

木津川市監査委員告示第9号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第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。

令和元年11月29日

木津川市監査委員 西井 正

木津川市監査委員 伊藤 紀味枝

第1 監査の請求

- 1 請求人 1名
住 所 京都府木津川市（省略）
職 業 （省略）

2 請求書の受理

本件請求は、令和元年9月24日に提出された。地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に規定する住民監査請求は、住民からの請求に基づき、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法若しくは不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」があると認めるとき、又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」があると認めるときに限定される。

以上に照らせば、本件請求に係る請負工事契約は、「公金の支出」及び「契約の締結若しくは履行」に該当し、木津川市長に対し必要な措置を講ずべきことを請求人が請求するものであると判断し、本件請求を受理した。

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述の補足説明によれば本件請求の要旨は次のとおりである。

1 請求の対象者

木津川市建設部管理課長M

2 請求の趣旨

木津川市が発注した「平成30（2018）年度 河川維持修繕工事その1」のうち、木津川市加茂町西小長尾谷4及び6に隣接する国有水路（以下「本件国有水路」という。）で行われた工事（以下「本件工事」という。）は以下のとおり違法かつ不当である。

- (1) 本件工事は違法な一括下請負である。
- (2) 本件工事には、「平成30（2018）年度 河川維持修繕工事その1」の他の工事には含まれない「諸経費」が追加されており、その額は113万円（税抜）であり、この「諸経費」は元請負業者らに対する手数料として「直接工事費」とは別に計上されたものである。よって、木津川市は違法な一括下請負により少なくとも113万円（税抜）の損害を被った。
- (3) 本件工事における一括下請負は木津川市建設部管理課長M（以下「管理課長」という。）が主導あるいは関与した。
- (4) 本件工事は単価契約による随意契約で行われたにも拘らず、第1回変更契約で木津川市の発注基準を大きく上回る295万円（税抜）の費用が追加された。
- (5) 本件工事は本件国有水路隣接土地所有者であるC事業者からの強い要望により行われ、実際に施工したのは、C事業者と近い関係にある奈良県大和郡山市のB建設事業者であり、C事業者に対する不当な利益供与となっている疑いがある。
- (6) C事業者は本件工事後も繰り返し木津川市に追加工事を求めており、監査委員が本件工事が違法かつ不当であると認めない限り、今後も同様

の工事が繰り返される恐れがある。

したがって、監査委員は木津川市長に対し、木津川市が被った損害を補填するために必要と考える措置及び今後同様の違法かつ不当な工事が繰り返されることを防止するため必要と考える措置を講ずるよう木津川市に勧告することを求める。

第3 本件請求の理由

1 本件工事は違法な一括下請負に該当。

(1) 本件工事の請負者は木津川市（省略）A建設事業者であるが、実際に工事を行ったのは奈良県大和郡山市（省略）B建設事業者である。

(2) 本件工事は他の維持修繕工事と併せてA建設事業者に発注されたが、本件工事の河川維持修繕額計算書のみがすべての項目で「契約外」とされ、見積書が添付されている。

また、他の工事でのバックホウや普通作業員の単価と本件工事の単価に相違がある。

(3) 元請負のA建設事業者は本件工事の工期及び工事内容を把握していない。

ア A建設事業者は本件工事の出来高報告書（事実証明書5）において平成30年4月16日から20日にかけて行われた工事として水路法面掘削工事の写真を報告しているが、実際にこの期間に行われたのは水路に隣接するC事業所の汚水槽近くの本件国有水路に面する石垣修繕とその付近の水路の浚渫工事であった。（事実証明書6）

イ なお、出来高報告書の写真にある水路法面の掘削は5月中旬に行われたが、A建設事業者は、この時期、神童子の谷川浚渫作業を行っている。（事実証明書5）

(4) 本件工事のみ出来高報告書に工事日報がない。（事実証明書5）

(5) 本件工事の写真帳のみ用紙が他の用紙と異なる。（事実証明書5）

(6) 下請負契約があったにも拘わらず施工体制台帳が作成されていない。

ア 国土交通省が禁止する一括下請負の判断基準（事実証明書10）に照らしてもA建設事業者からB建設事業者への一括下請負は明白である。

イ 一括下請負の禁止に違反した建設業者に対して建設業法に基づき、発注者は当該建設業許可を受けた国土交通大臣又は都道府県知事及び当該事実に係る営業が行われる区域を管轄する都道府県知事に対し、その事実を通知することとされている。

ウ A建設事業者が施工体制台帳を作成せず、本件工事現場のどこにも掲げなかったのは違法である。

エ 木津川市のウェブサイト「施工体制台帳の作成・提出の義務化」に記載がある。

オ 一括下請負及び施工体制台帳の不備は、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15条第2項若しくは第3項、同条第1項の読替規定に適用される建設業法第24条の7第1項、第2項若しくは第4項又は同法第26条若しくは第26条の2の規定に違反しており、木津川市長は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11条の規定に従い、本件工事の元請負業者であるA建設業者に同法違反があった事実を京都府知事に対し通知する必要がある。

2 一括下請負により木津川市は少なくとも113万円（税抜）の損害を被った。

(1) 本件工事にはその他の工事には含まれない「諸経費」が追加されており、第1回変更契約の前と後を合わせて113万円の「諸経費」があり、その内訳は「共通仮設費」、「現場管理費」、「一般管理費」に分類されているが、具体的な内容は不明である。

その他の工事ではみられない項目であるが、これはA建設事業者らに対する手数料として「直接工事費」とは別に計上されたものと考えられる。

すなわち、本件工事をA建設事業者が直接施工していれば発生していない費用である。よって、市は違法な一括下請負により少なくとも113万円の損失を被った。

3 一括下請負を主導したのは管理課長である。

(1) A建設事業者が本件工事の工程を把握していなかった一方で管理課長は把握していた。

ア 平成30年第3回木津川市議会定例会において管理課長が河口議員の質問に対しての答弁内容や平成30年5月17日にB建設事業者が本件国有水路法面掘削工事中に現れ境界付近の草刈りやポールを立てるなどの作業を行っていたことから明らかである。

イ 本件工事の出来高報告書と答弁内容とは矛盾している。平成30年4月16日から4月20日の期間に出来高報告書にある崩土除去工事が行われていたならば、平成30年5月17日ごろに管理課長が草刈りをするなどして本件国有水路法面に搬入路を作る必要はなかった。

ウ 本件工事の出来高報告書にある「崩土除去 完了」写真の1枚目は木津川市道から水路法面に入るために作られた搬入路の写真である。

2枚目の写真は掘削区域に置かれたB建設事業者のバックホウが写っているがこれが4月20日の状態だとすると、すでに搬入路が存在するのであるから、第1回変更前の工事が完了し、かつ、第1回変更による工事が決定していない5月17日に管理課長が本件国有水路法面を草刈りをするにはあり得ない。実際に平成30年5月10日の写真では法面は掘削されていない。

エ 平成30年第3回定例会の河口議員の質問に対する管理課長の答弁で法面の土砂が水路に流れ込んでいるとの近隣地所有者からの通報があったため、工事をしていると回答していることから、5月中旬の法面掘削工事について木津川市の発注であることを示している。

オ 平成30年8月初め頃、西山議員からの問い合わせに対して管理課長は「C事業者より水路に倒木していると複数回連絡があり、何回か清掃に行っている。今後のことを考慮してE事業者と協議して法面を削ったり、石垣を築造したり通流を良くすることにした」と答え、石垣の修繕についても木津川市の工事であることを認めている。

請求人が知る限りここ数年の間に本件国有水路で清掃があった様子は観察しておらず、木津川市が何回も清掃に行った事実は不明である。

(2) 平成30年4月24日開催の「赤田川の水質汚濁に係る打ち合わせ会議」より

ア 打合会議上で管理課長は、①水路の支障となっている崩落土砂の撤去により水路の閉塞状況の解消を目指していること、②水路の水により護岸を削り石が崩落したためその石を引き上げる措置を講じたことを述べている。

このことから、管理課長は①で将来予定のことを述べ、平成30年4月24日現在に崩落土砂の撤去を行っていないことを認識していた。

したがって、平成30年4月20日に完了した工事は崩土除去工事とは別の工事である。

平成30年4月20日の工事内容は上記②のことを指し、水路に接しているC事業所にある石垣の一部が崩落していたものを引き上げ、修繕

したことを言い換えたものである。

イ なお、本件工事出来高報告書の写真「カナプレスト管設置工事 河川浚渫工事 着工前」(事実証明書5)の3枚目にその石垣が写っており、修繕から半年程度であることから、比較的雑草が少なく石組みの綺麗な状態がみれる。

ウ また、平成30年4月16日と4月23日に撮影した写真を見比べると水路法面に変化がない一方で石垣が修繕されたことが一目瞭然である。

(3) 平成30年5月8日開催の「赤田川の水質汚濁に係る連絡調整会議」より

ア 連絡調整会議上、管理課長は、「C事業所の近くを流れる水路の一部が閉塞しているので、本日除去作業を発注した」と発言していることから、管理課長は5月8日時点で崩土除去をまだ行っていないことを認識していた。

イ 5月8日に発注した除去作業は平成30年5月15日ごろから始まり、その工事に合わせて管理課長が水路を訪れ水路法面の草刈りと土地境界を示す測量ポールの設置を行ったとすると時系列としてつじつまが合う。

(4) 上記(1)から(3)により、管理課長は、①出来高報告書にある崩土除去工事が実際には平成30年5月中旬に行われたこと、②出来高報告書が工期としている(変更工期前)4月16日から4月20日にはC事業所の石垣の修繕が行われていたことを正確に認識していた。

(5) 管理課長は平成30年5月8日に崩土除去工事を発注した可能性が高いが発注に関する文書は不存在である。しかし、管理課長が本件工事の工期に関して明らかな虚偽に基づく説明を繰り返しており、極めて不審である。5月8日の工事発注についても故意に隠ぺいしている可能性がある。

(6) そもそも管理課長が一人で工事現場に草刈りに訪れることは相当異例なことである。この草刈りがA建設事業者の出来高報告書に5月中旬の工事に関して記載がないことから、B建設事業者あるいは隣接地所有者のC事業者から元請負のA建設事業者を介さずに直接管理課長に要請されたものと考えられる。

したがって、管理課長が一括下請負に該当する状態で、本件工事をB建設事業者が施工している事実を知っていたのみならず元請負業者を介

さずに直接B建設事業者あるいはC事業者と工事の進め方などについて協議を持っていたことは明らかであり、管理課長が元請負業者のA建設事業者よりも本件工事を的確に把握していた事実から、一括下請負を主導していたのはA建設事業者ではなく管理課長であることは疑いようがない。

- (7) 管理課長は本件工事を一括してB建設事業者が下請負していることを本件工事に関するどの文書でも木津川市長に報告していない。

よって、本件工事が違法な一括下請負で施工されたことにより木津川市が被った損害の責任は偏に管理課長にあると言わざるを得ない。したがって、管理課長には、市が一括下請負により被った損害、少なくとも122万400円（税込）を市に返還する義務がある。

4 不透明な契約

- (1) 本件工事の工事請負契約書の第1条では、「発注者及び受注者は、この契約書に基づき、設計図書に従う」とされており、設計図書の存在が前提となっているが、本件工事の設計図書はない。

