

地方自治法（昭和２２年法律第６７号。以下「法」という。）第２４２条第１項の規定に基づき提出された県立王寺工業高等学校の焼却炉解体関連工事に係る住民監査請求についての監査結果は、次のとおりである。

奈良県監査委員	内 野 正 博
同	森 田 康 文
同	田 尻 匠
同	小 林 誠

第１ 監査の請求

１ 請求人 略

２ 請求書の提出日 令和３年４月２０日

３ 請求の要旨 監査請求書の内容から、請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

（１）措置要求事項

奈良県知事（以下「知事」という。）に対し、知事、県立王寺工業高等学校（以下「王寺工業高校」という。）の校長（以下「校長」という。）及び株式会社菊井組（以下「受注者」という。）に対し、令和２年度の王寺工業高校の焼却炉解体関連工事として支払った合計６,７７９,３００円の２割に当たる１,３５５,８６０円の損害賠償請求をするよう求める。

（２）請求の理由

ア 合理的な理由もなく分割発注された工事の概要

王寺工業高校においては、令和２年４月以降、受注者に次の工事を発注し、工事請負代金を支払った。

①焼却炉ダイオキシン洗淨処分工事

（ア）契約日

令和２年５月２１日

（イ）契約金額

2,420,000円

(ウ)支払日

令和2年7月7日 2,420,000円

②校舎解体に伴う解体・撤去工事

(ア)契約日

令和2年5月21日

(イ)契約金額

2,072,400円

(ウ)支払日

令和2年7月7日 2,072,400円

③校舎解体に伴う公使室新設と駐輪場撤去工事

(ア)契約日

令和2年6月18日

(イ)契約金額

2,286,900円

(ウ)支払日

令和2年8月31日 2,286,900円

以上の①～③の各工事（「以下「本件の3件の焼却炉解体関連工事」という。）の契約は、いずれも地方自治法施行令（以下「令」という。）第167条の2第1項第1号に基づく随意契約（以下「少額随契」という。）の方法によっている。

イ 分割発注の違法性

法第234条の定めについて、「普通地方公共団体の締結する契約については、機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点から、一般競争入札の方法によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置づけているものと解することができる。そして、そのような例外的な方法の一つである随意契約によるときは、手続が簡略で経費の負担が少なく済み、しかも、契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定できるという長所がある反面、契約の相手方が固定化し、契約の締結が情実に左右されるなど公正を

妨げる事態を生じるおそれがあるという短所も指摘され得ることから、令第167条の2第1項は前記法の趣旨を受けて同項に掲げる一定の場合に限定して随意契約の方法による契約の締結を許容することとしたもの」と解される。（昭和62年3月20日の最高裁判所の判決）

そして、「法施行令167条の2第1項第1号が、少額契約の場合に随意契約によることができるとしたのは、予定価格が少額な場合にまで常に競争入札によるべきこととするのはかえって行政コストを増す結果となる上、少額の場合には、上記弊害による影響が少ないためと解される。したがって、普通地方公共団体が締結する工事の請負契約について、1個の契約として締結するのが通常と認められるにもかかわらず、複数の契約に分割して締結することによって、法令が随意契約によることができる場合を限定した趣旨を潜脱することになる場合には、（いかなる範囲の工事について1個の契約として締結するかにかか）裁量の逸脱又は濫用があり、同号に該当しないものを随意契約の方法によったもの」と解すべきである。（平成24年6月22日の京都地方裁判所の判決他）

「本件の3件の焼却炉解体関連工事」は、いずれも王寺工業高校の耐震化に関連した工事であり、施工場所、工期、さらに工事の種類にしても、相互に密接に関係するものであるところ、通常であれば一括して1個の契約として締結されるのが通常と認められるものである。ところが、これをことさらに3個の契約に分割し、しかも個々の契約金額が奈良県規則16条1項1号にかかる250万円の枠に収めている。

本来1個の契約として締結すべき工事を、意図的に細分化することは、法又は令の趣旨を潜脱又は濫用するものである。

以上によれば、「本件の3件の焼却炉解体関連工事」は、令167条の2第1項1号に該当しないものを随意契約によったものということになる。

ウ 故意、重過失

①校長について

校長は、本件の3件の焼却炉解体関連工事に係る契約について、知事から支出負担行為の権限の委任を受け、契約を締結し、支出命令をした。

したがって、故意又は重大な過失により、財務会計法規に違反して本件の3件の焼却炉解体関連工事に係る契約を締結し、奈良県（以下「県」という。）に損害を与えた場合は、これによって生じた損害を賠償する必要がある。（法第243条の2第1項後段、同条第3項）

この点、本件の3件の焼却炉解体関連工事の内容等に照らした場合、本来

1 件の契約として締結すべきことは一目瞭然であり、敢えて 3 個の契約に細分化し発注することが令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号等の枠組みを潜脱することになる違法な「分割発注」に係るものであることは容易に認識できた。

以上の事実を鑑みると、校長に故意又は重大な過失が存在したことは明らかである。

②知事について

知事は、予算の執行等の「財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている者」に該当する。（昭和 62 年 4 月 10 日の最高裁判所の判決、法第 148 条、法 149 条）

知事は、校長に、その経費支出等の権限を委任している。しかし、委任を受けた職員の財務会計上の違法行為を阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりその補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときには、やはり、損害賠償義務を負うことになる。（平成 5 年 2 月 16 日の最高裁判所の判決）

知事は、校長が令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号等の趣旨を潜脱する違法な「分割発注」を行うとしているにもかかわらず、敢えてこれを放置し、又は過失によって阻止しなかった。

