平成２０年度
豊田市包括外部監査結果報告書

「工事・委託を中心とした契約手続
及び契約締結後の契約変更について」

平成２１年１月

豊田市包括外部監査人
弁護士　伊　藤　倫　文

目　　次

第１章　総論 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
第１　監査の概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
　１　監査期間 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
　２　監査人 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
　３　外部監査の種類 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
　４　選定した特定の事件 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
　５　監査対象事件を選定した理由および監査事項 ・・・・・・・・・・ 1
　６　監査の方法 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
　７　利害関係 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

第２　報告書の構成 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6
　１　本報告書の構成について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6
　２　監査結果・監査意見について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6

第２章　契約と契約変更 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
第１　契約総論 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
　１　公法と私法 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
　２　契約とは何か ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8
　３　契約の分類と本外部監査の対象 ・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9
　４　契約自由の原則とその適否 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 12

第２　契約制度概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 16
　１　契約締結方法の種類について ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 16
　２　一般競争入札 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 16
　３　指名競争入札 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 21
　４　随意契約 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 23
　５　せり売り ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 26
　６　契約締結類型ごとの特徴 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 26

第３　契約制度の新たな風 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27
　１　プロポーザル方式とコンペ方式 ・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27
　２　低入札価格調査制度 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 28

３　最低制限価格制度　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 31

第４　契約変更について　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
１　契約変更総論　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
２　法律上の定め　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 34
３　豊田市における契約変更の定め　・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 35
４　契約変更の手順について　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 39
５　当初契約上の定め　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 40
６　契約の種類による特殊性　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 45
７　契約内容による特殊性　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 46

第３章　監査のまとめ　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 62
第１　はじめに　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 62
第２　監査のまとめ　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 62
１　当初契約について　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 62
２　契約変更について　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 66

第４章　事例検討　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 78
第１　スマートインターチェンジに関する契約　・・・・・・・・・・・・・ 78
１　スマートインターチェンジとは　・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 78
２　鞍ケ池ＰＡスマートＩＣ　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 79
３　各契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 80

第２　香嵐渓待月橋架替工事　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 109
１　契約の内容　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 109
２　個々の契約内容　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 109
３　契約手続，契約変更手続についての検討　・・・・・・・・・・・・・・ 110
４　契約全体について　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 127

第３　取付管設置契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 130
１　取付管とは　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 130
２　取付管の設置手順　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 130
３　各契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 131
４　【結果】　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 132

第４　豊田市井上公園温水プール建設工事契約及びその関連契約・・・・ 138
１　監査対象とした理由　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 138
２　豊田市井上公園温水プール建設工事契約及びその関連契約とは・・ 138
３　井上公園温水プールの位置付け　・・・・・・・・・・・・・・・・ 139
４　豊田市井上公園温水プール建設工事契約及びその関連契約とその変更契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 139
５　監査　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 143

第５　香嵐渓秋季交通対策　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 153
１　香嵐渓秋季交通対策とは　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 153
２　事業経緯のまとめ　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 154
３　各契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 154

第６　道路台帳整備業務委託契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 166
１　監査対象とした理由　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 166
２　道路台帳整備業務委託契約とは　・・・・・・・・・・・・・・・・・ 166
３　道路台帳の整備の効果　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 167
４　道路台帳整備業務委託契約及び変更委託契約（平成１８年度，１９年度）　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 168
５　監査　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 169

第７　東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約　・・・・ 179
１　監査対象とした理由　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 179
２　東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約とは・・・ 179
３　ＰＦＩアドバイザリー契約の効果　・・・・・・・・・・・・・・・・ 180
４　東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約及び変更委託契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 181
５　監査　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 182

第８　エコドライブ推進事業　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 191
１　エコドライブとは　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 191
２　各契約　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 192
３　エコドライブ事業の概要　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 192

第１章　総論

第１　監査の概要

１　監査期間

平成２０年７月２８日から平成２１年１月２９日まで

２　監査人

豊田市包括外部監査人　伊　藤　倫　文（弁護士）
同補助者　庄　司　俊　哉（弁護士）
同補助者　久　野　　実（弁護士）
同補助者　河　村　直　樹（弁護士）
同補助者　大久保　守　博（弁護士）
同補助者　久　野　恭　裕（公認会計士・税理士）
同補助者　渡　邉　弘　章（税理士）
同補助者　井　口　　晃（税理士）

３　外部監査の種類

地方自治法第２５２条の３７第１項に規定する包括外部監査契約に基づく監査

４　選定した特定の事件

工事・委託を中心とした契約手続及び契約締結後の契約変更について

５　監査対象事件を選定した理由および監査事項

平成２０年度の包括外部監査の対象として上記事件を選定した理由は以下のとおりである。

⑴　選定の視点

包括外部監査制度は，行政に対する住民の信頼性を確保するための制度であり，外部の専門家の視点から，適正に行政がなされているかを監査し，効率的な行政の実現も期待されているものである。

そのため，住民の関心があるもの，当該自治体の重点施策としているもの，あるいは，現在及び将来の行政課題となっているもののなかから，監査の必要が高いと思われる対象事件を選定した。

なお，包括外部監査のテーマについては，平成２０年４月に，募集要項を広報誌及びホームページに掲載するなどして，市民からの提案を広

く募ったものの，市民からの提案はなかった。

⑵　本件事件を選定した理由

ア　契約課の重点項目

契約事務等については，平成１５年度の包括外部監査の対象となっており，同報告書では，個別の問題について指摘するとともに，入札・契約制度の改善に向けての意見が付されていた。

そして，契約課においては，入札・契約手続の適正化に関することが，毎年重点目標となっており，平成２０年度においても，「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」や「公共工事の品質確保の促進に関する法律」等に基づき，公共工事の入札及び契約のより一層の適正化や価格と品質が優れた公共調達が求められており，物品・業務委託においても同様に事務の適正化・効率化が求められているため，電子入札と一般競争入札の拡大等を図るとして，「入札・契約事務の適正化と公共調達の品質確保の促進」を重点取組項目としている。

イ　市議会での指摘，市民の関心

しかし，一旦契約が成立した後に，契約変更がなされた場合に，もし，契約変更手続が適正になされないのであれば，当初契約を締結する段階で，たとえ，入札・契約事務の適正化が進められたとしても，結果としては，変更契約によって不適正な契約が締結されることになり，不適正・不相当な金額が支払われている可能性も否定できない。

そして，平成１９年６月の市議会において，契約手続に関する質問の１つとして，契約変更があまりに多く，安易になされているのではないかとの指摘もなされており，新聞にも，この契約変更の問題が取り上げられた。

そのため，契約変更の問題は，市民の関心事にもなっているといえる。

27　愛知　三河　13版△◎　2007年(平成19年)6月13日　水曜日　朝日新聞　第3種郵便物認可

三河

豊田入札

9割で契約変更

昨年度 発注時比6億5000万円増

豊田市が入札を実施して発注し、06年度中に完成した工事の9割で、業者との請負契約に変更があり、工費の総額が発注時よりも約6億5千万円増えていたことがわかった。中には、実際の工費が、契約時の8割増しになった工事もあった。市は「事前調査の精度を高めたい」と話している。

12日の市議会本会議で取り上げられ、柿島喜重・総務部長が答弁した。

それによると、入札で発注業者を決める対象となる予定価格130万円以上の工事で、06年度中に完成した548件の89%にあたる485件で工事請負契約の変更があったという。

市技術管理課によると、契約変更で増額になった工事は372件で総額約9億4千万円。一方、減額になったのは113件で、総額約2億9千万円だった。この結果、全体では約6億5千万円の増額になった。

増加率が最も高かったのは、小学校校舎と体育館の耐震工事。契約時の工費は3192万円だったが、実際は82%増の5836万円にまで膨れあがった。市は「土台や柱の腐食などを予期できなかった」と説明している。

一方、増加額では、新設の市総合体育館「スカイホール豊田」で、工費が5619万円分増えたのが最も多く、最終的に工費は46億5519万円かかった。

市議会本会議で柿島総務部長は、「発注後に、事前確認が難しい状況が生じた場合などに、要領に基づいて請負契約の変更をしている。事前調査の精度をより高めていきたい」と答弁した。

ウ　以上のような理由で，契約手続のなかでも，特に，契約変更手続が適正になされているかを監査する必要があると考え，予備調査を行ったところ，予想以上に多くの契約変更がなされている実態が明らかとなった。

そこで，契約のなかでも，工事，工事委託，その他委託契約について，契約変更による，増減率や増減金額の大きいものをいくつか取り上げて，監査するなかで，契約変更手続全体についての方向性を示す必要性が高いと考え，監査対象とすることにした。

６　監査の方法

契約に関することを所管している総務部契約課にヒアリングをし，資料提供を求めるとともに，具体的事例として監査する契約にいては，その契約を所管する担当課にもヒアリングをし，資料提供を求めるなどして，監査を行った。

⑴　具体的な調査方法

監査対象としては，前記のとおり「工事契約」「工事委託契約」「その他委託契約」に限定し，平成１４年度から平成１９年度までの契約手続の状況と契約変更状況を調査することにしたが，そのなかでも，平成１５年度の包括外部監査と同様に，「工事契約」「工事委託契約」については，１０００万円以上の契約を，「その他委託契約」については，１００万円以上の契約のみを対象とした。

そして，各年度の契約手続状況を調査したところ，その内容は，次頁の一覧表のとおりであり，そのうち，いずれの契約についても，その増減幅が１００万円以上のもの，又は，当初契約金額の１割以上の増減があるものの内容の把握に努めた。

なお，上記調査について，各年度の契約数，上記基準によって契約変更がなされている契約数の関係を示すと次のとおりとなる。

（単位：件）

	工事契約	工事委託契約	その他委託
	変更／契約数（%）	変更／契約数（%）	変更／契約数（%）
平成14年度	185／299（61.8%）	９／67（17.9%）	12／287（4.1%）
平成15年度	208／351（59.2%）	10／71（13.4%）	14／293（4.7%）
平成16年度	208／383（54.3%）	25／67（14.0%）	13／296（4.1%）
平成17年度	209／324（64.5%）	32／71（37.3%）	16／390（4.1%）
平成18年度	216／352（61.3%）	36／56（64.2%）	28／455（6.1%）

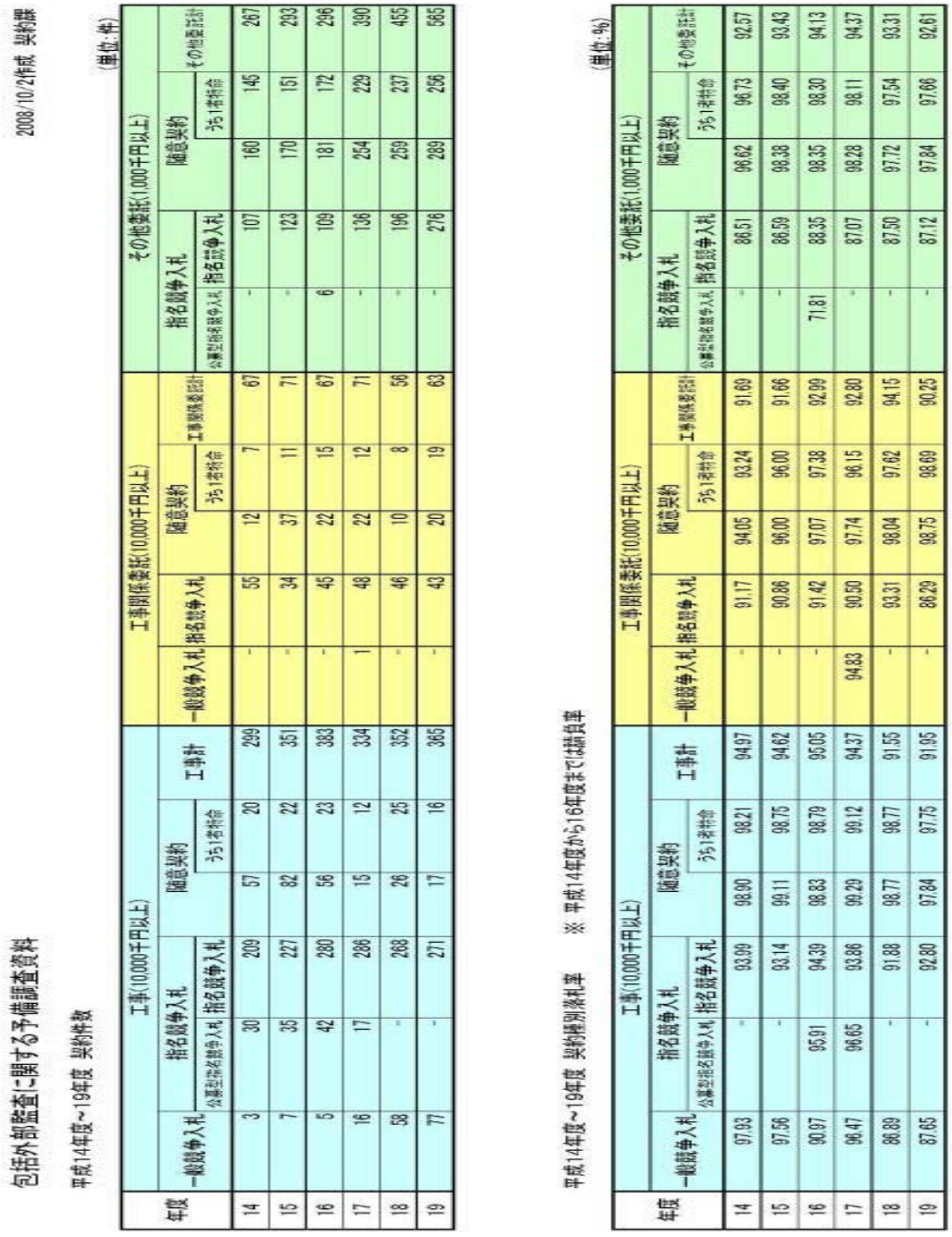
平成19年度	226／365（61.9%）	30／63（47.6%）	30／565（5.3%）

※　工事契約，工事委託契約については，

１０００万円以上の契約件数のうち，増減額が１００万円以上又は増減率１割以上の契約件数を表し，その割合を示す。

委託契約については

１００万円以上の契約件数のうち，増減額が１００万円以上又は増減率が１割以上の契約件数を表し，その割合を示す。



包括外部監査に関する予備調査資料

2008/10/2作成 契約課

平成14年度～19年度 契約件数

（単位：件）

年度	工事(10,000千円以上)					工事関係委託(10,000千円以上)					その他委託(1,000千円以上)				
	一般競争入札	指名競争入札		随意契約		一般競争入札	指名競争入札	随意契約			指名競争入札		随意契約		
		公募型指名競争入札	指名競争入札		うち1者特命				うち1者特命	工事関係委託計	公募型指名競争入札	指名競争入札		うち1者特命	その他委託計
14	3	30	209	57	20	299	-	55	12	7	67	-	107	160	145	267
15	7	35	227	82	22	351	-	34	37	11	71	-	123	170	151	293
16	5	42	280	56	23	383	-	45	22	15	67	6	109	181	172	296
17	16	17	286	15	12	334	1	48	22	12	71	-	136	254	229	390
18	58	-	268	26	25	352	-	46	10	8	56	-	196	259	237	455
19	77	-	271	17	16	365	-	43	20	19	63	-	276	289	256	565

平成14年度～19年度 契約種別落札率　※ 平成14年度から16年度までは請負率

（単位：%）

年度	工事(10,000千円以上)					工事関係委託(10,000千円以上)					その他委託(1,000千円以上)				
	一般競争入札	指名競争入札		随意契約		一般競争入札	指名競争入札	随意契約			指名競争入札		随意契約		
		公募型指名競争入札	指名競争入札		うち1者特命				うち1者特命	工事関係委託計	公募型指名競争入札	指名競争入札		うち1者特命	その他委託計
14	97.93	-	93.99	98.90	98.21	94.97	-	91.17	94.05	93.24	91.69	-	86.51	96.62	96.73	92.57
15	97.56	-	93.14	99.11	98.75	94.62	-	90.86	96.00	96.00	91.66	-	86.59	98.38	98.40	93.43
16	90.97	95.91	94.39	98.83	98.79	95.05	-	91.42	97.07	97.38	92.99	71.81	88.35	98.35	98.30	94.13
17	96.47	96.65	93.86	99.29	99.12	94.37	94.83	90.50	97.74	96.15	92.80	-	87.07	98.28	98.11	94.37
18	88.89	-	91.88	98.77	98.77	91.55	-	93.31	98.04	97.62	94.15	-	87.50	97.72	97.54	93.31
19	87.65	-	92.80	97.84	97.75	91.95	-	86.29	98.75	98.69	90.25	-	87.12	97.84	97.66	92.61

⑵　監査対象

そこで，平成１９年度の工事契約については，

①　増加率が１００．２％と一番高い「鞍ケ池スマートインター整備工事」（なお，増額率が２番目に高いのも，鞍ケ池スマートインターに関連する「鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事（社会実験）」契約の６８．１％である）

②　前記①の鞍ケ池スマートインターに関係する工事を別にすれば，増加額が一番大きい「香嵐渓待月橋架替工事その１」

③　減少率が５３．３％と一番高い「取付管設置工事その２」

④　当初契約金額が一番大きいため，契約変更率は大きくないが，変更額が多額となっている「（仮称）豊田市井上公園温水プール建設電気設備工事」（当初契約金額１１億６５５０万円）

を具体的な監査対象事例とした。

同じく平成１９年度のその他委託契約については，

⑤　増加率が１２９．８％と一番高い「香嵐渓秋季交通対策調査委託１」

⑥　増加額が一番大きく（４７３１万９３００円），変更率も７１．５％とかなり高い「市道足助加茂広域線ほか　豊田市道路台帳整備業務委託」

⑦　減少率が４９．３％と２番目に高く，減少額が一番大きい「東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託」（減少額は２４０５万０２０２円。なお，一番減少率が高いのは，減少率７１．２％である「準用河川安永川・五六川流域　街づくり活動支援委託」契約であるが，契約金額は１６４万０１００円で，変更額も１１６万７６００円にとどまるものであった）

を具体的な監査対象事例とした。

そして，上記各契約に関連する契約も合わせて監査することにしており，工事委託契約については，すべての契約の増減幅が４０数％の範囲にとどまっており，また，鞍ケ池スマートインターに関する道路詳細設計委託契約が２７．８％の増額が認められるため，上記工事契約に関連するものを取り上げるにとどめた。

なお，上記契約のほか，豊田市が推進しているエコドライブに関して，９７．１％と極めて高い増加率が認められた「エコドライブ普及促進業務委託契約」（⑧）も合わせて監査した。

7　利害関係

包括外部監査人及び補助者は，いずれも監査の対象事件について，地方自治法２５２条の２９の規定による利害関係はない。

第２　報告書の構成

１　本報告書の構成について

本監査では，前記８件の契約とそれに関連する契約を監査することに重点をおいている。

ただ，個々の契約に対する監査では，いずれも過去の契約手続及び契約変更手続の問題点と，それを前提とする財務の執行の問題点について，監査結果，監査意見を付することになる。

そのため，本報告書では，これら具体的事例の監査結果を受けて，現在行われている契約手続・契約変更手続の問題点をまとめ，今後，不適正，不相当な契約変更手続がなされないような指針を示し，契約手続を適正に行い，適正な財務の執行に役立てようとするものである。

具体的な本報告書の構成としては，第２章で，契約手続・契約変更手続の説明をするとともに，第３章で，契約変更手続の問題点（監査のまとめ）をまとめることにし，具体的事例の監査は，第４章において，順次，監査結果をまとめていくことにした。

２　監査結果・監査意見について

本報告書においては，監査をしていくなかで，【結果】【意見】を分けて記載したが，違法不当な疑いがあり，是正措置が必要と考えるものについては，【結果】に，直ちに，是正措置が必要とまでは考えないが，是正措置の検討が望まれるものについては【意見】に記載した。

第２章　契約と契約変更

第１　契約総論

ここでは，本監査を理解するための基礎知識として，「契約」とは何かについて一般論を述べた上で，地方公共団体がその一方当事者となる場合にどのような変容が起るかについて概説する。

１　公法と私法

⑴　はじめに

法体系は，公法と私法に大きく分けることができる。

ここに公法とは，国（ないし地方公共団体）と個人との関係を規律する法律をいい，私法とは，個人と個人との関係を規律する法律をいう。

【公法と私法の分類】

法律
- 公法：国（ないし地方公共団体）と個人の関係を規律する法律
  - ex.　憲法，刑法，行政法
- 私法：私人間の関係を規律する法律
  - ex.　民法，商法

⑵　国（ないし地方公共団体）と私法の適用

上記の原則に従えば，国（ないし地方公共団体）と個人の関係は公法により規律されることとなり，私法が適用される余地がないようにも思える。

しかし，例えば，市役所のある部署が文具商からボールペン５ダースを単純に購入する場合，当該市役所の部署の行為は，一般私企業が文具商からボールペン５ダースを買う場合と何ら異なることはなく，契約の一方当事者が市役所だということを理由として特別扱いをする理由は特に見いだせない。

そこで，一定の場合，国（ないし地方公共団体）が一方当事者となる場合であっても，公法ではなく私法が適用される場合が存在することとなる。この場合，国（ないし地方公共団体）は，原則として一般私人と同様の立場として扱われることとなるが，その公共的な性格の特殊性から一定の修正が加えられることもある。

本監査では，契約の場面において，地方公共団体が一方当事者となった場合を対象とするものであるから，本監査はこの一類型についての監査といえる。

2　契約とは何か

ここでは，地方公共団体が契約の一方当事者となった場合について論じる前提として，そもそも契約とはどのようなものか，その原則を確認する。

⑴　契約の定義

契約とは，両当事者の互いに対立する２個以上の意思表示の合致によって成立する法律行為をいう。一般的には，申込みと承諾が合致することによって成立する。

例えば，Ｘが，自己の所有する甲土地をＹに１０００万円で売るという契約を締結する場合，Ｘの「甲土地を１０００万円で買いませんか」という申込みと，Ｙの「甲土地を１０００万円で買いましょう」という承諾が，「甲土地を１０００万円で売買する」という意味で合致することにより，契約が成立するのである。

⑵　契約の効果

ア　契約による正当化

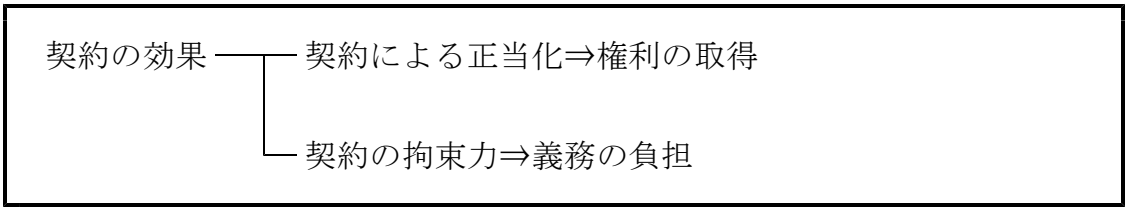
契約が締結されることにより，各当事者には契約に基づく権利が基礎づけられる。先の例でいえば，Ｙは１０００万円の支払と引き替えに甲土地の所有権を取得することになる。

イ　契約の拘束力（法的拘束力）

契約が締結されることにより，各当事者は，それに拘束され，その実現を強制されることとなる。先の例によれば，ＸはＹに対し甲土地を引き渡すと共にその移転登記手続に協力しなければならず，反面ＹはＸに対し１０００万円の支払をしなければならないこととなる。これを契約の拘束力ないし法的拘束力という。

そして，法的拘束力は，最終的には国家権力による実現がなされることになり，例えば先の例でＹから１０００万円の支払が任意になされない場合，Ｘは最終的には裁判を経て１０００万円の支払を命じる判決等（債務名義）を得て，Ｙの財産に対し強制執行を掛けることとなる。

【契約の効果】



3　契約の分類と本外部監査の対象

ここでは，契約概念の分類を確認するとともに，本監査の対象となる「契約」の範囲を確定する。

⑴　私法上の契約と公法上の契約

我々が，一般社会で契約という語を用いる場合，それは私法上の契約である場合が通常であるが，厳密な意味においては，契約は先に述べたように「両当事者の互いに対立する２個以上の意思表示の合致によって成立する法律行為」と定義されるものであるから，私法上の効果の発生のみならず公法上の効果の発生を目的とするものも契約概念に包摂されることとなる。かかる見地からすると，先に述べた定義によって確定される契約概念は，いわば「広義の契約」と呼ぶべき概念であって，これは下記の公法上の契約と私法上の契約を包摂する概念ということができる。

ア　公法上の契約

公法上の契約とは，公法上の効果の発生を目的とする複数の対等の当事者間の反対方向の意思の合致によって成立する公法行為である。

公法上の契約は，法律上，特に明示的にこれを認めた場合に限って成立しうるものと解されており，その成立範囲が狭い点に一つの特徴がある。また，公法上の契約はその公共的性格がゆえに，法律によって規制される範囲が広く，従って，契約によって自由に定めうる範囲（いわゆる「私的自治の原則」の妥当する範囲）が比較的狭い点もまた大きな特徴の一つと解されている。

イ　私法上の契約（狭義の契約）

私法上の契約は公法上の契約と対置される概念であり，これは，私法上の効果の発生を目的とするすべての合意の総称として用いられ，広義の契約概念から公法上の契約を控除した概念という意味において，狭義の契約と呼ばれることもある。

【契約の分類】

契約	公法上の契約	：公法上の効果の発生を目的とする複数の対等の当事者間の反対方向の意思の合致によって成立する公法行為
	私法上の契約（狭義の契約）	：私法上の効果の発生を目的とする複数の対等の当事者間の反対方向の意思の合致によって成立する法律行為

⑵　本外部監査の対象となる契約

ア　私法上の契約

地方公共団体が契約主体となる場合においては，成立しうる「契約」概念としては，上述のように私法上の契約（狭義の契約）のみならず，公法上の契約にも及ぶこととなる。そして，本外部監査において対象とする契約は地方自治法第９章第６節にいう「契約」である。

さらに，地方自治法第２３４条第１項は「売買，賃借，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。」と規定するところ，かかる規定からすれば，地方自治法第９章第６節にいう「契約」は，公法上の契約を含まない私法上の契約（狭義の契約）を指していると解されている。

したがって，本外部監査の対象はいわゆる公法上の契約を含まない私法上の契約（狭義の契約）である。

イ　本外部監査の対象とする契約類型

豊田市においても，豊田市が契約の主体となる私法上の契約（狭義の契約）は多岐に及ぶものであるが，本外部監査においては，その契約金額が比較的高額に至りやすい①工事契約，②工事関係委託契約，③その他委託契約の３類型に絞って監査の対象とするものである。

⑺　工事請負契約

工事請負契約は，市が行うべき工事について，民間業者に発注してその工事を行ってもらう契約である。

工事請負契約は，契約類型としては請負契約として締結される。

ここに請負契約とは，仕事の完成を目的とする有償契約であり，その内容は建物建築やデザイン・印刷物の制作等のように成果品の提供を目的とするものから，清掃・警備等のように役務の提供を目的とするものまで幅広く含まれ，工事もその中に包摂されるのであ

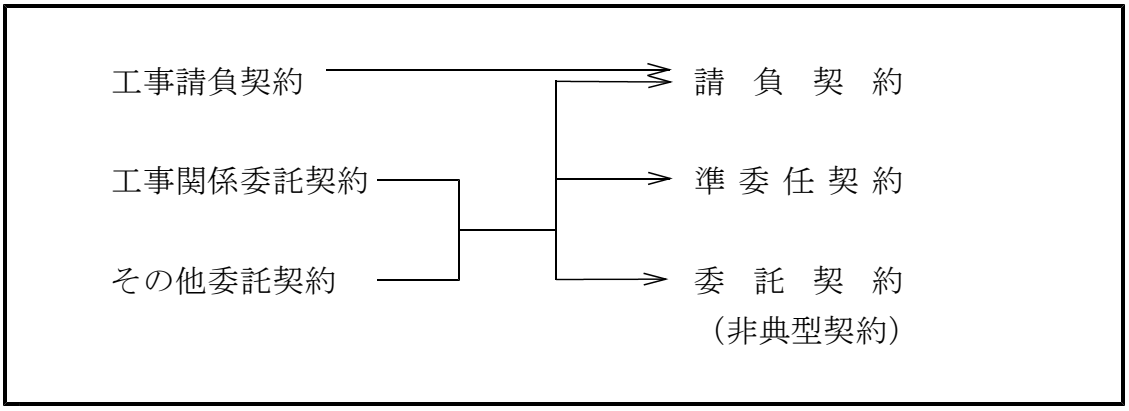
る。

⑷　委託業務契約（工事関係委託契約とその他委託契約）

工事関係委託契約及びその他委託契約はいずれも委託契約に分類される。ここに委託業務契約とは，本来市が行うべき法律行為または事実行為を,契約という法形式により他人に依頼することである。

なお，委託契約事務の手引き（工事関係委託・その他委託双方）によれば豊田市における委託業務契約は，契約類型としては請負契約として締結されるものとされている。

もっとも，一般的には，委託契約の扱いについては必ずしも請負契約と解されるとは限らず，①請負契約として扱う場合，②準委任契約として扱う場合，③非典型契約としての委託契約として扱う場合の３態様が考えられよう。なお，①の請負契約と扱う場合については仕事の完成自体が契約の目的となるため，成果物等に不備がある場合，いわゆる瑕疵担保責任の問題が容易に生じる点が留意されなければならない。



⑺　工事関係委託業務とその他委託業務

豊田市においては，事務処理の便宜上，委託業務契約を工事関係委託とその他委託に分けてその事務処理を行っている。

ここに工事関係委託とは，文字通り工事に関係した委託であり，例えば道路工事に係る測量設計業務や建築工事の建築設計業務及びこれらに関係する調査業務などが含まれる。

これに対し，その他委託とは，委託業務全体から工事関係委託を控除した部分をいい，その範囲は非常に多岐にわたっている。

両者の典型例を列挙すると次の図のとおりとなる。

区分	工事関係委託	その他委託
業務内容	測量業務 物件調査 地質調査 道路等設計業務 建築設計業務 工事施工監理 道路台帳等の作成 その他工事に関連する調査 etc.	運送（バス等運転業務，物品輸送等） 清掃（一般清掃，廃棄物処理，害虫駆除等） 建物及び付属施設の管理 会場設営（イベント会場，パーティー会場） 備品等保守監理 警備（機械警備，巡回警備，交通整理等） 研修委託（講師派遣，研修企画等） 事務委託（各種大会，ｵﾍﾟﾚｰﾀｰ等） 制作委託（映画，システム開発等） 相談業務 etc.

4　契約自由の原則とその適否

⑴　契約自由の原則

契約自由の原則とは，個人（ないし個人と同等の立場に立つ地方公共団体）は，契約によって自由に法律関係を形成できるという原則をいう。

私法においては，個人は，自らの意思によって自由に法律関係を形成できる自由を有しており（いわゆる私的自治の原則），他者に対しその自由を主張しうる権利として憲法上自己決定権が認められている（憲法第１３条）。しかるに，かかる私的自治や自己決定権を強調すると，誰も他人の私的領域に立ち入ることができなくなるが，社会においては，他人を無視し自分だけの生活空間を形成することは不可能であるため，他人の同意を得ることによりお互いの生活空間の形成を可能にする制度が必要となり，かかる制度として契約制度が存在している。そして，契約自由とは，この契約制度を使う自由，すなわち，制度的自由をいうのである。

⑵　契約自由の積極的側面と消極的側面

契約自由には，積極的側面と消極的側面の二つの側面がある。

ア　契約の自由の積極的側面

契約の自由の積極的側面とは，国家によって契約を強制的に実現してもらう権利が存在することをいう。

具体的には，国家に対して契約の法的有効性の承認を求める権利であるところの契約の承認請求権と，裁判所を通じて契約の強制的実現を求める権利であるところの契約の実現請求権がその内容となる。

イ　契約の自由の消極的側面

契約の自由の消極的側面とは，契約をするかしないかについても禁止も命令もないという意味での自由をいう。これは，契約をするかしないかを決める自由それ自体が，契約によって自分の生活空間を主体的に形成する自由，つまり憲法上の自由である私的自治を具現化したものに他ならないことに由来する自由である。

そして，その具体的内容としては，契約締結の自由（契約を締結してもしなくてもよいという自由），相手方選択の自由（誰と契約をしてもよいという自由），内容形成の自由（どのような内容の契約をしてもよいという自由），方式の自由（どのような方式で契約をしてもよいという自由）がその内容と解されている。

⑶　地方公共団体の私法契約における修正

ア　原則

既述のとおり，地方自治法第９章第６節にいう「契約」は，地方公共団体が一方当事者となるものの，対立当事者である一般私人と対等の立場において締結される売買，賃貸，請負その他私法上の契約である。

したがって，その契約関係を規律する実体法は，公法ではなく，一般私人間の契約と同様に民法その他私法であって，その効力その他契約の実体については，地方公共団体もまた，私人同様にすべての私法の適用を受け，いわゆる契約自由の原則も適用されることとなる。

なお，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。）は国（地方公共団体）を当事者の一方とする契約で，国（地方公共団体）以外の者のなす工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入に対し国（地方公共団体）が対価の支払をなすべきものについて規定した法律であるが，同法第１４条が準用する同法３条は，「政府」（地方公共団体）「契約の当事者は，各々の対等な地位における合意に基づいて公正な契約を締結し，信義に従って誠実にこれを履践しなければならない」と定めている。また，建設業法第１８条は地方公共団体が契約の一方当事者になる場合にも適用されると解されているところ，同条は「建築工事の請負契約の当事者は,各々の対等な立場における合意に基づいて公正な契約を締結し，信義に従って誠実にこれを履行しなければならない」とし支払遅延防止法と同趣旨の規定を設けている。これらの規定は，契約における地方公共団体と私人の関係が対等関係であることを具体的に示したものにほかならない。

イ　修正

ところで，上述した契約自由の原則の具体的内容は，両当事者が私人である純然たる私法の世界においては，貫徹されるべきものである。しかしながら，地方公共団体が私法契約の一方当事者となる場合においては，地方公共団体が公的性格を有することから，一定の修正を受けることとなる。

⑺　契約自由の積極的側面

契約自由の積極的側面については，一方当事者が地方公共団体であることによって特に大きな変化はない。

⑴　契約自由の消極的側面

契約自由の消極的側面は，一方当事者が地方公共団体であることによって大きく変容を受けることとなる。以下，具体的に述べる。

a　契約締結の自由

契約締結の自由については，一方当事者が地方公共団体であることによっても特に大きな変容はない。もっとも，地方公共団体の意思決定機関は，その公的使命に基づく限りにおいて契約締結についての自由な意思決定ができるに過ぎず，私人の場合の契約締結の自由と比してその自由の範囲は相対的に狭いものといわざるをえない。

b　相手方選択の自由

相手方の選択の自由については，契約の一方当事者が地方公共団体であることによって非常に大きな変容が存在している。

すなわち，地方公共団体が契約を締結する場合，原則として競争入札の方法によって契約の相手方を決定する必要があり，地方公共団体の意向に基づいて相手方を選択できる随意契約については，そのなし得る範囲について厳しい制限が加えられているのである。また，一般競争入札・指名競争入札についても，落札者と契約を締結することになるのであるから，結局，地方公共団体が一方当事者となる契約においては相手方選択の自由は極めて制限されているということができる。

c　内容形成の自由

契約内容の自由についても，契約の一方当事者が地方公共団体であることによって非常に大きな変容が存在している。

すなわち，上述のように，地方公共団体が契約を締結する場合，原則として競争入札の方法が採用されるため，契約内容は地方公共団体とその契約の相手方が自由に決定するものではなく，入札

に付された条件のうち最も地方公共団体にとって有利な内容（価格）での契約締結がなされることとなる。また，随意契約の方法によって契約を締結する場合においても，地方公共団体の意思決定機関は，その公的使命に基づく限りにおいて，相手方を定め契約内容を決定する必要があるから，この場合でも純然たる契約内容の自由は存在しないといってよい。

d　方式の自由

方式の自由についても，契約の一方当事者が地方公共団体であることによって，地方自治法その他法令で定める方式に依る必要がでてくるため，大きく変容を受けている。

【契約自由の原則の修正】

契約締結の自由	⇒	概ね妥当
相手方選択の自由	⇒	原則，競争入札
内容形成の自由	⇒	原則，入札で最も地方公共団体に有利な内容
方式の自由	⇒	法令の定める方式による

第２　契約制度概要

１　契約締結方法の種類について

⑴　地方自治法の定め

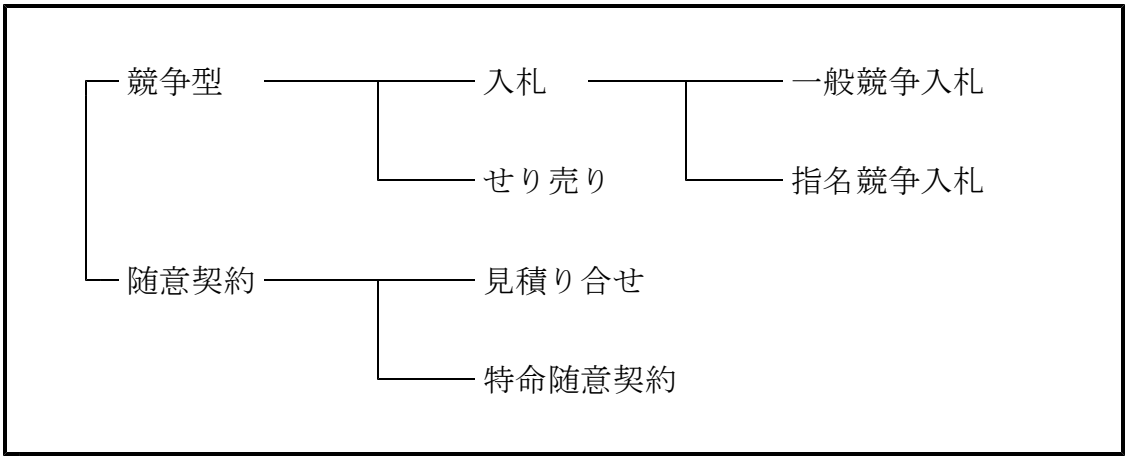
地方自治法は第２編第９章第６節に「契約」の節を置き，契約締結に関する第２３４条，契約の履行の確保に関する第２３４条の２，長期継続契約に関する第２３４条の３の計３箇条を置いている。

⑵　対象となる「契約」と入札方法

地方自治法第２３４条第１項によれば，同法が第６節「契約」において対象とする契約は「売買，貸借，請負その他の契約」であり，これらは原則として地方公共団体が私人と同じ地位において締結する契約を指していると解されている。また，これらの契約の締結方法としては，①「一般競争入札」，②「指名競争入札」，③「随意契約」，④「せり売り」の４種類が定められている（地方自治法第２３４条第１項)。そして，これら４種類の契約締結方法の関係について，法は，一般競争入札によることを原則（一般競争優先主義）とし，その余の３つの契約締結方式については地方自治法施行令で定める事由に該当する場合に限って利用可能とされている（地方自治法第２３４条第２項)。

以下，伝統的な整理に従って，①「一般競争入札」，②「指名競争入札」，③「随意契約」，④「せり売り」について概観する。

【契約の締結方法による区分】



２　一般競争入札

⑴　定義

一般競争入札とは，不特定多数の者の間で競争させ，契約主体にとって最も有利な条件を提供する者との間において契約を締結する方式をい

う。

上記定義から明らかなように，一般競争入札は，競争入札に付する入札案件の概要等を事前に公告によって示し，入札を希望するすべての者に競争させることによって落札者を決定する入札方式であり，その長所・短所は下記のとおりとなる。

⑵　一般競争入札の長所と短所

ア　長所

一般競争入札は，契約締結における「公正性」「経済性」「均等な参加の機会の平等性」の点において優れた制度と解されており，結局，これが一般競争入札の長所といえる。

すなわち，一般競争入札は，①契約手続を公開して行われるため不正を防ぐ上で優れており，この点において「公共性」に優れ，②契約主体たる地方公共団体にとって最も有利な条件を提供する者と契約を締結するため，この点において「経済性」に優れ，更に，③広く誰でも入札に参加できるという意味で「均等な参加の機会の平等性」において優れているといえるのである。

イ　短所

一般競争入札の短所としては，①（特に随意契約などと比して）入札手続に時間がかかり経費の上昇を招く危険があること，②本来的に公開の下で行われるため不信用・不誠実な者が入札に参加して公正な競争が害されるおそれがあること，また③ダンピング受注が起きやすいこと④誰もが参加できる故に落札者の信用等の有無，契約履行可能性の有無の把握が困難であるため，契約不履行等によって地方公共団体が不測の損害を被るおそれがあること，等が挙げられる。

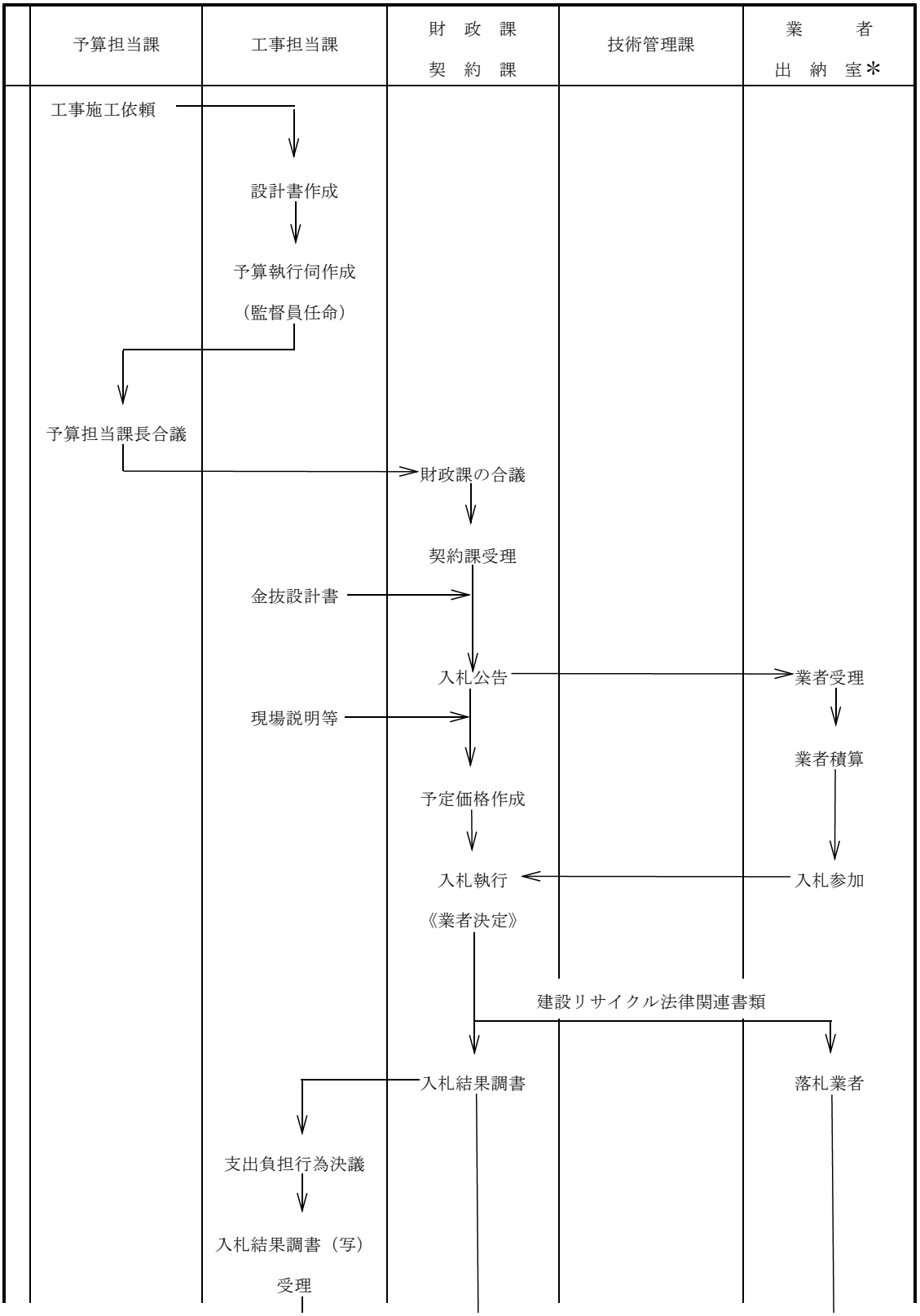
【一般競争入札の長所・短所】

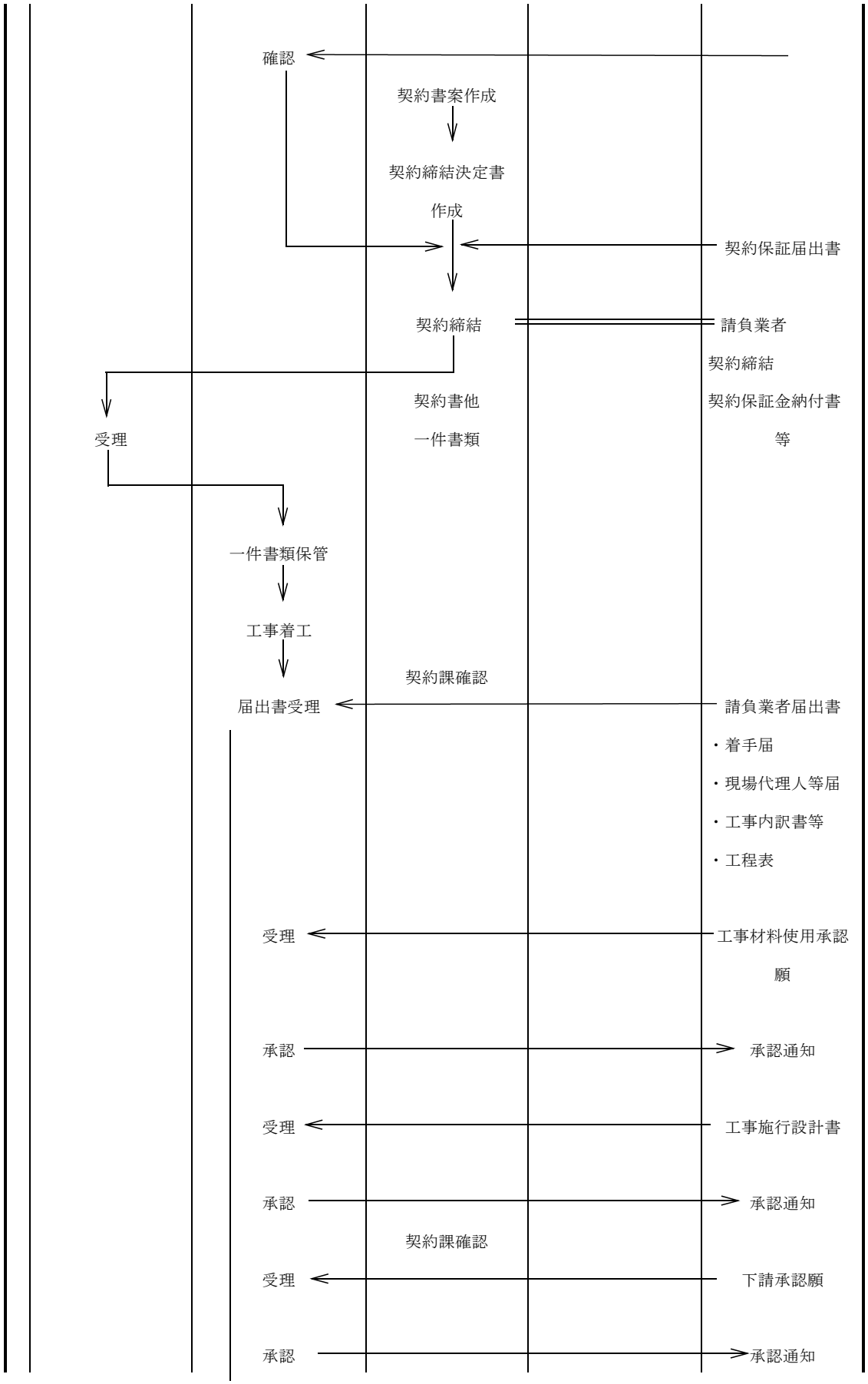
長　　所	短　　所
・公共性に優れる ・経済性に優れる ・機会の平等性に優れる	・手続に時間がかかり経費の増加を招くおそれがある ・不信用・不誠実な者が入札に参加する可能性がある ・ダンピング受注が起きやすい ・債務不履行等の発生する危険性が高い

