

大鹿村職員措置請求に対する監査結果報告書

第1 監査の請求

1 請求人

住 所 大鹿村
氏 名 【省略】

2 措置請求書の提出日

令和6年3月11日

3 措置請求の内容

大鹿村職員措置請求書（一）

（一）大鹿村長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨（一）

（1）誰が、いつ、どのような「財務会計上の行為又は怠る事実」を行っているのか、又は行うことが予測されるのか。

令和5年度大鹿村学校教職員住宅建設事業にかかる財務会計上の行為

イ. 大鹿村令和5年度歳出予算には教員住宅新築事業として2棟8戸150,000千円（税込）が計上されているが、その予算に関する見積書及び説明書のうち必要な帳票（大鹿村財務規則第11条）は作成されていない。審査すべき必要な帳票が存在しないため、総務課長による審査（同12条）、村長による査定（同13条）は適正に行われておらず、予算の根拠書類が無いまま150,000千円の予算が決定していることは財務規則に照らして不当である。（証拠書類1: 公文書不存在決定通知書（5大総第234-2号 令和6年2月29日））

ロ. 令和5年6月に教員住宅新築事業の計画変更について質疑があり（大鹿村議会6月定例会一般質問【議員】）2棟8戸から1棟4戸への変更と、それに伴い木造から鉄筋コンクリート造に計画変更された旨の回答があった（教育長）。2棟8戸から1棟4戸への変更と、それに伴い木造から鉄筋コンクリート造への変更は、予算に関する重要事項の協議（大鹿村財務規則第25条(6) 事業の量又は事業費の変更が規定の予算の2割以上の変更を伴うこと）に該当するものであるが、口頭での協議のみで文書等による協議の記録は残っていない。（証拠書類2: 公文書不存在決定通知書（5大総第234-2-5号 令和6年2月29日））

ハ. 村は、入札条件の予算が143,000千円（130,000千円税抜）である旨を、入札参加業者に対して通知しているが、予算143,000千円の根拠となる帳票は存在しない。予算額150,000千円に収まるとの理由により決定されている。

二. 入札に先立ち、入札参加事業者からの提案書を以て、【A社】・【B社】特定建設工事共同企業体の提案（見積額140,800千円）の採用を決定している。（証拠書類3: 令和5年度大鹿村学校教職員住宅建設事業 提案書 選定結果 令和5年8月25日）

ホ. 事業者の決定後に入札を行い（入札者1者。外部に公表された情報では応札者2者となっているが、応札者は1者のみ。）【A社】・【B社】特定建設工事共同企業体が落札（137,500千円）した。その際、予定価格は、【A社】・【B社】特定建設工事共同企業体提案書の140,800千円が採用され、最低制限価格は129,536千円とされた。（証拠書

類4:入札経過調書 令和5年9月6日)

へ. A 社・B 社特定建設工事共同企業体による提案の設計は床面積1戸49.6㎡、4戸198.4㎡である。予定価格を床面積で除すれば709,677円/㎡、最低制限価格は652,903円/㎡、落札価格は693,044円/㎡である。提案書作成と同時期(令和5年8月)の全国建築費は、全建築物平均271,393円/㎡、居住専用住宅平均258,902円/㎡。鉄筋コンクリート造建築物工事費は、全国平均332,560円/㎡、長野県平均428,239円/㎡である。(証拠書類5:建築着工統計調査※1,※2)

提案書と同様の建築物C マンションは令和4年度D 村村営住宅建設事業にも採用され、A 社が受注したが、その際の工事費は334,224円/㎡である。

※1,建築着工統計調査は、建築基準法第15条第1項の規定により届出が義務づけられている建築物を対象とする統計調査で、毎月調査結果を公表。調査から得られる全国の建築物の動態は、国や地方公共団体の施策の基礎資料となるばかりでなく、民間でも業界団体、金融機関、各種研究機関等で動態分析などに広く利用されている。

※2,建築着工統計調査の工事予定額は税抜表示のため消費税率を乗じて算出。

ト. A 社は本事業の入札参加要件①に該当する事業所、又は営業所を有しておらず、入札参加要件を満たしていない。

(2) その「財務会計上の行為又は怠る事実」は、どのような理由で違法又は不当なのか。

(予定価格が高額であること)

