

高浜市監査公表第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく高浜市職員措置請求に係る監査の結果を、同条第5項の規定により別紙のとおり公表いたします。

令和2年7月10日

高浜市監査委員 伴 野 義 雄

高浜市監査委員 小 嶋 克 文

高浜市職員措置請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

請求代表者

住所

氏名

共同請求者

住所

氏名

2 請求書の提出日

令和2年5月12日（同日文書收受）

3 請求の内容

「令和2年5月12日付け高浜市職員措置請求書」の原文を記載

(3) 2019（平成31）年3月29日に清心会から開発造成工事協定書に基づき完了報告書（事実証明書5）が提出され、市は、2019（平成31）年3月29日に完了検査（事実証明書6）を実施し、2019（令和元）年5月24日に583万2,000円について支払い手続きを行った（事実証明書7）。

2019（平成31）年3月29日に清心会から運搬処理協定書に基づき完了報告書（事実証明書8）が提出され、市は、2019（平成31）年3月29日に完了検査（事実証明書9）を実施し2019（令和元）年5月24日に2,214万円について支払い手続きを行った（事実証明書10）。

3 地方自治法（以下「法」という）等及び高浜市契約規則（以下「契約規則」という。）に違反しているということ

(1) 開発造成工事協定書では、第2条で市が負担する工事の範囲について規定し、第4条で工事の必要となる費用を市が支払うことを規定している。

これは、民法第632条で規定される建設工事の請負契約に該当するものであるといえる。

また、法第234条では、契約の締結は、競争入札により行うこととされているが、本協定書の締結にあたり、入札は行われておらず、また、予定価格も設けられていないことから法に違反する協定であるといえる。

また、この協定書には市が支払う費用について、「予算の範囲内において、負担金として支払うものとする。」とのみ記載しているだけで、具体的な金額の記載がなされていない。契約規則第27条第1項で契約書には、契約金額を記載しなければならないと規定しているため、契約規則に違反する協定書である。

(2) 運搬処理協定書では、第2条で市が負担する工事の範囲について規定し、第4条で工事の必要となる費用を市が支払うことを規定している。

これは、先に違法を指摘した開発造成工事協定書と同様に民法第632条で規定される建設工事の請負契約に該当するものであるといえる。

本協定書についても、先に述べたとおり、法第234条に違反する協定であるといえる。

また、運搬処理協定書記載の金額は、3,020万7,600円となっているが、実際に支払われている金額は、2,214万円であり、協定書の変更は行われておらず、契約規則第27条第1項にも違反している。

4 建設業法に違反していること

開発造成工事協定書及び運搬処理協定書の実質は、建設工事の請負契約書であるが、清心会は、建設業法第3条の許可を受けていないため、このような協定書を締結することは、建設業法違反となる。

5 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）に違反していること

開発造成工事協定書及び運搬処理協定書は、この工事で発生した廃棄物の運搬及び処理を清心会が行うこととなっている。しかし、清心会は、廃掃法に定められている許可業者ではなく、この業務を行うことはできないため、このような協定を締結することは違法である。

6 2019（平成31）年12月20日に高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書等の一部を変更する協定書（事実証明書4）について

2019（平成31）年12月20日に高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書等の一部を変更する協定書を締結しているが、そもそも2019（平成31）年12月20日は、改元後の日付であるため、存在しない。正しくは、2019（令和元）年12月20日であろうが、2019（平成31）年3月29日に清心会から運搬処理協定書に基づき完了報告書が提出されていることを考慮すると2018（平成30）年12月20日が正しい日付であると思われる。

