

平成31年4月9日
千葉県報第13419号 別冊
(4分冊の1)

平成30年度

千葉県包括外部監査の結果報告書

千葉県包括外部監査人
弁護士 石川英夫

目 次

第1部	包括外部監査の概要	1
第1	外部監査の種類	1
第2	包括外部監査人及び補助者	1
第3	監査の対象年度	1
第4	監査の実施期間	1
第5	監査の対象とする事件	1
1	事件名	1
2	選定理由	1
3	監査の対象とする契約及びこれを所管する部課等	2
4	簿冊閲覧対象契約の抽出・分類	2
第6	監査の進行	7
1	契約事務の概要調査	7
2	法令等の確認・調査	7
3	簿冊の閲覧	7
4	契約事務についての質疑応答	8
第2部	総論	9
第1章	自治体が締結する契約	9
第1	契約の意味	9
第2	契約の分類	9
第3	契約が果たす社会的機能	9
第4	契約自由の原則	10
第5	自治体と契約	11
第2章	自治体の契約事務に係る法令	12
第1節	地方自治法（自治法）	12
第1款	契約の締結	12
第1	契約の相手方選択方法	12
第2	契約の相手方選択方法の原則	12
第3	予定価格を作成する意義	12
第4	入札参加資格等	13
第5	入札保証金	13
第6	契約の確定	13
第2款	契約の履行の確保	14
第1	契約保証金	14
第2	履行の監督及び確認	14

第3款	長期継続契約	14
第4款	物品	15
第2節	地方自治法施行令（自治令）	15
第1款	契約締結方法の選択	15
第1	原則と例外	15
第2	指名競争入札の選択要件	15
第3	随意契約の選択要件	16
第4	総合評価（一般・指名）競争入札の選択要件	16
第5	せり売りの選択要件	17
第2款	契約締結事務	17
第1	一般競争入札の手続	17
第2	指名競争入札の手続	19
第3	随意契約の手続	20
第4	総合評価一般競争入札の手続	20
第5	総合評価指名競争入札の手続	21
第6	せり売りの手続	21
第3款	契約の履行確保の手続	21
第1	契約保証金	21
第2	履行の監督及び検査	21
第4款	特別な契約等	22
第1	長期継続契約	22
第2	物品の契約	22
第3節	公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律	22
	（公共工事適正化法）	
第1款	総則	22
第1	制定の目的	22
第2	定義	22
第3	適正化推進の基本となる事項	23
第2款	情報の公表	23
第1	発注見通しの公表	23
第2	契約に関する情報の公表	23
第3	その他の事項の公表	23
第3款	入札者又は受注者に課す義務	23
第1	自治体の責務	23
第2	内訳書の提出	24
第3	一括下請負の禁止	24

第4	施工体制台帳・施工体系図	24
第4節	公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（施行令）	24
第1款	発注見通しの公表	24
第2款	公表事項	25
第1	施行令7条1項	25
第2	施行令7条2項	25
第3	施行令7条3項から6項	26
第5節	公共工事の品質確保の促進に関する法律	26
第1款	基本理念	26
第1	制定の目的	26
第2	公共工事の定義	27
第3	基本理念に基づく施策	27
第2款	自治体に課す責務	27
第1	公共工事品質確保のための施策策定責務	27
第2	公共工事契約事務についての義務	28
第3	受注者の責務を履行させる責務	29
第3款	多様な入札及び契約の方法	29
第1	競争参加者の技術的能力の審査	29
第2	多様な入札及び契約の方法	29
第4款	公共工事品質確保法における契約事務の公表義務	31
第6節	建設業法	32
第1款	制定の目的	32
第2款	制定内容	32
第7節	その他の法律	32
第1	建設工事に関する法律	32
第2	物品・委託に関する法令	32
第3章	県の契約事務に係る規則・要綱等	32
第1節	千葉県財務規則	33
第1	契約書	33
第2	契約保証金	33
第3	検査の実施	34
第4	検査受託者の検査報告書	34
第5	代価の支払	34
第6	入札保証金	34
第7	公告	35
第8	予定価格	35

第9	指名競争入札における指名の人数等	35
第10	指名競争入札につき一般競争入札の規定準用	36
第11	随意契約によることができる額	36
第12	相手方	36
第13	見積合わせ	36
第14	随意契約につき一般競争入札の規定準用等	37
第2節	要綱等	38
第4章	県の契約事務の概要	38
第1節	県が締結する契約の概要	38
第1	契約件数	38
第2	契約金額(年度平均)	38
第2節	契約事務の分掌	38
第1	事務分掌の方法	38
第2	県土整備部の分掌事務	39
第3	総務部の分掌事務	39
第4	契約事務の分掌	39
第3節	契約事務の管理方法	39
第1	管理上の分類としての区分	39
第2	規則、要綱等	40
第4節	契約事務の運用	40
第1款	工事・測量—総合評価競争入札	40
第1	取組の始まり	40
第2	制度の概要	40
第3	情報の公表	42
第2款	随意契約	42
第1	随意契約適正化の取組	42
第2	情報の公表	43
第3	検査及び指導の強化	43
第4	契約に関する統計調査	43
第3款	要綱等の改定	44
第5章	包括外部監査の視点	44
第1節	基本的視点	44
第1	法令の遵守	44
第2	住民の福祉の増進及び効率性等	45
第2節	法令に基づく視点	45
第1款	契約締結方法	45

第1	指名競争入札の選択	45
第2	随意契約の選択	45
第3	総合評価競争入札の選択	46
第2款	一般競争入札の手續	46
第1	予定価格	46
第2	入札参加資格	47
第3	入札保証金	47
第3款	指名競争入札の手續	48
第1	入札者の指名	48
第2	その他	48
第4款	随意契約の手續	48
第1	予定価格の設定	48
第2	見積合わせ	49
第3	相手方	49
第5款	総合評価競争入札	50
第1	落札者決定基準	50
第2	学識経験者の意見徴取	50
第6款	公共工事適正化法・施行令	51
第1	情報の公表	51
第2	入札者及び受注者に課された義務を履行させる責務	51
第3	施工体制の適正化	51
第7款	公共工事品質確保法	52
第1	不正行為の排除	52
第2	多様な入札及び契約の方法等	53
第3	公共工事契約締結事務	53
第4	契約事務の公表	54
第8款	契約書の作成手續	54
第1	契約書の書式	54
第2	契約書の記載事項	54
第9款	契約の履行確保	55
第1	契約保証金	55
第2	履行の監督及び確認	56
第3節	住民の福祉の増進等からの視点	57
第1	住民の福祉の増進	57
第2	効率性	57
第3	有効性	57

第4	経済性	58
第5	組織の合理化等	59
第6章	指摘・意見	59
第1節	指摘と意見の区別	59
第2節	契約の分類	60
第1	契約の種類	60
第2	契約方法	60
第3節	指摘及び意見の概要	61
第1	契約方法の選択	61
1	指名競争	61
2	随意契約	61
3	総合評価競争入札	61
第2	入札者の人数と入札参加資格	62
第3	予定価格	63
第4	入札保証金	63
第5	随意契約における見積合わせの省略	64
第6	契約書	64
第7	契約保証金	65
第8	履行の監督及び確認	65
第9	住民の福祉の増進等	66
第4節	指摘及び意見を踏まえての提言	67
第1	規則及び要綱等の改定及び全体的整理	67
第2	報告書の作成と組織の在り方	67
第3	公共工事の在り方	67
第3部	各論	69
第1編	建設工事	69
第1章	一般競争入札	69
第1節	平成29年度幕張メッセ施設整備機械設備工事 （トイレリニューアル他）	69
第2節	社会資本総合交付金工事 （仮称土屋橋本線P6・BランプP3・CランプP4橋脚）	81
第3節	海岸基盤整備（復興）工事（目那川樋管ゲート製作据付工）	86
第4節	県単運動公園周辺地区整備工事（2号調整池排水設備）	91
第5節	社会資本整備総合交付金工事（坂本・工事用進入路工）	97
第6節	公共運動公園周辺地区整備工事（46-1街区外粗造成）	101
第2章	指名競争入札	104

第7節	中庁舎第2電気室空調設備更新工事	104
第8節	(仮称)旧ちばキャリアアップセンター 大規模改修工事に係る家屋事前調査業務委託	108
第9節	県単都市河川管理工事(逆井浄化施設設備補修工)	111
第10節	海岸基盤整備(復興)工事(玉浦川樋管ゲート製作据付工)	115
第11節	県単金田西地区上水道配水管布設工事	119
第12節	県単河川総合開発工事(貯水池内堆積土砂掘削)	123
第13節	県単道路改良(幹線)工事(安全施設工)	126
第14節	平成29年度木地区画地確定測量業務委託	130
第15節	国府台県営住宅A工区建設工事監理業務委託 (平成29年度事業)	134
第16節	河川総合開発委託(片倉ダム長寿命化計画策定)	137
第17節	江戸川第一終末処理場設備資材価格特別調査業務委託	141
第18節	国道道路改築委託((仮称)時曾根橋橋梁詳細設計)	145
第19節	県単港湾管理委託(木更津港港湾施設定期点検)	148
第20節	県単道路改良(幹線)委託(時曾根地区工事用道路検討)	152
第21節	(仮称)佐津間県営住宅基本設計業務委託(平成29年度)	156
第3章	随意契約	159
第22節	新都市ビル西側外壁網設置工事	159
第23節	平成29年度幕張メッセ施設整備機械設備工事 (国際展示場エスカレーター改修)	163
第24節	菊間第二県営住宅15、17号棟住居改善ガス設備工事 (平成29年度)	167
第25節	江戸川幹線845工区関連附帯工事(その2)	171
第26節	県単交通安全対策工事(実叡交差点付帯工)	177
第27節	県単橋梁修繕工事(利根川大橋主桁補修)	181
第28節	平成29年度幕張メッセ施設整備建築工事実施設計	186
第29節	県単道路改良(幹線)委託(積算業務その2)	190
第30節	平成29年度一般国道126号 山武東総道路二期整備国道道路改築事業の施行に関する委託	193
第31節	防災・安全交付金及び県単道路調査合併委託 (舗装維持管理計画策定)	197
第32節	千葉県農林総合研究センター新本館建築工事監理業務	201
第33節	県単河川総合開発委託(高滝ダム堆砂対策検討業務)	204
第34節	広域河川改修(復興)委託(施工計画検討外その2)	208
第35節	県単災害関連(港湾)委託(浜金谷港被災施設設計)	211

第 36 節	県単災害関連（港湾）及び県単港湾管理合併委託 （浜金谷港被災施設測量）	2 1 4
第 2 編	物品・委託	2 1 8
第 1 章	一般競争入札	2 1 8
第 37 節	公舎受付等管理業務委託	2 1 8
第 38 節	千葉県職員録	2 2 7
第 39 節	小型四輪貨物自動車 1 5 0 0 c c（総務課分）	2 3 0
第 40 節	軽油見本品購入分析業務委託	2 3 6
第 41 節	軽油引取税申告書データ処理業務委託	2 4 1
第 42 節	税トータルシステムクライアント機器等賃貸借	2 4 5
第 43 節	メール便配達業務	2 4 8
第 44 節	再生 P P C 用紙（本庁分）	2 5 3
第 45 節	グラウンド用白線	2 5 7
第 46 節	高速モノクロ複合機の賃貸借（平成 2 9 年度出先）	2 6 2
第 47 節	知事公舎等植栽管理業務委託	2 6 5
第 48 節	本庁舎外エレベータ保守点検業務委託	2 6 8
第 49 節	千葉県庁本庁舎外産業廃棄物収集・運搬及び処分業務委託	2 7 2
第 50 節	OAいす（管財課）	2 7 6
第 51 節	平成 3 0 年度自動車税納税通知書等作成及び封入封かん業務	2 7 9
第 52 節	多目的ホール A V 機器保守点検業務委託	2 8 2
第 53 節	千葉県印旛合同庁舎で使用する電力	2 8 9
第 54 節	千葉県香取合同庁舎総合管理業務委託	2 9 3
第 2 章	指名競争入札	2 9 8
第 55 節	千葉県海匝合同庁舎清掃業務委託	2 9 8
第 3 章	随意契約	3 0 2
第 56 節	平成 3 0 年 2 月定例千葉県議会議案及び予算に関する説明書	3 0 2
第 57 節	税トータルシステム O C R 機器等賃貸借	3 0 6
第 58 節	軽油引取税に係る犯則調査のため採取した石油製品の分析業務 委託について	3 0 8
第 59 節	書籍（「平成 2 9 年度地方税法令規通知篇」及び 「平成 2 9 年発行地方税法総則逐条解説」）の売買契約締結について	3 1 6
第 60 節	千葉県自治体情報セキュリティクラウド運用保守業務委託	3 1 9
第 61 節	本庁舎外中央監視設備保守点検業務委託	3 2 3
第 62 節	平成 2 9 年度自動車燃料等（ハイオクガソリン）	3 2 6
第 63 節	ポリ塩化ビフェニル廃棄物（特別産業廃棄物）処理委託	3 3 1
第 64 節	生ごみ処理機制御系システム等変更業務委託	3 3 4

第 65 節	文書保管業務	3 4 0
第 66 節	平成 2 9 年度千葉県職員研修等事業業務委託	3 4 5
第 67 節	葛南地域振興事務所借り上げ	3 4 8
第 68 節	印旛合同庁舎清掃業務委託	3 5 3

第1部 包括外部監査の概要

第1 外部監査の種類

地方自治法252条の37第1項の規定による監査

第2 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人及び補助者の氏名及び職業は、以下のとおりである。

包括外部監査人及び補助者は、いずれも監査の対象事件について、地方自治法252条の29が規定する利害関係がない。

包括外部監査人	石川英夫（弁護士）
同補助者	鶴見泰（弁護士）
同補助者	井原真吾（弁護士）
同補助者	山口祐輔（弁護士）
同補助者	岩田康孝（弁護士）
同補助者	大平俊一（弁護士）
同補助者	鈴木智之（弁護士）
同補助者	藤井寿（弁護士・公認会計士）
同補助者	石川さやか（弁護士）
同補助者	栗田武（弁護士）

第3 監査の対象年度

平成29年度（平成29年4月1日から平成30年3月31日まで）

ただし、必要に応じて過年度に遡及及び平成30年度の一部

第4 監査の実施期間

平成30年6月28日から平成31年2月15日まで

第5 監査の対象とする事件

1 事件名

県が国及び地方公共団体以外の法人又は個人と締結する契約であって、県の収入又は支出の原因となる契約全般の契約事務

2 選定理由

契約は、相手方との交渉によって締結され、相手方が契約で定めた債務をその本旨に従って履行することによって初めて契約を締結する目的を達することがで

きる。それゆえ、相手方との交渉の結果、県に不利な内容の契約が締結されるおそれがある上、相手方が契約で定めた債務をその本旨に従って履行せず、契約を締結した県の目的が達成されないおそれもある。そして、県が締結する契約は、議会の議決を経て成立した予算に基づきその執行として行われ、予定価格が5億円を超える工事又は製造の請負や2万㎡以上の土地の売買であってその金額が1億5000万円以上である場合等を除き、改めて議会の承認は必要とされていない。それゆえ、県が行う契約事務につき、これが適正に行われているか、相当であるかにつき、包括外部監査の対象とする必要性は高いといえる。加えて、県が行う契約金額の合計額は、県の最新の集計である平成28年度においては、少額随意契約を除き約2265億円であり、同年度の一般会計当初予算額1兆7139億円の13.2%を占めている。ところが、県の過去の包括外部監査において、監査対象とした行政事務に含まれる特定の契約関係が監査されたことはあるが、契約全般の契約事務が監査の対象とされたことはない。

よって、上記事件名の契約事務を本年度の包括外部監査の対象とすることにした。

3 監査の対象とする契約及びこれを所管する部課等

監査の対象とする契約は、県が国及び地方公共団体以外の法人又は個人と締結する契約であって、県の収入又は支出の原因となる契約である。それらの契約につき、県は、物品及び委託並びに工事及び測量に区分して、これをそれぞれ調達種目毎に分類して、ホームページで公開している。これを概観すれば、総務部の工事・測量及び物品・委託の項目に掲載されている契約並びに県土整備部の工事・測量及び物品・委託の項目に掲載されている契約は、契約相手を選定する入札方式の区分が他の所管のそれと同じであり、かつ調達種目が広範で網羅的であることから、契約をする目的、契約の法的性質及び債権債務の内容、事務手続の進行につき、他の部署が所管する契約事務と共通するところが多いと推測することができる。それゆえ、総務部及び県土整備部が所管する契約を監査の対象として、その契約の目的、契約締結準備行為、相手方選定、相手方との協議、契約書の作成、履行の監督及び不履行に対する対応等の各段階で契約事務を分析して監査すれば、県が締結する契約全体を監査したと同じ成果が得られるものと言える。

よって、総務部及び県土整備部が所管する契約を監査の対象とした。

4 簿冊閲覧対象契約の抽出・分類

県のホームページで公開されている契約のうち、総務部と県土整備部の契約につき、調達種目毎に1件、金額が最も多いもの等の基準で、県土整備部33件、

総務部 35 件、合計 68 件の契約を抽出した。

この 68 件の契約を、まず工事・測量等と物品・委託の二つに分類し、そのそれぞれにつき、契約の相手方選択方式につき、一般競争入札、指名競争入札等及び随意契約の 3 分類にし、そして、これに各論の節の番号、契約事務の名称、所管、各論の該当頁を記載して、以下の簿冊閲覧対象契約一覧表を作成した。

