

## 住 民 監 査 請 求 監 査 結 果

### 第 1 請求の内容

#### 1 請求人

住所 伊賀市●●●●

氏名 ● ● ● ●

#### 2 請求書の受理

令和 4 年 1 月 6 日に伊賀市職員措置請求書が提出され、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条の所定の要件を具備しているものと認め同日付けで受理した。

#### 3 請求の要旨

（誤字等一部修正を加えた部分もあるが、その他は原文のまま記載。）

##### (1) 請求の対象とする執行機関・職員

伊賀市長

##### (2) 請求の対象となる財務会計上の行為または怠る事実

伊賀市建設部住宅課、健康福祉部保育幼稚園課が少額随意契約の軽易工事（地方自治法等の関係法令等に定める随意契約）として、見積り合わせ方式により発注・契約した以下の令和 3 年度 4 件の工事

- ・大土団地 73 号修繕工事（工事番号：2021000223）
- ・大土団地 74 号修繕工事（工事番号：2021000224）
- ・旧佐那具保育所オイルタンク廃止工事（工事番号：2021001075）
- ・旧佐那具保育所浄化槽撤去工事（工事番号：2021001135）

##### (3) 違法又は不当の理由

地方自治法第 2 条第 14 項には「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げようようにしなければならない。」としている。その上で、軽易工事として契約できる場合は、地方自治法第 234 条第 1 項及び第 2 項、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号及び伊賀市会計規則第 90 条第 1 項に定める場合に限定されている。なお、伊賀市が平成 28 年 4 月に定めた「随意契約ガイドライン」には「随意契約は、競争入札を原則とする契約方法の例外であることを十分認識し」とあり、具体例を挙げて意図的な分割発注を厳に戒めているところである。

別紙の事実証明書の通り、①～④大土団地修繕工事に係る 2 件の総額 250 万 8,000 円の工事、⑤～⑧旧佐那具保育所のオイルタンク・浄化槽撤去工事に係

る2件の総額156万2,000円の工事については、それぞれ軽易工事として見積り合わせによる随意契約としている。当該工事は、同一箇所、同種工事、近接した時期に実施され、さらに、①～④と⑤～⑧はそれぞれ同一業者と契約が締結されているところであり、一体的な工事契約が不可能であったとは言い難く、地方自治法等の法令等に定める一般競争入札等の競争性のある契約方法において発注・契約しなければならない工事案件であったものというべきである。

また、令和3年11月25日に請求者が関係課長に対して行った聞き取り内容に基づき作成した「伊賀市職員聞き取り記録」によると、「本件は工事を急いで完了するために分けた」（住宅課長）、「本来ならば1本の工事でもよかったかもしれないが、もともと別で予算要求をしていたので、それぞれ別工事とした」（保育幼稚園課長）と発言している。

従って、当該工事契約は、地方自治法及び同施行令、伊賀市会計規則に違反し、工事契約の手続きを簡略化するため随意契約が可能となるよう意図的に分割して発注した違法性があることは明らかである。

#### (4) 伊賀市に生じている損害

上記の工事は、本来、地方自治法等に定める一般競争入札等の競争性のある契約方法において発注・契約しなければならない工事案件であるにもかかわらず、競争性の低い随意契約（見積り合わせ）という契約方法により契約を締結したものであり、競争性のある適正価格での契約金額との差額、つまり、不適切な契約方法に基づき伊賀市が被った損害。

#### (5) 求める必要な措置

伊賀市長において、上記(4)の損害を補填するために必要な措置を講ずること。

#### **事実証明書類（添付資料）**

- ① 大土団地73号修繕工事工事請負契約書（写し）
- ② 大土団地73号修繕工事支出命令書（写し）
- ③ 大土団地74号修繕工事工事請負契約書（写し）
- ④ 大土団地74号修繕工事支出命令書（写し）
- ⑤ 旧佐那具保育所オイルタンク廃止工事工事請書（写し）
- ⑥ 旧佐那具保育所オイルタンク廃止工事支出命令書（写し）
- ⑦ 旧佐那具保育所浄化槽撤去工事工事請書（写し）
- ⑧ 旧佐那具保育所浄化槽撤去工事の支出命令書行政情報不存在通知書（写し）
- ⑨ 伊賀市職員聞き取り記録（請求人作成）

