

江戸川区不適切契約事案の  
検証及び再発防止対策検討委員会報告書

令和7年10月17日

## 目次

第1 本委員会について.....	1
1 本委員会設置の経緯.....	1
2 本委員会の目的・所掌事務.....	2
3 本委員会の構成等.....	3
(1) 委員.....	3
(2) 委員会の独立性・利害関係及び公正性について.....	3
(3) 本委員会の事務局について.....	4
4 留意事項.....	4
(1) 調査方法の限界.....	4
(2) 調査の網羅性についての限界.....	4
5 調査の概要、調査資料.....	5
(1) 本委員会による調査.....	5
(2) 区による調査.....	5
(3) 委員会の開催.....	5
第2 江戸川区における不適切契約の実態.....	6
1 平井東小学校渡り廊下工事の問題 ――本件の端緒.....	6
(1) はじめに.....	6
(2) 本件渡り廊下設置前の状況.....	6
(3) 本件渡り廊下設置の経緯.....	7
(4) 問題発覚及びその後の経緯.....	9
2 多数の分割発注の存在.....	10
(1) 概説.....	10
(2) 区における工事の主な類型.....	10
(3) 主管課工事として実施する工事の契約事務の流れについて.....	11
(4) 業者選定について.....	15
3 全庁的な分割発注の件数など.....	15
(1) 調査結果概要.....	15
(2) 請書工事の分割発注.....	16
(3) 年間単価契約の分割発注.....	17
第3 問題点の指摘、検討・評価.....	19
1 問題の全体像について.....	19
2 分割発注の問題点.....	20
(1) 地方公共団体における契約方法について.....	20
(2) 少額随意契約規定との関係.....	21
(3) 年間単価契約の発注上限額との関係.....	23
(4) 分割発注に係るその他の法令違反について.....	24

3	契約事務全般についての問題点	26
(1)	契約事務フローの構造的問題	26
(2)	見積書徴取に関する問題	28
(3)	価格の合理性に関する問題	30
(4)	現地調査・下見積り等の業者依頼（官業務の民転嫁）について	31
(5)	契約内容・契約書類の不特定・不明瞭による問題	32
(6)	法令適合性について	33
4	建築基準法令に関する問題点	34
(1)	概要	34
(2)	建築基準法の手続規定違反	35
(3)	建築基準法の実体規定違反	35
第4	原因分析	37
1	概要	37
2	法令ないし区における契約制度に関する問題	37
(1)	工事価格の上昇による少額随意契約の適用範囲の実質的減少	37
(2)	随意契約に関する具体的・明確な基準の不存在	38
3	区の組織・構造に関する問題	38
(1)	技術職不足に伴う組織的・構造的な問題	38
(2)	主管課契約に係る「相互牽制」の不存在	40
(3)	相談窓口・既存事例の蓄積がないこと	41
(4)	外部的なチェックについて	41
4	学校・保育施設の特異性	43
(1)	学校施設課における契約状況	43
(2)	子育て支援課における契約状況	44
(3)	教育委員会の独立性について	44
5	職員の認識・姿勢等に関する問題	44
(1)	概説	44
(2)	契約意識の欠如	45
(3)	建築基準法に関する法令遵守意識	47
6	各関係者に関する問題	48
7	業者との関係について	48
8	間接的な原因及び要検討事項	49
(1)	概説	49
(2)	文書管理の問題	49
(3)	区の契約制度全般について	50
(4)	区有建物の管理について	51
9	年間単価契約及び物品契約の原因について	51
(1)	年間単価契約について	51

(2) 物品契約について .....	52
第5 是正の方向性について .....	54
1 概要 .....	54
2 想定される対応策について .....	54
(1) 現実的かつ効果的な組織態勢 .....	54
(2) 法令に適合する契約方法の選択 .....	56
(3) 自治令第167条の2に規定された随意契約規定 .....	57
(4) 年間単価契約について .....	61
(5) 民間事業者との協働・委託 .....	63
(6) 見積書徴取に関する対応策 .....	65
(7) 職員個人・組織としての契約意識の向上に関する対応策 .....	67
3 対応策の検討・策定に対する提言 .....	68
(1) 概要 .....	68
(2) 対応策策定に当たっての基本的な視座 .....	68
(3) 契約制度について .....	70
(4) 組織・態勢について .....	71
(5) 見積書徴取・見積合せに関して .....	71
(6) 今後の契約制度・運用変更に当たっての事業者への説明 .....	72
(7) 策定する対応策のチェックやモニタリングについて .....	72
4 事業者等への委員会としての要望 .....	72
第6 終わりに――委員会の所感 .....	73
別紙 .....	75
第1 職員ヒアリングの概要 .....	75
第2 関連法令抜粋 .....	78

# 第1 本委員会について

## 1 本委員会設置の経緯

江戸川区不適切契約事案の検証及び再発防止対策検討委員会（以下「**本委員会**」という。）は、「江戸川区附属機関の設置に関する条例」（以下「**附属機関設置条例**」という。）に基づき、令和7年2月20日（以下、日付はすべて和暦で記載する。）、江戸川区（以下「**区**」ともいう。）により、設置された<sup>(1)</sup>。

本委員会設置の端緒は、令和6年9月、区の監査委員による定期財務監査の際、区教育委員会事務局学校施設課（以下「**学校施設課**」という。）に対し、令和5年度に施工された区立平井東小学校の渡り廊下新設工事（以下「**本件渡り廊下工事**」と総称する。）に関し、12件の契約が存在し、かつ、すべて同一金額（129万8000円）、同一業者の1者請負であり、関係書類記載の起工理由や工事写真から、分割発注であったことが見受けられる旨の指摘がなされたことであった。

このような監査委員からの指摘を受けて、区は、令和6年10月31日付で「学校施設の請負工事契約における不適切事務の発覚について」のプレスリリースを行ったうえ、同年11月から12月にかけて、区役所内の検証チーム<sup>(2)</sup>により、事案の調査を行った。具体的には、本件渡り廊下工事、及び、学校施設課の令和5年度の**主管課工事**（入札手続によらない、各課長の権限で契約を締結する工事をいう。以下同じ。）を調査範囲として、工事関係資料を確認し、また、同年度の在籍職員等のヒアリングを実施するなどして、不適切な契約の有無や内容について調査を行った（以下「**検証チーム調査**」という。）。その結果、学校施設課において、本件渡り廊下工事に限らず、多数の分割発注が存在することが判明した。

また、学校施設課以外の部署でも（区長部局でも）分割発注や不適切な見積書徴取が行われている可能性が認識されたため、上記の検証チームによる調査と並行して、区の契約を主管する総務部用地経理課（令和7年4月の組織改編の際、「契約課」へと名称変更された。以下、令和7年4月の前後を問わず「**契約課**」と記載する。）により、令和6年11月から令和7年1月にかけて、全庁調査（以下「**用地経理課全庁調査**」という。）を実施した。具体的には、令和元年度から令和5年度分（文書保存年限期間内）の全庁での契約案件について、各主管課に対する文書照会の方法で調査を実施した（各主管課において契約関係書類を確認し回答した。）。その結果、主管課工事8439件のうち1123件、**年間単価契約工事**1万2370件のうち464件、物品購入12万6672件のうち55件が、それぞれ不適切な分割発注の可能性があると把握された<sup>(3)</sup>。

---

(1) 地方自治法第138条の4第3項、第202条の3に規定する附属機関として設置された。

(2) 区長が総務部に、教育長が教育委員会事務局に対し、事案の調査を指示した。教育委員会事務局において、区長部局の協力を得て検証チームを立ち上げ（構成員は、教育委員会事務局教育推進課長、同学校施設課長、総務部職員課長、同用地経理課長、同副参事（法務担当）の5名）、学校施設課の令和5年度の主管課工事について、工事関係資料を確認し、また、同年度の在籍職員等のヒアリングを実施するなどして、不適切な契約の有無や内容について調査を行った。

(3) 区は、令和6年12月25日、検証チーム調査の結果を記者会見にて公表し、また、令和7年

\* 本報告書において、特に断りがない場合、分割発注の件数として摘示する件数は、分割発注後の形式的な契約数ではなく、実際の工事案件数を指す。

不適切な分割発注が多数発見され、区役所内に広く問題が存在するとの認識から、令和7年2月20日、江戸川区議会において附属機関設置条例が改正され（同日公布・施行）、冒頭記載のとおり、本委員会が設置された。

また、同年3月7日には、同条例に基づき、本委員会の組織、運営等に関し必要な事項を定めるため、「江戸川区不適切契約事案の検証及び再発防止対策検討委員会に関する要綱」（以下「**本委員会要綱**」という。）が制定された。

## 2 本委員会の目的・所掌事務

本委員会の目的・所掌事務は、本委員会要綱第2条により、

- ① 不適切契約事案並びに原因究明及び再発防止のために確認が必要とされた事案の検証に関する事項
- ② 前号の検証を踏まえた原因究明及び再発防止対策の検討に関する事項
- ③ その他必要と認められる事項

について協議し、その結果を区長に報告することと定められている。

本委員会は、職員の責任追及や、不適切契約の相手方となった民間事業者との間の法律問題については、目的・所掌事務とはしていない。

本委員会では、分割発注（以下、本報告書では、基本的に分割発注とそれに基づき締結された契約も含めて「**分割発注**」と総称する。）といった不適切な契約方法が取られた事案の検証を端緒としつつ、調査を進める中で、分割発注が長期間にわたって、多数、かつ、庁内の一部部署に限らず行われていた実態に鑑みて、（本件渡り廊下工事の事案も含め）特定の部署・特定の職員がルールを逸脱して引き起こした事案ではなく、区における発注及び契約の態勢（とりわけ随意契約に関する態勢）に関する根本的な問題と捉えることが妥当と判断するに至った。

その観点から、本委員会は、分割発注の問題に限らず、見積書徴取の問題、さらには区全体の相互牽制や事後チェックの在り方も含めた契約全体の過程における問題を広く検証・検討の対象とした。区の契約に関して把握された問題状況の核心に迫るためには、必然的にそれらの問題まで広げる必要があったものである。

併せて、本件渡り廊下工事の事案との関連で、建築基準法令に適合しない計画や契約が行われたことについても、審議の対象とした。

原因究明についても、区において、長年、（区が呼称するところの）「不適切契約」が行われ、それが是正されずに継続されてきたことの原因や背景を中心に検討し、究明を図る

---

1月30日、用地経理課全庁調査の結果等を同様の方法により公表した。なお、後者の公表の際に、分割発注の理由について、件数の多かった課からヒアリングを行うなどして6つの分類をし、また、業者に対しても公表前にアンケートを実施し、その内容についても一部公表した。

こととした。他方、職員の責任追及は本委員会の目的・所掌事務ではないこと、区における発注及び契約の態勢全般に問題が認められるにもかかわらず(同種の分割発注が多数存在したことが明らかとなったにもかかわらず)、たまたま取り上げられている一事案における職員個人の行為や責任にフォーカスすることがミスリーディングとなるとの判断から、個別事案における職員や事業者の具体的関与等の詳細の認定はあえて行わなかった(かつ、仮に調査・認定しようとしても、本委員会の組織や権限等の限界から、実際上困難であったとも考えられる。)

なお、本報告書においては、用地経理課全庁調査の対象年度に合わせて、令和元年度から令和5年度までの5年度分の契約を主たる検討対象としている(ただし、事実の経緯としては、令和元年度より過去の経緯もヒアリングで聴取等した。)

### 3 本委員会の構成等

#### (1) 委員

本委員会の委員は以下のとおりである。

委員長	野村 裕 (弁護士)
委員長職務代理者	中里 浩 (学識経験者)
委員	今井 学 (弁護士)
委員	上野 武 (建築専門家)
委員	楠 茂樹 (学識経験者)

なお、委員長は、本委員会要綱第4条1項に基づき委員間の互選により、委員長職務代理者は、同条第3項に基づき委員長の指名により、それぞれ選任された。

#### (2) 委員会の独立性・利害関係及び公正性について

各委員は、区及び区職員と特段の利害関係を有しない。

うち、野村委員長は第二東京弁護士会から、今井委員は東京弁護士会から、それぞれ推薦を受けて、委員に就任した。

なお、本委員会は、第1回会議において、区の契約状況及び不適切契約の概要に関する説明と質疑は公開で行い、以降は、本委員会要綱第5条2項ただし書きに基づき、協議する事項の内容の秘匿性や、率直な意見交換及び審議の公正性を担保する観点から、非公開で審議を行う旨を議決し、第1回会議の残部及び第2回から第7回会議のすべての審議及び報告書のとりまとめに向けた意見交換を非公開で実施し、途中経過においては、会議が実施されたこと及びその審議項目のみ区のホームページを通じて公開した。

他方、本委員会が審議した結果のまとめである、本報告書については、特に非公開部分を設けず、すべてを公開することとした。審議の経過については上記のとおり非公開で行ったが、本報告書の公開を通じて、本委員会による審議内容・経過に関する説明に代替し、透明性の確保を図るものである。

### (3) 本委員会の事務局について

本委員会要綱第9条に基づき、総務部（契約課、法務課、職員課）が庶務を担当した。加えて、関係各課（子ども家庭部子育て支援課、教育委員会事務局教育推進課、学校施設課、都市開発部施設課、建築指導課）からの事務局員が本委員会からの要望に応じて調査・回答する役割を担った。

学校施設課や子育て支援課といった、分割発注の件数が多かった課の職員にも、委員会の指示に基づき調査の補助に従事させた。

## 4 留意事項

### (1) 調査方法の限界

本委員会は、附属機関設置条例及び本委員会要綱上の委員会の位置付けとしても、区から現に受けた要請としても、委員会が（各委員が自ら）区の全庁における大量の契約について独自に広範な（再）調査を実施することを任務としておらず、法令等に基づく直接・間接強制権限を有するものでもない。

このため、本委員会設置前に実施されていた各調査の結果やその後の区による調査結果等の成果を利用しつつ、追加で必要と考えられた調査については、上記3(3)のとおり、本委員会から事務局（及びその他部署）に指示して実施した。

本委員会の態勢・規模や位置付けから、区が実施した調査や区から提供を受けた資料の内容については、調査は誠実・適正に実施され、内容に虚偽を含むものでないことを基本的な前提として、委員会としての協議等を行った。

当然ながら、専門家から成る委員会として、区から提供を受けた資料や区の説明内容を無条件に受け入れたということではなく、疑問点はその都度確認し、不足・不十分と考えられる部分については追加資料を求めるなどして、事実関係の解明に努めたことを付言する。

### (2) 調査の網羅性についての限界

上記(1)と同様の理由により、本委員会としての調査の中では、区が締結した個別の契約を網羅的に調査することはもとより予定しておらず、区の契約事務に係る態勢や制度についての組織的・構造的な問題についての調査やその対応策についての提示・意見といった点を中心として委員会活動を行ったものである。

そのため、本件に関して派生する個別の問題、例えば、本件渡り廊下工事の施工業者との法的なトラブルへの対応や、個々の職員の処分等の問題について、本委員会として見解を示すことはしない。

ただし、それらの個別事案においても、本件の組織的・構造的な問題を抜きに検討・判断することは不適切であるから、本報告書に記載された意見も参考に、対応されることを期待する。

## 5 調査の概要、調査資料

### (1) 本委員会による調査

本委員会が、委員会設置後に、本委員会ないし委員により、又は、本委員会の指示により事務局において実施した主な調査は以下のとおりである。

- ① 職員ヒアリング  
学校施設課（当時）職員 5名  
区内小学校校長 1名
- ② 他自治体職員ヒアリング 1自治体
- ③ 現地調査 平井東小学校（本件渡り廊下工事）
- ④ 文献調査
- ⑤ その他

### (2) 区による調査

#### ア 本委員会設置前に実施された調査（主要なもの）

- ・ 検証チーム調査（前記1）
- ・ 用地経理課全庁調査（前記1）
- ・ 業者アンケート

#### イ 本委員会設置後に実施された調査

本委員会設置後においても、区としての区民・議会等に対する説明責任の観点から、又は、本員会とは別の目的のために、区において、職員のヒアリング等が実施された。それらの結果をまとめた資料については、本件と関連する資料として、区から本委員会に対し、提供を受けた。

その他、本委員会からの指示に従って、随時、調査が行われ、区から本委員会に対し、提供を受けた。

### (3) 委員会の開催

本委員会は、以下の日程（いずれも令和7年）にて、合計8回開催された。

第1回	3月13日
第2回	4月25日
第3回	5月30日
第4回	6月27日
第5回	7月29日
第6回	9月2日
第7回	10月1日
第8回	10月17日

## 第2 江戸川区における不適切契約の実態

### 1 平井東小学校渡り廊下工事の問題 ——本件の端緒

#### (1) はじめに

令和6年9月、区の監査委員による定期財務監査の過程で、学校施設課に対し、平井東小学校の渡り廊下に係る工事12件の同課の請書による工事発注について、概要、次のような指摘がなされた<sup>(4)</sup>。

- ・ 平井東小学校における請書工事（12件）について、それぞれ工事内容や規模が異なるものの発注において、すべて同一金額（129万8000円）で、かつ同一業者、1者請負であった。そのため工事費の適正確認が不可であった。
- ・ 請書の見積書が「工事一式」とされている（内訳の記載がない）。
- ・ 起工理由や工事写真により、分割発注が見受けられた。
- ・ 契約書に設計図・工事仕様書など資料添付がなく、寸法・規格、施工基準等が不明であった。
- ・ 工事写真が少なく、目的物の写真がないものが多いため、施工の是非が確認不可であった。
- ・ 請負業者以外の2者の添付された見積書の日付及び金額の筆跡が酷似していた。<sup>(5)</sup>

平井東小学校の校舎とすくすくスクールとを結ぶ渡り廊下（以下「**本件渡り廊下**」という。）の設置に関する工事（本件渡り廊下工事）の契約事務等については、それが、一連の不適切契約の発覚の端緒となっており、分割数や工事総額が比較的高額であるという点からも、象徴的な案件と評価される。

まずは、当該案件について本委員会の見解を明らかにする。

#### (2) 本件渡り廊下設置前の状況

平井東小学校の校舎は、昭和37年に建築され、その後増築等がされているところ、建築基準法の定める検査済証（建築基準法第18条第22項）の存在が確認できない状況であった。また、校舎の建築後に改正された建築基準法の規定に違反する、いわゆる「既存不適格」の問題も存在した。既存不適格の具体的な内容としては、事後的に、建築基準法に日影規制が導入されたことによって、これに適合しない状態が生じていた。

平成28年頃、平井東小学校の通学区域内に大規模なマンション建築がされたことにより、令和4年度以降、児童数が増加となり、それまで1学年2クラスであったものが3クラスに

---

(4) こうした内容をもとに、最終的には、令和7年3月7日、「令和6年度教育委員会定期財務監査結果報告書」として、監査結果における指摘事項（不適切な工事契約及び完了確認に関すること）として、公表されている。

(5) この項については、令和6年9月時点の指摘の文書上は記載がなく、脚注(4)の報告書で記載された内容である。

増える可能性が生じ、既存の校舎では教室等が足りなくなる問題が発生した。このとき、区では、上記の建築基準法違反の問題（既存不適格の問題）を認識していたこともあり、同一敷地内に新校舎を増築することは時間もかかり困難であると判断し、平井東小学校の敷地につき敷地分割を行ったうえで、すくすくスクール<sup>(6)</sup>が入る別用途の建築物としてプレハブ建物（以下「**本件プレハブ建物**」という。）を建築することとなった。

### (3) 本件渡り廊下設置の経緯

まず、本件渡り廊下工事が実施された経緯を中心に、本委員会が関係者のヒアリング等を通じて認定または推定した事実を以下記す。本来あるべき事務や手続き、詳細な法的評価等については、項を改めて後述する。

本件プレハブ建物は、令和5年3月に竣工した。

同建物の建築後に本件プレハブ建物と校舎を結ぶ通路（渡り廊下）が必要になることについては、同建物の建築中の段階から事実上話が出ていたものの、その整備に向けた具体的な準備（計画や協議）が進められたのは、関係者の説明からすると同年2～3月頃以降であったと窺われる（平井東小学校から学校施設課に対する、正式な要望書類の類が提出・保管されておらず、本委員会として、具体的な時期の認定に至らなかった。）。

平井東小学校からは、令和5年度も（つまり、竣工後間もない、同年4月にも）、クラス数が前年度より1クラス増になる可能性があるとして、すぐにでも渡り廊下を設置してもらう必要がある、との要望がなされた。

具体的には、学校側は、クラス増が生じれば、今後、本件プレハブ建物に教室を増設したり、これに伴って給食を運んだりすることになる可能性があり、しかし、その場合に、給食の配膳台（台車）を本件プレハブ建物まで運ぶための舗装路がなく、校舎から搬出するためのスロープもなく、校庭の土の上を押して運んだり、雨天時には雨ざらしの状態で給食を運んだりすることになり衛生面でも大きな問題があることなど、渡り廊下を整備しなければ児童の活動に多大な支障が生じる旨、必要性・緊急性を説明した（実際に、令和5年度、学級数が前年度より1クラス増加したが、校舎の部屋をレイアウト変更するなどして対応したため、直ちに渡り廊下が必要との切迫性は一時解消したようである。ただし、平井東小学校の学級数の増加傾向はその後も続いている。）。

学校施設課の職員は、平井東小学校の当該要望は妥当なものであると判断して、渡り廊下の設置を実施する方向で検討を進めることとした。

なお、このように、渡り廊下設置の具体的な必要性が見通されていながら、本件プレハブ建物建築工事と同時並行で早期に整備の計画が進められていなかった事情、本件渡り廊下も建築物として計画通知（民間工事における建築確認申請に相当する手続き）を行う等の法定の手続きが必要であるにも関わらずそれがなされなかった事情については以下のとおりである。

---

(6) 江戸川区すくすくスクール事業条例に基づき、区立小学校に設置される学童クラブと放課後子供教室の双方を兼ね備えた施設

まず、区における工事発注に際しては、修繕であれ、建築であれ、工事を必要とする事象（以下「工事事象」という。）が発生していることが前提となる。

学校施設課にて、まずは、本件プレハブ校舎の完成が優先されており、上記のとおり、当該校舎完成後ないし完成間近となるまでは、本件渡り廊下の設置に向けた検討が具体的に進められることはなかったと窺われる。本件プレハブ校舎の完成前後の時期に至って、工事事象を確認するため、従前、平井東小学校に関する請負工事を受注した実績があり、関連会社が他校で渡り廊下の建築工事を請け負ったこともあるA社に現地調査を依頼することとして、工事担任者及びA社担当者は平井東小学校にて現地調査を行った。

その際、学校施設課では、前記(2)のとおり敷地分割を行ったうえで本件プレハブ建物を建築していたことから、本件プレハブ建物と校舎をつなぐ渡り廊下を設置することは建築基準法上の問題があると認識し、かつ、仮にその問題がなかったとしても、学校の希望する時期に完成するためには、起工工事として実施する（競争入札の手続きを行う）ことでは到底間に合わないと認識していた。このため、契約・発注の方法としては、学校施設課のみで完結する、請書工事による少額随意契約の方法によらざるを得ないと判断していた。本件渡り廊下工事の予定価格が少額随意契約の制限金額130万円を超える場合には（というより、工事の内容から、むしろ当然にその金額を超えるであろうことが見通されていた。）、契約を分割することを想定していた。

現地調査後、A社から本件渡り廊下工事に係る参考見積書が提出されたが、その金額が2000万円を超えており、想定していた金額を大幅に上回っていたため、学校施設課職員らはA社と値下げ交渉を行った。

構造部分の材質を施工業者が提案したアルミ製から鋼鉄製に変更するなどの値下げ交渉を経て、最終的に、工事代金の総額1557万6000円で合意され、予定価格が少額随意契約の制限額を超えるため、各129万8000円、12個の契約に分割して、随意契約として発注する方針で手続きが進められることになった。こうした事実上の合意がされた時点で、図面は施工箇所的位置を示した概要図のみが提出され、12通の見積書は、いずれも内訳の記載がないものであった。

本件渡り廊下工事を分割発注の方法で発注することの是非について、学校施設課内で深刻に議論されることはなく、代替手段が検討・協議されることもなく、また、A社との間でも分割発注することに関する格別の交渉・協議が行われることはなかった。

工事は令和5年4月頃に始まり、コンクリート舗装による通路及びスロープ部分は同年5月頃に完成したが、鉄骨造の屋根と柱については、施工が予定より遅くなり、実際に取付けが完了したのは同年9月～10月頃であった。

学校施設課職員は、本件渡り廊下の完成を待って、契約締結伺書、契約締結決定伺書及び請書兼完了届の作成を進めた。

1件目の件名「平井東小学校校舎側擁壁工事」の契約執行伺書の決裁日は令和5年11月6日であり、契約締結決定伺書の決裁日は同月8日（見積合せの実施日も同日）、請書兼完了届の工期は同月10日から令和6年1月22日、完了及び確認日は同日となっていた。これに基づいて、1件目の工事に対応する請負代金129万8000円が、後日、A社に支払われた。

以降、分割された残 11 個の契約について、日をずらして、同様の処理が行われ、全件について、令和 5 年度中に支払済みとなった。各工事名並びに契約執行伺書の各決裁日及び各工期は、下表のとおりであった。

### 平井東小学校 渡り廊下工事

(合計1557万6000円を、各129万8000円に12分割して発注)

1. 校舎側擁壁工事	R5. 11. 6決裁	工期R6. 1. 22まで
2. 仮設校舎側擁壁工事	R5. 11. 13決裁	工期R6. 1. 23まで
3. 仮設校舎側土間コンクリート工事	R5. 11. 27決裁	工期R6. 1. 29まで
4. 校舎側スロープ工事	R5. 12. 4決裁	工期R6. 1. 30まで
5. 雨水柵設置他工事	R5. 12. 11決裁	工期R6. 1. 31まで
6. 校舎側屋根基礎工事	R5. 12. 18決裁	工期R6. 2. 1まで
7. 仮設校舎側屋根基礎工事	R6. 1. 9決裁	工期R6. 2. 9まで
8. アスファルト舗装工事	R6. 1. 15決裁	工期R6. 2. 12まで
9. 校舎側鉄骨工事	R6. 1. 22決裁	工期R6. 2. 16まで
10. 仮設校舎側鉄骨工事	R6. 1. 29決裁	工期R6. 2. 22まで
11. 仮設校舎側屋根工事	R6. 2. 5決裁	工期R6. 3. 1まで
12. 校舎側屋根工事	R6. 2. 13決裁	工期R6. 3. 8まで

#### (4) 問題発覚及びその後の経緯

前記(1)のとおり、令和 6 年 9 月、定期財務監査の過程において、本件渡り廊下工事につき、不適切な分割発注の疑いがある主管課契約（請書工事）として、指摘を受けた。

区は、前記第 1・1 のとおり、検証チーム調査を実施し、本件渡り廊下工事の契約及び令和 5 年度に学校施設課が発注した学校施設の主管課工事を調査した。また、その後さらに、用地地理課全庁調査を実施し、過去 5 年間分の区の契約全部を対象として調査を行った。

区は、令和 7 年 2 月に、本件渡り廊下について一部破壊検査を実施したところ、複数の箇所において、建築基準法施行令に基づく告示において規定されている基準等に違反<sup>(7)</sup>していることを確認したとのことである。