以上の事実を鑑みると、知事に故意又は過失が存在したことは明らかであり、県に対し、損害賠償義務を負っている。

③受注者について

受注者は、王寺工業高校に限らず、奈良県下の県立高校に係る一連の工事を不自然なほど多数受注している。しかも、今回のような違法な分割発注にも、これまで複数関わっている。

今回のような契約が、令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号等の趣旨を潜脱する違法なものであることについても、十分に認識している。

したがって、受注者についても、校長、知事とともに、連帯して賠償義務を負っている。

エ 違法な随意契約によって生じた県の損害

違法な随意契約が締結されたことによって、競争性が不当に喪失させられ、その分だけ工事請負代金が上昇したことになる。

その具体的な金額は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号。以下「独占禁止法」という。）違反に係る事例と同様

に考えるのが相当である。ここで、王寺工業高校が受注者と締結した各契約書においては、このような事例に係る損害として、請負代金額の10分の2に相当する金額を予定している。（各契約書の第52条）

したがって、本件の3件の焼却炉解体関連工事の契約金額の合計6,779,300円の2割に当たる1,355,860円が県の損害となる。

オ まとめ

以上により、県は、知事及び校長、受注者に対して、本件の3件の焼却炉解体関連工事の契約に関して、1,355,860円の損害賠償請求権を有している。

4 請求人から提出された事実証明書

- (1) 本件の3件の焼却炉解体関連工事に係る契約書
- (2) 本件の3件の焼却炉解体関連工事に係る支出命令書

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

令和3年5月19日、法第242条第7項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

これに対し、請求人から本件の監査請求に係る受注者への耐震化関連工事の県立高等学校の随意契約一覧等の証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の観点、着眼点、対象及び方法

奈良県監査基準に基づき、合規性等の観点から、本件工事請負代金の支出が違法又は不当な公金の支出であると認められるかなどに着眼して、請求人が違法と主張する本件の3件の焼却炉解体関連工事の支出を対象として、請求人から提出を受けた請求書及び補足説明書等並びに監査対象部局から提出を受けた資料及び監査対象部局の説明等の内容を確認するなどの方法により監査した。

3 監査対象部局

教育委員会（教育委員会事務局（企画管理室、学校支援課）、王寺工業高校）

4 監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等

監査対象部局に対して、監査資料の提出を求めるとともに、令和3年5月26日に説明を聴取するなどした。

監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等は、お

おむね次のとおりである。

(1) 耐震工事と関連工事

住民監査請求の対象となっている3件の契約は、いずれも令和2年度から実施した王寺工業高校における「教室棟(2)」及び「屋内運動場(21)」の耐震工事(改築)の着工前(令和2年7月上旬)、あるいは「教室棟(2)」の解体に伴い必要となる仮設校舎の設置工事の着工前(令和2年5月下旬)までに、完了させておく必要があったものである。

(2) 耐震補強事業について

ア 耐震補強事業の経緯

平成7年度に「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が制定され、地方自治体に公共施設における耐震改修の努力義務が規定される。県では、平成17年度に「奈良県耐震改修促進計画」が策定され、県立学校における各建築物については、平成20年度には耐震診断が概ね完了した。その後、本格的な耐震補強工事の設計に着手し、耐震補強工事を実施しており、特に平成25年度から29年度は「耐震化整備集中期間」として耐震化を推進していた。

王寺工業高校においては、令和2年度から令和3年度にかけて耐震性能の低い校舎等を解体し、新築校舎等を建設する工事を実施中である。

イ 耐震工事の進め方

耐震工事は、学校運営上の負担を考慮し、可能な限り夏季休業期間を中心に実施しているが、学校施設の配置状況、学校運営上の必要性、その他耐震工事の規模や期間によっては、耐震工事の着工前あるいは着工後速やかに、耐震工事の支障となる建築物や樹木の撤去、耐震工事中に使用できなくなるトイレや教室の確保、教室の防音対策等の関連工事が必要となる場合がある。

これらの関連工事は、耐震工事の着工前あるいは着工後速やかに完了させるため、発注手続き期間や一般的な工期を勘案すると非常にタイトなスケジュールとなる。しかし、学校運営上、授業カリキュラム・学校行事・生徒の安全確保等調整しなければならないことが多く、関連工事の着工時期や、その工事仕様は調達の直前まで決定できないことがある。

このような背景があり、これまで関連工事については、学校の実情を細やかに反映できるよう学校で対応してきた。なお、令和2年度は、4月7日に新型コロナウイルス感染症に係る緊急事態宣言が発出されたことを受け、県立学校においては、4月9日に在宅教育(～5月31日まで)を行うことを決定し、在宅教育への対応(生徒、保護者との連絡対応、在宅教育用の教材準備等)、学校再開の時期調整、校内感染症予防対策の検討等、年度当初か

ら新型コロナウイルス感染症対策や、それに伴う関連業務に緊急的に取り組む必要が生じたため、関連工事（本件の3件の焼却炉解体関連工事）の発注手続きに係る事前準備に、限られた人員のなか十分な時間を割くことができなかった。