イ. 予定価格の決定は、入札に付する事項の取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多少、履行期間等を考慮して公正に決定しなければならない(大鹿村財務規則第107条2)とされているが、

本事業の予定価格は提案書価格により決定されている。(1)二、ホ)

提案書価格は、村から入札参加業者に通知された143,000千円を根拠として算出されている。村から通知した143,000千円は、事業予算150,000千円を根拠として算出されている。(1)ハ)

事業予算150,000千円は、その予算に関する必要な帳票が存在しないため、総務課長による審査、村長による査定が行われていない予算である。(1)イ、ロ)

また、予定価格は、実例価格である建築着工統計調査、令和4年度D 村村営住宅建設事業に比べ、高額に過ぎる価格である。(1)へ)

高額であることについて、村は建築費(人件費、建材費)の高騰を理由に挙げているが、建築物価指数によれば2令和5年1月の建築費指数(工事費、資材費、労務費を含む)は124程度で、令和5年9月の建築費指数は129程度であることから予算策定時から入札時までの間の建築費の騰落率は4.0%の上昇である。

D 村がC マンションを発注した令和4年の建築費指数は、1月112程度、12月124程度で、年間の騰落率は10.7%の上昇である。令和4年1月(112)から令和5年9月(入札時、129)までの騰落率は15.2%の上昇である。

令和4年のD 村工事(334,224円/㎡)に比べ、本事業の建築費(693,044円/㎡)は207.4%(騰落率107.4%の上昇)である。

建築費の高騰を考慮したとしても、高額に過ぎる。(証拠書類6:建築物価調査会建築物価指数)

ロ. (イ)により、予定価格が不当である旨を書面(証拠書類7:大鹿村並びに大鹿村教育委員会に対し、落札決定取り消しと住民監査請求を求めます 令和5年9月29日)により村に申し出たが、村は、長野県住宅供給公社の審査により本事業の見積は適正であると説明を行った。(証拠書類8:令和5年度 大鹿村学校教職員住宅建設事業 比較表)

ハ. 長野県住宅供給公社に提供された見積（証拠書類9:単価資料表 令和5年度大鹿村学校教職員住宅建設工事）と、村が契約した見積（証拠書類10:工事費内訳書 工事名 令和5年度大鹿村学校教職員住宅事業）の内容を項目ごとに比較したところ、工事内容、単価、数量、規格の全てにおいて内容に相違があった（比較項目972行中、金額の一致した項目はゼロ）ため、村に対して契約変更の有無について訊ねたところ、長野県住宅供給公社に審査を依頼した見積は参考資料であり、本事業の契約見積ではない旨回答があった。（証拠書類11:公文書不存在決定通知書(5大総第234-2-4号 令和6年2月29日)）

公社の審査により適正と認められた資料は本事業の契約見積ではないため、本事業の予定価格が適正であったとの村の説明は撤回される。

(入札参加要件を満たしていないこと)

二. [A 社]は本事業の入札参加要件(「入札参加要件①事業所の所在地に関する要件：飯田市及び下伊那郡に本社を有していること、又は、大鹿村内に本社・支社・支店営業所を有していること」(証拠書類16:本事業入札公告))を満たしていない旨を書面(証拠書類7:大鹿村並びに大鹿村教育委員会に対し、落札決定取り消しと住民監査請求を求めます 令和5年9月29日)により村に申し出たが、村は、法人住民税の納税事実をもって事業所と判断しているとの説明を行った。(証拠書類12:回答書(5大総第176号 令和5年12月27日))

ホ. 看板「[A 社]大鹿営業所」が設置された建物(大河原□□)は、建設業法の許可を受けた営業所ではない。

ヘ. 看板「[A 社]大鹿営業所」が設置された建物(大河原□□)は、事業を行っていないため、事業所ではない。

ト. 事業所に該当せず、許可営業所でもない建物が、入札参加要件①に該当する正当な理由は無く、不当である。

以上のことから予定価格には正当な根拠がなく、実例価格に比べても高額であり、予算の審査が適正に行われた事実もなく、不当である。

また、入札参加要件を満たしていない事業者による一者応札であり、指名競争入札の手続きに沿っていないこと、また、その結果公正な競争が行われていないことは不当である。

(3) その結果、大鹿村にどのような損害が生じているのか、又は生じることが予測されるのか。

過剰な支出により村民が享受すべき利益が失われた。

また、入札参加要件における事業所や営業所が、事業の有無を問わない、営業所許可の有無を問わないものであるならば、指名競争入札に付する入札参加要件①にその旨を明記することにより、より広範に入札参加者を募ることができたはずであり、より広範に入札参加者を募ることができれば複数者による応札となった可能性はあり、その場合、より利益のある条件による落札が実現された可能性があることから、公正な競争による入札の機会を損失したといえる。

