

平成17(2005)年2月7日  
総務委員会資料  
総務部財務担当

平成16年度財務監査結果報告に係る調査結果について

平成17年(2005)2月7日

「平成16年度財務監査結果報告(平成16年12月22日付)」の中で指摘された事項について、調査結果を下記のとおり報告する。

## 記

### 1 「契約方法が適正でなかった」について

地方公共団体の締結する契約は、原則として民商法の規定を受け、基本的に契約自由の原則が適用されるが、契約事務の公正性の確保や公金の効率的運用を図るとともに、財政における民主主義を担保し、広く住民の日常生活に有益でなければならないことから、地方自治法(以下「自治法」という。)及び同法施行令により特別の規制がなされている。

自治法第234条では、地方公共団体が締結する契約方法として、①一般競争入札、②指名競争入札、③随意契約、④せり売りの4つの方法が示されている。

そして、①の一般競争入札を原則的方法とし、(ア)①の方法が契約の性質・目的に適さないとき、(イ)入札参加者が一般競争入札に付す必要がないと認められるほど少数であるとき、(ウ)一般競争入札に付すことが不利と認められるとき、に限って②の指名競争入札の方法が認められているものである。

今回の指摘事項になっている③の随意契約については、(ア)予定価格が契約の種類に応じ一定の額の範囲内で規則で定める額を超えないものであるとき、(イ)その性質・目的が競争入札に適しないものであるとき、(ウ)緊急の必要により競争入札に付すことができないとき、(エ)競争入札に付し入札者がいないときまたは再度の入札に付し落札者がいないときなどに用いられることができる契約方法である。(同法施行令第167条の2)

今回の指摘案件については、主管部門(都市整備部まちづくり課一当時)において、その性質・目的が競争入札に適しないものであるとの判断により、都市整備部長による業者指定がなされ、中野区契約事務規則(以下「契約事

務規則」という。)第75条の規定に基づき、「指定理由書」の添付をもって総務部長あてに契約締結依頼があり、同規則第3条の2の規定に基づき総務部長の命を受けて契約事務処理を行う財務課長(当時)において、契約の種類、内容等に照らして「指定理由書」に記載されている指定理由等に問題はないものと判断・採用し、いわゆる特命(業者指定)による随意契約を締結したものである。

随意契約は、競争により相手方を選定する方式ではないため、競争入札のような参加資格や公告などの手続きは必要としないが、地方公共団体の契約であることには変わりはなく、特に規定や行政実例もないが、契約の公正等を確保するための手続きが必要であるとされている。そこで、特に業者指定、製品指定の場合には、その手続きの一つとして、主管部門での決裁に基づく「指定理由書」の添付を、契約事務規則第75条の規定によって義務づけているところである。

判例では、随意契約の方法により建設請負契約を締結した行為の違法について争われた事案で、自治法施行令第167条の2第1項第2号に掲げる「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とは、「～契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定し契約をする方法をとるのがより妥当であり、ひいては当該地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も該当するものと解すべき」であり、そのような場合に該当するか否かは、「自治法及び同法施行令の趣旨を勘案し、個々の具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、目的等諸般の事情を考慮して当該地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解されるのが妥当である。」と判示されている。(最高裁昭和62年3月20日判決)

判例で示された契約担当者とは契約締結事務を司る者であり、本案件に照らし合わせた場合、契約事務規則第2条の2の規定により総務部長ということになり、さらには同規則第3条の2の規定により総務部長の命を受けて事務処理を行う財務課長(当時)ということになる。

したがって、本案件についての業者指定の採用権限は財務課長(当時)であり、判例にもあるとおり、業者指定の合理的な判断を行うため、主管部門から提出された実施起案、委託設計書、調査委託仕様書、指定理由書及び指定業者から提出させた登記簿謄本、財務関係資料、事業概要(組織、運営、事業の範囲・内容、事業の実績等)に基づき審査した結果、業者指定を採用し、特命による随意契約を締結した。

このように、主管部長(都市整備部長)から契約締結依頼を受けた後の契

約締結事務については、契約担当者（財務課長一当時）において、自治法及び契約事務規則に基づき、適正に処理したものである。

「契約方法が適正でなかった」との指摘事項については、その内容から判断すると、契約事務の手続きに関することであり、契約事務を統括する総務部（財務分野）に対してなされるべきものである。しかし、総務部（財務分野）が事前の調査や監査を受けた事実もない中で、このような指摘がなされたことについては、極めて遺憾であると言わざるを得ない。

## 2 「委託契約にある一括再委託の禁止について協議がされていなかった」について

地方公共団体の締結する契約については、上記1の前段で述べているとおり、契約事務の公正性の確保や公金の効率的運用を図るとともに、財政における民主主義を確保し、広く住民の日常生活に有益でなければならないことから、自治法第234条の2の規定により、契約履行の確保として、地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買い入れその他の契約を締結した場合においては、適正かつ確実に履行されなければならない、それを確保する手段として、地方自治体に対して、契約履行過程で必要な監督をしたり、検査をする義務が負わされている。

また、公共工事に関しては、建設業法の第22条及び平成13年4月1日に施行された公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第12条の規定によって、一括下請負の全面禁止が定められたところである。

さらに、同法律の施行に伴い、平成13年3月30日付、国土交通省総合政策局長名で、「施工体制の適正化及び一括下請負の禁止の徹底等について」として、都道府県知事及び政令指定都市市長あて、主要発注機関の長あて、建設業者団体の長あてに、平成4年12月17日付、建設省建設経済局長名による「一括下請負の禁止について」の改正に関する通達が出されている。