- (2) 管理課が作成した本件工事の位置図は実際の工事現場とかけ離れた場所を示しており、市域外の奈良市東鳴川町の広大な敷地を示し、民有地を巻き込んだ工事にしてはあまりにも杜撰な工事管理である。

- (3) 本件工事の当初は70万2千円の見積もりであったが、第1回変更により、318万6千円が追加され、総額388万8千円が支出されている。

市の発注基準によれば随意契約が可能な金額は130万円以下となっている。したがって、第1回変更で追加された工事は、本来一般競争入札の対象となる工事である。

- (4) 本件工事の河川維持修繕額計算書のみ全ての項目が「契約外」に区分されている。「契約内」と「契約外」の区分は請負業者に係る経費が随意契約の発注基準130万円を超えないことを確認するために設けられていると考えられる。「平成30（2018）年度 河川維持修繕工事その1」の本件工事以外の工事に係る出来高報告書では「契約外」に区分された全ての経費についてそれぞれ領収書あるいは見積書が添付されている。

しかし、本件工事では全項目が「契約外」に区分されているにも関わ

らず領収書も見積書も一切添付がない。

- (5) 木津川市における河川維持修繕工事計算書の通例の様式に従えば、第1回変更で追加された工事の別紙見積書の場合、「施工費」は「契約内」に区分され、「管材料費」は「契約外」に区分されるべきものである。その上で、請負業者が管材料を購入した際の領収書あるいは見積書が、出来高報告書に添付されなければならない。本件工事の河川維持修繕額計算書及び別紙見積書はこうした木津川市規定の様式を無視した異例のものであり、明らかに木津川市発注基準に適合するか否かについて、確認を受けていない。

その結果、本件工事は、工事内容としても工事費用としても、通常の「河川維持修繕工事その1」で取り扱う工事の範囲を超えたものとなっている。このことは管理課長の平成29年9月28日の意見交換会、平成30年4月24日の打合会議の発言からもうかがえる。

(事実証明書12及び16)

- (6) 本件工事において設計図書が作成されなかったことは新たな問題の火種ともなっている。(事実証明書18～21)

平成31年3月中旬以降、C事業所は、木津川市に対し、奈良県K課を通じて、毎週のように何度も追加工事を求めているが、本件工事では設計図書が作成されていないため、設計図書に照らして、工事が完成しているのか、あるいは、設計通りであるかといった点を検証することができない。もし本件工事において設計図書が作成されていれば、それらを示して工事が不足なく完了していることを明確に立証できたはずである。しかし管理課長は、「C事業者と協議し合意の上で施工した」と述べ、木津川市によるこれ以上の工事が不要ない旨主張しており、この発言からは、木津川市とC事業所との間に、存在が開示されていない、なんらかの強力な合意が存在していることがうかがえる。

- (7) 「平成30(2018)年度 河川維持修繕工事 その1」に含まれる工事において、あからさまに工事現場とは別の位置を示す位置図は、本件工事の他に存在せず、他の工事では工事現場が正確にわかる位置図が添付されている。このことは、本件工事の内容が、C事業所との合意によるところが大きく、また施工業者が従前からC事業所と関係の深い業者であったため、位置図など通常の工事で必要とされる情報が全く不

要であったという、本件工事特有の特殊な事情を反映していると解すことができる。

- (8) なお、今後もC事業所は、木津川市に対し、本件国有水路のほか、隣接する木津川市道に関して、繰り返し追加工事を要求するだろうことが予想される。その要求に正当な理由があり、たとえ木津川市がそれら追加工事の要求に応じるとしても、その際、本件工事の不透明極まりない契約を踏襲することは絶対に許されない。
- (9) このような不透明な契約が、本件工事における、一括下請負及び木津川市の発注基準を大幅に上回る額での随意契約を可能にしたことは明らかであることから、木津川市長はこうした不透明な契約を防止するための措置を、ただちに講じなければならない。

5 本件工事の必要性の疑義

- (1) 平成27年秋頃に本件国有水路法面の樹木が伐採されている。
- 平成27年秋頃、本件国有水路法面の樹木が伐採されているが、当時、C事業所Nが請求人に語ったところによると、これは奈良市のF事業者が伐採したものであるとのことであった。Nによると、F事業者は本件国有水路法面の土地所有者である不動産会社から、山林の管理を委託されているという。平成27年秋頃の樹木伐採後、伐採された樹木の一部は現地に積み上げられたまま放置されており、また樹木がなくなったために斜面のあちこちで土がむき出しとなっていた。その様子は平成28年3月26日に撮影された水路法面の写真でも確認できる。(事実証明書15)水路法面の山林がこのように乱暴に伐採され、その後も山肌になんの手当てもされなかった場合、伐採された樹木の一部や土砂が、本件国有水路に流れ込むのは必然と言える。よってその後本件国有水路への土砂流入があったとしても、その責を木津川市の管理不足のみに帰すことは妥当ではない。
- (2) 本件国有水路の水量は少ない。
- 平成28年3月26日に木津川市道から西向きに本件国有水路を撮影した写真を見ると(事実証明書15/2枚目)、本件国有水路の普段の水量が非常に少ないことがわかる。この程度の規模の素掘りの水路では、水路を利用する農家等が、定期的に溝を掘り直したり掃除をするなどし

て維持修繕することが通例である。

(3) 本件工事に緊急性はない。

本件工事のうち、第1回変更前の工事は、平成30年4月9日付け河川維持修繕工事調書(30-管-32 No.2)で、作業種別が「緊急」に分類されている(事実証明書2)が、本件工事は緊急に河川維持修繕が必要なために起案されたものではなく、別の事情によって起案された可能性が高く、実際にはこの工事に緊急性はなかったと考えられる。なお、4月中旬に行われた実際の工事では、本件国有水路に隣接するC事業所の汚水槽周辺のみが工事対象となっており、C事業所の石垣や汚水槽脇のスロープなどが修繕された。(事実証明書6) これら調書の通り、緊急性のある工事だったようには到底思われない。

また、第1回変更で、木津川市は平成30年5月13日の豪雨を理由に295万円の工事を新たに追加し(平成30年6月5日起案回議書「河川維持修繕工事その1(30-管-32)の第1回変更について」)、平成30年6月8日付け河川維持修繕工事調書(30-管-32 No.2)では、この工事をやはり「緊急」に分類している。(事実証明書4)しかし、実際には5月13日より後の5月15日ごろから数日間、水路法面の掘削工事と水路の浚渫工事が行われていたのであるから、それよりさらに後の6月5日に、5月13日の豪雨を理由とした、「緊急」の工事を追加するというのは、あまりにも無理がある。この工事に関しては、5月8日に「工事を発注した」との管理課長の発言も存在するので、5月13日豪雨は後付けの理由であると解すほかない。

したがって本件工事に緊急性はなく、本件工事が「河川維持修繕工事その1」に含まれていること自体、本来はあり得ないことである。

(4) 本件工事は水路隣接所有者に対する不当な利益供与となっている疑いがある本件工事を実際に施工したB建設事業者が、自社ウェブサイト上で協力業者として紹介しているG事業者は、C事業所(C事業者)の自宅兼事務所を連絡先としている。(事実証明書22)また奈良市企業局がウェブサイト上で、奈良市排水設備指定工務店の一覧にG事業者を掲載しているが、その所在地が資材置き場となっている一方、連絡先電話番号がC事業所(C事業者)の自宅電話番号となっている。この番号は、C事業所から行政に送られるファックスにおいてもしばしば使用されていることがうかがえる。したがって、B建設事業者は、本件国有水路に隣接

するC事業所を経営するC事業者と近い関係にあることがうかがわれる。

また、B建設事業者は、本件工事に平行して、水路に隣接するC事業所内で、汚水貯留槽の撤去など、いくつかの工事を行っている。(事実証明書23)

以上二つの事実を合わせると、本件工事は、木津川市が支払った工事代金の一部が、C事業所内で行われた別の工事に流用された可能性を疑い得る状況の下、行われたと言える。木津川市は、公共工事を発注するにあたり、このような疑いが持たれ得る状況を許容するべきではない。

6 本件工事の経緯からみる今後の懸念

- (1) 本件工事の必要性で検討したように本件工事の必要性には疑問があるにも拘わらず、木津川市が本件工事を行なった背景には、赤田川水質汚濁問題が関係している。たいへん残念なことに、下流域の強い懸念を背景に、木津川市はC事業所が持ちかけたこの取引(木津川市の市道管理、水路管理、境界確定の改善と引き換えでなければ、排水対策を行わない)に応じたと見られる。C事業所の要求した、市道管理、水路管理、境界確定の「改善」のうち、水路管理については本件工事によって、境界確定については隣接所有者の同意書を得ていない違法な修正によって、すでにC事業所の要求が実現している。
- (2) 市有土地境界確定図の修正が、本件工事の第1回変更とほぼ同時に起案されていることにも注目しなければならない。今や木津川市にとって、本件工事と市有土地境界図の変更は、C事業所に排水設備を改修させるための取引材料として、一まとめのものなのである。
- (3) しかしながら、本件工事が完了し、市有土地境界図がC事業所の要求にしたがって二度にわたり修正されても、排水設備はすぐには改修されなかった。それどころか平成31年3月27日、4月17日、4月26日と、C事業所は奈良県K課を通じ、本件工事が不十分なため排水設備の改修ができないとして、木津川市に対し、毎週のように追加工事を求めている。ところが実際には、追加工事のないまま、5月には新しい排水設備の工事が始まり、6月には完成した。現在は新しい排水設備が断続的に稼働しているところである。よってもともと、追加工事がなければ排水設備の改修ができないという主張が虚偽だったのである。現在の

C事業所は、排水設備の整備をちらつかせれば、木津川市がどんな無理でも通すと考えている節がある。したがってC事業所が、木津川市に対し、今後も同様の取引を試みる事が強く懸念される。

- (4) なお、改修後の排水設備には、おそらく今回初めて固液分離装置(尿分離機)が設置されたが、期待されていた曝気槽はなく、最終貯留槽の容量は10m³強ほどで、改修前の汚水槽よりむしろ小さいとみられる。令和元年8月現在も、改修後の排水設備が、赤田川の水質改善にどの程度寄与するのか、新しい装置がいつまで維持されるのか、全く予断を許さない状況である。
- (5) しかし、現在のC事業所は、たとえ新しい排水設備が故障したとしても、逆にそのことを奇貨として、木津川市に排水設備の整備をちらつかせ、望み通りに新たな工事を要求できる立場にあると言える。なんとなれば木津川市が、そのような立場を可能とする前例をすでに作ってしまったからである。これまでの経緯を振り返れば、「木津川市の水路工事が不十分だから故障した」などと、いくらでも理屈を作ることが可能だろう。あるいは「排水には法的な問題がないのに、木津川市の求めに応じて排水設備を改修してきた。これ以上の対応を望むなら、木津川市も市道の管理を改善してほしい」などと主張して、新たな市道工事を要求する可能性もある。もちろんそれらの工事をB建設業者に施工させるよう求められるだろう。
- (6) 現在、平成30年3月にC事業所の要求した、市道管理、水路管理、境界確定の「改善」のうち、市道管理はまだ実現していない。しかし、平成30年4月24日の「連絡調整会議へ向けた意見交換」において、管理課長は、「市道から流れてくる水についても何とかしようと思う」と述べている。また、平成31年4月中旬、C事業所の駐車場にポリエチレン製角型U字溝(1本2mほど)が十数個積まれたが、このU字溝を全てつなぎ合わせると、C事業所が工事を求めていると考えられる木津川市道(三叉路から国有水路までの区間)の長さとはほぼ一致する。そのため、すでに木津川市とC事業所の間になんらかの合意があり、木津川市が市道工事をすることを前提に、U字溝が持ち込まれている可能性が憂慮される。
- (7) 以上のとおり、本件国有水路に隣接するC事業所を経営するC事業者

