

高浜市監査公表第12号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく高浜市職員措置請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定により別紙のとおり公表いたします。

平成29年2月24日

高浜市監査委員 加藤 仁 康

高浜市監査委員 柴田 耕 一

高浜市職員措置請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

代表請求者

共同請求者

共同請求者

共同請求者

共同請求者

共同請求者

共同請求者

2 請求書の提出日

平成28年12月27日（同日文書收受）

3 請求の内容

「平成28年12月27日付け高浜市職員措置請求書」を一部要約して記載

(1) 請求の要旨

ア 当該行為の担当部署など

高浜市長 吉岡 初浩

イ いつどのような行為が行われたか

高浜市は、高浜小学校等の建て替えを行うために平成28年7月13日に入札の公告及び入札説明書等の公表を行った。

この中で「高浜小学校等整備事業 事業契約約款（案）」（以下「約款」という。）（事実証明書1）が公表されているが、この約款に法令等に違反する内容が含まれている。

なお、この事業に対する債務負担行為は、平成28年6月29日開催の高浜市議会6月定例会にて議決が行われている。

ウ 上記イの約款が次の理由により法令等に違反している

(ア) この約款は、「高浜小学校等整備事業仮契約書（案）」（以下「契約書」という。）（事実証明書2）と一体を成すものである。

(イ) この約款第19条では、「事業者は、事前の市の書面による承諾を得た上で、本施設の建設・工事監理業務の全部又は一部を第三者に請け負わせることができる。（以下略）」と規定している。

(ウ) しかし、これは建設業法（昭和24年法律第100号。）（事実証明書3）に違反している規定である。

(エ) 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、いかなる方法をもつてするかを問わず、一括して他人に請け負わせてはならない。」と規定している。また、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。また、同条3項には、「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。」との規定があるが、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（公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）第2条第2項）（事実証明書4）について適用しない（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14条）とされている。

(オ) ところで、本契約における事業の発注者は、誰になるかであるが、内

閣府ホームページ「PFI導入の手引 1基礎編 Q1」(事実証明書5)には、「(PFIは、)あくまで地方公共団体が発注者となり、公共事業として行うもの」と記載されているため、高浜市ということになり、本契約に基づく全ての建設に関する業務は、「公共工事」であるということが出来る。

(カ) 以上のことから、約款第19条の規定は、建設業法に違反していることは、明白である。

エ 高浜市が被る損害の額

違法な契約により交わされる52億500万円

(2) 求める措置

監査委員は、高浜市長に対し、次の措置を講ずるように勧告することを求める。

高浜市が行おうとしている本契約を中止し、約款の内容を見直し、52億500万円の契約を成さないこと。

以上のとおり、地方自治法第242条第1項に基づき、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をする。

事実を証する書面

事実証明書1 高浜小学校等整備事業 事業契約約款(案)(抜粋)(写し)

事実証明書2 高浜小学校等整備事業仮契約書(案)(写し)

事実証明書3 建設業法(昭和24年法律第100号)(抜粋)(写し)

事実証明書4 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(平成12年11月27日法律第127号)(抜粋)(写し)

事実証明書5 内閣府ホームページ「PFI導入の手引 1基礎編Q1」(写し)

(事実を証する書面については、添付を省略した。)

4 請求の受理

本件措置請求は、地方自治法(昭和24年法律第100号。以下「法」という。)第242条第1項の所定の要件を具備するものと認め、平成29年1月12日付けでこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

約款第19条の規定が、建設業法第22条の規定に抵触し、違法若しくは不当

な契約の締結が相当の確実さをもって予測される場合に該当するか否かとした。

2 監査対象部グループ 総務部行政グループ

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成29年2月3日に請求人に対して、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求代表者他4名が出席し、請求書記載事項の補足を含め、次の内容の陳述があった。

