

平成12年8月29日
監 査 事 務 局

問い合わせ先
監査事務局総務課
電話 03 - 5320 - 7011

有明北地区の埋立事業に関し運輸大臣の認可等がないまま工事契約等を行ったことを違法・不当として必要な措置を求める住民監査請求監査結果

第 1 請求の受付

1 請求人

江東区	中 村 勇 人
渋谷区	東 敦 子
練馬区	川久保 孝 子
新宿区	佐 藤 鶴次郎
新宿区	佐 藤 小太郎
東村山市	青 木 泰

2 請求書の提出

平成12年6月30日

3 請求の内容

(1) 主張事実

石原東京都知事は、臨海副都心開発事業として有明北地区の埋立及び同地区の区画整理事業を行うことを決め、公有水面埋立法第47条及び同政令第32条に基づき、現在運輸大臣の埋立免許申請を行っているが、現時点（平成12年6月30日）においても同省からの免許の許可は下りていない。

ところが、東京都は、この埋立事業に関して、「平成11年度有明北地区浚渫工事」「同浚渫工事（その2）」名で、2件の工事契約を各々3億30万円、2億6,250万円で請負業者との間で結び、前払金としてそれぞれ1億2,010万円、1億500万円を平成12年4月に同業者に支払っていることが分かった。

公有水面埋立法第4条では免許に当たり、

国土利用上、適正かつ合理的であること。

その埋立が環境保全及び災害防止につき十分配慮されたものであること。

埋立地の用途が、土地利用又は環境保全に関する、国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違反しないこと。

立地の処分方法及び予定対価の額が適正であること。

出願人がその埋立を遂行するに足る資力及び信用を有すること。
などが、許可条件として定められ、点検を受けることになっている。

公共事業の事業執行や予算算出において、監督官庁や議会で点検、承認を受け、場合によっては、計画の修正や変更を受けるのは、血税が公平、公正に使われる上で必要不可欠な仕組みである。法令に基づき免許許可が義務づけられている事業が、免許を受ける前に契約を結び、工事着工前に前払金を支払うのは全く不当であり、地方自治法第2条第15項及び第23条第2項に違反する行為である。

しかも、今回の事業の基礎となっている臨海副都心開発事業は、当初の独立採算性による計画が破綻し、3兆円を超える膨大な累積赤字を抱え、都税収入を注ぎ込んでいる。さらに、地価上昇率を2%から3%と見込み、40年後に借金清算ができるという実現性の無い計画である。これは、何十年にもわたって都税を際限なく注ぎ込む計画であり、環境問題を含め、免許に当たり厳しい点検を受けるのが不可避な計画である。

(2) 措置要求

東京都知事に対し、地方自治法第242条第1項の規定により、本契約の取り消しと前払金の回収その他必要な措置を講ずることを併せて請求する。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

「平成11年度有明北地区しゅんせつ工事」(以下「しゅんせつ工事」という。)及び「平成11年度有明北地区しゅんせつ工事(その2)」(以下「しゅんせつ工事」という。)に関する工事請負契約(以下「本件契約」という。)の締結及び本件契約に基づく前払金支出を監査対象とした。

2 監査対象局

港湾局を監査対象とした。

なお、有明北地区埋立予定地について、現地調査を実施した。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第5項の規定に基づき、平成12年8月9日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において、請求の趣旨の補足を行うとともに、当該前払金の支出は、東京都公共工事の前払金取扱要綱（昭和47年47財経庶発第102号。以下「前払金取扱要綱」という。）第5（前払金の制限）にも反し不当である旨の主張等を行った。また、新たな証拠として、「陳述意見書」外15点を提出した。

第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求は、理由がないものと認める。

なお、本件契約の締結に当たり、事務処理に適切を欠く点が見受けられたので、港湾局に対し、別項のとおり要望する。

以下、事実関係の確認、監査対象局の説明及び判断理由について述べる。

1 事実関係の確認

(1) 有明北地区埋立事業の概要について

有明北地区埋立事業（以下「本件埋立事業」という。）は、「臨海副都心まちづくり推進計画」（平成9年3月策定）に基づき、都が事業者となって、東京港港湾区域内の水域を埋め立てるものである。その概要は表1のとおりである。