簿冊閲覧対象契約一覧表

工事・測量等契約一覧

節	案件名	契約方法	所管（部、課・事務所）	
第 1 節	平成 29 年度幕張メッセ施設整備機械設備工事（トイレリニューアル他）	総合評価一般競争入札	県土整備部	施設改修課
第 2 節	社会資本総合交付金工事（仮称土屋橋本線 P 6・B ランプ P 3・C ランプ P 4 橋脚）			北千葉道路建設事務所
第 3 節	海岸基盤整備（復興）工事（目那川樋管ゲート製作据付工）			海匠土木事務所
第 4 節	県単運動公園周辺地区整備工事（2 号調整池排水設備）			流山区画整理事務所
第 5 節	社会資本整備総合交付金工事（坂本・工事用進入路工）			安房土木事務所
第 6 節	公共運動公園周辺地区整備工事（4 6 - 1 街区外粗造成）			一般競争入札（事後審査）
第 7 節	中庁舎第 2 電気室空調設備更新工事	指名競争入札	総務部	管財課
第 8 節	（仮称）旧ちばキャリアアップセンター大規模改修工事に係る家屋事前調査業務委託			資産経営課
第 9 節	県単都市河川管理工事（逆井浄化施設設備補修工）		県土整備部	柏土木事務所
第 10 節	海岸基盤整備（復興）工事（玉浦川樋管ゲート製作据付工）			海匠土木事務所
第 11 節	県単金田西地区上水道配水管布設工事			木更津区画整理事務所

第12節	県単河川総合開発工事（貯水池内堆積土砂掘削）	指名競争入札	県土整備部	高滝ダム管理事務所
第13節	県単道路改良（幹線）工事（安全施設工）			北千葉道路建設事務所
第14節	平成29年度木地区画地確定測量業務委託			流山区画整理事務所
第15節	国府台県営住宅A工区建設工事監理業務委託（平成29年度事業）			住宅課
第16節	河川総合開発委託（片倉ダム長寿命化計画策定）			亀山・片倉ダム管理事務所
第17節	江戸川第一終末処理場設備資材価格特別調査業務委託			江戸川下水道事務所
第18節	国道道路改築委託（（仮称）時曾根橋橋梁詳細設計）			海匠土木事務所
第19節	県単港湾管理委託（木更津港港湾施設定期点検）			木更津港湾事務所
第20節	県単道路改良（幹線）委託（時曾根地区工事用道路検討）			公募型指名入札
第21節	（仮称）佐津間県営住宅基本設計業務委託（平成29年度）	住宅課		
第22節	新都市ビル西側外壁網設置工事	随意契約	総務部	管財課
第23節	平成29年度幕張メッセ施設整備機械設備工事（国際展示場エスカレーター改修）		県土整備部	施設改修課
第24節	菊間第二県営住宅15、17号棟住居改善ガス設備工事（平成29年度）			住宅課
第25節	江戸川幹線845工区関連附帯工事（その2）			江戸川下水道事務所
第26節	県単交通安全対策工事（実叡交差点付帯工）			千葉土木事務所
第27節	県単橋梁修繕工事（利根川大橋主桁補修）			香取土木事務所

第28節	平成29年度幕張メッセ施設整備建築工 事実施設計	随意契約	県 土 整 備 部	施設改修課
第29節	県単道路改良（幹線）委託（積算業務その 2）			北千葉道路建 設事務所
第30節	平成29年度一般国道126号山武東総 道路二期整備国道道路改築事業の施行に 関する委託			海匠土木事務 所
第31節	防災・安全交付金及び県単道路調査合併委 託（舗装維持管理計画策定）			道路環境課
第32節	千葉県農林総合研究センター新本館建築 工事監理業務			営繕課
第33節	県単河川総合開発委託（高滝ダム堆砂対策 検討業務）			高滝ダム管理 事務所
第34節	広域河川改修（復興）委託（施工計画検討 外その2）			山武土木事務 所
第35節	県単災害関連（港湾）委託（浜金谷港被災 施設設計）			木更津港湾事 務所
第36節	県単災害関連（港湾）及び県単港湾管理合 併委託（浜金谷港被災施設測量）			

物品・委託契約一覧

節	案件名	契約方式	所管（部・課・事務 所）	
第37節	公舎受付等管理業務委託	一般競争入札	総 務 部	秘書課
第38節	千葉県職員録			総務課
第39節	小型四輪貨物自動車1500cc（総務課 分）			税務課
第40節	軽油見本品購入分析業務委託			政策法務課
第41節	軽油引取税申告書データ処理業務委託			管財課
第42節	税トータルシステムクライアント機器等 賃貸借			
第43節	メール便配達業務			
第44節	再生P P C用紙（本庁分）			
第45節	グラウンド用白線			

第46節	高速モノクロ複合機の賃貸借(平成29年度出先)	一般競争入札	総務部	管財課	
第47節	知事公舎等植栽管理業務委託				
第48節	本庁舎外エレベータ保守点検業務委託				
第49節	千葉県庁本庁舎外産業廃棄物収集・運搬及び処分業務委託				
第50節	OAいす(管財課)				
第51節	平成30年度自動車税納税通知書等作成及び封入封かん業務				自動車税事務所
第52節	多目的ホールAV機器保守点検業務委託				文書館
第53節	千葉県印旛合同庁舎で使用する電力				印旛地域振興事務所
第54節	千葉県香取合同庁舎総合管理業務委託	香取地域振興事務所			
第55節	千葉県海匝合同庁舎清掃業務委託	指名競争入札		海匝地域振興事務所	
第56節	平成30年2月定例千葉県議会議案及び予算に関する説明書	随意契約	財政課		
第57節	税トータルシステムOCR機器等賃貸借		税務課		
第58節	軽油引取税に係る犯則調査のため採取した石油製品の分析業務委託について				
第59節	書籍(「平成29年度地方税法令規通知篇」及び「平成29年発行地方税法総則逐条解説」)の売買契約締結について				
第60節	千葉県自治体情報セキュリティクラウド運用保守業務委託			情報システム課	
第61節	本庁舎外中央監視設備保守点検業務委託		管財課		
第62節	平成29年度自動車燃料等(ハイオクガソリン)				
第63節	ポリ塩化ビフェニル廃棄物(特別産業廃棄物)処理委託				
第64節	生ごみ処理機制御系システム等変更業務委託				

第65節	文書保管業務	随意契約	総務部	自動車税事務所
第66節	平成29年度千葉県職員研修等事業業務委託			職員能力開発センター
第67節	葛南地域振興事務所借り上げ			葛南地域振興事務所
第68節	印旛合同庁舎清掃業務委託			印旛地域振興事務所

第6 監査の進行

1 契約事務の概要調査

県から、契約事務全般の概要はホームページに掲載されているとの説明を受け、県のホームページを検索し、情報を収集した。この作業は、監査期間を通して適宜行った。個々の契約の概要については、共通の質問事項を書面で提示し、各契約事務の担当者から、書面で回答を得て把握した。

2 法令等の確認・調査

契約事務に係わる法令、県が定めた規則等を調査した。法令及び規則の確認は、地方自治法（以下「自治法」という。）、地方自治法施行令（以下「自治令」という。）、建設業法、千葉県財務規則（以下「財務規則」という。）につき、契約に係る条文を抽出し、その内容を確認し、契約事務の進行を対応させて適用を整理した。そして、公共工事の品質確保の促進に関する法律、県が定めた契約事務に係わる要綱、要領は、その内容を確認し、その内容を整理した。この監査期間を通して反復し行った。

3 簿冊の閲覧

県に対し、簿冊閲覧対象とした契約につき、契約事務に係る書類の提出を求めて閲覧した。県が当初開示した書類は、その数量が少なく、その閲覧だけでは内容の把握が困難であった。そこで、法令等の確認、県のホームページの閲覧、その他契約事務に関する資料の収集に努め、そうして獲得した知識に基づき、契約事務についての具体的な質問をし、書類の作成時期を尋ね、手続の具体的な内容を説明する資料の作成を要請し、契約相手が作成する書類の開示を求めることを繰り返した結果、平成30年11月末頃から開示される書類が増えたが、同年12月末に開示された書類数枚は墨塗りにされ、また別の事実の開示を断られた。そこで、それらの部分を含めて契約事務の内容を推認することができると思われる関

連する質問に加えて、一部開示を拒む法的根拠を質問した結果、平成31年1月中旬になって、墨塗りがされた書類が墨塗りのない状態で開示され、そして、説明が断られた事実は、文書を示しながらの口頭説明がなされた。

4 契約事務についての質疑応答

簿冊を閲覧した上で、当該契約事務の担当者に対し、質問書をメールに添付して送信して質問し、これに対する回答書を添付したメールの返信を受けて、当該契約事務の実態を調査した。質問書に対する回答書を読み、疑問が解消されなかった事項につき別の視点から再度メールで質問書を送信して質問をし、回答書の返信を受けた。平成31年1月中旬から下旬にかけて、県の求めで担当者と面談し、指摘意見に関連する事項の説明を受け、質疑応答をした。

第2部 総論

第1章 自治体が締結する契約

第1 契約の意味

- 1 契約は、相対する二人以上の合意によって成立する。合意とは、お互いの意思表示が合致することをいい、意思とは、契約をする自己と相対する人との間で法的拘束力を持つ約束事を成立させるという考えであり、表示とはその考えを相対する人に伝えることである。先にする意思表示が申込みであり、これを受けてなされる意思表示が承諾である。申込みの内容と承諾の内容が同一である場合、意思表示が合致し、契約は成立する。契約が成立すれば、権利義務が発生する。法的拘束力とは、法律が定める裁判や強制執行によって合意した約束事が実現されるということを意味する。
- 2 契約の意味を理解すれば、契約をする際、合意が成立したのかどうか、その合意によって自己が如何なる権利を取得し、如何なる義務を負うことになるのか、契約する目的を達するには、成立させる権利義務にどのような内容を持たせれば良いのか、意思表示はどのように表現すれば良いのかを、意識して考えることができるようになる。

第2 契約の分類

- 1 契約は、様々に分類される。その分類の主なものとして、身分上の契約と財産上の契約、債権的契約と物権的契約、有償契約と無償契約、双務契約と片務契約、諾成契約と要物契約（消費貸借、使用貸借、寄託、動産の質権設定契約、代物弁済契約等）、要式契約（契約書の作成によって契約が成立する契約）と不要式契約、典型契約（贈与、売買、交換、消費貸借、使用貸借、賃貸借、雇用、請負、委任、寄託、組合、終身定期金、和解）と非典型契約がある。
- 2 契約の分類を理解すれば、契約の特質の理解が進み、その契約における意思表示として重要なことは何か、相手の意思表示のうち重要な部分はどこかを判別することができるようになる。

第3 契約が果たす社会的機能

- 1 人は生活するために、食物や衣服を購入し、住宅を購入し又は賃借し、交通機関を利用して移動し、情報を発信又は受信する。これらの社会的活動には、売買契約、賃貸借契約、旅客運送契約、通信機器及びサービス利用契約を締結することが必要である。婚姻などの身分関係も契約によって成立する。企業も法人とし

て、様々な商取引をし、これに伴い、売買契約、請負契約、委任契約など様々な契約をする。人や法人は、契約によって財産を取得し、活動範囲を広げ、より豊かな生活を過ごすことができるのである。

- 2 人は、このようにして、自己の意思に基づき、あるいは代理によって、様々な契約をし、契約によって助け合い、活動の場を広げ、より多くの財産を得て、より豊かな生活を享受することができる。社会には、このような契約によって活動する多くの場面があり、その意味で、社会は契約によって成り立ち、活動しているともいえる。

第4 契約自由の原則

- 1 人は、人であるがゆえに個人として尊重され、その基本的人権が憲法で保障され、自己のことは自らの意思で決定することが認められる。人が契約を締結することは、自己の人権が制約されることを合意することであるから、契約をする人の意思が尊重されなければならないことは当然のことである。それを端的に表現した言葉が、契約自由の原則である。
- 2 契約自由の原則は、契約を締結するか否かを他者から強制されない契約締結の自由、誰と契約をするかについて他者から拘束を受けない相手方選択の自由、契約によってどのような権利義務を成立させるかを自己が決定することができる内容決定の自由、契約は原則として合意だけで成立し、契約書を作成する等の方式を他者から強要されない方式の自由とに分けられる。
- 3 契約自由の原則を何処までも貫けば、社会的強者が社会的弱者を契約で支配することになるし、社会的経済的活動において身勝手な取引が許されれば商取引が混乱するし、自治体が勝手に契約すれば住民の生活が脅かされることになる。このような不都合が生じないようにするために、契約の自由は制限されるという法理が必要になる。それらの不都合は、契約自由の原則により人権の侵害であるから、契約自由の原則の制限は、他方の人権の保護であり、結局のところ、一方の人権と他方の人権との調和を契約の分野で図るという法理である。
- 4 契約自由を制限する理由の類型と制限する法

(1) 経済的社会的弱者の保護

資本主義の発達によって貧富の差が生じ、それが社会的経済的力の格差を生み、社会的経済的弱者は、強者の意思に従わなければ、契約をすることができなくなる。その結果、社会的格差は固定化され、格差は拡大する。これを是正するために、社会的弱者を保護する必要がある。そのような理由で定められた契約自由の原則を制限する法律として、労働基準法、借地借家法、放送法、農地法、電気事業法、ガス事業法及び利息制限法等がある。

(2) 経済的取引の合理化

経済の発展は、取引の明確化、迅速化及び取引の安全を要請する。それらの要請に基づいて契約自由の原則を制約する法律として、商法や手形法がある。

(3) 地方自治の本旨の実現

自治体が締結する契約も、地方自治法（以下「自治法」という。）及び地方自治法施行令（以下「自治令」という。）によって制限され、その外の様々な法令によっても制限されている。それは、自治体が行う契約事務は、地方自治の本旨に基づき、住民の福祉を充実させるものとして、民主的かつ効率的に、そして適正かつ迅速に進行させ、目的とした成果を確実に実現する必要があるからである。

第5 自治体と契約

1 私法上の契約と公法上の契約

自治体が締結する契約は、これを大別すれば、国又は他の自治体と個別の根拠法に基づいて締結する公法上の契約と市民社会において締結され、民法等の私法の適用を受ける私法上の契約とがある。監査の対象とする契約事務の契約は、後者の私法上の契約である。

2 自治体が契約を締結することができる法的根拠

自治体が契約を締結することができる法的根拠は、自治体が法人とされていることにある（自治法2条1項）。法人とは、法律によって、生物学的な意味での人と同じように権利義務の主体となることができると定められたものをいう。自治体は、法人であるから、内部手続を経て意思を決定し、これを表示して、相手方の意思表示と合致させることにより契約を締結することができる。

3 自治体の活動と契約

自治体が契約する理由は、自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うところ（自治法1条の2第1項）、そのような活動をするには、例えば公共施設を設置するには、その建設工事を建設会社に請け負わせなければならないし、県立図書館の書籍を買い入れる必要もあるし、事務所を開設するために建物を賃借する必要があるということもあり、請負契約、売買契約、建物賃貸借契約、その他の契約をする必要があるからである。それ故、自治体は、そのような契約を締結することができるようにするために、法人格が付与されているのである。

4 自治体の契約事務を規制する法令

自治体の契約事務を規制する法令として、自治法と自治令がある。自治法及び自治令は、自治体が締結する契約につき、様々な条項を定めているが、それらの条項は、全て自治体が締結する契約を民法が定める契約であることを前提として

いる。それ故、自治体が締結する契約も、一般の契約と異なるところはなく、民法の適用を受けることに変わりはない。

第2章 自治体の契約事務に係る法令

第1節 地方自治法（自治法）

第1款 契約の締結

第1 契約の相手方選択方法

自治法234条1項は、契約の方法として、①一般競争入札、②指名競争入札、③随意契約及び④せり売りの四つの方法を定めている。ここでいう契約の方法とは、契約する相手方を選ぶ方法のことをいう。

指名競争入札とは、自治体が指名した者のみが入札に参加することができるとする入札方法である。随意契約とは、自治体が契約する相手方を任意に選んで締結する契約をいう。

第2 契約の相手方選択方法の原則

自治法234条2項は、契約方法につき、一般競争入札による契約締結を原則とし、指名競争入札、随意契約及びせり売りによる契約締結は、政令で定める場合に該当するときに限りこれによることができることを規定している。ここでいう政令は、自治令のことである。一般競争入札は、入札しようとする者にとっては参加することにつき公平な機会が確保され、自治体にとっては多くの者による競争によって最も有利な価格で契約を締結することができ、住民にとってはその契約締結過程を確認しようと思えば確認することができるという意味で透明性が高いという利点があり、このような利点があるため、自治法は、一般競争入札を自治体の契約における相手方選択方法の原則としている。

第3 予定価格を作成する意義

- 1 予定価格は、自治体が契約を締結する際に、契約金額を決定する基準とするためにあらかじめ算定した金額をいう。
- 2 自治法234条3項は、競争入札につき、契約の予定価格の範囲内で、自治体にとって最も有利な価格で申込みをした者を選ぶことを原則とすることを定め、同項ただし書きにおいて、例外として、支出の原因となる契約については、予定価格の範囲内であれば、自治体にとって最も有利な価格ではない価格で申込みをした者を契約の相手方として選ぶことができることを定め、この例外的な方法が

認められる場合の定めを自治令に委ねている。「支出の原因となる契約」とは、自治体が金員を支払う債務を負う契約をいう。

- 3 予定価格は、契約金額につき、収入を目的とする契約についてはその下限を制限し、支出を目的とする契約についてはその上限を制限するものであるが、その定め方については自治体に任せている。県では、財務規則でこれを定めている。

第4 入札参加資格等

- 1 入札参加資格は、これを定めることによって、契約の目的や趣旨にそって契約を履行することができる者に入札させ、そうでない者を入札の時点から排除する意図で作成する入札参加要件である。
- 2 自治法234条6項は、競争入札に加わろうとする者に必要な資格を政令で定めること及び競争入札の公告又は指名の方法、随意契約又はせり売りの手続、その他契約の締結の方法に関し必要な事項の定めを政令に委ねている。

第5 入札保証金

- 1 入札は、契約の申込みである。自治体がこれを承諾すれば契約が成立する。
- 2 自治法234条4項は、自治体が競争入札において入札保証金を納付させることを定めることができること、及びその定めに基づいて入札保証金を納付させた場合は、落札者が契約を締結しないときはその入札保証金を当該自治体に帰属させることができることを定めている。
- 3 入札保証金は、実際には契約する意思がないのに入札して自治体の契約締結手続を混乱させる者による入札を排除する効果を意図した制度である。

