

横浜市監査委員公表第4号

住民監査請求に係る監査結果
(工事発注に関するもの)

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、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成15年3月27日

横浜市監査委員	一	杉	哲	也	
同		山	下	光	
同		鈴	木	正	之
同		木	村	久	義

第1 監査請求

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成15年2月12日

3 請求の内容

請求の内容を次のように解しました。

(1) 主張する事実

市が発注する工事の指名競争入札において、契約業務に係る職員らは、横浜市工事請負に関する競争入札取扱要綱(以下「入札要綱」という。)を遵守せず、建設業法(昭和24年5月24日法律第100号)上の特定建設業の許可を受けた業者(以下「特定建設業者」という。)と一般建設業の許可を受けた業者(以下「一般建設業者」という。)とを混在させた指名を行っている。この指名に基づく入札及び契約の結果、一般建設業者に施工能力を大幅に超える工事を請負わせ、建設業法違反を誘発している。

平成14年度執行の工事のうち6件において、不適格な一般建設業者により行われた違法な施工部分は、2億5千8百万円に相当する。

(2) 要求する措置

ア 上記6件の工事に関し、不適切な指名により業者の建設業法違反を誘発した責任のある契約業務関係職員に、違法な施工により市が被った2億5千8百万円の損害を賠償させるよう求める。

イ 不適切な指名による建設業法違反を予防するため、入札要綱を改正するよう求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の定める請求の要件を備えているものと認めました。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求人は、指名が入札要綱を遵守せずに行われているということを違法・不当性の根拠とし、違法・不当な行為に基づく入札及び契約の結果、業者の違法な行為が誘発されているとしています。

ところで、法第242条第1項は、住民監査請求の対象となる財務会計行為の種類を定めていますが、指名は同項で列挙されている財務会計行為には該当しないことから、指名そのものの違法・不当性を住民監査請求によって問うことはできないというべきです。

しかしながら、そもそも市の職員が財務会計行為を行う際に、仮にその原因となった市の行為に明白な違法・不当があり、さらにその違法・不当を是正する権限があるにもかかわらず、是正措置をとることなく財務会計行為を行ったとすれば、その財務会計行為自体が違法・不当なものになる可能性があると考えられます。

そうすると、法第242条第1項で住民監査請求の対象とされている「契約の締結」に着目し、その原因行為というべき指名に、仮に請求人の主張するような違法・不当事由があったとして、それを是正することなく契約を締結したならば、契約締結という財務会計行為自体が違法・不当となり得る余地があるといえます。ここで請求人の主張をみると、指名の違法・不当性の指摘が主眼となっはいるものの、指名を原因とする財務会計行為たる契約締結の違法・不当性を指摘する趣旨も含まれていると解することができます。

したがって、本件請求については、請求人が具体的な損害の発生を主張する次の

6件の工事に関し、市の契約業務関係職員が行った指名に入札要綱違反等の違法・不当があったか、及びそれが原因となって違法・不当な契約締結がなされたかを監査の対象としました。

	工事件名	工種	契約金額	契約日
事案	栄処理区鍛冶ヶ谷地区 下水道整備工事(その7)	土木	71,400,000円	平成14年4月4日
事案	磯子区汐見台地区 下水道改良工事(その16)	土木	98,700,000円	平成14年8月22日
事案	中部処理区関内地区 下水道再整備工事(その4)	土木	98,700,000円	平成14年9月19日
事案	平成14年度黒須田2号 遊水池改良工事	土木	57,750,000円	平成14年10月31日
事案	本牧ふ頭整備工事 (その54 雨水管敷設工)	土木	92,400,000円	平成15年2月6日
事案	森東小学校ほか3校 トイレ改修工事(建築工事)	建築	56,700,000円	平成14年7月4日

2 監査対象局区

財政局を監査対象局としました。

3 証拠の提出及び陳述等

(1) 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成15年3月11日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設けました。請求人は陳述を行い、追加の証拠を提出しました。その際、同第7項の規定に基づき、財政局職員が立会いました。