が、排水設備の整備をちらつかせたり、奈良県や京都府に働きかけるなどして、今後も繰り返し、本件工事同様の工事を木津川市に要求して行く可能性は高い。本件工事について、おそらくC事業所は「C事業所を運営している中での工事となるので、C事業所の衛生管理区域を熟知しているB建設事業者でなければ工事を任せられない」などと主張して、実際の施工をB建設事業者にさせるよう、木津川市に強く要求したと推測できるが、本件工事の出来高報告書に添付された写真帳を見ても、B建設事業者が特段衛生管理に気を配っているようには思われぬ。今後C事業所周辺で木津川市の工事を行う場合は、B建設事業者あるいはC事業所が指定する業者に下請負させず、木津川市は、必ず元請負業者自身に工事を施工させるべきである。

(8) 事実証明資料

- 1 平成30(2018)年4月2日起案の回議書「河川維持修繕工事その1の起工について(30-管-32)」
- 2 平成30(2018)年4月9日付け河川維持修繕工事調書・位置図
- 3 平成30(2018)年6月5日起案の回議書「河川維持修繕工事その1の起工について(30-管-32)の第1回変更について」
- 4 平成30(2018)年6月8日付け河川維持修繕工事調書・位置図
- 5 平成30(2018)年度河川維持修繕工事その1出来高報告書
- 6 平成30(2018)年4月16日と4月23日に撮影された国有水路の写真
- 7 平成30(2018)年5月に撮影された本件工事の写真
- 8 平成30(2018)年5月17日に撮影された本件工事の動画(DVD収録)
- 9 平成30(2018)年3月に行われた奈良市の河川修繕工事ー43関連文書
- 10 平成28(2016)年10月14日付け国土交通省報道発表資料「建設工事における一括下請負の判断基準を明確化しました」
- 11 平成30(2018)年第3回定例会議事録(第4号)
- 12 平成30(2018)年5月9日付け報告書「赤田川の水質汚濁に係る打合せ会議について」
- 13 平成30(2018)年5月23日付け報告書「赤田川の水質汚濁

に係る連絡調整会議について」

- 14 平成30（2018）年4月1日作成木津川市発注基準
- 15 平成28（2016）年3月26日に本件国有水路を撮影した写真
- 16 平成29（2017）年10月10日付け報告書「赤田川の水質汚濁に係る連絡調整会議について」
- 17 平成29（2017）年4月24日付け復命書「府県境にあるC事業所の所管等について」
- 18 平成31（2019）年3月19日「赤田川の水質汚濁に係る連絡調整会議について」
- 19 平成31（2019）年3月27日付け連絡処理報告「C事業所における豚コレラ防疫対策について」
- 20 平成31（2019）年4月17日付け報告書「赤田川の水質調査結果の報告等」（於：奈良県K課）
- 21 平成31（2019）年4月26日付け連絡処理報告「豚コレラ感染拡大防止に係る柵による農場囲い込み措置について（協力依頼）」
- 22 B建設事業者が協力業者としている配管業者G事業者は、本件国有水路に隣接するC事業所を経営するC事業者の自宅兼会社事務所と同じ住所を連絡先としていることがわかる資料
- 23 B建設事業者が本件工事と同時に汚水槽の撤去を行なっていたことがわかる写真、および、B建設事業者がその後もC事業所の様々な工事を行なっていることがわかる写真
- 24 平成29（2017）年4月14日付け会議報告書「赤田川の水質問題について」
- 25 平成29（2017）年6月23日に京都やましろJAから木津川市長に手渡された赤田川の水質改善要望書
- 26 平成29（2017）年7月21日、西小・大門・高田・観音寺・大野の赤田川流域五地区から合同で木津川市長に手渡された赤田川の水質改善要望書
- 27 平成29（2017）年7月8日、C事業所が木津川市道脇に溝を掘る作業をしていた写真
- 28 平成29（2017）年10月25日付け連絡事項処理用紙「奈良県K課への訪問及び市長、知事面会について（電話対応）」

- 29 平成29（2017）年11月16日付け報告書「赤田川の水質汚濁に係る連絡調整会議について」
- 30 平成28（2016）年ごろのC事業所の駐車場から里道に下る坂道の写真
- 31 平成20（2008）年5月15日に撮影された国土地理院の航空写真
- 32 平成29（2017）年11月、赤田川水質汚濁状況調査報告書のうち結論部分
- 33 平成29（2017）年11月14日に木津川市長が奈良県知事に手渡した要請書
- 34 平成29（2017）年11月14日に木津川市長が奈良県知事に手渡した要請書の検討途中の文案
- 35 平成29（2017）年11月22日に木津川市長が奈良市長に手渡した要請書
- 36 平成29（2017）年11月22日に木津川市長が奈良市長に手渡した要請書の検討途中の文案
- 37 平成30（2018）年2月16日付け報告書「C事業所の排水対策に関する奈良県K課からの連絡等」
- 38 平成30（2018）年3月5日付け報告書「C事業所の排水対策に関する奈良県K課からの連絡」
- 39 平成30（2018）年4月16日付け報告書「赤田川の水質汚濁に係る合同会議について」
- 40 平成31（2019）年4月中旬にC事業所の駐車場にポリエチレン製角型U字溝が十数個（1本2mほど）積まれた写真

第4 措置請求事項

- 1 本件工事は違法な一括下請負に該当することから、木津川市長は本件工事の元請負業者を営業停止処分とし、当該業者による違法行為を京都府知事に通知すること。
- 2 木津川市長は本件工事の一括下請負に関与した管理課長に対し、違法な一括下請負により余分に発生した工事費122万400円（税込）を木津川市に返還するよう命じること。

- 3 木津川市長は本件工事の一括下請負に関与した管理課長が一括下請負に関与した事実を公表し、具体的な再発防止策について公表すること。
- 4 木津川市長は単価契約中の個々の工事においても、木津川市発注基準を厳正に適用し、一括下請負の有無を厳格に確認すること。

第5 監査の実施

1 監査対象事項

木津川市職員措置請求書の記載事項、請求人の陳述内容を勘案し、次の事項を監査対象とした。

「30-管-32 河川維持修繕工事その1」工事請負契約（第1回変更契約を含む。）のうち、国有水路浚渫作業及び国有水路修繕作業について、

(1) 違法又は不当な行為

- ア 本件工事が一括下請負に該当し、建設業法に抵触するか。
- イ 一括下請負を管理課長が主導したか。
- ウ 本件工事は不透明な契約であるか。
- エ 本件工事の必要性があったか。

(2) 違法又は不当な公金の支出

- ア 本件工事の支払代金により市に損害を与えたか。

2 監査対象部局等

木津川市建設部管理課

第6 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を与え、令和元年10月23日、請求人からの陳述の聴取を行った。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかったが、補足説明と本件工事の背景事情及び本件工事後の影響について説明があった。

陳述の際に請求人から動画映像を使用して説明することの申出があったため、これを認めた。

また、その際に法第242条第7項の規定に基づき、関係職員であるM管理課長（以下「関係職員」という。）の立会を認めた。

請求人からは、以下の関係資料の提出等があった。

- ア 西小区回覧及び附属資料の写し
- イ C事業所の敷地範囲を示す航空写真（加工有り）3葉

- ウ 木津川市加茂町西小長尾 2 及び長尾谷 1 ー乙の市有地境界画定図写し
- エ 本件工事中の現場動画、C 事業所作業動画、赤田川水質汚濁動画 等

第 7 関係職員の陳述

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和元年 10 月 23 日、関係職員の陳述の聴取を行った。その際に請求人の立会を認めた。

関係職員からは、以下の関係資料の提出及び提示があった。

- ア A 建設事業者 代表取締役 (省略) から木津川市長あてに令和元年 10 月 15 日付けで提出された「平成 30 年度河川維持修繕工事その 1 における出来高報告書の訂正の申出について」の写し
- イ A 建設事業者が平成 30 年 4 月 16 日に作成した工期平成 30 年 4 月 3 日から平成 30 年 6 月 30 日までの施工体制台帳及び同工期の工事作業所施工体系図
- ウ H 建設事業者 代表者 (省略) が平成 30 年 4 月 16 日に作成した工期平成 30 年 4 月 10 日から平成 30 年 6 月 30 日までの再下請負通知書
- エ A 建設事業者が平成 30 年 6 月 15 日に作成した工期平成 30 年 4 月 3 日から平成 30 年 9 月 30 日までの施工体制台帳及び同工期の工事作業所施工体系図
- オ H 建設事業者が平成 30 年 4 月 16 日に作成した工期平成 30 年 4 月 10 日から平成 30 年 9 月 30 日までの再下請負通知書
- カ 平成 30 年 4 月 6 日付け A 建設事業者から H 建設事業者への注文書 (工事名称: 河川浚渫工事、注文金額: 617,760 円 (税込)) の写し
- キ 平成 30 年 4 月 10 日付け H 建設事業者から A 建設事業者への注文請書 (工事名称: 河川浚渫工事、受注金額: 617,760 円 (税込)) の写し
- ク 平成 30 年 4 月 12 日付け H 建設事業者から B 建設事業者への注文書 (工事名称: 河川浚渫工事、注文金額: 561,600 円 (税込)) の写し
- ケ 平成 30 年 4 月 13 日付け B 建設事業者から H 建設事業者への注文請書 (工事名称: 河川浚渫工事、受注金額: 561,600 円 (税込)) の写し
- コ 平成 30 年 6 月 8 日付け A 建設事業者から H 建設事業者への注文書 (工事名称: カナプレスト管設置工事、注文金額: 2,803,680 円 (税込)) の写し

- サ 平成30年6月9日付けH建設事業者からA建設事業者への注文請書
（工事名称：カナプレスト管設置工事、受注金額：2,803,680円（税込））の写し
- シ 平成30年6月11日付けH建設事業者からB建設事業者への注文書
（工事名称：カナプレスト管設置工事、注文金額：2,548,800円（税込））の写し
- ス 平成30年6月12日付けB建設事業者からH建設事業者への注文請書
（工事名称：カナプレスト管設置工事、受注金額：2,548,800円（税込））の写し
- セ （省 略） 1級土木施工管理技士 資格証明書写し
- ソ A建設事業者 一般建設業許可書（京都府知事 許可）写し
- タ （省 略） 2級土木施工管理技士 資格証明書写し
- チ H建設事業者 一般建設業許可書（京都府知事 許可）写し
- ツ （省 略） 2級土木施工管理技士 資格証明書写し
- テ B建設事業者 一般建設業許可書（奈良県知事 許可）写し