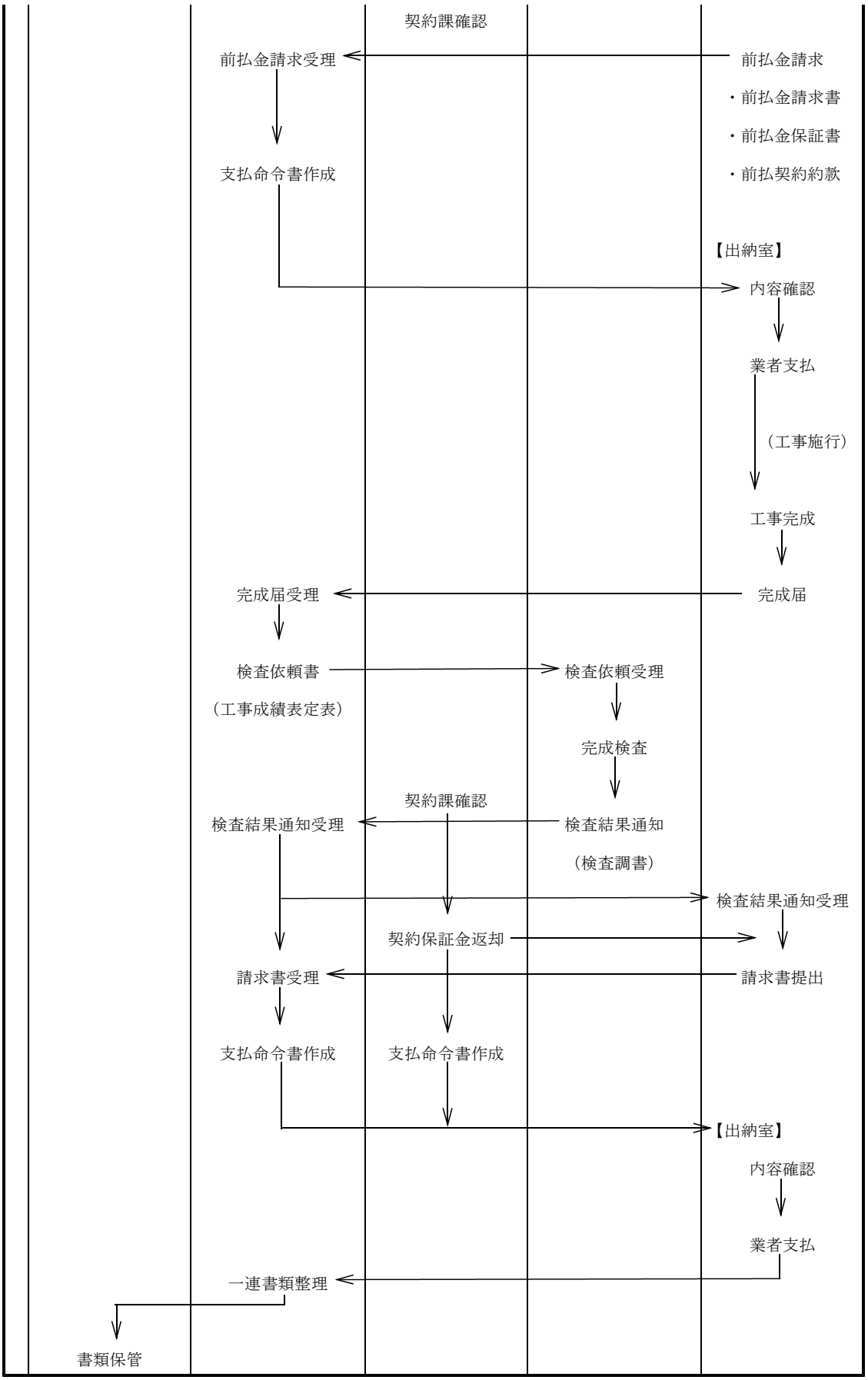
⑶　一般競争競争入札の流れ

工事等契約を例にとると，一般競争入札から工事完成までの流れは下記の図のとおりとなる。

【豊田市における一般競争入札から工事完成までの流れ】＊出納室と特記なき場合は請負業者




確認
契約書案作成
契約締結決定書
作成
契約保証届出書
契約締結
請負業者
契約締結
契約書他
一件書類
契約保証金納付書
等
受理
一件書類保管
工事着工
契約課確認
届出書受理
請負業者届出書
・着手届
・現場代理人等届
・工事内訳書等
・工程表
受理
工事材料使用承認
願
承認
承認通知
受理
工事施行設計書
承認
承認通知
契約課確認
受理
下請承認願
承認
承認通知


契約課確認
前払金請求受理
前払金請求
・前払金請求書
・前払金保証書
・前払契約約款
支払命令書作成
【出納室】
内容確認
業者支払
（工事施行）
工事完成
完成届受理
完成届
検査依頼書
（工事成績表定表）
検査依頼受理
完成検査
契約課確認
検査結果通知受理
検査結果通知
（検査調書）
検査結果通知受理
契約保証金返却
請求書受理
請求書提出
支払命令書作成
支払命令書作成
【出納室】
内容確認
業者支払
一連書類整理
書類保管

3　指名競争入札

⑴　定義

指名競争入札とは，多数の者の間で競争させ，契約主体にとって最も有利な条件を提供する者との間において契約を締結する方式のうち，契約主体が予め指名した競争参加者のみにより競争を行う方法をいう。

上記定義から明らかなように，指名競争入札は，発注者が予め競争参加希望者の資格審査を実施しておき,具体的に発注案件が生じた段階で,その有資格業者の中から当該案件に適すると認められる業者を指名し,その指名した業者間で競争させる入札方式である。

なお，豊田市ではかつては，指名競争入札の方法を広く採用していたが，現在では，工事契約については原則として一般競争入札の方法を採ることとされている。

⑵　指名競争入札の長所と短所

指名競争入札は，前述した一般競争入札と後述する随意契約の長所を取り入れた契約方式といわれているが，同時に，短所についても一般競争入札・随意契約双方と重なる部分がある。

ア　指名競争入札の長所

指名競争入札の長所としては，①参加業者が特定しているため（特に一般競争入札と比して)，不信用，不誠実な者を排除しやすいこと，②一般競争入札に比して手続が比較的簡単であること，などがあげられる。

イ　指名競争入札の短所

指名競争入札の短所としては，①契約主体が参加業者の範囲を決定するため，当該参加者決定にあたって参加者が一部の者に固定化し偏重するおそれがあること，②一般競争入札に比して談合が容易であること，などがあげられる。

【指名競争入札の長所・短所】

長　　所	短　　所
・不信用・不誠実な者を排除し易い ・手続が比較的簡単 ・機会の平等性に優れる	・入札参加者が固定化・偏重するおそれがある ・一般競争入札に比して談合がし易い

⑶　指名競争入札の流れ

指名競争入札の流れも概ね上述の一般競争入札に準じるが，違いを図示すると下記のとおりになる。

【豊田市における一般競争入札と指名競争入札の手続きの相違】

	一般競争入札		指名競争入札
①	工事施工依頼		同左
②	設計書作成		同左
③	予算執行伺作成 （監督員任命）		同左
④	予算担当課長合議		同左
⑤	財政課合議		同左
⑥	契約課受理		同左
		a	指名業者案作成【契約課】
⑦	金抜設計書		同左
	指名審査会による参加資格の審査	b	指名審査会【契約課】
⑧	入札公告		同左
⑨	・現場説明等→予定価格作成 ・業者受理→業者積算		同左
⑩	入札執行→業者決定		同左
以下，共通			

なお，豊田市においては，一般競争入札，指名競争入札いずれについても，手続的な煩雑さとしては大差がない。

4　随意契約

⑴　定義

随意契約とは，競争の方法によらないで，特定の相手方を任意に選択して契約を締結する方法をいう。

⑵　随意契約の長所と短所

伝統的な随意契約概念（いわゆる特命随意契約，なお内容は後述）を前提とすると，随意契約には下記のような長所と短所があると解されている。

ア　随意契約の長所

随意契約の長所としては，①各競争入札の方法に比して手続が簡略であって経費も低廉で済むこと，②競争入札（特に一般競争入札）ではその全てを満たすことが出来ないような資力，信用，技術，経験等を備えた相手方をその能力を熟知した上で選定できること，などがあげられる。

イ　随意契約の短所

随意契約の短所としては，一旦運用を誤ると相手方が固定化し，契約自体が恣意・情実に左右され，公正な取引が行えなくなるおそれがあることなどがあげられる。

【随意契約の長所・短所】

長　　所	短　　所
・手続が簡略で経費が低廉に抑えられる ・能力を熟知して相手方を選定できる	・恣意・情実が混入し易い

⑶　随意契約の流れ

随意契約の流れを一般競争入札と対比して図示すると以下の通りとなる。

【随意契約の流れ】

	一般競争入札		随意契約
①	工事施工依頼		同左
②	設計書作成		同左
③	予算執行伺作成 （監督員任命）		同左
④	予算担当課長合議		同左
⑤	財政課合議		同左
⑥	契約課受理		同左
⑦	金抜設計書		同左
⑧	入札公告		
⑨	・現場説明等→予定価格作成 ・業者受理→業者積算		
⑩	入札執行→業者決定	a	業者選定内申決定書作成【契約課】
		b	業者選定理由書【契約課】
		c	指名審査会による随意契約理由の審査
		d	見積書入手
以下，共通			

上記図から業者選定についてのａないしｄの手続が付加されることが

わかる。もっとも，実際の時間的には入札の場合より１～２週間程度は早く契約を締結することができるのが一般的である。

⑷　地方自治法施行令第１６７条の２第１項と豊田市における運用

ア　地方自治法施行令第１６７条の２第１項の定め

随意契約については，締結できる場合が地方自治法施行令第１６７条の２第１項各号の場合に限られている。

そして，同項によれば，随意契約できる場合は，①予定価格が施行令に定める額の範囲内で，地方公共団体の規則で定める額を超えないとき，②その性質または目的が競争入札に適しないものをするとき，③福祉関係施設等で制作された物品の買い入れやシルバー人材センター等から役務の提供を地方公共団体の規則で定める手続により契約をするとき，④認証を受けたベンチャー企業が生産する新商品を地方公共団体の規則で定める手続により買い入れる契約をするとき，⑤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，⑥競争入札に付することが不利と認められるとき，⑦時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき，⑧競争入札に付し入札がないとき，又は再度の入札に付し落札者がないとき，⑨落札者が契約を締結しないとき，の９つに限られている。

イ　豊田市における運用

豊田市においては，地方自治法施行令の定めを受けて，豊田市契約規則を定めている。同規則第２７条本文によれば，「契約担当者は，随意契約によろうとするときは，なるべく２人以上の者から見積り書又はこれに類する書面を徴さなければならない。」とされており，随意契約においても入札に準じて競争的手法を取り入れた扱いとされている。また，同規則第２８条本文によれば「契約担当者は，随意契約によろうとするときは，あらかじめ第１５条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。」と規定して随意契約の場合といえども予定価格を事前に定めなければならない旨定めており，この点からも可及的に随意契約においても妥当な価格出契約が締結できるような方策が採用されている。

また，特に委託業務については「業務委託における随意契約のガイドライン（適正な運用について）」（平成２０年１１月）を定め，随意契約が締結できる場合について適正な運用が行われるような制度的仕組みを置いている。

しかしながら，豊田市における従前の扱いは，上記の各定めに反し

て２人以上の者から見積書又はこれに類する書面を徴しないことが事実上原則的な取扱いとされてしまっていた。したがって，この点については事実上の扱いが制度上の原則と乖離しないよう努め，適正な運用を心がけることが望まれる。

5　せり売り

⑴　定義

せり売りとは，入札の方法によらないで，不特定多数の者を口頭または挙手によって競争させる契約締結方法をいう。

⑵　本報告書における扱い

せり売りの方法は，動産の売り払いで，例えば遺失物等の売り払いのようなその契約が売り払いに適しているものをする場合に限られているため，本報告書では，以下，基本的に割愛することとする。

6　契約締結類型ごとの特徴

契約締結類型ごとの特徴をまとめると下記のとおりとなる。

【契約締結類型ごとの特徴】

	公正性	経済性	機会均等性	手続の簡明さ	業者信頼度
一般競争入札	◎	◎	◎	△	△
指名競争入札	○	○	○	○	○
随　意　契　約	△	△	△	◎	◎

第３　契約制度の新たな風

１　プロポーザル方式とコンペ方式

⑴　プロポーザル方式とコンペ方式の活用

既に述べたように，地方公共団体における契約の締結方法は，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るものとされており（地方自治法第２３４条第１項），入札による価格競争によるべきことが原則とされているです。

しかし，価格競争のみによる決定は，業務の内容によっては質の低下を招く危険も否めない。しかし，地方公共団体の締結する契約について，安ければ質は問わないということはできず，結局質の確保も大きな課題といえる。

そのような要請のもと，透明性・公平性・競争性を確保しつつ，多種多様な契約方法が求められ，従来，主として建築設計等の分野（「工事関係委託」）で活用されてきたプロポーザル方式・コンペ方式が，業務のアウトソーシングが進む中で，斬新なアイデア，広範かつ高度な知識，豊かな経験等を必要とする業務に対応する方法として注目されている。

⑵　プロポーザル方式とコンペ方式の法律上の位置付け

プロポーザル方式・コンペ方式も，随意契約の一形態である。プロポーザル又はコンペにより選定された設計者との契約は，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第２号（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）に該当するとされており，したがって，プロポーザル方式・コンペ方式による契約締結は地方自治施行令第１６７条の２第１項第２号に基づく随意契約に法律上は分類されることになる。

⑶　プロポーザル方式・コンペ方式の長所・短所

プロポーザル方式・コンペ方式は，質の確保に対しては非常に有効であるという長所を有するが，反面，設計案等を比較検討するためには相当の時間を要するという短所がある。また，発注者側からすれば具体的な設計案等を検討したうえで契約の相手方を決められる点で非常に有利であるが，反面，プロポーザルやコンペに参加する業者からすると，参加のためには具体的な設計案等を作成しなければならず負担が大きいという問題がある。

⑷　プロポーザル方式とコンペ方式の違い

ア　プロポーザル方式

最適な「設計者」を選ぶために，設計者自身の創造力，技術力，問題解決能力，経験等

を評価する方式をいい，この点から技術提案方式とも呼ばれる。

提出を求める「技術提案」は構想図程度にとどめておき，ヒヤリングなどを通して，設計者の当該業務への適性を総合的に判断することとなる。

したがって，コンペ方式と異なり，提案自体に厳格に拘束されるものではなく，場合によっては変更も認められ得る。

イ　コンペ方式

最適な「設計案」を選ぶために，設計案の優劣を具体的に判断する必要方式であり，このことから設計競争方式とも呼ばれる。

設計案を選ぶための競争方式であるから，必然的に，完成予想図や立面図・平面図などの提出を求めることとなる。

また選定された設計案が，原則として，そのまま実現されることとなる点においてもプロポーザル方式と異なる。

⑸　豊田市における運用

豊田市においては，委託業務プロポーザル・コンペの手引き（その他委託）が作成され，これに基づいてその他委託において必要に応じて活用されている。また，プロポーザル方式・コンペ方式の有効性はその他委託にとどまるものではないことから，工事関係委託においてもこの手引きを準用するなどしてプロポーザル方式・コンペ方式の活用が試みられている。

２　低入札価格調査制度

⑴　定義

低入札価格調査制度とは，地方自治法施行令第１６７条の１０第１項の規定に基づき，工事又は製造その他についての請負の契約の入札において，予め設定した低入札価格調査基準を下回る入札があった場合に，適正な工事の施工その他契約の履行が可能かどうか疑義が生じ，または不当なダンピングにより入札の適切性が害されるおそれがあると認められるため，市が入札者の積算根拠等について調査を行う制度をいう。

【地方自治法施行令第１６７条の１０第１項】

普通地方公共団体の長は，一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において，予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもつて申込みをした者の当該申込みに係る価格によつてはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき，又はその者と契約を締結する

ことが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適当であると認めるときは，その者を落札者とせず，予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち，最低の価格をもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

⑵　制度趣旨

低入札価格調査制度の制度趣旨は，①履行確保と②ダンピング防止の２つである。以下，細述する。

ア　履行確保

既述のとおり，地方公共団体の契約については，税金として住民から集めた資金をより有効かつ適切に使用するため，原則として一般競争入札の方法によって契約を締結すべきこととされている。

しかし，一般競争入札においては，誰もが参加できる故に落札者の信用等の有無，契約履行可能性の有無の把握が困難であるため，契約不履行等によって地方公共団体が不測の損害を被るおそれがあるという短所があり，特に，地方公共団体において当初予想していた落札金額を大きく下回る場合において，そのリスクは最大化するといってよい。そこで，工事の施工その他契約の履行が可能か疑義を生じるほど低額での入札がなされた場合において，契約の履行可能性を調査し，履行可能性がない場合には当該入札を無効とし，地方公共団体が債務不履行によって不測の損害を被ることを未然に防止しようとするのが低入札価格調査制度の制度趣旨の一柱である。

イ　ダンピング防止

ダンピング（不当廉売）は，いうまでもなく不正な取引方法であるところ，一般競争入札においてもダンピングが行われる可能性が存在している。

特に，ある入札者が独自規格等を用いている場合，当初契約で黒字が出なくてもその後のメンテナンスの委託や消耗品の販売が当該業者以外から受けられないような場合，ダンピングを行ってまで入札を取りに行くことが類型的に予測されるところ，このような取引を是としては一般競争入札の公正性確保はおぼつかない。

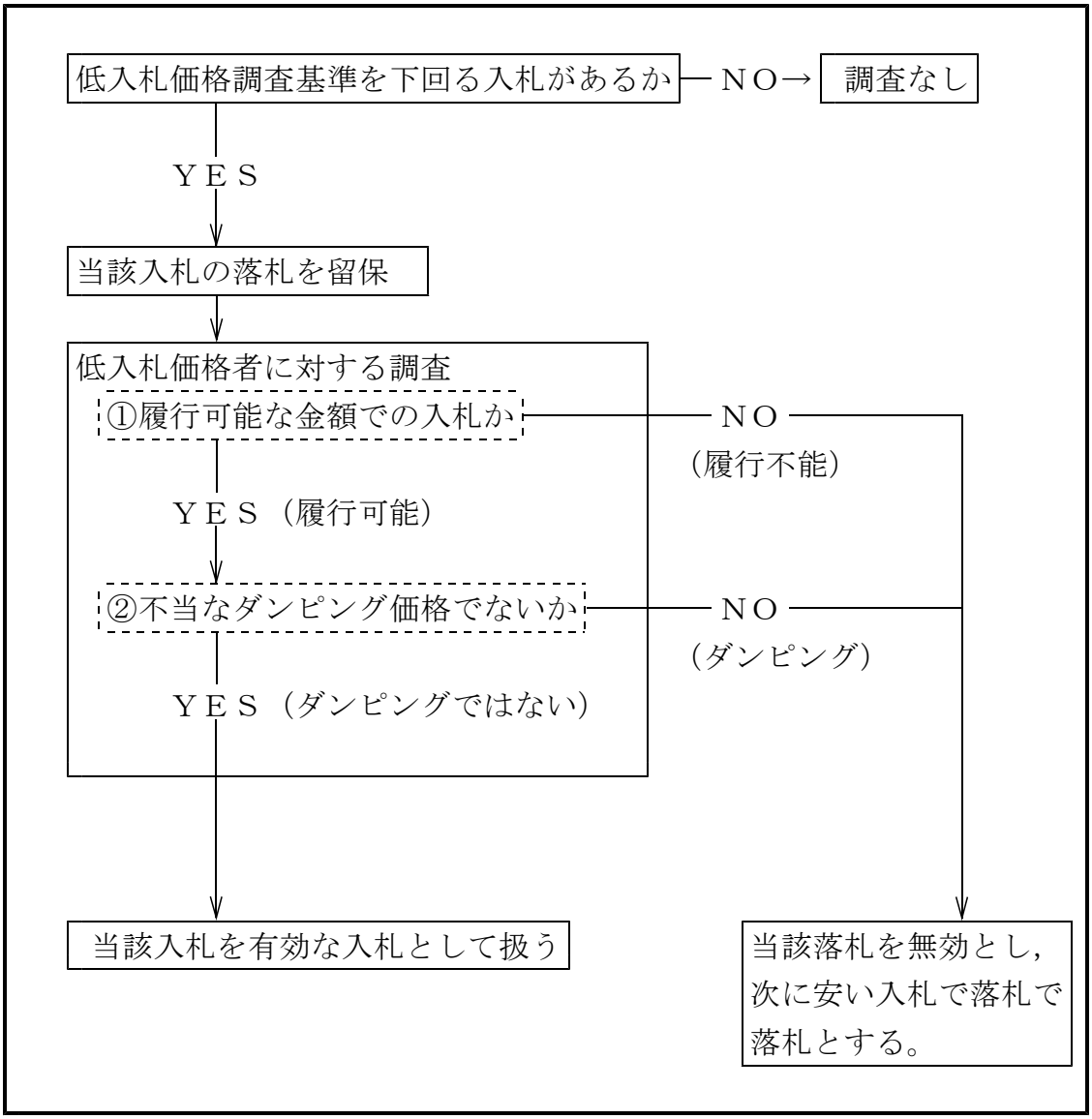
そこで，このような場合に備え，低入札価格調査制度においては，ダンピングと認められる場合においても当該入札を無効とすることができるとされている。

そして，ダンピングを防止することによって一般競争入札の公正性を確保しようとするのがもう一つの制度趣旨である。

⑶　低入札価格調査の流れ

低入札価格調査の流れをフローで図示すると下記の通りとなる。

【低入札価格調査の流れ】



⑷　豊田市における低価格調査制度の導入範囲

豊田市低価格入札調査等実施要綱第３条第１項に基づいて，原則として設計金額が４０００万円以上の工事請負契約について低入札価格調査制度が導入されている。

なお，同要綱３条３項に基づき，契約担当課長が必要と認めるときには，上記原則にとらわれず適用対象を変更することができるとされている。

3　最低制限価格制度

⑴　定義

最低制限価格制度とは，地方自治法施行令第１６７条の１０第２項の規定に基づき，工事又は製造その他についての請負の契約の入札において，契約内容に適合した履行を確保するため，予め最低制限価格を設けて，予定価格の範囲内で最低の価格をもって入札した者であっても，最低制限価格を下回る場合には，これを落札者とせず最低制限価格以上で最低の価格をもって入札した者を落札者とする制度である。

【地方自治法施行令第１６７条の１０第２項】

> 普通地方公共団体の長は，一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において，当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは，あらかじめ最低制限価格を設けて，予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもつて申込みをした者を落札者とせず，予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

⑵　制度趣旨

最低制限価格の制度趣旨は，①履行確保と②ダンピング防止，及び③時間・費用の節減の３つである。以下，細述する。

ア　履行確保とダンピング防止

既述のとおり,地方公共団低入札価格調査制度の項で述べたとおり,一般競争入札においては①履行確保を担保する制度の必要性が高く,②ダンピング防止の要請も強い。

そして最低制限価格制度は，低入札価格調査制度と同じく，これらの要請に応える制度として位置付けられている。

イ　時間・費用の節減

低廉な価格での入札がなされた場合であっても，①②の要請に応えることができるのであれば，それ自体は歓迎すべきことといえる。かかる観点からすると，低入札価格調査制度は，その要請に最もよく応えることができる制度と言えよう。しかし，低入札価格調査は，価格についての調査を行うため，それ自体に時間と費用を費やす必要があり，もともと低額な入札の場合，逆に低入札価格調査を行うこと自体が不経済であることも否めない。

そこで，低入札価格調査を行うことが不経済であるような低額な入札については，最低制限価格を定めこれを下回る入札については一律

失格とすることで対応することとし，調査に要する時間と費用の節減を図ることを趣旨とするのが，最低制限価格制度の３つめの制度趣旨である。

⑶　豊田市における最低制限価格制度の導入範囲

豊田指定入札価格調査等実施要綱第３条第２項に基づいて，原則として設計金額４０００万円未満の工事請負契約に最低制限価格制度が導入されている。

なお，同要綱３条３項に基づき，契約担当課長が必要と認めるときには，上記原則にとらわれず適用対象を変更することができるとされている。

第４　契約変更について

１　契約変更総論

⑴　定義，意義

契約変更とは，給付の内容，契約金額，契約当事者，危険負担，違約金額その他当初契約によって定められていた契約内容を変更することをいう。

⑵　契約変更の位置付け―法的拘束力と不可変更性の関係

ア　契約の不可変更性と契約変更

契約には既に述べたとおり法的拘束力がある。したがって，一旦契約が成立した以上，成立した契約は遵守されるべきとのドグマが導かれ，ここから一方当事者の意思のみによってこれを変更することができないという「契約の不可変更性」が導かれる。

したがって，一旦成立した契約については，これを変更できないのが原則であり,契約変更それ自体は例外的な処理ということができる。

もっとも，一般私人間の契約においては，地方公共団体のような公共的要請が働かないことから，変更契約自体がそもそも契約自由の原則の適用を受けることとなるため，両当事者の合意が得られるのであれば，結局，その限りで自由に契約変更をなし得ることとなる。

イ　地方公共団体との関係

契約の不可変更性については，当然に地方公共団体にも及ぶこととなる。したがって，ひとたび地方公共団体が契約当事者となって契約が締結されてしまった場合には，たとえそれが当該地方公共団体にとって不利な内容であったとしても当該内容が公序良俗等に反する等特段の事情がない限り原則としてその契約内容を遵守しなければならないこととなる。

加えて，地方公共団体の契約締結方法については，上記に述べたように，競争入札の方法が原則とされており，契約の各条件は当該入札（随意契約の場合は見積り作成）の前提となっているため，新たな合意をもって契約を変更することは，結局その価格算定の前提となった条件を覆し，競争を原則とする契約締結方法を採用した法の趣旨を没却することになるから，一般私人間の場合と異なり，原則的に許されない。すなわち，地方公共団体が一方当事者となる契約においては，変更契約についての契約締結の自由が極めて制限される結果，契約の不可変更性が一層強調される結果となるのである。

そのため，地方公共団体において契約締結をする際には，原則とし

てその契約は変更できないとの認識のもと，慎重な手続きに基づく意思決定を経た上で契約の締結がなされなければならない。

⑶　民法の定めと契約自由の原則

上述のように一旦契約が成立した以上，その効果として不可変更性が導かれるが，これに対し民法は，第５１３条において更改の条文を置いている。もっとも，本監査において問題とする契約変更は，民法第５１３条に規定する契約に要素の変更がある場合に限らず，契約の要素以外の変更，すなわち，規格，数量，請負代金等の変更を広く含むものであるから，単にこれを民法第５１３条の問題として解消することはできない。

ところで，翻ってみると，上述の契約変更のいずれについても，私法の大原則たる契約自由の原則から言えば，当事者の合意さえ存在するのであればこれを変更することが出来ることは自明であって，かかる理は契約の一方当事者が地方公共団体の場合においても妥当するものである。しかしながら，契約当事者が私人のみによって構成されている場合はともかく，地方公共団体が契約の当事者となる場合には，その公共的性格に鑑み各種の制約が存在しており，これらの規定の範囲内においてのみ契約の変更が許されるにとどまることとなるのである。また，法律・条例等によって定められた諸般の規定は，地方公共団体の不利益とならないように公の利益を擁護することを目的として定められるものであるから，契約変更が当初の契約に比べて地方公共団体に有利な結果をもたらす場合はともかく，地方公共団体にとって不利な結果となるような契約変更は原則として許されない。

２　法律上の定め

⑴　地方自治法の定め

既述のように，地方自治法は第２編第９章第６節に「契約」の節を置くが，その中においては契約変更について何ら定められていない。

⑵　独占禁止法

ア　地方公共団体に対する独占禁止法の適用の有無

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（いわゆる「独占禁止法」）は，地方公共団体が事業を行う場合，すなわち，私法上の契約を締結する場合においても適用があると解されている。

イ　優越的地位の濫用の危険性

取引上，優越的地位にある業者が，取引先に対し不当に不利益を与える行為を行うこと（いわゆる「優越的地位の濫用」と呼ばれる行為

である。）は，独占禁止法第１９条（不公正な取引方法の禁止）及び一般指定第１４号（優越的地位の濫用）に該当すると解されている。

そして，地方公共団体と相手方事業者の関係を考えた場合，①経済規模において地方公共団体が相手方事業者より優位に立つのが通常と考えられること，②公共事業においては地方公共団体は発注者の立場に立ち，相手方事業者は受注者の立場に立つこと，③公共事業の受注を受けられなければ企業存続がなしえない事業者が現実に相当数存在すること，などからすると，地方公共団体は多くの場合において，取引上優越的地位にある事業者に該当するものと考えられる。

ところで,地方公共団体が契約変更を行う場合について考察すると，既述のように地方公共団体の性質からして，地方公共団体の不利益になる契約変更をすることは原則として許されないこととされている。そうすると，二項対立的な考え方に立って極論すれば，地方公共団体が当事者となっている契約において契約変更をなしうる場合は，原則として当該地方公共団体にとって有利な契約変更がなされる場合に限られることとなるが，それは裏を返すと契約の相手方にとって不利益な契約変更が原則としてなされることに他ならない。そして，その不利益の程度が「不当な」程度に至った場合，当該契約変更は当該地方公共団体による独占禁止法違反のそしりを免れ得ないこととなるのである。

もとより，すべての事象を二項対立で割り切ることは出来ず，当該契約変更が当該公共団体にとっても，相手方にとっても有利な場合があること自体は否めないが，安易な契約変更を行うことは地方公共団体による独占禁止法違反の違法行為を構成する場合があることを念頭に置いて，当該契約変更が相手方事業者にとって不当に不利益なものとならないかが常に検討された上で契約変更が行われなければならない。

３　豊田市における契約変更の定め

⑴　条例等の定め

豊田市においては，豊田市契約規則が存在しており，下記記載のとおりその第４２条において契約変更について規定されている。

【豊田市契約規則第４２条】

> 契約担当者は，技術，予算その他やむを得ない理由があるときは，契約者と協議して契約の内容を変更し，又は契約の履行を一時中止させることができる。

2　契約担当者は，工事の請負契約で設計変更に基づき契約金額を変更するときは，変更設計工費に当初の契約金額と原設計工費との比率を乗じて算出(ただし，千円未満の金額は切り捨てるものとする。)しなければならない。この場合における計算は，前乗後除の方法によるものとする。

3　契約担当者は，第１項の規定により契約期間を変更する必要があるときは，契約者と協議して書面によりこれを定めるものとする。

4　契約担当者は，契約内容の変更協議が整ったときは，第３１条又は第３４条第２項の規定により遅滞なく変更契約書(様式第８号)，変更請書(様式第９号)等を作成しなければならない。

⑵　要領等

ア　工事請負契約，工事関係委託

⑺　工事請負契約及び工事関係委託については，「設計変更事務取扱要領」が定められている。

【設計変更事務取扱要領】

（目的）

第１条

この要領は，法令その他別に定めるものを除くほか，工事の請負契約，工事に係る委託契約等設計内容の変更及びこれに伴う契約変更の取扱いについて必要な事項を定め，もって事務の合理化を図ることを目的とする。

（定義）

第２条

この要領において「設計変更」とは，豊田市契約規則（昭和３９年規則第２８号）第４２条第１項の規定による契約内容の変更により元設計を変更することをいい，本要領第５条の規定により，契約変更の手続きの前に当該変更の内容をあらかじめ契約者に協議することを含むものとする。

（設計変更できる範囲）

第３条

設計変更できる範囲は，次に掲げる理由により，やむを得ず元設計を変更する必要が生じた場合とする。

⑴　発注後に発生した外的条件に基づくもの

ア　自然現象その他不可抗力による場合

イ　他事業及び施工上検討に関連する場合

ウ　地元調整等の処理による場合

⑵　発注時において確認困難な要因に基づくもの

ア　推定岩盤線の確認に基づく場合

イ　地盤支持力の確認に基づく場合

ウ　土質の確認に基づく場合

エ　地下埋設物位置の確認に基づく場合

オ　その他確認困難な要因及び誤測等でやむを得ない場合

⑶　予算処理に基づくもの

⑷　許認可等の処理に伴うもの

（設計変更による契約変更の範囲）

第４条

設計変更により契約変更できる範囲は，次の各号のいずれかに該当する場合とする。

⑴　設計変更による増加額が当初契約金額の２０％以内の場合

ただし，別件発注するのが妥当な場合は除くものとする

⑵　前号以外で，増加額が２０％の範囲を超えるものについては，現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難な場合に限る。

⑶　設計変更により減額する場合

（設計変更の手続）

第５条

監督員は，設計変更をしようとするときは，事前に当該変更の内容を掌握し，予算の範囲内で処理できることを確認したうえで，設計変更協議書（様式第１号）により，次の表に掲げるところにより決定及び合議を受け，契約者に協議しなければならない。

決定・権限事項		決定者				合議		
		部長	調整監	専門監	課長	契約課	財政課	技術管理課
設計変更協議書	増減額（累計額）が当初契約金額の２０％を超える場合	○ 元設計が9,000万円以上	○ 元設計が3,000万円以上9,000万円未満	○ 元設計が1,000万円以上3,000万円未満	○ 元設計が1,000万円未満	○ （小規模工事は除く）	○ （小規模工事は除く）	○ （小規模工事は除く）
	増減額（累計額）が当初契約金額の１０％以上２０％以内の場合		○ 元設計が3,000万円以上	○ 元設計が1,000万円以上3,000万円未満	○ 元設計が1,000万円未満			
	増減額（累計額）が				○			

当初契約金額の１０％未満の場合				全て				
・当該契約変更の増減額が1,500万円を超える場合は総務部調整監等の承認を受ける。 ・議会議決案件で増減額が1,500万円を超える場合については，市長の承認を受ける。								

2　監督員は，突発事故等工事の進捗に支障を来す場合にあっては，前項の規定による設計変更の協議を行う前に，指示書（様式第２号）により契約者に工事の変更を指示することができる。

3　監督員は，変更設計書に設計変更調査表（様式第３号）を添付するものとする。

（契約変更の手続）

第６条

設計変更に伴う契約変更の手続は，その必要が生じた場合に遅滞なく行うものとする。ただし，契約条件等を著しく変更することとならないものは，工期の末（債務負担行為に基づく工事にあっては各会計年度末）までに行うことができるものとする。

本要領は，同第３条に定めるような各種事由の発生により，設計変更を余儀なくされる可能性が工事請負に内在しているため，そのような可能性が現実化した際に対処する必要性があることから，定められたものである。その具体的内容については，「７　契約内容による特殊性」において後述する。

⑴　期末における一括処理

上述のように，工事請負契約，工事関係委託についてはいわゆる２０％枠が存在するが，豊田市においては，国の通達（昭和４４・３・３１建設省東地厚発３１の２）に基づいて，軽微な設計変更については期末にまとめて契約変更をするという手法を採用している（以下，かかる手法を「期末一括処理」という。）。

これは，軽微な変更がある度に全て契約変更手続きをとらなければならないとすると事務手続きが極めて煩雑になることを回避する必要から行われている行為である。

イ　その他委託契約

その他委託契約については豊田市委託業務事務要綱等が存在しているものの，原則として契約変更は認められていない。

これは，その他委託契約が締結される際には，その契約の性質上，設計変更事務取扱要領第３条に定めるような事由が発生する可能性が

極めて低いこと，また各種事情の変更についても基本的には予測した上で見積りないし入札をすべきこと等から，原則として契約変更が認められないとされたのである。

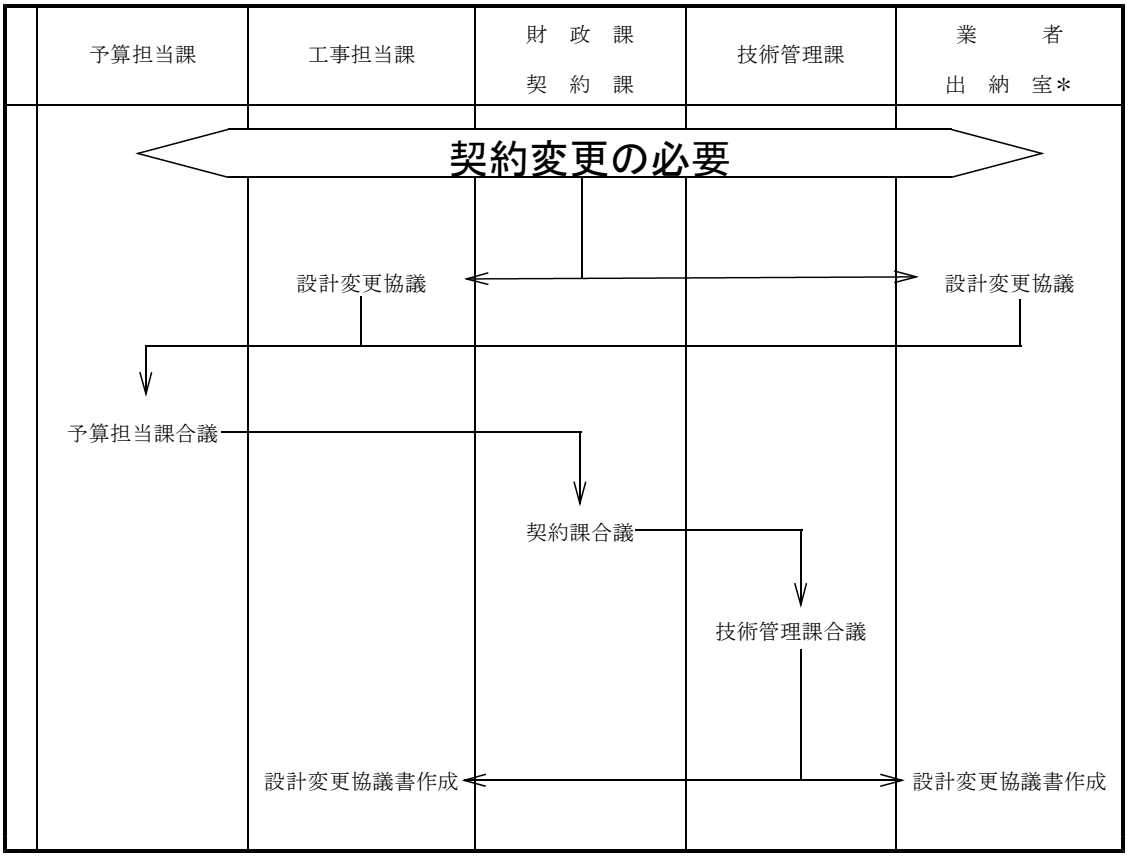
なお，その他委託契約の契約変更が原則許されないとの扱いは従前からとられていたが，その旨を明確化すべく，平成２０年１１月改訂の「委託契約事務の手引き（工事関係委託を除く）第６版」においては，その４８頁において「その他委託業務では，原則として契約の変更は認めていません」との記述が明記された。

４　契約変更の手順について

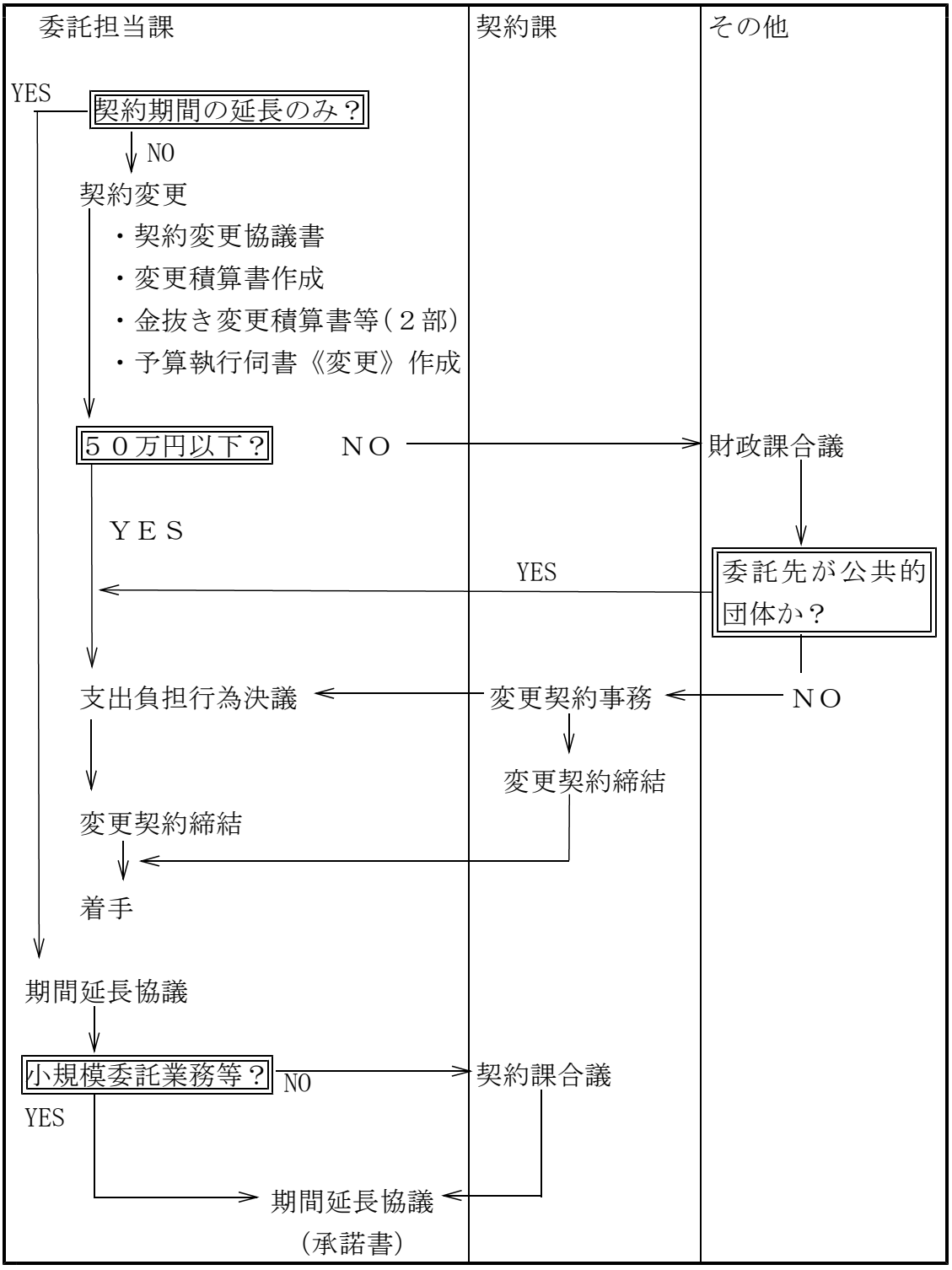
契約変更の手順

工事等契約及び委託契約についてそれぞれ典型的な契約変更の手順を図示すると下記のとおりとなる。

【工事等請負の契約変更の手順（設計変更の場合)】



【委託業務契約の契約変更の手順】



５　当初契約上の定め

豊田市においては，契約締結に際し，工事請負契約約款，豊田市工事関係業務委託契約約款，業務委託契約約款等が用いられることが通常であり，その約款中に契約変更についての定めがなされている。

その一例を挙げると下記のようなものがある。

【豊田市工事請負契約約款（抜粋)】

（条件変更等）

第１８条

乙は工事の施工に当たり，次の各号のいずれかに該当する事実を発見したときは，その旨を直ちに監督員に通知し，その確認を請求しなければならない。

⑴　設計図書の内容が一致しないこと（設計図書の優先順位が定められている場合を除く。)。

⑵　設計図書に誤びゅう又は脱漏があること。

⑶　設計図書の表示が明確でないこと。

⑷　工事現場の形状，地質，湧水等の状態，施工上の制約等設計図書に示された自然的又は人為的な施工条件と実際の工事現場が一致しないこと。

⑸　設計図書に明示されていない施工条件について予期することができない特別な状態が生じたこと。

２　監督員は，前項の規定による確認を請求されたとき，又は自ら前項各号に掲げる事実を発見したときは，乙の立会いの上，直ちに調査を行わなければならない。ただし，乙が立会いに応じない場合には，乙の立会いを得ずに行うことができる。