上記の確認結果を受けて、区は対応を検討した結果、安全性が確認できなかったことから、

---

(7) 区において確認した違反は概ね以下のとおりである。①渡り廊下の屋根の鉄骨と基礎を接合する部分について、基礎に対する定着長さがアンカーボルトの径の 20 倍を満たしていない（建築基準法施行令第 66 条に基づく平成 12 年 5 月 31 日建設省告示第 1456 号・一ハ関係）。②同部分について、アンカーボルトの先端をかぎ状に折り曲げるか、定着金具を設けた形となっていない（同告示・一ハ関係）。③鉄骨柱のベースプレートの厚さがアンカーボルト径の 1.3 倍以上になっていない（同告示・一ホ関係）。④鉄骨と基礎を接合する部分について、アンカーボルトが国土交通大臣の定めるアンカーボルトを使用していない（建築基準法第 37 条に基づく平成 12 年 5 月 31 日建設省告示第 1446 号関係）。⑤渡り廊下の屋根の鉄骨と基礎とを接合する部分について、基礎の立ち上がり部分が 300mm 未満であり、べた基礎及び布基礎の形状を満たしていない（建築基準法施行令第 38 条第 3 項に基づく平成 12 年 5 月 23 日建設省告示第 1347 号・第一 3 三及び 4 一関係）

令和7年3月、本件渡り廊下の屋根と柱部分を撤去した。

## 2 多数の分割発注の存在

### (1) 概説

区による内部調査及び本委員会による調査により、技術職が不在の課のうち、日常的に工事事象が発生する課においては、次に述べるとおり、江戸川区契約事務規則（以下「契約事務規則」という。）や契約事務の手引き（以下、契約事務規則と併せて「**契約事務規則等**」という。）に記載されている契約事務手続の流れ（以下「**契約事務フロー**」という。）とは一部異なる契約事務手続がとられていたことが判明した。

### (2) 区における工事の主な類型

#### ア 競争入札による工事

競争入札（一般競争入札及び指名競争入札の双方を指す）の対象となる工事については、実施予定年度の前年6月頃までに、各主管課から都市開発部施設課に工事要望を提出する<sup>(8)</sup>。都市開発部施設課は、これを受けて、図面確認や現場確認を行い、概算工事費を算出し、主管課に通知する。そのうえで、各主管課が、9月以降、次年度の予算編成過程において概算工事費に基づく予算化を行う。

翌年度（工事実施年度）、主管課が都市開発部施設課に対し、起工依頼をする。そして、都市開発部施設課において現場調査、図面作成、内訳書作成といった設計・積算業務を行い、起工内容、契約内容、設計価格の設定をしたうえで、契約課に契約依頼をし、その後は、契約課において入札手続及び契約手続を行う。契約相手方が選定された（入札手続が終了した）後の、工事管理、現場立会、各種検査については、契約課検査係において行うこととなっている。

上記は、計画的・段階的に工事を実施する場合等、緊急性が高くない場合を想定した形になるが、緊急性が高い場合には、（補正予算等により）予算の手当てをしたうえで、当該年度内において設計・積算から工事を行う場合もあった。

上記のような手続きによる工事を「**起工工事**」と称しており、起工工事の件数は、令和5年度においては、年間82件であった。

#### イ 随意契約による工事（主管課工事）

地方自治法施行令（以下「**自治令**」という。）第167条の2第1項第1号から第9号までに基づいて、随意契約を締結する場合は、工事事象の確認（現地調査）、図面等の作成、見積合せの実施、業者選定、完了検査といった契約の締結及び履行に至る一連の作業について、主管課が実施する（現実の契約事務フローとの相違点は後述する。）。

検査のうち、契約金額が130万円以上の工事については、随意契約によって行われるものであっても、契約課検査係による完了検査が実施される。また、契約金額が50万円以上130万円未満の工事については、任意に契約課検査係による検査を実施できることと

---

(8) 土木部、環境部においては、自ら起工を行うことが一般的である。

なっている。

また、本類型による契約の場合には、契約書に代えて請書を作成することで足りることが多く、その点を捉えて「**請書工事**」と呼称されることもある。

#### ウ 年間単価契約工事

上記各契約手続とは別に、区においては**年間単価契約工事**として、一定の種類の工事のうち、特定の項目についてそれぞれ単価を設定し、当該単価による工事発注を行っている。その基本的な流れは次のとおりである。

まず、契約課が前年度の1月に年間単価契約の締結を希望する事業者を募り、3月中旬以降に工事種別ごとの単価を示したうえで、契約課において、希望者と年度当初（4月1日付け）に当該単価で工事を請け負う旨の年間単価契約の締結をする。工事種別ごとの単価については、東京都財務局が設定している積算標準単価が存在する場合には同単価を、それがない場合には書籍等に掲載されている建設物価の積算資料の単価を、それもない場合には原則3者以上の業者から見積りを取り、その見積書に基づいた単価を設定していた。

各主管課において、工事事象の確認、図面等の作成をしたうえで、契約を締結した業者に対する発注、完了検査といった手続きを実施することとなっている。事業者の選定についても、当然のことながら、年度当初に年間単価契約を締結している業者ということになるが、その中からどの業者と年間単価契約に基づく発注をするかについては主管課に委ねられている。

上記のとおり、各主管課における個別の工事依頼は年度当初の契約に基づく「発注」であり、それ自体は新たな契約ではないものとして整理されている（その当否については後述する。）。

### (3) 主管課工事として実施する工事の契約事務の流れについて

#### ア 予定価格の設定

##### (ア) 契約事務規則等に従った契約事務フロー

本来的には、工事事象の確認（現地調査）のうえで、工事の要否を判断し、主管課（区職員）において図面等の作成を行い、予定価格を設定する。予定価格が、130万円未満の場合は、**主管課契約**として主管課が引き続き契約事務を行うが、予定価格が130万円以上の場合には、原則として、契約課が担当する**契約課契約**となる。

令和6年当時、自治令第167条の2第1項1号及び別表第5により、請負契約については、130万円までの範囲内で各地方自治体の規則で定める額を超えない額につき、少額随意契約として締結できるとされているところ、区では、契約事務規則別表第9により、「1件の予定金額が130万円未満の工事請負契約」と基準を定めていた。

なお、第4・2・(1)に後述するとおり、自治令の改正により、令和7年4月、少額随意契約の上限額が引き上げられ、請負契約については、「200万円までの範囲内」で随意契約が可能となった。本報告書においては、上限が130万円であった当時の法令・規則等を前提として論ずることとする。

(イ) 実際の契約事務手続

a 予定価格の設定について

職員ヒアリング等の結果によると、特に技術職の職員がいない課においては、事務職の職員で図面、見積書等の作成が困難であったことから、現地調査の段階から業者に確認を依頼し、かつ工事が必要だと判断した場合には、当該業者が図面等の作成を行っていた（なお、区の契約事務規則等において、上記過程において、外部の業者が図面等の作成を行うこと自体を禁止しているわけではない。）。

そして、当該業者は、事実上その後の工事を担当することになっていたため、この時点で事実上工事請負業者が決定されていたことになる。事業者には、現地調査や図面等の作成に当たっての対価の支払はされていなかったが、自社が担当することになるという認識のもとに、それらの業務を行っていたものと推察される。区職員においても、実際に工事をする場合には当該業者が工事を請け負うことになる前提で、現地調査の場所や、想定される工事の工種を踏まえた現地調査及び図面等の作成の依頼をしていた。

b 少額随意契約の制限について

参考見積書の金額が 130 万円以上の場合であっても基本的には契約課契約にすることなく、後掲ウの図表のとおり、工事を分割することによって少額随意契約として、主管課契約としていた。

なお、各工事担当職員は、従前に行っていた他の同種工事との比較等により価格が高額であると判断した場合には、価格交渉を行うこともあり、各担当者が適正と考える金額になるよう「値下げ交渉」を行っていた。本件渡り廊下工事においても、値下げが行われた。

イ 工事業者の選定について

(ア) 契約事務規則等に従った契約事務フロー

予定価格が 130 万円以上の契約の場合は、原則として契約課契約となり、入札手続を経て、工事業者が決まることとなる。

予定価格が 130 万円未満の少額随意契約の場合は、主管課契約となり、指名業者登録名簿に登載されている者から選定し見積合せを行う。その際、工事契約は 3 者以上から見積りの徴収をしなければならない<sup>(9)</sup>。

具体的には、「契約執行伺書」を作成し（この際指名業者選定（3 者）も併せて行う。）、課長決裁を受ける。指名業者に対し、仕様書及び設計書の引渡を行い、見積日において、指名業者が提出した見積書のうち予定金額の範囲内の最低価格で見積りをした業者を落札業者とする。

その後、「契約締結決定伺書」、「請書兼完了届」等の必要書類を作成する。前者については、見積合せで徴収した見積書（3 者分）を綴ることとなっている。

---

(9) 契約事務規則第 40 条では、「原則として 2 人以上から見積書を徴さなければならない」と規定されているのに対して、契約事務の手引きにおいては、工事の場合は 3 者以上とされていた。

なお、区のシステム上、「契約執行伺書」、「契約締結決定伺書」及び「請書兼完了届」の3種類の書式が、相互に連動して作成される仕様となっている。

(イ) 実際の契約事務手続

不適切契約とされる場面においては、下見積作成業者と工事契約を締結していた。具体的には以下のとおりである。

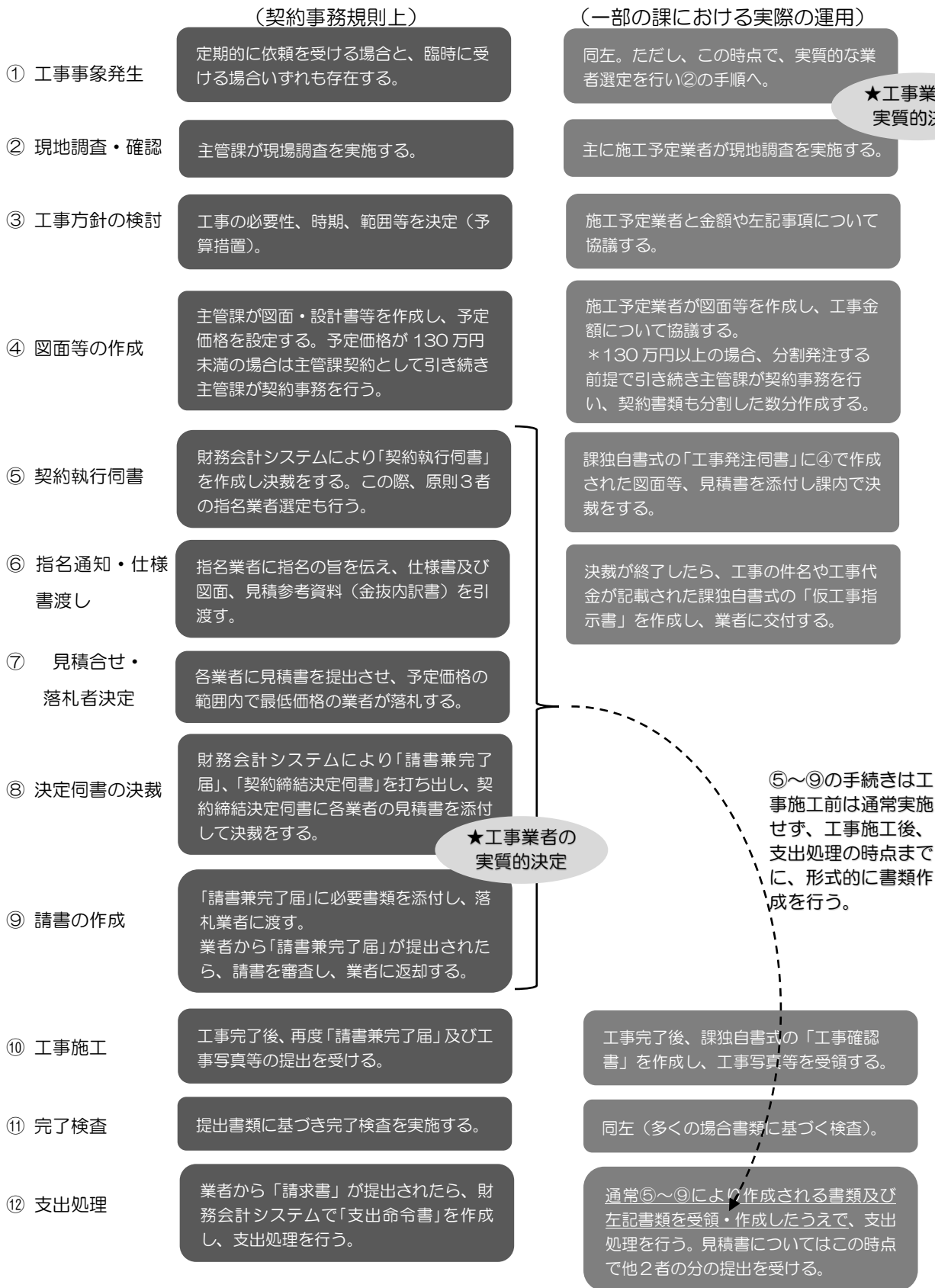
「工事発注伺書」という学校施設課において従前から使用されていた書式に当該業者の見積書及び図面等を添付し、工事発注に係る課内決裁を行い、決裁が完了したら、同課において従前から使用されていた「仮工事指示書」を業者に手交し工事の実施を指示する。

工事の実施と並行し又は工事が完了した段階で、契約締結に関して区共通の財務会計システムから出力する正式な内部決裁書類である契約執行伺書及び契約締結決定伺書の作成を行っていた。上記のとおり、「契約締結決定伺書」には、3者の見積書を添付する必要があるところ、1者分については工事発注伺書作成時の施工業者の見積書をそのまま使用し、残り2者の見積書については、工事終了後に施工業者が作成し、学校施設課がこれを受領することがほとんどであった。また、請書兼完了届に、工事発注伺書作成時に取得した図面等に工事の約款等及び工事写真等を加えたものを添付資料として付していた。工事が完了すると、工事写真等によるか、担当職員が現場確認をする方法のいずれかにより完了検査を行い、また、依頼元の学校としての工事の完了検査・確認を行ったことを証するものとして業者が学校（主に副校長）から工事確認書という課独自書式による確認を実施していた。そして、最後に、業者から請求書の提出を受け、財務システムから共通様式により支出命令書を作成し、支出手続を行っていた。

ウ 図表による契約事務フローの摘示

上記ア、イの契約事務フローについて、図表により摘示したものが、次頁記載の図表となる。同図表からも明らかなおり、契約事務規則等による契約事務フローと、一部の課における実際の事務フローにおいては、工事業者が実質的に決定される時期が異なり、また、見積合せ等の契約者決定手続に関する書類が工事施工後に調整されるという点において違いがある。

〔本件当時の契約事務フロー〕



★工事業者の実質的決定

★工事業者の実質的決定

⑤～⑨の手続きは工事施工前は通常実施せず、工事施工後、支出処理の時点までに、形式的に書類作成を行う。

#### (4) 業者選定について

契約課契約となった場合には入札手続がとられるのは当然として、少額随意契約の場合でも、前記(3)・イ・(ア)のとおり、本来は見積合せが行われるべきであるが、同(イ)のとおり、工事事象の確認（現地調査）の依頼を受けた業者が施工業者になることが多かった。

職員ヒアリングの結果によると、工事事象の確認（現地調査）を依頼する時点で、当該業者がそのまま施工業者になる可能性が高いという認識のもと、

- ① 従前の同一の工事場所での施工実績（例えば、以前当該学校施設で工事を施工したことがある業者）、
  - ② 工種による得手・不得手（例えば、工事の内容により、〇〇の工事であればA業者が得意で、××の工事であればB業者が得意であるなど）、
  - ③ 臨機対応が可能か（「動きがいい」、「迅速な」業者か）、
  - ④ 苦情対応や契約関連書面の提出等も含めた従前の工事实績、
- などを踏まえて、信頼できる業者に依頼をしていたということである。

その際、この選定基準によると特定の業者に依頼が偏りやすくなるため、バランスを取る意図で、新規の業者にも依頼をしたり、過去の受注実績のリストを考慮しつつ偏り過ぎないように配慮したりもしていたようである。もっとも、こうした配慮も、客観的な基準に基づくものではなかったため、依頼をする業者に相当程度の偏りがあると評価せざるを得ない状況となっていた。

なお、本委員会による調査の過程を通じて、業者選定に関して職員に対する金品の授受その他の利益供与といった事実や疑いは現れておらず、区及び本委員会による職員ヒアリングにおいても、いずれの職員も自他の利益供与を否定した。学校施設課において、業者との不必要・業務外での接触について禁止され、その旨の指導がなされていたと述べる職員もいた。

### 3 全庁的な分割発注の件数など

#### (1) 調査結果概要

用地経理課全庁調査において、主管課契約5ヶ年度分14万7481件を全数調査した結果、概ね数百万円規模の契約を中心として、以下のとおり、多数の不適切契約が認められた<sup>(10)</sup>。

	請書工事	年間単価契約工事	物品購入	合計
契約案件数	8439件	1万2370件	12万6672件	14万7481件
不適切な 分割発注	1123件	464件	55件	1642件

また、分割数については、以下のとおり、2分割が全体の約58%、3分割が全体の約20%であったが、10分割以上の分割も39件確認された。

(10) なお、いずれも1億5000万円以下であり、自治法96条1項との関係では問題とならない。後述第3・2・(2)・ア、脚注(13)参照。

	請書工事	年間単価契約工事	物品購入	合計
2分割	542件	367件	43件	952件
3分割	249件	68件	6件	323件
4～6分割	216件	28件	4件	248件
7～9分割	78件	0件	2件	80件
10分割～	38件	1件	0件	39件
合計	1123件	464件	55件	1642件

## (2) 請書工事の分割発注

### ア 部署ごとの件数

主管課工事のうち、請書工事において、分割発注による不適切な契約を締結した部署としては、下表のとおり、小中学校の施設の修繕等を所掌する学校施設課及び保育施設の修繕等を所掌する子育て支援課の2課が、その件数のほとんど（約98%）を占めていた。

部署名	件数
教育委員会事務局学校施設課	1030件
子ども家庭部子育て支援課	66件
外7部14課（各1件から5件）	27件
合計	1123件

### イ 分割発注の理由（対象となった主な工事内容）

分割発注の理由として区が確認した内容は以下のとおりである。

区としては下表①②の工事については緊急性が高いものと分類しているところ、本委員会も、工事内容からすると相当程度の緊急性があったことは是認できるものとする。ただし、そのすべてが後述する5号随契（緊急随意契約）の要件を充足しているものともまで評価するものではなく、一方、下表③～⑥の内に5号随契の要件を充足するものがある可能性を否定する趣旨でもない。

大分類	主な小分類	件数	比率	主な工事内容
①児童・生徒・園児の安全等のため ＜緊急＞ 190件（16.9%）	エアコン修繕（緊急）	64	6%	夏場のエアコン故障等対応
	熱中症対策（緊急）	5	0%	熱中症予防のための庇設置
	不審者対策（緊急）	40	4%	不審者侵入事案を受け柵設置、電磁錠化等
	台風対策（緊急）	47	4%	大型台風接近時の窓フィルム貼付等
②教育活動のため ＜緊急＞ 177件（15.8%）	学級増対応（緊急）	46	4%	学級増に伴う教室改修、渡り廊下工事等
	統合等対応（緊急）	34	3%	学校統合に伴う教室改修、フェンス設置等
	施設補修（緊急）	75	7%	手洗所・非常放送設備修繕、プール補修等
	インフラ（緊急）	28	2%	変圧器・キュービクル修繕、ポンプ取替等
③教育環境の整備のため 172件（15.3%）	校舎校庭整備（環境）	130	11%	LED照明器具取替、教室・屋体床修繕等
	レイアウト変更	16	1%	教室移設、間仕切り設置工事等
	設備整備	30	3%	プールろ過機改修、給食室ダクト工事等
	周年対応	56	5%	10年毎行事に合わせた壁塗装、床改修等
④学校施設の安全性確保のため 217件（19.3%）	エアコン整備（安全）	30	3%	夏場以外におけるエアコン故障等対応
	校舎校庭整備（安全）	136	12%	校舎床改修、校庭不陸整備等
	外壁外構整備	29	3%	フェンス改修、門扉修繕等
⑤周辺住民の要望のため 36件（3.2%）	防砂防球ネット整備	10	1%	防砂ネット・防球ネット嵩上げ工事等
	外構整備	33	3%	スプリンクラー・防音パネル設置等
⑥区の施策推進のため 331件（29.5%）	体育館空調整備	92	8%	避難所機能として屋体への空調設置
	ICT整備	101	9%	校内の教育用ネットワーク構築工事
	トイレ洋便化	46	4%	和式トイレの洋式化工事
	児童生徒携行品	25	2%	児童生徒の教材のための収納設置
	LED化	27	2%	蛍光灯のLED化工事
	避難所機能強化	37	3%	受水槽配管工事、緊急遮断弁設置工事

### (3) 年間単価契約の分割発注

区においては、前記2(2)ウのとおり、年間単価契約として、一定の種類の契約のうち、特定の項目について、それぞれ単価を設定し、当該単価による契約を行っている。

年間単価契約については、発注限度額（工事関係は100万円又は200万円、物品関係は20万円又は50万円）の範囲内の発注は、主管課（課長）の権限で可能という点は、上記(1)の請書工事と同様である<sup>(11)</sup>。用地経理課全庁調査により、発注限度額を上回る工事について、複数の年間単価契約に分割して発注していた事案が464件確認され、部署別の件数は下表のとおりであった。

(11) 契約事務規則別表備考1、令和3年3月12日用地経理課長「年間単価契約（区共通分）の発注限度額について（通知）」（令和5年度当時）

部・課	件数
教育委員会事務局 学校施設課	107 件
土木部 施設管理課	222 件
土木部 保全課	79 件
土木部 街路橋梁課	29 件
都市開発部 まちづくり推進課	20 件
その他（5部5課・事務所）	7 件
合計	464 件

年間単価契約の分割発注については、（技術職が多数在籍するにもかかわらず）土木部において多く見受けられたところ、その理由としては次のとおりであった。

まず、施設管理課では、道路拡幅整備を担当しているところ、幅員4メートル未満の細街路において、建築物の建替え時のいわゆるセットバックに合わせて後退線にL形溝（側溝）を設置し、幅員4メートルの道路に整備する業務を担当している（建築基準法第42条）。L形溝は官民境界に設置するため、建物側の外構整備時期に合わせて施工することが最善であり、建築工事とL形溝工事の工程を調整することが通例であった。そして、民地側の外構工事は、建物工事の進捗状況に大きく左右されることから、事前に打合せを行なっても工程を再調整せざるを得ない状況がしばしば発生し、入札手続を経た場合は、民地側の施工時期を調整できず、結果的に区と施主で余計な労力、費用が生じる可能性があるため、敷地間口が広いなど上限額200万円以内に収まらない場合に分割発注対応を行ってきた。

また、保全課では、道路維持管理を担当しているところ、道路の陥没や孔あき、落ち込みなどの損傷が確認された場合、重大な事故につながるおそれがあるため、緊急に補修工事を行う必要がある場合が多く、当該補修工事が200万円を超える場合に通常の入札手続を経る発注とすると、工事契約までに時間を要し、直ちに工事を施工することができなくなるため、年間単価契約を締結している建設業者に分割発注する形で依頼し、緊急に補修工事を行ってきた。

なお、保全課の説明によると、年間単価契約工事においては、工事事象を確認してから1週間程度の準備期間で、年間単価契約を締結している業者に工事発注ができ、発注から工事着手まで最短2日ということである。その一方、（指名競争）入札にかける場合は、小規模工事ということで設計期間を短縮しても2週間程度、その後発注（入札手続）から着手まで（土日を含めて。以下同じ）最短で25日かかり、また、特命随意契約として行う場合でも設計期間2週間程度、その後発注から着手まで最短で12日かかるということであった。

### 第3 問題点の指摘、検討・評価

#### 1 問題の全体像について

本件渡り廊下工事の発注は、次項に記載するとおり、地方自治法（以下「自治法」という。）及び自治令並びに契約事務規則等にも違反していたと認められるが、区及び本委員会による調査・審議の中で、分割発注の問題は、区における契約ないし工事発注事務の構造的問題のうちの一事項に過ぎないことが認識された。

すなわち、上記第2の2及び3記載のとおり、不適切な契約が全庁的に多数行われていたことからしても、本件工事の担当職員だけの問題ではないことが明らかであり、また、ヒアリングに対して、複数の職員が、不適切な契約が法令の趣旨に反することは理解していたが、入札手続を行った場合には、必要な時期に工事ができなくなるからやむを得ないといった意見や、予定価格が少額随意契約の制限を超えたからといって、契約課工事の前提となる図面等の作成を行う技術職員が少ない等の理由から契約課契約として進めることはそもそも考えなかったといった意見を述べた。これは、個々の職員の認識や法律遵守の姿勢のみにその原因を求めるべきではなく、組織態勢を含めた構造的な問題として捉えるべきであることを示しているものである。

したがって、再発防止策を検討するうえでも、本件渡り廊下工事を含む契約手続全般の問題を検討する必要がある。これをせずに、単に分割発注を禁止するだけでは、結局、入札手続を行って必要な時期に工事ができない、技術職員が足りないため図面等が作成できず、業者に任せざるを得ない、といった状況を変えることができない。

本委員会は、後掲の表のとおり、区における契約制度全般に関わる部分に問題が存在しており、本件の分割発注の問題は、その一部に過ぎないと捉えることが適当と考える。

以下、まず、問題点を個別に取り上げて、法的評価等の検討を加えるが、個別の問題点を大きな問題の一部として正しく把握し、位置付けておくことが、後に対応策を適切に策定するために重要・必要である。

## 【問題の全体像】

分割発注の問題点	仕事の完成物に関する問題点
・ 少額随意契約の上限額 2 (2)	・ 建築基準法違反の手続規定違反 4 (2)
・ 年間単価契約の上限額 2 (3)	・ 建築基準法令関係告示違反 4 (3)
・ 大気汚染防止法の調査義務 2 (4)	
・ 入契法第 8 条等による公表義務 2 (4)	
<b>契約事務全般についての問題点</b>	
・ 契約事務フローの構造的問題	3 (1)
・ 見積書徴取に関する問題	3 (2)
・ 価額の合理性に関する問題	3 (3)
・ 現地調査・下見積り等の業者依頼（官業務の民転嫁）	3 (4)
・ 契約内容・契約書類の不特定・不明瞭による問題	3 (5)

## 2 分割発注の問題点

### (1) 地方公共団体における契約方法について

地方公共団体における契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとされ（自治法第 234 条第 1 項）、指名競争入札、随意契約又は競り売りは、自治令に該当するときに限り行うことができる（同条第 2 項）。

そして、公共事業に係る工事の実施方法の決定は、予算の執行権限を有する普通地方公共団体の長が、財政状況、国等から交付される補助金の額や交付条件、公共事業の性質や実施状況、工事の必要性や緊急性、工事の実施場所や内容、住民らの要望等の諸般の事情を総合考慮して高度な経済的、政治的判断として行うものといえる（最高裁判所第三小法廷平成 16 年 6 月 1 日判決・最高裁判所裁判集民事 214 号 337 頁）から、このような工事の実施方法の決定について、一般的には、当該普通地方公共団体の長が広範な裁量を有するものと解されている<sup>(12)</sup>。

(12) この点、国においては、令和 6 年 4 月 19 日付け総務省自治行政局長の「地方公共団体の調達における中小企業者の受注機会の確保等について」との行政通達のうち、「2. 中小企業・小規模事業者が受注しやすい発注とする工夫に関する事項（基本方針 第 2 「2」 関係）」において、「物件等の発注に当たっては、総合評価落札方式の適切な活用、分離・分割発注の推進、発注時期や施工時期の平準化、適正な納期・工期、納入条件等の設定、同一資格等級区分内の者による競争の確保等により、中小企業・小規模事業者が受注しやすい発注とするよう工夫すること」と示されているところであり、国としても適切な分割・分離発注については、地域経済活性化の観点から、推進することを推奨している。その一方で、平成 11 年 12 月 27 日付け公正取引委員会事務総局経済取引局長、建設省建設経済局長による「行き過ぎた地域要件の設定及び過度の分割発注について（要請）」において、「行き過ぎた地域要件の設定や過度の分割発注は、入札に参加するメンバーが固定化されること等を通じて入札談合を誘発・助長するおそれがあるなど、市場における競争が制限・阻害されること等につながるため、競争の確保に十分配慮すること」、「施行の合理性に反する分割発注は、一括下請負（丸投げ）等を誘発・助長することになりやすいので、分割発注に当たっては、工程面等からみて分割して発注することが適切であるかどうかを十分検討して行うこと」と指摘されていることに留意する必要がある。

