

尾監第 145 号
平成27年2月24日

奥田 尚佳 様

尾鷲市監査委員 桑原 紘市

尾鷲市監査委員 南 靖久

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、平成27年1月6日付で受理したみだしの監査請求について、その結果を同条第4項の規定により通知します。

記

第1 監査の請求

1 請求の趣旨

尾鷲市職員措置請求書（住民監査請求書）及び事実証明書に記載された事項並びに陳述及び補足陳述書の内容を勘案して、請求の趣旨を次のように理解した。

5月22日から6月3日にかけて水道部が水道事業会計によって行った「新田町地内排水管工事移設修繕」は、違法かつ不当である。

（1）3年前の平成23年9月22日に入札があり施工された「新田町地内配水管布設（替）工事」で、水道部の判断ミスにより下水管が破られたが、それを隠蔽しようとしたのか、水道部が下水管を維持管理している建設課に一切相談することなく、迂回排水路を設置する本件修繕工事を勝手に行った。

（2）入札を行うに十分すぎる時間があるにもかかわらず、随意契約で工事を行った。また、本来、随意契約の場合は、3社以上から見積書をとらないといけないが、一切見積書も取られていない。きちんと見積書を取っていれば、確実に安くなっていたはずで、何十万円か得をしたはずである。

(3) 契約書や設計書も作成せず行った工事で、地方自治法はともかく尾鷲市会計規則にも違反しているが、後から契約書を作成した行為は、文書偽造の罪にも該当すると思われる。

(4) 工事完了検査について、当時の部長が現地ではなく、机上で行っている。また、黒板に日付も入っていない。

(5) 本件工事は、20万円から30万円のできるような工事で、工事費用871,560円はあまりにも高いという他の関係者からの指摘がある。

また、「新田町地内排水管工事移設修繕」の約5カ月後の平成26年10月に施工された「新田町地内配水管保護修繕」149,040円は、本件の「新田町地内排水管工事移設修繕」及び3年前の「新田町地内配水管布設(替)工事」を精査したところ、破られた下水管部分の上部の道路が陥没する恐れがあるため、通行の安全を考慮し施工された工事であると聞いている。

よって、3年前に施工された「新田町地内配水管布設(替)工事」が適切な判断の上、普通に適切に行われていれば、「新田町地内排水管工事移設修繕」の工事費用871,560円と「新田町地内配水管保護修繕」149,040円を合わせた1,020,600円については、支出する必要は全くなかったわけである。

市民の水道料金により運営されている水道事業会計において、あまりにも杜撰な事務手続きにより進められ、隠蔽に隠蔽を重ねるような行為であると勘ぐられるような悪質で尾鷲市民を愚弄するような行為であり、言うまでもなく法に違反した公金支出であることは明白である。よって、尾鷲市長岩田昭人及び支出手続き担当者は、「新田町地内排水管工事移設修繕」の費用の全額を水道事業会計に返還し、また、今後このようないくつもの重なった違法かつ不当な行為をしないよう勧告されたい。

2 監査対象事項

上記の趣旨から、「平成26年5月22日から同年6月3日に行われた新田町地内排水管工事移設修繕に係る契約は違法又は不当な契約の締結にあたるか、工事費871,560円は違法又は不当な公金の支出にあたるか」を監査対象事項とした。

3 対象部局の調査等

- ・平成27年1月9日に、水道部に対して文書にて調査を実施したところ、同年1月15日付けで回答を得た。
- ・平成27年1月20日、水道部職員立会いのもと現地調査を実施した。
- ・尾鷲市長から、平成27年1月22日に陳述書を、請求人から同年1月23

日、24日に陳述書と新たな証拠の提出を受けた。

- ・平成27年1月26日、請求人及び水道部職員の陳述をそれぞれ聴取した。
- ・平成27年1月26日に、水道部に対して文書にて調査を実施したところ、同年1月29日付けで回答を得た。
- ・平成27年1月27日、水道部職員の事情聴取を実施した。
- ・平成27年1月27日に、水道部に対して文書にて調査を実施したところ、同年1月30日付けで回答を得た。
- ・平成27年1月28日、請求人から補足陳述書の提出を受けた。
- ・平成27年1月30日、関係職員の事情聴取を実施した。
- ・平成27年2月5日に、水道部から、施工業者に対する事情聴取結果調書（聴取日：同年1月30日）の提出を受けた。水道部を通じて、施工業者に対して事情聴取を要請したが、同意が得られなかったため、水道部職員による事情聴取となった。

第2 事実関係の調査

1 平成23年度の工事概要

平成23年9月26日から同年12月22日に施工された「新田町地内配水管布設替工事」は老朽管更新工事であり、事務処理の流れは次の通りである。

同年9月22日に指名競争入札（Aランク業者：6業者指名）を行い、同年9月26日に「新田町地内配水管布設替工事」契約（工期：同年9月26日から平成24年1月23日、契約金額：17,640,000円）を締結し、平成23年9月26日に工事着工。同年12月20日に変更契約（増額：971,250円）を行っている。同年12月22日に工事が完了したことに伴う業者からの完成報告書の提出を受け、同年12月28日に工事完了検査を実施し、業者に対して完成認定書を交付、検査員である水道部長から担当係長宛に完成検査合格通知書が発行され、市長に対して検査結果（合格）として復命している。

