事業はドコモのおくダケＷｉ－Ｆｉを利用しており、未来デザインが電気通信事業者に該当するという認識はなく、また、ドコモを事業パートナーとして本事業を行っていたが、ドコモから事業法に関する言及はなかった。

５　事実の確認

関係書類の調査により、次の事実を確認した。

（１）本件契約に関する経緯について

平成３０年１０月　９日	小中学校における渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスの提供に関する契約についての決裁完了 渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスの提供に関する契約書締結（小学校、中学校それぞれ締結）
平成３１年　４月　１日	本件契約の自動更新
令和　元年　６月１９日	平成３１年４月から令和元年９月使用分の支出（小中学校分）
令和　２年　４月　１日	本件契約の自動更新
令和　２年　４月３０日	令和元年１０月から令和２年３月使用分の支出（小中学校分）

（２）事業法第１６条第１項に基づく届出について

令和　２年１１月１１日	総務省関東総合通信局情報通信部電気通信事業課（以下「総務省」という。）から未来デザインに渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスに係る事業について問合せが入る。
令和　２年１１月１８日	未来デザインが総務省へ事業内容を説明し、電気通信

事業法に基づく届出が必要か総務省で検討することとなる。

令和　２年１１月１９日　総務省から未来デザインに連絡があり、届出が必要との見解が示される。

令和　２年１１月２４日　未来デザインが届出を行い、受理される。

令和　２年１１月２５日　届出番号が総務省から未来デザインに通知される。

第３　監査の結果

１　判断

本件監査請求については、合議により、次のとおり決定した。

監査対象事項については、理由がないものと認め、棄却する。

２　判断理由

（１）請求人の主張に対する検証について

ア　未来デザインとの特命随意契約を違法とする理由として、未来デザインは実績がないばかりか、無届けの違法業者であると主張している点について

（ア）　未来デザインは、渋谷区内のフリーＷｉ－Ｆｉスポットを拡充し、インバウンド需要への対応や渋谷の街に訪れた人の利便性向上を図るため、平成３０年５月に、ドコモと共同で、渋谷区内のフリーＷｉ－Ｆｉスポットを活用した新たなビジネスモデルの商用化を目指した実証実験をしている。その後、この実証実験の結果を受けて、同年９月から、ドコモはＷｉ－Ｆｉサービス及び広告開拓、運用を行い、未来デザインはＷｉ－Ｆｉ設置場所開拓を行うことで、渋谷区内のＷｉ－Ｆｉ環境整備を進めるというビジネススキームを確立し、その後、フリーＷｉ－Ｆｉスポットを拡大している。この渋谷区内のＷｉ－Ｆｉ環境整備拡大事業は、学校に導入しているアドＷｉ－Ｆｉ（ドコモの登録商標であり、ドコモ独自のサービス）の仕組みを活用したものであり、未来デザインは当該機種の取扱いに精通していると言える。

（イ）　事業法第１６条第１項において、「電気通信事業を営もうとする者（第９条の登録を受けるべき者を除く。）は、総務省令で定めるところにより、次の事項を記載した書類を添えて、その旨を総務大臣に届け出なければならない。」と規定されている。

未来デザインが、この届出をしていなかったこと及び現時点では届出を済ま

せていることは、未来デザインから区へ提出された顛末書及び総務省からの有効な届出であるものとして受理した旨の「電子通信事業の届出について（通知）」により確認した。また、所管部の説明によれば、契約時点で届出義務違反については認知しておらず、違法業者と契約していた認識はなかったとのことである。なお、所管部が未来デザインに確認したところ、本事業はドコモのおくダケＷｉ－Ｆｉを利用しており、総務省から指摘があるまで未来デザインが電気通信事業者に該当するという認識はなく、本事業の事業パートナーであるドコモからは、事業法に関する言及はなかったとのことである。

今回、届出を行った経過については、総務省から未来デザインに対し、Ｗｉ－Ｆｉ事業を行っているか否かについての問合せがあり、その際、未来デザインから、アドＷｉ－Ｆｉ事業について説明したところ、総務省が検討した結果、広告収入が見込まれるため事業性があり、届出は必要との判断が示されたため、今回届出を行うことになった。

以上の経過からすれば、未来デザインが本件契約の開始当初から事業法に基づく届出義務を怠っていたことは事実であるが、総務省の指導に速やかに従い、届出をすることで是正されている。

また、学校にＷｉ－Ｆｉを設置することになった経緯及び目的については、ＰＴＡ会長等からの要望により、学校内の会議室を利用する地域の方々の利便性を高めるため導入したものであり、現在も、広報活動や会議資料の共有などで、ＰＴＡ役員、保護者が活用をしているとの説明が所管部からあり、Ｗｉ－Ｆｉ設置の必要性についても確認している。

