中野市監査委員告示第１号

令和７年 11 月 11 日付けで提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第１項の規定に基づく住民監査請求について、同条第５項の規定に基づき監査を行ったので、その結果を次のとおり公表します。

令和８年１月７日

中野市監査委員　丸谷　弘幸
中野市監査委員　中村　秀人

住民監査請求の監査結果

第１　請求の受理

令和７年 11 月 11 日付けで次の者から提出された住民監査請求書について、地方自治法第 242 条第１項及び第２項に規定する要件を具備しているものと認め、令和７年 11 月 26 日にこれを受理した。

請求人　川上博矛

請求人代理人弁護士（略）

第２　請求の内容

（以下、請求書原文のとおり）

第１　請求の要旨

１　監査対象職員（請求の相手方）

中野市長　湯本　隆英

２　監査対象たる財務会計行為

中野市公立保育所民営化推進事業（平野さつきこども園及び高丘さつきこども園整備事業）に関し、中野市が設置運営事業者である A 事業者に対し、令和６年 11 月 26 日、施設整備に係る物価高騰分の支援として交付をした４億円の追加補助金に係る公金支出行為。

３　請求の概要（違法・不当性の指摘）

上記第２項の公金支出行為は、本事業の全体事業費の 48％もの公金を拠出するという事業の重大な公共性に鑑み、市の執行機関に課せられた「最少の経費で最大の効果を挙げる」べき義務（地方自治法第２条第 14 項）及び「財産を適正に管理」すべき義務（同法第２条第 15 項）に違反する。

具体的には、

⑴　事業者が当初定めた予定価格を異常な水準で超過した建設契約を追認し、補助するものであり、

⑵　議会の予算議決権を既成事実によって著しく軽視･侵害する手続きで行われ、

⑶　事業者が実施した入札の競争性が著しく欠如した結果を容認するものであり、

⑷　４億円の公金支出の必要性を判断する前提となるデューデリジェンス（適正評価手続き）において重大な過失がある、

以上の各点において、違法かつ不当な公金の支出である。

４　損害

違法かつ不当な公金の支出により、中野市に４億円の損害が生じている。

５　請求する措置

中野市監査委員におかれては、本件４億円の追加補助金支出に関し、市が被った４億円の損害を補填するため、監査対象職員である中野市長に対し、A 事業者への返還請求を行うなど、地方自治法第 242 条第４項に基づく必要な措置を講じるよう、厳正に勧告すること。

第２　監査対象たる事実

１　本件事業の概要と４億円の追加支援

中野市は、老朽化が顕著な高丘保育園（昭和 51 年建築）及び平野保育園（昭和 53 年建築）について、「民設民営」方式による建て替えを行うことを決定し、令和６年２月に設置運営候補事業者として A 事業者（以下「本件事業者」という）を選定した。

その後、本件事業者は令和６年７月 12 日、市に対し「施設整備に係る物価高騰分の支援」を理由とする追加支援の要望書を提出した。これを受け、市は４億円の追加支援を決定し、令和６年９月 26 日、 中野市議会は同額の補正予算を可決した。

そして、令和６年 11 月 26 日、「施設整備に係る物価高騰分の支援」として支出を行った。

２　建設契約における予定価格と契約額の著しい乖離

本件事業者は、両園の建設工事に関し入札を実施し、施工業者と契約を締結したが、その契約額（落札価格）は、本件事業者が入札時に設定した予定価格を著しく超過するものであった。

表１：両園の予定価格と契約額の比較

項目	平野さつきこども園	髙丘さつきこども園
予定価格（税込）	609,999,500 円	399,999,600 円
落札価格・契約額（税込）	914,000,000 円	556,050,000 円
予定価格に対する割合	149.80％	139.00％

市の説明する物価高騰を考慮するとしても、予定価格の 1.4 倍から 1.5 倍という乖離は、単なる市場変動の幅を逸脱しており、(1) 予定価格の積算（市場調査）の根本的な失敗、(2) 入札の競争不全、のいずれか、あるいは双方の発生を強く示唆している。市は、この異常な契約額に対し、４億円の公金をもって追認した。

３　中野市の財政負担の増大と当事者性

上記（表１）の契約額高騰により、２園分の全体事業費は、当初計画の約 13.7 億円から約 18.3 億円へと、約 4.6 億円増大した。

この増額分 4.6 億円のうち、市は４億円を追加支援し、本件事業者の負担増は６千万円に留まった。結果として、全体事業費（約 18.3 億円）に占める市の負担割合

は、当初の 34%（約 4.7 億円）から 48%（約 8.7 億円）へと著しく増加した。

市は「Ｑ４.予定価格を上回った金額で契約ができるのか」との問いに対し、「行政においては、法令等で予定価格を上回っての契約をすることができませんが、本件については、民間事業者が契約を行うものであるため、双方合意の上、契約を行うことが可能であると考えております」と回答している。

