



鳥取県公報

平成13年10月30日(火)
号外第112号

毎週火・金曜日発行

目 次

監査公告 監査結果の公表(3) 1

監 査 委 員 公 告

鳥取県監査公告第3号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定による措置請求について、同条第3項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公告する。

平成13年10月30日

鳥取県監査委員	山	田	次	彦
鳥取県監査委員	井	上	耐	子
鳥取県監査委員	中	尾		享
鳥取県監査委員	湯	原	俊	二

第1 監査の請求

1 請求人

鳥取市美萩野一丁目122	村口	徳康
鳥取市秋里967-4	船井	昭一
鳥取市吉岡温泉町141-5	植谷	和則
東伯郡東郷町大字方地1051	小谷	敦子

2 請求のあった日

平成13年9月3日

第2 請求の要旨

請求書及び添付されている事実証明書の内容、請求人の陳述等から請求の要旨を次のように解した。

1 請求人の主張要旨

- (1) 鳥取県(以下「県」という。)は、平成11年に特殊工法による施工を必要とする一般県道依原青谷線の道路改良工事(以下「本件工事」という。)を8つの工区に分割し、指名競争入札により地元8業者(以下「元請業者」という。)に発注した。
- (2) しかし、元請業者には特殊工法による施工能力及び特許はなく、県担当者もその事実を認識していた。元請業者が施工したのは工事の一部で、主要工事は大阪、東京などのゼネコンに丸投げした。これにより、元請業者は計約1億7千万円の利ざやを得たと報道されている。
- (3) また、発注した8つの工区のうち5つの工区は予定価格に極めて近い金額で落札されており、予定価格が事前に漏れ、談合がなされたと解される。残りの工区のうち2つの工区は最低制限価格とほぼ同

じ金額で落札されており、予定価格が事前に漏れたと考えられる。

(4) 以下の点で税金が無駄に使われているのに、鳥取県知事(以下「知事」という。)は回復するための措置(損害賠償請求等)をとらないし、その実態を解明しようとしなないのは違法、不当である。

ア 丸投げにより元請業者が得た利ざや

イ 工区を分割して複数の業者で施工させたことにより余分にかかった経費

ウ 予定価格が漏れ、また、談合が行われたことにより余分にかかった経費

2 措置請求

知事に対し次の措置をとることを勧告するよう請求する。

(1) 施工能力のない業者であることを認識しながら指名競争入札をさせた当時の担当者に対する損害賠償請求等

(2) 意図的に工区を分割して発注した当時の担当者に対する損害賠償請求等

(3) 予定価格を漏らして損害を助長した当時の担当者に対する損害賠償請求等

(4) 丸投げによって利益を得ている業者に対する損害賠償請求等

第3 請求の受理

本請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第1項及び第2項の要件を具備しているものと認め、平成13年9月3日付けで受理した。

第4 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第5項の規定により、平成13年9月26日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

2 監査対象事項

措置請求書に記載されている事項及び請求人の陳述内容を勘案し、監査対象事項を平成11年に県が実施した本件工事に係る次の事項とした。

(1) 当時の職員が施工能力の無い業者であることを認識しながら指名競争入札を行ったことにより、県に損害を与えたかどうか。

(2) 当時の職員が意図的に工区を分割し発注したことにより県に損害を与えたかどうか。

(3) 当時の職員が予定価格を漏らし、また、談合が行われたことにより県に損害を与えたかどうか。

(4) 元請業者が丸投げを行ったことにより県に損害を与えたかどうか。

(5) これらの者の一連の行為の結果により県に損害を与えたかどうか。

3 監査対象部局

平成13年9月26日に土木部を監査し、資料の提出を求めるとともに事情聴取を行った。

4 関係人の調査

法第199条第8項の規定に基づき、平成13年10月16日に当時の鳥取土木事務所長及び同事務所工務第一課長に対して聴取り調査を行った。また、同月15日から23日までにかけて元請8業者に対して書面による調査を実施したが、5業者については協力を得られなかった。

第5 監査の結果

1 事 実

調査の結果、次の事実が認められた。

(1) 工事費の積算方法について

ア 県における工事費の積算方法

県における工事費の積算方法については、他の都道府県と同様に、積算基準は国の基準に準拠し、労務単価は国の公共工事設計労務単価を使用し、資材単価等は原則として専門の調査機関の調査結果を使用するといった手法を採用しており、これらについては一般に公表されている。

(ア) 積算基準

建設省（現「国土交通省」。以下同じ。）所管公共工事に係る積算については、各都道府県知事等に対する建設事務次官通達「建設省所管公共工事に係る入札・契約業務の適正な執行について」（平成4年7月31日付建設省会公発第114号）により、発注機関の間における単価及び積算の統一並びに刊行物等を活用し市場価格の実勢を迅速・的確に反映した設計単価の設定が求められている。

鳥取県土木部（以下「土木部」という。）における公共工事の積算は、建設省の「土木請負工事工事費積算要領」（昭和42年7月20日付建設省官技発第34号）をはじめ、「土木請負工事工事費積算基準」（昭和42年7月20日付建設省官技発第35号）、「請負工事機械経費積算要領」（昭和49年3月15日付建設省機発第44号）等の国の基準に準拠して「土木工事標準積算基準」や「建設機械等損料算定表」といった県の基準を作成し、これにより行われている。

