

識名トンネル工事契約問題に関する調査報告書
＜識名トンネル工事契約問題調査特別委員会＞
平成25年第7回沖縄県議会（11月定例会）

平成25年12月19日（木曜日）

沖 縄 県 議 会

目 次

第1 本委員会設置の経過等	1
1 識名トンネル工事契約問題の経緯	1
2 本会議、土木環境委員会及び予算特別委員会における審議・審査	2
3 本委員会の設置	2
4 本委員会の調査事項等	3
5 本委員会の運営	3
6 調査費用	3
第2 委員会の実施状況	4
第3 調査の結果明らかになった事項	7
1 工法変更について	7
(1) 概要	7
ア 特命随契について	7
(2) 調査結果	12
2 変更契約に伴う工事費について	17
(1) 概要	17
ア 請負率の適用等について	17
(2) 調査結果	18
3 追加費用について	20
(1) 概要	20
ア 総額合意について	21
イ 工事の内容等について	22
(2) 調査結果	23
4 虚偽契約について	25
(1) 概要	25
ア 送水管沈下対策工について	25
イ 低入札による影響について	27
(2) 調査結果	28
5 議会議決の回避について	30
(1) 概要	30
(2) 調査結果	31
6 総括	32
(1) 議会軽視、信義則違反	32
(2) 意思確認等の明確化	32
(3) 情報管理意識の欠如	32

(4) 事前調査の徹底	33
(5) 行政内部における法令遵守	33
(6) まとめ	33
第4 地方自治法第100条第3項及び第7項に係る認定	34

第1 本委員会設置の経過等

1 識名トンネル工事契約問題の経緯

識名トンネル新設工事は、平成18年度から平成20年度までの3年国債工事として、大成・仲本・内間特定建設共同企業体（以下「大成JVという。」）に、平成18年12月23日から平成21年3月25日までの工期で発注した。

本工事は、WTO政府調達協定対象の工事で、最低制限価格がなく低入札調査基準価格が設定されており、低入札調査基準価格を下回って入札した場合は、落札決定を一時保留し、沖縄県土木建築部低入札価格調査制度要領に基づき調査を実施することになっていた。調査の結果、受託者として十分に対応できると判断し、大成JVを落札者として決定した。なお、大成JVが提案した工法は中央導坑法式であった。

そのころ、豊見城トンネル、比屋根トンネルが完成し、無導坑方式による工事实績が上がってきたこともあり、工事契約後、識名トンネル施工技術検討会で工法に関する検討を行い、その審議を踏まえ中央導坑方式から無導坑方式へ工法を変更した。

工事を進める中で、本体工事が請負比率47.2%と低入札であることに加え、工法変更が行われたことから、工事の変更増額分に対し請負比率を掛けることについて変更協議が難航した。

協議の結果、本体工事については同額変更で処理することとし、送水管沈下対策工事については平成20年度予算で別件随意契約、残った覆工工事については新年度に別件工事として発注することとした。

この送水管沈下対策工事が、平成23年11月7日に会計検査院から指摘を受けたものであり、その指摘の内容は、「本体工事において追加指示分の工事—送水管沈下対策工事が完了しているのに、偽装の契約書等を作成するなどして工事の実施を偽装し、不適切な経理処理を行って補助金の交付を受けたというもので、本件補助事業—事業費4億9770万円の実施が著しく適正を欠いており、これに係る国庫補助金4億4793万円が、不当と認められる」というものである。

次に、本体工事について平成21年2月に最終設計変更を行ったところ、一部先行した坑口付近のインバート打設や覆工（補強鉄筋、防水シート）に関する経費分については、予算の確保ができず精算することができなかった。そのため、精算する方法として、現場指示等に基づき施工させたものであることや、約50%が平成21年度で使用する鉄筋等の材料費であることから、平成21年度に大成JVと5件（インバート工、H21-1工区～H21-4工区）の随意契約を締結した。

この、平成21年度に大成JVと締結した5件の随意契約は、新たな不適切な契約手続であったと、沖縄総合事務局から平成23年12月20日に記者発表された。

平成24年3月1日に、沖縄総合事務局は県に対し、送水管沈下対策工事と新たな5件の工事について、国庫補助金の返還を命じた。その内容は、「本件国庫補助金については、不正な交付申請に対して、錯誤による国庫補助金の交付決定がなされたものであるため、当該国庫補助金5億708万7000円の交付決定を取り消すとともに返還を命じ、また、国庫補助金返還額に対して補助金受領の日から返還の日までの日数に応じ、年5%の利息納付をあわせて求める」ものとなっている。

