

公表第8号

地方自治法第242条第1項の規定により、** **氏から提出された住民監査請求について監査した結果を、請求人に対し別紙のとおり通知したので、同条第5項の規定により公表します。

令和6年5月7日

久留米市監査委員	山	口	文	刀
久留米市監査委員	樋	口	明	男
久留米市監査委員	佐	藤	晶	二
久留米市監査委員	石	井	俊	一

6 監査第 49 号
令和 6 年 5 月 7 日

請求人 ** ** 様

久留米市監査委員 山 口 文 刀
久留米市監査委員 樋 口 明 男
久留米市監査委員 佐 藤 晶 二
久留米市監査委員 石 井 俊 一

住民監査請求に基づく監査の結果について(通知)

このことについて、令和 6 年 3 月 12 日付にて提出された、地方自治法第 242 条第 1 項の規定による住民監査請求に基づく監査の結果について、同条第 5 項の規定により通知いたします。

記

監査の件名 令和 4 年度筑後国府跡草刈り等業務委託料に関する住民監査請求

監査の結果 別紙のとおり

通知書

第1 請求の受理等

1 請求書の收受

令和6年3月12日に「久留米市職員措置請求書」が、提出され、同日收受した。

2 請求書の受理の決定

本件請求については、所定の法定要件を具備していると判断し、これを受理することを令和6年3月15日に監査委員の協議により決定した。

3 請求人

＊＊ ＊＊ 久留米市在住

第2 請求書及び事実証明書の内容

1 表題 「久留米市職員措置請求書」

(令和4年度筑後国府跡草刈り等業務委託料に関する住民監査請求)

2 請求書の要旨

久留米市職員措置請求書

(抜粋／表記の一部を整理)

1 請求の要旨

市は令和4年度筑後国府跡草刈り業務について設計書に基づき入札を行い×××と業務委託契約を545万円で締結しております。業務内容は草刈から集草、搬出、処分までで4回施工しております。刈草の処分(処分場への持込み)にあたり市は設計書で82tの処分を見込んでいますが、×××は29tの処分しかしておりません。市は完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約もせず当初契約金額どおりの支払いを行なっており約130万円の過払いが生じております。

委託契約は完成品に対して対価が支払われる請負契約と違い、業務に要した工数などに 応じ対価が支払われるものと認識しております。

また、×××は仕様書に定めのない刈草の乾燥調整を行なっていることが明らかになりました。具体的には草刈り後直ちに処分をせず、現場で最大21日間乾燥した後に処分場へ持込んでおります。他の受託業者は草刈後直ちに処分をしております。

×××は刈草の乾燥調整を行い、処分量が大幅に減少しているにもかかわらず当初契約金額どおりの請求を行い不当な利益を得ております。

市は不適切・怠慢な事務処理等により×××に不必要、無駄な公金を支出する一方で仕様書に対応していない草処分を容認しており、市民に損害を与え行政に対する信頼を大いに損なうものであります。

そこで、市に対し実態に即した設計書・仕様書の見直し、処分費の精算及び×××への過払い金返還請求そして市民への公表を求めます。

3 事実を証する書類として請求時に提出された文書（題目等のみ）

番号	題目等
1	公文書部分開示決定通知書・公文書開示決定通知書
2	令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託 契約書 写
3	令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託 仕様書 写
4	令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託の実施及び指名業者選定委員会の開催について（伺） 写
5	令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託 設計書 写
6	令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託 伝票検索結果一覧 写
7	令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託 残材処理検収簿 写
8	2022年度筑後国府跡草刈り後の乾燥日数 （完了届及び検収簿に基づき作成）
9	令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託 業務完了届 写

4 陳述時に追加提出された文書（題目等のみ）

番号	題目等
10	筑後国府跡草刈業務委託における過去5ヵ年の過払い金の状況
11	各市の除草業務委託仕様書における処理費等の取扱い

第3 監査の実施

1 本件請求が対象とする行為の適法性について

請求人は、令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務に係る委託料（以下「本件委託料」という。）の支出を違法又は不当な公金の支出に当たるとして本件請求を行った。

