

○公表第11号

平成13年2月28日付けで、松山市一番町一丁目14番地10オ  
ンブズえひめ代表 草薙順一外16名から提出された愛媛県知  
事らに関する措置請求について、次のとおり決定した。

平成13年4月27日

愛媛県監査委員 達 川 光 作  
同 篠 原 実  
同 横 田 弘 之

決 定 書

松山市一番町一丁目14番地10

請求人 オンブズえひめ代表 草薙順一

松山市湯渡町7番12号

同 弁護士 草薙順一

松山市本町二丁目4番地21

同 同 西嶋吉光

松山市来住町 224番地 1

同 同 東 俊一

松山市一番町一丁目14番地10

同 同 薦田伸夫

松山市土居田町 644番地

同 同 臼井 満

伊予郡砥部町宮内1890番地15

同 同 高田義之

松山市東野五丁目12番20号

同 同 今川正章

松山市桑原三丁目10番34号

同 同 水口 晃

松山市南江戸一丁目3番54号

同 同 中川創太

松山市桑原五丁目5番3号

同 同 野垣康之

松山市みどりヶ丘12番5号

同 自営業 大早友章

松山市持田町四丁目7番24号	同	無職	黒田義清
松山市太山寺町2320番地56	同	同	津野真一
松山市高砂町三丁目3番地2	同	農協職員	徳富雅博
松山市若葉町7番8号	同	無職	吉岡輝雄
越智郡菊間町浜2854番地	同	農業	梶原雅之

平成13年2月28日付けで上記請求人らから提出された愛媛県知事らに関する措置請求について、次のとおり決定する。

#### 主 文

請求人らの請求を棄却する。

#### 請求の要旨

- 1 愛媛県が発注した県道須田トンネル建設工事（以下「本件工事」という。）は、平成9年8月に堀田建設株式会社（以下「堀田建設」という。）（本社八幡浜市）が17億1,150万円で落札し、同年10月3日に、同額にて愛媛県と堀田建設との間で工事請負契約（以下「本件契約」という。）が締結された。
- 2 本件工事は、平成9年10月に着工され、平成11年6月にトンネルが貫通し、平成12年3月に完成した。着工後、変更設計に伴う変更契約がなされ、最終的に愛媛県は、本件工事に関し、堀田建設に対して19億1,500万円を支払った。
- 3 ところで、平成9年12月11日に堀田建設から愛媛県に提出された下請施工通知書によると、トンネル本体工事を若築建設株式会社（以下「若築建設」という。）に7億7,700万円の下請させると報告されていたが、実際には、堀田建設は、トンネル本体工事を西田興産株式会社（以下「西田興産」という。）に下請させ（請負代金16億4,690万円）、さらに西田興産は、若築建設に再下請させた（請負代金12億6,142万円）事実が判明している。

- 4 これらの下請及び再下請は、いずれも建設業法（昭和24年法律第100号）第22条の規定により禁止されている一括下請負である。
- 5 また、愛媛県が堀田建設との間で締結した本件契約の代金は、当初契約にせよ変更設計に伴う変更契約にせよ、適正な発注価額からすると違法又は不当に高額であったことは明らかであり、適正な金額との差額は、堀田建設に支払われた19億1,500万円と若築建設に支払われた12億6,142万円の差額である約6億5,000万円を下ることはないと考えられる。
- 6 よって、請負代金額の設定においても、請負契約の履行においても、違法又は不当な行為があったものであり、これらの違法又は不当な請負契約の締結とその履行及び公金の支出によって愛媛県は6億5,000万円を下らない損失を受けたものであるから、堀田建設、西田興産及び若築建設並びに本件契約の締結とそれに基づく公金の支出に関与した愛媛県知事（以下「知事」という。）、担当職員等の関係者に対し、適正な発注価額との差額若しくは不当な利得金を愛媛県に返還させ、又は損害賠償をさせるなど、必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

#### 監査の結果

##### 第1 事実

愛媛県土木部土木管理課、同部道路都市局道路建設課及び八幡浜地方局建設部を監査し、並びに堀田建設関係者から事情を聴取した結果、次の事実が認められた。

##### 1 工事費の積算方法について

###### (1) 愛媛県における工事費の積算方法

愛媛県における工事費の積算方法については、次のとおり、積算基準は国の積算基準に準拠し、労務単価は国の公共工事設計労務単価を使用し、材料単価は原則として専門の調査機関の調査結果を使用する（特殊なものは、見積りを徴する。）といった手法を採用している。

こういった手法は、少なくとも県レベルにおいては全都道府県において採用されている。したがって、設計の現場では、この手法により積算する過程で疑義を生じたときは、本県の場合であれば四国の他の3県と情報交換をしながら解決を図るといったこともなされている。

#### 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し建設事務次官通達「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日付け建設省会公発第114号）が出されており、当該通達の中で、発注機関の間における単価及び積算の統一、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、設計書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等について求められている。

愛媛県土木部（以下「土木部」という。）における建設省の補助事業に係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日付け建設省官技発第34号）を始め、「土木請負工事工事費積算基準」（昭和42年7月20日付け建設省官技発第35号）、「請負工事機械経費積算要領」（昭和49年3月15日付け建設省機発第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」といった愛媛県の基準を作成し、これにより行われている。

#### イ 単価設定

土木部が発注する公共工事の積算に使用する単価については、土木部において「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について整理したもので、労務単価、資材単価、型枠・足場・支保工の単価、運搬

費、建設機械運転経費、工種別施工単価等を記載しているものである。

この「実施設計単価表」は、労務単価以外の単価については、土木部において、年3回、専門の調査機関である財団法人建設物価調査会（以下「建設物価調査会」という。）へ調査を委託し、実取引価格を調査の上作成している。労務単価については、農林水産省、運輸省及び建設省の3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」の愛媛県分の数値をそのまま採用している。