(2) 関係職員の陳述

平成15年3月19日に財政局職員から陳述を聴取しました。その際、同第7項の規定に基づき、請求人が立会いました。

第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと判断します。

以下、事実関係の確認、財政局の見解及び判断理由について述べます。

1 事実関係の確認

関係書類等の調査及び関係職員からの聴取の結果、次のような事実関係を認めました。

(1) 建設業許可の区分と下請負金額の制限について

建設業法により、特定建設業者と一般建設業者の区分が定められています。これによれば、市が工事を発注する場合、特定建設業者が元請負人となったときには、他の者に下請負させることができる金額に制限がありませんが、一般建設業者が元請負人となったときに他の者に下請負させることができる金額は3千万円未満（建築工事においては4千5百万円未満）に制限されます。

ただし、これらの規定は、あくまでも元請負人が他の者に下請負させることができる金額を制限するものであって、一般建設業者が元請負人として請負うことができる工事金額そのものは制限していません。すなわち、一般建設業者が元請負人として3千万円以上の工事を請負ったとしても、他の者に下請負させる金額を3千万円未満に抑え、それ以外の部分は直接自社で施工すれば問題ありません。

なお、市の発注する工事の元請負人が工事を一括して他の者に下請負させることは、公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律（平成12年法律第127号）により一切禁止されています。

(2) 工事の指名競争入札における指名業者選定について

市の発注する工事の指名競争入札の手続に関しては、横浜市契約規則のほか、入札要綱により詳細が定められています。

ア 工事入札への参加手続

市の発注する工事の入札への参加を希望する業者は、あらかじめ市の一般競争入札参加資格（指名競争入札参加資格にも準用される）の審査を受ける必要があります。入札参加資格としては、市税等を滞納していないこと、建設業の許可を受けていること、建設業法で定める経営事項審査（経営に関する客観的事項についての審査。以下「経審」という。）を受けていること等が必要とされています。

イ 指名業者の選定基準

入札要綱では、工事の指名競争入札における指名業者の選定基準が定められています。これによれば、選定にあたっては、格付等級区分、所在地、経営規

模、工事成績、請負実績等の項目を基準として用いることとなります。

また、工事ごとに、具体的に選定基準を適用するにあたっては、工事の内容、建設業の許可区分、同時に発注する工事の内容、指名業者として選定した回数、入札の競争性の確保等の項目を考慮すべきとされています。

なお、工事の指名業者の選定にあたっては、横浜市契約規則に基づき工事請負等指名業者選定委員会の審議を経る必要があります。

ウ 格付等級について

入札参加申請業者数や工事発注件数が多い、土木や建築といった工種においては、申請者の格付制度が実施されています。申請者ごとに客観点（経審の総合評点）と主観点（市が発注した工事の実績等に基づき付加する点数）とを合計した格付点数を算出し、申請者を格付点数の順に並べた上で、等級別発注実績や点数分布状況等を考慮し、発注工事が特定の等級に偏ることのないように等級区分が定められます。この区分によって各申請者の格付等級が決まります。土木及び建築においては、4段階（A～D）の格付等級が申請者に付されます。

格付等級は指名業者の選定基準の一つとなっています。入札要綱の別表「等級別発注標準金額」により、工種及び工事費に対して、原則として選定できる業者の格付等級が定められています。等級別発注標準金額の抜粋を次に示します。

工種	格付等級	工事費の範囲
土木	A	3億5千万円以上
	B	1億2千万円以上 3億5千万円未満
	C	3千5百万円以上 1億2千万円未満
	D	3千5百万円未満
建築	A	5億円以上
	B	1億8千万円以上 5億円未満
	C	5千5百万円以上 1億8千万円未満
	D	5千5百万円未満

