

4福監第132号
令和5年3月13日

請求人 様

福津市監査委員 灘谷 和徳
福津市監査委員 榎本 博

監査結果報告書

(福間浄化センター植栽等管理業務委託について)

このことについて、福津市監査委員監査基準に基づいて監査を実施しましたので、
次のとおり監査結果を報告します。

第1 請求の受付

1 請求人

住所 福岡県福津市【省略】

氏名 【省略】

2 請求書の提出

請求書の提出日（監査事務局受付日）は、令和5年1月12日である。

3 請求の内容

請求人提出の福津市職員措置請求書（住民監査請求書）による請求の内容は次のとおりである。（誤字等一部修正を加えた部分もあるが、その他は福津市職員措置請求書の原文のまま掲載している。）

請求の要旨

- ① 福津市下水道課が、令和4年4月1日に上西郷区自治会と締結した「令和4年度分福間浄化センター内植栽管理業務委託契約」により支出された709万5000円は、非常に高額な積算がなされ、不当な公金の支出がなされた（事実証明書添付）。このことは地方自治法第242条に規定される、住民監査請求の要件を満たすと思料する。よって、公金補填のための返還を福津市原崎市長に求める。
- ② 福間浄化センター設置について、平成14年当時の福間町時代の池浦町長より、上西郷地区受け入れの条件として、年間500万円の環境整備対策費を支払う旨の申し入れがあり、上西郷地区は当年2月確認書を、そして6月に環境整備対策費年間500万円の支払いを明記した確認書を交わした。その後平成19年福津市は、環境整備対策費を施設内業務委託（草刈り費用）に加算して支払う協定書を当該地区と締結した。
ここに今回の問題の原点がある。つまり福間町時代の申し入れは、当該地区居住の全住民を対象として確認書を交わしており、現行の契約は任意加入団体である自治会である。こうなると当然大いなる考え違いをする者が現れ、「福間浄化センター請負契約により生じた利益は全て自治会のものである。他者の口出し無用」との考えを堂々と主張する者が現れた。これより、非自治会員への住民差別でもある、自治会による環境整備対策費の独占使用がはじまった。そして、このゆゆしき事態が今も続いている。
- ③ 福津市は、上西郷区自治会との福間浄化センター内植栽管理業務委託契約をやめ、上西郷地区住民全員が対象の組合である「上西郷区財産組合（地縁団体）」を契約締結先とすべきである。契約形態は次に記す。
 - 1 福間浄化センター内植栽管理業務委託契約（709万5000円）に加算さ

れている、地元環境整備対策費（５００万円）を除く。

２ 草刈り費用として、２０９万５０００円を計上する。

３ 地元環境整備対策費の減額、あるいは終了の話し合いを、上西郷区財産組合及び上西郷区自治会へ申し入れる。（平成２０年の供用開始から１４年が経過し、支払われた総額は７０００万円となる。すでに当初の名目（風評被害への補償金）の目的は達成していると解する。

④ 福津市と上西郷区自治会との現行契約である「福間浄化センター内植栽管理業務委託契約」に加算されていると解される、５００万円の地元環境整備対策費は、福津市民が下水道料金として負担しており、③の３に記している減額あるいは終了の申し入れが成れば、市民の負担は軽減される。

４ 事実を証する書面

請求人が事実を証する書面として提出したものは次のとおりである。

①平成１４年２月２８日付 福間町公共下水道処理施設建設に係る確認書

②平成１４年６月１０日付 福間町公共下水道処理施設建設に係る確認書

③福間浄化センター設置に関する協定書

④業務委託契約書（福間浄化センター植栽等管理業務委託）

⑤令和３年度 浄化センター対策委員会会計報告書

⑥令和３年度 財産組合会計決算報告

⑦令和２年度 上西郷区民会次第

⑧上西郷財産組合同規約

⑨上西郷区自治会会則

⑩地縁団体台帳（上西郷財産組合）

⑪令和２年度 一般会計決算

⑫令和３年度 一般会計決算

提出された資料はすべて写しである。

５ 請求の要件審査及び受理

令和５年１月２４日に監査委員会議を開催し、本件請求については地方自治法（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、同日、本件請求を受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

