

ひ 監 発 第 3 3 号
令和3年10月20日

請求人

〇〇 〇〇 様
〇〇 〇〇 様

ひたちなか市監査委員 山村 均

ひたちなか市監査委員 雨澤 正

ひたちなか市職員措置請求について（通知）

令和3年8月26日付けで提出されました，地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の規定に基づく住民監査請求（以下「本件請求」という。）について，法第242条第4項の規定に基づき次のとおり通知します。

記

【結論】

本件請求には理由がないものと判断し，請求を棄却する。

【監査の結果及び内容】

別紙のとおり

以上

I 監査の概要

1 請求書の提出及び受付

令和3年8月26日

2 請求人

住所 ひたちなか市

氏名 ○○ ○○

住所 ひたちなか市

氏名 ○○ ○○

3 請求の要件審査について

上記に係る住民監査請求（以下「本件請求」という。）については、地方自治法(昭和22年法律第67号。)第242条の所定の要件を備えているものと認め、令和3年8月26日付けでこれを受理した。

4 請求の内容（原文のまま掲載）

請求人提出のひたちなか市職員措置請求書による請求の要旨は、次のとおりである。

市は令和2年8月28日、大和リース株式会社水戸支店との間で「ひたちなか市立東石川保育所園舎」に関する「物件賃貸借契約書」を締結した。

以下のことから、契約および支出に関して適正な手続きを経ていないばかりか、支出額についても著しく高額となっており、市民に不要で過大な負担を負わせる事業と言わざるを得ない。

よって、市に対し必要な措置を求めるものである。

① 地方自治法第96条第1項第5号に抵触

当該契約については、賃貸借契約ではなく実質的な建設請負契約であり、市議会の議決案件である。その理由については次のことなどがあげられる。

⑦ 賃借料が著しく高額で、10年の賃貸借期間終了後の無償譲渡の条件（【物件賃貸借契約書・仕様書 5条件(36)】）が付されていることから、売買代金を10年間分割払いする契約(割賦販売契約)であるとみることが妥当である。

⑧ 「出来上がっているものを借りる」のが賃貸借であるが、工事発注の段階から市役所に設計自体の確認を求めており建設請負とみることが妥当である。（【物件賃貸借契約書・仕様書 5条件(1) …設計・施工図面を作成のうえ、市幼児保育課（以下「市」という。）の承認を得ること。】）。

⑨ 委員会や本会議一般質問を通して、執行部答弁は「建設工事」「賃貸借（リース）」など発言が不規則である。

⑩ 建設業法第24条は、「委託その他いかなる名義をもってするかを問わず、報酬を得て建設工事の完成を目的として締結する契約は、建設工事の請負契約とみなして、この法律を適用する。」となっている。

② 指名審査会による選定

指名競争入札に資格を有しない業者を選定している。

また、本来一般競争入札とすべきところを指名競争入札とした理由が明確でない。

③ 地方自治法第237条第3項に抵触

普通財産（建設地）の貸与については、議決案件と考えられるが必要な手続きがなされていない。

5 事実証明書

請求人から提出された事実証明書は以下のとおりである。

- ア 物件賃貸借契約書及び仕様書
- イ 入札（見積）書取書
- ウ 建築主明記写真及び建築計画概要書
- エ 建設業法第24条の趣旨
- オ ひたちなか市立東石川保育園舎賃貸借 建設工事
- カ 保育所整備概要に関すること

II 監査の実施

1 請求人の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、令和3年10月12日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与え、陳述の聴取を行った。

陳述に際して、新たな証拠として以下の書類が提出された。

- キ 見積書（業者不明、令和2年6月28日付け、直接工事費 366,876,140 円 共通費 77,023,860 円 各消費税抜き）
 - ク 貸付利率の推移
 - ケ 基準割引率および基準貸付利率（公定歩合）の推移、政府資金の推移
- また、請求の補正として以下の点が陳述された。
- ・「請求の要旨」中の「市に対し必要な措置を求めるものである。」について、具体的には契約のやり直しを要求するものである。
 - ・「請求の要旨」中の「③地方自治法第237条第3項に抵触」について、「③地方自治法第237条第2項に抵触」に修正する。
 - ・事実証明書オ「ひたちなか市立東石川保育園舎賃貸借 建設工事」について、10年分の法定点検費用（昇降設備、空調機(フロン点検)、消防設備点検、浄化槽点検)と設計費を計上していなかったので計上する。法定点検費用については年間 1,200,000 円の10年分で 12,000,000 円。設計費は 7,000,000 円から 10,000,000 円とみている。

