

平成25年7月24日付けで提出のあった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を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成25年9月26日

精華町監査委員 西村 邦彦

同 塩井 幹雄

第1 監査の請求

1 請求人

略

2 請求書の提出

平成25年7月24日

3 請求の内容

本件請求の内容は、以下要旨のとおりであった。

請求の要旨

1 請求の対象とする財務会計上の行為

平成24年度上水道管布設工事現場技術監理業務委託（その1）（以下「本件対象業務」という。）に係る23,100,000円の支出（以下「本件支出」という。）。

2 違法又は不当とする理由に関する主張

(1) 業者選定に疑義がある

ア 平成24年度過去6年（資料の入手できたもの。もっと以前からの可能性もある。）において、A社が指名され、そして毎年落札している。同じ業者が指名されて、しかも同じように、すべての入札においてA社1社のみが80%台の入札（他は90%以上で入札）で落札しているのは極めて不自然である。

イ 精華町では、測量・建設コンサルタント等業務競争入札参加資格審査申請の対象となる業種区分、業務内容が定められている。土木関係コン

サルタンの資格審査申請には、建設省告示の建設コンサルタント登録規程による登録が必要とされ、当該登録における業務部門に基づき、希望業種を申請することとなっている。上水道管布設工事現場技術監理業務委託（以下「本件業務」という。）においては、上水道の技術が必要だと思われる。本件業務の入札の結果を見るとA社以外の入札参加者は、すべて上水道工事が登録されている。このことについて町議会で質問すると、町の答弁は、上水道の登録は不要であるとのことであった。一方、施工計画について登録のある業者はA社と他1社だけであり、このことについての質問には、建設コンサルタントは技術者がいればいいとの答弁であった。そうすると、町における現場監理業務はすべて同じ業務ということになり、契約は一つでいいはずである。しかし、実際は8業務に分けて契約をしており、8業務の内、2社で6つの業務が落札されている。

このように、契約を8つに分けること、入札希望業種による指名がなされていないこと及びA社の選定理由について疑義がある。

(2) 請負契約（業務委託契約）の発注の仕方は適切か

精華町契約規則第6条は、仕様書や設計書その他の資料により予定価格を定めることとしている。本件対象業務に係る現場技術監理業務委託特記仕様書（以下「本件特記仕様書」という。）においては、18か所の業務とその他監督職員が指示する業務を委託対象業務として定めており、内、7か所の業務については、別件（平成24年公共下水道事業に伴う水道管移設工事現場技術監理業務委託（その1））の業務と全く同じである。このことについて町議会において質問すると、町の答弁は、（建設コンサルタントの）業務内容は、発注段階での予定箇所をすべて挙げ、落札の状況に応じて、発注状況に応じてそれを振り分けるとのことであった。

業務内容が確定していない発注の仕方は適切か、予定価格及び業者が作成する請負代金内訳書は、どのように算出されているか。また、業務完了後の検査はどのようにしたのか。

(3) 偽装請負（業務委託）の疑い

本件特記仕様書の定め及び町議会での町の答弁内容から、本件業務において、労働者派遣法に抵触する違法行為を行っていたことは明確である。京都労働局需給調整事業課の調査の結果を受けて、どのような是正を行ったのか。また、この件に関し、法律に抵触していることについての責任の所在は。

3 措置請求

本件対象業務については、上記2のと通りの疑義があるにもかかわらず、住民の税金から委託料が支払われている。支払われた23,100,000円の返還を町長に求めるよう措置を求める。また、労働者派遣法に抵触する違法行為については、知らなかったからといって許されるべきものではない。庁内のチェック機能、コンプライアンスの遵守の徹底を求めるよう措置を求める。

第2 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成25年7月24日付けでこれを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求人からの請求主旨により、本件支出に関し、以下(1)から(5)を監査対象事項とした。