(3) 王寺工業高校の耐震工事（改築）に係る契約の概要（学校支援課発注）

【令和2年度 王寺工業高校 耐震工事（改築）】

工 事 名：王寺工業高校 教室棟・屋内運動場外1棟改築工事（建築工事）

入札手続き：令和2年 2月20日 公告

令和2年 5月27日 開札

契 約 日：令和2年 6月 3日 仮契約（契約金額：1,256,838,000円）

令和2年 7月 3日 本契約

令和2年10月 1日 変更契約（契約金額：1,257,751,000円）

〔労務単価等の変更による増額〕

契約相手方：大倭・尾田特定建設工事共同企業体（代表者：大倭殖産（株））

工 期：令和2年 7月 3日 着工

令和4年 3月17日 完了予定

【令和2年度 王寺工業高校 仮設校舎設置】〔学校支援課発注〕

工 事 名：王寺工業高等学校仮校舎の借り入れ

入札手続き：令和2年 2月21日 公告

令和2年 4月 2日 開札

契 約 日：令和2年 4月 3日 契約（契約金額：79,200,000円）

令和2年 6月11日 変更契約（契約金額：81,070,000円）

〔設計変更による増額〕

令和2年 7月 6日 変更契約（契約金額：81,576,000円）

〔設計変更による増額〕

契約相手方：東海リース(株)大阪支店

工 期：令和2年 5月18日 計画通知

令和2年 5月26日 確認済証交付（着工）

令和2年 7月22日 検査年月日（完了）

令和2年 7月30日 検査済証交付

(4) 本件の3件の焼却炉解体関連工事に係る契約の概要（王寺工業高校発注）

【①焼却炉ダイオキシン洗浄処分工事】

工事の場所：管理教室棟（1-1）、教室棟（2）の東側

工事の内容：焼却炉の撤去のために、事前に実施することが必要なダイオキシン洗浄処分工事（法令対応）

工事の必要性：仮設校舎設置工事に必要な工事車両の進入等に支障となるため

契約の相手方：（株）菊井組

契約方法：随意契約

（令第167条の2第1項第1号）

（奈良県契約規則第16条第1項第1号）

契約金額：2,420,000円

契約期間：R2.5.21 ～ R2.5.24（完了検査：5.25）

[仕様の決定から支出まで]

令和2年 5月13日：設計・仕様決定、予定価格決定、見積依頼業者選定、
見積依頼

令和2年 5月21日：開札（落札者：（株）菊井組）

令和2年 5月21日：支出負担行為、契約締結（契約額：2,420,000円）

令和2年 5月23日：着工

令和2年 5月24日：完了

令和2年 5月25日：完了検査

令和2年 6月23日：支出命令

令和2年 7月 7日：支出

②校舎解体に伴う解体・撤去工事（焼却炉、食堂通路屋根・庇の解体・撤去工事）

工事の場所：管理教室棟（1-1）、教室棟（2）の東側、両棟の間

工事の内容：焼却炉と食堂通路屋根・庇の解体・撤去工事

工事の必要性：仮設校舎設置工事に必要な工事車両の進入等に支障となるため
耐震工事の支障となるため

契約の相手方：（株）菊井組

契約方法：随意契約

（令第167条の2第1項第1号）

（奈良県契約規則第16条第1項第1号）

契約金額 : 2,072,400円
契約期間 : R2.5.21 ~ R2.5.28 (完了検査:5.28)

[仕様の決定から支出まで]

令和2年 5月13日:設計・仕様決定、予定価格決定、見積依頼業者選定、見積依頼

令和2年 5月21日:開札(落札者:(株)菊井組)

令和2年 5月21日:支出負担行為、契約締結(契約額:2,072,400円)

令和2年 5月25日:着工

令和2年 5月28日:完了

令和2年 5月28日:完了検査

令和2年 6月23日:支出命令

令和2年 7月 7日:支出

【③校舎解体に伴う公使室新設と駐輪場撤去工事】

工事の場所 :管理教室棟(1-1)、教室棟(2)の東側、両棟の間

工事の内容 :公使室を校内別箇所へ仮設置する工事と駐輪場の撤去工事

工事の必要性:耐震工事に伴い公使室があった校舎が解体され、使用されるため
耐震工事に必要な工事車両の進入等に支障となるため

契約の相手方:(株)菊井組

契約方法 :随意契約
(令第167条の2第1項第1号)
(奈良県契約規則第16条第1項第1号)

契約金額 : 2,286,900円

契約期間 : R2.6.18 ~ R2.6.22 (完了検査:6.24)

[仕様の決定から支出まで]

令和2年 6月10日:設計・仕様決定、予定価格決定、見積依頼業者選定、見積依頼

令和2年 6月17日:開札(落札者:(株)菊井組)

令和2年 6月18日:支出負担行為、契約締結(契約額:2,286,900円)

令和2年 6月19日:着工

令和2年 6月22日:完了

令和2年 6月24日:完了検査

令和2年 8月17日:支出命令

(5) 本件の3件の焼却炉解体関連工事を個々の契約として少額随契により発注、契約をしたことについて

ア 個々の契約として少額随契により発注、契約をした理由

「①焼却炉ダイオキシン洗浄処分工事」（以下「①工事」という。）における焼却炉については、仮設校舎設置工事に必要な工事車両の進入等に支障となるため、仮設校舎設置工事が着手される令和2年5月末頃までの撤去が必要であった。焼却炉の撤去については、令和2年3月に実施した焼却炉のダイオキシン含有量調査において、撤去前にダイオキシン洗浄処分が必要であることが判明しており、ダイオキシン洗浄処分は、法令等（ダイオキシン類対策特別措置法等）において作業基準（クリーンルームの設置、防護服の着用等）が定められている特殊なものであることから、②「校舎解体に伴う解体・撤去工事（焼却炉、食堂通路屋根・庇の解体・撤去工事）」（以下「②工事」という。）とは同場所で開催する工事とは言え、区別すべきものと認識していた。

なお、②工事うち、食堂通路屋根・庇の解体・撤去は、耐震工事が着手される令和2年6月末頃までに解体・撤去が必要であったが、焼却炉と食堂通路屋根・庇の解体・撤去は工種も同じ建築物の撤去であるため、一体的な発注をすべきものと考え、まとめて発注している。