本委員会としても、分割発注が直ちに違法ないし不当と考えるものではなく、適切・適法な分割発注と不適切・違法な分割発注について、その要件等を整理して、必要に応じて分割発注を行うことを否定するものではない。

しかしながら、これは分割発注が法令に違反しない場合に限って通用する議論であって、法令違反に該当する場合には、端的に違法と評価されることになる。そして、法令の規制を免れる目的で行われる分割発注（例えば、請負工事を制限金額 130 万円未満に分割発注して、少額随意契約を締結するようなケース）は、外形上・形式的には法令違反にならないとしても、法令の規制の潜脱に当たるものとして、結局法令違反とされることになる。

以下、上記の考え方を前提に、区における分割発注の問題点等について指摘を行う。

## (2) 少額随意契約規定との関係

### ア 契約方法に関する規定についての判例

自治法は、地方公共団体が締結する契約について様々な規制を設けているところ、主なものとして、一定の種類及び金額の契約<sup>(13)</sup>について、その契約締結に際して議会の議決を要するとするもの（第96条第1項第5号）と、契約方法について一般競争入札を原則として、随意契約等については自治令が定める場合に該当するときに限りできるとするものが存在する（第234条第2項）。

このうち、前者の議会の議決を要するとの点について、上記最高裁判所平成16年6月1日判決は、町が農業集落排水事業の工事請負契約を締結する際に議会の議決を得られなかったため、同一工事を議会の議決を要しない3つの規模に分割して請負契約を締結したことについて、専ら自治法第96条第1項第5号の適用を回避する意図で設計変更をして各契約を締結したとすれば同号を潜脱する目的で行った違法なものといわざるをえないが、既に工事を実施する高度の必要性があり、工事の実施に不可欠で既に交付決定を受けていた補助金を利用するためには年度内に工事を完了させるほかなく、工期の短縮等の手段として工区を3つに分割することが本件工事の内容、性質、実施場所等に照らして合理的であったなどの特段の理由に基づくものと認められる場合には、被告が各契約を締結したことが同号を潜脱する目的で行った違法なものということとはできないとしたうえで、それらの点に関する審議が不十分であるとして、原審に差し戻した<sup>(14)(15)</sup>。

---

(13) 自治令第121条の2の2第1項、別表第3により、区の工事又は製造の請負契約は予定価格1億5000万円以上が対象とされている。

(14) 差戻審では、「特段の理由」の有無について審理がなされ、裁判所は、工事の必要性について「工事を実施しなければ、地区住民の健康、安全等を損うおそれがあり、著しく劣悪な生活環境におかれるといった具体的かつ深刻な必要性」を要するとし、また、補助金受給のための年度内の工事完了の必要性や工期短縮効果についても具体的な主張立証がなされていないなどの理由により、「特段の理由」は認められず、地方自治法の規定を潜脱するものであって違法と判断した（仙台高等裁判所平成16年12月22日判決・LEX/DB文献番号28100313）。

(15) 同最高裁判決以降、分割発注の適法性が直接的に争われた事案として、大阪地方裁判所平成26年7月10日判決・判例地方自治398号10頁がある。この事案では、議決事項や一般競争入札規定等の法令による規制の潜脱が問題とならない金額において、4つの工区に分けて工事の入札を実施したことの適法性が争われたものである。裁判所は、上記の契約方法の裁量に関する判示を引

#### イ 少額随意契約規定に係る分割発注の考え方

本件で問題となっている分割発注は、いずれも自治法第96条第1項第5号の問題ではなく<sup>(16)</sup>、少額随意契約規定の潜脱が問題となる。

少額随意契約規定の潜脱について、直接判断した最高裁判例は見当たらなかったが<sup>(17)</sup>、上記最高裁判所平成16年6月1日判決と同様に、自治法第234条第2項の規定を潜脱する目的で、故意に契約を細分化する行為は、契約を分割したことについて、特段の理由がない限り、同項を潜脱する目的で行った違法なものと評価されることとなる。

#### ウ 区における分割発注について

ア、イの考え方に基づいて、区における分割発注を検討する。

まず、区において確認された、少額随意契約規定の上限額（工事＝請負契約について130万円）を免れる分割発注は、当該契約を複数の業者に分割して契約するものではなく、単一の業者と契約するものであった。こうした単一の業者への分割発注は、実質的には一括して契約していることと変わらないから、分割したことについて「特段の理由」は認められない。したがって、これら分割発注については、自治令第167条の2第1項1号の少額随意契約規定の上限額の規制を潜脱する違法な契約と評価せざるを得ない<sup>(18)</sup>。

ただし、区が分割発注の理由に関して調査した結果からすると、これら分割発注の中には、自治令第167条の2第1項5号の緊急随意契約など、法令で許容される随意契約（第5・2・(3)参照）の要件を満たす可能性がある工事（契約）が一定程度存在したと推察される。

しかしながら、緊急随意契約は、原則として、事前に適切なスクリーニングを実施したうえで、決裁・発注等されることによって適法とされるものであり、緊急随意契約の要件を充足し得たから分割発注が適法であった（少額随意契約の規定を潜脱する目的で行った

---

用したうえで、分割発注により1か月程度の工期の短縮が見込まれたこと、一括発注した場合と比べて設計金額の差異は許容しうる範囲にとどまっていたこと、複数の業者が落札することにより地元業者の受注機会が増加したことから、分割発注したことに裁量権の逸脱・濫用による違法は認められないとして住民訴訟を棄却した。

(16) 分割前の予定価格の総額が、1億5000万円以上のもはなかった。脚注(10)参照

(17) 奈良地方裁判所令和5年5月16日判決・LEX/DB文献番号25595420は、県立高校の耐震工事において、合計677万9300円の工事を3分割して、①242万円、②約207万円、③約229万円の3個の契約を締結（当時の都道府県の請負の少額随意契約の上限額は250万円であった）した事案について、①、②の契約とは別に③の契約を分割発注したことについて、当該高校が置かれていた状況からすると、③の契約を一括発注することができない合理的な理由があったと判断した。なお、①及び②の契約の分割発注が違法であることについては、県も認めていた。

(18) 本件の分割発注が少額随意契約規定を潜脱するもので違法と評価されたからといって、そのことによって契約が私法上当然に無効となるものではない。最高裁判所第三小法廷昭和62年5月19日判決・最高裁判所民事判例集41巻4号687頁は、「随意契約の制限に関する法令に違反して締結された契約の私法上の効力については別途考察する必要があり、かかる違法な契約であつても私法上当然に無効になるものではなく、随意契約によることができる場合として前記令の規定の掲げる事由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合や契約の相手方において随意契約の方法による当該契約の締結が許されないことを知り又は知り得べかりし場合のように当該契約の効力を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える前記法及び令の規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効になるものと解するのが相当である」と判示する。

違法なものとはいえない)と事後的に評価することは困難である。

また、本件渡り廊下については、本件プレハブ建物建設当時から、渡り廊下設置の必要性が予期されていたと考えられ、その意味では、本来、差し迫った緊急性があったとはいえない。

### (3) 年間単価契約の発注上限額との関係

#### ア 区の年間単価契約の整理・解釈

前記第2・2・(2)・ウのとおり、区においては、年度初めに契約課において年間単価契約を締結したうえで、その後は主管課が同契約に基づく具体的な工事を「発注」しており、同「発注」は契約自体ではなく、既に締結された契約に基づく履行の一環であると整理しているものと解される。そのような整理によれば、各「発注」は契約ではなく、自治法ないし自治令の規制が及ばないものであるから、各発注金額について法令上の規制は存在しないものの、年間単価契約が本来は小規模な工事等を想定しているものであり、また、割高となる可能性もあることから、区内において上限額を定めていたということになる。

また、年度初めの年間単価契約自体については、特定の工種について、その後の発注があった場合に、区が定めた単価表に基づく工事を行うことの合意であって、その段階では具体的な工事金額(総価)は確定されないため、やはり自治法ないし自治令の規制は及ばないものと整理しているものと解される。

以上の解釈に基づけば、区として内部的に発注金額の上限を設けていたとしても、それは内部規則であるから、年間単価契約の分割発注については、内部規則を潜脱するものであって、実質的には内部規則違反であるということにはなるが、自治法等の法令違反には当たらないことになる。

#### イ アの解釈の問題点等について

アの解釈、すなわち、①契約課による年度初めの年間単価契約、②主管課による①の契約に基づく「発注」のいずれにおいても、自治法等の規制が及ばないとする点については以下のような疑問がある。

まず、①については、契約当事者間において物品等の供給契約等が結ばれたときには予め合意した単価をもって供給するという合意に留まると整理した場合には、当該合意自体により直ちに財政的負担を生じさせるものではないことから、自治法等の規制が及ばないと整理することはあり得るが、その場合は、その後の②の「発注」については、その時点で財政的負担を生じせしめる「契約」をしていると整理しなければならないのではないか。逆に②の「発注」について、これが契約ではないと整理するのであれば、①の年間単価契約については、具体的な財政的負担を生じさせるものとして、自治法等の規制が及ぶものと整理する必要があるのではないか。結局、少なくとも①ないし②のいずれかの行為を自治法等の規制が及ぶ「契約」に該当すると整理しなければならないのではないか、という疑問である。

実際の年間単価契約に基づく発注実績については、前記第2・2・(2)・ウのとおり、事

業者間によるばらつきが相当程度存在し、年間単価契約を締結しても全く発注がされない場合も相当数存在するということであり、そのような現状からすると、②の「発注」を自治法等の規制が及ぶ「契約」と整理することが実体に整合している。

これを区の規則の観点から検討すると、入札手続をせずに、単価を公表し、その中で決めるという方法は、契約事務規則第19条の予定価格の決定方法の第1項ただし書「単価についてその予定価格を定めることができる」との規定を適用しているものとも解されるが、そうだとすると、区の規則上も随意契約の一つと位置付けているようにも見受けられる。

いずれにしても、区においては、年間単価契約につき、自治法令の規制との関係等について再検討し、方針を整理することが望まれる<sup>(19)(20)</sup>。

#### ウ 法令適合性について

区においては、従前、年間単価契約の上限額の潜脱については、内部規則には違反するが、法令違反には該当しないと説明してきたところ、イの点からすると、本委員会として、当該説明について直ちに納得できるものではない。

また、後述する全体の契約事務フローの問題性という意味においては、年間単価契約においても見積書や図面等の作成の問題、完了検査の問題等その多くが、主管課契約と同様に当てはまるものであって、それらの問題を解決しない状況で年間単価契約の適用を拡大していくということは避けなければならない。

年間単価契約の発注上限額の規制を潜脱するための分割発注は、少なくとも、契約事務規則等には違反することは明らかであり、かつ、自治法ないし自治令にも違反している可能性があるものと捉え、主管課契約と同様に改善されるべき課題として位置付けることが適当であると考ええる。

なお、区における単価の設定は原則として東京都の工事単価に準じているということであり、その意味では価格の合理性は一定程度担保されており、また、少なくとも業者によって（同種工事の）契約金額が異なってくるという意味で公平性を害する事態は想定し難いといえる。

#### (4) 分割発注に係るその他の法令違反について

##### ア 大気汚染防止法の調査義務との関係（令和3年度以降）

大気汚染防止法の改正により、令和3年度以降は、請負代金が100万円以上の建築物の

---

(19) なお、区においては、一部の課においてエリアごとに特定の工事について単価に関する競争入札を実施し、当該落札者（契約者）に対し、当該エリアにおける該当工事を発注するという取組みが行われているということであるが、この場合は、年間単価契約が契約であり、その後の発注はその履行に過ぎないと整理することが比較的容易であると解される。

(20) 後述第5・2・(4)のとおり、仮に「発注」行為についてそれが「契約」に当たるものとして、少額随意契約の規定が適用されるとしても、同様に、金額以外の要素により随意契約を許容する規定（緊急随意契約等）も適用されることになるから、具体的な事案の内容によっては、なお、200万円を超える年間単価契約工事（の「発注」）が許容され得ることに留意すべきである。

解体、改造又は補修等を伴う建設工事（以下「解体等工事」という。）について、元請業者が、都道府県知事に対し、アスベスト事前調査結果の報告義務を負うこととなっていた（同法第18条の15第6項、同施行規則第16条の11第1項第2号）。

本件調査に係る分割発注のうち、少額随意契約（主管課契約）又は発注上限額（年間単価契約）の規制を免れることに加えて、上記規定を免れるために、100万円未満の工事金額に分割して契約・発注している事案の存在も報告された。

本規定の潜脱についても、基本的には自治法に関連する規定の潜脱と同様に考えてよいと解されるところ、本件調査に係る分割発注においては法令を潜脱する目的とはいえない特段の理由は認められないことは既に述べたとおりであって、大気汚染防止法の規定を潜脱したことも違法と評価すべきこととなる。

上記規定は法令上「元請業者」の義務であり、区の義務違反ではないということになるが、調査・報告に係る費用を適切に計上していなかったのであれば<sup>(21)</sup>、区においても責任の一端はあるものであって、今後適切に対処するように要望するものである。

#### イ 入契法による公表義務との関係

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（入契法）第8条2号は、地方公共団体の長は「契約の相手方の商号又は名称、契約金額その他の政令で定める公共工事の契約の内容に関する事項」について公表しなければならないと規定している。そして、同法施行令第7条は予定価格が250万円<sup>(22)</sup>を超えない金額の契約を除いた契約、すなわち予定価格が250万円以上の契約について公表すべき具体的内容を定めており、その中には「随意契約を行った場合における契約の相手方を選定した理由」も含まれている（同条第2項第10号）。

上記の予定価格は、区においては実際の契約金額が相当するものと解されるところ、契約金額が250万円を超える随意契約の多くは分割発注の方法がとられていたものと推察されるものである。そのため、分割発注が行われている案件のうち、契約金額が250万円を超える案件については、上記入契法第8条に定める公表義務に違反しているものと評価せざるを得ない。

#### ウ 民事法上の問題について

分割発注自体は、契約に至る過程の問題であるから、当該契約方法の瑕疵が直ちにその目的物の瑕疵（契約目的不適合）になるわけではなく、仮に、目的物に瑕疵が確認されたとしても、分割発注との因果関係については別途検討される必要がある。

また、民事法上の違法性については、様々な場面で問題となり得るところであり、かつ、契約違反の問題であれば、具体的な契約内容と切り離して議論することは妥当でない<sup>(23)</sup>。

そのため、本委員会としては、民事法上の問題については、上記の点を指摘するにとど

---

(21) 大気汚染防止法第18条の15第2項には、発注者は調査費用を適正に負担することとされている。

(22) 令和7年7月1日以降は400万円に引き上げられた。

(23) 契約内容の不特定の問題はあるが、これは、必ずしも分割契約・発注の問題ではないため、後述する。

めることとする。

#### エ 刑事法、独占禁止法上の問題について

公共契約に関する刑事法上の規制の主なものの一つとして談合、すなわち、事業者が、他の事業者と共同して受注予定者を事前に決定し、このほかの入札参加者は受注予定者が受注できるように協力する行為に対する規制がある。具体的には、談合罪（刑法第96条の6第2項）、独占禁止法上の不当な取引制限（第2条6項、第89条第1項第1号）及び官製談合防止法違反（第8条）等の罰則規定がある。

本委員会の検討対象は、いずれも入札手続等に関する不正ではなく、区において競争性、透明性が低い契約締結のプロセスを踏んでいたという問題であって、業者において競争を歪めているものとは異なる。また、本来競争入札手続を実施すべき契約について、競争入札手続を選択しなかったということ自体が、官製談合防止法第8条の公正を害する行為に該当するかという点についても、同条に関する裁判例等から、直ちにこれらの法律の定める不正とはいえない。

その意味で、分割発注自体が直ちに独占禁止法や官製談合防止法に直接的に違反するものであったとまでは認め難いものであるが、これらの法令が目的とするところは競争性の確保であることからすると、競争性や透明性が低い契約締結プロセスが継続的・長期的に行われていたことについては、大きな問題であり、この点については後述する。

なお、分割発注について、仮に、職員が利益供与を受けて、特定の業者のために恣意的に分割をしたというような事情が確認された場合には、そのような一連の行為が背任罪<sup>(24)</sup>や官製談合防止法第8条（入札等公正阻害行為）違反、公契約関係競売入札妨害罪（刑法第96条の6第1項）<sup>(25)</sup>、さらには収賄罪にも該当する可能性がある。今回、本委員会及び区が実施した各調査においては、職員が職務に関して利益供与を受けていたという事実は確認されなかったが、仮にそのような事実があった場合には、上記各法令に抵触し得ることは、各職員において十分に認識されなければならない。

### 3 契約事務全般についての問題点

#### (1) 契約事務フローの構造的問題

##### ア 概要

前記第2・2・(3)・アないしウのとおり、区の一部の課に係る工事の随意契約（主管課契約）においては、法令ないし区の事務規則等が想定している契約事務の流れ（契約事務フロー）から逸脱・乖離しており、そのことが区ないし特定の課における分割発注を含めた不適切な契約事務の根本的問題になっていると考えられる。

契約事務フローからの逸脱・乖離を端的に言えば、契約の「締結と履行」のうち（実質的には）「締結」が前倒し・簡略化されていること、そして、これに伴い、正式な締結が後付けされているというものであると評価されるものである。

---

(24) 東京高等裁判所平成19年12月7日判決・判例時報1991号30頁

(25) 青森地方裁判所令和元年5月20日判決・LEX/DB文献番号25564569

この問題点を個別的に指摘すると、次項(2)以下のような整理になるものであるが、以下では事務フローの観点から上記契約の「締結と履行」の問題を述べるものとする。

#### イ 業者選定の方法

自治法第234条は、契約の相手方の選定について、一般競争入札を原則としており、例外的に随意契約を許容するという形になっている。区の契約事務規則（第40条）は、これを前提としつつ、随意契約の場合でも、まったくの任意の契約を許容するのではなく、見積合せを実施して契約の相手方を選定することが想定されている。また、見積合せの実施に際しては、一般競争入札と同様に区において予定価格を設定することとされている（第19条、第39条）。これらの規定からすると、見積合せが省略できるか（第41条）、例外的に1者見積で足りるとされる場合（第40条において「原則として」と規定されていることから、例外的に1者見積を許容しているものといえる）を除いて、見積合せの結果として、業者選定がされることになる。

しかしながら、特に技術職がない一部の課においては、工事事象が発生した後に現地調査を依頼した工事業者に工事を依頼するという暗黙の了解が存在していたといえるのであって、契約事務規則が想定している相手方選定のプロセスからは乖離したものとなっていた。

#### ウ 契約金額確定に至るプロセス

契約金額についても、本来は、見積合せを通じて、その結果として、最も安価な見積金額を提示した業者が相手方に選定されることになる。したがって、契約事務規則上、本来、相手方選定のプロセスと軌を一にする形で、契約金額も確定することが想定されている。

しかしながら、相手方選定が、事実上は工事事象の確認の段階で行われてしまっていることから、契約金額についても、これに続いて、実際には施工業者との一対一の交渉を通じて確定されることになり、実質的な契約締結が前倒しされている結果となっているものである。

その結果、契約金額確定のために重要なプロセスであるはずの見積合せが、後記のとおり形骸化していたものである。

この点についても、契約事務規則が想定している契約金額確定のプロセスや契約締結に至るまでのフローからは乖離したものとなっていた。

#### エ 契約内容の特定に至るプロセス

工事請負契約は、通常、注文主が工事内容を特定したうえで、請負人に注文するものである。請負人は、基本的には、注文どおりの工事を施工することが契約の内容となる。その意味で、請負契約の契約内容は、注文主がイニシアティブを持って特定・確定されるべきものであるといえる。

しかしながら、技術職が不在の一部の課が発注する場合には、発注者である区の担当者が設計等する能力に乏しく、自ら詳細かつ正確な工事内容を特定することができないため、工事内容につき、少なくとも詳細部分は業者からの提案に委ねることとなるため、（区ではなく）業者側が工事内容（したがって、契約内容）決定のイニシアティブを持つ場面があった可能性がある。

ある程度定型的な工事（例えば、照明のLED化やエアコンの修繕など）であれば、当事者間で契約内容（工事内容）の認識の齟齬は起きづらいと考えられるが、特に、本件渡り廊下のような建築物の建築工事においては、当該建築物の仕様や詳細な設計図面等により、契約内容を特定し、発注者と受注者との間で認識の齟齬が生じることを未然に防止する必要が高く、発注者たる区において詳細な仕様等を把握していないという事態は問題といわざるを得ない。

## (2) 見積書徴取に関する問題

### ア 見積合せの機能等

随意契約における見積書徴取・見積合せについて、自治法及び自治令は具体的に規律していないが、区に限らず、多くの地方公共団体において、随意契約を締結する場合にとるべき手順として規定されている。

一般的に、随意契約は、競争入札手続と比べて、競争性、価格の優位性、透明性、公平性といった各点について劣る点があると解されているところ、見積合せをすることにより、一定程度の競争性を確保し、その結果として価格の優位性も担保されることになり、見積合せの参加業者の選定が適切に行われる限りにおいて透明性や公平性も一定程度確保されることになる。その意味で、見積合せについては、随意契約が有するデメリットを低減する機能を持つものと評価される<sup>(26)</sup>。

ただし、見積合せがその機能を効果的に発揮するためには、適切な参加業者の選定に加えて、参加業者間の情報遮断、(本件の関係に即していえば) 見積合せを行う時機といった点が重要であり、それらが不十分であれば、上記機能が損なわれる可能性がある。

### イ 本件における見積合せの問題点1－「後付け」の見積書徴取

本件では、見積合せについて、契約締結及び契約に基づく工事等の履行後、すなわち契約の主要部分が完了してから、残2者の見積書を徴取していた。

見積合せは、本来、契約を締結する前に行われることが当然の前提である<sup>(27)</sup>。しかしながら、本件においては、現地調査を行った業者（のみ）がまず見積書を提示し、（価格交渉を経て）区が了解した見積書にて両者の合意内容とされ（形式は不十分であるが、実質的に合意＝契約締結がされ）、当該業者が施工を完了した後に、他2者から見積書を徴取

---

(26) 橋本勇『自治体財務の実務と理論 改訂版』（ぎょうせい、2019年）86頁では、随意契約を適正に行うためにしばしば利用される方法として見積合せを紹介したうえで、「初めから契約の相手方を特定したうえで契約締結交渉をした場合は、当該業者との癒着が生じたり、不当に高い代価を支払う結果になるおそれがあることと、現実にはそのようなことはないとしても、住民がそのような疑惑を抱き、ひいては、行政に対する信頼がなくなるおそれがあることを理由とするものである。言い換えれば、見積合せというのは、単に有利な契約条件を獲得することだけではなく、契約手続の公正さを確保する手段でもある」と論じられている。

(27) 契約事務規則第40条は、「契約担当者は、随意契約によろうとするときは、契約条項その他見積に必要な事項を示して原則として2人以上から見積書を徴さなければならない」と規定しており、契約締結前に見積書徴取を行うことを当然の前提としているものである。

していたものであって、見積合せの意味をほとんどなしていない。

このような「後付け」の形骸化した見積書徴取は、区の契約事務規則等の趣旨に反することはもちろん、実際上も契約の公平性・透明性や価格の優位性等に疑念を抱かせるものである。

#### ウ 本件における見積合せの問題点 2 ー見積書徴取手続自体の不適正

本件渡り廊下工事の契約においては、(工事の履行後に、) 施工業者が他 2 者の見積書を持参していた(ただし、これは同工事に限った扱いではなく、大多数の請書工事において、受注者が他 2 者の見積書を取得・提出する扱いが行われていたことが、調査の結果明らかとなっている。)

本件において提出された他 2 者の見積書の金額は、施工業者の見積書の金額を超えるものであったため、事後的・形式的には、もっとも見積金額が低かった施工業者が本件渡り廊下工事を受注したという体裁が整ったことにはなる。

事後的に他社から見積書を徴取したとしても、見積りの内容が真正・妥当なものであるならば、事後的な価格の合理性の検証として、なお最低限の意義があると言えなくもない。しかし、他社の見積書を施工業者が提出する場合には、事業者間において見積書に記載する金額について何らか水面下でのやり取りがあったのではないか、慣行的に施工業者よりも高い金額を記載する扱いとなっていたのではないか、白紙委任的に空の見積書用紙の融通がされていたのではないかといった疑念が生じ得るところである。また、仮に受注調整がなかったとしても、異なる事業者間の話合いの機会をあえて作り出すとともに、区から随意契約に基づく発注を受けた者とそうでない事業者との間に、事実上、貸し借りの関係を醸成することになりかねない。

したがって、区において、見積合せの方法等を再検討するに当たっては、「後付け」の問題のみならず、見積書徴取手続自体が適正に行われるような仕組みとすることが求められる。今後、対応策として、見積合せが不要な場合について整理する必要があるとしても、その結果として見積合せを要するとされる場合においては、当然のことながら、事前に、かつ各社が、見積書を提出する形をとるべきである。

本件渡り廊下工事において、他 2 者の見積書が作成された具体的経緯は明らかでないが、これを明らかにするためには事業者に対する調査が必須であるところ、当該事業者と区との間で既に法的紛争に立ち至っていること、本委員会設置の目的が不適切契約事案の原因究明及び再発防止であり、本件渡り廊下工事が(契約事務の観点では)決して特異な工事案件ではなく、請書工事の多数に共通する、見積書徴取を含めた契約事務フロー全般に構造的な問題が確認される中で、本委員会は、あえて本件渡り廊下工事についてのみ、個別の事業者間の事実関係を調査対象とすることはしない、と判断した。

本委員会としても、本件渡り廊下工事について提出された見積書の金額部分の筆跡が類似していることは確認しており、空の見積書用紙の融通を推測させる事実と受け止めているが、仮にそのような事実があったとしても、本件経緯において区を被害者と位置付けることは妥当でなく、後付けの見積書徴取という構造的な問題にこそ焦点を当てるべきであると判断した。

なお、本委員会として見積書作成の経緯についての調査及び認定を控えたことと、仮にそのような事実があったとした場合に、それを是認するか否かは別問題である。見積金額についての事業者間での調整や、白紙の見積書の授受などがなされたとすれば、見積合せの趣旨を全く没却するものであり、到底容認できないことを明言しておく。

### (3) 価格の合理性に関する問題

随意契約による場合、契約締結過程の透明性に欠ける部分があり、その結果、価格の適正について疑念を抱かれやすくなる面がある。

具体的には、適正な見積合せがされていない（実質的には1者見積である）ことから、結果として価格の適正性を欠いている可能性がまず指摘可能であり、さらには、一般論として、業者から発注者（の担当者）に対する利益供与等により、価格の適正が意図的に歪められる可能性も否定できない。今回、本委員会の調査を通じて、職員が職務に関して利益供与を受けていたことを疑わせる具体的な事情や情報は見当たらず、そうした事実は確認されなかった。またヒアリング調査において、業者との私的な付き合いについては、課として相応に厳しく指導されていた旨の回答が複数確認された。

他方、契約締結過程の透明性については、学校施設課や子育て支援課に業者選定の明確なルール（内規を含む）は存在せず、課及び担当者が蓄積した経験として、早期対応が可能であるか否か、業種の観点からは当該業種の得手不得手、工事場所の観点からは過去にも同施設の工事を担当した経験があるといった点に基づき業者の選定を行っていたとのことである。

また、価格の適正性の確保については、やはり課及び担当者が蓄積した経験に基づき、各業者の過去の（金額に関する）実績に加えて、価格交渉にある程度応じてくれる業者が選定されやすい傾向にあったということである。