この工事において、水道部が配水管（以下、水道管という。）を布設する際に交差してしまう排水管（以下、下水管という。）の使用状況について、建設課に確認することなく、使用されていないと誤った判断をし、下水管を切断後、水道管を布設し、工事完了後、完成認定している。

当時の監督員に事情聴取したところ、測量時に対岸から下水管の存在を確認しているため、下水管をかかわず設計を行っているが、下水管を切断し水道管を布設するに至った経緯については記憶がないとのことで、明確な回答が得られなかった。施工業者から下水管の処理方法について問い合わせがあったのか、それに対する監督員の指示がどうであったのか、その指示は電話か、それとも

現場に出向いて行ったのかなど、施工業者とのやりとりを記録した文書等も存在していないとのことである。また、通常、水道管を布設する際に、施工業者から下水管の処理について問い合わせがあれば、建設課に確認する前に、仮に色粉を流し下水管の使用状況を確認する作業を行うとのことであるが、当時は、それを行ったかどうかも記憶がないとのことであった。

当時の部長はすでに退職しており、また、当時の工務係長からはその工事の詳細については聞かされていなかったとの証言があり、この工事についての内容を確認できる職員は他にはいない。

2 平成23年度の上記工事により、使用されていた排水管が切断されていたことが判明し、平成26年度に修繕工事を発注するに至るまでの経緯

水道部の陳述によると、平成26年度の修繕工事を施工した業者が、平成26年4月30日に、3年前に切断された下水管の周辺を、地域貢献ということでボランティア清掃していた時に、地域住民から、横断溝が詰まって水が溢れるという話を聞き、自分たちが行った草刈で生じた草が下水管を埋めてしまっているのではないかと、それが原因で下水が流れなくなっているのではないかと思い、下水管を覗いたり、下水管をつついたりなどして確認していたところ、水道管が下水管を横断していることを発見したとのことである。

そして、その日のうちに、業者から「水道管が下水管を横断しており、排水に支障をきたしているのではないか。」という内容で、水道部に連絡があった。

電話を受けた水道部工務係の職員が、現場に出向くことができなかつたので、別の係の職員1名がすぐに現場に出向いた。現場を見て、3年前の水道管布設替工事が原因であることがすぐに理解できた。緊急を要すると判断し、その場で、使用材料は吊り下げることになるため、軽量で耐久性のあるものでお願いしたいなど具体的な工法について業者と協議したとのことである。また、業者から、正式に依頼があれば工事は出来ると言ってもらったとのことである。その職員は、水道部内で相談してから正式に依頼する必要があると考え、その場での工事発注は行わなかつた。なお、現場確認の際、費用についての詳しい話はしておらず、工期については少しでも早くお願いしたいという話をしたとのことである。

その時の現場の状況については、その時点では水が溢れていたわけではなかつたが、現場を調査していた時に、単車で通りかかった近隣住民の方から、降雨時に道路が冠水して、単車で事故にあいそうになったと話を聞いたこと、また、全国的に天候が不安定で、ゲリラ豪雨等、いつ急に大雨が降るのか分からない状況であり、梅雨時期が迫っていることを考えると、緊急に工事をする必

要があると判断したので、水道部に戻り、電話を受けた工務係の職員（監督員）にその旨伝え、その職員が同日中に口頭で通報業者に修繕工事を発注した。その時点では、水道部長への伺、報告等を行われていない。

また、下水管の修繕工事であるにもかかわらず、下水管の維持管理課である建設課への事実の報告、協議を行わないまま、通報業者に修繕工事を依頼している。その理由は、今回の修繕工事は、水道部が3年前に行った水道管布設替工事で、使用されていた下水管について、建設課に確認せずに、使用されていない下水管だと誤った判断をしてしまい、下水管を横断する形で水道管の布設を行ってしまったという水道部の瑕疵に起因するため、水道部で速やかに対応すべきものと考え、建設課には連絡しなかったとのことである。また、そのような考えも浮かばなかったとのことである。

3 平成26年4月30日に修繕工事を発注してから、工事完了後、工事施工業者へ費用を支払するまでの経緯

- ・4月30日 修繕工事を口頭で発注する。
- ・5月22日 工事着工。
- ・6月 3日 工事完了、検収。
- ・7月 初旬 水道部長に今回の修繕工事について経緯を報告する。
- ・7月15日 修繕工事を施工した業者に見積書を依頼する。