2 監査対象課

- 福祉部幼児保育課
- 総務部管財課

3 関係職員の調査

福祉部幼児保育課及び総務部管財課に対し、令和3年10月12日に陳述の聴取を行うとともに、関係書類の収集及び事実関係の調査を行った。

陳述に際して、対象課から以下の資料が提出された。

- ・住民監査請求の事実関係に係る資料の提出について
- ・東石川保育所園舎賃貸借契約に係る事実関係について
- ・資料1「公立保育所整備費用比較（東石川保育所整備費用に係る妥当性の検証）」
- ・資料2「東石川保育所園舎賃貸借施工体系図」

また、以下の事実が陳述及び提出資料によって判明した。

- ・本件契約の整備手法については、東石川保育所は0歳児から2歳児向けの小規模保育所である高野いろは保育所の連携園として位置づけられており、新園舎は令和2年度に高野いろは保育所へ入所した1歳児が3歳児となる令和4年4月までに供用できることが必須条件である、という前提のもとで決定されている。令和2年度当初から改築事業を開始し令和4年4月までに供用可能とする、24か月以内に事業を完了しなければならない状況が存在した。よって、この条件を満たしつつ期間的余裕も確保可能なリース方式の整備手法を選択した。

4 監査の対象事項

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求の対象となる行為は、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実に限られている。

請求の要旨から、請求人は、本件契約の締結は、地方自治法第96条第1項第5号、地方自治法施行令第167条の12第1項、地方自治法第237条第2項に抵触することから違法な契約であり、またこの契約を原因行為として支出する予定の金額が著しく高額であり、違法若しくは不当であることを主張している。

先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、原因行為を前提としてなされた財務会計上の行為自体が違法となるのは、先行する原因行為が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵が存する場合に限られると解するのが相当であるとされている。（平成4年12月15日最高裁判決参照）

そこで、本件契約について、著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵が存するほどの違法事由があるか、本件契約に対し予定されている公金の支出が違法若しくは不当なものであるかについて監査を実施することとし、次の事項を監査の対象事項とした。

- ①地方自治法第96条第1項第5号について
- ②地方自治法施行令第167条の12第1項について
- ③地方自治法第237条第2項について
- ④本件契約を原因行為として支出予定の公金の金額について

5 事実の確認

- ・令和2年3月26日

令和2年度ひたちなか市一般会計予算原案が可決される。

東石川保育所園舎改築事業（債務負担行為 期間：令和2年度から令和13年度

限度額：726,000,000円)

- ・令和2年7月3日
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借の設計審査・契約事務依頼書が起案，同日決裁される。
- ・令和2年7月9日
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借の契約事務起案書が起案される。
- ・令和2年7月13日
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借の契約事務起案書が決裁される。
指名通知書が発送される。
- ・令和2年8月28日
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借の入札が執行される。
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借の契約事務（支出負担行為）決議書が起案，同日決裁される。
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借契約が締結される。（賃貸借期間：令和3年10月1日から令和13年9月30日まで 契約金額：637,032,000円）
- ・令和3年3月17日
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借に係る工事が着工される。
- ・令和3年9月30日
ひたちなか市立東石川保育所園舎賃貸借に係る工事が完了される。
- ・令和3年10月1日
ひたちなか市立東石川保育所新園舎竣工式が行われる。
- ・令和3年10月11日
ひたちなか市立東石川保育所新園舎の利用が開始される。

Ⅲ 監査の結果

1 監査の対象事項に対する判断

(1) 監査の対象事項①について

請求の要旨において，請求人は次のとおり主張している。

「当該契約については，賃貸借契約ではなく実質的な建設請負契約であり，市議会の議決案件である。その理由については次のことなどがあげられる。

⑦ 賃借料が著しく高額で，10年の賃貸借期間終了後の無償譲渡の条件（【物件賃貸借契約書及び仕様書 5条件(36)】）が付されていることから，売買代金を10年間分割払いする

