

上尾市監査委員告示第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、令和元年7月1日に提出された上尾市職員措置請求書について、監査を実施したので、同条第4項の規定により、その結果を別紙のとおり公表する。

令和元年8月29日

上尾市監査委員 小林 二三男  
上尾市監査委員 矢部 勝巳

# 住民監査請求に係る監査結果

## 第1 請求の受理

### 1 請求人

(省 略)

### 2 請求書の提出日

令和元年7月1日

### 3 請求の内容(請求人から提出のあった「上尾市職員措置請求書」の原文に沿って記載。)

道路課が2018年度11月から3月において、小敷谷地内にある個人所有の古い塀の撤去と新設工事を行った件についての請求です。

添付の新聞記事参照の通り、本件の個人所有財産を公費で負担した行為は公金の不正支出であり、畠山市長並びに都市整備部の関係職員は工事費用6,933,600円の全額を市に返納すべきです。

上記のとおり、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、必要な措置を請求します。

### 4 事実証明書

令和元年6月21日読売新聞の記事の写し

### 5 要件審査

本件請求は、地方自治法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和元年7月1日付けでこれを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

本件請求は、都市整備部道路課が平成30年11月から平成31年3月までの間に、上尾市大字小敷谷地内にある個人所有の古いフェンス付ブロック塀の撤去及び新設工事(以下「本件工事」という。)を公費で負担した行為は、違法な契約の締結に基づく公金の不正支出であり、市長並びに当時の都市整備部の関係職員は工事費用6,933,600円の全額を市に返納すべきであるとして措置請求があったものである。

請求書内容及び請求人の陳述内容を勘案し、監査対象事項は、次のとおりとした。

- (1) 本件工事は、民地における工事であって市が施工すべきものであったか。
- (2) 本件工事の契約の締結により、市に損害が生じているか。

## 2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、令和元年 7 月 25 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人 6 人から、書面では提出していないものの先の市議会 6 月定例会での今回の件に係る議事録も証拠書類であること、返還を求める金額には利息相当分が含まれること、工事を分割することで随意契約がなされるなど悪質な財務会計処理がなされていることなど、請求の要旨を補足する内容の陳述がなされた。

また、請求人より、次のとおり新たな証拠の提出があった。

新たに提出された事実証明書

- (1) 今事件は地公法第 30 条・33 条に抵触するという典拠
- (2) 地方公共団体契約実務ハンドブックの一部の写し
- (3)-1 埼玉県競争入札参加者名簿建設工事一覧の一部の写し
- (3)-2 平成 30 年 12 月 4 日付日本経済新聞の記事の写し
- (4) 支出負担行為票の写し (7 枚)

## 3 関係職員による陳述

市長及び関係職員に対して、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和元年 7 月 25 日に、陳述の機会を与えたところ、関係職員として都市整備部長及び都市整備部次長の出席があり、上尾市職員措置請求書及び事実証明書として提出された新聞記事の内容について、おおむね事実であることを認め、同月 19 日に地権者から工事費用相当額 6,933,600 円が納付された旨の陳述がなされた。

## 4 監査対象部

市長及び都市整備部を監査対象とし、関係職員及び関係人に対し事情聴取を行った。

## 第 3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

本件工事に係る事実関係について調査し、確認した事項は、次のとおりである。

#### (1) 古い擁壁ブロックの設置概要

本件工事に関連する道路は、整備を行った当時の資料が保存されていないため、正確な時期を特定することは困難であるが、隣接する上尾市立大石南中学校が昭和 52 年 4 月に開校していることから、同時期に市が道路拡幅工事を行い、道路用地と民地との間で段差が生じるため、市が土留の擁壁ブロックを民地内に設置したものと推測される。

#### (2) 関係職員及び関係人への事情聴取

##### ア 古い擁壁ブロックの現地調査について

市議会議員である a 氏（以下「a 議員」という。）は、元市長である地権者から通学路にある塀が傾いているので市のほうで直してもらえないかという相談を受け、

本件工事の対象となった擁壁ブロックを見て市に連絡をしている。

これを受け、平成30年8月30日に現地を調査した職員によると、この際、a議員及び地権者の息子であるb議員が立ち会い、道路課の基本方針として、道路改良工事に伴い民地に設置した土留の管理は、以後、地権者の側をお願いしているという原則を伝えたと言っている。