未施工の覆工工事については、識名トンネル新設工事（覆工）として、一般競争入札方式で、(株)南海建設・(株)太名嘉組・(株)沖永開発特定建設共同企業が受注した。

2 本会議、土木環境委員会及び予算特別委員会における審議・審査

識名トンネル工事の契約問題について、その真相を明らかにするため、県議会土木環境委員会において、平成23年10月5日（9月定例会）から平成24年4月26日（2月定例会閉会中）までの間、6回にわたって集中的に審査が行われるとともに、平成23年9月定例会から平成24年6月定例会までの間の代表質問、一般質問及び平成24年予算特別委員会においても審議・審査が行われた。

その過程においても、工事の概要、偽装契約に至るまでの経緯、工法変更に係る業者とのやりとり、本庁及び南部土木事務所の工事管理体制、沖縄総合事務局との業務に関する情報交換などの審議・審査が行われたが、土木環境委員会において、大成建設株式会社の参考人招致への出席が得られなかったことなどもあり、また、執行部から十分な説明が得られなかったこともあったため、結果として同問題の全容を解明するまでに至らなかった。

3 本委員会の設置

(1) 設置議決

平成24年7月19日

(2) 委員会の定数

14人

(3) 委員長、副委員長、委員の氏名

委員長	奥平一夫君
副委員長	座喜味一幸君
委員	具志堅透君
委員	又吉清義君（平成25年3月13日から）
委員	桑江朝千夫君
委員	照屋守之君

委員	仲村未央さん
委員	新里米吉君
委員	新垣清涼君
委員	嘉陽宗儀君
委員	・田勝廣君
委員	金城勉君
委員	當間盛夫君
委員	大城一馬君
委員	前田政明君（前副委員長、任期途中で逝去）

4 本委員会の調査事項等

- ・調査事件

真地久茂地線識名トンネル工事の契約問題について

5 本委員会の運営

- ① 証人人権保護、証言環境確保のため、写真及びテレビカメラの撮影は証人が入室する前までとした。
- ② 証人尋問の進め方は、主尋問を委員長が行い、時間の制限については、証人の証言時間を含まず各会派3分とし、1人の証人に対し2時間を限度とした。
- ③ 証人1人につき1人の補助者をつけることができることとした。
- ④ 記憶を整理したメモ等を持参することが許可された場合には、証人尋問においてメモ等を使用することを可能とした。
- ⑤ 沖縄県議会委員会条例に基づき説明員及び参考人の出席を求め、調査を行った。

6 調査費用

- (1) 平成24年度
当初予算86万円以内（平成24年7月19日全会一致可決）
追加予算250万円（平成24年11月28日全会一致可決）
- (2) 平成25年度
当初予算250万円以内（平成25年2月26日全会一致可決）

第2 委員会の実施状況

回数	開催日	審査及び調査の概要
第1回	H24.7.19	・正副委員長互選
第2回	H24.8.28	・日程協議、与野党調整会設置
第3回	H24.9.6	・参考人招致 中野則夫（沖縄総合事務局 開発建設部長） 野島孝一郎（ 〃 管理課長） 與那嶺勉（ 〃 建設産業・地方整備課長）
第4回	H24.9.25	・参考人招致 中野則夫（沖縄総合事務局 開発建設部長） 野島孝一郎（ 〃 管理課長） 與那嶺勉（ 〃 建設産業・地方整備課長） ・執行機関質疑 与世田兼稔（沖縄県副知事） 當銘健一郎（土木建築部長） 武村 勲（土木企画課長） 末吉幸満（道路街路課長） 池原盛美（技術管理課長）
第5回	H24.10.11	・参考人招致 西田義則（大成建設株式会社九州支店土木部長（当時）） 津中重彦（ 〃 監理技術者（当時）） 仲本 豊（株式会社仲本工業 代表取締役社長） 比嘉克哉（ 〃 主任技術者（当時）） 内間 司（株式会社内間土建 代表取締役社長） 我謝 努（ 〃 主任技術者（当時））
第6回	H24.11.12	・参考人招致 武藤真澄（日本工営株式会社 管理技術者（当時）） 柴田善央（ 〃 担当技術者（当時）） 亀岡美友（一般社団法人 日本建設機械施工協会 施工技術総合研究所 照査技術者（当時）） 安井成豊（ 〃 担当技術者（当時））