- (1) 本件対象業務に係る入札（以下「本件入札」という。）における入札参加者の指名は、裁量権を逸脱し又は濫用した違法なものであったか、また、入札制度の趣旨に則し妥当なものであったか。
- (2) 本件入札に関し、不法行為があったかどうか。
- (3) 本件対象業務の発注方法に基づく契約が違法又は不当なものであったか。
- (4) 本件対象業務の契約の形態及び履行方法によって、本件支出が違法又は不当な公金の支出となるか。
- (5) 本件支出によって、町に損害が生じたか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づく請求人による証拠の提出及び陳述については、同人が辞退し行わなかった。

3 監査対象部局に対する事情聴取等

事業部監理課及び上下水道部上水道課を監査対象とし、関係書類の提出を求め、平成25年8月20日に関係職員から事情を聴取した。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 本件業務について

本件業務は、上水道管の布設工事等に係る監督補助その他の現場技術監理委託業務である。平成19年度以降、業務委託が実施されており、平成19年度及び平成25年度を除き、毎年4月末に入札が実施されている。本件業務の履行期間は、例年、契約締結の翌日から翌年の3月下旬までとなっている。

(2) 本件業務の委託契約の相手方について

平成19年度から平成24年度までの本件業務に係る計6回の入札において、A社が落札し、同社を相手方とする契約がそれぞれ締結された。

(3) 本件入札の参加資格の要件について

本件入札の参加資格要件については、次のように定められていた。

- ① 本指名通知日から入札執行の日までの期間に、精華町又は京都府の指名停止措置を受けている場合は、本入札会に参加することはできない。
- ② 落札した場合、自社の直接的かつ恒常的な雇用（本入札日より3ヶ月以上前から雇用）関係にある技術者を当該業務に適正配置できること。

(4) 本件特記仕様書における配置技術者の資格要件について

本件特記仕様書においては、配置技術者の資格を定めており、その内容は、次のとおりであった。

◎ 技師（A）

- ① 1級土木施工管理技士（一級管工事施工管理技士）の資格を取得後5年以上の実務経験を有し、業務の統括管理を5年以上継続している者。

② 技術士（建設部門）の資格を取得後5年以上の実務経験を有し、業務の統括管理を5年以上継続している者。

◎ 技師（C）

① 2級土木施工管理技士（2級管工事施工管理技士）の資格を取得後4年以上の実務経験を有する者。

② 大学卒業後5年、短大・高専卒業後8年、高校卒業後11年以上の実務経験を有する者。

(5) 本件業務の入札参加者の指名状況及び登録業種について

平成19年度から平成24年度までの間の本件業務に係る計6回の入札において、計20社を対象とし、延べ47社が指名された。業者ごとの指名回数をみると、1回のみが6社、2回が9社、3回が2社、5回が1社、6回が2社となっている。

入札参加者20社の内、19社については、希望登録業種として建設コンサルタント登録規程（昭和52年建設省告示第717号）における登録部門である「上水道及び工業用水道部門」（以下「上水道等部門」という。）に基づく登録がされており、残り1社であるA社については、当該部門による登録がなされていなかった。

(6) 本件業務委託の入札における落札率について

平成19年度から平成24年度における本件業務の入札に係る落札率は、平成19年度89.6%、平成20年度89.8%、平成21年度89.9%、平成22年度89.9%、平成23年度89.6%、平成24年度82.3%となっており、平成24年度を除き、すべて89%台後半に集中していた。

(7) 本件特記仕様書における業務内容の定めについて

本件特記仕様書は、履行期間を契約の翌日（平成24年5月1日）から平成25年3月25日までの間とし、18件の業務対象工事名を具体的に列挙するものであった。

(8) 業務の履行状況

受注者により作成された業務日報及び週報により、業務履行内容を確認すると、本件特記仕様書に定める18業務中12業務が履行されていたも

の、6業務が履行されていなかった。一方、本件特記仕様書に定めのない業務として、配水管布設工事及び布設替工事の8工事に係る業務その他の業務が実施されていた。

(9) 本件業務の契約の形態及び履行方法について

本件対象業務を含む上下水道部における現場技術監理業務委託に関しては、平成25年3月28日付け文書により、京都労働局長から精華町長に対し、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和60年法律第88号。以下「労働者派遣法」という。）第48条第1項に基づく指導が行われた。指導の内容としては、「労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分に関する基準を定める告示」（昭和61年労働省告示第37号。以下「労働省告示第37号」という。）に照らし、契約に係る仕様書の定め及び業務日誌の様式に関して不適切な箇所があるため、必要な措置を講じる必要があるとのことであった。