（イ）設計単価

土木部が発注する公共工事の積算に使用する労務単価及び資材単価等については、土木部で「実施設計単価表」を作成している。これは、工事費を積算する際に使用する頻度の高いものを整理したものである。

労務単価については、建設省、運輸省（現「国土交通省」）及び農林水産省が、自らの所管する公共工事等に従事した建設労働者の賃金等の実態を調査し、調査時点から労務単価適用時点までの時点差を考慮して決定した「公共工事設計労務単価」の鳥取県分の数値をそのまま採用している。

資材単価等については、土木部において、実取引価格を専門の調査機関（財団法人建設物価調査会。以下「建設物価調査会」という。）に委託して毎月調査を行っており、この調査結果により原則として年2回改訂している。

「実施設計単価表」に記載されていない資材の単価については、「材料単価の決定要領」（平成9年7月9日付管第348号）により、原則として起工伺いが決裁された月の実勢価格を使用することとなっている。

実勢価格は、建設物価調査会が発行する月刊「建設物価」及び財団法人経済調査会が発行する月刊「積算資料」（以下「物価資料」という。）に掲載されている価格、メーカー、商社等からの見積り等により決定することとなっている。

物価資料による場合には、原則として「建設物価」の価格を採用し、「建設物価」に掲載されていない材料については「積算資料」の価格を採用することとなっている。

また、物価資料に公表価格（メーカー希望価格）で掲載されている場合及び実勢価格が掲載されていない場合には、見積り等により決定することとなっている。

（ウ）積算基準及び設計単価の公表

積算基準については、「土木工事標準歩掛」として国の基準を掲載した図書が市販されており、国の決定した「公共工事設計労務単価」及び県が調査して定めた資材単価等は、「鳥取県土木・建築工事設計単価の公表取扱要領」（平成8年6月26日付管第227号、建第89号）により公表されている。

また、「鳥取県建設工事執行規則」（昭和48年鳥取県規則第66号。以下「工事執行規則」という。）により、工事に係る図面（基本設計図、概略設計図等を含む。）及び仕様書（各作業の順序、使用材料の規格、品質、数量、仕上げの程度等を記載）は、指名通知の日から入札の日まで発注機関において閲覧できることとされている。

イ 本件工事における工事費の積算方法

本件工事については、国の基準に準拠して県が作成した「土木工事標準積算基準書」（平成10年度版）、「建設機械等損料算定表」（平成10年度版）、「実施設計単価表」（平成10年4月、平成11年4月）等に基づき設計積算がなされている。

（2）工区分割及び実施設計について

土木部では、工事の事業費が決定した場合、鳥取県行政組織規則（昭和39年鳥取県規則第13号）によ

り工事箇所を管轄する土木事務所が工事の調査設計、指導監督等を行うこととなっている。

工事施工に当たっては、会計年度独立の原則から事業は年度内に発注し、年度内に完成することが基本であるが、工事の内容、規模、場所、発注時期等により必要な工期が確保できない場合又は年度内発注に支障が生ずるおそれがある場合には、土木事務所長の判断により工区分割による発注も行われ、また、議会の議決等を得た上で、事業の繰越も行われている。

また、起工の決定は、鳥取県事務処理権限規則（平成8年鳥取県規則第32号）により、請負対象設計金額が7千万円未満の場合は土木事務所長、7千万円を超える場合は本庁の権限（請負対象設計金額が、7千万円以上1億円未満は課長、1億円以上2億円未満は土木部長、2億円以上は知事）とされていた。

さらに、法第234条、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「法施行令」という。）第167条及び鳥取県会計規則（昭和39年鳥取県規則第11号。以下「会計規則」という。）並びに建設工事に係る「公募型指名競争入札事務処理要領」（平成9年6月27日付管第318号）により、予定価格250万円以上であって、工事規模2億円未満の場合にあっては指名競争入札、2億円を超える場合にあっては原則として公募型指名競争入札を行うこととされている。

ア 工区分割

本件工事は、厳しい経済状況から脱却し、我が国経済を回復軌道に乗せるため、緊急に内需の拡大を図ることを目的とした国の緊急経済対策による平成10年度第3次補正予算及び平成11年度当初予算を受けての工事である。

平成10年12月11日に国の補正予算が成立したのを受けて同日付けで国から本件工事の内定通知（事業費3億9千万円）があり、同日付けで土木部長は鳥取土木事務所長に内定通知を行った。

また、建設事務次官通達「平成10年度第3次補正予算等に係る建設省所管事業の執行について」（平成10年12月11日付建設省会公発第255号）により、第3次補正予算による追加事業を含め、今後の建設省所管事業の執行に当たっては事業の施行促進に最大限の努力を払うよう求められており、土木部長は同年12月25日付けで鳥取土木事務所長にも通知している。