以上に加え、事業法に基づく届出の前後で、本件契約に基づくサービスの内容自体に変更がないことを踏まえれば、未来デザインを特命で選択して随意契約を締結し、同契約を更新したことについて、直ちに違法とは言えない。

イ　入札又は相見積りに附して料金を比較することすらなく先方業者の言いなりの料金で漫然と随意契約を結び、さらに契約を延長更新していることは法第２３４条違反である、と主張している点について

法第２３４条第２項は、随意契約について、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旨、規定しているところ、令第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、同項第２号で「・・・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。」と規定している。

最高裁判所昭和６２年３月２０日判決によれば、「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」とは、「当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合がこれに該当することは疑いがな

いが、必ずしもこのような場合に限定されるものではなく、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・・・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。」としている。この観点から考えると、契約時点における調査、検討を怠って漫然と随意契約により契約を締結し、その判断の合理性を示すことができない場合には違法性があると言える一方、そうでない場合は契約担当者の合理的な裁量判断が尊重されると解される。

そこで、本件契約について検討する。

教育振興部庶務課（当時）起案の「小中学校における渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスの提供に関する契約について」によると、契約締結理由として、第１点目として未来デザインと契約することで、広告収益により、月額５，８００円が４，０００円となること、第２点目として、災害時には渋谷区災害ポータルサイトに優先的に接続されるので、災害時の情報提供手段として利用可能であることが挙げられている。

所管部の報告によれば、契約締結理由の第２点目については、実際に当該サービスが提供されていないということが判明している。

しかしながら、２つある契約締結理由のうち、一方の理由に合理性が認められれば、特命の理由として十分な場合も想定できる。

検証した結果は、以下のとおりである。

まず、所管部からの回答によると、Ｗｉ－Ｆｉ導入の目的は、ＰＴＡ会長等からの要望に応え、ＰＴＡ活動等、学校内の会議室を利用する地域の方々の利便性を高めることにあったところ、現に、渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスにより当該目的は達成できている。

Ｗｉ－Ｆｉ導入に当たっては、校内で利用者が限定される場合には、相応の広告収入が見込めないため無料で導入することは困難であった。また、当初、学校のどの部屋においても利用可能とするため、学校内全域で電波を受信できる環境を検討

しており、電波受信状況について、学校内では児童生徒や教職員用タブレットがドコモのＬＴＥ回線を使っている関係で、学校の電波が弱いエリアにおいては電波増強を行っており、ドコモの電波を受信しやすい環境にあった。アドＷｉ－Ｆｉはドコモ回線であることから安定した通信環境が見込めた、とのことである。

さらに、未来デザインと契約することで、広告収益により、月額５，８００円が４，０００円となることにより、令第１６７条の２第１項第２号の「・・・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。」に該当すると考えられ、随意契約は妥当と判断している。この月額５，８００円は、ドコモが、アドＷｉ－Ｆｉでない通常のＷｉ－Ｆｉルーターを貸し出す場合の料金であり、それは現在でも変更されていないことを確認している。また、所管部の回答によると、当初契約の当時の一般的な価格は、提案書等により約６，０００円という調査をした上で契約しており、未来デザインとの契約によって、安価に必要なサービスが提供されると判断したものである。

よって、所管部は、本件契約の目的に照らし、上述のとおり、価格、品質を検討の上、総合的に判断して契約の相手方を決定し随意契約により執行したものであり、この決定は合理的な裁量判断によると認められ、法第２３４条及び令第１６７条の２に反しているとは言えず、請求者の主張には理由がない。

ウ　契約金額の劣位性を主張している点について

請求人は、契約金額について本件請求の時点である令和２年１２月現在の大手価格競争サイトである価格.ｃｏｍの一覧表を事実証明書として提示している。提示された事実証明書によれば、本件契約による税込金額である１台当たりの月額４，４００円と比較して、最も安い業者は月額６９９円（税込み)、最も高い業者でも３，５１１円（税込み）という格安料金を提示している、としており、最低価格の業者の約２倍以上であるばかりか、最高値の業者よりも高いとし、さらに本件契約は合計２５台の複数契約であるから、まとめて契約することで、団体契約としてもっと安くなる可能性もある、と主張する。

所管部からの回答によると、甲第４号証において請求者が主張する当該契約プランを詳細に確認すると、価格.ｃｏｍを経由した契約をすることが前提となっており、区は、以下の理由により、当該契約プランを締結することはできないとしている。