回数	開催日	審査及び調査の概要
第7回	H24. 11. 29	<ul style="list-style-type: none"> ・参考人招致（沖縄県（平成18～20年度当時）） <ul style="list-style-type: none"> 首里勇治（土木建築部長（平成18年度、19年度当時）） 漢那政弘（土木建築部長（平成20年度当時）） 知念盛男（土木整備統括監（平成18年度当時）） 小渡良彦（土木整備統括監（平成19年度当時）） 仲田文昭（土木整備統括監（平成20年度当時））及び 道路街路課長（平成19年度当時）） 仲宗根朝雄（道路街路課長（平成18年度当時）） 当間清勝（ 〃 （平成20年度当時）） 新垣秀和（道路街路課副参事（平成18年度当時）） 上門康利（ 〃 （平成19年度、20年度当時）） 神田 豪（道路街路課街路整備班長（平成18年度、 19年度当時）） 上江洲安俊（ 〃 （平成20年度当時）） 島袋一英（道路街路課街路整備班員（平成18年度当時）） 高良尚樹（ 〃 （平成18年度、19年度当時）） 桃原一郎（ 〃 （平成19年度、20年度当時）） 赤崎 勉（ 〃 （平成20年度当時）） 宮城 勇（南部土木事務所長（平成18年度当時）） 赤嶺正廣（南部土木事務所長（平成20年度当時）） 新城好光（南部土木事務所技術総括（平成18年度、 19年度当時）） 濱元盛充（ 〃 （平成20年度当時）） 安里辰夫（南部土木事務所街路公園班長（平成18年 度、19年度、20年度当時）） 新城 実（南部土木事務所主幹（平成18年度、19年度、 20年度当時）） 玉城守克（南部土木事務所街路公園班員（平成18年 度、19年度、20年度当時）） ・説明員 <ul style="list-style-type: none"> 武村 勲（土木建築部土木企画課長）
第8回	H25. 3. 22	<ul style="list-style-type: none"> ・副委員長互選 ・次年度予算及び日程協議
第9回	H25. 3. 28	<ul style="list-style-type: none"> ・証人尋問について

回数	開催日	審査及び調査の概要
第10回	H25. 4. 18	<ul style="list-style-type: none"> 証人尋問 新城 実（南部土木事務所主幹（平成18、19、20年度当時）） 赤嶺正廣（南部土木事務所長（平成20年度当時））
第11回	H25. 4. 19	<ul style="list-style-type: none"> 証人尋問 当間清勝（土木建築部道路街路課長（平成20年度当時）） 安井成豊（一般社団法人 日本建設機械施工協会施工技術総合研究所担当技術者（当時））
第12回	H25. 4. 23	<ul style="list-style-type: none"> 証人尋問 西田義則（大成建設株式会社九州支店土木部長（当時）） 漢那政弘（土木建築部長（平成20年度当時））
第13回	H25. 4. 24	<ul style="list-style-type: none"> 証人尋問 津中重彦（大成建設株式会社九州支店監理技術者（当時））
第14回	H25. 5. 13	<ul style="list-style-type: none"> 証人尋問について
第15回	H25. 5. 24	<ul style="list-style-type: none"> 証人尋問 宮城 勇（南部土木事務所長（平成18年度当時）） 伊波興静（南部土木事務所長（平成19年度当時））
第16回	H25. 6. 12	<ul style="list-style-type: none"> 記録の提出請求について 本委員会調査報告書案の作成について
第17回	H25. 7. 10	<ul style="list-style-type: none"> 本委員会調査報告書案の作成について 日程について
第18回	H25. 10. 11	<ul style="list-style-type: none"> 本委員会調査報告書案の作成について
第19回	H25. 11. 20	<ul style="list-style-type: none"> 本委員会調査報告書案の作成について
第20回	H25. 12. 3	<ul style="list-style-type: none"> 本委員会調査報告書案の作成について

第3 調査の結果明らかになった事項

1 工法変更について

(1) 概要

工法変更については、平成18年12月22日に沖縄県と大成JVとの間において締結された識名トンネル新設工事契約直後の平成19年1月11日に、施工方法の検討を理由に工事の一部中止の通知がされている。それまでの経緯は次のとおりである。