「実施設計単価表」に記載されていない資材単価等については、建設物価調査会が発行する月刊「建設物価」又は財団法人経済調査会が発行する月刊「積算資料」の実取引価格を採用している。実取引価格の把握が困難なため公表価格（メーカーが設定している定価）が記載されている場合は、公表価格に対する値引率が記載されているときはそれを適用して、値引率が記載されていないときは建設物価調査会に特別調査を依頼して価格を決定している。

以上の方法によっても資材単価等が調査不可能な場合は、見積りによりこれを決定するが、原則として3社以上の見積りを徴し、資材の形状寸法、品質等の条件が同一の場合は平均価格又は最頻度価格を、条件が同一でない場合は最低価格を採用している。なお、特殊な製品で、1社しか取り扱っていない場合は、1社見積価格を採用している。

## (2) 本件工事における工事費の積算方法

本件工事についても、国の基準に準拠して愛媛県が作成した「土木工事標準積算基準」（平成8年7月）、「建設機械等損料算定表」（平成8年度版）等に基づき設計積算がなされ、また、「実施設計単価表」（平

成 9 年 4 月 )、「建設物価」(平成 9 年 6 月)、「積算資料」(平成 9 年 6 月)、業者比較見積り等により単価設定がなされている。

## 2 実施設計について

### (1) 当初実施設計

本件工事に係るトンネル本体工の設計は、平成元年度に株式会社エイトコンサルタントに設計委託をして実施されている。その後、用地の取得に手間取り、同年度から平成 6 年度にかけて用地を取得した後に、平成 5 年 11 月 25 日の道路構造令 (昭和 45 年政令第 320 号) の改正に伴い必要となった修正設計を、本体については平成 7 年度に、照明内装については平成 8 年度に同社に設計委託をして実施されている。

本件工事では、山岳トンネル工法のうちの NATM 工法 (注 1) が採用されている。この工法は、掘削後地山が緩まないよう早期にコンクリートを吹き付け、鋼製支保工を建て込み、ロックボルト (注 2) を打設して地山を安定させながら進む工法で、地山の緩みを最小限に抑えられることや、地山の安全性等をチェックし、設計・施工にフィードバックすることにより合理的かつ経済的な施工が可能となるなどの長所を有しており、建設省の積算基準においても優先して採用することとなっている。なお、この工法は、日本道路公団等においても標準工法とされており、土木学会トンネル標準示方書でも標準工法として位置付けられている。

当初実施設計書 (工事費総括表、内訳書、単価表、数量計算表及び設計図面) について検証したところ、本件工事に必要な費用が前述の積算基準及び単価により算定され、計上されていたが、トンネル本体工のうち起点及び終点の坑口部の支保工の設置に係る土のうなどの費用の一部について未計上となっていた。これらの費用については、起点部分は第 1 回変更設計にお

いて、終点部分は第2回変更設計において、いずれも計上されている。

## (2) 変更設計

本件工事において、変更設計は、合計3回行われている。

第1回目の変更では、起点側坑口上部の地すべりに対する補強対策工事、トンネルを掘削した際に予想以上に地盤が軟弱であったための天端や切羽の補強対策工事及び関連工事、夜間作業時の騒音に対する苦情により実施した騒音対策のための工事、舗装工並びに起点側道路の法面工について変更しているが、これによる設計金額の変更はない。

第2回目の変更では、起点側坑口から55メートルの地点で崩落が発生したことによる崩落箇所充てん、崩落箇所の付近の地山の固結、岩質を確認しながら掘削するための先行探査ボーリングの実施、終点側坑口付近が著しく軟弱であることが判明したための補強対策等の工事、終点側道路の法面工及びトンネル内側溝工について変更しており、これによる設計金額の変更は、2億625万円の増額である。

第3回目の変更では、地質が軟弱である終点側坑口部の法面对策工事をトンネル貫通に先駆けて行うこととなり、当該工事により発生した残土の運搬経路を変更するとともに（変更前の運搬経路は、トンネル利用）、トンネル坑内盛土工について変更しているが、これによる設計金額の変更はない。

注1 NATM (New Austrian Tunnelling Method) 工法  
トンネル工事の代表的な工法。その工程は、掘削・整形後にアーチ部及び側壁部にコンクリートを吹き付け、鋼製支保工を建て込み、ロックボルトを打設して地山を安定させる「一次覆工工」と貫通後に吹付面をコンクリートで巻き立てる「二次覆工工」に区分される。

注 2 ロックボルト 地山の崩れを防止するために岩盤  
の中に打ち込む鉄筋

### 3 入札及び契約の事務について

本件工事のように、一般競争入札を実施して締結する  
工事請負契約は、入札公告、入札参加資格の設定及び確  
認、入札、落札者の決定、契約の締結といった手順で処  
理される。

#### (1) 入札公告

知事は、一般競争入札により契約を締結しようとする  
ときは、入札に参加する者に必要な資格、入札の場  
所及び日時その他入札について必要な事項を公告しな  
ければならない（地方自治法施行令（昭和22年政令第  
16号。以下「自治令」という。）第 167条の 6 第 1 項、  
愛媛県会計規則（昭和45年愛媛県規則第18号。以下「  
会計規則」という。）第 132条）。

本件工事については、平成 9 年 7 月 18 日付けの愛媛  
県報により公告（以下「入札公告」という。）がされ  
ており、その内容も必要な事項が盛り込まれている。

#### (2) 入札参加資格の設定

地方公共団体は、特別の理由がある場合を除くほか、  
一般競争入札に当該入札に係る契約を締結する能力を  
有しない者及び破産者で復権を得ない者を参加させる  
ことができず（自治令第 167条の 4 第 1 項）、また、  
愛媛県においては、契約の締結や履行に際し不正な行  
為を行った者等についても当該事実があった日から 2  
年間入札に参加させてはならないこととされている（  
自治令第 167条の 4 第 2 項、会計規則第 131条第 1  
項）。さらに、それ以外の参加資格については、別に  
定めるものとされている（会計規則第 131条第 2 項）。