本件委託料の支出は、仕様書に基づき、完了検査終了後に1回ごとに行われており、請求人が事実証明書として提出している令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託に係る伝票検索結果一覧によると、その支出日及び金額は、次のとおりである。

	支出日	金額
第1回目	令和4年 8月 3日	1,364,000円
第2回目	令和4年 9月28日	1,364,000円
第3回目	令和4年11月18日	1,364,000円
第4回目	令和5年 4月20日	1,364,000円

地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項には「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをする事ができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されている。この「当該行為」について、平成14年7月16日最高裁第三小法廷判決では「（1）住民監査請求は、財務会計上の行為又は怠る事実を対象として行われるものであるところ、行為についての監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをする事ができないものとされている（地方自治法242条2項本文）。そして、ここにいう当該行為とは、具体的な個々の財務会計上の行為をいうものと解される。」「（2）公金の支出は、具体的には、支出負担行為（支出の原因となるべき契約その他の行為）及び支出命令がされた上で、支出（狭義の支出）がされることによって行われるものである（地方自治法232条の3、232条の4第1項）。」「これらは、公金を支出するために行わ

れる一連の行為ではあるが、互いに独立した財務会計上の行為というべきものである。そして、公金の支出の違法又は不当を問題とする監査請求においては、これらの行為のいずれを対象とするのかにより、監査すべき内容が異なることになるのであるから、これらの行為がそれぞれ監査請求の対象事項となるものである。」とし、「以上によれば、支出負担行為、支出命令及び支出については、地方自治法242条2項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきものである。」としている。

よって、本件請求については、第1回目から第4回目までのそれぞれの支出ごとに監査請求期間を計算することとなる。本件請求は令和6年3月12日にあっており、第1回目から第3回目までの支出については、その行為があった日から1年が経過しているため、法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由がある」と認められるときのみ、監査の対象となる。

「正当な理由の有無」について、昭和63年4月2日最高裁第二小法廷判決では、「同項但書にいう「正当な理由の有無」は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきもの」としており、また、平成14年9月12日最高裁第一小法廷判決では「当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合も同様であると解すべきである。したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである」としている。

本件請求についてみると、史跡筑後国府跡草刈り等業務の委託について、契約に係る文書が現に保存されている平成30年度からの状況を確認すると、毎年度予算計上がなされ、令和4年度と同様の手続で契約が行われている。また、業務内容は史跡筑後国府跡という屋外スペースの草刈り等であり、その行為は公然と行われるものである。よって、その存在について住民は容易に知り得るものと判断でき、また、その内容についても公文書開示請求を行うなど、住民が相当の注意力を持って調査を尽くせば、その行為があった日から1年以内に監査請求をするに足りる程度の内容を知ることができたと解される。事実、請求人が事実証明書として提出している契約書や伝票検索結果一覧等の写しは、公文書開示請求によって取得したものであり、請求人が公文書開示請求を行った日の6日後に決定通知がなされている。以上のことから、第1回目から第3回目までの支出について、その行為があった日から1年が経過してから本件請求が行われたことについて、正当な理由があるとは認められない。

したがって、本件委託料の支出のうち第1回目から第3回目までの支出に係る請求については、不適法であり、監査の対象外と判断した。

2 監査の対象

(1) 請求に係る財務会計行為に関する事実について

- ・「市は、令和4年度筑後国府跡草刈り業務について設計書に基づき入札を行い×××と業務委託契約を545万円で締結している。業務内容は草刈から集草、搬出、処分までで、4回施工としている。刈草の処分(処分場への持込み)に当たり、市は、設計書で82t

の処分を見込んでいるが、×××は29tの処分しかしていない。市は、完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約もせずに当初契約金額どおりの支払いを行っている。」

- ・「×××は、仕様書に定めのない刈草の乾燥調整を行っている。具体的には草刈り後直ちに処分をせず、現場で最大21日間乾燥した後に処分場へ持ち込んでいる。他の受託業者は、草刈後直ちに処分をしている。×××は刈草の乾燥調整を行い、処分量が大幅に減少しているにもかかわらず当初契約金額どおりの請求を行っている。」
- ・「市は、不適切・怠慢な事務処理等により×××に不必要、無駄な公金を支出する一方で仕様書に対応していない草処分を容認している。」