同日中に、見積書（見積金額871,560円）の提出がある。

- ・7月15日～18日 特注品製造業者に、電話で製品の単価金額を確認する。
- ・7月15日～18日 支出負担行為作成。
- ・7月16日～18日 契約書作成。
- ・7月31日 支出命令書作成。
- ・8月 8日 修繕工事代金を業者に支払。
- ・9月18日 特注品製造業者から見積書の提出がある。
- ・設計書（設計額・税込 882,360円、税抜 817,000円）が完成したのは、7月15日以降、早い時期ではあるが、正確な日付は不明とのことである。
- ・予定価格調書（予定金額・税込 882,360円、税抜 817,000円）について決裁まで完了した日付についても、正確なところは不明であるが、設計書完成後、すぐに作成したと思われるので、翌日くらいではないかとのことである。

4 職員の処分（懲戒）について <総務課資料より>

平成23年度に執行した「新田町地内配水管布設替工事」及び、同工事にお

ける平成26年度修繕工事において、不適切な工事執行、事務処理があったため、平成26年10月3日付で、信用失墜行為による服務規律違反【地方公務員法第29条第1項第1号同第33条（信用失墜行為の禁止）】を理由として、3名の職員が処分された。

現所属	現役職	年齢	性別	処分区分	備考
水道部	係長級	50代	男性	戒告	懲戒処分
建設課	主査級			訓告	
総務課	課長級			厳重注意	

不適切な工事執行及び事務処理の内容

・平成23年度

- 1 排水管を使用されていないと誤認したための工法誤り
- 2 排水管を横断する際の事前の上司や関係課への報告、協議漏れ
- 3 使用されていないと判断に至った経緯の資料作成漏れ

・平成26年度

- 1 修繕工事を執行する際の事前の上司や関係課への報告、協議漏れ
- 2 修繕工事に係る不適切な事務処理（契約をせずに工事を発注した）

5 修繕工事の内容

施工業者から工事完了後の7月15日（5月22日付）に提出のあった見積書の内容は次の通りである。

（作業内容）

・水替え工

普通作業員5人 単価15,700円 金額 78,500円

・ヒューム管撤去

普通作業員10人 単価15,700円 金額157,000円

機械損料3日 単価15,000円 金額 45,000円

（発電機・削岩機等）

軽トラック2日 単価24,200円 金額 48,400円

・カナパイプ設置

普通作業員7人 単価15,700円 金額109,900円

カナヒュームA型1本 単価54,400円 金額 54,400円

同上用90° 1個 単価63,550円 金額 63,550円

Pシート継手2個 単価 8,100円 金額 16,200円

マルチバンド1式 単価25,000円 金額 25,000円

止めアンカー50個 単価 300円 金額 15,000円

機械損料3日 単価15,000円 金額 45,000円

(発電機・削岩機等)

セメント類1式	単価 15,000円	金額 15,000円
		小計 672,950円
		諸経費 134,050円
		計 807,000円
		消費税 64,560円
		合計 871,560円

6 水道部が作成した修繕工事の設計書の内容

・準備工・水替工

準備工 作業を始めるまでの看板の設置等の作業。

水替工 排水管撤去等の作業中に降雨等による水により作業が妨げられないよう流れの方向を変える作業。

普通作業員2.5人 単価 15,700円 金額 39,250円

・既設管撤去

排水経路を変更するうえで、用水路内を横断している既設排水管（ヒューム管）を撤去する作業。

普通作業員8人 単価 15,700円 金額 125,600円

軽トラック3日 単価 24,200円 金額 72,600円

・排水管布設工

排水経路を変更するため、既設管（ヒューム管）を撤去した後、新しい排水管を新たな流水経路で設置する作業。

普通作業員7人 単価 15,700円 金額 109,900円

カナヒュームA型1本 単価 88,800円 金額 88,800円

継手90° 1個 単価 107,000円 金額 107,000円

Pシート継手2個 単価 10,200円 金額 20,400円

万能バンド1式 単価 42,560円 金額 42,560円

(3,040円×14)

止めアンカー50個 単価 455円 金額 22,750円

軽トラック2日 単価 24,200円 金額 48,400円

セメントモルタル

0.2m³ 単価 18,000円 金額 3,600円

小計 680,860円

一般管理費 136,140円

計 817,000円

消費税及び地方消費税相当額	65,360円
合計	882,360円

7 公益財団法人三重県建設技術センターが作成した修繕工事の設計書の内容

・仮設工	12,681円		
・既設構造物撤去工	36,768円		
・排水管設置工	311,570円		
・安全費	19,000円		
・共通仮設費	65,000円		
・現場管理費	184,000円		
		工事原価	629,019円
・一般管理費等	94,981円		
		工事価格	724,000円
		消費税及び地方消費税相当額	57,920円
		本工事費計	781,920円

第3 監査委員の判断

1 結論に至った理由

請求人が主張している5項目について順に述べる。

(1) 3年前の平成23年9月22日に入札があり施工された「新田町地内配水管布設(替)工事」で、水道部の判断ミスにより下水管が破られたが、それを隠蔽しようとしたのか、水道部が下水管を維持管理している建設課に一切相談することなく、迂回排水路を設置する本件修繕工事を勝手に行ったという点について述べる。