３　甲は，乙の意見を聴いて，調査の結果（これに対してとるべき措置を指示する必要があるときは，当該指示を含む。）をとりまとめ，調査の終了後１４日以内に，その結果を乙に通知しなければならない。ただし，その期間内に通知できないやむを得ない理由があるときは，あらかじめ乙の意見を聴いた上，当該期間を延長することができる。

４　前項の調査の結果において第１項の事実が確認された場合において，必要があると認められるときは，次に掲げるところにより，設計図書の訂正又は変更を行わなければならない。

⑴　第１項第１号から第３号までのいずれかに該当し設計図書を訂正する必要があるものについては，甲が行う。

⑵　第１項第４号又は第５号に該当し設計図書を変更する場合で工事目的物の変更を伴うものについては，甲が行う。

⑶　第１項第４号又は第５号に該当し設計図書を変更する場合で工事目的物の変更を伴わないものについては，甲乙協議して甲が行う。

５　前項の規定により設計図書の訂正又は変更が行われた場合において，甲は，必要があると認められるときは工期若しくは契約金額を変更し，又は乙に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担しなければならない。

（設計図書の変更）

第１９条

甲は，前条第４項の規定によるほか，必要があると認められるときは，設計図書の変更内容を乙に通知して，設計図書を変更することができる。この場合において，甲は，必要があると認められるときは工期若しくは契約金額を変更し，又は乙に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担しなければならない。

（工事の中止）

第２０条

工事用地等の確保ができない等のため又は暴風，豪雨，洪水，高潮，地震，地すべり，落盤，火災，騒乱，暴動その他の自然的又は人為的な事象（以下「天災等」という。）であって乙の責めに帰すことができないものにより工事目的物等に損害を生じ，若しくは工事現場の状態が変動したため，乙が工事を施工できないと認められるときは，甲は，工事の中止内容を直ちに乙に通知して，工事の全部又は一部の施工を一時中止させなければならない。

２　甲は，前項の規定によるほか，必要があると認めるときは，工事の中止内容を乙に通知して，工事の全部又は一部の施工を一時中止させることができる。

３　甲は，前２項の規定により工事の施工を一時中止させた場合において，必要があると認められるときは工期若しくは契約金額を変更し，又は乙が工事の続行に備え工事現場を維持し，若しくは労働者，建設機械器具等を保持するための費用その他の工事の施工の一時中止に伴う増加費用を必要とし，若しくは乙に損害を及ぼしたときは，必要な費用を負担しなければならない。

（乙の請求による工期の延長）

第２１条

乙は，天候の不良，天災等又は第２条の規定に基づく関連工事の調整への協力その他乙の責めに帰すことができない事由により工期内に工事を完成することができないときは，その理由を明示した書面により，甲に工期の延長変更を請求することができる。

（甲の請求による工期の短縮等）

第２２条

甲は，特別の理由により工期を短縮する必要があるときは，工期の短縮変更を乙に請求することができる。

２　甲は，この約款の他の条項の規定により工期を延長すべき場合において，特別の理由があるときは，通常必要とされる工期に満たない工期への変更を請求することができる。

３　甲は，前２項の場合において，必要があると認められるときは契約金額を変更し，又は乙に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担しなければならない。

（工期の変更方法）

第２３条

工期の変更については，甲乙協議して定める。ただし，協議開始の日から１４日以内に協議が整わない場合には，甲が定め，乙に通知する。

２　前項の協議開始の日については，甲が乙の意見を聴いて定め，乙に通知するものとする。ただし，甲が工期の変更事由が生じた日（第２１条の場合にあっては，甲が工期変更の請求を受けた日，前条の場合にあっては，乙が工期変更の請求を受けた日）から７日以内に協議開始の日を通知しない場合には，乙は，協議開始の日を定め，甲に通知することができる。

（契約金額の変更方法等）

第２４条

契約金額の変更については，甲乙協議して定める。ただし，協議開始の日から１４日以内に協議が整わない場合には，甲が定め，乙に通知する。

２　前項の協議開始の日については，甲が乙の意見を聴いて定め，乙に通知するものとする。ただし，契約金額の変更事由が生じた日から７日以内に協議開始の日を通知しない場合には，乙は，協議開始の日を定め，甲に通知することができる。

３　この約款の規定により，乙が増加費用を必要とした場合又は損害を受けた場合に甲が負担する必要な費用の額については，甲乙協議して定める。

（賃金又は物価の変動に基づく契約金額の変更）

第２５条

甲又は乙は，工期内で請負契約締結の日から１２か月を経過した後に日本国内における賃金水準又は物価水準の変動により契約金額が不適当となったと認めたときは，相手方に対して契約金額の変更を請求することができる。

２　甲又は乙は，前項の規定による請求があったときは，変動前残工事代金額（契約金額から当該請求時の出来形部分に相応する契約金額を控除した額をいう。以下同じ。）と変動後残工事代金額（変動後の賃金又は物価を基礎として算出した変動前残工事代金額に相応する額をいう。以下同じ。）との差額のうち変動前残工事代金額の１０００分の１５を超える額につき，契約金額の変更に応じなければならない。

３　変動前残工事代金額及び変動後残工事代金額は，請求のあった日を基準とし，物価指数等に基づき甲乙協議して定める。

ただし，協議開始の日から１４日以内に協議が整わない場合にあっては，甲が定め，乙に通知する。

４　第１項の規定による請求は，この条の規定により契約金額の変更を行った後再度行うことができる。この場合においては，第１項中「請負契約締結の日」とあるのは，「直前のこの条に基づく契約金額の変更の基準とした日」とするものとする。

５　特別な要因により工期内に主要な工事材料の日本国内における価格に著しい変動を生じ，契約金額が不適当となったときは，甲又は乙は，前各項の規定によるほか，

契約金額の変更を請求することができる。

6　予期することができない特別の事情により，工期内に日本国内において急激なインフレーション又はデフレーションを生じ，契約金額が著しく不適当となったときは，甲又は乙は，前各項の規定にかかわらず，契約金額の変更を請求することができる。

7　前２項の場合において，契約金額の変更額については，甲乙協議して定める。ただし，協議開始の日から１４日以内に協議が整わない場合にあっては，甲が定め，乙に通知する。

8　第３項及び前項の協議開始の日については，甲が乙の意見を聴いて定め，乙に通知するものとする。ただし，甲が第１項，第５項又は第６項の請求を行った日又は受けた日から７日以内に協議開始の日を通知しない場合には，乙は，協議開始の日を定め，甲に通知することができる。

【豊田市工事関係委託契約約款（抜粋)】

（契約変更又は一時中止）

第１１条

甲は，必要がある場合には乙と協議して業務の内容を変更し，又は業務を一時中止し，若しくは打ち切ることができる。この場合において，契約金額又は契約期間を変更する必要があるときは，甲乙協議して書面によりこれを定めるものとする。

2　甲は，前項の場合において乙に損害が生じたときは，その損害を賠償するものとし，賠償額は甲乙協議して定める。

3　乙は，天災地変等乙の責に帰することができない正当な理由により契約期間内に業務を完了することができないときは，甲に対して遅滞なくその理由を付し契約期間延長願により契約期間の延長を申し出ることができる。

4 甲は，前項の規定による申出があったときは，事実を調査し，やむを得ない理由があるときは，相当の期間に限り契約期間の延長を認めることができる。

【豊田市業務委託契約約款（抜粋)】

（契約変更又は一時中止）

第１０条

甲は，必要がある場合には乙と協議して業務の内容を変更し，又は業務を一時中止し，若しくはこれを打ち切ることができる。この場合において契約金額又は契約期間を変更する必要があるときは，甲乙協議して書面によりこれを定めるものとする。

2　前項の場合において乙に損害が生じたときは，甲はその損害を賠償するものとし，賠償額は甲乙協議して定める。
3　乙は，天災地変等乙の責に帰することができない正当な理由により，契約期間内に業務を完了することができないときは，甲に対して遅滞なくその理由を付し契約期間延長願により，契約期間の延長を申し出ることができる。
4　甲は，前項の申出があったときは，事実を調査し，やむを得ない理由があるときは，相当の期間に限り，契約期間の延長を認めることができる。

6　契約の種類による特殊性

契約変更は，合理的必要性に基づいて行われる限りやむを得ない部分もある。

⑴　一般競争入札

一般競争入札は，不特定多数の人数の参加を求め，入札の方法によって競争を行わせることで，地方公共団体に最も有利な価格で契約が締結できるようにする仕組みであるから，かかる入札方法を採った場合においては，契約変更（特に価格についての契約変更）については特に慎重さが求められる。

すなわち，一般競争入札において例えば不相当に低廉な価格をもって入札をし，契約締結後，当該入札価格での工事実施が不可能であることを理由として価格についての契約変更が認められるのであれば，一般競争入札制度の趣旨が失われ画餅と化してしまう。

また，そもそも，契約内容のすべての事項は，入札の金額算定の根拠となっているものであり，これらを変更することは，入札に付した当初の目的，趣旨に反し，また，これら変更部分を当初から仕様書に加えて入札等を行っていれば，他にもっと有利な入札を者があったかもしれない等，入札制度の根底を覆すことになりかねないからである。

⑵　指名競争入札

指名競争入札は，その参加者こそ地方公共団体が指名した範囲に限られるものの，やはり多数の人数の参加を求め入札の方法によって競争を行わせることによって，地方公共団体に最も有利な価格で契約が締結できるようにする仕組みである点において何ら異なることはないから，かかる入札方法を採った場合においても，契約の変更（特に価格についての契約変更）については特に慎重さが求められる。すなわち，先に一般競争入札において述べた理由は，指名競争入札においても同様にあてはまるのである。

また，指名競争入札においては，入札参加者が地方公共団体が指名し

た者に限られるため，当該入札参加者と地方公共団体の間に何らか既存の関係が存在する場合も少なくないと思われるところ，契約変更を余り安易に行うと当該業者との癒着を疑われることにもなりかねず，客観的な公正さはもちろん，市民の目からみた「公正らしさ」を確保する観点からも，契約変更においては慎重さが求められる契約類型といえる。

⑶　随意契約

随意契約については，既述のように一旦運用を誤ると公正な取引の実を失うおそれがあることなどから，締結できる場合が地方自治法施行令第１６７条の２第１項各号の場合に限られている。

また，特に特命随意契約の場合はその性質上，もともと特定の者との間で締結される契約であるため，入札制度の趣旨を潜脱するような事態は基本的にはない。もっとも，随意契約による場合といえども，見積合せにより極力価格競争をさせるべきとされており，その限りにおいては入札の場合と同様の要請が働く。またそもそも地方公共団体が契約の一方当事者となり，その費用を公の財産から支出する以上，その価格は合理的なものである必要があるのは当然のことである。また，上述の指名競争入札の場合以上に，「公正らしさ」を保つ必要が高い契約類型ともいえ，これらの事情を加味すれば，随意契約もまた慎重さが求められる契約類型といえる。

7　契約内容による特殊性

⑴　工事請負の場合

ア　客観的基準の有無

工事請負の場合においては，基本的に愛知県の基準を準用する形で設計価格を算出するなどしており，変更部分の単価算出方法が客観的に類型化されていることから，後述する委託類型の場合よりは客観的な基準が存在しやすい特殊性がある。

イ　設計変更事務取扱要領に基づく変更基準

工事請負の場合，工事現場の地形的状況や天候等の諸条件の結果，当初の契約内容どおりの履行をなしえず，履行条件を変えざるを得ない状況が発生しやすい性質を有している。

かかる事情を前提に，工事については，軽微な契約変更をその都度行うとすれば事務処理の負担が増大し，合理性を欠くことから，豊田市においては上述のように昭和４４・３・３１建設省東地厚発３１の２をもとに策定された建設変更事務取扱要領に基づき，一定範囲での設計変更並びにそれに伴う契約変更が認められている。

ウ　設計変更できる範囲

(ｱ)　設計変更できる範囲

設計変更できる範囲については，設計変更事務取扱要領第３条に規定が存在している。具体的に設計変更できる範囲としては，①発注後に発生した外的条件によるもの（同１号），②発注時において確認困難な要因に基づくもの（同２号），③予算措置に基づくもの（同３号），④認可条件等の処理に伴うもの（同４号）の４つに大別され，更に①１号の場合についてはその具体的場合として㋐自然現象その他不可抗力による場合（同号ア），㋑他事業及び施工条件等に関連する場合（同号イ），㋒地元調整等による場合（同号ウ）が，また②２号の場合については㋐推定岩盤線の確認に基づく場合（同号ア），㋑地盤支持力の確認に基づく場合（同号イ），㋒土質の確認に基づく場合（同号ウ），㋓地下埋設物位置の確認に基づく場合（同号エ），㋔その他確認困難な要因及び誤測等でやむを得ない場合（同号オ）がそれぞれ列挙されている。

(ｲ)　１号に基づく場合について

１号は，発注後に発生した外的条件による契約変更について規定したものである。

発注がなされた後，後発的に発生した事由のうち，外的条件に基づくものについては，豊田市・契約業者いずれの責に帰すべき事由ともいえないが，係る事由の存在があるために契約変更をしなければならない事態が予想されることから規定されたものである。

その意味において，１号の存在自体は合理的なものといえるが，その具体例についてどの範囲で認めるかについては更に厳密な検討が必要と考えられる。

ａ　自然現象その他不可抗力によるもの

この場合の具体例としては，例えば地震発生にともない契約変更を余儀なくされる場合等が考えられる。

この場合については，まさに外的条件に基づく不可抗力であり契約締結時においてその発生の蓋然性が高いことを予見し，又は容易に予見し得た等特段の事情のない限り，基本的に契約変更の合理性を基礎づける事由と評価することができる。

ｂ　他事業及び施工条件等に関連する場合

この場合の具体例としては，例えばＡ地点まで市道路を引き県道と繋げる予定であったところ，県道の延長工事がなされるためＢ地点で県道と繋げたほうが市にとって有利であるため，接続地

点をＡ地点からＢ地点へ変更することとし，それに併せて契約変更を行う場合等が考えられる。

この場合についても，契約との関係では外的条件と考えられるため，不可抗力的色彩が強いものと考えられる。

もっとも，自然現象と異なり，関係各所への事前調査等によって当初契約締結以前に判明する場合もあると考えられることから，事前の調査を十分に行うべきことは言うまでもない。

ｃ　地元調整等の処理による場合

これについては，地元の要望がある等の一事をもって直ちに設計変更事務取扱要領第３条第１項の外的条件にあたると判断すべきでない類型といえる。

すなわち，地元との調整については，本来的には契約締結以前に済ませておくべき事であり，この手続を十分行わなかった場合，そもそも本来なしえないはずの契約変更を肯定するだけの合理的根拠と認めることはできない。

したがって，１号のうちウの場合として契約変更をするためには，①契約締結以前に十分な地元調整が行われていたが結果的に再度の調整の必要が発生した場合といえるか，②地元調整の必要が後発的に発生したことにつき，豊田市・契約業者いずれの責に帰すこともできないと認めるに足りる特段の事情が存在することが必要であり，かかる事由が存在しないにもかかわらず単に地元調整等の処理の必要性が生じたことの一事をもって契約変更を行うことは許されないというべきである。

⑺　２号に基づく場合について

２号は，発注時に確認した事項について，工事を進めてみたところ，当初の予想と異なるとなる事実が判明した場合についての規定である。

１号との違いは，１号が外的条件に基づくものであり，発注時において基本的に予測不可能な事由を前提としているのに対し，２号が規定する各事項は，本来的に契約発注時までに十分調査・吟味され発注の基礎となっていた事項である点に求められる。

無論，２号のアないしオに規定する各事項については，現在の技術水準をもっても完全な予測をすることはなし得ないことであり，不幸にも予測が外れてしまった場合に対処する規定として２号の存在は十分合理性の認められるものといえる。

ただ，２号の各事由を理由として契約変更を行う場合においては，

予測が外れたという結果から逆算する限り，発注に先立って行われた調査が果たして十分なものであったのか否かという問題が不可避的に発生し，それが豊田市側の責任に基づくのか，或いは調査業者の責任に基づくのか，或いはそのいずれの責めに帰すこともできない事由に基づくものなのかという点が問題として浮かび上がる点である。

かかる点を考慮した上で，場合によっては損害賠償請求をするか否かが検討されなければならない。

ａ　アないしエの場合

これらの場合については，対象の違いこそあれ，いずれも土中等の事情であり，十分な調査を行ってもなお実際の状況を把握しきれない事由である。

したがって，これらの事由を理由として契約変更をすることは十分正当化されうるものであるが，それと別に損害賠償請求の可能性はないか検討しなければならないことは既述のとおりである。

ｂ　オについて

オについては前段と後段で全く別の事由を規定しているため，本来的に２項目に分けて書かれるべきものといえる。

エ　設計変更による契約変更の範囲

⑺　増減率と契約変更

設計変更による契約変更の範囲については，設計変更事務取扱要領第４条に規定があり，これによれば，増額変更の場合については，①設計変更による増加額が当初契約の２０％以内の場合は，別件発注が妥当な場合を除き契約変更ができるとされており（同条第１号），②設計変更による増加額が当初契約の２０％を超える場合には，現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難な場合に限るとされている（同条第２号）。これに対し，減額変更の場合については，特に変更率に制限なくなし得ることとされている（同条第１号）。

⑴　「当初契約金額」の解釈

設計変更事務取扱要領第４条の増減額算定基準となる「当初契約金額」については，その解釈が定められる必要がある。

すなわち，契約変更が１度しか行われない場合においては当初契約金額と解しうる金額は一義的に明らかであるが，契約変更が複数回わたって行われた場合，どの段階の金額をもって当初契約金額と

解するかについて解釈の余地があり，この点を確定する必要がある。

具体例をあげれば，最初に締結した契約が１億円であり，その後，第１回目の契約変更において１０００万円の増額を行った場合において，再度，増額の契約変更の必要が生じたような場合，第２回目の契約変更の可否を論ずるにあたって基準とすべき「当初契約金額」をまさに一番最初の金額であった１億円と見るべきか，それとも第２回目の契約変更との関係で変更前金額である１億１０００万円とみるかによって，その変更できる範囲が変わるため，そのいずれと見るべきかを確定する必要があるのである。

この点については，①そもそも契約変更は例外的な場合であり原則として許されないものであることからすれば，なし得る契約変更の金額も極力抑制的に解されるべきであること，②条文上「変更前の金額」ではなく「当初契約金額」という語が用いられており，「当初」の語が「物事の初め」という意を有していること，また③仮に２度目の契約変更に際し「当初契約金額」が一度目の契約変更後の金額を指すとすれば契約変更を複数回に分けることにより容易に設計変更事務取扱要領第４条第１号の規定を潜脱することが可能であること等からすれば，「当初契約金額」とは問題となっている契約変更がなされる直前の金額の意ではなく，当該契約ついて一番最初に締結された際の契約金額であると解するのが相当である。

したがって，先に挙げた１億円の例において，設計変更事務取扱要領第４条第１号の規定にしたがって変更を行う場合，２回目の契約変更については，１回目の変更で当初契約金額の１０％にあたる１０００万円の変更を行ってしまっている以上，２回目の契約変更として変更なし得る額は２２００万円ではなく１０００万円と解すべきこととなるのである。

㈣　増加額と減少額の関係

複数回の契約変更が行われる場合の問題点として，減額の契約変更がなされた後に，増額の契約変更が行われる場合が考えられる。これは，減額の契約変更があった場合，その減額分を考慮するか否かの問題である。

例えば，当初１億円で契約した工事について考えると，１度目の契約変更で５００万円を減じた場合，設計変更事務取扱要領第４条第１号に基づいて２度目の契約変更を行う場合，増額しうる限度額が２０００万円増の１億１５００万円までか，それとも，２５００万円増額の１億２０００万円かという問題として顕出することとな

る。

この点，①そもそも契約変更は例外的な場合であり原則として許されないものであることからすれば，なし得る契約変更の金額も極力抑制的に解されるべきであること，②設計変更事務取扱要領第４条においては減額分を増額に当たって考慮しうることを推知する記載が一切なされていないこと,③仮に減額分を考慮しうるとすると，当初金額の２０％を超える金額でも減額分が加味されている限り認められることとなるがこれは同条第１号の記載に明確に反すると解されること，また，④仮に減額分の考慮を認めると，設計変更事務取扱要領第４条第１号ただし書の制限に抵触しない限り，同条１号本文に基づいて増額変更と減額変更を繰り返すことが出来ることとなるが，これを認めれば結果的に当初契約との間で概そ同一性が認められないような結果を招来する危険がある。係る点を考慮すれば，例えば，増加工事と不可分一体になって発生する減額工事が存在するなど特段の事情が存在する場合を除いて，減額分を考慮すべきでないと解するのが相当である。

したがって，先に挙げた１億円の具体例を前提とすれば，一旦５００万円の減額をしたとしても，設計変更事務取扱要領第４条第１号に基づく増額可能金額は累計として２０００万円に限られるため，２度目の契約変更で２５００万円の増額変更をすることは認められないこととなる。なお，先に述べた特段の事情が存する場合の具体例としては，例えばＡ材という材料（１００万円）にＢという加工（３０万円）を行う予定であったところ，材料をＣ材という材料（１５０万円）に変えたところＢ加工が不要となった場合，これはＢ加工の消滅はＡからＣへの変更との関係で不可分一体のものと評価すべきであるから，この場合は，材料としての５０万円の増加（＝１５０万円－１００万円）と捉えるのではなく，Ｂ加工が不要となった部分も加味し２０万円の増加（＝１５０万円－１００万円－３０万円）として扱うことが考えられる。

オ　契約変更の留意点

㈠　最終調整としての契約変更について

豊田市においては,工事請負契約に基づいて工事がなされた場合,通常最終段階において軽微な変更点も含め実際の工事内容に合致するよう変更契約を締結する扱いが事実上採られている。

確かに，工事請負契約の場合においては，上記のように，地形的条件や気候的条件等の関係上，履行内容が当初契約時と若干変更さ

れることが当然に予想されることとなることからすればやむを得ない一面があることは否めない。また，最終調整として行われる契約変更は，工事価格の増加ばかりでなく工事価格の減少をもたらす場合もあり，一概に豊田市にとって不利と言い切れない面も存在している。

しかし，このことは一般私企業間での工事請負契約においても同様のことであり，また，請負契約の見積りに当たっては軽微な変更が発生することは通常織り込んだ上で請負価格の見積りを行うことが通常であること，そもそも請負契約という契約類型自体が本来的に仕事の「完成」に対し対価を支払う契約類型であって「過程」に対し対価を支払う契約類型ではないこと等からすれば，地方公共団体が一方当事者となっている工事請負契約においても，一般取引通念上，当初請負契約において吸収することが予定されている程度の軽微な変更については，必要な設計変更等を行うことは問題ないとしても，安易に価格に反映させるべきではない。そもそも，契約については，一旦それが締結された以上は契約変更を行い得ないのが原則であり，契約変更を行いうるのは本来例外的な場合に限られているのである。

かかる点からすれば，実際の運用レベルにおいても，契約については変更ができないことが原則である点が今以上に周知される必要があり，それを前提にしてなおどのような場合に最終調整としての契約変更が必要かについて今一度検討する必要があるというべきである。

⑷　いわゆる期末一括処理について

軽微な変更について適用される期末一括処理の運用については，問題点も多いため，その運用に当たっては注意が必要である。

ａ　設計変更による契約変更の範囲

設計変更による契約変更の範囲は，期末一括処理に基づく一括変更を行う場合であっても，設計変更事務取扱要領第４条の適用を受けることとなる。

そのため，累計増額が２０％以内の場合については，設計変更事務取扱要領第３条のいずれかの場合に該当する限りは，同要領第４条第１号ただし書に触れる場合を除き，同号本文に基づき比較的緩やかな基準（「１号基準」という。）に基づいて契約変更をなし得るのに対し，２０％を超えた瞬間に一括処理される契約変更全体が同条第２号の厳しい基準（「２号基準」という。）の

適用を受けることとなる。

そのため，一括処理を行うつもりで２０％以内の部分については緩やかな１号基準で判断していたものの，結果的に２０％を超えてしまった場合，全体に２号基準の適用を受け，一括変更がなしえなくなることが考えられるのである。

b　決定者及び合議の要否について

設計変更事務取扱要領第５条第１項によれば，増減額が１０％未満の場合，１０％以上２０％以内の場合，２０％を超える場合の３類型でそれぞれ決定者や合議の要否が変わることとされている。

この点については上で述べた契約変更の実体的基準に比べれば問題は少ないものの，決定者如何や合議の有無によって判断結果に差が生じる可能性もあり，同様の問題をはらんでいるというべきである。

c　期末一括処理における増加額と減少額の関係

期末一括処理に基づく一括変更の場合であっても，便宜上，契約変更手続きを１回で処理しうるにすぎないことから，先に述べた数次にわたって契約変更が行われる場合同様，２０％の算出にあたっては，増加工事と不可分一体になって発生する減額工事が存在するなど特段の事情が存在する場合を除いて，減額分を考慮すべきでないと解するのが相当である。

⑵　工事関係委託

ア　客観的基準の有無

工事関係委託の場合，その性質上業務内容が非定型的であることから，工事請負契約のような客観的基準は存在していない。

イ　２０％基準について

設計変更事務取扱要領第１条に規定する限り，すなわち「工事に係る委託契約等設計内容の変更及びこれに伴う契約変更」に関する限りは，設計変更事務取扱要領が適用され，いわゆる期末一括処理に基づく契約変更を行うことができるとされている。

⑶　その他委託の場合の場合

ア　客観的基準の有無

工事関係委託，その他委託のいずれにおいても，委託契約はその性質が非定型的であることから，工事請負のような客観的基準は存在していない。

イ　期末一括処理について

その他委託においては，工事請負の２０％基準に対応する制度は存在していない。

ウ　その他

㈠　その他委託契約においては，契約変更が原則許されないとの扱いは従前からとられていたが，その旨を明確化すべく，平成２０年１１月改訂の「委託契約事務の手引き（工事関係委託を除く）第６版」においては，その４８頁において「その他委託業務では，原則として契約の変更は認めていません」との記述が明記された。

㈡　工事関係委託については，上記のような記述は手引きにおいてなされていないが，原則として契約の変更を認めないとするその他委託契約における取扱いは工事関係業務委託についても同様に妥当する。

予　算　執　行　伺　書

○○　課（課コード○○－○○）内線１２３４

Ａ Ｂ Ｃ Ｄ Ｅ (Ｆ)

予算種別	(単年)　繰越明許費　債務負担　継続費
補助対象	(無)　国　国県　県

起案	決定	保存
平成 19 年 ○○ 月 ○○ 日	平成 19 年 ○○ 月 ○○ 日	永　10　5　3

決定者	合議	財政担当副監	財政課長	検討者				起案責任者

次のとおり執行してよろしいか。

1 委託業務の内容

委託業務名：測量調査設計委託　　事業コード：１２３４５ － ６７

路線等の名称：市道　○○中央通り線

設計書と同一の記載にすること！

委託業務の場所：豊田市　○○町ほか　地内

委託の概要
- 委託延長　Ｌ＝３００ｍ
- 平板測量　Ａ＝１，５００㎡
- 路線測量　Ｌ＝３００ｍ
- 地質調査　３箇所
- 道路詳細設計　Ｌ＝３００ｍ
- 歩道詳細設計　Ｌ＝３００ｍ

期　間：自　平成　年　月　日　日間　至　平成 ２０ 年 ２ 月 ２６ 日

執行の理由：○○中央通り線道路整備のため

情報保護：(0) 対象外　1 個人情報　2 情報ｾｷｭﾘﾃｨ　3 個人情報及び情報ｾｷｭﾘﾃｨ

契約の方法
- (1) 地方自治法施行令第１６７条第 3 号により指名競争入札
- 2 地方自治法施行令第１６７条の２第１項第　号により随意契約

※　路線等の名称は、ある場合のみ記入する。　【委託用】

2 積算	積算金額　3，549，000 円	委託価格　円 3，380，000	
		消費税及び地方消費税相当額　円 169，000	
	積算書 別 紙 の と お り		

3 予算	平成19年度	会計 A	款 1	項 2	目 3	節 13	細節 02

予算現額　円 123，456，000 （ 8，300，000円 ）	支出負担行為済額　円 56，789，000	予算残額　円 66，667，000			
事業費　円 3,549,000	財源内訳				
	国庫支出金 円	県支出金 円	市債 円	寄附金又は負担金 円	一般財源 円 3,549,000

4　その他

※参考　当該委託業務に必要となる法令による許可、登録等

（無）　有　（許可・登録名　　）

前年度実績

契約者　（株）△△測量事務所　　契約金額　2,835,000 円

次の者を検査員に任命する。

D E （F）	決定者	検査員氏名 契 約 一 郎	検査員確認印 （印）

次の者を監督員に任命する。

D E （F）	決定者	監督員氏名 委 託 二 郎	監督員確認印 （印）

予算現額欄の（　円）には、当該事業の予算措置額を記入のこと。

委　託　契　約　書

1　委託業務名　　豊田市〇〇センター玄関改修設計委託

2　委託場所　　豊田市〇〇町地内

3　委託内容　　別紙仕様書のとおり

4　契約金額　　金　４５９，９００　円
（うち取引に係る消費税
及び地方消費税の額）　金２１，９００円

5　契約保証金　　免　除

6　契約期間　自　平成１９年　９月１４日
至　平成１９年１２月２５日

(4)(5)は必要な場合のみ記載すること

7　その他
（1）前払金　金 ――― 円
（2）部分払の回数　――― 回以内
（3）かし担保の期間　――― 年
（4）個人情報保護に関する特記事項　別紙のとおり
（5）情報ｾｷｭﾘﾃｨの確保に関する特記事項　別紙のとおり

上記の委託業務について、発注者 豊田市 を甲とし、契約者　**（有）ロロ設計事務所**
を乙として、次の条項により契約する。
契約の締結を証するため、この証書２通を作成し、当事者記名押印の上、各自１通を保有する。

平成１９年９月１３日

（甲）発注者　豊田市西町３丁目６０番地
豊田市
代表者　豊田市長　鈴木　公平　　（印）

（乙）契約者　住　所　豊田市〇〇町１－２３－４５
（有）ロロ設計事務所
氏　名　代表取締役　挙母　一夫　（印）

様式第１号（第５条関係）
C.D.E.F

決定者	合議	財政課	契約課	技術管理課	検討者				起案責任者

設　計　変　更　協　議　書

年　　月　　日

工　事　名	市道〇〇中央通り線測量調査設計委託		
工事場所	豊　田　市　　〇〇町ほか　　地　内		
契　約　者	（株）〇〇〇測量設計　　代表取締役　豊田　太郎		
契約金額	金３，５４９，０００円	契約期間	平成１９年１１月　９日 平成２０年　２月２６日
監　督　員	契　約　一　郎　㊞	責　任　者	豊　田　太　郎　㊞

協議事項

（１）　変更概要

地質調査箇所を２箇所追加する。

（２）　変更金額（概算）

増加額　２４０，０００円

（３）　変更理由

岩盤部分が予想よりも多く、当初予定よりも地質調査が必要な箇所が増えたため。

（４）　その他（必要に応じて設計書、図面等を添付する。）

別紙図面のとおり

予 算 執 行 伺 書 《変 更》

○○ 課（課コード○○－○○）内線１２３４

Ａ Ｂ Ｃ Ｄ Ｅ (Ｆ)

予算種別	(単年) 繰越明許費 債務負担 継続費
補助対象	(無) 国 国県 県

起案	決定	保存
平成 １９ 年 １２ 月 １ 日	平成 年 月 日	永 10 5 3

決定者	合議	財政担当専門	財政課長	検討者				起案責任者

次のとおり執行してよろしいか。

1 委託等執行内容

委託業務名
測量調査設計委託

事業コード
１２３４５ － ６７

路線等の名称
市道○○中央通り線

委託業務の場所
豊田市 ○○町ほか 地内

委託概要

委託延長 Ｌ＝３００ｍ
平板測量 Ａ＝１，５００㎡
路線測量 Ｌ＝３００ｍ
地質調査 ５箇所（３箇所） ← **（ ）内に変更前の数量等を記入すること**
道路詳細設計 Ｌ＝３００ｍ
歩道詳細設計 Ｌ＝３００ｍ

工期	変更前	変更後（変更協議日 平成 年 月 日）＊
	自 平成 １９ 年 １１ 月 ９ 日	自 平成 年 月 日
	至 平成 ２０ 年 ２ 月 ２６ 日	至 平成 年 月 日

執行変更の理由

当初の予定よりも地質調査が必要な箇所が増えたため、調査箇所を２箇所追加する。

施行（契約）の方法

豊田市契約規則第４２条第４項により契約者と変更契約

＊契約期間延長の協議が完了している場合は、「承諾書」の日付を記入のこと 【工事関係委託用】

「税」は消費税及び地方消費税相当額を表す

2 設計及び請負	設計	①当初積算金額（税込み） 3，549，000 円	②変更積算金額（税込み） 3，788，400 円	①②③ ④⑤⑥＝別紙のとおり ⑦ ＝(④/③-1)×100
	請負	③当初契約金額（税込み） 3，194，100 円	④変更契約金額（税込み） 3，409，350 円	⑤増減額=(④-③) 215，250 円
			⑥変更契約金額（税抜き） 3，247，000 円 （千円未満切捨）	⑦増減率=(④/③-1)×100 6.31 %
	請負人	（株）○○○測量設計	（課税） 免税	
	設計書	別 紙 の と お り		

3 予算							
平成19年度	会計	款	項	目	節		細節
	A	1	2	3	1	3	0 2

予算現額	支出負担行為済額	予算残額
123，456，000 円	59，983，100 円	63，472，900 円

事業費	財源内訳				
	国庫支出金	県支出金	市債	寄附金又は負担	一般財源
215,250 円	円	円	円	円	215,250 円

4 その他	

変　更　委　託　契　約　書

1　委託業務名　　**市道〇〇中央通り線測量調査設計委託**

2　委　託　場　所　　**豊田市〇〇町ほか地内**

3　原契約金に対する（増加・減少）額　　**金２１５，２５０円**
（うち取引に係る消費税
及び地方消費税の額）　　**金１０，２５０円**

4　原契約期間　　自　**平成１９年１１月　９日**
至　**平成２０年　２月２６日**

5　変更による完了期日　　**平成２０年　２月２６日**

上記のとおり発注者 豊田市 を甲とし、契約者　**（株）〇〇〇測量設計**　を乙として、豊田市契約規則に基づいて変更契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行するものとする。
この契約を証するため、本書２通を作成し、甲乙記名押印の上、各自１通を保有する。
なお、この契約に定めのない事項については、平成１９年１１月８日付の 契約書による。

平成１９年１２月１３日

（甲）発注者　豊田市西町３丁目６０番地
豊田市
代表者　豊田市長　鈴　木　公　平　(印)

（乙）契約者　住　所　**豊田市△△町１１－２２－３３**
(株)〇〇〇測量設計
氏　名　**代表取締役　豊田　太郎**　(印)

第３章　監査のまとめ

第１　はじめに

「第２章　契約と制約変更」においても，契約手続，契約変更手続の問題について触れたが，本章では，「第４章　事例検討」において，個々の契約を監査するなかで認められた契約手続，契約変更手続の問題点をまとめる。

つまり，「第４章　事例検討」は，個々の契約の監査をしたもので，事実上，別冊的なものと捉え，本章で一応の意見を示すものである。

第２　監査のまとめ

１　当初契約について

⑴　紐付き入札

ア　今回監査した事例のなかには，関連する２件の契約のうち，１件目の契約については，入札により契約者（業者）を選定するが，２件目の契約については，１件目の契約を締結したのと同じ業者との間で契約することが，最初から予定されているものがあった。

１つの例としては，エコドライブに関する「エコドライブ社会実験等業務委託契約」と「エコドライブ社会実験に関する広報等業務委託契約」のように，本来，１個の契約であるべきものを，国等からの補助の関係で，その補助対象を明らかにするよう求められて，その部分を切り離して，２個の契約としたものである。

そして，もう１つの例としては，井上公園プールでみられたような，設計業務委託契約と監理業務委託契約の関係である。つまり，民間の場合であると，設計業務と監理業務とを別の業者に発注する場合もあるが，一緒に契約する例も多い。この点，豊田市の場合には，設計業務委託契約と監理業務委託契約は別の契約とするが，設計業務委託契約については，入札等で業者を選び，監理業務委託については，設計業者として選定された者との間で，特命随意契約を締結するとのことである。

イ　しかし，いずれの形であれ，紐付き入札は，認めるべきでない。

なぜなら，紐付き入札の場合は，当初契約において，入札手続によって，価格競争がなされたとしても，結局，２番目の契約を特命随意

契約で締結することにより，価格競争をした意味を潜脱することになるからである。

【意見】

エコドライブの事例は，本来，１個の契約を予定していたところ，補助対象を明確にするために，２件の契約とせざるをえず，２番目の契約については随意契約で締結することが入札時点で告知されていたものである。

そのため，あくまで，豊田市としては，補助対象を別契約にするためにやむを得ず，行ったものとのことであるが，

① 時期的な問題もあり，本件では無理であったかもしれないが，２つに区分できるものであれ，各々に付いて入札手続による

② 本件では無理であったとのことであるが，両方合わせた１つの契約として入札を行い，補助対象は，あくまで，入札によって決まった価格を，豊田市の予定価格算出にあたっての割合に応じて，補助対象部分の金額を明らかにする方法をとる

③ あくまで，補助対象の価格が特定きできるようにするとのことであれば，プロポーザル方式を活用して，各々の範囲の金額を提示してもらったうえ，総合的に判断する方法をとる

等によるべきであって，たとえ，補助対象を明らかにするためであっても紐付き入札は行うべきではないと考える。

【結果】

設計業務と監理業務については，設計業務と監理業務を同一業者に行ってもらうことにするメリット（設計内容を把握している者による監理等），あるいは，設計業務と監理業務を別の者とするメリット（監理業務の第三者性を重視等）のどちらを重視するかによって，同一業者に発注するかの問題はあるが，設計監理を同一業者に発注するのであれば，設計監理業務委託契約全体について入札手続によって契約相手，契約金額を決めるべきであるし，別々に契約をするのであれば（設計業者を入札に参加させるか否かは別として），各々について入札手続によって契約相手，契約金額を決すべきである。

特に，本件の場合であると，設計業者が監理業務を請けることがほぼ確定しているにもかかわらず，そのことを明らかにしないまま，設計業務委託契約の入札手続を行い，それによって確定した業者との間で，特命随意契約にて，監理契約を締結するのはあまりに不適切な契

約手続といわざるを得ず，設計業務，監理業務に関する契約手続については早急に改善すべきものである。

⑵　指名業者の妥当性

地方自治法第２３４条においては，一般競争入札が原則であることは明らかであるが，豊田市においては，従前，多くの契約について，指名競争入札手続をとっていた。

そして，指名競争入札における，指名業者の選定は，指名審査会において審査しているが，指名業者の指名運用基準については，「豊田市工事等競争入札参加者の資格審査及び指名等に関する要綱」のなかの別表５において，「不誠実な行為の有無」「経営状況」「工事成績」「地理的条件」「指名回数の均衡」「手持ち工事等の状況」「技術的適性」「安全管理及び労働福祉の状況」の８項目が記されている。

そのなかの「不誠実な行為の有無」のなかには，豊田市指名停止要綱に基づく指名停止期間中であること」のほかに，「『契約書に基づく関係者に関する措置要求に契約者が従わないこと等，契約の履行が不誠実であること』等に該当し，当該状況が継続していることから，契約者として不適当であると認められること」等も規定されている。

そして，「手持ち工事等の状況」の項目においては，「手持ち工事等の件数，金額，進捗状況等からみて，当該工事等を施工する能力があるかどうかを総合的に勘案すること」が記されている。

ところで，取付管設置契約のなかで，契約時に予定された取付管施工個所数を大幅に下回る施工実績しか認められないため，５３．２５％もの減額による変更契約がなされた例がある。

この減額理由が，実際に，取付管設置の申請数が少ないのであれば，何の問題もないところであるが，実際には，受注業者側の事情により，取付管設置の申請がなされたのに対応できなかったことが，大幅な減額となった理由であった。

このような場合，単なる減額による契約変更で足りるというより，むしろ，債務不履行責任を追及すべきケースにも思われるが，このような事情があるにもかかわらず，その事情が指名審査会等に伝わっていないため，結局，この業者は，その後の取付管設置契約においても，指名業者に指定されているところである。

【結果】

契約履行に問題があった業者については，その情報が確実に指名審査

会に伝わるシステムを構築し，不誠実な業者が入札に参加することのないようにすべきである。

⑶　特命随意契約

地方自治法施行令第１６７条の２第１項には，随意契約を締結できる場合が規定されているが，そのなかでも，特命随意契約の締結には，慎重を要する必要があり，各号の判断は厳格に行うべきである。

しかも，随意契約が認められたとしても，随意契約はあくまで例外的に認められるにすぎず，競争という方法をとらないので，特に，価格の公正と適正を図る必要がある。

そのため，豊田市規則においても，

> 第２７条（見積書の徴収）
> 契約担当者は，随意契約によろうとするときは，なるべく２人以上の者から見積書（様式第３号）又はこれに類する書類を徴さなければならない。ただし，法令によって価格の定められているものその他市長が特に認めたものは，見積書の徴収を省略することができる。

と規定されている。

そして，同条の規定は，条文上，随意契約一般について規定したことは明らかであるが，随意契約のうち，特命随意契約については，同条項の適用をしておらず，特命随意契約以外の場合にのみ，見積合わせをしている。

しかし，前記のとおり，随意契約の場合には競争がなく契約が締結されるため，価格の公正と適正を競争以外の方法で確保する必要がある。

【意見】

実際，要件を充たす業者が１社しかない場合には，同規則第２７条の規定にしたがって，見積合わせをすることもできないともいえるが，価格の公正さと適正さを確保するためには，同様類似の業務を扱う業者から参考見積を徴したり，あるいは，随意契約を締結しようとする業者の取引実績等を明らかにすることを求めたりする必要があると考える。

たとえば，第２７条第２項を設けて，

> ２　前項本文の規定にかかわらず，契約対象の性質から，２人以上の者から見積書等を徴することができない場合においても，類似業者からの見積書や，契約相手の取引実

績に関する書類を徴するなどして，価格の適正を図らなければならい。

のような規定を設けることも考えてよいであろう。

２　契約変更について

⑴　一旦，契約を成立させた以上，契約の拘束力が認められ，これを変更できないのが原則であり，契約変更それ自体，例外的な処理といえる。

しかし，今回，監査の対象とした「工事請負契約」「工事関係業務委託」「その他業務委託」の３類型のうち，前２者については，極めて多くの契約において，変更契約がなされており，果たして，適正な契約変更がなされているかが問題となる。

そして，契約に関する規定としては，豊田市契約規則に

第４２条（契約の変更又は一時中止）

契約担当者は，技術，予算その他やむをえない理由があるときは，契約者と協議して契約の内容を変更し，又は契約の履行を一時中止させることができる。

２　契約担当者は，工事の請負契約で設計変更に基づき契約金額を変更するときは，変更設計工費に当初の契約金額と原設計工費との比率を乗じて算出（ただし，千円未満の金額は切り捨てるものとする。）しなければならない。この場合における計算は，前乗後除の方法によるものとする。

３　契約担当者は，第１項の規定により契約期間を変更する必要があるときは，契約者と協議して書面によりこれを定めるものとする。

４　契約担当者は，契約内容の変更協議が整ったときは，第３１条又は第３４条第２項の規定により遅滞なく変更契約書（様式第８号），変更請書（様式第９号）等を作成しなければならない。

が規定されており，工事請負契約，工事関係業務委託契約については，「豊田市工事等契約事務細則」「設計変更事務取扱要領」が，その他委託契約については，「豊田市委託業務事務要綱」が規定されている。

ところで，実際の契約変更手続については，「増額幅（累計額）が当初契約金額の２０％を超える場合」には，契約課，財政課，技術管理課の合議が必要となるが，それ以外の場合は，担当部署において，契約相手と変更協議書を取り交わし，そして，契約期間満了あるいは年度末近くに，予算執行伺書（変更）を作成し，変更契約書を取り交わすことになる。

この点，上記豊田市契約規則第４２条第４項の規定によれば，変更協議が整ったときは，遅滞なく契約変更書等を作成することになっているが，設計変更事務取扱要領第６条には，

> 第６条（契約変更の手続）
> 契約変更に伴う契約変更の手続は，その必要が生じた場合に遅滞なく行うものとする。ただし，契約条件等を著しく変更することとならないものは，工期の末（債務負担行為に基づく工事にあっては各会計年度末）までに行うことができるものとする。

と規定がなされており，同規定に基づき，工期の末までに行うことにしており，いくつかの変更協議をへて，これらを合わせて，変更契約の内容としているものである。

以下，変更契約について，詳論する。

⑵　契約の種類による契約変更に関する考え方

ア　工事契約，工事委託契約

工事契約，工事委託契約については，設計変更事務取扱要領第３条において，「設計変更ができる範囲」として，設計変更ができる事由が記されており，第４条において，「設計変更による契約変更の範囲」として，第３条の事由が認められる場合においても，変更が増額となる場合か，減額となる場合か，また，増加の場合でも，その増加額が２０％を超えるか否かで判断基準を異にしている。

イ　その他委託契約

平成２０年１１月版の手引きにおいて，「その他委託業務では，原則として契約変更は認めていません。追加等の契約をする場合は，軽微なものを除き，原則として新たな競争入札または随意契約とし，別途契約をしてください。」と明記している。そして，その理由としても，「なぜなら契約のすべての事項は入札や見積合せの条件となったものであるため，軽微なものは別としてこれらを契約締結後に変更することは，入札等に付した当初の目的，趣旨に反し，また，これら変更部分を当初から仕様書に加えて入札を行っていれば，他にもっと有利な入札をした者があったかもしれない等，市に対して不利益となる恐れがあるからです。」としている。