（平成14年度時点）

エ 入札の辞退について

「横浜市工事請負等競争入札参加者心得」では、財政局が行う工事請負等の競争入札に参加する者が守らなければならない事項が定められています。

これによると、指名を受けた者は入札執行が完了するまでいつでも入札を辞退することができることとされ、具体的な手続として、入札の執行前においては入札辞退届を、入札の執行中においては入札辞退届、又は辞退の旨を明記した入札書を提出することとされています。

また、入札を辞退したことを理由に、以後の指名等において不利益な取扱いを受けることはない旨が明記されています。

(3) 監査対象事案の工事について

ア 指名における事実関係

監査対象事案の工事の指名業者選定に関しては、次のような事実が見受けられました。

	工種	設計金額	選定された業者			
			総数	許可区分	格付等級	所在地行政区
事案	土木	73,678,500円	10者	特定5者 一般5者	全てC	現地の区内4者 隣接区から6者
事案	土木	98,899,500円	10者	特定3者 一般7者	全てC	現地の区内5者 隣接区から5者
事案	土木	99,666,000円	10者	特定7者 一般3者	全てC	現地の区内6者 隣接区から4者
事案	土木	60,039,000円	10者	特定6者 一般4者	全てC	現地の区内6者 隣接区から4者
事案	土木	96,957,000円	10者	特定5者 一般5者	全てC	現地の区内2者 隣接区から8者
事案	建築	58,789,000円	10者	特定7者 一般3者	全てC	現地の区内2者 隣接区から8者

選定資料等をみたところ、いずれの事案も、工種区分、等級区分、所在地（市内・市外）区分、所在地行政区の区分、希望する工種の順位、請負実績、受注状況、工事成績、選定回数といった選定基準を順次適用することにより、各10者が選定されたことが見受けられました。

イ 施工体制の事実関係

監査対象事案の工事について、落札して請負った建設業者（いずれも一般建設業者）の施工体制につき関係書類を調査したところ、次のとおりでした。

	工種	請負業者の許可区分	下請金額
事案	土木	一般	16,800,000円
事案	土木	一般	4,977,000円
事案	土木	一般	28,350,000円
事案	土木	一般	24,150,000円
事案	土木	一般	0円
事案	建築	一般	36,561,000円

2 財政局の見解

上記の事実関係に関する財政局の見解は次のとおりです。

(1) 建設業法違反行為の有無について

監査対象事案の6件の工事については、実際に下請金額が法定の制限以内となっており、違反はありません。

また、請求書に添付の事実証明では、各業者が県知事に提出した完成工事原価報告書を下請制限違反の根拠としているようですが、各業者の決算対象時期からすると、この報告書には監査対象事案の工事費がほとんど算入されていないことから、違反の根拠にはなり得ないと考えます。

(2) 市の損害の有無について

請求人が市の損害と主張している金額は、工事の落札金額から法定の下請制限金額を差し引いて算出しているようですが、建設業法違反の事実がない以上、これを損害とする根拠がないと考えます。

請求人は工事完了のうち損害金が2億5千8百万円としていますが、そもそも請求の時点では6件のうち5件は施工の途中です。

なお、工事は請負契約ですから、発注者が指示した仕様どおり造られて検査に合格した完成物については代金を支払う義務があるのであって、そのことと建設業法の下請制限とは関係がないと考えます。

(3) 指名が建設業法違反を誘発しているか

入札要綱では、指名競争入札において指名業者の選定基準を適用するにあたっては建設業の許可区分を考慮すべきとされており、具体的な考慮の方法としては、1億円以上の工事には一般建設業者を選定しないという運用を行っています。こ

れは、過去の実績から、1億円以上の工事では3千万円以上の下請負が行われる可能性が高くなるが、1億円未満の工事では3千万円未満の下請負で十分対応可能と考えられるためです。このような運用によって許可区分を考慮していることから、入札要綱は遵守していますし、実質的にも建設業法違反を誘発してはいません。

なお、業者は見積（入札）段階で、下請金額がどの程度になるか判断できるはずであり、3千万円以上になる場合には自由に入札を辞退することができます。また、契約締結にあたっては、契約約款にて法令を遵守して履行すべきことを明記していますから、この点も含め、建設業法違反を誘発してはいないと考えます。