本件工事における入札参加資格は、入札公告 2 の（  
1）のとおりであり、具体的には、平成 9 年 7 月 18 日付  
け起案の決裁文書により、次のとおり設定されている  
が、過去の同種のトンネル工事の際に設定されたもの

とほぼ同様のものである。

ア 自治令第 167条の 4 の規定に該当しない者であること。

イ 土木工事業について建設業法第 3 条第 1 項第 2 号に掲げる者に係る同項の許可を受け、県内に許可を受けた本店、支店又は営業所を有する者であること。

ウ 入札及び開札の日において、愛媛県建設工事指名停止処分要綱（昭和 63 年 8 月 1 日制定）に基づいて知事が行う指名停止の期間中にない者であること。

エ 建設業法第 27 条の 23 第 1 項の規定による経営事項審査（その審査基準日が入札参加資格の確認を申請する日前 1 年 7 月以内であるもののうち、直近のものに限る。）の結果通知書の総合評点が、土木工事業において、県外業者については 1,500 点以上、県内業者については 900 点以上のものであること。

オ 過去 10 年間に、N A T M 工法によるトンネル工事の元請（共同企業体の構成員である場合は、出資比率が 15 パーセント以上である者に限る。）としての施工実績（工事が完成したものに限り。）を有する者であること。

カ 次の要件を満たす監理技術者を専任で配置することができる者であること。

(ア) 一級土木施工管理技士の資格を有し、かつ、監理技術者資格者証（土木工事業に係るものに限る。）の交付を受けていること。

(イ) オに規定する工事の施工経験があること。

### (3) 入札参加資格の確認

本件工事の入札に参加を希望する者は、入札参加確認申請書を知事に提出し、入札参加資格の確認を受けることとなっている（入札公告 2 の(2)のア）。

この入札公告に応じて 24 社から入札参加確認申請書が提出され、愛媛県競争参加資格審査会の審査を経て、平成 9 年 8 月 8 日付け起案の決裁文書により、申請の

あった24社すべてが入札参加資格を有する者と確認されている。

(4) 入札

入札については、その手続が自治令及び会計規則に規定されており、本件工事に係る入札の実施手順については入札公告3及び4に記載のとおりである。

これらにつき調査したところ、自治令、会計規則及び入札公告に定めるところにより実施されている。

(5) 落札者の決定

一般競争入札に付した場合は、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者が落札者となるが（地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第234条第3項）、さらに本県においては、ダンピング受注による公正な取引秩序の阻害等を未然に防止するため低入札価格調査制度を設けている。この制度は、入札の最低価格が低額である場合に、当該入札価格で請負契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあるかどうかを判断するための制度で、判断の基準となる価格（以下「調査基準価格」という。）を設定し、調査基準価格未満の入札については、契約の内容に適合した履行がされるか否かを調査した上で落札者を決定している（会計規則第133条の2第2項）。

平成9年8月29日に実施された本件工事の入札については、参加した24社の中で堀田建設が最低価格1,630,000,000円（税抜き）で入札し、当該価格は、予定価格の105分の100の金額1,645,000,000円（税抜き）の範囲内で調査基準価格の105分の100の金額1,344,253,606円（税抜き）以上のものであったため、堀田建設を落札者として決定している。

なお、予定価格は、設計金額1,734,600,000円（税込み）を基に、土木部長が平成9年8月21日に1,727,250,000円（税込み）と決定している。

#### (6) 契約締結

予定価格が5億円以上の工事請負契約は、愛媛県議会（以下「県議会」という。）の議決に付さなければならぬものとされている（愛媛県議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（昭和39年愛媛県条例第4号）第2条）。

本件工事についても、愛媛県は、落札者である堀田建設と平成9年9月1日付けで仮契約を締結し、同年10月3日の県議会の議決を得て契約が成立している。

なお、2の(2)に記載のとおり、本件工事は3回の変更設計がなされているため、その都度変更契約が締結されているが、いずれも工事請負契約書添付の設計図書につき必要な変更がなされ、さらに設計金額に変更がある第2回目の変更設計の際は、平成11年7月13日の県議会の議決を得て請負代金額も変更されている。これらの処理は、愛媛県議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例、会計規則及び約款の定めるところにより行われている。

#### 4 本件工事施工期間中の監督及び諸検査について

土木工事の監督及び検査については、自治法、自治令、愛媛県工事執行規程（昭和39年8月愛媛県告示第695号。以下「執行規程」という。）、愛媛県工事検査規程（昭和63年4月愛媛県告示第509号。以下「検査規程」という。）及び工事請負契約書添付の約款（以下「約款」という。）の規定により実施されているが、本件工事施工期間中の監督状況及び諸検査の状況は、次のとおりであった。

##### (1) 監督の実施状況

###### ア 監督員の任命

愛媛県は、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、設計図書に従い工事が施工されているか否かを監督する監督員を設置するとともに、監督員の氏名及び職名を工事請負者に

通知することとなっている（約款第9条第1項）。

本件工事については、愛媛県は、平成9年9月1日の仮契約と同日付けで八幡浜地方局建設部建設第一課専門員清水秀樹を監督員に任命するとともに、工事請負者である堀田建設に通知している。また、平成11年4月1日付けで同監督員が異動となったため、同日付けで監督員を同課専門員井上芳孝に変更するとともに、その旨を堀田建設に通知している。

#### イ 監督の実施状況

監督員は、設計図書に定めるもののほか、水中又は地下に埋設される部分その他工事の完成後外面から検査又は確認することができなくなる部分及び重要な箇所の工事の施工に立ち会うこととなっている（執行規程第11条）。また、契約の履行についての工事請負者等に対する指示、承諾又は協議の権限、設計図書に基づく工程の管理、立会い、工事の施工状況の検査又は工事材料の試験若しくは検査の権限等を有する（約款第9条第2項）。