これを受けて、鳥取土木事務所長は、次の点を考慮し、工事を13工区から18工区までの6つの工区に分割することとした。

- (ア) この工事は、国の緊急経済対策により、景気対策のため早期発注が強く求められていること。
- (イ) 平成9年12月定例県議会において、「受注機会の均等確保を図るため工事の分割発注を一層推進すべきである」との議員の質問に対し、知事は、「分割発注はコスト面からは逆の方向になるが可能なものについては分離、分割発注をしていきたい。」と答弁していること。
- (ウ) 公募型指名競争入札事務処理要領により、工事規模が2億円を超える場合は、公募型指名競争入札を行うこととされていること。さらに、工事の起工伺いから契約締結までに要する日数は、指名競争入札の場合には、本庁での発注には概ね60日、土木事務所での発注には概ね40日、公募型指名競争入札の場合には概ね80日であること。

その後、平成10年度第3次補正予算に係る13工区から18工区までの6つの工区の入札の結果、予算の残額（以下「入札残額」という。）が生じたため、これを繰り越し、平成11年度において19工区を追加し、さらに平成11年度当初予算に係る工事として2工区を実施することとしたため、一連の工事は計8つの工区において実施されることとなった。

イ 実施設計

工事の設計は、13工区から18工区までの6つの工区については平成11年1月までに、また、繰越分に係る19工区については同年4月に、平成11年度当初予算に係る2工区については同年8月に、それぞれの工区ごとに鳥取土木事務所で行われた。

(3) 指名競争入札について

本件工事の8つの工区は、実施設計の結果、いずれも設計金額が7千万円を下回ったため、指名競争入札を行うこととし、起工、指名通知の発出、入札等の事務を鳥取土木事務所で行うこととなった。

ア 予定価格の取扱い

会計規則第127条の規定により、「契約担当職員は、その競争入札に付する事項の価格を当該事項に関する仕様書、設計書等によって予定し、その予定価格を記載した書面を封書にし、開札の際これを開札の場所に置かなければならない」とされている。

本件工事に係る予定価格については、建設事務次官通達「建設省所管公共工事に係る入札・契約業務の適正な執行について」において「設計金額の一部を正当な理由なく控除して予定価格を作成するいわゆる歩切りの厳禁」を求めていることにも留意して、設計金額を基に鳥取土木事務所長が予定価格調書を作成し、封筒に入れ封印の上、総務課長に手渡した。

総務課長は、それを保管庫に入れ施錠し、入札執行時に開封されるまで厳重に保管していた。

イ 業者の指名

業者の指名に当たって当時の担当者は、本件工事は、特殊工法である粉体噴射かくはん工法（以下「DJM工法」という。）によるもので、この工法による工事を施工できるのは、特許の使用を認められ、専用の機械を保有している業者（全国で13社）に限られ、県内業者では施工できないことは認識していたが、粉体噴射かくはん工は、地中でセメント系固化材と土をかくはんしながら支持基盤まで届く柱を造るもので、監理技術者が工事全体の総合的な企画、調整及び指導を行うことは可能と判断し、「鳥取県建設工事指名業者選定要綱」（平成7年7月1日付管第439号）に基づき、「鳥取県建設工事入札参加資格審査要綱」（平成7年7月1日付管第439号）に定める建設工事入札参加資格者名簿の中から、建設業者指名審査委員会が各工区において地元の10業者を選定した。

これを受けて、鳥取土木事務所長は、工事執行規則第19条の規定により、選定された業者を入札参加者として指名した。

ウ 地元業者への指名の背景

官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（昭和41年法律第97号）第7条の規定により、「地方公共団体は、国の施策に準じて中小企業者の受注の機会を確保するために必要な措置を講ずるように努めなければならない。」とされている。

また、「建設業の経営改善に関する緊急対策について」（平成10年12月9日付建設省経入企第37号）により、厳しい経済状況の中で、建設業の経営不安が地域経済に大きな影響を及ぼすおそれがあることを踏まえ、補正予算の早期執行により受注環境の改善を図るとともに地域経済の担い手である中小・中堅建設業者の受注機会の確保を図る措置を早急に講じるよう求められていた。

また、平成10年2月定例県議会において、「県内業者の育成という見地から考えれば、共同企業体で経験を積んだ業者に挑戦の場を提供すべきである。今の入札システムでは有能な技術者が育つわけがないし、有能な技術者は自分の技術力を発揮する場がない。現在の入札基準を見直し、県内で育て、県外に打って出るような業者を育てるべきである。」との議員の質問に対し、知事は「従来、県外業者に発注していた特殊工事や大型建築工事について、特に難易度の高い工事は、県外業者と県内業者の共同企業体へ発注することとし、比較的難易度の低い工事は、県内業者に発注する。」旨答弁していた。

さらに、土木部長は、県発注工事等について、平成10年11月4日付けで関係部局等の長に対し、「景気は低迷し、引き続き厳しい状況にあるので、引き続き県内業者へ優先的に発注する」よう文書で要請していた。

(4) 請負契約及び下請負契約について

本件工事の入札及び工事請負契約については、13工区から16工区及び18工区の5つの工区は、平成11年3月19日に入札を行い、有限会社近藤組、有限会社尾崎工務店、株式会社藤原組、藤原建設株式会社及び有限会社川尻建設といずれも同月24日に工事請負契約を締結した。