3年前の工事の際にも、建設課に確認せず下水管を切断してしまい、その誤った工事が原因で、本件修繕工事が発生しているという認識があったにもかかわらず、今回もまた前回と同様に、建設課に確認することなく、迂回排水路の設置を水道部が独断で行っている。その理由は、本件修繕工事は、水道部が施工した3年前の工事が原因であるため、水道部で速やかに対応すべきもので、二次災害のことを考え、緊急対応が必要であると判断したからだとしている。

水道部職員からの事情聴取の中で、業者から通報があり、現地確認を行った後、建設課だけではなく、部長にさえもその内容を報告しておらず、修繕工事が完了した1カ月後の平成26年7月初旬に部長に報告していることが判明している。また、真井紀夫議員の同年9月議会一般質問(同年9月10日)の中で、建設課長は同年9月2日付で事後報告を受けたと答弁している。現地確認

をした当日、部長が不在だったとのことであるが、部長への報告が同年7月初旬まで遅れたことは、組織の基本を無視した行為であり、はなはだ遺憾なことである。通報及び現地確認の内容、今後の対応について、部内で協議もせず、部長の指示も仰がず、担当者段階で修繕工事施工を決定し、その日のうちに発注したことは、はなはだ不適切な行為であると指摘しておきたい。まずは、修繕工事の内容及び金額等について、部内で協議し、その後、関係課に相談、確認することが基本的な事務処理の流れであろう。

3年前の誤った工事が今回の修繕工事に繋がっていると、現地確認をした際に認識しているにもかかわらず、建設課に確認することなく修繕工事を行ったということは、3年前の誤った工事を隠蔽しようとしたのではないかとの指摘があっても仕方がないことである。

(2) 本件修繕工事は、入札を行うに十分すぎる時間があるにもかかわらず、随意契約で工事を行ったことについて述べる。

随意契約とは、競争の方法によらないで、地方公共団体が任意の特定の相手方を選択して締結する契約方法をいう。

地方公共団体が締結する契約については、地方自治法第234条第1項及び第2項により、一般競争入札が契約の締結方法の原則であり、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める要件に該当する場合に限り認められている。

一方、水道事業は、地方公営企業法の全部適用を受けているが、地方公営企業法施行令第21条の14第1項において、随意契約ができる場合として、第1号から第9号まで、個別具体的に制限列举されており、厳密な運用が求められている。本件修繕工事は、第5号（緊急の必要により競争入札に付することができないとき。）を適用したものである。

そこで、本件修繕工事に緊急の必要があったかどうかについて述べる。

「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」とは、例えば、緊急に施工しなければならない工事であって、競争に付する時間的余裕がない場合などはまさしくこれに該当するものと考えられる。

水道部は、本件修繕工事に緊急の必要があった理由として、通報があり現地を調査していた時に、単車で通りかかった近隣住民の方から、降雨時に道路が冠水して、単車で事故にあいそうになったと話を聞いたこと、また、全国的に天候が不安定で、ゲリラ豪雨等、いつ急に大雨が降るのか分からない状況であり、梅雨時期が迫っていたため、二次災害の危険性があったことをあげている。

しかし、本件修繕工事の現場の状況は、通報があった日に現地確認した際も、水は溢れておらず、3年前の工事施工時から平成26年4月30日に通報があ

った時点まで、水道部への市民からの苦情はなく、関係職員からの事情聴取によると、建設課においては、過去に1度、雨の多い時期にゴミが詰まり、道路に水が溢れたため掃除をしたことがあったとのことであるが、その他には特に市民から苦情は寄せられていないとのことである。

また、本件修繕工事は、随意契約により、同年4月30日に工事発注後、同年5月22日の工事着工までに23日間要している。水道部からの回答書によると、随意契約ではなく、指名競争入札とした場合は、現場測量から設計（見積書依頼等の日数を含む）、執行伺、指名伺、指名通知、入札・工事着工（受注製品調達）に至るまで47日間要するとしている。よって、仮に指名競争入札していれば、随意契約と比べて、1カ月弱工事着工が遅れることが予測される。

以上より、道路状況やこれまでの苦情から判断し、指名競争入札を行い、1カ月弱工事着工が遅れたとしても、その間に、二次災害が発生する可能性は極めて低かったのではないかと考えられる。よって、緊急の必要性は極めて小さく、競争入札に付するに必要な時間は十分あったものと考えられ、前記政令第5号を適用したとする根拠は絶対的なものとは言えない。

次に、随意契約の場合は、3社以上から見積書を徴取しないとイケないが、一切見積書が徴取されていないという点について述べる。

地方公共団体が随意契約により契約を締結しようとする場合の見積書の徴取については、地方自治法上特に規定はないが、尾鷲市会計規則第87条において、「随意契約によろうとするときは、契約の内容その他見積に必要な事項を示して特別な場合を除き、3人以上の者から見積書を徴さなければならない。」と定められている。

随意契約を締結するのに、3人以上の者から見積書を徴することとしているのは、予定価格と対照して契約価格の適否を検討し、随意契約によるときでも、原則として競争の理念に基づき、資力及び信用等确实と認められる3人以上の者から見積書を徴して、それらの見積価格を比較検討し（見積合わせ）、契約の相手を選定する資料とするためである。

