

芦 監 報 第 5 - 2 号
令和 8 年 5 月 2 8 日

芦屋市議会議長 中島 健一 様

芦屋市監査委員 阿 部 清 司
同 川 島 あゆみ

芦屋市議会の請求に基づく監査の結果報告について

地方自治法第98条第2項の規定に基づき、令和8年3月24日付け芦市議議第373号により請求のあった監査事項について、同条第199条第2項の規定に基づき監査した結果を別紙のとおり報告する。

芦屋市議会の請求に基づく監査の結果報告

第1 監査の種類

地方自治法第98条第2項の規定による芦屋市議会の請求に基づく監査

第2 請求の対象

「芦屋市道路公園施設包括管理業務委託」（履行期間：令和7年4月1日から令和10年3月31日まで）に係る契約締結及び委託料の支払手続その他の事務執行について

第3 監査の期間

令和8年3月24日から令和8年5月28日まで

第4 監査の実施

1 監査の対象課

- (1) 企画部市長公室市民参画・協働推進課
- (2) 総務部総務室法務コンプライアンス課
- (3) 総務部総務室契約検査課
- (4) 都市政策部都市基盤室道路・公園課
- (5) 会計課

2 監査の着眼点

次の事項について、請求に係る事務執行の適否を確認した。

- (1) 契約書の作成等
 - ア 当初契約および契約書修正後の契約の効力
 - イ 契約書の修正（加筆）方法の適否
- (2) 債権者登録申請書の取扱い
 - ア 市が債権者登録申請書の申請日欄が空欄のまま受理したことの適否
 - イ 市が債権者登録申請書に一部加筆したことの適否

3 監査の方法

監査にあたっては、地方自治法第199条第8項の規定に基づき、監査の対象課に対し関係書類の提出を求め、調査、閲覧及び職員からの聴取を実施した。

第5 監査の結果

1 事実の確認

- (1) 契約締結決裁について
 - ア 本件契約は市と株式会社笠谷工務店・池本健建設株式会社・株式会社協立

道路サービス共同企業体（以下「共同企業体」ということもある。）との契約である。

イ 契約締結決裁に添付されていた委託契約書（案）は受託者欄が空欄のまま回議されていた。

ウ 契約締結決裁の伺い文中において、契約先の表記が「(株) 笠谷工務店・池本健建設（株）、(株) 協立道路サービス共同企業体」となっていた。

エ 「支払予定表」の前払金は 20,000,000 円となっていた。

(2) 委託契約書について

ア 道路・公園課は、作成日付を令和 7 年 4 月 1 日付とし、受託者部分が空欄の契約書を 2 部作成し、(株) 笠谷工務店（以下単に「笠谷工務店ということもある」）に交付した。

なお、この契約書の「支払予定表」の前払金は 50,000,000 円となっていた。

イ 笠谷工務店は、受託者名を「株式会社笠谷工務店」と記載し、社印を押印した契約書を道路・公園課に提出した。

ウ 道路・公園課は文書管理システムにより公印申請を行い、都市政策課の公印承認を受けて契約書に公印を押印した。道路・公園課は契約書 1 部を笠谷工務店に交付した。

(3) 契約書の加筆、修正について

契約検査課と合議の上、道路・公園課長及び維持施設担当課長の決裁を受け、令和 7 年 12 月 10 日に受託者と協議を行い、同月 17 日に受託者の承諾を得て、同月 22 日に受託者名義を「株式会社笠谷工務店」から「株式会社笠谷工務店・池本健建設株式会社・株式会社協立道路サービス共同企業体 代表者株式会社笠谷工務店 構成員池本健建設株式会社 構成員株式会社協立道路サービス」に加筆修正（押印を含む）した。

(4) 令和 8 年 1 月 19 日付け市長の決裁を受けた契約修正決裁について

ア 契約締結決裁の伺い文中において、契約先の表記を「(株) 笠谷工務店・池本健建設（株）、(株) 協立道路サービス共同企業体」から「(株) 笠谷工務店・池本健建設（株）・(株) 協立道路サービス共同企業体」に修正している。

イ 添付文書 13「支出費目及び予算額」のうち、「8-2-2-2-10-1 道路橋梁費 - 道路橋梁維持費 - 道路の管理に要する経費」を「8-2-2-2-12-3 道路橋梁費 - 道路橋梁維持費 - 道路の管理に要する経費」に修正している。