第6 契約の確定

- 1 契約の確定とは、契約の成立のことである。契約が成立すれば、その内容が確定する。
- 2 自治法234条5項は、契約につき契約書を作成する場合には自治体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印をし、そして電磁的記録を作成する場合はこれを自治体の長又はその委任を受けた者が作成したこと及び改変の有無を確認することができる措置を講じなければ、契約が確定しないことを定めている。これは、契約を締結する権限を持つ長又はその長から委任を受けた者が、契約の内容を確認してこれを成立させるという判断をする必要があることを規定したものである。

第2款 契約の履行の確保

第1 契約保証金

- 1 契約保証金とは、契約の全部又は一部が履行されない場合に備えてあらかじめ相手方に支払わせる金員であり、これにより本旨に従った債務の履行を促す心理的効果を期待するとともに、債務不履行が生じた場合の損害の補填とする目的を持つ金員である。
- 2 自治法234条の2第2項は、自治体が契約の相手方をして契約保証金を納付させた場合において、契約の相手方が債務の履行をしないときは契約保証金（自治令によって契約保証金に代えて提供された担保を含む。）は当該自治体に帰属することを定めている。
- 3 ただし、相手方との特約によって、損害賠償の予定又は違約金について別段の定めをした場合は、その定めたとところによる。それゆえ、損害額が契約保証金を超えるときは別途その超過額を請求するという特約を交わすこともできる。逆に、損害が少ない場合は差額を返還するという特約を交わすこともできるが、契約の履行確保という事実上の効果が減退することは明らかである。なお、前述の入札保証金の帰属を定める234条4項には、234条の2第2項ただし書と同趣旨の規定はない。

第2 履行の監督及び確認

- 1 履行とは、契約の相手方が契約で定められた債務の内容を実行することをいい、履行の監督及び確認とは、債務が契約で定めた内容のとおり実行されるように、履行の方法や態様につきその履行過程を見て確認し、契約書と相違する場合に適宜修正を指示することをいう。
- 2 自治法234条の2第1項は、自治体の契約担当の職員がなすべき義務として、①契約の相手方による債務の適正な履行を確保するため及び②自治体が契約の相手方から受ける給付の完了の確認をするために必要となる監督又は検査をすべきことを定めている。②は、代金の内金払をする場合に、その対価となる履行部分についての完了の確認も含む。①が監督で②が検査ではなく、監督として検査すべき場合もあれば、破壊検査を避けるために履行過程を監督する必要もあるため、監督及び検査は、①の目的のためにも、②の目的のためにも、適宜行うべきであると解する。

第3款 長期継続契約

自治法234条の3は、同法214条の規定にかかわらず、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける場合、不動産を借りる場合、そ

の他政令で定める場合は、翌年度以降にわたり、長期継続契約を締結することができることを定めている。自治法214条は、債務負担行為をするときは予算で債務負担行為として定めておかなければならないとの規定であり、これに反する債務負担は無効とする裁判例もある。この214条と本条とは、長期継続契約を締結することが直ちに次年度以降の債務負担をすることにはならないため、矛盾しない。けだし、給付を受けることとその対価を支払うことは対応関係にあり、次年度の債務は、次年度に給付を受けることによって発生するからである。

第4款 物品

- 1 自治法239条1項は、自治法上の物品の定義につき、①自治体の所有に属する動産であり、②現金、公有財産に属するもの、基金に属するもの以外のものとする規定している。
- 2 同条2項は、物品に関する事務に従事する職員は、その取扱に係る物品を譲り受けることができないことを規定している。ただし、政令で定める物品は例外とされ、自治令170条の2がその例外を定めている。
- 3 同条3項は、同条2項に違反する行為は無効であると規定している。
- 4 同条4項は、物品の管理及び処分に必要な事項につき、同条5項は、自治体の所有に属しない動産で自治体が保管するものの管理につき、自治令で定めることを規定している。

第2節 地方自治法施行令（自治令）

第1款 契約締結方法の選択

第1 原則と例外

自治体における契約締結方法の原則は、一般競争入札であり、その他の契約締結方法は、その例外である。以下は、その例外である契約締結方法とこれを選択することができる要件についての記述である。

第2 指名競争入札の選択要件

指名競争入札とは、自治体が指名した者のみが入札に参加することができる入札方法である。自治令167条は、指名競争入札につき、これによることができる場合として、①工事又は製造の請負、物件の売買、その性質又は目的が一般競争入札に適しないものをする場合、②その性質又は目的により競争に加わるべき者が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である場合、③一般競争入札に付することが不利と認められるときを規定している。

第3 随意契約の選択要件

- 1 自治令167条の2第1項は、随意契約によることができる場合として1号から9号までを定めている。
- 2 同条1号につき、県は少額随意契約として分類している。
- 3 同条3号及び4号の場合は、社会政策的・経済政策的判断によるものである。
そのうち同条2号（判決当時は1号）につき、最判昭和62年3月20日は、「競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該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、普通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てその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通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同項1号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。」とし、「そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的、等諸般の事情を考慮して当該普通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するのが相当である。」と判示している。

第4 総合評価（一般・指名）競争入札の選択要件

- 1 総合評価の手続の概要
総合評価は、入札後に、入札の価格とそれ以外の条件を総合して落札者を決定する手続である。以下は、そのような相手方選択方法を選択することができる要件についての説明である。
- 2 一般競争及び指名競争における総合評価方式の選択要件の同一
総合評価一般競争入札の選択要件については、自治令167条の10の2第1項及び第2項が規定している。この規定を、自治令167条の13は指名競争入札に準用している。それゆえ、総合評価競争入札を選択する要件は、一般競争入札と指名競争入札と同一である。なお、総合評価一般競争入札と総合評価指名競争入札との手続の相違は、総合評価一般競争入札の方法によることとその落札者決定基準を入札しようとする者に知らせる方法において、総合評価一般競争入札においては公告であり、総合評価指名競争入札においては通知であるということのみである。

3 総合評価競争入札によることができる要件

自治令167条の10の2第1項、同第2項は、総合評価一般競争入札による落札者決定をすることができる要件として、①当該契約の性質又は目的に照らし、価格のみによって落札者を決定することが相当ではない場合、又は②工事又は製造その他の請負契約において、落札者となるべき者の当該入札価格では当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると認めるとき、又は③その者を落札者とするのが、公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある、著しく不相当であると認めるとき、という三つのうちのいずれかの事実の存在が必要であることを定めている。

4 総合評価一般競争入札による場合の判断事項

自治令167条の10の2第1項及び第2項は、総合評価一般競争入札によることができる場合は、入札価格とその他の条件を総合して落札者を決定することができることを規定している。その他の条件は、法令に基づいて自治体が決定することになる。その法令については、後述する。

5 総合評価競争入札による場合に必要な手続

総合評価一般競争入札による場合になすべき手続として、①自治令167条の10の2第3項は、価格その他の条件が当該自治体にとってその契約については最も有利と判断する基準とする落札者決定基準をあらかじめ定めるべきことを、②同第4項は、落札者決定基準を定めようとするときは、あらかじめ学識経験者の意見を聴くべきことを、③同第5項は、学識経験者が②の手続において、落札者を決定するときに改めて学識経験者の意見を聴くべきであるとの意見を述べたときは、落札者を決定する前に改めて学識経験者の意見を聴くべきことを、④同第6項は、総合評価一般競争入札の方法によること及び落札者決定基準を公告すべきことを規定している。

第5 せり売りの選択要件

自治令167条の3は、せり売りすることができる場合として、動産の売払いで当該契約の性質がせり売りに適している場合と規定している。なお、県では競り売りはしていない。

第2款 契約締結事務

第1 一般競争入札の手続

自治令167条の4から167条の10の2は、一般競争入札についての規定である。

1 入札参加資格を有しない者及び入札参加資格の制限

自治令167条の4第1項は、入札参加資格を有しない者を規定し、同第2項は入札参加資格の制限をすることができる場合を規定している。

2 実績、経営の規模及び状況を入札参加資格とすることの任意性

(1) 自治令167条の5第1項は、入札に参加する者に必要な資格として、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ることができることを規定している。

(2) 自治法167条の5第2項は、この入札参加資格を定めたときは公示すべきことを規定している。

3 事業所の所在地、経験又は技術的適性を入札参加資格とすることの任意性

自治令167条の5の2は、入札参加資格として、事業所の所在地、当該工事等についての経験若しくは技術的適性の有無等に関する必要な資格を定めることができることを規定している。

4 公告において記載すべき事項

自治令167条の6は、公告すべき事項として、第1項において、参加する者に必要な資格、入札の場所及び日時等入札に必要な事項、同第2項において、入札参加資格がない者の入札及び入札に関する事項に違反した入札は無効とする旨を明らかにしておかねばならないことを、それぞれ規定している。

5 入札保証金

自治令167条の7は、入札保証金の納付を規定している。

6 開札及び再度入札

自治令167条の8第1項は、入札後直ちに開札すべきこと及び開札における入札者又は当該入札事務に関係のない職員の立会の必要性を規定し、同条2項は、電磁的記録頭出による開札の場合は、自治体の長が入札事務の公正かつ適正な執行の確保に支障がないと認めるときは、入札者及び当該入札事務に関係のない職員を立ち合わせないことができることを規定し、同第3項は入札書の書換え撤回等の禁止を規定し、同第4項は、予定価格の範囲内の価格の入札がないとき、最低制限価格を設けた場合に予定価格の範囲内で最低制限価格以上の価格での入札がないときに再度入札につき規定している。

7 くじによる落札者の決定

自治令167条の9は、落札となるべき同価の入札をした者が二人以上ある場合にくじによって落札者を決定すべきことを規定している。

8 最低価格の入札者以外の者を落札者とするすることができる場合

自治令167条の10第1項は、工事又は製造その他の請負契約の場合は、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって入札した者のその価格では、①当該

契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあると認めるとき、②公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認めるときは、その者を落札者とせず、予定価格の制限内の価格をもって入札した他の者のうち最低の価格をもって入札した者を落札者とすることができることを規定し、同第2項は、工事又は製造その他の請負契約の場合は、①当該契約の内容に適合した履行を確保するために特に必要があると認めるときは、あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって入札した者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を落札者とすることができることを規定している。

第2 指名競争入札の手続

自治令167条の11から13で指名競争入札につき、規定している。

1 入札参加資格等

自治令167条の11第1項は、一般競争入札において入札参加資格等につき規定する自治令167条の4を指名競争入札に準用すると規定している。

2 実績、経営の規模及び状況を入札参加資格とすることの必要性

自治令167条の11第2項は、工事又は製造の請負、物件の買入れその他自治体の長が定める契約につき、指名競争入札の参加資格をあらかじめ定めるべきことと、その内容は自治令167条の5第1項に規定する実績、経営の規模及び状況等の事項を要件とすべきことを定めている。

3 公示

自治令167条の11第3項は、指名競争入札参加資格を公示すべきことを規定している。

4 指名及び通知

- (1) 自治令167条の12第1項は、指名は指名競争入札の参加資格を持つ者の中から選ぶべきことを規定している。
- (2) 同条第2項は、指名をした者に対し、入札について必要な事項を通知すべきことを規定している。
- (3) 同条第3項は、167条の6第2項を準用し、指名競争入札に必要な事項を通知する際、入札参加資格を有しない者による入札及び入札に関する条件に違反した者による入札は無効であることも通知書に記載すべきことを規定している。
- (4) 同条第4項は、総合評価指名競争入札を行おうとする場合は、指名競争において通知等すべきことに加えて、総合評価指名競争入札の方法によること及びその落札者決定基準をも通知すべきことを規定している。

5 一般競争入札の規定の準用

自治令167条の13は、指名競争入札に一般競争入札の規定を準用することを規定している。これによって、必要となる手続事項は、①自治令167条の7－入札保証金の納付又は担保、②自治令167条の8第1項－入札終了後直ちに開札、立会が必要、③同条の8第2項－電磁的記録の提出による場合は長が認めるときに立会不要、④同条の8第3項－入札の撤回等は不可、⑤同条の8第4項－再度入札、⑥同条の9－くじによる落札者決定、⑦同条の10－最低価格の入札者以外の者を落札者とするができる場合、⑧同条の10の2－総合評価指名競争入札の各事項である。

第3 随意契約の手続

随意契約については、契約締結事務についての規定がないため、自治体が定める条例や規則が定めによることになる。県については、後述の千葉県財務規則が定めている。その主な契約事務は、予定価格の作成と見積合わせである。

第4 総合評価一般競争入札の手続

1 落札者の決定基準

自治令167条の10の2第1項、同第2項は、総合評価一般競争入札によることができる場合につき、入札価格とその他の条件を総合して落札者を決定することができることを規定している。その他の条件については、法令に基づいて自治体が決定することになる。公共工事については、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（以下「公共工事適正化法」という。）、公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律施行令（以下「施行令」という。）、公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下「公共工品質確保法」という。）、建設業法があり、これらの法令がその他の条件を規定している。

2 総合評価一般競争入札による場合に必要の手続

総合評価一般競争入札による場合になすべき手続は、以下のとおりである。

(1) 落札者決定基準をあらかじめ定めるべきこと

自治令167条の10の2第3項は、価格その他の条件が当該自治体にとってその契約については最も有利と判断する基準とする落札者決定基準をあらかじめ定めるべきことを規定している。

(2) 学識経験者からの意見聴取

同第4項は、落札者決定基準を定めようとするときは、あらかじめ学識経験者の意見を聴くべきことを規定している。

同第5項は、学識経験者が上記の手続において、落札者を決定するときに改めて学識経験者の意見を聴くべきであるとの意見を述べたときは、落札者を決定す

る前に改めて学識経験者の意見を聴くべきことを規定している。

(3) 公告

総合評価一般競争入札による旨及び落札者決定基準を、公告しなければならない。

第5 総合評価指名競争入札の手続

総合評価指名競争入札と総合評価一般競争入札との手続の違いは、総合評価指名競争入札においては、これによる旨及び落札者決定基準を入札可能な者に周知させる方法が、公告ではなく指名した者に対する通知であることだけである。

第6 せり売りの手続

自治令167条の14は、せり売りの手続について規定している。

第3款 契約の履行確保の手続

第1 契約保証金

自治令167条の16第1項は、自治体は当該自治体の規則で定める率又は額の契約保証金を納めさせなければならないと定め、同条2項は、国債、地方債その他自治体の長が確実と認める担保の提供をもって代えることができることを定めている。これは、同第2項以外の事由による契約保証金の免除を認めない趣旨ではないと解されている。

第2 履行の監督及び検査

自治令167条の15は、適正な履行の確保（以下「履行確保」という。）をするため又は給付の完了の確認（以下「給付完了確認」という。）をするための監督及び検査につき、以下のとおり規定している。

- 1 自治令167条の15第1項は、履行確保又は給付完了確認の監督につき、立会い、指示その他の方法によって行うべきことを規定している。
- 2 同第2項は、履行確保又は給付完了確認の検査につき、これを契約書、仕様書及び設計書に基づいて行うべきことを規定している。
- 3 同第3項は、物件の取替え又は補修等の特約があれば、検査の一部を省略することができることを規定している。
- 4 同第4項は、履行確保又は給付完了確認の監督又は検査につき、専門的知識又は技能を必要とする等の理由で職員が監督又は検査をすることが困難又は適当ではないと認められるときは、職員以外の者に委託してその監督又は検査をさせることができることを規定している。

第4款 特別な契約等

第1 長期継続契約

自治令167条の17は、長期継続契約を締結できる場合として、翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱に支障を及ぼすようなもののうち、条例で定めるものとするを規定している。

第2 物品の契約

- 1 自治令170条は、自治法239条1項の職員の譲受を禁止する物品から、警察法78条1項による都道府県警察が使用している国有財産及び国有の物品は除かれることを規定している。
- 2 自治令170条の2は、その価格が法令で一定している物品、及び売払いを目的とする物品又は不用の決定をした物品で自治体の長が指定するものは、担当職員でも譲受することができるを規定している。
- 3 同条の3は出納を規定し、同条の4は、売払いを目的とする物品、又は不用の決定をした物品は、売却することができるを規定し、同条の5は、自治体が保管する物品の管理は、会計管理者が行うと規定している。

第3節 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 (公共工事適正化法)

第1款 総則

第1 制定の目的

公共工事適正化法1条は、公共工事の入札及び契約につき、その適正化の基本となる事項を定め、①情報の公表、②不正行為等に対する措置、③適正な金額での契約締結等のための措置、④施工体制の適正化の措置を講じ、併せて適正化指針の策定等の制度を整備すること等により、公共工事に対する国民の信頼確保と建設業の健全な発展を図ることを目的とすると規定している。

第2 定義

- 1 公共工事適正化法2条2項は、「公共工事」とは、「国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事をいう。」と規定している。
- 2 公共工事適正化法2条3項は、「建設業」とは、「建設業法2条2項に規定する建設業をいう。」と規定している。

第3 適正化推進の基本となる事項

公共工事適正化法3条は、公共工事の入札及び契約について、適正化が図られるべき事項として、1号にて「入札及び契約の過程や内容の透明性の確保」、同条2号にて「入札及び契約における受注希望者間の公正な競争の促進」、同条3号にて「入札及び契約からの談合その他の不正行為の排除の徹底」、同条4号にて「公共工事の適正な施工が通常見込まれない代金額を定めた請負契約の締結防止」、同条5号にて「公共工事の適正な施工の確保」を規定している。よって、自治体は、同法3条1号から5号に定める事項を基本事項として、入札及び契約の適正化を推進しなければならない。

第2款 情報の公表

第1 発注見通しの公表

公共工事適正化法7条1項は、自治体の長に対し、政令の定めに従い、毎年度、当該年度の公共工事の発注見通しを公表すべきことを規定し、同条2項は、1項の発注見通しに関する事項を変更したときは、変更後の事項を公表すべきと規定している。