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求の趣旨から、当該行為が違法又は不当な契約の締結、公金の支出であり、その結果、市に損害が生じているかについてを監査の対象とした。

### 2 請求人の陳述等について

法第242条第7項の規定に基づく陳述について、請求人は令和3年12月9日の伊賀市議会一般質問において述べたとおりとして求めなかったが、後日、書面により参考意見が提出された。

その主な内容は次のとおりである。

#### (1) 令和4年1月18日付で提出された意見

令和3年12月9日の伊賀市議会一般質問において、契約事務に関する相見積りの取得に関して、「市が公正に相見積りを取得することを怠り、1業者に他業者の見積書も取得してくるよう依頼するという極めて不適切な事務処理が常態化しているのではないか」との疑義を指摘した。法第2条第16項に「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」と定め、同条第17項には「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする。」と規定しており、住民監査請求書に記載の契約案件において、不適切な相見積り取得を行っていないか、十分検証いただきたい。

#### (2) 令和4年1月19日付で提出された意見

大土団地73号と同74号は、近接ではなく、同一の棟の東側と西側を別の棟として呼びならわしているのみであることが判明した。当該住宅について修繕前から1戸の住宅として使用され、現在も1世帯が使用している。本件は1戸の住宅の修繕を2つの同種契約に分割して発注し、まったく同一の工期に同一の業者によって施工されたものであり、一括に発注すべき案件を合理的理由なく分割して発注した例といえる。緊急性についても、法施行令第167条の2第1項第5号に定める「緊急の必要」には相当しないことは明らかである。(上記(1)同様)法第2条第16項及び同条第17項に規定されているところ、十分検証いただきたい。

### 3 監査関係部課及び対象部課の事情聴取内容

市の入札及び契約に関することを所管する契約監理課、監査対象工事を所管する住宅課及び保育幼稚園課に関係書類の提出を求めるとともに、令和4年1月20日に関係職員から事情を聴取した。

その主な内容は次のとおりである。

## (1) 契約監理課

工事関係の決裁の流れについては、工事担当課から予算執行伺兼発注伺書が当課に回付され、その際、予算執行伺兼発注伺書の内容と工事設計書の内容との相違、前払金、部分払、最低制限価格、業務区分、契約方法、契約依頼先の項目、業者選定数等の確認などを行い、合議決裁を終了する。予算執行伺兼発注伺書の作成に当たっては、工事担当課において工期や予算等を十分に検討したうえで起票されていると考えている。なお、随意契約の場合は、見積り合わせの準備及びその執行は工事担当課が行う。

## (2) 住宅課

当該工事は、令和2年度に大土団地の空き家であった73号・74号への入居相談が伊賀支所に複数寄せられ、同支所から入退去修繕を早期に行うよう当課に要請があったが、年度末で修繕に関する予算が不足していることや年度内完成が見込めないことなどから、同支所と協議の結果、令和3年度予算において、令和3年6月末の完成を目途に、工期を4月23日から6月21日の60日間とし、修繕工事を実施することとした。工事の内容は、各部屋の畳の表替え、天井、壁、床の塗装、建具、障子、襖、網戸の張替えや入替え、流し台の取替え等の住宅入退去時における修繕工事である。工事は6月21日に完成し、同月29日に検査を実施した。