ただし、特別な場合は、3人以上の者から見積書を徴する必要はないとしており、本件修繕工事について、緊急性があったことにより随意契約が妥当であったと仮定すると、緊急を要するため見積書を徴している時間がないとして、特別な場合に該当するため、3人以上の者から見積書を徴する必要はないと考えられる。しかし、本件修繕工事は、そもそも緊急の必要性が極めて小さいものであるから、仮に随意契約による場合でも、最低限、工事着工以前に施工業者から見積書を徴すべき案件であったと考えられる。

最後に、きちんと見積書を徴取していれば、確実に安くなっていたはずで、何十万円か得をしたはずであるという点について述べる。

仮に、本件修繕工事について、随意契約が妥当であるとした場合、見積書を徴取する必要がある。随意契約における見積書は、相手方からの契約の申込みとして提出されるものと解され、見積書の内容を検討の上、価格その他からみて適当なものと判断すればこれに承諾を与えることによって契約が成立することになると解されている。

本件修繕工事については、事前に見積書の徴取もせず、その妥当性を検討することもなく修繕工事執行を決定し、修繕工事完了後、施工業者1者から見積書を徴取するなど、契約事務において不適切な事務処理がなされたことは認めざるを得ない。施工業者から、事前に見積書を徴取していれば、価格や工事内容、契約方法等について検討でき、今回の契約額よりも、安価で契約できた可能性があることは否定できない。

しかしながら、仮に競争入札に付したとしても、他の競争入札事案の統計的数値を適用するなどして想定落札価格を算出することは相当でないとされている（東京高裁平成21年2月24日判決）ので、随意契約額との差額は確定できない。

（3）契約書や設計書も作成せず行った工事で、地方自治法はともかく尾鷲市会計規則にも違反しているという点について述べる。

本件修繕工事の契約書は、平成26年6月3日の修繕工事完了から1カ月以上経過した同年7月16日から18日の間に作成されたが、契約書の日付は同年5月22日となっている。

契約書の作成の要否については、地方自治法上特に定めはないが、地方公共団体が締結する契約は、厳正公明に行われるべきものであるので、契約内容を常に明確にしておく必要があり、後日における紛争発生防止、また契約の履行を確保するために文書を残しておく必要があるという見地から、各地方公共団体の財務規則等で規定されていると考えられる。尾鷲市においても、会計規則第90条において、1件30万円を超える契約については契約書の作成が義務付けられている。また、契約書は、事後ではなく、何らかの給付が行われる前に作成されるべきものである。

よって、本件修繕工事が30万円を超えているのにもかかわらず、修繕工事着工の同年5月22日時点においても契約書が作成されていなかったということについては、明らかに尾鷲市会計規則に違背した著しく不当な行為であると言わざるを得ない。なお、修繕工事完了後に契約書を作成したことによりこの違背は解消されるものではない。

また、本来は、口頭で修繕工事発注を行った同年4月30日若しくは遅くとも同年5月22日までには契約書を作成すべきであろう。

なお、設計書についても、契約書と同様に、修繕工事完了後に作成されているが、本来ならば、通報を受け現地確認した後、修繕工事発注までの間に作成されるべきものであろう。

最後に、後から契約書を作成した行為は、文書偽造の罪に該当するという点について述べる。

本件修繕工事の契約は、地方公共団体が一般私人と対等の立場で締結する私法上の契約である。民法の原則によれば、契約は相対立する2つ以上の意思の合致によって成立する、すなわち申込みと承諾の意思が合致さえすれば、それで契約は成立し、契約の効力の発生についてはなんら要式行為を要しないとされている。

一方、地方自治法第234条第2項及び地方公営企業法施行令第21条の14では、随意契約によることができる場合が規定されており、地方自治法第234条第5項では、地方公共団体が契約につき契約書を作成する場合には、普通地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに契約書に記名押印しなければ、当該契約は確定しないとされ、尾鷲市会計規則第90条では、1件30万円を超える契約については契約書の作成が義務付けられている。

このように、地方自治法、地方公営企業法等関係法令及び尾鷲市会計規則において、一定の制限が設けられているが、裁判例（水戸地裁昭和48年8月23日判決）に「これら諸規程は、いずれも地方公共団体の機関が不正な契約を締結することを防かつするために公共団体の機関行為を規制する団体内部の制限規定、手続規定であって、これら諸規定に反して契約がなされた場合には公共団体の機関の責任が問われることはあっても、特別の事情がない限り、この違背をもって直ちに当該契約の私法上の効力が否定されることはないものというべきである。」とあるように、地方自治法、地方公営企業法等関係法令及び尾鷲市会計規則の規定のほとんどは、契約内容そのものを規制するものではなく、手続きの公平性や透明性等を担保して不正な契約を防止することを目的とした手続的規制を行うものであるので、これら手続的規制については契約の効力自体には影響を及ぼさないと考えられる。