ウ　したがって，工事契約，工事委託契約についても，契約変更は例外的に認められるべきものであるが，その他委託契約については，原則

として，変更を認め手歩ことが明記され，工事契約，工事委託業務に比して，契約変更を認める要件は極めて厳しくなっている。

⑶　契約変更か否か

契約変更として契約しているものの中にも，本来，当初契約との関係からみて，契約変更でなく，別契約と捉えるべきものがある。

この点，設計事務取扱要領第４条の規定が参考になると思われる。

つまり，同規定では，

> 第４条（設計変更による契約変更の範囲）
> 設計変更により契約変更のできる範囲は,次の各号のいずれかに該当する場合とする。
> ⑴　設計変更による増加額が当初契約金額の２０％以内の場合
> ただし，別件発注するのが妥当な場合は除くものとする。
> ⑵　前号以外で，増加額が２０％の範囲を超えるものについては，現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難な場合に限る。
> ⑶　設計変更により減額する場合

と規定しており，基本的に別発注するのが妥当なものは，いずれの場合でも，契約変更を認めないとしており，つまり，現在受注している契約内容と，区別できるものについては，そもそも，契約変更の対象とならないものである。

【意見】

契約変更の対象となるか，別契約と捉えるかについては，当初契約の内容と追加内容との関係によるが，それは，同一性・関連性が認められるかを実質的に判断すべきであり，

①　別発注できるものか否か

②　契約内容の数量的変更にとどまるか否か

③　契約対象にどの程度の関連性があるか否か

等の要素から，実質的に同一性が認められるか否かによって，判断すべきである。

⑷　契約変更手続による区別

当初契約が，随意契約で締結されたものか，指名競争入札，一般競争入札で契約がなされたものかによって，契約変更が許容される範囲は異

なってくると考える。

【意見】

当初契約が競争入札によってなされている場合には，変更契約を許容することによって，実質的には，競争によって，当初契約の内容（契約金額，契約相手等）を決めた意味を没却してしまう恐れが強いため，変更契約の要件は厳格に解する必要がある。

それに対し，随意契約の場合には，当初から，契約相手が特定されているため，追加する業務内容についても，当初契約と同様，随意契約を締結することができるものである場合には，当初業務と追加業務との間に一定の関連性が認められれば，敢えて，別契約の締結を求める必要はなく，契約変更手続を許容することができる場合があるといえる。

ただ，前記のとおり，随意契約の場合に契約金額の公正さ，適正さをどのように図るかの問題があるが,随意契約の内容を変更する場合にも,変更金額の公正さ,適正さを担保するため,他者の参考見積を徴したり,場合によっては，契約相手の他での取引実績等によって，価格の適正を維持するようにすべきである。

⑸　設計変更事務取扱要領

工事契約，工事関係委託契約については，設計変更事務取扱要領第３条において，

第３条（設計変更のできる範囲）

設計変更のできる範囲は，次に掲げる理由により，やむを得ず元設計を変更する必要が生じた場合とする。

⑴　発注後に発生した外的条件によるもの

ア　自然現象その他不可抗力による場合

イ　他事業及び施工条件等に関連する場合

ウ　地元調整等の処理による場合

⑵　発注時において確認困難な要因に基づくもの

ア　推定岩盤線の確認に基づく場合

イ　地盤支持力の確認に基づく場合

ウ　土質の確認に基づく場合

エ　地下埋設物位置の確認に基づく場合

オ　その他確認困難な要因及び誤測等でやむを得ない場合

⑶　予算処置に基づくもの

と規定されている。

そして，各条項についての解釈については，すでに記述したところである。

ただ，今回の事例検討を行うなかで，「地元調整等の処理による場合」に該当するとして契約変更を認めているケースがかなり認められた。

しかし，「地元調整等の処理等」といっても，あくまで，条文上（要領第３条第１号），発注後に発生した外的条件と捉えられるときに限り，契約変更が認められるのであって，発注時に，地元調整ができている場合は勿論のこと，発注時に地元住民との協議が可能であり，あるいは，その意向を推認できる場合には，契約変更は認めることはできない。

特に，香嵐渓待月橋架替工事について，この理由による変更契約が認められているが，工事をするにあたっての搬入路が地元商店街に影響を及ぼすか否か等は，あらかじめ，協議をすれば明らかになるところと思われ，あまりに容易に，契約変更を認めているとしか思われず，却って，実務上契約変更が容易に認められているために，事前に十分な地元との協議等がなされていないのではないかとも疑われる。

また，岩盤線の問題については，実際に調査等をしないと判断できないとの側面もあるが，スマートインターの関係では，変更契約分と新たな追加工事契約分を合わせて，契約当初予算に比して合計３億円もの費用を要することになったのであり，そもそも，事業計画自体の是非にまで，影響するとも思われる。

【意見】

工事等をするにあたっては，十分な準備・計画のもとに行われるべきであり，契約時から予測できるような事由については，十分な調査をすべきである。

そして，工事をする前提として，調査委託，設計委託等をしている例がほとんどと思われるが，調査，設計段階での協議・調査等が十分でないことにより，変更契約をせざるをえず，余分な支出が伴う場合には，調査業者，設計業者に対する損害賠償の余地もでてくるものと思われる。

⑸　設計変更の２０％基準

ア　変更不可の原則

設計事務取扱要領においては，第３条で設計変更ができる事由を規

定するともに，第４条で，設計変更の増額か減額か，増額の場合，その増加率が２０％以内か否かによって，要件を異にしている。

まず，減額のなかでも，増額を伴わない単なる減額のみの場合には，実質的には一部解除と認められるもの，数量が当初予定より少なかったもの等であり，特に，変更を認めても問題はない。

ただ，増加率２０％以内の追加であり，契約変更事由が認められる場合においても，別発注が相当であれば，そもそも，契約変更を認めるべきでなく，あくまで，原則は，契約の変更は認められないものである。

そのため，同規定の基準が相当か否かの問題はあるにしても，増加率２０％以内の場合は，あたかも，変更が原則として認められるかのようにも捉えられるため，原則と例外を逆にすべきである。

【意見】

設計変更事務取扱要領第４条については，

第４条 前条により，元設計を変更する必要が生じた場合においても，当初契約の変更手続を行えるのは次の場合に限る。 ⑴　設計変更による増加額が当初金額の２０％以内の場合には，別契約で発注するのが相当でないとき ⑵　設計変更による増加額が当初金額の２０％を超える場合には，現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難なとき ⑶　設計変更により減額するとき

のような規定にすべきである。

イ　何回も設計変更を重ねた契約変更

設計変更を何回か重ねた場合にも，その都度，変更契約書を作成せず，変更契約書は，契約終了間近か，契約年度終了間近にまとめて，締結するのが通例となっていることは，前記のとおりである。

そして，契約規則第４２条第４項では，契約内容の変更協議が整った場合には，遅滞なく，変更契約書等を作成しなければならないことになっているが，変更協議ができた都度，変更契約書を作成するのは煩雑にすぎる場合もあり，前記要領第６条にも例外規定が設けられており，このような運用も止むを得ない面もある。

ただ，香嵐渓待月橋架替工事の「架替工事その１」で意見を付したように，たとえば，契約変更をすることにより，契約金額が１億５０００万円以上になり，契約締結に議会の議決が必要となるような場合には（施行令第１２１条の２第１項，別表第３），その要件を具備した時点で，速やかに仮変更契約書を締結したうえ，議会の議決を求めるべきである。

同様に，増加額が当初契約の２０％を超えるような場合にも，２０％を超えた時点で，速やかに，２０％超過の要件での契約変更の是非を判断すべきである。

【意見】

契約変更により，当初契約の要件が加重される場合には，その時点で速やかに，当該要件の具備を求めるべきである。

ウ　変更契約を何回か重ねた場合

変更契約を繰り返す場合，現在の豊田市の運用は，変更契約で増減した金額を基準にして，変更幅が２０％を超えるか否かを判断している。

しかし，このような運用は，実際には，当初契約から２０％増額の場合であれ，変更事由を分けることによって，２０％基準を超えないことになって不都合といえる。つまり，当初契約との比較で，５％，７％，１０％の変更協議（増額）が順次あった場合，各変更契約で増額した金額を基準にして増額を考えると，２０％の増額にならないが，３回の変更分をトータルすると，２０％を超えることになり，変更契約をどのようにするかで，適用される基準が異なるのは相当でない。

また，要領第４条も「当初金額の２０％以内」と規定されており，当初契約との比較で増額幅を考えるべきものと考える。

【意見】

設計変更事務取扱要領第４条については，変更契約が何回なされたとしても，あくまで，当初契約から２０％を超えるか否かを基準に判断すべきである。

エ　追加と削減

契約変更には，追加（増額）と削減（減額）の両方がある。

ただ，契約の拘束力から考えれば，追加（増額）するのも，削減（減

額）するのも，あくまで，例外的に許されるべきものである。

そのため，増額分と減額分があることによって，その差額の増額分だけを捉えて，変更の是非を考えるべきでない。

ただし，たとえば，同じ作業をするのに，従前予定していた素材を，単価の高い他の素材に変更したような場合には，一体の関係にあるので，増額分と減額分の差額を変更額と捉えればよい。

【意見】

契約変更の是非を考えるときに，追加（増額）と削減（減額）がある場合には，両者が一体の関係にある場合は格別，そのような関係にない場合には，増額分については，増額分のみを捉えて，契約変更の是非を考えるべきである。

オ　２０％以外の基準

設計変更事務取扱要領第４条は，２０％の基準によって，区別しているが，実際には，

①　変更事由の必要性
②　変更額の多寡，変更率の大小
③　当初契約と追加（削減）部分との関連性
④　別契約を締結することの相当性

等を総合的に判断すべきであって，現在の要領のような画一的な規定が望ましいかには疑問がある。

【意見】

２０％基準によって，変更契約の是非を判断する場合においても，

①　変更事由の必要性
②　変更額，変更率の大小
③　当初契約と追加（削減）部分との関連性
④　別契約を締結することの相当性

等を総合的に判断すべきであって，２０％を超えるか否かの１つの基準にだけとらわれる必要はないと考える。

⑹　見せかけの減額

当初予定した部分の一部を履行せずに，その一部を，今後の契約に委ねる場合がある。

その場合，実際には，追加があるのに，減額分を合わせて計算するこ

とにより，変更幅が過小評価されることもある。

これは，上記２０％基準を判断するときの「追加分（増額）と削減分（減額）」で記述したのと同じ問題を含んでいることになる。

⑺　契約年度と契約変更

上記見せかけの減額と同様，ある年度で履行できない部分について，当初契約については減額等の形で，契約を終了させることがあり，その残った部分について，別途，契約手続をとることになる。

たとえば，「市道スマートインター線測量調査設計委託契約」においては，当初契約した詳細設計について，一部概略設計をする必要が生じたため，その段階で，一旦契約を終了させても，当然，当該概略設計に基づいて詳細設計をする必要が残る事案であった。

ところが，この契約について，残った詳細設計については，翌年度に，入札手続によって契約を成立させており，結果として，同一業者が落札したが，当初契約の内容が詳細設計であることを考えると，年度をまたいだとはいえ，このような，当初契約に本来含まれていたものを，別契約として，入札手続によって契約した扱いが相当であったかには疑問がある。

むしろ，概略設計は追加分として契約変更をし，詳細設計については，内容に変更があるとしても，それは変更契約で是認できる範囲であり，年度を越える部分については，繰越明許費の形で翌年度に引き継がせる等の方法によるべきでないかと考える。

また，概略設計をしていれば，同一業者が詳細設計を行うのが，効率的とも思われ，しかも，当初契約が随意契約であったことを考えると，敢えて，入札手続によったことには疑問がある。

【意見】

契約を締結した以上，契約の拘束力を受けるのであって，その後の事由で，追加業務が加わり，従前業務の一部が，年度を越えて積み残しとなった場合においては，繰越明許費等の形で，翌年度に繰り越すことを考えるべきであって，年度で契約を打ち切ることが相当とは考えない。

⑻　契約変更と変更後の金額

請負契約について，契約変更がなされ，契約金額を変更する場合には，変更設計工費に当初の契約金額と原設計工費との比率を乗じて算出した金額をもって，変更金額とすることになっており（豊田市契約規則第４

２条第２項)，その他委託契約についても，豊田市委託業務事務要綱第２１条第４項に同様な算出方法が規定されている。

確かに，このような算出方法は，契約内容の一部が削減される場合や，追加（増額）の場合であっても，当初契約の内容と数量的変更にとどまる場合には，何の問題もない。

しかし，追加される内容が，当初契約の内容と関連するが異なる内容を含んでいる場合，上記規定は，当初契約の予定価格に対する請負率と，追加部分の追加予定価格に対する請負率が同一ないしほぼ同一であることを前提としているが，果たして，そのようにいえるかには疑問がある。

あるいは，契約規則では，このような請負率が同一としてよい範囲のものしか契約変更を認めない趣旨であるのかもしれない。

しかし，いずれにしても，第４２条第２項の算出方法は明確であり，妥当するケースも多いとは思われるが，例外なくこの基準で変更契約金額を確定するには疑問があり，第４２条第２項には，ただし書で例外規定を設けるのが相当と考える。

【意見】

豊田市契約規則第４２条第２項の規定はあまりに硬直的すぎると思われるため，

> ２　契約担当者は，工事の請負契約で設計変更に基づき契約金額を変更するときは，変更設計工費に当初の契約金額と原設計工費との比率を乗じて算出（ただし，千円未満の金額は切り捨てるものとする。）しなければならず，この場合における計算は，前乗後除の方法によるものとする。ただし，原設計内容に含まれていない内容の内容を追加するなど，この方法による算出が相当でないと判断される場合には，その限りでない。

などの形でただし書を設け，そのただし書に該当する場合の金額算出方法（他社の見積書を徴する等）を細則に設けるなどするのが望ましいと思われる。

⑼　契約変更と効率性（担当課の裁量）

ア　契約変更については，原則禁止であり，特に，その他委託契約については，手引きにおいてもその旨明記されたものである。

しかし，契約の拘束力があるとはいえ，工事契約，工事委託契約の場合には，設計変更事務取扱要領第３条に示されるように，その前提

事実が違ってくる場合もあって，一定の範囲で契約変更を認める必要もある。

ただ，現場サイドで，担当課が契約相手と変更協議をすることにより，契約課の監視がないまま，本来，別契約で行うべきものについても，変更契約が行われてしまう危険もあり，従前にも，そのような例があったとのことである。

【意見】

従来，工事契約，工事関係委託契約の場合には，設計変更事務取り扱い要領第５条において，請負増減額（累計額）が当初契約の２０％を超える場合には，契約課，財政課，技術管理課の合議をとることになっているが，

その段階の以前に，一定の場合に，契約課に報告する手続を認めるべきではないかと考える。

たとえば，設計変更事務取扱要領第５条第１項にただし書を付して，

> 監督員は，設計変更をしようとするときは，事前に当該契約の内容を掌握し，予算の範囲内で処理できることを確認したうえで，設計変更協議書（様式第１号）により，次表に掲げるところにより決定及び合議を受け，契約者に協議しなければならない。ただし，増減額（累計額）が当初契約金額の●％を超える場合，又は，契約変更の是非に疑義が生じる場合には，設計変更協議書により，決定及び合議を受ける前に，契約課に，変更内容を報告するものとし，契約課において，異議がある場合には，速やかに，監督員にその旨伝えるものとする。

のような規定に改正してはどうかと考える。

なお，●は，市で相当と思われる数値を設定する（以下，同様）。

イ　また，その他委託契約については，委託内容が追加されない限り，本来，変更が予定されてない契約類型であって，平成２０年１１月版の手引きで，設計変更の原則禁止がうたわれた。

そのため，これについても，要領等で明記すべきものと考える。

たとえば

> ●条（契約変更の禁止）
>
> 豊田市が行う委託業務（工事関係委託委託を除く）については，次の場合を除くほか，契約変更を認めない。ただし，あらかじめ，契約課の承認手続をとった場合

は除く。

⑴　委託業務の一部を中止して，減額する場合

⑵　当初契約の数量的変更にとどまり，その変更額も，当初契約金額の●%未満のもの

のような規定を設けるべきである。

第４章　事例検討

第１　スマートインターチェンジに関する契約
～建設部　幹線道路推進課～

１　スマートインターチェンジとは

スマートインターチェンジとは，既存の高速道路の有効活用や地域経済の活性化等を推進するため，高速道路の本線やサービスエリア，パーキングエリア，バスストップから乗り降りできるように設置されたインターチェンジであり，通行可能な車両（料金支払方法）を，ＥＴＣを搭載した車両としている。このように，利用車両が限定されており，サービスエリア等を利用することにより，簡易な料金所の設置で済み，料金徴収員が不要なため，従来のインターチェンジに比して，低コストで導入できるとされる。

国土交通省は，スマートインターチェンジの円滑な導入を図るため，整備箇所における効果及び整備，運営上の課題等の把握を目的として，平成１６年度より地方公共団体等と共同で，社会実験を実施し，その実績を踏まえて，平成１８年７月１０日に，「スマートインターチェンジ（スマートＩＣ）［ＳＡ・ＰＡ接続型］制度実施要綱」が策定された。その結果，従前，社会実験を行ってきた箇所については，同要綱に定める条件が整ったところから，本格導入がなされることになった。一方，新たに，スマートインターチェンジの設置を要望する地域では，同要綱に基づき，地方公共団体が主体となって発意することになった。

そして，社会実験の費用負担については，社会実験の手引きにおいて定められており，国は，ＳＡ，ＰＡ等のスマートＩＣ専用出入口の設置に伴う土木工事費，スマートＩＣ専用のＥＴＣ機器で構成される設備（スマートＩＣ設備）及び料金収受機械の整備費等を負担し，高速道路区域境から市町村道等までの区間の道路の整備費等を各々負担することになっている。

そして，平成１６年度から平成１８年度までの間に整備したスマートインターチェンジは３７箇所で，これにかかった，国の負担する，スマートＩＣ設備等整備事業費は４４億６２００万円余りであり，この３７箇所のスマートＩＣは，平成１８年１０月に１８箇所，平成１９年４月に１３箇所が本格導入となったが，残り６箇所のうち，４箇所については社会実験終了後撤去しており，また，残り２箇所については，平成１９年４月現在，

社会実験を実施中である。

なお，東海三県では，平成１９年４月１日から，東名阪自動車道において，三重県の亀山ＰＡスマートＩＣが本格導入となっている。

２　鞍ケ池ＰＡスマートＩＣ

上り線

下り線

鞍ケ池ＰＡスマートＩＣについては，平成１８年７月に，国土交通省において示された上記要綱を受けて，その設置計画をスタートさせた。

そこで，平成１９年度当初予算においては，鞍ケ池ＰＡスマートＩＣの事業費として，

①　社会実験用工事費　　１億５０００万円

②　大型車対応本格運用委託費　　２６００万円（調査委託，施工管理）

③　大型車対応本格運用用地費　２億３１００万円

④　大型車対応本格運用工事費　５億２４００万円

⑤　その他委託費　　１億６３００万円

（ＥＴＣ機器受託，広報等）

の合計１０億９４００万円の予算が組まれた。

ただ，前記のとおり，社会実験の手引きにおいて規定されているとおり，スマートＩＣ専用出入口の設置に伴う土木工事費，スマートＩＣ設備及び料金収受機械の整備費等は，国が負担することになっており，上記⑤（その他委託費）のうち，ＥＴＣ機器設置にかかる１億５０００万円及び社会実験運営費（上記①～⑤に含まれない）は，国の負担である。

なお，上記予算において，社会実験工事費のほかに，「大型車対応本格運用」に関する予算が組まれている。これは，社会実験は，高速道路区域境と市道との間の道路として，従前ある工事道路の幅員・傾斜に手を加えて利用するが，同道路では，傾斜・カーブがきつくて，大型車両が通行で

きないため，社会実験用の道路とは別に，本格運用のための道路を新たに開設するためである。

そして，平成２０年２月１０日から社会実験が開始され，平成２０年度の重点項目として，平成２０年８月に，鞍ケ池ＰＡスマートＩＣの社会実験の評価を実施し，公表することになっていたが，結局，社会実験を継続することになり，まだ，評価，公表はなされていない。

３　各契約

鞍ケ池ＰＡスマートＩＣに関する契約は，次頁の表のとおり，現時点で，

①　平成１８年度

委託契約２件，工事請負契約１件

②　平成１９年度

委託契約３件，工事請負契約４件

③　平成２０年度

委託契約４件，工事請負契約２件

となっており，委託契約９件，工事請負契約７件の合計１６件の契約がなされている。

以下，各契約の内容とその変更契約の内容を順次監査していくが，最初に，委託契約（工事委託）をまとめて監査する。ただ，平成２０年度契約分については，まだ，年度途中でもあり，契約締結までの監査にとどめ，変更契約については，何ら触れないこととする。

なお，各契約における記述のうち，入札等の契約手続に関する箇所においては，税抜の金額を記載し，その後の契約金額等については，税込みの金額を記述してある。

委託

	委託業務名	契約金額	増減額	増減率	契約日	入札方式	工期	契約者
H18	鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備用地調査委託	3,937,500 7,695,450	3,757,950	95.4%	平成18年11月30日 平成19年2月21日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 6社	平成18年12月1日 ～ 平成19年2月28日 ～	愛徳コンサルタント㈱
	鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備測量設計委託	5,565,000			平成19年2月1日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 6社	平成19年2月2日 ～ 平成19年3月15日 ～	㈱愛龍設計事務所
		13,260,450						
H19	鞍ケ池スマートインター道路詳細設計委託	14,595,000 18,617,550	4,022,550	27.6%	平成19年6月13日 平成20年3月24日	第167条の2第1項第6号 による随意契約	平成19年6月14日 ～ 平成20年3月31日 ～	中日本建設コンサルタント㈱
	鞍ケ池PAスマートIC 社会実験開始記念式典委託	1,638,000			平成20年1月31日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 5社	平成20年2月1日 ～ 平成20年2月22日 ～	㈱モダン装美
	鞍ケ池PAスマートIC 社会実験交通誘導委託	3,465,000			平成20年2月15日	第167条の2第1項第6号 による随意契約	平成20年2月17日 ～ 平成20年3月31日 ～	豊警備保障㈱
		23,720,550						
H20	鞍ケ池PAスマートIC 社会実験交通誘導委託	10,160,640			平成20年4月24日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 5社	平成20年4月25日 ～ 平成20年8月15日 ～	豊警備保障㈱
	市道鞍ケ池スマートインター線 物件調査委託	388,500			平成20年5月19日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 3社	平成20年5月19日 ～ 平成20年6月30日 ～	愛徳コンサルタント㈱
	鞍ケ池PAスマートIC利用促進業務委託	9,240,000			平成20年5月29日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 6社	平成20年5月30日 ～ 平成20年12月26日 ～	八千代エンジニヤリング㈱
	市道鞍ケ池スマートインター線 測量調査設計委託	27,300,000			平成20年7月3日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 8社	平成20年7月4日 ～ 平成21年3月25日 ～	中日本建設コンサルタント㈱

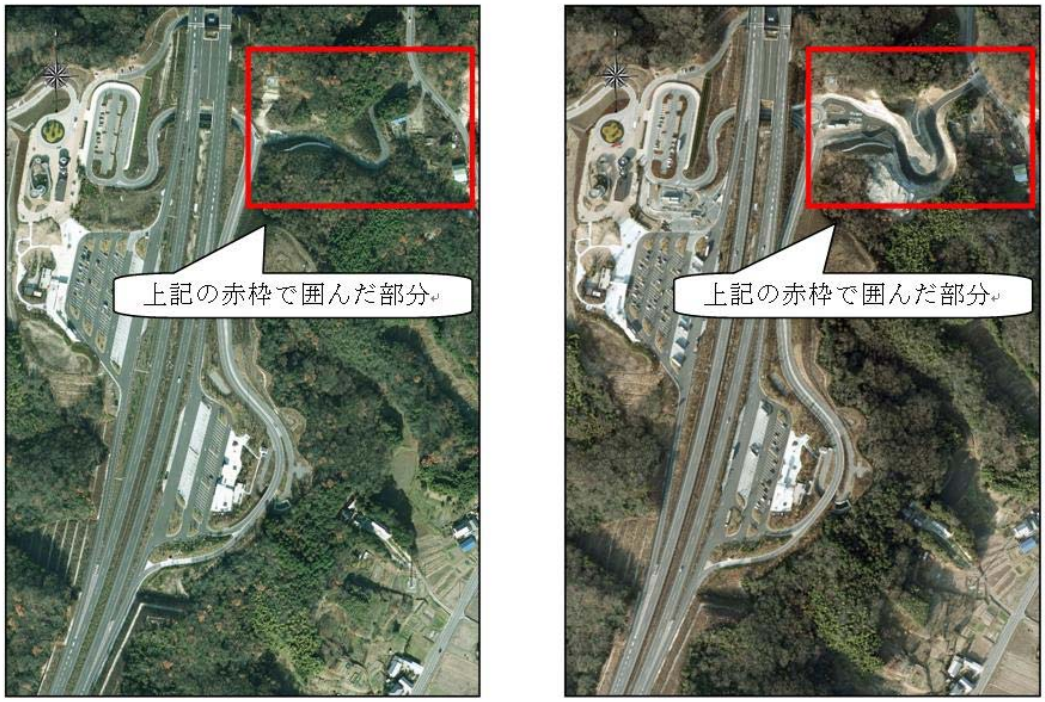
上段／変更前、下段／変更後

工事

	工事業務名	契約金額	増減額	増減率	契約日	入札方式	工期	契約者
H18	鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事	23,415,000 27,574,050	4,159,050	17.8%	平成19年2月7日 平成19年7月24日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 8社	平成19年2月8日 ～ 平成19年3月31日 平成19年2月8日 ～ 平成19年7月31日	㈱司
		27,574,050						
H19	鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事(社会実験)	89,145,000 149,832,900	60,687,900	68.1%	平成19年4月25日 平成20年2月22日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 10社	平成19年4月26日 ～ 平成19年9月28日 平成19年4月26日 ～ 平成20年2月29日	㈱島村工務店
	鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事(社会実験)その2	64,050,000 137,588,850	73,538,850	114.8%	平成19年6月13日 平成20年3月21日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 10社	平成19年6月14日 ～ 平成19年11月30日 平成19年6月14日 ～ 平成20年3月28日	東豊建設工業㈱
	鞍ケ池スマートインター整備工事	147,000,000 294,358,050	147,358,050	100.2%	平成19年6月28日 平成19年12月25日	第167条の2第1項第6号 による随意契約	平成19年6月29日 ～ 平成19年11月30日 平成19年6月29日 ～ 平成20年2月29日	㈱力コー
	市道鞍ケ池スマートインター線 道路施設等設置工事	1,281,000 1,630,650	349,650	27.3%	平成20年2月21日 平成20年3月6日	第167条の2第1項第6号 による随意契約	平成20年2月21日 ～ 平成20年3月10日 ～	㈱島村工務店
		583,410,450						
H20	市道鞍ケ池スマートインター線 安全施設等設置工事	5,323,500			平成20年7月9日	第167条第3号による指名競争入札 入札業者数 6社	平成20年7月10日 ～ 平成20年1月30日 ～	日本ハイウェイ・サービス㈱
	法面補修工事	2,000,000					～ ～	

上段／変更前、下段／変更後

着　手　前　　完　了　後



⑴　鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備用地調査委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年１１月３０日
契約相手　　愛徳コンサルタント株式会社
契約金額　　３９３万７５００円
契約期間　　平成１８年１２月１日から平成１９年２月２８日
契約対象　　鞍ケ池ＰＡスマートＩＣ設置の基礎調査としての，社会実験線周辺の用地測量調査（地権者調査含む，土地境界の確定等）。なお，地質調査，岩盤調査等は含まない。

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，３８２万９０００円（税抜）の予定価格に対し，３７５万円，３７９万円，３８０万円，３８４万円，３８５万円，４００万円の入札があり，３７５万円を入札した愛徳コンサルタント株式会社が落札。

落札率は，９７．９４％と極めて高い。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成１９年２月２１日
変　更　額　　３９３万７５００円→７６９万５４５０円
（３７５万７９５０円増，９５．４％増）
変更概要・変更理由
関係機関（愛知県警本部，国土交通省，ＮＥＸＣＯ等）との設計協議を進めるなか，事業採択に向けて，早急に社会実験ルート案の図面作成，その道路詳細設計を行う必要が生じ，そのため路線測量作業が必要となった。
また，用地調査範囲の追加（地図転写等が４万４０００㎡→９万５０００㎡，境界確認等が１万１０００㎡→４万１００㎡）も行った。
前提となる変更協議
平成１９年１月１０日付変更協議
変更金額概算　３７４万円増（約９５％増）

エ　監査

本件変更契約の理由としては，早期に社会実験案を作成する必要があるとのことであるが，スマートインターの導入については，平成１８年に国土交通省で策定された「スマートインターチェンジ（スマートＩＣ）［ＳＡ・ＰＡ接続型］制度実施要綱」を受けてのものであって，特に，いつまでに行わなければならないという期限もなく，本来であれば，許されない契約変更が許されるほどの緊急性は認められない。この点，担当課の説明では，平成１９年夏ころから社会実験をすることのアナウンスを同年１月に行っていたとのことであるが，本件変更協議が平成１９年１月１０日になされていることから考えても，追加作業が必要となったのがそれ以降といえるかも疑問である。いずれにしても，そもそも，アナウンス後であったとしても，設計変更事務取扱要領で許容される範囲でしか契約変更は認められるべきでない。

しかも，今回の変更内容のうち，用地調査範囲の増大については，当初契約との関連性がかなり認められるものの，新たに加えられた路線調査は，従前の用地調査と密接に関連する業務とは思われない。

つまり，今回，新たに追加した路線測量は，当初契約の対象業務と密接な関連を有するものとはいえず，別契約として発注すべきものである。しかも，入札手続，あるいは随意契約で別途契約を締結する時

間をあえて省くほどの追加業務の緊急性も認められない。

しかも，当初契約との比較で考えれば，その増額幅は，３７５万７９５０円であって，当初契約に比すれば，９５．４％の増加率になる，大幅な変更であることからも，変更契約として許容できる範囲とはいえない。

【結果】

本件契約は，工事関係委託であり，設計変更事務取扱要領第３条，第４条に該当するかが問題となる。この点，本件で行われた契約変更は，関係機関との協議によって，早期に社会実験をする必要性があったとの理由にとどまり，同要領第３条に定める事由には該当しないと思われる。

しかも，本件は，９５．４％もの増額であって，たとえ，変更理由が認められたとしても，第４条第２号に定める「現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難である」ことが要件となっており，同号が基準とする２０％を遥かに超える増額であることを考えれば，その要件も厳格に解釈する必要があろう。

ただ，実際には，前記のとおり，用地調査範囲の拡大は，当初契約の内容と密接に関連するといえるが，路線調査は，当初契約の対象業務である用地調査と密接に関連するとは到底いえない。

よって，契約変更を行う場合には，設計変更事務取扱要領を充足するかを検討すべきであって，特に，本件のように，９５．４％もの増額を招く契約変更の要件を考えるには，より厳格に行うべきであり，それに違反する形で契約変更がなされている場合には，その契約に基づいて支出された追加工事代金は適正なものとはいえない。

⑵　鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備測量設計委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年２月１日

契約相手　　株式会社愛龍設計事務所

契約金額　　５５６万５０００円

契約期間　　平成１９年２月２日から同年３月１５日

契約対象　　スマートインターを設置するための基礎資料作成を目的とする測量（残土の処分先の測量設計業務も含む）

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，５４７万７０００円（税抜）の予定価格に対し，５３０万円，５４０万円，５５０万円（３社），５９０万円の入札により，５３０万円を入札した株式会社愛龍設計事務所が落札。

落札率は，９６．７７％と極めて高い。

ウ　契約変更

なし

⑶　鞍ケ池スマートインター道路詳細設計委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年６月１３日
契約金額　　１４５９万５０００円
契約相手　　中日本建設コンサルタント株式会社
契約期間　　平成１９年６月１４日から平成２０年３月３１日
契約対象　　スマートインターを設置するための設計業務

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２第１項第２号（性質又は目的が競争入札に適しないもの）

ウ　変更契約

変更契約日　　平成２０年３月２４日
変　更　額　　１４５９万５０００円→１８６１万７５５０円
（４０２万２５５０円増，２７．６％増）

変更理由・概要

① 鞍ケ池スマートＩＣ社会実験整備工事において予想されていなかった硬岩が広範囲にわたって出現して，これにより時間及び施工費用を要することになったため，本格ルートについても，硬岩の発生が想定されるため，土質調査を行う（変更協議①）。

② 土質調査を行った結果，当初予定していた本格運用ルート区域においても，広い範囲で硬岩が発生することが確認されたため，

本格運用ルートの見直しを行う。

→　本格運用ルートの詳細設計の一部を撤回し，概略設計としたもの（変更協議②）

前提となる変更協議

変更協議①（平成１９年１０月２５日）

変更金額（概算）　６００万円増（約４１％増）

変更協議②（平成１９年１２月５日）

変更金額（概算）　２００万円減（約１４％減）

エ　監査

㈠　契約手続について

中日本建設コンサルタントと随意契約を締結した理由は，

①　下記委託契約を受注してきており，鞍ケ池ハイウェイオアシス地域に対する理解が深いこと

記

平成１４年度の鞍ケ池ＳＡ修正詳細設計委託

平成１５年度のハイウェイオアシス詳細設計委託

平成１８年度の鞍ケ池地区渋滞調査設計委託

②　事例が少ない新規事業であるスマートＩＣ事業の経験者であること

③　従前の委託業務のなかで，公安協議等，関係機関等との協議資料の作成を行ってきており，各関係機関との経緯，調整内容も熟知していること

であるとする。

しかし，平成１５年度のハイウェイオアシス詳細設計委託契約，平成１８年度鞍ケ池地区渋滞調査設計委託契約についても，特命随意契約である。この点，平成１４年度の修正詳細設計は，あくまで，国土交通省の策定したサービスエリア計画をハイウェイオアシスに変更する修正設計であり，それを受けて，平成１５年度のハイウェイオアシス詳細設計委託を随意契約で締結したことには一応理解できるものの，本件契約を含め，その後の契約について，特命随意契約をとらざるをえなかった理由は必ずしも十分とはいえない。

つまり，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第２号に定める「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するとまでいえるかは疑問がある。

スマートインター自体の理解が必要なのは当然の前提ではある

が，契約の相手方となりうるものが，中日本建設コンサルタント株式会社一社とは考えられず，専門的な提案を求めるなかで，業者を選定するのであれば，プロポーザル方式によって，業者選定するなどの方法によるべきであったと考えられる。

⑷　変更契約について

本件の場合，社会実験ルートの工事において，硬岩の存在が発覚して，工事に時間・費用を要したため，本格運用ルートにおいても，その危険性を考えて，土質調査を行ったのは，当然のことであり，望ましいことと思われ，本契約期間中には，詳細設計をできる段階でもなく，概略設計をし直すことになったことも理解できるところである。

そして，設計変更については，設計変更事務取扱要領第３条第２号ア及び第４条第２号によるものであるが，その点，果たして「推定岩盤線の確認に基づく場合」が発注時に確認できていなかったとしても，十分予見でき，確認困難といえないのではないかとの疑問もあるとはいえ，変更理由としては，一応，認められるところである。

しかし，もともと，特命随意契約によって，契約を締結しているものであり（その理由にも前記のとおり若干疑問はある），あえて，特命随意契約で詳細設計を受けている中日本建設コンサルタント株式会社が，地質調査を受ける必要性は乏しいと思われる。この点，担当課の説明では，地質調査におけるボーリング位置の選定にあたり，適格な選定が可能なために変更契約で対応したとのことである。

しかし，要領第４条第２号においては，増加額が２０％を超えるものについて，「現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難な場合」に限って契約変更ができるとしているのであり，

①　地質調査が設計業務の前提にはなるが，そのことが分離発注できない事由とはいえないこと

②　当初契約が随意契約であって，もともと，価格面での競争がなく契約されている点を考えれば，変更内容について，随意契約で締結することが許容できるものについては，変更契約は認められるものの，それ以外のものについては，別途，入札手続等によって契約を締結すべきであること

等から，地質調査を変更契約で行ったことを適正であると評価することはできない。

次に，地質調査の結果，詳細設計はできず，改めて，本格運用ルートの見直しをするため，概略設計をすることについては理解できるものである。

そして，当初契約を随意契約で行っているため，変更後の契約についても，随意契約によって締結できる内容であり，かつ，当初契約との関連性が認められる場合には，契約変更手続によることは許容できると考える（本件については，前記のとおり，当初契約を随意契約で締結できるかの問題があるが，当初契約を随意契約で締結できるとすれば，変更後の概略設計も随意契約の要件を具備するものと考えられる）。

ただ，変更契約の対象となる業務が，当初契約の契約金額算出の単価によっては算出できない場合には，新たに随意契約を締結すると同程度に，設計金額の積算をすることは勿論のこと，場合によっては，他業者の見積りを徴する等して，価格の公正さを担保する手段を講じる必要はあると考える。

【意見】

a　特命随意契約を安易に認めるべきでない。

事業内容に高度の専門性を求める場合においても，プロポーザル方式によるなどして，契約相手を選定すべきである。

b　随意契約で当初契約がなされている場合には，追加する業務内容についても，当初契約と同様，随意契約を締結することができるものである場合には，当初業務との間に一定の関連性があれば，契約変更手続を許容することができるものと考える。

ただ，その場合においても，増加額が適正なものである必要はあり，場合によっては，他業者から参考見積りを徴することなども検討すべきものと思われる。

⑷　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ　社会実験開始記念式典委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年１月３１日
契約相手　　株式会社モダン装美
契約金額　　１６３万８０００円（税込）
契約期間　　平成２０年２月１日から同月２２日
契約対象　　平成２０年２月１６日の鞍ヶ池スマートＩＣ社会実験

開始記念式典に伴い，式典の設営及び運営の委託業務を行うもの

イ　契約手続

指名競争入札（５社）

入札執行結果は，１５９万円の予定価格のところ，１５６万円，１６２万５０００円，１７２万円，１８６万円，一社無効（記載確認不能）により，１５６万円を入札した，株式会社モダン装美が落札。

落札率は，９８．１１％と極めて高い。

ウ　契約変更

なし

⑸　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ　社会実験交通誘導委託契約

社会実験交通誘導委託契約については

①　平成１９年度「鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ　社会実験交通誘導委託」（以下，平成１９年度交通誘導委託契約という）

②　平成２０年度「鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ　社会実験交通誘導委託」（以下，平成２０年度交通誘導委託契約⑴という）

③　平成２０年度「鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ　社会実験交通誘導委託その２」（以下，平成２０年度交通誘導委託契約⑵という）

の各契約がある。

⑸－１　平成１９年度交通誘導委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年２月１５日

契約相手　　豊警備保障株式会社

契約金額　　３４６万５０００円

契約期間　　平成２０年２月１７日から同年３月３１日

契約対象　　県道豊田則定線との交差点に交通誘導員を配置するもの

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２第１項第８号（再度の入札に落札者がいな

いとき）

平成２０年１月２９日に，４社による指名競争入札がなされたが，第１回目，第２回目とも，入札不調となり（なお，２回目の最低入札価格は３３５万円），最終的には，最低入札価格者（３３５万円の入札）であり，また，社会実験記念式典においても警備にあたる豊警備保障株式会社との間で３３０万円に消費税を加算した３４６万５０００円で契約をした。

⑸－２　平成２０年度交通誘導委託契約⑴

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年４月２２日
契約相手　　豊警備保障株式会社
契約金額　　１０１６万０６４０円
契約期間　　平成２０年４月２５日～同年８月１５日
契約対象　　県道豊田則定線との交差点に交通誘導員を配置するもの

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，予定価格９６７万６８００円のところ，９６７万６８００円，９７５万円，９８２万５０００円，９９８万円，１０５０万円，一社辞退の入札があり，予定価格と同一金額で入札した豊警備保障が契約をしている。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成２０年９月１６日
変 更 金 額　　１０１６万０６４０円→１２４６万０５６０円
（２２９万９９２０円増。２２．６％増）
契約期間については，平成２０年８月８日の合意により，平成２０年９月１６日まで延長

変更理由・概要

当初，社会実験を平成２０年８月１５日で終了する予定でいたところ，社会実験の期間を年内一杯まで延長することになったことから，次期契約ができるまでの間，変更契約を締結したとのことである。

なお，変更契約における増額の算出は，下記計算式によっている。

記

交通誘導員費用　　単価／日×追加日数
ガードマンボックス管理費用　　単価／月×追加月数

⑸－３　平成２０年度交通誘導委託契約⑵

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年９月９日
契約相手　　豊警備保障株式会社
契約金額　　７９４万３０４０円
契約期間　　平成２０年９月１２日から同年１２月３１日
契約対象　　県道豊田則定線との交差点に交通誘導員を配置するもの

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，予定価格７５６万４８００円のところ，７５６万４８００円，７８７万５２００円，７８８万円，８０５万６０００円，８１０万円，８３２万９１５６円の入札があり，予定価格と同一金額で入札した豊警備保障が契約をしている。

⑸－４　監査

ア　平成２０年度の２回にわたる入札において，同じ業者が予定価格と同額で落札している点については，入札手続の公正さに疑問をもたざるをえない。平成１９年２月の時点で，入札が不調に終わっており，契約締結に困難が生ずる可能性がないわけではないが，平成２０年８月１５日までの警備に関する単価と，同年１２月３１日までの警備に関する単価も異なっており，豊警備保障株式会社において，予定価格を知りうる状態であった可能性が高い。

イ　この点，担当課の方では，本件契約においては，人工賃（単価×時間数）と警備員用のプレハブ小屋使用料（レンタル料）であり，容易に予定価格を算出できるかのような回答もあったが，実際には，各契

約についての入札をする前提で，豊警備保障株式会社に，参考見積書を提出させて，その価格をもって設計金額として，特に歩切等をせず，その金額をもって予定価格としていたとのことである。

そして，担当課においては，このような価格で設計金額を算出し，それが予定価格となっていたとしても，それより低い金額で入札する業者がいれば，その業者と契約を締結するのであって，適正さに問題がないとの認識であった。

しかし，設計金額算出のための参考見積りを出した場合に，通常は，その見積書を参考にして，設計金額，予定価格が算出されるため，設計金額算出のための参考見積書を提出した業者においては，その金額より低い金額で入札するのが一般的である。ところが，本件においては，豊警備保障株式会社は，参考見積書の金額（＝予定価格）と同一金額で入札しているのは，予定価格をある程度，予想していたと思われる。

この点，前記のとおり，豊警備保障株式会社の参考見積書の金額をもって，予定価格としても，その金額より低額で入札をした業者がいれば，同社と契約する以上，入札の適正さに問題はないとの考えもそれなりの理由がないわけではないが，予定価格が特定の入札業者にわかるような　形でなされた入札手続に公正さが欠けるのは明らかであろう。

特に，本件の場合平成２０年４月の入札において，予定価格と同一金額で，豊警備保障株式会社が入札をしたことがわかっている以上，担当課としても，同年９月の入札手続においては，特に，予定価格の算出には注意を払うべきであったといえる。

【結果】

入札手続を行う場合には，入札業者に予定価格が分かることのないよう，注意を払う必要があり，入札業者に予定価格が分かるような状況でなされた入札手続は，適正さを欠くものと言わざるを得ない。

⑹　市道鞍ケ池スマートインター線　物件調査委託

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年５月１９日
契約相手　　愛徳コンサルタント株式会社
契約金額　　３８万８５００円（税込み）

契約期間　　平成２０年５月１９日から同年６月３０日
契約対象　　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣの本格運用路線建設に先立ち，隣接している庭園の物件調査を行うもの（平成１９年６月１３日付詳細設計委託で設定したルートに日本庭園があり，移転の可能性を探るもの）

イ　契約手続
随意契約
～施行令第１６７条の２第１項第１号（軽微な契約）
本件は，予定価格５０万円以下の委託業務であり，豊田市委託業務事務要綱第２条に基づき，小規模委託業務として，随意契約が締結されている。
なお，物件調査積算業務を行う３社に見積者を決定し，その見積りに基づいて，愛徳コンサルタントと間で随意契約を締結している。

⑺　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ利用促進業務委託契約

ア　契約内容
契 約 日　　平成２０年５月２９日
契約相手　　八千代エンジニアリング株式会社（名古屋支店）
契約金額　　９２４万円（税込）
契約期間　　平成２０年５月３０日から同年１２月２５日
契約対象　　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣの利用促進のために，ＰＲ手法として通勤モニター企画を立ち上げ，実施し，利用台数の調査をするものである。なお，合わせて，通勤時間帯の主要幹線道路における渋滞緩和状況も調査するもの。

イ　契約手続
指名競争入札（６社）
入札執行結果は，予定価格８９１万円のところ，８８０万円，９２０万円，９３０万円，９５０万円，１１４６万円，１３００万円の入札があり，８８０万円の金額で入札した八千代エンジニアリング株式会社（名古屋支店）が落札。落札率は，９８．７７％と極めて高い。

⑻　市道鞍ケ池スマートインター線測量調査設計委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年７月３日

契約相手　　中日本建設コンサルタント株式会社

契約金額　　２７３０万円

契約期間　　平成２０年７月４日から平成２１年３月２５日

契約対象　　外回り大型車対応本格運用及び県道の詳細設計，計画路線の測量，用地調査，工事倉庫等の物件調査（平成１９年６月１３日付道路詳細設計委託契約で概略設計に変更した部分の詳細設計）

イ　契約手続

電子入札手続。

入札執行結果は，予定価格２８４７万５０００円のところ，２６００万円，２６６０万円，２６８０万円，２７３０万円，２７５０万円，２７７０万円，２８５０万円，２８８０万円の合計８社の入札があり，２６００万円を入札した中日本建設コンサルタントが落札。

落札率は，約９１．３％である。

ウ　監査

本件は，平成１９年６月１３日に道路詳細設計委託契約において，硬岩調査が必要となって，同委託契約で予定していた詳細設計を概略設計にしたことから，その詳細設計に関する契約をしたものである。