本委員会は、本件渡り廊下工事について、事後的に、工事金額の総額（1557万6000円）の妥当性を確認した結果として、この金額が、適正と認められる価格の範囲内にあるものと認めた。

また、具体的な比較が容易と考えられる、教室のLED照明の敷設について、一教室あたりの単価として、随意契約が約32万円、年間単価契約が約42万円、競争入札手続による場合（起工工事）が約36万円（設計委託費用を除くと約34万円）との算出結果の資料提供を受けた。算出対象の違い等から厳密な比較と評価することはできないが、少なくとも、随意契約により有意に高額な契約になっているとの事実は確認されなかった。

ただし、見積書の記載が「一式」等の不十分なものもあったということであり、価格交渉をしていたとしても、それは各費目の積上げ等具体的な根拠があるものではなく、他の同種事案との比較といった、いわば「長年の勘」による部分が大きかったものであるから、実際にどの程度まで経済性や価格の優位性が担保されているかについて、事後的に具体的な検証を行うことは困難であり、そのような不透明さこそ問題であるともいえる。

委員会としては、分割発注による請書工事による方が低予算で工事が実現可能であった（むしろ区の財政に貢献した）といった説明内容を安易に受け入れることはできない。

本委員会として、特定の会社と金額交渉をすることでより有利な価格が実現される可能性を一概に否定するものではない。しかしながら、そうした考え方が、区の契約事務規則等に反映されているならともかく、契約事務規則においては2者又は3者からの見積合せが原則とされているのであるから、実質的に見積合せを形骸化させる扱いを肯定することはできない。

また、地方公共団体に要求される経済性とは、あくまでも合理的な範囲での経済性であって、仮に随意契約のうへ価格交渉をした方が安価になる場合があったとしても、不適切な分割発注を含む不適切な契約方法、ましてや、自治法令違反に当たる契約が許容される余地はない<sup>(28)</sup>。

#### (4) 現地調査・下見積り等の業者依頼（官業務の民転嫁）について

契約事務フローの分析（前記第2・2・(3)）において明らかにしたとおり、現地調査による工種の選択や施工内容の特定、そのうえでの図面等の作成について、それ自体は無償で施工予定業者に依頼をしていたことが確認された。これらは、それぞれ一定程度の人件費や実費がかかる事柄であって、その全部又は一部を「業務」と捉えることも可能であり、当然に無償で依頼できるものではない。

この点、従来の契約事務フローにおいては、現地調査ないし下見積り等を実施した業者が実質的に施工業者になるという関係にあり、区側も業者側もそのような認識を有していたと推認されるところ、業者からすると、いずれにしても施工のために必要な業務を先取りして行っており、実質的にはその費用も含めての工事代金となっていたと捉えることも可能と思われる（一方的に「無償での業務を無理強いされていた」と評価することも、実態とは異なると思われる。）。発注者である区側の視点からは、同様に、そのまま本工事の依頼に至る可能性が高いことから、官業務としての認識又は無償性の認識に乏しく、これを問題視する意識が醸成されなかったものとする。

しかしながら、工事事象の確認の時点で特定の業者に依頼をする前提での仕組み自体がそもそも問題であるから、そうした仕組みを踏まえて「官業務の民転嫁には当たらない」と評価することは妥当でない。もちろん、技術職不足という組織的・構造的な問題はあるが、法令や契約事務規則に沿った形での契約事務フローに見直していき、それに併せて本問題についても改善していくべき問題として認識する必要がある。

国においても、価格転嫁・官公需等の取引適正化を喫緊の課題として捉えており、自治体が発注者となる場合にも問題となると説明している<sup>(29)</sup>。

---

(28) なお、区と地元の工事業者の関係においては、一般的には発注者たる区が強い立場にあり、合理的な範囲を超える価格交渉は、むしろ違法と評価される可能性すらあることに留意すべきである。

(29) 令和6年5月22日の衆議院内閣委員会において、当時の公正取引委員会委員長が、価格転嫁・官公需等の取引適正化の問題について発注者に自治体等も含まれるかという旨の質問に対し「発注者側、受注者側のいずれも、業種ですとか規模で限定しているものではございませんで、大企業等の官公需についても、指針の趣旨は妥当するものであるというふうに考えております」と答弁した。

さらに、これまで民間取引を中心に取引に係るコストを中小事業者に押し付けてはならないとして強化されてきた転嫁対策は、近時、官公需にも同様に当てはめていく旨の考え方が示されてきている。例えば令和7年6月13日付けで政府が公表した「経済財政運営と改革の基本方針2025」や「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2025年改訂版」（いずれも閣議決定）において、「官公需における価格転嫁のためのパッケージ」として強化していくことが確認されている。

このような全国的な状況において、本来、官側が行うべき業務内容を業者に無償で行わせることはできないということを認識する必要がある。

#### (5) 契約内容・契約書類の不特定・不明瞭による問題

##### ア 契約内容の不特定・不明瞭①－監督・検査の観点から－

自治法第234条の2第1項は、地方公共団体の職員は契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認をするため必要な監督又は検査をしなければならないと定めており、適切な完了検査をすることは法的義務である。そして、自治令第167条の15において、監督は「立会い、指示その他の方法」によることと、検査は「契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類」に基づくことが規定されており、検査するに足りる契約書、仕様書及び設計書等を作成・取得することは、当然の前提とされているものである。

この点、今回委員会が確認し、又は聴取した内容によると、主管課工事においては、工事ごとの詳細な仕様書や設計書について区として作成することはほとんどなく、また、施工業者からも設計図書等の書面について区としての的確に交付を受けていない場合が多いということであった。

そうすると、少なくとも一部の課における主管課工事の契約については、自治法第234条の2第1項及び自治令第167条の15の規定に違反し、又はそのおそれがあると評価せざるを得ない。

発注者である区が施工図面のチェック等をしないということは、例えてみれば、個人が自宅を建築するに際して、施工の詳細や安全性が分からないままに発注し、引渡しを受けるような、通常あり得ないことである。区の発注工事において、そのような工事が常態的に行われてしまっていたということを認識し、反省する必要がある。

こうした事態を防ぐためには、技術職職員を関与させるか、あるいは、事務職であったとしても担当職員に建築に関する一定程度の知識を持ってもらうことが必要となる。

##### イ 契約内容の不特定・不明瞭②－民事法上の観点から－

民事法上の観点からも、契約内容が不特定ないし不明瞭であることが、区に大きな不利益をもたらす可能性がある。

例えば、施工業者に対し、民事上の債務不履行責任等を追及しようとする場面においても、契約内容の特定が困難である以上、契約違反（債務不履行）か否かという主張立証も困難になることが予想され、本来であれば請求できるはずの賠償請求等がなし得なくなるといった民事上の不利益を被るおそれがある。

また、契約内容が仕様書等で特定されていないことにより、どのような建材を用いて、どのような工法により施工されたといった、工事の履行内容も十分に把握できなくなり、仮に、契約目的不適合(瑕疵)が見つかったとしても、十分な責任追及ができないおそれがある。

#### ウ 契約書類の正確性・適正な保存

本件渡り廊下工事の事例の認定(前記第2・1・(3))で指摘したとおり、実際の施工期間と、契約書類上の施工期間との間に、大幅なずれが生じていた。これは、契約書類を後付けで作成したこと、及び、本来1件の工事を12分割した各工事の施工時期を少しずつ後ろにずらす必要が生じたことから発生した事態であった。

このように、契約書類に事実即しない不正確な記載がされること自体、契約書類の適正な機能を害するものであって、大きな問題である。

かつ、政府契約の支払い遅延防止等に関する法律の規定により、請求を受けてから15日以内に支払いをしなければならないところ、こうした方法で分割発注したことにより、施工業者は、実際に工事完成・引渡しをした時期(本件渡り廊下工事については令和5年11月頃)から、最終の支払を受ける時期(令和6年3月頃)まで相当の長期間を要することとなり、上記法律の趣旨を損なうことともなり、これも問題点として指摘できる。

加えて、学校施設課が独自に作成していた工事発注何書などは、課の独自書式であったため、保存年限を定めず、作業中のメモ的な文書であると認識し、作業が終わり次第破棄していたことが確認された。保存期間基準表(江戸川区行政文書管理規則第49条3項)によると、工事発注何書や仮工事指示書の1年保存が必要であったと解され、さらに、本件渡り廊下工事が、本来は随意契約ではなく入札手続により行うべきものであったことからすれば、当該工事の契約執行何書等として5年保存が必要であったと解されるどころ、上記のとおり破棄されていたことも問題点として指摘できる。

以上のとおり、行政文書である契約書の正確性や適正な保存という観点からみても、区で行われていた請書工事の一連の契約事務には大きな問題があったといわざるを得ない。

なお、本件渡り廊下工事の工事発注何書についてデジタル文書の形式で残されていないのか照会したのに対して、担当課から、業務用パソコンにも一切保存されていないとの回答を受けたが、仮にそれが事実なのであれば、そうした文書管理自体も大きな問題である。

### (6) 法令適合性について

#### ア 見積合せを含む不適切な契約事務フローについて

前記(2)のとおり、見積書徴取・見積合せが適切に行われなかった案件については、契約事務規則等の趣旨に反すると評価せざるを得ないものの、見積合せが不適切であったことから直ちに当該契約が違法であると評価されるものではない<sup>(30)</sup>。

---

(30) 例えば、東京地方裁判所令和2年1月31日判決・判例地方自治472号80頁は、徴取すべき見積書を徴取することなく財務会計行為をしたという手続的な瑕疵について、見積書徴取に関する契約事務規則の規定の趣旨を「随意契約における対価の額の適正を確保することにあると解される」としたうえで、「本件委託契約に係る本件委託金額は、本件法人と協議した上で定められており、

同様に、契約事務フロー全体についても、契約事務規則等が想定している契約事務フローと異なっていたことから直ちに違法と評価されるものではなく、その他契約内容や契約金額の適正さを疑わしめる事情等がどの程度存在するかといった点も踏まえて判断されることになる。

#### イ 現地調査・下見積り等の業者依頼（官業務の民転嫁）について

前記(4)のとおり、現地調査・下見積り等の業者依頼それ自体に対する報酬を支払ってこなかったことについて、その部分が無償で労務提供させたとの評価も考えられるところである。しかし、当事者の認識としては、事実上、当該現地調査等に係る工事を依頼する／される認識があったものと認められ、そうすると、これら現地調査・下見積り等が純粋に無償で行われたとは評価できず、政府契約の支払遅延防止等に関する法律（以下「**支払遅延防止法**」という。）第4条や建設業法第18条の趣旨に照らし、直ちに違法性を帯びるものではないと解される。

しかしながら、今後は、こうした事実上の業者選定は原則として避けるべきであって、そうなれば、実質的に業務の一部との評価もし難くなるから、この点も改善を求められることとなる。

#### ウ 契約内容の不特定

支払遅延防止法第4条は、契約の締結に際して、給付の内容、対価の額、給付の完了の時期その他必要な事項等を書面により明らかにしなければならない旨規定している<sup>(31)</sup>。

この点、「給付の内容」とは、工事請負契約においては、施工する工事の内容を指すものと解されるところ、契約締結時<sup>(32)</sup>に当事者間で取り交わされてきた書面は参考見積書と概算図面に止まり、詳細な仕様書や詳細図面は（施工業者において、下請等の関係で作成している可能性はあるが）取り交わされていなかった。

このことは、契約内容が不特定・不明瞭であるとして、支払遅延防止法にも違反する可能性があるといえる。

## 4 建築基準法令に関する問題点

### (1) 概要

上記2、3に述べた各問題点は、いずれも基本的には契約「方法」の問題であって、契約の「中身」——本件で多くを占める請負契約でいえば、契約目的である仕事の完成物——の問題ではない。契約方法が不適切であったことが、当然に不適切な仕事・完成物に結びつく

---

本件法人から見積書を徴取したか否かによってその金額に実際に変動が生じる可能性は低かったものと認められ、また、本件においては、(略)当該本件委託金額が適正なものではないとも認めるに足りない」として、財務会計行為は適法であったと判示している。

(31) 同法第14条において「この法律（第12条及び前条第2項を除く。）の規定は、地方公共団体のなす契約に準用する」と規定されており、区が締結する契約にも適用される。

(32) 本件における「契約締結時」の特定自体が容易ではないが、既に工事が施工されている時点においては契約が締結されていることになるから、仮工事指示書を交付した時点で契約が締結されたと評価することが適当と思われ、以下の記載はその前提によることとした。

わけではなく、本件渡り廊下工事の完成物の安全性等の問題についても、直接的には、施工業者の施工態勢や法令遵守意識の問題であると考えられる。

ただし、以下に述べるとおり、不適切な契約方法であったことが、結果として仕事の完成物に関する問題に影響していた面は否定できず、また、不適切な契約事務とは別に、区としての区有建築物、特に学校・保育施設の管理の面も、別途検討されるべき重要な問題点である。

## (2) 建築基準法の手続規定違反

本件渡り廊下工事の案件において、本件渡り廊下も建築基準法上の建築物<sup>(33)</sup>に該当するため、区の場合には、建築確認申請に代わる手続きとして「**計画通知**」として工事着手前に建築計画を建築主事に通知し、審査を受けることが必要であった（建築基準法第18条）。

前記第2・1・(3)のとおり、本件においては、渡り廊下をつなぐ本校舎と本件プレハブ建物のうち、本件プレハブ建物の建築に際して、担当職員としては、敷地分割をしたうえで別用途の建物として建築をしたため、両建物を接続する渡り廊下を設置することは建築基準法上困難であり、その場合起工工事として実施することはできないという認識のもとで分割発注によったものである。

したがって、上記案件において計画通知をし、建築主事の審査を受けなかったこと、及び、他に建築物の建築に当たる工事についても計画通知をし、審査を受けなかったことについては、建築基準法に違反するものであったと評価されることになる。

## (3) 建築基準法の実体規定違反

前記第2・1・(4)のとおり、本件渡り廊下に、建築基準法関係法令に基づく告示において規定されている基準への違反があったことが確認されている<sup>(34)</sup>。

分割発注をしたことそれ自体が、安全基準違反に直接的につながるものではない。しかしながら、分割発注に留まらない契約事務の構造的な問題との関連性でいえば、上述のとおり、仕様書や図面等による契約内容の特定が不十分であることが、建築基準法関係法令の違反を招きやすい又は見抜きづらい要因となっていた。さらに根本的な原因として、契約締結前の図面等の作成について施工（予定）業者任せとなっていたことが挙げられ、契約事務全体の問題が、安全性の確認・担保に相応に関連していたものといえる。

また、起工工事（契約課契約）として、通常の入札手続を経ていれば、検査係による検査のプロセスを経たはずのものが、分割発注をした（主管課契約とした）ことによって、すり抜けてしまう事態が生じ得るところであり、その意味で、分割発注と建築基準法関係法令違反の問題も関連する部分があるといえる。

---

(33) 土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの（建築基準法第2条第2号）

(34) なお、建物としての基本的安全性を損なう瑕疵があったか否かについては、本委員会の所掌事務を超えるものであるから判断を行わない。

以上に加えて、建築物・成果物の安全性等については、適切な完了検査による担保される面が大きいところ、その詳細な経緯は明らかではないが、学校施設課においては特定の時期（平成 28 年頃）から、それまでは 130 万円未満の工事（分割された場合も含む）で実施されることがあった検査係による検査がほとんど行われなくなっており、このことも問題がある<sup>(35)</sup>。

---

(35) なお、業者アンケートにおいて、複数の業者が、ある時期から検査が無くなった又は少なくなった旨の回答をしており、実際には、提出された写真等による検査を実施していたとしても、その実効性について疑問を抱かれる状況にあったことが推察される。

## 第4 原因分析

### 1 概要

第4では、前記第3で整理したような問題点、契約制度の問題ある運用、うち特に分割発注等が、いかなる原因で発生し、かつ、是正されずに長年温存されてきたのか、制度的な背景、区の組織・構造上の背景、学校・保育施設の現場の特殊性、区職員の認識（契約に関する意識）の面などから、多角的な分析を試みる。

以下、詳述するが、本委員会は、総論としては、多数の不適切契約が発生した原因は、組織的・構造的な問題に求められるのであって、分割発注を行った各職員らの個人的な資質が原因と捉えることは妥当ではないと判断するものである。

### 2 法令ないし区における契約制度に関する問題

#### (1) 工事価格の上昇による少額随意契約の適用範囲の実質的減少

少額随意契約が許される範囲（金額）については、政令の範囲で地方公共団体が定めることとなっており、上限額は国が自治令にて定めている。

自治令の規定上、令和7年4月1日の改正前、都道府県と指定都市を除く市区町村においては、工事についての上限額130万円と定められていた。当該金額は、昭和57年10月以降、40年以上もの間、改正・引上げがなされなかった。

従前の上限額と、引上げ後の上限額を、一部、以下のとおり掲記する。

自治令別表第5（自治令第167条の2関係）

#### \* 令和7年4月1日の改正・施行後との比較

##### 一 工事又は製造の請負

都道府県及び指定都市	250万円	→	400万円
市町村（指定都市を除く）	130万円	→	200万円

##### 二 財産の買入れ

都道府県及び指定都市	160万円	→	300万円
市町村（指定都市を除く）	80万円	→	150万円

（三以下略）

昭和57年以降、企業物価指数は半世紀で約1.6倍上昇しており、工事単価に限っていえば、建設工事費デフレーターによる、昭和57年度の建設総合の指数が75.9であり、令和6年度の指数が128.4（暫定）であるから、約1.69倍上昇していることになる。同様に令和6年度との比較で言えば、その10年前の平成26年度からは約1.29倍（指数99.8）、20年前の平成16年度から1.45倍（指数88.6）上昇していた。この点については、業者アンケートに対し、数十年前に比べて施工価格は倍近くになっており、さらに現在は消費税10%の税込金額となるため、少額随意契約の上限額が厳しすぎる旨の指摘があったところである。

自治法上、少額随意契約の上限額をいつ、どの程度引き上げるかは政策的・専門的な問題であり、長年、引上げが行われなかったことを問題と断ずることはできないが、江戸川区に限らず、多くの自治体で従前であれば少額随意契約により契約できた契約が、物価上昇に伴い、少額随意契約の上限額を超えてしまう事態が多く発生していたと考えられる。

区では、一部の類型を除いて、自治令が定める上限額と概ね同金額を契約事務規則に定めていたから、区の判断によって、それ以上、上限額を引き上げることは不可能であった。こうした実態に合わない基準が、不適切な分割発注の件数を増やす要因となったことは間違いないところである<sup>(36)</sup>。

## (2) 随意契約に関する具体的・明確な基準の不存在

自治令第 167 条の 2 に定められている随意契約が許容される類型は、いずれも抽象的な規定ぶりとなっており、その具体的な解釈について各自治体に委ねられている部分が大いと言える。

この点、区の契約事務の手引きにおいては、各号に関する条文の内容と一般的解釈についての記載は存在するものの、明確あるいは具体的な適用要件や適用例の記載は見当たらない。本委員会による職員ヒアリングでも、緊急随意契約その他の少額随意契約以外の随意契約については、そもそも規定の内容を知らないか、知っていたとしてもそれが現に使用できる規定であるとの認識がなかった職員がほとんどであった。

もちろん、(一般)競争入札の原則のもとに、随意契約は例外的、抑制的に運用されることが望ましいといえるから、積極的適用を想定していないこと自体は必ずしも問題とは言えない。しかしながら、不適切な分割発注により少額随意契約の規制を潜脱するくらいなら、正面からその他の随意契約の類型として許容されるか否かを検討すべきである。もとより、真に随意契約の要件を充足し得る契約であれば、それら規定の適用は否定されるものではない。

したがって、契約事務の全般的な問題についての原因というわけではないが、随意契約に関する区としての具体的な考え方が示されていなかったことも、担当職員にとって少額随意契約(にするための分割発注)以外の選択肢が実質的に存在しなかったという意味で、不適切な分割発注を拡大させる要因の一つとなっていたと考えられる。

## 3 区の組織・構造に関する問題

### (1) 技術職不足に伴う組織的・構造的な問題

これまでの事実認定・法的評価においても一部指摘したが、区において長期的かつ相当程度の件数の分割発注及び見積書徴取の形骸化、ひいては、契約事務フローの問題が発生していたことの根本的な原因として、そもそも自治法・自治令ないしは契約事務規則等に従った

---

(36) ただし、本件の分割契約・発注の契約金額のほとんどが 200 万円(改正後の上限額)以内であったというのであれば格別、事実はそうではないから、この問題(上限額の据置)が本件における決定的な原因であったとはいえず、問題を矮小化して捉えることは妥当でない。

契約事務を実行するだけの体制が整備されていなかったこと、特に、図面等の作成又は適切な完了検査をできる技術職が、必要な部署に配置されていなかった(あるいは不足していた)ことが挙げられる。

区においては、中小規模の自治体と比較すれば相当数の技術職が在職しているものの、地方公共団体の公共建築で一番大きなボリュームを占めるのは小中学校・保育施設であって、その修繕等を担当する学校施設課等に技術職が配置されていなかったこと、及び、建築物に関して(新築の場合とはもかく)維持管理への技術職への関与が薄かったことは、組織的な問題として指摘できる。

このような組織的な問題が、以下のとおり、本件で明らかとなった各問題に密接に関連している。

#### ア 分割発注の関係

分割発注を選択していた原因として、区長部局の都市開発部施設課に起工工事として依頼ができる工事の数量・規模に限界があるとの認識(都市開発部施設課の側の認識にかかわらず、各主管課の側の認識)があり、それができないからこそ苦肉の策として分割発注をしていたという面が見受けられる<sup>(37)</sup>。

#### イ 見積書徴取(見積合せ)の関係

見積書徴取の不適正及びその背景にある契約事務フローの問題についても、そもそも、特定の課において、技術職が不在・不足の状況において、自ら工事内容や工事金額(予定価格)を策定することが困難な状況であったからこそ、現地調査や見積書等の作成を業者に依頼せざるを得なかったものである。そして、その帰結として、現地調査を行った業者に依頼をする前提での契約事務フローができ上がっていき、また、見積合せという過程が形骸化したものと認められる。

#### ウ 官業務の民転嫁の関係

官の業務の民間への転嫁及び契約事務フローの問題も、一体の問題であると考えられる。

区は、主管課に技術職がないため、図面等の作成を事実上無償で業者に依頼し、業者は、受注できるか分からない工事の図面等の作成はできないということで、当初の現場確認依頼の時点で、当該業者への随意契約の発注が事実上約束されるという暗黙のルールが通用してきたと思われる。

仮に、図面等を作成させたうえで、契約選定については別途見積合せを実施するということであれば、(特に金額の大きくない契約・工事については)図面等の作成に協力する業者はほとんどいなかったものと推察される。

#### エ 建築基準法違反等の問題

技術職の不在・不足は、建築基準法関係の問題にも、当然大きな影響を与えるものであ

---

(37) もちろん、担当職員からしても、手続上のコストが低い「楽な形」という認識であったことは推察されるところであり、十分な人員・組織体制が整備されていた(今後される)としても、その意味で分割契約・発注が選択される可能性は否定できないことは留意されるべきである。

った。

本件渡り廊下工事については、前記第2・1・(3)のとおり、学校施設課では、区の計画通知の手続きを通そうとしても、既存不適格やそれに関連する敷地分割の問題があり、その解決が容易でないという見通しから、計画通知が必要となるような整備方法を回避した様子が窺われた。

しかし、同工事に限らず、既存不適格をはじめとする建築基準法上の課題をクリアするためには、建築基準法や建築確認申請の手続きをよく知っている職員がチェックすることが必要であり、また、それにより解決が導き得る場合がある。

例えば、日影規制に係る既存不適格の建物に附属する建築物を建築する場合には、当該建築物を建築しても既存の日影の状況を悪化させないときは、既存不適格が解消せずとも、例外的に特定行政庁による許可を受ける手続きがあり、建築基準法等に規定されている。

この点、本件渡り廊下工事の件の際は、区において、こうした方法をとる可能性についての検討や議論が（ほとんど）行われなかったようであり、やはり技術職による検討を欠き、許可手続を所掌する建築指導課とも連携が十分されなかったことが原因となったと考えられる<sup>(38)</sup>。

## (2) 主管課契約に係る「相互牽制」の不存在

分割発注や見積書徴取の形骸化の組織的要因として、主管課契約について、主管課以外の関与がほとんどなく進めることができ、他課によるチェックや相互牽制がほとんど働かない状態にあったことが挙げられる。

すなわち、前記第2・2・(2)・イに記載したとおり、分割発注した場合も含めて、130万円未満の工事（主管課工事）と整理した場合には、工事の発注から（事実上の）契約締結、工事の施工、完了検査に至るまで、他課の職員が関与することなく進められることになっており、不適切な分割や見積書徴取が行われても他の課には分かり得ない状況となっていた。

相互牽制の一つとしての（完了）検査の関係でも、自治法上、適切な監督検査を義務付ける規定があるにもかかわらず、区の分割発注等の不適切な契約事務の中には、契約の履行中又は履行後のチェックも欠けていた部分があった。前記第3・4・(3)のとおり、学校施設課においては、ある時期から、50万円以上130万円未満の工事について契約課検査係による検査が行われなくなったとのことであった。その原因や経緯は必ずしも明らかではないが、他課の職員、とりわけ専門的な知見を有する職員が契約や工事に関与しなくなることであり、課ごとの相互牽制がより機能しなくなったと考えられる。

担当職員の立場に立てば、他課の職員から指摘を受けたり、意見を述べられたりすることなく、課内だけで業務が進む方が円滑・迅速でもあるため、主管課や担当職員に選択の余地

---

(38) なお、今後、区において、類似の問題発生の予防のため、既存不適格の公共建築がどの程度存在するのか、増改築等にどのような支障があるのか（また、許容される余地があるのか否か）という点を、順次、調査して、把握しておくべきである。

があれば、そのような運用に傾きがちになることも自然なことといえる<sup>(39)</sup>。そうであるからこそ、組織として、担当課や担当職員の意向によって左右できない、課ごとの相互牽制の仕組みを構築する必要がある。

### (3) 相談窓口・既存事例の蓄積がないこと

職員が、個別の工事や調達の実施過程の中で、分割発注や随意契約について問題意識を持ったとしても、工事発注や契約について相談し解決するための統一的な相談窓口が庁内に明確に存在していなかったことも、各担当課において閉じられた対応を続けてきたことの一因となり、問題を長きにわたって内在化させてきたものと考えられる。

また、区職員や各担当課がこれまで行ってきた個別対応には、共通する問題意識や悩みがあったはずであり、互いに参照することで、適切な執行や解決に結びつき得る事例もあったと考えられる。しかし、区では（少なくとも分割発注に関しては）個別事例の対応に関する庁内での情報共有や蓄積が十分になされておらず、業者の選定方法や事実上の契約締結、工事の実施やその後の検査までの一連の流れも含めて課の独自ルールや個々の職員の経験や勘に頼らざるを得なくなっていた。

このような状況を放置した場合、担当課ごとに異なる調達手続を生み出す可能性を否定できず、この結果、癒着の問題にまでは至らないとしても、不透明性や恣意性を助長し、区内外を問わず手続きに参加できない事業者を生み出し、さらにその事業者から自らが発注から外れた理由を問われてもこれを説明できないという悪循環を生み出すことになる。

### (4) 外部的なチェックについて

#### ア 監査について

区における定期財務監査は、他の自治体でも実施される一般的な監査方法と概ね同様に行われていると推察され、その意味で、監査自体の問題を指摘するものではない。

むしろ、今回の問題発覚は、定期財務監査において本件渡り廊下工事に関する問題点を発見・指摘したことに端を発したものであるから、監査が機能した結果であると評価することができる。