7 結論

以上のとおり、これらの協定書は、関係各法令に違反しており、そもそも締結できるものではないため無効であり、それによる本件支出は、法的根拠のない支出である。

8 高浜市が被る損害の額

無効である協定書により市が負担した金額は、2,797万2,000円（税込み）である。

第2 求める措置

監査委員は、高浜市長に対し、次の措置を講ずるように勧告することを求める。

清心会に対し違法に支出した2,797万2,000円（税込み）の返還を求めること。また、返還がなされない場合は、吉岡初浩が支払うこと。

以上のとおり、法第242条第1項に基づき、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をする。

事実証明書

- 事実証明書 1 高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業開発造成工事の負担等に関する協定書（写し）
- 事実証明書 2 高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書（写し）
- 事実証明書 3 高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書の一部を変更する協定書（写し）
- 事実証明書 4 高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書等の一部を変更する協定書（写し）
- 事実証明書 5 完了報告書（写し）
- 事実証明書 6 完了検査報告書（写し）
- 事実証明書 7 支出負担行為決議書兼支出命令書（写し）
- 事実証明書 8 完了報告書（写し）
- 事実証明書 9 完了検査報告書（写し）
- 事実証明書 10 支出負担行為決議書兼支出命令書（写し）

（事実を証する書面については、添付を省略した。）

4 請求の受理

本件措置請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の所定の要件を具備するものと認め、令和2年5月18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

職員措置請求書に記載されている事項等を勘案し、本請求の趣旨を次のように解して監査対象とした。

請求人から提出された高浜市職員措置請求書及び請求に係る事項について、これらを証する書面として添付された事実証明書より、高浜市が社会福祉法人清心会と締結した「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業開発造成工事の負担等に関する協定書（以下「開発造成工事協定書」という。）」、並びに「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書（以下「運搬処理協定書」という。）」及び「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書の一部を変更する協定書（以下「変更協定書」という。）」は、民法第632条で規定する請負契約にあたり、地方自治法等に基づく契約事務を怠っているため、当該行為の契約（協定）は無効である。また、社会福祉法人清心会は当該工事等を行うための建設業法の第3条の許可を受けておらず、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）に定められている許可業者でもないことから、協定書締結は法令違反である。

以上のことから、負担金として27,972,000円を支出したことが違法または不当な公金の支出に該当するかについて監査対象事項とした。

2 監査対象部署

こども未来部こども育成グループ

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が住民監査請求を提出した際に、請求人に対して、陳述の機会を設ける旨を伝え、意向確認をしたところ、陳述はしないという回答であったことから、本件については、陳述の聴取は行われなかった。また、証拠の提出について、職員措置請求受理通知書に6月3日までの提出期限を付記して通知したが、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

4 関係職員の事前聴取

令和2年6月3日にこども未来部長以下3名より、以下の内容を聴取した。

- (1) 市が造成工事を行わず、事業者に対して負担金を支出したことについて
 - ア 高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業(以下「移管事業」という。)
- については、旧高取幼稚園及び旧高取保育園の施設の老朽化及び増加する

保育ニーズへの対応として、施設更新と認定こども園化を目指したものであり、「高浜市子ども・子育て支援事業計画」を踏まえて実施したものである。

イ 事業概要は、旧高取保育園用地を含む高浜市向山町二丁目1番15他4筆の敷地（以下「事業用地」という。）において、既存の施設の活用、若しくは新築により、民間事業者が施設環境を整えて、旧高取幼稚園及び旧高取保育園の両園の利用者数を踏まえた児童数を受け入れる園を平成31年4月1日に開園するものである。

ウ 事業実施に当たって、国等からの補助があり、その要件として、幼保連携型においては、認定こども園の認可を受ける施設であり、その設置者が、社会福祉法人か学校法人（幼稚園機能、保育園機能の設置者が同一の法人の場合に限る。）である場合は、整備費（整地費用は対象外）に対し、国（県）1/2、市1/4で補助され、事業者は1/4の負担となる。

エ 国等からの補助については、市が直接施設を建築すると補助対象とならない。事業を実施するうえで費用対効果を考慮すると、民間事業者が施設を建築することが、市にとっても、民間事業者にとってもメリットがある。そのため、移管事業者を募集するにあたり、民間事業者が施設を建築することが前提になっている。