これを受けて町関係部署において改善措置が講じられ、当該措置内容に関して、平成25年5月20日付け「措置報告書」により、精華町長から京都労働局長宛てに報告がなされた。

報告された措置の概要は、以下のとおりである。

- ① 業務委託契約が、労働省告示第37号に照らして適正なものとなるよう、仕様書を改正した。（選任する現場技術員の人数の指定に関し、積算上の人員との明記その他の改正。）
- ② 受託者の労働者の業務の遂行に関する評価等に係る指示その他の管理を受託者自らが行うことについて疑義が生じないように、業務日誌（の様式）を改正した。
- ③ 関係職員及び管理職を対象とする研修を実施した。（研修内容：労働者派遣と業務委託の違い、法の遵守等に関する内容）

2 判断

本件請求については、理由がないものと判断し、これを棄却する。

以下、その理由について述べる。

(1) 入札参加者の指名について

ア 一般競争入札の原則と指名競争入札における指名について

地方公共団体の締結する契約は、一般競争入札の方法によることを原則とし、指名競争入札については政令で定める場合に該当するときのみ例外として認められている（法第234条第1項及び第2項、同法施行令（昭和22年5月3日政令第16号）第167条）。一般競争入札を原則とすることについては、「その経費が住民の税金で賄われること等にかんがみ、機会均等の理念にもっとも適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点」によるものと解されている（最高裁平成18年10月26日判決）。

政令に定める場合に該当し、指名競争入札により契約を締結しようとするときは、地方公共団体の長は、当該入札に参加することができる資格を有する者のうちから、入札参加者を指名しなければならないこととされている（法第234条第6項）。指名競争入札の参加者の資格については、地方公共団体の長において、あらかじめ、指名競争入札に参加する者につき、契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他経営の規模及び状況を要件とする資格を定めて、公示しなければならないことが定められている（法234条6項、同法施行令167条の11第2項、3項、167条の5）。地方公共団体の入札について定める地方自治法等の法令は、「普通地方公共団体が締結する公共工事等の契約に関する入札につき、機会均等、公正性、透明性、経済性（価格の有利性）を確保することを図ろうとしているものということができる。」とされている。（前掲最高裁平成18年10月26日判決）

以上の趣旨から、入札参加者の指名は、地方公共団体の長の裁量に委ねられているものの、「そのし意を許すものではなく、その権限の行使が明らかに不合理であるなど、その裁量権を逸脱し又は濫用した場合には、国家賠償法上違法」（前掲最高裁平成18年10月26日判決より）となるものと解されている。

イ 本町指名競争入札における入札参加者の指名について

精華町契約規則（平成15年規則第28号）第4条の2第1項は、指名競争入札の参加者として、入札参加資格者名簿に登録された者のうち

から、契約の種類及び内容に応じ、契約履行の能力、信頼度等を検討のうえ、なるべく5人以上指名しなければならないことを定めている。また、精華町工事請負業者選定要綱（昭和60年要綱第4号）は、公共工事の発注に関して、指名競争入札の参加者を選定する場合及び随意契約による見積依頼の相手方を選定する場合の選定基準を定めており、本要綱第1項は、業者の等級区分を別に定め、工事の設計金額に相応する等級に属する有資格業者の中から選定することを原則とすることを、第5項は、当該会計年度における指名及び発注の状況を勘案し、選定が特定の有資格業者に偏しないようにしなければならないことを定めている。本件業務に係る入札は、工事ではなく委託業務についての入札ではあるが、入札参加者の指名においては、上記アのとおり地方自治法等における入札に関する定め趣旨から、工事の場合に準じて、機会均等、公正性、透明性が確保される必要があるといえる。