本件工事についても、崩落空洞へのウレタン注入部分、インバート（注1）配筋部分等の完成後確認できなくなる部分や掘削方法選択の大きな要因となる岩質の判定に立ち会っている。また、設計図書及び施工計画書と工事現場とを対比し、掘削工、支保工、覆工工、インバート工などの工事全般の施工状況を把握している。さらには、工事材料の品質、規格を検収し、強度試験に立ち会うとともに、地質確認や構造物の寸法、厚さ、高さなどの出来形確認を工事の段階ごとに行い、請負業者に対する施工管理の指導を行っている。

その他に、地質の状態、湧水<sup>ゆう</sup>その他の現場条件の変更に対応する設計変更の必要性について請負業者と協議を行い、設計図面や仕様書に適合した品質及び構造が確保できるよう現場の監督業務に従事して

いる。

こういった監督業務は、本件工事の工期である平成9年10月から平成12年3月までの30箇月間に、工事現場や現場事務所において合計209回実施している。

## (2) 検査の実施状況

検査は、検査規程第4条第1項又は第2項の規定により任命された検査員により行われる。本件工事においては、完成検査、既成部分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、工事の請負者から工事の完成の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（約款第31条第2項）。

本件工事では、堀田建設からの平成12年3月17日付けの完成届により完成の通知を受けたため、同月24日に土木部河川利水課技術課長補佐渡部寧猛が実施している。

### イ 既成部分検査

既成部分検査は、工事の請負者の請求に基づき行うもので（検査規程第17条第1項）、工事完成前に工事の請負者が部分払を請求するための出来形部分の確認をするものである（約款第37条第3項）。

本件工事では、堀田建設からの既成部分検査請求書の提出を受けて2回実施しており、1回目は平成10年11月27日に土木部土木管理課工事検査専門員北村克彦が、2回目は平成11年9月29日に同課工事検査専門員渡部忠昭が実施している。

### ウ 中間検査

中間検査は、工事の施工の中途において必要と認められた場合に行うものである（検査規程第18条第1項）。

本件工事では、2回実施しており、1回目は平成

10年1月19日に八幡浜地方局建設部主席工事検査専門員白石明光が鋼製支保工の検査を、2回目は平成11年2月1日に同部主席工事検査専門員児島功がトンネル覆工スライディングセントル（注2）の検査を実施している。

#### エ 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、施工体制、資材管理や工程管理等の施工状況、出来形寸法、品質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ことの確認が、既成部分検査では既成部分の出来形が設計図書に適合していることの確認が、中間検査では工事に使用する材料が設計図書に適合していることの確認がなされている。

注1 インバート トンネル底部に設置するコンクリート版

注2 スライディングセントル 二次覆工工のコンクリート巻立て時に使用する移動式のアーチ形鋼製型枠

#### 5 工事請負代金の支払の状況

本件工事においては、次のとおり、4回の前金払及び2回の部分払を経て、最終的に平成12年5月31日に精算払により工事請負代金が支払われている。

##### (1) 前金払

工事の請負者は、各会計年度の出来高予定額の10分の4に相当する額以内の額の前払金の支払を請求することができ、愛媛県は、この請求があったときは、請求を受けた日から20日以内に前払金を支払わなければならないこととなっている（約款第40条第1項において準用する約款第34条第1項及び第2項）。

本件工事においてなされた前金払は、いずれも出来高予定額の10分の4に相当する額以内の前払金が約款の定めるところにより支払われている。

##### (2) 部分払

工事の請負者は、前述した4の(2)のイの既成部分検査により出来形部分の確認がなされたときは、出来形部分に相応する請負代金相当額（以下「請負代金相当額」という。）の10分の9に相当する額以内の額の部分払金の支払を請求することができ、愛媛県は、この請求があったときは、請求を受けた日から20日以内に部分払金を支払わなければならないこととなっている（約款第37条第1項及び第5項）。ただし、本件契約のように債務負担行為に係る契約では、各会計年度の最終の部分払の額は、請負代金相当額の10分の10に相当する額以内となる（約款第41条第2項）。

本件工事においてなされた部分払は、いずれも各会計年度の最終の部分払であったため、既成部分検査結果に基づき、請負代金相当額から前払金の額を差し引いた額の10分の10に相当する額以内の部分払金が約款の定めるところにより支払われている。

### (3) 精算払

工事の請負者は、前述した4の(2)のアの完成検査に合格したときは、請負代金の支払を請求することができ、愛媛県は、この請求があったときは、請求を受けた日から40日以内に請負代金を支払わなければならないこととなっている（約款第32条第1項及び第2項）。

本件においてなされた精算払は、完成検査の結果に基づき、約款の定めるところにより支払われている。

以上のとおり、工事請負代金の支払は、いずれも約款に基づいて行われており、支払の前提となる支出負担行為、支出命令その他の支出事務については、自治法、自治令及び会計規則の定めるところにより処理が行われている。

## 6 完成した工事目的物の状況確認

完成した工事目的物の竣工<sup>しゅん</sup>状況を確認するため、現地において、トンネル、起点側坑門及び道路並びに終点側

坑門及び道路について出来形を確認したところ、設計図書どおりに施工されている。

#### 7 建設業法等の違反に係る事案について

本件工事に関し、堀田建設、西田興産及び若築建設の3社が国土交通省から建設業法に基づく処分をされているが、その経緯について、建設業法等の違反に係る事案発覚後に土木部が本件工事の愛媛県関係者及び関係業者から事情聴取した内容は、次のとおりである。

##### (1) 下請契約に係るいきさつ

本件工事を堀田建設が平成9年8月29日に落札後、同年9月から11月にかけて、堀田建設に対して若築建設及び西田興産から下請施工に関する熱心な営業活動があったことから、堀田建設としては、トンネル本体工を掘削工から一次覆工工までの部分と二次覆工工から舗装工までの部分の二つに分けて下請に出すこととした。