という請求の要旨に係る財務会計行為における事実関係について。

(2) 当該財務会計行為の違法性又は不当性についての主張

- ・「刈草の処分（処分場への持込み）に当たり、市は、設計書で82tの処分を見込んでいるが、×××は29tの処分しかしていない。市は、完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約もせずに当初契約金額どおりの支払いを行っており、約130万円の過払いが生じている。委託契約は、完成品に対して対価が支払われる請負契約と違い、業務に要した工数などに 応じ対価が支払われるものと認識している。」
- ・「×××は、仕様書に定めのない刈草の乾燥調整を行っている。具体的には、草刈り後直ちに処分をせず、現場で最大21日間乾燥した後に処分場へ持込んでいる。処分量が大幅に減少しているにもかかわらず、当初契約金額どおりの請求を行い不当な利益を得ている。」
- ・「市は、不適切・怠慢な事務処理等により×××に不必要、無駄な公金を支出する一方で、仕様書に対応していない草処分を容認しており、市民に損害を与え行政に対する信頼を大いに損なうものである。」

から違法又は不当であるという主張が妥当といえるかどうか。

(3) 久留米市への損害についての主張

「市は、完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約もせずに当初契約金額どおりの支払いを行っており、約130万円の過払いが生じている。市は、不適切・怠慢な事務処理等により×××に不必要、無駄な公金を支出する一方で、仕様書に対応していない草処分を容認しており、市民に損害を与え行政に対する信頼を大いに損なっている。」という主張が妥当であるかどうか。

(4) 求める措置

「市に対し、実態に即した設計書・仕様書の見直し、処分費の精算及び×××への過払い金返還請求そして市民への公表を求める。」という措置が妥当であるかどうか。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

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、令和6年4月4日に久留米市庁舎において設ける旨を、本件請求人に対し連絡したところ、請求人は請求の内容について陳述を行った。

(1) 陳述に関して提出された文書
（「第2 請求書及び事実証明書の内容」のとおり）

(2) 陳述人
** ** （請求人）

4 関係機関の職員に対する調査等

本件措置請求に係る事実に関連ある部局である久留米市市民文化部に対し、関係書類等に係る調査を行うとともに、それらの部等の下記職員から事情等を聴取した。

〔事情等聴取対象職員〕

市民文化部文化財保護課長、同課主幹

第4 監査の結果

1 監査対象事項に係る事実等

「第3 監査の実施 2 監査の対象」に述べた内容に基づき事実関係の確認を行った。提出された資料や事情等の聴取によって把握した内容は、以下のとおりであった。

(1) 請求に係る財務会計行為に関する事実関係

令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託契約（以下「本件契約」という。）に当たり、市は、指名競争入札によることとし、予定価格を公表した上で、8者を指名した。そのうち2者が辞退し、6者が応札しており、最低価格で落札した業者である×××と令和4年6月16日に契約を締結した。

契約金額は5,456,000円（うち取引に係る消費税及び地方消費税の額496,000円）であり、仕様書に基づき完了検査終了後に1回ごとに支払いが行われ、各回の支払金額は、契約金額を4回に均等に割った額であった。本件委託料の支払日は、「第3 監査の実施 1 本件請求が対象とする行為の適法性について」に述べたとおりである。

(2) 請求に係る財務会計行為の違法性又は不当性についての主張に関する事実関係

本件契約に当たり、市が予定価格を算出するために作成した設計書（以下「本件設計書」という。）において見込んだ刈草の処分量は、約82tである。この処分量は、令和3年度に市が実施した繁茂状況調査及び重量経過観察調査の結果を踏まえて見込まれたものである。

市が指名競争入札に当たり指名業者に交付した書類は、「指名競争入札参加通知書」、「令和4年度仕様書」及び「令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託（機械刈り・肩掛式、集草有・処理有）」（参考数量として作業範囲の延面積等を記載した書類）であり、これらの書類には市が見込んだ刈草の処分量は記載されていなかった。また、本件設計書は、情報公開において入札後に公開となるものであり、入札前は非公開とされるものであるため、本件設計書で市が見込んだ処分量を入札前に指名業者が知ることはない。