オ 国等からの補助を受けた場合、事業完了後に国等の検査を受ける必要があるため、移管事業者である社会福祉法人清心会は、開発造成工事を含めた施設整備工事の発注にあたり、基本的には行政に準じた方法により入札を行うとして、条件付き競争入札により契約者を決定した。この入札執行には、市も立ち会った。

カ 施設整備については、通常、市の財産を活用した民間事業者の参入は、市が運営していた施設（土地、建物）をそのまま使用するか、市が土地を用意してそこに民間事業者が建物を整備するのが主流である。

キ 旧高取幼稚園及び旧高取保育園の機能を備え持つ幼保連携型認定こども園の整備方法として、既存の施設の長寿命化による活用も視野に入れ、募集要項にもその旨を示した。

ク 今回の移管事業者募集にあたって施設整備の条件は、既設建物の活用の有無を含めたものであり、活用の有無により土地の利用方法も変わるため、市が造成工事を実施するものではなく、造成が必要となった場合にその費用負担を担保するものとして、あらかじめ募集要項において明記した。

(2) 開発造成工事及び建設発生土等運搬処理を行った業者について

今回の2つの協定書については、設置者である社会福祉法人清心会に対し、当該施設整備にかかる開発造成工事及びそれに伴い発生した建設発生土等の運搬・処理にかかる費用について、市が負担することを約したものである。この工事等については、社会福祉法人清心会が自らの費用を含めた施設整備計画を立て、それに基づき、造成工事等を含めて、業者Aへ工事発注を行っている。この工事を請負った業者Aは、建設業法第3条の建設業許可を受け

ている事業者である。また、建設発生土等の運搬処理については、業者Aは廃掃法に定められている許可業者ではないことから、業者Aから廃掃法に定められている許可を有した業者B・Cに対して運搬処理を委託している。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求には理由がないものと認め、棄却する。

2 理由

(1) 事実関係の確認

ア 開発造成工事協定書締結の経緯について

高浜市では、平成27年3月に策定した「高浜市子ども・子育て支援事業計画（以下、「事業計画」という。）」において、幼児期の学校教育・保育の一体的提供及び推進について、3歳未満児の対応として高取幼稚園と高取保育園の認定こども園化の際に受入枠の拡充を検討するとしている。この高取幼稚園と高取保育園の認定こども園化については、平成20年度の「子育て・子育て施設の整備及び民営化検討委員会提言報告書」に記載されている。

認定こども園化については、事業計画に基づき、高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業者を平成29年5月に募集した。この「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業者募集要項（以下「募集要項」という。）」では、開園時期を平成31年4月1日とし、募集に伴う施設の条件として、①事業用地は、市有地を30年間無償貸与する。②建物は移管事業者が事業用地内で新設する若しくは市から無償貸与又は無償譲渡を受けた既存の建物及び工作物を増改築することにより活用するものとする。③事業用地の造成及び測量に係る費用については市が負担する。④既存施設の解体に係る費用については市が負担する。なお、既存施設は、新たな保育施設等が確保された後に、解体するものとする。この他、3つの条件を付して募集を行った。

「③事業用地の造成及び測量に係る費用については市が負担する。」ことについては、関係職員からの事前聴取より、市が直接施設の建築を行うと国等からの補助対象から外れてしまい、全額市の負担となることから、費用対効果を踏まえて民間事業者が施設整備を行うことを前提としている。それにより、施設整備に係る造成及び測量の費用を市が負担するという条件設定となっている。

応募資格として、平成29年4月1日時点で、高浜市内において3年以上継続して、認可保育所又は認定こども園を適切に運営している社会福祉法人であり、本市の教育・保育行政をよく理解し、運営において積極的に協力できる事業者であることとしている。