契約(割賦販売契約)であるとみるのが妥当である。

- ①「出来上がっているものを借りる」のが賃貸借であるが、工事発注の段階から市役所に設計自体の確認を求めており建設請負とみるのが妥当である。(【物件賃貸借契約書及び仕様書5条件(1)…設計・施工図面を作成のうえ、市幼児保育課(以下「市という。」の承認を得ること。】)。
- ② 委員会や本会議一般質問を通して、執行部答弁は「建設工事」「賃貸借(リース)」など発言が不規則である。
- ③ 建設業法第24条は、「委託その他いかなる名義をもってするかを問わず、報酬を得て建設工事の完成を目的として締結する契約は、建設工事の請負契約とみなして、この法律の規定を適用する。」となっている。」

⑦について

事実証明書ア「物件賃貸借契約書及び仕様書」において、仕様書中「5条件(36)リース期間終了後、本件建物(付帯設備及び外構を含む)は市に無償譲渡すること。」の記述があることが確認された。

なお、請求人は、本件契約が「売買代金を10年間分割払いする契約(割賦販売契約)」であるとして地方自治法第96条第1項第5号に抵触すると主張しているが、地方自治法第96条第1項第5号は、「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。」と規定されており、これを受けた地方自治法施行令第121条の2第1項は、「地方自治法第96条第1項第5号に規定する政令で定める基準は、契約の種類については、別表第三上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。」と規定されている。別表第三上欄に規定されている契約の種類は「工事又は製造の請負」であり、これを受けて、ひたちなか市は、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例(平成6年1月1日条例第43号)を制定しており、同条例第2条において、「地方自治法第96条第1項第5号の規定により議会の議決に付さなければならない契約は、予定価格150,000,000円以上の工事又は製造の請負とする。」と規定されている。これらのことから、請求人は、工事又は製造の請負を対象とする規定に対して、「売買代金を10年間分割払いする契約(割賦販売契約)」、換言すると売買による財産の取得にあたりと主張していると解されるが、その場合適用される条文は、地方自治法第96条第1項第8号「前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。」、地方自治法施行令第121条の2第2項「地方自治法第96条第1項第8号に規定する政令で定める基準は、財産の取得又は処分の種類については、別表第四上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。」、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第3条「地方自治法第96条第1項第8号の規定により議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格20,000,000円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い(土地については1件5,000平方メートル以上のものに係るものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。」となる。

この件について、事実証明書ア「物件賃貸借契約書及び仕様書」において、仕様書中「5条件(12) 賃貸借期間中における火災保険は店舗総合保険とし、受注者が加入すること。」「5条件(53)「賃貸借期間中の維持管理については、次により行うものとする。ア 賃貸借期間中の法定点検（昇降設備、空調機(フロン点検)、消防設備点検、浄化槽点検)は、受注者が行い、指摘事項があった場合には速やかに改善を図ること。」という記述があることが確認された。このことから、本件の金額は、貸借する建物や備品の整備に要した費用だけでなく、火災保険や賃貸借期間中の各種法定点検の費用も含めて算出された金額である。つまり本件の金額は、単純な所有権移転の対価ではなく、賃貸借に係る対価として包括的に支払われる賃借料と解することが妥当である。

したがって、本件契約における賃借料は、「リース期間終了後、本件建物（付帯設備及び外構を含む）は市に無償譲渡すること」と条件が付されていることを理由に、賃借料としての性質が直ちに否定されるものではなく、請求人が主張するように本件契約を割賦販売契約とみることが妥当であるとは認められない。

④について

事実証明書ア「物件賃貸借契約書及び仕様書」において、仕様書中「5条件(1) 施設の設置については、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年厚生省令第63号）」の規定をすべて満たす設計・施工図面を作成の上、市幼児保育課（以下「市」という。）の承認を得ること。」の記述があることが確認された。