平成9年11月、堀田建設は、若築建設及び西田興産の2社からそれぞれ見積書を徴したが、西田興産の見積額が高額であったため折合いがつかず、当面先行して施工することとなる掘削工から一次覆工工までの部分について若築建設に7億7,700万円で下請させることとし、同年12月11日付けで注文請書を受け取るとともに、同日付けで愛媛県に対し約款第7条の規定による下請負人の通知をした。

その後、平成9年12月中旬に西田興産から堀田建設及び若築建設に対して、先に堀田建設と若築建設が契約した掘削工から一次覆工工までの部分も含めたトンネル本体工に係る工事全体を一本にした下請施工を実施したい旨の話があった。

西田興産の堀田建設及び若築建設に対する交渉の結果、両社の了解が得られたため、平成10年1月14日に西田興産から堀田建設に対してトンネル本体工に係る工事全体分の見積書が提出され、金額が折り合ったの

で、堀田建設は、若築建設との当初の下請契約を破棄し、西田興産に14億7,000万円で下請させることとし、平成10年1月30日付けで注文請書を受け取った。しかしながら、約款第7条の規定による下請負人の変更通知は、愛媛県に対しなされていなかった。

また、これと並行して、平成9年12月22日付けで西田興産も若築建設からトンネル本体工に係る工事全体分の見積書を徴し、若築建設に11億250万円で下請させることとし、平成10年1月29日付けで注文請書を受け取った。この再下請についても、堀田建設は、愛媛県に対し約款第7条の規定による下請負人の通知をしていなかった。

(2) 堀田建設の建設業法違反及び約款違反の内容について

堀田建設の違反内容については、次のとおりである。

ア 施工体制台帳及び施工体系図の未整備

下請総額が3,000万円以上の場合、元請負人は、下請負人の名称、工事内容、工期等を記載した施工体制台帳を作成し、工事現場ごとに備え置かなければならない（建設業法第24条の7第1項）。

また、建設工事における各下請負人の施工の分担関係を表示した施工体系図を作成し、これを当該工事現場の見やすい場所に掲げなければならない（建設業法第24条の7第4項）。

しかしながら、堀田建設が作成した施工体制台帳及び施工体系図は、西田興産及びもたれ式擁壁を担当する大黒建設有限会社（以下「大黒建設」という。）が記載されておらず、未整備となっていた。

なお、これらの未整備の原因について、堀田建設は、手続を失念していたと申し立てている。

イ 下請負人に対する指導の不十分

元請負人は、下請負人が関係法令に違反しないよう下請負人の指導に努めなければならない（建設業

法第24条の6第1項及び第2項)。

しかしながら、堀田建設は、西田興産の配置技術者が1名のみであることを当初から認識し、日々の作業打合せ等により西田興産の施工分担がないことを承知していたにもかかわらず、西田興産に対し特段の指導等を行わなかった。

#### ウ 下請負人の通知の不備

元請負人は、工事を下請負人に請け負わせて施工するときは、あらかじめ、当該工事の下請負人(再下請負人を含む。)につき、その商号又は名称その他必要な事項を注文者に通知しなければならない。下請負人を変更したときも、同様である(約款第7条)。

しかしながら、堀田建設は、約款で義務付けられている下請負人の変更の通知を怠っていた。

ところで、建設業者は、その請け負った工事を一括して他人に請け負わせてはならず、また、一括して請け負ってはならないこととされている(建設業法第22条第1項及び第2項)。

堀田建設は、本件工事に際し、トンネル本体工事を西田興産に下請させているが、これが建設業法第22条に規定する一括下請負に該当するかどうかについては、堀田建設の工事全体の中の施工分担や、下請契約に係る工事の施工への実質的な関与の有無が問題となる。土木部の調査では、堀田建設は、現場代理人及び監理技術者を専任で工事現場に配置し、当該技術者の下に、トンネル起点側及び終点側の明かり部の道路工を直営で施工するとともに、下請業者との毎日の作業打合せや安全衛生管理など工事全般にわたる工程管理や安全管理、下請施工調整等を行っていることが認められるという結果であった。

なお、堀田建設は、平成13年3月2日付けで国土交通省四国地方整備局長から営業停止を命ぜられている

が、その理由は、長期にわたり施工体制台帳及び施工体系図に西田興産の名称等の記載を怠ったこと、西田興産の施工分担がないことを承知していたにもかかわらず、西田興産に対し特段の指導等を行わなかったこと、及び長期にわたり約款で義務付けられている下請負人の変更通知を怠ったことによるもので、一括下請負については、営業停止の理由に含まれていない。

(3) 西田興産及び若築建設の建設業法違反の内容について

前述のとおり、建設業者は、一括下請負をさせ、又はしてはならないこととされている。

西田興産及び若築建設の下請関係についての土木部の調査結果では、西田興産については、トンネル本体工について直営で施工した部分がなく、また、下請業者である若築建設との日々の作業打合せ等を行った記録もないなど、下請契約に係る工事の施工に実質的に関与しているとは認め難い状況であるとのことであった。

一方、若築建設についても、西田興産の実質的関与のない工事を西田興産から請け負っていた状況であるとのことであった。

なお、西田興産及び若築建設についても平成13年3月2日付けで国土交通省四国地方整備局長から営業停止を命ぜられているが、その理由は、一括下請負をさせ、又はしたことによるものである。

(4) 下請業者の把握について

愛媛県は、下請業者の把握については、約款第7条の規定による元請業者からの下請負人の通知によって行っている。しかしながら、トンネル本体工事の下請については、平成9年12月11日付けの若築建設へ下請させる旨の通知及び平成10年1月20日付けの若築建設から更に木部建設株式会社に再下請させる旨の通知が堀田建設から提出されているのみであった。

また、工事現場においても施工体制台帳及び施工体系図に西田興産及び大黒建設が記載されておらず、事件発覚後の調査によれば、西田興産からは技術者が1名しか出ていない状況であった。その技術者も堀田建設のユニフォームを着用し、工事の具体的な役割分担もなかったことから、愛媛県が西田興産の下請の事実を把握することは困難であった。

