

## 住民監査請求監査結果公表

地方自治法第242条第1項の規定に基づく、平成28年3月9日付けの請求について、同条第4項の規定に基づき監査を実施したので、結果を次のとおり公表する。

平成28年5月2日

鹿角市監査委員    二ツ森            要

鹿角市監査委員    中   嶋            勝   凱

鹿角市監査委員    宮   野            和   秀

## 第1 監査の請求

### 1 請求のあった日

平成28年3月9日

### 2 請求人

3人（住所、氏名省略）

### 3 請求の内容

請求の要旨（※原文のとおり）

#### 1 監査請求の趣旨

監査委員は、鹿角市副市長その他の職員及び契約の相手方などに対し、鹿角市が被った損害を補填するために必要な措置を講ずるよう勧告せよ。

#### 2 監査請求の理由

##### （1）本件公金支出

鹿角市は、「大湯環状列石環境整備事業完了地区樹木薬剤防除・芝地管理業務委託契約」（以下、本件契約という）を、平成27年7月23日、株式会社柳沢建設との間で、契約金額金3,564,000円で締結し、同年11月頃、同相手方に同金額を支払った（以下、本件公金支出という）。

本件公金支出については、平成27年7月22日付契約締結兼支出負担行為伺により、副市長の決裁がされている。

##### （2）本件契約の内容

本件契約の委託範囲及び数量、委託内容は、仕様書により、以下の通りとされていた。

仕様書第2条（委託範囲および数量）

別添区域図および管理樹木数量調書等に示す特別史跡大湯環状列石環境整備事業完了地区のうち面積42,300㎡の芝生、その他の地区に植栽されている樹木（大高木25本）

同第3条（管理委託内容）

1）芝刈り・運搬・焼却 1回

2）病虫害防除（樹木等）1回

##### （3）過大に設計された本件契約金額

本件契約の内容は、毎年実施されており、上記委託内容の芝刈り・運搬・焼却は、6月上旬と9月の年2回実施されていた。

そのため、平成 27 年度予算でも、年 2 回実施を前提に、約 370 万円の予算が計上されていた。

ところが、本件契約を担当していた鹿角市教育委員会生涯学習課担当職員は、同契約に必要な入札手続を遅延したため、7 月以降に入札を実施しても芝刈りは 1 回しか行えないことから、上記仕様書のとおり、委託内容でも芝刈り等は 1 回とされていた。

芝刈り等の範囲は、上記の通り、例年（予算枠組）と同じ面積であることから、2 回の芝刈りが 1 回となれば、委託代金も例年（予算枠組）の半額となるはずであるが上記担当職員は、なぜか、例年（予算枠組）と同じ委託代金額を設計金額に設定した。

その結果、委託内容が異なるにもかかわらず、契約金額は、例年とほぼ同じ上記金額で締結することとなった。

仕様書の委託内容が予算書と異なり、契約代金額も異なることは、予算書及び仕様書等を精査すれば直ちに判明することであるが、担当職員の上記措置を同職員の上司及び本件契約締結に当たり決裁手続に関与した誰も精査せず、本件契約締結及び公金支出が実行されてしまった。

その結果、鹿角市は、本来、1 回分の芝刈り等に相当する費用を支出すれば足りるところ、2 回分の芝刈り等に相当する費用を過大に支出した損害を被った。

鹿角市職員からの内部通報に基づき、鹿角市が行った内部調査の中間報告によれば、少なくとも、約 150 万円が過大に支出されたと報道されている。

#### （４）結論

以上の通り、本件契約の締結及び本件公金支出は、予算書の設計金額と異なる過大かつ違法なものであるから、監査委員は、それによって被った鹿角市の損害を回復すべく、本件契約締結及び本件公金支出に関与した副市長ら職員に対し賠償を請求し、あるいは契約の相手方に同損害に相当する代金額の返還を求める措置を講ずるべきである。

