

監査公表第4号

令和2年5月7日付けで受理した彦根市職員措置請求について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第5項の規定に基づき監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

令和2年(2020年)6月29日

彦根市監査委員	若林 忠彦
彦根市監査委員	和田 一繁

## 彦根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

住所 彦根市

氏名 (略)

#### 2 請求の受理

本件請求は、令和2年5月7日に提出され、書面で確認できる範囲において、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条の所定の要件を具備しているものと認め、同日付けでこれを受理した。

#### 3 請求内容

##### (1) 措置請求

監査委員は、彦根市に、彦根市長大久保貴に対し、彦根市が令和元年5月8日に岐建株式会社に支払った民事調停金2億6593万2000円を、彦根市長大久保貴が彦根市に与えた損害賠償金として請求するよう勧告されたい。

##### (2) 請求理由

彦根市が岐建株式会社に民事調停金を支払うに至った経過および請求人が監査委員に勧告を求める理由は、次のとおりである。

なお、彦根市と岐建株式会社滋賀支店(以下「岐建」という。)との協議などに関する記述以外の客観的な事案の経過については(3)ア添付の資料⑤『庁舎耐震化整備事業(庁舎耐震補強・増築・改修工事)』に係る事案の経過(以下「本件事案の経過」という。)などによることとする。

ア 彦根市は、庁舎耐震化整備事業について、平成29年5月17日に入札を行ったが不調となった。このとき株式会社鴻池組京都支店(以下「鴻池組」という。)および岐建は41億円の同額で入札した。このように、2社が同額で入札することは偶然であると言えるだろうか。以後の鴻池組と岐建との入札金額などの比較から鴻池組は入札を成立させるためのダミー(実物のように見せかけたもの)であったと考えられる。

イ 同日の2回目の入札も不調となった。鴻池組の金額は岐建より4000万円下回ったが、このように4000万円という端数がない入札差額は極めて不自然である。

ウ 翌5月18日、彦根市は、随意契約の交渉相手を決定するため両社に見積書を提出させたところ、岐建の金額が100万円下回ったので岐建が交渉相手となった。わずか100万円という差額も極めて不自然である。

エ 5月20日彦根市と岐建は、予定価格29億3900万円と岐建の見積額38億7700万円との差額を埋めるため9億4200万円分の工事を取りやめることで合意した。これが

彦根市と岐建との間の 9 億 4200 万円分の工事取りやめのいわゆる「裏合意」である。

なぜ、予定価格の 3 割も超える工事取りやめの裏合意を行う必要があったのか、そのような裏合意を必要としたのは誰かについては、彦根市議会の「市庁舎耐震補強・増築・改築工事にかかる工事請負契約に関する調査特別委員会」(以下「特別委員会」という。)は明確にしていない。

オ これほど巨額の裏合意は、地方自治法施行令違反を云々するまでもなく民法第 90 条の公序良俗に反する法律行為として無効である。

カ それにも関わらず、彦根市と岐建は「裏合意」を秘し、5 月 29 日、税込み 31 億 6980 万円で仮契約を締結し、同年 6 月 22 日、彦根市議会は「裏合意」の存在を知らないまま、彦根市・岐建間の請負契約(以下「本件請負契約」という。)について議決した。

キ 31 億 6980 万円のうち 9 億 4200 万円もの工事取りやめを含む本件請負契約は、「裏合意」が無効であるとともに請負契約そのものも民法第 90 条の公序良俗に反する法律行為であり無効である。

ク しかし、彦根市と岐建は、この無効な本件請負契約を有効として取り扱い、平成 29 年 6 月 27 日、岐建からの「既存部分の改修などについてどうするのか詳細が決まらないと下請業者の段取りができない」との申出により彦根市・岐建間で協議を続けていたようであり、同年 8 月下旬には岐建は「一部工事の取りやめにより耐震補強工事のみしか実施しない」、同年 9 月 15 日・28 日には「既存庁舎の改修は殆ど着手できない」、同年 11 月 13 日には「一部工事は施行できない」、同年 11 月 22 日には「今後の工事のスケジュールや職人の確保、経費に影響するので早く方針を決定してほしい」などと彦根市に申し入れ、川嶋副市長は「年内には何らかの合意をしたい」と発言していたとのことである。

