大河原町監査委員告示第３号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第１項の規定による請求について、同条第４項の規定により監査を実施したので、その結果について次のとおり公表する。

令和８年10月23日

大河原町代表監査委員　　永　井　昌　利

大河原町監査委員　　佐久間　克　明

第１　受付年月日　　令和８年８月24日

第２　請　求　人　　渡辺　孝治
　　鈴木　正博

第３　請求の内容　（原文のとおり）

請求の要旨
（１）対象となる財務会計の事実
①今回の追加工事費が65,520,000円《１》に上るにも関わらず、町は議会に諮る前に工事を先行させ、既に９割を終了させていた。
②担当課長（総括監督員）の指示により、「費用の総額を確定させず」「金額すら未定のまま」《２》半年以上もの間、追加工事を先行・強行した。
（２）その行為が違法または不当である理由
①に関して、「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得または処分に関する条例」第２条《３》では、地方自治法第９６条第１項第５号の規定に基づき、「予定価格額、50,000,000円以上の工事または製造の請負については、議会の議決に付さなければならない」と明確に定めており、議決を得る前に工事のほとんどを完了させた行為は、条例の規定を完全に無視したものであり、明白な条例違反である。
②に関して、「大河原町建設工事執行規則」第26条第１項《４》では、「工事従業者は必要のある場合は工事内容を変更…（中略）…することができる。この場合において請負代金の額または工期の変更がある時は、請負者と協議してこれを定めるものとする」とあるように、金額や工期が変わる場合はあらかじめ請負者と協議してこれを定めることを大前提にしている。
金額が未定のまま、単なる「指示書」のみで長期間工事を進めた行為は、この事前

協議・決定の原則に真っ向から違反している。

「大河原町建設工事執行規則」第26条第２項《４》では、「前項の規定により、契約を変更する必要があるときには、別に定める変更契約書により速やかに変更契約を締結しなければならない」とあるが、その義務を完全に怠り、未契約状態のまま、工事を施工させたことは、本条第２項に違反している。

（３）その結果、大河原町に生じている損害

○条例通りに行っていれば、現行の費用よりも低廉で施工できた可能性がある、一般的には、健全な市場競争《競争入札》が行われた場合の平均的な落札率は80％から90％前後に推移することは、公共事業の積算実務において広く認知された共通の指標《経験則》であるといえる。《５》

これに対し通常、国土交通省の30％ルール《契約額を増額する場合、上限を30％まで》の中で、本工事は58％であり、別契約にすべきにも関わらず、本件工事は正規な手続きを回避して、特定の業者と随意契約を結んだ結果、契約金は、予算額の満額落札率換算で《100％に近い状態》という高額な言い値での公金支出となっている。よってこれは、町民においては、経済的損失と捉えることができる。

官民連携を隠れ蓑にして、入札を回避する行為は、他の業者の参入機会を不当に奪う著しく公平性を欠いた財務行為、と言える。ゆえに、町当局への信頼の揺らぎを招いてしまう。

（４）請求する措置の内容

○首長としての議会の承認を得ない処置は、条例その他の法令違反は明らかであり、その事実関係について指摘すべきと考える。

○貴監査委員会により条例違反が認定されれば、事前に議決を経なかったという事実関係から、以後の違法な状態を放置したことに関する善管注意義務違反をも問うべきと考える。

○町当局は条例違反などの認識はなく、議会の承認を得なかった事由として、「緊急性・工事延期の回避・継続性《６》とし、議会では事後承認の形式を取っている。

しかし、２月の議会全員協議会では、担当課長は条例違反を認めていたが、副町長は条例違反ではないと認識が不一致。《７》その後、町当局から「条例違反ではない」という統一見解が述べられたが、その流れからいって、議会への説明の事実の隠蔽による虚偽報告と受けられても仕方ない。よって、３月議会での承認については無効となる可能性があると考えられる。

また、工事延期の回避について、入札なしの発注は他業者からの公平性を疑われる要因となるし、当局の信頼性にも関わってくる。さらに、追加工事を議決なしで先行させ、後日の議会で承認を得るという考え方は、議会に対し、承認せざるを得ないという状況に追い込む手法で、予算管理の杜撰さを如実に表しているといえる。

改めて、「緊急性・工事延期の回避・継続性」について、なぜ一般競争入札に付す時間がなかったのか、なぜ当該業者でなければならなかったのか、客観的証拠《他社との比較検討書やタイムライン《８》など》を、具体的に開示・説明する必要がある、と考える。それに基づき、《緊急性》等の事由により、条例違反ではない、との主張を明らかにするよう勧告をすべきである。

○また、地方自治法第242条第４項に基づき、監査委員の権限において、実際の契約金額と、業者見積を直接調査・比較し発生した具体的な損害額を《適正価格との差額》の検証願いたい。