第2 契約に関する情報の公表

公共工事適正化法8条は、自治体の長に対し、政令に従い公表すべき事項として、同条1号にて、①入札者の商号又は名称及び入札金額、②落札者の商号又は名称及び落札金額、③入札参加資格を定めた場合の当該資格、④指名競争入札につき、指名した者の商号又は名称、その他政令で定める入札及び契約の過程に関する事項を規定し、同条2号にて、①契約の相手方の商号又は名称、②契約金額、③その他政令で定める公共工事の契約の内容に関する事項を規定している。

第3 その他の事項の公表

- 1 公共工事適正化法9条は、自治体が、前2条に規定する公表事項以外の事項の公表について、条例で必要な規定を定めることができると規定している。
- 2 同法10条は、自治体の長に対し、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律3条（私的独占又は不当な取引制限）又は8条1号（一定の取引分野における競争を実質的に制限）に違反する行為があると疑うに足りる事実があるときは、公正取引委員会に対し、その事実を通知すべき義務を課している。

第3款 入札者又は受注者に課す義務

第1 自治体の責務

入札者又は受注者に課される以下の義務は、自治体にとっては、公共工事の適正化を推進すべき者として、相手方をしてその義務を履行させなければならない責務である。

第2 内訳書の提出

公共工事適正化法12条は、建設業者は、入札に際して入札金額の内訳書を提出すべき義務を負うことを規定している。

第3 一括下請負の禁止

公共工事適正化法14条は、建設業法22条3項は公共工事には適用しないことを規定している。同条項は、例外的に一括下請負が許容される場合を規定しているところ、これが公共工事に適用されない以上、公共工事においては一括下請負が例外なく禁止されることになる。

第4 施工体制台帳・施工体系図

公共工事適正化法15条1項は、建設業法24条の7第1項、2項及び4項についての規定であり、建設業者は、公共工事においては例外なく施工体制台帳を提出すべき義務を負うこと、下請負人は、受注工事を他の業者に請け負わせたときは、公共工事においては例外なくこれを元請人に通知すべき義務を負うこと、建設業者は、下請負人の施工の分担関係を表示した施工体系図を工事関係者が見やすいだけでなく公衆が見やすい場所に備え付けるべきことを規定し、公共工事適正化法15条2項は、公共工事の受注者は、施工体制台帳の写しを発注者に提出すべき義務を負うと規定し、同条3項は、公共工事の受注者は、その発注者から施工技術者の設置状況及び施工体制の実際の点検を求められたときは、これを拒むことができないと規定する。

第4節 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（施行令）

第1款 発注見通しの公表

- 1 施行令5条1項は、自治体の義務として、公共工事の発注見通しの公表につき規定している。ただし、予定価格が250万円を超えない場合及び公共の安全と秩序維持に密接に関連し、自治体の行為を秘密にする必要がある公共工事は、公表から除かれる。公表すべき事項は、①公共工事の名称、場所、期間、種別及び概要、②入札及び契約の方法、③入札時期又は随意契約につき契約締結時期である。
- 2 施行令5条2項から4項は、公表の方法、公表期間についての規定であり、同

条5項は、発注見通しにつき変更の公表時期は10月1日を目処とする規定である。

第2款 公表事項

施行令7条は、自治体が公表すべき事項を定めている。以下は、その公表すべき事項である。

第1 施行令7条1項

同条1項は、1号にて一般競争入札における入札参資格及び入札参加資格者の名簿、2号にて指名競争入札における入札参加資格及びその資格を有する者の名簿、3号にて指名競争に参加する者を指名する基準をそれぞれ公表事項としている。

第2 施行令7条2項

1 施行令7条2項1号から7号

施行令7条2項は、1号にて、一般競争入札において自治令167条の5の入札参加資格に加えて、同条の5の2に基づき、事業所の所在地、経験及び技術適格性の有無を資格とした場合の当該資格、2号にて、一般競争入札につき、入札を希望した者の商号又は名称、入札に参加させなかった者の商号又は名称、及び参加させなかった理由、3号にて、指名競争入札につき、指名した者の商号又は名称、及びその者を指名した理由、4号にて、入札者の商号又は名称、及び入札金額(随意契約を行った場合を除く)、5号にて、落札者の商号又は名称、及び落札金額(随意契約を行った場合を除く)、6号にて、自治令167条の10第2項、同条の13に基づき、最低入札価格者以外の者のうち最低価格入札者を落札者とした場合のその理由、7号にて、同条の10第2項、同条の13に基づき、最低制限価格以上の最低入札価格者を落札者とした場合の最低制限価格未満の価格をもって入札した者の商号又は名称を、それぞれ公表事項としている。

2 施行令7条2項8号—総合評価一般競争入札、総合評価指名競争入札

同項8号は、総合評価一般競争入札又は総合評価指名競争入札を行った場合における公表事項を定めている。以下は、その公表事項である。

(1) 同8号のイ

当該総合評価一般競争入札又は当該総合評価指名競争入札を行った理由

(2) 同8号のロ

落札者決定基準

(3) 同8号のハ

価格及びその他の条件が当該自治体にとって最も有利であるとして落札者を決

定したことにつき、その者を落札者とした理由

(4) 同8号のニ

価格及びその他の条件が当該自治体にとって最も有利であるとして落札者とすべき者を落札者とせず、その価格によっては当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがある場合、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すおそれがある著しく不相当であると認めて、それ以外の者から価格及びその他の条件が最も有利であるとして落札者を決定した場合において、その者を落札者とした理由

3 施行令7条2項9号

施行令7条2項9号は、契約内容について、①同号イー契約相手方の商号又は名称及び住所、②同号ロー公共工事の名称、場所、種別及び概要、③同号ハー工事着手の時期及び工事完成の時期、④同号のニー契約金額を、公表事項と定めている。

第3 施行令7条3項から6項

- 1 同条3項は、同条2項の公共工事につき、契約金額の変更を伴う変更契約をした場合につき、同条2項9号のロからハの事項及び変更の理由を公表すべきと規定している。
- 2 同条4項は、公表の方法につき、公衆が見やすい場所に掲示し、又は公衆の閲覧に供する方法で行うべきと規定している。
- 3 同条5項は、4項の公表につき、5条3項を準用し、閲覧所を設け、又はインターネットを利用すべきことを規定している。この場合、閲覧に供する方法を予め告示しなければならない。
- 4 同条6項は、公表した日（契約の締結前に公表した事項は契約締結日）の翌日から1年間に経過する日までは少なくとも公表しなければならない。

第5節 公共工事の品質確保の促進に関する法律

第1款 基本理念

第1 制定の目的

公共工事品質確保法1条は、公共工事の品質確保が、良質な社会資本の整備を通じて、豊かで安全で良好な環境の自立的で個性豊かな地域社会の形成等に寄与することになり、現在及び将来の世代にわたる国民の利益であるとの基本理念に基づき、公共工事の品質確保に関する基本理念、国等の責務、基本方針の策定等その担い手の中長期的な育成及び確保の促進に関する基本的事項を定めることにより、現在及び将来の公共工事の品質確保の促進を図り、もって国民の福祉の向

上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とすると規定している。

第2 公共工事の定義

公共工事品質確保法2条は、「公共工事」とは、「公共工事適正化法2条2項に規定する公共工事をいう。」と規定している。

第3 基本理念に基づく施策

公共工事品質確保法3条は、公共工事の品質確保の基本理念として、1項にて、公共工事の発注者及び受注者がそれぞれ役割を果たすべきこと、2項にて、価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約が締結されるべきこと、3項にて、公共工事の品質確保の施工技術を有する者を育成し、確保すべきこと、4項にて、発注者の能力及び体制を考慮しつつ、工事の性格、地域の実情等に応じて多様な入札及び契約の方法の中から適切な方法が選択されるべきこと、5項にて、工事の効率性、安全性、環境への影響等が品質確保に重要であることから、より適切な技術又は工夫が重視されるべきこと、6項にて、公共工事の品質は、完成後の適切な点検、診断、維持修繕、その他の維持管理によって確保されるべきこと、7項にて、地域における災害時における対応を含む社会資本の維持管理が適切に行われるよう、地域における品質確保の担い手の育成及び確保について配慮すべきこと、8項にて、入札及び契約の透明性、競争の公正性、談合等の不正行為の排除、及び適正な施工の確保、公共工事の受注者として適格性を有しない建設業の排除等が配慮されるべきこと、9項にて、民間事業者の能力が適切に評価、反映され、技術提案及び創意工夫が活用されるべきこと、10項にて、下請負契約が公正に適正な請負代金で締結され、その請負代金が速やかに支払われる等誠実に履行されるとともに、公共工事に従事する者の賃金その他の労働条件、安全衛生その他の労働環境が改善されるように配慮すべきこと、11項にて、公共工事に関する調査及び設計の品質確保が重要であり、その知識又は技術を有する者の能力が資格等によって適切に評価され、活用されるべきことを、規定している。

第2款 自治体に課す責務

第1 公共工事品質確保のための施策策定責務

公共工事品質確保法5条は、自治体は、公共工事品質確保の基本理念にのっとり、その地域の実情を踏まえて、公共工事の品質確保を促進する施策を策定し、実施する責務を負う、と規定している。

第2 公共工事契約事務についての義務

1 発注関係事務の適切な実施

公共工事品質確保法7条は、公共工事の発注者に対し、発注関係事務の適切な実施のために、基本理念にのっとり、仕様書及び設計書の作成、予定価格の作成、契約方法の選択、契約の相手方の決定、工事の監督及び検査につき、以下のとおりなすべき具体的事務を定めている。

(1) 予定価格の積算方法

同条1号は、予定価格の作成につき、仕様書及び設計書を適切に作成し、その内容に基づき、賃金の実態、資材の市場価格、施工方法の実態を的確に反映させて積算すべきことを規定している。

(2) 予定価格の再度の積算方法

同条2号は、予定価格が原因となって、入札がなかった場合又は落札決定をすることができる入札がなく、再度の入札をする場合につき、予定価格を再度積算すべきであること、その再度の積算方法として、入札参加資格を持つ者や入札した者から参考見積書の提出を受ける等して、適正な積算を速やかに行うべきことを規定している。

(3) 適正な施工が確保される請負代金額にするための措置

同条3号は、入札価格が、その公共工事の適正な代金額を下回っていて、適正な施工が見込まれない場合は、その価格を請負代金として契約すべきではないこと、そのような契約を締結することになることを防ぐため、その判断基準又は最低制限価格の設定等の措置をとるべきことを規定している。

(4) 計画的発注と適切な工期の約定

同条4号は、品質を確保することができる施工能力を持つ建設業者が、手持ち工事の関係等の事情で入札できなくなる事態を防ぐために、発注は計画的に行うべきであること、及び品質を確保した施工をするに足りない期間を工期と定める契約締結を避けるために、建設計画を早めに立ててゆとりをもって発注し、契約に定める工期が短くならないようにすべきであることを規定している。

(5) 施工条件の適切な明示、修正

同条5号は、設計図書（仕様書、設計書及び図面）に施工条件を明示すべきであること、そして設計図書に示した施工条件が工事現場の実態と一致しないことが判明したとか、設計図書に記載していない施工条件について予期できない特別な状態が生じた等の理由で、設計図書を修正する必要があるときは、適切に設計図書を変更し、これに伴い請負代金額の変更、あるいは工期の変更を行うべきことを規定している。

(6) 施工状況の確認、評価

同条6号は、完成後一定期間経過後に、必要に応じて施工状況の確認及び評価をするよう努めるべきことを規定している。

第3 受注者の責務を履行させる責務

1 自治体の責務

公共工事品質確保法8条は、受注者の責務を定めているが、この責務は、自治体が締結する契約につき、公共工事品質確保法が公共工事の品質確保のために課すものであり、他方、自治体は、発注者として、公共工事の品質確保に努めるべき責務を負うのであるから、受注者をしてその義務を履行させるべく、その義務を履行するに必要又は有益な措置を附随的債務として契約書に定めてこれを履行させ、あるいは、法に課された責務の履行を監督し、督促すべき責務を負うものと解すべきである。

2 受注者の責務

- (1) 公共工事品質確保法8条1項は、下請負契約につき、その請負代金額が適正な金額になるように努めるべきことを規定する。
- (2) 同条2項は、受注者に対し、企業としての技術的能力の向上、技術者や技能労働者の育成及び確保、技能労働者等の賃金その他の労働条件、安全衛生その他の労働環境の改善に努めるべきことを規定している。

第3款 多様な入札及び契約の方法

第1 競争参加者の技術的能力の審査

- 1 公共工事品質確保法12条は、公共工事につき一般競争入札又は指名競争入札に付すとき、競争参加者について、工事の経験、施工状況の評価、配置が予定される技術者の経験、その他の技術的能力を審査すべきことを規定している。その結果、総合評価を選定することになり、その総合評価における価格以外のその他の条件としての上記事項を審査の対象とすることになる。
- 2 同法13条は、公共工事につき一般競争入札又は指名競争入札に付すとき、競争参加者につき、若年技術者や技能労働者の育成及び確保、建設機械の保有状況、災害時における工事の実施体制の確保の状況を審査の対象とし、評価すべきことを規定している。その手続が必然的に総合評価になることは、前条と同じである。

第2 多様な入札及び契約の方法

1 様々な方式の選択

公共工事品質確保法14条は、公共工事の性格、地域の実情等に応じて、次条以下に定める方式やその他の方式の選択、あるいはそれらの方式の組合せをする

ことを認めている。しかし、同法には、施行令が制定されていないため、具体的な手続は、自治法、自治令、公共工事適正化法及び同法施行令に基づき、そして、平成26年9月30日の閣議決定「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針の一部変更について」に述べられている事項の趣旨を斟酌しながら行うことになる。

2 競争参加者の技術的提案を求める方式

公共工事品質確保法15条1項から4項は、競争参加者に対し、技術提案を求め、これを審査して落札者を決定する方式を定め、同条5項は、この方式による場合は、あらかじめこれを公表し、その評価後にその結果を公表すべきことを規定している。ただし、施行令5条に定める秘密にする工事は公表されない。

3 競争入札における段階的選抜方式

公共工事品質確保法16条は、技術提案を求める方式による場合において、競争に参加する者が多数であると見込まれるとき等は、当該公共工事に係る技術的能力に関する事項を評価すること等により一定の技術水準に達した者を選抜した上で、これらの者の中から落札者を決定する方式を規定している。なお、当該工事の施工に必要な施工技術を有する者が新規に競争に参加することが阻害されないようにする配慮が求められている。

4 競争入札における技術提案の改善

- (1) 公共工事品質確保法17条1項は、競争参加者から提案された技術につき改善を求めてその改善案を審査の対象とすることを認めている。
- (2) この場合、技術提案の改善に係る過程について、その概要を公表しなければならない。公表を概要に止めた趣旨は、提案された技術の財産的価値が公表によって損なわれるおそれがあることに配慮したものと解する。ただし、施行令5条に定める秘密にする工事は概要も公表されない。

5 競争入札によらない技術提案の審査及び価格等の交渉による方式

- (1) 公共工事品質確保法18条1項は、「当該公共工事の性格等により当該工事の仕様の確定が困難である場合において自らの発注の実績等を踏まえ必要があると認めるとき」であることを要件として、「技術提案を公募の上、その審査の結果を踏まえて選定した者と工法、価格等の交渉を行うことにより仕様を確定した上で契約する」方法を新たに規定している。そして、この方式につき、同条2項は、①技術提案の審査は、中立な立場で公正な審査が行われるようにするため、学識経験者の意見を聴くとともに、当該審査に関する当事者からの苦情を適切に処理する措置を講ずるべきことを規定している。
- (2) 公共工事品質確保法18条3項は、②発注者は、技術提案の審査の結果並びに審査及び交渉の過程の概要を公表しなければならないことを規定している。公表

範囲を概要に止めた趣旨は、技術提案が知的財産であり、詳細に公表すればその財産価値が損なわれるおそれがあることに配慮したものと解される。

6 高度な技術等を含む技術提案を受けた場合の予定価格

- (1) 同法19条は、同法18条1項の場合を除くほか、高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めた場合につき、その審査の結果を斟酌して予定価格を定めることができると規定している。この場合は、学識経験者の意見を聴取しなければならない。
- (2) この場合の契約方法は、競争入札以外の方法にならざるを得ない。

7 地域における社会資本の維持管理に資する方式

同法20条は、地域における社会資本の維持管理の効率的かつ持続的な実施のために必要があると認めるときは、①工期が複数年度にわたる公共工事を一つの契約で発注する方式、②複数の公共工事を一つの契約で発注する方式、③複数の建設業者で構成される組合その他の事業者が競争に参加することができることとする方式を規定している。

第4款 公共工事品質確保法における契約事務の公表義務

- 1 公共工事品質確保法において、契約事務の公表を義務付ける規定は、17条及び18条3項である。いずれも公表の範囲は、概要に止められている。同法17条は、技術提案の改善についての規定であり、この規定に基づく技術提案の改善に係る過程についての概要の公表を義務付ける規定である。同法18条3項は、技術提案の審査及び価格等の交渉による方式における技術提案の審査の結果、並びに審査及び交渉の過程の公表を義務付ける規定である。いずれの規定も、その概要の公表によって発注者と受注者との癒着によって不適正な契約事務が行われることを防ぐ趣旨であると解する。
- 2 公共工事品質確保法17条も同法18条3項も、公表が義務付けられる範囲は、概要である。しかし、公共工事適正化促進法が手続の透明性を求めていることとの整合的解釈並びに公共工事品質確保法17条及び同法18条3項の文理解釈として、少なくとも概要を公表すべきとする趣旨であって、それ以上の詳細を公表してはならないとする趣旨ではないと解する。そして、概要の公表に止める趣旨は、相手方の技術の財産的価値を考慮したものと解するが、一律に知的財産の保護を理由として公表範囲を概要に止めることは相当ではなく、知的財産として登録されているか、どこまで公表すれば知的財産が侵害されるおそれが生ずるのか、その権利者の意向はどうか、その他の事情を考慮して、可能な限り公表すべきと解する。
- 3 公共工事品質確保法17条は、技術提案の改善についての公表義務を定めるも