ウ 添付文書 14「支払予定表」の前払金 20,000,000 円を 50,000,000 円に修正している。

(5) 支出負担行為について

ア 笠谷工務店名義口座として、令和7年4月時点では口座（A）のみが市に提出されていた。

イ 令和7年5月15日に令和6年度芦屋市道路及び公園施設等包括管理業務委託の2月分及び3月分の委託料と、令和7年度芦屋市道路公園施設包括管理業務委託の前払金が口座（A）に支払われた。

ウ 令和7年5月笠谷工務店名義口座として、新たに口座（B）が市に提出された。

この申請書の日付欄は「令和7年 月 日」の記載であった。

市は、令和7年5月27日の受付印を押印している。

同時に、道路公園施設包括管理業務委託とその他の業務の入金先を別口座にしたいとの申入れがあり、口座（A）は「(包括用)」の文字が加筆され「笠谷工務店（包括用）」と登録名義が変更された。

エ 共同企業体代表者の肩書きのある笠谷工務店名義の口座（C）が新たに開設され令和7年12月22日に市に提出された。

オ 道路公園施設包括管理業務委託料の支払先を口座（A）から口座（C）に変更するにあたり、口座（A）で起案していた支出負担行為について支払期日未到来分を0円とした上で、債権者登録口座（C）に変更した後、改めて支払期日未到来分について支出負担行為を起案している。

2 監査対象課の説明

(1) 当事者欄が空欄の契約書を交付したことについて

契約締結決裁に当たっては、契約検査課がネットフォルダに掲示している「締結入力シート」の「契約先」に業者名を入力すると、「委託契約書」の「受託者」に転記されるように関数が設定されているエクセル形式の、「所管課契約用書式」を使用することが望ましいが、道路・公園課は当該書式を使用していなかった。

道路・公園課は契約検査課がネットフォルダに掲示している「所管課契約用書式」を使用しなかった理由として、当該書式が単独企業での入力を想定して作成された様式であり、共同企業体の入力は想定されていなかったためであるとしている。

(2) 当事者表記が笠谷工務店単独とも解釈される契約書について

道路・公園課の一連の事務処理は1名で行われていた。

道路・公園課から公印申請を受けた都市政策課は、契約書に記載された受託者名等の確認を行っていなかった。

(3) 契約書の記載の修正に時間を要したことについて

令和7年4月中旬頃、道路・公園課において契約書を改めて確認した際、当事者名の記載が「笠谷工務店」単独で表示されていることに気付いた。しかし、3者の企業間で作成された共同企業体の協定書第7条に「契約の履行に関する事等が代表者の権限として有する」との記載があったことから、契約書の契約者名は共同企業体の代表者である笠谷工務店で差し支えないものと課として判断し、都市政策部長及び法務コンプライアンス課等への相談は行っていなかった。

その後、訴訟に係るやり取りの中で、市の顧問弁護士に相談したところ、契約として法的に無効となるものではないが、修正を行うことが望ましいとの助言を受けたことから、修正を行うこととした。このため、令和7年12月10日に受託者と協議を行い、同月17日に受託者の承諾を得て、同月22日に契約書を修正した。

なお、契約書の修正については、契約検査課と合議の上、道路・公園課長及び維持施設担当課長の決裁を受けている。

(4) 債権者登録申請書を書き加えた経過について

令和7年5月下旬、笠谷工務店から「道路公園施設包括管理業務委託」とその他の業務（ブランディングエリア活性化事業に伴う社会実験警備等業務委託）の入金先を分けたいとの申出があった。これを受け、笠谷工務店の別口座（B）が債権者登録されたことに伴い、令和5年7月に債権者登録されていた笠谷工務店の口座（A）を、笠谷工務店（包括用）として支払いに使用していた。令和7年12月下旬に共同企業体代表者の肩書のある口座（C）が開設され、以後は当該口座に支払いを行っている。

(5) 市が債権者登録申請書を書き加えるにあたって、笠谷工務店の了承を得ていたかについて

笠谷工務店からの口座（B）の債権者登録申請は、包括用の口座と分ける意図をもって提出されたものであった。債権者登録に当たり口座登録が複数となるため、道路・公園課職員が容易に判別できるよう、債権者登録申請書を修正する旨を笠谷工務店に伝え、会計課が道路・公園課の指示のもと、口座（A）の債権者登録申請書への追記及びシステムへの入力を行った。