また、17工区は後で述べる談合情報があったため、その調査を終えて同月30日に入札を行い、翌日には、岸本建設株式会社と工事請負契約を締結した。

これらの入札の結果において生じた入札残額は、平成11年度に繰り越し、19工区として、同年5月18日に入札を行い、同日、グリーン工業株式会社と工事請負契約を締結した。

また、平成11年度当初予算に係る2工区については、同年9月24日に入札を行い、同月27日に株式会社西村組と工事請負契約を締結した。

なお、これら8つの工区すべての元請業者は、本件工事の主たる工事である粉体噴射かくはん工等は下請業者に請け負わせていた。

(5) 本件工事に係る監督及び検査について

土木工事の監督及び検査については、法、法施行令、工事執行規則、鳥取県建設工事検査規程(昭和46年鳥取県内訓第2号。以下「検査規程」という。)及び工事請負契約書の規定により実施されている。

ア 監督の実施状況

(ア) 監督員の任命

県は、土木工事を発注したときは、請負契約の適正な履行を確保するため、工事請負契約書により監督員を置くとともに、その職名及び氏名を工事請負者に通知することとしている。

本件工事8つの工区については、鳥取土木事務所長が技術系職員1名を監督員に任命し、元請業者である有限会社近藤組ほか7業者へ文書で通知している。

(イ) 監督の状況

監督員は工事請負契約書及び設計図書に定められた範囲内において、工程の管理(工程表を参考として実際の工程が遅れていないかを確認し、遅延している場合は施工の促進を指示する。)立会い、工事の施工状況の検査及び工事材料の試験又は検査を行うとともに、請負契約の履行について請負業者又はその現場代理人に対する指示、承認又は協議等の事務を行うものである。

本件工事については、工程管理をはじめとして、粉体噴射かくはん工、サンドマット工、路体盛土工等の施工状況について監督を行っている。

さらに、工事の各段階ごとに現地において打設位置、幅及び間隔の確認並びに強度試験に立会い、強度の確認を行うなど、設計図書に適合した構造物が確保できるよう現場の監督業務を行っている。

このような監督業務は、8つの工区(1工区当たり6~8ヶ月の工期)全体で、段階確認を74回、協議打ち合わせ等を64回実施している。

イ 検査の状況

検査は、検査規程第3条の規定により工事検査室長が指名した職員(以下「検査員」という。)により行われる。本件工事においては、完成検査及び中間検査が行われており、それらの実施状況は次のとおりである。

(ア) 完成検査

完成検査は、工事執行規則第52条第1項により工事の請負業者から工事の完成通知を受けたときに工事の完成を確認するために行うものである。

本件工事では、有限会社近藤組ほか7業者から完成通知を受け、検査員が実施している。

(イ) 中間検査

中間検査は、検査規程第4条により、工事の施工の途中において工事の適正な執行を確保するため、必要があると認められた場合に行うものである。

本件工事では、有限会社近藤組ほか5業者について進捗状況、施工状況及び管理状況の検査を実施している。

(ウ) 検査結果の状況

これらの検査内容について調査したところ、鳥取県建設工事検査基準(昭和52年3月16日付発検第1号)に基づき、工事請負契約書、設計図書、施工計画書等により、施工体制(施工状況及び施工管理状況)、出来形(位置、寸法等)並びに品質及び出来栄(仕上がり面、外観等)について検査を実施しており、完成検査では工事請負契約書どおり完成しているとの確認が、中間検査では

工事の施工状況が設計図書等に適合しているとの確認がなされている。

(6) 建設業法違反について

ア 一括下請負

建設省建設経済局長通知(平成4年12月17日付建設省経建発第379号)によると、建設業法(昭和24年法律第100号)第22条で禁止されている一括下請負とは、請け負った建設工事の全部又はその主たる部分を一括して他の業者に請け負わせる場合又は請け負った建設工事の一部であって、他の部分から独立してその機能を発揮する工作物の工事を一括して他の業者に請け負わせる場合で、元請負人がその下請負工事の施工に実質的に関与していると認められない場合である。

また、実質的に関与とは、元請負人が自ら総合的に企画、調整及び指導(施工計画の総合的な企画、工事全体の的確な施工を確保するための工程管理及び安全管理、工事目的物、工事仮設物、工所用資材等の品質管理、下請負人間の施工の調整並びに下請負人に対する技術指導、監督等)をする場合をいうとされ、単に現場に技術者を置いているだけでは実質的に関与していることには該当せず、また、現場に元請負人との間に直接的かつ恒常的な雇用関係を有する適格な技術者を置かない場合は実質的に関与しているとはいえないとされている。

イ 本件工事における下請負

本件工事については、平成12年5月に会計検査院から、当該工事が一括下請負に該当するのではないかとの問題提起を受け、建設省及び県は、平成12年12月19日及び同月20日の両日、8つの工区すべての元請業者及び下請業者から、現場での稼働状況、施工状況等の報告を求め、その状況を調査した。