×××が完了報告書に添付した残材処理検収簿に記載された処分量の合計は30.89tである。なお、請求人は請求の要旨において29tとしているが、これは、端数処理をした（各

回の残材処理検収簿の合計量から1 t未滿を切り捨てて合計した)ためであることを陳述において確認した。

刈草の処分について、仕様書には「刈り取った雑草は、集積し、搬出する」とのみ記載されている。

業務着手日、業務完了日、業務完了届日及び完了検査日は、次のとおりである。

	業務着手日	業務完了日	業務完了届日	完了検査日
第1回目	令和4年 6月28日	令和4年 7月 9日	令和4年 7月11日	令和4年 7月11日
第2回目	令和4年 8月16日	令和4年 8月27日	令和4年 9月 7日	令和4年 9月 7日
第3回目	令和4年 9月16日	令和4年10月 7日	令和4年10月17日	令和4年10月17日
第4回目	令和5年 3月14日	令和5年 3月29日	令和5年 3月31日	令和5年 3月31日

2 請求人の主張と久留米市の説明等

請求書及び陳述の内容と久留米市の説明等の概要は、以下のとおりである。

(1) 本件財務会計行為の違法性について

請求人の主張は次のとおりであった。

草刈り業務は、草刈り後、機械で集草したものをパッカー車に積み込み、処分場に持ち込んで処分を行う流れとなっている。業者が行うのは草刈りから運搬までで、処分場に処理手数料を支払っている。設計書には処理手数料が計上されており、刈草の処分量は、82 tを見込んでいたが、×××は29tの処分しかしていない。にもかかわらず、市は、当初契約金額どおりの支払いを行っており、約130万円の過払いが生じている。この130万円は、82 tと29tの差から計算される処理手数料の減額分であり、処分量の減少に伴う運搬費等の減少は加味していない。

また、×××は、仕様書に定めのない刈草の乾燥を行っている。通常、業者は草刈り後直ちに集草し運搬するが、×××は、約3週間現場に放置し乾燥を行っている。暑い時期のため、草の量は3分の1程度になっているにもかかわらず、×××は、当初契約金額どおりの請求を行い不当な利益を得ている。

このように、市は不適切な事務処理を行っており、不必要、無駄な公金が支出されている。市に対し、実態に即した設計書及び仕様書の見直し並びに処分費の精算及び×××への過払い金の請求を求める。

補足で説明すると、過去5年間では、令和2年度に約80万円、令和4年度に約130万円の過払いが生じ、令和5年度も過払いが見込まれる。委託業者はすべて×××であり、これは現場で刈草を3週間乾燥させているためと考える。それ以外の業者は草刈り後直ちに処分場に持ち込んでいるため、過払い金は発生していない。仕様書に「刈り取った雑草は、集積し、搬出する」とあるが、これは「刈草を乾燥させず直ちに処分すること」と解釈すべきであり、×××以外の業者はそうしている。問題は仕様書どおりにした業者と仕様書にないやり方をした業者で処分量が異なっているにもかかわらず、同じ金額が支払われ、業者間で不公平が生じていることである。

除草業務委託について、各市での処理費の精算状況についてインターネットで調べたところ、ほとんどの自治体は設計数量と実績の数量で精算され、一部の自治体は実費で精算している。

また、処分量を減らしコストを下げるために十分乾燥した後に処分場に持ち込ませる自治体もある。

これに対し、久留米市は、次のように説明した。

令和4年度の本件業務委託の面積は34,437㎡であり、100㎡当たり60kgで積算し、4回の除草総量を82tで設計している。100㎡当たり60kgで積算した根拠は、次のとおりである。

ア 令和3年度の雑草繁茂状況調査（外部委託）

草刈り業務対象地内に任意で5カ所、各1㎡のポイントを設け、4回の草刈りごとに1㎡当たりの雑草の重量を、刈り取った翌日に測定し、1㎡当たりの発生量の平均値を調査した。

$$24.79 \text{ kg} \text{ (5地点} \times \text{4回分の総重量)} \div 5 \text{ 地点} \div 4 \text{ 回} = 1.2395 \text{ kg} \text{ (1} \text{㎡当たり)}$$