（ア）　甲第４号証に掲載されている１位から２０位までの契約プランのうち、半分のものが「法人申込不可」であり、個人契約となるため、法人である区は契約ができないこと

（イ）　法人申込みが可能な契約プランについては、１法人でＷｉ－Ｆｉ１台までの契約と限られるため、本件契約と同様に２５台での契約ができないこと（価

格．ｃｏｍプロバイダ相談窓口より確認済。）

なお、甲第４号証の契約プランは、契約期間が３年間又は２年間とされ、途中解約の場合の手数料が設定されていること、また、キャッシュバック特典は、契約後１２か月目を迎えた時点で請求ができるものであり、翌月末の振り込み時点で当該プランが解約されている場合には適用されないことを確認している。

したがって、提示された事実証明書では、比較対象となる区が契約可能な同様のサービス提供契約が示されておらず、本件契約の締結及び更新についての違法性又は不当性を基礎づけるものとは認められない上、本件契約に基づく渋谷アドＷｉ－Ｆｉサービスの提供については契約書どおり履行されており、区に具体的な損害を発生させたことも認められない。

エ　品質の劣位性を主張している点について

請求者は、アドＷｉ－Ｆｉは利用者のインターネット画面に広告が表示されることから利便性・視認性が極めて低く、通信品質が他社に大幅に劣ると主張する。

所管部からの回答によると、品質については、データ容量が無制限であること（価格．ｃｏｍのプランによる契約では、３日で１０ＧＢ以上の利用で通信制限がある。）、電波受信については、学校内で既に児童生徒や教職員用タブレットがドコモのＬＴＥ回線を使っている関係で、学校の電波が弱いエリアにおいては電波増強を行っており、アドＷｉ－Ｆｉはドコモ回線であることから安定した通信環境が見込めた、とのことである。

また、アドＷｉ－Ｆｉ利用時の広告表示は、Ｗｉ－Ｆｉに接続し、利用開始をしたときのみであり、表示された広告についてはすぐに削除することが可能であること、その後は再接続や一定の時間経過をしない限りは、表示されないことから、通信速度等には影響しないため、通常のＷｉ－Ｆｉ―４Ｇ高速通信サービス業者と比較した場合でも、利便性・視認性及び通信品質の劣位性はないとのことである。

なお、区が災害対応を考えるのであれば、災害時の対応に実績がある一般社団法人無線ＬＡＮビジネス推進連絡会（以下、「連絡会」という。）加盟事業者を選定すべきであったと請求人が主張している点については、連絡会は、加盟通信各社が設置した不特定多数を対象とした公衆無線ＬＡＮを、災害時において無料開放する活動を行っているが、本件契約のような使用者が限定される用途として使われるＷｉ－Ｆｉサービス提供事業者の選定とは合致しない。

したがって、品質面についてみても、本件契約の締結及び更新が違法又は不当とは認められない上、本件契約により区に具体的な損害を発生させたことも認められない。

（２）結論

上記の検証結果のとおり、区が届出義務を怠っていた事業者を契約相手方としたことは事実であるが、後日、総務省からの指導に従い、速やかに届出がなされて是正されており、前述の事情を踏まえれば（前記（１）ア)、未来デザインを特命で選択して随意契約を締結し同契約を更新したことについて、直ちに違法とは言えない。また、本件契約を随意契約により執行したことは、前述したとおり（前記（１）イ)、合理的な裁量による判断と認められ、法第２３４条及び令第１６７条の２に反しているとは言えない。さらに、ＰＴＡ会長等からの要望に基づき、学校内の会議室を利用する地域の方々の利便性を高めるという当初の目的に見合ったサービスが提供されており、その品質について劣位性は認められない上（前記（１）エ)、本件契約に基づく支出は当該サービスの提供に係る利用料金として不相当とは認められない（前記（１）ウ)。以上を総合考慮すれば、本件契約の締結及び更新が違法又は不当とまでは言えず、本件契約に基づく支出についても、違法又は不当とは認められない。なお、住民監査請求は、職員による違法又は不当な行為等を予防又は是正すること等により、地方公共団体が被る損害を防止あるいは補填し、住民全体の利益を確保することを目的としているところ、前述したとおり（前記（１）ウ、エ)、本件契約により区に具体的な損害を発生させたことも認められない。

よって、本件請求には理由がないと認められるので、法第２４２条第４項の規定により、主文のとおり決定する。

なお、所管部が随意契約の理由の一つとして、災害時には渋谷区防災ポータルサイトに優先的に接続できる機能を挙げていた点について、契約当初からこれが実現できていなかったこと及びその事実を把握していなかったことは、甚だ遺憾である。

今後は、契約後においても契約相手方との連携を常に密にし、事前の確認事項を含めて履行状況の把握に努められたい。

また、本件のような契約においては、その契約を締結する際及び履行期間中、若しくは更新時点に、関連法律や当該法律の改正などにより要請された事業に必要な条件が整っている事業者かどうか、十分確認した上で契約されることを強く要望する。