

南あ監査発第51号
平成30年2月15日

措置請求人
(省 略)

南あわじ市監査委員 四 宮 章 博

南あわじ市監査委員 印 部 久 信

南あわじ市職員措置請求に係る監査結果について

平成29年12月19日付けで提出のありました南あわじ市職員措置請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、監査の結果を別紙のとおり通知します。

職員措置請求（住民監査請求）に係る監査結果

第1 請求の内容

1 請求書の受付

平成29年12月19日

2 請求書の受理

平成29年12月22日

3 請求人

（省略）

4 請求の要旨

- (1) 平成28年11月9日の旧南淡庁舎解体工事入札時に、解体してしまう工事であるのに最低制限価格を設定した。
- (2) 落札業者以外の入札業者は失格（最低制限価格未滿）か辞退となり、最高額を提示したA建設が、最低制限価格と同額の109,960千円（税抜）で落札した。
- (3) 最低制限価格を設定していなければ、最低価格を提示したB土建の86,800千円（税抜）が落札額となっていた。不必要な最低制限価格を設けたことにより、南あわじ市は25,012,800円（税込差額）もの出さなくてもよい費用を支出し、その結果として前市長は市の財政に損害を与えた。
- (4) 最低制限価格を設定し、異常に高額な工事執行による税金の無駄遣いをした前市長の所為は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第2条第14項「事務処理にあたって最小の経費で最大の効果を挙げるべきこと」と、地方財政法（昭和23年法律第109号。以下「地財法」という。）第4条第1項「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」に反する。
- (5) 南あわじ市長から前市長に対し、損失額と同額の25,012,800円（税込差額）の返還を請求することを求める。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件監査請求書等の内容を総合的に判断して、旧南淡庁舎解体工事（以下「監査対象工事」という。）の入札事務手続きにおいて、最低制限価格制度を採用したこと等が自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に当たるとはどうか、また、その最低制限価格が違法又は不当に高く設定されたものであったかどうか、その結果、南あわじ市に損害が発生したかどうかを監査対象とした。

2 監査対象部局

総務部管財課

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会の付与

自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を平成 30 年 1 月 23 日に設けたところ、請求人は追加証拠を提出するとともに、陳述を行った。

第 3 監査の結果

本件監査請求については、監査の結果、合議により次のように決定した。

1 事実の確認

監査は、平成 30 年 1 月 23 日に関係職員（総務部管財課長及び管財課職員）から聴取等を行ったほか、関係書類の調査、その他関係職員からの適宜の聴取などの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

なお、以下において、監査対象部局が提出した資料に基づき記載した内容の公表に当たっては、当該部局の了承を得ている。

(1) 入札制度について

普通地方公共団体における契約の締結については、自治法第 234 条第 1 項において、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ることが定められている。

一方で、地域活性化の観点からは、地元企業が受注し地域経済に貢献することも求められており、この点も踏まえた調達がなされる必要があることから、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「施行令」という。）第 167 条の 5 の 2 では、入札参加の資格要件として事業所の所在地を定めることが認められている。加えて、中小企業基本法（昭和 38 年法律第 154 号。）や官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（昭和 41 年法律第 97 号。）によっても、入札における地域要件が正当化されている。

以上のことから、南あわじ市は、最も競争性、透明性、経済性等に優れた一般競争入札を原則とし、南あわじ市契約規則（以下「契約規則」という。）第 3 条に定める競争入札参加資格者名簿に登録されている者を対象に、市内あるいは県内に建設業の許可を受けた本店又は支店を有する者など、入札参加者の営業所の所在地に関する資格を制限する制限付一般競争入札を行っている。また、一定の条件を満たした場合は指名競争入札や随意契約により、契約の締結を行っている。

入札方法等については、南あわじ市競争入札参加者資格審査会（以下「審査会」という。）規程第 2 条及び入札・契約事務取扱要領の定めにより、表 1 を基準として審査会で決定している。