ただし、その一方で、分割発注の不適切契約事務が、少なくとも特定の課においては相当の長期間継続しており、その間の監査がそれを明確に指摘して是正を求めることはなかったということもできる<sup>(40)</sup>。過去に監査は通してもらっていたという認識を述べる職員も存在することから、一部職員は、「気付かれていない」のではなく、「黙認してくれている」と受け止めていた様子も窺われる（職員ヒアリング）。

自治法上の位置付けとしても、また、実務上の位置付けとしても、監査は、契約の事務

---

(39) 「相互牽制」は、担当職員からすれば、ある種の「煩わしさ」を伴うものである一方、法令遵守の観点からは、そのような「煩わしさ」が有効に働くことが期待されることになる。

(40) この点、本委員会は、分割発注が行われるようになった時期まで遡ってすべての監査結果を確認したものではないが、少なくとも、今回の調査において問題として指摘する事務が、今日まで温存されていたという限りでは、定期監査がこれを是正し得なかったということになる。

手続きにおける相互牽制とはまた異なる事後的な検証機能として、重要である。本件の不適切契約事務が長年継続されてきたことの原因の一つとして監査体制を挙げるものではないが、今後の監査事務に当たっては、本報告書の内容や指摘を参考としていただき、監査の一助としていただくことを期待する。

併せて、区において、自治法上の包括外部監査制度<sup>(41)</sup>が導入されていないことも指摘できる。包括外部監査制度は、監査委員による監査を補完し得る、弁護士や公認会計士など専門家による外部監査の制度である。東京都の特別区にも任意に導入している区が複数あり、検討に値する。

#### イ 会計部門について

区において、少額随意契約として契約が締結された場合には、通常、各主管課のみの関与によって契約の履行等が進められることになるが、その場合も、自治法上、支出命令の審査をしたうえで支払手続をすることは会計管理者の権限・職責となる。したがって、分割発注により分割された支出負担行為に基づく支出命令の審査も、すべて会計管理者が行っていたことになる

会計管理者の審査には、支出の原因となる行為が法令の根拠を有しているかという点も含まれるものと解され<sup>(42)</sup>、自治法上、会計管理者は、自治法令を潜脱する分割発注も含め、違法な契約に基づく支出を差し止める権限も有することになる。

もっとも、区においては、会計管理者のもと、会計課の担当職員及び委託業者の従業員が支出命令の審査に関する事務処理を行っているところ、合計8名の人員で、平均年11万件的支出命令を取り扱っており、また、分割発注に基づく請求が一時に請求でもされない限り、分割発注を探知・把握することが現実的に困難であったとのことであり、本委員会としても、その説明は理解できるところである。

そのため、本件の不適切契約事務の原因として、会計の審査が不十分であったことを挙げるものではないが、再発防止策を検討するに当たっては、会計処理を阻害しない限度で、会計処理のフローの中での何らかのチェックも選択肢として検討する余地があると考え

#### ウ 他の機関との関係性、指摘の共有化

区の業務には、一部、国や都からの補助金を受けて実施される業務も存在し、その場合、国や都が補助金の適正な執行の観点から区の契約事務について確認調査を行うこともあった。

例えば、令和3年に区が会計検査院の会計実地検査を受けた際には、補助事業に係る一部工事について、分割発注ではないかという点と、見積書の「一式」という表記が不明確ではないかという点につき、指摘を受けていたとのことである。

こうした外部機関の検査等が、区として、契約事務の不適切さを認識する機会となり得たはずである。結果として、補助金の適正な執行という観点とは異なるものとして、それ

---

(41) 自治法第252条の36以下

(42) 佐藤文俊『逐条地方自治法』（学陽書房、2025年）788頁

以上の指摘を受けなかったとしても、そのような機会をとらえて、各課の、さらには区の、契約事務を見直す契機とできなかったことは惜まれる。個別の部署の問題を超える、多分に組織的・構造的な問題であるからこそ、外部からの指摘を利用して、組織的な改善の必要性といった問題意識を庁内で共有することが望まれた。

#### 4 学校・保育施設の特異性

前記第2・3・(2)アのとおり、不適切な請書工事の分割発注については、過去5年間における全体の件数のうち、約92%（1030件）が学校施設課における契約、約6%（66件）が子育て支援課における契約であり、両課の契約が合計約98%を占めていた。

その背景・原因として、学校・保育施設における契約ニーズが非常に大きいという点が挙げられる。

##### (1) 学校施設課における契約状況

学校施設課管理係は「校地の設定、変更及び管理に関すること」「校舎及び学校施設の維持管理に関すること」が主な所掌事務となり（江戸川区教育委員会事務局処務規則第8条）、区内の学校施設における比較的小規模な修繕や建築工事を担当している。

具体的な工事件数等については、下表のとおりであり、令和元年度以降は、年度による増減はあるものの概ね年間2000件前後で推移していた。

なお、令和元年度は屋内体育館の空調に関する契約が275件、令和2年度はGIGAスクール<sup>(43)</sup>に関する契約が809件、便器の洋式化に関する契約が103件あり、契約数が増えた要因となったとのことである。

また、令和6年度は、本件発覚の影響により、下半期（10月以降）の契約数が減少し、これに伴って全体の契約数も減少している。

年度	元年度	2年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度
学校数	103校	103校	102校	102校	98校	98校	97校
管理校舎数	106校	106校	106校	106校	106校	106校	105校
児童生徒数	49,102人	48,765人	48,330人	47,682人	46,905人	45,881人	45,680人
主管課契約	2,580件	3,126件	2,062件	2,249件	1,954件	1,733件	—

学校施設課管理係を統括する立場として係長及び主査が置かれ、各年度における工事担当職員は概ね5名程度、加えて、令和6年度までは、担当職員を補佐する立場の庶務担当職員

<sup>43</sup> GIGAスクールとは、教育の質を向上させ、すべての子供たちの可能性を引き出す「個別最適な学び」と「協働的な学び」を実現することを目的とし、1人1台端末や高速大容量の通信ネットワーク等の学校ICT環境を整備・活用する構想を指す。

が1～2名配属されていた。そのため、担当職員一人当たりが担当する契約数は概ね400件から500件前後であった。

いずれの職員も技術職ではなく、いわゆる事務職として採用された職員であった。

上記の工事とは別に、主に前年度から予定されている、比較的規模の大きい工事については都市開発部施設課と協議の上、起工工事として実施していたものであり、その契約件数は概ね毎年40件前後で推移していたということである。

## (2) 子育て支援課における契約状況

子ども家庭部子育て支援課も、児童福祉施設（保育園）における突発的な修繕が発生するという意味で同様の問題状況があった。

子育て支援課における令和5年度の主管課工事件数は470件（うち年間単価契約が233件であった。また、これらとは別途、修繕の発注もあった。）であったところ、担当係長1名と担当職員2名で対応していたということである。

## (3) 教育委員会の独立性について

学校施設課は教育委員会に属し、子育て支援課は（区長部局である）子ども家庭部に属する。教育委員会は、法律上、区長部局に対して独立性を有し、また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律上、「校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備」に係る事務が教育委員会の管理・執行下に位置付けられているため（第21条第7号）、学校施設の整備手続を、区長部局区による施設整備・維持業務の中に一元化することが許されない構造である点、留意を要する。

もっとも、区においては、施設整備・維持に関して、教育委員会に属していることによる特段の独立性への配慮はなかったということであるから、学校施設課に多数の不適切な契約が発見された直接の原因を教育委員会の独立性に求めることは妥当でない。

教育委員会（学校施設課）か、区長部局（子育て支援課）かということではなく、区の契約制度全般の問題として、（両課の所掌事務上、多数の工事契約が発生するにも関わらず）主管課契約に他課の関与が少なかったこと、両課に技術職が不在で、技術的な支援が乏しかったことといった組織構造上の問題が、両課における分割発注の件数の多さの原因であったと捉えるべきである。

ただし、学校・保育施設においては、生徒児童・園児といった要保護性が高い層を対象としており、工事要望を受ける際、しばしば「生徒児童のため」との目的を指摘され、担当職員が何とかしなければならないという意識を強く持ちやすい類型であったことは、両課における分割発注の件数の多さの一因となっており、このような意識を一律に不当なものとして評価することはできないと思われる。

## 5 職員の認識・姿勢等に関する問題

### (1) 概説

法令違反が確認された場合に、当該違反に及んだ職員の規範意識等に問題があったとして、

法令遵守（の意識）を徹底させるという原因分析及び解決策の提示は一般的に行われるところであり、本件においてもそのような側面が無かったわけではない。

しかしながら、本委員会は、本件調査に係る分割発注等について、個々の職員の遵法意識の低さを出発点として発生した不祥事と分析・評価することは妥当ではなく、前記3・(1)のとおり、そもそも、法令に従った契約事務の履行が困難な組織体制となっていたということがまずは問題視されるべきであると考えた。

現に、職員ヒアリングで多く聞かれたのは、問題があることの認識は（程度の差はあれ）有していたが、他の発注方法に変更することが難しい状況であり、多数の学校等からの依頼に応えるためにやむを得ず行っていたというものであった。また、ヒアリングによれば、平成20年前後と比べて分割発注が増加していたところ、その背景として、各学校の老朽化が進み、改修工事が増加していったことが背景にあるとの回答もあった。

このほか、主管課契約（請書工事）に積極的な意義を見出して、入札手続よりも実質的に優れた手続きとして、積極的に活用することを意図していた職員も存在していたが、それも、そもそも技術職がない状態かつ起工工事の依頼に限度があるという構造的な問題に善処するためにやむを得ず行ったという枠組みを外れるものではないと考えられる。そのため、仮にそのような意図を持った分割発注が行われていたとしても、ただちに、当該職員の行動や素養に問題があったと断じることはできない。

ただし、上記の点を踏まえても、なお、次のとおり、組織・職員の契約意識の欠如及び建築基準法等に関する法令遵守の両面から、その法令遵守意識についての問題は指摘せざるを得ない。

## (2) 契約意識の欠如

法令遵守に関する意識の段階としては、大別して、「契約制度に関する法令の知識・理解が不十分ないし無関心で、分割発注や見積書徴取等に関して、法律・規則等に違反することを認識していなかった」という場合と、「契約制度に関する法令について（ある程度）認識していたものの、何らかの事情により、法律・規則等に違反することを認識しながらも、やむを得ず行っていた」という場合が考えられる。

他方、根本的には、入札手続又は見積合せによる発注プロセスは、「契約」に基づくものである。本件の問題の一つには、契約に基づき、区側にどのような義務が発生し、事業者にいかなる範囲の具体的業務を依頼することができ、さらにその後、事業者側が義務を履行した後、区側が検査を行い、いつまでに支払に至るのかといった諸項目に対する認識が、組織・職員の双方に決定的に欠如していたことにある。今後の対策としても、研修等を通じて単に形式的に業務上必要な手続き・フローを習得すれば足りるというものでなく、契約に関する根本的認識を得るための対策が必要である。

この点、本委員会及び区による職員ヒアリングの結果からすると、多くの職員は、分割発注や見積書徴取方法が法令に違反する（可能性がある）ことを認識しており、その他契約制度に関する基本的知識を有していたとは認められるが、それら知識を自らの業務に結びつけて深く理解していたかと言えば疑問がある。一方、分割発注という概念自体や、見積書は本

来発注前に持参するものといった基本的な契約事務のルールを理解が不足していたり、規則上の契約書類作成時期について誤った認識をしていた職員も一部存在した。

多くの職員は正しい知識を備えていたにも関わらず、法令に違反する方法が選択されてきた理由として、主に、

- ① 分割発注をしてでも学校からの工事要望に応えることが、当該学校ひいては生徒児童のためになるという意識<sup>(44)</sup>、
  - ② 数百万円程度の工事について起工工事には出せないから自らの課において対応するしかないという意識、
  - ③ 従前から課内で容認されている方法であり、かつ、監査ないし他機関も黙認しているという意識<sup>(45)</sup>、
  - ④ (後述するとおりそれ自体が過度な態様でされたとまでは認められないが) 学校側の担当者からの強い要望へのプレッシャー、
  - ⑤ (発注の偏りについて) 発注が多い業者を優遇しているものではなく、また、自らの利益を図るものでもないという認識、
- といったものが挙げられる<sup>(46)</sup>。

上記①～⑤のような要素は、同様の状況に置かれた職員であれば、同様の思考枠組に陥らせるには十分なものであり、だからこそ、長年にわたり、相当数の担当職員が、認識や積極性に差こそあれ、「やむを得ない」といった意識のもとで、不適切な分割発注や見積書徴取を続けてきたものと考えられる。

しかしながら、公共契約における基本的・根本的な原理・原則である公平性や機会均等、透明性、経済性、価格の優位性等の趣旨や内容について十分に理解していれば、これらを具体化した自治法・自治令の規定を潜脱する形で分割発注をすることや、事後的な見積書徴取が、これら基本原理に抵触するものであって、例えば生徒児童のためという動機をもって正当化できるものではない、という意識を持つこともできたのではないか。

特に、本件問題が区における中規模工事（130万円以上であるが起工工事が行われていな

---

(44) 職員ヒアリングによると、特に、当該工事が児童・生徒の安全性や、授業の実施に係るものについてはその意識が強かったようである。そのような意識自体は正当なものであり、かつ、法的にも（緊急随意契約等により）正当な方法で解決できる可能性があるものであった。

(45) 後者については、新人・若手職員はそこまでの認識はなかったと推測されるが、指導・監督する立場にあったか、在籍年数が長い職員は程度の差こそあれ、そのような意識を有していたものと推察される。

(46) この点、ドナルド・R・クレシーが提唱した「不正のトライアングル」理論においては、「機会」「動機・プレッシャー」「正当化」の3つの要素が揃ったときに不正が発生するとされており、うち後二者は個人の法令遵守意識とも関係してくるものであると考えられるところ、本件に照らすと、学校側からの要望（④）は「動機・プレッシャー」に、生徒児童のためという意識（①）、自課で行うしかないという意識（②）、従前から許容されていたという意識（③）、業者及び自身にも何らかの利益を供与するものではないという認識（⑤）は「正当化」に当たるものと思料される（なお、「機会」については、相互牽制の不存在等が当てはまるものと解される。）。

かった数百万円から 1000 万円程度の工事) に関する組織的な問題であることからすれば、課の所掌事務を統括している課長職の職員又は係長級の職員においては、上記基本原理を十分に理解・認識していれば、現状についてただちに改善が難しいとしても、改善に向けた努力を行うことが期待されていた<sup>(47)</sup>。

さらに、工事の施工内容・範囲や請負代金額といった双方の権利内容を特定し、履行状況を確認するためにも、見積りから工事発注、完了に至る一連のプロセスにおいて各種書面による裏付けが重要となるが、分割発注された請書工事においては、これら書面が工事終了後、事後的・形式的に作成されていた経緯が認められた。

以上のとおり、本件では、組織上・制度上の原因の面が大きいと判断されるが、なお、職員らの法令遵守意識や契約及びそれを裏付ける書面の必要性に関する認識の欠如も問題として指摘されなければならない。ただし、それを個々の職員の問題に卑小化するのではなく、多数の職員がこうした認識を欠如していたことをもって、組織の問題として捉えることが必要である。

対応策として、少なくとも法令や区における契約のルールを十分に習得する機会を設けることや、コンプライアンスに関する意識を高める研修を実施すること等は当然必要となる。

### (3) 建築基準法に関する法令遵守意識

調査の結果、前記 3・(2)のとおり、建築基準法上の建築物の建築工事に該当するものとして、本来であれば建築確認手続に相当する計画通知手続をとる必要があったにも関わらず、分割発注することによって（起工工事として準備・施工されない結果として）技術職の関与の機会を欠き、計画通知手続を行わずに工事が施工された事例の存在が認められた。

建築基準法は「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資すること」を目的とする法令であり（同法第 1 条）、同法に定める手続きは建築物の利用者、学校建築物でいえば教職員そして生徒児童の安全を守るために設けられているものといえる。前項のとおり、「生徒児童のため」との意識に基づいて分割発注を行った面がありつつ、一方で、計画通知の不履行によって生徒児童の安全性を担保する手続きを免れてしまっていたことになる。

職員らには、渡り廊下やプールの日除け、駐輪場といった比較的簡易な建築物については、計画通知手続に拠らなくとも、安全性等に問題が生じる可能性は低いといった認識があったと推察されるが、結果として建築基準法関係法令に基づく告示の違反も確認されたことからすれば、職員らの上記認識自体が問題であり、誤りであった。

なお、一部の建築物については、そもそも建築物に当たらないという認識のもとで計画通

---

(47) なお、この点について、係長職の職員が、以前の在籍時より主管課契約の割合が増え、年間単価契約の割合が減少し、その結果として主管課契約の分割契約が増えていたことから、年間単価契約の割合を増やそうとしていたということであり、このような動きは、現状の問題意識に基づく改善努力と評価できるものである（ただし、主管課契約を年間単価契約に代替するという選択肢自体は、本委員会としては、積極的に是認できるものではない。）。

知を怠っていたということであって、建築基準法の知識も不足していたといえる。

また、具体的には「建築物」や「用途変更」の概念、計画通知が必要となるケースに関する知識など、建築基準法令についての意識や知識が不十分であったことが、工事の完成物に関する問題を生ずる原因ともなった。

## 6 各関係者に関する問題

工事事象については、ほとんどの場合、第一次的には、学校等の施設関係者が認知することになると考えられるところ、それらの一次的な工事要望者と担当職員との関係性についても確認する必要がある。

この点、職員ヒアリングによると、担当職員としても、工事要望者からの要望を鵜呑みして、何でも早期対応をしていたということではなく、緊急性が低いと考えられる要望についてはただちには施工しない等の対応をしていたということであった。その一方で、工事要望者として、生徒児童の安全性や、教育活動への必要性が高いと考えるものについては、担当職員に対し、「生徒児童のため」ということで、相応に強い態様で要望がなされることもあったようである。

ただし、総体としては、担当職員ないし担当課と学校施設ないし保育施設（の管理者）との関係については、良好な関係が保たれていたようであり、これは、担当課が概ね学校・保育施設からの要望に答えていたからとも思われる<sup>(48)</sup>。

また、地元住民や保護者といった区民、区民代表者たる区議会議員からの要望については、それらを日常的に多数受けていたというほどではないものの、一定数存在していたということである。職員ヒアリングによれば、担当者が要望を受けたような場合には、課長に相談していたということであったが、個別の事案はともかく、全体としては、そのような学校等の管理者以外の要望等は、直接的な原因とまで評価できないものであった。

以上、概観すると、工事要望に係る各関係者の要望の態様等について、著しく威圧的であるなどの不当要求が日常化していたものではなく、それらの要望が本件の直接的な原因とまでは評価されない。ただし、これはやむを得ないことではあるが、各関係者においては、地方公共団体における契約上のルール等を十分に認識せずに要望をする場合がほとんどであると思われ、担当職員としても十分な説明をできていなかった可能性がある。今後は、区としては、要望者に対しても適切かつ分かりやすく契約上のルールを説明するように努め、ルール上要件を満たさないものについては、入札手続、随意契約を問わずある程度時間を要する場合もあるということについて、各関係者も含めた区全体として意識を醸成していく必要がある。

## 7 業者との関係について

分割発注は、そのこと自体により、業者に利益を享受させるものではなく、むしろ業者の

---

(48) 江戸川区ではない、他の東京特別区で勤務経験がある学校関係者は、ヒアリングにおいて、他区に比べて江戸川区の工事対応は迅速であったとの感想を述べていた。

手間暇を増やす面もあり、基本的に、区側の都合に基づいて行われていたと捉えられる。その意味で、一部の課において分割発注が常態的に行われていたことについて、業者に責任があったと評価するものではない。

ただし、分割発注の有無に関わらず、契約事務フローの問題、とりわけ、見積合せの形骸化や不適正については、業者の利益・都合と密接な関わりがあり、一次的には発注者たる区の責任であるとしても、そのような状況が継続していたことについて業者の責任が無かったとはいえないと考える。すなわち、業者としても、現地調査や見積書の作成を協力する代わりに、実質的には見積合せ等の手続きを経ずに工事を受注できるという関係の中で、さらに、受注業者が、(多くの場合施工後の段階で) 他社の見積書を持参するという悪しき協力関係が存在していたものであって、それ自体が、競争性を阻害し、場合によっては談合をも誘発しかねない手法とも言える<sup>(49)</sup>。

今後、従来の契約事務フローを修正して、見積合せ等を適切に実施しようとする場合には、一部業者から手続きの違いや理由に関する説明を求められる可能性がある<sup>(50)</sup>。そうした事業者の反応は、これまで、本来あるべき契約事務フローに従ってこなかった区の姿勢に由来するものであるがゆえに、今後の新たな制度・運用にあたり、丁寧な説明プロセスが必要となる。

以上、本委員会としては、本件で問題とする不適切な契約事務が行われてきたことの原因・責任は、区側にあったと判断するものであるが、相当期間にわたってそのような状況が継続されたことにより、一部の業者からすると不適切な業者選定・見積書徴取がむしろスタンダードになってしまっており、法令・契約事務規則上あるべき業者選定方法を行う障壁となる可能性があるから、その点も含めた対応策の策定が必要であると考えます。

## 8 間接的な原因及び要検討事項

### (1) 概説

これまで記載してきた原因は、比較的直接的な原因として挙げられる点を記載してきたものであるが、本件の問題領域の広範さを反映して、間接的な原因、あるいは、なお検討を要する事項として、以下に列挙する点が指摘できる。なお、付随的な問題であることにも鑑みて、以下では、望ましい対応方法についても併せて記載することとする。

### (2) 文書管理の問題

学校施設課においては、工事発注伺書、仮工事指示書、工事確認書といった独自書式が定められており、それらの書類については、行政文書には該当しないという理解のもとで、工

---

(49) 職員ヒアリングから、一部の業者は、見積合せのために他社から見積書を取得・提出することをしなかったことが窺われ、これは、当該業者のコンプライアンス遵守の姿勢（不正行為防止のための取組み）に由来するものと考えられる。

(50) 区において見積合せを適正に実施しようとした際に、業者から担当者に対し、苦情を受けることもあるということである。そして、当然ながら、並行して、区においても一層の説明を求めるものである。

事完了後随時廃棄されていたということである。

法令違反を糊塗する目的で独自書式を定めるようなことが許されないのは当然であるが、そのような場合に当たらないのであれば、本委員会としても独自書式を定めること自体をただちに問題視するものではない<sup>(51)</sup>。

問題は、独自書式として定めた文書の管理のあり方である。独自書式であろうが、法令に規定された書式であろうが、当該文書が区職員において作成、取得し、組織的に用いられるものであれば、行政文書の要件を満たす。しかしながら、少なくとも学校施設課において用いられていた上記工事発注伺書等については、課長の決裁が行われていたなど、単なる担当職員のメモとは評価できず、当然に行政文書として扱われるべきものであった。

行政文書の適切な管理は、当該文書が情報公開条例に基づく行政文書開示請求の対象となり、住民が行政の適正をチェックするためにも必要なものであるが、それ以前に、内部的に過去の行政行為の記録をとどめ、かつ、内部的なチェックに供するために必要なものである。

したがって、区として、改めて行政文書として整理されるべき文書に漏れがないか確認をし、区の文書管理に係る規程に従った適切な文書管理を進めることを望むものである。

### (3) 区の契約制度全般について

本委員会は、主に区における随意契約の問題点を調査・協議してきたものであり、それが本委員会の所掌事務でもあるが、随意契約の裏返しとして競争入札手続が存在するともいえるものであるから、入札制度や入札手続に関する体制をまったく捨象した議論も妥当ではない。

特に、調査に対して、一部職員が（分割発注を含む）随意契約の経済性に関する優位性を強調したこともあり、その点について、若干の検討を行う。

この点、前記第3・3・(3)のとおり、比較可能な工種（照明のLED化）においては、主管課契約（請書工事）の単価が最も安価であったところ、これを主管課契約の優位性と捉えることもあり得るが、区における入札手続の問題と捉えることもあり得るものである。特に、区においては、過去の官製談合事件を契機として契約事務規則において、予定価格が130万円以上の一般競争入札及び制限付き競争入札において予定価格の事前公表制度を採用しているところ、昨今、予定価格の事前公表をすることにより、100%に近い落札率となりやすいことが指摘できる。この点、区における実際の落札率の分布としては、比較的100%に近い金額の落札と、92~93%に近い落札が多く存在したところ、前者は予定価格が事前公表されていることが、後者については最低制限価格の割合が75~92%の範囲で定められることが、それぞれ要因の一つとなっていると推察される。

予定価格の事前公表については、地方公共団体において行われる例が一定数存在するものであるが（なお、国の発注では、法令上、そもそも事前公表が許されていない。）、予定価格

---

(51) ただし、学校施設課における仮工事指示書等については、契約関係書類が事後的に作成されることの代替として作成されていたという面もあるから、少なくとも現状のままの形・役割で存続することは、不適切な契約事務フローの是認につながりかねないため許容できない。

の漏えいによる官製談合や公正性阻害行為を防止するという効果はある一方で、談合を誘発するおそれがあると指摘されるところでもある<sup>(52)</sup>。区では、上記のとおり、事業者の入札価格が特定の幅に集中している状況も見受けられ、最低制限価格の予測が容易になっており、この結果、入札手続における競争性が妨げられている可能性も払拭できない。

本委員会として、予定価格の事前公表について、ただちにこれを否定するものではないが、既にみてきたとおり、少なくとも一部の随意契約において競争性を疑わせるような業者選定（不適切な契約事務フロー）が行われていたことからすると、競争入札手続も含めた区の契約全般において、競争性が適切に働いているかについては随時確認・評価すべきであると考ええる。

そのうえで、競争性が不当に損なわれていると評価される場合には、受注を希望する事業者にとって最低制限価格を予測困難にするための方策とともに予定価格の事前公表についても、見直しを含めた検討をすることが望ましい。

#### (4) 区有建物の管理について

前記5・(3)のとおり、計画通知の懈怠等については、担当職員の建築基準法令の理解や意識が不十分であったことの現れと言える。また、同法を所管する建築指導課との連携についても改善の余地があると思われる。

今後、区においては、引き続き、学校の改築や大規模修繕等が多く予定されているということであるから、計画通知等、建築基準法上必要とされる手続きを履践することはもちろんのこと、事前に建築指導課と十分に連携・協議したうえで、既存不適格のような問題についても、建築審査会の審査等により許容される場合に当たらないかということ等を確認し、法令適合性を確保しつつも、各関係者にとって負担が少ない方法を模索していくことが必要である。このことは、学校・保育施設に関わらず、区有建物全般に当てはまる話であり、区として適切に対応を進めていくことを強く望むものである。

## 9 年間単価契約及び物品契約の原因について

### (1) 年間単価契約について

年間単価契約の分割発注の件数や、その背景事情については、前記第2・3・(2)において整理したとおりであり、5年分、全464件のうち、学校施設課の107件を除くと、技術職が

---

(52) 令和6年12月13日に閣議決定された「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」29頁では「予定価格については、入札前に公表すると、予定価格が目安となって競争が制限され、落札価格が高止まりになること、建設業者の見積努力を損なわせること、入札談合が容易に行われる可能性があること、低入札価格調査の基準 価格又は最低制限価格を強く類推させ、これらを入札前に公表した場合と同様の弊害が生じかねないこと等の問題があることから、入札の前には公表しないものとする。なお、地方公共団体においては、予定価格の事前公表を禁止する法令の規定はないが、事前公表の実施の適否について十分検討した上で、上記弊害が生じることがないように取り扱うものとし、弊害が生じた場合には、速やかに事前公表の取りやめを含む適切な対応を行うものとする。」と指摘されている。