#### 8 請負業者に対する調査の結果について

本件工事の請負業者である堀田建設に出頭を求め（出頭者：代表取締役社長堀田喜一郎、常務取締役（当時は、建設本部長）堀田誠）、事情を聴取した結果は、次のとおりである。

##### (1) 下請契約に係るいきさつ

下請業者の決定に当たっては、その施工能力を検討するとともに、工事の見積額が堀田建設の予算に見合ったものかどうかも判断してこれを決定する。

本件工事については、入札を終了してすぐに若築建設と西田興産から下請の話が申し込まれた。そこで、本件工事を掘削から一次覆土工までと二次覆土工から舗装までの二つに分けて、掘削から一次覆土工までを若築建設に、二次覆土工から舗装までを西田興産に下請させることとし、これらと交渉を行った。

若築建設とは金額が折り合ったため7億7,700万円で掘削から一次覆土工までの工事につき下請契約を締結したが、西田興産とは金額が折り合わなかったため締結しなかった。

その後、改めて西田興産から堀田建設に対し、若築建設が下請している部分も含めてトンネル本体工全体を施工したい旨の申入れがあったが、掘削から一次覆土工までの部分は、既に若築建設と契約を締結していたので、若築建設の了解が得られるのなら差し支えない旨回答した。その後、西田興産からトンネル本体工事を一本化して実施するという話が来たので、西田興

産と若築建設が協力して実施するものと判断し、これを了承した。

以上のような経緯で、平成9年12月11日付けの若築建設との契約を破棄し、平成10年1月30日に西田興産と改めて14億7,000万円で契約を締結している。

(2) 建設業法違反及び約款違反に係る事実について

施工体制台帳及び施工体系図の未整備並びに下請負人の通知の不備については、契約の経緯を把握している当時の建設本部長と現場の間で連絡の不徹底があったために起こったものであり、契約変更時にお互い連絡を取り合っていればこのようなことはなかったが、それができないまま失念していたことは、誠に申し訳ないことと思っている。

西田興産に対しては、最低でも技術者を3名出してもらおうよう再三依頼していたが、常駐は1名のままであった。

なお、現場で作業する者全員に堀田建設のユニフォームを着用させたのは、工事写真や検査写真を撮影した際に、不統一な制服を着用した作業員が写っていて誤解を招いてはいけないという配慮から行ったものである。

下請負人が若築建設から西田興産に変更になったことは、愛媛県の監督員には特段伝えていなかったのも、監督員としても分からなかったと思う。

(3) 本件工事施工による利益について

堀田建設については、請負金額から直接工事費を差し引いても赤字にはなっていない。しかし、現場管理費や一般管理費といった費用を考えたら利益があったとは言い難い。

下請業者の状況については個人的な感覚でしか述べられないが、若築建設が施工を担当する部分については、若築建設にとって予算的に厳しいのではないかという印象を受けた。

## 第2 決定の理由

- 1 トンネル本体工事の下請及び再下請は、いずれも建設業法第22条の規定により禁止されている一括下請負であるとの点について

第1の7の(2)及び(3)で述べたとおり、西田興産及び若築建設については、西田興産から若築建設への下請が一括下請負に該当することを理由に国土交通省から営業停止を命ぜられている。しかしながら、堀田建設は、一括下請負を理由には同省から営業停止を命ぜられておらず、したがって、堀田建設から西田興産への下請については、一括下請負とは認定されていない。

本件措置請求に係る監査においても、堀田建設は、本件工事においては、直営工事として明かり部の道路工事を実施するとともに、下請工事として、トンネル本体工を西田興産へ、道路法面のアンカー工を橋本興業株式会社へ、法面吹付工を有限会社大成工業へ、もたれ式擁壁工を大黒建設へ下請させ、当該現場において最大5名の技術者を置いて第1の7の(2)で述べたとおりの施工管理を行っていることが判明している。このように、自らも施工するとともに、下請させている工事に対して実質的に関与していることからすれば、堀田建設については、建設業法第22条違反の事実はないものと判断することができる。

したがって、堀田建設が愛媛県から本件工事を請け負い、トンネル本体工事を西田興産に下請させたこと自体は、建設業法第22条の規定に違反するものではない。

- 2 請負契約の履行に違法又は不当な行為があったので愛媛県が損失を受けたとの点について

第1の7の(2)で述べたとおり、堀田建設の建設業法違反及び約款違反の内容は、施工体制台帳及び施工体系図の未整備、下請負人に対する指導の不十分並びに下請負人の通知の義務違反といった事務手続の不備に関するものである。いずれも建設業法及び約款に規定されてい

るものであり、遵守されなければならないものであることは、疑いがない。

しかしながら、愛媛県が違法又は不当な請負契約の履行により損失を受けたとの判断をするためには、施工体制台帳及び施工体系図の未整備、下請負人に対する指導の不十分並びに下請負人の通知の義務違反といった事務手続の不備が、本件契約に係る請負金額を違法又は不当に引き上げたり、完成させるべき工事目的物が設計図書どおりに完成されなかったりする原因となったと認定できるものでなければならない。しかしながら、本件違反はもちろん許されるべきものではないが、その内容は、あくまで事務手続上のものであり、少なくとも、本件契約に係る請負金額や完成させるべき工事目的物の出来形に影響を与えているものではない。

また、下請負人である西田興産及び若築建設の建設業法違反の内容については、そもそも下請契約が注文者と元請負人との間の第一段の請負契約とは別個独立に成立する第二段の請負契約であり、元請負人が下請を利用した場合でも、原則として、注文者と元請負人との間の法律関係には何らの変更も生じないし、注文者と下請負人との間にも直接の法律関係が生じることがないことからすれば、これら2社の建設業法に違反する行為が本件契約に影響を及ぼすものとは考えられない。

