



24 吹監 第311号
平成25年1月30日
(2013年)

吹田市長 井上哲也様

吹田市監査委員	金子	薫
吹田市監査委員	原田	憲
吹田市監査委員	山口	克也
吹田市監査委員	塩見	みゆき

市長からの要求に係る監査の結果について（報告）

地方自治法第199条第6項の規定に基づき、平成24年11月6日付け、24吹総人第400号で市長から要求のあった監査の結果について、同条第9項の規定により、次のとおり報告します。

第1 監査要求の要旨

平成23年度に実施した次に掲げる業務において、競争入札を行わず単独随意契約により行った業務があったこと、入札後に架空の見積書を提出させていた業務があったこと等が判明したため、契約事務手続において、その執行上、違法又は不適切な行為があったかどうかの検証を求める。

- (1) 吹田市本庁舎低層棟断熱フィルム貼付施工業務
- (2) 吹田市本庁舎仮設棟高遮熱性塗装業務
- (3) 吹田市本庁舎照明設備改修（LED化）業務
- (4) 吹田市本庁舎低層棟屋上一部改修（太陽光発電設備設置）業務

第2 監査の期間

平成24年11月7日から平成25年1月30日まで

平成24年11月7日開催の監査委員会議において、本要求監査を実施するものと決定し、同日、市長に対し監査の実施を通知しました。

第3 監査の対象

今回の監査は、吹田市本庁舎低層棟断熱フィルム貼付施工業務（以下「断熱フィルム貼付施工業務」という。）、吹田市本庁舎仮設棟高遮熱性塗装業務（以下「高遮熱性塗装業務」という。）、吹田市本庁舎照明設備改修（LED化）業務（以下「照明設備改修業務」という。）及び吹田市本庁舎低層棟屋上一部改修（太陽光発電設備設置）業務（以下「太陽光発電設備設置業務」という。）における契約事務手続が適正に行われていたかについてを監査の対象としました。

第4 監査の方法

監査に当たっては、総務部、環境部及び行政経営部から関係書類の提出を求めるとともに、関係職員に対して事情聴取を行いました。また、平成24年10月31日及び11月1日の記者会見記録並びに11月12日に開催された市議会全員協議会での質疑の内容についても監査における参考としました。

第5 監査の結果

本件監査結果については、合議により次のとおり決定しました。

市長からの要求に基づく、4件の契約事務手続については、監査する中において違法性はなかったものと判断しますが、一部において不適切と思われる点が認められました。

以下、各事項におきまして、事実の確認及び問題点について順次述べるものとします。

1 事実関係

関係職員の事情聴取及び関係書類の調査等の結果によって、以下のとおり事実を確認しました。

(1) 本件業務実施の経過について

本件業務については、いずれも国の中核市・特例市グリーンニューディール基金事業（以下「グリーンニューディール基金事業」という。）により実施された事業です。

グリーンニューディール基金事業とは、環境省の制度趣旨によると「地域環境保全対策費補助金を中核市又は特例市に交付して基金を造成し、この基金を活用することにより、地球温暖化対策の推進に関する法律第20条の3に規定する地方公共団体実行計画に基づく地域の取組を支援するために必要な事業を実施し、地域における低炭素化を推進することを目的とする」となっています。

本市は、この地域環境保全対策費補助金により、平成22年3月に吹田市グリーンニューディール基金5,854万円を創設し、平成22年度及び平成23年度に市内事業者等の省エネルギー改修を対象とした民間施設における省エネ・グリーン化推進事業9件に対して計2,270万6千円の助成を実施しました。そ