契約方法は、73号修繕工事、74号修繕工事の2件の工事について、いずれも地方自治法施行令（昭和22年5月3日号外政令第16号。以下「施行令」という。）第167条の2第1項第1号及び伊賀市会計規則（平成16年11月1日規則第74号。以下「規則」という。）第90条第1項第1号の規定の予定価格が130万円を超えない工事に該当し、随意契約で契約を締結している。なお、入居予定者の早期入居のため、修繕を急いでいたが、施行令第167条の2第1項第5号の「緊急の必要により」は、災害等による場合を想定しており、今回の随意契約理由には該当しないと考える。

当該工事の発注方法は、従来から入退去時修繕が住戸単位で発注されてきたことを踏襲したものであり、また、確かに間取り等を見ると、一体的に工事をするべきとの指摘は分かるが、仮に一括して工事を行った場合での工事請負契約金額を国土交通省の経費計算で試算したところ、今回の発注方法による金額を上回る結果となっている。さらに、一括した工事契約の場合、一般競争入札に伴う契約手続等に時間を要し工期が長くなることなどから、入居予定者に不自由をかけることにもなる。これらのことから、当該工事の契約については、合理的な判断であったと考える。

### (3) 保育幼稚園課

オイルタンク廃止工事は、平成 30 年 3 月末に閉所された旧佐那具保育所の各種届出や手続を行うなかで、消防法第 9 条の 4 及び伊賀市火災予防条例第 46 条の規定による少量危険物貯蔵の地下オイルタンク廃止手続が必要となったことから実施したものである。予算要求は令和元年度当初予算で行っていたが、令和元年度及び 2 年度においては児童が在園（所）している保育施設の修繕工事を優先して行ったために、当該工事は令和 3 年度となった。工事方法は、施設の利活用について未定であることなどから、オイルタンク自体は撤去せず内部を取り除く方法を選択している。工期は令和 3 年 9 月 21 日から 11 月 19 日までの 60 日間で、10 月 23 日に完成し、11 月 18 日に検査を実施した。なお、現場で作業が行われた日は 10 月 22 日及び 23 日である。

浄化槽撤去工事は、同施設閉所後の浄化槽の検査において、浄化槽に溜めている水が少なくなっており、その後も徐々に浄化槽上部のコンクリートにひび割れや陥没がみられたことから、危険性を回避するために当該工事を行ったものである。予算要求は令和 2 年度当初予算で行っていたが、令和 2 年度においては前述のオイルタンク廃止工事と同様の理由により、当該工事は令和 3 年度の実施となった。工期は令和 3 年 10 月 7 日から令和 4 年 1 月 4 日までの 90 日間で、令和 3 年 11 月 30 日に完成し、12 月 9 日に検査を実施した。なお、現場で作業が行われた日は 11 月 15 日から同月 30 日までである。

いずれの工事も、施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号及び規則第 90 条第 1 項第 1 号の規定の予定価格が 130 万円を超えない工事に該当し、随意契約で契約を締結している。

オイルタンク廃止工事と浄化槽撤去工事は、結果として同じ業者と契約しているが、工事の実施時期、実施理由やその目的、工程等がそれぞれ異なり、予算要求当初から別々の案件として進めてきたものであり、意図的に一つの工事を別々の工事として分割して発注、契約したとの指摘にはあたらないと考える。また、複数の随意契約をしたことで工事総額が上昇した可能性については、仮に一体的に契約をした場合の契約金額を見積り業者に聴き取ったところ、2 件の契約金額を合算した金額であるとの回答を得ている。

## 第 3 監査の結果

事実関係の確認、判断及び結論については、次のとおりである。

### 1 事実関係の確認

監査対象事項について、関係書類等を調査するとともに、関係執行機関からの説明の聴取等によって監査を行った結果、事実関係は次のとおりである。

(1) 随意契約に関する関係法令等について

地方公共団体の契約の締結については、法第 234 条第 1 項において「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。」とされ、同条第 2 項において「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。」と規定されている。

当該政令である施行令第 167 条の 2 第 1 項には、随意契約によることができる場合が掲げられ、同項第 1 号に「売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額）が別表第 5 上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。」と規定されている。別表第 5 は次表のとおりである。