「③校舎解体に伴う公使室新設と駐輪場撤去工事」（以下「③工事」という。）のうち、公使室の設置工事については、移転候補先として応接室と食堂を検討しており、事務室に近傍し、利用頻度が低い「応接室」への移転が管理面、コスト面で優れていると考えていたが、応接室はコロナ感染が疑われる生徒等の隔離部屋として使用する方針となったため、応接室への移転はできなくなった。

食堂に移転すると、食堂が狭くなり利用する生徒に負担がかかるのではないかと思います。それ以外の移転先も検討していたが適所はなく、最終的に食堂への移転を6月8日に決定した。それまで仕様書を確定できず、①及び②工事との同時期発注はできなかった。

また、③工事のうち、駐輪場の撤去工事については、コロナ禍の3密回避（校内に3箇所ある駐輪場のうち、耐震工事区域にある2箇所が使用できなくなることにより生徒が1箇所に集中するおそれ）と、生徒の利便性を考慮し、耐震工事が着手される直前まで、又は代替駐輪場が確保されるまでは撤去予定の駐輪場を使用できるようにすべきと考えており、代替駐輪場として、雨除けテントによる簡易駐輪場の設置も試みたが、学校が高台にあり風が強く設置を断念した。

このように、③工事については、公使室及び駐輪場に関する上記の事情があり、仕様書を確定できず、①及び②工事との同時期発注はできなかった。

以上のことから、「本件の３件の焼却炉解体関連工事」をそれぞれ区別して発注することとなり、各工事の参考見積を徴収した結果、令第１６７条の２第１項第１号、奈良県契約規則第１６条第１項第１号で定める随意契約によることができる金額以内（工事請負は２５０万円以内）であったため、随意契約を行った。

イ 監査対象部局の対応・反省点・再発防止の取組

ａ 学校支援課の対応・反省点・再発防止の取組

「平成３１年監査年度（第１回）定期監査 監査結果報告書」（令和元年９月）において高田高校の工事の不適切な分割発注等について指摘を受けたことや、令和元年度２月議会予算審査特別委員会（令和２年３月）における高田高校の不適切な分割発注に関する質疑等を踏まえ、学校支援課は、令和２年４月１７日に各県立学校に対して契約事務の適正な執行を図っていただくよう注意喚起をする文書を発出した。

（学校支援課長通知「会計事務の適正化」）

具体的には、特段の理由がないのに、「密接に関連し、一体的な発注をすべき契約案件」を不適切に分割して発注することのないよう注意を喚起したが、当該通知は、コロナ禍で密を避けるため説明会を実施せずに文書通知とした。

王寺工業高校の事案が発生したことを鑑みると少なくとも高田高校と同様に耐震工事が予定され、それに伴う関連工事が予定されている県立学校（王寺工業高校含む）には、電話連絡等による個別の注意喚起を行えば良かったと考えている。

また、王寺工業高校が「本件の３件の焼却炉解体関連工事」のうち①及び②工事の発注手続きを開始する前日（５月１２日）に、王寺工業高校から学校支援課職員に対し、令達手続きの手順（どのような令達依頼資料を提出するのか等の確認）についてメールにて事前相談があり、そのメールには①及び②の工事の参考見積が添付されていた。参考見積を見た学校支援課職員は、「①及び②工事は同じ時期に同じ場所で実施する工事になるので、分割発注に当たるおそれがあるのではないかと考え、王寺工業高校に再確認を求めた。その後、学校支援課職員は、王寺工業高校で①及び②工事を区別して発注することの妥当性等を再確認の上、発注手続きまでに正式な令達依頼書類が提出されるものと考えていた。

そして、現在の認識としては、①及び②工事については、ダイオキシン洗浄処分という特殊な工事であるものの、分割して契約しなくとも学校運営上の支障はなく、また、通常の建築物の解体・撤去工事と契約日、工事場所、工事業者が同一であることから、一体的な発注を行うことが可能であり、一体的な発注を行うべきであったと考えている。契約の締結については、随意契約は例外であって、競争入札を原則とする地方自治法の趣旨に則り、特殊な工事であっても通常の建築物の解体・撤去工事と分割して発注することをありきで考えるのではなく、同じ時期に同じ場所で発注する複数の工事については、まず「一体的な発注が可能かどうか」をよく検討し、一体的な発注が可能な場合は、「一体的な発注をすることで学校運営上、大きな支障があるのかどうか」というような観点で検討する必要があると考えており、不適切な分割発注の再発防止に向け、これまでの取組に加え、学校支援課内の検討・相談体制も強化している。

なお、発注、契約後に行う令達処理も不適切な事務手続きであるため、是正を図っているところである。令和3年1月21日に実施した県立学校事務長に対する研修会において、令達依頼は、遅くとも学校での事業執行伺い前に行うよう指導した。

高田高校における不適切な分割発注に関する住民監査請求を受けて以降、同様の誤りをすることがないように、県教育委員会が一丸となって再発防止対策として現在、次の対応の取組を進めている。

- ・学校支援課において、予算要求・編成段階や調達手続き開始前に、次年度工事について学校と協議の上、複数の小規模工事を一体的発注すべきか検討し、300万円以上の工事となるものは学校支援課で発注することを徹底する。（令和元年度から取組を開始）
- ・学校長に対し、契約事務に関する注意喚起を行い、責任者としての自覚を促す。
（令和2年11月25日県立学校長会において実施）
- ・県立学校の事務職員等に対する会計・契約事務手続き等に関する研修を実施する。
（令和3年1月21日県立学校事務長会研修会において実施）
- ・学校事務職員向けのマニュアルの作成、周知する。
（令和3年1月21日県立学校事務長会研修会において配布）
- ・各県立学校の監査結果（指摘や注意）の情報を早期に教育委員会事務局及び他校で共有する。（令和3年2月17日付け通知）

b 王寺工業高校の対応・反省点・再発防止対策

校長は、工事契約などに関する決裁については、予算内であるか、金額や業者選定理由などの妥当性については自ら確認をしていたが、契約に関する法令への適合性については事務職員に確認していた。