れら事業実施後の残額の取扱いについては、事業終了時に残額がある場合、国費相当額を国に返還する必要があることになっていることから、残りの基金を有効に活用し低炭素化の推進を一層図るため、平成23年度に公共施設における省エネ・グリーン化推進事業として、省エネルギー効果が高いこと、市民に啓発効果があること、年度内に完了するものであることなどを考慮し、本庁舎において、断熱フィルム貼付施工業務、高遮熱性塗装業務、照明設備改修業務の各業務を実施すべく平成24年2月8日に入札を行いました。その結果、予定価格を大幅に下回る額で落札されたことから、入札差金が合計で2,097万9千円出たことに加え、民間施設における省エネ・グリーン化推進事業における未実施に伴う助成金残額の400万円を合わせた合計2,497万9千円の余剰金が生じたことから、急遽、基金を有効活用するための余剰金の使途についての検討を行い、2月10日に当該太陽光発電設備設置業務を行うこととなりました。同業務についても、当初は入札による実施を予定していましたが、入札の場合、仕様書の作成、入札の実施、太陽光パネルの確保、架台・パネルの設置工事、配線工事等の全工程を3月末日までに完了させることは、日程上不可能であるとの判断をするに至り、本庁舎の各種電気工事等実績があり、庁舎内の電気系統に精通していることから、太陽光発電設備の設置の可否、場所、工期等に関する協議を検討段階で行っていた[REDACTED]と2月29日に単独随意交渉を、3月5日に契約締結を行い、施工を実施したというものです。

(2) 監査対象業務に係る契約状況について

各業務の契約方法、契約業者名、契約金額は次のとおりです。

〔業務名〕	〔契約方法(指名業者数)〕	〔契約業者〕	〔契約金額〕
ア 断熱フィルム貼付施工業務	入札(7社)	[REDACTED]	2,079,000円

イ	高遮熱性塗装業務	入札(8社)	■■■■■■■■■■	735,000円
ウ	照明設備改修業務	入札(7社)	■■■■■■■■■■	8,169,000円
			(のち契約変更により	9,499,560円)
エ	太陽光発電設備設置業務	単独随意契約	■■■■■■■■■■	22,512,000円

(※ア、イ、ウともに、うち1社は辞退。)

2 判断

市長から要求された監査対象事業の一連の契約事務手続について監査を行うとともに、今回、市長からの要求監査に至った経緯である本件監査対象業務について平成24年10月31日以降、新聞等により、太陽光発電設備設置業務が高額にもかかわらず単独随意契約で行っていた、国への実績報告において単独随意契約にもかかわらず競争入札と報告していた、高遮熱性塗装業務及び照明設備改修業務において架空の見積書を事業者を作成させていた等の報道がなされ、かつ、全員協議会においても太陽光発電設備設置業務の契約金額及び修繕料という予算科目での執行の妥当性などについての指摘があったことから、これらの点について特に留意し監査を行いました。

(1) 事業実施の妥当性について

まず、監査対象になっている各事業の実施における根拠についてみると、本事業の実施については、「吹田市第3次総合計画の施策大綱に基づく施策・事業調書平成23年度(2011年度)～平成27年度(2015年度)」において、吹田市中小事業者等省エネルギー推進助成事業として平成23年度事業の位置付けがされており、かつ、同年度当初予算の(款)衛生費 (項)保健衛生費 (目)環境保全費において、吹田市中小企業者等省エネルギー改修事業助成金5,091万8千円が計上

されています。

また、これらの事業の後に生じた予算残額については、省エネルギーの取組みと雇用機会の確保という目的を達成することから、同年12月議会の補正予算において、省エネルギーの取組に係る普及啓発に資するよう、多くの市民が訪れる市役所本庁舎において、共用部分の照明のLED化などの省エネルギー改修を実施するための経費として（款）総務費（項）総務管理費（目）一般管理費において修繕料3,196万2千円が計上されています。

さらに、この3事業の予算残額等により実施した太陽光発電設備設置業務ほかの事業については、新たに実施計画は策定されていませんが、事業の目的も財源も同じであることから、当初の実施計画の範囲内で実施されたものと判断されます。

（2） 入札等の事務手続きについて

ア 入札の実施等について

まず、監査対象業務のうち先行実施された断熱フィルム貼付施工業務、高遮熱性塗装業務、照明設備改修業務の3業務については、その予定価格が吹田市財務規則（昭和39年吹田市規則第14号）第108条の2に定める随意契約の限度額において、工事又は製造の請負の場合に適用される130万円を超えており、いずれも指名競争入札を行っていました。なお、太陽光発電設備設置業務については、入札を行っていないので後述することとします。