以上のことから、条例違反との認識の下での早急な町民への説明責任と再発防止策を提示するように勧告すべきと考える。

■　請求人（以下「甲」と言う。）が提出した資料

甲－資料１　賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事　仮工事請負変更契約書
甲－資料２　令和８年第１回定例会（３月会議）議事録
甲－資料３　議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例
甲－資料４　大河原町建設工事執行規則
甲－資料５　令和７年度建設工事等の入札結果について（宮城県出納局契約課）
甲－資料６　令和８年第２回定例会（６月会議）議事録
甲－資料７　河北新報掲載記事
甲－資料８　賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事変更経緯

第４　請 求 の 受 理

本件請求は、令和８年８月24日付けでこれを受理した。

第５　監 査 の 実 施

本件監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第４項の規定により、次のとおり監査を実施した。

１　請求人の証拠の提出及び陳述

(1)　請求人から追加的に提出された証拠など

令和８年８月27日付け、大河原町監査委員事務局が発出した「住民監査請求にかかる不備事項について」、請求者から次の訂正、または修正、あるいは追加的資料の提出があった。

（１）
①今回の追加工事費　65,520,000円から65,527,000円に訂正。
　下記の追加工事内容の追加。

追加工事とは、以下の内容を示す。

１、堤体盛土【築堤盛土の盛土材の変更】

２、調整池底盤・法面【コンクリート底盤溶接金網《メッシュ鉄筋の追加》】【底盤金テコ仕上げの追加】【収縮目地の工種変更】【法面のブロックマットから大型連接ブロックの変更】

３、防火水槽【防火水槽の追加】

４、電線管【電線管の追加】

（２）「予定価格額、50,000,000円以上の工事または製造の請負については、議会の議決に付さなければならない」を

「予定価額、50,000,000円以上の工事又は製造の請負については、議会の議決に付さなければならない」に訂正。

「工事従業者は必要のある場合は工事内容を変更…（中略）…することができる。この場合において請負代金の額または工期の変更がある時は、請負者と協議してこれを定めるものとする」を

「工事執行者は必要のある場合は工事内容を変更…（中略）…打ち切ることができる。この場合において請負代金の額又は工期を変更する必要があるときは、請負者と協議してこれを定めるものとする」に訂正。

（３）その結果、大河原町に生じている損害について以下のとおり修正。

○地方自治法及び町条例に従い一般競争入札をしていれば、公的統計〈宮城県出納局「入札執行状況」事実証明書《５》〉に示される平均落札率《約80％～84％》のとおり、市場の競争原理により本件変更金額額〈65,527,000円〉よりも廉価に発注できた蓋然性が極めて高い。本件は正規の競争入札を回避したことにより、公正な競争機会を不当に奪い、町に財産的損害を与えたものである。

《東京高判平21.5.28・公取委による談合事件の審査開始以前の平均落札価格と審査開始後のそれとの差額を損害額と認定した例》の判決によれば、以下の通りである。【損害額は《談合されていなければ形成されていたであろう落札価格に基づく契約額》と《現に締結された請負契約に係る契約金額》との差額であるが、これを具体的に立証することは、その損害の性質上、極めて困難であるから、本条《民事訴訟法第248条》により、相当な損害額を認定すべきである】《5》これを当町の事例に読み替えれば、《入札していれば形成されたであろう契約額》と《現に締結された契約額》との差額を、住民側に厳密な積算内訳の立証責任はない、と裁判所が認めている、ということである。すなわち、《損額があることは間違いないが、額の立証が困難な場合は、裁判所が相当額を認定できる》ということに他ならない。

さらに、通常、国土交通省の30％ルール《契約額を増額する場合、上限を30％まで》の中で、本工事は58％であり、別契約にすべきにも関わらず、本件工事は正規な手続きを回避して、特定の業者と変更契約を結んでいる。

従って、競争を排除したことは、町民への損失と考える。相手側の「言い値」の支出ではない、と言うのであれば、当局が業者側とどのような価格交渉《査定・

減額交渉》をどのような客観的基準《積算根拠》に基づいて行ったのか、その交渉記録やプロセスを明確に、私たち町民に示さなければならない。
官民連携を隠れ蓑にして、入札を回避する行為は、他の業者の参入機会を不当に奪う著しく公平性を欠いた財務行為、と言える。ゆえに、町当局への信頼の揺らぎを招いてしまう。

（4）請求する措置の内容
○「町当局は条例違反などの認識はなく、議会の承認を得なかった事由」を
「町当局は条例違反などの認識はなく、議会の議決を得なかった事由」に訂正。
○「また、地方自治法第242条第４項に基づき、監査委員の権限において、実際の契約金額と、業者見積を直接調査・比較し発生した具体的な損害額を《適正価格との差額》の検証願いたい。」を削除。

■　「甲」が追加して提出した資料

甲－資料９　東京高判平成21・5・28判時二〇六〇・六五《・・公取委による談合事件の審査開始以前の平均落札価格と審査開始後のそれとの差額を損害額と認定した例》

(2)　請求人から補足的な陳述

本件監査請求について、令和８年10月16日に法第242 条第６項の規定に基づき、請求人に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人が請求の要旨を補足する以下の陳述を行った。

