

四監査第 93 号

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、請求人に対する通知文を別紙のとおり公表する。

令和 7 年 10 月 24 日

四国中央市監査委員 安 部 弘

四国中央市監査委員 眞 鍋 幹 雄

請求人

四国中央市 [REDACTED]
請 求 人 A 様

四国中央市監査委員 安 部 弘
四国中央市監査委員 眞 鍋 幹 雄

四国中央市職員措置請求書の監査結果について（通知）

令和 7 年 8 月 26 日付けで提出のあった四国中央市職員措置請求書に係る監査結果を、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、下記のとおり通知します。

記

第 1 監査の請求

1 請求人

四国中央市 [REDACTED]
請 求 人 A 様

2 請求書の提出日

令和 7 年 8 月 26 日

3 請求の要旨

（1）請求の趣旨

「令和 7 年 8 月 26 日付け四国中央市職員措置請求書」記載のとおり（以下原文）
地方自治法 242 条 1 項の規定により、四国中央市長その他の四国中央市の職員に対し、別紙①-1 相手方一覧表記載の各相手方に対し、同表の「請求額（税込価格）」欄記載の各金額を請求するなど、必要な措置を講ずることを求める。

（2）請求の理由

請求人の陳述等により、請求の理由については、市の入札に地域枠を設けることによって競争を分断し、談合環境を提供し、談合疑惑業者への利益供与をもたらしている。その結果、市に損害を与えたため、市に対して、前市長及び市と請負契約を締結した者に対して損害賠償請求及び不当利得返還請求することを求める、と解した。

また、下記「第3部 求釈明事項」にて、地域枠が業者への不当な「利益供与」を目的として設けられた可能性等についての詳細な調査を求める。

第3部 求釈明事項

- (ア) 第1.冒頭に述べたように、きわめて狭い範囲で連結された配水管工事である
_____D工事_____に「地域枠」適用は絶対に許されない。適用を強行すれば、以上述べたような弊害・税金の無駄遣いが起こることは自明だったはず。「地域枠」をムリヤリ適用したことは、_____B社_____などに対する「利益供与」が目的だった証拠である。市は_____D工事_____に限らず、「地域枠」の存在意義を未だ嘗てまったく説明できなかったことがない。(別紙1・2 市議会答弁参照)
- (イ) 第2.存在しないはずの一般競争入札における「地域枠」が厳然として存在すること。告示150号になぜ書かないのか？また「一般競争入札に地域枠は存在しない」と強弁するのなら、監査請求人の主張どおりになっている現実をどう説明する。
- (ウ) 第3. _____B社_____が24回連続・完全独占・高額落札したこと。ありえないことで、許されないと考える。_____B社_____は入札段階で競争が一切ないことを知っていた。これらの異常な現象は「地域枠」の状況下においてのみ成り立つことで、正常な競争入札が機能してない証拠である。この籐（たが）が外れたやりたい放題を認めるということか？
- (エ) 第4.川之江地域での2回の入札は熾烈な競争になり最低制限価格（下限）をめぐる激しい競争入札になっていること。反対に三島地域での24回の入札はまったく競争がなく予定価格（上限）に近い落札価格になっていること。これらの現状を市は当然知っていたし、「地域枠」を強行すればこうなることも市はわかっていた。つまり確信犯である。
- (オ) 第5.多発する1社入札のあまりにも杜撰な市の対応。1社入札を容認し・むしろ後押ししている。1社入札を強行するのは、「第1部・4ーウ項」で触れた県の方針によるものか？
- (カ) 第6.入札不調（予定価格以上の入札で失格）の時、日を改めて他社も参加させて再入札すべきところを、同日入札を繰り返し、落札させたこと。
- (キ) 第7. _____D工事_____は土木工事以外にも水道工事としてかなり行われたようであるが、土木工事と水道工事の住み分けを問う。水道工事の割合が多ければ、少なくとも _____B社_____のここまでの連続落札はなかったものと思われる。
- (ク) 「監査請求人主張詳細」23ページ中、表1-4・表1-5（_____C社_____が入札に参加する場合と参加できない場合）の対比は強烈である。世の中にこんなことが許されるのかと思うくらい、事実はここまで明確であり、モラルもない。「落札率」「特別利益」「談合指数」すべてがありえないデータである。すべての数字が異常であり、完璧な談合の証拠だと考える。
- (ケ) 「監査請求人主張詳細」37ページ中、(2016-12-6 _____E部長_____が「平成26年（2014）、愛媛県におきまして、技術者不足等による入札不調が懸念されるため、入札契約制度の特例措置の一つといたしまして、全ての入札において、1者応札を有効とする基本的な方針が定められました。（中略）当分の間、入札参加者が2者に満

