

西浜港宮脇線自転車走行指導帯整備工事に係る契約締結に関する住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成29年3月28日

高松市監査委員	吉田正己
同	鍋嶋明人
同	藤原正雄
同	白石義人

西浜港宮脇線自転車走行指導帯整備工事に係る契約締結に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

本件請求は、平成29年2月10日に受け付けた。

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①「西浜港宮脇線自転車走行指導帯整備工事」入札結果写し、②同工事の平成28年9月30日付「工事請負契約書」写し③同工事の位置図（工事場所）写し、④同工事の「自転車通行指導帯標示イメージ」写し）の記載によると、高松市職員は、当該場所の交通実態から全く必要性のない道路について事実証明書②の違法な道路工事契約を締結して同証明書記載の公金を違法に支出して高松市に損害を与えようとしていることは明らかであり、本件工事請負契約の締結は、地方自治法第242条第1項に規定する違法な契約の締結に該当するものである。

本件道路工事は、本件工事場所の交通実態から全く必要性のない道路工事であり、自治体は必要性のない経費を支出することはできないのである。地方自治法第232条第1項は、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令

により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする」と規定し、必要のない経費の支出を禁止しているのである。

更に、同法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定し、本件工事場所のような必要のない道路工事に公金を支出することはできないのである。

また、地方財政法第4条第1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定し、本件工事のような必要のない工事に公金を支出することはできないのである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、違法な本件工事請負契約の締結について責任を有する者に対して、高松市に与えた損害の補填をさせるほか、その他の必要な措置を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号、以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認めた。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）の職員が、市道西浜港宮脇線自転車走行指導帯整備工事（以下「本件工事」という。）を代金44,696,880円で工事請負業者に発注する工事請負契約（以下「本件工事請負契約」という。）を締結したことが、当該工事施工場所の交通実態に照らし、全く必要性のない工事の施工を目的とするものとして、違法な契約の締結に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、本件工事請負契約の締結について責任を有する者に対して、それによる損害の補填を求めるほか、その他の必要な措置を講じるよう、市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成29年3月6日に、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人からは、新たな証拠として、供述録取書1通の提出があったものの、陳述は行われなかった。

2 監査対象局

本件監査対象局は、都市整備局道路整備課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

本件監査は、監査対象局に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

(1) 市が本件工事を発注するに至った背景事情

ア 市における交通事情と自転車利用状況等

市の地域は、平坦な地形が多く、温暖で少雨な地域特性や市中心部から郊外の住宅地までが比較的短距離で、道路網も整然と基盤整備さ

れていることなどから、自転車利用に適した都市であり、平成22年の国勢調査によると、15歳以上自宅外就業者・通学者のうち、利用交通手段としてオートバイ又は自転車を利用する者の割合は、香川県が18.2パーセントで、全都道府県のうち7位にランクされており、自転車利用者の多さは全国でもトップクラスである。

自転車は、環境にやさしく、健康に良い効果をもたらす長所がある上、機動性に優れ、都市内交通手段として、長所が多いところから、市は、平成14年3月に「高松市自転車利用環境総合整備計画」を策定し、自転車を都市交通手段の一つとして位置付け、整備路線を抽出して、段階的に整備を行うなどして、その利用の普及に努めてきたが、その一方、道路交通法（昭和35年法律第105号）では、自転車も自動車とともに車両に属するものとされているため、歩車道の区別がある道路では車道を通行しなければならないとされ、自動車通行量の激増に伴って、自動車との接触事故などの危険に晒され、その安全を図るため、一定幅員以上の歩道では、歩行者優先の下で歩道を通行することが許容されることになったものの、新たに歩行者との接触事故等が問題となるようになってきており、毎日新聞社が平成26年11月に公表した、公益財団法人「交通事故総合分析センター」のデータを基に調査した結果によると、平成22年の国勢調査で人口10万人以上だった市と東京特別区の289都市の平成15年から同24年までの10年間における自転車乗車中の死傷事故発生率が高いワースト3位に高松市がランクされており、しかも、その10年間で高松市がワースト5に入った回数が7回、そのうち平成16年と同19年の2回はワースト1位という憂慮すべき事態が生じており、市において、自転車の利用が多いにもかかわらず、それに対する安全な走行環境が確保されていないことによる影響を如実に証左する現象が見られている。