請求人は、本件業務に係る入札における入札参加者の指名について、同一業者を継続して指名していたこと及び入札参加資格者名簿における希望業種に基づく指名がなされていなかったことについて疑義があると主張するので、以上のこと及び上記アを前提に、本件入札における入札参加者の指名が、裁量権を逸脱し又は濫用した違法なものであったかどうか、あるいは、入札制度の趣旨に則し妥当なものであったかどうかについて、以下検討する。

ウ 同一業者を継続して入札参加者として指名することについて

前記1(1)のとおり、本件業務に係る入札は、平成19年度から継続して実施されており、平成24年度までの計6回の入札において、計20社を対象とし、延べ47社が指名された。その内、2社が毎年継続して指名されており、1社は、平成19年度から平成24年度までの本件業務の契約の相手方であったA社であり、もう1社は、上水道等部門に基づく登録を受けているものの、入札参加資格申請の際提出のあった実績調書を確認すると、現場技術監理業務の実績がほとんどない業者であった。

監査対象課の説明によると、当該2社の内の1社であるA社は、本町の他の業務及び学研都市開発業務（施工者：独立行政法人都市再生機構）における現場技術監理業務並びに平成19年度以降の本件業務における実績があり、履行に関して実際に傍で確認しており、技術力、信頼性ともに問題なく、同社を指名から外す理由がないとの理由により、継続して指名を行ったとのことである。

本町他での実績を重視したものといえるが、本町では、上水道工事以外においても、河川、土地区画整理、下水道の各工事において、現場技術監理業務が委託されており、A社の他にも当該業務に係る実績を有する業者が数社あるが、本件業務に係る入札参加者としての指名は、当該数社の内の1社に対し1回のみしか行われていない。一方において、現場技術監理業務に関する実績があまりない業者を6回継続して指名しており、実績を重視したという業者選定理由が明確ではない。

また、入札においては、上記ア及びイのとおり、機会均等、透明性、経済性（価格の有利性）の確保が求められる。指名競争入札における入札参加者は、精華町契約規則第4条の2第1項の規定により、入札参加資格者名簿から選定されるが、当該資格者名簿は、町ホームページ上において、精華町で実施する入札への参加を希望する者を広く募り、作成される。実際に目で見て信用できるという主観的評価を選定基準として重視することは、本町で実績のない他の業者を排除することとなりかねない。

入札参加者の指名は、町長の裁量に委ねられているものの、入札の透明性を確保する観点から、客観的かつ具体的で明確な基準による選考が必要と考えられ、望ましい指名の在り方であったとはいえない。

エ 入札参加資格者名簿における希望業種に基づく指名がなされていないことについて

(ア) 上水道等部門の登録を入札参加資格としていないことについて

前記1(5)のとおり、本件業務の計6回の入札において、入札参加者として指名された業者は20社であり、その内、19社については、

登録業種として上水道等部門の登録がされていたものの、本件業務の契約の相手方であるA社については、当該登録がなされていなかった。

上水道工事は、飲料水の供給に関する工事であり、且つ、工事内容も特殊であることから、水道管布設工事の監督には、水道の実務経験保有者など、条例で定める有資格者をあてなければならないことが定められている（水道法（昭和32年6月15日法律第177号）第12条）。

配水管工事に係る監督業務を委託しようとする場合、補助業務であったとしても、工事の施工管理の精度向上という観点からは、配水管設計業務に携わった実績があり、設計の流れ、仕組み、水量の管理に関して理解のある業者に委託することが、より望ましいと考えられる。このことから、上水道布設等工事に係る監督業務の入札参加の資格として、上水道等部門の登録を要件とする地方公共団体も存在するところである。

本件業務に係る入札においては、特記仕様書において現場技術員の資格を定め、当該資格を有する技術員を配置できることを入札参加資格として定めているものの、一般的な工事の現場施工監理業務に必要な技術水準でよいとの判断の下、上水道等部門の登録を要件としていなかった。

上水道等部門の登録を資格要件とすることによって、監督業務のより高い精度を期待できるものではあるが、一般的な工事の施工監理業務に必要な技術水準でよいとの判断による指名が、裁量権を濫用した違法なものであったということはできない。