3 判断

以上のような事実関係の確認と財政局の見解を踏まえ、本件請求について、次のように判断しました。

(1) 入札要綱違反の指名があったか

請求人は、指名にあたって建設業許可の区分を考慮するよう規定した入札要綱の条文を、関係職員が遵守していないと主張しています。

たしかに、建設業許可の区分は、入札要綱において指名業者選定に当たっての「考慮すべき事項」とされています。ここで、財政局は、1億円以上の工事では一般建設業者を選定しないとの運用を行っていますから、この意味においては区分を考慮して選定しているといえることができます。

とはいえ、上記のような運用によって選定した結果、仮に、明らかに能力不足で建設業法を遵守した施工体制が組めないような業者との契約が行われている事実があったならば、そもそも上記のような運用が適切であったか、ひいては許可区分を考慮すべきとした入札要綱の趣旨が没却されていないかを、あらためて検討する必要があるといえます。

そこで、監査対象事案の事実関係をみると、1億円未満の工事であることから特定建設業者と一般建設業者の区別なく選定され、入札の結果すべて一般建設業者が請負っていましたが、建設業法上の金額制限を超えた下請負の事実は見受けられませんでした。そうすると、本件監査の範囲では、上記のような運用が有効に機能しており、ひいては建設業許可の区分は入札要綱の趣旨に沿って適切に考慮されていたというほかなく、これに反するような事実は見当たりません。

なお、監査対象事案の指名業者選定において、その他の入札要綱の規定に違反して選定された事実もありませんでした。

したがって、関係職員は指名にあたって入札要綱を遵守していたと判断します。

(2) 契約締結に違法・不当があったか

上記のとおり、契約の先行行為である指名は入札要綱にしたがって適切に行われており、また契約関係書類をみても、契約締結は横浜市契約規則等に基づき適切に行われていたと認められますので、財務会計行為たる契約締結に違法・不当はなかったと判断します。

(3) 入札要綱の改正について

請求人は、業者の建設業法違反が誘発されているとして、入札要綱の改正を要求し、改正のための様々な提案を述べています。

しかしながら、住民監査請求は職員の具体的な財務会計行為や怠る事実の違法・不当性を問うものであり、入札要綱等、制度そのものの良否を検討するものではありませんから、請求人の主張のうち要綱改正をいう部分については、監査の対象とはなりません。

なお、指名された業者は入札への参加を強制されるわけではなく、辞退の手続と、辞退したことを理由に不利な取扱いをされることはない旨が明示されています。そうすると、業者が任意に応札して請負った工事において、仮に施工時に建設業法に違反したとしても、ここに誘発といった関係を認めることはできず、業者自身の責任といわざるを得ません。

したがって、本件請求には理由がないと判断しました。

参考（横浜市職員措置請求書）

（ ） 請求の要旨

横浜市が執行している公共工事の発注業務について横浜市契約事務受任者、契約部長及び工事係員が工事入札における指名業者（一般・特定混合）の選定をしているが現行「横浜市工事請負に関する競争入札取扱要綱」（以下入札要綱とする）のままでは建設業法違反を誘発している。建設業の許認可は大臣及び神奈川県知事にあるとしても、工事請負等入札参加資格審査申請書に「経営審査事項結果通知書の写し」を要求している限り、建設業の許可区分がわからないという理論は成り立たない。国の行政として行っている制度・法律を無視して、建設業法のいう一般建設業・特定建設業（法第3条2 - 1）の区分を遵守せず、一般建設業の許可条件を大幅に越脱することを承知で、入札業者を指名して工事を施工させている。これら法の基準に適合しない業者、施行監理能力不十分な会社、これらの施工部分については横浜市の工事検査官・監督員が検査して受け入れたとしても違法をした不適格業者の施行であることは間違いがない。市民の財産となるべき公共構築物、適性な建設業者ではないものが施行した部分の工事代金を不適格業者に支払うことは納税者として受け入れられない。建設業法上許可の取消（法29条）にも相当し、特定建設業の工事資格もなし、下請業者に対する施工管理能力もない業者、工事プロセスに信頼性の置けず、品質の保証もされない公共物を受け取ることは市民・納税者の要求事項ではない。