イ 市内道路における自転車利用環境整備の必要性とその対策

市は、市内における交通事情と自転車利用の実情を考えると、歩行者と自転車の安全で快適な空間の確保が必要であると認識し、そのた

めの環境整備を検討していたところ、平成19年8月に、有識者で構成された「香川の自転車利用を考える懇談会」が「香川の自転車利用に関する提言書」（以下「提言書」という。）を纏め、これを市長など香川県下各行政機関の長に提出したのを機に、国の関係出先機関や香川県及び同県警察本部等とともに「自転車を利用した香川の新しい都市づくりを進める協議会」を設置し、その下に、重点地区として高松地区委員会を設けて、対応を協議することとした。

この高松地区委員会は、5つの専門部会を設置し、自転車利用環境の整備と利用促進等の各種施策について、具体的な取組事項の検討を進め、歩行者・自転車の安全・快適な空間の確保の検討を担当した「安全空間確保部会」は、自転車利用による交通渋滞の軽減や環境問題への貢献、都市の活性化などを目的に、提言書や近年の自転車利用動向を踏まえ、「自転車交通量の多い路線」、「自転車事故の多い路線」、「生活の視点において重要な路線」、「観光の視点において重要な路線」という4つの観点から重点的に対策を進める検討対象路線を抽出し、平成20年11月に、「高松市中心部における自転車ネットワーク整備方針」（以下「整備方針」という。）を策定し、市内中心部における自転車利用環境の整備は、各道路管理者において、上記整備方針に基づき、関係機関と連携しながら計画的に遂行し、効果的に自転車ネットワークの構築を推進していくことになった。

ウ 市の自転車利用環境整備に関する基本政策とその実施状況

市は、平成20年2月に、市が目指す都市像とまちづくりの目標を示す第5次高松市総合計画を策定したが、その中で「快適で人にやさしい都市交通の形成」を政策の一つに位置付け、「自転車利用の環境づくり」を市の主要な施策として推進することとし、自転車を市の重要な都市内交通手段として有効に活用する一方、歩行者と自転車の安全で快適な通行空間の確保や人と環境にやさしく楽しい交通まちづくりを目指すこととした。

市は、その後、この基本政策の中に前記整備方針を取り入れ、これに基づいて、国、香川県及び同県警察本部と連携しながら、毎年度、

重点的かつ戦略的に、具体的な事業実施計画を立てて、前記整備方針の具現化を図ることとし、平成21年度には、天神前瓦町線と塩屋町錦町線において、路側帯のカラー化工事を、平成22年度と同23年度の2年間にわたり五番町西宝線において、番町一丁目交差点からサンクリスタル高松の西側交差点までの約1キロメートル区間で自転車道整備工事を、平成27年度は、丸亀町栗林線の約0.6キロメートル区間と上福岡東山崎線外1線の約1.5キロメートル区間において、通行位置を明示した路面表示の整備工事を、順次、施工してきた。

また、この間、香川県は、市と歩調を合わせ、前記整備方針に基づき、県道管理者として、市中心部の主要県道で、順次、自転車利用環境整備事業の実施を展開しており、国も、国道管理者として、平成20年度から同22年度までの3年間にわたり、市内の国道11号と同30号に繋がる中央通りのサンポート高松から上天神町交差点までの区間において、自転車同士の衝突又は歩行者との接触事故を防止し、歩行者と自転車の安全で快適な通行空間の確保を図るため、歩道上に歩行者・自転車通行帯分離施設を整備する工事を施工し、自転車通行帯の利用率改善と安全性の向上を図る措置を講じているが、利用者の意見も良好で、その自転車利用環境整備は有効に機能している状況にある。

なお、市は、平成28年3月に策定された第6次高松市総合計画において、引き続き「快適で人にやさしい都市交通の形成」を政策の一つに位置付け、主要な施策として「自転車の利用環境の向上」に取り組むこととしている。

(2) 本件工事請負契約の締結とその内容

ア 本件工事請負契約の必要性とその契約締結手続等

本件工事対象の道路は、市が平成22年度と同23年度の2年間で完成させた市道五番町西宝線自転車道の西端にあるサンクリスタル高松西側交差点から南方408.7メートル先の県道33号高松善通寺線（旧国道11号）の紫雲中学校西南交差点に至る市道西浜港宮脇線の区間で、いずれも幹線道路である五番町西宝線と旧国道を結節す

る重要道路であり、総幅員は15メートルで、その両側に幅員各3.2メートルの歩道が設けられて歩車道の区別があり、車道部分は中央のセンターラインで上下各1車線に分かたれている道路である。