のであり、同法18条3項は、技術提案型の手続についての公表義務を定めるものである。その他の方式については公表義務が定められていないが、公共工物品質確保法は、公共工事適正化法7条及び8条の適用を排除するものではない。それ故、公共工物品質確保法17条の技術改善型、同法18条1項、2項の技術提案の公募型以外の方式においては、公共工事適正化法7条及び8条が適用され、自治体の長は、同法8条に基づき、施行令で定める公共工事の入札及び契約の過程に関する事項を公表すべき義務を負うものであり、その公表の範囲は概要に止まらないものと解する。

- 4 施行令7条は、前述のとおり、契約事務につき公表すべき事項を詳細に定めている。

第6節 建設業法

第1款 制定の目的

建設業法は、建設業者の資質向上及び建設工事の請負契約の適正化を図ることにより、建設工事の適正な施工を確保して発注者を保護するとともに、建設業の健全な発達を促進し、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

第2款 制定内容

建設業法は、建設業を許可制にし（同法3条）、請負契約につき約定内容を規定して請負契約書の作成を義務付け（同法19条）、下請負につき不当に安い請負代金や一括下請負を禁止し（同法19条の3、22条）、下請負代金の支払を保護し（同法24条の3）、施工体制台帳及び施工体系図の作成を義務付け（同法24条の7）、経営事項審査等を規定している（同法27条の23）。

第7節 その他の法律

第1 建設工事に関する法律

以上の外に、建設工事に係る法律として、下請中小企業振興法、下請負代金支払遅延等防止法があり、建設工事に伴って適用される廃棄物の処理及び清掃に関する法律もある。

第2 物品・委託に関する法令

物品・委託については、「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」や「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」があり、文部科学省通達「学校での消石灰の使用禁止について」もある。

第3章 県の契約事務に係る規則・要綱等

第1節 千葉県財務規則

第1 契約書

1 契約書に記載すべき事項

財務規則96条は、契約書に記載すべき事項を規定しているが、それらの事項は、以下のとおりである。

(1) 必要的記載事項

①契約の目的、②契約金額、③履行期限、④契約保証金

(2) 契約の性質又は目的により該当がある場合に記載すべき事項

①履行場所、②契約代金の支払又は受領の時期及び方法、③監督及び検査、④履行遅滞その他債務の不履行の場合の遅延利息、違約金その他の損害金、⑤危険負担、⑥瑕疵担保責任、⑦契約に関する紛争の解決方法、⑧その他必要な事項

2 変更契約

財務規則97条は、契約内容を変更するときは変更契約書を作成すべきことを規定している。

3 契約書の省略

(1) 財務規則98条1項は、契約書を作成しなくても良い場合として、①1号一指名競争入札又は随意契約であって、代金が100万円を超えない場合、②2号一物品の売払いにおいて買受人が直ちに代金を納付して物品を引き取る場合、③3号一競り売りをするとき、④4号一国等と随意契約を締結する場合で知事が契約書の作成を不要と認めたときを定めている。

(2) 同条2項は、契約書を作成しない場合のうち、財務規則98条1項1号及び4号の場合は、原則として請書を徴しなければならないことを規定している。

第2 契約保証金

1 財務規則99条1項は、契約保証金の金額につき、契約金額の1割以上と定めている。

2 財務規則99条2項は、契約保証金の全部又は一部の納付を免除しうるができる場合として、①1号一履行保証保険契約を締結したとき、②2号一工事履行保証契約を締結したとき、③3号一自治令167条の5第1項及び167条の11第2項に規定する入札参加資格（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）を持つ者と契約する場合であって、その相手方が過去2年間において県、国、他の自治体と同種類同規模の契約を数回以上にわたって締結し、これらを誠実に履行し、かつ契約を履行しないおそれがないと認められるとき、④4号一法令に基づく延納が認められる場合において、確実な担保が提供されたとき、⑤5

号一物品の売り払いにおいて売買代金が即納されたとき、⑥6号一随意契約において、相手方が確実に履行すると認めることができ、契約金額が100万円を超えないとき又は契約の性質により契約保証金を徴する必要がないとき、⑦7号一 国等と契約するときを規定している。

- 3 同条3項は、契約保証金の納付に代えて、国債、地方債、その他確実に認められる担保の提供を受けることができることを規定している。
- 4 同条4項は、前項の担保の価額につき、国債及び地方債は額面金額により、その他の担保は額面額の10分の8以内で換算することを規定している。

第3 検査の実施

- 1 財務規則100条1項は、履行確保又は給付完了確認をするための監督又は検査につき、これを契約担当者又は契約担当者から検査を命じられた職員（検査職員）が行うべきことを規定している。なお、この規定は、自治令167条の15第4項が認める専門的知識又は技能を必要とする監督又は検査を職員以外の者に委託することを否定する趣旨でない。
- 2 同条2項は、検査職員が検査を終えたときは検査調書を作成すべきこと、及び契約金額が100万円を超えないときは、請求書等に検査済みを付記することによって検査調書の作成に代えることができると規定している。

第4 検査受託者の検査報告書

財務規則101条は、自治令167条の15第4項に基づき専門的知識又は技能を必要とする監督又は検査につき、これを委託した者に対し、検査報告書を提出させるべきことを規定している。

第5 代価の支払

- 1 財務規則102条は、代価の支払につき、検査調書又は検査報告書に基づいて行うべきことを規定している。
- 2 財務規則103条は、履行が完了する前の代価の支払の限度額につき、工事又は製造については履行済み部分の代価の10分の9、物件の購入については履行済み部分の代価を超えることができないことを規定している。

第6 入札保証金

- 1 財務規則107条1項は、一般競争入札の入札保証金につき、その金額を見積金額の100分の5以上とすること及び入札保証金を免除することができる場合として、①競争入札に参加しようとする者が保険会社との間に県を被保険者と

する入札保証保険契約を締結したとき、②自治令167条の5の規定により知事が定めた資格を有する者による一般競争入札に付する場合において、当該入札に参加しようとする者が契約を締結しないこととなるおそれがないと認められるときを規定している。

- 2 同条2項は、国債等の担保の提供をもって入札保証金の納付に代えることができること等を規定している。
- 3 同条3項は、落札者が納付した入札保証金につき、契約保証金に充当することを規定している。

第7 公告

- 1 財務規則108条1項は、一般競争入札を行おうとするときは、少なくとも10日前に県報や新聞に掲載する等の方法で、①入札に付する事項、②入札参加資格、③契約条項を示す場所、④開札の日時及び場所、⑤入札保証金、⑥総合評価一般競争入札の場合は、これによること及び落札者決定基準、⑦その他必要と認められた事項を公告すべきことを規定している。
- 2 同条2項は、建設工事の一般競争入札の公告期間は、建設業法施行令6条に定めた見積期間（予定価格が、500万円未満の工事は1日以上、500万円以上5000万円未満の工事は10日以上、5000万円以上の工事は15日以上）によることを規定している。

第8 予定価格

- 1 財務規則109条は、一般競争入札における予定価格を仕様書や設計書等によって算定すべきこと及び予定価格を記載した書面は封書に入れ、開札の際、開札場所に置くべきことを規定している。
- 2 財務規則110条1項は、予定価格を契約金額の総額について定めるべきこと及び例外的にこれを単価とすることができる場合として、一定期間継続して行う製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約を示している。
- 3 同条2項は、予定価格の算定は取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して行うべきことを規定している。

第9 指名競争入札における指名の人数等

- 1 財務規則113条1項は、指名競争入札の場合はなるべく10名以上の者を入札者として指名すべきことを規定している。
- 2 同条2項は、指名競争入札において指名をした者に対する通知につき、①入札に付する事項、②契約条項を示す場所、③開札の日時及び場所、④入札保証金、

⑤その他必要と認めた事項、⑥総合評価指名競争入札の場合は、これによること及び落札者決定基準を通知すべきことを規定している

第10 指名競争入札につき一般競争入札の規定準用

財務規則114条は、一般競争入札についての規定のうち、①財務規則105条の2—建設業法で許可、測量法及び建築士法で登録を認められていない者の除外、②財務規則106条—自治令167条の4第2項の契約除外者の報告、③財務規則107条—入札保証金、④財務規則109条—予定価格の決定、⑤財務規則109条の2、3—予定価格の公表、⑥財務規則110条—予定価格の決定方法、⑦財務規則111条—最低制限価格の各規定を指名競争入札に準用することを規定している。

第11 随意契約によることができる額

財務規則115条は、自治令167条の2第1項1号が認めている一定の金額の範囲内であれば随意契約ができる場合につき、その上限額を規定するものである。これ以外に随意契約ができる場合は、自治令167条の2第1項2号から9号が規定している。

工事又は製造の請負	250万円
財産の買入れ	160万円
物件の借入れ	80万円
財産の売払い	50万円
物件の貸付け	30万円
その他	100万円

第12 相手方

財務規則116条は、随意契約の相手方決定においては、一般競争入札参加資格について参加資格の設定と設定した場合の審査について規定する105条1項1及び指名競争入札参加資格について105条を準用する112条の規定による審査結果を考慮すべきことを規定している。この入札参加資格を持つ者は、参加資格者名簿に登載される（105条3項）。

第13 見積合わせ

1 財務規則116条の2第1項本文は、随意契約によるときは、原則として2人

以上の者から見積書を徴さなければならないこと（以下「見積合わせ」という。）を規定している。これは、随意契約を締結するときは、原則として2人以上の者と交渉すべきことを規定する趣旨と解する。

- 2 同項ただし書きは、その例外として2人以上の者から見積書を徴しないことも許される場合の例示として、①郵便切手等法令等によって価格が定まっている場合、②契約の目的又は性質により相手方が特定される場合を規定している。このただし書きの「見積書を徴しないことができる。」を根拠として、「ただし書きは、見積書を徴しない場合の規定であり、2人以上の者から見積書を徴することの例外規定ではない」と解することは、同項の趣旨及び文理解釈等から、誤りであると解する。
- 3 ただし書きに示された見積合わせをしないことができる場合として規定されている事項は例示であり、その外に見積書を徴し難い場合があり得ることは、「等」の文言に示されている。「千葉県財務規則の運用について（通達）」は、その「等」を具体的に示すものであり、そこに示されている事例は、①1人又は1会社が専有する物品の購入、②他の者から見積書を取る時間的余裕のないとき、③動物、機械、商工見本品、美術品等で他に求め難い特殊な物件の購入、④特殊な修繕、⑤契約の内容の特殊性により相手方が特定されるとき、⑥オープンカウンターで1人又は1会社からのみ見積書の提出があったとき、⑦その他経済状況、当該物品の需給の状況等が比較的安定していて、どこで購入しても値段の差がないときである。
- 4 同2項は、提出した見積書は、書換えや撤回ができないことを規定している。

第14 随意契約につき一般競争入札の規定準用等

- 1 財務規則117条は、一般競争入札についての規定のうち、①財務規則109条—予定価格の決定、②財務規則110条—予定価格の決定方法、③財務規則111条—最低制限価格の各規定を随意契約に準用することを規定している。ただし、予定価格の制限を定める自治法234条3項は、競争入札についての規定であり、随意契約については適用されないため、予定価格は、相手方が提示する価格の相当性を判断する基準とする趣旨であり、その作成方法は、競争入札との比較では、裁量の範囲が幾分かは広いと解することができる。
- 2 財務規則117条は、例外として予定価格を記載した書面を作成するかにつき、これを裁量とすることを規定している。その範囲は、工事又は製造の請負、物件の売買、修繕等の契約であり、かつ①予定価格が100万円を超えないとき、②国等と契約するとき、③財務規則116条の2第1項ただし書に規定する見積書を徴しなくてもよい場合を挙げている。

第2節 要綱等

県の契約事務について制定されている要綱、要領及び手引は、県の契約事務を定める内規である。内規であるから、これに従わないとしても、契約事務が違法となることはないが、要綱等は法令に基づいて作成されていることが多いため、内規に違反することが法令に違反することになることはあり得る。

第4章 県の契約事務の概要

第1節 県が締結する契約の概要

第1 契約件数

県の契約事務の取扱い件数は、平成25年度から平成28年度の4年度を通して、1年度当たり1万件前後で推移している。そのうち、毎年度最も多くの件数を分掌している部は、県土整備部であり、上記4年度の年度当たりの平均件数は、約4568件であり、これを月当たり平均に直せば、約381件となる。他方、総務部の上記4年度の年度当たり平均件数は約335件であり、その月当たり平均件数は、約28件である。県土整備部も総務部も、その事務量の負担の大きさが実感できる件数である。

なお、上記の契約件数は、少額随意契約を除いたものである。

第2 契約金額(年度平均)

契約金額は、上記4年度平均で約2153億4800万円であり、1件当たり単純平均額約2150万円である。そのうち、県土整備部は、上記4年度の年度当たり平均額は約897億2400万円であり、1件当たりの金額は約1964万円である。総務部は、上記4年度の年度当たり平均額は約59億2200万円であり、1件当たりの金額は約1767万円である。

なお、上記の契約金額は、少額随意契約を除いたものである。

第2節 契約事務の分掌

第1 事務分掌の方法

千葉県組織条例6条は、本庁に置く部として、総務部、総合企画部、防災危機管理部、健康福祉部、環境生活部、商工労働部、農林水産部及び県土整備部を定め、千葉県組織規程10条で各部の分掌事務を定めている。そして、それらの分掌事務は、仕事の分野に基づいて規定されている。

第2 県土整備部の分掌事務

契約事務の監査の対象とした県土整備部の分掌事務は、①都市計画及び宅地開発に関する事。②道路に関する事。③河川に関する事。④港湾（漁港を除く。）その他土木に関する事。⑤下水道に関する事。⑥建築の指導に関する事。⑦住宅に関する事。⑧営繕に関する事。と規定されている。

第3 総務部の分掌事務

同じく契約事務の監査の対象とした総務部の分掌事務は、①県の組織及び職員に関する事。②議会及び県の行政一般に関する事。③県の予算、税その他の財務に関する事。④市町村その他公共団体の行政一般に関する事。⑤文書に関する事。⑥私学に関する事。⑦その他他部の主管に属しない事。と規定されている。

第4 契約事務の分掌

その他の部の分掌事務をみても、契約という事務はない。その理由は、各部が分掌する事務には、契約事務を伴うことがしばしばあることから、契約という事務をどこかの部に分掌させることにすれば、分掌事務が重複して所管されることになると考えられたからであると思われる。その結果、各部が、それぞれの分掌事務の処理のために、分類としては同一である契約を、法的には同じ手続で処理することになる。

第3節 契約事務の管理方法

第1 管理上の分類としての区分

- 1 県は、契約事務を管理するため、契約を工事・測量と物品・委託とに大別し、そのそれぞれにつき、自治法234条が定める契約締結方法である一般競争入札、指名競争入札、随意契約の三つの契約方法に分類している。
- 2 県は、ホームページにおいて、県が締結した契約を、締結日が属する年度毎に各部毎に整理して掲載している。そして、各部の契約は、入札方式、調達区分及び工種又は業種という三つの基準で分類している。入札方式は、一般競争入札、指名競争入札及び随意契約の三つの契約方法で分類し、工種又は業種は、相当程度具体的に分離しているため、種類が多くなっている。例えば、県土整備部の工事・測量の頁に掲載されている工種又は業種は39あり、物品・委託の調達種目は30もある。また、工種又は業種は、具体的に分類しているため、県土整備部の契約と総務部の契約を対照すると、管工事、建築一式工事、電気工事の三つの分

類は、双方の部に掲載されている。

第2 規則、要綱等

県は、財務に関して必要な事項を定め、確実に財務に関する事務を処理するために財務規則を定め、そして、その下に、多数の要綱、要領等を定めている。これらの要綱、要領は、総務部は管財課、県土整備部は建設・不動産課で作成している。その外の部署でも、契約事務を所管する部署では、契約事務に係る要綱、要領を作成している。これらの名称も、要綱、要領の外に、規程、基準、ガイドライン、運用、約款、方針、しおり等、複数ある。いずれも、職員が契約事務をする際の内部的規範であり、必要に応じて順次作成されてきたものである。県土整備部と総務部について、これを大別すれば、工事・測量に係るものと物品・委託に係るものとに分かれる。

第4節 契約事務の運用

第1款 工事・測量—総合評価競争入札

第1 取組の始まり

県は、公共工事品質確保法が制定された翌年の平成18年に、公共工事につき、総合評価方式の取り組みを開始し、平成19年10月から本格的にこれを施行した。その取り組みは、最低制限価格、低入札価格調査制度による品質確保、及び県や市町村職員の研修、講習会の実施を内容とするものであった。

第2 制度の概要

1 総合評価方式の適用

県は、千葉県総合評価方式ガイドラインで、予定価格（税込み）5000万円以上の工事については原則として総合評価方式を適用し、例外として、緊急工事等は適用外としている。

2 総合評価方式の種類

総合評価方式は、特別簡易型、簡易型、標準型、高度技術提案型の四つの方式に種類分けされている。その種類分けは、技術的工夫の余地の大小によるものであり、技術的工夫の余地が小さい方から大きい順に向かって、特別簡易型、簡易型、標準型、高度技術提案型となっている。

3 方式の種類別適用基準

予定価格が5000万円から1億5000万円未満の工事については、特別簡易型と簡易型が適用され、前者の適用が原則とされている。1億5000万円以上の工事については、特別簡易型、簡易型、標準型、高度技術提案型が適用され、

簡易型が原則とされている。

4 方式の種類の内容

(1) 特別簡易型

特別簡易型は、①同種工事の実績、経験、工事成績等について記述した技術資料、及び②施工箇所の環境条件（地形、地質、環境、地域的特性等）を踏まえた簡易な施工計画書の提出を求め、それらの資料により技術力と価格との総合評価を行うというものである。