イ 令和3年度の重量経過観察調査（市によるもの）

1㎡から刈り取った雑草について、1日ごとに乾燥による重量変化を調査した。結果は以下のとおりである。

日数	刈取り直後	2日目	3日目	4日目	5日目	9日目
重量(kg)	2.00	1.06	0.69	0.51	0.47	0.34
残存率(%)		53.0	34.5	25.5	23.5	17.0

アの1㎡当たりの雑草の平均発生量と、イで調査した結果、重量が安定しつつあり、かつ業者が除草から運搬までに要する日数に近い4日目の数値を基準とし、以下の積算方法で100㎡当たりの処分量を60kgとした、と説明する。

$$1.2395 \text{ kg} \text{ (2日目の重量)} \times 0.5 \text{ (2} \rightarrow \text{4日目の残存率)} = 0.61975 \text{ kg/㎡}$$

$$0.61975 \text{ kg} \div 0.6 \text{ kg} \times 100 \text{ ㎡} = 60 \text{ kg} \text{ (100} \text{㎡あたり)}$$

処分量の実績については、本件契約が処分量を求めるものではないため、従来は受託業者に報告は求めている。令和4年度は、完了報告時に×××から処分量の実績報告があり、4回の合計30,890kgの報告があっている。しかし、そもそも本件契約は、仕様書に基づき、年4回、指定した範囲において、刈りムラや刈り残しがなく、指定の高さまで草を刈った後、刈り取った草は集草・搬出し、指定した範囲を適正な状態にすることによって履行が完遂する請負契約であり、指定した重量の草を刈り取ることや、その工数に応じて対価を支払うような契約ではない。よって一定の面積が冠水し、草刈りができない等の特殊な事情が生じない限り、除草・集草・搬出が適正に履行され、対象地の景観が良好な状態となっているのを確認すれば、変更契約の必要はないと考えており、×××は契約に基づき業務を適正に履行していることから、過払いではないと認識している。

実績払いを実施している自治体があることは把握している。国・県等に聞き取りを行ったところ、堤防のような面積が広い場所の除草を行う場合など、実績に差が生じることで金額に大きな開きが生じやすい場合に多く採用されており、筑後国府跡のような限られた面積を対象とする場合は、必ずしも採用する必要はないと認識している、と説明する。

刈草を乾燥調整していることについては、仕様書には刈草の乾燥期間を明記しておらず、違反行為ではない、と説明する。各回の業務完了届における業務着手年月日から業務完了年月日までの期間は、業務の履行期間であり乾燥期間ではない。請求人の主張する「約3週間」の乾燥期間は、令和4年9月16日から同年10月7日に実施した3回目の業務履行期間を指しているが、その際は台風の影響による降雨や休日による中断期間も含まれているほか、雨を見越して湿地部分の除草を9月16日に先行して行い、同日に集草・積込・搬出まで実

施しているものである。ただし、今後は、仕様書に1回ごとの作業期間を明記しておいた方がよいのではないかと考えている。一方で、近隣住民に迷惑がかかるような長期間の放置等でない限り刈草の乾燥調整自体は問題ないと認識しており、完了検査において、完了報告に記載されている草刈りや集草、処分の実施日を確認したが、特に問題はなく、近隣住民等からの苦情も出ていない。刈り取りしながら集草・運搬・処分するか、当初に一定面積を刈り取りした後、まとめて集草・運搬・処分するかは、受託業者の人員や使用する器具や車両、他業務との兼ね合いなどによる業者の裁量の範囲であり、除草の手順まで仕様書で規定する必要はなく、企業努力の範疇と認識している、と説明する。

(2) 本件財務会計行為による損害に関する主張について

請求人は、久留米市は、完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約もせずに当初契約金額どおりの支払いを行っており、約130万円の過払いが生じている。久留米市は、不適切・怠慢な事務処理等により×××に不必要、無駄な公金を支出する一方で、仕様書に対応していない草処分を容認しており、市民に損害を与え行政に対する信頼を大いに損なっていると主張する。