①及び②工事の発注手続きを開始する前日に、王寺工業高校から学校支援課職員に対し、令達手続きの手順の相談を行った際、学校支援課職員から「分割発注に当たるおそれがあるのではないか」との指摘を受けたが、王寺工業高校は、「ダイオキシン洗浄処分は、法令等（ダイオキシン類対策特別措置法等）において作業基準（クリーンルームの設置、防護服の着用等）が定められている特殊なものであり、②工事とは同場所で実施する工事とは言え、区別するべきものと認識。学校支援課が懸念する分割発注には当たらない」旨を説明した。

また、①及び②工事の2件を一体的に発注するならば、学校（かい）執行が可能な金額（工事請負は300万円未満）を超えることが見込まれるが、学校支援課からは執行方法に対する具体的な指示（フォロー）がなかったため、王寺工業高校としては、学校支援課から①及び②工事を区別して発注することに同意を得られたと認識した。

令和2年4月当時は、仮設校舎設置工事や耐震工事の着手までに関連工事を完了しなければならないという非常にタイトなスケジュールに追われる一方、新型コロナウイルス感染症への対応を優先して実施せざるを得ないという厳しい状況であったが、学校支援課長通知があった時点で、通知について十分理解するよう努めるべきであった。

①及び②工事が完了した後、学校支援課から、定期監査において指摘された高田高校の不適切な分割発注事案の詳細について説明を受け、現在の認識としては、今回の①及び②工事の契約方法は、たとえ工事内容がダイオキシンの洗浄処分という法令に定められた作業工程・基準に沿って施工しなければならない特殊な工事であったとしても、通常の建築物の解体・撤去工事と契約日、工事場所、工事業者が同一であることから、一体的な発注を行うことが可能であり、一体的な発注を行うべきであると考えている。同じ時期に同じ場所で発注する複数の工事については、たとえ特殊な工事が含まれていたとしても、それを分割して発注することをありきで考えるのではなく、まず「一体的な発注が可能かどうか」をよく検討し、一体的な発注が可能な場合は、「一体的な発注をすることで学校運営上、大きな支障があるのかどうか」というような観点で検討する必要があると考

えている。

今後は、法第234条第2項において「随意契約は、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」という規定をはじめ契約に関する法令を遵守し、再発防止を図る所存であり、特に、密接に関連し一体的発注が検討できる契約案件については、適宜、学校支援課と相談・協議するとともに、会計局等にも確認の上で業務を進めていく。

- (6) 本件の3件の焼却炉解体関連工事は、本来1個の契約として締結すべきであったのに意図的に細分化した違法な契約である旨の請求人の指摘について

請求人は本件の3件の焼却炉解体関連工事を一体で発注、契約すべきであった旨主張するが、前記(5)のアの理由から、3件まとめて一体的な発注を行うことは困難であったと考え区別して発注した。

しかし、①及び②工事については、前記のとおり、①工事で洗浄処分した建築物を②工事で解体・撤去するという工事であり、たとえ工事内容がダイオキシンの洗浄処分という法令に定められた作業工程・基準に沿って施工しなければならない特殊な工事であったとしても、通常の建築物の解体・撤去工事と契約日、工事場所、工事業者が同一であることから、一体的な発注を行うことが可能であり、一体的な発注を行うべきであったと考えている。

- (7) 本件の3件の焼却炉解体関連工事の少額随契による発注、契約によって県に損害が生じているとする旨の請求人の主張について

- ア 請求人が主張する契約書第52条に基づく損害賠償請求について

請求人が主張する契約書第52条は、独占禁止法等の規定に基づく談合等の不当な取引制限に対する措置命令等を受注者が受けて、契約解除を行った場合に適用されるものと認識している。

本件では、独占禁止法に基づく措置命令等がなされていないため、契約書第52条が規定する場合には当たらず、請求人の主張には合理性がないと認識している。

- イ 少額随契により発注、契約をした結果としての県の損害の有無等についての検証について

請求人が主張しているとおり、本件の3件の焼却炉解体関連工事を一体的な発注を行う場合は、学校長(かい)に契約締結権限が委任されている金額を超えるため、学校支援課が競争入札を執行し、契約を締結すること

となる。

学校支援課が競争入札を行う場合、予定価格の決定に当たって、本件の焼却炉解体関連工事のような比較的小規模な工事で、基本・実施設計書を作成しない場合は、業者から参考見積を徴取し、その規格、数量、単価等を参考に決定することとなる。

今回、王寺工業高校が受注者から徴取した見積書に記載の規格、数量、単価等を参考に、仮に学校支援課が本件の3件の焼却炉解体関連工事を1件の工事として入札を行った場合に想定される予定価格（以下「想定予定価格」という。）及び最低制限価格（以下「想定最低制限価格」という。）を算定し、実際の契約金額と比較計算を行う手法で、県の損害の有無について検証した。

その手順及び結果は次のとおりである。

(ア) 想定予定価格及び想定最低制限価格の算定の手順

想定予定価格及び想定最低制限価格については、県土マネジメント部建築工事積算基準に基づき算出した。

- ①受注者が見積書に記載した規格、数量、単価を参考にした。その際、受注者が計上した諸経費項目（仮設工事項目含む）は除外し、「直接工事費の合計額」を算出した。
- ②「直接工事費の合計額」を、建築工事の共通費計算シートに入力し、「県の積算による共通費（共通仮設費、現場管理費、一般管理費等）」を算出した。
- ③「直接工事費の合計額」＋「県の積算による共通費」に消費税相当額（10%）を乗じて想定予定価格を算定し、最低制限価格計算シートに「直接工事費の合計額」と「県の積算による共通費」を入力し、想定最低制限価格を算定した。