そして，平成１９年６月１３日付契約においては，中日本建設コンサルタント株式会社との間で,特命随意契約を締結しているのに対し，同契約のうちの留保した部分の契約をすることになった，本件契約では，電子入札によっている。

概略設計ができているため，それに基づいて設計するのは，中日本建設コンサルタント株式会社しかできない業務ではないとの理由も考えられないわけではないが，そもそも，平成１９年６月１３日付契約を特命随意契約で行った理由がなかったともいえる。また，特命随意契約を前提とするなら，一旦，概略設計を作成する必要が生じたとしても，概略設計に基づいて詳細設計をする必要があるため，詳細設計をそのまま行って，翌年度に繰り越すこともできたのではないのであろうか。

また，平成１９年６月１３日付詳細設計委託契約が当初金額１４５

９万５０００円であったところ，本契約が２７３０万円とかなり高額となっている理由も見出しにくい。

実際，今まで，何ら関与していない業者が２６５０万円で入札しているのに対し，本件設計にかかわってきた中日本建設コンサルタント株式会社の入札金額が２６００万円である点についても，一般に考えれば，より大きな開きが生じてもよいようにも思われ，概略設計を受けての業務として考えれば，より低額での契約が相当であるようにも思われる。

【意見】

発注後に発覚した事由等で，当初契約した詳細設計について，一部概略設計をする必要が生じて，契約変更をする場合においても，当該，概略設計に基づいて，詳細設計をする必要は残るものである。

そうであれば，詳細設計が当初契約の内容に含まれている以上，工法等に根本的な違いがない限り，年度末までに完了できないとしても，契約変更をして概略設計を含めたうえで，繰越明許費等の形で，そのまま，翌年度に引き継がせるべきものと思われる。この点，打ち切った工事の再起工，現に契約履行中の工事又は物品の買い入れ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とき等には，施行令第１６７条の２第１項第６号の「競争入札に付することが不利と認められる場合」に該当するとされているため，本契約についても，同様に，随意契約をもって契約する方法も考えられたと思われる。今回は，道路詳細設計契約（１９年６月１３日）を締結した中日本建設コンサルタント株式会社が，本契約でも落札しているが，もし，ほかの業者が落札していれば，前契約で，中日本建設コンサルタントとの間で締結した詳細設計契約の拘束力をあまりに軽視するものと考えられる。

また，今回は，電子入札手続で，その適正さを担保していると思われるが，上記のとおり，前契約での拘束力が及ぶと考えると，今回の予定価格が，概略設計に何ら関与していない業者が詳細設計等をする前提となっているため，当初から同一業者が設計する前提で金額を確定するとすれば，より低額で契約を締結できると思われる点からも，一旦，変更契約で取りやめられた業務を改めて入札手続に付するのが必ずしも適切であったとはいえないと思われる。

⑼　鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年２月７日

契約相手　　株式会社司

契約金額　　２３４１万５０００円

契約期間　　平成１９年２月８日から同年３月３１日

契約対象　　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ社会実験のための整備工事の準備工事（伐開・除根，沈砂・調整池，工事用道路開設）

イ　契約手続

指名競争入札（８社）

入札執行結果は，予定価格２３００万円のところ，２２３０万円，２２４０万円，２２５０万円，２２６４万円，２２７５万円，２２８０万円（２社），２２９０万円の入札があり，２２３０万円で入札した株式会社司が落札。

落札率は，９６．９６％と極めて高い。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成１９年７月２４日

変 更 金 額　　２３４１万５０００円→２７５７万４０５０円

（４１５万９０５０円増，１７．８％増）

契約期間については，平成１９年３月２３日の合意により，平成１９年７月３１日までに変更

変更理由・概要

①　公安協議により，道路線形が変更となったため，伐開，除根，法面整形範囲の変更，砂防区域における行為面積変更による調整池の追加（変更協議①）

②　勘八グランドを残土にて盛り土するため，組合との協議によって，既設ガス抜き管をかさ上げする必要が生じる（変更協議②）

前提となる変更協議

変更協議①（平成１９年２月１６日）

変更金額（概算）　約３５０万円増（１４．９％増）

変更協議②（平成１９年４月２４日）

変更金額（概算）　約７０万円増（３．０％増）

（累計約４２０万円増，１７．９％増）

エ　監査

本件は，設計変更事務取扱要領第３条第１号イに定める「発注後に発生した『施工条件等に関連する』もの」に該当し，やむを得ず，変更する必要が生じたことを変更理由とする。

ただ，本件は，周辺整備工事であり，周辺整備測量設計委託契約の成果を受けて，工事に着手しているものであって，この段階に至って，公安協議により，道路線形の変更が必要となった理由は見出しえず，本来，上記測量設計委託契約時点で，公安協議をへて，設計がなされているべきものである。

そして，大幅な契約変更がなされることによって，入札によって価格競争をした意味が損なわれる危険性もあり，関係機関との協議を含め，十分な準備が必要といえる。

その点で，社会実験の早期実現を目指すばかりに，十分な協議がなされず，その結果，道路線形の変更をする必要が生じてしまったのであり，そのことが，多量の硬岩掘削の必要性を招く一因になった可能性もゼロではない。

【意見】

事業の早期実現を目指すばかりに，関係機関との十分な協議がなされていないと，結局，工事着手後，契約の内容を変更する必要がでてきてしまう。

そして，数量的変更でない限り，本来，入札価格を前提とした金額の算　出は困難であり（豊田市契約規則第４２条第２項では，設計額に，当初契約の請負率をかける形で変更金額を決定する形をとっているが，その金額算出が常に合理的であるとはいえない）変更契約がなされることによって，入札によって価格競争をした意味が損なわれる危険性もある。

よって，関係機関との協議を含め，計画を十分精査したうえで，設計，工事に着手すべきである。

⑽　鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事（社会実験）

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年４月２５日

契約相手　　株式会社島村工務店

契約金額　　８９１４万５０００円
契約期間　　平成１９年４月２６日から同年９月２８日
契約対象　　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣの外回り線の造成工事

イ　契約手続

指名競争入札（１０社）

入札執行結果は，予定価格９４３０万円のところ，８４９０万円，９２５０万円，９２８０万円（２社），９２９５万円，９３００万円（２社），９３３０万円，９３４０万円，９３４５万円の入札があり，８４９０万円で入札した株式会社島村工務店が落札。

落札率は，９０．０３％である。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成２０年２月２２日
変　更　額　　８９１４万５０００円→１億４９８３万２９００円
（６０６８万７９００円増。６８．１％増）
なお，平成１９年９月１２日の時点で，契約期間を，平成１９年９月２８日から平成２０年２月２９日まで延長

変更理由・概要

① 岩盤調査の結果，当初軟岩と想定していた部分から硬岩が発生したため，硬岩破砕は別途発注するとともに，二次破砕工を追加（軟岩掘削の一部を硬岩掘削へ）（変更協議①）

② 想定していた岩盤線より高い位置から硬質な岩盤が発生したため，岩盤線調査及び岩盤調査のためのボーリング調査追加（変更協議②）

③ 当初推定岩盤線と現地岩盤線が大きく異なっていたことから，岩盤掘削工（二次破砕工）の大幅追加。硬岩掘削にかなりの費用と時間を要するため，路肩の側溝の変更等（Ｕ字溝→Ｌ字溝等の変更）。高所での岩掘削に伴う落石の危険を防止するため，落石防護壁等を設置。（以上，変更協議③）

前提となる変更協議

① 変更協議①（平成１９年５月２２日）
変更金額（概算）　２９００万円増（３２．５％増）

② 変更協議②（平成１９年８月６日）
変更金額（概算）　１２０万円増（１．３％増）

（累計　３０２０万円増。３３．９％増）

③　変更協議③（平成１９年８月２１日）

変更金額（概算）　３０００万円増（３３．７％増）

（累計　６０２０万円増。６７．５％増）

エ　監査

いずれにしても，岩盤線の判断を誤った結果，大量の硬岩の掘削が必要となり，しかも，その硬岩破砕は，特殊技術をもっている業者に別発注せざるをえず，その破砕後に，硬岩の二次破砕を本契約で行って，整備工事を進めることになったものである。

そのため，当初５か月余りの工期を予定した工事が，結局，５か月工期が遅れ，約２倍の工期となってしまったものである。

しかも，本工事においても，６０６８万７９００円もの金額が増額されているが，実際には，本件契約内で処理されるべきであった岩掘削も，特殊技術での硬岩掘削をすることになり，その工事代金は，最終的には，２億９４３５万８０５０円も別途要したものである（後記「鞍ケ池スマートインター整備工事」）。そもそも，鞍ケ池スマートインター計画においては，従前の工事道路部分を利用して，それを補修して，社会実験ルートにし，別途，本格ルートを創設することを予定しているのであるが，社会実験ルートを開設するのに，予想外の費用と時間を要するのであれば，早期開設のための社会実験ルートをわざわざ開設する必要もなかったともいえる。

もともと，当地区については，硬岩の存在も予想できたのであり，十分な調査のうえ，計画をたて，工事をすべきものであったことは明らかである。

このように，本件追加契約の問題は，岩盤調査を十分せずに，安易に計画をたて，工事に着手したことにあるが，変更契約の内容においても，整備工事を受注したものであり，岩盤線・岩盤調査のためのボーリング調査を，本件工事の変更契約として，一体の契約として行うことが相当であったかにも疑問は残る。

【結果】

今回のスマートインター計画においては，早期に社会実験を施行でき，費用の削減を図れることから，従来の工事用道路を活用したうえでの社会実験ルートの開設を予定したが，結局は，岩盤調査が不十分なために，多大な費用と時間を要することになったものであって，十

分な調査をしないまま，工事を進めた点で，本件工事契約が相当なものであったとは到底いえず，岩盤調査が不十分なために，本工事追加分と硬岩掘削のための別契約分の合計３億５５００万円余りの金額全額を支出することになってしまったものである。そのため，この支出した金額すべてが損害であったとまではいわないとしても，一定の金額については，適正な支出であったとは到底いえない。

今後，岩盤が予想される地域での工事を行う場合には，岩盤線を軽率に判断することなく，調査をしたうえで，工事をすべきであり，十分な調査をしないまま安易になされた結果，当初予想しない支出がなされたような場合には，その支出が，違法な支出と捉えられる可能性があることを十分注意する必要がある。

⑾　鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事（社会実験）その２

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年６月１３日
契約相手　　東豊建設工業株式会社
契約金額　　６４０５万円
契約期間　　平成１９年６月１４日から同年１１月３０日
契約対象　　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣの内回り線の造成・仕上げ工事及び外回り線の仕上げ工事

イ　契約手続

指名競争入札（１０社）

入札執行結果は，予定価格６３９０万円のところ，６１００万円，６１３０万円，６１５０万円，６１８０万円，６１９０万円，６２００万円，６２５０万円，６２６０万円，６２７０万円，６３５０万円の入札があり，６１００万円で入札した東豊建設工業株式会社が落札。

落札率は，９５．４６％と高い。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成２０年３月２１日
変　更　額　　６４０５万円→１億３７５８万８８５０円
（７３５３万８８５０円増。１１４．８％増）
なお，契約期間については，平成１９年１０月９日

の時点で，平成１９年６月１４日から平成２０年２月２９日まで延長し，更に，平成２０年２月２７日には，平成２０年３月２１日まで，平成２０年３月１８日には，平成２０年３月２８日まで，順次延長をしている。

変更理由・概要

① 現場精査の結果，土工（掘削・残土運搬工）の設計数量変更
岩盤掘削状況から，法面保護を新規計上ＮＥＸＣＯとの協議により電気設備工を新規計上（以上，変更協議①）

② 公安委員会との現地立会・協議により，安全施設工を変更（立看板設置，カラー塗装等）（変更協議②）

③ 公安委員会との現地立会・協議により，県道（豊田則定線）改良工事を変更（変更協議③）

④ 公園課，鞍ケ池公園との協議により植栽工を新規計上（変更協議④）

前提となる変更協議

① 変更協議①（平成１９年８月１０日）
変更金額（概算） ５３００万円増（８２．７％増）

② 変更協議②（平成１９年１１月１５日）
変更金額（概算） ８００万円増（１２．５％増）
（累計 ６１００万円増。９５．２％増）

③ 変更協議③（平成１９年１１月３０日）
変更金額（概算） ７００万円増（１０．９％増）
（累計 ６８００万円増。１０６．２５％増）

④ 変更協議④（平成１９年１２月２０日）
変更金額（概算） ５００万円増（７．８％増）
（累計 ７３００万円増。１１４．０％増）

エ 監査

変更契約での増加率１１４．８％，増加額７３５３万８８５０円は，異常と言わざるをえない。

一番の理由は，硬岩掘削とその残土運搬費用であるが，公安委員会との現場立会・協議に基づく変更部分にしても（変更協議②③），約１５００万円増（２３．４％増）であり，十分な協議がなされていなかったとしか考えられない。

本来，本契約の対象は，仕上げ部分を含むため，最終確認に基づく，若干の追加等は予想できるものの，変更協議①以外の部分でも，前記

公安委員会との現場立会い・協議に基づくものを含め，合計２０００万円（３１．２％）の増加は，あまりに追加が多すぎるといえる。

つまり，社会実験の早期実現にだけ目を奪われ，調査・計画が不十分であったことの現れが，硬岩に対する予測不十分からくる硬岩掘削量の認識の誤り，公安委員会との協議による多くの追加工事の要請等を招いたものと言わざるをえない。

【意見】

前記「周辺工事（社会実験)」の結果でも記載したとおり，いずれにしても，ある事業を計画するときには，十分な調査・計画をもって，進めないことには，契約内容の変更を何度も行ったり，当初予定していなかった契約を別途締結しなくてはならなくなるものであり，結果的に，事業に対する採算を見誤り，事業としての正当性にも，疑問をいだかざるをえなくなる結果となる。

⑿　鞍ケ池スマートインター整備工事

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年６月２８日
契約相手　　株式会社カコー
契約金額　　１億４７００万円
契約期間　　平成１９年６月２９日から同年１１月３０日
契約対象　　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ開設に向けて，工事中に発覚した硬岩を掘削するもの

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２害１項第６号施工令（競争入札に付するのが不利と認められるとき）

硬岩掘削にも，様々な工法があるが，現場条件，施工期間の条件に対応できる工法として，ビガー工法が最適と判断し，同工法による割岩機を有して，本工事に対応できる業者であるため，随意契約を締結した（なお，他にも同工法による掘削をできる重機を有する業者もあるが，重機の数に限界があって，早期対応困難である)。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成１９年１１月２７日（仮契約）
→同年１２月２５日（議会の議決）

変　更　額　　１億４７００万円→２億９４３５万８０５０円
（１億４７３５万８０５０円増。１００．２％増）
なお，平成１９年８月３０日の時点で，契約期間を，平成１９年６月２９日から平成２０年２月２９日まで延長

変更理由・概要

工事発注前に行ったボーリング調査等をもとに岩盤線を推定した工事発注を行ったが，当初予定した岩掘削量を大幅に超える量の掘削が必要となったため

前提となる変更協議

平成１９年９月３日付変更協議

変更金額（概算）　１億５０００万円（１０２．０％増）

エ　監査

当初，予定した事業予算では全く考えていなかった硬岩掘削費用として，この契約においてだけで，合計２億９４３５万円もの費用を要してしまったものである。

豊田市においては，工事費用を抑え，また，早期に社会実験ができるように，従来の工事用道路を活用して，社会実験ルートとしたうえ，本格運用ルートは別途整備することを予定していたものであり，社会実験コースにおいて，これほどまでに多くの費用が余分にかかっていたのでは，

①　社会実験コースとして妥当であったか否か

②　スマートインター計画が妥当であったか否か

等の疑問さえでてきてしまうものである。

【意見】

一度，計画した事業に，費用をつぎ込んだ後に，その事業を打ち切ることは困難であり，事業維持のために多大な費用が執行されてしまう危険性があるため，事業に向けての調査・計画は，十分に行う必要がある。

そして，そのことが，契約内容の変更を最小限にとどめ，不当な契約変更を行わせないことにつながるものである。

⑬　市道鞍ケ池スマートインター線　道路施設等設置工事

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年２月２１日

契約金額　　１２８万１０００円

契約相手　　株式会社島村工務店

契約期間　　平成２０年２月２１日から同年３月１０日

契約対象　　２月１６日に社会実験を開始するにあたり，国土交通省，ＮＥＸＣＯ中日本との現地での調整のなかで，一部工事の遅れが原因で，別発注したもの

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２第１項第６号（競争入札に付することが不利と認められるとき）

島村工務店と契約した理由は，同社が鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備工事（社会実験）を施工しており，現場の特殊な状況にも精通し，効率的かつ安全に工事を遂行できるからである。

ウ　契約変更

変更契約日　平成２０年３月６日

変　更　額　１２８万１０００円→１６３万０６５０円

（３４万９６５０円増。２７．３％増）

変更理由・概要

現場精査により，ネットフェンスの長さを短縮する（７２ｍ→６５ｍ）とともに，公安委員会，国土交通省，ＮＥＸＣＯなどとの協議により，道路施設の新設・補修（ガードパイプ部材設置，ネットフェンス補修，散水栓設置）

前提となる変更協議

平成１９年８月１０日付変更協議

変更金額（概算）　３５万円増（２７．３％増）

エ　監査

随意契約を締結した島村工務店は，もともと，鞍ケ池ハイウェイオ

アシス周辺整備工事（社会実験）を施工した業者であり，そのなかで，工期が遅れたために，フェンス設置を見合せ，別発注することが予定されていたものであり，フェンス設置とともに，門扉の設置を対象とする本件契約について，島村工務店と随意契約を締結したことには問題がないといえる。

そして，変更契約については，ネットフェンス設置の長さを短縮した点については，当初契約の対象工事の長さを短縮するもので，この契約変更には問題はない。

また，公安委員会等の協議によって，道路施設の追加がなされたものについても，現場にてネットフェンス設置等をしている島村工務店と別の業者が別途施工するのは，むしろ，混乱を生じさせるおそれもあって，望ましくなく，また，工事金額としても，ネットフェンスの短縮に伴う減少額を差し引かなくても，追加分のみでも５０万円程度であり，それほど大きな工事でなく，軽微工事にとどまるような工事であるため，変更工事によって対応したとしても，問題はない。

⑭　市道鞍ケ池スマートインター線　道路修繕工事

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年６月２３日
契約相手　　豊緑化技研株式会社
契約金額　　１０８万６７５０円
契約期間　　平成２０年６月２３日から同年８月８日
契約対象　　６月２１日の大雨により，市道鞍ケ池スマートインター線の法面が崩落したための緊急修繕工事

イ　契約手続

随意契約
～施行令第１６７条の２第１項第５号（緊急の必要性）

工事発注時点では，車両通行の支障はないが，今後の雨で，災害発生の可能性あり。なお，施工業者は，平成１９年度鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ整備工事の法面工を施工した業者（下請業者）である。

ウ　監査

社会実験ルートについては，「鞍ケ池ハイウェイオアシス周辺整備

工事（社会実験）その２」（施工期間は平成２０年３月２８日まで）で，完了したものである。

ところで，本件のような場合，緊急工事の必要は勿論あり，法面工を施工している豊緑化技研株式会社（上記「周辺整備工事（社会実験）その２」の受注業者である東豊建設工業株式会社の下請業者）に発注した点も問題はないのかもしれない。

しかし，施工後，数か月しか経過しておらず，平成１９年６月２１日雨が局地的な集中豪雨があったとしても，予測できないようなものではなく，当該工事箇所が崩落すれば，高速で走行する車両に危険が及ぶことを考えれば，このような雨に対応できるような工事がなされるべきであって，寧ろ，当初の法面施工の設計上かあるいは施工上の問題があったのではないかを検討すべきであったと思われる。

そのため，その責任の所在を十分検討することなく，安易に，新たな補修工事であるとして，１０８万６７５０円もの支出をしたのには疑問がある。

【結果】

施工後に，大雨等を原因に生じた瑕疵については，設計上，施工上の責任がないかを十分検討すべきであって，その点の検討が十分なされないまま，緊急補修工事の費用を全面的に負担する場合には，その支出が適正なものでないと判断される余地がある。

⑮　市道鞍ケ池スマートインター線　法面補修工事

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年７月１日
契約相手　　東豊建設工業株式会社
契約金額　　１８万９０００円
契約期間　　平成２０年７月１日から同年７月１８日
契約対象　　６月２１日の大雨により，市道鞍ケ池スマートインター線の法面上部からレキ片，土砂が法面上部より落下したために必要となった法面補修工事

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２第１項第１号（軽微な工事）

なお，施工業者は，平成１９年度鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣ整備工事の法面工を施工した業者である。

ウ　監査

前記「⑭　市道鞍ケ池スマートインター線　道路修繕工事」と同様，施工後，数か月しか経過しておらず，平成１９年６月２１日に雨が局地的集中豪雨であったとしても，予測できないものでない以上，当初の法面施工にあたっての上部部分の設計上あるいは施工上の問題がなかったかを十分検討すべきである。

そのため，あくまで，設計者ないし施工業者に責任が認められる場合もある以上，その責任の所在の有無を明らかにすべきであって，その検討をせずに，安易に，新たな補修工事であるとして，１８万９０００円の支出をしたのには疑問がある。

【結果】

施工後に，大雨等を原因に生じた瑕疵については，設計上，施工上の責任がないかを十分検討すべきであって，その点の検討が十分なされないまま，緊急補修工事の費用を全面的に負担する場合には，その支出が適正なものでないと判断される余地がある。

⑯　市道鞍ケ池スマートインター線　安全施設等設置工事

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年７月９日
契約相手　　日本ハイウェイサービス株式会社
契約金額　　５３２万３５００円
契約期間　　平成２０年７月１０日から平成２１年１月３０日
契約対象　　鞍ヶ池ＰＡスマートＩＣの運用に伴い，各関係機関等との協議により，案内看板など安全施設の新設・補修を施工

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，予定価格６８３万４０００円（最低制限価格４５

６万５０００円）のところ，５０７万円，５９８万円，６００万円，６４８万円，６６０万円，６６５万円の入札があり，５０７万円で入札したハイウェイサービス株式会社が落札。

落札率は，７４，１９％である。

ウ　監査

あらかじめ，関係機関との協議によって解消できたものがあるのではないかとの疑問もあるが，実際に運用してから問題として考えられたものであれば，新たに本契約を締結することに問題はないと思われる。

第２　香嵐渓待月橋架替工事
～建設部　土木課　～

１　契約の内容

香嵐渓は，愛知高原国定公園の一角に位置し，東海地区を代表する紅葉の名所である。そして，待月橋は，香嵐渓を流れる巴川にかかる橋で，香嵐渓のシンボルともいえ，昭和２８年に命名されてから，その後，３回の架け替えがなされているが，昭和４９年に架け替えられてから，かなりの年数がたっているうえ，幅員が狭く，手摺りが低いため，混雑時における観光客の通行が危険な状態であった。

そこで，利用者の安全を図るため，幅員を２倍程度拡張した待月橋を架けることを目的とした契約である。

２　個々の契約内容

香嵐渓待月橋架替工事に関する契約としては，次のものがある。

なお，下記契約のほか，関連するものとして，物件移転補償費として，中部電力に対し１５５万９２３２円，ＮＴＴに対し３５万７６００円の支出がある。

⑴　香嵐渓待月橋測量調査設計委託契約

待月橋を拡幅する手法について，架け替え案・既設橋拡張案を含む橋梁予備設計を行い，最適な拡幅形式とその基本的な橋梁内容を決定することを目的とするとともに，地質調査を行うものである。

⑵　香嵐渓待月橋詳細設計業務委託契約

平成１７年度に実施した香嵐渓待月橋測量調査委託による橋梁予備設計成果や河川条件等の諸条件に基づき，工事施工に必要な橋梁詳細設計及び地質調査を行うものである。

⑶　香嵐渓待月橋地元材調達加工業務

待月橋の親柱や床版に使用する，地元の檜の調達，加工を目的とするものである。

⑷　香嵐渓待月橋架替工事その１

詳細設計に基づいて，新しい待月橋を施工することを目的とするものであるが，「その１」においては，旧橋の撤去と，橋梁下部工を主な内容とする。

⑸　香嵐渓待月橋架替工事その２

詳細設計に基づいて，新しい待月橋を施工することを目的とするもの

であるが，「その２」においては，橋梁上部工と取付道の整備を主な内容とするものである。

⑹　香嵐渓待月橋架替工事その３

待月橋に隣接する市道沿いで用水路が漏水しており，その下にある岩盤や護岸に影響を及ぼし，観光客の通行が非常に危険な状態となる可能性もあり，その解消のために，用水路付替工事をするための契約である。

３　契約手続，契約変更手続についての検討

⑴　香嵐渓待月橋測量設計委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１７年７月２１日
契約相手　　中央コンサルタンツ株式会社
契約金額　　７１４万円（内消費税３４万円）
契約期間　　平成１７年７月２２日から平成１８年２月２８日

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，６９２万１０００円（税抜）の予定価格のところ，６８０万円，７００万円（２社），７１０万円，７２０万円，７３０万円の入札があり，６８０万円を入札した中央コンサルタンツ株式会社が落札。

なお，落札率は，９８．２５％と極めて高い。

ウ　契約変更

契約変更日　　平成１８年３月１４日
変　更　額　　７１４万円→７９７万４７５０円
（８３万４７５０円増。１１．６９％増）
なお，平成１８年２月２日の時点で，契約期間を，平成１８年２月２８日から同年３月２０日まで延長。

変更理由・概要

橋梁形式が２径間にほぼ決定したが，来年度の詳細設計の前提として橋梁部分のボーリング調査が必要となったためである。なお，４月以降になると，出水期となって，調査困難となってしまい，平成１７年度内に実施する必要があるとするものである。

前提となる変更協議
平成１８年２月１５日
変更金額（概算）　８５万円（１１．９％増）

エ　監査

最適な橋梁形式を調査し，決定することを目的とする「測量調査設計委託業務」と，同委託業務の成果等をもとに，橋梁架け替えの詳細設計を目的とする「詳細設計委託業務」とに分けて，契約することを予定しているのであれば，今回，変更契約の内容となっているものは，詳細設計の内容に含まれるものである。もし，４月以降になると，出水期となって，ボーリング調査が困難となるのであれば，それは，平成１７年７月当時でも，十分予測できたものである。そのため，本件について，設計変更事務取扱要領第３条第１号のイ・ウ（発注後に発生した外的条件－他事業及び施工条件に関連する場合，地元調整等の処理による場合），第４条第１号に該当するとして，変更契約を認めているが，変更理由は認められない。

もし，４月以降のボーリング調査が困難であるのであれば，当初から，橋梁予備設計によって，最適な橋梁形式を決定した段階で，それを前提とするボーリング調査をすることも，契約内容に含めておくべきであろう。あるいは，そこまでの予測ができなかったとしても，引き続いて，中央コンサルタンツに調査依頼するのが望ましいのであれば，別途随意契約を締結すべきであったと思われる。

【結果】

本来，年度をまたいで，複数の契約を予定している場合において，年度内に，次年度の契約を行うべき業務の一部を行う必要が生じたとしても，本来，当初契約で予定している内容と異なるものである以上，契約変更手続で行うべきでない。

⑵　香嵐渓待月橋詳細設計委託

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年４月３日
契約相手　　中央コンサルタンツ株式会社
契約金額　　２６２５万円（内消費税１２５万円）
契約期間　　平成１８年４月３日から平成１８年９月２９日

イ　契約手続

指名競争入札（８社)。

入札執行結果は，２５２７万円（税抜）の予定価格のところ，２５００万円，２５５０万円，２５６０万円，２６００万円，２６２０万円，２６５０万円，２６６０万円，３０５０万円の入札があり，２５００万円で入札した中央コンサルタンツ株式会社が落札。

なお，落札率は，９８．９３％と極めて高い。

ウ　変更契約

変更契約日　　平成１８年１０月２６日

変　更　額　　２６２５万円→２８４１万０９００円

（２１６万０９００円増。８．２３％増）

なお，平成１８年９月１２日の時点で，契約期間を，平成１８年９月２９日から同年１０月３１日まで延長

変更理由・概要

下記①～③の減額をしたうえで，④⑤の追加をしている。（８．４％増額）

記

①　ボーリング調査箇所を４箇所から３箇所に変更

②　河川協議の結果，護岸工事を必要最小限とした

（８５ｍから６５ｍに）

③　現場再協議の結果，仮設土留工事を，左岸のみとした（２基を１基へ）

④　外部のアドバイスから景観検討

⑤　河川協議の結果，河川占用に伴う用地調査

前提となる変更協議

平成１８年７月２８日

変更金額（概算）　約２２０万円増（８．４％増）

エ　監査

㈠　２０％基準等

本件は，設計変更事務取扱要領第３条第１号イ・ウ（発注後に発生した外的条件－他事業及び施工条件に関連する場合，地元調整等の処理による場合)，第２号ウ（土質の確認に基づく場合）及び第４条第１号に該当するとして，変更契約をしている。

この点，増額で問題となっているのは，現場再協議，河川協議等であり，上記要領第３条第１号ウを主な理由とすると思われるが，現場協議，河川協議が，発注時に確認困難であったかといえるかは疑問がないわけではない。

また，本件変更契約における増加率が８．４％であることから，第４条第１号（増加額が当初金額の２０％以内の場合）に該当するとしている。しかし，本件の場合，増額分とともに，減額分があるため，減額分を差し引いて８．４％増となっているにすぎない。実際には，増額と減額が一体として捉えられる場合（たとえば，ある材料を止めて，他の材料での施工としたような場合）であれば，増額分と減額分をあわせた増加率を考えればよいが，増額と減額が，このような一体の関係にない場合には，減額分を考慮しない，増加分のみで，２０％以内か否かを判断すべきものと考える。このように解しないと，大幅な増額と大幅な減額があり，契約変更の内容が極めて大きい場合においてさえ，差し引いて考えることにより，増加率が２０％以内となったり，あるいは減額になったりしてしまうことになり，第４条の基準が無意味になってしまうからである。

【意見】

本件では，上記④⑤の追加と，①～③の削除は，関連性がないものである。

そのため，設計変更による契約変更が許容されるか否かについての基準（増加額が２０％か否か）を考えるには，追加分のみで考える必要があり，追加分と全く関係ない削減分を差し引いた金額を基準とすべきでない。

⑷　変更契約額

本件については，土木課の積算額が実勢価格と比べて高いとの判断で，土木課の積算額より，５％安く予定価格を設定していた。

そのため，当初契約については，土木課の積算（設計額）が２６６０万円であるところ，予定価格は，その５％減の２５２７万円であった（なお，契約額は上記のとおり２５００万円）。そして，変更契約後の金額についての土木課の積算（設計額）が２８７９万円であったため，変更金額については，２８７９万円に，当初契約の設計額に対する請負率（２５００／２６６０）を乗じた金額を前提にして算出している。

これは，豊田市契約則第４２条第２項にしたがって，変更契約金額を算定しているものといえる。

【意見】

当初契約の請負率で，変更契約の増減額を算出するのも合理性がないわけではない。しかし，当初契約の一部を取りやめるような場合や，数量的変更にとどまるような場合であれば，その変更金額算出に合理性が認められるものの，もし，当初契約で予定していないような工事を変更契約で行うことがあるとすれば，このような形で変更金額を決定するのには疑問がないわけではない。つまり，この規定は，ある工事について契約が成立した場合には，その工事に新たな工事が追加されても，豊田市の積算する金額と，受注者が積算（入札）する金額の割合は一致することを前提としているが，工事内容によっては，必ずしも，その割合は一致するものではない。

そもそも，契約は一旦成立した以上，その契約内容が変更されるのは本来例外であるはずであり，第４２条においても，「技術，予算，その他の止むを得ない理由があるとき・・」にのみ契約変更が認められると規定されているのであって，当初契約と関連する工事について，例外的に許容されるにすぎない。そして，このように極めて限定した範囲でのみ契約変更が認められるため，変更後の金額を当初契約の請負率で決定する旨規定していると理解すべきである。

ただ，いずれにしても，常に，当初契約の請負率で変更契約の金額を決定するのが妥当するわけではなく，契約変更ができるのは，「契約当時に予見できない事由が発生し，やむを得えない場合」に限ることを明記するとともに，金額変更をする場合にも，請負率はあくまで，変更金額算出の目安にとどまるのであり，場合によっては，当初契約の請負率より高い率での変更契約がなされる場合もあってよいと考えられるのであり，ただ，その場合には，参考見積をとることなどを要求するのが望ましいと思われる。

⑶　香嵐渓待月橋地元材調達加工業務

ア　契約内容

契約日　　平成１８年１０月１０日

契約相手　豊田森林組合

契約金額　８７１万５０００円（内消費税４１万５０００円）
契約期間　平成１８年１０月１０日から平成１９年３月３１日

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２第１項第２号

豊田森林組合から参考見積りをとったうえで，豊田市が予定価格を定めて，正式な見積依頼を豊田市から森林組合に行い，豊田森林組合が，再度，仕様書等を確認，積算し，入札した金額によって，契約を締結したものである。

ウ　監査

㈠　事業費の積算について，豊田森林組合から参考見積りをとって，当初設計額を決め，そのうえで，同じく，豊田森林組合に正式見積りを出して，再度，仕様書等を確認・積算して，入札したとのことである。

本件については，当初から豊田森林組合から地元材を調達することを予定していたところであり，「・・・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」（施行令第１６７条の２第１項第２号）に該当するものであり，随意契約の方式によること自体，特に問題はないと考えられる。

㈡　このような場合，事業費を積算するには，当該業者に対し，参考見積りをとって，そのなかで，正式依頼をかけて，再度，仕様書等を確認・積算して，入札するとのことである。

つまり，同一業者から，参考見積りをとり，豊田市として，予定価格を算出したうえで，再度，入札させて契約を締結するとのことである。

ただ，このような形で，同じ業者から，参考見積りをとったうえで，正式入札をさせる意味があるのかには疑問がある。

随意契約については，

①　「契約担当者は，随意契約によろうとするときは，なるべく２人以上の者から見積書又はこれに類する書類を徴さなければならない。・・・」（豊田市契約規則第２７条）

②　「契約担当者は，随意契約によろうとするきは，あらかじめ

第１５条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。・・・」（豊田市契約規則第２８条）

と定められている。

そして，本件については，森林組合からの参考見積りは，予定価格算出のためであり，その後になされる正式見積りは，随意契約の申し込みとされる見積書の提出と考えられる。

しかし，当初設計額を算出するにあたって，森林組合からの参考見積りをとる意味がどの程度あるかわからず，森林組合からの参考見積りでなく，他の業者からの見積り，あるいは，森林組合の取引実績等を取り寄せて，予定価格を算出すべきである。

もし，当初出される参考見積書によって，予定価格を算出しているのであれば，二度見積書を提出させる意味はないといわざるを得ない。

【意見】

特命随意契約の場合に，予定価格を算出するにあたって，当該業者からの参考見積りのみによって算出するのは望ましくなく，他の業者からの見積りあるいは，当該業者の他での取引実績などを取り寄せるべきである。

⑷　香嵐渓待月橋架替工事その１

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年１１月７日

契約相手　矢作建設工業株式会社（豊田総合事務所）

契約金額　１億３５９７万５０００円

（内消費税６４７万５０００円）

契約期間　平成１８年１１月８日から平成１９年１０月３１日

イ　契約手続

制限付一般競争入札

入札執行結果は，１億３７００万円（税抜）の予定価格のところ，１億２９５０万円，１億３１００万円，１億３１５０万円，１億３３００万円の合計４社から入札があり，１億２９５０万円を入札した矢作建設工業株式会社が落札。

なお，落札率は，９４．５％と高い。

ウ　変更契約

㈠　変更契約①

a　変更契約日　　平成１９年３月２７日

変　更　額　　１億３５９７万５０００円

→１億４９１１万１５５０円

（１３１３万６５５０円増，９．６６％増）

変更理由・概要

①　関係管理者，地元との協議の結果，当初計画である左岸側からの工事車両進入が，地元商店街の家屋や営業および観光客の通行に対する影響が非常に大きくなるため，左岸園路の大型重機搬出入を避け，工事用搬路は右岸側で行うことに伴うもの

→仮橋工の取りやめ

工事用搬入ルートの変更に伴い，右岸側でもみじの伐採を防ぐ

→杉の木の撤去，店舗１店解体撤去

右岸側から河川におりる工事用道路を設置するため

→仮橋桟橋

濁水防止のため盛り土を全部大型土嚢及び敷鉄板にする河川管理者との協議の結果，過去最大流量を流せるだけの流下能力をもたせるための仮設構台

（以上まで，変更協議①）

②　現場再精査

→前回の変更協議以上の土嚢が必要

現場再精査，再検討

→硬岩Ⅱの存在が発覚し，従来の重機での掘削では不可能

（以上まで，変更協議②）

前提となる変更協議

変更協議①（平成１８年１２月１９日）

変更金額（概算）　５００万円増（３．７％増）

変更協議②（平成１９年２月２２日）

変更金額（概算）

約５００万円（前回分）＋約８００万円

→約１３００万円増（約９．６％増）

b　監査

関係管理者及び地元との協議の結果，当初計画である左岸側から工事車両を進入させた場合の，地元商店街の家屋・営業，観光客の通行に対する影響を考え，工事用重機搬入出入を避けて，工事用搬路を右岸側に変更することに伴う工事であり，設計変更事務取扱要領第３条第１号イ・ウ及び第４条第１号によるものである。

しかし，上記理由のうち，規則第３条第１号イ（他事業及び施工条件等に関連する場合）に該当するとはいえず，実質的理由は，第３条ウの「地元調整等の処理による場合」を理由とするものと思われる。

ただ，本件契約変更は，実際，地元住民等との協議による変更ではあるが，あくまで，要領第３条第１号ウは，発注後に発生した外的条件として，記されたものである。

そして，本件工事は，平成１７年度から調査をして計画してきたものであって，地元住民との協議も，当初から重ねられてきたはずであり，この段階になって，搬入通路を変更しないといけないことの理由が見出せない。

その結果，安易な契約変更とともに，安易な増額が認められたといえる。

【結果】

設計変更事務取扱要領第３条第１号ウに定める「地元調整等の処理」によって契約変更を行うことができるのは，あくまで，発注後に「地元調整等の処理」によって契約変更が必要となった場合であって，地元調整をあらかじめ行えたのに，それを十分行わなかった結果，工事発注後の地元との協議で必要となった場合まで，契約変更を認めるべきでない。

⑷　変更契約②

a　変更契約日　　平成１９年５月７日（仮契約）
→同年５月１６日（議会の議決）

変　更　額　　１億４９１１万１５５０円
→１億７７６１万８０００円
（２８５０万６４５０円増，１９．１２％増）

変更理由・概要

① 仮設道路大型土嚢撤去 １５００袋→２９００袋
大型土嚢の撤去分残土仮置き，残土処分
（近隣場所で一度残土を渇かし，その後，半分を再利用し，残り半分を残土処分）（以上まで，変更協議①）

② 硬岩Ⅰと推定していたが，硬岩Ⅱであることが判明＋周辺環境への配慮，工期短縮→静的破砕工
硬岩掘削範囲が１９０㎥→３００㎥（以上まで，変更協議②）

前提となる変更協議
変更協議①（平成１９年４月６日）
変更金額（概算） 約１２００万円増（８．０％増）
変更協議②（平成１９年４月１７日）
変更金額（概算）
約１２００万円（前回）＋約１６００万円
→ 約２８００万円（１８．８％増）

b 監査

契約金額が１億５０００万円以上の契約については，契約締結に議会の議決が必要であり（施行令第１２１条の２第１項，別表第３），そのため，５月７日に仮契約を締結し，１６日に議会の議決がなされている。また，設計変更事務取扱要領第６条においては，「契約変更に伴う契約変更の手続は，その必要が生じた場合に遅滞なく行うものとする。ただし，契約条件等を著しく変更することとならないものは，工期の末（債務負担行為に基づく工事にあっては各会計年度末）までに行うことができるものとする。」とされている。

ところで，本契約変更は，平成１９年５月７日に仮契約を締結しているが，そもそも，同年４月６日に変更協議をしており，その時点で，変更後の契約金額が１億５０００万円を超えることになるため，本来であれば，４月１７日付の変更協議をまたずして，変更契約を締結すべきであったといえる。

しかも，翻って考えるに，４月６日付の変更協議事由は，すでに，現場再調査の結果，平成１９年２月２２日に土嚢が必要となった時点で（前記変更契約②の変更協議②），すでに，判明していた事由であるようにも思われる。

【意見】

工事変更によって，当該工事請負契約の金額が１億５０００万円を超えることが判明した場合には，速やかに契約変更仮契約を締結し，議会の議決をとるようにすべきである。

㈣　変更契約③

a　変更契約日　　平成１９年８月１０日

変　更　額　　１億７７６１万８０００円

→１億７８５３万３６００円

（９１万５６００円増，９．６６％増）

変更理由・概要

①　完成予想図看板設置

掘削した大割の岩が現場での再利用不可能

→プラント処理が必要

出水期に入ったので，仮設道路（敷鉄板）の早期撤去

→一時仮置場が必要

護岸形状変更による工種変更　（以上まで，変更協議①）

②　現場施工条件により大型機械施工が不可能

→河川内大割から河川内小割へ

関係管理者との協議の結果，仮置きした残土が降雨や強風等の影響を受け災害とならないようにする

→仮置土砂防災工設置　（以上まで，変更協議②）

③　仮置きした残土が公共工事ですべて再利用

電気工の必要　（以上まで，変更協議③）

前提となる変更協議

変更協議①（平成１９年５月１７日）

変更金額（概算）　約１７０万円増（１．０％増）

変更協議②（平成１９年６月８日）

変更金額（概算）

約１７０万円（前回）＋約１９０万円

→約３６０万円増（約２．０％増）

変更協議③（平成１９年６月２８日）

変更金額（概算）

約３６０万円（前回まで合計）－約２７０万円

→約９０万円増（０．５％増）

エ　契約変更全体の監査

㈠　本件「香嵐渓待月橋架替工事その１」については，当初，１億３５９７万５０００円の契約であったところ，

ａ）変更契約①（平成１９年３月２７日）により，１億４９１１万１５５０円に増額

ｂ）変更契約②（平成１９年５月７日仮契約→同月１８日議会議決）により，１億７７６１万８０００円に増額

ｃ）変更契約③（平成１９年８月１０日）により，１億７８５３万３６００円に増額

されており，各変更契約における，増加率は，各々，概ね，９．６６％，１９．１２％，２．０％となっているが，当初契約額である１億３５９７万５０００円と最終の契約額１億７８５３万３６００円を比較すると，約３１・３０％の増加率となっている。

㈡　この点，設計変更事務取扱要領第４条によると，増加額が当初契約　金額の２０％を超えるか否かで，扱いを区別しており，

ａ）「設計変更による増加額が当初契約金額の２０％以内の場合には，原則として契約変更が認められ，別件発注するのが妥当な場合は例外的に認められないとする」（第４条第１号参照）のに対し，

ｂ）「設計変更による増加額が２０％を超えるものについては，現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難な場合に限る」（第４条第２号参照）

とされている。

しかるに，少なくとも，変更契約②の時点で１億７７６１万８０００円に増額されており，合計では，３０．６３％増額しており，当初の契約額と比較すれば，２０％を大きく超える増額となっているが，変更契約②においては，あくまで，変更契約①で増額された金額からの増額分１９．１２％を基準としているため，前記事務取扱要領第４条の第１号を根拠としている。

つまり，本契約では，最終的に２０％を超える変更がなされたとしても，変更契約を３回行うことにより，前記要領の２０％基準によれば，変更が原則として認められる２０％以内の判断基準によることになってしまう。しかも，３回の変更契約についても，各２回ずつの設計変更協議を行っており，その変更協議にしても，いくつかの変更項目を含むものである。

しかし，このような解釈は，前記事務取扱要領第４条第１号と第２号が「設計変更による増加額が当初契約金額の２０％以内」か否かを基準としていることに反しているといえる。しかも，変更契約を何度も行うことにより，同条の２０％の基準を潜脱する虞れもないとはいえない。

したがって，このような形で，変更契約を何回介したとしても，当初の契約金額の２０％を超える増額がある場合は，「現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難な場合」に限るべきである。

㈦　ただ，一方，工事を行っていくなかで，いくつかの変更項目が発生する場合に，どのように対処するかが問題となるが，次のように考えるべきである。

①　事前調査の徹底

～事前調査不十分を理由とする変更契約の不許可～

前記のとおり，本件では大きく分けて，地元調整から，工事用搬路を，左岸側から右岸側に変更したことに関連するもの，当初予定したより，岩が硬かったことに伴う掘削方法の変更に関連するものに分けられる。

硬岩についても，事前調査が可能であったと思われるが，そもそも，地元調整からくる，工事用搬路の変更は，工事契約締結前に解決できたものであり，要領第３条第１号の「発注時に発生した外的条件によるもの」と捉えることはできず，設計変更を認めるべきものではなかったといえる。

このように，まずは，大きな設計変更を要しないように，工事契約締結前に，地元調整をはじめ，十分な調査を行うことが必要となる。

事前調査が不十分なために，工事内容を変更しないといけない場合には，本来，工事変更を認めるべきでない。

②　契約変更と代替手段

一旦，契約した以上，契約変更が認められるのは例外的な場合に限るとの考えを前提とする限り，現在の要領第４条第１号において，第３条の事由が認められる場合にのみ，契約変更が認められるとはいえ，条文上は，当初契約変更金額の２０％以内であれば，契約変更が原則であり，ただ，例外的に「別発注するのが妥当な場合」には契約変更を認めない規定になっている。

しかし，そもそも，契約変更は例外である以上，たとえば

第４条
　前条により，元設計を変更する必要が生じた場合においても，当初契約の変更手続を行えるのは次の場合に限る。
⑴　設計変更による増加額が当初金額の２０％以内の場合には，別契約で発注するのが相当でないとき。
⑵　設計変更による増加額が当初金額の２０％を超える場合には，現在施工中の工事と分離して施工することが著しく困難なとき。
⑶　設計変更により減額するとき。