ケ このように、彦根市が作成した本件事案の経過によれば、川嶋副市長辞任前はもとより辞任後も彦根市と岐建の間では「裏合意」に関する善後策について協議が行われていたようであるが、少なくとも平成 29 年秋には 9 億 4200 万円の工事取りやめの「裏合意」が発覚していたにもかかわらず(ただし、請求人は、彦根市・岐建間の「裏合意」締結時に既に彦根市長大久保貴も「裏合意」を知悉していたと考えている。)、岐建はほしいままに建築資材を購入し鉄骨の加工まで行っていたのであり、このような同社の行為は、本件事案の経過を前提にしても、裏合意を知悉し、それがいずれ露見することを予測しながら無効な本件請負契約を強行する全く社会正義に反する違法行為である。

コ また、彦根市長大久保貴は、自分は裏合意を知らなかったと否定しているが、市長が 9 億 4200 万円の工事取りやめの「裏合意」を真に知らなかったのであれば本件請負契約は民法第 95 条の錯誤に該当し「無効」であるから(その後「取り消すことができる」と改正された。)、裏合意」の存在を知ったとき、市長として直ちに岐建および担当した彦根市職員に無効であることを宣明し、しかるべき処置を行うべきであった。

サ しかし、彦根市長大久保貴は、このような違法で無効な本件請負契約が締結されてい

たことを知った後においても、岐建および彦根市の担当職員が地方自治法施行令に違反し彦根市に甚大な損害を与えていることを認識しながら、岐建および彦根市職員の違法行為を追及しないばかりか、岐建および彦根市職員に迎合するような態度に終始し、さらに、民法第 90 条の公序良俗に反し第 95 条の錯誤により無効である本件請負契約に関し、わざわざ彦根市が申立人となって岐建を相手方として民事調停の申立てまで行ったのである。(請求人は、このような大久保市長の前後の行動から同人は「裏合意」に締結時から関与していたと推認しているのである。)

シ この調停は、「無効」な本件請負契約の当事者が事後処理の名目で当事者となり、調停手続を利用して合法性を取り繕ったものであり、調停の当事者そのものが無効契約の締結者なのであるから、その調停内容および金銭の支払を彦根市に負担させることは明らかに違法である。

ス それ故、本件調停は彦根市と岐建が無効な本件請負契約をロンダリング(洗濯)するために利用したものであり、彦根市長大久保貴は、無効な本件請負契約を締結した当事者である岐建に対し、民事調停手続を利用して彦根市が負担すべきではない民事調停金 2 億 6593 万 2000 円およびその他の調停内容を負担し岐建に対し利益を供与したものである。

セ よって、このような彦根市長大久保貴の公金支出行為が違法であることは明白であるから監査委員として彦根市長大久保貴に対し上記金員を彦根市に損害賠償するように勧告されたく請求するものである。

### (3) 事実を証する書面

ア 市庁舎耐震補強・増築・改修工事にかかる工事請負契約に関する調査特別委員会調査報告書

イ 調停の成立につき議決を求めることについて

ウ 「市庁舎耐震補強・増築・改修工事」に係る工事請負費について

エ 職員の懲戒処分について

オ 民法第 90 条(公序良俗)、同法第 95 条(錯誤)

## 第 2 監査の執行

### 1 請求人の証拠の提出および陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、令和 2 年 5 月 28 日、請求人に対し、証拠の提出および陳述の機会を与えた。

今回、請求内容を補充する新たな証拠の提出などはなかった。

請求人が請求内容に関して述べた発言の大意については、以下のとおりである。

(1) 31 億円余りの契約金額で、9 億 4000 万円もの巨額の工事取りやめ合意を含んでいることは、正に公序良俗違反である。

(2) 市長が知らない所で勝手に合意がされていたのであれば、合意に携わった職員を直ちに処分し、契約が錯誤により無効であると職員と相手方に明確に言うべきであった。

(3) 無効な契約であり、支払うべきでない金をこちらから支払うという、妙な調停を市が申し立て、金を支払う正当性を調停成立により取得したものである。

## 2 関係職員の事情聴取等

法第 199 条第 8 項の規定に基づき関係書類を調査するとともに、令和 2 年 5 月 29 日に、関係職員である総務部および都市建設部の職員に対し事情聴取を行ったところ、次のような陳述がなされた。