令和4年4月1日に締結した福間浄化センター植栽等管理業務委託契約（以下「本件契約」という。）における契約金額の積算内容及び相手方の適正性とした。

2 監査対象部署

都市整備部下水道課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第7項の規定に基づき証拠の提出及び陳述の機会を設けるにあたり、陳述の希望を確認したが「希望しない」との回答であったため陳述会は設けていない。

4 関係人調査

(1) 監査対象部署に対する調査

令和5年1月27日4福監第118号文書により、市長に対して次の資料の提出を求めた。

- ①請求の要旨に対する弁明書
- ②弁明書の裏付けとなる資料

上記弁明書は、その裏付けとなる資料と併せて令和5年2月3日に提出されたが、積算を行う際に採用した単価、共通仮設費率等の説明が不十分であったため、市長から書類差し替えの申出が令和5年2月14日にあり、監査委員はこれを了承した。

なお、裏付けとなる資料は以下のとおりである。

- ①設計額説明書
- ②福間浄化センター設置に関する協定書
- ③福岡県土木工事標準積算基準書（一部）
- ④決裁文書（執行伺兼見積依頼伺）
- ⑤設計書
- ⑥仕様書
- ⑦決裁文書（見積結果報告兼契約締結伺）
- ⑧御見積書
- ⑨支出負担行為伺書
- ⑩業務委託契約書（頭書）
- ⑪支出命令書（1回目）
- ⑫請求書（1回目）

- ⑬ 決裁文書（業務完了検査報告について 1回目）
- ⑭ 完了（出来形）検査調書（1回目）
- ⑮ 支出命令書（2回目）
- ⑯ 請求書（2回目）
- ⑰ 決裁文書（業務完了検査報告について 2回目）
- ⑱ 完了（出来形）検査調書（2回目）
- ⑲ 支出命令書（3回目）
- ⑳ 請求書（3回目）
- ㉑ 決裁文書（業務完了検査報告について 3回目）
- ㉒ 完了（出来形）検査調書（3回目）

添付資料のうち、①以外はすべて写しである。

弁明書の内容は要約すると以下のとおりである。

本件契約における草刈業務（以下「本件業務」という。）は、年間3回実施するもので、契約金額は、福岡県土木工事標準積算基準書により算出された単価及び率を採用しており、高額であるとは認識していない。

また、協定の締結当事者は上西郷区（以下「区」という。）であるため、当該区の自治会である上西郷区自治会（以下「自治会」という。）との間で当該業務委託契約を締結している。

令和5年2月9日及び令和5年2月17日に監査対象部署の職員から事情聴取を行った。

（2）関係団体からの資料提出

令和5年2月15日4福監第124号文書により、自治会に対して次の資料の提出を求めた。

- ① 上西郷区浄化センター対策委員会（以下「浄化センター対策委員会」という。）が自治会の内部組織であることを証する資料

令和5年2月20日に上西郷区自治会から以下の資料が提出された。

- ① 浄化センター対策委員会構成組織図
- ② 令和2年度 上西郷区役員名簿
- ③ 令和3年度 上西郷区役員名簿
- ④ 令和4年度 上西郷区役員名簿
- ⑤ 令和4年度 上西郷区民会次第