この件について、事実証明書ア「物件賃貸借契約書及び仕様書」から、契約書中「3. 賃貸借期間 令和3年10月1日から令和13年9月30日まで 10ヵ年」、「4. 設置期限 建物完成期限 令和3年8月31日 外構完成期限 令和3年9月30日」、「第3条 乙は、物件を契約書記載の設置期限までに、契約書記載の設置場所に設置し、甲が正常に使用できる状態に調整し、引渡さなければならない。」「5条 甲は、引渡しを受けた物件については、善良な管理者の注意をもって使用し、維持管理しなければならない。2 当該物件の引渡し完了後は、甲の責任でこれを行うものとする。3 乙は、瑕疵担保の範囲内で修繕義務を負担するものとし、乙が実施するそれ以外の修繕義務を負わない」、仕様書中「5条件(12) 賃貸借期間中における火災保険は店舗総合保険とし、受注者が加入すること。」「5条件(36) リース期間終了後、本件建物（付帯設備及び外構を含む）は市に無償譲渡すること。」「5条件(53)「賃貸借期間中の維持管理については、次により行うものとする。ア 賃貸借期間中の法定点検（昇降設備、空調機(フロン点検)、消防設備点検、浄化槽点検)は、受注者が行い、指摘事項があった場合には速やかに改善を図ること。」という記述があることが確認された。このことから、市の希望する物件（保育園舎、その付帯設備及び外構）を設計・設置し、当該物件を令和3年10月1日から令和13年9月30日まで賃貸借し、賃貸借期間中の火災保険、法定点検について受注者が負担し、賃貸借期間終了後、市に無償譲渡する契約であると解した。

よって、本件契約は民法に規定される典型契約ではなく、顧客たる市の希望する物件（保育園舎、その付帯設備及び外構）を調達し、調達した物件を長期間賃貸借し、期間中の保守点検等を提供し、期間満了後に市へ無償譲渡するという状況から、賃貸借を中核とした、世間一般で言うファイナンス・リース契約と解することが妥当である。「出来上がっているものを借りる」典型的

な賃貸借契約と異なる点や仕様書中5条件(1)に記述されている内容を理由として、本件契約の賃貸借としての性質が直ちに否定されると解するのは妥当でない。

したがって、請求人が主張するように本件契約を建設請負とみるのが妥当であるとは認められない。

※典型契約：民法において規定されている、贈与、売買、交換、消費貸借、使用貸借、賃貸借、雇用、請負、委任、寄託、組合、終身定期金、和解の13種の契約（民法第549条～第696条）

㊦について

この事項を裏付ける事実証明書が添付されていないので、この点について論じる必要性はないものの、会議録を確認したところ、言い回しについて不統一な部分は存したが、この事実をもって直ちに契約の性質を決するのは合理性がない。よってこの主張には理由がない。

㊧について

事実証明書エ「建設業法第24条の趣旨」を確認した。

請求人は、当該契約について、名目上賃貸借契約となっているが、実質的には工事の請負契約であるとして地方自治法第96条第1項第5号に抵触することを主張するために建設業法第24条を引用したものと推察される。

地方自治法及び同施行令において、工事の請負の定義は存在しないことから、契約の種類に係る判断基準は一般法である民法に求めることが適当である。民法の契約に係る特別法の一つに建設業法があり、建設業法第24条は、「委託その他いかなる名義をもってするかを問わず、報酬を得て建設工事の完成を目的として締結する契約は、建設工事の請負契約とみなして、この法律の規定を適用する。」と規定している。これは、契約の目的を建設工事の完成におく契約は、委託その他いかなる名義であっても建設工事の請負契約とみなし、建設業法を適用する規定であると解せる。

本件契約についてみると、事実証明書ア「物件賃貸借契約書及び仕様書」から、市の希望する物件（保育園舎、その付帯設備及び外構）を設計・設置し、当該物件を令和3年10月1日から令和13年9月30日まで賃貸借し、賃貸借期間中の火災保険、法定点検について受注者が負担することが確認された。物件の設計・設置、すなわち園舎の建設はなされているが、園舎の建設は契約全体の工程の一部に過ぎない。園舎の完成に留まらず、調達された当該物件を借り受け、使用することが、本件契約の目的であると言える。「報酬を得て建設工事の完成を目的として締結する契約」とは、その目的が異なるので、建設業法第24条の規定が適用されるものではないと解される。