指名競争入札参加業者の指名に当たっては、吹田市財務規則第107条の2第1項において、市長は、指名競争入札に付そうとするときは、有資格業者名簿により契約の種類及び金額に応じ、指名競争入札に参加する者をなるべく5名以上指名しなければならないとされており、3業務においても、それぞれ7社、8社、

7社を指名し、辞退者を除いても実際6社、7社、6社を参加させていることから適正でした。

また、3業務の「実施及び指名競争入札の執行起案」並びに「指名競争入札の結果復命及び契約の締結起案」についても、吹田市事務処理規程(平成元年吹田市訓令第2号)で定められた決裁区分により、それぞれ市長、副市長、市長の決裁を得ており、予定価格調書の作成、各入札参加業者の入札書及び委任状についても適正に処理されていました。

業務の契約保証金については、総務部によると「契約保証金取扱い基準について」(昭和55年4月10日市長決裁)に基づき、契約金額が500万円以上の照明設備改修業務及び太陽光発電設備設置業務の2業務において、契約金額の100分の5の履行保証保険を締結し、保険証券を市に寄託させているとのことでしたが、大阪府警に押収されているとのことから、保険証券の確認をすることはできませんでした。

イ 完成検査について

各業務とも、契約書の工期内に完了しており、市への通知が求められている修繕完成届についても、適正に処理されていました。

また、先行した3業務については、所管である総務部自治法務室長が検査調書を作成していましたが、太陽光発電設備設置業務については、検査には専門的知識を要するとの判断を行った総務部からの依頼に基づき、建築課長が検査報告書を作成していました。

契約の履行の確保のためには、地方自治法第234条の2第1項において、普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令

の定めるところにより、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認をするため必要な監督又は検査をしなければならないこととなっており、これを受け吹田市工事検査規程(平成15年吹田市訓令第3号)第3条において、契約検査室長が実施する検査は、契約金額が2千万円以上の工事請負契約等に係る検査とされていますが、本件の検査報告書をみると、太陽光発電設備設置業務は契約金額が2千万円を超えているにもかかわらず、当時の建築課長の検査による検査報告書となっており、契約検査室長の検査を受けていませんでした。

これは、同規程第5条に定める契約金額が1千万円以上の工事請負契約を締結しようとするときには、契約検査室長に合議するという同室長への工事請負契約通知義務を果たしていないことによるものでした。

検査の実施については、建築課には専門職が配置されていたことから能力的には可能であり、必要な検査が行われたものとは十分推測されるものですが、予算科目を工事請負費ではなく修繕料としたことから、契約検査室長への依頼の必要性の認識の欠如があったものと考えられます。

ウ 支払について

支払については、政府契約の支払遅延防止等に関する法律第6条第1項に、支払の時期について、給付の完了の確認又は検査を終了した後、相手方から適法な支払請求を受けた日から工事代金については40日、その他の給付に対する対価については30日以内の日としなければならないと定められているのを受け、各業務の契約書においても、適法な支払の請求があったときは、その日から30日以内に支払わなければならないとしており、各事業とも請求がなされてから、期限内に適正に支払手続が行われていました。

各業務の完成日、検査日、請求日及び支払日は次のとおりです。

〔業務名〕	〔完成日〕	〔検査日〕	〔請求日〕	〔支払日〕
(ア) 断熱フィルム貼付施工業務	3/19	3/19	4/20	5/10
(イ) 高遮熱性塗装業務	3/19	3/19	4/2	4/27
(ウ) 照明設備改修業務	3/27	3/27	4/4	5/2
(エ) 太陽光発電設備設置業務	3/30	3/30	5/11	5/18

(3) 太陽光発電設備設置業務において、競争入札を行わず単独随意契約により行ったことの是非について

本件業務を単独随意契約とした理由については、平成24年2月20日付けの太陽光発電設備設置業務の実施及び随意交渉の実施起案において、「事業の性質上、今年度内に完了しなければならないことから、地方自治法施行令（以下「施行令」という。）第167条の2第1項第5号に基づき、本庁舎の各種電気工事等の実績があり、かつ、庁舎内の電気系統について精通している[REDACTED]と随意交渉のうえ、単独随意契約を締結します。」としています。