提出された資料はすべて写しである。

(3) 市長（まちづくり推進室）からの提出資料

令和5年2月20日4福監第129号文書により、市長（まちづくり推進室）に対して次の資料の提出を求めた。

①上西郷財産組合同規約

令和5年2月20日に市長（まちづくり推進室）から上記資料が提出された。
提出された資料は写しである。

5 現地確認

令和5年2月17日に都市整備部下水道課の職員と本件業務の実施箇所について現地確認を行った。

第3 監査の結果

本件監査請求の対象となった契約は、令和4年4月1日に福津市（以下「市」という。）と自治会との間で締結されたものである。

本件業務の内容は、福間浄化センター敷地内30,574㎡の草刈等業務を年間3回実施するというものである。

今回提出された本件契約に係る住民監査請求について、請求人の請求に係る内容を請求書、事実を証する書面により次のように項目整理を行い、監査対象部署に対する事情聴取及び資料請求、関係部署及び関係団体に対する資料請求、関連する法令等により審査を行った結果、請求内容について次のとおり判断するものとする。

1 本件契約における積算は非常に高額であり、それに伴い不当な公金の支出がなされたのか

(1) 事実の確認

本件契約は、地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号の規定に基づく随意契約である。

具体的な根拠は、随意契約を締結するに際し必要な決裁文書である「執行伺兼見積依頼伺」（3福下第748号 令和4年3月29日起案 同日決裁 以下「執行伺」という。）に記載されており、それによると、「福間浄化センター建設時に地元関係者と取り交した協定に基づく業務委託であり、契約の相手方は特定されているため、競争入札に適さない。」とある。

ここでいう協定とは、「福間浄化センター設置に関する協定書」（以下「協定書」という。）のことを指しており、平成19年11月12日付で市、区及び浄化セン

ター対策委員会との間で締結された。その第4条に「甲（市）は、乙（区及び浄化センター対策委員会）に対し、公正な委託契約に基づき、浄化センターの供用開始時から場内の草刈清掃等の作業を委託するものとする。なお、委託の範囲並びに委託料等については委託契約書で定めるものとする。」と規定されている。

そして、執行伺に本件契約を締結するに際しての予定価格は7,095,000円と記載されており、執行伺の決裁完了後、令和4年3月31日に「見積結果報告兼契約締結伺」（3福下第788号）を起案、同日の決裁完了を経て、令和4年4月1日付で本件契約の締結に至っている。その添付書類として自治会から市に提出された見積書（令和4年3月30日付）があるが、見積金額は7,095,000円となっており、予定価格の範囲内であるため本件契約を締結している。

なお、契約締結に至るまでの2つの決裁文書は、時系列の整合性に問題はなく、決裁区分、合議区分についても福津市事務決裁規程（平成17年訓令第2号）に則したのとなっており、問題はないことを確認した。

次に、予定価格の積算根拠であるが、監査対象部署は、以下の積算過程を経て本件契約における予定価格を算出している。

なお、採用した単価・共通仮設費率・一般管理費等率については福岡県土木工事標準積算基準書（令和4年3月8日公共 以下「基準書」という。）を根拠としている。

実施総面積は30,574㎡で、内訳は以下のとおりとなっている。

- ①平坦部（刈払い機使用） 17,816㎡
- ②高木部（刈払い機使用） 6,781㎡
- ③低木部（人力除草） 922㎡
- ④芝部分（芝刈機使用） 5,055㎡

本件業務は、年間3回実施することになっている。そこで、1回当たりの予定価格を算出し、その後、実施回数分（3回分）を乗じて得た額に消費税相当額を加算した額を予定価格としているため、まず、1回当たりの積算根拠を確認する。

ア. 直接費について

直接費を算出するにあたり、上記①から④のそれぞれに、基準書に基づき以下のとおり採用単価を決定していることを確認した。

<刈払い機での作業部>

- ①平坦部（刈払い機使用） 17,816㎡
- ②高木部（刈払い機使用） 6,781㎡

【パッケージ単価】※

除草 肩掛式 (カッタ径255mm)	33,740円/千㎡
積込・荷卸 ダンプトラック2t積級	12,000円/千㎡
運搬 ダンプトラック2t積級	2,569円/千㎡
パッケージ単価合計	48,309円/千㎡