第8 関係人調査の実施

法第199条第8項の規定に基づき、本件工事の元請負業者であるA建設事業者に対して、令和元年10月24日付けで下記（1）から（3）の調査事項について文書により依頼し、令和元年10月30日に文書により回答を得た。

- （1） 管理課長からB建設事業者に下請負に出すよう指示があったか。
- （2） 元請負業者として本件工事の際して下請負業者に対してどのような実質的関与を行ったか。
- （3） 施工体制台帳の提出及び施工体系図の現場掲示をしなかった理由。

第9 関係職員等に対する事情聴取の実施

法第119条第8項の規定に基づき、令和元年10月28日に関係職員及び担当職員に対し事情聴取を実施した。

第10 監査の結果

1 請求人の陳述

陳述の際、請求人が本件措置請求の補足した内容は、おおむね以下の通りである。

- (1) 本件工事の出来高報告書の内容が、実際の工程と矛盾している。また、見積書にも疑義がある。
- ① 本件国有水路西側の法面については、今回の工事で全面的に削っている。この土地の所有者は大阪のI事業者であり、土地の使用の確認書が交わされたのが7月4日である。
 - ② 実際に削ったのが5月中旬頃の工事であるが、管理課に提出された出来高報告書では、4月中旬に実施したことになっている。
 - ③ いずれにせよ、確認書がとられる前に、私有地を削るような工事を実施している。
- (2) C事業所に極めて近いと考えられるB建設事業者は、本工事を一括下請負させたという疑義がある。
- ① 木津川市に対して情報開示請求を行なったところ、C事業所とI事業者と木津川市との間で協議があったこと自体、存否も含めて答えられないとの回答が管理課からあった。確認書も協議も合意もなく、勝手に工事をするにはあり得ない。
 - ② 2018年5月17日の映像では、M管理課長が法面工事の脇を通り過ぎている。また、B建設事業者のトラックも映像に入っているにもかかわらず、管理課は工事を確認していないとしている。
 - ③ C事業所から、他の業者に施工させ病気が発生した場合は、賠償請求など脅迫めいたことを言われ、B建設事業者を一括下請負に指定させたのではないかと推測する。
 - ④ 木津川市の工事が始まる前の2018年3月に、奈良市においてもJ建設事業者が元請負となり、一括下請負のような形でB建設事業者が工事受注している。随意契約により契約されているが、その理由というのは、C事業所の建物の構造等をよく知っている業者だということだった。
- (3) C事業所からの強い要求（請求人の思案）
- ① 防疫の強化、衛生管理の徹底ということになれば、行政は従わざるを得ないとC事業所は考えている。
 - ② C事業所の排水設備を改修する見返りとして、水路の改修、市道の修繕、道路境界確定の白紙という3つの条件を木津川市に対して強要している。
 - ③ 今回の本工事と並行して、管理課は上記の条件を受け入れてしまい、2018年11月28日に道路境界確定図の確定線を消してしまった。

(4) 赤田川の水質汚濁

- ① 2015年以前から赤田川の川底からメタンガスが噴出している。
- ② 令和元年6月17日現在において、排水設備稼働後も汚水が流れている。数値上は改善しているとのことであるが、こういった水質汚濁を目の当たりにすると、改善しなければならないと考える。

2 関係職員の陳述

陳述の際、請求人が本件措置請求の補足した内容は、おおむね以下の通りである。

(1) 本件工事について

まず、本件職員措置請求の対象となった「平成30年度 河川維持修繕工事その1」について、その概要を述べる。

- ① 当該工事は、河川改修計画に基づく計画的な工事ではなく、河川管理上の支障から早急に修繕すべき案件として、河川管理者である本市自らの判断や地元などの要請などに基づき、緊急修繕を実施する工事である。
- ② 当該工事は、前述のような緊急修繕を前提にした「河川維持修繕工事」として、一定の工種を想定したいわゆる「単価契約」により発注している工事である。
- ③ 例年、5月頃に入札をし、6月以降の当該工事に対応しているものであるが、4月から5月の間は当該工事業者が決定しないため、これも例年、前年度の河川維持修繕工事を受注した業者に、前年度と同様の発注契約内容で、随意契約により発注を行っているものである。
- ④ よって、平成30年度においても、平成29年度の河川維持修繕工事の受注者であるA建設事業者に、工期を4月から6月末として随意契約により「平成30年度 河川維持修繕工事その1」として発注したものである。

(2) 本件工事の概要について

本件措置請求の対象とされた工事の概要は、次のとおりである。

① 国有水路浚渫作業

ア 平成30年4月9日付け「河川維持修繕工事調書」(事実証明書2)により元請負業者に指示した内容は、「河道に堆積している土砂を浚渫し、通水を確保すること」である。

イ 具体的には、C事業所の市道加2092号線より西側のC事業所に隣接する国有水路に、木津川市加茂町西小長尾谷7番の土地から崩落した土砂を除去して通水を確保するもので、そのために市道加2092号線

から当該国有水路の左岸側に隣接する木津川市加茂町西小長尾9番及び同町西小長尾谷7番の土地に仮設進入路を作り工事現場まで行くよう指示したものである。

② 国有水路修繕作業

ア 平成30年6月8日付け「河川維持修繕工事調書」（事実証明書4）により元請負業者に指示した内容は、「河道にコルゲート管（φ900）を敷設し、通水を確保すること」である。

イ 具体的には、前述の崩土除去を施工した箇所などが、施工後の雨や湧水などにより再度崩落したことや今後も崩落する可能性が高いことから、崩落防止と国有水路の通水を確保するため、隣接土地所有者から了解を得られた区間について、コルゲート管を敷設して通水を確保したものである。

(3) 本件工事の必要性について

請求人は、本件国有水路の普段の水量が非常に少なく、この程度の素掘り水路では、水路を利用する農家等が、定期的に溝掘りをするなどして維持管理をするのが通例であると適示する。

これについては、そのようなことも否めないが、準用河川（河川法第100条の規定により市が指定し、河川法を準用して市が管理する河川）以外の普通河川においては、通常の実益者などによるいわゆる出合いや人足などによる維持管理作業においてもできないような場合には、当該実益者などの要望を受けて、本市が維持修繕工事を実施することも多々あることである。

(4) 一括下請負について

請求人は、違法な一括下請負と適示するが、その実態は次のとおりである。

① 本件工事においては、元請負業者であるA建設事業者より任意提出された施工体制台帳のとおり、一次下請負がH建設事業者、二次下請負がB建設事業者である。

② 元請負業者であるA建設事業者からの聞き取りによると、

ア 本件工事に対し、他の工事などの関係からH建設事業者の下請負させた。

イ H建設事業者は、本件工事の現場が、C事業所に近接するものでC事業所内又は仮設進入路を築造しないと現場に入れないこと、C事業所の敷地には家畜伝染病予防法第12条の3に基づく飼養衛生管理基準によ

る衛生管理区域が設定されているため、それらを十分意識しながら工事しなければならないこと、C事業所の場内及び近接する奈良市発注の法定外水路の工事をB建設事業者が施工していることを知ったこと、このことから、B建設事業者に再度下請負させた方がよいと判断し、元請負のA建設事業者に相談のうえ、B建設事業者に下請負されたものである。

ウ 元請負業者は一次下請負業者と、一次下請負業者は二次下請負業者と「注文書・注文請書」を締結して、本件工事を実施した。

よって、これらの書類が作成されていることから、的確に元請負業者から二次下請負業者まで指示や報告があったものである。

(5) 施工体制台帳等の作成等について

建設業者は、公共工事において下請負契約を締結する場合は、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15条第1項の規定により読み替えて適用される建設業法第24条の7第1項の規定により施工体制台帳の作成と工事現場への備え置きが、同条第4項の規定により施工体制図の作成と工事現場への掲出が、また、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15条第2項の規定により施工体制台帳の写しを発注者に提出することが義務付けされている。

(6) 本市における施工体制台帳等の確認などについて

① 施工体制台帳の確認

本市の公共工事における施工体制台帳の確認は、通常の土木一式工事においては、施工計画提出時に受注者より提出させ、その内容を確認することとしている。

しかしながら、本件工事や同種の道路維持修繕工事、道路照明灯維持修繕工事のようないわゆる単価契約による緊急修繕工事においては、直ちに修繕工事を指示し、それを短期間で施工することを目的としているため、施工計画書作成自体が馴染まないこと、当然、自社で施工できない工種等については、当該工種の専門業者等に下請負されることを前提としていること、以上のような特殊性から、単価契約による緊急修繕工事においては、施工体制台帳の提示を求めている。

② 施工体制図の工事現場への掲出

当該規定は、長期間にわたって工事が行われる場合などに公共工事が適正な施工体制の下に行われていることを担保するために、第三者でも現場の施工体制を簡明に確認できるようにすることが法意である。

しかしながら、本件工事は前述したように短期間で施工することを目

的とするという特殊性から、当該規定を厳格適用することは、相当でないと考える。

(7) 出来高報告書について

請求人から、「平成30年度河川維持修繕工事その1出来高報告書」(事実証明書5)について適示されていることについて説明する。

① 工事日の相違

「平成30年度河川維持修繕工事その1報告書 No.2」における着工年月日と完成年月日が実際の工事時期と異なるとの適示を受けた。

当該事実について、元請負業者のA建設業者に確認したところ、改めて、元請負業者が、下請負業者に確認したところ、実際の工事日が異なっていたことが確認された。

これについては、元請負業者から令和元年10月15日付けで「平成30年度河川維持修繕工事その1における出来高報告書の訂正の申出について」(資料)により、着工年月日が平成30年5月14日、完成年月日が平成30年5月18日と訂正された。

② 工事日報の未添付

「平成30年度河川維持修繕工事その1報告書 No.2」及び「同 No.4」には工事日報が添付されていないとの適示を受けた。

本件工事がいわゆる単価契約による緊急修繕工事であり、先に述べたとおり当該工事の特殊性から、本市としてはこれらの書面も求めていないにも関わらず、元請負業者が直接施工した「平成30年度河川維持修繕工事その1報告書 No.1」及び「同 No.3」には添付されていただけである。

③ 工事写真台帳の相違

直接元請負業者が施工した「平成30年度河川維持修繕工事その1報告書 No.1」及び「同 No.3」と下請負業者で施工した「同 No.2」及び「同 No.4」の工事写真の様式が異なるとの適示を受けた。

「平成30年度河川維持修繕工事その1報告書 No.2」及び「同 No.4」の工事は、下請負契約に基づき二次下請負業者が工事施工したものであるため、二次下請負業者が作成し、元請負業者に送付され、それがそのまま提出されたものと考えられ、しごく普通のことであると言える。

以上のことから、本件工事において、請求人から適示されたような一括下請負の禁止の規定に違反するような行為はなかったといえる。

なお、請求人が本件工事の一括下請負について管理課長が主導したとの

適示については、管理課長は本件工事の発注原課の長として、本件工事に対し指示・命令をなし工事全体に深く関与することはしごく当然のことであり、当該行為をもって一括下請負と一方的に断定しているが、全くあたらないというほかない。