請求人　鈴木　正博　より
「まず初めに、私たちが本住民監査請求を行うことの趣旨について申し述べさせて頂きます。これは、特定の個人・組織に対する責任追及や糾弾を意図したものではない、ということです。
今回の事案に対し、町当局が、誠実に向き合っていただき、条例違反、という事実を認めていただくことによって、当局と私たち町民の信頼関係を構築したい、というのが趣旨です。本来ならば、その事実を認めて頂ければ、このような監査請求提出は、本意ではありませんでした。いわば、苦渋の判断であることを、付言させて頂きます。
まず、監査請求の要件とされる、町民の経済的損失です。これについて《弁明書》では、《具体的な財産損害が生じたとは認められない》としています。
私たちの主張は、極めてシンプルです。本件追加工事において、本来行うべき一般競争入札を違法に回避し、特定の業者と随意契約〈変更契約〉を結んだ行為は、町から《価格低下の機会》を不当に奪ったものであり、その時点で、経済的損失は発生しています。

それは、監査請求書に記載のとおりであり、《入札していれば形成されたであろう契約額》と《現に締結された契約額》との差額を、住民側に厳密な積算内訳の立証責任はないのであります。判例では、裁判所がその損失を認定する、とされています。

次に、町当局が、条例違反でない、としている根拠です。《弁明書》によれば、一つは《議会による議決》としています。ここに《最高裁平成24年４月20日判決・神戸市外郭団体派遣職員人件費住民訴訟》があります。

それは、《公益法人等に対し、派遣法違反で、市長がその人件費に充てるための補助金を支出、住民が訴訟で市長にその返還を求めた》というものです。議会は、条例改正し、その損害賠償請求権を放棄することを議決しました。

議会の議決は、裁量権の範囲として有効とされました。有効とされたのは、損害を与えたとされる損害賠償請求権を議会が放棄したことに対してです。それに基づき住民の市長個人への住民訴訟による損害賠償請求は棄却されました。

しかし、《議決が有効だからといって、過去の条例違反〈違反行為〉まで正当化されたり、免責されるわけではない》としています。この事例では、派遣法違反です。その理由は、免責されることによる組長と議会とでの裁量権の乱用を防ぐため、とされています。この判決では、損害賠償請求権放棄の議決は、裁量権の範囲とされました。

この法理に従えば、議会が、条例違反と認識しながら、議決したなら、町当局と議会とでの《裁量権の乱用》に当たるといえるのではないでしょうか。いわば、二元代表制の機能不全状態であり、最高裁の判断は、これを戒めとしています。

言葉を変えれば、町当局が条例違反でない根拠を議会の議決に求めることこそ、《裁量権の乱用》によるこの機能不全状態を、町当局が、自ら宣言していることになるといえるでしょう。

議会で、この事案が議決された背景に、新たに町民に負担はかけられない、との理由がありました。ご案内のとおり、変更契約は議決及び《私法上》の観点により、有効であり新たな負担は発生していません。

従いまして、議会については、条例違反まで、免責を意識した議決かどうかの、改めての確認が必要と考えます。条例違反まで、免責した議決を意図としたなら、それこそ《裁量権の乱用》に当たるからです。私たちは、議会の良識を信じます。議会の議決は、あくまでも《変更契約》に対する承認であり、町当局は、その議決を条例違反の免責に使うことは、議会軽視、そして冒涜と考えます。

次に、《不測の事態・緊急性・継続性》を根拠に条例違反ではない、という主張です。一般的には、緊急性とは《災害時に道路や堤防の決壊などによる補修がないと住民の生命・財産を脅かす》際のやむを得ない事情とされています。当該事案は、これに該当しません。また、《不測の事態》、今回の事案での工事の一つに、《盛土としての強度不足》いわゆる軟弱地盤のための土地改良、とされています。これにつきましては、前段の工事施工前の事前の調査不備の露呈であり、言葉を換えれば、事前に軟弱地盤を確認していれば、このような工事を必要としなかったことになります。《不測の事態》との弁明は、その事実から正当性がない、といえます。

また、変更契約に関わる金額は6500万円を越え、これだけでも、当初の契約金額の妥当性が、厳しく問われるべき、と考えます。

ここで一つの判例事案を紹介します。2012年大阪府吹田市の《太陽光パネル設置工事》に関する件です。吹田市は、期限内に補助金を使い切る必要がある、として随意契約で入札を行われず、工事を実施しました。判決は《市長の随意契約》は違法とされました。この事案を、当町に当てはめれば、期限内に工事を終わらせるため、入札を行わず、議会に諮らないまま随意契約で工事を実施、ということで、判例を踏襲すれば違法という事実は残ります。