この募集に対して、平成29年5月15日から同年6月2日までの受付期間において事業者を募集したところ、社会福祉法人清心会から応募があった。

事業者選考にあたっては、高浜市立幼稚園及び保育所移管事業者選定委員会において選定した後、市長が最終的な決定をするとし、選考方法については、書類審査及びプロポーザル（企画提案）による審査を行った。そして、選定委員会の審査結果を踏まえ、同年6月20日に市長が社会福祉法人清心会を事業者として決定し、同年6月21日付けで社会福祉法人清心会に対して決定通知を行った。

社会福祉法人清心会の提案は、既存の高取保育園の敷地を除く事業用地内に新しく施設を建築し、その後、既存の高取保育園の園舎を解体し、園庭を整備するという内容であった。施設を建築するにあたっては、その基盤となる土地の造成工事から施設の整備までを社会福祉法人清心会が実施（工事発注）し、既存の園舎等の解体等は市が実施（工事発注）、解体後、社会福祉法人清心会が園庭整備を実施（工事発注）するという内容であった。土地の造成を工事発注に含めたのは、社会福祉法人清心会が計画する施設整備を効率的・効果的に進めるためである。

よって、開発造成工事については、提案書に基づき、社会福祉法人清心会が工事を発注し、これに係る費用については、募集要項にあるとおり市が負担するため、平成30年7月30日付けで開発造成工事協定書を締結している。

イ 建設発生土等の運搬処理協定書及び変更協定書締結の経緯について

前述の開発造成工事を進める中で、破碎瓦、レンガ片、コンクリート片等が混入していることが判明し、発生した建設発生土等の運搬及び処理を開発造成工事に関連して行う必要が生じたことから、それにかかる費用負担について、平成30年10月22日付けで運搬処理協定書を締結した。

その後、工事の進捗により、建設発生土等の見込み土量が増加したことにより、同年10月31日、12月20日付けで変更協定書を締結した。

ウ 開発造成工事費用、建設発生土等運搬及び処理費用を負担金として支払うことについて

負担金については、高浜市に一定の義務・責任がある場合、高浜市が応分の金額を支出するというものである。

移管事業については、募集要項において、事業用地の開発造成工事に係る費用については市が負担することを予め条件として付しており、これに基づき、開発造成工事協定書及び運搬処理協定書を締結し、それぞれの協定書第4条に基づき、その応分の費用を負担金として支払った。

なお、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第21条の3では、建設工事に伴い生ずる廃棄物の処理に関する例外が規定されており、そこには、建設工事に伴い生ずる廃棄物の処理については、当該建設工事の注文者から直接建設工事を請負った建設業者（元請業者）を事業者とすることが規定されている。ここでいう注文者は、社会福祉法人清心会であり、事業者は社会福祉法人清心会から請け負った業者A（元請業者）と解する。建設発生土等の運搬及び処理に関する業務は、業者Aが排出事業者となり、処理責任を負うもの

である。

(2) 請求人の主張

高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業に関して、敷地の造成工事を行うにあたり締結した「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業開発造成工事の負担等に関する協定書」により高浜市が費用を負担するとしたことは、民法第632条で規定される建設工事の請負契約に該当するものである。また、契約締結について、地方自治法第234条では、競争入札により行うこととされており、本協定書締結にあたり、入札は行われておらず、予定価格も設けられていないことから、地方自治法に違反する協定であるといえる。また、協定書には、市が支払う費用について、具体的な金額が記載されていないため、契約書の記載事項を規定した契約規則第27条第1項に違反する協定書である。

また、開発造成工事の際に発生した廃棄物を含んだ破砕瓦・レンガ片・コンクリート片等が混入したガラ混じり土の運搬処理に関して締結した「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書」により、高浜市がその費用を負担することとしたことは、開発造成工事協定書と同様に、民法第632条で規定される建設工事の請負契約に該当するものであり、地方自治法第234条に違反する協定であるといえる。また、運搬処理協定書記載の金額と実際に支払われている金額が異なっているが、協定書の変更が行われておらず、契約規則第27条第1項にも違反している。