- (1) 川嶋副市長の辞任後、不適切な事務処理の解消と本庁舎耐震化整備事業を遂行していくため、本件事案について市議会への説明と報道機関に発表を行うとともに、岐建に対して、工事の一部中止の要請後、本件請負契約を解除し、出来高精算する提案を行った。
- (2) 民事調停の申し立てについては、一日も早い関連業務の正常化を図るため、様々な選択肢の中から弁護士のアドバイスもいただきながら組織内で決定した。

## 第 3 監査の結果

### 1 主文

本件請求を棄却する。

### 2 理由

#### (1) 関係法令

##### 【民法】

(公序良俗)

第 90 条 公の秩序又は善良の風俗に反する事項を目的とする法律行為は、無効とする。

(錯誤)

第 95 条 意思表示は、法律行為の要素に錯誤があったときは、無効とする。ただし、表意者に重大な過失があったときは、表意者は、自らその無効を主張することができない。

##### 【地方自治法】

(契約の締結)

第 234 条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

(3~6 項 略)

##### 【地方自治法施行令】

(随意契約)

第 167 条の 2 地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

一 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格(貸借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額)が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。

二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

(三・四号 略)

五 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。

六 競争入札に付することが不利と認められるとき。

七 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。

八 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。

九 落札者が契約を締結しないとき。

2 前項第八号の規定により随意契約による場合は、契約保証金及び履行期限を除くほか、最初競争入札に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することができない。

(3・4項 略)

## (2) 認定事実

ア 彦根市は、本件請負契約について、平成 29 年 5 月 17 日に入札を行ったが不調となった。このとき鴻池組および岐建は 41 億円の同額で入札した。

イ 同日の 2 回目の入札も不調となった。鴻池組の金額は岐建より 4000 万円下回った。

ウ 同月 18 日、彦根市は、随意契約の交渉相手を決定するため両社に見積書を提出させたところ、岐建の金額が 100 万円下回ったので岐建が交渉相手となった。

エ 同月 20 日、彦根市と岐建は、予定価格 29 億 3900 万円と岐建の見積額 38 億 7700 万円との差額を埋めるため 9 億 4200 万円分の工事を取やめることで合意した。

オ 本件請負契約を締結するに際して、一部工事の取りやめの合意を行ったことは、地方自治法施行令 167 条の 2 第 2 項に違反するものである。

カ 特別委員会では、地方自治法施行令違反の認識に関する証言はあったものの、違反につながる行為を牽引した人物を断定する証言はなかった。

キ 彦根市と岐建は、工事内容を変更する合意を行ったことを説明せず、平成 29 年 5 月 29 日、税込み 31 億 6980 万円で仮契約を締結し、同年 6 月 22 日、彦根市議会は当該合意の存在を知らないまま、彦根市・岐建間の請負契約について議決した。

ク 彦根市は、岐建との間で本件請負契約の解消および出来高の精算を行う調停の申立

てを行うことを平成 30 年 6 月 28 日の彦根市議会臨時会で提案し議決され、同年 7 月 25 日大阪地方裁判所に調停の申立てを行った。

ケ 彦根市は、クの調停を成立させることについて平成 31 年 2 月 14 日の彦根市議会臨時会で提案し議決されたことを受け、同月 20 日に調停が成立したことから、令和元年 5 月 8 日に未払い請負代金 2 億 6593 万 2000 円を岐建に支払った。

### (3) 判断

ア 本件請負契約の私法上の効力について

彦根市は、条件付き一般競争入札が不調となり岐建との間で本件請負契約を随意契約の方法で締結したが、締結に際して一部工事を取りやめる合意がされていた。

地方公共団体が随意契約の方法で契約ができる場合については、法第 234 条第 2 項が「政令で定める場合」としており、随意契約ができる場合の一つとして、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 8 号は、「競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき」と定めているが、同条第 2 項において、「前項第八号の規定により随意契約による場合は、契約保証金及び履行期限を除くほか、最初競争入札に付するとき定めた予定価格その他の条件を変更することができない」と定めている。したがって、一部工事を取りやめる合意を伴った本件請負契約は、競争入札において提示していた仕様書の内容を変更して随意契約を行ったものであり、同条第 2 項の規定に違反するものである。