のような形にでも改正し，第１号の場合も，あくまで，原則は，契約変更を認めない規定にすべきものと考える。

⑵　そして，上記要領は，第６条で「契約変更に伴う契約変更の手続は，その必要が生じた場合に遅滞なく行う」ことを原則としているため，本来的には，変更の必要性が生じた場合に，第４条による変更の適否を判断すべきである。

しかも，１つの要因による変更を，いくつかに分けて，部分的に変更することによって，２０％基準の潜脱を防ぐためにも，１つの要因による変更については，具体的な金額は決定していないにしても，変更すべき内容すべてについて概算を算出して変更協議を行うべきで，そのなかで，要領第３条，第４条の要件を判断すべきものと考える。

【意見】

１）契約締結前には，十分な事前調査を行うべきであり，事前調査が不十分なために，設計変更が必要となった場合には，原則として契約変更を認めるべきでない。

２）設計変更事務取扱要領第４条に定める２０％の基準は，要領の文言通り，当初契約に比して２０％の増額があるかで判断すべきである。変更契約によって，すでに，契約金額が増額していたとしても，その増額された金額を基準にして判断すべきでない。

３）設計変更事務取扱要領は，第３条において，変更を認める事由の有無を判断し，第４条において，契約変更に代わる代替手段の有無を判断しているものであり，第３条に該当する場合にでも，

他に代替手段がある場合には，契約変更は認めるべきでない。

そのため，増額率が２０％以内の場合においても，原則は変更契約を認めるべきでなく，ただ，別契約で発注するのが相当でない場合に例外的に変更を認めると考えるべきであって，第４条第１号の条文もそれに合致するように改正すべきものと考える。

⑸　香嵐渓待月橋架替工事その２

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年１２月２２日

契約相手　　宮地建設工業株式会社（名古屋営業所）

契約金額　　１億１４２４万円（内消費税５４４万円）

契約期間　　平成１８年１２月２３日から平成１９年１０月３１日

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２第１項第８号（入札者なし）

制限付一般競争入札に付されたが，入札者５社が辞退して，入札者がいないことになったため，予定価格１億１５００万円のところ，宮地建設工業株式会社との間で１億０８８０万円（消費税込みで１億１４２４万円）にて随意契約を締結した。

なお，契約率は，９４．５％である。

ウ　変更契約

変更契約日　平成１９年１０月２６日

変　更　額　１億１４２４万円→１億２７９１万３０００円

（１３６７万３１００円増。１１．９７％増）

変更理由・概要

①　地元，関係管理者との協議の結果，架設計画・桁等の搬入ルートの大幅変更

地元との協議の結果，夏場の施工が無理であるため，冬場の施工に変更する

→用水路付替工の取りやめ

法面工（岩盤接着工）の取りやめ　（以上まで，変更協議①）

②　地元要望→景観に配慮し，隣接宅地への碓井排水路の変更

地元・関係管理者との協議→防護柵工

地元との協議→隣接宅地側保の法面に，玉石積み，玉石縁石

施設管理者との協議
→照明灯設置について既存の照明灯を補修して設置
景観検討協議→施設仕上げ（表面の化粧）
（以上まで，変更協議②）

③　橋詰広場の斜路が以前より急勾配となり，隣接宅地への雨水流入を防止（景観上から脱色塗装）→排水性脱色舗装
地元との協議→商店街前道路が痛んでいるため，舗装うち替え及びオーバレイ舗装（以上まで，変更協議③）

前提となる変更協議
変更協議①（平成１９年７月１２日）
変更金額（概算）　約５００万円減（約４．４％減）
変更協議②（平成１９年９月１３日）
変更金額（概算）　△５００万円＋８５０万円
→３５０万円増（３．１％増）
変更協議③（平成１９年１０月１５日）
変更金額（概算）　３５０万円＋１１００万円
→１４５０万円（１２．７％増）

【意見】

本件についても，多くは，地元との協議，施設管理者との協議によって，契約変更を認めているものであり，仕上げ段階で，一定範囲の変更がなされることも止むを得ないと思われる。

しかし，設計変更事務取扱要領第３条第１号ウにおいて，「地元調整等の処理による場合」が設計変更理由として記載されているが，あくまで，「発注後に発生したもの」に限られ，止むを得ない場合に変更が認められるにとどまる。

したがって，発注当時に，地元との協議をすることによって，解決できたような事由については，本来，契約変更を認めるべきでなく，特に，本件のように，年単位で準備をしている事業については，発注前に十分な協議を行い，契約変更の範囲をできるだけ少なくすると力が必要と考える。

⑹　香嵐渓待月橋架替工事その３

ア　契約内容
契 約 日　　平成１９年１２月１３日
契約相手　　株式会社宇井工務店

契約金額　　４６２万円（内消費税２２万円）
契約期間　　平成１９年１２月１４日から平成２０年２月２９日

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，４５５万円（税抜）の予定価格（最低制限価格は３０３万９０００円）のところ，４４０万円，４４５万円，４４８万円，４４９万円，４５０万円，４５１万９０００円の合計６社から入札があり，４４０万円を入札した株式会社宇井工務店が落札。

なお，落札率は，９６．７％と極めて高い。

ウ　変更契約

変更契約日　　平成２０年２月２２日
変　更　額　　４６２万円→２１２万９４００円
（２４９万円減。５３．９１％減）

変更理由・概要

①　岩掘削が予定以上に発生の可能性
→　管渠の敷設を最小限にする床掘りの工種変更
上水管の撤去復旧が不可能になる→上水管撤去復旧の取りやめ
（以上まで，変更協議①）

②　関係管理者との協議の結果，岩発生が今後も確実で工期内での施工完了が困難
→　橋の部分の漏水補修のみを行い，管渠延長を最短にして，既設管へ取り付ける
冬場に用水を完全に止めることができないため，水を供給するための仮設ポンプを設置　　（以上まで，変更協議②）

前提となる変更協議

変更協議①（平成１９年１２月２５日）
変更金額（概算）　約１０万円増（約２．２％増）

変更協議②（平成２０年２月６日）
変更金額（概算）　約２６０万円減＋１０万円（前回）
→２５０万円減（約５４．１％減）

エ　監査

本件においては，岩掘削に時間を要した結果（硬さと量），管渠工の長さを減らし，既設管に取り付けるなどしたものである。

ただ，そもそも，本件契約は，当初予定されていたものでなく，工事を施工するなかで，用水の改修工事が必要であるとして，特に，工事を行うことになったものである。

そして，本件現場近くは，待月橋架設工事を行ってきており，同所の岩の量・硬度についても，ある程度，予測できたものである。

しかも，平成１９年１２月１１日に入札をして，契約をしたものの，岩掘削が予想以上に時間を要する（量・硬さ）ことから，同月２５日に変更協議をしており，平成２０年２月６日に，再度，変更協議をして，既設管を利用する形に変更したものである。

本件については，設計変更事務取扱要領第３条第１号イ・ウ，第２号及び第４条第３号を根拠にしている。

そして，豊田市としては，設計変更により減額する場合であるため，契約変更を認めてよい場合かもしれないが，そもそも，入札の前提となる工事仕様書があまりに杜撰であったといわざるをえないのではないか。

今回の場合，既設管を利用することによって，当初契約で定めた以外の方法で対処できたものであるが，もし，既設管の利用では対処できないのであれば，本件工事でも，莫大な追加工事代金が発生したと思われるところである。

しかも，発注者側である豊田市の工事の指示内容に落ち度が認められるとしたら，このような形の契約変更（一部解除）に，損害賠償責任が発生する余地がないともいえないように思われる。

【意見】

契約を締結した以上，契約変更が認められないのが原則であることを十分理解したうえで，契約を締結すべきであり，その前提となる仕様書も作成すべきであって，十分な調査・検討もないまま，入札手続を行ったり，契約を締結したりすることのないよう注意すべきである。

そして，本件の場合であれば，岩盤の問題が発生する余地が当然あったのであるから，そもそも，入札手続，契約手続の段階で，一般の契約約款とは別に，契約変更の余地があることを留保しておくべきで，契約締結にあたっても，別途，書面を取り交わしておく必要があると思われる。

４　契約全体について

⑴　本事業の位置づけ

待月橋の架設は，香嵐渓の紅葉時期に間に合わせることが絶対要件であり，数年前から計画されているものである以上，紅葉時期までに完了することを十分検討したうえで，工事に着工すべきものである。
そして，当地区では，岩盤があることも分かっており，事前調査を徹底して行うことにより，今回のように多くの契約変更を行うことはなかったと思われる。

⑵　当初予算との関係

香嵐渓待月橋架替に関する工事費用としては，

①　平成１７年度に香嵐渓待月橋測量設計委託契約

②　平成１８年度当初予算では，香嵐渓待月橋詳細委託契約

を予定し，詳細設計を受けて，平成１８年９月議会で，補正予算を組んで，工事に着手したものである。

そして，平成１８年度補正予算においては，継続費２億８０００万円（平成１８年度分１億３３００万円）を増額したものであり，その内訳は，

①　平成１８年度

地元材調達加工業務委託料	１０００万円
工事監理委託料	３８０万円
工事費	１億１９２０万円
（内訳）上部工	３２０万円
下部工	１億１６００万円

②　平成１９年度

工事監理委託料	４５０万円
工事費	１億４２５０万円
（内訳）上部工	１億１４４２万９５００円
下部工	２８０７万０５００円

となっている。

そして，委託料については，工事監理委託を市が直接実施することによって，地元材調達加工業務委託料として，８７１万５０００円の支出でとどまったが，工事については，

①　その１（下部工）で，１億７８５３万３６００円

②　その２（上部工）で，１億２７９１万３１００円

で合計３億０６４４万６７００円に要したほか，

③　その３（用水の改修）で，２１２万９４００円

を要したため，その１～３までの工事代合計は，３億０８５７万６１００円となっており，平成１８年度補正予算で予定した工事価格（２億６

１７０万円）に比べると，約４６８７万円の増額（約１８％増）となっている。

これも，事前の地元関係者との協議が十分でなく，工事途中で搬路を変更したり，ある程度予測できる岩盤（量・硬度）に対する調査が不十分なために工法を変更したりしたために生じたものである。

事前に十分な調査のもと，工事にとりかかれば，工事変更はより少ない範囲にとどめることができたものであり，また，工法変更などによる無駄な支出も防げたものである。

【意見】

適正な契約条件によって，契約を締結するために，競争入札によって，契約相手，契約金額を定めているのであって，競争入札によって定まった契約内容を変更することは，競争入札の趣旨を没却するものであって，原則認めるべきでない。

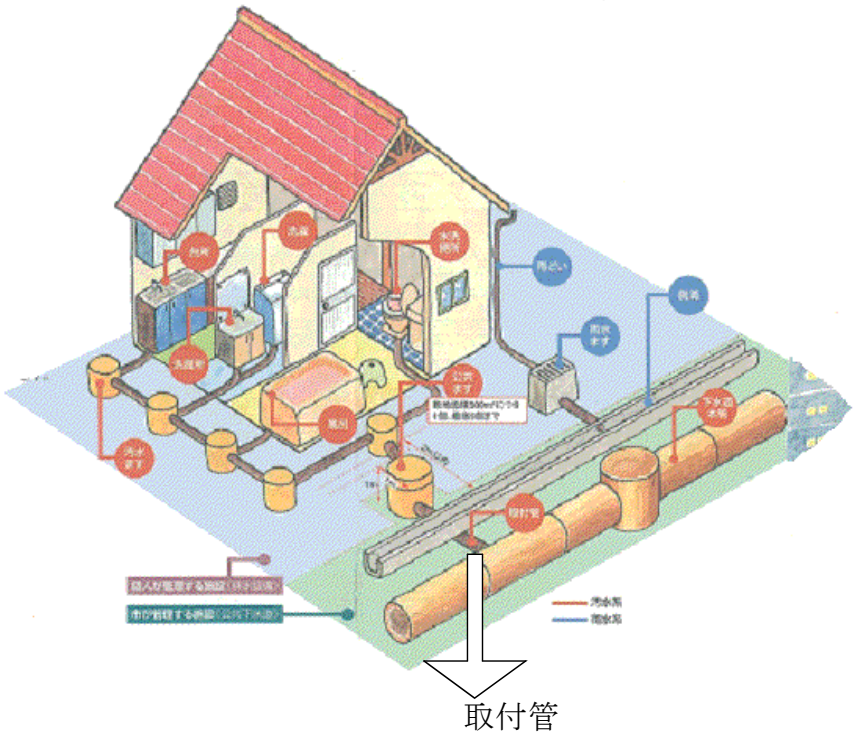
そのため，本件のような重大事業において，十分な検討時間もあるなかで，十分な検討がなされていなかったがために，当初契約の内容を変更せざるをえない場合，安易に契約変更を認めるのには疑問があり，契約変更によって，競争に付されない支出がなされる虞れは高い。

よって，事前の調査を十分行うことによって，契約変更を最低限にすることが，支出面での適正さを維持でき，無駄な支出を防ぐようにすべきである。

第３　取付管設置契約
～豊田市上下水道局　下水道維持課～

１　取付管とは

取付管とは排水設備工事が行われる際に必要となる公共ますと下水道本管を接続するための管である。排水設備工事とは，家庭の台所，風呂場，洗面所などからの汚水や工場，事業所からの廃水を公共ますを設置し取付管より下水道本管に接続するための工事のことであり，取付管は排水設備工事の際に市の費用負担で設置されるものである。



２　取付管の設置手順

取付管の設置の手順については

①　施主が指定工事店を通じて，排水設備確認を申請する

②　市が道路占用・道路使用許可を担当部署・警察署に申請する

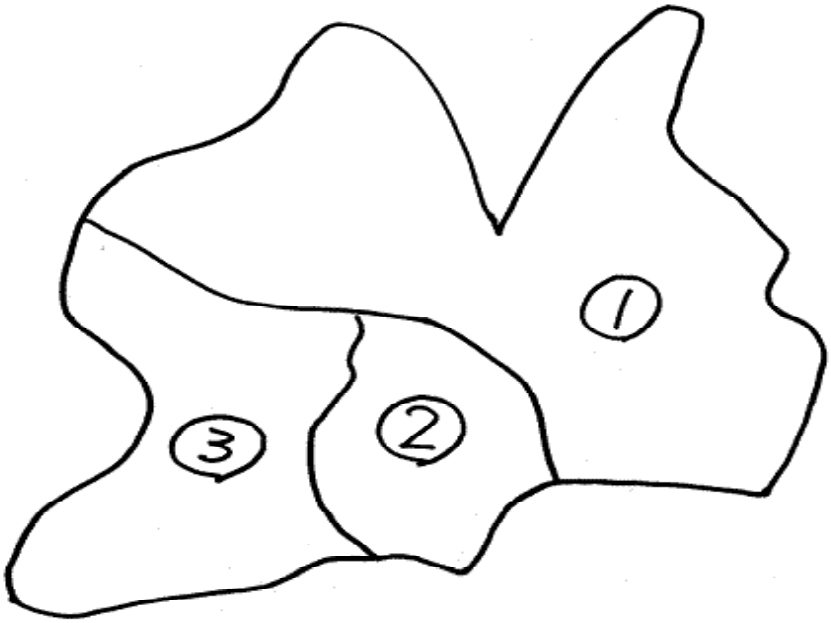
③　占用・使用許可により市が取付管請負業者に取付管の設置を発注する（宅地内排水設備確認通知）

④　取付管設置工事

⑤　宅地内において公共ますを設置し，取付管との接続を行う

といった手順でされるものである。

取付管の設置工事については，豊田市の地域をその１から３まで３地区に区分し，３地区の一部を工事対象として，入札をしている。



平成１９年度までは３地区１期であったが，平成２０年度からは２地区２期に分けて発注することとなった。平成１９年度までは，契約が４月から翌年３月までの１期であり，工事完了検査のために２月半ばから４月初めまで実質的に取付管の工事ができない状態であった。しかし，最近は子供の学校等の関係から，３月中に建築することが増え，その要望に応えるためと，工事完了検査をスムーズに行うため，１月から半期，７月から半期と２期にわけ，発注するように変更した。

３　各契約

平成１９年度の取付管設置工事請負契約としては

①　平成１９年４月４日取付管設置工事その１（以下「契約その１」という）

②　平成１９年４月４日取付管設置工事その２（以下「契約その２」という）

③　平成１９年４月４日取付管設置工事その３（以下「契約その３」という）

がある。

本契約はすべて，変更契約がなされた。

ところで，取付管設置工事について契約変更が生じる理由について，下水道維持課の説明によると

① 契約段階ではどれだけの箇所で受注があるかわからないため地域単位でボリューム予測をして概算で発注するしかないため

② 具体的発注は地域の世帯意向により決定されるため，概算発注箇所と具体的発注箇所とでは差が生じるため

③ 工事内容についても，取付管の設置位置が深いものと浅いものとが混在し，工事単価について契約段階では予測がたたないため

④ 年度内に設置が間に合わないものは本年度の設置を取りやめる必要があるため

⑤ 契約変更によらず，再度の入札などで契約することは煩雑であり，時間もかかるため

との理由であった。

4 【結果】

確かに，上記手順①から②を先に行い申請の数が確定した段階で指名競争入札するのであれば，申請数が大幅に変わることもなく契約変更の可能性も少なくなる。しかも，年度中に確定させることが難しいのであれば前年度に申請数を確認し，予算要求，本年度の予算内で指名競争入札をすれば足りると思われる。

しかし，取付管の設置は施主にとって，住宅ができた段階で，直ちに行いたいものであり，市民のニーズに円滑に応えるためには，市としては申請があればその都度迅速に対応する必要があることは否定しえないものである。

したがって，市としてはある程度の枠で契約をし，申請があるごとに取付管の設置を受注業者に依頼する方法をとることも必ずしも不当とまではいえない。ただし，その方法として，契約変更によることが良いかは別に問題となろう。

以下，本件契約その１から３までの契約変更が妥当かどうかは別に検討すべきである。

⑴ 契約その１

ア 契約内容

契 約 日　　平成１９年４月４日

契約相手　　㈱西島産業
契約金額　　２６１９万７５００円（税込み）
契約期間　　自：平成１９年４月５日
　　至：平成２０年３月１４日
契約対象　　豊田市内その１地域における取付管設置工事

イ　契約手続

指名競争入札（８社）

本契約締結にあたっては，平成１９年３月２７日に指名業者８社による入札がなされ，株式会社西島産業が，予定価格である２５６０万円を下回る２４９５万円で入札し落札をしている。

落札率は９７．４６％であった。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成２０年３月１０日
変　更　額　　２４９５万円→２１１１万６０００円
　　（３８３万４０００円減，１５．３６％減）

変更概要・理由

新規取付管設置を当初１２０箇所予定していたが，取付管設置の申請が１４１件に確定したため。

申請に併せて取付管の布設替えを２件行ったため。

前提となる変更協議

平成２０年１月２９日付変更協議
変更金額概算　４００万円減（１５．２％減）

エ　監査

本件では工事箇所の件数が増えたが，金額が減額されている。

通常件数が増えたのであれば，金額も増額されそうであるが，当初は舗装道路を想定していたところ，砂利道や他工事本復旧箇所になり舗装取り壊し・舗装復旧が減ったために結果としては減額変更がされている。

確かに，契約の対象となっている契約その１の地区は，決して狭い範囲ではなく，舗装道路と予測したが，実際は砂利道であったということはあり得るであろう。この点，事前調査を綿密にすれば，舗装道路でないことも予測できた可能性もあるが，市の下水道維持課の人員が必ずしも十分とはいえないため，事前予測を綿密にすることも困難

な状況である。したがって，当初契約の段階から舗装か，舗装でないかを綿密に予測すべきであるとまでは言えないが，仮に，舗装でなかった場合に備え，契約当初から受注業者と取決めをするなどの方法を検討すべきであろう。

本件設計変更協議書記載の変更理由が設計変更事務取扱要領第３条第２項「発注時において確認困難な要因に基づくもの」，オ「その他確認困難な要因及び誤測定等でやむを得ない場合」としていることは問題がある。現地を調査すれば，申請件数や舗装道か砂利道かなどの状況は把握できる可能性があるのであり，やむを得ない場合とまでは言えない。むしろ，発注後に発生した外的条件によるもので，「ウ，地元調整等の処理による場合」に当たることになろう。

【意見】

事前調査はできる限り行うべきである。しかし，事業の内容，担当課の規模から必ずしも十分な事前調査ができ得ないものもある。とはいえ，変更契約は無制限に許されるものではなく，濫用的に変更契約がなされないように当初契約の段階での工夫も必要とされよう。

⑵　契約その２

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年４月４日
契約相手　　㈱大野管工
契約金額　　２６３５万５０００円
契約期間　　自：平成１９年４月５日
　　至：平成２０年３月１４日
契約対象　　豊田市内その２地域における取付管設置工事

イ　契約手続

随意契約
～施行令第１６７条の２第１項第９号（入札なし）

本契約締結にあたっては，平成１９年３月２７日に指名業者８社による入札がなされ，有限会社鈴木工設が第１位であったが契約を辞退したため，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第９号の適用により，株式会社大野管工が，予定価格である２５３０万円を下回る２５１０万円で応諾し落札している。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成２０年３月７日

変　更　額　　２５１０万円→１１７２万５０００円

（１３３７万５０００円減，５３．２８％減）

変更概要・変更理由

新規取付管設置を当初１２０箇所予定していたが，取付管設置の申請が６７件に確定したため。

申請に併せて取付管の布設替えを２件行ったため。

前提となる変更協議

平成２０年１月２９日付変更協議

変更金額概算　１４００万円減（５３．１％減）

エ　監査

本件契約変更は取付管施工箇所数が当初１２０箇所の予定であったが６７箇所に確定したことが変更の理由である。この点，６７箇所に確定した理由が，予測よりも施主からの申請数が少なかったことであればやむを得ないものと言える可能性もあるが，本件では，施主からの申請数は８０から１００はあったとの報告がなされており，当該申請に対して受注業者が設置工事を対応しきれず断念したことから申請数が大幅に減少したものである。このような，当初契約より１３３７万５０００円減額，減額率５３％もある大幅な減額は当初の指名競争入札により，履行が可能である指名業者が選別されていた制度の趣旨を没却しかねない。

当初の契約が１２０箇所であり，受注業者としては１２０の取付管の設置工事をすることが当初の義務と言えるのであるから，断念した分の設置工事は本来債務不履行に当たるのである。したがって，市としては原則として受注業者に厳しく履行を迫るべきであり，それにもかかわらず，履行しない場合には，損害賠償も検討しなければならないものである。

本件契約変更では市として受注業者に履行を迫るのではなく，受注業者が断念した申請数を引いた数に契約変更をすることで対処しているが，市民サービス及び本来の契約の拘束力から安易に過ぎ不当である。

当該受注業者は次年度も指名業者に挙げられているが，受注能力に問題があるといえるものであり，検討が要求される。

【結果】

減額の契約であっても安易に変更契約を認めるべきではない。というのも，実際は，契約の相手方の債務不履行にあたる場面でも，契約の内容を縮小し，減額契約をすれば，債務不履行状態を解消することができるのである。

しかし，このような温情的な減額方向での契約変更は許されるべきではない。豊田市としては，費用をかけ，入札方法によって契約の相手方を選定したのであり，債務不履行を許すべきではない（工事請負契約約款第４２条参照)。

⑶　契約その３

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年４月４日
契約相手　　㈲八百正住宅機器
契約金額　　２５１４万７５００円
契約期間　　自：平成１９年４月５日
　　至：平成２０年３月１４日
契約対象　　豊田市内その３地域の取付管設置工事

イ　契約手続

指名競争入札（８社)

本契約締結にあたっては，平成１９年３月２７日に指名業者８社による入札がなされ，有限会社八百正住宅機器が，予定価格である２５６０万円を下回る２４９５万円で入札し落札をしている。

落札率は９７．４６％であった。

ウ　契約変更

契約変更日　　平成２０年３月７日
契 約 金 額　　２３９５万円→２２０９万４０００円
　　（１８５万６０００円減。７．７４％減)

変更理由・概要

新規取付管設置を当初１２０箇所予定していたが，取付管設置の申請が１０６件に確定し，１４箇所の施工を取りやめるため。

取付管の修繕（５件)，撤去（１件）を追加して行ったため。

前提となる変更協議

平成２０年３月７日付変更協議

変更金額概算　１９０万円減（７．５％減）

エ　監査

契約その３の変更契約は７％と大きなものではないが，契約変更の方法でよいかは検討を要する。

⑷　【意見】

地方公共団体において，契約の変更は原則として許されるべきものではないが，市民サービスの迅速な提供のためには，受注業者の圧迫にならない程度での契約の柔軟な対応も必要となろう。

本件のように，下水の取付管設置工事については，市民である施主が下水という生活に密着した重要なサービスについて，市として迅速な対応を要求されるものであり，市は申請があったならば，素早く対応すべきである。

したがって，平成２０年度に２期に分けて取付管の設置を適宜対応しやすくしたことは適切であったと言える。

とはいえ，契約の変更が自由に許されるものではない。

最終的に申請件数が変更になったとしても，市と受注業者が勝手に変更金額を決定することがないよう，市と業者が明確に認識するように，当初契約の段階で，市と受注業者が，適切な積算根拠を確認し，当該積算根拠によって得られた額に落札率をかける方法等を文書で定め，申請件数が変更になっても，金額の確定しうる取決めは必要となろう。

第４　豊田市井上公園温水プール建設工事契約及びその関連契約
～　都市整備部　営繕課　～

１　監査対象とした理由

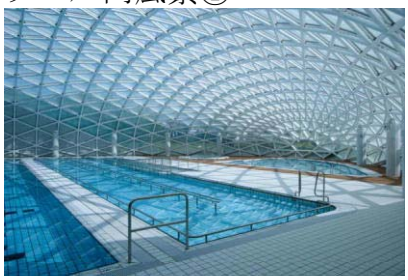
本件豊田市井上公園温水プール建設工事契約については，平成１８年度において増加率２．５８％，増加金額３０１０万２４５０円の第１回変更契約が，また，平成１９年度においては増加率０．１％（ただし，当初契約金額との対比による。），増加金額１１３万４０００円，合計増加率２．６８％，合計増加額３１２３万６４５０円の増額・増加率を認めることができた。

そのため，豊田市井上公園温水プール建設工事契約を監査対象とすることとし，併せて，同工事に関連する契約も監査対象とすることとした。

プール外観

プール外観（夜）

プール内風景①



プール内風景②

２　豊田市井上公園温水プール建設工事契約及びその関連契約とは

⑴　昭和５１年に設置され老朽化が進んだ井上公園プールについて，これに代わる温水プールを建設する工事が井上公園温水プール建設工事であり，その他関連契約は，本体工事に関連する空調関係，排水関係，電気関係の核工事並びに設計委託契約，建設監理業務委託契約である。

⑵　本契約の内容

豊田市井上公園温水プール建設工事及びその関連契約としては，

①豊田市井上公園温水プール建設工事

②豊田市井上公園温水プール建設空気調和設備工事

③豊田市井上公園温水プール建設給排水衛生設備工事

④豊田市井上公園温水プール建設電気設備工事

⑤豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約

⑥豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約

の６つが存在する。

なお，①ないし④が工事請負契約（うち①は本体契約）であり，⑤⑥が工事関係業務委託契約である。

３　井上公園温水プールの位置付け

平成１４年１２月，豊田市プール整備指針が作成された。これは，プールの役割を従来の競技スポーツ中心の場から，健康増進・市民交流の場と捉え直し，生涯スポーツ振興の推進のなかにプールを位置付けるものであった。

井上公園プールについては，昭和５１年設置の屋外型プールであり，建築後相当年を経過した結果，老朽化が進んでいたため，同整備指針策定時点において既に撤去がなされ，再建築計画が行われている最中であった。

そのような中，猿投地区にプールがないとの話が持ち上がり，猿投地区の住民利用も考慮に入れた上で，生涯スポーツ用プールを建築するとの考えのもと，井上公園プール建設工事が行われることとなった。

４　豊田市井上公園温水プール建設工事契約及びその関連契約とその変更契約

⑴　豊田市井上公園温水プール建設工事契約

ア　契約内容

委託業務名　　豊田市井上公園温水プール建設工事契約

契　約　日　　平成１７年１２月１６日

契　約　者　　奥村・松井建設共同企業体

契約金額　　１１億６５５０万円（うち消費税５５５０万円）

契約対象　　井上公園温水プール建設工事

イ　契約手続

指名競争入札の方法による。

参加業者数は６社であり，当初の入札予定価格は，１１億３０００

万円（税抜き）であった。

ウ　契約変更

㈠　第１回契約変更

契　約　日　　平成１８年１１月２１日
変更契約金額　　１１億６５５０万円（税込）
⇒１１億９５６０万２４５０円（税込）
増　加　額　　３０１０万２４５０円
増　加　率　　２．５８％

㈡　第２回契約変更

契　約　日　　平成２０年1月２８日
変更契約金額　　１１億９５６０万２４５０円（税込）
⇒１１億９６７３万６４５０円（税込）
増　加　額　　１１３万４０００円
増　加　率　　０．０９７％（当初契約との比率）
（第１回変更後価格との比率は０．０９４％）

⑵　豊田市井上公園温水プール建設空気調和設計工事について

ア　契約内容

委託業務名　　豊田市井上公園温水プール建設空気調和設計工事
契　約　日　　平成１７年１２月１６日
契　約　者　　川崎・中根建設共同企業体
契約金額　　２億２５３３万円（うち消費税１０７３万円）
契約対象　　空気調和設備工事

イ　契約締結方法

指名競争入札の方法による。

参加業者数は６社であり，当初の入札予定価格は，２億１９００万円（税抜き）であった。

ウ　契約変更

契　約　日　　平成１９年５月２３日
変更契約金額　　２億２５３３万円（税込）
⇒２億２５４６万６５００円（税込）
増　加　額　　１３万６５００円

増　加　率　　０．０６％

⑶　井上公園温水プール建設給排水衛生設備工事について

ア　契約内容

委託業務名　　井上公園温水プール建設給排水衛生設備工事契約
契　約　日　　平成１７年１２月１６日
契　約　者　　オーク設備・愛法建設共同企業体
契約金額　　１億４５４２万５０００円（うち消費税６９２万５０００円）
契約対象　　給排水衛生設備工事

イ　契約締結方法

指名競争入札の方法による。

参加業者数は６社であり，当初の入札予定価格は１億４３００万円（税抜き）であった。

ウ　契約変更

契　約　日　　平成１９年５月２３日
変更契約金額　　１億４５４２万５０００円（税込）
⇒１億４６４８万１３００円（税込）
増　加　額　　１０５万６３００円
増　加　率　　０．７２％

⑷　豊田市井上公園温水プール建設電気設備工事について

ア　契約内容

委託業務名　　井上公園温水プール建設電気設備工事契約
契　約　日　　平成１７年１２月１６日
契　約　者　　浦野・ナカツル建設共同企業体
契約金額　　１億１５１８万５０００円（うち消費税５４８万５０００円）
契約対象　　電気設備工事

イ　契約締結方法

指名競争入札の方法による。

参加業者数は１３社であり，当初の入札予定価格は，１億１３００万円（税抜き）であった。

ウ　契約変更

契　　約　　日　　平成１９年６月２０日

変更契約金額　　１億１５１８万５０００円（税込）

⇒１億２２５５万３９００円（税込）

増　　加　　額　　７３６万８９００円

増　　加　　率　　６．３９％

⑸　豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約について

ア　契約内容

委 託 業 務 名　　豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約

契　　約　　日　　平成１６年７月２２日

契　　約　　者　　株式会社ＩＮＡ新建築研究所

契 約 金 額　　８１９万円（うち消費税３９万５０００円）

契 約 対 象　　建設設計

イ　契約締結方法

指名競争入札の方法による。

参加業者数は８社であり，当初の入札予定価格は３３６３万２０００円（税抜き）であった。

ウ　契約変更

なし

⑹　豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約について

ア　契約内容

委 託 業 務 名　　豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約

契　　約　　日　　平成１７年１１月３０日

契　　約　　者　　株式会社ＩＮＡ新建築研究所

契 約 金 額　　２２０５万円（うち消費税１０５万円）

契 約 対 象　　建設監理

イ　契約締結方法

随意契約の方法による。

なお，随意契約の相手方は⑸設計委託契約の委託先である。

随意契約については地方自治法施行令第１６７条の２第１項第

２号に基づく。

なお，豊田市建設工事・工事監理業務委託基準により予定価格２３２２万６０００円を算出している。

ウ　契約変更

なし

5　監査

⑴　豊田市井上公園温水プール建設工事契約の変更について

豊田市井上公園温水プール建設工事契約については，２度の変更契約が行われている。契約変更の理由は下記のとおりである。

ア　第１回契約変更について

安全性向上のための変更，利便性・機能性の向上のための変更，その他の理由に基づく変更として行ってきた変更について，当初契約金額の２０％を超えない範囲で一括契約変更を行う必要があったため，契約変更がなされた。具体的には，下記㋐ないし㋑である。

㋐　安全性の向上のための変更

安全性の向上のために,①ＦＳW耐火塗装(下地部材変更を含む),②耐火サッシ飛散防止フィルムの中止，③床点検口防火区画ＳＤ追加，④ＬＥＤ用照明ＢＯＸ取付，⑤トレーニングルーム⑵建築化照明の追加，といった各変更を行った。

なお，上記①ないし⑤のうち，①及び③については，建築主事からの指示に基づくものであり，②については，当初光触媒フィルムと飛散防止フィルムを併用する設計となっていたが，光触媒フィルム自体に飛散防止機能があることが判明したため，飛散防止フィルムを中止し，光触媒フィルムのみを貼ることとしたものである。

㋑　利便性・機能性の向上

利便性・機能性の向上のために，①プール内天井吸音材取付，②プール壁セラミック吸音板，③外部注意喚起材の追加，④注意喚起材をＳＵＳからゴムへ変更，⑤１階倉庫⑵のレイアウト変更に伴う１階ＡＣ室ＳＤ追加，１階倉庫⑵のレイアウト変更に伴うＳＤ・扉寸法・枚数の変更，⑥受付・売店レイアウト変更，受付ＳＨ－２Ｗ寸法変更，受付周り空調，⑦事務室ＳＤ－３取止め，⑧風除け室横扉取止め，といった各変更を行った。

なお，上記①ないし⑧のうち，③④は豊田身障協会との協議により取り決められたものであったほか，施設管理者からの要望によっても変更が行われた。

㈢　その他の理由に基づくもの

その他の理由に基づくものとして，①機械置き場木製ルーバー，雨水埋設配管変更，②既存樹木の移植を伐採に変更，③洗面化粧台を人大からメラミンポストフォームへ変更，④エレベーター関連変更などがある。

イ　第２回変更契約について

機能性の向上のための変更，安全性向上のための変更，施設運用方法と既存施設との取合い決定による変更として行ってきた変更について，当初契約金額の２０％を超えない範囲で一括契約変更を行う必要があったため，契約変更がなされた。具体的には，下記㈠ないし㈢である。

㈠　機能性の向上のための変更

機能性向上のための変更として，①屋外機械設置場屋根変更，②北面外部ルーバー間仕切り追加，③プールセラミック吸音板下巾木追加，④クラブハウスピクチャーレールの取付を行った。

㈡　安全性の向上

安全性向上のための変更として，①ろ過機械室手摺取付，②プール内注意標示の追加を行った。

なお，②のプール内注意標示の追加については，平成１９年３月公布のプール安全標準指針に基づき，同指針に適合するよう行われたものである。

㈢　施設運用方法と既存施設との取合い決定による変更

施設運用方法の決定や既存施設との取合い決定による変更として，①２Ｆ設置予定の精算機の設置取止め，②エントランス北側石積み，③屋外機設置場所雨水排水溝仕様変更が行われた。

【結果】

ア　建築主事による指摘の点

豊田市井上公園温水プール建設工事においては，①防火サッシを支える部材についての防火塗料の塗布の点，及び②床点検口防火区画ＳＤ追加の点については，契約締結後に建築主事より指摘を受け，契約変更をするに至っていることが判明した。

本来であれば，これらの防火に関する部分については，契約締結以前にクリアしていなければならない事項であるが，本件契約が締結された当時の豊田市の運用は，工事開始前までに確認済証を受領する方式が認められていたため，確認済証を取得していない状況で契約手続

に入った場合，契約手続以降に指摘されたものについては，契約後に設計変更で対応していたものであり，本件も継続的な審査の中で指摘を受けたものであった。この従来の扱いについては，安易な契約変更を前提としたものであり，契約の不可変更性との関係からすると妥当性に疑問をなしとしない扱いであったが，現在においては，この点については，既に，原則として確認済証を受領指定から工事発注をする方式に改められており，したがって，今回の如き指摘が建築主事からなされる可能性は極めて低いものとなっている。

＊建築主事・・・建築基準法第４条の規定により建築確認を行うため地方公共団体に設置される公務員をいう。豊田市においては，人口が２５万人以上であるため，建築基準法第４条第１項に基づき必要的設置機関とされている。

イ　光触媒フィルムについて

今回の監査の結果,豊田市井上公園温水プール建設工事においては,光触媒フィルムと飛散防止フィルムについて，本来，光触媒フィルムのみで飛散防止機能も備えているにもかかわらず，原設計では両者を重複して計上し，その後，光触媒フィルムの飛散防止機能が明らかになったため，飛散防止フィルムを設計から外すという契約変更が行われていたことが判明した。

この点，光触媒フィルムの飛散防止機能が当初判明しなかった理由について，担当課によれば，同フィルムが，設計当時においては，ほぼ開発されていたが，まだ市販されていない段階であったため，飛散防止機能が含まれていることを知り得なかったためとの説明がなされている。

しかし,たとえ未完成品といえどもその使用を検討するのであれば,当該商品がどのような性能を備えているか十分調査した上でその採否を決しなければならないのは当然のことであり，未発売品といえども発売元等に問い合わせることによってその性能について知りうる可能性は十分あったものと推察される。また,光触媒フィルムについても,フィルムというその性質からすれば，飛散防止機能を備えている可能性は十分認識可能と考えられ，通常，コスト意識を持っているのであれば，敢えて重ねて飛散防止フィルムを貼る必要があるかについて疑問を持つのが通常ではないかと考えられる。

もとより，光触媒フィルムの飛散防止機能の有無という各論に固執するものではないが，上記事例は，担当者がどの程度コスト意識を持った上で設計を行っているか否かを示す一つの例といえよう。

ウ　各種団体との事前調整の不十分性

⑺　身障協会との協議について

井上公園温水プールをはじめとする地区施設については，協議対象となっていないため，設計段階においては本事業に関し身障協会との間の事前協議は行われていないとのことであった。

しかし，その後，平成１８年２月２０日及び同年６月２日の２度にわたり身障協会との間で協議が持たれ，その結果，契約変更が行われていたことが判明した。

この点については,①そもそも協議対象でない地域施設において，なぜ設計後に協議が２度に渡って行われたのか，また②協議の結果が契約変更という形で何故反映されたのか，の２点について疑問を禁じ得ない。

また，手続の適正という観点からすれば，協議結果を契約変更の形で反映しうるのであれば,これらの協議結果についてもそれ以前,特に議会の議決がなされる以前の段階において設計に反映し，民主的チェックを経るような仕組み作りをすることが財政民主主義の観点からは望ましいと考えられる。

⑴　地元との事前調整及び事後的意見の反映について

本施設が建設される猿投地区の体育関係者による井上温水プール建設検討委員会を組織し，意見調整が行われた。なお，同委員会には井上公園の所管課の公園課，地元の窓口である猿投支所，完成後プールを管理するスポーツ課，設計を担当する営繕課及びＩＮＡ新建築研究所が参加した。

また，建築途中からの住民の要望については，通常施設管理課を通して意見があがってくるが，今回は，地元窓口の猿投支所，井上公園の所管課の公園課，施設管理者のスポーツ課が各担当窓口となっており，それぞれその窓口をとおして意見があげられた。

⑵　豊田市井上公園温水プール建設空気調和設計工事について

豊田市井上公園温水プール建設空気調和設計工事については，機能性の向上のための変更，ダクトの機能性・納りの精査に基づく変更，その他の理由に基づく変更として行ってきた変更（なお，具体的内容については後記第４項において細述するものとする。）について，当初契約金額の２０％を超えない範囲で一括契約変更を行う必要があったため，１度の契約変更がなされた。

なお，その具体的内容は下記のとおりである。

ア　機能性の向上のための変更

機能性向上のための変更として，プールエリアの床暖房範囲の変更を行った。

イ　ダクトの機能性・納りの精査に基づく変更

ダクトの機能性・納りの精査に基づく変更として，①室外機エアショート対策，②２階談話室吹出吸込口仕様変更，③トレーニングルーム吹出仕様変更，④１階廊下ＨＳ４００×４００の追加（６カ所），⑤２階トレーニングルーム吸込口の位置および仕様変更，⑥プール床貫通ダクトのＦＤ中止，⑦プールＳＡ用チャンバー仕様変更，⑧２階クラブハウスＯＡサイズ変更を行った。

ウ　その他の理由に基づく変更

その他の理由に基づく変更としては，屋外機冷媒管外装仕様変更を行った。

⑶　井上公園温水プール建設給排水衛生設備工事について

井上公園温水プール建設給排水衛生設備工事については，下記のとおり１度の契約変更が行われている。

変更の理由は，機能性の向上のための変更，安全性の向上のための変更，その他の理由に基づく変更として行ってきた変更について，当初契約金額の２０％を超えない範囲で一括契約変更を行う必要があったためでありこれらの理由に基づき，契約変更がなされた。

その具体的内容は下記の通りである。

ア 機能性の向上のための変更

機能性向上のための変更として，①１階車椅子対応ウォータークーラー設置，②１階ＨＣシャワー室内・折り畳み洗顔用水洗追加を行った。

イ　安全性の向上のための変更

安全性の向上のための変更として，ろ過循環ポンプ非常停止回路増設を行った。

なお，本変更は，平成１９年３月公布のプール安全標準指針に基づき，同指針に適合するよう行われたものである。

ウ　その他の理由に基づく変更

その他の理由に基づく変更としては,①ピット内排水弁仕様変更(電動から手動)，②温浴系統派ランシングタンクの仕様変更（一般品から４０℃以上対応品へ)，③プール内排水溝水径変更（８０Ａから５０Ａへ)，④カウンター一体型に変更したことに伴う１階便所洗面器

中止，⑤消化補給水槽のサイズ変更，⑥貯湯槽サイズ変更，⑦オーバーフロー管サイズ変更を行った。

⑷　豊田市井上公園温水プール建設電気設備工事について

豊田市井上公園温水プール建設電気設備工事については，１度の契約変更が行われている。これは，施設の運用方法と既存施設との取合い決定による変更，安全性の向上のための変更，その他の理由に基づく変更として行ってきた変更について，当初契約金額の２０％を超えない範囲で一括契約変更を行う必要があったため，契約変更がなされたものである。具体的には下記のとおりである。

ア　施設の運用方法と既存施設との取合い決定による変更

施設の運用方法と既存施設との取合い決定による変更として，①幹線設備工事，②外灯配管，配線サイズ変更，③外構（照明器具），④テニスコート照明スイッチのリレー追加，⑤インターホン・電話設備の変更，⑥太陽光設備の変更，計測表示装置，気温・日射計の中止を行った。

イ　安全性の向上のための変更

安全性の向上のための変更として，ＬＥＤ照明設備を行った。

ウ　その他の理由に基づく変更

その他の理由に基づく変更としては，照明設備の変更を行った。

⑸　豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約について

本契約については，契約変更は行われていない。

⑹　豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約

本契約については，変更契約は行われていない。

【結果】

ア　設計委託契約と監理業務委託契約の関係

㈠　豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約と豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約の関係について

今回の外部監査にあたり，豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約と豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約の関係を調査したところ，豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約は入札の方法によって契約が締結されていたものの，豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約については，豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約の落札者，すなわち委託先との間での特命随意契約の方式によって契約が締結されていた事実が判明した。

㈡　設計委託契約と監理業務委託契約の関係

自治体が発注する建物の設計委託契約と，その設計に基づく監理業務委託契約については，設計を行った業者がその監理に適していること，両者を一括で委託することにより全体の費用を圧縮しうることも多いことなどから，一般的には両者を一括して同一業者に委託する例も多い。

しかし，豊田市においては，設計委託契約と監理業務委託契約については，両者を可分なものと捉え，別個の契約と捉えている。また，予算措置との関係において，設計時点においては工事の予算措置はされておらず，またこれが認められていないことから，設計・監理を一括して入札に付することができない仕組みとなっている。

そのため，豊田市においては，設計委託契約と監理業務委託契約が一括して入札に付される場合は存在しえない状況となっている。

㈣　両者の契約方法について

豊田市においては,上述のとおり両者を別個に捉えているものの,設計委託契約については，入札の方法，或いはプロポーザル方式などの方法によって一定の公平性を保ちうる手法によって契約締結が行われているものの，監理業務委託契約については，設計委託契約の委託先に純然たる特命随意契約の方法によって委託するという手法が取られている。

イ　上記の問題点（一般論）

豊田市における上記運用には，①設計委託先との間で監理委託契約について随意契約を締結する運用に対し例外が存在しないこと，②低入札価格調査が制度的に存在しないこと，③通達が存在するとはいえ監理業務委託の随意契約の価格設定については形式的な基準が適用されているに過ぎないこと，といった問題点が挙げられる。以下，細述する。

㈠　「①設計委託先との間で監理委託契約について随意契約を締結する運用に対し例外が存在しないこと」について

外部監査人において，設計委託先との間で監理委託契約について随意契約を締結する運用について，例外が存在するか否かについて都市整備部営繕課に確認したところ，同課より，別業者へ委託する場合は存在せず，したがって，例外なく設計委託先との間で監理委託契約についての随意契約が締結されていることが判明した。

㈡　②低入札価格調査が制度的に存在しないこと

豊田市においては，設計委託契約については低入札価格調査制度が存在していない。

そのため，仮に，設計委託契約の入札参加者が，設計委託契約単体ではなく設計委託契約とそれに続く監理委託契約全体での採算性を考慮した上で，設計委託契約の入札においてダンピング価格での入札を行った場合，これを防ぐ手立てとしての低入札価格調査を実施することができない。