(8) 市への損害について

請求人は、違法な一括下請負により、本市に少なくとも税抜113万円の損害を与えたと適示していることについて、次のとおり説明する。

① 本件請求の対象でない河川維持修繕計算書に諸経費がない

本件工事は、前述したように、いわゆる単価契約により発注したものである。

単価契約の場合、想定した工種毎の単価を設計する際に、当該工種に係る直接工事費に河川工事に係る諸経費、つまり請求人が適示する「共通仮設費」「現場管理費」「一般管理費」について河川工事に係るそれぞれの率を乗じて得た額を加えたものが、各工種単価となっている。

よって、想定した工種においては、河川維持修繕計算書に諸経費の記載がない。

本件工事における単価は、前述したように、平成29年度の河川維持修繕工事を受注したA建設事業者に、平成29年度と同じ条件、つまり同じ単価で随意契約により発注したものである。

② 本件請求を対象となった河川維持修繕計算書に諸経費がある。

本件工事は、前述したように、いわゆる単価契約により発注したものである。

単価契約の場合、想定した工種がない場合、請負業者より見積を徴して、その金額が妥当であれば、その見積額で発注することとなる。

この場合、当該見積額は、想定した工種単価でないため、当然、直接工事費に諸経費、つまり請求人が適示する「共通仮設費」「現場管理費」「一般管理費」を加えたものが本件工事費となる。

③ 本件工事額の妥当性

当該見積書の提出後、発注者において改めて通常の工事歩掛や諸経費率を参考に検算を行い、その金額の妥当性を確認し、本件についてはC事業所の衛生管理区域周辺での工事という特異性も考慮して妥当と判断したため、当該見積額により発注したものである。

なお、請求人は、例としてバックハウの見積額が本件工事と他の工事とで差があると適示するが、バックハウの大きさが、本件工事のものは0.

4 5 m³であるのに対し、他の工事のものは0.1 m³と小さいため、単価が安いのはしごく当然であるなど、想定した工種でない見積りによる場合、見積書の単価を比較するのではなく見積り額全体で妥当かどうかを判断しているものである。

以上のことから、本件工事において、請求人から適示されたような一括下請負により「諸経費」という名目で元請負業者らに手数料として支払ったということではなく、当該工事の直接工事費に対する正当な諸経費として支払ったものである。

よって、本件工事において、本市が損害を被ったという事実はない。

(9) 随意契約について

請求人は、本件契約が本市の発注標準を無視した違法な随意契約での請負と適示していることについて、次のとおり説明する。

① 本市の発注標準について

本規定は、本市における標準的な発注方法を定めたものである。

発注標準の1. 土木一式工事の表中、随意契約が設計金額130万円以下と定められているのは、法第234条第2項で随意契約は政令委任され、法施行令第167条の2第1項第1号において無条件で随意契約できる金額を地方公共団体の規則に委任し、木津川市契約事務規則第24条第1項第1号において、工事の場合予定価格が130万円を超えないことと規定されていることを受けたものである。

つまり、法施行令第167条の2第1項第1号において無条件で随意契約できる金額が130万円以下ということを決めている。

② 他の随意契約理由

前述の法施行令第167条の2第1項の規定により無条件で随意契約できる以外にも、工事請負契約で次のような場合に随意契約ができると規定している。

同項第2号では、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、同項第5号では、緊急の必要により競争入札に付することができないとき、同項第6号では、競争入札に付することが不利と認められるとき、同項第7号では、時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき、同項第8号では、競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき、同項第9号では、落札者が契約を締結しないときと、様々な理由が規定されている。

法施行令第167条の2第1項以外の随意契約については、金額の定

めはない。

③ 本件工事における随意契約

本件工事については、後述するように緊急性があったため、法施行令第167条の2第5項を適用して、随意契約としたものである。

④ 本件工事における随意契約の妥当性

河川維持修繕工事の特質は、前述のとおり、河川管理上の支障から早急に修繕すべき案件として、河川管理者である本市自らの判断や地元などの要請などに基づき、緊急修繕を実施する工事であり、当該工事は、前述のような緊急修繕を前提にした「河川維持修繕工事」として、一定の工種を想定したいわゆる「単価契約」により発注している工事である。つまり、緊急修繕工事である。

例年、5月頃に入札をし、6月以降の当該工事に対応しているものであるが、4月から5月の間は当該工事業者が決定しないため、これも例年、前年度の河川維持修繕工事を受注した業者に、前年度と同様の発注契約内容で、発注を行っているものである。

よって、平成30年度においても、平成29年度の河川維持修繕工事の受注者であるA建設業者に、工期を4月から6月末として「平成30年度 河川維持修繕工事その1」として発注したものである。

⑤ 緊急性について

ア 国有水路浚渫作業

本件工事の概要は、前述したとおりである。本崩土により国有水路が閉塞し、C事業所の基礎部を削るように水が流れるとともに、降雨等により水嵩が増した場合は、C事業所にまで河川水が流入する状況であった。

本事象について、当該国有水路の位置やC事業所と近接していることから普通に重機を入れられる状況になく、通常の実業者による維持管理の範囲を超えており、実業者からも強く崩土除去を望む声があった。

したがって、当該状況を打開し通水を確保するため、少なくとも出水期（河川管理上は6月1日から10月31日）までに崩土を除去する必要があった。

このため、通常の入札による河川維持修繕工事の契約締結まで待つことはできず、本件「平成30年度河川維持修繕工事その1工事」として、緊急に発注したものである。

イ 国有水路修繕作業

本工事の概要は、前述したとおりである。崩土除去と法面成形などを実施したものの、施工後の少しの雨や湧水などにより再度崩落したこと

や今後も崩落する可能性が高いことから、法面の土留めと国有水路の通水を確保するため、コルゲート管を敷設することとした。

本件工事は出水期に入っていたものの、早急に施工し再度の閉塞の恐れを払拭する必要があった。

よって、「平成30年度河川維持修繕工事その1工事」の工期中であり、崩土除去を実施した当該業者に引き続き施工させるのが最も有利と考えたため、第1回変更契約を締結して、緊急に発注したものである。

以上の状況から、法施行令第167条の2第5項を適用して、随意契約としたことについて、妥当と考える。

(10) 本件請求について

以上、本件請求の主要な事項について述べたとおり、本件請求について違法行為や本市への損害はないことから、本件請求の棄却を求めるものである。

(11) 提示書類

本件工事に係る施工体制台帳、施工体系図、再下請負通知書の写し及び各注文書・注文請書の写し並びに各事業者の資格証明書と建設業許可書の写し

3 関係人調査の実施

本件工事についてA建設事業者（元請負業者）がH建設事業者（一次下請負業者）へ、H建設事業者がB建設事業者（二次下請負業者）へ請け負わせていることから、上記第8に関する事項について元請負業者であるA建設事業者には調査を行ったところ、以下の回答を得た。なお、合わせて参考となる資料の提出も求めたが、資料の提出は無かった。

(1) 管理課長からB建設事業者に下請負に出すよう指示があったか。について

「指示はなかった。」

(2) 元請負業者として本件工事に際して下請負業者に対してどのような実質的関与を行ったか。について

「当社から下請負人の現場代理人に対する権限及び意見申出方法は口頭で行ったものである。また、下請負人から再下請負人の現場代理人に対する権限及び意見申出方法は口頭となっており、本件工事に関する指示及び報告を全て口頭で行ったと聞いている。なお、工事関係写真等は、

再下請負人から当社へ報告されたものである。」

- (3) 施工体制台帳の提出及び施工体系図の現場掲示をしなかった理由について

「平成29年度において、河川維持修繕工事を受注したが、発注者から施工体制台帳の提出を求められたことはなく、施工体系図の現場掲出を指示されたこともなかったため、本件工事においても、平成29年度と同様の条件で受注したため、作成はしていたものの、施工体制台帳の提出及び施工体系図の掲出を行わなかったものである。」

4 事実関係の確認等

請求人からの本件請求書及び提出された事実証明書並びに請求人の意見陳述、及び関係職員等の陳述聴取及び関係人への調査並びに提出・提示された関係資料に基づき、次のように事実を確認した。

- (1) 本件工事の概要

① 国有水路浚渫作業

ア 平成30年4月3日に平成29年度河川維持修繕工事請負業者であるA建設事業者と本件工事の国有水路浚渫作業を含む「30-管-32河川維持修繕工事その1」として随意契約により締結した。

工期は平成30年4月3日から平成30年6月30日、請負代金額は2,009,880円（うち消費税等148,880円）

このうち、国有水路浚渫作業に係る契約金額は702,000円（うち消費税等52,000円）

イ 市の指示内容は、市道加2092号線より西側のC事業所に隣接する国有水路に、木津川市加茂町西小長尾谷7番の土地から崩落した土砂が堆積しているため、これを除去して通水を確保することであった。

ウ A建設事業者は本水路浚渫作業を平成30年4月6日にH建設事業者の下請負の発注を行った。

工期は平成30年4月6日から平成30年6月30日、浚渫作業に係る発注金額は617,760円（うち消費税等45,760円）

エ H建設事業者は本水路浚渫作業を平成30年4月12日にB建設事業者に再下請負の発注を行った。

工期は平成30年4月12日から平成30年6月30日、浚渫作業に係る発注金額は561,600円（うち消費税等41,600円）

オ B建設事業者は、本水路浚渫作業を平成30年5月14日に着工し、

同年5月18日に完了した。

なお、請求人が提出した事実証明書5「平成30年度河川維持修繕工事その1報告書」によれば着工年月日は平成30年4月16日で完成年月日は平成30年4月20日となっており、請求人が本請求で適示するように報告書と実際の工事期間とでは乖離がある。

これについては、A建設事業者は令和元年10月15日付けで木津川市長に対して出来高報告書の着工年月日は平成30年5月14日、完成年月日は平成30年5月18日に訂正の申出書を提出した。

② 国有水路修繕作業

カ 平成30年6月6日に本件工事の国有水路修繕作業を含む「30-管-32 河川維持修繕工事その1」第1回変更工事請負契約を締結した。

変更内容は、工期の延長と契約金額変更（増額）である。

工期延長は平成30年4月3日から平成30年9月28日、増額金額は3,311,280円（うち消費税等245,280円）

このうち、水路修繕作業に係る増額金額は3,186,000円（うち消費税等236,000円）

キ 市の指示内容は、上記①により浚渫した国有水路が施工後に雨や湧水などにより再度崩落したことや今後も崩落する可能性が高いことから、崩落を防止し、隣接土地所有者から了解を得られた区間約50mについて、コルゲート管（φ900）を敷設し、国有水路の通水を確保することであった。

ク A建設事業者は本水路修繕作業を平成30年6月8日にH建設事業者の下請負の発注を行った。

工期は平成30年6月8日から平成30年9月30日、修繕作業に係る発注金額は2,803,680円（うち消費税等207,680円）

ケ H建設事業者は本水路修繕作業を平成30年6月11日にB建設事業者に再下請負の発注を行った。

工期は平成30年6月11日から平成30年9月30日、修繕作業に係る発注金額は2,548,800円（うち消費税等188,800円）

コ B建設事業者は、本水路修繕作業を平成30年6月11日に着工し、同年9月28日に完了した。

サ 平成30年9月28日付けでA建設事業者より木津川市長に対し、「30-管-32 河川維持修繕工事その1」の完成届が提出され、同日に検査職員M、立会職員Oにより検査が行われ、完成が確認された。