加えて、本件支出に関わる下記 3 項目を問うものである。

- ① 芝刈り作業単価及び樹木防虫剤散布単価の妥当性について。
- ② なぜ、委託内容が大幅に変更となったにもかかわらず、予算額にほぼ等しい金額で設計し契約締結に至ったのか。
- ③ なぜ、指名業者（6 社）の価格が、一様に相当額を大幅に超えて入札されたのか。

上記について地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添えて、必要な措置を請求する。

#### **4 事実証明書**

- (1) 業務委託契約書の写し
- (2) 契約締結兼支出負担行為伺の写し
- (3) 成果品（竣工）検査調書の写し
- (4) 大湯環状列石環境整備事業完了地区樹木薬剤防除・芝地管理業務委託仕様書の写し
- (5) 新聞記事等の写し
  - ・平成 28 年 2 月 27 日付け秋田魁新報
  - ・平成 28 年 2 月 26 日付け鹿角きりたんぼFM

※ 事実を証する書面の内容記載は省略した。

### **第 2 請求の受理**

本件請求は、平成 28 年 3 月 9 日付けで収受し、所要の法定要件を具備しているものと認め、同年 3 月 14 日に受理を決定した。

### **第 3 監査の実施**

本件請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、次のとおり監査を実施した。

#### **1 請求人の陳述**

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 28 年 3 月 28 日に請求人 2 名から陳述の聴取を行った。

請求人の陳述の際、追加資料として 23 年度から 27 年度までの本件業務に係る設計書のうち本工事費内訳表（抜粋）が提出された。

※ 追加資料の内容記載は省略した。

#### **2 監査の対象部局**

総務部契約検査室、教育委員会生涯学習課とし、必要な書類の提出を求めるとともに関係職員から事情を聴取した。

#### **3 関係人の調査**

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づく関係人として、本件業務の受託者株式会社柳沢建設より事情を聴取した。

#### 4 監査対象事項

本件請求においては、平成 27 年 7 月 23 日に市が株式会社柳沢建設と締結した大湯環状列石環境整備事業完了地区樹木薬剤防除・芝地管理業務委託について、本件契約が地方自治法第 242 条第 1 項に規定する違法又は不当な契約の締結に当たるか、契約に基づく代金の支払いが同項に規定する違法又は不当な公金の支出に当たるか、また、本件契約は過大な設計がされたことにより鹿角市に損害が発生したかを監査対象事項とした。

#### 第 4 監査の結果

##### 1 監査対象事項に係る主な事実関係の確認

監査対象事項について、監査の対象部局職員及び関係人から事情を聴取するとともに、関係書類の提出を求め、次のとおり事実関係を確認した。

##### (1) 業務の目的

大湯環状列石環境整備事業完了地区樹木薬剤防除・芝地管理業務（以下「本件業務」という。）は、大湯環状列石の環境整備が完了した地区を一般公開するにあたり、史跡見学者に良好な見学環境を提供するため、芝地管理（芝刈り、運搬、焼却）と樹木管理（防虫剤散布）を行うものである。

##### (2) 当初設計及び積算

平成 27 年度の本件業務予算は 3,726,000 円であり、その内訳は芝地管理として面積 42,300 平方メートルの芝刈り、運搬・焼却を 2 回及び除草剤散布を 1 回、また樹木管理として 6,061 本の樹木を対象に防虫剤散布を 1 回実施する内容としていた。

本件業務の発注にあたり、生涯学習課担当職員が改めて設計積算を行い、芝地管理 2 回（6 月中旬・8 月上旬）、樹木管理は高木 2,376 本を対象に 1 回とし、設計額 3,723,840 円で起工、平成 27 年 5 月 19 日に生涯学習課から契約検査室へ入札・契約依頼書が提出された。契約検査室は指名業者の選定を行い、5 月 26 日に入札執行伺及び指名通知がなされた。

##### (3) 入札の取り止め

5 月 28 日、株式会社柳沢建設より、設計図書等に対する質問書が提出され、その内容は樹木管理に係る代価表が高木 100 本当たりとなっているが、薬剤散布の数量から見て 1 本当たりではないかというものであった。これ