これについて、a議員は「市でできるのではないかと、あくまで議員として住民の要望を伝えたもので、強く働きかけをした事実はないと主張している。また、現地に立ち会ったとされるb議員は現地を調査した職員と過去に何かしらの話をしたことはあるもののこの場に立ち会った記憶はないと書面で主張している。

なお、地権者は、市職員から「市が改修工事をできないとか費用を支払うことができない」旨の説明や連絡を受けたことはないと言っている。

#### イ 施工決定までの経過

現地調査の翌日の8月31日に、当時の都市整備部次長兼道路課長（以下「道路課長」という。）に地権者から電話があり、現地調査をした職員の態度について叱責を受け、このことを当時の都市整備部長（以下「部長」という。）に報告している。

道路課長によると、叱責を受けた中で地権者から「あのような職員は辞めさせるように」といった発言があったと述べている。これに対し地権者は、「来訪した職員の態度が傲慢であったことから、この次に訪ねてくるときには、別の職員に変えてほしい旨を伝えたものである」と書面で主張している。

また、道路課長は、地権者から工事の要望があったことを部長及び当時の都市整備部次長（以下「次長」という。）に報告していたと述べている。

後日、a議員が部長席を訪問した際には、部長、次長及び道路課長で対応しており、その場で当該擁壁ブロックについて話が及んでいる。道路課長は部長の「市でやったやつだよ」との発言から、部長が工事を決断したと主張している。一方、部長は、この時点で決断はしていないと答えており、それぞれの主張に食い違いが生じている。

なお、部長は、過去に市が行った道路拡幅工事に伴い民地に設置した擁壁ブロックが傾いているものであって、民地内の構造物ではあるものの市が道路を維持管理する上で必要な工事であるから、本件工事を市が施工することについて一定の理由があるものと認識していたと述べている。

その後の9月28日に、a議員、部長、次長及び道路課長は、地権者宅を訪問している。

道路課長は、その目的を対応した職員の態度についてのお詫びと工事実施の報告と理解し、地権者に見せることはなかったが擁壁ブロックがどのようなものかと聞かれた時のために設計図面を持参していたと述べている。一方、部長は、職員の態度についての謝罪を目的としたものであり、帰り際に当該擁壁ブロックの工事について話が及んだ際にも、検討しますと回答した程度であったと主張している。

なお、市議会の答弁において、手土産を持参したとあるが、これを公費で支出した事実は認められなかった。

また、この時期は市議会定例会の開会期間中であったこともあり、週に1・2回程度 a 議員が部長席を訪問し、雑談を交わすことがあったが、このような状況や地権者宅への謝罪などから、道路課長は、陳述において「地権者と a 議員からの圧力を少なからず感じてしまい今回の契約、公金支出に至ってしまった」と述べている。

### (3) 工事請負契約の概要

ア 道路課職員が基準単価等に基づき参考として算出した本件工事の分割前の設計額は、7,943,400 円であることを工事設計書で確認した。

イ 本件工事を市で実施すると決定した後に、道路課長は、その内容から随意契約でできる範囲ではないということを認識していたが、工事自体が明らかになることを避けるため随意契約でやるしかないと考え、これを 100 万円未満の 7 本に分け、随意契約で発注することを部長及び次長に相談し判断したと述べている。

道路課長は、当初、a 議員の息子が代表取締役を務める A 社以外の業者への発注を見込んでいたが、a 議員から「地権者からお前のところ (A 社) でやれと言われた」という話を受けて、A 社に発注することを部長に相談したと述べている。部長は、道路課長から報告を受け、道路課長の決定であればやむを得ないと黙認したと認めている。これに対し、a 議員は、「工事が A 社に決定した経緯は分からない。

(参考の)見積書は一本で出していたので、入札になるだろうと社長は言っていた」と主張している。

ウ 道路課職員への事情聴取によると、それぞれの契約に係る見積書は、A 社の担当者が取りまとめて市に提出している。

エ このようにして道路課長の指示により 7 本の工事に分割し、発注・施工・支払いがなされた契約手続は、次のとおりであることを書類で確認した。

#### (ア) 市道 10263 号線土留擁壁設置工事

- ・起工起案 平成 30 年 11 月 12 日 (同日道路課長決裁)
- ・見積書提出 平成 30 年 11 月 19 日
- 【A 社 920,000 円、B 社 980,000 円、C 社 950,000 円】
- ・支出負担行為票の起票 平成 30 年 11 月 19 日 (同日道路課長決裁)
- ・契約の締結 平成 30 年 11 月 20 日 請負金額 993,600 円
- 工期 平成 30 年 11 月 20 日から平成 31 年 1 月 31 日まで
- ・工事完成年月日 平成 31 年 1 月 30 日
- ・検査年月日 平成 31 年 1 月 31 日
- ・請求年月日 平成 31 年 4 月 12 日
- ・支払年月日 令和元年 5 月 8 日

