

阿波市監査委員公告第4号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

平成29年12月25日

阿波市監査委員 上原 正一  
阿波市監査委員 中野 修一  
阿波市監査委員 阿部 雅志

# 住民監査請求に係る監査結果

## 第1 請求の受付

### 1 請求の受付日

平成29年10月27日

### 2 請求人

(省略)

### 3 請求の受理

本件請求について、地方自治法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成29年11月13日に受理した。

### 4 請求の内容

請求人提出の職員措置請求書の内容は、次のとおりである。

#### (1) 請求の要旨 (原文のまま)

##### 一 請求の要旨

- 1 入札談合等に対する不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権を行使せよ

阿波市が発注した堤上線伐木業務委託契約について、平成27年度及び平成28年度に板野郡森林組合と阿波麻植森林組合の二組合を指名して執行した相見積もり(平成27年10月13日相見積もり依頼、10月22日開札)及び指名競争入札(平成28年10月17日指名審査委員会、平成28年10月19日指名通知を郵送、10月28日開札、10月31日契約)において、談合その他の違法行為があったものと推認される。

したがって、地方自治法第242条第1項に該当するものであり、板野郡森林組合に対しては、公金の違法不当な支出額相当の返還請求ないし損害賠償金額の徴収を求める。

なお、具体的な損害額等については、別紙2を参照されたい。

- 2 法令違反等の指名競争入札等を決定した職員等の責任を明確にして処分せよ

公正・公平で透明性のある競争入札を執行し、かつ最小の経費で最大の効果を上げなければならない立場にある公務員が、それとは逆の違法不当な行政行為を行い、結果として上記二森林組合の談合行為を惹起せしめたことは、それ相当の責任が関係職員には存するものと思料される。

したがって、上記二森林組合のみを指名するに至った経緯（行政決定過程）をはじめ、入札執行プロセスの各段階における関係職員の言動等意思決定の適正性・適法性の有無を監査するとともに、それら一連の行政過程の結果、実態にそぐわない過大な公金の支出がなされたことについても監査をすることを求める。

## 二 請求の理由

- 1 入札談合等に対する不当利得返還請求権ないし損害賠償請求権を行使せよ

- (1) 平成 27 年度に執行した相見積もりについて

平成 27 年度に執行した相見積もりにおいては、100 万円を超える相見積もり案件（板野郡森林組合 ¥1,108,000—、阿波麻植森林組合 ¥1,263,600—）であったにもかかわらず、その相見積もり参加者数が二森林組合のみでの指名をし、相見積もりを執行したものであること一本来は、三社以上の相見積もりの必要があった、と阿波市建設課職員は認めている。したがって、相見積もりは不適切であったから、翌年度の堤上線伐木業務は、指名競争入札に付した、と回答済みである一、しかも発注者側において事前に数量・単価等の積算根拠を明確にすることなく二組合の相見積もりに付し、その二組合間で違法不当に吊り上げられたものと推認される価格のまま落札決定をしている事実は、地方自治法等で規定されているところの「最小の経費で最大の効果を上げる」ことの法的要請に違背していることは明らかである。

したがって、本件の数量・単価等の積算根拠を改めて明確にするとともに、実際の作業員数や伐木数量（廃棄物処理をした「マニフェスト」の数量・単価と、チップに付した伐木の数量・単価）等も明確にして、適正価格を特定し、当該価格と請負額との差額を板野郡森林組合から阿波市に返還させることを求める。

(2) 平成 28 年度に執行した指名競争入札について

- ① 平成 28 年度に執行した板野郡森林組合と阿波麻植森林組合の二組合だけの指名競争入札においては、前年度の相見積もり同様、阿波市財務規則に反する一指名競争入札においては、5 社以上の入札参加者数が必要だと規定されている一ものであり、指名審査委員会による入札参加者（数）の決定について法令違反が存するものである。

また、前年度の相見積もりをした上記二森林組合のみを、平成 28 年度においても指名することが最優先された格好となっており一「条件」を付して、二組合のみの指名となるように画策をしていたものである一、したがって指名競争入札とは有名無実の、形ばかりのものであったと推認される。