また、再度、平成13年5月10日及び同月11日に事実確認の調査を実施した。

調査の結果、国及び県は、建設業法策22条第1項又は第2項などの規定に違反する行為があったとして、同法第28条第3項の規定に基づき、平成13年6月1日に次のとおり監督処分(営業停止)及び指名停止を行った。

(ア) 国の監督処分(営業停止)

建設業法第28条第1項第4号に該当する一括下請負の禁止に違反した業者

小野田ケミコ株式会社、三洋株式会社、東洋建設株式会社及びグリーン工業株式会社

建設業法28条第1項第2号に該当する不誠実な行為(主任技術者設置義務違反)を行ったこと及び同項第4号に該当する一括下請負の禁止に違反した業者

フドウ技研株式会社

建設業法第28条第1項第2号に該当する不誠実な行為(主任技術者設置義務違反及び同法第22条に規定する一括下請負の禁止違反に加担)を行った業者

不動建設株式会社

(イ) 国の指名停止

「地方支分部局所掌の工事請負契約に係る指名停止等の措置要領」(昭和59年3月29日付建設省厚発第92号)別表第2第9号の規定に該当する業者

小野田ケミコ株式会社、三洋株式会社、東洋建設株式会社、不動建設株式会社、フドウ技研株式会社、有限会社近藤組、有限会社尾崎工務店、株式会社興洋工務店、株式会社藤原組、藤原建設株式会社、岸本建設株式会社、有限会社川尻建設、グリーン工業株式会社及び株式会社西村組

(ウ) 県の監督処分(営業停止)

建設業法第28条第1項第4号に該当する一括下請負の禁止に違反した業者

有限会社近藤組、有限会社尾崎工務店、株式会社藤原組、藤原建設株式会社、岸本建設株式会社、有限会社川尻建設、株式会社西村組及び株式会社興洋工務店

(エ) 県の指名停止

「鳥取県建設工事等入札参加資格者指名停止措置要綱」(昭和58年11月28日付発管第233号)第3条の規定に該当する業者

小野田ケミコ株式会社、三洋株式会社、東洋建設株式会社、不動建設株式会社、有限会社近藤組、有限会社尾崎工務店、株式会社興洋工務店、株式会社藤原組、藤原建設株式会社、岸本建設株式会社、有限会社川尻建設、グリーン工業株式会社及び株式会社西村組

また、県においては、鳥取土木事務所長の補佐が不十分であったために建設業法に規定する一括下請負の禁止違反等を招いたとして、当時の鳥取土木事務所工務第一課長に対し、また、建設業法の遵守、工事発注工事監督等についての土木事務所への指導が不十分であったとして、当時の管理課長及び道路課長に対し、それぞれ文書訓告処分を行った。なお、退職者は、処分対象から除外している。

また、平成13年6月1日付けで国土交通省中国地方整備局長から、知事に対して「公共工事における建設業法違反行為の再発防止の徹底について」の申入れがあった。

(7) 談合について

土木部が発注する建設工事等についての入札談合に関する情報（以下「情報」という。）があった場合には、「鳥取県土木部談合情報対応マニュアル」（平成7年9月27日付管第502号）により、発注者は土木部長を委員長とする土木部公正入札調査委員会（以下「委員会」という。）へ通報し、委員会は次の手続により審議することとなっている。

ア 入札執行前に情報を入手した場合

情報が、次に該当する場合には、委員会は調査に値するものとして、公正取引委員会へ通知するとともに発注者へ事情聴取等必要な調査を行うよう指示する。

(ア) 情報提供者が実名で、かつ、対象工事名及び落札予定業者名が明らかである場合

(イ) 情報提供者が匿名である場合又は報道機関から情報提供があった場合にあっては、対象工事名及び落札予定業者が明らかであり、かつ、次のいずれかの情報が含まれているとき

談合に関与した業者名、談合が行われた日及び場所並びに具体的な談合の方法が明らかであること。

設計金額に極めて近い落札予定金額を示していること。

その他談合に参加した当事者以外に知り得ない情報があること。

(ウ) その他調査に値すると委員会が認めた場合

発注者は、入札参加者に対して事情聴取を速やかに行い、その結果を委員会へ報告するとともに、談合の事実が確認された場合には入札をとりやめ、事実が確認されない場合には、すべての入札者から私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）等に抵触する行為を行っていない旨を記載した誓約書を提出させ、入札をする。

イ 入札執行後に情報を把握した場合

(ア) 契約締結以前の場合

発注者は、契約を保留の上、委員会に報告し、委員会で取扱いを審議した結果、調査に値しないと判断された場合には、落札者と契約する。

委員会の審議の結果、事情聴取が必要と認められた場合には、当該入札者全員に対して事情聴取を行い、その結果、談合の事実があったと認められる場合には、入札を無効とし、事実があったと認められない場合には、落札者から誓約書を提出させた上、契約を締結する。

(イ) 契約締結後の場合

発注者は委員会に報告し、委員会で取扱いを審議した結果、調査に値すると判断された場合には、当該入札者全員に対して事情聴取を行い、その結果を委員会に報告するとともに、談合の事実があったと認められる証拠を得た場合には、契約解除をするか否かを判断する。