(イ) 実際の契約金額と想定最低制限価格の比較計算の結果

本件の3件の焼却炉関連工事の実際の契約金額（少額随契による発注、契約）の合計額と、仮に学校支援課で1件の工事として入札を行った場合の想定最低制限価格を比較したところ、次のとおり、本件の3件の焼却炉解体関連工事の実際の契約金額の方が283,800円下回っていることから、少額随契の方法により契約を締結したことによって県に損害が生じてはいないと認識している。

＜比較計算の内容＞

A 実際の契約金額の合計額 : 6,779,300円

B 1件の工事として入札を行った場合の : 7,063,100円

想定最低制限価格（想定契約金額）

$B - A = 283,800$ 円となり、実際の契約金額の合計額が想定最低限価格を下回る。

(8) 校長が、本件の3件の焼却炉解体関連工事を違法に少額随契により発注、契約したことについて、故意又は重大な過失がある旨の請求人の主張について

教員として長年勤務してきた校長は、工事契約業務に関わる機会はほとんどなく、本来1個の契約として締結すべきと認識することは容易ではなく、また、あえて3個に分割するような意思はなく、故意は無いと考える。さらに、法の趣旨を濫用する発注であることを認識した上で、県に損害を与えることを企図して、当該発注を行ったわけでもない。

校長は、本件契約締結に関する決裁権者であり、決裁を行うに当たっては、地方公務員法第32条で定められているとおり「その職務を遂行するに当って、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従わなければならない」と認識している。

校長は、当該契約に関する決裁については、予算内であるか、金額や業者選定理由などの妥当性について自ら確認をしていたが、契約に関する法令への適合性については事務職員に確認していた。

学校支援課からの通知では「特段の理由なく不適切に分割発注をしてはならない」とされており、①工事について、事務長から「ダイオキシン洗淨処分は特殊なものである。」との説明があり、校長は、これは「特段の理由」に該当すると判断したことから別々に発注するべきものと考えた。

校長が事務長の説明を信じ、「特段の理由」に該当すると判断したことや、事務職員に対して学校支援課に再確認する等の指示をすることまではしなかったことが、令和2年4月頃は新型コロナウイルス感染症が広がりつつあり、生徒や教員の感染対策業務に追われていた事情があったことも踏まえると、③工事も含めはなはだしく注意義務を欠くとは言えず、地方自治法でいう「重大な過失」に当たらないと考えている。

(9) 知事は、校長が違法な少額随契により発注、契約したことを阻止すべき指揮監

督上の義務があるのに、故意・過失によりこの義務に違反した旨の請求人の主張について

法第180条の6において、教育委員会などの行政委員会には予算調製権、予算執行権はないとされている。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律において、教育委員会と地方公共団体の長の職務権限が規定されており、第22条で「教育委員会の所掌に係る事項に関する契約を結ぶこと」、「教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行することは、地方公共団体の長の職務権限とされている。

知事は、法第153条に基づき、契約締結事務などの予算執行権を、自らの補助機関である職員に委任させることができ、法第180条の2に基づき、知事から教育委員会などの行政委員会の職員に対し予算執行権を委任することができる。

権限を委任した場合、受任者の職務権限となり、受任者がもっぱら自己の責任において処理し、知事は自らこれを処理する権限を失うとされている。

一方、法第154条では、知事が権限を委任した場合、知事は、委任した補助機関の職員を指揮監督できるとされているが、その補助機関の職員には教育委員会等の職員は含まれない。

奈良県契約規則第26条第1項において、知事は「かい長」に対し、契約の締結に関する事務を委任しており、工事請負に係る契約にあっては、1件の契約金額が300万円未満のものとされている。

本住民監査請求で指摘されている3件の契約は、それぞれ300万円未満であり「かい長」である学校長に契約締結権限が委任されているため、学校長が契約締結権者となる。

以上のように、知事の補助機関ではない教育委員会の職員に委任された契約について、知事には指揮監督権がないため、「知事に故意又は過失が存在していたことは明らか」という請求人の主張に合理性はないと認識している。

- (10) 受注者が、王寺工業高校に限らず奈良県下の県立高校に係る一連の工事を多数受注しており、違法的な分割発注を認識した上で受注しており、校長、知事とともに連帯して損害賠償義務がある旨の請求人の主張に対する見解

本住民監査請求で指摘されている工事の調達手続き前までは、受注者と王寺工業高校との関係はない。

王寺工業高校では、耐震工事に伴う関連工事の発注を行ったことがなく、令和2年度に実施する耐震工事に伴う関連工事の発注にあたり、どのような業者に参考見積を依頼すれば良いかを、令和元年度中に前事務長が学校支援課に相談した。

その際、学校支援課から「他の県立学校（高田高校、大宇陀高校）の関連工事

では受注者が受注している」ことを聞いた。

現事務長が前事務長からの事務引継の際にその旨を聞いたため、令和２年度になってから、受注者から関連工事の参考見積を徴取した。

受注者以外の２者については、同じ県中部地域でこれまでから耐震工事に伴う関連工事を実施していた高田高校から、関連工事調達の際にどのような業者から見積もりを徴取していたのか聞き取りをした。