(6) 契約締結決裁の修正決裁について

ア 契約締結決裁の伺い文中において、契約先の表記を「(株)笠谷工務店・池本健建設(株)・(株)協立道路サービス共同企業体」に修正したのは、共同体の表記として「、」より「・」が適切と判断したためである。

イ 添付文書 13「支出費目及び予算額」のうち、「8-2-2-2-10-1 道路橋梁費

- 道路橋梁維持費 - 道路の管理に要する経費」を「8-2-2-2-12-3 道路橋梁費 - 道路橋梁維持費 - 道路の管理に要する経費」に修正したのは、令和6年度に財務会計システムが更新されたことに伴い、予算費目に変更が生じていたにもかかわらず、旧来の予算費目のままとなっていたものである。

ウ 令和7年11月、契約締結決裁において添付文書「支払予定表」の前払金の記載が令和6年度道路及び公園施設等包括管理業務委託料の前払金と同額の20,000,000円と誤って記載されていることに気付いた。しかしながら、共同体との契約締結前打合せにおいては前払金50,000,000円とすることで協議が整っており、当初の契約書にも同額の50,000,000円が記載されていた。このため、適正な事務処理を行う必要があると判断し、決裁を取り直すこととしたものである。

第6 監査委員の判断

1 はじめに

本契約の受託者である「株式会社笠谷工務店・池本健建設株式会社・株式会社協立道路サービス共同企業体」は、民法上の組合であり、独立した法人格はなく、各法人の契約により結合している団体である。

そのため、契約に関しては全員で行うかまたは定められた代表者が行うことになる。また、銀行口座に関しては、共同体自体を契約者とする銀行口座は開設できず、共同体の代表者である単独企業の名義でのみ開設できる。なお、金融機関によって書類を揃える等一定の要件のもとであれば、肩書として共同体の代表者と表示した単独企業名義の口座を開設することは可能である。

なお、民法上の組合の特性として肩書きを付することにより当該団体であることを示すことが通常であるが、代表者単独名義でも代表である意思表示があれば主体となり得るため、市職員において、法人、権利能力なき社団、民法上の組合および任意の団体の性質と法的な制約を十分理解した上で、事務処理に当たることが必要である。

2 契約書の記載当事者の修正について

契約書の記載が「共同企業体」の表示ではなく、笠谷工務店単独と読める表示になっていることに気付いた後、その修正までに約8ヶ月の空白がある。

上記の通り、組合としての表示として全く認められない表示ではないことに鑑みれば、顧問弁護士も指摘するとおり、その期間中も違法な状態が続いていたというものでもなく、表示の訂正を行ったことによって、最も妥当な表示に変更されたというべきで、取り立てて無効と評価すべきものではない。

最も、「共同企業体」であることが一義的に明確になる表示に訂正する方が、

事務として望ましいため、加筆修正したことは合理的である。

3 契約書の修正（加筆）方法について

地方自治法第234条第5項は「普通地方公共団体が契約につき契約書又は契約内容を記録した電磁的記録を作成する場合には、当該普通地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印し、又は契約内容を記録した電磁的記録に当該普通地方公共団体の長若しくはその委任を受けた者及び契約の相手方の作成に係るものであることを示すために講ずる措置であつて、当該電磁的記録が改変されているかどうかを確認することができる等これらの者の作成に係るものであることを確実に示すことができるものとして総務省令で定めるものを講じなければ、当該契約は、確定しないものとする。」と定めることと契約の加筆修正の関係について東京地裁平成30年3月9日判決は、「地方自治法第234条第5項は普通地方公共団体が契約につき契約書等を作成する場合には、契約書に記名押印するなどしなければ、当該契約は確定しない旨定めるにすぎず、当該契約の効力を記名捺印よりも前に遡らせて発生させることを禁じる趣旨ではないと解される。また、契約書には実際に記名押印がされた日を作成日として記載するのが実態に即しており、同項の定めに照らしてもこのような取り扱いをすることが望ましいと考えられるが、記名押印がされた日より前の日が作成日として記載されていたからといって、このような記載をすること自体が同項に違反し、当該契約書により締結された契約が不成立ないし無効になるものではないと解される」と判示している。

そもそも本件は修正前の契約書でも効力を有するものであるため、有効無効を問題にする余地はない。念のため指摘しておくが、契約書の修正は、字句の訂正にとどまらず、修正箇所及び修正日を明記することが望ましいことはいうまでもないが、上記裁判例も指摘するとおり、当事者間において、契約日に遡って、修正した字句のとおり効力を有するものである場合、修正箇所及び修正日を明記することなく修正することも不合理とまではいえず、修正があるまで契約が効力を生じないというものでもない。