本件工事については、平成13年3月9日に入札予定であった13工区から18工区までの6つの工区について、談合情報が寄せられた。

委員会は、当該情報に具体性があることから調査に値すると判断し、発注者である鳥取土木事務

所長に事情聴取を行うよう指示した。これを受けて、鳥取土木事務所長は入札を延期した上で、関係する19業者に対して事情聴取を行った。その結果、17工区に入札参加予定の2業者が談合の事実を認めたため、入札を中止し、改めて別の10業者を指名して同月30日に入札した。

なお、他の工区においては、談合の事実が確認されなかったため、当初の指名業者で同月19日に入札した。

2 監査委員の判断

(1) 施工能力のない業者であることを認識しながら指名競争入札を行ったことにより、県に損害が生じたかどうかについて

本件工事は、粉体噴射かくはん工、サンドマット工、盛土工等による道路改良工事である。

このうち主要な工事である軟弱地盤の改良の工法については、各種の工法を比較検討した結果、最も経済的で工期の短縮が図られるDJM工法が適当と判断したものである。

鳥取土木事務所では、特殊工法であるDJM工法による工事は、県内の業者では施工できないことを認識していた。しかし、この工法は地中でセメント系固化材と土をかくはんしながら支持基盤まで届く柱を造ることによって、地盤を安定強化するもので、その状況はコンピューターで管理・制御することができるため、特に高度な技術を必要としないと判断した。

このため、DJM工法を用いる部分を施工能力のある下請業者に施工させても、元請業者として監理技術者を配置し、工事全体の総合的な企画、調整及び指導を行えば、県内業者でも建設業法で禁止されている一括下請負に該当しないで施工できると考え、次の点も考慮して県内業者を指名することとした。

ア 厳しい経済情勢の中で、国から、第3次補正予算の早期執行により、地域経済の担い手である中小・中堅建設業者の受注機会の確保を図る措置を早急に講じるよう求められていること。

イ 平成10年2月定例県議会においても、知事は「従来、県外業者に発注していた特殊工事や大型建築工事について、特に難易度の高い工事は、県外業者と県内業者の共同企業体へ発注することとし、比較的難易度の低い工事は、県内業者へ発注する。」旨答弁していたこと。

ウ 土木部長は、県発注工事等について、関係部局の長に対し、引き続き県内業者へ優先的に発注するよう要請していること。

しかし、主たる部分の工事について、元請業者の監理技術者が行った施工管理の度合が、下請業者の主任技術者が行ったものと比べて相対的に低かったと国土交通省及び県が判断し、結果として建設業法で禁止されている一括下請負に該当するとされたものである。

業者の指名にあたっては、施工能力の有無を基本として判断すべきであるが、厳しい経済情勢等から地元業者への優先発注が要請されていた当時の状況を背景として地元業者を指名したことを直ちに批判することはできない。

しかしながら、結果として建設業法違反の事態を招いたことは、建設業法第22条に規定する一括下請負に対する県及び業者の認識が不十分であったといわざるを得ない。

次に、施工能力のない業者で指名競争入札を行ったことにより、落札価格に差が生じたか否かについて検討した。

ア 設計金額は、図面、仕様書等に基づいて積算されるものであり、施工能力の有無によって変わるものではないこと。

イ 施工能力のない業者のみで指名競争入札を行った本件工事8つの工区の予定価格に対する落札価格の割合(以下「落札率」という。)は、80.0%から99.4%までと幅があり、平均92.9%であったこと。

ウ 平成12年度に本件工事と同様に主たる部分をDJM工法で実施する、本件工事に隣接して施工された一般県道青谷停車場井手線地方特定道路整備工事(3工区)を、施工能力がある業者を交えて指名競争入札を行った結果、落札率は98.6%であったこと。

等から判断すると、施工能力のある業者が落札した場合に必ずしも落札率が低くなるとはいえない。

したがって、施工能力のない業者により指名競争入札を行ったことによって落札価格が増加したとは

いえず、県に損害が生じたとはいえない。

(2) 意図的に工区を分割し発注したことにより、県に損害が生じたかどうかについて

鳥取土木事務所長は、

ア 本件工事は、国の緊急経済対策に基づくものであり、景気浮揚のため早期発注が強く求められていること。

イ 平成9年12月定例県議会での質問に対し、知事は「コスト面からは逆の方向になることを配慮しなければならないが、公共事業が地域経済に与える波及効果を考えると、可能なものについては分割発注を行っていくこととしたい。」旨答弁していたこと。

ウ 本件工事に係る予算は、平成10年12月定例県議会で議決されたものであるが、国の景気対策によるもので年度内発注が要請されており、1(2)ア(ウ)で述べたとおり、本庁において公募型指名競争入札に付した場合、公募期間等を考慮すれば起工伺いから契約締結までおよそ80日間を要し、年度内発注が困難と考えられること。

等から、年度内に発注し、地域経済の景気浮揚、県内業者の受注機会の拡大を図るため、6つの工区に分割したものである。

工区を分割することで、全体の工事費は増加するが、当時の社会経済情勢においては、地域経済の景気浮揚が強く求められており、このことから、早期発注、県内業者の受注機会の確保といった大きな行政目的を達成するため行ったものであり、これらを総合的に考えれば増加した工事費を直ちに損害ととらえるには無理がある。