現在財政局契約部は入札要綱を理解せず、また入札要綱その他建設関連の法令則・要綱・通達の解読能力もない職員に入札メンバーを組ませ、執務を行なわせ、その指名メンバーの起案書（特定及び一般の混合指名）を指名委員会に送り、決裁を受け入札契約をしたことは契約相手に建設業違反を起す重大な誤りである。その結果証拠資料（4）は事実証明としては、明らかに善管注意義務を怠った横浜市職員（契約課部）側に責任があることは明白である。これら施工業者を指名契約し施行させた、建設業者の適性を欠き、施工完了に相当する部分金25,800万円は契約課全員の全体責任であると考え、損害賠償の処置をするように求める。あくまでもこの事態は発注者責任である。

したがって、施工業者に制裁、罰則を課するのは本意ではない。

1、請求の論旨

現在横浜市は発注する工事係わる（横浜市契約規則・入札要綱によれば）一般競争入札及び指名競争入札において、六つの指定工事に工種ごとに等級区分の基準点、等級別発注基準金額（別表2）等ランク制度を採用し、競争入札を行なうために指名業者の選定をしている。入札要綱条文の一部には許可について次ぎの様に明文化されている。契約課は現在この条文を遵守していない。

第25条（入札参加資格）（3）次ぎのいずれかの条件に関し、市長が当該工事の施

工に際し必要と認めて設定した当該工事にかかわる入札参加資格を満たす者であること。

ア 建設業法第3条に規定する建設業の許可の種類及び区分

その選定の考慮すべき事項

第39条(2)発注する工事にかかわる建設業の許可区分

第41条(入札参加基準)(7)特に考慮すべき必要がある場合は、下記の事項を指定することができる。

ア 建設業の許可区分

契約課はこの条文を全く無視し一般、特定の混成のメンバーが組み、入札・契約が行っている。これは市長が認めれば建設業法違反をしてもよいと解釈して入札メンバーが設定されていると考察できる。証拠資料(3)、(4)にて事例を証明できる。当然落札業者(一般建設業の許可を有するもの)は建設業法(以下業法)における金額制限(法施行令第2条)を受けるので業法違反を誘引する。これは業者の責任ではない、指名メンバーの起案した係員、それを承諾した指名選定委員会のメンバー、及び入札の手順のみを鵜呑みにして契約した横浜市契約事務受任者の責任は免れない。

特に契約係 他1名は平成14年6月請求者の証拠資料(8)の発注基準額と業法のランク関連図表4を提示して“許可区分を考慮しなければ業法違反になる”との請求者の警告を無視して、今だ一般、特定の混合の指名メンバーを組んで入札をしている。反省の色は皆無である。また別の係員は技術者名簿の公開を請求したところ、法律にないから公開の義務はないと応えている。それだけ法律を主張するなら、許可に関する条項が上記3か条もある条文を何故考慮して指名のメンバーを組まないのか、入札要綱の遵守が出来ないのかが理解できない。又これら条文の解釈を部下に教育せず放置して、実行させない課長、係長の責任は監督不行き届き、職務怠慢として市民の信頼を得られない。給料の減俸ぐらいでは許されるものではない。

() . 要求の要旨

「横浜市工事請負に関する競争入札取扱要綱」(以下入札要綱とする)

入札要綱を改正しない限り15・16年度も繰り返される。

特に横浜市の大きな予算執行する発注機関として財政局契約部のシステムは法令則の規定に則った内部監査を厳しくし、予測を含めた予防的な措置も視野に入れて、是正措置を組上げねばならない。