工事の遅延により《国庫補助金・社会資本整備総合交付金に影響を及ぼす》という弁明書の主張は、予算管理の杜撰さを自ら示すものであり、議会議決へ追い込む手法で、説得性がありません。

先の判例に従えば、《私法上は無効であるということはできない》とされました。《私法上》、つまり、契約の相手先の利益を守る、という取引の安全性や社会的混乱の回避とされています。すなわち、契約は有効であるが、条例違反の免責にはならない、という法理が述べられています。

《緊急性》《不測の事態》等は、入札を行わなかった理由としては、説得力のないことは前にも述べたとおりです。

是非とも、監査委員各位には、この事案の条例違反について認定していただき、勧告することにより、町民の信頼回復へのご尽力を改めてお願いする次第です。

再度の提起で恐縮ですが、私たちの本請求の趣意は、町当局と町民との信頼関係を構築することです。

不信・信頼を損なった経過をそのままにして、《にぎわい交流施設》の開園を迎えるよりも、ここで町民との信頼関係を培い、開園時に町民からの言祝ぎに包まれることを、切に望んでいることを付言し、陳述とします。

最後に、本陳述書でご案内した判例等については、私たち市民の調査能力には限界があり、当大河原町の顧問弁護士等との改めての精査をお願いする次第です。そのうえで、誤謬・錯誤等について、ご指摘頂ければ、と思います。」

請求人　渡辺　孝治　より

「我々が出した請求書、それと、先ほど鈴木が述べた陳述書にありますように、今後二度と、不正常な予算執行とか議会運営とか、事業遂行がなされないように、是非、町長、町当局に対して、コンプライアンス順守、再発防止策の確実な履行を徹底するように勧告していただきたいという風に思います。」

■　「甲」が追加して提出した資料

甲－資料10　地方自治判例情報　神戸市外郭団体派遣職員への人件費違法支出損害賠償等、同付帯請求事件

甲－資料11　大阪地裁・2017年５月19日判決《吹田市太陽光パネル大阪地裁》

2　監査対象部署、弁明及び陳述

(1)　監査対象部署　地域整備課

(2)　請求に対する弁明及び陳述

弁　明　書

令和８年８月 24 日付けにて提出された「賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事」に係る住民監査請求について、請求人は、本工事に係る変更契約について、変更契約に係る議会の議決を受ける前に、変更内容に係る工事が９割を終了させていたことをもって、「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」に違反する旨を主張している。

請求人が求める措置の概要は、次のとおりである。

(1) 本件について条例違反があるか否かを監査委員において認定し、町が「条例違反ではない」と主張の正当性を明らかにすること。
(2) 条例違反が認定された場合には、議会の議決を経なかったこと及びその後も違法な状態を放置したことについて、首長の善管注意義務違反等を問うこと。
(3) 議会に対する説明について、事実の隠蔽又は虚偽報告に当たる可能性があることを踏まえ、令和８年第１回大河原町議会定例会（３月会議）における議決の効力について検証すること。
(4) 工期延期の回避、工事の継続性及び緊急性を理由として変更工事を進めたことについて、一般競争入札に付す時間がなかった理由、当該業者でなければならなかった理由を明らかにし、他社との比較検討、タイムラン等の客観的資料を開示・説明すること。
(5) 町民に対する説明責任を果たすとともに、再発防止策を示すよう勧告すること。

以下、これらについて弁明する。

２.本件変更契約に至った経緯

本工事は、当初契約に基づき施工を開始したものである。

しかし、施工を進める過程において、調整池の掘削土について当初の設計では想定していなかった軟弱層が確認された。こうした当該地盤条件の相違は、当初契約締結時点において予見することが困難なものであり、そのまま当初設計に基づく施工を継続することは、施工性及び完成後の機能確保等の観点から適切でない状況となった。このため、現場の状況を確認し、施工業者等との協議を行った上で、必要となる工事内容を整理し、変更内容及び変更金額について協議、積算を進めた。

一方、工事を全面的に停止した場合には、工事工程への影響、施工中の現場の安

全確保、関連する工事との工程調整等に支障が生じることが懸念されたことから、現場の状況に応じ、必要な施工を継続しながら変更内容を具現化していくこととなった。

その後、変更内容及び変更金額を整理し、議会への付議及び議決の手続を経た上で、変更契約に係る手続を行ったものである。したがって、本件変更工事は、当初から変更契約を前提として先行施工したものではなく、想定していなかった軟弱層が確認されるという、当初契約後に判明した予見困難な地盤条件の相違に対応する必要性から生じたものである。