開発造成工事協定書及び建設発生土等運搬処理協定書は、実質は建設工事の請負契約書であるが、協定書の相手方である社会福祉法人清心会は、建設業法第3条の許可を受けていないため、建設業法違反となる。また、工事で発生した廃棄物の運搬及び処理について、社会福祉法人清心会は、廃掃法に定められている許可業者ではなく、この業務を行うことはできないため、協定を締結することは違法である。

(3) 高浜市の主張

開発造成工事及び開発造成工事から発生した建設発生土等の運搬及び処理に関する業務については、募集要項において、市がその費用を負担することを定めていることから、それに基づき、費用負担等にかかる協定書を締結した。協定書は市が負担金を支払うことを約するもので、工事や業務を発注したものではない。造成工事については、社会福祉法人清心会が施設整備を行うために業者Aに工事発注したものであり、請求人が主張する民法第632条で規定する請負に当たるのは、社会福祉法人清心会と業者Aとの間で締結された契約である。

また、開発造成工事から発生した建設発生土等運搬処理業務については、業者A（元請業者）が廃掃法に定められた許可業者である業者B・Cに委託したものであり、民法第632条で規定する請負については、業者Aと業者B・Cとの間で締結された契約がこれに当たる。開発造成工事及び建設発生土等運搬処理にかかる業務のいずれも社会福祉法人清心会が行ったものではなく、建設

業許可を有した業者、廃掃法に基づく許可業者がそれぞれ実施していることから、建設業法及び廃掃法に抵触するものでない。よって、開発造成工事や建設発生土等の運搬処理にかかる業務は関係法令に則して実施している。それにかかる費用の負担を約した2つの協定書は、関係法令に違反した工事や業務に対する費用の負担を約した協定書ではない。

(4) 監査委員の判断

ア 開発造成工事、建設発生土等の運搬及び処理に関して高浜市がその費用を負担することを約した2つの協定書は、民法第632条で規定する請負契約であるかについて

開発造成工事にかかる費用負担については、高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業における事業用地の造成工事にかかる費用である。

高浜市では、平成17年度に策定した「たかはま子育て・子育て応援計画（次世代育成支援対策地域行動計画）」に基づき、10年間に渡って子育て支援の充実を図るための施策を推進しており、待機児童の解消を図るためのこども園の設立や保育園の民営化、家庭的保育の実施、放課後児童クラブの充実を実施してきた。しかし、待機児童は依然として発生しており、さらなる子育て支援の充実、社会環境の変化やライフスタイルの多様化による子育て家庭の孤立を防ぐ必要があった。こうしたことから、子育て支援施策の充実に向けた取り組みをこれまで以上に計画的・具体的に進めるため、平成27年3月に子ども・子育て支援法に基づく「高浜市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、平成31年度を目標年度とする子育て支援に係る事業計画を定め、高浜市が地域全体で子どもたちとその保護者を支え、見守ることができるまちとなることを目指した。この計画の中で、3歳未満児への対応として、施設更新の際に3歳未満児の受入枠の拡大を検討するとしており、その具体策として、高取幼稚園と高取保育園の認定こども園化をする際に受入枠の拡充検討をするもので、その手法については、これまでの本市における保育所運営に係る民間事業者の十分な実績を踏まえ、民営化による更新を前提に平成30年度の供用開始を目指すとしている。

今回の開発造成工事にかかる費用負担については、事業計画に基づき、移管事業者を募集するための「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業者募集要項」に、募集に伴う条件の施設に関する事項として、3つ目に「事業用地の造成及び測量に係る費用については市が負担する。」と示している。また、4つ目には「既存施設の解体に係る費用については市が負担する。なお、既存施設は、新たな保育施設等が確保された後に、解体するものとする。」と示している。「負担する」ということの意味であるが、造成工事も解体費用についてもいずれも「負担する」としており、既存施設の解体については市が直接工事発注をしている。ここで、関係職員の事前聴取から、今回の移管事業のスキームを整理すると、国等からの補助を受けることにより市の負担を抑えるため、移管事業者の募集に当たり、その前提として、移管事業者が施設の整備を行うとし