〔表 1〕 入札方法の基準

入札方法（入札方式）	主な工事の種類	発注金額
一般競争入札 公募型一般競争入札 制限付一般競争入札		7 億 5,000 万円以上
公募型一般競争入札 制限付一般競争入札	土木一式、舗装、 電気、管、機械器具設置	2 億 5,000 万円以上
	建築一式	4 億 5,000 万円以上
制限付一般競争入札 指名競争入札（注） 注）災害復旧工事等の緊急を要する工事及び制限付一般競争入札が適当でない と認められる工事	土木一式、建築一式、舗装、 電気、管、機械器具設置等	1,000 万円以上
指名競争入札	土木一式、建築一式、舗装、 電気、管、機械器具設置等	1,000 万円未満

入札を執行する際、主に市内・準市内業者（単体業者）が参加する一般競争入札（制限付一般競争入札を含む）・指名競争入札については、平成 26 年 10 月 1 日より 6 ヶ月間の試行期間を経て、平成 27 年 4 月以降の入札公告又は指名通知から、兵庫県電子入札共同運営システム（電子入札）を用いて執行している。

（2）入札の状況

平成 28 年 1 月から 11 月の間に執行した 208 件の入札のうち、建設工事に係るものが 123 件、業務委託に係るものが 64 件、その他備品購入等に係るものが 21 件であった。

入札方法別にみると、電子入札による制限付一般競争入札 30 件、指名競争入札 178 件（うち電子入札 144 件、直接入札 34 件）であった。

また、予定価格及び最低制限価格については、再度入札となったもの等を除き事後公表している。

（3）最低制限価格制度の趣旨

最低制限価格制度とは、施行令第 167 条の 10 第 2 項を根拠とし、一般競争入札により工事等の請負契約を締結しようとする場合において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者とすることができる制度である。

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成 12 年法律第 127 号。）において、公共工事の入札及び契約の適正化の基準となるべき事項としてダンピング受注（その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結をいう。）の防止が明記されており、平成 26 年 6 月に改正された公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成 17 年法律第 18 号。）第 7 条第 1 項第 3 号においても、現在及び将来の公共工事の品質確保とその担い手の中長期的な育成・確保を図るため、発注者の責務として、低入札価格調査基準又は最低制限価格の設定その他の必要な措置を講ずることが記されている。加えて、「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（平成 26 年 9 月 30 日閣議決定。）においても、低入札価格調査制度又は最低制限価格制度の適切な活用を徹底することにより、ダンピング受注の排除を図るものとする旨記載されている。

南あわじ市においても、ダンピング受注を防止し工事の安全対策及び品質を確保するとともに建設業者の健全な育成を図るため、平成 20 年 4 月から最低制限価格制度を導入しており、導入当初は予定価格 700 万円以上の建設工事を対象としていたが、現在は予定価格 130 万円以上の建設工事の入札案件に適用している。また、平成 23 年 4 月からは設計業務及び建築工事監理業務にも最低制限価格制度を導入している。

なお、その制度については、契約規則第 9 条、入札・契約事務取扱要領及び「建設工事に係る最低制限価格制度について」に定めている。

（４）最低制限価格について

最低制限価格とは、工事等の請負契約において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため、事前に設定する落札の下限額のことである。

最低制限価格の算定方法については、定められた法令や基準等が無く、省庁などで構成される中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下「中央公契連」という。）の工事請負契約に係る低入札価格調査基準モデル（以下「中央公契連モデル」という。）及び県の算定方法を参考として、6 ヶ月毎に市で定めている。なお、その算定方法については、平成 21 年 10 月から市ホームページ等を利用して公表している。

（５）最低制限価格の設定権者

施行令第 167 条の 10 第 2 項に、「普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者を落札者とする事ができる。」と定められている。

南あわじ市においては、長の決裁により最低制限価格の算定方法を決定し、公表している。また、その決裁については、審査会の合議を得ている。

(6) 南あわじ市における最低制限価格制度活用の経緯

南あわじ市においては、平成 17 年 1 月に予定価格 1,000 万円以上を対象として低入札価格調査制度を導入したが、平成 20 年 4 月に低入札価格調査制度を廃止し、予定価格 700 万円以上を対象として最低制限価格制度を導入した。この時、最低制限価格の上限は予定価格の 75%、算定式は市独自式で非公表、最低制限価格についても入札執行の事前事後とも非公表としていた。