この本件工事対象の道路の北端付近には、高松市中央図書館や香川県立盲学校、その南端付近には高松市立紫雲中学校、その近傍には香川大学や同大学教育学部附属高松小学校、香川県立高松高等学校、同高松工芸高等学校や県庁・市役所などの官公庁も存在し、通勤・通学時に同道路を通行する歩行者や自転車の量も多く、平成22年10月の調査では、1日当たりの自転車通行量が1,476台であるのに対して、自動車通行量は2,471台で、車両に占める自転車の割合は、37.39パーセントと他の道路と比較して非常に高く（自転車道が設置されている五番町西宝線でも、その割合は19パーセント位に留まる。）、前記整備方針において、「生活の視点において重要な路線」として、重点的に対策を進める検討対象路線に抽出され、自転車利用環境整備の工事対象道路とされたものであり、市においては、これを平成28年度に施工することを決定し、企画・立案の上、実施したものである。

市は、本件工事請負契約に係る事務処理を高松市契約規則（昭和39年規則第36号）等関係諸規定に基づき入札により行うこととし、その予定価格の積算根拠となる設計価格については、香川県土木部発行の土木工事標準積算基準書、積算の手引き、建設機械等損料積算表、財団法人建設物価調査会発行の積算資料、土木施工単価などに基づき価格算定を行い、予定価格（税抜き価格）に失格基準価格率を乗じた数値（千円未満切捨て）で最低制限価格を44,696,880円と算定した上、入札方式として、入札後審査型一般競争を採用し、発注案件情報の公表、入札参加申請受付、入札書の提出、開札、落札者の決定、入札結果の公表等の入札に係る一連の手続について、かがわ電子入札システムを利用して行っている。

これらの事務手続後、本件工事請負契約は、予定価格47,030,000円（税抜き）に対し、入札金額同額の3業者く

じ引きの結果により、大通土建株式会社が41,386,000円で落札し、市は、平成28年9月30日付けで、同会社と本件工事請負契約を締結している。

イ 本件工事請負契約の内容とその履行状況

本件工事請負契約の内容は、市が、本件工事の施工を代金44,696,880円（うち取引に係る消費税及び地方消費税の額3,310,880円を含む。）で大通土建株式会社に請負発注し、同会社は、それを請負受注して、平成28年9月30日から同29年2月28日までの工期で本件工事を完成させるというものであり、市は、平成28年10月20日に、請負代金額のうち1,787万円を前払金として同会社に支払い、請負残代金26,826,880円は、竣工検査及び引渡終了後、請求から40日以内に全額を一括して支払うものとなっている。

而して、本件工事の内容は、既存の両側歩道の縁石を0.2メートルずつ内側に移動させて、その幅員を各3メートルに縮小し、それによって生じる余剰部分と車道の外側線から歩道までの部分を併せて、幅員1.5メートルの自転車走行指導帯を設置する関係工事を行った上、青色の塗装剤で自転車走行指導帯に50メートル間隔で通行方向を指導する矢形の路面表示を施すものである。

本件工事を請け負った大通土建株式会社は、平成28年9月30日に、本件工事に着工し、同29年2月28日にそれを完成させた上、同年3月13日に市の竣工検査を受け、市において検査調書が作成されており、市から工事成績評定通知書の送付を受けた同会社が前記請負残代金の請求をした後、40日以内に市が同請負残代金全額を支払って、本件工事請負契約による債権債務は全て履行されて終了する見込みである。

ウ 完成した本件工事の評価

本件工事は、完成後日が浅いため、まだその成果を評価すべき時期に至っていないので、市において、まだ確定的評価はしていないが、市担当課職員が市民の通勤・通学時や帰宅時等に現場で見分したとこ

る、自転車通行利用者は、整然と新設の自転車走行指導帯を路面表示で誘導しているとおりの方向に通行しており、車道を並進する自動車との調和も十分に保たれ、歩道を通行する歩行者も安心して悠然と歩行している様が見受けられ、その道路に自転車走行指導帯を整備した工事は、有為に機能していることが認められ、有意義なものであったと評価している。