ところで、普通地方公共団体が随意契約の制限に関する法令に違反して締結した契約の私法上の効力については、次の判例がある。

「普通地方公共団体が随意契約の制限に関する法令に違反して締結した契約は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項の掲げる事由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合や契約の相手方において随意契約の方法によることが許されないことを知り又は知り得べかりし場合など当該契約を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える法令の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効となる」（最高裁昭和 62 年 5 月 19 日判決）。

つまり、彦根市と岐建との間で締結した本件請負契約は地方自治法施行令の規定に違反しているが、「契約の相手方において随意契約の方法によることが許されないことを知り又は知り得べかりし場合」に該当するかであるが、岐建の担当者が同条第 2 項の規定に違反することを知らなかったと特別委員会で証言しており、それを否定する事実も現状では見られない。

次に、「当該契約を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える法令の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合」に当たるかについては、本件事案の経緯によれば、岐建を随意契約の相手に決定した過程に作為は見られず、本件請負契約の請負金額と岐建の見積額との差を埋めるための一部工事を取りやめる合意についても、岐建が積極的に進めた様子は窺えない。

更に、一部工事を取りやめる合意を伴った本件請負契約は、地方自治法施行令第167条の2第2項の「最初競争入札に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することができない」という規定に反しているが、その変更の内容や程度は、「随意契約の締結に制限を加える法令の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合」とまでは言えない。

よって、本件請負契約の締結は、地方自治法施行令の規定に違反するものであっても、私法上無効になるとまでは言えない。

なお、請求人は、彦根市と岐建との間で本件請負契約の締結に際し一部工事を取りやめる合意がされていたことについて、取りやめ工事の金額が巨額であるため、公序良俗に反する法律行為に該当し、当該合意を含む本件請負契約そのものも、公序良俗に反する法律行為に当たり無効である旨主張しているが、前記で述べたとおり、本件請負契約は私法上無効とまでは言えず、公序良俗違反につながるような違法性は認められない。

#### イ 本件請負契約の錯誤による無効について

請求人は、彦根市長が一部工事を取りやめる合意がされていたことを真に知らなかったのであれば、本件請負契約は、錯誤に該当し無効である旨述べている。

しかし、地方公共団体では、長の権限を内部組織において補助し執行するいわゆる補助執行が行われている。専決・代決など形式的な代理権の授与をすることなく、事実上、長の行為を補助機関である職員が長の名前で行っている。

したがって、本件請負契約の締結に際し一部工事を取りやめる合意がされていたことについて、彦根市長が真に知らなかった場合も、市長の行為を補助機関である職員が市長の名前で行ったものと認められるのであれば、本件請負契約は直ちに錯誤に該当するとは言えず無効とはならない。

#### ウ 調停の申立てについて

請求人は、本件請負契約は無効であることを市長が宣明し、しかるべき処置を行うべきであった。無効である本件請負契約に関し、彦根市が岐建を相手方として民事調停の申立てを行ったが、これは民事調停を利用して合法性を取り繕ったものであり、調停の成立により未払いの請負代金を岐建に支払ったことは、違法である旨述べている。

しかし、本件請負契約が仮に無効であったとしても、岐建が行った工事が有価値であれば、金銭の支払に応じない場合、岐建から不当利得返還請求を受ける虞がある。

また、本件請負契約が無効であると宣明しても、工事の打切りを要請した場合、岐建から本件請負契約は有効であるとして損害賠償請求を受けるリスクも考えられる。

いずれにせよ、民事調停の申立てを行わず、一方的に本件請負契約の無効を主張し、金銭の支払に応じないことは現実的ではなく、本庁舎耐震化整備事業における混乱を長期化させることが予想される。

したがって、民事調停の申立てを行い、本件請負契約を合意解約し、出来高精算の方法で早期に解決を図ったことは、合理的な判断であったと言える。



なお、本件請負契約は、地方自治法施行令の規定に違反するものの、アで述べたとおり、私法上は有効であり、調停の合意内容が違法であったり著しく正義に反するような場合は、裁判所においてその内容で調停を成立させることは考えられない。

よって、民事調停の成立により未払いの請負代金を岐建に支払ったことは、違法であるとは言えない。

(4) 結論

よって、本件請求には理由がないと認め、法第 242 条第 5 項の規定により主文のとおり決定する。