本来、施行令第167条の2第1項第1号及び吹田市財務規則第108条の2においては、随意契約ができる額を工事又は製造の請負の場合は130万円以内としており、この額を超えるものは原則競争入札を行うこととなっています。また、施行令第167条の2第1項第5号には、随意契約ができる場合として、「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」としており、この「緊急の必要」とは、「逐条地方自治法」（松本英昭著）によると「例えば、災害時において一般競争入札又は指名競争入札の方法による手続を執るときは、その時期を失し、あるいは全く契約の目的を達することができなくなり、行政上も経済上もはなはだしく不利益を蒙るに至るような場合である。緊急の必要があるかどうかは、長がこれらの客観的な事実に基づいて個々具体的に認定するものである。」としています。また、本

市総務部の法規担当者が同年11月9日に大阪府市町村課を通じて総務省自治行政局に施行令第167条の2第1項第5号の「緊急の必要により競争入札に付することができない場合」の具体的な基準の有無について照会したところ「地方公共団体に提示できるような具体的な基準は設けておらず、緊急の必要により競争入札に付することができない場合に該当するかどうかは、地方公共団体の長が客観的事実に基づき個別具体的に判断すべきものである」との回答を同月13日に得ていました。

今回の件においては、緊急の事由は、災害ではなく、地域環境保全対策費補助金の対象事業を平成23年度内に実施、完了しなければ、約2,500万円の補助金を国に返還しなければならないことであって、これをもって、施行令にいうところの緊急の必要に該当するかですが、行政上も経済上もはなはだしく不利益を蒙るに至るような場合に該当するか否かは、市長が客観的事実に基づき個別具体的に判断すべきであることから、緊急の判断に違法性があるとは言い難いものといえます。

また、XXXXXXXXXXと単独随意契約に及んだことは、従来から同社に施行令第167条の2第1項第1号を理由とした本庁舎の電気配線等における修繕等を発注してきている実績があり、本庁舎の電気系統に精通しているものと推測することはできます。

しかしながら、施行令第167条の2第1項第1号に定める額を超える工事で、同項第5号に定める緊急の必要を根拠として単独随意契約で発注する工事としては、今回の太陽光発電設備設置業務については、かなり高額であることから、最大限に慎重な対応が求められるものであったと認められます。

(4) 太陽光発電設備設置業務の契約金額の妥当性について

太陽光発電設備設置業務の設計金額2,497万9千円は、既の実施した省エネ・グリーン化推進事業の残額と同額になっています。設計金額は本来、工事に必要と

見込まれる費用を積算した金額であり、予定価格の基礎となる金額です。これが基金残額と全く同額になっていることについては、設計金額が設計等に基づく積算によって算出された金額であるとは考えにくく、これにおいて事業者の見積額の妥当性を図る判断基準とすることは困難です。

また、当該事業者からの見積書については、当初、内訳明細書が示されておらず、今回の問題を受けて、総務部からの求めに応じ提出されたのは、平成24年11月下旬になってからでした。一般に見積書とは、工事又は製造の請負、売買等の契約の目的物についての価格を算定した書類をいうものとされていますが、工事等の請負契約にあつては、当該契約の価格算定の基礎となった内訳明細書を添付するのが通常の見積書と見られることから、特に本件のような高額な契約において、当初に徴取していなかったことについては、是正されるべきです。

太陽光発電設備に関する予算積算については、国土交通省大臣官房官庁営繕部が示している官庁施設整備の予算要求ベースとなる平成23年5月の「新営予算単価」においては、太陽光発電設備は、太陽光発電設備容量が10kWのとき1,672万円としていることから、1kWに単純に割り戻せば167万2千円となり、また、当時の本市建築課は、本市の公共施設太陽光発電設備を設置する際の予算における概算見積額の目安を1kW当たり130万円としています。これらは付帯工事を換算しておらず、本件が付帯工事を含んでいる中で、契約金額を太陽光発電設備容量15kWで割ると単純計算で1kW当たり約150万円であることからすると概ね適正額の範囲内であると考えられます。