その後、最低制限価格の上限の改正、中央公契連モデルを参考とした算定式の採用及び算定式の公表、市内業者特例の設置、最低制限価格の事後公表等の改正を経て、平成 28 年 10 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日の間においては「建設工事に係る最低制限価格制度について(平成 28 年 10 月 1 日施行)」(別紙 1)のとおり定めた。

解体工事を建築一式工事に含めることは、平成 27 年 10 月 1 日の改正で明記され、平成 28 年 10 月 1 日施行においても継続されている。

また、別紙 1 における(4)市内業者の特例については、平成 27 年 4 月 1 日の改正で定められ、平成 28 年 10 月 1 日施行においても継続されている。その内容については、参考のため下記に抜粋する。

[参考]

(4) 市内業者の特例(平成 28 年 10 月 1 日～平成 29 年 3 月 31 日)

- ①市内建設業の健全な育成のため、市内業者のみを対象とした入札の場合は、上記(2)の算定式から求められる最低制限価格比較価格を入札書比較価格で割る事で求められる率に 3%を上乗せした率をもって算定した額を最低制限価格比較価格とする。
- ②市内業者のみを対象とした入札の場合は、上記(3)の規定に係らず、最低制限価格比較価格の上限を設けない。

(7) 最低制限価格率の状況

平成 28 年 1 月から 11 月の間に執行した 208 件の入札のうち、建設工事に係るもの 123 件について、最低制限価格率を 2%毎に分類し割合を求めた。一番件数が多いのは 86%以上 88%未満のもので 34 件となっており、全体の 27.64%を占めている。次いで多いのは、92%以上 94%未満のもので 28 件となっており、全体の 22.76%を占めている。(表 2 参照)

※最低制限価格率(%) = 最低制限価格(税抜) / 予定価格(税抜)

〔表 2〕 最低制限価格率の状況

最低制限価格率	件 数	割 合
94%以上	6 件	4.88%
92%以上 94%未満	28 件	22.76%
90%以上 92%未満	14 件	11.38%
88%以上 90%未満	15 件	12.20%
86%以上 88%未満	34 件	27.64%
84%以上 86%未満	26 件	21.14%
計	123 件	100.00%

(8) 市内業者特例の対象となった入札について

平成 28 年 1 月から 11 月の間に執行した 208 件の入札のうち、市内業者特例の対象となった入札 120 件について検証を行った。

入札における予定価格帯（税抜）は 120 件中 108 件が 5,000 万円未満の入札で、うち 1,000 万円未満は 88 件であった。予定価格（税抜）の平均は 18,159,542 円、最低制限価格（税抜）の平均は 16,489,000 円で、平均最低制限価格率は 90.80%となっている。（表 3 参照）

〔表 3〕 市内業者特例対象入札の予定価格帯

予定価格帯（税抜）	件 数	①合計予定価格（税抜）
2 億円以上	1 件	2,179,145,046 円
1 億円以上 2 億円未満	5 件	②平均予定価格（税抜） 18,159,542 円
5,000 万円以上 1 億円未満	6 件	
1,000 万円以上 5,000 万円未満	20 件	③合計最低制限価格（税抜） 1,978,680,000 円
500 万円以上 1,000 万円未満	28 件	
300 万円以上 500 万円未満	18 件	④平均最低制限価格（税抜） 16,489,000 円
200 万円以上 300 万円未満	29 件	
200 万円未満	13 件	⑤平均最低制限価格率（④/②） 90.80%
計	120 件	

次に、入札の参加業者は 5 者から 18 者で執行されており、延べ入札参加業者は 1,017 者、1 件の入札に対する平均入札参加業者は 8.5 者となっている。また、実質入札参加業者は 86 者で、平均すると 1 者につき 11.8 回入札参加している。（表 4 参照）

[表4] 市内業者特例対象入札の入札参加者状況

業者数	件数	
18者	1件	①延べ入札参加業者 (延べ入札参加回数) 1,017者
16者	1件	
15者	6件	②平均入札参加業者 8.5者
14者	3件	
12者	1件	③実質入札参加業者 86者
11者	6件	
10者	9件	④最多入札回数 34回
9者	5件	
8者	27件	⑤最小入札回数 2回
7者	57件	
6者	3件	⑥平均入札回数 (①/③) 11.8回
5者	1件	
計	120件	