シ 平成30年10月9日付けでA建設事業者から「30-管-32 河

川維持修繕工事その1」の完成に伴う請求により、市は請求金額5,321,160円（うち消費税等394,160円）（本件工事である上記①及び②に係る請求金額は3,888,000円（うち消費税等288,000円）を平成30年10月25日に支出した。

(2) 本件工事の内訳

本件工事を含む「30-管-32 河川維持修繕工事その1」は「平成29年度河川維持修繕工事請負契約」に準拠して契約されたものであり、当時の単価表の工種が適用されたものである。

なお、関係職員の説明によると単価表にない工種については、請負業者から見積書を徴取することとなっているとのことである。

本件工事は単価表の適用がないことから、請負業者であるA建設事業者から見積書を徴取されたものである。見積書の内訳は以下のとおりである。

① 国有水路浚渫作業

ア 直接工事費計 410,000円

イ 諸経費計（共通仮設費、現場管理費、一般管理費）240,000円

ウ 消費税 52,000円（8%）

エ 合計 702,000円

② 国有水路修繕作業

ア 直接工事費計 2,060,000円

イ 諸経費計（共通仮設費、現場管理費、一般管理費）890,000円

ウ 消費税 236,000円（8%）

エ 合計 3,186,000円

(3) 本件工事に係る工事費の確認

関係職員の陳述において本件工事費は請負者から見積書を徴し、発注者で検算を行い妥当な金額であったことから発注したとのことであったため、当時の担当職員に検算した結果について聴取したところ、国有水路浚渫作業費は653,130円、国有水路修繕作業費は3,459,240円であったとの回答を得た。なお、担当者いわく、これらの検算額にはそれぞれの見積書の直接工事費に共通仮設費、現場管理費、一般管理費の諸経費率を加味して得た額であるとのことであった。また、これらを算出した設計書等はなく、机上において検算したとのことであった。

第11 監査委員の判断

1 結論に至った理由

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法、不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度である。

このことから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象となるのは、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されており、これら以外のものを対象とする請求は、不適法な請求となるものである。

この点を踏まえて請求人が理由とする4項目について述べる。

(1) 一括下請負について

請求人は、本件工事が建設業法が禁止する一括下請負に該当し、関係職員が一括下請負を主導したと主張している点について述べる。

請求人は、①本件工事を含む起工伺（第1回変更契約伺も含む）（事実証明書1・3）に添付された河川維持修繕工事額計算書で本件工事のみが「契約外」とされ、別途見積書が添付されていること。②A建設業者が工事完了後に提出した出来高報告書（事実証明書5）で本件国有水路法面掘削工事の写真が添付されているが、この期間に行われた工事は別の工事であり、国有水路法面掘削は平成30年5月中旬に行われていること。（事実証明書5・6）③本件工事のみ工事日報が作成されておらず出来高報告書に工事日報の添付がないこと。④本件工事の出来高報告書のみ写真帳の様式が異なっていること。（事実証明書5）⑤下請負契約があったにも拘わらず施工体制台帳が作成されておらず、施工体系図を工事現場に掲げていないこと。の理由から、本件工事が一括下請負に該当し、施工体制台帳の不備はいずれも建設業法、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下「公共工事入札契約適正化法」という。）に照らして違反していると主張している。

ア 一括下請負を禁止する法令として、建設業法第22条第1項では、「建設業者は、その請け負った建設工事を、いかなる方法をもってするかを問わず、一括して他人に請け負わせてはならない。」と規定し、同条第2項では、「建設業を営む者は、建設業者から当該建設業者の請け負った建

設工事を一括して請け負ってはならない。」と規定している。

なお、同条第3項で「当該建設工事の元請負人があらかじめ発注者の書面による承諾を得たときは、これらの規定は、適用しない。」との規定が存在するが、この除外規定は、「公共工事」（国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事）については、公共工事入札契約適正化法第14条の規定により適用しないとされている。

イ そして、一括下請負の定義として、国土交通省土地・建設産業局長通達「一括下請負の禁止について（平成28年10月14日付け国土建第275号）」によると、「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、元請負人がその下請工事の施工に実質的に関与することなく、①請け負った建設工事の全部又はその主たる部分について、自らは施工を行わず、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建設工事について、自らは施工を行わず、一括して他の業者に請け負わせる場合」が該当するとされている。

ウ また、「実質的に関与」とは、元請負人が自ら施工計画を作成し、工程管理、品質管理、安全管理、技術的指導等を行うことをいい、「実質的に関与」を個別具体的に列挙している。（事実証明書10）

エ 請求人は、上記①から④の事実をもって、本件工事の受注者であるA建設事業者が本件工事を実質的に関与していないと主張している。

なお、本請求書では元請負業者はA建設事業者で下請負業者はB建設事業者であったが、本件監査においてH建設事業者も下請に関与していることが明らかになった。関係性としては、H建設事業者が一次下請負業者、B建設事業者が二次下請負業者となる。

したがって、A建設事業者及びH建設事業者が本件工事に対して実質的関与があったかどうかを検討する。

オ 関係職員は陳述で、A建設事業者に聞き取りを行った結果、A建設事業者、H建設事業者が下請負に付した理由と施工体制台帳等の作成があることから、的確に元請負業者から二次下請負業者まで指示や報告があったとし、一括下請負に当たらないと述べている。

カ また、A建設事業者は10月30日の回答で、「当社から下請負人の現場代理人に対する権限及び意見申出方法は口頭で行ったものである。また、下請負人から再下請負人の現場代理人に対する権限及び意見申出方法は口頭となっており、本件工事に関する指示及び報告を全て口頭で行ったと聞いている。なお、工事関係写真等は、再下請負人から当社へ報

告されたものである。」との回答であった。すなわち、全て口頭により指示・報告が行われたことになる。

キ 実質的な関与を確認する方法としては、請求人が示す平成28年10月14日付け国土交通省土地・建設作業局建設業課がホームページに掲載した「建設工事における一括下請負の判断基準を明確にしました」の別紙3のQ&A（事実証明書10）のQ11で「実質的に関与」していることの確認方法として、元請負人が作成する日々の作業打合せ簿、それぞれの請負人が作成する工事日報、安全指示書等を確認することが有効であると記されている。

すなわち、工事期間中における工事日報等の資料を確認することで実質的関与を担保するものであるが、本件工事に関して言えば、これらの実質的関与を示す書類が示されていない。

ク 確かにA建設事業者が提示した施工体制台帳や再下請負通知書の現場代理人欄の権限及び意見申出方法欄に「口頭による」との記載があるが、現に口頭によって指示・報告があったとしても、実質的な関与を示すには不十分である。

ケ また、請求人は、本件工事の完了報告で本件国有水路の浚渫作業は4月16日から4月20日に行われていることになっているが、実際にこの期間に行われた工事はC事業所の汚水槽近くの石垣修理と浚渫作業であって、本件国有水路の修繕は5月中旬に行われており、その工事期間中、A建設事業者は谷川の浚渫工事を行っていたとし、本件工事の写真帳のみがA建設事業者のものではないとしている。

この出来高報告書の工事期間の差異については、元請負業者のA建設事業者が下請負業者との連絡ミスによるものとして市に対し、令和元年10月15日付けで訂正の申出がなされたが、これは本件の請求により誤りが発覚したもので、この点においても元請負業者としての工事工程の管理や管理課の検査が不十分であったと言わざるを得ない。なお、写真帳の様式が異なっていることについては、本件工事が下請負に出されているのだから、特段不思議ではない。

コ 以上を鑑みれば、工事日報等の実質的関与を示す証拠がない以上、一括下請負の疑念を抱かざるを得ないし、管理課が関係法令に基づいた厳格な管理が不十分であったと言うほかなく、そのために疑念を生じているということは、極めて遺憾である。

サ 次に請求人は、下請負契約があったにも拘わらず施工体制台帳が作成されておらず、施工体系図を工事現場に掲げていないことは、建設業法に違反すると主張していることについて検討する。

シ 公共工事を請け負った建設業者は、その請け負った工事を他のものに請け負わず場合、公共工事入札契約適正化法第15条第1項の規定により読み替えて適用される建設業法第24条の7第1項の規定により施工体制台帳の作成と工事現場へ備え置くこと、及び同条第4項の規定により施工体系図を作成し当該工事現場へ掲出すること、また、公共工事入札契約適正化法第15条第2項の規定により施工体制台帳の写しを発注者へ提出することが義務づけられている。

すなわち、A建設事業者は本件工事に係る施工体制台帳の作成及びその写しを木津川市に提出することと、施工体系図を本件工事現場に掲出する義務を負っていた。

ス この点について関係職員は陳述で、本件工事が単価契約による緊急修繕であり、その性質上、短期間で施工することを目的としているため、施工計画書の作成が馴染まず、施工体制台帳の提出も求めていること、また施工体系図を工事現場に掲出する法意は長期間にわたって工事が行われる場合など公共工事が適正な施工体制の下に行われていることを担保するために、第三者でも現場の施工体制を簡明に確認するものであり、本件工事のように緊急に工事を行わなければならないという特殊性から当該規定を厳格に適用することは相当でないと述べている。

セ また、A建設事業者は10月30日の回答で、「平成29年度において、河川維持修繕工事を受注したが、発注者から施工体制台帳の提出を求められたことはなく、施工体系図の現場掲出を指示されたこともなかったため、本件工事においても、平成29年度と同様の条件で受注したため、作成はしていたものの、施工体制台帳の提出及び施工体系図の掲出を行わなかったものである。」と回答している。

ソ このことからすると、A建設事業者としては施工体制台帳と施工体系図は作成していたものの、管理課から求められなかったため、提出及び掲出を行わなかったとし、管理課は緊急修繕で行う工事は特殊性があり、これらの法規定はあるものの、施工体制台帳の提出や施工体系図の掲出を特に請負業者に求めなかったということになる。

タ しかしながら、管理課の主張は容認することはできない。

そもそも、施工体制台帳や施工体系図を作成する目的は、下請負業者も含めた全ての工事関係者が建設工事の施工体制を把握し、施工に対する責任と工事現場における役割分担を明確にするためのものである。そして、公共工事以外の場合、下請負金額の総額が4,000万円（建築6,000万円）未満であれば施工体制台帳の作成が免除されているが、公共工事に関しては下請負金額の額にかかわらず、作成を義務付けている。

これは、公共工事に対する住民の信頼確保と透明性を図るためであると解される。よって、関係職員が主張するところの法意の解釈は容認することはできない。

チ ところで、関係職員に対し施工体制台帳の提出等をA建設事業者に求めなかったことについて聴取したところ、単価契約で500万円未満の工事については求めておらず、木津川市独自で設定した基準であると述べている。そうであれば、管理課が発注した本件工事だけではなく、管理課以外の部署も同様にこの基準を用いているということになる。

しかし、前述したように公共工事入札契約適正化法は、公共工事に対する住民の信頼確保と透明性を図るために定められたものであり、木津川市のこの基準は同法の趣旨を逸脱させるものであり、是正が必要である。