もっとも、入札差金等の予算残額をそのまま設計金額とし、それをもとに予定価格を算出し、単独随意契約を行っていることからすれば、見積合せ等の実施により、今回の契約金額よりもさらに低価格で契約できた可能性があることは否定できませんが、業務用の太陽光パネルが基本的に受注生産である中で、1か月余りという著

しく制約された工期であったことの諸条件を加味すると、契約金額は著しく不当な金額とはいえません。

市は、平成24年12月に行政経営部資産経営室（旧建築課を含む。）において当該太陽光発電設備を通常の工期という条件の中で試算したところ、2,235万4,500円との額が示されました。

なお、監査委員としても、その契約金額の適正さの検証のために、本市工事監査において契約実績のある民間検査団体へ検証を打診しましたが、団体からは工事費用についての判断を行うことは困難との回答を得、また、本市契約検査室にも依頼を行いましたが、そのために必要な体制を整えておらず、積算の妥当性を判断することは困難であるとの回答があったものです。

(5) 国への実績報告書において契約方法の記載に誤りがあったことについて

環境部は、平成24年6月21日に環境省へ提出したグリーンニューディール基金事業実績報告書事業一覧表において、単独随意契約で行った太陽光発電設備設置業務も含まれていたにもかかわらず、公共施設用省エネ・グリーン化推進事業の実施方法欄には、「一般競争入札」と記して報告していたものです。

この点については、同年10月の決算審査特別委員会における質問で指摘されるまで、同部においても気づかず、この誤りについて、直ちに環境省に報告し、協議の上、「一般競争入札」を「入札等」に改める内容の修正を行っていました。

この誤りの原因については、環境部は契約業務を行った総務部と環境省への報告を行った環境部との連携不足による人為的な記入誤りであると説明しています。この記入誤りについて故意であったのか過失であったのかの明確な判断をすることはできませんが、「中核市・特例市グリーンニューディール基金事業実施要領」の第6基金事業の実施方法 1. 契約等において「中核市等における基金事業の実施に係

る契約の際には、中核市等の財務規則等に基づく競争性のある手続きを原則とするが、契約の性質又は目的が競争を許さない場合については、例外的に随意契約に準じた手続きによるものとし、中核市等の財務規則等に基づき、契約するものとする」とされており、原則は入札であるものの、例外的には随意契約をも認め、当該市の財務規則による手続きに基づくものとしていることから、今回、単独随意契約によるものを含んでいたとしても補助の対象とならないことは考えにくく、虚偽の報告を行う必要性はないことから、その意図はなかったものと推測されます。今後は、書類のチェック体制の更なる整備を図り適正な事務処理を行うよう求めるものです。

(6) 太陽光発電設備設置業務を工事請負費でなく修繕料で行っていることの妥当性について

太陽光発電設備設置業務の仕様書に記載された主たる工事内容をみると

ア	太陽光発電設備の設置工事	1式
イ	既設受変電設備の改造工事	1式
ウ	ア イに伴う配管工事	1式
エ	警報出力のための中央監視室への警報盤（一括）設置工事	1式
オ	エに伴う配管・配線工事	1式
カ	接地工事	1式
キ	その他上記に伴う建築付帯工事・雑工事	1式
ク	機器搬入据付工事	1式
ケ	仮設設置および現場養生工事	1式

となっています。

一般に、修繕料とは、「地方公共団体 歳入歳出科目解説」（月刊地方財務編集局編）によると「備品の修繕、部品の取替えのための費用である。家屋等の小修繕で

請負にまで至らないもの（工事の概念に入らないもの）が該当するのであって、大
修繕、改築等は工事請負費の節から支出されるべきものである。すなわち、本体の
維持管理、原状復旧を目的とするものであるといえよう。」とされており、工事請負
費の場合は、当該請負により何らかのものを作り出す場合に、修繕料は、軽微な、
補完的ないわゆる修繕に当たって執行するものと考えられています。