以上から、阿波市の上記二森林組合への発注過程（入札指名の決定過程）において、阿波市財務規則に違背してまでも上記二森林組合にこだわって入札指名をしていることの実態は、いわゆる官製談合防止法等の法令に違背する要素が垣間見られるものであると言わざるを得ないものである。

- ② また、平成 28 年度分の伐木業務の発注者側の当初の積算価格（＝設計価格）において、前年度分よりも単価としては引き上げられていること（作業面積に対する請負金額の多寡ほか）は、発注者側の効率性・透明性を欠いた違法不当な財務行為である。しかも、このような発注者側により単価的に引き上げられた官製価格の中で、二組合のみの指名競争入札に付すことを指名審査委員会で決定しており、その結果、設計価格（＝予定価格）に対する落札額は、90%を超える入札結果であった（平成 28 年度分の落札者：板野郡森林組合¥1,430,000一、落札率 92.26%）。以上から、本件入札において、一方で発注者側の違法不当な財務行為その他の法的問題性の存在と、他方で上記の二森林組合による談合の違法行為が存在したものであったと強く推認される。

- ③ さらに、実際に作業従事した作業員数等の観点からしても一実際に作業に従事した者の数は、1 日当たり 5 人程度×3～4 日程度＝15 人日～20 人日であると、阿波市建設課職員は回答済みである一、発注者側の当初の積算数量等一積算内訳は、特殊作業員 10 人、普通作業員 20 人、交通誘導員 20 人であると阿波市職員は回答済みである一とは差があ

り、実態にそぐわない過大な請負金額の請求を、板野郡森林組合は阿波市に対してし、変更契約の締結をしているものである。その結果、過大なる公金の支出が違法不当になされたものである。

- ④ 以上から、本件指名競争入札及び契約（当初契約と変更契約）においては、地方自治法第242条第1項に該当する、違法不当な公金の支出がなされたものであると言える。監査委員におかれては、事実関係の精査をし、板野郡森林組合に対して、しかるべき違法不当な公金の支出額相当の返還請求ないし損害賠償金額の徴収を求めるものである。

2 法令違反等の指名競争入札等を決定した職員等の責任を明確にして処分せよ

- (1) 本件の二件（相見積もり及び指名競争入札）の入札執行および当初契約の締結と変更契約の締結について、阿波市財務規則等で規定されている入札参加者数等の決まり事（条文規定）等その他法令上の決まり事（条文規定）にそぐわない行政処分をした関係職員ら一例えば、決定過程である指名審査委員会等に参画した職員等で、二森林組合のみを指名することについて法令違反を理由として異議を唱えなかった職員等。また、その他の法令違反事項を含む一に対し、事実関係を精査した上で、法令（いわゆる官製談合防止法その他の法令、内部規則も含む）に照らし、その責任の所在を明確にして、しかるべき相当の処分を行うこと（罰則等を課すとともに、法的責任を追及すること）を求める。
- (2) 談合の違法行為を行った上記の二森林組合に対しても事実関係を調査の上、法令に則り、処分すること（罰則等を課すとともに、法的責任を追及すること）を求める。
- (3) なお、上記(1)、(2)の請求は、入札制度レベルおよびその執行レベルにおける公正・公平で透明性のある競争入札の執行を確保し、かつ最小の経費で最大の効果を上げる行財政運営が、阿波市の公共調達において行われることを目的として請求するものである。

別言すると、いわゆる「納税者主義4原則」が貫徹された行政組織による適正・適法な行財政運営が行われるようになることを求めてする住民監査請求である。

### 三 事実を証する書面

- (1)「堤上線（吉野町西条）伐木業務委託契約の事実概要」
- (2)「堤上線（吉野町西条）伐木業務委託契約に係る損害額の算出方法について」
- (3)「納税者主義4原則」について記された文書の抜粋