上記単価合計を1㎡当たりの単価に置き換え、その際、1円未満を切り捨てることにより48円/㎡を採用単価としている。

<人力での除草部>

③低木部 (人力除草) 922㎡

【パッケージ単価】

除草 人力	84,290円/千㎡
積込・荷卸 ダンプトラック2t積級	12,000円/千㎡
運搬 ダンプトラック2t積級	2,569円/千㎡
パッケージ単価合計	98,859円/千㎡

上記単価合計を1㎡当たりの単価に置き換え、その際、1円未満を切り捨てることにより98円/㎡を採用単価としている。

<芝刈機での除草部>

④芝部分 (芝刈機使用) 5,055㎡

【パッケージ単価】

芝刈 施工規模1,000㎡以上 70円/㎡

上記単価を採用単価としている。

次に、それぞれの除草部に採用単価を乗じて得られた金額の合計額を直接費としている。算出結果は以下のとおり。

①平坦部 (刈払い機使用)	$17,816 \text{ ㎡} \times 48 \text{ 円/㎡} = 855,168 \text{ 円}$
②高木部 (刈払い機使用)	$6,781 \text{ ㎡} \times 48 \text{ 円/㎡} = 325,488 \text{ 円}$
③低木部 (人力除草)	$922 \text{ ㎡} \times 98 \text{ 円/㎡} = 90,356 \text{ 円}$
④芝部分 (芝刈機使用)	$5,055 \text{ ㎡} \times 70 \text{ 円/㎡} = 353,850 \text{ 円}$
直接費 (①+②+③+④)	$= 1,624,862 \text{ 円}$

※「パッケージ単価」とは、国土交通省が施工単位ごとに、機械経費、労務費、材料費を含む標準単価を設定して直接工事費を積算するために採用している算定方式によって算出された単価。

イ. 間接費等について

間接費 (共通仮設費・現場管理費)、一般管理費の算出については、以下のと

おり算出していることを確認した。

A. 共通仮設費について

共通仮設費は、一般的に発生すると想定される費用を率計上する他、現場状況に応じ、例外的に発生する費用を積み上げて計上する。

本件業務においては、実施場所、契約の相手方の特性から、例外的に発生する費用は無いものとしており、率計上分においても同様に、大半は不要であると判断している。このことから、直接費に乗じる共通仮設費率は、基準書に則した場合、「公園工事10.80%」になるが、基準書における最低の率である7.57%を採用している。よって、共通仮設費は以下のとおりとなる。

$$\begin{aligned}\text{共通仮設費} &= \text{直接費（1万円未満切り捨て）} \times \text{共通仮設費率} \\ &= 1,620,000\text{円} \times 7.57\% \\ &= 122,634\text{円}\end{aligned}$$

B. 現場管理費について

現場管理費については、労務管理費・安全訓練等に関する費用・租税公課・保険料のような現場に従事する人に係る費用が対象となるが、本件業務の性質等により計上していない。

C. 一般管理費について

一般管理費は、直接費と間接費の合計、即ち、直接費・共通仮設費・現場管理費の合計額に受注者の事業運営にかかる費用を率計上するものである。

本件業務においては、発注者及び団体内での連絡調整が必要であること、契約や報告書等の一連の事務を行っていること等、本件業務の履行に係る費用や自治会の運営費が発生していることに鑑み、通常と同等の率を計上している。

このため、基準書に則し、一般管理費等率は22.72%、それに前払金支出割合区分による補正係数1.05を乗じて得た23.85%（小数点第3位以下切り捨て）としている。よって、一般管理費は以下のとおりとなる。

①直接費と間接費を合算

$$\begin{aligned}\text{直接費} & 1,624,862\text{円} + \text{共通仮設費} 122,634\text{円} + \text{現場管理費} 0\text{円} \\ & \div 1,740,000\text{円（1万円未満切り捨て）}\end{aligned}$$