たない場合でも入札を執行するものとして、平成 27 年（2015）4 月 1 日より施行しているところでございますので、御理解いただきたいと思います。」と市議会において答弁した。）県の方針が出てから 10 年以上になるが、「当分の間」が、10 年以上とは思えない。「当分の間」とはいつまでか？

- (コ) 「監査請求人主張詳細」41 ページ中、「地域枠は東南海地震対策」という市議会における発言について)、荒唐無稽としか言いようがない。「地域枠」と「東南海地震対策」の因果関係について、しっかりとした説明を要求する。

4 請求の受理

令和 7 年 8 月 26 日に提出された本件請求について要件審査を行ったところ、請求内容に不明確な点があったため、令和 7 年 9 月 2 日に補正要求し、令和 7 年 9 月 12 日に補正書が提出された。請求の趣旨の具体性や対象工事の年度及び請求金額など、確認が必要な個所があると考えられるものの、住民監査請求の趣旨を考慮して、地方自治法第 242 条に規定する要件を具備しているものと認め、令和 7 年 9 月 16 日にこれを受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

地方自治法第 242 条に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の長などの執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実についてその是正・防止を図るため、住民が監査及び必要な措置を講ずべきことを請求するもので、当該財務会計行為自体に違法・不当があるか否かが監査対象となる。本件請求において、請求人は別紙対象工事に係る入札行為（非財務会計行為）の違法・不当を主張している。したがって、「先行行為（入札・非財務会計行為）の違法・不当が、後行行為（契約・財務会計行為）に承継されることとなるのは、当該財務会計行為の前提ないし原因となる先行行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在する場合に限られる。（最高裁平成 4 年 12 月 15 日判決及び最高裁平成 20 年 1 月 18 日判決）との判例を踏まえた上で、当市の公募型指名競争入札等において違法・不当があったか、それが原因となって違法・不当な契約締結がなされた結果、市への損害があったか等を監査対象とした。

2 監査対象機関

四国中央市総務部契約検査課（以下「所管課」という。）

3 請求人の陳述

請求人に対し、令和 7 年 9 月 29 日に地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、今回の争点の第 1 は地域枠であり、地域枠が公正な競争を阻害し、市に損害を与えている、などと意見を述べた。

4 監査対象機関、関係職員による陳述等

所管課に対し、弁明書及び証拠書類の提出を求めるとともに、令和7年10月7日に関係職員の陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 確認した事実

(1) 公募型指名競争入札において地域要件を設けている理由

公募型指名競争入札における地域要件については、「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（令和6年12月13日閣議決定）第2の2（1）⑤「工事の性質等、建設労働者の確保、建設資材の調達等を考慮して地域の建設業者を活用することにより円滑かつ効率的な施工が期待できる工事については、災害応急対策や除雪等を含め、地域の社会資本の維持管理や整備を担う中小・中堅建設業者の育成や経営の安定化、品質の確保、将来における維持・管理を適切に行う観点から、過度に競争性を低下させないように留意しつつ、近隣地域内における工事实績や事業所の所在等を競争参加資格や指名基準とする、いわゆる地域要件の適切な活用を図るなど地域の実情を踏まえ、必要な競争参加資格を適切に設定するものとする。」との方針に則り設定している。

(2) 四国中央市が公募型指名競争入札で旧市町村単位の地域要件を設定する理由

上記の指針を踏まえ、市域が東西に約30km、南北に約20kmの範囲を有し、沿岸部、市街地、山間部といった多様な地形や、東西に旧川之江市、旧伊予三島市、旧土居町が並ぶ地理的条件、各工事現場が所在する地域に対する精通度、遠隔地とならない現場へのアクセス、防災・災害復旧の視点による地元業者の保護・育成、そして競争性を確保できる業者数を理由として、旧市町村単位での地域要件を設けている。

(3) 「第3部 求釈明事項」について確認した事実

(ア) 第1. D工事 の「地域枠適用」について

請求人が示している「N0170」の工事は、令和元年度発注の「F工事」、「N0103」の工事は令和3年度発注の「G工事」であると推察されるが、当該入札は、どちらも一般競争入札によって実施されており、当該入札公告に記載された地域要件は「四国中央市内に本店を有する者であること。」であった。