（表1）本件埋立事業の概要について

位 置	江東区有明一丁目地先	
事 業 者	東京都	
規 模	埋立面積	約3.5ha
	防潮護岸の延長	約2,170m (内訳 緩傾斜型：約380m、直立型：1,400m)

	汐入型：390m)
工事期間	平成12年度から平成16年度まで
目的及び内容	<ul style="list-style-type: none"> ・うるおい豊かな都市型住宅やウォーターフロントにふさわしい店舗等の商業施設を配置するために、旧貯木場などの水域を埋め立てる。 ・水際線には高潮に対し安全で、都民が水と緑に親しめる水辺空間を創出するため、親水性のある防潮護岸を整備する。

(2) 公有水面埋立法について

公有水面を埋め立てようとする者（以下「埋立事業者」という。）は、公有水面埋立法（大正10年法律第57号）第2条の規定に基づき、都道府県知事の免許を受けなければならない。なお、港湾区域内では、この都道府県知事の職権を港湾管理者が行うこととされている（港湾法（昭和25年法律第218号）第58条第2項）。

また、公有水面埋立法第13条では、埋立免許の権限を有する者（以下「免許権者」という。）の免許条件に従い指定期限までに工事に着手し、及びしゅん功しなければならない旨を規定している。

さらに、東京港は、埋立免許に当たり運輸大臣の認可を要する甲号港湾に指定されている（公有水面埋立法施行令（大正11年勅令第194号）第32条第3号及び公有水面埋立法施行令第32条第3号の甲号港湾及び乙号港湾を指定する告示（平成2年4月2日運輸省告示第164号））。

したがって、本件埋立事業については、港湾管理者である都の免許が必要であり、都が免許するに当たっては運輸大臣の認可を要するものである。

本件埋立事業にかかわる埋立免許手続の概要は、表2のとおりである。

（表2）本件埋立事業にかかわる埋立免許手続の概要

埋立申請	免許及び認可			工事施工
	免許の審査	認可の審査	免許	
	免許出願	認可申請	認可	免許
→	→	→	→	
埋立事業者 （都）	免許権者 （都）	運輸大臣	免許権者 （都）	埋立事業者 （都）

なお、本件埋立事業については、免許出願が平成11年8月11日に、運輸大臣に対する認可申請が平成12年3月10日に行われている。その後、平成12年8月17日に運輸大臣の認可があり、同日付けで免許されている。

(3) 本件契約の締結等について

本件契約の締結及び前払金支出の状況は、表3のとおりである。

(表3) 本件契約の締結及び前払金支出の状況について

区 分		しゅんせつ工事	しゅんせつ工事
契約年月日		平成12年2月22日	平成12年2月29日
工 期	当初	平成12年2月23日から 平成12年7月17日まで	平成12年3月1日から 平成12年7月25日まで
	変更後	平成12年11月10日まで	平成12年11月15日まで
契約金額		262,500,000円	300,300,000円
請 負 者		大新・京浜建設共同企業体	青木・峰岸建設共同企業体
前 払 金 額		105,000,000円	120,100,000円
前払金支出年月日		平成12年4月19日	平成12年4月19日
しゅんせつ土量		52,970 m ³	98,560 m ³
工 事 目 的		本件埋立事業にかかわる最初の工事として、工事区域入口部分の仕切さく、沈木等の撤去を行い、水域をしゅんせつするものである。	

なお、本件契約については、本件埋立事業に関する免許が付与されるまでの間は、現場において工事に着手できなかったため、本件契約書約款第18条に基づき、平成12年7月に表3のとおり工期の変更を行っている。

2 監査対象局の説明

(1) 本件埋立事業の経緯について

ア 埋立計画

有明北地区の埋立は、昭和61年11月策定の「第二次東京都長期計画」により打ち出されたものである。当該埋立は、昭和63年3月策定の「臨海部副都心開発基本計画」及び平成元年4月策定の「臨海部副都心開発事業化計画」において埋立規模を約41haとした。