(2) 簡易型

簡易型は、①同種工事の実績、経験、工事成績等について記述した技術資料、及び②発注者が示す仕様に基づき、施工上の工夫等を踏まえた施工計画の提出を求め、それらの資料により技術力と価格との総合評価を行うというものである。

(3) 標準型

標準型は、①同種工事経験、工事成績等について記述した技術資料、及び②発注者が示す標準的な仕様（標準案）に対し、施工上の特定の課題等（施工に伴う安全対策、交通・環境への影響、工期の縮減等）に関する施工上の工夫等の技術提案の提出を求め、それらの資料により技術力と価格との総合評価を行うというものである。

(4) 高度技術提案型

技術的工夫の余地が大きい工事を対象として、より優れた構造上の工夫や特殊な施工方法等を含む高度な技術提案を求めるために、発注者と競争参加者との技術対話を通じて技術提案の改善を行うとともに、技術提案に基づき予定価格を作成した上で、技術提案と価格との総合的な評価を行うというものである。

5 総合評価の実施手順

総合評価方式の手続は、以下の手順で進められる。

入札参加資格要件を設定⇒入札参加資格委員会（1回目）で入札参加資格要件を承認⇒総合評価項目の設定（加算点の設定、評価項目の設定、評価方法・評価基準の設定）⇒総合評価技術審査会（1回目）で設定した総合評価項目を審査⇒学識経験者からの意見聴取（1回目）⇒入札公告⇒入札参加資格確認申請（総合評価項目の判断資料の受付を含む）の受理・確認⇒技術資料の判断・評価⇒入札参加資格委員会（2回目）で入札参加資格を確認⇒入札参加資格確認通知⇒総合評価技術審査会（2回目）で技術資料の判断・評価につき審査・承認⇒（1回目の学識経験者からの意見聴取の際に2回目が必要とされた場合に）学識経験者からの意見聴取（2回目）⇒入札⇒契約

6 評価項目の概要

(1) 特別簡易型の評価項目

評価項目は、区分、項目、細目、標準的な選択区分の四つが設定されている。

区分は、企業の技術力、企業の信頼性及び社会性、千葉県所掌工事における総合評価方式での履行義務違反の三つに分けられている。項目は、区分の細目である。

(2) 簡易型の評価項目

区分と項目は、特別簡易型と同じであり、細目が特別簡易型よりも詳細になっている。工事内容により、自由項目を設定することができる。配点は、特別簡易型よりも高くなっていて、総合評価における価格とその他の条件のうち、後者への配点が高くなっている。

(3) 標準型の評価項目

標準型の区分は、企業の高度な技術力のみであり、項目は、技術提案と工事全般の施工計画の二つであり、細目は、総合的コスト、性能・強度等、環境や交通等の社会的要請、個別テーマの施工計画、施工上配慮すべき事項の提案の五つである。

7 総合評価の方法

個々の契約における評価項目は、ガイドラインに定める評価項目から選び出して当該契約の評価項目を作成し、その項目の配点を技術的評価の基準とする。そして、入札参加資格確認申請をした者から技術資料の提出を受け、これにつき、技術評価の基準を適用して評価し、採点して、技術評価点を算出する。その上で、入札参加資格確認通知をし、入札させる。落札者の決定は、技術評価点を入札価格で割り、その数値が最も高い者が落札者となる。

第3 情報の公表

県が締結した契約は、閲覧及びインターネットで公表するとされている。インターネットによる公表は、インターネットのホームページ「ちば電子調達システム」に掲載する方法で行われている。その情報は、発注見通し、入札予定(公告)、指名案件一覧、入札結果、契約結果、入札参加資格者、入札参加資格者名簿及び指名停止業者である。そして、契約結果に記載されている情報は、契約担当部署、契約日、案件名、契約番号、調達区分、入札方式、工種又は業種、工期、工事・納入場所、工事概要、契約業者名、契約業者住所、契約金額、予定価格、落札金額、落札率である。

第2款 随意契約

第1 随意契約適正化の取組

1 取組の始まり

県は、平成18年度から、随意契約のうち、工事又は製造の請負で1件の契約金額が250万円以上のもの、委託等で1件の契約金額が100万円以上のものを対象に、「千葉県随意契約見直しに関する連絡会議」を設置し、そこでの検討結果に基づき、継続的に、随意契約の見直しに取り組んでいる。

2 見直し基準

随意契約の見直しの基準は、①競争入札になぜできないのか、②随意契約によることができる場合の要件に該当するか、③随意契約の理由が明確であり、公表して県民に説明責任をはたせるか、④長年の慣例になっていないか、というものである。

3 見直しの結果

見直しの結果、随意契約の件数、契約全体に占める割合及び金額とも大きく改善している。改善状況を平成17年度と平成28年度とで比較すると以下のとおりとなる。なお、以下の表は、少額随意契約（自治令167条の2第1項1号の場合）を除いたものである。

	平成17年度	平成28年度
契約総件数	9969件	10411件
随意契約の件数	2694件	1854件
随意契約の件数割合	27.0%	17.8%
随意計画の合計金額	726億6900万円	405億6500万円

第2 情報の公表

県は、平成19年度から契約に係る情報の公表を進め、随意契約の概要及び随意契約を選択した理由を公表している。公表の方法は、官報への掲載の外、県のホームページへの掲載によって行われている。

第3 検査及び指導の強化

1 指導の強化

担当職員の研修を行うこと、随意契約を選んだ理由を決裁の対象とすること、随意契約の見直しを拡充することを内容としている。

2 検査の充実

随意契約を選ぶ理由、根拠条項の適否、競争入札への移行状況も県の会計検査の対象とするとされている。

第4 契約に関する統計調査

随意契約につき統計調査をすることとし、これを毎年度、支出の原因となる契約を対象として、随意契約と契約全体とに分類して調査することとされている。

第3款 要綱等の改定

県は、法令の改正に応じて、あるいは自発的に、要綱、要領及び手引き等を改定し、あるいは新たに制定している。そのうち、工事や工事に係る委託は県土整備部が担当し、物品や委託については、総務部が担当している。

第5章 包括外部監査の視点

第1節 基本的視点

第1 法令の遵守

- 1 自治法252条の37第2項は、包括外部監査が特に意を用いるべきことを規定しているが、その肝要につき、住民の福祉の増進等を規定する同法2条14項、及び組織の合理化等を規定する同法2条15項について述べるのみで、法令遵守を規定する同法2条16項については言及していない。しかし、自治体の事務処理が法令に違反してはならないことは当然のことであることから、自治法252条の37第2項の趣旨は、法令の遵守を監査した上で、自治体が住民の福祉の増進等に努めているかの監査をすべきとする趣旨と解する。そして、住民の福祉の増進等の事務処理は、法令を離れてできることではなく、また、自治体の事務処理に係る法令も、住民の福祉の増進等を基本理念として定められている筈である。それゆえ、包括外部監査は、契約事務の処理につき、法令を遵守して行われているかを先ず監査し、その上で、住民の福祉の増進等に努めているかを監査すべきであると解する。
- 2 ところで、事務処理に係る法令は、事務処理につき行政の裁量に委ねているものもある上、文言自体が抽象的なためその具体的適用は行政の裁量に任されているものと解すべき場合もある。そこで、その裁量の範囲を検討する必要があるが、前述の最判昭和62年3月20日は、自治令167条の2第2項について、自治体の合理的裁量判断を委ねられていることを判示し、また、最判平成25年3月28日は、不動産賃貸借が自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反するかにつき、自治体の諸般の事情を総合考慮した合理的な裁量に委ねられていることを判示している。それゆえ、行政の裁量は、これらの判例で判示されている「合理的裁量」という限定が付されたものであると解することができるが、そこで、この合理的裁量とは何かという疑問が生ずる。これについては、判例が何も述べ

てはしないため、独自の見解を述べれば、合理的裁量とは、判断に際して考慮すべき事情は全て斟酌し、その比較衡量するに際しては、法が示す価値観を基準として、経験則を正しく適用して、住民が納得して受け入れる判断をすることであると解する。

第2 住民の福祉の増進及び効率性等

自治法252条の37第2項は、包括外部監査につき、監査対象自治体の事務の執行が、住民の福祉の増進及び最少の経費で最大の効果を挙げることに努めるべきことを規定する同法2条14項及び組織及び運営の合理化に努めかつ規模の適正を図るべきことを規定する同条15項の規定の趣旨にのつとつてなされているかに意を用いなければならないと規定している。それゆえ、包括外部監査は、自治体が住民の福祉の増進に努めているか、事務処理の効率性や組織の合理化に努めているかを監査する必要がある。

第2節 法令に基づく視点

第1款 契約締結方法

第1 指名競争入札の選択

1 視点の根拠

指名競争入札は、自治令167条の1号から3号のいずれかに該当する事由がある場合にのみ、これによることができる。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 指名競争入札によって締結している契約につき、いかなる事由につき、自治令167条の1号から3号のうち、どの号を適用して指名競争入札によることにしたのか。
- (2) 指名競争入札によることができるとされた事由は、自治令167条の当該契約に適用されている号に該当する事由と認めることができるか。

第2 随意契約の選択

1 視点の根拠

随意契約は、自治令167条の2第1項の1号から9号までの事由がある場合にのみこれによることができる。その判断は、裁量に委ねられているが、合理的裁量の範囲を越えることはできない。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 随意契約により締結した契約について、如何なる事由につき、自治令167条の2第1項の1号から9号までのどの号を適用して随意契約によることにしたのか。
- (2) 随意契約によることができるとされた事由は、自治令167条の2の第1項の当該契約に適用された各号に該当する事由と認めることができるか。

第3 総合評価競争入札の選択

1 視点の根拠

総合評価方式による競争入札は、自治令167条の10の2第1項又は第2項に規定する事由がある場合にのみこれによることができる。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 総合評価競争入札により締結されている契約は、どのような事由に基づき総合評価競争入札によることとされたのか。
- (2) その事由は、自治令167条の10の2第1項又は第2項の総合評価競争入札によることができる場合として定められている要件に該当する事由と認めることができるか。

第2款 一般競争入札の手続

第1 予定価格

1 視点の根拠

競争入札においては、入札金額が予定価格の制限の範囲内でなければ契約を締結することができない（自治法234条3項）。予定価格は、相手方が申し出た価格が、相手方が負う債務の対価として相当な金額であるかを判断するための基準とするために、自治体で作成する価格である。その算定方法につき、財務規則110条2項は、「予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。」と定めている。これは、予定価格は、市場価格や当該契約の内容を考慮して作成すべきことを定めたものである。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

予定価格の作成に際して、当該契約の目的となる物件又は役務の市場価格や契約の内容を考慮しているか。

第2 入札参加資格

1 視点の根拠

自治法234条6項は、入札参加資格を定めることを認め、これを受けて、自治令167条の4、5、5の2は、入札参加資格の内容について規定し、入札に参加できる者を制限することを定めている。これは、契約によって相手方が負う債務を適正に履行しないおそれがある者、その能力を有しない者、あるいは、自治体が契約を締結することが適正ではない者を入札から排除する趣旨である。しかし、これによって入札の機会均等確保、最も有利な契約の締結、そして官製談合の排除という一般競争入札が持つ長所が阻害されるおそれが生ずることがあり得ることは否定できない。それは、一次的には、入札参加者の人数の少なさとして現れるのではないかと考える。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 入札者の人数が少ない契約につき、入札参加資格を定めた目的や理由は何か。
- (2) その目的や理由は、契約の目的や趣旨と整合しているか。
- (3) 入札者が一般競争入札としては少ない場合、入札参加資格の見直しをしているか。

第3 入札保証金

1 視点の根拠

自治法234条4項は、自治体が入札に際して入札保証金を納付させることを認め、自治令167条の7は、入札保証金を納付させるときはその金額又は金額を算定する率を定めることを規定し、財務規則107条は、その金額を算定する率を定め、そのただし書において、入札保証金を免除することができる場合を規定している。そのうち実質的判断が必要となる場合は、同条1項2号の「当該入札に参加しようとする者が契約を締結しないこととなるおそれがないと認められるとき」である。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 入札保証金を免除した契約につき、財務規則107条1項2号が適用されているか。
- (2) 財務規則107条1項2号が適用された契約につき、これに該当するとされた事由はなにか。
- (3) 財務規則107条1項2号を適用して入札保証金を免除している契約につき、これに該当するとされた事由は、財務規則107条1項2号に該当する事由とし

て認めることができるか。

第3款 指名競争入札の手続

第1 入札者の指名

1 視点の根拠

自治令167条の11は、工事又は製造の請負、物件の買入れその他自治体の長が定める契約について、あらかじめ指名競争入札に参加することができる資格を定め、その資格を自治令167条の4に定める者に該当しない者とし、かつ契約の種類及び金額に応じて、自治令167条の5第1項に規定する事項を内容とする指名競争入札参加資格を定め、それらの入札参加資格を持つものから入札できる者を指名する指名競争入札を行うことを認めている。

そして、財務規則113条1項は、なるべく10人以上の者を入札者として指名すべきことを規定している。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 当該指名競争入札参加資格は、その契約の種類や金額に応じて、自治令167条の5第1項が規定する事項を具体的に定めるものであるか。
- (2) 県の入札参加資格登録業者のうち、10人以上の者を指名しているか。

第2 その他

予定価格、入札保証金についての監査の視点は、一般競争入札において述べたところと基本的に同じである。

第4款 随意契約の手続

第1 予定価格の設定

1 視点の根拠

財務規則117条は、随意契約について、予定価格の決定を規定する財務規則109条、予定価格の決定方法を規定する財務規則110条を準用すると定めている。しかし、自治法234条3項は、競争入札についてのみ、予定価格の制限の範囲内の価格で契約を締結すべきことを定めているので、随意契約における予定価格は、契約金額を制限するものとしてではなく、相手方が提出する見積価格が適当であるかを判断する基準である。それゆえ、随意契約における予定価格の決定方法は、競争入札におけるそれとは裁量の範囲が広くなると解する。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

予定価格の決定方法は、随意契約における予定価格決定につき裁量の範囲が広いことを考慮すれば、財務規則110条の趣旨に反しないと認めることができるか。

第2 見積合わせ

1 視点の根拠

財務規則116条の2第1項は、随意契約による場合は、原則として2人以上の者から見積書を徴すべきこと、即ち見積合わせをする必要があることを規定し、その例外として、①郵便切手等法令等によって価格が定まっている場合、②契約の目的又は性質により相手方が特定される等見積書を徴しがたいときは、見積書を徴さないことができることを規定している。この見積合わせの例外につき、「千葉県財務規則の運用について（通達）」が示している事例は、①1人又は1会社が専有する物品の購入、②見積合わせをする時間的余裕のないとき、③動物、機械、商工見本品、美術品等で他に求め難い特殊な物件の購入、④特殊な修繕、⑤契約の内容の特殊性により相手方が特定されるとき、⑥オープンカウンターで1人又は1会社からのみ見積書の提出があったとき、⑦その他経済状況、当該物品の需給の状況等が比較的安定していて、どこで購入しても値段の差がないというものである。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 随意契約において見積合わせをしているか。
- (2) 随意契約において見積合わせをしていない場合、財務規則が定める見積合わせを省略することができる場合に該当する事由があるか。

第3 相手方

1 視点の根拠

財務規則116条は、随意契約の相手方決定においては、入札参加資格の審査結果を考慮して行うべきことを規定している。これは、随意契約の相手方とする者として検討する対象は、入札参加資格者名簿に記載されている者を優先すべきことを求める趣旨と解する。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 随意契約の相手方は、入札参加資格者名簿に記載されているか。
- (2) 随意契約の相手方が入札参加資格者名簿以外の者である場合、その者を契約締結の相手方としたことは、合理的裁量の範囲内か。

第5款 総合評価競争入札

第1 落札者決定基準

1 視点の根拠

総合評価方式は、一般競争入札及び指名競争入札の落札につき、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件を総合考慮して落札者を決定する手続として、自治法234条3項ただし書き、自治令167条の10の2で創設された落札者決定方式である。その落札者決定基準は、価格と価格以外の条件を総合考慮して自治体にとって最も有利なものを選ぶ基準であるが、何が有利かは契約によって異なるから、落札者決定基準は、当該契約の目的や内容に基づいて作成されなければならない。また、最も有利かについての判断が恣意的になることを防ぐため、判断の対象とする事項は、客観的に有利な内容を持つ事項を重視すべきである。そして、主観が入り込む事項を判断対象とする必要がある場合は、それを必要最小限に止めると共に、判断の基準を具体化する必要がある。

2 視点の内容

以上から、以下の視点を作成した。

- (1) 総合評価の判断の対象とする事項は、当該契約の目的や内容に則して選ばれているか。
- (2) 総合評価の判断の対象とする事項は、主観の相違によって判断が左右されないものであるか。
- (3) 主観の相違によって判断が左右される事項が総合評価の対象とされている場合、そのような事項は、必要最小限に止められているか。

第2 学識経験者の意見聴取

1 視点の根拠

自治令167条の10の2第4項は、落札者決定基準を定めようとするときは、あらかじめ学識経験者の意見を聴取しなければならないことを規定し、同第5項は、学識経験者からの再度の意見聴取について規定している。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 学識経験者としてどのような人を選んでいるのか。
- (2) 学識経験者の意見は、どのようなものであり、それを落札者決定基準の作成にどのように生かしているのか。

第6款 公共工事適正化法・施行令

第1 情報の公表

1 視点の根拠

公共工事適正化法7条は、毎年度、当該年度の公共工事の発注見通し、その変更後の見通しの公表を義務付け、施行令は、発注見通しを公表すべき公共工事の範囲を予定価格が250万円を超えないと見込まれるもの及び公共の安全と秩序の維持のために自治体の行為を秘密にする必要があるものを除くこと、並びに公表すべき具体的事項及び公表の方法を規定している。そして、公共工事適正化法8条は、入札者の商号又は名称及び入札金額、落札者の商号又は名称及び落札金額、入札参加資格、指名競争入札における指名した者の商号又は名称、その他施行令で定める公共工事の入札及び契約の過程に関する事項の公表を義務付け、施行令7条は、総合評価競争入札につき、総合評価競争入札によることにした理由、落札者決定基準、価格及びその他の条件が最も有利であるとして落札者を決定した理由、総合評価競争入札以外の契約方法において価格以外の理由で落札者を決定した場合の理由、その他の事項をそれぞれ公表すべきと規定している。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 総合評価競争入札につき、これによることとした理由、落札者決定基準、落札者を決定した理由を公表しているか。
- (2) その他、公共工事適正化法及び施行令が公表を義務付けている事項を公表しているか。