ツ したがって、A建設事業者が本件工事において施工体制台帳の不提出及び施工体系図の工事現場での不掲出の事実があり、関係法令に違反しているものであるが、これは発注者である木津川市が独自基準により求めていなかったもので、A建設事業者は善意によりその指示に従ったものであり、その責はA建設事業者のみにあるとは言えない。

テ 次に関係職員が本件工事の一括下請負を主導したかについて検討する。

請求人は、関係職員が本件工事の工程を元請負業者であるA建設事業者より詳細に把握していたとして関係職員が本件工事の一括下請負を主導あるいは関与したと主張する。その根拠として関係職員の本件工事現場での行動や各種会議等での発言（事実証明書7から13）をもって断定している。

ト これに対して関係職員は、発注原課の長として本件工事に関し、請負業者に対して指示・命令をなすなど工事全体に深く関与することは当然のことと述べている。

また、関係職員がA建設事業者にB建設事業者に下請負に出すよう指示あるいは依頼したかどうかを確認するため、A建設事業者に対し下請負の指示の有無について調査したが、指示は無かったとの回答があり、また関係職員に対し再度聴取したが指示はしなかったとの回答であった。

ナ 確かに請求人が主張するように本件工事の工程に関し、関係職員が元請負業者であるA建設事業者より詳細に把握していたと推測でき、また、この点について関係職員も本件工事に関与していたと認めている。

なるほど、発注原課の長として関係職員である管理課長が本件工事現場に赴き関与することは考えられることではあるが、通常は課長たる関係職員ではなく、監督職員である担当職員が現場確認や指示するものと

も思える。現場に一人で関係職員が赴いていることや会議等での発言をみると請求人が抱く疑念は理解できる。

ニ しかしながら、関係職員の行動や発言の事実があったとはいえ、関係職員及びA建設事業者が下請負に関して否定しており、関係職員がA建設事業者やH建設事業者に下請負の指示を行ったと裏付ける確固たる証拠がない以上、請求人が示す事実のみで関係職員が一括下請負を主導したと断定するまでは至ることができない。

ヌ ところで、「請負契約」とは、民法第632条で「請負は、当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約することによって、その効力を生ずる。」と規定している。したがって、請負契約の最大の特徴は、「仕事の完成」を目的とした契約であるとともに、仕事の完成という「結果」に対して責任を負うという点である。

そして、建設業法が一括下請負を禁止している理由は、工事の完成について当該請負人を信頼して依頼した発注者の意思を保護するもので建設業者に課せられた訓示規定であり、これに違反する下請負が当然無効となるものではないと解されている。

ネ 以上検討した結果、工事日報等の実質的に関与したことを示す資料はないものの、A建設事業者は施工体制台帳と施工体系図は作成しており、その提出と掲示の義務を怠ったのは木津川市が敢えて求めなかったことからして、真にA建設事業者に違法性を求めることができない。

したがって、本件工事は発注のとおり完成されていることから、発注者の信頼を裏切ったとまでは言えず、本件工事が関係職員の主導によって一括下請負が行われたとは断定できない。

(2) 一括下請負により市は少なくとも113万円（税抜）の損害を被ったとする点について述べる。

一括下請負に関しては先に述べたとおりであるが、請求人は、本件工事が元請負業者が直接工事を施工していれば、共通仮設費・現場管理費・一般管理費（以下「諸経費」という。）が発生せず、これらの費用の合計113万円（税抜）が市の損害にあたるとしている。

すなわち、下請負に出したことで諸経費が発生し、その諸経費そのものが損害に当たると主張しているものと解した。

よって、下請負に出さなければ諸経費が発生しなかったのかを検討する。

本件工事は、河川・水路の安全かつ適切な管理を行うため、河川維持

修繕作業をあらかじめ想定した工種を単価により請け負わす契約、いわゆる単価契約により締結されている。

関係職員の陳述によると、想定工種単価には各工種に諸経費に係るそれぞれの率を乗じて得た額を加えたものが各想定工種の単価となっていると述べている。すなわち、想定工種の単価には既に諸経費が加味されていることになる。また、一般的に土木・建築等の工事費を積算する場合、直接工事費の他に一般管理費、現場管理費、共通仮設費などの諸経費が掛かり、これらの合計が工事費となる。

仮に本件工事が単価契約ではない通常の工事請負契約であったとしても直接工事費に対して諸経費が掛かることは当然であると理解する。

したがって、仮に本件工事においてA建設事業者が下請負に出さなかったとしても諸経費は必ず発生したものと考えられ、請求人が主張する諸経費が掛かったことによって損害が発生したとの主張は認められない。

(3) 不透明な契約について

請求人は、①本件工事請負契約書に定める設計図書が作成されていないこと。②管理課が作成した本件工事の位置図が本市以外の奈良市の一部をも含んでいること。③本件工事の第1回変更契約で追加された工事費が随意契約を締結できる可能な金額である130万円を超えていること。④本件工事以外の工事に係る出来高報告書では「契約外」に区分された経費には領収書あるいは見積書が添付されているが、本件工事に係るものには領収書等の添付がなく、河川維持修繕額計算書の通例様式に従えば第1回変更契約で追加された工事の見積書にある「施工費」は「契約内」に、「管財費」は「契約外」にそれぞれ区分されるべきである。また、請負業者が材料等を購入した場合、これらの領収書等を工事出来高報告書に添付しなければならないが、木津川市の規定の様式を無視していること。を理由として本件工事が不透明な契約であると適示している。

なお、請求人は上記4点のほか、平成29年9月28日から平成31年4月26日の会議内容（事実証明書12、16、18から21）により木津川市とC事業所との何らかの合意があったとする推測のもと、将来木津川市が本件国有水路や隣接する市道の追加工事を行うことを懸念しているが、住民監査請求の対象となるのは財務会計行為に限定されており、将来的に推測される工事については損害の発生が極めて高い蓋然性を有している場合を除いて監査の対象とはならない。

したがって、①から④の契約行為と関係する事項を対象として述べる。

- ① 請求人が適示するように本件工事請負契約書第1条に発注者及び受注者は、本契約に基づき設計図書に従い履行しなければならない旨が規定されている。

この点について関係職員は、陳述において本件工事を平成29年度の河川維持修繕工事契約と同様の発注契約内容に準じて発注したと述べていることから、同契約内容について確認したところ、第1条には発注者が指定する監督職員の維持指示書により受注者は維持修繕工事を完了しなければならない旨が規定されていた。

また、担当職員の説明によれば、本件工事が単価契約であるため、設計図書は作成していないが指示書（事実証明書2及び4）により受注者へ発注したとのことであった。

したがって、本件工事の契約書で設計図書の作成が規定されており、設計図書が作成されていないことは厳密に言えば契約に反していることになるが、指示書により発注されている事実は確認されたため、すぐさま契約に反して不当になるとまでは言えない。

- ② 請求人が適示するように本件工事と合わせて発注された他の河川の浚渫作業に係る位置図と本件工事の位置図では明らかに縮尺が違っている。

この点について担当者に聴取したところ、位置図は全てゼンリンの地図を使用しているが、本件工事場所が山中であり、他の位置図の縮尺に合わすと等高線だけになり、位置を示すことができなかったことから、縮尺が大きいものを使用したとのことであった。

請求人は、本件工事の位置図が実際の工事現場からかけ離れ、奈良市の山林を含んだ場所を示し、杜撰な工程管理と主張するが、この位置図は担当職員が起案等を行う際にどの場所なのかを決裁者に説明するための補足資料として添付するもので、特に縮尺が決まっているものではなく、担当職員が何らかの意図をもって縮尺を大きくしたものではないことから、不当というものではない。

- ③ 次に請求人は本件工事の第1回変更契約により追加された工事が市の発注標準に照らせば、130万円を超える工事であるため、随意契約ではなく一般競争入札の対象とすべき工事であると主張している点について述べる。

ア 随意契約とは、競争の方法によらないで、地方公共団体が任意の特定の相手方を選択して締結する方法である。

地方公共団体が締結する契約については、法第234条第1項及び第2項により、一般競争入札によることが原則であり、指名競争入札、随

意契約又はせり売りは、政令で定める要件に該当する場合に限り認められている。

政令の定める要件としては、法施行令第167条の2第1項第1号から第9号まで、個別具体的に制限列挙されており、厳密な運用が求められている。

イ 「木津川市随意契約ガイドライン」によれば、法施行令第1号から第9号までの考え方が以下のとおり記されている。

第1号 予定価格が普通公共団体の規則で定める額を超えない契約をするとき。

第2号 契約の性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき。

第3号 障害者支援施設等で製作された物品を買い入れる契約、障害者支援施設、シルバー人材センター、母子福祉団体が行う事業に係る役務の提供を受ける契約をするとき。

第4号 地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を買い入れる契約をするとき。

第5号 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。

第6号 競争入札に付することが不利と認められるとき。

第7号 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができるとき。

第8号 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。

第9号 落札者が契約を締結しないとき。

ウ そして、法施行令第1号は契約に係る予定価格の額を地方公共団体の規則で定めることを委任しており、これを受け、木津川市契約事務規則第24条第1項第1号で「工事又は製造の請負でその予定価格が130万円を超えないものとするとき」と規定している。

すなわち、市の発注標準が示す随意契約の設計金額130万円とはこれを指すものであり、無条件で随意契約ができる金額を定めたものである。なお、法施行令第1号以外の第2号から第9号までは金額の定めはない。

エ 本件工事は、平成30年4月3日に本件国有水路浚渫作業（以下「本件浚渫作業」という。）と南後背川ほかの浚渫作業を請け負わすため、A建設事業者と請負金額2,009,880円（税込）で随意契約の方法により「30-管-32 河川維持修繕工事その1」を締結した。なお、本件浚渫作業の請負代金は702,000円（税込）である。

この契約の工事起工及び契約伺説明書の契約方法の選定理由（事実証

明書1)によれば、法施行令第5号(緊急の必要により競争入札に付すことができないとき。)を適用したものである。(事実証明書1)

オ そして、同年6月3日に本件国有水路の修繕作業(以下「本件修繕作業」という。)と谷川の浚渫作業を追加するため、A建設事業者と請負金額(増額)3,311,280円(税込)により本工事契約の第1回変更契約を締結した。なお、本件修繕作業の請負金額は3,186,000円(税込)である。(事実証明書3)

カ 本件修繕作業の請負金額は、上記ウで述べた無条件で随意契約ができる130万円を上回っているが、関係職員の陳述によると、「本件浚渫作業の工期中であり、崩土除去を実施した当該事業者に施工させることが最も有利であると考えて、第1回変更契約により法施行令第5号を適用して緊急に発注したもの」と述べている。

キ 「木津川市随意契約ガイドライン」の法施行令第5号の考え方によれば、「緊急の必要」とは、天災地変その他非常緊急の場合をいい、工事に関する例として「災害発生時において、交通等の安全確保ならびに施設の機能を保持するために緊急に必要とする維持・修繕を実施する場合」として挙げている。