これに対し久留米市は、本件契約は、仕様書に基づき、年4回、指定した範囲において、刈りムラや刈り残しがなく、指定の高さまで草を刈った後、刈り取った草は集草・搬出し、指定した範囲を適正な状態にすることによって履行が完遂する請負契約であり、指定した重量の草を刈り取ることや、その工数に応じて対価を支払うような契約ではない。よって一定の面積が冠水し、草刈りができない等の特殊な事情が生じない限り、除草・集草・搬出が適正に履行され、対象地の景観が良好な状態となっているのを確認すれば、変更契約の必要はないと考えており、×××は契約に基づき業務を適正に履行していることから、過払いではないと認識している、と説明する。

本件業務については、完了検査において、職員が現地に赴き、契約書や仕様書に定めたとおりに実施されているか確認を行った結果、年に4回、市が指定した範囲の草刈りを行い、刈り取った草を集草・搬出することにより、対象地の雑草の繁茂状況を解消し、景観を良好な状態にするという業務は適正に履行されている。また、入札、契約から業務完了に至るまで不適切な事務処理の認識はなく、市民に損害は与えていないと認識している、と説明する。

3 判断

適法な請求と認めた4回目の支出に対する監査対象とした事項についての判断を以下に述べる。

なお、4回目の支出については、仕様書に「各回の支払い金額は、契約金額を4回に均等に割って支払うものとする」とあり、業務全体に対する対価を4等分した額が支払われていることから、その違法性又は不当性の検討に当たっては、4回目の実施状況だけでなく、本件業務委託全体に関係する契約締結等の一連の行為について判断している。

(1) 「刈草の処分（処分場への持込み）に当たり、市は、設計書で82tの処分を見込んでいるが、×××は29tの処分しかしていない。市は、完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約もせずに当初契約金額どおりの支払いを行っており、約130万円の過払いが生じている。委託契約は、完成品に対して対価が支払われる請負契約と違い、業務に要した工数などに 応じ対価が支払われるものと認識している。」から違法又は不当であるという主張について

請求人は、「市は設計書において刈草の処分量を82 tと見込んでいたが、×××は29 tしか処分していないので、完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約を行うべきである」旨を主張するが、そもそも本件設計書は、市が予定価格を算出するために作成されたものである。

市は、契約に当たり指名競争入札を行っており、その際に指名業者に交付した書類は、「指名競争入札参加通知書」、「令和4年度仕様書」及び参考数量として対象地の面積等を記した「令和4年度史跡筑後国府跡草刈り等業務委託（機械刈り・肩掛式、集草有・処理有）」であるが、これらには市が見込んだ刈草の処分量は記載されていない。また、市の説明によると、本件設計書は、情報公開においては入札後に公開される文書であり、入札前には公文書開示請求があっても非公開とされる情報であることから、本件設計書で市が見込んだ刈草の処分量を入札前に指名業者が知ることはできないとのことである。

以上のことから、指名業者が応札した金額は、市が見込んだ処分量に基づき算出したものではなく、仕様書に示された業務内容や対象地の面積等に基づきそれぞれが独自に処分量等を見込んで算出した額であると判断すべきであり、市が設計段階で見込んだ刈草の処分量と実際の処分量との差が生じたとしても、契約金額に影響を及ぼすものではない。確かに、契約書第17条には業務委託料の変更方法等について規定されているが、これは契約金額に影響を及ぼすような状況が生じた際には発注者と受注者の協議により契約金額を変更できる旨の規定であると解すべきであり、先に述べたとおり、市が設計段階で見込んだ刈草の処分量と実際の処分量との差は契約金額に影響を及ぼす事項ではないので、市が本条の規定に基づき契約金額の変更を行っていないことに違法性・不当性を見出すことはできず、市が当初契約金額どおりの支払いを行ったことは、契約に基づく債務の履行であり、適切であるから、過払いが生じているとの請求人の主張には理由がない。

また、請求人は、「委託契約は、完成品に対して対価が支払われる請負契約と違い、業務に要した工数などに応じ対価が支払われるものである」旨を主張するが、委託は、民法が定める契約の類型としては、請負又は委任（準委任）に該当するものである。請求人の主張は、本件契約は請負ではなく準委任に該当するという事だと思われる。