ている。その上で、募集の条件として、既存施設の長寿命化を図って活用、あるいは新たに施設を整備し既存施設を解体することを提示した。そして、応募事業者からは、事業用地内で既存施設に隣接した場所で土地を造成し、そこに施設を整備するという計画が提案され、選定委員会の審査を踏まえて事業者決定された。よって、造成工事から施設整備までを事業者が実施するというスキームであり、実施にあたっては、移管事業者が造成工事や施設整備を建設業者等に発注して整備を行うものである。この事業スキームにより、造成工事にかかる費用を市が負担するとして、移管事業者である社会福祉法人清心会と開発造成工事協定書を締結し、第4条で市が負担金として支払うことを約している。このことから、請求人が主張する民法第632条で規定される建設工事の請負契約に該当するのは、移管事業者である社会福祉法人清心会と工事を請負った元請業者（業者A）との契約であると解する。

次に、建設発生土等運搬処理にかかる費用負担については、事業用地の造成工事に伴い発生した破碎瓦、レンガ片、コンクリート片等が混入したガラ混じり土等の運搬処理にかかる費用である。

建設発生土等の運搬処理については、移管事業者である社会福祉法人清心会から請け負った業者A（元請業者）が排出事業者となり、業者Aの責任のもと処理するため、業者Aと業者Aからの委託を受託した業者B・Cとの間で契約が締結されている。高浜市はそれにかかった費用を負担するとして、建設発生土等運搬処理協定書を社会福祉法人清心会と締結した。このことから、請求人が主張する民法第632条で規定される請負契約に該当する契約は、業者Aと業者B・Cとの間で締結された契約であると解する。

民法第632条は、請負について規定しており、「請負は、当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約することによって、その効力を生ずる。」としている。本協定書は、移管事業者である社会福祉法人清心会が認定こども園を整備するため、国（県）、市からの補助を含め、社会福祉法人清心会自ら工事を発注して整備するものである。請求人は、高浜市と移管事業者である社会福祉法人清心会と締結した2つの協定書を請負契約であると主張しているが、民法第632条で規定される請負契約に該当する契約は、前述のとおりである。

イ 地方自治法第234条の規定によらない契約ということについて

地方自治法第234条は、普通地方公共団体の売買、貸借、請負その他の契約について、契約締結方法等を規定している。

開発造成工事協定書及び運搬処理協定書は、本業務にかかる費用を高浜市が移管事業者である社会福祉法人清心会に対して、負担金として支払うことを約したものである。開発造成工事については、移管事業者である社会福祉法人清心会がこども園を整備するため、業者Aへ開発造成工事を発注し、その工事を請負った業者Aがその仕事を完成することを約している。この契約が民法第632条で規定する請負に該当するものである。また、建設発生土等運搬処理業務については、開発造成工事に伴い発生した建設発生土等を運搬処理するもの

であり、業者Aが廃掃法に規定する許可業者ではないことから、業者Aが排出事業者となり、廃掃法の許可業者である業者B・Cに委託して業務を実施している。この委託契約が民法第632条で規定する請負に該当するものである。

なお、社会福祉法人清心会との協定締結にあたっては、その根拠として、募集要項において、市が事業用地の造成工事にかかる費用を負担することを約している。移管事業者の選定については、随意契約の一つであるプロポーザル方式による審査を経て決定されている。開発造成工事協定書は、事業者決定後に、募集要項で示した費用負担に関して、費用負担の範囲、期間、負担金の支払い等について当事者間の合意事項を示したものである。また、運搬処理協定書については、開発造成工事に伴い発生した建設発生土等の運搬及び処理にかかる費用負担に関して、開発造成工事協定書と同様に、費用負担の範囲、期間、負担金の支払い等について当事者間の合意事項を示したものである。

よって、開発造成工事及び建設発生土等運搬処理業務に関して、普通地方公共団体である高浜市が直接、業者に発注するという契約行為は行っていないため、請求人が主張する地方自治法第234条の規定は該当しないと判断できる。