また、入札結果について、120件中104件が落札、不調5件、不落11件であった。不調とは、全入札参加者が失格または辞退で入札取止めとなったもの、不落は予定価格を下回る入札がなかったものである。

実質落札業者数は51者で、実質入札参加者86者のうち59.30%が落札している。最多落札件数は6件であったが、落札件数が1件のみの業者が23者で全体の26.74%を占めており、1件も落札できなかった業者は35者で全体の40.70%を占めている。(表5参照)

[表5] 市内業者特例対象入札の落札件数

落札件数	業者数	割合
6件	1者	1.16%
5件	1者	1.16%
4件	6者	6.98%
3件	6者	6.98%
2件	14者	16.28%
1件	23者	26.74%
0件	35者	40.70%
計	86者	100.00%

(9) 監査対象工事の入札について

監査対象工事については、「平成 28 年度 入札・契約事務取扱要領」に基づき最低制限価格制度を採用した制限付一般競争入札（事後審査型）に付し、電子入札により執行した。なお、入札参加資格については参考のため下記に抜粋する。

[参考]

3 入札参加資格

公告日において、南あわじ市契約規則（平成 17 年南あわじ市契約規則 39 号。）第 3 条に定める競争入札参加資格者名名簿に登載されている者で、次の要件をすべて満たしていること。

(1) 入札参加資格工種

建築一式工事

(2) 営業所の所在地に関する要件

南あわじ市内において、入札参加資格工種の建設業の許可を受けた本社・本店（主たる営業所）又は、本社・本店より入札及び契約締結に関する委任を受け入札参加資格工種の建設業の許可を受けた支店・営業所（従たる営業所）を有すること。

(3) 建設業の許可に関する要件

建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）の規定による建築一式工事業に係る特定建設業の許可を有すること。

(4) 格付又は経営事項審査結果に関する要件

平成 28 年度南あわじ市建設工事に係る建築一式工事等級区分 A に格付けされていること。

(5) 配置技術者に関する要件

建設業法の規定により、入札参加資格工種の技術者を適正に配置できること。

(6) 同種・類似工事の施工実績又は専門性に関する要件

無

(7) 入札保証金

免除

(8) その他

南あわじ市電子入札運用基準、南あわじ市制限付一般競争入札公告共通事項のとおり。

開札の結果、入札参加者 7 者のうち 4 者が最低制限価格を下回ったために失格、1 者が無効、1 者が辞退となり、事後審査後（ロ）の落札となった。（表 6 参照）

〔表6〕 監査対象工事における開札結果

工 事 名	旧南淡庁舎解体工事		
工事番号	管財工第 28-13 号	開 札 年 月 日	平成 28 年 11 月 9 日
工事場所	南あわじ市福良甲 512 番地		
入札方式	電子入札システムによる制限付一般競争入札（事後審査型）		
落札方法	最低制限価格制度	予 定 価 格（税 抜）	118,582,397 円
最低制限価格（税抜）	109,960,000 円	最低制限価格率	92.73%
業 者 名	入 札 額（税 抜）	結 果	備 考
（イ）	89,600,000 円 (75.56%)	失格	（最低制限価格未満）
（ロ）	109,960,000 円 (92.73%)	落札	
（ハ）	86,800,000 円 (73.20%)	失格	（最低制限価格未満）
（ニ）	—	無効	
（ホ）	—	辞退	
（ヘ）	92,000,000 円 (77.58%)	失格	（最低制限価格未満）
（ト）	94,600,000 円 (79.78%)	失格	（最低制限価格未満）