②直接費と間接費の合計額に一般管理費等率を乗じる

$$\begin{aligned}\text{一般管理費} &= (\text{直接費} + \text{共通仮設費}) \times \text{一般管理費等率} \\ &= 1,740,000\text{円} \times 23.85\% \\ &= 414,990\text{円}\end{aligned}$$

ウ. 予定価格について

以上の結果に基づき1回当たりの予定価格を算出すると以下のとおりとなる。

$$\begin{aligned} 1 \text{ 回当たりの予定価格} &= \text{直接費} + \text{共通仮設費} + \text{一般管理費} \\ &= 1,740,000 \text{ 円} + 414,990 \text{ 円} \\ &\approx 2,150,000 \text{ 円 (1万円未満切り捨て)} \end{aligned}$$

なお、設計書では、1回当たりの予定価格2,150,000円から上記1回当たりの直接費1,624,862円を減じて得た額である525,138円を1回当たりの諸経費と記載している。

本件業務は年間3回実施するため、上記の額に3回分を乗じて得た額となる6,450,000円に、消費税相当額を加算した7,095,000円を予定価格としている。

(2) 監査委員の判断

一般的に随意契約は、競争の原理に基づいて契約の相手方を決定するものではないため、契約金額が地方公共団体にとって不利な価格によって契約を締結することになるおそれがないとはいえない。そのため、契約担当者は適正な予定価格を設定し、地方公共団体にとって不利にならない価格で契約を締結することが求められる。

そして、契約担当者が、価格決定にあたり合理的な裁量を逸脱し、著しく不利な価格あるいは不当な価格を設定したと認められる場合に違法又は不当であると評価されるべきものとする。

本件契約において、予定価格を積算するに際しては、基準書に掲げられている単価及び率を採用していることから、積算の過程において客観性が担保されており、また、共通仮設費率においては最も低い率を採用している他、現場管理費を計上しない等、できるだけ安価な契約金額になるよう一定の努力をしていることも認められる。

以上のことから、本件契約における積算が非常に高額でありそれに伴い不当な公金の支出がなされたと断ずることはできないと考えられる。よって、本件監査における請求事項である、公金補填のための返還及び契約金額減額修正については、請求人の主張に合理的な理由はないものと判断し、本件請求を棄却する。

2 本件契約を締結するにあたり自治会は適正な相手方であるか

(1) 事実の確認

本件契約の根拠となっているのは、先述のとおり、平成19年11月12日付で締結された協定書で、第4条に「甲(市)は、乙(区及び浄化センター対策委員会)に対し、公正な委託契約に基づき、浄化センターの供用開始時から場内の草刈清掃

等の作業を委託するものとする。なお、委託の範囲並びに委託料等については委託契約書で定めるものとする。」と規定されている。

その後、平成23年3月をもって行政区長制度が廃止され、新制度への移行期間を経て、平成25年4月、全自治会が加入した新体制の郷づくり推進協議会（以下「協議会」という。）が設立された。これは、市内の概ね小学校区を単位とする8つの地域に設立されたもので、それぞれの地域の自治会、各種団体、ボランティア、事業所等で構成され、市内の全自治会（区）は、地域ごとに各協議会を構成する基軸組織と位置付けられることとなった。以上の経緯を踏まえ、市は令和4年4月1日に自治会と本件契約を締結した。

（2）監査委員の判断

請求人は、市が本件契約を締結する際、適正な相手方は、自治会ではなく、上西郷財産組合（上記第1－3請求の内容③では上西郷区財産組合とあるが、上西郷財産組合のことであると解する。以下「財産組合」という。）であると主張している。その理由は、自治会は任意加入団体であり、財産組合は、区全住民が対象の組合であるためとしている。

しかし、上西郷財産組規約（以下「財産組規約」という。）第7条に「上西郷行政区区域内（これは第3条の「上西郷行政区区域内」を指す。監査委員記）に住所を有する個人で、本組合に入会を希望する場合、別に定める入会申込書を組合長に提出しなければならない。」とある。このことは、区全住民に入会資格があることを意味するにとどまり、区全住民が入会していることを意味するものではない。