一 工事又は製造の請負	都道府県及び指定都市	250万円
	市町村（指定都市を除く。 以下この表において同じ。）	130万円
二 財産の買入れ	都道府県及び指定都市	160万円
	市町村	80万円
三 物件の借入れ	都道府県及び指定都市	80万円
	市町村	40万円
四 財産の売払い	都道府県及び指定都市	50万円
	市町村	30万円
五 物件の貸付け		30万円
六 前各号に掲げるもの以外のもの	都道府県及び指定都市	100万円
	市町村	50万円

これらの規定を受けて、伊賀市では規則第 90 条第 1 項において、上記の施行令別表の内容と同様の契約種類、同額の限度額が定められている。

さらに、契約監理課策定の「随意契約ガイドライン」には、施行令第 167 条の 2 に規定する随意契約に関する事項の解釈やその事例等を挙げ、随意契約の手続方法や留意すべき事項等について示されている。

## (2) 住宅課の工事に関する事実

	大土団地73号修繕工事 (2021000223)	大土団地74号修繕工事 (2021000224)
予定価格(設計額)	1,298,000円	1,276,000円
工期	令和3年4月23日～令和3年6月21日	
見積依頼日	令和3年4月16日	
見積依頼業者	市内業者3者(株式会社A、B株式会社、株式会社C)	
見積合わせ	令和3年4月22日 株式会社Cに決定	
契約日	令和3年4月23日 随意契約 (施行令第167条の2第1項第1号、規則第90条第1項第1号)	
契約額	1,265,000円	1,243,000円
発注日	令和3年4月23日	
工事着手日	令和3年4月23日	
工事完成日	令和3年6月21日	
検査日	令和3年6月29日	
支払日	令和3年7月9日	
支払金額	1,265,000円	1,243,000円

## (3) 保育幼稚園課の工事に関する事実

	旧佐那具保育所オイルタンク 廃止工事(2021001075)	旧佐那具保育所浄化槽 撤去工事(2021001135)
予定価格(設計額)	572,880円	999,680円
工期	令和3年9月21日～ 令和3年11月19日	令和3年10月7日～ 令和4年1月4日
見積依頼日	令和3年9月10日	令和3年9月27日
見積依頼業者	市内業者3者(D株式会社、株式会社E、有限会社F)	
見積合わせ	令和3年9月17日 D株式会社に決定	令和3年10月6日 D株式会社に決定
契約日	令和3年9月21日 随意契約 (施行令第167条の2第1項第1号、規則第90条第1項第1号該当)	令和3年10月7日 随意契約 (施行令第167条の2第1項第1号、規則第90条第1項第1号該当)
契約額	572,000円	990,000円
発注日	令和3年9月21日	令和3年10月7日
工事着手日	令和3年9月21日	令和3年10月7日
工事完成日	令和3年10月23日	令和3年11月30日
検査日	令和3年11月18日	令和3年12月9日
支払日	令和3年12月10日	令和4年1月20日
支払金額	572,000円	990,000円

## 2 判 断

請求人及び監査対象部課に対する質問や、提出された証拠書類等の閲覧により、次のとおり判断する。

(1) 本件随意契約は違法又は不当な契約の締結に当たるか。

i) 関連法規の趣旨等について

法第 234 条第 1 項及び同条第 2 項の規定の趣旨は、昭和 62 年 3 月 20 日最高裁判決に「(略) 法が普通地方公共団体の締結する契約については、機会均等の理念を最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点から、一般競争入札の方法によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置づけているものと解することができる。そして、そのような例外的な方法の一つである随意契約によるときは、手続が簡略で経費の負担が少なく済み、しかも、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できるという長所がある反面、契約の相手方が固定化し、契約の情実に左右されるなど公正を妨げる事態を生じるおそれがあるという短所も指摘され得ることから、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項は地方自治法の趣旨を受けて同項に掲げる一定の場合に限定して随意契約の方法による契約の締結を許容することとしたものと解することができる。」とある。