平成18年7月27日	日本建設機械化協会施工技術総合研究所長外1名が南部土木事務所来所
平成18年8月24日	日本建設機械化協会施工技術総合研究所から南部土木事務所へ業務計画書を提出
平成18年11月21日	識名トンネル（仮称）新設工事入札・開札
平成18年12月4日	南部土木事務所が日本建設機械化協会施工技術総合研究所へ無導坑方式での見積書の提出を依頼
平成18年12月11日	識名トンネル（仮称）設計・施工検討業務入札
平成18年12月12日	日本建設機械化協会施工技術総合研究所と県との間で業務委託契約を締結
平成18年12月13日	県議会へ中央導坑方式を前提とした金額での契約議案を提出
平成18年12月22日	大成JVと中央導坑方式で工事契約締結
平成19年1月11日	工事の一時中止を通知
平成19年2月8日	第1回識名トンネル（仮称）施工技術検討委員会
平成19年3月7日	第2回識名トンネル（仮称）施工技術検討委員会
平成19年4月2日	無導坑方式への工法変更

ア 特命随契について

平成18年7月27日、日本建設機械化協会の加納所長等は南部土木事務所を訪問し、宮城所長を含む職員に無導坑方式の説明を行った。この説明の後、南部土木事務所は、日本建設機械化協会に対して、識名トンネルの調査設計に関する資料を送付した。

日本建設機械化協会は、これらの資料を参考に、無導坑方式を前提とした「（仮）識名トンネル設計・施工検討業務委託」業務計画書（案）を作成し、平成18年8月24日に南部土木事務所を再度訪問して所長室にて職員に説明を行った。

その後、平成18年12月12日に日本建設機械化協会に特命随意契約で発注された「識名トンネル設計施工検討業務委託」の中で設置された施工技術検討委員会の提言によって、「中央導坑方式」から「無導坑方式」へトンネル掘削

工法が変更された。

具体的には、平成19年2月8日の第1回施工技術検討委員会において「無導坑方式で施工する方針とする」との決定が行われ、同年3月7日に開催された第2回施工技術検討委員会においては、無導坑方式に関する技術的な検討が行われ「基本的に承認された」。委員会における検討を受けて、同年4月2日に、「識名トンネル設計施工検討委員会の提言を受けて」請負者に対する工法変更の指示が行われた。

それらのことについて、証人から以下のような証言があった。

○新城実証人

- ・技術検討委員会で工法変更を諮る前に、請負者の了解が必要だということで、県では、3点について確認いたしました。まず工法—無導坑方式は新しい方式ですから、それについて大成建設として対応できるのかどうか。検討委員会に諮るまでの間、少し工事中止が出ますと。金額的に安価になると。安くなる場合でなければ県としては採用しませんよと。県の積算で請負率を掛けて安くなったときだけ工法変更をしますということで。その3点を確認して、彼らもそれを了解したということでございまして、それで一部中止については正式に翌日付で中止命令を出した記憶があります。
- ・(3点の確認は)書面ではやっておりませんが、相手方は現場代理人と管理技術者、それから当方は技術総括と班長、主幹、担当というところがございます。
- ・(平成20年1月18日の打ち合わせ簿で)24億円余りの数字について、県のほうから提示した記憶はございません。

○当間清勝証人

- ・変更協議書できちんと業者は、工法変更に関しては同意しますという文書を取り交わしておりますので、それについては解決していたという認識で、それをベースにして私たちは変更の金額を調整して……

○安井成豊証人

- ・私どもは、第1回目の、事務所さんとの契約後の打ち合わせということで、お伺いした13日が契約業務開始ですので、21日に打ち合わせを終えております。その段階で、今後のその委員会のスケジュールとかその資料の流れとかそんな形をお話ししている段階でありますので、まだそういった形の工法検討ということの変更についての検討がまだできてない形、だから資料をまだ一生懸命見ているそういった段階のところでもあります。
- ・結局12月4日の見積依頼書が届くまでの期間については何も、南部土木事務所のほうからは連絡をいただけていないという形になっていきます。突然見積依頼書が届いて、慌てていろんな準備をした次第であります。