以上のことから、対象事項㊦について地方自治法第96条第1項第5号に抵触したとは認められず、請求人の主張には理由がない。

(2) 監査の対象事項㊧について

請求の要旨において、請求人は次のとおり主張している。

「指名競争入札に資格を有しない業者を選定している。また、本来一般競争入札とすべきところを指名競争入札とした理由が明確でない。」

事実証明書ア「物件賃貸借契約書及び仕様書」において、仕様書中「5条件(4)施設の設置において、受注者は建設業法上の定めにより特定建設業の許可を有すること。」とあり、これを受けての主張であると思料される。関係職員からの聴取により確認したところ、入札に参加した業者10社中、特定建設業の資格を有する業者は5社であり、残り5社は特定建設業の許可を有していなかった。

この点について、関係職員からの聴取によると、「事業手法としてリース方式が採用されたことをもって、一般競争入札実施要綱に定める建設工事等に該当しない案件となることから、物品調達入札参加有資格者名簿に登載された有資格者の中から業者を選定し、指名競争入札を実施することになった。指名業者の選定については、地方自治法施行令第167条の12第1項の規定に則り、有資格者審査を経た有資格者、物品調達入札参加有資格者名簿に登載された有資格者の中から契約の履行が可能と判断した指名業者を選定している。指名業者案を作成する段階において、入札参加資格を有する業者のうち、特定建設業の許可を有し、希望の業種及び業務内容が合致する業者は5社のみであった。本件は過去の類似案件である学校校舎等に係る賃貸借契約と比較して高額な案件であったことから、より競争性を高める観点から10社を指名することとした。建設業法の定めによる特定建設業の許可を有することを条件とした意図は、新園舎が公共施設として整備される以上、特定建設業の許可を有する業者において履行されることが望ましいとの考え方に基づくものであった。こうした状況を踏まえ、特定建設業の資格を有していなかったその他の5社についても、商業施設等の民間での建物リースの実績を有していたことから、工事の工程を特定建設業の許可を有する業者へ発注する方法によっても仕様書の主旨に沿った建物リースが可能であると判断して、指名業者の選定を行った。」ということである。

指名業者の選定については、地方自治法施行令第167条の11第2項「普通地方公共団体の長は、前項に定めるもののほか、指名競争入札に参加する者に必要な資格として、工事又は製造の請負、物件の買入れその他当該普通地方公共団体の長が定める契約について、あらかじめ、契約の種類及び金額に応じ、第167条の5第1項に規定する事項を要件とする資格を定めなければならない。」及びひたちなか市物品調達入札参加資格選定要綱（平成6年11月1日告示第11号）に基づき、業者を選定していることが確認された。また、仕様書中5条件(4)に記載されている特定建設業の資格については、本件契約がファイナンス・リース契約である点を考慮すると、リース業者が特定建設業の資格を持つ者へ工事の工程を発注するという手法は商慣習上のものであり、これによって仕様書の主旨を満たせないとする理由にあたらぬ。

また、「本来一般競争入札とすべきところを指名競争入札とした理由が明確でない。」という請求人の主張について、確かに地方自治法においては、最も競争性、透明性、経済性等に優れた一般競争入札を原則として掲げているものの、一定の場合に、指名競争入札等による方法により契約を締結することが認められている。本件契約についてみると、物品調達入札参加有資格者名簿に登載され、建物リースの取引実績を有する業者が少数であることから、地方自治法施行令第167条第2号「その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要があると認められる程度に少数である契約をするとき。」に該当するものと思料される。