在籍する土木部及び都市開発部による発注が残数のほとんどを占めていた。

学校施設課の発注分については、同課の請書工事の分割発注の発生原因と重なる部分が大きいと考えられる。

一方、技術職が在籍する部課による分割発注については、入札手続をとるための資料を作成することは能力的には可能であったと思われるため、学校施設課や子育て支援課の分割発注のような、技術職員の配置に関する組織的な問題では説明がつかない。前記第2・3・(3)のとおり、これら部課による分割発注は、用地買収や道路拡幅等に伴う、民地との間の官民境界部分のL形溝（側溝）の整備工事、及び、道路の破損や凸凹の補修工事といった類型に集中しており、工事の緊急性（うち、官民境界部分の工事については、民地側の工事の進捗にタイミングを合わせて工事を発注・実施するという意味での緊急性）が原因となっている。区民の安全な通行の確保（補修工事について）、区民による工事との調整（官民境界工事について。また、もしも官側＝道路側の側溝工事が数日～数週間遅れるとすれば、その間、やはり区民の安全な通行の確保にも支障をきたすことになる。）の要請から、緊急の（適時の）工事実施の必要性があるとの、関係部署の説明は、本委員会としても理解するところである。

また、工事費の高騰などにより、従前であれば所定の金額内で可能であった工事が、実施できなくなってきたといった、経済環境による要因も理解は可能である。

そうではあるが、緊急性があったから、法令や区の契約事務規則等のルールを遵守しなくてよいという結論はあり得ない。

関係部署としては、緊急性を理由として、安易に分割発注の手法を所与のものとして多数活用するのではなく、年間単価契約の上限額を超える金額の工事を、いかに適法に、区のルールを遵守しつつ発注できるか、制度に限界があるのであれば、問題提起をして、正面から議論されるべきであったが、それを怠ってきたことを、大いに反省する必要がある。

区における年間単価契約の発注限度額が、令和6年11月、改定・増額されたことにより、分割発注の方法によらずとも、緊急の工事が可能な範囲が広がり、対応できるようになっているとの説明も受けたところではあるが、今後も（増額後の）発注限度額を超える工事はあり得ること、加えて、本報告書で指摘したとおり、区が定める年間単価契約の発注限度額と、請負契約の随意契約の限度額（令和7年4月以降の新たな限度額200万円）との関係を整理する必要があること、から、引き続き、本件問題にも取り組まれる必要がある。

## (2) 物品契約について

用地経理課全庁調査の結果、5年度分の物品購入契約案件数12万6672件のうち、不適切な分割発注55件が発見された。

本委員会は、物品契約の分割発注は件数が少なく、発生割合が小さいこと、特定の部署に継続的・集中的に発見されていないことなどから、（調査上の制約もあり）詳細な調査対象としては取り上げなかったが、ここで若干触れておくこととする。

1件ごとの発生原因や、具体的な事実関係を掘り下げて調査していない前提ではあるが、年間平均10件程度の物品契約の分割発注が、庁内の複数の部署で散発的に発生していることからすれば、やはり、これを発注担当者等の個人的な問題行為と整理することはできない

と考えられる。むしろ、頻発する事象ではないとしても、物品契約の上限額を超えて随意契約を行いたい場合に、分割発注という選択肢が、採用し得る手法、「やむを得ない」手法として、特定の部署に限らず、庁内で受け入れられていたことを示すと考えることが自然である。

これら分割された契約のうちに、仮に、緊急性が高いものや、あるいは、物品やサービスの性格から特定の業者しか提供できないものであったとすれば、緊急随意契約（5号随契）や不適随意契約（2号随契）の適用も検討されるべきであったから、その意味での法令の理解の不足もあったものと考えられる。この点は、随意契約の可能性についてのルールのもろ確性を確保するとともに、実例を蓄積していくことが必要となる。

なお、本委員会では1件ごとの精査を行わなかったが、これら55件の分割発注の個別の内容や発生原因について、区において、追って、各課から報告を受ける等の事実確認を行い、今後の契約制度の改革をもって再発防止ができるものか否か、検討がなされることを期待する。

## 第5 是正の方向性について

### 1 概要

本件については、これまで見てきたとおり、様々な問題点が確認される場所であり、かつ、その原因についても、組織的・構造的な原因、制度上の原因、職員意識の問題等、様々な原因が確認された。

そのような複雑かつ多方面にわたる問題について、第5においては、どのような対応策が考えられるかという点について、各対応策のメリットやデメリット、他自治体における実例なども記載したうえで、それら想定される対応策の講じ方についても併せて指摘するものである。

### 2 想定される対応策について

#### (1) 現実的かつ効果的な組織態勢

##### ア 技術職の適切な関与が可能な組織態勢の構築

これまで検討してきた学校施設課ないし区全体の組織的問題について、人員の問題による部分が大きいものであるとするならば、例えば、都市開発部施設課等の技術職の配置を大幅に増員するとか、学校施設課に100～200件程度（本来起工工事をしなければならなかった件数）の起工工事ができる技術職を配置するとかによって問題の大部分を解決できると考えられる。しかしながら、区に限らず、地方公共団体において技術職の不足が深刻化している中で、現実的でない対応策を提示することはあまり意味がないものとする。とはいえ、人員の問題が根源にあるとしたら、その点をまったく避けて対応策を検討することもまた、適当でない。

区においては、自治法・自治令または区の契約事務規則が規定ないし想定している契約方法を履践する場合に（民間への委託その他の対策を講ずることも勘案しつつ）都市開発部施設課等にかかる負担や事務量を適切に想定したうえで、必要と考えられる技術職も含めた人員の拡充を検討すべきである。

技術職の新規採用だけでは現実的でない、即戦力にはなりづらい、あるいは、予算や人員管理の関係で定常的な職員の増員が困難であるということであれば、任期付き又は再雇用等の形で積極的に採用することも考えられる。区の退職職員の再雇用に加えて、周辺の地方公共団体の退職職員や民間企業出身者を任期付きで採用するといった取組みも検討されてよい<sup>(53)</sup>。

また、現状の組織体制を元にした人員配置や増強だけでなく、組織体制の改編により、効率的・効果的な業務の遂行が可能になるのであれば、そのような対応も検討に値する。加えて、組織改編に至らなくとも、個別の事案に応じて人材が不足している部署のために

---

(53) 民間企業の経験者においても、守秘義務の遵守や従前の関係会社との利害を排除すれば同様の対応は可能ではあると思われるが、より地方公共団体の業務の流れが分かるという意味では、(他の) 地方公共団体の退職者を再雇用することが有効であるように思われる。

柔軟に他部署の職員が応援できるような支援体勢を整えていくことが必要であり、区長以下、そのような対応の実践について区全体でのコンセンサスをとっておく必要がある<sup>(54)</sup>。

#### イ 相互牽制可能な組織体制の構築

本件不適切事案の発生原因の一つとして、課ごとの相互牽制の不在という問題が指摘できることからすると、業務の遂行に過度な負担とならない程度に、契約手続に他課が関与する仕組みを設けることも一案である。これは、組織改編や人員配置といったただちに対応が困難な対応策の代替ないし暫定策としても、相当程度有効であると思われる<sup>(55)</sup>。

技術職の増強は、各自治体ともに苦慮していて、容易に行えるものでないとするれば、組織の在り方として、建築に関する意識を高められる体制をとることも検討すべきである。例えば、本件のように計画通知（建築確認）を行わずに進めてしまおうという意識であったならば、そもそも建築基準法の基本的な考え方を理解していなかったといわざるを得ない。そのような建築物、建築基準法に関する基本的な知識や姿勢を身につけるためには、定期的な人事交流をし、技術職が学校施設課で勤務することや、学校施設課の事務職を建築指導課などに派遣することも考えられる。

互いに限られた人員において、チェック項目が多岐かつ詳細になればなるほど、結局おざなりな、形だけのチェックにとどまり、チェック体制が無意味になるだけでなく、(外形上チェックがされているかのように進んでしまい) 有害にすらなり得る。重要なのは契約事務の過程の一部だけでも他課のチェックが入ることにより、担当職員において、他課の目を意識させることである<sup>(56)</sup>。

#### ウ 独立性・外部性を有するチェック機関（各種委員会等）の整理、補充

契約事務について、どのようにチェックするかという視点で考えると、まずは、契約締結までの段階があり、その次に実際の工事の施工及び検査・支払いまでのフローがある。それに加えて、一連の契約手続が完了した後に、事後的にチェックすることが考えられる。

その事後的なチェックをする機関としてまずは監査委員が存在するが、これ以外にも、区において契約事務に関する委員会として、契約課が所管している公契約審査会が存在する。公契約審査会は、区の公契約条例において指定された契約、具体的には学校改築事業における総合評価方式の評価項目の策定や選定手続を所管している。現状、契約事務全般に係る外部的、第三者的な機関は存在しないところ、それ自体は他の自治体と比べても特

---

(54) このような課題は当然、江戸川区だけに特有なものではなく、全国の地方公共団体に共通する深刻な課題である。例えば、総務省が設置した持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会が今年6月に作成、公表した「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001027557.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001027557.pdf)) 参照（特に3（3））。

(55) 例えば、既に区においては、暫定策として、前項の施設課職員の兼務発令に加えて、契約の決裁過程に施設課等技術職の職員が入り、契約書類について、例えば業者から徴取した見積書の内容の妥当性等について確認をしてもらうなどしているということであるが、これは、契約内容の適正性に資するというだけでなく、他課のチェックが入ることにより不適切な行為が抑制されるという効果もあると思われる。

(56) 日常的な相互牽制の枠組みを構築する際には、実効性が担保される限度で可能な限り簡素かつ容易なチェック体制を構築するという視点でまずは足りよう。双方にとって負担がない形での相互牽制の体制を検討されたい。

段「欠けている」という評価になるものではないが、公契約審査会をはじめとする区の既存の組織体を活用することも一案である。あるいは、他の自治体における入札監視委員会等の位置付けを参考としつつ、ある程度独立した形で、区の契約事務全般あるいは随意契約に関する事務について調査審議をする機関を設けることも有効と考える。

いずれにしても、事後的なチェックについて、監査委員が通常の業務としてやるべきことと、上記審査会等がどういう位置付けなのかを整理し、既存のルール・役割に沿って行われるべきことが、もし行われていなければ、行われるようにすべきであるし、既存の組織の中で活用されていない機能があるとしたら、そこをうまく活用していくべきである。

上記のとおり、契約事務・制度に関する外部的チェックについて、まずは、既存の自治法や条例に基づいて設置されている機関を中心に考えるべきであり、徒に外部機関を増やす必要はないが、それが不十分と判断される場合には、新たな機関の設置も検討されてよい。

## (2) 法令に適合する契約方法の選択

### ア 自治法等による契約の原則（競争入札原則の再確認）

本委員会として、本件の原因として組織的・構造的な問題という面が大きい旨指摘しているものであり、その意味で、単純に原則論として入札手続を進めればよいという意見を申し述べるものではない。ただし、組織的・構造的な問題が容易に解消しない問題であれば、法令に適合する範囲で現状の区に見合った現実的な解決策を提示するように努めるものである。

その一方で、例えば、後述する緊急随意契約の緊急性について、入札に時間がかかるので緊急対応に支障が出るということは一般論としては理解できるものの、法令上は、入札手続公告期間の定めも考慮しつつ、入札手続をする時間がないと認め得るか否かについて、相当程度厳しく考えなければならない。手続上も、区を含む多数の自治体において、オンラインでの電子入札手続の導入により、従前よりコストが軽減されている部分もあると考えられる。ただし、入札不調による手続きの遅延のリスクも同時に考える必要もある。

その意味で、(現実的な解決策として、緊急随意契約等の要件を整理して、それらの規定を適用していくこと自体は否定しないが) 原則に立ち返って、少額随意契約によることができない契約について通常の入札手続にかけることも十分に検討されるべきである。

分割発注の要因として、入札手続にかける時間的猶予がないといった理由も挙げられたが、果たして本当にその猶予がないといえるか、検討されるべきである。

### イ 自治令の改正について

前記第4・2・(1)のとおり、工事単価の増額に伴う少額随意契約範囲内の工事の減少が、特に不適切な分割発注を増加させる理由の一つになっていた。

近時、令和7年4月1日付けで、自治令の改正により、この点について改善がみられた。

具体的には、工事については130万円の上限額が200万円に増額された。

同改正を踏まえて、区においても、同年7月1日付けで契約事務規則における少額随意契約の上限額が200万円に増額された。

少額随意契約の上限額引上げにより、従前、130万円を超過したために2分割して発注していた工事（200万円以下の工事）について、現在、分割発注することなく少額随意契約が締結できることになる。その意味では、この法令改正が分割発注の解消に向けた一助となることは明らかである。

しかしながら、200万円を超える分割発注も多数存在していたことからすれば（従前3分割以上で契約していたものは200万円を超過していたと考えられるし、2分割のものでも200万円を超過するものが相当数含まれていたと考えられる。）、この改正をもって区の現状が抜本的に解決されるとはいえない。

### (3) 自治令第167条の2に規定された随意契約規定

#### ア 概要

上記(1)記載のとおり、競争入札原則が自治法上明記されている以上、まずは、当該原則を旨とした対応をすることが必要である。その一方で、自治法・自治令は、一定の場合に随意契約によることを許容しており、それらの法令の趣旨に適合する形で随意契約を締結することは法令に違反するものではない。

そのため、本件における解決策という視点から、自治令第167条の2第1項各号において規定されている随意契約事由について、以下、指摘を加える。

なお、区において、必ずしも以下に述べる解釈どおりに運用する必要はないが、いずれにしても、適用できる場合、できない場合を、ガイドライン等により、具体的に定めておく必要があると考える。

#### イ 少額随意契約（1号随契）

本件渡り廊下工事の分割発注を含め、区においては、少額随意契約規定の潜脱に当たる分割発注が多く行われており、本委員会は、その問題点を指摘してきた。

他方で、潜脱に当たるとはされない要件や場面を正確に理解して、適切に本規定を活用することは何ら否定されるものではない。

分割発注の是非をめぐっては本報告書でいくつか触れたとおりであるが、分割発注による少額随意契約の実施は、競争入札のメリットを活かせない以上、合理性についての説明がより厳格でなければならない。原則として、小口化された発注規模が価格面でも品質面でも、また公共工事であれば工期の短縮等、調達目的の実現がより合理的になされ得るような契約を可能にすることが十分に説明できなければならない。なお、工事の必要性・緊急性（工事の実施場所・内容、住民らの要望等）の観点から、発注規模の小口化による競争入札の回避を正当化することが許されるか、問題になるが、随意契約を認めなければ契約業者が短期間で見つからず、また競争入札による不調等のリスクも負えない状況下で、喫緊の課題として認識される教育を含む区民への行政サービスに重要な支障をきたす程の強い弊害を生じさせるような限定されたケースにのみ適用できると考えるべきであろう。その際には、当然、そのような事情によって分割発注したことについて強い説明責任を果たさなければならないし、以下に見る5号随意契約の可能性を十分に検討したうえでの判断でなければならない。また、少額随意契約はその規模での発注が合理的であり、そ

の結果、競争入札を実施しないことが正当化されるのであるから、分割発注により各々の契約において契約業者を異にすれば正当化されるものでもない。

また、上記以外の場面においても、そもそも同一機会による契約の可能性がない場合、例えば、特定の教室についてのエアコン修繕工事（少額随意契約範囲内）の施工中又は施工後に、別の教室でも同様の工事をする必要（故障等）が確認されたため、契約変更するなり、再度契約するなりして施工をした（合計すると少額随意契約の限度額を超過）という場合には、そもそも潜脱には当たらないものであるから、仮に同一業者であったとしても少額随意契約規定の潜脱には当たらず、適法なものであると解される。

その意味で、区で従前行われてきた不適切な分割発注が許容されないことは言うまでもないが、事案によっては、契約課・法務課等の専門部署に相談のうえで、許容される分割発注として施工する可能性を検討・判断することについては、本委員会として否定するものではない。

#### ウ 不適随意契約（2号随契）

2号は、「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」について随意契約によることができる旨定めるものであるが、同号の意義について、最高裁判例は、「競争入札の方法によること自体が不可能また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うえでより妥当であり、ひいては当該普通地方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（現2号）に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正および価格の有利性を図ることを目的として普通地方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地方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」と判示しており（最高裁判所第二小法廷昭和62年3月20日判決・最高裁判所民事判例集41巻2号189頁）、一般的には、地方公共団体に比較的広い裁量を認めたものと評価されている。

そのため、今回分割発注をした案件においても、2号随契の要件を充足し得るものが含まれていた可能性があり、そのような観点から、2号随契が認められ得る契約について、予め、ある程度の類型化をしておくことが考えられる。過去、学校施設等の修繕等に関しては2号随契の利用はまったく想定されてこなかったものの、これを機会に選択肢として検討する意義が認められる<sup>(57)</sup>。

---

(57) 自治体によっては（例えば大阪市）随意契約の濫用を懸念して2号について厳格に運用しているようであり、そのような他自治体の動向は意識すべきである。

## エ 緊急随意契約（5号随契）

前記第2・3・(1)のとおり、(担当職員等の主観的判断ではなく)客観的に見ても、分割発注されていた工事の中には、エアコンの修繕工事や急なクラス増対応といった相当程度緊急性が高いと評価される工事が含まれていた。その意味で、5号の「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」すなわち緊急随意契約を根拠とする随意契約の可能性を検討することは有益である。

5号随契については、2号随契とは異なり、未だ最高裁判例は存在しない。

下級審の裁判例には、幼稚園の入園希望者の増加によるクラス増に伴う教室整備及びエアコンなどの空調設備工事を緊急随意契約として実施したことに関して、「同号にいう『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』とは、一般競争入札又は指名競争入札の方法による手続きをとるときは、その時期を失し、あるいは全く契約の目的を達することができなくなり、行政上も経済上も甚だしく不利益を被るに至る場合などをいうと解すべきである。」と判示したうえで、前者については、予算措置の時期を踏まえて、一般競争入札又は指名競争入札の手続きをとった場合に、新年度までに工事が完了することは必ずしも確実とはいえず、後者についても、湿気の高い6月や、気温の高い7月、8月までに完了することが必要であるが、一般競争入札又は指名競争入札の手続きをとった場合に、各時期までに工事が完了することは必ずしも確実とはいえず、それぞれ工事が完了しなかった場合、3歳児保育の実施に甚だしい支障が生じるおそれがあったとして、いずれの契約も適法と判断したものがある（前橋地方裁判所平成16年3月24日判決裁判所ウェブサイト掲載<sup>(58)</sup>）。

一方、「五号の規定する『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』とは、天災地変等の予見不可能な非常緊急の事態が発生したことにより競争入札に付するいとまがない場合であって、競争入札に付するときは契約の目的を達成することができないときをいうものと解すべき」としたうえで、基金の残額を国庫に返納しなければならなくなるという理由には上記要件を充足せず、裁量権の範囲を逸脱濫用したもので違法と判示した裁判例もある（大阪地方裁判所平成29年5月19日判決・判例時報2364号19頁）。

他自治体では、川崎市や大阪市が、過去に区と同種の問題が発覚したこと等を踏まえた対応策として、緊急随意契約の要件整理を行っており、例えば、川崎市は、緊急性を要する工事事例一覧を設け主にライフラインの修繕工事や、予測できない教室転用に伴う設備等工事など、9つの類型において、一定の場合に緊急随意契約及び1者見積を可能と整理している。

一方、緊急随意契約に関する要綱を公開している自治体の中には、自然災害等、早急に発注しなければ生命、健康やライフラインに危機を生じさせるような緊急に施工する必要がある場合に限定している自治体も存在する。

区においては、自然災害以外の事例でも5号随契をしている自治体についても情報収集し、実例等を把握したうえで、今後その導入について積極的に検討していく必要がある。

---

(58) LEX/DB 文献番号 28091468

本委員会としては、上記の裁判例や自治体の状況に鑑みると、区において、川崎市や大阪市と同等の要件で、緊急随意契約の要件を設定することに特段の問題はないものと考えられる。

なお、緊急随意契約の要件を充足する場合には、その緊急性がゆえに複数者からの見積書徴取や見積合せを実施する時間的余裕がないことも想定される。このため、緊急随意契約の要件が充足している場合には、1者見積りによることもやむを得ない事由として適宜位置付けることが妥当であると解される。もっとも、契約及び工事の内容によっては、緊急随意契約の要件を充足するが、なお、複数者見積をすべき場合も想定されるから、まったくの無条件で1者見積が許容されると位置付けることは不相当と考えられる。

#### オ 入札に付することが不利になる場合（6号随契）

6号は、「競争入札に付することが不利と認められるとき」について随意契約によることができる旨規定しているところ、同号の趣旨・要件としては、「一般的な事由としては、①何らかの理由で中止した工事を、その後再び継続して施工する必要性が生じた場合に、中止前に請負っていた業者にこれを施工させる場合、②関連工事等を履行させる場合、③契約の時期を失する場合」がこれに該当するものと解説されている（地方自治制度研究会「地方自治法質疑応答集」（第一法規）2428頁（2025年））。

この点、国においては、予算決算及び会計令第102条の4「指名競争に付し又は随意契約によろうとする場合の財務大臣への協議」において「現に契約履行中の工事、製造又は物品の買入に直接関連する契約を現に履行中の契約者以外の者に履行させることが不利であること」「急速に契約をしなければ、契約をする機会を失い、又は著しく不利な価格をもって契約をしなければならないこととなるおそれがあること」に該当する場合には、財務大臣との協議を要せずに随意契約によることができると規定されている。

本件に即していえば、例えば、前記イのとおり特定の教室についてのエアコン修繕工事の施工中又は施工後に、別の教室でも同様の工事をする必要（故障等）が確認されたため、再度契約して施工をしたという場合、本号による随意契約が許容される可能性があるといえる<sup>(59)</sup>。

本号についても、他の号と同様、規定は抽象的であるから、安易に適用することは厳に避けるべきであるが、上記の一般的な解釈や国の規定も踏まえて、適用可能な場面を特定・限定したうえで、その適用をしていくことは、積極的に検討されてよいであろう。

#### カ マニュアル又はガイドラインの整備

上記イからオまでに述べたとおり、自治令第167条の2第1項各号の考え方を整理したうえで、先行する地方自治体の例を参考にしつつ、統一的な考え方にに基づき運用していくため、特命随意契約の範囲に関する包括的な手引き（マニュアル、ガイドライン）を作成する必要がある<sup>(60)</sup>。

---

(59) 後者の契約のみでも少額随意契約の限度額を超える場合、後者の契約について少額随意契約を行うことはできないことを前提とする。

(60) 例えば東京都千代田区をはじめ、いくつかの自治体で随意契約に関する手引きやガイドラインが作成されており、こうしたものを作成していくことが考えられる。

この対応は、本件問題への対策として、極めて重要なものと位置付けられる。

また、随意契約の必要性は、物価の変動を含む社会経済環境に左右され、また、法令の改正や新たな判例・裁判例の出現などの事情の変化も想定されるため、マニュアル、ガイドラインを一度「完成」させれば終わるわけではなく、継続的な見直しを行っていくことが必要となる。

#### キ 相談窓口の統一化、事例データベースの構築・蓄積

上記カのとおりマニュアル、ガイドラインを整備したうえで、当該マニュアル、ガイドラインの所管部署等に、庁内の各部署から随意契約とその限界に関する相談を受け付ける窓口を設置することが必要不可欠である。

特定の部署における窓口に限らず、何らかの庁内横断的な組織・会議体とすることも考えられる（相談の都度、検討を行うことのできるタスクフォースやバーチャル組織といった形態もあり得る。）。

いかなる形式・組織とするにせよ、責任が不明確になったり、相談内容の検討・対応が宙に浮いたりすることがないように、必ず最終的な責任者を置くべきである。また、構成職員については、契約、工事施工や調達実施、法務の3つの方向性から総合的な検討ができる人員・体制を本委員会は強く望む。

さらに、マニュアル、ガイドライン及び相談態勢を整えつつ、自治法・自治令に基づく随意契約の実務を継続的に運営する中で、前例として参照に値する事例を抽出し、庁内各部署が容易に参照できる相談データベースも、ぜひとも構築されたい。工事・調達及び契約手続の安定的な実施に資することが期待されるが、今後も随意契約可能な範囲のルールの見直しが柔軟に行われる可能性があるため、要件を満たさない事例を随時削除、注釈を入れるなど、不断の見直しが可能となるよう構築すべきである。

こうした事例のうち主なものや判断に議論を要した事例につき、当面の間、本委員会の存続する間、又は将来的な第三者機関に対する新たな任務付与にあたり、本委員会又は当該機関への事後報告・検証対象とする仕組みも考えられる。

### (4) 年間単価契約について

#### ア 年間単価契約工事について

前記第3・2・(3)のとおり、区における年間単価契約工事については、（一部エリア別の競争入札手続をしている事例等は除いて）随意契約により単価契約を締結し、その際には少額随意契約の上限額が適用されず、また、その後の実際の工事依頼時においては単価契約に基づく発注に当たるため、やはり少額随意契約の上限額は適用されない、と整理していると解される。もっとも、単価契約のいずれの場面でも少額随意契約の上限額は適用されないとする考え方には、疑問が残るところである。

また、それ以外にも、区の従前の年間単価契約に関しては以下のような点が懸念される。

1点目として、年間単価契約を締結した後、同契約を前提に個別に発注する際、例えばA社とB社が同じ単価で契約している場合に、どのような基準で業者選定するのかが明らかでない。入札手続や見積合せであれば、価格による優劣が比較的明らかであり、かつ、

競争性が存在することになるが、年間単価契約の場合は、単価が定まっており、公表されているため、その部分の競争性が基本的にならないことになる。そして、価格の差がない場合には、業者選定がより恣意的になりやすい又はそのような疑いを抱かれやすいことに注意すべきである。

2点目として、年間単価契約について、道路工事であれば、道路の仕様は基本的に決まっており、材料などが同じで、単価も決まってくるが、建築工事の場合は、例えば、同じ渡り廊下でも、高さや屋根の材料が違うので、年間単価契約の適用は困難である。そのような年間単価契約工事の適用可能性の限界については十分に注意する必要がある。

#### イ 対応策としての注意点

年間単価契約工事における分割発注の事例は、学校施設・保育施設以外に土木・道路工事等も存在するところ、これらの工事等においては、道路拡幅事業や土地区画整理事業等の各事業を迅速に進めるために必要であり、かつ、地権者等との協議による事業が進展するものであるため、事前に具体的な時期の予測が困難で、かつ、地権者等との関係において速やかに進めなければならない場合が存在するということである。

上記のような場合が、既に検討した自治令第167条の2第1項第5号の緊急随意契約の要件、又は、同6号の競争入札に付することが不利と認められるときといった（同1号の少額随意契約ではない）随意契約を許容する要件を充足しているか否かは、具体的な事情により異なってくるが、主管課契約について、随意契約を適切に適用・運用していくものと併せて、少額随意契約の上限額を超える年間単価契約工事の発注については、1号以外の随意契約の要件を充足しているものに限る運用をしていくべきである。

また、それだけでなく、上記のとおり、業者選定の公平性、透明性についても確保される必要があるが、主管課契約における業者選定と同様に、年間単価契約工事の発注実績を随時グラフ化するなどして、偏りが生じない発注となるようにすべきである。ただし、価格についての競争性が働かないことから、公平性、透明性を確保しつつも、現に履行した工事の工事実績（完成物の品質や工事方法の適切さ等）を踏まえて、工事の品質確保の観点から一定程度の発注の優劣をつけることによる競争性の確保を図ること、その結果として、発注に一定の偏りが発生することまでを否定するものではない。

さらに、年間単価契約工事として施工することが可能な工事について、なるべく年間単価契約工事として施工すること自体は否定するものではないが、本来的に年間単価契約工事の類型に当てはまらない工事について、工事内容を変更して年間単価契約工事として施工するようなことは避けるべきである。対応策として従前の主管課契約を置き換えるものとして位置付けることも不適當である。

なお、政令等の改正により随意契約の可能上限額が引き上げられ（物品につき150万円、建設工事につき200万円）、かつ、既に本報告書で指摘しているとおり、単価を前提とした基本契約締結時ではなく、個別の発注時点をもって契約が成立するとの解釈に変更した場合であってもなお、個別発注に基づく契約価格の全体が上限価格を超えることが見込まれる場合に、なお予め競争入札を潜脱するための分割発注と随意契約を模索する可能性が残る。これに対応するために、少額随意契約以外の随意契約の許容範囲を明らかにす