しかし、この回答は市の責任を不当に矮小化するものである。全体事業費の 48%もの公金を負担する以上、市は単なる「補助者」ではなく、本事業の実質的な「共同事業者」または「資金提供者」としての強い当事者性を有する。したがって、市には、民間契約であることを盾に、表１に示す異常な契約を傍観する権限はなく、むしろ公金支出の前提として、契約の適正性を監督・指導する積極的な善管注意義務があったと解すべきである。

４　議会承認に先行した事業者の契約･着工の既成事実化

市が４億円の追加支援を決定し、議会がこれを承認（令和６年９月 26 日）する以前に、本件事業者は、市の公金支出の確証がないまま、巨額の建設請負契約を締結し、実質的な工事に着手していた。

表２：議会承認と事業着手の時系列

期日	項目	内容
令和６年７月 12 日	要望書の提出	本件事業者から市へ追加支援の要望書を提出
同年７月 29 日	安全祈願祭	本件事業者が主催(実質的な着工準備)
同６年８月８日	**建設請負契約締結**	９月議会の承認前に､総額 14.7 億円の契約を締結
同年９月 26 日	**補正予算可決**	市議会が４億円の追加支援を可決
同年 11 月 26 日	**交付**	４億円の交付

本件事業者は、市の追加支援（４億円）がなければ事業遂行が困難　(市の説明によれば、追加支援が無い場合、運営に大きな影響を及ぼす可能性が高い）であるにもかかわらず、その公的裏付けのない８月８日に 14.7 億円の契約を締結した。

通常、民間事業者がこのような巨大な財務リスクを負うことは考え難く、市側からの強い内諾または支出確約の示唆があったと合理的に推認される。

市は追加支援の理由として「当事業は、既に地域や保護者への説明のほか、保育士の確保や運営体制の構築が進んでおり、事業そのものの先送りや中止を避けるためであります」と明言している。

つまり、市は、議会承認「前」に事業者が契約・着工したこと（＝事業が進んでいること）を、議会承認「後」に追加支援を正当化する理由として用いた。これは、市が事業者による「既成事実化」を黙認・奨励し、その結果（事業中断のリスク）を盾に、議会に対し４億円の支出承認を事実上強制（誘導）したことを示している。

5　入札の競争性に関する事実

市は公金支出の前提として、その支出先（建設費）が公正な市場競争によって決定されたことを確認する義務を負うが、本件入札は以下の点で適正性を欠いている。

⑴　募集要項の原則との乖離

令和５年 10 月の募集要項に関するＱ＆Ａ（No. ９）において、市は施工業者の選定方法について「原則、一般競争入札によるものとします」と回答していた。しかし、本件事業者が実際に行った入札は「指名競争入札」であった。

⑵　低調な応札状況

指名競争入札の結果、指名業者数 14 者に対し、応札者数は平野さつきこども園で５者、高丘さつきこども園で９者に留まった。

市は「複数者による指名競争入札を実施しており、適切な競争性が確保できていると考えられます」と主張している。

しかし、この主張は客観的事実に反する。まず、「原則一般競争」としながら「指名競争」に切り替えた合理的理由が示されていない。さらに、平野園（契約額 9.14 億円）の入札において、指名 14 者中わずか５者しか応札しなかったという事実は、「適切な競争性が確保できた」とは到底評価できない。これは「競争不全」または「入札不調」に近い状態であり、結果として表 1 に示す高額な落札に繋がった直接的な原因である。

6　市のデューデリジェンスの不備（「資金協力証明書」の存在）

市は４億円の追加支出を決定するにあたり、「法人には自主財源として、これ以上収入となるものが見込めない」ことを理由の一つとした。

しかし、本件事業の公募・審査過程において、令和６年２月 10 日付で「A 事業者に資金協力を行う事業者からの文書」（以下「資金協力証明書」という）が中野市に提出されていた。

中野市としては、資金協力証明書の存在を前提に、４億円の追加支出の是非を検討する必要があったにもかかわらず、そのような協議をした形跡はない。これは、４億円の追加支出についてのデューデリジェンスの重過失を証明するものである。