(4) 上記(1)(2)で特定した違法又は不当な「財務会計上の行為又は怠る事実」について、どのような措置を請求するのか。

イ. 適正な予算の算出

長野県住宅供給公社に対し、契約見積をそのまま提出し、その審査を依頼し、適正な費用を算出し、公表することを請求する。

~~ロ. 不当な支出の返還(該当する事実があった場合)~~

~~また、令和5年11月に長野県住宅供給公社に審査を依頼した参考資料は、本事業の見積ではないため、その審査にかかる費用は村費により支出すべきものではな~~

- い。その費用を村費により支出していた場合は、大鹿村長に対し、その費用を村に返還することを請求する。【請求人が公文書公開請求により費用が発生していないことが確認できたため、陳述時に口頭で削除の申し出による】
- ハ. 競争入札における「入札参加要件①事業所所在地に関する要件」を定めた目的についての説明を請求する。
- 二. 看板「A 社大鹿営業所」が設置された建物（大河原□）は入札参加要件①該当するかについての説明を請求する。
- ホ. ニが入札参加要件①に該当する場合、契約者が大河原□の営業所ではない理由についての説明を請求する。
- ヘ. ニが入札参加要件①に該当しない場合、契約者が入札参加要件を満たしていない者であることの理由についての説明を請求する。また、今後の入札事務において、適正な運用を行うことを請求する。

2 請求者

住 所 長野県下伊那郡大鹿村
氏 名 【省略】

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。

令和 6 年 3 月 11 日

大鹿村監査委員あて

大鹿村職員措置請求書（二）

（二）大鹿村長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨（二）

- （1）誰が、いつ、どのような「財務会計上の行為又は怠る事実」を行っているのか、又は行うことが予測されるのか。

令和5年度大鹿村教職員住宅建設事業にかかる財務会計上の怠る事実

イ. 大鹿村はA 社に対し、大鹿村税条例第23条の3号区分として法人住民税を賦課している。（証拠書類12：回答書（5大総第176号 令和5年12月27日））

ロ. 大鹿村税条例第23条の3号区分は村内に事務所又は事業所を有する法人を指すが、A 社は大鹿村内に事務所又は事業所を有していない。

司法による事業所の解釈は「平成25年6月28日判決言渡平成23年（行ウ）第770号事業所税更正処分取消等請求事件」に詳しいため該当箇所を引くと以下の通りである。

（以下引用）

「事業所等」とは、それが自己の所有に属するものであるか否かにかかわらず、事業の必要から設けられた人的及び物的設備であって、そこで継続して事業が行われる場所をいい、上記の人的設備とは、当該事業に対し役務を提供し事業活動に従事する自然人をいうと解するのが相当である。

なお、事業所税が、事業を担う人や車両が参集し、又は当該事業の作用として人や車両が参集することにより、都市環境への負荷が生じることに注目して課するも

のであることに照らすと、事業を担う人や車両が参集し、事業の作用として人や車両が参集する直接的な原因となる本体的な事業と認められるものに限り、事業に係る事業所税の課税客体となり、当該事業を行う者だけが事業に係る事業所税の納税義務者となると解するのが相当である。

（引用終わり）（証拠書類13:平成25年6月28日判決言渡 平成23年(行ウ)第770号事業所税更正処分取消等請求事件 判決主文）

この判決は、総務省が「地方税法の施行に関する取扱いについて」（技術的助言）において「事務所又は事業所」の定義として引用している。（証拠書類14:地方税法の施行に関する取扱いについて）

また、「地方税法に基づく法人住民税更正請求否認処分に係る審査請求」の答申において賦課対象となる「事務所等」の定義として引用している。（証拠書類15:地方税法に基づく法人住民税更正請求否認処分に係る審査請求 答申）