３者とも（王寺工業高校がある）高田土木事務所管内の建築業者で、過去に地方公共団体と同種・類似工事の受注実績を有しているため、見積依頼先として適切と判断をした。

第３ 監査結果

本件の住民監査請求の監査の結果を次のとおり決定した。

本件の住民監査請求の監査対象事項に係る措置要求は、理由のないものとして棄却する。

以下、その理由について述べる。

１ 各論点及び監査委員の判断

- (1) 本件の３件の焼却炉解体関連工事は、いずれも王寺工業高校の耐震化に関連した工事であり、１個の契約として締結されるのが通常であるのに、意図的に分割した法又は令の趣旨を潜脱し、又は濫用する違法な契約である旨の主張について
ア 地方公共団体の契約方法に関する法令の規定等について

法第２３４条第１項では、「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」とし、同条第２項では、「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。」としている。

これは、地方公共団体の契約事務の執行に当たり、公正性を確保するとともに、機会均等の理念に最も適合し、かつ、経済性を確保するという点から、一般競争入札を契約方法の原則とし、随意契約等の他の方法は、その例外として法が位置づけたものと考えられ、昭和６２年３月２０日の最高裁判所の判決では同趣旨の説明がされている。

そして、同条第２項の委任を受けた令第１６７条の２第１項第１号を受け、契約規則第１６条第１項において、少額随契ができる範囲について、「工事請負契約の場合は２５０万円以内」とする旨定められており、また、奈良県会計局長通知「随意契約の締結に関する取扱基準」の別表の留意事項において、「第１号を適用するため、作為的に分割発注はできない。」と明記されている。

以上のことから、本件の３件の焼却炉解体関連工事について、知事から権限

の委任を受けた校長が1件の工事ではなく、3件の個々の工事として少額随契の方法で契約を締結したことに、上記の法令等の規定及びその趣旨に照らして合理性があるのかどうかを検討する。

イ 本件の3件の焼却炉解体関連工事を1件の工事として発注、契約すべきであった旨の請求人の主張について

請求人は、本件の3件の焼却炉解体関連工事をまとめて1件の工事として発注、契約すべきであった旨主張しているが、監査対象部局の説明によると、校長が本件の3件の焼却炉解体関連工事を1件の工事として発注・契約することとしなかった理由は、授業カリキュラム等を考慮することがあり、本件の3件の焼却炉解体関連工事の仕様等を早期に同時決定することは困難な状況の中、焼却炉解体関連工事の契約手続きの遅れ等が、学校支援課発注の耐震工事の着工・完成の遅れに繋がることを懸念し、仕様が確定したものから順次発注手続きを行うことにあったと解する。

学校運営上の負担から、学校支援課発注の耐震工事は、可能な限り夏季休業期間を中心に実施することとされていることから、学校運営を統括する校長において、本件の3件の焼却炉解体関連工事を一体として仕様を確定させることによる当該工事の発注・契約の遅れが、学校支援課発注の耐震工事の着工・完成等の遅れにつながることを回避したいという考えには、相応の理由があると認められる。

したがって、①から③工事までの一体性を前提として、「本件の3件の焼却炉解体関連工事」を1件の工事として発注・契約すべきであったとする旨の請求人の主張は理由がないと判断する。

ウ 本件の焼却炉解体関連工事を3件の個々の契約として発注、契約したことについて

上記イのとおり、授業カリキュラム等を考慮して、耐震工事の遅れを懸念していたとしても、教育委員会の陳述のとおり、①及び②工事については、ダイオキシン洗浄処分という特殊な工事であるものの、分割して契約しなくとも学校運営上の支障はなく、また、通常の建築物の解体・撤去工事と契約日、工事場所、工事業者が同一であることから、一体的な発注・契約することは十分可能であったと考えられる。

①及び②工事は、①工事で洗浄処分した建築物を、②工事で解体・撤去するという工事であり、ダイオキシン洗浄処分という業務の特殊性はあるものの、工事場所は同じであり、時期も連続して行うことが合理的であると考えられ、

結果として同一業者が請け負っており、更に学校運営上特に支障が生じていない事を考慮すると、①及び②工事を個々の工事として、少額随契の方法により契約を締結したことは、合理性が十分にあるといえず、上記の法令等の規定及びその趣旨に照らして妥当性に欠けていると認められる。

次に、③工事について、教育委員会の説明では、公使室の設置工事については、当初移転候補先として応接室と食堂を検討していたが、応接室はコロナ感染が疑われる生徒等の隔離部屋として使用する方針となったため、応接室への移転はできなくなり、最終的に食堂への移転が令和2年6月8日に決定した。また駐輪場撤去工事は、耐震工事が着手される直前、又は代替駐輪場が確保されるまでは撤去予定の駐輪場を使用する必要性があったと考えており、代替駐輪場として、雨除けテント駐輪場の設営も試みたが、学校が高台にあり風が強く設置を断念したため、①及び②工事との同時期発注ができなかったとのことであった。これらの事情を考慮すると、③工事を①及び②工事とは別に、個別の工事として少額随契により発注、契約したことについては不合理と認められない。

王寺工業高校が上記のような妥当性を欠く契約手続きをしたことについて、令和2監査年度の高田高校の定期監査の結果として監査委員が指摘しているところにも関わらず、本件の3件の焼却炉解体関連工事の契約手続きを進めるにあたり、その適法性・妥当性等について、必要かつ十分な調査・検討を行っていないかった。

また、教育委員会事務局学校支援課は、上記の監査の指摘内容等について、当時、王寺工業高校に問い合わせて、具体的な詳細な説明・確認を行っていないかった。

会計事務等の適法性・妥当性について疑義が生じた際に、組織として必要かつ十分な調査・検討を行っていないかったことは、組織としての法令遵守意識に問題があることを示すのみならず、回避・低減できるリスクを見逃すことに繋がることもあり得るので、それ自体に重大な問題があると考ええる。