事実を証する書面については、請求人から提出されているが、本件監査結果では添付を省略する。

## 第2 監査の実施

### 1 対象部署等

建設部建設課と企画総務部契約管財課を監査対象部課とした。

### 2 対象事項

本件請求書に記載されている事項から、財務会計上の行為としての、平成28年度周辺対策事業 市道宮川内堤上線歩道整備工事に伴う支障木伐採処理業務（以下「平成28年度伐木業務」という。）について、当該契約が入札談合等による違法な契約であるか、またそのことによって、損害が発生し不当な公金支出がなされているか否かを監査対象とした。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述並びに関係職員調査等

地方自治法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を平成29年11月22日に設けたが、請求人からは平成29年11月20日に欠席届と当日の陳述に代わる陳述書の提出があった。詳細については省略する。

### 4 監査の対象部署及び説明聴取

監査対象部署である建設課及び契約管財課から関係書類の提出を求め調査を行うとともに、平成29年11月29日に建設課、契約管財課の関係職員から説明聴取を行った。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

指名競争入札における談合その他違法行為について

- (1) なるべく5社以上の入札参加者数が必要であるとする阿波市財務規則に反しているか

平成28年度伐木業務に係る入札を執行するにあたり、市内及び近隣市町の中で、条件を満たす業者をこの時点で特定できたのは、2森林組合であった。そのために2社のみの指名競争入札となった。

- (2) 条件を付して2組合のみの指名とした理由は何か

本件作業箇所には、胸高直径の大きい木や重心の偏って曲がった木が大量に生えており、それらを伐採し、さらに伐採後に歩道計画部より外側の森林を保護するため、木を間引く必要があった。また、作業箇所に隣接する市道宮川内堤上線は、多くの車が行き交う道路であり、通行の安全も確保しながら作業を進めなければならないことから、特殊性・専門性が高い業務であり、危険性等も考慮して、労働安全衛生法等に基づいた修了証を有していることを条件に付けたもので、入札者を制限する目的や意図は全くなかった。

- (3) 落札率について

落札率については、業務等の種別によって異なっているが、本市の平成21年度以降の落札率の平均は、70%から95%の範囲である。

- (4) 作業員数について

平成28年11月25日に締結した変更契約において、交通誘導警備員配置に係る費用の減額を行っている。詳細については、判断の箇所で述べることとする。

#### 2 判断

以上のような事実関係、調査の結果に基づき、本件監査請求について、次のとおり判断する。

- (1) 本件監査請求対象のうち、平成27年度周辺対策事業 市道宮川内堤上線歩道整備工事に伴う支障木伐採処理業務（以下「平成27年度伐木業務」という。）については、当該行為があった日から1年以上経過し

た後に住民監査請求が行われており、地方自治法第 242 条第 2 項本文に規定する監査請求期間を経過したものであり、このことについて請求人は、本件監査請求の対象となる入札等については公告や結果の公表がなされず、「秘匿された」情報であって、平成 29 年 10 月半ば頃まで知り得なかったことはやむを得ないとして、監査請求期間を徒過したことは法第 242 条第 2 項ただし書が規定する「正当な理由」に該当すると主張している。

また同様に請求人は、本市が入札に関する情報公開を行っていないことをもってこれを怠る事実とし、平成 9 年および平成 14 年 7 月の最高裁判例を引用の上、本件住民監査請求対象には期間制限が及ばず、適正・適法になされたものである旨を主張している。

しかし、平成 19 年 2 月 14 日の東京高裁判決（判タ 1265 号 204 頁）は、平成 14 年 9 月 12 日の最高裁判決（判時 1807 号 64 頁）を引用し「ただし書にいう『正当な理由』の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである」とした上で、「通常の注意力でなく相当の注意力を持ってする調査を正当な理由の有無の判断基準としていることの趣旨を考慮すると、住民が相当の注意力を持ってする調査については、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、そのころには住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて知ることができるものというべきである」としており、上記でいう閲覧できる情報等について検討するに、阿波市の住民であれば、阿波市情報公開条例に基づき、当該行為に関する公文書の開示請求をすることができるものであり、当該公文書が開示されると、監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたものと考えられる。また、請求人が地元住民であることもあわせて鑑みれば、監査請求期間を徒過したことについて正当な理由があるとはいえない。