参考：（ ）内の数値は予定価格（税抜）に対する比率である。

（10）関係職員の説明

（ア）監査対象工事における実施設計から工事請負費の支払いまでの経緯

・平成 27 年 9 月 14 日 実施設計業務起工。

①工事単価 17,000 円/㎡（旧緑庁舎解体・改修工事設計を参考に算出）

A. 解体撤去工事 14,688 千円/工事面積 858.83 ㎡ \div 17,000 円/㎡

旧緑庁舎解体・改修工事設計の内訳については、表 7 参照。

②概算工事費 64,000 千円

工事単価 17,000 円/㎡ \times 工事面積 3,778.83 ㎡ \div 64,000 千円

〔表 7〕 旧緑庁舎解体・改修工事設計の内訳

区 分	金 額
A. 解体撤去工事	14,688,000 円
B. 改修工事	14,822,000 円
C. 屋外整備工事	4,581,000 円
D. 共通費	4,465,000 円
E. 発生材処分費	3,090,000 円
F. 消費税相当額	3,331,680 円
合 計	44,977,680 円

- ・平成 27 年 10 月 1 日 審査会にて設計業務入札参加者について承認。
- ・平成 27 年 10 月 16 日 設計業務を指名競争（電子入札）により実施。
落札した一級建築士事務所へ設計業務を発注。
- ・平成 28 年 3 月 18 日 設計業務完了。
設計額 128,068,989 円。
（参考：工事面積 3,816.09 m²、工事単価 33,560 円/m²）
設計の内訳については、表 8 参照。

〔表 8〕 監査対象工事設計の内訳

区 分	金 額
a. 建築物等解体工事	74,832,275 円
b. 屋外附帯工事	4,249,972 円
c. 共通費	21,509,700 円
d. 発生処分費	17,990,450 円
e. 消費税	9,486,592 円
合 計	128,068,989 円

- ・平成 28 年 9 月 13 日 工事起工。
 - ・平成 28 年 10 月 3 日 審査会にて工事の入札方式について承認。
 - ・平成 28 年 11 月 7 日 総務部長が予定価格調書を作成。
予定価格調書には、設計額に基づいた予定価格と算定式によって算出された最低制限価格を記載。
 - ・平成 28 年 11 月 9 日 電子入札システムにより入札を執行し開札。
開札結果については、表 6 参照。
事後審査後、(ロ) を落札業者に決定した。
 - ・平成 28 年 11 月 14 日 (ロ) と 118,756,800 円で契約締結。
 - ・平成 28 年 11 月 15 日 (ロ) から前払金 47,000,000 円請求。
 - ・平成 28 年 12 月 5 日 前払金支払い。
 - ・平成 29 年 3 月 8 日 変更契約締結。契約額を 121,657,699 円に変更。
 - ・平成 29 年 3 月 17 日 工事完成。
 - ・平成 29 年 3 月 22 日 工事検査実施。
(ロ) から残金 74,657,699 円請求。
 - ・平成 29 年 4 月 14 日 残金支払い。
- (イ) 監査対象工事における予定価格の決定及び最低制限価格の算定
設計額 128,068,989 円の税抜額 118,582,397 円を入札書比較価格（税抜の予定価格）とし、消費税 8 % を加算した 128,068,988 円（円未満切捨）を予定価格とした。

監査対象工事における最低制限価格は、「建設工事に係る最低制限価格制度について（平成28年10月1日施行）」（別紙1）の算定方法により求められた。詳細については、下記のとおりである。

・工事の内訳

①直接工事費	97,072,697円
②共通仮設費	6,356,700円
③現場管理費	6,373,000円
④一般管理費	8,780,000円
⑤合計	118,582,397円（税抜の予定価格）

・建築一式工事（解体工事を含む）の算出式

$(\text{直接工事費} \times 9/10) \times 0.95 + \text{共通仮設費} \times 0.9 + (\text{直接工事費} \times 1/10 + \text{現場管理費}) \times 0.8 + \text{一般管理費} \times 0.55$

①' 直接工事費	82,997,155円	$(\text{①} \times 9/10) \times 0.95$
②' 共通仮設費	5,721,030円	$\text{②} \times 0.9$
③' 現場管理費	12,864,215円	$(\text{①} \times 1/10 + \text{③}) \times 0.8$
④' 一般管理費	4,829,000円	$\text{④} \times 0.55$
⑤' 合計	106,411,400円	（税抜の特例適用前最低制限価格）