を受けた契約検査室が生涯学習課へ伝え、生涯学習課は指摘通り防虫剤散布の数量が1本当たりであったとし、契約検査室は株式会社柳沢建設に対しその旨を回答した。

生涯学習課は契約検査室長に対し、入札・契約停止依頼書を提出し、同日中に契約検査室は指名業者6社に対し、積算見直しのためと付し入札取り止めの通知を発出した。

#### (4) 積算見直し及び入札

樹木管理の単価の積算は、①薬剤量×薬剤単価、②散布量×労務単価の2項目の合計により算出される。生涯学習課による元の積算においては、この単価を高木100本当たり16,558円(1本当たり166円)と算出しており、①で用いる薬剤スミチオンは、1,000倍に希釈し使用するものであるため、1本あたり0.0065リットル(100本当たりなら0.65リットル)とすべきところを100本当たり6.4リットルとし、薬剤単価2,440円を乗じていた。また、②は散布量6.5リットル(100本当たりなら650リットル)とすべきところを100本当たり6.4リットルとし、労務単価146円を乗じていた。なお薬剤単価、労務単価とも誤った数値となっていた。

生涯学習課では、これらの誤りに気付いたものの、これを改めると394,416円で設計されていた高木2,376本への防虫剤散布だけで200万円を超える額となり、予算が不足することが判明した。そこで、散布対象木を見直し、大高木25本に限定する設計とした。

見直し後の積算では、①大高木1本当たり薬剤量0.09リットル×薬剤単価2,500円、②散布量85リットル×散布工労務単価144円とし、樹木管理の単価は大高木1本当たり12,471円とされた。

一方、芝地管理の単価は、元の積算では、1,000平方メートル当たりの歩掛を用いて、①ハンドガイド式芝刈機0.72日×作業単価28,631円、②普通作業員1.27人×作業単価14,700円、③2トントラック運転0.72日×作業単価26,721円の3項目の合計により算出していた。

なお、①の0.72日の根拠として、摘要欄に $0.36 \times 2$ と記載されており、②の1.27人の根拠は $0.65 \times 2$ 、③の0.72日の根拠は $0.38 \times 2$ とされていたが、これらの「 $\times 2$ 」が2回分を意味していることは見落としていた。(②と③については掛け算も誤算。)

見直した部分は、①の作業単価28,631円の算出において内訳の一部を見直したことにより、作業単価を28,631円から28,594円へ、芝地管理の単価としては58,522円から58,495円とした。また、元の積算では芝地

管理の対象面積を 41,700 平方メートルとしていたものを 42,300 平方メートルとした。

さらに、担当者は芝地管理の単価 58,495 円について、1,000 平方メートル当たり 1 回分の単価であると誤って認識し、2 回行うためにはこの単価を 2 倍にしなければならないものと思い込み、予算内で可能な回数は 1 回のみとの判断から 1 回に修正した。

これらの積算見直しにより、本件業務の設計額は 3,661,200 円となり、7 月 2 日、生涯学習課より契約検査室へ入札・契約依頼書が提出された。契約検査室では業者選定を行い、7 月 14 日に市内業者 6 社へ指名通知を行い、7 月 21 日に予定価格 3,624,480 円で入札を執行した。

入札には 6 社が参加し、入札回数 2 回、落札額 3,564,000 円で株式会社柳沢建設が落札した。なお、1 回目は最低入札価格が予定価格を上回り不落となっている。

#### (5) 契約締結

契約締結伺は 7 月 21 日に発議、7 月 22 日に決議し、契約日は 7 月 23 日、委託期間は 7 月 24 日から 10 月 30 日である。

7 月 24 日、株式会社柳沢建設より業務委託着手届が提出された。

#### (6) 業務の完了

本件業務は芝地管理、樹木管理とも期間内に適切に実施された。

10 月 30 日付けで株式会社柳沢建設より業務委託完成届が提出され、同日、生涯学習課職員が立ち会い完成検査を実施した。

#### (7) 代金の支払

生涯学習課は 11 月 20 日に請求書を受領し、11 月 25 日支出命令票を起票、副市長が決裁し、12 月 11 日に 3,564,000 円が株式会社柳沢建設へ支払われた。