地方税法上の事務所又は事業所の定義については司法により明確に判決が下され、行政により運用されている。

ハ. 大鹿村大河原〔 〕の建物には「〔A 社〕大鹿営業所」の看板が設置され、建物玄関には「〔A 社〕大鹿営業所」の表示がされているが、事業は行われていない。

二. 令和5年度大鹿村学校教職員住宅建設事業の入札参加要件は「事業所の所在地に関する要件：飯田市及び下伊那郡に本社を有していること、又は、大鹿村内に本社・支店・営業所を有していること」が求められている（証拠書類16:本事業入札公告）が、〔A 社〕は大鹿村内で事業を行っておらず、事業所を有していないことから、入札参加要件に該当しないため、大鹿村長に対し確認を要請したところ（イ）の回答書を得た。

(2) その「財務会計上の行為又は怠る事実」は、どのような理由で違法又は不当なのか。

イ. 大鹿村大河原〔 〕の建物において、〔A 社〕による事業は行われておらず、法人住民税における事務所又は事業所には該当しない。

ロ. 〔A 社〕に対する賦課は平成28年頃から適用されている。

過去に行われた入札においても（(1) 二）と同様の入札参加要件を満たすと誤認されてきた可能性があり、令和5年度大鹿村学校教職員住宅建設事業の入札においても、〔A 社〕の入札参加要件について過去の入札参加実績に基づき慣例的に承認された可能性がある。

令和5年9月29日に、入札参加要件に該当しない事実についての確認を求められた後、村の確認により、〔A 社〕大鹿営業所は建設業許可を得た営業所に該当しない事実が判明し、事業を行っていない事実についても判明した。

その後においても、事務所又は事業所を有する法人として大鹿村税条例第23条3号区分として法人住民税を賦課することに問題はないと決定した。

ハ. 事業の事実がないことを確認した後、事業を行っていない建物に対し、納税の事実をもって事業所と判断するとした村の決定は、賦課徴収の対象を定めた法令に逸脱するものである。

以上のことから、〔A 社〕に対する大鹿村税条例第23条3号区分による賦課処分は、その根拠となる事業の事実がなく、事業の事実がないことを確認した後においても、法令による賦課の対象を定めた法令に逸脱する決定を下したことは、違法又は不当である。

(3) その結果、大鹿村にどのような損害が生じているのか、又は生じることが予測されるのか。

法令に定めのある賦課対象を逸脱して賦課徴収を行うことは、村民の利益が損な

われる。

- (4) 上記(1)(2)で特定した違法又は不当な「財務会計上の行為又は怠る事実」について、どのような措置を請求するのか。

大鹿村大河原□□の建物における事業の有無について確認し、その事実に基づき、**A 社**に対する賦課区分を法令の定めに則り決定することを請求する。

また、同様に賦課の定めと異なる賦課徴収が行われている事実が発覚した場合には、その都度事実を確認し、法令に則り賦課区分を決定することを請求する。

2 請求者

住 所 長野県下伊那郡大鹿村
氏 名 【省略】

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。

令和 6 年 3 月 11 日

大鹿村監査委員あて

4 事実証明として提出した資料

大鹿村職員措置請求書（一）

証拠書類1:公文書不存在決定通知書（5大総第234-2-2号 令和6年2月29日）

証拠書類2:公文書不存在決定通知書（5大総第234-2-5号 令和6年2月29日）

証拠書類3:令和5年度大鹿村学校教職員住宅建設事業 提案書 選定結果 令和5年8月25日）

証拠書類4:入札経過調書 令和5年9月6日

証拠書類5:建築着工統計調査※1, ※2

証拠書類6:建築物価調査会 建築物価指数

証拠書類7:大鹿村並びに大鹿村教育委員会に対し、落札決定取り消しと住民監査請求を求めます 令和5年9月29日）

証拠書類8:令和5年度 大鹿村学校教職員住宅建設事業 比較表）

証拠書類9:単価資料表 令和5年度大鹿村学校教職員住宅建設工事

証拠書類10:工事費内訳書 工事名 令和5年度大鹿村学校教職員住宅事業

証拠書類11:公文書不存在決定通知書(5大総第234-2-4号 令和6年2月29日)