以上のことから、対象事項②について違法性があるとは認められず、請求人の主張には理由が

ない。

(3) 監査の対象事項③について

請求の要旨において、請求人は次のとおり主張している。

「普通財産（建設地）の貸与については、議決案件と考えられるが必要な手続きがなされていない。」

この事項を裏付ける事実証明書が添付されていないので、この点について論じる必要性はないものの、当該保育園舎建築地が普通財産にあたるかという点について考察する。昭和55年6月23日広島高裁判決において、「行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいうのであるから（地方自治法第238条第3項）、公有財産が行政財産と普通財産のいずれに分類されるかは専らその用途によつて決せられ、普通地方公共団体が内部処理として如何なる分類をしているかは関係ないものと解すべきである。」と判示され、また、地方自治法関係実務辞典1342頁において、「地方公共団体において、まだ行政財産に供するための手続きは完了していないが、行政財産として供することが予定されているものは、予定公物と呼ばれることがある。予定公物の管理手続きその他については地方自治法上特に規定されていないが、行政財産に準じて取り扱うべきものとされている。」と記述されている。したがって、当該保育園舎建築地は保育所用地として供することが予定されている予定公物であり、行政財産に準じて取り扱うべきものであると解せる。

また、当該保育園舎建築地にリース会社が所有する建物が建設されることから、当該保育園舎建築地をリース会社に貸与する手続きを行う必要があったか、という点について考察する。工事請負契約によって公共施設を建設する場合においても、引渡しを受けるまでの間は建物の所有権が請負人に帰属していながらも行政財産の貸し付けや目的外使用許可の手続きを要さないことから、行政財産の土地の上に市自らが運営する公共施設を設置する場合は契約の種類や建物の所有権の帰属に関係なく土地の自己使用であると解することが妥当である。

以上のことから、対象事項③は、行政財産に準じて取り扱うべき土地の上に市自らが運営する公共施設を設置することから、土地の自己使用にあたり、地方自治法第237条第2項に抵触するとは言えず、財産の交換・貸与等を議決事件とする地方自治法第96条第1項第6号にも抵触するとは言えない。したがって違法性があるとは認められず、請求人の主張には理由がない。

(4) 監査の対象事項④について

請求の要旨において、請求人は次のとおり主張している。

「以下のことから、契約および支出に関して適正な手続きを経ていないばかりか、支出額についても著しく高額となっており、市民に不要で過大な負担を負わせる事業と言わざるを得ない。よって、市に対し必要な措置を求めるものである。」

「支出額についても著しく高額となっており」という点について、高額であることを証する書類として、事実証明書オ「ひたちなか市立東石川保育園舎賃貸借建設工事」、カ「保育所整備概要に関すること」、キ「見積書」、ク「貸付利率の推移」及びケ「基準割引率および基準貸付利率（公定歩合）の推移、政府資金の推移」が提出された。事実証明書オの内容は、建築費 367,000,000

円、外構費（土木）43,000,000円、備品費15,000,000円、消費税42,500,000円、これらの小計467,500,000円と起債金利相当額（0.2%金利、10年）10,000,000円を合わせた額を賃貸借契約総額637,032,000円から差し引いて10万円未満を切り捨てた159,500,000円が過大支出である、となっている。上記の建築費や外構費は、事実証明書キを参照しており、備品費については事実証明書カを参照して記載された。事実証明書キ「見積書」については、直接工事費366,876,140円、共通費（共通仮設費、共通管理費、現場管理費等）77,023,860円の合計443,900,000円（税抜）が記載されていた。事実証明書オの建設費は、この直接工事費を参照しており、外構費（土木）はこの直接工事費に含まれる外構費42,895,550円を参照したものである。陳述の際に、計上されていない設計費及び法定点検費用（10年分）をどの程度見込んでいるのか質問したところ、設計費は7,000,000～10,000,000円、法定点検費用（10年分）は12,000,000円との回答を得た。

以上の内容を踏まえたところ、建築費366,876,140円、備品費15,000,000円、設計費10,000,000円、共通費77,023,860円、法定点検費用（10年分）12,000,000円、これらの小計（税抜）が480,900,000円となり、消費税込みで528,990,000円となる。これに起債金利相当額（0.2%、10年分）10,000,000円を加え、賃貸借契約総額637,032,000円から差し引いた額が98,042,000円となり（表1参照）、この金額が過大支出であり、「著しく高額」となっていると主張するところであると解した。