請負とは、当事者の一方がある仕事を完成させることを約し、相手方がその仕事の結果に対して報酬を支払うことによってその効力を生じる契約のことであり（民法第632条）、委任（準委任）とは、当事者の一方が法律行為（事実行為）をすることを相手に委託し、相手方がこれを承諾することによってその効力を生じる契約のことであり（民法第643条）。

市の説明によると、本件契約は、指定した範囲において、刈りムラや刈り残しがなく、指定の高さになるよう草を刈り、刈り取った草は集草・搬出することにより、対象地の景観を良好な状態にすることを目的とする請負契約であるということである。契約書第21条には、受注者が業務を完了したときは、その旨を市に通知しなければならないこと、市はそれを受けて完了検査を行うこと、完了検査に合格しないときは受注者は直ちに修補して改めて市の検査を受けなければならないことが規定されている。また、仕様書には「刈りむらのないよう均一に行う」、「雑草は、根本上部3～5cmで刈り払う」、「刈り残しがないように仕上げる」など、草刈り後の状態について指示する記載がある。これは、本件契約が、筑後国府跡の雑草の繁茂状況を解消し、景観を良好な状態にするという、業務の完成を目的としていることを示しており、本件契約は請負契約であるという市の説明に不合理性は認められない。

なお、請求人は、陳述時に提出した資料である「各市の除草業務委託仕様書における処理費

等の取扱い」に基づき、他市では処分量に応じて委託料を支払っている旨を主張する。請求人が提出した資料に処分量の実績により委託料を支払う旨の契約になっていると挙げられている4件について確認したところ、地方自治法施行令第167条の2第1項第3号の規定に基づく随意契約による単価契約であったり、対象面積が広大なものなど、委託先や除草業務を行う面積等の条件が異なるものであったことから、本件契約と一概に比較することはできない。他市において処分量に応じて委託料を支払っている事例があるからといって本件委託料の支払いが違法又は不当であるとの理由にはならない。

よって、請求人の主張には理由がない。

- (2) 「×××は、仕様書に定めのない刈草の乾燥調整を行っている。具体的には、草刈り後直ちに処分をせず、現場で最大21日間乾燥した後に処分場へ持ち込んでいる。処分量が大幅に減少しているにもかかわらず、当初契約金額どおりの請求を行い不当な利益を得ている。」から違法又は不当であるという主張について

請求人は、「×××は、仕様書に定めのない刈草の乾燥調整を行っている」旨を主張する。確かに、仕様書には草刈りをしてから処分場へ持ち込むまでの期間に関する記載はない。関係職員への調査において、草刈りをしてから処分場へ持ち込むまでの期間について、×××と協議を行ったことはないとの回答も得ている。

業務の処理に当たり、発注者である市が指示していない部分についてどのように処理するかは受注者に委ねられているのであるから、草刈りをしてから処分場へ持ち込むまでの期間は、受注者である×××が判断して差し支えない事項である。

また、請求人は、「具体的には草刈り後直ちに処分をせず、現場で最大21日間乾燥した後に処分場へ持ち込んでいる」旨を主張するが、この「最大21日間」とは、業務完了届における業務着手年月日と検収簿に記載された最後の処分日との差であり、実際にその期間×××が刈草を乾燥していたことを証明するものではない。

×××が市に提出している業務実施報告書の業務総括・内訳書に記された実施日と、検収簿に記された処分日は次のとおりである。

	実施日	処分日
第1回目	令和4年6月28、29、30日、7月1、2、3、4、5日	令和4年6月28日、7月1、2、4、5、9日
第2回目	令和4年8月16、17、20、21、22、24、25、26、27日	令和4年8月20、22、25、27日
第3回目	令和4年9月16日、10月1、4、6、7日	令和4年9月16日、10月6、7日
第4回目	令和5年3月14、23、24、27、28、29日	令和5年3月28、29日

これを見ると、×××は実施日から概ね4～5日以内に処分を行っていると考えるのが妥当である。この日数は、周辺環境等に対し市が看過できないほどの悪影響を与える日数とも考えられないことから、草刈りをしてから処分場へ持ち込むまでの期間について市が受注者の裁量にまかせていることが違法又は不当であるとは認められない。