したがって、これらのことをもって、直ちに本件工事の請負代金の支払が違法又は不当であり、これにより愛媛県が損失を受けたということはできない。

- 3 愛媛県が堀田建設との間で締結した本件契約の代金は、適正な発注価額からすると違法又は不当に高額であったことは明らかであり、本件契約の締結により愛媛県が損失を受けたとの点について

第1で述べたとおり、本件契約に係る設計金額は、国に準拠した積算基準と、主として専門の調査機関の調査による単価設定により積算されたものである。

そして、当該設計金額を基に予定価格が決定され、関係法令に基づいて入札が実施され、予定価格の範囲内で最低の価格で落札した業者と請負契約が締結されており、その過程において違法又は不当な行為があったとは認められない。

すなわち、本件工事の契約額は、適法に処理された結果算出された金額を基に契約された金額であり、適正な額であると判断することができる。また、工事の結果完成した工事目的物も、設計図書どおり完成されている。

したがって、本件契約額は、違法又は不当に高額であるということとはできず、本件契約の締結により愛媛県が損失を受けたということとはできない。

### 第3 結論

以上のとおり、本件契約について監査した結果、本件契約は、請負代金の設定については、その額が違法又は不当に高額なものと認められず、請負契約の履行においても、請負業者の建設業法違反及び約款違反により愛媛県が損失を受けているとは認められない。したがって、請求人らの請求は、理由がない。

よって、主文のとおり決定する。

### 第4 意見

今回の知事らに関する措置請求に伴う監査の結果、愛媛県が違法又は不当な行為によって損失を受けているとは認められなかったことは前述のとおりであるが、マスコミ報道がきっかけとなって発覚した今回の本件工事における堀田建設その他の建設業者による建設業法違反及び約款違反は、公共工事に対する県民の信頼を揺るがし、行政に対する信用を大きく損なうこととなったことは、誠に遺憾である。

また一方で、今回の問題の発生により、再発防止対策の強化、法律違反又は契約違反があった場合のペナルティーの現状とその有効性、公共工事の積算の在り方等について再検討し、見直しや充実強化に取り組む必要性が高まった

とも言える。

監査委員が本件措置請求に係る監査を通じて把握した事実からも、次のとおり、反省し、改善すべき点が見い出されている。

まず第一に挙げられることは、下請が繰り返される過程の中で、「特段の業務を担当していない業者が業務量に見合うものとは到底考えられない大きな利益を得ている構造」が存在するということである。

本件工事に係る愛媛県と堀田建設との請負契約以外の契約関係については、建設業者間の純然たる商行為であり、監査委員にその是非を判断する権限はないが、素朴な県民感情からすれば、前述のような構造は、不可解であり、納得し難いものがある。

堀田建設と西田興産の本件工事における役割を見ると、堀田建設は、現場に事務所を構え、最大5名の技術者を配して、明かり部の道路工事を施工するとともに、工事全般にわたる工程管理、安全管理、下請調整等の業務を行わなければならないのに対し、西田興産は、現場に常駐していたのが技術者1名のみで、その存在すら愛媛県の監督員には分からない程度にしか本件工事へ関与していない。その業務量の違いは、歴然としている。

一方、本件工事について、堀田建設、第一次下請である西田興産及び第二次下請である若築建設の最終の請負金額について見ると、堀田建設及び西田興産が取得した請負金額とそれぞれの下請業者に支払った下請工事の請負金額との差額は、堀田建設が2億6千8百万円余、西田興産が3億8千5百万円余となっている。このことから見ても、両社の取得金額と自らが行った本件工事に係る業務の量とがそれぞれ見合ったものでないことは明らかと思われる。

また反面、建設業者の個人的な感覚であるにせよ、若築建設については予算的に厳しそうだという印象を吐露した局面も存在したことからすれば、特定の者に何らかの負担がかかっており、関係業者の損益に不均衡が生じている構

造があるのではないかと感じられる。

堀田建設も西田興産も県内においては有数の大手企業で、いわば県内建設業界の範を垂れるべき存在である。そういった建設業者が今回のように建設業法及び約款に違反するような行為を行えば、他の真摯<sup>し</sup>に業務に取り組む業者に対しても一般県民からあらぬ疑いをかけられることとなり、建設業界に対する信用への影響は、計り知れない。建設業界の体質改善や構造改革が話題となっている社会情勢の中でこのような行為が平然と行われていることは、時代の大きな流れを無視するものであり、業界内のリーダーである大手企業のあるべき姿ではない。

公共工事の実施においては、共有の資本を支出して社会資本の整備を期待する県民と工事を施工して利益を期待する建設業者とが互いに恩恵を享受することによって適正な関係が成立するものであり、工事にほとんど関与していない建設業者が県民共有の資本を取得する行為は、この関係に破たんを生じさせかねないものである。

関係業者は、今回の行為が建設業界を始め、多方面にわたって多大な悪影響を及ぼしたことを深く反省するとともに、信用回復のための努力を傾けられるよう強く望むものである。

第二に、そういった行為の発見の端緒を見逃していたということが挙げられる。

本件工事の問題が発覚した端緒は、愛媛県に提出された堀田建設の下請負の通知と建設省に提出された工事経歴書の記載内容の矛盾によるものである。この工事経歴書は、本社所在地の都道府県を經由して営業所のある都道府県にも提出されるもので、例えば、平成11年度分の工事の記載があるものについては、愛媛県においても平成12年7月17日に受け付けている。したがって、結果論ではあるが、下請負の通知と工事経歴書の突合がなされていれば、早い段階での発見も可能だったはずである。

工事現場においても、発見の端緒は考えられる。本件工

事では、若築建設が一次覆工工まで行うという旨の下請負の通知が提出されている。しかしながら、実際には若築建設が二次覆工工まで施工している。一次覆工工と同じ業者が二次覆工工まで施工していることに気づけば、通知とは矛盾していることは、つかみ得たはずである。