## 2 監査委員の判断

監査により確認された事実関係に基づき、本件請求の監査対象事項について次のように判断する。

### (1) 本件契約が違法又は不当な契約の締結に当たるか

本件契約は、地方自治法第 234 条第 1 項における指名競争入札により市と株式会社柳沢建設との合意に基づき締結されたものであり、契約自

体が違法又は不当であるとする理由は認められない。

なお、本件契約に係る入札時設計額が過大であったかについては後に述べるが、本件契約締結の有効性に影響するものではない。

## **(2) 契約に基づく代金の支払いが違法又は不当な公金の支出に当たるか**

(1) で述べたとおり、本件は適法な業務委託契約であり、業務は適正に履行され、市は目的物の引き渡しを受け、株式会社柳沢建設に対し業務の対価として代金が支払われており、本件契約に基づく公金の支出は適正であり、違法又は不当な公金の支出には当たらないと判断する。

## **(3) 本件契約により鹿角市に損害が発生したか**

本件請求においては 27 年度予算額の基となる設計積算との比較、或いは前年度及びそれ以前の同業務と比較して、過大な設計がされているという観点で述べられている。しかし本件監査では、27 年度における当該業務について、本来あるべき適正な設計積算との比較により、本件契約に係る設計が適正であったかという点を基本とする。

市では、公共工事の発注にあたっては、秋田県が定める土木工事標準積算基準書及び実施単価表（公共工事設計労務単価基準額）を用いて設計額を積算（以下、「公共積算」という。）するとしており、本件業務は公共工事とは異なるものの、可能な限り公共積算を用いることで適正な積算額を算出する目的で、業務の仕様書により改めて積算した設計額は、3,164,400 円となる。

しかしながら、本件業務の仕様書について改めて検証すると、芝地管理として芝刈り、運搬、焼却を行うこととされているが、焼却処理の方法には触れておらず、また設計にも焼却処分に係る費用が含まれていないことが確認された。

このことについては、生涯学習課関係職員からの提出資料及び事情聴取によると、当該業務の履行にあたって、株式会社柳沢建設では集草後の草を自社の焼却施設へ運搬し焼却処分しており、生涯学習課が株式会社柳沢建設から聞き取った内容によると、1 回の芝刈り作業で排出される草の量は約 70 立方メートルで 2 トントラック 20 台分にあたり、焼却炉の能力上 1 日に焼却できる数量が 1.5 立方メートルで、焼却できる回数としては 1 日 3 回に限られるため、処理に 15.6 日を要していること、またこれらの労務費用、燃料等を見積もると、624,000 円の焼却処分費用が必要であったとのことである。これと合わせ、焼却炉の所在地までの距離 3 キロメートルの場外運搬費用として 22,180 円を加えた 646,180 円が、入札時設計



積算に含まれていなかったと、生涯学習課では述べている。

監査においては、排出される草の量と、史跡見学者に良好な見学環境を提供するという業務の趣旨から見て、排出された草を場外へ運搬し焼却処分する必要がある、その費用も計上されるべきであると判断した。

なお、本件業務で排出される草は事業系一般廃棄物に当たるが、廃棄物処理法では、事業者は事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理することと定められており、事業主である市は、それぞれの状況に応じて、廃棄物の堆積場所の指示、或いは請負業者に処理を依頼する場合の取扱い等、適正な処理方法を仕様書等で示す必要があると解する。

この点からしても、本件契約の仕様書では「刈り取った芝は、速やかに処理する」とあるのみで処理方法を記載しておらず、設計書でも焼却処理費用を計上していなかったことから、仕様書及び設計書は適正ではなかったと判断される。

改めて調査したところによると、株式会社柳沢建設が自社の産業廃棄物処理施設で焼却する場合、木くず類として1立方メートル当たり360キログラム、70立方メートルで25.2トンの草を1トン当たり25,000円により計630,000円で処理することが可能とのことであった。