・最低制限価格の上限率

$$\text{⑤}' / \text{⑤} = 0.89736 \text{ (89.736\%)}$$

・市内業者の特例適用後の上限率

$$89.736\% + 3\% = 92.736\%$$

・最低制限価格（税抜）

$$\text{⑤} \times 92.736\% = 109,960,000 \text{円 (10,000円未満切捨)}$$

・最低制限価格率

$$92.73\% \text{ (109,960,000円} / \text{⑤} = 0.92728)$$

(ウ) 監査対象工事と他の解体工事等の工事単価比較

監査対象工事と他の解体工事等について比較を行ったところ、旧緑庁舎は改修工事を含んでいるため工事単価が高額になっているが、それ以外の工事については、監査対象工事の工事単価と大差は見受けられない。（表9参照）

〔表 9〕 解体工事等における工事単価の状況

工 事 名	工事単価	工事費（税込）	工事面積
旧南淡庁舎解体工事 （H29. 3. 22 完成）	31,880 円/㎡	121,657,699 円	3,816.09 ㎡
旧緑庁舎解体・改修 工事（H27. 10. 9 完成）	53,930 円/㎡	46,316,880 円	858.83 ㎡
旧西淡庁舎解体工事 （H29. 1. 31 完成）	34,733 円/㎡	69,222,600 円	1,992.98 ㎡
旧三原公民館分館解体 工事（H29. 3. 23 完成）	31,677 円/㎡	15,055,200 円	475.26 ㎡

2 監査委員の判断

（1）住民監査請求の対象となる行為

住民監査請求は、自治法第 242 条第 1 項において、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定されている。

また、住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同条第 1 項に規定されている財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実について、住民に対しその予防又は是正を監査委員に請求する機能を与え、もって住民全体の利益を確保し、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としている。

したがって、住民監査請求の対象となる普通地方公共団体の執行機関又は職員の行為は、普通地方公共団体が特定の行政目的のために行う一連の行為の中でも、普通地方公共団体の財産上何らかの損害を与え、ひいては住民の利益の侵害につながる財務会計上の事務処理にのみ関連するものに限られ、それ以外の一般行政上の行為については、例えそれが何らかの財務的効果を生じることがあるとしても、これを住民監査請求の対象とすることはできないと解されている。

一方で、住民訴訟の対象となる財務会計上の行為について、昭和 60 年 9 月

12日最高裁判所判決（昭和55年（行ツ）第84号）では、「自治法第242条の2の住民訴訟の対象が普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法な財務会計上の行為又は怠る事実に限られることは、同条の規定に照らして明らかであるが、その行為が違法となるのは、単にそれ自体が直接法令に違反する場合だけではなく、その原因となる行為が法令に違反し許されない場合の財務会計上の行為もまた、違法となるのである。」「前者が違法であれば後者も当然に違法となるものと解するのが相当である。」と判示されている。

入札執行における最低制限価格の設定は、契約の締結又は公金の支出の直接の原因をなすものとまでは言い切れないものの、契約の締結に至るまでの事務手続の一つとして一連性及び関連性が極めて高いことから、当該行為は、前述した「契約の締結若しくは履行」及び契約の締結に基づき支出した行為の「公金の支出」、いわゆる住民監査請求の財務会計上の行為の先行行為として、その行為の違法性及び不当性について考察する必要があると判断する。

さらに、財産上の損害が市に発生したかどうかについても併せて考察する。

なお、本件請求の要旨から、請求人は公金の支出も問題視していることが伺え、工事請負代金の最終支払い日である平成29年4月14日が財務会計上の行為のあった日と解する。よって、「住民監査請求は、財務会計上の行為のあった日から一年を経過したときは、これを行うことができない」とする自治法第242条第2項の規定に該当しないものと判断する。

（2）違法又は不当事由の存否について

最低制限価格制度の導入状況について、公共工事の入札及び契約の適正化に係る県内市町の状況等調査（平成28年4月現在）によると、県内41自治体全てにおいて、ダンピング対策として最低制限価格制度が導入されていた。そのうち30自治体が中央公契連H25モデル式を基準としており、1自治体が中央公契連H28モデル式、10自治体が旧モデル式又は独自式を基準としていた。南あわじ市は、平成25年10月から平成29年9月まで、中央公契連H25モデル式を基準としている。