#### (イ) 市道 10263 号線構造物撤去工事

- ・起工起案 平成 30 年 11 月 16 日 (同日道路課長決裁)

- ・見積書提出 平成 30 年 11 月 26 日
- 【A社 920,000 円、C社 980,000 円、D社 960,000 円】
- ・支出負担行為票の起票 平成 30 年 11 月 22 日（同日道路課長決裁）
- ・契約の締結 平成 30 年 11 月 27 日 請負金額 993,600 円
- 工期 平成 30 年 11 月 27 日から平成 31 年 1 月 31 日まで
- ・工事完成年月日 平成 31 年 1 月 30 日
- ・検査年月日 平成 31 年 1 月 31 日
- ・請求年月日 平成 31 年 4 月 12 日
- ・支払年月日 令和元年 5 月 8 日

(ウ) 市道 10263 号線土留擁壁基礎工事

- ・起工起案 平成 30 年 12 月 4 日（同日道路課長決裁）
- ・見積書提出 平成 30 年 12 月 10 日
- 【A社 920,000 円、E社 1,000,000 円、F社 950,000 円】
- ・支出負担行為票の起票 平成 30 年 12 月 10 日（同日道路課長決裁）
- ・契約の締結 平成 30 年 12 月 11 日 請負金額 993,600 円
- 工期 平成 30 年 12 月 11 日から平成 31 年 2 月 28 日まで
- ・工事完成年月日 平成 31 年 2 月 27 日
- ・検査年月日 平成 31 年 2 月 28 日
- ・請求年月日 平成 31 年 4 月 9 日
- ・支払年月日 令和元年 5 月 8 日

(エ) 市道 10242 号線外 1 路線土留擁壁基礎工事

- ・起工起案 平成 31 年 1 月 8 日（同日道路課長決裁）
- ・見積書提出 平成 31 年 1 月 15 日
- 【A社 910,000 円、G社 970,000 円、H社 950,000 円】
- ・支出負担行為票の起票 平成 31 年 1 月 15 日（同日道路課長決裁）
- ・契約の締結 平成 31 年 1 月 16 日 請負金額 982,800 円
- 工期 平成 31 年 1 月 16 日から平成 31 年 2 月 28 日まで
- ・工事完成年月日 平成 31 年 2 月 27 日
- ・検査年月日 平成 31 年 2 月 28 日
- ・請求年月日 平成 31 年 4 月 5 日
- ・支払年月日 平成 31 年 4 月 26 日

(オ) 市道 10263 号線空洞ブロック設置工事

- ・起工起案 平成 31 年 1 月 15 日（同日道路課長決裁）
- ・見積書提出 平成 31 年 1 月 22 日
- 【A社 920,000 円、I社 950,000 円、E社 980,000 円】
- ・支出負担行為票の起票 平成 31 年 1 月 22 日（同日道路課長決裁）
- ・契約の締結 平成 31 年 1 月 23 日 請負金額 993,600 円

工期 平成 31 年 1 月 23 日から平成 31 年 3 月 15 日まで

- ・ 工事完成年月日 平成 31 年 3 月 12 日
- ・ 検査年月日 平成 31 年 3 月 13 日
- ・ 請求年月日 平成 31 年 4 月 12 日
- ・ 支払年月日 令和元年 5 月 8 日

(カ) 市道 10242 号線外 1 路線空洞ブロック設置工事

- ・ 起工起案 平成 31 年 1 月 29 日 (同日道路課長決裁)
- ・ 見積書提出 平成 31 年 2 月 4 日
- 【A社 910,000 円、D社 950,000 円、F社 970,000 円】
- ・ 支出負担行為票の起票 平成 31 年 2 月 4 日 (同日道路課長決裁)
- ・ 契約の締結 平成 31 年 2 月 5 日 請負金額 982,800 円

工期 平成 31 年 2 月 5 日から平成 31 年 3 月 22 日まで

- ・ 工事完成年月日 平成 31 年 3 月 19 日
- ・ 検査年月日 平成 31 年 3 月 20 日
- ・ 請求年月日 平成 31 年 4 月 12 日
- ・ 支払年月日 令和元年 5 月 8 日