ウ 高浜市契約規則第27条第1項に違反する協定書であることについて

高浜市契約規則第27条は、契約書の記載事項について規定しており、その第1項で「契約書には、契約の目的、契約金額及び履行期限に関する事項のほか、次に掲げる事項を記載しなければならない。ただし、契約の性質又は目的により該当のない事項については、この限りでない。」と規定している。開発造成工事協定書において、第4条第1項で「第2条第1項に関する費用は、甲が乙に対して予算の範囲内において、負担金として支払うものとする。」とあり、負担金の上限額を当該開発造成工事にかかる予算としており、具体的な金額が提示されてないが、負担金の額を示しているものと解することができる。予算としては、平成30年3月定例会において、「議案第30号 平成30年度高浜市一般会計予算」が上程され、その主要新規事業等の概要の説明において、当該開発造成工事負担金を16,762千円予算計上しており、これが負担金の額と解される。また、変更協定書での負担金の額と実際に支払った負担金の額が違っており、協定書の変更がされていないことが契約規則第27条第1項に違反しているということについては、運搬処理協定書第4条第3項で、「前条第1項第1号に定める建設発生土等の数量は見込みであるため、支払の際には、出来形に応じて支払を行うものとする。」と規定しており、変更協定書において、その上限額を記載し、その金額以内で実績に応じて支払ったものである。

以上のことから、2つの協定書において、契約書の記載事項を規定した高浜市契約規則第27条第1項には違反しないと判断できる。

エ 建設業法及び廃掃法に違反する協定書であることについて

開発造成工事協定書及び運搬処理協定書については、市と移管事業者である社会福祉法人清心会との間で、開発造成工事及び建設発生土等運搬処理業務にかかる費用について、市がその応分の費用を負担することを約したものであり、市が直接社会福祉法人清心会に対して、開発造成工事や建設発生土等運搬処理

業務を発注したものではない。開発造成工事や建設発生土等の運搬及び処理業務を完成することを約したのは、移管事業者である社会福祉法人清心会からの発注を請負った業者Aであり、業者Aから委託を受託した業者B・Cである。業者Aは建設業法の建設業許可を有した業者であり、また、建設発生土等運搬処理業務については、廃掃法に基づく許可を有した業者B・Cが実施している。

よって、開発造成工事や建設発生土等運搬及び処理業務は、それぞれ関係法令に基づく許可を有した業者との契約により実施されていることから、建設業法及び廃掃法に関して適切に実施されている。市が社会福祉法人清心会と締結した2つの協定書は、これらの業務にかかる費用を負担することについて合意事項を示したものであり、協定書締結自体が、直接、建設業法及び廃掃法に関係するものではないと判断できる。

3 結論

以上のことから、請求人が求める地方自治法等関係法令に違反した協定書は締結できるものではないことから無効であり、法的根拠のない支出であることから、無効である協定書により市が負担した2,797万2,000円の返還を求めること、また、返還されない場合は市長が支払うことについては理由がなく、その措置の必要は認められないため、地方自治法第242条第4項の規定により、主文のとおり決定する。

4 意見

本件請求においての判断、結論は前記のとおりであるが、今回の住民監査請求監査において、次の点について意見を付する。

○協定書締結の日付の誤記について

2019（平成31）年12月20日付けで締結した「高浜市立高取幼稚園及び高取保育園移管事業建設発生土等の運搬及び処理等に関する費用負担等に関する協定書の一部を変更する協定書」については、社会福祉法人清心会からの完了報告書、完了検査報告書より、請求人の指摘どおり、2018（平成30）年12月20日が正しい日付である。

請求人から指摘された日付の問題は、不注意による明らかなミスであり、場合によっては大きな誤解を生じる恐れがある。今後、二度とこのようなことが起こらぬよう、事務処理においては細心の注意を払い進められるよう要望する。