ところで、事実証明書キ「見積書」について、何らかの業者が作成したものと思料されるが、業者名や社印がなく由来が不明である。更に、設計費及び法定点検費用（10年分）について、この金額を裏付ける証拠がなく、請求人の主観に基づいて設定された数値であり、どちらも証拠としての客観性に乏しい。

また、対象課から「公立保育所整備費用比較（東石川保育所整備費用に係る妥当性の検証）」（表2参照）が提出された。この資料は東石川保育園舎と同時期に同規模で整備された他自治体の公立保育所の事例と比較することで、本件契約の金額の妥当性を検証したものである。他自治体の公立保育所の事例を比較対象とすることで、契約金額や決算額から整備費用の総額を把握することが可能となっている。検証の際、建設工事に係る物価変動や消費増税の影響を加味するとともに、総事業費に含まれる特殊要因を除外し同条件としたうえで、1㎡あたりの単価で比較することが最も適切であるとの考えに基づき検証を行った、とのことである。この資料によると、整備費から保守管理、金利相当分、解体費を除いた純整備費に建築費指数を適用し、比較用整備費を算出、この数値を延床面積で除し平米単価を算出することで比較検証した。これによって算出された東石川保育所の平米単価449,000円という値は、同じリース方式で整備されたA保育園の平米単価528,000円、工事請負として設計施工を一括で発注したB保育園の平米単価475,000円、工事請負として設計施工を分離・分割して発注したC保育所の平米単価455,000円、これらの事例と比較して格段に高額なものではなく、同程度もしくは東石川保育所の方が下回る金額であると言える。また、単純に整備費を比較した場合でも、東石川保育所637,032,000円に対し、A保育園860,592,000円、B保育園648,000,000円、C保育所640,298,000円とこちらも同様に、同程度もしくは東石川保育所の方が下回る金額であると言える。よって、本件契約の金額については、同規模の工事請負の事例、リース方式の事例と比較しても「著しく高額」であるとは言い難い。

なお、東石川保育所の改築における期間的制約、令和2年度当初から令和4年4月までの24

か月以内の事業完了を目指すにあたって、設計と施工を分離・分割発注する、いわゆる従来型の工事請負の手法で整備したC保育所の場合、平成29年度に基本設計、平成30年度に実施設計、令和元年度に工事实施、令和2年7月6日に開園と、基本設計から開園まで39か月を要している。設計と施工を一括して発注する公募型プロポーザル方式で整備したB保育園においては、手続き開始の公告が平成30年3月26日、平成30年4月から7月まで業者選定作業を行い、平成30年8月から平成31年1月に設計作業、平成31年2月から令和2年1月まで工事、令和2年2月1日に開園と、プロポーザル公告から開園まで22か月を要している。なお、この期間に加え、プロポーザル公告に至るまでの事務的な準備期間12か月も存在する。これに対し、リース方式による整備の場合、計画準備から入札までの期間が3か月、調査・設計業務から工事着手まで4か月、工事着手から完了まで8か月と、合わせて15か月の期間が要すると見込まれた。東石川保育所の場合、計画準備及び仕様書等作成に2か月、契約発注準備に3か月、設計に5か月、工事に8か月と、当初見込んだ期間を3か月ほど超えたものの、合わせて18か月を費やし整備された。24か月以内に事業を完了しなければならないという前提条件のある中、これを満たしつつ期間的余裕も確保可能なリース方式の整備手法を選択することは妥当性のある判断である。

以上のことから、対象事項④について著しく高額であることは認められず、請求人の主張には理由がない。

表1 請求人提出資料及び主張に基づく金額

	事実証明書④ (A)	事実証明書⑤ (B)	陳述において 判明した額 (C)	(A), (B), (C) 総合
賃貸借契約総額	637,032,000円			637,032,000円
建築費	367,000,000円	366,876,140円 (直接工事費)		366,876,140円
外構費(土木)	43,000,000円	42,895,550円 (上記直接工事費に含む)		
備品費	15,000,000円			15,000,000円
設計費			10,000,000円	10,000,000円
共通費		77,023,860円		77,023,860円
法定点検費用(10年分)			12,000,000円	12,000,000円
小計(税抜)	425,000,000円	443,900,000円		480,900,000円
消費税	42,500,000円	44,390,000円		48,090,000円
小計(税込)	467,500,000円	488,290,000円		528,990,000円
起債(0.2%金利, 10年)	10,000,000円			10,000,000円
過大支出	159,500,000円			98,042,000円