(キ) 市道 10263 号線フェンス設置工事

- ・ 起工起案 平成 31 年 2 月 18 日 (同日道路課長決裁)
- ・ 見積書提出 平成 31 年 2 月 25 日
- 【A社 920,000 円、I社 930,000 円、H社 950,000 円】
- ・ 支出負担行為票の起票 平成 31 年 2 月 25 日 (同日道路課長決裁)
- ・ 契約の締結 平成 31 年 2 月 26 日 請負金額 993,600 円

工期 平成 31 年 2 月 26 日から平成 31 年 3 月 27 日まで

- ・ 工事完成年月日 平成 31 年 3 月 26 日
- ・ 検査年月日 平成 31 年 3 月 27 日
- ・ 請求年月日 平成 31 年 4 月 12 日
- ・ 支払年月日 令和元年 5 月 8 日

オ 市長は、令和元年 7 月 30 日の市議会全員協議会において、本件工事の実施について地権者から要望を受けた際に、民地のブロックを公費で負担することはできないと認識したうえで、難しいですよという話はしていたと述べている。また、部長らから工事の実施について報告を受けたこともなく、この事実を把握したのは工事完了後の同年 5 月 16 日であったと述べている。

これについて、部長、次長及び道路課長への事情聴取においても、当時、市長や副市長に報告したとする証言はなかった。

(4) 工事検査

本件工事は、上尾市工事検査規則により 1 件の請負価格が 100 万円未満の工事として分割し発注された結果、道路課長が工事検査を行っていることから、改めて契約検

査課に工事検査を依頼し、設計書の仕様に基づき施工されていることを確認した。今後、契約検査課では、再発防止を目的として随意契約ガイドライン等の策定を検討しているとのことであった。

(5) 工事費用相当額の納付について

地権者は、市が本件工事費用として支出した額に相当する 6,933,600 円を令和元年 7 月 19 日に市に対して納付しており、これを納付済通知書の控えにより確認した。なお、同月 30 日の市議会全員協議会において、市は、この納付について法的には不当利得返還金と捉えていると説明している。

## 2 判断

監査の実施にあたって都市整備部に対して地権者や a 議員からの要望の記録、本件工事の実施の決定といった意思決定に係る書類、過去の協議書等の提出を求めたところ、それらの書類を確認することはできず、監査における関係者からの口頭の事情聴取等の証拠に依らざるを得ない状況であった。それらの事情聴取等の結果から、次のとおり判断する。

(1) 市が施工する必要性

本件工事の対象となった古い擁壁ブロックは、過去に道路拡幅工事に伴い市が道路法第 70 条の規定による損失の補償として土留の擁壁ブロックを民地側に設置したものと推察する。この維持管理について、当初、現地で対応した職員は、道路課の基本方針として、道路改良工事に伴い民地に設置した土留の管理は、以後、地権者の側をお願いしていると述べている。

民法第 242 条では、「不動産の所有者は、その不動産に従として付合した物の所有権を取得する。ただし、権原によってその物を附属させた他人の権利を妨げない。」と規定している。

市と地権者の間で協議書等を交わした事実を確認することができないものであり、本件工事により撤去された擁壁ブロックも新設されたフェンス付き擁壁ブロックも所有権は原則として地権者に帰属されているものと解される。

以上のことから本件工事について法令等に照らし市が支出すべき理由は認められず、市の負担において工事を行う必要性はないものと判断する。

なお、部長の事情聴取において、市は道路管理者として道路を常時良好な状態に保つ責務がある点について述べている。道路改良のため、市が土地所有者の理解を得ながら民地側に擁壁等の構造物を整備した道路は存在しており、これら地権者の管理責任を明確にし、道路管理に支障をきたさないようにしておかなければならないと考える。

(2) 契約手続の違法性

本件工事を市で実施することを決定した後に、道路課長は、随意契約でできる金額の範囲ではないということ認識していたが、工事そのものが明らかになることを避けるため、随意契約で締結することを考え、道路課職員に指示し、1 件当たり 100 万



円未満の7本の工事に分割することにより、随意契約で発注することを部長に相談し判断している。

本件工事は、道路課職員が現地を調査した後に一体の工事として工事設計書を作成しているにもかかわらず、社会常識の範囲を超えて意図的な分割により契約が締結されたものである。このことは、法令並びに市が定めた上尾市契約規則及び上尾市工事検査規則の趣旨に違反していることは明らかである。また、「1 事実関係の確認」(3)イ後段及びウについては、事前に契約の相手方が特定された契約締結の行為であり、職員による入札等の公正を害すべき行為である。