(イ) 一定の資格を有する技術者の配置のみの入札参加資格について

本件入札に係る入札参加業者の業務実績を見ると、A社以外については、現場技術監理業務の実績があまり豊富とは言えない業者も数社含まれていた。

測量・建設コンサルタントとして本町入札参加資格者名簿に登録された業者は、300者を超えており、それぞれ入札への参加を希望している。前記1(3)のとおり、本件業務の入札の参加資格は、指名停止

措置を受けていないこと及び仕様書において定められた資格を有する技術者を配置できることであった。実際に入札参加者として指名された業者を見ると、現場技術監理業務の実績、業者の専門性は考慮されていないものも見受けられることから、一般競争入札によることも十分可能であったといえる。また、指名競争入札とした場合においても、業者間の機会均等、公平性及び入札の競争性を確保するために、入札参加資格者名簿に登録された建設コンサルタントについて、入札参加者として偏りなく選定する必要があったと考えられる。

オ 本件入札における入札参加者の指名について

本件入札を含む平成19年度から平成24年度までの本件業務の入札参加者の指名に関しては、上記ウ及びエのとおり、指名基準が明確ではなく、やや偏りがあったものと認められる。したがって、本件入札における入札参加者の指名については、入札における競争性の発揮その他の上記ア及びイの考え方を前提とすると、違法とまではいえないが、適当であったということはできない。

(2) 本件業務委託の入札における落札率について

前記1(6)のとおり、平成19年度から平成24年度における本件業務の入札に係る落札率は、平成24年度を除き、すべて89%台後半に集中していることが認められた。

このことについて、請求人が不自然と主張するので、この点について検討する。

本件業務は、現場への技術員の継続的な配置を必要とするものであり、他の委託業務と比較して、受注者における人員の調整面に困難な要素があること、併せて、設計積算上、人件費の比重が高いことが特徴として挙げられる。このような業務の特殊性から、落札率の値のみをもって、直ちに不自然であり、不法行為があったということはできない。また、本件住民監査請求の対象となっている本件入札の落札率は82.3%であって、当該数値については特徴的であるとも認めることができない。

(3) 本件対象業務の発注方法について

請求人は、本件対象業務の発注において、別の異なる入札案件の発注業務と7業務重複して発注の対象としていること及び未確定の業務を発注の対象としていることについて、適切でないと主張しており、この点について検討する。

ア 本件特記仕様書の性格について

本件特記仕様書は、町から指名業者に対し、入札前に交付されたものであることから、本件入札における入札条件としての性格を有するとともに、本件対象業務の委託契約書第2条第1項は、「受注者は、別添の仕様書により委託業務を処理しなければならない。」と定めていることから、精華町と受注者の間において締結された契約内容としての性格を有するものといえる。

イ 本件特記仕様書における業務対象工事の定め方と履行状況について

本件特記仕様書は、履行期間を契約の翌日（平成24年5月1日）から平成25年3月25日までとし、発注対象業務を18件の具体的な工事名に係る業務として定めるものであった。

監査対象課の説明によれば、発注業務の対象として定める工事の中には、国庫補助金の決定によって工事の実施が確定するものがあり、本件対象業務の入札時には、国庫補助金の配分が未決定で、実際に行う工事が確定していなかったため、未確定ではあるが予定される工事を業務対象として本件特記仕様書に定めたとのことである。また、異なる入札案件において、7業務を重複して発注の対象としていることについては、入札段階においては、二つの入札案件に係る業務対象の工事について、実施そのもの及び発注時期がそれぞれ未確定であり、工期が重複する可能性もあることから、それぞれの入札案件に係る業務内容についても確定することができないため、重複して発注の対象としたとのことである。

受注者が作成した本件対象業務に係る報告書を確認すると、仕様書で定める業務で履行されなかったものが6業務あり、その内訳としては、他の業務委託契約における受注者が履行したものが4業務、工事の実施を取りやめたものが2業務となっている。一方において、本件特記仕様