㈣　③監理業務委託の随意契約の予定価格設定については，豊田市建設設計・工事監理業務委託基準により算出されているとのことであり，数社の見積りをとる等の措置も講じられていない。

また，一般的な建設工事においては，設計料と監理料の割合は監理料よりも設計料のほうが高額になることが通常であるが，委託契約締結後に，当該業者との間で監理委託業務を随意契約する際の価格設定について算定基準において，設計料と監理料の割合という観点は織り込まれていない。

そのため，豊田市との工事実績や，或いはこれに類似した価格体系を持つ近隣自治体との取引経験が豊富な業者においては，監理業務委託に先行する設計委託の入札の段階において，ある程度，監理委託の費用を想定することが可能となり，その結果，設計委託の入札業者にとっては，ダンピングをするために設計・監理を含めた全体の費用を推知しうる場合が存在すると考えられる。

㈤　まとめ

上述のように，豊田市においては設計委託契約の契約者となりさえすれば，例外なく，豊田市との間で監理委託業務契約を締結することができる。

したがって，設計委託契約については，これが入札に付されたとしても，かかる豊田市の運用を知悉する業者においては，先行する設計委託契約単体での採算性ではなく，設計委託契約と監理業務委託契約全体での採算性を考えた上で設計委託契約の入札が行われる可能性が高く，設計委託契約に関する入札それ自体の公正性を著しく害するといわざるをえない。

また，かかる状況を前提とした場合，設計委託の入札については，設計委託だけで採算性を考え決定された入札価格と，設計・監理全体で採算性を考えて入札価格を決定された入札価格が混在することになり，そもそも設計委託の入札自体が完全な機能不全に陥ってしまう事態を招来しかねない。

加えて，監理業務委託についても，設計業者が立場上優位に立つことは一般論として肯認しうるにしても，他の業者が当該業者より

も必ずしも劣ることについて論理必然の関係とまではいえないことから，これを競争入札に付した場合，より良い条件でこれを落札しうる他業者が存在する可能性を，現在の豊田市の制度は最初から放棄してしまっているといわざるをえない。

以上からすれば，このような紐付き入札は原則禁止とし，①設計・監理全体についての入札を行うか，②仮に紐付き入札として随意契約の方式を採用するにしても見積合せを慎重に行うなど価格面において一定の公正性が担保される方式を採用する必要がある。また，設計委託についても低入札価格調査制度を導入し不当なダンピングが行われないよう十分な監視体制を整えることが必要不可欠である。

ウ　監査（本件プロパー）

㈠　落札率の分析

a　豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約

入札予定価格３３６３万２０００円に対し，入札金額が７８０万円であり，その落札率は，約２３．２％となっている。

なお，本入札の２番札は，２１００万円であり，その落札率は約６２．４％であった。

b　豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約

こちらについては随意契約であるから，２１００万円はほぼ予定価格通りと考えられる。

c　両者合算での入札率

豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約について，仮にこれが入札に付された場合入札予定価格が２１００万円であると仮定した上で豊田市井上公園温水プール建設設計委託契約と豊田市井上公園温水プール建設監理業務委託契約の価格を合算して入札率相当率を算出すると５２．７％となる。

㈡　設計と監理の割合について

設計と監理の委託金額を比較した場合，前述のように設計のほうが高額となる場合が一般的と考えられる。

これを本件についてみると，少なくとも豊田市において作成された予定価格ベースでは，設計が３３６３万２０００円，監理が２１００万円となり，上記の一般的な場合に該当することが分かる（なお，設計／監理＝１６０．２％となっている。）。

これに対し，実際の落札額・契約額を見ると，設計が７８０万円であるのに対し，監理が２１００万円となっており，極めて契約が

不自然であることが分かる（なお，設計／監理＝３７．１％となっている。）。

㈢　【結果】

上述の結果からすれば，以下の事実が指摘できる。

①本件設計・監理の予定価格については，相当高額であった可能性が高いこと

設計についての実際の落札価額だけでなく，２番札も６０パーセント強程度の率であることからすれば，本件の予定価格はそれ自体,かなり高額な見積りであったと考えることができる。

②上記①を前提とすると，設計の落札価格は不当なダンピングである可能性も否定できないこと

上に指摘したとおり，設計／監理比率が極めて不自然であること，入札予定価格との関係で２３％強程度の落札率である設計委託については単体で採算性があるかについて疑問が払拭しえないこと，設計の２番札を前提とした場合６０％程度の入札価格であれば十分採算性がとれると考えられること及び豊田市において策定した入札予定価格が極めて高額であるのであれば，全体として５２．７％の利益率が取れるのであれば十分採算性が取れる可能性が十分認められること等を総合考慮すれば，本件設計委託契約の入札価格については，これをダンピングと断定することはできないものの，ダンピング価格であるとの疑いが払拭できず，ダンピングであった可能性がなお残存するというべきである。

第５　香嵐渓秋季交通対策
～建設部　調査課～

１　香嵐渓秋季交通対策とは

香嵐渓秋季交通対策は，豊田市の交通まちづくりの３つのモデル事業の１つであり，紅葉シーズン中に，香嵐渓から猿投グリーンロードにまで延びる国道１５３号の渋滞を，迂回路選択可能とする中金町日影交差点まで削減することを目標として，平成１７年度から実施されている事業である。

当該事業は豊田市交通政策課が事務を担当する豊田市まちづくり推進本部の決定に基づき香嵐渓秋季交通対策ワーキンググループが実施するもので，当該ワーキンググループの正担当は豊田市調査課であり，同副担当は豊田市交通政策課である。豊田市は，庁外に形成されている交通まちづくり推進協議会及びその内部部会である香嵐渓秋季交通対策部会との連携を図りながら事業に取り組んでいる。国道１５３号線を管理する名四国道事務所は交通まちづくり推進協議会，香嵐渓秋季交通対策部会に参画している。名四国道事務所とは国土交通省の組織であり，昭和３４年，名古屋市と四日市市を結ぶ中部圏の動脈「名四国道」建設のため設置された機関である。

２　事業経緯のまとめ

年　月　日	内　　容
平成１７年　７月　６日	第１回豊田市交通まちづくり推進協議会
平成１７年　９月２６日	第１回豊田市香嵐渓秋季交通対策部会
平成１７年１０月１２日	平成１７年度委託契約
平成１７年１１月　２日	第２回豊田市交通まちづくり推進協議会
平成１７年１１月　９日	平成１７年度委託契約設計変更協議書
平成１８年　２月１０日	第２回豊田市香嵐渓秋季交通対策部会
平成１８年　３月１７日	平成１７年度委託契約変更契約
平成１８年　５月２４日	第３回豊田市交通まちづくり推進協議会
平成１８年　８月３０日	平成１８年度委託契約
平成１８年　９月２２日	第３回豊田市香嵐渓秋季交通対策部会
平成１８年　９月２９日	第４回豊田市交通まちづくり推進協議会
平成１８年１０月２０日	平成１８年度委託契約設計変更協議書
平成１９年　３月１６日	平成１８年度委託契約変更契約
平成１９年　３月２１日	第４回豊田市香嵐渓秋季交通対策部会
平成１９年　６月　１日	第５回豊田市交通まちづくり推進協議会
平成１９年　９月２６日	平成１９年度委託契約
平成１９年１０月１５日	平成１９年度第１回豊田市香嵐渓秋季交通対策部会
平成１９年１０月２２日	平成１９年度委託契約変更協議書
平成１９年１０月２６日	第６回豊田市交通まちづくり推進協議会
平成２０年　３月　７日	平成１９年度委託契約変更契約
平成２０年　９月１１日	第７回豊田市交通まちづくり推進協議会

３　各契約

香嵐渓秋季交通対策に関する契約としては以下のものがある。

①　平成１７年１０月１２日香嵐渓秋季交通対策調査委託契約(以下「平成１７年度委託契約」)

香嵐渓の秋季交通の状況把握のためのデータ収集をするため

②　平成１８年８月３０日香嵐渓秋季交通対策調査委託契約（以下「平成１８年度委託契約」)

時間・経路分散を期待した情報提供の試行をするため

③　平成１９年９月２６日香嵐渓秋季交通対策調査委託契約（以下「平成１９年度委託契約」)

時間・経路分散を期待した情報提供，観光バスの分離による渋滞

緩和するため

なお，すべての契約について，契約変更がなされている。

以下，監査する。

⑴　平成１７年度委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１７年１０月１２日

契約相手　　（財）道路新産業開発機構

契約金額　　１８３２万２５００円（税込み）

契約期間　　平成１７年１０月１３日～平成１８年３月２４日

契約対象　　交通量調査，駐車場調査，アンケート・ヒアリング調査,調査結果の分析・評価,香嵐渓秋季交通対策計画(案)の策定

イ　契約手続

随意契約

～施行令第第１６７条の２第１項第２号

本契約締結にあたっては，平成１７年度業務内容は香嵐渓秋季交通対策を実施するための現況調査であり，豊田市の交通対策を把握しており，ＩＴＳ，ＴＤＭ施策にも熟知している業者であることから，契約先に随意契約で委託契約がなされている。ＩＴＳとは高度道路交通システム（Intelligent Transport Systems）のことであり，最先端の情報通信技術により，人・道路・車両を一体のシステムとして構築し，安全性，輸送効率及び快適性の飛躍的な向上並びに環境保全への寄与を図る新しい道路交通システムである。また，ＴＤＭとは交通需要マネジメント(Transportation Demand Management)のことである。車を利用する人の交通手段の変更を促し，都市または地域レベルの道路交通混雑を緩和する手法の体系で，道路渋滞，自動車排ガス問題などへの対応として，一人乗りマイカー通勤の削減，公共交通機関への転換，時差通勤など交通需要側への規制，誘導，啓発によって解決しようとするものである。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成１８年３月１７日

変　更　額　　１７４５万円→１６７３万円

（７２万円減，４．１２％減）

変更概要・理由

変更契約に至る経緯については，調査課及び交通政策課と名四国道事務所とで協議し，また，豊田市まちづくり推進本部，ワーキンググループ，交通まちづくり推進協議会での意見等を踏まえ，今後香嵐渓秋季交通対策を実施するために必要な調査項目を精査し変更を決定した。

平成１７年１１月９日に提出された変更協議書には変更理由として①「国との協議により，調査負担割合を決定したため交通量調査・駐車場調査・フローティング調査箇所数を変更する」②「事前調査項目として渋滞長調査を新規計上する」ことが理由としてあげられている。

交通量調査：２箇所→１箇所

駐車場調査：１２箇所→６箇所

フローティング調査：４ルート削除

渋滞長調査：４ルート新規計上

前提となる変更協議

平成１７年１１月９日付変更協議

変更金額概算　８０万円減（４．３％減）

エ　監査

㈠　監査人が上記理由について詳しい理由を質問したところ「調査業務については，基本的に国道に係わる部分は名四国道事務所，その他は豊田市で行うことでまとめていた」とし，平成１７年委託契約における「交通量調査について，変更で１箇所減になったものは，名四国道事務所との調整の結果，国道の迂回路となる箇所であったため名四国道事務所で調査を行った」との説明であった。また，駐車場調査については，「常設，臨時を含めた全１２箇所を調査の対象としていたが，名四国道事務所との調整の結果，国道から利用可能な駐車場について，名四国道事務所で調査を行った」との説明であった。

国道は名四国道事務所で調査を行うとの理由であるが，当初契約の仕様書にはすでに交通量調査のルートが図面化されており，調査ルートは既に特定していたのである。とすると，仮に，国道については名四国道事務所で調査するとの取決めが早い段階でできていたのであれば，豊田市との業務の割り振りは当初契約の段

階で可能であったはずである。また，駐車場の箇所についても当初契約の段階で特定できたのである。

しかし，名四国道事務所が国道の交通量調査，駐車場調査をすることは調整段階ではじめて把握されたのであり，豊田市としても変更契約によっても不合理とはいえない。

⑷　フローティング調査については，「名四国道事務所との調整の結果，名四国道事務所で行った」とするが，このような協議は当初契約の段階で十分にでき得たはずである。

渋滞長調査については，「当初調査項目として見込んでいなかったが，既往資料から香嵐渓の紅葉期に実際にどの程度渋滞が発生するかわからなかったため，紅葉期の交通の現状を把握し，今後の交通対策を実施するためには必要な調査項目であると判断したため，追加計上した。次年度対策案を検討するには，１７年度に調査を行っておく必要があったため，変更契約を行った。」と説明する。しかし，本変更契約は減額の手続によりなされているが，追加計上するのであれば，増額の変更契約手続がとられるべきであり，減額の変更手続に包含して手続をとることには疑問がある。

しかも，渋滞長調査の重要性について，既往の資料からどの程度の渋滞が発生するかが分からなかったというが，当初契約の段階で，既往の資料を調査不足しているものであり，変更契約で対応するのでなく当初契約の段階で調査項目に入れるべきものであったといえる。

【結果】

１）　ワーキンググループを作り国の施策と役割分担をする場合，十分な協議をせずに業務を進めると，当該業務に関する変更契約を招くことがある。契約締結の前に協議を十分にする必要がある。

２）　増額項目と減額項目が同時にある場合，併せて減額だけ採用するのは妥当ではない。増額項目と減額項目を分けて検討する必要がある。なぜなら，減額変更よりも，増額変更の要件が厳しくみられるのであり，増額変更の手続潜脱を防ぐためである。

⑺　その他に，平成１７年契約の変更協議書に記載のない変更点と

して，①必要性があったため歩行者交通量調査を追加，②調査対象を限定し観光客アンケート調査を観光バス乗客アンケート調査に変更，③必要性がなかったため観光バスＯＤ調査を削除，④必要性がなかったため駐車場管理者意向調査を削除している。

すなわち，これらの４点の変更点は変更協議書には記載のない変更である。このような協議書上明らかにならない変更点があること自体問題であろうが，より詳細に検討するに，②及び③の変更点は調査項目の限定，削除であり，減額方向の変更である。しかし，①の歩行者交通量調査の内容は，方向別（多目的広場～宮町駐車上間）１箇所，１６時間（6:00 ～ 22:00），記録１５分毎になされるものであり，技師，技術員も数人必要であると思われる調査である。したがって，人件費，調査費ともに一定の増額が予測されるものであるが，委託変更設計書を検討してもどの部分が歩行者交通量調査の変更点であるかもはっきりしないものとなっている。確かに，香嵐渓交通対策として歩行者交通量調査が必要となったのであろうが，変更協議も経ず，変更設計上どの点に反映されているか不明である増額変更がなされていることは，変更契約手続上，はなはだ不合理であり，不透明である。内容としても，安易な増額変更契約がなされていると評価しうる。

【結果】

変更協議書には変更概要しか記載されないため，重要な変更箇所が協議書で明らかになっていない例がある。しかし，変更の協議をするのに，変更点が明記されていないのであれば，協議したとはいえないのであり，注意が必要である。この点，総論でも取り上げた大阪市契約規則は変更理由を詳細に記載する旨規定されており，参考になる。契約変更は例外的な取扱がなされるべきであり，変更協議書には変更理由を詳細に書く必要があろう。

⑵　平成１８年度委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年８月３０日
契約相手　　（財）道路新産業開発機構
契約金額　　２０７９万００００円
契約期間　　平成１８年８月３１日～平成１９年３月２３日
契約対象　　宮町駐車場対策検討，公共交通利用促進策の検討，実

態調査（交通量調査，駐車場調査，地元関係者ヒアリング），駐車場満空情報の提供，実験の評価及び改善案の検討，広報，部会資料作成，報告書作成

イ　契約手続

随意契約

～施行令第第１６７条の２第１項第２号

１８年度業務は，香嵐渓秋季交通対策の具体な対策を実施するものであり，昨年度調査，対策を検討した業者を再度選定し委託した。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成１９年３月１６日

変　更　額　　１９８０万円→１６９８万２０００円

（２８１万８０００円減。１４．２３％減）

変更概要・変更理由

変更契約に至る経緯については，調査課及び交通政策課と名四国道事務所とで協議し，また，豊田市まちづくり推進本部，ワーキンググループ，交通まちづくり推進協議会での意見等を踏まえ，今後香嵐渓秋季交通対策を実施するために必要な調査項目を精査し変更を決定した。

変更協議書記載の変更理由としては「国との協議により，社会実験実施項目及び交通実態調査内容の負担割合を以下のとおり決定した。交通情報提供に関する案内看板の設置・撤去，交通情報提供システム構築の新規計上・フローティング調査，渋滞長調査，駐車場調査箇所数を変更」ことが理由とされている。

変更協議書記載の変更概要としては

・社会実験実施項目の変更
・交通情報提供に関する案内看板の設置・撤去及び検討（新規計上）
・交通情報提供システム構築（新規計上）
・駐車場満空情報提供（削除）

社会実験実施効果把握のための交通実態調査の箇所数変更

・フローティング調査：６ルート→１ルート
・渋滞長調査：３ルート→５ルート
・駐車場調査：１２箇所→３箇所

である。

前提となる変更協議

平成１８年１０月２０日付変更協議

変更金額概算　２９５万円減（１４．２％減）

エ　監査

㈠　監査人が上記変更理由について詳しい経緯を質問したところ「①案内看板の設置，撤去は当初名四国道事務所の業務として見込んでいたが，名四国道事務所との調整の結果，豊田市で行うこととなった。交通情報提供は１８年度実施対策の１つであったため契約変更で対応した。②交通状況調査データをインターネット，携帯から情報提供できるようにするシステム構築を模索した結果，現状のシステムの改変でより効果が見込めるため新規計上した。１８年度実施対策の１つであったため契約変更で対応した。③駐車場満空情報提供については，当初豊田市の業務として見込んでいたが，名四国道事務所との調整の結果，名四国道事務所にて行うこととなった。④フローティング調査については，当初見込みで発注したが，名四国道事務所との調整の結果，名四国道事務所にて行うこととなった。⑤渋滞長調査については，昨年度４ルート行っていたが１ルートは不要であろうということで当初３ルートとしていたが，その後国道からの迂回ルートにかかる渋滞状況把握が必要であると判断したため２ルート追加した。また，１８年度の対策実施効果の把握ということで契約変更で対応した。⑥駐車場調査については，当初見込みで発注したが，協議の結果名四国道事務所にて行うこととなった。」との説明であった。

そして，本契約変更は減額変更で対応しているのである。しかし，変更項目，変更理由を検討するに，③，④及び⑥の変更は確かに豊田市の調査項目が減少するものであり，減額変更の理由といえるものであるが，①，②及び⑤は豊田市の調査項目を増加させるものであり，増加変更の理由である。豊田市ではまとめて減額変更になるために，減額変更の手続きで変更契約をなしているが，これは増額変更の潜脱になっているものと評価できる。

また，減額の理由についても，元契約の段階で見込みで発注していたが，後の協議で変更しているものが多々見受けられるが，そもそも，見込みで発注することは，実際履行しない契約内容を発注するものであり，にもかかわらず契約を締結しているので，豊田市としては一旦，支払債務を負担することになるのであり好ましいもの

とはいえない。

【結果】

減額の項目については見込みで発注しているが，変更契約を予定しているものであり検討を要する。見込みでも発注をすれば，豊田市としては一旦債務を負担し，場合によっては支払の可能性もあるのである。本件では，契約変更により対処できたが，業者が対応した後であれば契約変更による対処もし得なくなる。見込み部分は当初契約の段階から除外し，必要部分だけで発注すべきである。

【意見】

減額項目と増額項目を同時に検討するのではなく，分けて検討すべきである。

⑷　さらに，平成１８年契約の変更協議書に記載のない変更点として，①渋滞長調査の調査日数１４日間を９日間（５日間は名四国道事務所にて行った）に変更，②フローティング調査の調査日数２日間を３日間に変更している。いずれも，名四国道事務所との調整の結果調査日数を分担したための変更である。

このように，変更協議書によらない変更がなされることは，変更手続きを介さない変更といえるのであり好ましいとはいえない。

【意見】

変更協議書には，変更項目の漏れがないよう詳細な記載が求められる。

⑶　平成１９年度委託契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１９年９月２６日
契約相手　　（財）道路新産業開発機構
契約金額　　１２４９万５０００円
契約期間　　平成１９年９月２７日～平成２０年３月２１日
契約対象　　香嵐渓交通対策検討，実態調査（交通量調査，駐車場調査，地元関係者ヒアリング），社会実験の実施，実験の評価及び改善案の検討，広報，部会運営，報告書作成，打合せ

イ　契約手続

随意契約

～施行令第１６７条の２第１項第６号

１９年度の香嵐渓秋季交通対策業務は，前年度実施した対策以上のものを実施するもので，前年度受託した業者は地域特性や課題を熟知していることや対策実施経験をもっていることから現況把握の経費などが節減できるため選定した。指名業者選定書には「本業務は，「豊田市交通まちづくり行動計画」のモデル事業の１つである香嵐渓秋季交通対策である。今年度は，昨年度以上の交通対策を実施するものであり，Ｈ １８年度本業務を委託した当財団は，地域特性や課題を十分熟知し，対策実施経験を持っていることから当財団を選定する。これにより打合せ，現況把握の経費も約１００万円節減できる。」との理由が記載されている。

ウ　契約変更

契約変更日　　平成２０年3月１７日

契 約 金 額　　１１９０万円→２７３４万９０００円

（１５４４万９０００円増　１２９．８２％~~減~~増）

変更理由・概要

変更契約に至る経緯については，調査課及び交通政策課と名四国道事務所とで協議し，また，豊田市まちづくり推進本部，ワーキンググループ，交通まちづくり推進協議会での意見等を踏まえ，今後香嵐渓秋季交通対策を実施するために必要な調査項目や交通対策を精査し変更を決定した。

変更協議書によると，「香嵐渓秋季交通対策では，当初，今年度の新たな取組みである観光バス対策を実施することと併せて昨年度より継続した情報提供や交通実態調査を国と一体的に行うよう協議を行い調査内容を分担したが協議会からの意向や，２０年度の交通対策に向けて香嵐渓へのアクセスする交通や，迂回交通の現況把握及び解析業務を国で実施することとなったため，調査内容や分担を再度協議した結果，道路情報提供所要時間調査，渋滞長調査，アンケート調査を市で行うことになった。」との変更理由が記載されている。

変更協議書記載の変更概要は

道路情報提供実験を実施する

・駐車場満空・迂回路情報提供
・インターネット情報提供コンテンツの改良
・交通情報・駐車場情報の道路情報板での情報提供
社会実験実施効果把握のための交通実態調査・アンケート調査を行う
・所要時間調査：２ルート（３日間・１６時間調査）
・渋滞長調査：３ルート（１４日間・１６時間調査）
・アンケート調査票の作成，配布，集計（３日間）
と記載されている。
前提となる変更協議
平成１９年１０月２２日付変更協議
変更金額概算　１７００万円増（１３６％増）

エ　監査

監査人が詳しい理由を質問したところ「調査項目については，基本的には昨年度と同様の考え方で名四国道事務所，豊田市で整理していたが当初発注段階で正確に調査内容が決まっていないものもあったため契約変更が発生した。」
との理由であった。当初で決まっていなかったのであれば，それは委託契約の内容とはなっていないのであり，契約変更で対応するものではない。委託業務の契約変更については，「委託契約事務の手引き（工事関係委託を除く）」においても，平成２０年１１月作成版（第６版）では，「その他委託業務では原則として契約の変更は認められていません。追加等の契約をする場合は，軽微なものを除き，原則として新たな競争入札または随意契約を行い，別途契約をしてください。」と明記してあるところである。調査内容の詳細が決まって，豊田市で対応することになったのであれば，契約変更ではなく別契約により対応すべきではないか疑問がある。

監査人が個別の理由を質問したところ「①１８年度，駐車場満空・迂回路情報提供を名四国道事務所で行ってもらっていたため，１９年度も当初名四国道事務所の業務として見込んでいたが，協議の結果，豊田市で行うこととなった。情報提供は昨年度効果があり１９年度も継続して実施対策をおこなったため契約変更で対応した。②１８年度，インターネット情報提供コンテンツの改良を名四国道事務所で行ってもらっていたため，１９年度も当初名四国道事務所の業務として見込んでいたが，協議の結果，豊田市で行うこととなった。インターネッ

トでの情報提供は昨年度効果があり１９年度も継続して実施対策をおこなったため契約変更で対応した。③１８年度，道路情報板を使っての情報提供を名四国道事務所で行ってもらっていたため，１９年度も当初名四国道事務所の業務として見込んでいたが，協議の結果，豊田市で行うこととなった。道路情報電光板を使っての情報提供は昨年度効果があり１９年度も継続して実施対策をおこなったため契約変更で対応した。④１８年度，社会実験実施効果を把握することを目的として交通実態調査，アンケート調査を名四国道事務所で行ってもらっていたため，１９年度も当初名四国道事務所の業務として見込んでいたが，協議の結果，豊田市で行うこととなった。交通実態調査・アンケート調査は１９年度社会実験実施効果の把握のためにも必要な調査項目であり契約変更で対応した。」との理由であった。

このように，本変更の理由は，名四国道事務所が平成１８年度は担当していた業務について，豊田市が分担したものである。名四国道事務所との協議を早期に十分に行っていれば，契約変更によらずも当初契約の段階で対応も可能であったのではないか。

しかも，変更金額は１５００万円を超える高額であり，変更率は１２０％にもなるのである。その他委託契約は原則契約変更が禁止されるのであり，安易に契約変更によったのには疑問がある。

また，本件変更協議書は平成１９年１０月２２日に提出され，変更契約の締結決定は現契約の終期の４日前である平成２０年３月１７日になされている。このように，変更決定が書類を整えるだけ，また，財務執行の具体的な金額を特定するためにだけなされているのであり，実質的な意味をもたないことにも問題があろう。

【結果】

変更契約の方法ではなく，別契約の方法でなされるべきであった。

理由としては。

１）１５００万円を超える高額かつ変更率が１２０％にもなるものである

２）その他委託契約は原則として，契約変更が禁止されるべきである

３）別契約の方法をとることで，契約変更よりも厳格な手続をとることができる

からである。

【意見】

豊田市の手続によれば，変更協議が先行し，変更決定は実質的に意味をもたない手続になっている。これでは，契約課等が契約変更の妥当性を判断する機会を持ち得なくなり担当課だけの判断で契約変更がなされかねない。契約変更は原則として許されないとの観点からすると，担当課には契約変更の必要性が生じた場合には直ちに契約課に決済を求める手続が検討されてもよい。

第６　道路台帳整備業務委託契約
～　建設部　土木管理課　～

１　監査対象とした理由

平成１９年度の委託契約の変更契約のうち，本件道路台帳整備業務委託契約については，増加率７１．５３％，増加額４７３１万９３００円とかなりの増額・増加率を認めることができた。

そのため，道路台帳整備業務委託契約を，監査対象とすることにし，

①　平成１９年度の「市道足助加茂広域線ほか　豊田市道路台帳整備業務委託」契約・変更契約

のほか

②　平成１８年度の「市道ソリミ花ケ崎線ほか　豊田市道路台帳整備業務委託」契約・変更契約

を監査対象とした。

２　道路台帳整備業務委託契約とは

道路台帳は，道路法に基づき，道路管理者が道路の状況を明らかにするために調製する台帳であり，調書及び図面からなり，路線ごとに調製することになっている（道路法第２８条，道路法施行規則第４条の２参照)。

そして，今回，問題としている道路台帳整備業務委託契約の主な内容は，

①　道路台帳整備

②　供用開始された路線の道路台帳（調書及び平面図）を作成するとともに，道路改良工事等により，道路台帳の補正が必要な箇所の修正を行う

③　市道管理網図修正

④　道路網管理システムデータ保守更新

⑤　告示管理システムデータ登録

⑥　管理図書のデータベース化（覚書・協定書等のスキャニング）

⑦　供用・未供用路線調査

である。

なお，道路台帳整備業務委託契約は，毎年，建設部土木管理課において行われているが，建設部土木管理課には，課長のもと，財産管理担当（７名)，道路水路許認可担当（４名）と道路台帳整備担当（４名）に分かれている。

3　道路台帳の整備の効果

⑴　道路台帳は，いろいろな場面での判断資料となっている。

たとえば

①　市民からの照会に対して回答をするときの資料

～市道幅員の照会，建築に関する接道判断等

②　市が計画（実施）する施策（事業）の検討資料及び計画（工事用）平面図

～道路改良工事や拡幅要望に対する調整資料，道路工事の路線計画や交差点計画の調整資料，道路維持修繕工事，舗装工事，災害復旧工事等の平面図

③　土木管理課の一般事務

～道路内民地処理事務における目安資料，道路占用や承認工事申請の判断資料等

④　道路に関する調査等の基礎数値

～国土交通省が行う道路施設現況調査報告，総務省が行う公共施設状況調査報告等

で利用されている。

⑵　また，道路台帳の効果としては，総務省が行う下記交付税，交付金等の配分に用いる算定の基礎が，前年４月１日現在における道路法２８条に規定する道路台帳に記載されている道路の延長及び面積となっていることから，道路台帳が整備されていないと，同交付税，交付金等に反映されないことになってしまうことになる。そして，平成１７年度から１９年度の交付税，交付金等は下記のとおりであるが，地方交付税（普通交付税）については，豊田市は不交付団体となっているため，地方交付税（普通交付税）は交付されていない（ただし，合併前の旧町村分に係る合併特例措置分については交付されている）。

記

自動車重量譲与税（自動車重量譲与税法第１，２条）

平成１７年度　　１１億７６８９万９０００円

平成１８年度　　１１億０４９５万２０００円

平成１９年度　　１０億９８１０万８０００円

地方道路譲与税（地方道路譲与税法第１，３条）

平成１７年度　　４億１６９８万０００円

平成１８年度　　３億８０２４万８０００円

平成１９年度　　３億７９３６万９０００円

自動車取得税交付金（地方税法第６６９条の３２～３３）

平成１７年度　　１６億００１３万４０００円
平成１８年度　　１６億８１５４万２０００円
平成１９年度　　１４億５７２３万００００円
地方交付税＜普通交付税＞（地方交付税法第１２条）
平成１７年度　　４９億２８１６万９０００円
平成１８年度　　４６億６１３７万９０００円
平成１９年度　　４８億０２０９万４０００円
（注）道路橋りょう費以外も含む。(旧町村分のみ)
交通安全対策特別交付金
（交通安全対策特別交付金等に関する政令第４条）
平成１７年度　　７９４５万１０００円
平成１８年度　　８６６８万９０００円
平成１９年度　　８６３５万６０００円

４　道路台帳整備業務委託契約及び変更委託契約（平成１８年度，１９年度）

⑴　平成１８年度「市道ソリミ花ケ崎線ほか　豊田市道路台帳整備業務委託」契約・変更契約

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年１０月２６日
契約相手　　株式会社パスコ（名古屋支店）
契約金額　　６４０５万円（内消費税３０５万円）
契約期間　　平成１８年１０月２７日～平成１９年３月２０日
契約対象　　道路台帳加除修正業務
新規路線　　１５０路線（３２．００㎞）
補正路線　　４７５路線（４８．３２㎞）

イ　契約手続

指名競争入札（１０社)。

入札執行結果は，６６５１万円（税抜）の予定価格のところ，６１００万円，６５５０万円（２社)，６７００万円，６８００万円（２社)，６９００万円，７２００万円，８６００万円，１社辞退の入札があり，６１００万の入札を行った，株式会社パスコ（名古屋支店）が落札。

なお，落札率は，約９１．７％である。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成１９年２月１９日

変 更 金 額　　６４０５万円→７３２０万８１００円（税込）
（９１５万８１００円増。１４．３０％増）

⑵　平成１９年度「市道足助加茂広域線ほか　豊田市道路台帳整備業務委託」契約・変更契約

ア　契約内容
契 約 日　　平成１９年１１月８日
契約相手　　株式会社パスコ（名古屋支店）
契約金額　　６６１５万円（内消費税３１５万円）
契約期間　　平成１９年１１月９日～平成２０年３月２６日
契約対象　　道路台帳加除修正業務
新規路線　　１５路線（３４．３５㎞）
補正路線　４４６路線（３９．７６㎞）

イ　契約手続
６社による指名競争入札
６９９１万円（税抜）の予定価格のところ，６３００万円，７５３０万円，７６００万円（２社），７７００万円，８２５０万円の入札があり，６３００万円の入札を行った，株式会社パスコ（名古屋支店）が落札。
なお，落札率は，９０．１％である。

ウ　契約変更
変更契約日　　平成２０年３月１９日
変　更　額　　６６１５万円→１億１３４６万９３００円（税込）
（４７３１万９３００円増。７１．５３％増）

５　監査

⑴　株式会社パスコ（名古屋支店）との契約
豊田市は，合併前から，道路台帳整備業務委託契約を，株式会社パスコ（名古屋支店）との間で締結しており，昭和５８年から，同社との間で，随意契約を締結していた。
ただ，平成１７年４月１日合併前においては，旧市旧町村が各々の仕様で道路台帳を作成しており，その業務委託についても，当該仕様を前提とするため，随意で契約が締結されていた。そして，委託先についても，旧豊田市以外の旧町村では，藤岡・稲武が株式会社中部テック（豊田支店），小原・足助が株式会社新日（豊田支店），旭が中央コンサル

タンツ株式会社，下山がアジア航測株式会社との間で委託契約をしていた。

しかし，平成１７年４月１日の合併に伴い，旧豊田市の仕様に統一することにし，平成１７年度は，各支所の委託先において，台帳補正・調書合算用データを作成し，旧豊田市の委託先である株式会社パスコ（名古屋支店）において，調書の合算をするとともに，道路台帳調書データのテキスト化も行い，平成１８年度以降については，株式会社パスコ（名古屋支店）以外でも受注ができるようにして，道路台帳整備委託契約手続は，指名競争入札によることになった。

このように，他社でも受注ができるようにして，指名競争入札によって，契約相手を決めるようになったが，従前のノウハウの蓄積からか，平成１８年度，１９年度ともに，株式会社パスコ（名古屋支店）が落札している。

⑵　平成１８年度契約について

ア　契約・変更契約の内容

	当初契約	変更契約
契約（変更）日	平成１８年１０月２６日	平成１９年２月１９日
契約金額	６４０５万円	７３２０万８１００円 （１４．３０％増）
内容	道路台帳加除修正業務 新規　150 路線（32.00 ㎞） 補正　475 路線（48.32 ㎞）	道路台帳加除修正業務 新規　61 路線（20.10 ㎞） 補正　536 路線（49.12 ㎞） 合併町村の橋梁調書新規作成

イ　変更契約

当初は，道路台帳加除修正業務を対象としていたところ，平成１７年度に，旧豊田市と合併町村の道路台帳を統一化したように，平成１８年度には，合併町村地域の橋梁調書の作成をするために，契約変更をしている。

もともと，道路台帳（作成）修正業務のなかには，橋梁調書作成・修正業務も含まれているが，合併旧町村地区では，橋梁調書の仕様も異なっているため，変更契約で新たに，合併旧町村地区の橋梁調書を作成するため，契約を変更したものである。

そして，変更契約における増加額は，９１５万８１００円で，増加率は１４．３０％にとどまるものの，当初契約の対象とした道路台帳修正業務が減少（新規路線，補正路線の減少）しており，橋梁調書新規作成分としては，約１１４１万円の増加であり，これだけの増加率は約１７．８２％となる。

ところで，当初契約の対象とされていたのは道路台帳加除修正業務であり，一定範囲では，整備延長等を理由とする契約変更は認められるものであるが，橋梁調書作成・修正業務は，もともと，道路台帳整備業務に含まれているとはいえ，合併旧町村地区の橋梁調書の新規作成は，当初契約の範囲に含まれておらず，当初契約と，その内容を異にするのであって，変更契約の許容範囲を超えているといわざるをえない。

そして，合併に伴う，合併市町村の道路台帳の整備について，旧豊田市から従前委託を受けていた株式会社パスコ（名古屋支店）が，合併地区を含めた道路台帳の統一化，テキスト化を行っており，橋梁調書の作成についても，株式会社パスコ（名古屋支店）に委託するのが相当であったとしても，別途契約で行うべきで，変更契約で行うことを許容することはできない。

しかも，変更契約の契約金額については，豊田市委託業務事務要綱第２１条第４項の「変更にかかる契約金額は，変更積算金額に当初契約金額と当初積算金額との比率（以下「請負率」という。）に乗じて算出し・・・」との規定に基づき，豊田市が積算した金額（設計金額）に，当初契約の請負率約９１．７１５％［契約金額／設計金額（予定価格）］を乗じた金額で，変更契約を締結しているが，本来，別の業務である以上，このような形で一律に変更金額を定めることにも疑問が残る。

この点は，むしろ，上記委託業務事務要綱の規定は，本件のような別業務を行う場合に変更契約をすることを予定していないことを表しているともいえるのであって，本件において，橋梁調書作成業務を含める形で，契約変更がなされた点については，本来許容される範囲を超えて，契約変更がなされたものであるといわざるをえない。

【結果】

委託契約については，「委託契約事務の手引き」（工事委託を除く）が平成２０年１１月に第６版が作成されたが，同手引きにおいては，新しく次のような記述がなされた（なお，契約課の説明によれば同記

述は従前の扱いを明示したものに過ぎず，新たなルールを定めたものではないとのことであった。)。

その他委託業務では，原則として契約の変更は認めていません。追加等の契約をする場合は，軽微なものを除き，原則として新たな競争入札または随意契約とし，別途契約をしてください。

つまり，委託業務のなかでも，数量の変更が予想されるもの（たとえば，本契約でいえば，路線の若干の延長等）は変更契約で追加することも認められるが，別の業務を追加しようとする場合には，それは，別の業務委託であって，別途，契約を締結すべきであって，契約変更手続で行うべきでない。

【意見】

委託業務の変更契約については，上記のとおり，平成２０年の手引きにおいて，変更契約は原則認められないとの考えが新しく示されたが，従前は，工事，工事委託等について定めた設計変更事務取扱要領に準じて処理されていたようであり，現在でも，契約変更がなされる場合の基準として，同要領の基準がとられているようである。

しかし，その他委託業務については，工事契約，工事関係委託契約よりも，契約変更を認めないことにした以上，上記手引きの内容を各担当課に周知徹底して，疑問があるものについては，事前に契約課に確認するルールを作る必要があると考える。

なお，平成１８年当時は，上記手引きの記述もなく，工事契約，工事関係委託契約と同様な基準で考えていたとしても仕方がないが，設計変更事務取扱要領に定める

① 契約変更事由（要領第２条）

② 契約変更範囲（要領第３条）

の有無を厳格に判断すべきである。そして，②については，２０％以内か否かで一応区別しているが，そのなかにおいても，変更の幅によって，適用の有無を考える判断基準に差異を設けるべきであろう。また，本件の場合，変更契約の変更幅は１４．３０％であるが，追加（増額）分と削減（減額）分の内容とが密接に関連するものでないため，増額分のみで判断すべきで，本契約であれば，少なくとも，１７．８２％の変更を伴うものとして判断すべきである。

つまり，今後，工事契約，工事委託契約に関して，同要領の基準を

考える場合には，増減が内容的に密接に関連しないものについては，同要領で定める増加率２０％の基準を考えるにあたっては，追加される内容のみで判断すべきである。

⑶　平成１９年度契約について

ア　契約・変更契約の内容

	当初契約	変更契約
契約（変更）日	平成１９年１１月８日	平成２０年３月１９日
契約金額	６６１５万円	１億１３４６万９３００円 （７１．５３％増）
内　　容	道路台帳加除修正業務 新規　15 路線（34.35 ㎞） 補正　446 路線（39.762 ㎞）	道路台帳加除修正業務 新規 144 路線（65.97 ㎞） 補正 566 路線（59.32 ㎞） 道路台帳整備ができていない供用実態のある路線を航空写真で調査

イ　変更契約

⑺　当初予定していたのは，

①　宅地開発により整備された路線で平成１８年度中に供用開始された路線，愛知県が整備した旧広域農道（下山地区～足助地区～旭地区）にて管理移管を受け市道認定した路線についての道路台帳整備（新規）

②　平成１８年度に施工した道路改良工事や修繕工事等に伴って行う道路台帳整備（補正）

であった。

ただ，平成１９年９月議会にて，道路台帳の整備が十分なされていないことが指摘された。特に，道路台帳を整備すれば，本来受領できる交付金等の交付を受けられていないのが問題であるとの質問がなされた。

⑴　そこで，道路台帳未整備路線の早期解消を目指して，道路台帳新規作成及び補正路線ともに大幅な整備延長を図ることになった。

従前，豊田市においては，交付税検査の折に，愛知県の見解も確

認しながら，認定路線の全線（起点から終点まで）の供用開始がなされなければ，道路台帳の整備を行わない方針であったが，平成１９年１０月４日の道路台帳整備に関する調整会議において，路線の一部であっても，供用開始された部分は，道路台帳の整備を行うように方針を変更した。この方針変更を受け，道路台帳未整備路線について供用開始等の状況（見込み）調査を行い，部分的に供用開始された路線でも，道路台帳を早急に整備することとした。また，部分的に供用開始された路線でも道路台帳を整備すれば交付金等の算定対象になることも愛知県（市町村課）に照会して確認した。

そのうえで，平成１９年１２月中旬から平成２０年２月下旬にかけて，契約者である株式会社パスコ（名古屋支店）との間で，道路台帳を追加して作成する路線を確認し，平成２０年２月２８日，同社との間で変更協議を行ったものである。

㈣　その結果，平成２０年３月１９日の変更契約では，

①　道路台帳整備路線を延長する

新規作成１５路線（３４㎞）→１４４路線（６６㎞）

補正　　４４６路線（４０㎞）→５６６路線（５９㎞）

②　航空写真をもとに供用実態のある路線を調査し，区域決定及び供用開始漏れを解消する

③　覚書及び協定書のスキャニングにおいて，管理区域等を示す図書に着色のあるものはカラーにてスキャニングするよう変更し，また，システムで協定書等の位置が確認できるよう位置情報の入力を追加する

ことが変更内容となった。

㈤　監査

a　道路台帳未整備路線の調査，未整備路線の道路台帳整備がなされていなかったことが一番の原因であり，本来，行うべき道路台帳整備が放置されたまま，整備がなされていないのは，違法状態であって，その解消は絶対的に必要である。

ただ，議会で指摘がなされたような違法状態が認められる場合には，その早期解消が望ましいのは当然であり，しかも，年度初めの道路台帳整備状況が交付金等の算定基礎となることから，年度内に，供用開始がなされている部分について，できる限り，道路台帳を整備しようとするのも理解できる。しかし，一方では，契約変更手続についても，一定のルールがあり，そのルールを無視してまで，実行すべき緊急避難的要素があったともいえない。

b　原則

契約対象の数量の変更でない，契約内容の変更に関しては，競争入札の場合には，すべての契約に関する事項が入札の条件となっているため，これを契約締結後に変更することは，競争入札に付した趣旨にも反して，自治体にとって不利益となる虞れもあるから，原則として契約変更は認められるべきでない。

そして，豊田市においては，豊田市契約規則第４２条に契約内容の変更について規定されており，同条項を受けて，工事，工事関係委託については設計変更事務取扱要領が規定されているが，工事関係委託以外の委託については，豊田市委託事業事務要綱が規定されているにとどまる。

ただ，同要綱によれば，委託業務担当課長は，契約の内容を変更しようとするときは，原則予算執行伺書（変更）により，変更契約書又は変更請書を作成し契約を締結しなければならない等の規定しかなく，委託契約事務の手引き（工事関係委託を除く）にも，変更協議書，変更積算書の記載しかなく，その許容される変更契約の基準は何ら定められてない。この点，契約課の説明によると，本来，その他委託契約については，工事関係のように数量変化等が予定されていないものであり，委託として受けた以上変更契約は原則認められないと考えるべきであり，そのため，前記のとおり，平成２０年１１月作成の「委託契約事務の手引き（工事関係委託を除く）」（第６版）については，「その他委託業務では，原則として契約の変更は認められていません。追加等の契約をする場合は，軽微なものを除き，原則として新たな競争入札または随意契約を行い，別途契約をしてください。」との記述が加えられている。

なお，委託の変更契約については，このように，新たな手引きにおいて，変更契約は原則認められないとの考えが示されたが，従前は，工事，工事委託等について定めた設計変更事務取扱要領に準じて処理されていたようであり，現在でも，契約変更がなされる場合の基準として，同要領の基準がとられているようであるが，この点についても，前記のとおり，工事契約や工事関係委託以上に契約変更を認めないことにした以上，上記手引きの内容を各担当課に周知徹底して，疑問になるものについては，事前に契約課に確認するルールを作る必要があると考える。

c　道路台帳整備については，新たに供用開始がなされたものについて，対応可能であれば，道路台帳整備にとりかかればよいのであるが，このような数量的増加に伴うものについては，当初契約においても，増減変更が予定されているといえる。しかし，本変更契約については，道路台帳整備の変更部分についても，平成１９年１０月４日の方針変更（全線の供与開始がなされていなくても，供用開始をした箇所は，道路台帳を整備するようにしたこと）を受けてのものであって，当初契約の数量的変更の枠を超えるものであって，その道路台帳整備路線の延長も

①　新規作成で１５路線（３４㎞）が１４４路線（６６㎞）になっているため，延長距離だけで９４．１２％増

②　補正で，４４６路線（４０㎞）から５６６路線（５９㎞）で延長距離だけで，４７．５０％増

となっており，変更契約で行える範囲と考えることはできない。

また，本件では，単に整備対象道路の増加だけでなく，航空写真をもとに供用，未供用路線の調査を行うことも，変更契約の対象に入っており，これについても，契約変更手続で行えるかについては疑問がある。

そして，変更契約の契約金額については，平成１８年度と同様，豊田市委託業務事務要綱に基づき，豊田市が積算した金額（設計金額）に，当初契約の請負率約９０．１１５％［契約金額／設計金額（予定価格)］を乗じた金額で，変更契約を締結しているが，本来，別の業務が含まれている変更契約においてさえ，このような形での契約が締結されていることに疑問を感じざるをえない（前記のとおり，そもそも，変更契約を認めるべきでなく，上記要綱の予定していない変更である)。