ク この考え方からすれば、本件修繕作業は本件国有水路が台風や大雨等によってその機能が著しく低下し機能回復のために修繕したというわけではなく、浚渫作業後に雨や湧水により再度崩落し今後も閉塞してしまう可能性があり、通水を確保するために実施されたものである。河川管理者として通水の確保を判断したことは当然のことと言えるが、法施行令第5号の趣旨からすると緊急の必要性は小さかったと言わざるを得ない。

ケ しかしながら、上述したように関係職員は陳述で「崩土除去を実施した当該事業者に施工させることが最も有利であると考えて」とも述べている。すなわち、法施行令第6号(競争入札に付することが不利と認められるとき。)も随意契約の理由の一つとしていたと解することができる。

コ そして、仮に本件修繕作業を競争入札に付したとしても、「他の競争入札事案の統計的数値を適用するなどして想定落札価格を算出することは相当でない」(東京高裁平成21年2月24日判決)との判示もあり、過去の既に完了している修繕工事について、その当時、競争入札の方法によっていたら、より安価な額を提示した入札書をもって入札を行った者が存在したか、また、存在した場合にいくらの差額が生じたのかを現時点で導き出すことは困難であり、随意契約との差額は確定できない。

したがって、本件修繕作業を随意契約によって発注したことにより損

害が発生したと認定もできず、随意契約そのものも違法、不当ということとは言えない。

- ④ 請求人は、本件工事以外の工事に係る出来高報告書では「契約外」に区分された経費には領収書あるいは見積書が添付されているが、本件工事に係るものには領収書等の添付がなく、河川維持修繕額計算書の通例様式に従えば第1回変更契約で追加された工事の見積書にある「施工費」は「契約内」に、「管財費」は「契約外」にそれぞれ区分されるべきであり、請負業者が材料等を購入した場合、これらの領収書等を工事出来高報告書に添付しなければならないが、木津川市の規定の様式を無視していると主張していることについて述べる。

この点について関係職員は「契約外」の経費に掛かる分について、特段見積書や領収書等の添付は求めておらず、本件工事以外の工事分には受注者が任意に添付していたものであるとし、「契約内」と「契約外」の違いは、本件工事が単価契約による契約であり、あらかじめ想定される工種を「契約内」、想定外の工種を「契約外」に区分しているものと述べている。

確かに本件工事以外の南後背川や谷川などの浚渫作業に係る工事報告書（事実証明書5）で「契約外」に区分された工種については、その単価を示す証拠資料としてA建設事業者が他の業者から徴取した見積書や領収書の添付（以下「見積書等」という。）されているが、本件工事分に関しては他の業者から徴取した見積書等が一切添付されておらず、明らかに体裁が異なっている。

この点について本件工事に係る契約書及び平成29年度河川維持修繕工事契約書の条項を確認したが、「契約外」の工種の見積書等を添付する旨の規定は存在しておらず、市の発注標準にもそのような規定はない。

したがって、「契約外」に係る工種の見積書等を工事報告書に添付しなければならないという請求人の主張は当てはまらない。

次に第1回変更契約で追加された本件修繕作業に係る見積書の「施工費」及び「管財費」の区分についてであるが、「契約内」と「契約外」の違いは関係職員の説明のとおりであり、本件工事が平成29年度の河川維持修繕工事の契約内容で発注されていることから、平成29年度の工種表を確認したところ、本件工事の工種のうち、本件浚渫作業の「普通作業員」のみが想定される工種であった。よって、それ以外の工種は全て「契約外」となるため、請求人の主張は採用することができない。

また、請求人は「契約内」、「契約外」の区分は随意契約の発注基準の

130万円を超えないことを確認するために設けられたものと主張するが、この点についても上述したとおりであり誤った解釈である。

以上のとおり上記①から④で検討した結果、本件工事のうち、本件修繕作業に緊急性があったかは疑問が残るものの、本件工事契約が不透明な契約であったと断定するまでは至らない。

(4) 本件工事の必要性に対する疑義について

請求人は、①本件国有水路法面の樹木が土地所有者によって平成27年秋に伐採され、その樹木の一部や土砂が本件国有水路に流れ込むのは必然であって、その責を木津川市の管理不足のみに帰することはできないこと。②本件国有水路の普段の水量が少なく、水路の規模からして通常は受益者である農家等が維持管理をすることが通例であること。③本件浚渫工事には緊急性がなく、別の事情によって起案された可能性がある。また、本件修繕工事も緊急性がなく、本件浚渫作業後に5月13日の豪雨を理由として6月5日に追加工事を発注したことは無理があること。④本件工事を請け負ったB建設事業者はC事業所を経営するC事業者と近い関係にあり、本件工事で支払った工事代金の一部がC事業所で行われた別の工事に流用された疑いがあること。を理由として本件工事の必要性に疑問を呈している。

しかしながら、①及び②並びに④の本旨は、本件国有水路の過去の状況等、本件工事を実施したB建設事業者とC事業所との関係性を鑑みて請求人が本件工事の支払代金の一部がC事業所内の別の工事に流用された疑いがあると述べているのに過ぎないことから、これらは市の財務会計行為とは認められないため監査の対象とはならない。

よって、本項の請求理由は本件工事に緊急性がないことをもって本件工事が必要なかったと主張しているものと解し、本件工事に関して緊急性と必要性があったかを検討する。

ア 本件工事は本件国有水路の浚渫作業と修繕作業の2つの作業があるため、それぞれについて検討する。

まず、本件浚渫作業についてであるが、本件浚渫作業を含む本件工事契約は平成30年4月3日に法施行令第5号を適用して随意契約の方法により締結されており、本件国有水路がいつから閉塞していたかは定かではないが、事実証明書5の写真から少なくともこの契約時点では閉塞していたと考えられ、現に本件国有水路が閉塞していたのだから、河川管理者として出水期前に崩土除去を判断したことは相当であり、本件浚渫作業の必要性はあったと認められる。

イ ところで、本件浚渫作業の工事報告書（事実証明書5）の工事期間は平成30年4月16日から同年4月20日となっていたことから、請求人が実際の工事期間と差異があると適示し、別の工事であったと疑念を抱いている。

なお、この工事報告書の工事期間の差異については、前述の第11-1-1-（1）-ケのとおりである。

そして、4月3日に工事請負契約を締結して4月9日にA建設事業者と本件浚渫作業の協議（事実証明書5）を行っているが、工事着工日が5月14日であることからして着工までに1か月以上の期間を要していることになる。よって、浚渫作業を早急に完了するという点で考えれば緊急性は小さい。

ウ 次に本件修繕作業であるが、関係職員の陳述によると、本件国有水路が本件浚渫作業後の少しの雨や湧水などにより再度崩落し、今後も崩落する可能性があったことから、出水期に入っていたものの、早急に施工して再度の閉塞を払拭する必要があったため、本件工事請負契約の工期中でもあることから、請負業者であるA建設事業者と平成30年6月6日付けで第1回変更契約を締結して追加工事として発注したと述べている。

エ なお、この第1回変更契約の変更理由書（事実証明書3）では「5月13日の豪雨により河川が埋塞したことによる土砂の浚渫や水路の修繕を実施し、出水期に向けた河道の確保」を理由としている。

この5月13日の豪雨を理由としたことについて、請求人は5月13日の豪雨後に本件浚渫作業が行われたのであるから、それより後の6月5日に5月13日の豪雨を理由に「緊急」に本件修繕作業を追加することは無理があり、理由の後付けであると適示している。

確かに本件浚渫作業の工事期間が5月14日から5月18日へ訂正され、実際に工事が行われたのがこの期間であったとするならば、浚渫完了前の豪雨を理由とするのは請求人が適示するように無理があり、後付けの理由であると解するほかない。

オ ところで、関係職員は本件浚渫作業後に雨や湧水により再度崩落したと述べていることから、過去の京都府の天候を調べたところ、本件修繕作業が起工された6月5日までに雨が降っていた日は5月23日と5月30日であったが、この雨で本件国有水路の一部が崩落したとする証拠はない。

しかしながら、本件国有水路は素掘りであり、浚渫した箇所以外の場所でも崩落する可能性は否定できないし、崩落の度に費用をかけて浚渫

するよりもコルゲート管を敷設して通水を確保するとした判断に不合理な点はなく、必要性はあったと認められる。

なお、本件修繕作業の緊急性については、前記（３）－③－キ及びクで述べたとおりである。

以上検討したとおり、本件工事の必要性は認められたものの、緊急性については法施行令第１６７条の２第１項第５号を適用したとする根拠は絶対的なものとは言えない。

２ 結論

監査対象部局の調査の結果、本事案については、地方自治法、建設業法、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律及び木津川市契約事務規則の規定に反して施工計画書などの提出を義務付けられた書類を発注者自らが不要としたことをはじめ、随意契約の適用条項の拡大解釈など、杜撰な事務処理が明らかになったが、本件工事の必要性は認めることはでき、かつ、発注に対する工事は履行されており、これに対する正当な対価を請負業者に支払っていると認められ、木津川市に具体的な損害が発生しているという確証は得られなかった。

住民監査請求は、「たとえ違法・不当な行為又は怠る事実があるとしても、当該普通地方公共団体に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にならない」（最高裁平成６年９月８日判決）との判例もあり、普通公共団体の執行機関や職員の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実の結果、当該普通地方公共団体に財産的損害が生じている、あるいは恐れがあると認められる場合になしうるものであると解されている。

したがって、本件工事契約に不当性は疑われるものの、本件工事に支払われた代金の一部が木津川市の損害とし、M管理課長に弁済を求める請求人の主張は認められず、本請求に理由がないものと判断し、棄却するものである。また、一括下請負の確固たる証拠も認められないことから、請求人が市長に求めるその余の措置についても棄却する。

第１２ 附言

以上のとおり、「平成３０年度 河川維持修繕工事その１」については違法支出ではない、市に損害を被っていないという判断に立ったが、今回の監査を通じて杜撰な契約事務処理が明らかとなった。これは法令を遵守するという公務員としての基本姿勢や複数の目でチェックするという内部統制の欠如が原因であると考えられるので、市長に対し、地方自治法第１９９条第

10項の規定に基づき、次のとおり意見を述べる。

- 1 市が発注する建設工事は、公共工事であり受注者である請負業者は建設業法や公共工事入札契約適正化法の規定を遵守する義務を負っている。本件請求により明らかになったが、請負業者に義務付けられている事項を、法を遵守すべき立場の市自らがこれら法規定の緩和を独自基準として設け、運用していることは許されない。したがって、独自基準を見直し、法規定の厳正な運用を行い、もって公共工事における適正性や透明性の確保に努められたい。
- 2 市が発注する工事、役務、物品等の契約は競争入札が原則である。競争入札に付す場合は、入札事務担当課により起工伺、設計図書などの確認が行われるが、随意契約により締結される場合は、入札事務担当課による確認はなく、発注担当課あるいは部局内で完結される。随意契約は本文中にも記したが、地方自治法施行令第167条第1項により制限が設けられており、厳格な運用が求められる。したがって、法に反し、その運用を誤れば、住民の信頼を裏切ることになるため、職員に対し契約事務に関する研修の実施や随意契約によって契約する場合は原課以外のチェックが働くような内部統制を確立されたい。

※ 本文中、提出された資料は添付を省略した。