### (3) 市の損害額

ア 市は、本件工事の完了後、請求書に基づき平成31年4月26日に982,800円、令和元年5月8日に5,950,800円の合計6,933,600円を工事請負業者であるA社に対し支出している。これに対し、地権者から同年7月19日に本件工事費用相当額として同額が市に納付されており、市の損害は補填されている。

イ 請求人は、陳述の際、職員措置請求書に記載した返還を求める額には利息相当分が含まれる旨を述べており、今回、市が法令等に照らし理由なく支出した結果、市に損害が生じたものであり、その損害額には遅延損害金を含むものと判断する。

ウ 当該遅延損害金の算定に当たり、他に特別の定めがない以上、民法上の利率である年5パーセントを適用するのが相当であると判断する。よって、市が本件工事費用として支出した6,933,600円に対し、それぞれ支出した日から工事費用相当額の返還があった日までの日割り計算によって得られる額69,810円を市の損害額と認める。

### (4) 本件工事实施における市の責任の所在

部長は、本件工事实施にあたり、今回の事案に疑義があり、又は紛議を生じるおそれがあったにもかかわらず市長や副市長に報告せず、地権者やa議員らに対しこれを断ることもしなかった。また、道路課長から随意契約について相談を受けたにもかかわらずこれを黙認し、実質的に工事の実施を認めたものである。

次長は、部長を助け、部の事務を調整する立場であり、a議員を交えた部長席でのやりとりや地権者宅への訪問に同席したのであれば、所管外である道路課の事案であったとしても、積極的に関与すべきであったと考える。

道路課長は、工事を発注するにあたり部長に随意契約で発注することを相談し、その決裁及び工事検査を道路課内で済ませることができるよう1件100万円未満に分割し7本の随意契約とする判断をしている。

道路課職員は、道路課長である上司の指示に従ったとはいえ、事情聴取において本件工事の契約に際し疑義があったと述べており、工事の実施や契約手続について再考を求めるなど意見を具申すべきであった。

以上のことから部長及び道路課長は、本件工事について法令等の理由なく市が支出することを決定し、及び法令等を逸脱した契約手続により市に損害を与えたものであり、これを賠償する責任を負うべきものと判断する。

市長は、本件工事が実施されたことを完了後に知ったとのことであるが、地権者からの要望に対し公費で負担することはできないと認識していたにもかかわらず、結果的に違法な工事がなされたものであり、情報共有が十分でなかったと言わざるを得ない。このことから、職員に対する管理監督という面で、市長は、都市整備部職員の違法な行為を阻止することを怠ったものであり、その責任を免れることはできない。

副市長は、市長を補佐し、市長の命を受け政策及び企画をつかさどり、その補助機関である職員の担任する事務を監督する立場であり、管理監督責任を負うべきものである。

### 3 結論

以上のことから、請求人の主張の一部に理由があると認め、市長に対し、地方自治法第242条第4項の規定により、次のとおり勧告する。

- (1) 市長及び関係職員に対して、市が本件工事費用を支出した日から地権者が工事費用相当額として市に納付した日までの間に生じた遅延損害金 69,810 円を市に返還するよう措置を講ずること。
- (2) 勧告の日から 1 か月以内に措置を講ずるとともに、地方自治法第 242 条第 9 項に定めるところにより、その措置について監査委員に通知されたい。

### 4 意見

住民監査請求としては結論のとおりであり、一部地権者の利益のために公費を支出することは認められない。

市は、損害の補填とともに、市が定めた契約手続を免れるための分割発注や本来の手続を逸脱した見積徴取など、早急に改めなければならない財務会計行為が行われていた事実を重く受け止める必要がある。

また、監査における事実関係の確認の段階において、市の意思決定に至る記録がなく、事情聴取ではそれぞれの主張が異なるといったことが散見されており、監査の実施のみならず、職員の責任の所在や市民への説明責任といった面において、憂慮すべき事態である。

市長が「公正な政治」・「公平な行政」を掲げ、職員倫理条例の制定に向けコンプライアンスの徹底への取り組みを推進する中で、今回のような違法な行為により市に損害を与えるような事態に至ったことは、市政の信頼を大きく損ねるものであり、非常に遺憾である。市長においても原因の究明やその対策など再発防止に向けた対応を早急に講じ、市民の信頼回復に向けて全力で取り組むことを求める。