書で定める工事名に係る業務以外の業務として、8業務他が実施されていた。

ウ 入札条件及び契約内容の変更について

契約自由の原則からは、予定内容で契約をし、当事者間協議の上、必要に応じて内容を変更することは可能と考えられる。しかしながら、地方公共団体の契約については、その経費が住民の税金で賄われるということから、財務関係諸法規の制約を受けるため、契約内容の変更が無制限に許されるものではない。

本件業務委託については、指名競争入札に付されており、上記アのとおり、仕様書を含む設計書の内容は、入札条件であったことから、仕様内容を変更することは、競争の趣旨に添わないこととなる（法施行令第167条の12）。また、本件対象業務は、請負業務として入札に付されており、請負契約における請負人は注文者に対して仕事完成義務を負うところから、請負人が請け負うべき業務の目的、内容等に関する入札条件及び契約内容は、予見できないものを除き、変更の必要のないよう精査する必要がある。

仕様書で定めた工事の施工が中止となり、予定業務を取り止めた場合、履行期間を短縮して、委託料を減額すると考えるのが通常であるが、そうではなく、新たな業務を代替業務として差し替え、業務内容を変更することについては、その必要性や代替業務が当初予定の委託料相当分であるとのことについて、根拠を示した上、明確な説明が必要となる。

エ 本件特記仕様書による発注及び契約が違法又は不当であるか

本件特記仕様書においては、実際には、国庫補助金がつかず、履行を要しない可能性があることを前提とした業務名も含めて定めており、且つ、その旨についてなんら記載をしていないことから、入札条件及び請負契約における業務の定め方として、また、履行確認の点からも、望ましいものとはいえない。しかしながら、本件特記仕様書においては、業務内容と同時に、業務積算上の参考として、目安となる技術員の人員を示し、推測され得る業務量を提示していることから、本件特記仕様書に

よる発注方法が、入札の公正な執行に影響を及ぼした不当なものであったとまではいうことができない。

(4) 本件業務の契約の形態及び履行方法について

前記1(9)のとおり、本件対象業務については、請負契約としての契約内容及び履行に関し、労働者派遣法に基づく京都労働局長からの指導を受け、関係部署において改善措置が講じられたことが認められる。

請求人は、本件対象業務の契約内容及び履行に関して、労働者派遣法に抵触する違法行為があったと主張するが、住民監査請求の制度は、地方公共団体の財務行政の適正を確保することを目的とするもので、財務会計上の行為又は怠る事実とかかわりのない行政全般の非違を是正することを目的とする制度ではない。そもそも、労働者派遣法は、派遣労働者の保護等を図り、もって派遣労働者の雇用の安定その他福祉の増進に資することを目的として定められたものであり、指導、改善はこの観点からなされたものであって、このことにより、財務会計上の行為としての本件支出が、違法又は不当なものとなるとは認めることができない。

(5) 町への損害について

上記(1)のとおり、入札参加者の選定については、やや偏りがあったと認められることから、このことによって、町に損害が生じたかどうかについて検討する。

本件業務に係る入札については、平成25年度から、一般競争入札に方式が変更された。入札結果を見ると、参加業者は2社であり、落札率も、平成24年度までとほとんど変わっていない。この結果から見ると、本件入札の指名業者の選定が、間接的に他業者の入札の参加を排除し、競争性を低下させたとの評価はできず、本件委託料の支出によって、町に具体的な損害は生じていないものと認められる。

(6) 結論

以上のことから、本件対象業務の契約については、その発注方法に関して違法又は不当な点を認めることはできず、本件入札については、不法行為の事実があったと認めることはできず、請負契約としての本件対象業務

に係る契約内容及び履行方法に改善を要するところがあったことによって、本件支出が違法又は不当なものとなることも認められない。

また、入札参加者の選定について、やや偏りがあったと認められることについては、上記(5)のとおり、それを原因として、町に具体的な損害が生じているものとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がないものと判断した。

第5 意見

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、以下のとおり意見を述べる。

本件業務については、平成25年度から入札方式を一般競争入札へと変更し、入札における機会均等、公正性、透明性、競争性が図られている。

今後も、本町における、入札及び契約の透明性について、より一層の向上が図られるよう要望する。