よって、本件修繕工事が競争入札すべきところを違法な随意契約によっていること及び当初契約書を作成していなかったことは、地方自治法、地方公営企業法等関係法令及び尾鷲市会計規則に違反していることになるが、これらのことが直ちに当該契約の私法上の効力を否定するものではなく、同年4月30日に修繕工事を発注した時点では、おおよその工事内容については打ち合わせを行い、その後、遅くとも同年5月22日の修繕工事着工までには工事内容が確定したことから、その内容に基づき、施工業者が特注品の製造業者に対して材

料を発注し、同年5月22日に工事着工していると考えられ、金額面では追って協議の上決定するという形をとっていたとしても、一応契約としては成立し有効であったとみなされると考えられる。ただし、契約が成立し有効であったとしても、本来ならば事前に作成すべき契約書を作成することなく、さらには修繕工事完了後においても1カ月以上もの間、契約書を作成せず、契約が不確定なままの状態であったということについては、著しく不当な行為であったと言わざるを得ない。

仮に、同年4月30日に本件修繕工事の発注がなかった、また、全くそのような修繕工事が行われていなかったにもかかわらず、あたかも行われたかのような契約書を作成したということであれば、文書偽造ということになるだろう。しかし、前述のとおり、同年4月30日の発注時点では、不明確な所はあったものの、遅くとも同年5月22日時点では金額面以外のおおよその工事内容は確定しており、契約は成立し有効であったと認められ、後に、工事費用について双方合意があり、それを補充した契約書が同年7月16日から18日の間に、同年5月22日の日付をもって作成されたと考えられる。なお、同年5月22日から同年6月3日までの間に、その工事内容で実際に修繕工事が施工されている。

よって、事後に、当時の内容を当時の日付で記載した契約書を作成したことは、地方自治法第234条第5項の規定の趣旨に反するはなはだ不適切かつ不当な事務処理だったと言わざるを得ないが、当時の日付を記載することのみをもって、公文書を偽造若しくは内容虚偽の公文書を作成したとまでは言うことができない。

(4) 工事完了検査について、当時の部長が現地ではなく、机上で行っている、黒板に日付も入っていないという点について述べる。

水道部から提出された検査写真から、当時の部長が現場で検査を行っていることが確認できる。現場での検査写真は1枚のみで、当時の部長が後ろ向きで黒板を持ち暗渠の中の下水管を確認している写真であるので、部長本人かどうか確認しづらいが、ヘルメットには部長と記載されており、水道部からも、前部長が行ったという回答を得ている。

なお、工事完了検査は、事前に書類等で内容を確認した後、現場検査を行うことが多いので、机上検査を行っている2枚の写真は、その時の写真であると考えられる。

よって、本件修繕工事は、当時の部長が工事現場で工事完了検査を行っている判断できる。

なお、通常の工事検査であれば、業者立合いのもと検査を行うが、今回は修

繕のため、水道部のみで検査を実施したものである。

ただし、部長への報告が平成26年7月初旬になっていることから判断すると、実際の完成検査の実施日は修繕工事完成時の同年6月3日より遅れ、同年7月初旬以降であると推測される。

また、完了検査時の黒板に日付が記載されていないことについては、水道部から、通常の工事完了検査の場合でも記載していないとの回答を得ているが、実際に完了検査を行ったことを明示するために記載することが望ましい。

(5) この工事は、20万円から30万円の費用で出来る工事で、871,560円という工事費用はあまりに高いという他の関係者からの指摘があるという点について述べる。

本件修繕工事は、大きく分けて、準備工・水替工、既設管（ヒューム管）撤去工、排水管（カナパイプ）布設工の3項目となる。

施工業者の見積書によると、水替え工が78,500円、ヒューム管撤去が250,400円、カナパイプ設置が344,050円で直接工事費計が672,950円、諸経費が134,050円、消費税が64,560円で工事費総額は871,560円となっている。

また、施工業者の見積書の提出を受けたあとに水道部が設計した設計書によると、準備工・水替工が39,250円、既設管撤去工が198,200円、排水管布設工が443,410円で直接工事費計が680,860円、一般管理費が136,140円、消費税及び地方消費税相当額が65,360円で、工事費総額は882,360円となっている。

請求人は、本件修繕工事の適正金額を算出すべき証拠として3者の見積書を提出した。3者の見積書には、水替工は不要であるとの判断から、これに係る必要経費が計上されていない。3者の見積書によると、A者の工事内容はヒューム管撤去・カナパイプ設置で工事費総額は295,920円（税込）、普通作業員3人、B者が、ヒューム管撤去・カナパイプ設置で工事費総額は304,560円（同）、普通作業員3人、C者がヒューム管撤去・カナパイプ設置で工事費総額は312,120円（同）、普通作業員5人となっており、水替工の有無、普通作業員の数に差があるなど施工業者の見積書との間に大きな差異が生じている。