その後、当該埋立計画は、平成8年7月策定の「臨海副都心開発の基本方針」

及び平成9年3月策定の「臨海副都心まちづくり推進計画」で埋立規模を約35haに縮小することとし、これを受けて、平成10年4月に「東京港第6次改訂港湾計画」の一部変更を行った。

イ 免許手続

本件埋立事業は、平成11年4月に環境影響評価手続を終え、平成11年8月11日に免許を出願したものである。その後、免許権者による住民への告示・縦覧、地元区長への意見照会等を経て、平成12年3月10日に免許権者から運輸大臣へ認可申請が行われ、同日付けで受理された。その後、運輸大臣の審査を経て、平成12年8月17日に認可となり、同日付けで免許権者から都へ免許されたものである。

(2) 埋立免許取得前に本件契約を締結をしたことについて

本件埋立事業区域には、広域幹線道路である環状2号線、放射34号線や新交通「ゆりかもめ」の整備が予定されている。これら広域交通基盤については、平成17年度末までに整備を終えることとなっており、今後の厳しい工程管理を勘案すると、平成12年度早期には埋立事業に着手する必要があると考えた。

特に、当該埋立地に設置を予定している「ゆりかもめ」の「有明北駅（仮称）」は、平成13年度に工事着手する予定であったことから、早期に駅舎工事に必要な区域を埋め立てる必要があった。

これら広域交通基盤等の整備が遅れた場合、事業者の進出意欲の喪失など、東京再生のためのリーディングエリアの役割を担う臨海副都心の開発への悪影響が懸念された。

このため、本件埋立事業に関する免許については、一連の工事に支障を来さないよう、平成11年8月11日に免許出願を行い、平成11年度中の免許取得を目指したものである。免許権者においては、平成11年12月に地元区長の意見聴取を行うなど、運輸大臣への認可申請を行うために必要な手続や運輸大臣との事前調整を行ってきた。こうした経緯から、平成12年3月中に免許を取得することが可能であると判断し、免許取得後、直ちに現場において工事に着手できるよう、本件契約の締結を行ったものである。

また、公有水面埋立法第13条では、埋立に関する工事の着手を免許権者の指定する期間内に行うよう義務づけている。これは、工事の着手において免許権者の指示に従うべきことを規定したのであって、契約の締結、施工計画書の作成など工事着手の準備行為までを禁止したものではない。

以上のことから、免許取得前に本件契約の締結を行ったことに違法・不当はないと考える。

(3) 前払金の支出について

本件契約の請負者（以下「本件請負者」という。）が、本件契約に基づき、現場における工事着手の前に行う主な作業には、次に掲げるものがある。

ア 実施工程表、安全管理体制等を定めた施工計画書の作成

イ 労働基準法等に基づく労働基準監督署への届出等の諸法令に基づく手続

ウ 施工機械の準備、作業労働者の確保等、現場の着手に向けた準備

これらの作業を行うため、本件請負者は、様々な経費の負担が必要となる。そのため、本件契約書第6において、前払金を支払うことを約したものである。また、本件契約書約款第34条では、本件請負者が、公共工事の前払金保証事業に関する法律（昭和27年法律第184号。以下「前払金保証事業法」という。）に規定する保証事業会社（以下「保証事業会社」という。）と保証契約を締結したときは、本件請負者の請求により前払金を支払うとし、その額は契約金額の40%と定めている。また、本件請負者が、前払金の支払を受けようとするときは、上記保証契約を証する書面（以下「保証証書」という。）を、都に提出した上で請求することとなっている。さらに、都は、請求を受けたときは遅滞なくこれを支払うこととなっている。