- (1) 基本的には、「建設工事は、一括丸投げはいかん」と言っているのに、それが約款では良いと言っている。2か月ぐらい前の議会の中で、神谷利盛議員も質問したと思うが、実際には答えが出ないままになっているかと思う。話を逸らされた気がするので、それはおかしいのではないかという事である。
- (2) 市は、高浜市中央公民館等機能について、建て替えを行う高浜小学校に移転させ、高浜小学校を複合化させる計画をし、現在、●●●を代表企業とするグループを優先交渉権者として、契約に向けた交渉を行っている。
- (3) この事業契約の約款が、ホームページ上に公開されているが、この約款に法令に抵触する内容が含まれているため、本請求を行うに至った。
- (4) 建設業法は、「建設業を営む者の資質の向上、建設工事の請負契約の適正化等を図ることによって、建設工事の適正な施工を確保し、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」として制定された法律である。この法律では、第22条第1項で一括下請けを禁止している。この一括下請け禁止の条項は、発注者を保護するために設けられた規定であるが、第22条第3項では、「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。」としている。つまり、発注者が了解していれば、一括下請けは禁止しないとの規定である。
- (5) 市は、この規定を根拠として、約款第19条第1項、「事業者は、事前に市の書面による承諾を得た上で、本施設の建設・工事監理業務の全部又は一部を第三者に請け負わせることができる。」を規定したと考えられる。
- (6) 次に、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14条で、「公共工事については、建設業法第23条第3項の規定は、適用しない。」と規定している。ここでいう「公共工事」については、同法第2条第2項で、「国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事」と規定している。
- (7) 高浜小学校等整備事業は、PFI方式で行う方針であるが、事実証明書5にあるように、これは内閣府のホームページ「PFI事業導入の手引き」をハードコピーしたものだが、「Q1 PFIとは、…PFIとは何ですか？何を目的としていますか？…」という質問に対し、「あくまで地方公共団体が発注者となり、公共事業として行うもの」と回答している。

(8) これらのことから、高浜小学校等整備事業は、たとえPFI方式で実施したとしても「公共事業」ということになる。

しかし、約款第19条第1項の規定は、建設業法で禁止している「公共工事の一括下請け」を許容する内容となっているので、明らかに「建設業法」及び「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」に抵触していることになる。

(9) このまま、この約款のとおり契約を締結すると、法律違反により、事業契約が無効となるおそれがあり、高浜市に対して、多大な損失を与えることになるので、私たちは、この約款による契約を行わない事を求めるものである。

4 関係職員の調査

平成29年2月3日に総務部長以下2名の職員より、禁止されている一括下請負の該当性について事情聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 高浜小学校等整備事業（以下「本事業」という。）について

本事業は、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。）第2条第2項の規定により実施される特定事業であることを確認した。

なお、これまでの募集及び選定スケジュールと今後の予定については、以下のとおりである。

内 容	日 程
PFI法第5条第3項に定める実施方針の公表	平成28年4月28日
PFI法第7条に定める特定事業の選定及び公表	平成28年6月1日
PFI法第12条に定める債務負担行為の設定に係る議会の議決	平成28年6月29日
入札の広告、入札説明書等の公表	平成28年7月13日
入札説明書等に関する説明会の開催	平成28年7月15日
入札説明書等に関する第1回質問受付締切	平成28年7月25日
入札説明書等に関する第1回質問・回答の公表	平成28年8月18日
入札説明書等に関する第2回質問受付締切	平成28年8月26日
入札説明書等に関する第2回質問・回答の公表	平成28年9月13日
参加表明書の受付締切	平成28年9月30日
入札参加資格審査書類及び入札書類の受付締切	平成28年10月28日
落札者の決定及び公表	平成28年12月22日
基本協定の締結	平成29年1月20日

仮事業契約の締結	平成29年2月13日
事業契約締結に係る議案上程日	平成29年2月24日
事業契約締結に係る議会の議決	平成29年3月定例会

(2) PFI事業契約について

PFI事業契約とは、内閣府民間資金等活用事業推進室（以下「PFI推進室」という。）が公表している契約に関するガイドライン—PFI事業契約における留意事項について—（以下「ガイドライン」という。）3ページ、1. PFI事業契約によれば、「選定事業者(特別目的会社)は選定事業にかかる施設の設計、建設工事、維持・管理及び運営の業務並びにかかる資金調達を行うことにより管理者等の要求する水準の公共サービスを管理者等に対し提供する義務を負い、管理者等（PFI法第2条第3項に定める公共施設等の管理者等）は事業者に対し、提供される公共サービスの対価を支払う義務を負うことなどを規定する、管理者等と事業者との間で結ばれる契約。なお、PFI法第5条第2項第5号及び基本方針においては、「事業契約」とされている。」である。