証拠書類12:回答書（5大総第176号 令和5年12月27日）

証拠書類16:本事業入札公告

大鹿村職員措置請求書（二）

証拠書類12:回答書（5大総第176号 令和5年12月27日）

証拠書類13:平成25年6月28日判決言渡 平成23年(行ウ)第770号事業所税更正処分取消等請求事件 判決主文

証拠書類14:地方税法の施行に関する取扱いについて

証拠書類15:地方税法に基づく法人住民税更正請求否認処分に係る審査請求 答申

証拠書類16:本事業入札公告

5 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条所定の要件を具備していると認め、令和6年3月11日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 請求人による陳述及び証拠の提出

法第242条第7項の規定により、令和6年4月18日に請求人に陳述及び証拠提出の機会を設け、請求人の陳述聴取を行った。

なお、参考資料として単価資料表の提出があった。また、大鹿村職員措置請求書（一）1請求の要旨（一）（4）ロ. 不当な支出の返還については、請求人において該当する事実がないことが確認できたため、この項目の削除の申し出があった。

2 監査対象部局の聴取

本件を所管する教育委員会を監査対象とし、令和6年5月1日に教育長及び教育委員会事務局長から事情を聴取した。弁明書の提出があり、審査を行った。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

請求の要旨（一）

（1）本件の事業の執行にあたり、村の総合振興計画及び実施計画に則り財務規則第11条第1号の歳入歳出予算見積書により令和5年度の当初予算へ予算要求、事前審査及び査定を経て予算計上し、議会3月定例会において可決されている。

（2）事業の契約では、大鹿村公募型指名競争入札実施要綱により設計・施工を含む事業提案方式での入札参加申請の公募を行い、A 社・B 社特定建設工事共同企業体（以下JV）と、E 社の2社から申し込みがあった。

（3）上記2社に対して事業概要（鉄筋コンクリート造2階建て、単身向け4戸、戸当たり床面積40㎡以上 他）と共通設計条件（事業費は税抜きで130,000千円以内 他）の通知した後の提案では、

（4）JVからの提案額は128,000千円、E 社からの提案額は130,000千円であり、大鹿村学校教職員住宅建設事業業者選定委員会での審査により、JVの提案を採用することに決定した。その後の見積入札（125,000千円）の実施により契約（137,500千円）となった。

（5）村では工事費の総額が高額であるかの判断材料として、第三者機関の長野県住宅供給公社へ同規模建物を建築した総額の審査を依頼し、その回答を基に事業費の総額が適正であると判断している。

（6）入札参加要件の村内営業所については、法人住民税の納税により判断をし、営業所で事業の提案及び契約は行っていない。

請求の要旨（二）

（7）法人住民税は賦課課税方式ではなく申告納税方式であった。

また、大鹿村にどのような損害が生じているのか、又は生じることが予測されるのか。において、

請求の要旨（一）

過剰な支出により村民が享受すべき利益が失われた。

また、入札参加要件における事業所や営業所が、事業の有無を問わない、営業所許可の有無を問わないものであるならば、指名競争入札に付する入札参加要件①にその旨を明記することにより、より広範に入札参加者を募ることができたはずであり、より広範に入札参加者を募ることができれば複数者による応札となった可能性はあり、その場合、より利益のある条件による落札が実現された可能性があることから、公正な競争による入札の機会を損失したといえる。

請求の要旨（二）

法令に定めのある賦課対象を逸脱して賦課徴収を行うことは、村民の利益が損なわれる。

である。

（8）平成6年9月8日 最高裁一小法廷 平成6年（行ツ）第97号において、「監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならぬというべきである。」「違法、不当な事由があるとしても、それが地方公共団体に損害をもたらすような関係にないことが明らかであって住民監査請求の対象となる行為等には該当しない。」と判示しており、住民監査請求が適法となるためには、財務会計上の行為が村に損害を与える行為に該当することが具体的・客観的に示されていることが必要となる。

（9）今回の住民監査請求は違法・不当な公金の支出等により、村に損害を与え又は与えるおそれがあることを具体的・客観的に適示していると認めることはできなかった。したがって本件請求に理由がないと認め、法第242条第5項の規定により主文のとおり決定する。

第4付帯意見

本件事案については、上記のとおり違法又は不当な公金の支出は存在しないとの結論となったが、今後の事業執行に当たっては入札参加要件を精査し、広く入札参加者を募集することを検討されたい。

令和6年5月9日

大鹿村代表監査委員 大島 博人

大鹿村監査委員 齋藤 栄子