都は、これらの約款等に基づき、本件請負者からの請求を受けて前払金を支出したものである。

また、前払金取扱要綱第5の2は、工事主管局長が、前払金の必要がないと認めるときなどについては、前払金の全部又は一部を支払わないことができることを規定している。同要綱に関する通知文では、「前払金の必要がないと認めるとき」の例として、しゅんせつ工事等を施工する場合を挙げているが、これは前払金を支払わなくてよい場合の判断基準を示しているものであり、前払金の支払を禁じたものではない。

したがって、本件契約に関する前払金の支出は、違法・不当なものではないと考える。

3 判断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

本件請求の対象となる財務会計上の行為は、本件契約の締結及び前払金支出である。請求人の主張のうち、当該財務会計上の行為の違法性・不当性を客観的に示しているのは、埋立免許及び運輸大臣の認可が下りる前に、本件契約を締結し、前払金を支出したという主張であると認められるので、以下、このことについて判断する。

(1) 埋立認可・免許前に契約を締結したことの適否について

本件埋立事業については、免許権者の免許を要し、免許に当たっては運輸大臣の認可を必要としている。その趣旨は、東京港のように極めて重要な港湾における埋立については、より慎重な取扱いをする必要があることから、免許権者のみに判断を委ねることなく、運輸大臣が、埋立の内容及び目的、環境保全の配慮等について客観的、広域的な見地から審査することが適当とされたものと考えられる。

このため、運輸大臣の審査の結果によっては、申請どおり認可が下りないことや、認可までに相当の期間を要することもあり得るものである。

そこで本件埋立事業についてみると、都は、免許権者が運輸大臣に認可申請を行う前に、本件契約を締結していることが認められる。このことは、一定の埋立について運輸大臣の関与を認めた公有水面埋立法の趣旨に沿うものとはいえず、適切さを欠くことは否定できない。

しかしながら、公有水面埋立法に規定する埋立に関する工事着手とは、現実に埋立に関する工事そのものに着手することであり、着手に必要な準備行為をもって埋立工事に着手したこととはならないものである（行政裁判所昭和10年4月20日第一部宣告。昭和9年第54号）。したがって、免許取得前に行った本件契約の締結については、公有水面埋立法に違反するものではない。

また、本件埋立事業に関する運輸大臣の認可及びそれに引き続く免許権者の免許は、ともに平成12年8月17日付けで行われており、本件契約の締結によって、都が損害を被ったという事実も認められない。

以上のことから、埋立認可・免許取得前に本件契約を締結したことを違法・不当とし、必要な措置を求める請求人の主張は認められない。

(2) 前払金を支出したことの適否について

東京都契約事務規則（昭和39年東京都規則第125号）第44条によると、前払金保証事業法第2条第1項に規定する公共工事については、当該契約の相手方に対し、前払金を支出することができる旨規定されている。また、前払金の額については、契約金額が36億円未満の土木工事の場合には、契約金額の4割を超えない

額（3億6千万円を限度とする。）とすべきことが定められている。

ところで、前払金の支出に関する本件契約書約款第34条をみると、同約款は、上記契約事務規則に則って作成されていることが認められる。

また、本件契約に基づく前払金の支出について関係書類を照会したところ、

ア 本件請負者は、保証事業会社と保証契約を締結していること。

イ 前払金の請求時には、本件請負者から本件契約に関わる保証証書が提出されていること。

ウ 本件請負者の請求により、平成12年4月19日付けで契約金額の40%が支出されていること。

を確認した。

なお、請求人は、本件契約の対象であるしゅんせつ工事は、前払金取扱要綱第5の2の、前払金の必要性がないときに該当すると主張しているが、当該規定は、前払金を支出しないことができる場合について定めているものであり、前払金の支出自体を禁じている規定ではない。

以上のことから、本件契約に基づく前払金支出を違法・不当とする請求人の主張は認められない。

よって、請求人の主張には理由がないものと認める。

しかしながら、本件契約の締結に当たり、事務処理に適切を欠く点が見受けられたので、港湾局に対し、別項のとおり要望する。

（港湾局に対する要望）

公有水面の埋立事業に関する契約事務については、今後、公有水面埋立法に定める免許手続の趣旨を踏まえ、適切に行うよう努められたい。