上記のとおり、不適切な契約手続の一部を防止することが可能であったのに、契約手続の合規性、妥当性等について、王寺工業高校、学校支援課ともに必要かつ十分な調査、検討を行わなかったことは、本件の事態の主な発生原因として、教育委員会において、組織として会計法令等を遵守して適正に会計事務を行うことについて認識が十分でなかったという問題があったことを示していると認められ、適切とは認められない。

さらに、前記のとおり、①及び②工事の2件の工事を一体として1件の契約

とした場合、かいの契約締結に関する事務の委任に係る限度額である300万円を超えて予算令達が行われていることになるなど、教育委員会事務局において、予算要求や予算令達の過程で、工事内容や契約方法等の確認を十分に行っていなかったことも本件の事態の一因であると認められる。

- (2) 本件の3件の焼却炉解体関連工事に係る契約が、違法な少額随契の方法で締結されたことによって県に損害が生じており、県に契約書の第52条で規定する契約金額の2割相当の損害賠償請求権がある旨の請求人の主張について

ア 県に契約書の第52条の損害賠償請求権がある旨の請求の主張について

請求人は、本件の財務会計行為の結果県に損害が生じているとし、独占禁止法違反に係る事例と同様に、県に契約書の第52条に基づく損害賠償請求権がある旨主張する。

しかし、同条では、独占禁止法に基づいて公正取引委員会が受注者に対して排除命令をし、それが確定していること等を前提とする旨明記しており、本件では上記のような事実がないことから、請求人の主張には理由はないと認められる。

イ 県の損害の有無及びその額について

上記のとおり、県に契約書の第52条に基づく損害賠償請求権がある旨の請求人の主張に理由はないと認められるが、前記のとおり、①及び②工事の契約が一体ではなく、別個の契約として少額随契を締結したことについては、監査委員は妥当性に欠けている旨判断しており、これらの契約の実際の契約金額が、仮に適正な手続により競争入札に付していた場合の想定契約金額を上回っている場合は、その差額相当額を県の損害として認定すべきであると考える。

そして、上記の想定契約金額については、当該工事の種類、規模、特殊性、地域の特性、入札参加者の数及び各業者の受注意欲、財政状況、契約当時の経済情勢等の多種多様な要因により大きく影響を受けるため、想定契約金額を算定することは必ずしも容易ではないが、本件の損害の有無等の認定に当たっては、教育委員会や知事部局等で入札、契約の実務として通常行っている方法によった場合の想定契約金額を算定して、これと実際の契約金額とを比較することが適当であると考える。

監査対象部局の説明によると、本件の3件の焼却炉解体関連工事のように、学校支援課が競争入札を行う場合で、かつ、実施設計書等を作成しない場合は、

業者から参考見積を徴取し、その規格、数量、単価等を参考にして、予定価格を決定することが実務として通常の方法であることから、本件の損害の有無等について検討するために、受注者から徴取していた見積書に記載されている規格、数量、単価等を参考にして、仮に本件の３件の焼却炉解体関連工事を一体として入札を行った場合の想定予定価格を算定して、さらに、これに基づき想定最低制限価格を算定して、実際の契約金額と比較したところ、その結果損害が生じていないと説明している。

学校支援課の入札、契約事務の実務からすると、上記の方法により想定予定価格が算定され、入札では、この想定予定価格に基づき算定される想定最低制限価格を下回る札は失格となるため、想定契約金額は想定最低制限価格を下回ることではない。このことから、本件の３件の焼却炉解体関連工事の実際の契約金額の合計が仮に本件の３件の焼却炉解体関連工事を一体として入札を行った場合の想定最低制限価格を下回っていることをもって、県に損害が生じていないとする監査対象部局の説明は、不合理ではないと考える。

そして、本件の３件の焼却炉解体関連工事について、それぞれ同一日に発注、契約した①及び②工事２件を一体として発注、契約しすることは十分可能であると考えられるので、監査委員は、監査対象部局に対して、仮に①及び②工事を一体で入札した場合の想定最低制限価格（想定契約金額）を算定して実際の契約金額と比較するよう求め、監査対象部局から提出を受けた資料の内容を確認した。

その結果、この場合でも県の損害が生じているとは認められなかった。

<比較計算の内容>

「①焼却炉ダイオキシン洗浄処分工事」及び「②校舎解体に伴う解体・撤去工事工事（焼却炉、食堂通路屋根・庇の解体・撤去工事）」を一体で入札、契約した場合

A ①及び②の工事の実際の契約金額の合計 : 4,492,400円

B ①及び②の工事を一体発注した場合の : 4,589,200円

想定最低制限価格（想定契約金額）

$B - A = 96,800$ 円となり、実際の契約金額の合計が想定最低限価格を下回る。

以上のことから、本件の３件の焼却炉解体関連工事を個々の契約として少額随契

の方法により発注、契約したことについて、①から③までの工事を一体として入札した場合だけでなく、①及び②工事だけを一体として入札した場合と比較しても、県の損害が生じているとは認められない。

2 結論

以上のとおり、王寺工業高校の本件の3件の焼却炉解体関連工事に係る支出について、県の損害が生じているとは認められないため、知事が校長等に損害賠償請求をする理由はないと認められる。

本事案については、本件の3件の焼却炉解体関連工事のうち①及び②工事に係る発注方法に関して、王寺工業高校と教育委員会（学校支援課）のそれぞれが異なる認識を持ったまま互いの認識の確認を徹底してなかったことが、妥当性に欠けている少額随契により発注、契約したことの背景にあると認められる。

本件監査において、教育委員会から既に再発防止に向けた取り組みを行っている旨の説明がなされたが、再発防止策が実効性のあるものとなるよう継続的に取り組むとともに、学校現場と教育委員会事務局間の密な連絡体制の整備に努めることが望まれる。