よって本件請求のうち、平成 27 年度伐木業務の部分については、法第 242 条第 2 項ただし書に規定する正当な理由とは認められないため、これを却下する。

(2) 請求人は、法令違反等の指名競争入札等を決定した職員等の責任を明確にして処分するよう要求しているが、これについては住民監査請求の対象である財務会計上の行為に該当しないため、却下する。

(3) 「平成 28 年度伐木業務」に対する違法不当性を検証する。

ア 地方自治法第 242 条にいう「公金の違法な支出」とは、「普通地方公共団体の職員が、その管理する公金をその職務に関する法令または条例の規定もしくは当該団体の議会の議決に違反し、または私利を図る目的でその任務にそむいて支出するか、あるいは支出するおそれがあると認められる場合をさすものと解すべきであって、職員が前述法令ないし議決によって定められた基準に従って公金を支出するものであるかぎり、職員の裁量的行為については、それが裁量権の濫用にわたるものでなければ、その制限禁止を求めることはできない」（名古屋高裁金沢支部昭和 30 年 11 月 7 日判決）とある。

イ 平成 28 年度伐木業務について請求人は、阿波市の財務規則で指名業者は 5 社以上でなくてはならないとされている旨を主張しているが、同規則第 112 条は「契約権者は、指名競争入札に参加させようとする者を指名する場合には、なるべく 5 人以上指名するようしなければならない。」としており、努力義務規定であると解することができるため、2 森林組合で行ったことが即違法であるとはいえない。

また請求人は、この入札に関し市が条件を付してまでも 2 森林組合にこだわり恣意的に入札者を制限し、結果的に当該 2 森林組合のみの指名となる状況に導いた旨の主張を行っている。しかし、伐木業務に従事する作業員はその業務内容の専門性、危険性から、労働安全衛生法第 59 条第 3 項および労働安全衛生規則第 36 条に定める労働安全衛生特別教育を受け、修了証を有していることが必要となっている。

この点を鑑みるに、市が入札に際して資格要件を付したことは、入札者を制限する目的ではなく、公共事業における安全性確保を担保するためであり、条件を付して 2 森林組合のみの指名となるよう画策した事実はない。またその上で、条件を満たす業者が市内及び隣接市町においてこの 2 森林組合であったことから、指名業者としたことの理由には合理性がある。

ウ 作業箇所について平成 27 年度・28 年度とほぼ同じ業務面積であるにもかかわらず、平成 28 年度当初の積算価格（設計価格）が、前年度より上がっていることについて請求人は、効率性・透明性を欠いた違法不当な財務行為であり、発注者側により単価的に引き上げられた官製価格の中で、2 森林組合のみの指名競争入札に付すことを建設工事審査委員会（請求人記述は、指名審査委員会）で決定したことから、発注者側の違法不当な財務行為と 2 森林組合の談合行為があったものと推認されるとしている。

しかし当該積算価格算出については、本業務内容に適合する公共の歩掛単価表等の基準となるものがなく、そのため、木の伐採処理に精通している徳島県森林組合連合会に相談し参考見積りを依頼して積算したものである。またこれを見るに、作業員単価等を徳島県の土木・農林単価表に記されている労務単価と比較しても大差がなく、不当に高額なものとはいえない。平成 28 年度の作業箇所は、のり面が多く作業が困難であるとともに、伐採対象となる木の形状・本数・太さ・伐採の難易度等によって積算価格は変動するものであって、施工面積が同等であることのみをもって同列に扱うことはできない。

請求人は伐木業務における落札率が 92.26%に達していることも根拠とし、発注者側の違法不当な財務行為と 2 森林組合の談合行為があったものと推認されるとしている。しかし、落札率は業務等の種別によって異なるが、本市の平成 21 年度からの平均でみると、70%から 95%の範囲であり、92.26%の率のみをもって入札談合があったとは、認められない。