2 監査委員の判断

本件請求について、請求の要旨及び理由、関係書類の調査、請求人の陳述、関係職員の陳述、事情聴取から判断した結果、違法若しくは不当な契約の締結が相当の確実さをもって予測される場合には該当しないと判断した。その理由は以下のとおりである。

(1) PFI事業契約について

本契約では、約款第5条第1項において、「本事業は、要求水準書に示すとおり、高浜市立高浜小学校、(仮称)高浜児童センター、(仮称)地域交流施設の3施設を対象とする設計業務、建設・工事監理業務、維持管理業務及びこれらに付随し関連する一切の業務により構成する。」とし、同約款別紙4では、「市が事業者を支払うサービスの対価は、①設計及び建設・工事監理業務のサービスの対価、②維持管理業務のサービスの対価から構成される。」としていることから、管理者等の要求する水準の公共サービスを管理者等に対し提供するものであり、提供される公共サービスの対価を支払うものであると理解できる。

よって本契約は、1 事実関係の確認(2)で、示したPFI事業契約である。

(2) PFI事業契約と建設業法の関係

建設業法では、第2条第2項で「建設業」について定義しており、「『建設業』とは、元請、下請その他いかなる名義をもってするかを問わず、建設工事の完成を請け負う営業をいう。」と規定するとともに、同法第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。」とされている。

したがって、PFI事業契約により、事業者（特別目的会社）が建設工事の完成を請け負うということになれば、PFI事業契約は、建設工事請負契約に該当し、建設業法の規制を受けるものと解釈できる。

なお、「請負契約」について、民法（明治29年法律第89号。）第632条は、「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。

そこで、PFI事業契約が「建設工事請負契約」に該当するか否かであるが、前述のとおり「建設業」とは、「建設工事の完成を請け負う営業」と定義されるところ、ガイドラインでは、「選定事業者は選定事業にかかる施設の設計、建設工事、維持・管理及び運営の業務並びにかかる資金調達を行うことにより管理者等の要求する水準の公共サービスを管理者等に対し提供する義務を負い」としていることから選定事業者の資金により、選定事業者自らが建設工事を行うことによって、管理者等の要求する水準の公共サービスを提供する契約であると理解できる。よって、建設工事の仕事の完成を請け負う契約ではないと判断できる。

(3) 発注者について

次に、請求人は、「(PFIは、)あくまで地方公共団体が発注者となり、公共事業として行うものであるから本契約に基づく全ての建設に関する業務は、(市が発注する)公共工事である。」と主張するので、この点について判断する。

PFI推進室が公表しているPFI標準契約1（公用施設整備型・サービス購入型版）第19条第3項によると、「(PFI事業における)工事に関する発注は、選定事業者の責任及び費用負担において行うものとし、工事に関して選定事業者が使用する構成企業等その他の第三者の責に帰すべき事由は、選定事業者の責に帰すべき事由とみなす。」としていることから、PFI事業における工事に関する発注者は、あくまで選定事業者（特別目的会社）を指すと判断できる。

また、国土交通省大臣官房官庁営繕部が公表している官庁施設のPFI事業手続き標準（第1版）の第9編契約項目、9-3-4事業実施体制の解説では「特別目的会社を契約当事者とするPFI事業にあつては、法的には特別目的会社と施工会社との契約関係は公共的色彩を帯びつつも、民々間契約となることから、その発注方式については、一義的には特別目的会社において選択することとなる。」としている。

よって、本事業においても、PFI事業としての発注者は市であるが、その

P F I 事業における建設工事を発注するのは、あくまで事業者（特別目的会社）であり、建設業法第 22 条第 1 項の規定は、事業者（特別目的会社）から建設工事を請け負ったコンソーシアム構成企業等との間の契約において適用されるものであって、市と事業者（特別目的会社）との契約である本契約（P F I 事業契約）には適用されない。

3 結論

以上のことから、建設業法に違反する事実は確認できない。

よって、請求人の主張には理由がなく、その措置の必要も認められないため、本件請求については棄却する。