要求の論旨

一般建設業者にランク上限金額迄入札しても建設業違反にならない予防的処置
(ランク上限金額を下げる)

等級別発注標準金額の狭差(現在3,000~12,000万円)

一般建設業のランク基準の設定を横浜市独自の主観点による線引き

工事請負等入札参加資格審査申請書の毎年受付・名簿の作成

毎年許可区分の把握、監理技術者の実数の増減が可能となる
神奈川県は毎年入札参加名簿を更新しているとの情報もある。

(経審は毎年受付、電子化を叫んでいる横浜市なら可能)

一般技術職員数ゼロの業者ランクの格下げ(設計予定価額¥2500万円以上の工事入札には参加できない)

工事経歴書(許認可官庁の閲覧制度は2-2を公開している)による入札参加申請書附加して、公共工事に限り工事配置技術者(変更)届出書を情報公開の対象にする。

(現場の掲示には建設業の許可と一緒に資格者名も公表されている)

公共の建築物を工事監理した監理技術者の名前が公表できないのはシステムがおかしい)(許可標識の見本)

イ、施行令第27条違反の奨励の是正(監理技術者ゼロの会社の指名)

横浜市の学校、道路等建設工事で一件の請負代金の額が2500万円(法27条 26条3、4)建築一式工事5,000万円以上の者の指名契約(13・14年度分で事例を証明できる)

ロ、一級の技術職員(必ずしも国家資格者=監理技術者ではない)

(図-1 資格者証の様式)

経審による技術者の欄が実数1の場合にも同時期2件以上の指名本数、二件同時落札契約なら監理技術者は一名不足する。

(指名発表は別紙業界紙の報道による、証拠資料(6))

ハ、工事経歴書の内容には元請・下請の区分けがある。かなり多くの工事が下請なのに横浜市の工事だけが元請として最高請負実績になって突出している。官民癒着の何物でもない。(実例がある)

イ) 指定された2年以内(平成15年4月1日から平成17年3月31日)に許可区分の変更(般 特)が認められるなら、監理技術者を2名増員すれば経審の点数は10点増加する当然上位ランク繰り上げられことができる。

3) 被措置請求者の予想反論

イ) 契約金額が法令制限(施行令第二条)金額以上でも施工業者から自社工事、自費工事なら違反にならないと主張されたらそれ以上指摘できない。

ロ) 契約の相手先(施工業者)から自主申告(般 特に自動的に移行した)情報がない限り違反とは指摘できない。(役所側の知識・認識不足)

ハ) 契約事務当局は監査局対応策として施工業者から弁明できる書類を再提出させ、発注者側に責任はないと弁明する。

ニ) 許可区分変更届を提出させていると反論する場合

ホ) 市長が特別必要として認めたもの(公開されている名簿に“*”がない)

ア、入札要綱第17条指名競争入札参加資格の有効期間中における格付等級の変更

は原則行なわない＝許可区分変更もない。

即ち、13年度～14年度は格付け、ランク、点数は変更しない
イ、14年度の経審の変更はない、＝技術者の増減も認めていない
(情報公開の資料による財契一第510号)

(以上は、請求書の本文を、特定の個人名を除いたほか原文のまま掲載した)

(事実証明書)

- 1 建設省経建発第106号
- 2 建設業法施行令(抄)
- 3 平成13年度入札状況(混合指名6件)
- 4 平成14年度入札状況(混合指名8件)
- 5 労務費(労務費の計上方法)
- 6 完成工事原価報告書 許認可庁閲覧済
- 7 指名入札メンバー表・業界新聞
- 8 インターネット経審検索 H3:02:04 8社分
- 9 等級別発注標準金額
- 10 施工体制台帳(見本)
- 11 非開示決定通知 財契一第510号
- 12 現場代理人選定通知書
- 13 監理技術者の工事範囲

(追加の証拠)

- 1 「入札要綱改正のための説明資料(陳述の説明資料)」
- 2 「監査プレゼンテーション資料」