３.議会の議決前に工事施工を進めてきた経緯

本件変更工事について、変更契約議案を議会の議決に付する前に工事施工を進めてきた理由としては、当該工事施工中に、調整池の掘削土について当初の設定では想定していなかった軟弱層が確認されたことが大きな要因である。この掘削土については、堤体盛土及び法面整形の使用を予定していたものである。堤体にこの掘削土を使用した場合やそのまま底盤を構築した場合には、沈下やひび割れ等の発生により、調整池としての機能及び構造安全性に重大な支障を来す恐れがあることから、土壌改良及び調整池底盤コンクリート施工工法の変更として、溶接金網（メッシュ鉄筋）の設置及びコテ仕上げなどの追加を不可欠と判断したものである。底盤構築は不可逆的な元に戻すことの出来ない工程であり、一度施工を中断した場合、構造上の不具合や品質低下の高まる性質を有するものである。更に、当該工程が冬季にかかると、コンクリート品質の確保が困難になり、結果として構造安全性の確保に支障を来す恐れがある。

また、調整池の完成が遅延した場合、周辺工事へも影響を及ぼすことが明らかであると判断し、以上のことを勘案して、やむを得ず変更契約の議案を議会の議決に付する前に工事施工を進めてきたものである。

このように、当該変更は、議会の議決を回避することを目的として行ったものではなく、また、議会の議決を形骸化させることを目的として工事を先行させたものではない。施工上の必要性を踏まえながら工事を進める一方、変更内容について協議・積算を行い、所要の議会手続を進めたものである。したがって、議会の議決前に工事の一部が施工されていたという事実のみをもって、直ちに本件変更契約が条例に違反するものと評価することはできない。

４.「条例違反ではない」とする町の見解について

請求人は、変更契約に係る議会の議決を受ける前に、変更内容に係る工事が９割終了していたことをもって、条例違反であると主張している。

町において本件に係る事実関係及び関係法令等を改めて整理・検討した結果、町として「条例違反ではない」との見解を整理したものである。

その理由として、まず、本件変更工事は、当該契約とは個別の工事を、契約と離れて新たに発注したものではなく、既に契約している工事の施工過程において、調整池の掘削土について当初の設計では想定していなかった軟弱層が確認されたことに伴い、追加的な対応が必要なものと判断したものであり、施工工程上も工事の継

続性を確保する必要があることから、実施したものである。
　また、調整池の完成が遅延した場合には、周辺工事である「賑わい交流拠点施設整備工事」の進捗に影響を及ぼすことから、工事の継続性が必要と判断し、変更工事を進めてきたものでもある。調整池の完成が遅延すれば、国庫補助金、令和７年度の社会資本整備総合交付金（公園整備事業）１億４千万円の交付に影響を及ぼすとともに、事業全体の遅延により令和８年度交付見込みの交付金２億１千万円にも影響を及ぼすおそれがあることから、周辺事業への影響を回避する必要もあったものである。なお、当該交付金は、施設整備費用の概ね２分の１を占める重要な財源であることから、その交付に影響が生じた場合には、町の財政負担の増加や事業計画の見直しを招くなど、事業全体の推進に大きな影響を及ぼすことが懸念された。
　さらに、本件変更契約については、当初の工事請負契約について令和７年第３回大河原町議会（６月会議）において議案第 45 号として上程し、既に議会の議決を得ており、その後の変更契約についても、令和８年第１回大河原町議会（３月会議）に議案第 10 号として上程を行い、可決されている。
　よって、条例違反は認められない。

５.担当課長の発言と町の見解の相違について
　請求人は、本件について、令和８年２月に開催された令和７年度第 10 回大河原町議会全員協議会において担当課長が条例違反を認めていたにもかかわらず、その後、町として「条例違反ではない」との統一見解を示したことから、議会に対する事実隠蔽又は虚偽報告に当たると主張しているが、担当課長の発言は組織としての検討ないし意思決定を経ることなくなされたものにすぎない。
　上記協議会の後、町において本件に係る事実関係及び関係法令等を改めて整理・検討した結果、町として「条例違反ではない」との見解を整理したものである。
　担当課長の一時点の発言のみをもって、町が本件を条例違反であると認めていたとすることは適当ではなく、その後に町として整理された見解をもって、議会に対する事実の隠蔽又は虚偽の説明があったと評価することもできない。
　また、請求人は、このような経緯をもって令和８年第１回大河原町議会定例会（３月会議）における議決が無効となる可能性があると主張しているが、一担当課長の発言をもって議会における議決が無効となることはない。

６.「善管注意義務違反」との主張について
　請求人は、条例違反が認定された場合には、議会の議決を事前に経なかったこと及びその後も違法な状態を放置したことについて、首長の善管注意義務違反を問うべきであるとしている。
　地方自治法第 242 条に基づく住民監査請求において監査の対象となるのは、地方公共団体の財務会計上の行為又は怠る事実であり、請求人の主張する事実上の行為である首長の行為に関する善管注意義務違反はその対象とならない。

７.「緊急性・工事延期の回避・継続性」の検証について
　請求人は、工期延期の回避等を理由として変更工事を先行させたことについて、

なぜ一般競争入札に付す時間がなかったのか、なぜ当該業者でなければならなかったのかについて、他社との比較検討書やタイムライン等の客観的資料を示すよう求めている。

この点について、本件変更の原因は、当該契約後に判明した地盤条件の相違であり、その対応のため、当初工事との一体的な施工が必要となったものである。

本件においては、地盤条件への対応を行わずに工事を停止した場合、工事全体の工程、安全確保及び施工上の連続性に影響が生じることから、現場の状況に応じて施工を継続しながら、変更内容を整理する必要があったものである。