さらには、監督期間である2年6箇月の間このことが発見できなかったという点も問題である。

これらを見過ごした要因を考える上では、本件工事のような大規模な工事における監督体制の検証が必要である。他の一般的な工事と同様な現場監督体制で特定の職員が大規模工事のすべてを監督しようとするれば、工事の進捗状況や工事目的物の出来形など現場の施工管理に忙殺されてしまう。しかしながら、本件工事のような大規模で特殊な技術を必要とする工事の際の監督員の業務においては、工事現場の監督はもちろんのこと、請負業者から提出される施工計画書、下請負の通知その他の工事の基礎となる関係書類の内容確認も、重要なポイントとなるはずである。こういった様々な監督員の業務に十分耐え得るだけの監督員の配置であったのか、さらにはその監督員の業務を指導する体制が十分であったのかなど検討すべき課題があるものと思われる。そして、監督員の業務量を適正に把握し、業務負担が過大であれば増員を視野に入れた現場監督体制づくりが望まれるし、監督内容についても、必要なポイントを押さえることのできる監督行為が望まれる。

第三に、工事規模によっては、下請の在り方が変遷してきているのではないかという疑問がある。

下請は、請負の規模が大きかったり、専門的な技術が必要だったりする場合に、工事を完成させるためになされるものである。したがって、元請業者は、当該工事における役割分担を考え、自らの手が回らない部分について、担当工事の施工に求められる技術と下請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と考えられる。

本件工事では、西田興産が堀田建設と下請契約を締結し

たのが平成10年1月30日であるのに対し、若築建設が西田興産と再下請契約を締結したのが同月29日と1日早くなっている。下請契約を締結していないうちから再下請契約を締結するのは一見順序が逆であり、こういったことが整理されないまま施工分担が決定されるのは違和感を覚える。

また、堀田建設が本件工事を落札してすぐに若築建設と西田興産が下請の申込みをしているが、西田興産は、堀田建設とともに入札に参加した業者であり、その入札金額は、堀田建設に次いで第2位で、予定価格の105分の100の金額すなわち入札書比較価格と同額であった。そして、堀田建設は、結果として本件工事の主な部分であるトンネル本体工事をその西田興産に下請させ、さらに西田興産は、そのまま若築建設に下請させている。

このように、落札金額が予定価格に近い金額の工事に落札者以外の入札参加者が下請業者として大きく関与し、特段の業務を担当しないまま更に下請させるといった状況は、本来の下請の在り方とはかなりの隔たりを感じられるし、競争原理を期待する入札の存在意義の問題にもつながるものと思われる。こういった、入札参加者が当該入札をした工事へ下請契約により参画する行為については、その制限も含めて、今後検討すべき課題の一つと考える。

以上の点を踏まえ、本件事件を機に、発注者たる愛媛県においても、受注者たる建設業関係者においても、反省すべきところは謙虚に反省し、よりよい公共工事の在り方について、その仕組みを検討する必要があるものと考えます。

もとより、公共工事は、社会資本整備の遅れている本県においてはなくてはならないものであり、また、雇用対策、景気対策、地場産業育成等の見地からも、その必要性、重要性がいささかも変わるものではない。それゆえに、なおさら県民の公共工事に対する信頼を回復するため、発注者側、受注者側双方とも構造改善の努力が必要であると考えます。

このため、土木部においては、次の事項について、今後

徹底した見直しや検討を望むものである。

### 1 再発防止の強化

国、特殊法人及び地方公共団体が行う公共工事の入札・契約の適正化を促進し、公共工事に対する国民の信頼の確保と建設業の健全な発達を図るため、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」(平成12年法律第127号)が平成12年11月27日公布され、工事の発注者に対する義務付けの規定は、本年4月1日から施行されている。これにより、工事の発注者は、毎年度の発注見通しの公表、入札及び契約に係る情報の公表、不正行為発見の際の通知、一括下請負の全面禁止並びに施工体制状況の点検といったものが義務付けられている。

また、土木部においても、今回の事件の反省に基づき、県工事における現場施工体制の確認強化を図るためチェックリストを作成し、現場代理人の状況確認、下請施工状況の確認、工事施工体制の確認その他のチェックポイントが明確化されたところである。

今後は、本件事件を検証して、その問題点を認識の上、法律その他の適正化のためのシステムを有効に活用し、公共工事に携わる職員が一丸となってその適正な執行に取り組み、再発絶無に努められたい。

### 2 建設業法違反や約款違反に対する防止対策の強化

建設業法違反や約款違反に対するペナルティーについては、これまでも事件の発生たびに課せられているが、本件事件の発生でも明らかかなように違反発生の歯止めとなっていない。

今後は、堅実に業務に取り組んでいる大多数の建設業者のためにも、業界内における自浄作用を促進させる措置の実施を指導するとともに、現行の制裁措置を従来以上に強化し、又は新しい措置を設けるなどの検討を行い、県独自の措置も含めた実効性のある防止対策を講ぜられたい。

### 3 積算単価について

本件契約における積算単価については、適正な手続により設定されていることについて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、積算単価と実際の市場における金額との間に何がしかの乖離かいりがないとは言い切れないものがある。

積算単価については、様々な調査に基づきその数値を設定しているものであるが、その調査の過程においての実際の金額と乖離かいりする要因の有無について検討し、より適正な積算となるようその可能性を追及されたい。

厳しい社会経済環境の中で、地方財政状況もまた厳しい局面を迎えており、さらには県民の納税者としての行政参加意識が向上している今日、行政への信頼を高めるためにも、今後の行政運営に際し、このような問題の再発絶無を強く期待するものである。

以上のとおり、意見を付する。

#### 第5 除斥

自治法第199条の2の規定により、小川一雄監査委員は、本件措置請求に係る監査に加わっていない。

平成13年4月20日

愛媛県監査委員	達	川	光	作
同	篠	原		実
同	横	田	弘	之