水道部を通じての施工業者に対する事情聴取結果調書によると、田んぼの時期と重なってきていたため、既設排水管の取り壊しにあたって、少しずつ割るとともに、土砂を取り除く時に、土嚢やバケツで受けて、極力農業用水路を汚さないように配慮したこと、受けた土砂等を人力で運搬したことやカナパイプ設置に当たって、サイズが大きく、吊り下げる必要があったことなどにより、

人工数がかかってしまった、また、常時水が流れていたこと、降雨が予想されていたことにより、水替工が必要であったとのことである。

また、水道部は、差異のある普通作業員数について、現場が農業用水路内であったことから、用水路を極力汚さないよう作業したことで排水管撤去等に時間がかかった結果、普通作業員数の増加に繋がったと述べており、作業日数・作業人数については施工業者からの聴取と現場写真、さらに現場の状況から総合的に判断し適正であると認めたと述べている。

水替工については、施工業者が実際に水替工の工程を経ている状況を現場写真により確認できたので、必要であったと判断する。

監査委員は、公共工事発注者支援機関認定制度において発注者支援機関として認定されており、公平性、中立的及び専門性を有する公益財団法人三重県建設技術センターへ調査支援を依頼し、施工業者の見積書内容及び金額の精査並びに本件修繕工事の適正金額の判断基準を定めることとした。調査の結果、本工事は大きく分けて仮設工（準備工・水替工）・既設構造物撤去工・排水管設置工の3項目になり、工事原価が629,019円、一般管理費が94,981円、消費税及び地方消費税相当額が57,920円で、工事費総額は781,920円となっており、施工業者の見積金額と比べると89,640円低くなっている。金額に差があるのは、主に普通作業員関係のところにあるが、公益財団法人三重県建設技術センターによる標準設計の場合は、規模の大きい工事を対象に標準積算（標準化された歩掛計算）されているが、規模の小さい工事の場合は、手間がかかり、人数も多く必要となる場合があるからで、設計金額と実際の工事代金が異なるのは当然であると説明を受けた。よって、その差額の89,640円は、公益財団法人三重県建設技術センターの設計金額の約11.4%となっており、施工業者の見積金額が不当に高いということには繋がらないと判断した。

なお、陳述の際、水道部より、平成23年度に施工した「新田町地内配水管布設替工事」の設計にあたって、下水管の存在に気づき、水道管を迂回させるという予測のもとに設計書を組んでいた旨の発言があったが、陳述書に述べられている「排水管を切断することなく、配水管を迂回させる追加工事を行った場合は、約1,170千円の追加費用が発生していたことを考察すると、費用の返還は該当しないものと考えます。」との整合性については、疑問が残る。

(6) 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るとしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にならない」（最高裁平成6年9月8日判決）との判例もあり、普通地方公共団体の執行機関や職員の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実の結果、当該地方公共団体に財産的損害

が生じている、またそのおそれがあると認められる場合になしうるものであると解される。

したがって、尾鷲市に損害が発生しているのかどうかについて述べる。

まず、(5)で述べたとおり、本件修繕工事に係る費用は、公益財団法人三重県建設技術センターの設計書と比較しても、明らかに過大であると言うことはできず、また、請求人から提出された3者からの見積書と比較しても、その差額が直ちに損害であると言うことはできない。

次に、競争入札に付していた場合について考察する。

本件修繕工事については、本来ならば、競争入札すべき案件であるところを、地方公営企業法施行令第21条の14第1項第5号を適用し随意契約を行い、事前に見積書を徴取することなく、また、契約書も作成することなく、上司への報告や関係部局への協議を怠り、修繕工事を発注し施工したことは前述のとおりである。

このことをもってみると、地方自治法、地方公営企業法等関係法令及び尾鷲市会計規則に違反していることは明らかであるが、その行為によって尾鷲市に損害が発生したとただちに断定することはできない。

もっとも、随意契約する場合においても、事前に見積書を徴取していれば、修繕工事発注前に、価格、内容、契約方法等について検討でき、今回の契約額よりも安価で契約できた可能性があることは否定できない。また、本来ならば随意契約ではなく、競争入札すべき案件であるから、競争入札していた場合、今回の契約額よりも安価で契約できた可能性があることも否定できない。そして、仮に随意契約でなく、競争入札の方法によって契約を締結した結果、契約額がより安価であったという事実が確認されるようなことがあれば、その差額をもって尾鷲市に損害が発生したと断定できるものと考えられる。

そこで、その差額、つまり、損害額の算定について述べる。

競争入札すべきところ違法な随意契約によった場合の損害額の算定方法の裁判例（富山地裁平成8年10月16日判決）では、「随意契約による方法で契約を締結したことが違法である場合に、市に生じる損害額は、競争入札をすべきところを随意契約の方法をとったことによって生じた損害額であるから、随意契約の方法により締結した契約金額と競争入札をしたならば締結されたであろうと想定される金額（以下「想定価額」という。）との差額と解するのが相当である。想定価額は、現実に存在しない価格であり、通常は、入札に応じようとする業者において当該契約の費用、利益等を見込んで算定した金額で入札することにより形成される金額であるから、入札価格に相当する金額が立証されれば、想定価額は、この金額とほぼ等しいものと推定するのが相当である。また、入札価格に相当する金額が立証できない場合であっても、他の立証方法により、