８.大河原町に生じている損害について

請求人は、本件変更工事を別工事として一般競争入札に付していれば、より安価にでき、町に財産的損害が生じたと主張しているが、その根拠とする平均落札率は、工事の種類、規模及び施工条件等が異なる複数の工事を集計した数値であり、本件変更工事にそのまま当てはめることはできない。また、本件変更工事は、既契約工事の施工過程において地盤条件の相違に伴い必要となったものであり、施工工程上も継続性を確保する必要があったことから、一般競争入札を実施した場合の契約金額を客観的に示すことはできず、請求人の主張する差額は仮定に基づく推計にとどまるものであることから、町に具体的な財産的損害が生じたことは立証されない。

さらに、本件変更工事を周辺工事への影響を勘案し、変更工事を進めてきたことにより、工期内（令和８年３月）に調整池が完成され、その結果、周辺工事である「賑わい交流拠点施設整備工事」に影響を及ぼすことはなく、かかる国庫補助金、令和７年度の社会資本整備総合交付金（公園施設整備事業）１億４千万円については交付を受けることができたものである。仮に、本件変更工事を中断し、議会の議決を待って再開した場合には、令和７年度中には、本件工事を完了することはできず、前記令和７年度の社会資本整備総合交付金（公園施設整備事業）の交付を受けることはできなかった。このことからも本件変更工事に起因して町に財産的損害は生じてはいない。

９.町民への説明及び再発防止策について

請求人は、条例違反との認識の下で、町民への早急な説明責任を果たし、再発防止策を提示するよう勧告することを求めている。

町としては、住民に対する説明責任及び行政運営における透明性の確保が重要であることは十分認識している。

一方、住民監査請求における監査委員の勧告は、地方自治法第 242 条に定められた財務会計上の違法又は不当な行為等について、その防止、是正又は損害の補填等のために必要な措置を求めるものである。したがって、一般的な町民への説明責任や行政運営上の改善策について、住民監査請求の対象となる財務会計上の措置とは別に整理する必要がある。

なお、本件を契機として、契約事務及び変更契約に係る手続について、より適正な事務執行を確保するために必要な改善を行うことについては、町として適切に対

応すべきものと考えている。

10.結論

以上のことから、本件住民監査請求については、請求人が指摘する議会の議決前に変更工事の一部が施工されたという事実について、その経緯及び地盤条件の相違等の事情を確認したところ、これをもって直ちに「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」に違反するものとは認められない。

また、請求人は、「競争入札を行わなかったことにより、町に財産的損害が生じた」と主張している。しかし、８で述べたとおり、町に具体的な財産損害が生じたとは認められない。

さらに、行政内部における個々の職員の発言は、その時点における認識又は見解を示すものであり、それのみをもって直ちに地方公共団体としての正式な法的判断が確定したものと解することはできない。このことから、個々の職員の発言と、その後町として整理した見解が異なることをもって、直ちに議会に対する説明が虚偽又は事実隠蔽に当たるものと認めることもできない。したがって、本件について、地方自治法第 242 条第１項に規定する違法又は財務会計上の行為及びこれに起因する町の財産上の損害が認められるものではなく、請求人が求める措置を講ずべき理由はない。

よって、本件住民監査請求には理由がないものと思料する。

■　関係人（以下「乙」と言う。）が提出した資料

乙－資料１　議案第10号　議決書
乙－資料２　大地都R-7-3　賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事仮工事請負変更契約書
乙－資料３　議案第45号　議決書
乙－資料４　大地都R-7-3　賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事仮工事請負契約書
乙－資料５　令和７年度賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事に係る変更契約の締結に関する再発防止策について
乙－資料６　令和７年度賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事に係る変更契約の締結に関する総括・検証について
乙－資料７　工事打合せ簿及び土質調査報告書

(3)　陳述を聴取した職員　地域整備課

本件監査請求について、令和８年10月16日に法第242条第６項の規定に基づき、監査対象部署職員に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、新たな証拠の提出及び陳述はなされなかった。

第６　監　査　結　果

１　監査結果

本件監査請求については、令和８年10月23日、監査委員２人の合議により次のように決定した。

請求人の主張は理由がないものと認め、これを棄却する。

２　判断理由

本件請求に関し、監査対象部署の事情聴取及び関係書類の調査の結果、次の事実を確認した。

本件請求事案である賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事においては、令和７年５月23日に制限付一般競争入札により施工業者が決定、令和７年６月12日に議案第45号工事請負契約の締結について（賑わい交流拠点施設整備築造工事）を上程し、議会の議決を得ている。工事の施工期間は、議会の議決日の翌日から令和８年３月23日までとし、工事の施工を行ってきたものである。