一方、市の一般廃棄物処理を行う鹿角広域行政組合の焼却施設においては、焼却炉の処理能力上1日あたり搬入量に制限があるものの、焼却費用は10キログラムあたり40円であった。

草の焼却処分に係る費用は、公共積算に該当工種がなく、所要額を算出できないため、複数業者からの見積徴取により算出することとなるが、25.2トンの草を運搬し鹿角広域行政組合の焼却施設で処理するものとして3社より徴取したところ、A社は309,216円、B社は362,850円、C社は386,050円であった。

これにより、最も低い見積額であった309,216円を焼却処分の所要額とし、本件業務の公共積算による設計に組み入れ積算すると、設計額は3,608,297円となる。

以上の整理から、本件業務の適正な設計額3,608,297円を契約額3,564,000円と比較して、鹿角市に損害が発生したとは言えないと判断する。

なお、本件請求においては、「鹿角市職員からの内部通報に基づき、鹿角市が行った内部調査の中間報告によれば、少なくとも、約150万円が過大に支出されたと報道されている」としており、この150万円という数字

は内部通報処理委員会が設計額を検証するために算出した2,062,800円の積算を基に、契約額3,564,000円との差額を算出したものと推察される。

この積算は、当初の設計が適正であると仮定して適正な歩掛や労務単価を組み入れた再計算であって、適正な設計ではないため、本件監査においてこの積算は取り扱わないものとする。

### 3 請求人の求める確認事項について

本件請求において請求人より問われた次の項目について確認した内容は次のとおりである。

#### (1) 芝刈り作業単価及び樹木防虫剤散布単価の妥当性について

以下に、芝地管理及び樹木管理における本件業務の設計単価と公共積算による単価を示すが、参考として26年度の設計における単価も示す。

設計単価の比較

|                | 芝地管理の単価<br>(1,000㎡当たり) | 芝地管理<br>実施回数 | 樹木管理の単価 (1本当たり) |      |     |
|----------------|------------------------|--------------|-----------------|------|-----|
|                |                        |              | 大高木             | 高木   | 低高木 |
| 27年度           | 58,495円                | 1回           | 12,471円         | -    | -   |
| 27年度の仕様による公共積算 | 43,160円                | 1回           | 4,102円          | -    | -   |
| 26年度(参考)       | 22,987.5円              | 2回           | 715円            | 163円 | 28円 |

芝地管理の単価について、公共積算による適正単価は1,000平方メートル当たり43,160円である。

本件請求では、26年度は2回で45,975円であったのに対し、本件では1回で58,495円となっていると指摘されているが、単価としては共に妥当ではない。

また、単価の積算では代価表により1,000平方メートル当たりの作業単価を算出しているが、単位数量や作業日数を数値化した、いわゆる歩掛を記載するにあたり、歩掛の数値自体を2倍にすることで、2回分の単価を算出していた。通常では1回分を1単位とするのが妥当であるが、平成24年度以降、歩掛の数値に2を乗じて2回分を単価として用いていた。

なお、請求者の陳述で聴取したところによると、23年度の1,000平方メートル当たり単価は12,000円であったとしているが、資料によると24,000円であり、23年度では1平方メートル当たりの単価を基とし、これに面積と回数に乗じる算出となっていた。

芝地管理の回数を1回としたことについては、担当職員が、入札取り止めの後積算を見直すにあたり、設計書の芝地管理の単価が1回分の単価であると思い込み、予算額から見て作業を1回しか実施できないものと錯誤したことによる誤りである。

一方、樹木管理の単価について、公共積算による適正単価は大高木1本あたり4,102円である。

本件請求では、26年度の単価が大高木715円であったのに対し本件では同12,471円となっていると指摘されているが、単価としては共に妥当ではない。

大高木1本あたり12,471円の積算では、①薬剤量0.09リットル×薬剤単価2,500円、②散布量85リットル×労務単価144円で算出しているが、1本あたりの散布量の標準値が28リットルであるのに対し約3倍の量にあたる。この件について生涯学習課職員からの事情聴取によると、実際に栗の木は樹勢があり、葉のつき方などから見て28リットルでは足りないという判断をしたと述べている。