その中で、「2 一括下請負は」として、

「(1) 建設業者は、その請け負った建設工事の完成について誠実に履行することが必要です。したがって、次のような場合には、元請負人がその下請工事の施工に実質的に関与していると認められた時を除き、一括下請負に該当します。

[1] 請け負った建設工事の全部又はその主たる部分を一括して他の業者に請け負わせる場合、

[2] 請け負った建設工事の一部であって、他の部分から独立してその機能を発揮する工作物の工事を一括して他の業者に請け負わせる場合、

(2) 「実質的に関与」とは、元請負人が自ら総合的に企画、調整及び指導

（施工計画の総合的な企画、工事全体の的確な施工を確保するための工程管理及び安全管理、工事目的物、工事仮設物、工事用資材等の品質管理、下請負人間の施工の調整、下請負人に対する技術指導、監督等）を行うことをいいます。単に現場に元請負人との間に直接的かつ恒常的な雇用関係を有する的確な技術者が置かれない場合には「実質的に関与」しているとはいえないこととなりますので注意してください。」

と定義がなされている。

さらに、「3 一括下請負に対する発注者の承諾」として、元請負人はあらかじめ発注者から一括下請負に対する承諾を受ける場合には、書面をもって、一括下請負に付する以前に、発注者からの承諾を受けなければならないとされている。

こうした背景の中で、公共工事とは異なるが、今回の指摘案件である委託業務についても、契約書の約款第3条において、一括再委託（一括下請負）の禁止を定めているものである。

条文では、「乙（事業者）は、この契約について委託業務の全部又は主要な部分を一括して第三者に委託することができない。ただし、あらかじめ甲（区）の承諾を得たときは、この限りでない。」としている。

請負業者が委託業務の一括再委託をしようとする場合、発注者に対して承諾願を提出して承諾を求めることとなる。この場合、前述の国土交通省からの工事契約に関する下請負の禁止に関する通達で示された一括下請負に関する規定の準用、さらには契約事務規則第2条の2の規定により、「総務部長は、契約事務処理手続を統一し、事務処理の必要な調整をするものとする。」とされていることから、提出された承諾願について、一括再委託をしようとする事項、内容等を審査の上、適切であると判断した場合には、これを承諾することとなる。

本件の場合、乙（請負業者）からは承諾願が提出されておらず、事前の相談・協議もなされていない。

このような結果に至った要因は、乙（請負業者）が、前述の国土交通省総合政策局長名による「一括下請負の禁止に関する通達」の中で、元請負人がその下請負工事に「実質的に関与」している時は、一括下請負に該当しないとされていることから、契約約款第3条による一括再委託の禁止条項に当てはまらない、また甲（区）と乙（請負業者）との委託契約の一部を再委託業者に担わせるものであるから、一括再委託には該当しないと判断したことによる。

しかし、甲（区）と乙（請負業者）との委託契約書及び請負業者と下請業者との再委託契約書の委託業務にかかる記載内容が酷似しているため、契約

担当者として改めて、具体的な事項・内容確認が必要との判断から、平成17年2月4日、乙（請負業者）から、再委託契約にかかる業務仕様書について作業内容項目に沿い、事情聴取を行った。

中野駅周辺まちづくり調査業務において、乙（請負業者）は、計画調整担当部長をリーダーとして、計画調整室長、係長2名、主任1名、理事1名によるスタッフを組織し、そのメンバーが常に主体的に企画、調整及び指導を行いながら委託業務を行っていたものであり、再委託業者に対し、乙（請負業者）が「実質的な関与」を行っていたとの説明を受け確認した。

再委託契約の中では、再委託業者に「計画作成業務」のうち、「空間形成計画」に係る主要な箇所でのイメージ図をパワーポイントとして作成する業務を行わせた。また、パワーポイント作成業務に必要な「まちづくりの方向性検討」から「土地利用誘導計画」まで、乙（請負業者）による検討に再委託業者の社員を参加させていたこと、あわせて、「現況調査業務」についても社員を参加させていたとの説明を受け確認した。

「その他の業務」として「検討組織への対応」については、検討委員会での説明用に、前述したパワーポイントを使用し、そのため再委託業者の社員を参加させていたとの説明を受け確認した。

したがって、確認した内容によれば、当該再委託は、甲（区）と乙（請負業者）との委託契約の一部をなすものであり、契約約款第3条で禁止されている一括再委託にはあたらない。

結果として一括再委託にあたらないとはいえ、乙（請負業者）が再委託を行おうとする場合には、今回のような疑義が生じないように、あらかじめ甲（区）に相談するよう指導したところである。

### 3 「契約書に基づいた適正な検査が行われていなかった」について

検査員は、地方自治体における契約の履行の確保のため、自治法第234条の2第1項の規定により設置されている。

同規定を受けて、区においては契約事務規則第2節監督及び検査、第52条から第71条に、その位置付けや職務等について規定しているところである。

また、検査の時期については、政府契約の支払遅延防止等に関する法律の規定に明確に定められており、地方公共団体も同法の規定が準用されている。

検査は、契約事務規則第54条の2第1項により、契約締結者等（区長及び部長又は所長）が行うこととしているが、同第2項の規定により、契約締結者等が行う検査を直接補助させるために検査員を所属職員の中から指定するものとなっている。別表第1及び別表第2で、各部長又は所長がその所属