したがって、工区を分割し発注したことにより、工事費が増加したことで、県に損害が生じたとはいえない。

(3) 予定価格が漏れ、また、談合が行われたことにより、県に損害が生じたかどうかについて

予定価格は、契約担当職員である鳥取土木事務所長が、設計金額を基に決定して調書に記載し、保管庫に入れ施錠し、入札執行時に開封されるまで厳重に保管されていた。

また、金額の入った工事に係る図面、仕様書等については、毎週月曜日の鳥取土木事務所内課長会議等を通じて、厳重に取り扱うよう職員に徹底していた。

一方で、予定価格の基となる設計金額の算出に必要な積算基準及び設計単価並びに当該工事に係る図面及び仕様書はいずれも公表されており、仮設構造物が必要な場合であっても現場を確認することによってその材料、構造等についておおよその判断をし得るものであることから、専門的知識を有する業者であれば市販されているコンピューターの積算ソフトを使用して、設計金額に相当する額をほぼ積算することができるといわれている。

また、建設事務次官通達「建設省所管公共工事に係る入札・契約業務の適正な執行について」で、いわゆる歩切りは厳禁とされていることから、業者は自ら積算した設計金額に相当する額を基に、予定価格についてもほぼ推定することができるともいわれている。

これらのことから、予定価格が事前に漏洩したとは考えられず、また、予定価格に極めて近い金額で落札されたことが、予定価格の漏れたことにはならないし、他にそれを証明する証拠もない。

さらに、談合がなされたとの点であるが、本件工事の13工区から18工区までについて、平成11年3月9日に県に談合情報が寄せられていた。

このため、鳥取土木事務所長は、同月9日予定の入札を延期し、業者の事情聴取を行った結果、2業者が談合の事実を認めたので、その業者が指名されていた17工区については入札を取り止め、改めて別の10業者を指名して同月30日に入札を行った。

その他5つの工区については、談合の事実が確認されなかったため、同月19日に入札を行った。

なお、19工区については、同年5月18日、2工区については、同年9月24日に入札を行った。

したがって、予定価格が漏れ、又は談合が行われた事実は確認されなかったため、県に損害が生じたとはいえない。

(4) 丸投げによって元請業者が利ざやを得たことにより、県に損害が生じたかどうかについて

本件工事の元請業者は、主たる工事である粉体噴射かくはん工等を下請業者に施工させていた。

このことから元請業者が得た利益は、1億7千万円になる見込みと報道され、請求人もこれに見合う額が元請業者の得た利ざやであると主張している。

これは、8つの工区全体の元請業者の請負金額と一次下請業者の請負金額との差が1億5千万円余あることを指しているのではないと思われる。

しかしながら、調査の結果、元請業者は、主たる工事の粉体噴射かくはん工以外のサンドマット工、路盤工、路体盛土工、仮水路工、仮設道路設置、擁壁工等の一般土木工事を直接施工するとともに現地測量、準備作業、地元調整、施工管理等を行っており、その経費を考えると元請業者の請負金額と一次下請業者の請負金額との差額に見合う額が県の損害であるという請求人の主張は採用することができない。

業者は、工事費を自ら積算し、それに利益を見込んだ上で金額を定め、入札において他の業者と競うものである。利益をいくら見込むかは業者の考えであるが、不当に高額なものであれば入札において落札できないこととなる。

本件工事における入札の結果は、(1)で述べたとおり、8つの工区の平均落札率が92.9%であり、同種の工事で施工能力のある業者を交えた入札の落札率が98.6%であったことと比べてみても本件工事の落札率が高いとはいえない。

また、県と元請業者との契約締結後に行われた元請業者と下請業者との契約は、県と元請業者との契約に影響を与えるものではないし、関係業者間における純然たる商取引上の問題であるため、関係業者間に損益の不均衡が生じたとしても県が関与できるものではない。

本件工事が、いずれも契約期間内に完成し、工事請負契約書どおり完成していることは、1(5)イ(ウ)で述べたとおりである。

これらの点を考えれば、一括下請負により県に損害が生じたとはいえない。

(5) 一連の行為の結果により県に損害が生じたかどうかについて

施工能力のない業者を指名し発注したこと等が、業者の一括下請負を発生させ、結果として、県に損害が生じたかについて検討した。

施工能力のない業者に発注した場合であっても、元請業者として下請業者の工事施工に実質的に関与すれば一括下請負に該当せず、逆に、施工能力のある業者に発注した場合であっても、何らかの理由で下請業者に施工させた場合は、その工事に元請業者として実質的に関与していなければ一括下請負に該当するとされていることから、施工能力のない業者を指名し、発注したことをもって、直ちに業者の一括下請負を発生させたとはいえない。

また、建設業法第22条で一括下請負が禁止されているのは、発注者は契約の相手方である業者の施工能力等を信頼して契約を締結するものであり、当該契約に係る工事を実質的に下請業者に施工させることは、この信頼関係を損なうことになるため、発注者保護の観点からこれを禁止しているものである。