(イ) 第2. 一般競争入札における「地域枠」が存在することについて

これまでに実施した条件付一般競争入札における地域要件の最小単位は、四国中央市内全域としている。請求人が請求書6ページに記載している「地域枠」の定義に該当するような「川之江地域」・「三島地域」・「土居地域」に分けて一般競争入札を実施した事実はない。

(ウ) 第3. B社 が24回連続・完全独占・高額落札したことについて

D系の工事 においては相当数の工事が、請求人がいう「地域枠」が設定されない一般競争入札であり、参加範囲は「市内全域」で実施されており、地域枠の状

況下ではなかった。

- (エ) 第4. 川之江地域での2回の入札は熾烈な競争になり最低制限価格（下限）をめぐる激しい競争入札になっていること。反対に三島地域での24回の入札はまったく競争がなく予定価格（上限）に近い落札価格になっていることについて

当市で規定した制度の中で適正に入札が行われていた。

- (オ) 第5. 多発する1社入札に対する市の対応について

各案件において入札参加可能者数が「四国中央市建設工事請負業者の格付け及び選定基準に関する要綱」（以下「格付け要綱という。」）別表第3「選定する業者数の拡大」に規定する「選定する業者数」を概ね満たしている。

- (カ) 第6. 入札不調（予定価格以上の入札で失格）の時、日を改めて他社も参加させて再入札すべきところを、同日入札を繰り返し、落札させたことについて

予定価格を事後公表とした入札においては、予定価格を超える入札であっても失格とならない。令和3年度発注の「 H工事 」は予定価格を事後公表としており、入札公告には「入札執行回数は、2回までとする。」と記載し、再度入札の日時もあらかじめ記載していた。「直ちに」再度入札が実施される運用は、県内他市でも行われている。

- (キ) 第7. D工事 は土木工事以外にも水道工事としてかなり行われたようであるが、土木工事と水道工事の住み分けについて

 D関連工事 における配管工事は、水道水を供給する基幹管路を整備するものであり、大口径の送・配水管の布設が主体となる。大口径の基幹管路及び重要幹線の配管施工には専門的かつ多岐にわたる作業が含まれる。

また、本事業の配管工事は複数の工種で構成されており、幅広い施工内容を含む工事であることが多く、総合的な施工管理が必要であることから、「土木一式工事」として発注している。

- (ク) C社 が入札に参加した時は熾烈な競争になり赤字落札となるが、 C社 が入札参加不可能な場合は、完璧な談合になる。「落札率」「特別利益」「談合指数」すべてがありえないデータである。（中略）完璧な談合の証拠だと考える。」について

「落札率」により「談合」を判断することについては、落札率の高低は、請求人の主観的な評価である。次に、「特別利益」及び「談合指数」は請求人が独自に作出した指数であり、客観性を欠く。また、請求人が別紙で示した入札において、市に談合情報は寄せられておらず、独占禁止法違反による排除措置命令等を受けた事業者もいない。

- (ケ) 「求釈明事項・・・「当分の間」とはいつまでか？」について

入札者が2者に満たない場合でも入札執行する期間を定めていないため「当分の間」としている。令和7年現在も愛媛県や県内他市が1者入札を有効とする運用を行っている。

- (コ) 「「地域枠」と「東南海地震対策」の因果関係についての説明を要求する。」

について

地域の中小建設業者は、災害時に迅速な対応を行い、市民の生命と財産を守る重要な役割を担っている。これまでの国内の甚大災害において、各自治体において地元建設業者が道路や施設の復旧、被害調査、避難路の確保などにおいて中心的な役割を果たしてきた。このような背景を踏まえると、市が災害対応を万全にするためには、地域ごとにおける業者数の確保は必要である。

2 監査委員の判断

(1) 判断の理由

まず、請求人が提出している別紙①-1の対象工事について、2023年度(令和5年度)以前の工事は調査対象から除外することとした。

その理由を述べる。

住民監査請求に係る請求期間について、地方自治法第242条第2項によると、前項の規定による請求は、「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行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定しているが、2023年度(令和5年度)以前の工事は、本件請求のあった令和7年8月26日においては、本件請求に係る財務会計上の行為が行われた日からすでに1年を経過している。また、正当な理由が認められるか否かは「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(最高裁平成14年9月12日判決)」としている。本件の監査請求について検討すると、2023年度(令和5年度)以前の上記工事の入札結果については、えひめ電子入札共同システム等で確認できる。請求人は相当な注意力をもって調査すれば本件入札に係る契約の存在及び内容を知ることができたと考えるのが相当である。したがって、1年を経過して監査請求を行ったことについて「正当な理由」があるとは認められない。