ちなみに、県内で最低制限価格制度と低入札価格調査制度を併用していたのは14自治体であり、予定価格の公表時期については、29自治体が事後公表、3自治体が金額により一部事前公表、9自治体が事前公表で、最低制限価格の公表時期については、県内41自治体全てが事後公表であった。

解体工事における最低制限価格の算定方法を建築一式工事と同様としたことについて、南あわじ市では元々解体工事を建築一式工事に区分して発注していた経緯があり、「建設工事に係る最低制限価格制度について（平成27年10月1日施行）」以降、建築工事一式に解体工事を含むと明記された。

また、平成29年7月に監査対象部局が調査を行ったところ、県内では41自治体のうち29自治体が解体工事に最低制限価格制度を導入していた。そのう

ち、13自治体が中央公契連モデル式を基準とした建築一式工事の算定式を用いており、南あわじ市もここに含まれる。

次に、地域要件及び市内特例を設けたことについて、市内業者の健全な育成のため、地域要件を付した入札執行が認められているのは前述したとおりである。また、市内特例は、前記「(8) 市内特例の対象となった入札について」の結果から、その殆どが5,000万円未満の工事であり88件が1,000万円未満であったこと、平均入札参加業者が8.5者で実質入札参加業者が86者であること、1者当たりの落札件数に極端な偏りが見受けられないことより、次の状況が見て取れる。

(ア) 少額の工事が多く、地元企業を活用する方が合理的である。

(イ) (ア)によって入札における競争性が阻害されているとは言えない。

(ウ) 特定の業者を優遇するための公平性を欠いたものとは言えない。

即ち、地域要件及び市内特例を設定することは、入札における競争性、公平性を欠くものではなく、地元建設業の健全な育成及び関連の地元産業の振興、地元雇用の確保、それらによる税収の増加、工事の品質面での地元業者に対する安心感といった効果が期待されることから、地域経済活性化という点で合理性が認められ、住民の利益を損なった行為であるとは言い難い。

参考までに、近隣の自治体においても、最低制限価格率の上乗せなどの市内特例措置が定められている。

よって、最低制限価格の設定は施行令第167条の10第2項によって普通地方公共団体の長に委ねられており、最低制限価格の設定の必要性の有無、その設定の内容については、長に与えられた広範な裁量の範囲で定めたものであると解する。

以上のことから、監査対象工事については、最低制限価格制度の目的に従い運用されており、その制度の下に定めた「建設工事に係る最低制限価格制度について(平成28年10月1日施行)」に照らし合わせても、最低制限価格の算定方法及びその算定結果は適切であると認められる。よって、その違法性及び不当性は無いと判断する。

なお、請求人は監査対象工事に係る工事費の支出について、結果として自治法第2条第14項と地財法第4条第1項に反すると主張しているが、平成17年7月27日大阪高等裁判所判決(平成16年(行コ)第66号)では、「各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長

の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。」と判示されている。よって、前述のとおり最低制限価格の設定等については長の裁量の範囲で定められており、請求人の主張する違法性は認められない。

(3) 財産上の損害の発生について

これまで述べてきたとおり、監査対象工事に関して違法性及び不当性の事実 は認められないことから、財産上の損害が南あわじ市に発生していないことは明らかである。

(4) 結論

以上のことから、請求人の主張には理由が無いものと判断し、本件請求を棄却する。

第4 意見

本件監査請求に係る監査委員の判断は以上であるが、次のとおり監査意見を述べる。

- 1 平成30年1月23日に行った陳述において、請求人から監査対象工事に係る実施設計業務の仕様書中「概算工事費 64,000 千円（含む共通費、消費税）とするが、よりコスト削減に努めること。」とあるが、設計額（予定価格）が倍額以上の「128,068,989 円」にもなった旨、主張があった。

本件監査において、監査対象部局への調査及び関係職員（総務部管財課長及び管財課職員）への聴取等により確認した結果、平成28年度当初予算を計上するに当たり、平成26年度に旧緑庁舎解体・改修工事の実実施設計が行われていたことから、類似施設として参考にする事とした。その際、概算工事費を算定する過程において、旧緑庁舎解体撤去工事の直接工事費のみから積算した㎡単価で算定し、本来必要な屋外整備工事費、共通費、発生材処分費及び消費税相当額の計上を失念していたことから、工事費が増嵩し当初予算額の約2倍の工事費となった。当該予算の不足額については、補正予算に計上し対応を行った。（(10) 関係職員の説明参照）