また，変更契約の前提で，その契約変更の内容を確認すべく，平成２０年２月２８日に，契約者との間で，設計協議がなされているが，それに先立つ平成１９年１２月中旬から平成２０年２月下旬にかけて，道路台帳を作成する路線を調製しており，航空写真による供用実態の調査は，それ以前になされているものである。

この点，契約約款では，

第１０条（契約変更又は一時中止） 甲（引用注：発注者）は必要がある場合には乙（引用注：受注者）と協議して業務の内容を変更（する）・・・ことができる。この場合において契約金額又は契約期間

を変更する必要があるときは，甲乙協議して書面によりこれを定めるものとする。
2　（略）
3　（略）
4　（略）

となっており，本来，契約変更する時点で，豊田市は相手方と協議して書面を作成すべきである。

【結果】

当初契約の対象と全く異なる業務内容を委託契約の内容とする以上，別途契約で行うべきである。

なお，本件については，契約変更で行える範囲でないと考えるが，変更契約で行うことを許容する余地があったとしても，当初契約の範囲を超える業務を委託する以上，変更金額が確定しない段階でも，変更協議書を作成して，変更内容を明らかにしておく必要がある。

【意見】

契約変更の問題ではないが，今回は，市議会での質問を受けて，道路台帳の整備を早急に行うこととしたもので，しかも，従前，認定路線の全線の供用開始がなされなければ，道路台帳の整備を行わない方針であったものを，道路台帳整備の観点から，部分的に供用開始された路線でも，道路台帳を早急に整備することにしたものである。

そして，部分的に供用開始された路線でも道路台帳を整備すれば交付金等の算定対象となるのではないかとの考えのもと，愛知県にその点の照会をしたところ，愛知県の見解では交付金等の交付の算定対象になるとの回答をえたものである。

担当課においては，従来，交付税検査の折に，愛知県から指摘がなかったことをもって，路線が部分的に供用された場合に交付金等の算定対象になるかとは考えてもいなかったとのことである。

ただ，自動車重量譲与税法をみても，

第２条

自動車重量譲与税は，市町村に対し，道路法・・に規定する道路台帳に記載されている市町村道で各市町村が管理するもの（・・・）の延長及び面積にあん分して譲与するものとする。

2　（略）

3　（略）

となっており，また，道路法，道路法施行規則をみても，

（道路法）

第２８条

道路管理者は，その管理する道路の台帳（以下本条において「道路台帳」という。）を調製し，これを保管しなければならない。

2　道路台帳の記載事項その他その調製及び保管に関し必要な事項は，国土交通省令で定める。

3　道路管理者は，道路台帳の閲覧を求められた場合においては，これを拒むことができない。

（道路法施行規則）

第４条の２　道路台帳は，調書及図面をもって組成するものとする。

2　調書及び図面は，路線ごとに調製するものとする。

3～6　（略）

と規定されており，特に，認定路線の全線の供用開始がなされなければ，道路台帳を整備できないとか，部分的な供用開始では，自動車重量譲与税（交付金等）の交付がなされないとも規定されていない。

むしろ，各交付金等の根拠規定が何であるかの認識をもつことにより，部分的な供用開始で，道路台帳を整備したり，それに基づいて交付金等の請求をしたりすることも十分検討する余地はあったように思われる。

つまり，従前の慣行だけにとらわれず，根拠条文を確認して，執務をすることが必要であると考える。

第７　東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約
～　教育委員会　保健給食課　～

１　監査対象とした理由

平成１９年度のその他委託契約の変更契約のうち，本件東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約については，減少率４９．２５％，減少額２４０５万０２０２円とかなりの減額・減少率を認めることができた。

そのため，東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約を監査対象とすることとした。

２　東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約とは

豊田市では，老朽化した現東部給食センターについて，下山給食センターと統合のうえ，確実な衛生管理のもとで「安全・安心・おいしい給食」を提供するための改築整備について，平成２３年４月開設を目指して（なお，当初目標は平成２２年４月開設）すすめている。

また，本事業においては，これをＰＦＩ事業（「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（平成１１年法律第１１７号）に基づく事業，なお同法については以下「ＰＦＩ法」という。）とすることで，民間の資金やノウハウを活用し，より効率的な給食センターの運営を目指すものとされている。

そのような流れのもと，豊田市は，平成１９年７月５日，今回監査の対象となっている東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約（以下，「本契約」という。）に先立ち，「豊田市給食センター設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」の委託先をプロポーザル方式により募集し，その結果，パシフィックコンサルタンツ株式会社中部本社（以下，「パシフィックコンサルタンツ」という。）との間で契約を締結する運びとなった。

同委託契約においては，現東部給食センターと下山給食センターの統合を前提とし事業手法として，現状の学校給食協会の運営に対し新たにＰＦＩの導入が可能かの可能性を調査し，その結果，現状の学校給食協会による運営よりも，民間業者に対し，ＰＦＩ方式により，施設設計・建設から施設の維持・管理までを発注したほうが効果的であるとの調査結果が得られ，これを受けて，新東部給食センターの建設・運営にあたってはＰＦＩの手法を用いることが決定された。

これを受けて，平成１９年６月の補正で予算組みを行い，平成１９年７月５日，豊田市は，ＰＦＩを導入するとともにその導入にあたってはより効率的な給食センター運営をなし得る業者を選定すべく民間業者のノウハウを活用するため，本契約について，「豊田市給食センター設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」及び「東部給食センターＰＦＩ導入可能性調査業務委託」の委託先であるパシフィックコンサルタンツとの間で随意契約を締結した。

なお，東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約は，東部給食センターに関する特殊の契約であるが，同給食センターについては平成２３年度４月開設を目指しているため，本事業を含む一連の事業全体としては年度をまたぐ継続的な事業となっている。なお，教育委員会保健給食課は，課長のもと，保健給食担当（５名），施設担当（４名）とに分かれている。

３　ＰＦＩアドバイザリー契約の効果

⑴　ＰＦＩ契約

ＰＦＩとはＰｒｉｖａｔｅ Ｆｉｎａｎｃｅ Ｉｎｉｔｉａｔｉｖｅの略である。公共サービスの提供に際して公共施設が必要な場合に，従来のように公共が直接施設を整備せずに民間資金や経営能力及び技術能力を活用して民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法である。

海外では，既にＰＦＩ方式による公共サービスの提供が活用されており，病院，学校などの公共施設や有料橋，鉄道等のインフラ等の整備や再開発などの分野で成果を収めている。我が国においては，先に述べたとおりＰＦＩ法が平成１１年７月に制定され，これを受けて平成１２年３月にＰＦＩの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が，民間資金等活用事業推進委員会（ＰＦＩ推進委員会）の議を経て，内閣総理大臣によって策定され，ＰＦＩ事業の枠組みが設けられたものである。

⑵　ＰＦＩ可能性調査

ＰＦＩは，海外では活用されているものの，日本では未だ比較的新しい制度であったため，豊田市においても，その有効性については実証がまだなされていない段階にある。

反面，豊田市において行わなければならない新東部給食センターの設置・運営については，その性質上ＰＦＩに馴染みやすい事業であることから，新設されたＰＦＩ制度を活用することについて前向きな検討が行われ，実際にＰＦＩ事業として行うことが有効適切か否かについて，東

部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約締結に先立って，「豊田市給食センター設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」に基づくＰＦＩ導入の可能性調査が実施され，その結果，ＰＦＩ事業を行うに適している事実が判明したため，新東部給食センター整備にあたってはＰＦＩ方式の導入が決定された。

⑶　ＰＦＩアドバイザリー契約の効果

ＰＦＩ方式は，公共サービスの効率性をあげ，効果的な運営を行うための手法である。

そのため，ＰＦＩ方式を採用すると決めた後も，極力，効率的な運営を行いうる業者に委託をする必要がある。

ところが，ＰＦＩ方式については，上述のとおり比較的若い制度であるため，この方式に適したＰＦＩ事業者の選定のノウハウについて豊田市においては未だ十分な蓄積がないことから，そのノウハウに長けた民間業者に対しＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約を委託することによって，その選定ノウハウを生かし効率的運営をなし得るＰＦＩ事業者を選定するとともに，それに伴う行政事務の軽減を図ることができるのである。

４　東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約及び変更委託契約

⑴　契約手続

パシフィックコンサルタンツとの間での地方自治法施行令第１６７条の２第１項第６号に基づく一者特命随意契約である。

当初，豊田市においては，本契約については４９５９万６７５０円（税込）の予定価格を想定していたが，パシフィックコンサルタンツの見積金額がこれを下回る４８８２万５０００円（税込）であったため，同金額を前提とした随意契約として，当初契約が締結された。

契約率は９８．４４％であり，極めて高い。

なお，随意契約とした理由は，指名業者当選定書（特殊）によれば，「平成２２年４月に東部給食センターを供用開始するためには，平成２０年９月にはＰＦＩ事業者を選定しないといけないという工期的に余裕のない厳しいスケジュールである。このことから，昨年度実施した本業務委託の先行調査である『東部給食センターＰＦＩ導入可能性調査業務委託』において，プロポーザルで当該業者を選定し，その業務実績についても優秀であったこと，また，東部給食センターの基礎資料並びに情報等を把握しているうえ，全国の給食センターにおけるＰＦＩ事業を数

多く手がけ，その他ＰＦＩ事業においても幅広い知識・経験を有した業者であるため。(約１か月の期間短縮)」とされている。

しかし，実際には，プロポーザル方式においてパシフィックコンサルタンツが選定されたのは「東部給食センターＰＦＩ導入可能性調査業務委託」ではなく，「豊田市給食センター設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」についてであって，指名業者当選定書（特殊）の記載は誤りであった。

⑵　契約内容

委託業務名	東部給食センターＰＦＩアドバイザリー等業務委託契約
契約日	平成１９年７月５日
契約者	パシフィックコンサルタンツ
契約金額	４８８２万５０００円 （内消費税２３２万５０００円）
契約対象	ＰＦＩアドバイザリー支援業務 基本設計作成業務 その他各種資料作成業務

⑶　契約変更内容

契約日	平成２０年１月２８日
変更契約金額	４８８２万５０００円 ⇒２４７７万４７９８円（税込）
減少額	２４０５万０２０２円
減少率	４９．２５％

5　監査

⑴　パシフィックコンサルタンツとの契約

豊田市は，本契約に先立つ「豊田市給食センター設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」及び「東部給食センターＰＦＩ導入可能性調査業務委託」についてはいずれも随意契約に基づくものであるが，そのうち「豊田市給食センター設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」についてはプロポーザル方式が採用されていた。なお，先行する両契約ともに，委託先はパシフィックコンサルタンツであった。

本契約締結にあたっては，パシフィックコンサルタンツを含め，８社の候補が存在したが，①本契約自体が，先に述べた「豊田市給食センタ

一設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」と一定の関連性を有するため，既に同委託において本件に対し一定程度の知識・情報を収集しているパシフィックコンサルタンツとの間で随意契約を締結することに相当程度メリットがあると思われたこと，②他自治体においてもＰＦＩの導入可能性調査をした後にアドバイザリー契約を締結する場合，後者の契約については前者の委託先との間で随意契約を行っているところが殆どであったこと，③同種の給食事業についてのＰＦＩの例を調査したところ，１３件中実に３件（契約交渉中を含めれば４件）についてパシフィックコンサルタンツの運営となっていたこと，及び，④同社との間でＰＦＩ事業の契約を締結した千葉市，浦安市，可児市の３市に架電の方法にて照会を行ったところパシフィックコンサルタンツの業務内容に問題がないと考えられたこと等を総合考慮した結果，先の「豊田市給食センター設置基本計画および東部給食センター整備の事業手法等検討調査委託」の契約とは異なり，プロポーザル方式等の採用は行わずに，パシフィックコンサルタンツとの間で本契約について随意契約を締結することとなった。

【結果】

工程的にタイトな作業が要求されたこと及びパシフィックコンサルタンツが本契約に先行する各種委託契約を行っており東部給食センターについての基礎資料・情報等を有していること，そして，パシフィックコンサルタンツが給食関係のＰＦＩについて全国的に高い実績を有していることなどを理由として，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第６号に基づく随意契約として締結されたものである。

なお，本契約締結の正当性を検討するにあたっては，本契約締結後に作成されたものではあるが，豊田市における業務委託契約における随意契約について取扱いをまとめた「業務委託における随意契約のガイドライン（適正な運用について）」（以下，「随意契約ガイドライン」という。）が参考となる。なぜなら，随意契約ガイドラインは本契約締結後に作成されたものであるが，あくまで「このガイドラインでは，地方自治法施行令第１６７条の２第１項に定める随意契約の対象となるもの，対象の可能性のあるものを例示しました。」と記載されているように，随意契約ガイドライン制定前より行われるべきであった事項を具体的に例示したものに過ぎず，新たに拘束力を持ったガイドラインとして策定されてものではないからである。

以上を前提に随意契約ガイドラインを検討すると，地方自治法施行令

第１６７条の２第１項第６号については，

⑴　現に契約履行中の業者に履行させた場合は，工期の短縮，経費の節減が確保できるなど有利と認められるとき。 ア　現在契約中の業務で，当初予期しなかった事情の変更等により必要となった業務を別途発注により委託するとき。 イ　履行中の業務委託と密接に関連する付帯的な業務を委託するとき。 ⑵　前回に引続き実施される業務で，前回業者に委託した場合に工期の短縮，経費の節減，円滑かつ適切な履行が確保できるとき。

と記載されている。

そして，本件は，ガイドライン⑵に該当すると思われるところ，上記の随意契約理由としては主として①期間の点，②当該案件に対するパシフィックコンサルタンツの情報量及び③給食ＰＦＩに対するパシフィックの実績の３点に集約されるところ，例えば期間の点だけでいえば「全体の期間の３分の１」を目安とすることとされているのに対し本契約では平成１９年７月６日から平成２０年３月３１日を期間とする本契約について指名業者選定書（特殊）記載の「１か月の期間短縮」とされるだけであり正当性が見い出し得ないものの，結果的には上記①ないし③の点を総合考慮すれば，「前回に引続き実施される業務で，前回業者に委託した場合に工期の短縮，経費の節減，円滑かつ適切な履行が確保できるとき。」に当たるものと解すことが可能と考えられる。

また，実際の選定過程においても特命随意契約ではあるものの，特命随意の方向性を決定する以前に８社もの候補が存在し，かつ，市独自の調査ではあるが，他自治体に聴取をするなどして客観的な資料を収集しつつパシフィックコンサルタンツとの特命随意契約締結を決定しており，これらの選定過程をも含めて考慮すれば，本契約を随意契約の方法によって締結したこと自体については十分合理性があるというべきである。

従前，先行する契約を締結していた相手方との随意契約については，実績があることを理由として随意契約の方法を採ることが存在するものと思われるが，反面，類型的に見て随意契約を締結することの合理性を疑われる可能性が高いものと思われる。

随意契約ガイドラインによれば，第２号についてのポイント欄の記載ではあるが，「単に実績がある，熟知しているは当たりません。あくまで業務の性質・目的が競争入札に適さないものです。場合によっては，

選定経緯を明らかにする必要もあります。」と明定されており，単に実績があるだけでは随意契約を締結することができないことは本契約に限らず，契約に携わる各課担当者は十分認識する必要がある事項である。

そして，実績の延長上にあるような理由をもって特命随意契約を締結するにあたっては，本契約の締結過程で行われたように，他自治体など外部への聴取作業や客観的資料の収集などに努め，その正当性を根拠づけるだけの選定過程を経ておくことが有効と思われる。

⑵　契約変更

平成２０年１月２８日，変更委託契約が締結され，当初契約金額の４８８２万５０００円から２４７７万４７９８円へ，減少額２４０５万０２０２円・減少率４９．２５％の大幅減額を伴う契約変更が行われた。

契約変更の理由は，新東部給食センターの事業用地について，当初予定されていた時期に事業用地の取得が出来なかったため，スケジュール全体がストップしてしまい，当初平成２２年４月開設を目標としていた事業ではあったが，これを平成２３年４月開設を目標に変更せざるを得ない事態となってしまった点に求められる。そして，その結果，平成２３年４月開設を前提として,それに向けて従前の事業計画を再度精査し,リスケジュールした結果，平成１９年度中においてなすべき業務内容に変更が生じたものであった。

なお,変更金額については,パシフィックコンサルタンツと協議の上,変更後スケジュールを前提として年度内に行いうる内容を精査し，その業務に対する相当対価を豊田市とパシフィックコンサルタンツの協議によって決定したものであった。

【結果】

本契約の発注方式については,契約時である平成１９年７月５日から,当初の開設予定である平成２２年４月までの間のおよそ３年弱の期間についてのアドバイザリー契約を一括して発注する方法ではなく，平成１９年度，平成２０年度，平成２１年度，そして平成２２年度までの各事業内容をスケジュールに基づいて分断し，そのうち平成１９年度実施予定分に限って業務委託の発注をかける方式がとられていた。

そのため，事業用地取得の遅れによるスケジュールの遅延が発生したため，結果的に，平成１９年度に行う予定であった相当部分を平成１９年度中に実施し得ないこととなってしまった。

そして，本契約が，年度中に行う内容に関しての業務委託契約であっ

たことから，年度中に既に行い，或いは行いうる契約に限ってその対価を平成１９年度分として支払うとの前提のもと，委託先であるパシフィックコンサルタンツとの間で契約変更の手続きが行われたものである。

また，スケジュールが相当変更になったため，それに伴い平成１９年度内に行いうる業務内容が相当減少し，結果，４９．２５％もの大幅減額となった。

【結果】

ア　契約変更の理由について

本契約は，事業用地が早期に取得できることを前提として結ばれていたところ，事業用地取得が相当程度遅延したため，契約変更を余儀なくされた事例である。

この点について，外部監査人において事業用地取得が遅延した原因を調査したところ，事業用地について公図を参考に土地家屋調査士が作成した測量図と現況との整合性に当初問題があり，その整合を図るために関係者に聞き取り調査を行ったり既存資料の調査を行ったりするために相当程度の時間を費やさざるを得ない事態となったことが判明した。さらに，その原因を探ると，当初計画段階においては，特に資料を持ち合わせることなく，一般的な測量・用地確定に要する期間を見込んで，平成１９年１２月末までに用地取得できる前提で，本契約が締結されていた事実が判明した。

ところで，現東部給食センターと下山給食センターを統合し新東部給食センターを設置すること自体は，その運営方式が従来方式となるのか，建設も含めＰＦＩ方式となるかは格別，既定の事実となっていたものであるから，かかる事実を前提とするのであれば，事業用地についての調査，少なくとも相当程度の資料の確認が必要となるか否かの下準備程度は，平成１８年度に実施したＰＦＩの可能性調査と同時期程度に行っておく必要があるものであり，かかる作業を怠り，さしたる根拠もなく一般的な測量・用地確定に要する期間でこれらの作業をなしうると軽信して４８８２万５０００円もの高額な本契約の締結を行った点は，迂闊であったとの誹りを免れないものと考えられる。

イ　大幅減額について

本件契約は，減額率にして４９．２５％の半額近くの減額事例であり，金額についても２４０５万０２０２円もの減額を伴う，正に大幅減額事例であった。

この点について，豊田市の扱い上，年度ごとに履行される内容にあ

わせて契約変更を行う形となっているため，大幅なスケジュールのズレに伴いこのような減額となってしまったものである。

今般の契約においては，契約相手方がパシフィックコンサルタンツという比較的体力のある会社であったため，このような大幅減額であってもこれを受け入れることができたが，契約相手の会社規模如何によっては，この減額が原因となって会社倒産の可能性も否定できないほどの大幅減額というべきである。

この点については，独占禁止法との関係でも，優越的地位の濫用に該当する可能性が否定できず，このように契約相手に対し相当の痛みを伴う契約変更をなそうとする場合には，独占禁止法上も問題がない契約変更といえるかどうかを十分検討しておく必要がある。

⑶　契約方法

本契約については，当初より，少なくとも平成１９年７月から平成２２年４月までの間の約３年弱の間の業務遂行が予定されていたところ，これを年度ごとで区切り，別々に契約を行っている点に特徴がある。

【結果】

履行に数年度を要する契約を締結する場合は，地方自治法２１２条の規定に基づいて継続費を設定し，その経費の総額及び年割額が予算で定められているのが通例であり，したがって，一般的には，その年割額に従って予算支出を行うこととなる。そして，このような措置の根底には，契約にかかる費用の支払を数年度に渡って行うものに過ぎず，契約自体については年度ごとに分割して行われるものではないとの理解が存在している。

したがって，そもそも，本契約のように年度ごとに別個独立の契約を締結する方法は，上記の理解とは異なる考え方に基づく方法といわざるをえない。

【意見】

ア　自治体財政の特殊性との関係

本契約は，平成２２年４月ないし平成２３年４月までのスケジュールを前提とし，年度ごとになすべき業務を区々に区切った上で平成１９年度実施が予定されていた部分に限ってアドバイザリー契約を締結したものである。

この点，地方公共団体の支出については予算の年度に拘束され，複

数年度にまたがる支出をするためには債務負担行為を設定する等しない限り支出ができないため，このような区々の契約とすること自体には一定の合理性があるものと思われる。

イ　契約方法の問題点

しかしながら，このような区々の契約については下記のような問題点が有るものと考えられる。したがって，本件のような年度ごと区々にする契約締結方法を採用する場合には，これらの点を十分考慮した上で契約を締結する必要がある。

①　契約金額が高くなる可能性があること

区々の小売り的な契約よりも大口契約のほうがスケールメリット等により価格を下げることができることは，経済社会においては一般的に肯認されるいわば公理ともいえる。

そして，かかる理論は，売買のみならず，委託業務についても妥当するところであって，これを本契約について考察すると，全体の業務を年度によって区切り区々に発注する方法と，債務負担行為を設定しての一括注文をする方法では後者のほうが相当程度の割引ないし減額を得られる可能性が十分存在し得たと考えられる。

②　年度ベースでみると，当初予測と現実の履行状況の差が生じやすく，本来的に契約変更の必要性が生じやすいこと

例えば，当初５年間で行う規模の事業については，全体ベースで１０％の遅れも，それが単一年度にしわ寄せとして発現した場合，ごく単純な計算を前提とすれば，単年度ベースでは５０％の遅れにもなりかねない可能性があり，事業規模の大きさとの関係上，大きなスケジュールの乱れが生じやすく，単年度契約とした場合，契約変更をしなければならない事態が発生する可能性が極めて高い。

そして，既に述べるとおり，契約変更はあくまで契約の拘束力を変更する例外的措置であって，その可能性は極力低減されるべきであるから，かかる原則との関係からすれば，本契約の如く年度ごとに区々の契約を締結することには本来的に問題があるといわざるをえない。

③　次年度以降同一業者との間で随意契約を締結する場合には，各年度ごとに随意契約を正当化すべき事由が存在しなければならないこと

地方公共団体の締結する契約については，原則として一般競争

入札の方法によらなければならないことは既述のとおりであるが，かかる原則は，本契約の如く数年地に渡る事業を年度ごとに区々に区切った場合においても当然に排除されるものではないから，結局，各年度の契約締結に当たって，随意契約を前提として考えることは許されず，まず競争入札の方法を前提としながらもそれが条例の定める随意契約によるべき場合にあたるかが検討されなければならない。

④　次年度以降の契約について締結できない可能性があること

本契約の如く，年度ごとに区々に発注をかける場合，年度替わりのタイミングにおいて，次年度分の契約について，同一業者が受注をしない可能性が存在する。

もとより，次年度についても引き続き同一業者との間で随意契約を締結すること自体について問題があることは既に述べるところであるが，契約自由の原則からすれば，豊田市側において同一業者との随意契約を希望しても，当該業者が何らかの理由によってその契約に応じない可能性が理論的に否定しきれない。

そして，かかる事態が生じた場合，他業者に対し別途アドバイザリー業務の続きについて業務委託を依頼せざるを得ないところ，かかる事態となれば，①業務内容に継続性がなくなる結果，アドバイザリー業務の質が低下する蓋然性が高まること，②従前の業務内容を知らない新規業者への委託となるため，従前の業務内容を活用することについて困難が伴い，結果，費用の増大を招く蓋然性が高まること，等の問題があげられる。

ウ　現在の豊田市の扱いとの関係

現在，豊田市においては，会計年度独立の原則の例外としては，①継続費と②債務負担行為の二つが用いられている。

そして，①の継続費について豊田市では建設を伴う工事について適用する運用を行っており（これについては明文に基づくものではない），②の債務負担行為については仮設事務所の借り上げのような一部リース契約等，年度によって業務内容が変動しないものを中心として一部委託契約に対し適用されている状況にある。

その意味において，本契約の如く，その他委託契約でありながら債務負担行為が対象とする定型性が無く，反面，建築を伴う工事でないために継続費を適用する運用がとられていない契約は，いわば「隙間」の契約といわざるをえない。このような契約については，当初予定どおりに進捗しないことも多く，事業内容を詳細に確定することが困難

であるため，複数年度の予算措置を行いづらいことは十分理解できるが，先に述べたように，本件のような大幅減額が現実に発生すれば場合によっては重大な民業圧迫になる可能性があり，更に言えば独占禁止法違反を構成する可能性するら生じかねないものである。そこで，契約金額が大きく，安易な減額変更が起ると問題が大きい契約等については，今後，年度ごとの契約変更額を可及的に減らすように，１年という細かい単位で区切るのではなく例えば２年ないし３年を限度とした継続費の活用を検討するなど，契約変更に伴う，特に民間業者のリスクを分散しうる方法を考察すべきである。

第８　エコドライブ推進事業
～都市整備部　交通政策課～

１　エコドライブとは

エコドライブとは，単なる運転操作のみならず，運転操作（適切な発進，巡航，減速，停止），車両の整備（タイヤ空気圧，スキーキャリア，不要な荷物を下ろす等），車の使い方（暖機運転，エアコンの使い方）といった省エネを目的とした自動車の運転に係わる総合的な取組を意味しており，これらを複合的に実施することにより効果的なＣＯ２削減を実施することとなるものである。

エコドライブ体験試乗会の様子

エコドライブナビゲーションシステム

市民モニター実験に使用したエコドライブ車載器

平成１４年度に豊田市は地域省エネルギービジョンを策定し，交通分野には，エコドライブに関する行動プランが示されている。また，エコドライブは「交通まちづくり行動計画」に位置づけられ，平成１８年度より，交通部門における渋滞・環境対策の一環として取り組んでいる。

エコドライブ事業は国との共同事業であり，独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（ＮＥＤＯ技術開発機構（以下「ＮＥＤＯ」という。）の「地域省エネルギービジョン策定等事業」の補助事業である。

２　各契約

豊田市は以下のエコドライブ関連委託契約を締結をし，エコドライブ事業を推進してきてきた。

①　契約日平成１８年８月３１日に締結されたエコドライブ社会実験等業務委託（以下「契約①」という。）

②　契約日平成１８年９月６日に締結された平成１８年度エコドライブ社会実験に関する広報等業務委託（以下「契約②」という。）

③　契約日平成１９年５月１０日に締結された平成１９年度エコドライブ普及促進業務委託（以下「契約③」という。）

④　契約日平成２０年４月１０日に締結されたエコドライブ普及促進業務委託（以下「契約④」という。）

⑤　契約日平成２０年４月１日にされたエコドライブ宣言ウェブサイト管理業務委託（以下「契約⑤」という。）

がある。

本契約中，変更契約があったのは，契約②，契約③である。以下，各契約の内容を順次監査していく。

３　エコドライブ事業の概要

平成１８年度以降豊田市が取り組んできたエコドライブ事業の概要は以下の通りである。

年度	目　　的		具体的に取組んだ内容
平成18年度	ア	効果の確認	・車載器を活用した市民に対するモニター実験（環境再生保全機構と連携） ・車載器を活用した運送業者に対するモニター実験（名古屋国道事務所と連携） ・エコドライブの効果検証
	イ	普及策の検討・実施	・エコドライブ教本作成（名四国道事務所と連携） ・エコドライブ体験試乗会（名古屋国道事務所と連携）
平成19年度	ア	普及策の実施	・エコドライブ体験試乗会の実施
	イ	更なる普及策の検討・実施	・エコドライブ宣言制度の構築（制度及びＷＥＢシステムの構築・実施を名古屋国道事務所と連携） ・エコドライブロードの検討 ・　自動車学校におけるエコドライブ教習の実施に向けて調整普及策の検討・実施
平成20年度	ア	エコドライブ普及策の実施	・エコドライブ体験試乗会の実施 ・エコドライブ宣言制度の実施 ・自動車学校によるエコドライブ教習の実施 ・エコドライブロードの検討・実施
	イ	更なるエコドライブ普及策の検討	・車載器を活用したエコドライブ実践誘導策の検討など

⑴　契約①

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年８月３１日

契約相手　　パシフィックコンサルタンツ株式会社　中部支社
契約金額　　５９８万５０００円
契約期間　　自：平成１８年９月１日
　　至：平成１９年２月９日
契約対象　　エコドライブの評価
　　今後の展開に係る施設の検討

イ　契約手続

指名競争入札（６社）

入札執行結果は，６３６万円（税抜）の予定価格に対し，５７０万円，７３０万円，７４０万円，８００万円，８４５万円，８８０万円の入札があり，５７０万円を入札したパシフィックコンサルタンツ㈱が落札。

落札率は８９．６２％であった。

ウ　契約変更

なし

⑵　契約②

ア　契約内容

契 約 日　　平成１８年９月６日
契約相手　　パシフィックコンサルタンツ㈱
契約金額　　６７２万円
契約期間　　自：平成１８年９月７日
　　至：平成１９年２月９日
契約対象　　エコドライブ社会実験計画の作成
　　事業所モニター実験
　　エコドライブ体験試乗会の実施，広報，ＰＲ

イ　契約手続

契約②は平成１８年５月１９日のＮＥＤＯとの協議において，ＮＥＤＯより補助対象だと分かるようにするため補助対象分のみを切り離して発注して欲しいとの要望があり，本契約①とは別途の契約となった。

そして，豊田市は契約②は前例がない内容であることから，その遂行にあたり,エコドライブに関する高い専門知識が必要となると共に,

社会実験の計画，実施，評価，広報，について一貫した考え，契約①と一体的に実施する必要があると判断し，契約①の「エコドライブ社会実験等業務委託」の入札時の条件に「エコドライブ社会実験に関する広報等業務委託」が落札者に紐付されて，随意契約となることを書面で通知している。

このような経緯から，契約②については契約①の落札者であるパシフィックコンサルタンツ株式会社が受注者となって，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第２号により随意契約の方法で契約を締結している。

本契約の豊田市が算出した予定価格は６７７万円（税抜）であったが，最終的には６４０万円の見積もりが業者から提出されたため，当該価格にて委託契約が締結された。

ウ　契約変更

変更契約日　　平成１９年２月２日

変　更　額　　６４０万円→８０１万６５４３円

（１６９万７３７０円贈，２６．５２％）

変更概要・変更理由

当初は，メモリーについては，システムの中に含まれていると解釈していたが，含まれていなかったことが判明したためメモリーの追加が必要となった。メモリーの数については，対象となる５事業者との打合せの結果，すべての事業者が１車当たり２名のドライバーで運用していることがわかったため，ドライバー１人に対し１枚のメモリーを配布することとし１０枚を購入することとした。当初契約ではメモリー数が０枚であったところ，契約変更後のメモリーを１０枚購入することになり，メモリー購入費用である１５万円（１万５０００円／枚×１０枚）が契約価格に加算されている。

また，エコドライブをより強力に推し進めるため，国と連携してエコドライブ推進策を実施することとした。豊田市は国とそれぞれの役割分担を取り決める中で，エコドライブ体験試乗会の試乗車の提供と講師の費用を追加した。

前提となる変更協議

平成１８年１１月２９日付変更協議

変更金額概算　１８０万円増（２６．７％増）

エ　監査

⑺　契約手続について

a　契約②を契約①と一体の契約にせず個別契約とした理由について，担当課からの説明は「ＮＥＤＯからの指示によるものである。補助事業分を別契約することで，ＮＥＤＯの補助事業分を明らかにし，適正な事務処理を確保するため」との回答であった。確かに，補助事業を明確にするために，契約を分けること自体には合理性があろう。しかし，契約①の受注業者との間で，広報等業務委託契約を締結することが予定されているのであれば，契約①とともに契約②の内容も含めた内容で，別個の契約であるが一体として入札をする方法もあるように思われる。むしろ，一体として入札した方が契約金額を抑えることができる可能性があったのではないかとの疑問もある。

契約①と契約②の二つの案件を一体として入札する方法はないか確認したところ，委託発注については１案件１入札１契約を基本としているので，前例もないとの回答であった。今回の件に関しては，「エコドライブ社会実験等業務委託」の入札時の条件に「エコドライブ社会実験に関する広報等業務委託」が落札者に紐付されて，随意契約となることを書面で通知しているのであるから，二件を一体的に入札したことと考えているとの回答であった。

このように前例がないとの理由で，契約①と一体として契約②を入札する方法がとられていないが，今後，関連する二つの契約を一つの入札で決定する方法も検討されてしかるべきであろう。

b　次に，契約②だけを単独で競争入札することの当否を検討する。

契約を効率的，経済的に受注することを考えるのであれば，契約②についても競争入札にすることが妥当である。契約①に契約②を紐付きにしても契約②については金額が入札されている訳ではなく，競争原理により有効価格が得られる状況にもない。

しかも，契約①の委託業務は，エコドライブの評価，今後の展開にかかる施策の検討，報告書の作成であるところ，契約②の委託業務は，エコドライブの社会実験計画の作成，エコドライブ対応車載器貸与による事業所モニター実験，エコドライブ体験試乗会の実施，エコドライブに関する広報・ＰＲでり，両者は別の業者でも十分対応可能である。地方自治法施行令第１６７条の２第１項第２号に定める「その性質又は目的が競争入札に適しないも

の」に該当するとまではいえない。

確かに，エコドライブの専門的知識がないと，契約②の業務を遂行することもできないであろうから，専門知識を有する業者に指名競争入札の方法で受注する方法も十分にあったのである。

【結果】

契約②については，契約①と紐付にするのではなく，別の入札によるべきであった。

【意見】

a　紐付きの随意契約を安易に認めるべきではない。

入札した契約に紐付きの随意契約を認めることになると，入札の際に不当にダンピングした価格による契約を招く恐れがある。しかも，委託契約においては低価格調査制度や最低価格制度が採用されておらず，不当なダンピングを防止しがたいのである。また，紐付きの随意契約は予定価格で契約されるのであり，有効価格が算出される機会が得られないからである。

b　入札方式の検討

２個の契約のうち，一つを入札の方法で受注者を選別し，他方を紐付けで随意契約の方法によって契約する方法が考えられる。

確かに，国の補助の範囲を明確にするために，契約を別個にすることも必要であろうが，両契約が関連しているのであれば，必ずしも別個の入札をとることもなく，２個の契約を同時に１回の入札で行う方法も検討されてもよいのではないか。

仮に，このような入札方法ができない場合であれば，プロポーザル方式などで，契約相手を選定すべきである。

⑷　契約変更について

a　エコドライブのシステムにメモリーがないかどうかについては，契約当初から車載器の品番は特定されており（エコドライブナビゲーションシステムＭＨＳ－０１　ミヤマ株式会社），車載器を確認するか，ミヤマ株式会社に使用方法を確認すれば簡単にメモリーが必要であることが判明したはずであり，メモリーの追加について予測できなかったとは言えない。当初契約の段階でシステムの内容についてしっかりとした調査があれば，このような契約変更をする必要もなく，当初契約の予定価格に含めることが

できたのである。
　しかも，メモリーの購入は物品の購入であり，委託契約の変更で対応すべきものではないのではないか疑問がある。

【結果】
　単純な物品購入であれば，随意契約でできるのであって，見積り合わせをしたうえで，随意契約によるべきであった。

b　体験会の催しを２日増やしたこと自体は，エコドライブを推進する事業目的から国との協議で決定したものであり問題がある訳ではないが，契約の方法を契約変更によっている点に問題があるのではないか。体験会の催しは決して内容として難しいものではなく，競争入札で受注業者を選別すべき事項といえ，そうすることで，より安く，適切な業者と契約できた可能性がある。しかも，契約②は契約①の紐付き随意契約でなされているものであり，安易に契約変更することが妥当とはいえない。確かに，看板等を別に発注せねばならないとか，打ち合わせの手間が省けるとの利点もあり，契約変更による合理性もあろうが，とはいえ，入札によるよりも，必ず契約変更による方が豊田市にとって有利とまではいえないものと思われる。

【追加した体験試乗会】

		イベント体験試乗会 (エコロードキャンペーン)	一般体験試乗会
実　施　日		平成１８年１１月２５日(日)	平成１８年１２月１７日(日)
時　　間		９:００～１６:３０	９:００～１６:３０
場　　所		豊田市鞍ケ池公園内　MAGロード館	豊田市ＩＴＳ情報センター
対　　象		来場した一般市民２４人	一般市民１８名（公募による）
内　　容		・実施せず	・「エコドライブとは！！認識すればやらずにいられない運転」と題し自動車利用によるエネルギー消費実態の認識，エコドライブ実践方法と具体的な効果について講演。
①	講　　習		
②	体験試乗	・エコドライブ車載器を搭載した公用車２台を使用しエコドライブナビゲーションに従ったエコドライブを体験。 ・体験試乗後エコドライブナビゲーションのメモリーカードに蓄積された運転状況データをもとに，アクセル操作，走行速度，シフト操作，減速，安定走行，アイドリングなどについて，診断結果をプリントアウトし，アドバイスを行った。	
③	アンケート	・体験試乗後に従来思っていたエコドライブの運転操作の内容と実際に体験してみた運転内容との違い，エコドライブの継続意識などについて，アンケート調査を実施。	

【結果】

体験会の催しについては，入札の方法により別契約でなされるべきである。

【意見】

⒜　やはり，変更契約をする必要がないよう，当初契約の段階で

十分調査をすべきである。また，委託契約とは同一性を欠く物品の購入についてまで，委託契約の変更で対応することには疑問がある。

このように，変更契約は安易に濫用的に利用されるおそれがある。

⑹　工事委託を除く委託契約は原則として変更契約ができないのであり，平成２０年度委託契約事務の手引きにもその旨が規定されている。そこで，契約が別契約で可能である場合には極力，契約変更によるべきではなく，別契約による契約方法が検討されるべきである。

本件契約②においても，体験市場会を増加することは，別契約でも可能なものであり，安易に契約変更で対応すべきではない。

⑶　契約③

ア　契約内容

契 約 日	平成１９年５月１０日
契約相手	パシフィックコンサルタンツ㈱
契約金額	３９３万７５００円
契約期間	自：平成１９年５月１１日 至：平成２０年３月３１日
契約対象	エコドライブ体験試乗会の実施 広報，ＰＲ 評価及び継続方策の検討

イ　契約手続

指名競争入札（５社）

入札執行結果は，当初の予定価格は３７７万９０００円のところ，５社入札した第１回目期日では３８０万円，４３４万円，４９０万円，５５５万円，６００万円の入札があり予定価格を下回る入札が一業者も無く，第２回入札においても㈱トーニチコンサルタントのみが予定価格に近い３７８万円で入札したものであったが，上記予定価格を１０００円上回ったため再入札も予定価格に達しなかった。そこで，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第８号の規定により随意契約に移行した。しかし，その後トーニチコンサルタントとの間で交渉不成立となったため，１回目の最低入札書金額を記載したパシフィックコ

ンサルタンツ株式会社と交渉した結果３７５万円で随意契約をすることになったものである。

ウ　契約変更

契約変更日　　平成１９年１２月２５日

契 約 金 額　　３９３万７５００円→７７６万０８００円

（３８２万３３００円贈。９７．０９％贈）

変更理由・概要

契約③の契約変更の理由は国と連携した業務の中で，本契約で作成しているツール・コンテンツを活用したＷｅｂサイト構築が急務となった為である。

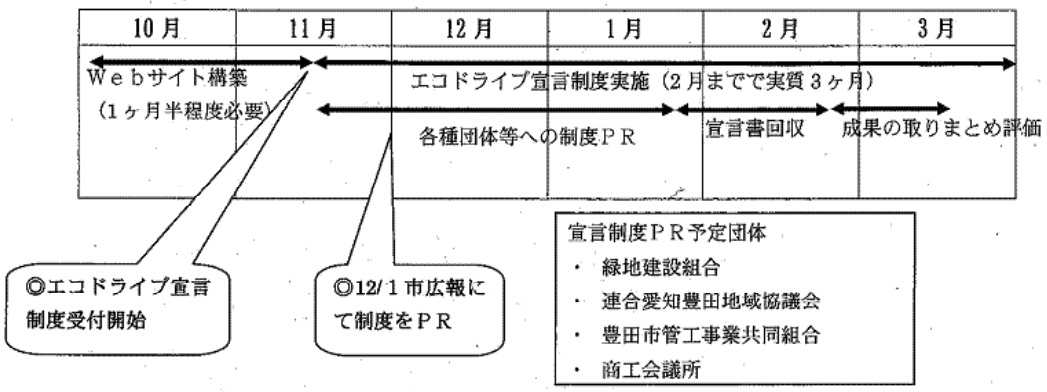
担当課の説明としては,「平成１９年度発注の契約③については，発注時（４月），国との連携策について予定がなかった。しかし，同年度８月に名古屋国道事務所とエコドライブ推進に向けた取組みを連携して実施する旨の話があり，その後具体的に取り組む事業内容の検討を開始し，９月にエコドライブ宣言制度への取組みと役割分担を決定し，ＷＥＢサイトについては企画を名古屋国道事務所で行い，サイトの構築を豊田市で行うこととなった。具体的な実施案と役割分担，実施スケジュールを９月下旬まで検討した結果，１１月中にエコドライブ宣言制度を開始しないと３月までに国が求める評価が出来ないことが判明した（宣言制度を開始し，制度の広報等による認知作業を含めると最低でも受付期間が３ヶ月以上必要)。そのため，１１月上旬までにＷＥＢサイトを構築する必要があった。」とのことであった。

前提となる変更協議

平成１９年１０月２日付変更協議

変更金額概算　３８０万円増（９６．５％増）

◆国と連携したエコドライブ推進策の実施スケジュール（変更契約で対応した場合）



エ　監査

㈠　契約手続について

トーニチコンサルタントとの随意契約の交渉不成立の理由については，仕様書の内容と業者側の業務体制等からこれ以上安くできないという理由で断られたとの説明であった。

㈡　変更契約について

追加項目（特に，Ｗｅｂサイト）について，別発注の形をとらず，変更契約の形をとった理由については，担当課は１１月上旬までにＷＥＢサイトを構築する必要があり，新たな発注をする時間的余裕がないため，経緯や内容をすでに把握しており，本内容の業務を遂行する能力を持つパシフィックコンサルタンツに変更契約で対応したとの説明であった。このように国の評価基準が決まったのは９月であり，迅速な対応が要求されたことは否定はできない。

では，契約変更の方法によって対応したことは適当であろうか。

実際，入札の方法と契約変更の方法でどれほどの時間に違いがあるかであるが，１か月の差であるとの回答であった（随意契約であれば３週間程度)。１か月の遅滞がＷｅｂの構築が急務であっても，高額であり，契約の同一性を欠くおそれもある変更契約であり，別契約による方法が本当にとり得なかったかは疑問がのこる。

豊田市としては，変更契約にはよったが，参考見積りを３社から入手し最低価格を採用する手続をとっている。取引業者のいいなりではなく，参考見積りを採用していることは慎重にしようとしたものであり一定の評価はできるが，

本件で見積依頼をしている業者の３社中１社は，当初契約の相手方である業者である。参考見積は契約の適正価格を調べるためにな

されるが，当初契約の相手方であれば，業務内容に精通しており他者より低額の見積りをだしうるのであり，関連業者が参考見積をしても全く意味がない。全くの別業社に同一条件ならばいくらになるか詳細に条件をつけた参考見積りを出させるのでなければ，意味がないのではないか。本件では有効価格が必ずしも得られていないおそれがある。

【結果】

当初契約と全くことなる契約変更をするものであり妥当とはいえない。しかも，参考見積りを依頼している業者が現取引業者であり，３社中の最低見積額を算定しているが，公正な見積りが得られていないものといえる。しかも，当初契約の価格と比べ変更価格が倍近いものであり，変更の方法によったことが妥当とはいえまい。

【意見】

前述もしたが，委託契約においては契約変更は原則許されないのであり，ことに，時間的な制約により，別契約ができないのであれば，契約自体を締結すべきかを厳密に検討すべきであろう。仮に，やむを得ず変更契約によらねばならないとしても，参考見積りは受注先とは関係のない公正な価格を提示しうる第三業者に前提条件を同一にして依頼すべきである。

⑷　契約④

ア　契約内容

契 約 日　　平成２０年４月１０日
契約相手　　パシフィックコンサルタンツ株式会社
契約金額　　２６２万５０００円
契約期間　　自：平成２０年４月１１日
　　至：平成２１年３月３１日

契約対象　　エコドライブ体験試乗会の実施
　　評価及び継続方策の検討

イ　契約手続

指名競争入札（４社）
入札執行結果は，２６５万７８６９円の予定価格に対し，平成２０

年４月８日に指名業者４社（パシフィックコンサルタント㈱２５０万円，㈱トーニチコンサルタント３７３万円，㈱日本能率協会総合研究所５００万円，㈱オリエンタルコンサルタント６５０万円）の入札がなされ，２５０万円で入札したパシフィックコンサルタンツ株式会社部中部本社が落札をしている。

落札率は，９４．０６％である。

ウ　契約変更

なし

⑸　契約⑤

ア　契約内容

契 約 日	平成２０年４月１日
契約相手	株式会社フォアフロントテクノロジー　名古屋支店
契約金額	１６２万７５００円
契約期間	自：平成２０年４月１日
	至：平成２１年３月３１日
契約対象	ウェブサイトの管理
	サイトの軽微な改善
	障害対応等
	宣言者データの管理

イ　契約手続

平成１９年度に契約③の変更契約でサイトの開発をパシフィックコンサルタンツ株式会社の下請業者である株式会社フォアフロントテクノロジーが行ったので，そのサイトの改善を含む本業務を担当させることとなったため，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第２号により特命随意契約でなされている。

ウ　契約変更

なし

（以上）