4 契約締結決裁の修正決裁について

契約締結決裁において、前払い金額が20,000,000円となっていたにもかかわらず契約書では前払い金額が50,000,000円で契約されている。

市と受託者の間の契約を左右するものではないが、内部的には決裁のない契約と言われても仕方がないところである。

仕様書により前払金の上限が120,000,000円であるとしても、当該前払金額

をどういう金額に設定するのかについては、決裁過程において説明できるよう整理しておく必要がある。また、芦屋市においては「芦屋市公共工事の前金払及び部分払に関する要領」はあるものの業務委託費に関する前払金について定めたものがないため、なおさら決裁文書自体が金額設定の根拠とならざるを得ず、決裁文書と契約書の内容が異なるものに差し替えられているとすれば、本件に限らず契約書の信頼性そのものに疑義を生じさせる。

その後の修正決裁によって瑕疵は治癒されたといえるが、厳に慎むべき誤りであると評価せざるを得ない。

その他の修正は単なる誤記と評価できるレベルの修正である。

5 市が債権者登録申請書の申請日欄が空欄のまま受理したことの有効性について

日付のない申請書は、しばしば見られるところではあるが、後の事務処理に疑義を残す可能性があり、厳に慎むよう要請すべきものである。

本申請書は令和7年5月27日付けの受付印が押されており、将来的には疑義を残さない処理となっているため、事務処理として不適切とまでは言えない。

6 市が債権者登録申請書に「(包括用)」との文字を書き加えたことについて

債権者登録申請書に加筆することは、権限のある者から了承を得ているのであれば、直ちに問題があるものとは認められない。

なお、加筆について加筆日を明確にしておく方が望ましい。

7 委託料及び前払金の支払について

第1項で指摘したとおり、民法上の組合が法人ではないため組合自体の口座を開設することができず、組合に対する支払いは、構成員口座に支払うことにならざるを得ない。そのため、共同企業体の指定により笠谷工務店名義の口座に令和7年度芦屋市道路公園施設包括管理業務委託の前払金が入金されたこと自体は問題とならず、後は共同企業体内部の分配の問題となるに過ぎない。

しかしながら、令和6年度芦屋市道路及び公園施設等包括管理業務委託の2月分及び3月分の委託料と、令和7年度芦屋市道路公園施設包括管理業務委託の前払金が同日に同一口座(A)に支払われていたことは、単独法人である笠谷工務店に対する支払いと共同企業体への支払の区分が、それぞれについて明確でなくなるおそれがあり、共同企業体の内部問題になるとはいえ、個別企業と共同企業体に対する支払いであることを認識しているはずの地方公共団体の事務として、望ましいものではない。

その意味で、第5第1項(5)の支払い口座の変更は望ましい変更であり、当初からこれに向けた要請をすることが望ましかったといえる。

第7 結論

請求に係る事務執行は、最も妥当な事務処理であったとまでは言えないまでも、最終的に違法不当なものであったとまでは認められない。

第8 監査委員の意見

1 内部統制について

本件において、担当者1名で事務処理を行っている部分も多く、職務が繁忙であることを前提としても、複数の職員でチェックを行うなど、いわゆる内部統制上の体制整備をさらに充実させることが重要と感じられた。

2 規程の整備について

「芦屋市公共工事の前金払及び部分払に関する要領」はあるものの、業務委託費の前払金に関する要領等は存在せず、他市の事例も参考にして速やかに整備することが望ましい。

3 契約締結決裁等に係る公印承認事務について

都市政策課においては、当該決裁が完了しているか、当該決裁に係る公印申請がなされているかといった形式的確認にとどまらず、契約書の記載内容についても確認を行う体制を整えるべきである。

4 法務研修について

監査委員の判断の部分でも述べたが、本件の場合、自然人、法人、民法上の組合、権利能力なき社団、その他任意の団体等の区分が明確に認識されず、当事者の表示や入金すべき口座名義が最も適切かどうかを判断しきれなかったのではないかと思料する。

「契約用書式」の表示に上記当事者の表記が可能とする書式とするなど、事務上の改良を含めて行政運営に必要な法務知識の向上を図るためにも、職員の法務研修の受講を一層推進されたい。

以 上