工事が進捗する中で、施工内容の変更（防火水槽設置の追加、堤体盛土の施工、コンクリート舗装工の変更、大型ブロック設置工の変更、収縮目地の施工方法の変更、電線管の埋設の追加）の必要性あり、令和７年第５回定例会（２月会議）に議案第９号「工事請負契約の変更契約の締結について(大地都R7-3　賑わい交流拠点施設整備調整池築造工事)」として上程。しかし、工事施工の変更については、議会の議決に付する前の段階において進められてきたものである。このことを受け、本来議案として上程すべき時期の適正さを欠いていたこと、変更理由についての説明の不足から、同議案の上程を撤回し、改めて工事現場の視察及び議会全員協議会での説明を行い､令和８年第１回大河原町議会定例会(３月会議）に議案第10号として上程、議会の議決を得たものである。

このような中、請求人から住民監査請求書が提出され加えて意見陳述がなされ、監査対象部署からの請求内容について弁明書の提出を受けた。

まず、請求人は、「「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得または処分に関する条例」第２条により、議決を得る前に工事のほとんどを完了させた行為は、条例の規定を完全に無視したものであり、明白な条例違反」との主張。

これに対して監査対象部署は、次のように述べている。「当該変更は、議会の議決を回避することを目的として行ったものではなく、また、議会の議決を形骸化させることを目的として工事を先行させたものではない。施工上の必要性を踏まえながら工事を進める一方、変更内容について協議・積算を行い、所要の議会手続を進めたものである。したがって、議会の議決前に工事の一部が施工されていたという事実のみをもって、直ちに本件変

更契約が条例に違反するものと評価することはできない。」また、「本件変更契約については、当初の工事請負契約について令和７年第３回大河原町議会（６月会議）において議案第 45 号として上程し、既に議会の議決を得ており、その後の変更契約についても、令和８年第１回大河原町議会（３月会議）に議案第 10 号として上程を行い、可決されている。よって、条例違反は認められない。」と弁明した。

まず、「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得または処分に関する条例第２条」については、地方自治法第 96 条第 1 項第 5 号の規定により議会の議決に付さなければならない契約は、予定価額 50,000,000 円以上の工事又は製造の「請負」とするとあるが、「請負」とは民法第 632 条に基づく定義として「仕事を完成することを約する契約」とのことから、新規契約を指すものであると解される。また、地方自治法第 96 条第 1 項第 5 号については、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。」とあり、「契約を締結すること」は新規契約の締結を指し「契約の変更」ではないと解される。

次に、「大河原町建設工事執行規則第26条第１項により金額が未定のまま、単なる「指示書」のみで長期間工事を進めた行為は、この事前協議・決定の原則に真っ向から違反している。」という主張について、この条文からは、「協議」を要求していることは明確であるが、「事前」に協議をし、「決定」するということと、「定める」時期については条文から明確には読み取れないと解釈する。工事施工にあたり、「協議」なしに「指示書のみ」で工事を進めることは違反であるが、《事実証明書８》より、請負者と協議を行ってきたことは確認できる。

また、「「大河原町建設工事執行規則第26条第２項では、前項の規定により、契約を変更する必要があるときには、別に定める変更契約書により速やかに変更契約を締結しなければならない」とあるが、その義務を完全に怠り、未契約状態のまま、工事を施工させたことは、本条第２項に違反している。」という主張については、契約の変更議決においては、変更の必要が生じた場合停滞なく仮契約を締結し、速やかに議案を提出しなければならないことは原則であるが、設計変更に係る契約変更の時期について明示されていない地方自治法及び町規則に鑑みると違法及び不当な行為とは言えないものと解する。

次に請求者は、「地方自治法及び町条例に従い一般競争入札をしていれば、宮城県出納局の統計に基づく平均落札率（80～84％）により、本件変更金額よりも廉価に発注できた蓋然性が極めて高く、東京高判平21.5.28の談合事件に関する判決によれば、民事訴訟法第248条により、相当な損害額を認定すべきである。また、国土交通省の30％ルール（契約額増額の上限30％）に対し、本工事は58％の増額であり、別契約にすべきであった。」と主張。

これに対して監査対象部署は「その根拠とする平均落札率は、工事の種類、規模及び施工条件等が異なる複数の工事を集計した数値であり、本件変更工事にそのまま当てはめることはできない。また、本件変更工事は、既契約工事の施工過程において地盤条件の相違に伴い必要となったものであり、施工工程上も継続性を確保する必要があったことから、一般競争入札を実施した場合の契約金額を客観的に示すことはできず、請求人の主張する