また、財産組合の規約と同様、上西郷区自治会会則（以下「自治会会則」という。）にも入会の条件が規定されている。具体的には、自治会会則第2条に「本会の区域は福津市が定める行政区域の上西郷区を区域とする。2 会員（以下「組合員」という。）は、本会区域内に居住し、加入単位は世帯とする。」とある。財産組規約と完全に一致しているわけではないが、以上の条文から、自治会も財産組合と同様、区の住民に等しく入会資格があると解するのが相当であり、また、自治会は、任意団体ではあるが、区に居住している世帯に対して入会の公平性が担保されている。

次に、本件契約の根拠とされる協定書について、締結した当事者は、市と区及び浄化センター対策委員会となっている。自治会から提出された、浄化センター対策委員会構成組織図、令和2年度から令和4年度までの上西郷区役員名簿及び令和4年度上西郷区民会次第並びに事実を証する書面のうち、令和2年度上西郷区民会次第から、当事者の一方である浄化センター対策委員会は、現在、自治会の内部組織であると解することができる。

さらに、自治会と財産組合が組織された目的について、自治会会則第3条に自治

会の目的として「組合員相互の扶助並びに福利の増進を図るとともに、行政機関との協働により、地域社会の向上に努めることを目的とする。」と規定されている。それに対して、財産組合同規約第1条に財産組合の目的として「上西郷区有地等区有財産の円滑な管理運営と組合員相互の親睦、地域の発展に寄与することを目的とする。」とあり、続けて「1) 資産の維持、管理運営に関すること 2) 組合員の親睦に関すること 3) 美化清掃等 4) その他、目的達成に必要なこと」と規定されている。即ち、財産組合の組織目的は、主として区有財産の円滑な管理運営であり、市有地の草刈業務の委託先として自治会よりも財産組合の方が適正であるとはいえない。

以上のことから、本件契約の適正な相手方は、財産組合ではなく、自治会であると解するのが相当である。よって、本件監査における請求事項である、契約の相手方を財産組合に改めることについては、請求人の主張に合理的な理由はないものと判断し、本件請求を棄却する。

第4 監査委員の意見

本件監査請求における監査委員の判断は以上のとおりであるが、今回の監査を通じ、次のとおり意見を述べる。

まず、積算の妥当性についてであるが、福津市財務規則（平成17年規則第138号）第111条第3項に「予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。」と規定されている。

今回の監査対象となった本件契約の積算は、客観性が担保されていることに加え、できるだけ安価な価格になるよう一定の努力をしていることも認められる内容であったことから、非常に高額な積算であるという判断には至らなかった。しかし、相手方の特性や業務内容を精査すると、とりわけ諸経費については、さらに安価な価格に設定することも可能であると考えられる。

積算の過程においては客観性が担保されているとはいえ、以降、同内容の契約を締結する場合は、特異性、実態に鑑み、積算基準の運用方法を再検討したうえで予定価格の設定を定めることを要望する。

また、監査対象部署から弁明書の添付資料として提出された、支出命令書（全3回分）と請求書（全3回分）によれば、契約金額を相手方の自治会ではなく、財産組合名義の口座に支払っていることが分かった。自治会が、支払い先として財産組合名義の口座を指定しているため、違法又は不当であると断ずることはできないが、

市民から疑念を持たれかねない支払い方法であると考えられる。止むを得ない特段の事情がないのであれば、今後、支払先を契約の相手方である自治会名義の口座にすべきである。

随意契約とそれに伴う公金の支出においては、結果のみならず、過程においても、透明性、公正性、経済性、適正性が厳格に求められることはいうまでもない。

市長及び市職員におかれては、公金を取扱うという職責を十分に自覚して、市民からの信頼を損なうことがないように、適切な事務執行に努められることを要望して監査委員の意見とする。