なお、第4回目の3月14日実施分は処分までに14日間と他に比べて長い期間が空いているが、気象庁のホームページに掲載されている当時の久留米市の気象情報によると3月21日に33mm、23日に22.5mmの降雨があり、処分量が大きく減少するほど刈草が乾燥したとは考え

にくい。

請求人は、「×××は、処分量が大幅に減少しているにもかかわらず、当初契約金額どおりの請求を行い不当な利益を得ている」旨を主張するが、(1)で述べたとおり、市が設計段階で見込んだ処分量を入札前に×××が知ることはできず、×××が入札に当たり提示した応札額を算出するための要素ではない。そのため、市が設計段階で見込んだ処分量と実際の処分量とに差が生じたとしても、契約金額に影響を及ぼすことはないことから、請求人の主張には理由がない。

また、契約書には刈草の処分実績に応じて契約金額を精算するとの規定はないため、仕様書に従い業務を履行したことの対価として×××が当初契約金額どおりの請求を行うことが、違法又は不当であるとは認められない。

- (3) 「市は、不適切・怠慢な事務処理等により×××に不必要、無駄な公金を支出する一方で、仕様書に対応していない草処分を容認しており、市民に損害を与え行政に対する信頼を大いに損なうものである。」から違法又は不当であるという主張について

(1)及び(2)で述べたとおり、本件契約に係る市の対応に違法性・不当性を見出すことはできない。

なお、請求人は陳述において、「市が設計において見込んだ刈草の処分量は、乾燥させていない生草の量である」、「契約書第21条に設計図書に定めるところにより業務の完了を確認、検査すると定めているが、市は、設計書どおりに処分されていないことを指摘していない」旨を主張するが、関係職員の調査における市の説明によると、本件契約に係る本件設計書において見込んだ刈草の処分量約82tは、令和3年度に実施した雑草繁茂状況調査及び重量経過観察調査の結果を踏まえ、刈ってから4日目の刈草の重量を基に積算したものであるとのことであつた。仕様書に記載はないものの、市は、設計段階において4日間程度の乾燥期間を設けることを想定していたことから、完了検査において確認した×××の業務内容は、市が設計段階において想定した内容と乖離したものではないため、指摘を行っていないことが違法又は不当であるとは認められない。よって、請求人の主張には理由がない。

- (4) 「市は、完了検査後に処分実績に応じた減額の変更契約もせずに当初契約金額どおりの支払いを行っており、約130万円の過払いが生じている。市は、不適切・怠慢な事務処理等により×××に不必要、無駄な公金を支出する一方で、仕様書に対応していない草処分を容認しており、市民に損害を与え行政に対する信頼を大いに損なっている。」という主張について

(1)から(3)までで述べたとおり、本件委託料の支払いにおいて過払いが生じているとは認められず、市に損害は発生していないことから、請求人の主張には理由がない。

- (5) 「市に対し、実態に即した設計書・仕様書の見直し、処分費の精算及び×××への過払い金返還請求そして市民への公表を求める。」という措置について

請求人は、「実態に即した設計書・仕様書の見直し、処分費の精算及び×××への過払い

金返還請求そして市民への公表」を求めるが、法第242条第1項の規定により求めることができる措置は、「当該地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置」である。請求人が求める措置のうち「当該地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置」に該当すると認められるのは「×××への過払い金返還請求」であり、その他の求める措置は不適法であると判断する。また、これまで述べてきたとおり、受託業者への過払いが発生しているとは認められないため、請求人が求める「×××への過払い金返還請求」に関しても認めることはできない。

4 結論

上記のとおり、本件請求において、対象となる事項について監査を行ったが、請求人の主張には理由がないので、本件請求を棄却する。

《意見》

- 1 以上のとおり、本件請求には理由がないものと認められるが、その動機としてうかがわれる「最少の経費で最大の効果を」との趣旨には首肯し得るものが含まれているので、対象部局におかれては、この趣旨を再度確認されたい。
- 2 業務委託において、仕様書に記載のない事項については、受注者の裁量により実施することができるものであるが、仕様書に記載されている業務内容の解釈が受注者によって異なることは好ましいことではない。例えば、実施期間の目安を参考数量として示すなど、仕様書の作成に当たっては、業務内容がよりわかりやすく、明確な内容となるよう努めること。