太陽光発電設備設置業務は、公共施設における省エネ・グリーン化事業として先
行して実施した3事業の予算残額で行われたものであることから、そのまま修繕料
で行っていたものですが、本件の場合についてみると、屋根本来の補修を目的とし
た工事ではなく、太陽光発電設備の設置工事が主であることと、契約金額が
2, 251万2千円に及ぶことから考察すると、工事請負費が妥当であったと言わ
ざるを得ません。

(7) 入札後に見積書を提出させていたことについて

高遮熱性塗装業務、照明設備改修業務については、平成24年2月8日に入札を
実施したにもかかわらず、入札実施後に他の事業者の見積書を徴取していました。
これは環境部によると断熱フィルム貼付施工業務、高遮熱性塗装業務、照明設備改
修業務の予定価格に対する落札率が、それぞれ26.7%、22.8%、40.9%
とかなり低い数値であったことから、担当者は、予算の積算をするに当たっては
3社程度からの見積書が必要だったのではないかとの判断から、2月中旬頃、高遮
熱性塗装業務、照明設備改修業務について、市であらかじめ金額を記入した見積書
の様式を各落札業者に渡し、各落札業者から他2社分を含む3社分の見積書を徴取
していました。なお、断熱フィルム貼付施工業務については、事業者から見積書の
提出を断られていました。

担当者は、予算額の正当性を整えるため、入札による業者決定後に見積書を徴取

したのですが、業者決定に関わる見積書ではなく、予算積算のための見積書として徴取していること、また、見積金額は市で記入したものの、事業者はその額を認識した上で、記名捺印していることから、違法性を問うことはできません。しかしながら、市があらかじめ見積書に金額を記入すること、また、落札業者に他事業者の見積書の徴取を依頼するということは、行うべきではありません。

第6 市長への意見

今回の監査を行った中において、当該契約事務において明らかに違法性が認められるものはありませんでしたが、監査を通じて判明した何点かの不適切な行為等について意見を述べます。

まず、今回の事業の実施については、グリーンニューディール基金を有効に活用し、その目的を若干でも達成したいとの意思によるものとはうかがえますが、グリーンニューディール事業は、主に地球温暖化対策として、地域の低炭素化をより効果的に実施するためのものであることから、特に公共施設の省エネ・グリーン化事業の実施においては、費用対効果の観点から、二酸化炭素排出抑制のためのより効果的な事業の選択が必要であり、今後の同趣旨の事業の推進においては、一層留意されるよう望みます。

次に、契約における基本的な考え方は、公正性、透明性、競争性の確保であるといえます。地方自治体が契約を締結する際は、原則として一般競争入札の方法によるものであり、施行令第167条の2第1項が列挙する場合に限り例外的に随意契約ができるものです。太陽光発電設備設置業務における同項第5号における「緊急の必要」の適用に当たっては、市長の個別具体的な判断において可能とほいうものの、本来、事務処理が間に合わないという理由のみでは適用されるものではありません。今後、一定の明確な指針等を定めることによって厳格に運用されるよう求めます。

また、同業務においては、公共施設省エネ・グリーン事業の先行事業の予算科目である修繕料のままの執行及び設計金額の設定方法など、疑問を持たざるを得ない点が見受けられるとともに、契約金額が随意契約の金額の範囲を大幅に超える額である事例でありながら、決裁過程において、市長、副市長への説明が十分でなかったとともに、市長、副市長においても、事務手続上の慎重さに欠ける対応であったものと考えられます。

入札後に見積書を事業者から徴取していた件については、違法性は生じないというものの、見積書への金額の記入を市で行い、落札業者に徴取を依頼するなどという行為が市民から疑いを招く結果となることは、十分に予測されることであり、断じて行ってはならない行為です。

これらの行為等は違法な事項には当たらないまでも、こうした不適切な行為の積み重ねによって、今回、疑念を抱かれることに至っているものであり、最終的な責任者である市長をはじめ、すべての職員は、内部統制が十分機能するよう留意しながら適正な事務の執行を図るとともに、市民の信頼回復に努めるよう強く望むものです。