るとともに、一定回数（面積）の役務提供、一定数の商品購入（予定数）の実施を仕様書の中で明記し、各社の付する単価の存在を前提としつつ、ある程度、工事の全体から予想される契約予定総額での入札実施又は随意契約前の見積りを行うことにより、競争を促す仕組みとする方策も考えられる。もちろん入札実施時と実際の契約執行時との間に発注回数や納入数量のずれは生じることとなるが、当初の単価に基づく支払いを行うことで競争性と明確性を確保することが可能となる。区は随意契約の上限価格の引き上げと併せた実施予定総額に基づく入札手続等の実施可能性を、早急に検討する必要がある。

## (5) 民間事業者との協働・委託

### ア 一部委託制度

#### (ア) 概要

既に述べてきたとおり、区における契約事務の構造的な問題の出発点は、現地調査を依頼する業者が無償で同調査及び図面等を作成させ、その代わりに当該業者に工事の注文をするという関係性であり、その解消のためには、区職員において図面等の作成を行うことが必要となる。しかしながら、そのためには、専門的な知識を必要としており、事務職として採用された職員が対応するのは容易ではなく、不十分な対応はその後の工事の施工にも悪影響を及ぼす可能性すらある。

そこで、現場調査から工事方法の検討、さらには図面等の作成について、有償で業務委託し、見積合せのための準備を円滑に行えるようにするという方策も考えられる。

このことにより、官公需の民負担という問題が解決されるだけでなく、上記書類が成果物として納入されることにより、それらを利用した見積合せも比較的容易に実施できることとなり、結果として契約事務規則が想定する契約事務フローの実現につながることになる。

#### (イ) 課題等

上記業務を委託する業者の選定がまずは必要になるが、特に学校施設課においては、多様な工種が存在しており、それらの設計や現場調査に対応できる業者を選定すること自体が容易ではない<sup>(61)</sup>。

また、当該下見積業者が見積合せに参加することは、他の参加業者との公平性からすると原則として避けるべきと考えられるが、おそらく少額となるであろう上記業務の受託を希望する業者がいるかどうか不明である。

これらの課題を踏まえると、委託する業務範囲や、工種ごとの適切な業者選定の方法等について十分に検討する必要がある。

この点、区では、個別の業者ではなく、事業者団体に依頼することも検討していることであるが、想定される事務の内容や、施工期間、契約金額によっては、団体の側

---

(61) 下見積等の業務委託についても契約である以上、それ自体の見積合せ実施の可否等が問題となるが、その金額についてある程度定型的に決めることが想定されることからすると、1者見積、見積書徴取の省略又は年間単価契約のような形で契約することも許容できるものと思料する。

で依頼に応じるメリットがないという反応も想定される<sup>(62)</sup>。

#### イ 発注者支援

前項に記載した一部委託だけでなく、近時においては、中小規模の自治体を中心に技術職の不在・不足への対応策として様々な発注者支援が存在する。これは、現にその必要があるという面だけでなく、公共工事の品質の確保に関する法律において発注者の責務が定められている中で、国や都道府県において、市区町村に対する発注者支援を行うことが求められている（同法第22条第3項、第4項）ことによるものでもある。

本件については、積算、監督等の一部業務支援が考えられ、この場合、一般的な業務の委託先は都道府県等が設立した各種公益法人か、民間の建設コンサルタント等が担うことになる。また、次項の包括管理委託とは別に、包括的業務支援として、技術顧問契約を締結し、建設工事の事業化から設計、発注、施工、検査までの工程における専門技術に関する指導、助言、支援等を受けるという方法も考えられる。

発注者支援については、基本的には契約により内容を定めるものであり、その具体的な内容は、それを必要とする自治体の要望に応じて柔軟に策定することができるものであるから、一部委託も含め、発注者支援を受けることにより、区だけでは対応しきれない部分をカバーするということは積極的に検討されてよい。

#### ウ 包括管理委託

区の、一定の範囲の発注業務全体を民間事業者に委託する方法として、包括管理委託契約が挙げられる。

契約を締結して委託するものであるため、具体的な委託内容は多種多様に想定されるが、例えば、世田谷区においては、区立小中学校・幼稚園（99施設）について、マネジメント業務（日常管理業務（巡回点検業務及び軽微な補修）、不具合通報等への対応、管理監督等、修繕の工事監理業務を含む。）、維持管理業務（保守点検、清掃、建築設備点検、植栽剪定・伐採、害虫駆除、環境衛生、遊具点検、太陽光発電設備点検等）、修繕業務（税込500万円未満の案件に限る。）を5年間（令和8年4月1日から令和13年3月31日）、提案上限額55億8000万円にて公募型プロポーザルによる委託を計画しており、本日（令和7年10月17日）現在で優先交渉権者の選定がされたことが公表されている。

包括管理委託契約の履行段階においては、契約に定めた範囲の修繕工事等について、必ずしも受託業者が自ら修繕工事等を行うということではなく、区内業者等が下請受注することが想定される（その点についても契約書において包括管理委託の受託先と詳細に合意する必要がある。）。

その場合、受託者が区内業者等に工事発注することについては、直接的には自治法の規定が及ばないことになり、委託者たる自治体と受託者との間の契約内容により工事依頼の方法や業者選定方法などが定められることになる。

---

(62) さらに、仮にそうした団体が受注に応じてもらえる場合でも、独占禁止法上の事業者団体規制（第8条第1号や第4号等）に抵触しないよう、団体に参加していない事業者の取扱いや特定の事業者に設計管理業務の受注の偏りが生じないよう区側の十分な配慮が必要である。

公募型プロポーザルも随意契約の一類型となることからすれば、このような方式に何らかの制限・限界があるのか否かという点は検討されるべきであるが、問題の包括的な解決方法として検討の余地はある。

## (6) 見積書徴取に関する対応策

### ア 少額等の場合における1者見積の許容

東京都墨田区は、見積書徴取の省略事由として、「1件の予定価格が30万円未満の工事・製造の請負契約、10万円未満のその他の契約」としており、新宿区は1者見積が許容される要件として「1件の予定価格が40万円未満の工事・製造の請負契約、20万円未満のその他の契約」としており、葛飾区は、「予定価格が30万円未満のとき」としている。

省略事由として位置付けるか1者見積の許容事由として位置付けるかはともかく、上記金額（工事であれば30万円から40万円）以下の工事金額の場合には、業者に（受注が不確定な状況で）見積書作成を要求することは困難な状況になりつつある。むしろ「守られるルールを作ってしっかり守る」という方策をとる方が適切であると考えるのであれば、現実的なルールを策定するという点も検討されてよいのではないかと（ただし、1者見積の許容範囲を拡大するのであれば、業者指名に関するルールについても具体的に定めることが望ましいであろう。）。

なお、緊急随意契約が許容される場合の1者見積の可否について前記(3)・エのとおりであるが、その他の随意契約事由においても、それぞれの規定の趣旨からすると1者見積が許容されるという整理はあり得るから<sup>(63)</sup>、随意契約が認められる場合・要件と、1者見積が許容される場合・要件について予め整理し、手引き・マニュアル等の形で示す必要があると考えられる。

### イ 見積書徴取の業者指名方法

見積合せを実施する際の業者指名については、特定の業者を発注者において指定することが一般的であるが<sup>(64)</sup>、この場合の業者指名方法については、区の契約事務規則等においても、（見積合せの業者指名ではなく、契約の相手方一般に関して）「江戸川区内の登録業者で履行できる案件については、区内業者を優先して選定してください」と契約事務の手引きに記載されているだけで、具体的な規定はされていない。

しかしながら、今回、事実上現場確認の段階で業者選定がされていたという契約事務フローの問題が確認されていることから、見積合せを実施する場合の業者指名、及び、（要件に該当し）1者見積で足りる場合の業者選定については、業者指名・選定の公平性や競争性、透明性の観点から、可能な限り恣意性を排除した仕組みを構築する必要がある。

区内の業種ごとの登録業者の中から、乱数プログラム等により、完全にランダムに指名・

---

(63) 例えば、会津若松市作成の「随意契約事務ガイドライン」18頁においては、少額随意契約以外の随意契約事由に該当する場合は「一者随意契約」によることが可能であると整理されている。

(64) 後述するオープンカウンター方式などの場合を除く。

選定をするという方法も考えられ、現にそのような選定をしている自治体も存在する。その一方で、仮に業種ごとに登録されているとしても、その中での得意不得意の問題や地域精通度といった施工地域の問題、さらには、常に工事が受注できるわけではないという問題もあるものであるから、恣意的にならない範囲において、業者指名・選定において考慮事由を定めることはあり得る。この点、「軽易工事受注業者等実績一覧表」を作成し、工事見積書の業者選定に当たっては、より適正に行う観点から、同一一覧表を活用し、2名以上の業者を選定し、かつ特定の業者に集中しないようにすることとし、1者見積が許容される場合においても、「恣意的な運用の懸念を解消する観点から、この場合において、別表「緊急性を要する学校工事事例一覧」を基準として活用し、その際、予算執行伺書の摘要欄に理由を簡潔かつ明確に記載する2名以上の業者を選定し、かつ特定の業者に集中しないようにする」としている自治体の例もある<sup>(65)</sup>。

なお、上記のいずれにおいても、公共工事の品質確保の観点から、従前の工事实績や対象となる工事に関する技術提案等を見積書を徴取する業者指名及び見積合せに係る業者指名において考慮することは否定されるものではないと考えるが、その際には、(職員の感覚ではなく)客観的な基準に基づいて行われる必要がある。

以上、見積合せ自体が自治法・自治令に規定された方法でないことからしても、その実施方法については、地方公共団体に相応に広い裁量が認められているものとは解されるが、本件を踏まえれば、完全にランダムな指名・選定とするか、恣意性を低減する指名・選定とするか、又は、それ以外の区に適合した方法を構築するかといった点はともかく、区として早期に業者選定方法に関する対応策を確定し、それを対外的に公表・説明することが重要であると考えられる。

#### ウ 見積合せの不調時等の対応

見積合せが競争入札手続の代替として位置付けられていると捉えるのであれば、競争入札手続における制限よりも加重されることは適当でないと考えられる。

すなわち、競争入札手続においては、1者応札であったとしても入札手続は成立すると解されていることからすれば、見積合せを実施した結果、見積書の提出が1者しかなかったとしても、見積合せとしては適切に実施されたものとして、当該会社と随意契約を締結することが許容される<sup>(66)</sup>。また、見積合せの結果、いずれの業者も見積書提出を辞退した場合(見積合せの不調)においては、競争入札手続においても、不調・不落の際には、随意契約を締結することが許容されていることに鑑み(不調・不落随契・自治令第167条の2第1項8号)、区が定める予定価格の範囲内で特定の業者と(見積書徴取のうえ)随意契約を締結することも、不調・不落随契に準じるものとして許容されると解される。

---

(65) 川崎市教育委員会事務局「軽易工事に係る不適切な事務処理についての検証報告書」14頁参照

(66) なお、このように考えるための前提条件としては、随意契約における予定価額が適切に設定されている必要がある。

#### エ 公募型見積合せ（オープンカウンター方式）

見積書徴取、見積合せにおいては、上記イのとおり、業者選定についての問題として、公平性を担保した選定ができるかという問題に加えて、昨今の状況においては、そもそも見積書作成ないし見積合せに参加してもらえるか、という問題も現実的に考えられる。

オープンカウンター方式の採用も、一案となる。

オープンカウンター方式は、公募型見積合せとも呼ばれ、発注者が見積りの相手方を特定せず、公募形式により、その案件の仕様書などをホームページに公開し、資格要件を満たす参加希望者から見積書の提出を受け、契約の相手方を決定する方式を指す。

少額随意契約の上限額引上げの際の政府内の議論<sup>(67)</sup>においても、上限額を引き上げることに対応するチェック機能の充実・強化として、オープンカウンター方式が「発展的な取組の例」として取り上げられている。

#### オ 見積合せの代替的手段

前記第3・3・(2)・アのとおり、見積合せ自体が自治法・自治令に規定された方法ではないことから、見積合せという方法によらずに業者選定を行うことは必ずしも否定されるものではない。実質的にも、見積合せが有している公平性・透明性・競争性といった要素を相応に備えた制度・仕組みであれば、見積合せに代替する方法をとることは、十分検討に値するものである。

例えば、一般に流通している物品の購入であれば、価格の比較サイト等により価格を比較することで、価格の適正についてはある程度担保できるため、(ランダムないし機械的な業者選定等により) 公平性・透明性確保のための業者選定の合理性が担保できれば、見積合せによらないことも十分合理的といえるように思われる。

#### (7) 職員個人・組織としての契約意識の向上に関する対応策

前記第4・5・(2)において記載したとおり、組織的な対応策が実施されたとしても、職員個人の意識に問題があれば、なお不適切な契約事務が発生する可能性があり<sup>(68)</sup>、組織・制度面の改善と職員の意識改革とは車の両輪の関係にある。その際に、特に、発注の背後にある「契約」の意味内容が十分に認識される必要がある。

研修の内容についても、少なくとも①コンプライアンスないし不祥事防止の研修、②契約事務規則等に関する実務的な研修、③工事の見積りや図面作成に関する基礎的な事項についての研修というような類型が考えられ、職員に対し、適時適切に研修を実施するようしなければならない。そして、特に②、③のような実務の運用に関する研修においては、行ってはいけないことを提示するだけでなく、行っていいことについて、どのような要件を充足する場合に可能なのか、具体例も交えて示す必要がある。

契約事務に日常的に関与する職員は当然のこと、潜在的にでも契約事務に関与する可能性

---

(67) 令和7年1月17日に開催された財務省の法制・公会計部門における議事録  
([https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings\\_pf/proceedings/zaisei20250117.html](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_pf/proceedings/zaisei20250117.html)) 参照

(68) その際は、今回よりも、非違行為の該当性や程度は高くなることになる。

がある職員については可能な限り受講することが望ましいといえる。

また、こうした諸方策は、契約に関する職員の意識の向上を目的とするものであるが、契約に関する意識を組織としてもより確実に定着させるためには、併せて、一連の発注手続のプロセスの書面化を徹底していく必要がある。具体的には、契約内容や区の支払義務の明確性確保の観点から、区が事業者に交付する書面について政府契約の支払遅延防止等に関する法律第4条（政府契約に関する書面の必要的内容事項）やその運用方針<sup>(69)</sup>に沿って、各要件を充足しているか検討する必要がある。併せてこの際、入契法第8条各号及び政令に照らし、契約の相手方を選定した理由を含めた公共工事の入札及び契約の過程に関する事項の公表内容・範囲を明確にする必要がある。

### 3 対応策の検討・策定に対する提言

#### (1) 概要

既に確認してきたとおり、本件については、単に担当職員の法令遵守意識が問題となっているものではなく、組織的・構造的な問題が存在するものであって、また、様々な事情が複合的に関係しているものであった。そのため、第5の2で確認してきた対応策について、そのどれかを実施すれば解決するというものではなく、様々な対応策を複合的に実施する必要があり（本委員会が挙げた対応策のすべてを採用することも必須ではない。）、さらには、実施状況や実効性を踏まえて、随時当該対応策自体の改善や、他の対応策の導入等を検討する必要がある。

上記のような本件対応策の性格、本委員会の権限や所掌事務を踏まえると、本委員会として、特定の組み合わせによる対応策を講じることを提案することは不相当と考えられる。

そこで、以下では、対応策を講じるに当たっての基本的な視座や、対応策の方向性・注意点について指摘をするものとする。

#### (2) 対応策策定に当たっての基本的な視座

##### ア 問題分析との関係を意識した対応策策定の必要性

上記のとおり、本件については、複合的な問題が存在するものであって、そのそれぞれについて、対応策の内容は変わってくることになる。

例えば、適法な随意契約の適用を図っていくという対応策は、不適切な分割発注に対しては一定の効果があるが、不適切な見積書徴取の問題の対応策とはなり難いものである。さらにいえば、不適切な見積書徴取等の契約事務フロー全体の問題についての対応策を実施せずに、適法な随意契約の適用を図っても、契約の出発点である見積り等の方法についての改善をしなければ、全体としては依然として不適切な契約方法に留まるといふそりは免れない。

そのため、問題分析の結果と対応策の相互関係について、「どの対応策により」「どの問

---

(69) 大蔵省理財局長通達昭和25年4月7日「政府契約の支払遅延防止等に関する法律の運用方針」（理国第140号 令和6年4月19日改正）。

題を」「どの程度」改善できるかという点を意識しながら、対応策を策定していく必要がある。

もちろん、一つの対応策が複数の問題に対する対応策になることもあり得るが、その点も含めて、各対応策と各問題との対応関係を示すことが必要である。例えば、区としては「この問題については、この対応策を講じる」又は「この対応策については、○と○の問題に対するものである」ということを明確にして対応策を講じることが考えられる。

#### イ 各対応策の特性に応じた実施時期の調整

前記第5・2に掲げた対応策については、各職員の意識や技能に関するもの、規則や運用の改正によるもの、民間事業者との共働・契約事務の委託に関するもの、組織改編や職員構成に関するものなど、様々な種類の対応策が存在しているが、その多くについて、予算上の問題や、区としての定員管理の問題が関係してくることになる。

本委員会としても、予算や定員管理等の問題を無視して、ただちにすべての対応策を講じることを求めるものではなく、講じる予定の対応策について、それぞれの実施時期を調整することは当然あり得るもの考える。

したがって、対応策については、どの対応策をどの時期に実施するか、という点を明らかにする必要がある。ただちに実施できない又は実施時期を明示できない場合には、可能な範囲で実施予定の見込みを提示するように努めるべきである<sup>(70)</sup>。

また、組織的な問題ないし契約事務のフローに対する対応策の多くが、予算措置等の必要な対応策になってくることから、本件問題のうち特に組織的な問題や契約事務フローの問題の重大性からすれば、可能な範囲で早期に予算措置をとるようにすることが望まれる<sup>(71)</sup>。

#### ウ 問題ごとにおける各手段の適用割合・役割を意識した対応策策定の必要性

区においては、問題ごとに<sup>(72)</sup><sup>(73)</sup>、各対応策が、それぞれどの程度の割合で適用される見込みかということの想定も含め、検討・策定すべきである。

従前不適切な分割発注により施工していた工事類型などに応じて、どの手段によって対応・解消を図るか、それによって、過去に不適切な分割発注工事によっていた何件分の工事をカバーできるのかという観点で、見通しを検討すべきである。

なぜなら、漫然と対応策を羅列しただけでは「絵に描いた餅」になってしまい、当面は

---

(70) 当該対応策を実施するまでに相当期間を要する場合には、その間に当該対応策の代わりに講じる対応策（代替策）についても、可能な限り示すことが望ましい。

(71) 本報告書の提出時期（10月中旬）は、区においては、次年度の本予算について概ね策定を終えているものと推察されるが、なお、本予算に組み込むことができないかについて、検討されたい。

(72) 少なくとも、分割契約・発注、見積書徴取については、適用割合まで意識した対応策の策定がされることが望ましい。

(73) 不適切な分割契約・発注、見積合せといった不適正事務を防ぐための相互牽制体制の構築といった点など、割合で示すことが困難ないし不適切な対応策も存在することに留意する必要がある。

遵守・維持されたとしても、将来、担当者の変更等により、再度本件と類似の事態を招くおそれが否定できないためである。

学校施設課や子育て支援課が担当する学校・保育施設で発生する応急的な工事事象の件数を正確に予測することは困難であるが、区としてのおおよそのグラウンドデザインを描くことは、必要とされる対応策の程度を見極める意味でも<sup>(74)</sup>、区の姿勢を示すという意味でも重要なことであると考ええる。

また、ある程度具体的な件数や割合の見込みを立てることにより、そのために必要な組織体制の検討も可能となるし、逆に、現状可能な組織体制を踏まえて各手段の役割分担を検討するということも可能になるものである。

#### エ P D C A サイクル<sup>(75)</sup>

区の契約は、当然ながら、常に社会経済の環境に左右され、また、自治体の契約に関連する法令・規制等も変化する。また、区の人員その他の体制も、常に変化し続けることになる。

したがって、不適切な契約を防止するための対策が、全体として「完了」「完成」することはなく、一旦、何らかの対応策（の組合せ）を講じたとしても、その後引き続き、効果的かつ現実的な対応策がとられているか、その対応策が有効に通用し、運用されているか、改善又は新たな対応策が必要ではないか、不断のチェック・見直しを要するという点、留意が必要である。

### (3) 契約制度について

契約制度については、当該制度が法律・政令といった区の意向によって左右できない規律なのか、条例や規則、要綱といった区のみで改正等ができる規律なのかを確認する必要がある。

そして、前者については、それらの法律等が適切に運用されているのかという観点から、その解釈基準等の見直しや具体化を図っていく必要がある。それが前記第4の4にて記載した随意契約規定の整理であり、競争入札原則を侵害しない程度に、少額随意契約規定以外の規定をある程度活用していくためのルール作り目指していく必要がある（前記第4の4の整理どおりに具体的な要件を設定することを求めるものではないが、少なくとも、現在の手引きよりも具体的な要件設定をする必要はあると考える。）。

後者については、区の判断で改正等はできるものであるが、制度の変更に伴うシステム変更等の必要性がある場合や、業者をはじめとした関係者へ周知等が必要な場合も考えられるため、その実施時期や段階については、それらを含めた諸所の事情を考慮して区として判断する必要がある。ただし、制度の変更ではなく、本来あるべき制度の履行、例えば、1者見

---

(74) 例えば、従前分割契約・発注により主管課工事として対応していた工事のうち、何件程度が起工工事として行われること想定されるかにより（10件・20件程度か、100件単程度か）、必要とされる体制整備の内容も変わってくると思料される。

(75) Plan（計画）、Do（実行）、Check（確認）、Action（改善）というプロセスを繰り返すことにより業務の質の向上や効率化を図る考え方。

積が許容される場合に該当しないときの見積合せについては、それを実施することに強い反発を招く可能性があるとしても、見積合せという方法を廃止しないのであれば、可及的速やかに実施していくべきである。

年間単価契約についても、契約制度の問題に位置付けられるところ、請書工事との使い分け等は、区において各課の事情や所管する工事の内容も踏まえてその方針が確定されるべきものであるが、特に200万円（少額随意契約の上限額）を超える年間単価契約については、少なくとも事実上は随意契約規定の要件に準じる形で運用されることが望ましいと考える。

#### (4) 組織・態勢について

分割発注については中規模の契約、見積合せ等契約事務フローについては小中規模の契約を、それぞれ十分に実施できるような、区としての組織の在り方や、態勢整備については、例えば、前記2・(7)に記載した職員の技能・意識の向上のうち、暫定的対応策として実施している都市開発部施設課職員（技術職）が兼任したり、決裁手続において技術職が関与する形が考えられる。

#### (5) 見積書徴取・見積合せに関して

本件において、見積合せを中核とした、随意契約における契約事務フローの適正化ないし規則適合化を図っていくことが重要であるが、見積書徴取に関する規定は自治法・自治令によるものではなく、区の規則によるものであることからすれば、規則を遵守することが可能となるような、現実に即した規則の改正も検討されてよい<sup>(76)</sup>。

また、公平性・透明性、経済性・機会均等といった考慮要素は重要なものであるから、それらを蔑ろにした見積合せは厳に避ける必要があるが、その一方で、現在の区の状況において、区民特に児童生徒にとって必要性が高い工事が適時適切に行われなくなれば、それも大きな不利益であり、両者を比較衡量したうえで、バランスの取れた運用を図ることは否定されない。

例えば、見積合せの指名業者については、上記考慮要素からすれば登録業者をランダムないし機械的に指名していく方法が望ましいということになるが、実際の工種に対する得手不得手、繁忙状況等により見積合せに参加しない業者が続出し、見積合せの不調が容易に想定されるということとであれば、一覧表を作成し、特定の業者に偏りがないように配慮していく方法でもやむを得ないという考え方もあり得る<sup>(77)</sup>。

---

(76) ルール違反という不祥事を起こした際に、対応策としてそのルールを変えるということに違和感を与える可能性もあるが、現実的に遵守が困難であるという側面があるのであれば、ルールを変えることに躊躇する必要は無いと考える。

(77) ただし、その場合は、発注状況について他課や他機関が定期的にチェックする仕組み（相互牽制又は事後的チェック）は必須であると思料される。

(6) 今後の契約制度・運用変更にあたっての事業者への説明

法令・内部手続違反の度合いに応じて、直ちにこれを是正すべきもの、一定期間の見直しを要するもののいずれであっても、区としては、業者に対する制度・運用変更の説明会や個別の問い合わせに対する回答を行う必要があるが、その際、今後契約事務の適正実施を進めていくことを明確かつ分かりやすく説明する責務がある。特に大きな制度・運用変更については、事業者が十分に対応できるよう、一定の周知期間・経過期間を設ける、分かりやすい資料（区ホームページでの説明に加えてパンフレット）の作成を行うといった工夫も必要である。

そのうえで、区において、事業者側の理解度や反応を把握する必要がある。また、今後の対応策のチェックにあたっては、事業者側の反応を把握したうえで、制度や運用の実効性を確認・検討する必要がある。

(7) 策定する対応策のチェックやモニタリングについて

区において、本報告書を踏まえた今後の対応策を検討し、策定する際、当該対応策について、法令適合性、有効性、現実性等の観点から、何らかの専門的知見に基づく外部的なチェックを受けることが必要である。

本件は現に日々行われている契約事務についての問題であり、早期に具体的な対応策が策定・実施される必要があるところではあるが、拙速な改定により不十分な対応策となることは避ける必要があり、あるいは、区の契約事務に支障を来すような事態もまた避ける必要がある。

また、繰り返しになるが、すべての問題を一時に解消できる「正解」はなく、対応策の策定が困難を伴うことは明らかであるから、まず可能な対応策から講じ、そのうえで、それら対応策を踏まえた契約の状況等を確認しつつ、継続的にこの問題に取り組んでいく必要がある。こうした、区による継続的な取組みについても、専門的知見に基づく外部的なモニタリングを受けることが望ましい。

#### 4 事業者等への委員会としての要望

本報告書に基づく発注手続をめぐる制度・運用等の見直しにあたって、本委員会として、区に対して、事業者側への丁寧な説明を求めることはいうまでもない。

それと同時に、本委員会としては、今後、区と契約を締結する事業者におかれても、随意契約手続、競争入札手続のいずれを問わず、受注手続における一定の対応の変更が必然的に生じることにつき、ぜひともご理解をいただきたいと考える。

## 第6 終わりに——委員会の所感

本委員会は、小学校に渡り廊下を新設する工事が、12件、各129万8000円に分割されて、少額随意契約として発注されていたことが発覚したことに端を発して、設置された。

本件渡り廊下工事については、分割数が多かったこと、安全性が確保できないとして設置した屋根部分を解体したことなど、個別の分割発注としても、特徴があった。

しかし、本委員会は、5年間に1642件もの多数の分割発注があったこと、一部の部署に件数の偏りはあっても、多くの部課で同じような分割発注が認められたこと、また、こうした分割発注が行われる、それ相応の背景事情、それも、一職員や一部署では解決が難しい事情があると考えられたこと、などから、本件調査は、個別事案を掘り下げるのではなく、区の工事発注など契約手続全体の問題として検討することが適切であると判断した。

他に1000件以上の多数の事案があるとわかっているにもかかわらず、特定の工事発注にフォーカスして、当該事案の登場人物（特定の職員や、特定の業者）の問題行為を掘り下げることで、本件の問題を個人的・個別の問題に矮小化してしまい、かえって、区が真の難題に取り組むことから遠ざかるような事態は、避けねばならない、と考えている。