第2 入札者及び受注者に課された義務を履行させる責務

1 視点の根拠

公共工事適正化法12条は、公共工事の入札者に対し、入札金額の内訳書の提出義務を課し、同法14条は、公共工事につき例外なく一括下請負を禁止し、同法15条は、施工体制台帳の写しを発注者に提出すべきことを定めている。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 入札者に対し、入札金額の内訳書を提出させているか。
- (2) 相手方に対し、施工体制台帳の写しを提出させているか。

第3 施工体制の適正化

1 視点の根拠

公共工事適正化法15条1項は、下請負契約の代金額が政令で定める金額（4000万円）以上になる場合は、建設工事の適正な施工を確保するため、当該下請負人に係る建設工事の内容等を記載した施工体制台帳を作成し、工事現場に記事すべきと規定する建設業法24条の7第1項、第2項の適用を、全ての建設業者に適用すると規定し、同条2項は、その施工体制台帳の写しを発注者に提出すべきことを規定している。そして、建設業法19条は、建設工事の請負契約の当事者に対し、建設工事の請負契約において工事内容や請負代金額等を記載した請負契約書を作成すべきことを定め、公共工事適正化法12条は、建設業者に対し、入札金額の内訳書の提出を義務付け、公共工事品質確保法3条10項は、公共工事の品質確保のために下請負の公正な契約の締結等を規定している。これらの規定は、公共工事の適正な施工を確保するためには、下請負代金額がその受注した工事内容の代金として適正であることが必要であることに基づき、自治体をして、施工体制台帳を調査させる趣旨と解する。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 相手方である建設業者をして、施工体制台帳、施工体系図、一次下請負以下の下請負の請負契約書の写し、入札価格の内訳書又は工事費用の内訳書を提出させているか。
- (2) 施工体制台帳、施工体系図は、一次下請負以下の下請負人の存在、その受注した工事の施工部分が具体的に分かるものであるか、入札価格の内訳書又は工事費用の内訳書は、施工部分毎に工事費用を明らかにするものであるか。
- (3) 県は、これらの資料の内容を確認し、施工体制台帳等と入札価格の内訳書等とを対照して分析し、一次下請負以下の全ての下請負の代金額がその受注した工事内容に対応して適正化を分析しているか。
- (4) 県は、施工体制台帳、入札価格の内訳書等につき、上記の調査が容易にできるような書式にさせているか。
- (5) 県は、上記の調査によって、一次下請負以下の下請負代金が、その受注した工事内容に対応して適正でなく、適正な施工がなされないおそれがあると認めるべきときに、相手方をしてその是正をさせているか。

第7款 公共工事品質確保法

第1 不正行為の排除

1 視点の根拠

公共工事品質確保法3条8項は、基本理念として、談合、入札談義等関与行為その他の不正行為の排除等を規定している。

- 2 そこで、以下の視点を作成した。
県は、談合等の不正行為の排除のために適切な措置を講じているか。

第2 多様な入札及び契約の方法等

1 視点の根拠

公共工事品質確保法3条10項は、下請負契約が適正な請負代金で締結され、その請負代金が速やかに支払われる等誠実に履行されるとともに、公共工事に従事する者の賃金その他の労働条件、安全衛生その他の労働環境が改善させるように配慮すべきことを規定している。そして、同法13条は、競争に参加する者、参加しようとする者につき、若年の技術者、技能労働者等の育成及び確保の状況その他事項を適切に審査し、又は評価するよう努めなければならないと規定している。これは、下請負契約において公正であることや、労働者の賃金等の労働条件の向上や労働環境の改善に努めていることを、入札又は落札決定の審査において、審査の対象事項とし、これを評価すべきものとして、これらの事項の審査によって優良と判断された建設業者をして落札され、この意味での優良業者による施工によって、公共工事の品質確保を図る趣旨である。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

県は、公共工事に下請負契約について公正である業者、労働条件の向上や労働環境の改善に努めていることを、入札参加資格や総合評価の落札者決定基準に取り入れているか。

第3 公共工事契約締結事務

1 視点の根拠

公共工事品質確保法7条は、公共工事の発注者に対し、①予定価格の作成方法、②予定価格の再度の積算方法、③適正な施工が確保される請負代金額にするための措置、④計画的発注と適切な工期の約定、⑤施工条件の適切な明示、修正、⑥施工状況の確認、評価について規定している。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 公共工事につき、予定価格の作成は、公共工事品質確保法7条1項1号に定める事項を資料としているか。
- (2) その請負代金額によっては適正な施工が見込まれないとする基準又は最低制限価格の設定をしているか。
- (3) 施工条項の確認、評価は、適切な時期に行われているか。

第4 契約事務の公表

1 視点の根拠

公共工事品質確保法17条は、技術提案をした者に対し、その改善の機会を求めた場合の技術提案の改善の過程につき、その概要の公表を義務付け、同法18条は、技術提案公募型において、その技術提案の審査の結果及び交渉の過程につき、その概要の公表を義務付けている。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 公共工事品質確保法17条、同法18条が公表を義務付けている事項を公表しているか。
- (2) 公表している事項は、概要と認めることができる程度の実事が含まれているか。

第8款 契約書の作成手続

第1 契約書の書式

1 視点の根拠

契約書は、これを作成することによって、成立する契約の内容を確認し、契約当事者の認識の同一性を確認することができる。そして、契約書を2通作成して双方が所持すれば、お互いに契約書作成後に何度でも確認することができる。それ故、債務の履行が遅れるとか合意したとおりに履行されないとか、合意内容を曖昧にして履行しないという紛争が生ずることが著しく減少する。しかも、契約について紛争が生じても、債務の内容を特定するに必要な事項が契約書に記載されていれば、契約書に基づいて迅速に紛争を解決することができる。裁判になっても、合意の内容の立証は容易である。それ故、契約書には、当該契約の目的や内容に応じて、債権債務を特定するに足りる事項が記載されていなければならない。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 契約書の記載から債権債務が特定することができるだけの記載がなされているか。
- (2) 債権債務を特定するための記載事項が多く、別の仕様書に記載する場合や図面によらねば債務の特定が不十分になる場合、仕様書や図面が契約書の内容となるような書式で作成されているか。

第2 契約書の記載事項

1 視点の根拠

- (1) 契約書には、当該契約の種類に応じて、或いは契約書の記載事項を定める法令等に従い、記載すべきことを記載しなければならない。しかし、記載すべき事項に漏れがないことを重視して、当該契約の目的や内容を考慮せずに、想定できる状況について全て対応する規定を設けようとすれば、必要性が乏しい条項が多くなり、当該契約にとって重要な条項が多数の条項の中に埋もれ、或いは、条項と条項との関係について解釈上の問題が生じることもある。また、当該契約の個性を軽視し、当該契約の種類に応じて定型化した契約書を使用すれば、ときには、当該契約にとっては奇想天外な契約書が作成されることもあり得る。
- (2) 公共工事適正化法が規定する施工体制台帳の写しの提出等、法令が相手方に対して義務付けている行為や、裁判に証人としての出頭する行為は、これを契約に取り込まない場合、契約に定めた債権としてその行為を求めることができず、その不履行を理由として契約を解除し或いは損害賠償請求することが、著しく困難になることが多い。そして、法律が義務付けている行為は履行されるという保証はない。

2 視点の内応

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 財務規則 9 6 条に定める契約書に記載すべき事項の記載はなされているか。
- (2) 建設工事の請負契約書につき、建設業法 1 9 条に定める事項が記載されているか。
- (3) 当該契約の目的や内容に即して必要な条項が定められているか。
- (4) 当該契約の目的や内容に照らし、これを定める必要性がない条項、又はその必要性が乏しい条項が多く定められ、全体として契約の内容の把握が困難になっていないか。
- (5) 当該契約の目的や内容に照らし、無用な条項、又は奇妙な条項は定められていないか。
- (6) 法令等で相手方に義務付けられているが、当該契約の目的や内容に照らして、これを契約上の債務として規定すべき条項が定められているか。

第 9 款 契約の履行確保

第 1 契約保証金

1 視点の根拠

- (1) 契約保証金は、債務不履行に因る損害を補填する効果を持ち、そのため相手方に債務の履行を促す心理的效果をもつ。財務規則 9 9 条 2 項は、契約保証金を免除することができる場合を規定しているが、契約保証金が履行確保の効果をもつ

ことに鑑み、免除の要件具備の判断は適正に行うべきであり、そして、それが確認できるようにするために報告書を作成すべきである。

- (2) 財務規則 99 条 2 項 3 号は、入札参加資格と過去 2 年間の履行に加えて、「かつ、契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき。」と規定しているが、これは、入札参加資格や過去の履行状況を調査するだけでは足りず、契約締結時における相手方の履行能力を別途調査する必要があるということを規定する趣旨であると解する。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 契約保証金を免除している場合、財務規則 99 条 2 項 1 号から 7 号までのいずれの要件を適用しているか。
- (2) その要件を適用する際、その要件に該当する事実の有無を調査しているか。取り分け、財務規則 99 条 2 項 3 号を適用している場合、入札参加資格や過去の履行状況の調査に加えて、契約締結時における相手方の履行能力を別途調査しているか。
- (3) その調査結果を確認することができるようにするために報告書を作成し、必要な資料を添付しているか。

第 2 履行の監督及び確認

1 視点の根拠

自治法 234 条の 2 第 1 項は、債務の適正な履行を確保するため及び給付の完了を確認するために必要な監督又は検査をすべきことを定め、自治令 167 条の 15 第 1 項は、その監督を立会、指示その他の方法で行うべきことを定め、同条 2 項は、その検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類（電磁的記録を含む）に基づいて行うべきことを定め、同条 4 項は、専門的な知識又は技能を必要とする等の理由により、職員が監督又は検査を行うことが困難又は適当でないときは、職員以外の者に委託して監督又は検査を行わせることを定めている。そして、財務規則 100 条 2 項は、検査につき検査調書を作成すべきことを定め、財務規則 101 条は、検査を委託したときは、受託者をして検査報告書を提出させるべきことを規定している。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 債務の履行の監督及び確認は、法令が求める方法で適正かつ適切に行われているか。
- (2) 履行の監督及び確認につき、どのような書類が作成されているか。

- (3) それらの書類は、履行の監督及び確認につき、法令を遵守して適正に、かつ債務の履行を確保するものとして確認することが分かる程度に具体的に要領良く作成され、疎明資料が添付されているか。

第3節 住民の福祉の増進等からの視点

第1 住民の福祉の増進

1 視点の根拠

自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本としているから、契約事務においても、住民の福祉の増進という意識をもって処理すべきである。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 契約事務において、住民の立場から検討しているか。
- (2) 契約事務において、住民の声に耳を傾けているか。

第2 効率性

1 視点の根拠

契約事務は、仕様書や設計図の作成から始まって、予定価格の作成、入札参加資格の作成、入札の公告、落札決定、契約書の作成、履行の監督及び確認を経て支払まで、様々な手続があり、これに伴って作成する書類も多い。これらの契約事務の処理が非効率であれば、これに要する執務時間が長くなり、職員が増え、人件費が増額することになる。それゆえ、契約事務の処理が効率的に行われるべきことが重要である。事務処理の効率性は、同じ事務処理に要する時間が少ないこと、処理する事務に重複がないこと、処理する事務に過誤が無く、これを修正する時間が必要ないことによって図られる。この様な意味で、事務処理の効率性を図るには、一般論として、研修によって担当者の契約事務の処理能力を向上させると共に、契約事務を整理し、画一化し、書式を統一する必要がある。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 契約事務が整理され、画一化され、書式が整備させているか。
- (2) 契約事務担当職員に対する研修は適切に行われているか。
- (3) 契約事務の処理について手続の要点や書式を説明する手引は整備されているか。
- (4) 契約事務の分掌は、重複せずに適切になされているか。

第3 有効性

1 視点の根拠

契約は、その締結によって、自治体と相手方との間に法律関係を成立させるものであるから、それを成立させる契約事務は的確に行われる必要がある。的確ではない事務処理は役立たず、無駄であるばかりか、その外の事務処理に悪影響を及ぼすことになり、契約の相手方にも影響し、延いては行政に対する信頼を減退させることにもなる。そして、契約事務は、幾つもの手続の積み重ねでもあり、一つの契約につき所管を越えて行われることもあり、重要な契約事務については上司の決裁を受ける必要があるため、作成する書類は、その記載内容が担当者以外の者にも具体的に理解できる内容にすべきである。更に、必ずしも書類の作成が求められていない契約事務についても、例えば法令が定める要件に該当する事実の調査や確認、債務の履行を確実にする履行の監督及び確認は、その事務処理が的確になされたことを、担当者以外の者が容易に理解し、確認することが出来るようにするため、事務処理の報告書を作成すべきである。そして、その書類の記載は、読めば理解できるように具体的事実を文章で記述する書式にする必要があり、かつその記述内容を確認することができる資料を添付する必要がある。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 契約事務は、的確になされているか。
- (2) 契約事務が的確になされたことを、担当者以外の者が確認することができる書類が、作成されているか。
- (3) 特に、法令の適用に係る要件事実を確認する契約事務や履行を確実にする契約事務につき、それを記録する書類は作成されているか。
- (4) それらの書類は、作成事項、作成日、作成者の氏名と所属、そして当該判断をした者、その年月日、場所は当然として、その契約事務の内容として、判断事項、判断の対象、判断の基準、判断の方法及び過程、判断結果が具体的事実として記述されているか。
- (5) それらの書類には、その記載内容の確認に必要な資料と理解するに有益な資料が添付されているか。

第4 経済性

1 視点の根拠

支出を伴う契約においては、相手方による履行の質を確保しながら、契約金額がより少額であることが、自治体にとっては経済的である。しかし、単に契約金額が低額であれば経済性が良いとはいえない。自治体にとっては、相手方が履行に見合う契約金額の支払いを受け、それが相手方の経済活動に充てることも必要だからである。そして、契約が建設工事の請負であり、相手方に下請負がいれば、

その下請負人が受注した工事に見合う請負代金の支払を受け、それをその経済活動に充てることも必要である。更に、相手方やその下請負人が支払を受けた契約金額が、その従業員の昇給等の労働条件向上に充てられれば、消費活動がより活発になる。こうして、支出した契約金が社会で循環して、租税収入も増額する。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 支出を伴う契約において、契約金額を低額にする契約方法が重視され、優先的に行うという意味で、手続の原則とされているか。
- (2) 契約金額が、債務に見合うものとして適正な金額になっているか。
- (3) 落札決定手続において、下請負契約の代金額を発注内容に見合うものに行っている業者、労働条件が良い業者、或いはそのような業者と下請負契約をしている業者を優先しているか。

第5 組織の合理化等

1 視点の根拠

自治体は、住民の生活に必要不可欠な組織であり、処理すべき事務には限り無く、予算もあるため、ともすれば組織が拡大する。組織が大きくなれば、連携が困難になることもある。それ故、組織を無駄に大きくしないこと、組織を効率的に動かすこと、組織の意思決定において、現場の状況を知事が認識することができ、知事の意味が現場に伝わること、異なる組織相互間においてお互いの状況を認識し、意思の伝達ができることを、組織運営の基本とすべきである。

2 視点の内容

そこで、以下の視点を作成した。

- (1) 契約事務において、所管の分掌に重複がないか。
- (2) 契約事務が関連する所管同士の意味の疎通は図られているか。
- (3) 契約事務の担当者の仕事が、知事に対し、管理職の決裁を経て、正しく具体的な情報として、伝えられているか。
- (4) 知事の意味及び理念が、管理職を経て契約事務の担当者に正しく伝わり、その意味及び理念に基づいて契約事務は処理されているか。

第6章 指摘・意見

第1節 指摘と意見の区別

指摘と意見は、これを区別する明確な基準を設定して分別したものではないが、

一応の基準として、当該契約事務が法令に違反し、又は、抵触していると認めて是正を求めるもの、または、効率性、有効性及び経済性の視点から是正をする必要があると認めたものは指摘とし、法令に違反するおそれ又は抵触するおそれがあるものにつきその注意喚起を図り、対応策を提案するもの、又は、効率性、有効性及び経済性の視点から何らかの対応策を必要とするが、適切な対応策を策定するには関連する事項を併せて検討する必要がある場合に、その検討を求めるものを意見とした。

第2節 契約の分類

第1 契約の種類

業務委託契約は、契約書の記述及びその内容に応じて、請負と準委任に振り分けた。元々、請負と準委任との区別は困難なところがあるが、監査対象の契約書は、これを意識して記載していないと思われるため、請負と準委任との区別は困難であった。仮に訴訟になった場合、裁判所が別の判断をする可能性がある。

第2 契約方法

- 1 契約方法とは、契約の相手方を選ぶ方法である。その方法として、一般競争入札、指名競争入札及び随意契約の三種類がある。その外、契約方法として、総合評価一般競争入札及び総合評価指名競争入札とがあり、いずれも落札者の決定を入札価格とその他の条件とを総合評価して行う手続であり、その手続自体は、総合評価一般競争入札と総合評価指名競争とで違いはない。両方をまとめて総合評価競争入札という。以上の外、契約相手を公募するプロポーザルがある。
- 2 簿冊閲覧対象とした契約を契約方法の種類を基準として分類した結果は、以下のとおりである。ただし、簿冊閲覧対象契約の抽出は、県のホームページに掲載されている契約の一覧表に記載されている業種毎に、最も契約金額が高いもの、単価契約の場合は単価が高いものを68件選ぶという方法であったため、県の契約の全体の平均を示すものではない。
- 3 簿冊閲覧対象契約につき、契約方法で整理した表が、3頁の「簿冊閲覧対象契約一覧表」であるが、総合評価指名競争入札は、1件もなかった。これも、県の契約を全て見た結果ではなく、閲覧対象簿冊68件を対象としてのことに過ぎない。参考として述べれば、総合評価指名競争入札の方法による契約がない、あるいは少ないと仮定してその理由を推測すれば、県の総合評価一般競争入札は、入札参加資格が多く項目で規定されている上に、手順が、入札の前に入札参加資格確認申請をさせ、技術資料を受付けて審査して入札参加資格通知をし、その上で入札参加資格確認通知をし、次いで入札の前に技術資料の判断・評価をするとい