また、市の「随意契約ガイドライン」は、本件請求の対象である 4 件の随意契約の理由である少額の契約（予定価格が 130 万円を超えない工事請書契約）について、「金額の少額な契約についてまで競争入札で行うことは、事務量がいたずらに増大し、能率的な行政運営を阻害することから、契約の種類に応じた一定金額以内のものについては、随意契約によることができる」としながらも、「一括に発注すべき案件を合理的な理由もなく分割して発注することはできない。そのような行為は実質的には違法行為であり、厳に慎まなければならない。」とし、関連法規の趣旨に則って解説している。

これらのことから、随意契約による契約はあくまで限定して許容された契約方法であり、請求人が主張するように、随意契約が可能となるよう意図的に分割して発注した契約は、違法であると言える。

以下、請求対象の各課の工事請負契約について、意図的に分割して発注した契約であるか検証していく。

ii) 住宅課の 2 件の工事請負契約について

当該工事の住宅は、建築当時は 1 棟 2 住戸であったものを、過去において手狭等の理由から壁を取り去るなどの改修工事を行い、現在は、1 棟 1 住戸となっている。これは工事平面図を見ても確認することができるが、住宅課



の説明によると、現在、管理上は別住戸扱いとし、2住戸として管理されているとのことである。このいわゆる「ニコイチ」の実情が、今回、1棟の建物で1住戸であるにもかかわらず、修繕工事を別々の発注とした根拠となっている。つまり、1住戸1発注というこれまでの慣行による工事発注方法により、棟号数は異なるものの構造上一つである建物を、半分ずつ別々に発注することにしたということである。結果、それぞれの予定価格が130万円を超えないものとなり、随意契約によって契約を締結している。なお、業者選定にあたっては、いずれも3者の業者から見積書を徴し最低価格提出者と契約を締結している。

これらのことから、住宅課は、当該工事契約について、特定の業者と随意契約をする目的や競争入札を回避する目的のために、一つの工事を意図的に分割して発注したものではないとしている。しかし、2件の工事は7頁の表(2)のとおり、工期も同期間であり、見積依頼から支払まで同日に行われている。つまり、同一の建物に対する同一内容の工事を同一業者に対して、別々の工事として区分し契約事務を同時に進めているということになる。このことは、契約を分割したものではないとする住宅課の主張と相違している。これら一連の契約事務手続は常識的に考えて理解し難く、著しく不当な契約事務手続であると判断する。

### iii) 保育幼稚園課の2件の工事請負契約について

当該工事は平成30年3月(平成29年度末)の旧佐那具保育所閉所に伴う工事であるが、オイルタンク廃止工事は令和元年度当初予算で、浄化槽撤去工事は令和2年度当初予算で予算要求したものの、児童が在所(園)する施設において、その運営の支障となるような修繕工事等を優先して行っていることから、両工事ともに令和3年度の施工となったものである。保育幼稚園課の説明によると、両工事の施工現場は同一の場所にあるが、予算要求当初から別々の案件として進めてきたものであり、作業内容や作業工程も異なることから、これらの工事を同一の工事とする考えは元々持っておらず、それぞれ別工事として発注することとしたということである。結果、それぞれの予定価格が130万円を超えないものとなり、随意契約によって契約を締結している。なお、業者選定にあたっては、いずれも3者の業者から見積書を徴し最低価格提出者と契約を締結している。

これらのことから、保育幼稚園課は、当該工事契約について、特定の業者と随意契約をする目的や競争入札を回避する目的のために、一つの工事を意図的に分割して発注したものではないとしているが、これについて、同一の場所の工事であり、予算上別々の工事として管理していても、同一の施工業者に対して発注するような工事内容であれば、一括して発注すべきか否かの