市は４億円の追加支出を決定するにあたり、「法人には自主財源として、これ以上収入となるものが見込めない」という判断の前提として、市（組織全体）は、保有する全ての情報（資金協力証明書を含む）を精査し、事業者の自己資金調達努力を最大限確認する義務があった。

市は、本件事業者（A 事業者）に対し、「貴法人には外部からの資金協力の可能性がある（市が受領した文書に基づく）。まずその交渉を尽くすべきであり、それを実行せずして公金（４億円）を安易に要求することは認められない」と指導・交渉する義務があったが、この当然の確認義務を怠った。

第３　違法・不当とする理由

1　予定価格を 140％～150％超過した契約への公金支出の不当性

第２の２（表１）に示した通り、本件契約額は予定価格を平野園で 149.8%、高丘園で 139.0%も超過している。市はこれを「物価高騰」と説明するが、この異常な乖離率は、単なる物価変動の幅を逸脱しており、公募時の事業者の積算能力の著しい不足、または市の市場調査の重大な懈怠を強く疑わせるものである。

市は「民間事業者が契約を行うものであるため、双方合意の上、契約を行うことが可能」と主張し、責任を回避しようとしている。

しかし、第２の３で示した通り、市は本事業の全体事業費の 48%（8.7 億円）もの公金を負担する実質的な事業主体である。市自身も「幼児教育・保育事業は、行政の事業であると考えています」と認めている。

しかるに、市は適正な財産管理義務（地方自治法第２条第 15 項）に基づき、この異常な契約額（表１）を追認する前提として、その妥当性（なぜ 1.5 倍もの乖離が生じたのか）を厳格に審査し、必要であれば事業者に積算根拠の再提示や再入札を指導すべき義務があった。

この審査・指導を怠り、異常な高値契約によって生じた穴を埋めるために４億円の公金を支出することは、最小の経費での最大の効果を求める義務（同法第２条第 14 項）に真っ向から反する不当な財務会計行為である。

２　議会承認前の事業着手を容認したことによる議決権の侵害と財政リスクの不当な受容

第２の４（表２）に示した通り、市は、追加支援４億円の補正予算が議会で可決（９月 26 日）されるより１ヶ月半も前（８月８日）に、本件事業者が総額 14.7 億円の建設請負契約を締結するのを黙認した。

さらに市は、この議会承認前の「既成事実」（＝事業が進んでいること）を、逆に追加支援を正当化する理由として用いている。

これは、地方自治法が定める議会の予算議決権を著しく軽視し、議会に対し「事業を中断させ、市民サービス（保育環境）を危機に晒すか、４億円の支出を認めるか」という不当な二者択一を迫るものであり、議会の審議権・議決権を形骸化させる「予断を与える行為」に他ならない。

仮に９月議会が補正予算を否決した場合、事業は中断し、市は開園遅延による市民への保育環境確保責任の不履行、または事業者からの損害賠償請求という重大な財政的・行政的リスクに直面した。市長が、議会の承認という民主的統制を経ずに、独断でかかる重大なリスクを市に負わせた行為は、財産管理の適正性を定めた同法第２条第 15 項に違反する。

３　入札過程の競争性の欠如と市の確認義務懈怠

市は公金支出の前提として、その支出先（建設費）が公正な市場競争によって決定されたことを確認する義務を負う。

しかし、第２の５に示した通り、本件入札は以下の点で適正性を欠いている。

市は「原則、一般競争入札」と回答していたにもかかわらず、本件事業者は「指

名競争入札」を実施しており、その変更に関する合理的な説明がなされていない。また、平野園（9.14 億円）の入札では、応札者がわずか５者であり、市が主張する「適切な競争性」は客観的に確保されていない。

市は、この競争不全の結果（表１の 150%超過）を、「法人は最も安い入札者との協議において、これ以上の価格の低下は見込めないと判断した」こと、及び「令和７年４月の開園を目指す中で工期等を考えると、このタイミングでの契約も必要であった」として、「やむを得ない」と追認した。

しかし、「工期（スケジュール）」が「価格の適正性（財政規律）」に優先するという市の判断は、公金を扱う行政の立場として本末転倒である。競争性が確保されず、予定価格を 1.5 倍も超過した契約（表１）に対し、市は再入札の指導をすべきであった。これを怠り、競争不全による高額な契約額を是認して４億円を支出することは、最小経費の原則（同法第２条第 14 項）に反する。

４　市のデューデリジェンス（適正評価手続き）の重過失

市は４億円の追加支出の理由を「物価高騰」及び「法人には自主財源として、これ以上収入となるものが見込めない」ことに求めている。

したがって、４億円の支出決定の適法性･妥当性は、「他の財源が本当になかったか（＝公金支出の必要性）」を市が適正に評価（デューデリジェンス）したか否かにかかっている。