(3) 本件工事請負契約の適法性・妥当性に関する市の認識

市は、本件工事請負契約による工事発注は、前(1)のア(本書3ページ以下参照)で述べた市における交通事情と自転車利用状況等に照らすと、市においては、歩行者と自転車の安全で快適な空間を確保し、自転車利用環境を整備する必要性を強く考えていたところ、前(1)のイ(本書4ページ以下参照)で述べたとおり、平成19年8月に、有識者で構成された「香川の自転車利用を考える懇談会」が「香川の自転車利用に関する提言書」を市長等の行政機関の長に提出したことを契機として、香川県や同県警察本部、同県下各市町、国の関係出先機関とともに「自転車を利用した香川の新しい都市づくりを進める協議会」の設置に参画し、その下に重点地区として設けられた高松地区委員会が、鋭意、その対応を協議した結果、対象路線を抽出して自転車道の設置など具体的な自転車利用環境整備を実施する「高松市中心部における自転車ネットワーク整備方針」を策定したので、前(1)のウ(本書5ページ以下参照)で述べたとおり、市で策定していた第5次高松市総合計画の中で打ち出していた政策の一つである「快適で人にやさしい都市交通の形成」の中の施策「自転車利用の環境づくり」において、前記整備方針を具現化することとし、平成21年度から実施してきたものの一環として実施した極めて有意義なものであり、その必要性は十分に認められ、本件工事請負契約を締結して本件工事を施工したことには、何ら違法・不当な点はないものと認識している。

そして、市は、本件工事請負契約締結に係る一連の事務手続について、契約規則等関係諸規定に基づき、適正に処理されているものと認識しており、工事発注及びそれに伴う工事代金支払のための公金支出

は適法なものであると認識している。

2 監査委員の判断

(1) 本件工事の必要性の有無と本件工事請負契約の効力について

請求人は、本件工事が、その工事施工対象現場の交通実態に照らし、全く必要性がない工事であり、それを発注する本件工事請負契約の締結は違法であると主張しているので、先ず、この点について検討する。

市は、「監査により認められた事実」の(1)のア(本書3ページ以下参照)で明らかなどおり、自転車利用に適した都市であり、自転車利用者が多い一方で、予てから路上における自転車乗車中の死傷事故発生率が高く、平成22年の国勢調査で人口10万人以上だった市と東京特別区の289都市の平成15年から同24年までの10年間における同事故発生率が高いワースト3位に市がランクされ、しかも、その10年間で市がワースト1位になったのが2回、ワースト5位以内に入ったのが7回を数えるほど劣悪な状況にあり、自転車に対する安全な走行環境が確保されていないことが露呈されており、早期の対応が求められている。

自転車利用環境整備の必要性については、香川県下の有識者の間でも取り沙汰されており、「監査により認められた事実」の(1)のイ(本書4ページ以下参照)で明らかなどおり、「香川の自転車利用を考える懇談会」を組織して検討を重ねた上、平成19年8月には、「香川の自転車利用に関する提言書」を取り纏め、これを香川県下各行政機関の長に提言するに至り、これを受けた市は、香川県や同県警察本部、同県下各市町、国の関係出先機関と協議して、「自転車を利用した香川の新しい都市づくりを進める協議会」を立ち上げ、その下に重点地区として設けられた高松地区委員会の安全空間確保部会において、鋭意、その対応を協議した結果、市中心部で整備を要する対象路線を抽出して、自転車道の設置など具体的な自転車利用環境整備を実施する「高松市中心部における自転車ネットワーク整備方針」を策定し、抽出した対象路線について、各道路管理者が、その整備方針に基づき、自転

車利用環境整備事業を推進することになった。

そして、市は、「監査により認められた事実」の(1)のウ(本書5ページ以下参照)で明らかなどおり、平成20年2月に策定していた第5次高松市総合計画の中で打ち出していた政策の一つである「快適で人にやさしい都市交通の形成」の中の施策「自転車利用の環境づくり」において、前記整備方針を具現化することとし、平成21年度から順次計画的に自転車利用環境整備事業を実施してきたものであり、本件工事は、平成22年度から同23年度にかけて実施した五番町西宝線自転車道整備事業で完成していた自転車道の西詰交差点から南方の旧国道11号を結ぶ市道西浜港宮脇線の区間で自転車走行指導帯を整備するものであり、その整備区間の沿線には中学校や盲学校、市中央図書館が立ち並び、その東方には大学や高等学校2校さらには県庁・市役所などの官公庁が存在し、出退勤時や学校の登下校時には、通行の自動車や自転車・歩行者も多く、本件工事は、車道や歩道を大きく変更することなく、自転車の走行指導帯を整備し、自動車・自転車・歩行者が整然と区分され、安全かつ安心して通行できるようにするものであり、最少の経費で最大の効果をもたらす有為な工事であることが認められ、全く必要性がない工事であるという請求人の主張は、失当であり、到底、是認できるものではないと判断する。