エ 請求人は阿波市シルバー人材センターに依頼した場合の請負額について独自に積算し、当該発注の積算単価は不当に高額で、その差額が市に与えた損害額であるとして、賠償請求すべしとの主張を行っている。

しかし、そもそも阿波市シルバー人材センターに依頼する作業は、臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務（公益社団法人阿波市シルバー人材センター定款）であり、特殊性、専門性の高い本件伐木業務には比較対象としてそぐわないものであり、請求人の主張する損害額が正当な金額とは認められない。

オ 請求書の中で、実際に作業した作業員数を阿波市建設課職員から聞き取りをした上で、実態にそぐわない過大な請負金額の請求があり、その結果違法不当な公金支出がなされたと主張している。この点について検証した結果を記す。

まず建設課担当職員2名は、本案件箇所について、安全に作業が実施できているか、伐採作業員の資格要件を満たした者が作業に携わっているか等の現場確認を行っている。その際に野帳(建設課職員等が職務上使用するメモ帳)には、その日の作業人数を5人と記録している。また、本件監査請求書の中では、作業日数が3~4日程度と書かれているが、これは実際に担当者が現場確認に行った日数であり、その日以外にも作業を実施していることから、実作業日数は計6日間である。当初作業員の人数は計30人と見積もられており、実際の作業も1日当たり5人で6日間、計30人を費やしていることから、見積書と実作業の人数に整合性はある。

また、バックホウ及び運搬用ダンプの見積書の日数と実作業の整合性については、本業務の積算は、先述のとおり徳島県森林組合連合会に依頼し、現地確認のうえで樹木伐採面積1,200㎡についての、伐採、集積、積み込み、運搬に係る労務費、機械経費等を算出した参考見積書をもらい、これを基に、作業に必要な労務費、機械経費等を計上し設計書を作成したものであることから、請負業者である板野郡森林組合の作業工程により、当初算定している必要日数より早く作業が完了し、実働作業日数が少なかったとしても、樹木伐採面積の増減がなく、現場が適正に実施完成されておれば、労務日数及び機械供用日数の変更は生じないと考える。

交通誘導警備員については、伐木作業を行うにあたり板野郡森林組合と協議の結果、市道側に木が倒れないように留意し作業を行うことで安全性が確保できるとの判断から、配置不要としたもので、平成28年11月25日付けで変更契約を行い、交通誘導警備員配置に係る費用を減額(248,400円)している。

これらのことから、請求人の主張する、実態にそぐわない過大な請負金額の請求及び違法不当な公金の支出があったとはいえない。また、関係職員からの事情聴取からも官製談合を疑わせるような事実は確認できなかった。

カ 以上のとおり当該業務については、財務規則に反することもなく談合を疑わす事実確認もできなかったため、違法不当な公金の支出はない。

#### 第4 結論

- (1) 平成 27 年度伐木業務については、地方自治法第 242 条第 2 項本文に規定する監査請求期間を経過したものであるため、却下する。
- (2) 法令違反等の指名競争入札等を決定した職員等の責任を明確にして処分することについては、住民監査請求の対象である財務会計上の行為に該当しないため、却下する。
- (3) 平成 28 年度伐木業務については、談合があったと認めるに足りる確固たる証拠はなく、入札談合の存在を断定することはできず、そのため入札談合によって市が損害を被ったと認めることはできない。

また、財務会計上の行為に違法性、不当性が認められないことから、違法な公金の支出があったとはいえ、本件監査請求は理由のないものと判断し、これを棄却する。

#### 第5 意見

本件監査請求は、積算価格の信用性について請求人が疑問を持ち、違法不当な公金の支出があったととらえたことに起因するものである。今後は、県内外他自治体が採用する積算方法や参考価格等についても、可能な限り情報を収集し、市民に疑念を抱かれることのないよう、より適正な価格の把握に努められる事を切望する。

また、今般のような指名競争入札の指名業者数が 5 人未満となる場合には、可能な限り業者を募る方法を検討するなどし、法令との整合を図ることに注意を払い、契約の公平性・透明性を市民に対し明確に示せるよう、慎重で正確な事務執行に努められることを要望するものである。