検討は必要であったと考える。ただし、保育幼稚園課では、限られた予算の中で効果的に修繕を行うために、予算を見ながら緊急性の高い施設から修繕工事の発注を行っているとのことである。今回の2件の工事も、それらを考慮したうえで別々に発注が行われたとのことであり、これは7頁の表(3)のとおり、工期及び見積依頼から支払までの日付をみても、そのような事務手続きが行われていたと判断できる。したがって、当該工事契約については、特定の業者と随意契約をする目的や競争入札を回避する目的のために、一つの工事を意図的に分割して発注したものではなく、保育施設全体の修繕の優先順位を考慮し、予算に応じて計画的に発注されたものと考えられる。また、予算要求の積算では別の工事であったとしても、実施段階では工事現場や工事内容等を考慮し、競争入札による契約をすることが出来ないかを検討すべきであり、この点においては、検討の余地があったのではないかなどを言わざるを得ないが、前述した考えのもと行われた契約事務手続について、著しく不当な契約事務手続とまでは言えないと判断する。

(2) 本件随意契約の締結及び公金の支出の結果、市に損害が生じているか。

本件工事請負契約の締結に関して、上記判断によって私法上これを当然に無効とすべき特段の事情は認められない。したがって、市は契約の相手方に対して当該契約に基づく債務を履行する義務があり、その債務を履行する支出行為自体は、財務会計行為上の違法な公金の支出には当たらない。

市の損害に関して、仮に一本化した場合の契約金額について、住宅課は「国土交通省の経費計算で試算したところ、今回の発注方法による金額を上回る結果となっている。」とし、保育幼稚園課は「一体的に契約をした場合の契約金額を見積り業者に聴き取ったところ、2件の契約金額を合算した金額であるとの回答を得ている。」としているが、それぞれ発注、契約を一本化していれば、その予定価格が130万円を超えるものとなり、施行令第167条の2第1項第1号及び規則第90条第1項第1号の規定による随意契約はできなかったはずであるから、競争入札にすることで、今回の契約額よりも安価に契約できた可能性は否定できない。そして、その契約額がより安価であったという事実が確認されれば、その差額をもって市に損害が発生したと断定できる。

しかしながら、過去の既に完了している本件工事について、当初、競争入札とした場合、より安価な額を提示する見積者が存在したかどうか、また、存在した場合その差額が幾らであったのかを現時点で導き出すことは不可能と言わざるを得ない。

したがって、本件工事に関する工事請負契約金額が、請求人のいう適正価格を超えるという事実を確認することはできず、本件随意契約によって市が被った具体的な損害を認めることはできない。

### 3 結 論

上記判断に記載のとおり、監査の結果、本件請求の工事に関する契約行為は、一部著しく不当とみなすべき事実があったと言わざるを得ないが、その行為の結果、市に明らかに損害が発生しているとは認められなかった。「住民監査請求は、たとえ違法・不当な行為又は怠る事実があったとしても、それが市に損害をもたらすと認められない場合は対象にならない。」（平成6年9月8日最高裁判決）とされているところ、本件請求には理由がないものとして、これを棄却する。

### 4 意 見

本件請求における監査の結果は以上のとおりであるが、今回の監査を通じて、次のとおり意見を述べる。

契約行為における、いわゆる分割発注に関しては、他市において職員が処分される事案も発生しており、伊賀市では少額随意契約等について調査を進めているところであるが、法第2条第14項には「地方公共団体は、その事務の処理をするに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とあり、この観点から見ると、規範に違反せず、違法でないとしても、そのような運用をすべきではないと判断される場合があり、その場合には正当性又は妥当性を欠くということ、すなわち事務処理が不当となるケースがある。

したがって、契約行為にあたっては、関連法規の趣旨を十分理解し、「随意契約ガイドライン」に沿った適正な事務処理を行うよう強く要望する。

なお、今回の監査において、本件請求対象の住宅については、使用料徴収等管理上1棟の建物を2戸として管理していることが判明した。このような取り扱いは当該住宅使用の実情に合ったものではないと思われることから、その管理方法を改めるべき検討されるよう望むものである。