当初予算及び補正予算については、それぞれ議会に上程され、本会議や委員会の審議等を経て議決されたものであり、予算の成立過程においてはその違法性等は認められないものの、当初予算要求時における概算工事費の算定については、内容精査等が不十分であったと言わざるを得ない。

今後、概算工事費の算定はじめ予算等の必要な措置を行う際には、その内容等の精査及び確認を十分に行うよう要望する。

- 2 南あわじ市の入札において、地域要件等を設けたことは、地元建設業の健全な育成や関連する地元産業の振興等の効果を期待したものであるが、一方で、地域経済の振興のみを考慮すれば良いものでなく、入札における競争性の確保も考慮しなければならない。地域要件等を設定する際は、公正性、競争性など入札制度の基本原則を十分に踏まえた上で設定し、その適切な運用を図ることを要望する。

- 3 監査対象工事に係る入札執行等に関して、市民から疑念を持たれたことは真摯に受け止めるべきであり、入札手続き等の公正性の確保と透明性の向上を図る必要がある。そのためには、中立・公正の立場で客観的に入札等についての審査を適切に行うことができる学識経験者等の第三者の監視を受けることが有効であると考えことから、第三者機関の設置について早急に検討し、公共工事の入札及び契約の適正化に努めるよう要望する。

建設工事に係る最低制限価格制度について（平成 28 年 10 月 1 日施行）

建設業者の健全な育成と工事の安全対策および品質確保を図るため、中央公共工事契約制度運用連絡協議会（中央公契連）モデル式を参考としながら、次のとおり最低制限価格制度を適用します。

(1) 適用範囲（継続）

予定価格 130 万円以上の建設工事で入札案件に適用する。

ただし、契約の履行が確保できる工事を除く。（例：設計施工の工事など）

(2) 最低制限価格比較価格の算定式（継続）

① 建築一式工事以外の建設工事は次のとおり

直接工事費×0.95 + 共通仮設費×0.9 + 現場管理費×0.8 + 一般管理費×0.55

② 建築一式工事は次のとおり（解体工事を含む）

(直接工事費×9/10)×0.95 + 共通仮設費×0.9 + (直接工事費×1/10 + 現場管理費)×0.8
+ 一般管理費×0.55

③ ただし、南あわじ市単独公共工事（市単独諸経費による工事）によるものは次のとおり

直接工事費×0.95 + 市単独諸経費×0.6

※最低制限価格比較価格の端数処理は 10,000 円未満切り捨てた額とする。

(3) 最低制限価格比較価格の上限（継続）

① 上記(2)で算出した最低制限価格比較価格が入札書比較価格の 85%を超える場合にあっては、入札書比較価格の 85%をもって最低制限価格比較価格とする。

(4) 市内業者の特例（継続）

① 市内建設業の健全な育成のため、市内業者のみを対象とした入札の場合は、上記(2)の算定式から求められる最低制限価格比較価格を入札書比較価格で割る事で求められる率に 3%を上乗せした率をもって算定した額を最低制限価格比較価格とする。

② 市内業者のみを対象とした入札の場合は、上記(3)の規定に係らず、最低制限価格比較価格の上限を設けない。

※市内業者とは、市内に本社・本店（主たる営業所）を有する者、又は本社・本店より入札及び契約締結に関する委任を受け建設業の許可取得後 10 年以上市内で営業している支店・営業所（従たる営業所）を有し、且つ認定基準確認項目の一定要件を満たし審査会において決定された者をいう。

(5) 最低制限価格比較価格及び最低制限価格の公表について（継続）

最低制限価格比較価格及び最低制限価格の公表は、事後公表とする。

(6) 適用（改正）

平成 28 年 10 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日まで試行として実施する。

※最低制限価格は、最低制限価格比較価格に 100 分の 8 に相当する額を加算した額とする。

予定価格は、入札書比較価格に 100 分の 8 に相当する額を加算した額とする。