したがって、例えば、元請業者が請け負った工事を利ざやを得ることなくそのまま下請業者に施工させた場合でも一括下請負と判断される場合がある。

今回の一連の工事に関与した業者及び県の担当者が、建設業法第22条で定める一括下請負についての認識を十分に理解した上で工事を施工し、的確に指導監督を行っていれば避けられたであろうことを考えると関係者は責任を免れることはできない。このため、国土交通省及び県は業者に監督処分等を行うとともに、県は関係職員の処分を行っているが、(1)から(4)までで述べたようにそれぞれの行為により、県に損害が生じたとはいえないと判断しているところであり、これら一連の行為により県に損害が生じたとする請求人の主張は採用することができない。

第6 結 論

以上のとおり、本件措置請求について監査した結果、施工能力のない業者で指名競争入札を行ったことによ

り落札価格が増加したとはいえず、工区を分割したことにより工事費が増加したことを県の損害ととらえることには無理があり、予定価格の漏洩、談合の事実は確認できなかった。また、元請業者の請負金額と一次下請業者の請負金額との差額に見合う額が県の損害とはいえない。

よって、一連の行為で県に損害が生じたとはいえない。

したがって、請求人の主張は理由がないので棄却する。

第7 意 見

今回の知事に対する措置請求に伴う監査の結果、県が違法、不当な行為によって損害を受けているとは認められなかったことは既に述べたとおりであるが、国土交通省及び県によって一括下請負違反による建設業者の処分がなされ、報道機関により報道されたことによって、公共事業に対する県民の信頼が揺らぎ、行政及び建設業界に対する信用が大きく損なわれることとなったのは誠に遺憾である。

また、一方で、今回の問題を契機として、工区分割に関する「鳥取県土木部公共事業に係る分割発注方針」（平成13年7月13日付管第303号）の制定や鳥取県事務処理権限規則に規定する土木事務所長権限についての見直しが行なわれるとともに、公共工事の積算の在り方等について検討する必要性が高まってきているともいえる。

監査委員として、本件措置請求について監査を進める過程で、反省し、改善すべき点が見いだされたので、土木部に対して次のとおり意見を述べる。

1 談合等不正行為の取り扱いについて

(1) 談合情報があった場合には、「鳥取県土木部談合情報対応マニュアル」に基づき、「土木部公正入札調査委員会」で審議することとなっているが、その構成員は土木部長、土木部次長、管理課長及び談合情報の工事等を所掌する課長となっている。審議の結果、談合の事実が確認されなかったとしても、県職員のみで構成する委員会における審議及び処理の結果であり、県民の十分な納得が得られない点もある。

談合情報があった場合には、迅速な対応が求められるものではあるが、県職員以外の者も構成員とするなど、県民の納得できる委員会となるよう検討されたい。

(2) 談合等の不正行為があった場合には、住民監査請求及び住民訴訟により、地方公共団体が実体法上有する請求権を住民が県に代って請求し認められる事例が増加しているところから、談合等の不正行為があった場合の損害賠償に関する規定を契約上明記することについて検討されたい。

2 設計積算について

本件工事における設計については、適正な手続により積算されていることは認めるものであるが、結果として一括下請負が発生していることからすれば、積算金額と施工金額との間にながしかの乖離がないとはいいい切れないものがある。

設計積算については、国の基準等により行っているものであるが、国の基準や単価及び県が専門の調査機関に委託した調査結果等に基づく積算金額と市場における金額との間の乖離をなくし、より実勢にあったものとなるよう県として取り組むことができる可能性を追求されたい。

3 下請のあり方について

建設工事においてその工事の一部を下請業者に施工させることは一般的に認められているところであるが、下請は、建設工事の規模が大きい場合や専門的な技術が必要な場合になされるものである。したがって、元請業者は、工事全体の施工管理を行うことを前提に自ら施工できない部分について工事の施工に求められる技術と業者の能力を考慮の上、下請契約を締結するのが通常である。

しかし、本件工事では、8つの工区の元請業者はいずれも工事の主たる部分を下請けさせており、不自然である。

このことから、今回の事態を教訓として、適正な工事施工が行われるよう、下請関係を含めた施工体制についての確かな指導及び監督を行い、再発防止に努められたい。

4 建設業法等の違反防止について

今回の建設業法違反は、下請業者の工事について、元請業者が実質的に関与していなかったことが要因である。

業者に対しては、県が監督処分等を行っているが、今回の監査に基づく関係人調査においても、「一括下請負に該当するとの認識がなかった。県からは特別に指導、注意喚起はなかった。」との回答を得ており、一括下請負についての県及び元請業者の認識が不十分であったことがうかがえる。

よって、特に建設業法の解釈と運用に当たっては、正確を期し、地方機関及び業者に対する研修、指導等を行うとともに諸手続の遵守についても適切な指導を行い、建設業法等の違反の防止の徹底に努められたい。

建設業は、地域経済を支える重要な産業であり、その健全な発展を図ることはもとより重要なことではあるが、発注者に求められるのは、究極的には納税者の代表として低廉な価格で良質な社会資本を調達、提供することであることを認識して施策を推進されるよう希望する。