しかるに、第２の６に示した通り、市は令和６年２月 10 日付の「資金協力証明書」を組織として受領していたにもかかわらず、これを精査しなかった。

市（組織全体）は、４億円の支出を決定する前に、保有していた「資金協力証明書」に基づき、本件事業者に対し、まず当該協力者への支援要請を尽くすよう指導・交渉すべき義務があった。

この確認義務を怠ったまま、安易に「自主財源が見込めない」と認定し、４億円の公金支出を決定した行為は、公金支出の「必要性」の検討を欠いた、重大な手続的瑕疵を帯びるものであり、不当な支出である。

第４　結論

以上の通り、本件４億円の交付という公金支出行為は、①予定価格を異常に超過した契約を、不当に追認するものであり、②議会の予算議決権を既成事実により侵害する手続きで行われ、③競争性が確保されていない入札結果を、工期を理由に容認し、④公金支出の必要性を判断する前提となるデューデリジェンスを重過失により怠ったものであって、地方自治法第２条第 14 項（最小の経費で最大の効果を挙げる義務）及び同条第 15 項（財産を適正に管理する義務）に違反し、違法かつ不当な公金支出であることは明白である。

よって、中野市監査委員におかれては、速やかに本件を監査し、第１の４に記載した必要な措置（支出済みの損害補填措置の勧告）を講じられるよう、地方自治法第 242 条に基づき、本請求に及ぶものである。

証拠資料の提出（請求書原文のとおり）

添付資料１　（略）

添付資料２　（略）

添付資料３　（略）

添付資料４　（略）

添付資料５　（略）

添付資料６　（略）

添付資料７　（略）

添付資料８　（略）

添付資料９　（略）

添付資料 10　（略）

添付資料 11　（略）

添付資料 12　（略）

添付資料 13　（略）

第３　対象部局等

子ども部保育課

第４　請求人への証拠の提出及び陳述の機会の付与、関係職員の陳述

令和７年 12 月８日、請求人に対し、地方自治法第 242 条第７項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を付与したが、請求人（代理人）の欠席により陳述及び追加の証拠の提出は行われなかった。なお同日、子ども部保育課職員から陳述を聴取した。

第５　監査対象事項

請求の内容を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

中野市公立保育所民営化推進事業に係る本件事業者に対する市の４億円の追加補助金支出は、違法又は不当な公金の支出に当たるか。また、中野市長に対し支出済みの損害補填措置の勧告行うべきか。なお、第１　請求の要旨　２監査対象たる財務会計行為で「令和６年 11 月 26 日、施設整備に係る物価高騰分の支援として交付をした４億円の追加補助金に係る公金支出行為」とあるが、令和６年 11 月 26 日は令和６年度中野市民営化保育所等施設整備費等補助金（物価高騰支援事業）の交付決定日であり、同日に追加補助金４億円は交付されてはいない。なお、令和６年 12 月 13 日に３億２千万円を概算払済みであり、残額８千万円は令和８年１月６日時点

で交付していない状況である。

第６　監査の実施

監査対象事項について、関係書類等を調査するとともに陳述聴取を実施した。なお、陳述聴取により、次の事項を確認した。

関係職員からの陳述

⑴「本件事業者が当初定めた予定価格を異常な水準で超過した建設契約を追認し、補助するもの」については、当時の判断として、予定価格決定の経過、妥当性を知りうる情報で確認している。また、当時の建設物価が非常に高騰している状況であり、本件事業者に対してヒアリングを行ったが、やむを得ないと判断した。

⑵「議会の予算議決権を既成事実によって著しく軽視・侵害する手続きで行われた」については、通常の手続きとして補正予算案を提出し、委員会で審議し、全員一致ではなかったが、賛成の結果を得ている。

また、本会議でも、４億円を除いた修正案も議員提案で提出されたが、当初案が可決されており、議決権の侵害はしていない。

⑶「本件事業者が実施した入札の競争性が著しく欠如した結果を容認するものであった」については、本件事業者の判断により指名競争方式で行われたものであり、いずれの入札においても指名業者の一定数が入札に参加しており、一般的には競争性が確保されていたと考えられる。

⑷「４億円の公金支出の必要性を判断する前提となるデューデリジェンス（適正評価手続き）において重大な過失がある」については、要望額については、本件事業者と複数回交渉し、更なる資金調達の要請をしている。