うものであり、その実態が指名競争入札に近似しているため、敢えて総合評価指名競争入札という方式を行う必要性がないためと考える。

第3節 指摘及び意見の概要

第1 契約方法の選択

1 指名競争

指名競争16件のうち、7節、11節から15節、32節において、指名競争入札を選択したことにつき、指摘・意見を述べた。その理由は、結局のところ、選択した理由が法令の要件に該当するとは認め難い場合である。なお、選択した理由を記録した書類がないとの指摘・意見の趣旨は、指名競争入札を選んだ理由、その結論を導く前提となる具体的事実、それらの事実の有無の調査方法、調査結果、それらの事実に基づく判断の仕方を具体的に記録した書類がないということであり、その意味では、全ての指名競争入札に当てはまることである。契約事務の効率性を考慮すれば、そのような報告書を作成することは無駄であるとか、そのような執務時間はないということになるかも知れない。しかし、それを読んでも具体的な内容が理解できず、その契約事務の適法性、相当性については、その作成者を信じる外ないというような書類、しかも作成年月日、作成者の氏名及び所属の記載もないような書類では、それを何枚重ねても、その契約事務の適法性、相当性を確かめることはできず、その意味では効用性が低い書類になる。逆に、一度読めば具体的な内容を確認することができる書類は、その契約事務の決裁が正しく行われ、これに基づく次の手続も適法性及び相当性をもって処理できるため、効用性が高い書類となる。

2 随意契約

随意契約により契約相手を選んでいることについて指摘・意見を述べたものは、25節、58節、61節、62節、64節である。その理由は、自治令167条の2第1項各号に該当する事由があるとの判断につき、これを認め難いということである。その判断過程を記録した報告書を作成すべきとする指摘・意見は、基本的には、随意契約を選択した契約の全てに当てはまることである。

3 総合評価競争入札

(1) 総合評価一般競争入札を行っている契約は、1節から5節である。

総合評価競争入札を選択していることについての指摘は、当該契約の判断が、「千葉県総合評価方式ガイドライン」に従っているため、県が行っている全ての総合評価競争入札についていえることである。上記ガイドラインは、「予定価格が5千万円（税込み）以上の公共工事は、原則として総合評価競争入札による」としている。これについての指摘は、総合評価競争入札のこのような運用は、自治

令167条の10の2第1項及び第2項が定める要件事実の該当性を判断したことにはならないため、同法に違反するというものである。

- (2) それは、当該建設工事の請負契約を必ずしも無効にするものではないと解するが、仮にそうであっても、入札価格とその他の条件を総合評価して落札者を決定する範囲が一律に広がるということは、相当ではない。一般競争入札が持つ入札手続の透明性が失われるおそれがある範囲、入札参加の機会均等が損なわれるおそれがある範囲が、いずれも拡大するからである。落札者決定基準の入札価格以外のその他の条件が、必ずしも客観的ではない場合は、落札決定につき外からの不正な影響力の行使があっても、それが見えにくくなる。そのことは、落札者決定過程が公表されないことによって増幅される。公共工事適正化法8条1号は、公共工事の入札及び契約の過程に関する事項の公表を求め、施行令は、7条2項8号で、総合評価競争入札を行った場合は、①総合評価競争入札を行った理由、②落札者決定基準、③価格その他の条件が当該自治体にとって最も有利な申込みとして落札決定をした場合におけるその有利と認めた理由を、それぞれ公表すべきと定めているが、県はこれらの事実を公表していない。
- (3) なお、公共工事品質確保法3条10項は、公共工事の品質確保として、公共工事における下請負の請負代金額が適正な金額でありかつ速やかに支払われること並びに労働者の賃金等の労働条件の向上及び労働環境の改善が配慮されなければならないと規定している。これは、公共工事の落札決定において、そのように努める業者について高い評価を与えるべきとする趣旨である。しかし、県の総合評価基準には、そのような評価項目は設けられていない。
- (4) それゆえ、上記ガイドラインは一旦廃止し、財務規則を法令の改定に合わせて改定した上で、新たに要項から作成し直すべきである。

第2 入札者の人数と入札参加資格

- 1 入札参加資格又は入札者の人数につき指摘又は意見を述べた契約は、1節、5節、37節、39節、45節がある。これにつき指摘・意見を記述していない競争入札も、そのほとんどが入札者の数が数名であり、そして、入札参加資格を定めない競争入札はないため、入札者の人数と入札参加資格についての指摘・意見は、競争入札において共通のものといえる。
- 2 入札者が少ないことの原因が入札参加資格にあるのかにつき、県は、過去においてこれを調査したことがなく、資料がなかった。そこで、入札参加資格の項目につき、その設定によって、競争入札の競争性が不当に制限されることになるのか、契約の目的に照らして相当かを検討したが、入札参加資格を作成する過程を記録した書類がないため、入札参加資格と入札者の人数との因果関係の有無を判

断するに至らなかった。

- 3 建設工事における「建設工事等入札参加業者資格者名簿」の登載者、物品等における「物品等入札参加業者適格者名簿」の登載者は、工種や業種毎に数百名から千名を超える人数がいる場合もあるのに、入札者の数が1件当たり数名に止まっているという状況は、異常に思える。競争性が著しく低下していることは明らかであり、入札参加の機会均等が確保されていないのではないかとの疑いも生ずる。それゆえ、県は入札参加者が少ないことにつき、入札参加資格がどの程度の影響をもたらしているかを調査し、入札者の人数を増やすための対策を講ずる必要があると考える。

第3 予定価格

- 1 予定価格について指摘・意見を記述した契約は、39節、43節、45節、50節、51節、52節、58節、64節がある。予定価格は、自治体が契約を締結する際に、契約金額を決定する基準とするためにあらかじめ作成する金額であり、その作成方法につき、財務規則は、市場価格及び契約内容に応じて作成すべきと定めている。指摘・意見は、予定価格の作成方法が、この財務規則の規定に従っていないという認識に基づくものである。そして、ここでも、予定価格の根拠を確認することができる報告書が作成されていないという問題がある。
- 2 公共工事については、システムを用いて予定価格を作成しているが、そこにどのような項目があり、如何なる事実が入力されているかは、十分に調査することができなかつた。しかし、人工代につき、国の統計表を用いているとの説明があり、その場合は県の人件費の実態に基づいていないのではないかとの疑問を抱いたこともあつた。

第4 入札保証金

入札保証金について指摘・意見を述べた契約は、7節である。

入札保証金は、財務規則107条1項2号が定める「入札に参加しようとする者が契約を締結しないこととなるおそれがないと認められるとき」との事実がある場合である。その事実は具体的な事実でなければならない。そして、その具体的事実があることは、これを確認することができるようにするため、報告書に記録されなければならない。入札者が少ない実態では、落札者となるべき者が契約を締結しないことは事実上あり得ないことと思われるが、仮にそうだとした場合、本来は事前には分からないことであるし、少ない場合も落札者となるべき者が契約を締結しなければそれまでの手続が無駄になるため、入札者が少ないと予想される場合も、入札保証金免除の要件が具備されているか、厳格に判断する必要がある。

ある。

第5 随意契約における見積合わせの省略

- 1 随意契約における見積合わせの省略につき指摘・意見を述べた契約は、23節、27節、58節、64節である。
- 2 財務規則116条の2第1項本文は、随意契約においては、原則として2人以上の者から見積書を徴すべきことを定め、同項ただし書きは、「契約の目的若しくは性質により相手方が特定される等見積書を徴しがたいとき」は見積もり書を徴しないことができると定めている。これは、随意契約においても原則として2人以上の者と交渉すべきとする趣旨と解する。指摘・意見は、これを行わないことについての判断が合理的範囲内にあることにつき疑問が残った場合である。そして、目についたところは、その判断過程についての記録がなく、その適法性、相当性を確認することができないということである。それゆえ、それを記録した報告書を作成することが望ましい。

第6 契約書

1 契約書の書式

- (1) 契約書の書式として、当該契約書の書式では当該契約の債権債務が特定されていることにはならないとの指摘は、1節、3節、4節、10節、27節、29節、39節、45節及び52節で記述した。
- (2) 県は、県の契約について訴訟を提起すること又は提起されることが現実により得るとは考えていないのかも知れないが、契約で定めた内容の債務の履行がなされない場合に、損害賠償請求訴訟を提起しても、契約書だけでは債務を特定することができないのであれば、勝訴することが困難になる。県は、契約書の作成につき、全般的にみて、契約書を効率的に作成することができること、概要が分かり易いことを重視し、債務不履行の抑制、契約を巡る紛争予防、起こった紛争の迅速な解決という契約書の本来的な機能を軽視しているのではないかという印象を抱いた。

2 契約書の記載内容

- (1) 契約書の内容が不適切との指摘・意見は、39節、45節、49節、52節から54節、58節、59節、62節、67節があった。
- (2) 契約書は、当該契約の目的及び内容に応じて作成する必要がある。契約には全て個性がある。その個性に対応せずに作成された契約書は、その内容が自己に不利益な内容になっていても気づき難くなることもあるし、紛争が生じ易くなることもあるし、紛争が生じた場合に契約書に基づいて適切に解決することが困難に

なることもある。契約書の記載内容についての指摘・意見は、そのような理由に基づくものである。なお、67節の契約書は、契約の解除において、県が破産したり、租税の滞納処分を受けたり、営業許可を取り消されること等を想定した滑稽な契約書である。

第7 契約保証金

- 1 契約保証金の免除についての指摘は、8節、14節から19節、25節、28節、29節、31節、32節、34節、36節、37節、39節から41節、42節、45節、46節、48節から55節、58節、60節、61節、63節、65節、68節、合計35節に上った。
- 2 契約保証金は、債務の履行を確保する効果を持つものであり、仮に債務不履行が生じた場合はこれを損害の填補に充てることができるのであるから、契約保証金を支払わせることができることは、自治体にとって有利な制度である。それゆえ、財務規則99条2項の契約保証金免除規定は、厳格に解すべきである。契約保証金を免除する事情は、これを推測すれば、契約保証金を預かっても、これを結局返すことになるなら、預かることは無駄であるから省きたいということかもしれないが、それは無駄な手続ではない。契約保証金を返すときは、債務の履行がなされて、契約保証金預かったことの目的が達成されることになるからである。その利益は、契約保証金の経費よりも遙かに大きいと考える。
- 3 相手方が「契約を履行しないおそれがないと認められるとき」に当たる事由として、「建設工事等入札参加業者資格者名簿」又は「物品等入札参加業者適格者名簿」に登載されていることを挙げることは、誤りである。これらの名簿に登載されていることは、契約締結時において相手方につき債務不履行をしないと認めることができる事由ではない。それは、入札に参加することができる資格があると認められただけの事実過ぎないし、しかも入札参加資格によって入札から排除される可能性もある事実過ぎないからであり、その上、入札参加資格が審査された時期と契約締結時は、必ずしも時期が同じではないからである。

第8 履行の監督及び確認

- 1 履行の監督及び確認について意見を記述した契約は、1節、30節、37節、43節、45節、50節、52節、65節である。
- 2 履行の監督は、履行を確実にし、履行の確認は、不完全履行や瑕疵を見逃した支払を防ぐことになり、これを怠ることは、直ちに大きな損失を招くおそれがある。この履行の確認及び検査を対象とする監査は、特に建設工事において、書類の開示が遅れたために調査が不十分になり、心残りであるが、確実にいえること

は、契約事務の内容を確認することができる書類が作成されているとは言い難いということである。会計を所管する部署が、履行の監督及び確認をした者が適切にそれをしたであろうと信頼する外ないような概略的な書類を作成するだけでは、履行の監督及び確認をしたことにはならない。同じ組織の者との間の相互信頼は必要であるが、人を見て仕事を見ないのであれば、効率的に組織が機能することはありません。仕事が見えるように報告書を作成すべきであり、それが契約事務の適法性、相当性を保ち、他の部署の契約事務の内容を確認することも容易になり、決裁が契約事務の内容を見て適切になされることになり、組織全体として、効率性が向上すると考える。

第9 住民の福祉の増進等

1 住民の福祉

4 5 節で、履行の監督及び確認として記述しているが、その内容は、グラウンド用白線の成分のサンプル検査をすることを求めるものである。県は、そのようなことは不要なことだと認識しているが、契約金額が市場価格と比較して廉価に過ぎるように思え、そのことから、かつて使用されていた有害な消石灰が混入している可能性もあるのではないかとの疑念を生じたがゆえの指摘である。そのようなことはあり得ないとしても、県がサンプル検査をすれば、自分の子どもの健康に県が十分な配慮をしてくれているとの認識が住民に生まれ、それが県の行政全般に対する信頼感を醸成することになり、県の行政事務の処理に有益となるものと考えられる。

2 報告書の作成

入札保証金の免除、随意契約の選択、総合評価競争入札の選択、契約保証金の免除及び履行の監督及び確認等で、契約事務の具体的内容を確認することができる報告書の作成を求めているが、それは、効率性についての考え方の違いによるものである。そのような書類の作成を省き、概要が確認できる書類の作成に止めれば、書類作成の執務時間は大きく減少することは確実である。しかし、それを作成した本人の記憶も時の経過によって薄れるし、そもそも、担当者以外は、その内容を確認することができないのであるから、組織として、その契約事務の内容を把握できないままに、その手続に基づく手続をすることになる。その具体的内容が確認できないならば、その契約時に基づく他の所管の契約事務が困難となり、効率性が低下するし、有効的な協働も困難となる。指揮命令の上下関係においても、決裁が形式化するおそれがあり、情報が管理職に正しく伝わらず、その判断が適切になされなくなるおそれも否定しきれない。報告書の作成には、時間がかかるが、その記載内容が具体的で分かり易く、そして添付された資料が適切

であれば、その後の事務処理の能率は上がり、組織全体としての効率性は向上するし、異なる部署同士の連携も取り易くなるから、報告書の作成を省くよりも、これを作成する方が遙かに効率的であり、有効性があると考える。

3 中小企業及び労働者への支援

総合評価競争入札につき、公共工事品質確保法に基づき、下請負の請負代金が適正であり、速やかに支払う業者、労働者の労働条件の向上や労働環境の改善に努める業者を、公共工事の発注において高く評価すべきであるとの指摘は、中小企業の経営者やそこで働く労働者達の福祉の増進の視点に基づくものであり、支払われた契約金額が大企業に止まり、その取締役達の高額所得になるよりも、中小企業や労働者に対してより多額が支払われ、消費が増えるようにする方が、遙かに経済効率が良いと考えたからでもある。県は、公共工事の多額な予算をもって、地域経済の発展に大きな役割を果たす立場にあり、その役割を法令の趣旨に沿って適切に果たすことが住民の福祉を増進させることになるものと考える。

第4節 指摘及び意見を踏まえての提言

第1 規則及び要綱等の改定及び全体的整理、

規則及び要綱等は、法令の改定に対応していないところがある。そして、要綱、要領及び手引きは、数が多くて把握が困難であり、部分的に重複や矛盾も見受けられる。それは、契約事務を担当する部署がそれぞれ要綱等を作成し、他の部署と協議することなく改定することから生ずることではないかと推測する。そこで、規則、要綱及び要領等の全体を確認し、法令に合わせて改定し、要綱及び要領等を整理し、統廃合することを検討すべきである。そして、その作業は、契約事務に係わる部署全体で連携して行う必要があると考える。

第2 報告書の作成と組織の在り方

作成する書類は、効率性を旨とし、概要を記載するものになっていることが多い。それは、契約事務の具体的内容の確認、理解を困難にし、組織の横の連携においても、上下の管理、指示命令においても、実質的な効率性、有効性を妨げることになるものと考える。それゆえ、契約事務のうち、法令の適用、不適用の判断に係る契約事務、次の手続の前提となる契約事務は、契約事務の具体的内容を記述し、その記述内容を確認することができる資料を添付する報告書の作成を義務付けるべきである。この報告書の作成を中核として、組織の在り方の改革をすることを検討することが、必要かつ有益ではないかと考える。

第3 公共工事の在り方

公共工事は、地域社会に有用な建造物を設置し、これを使用する住民の福祉を増進し、県の予算を地域社会に投下し、地域経済の活性化に寄与する効果を持っていて、自治体の行政事務のうち最も重要な部分である。公共工事適正化法及び施行令ならびに公共工事品質確保法は、この公共工事の在り方を定める重要な法令である。そこに定められている基本的理念として、県が改めて重要なこととして意識すべきことは、情報公表、談合等の不正行為の排除、下請負の保護、建設労働者の保護であると考えられる。県は、これらの基本理念に沿い、かつ法令を遵守して契約事務を行うべきでは当然のことであるが、さらに進んで、具体的施策として、情報公表については、ホームページを改良して住民が知りたい情報への接近を容易にして情報公表を進めること、談合等の対策は、情報提供を待つことから、入札参加状況の年度を超えての推移の分析、入札価格の内訳書の比較対照等により、談合等の不正行為の有無を積極的に調査する方向へ変えること、下請負の保護については、下請負の実態に合わせて分割発注する等、下請負が直接受注することができるようにすること、建設労働者の保護については、賃金等の労働条件及び労働環境につきあるべき水準を示して、労働条件の向上及び労働環境の改善を奨励し、これに応じて労働条件の向上及び労働環境の改善に努めている業者を優遇することを提案する。