本件業務の設計において、生涯学習課担当職員は、知識不足から前年の設計に用いられていた数値を根拠が不明なまま踏襲して使用し、或いは他課で類似した公園管理業務等を行った設計書を資料として、仕様等が異なるにも関わらずその数値をそのまま用いるなど、適正とは言えない積算を行っていた。歩掛として用いていた数値は、書籍「公園・緑地の維持管理と積算」（公園・緑地維持管理研究会編、一般財団法人経済調査会刊行）の歩掛表を基としており、根拠が見出せる部分があったものの、それも後から判ったもので積算の時点では理解していなかった。

また、担当職員の上司は設計書の検算を行っているものの、誤りを見抜くことはできず、契約手続きに関与した契約検査室職員においては、設計積算の内容を精査する立場や体制には無く、誤った設計積算が精査されることはなかった。

## **（2）なぜ、委託内容が大幅に変更となったにもかかわらず、予算額にほぼ等しい金額で設計し契約締結に至ったのか。**

予算額3,726,000円の設計に対し、実際の委託内容において変更となった部分は、芝地管理が2回から1回となったこと、芝地への除草剤散布を行わないこととしたこと、また樹木管理の対象木を大高木、高木、低高木の合計6,061本から大高木25本のみとしたことであるが、この理由は先にも触れたところであるが、以下のとおりである。

入札参加予定業者より、樹木管理の単価の積算において、1本当たりの数量を算出しながら100本当たりとして積算していた点について指摘を受け、担当職員が見直しを行った際、単価が大幅に上がり予算に不足を来すことが分かったため、対象とする樹木を大高木25本に限定した。また、設計積算を見直す中で、芝地管理の単価が1回分の単価であると思い込んだことにより、回数を2回から1回へとする誤った見直しを行った。

予算額は、事業年度における事業予算の支出限度額を定めているものであるのに対し、個々の業務委託契約に係る設計積算は、落札価格の上限を定めるためのものであるが、本件では、予算に不足が生じることが判明し、業務の内容や範囲を予算内で可能となるよう変更したことから、結果として予算にほぼ等しい金額での設計となったものである。

従って、予算に帳尻を合わせる意図によるものではなく、予算の範囲内で可能な業務内容へと縮小したのが本件契約に至った経緯である。

### **(3) なぜ、指名業者（6社）の価格が、一様に相当額を大幅に超えて入札されたのか。**

本件に係る入札は適正に行われており、6社の入札額については、監査の対象外と判断した。

## **4 結論**

本件監査請求については、合議により次のとおり決定した。

本件監査請求には理由がないものと認め、これを棄却するのが相当と判断する。

## **第5 意見**

監査結果については以上のとおりであるが、本件に関して次のとおり意見を付す。

本件契約は適法であり、また鹿角市が損害を被ったとする事実は確認されなかった。しかし、担当職員が設計に係る基本的事項を理解しておらず、誤った積算が行われていたことに加え、芝地管理業務に必要な焼却処分費用が計上されておらず、契約に係る仕様書及び設計書は不適切なものであった。

また、本件に限らず過去の同業務でも誤った設計積算が繰り返されてきたことは大変遺憾であり、不適切な事務処理が放置される職場の体制や組織のあり方を早期に改善し、市民の市政への信頼を回復するよう努めるべきである。

このほか、芝地等維持管理業務において発生する草や枝等の処理については、前例どおり行われるものと相互に理解されている場合が多く、仕様書等に処理

方法が謳われていないことも多いと見受けられるが、それぞれ業務の性質や状況に応じて適正な廃棄物処理が行われるよう、必要に応じて処理方法を示すなどの対応が望まれる。

市が委託、発注する業務において、積算の誤りはあってはならないことであり、市長はこの原因を究明するとともに、再発防止に努めるよう強く要望するものである。