第７　監査の結果

４億円の追加支援については、令和６年 11 月に別の市民から住民監査請求があり、監査を実施したところであるが、監査請求者が異なることから、同一事件についてのいわゆる「一事不再理の原則」は適用しない。

すでに行った監査の結果やその理由について、前回の請求とこれに対する審査内容、証拠等を引用して、結論を表示することは適法（昭和 34 年３月 19 日行政実例）に認められると解するが、慎重に判断し、今回、監査を実施した。

⑴　本件事業者が当初定めた予定価格を異常な水準で超過した建設契約を追認し、補助するものであるか

市は本件事業者が設計した当時、知りえる情報について確認し妥当な額と判断したが、添付資料１３　説明書　落札業者（施工業者）への聞き取り、県への聞き取りにあるとおり、急激な物価高騰による建築資材の値上がり、また、近隣の大型商業施設、大手企業の工場の拡大、小学校の統合など工期の短い工事が多く、県外からの人員確保に伴う人件費増等、当初計画では想定していなかった事項により入札価格が結果的に異常な水準で超過したが、市は指名競争入札後に予定価格に対し大幅な金額の差が生じていることを本件事業者からの連絡で初めて知り、入札前の察知は困難であった。加えて入札後に本件事業者と市が協議を行っていることから指導・交渉を行う義務を怠ったとはいえない。また、老朽化した施設をいち早く整備し、安全、安心の保育を維持するという最大の効果を求めるための必要な支出と思料され、不当な財務会計行為には当たらない。よって、請求人の主張は理由がない。

⑵　議会の予算議決権を既成事実によって著しく軽視・侵害する手続きで行われたのか

市は、令和６年９月定例市議会において、通常の手続として、議会に市の追加支援４億円の補正予算案を提出し、委員会、本会議で判断を受けている。

委員会では全員一致の賛成ではなかったが、本会議では４億円を除いた修正案の協議も実施された上で、当初の補正予算案が可決されたことから議決権を侵害したとはいえない。

よって、追加支援の市長の判断は、その裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものとは認められず、違法又は不当な公金の支出には当たらない。

以上のことから、本件事業者が、追加支援４億円の補正予算案の議決前に契約、着工したことをもって、議会の予算議決権を軽視、侵害したとはいえない。よって、請求人の主張は理由がない。

⑶　本件事業者が実施した入札の競争性が著しく欠如した結果を容認するものであるか

添付資料１３　説明書　事業者への聞き取り（本件事業者）にあるとおり、入札の公

平性を保つため、市内７者及び市外７者、計 14 者を指名している。平野さつきこども園では９者が入札に参加し、５者が応札、高丘さつきこども園では 10 者が入札に参加し、９者が応札しており、競争性の欠如には当たらない。

一般競争入札ではなく、指名競争入札で行われた事については、中野市公立保育所民営化に係る設置運営候補事業者の募集に関する質問に対する回答の№.９で「原則、一般競争入札によるものとします」と回答しているが、あくまで原則であり、指名競争入札を不可とするものでない。

以上のことから、今回、一般競争入札ではなく、指名競争入札にしたことをもって「競争不全」又は「入札不調」に近い状態とはいえない。

⑷　４億円の公金支出の必要性を判断する前提となるデューデリジェンス（適正評価手続き）において重大な過失があるか

令和６年11月の住民監査請求の監査結果において、「資金協力があることについては、関係職員への陳述のとおり、子ども部保育課としては、資金協力証明書の存在は、本件請求が行われた後に初めて認知している。また、資金協力事業者が資金協力証明書において資金の協力を行うとしているが、資金協力限度額が記載されているのみであり、具体的な資金協力の事実は確認できず、本件事業者が資金協力事業者に対し請求をしたかどうか不明である。なお、市は資金協力事業者に資金協力を請求できる立場ではない。」としている。

当該資金協力証明書はそもそも保育所用地を農業振興地域から除外するために農地法施行規則第 30 条第１項第４号に記載された書類として、経済部農業振興課に提出されたものである。子ども部保育課としては、資金協力証明書については令和６年 11 月の住民監査請求において令和６年11月 22 日に行われた関係職員への陳述が行われた際、初めてその存在を認知している。よって、請求人の主張は理由がない。

結論

以上のことから、市の追加支援４億円の補助金の返還、及び支出済みの損害補填措置の勧告を求める本住民監査請求は棄却する。

付記

なお、先の請求における４億円の追加補助金支出に係る監査の内容については、令和６年 12 月 24 日付け中野市監査委員告示第 11 号「住民監査請求の監査結果」による「第７　１監査の結果」の写しを参考とされたい。