当該契約の費用及び利益等を合算した金額が認められる場合も、一般の業者であれば、その金額で入札したであろうと認められるのでその金額を持って想定価格を推定するのが相当である。」としている。

また、他の裁判例（東京高裁平成21年2月24日判決）では、「他の競争入札事案の統計的数値を適用するなどして想定落札価格を算出することは相当でないと云わざるを得ないし、競争入札に付した場合において、入札者、落札者がいない可能性（施行令6号）も否定することができない。」としている。

本件修繕工事についても、損害額の算定をするためには想定価格を推定しなければならないが、本件の事実関係からは想定価格を推定することが困難である。また、過去の既に完了している修繕工事について、その当時、競争入札の方法によっていたら、より安価な額を提示した入札書をもって入札を行った者が存在したか、また、存在した場合にいくらの差額が生じたのかを現時点で導き出すことは困難であるため、損害が認定できない。

よって、尾鷲市に損害が発生している可能性を否定できないが、その損害額が確定できない。

2 結論

監査対象部局の調査の結果、本事案については、地方自治法、地方公営企業法等関係法令及び尾鷲市会計規則の規定の趣旨に反する契約書作成の事務処理をはじめ、競争入札でなく随意契約を行ったこと、上司への報告や関係部局への協議を怠ったこと、経過を明らかにする記録がとられていないことなど、極めてずさんな事務処理がなされた実態が明らかになったが、3年前に切断した下水管の代替機能を付加するための本件修繕工事の必要性は認めることはでき、施工業者に支払った871,560円は市が本件修繕工事をさせた事実がありと確認し支出したものと判断され、違法支出であるという判断はできない。陳述等を踏まえて総合的に判断すると、尾鷲市に具体的な損害が発生しているという確証は得られなかった。

したがって、本件修繕工事について支払われた代金全額を尾鷲市の損害とし、尾鷲市長及び支出手続き担当者が弁償するよう求める請求人の主張は認められず、本請求には理由がないものと判断し、棄却する。

第4 附言

以上のとおり、新田町地内排水管工事移設修繕については違法支出ではない、市が損害を被っていないという判断に立ったが、今回、明らかになった極めてずさんな事務処理については、法令を遵守するという公務員としての基本姿勢や組織の一員としての自覚が欠如していたことが原因であると考えられるので、

関係職員に猛省を促すとともに、市長に対し、危機意識をもって職員に対する指導、監督、教育を徹底し、かかる事案の再発防止に万全を期するよう別紙意見書を提出することとする。

なお、職員に対する事情聴取の際、記憶があいまいである、記録をとっていないなどの発言があったが、誠に遺憾である。

また、施工業者に対し、事情聴取を要請したが、同意を得られなかったことは、残念であった。

別紙

尾監第 148 号
平成27年2月24日

尾鷲市長 岩田 昭人 様

尾鷲市監査委員 桑原 紘市

尾鷲市監査委員 南 靖久

住民監査請求について（意見）

みだしのことについて、地方自治法第199条第10項の規定に基づき、次のとおり意見を提出する。

記

平成27年1月6日に受理した「新田町地内排水管工事移設修繕」にかかる住民監査請求の監査結果については、別添のとおりである。

今回、新田町地内排水管工事移設修繕については、違法支出ではない、市が損害を被っていないという判断に立って、請求を棄却したが、監査の結果、地方自治法、地方公営企業法等関係法令及び尾鷲市会計規則の規定の趣旨に反する契約書作成の事務処理をはじめ、競争入札でなく随意契約を行ったこと、上司への報告や関係部局への協議を怠ったこと、経過を明らかにする記録がとられていないことなど、極めてずさんな事務処理がなされた実態が明らかになり、ひいては市民の市政に対する信頼を著しく損ねることとなり、その影響は大きいものと憂慮する。

このことは、法令を遵守するという公務員としての基本姿勢や組織の一員としての自覚が欠如していたことが原因であると考えられるので、関係職員に反省を促すとともに、危機意識をもって職員に対する指導、監督、教育を徹底し、かかる事案の再発防止に万全を期されたい。

なお、次のことについて、職員に徹底されたい。

- 1 契約は、競争入札を原則とし、随意契約による場合には、地方公営企業法施行令第21条の14第1項の規定を厳密に運用するとともに、事前に見積

書を徴するなど競争性、透明性を確保されたい。

- 2 契約書を修繕工事完了後に作成するなど関係法令に違反した行為があったので、契約に関する法令、市会計規則等の遵守について、職員に徹底されたい。
- 3 部長への報告が大幅に遅れたこと並びに建設課への協議がなされなかったことは、組織としての基本に欠けているので、職員教育を徹底されたい。
- 4 3年前の配水管布設替工事において、既設の排水管を切断してしまうという瑕疵があったが、現場監督員が留意すべき「手引書」を作成し、職員に徹底されたい。