差額は仮定に基づく推計にとどまるものであることから、町に具体的な財産的損害が生じたことは立証されない。」と主張。

これについて、地方自治法第234条は『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ものとする』と規定しており、この規定は『新たな契約』を対象としている。本件変更契約は、既に締結された当初契約の内容を修正するものであり、『新たな契約』ではない。したがって、変更契約は入札対象外であり、当初契約の相手方との協議により決定されるべきものであり、請求者の『一般競争入札をしていれば廉価に発注できた』という主張は、変更契約の法的性質に基づかない推測に過ぎないものである。

また、請求者が引用する『平均落札率80～84％』は、一般競争入札による『新たな契約』の統計であり、変更契約には適用されない。変更契約では、複数の業者による競争が存在しないため、『市場メカニズム』が機能しない。したがって、『平均落札率』から推定される『廉価な契約額』は、変更契約には適用できない。

次に、東京高判平21.5.28については、『談合事件』に関する判決であり、談合は独占禁止法違反である。本件は変更契約に関するものであり、談合ではない。 談合事件では『市場メカニズム』が機能するため、『談合されていなければ形成されたであろう落札価格』を推定可能である。これに対し、変更契約では『市場メカニズム』が機能しないため、『入札していれば形成されたであろう契約額』を推定することが困難である。したがって、この判例は本件に適用できないものである。また、民事訴訟法第248条は、『損害が生じたことが認められる場合において、損害の性質上その額を立証することが極めて困難であるときは、相当な損害額を認定することができる』と規定しているが、本件において『損害が生じたこと』が認められるとは言えず、また『損害額』を認定することも困難である。したがって、民事訴訟法第248条の適用要件を満たしているとは言えないものであり、「競争を排除したことは、町民への損失」との請求人の主張については、理由がないものと判断する。

さらに、国土交通省の工事請負契約における設計変更の取扱いによると、「変更見込金額が請負代金額の30％をこえる工事は、現に施工中の工事と分離して施工することが著しく困難なものを除き、原則として、別途の契約とするものとする。」とあり、今回の工事について、監査対象部署では、「本件変更工事は、当該契約とは個別の工事を、契約と離れて新たに発注したものではなく、既に契約している工事の施工過程において、調整池の掘削土について当初の設計では想定していなかった軟弱層が確認されたことに伴い、追加的な対応が必要なものと判断したものであり、施工工程上も工事の継続性を確保する必要があることから、実施したものである。」と主張。今回の工事内容を確認すると、軟弱層が確認されたことによる継続的な対応を行う為には、施工中の工事と分離して施工することが著しく困難であることから、必ずしも別途の契約とする必要はなかったものと解する。

次に、請求人は「町当局は条例違反などの認識はなく、議会の承認を得なかった事由として「緊急性・工事延期の回避・継続性とし、議会では事後承認の形式を取っている。しかし、２月の議会全員協議会では、担当課長は条例違反を認めていたが、副町長は条例違反ではないと認識が不一致。その後、町当局から「条例違反ではない」という統一見解が

述べられたが、その流れからいって、議会への説明の事実の隠蔽による虚偽報告と受けられても仕方ない。よって、３月議会での承認については無効となる可能性があると考えられる。」と主張。

これに対し、監査対象部署では「担当課長の一時点の発言のみをもって、町が本件を条例違反であると認めていたとすることは適当ではなく、その後に町として整理された見解をもって、議会に対する事実の隠蔽又は虚偽の説明があったと評価することもできない。また、請求人は、このような経緯をもって令和８年第１回大河原町議会定例会（３月会議）における議決が無効となる可能性があると主張しているが、一担当課長の発言をもって議会における議決が無効となることはない。」と主張。

これについては、条例の解釈に関する重要な事項について、庁舎内で認識が相違していたことは不適切であった。今後は、条例の解釈について、庁舎内で十分な協議を行い、統一した見解を形成した上で、議会に報告することが望ましい。

以上により、「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得または処分に関する条例」に違反し、特定の業者と変更契約を締結した結果、町民において経済的損失、予算管理の杜撰さがあったと捉えるという請求人の主張は、『損害が生じたこと』が認められるとは言えず、また『損害額』を認定することも困難である。したがって、請求者の主張は理由がないものと判断し、請求を棄却する。

以上の監査結果を踏まえ、町長に対する監査委員としての意見を以下に述べる。

本請求において、請求人の請求には理由がないとの判断を示したところであるが、今回の事案については、町民や議会への報告、説明が遅れたことについて大きな課題を残すこととなった。

本契約締結後、防火水槽設置工の追加の指示書が提出されてから、半年以上の工程の中で、適宜、町民や議会に対して報告、説明を行うことは可能であったと考えられるものであり、そうした対応ができなかったこと、また、議会への説明、報告の際に、条例の解釈に関する重要な事項について、庁舎内で認識が相違していたことは不適切であり、真摯に反省する必要がある。

町では、今回の経過を踏まえ、再発防止策の検証について議会に対して説明を行っているが、今後はこのたびの事案を教訓として適正な事務処理の徹底を図るとともに、庁舎内での情報共有についても十分留意し、町政に対する町民の信頼の確保に努められるよう要請するものである。