従って、本件工事が全く必要性のないものであることを理由として、本件工事請負契約の締結は違法であるとする請求人の主張は、そもそも、その理由を欠くものであると言わなければならない、失当であることは明らかであると判断する。

(2) 本件工事請負契約締結の適法性・妥当性について

次に、請求人は、本件請求において、専ら本件工事が全く必要性のない工事であることのみを理由として、本件工事請負契約締結の違法性を主張しているが、この際、その理由以外に、一般的に、その契約締結に違法・不当な点があるか否かについても、検討を加えておくこととする。

市は、自ら本件工事を施工する体制がないため、それを専門業者に

発注する工事請負契約を締結し、その請負業者をして工事施工を担当させることになるので、本件工事についても、同様な手法で施工することとし、一連の事務手続を高松市契約規則等関係諸規定に基づき競争入札の方法で発注しているが、「監査により認められた事実」の(2)のア及びイ(本書6ページ以下参照)で明らかなおり、入札方式としては、入札後審査型一般競争を採用し、その予定価格の積算根拠となる設計価格については、香川県土木部発行の土木工事標準積算基準書、積算の手引き、建設機械等損料積算表、財団法人建設物価調査会発行の積算資料、土木施工単価などに基づき価格算定を行い、予定価格(税抜き価格)に失格基準価格率を乗じた数値(千円未満切捨て)で最低制限価格を44,696,880円と算定し、発注案件情報の公表、入札参加申請受付、入札書の提出、開札、落札者の決定、入札結果の公表等の入札に係る一連の手続について、かがわ電子入札システムを利用して行っており、これらの事務手続を経て、本件工事請負契約は、予定価格47,030,000円(税抜き)に対し、入札金額同額の3業者くじ引きの結果により、大通土建株式会社が41,386,000円で落札し、市は、平成28年9月30日付けで、同会社と本件工事請負契約を締結している。

この本件工事請負契約の内容は、市が、本件工事の施工を代金44,696,880円(うち取引に係る消費税及び地方消費税の額3,310,880円を含む。)で大通土建株式会社に請負発注し、同会社は、それを請負受注して、平成28年9月30日から同29年2月28日までの工期で本件工事を完成させるというものであり、市は、平成28年10月20日に前記請負代金額のうち1,787万円を前払金として支払い、請負残代金は、竣工検査終了・引渡を受けた後、同会社からの請求を受けて40日以内に全額一括して支払う約定が成立しているところ、同会社は、約定どおり平成28年9月30日に本件工事に着手し、同29年2月28日にそれを完成させて、同年3月13日に市による竣工検査を受け、市においてその検査調書が作成されており、同会社は、市から工事成績評定通知書の送付を受け、

市に請負残代金を請求し、市は、その請求から40日以内にそれを支払う予定であり、それにより本件工事請負契約による債権債務は全て履行されて終了する見込みであるので、本件工事請負契約は、その成立過程から履行終了に至るまで、事務処理の目的・手続・方法及びその内容のいずれの点においても、何ら違法又は不当なものは見当たらず、本件工事請負契約の締結が違法であるという請求人の主張は、失当であることは明らかであり、到底、認容に値するものではないと判断する。

- (3) 本件工事請負契約締結における法第232条第1項及び同第2条第14項並びに地方財政法第4条第1項の各規定違反の有無について

最後に、請求人は、本件工事請負契約の締結及びそれに伴う工事代金支払のための公金支出は、法第232条第1項、同第2条第14項及び地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項の各規定に違反して違法であると主張しているので、その点について検討する。

請求人が指摘する法第232条第1項、同第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の各規定は、地方公共団体が、その事務を行うに当たり、必要な経費を支出する場合、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないという趣旨を規定しているものである。

本件工事請負契約の締結及びそれに伴う工事代金支払のための公金支出については、前号までに論述しているところから明らかなおり、正当な理由で、適正な手続によって行われ、適正に算出した最少の経費で最大の効果を挙げているものと認められ、前記各規定に違反するものは何ら見当たらず、違法なものとは言えない。

また、その支出が市に損害を与えるものとも到底認められず、請求人の上記主張には何ら理由がないものと言わなければならない。

以上検討のとおり、請求人の主張は、いずれの点においても、何ら理由がなく、失当であると思料する。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。