表2 関係職員提出資料「公立保育所整備費用比較（東石川保育所整備費用に係る妥当性の検証）」

NO.	項目	東石川保育所	A保育園	B保育園	C保育所
1	整備手法	リース方式	リース方式	請負・DB方式	請負・従来方式
2	竣工年	令和3（2021）年	令和元（2019）年	令和2（2020）年	令和2（2020）年
3	延床面積	1,210.14 m ²	1,499.00 m ²	1,392.15 m ²	1,326.90 m ²
4	建物構造	重量鉄骨造2階建	重量鉄骨造2階建	重量鉄骨造3階建	重量鉄骨造1階建
5	重要度係数（参考）	1.25	不明	不明	1.25
6	定員	120名	180名	108名	140名
7	整備費	637,032千円	860,592千円	648,000千円	640,298千円
8	うち保守管理	30,000千円	不明	0千円	0千円
9	うち金利相当分	63,703千円	86,059千円	0千円	0千円
10	うち解体費	0千円	0千円	0千円	48,402千円
11	純整備費	543,329千円	774,533千円	648,000千円	591,896千円
12	建築費指数（鉄骨）	120.1	117.6	117.8	117.8
13	比較用整備費	543,329千円	790,998千円	660,652千円	603,453千円
14	平米単価	449千円	528千円	475千円	455千円
15	乖離率（%）	-	17.53	5.70	1.29

※No.5 重要度係数：構造計算の際に必要な保有水平耐力を割り増す、耐震性能を向上させるための補正係数。国土交通省が定め、官庁施設に適用されるもの。1.00超であれば耐震性能が向上するが連動してコストも上昇する。

※No.7 整備費：建物・外構・備品の整備に要した額に加え、No.10～12を含む額。A保育園は消費増税分を調整した後の金額。

※No.8 保守管理：法定点検等に係る費用相当分。一般的には整備費とは別計上されるが東石川保育所は整備費に含まれており、他の保育所と同条件で比較するためにはこれを差し引く必要がある。エレベーター分を含み300万円/年と仮定。

※No.9 金利相当分：従来方式では金利相当分が公債費として別計上される。同条件で比較するためにはリース方式の整備費から金利相当分を差し引く必要がある。ここでは整備費総額の10%（年利約2%相当）と仮定。

※No.10 解体費：C保育所は外構工事に旧園舎の解体撤去が含まれる。東石川保育所旧園舎解体費の平米単価（予算見積額約50.9千円/m²）から算出したもの

※No.11 純整備費：建物・外構・備品の整備に要した純粋な金額。同条件で比較するため、No.9からNo.10～12を除外したもの

※No.12 建築費指数：一般財団法人建設物価調査会が公表する建築工事における税抜価格の物価指数。2011年を基準として工事価格の変動を時系列的に把握できる。

※No.13 比較用整備費：物価水準を同条件とするため、各保育所の純整備費を東石川保育所の建築費指数で再計算したもの

※No.14 m²単価：床面積1m²あたりの価格により比較するため、比較用整備費を延床面積で除

したもの

※No. 15 乖 離 率：東石川保育所の平米単価を基準とした場合に、各保育所の平米単価が何%乖離しているかを表す指標

2 結論

監査の対象事項に対する判断のとおり、本件請求には理由がないものと認められる。

3 意見

本件請求における監査の結果は前述のとおりであるが、以下のとおり意見を付す。

本件のような、民法上規定されていない非典型契約は契約自由の原則（内容の自由、民法第521条第2項）を根拠としてその有効性を許容されており、このような類型の契約を利用する機会は今後も想定される。近隣市町村の動向や判例等を十分に整理参考としながら、市民や議会への説明に努められたい。

入札の方式等について、本件のようなケースは今後も起こり得るので、対応マニュアルを整備するなど対策に努められたい。