このような問題意識のうえで、本委員会が強調したいことは、区が、工事発注その他の契約を締結するということは、地方自治体が公契約を締結するということであり、当然に、法律・条例等の法令に従って、適法に契約締結し、履行しなければならない、公金の支出を適正に行わなければならない、ということである。

本件の検討を通じて、本委員会は、従来の制度・ルールの中で、区の担当部署が分割発注の手法を用いる不適切な処理に至った背景、状況を窺い知り、ある程度、区職員の行動の理由を理解した。

しかしながら、いかに困難な状況にあるとしても、法令に違反する発注が許されないことは当然であり（合理性なく契約を分割して、法令の適用を回避＝潜脱する発注は許されず）、発注の必要性や緊急性は、法令違反の正当化根拠とはならない。

本委員会として、まずもって、この点は明確に述べておきたい。

本委員会は、加えて、区職員の「契約」に関する意識や理解が欠如していたと、本報告書の中で、厳しく指摘した。発注など契約手続が、法律上の契約締結行為であり、区と事業者の双方に権利義務を発生させるという意味合いを正しく理解していれば、従来、便宜的に行ってきた請書工事の手法が、法的に曖昧で、危ういものであったことが認識されたはずである。

併せて、工事発注前の準備段階から、建築基準法令の正しい知識に基づいて計画を進める態勢が十分に整っていなかったことの問題点も指摘した。

他方、本報告書において、対応策の実施についてのポイントや要注意点は指摘したものの、「これを必ずやるべき」「これさえやればよい」といった形での指摘はほとんどしていない。本委員会が、一方的に「お仕着せ」の対応策を押しつけても、現場のニーズとの折り合いが

付かず、結局は、形骸化し、骨抜きになる恐れが大きいとの考えによると、格好よく表現することもできる。

しかし、これは、別の表現をすると、本件で問題となったような少額随意契約の範囲を多少超える程度の（大量の）契約ニーズを、単純に競争入札に回すような機械的な処理では解決にならない、だからといって、本委員会として、理想的な対応策のパッケージを提供することも難しい、という悩みの表れでもある。

小中学校や保育園等から日々寄せられる工事要望など、分割発注がなされていた5年間1642件の工事等が、仮に法令を墨守していたとしたら、実際に工事が行われたのと同じタイミングで迅速に実現しなかったり、そもそも、これだけの件数の工事等を全部実施・実現できなかったり、という事象が発生していたであろうということも、本報告書をお読みいただく皆様に想像を巡らせていただきたい。

区として、法令に基づく契約制度が守られるようになったが、それで住民サービスが低下した（例えば、学校教育の環境が悪化した）ということもまた、可能な限り、避ける必要があることは当然である。

本件の問題は様々な要素が複合的に絡んだ問題であって、それに対応して、複合的な対応策の実施が必要となる。一朝一夕ですべてを解決することは難しいとしても、法令違反とならない手法を組み合わせ、また、技術職その他適切な人員配置を行うことによって、学校現場その他における各種の工事・発注等のニーズに応じるべく、工夫していただく必要がある。

真に実効的な対応策の実施のためには、区の関係職員（基本的には全職員といってよい）にそれぞれの立場で考えていただき、意見を述べていただいたうえで、区にとって効果的かつ現実的な対応策の集合体を（必要な時間もかけつつ）築いていっていただきたい。

区において、長年、不適切な分割発注等による処理を重ねてきたことは問題であり、違法な契約、違法な公金支出をしてはならないことは当然である。

同時に、調査の過程の中では、「どの部署でも業務が多忙でありどうせ相談しても難しいであろう」という環境が常態化しており、このような環境が分割発注につながったことを否定できなかった。本報告書が、今後の見直しの中で、単なるマニュアル、ガイドラインにとどまらず、併せて相談窓口の確立を求めているのは、孤立した区職員・部署を作ってはならないとの本委員会の強い危機意識の現れでもある。

そのうえで、本委員会は、多数の区職員が、そうした問題点を（程度の差はあれ）認識し、悩みや不安も感じながら、必要な工事、必要な契約であると信じて業務を行ってきたこと、学校や保育園であれば「子どもたちのため」と信じて業務を行ってきたことは、真摯に受け止めたいと考えるところである。

本報告書が、区職員が不安なく契約や工事の職務に邁進できる、新たな制度や態勢構築の一助となることを願い、結びとする。

以 上

## 別紙

### 第1 職員ヒアリングの概要

#### 1 学校からの依頼について

[多くの職員が回答した内容]

- ・ 一般的には、学校からの要望は主に副校長からなされるが、近隣の方や保護者、議員を通じてなされることもある。
- ・ 児童、生徒に関わることなので、ほとんどが至急の依頼となり、特にエアコンや漏水などは緊急となってしまう。
- ・ 保護者や近所等からのクレーム、議員経由の要望もあり、また、児童・生徒の安全を持ち出され強く言われると断りづらいが、内容により選別しており、グレードアップの要望については、予算の状況を見て断っている。
- ・ 学校間で差が出ないようにという意識はしていた。

[特定の職員が回答した内容]

- ・ 十数年前に比べると、学校の老朽化により、修繕を要する箇所や程度が増大していた。

#### 2 業者の選定方法・選定理由について

[多くの職員が回答した内容]

- ・ 通常、業者の選定に当たっては、業務内容によって、得意分野、過去の実績、信頼関係、所在地、迅速性を考慮して、担当職員同士で相談して選定の上、声をかけていた。結果として、特定の業者に偏って発注している状況はある。
- ・ 業者に関する情報は組織内で引き継がれている。
- ・ 選定した業者に現場を見に行ってもらって、見積書と図面などをもらい、そのうえで、係長・課長に仮指示書の決裁をもらい、業者に工事の指示をしていた。

[特定の職員が回答した内容]

- ・ 請書工事でも競争があり、一番安いところに発注していた。

#### 3 分割発注の理由や認識について

[多くの職員が回答した内容]

- ・ 時間的な制約があり、補正予算の手続きや入札手続きがとれなかった。
- ・ 分割発注は慣行として常態化しており、監査からも指摘はなく、必要悪という認識であった。自分ができないと言える状況ではなかった。
- ・ 本来許されていないという問題意識はあったが、時間もないので、こうするしかなかった。
- ・ 本来は都市開発部に依頼すべきであるが、人員に限りがあり、急に工事を依頼しても受けてくれない可能性が高いと思っていた。お願いしづらい環境にあった。
- ・ 特にLED照明の工事については、起工工事や年間単価契約工事よりも請書工事の方が割安になっていた。

〔特定の職員が回答した内容〕

- ・ 本来のやり方ではないが、やらざるを得ない状態であり、許されるやり方だと解釈していた。
- ・ 随意契約の方が安くできるので、最小の経費で最大の効果を出すことをこころがけ、安く迅速に行うために分割発注をしていた。
- ・ 年間単価契約は、緊急の工事を想定して、単価が割高となっているため、これまで年間単価契約でやっていたものを、あえて請書工事に切り替えた。
- ・ 正規の手続きよりも高くなる分割発注は、許されないと考えている。
- ・ やめさせたら業務が回らないと感じ、そのままにしてしまった。

#### 4 請書工事と年契工事の件数等について

〔多くの職員が回答した内容〕

- ・ 令和5年時点では、請書工事で行うことが多かった。

〔特定の職員が回答した内容〕

- ・ 20年前から、分割発注は存在した。
- ・ 十数年前に配属された際には基本的には年間単価契約で発注していた。
- ・ 請書工事が多くなっていたので、年契工事に戻そうとしていた。
- ・ 10年程前を境に請書工事の比率が多くなっていった。
- ・ 年契工事の具体的な工種選択においても一定程度の専門的知識を要する場合がある。

#### 5 仕様書・図面の作成の実態やその理由について

〔多くの職員が回答した内容〕

- ・ 仕様書及び図面は業者が作成していた。事務職の職員では作成できない。

〔特定の職員が回答した内容〕

- ・ 仕様書等を作成するためには1週間以上かかる。
- ・ 業者の側も、自分たちが図面を用意するものと思っていた。クレーム等を受けたことはなかった。

#### 6 見積書の徴取・見積合せの実態やその理由について

〔多くの職員が回答した内容〕

- ・ 仮工事指示書を作成する時点では1枚だけ見積書が添付されており、残り2枚の見積書は、請求書と併せて提出された。
- ・ 仮工事指示書の段階で提出される見積書、及び、請求書と併せて提出される見積書は、いずれも日付は記入されずに提出される。

〔特定の職員が回答した内容〕

- ・ 見積金額には、仕様書や図面の作成費用も含まれていると思う。
- ・ 1つの業者に見積書を他社からも取るように言っていた。
- ・ 見積書を発注前に持ってくる等の本来のルールへの認識があまりない。

- ・ 十数年前の時点でも1つの業者が3者分を持ってきていた。
- ・ 件名が異なる場合や税抜き金額であるところが税込み金額になっていた場合などは作り直してもらうこともあった

7 契約書類の作成時期やその理由について

〔多くの職員が回答した内容〕

- ・ 請書、契約執行伺書、契約締結決定伺書等は、工事終了後の支払いの段階において、作成していた。
- ・ 工事写真等の書類がすべて揃ってから作成していた。

〔特定の職員が回答した内容〕

- ・ 工事前に請書を作成すると、変更があった場合に対応できない。

8 業者からの利益供与の有無や意識について

〔多くの職員が回答した内容〕

- ・ 利益供与を受けたことはない。
- ・ 業者からの利益供与を疑われるような行為はしないようにと、指導を受けていた。

9 本件事案が発生した原因として考えられること

〔多くの職員が回答した内容〕

- ・ 技術職職員の配置がなく、事務職だけで対応していたことが原因の一つ。
- ・ (兼務になる前は) 場所が離れていることもあり、都市開発部施設課の職員等に相談することが容易ではなかった。
- ・ 請書工事による施工によらないと迅速に工事ができず、学校が困ってしまう。
- ・ 正式な方法による事務では処理が困難であった。
- ・ こどもたちの安全・安心を最優先に考え、当課で対応するしかないという意識を持っていた。

〔特定の職員が回答した内容〕

- ・ エアコンの購入・配管設備費用又はクラス増対応のためのハチの巣ロッカー等の設置費用といったもので130万円を超えてしまう

10 再発防止のために必要と考えること

〔特定の職員が回答した内容〕

- ・ 図面は外部に委託することも可能ではないか。
- ・ 学校施設課等に、専門的な知識を有する職員を配置したり、協力したりすることが必要である。

## 第2 関連法令抜粋

### 1 契約に関する法令

#### (1) 法律及び政令・施行規則

##### ア 地方自治法

(契約の締結)

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、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。

##### イ 地方自治法施行令

(随意契約)

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

一 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては、予定貸借料の年額又は総額）が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。

二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約で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。

(中略)

五 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。

六 競争入札に付することが不利と認められるとき。

#### 別表第5（第167条の2関係）

\* 令和7年4月1日の改正・施行後との比較のため、加工あり

##### 一 工事又は製造の請負

都道府県及び指定都市 250万円 → 400万円

市町村（指定都市を除く。以下この表において同じ。） 130万円 → 200万円

##### 二 財産の買入れ

都道府県及び指定都市 160万円 → 300万円

市町村 80万円 → 150万円

##### 三 物件の借入れ

都道府県及び指定都市 80万円 → 150万円

市町村 40万円 → 80万円

##### 四 財産の売払い

都道府県及び指定都市 50万円 → 100万円

市町村 30万円 → 50万円

五 物件の貸付け			
都道府県及び指定都市	30万円	→	50万円
市町村	30万円	→	30万円
六 前各号に掲げるもの以外のもの			
都道府県及び指定都市	100万円	→	200万円
市町村	50万円	→	100万円

## (2) 区条例・規則

### ア 江戸川区公契約条例

#### (定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 公契約 区民の福祉の増進に寄与する資産を形成するための工事の完成、役務の提供、物件の納入等、区が締結する契約及び地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の2第3項に規定する指定管理者との公の施設の管理に関する協定(以下「指定管理協定」という。)をいう。
- 二 公契約過程 公契約の対象の特定、相手方の選定、価格の決定、履行から公契約の対象の使用、維持管理、廃棄等に至るまでの区と受注者又は受注関係者(以下「受注者等」という。)との間の公契約の全過程(工事の下請、物件、原材料及び資材の購入等の公契約の実現に関連する事業活動を含む。)をいう。

#### (基本理念)

### 第3条

- 2 公契約は、その公契約過程の全体を通じて、事業者間の公正な競争が促進されるとともに、地域社会への貢献、地域経済の活性化及び地域環境の創造への配慮がなされたものでなければならない。
- 3 公契約は、その公契約過程の全体を通じて、区内の事業者の受注の機会を確保するよう努めなければならない。
- 6 公契約は、その公契約過程の全体を通じて、公平性及び公正性を貫き、その透明性を確保して行われなければならない、不正行為は徹底して排除されなければならない。

### イ 江戸川区契約事務規則

#### (随意契約の範囲)

第39条の2 政令第167条の2第1項第1号に規定する規則で定める額は、次の各号に掲げる契約の種類に応じ当該各号に掲げる額とする。

- 一 工事又は製造の請負 130万円

#### (随意契約の内容等の公表)

第39条の3 契約担当者は、政令第167条の2第1項第3号又は第4号の規定により随意契約を締結しようとするときは、第1号に掲げる事項を公表し、当該契約を

締結したときは、第2号に掲げる事項を公表するものとする。ただし、同項第4号に規定する随意契約において、当該契約の相手方が1人である場合は、第1号に掲げる事項の公表を省略することができる。

一 契約内容、相手方の決定方法、選定基準、申込方法その他必要な事項

二 契約の締結状況その他必要な事項

(見積書の徴取)

第40条 契約担当者は、随意契約によろうとするときは、契約条項その他見積に必要な事項を示して原則として二人以上から見積書を徴さなければならない。

(検査の方法)

第56条 区長が別に任命する職員(政令第167条の15第4項の規定に基づき検査を委託された者を含む。以下「検査員」という。)は、請負契約に係る給付の完了の確認(給付の完了前に代価の一部を支払う場合において行う工事又は製造その他の既済部分の確認を含む。)をするときは、契約書等、仕様書、設計書その他の関係書類に基づいて、当該給付の内容に関する検査を行わなければならない。

ウ 江戸川区職務権限規程

(職務権限区分)

第9条 区長、副区長、部長、課長及び係長の決定すべき事案は、おおむね別表のとおりとする。

別表（第9条関係）

項目	区長決裁又は副区長専決 (○印)	部長専決	課長専決又は係長専決 (○印)	備考
<p>契約 物品 検査</p>	<p>一件の予定金額が五千万円以上の起工及び変更の請求 ○一件の予定金額が二千万円以上五千万円未満の起工及び変更 一件の予定金額が千万円以上の物品及び物件の購入等請求並びに処分 ○一件の予定金額が二百万円以上千万円未満の物品及び物件の購入等請求並びに処分 一件の予定金額が一億五千万円以上の工事及び製造の請負契約。ただし、設備工事は一件の予定金額が九千万円以上とする。  ○一件の予定金額が四千五百万円以上一億五千万円未満の工事及び製造の請負契約。ただし、設備工事は一件の予定金額が二千万円以上九千万円未満とする。 一件の予定金額（長期継続契約については総額）が四千万円以上の物品及</p>	<p>一件の予定金額が五百万円以上二千万円未満の起工及び変更 一件の予定金額が五十万円以上二百万円未満の物品及び物件の購入等請求 一件の予定金額が四十万円以上二百万円未満の物品及び物件の借入請求 附合契約及び附合契約に準ずる契約 (総務部長)  一件の予定金額が四千五百万円未満の工事、製造の請負契約。ただし、設備工事は一件の予定金額が二千万円未満とする。 一件の予定金額（長期継続契約については総額）が二千万円未満の物品及び物件の供給に関する契約  一件の予定金額（長期継続契約については総額）が二千万円未満のその他の契約</p>	<p>一件の予定金額が五百万円未満の起工及び変更 一件の予定金額が五十万円未満の物品及び物件の買入請求及び契約 一件の予定金額（長期継続契約については総額）が四十万円未満の物品及び物件の借入請求並びに契約  一件の予定金額が百三十万円未満の工事請負契約 一件の予定金額（長期継続契約については総額）が五十万円未満のその他の請求及び契約。ただし、単価契約及び収入の原因となる契約を除く。 (契約課長) 一件の予定金額が二千万円未満の工事及び製造の請負契約。ただし、設備工事は一件の予定金額が千万円未満とする。 一件の予定金額が五十万円以上二百万円未満の物品及び物件の買入契約 一件の予定金額（長期継続契約については総額）が四十万円以上二百万円未満の物品及び物件の借入契約</p>	<p>「議決契約、財産処分条例」  「物品管理規則」 「契約事務規則」 「検査事務規程」</p>

<p>び物件の売買並びに借入契約  ○一件の予定金額（長期継続契約については総額）が二千万円以上四千万円未満の物品及び物件の売買並びに借入契約  ○一件の予定金額が二百万円以上二千万円未満の物品及び物件の売却に関する契約  一件の予定金額（長期継続契約については総額）が四千万円以上のその他の請求及び契約  ○一件の予定金額（長期継続契約については総額）が二千万円以上四千万円未満のその他の請求及び契約</p>		<p>一件の予定金額（長期継続契約については総額）が五十万円以上二百万円未満のその他の契約</p> <p>単価契約  契約に係る検査命令、検査結果の承認</p>	
---	--	--	--

## 2 建築に関する法令

### (1) 法律及び政令・施行規則

#### ア 建築基準法

（建築物の建築等に関する申請及び確認）

第6条 建築主は、第1号若しくは第2号に掲げる建築物を建築しようとする場合（増築しようとする場合においては、建築物が増築後において第1号又は第2号に規定する規模のものとなる場合を含む。）、これらの建築物の大規模の修繕若しくは大規模の模様替をしようとする場合又は第3号に掲げる建築物を建築しようとする場合においては、当該工事に着手する前に、その計画が建築基準関係規定（この法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定（以下「建築基準法令の規定」という。）その他建築物の敷地、構造又は建築設備に関する法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定で政令で定めるものをいう。以下同じ。）に適合するものであることについて、確認の申請書を提出して建築主事又は建築副主事（以下「建築主事等」という。）の確認（建築副主事の確認にあつては、大規模建築物以外の建築物に係るものに限る。以下この項において同じ。）を受け、確認済証の交付を受けなければならない。当該確認を受けた建築物の計画の変更（国土交通省令で定める軽微な変更を除く。）をして、第1号若しくは第2号に掲げる建築物を建築しようとする場合（増築しようとする場合においては、建築物が増築後において第1号又は第2号に規定する規模のものとなる場合を含む。）、これらの建築物の大規模の修繕若しくは大規模の模様替をしようとする場合又は第3号に掲げる建築物を建築しようとする場合

も、同様とする。

- 一 別表第1(イ)欄に掲げる用途に供する特殊建築物で、その用途に供する部分の床面積の合計が200平方メートルを超えるもの
- 二 前号に掲げる建築物を除くほか、2以上の階数を有し、又は延べ面積が200平方メートルを超える建築物
- 三 前2号に掲げる建築物を除くほか、都市計画区域若しくは準都市計画区域(いずれも都道府県知事が都道府県都市計画審議会の意見を聴いて指定する区域を除く。)若しくは景観法(平成16年法律第110号)第74条第1項の準景観地区(市町村長が指定する区域を除く。)内又は都道府県知事が関係市町村の意見を聴いてその区域の全部若しくは一部について指定する区域内における建築物(国、都道府県又は建築主事を置く市町村の建築物に対する確認、検査又は是正措置に関する手続の特例)

#### 第18条 (省略)

- 2 第6条第1項の規定によつて建築し、又は大規模の修繕若しくは大規模の模様替をしようとする建築物の建築主が国、都道府県又は建築主事を置く市町村である場合においては、当該国の機関の長等は、当該工事に着手する前に、その計画を建築主事等(当該計画が大規模建築物に係るものである場合にあつては、建築主事)に通知しなければならない。ただし、防火地域及び準防火地域外において建築物を増築し、改築し、又は移転しようとする場合(当該増築、改築又は移転に係る部分の床面積の合計が10平方メートル以内である場合に限る。)においては、この限りでない。
- 3 建築主事等は、前項の通知を受けた場合においては、第6条第4項に定める期間内に、当該通知に係る建築物の計画が建築基準関係規定(第6条の4第1項第1号若しくは第2号に掲げる建築物の建築、大規模の修繕若しくは大規模の模様替又は同項第3号に掲げる建築物の建築について通知を受けた場合にあつては、同項の規定により読み替えて適用される第6条第1項に規定する建築基準関係規定。以下この項、次項、第15項、第16項及び第19項において同じ。)に適合するかどうかを審査し、審査の結果に基づいて、建築基準関係規定に適合することを認めるときは、当該通知をした国の機関の長等に対して確認済証を交付しなければならない。

(建築材料の品質)

第37条 建築物の基礎、主要構造部その他安全上、防火上又は衛生上重要である政令で定める部分に使用する木材、鋼材、コンクリートその他の建築材料として国土交通大臣が定めるもの(以下この条において「指定建築材料」という。)は、次の各号のいずれかに該当するものでなければならない。

- 一 その品質が、指定建築材料ごとに国土交通大臣の指定する日本産業規格又は日本農林規格に適合するもの
- 二 前号に掲げるもののほか、指定建築材料ごとに国土交通大臣が定める安全上、防火上又は衛生上必要な品質に関する技術的基準に適合するものであることについて

て国土交通大臣の認定を受けたもの

(日影による中高層の建築物の高さの制限)

第56条の2 別表第4(イ)欄の各項に掲げる地域又は区域の全部又は一部で地方公共団体の条例で指定する区域(以下この条において「対象区域」という。)内にある同表(ロ)欄の当該各項(4の項にあつては、同項イ又はロのうちから地方公共団体がその地方の気候及び風土、当該区域の土地利用の状況等を勘案して条例で指定するもの)に掲げる建築物は、冬至日の真太陽時による午前8時から午後4時まで(道の区域内にあつては、午前9時から午後3時まで)の間において、それぞれ、同表(ハ)欄の各項(4の項にあつては、同項イ又はロ)に掲げる平均地盤面からの高さ(2の項及び3の項にあつては、当該各項に掲げる平均地盤面からの高さのうちから地方公共団体が当該区域の土地利用の状況等を勘案して条例で指定するもの)の水平面(対象区域外の部分、高層住居誘導地区内の部分、都市再生特別地区内の部分及び当該建築物の敷地内の部分を除く。)に、敷地境界線からの水平距離が5メートルを超える範囲において、同表(ニ)欄の(一)、(二)又は(三)の号(同表の3の項にあつては、(一)又は(二)の号)のうちから地方公共団体がその地方の気候及び風土、土地利用の状況等を勘案して条例で指定する号に掲げる時間以上日影となる部分を生じさせることのないものとしなければならない。ただし、特定行政庁が土地の状況等により周囲の居住環境を害するおそれがないと認めて建築審査会の同意を得て許可した場合又は当該許可を受けた建築物を周囲の居住環境を害するおそれがないものとして政令で定める位置及び規模の範囲内において増築し、改築し、若しくは移転する場合においては、この限りでない。

#### イ 建築基準法施行令

(柱の脚部)

第66条 構造耐力上主要な部分である柱の脚部は、国土交通大臣が定める基準に従つたアンカーボルトによる緊結その他の構造方法により基礎に緊結しなければならない。ただし、滑節構造である場合においては、この限りでない。

#### ウ 建築物の基礎の構造方法及び構造計算の基準を定める件(平成12年5月23日・建設省告示第1347号)

建築基準法施行令(昭和25年政令第338号)第38条第3項及び第4項の規定に基づき、建築物の基礎の構造方法及び構造計算の基準を次のように定める。

##### 第1

3 建築物の基礎をべた基礎とする場合にあつては、次に定めるところによらなければならない。

三 立上り部分の高さは地上部分で30センチメートル以上と、立上り部分の厚さは12センチメートル以上と、基礎の底盤の厚さは12センチメートル以上とすること。

#### エ 鉄骨造の柱の脚部を基礎に緊結する構造方法の基準を定める件(平成12年5月31日・建設省告示第1456号)

建築基準法施行令（昭和 25 年政令第 338 号）第 66 条の規定に基づき、鉄骨造の柱の脚部を基礎に緊結する構造方法の基準を次のように定める。

建築基準法施行令（以下「令」という。）第 66 条に規定する鉄骨造の柱の脚部は、次の各号のいずれかに定める構造方法により基礎に緊結しなければならない。ただし、第 1 号（ロ及びハを除く。）、第 2 号（ハを除く。）及び第 3 号の規定は、令第 82 条第 1 号から第 3 号までに規定する構造計算を行った場合においては、適用しない。

一 露出形式柱脚にあつては、次に適合するものであること。

ハ アンカーボルトの基礎に対する定着長さがアンカーボルトの径の 20 倍以上であり、かつ、その先端をかぎ状に折り曲げるか又は定着金物を設けたものであること。

ただし、アンカーボルトの付着力を考慮してアンカーボルトの抜け出し及びコンクリートの破壊が生じないことが確かめられた場合においては、この限りでない。

ホ 鉄骨柱のベースプレートの厚さをアンカーボルトの径の 1.3 倍以上としたものであること。

## オ 大気汚染防止法

（解体等工事に係る調査及び説明等）

第 18 条の 15 建築物等を解体し、改造し、又は補修する作業を伴う建設工事（以下「解体等工事」という。）の元請業者（発注者（解体等工事の注文者で、他の者から請け負った解体等工事の注文者以外のものをいう。以下同じ。）から直接解体等工事を請け負った者をいう。以下同じ。）は、当該解体等工事が特定工事に該当するか否かについて、設計図書その他の書面による調査、特定建築材料の有無の目視による調査その他の環境省令で定める方法による調査を行うとともに、環境省令で定めるところにより、当該解体等工事の発注者に対し、次に掲げる事項について、これらの事項を記載した書面を交付して説明しなければならない。

一 当該調査の結果

二 当該解体等工事が特定工事に該当するとき（次号に該当するときを除く。）は、当該特定工事に係る次に掲げる事項

イ 特定粉じん排出等作業の対象となる建築物等の部分における特定建築材料の種類並びにその使用箇所及び使用面積

ロ 特定粉じん排出等作業の種類

ハ 特定粉じん排出等作業の実施の期間

ニ 特定粉じん排出等作業の方法

三 当該解体等工事が第 18 条の 17 第 1 項に規定する届出対象特定工事に該当するときは、当該届出対象特定工事に係る次に掲げる事項

イ 前号に掲げる事項

ロ 前号ニに掲げる特定粉じん排出等作業の方法が第十八条の十九各号に掲げ

る措置を当該各号に定める方法により行うものでないときは、その理由

四 前三号に掲げるもののほか、環境省令で定める事項

- 4 解体等工事の自主施工者（解体等工事を請負契約によらないで自ら施工する者をいう。以下同じ。）は、当該解体等工事が特定工事に該当するか否かについて、第1項の環境省令で定める方法による調査を行うとともに、前項の環境省令で定めるところにより、当該調査に関する記録を作成し、これを保存しなければならない。
- 6 解体等工事の元請業者又は自主施工者は、第1項又は第4項の規定による調査を行ったときは、遅滞なく、環境省令で定めるところにより、当該調査の結果を都道府県知事に報告しなければならない。

カ 大気汚染防止法施行規則

（解体等工事に係る調査の結果の報告）

第16条の11 法第18条の15第6項の規定による報告は、次のいずれかに掲げる解体等工事に係る事前調査について行うものとする。

- 二 建築物を改造し、又は補修する作業を伴う建設工事であつて、当該作業の請負代金（解体等工事の自主施工者が施工するものについては、これを請負人に施工させることとした場合における適正な請負代金相当額。次号及び次項第5号において同じ。）の合計額が100万円以上であるもの