また請求人は、かかる地域枠のもとで行われた入札は違法無効であって、本件では土木と建築で合計647,807,227円の損害が生じているが、前市長は損害賠償請求権を行使した事実はなく、違法に財産管理を怠っているとの見解である。このような怠る事実の監査請求について判断した昭和62年2月20日の最高裁判所の判決によると、「当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもつて財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である」とし、さらに、同判決では、「監査請求の対象を当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使という怠る事実として構成することにより同項の定める監査請求期間の制限を受けずに当該行為の違法是正等の措置を請求し得るものとす

れば、法が同項の規定により監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されるものといわざるを得ない」としている。

また「真正怠る事実」に係る監査請求について説明した、平成14年7月2日の最高裁判所の判決で示す「(前略) 被上告人らの談合、これに基づく被上告人Y電機の入札及び県との契約締結が不法行為法上違法の評価を受けるものであること、これにより県に損害が発生したことなどを確定しさえすれば足りる」という判断は、本事例においては「公正取引委員会が独占禁止法違反を認定し、課徴金の納付命令が出されていること」等が前提となっているが、本件の請求における「怠る事実」については、2023年度(令和5年度)以前の上記工事に係る入札の談合事件の発生及び談合情報の提供、談合が行われていたという確たる証拠は一切なく、そのような前提を欠いている。それにもかかわらず本件請求について期間制限を適用しないこととなると、上記の昭和62年2月20日の最高裁判所の判決が示すとおり、法が同項の規定により監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されるものといわざるを得ない。

したがって、同判決が示すとおり、本件の監査請求の怠る事実に係る請求権の発生原因である当該行為のあつた日又は終わった日を基準として同項の期間制限が適用されるべきものと認められる。

よって、2023年度(令和5年度)以前の入札に係る請求は、地方自治法第242条第2項に規定する要件を満たしておらず、不適法であると判断し、2024年度(令和6年度)以降の入札について監査を行った。

次に、別紙①-2記載の請求対象工事は、令和6年度(2024年度)の落札率が95%以上の入札工事が対象とされているようだが、落札率95%以上の工事が請求の対象とされた理由は、陳述の際に請求人に確認したところ、請求人の主観的な意見であることが判明した。また、請求人は、一覧表の工事について、談合行為が存在したと推認している。この点について、前述したとおり、2024年度(令和6年度)に本市において執行した公募型指名競争入札を含む全ての入札において、談合事件の発生及び談合情報の提供、談合が行われていたという確たる証拠はなく、落札率が95%以上であることのみをもって、本市の入札に談合、あるいはその疑いがあるとは認められない。

請求人の主張から、市が請求する相手方は、前市長及び別紙①-1「相手方一覧表」に記載の業者であるが、談合の事実が立証できていない業者に対して損害賠償を求めることはできない。入札結果における落札金額と最低制限価格という数字のみを証拠とし、談合を行った等と主張する件については認められない。

次に、請求人は、当市の地域枠を設定する理由がない等としているが、地域要件を設定することは、上記第3-1-(2)で確認したとおり、十分合理的であるといえる。

また、請求人は、市が1者入札を容認し、後押ししているとするが、1者入札が増えていることについては、地域枠が原因ではなく、建設業従事者の高齢化や減少、また資格を有する技術者不足等の、社会情勢等を含めた様々な要因の結果であるというべきである。それは、入札不調対策として愛媛県及び県内市町においても1者入札を有効とする運用が行われていることから推察できる。

上記のとおり、本市が実施する契約の先行行為である公募型指名競争入札の地域要件は、法令等について何ら違反しておらず、本市では入札を実施するに当たり、地方自治法施行令を始めとする関係法令に基づき要綱等を作成し、地域要件を始めとする入札参加条件を適正に設定し、格付け要綱別表第3に記載のある業者数を概ね満たす競争を図れる入札参加可能業者により、公平性・透明性の高い方法として、適正に入札を実施してきたと認められる。また、入札に関する具体的な談合行為の存在を確認する具体的な証拠はないため、財務会計行為である契約締結にも違法・不当はなかったと判断し、本件請求に係る請負業者の不当利得及び前市長の不法行為による市の損害は認められない。よって、市は、不当利得返還請求権、損害賠償請求権を有しておらず、財産の管理を怠る事実もない。

(2) 結論

本件請求については、監査委員の合議により次のように決定した。

本件措置請求のうち2023年度（令和5年度）以前の入札に係る請求は、要件を欠いて不適法であるためこれを却下する。2024年度（令和6年度）の入札に係る請求については、請求人の主張に理由が認められず、これを棄却する。