- ・（県との）やりとりがあったかどうかという形について亀岡と横沢のほうに確認しましたが、そのやりとりは一切なかったと。
- ・第1回目（の技術検討委員会）で無導坑に決定するという形に決めたわけではなく、識名トンネルが、無導坑で工法検討するというのが、可能性があるかないか、まずそれについてを決めましょうというのが、第1回の委員会であります。各皆さんの意見とか資料を見た上で、他の委員からの意見からいくと、検討して、無導坑のやつをやり、検討しましょうということで、第2回につながった形になっていると自分は理解しています。
- ・大成JVさんは、1回目の（技術検討）委員会はあくまでもオブザーバーという形で、基本的に発言権がありませんので、委員会の中では（工法変更に関する発言は）ありません。1回目が終了し、委員会が終わった後、県とうちと大成JVを交えた打ち合わせもやっております。そのときに、今後の2回目を含めたやつでということで、計測検討とか、そういったやつについては大成JVさんが資料として作成してくださいと言うと、あと、その無導坑で検討を進めることについて、特に問題ないですねということで、そのときも了解してもらったというふうに理解しております。
- ・第2回（技術検討委員会）のときに、（大成JVは）工法変更そのものについては特に発言はなかったと記憶しております。追加調査とか、そういう提案されて発言されたと記憶しております。
- ・1回目（の技術検討委員会終了後）大成JVさんにお願ひし、自分たちはどんな形の資料をつくってくるんだという形のやつをまず第一に打ち合わせしたのが1つであります。もう一個は、再度確認も含めて無導坑方式で検討を進める一だから、決定ではないよという話なんですけど、それについて話をして特にいいとも悪いとも言わなかった、それでもって問題があるとかですね、そんな発言はなかったように記憶しております。
- ・見積依頼書のやつの目的としては、あくまでも、私どものほうから提出した提案書をベースに識名トンネルについての施工法についての委員会を含めた形の検討をというのと、こちらのほうとしては項目とかいろいろなやつが一切合財変わってないので、提案書に基づいた形のものの検討を進めるほうでいいのかどうかということで、一応最初に見積もりもそれで出した。
- ・多分という言い方になりますが、（提案書は）通常は求められる場合と、こちらのほうから、やっぱりこういった形の検討をしたほうがいいんじゃないかということで提案する場合があります。極端な話、勝手に提案書をつくって、説明に来たいということで営業のような形で行ったと思います。
- ・8月24日のときにまず提案書を出させてもらいました。その後、特に

(やりとりも) ないままに見積もり依頼書が来た、提案書のまま業務契約書のような形でまずは提出した次第です。無導坑ありきということではなくて、無導坑ができる可能性があるかどうかをまず最初にやるという形で、話をしております。

○西田義則証人

- ・技術検討委員会にかける前に工事費が安くなるとか言われて、それに対して私どもの津中がそれでできるというぐあいにお答えをしたということになっておりますが、客観的に見ても私はその場におりませんが、いわゆる金額の根本である工法変更があった中で、津中としては私どもの持つノウハウが生かせないということで、これは大変なことになったということで、これではできないという答え方をしたということは自然な流れであり、その減額でいいかと聞かれましても津中には決裁権がございませんので、いいとは申し上げられなかったと客観的に思います。
- ・(技術検討) 委員会に私どもはオブザーバーとして呼ばれておりまして、ただしそこであの工法を決定するような発言ができる立場になかったと聞いております。
- ・工法変更をなぜ認めたかという、工法を変更することは発注者の権限でございまして、これに私どもは同意をするという義務を負っておりますので、第19条で指示をされたものに従ったということでございます。

○津中重彦証人

- ・正式契約が12月22日でしたので、年末年始休みの明けの10日です。そういう短い期間でございましたけれども、そのときに根拠となる資料、例えば図面等々はありませんでした。やはりそのときに話がありましたが、私としては、工法変更することによって高くなると、直感で思っておりましたので、そういう状況下でございましたので、承諾しておりません。また、承諾をその早い段階で、そういう状況下で判断するはずがないということで、……。
- ・工法変更については承諾しておりません。やはり、この工法変更というものは発注者さんのほうの指示でございます。我々は、その指示に従って施工するのが我々の受注者側の責務でございますので、それにのっとってやっております。
- ・(新城氏から請負率を掛けて安くなったときだけ工法変更しますと言われたことについて) 私の記憶ではちょっとありません。記憶に残っておりません。
- ・私がその1月10日の時点で記憶してますのは、南部土木事務所に呼び出されまして、口頭でした。工法変更について検討していると、2回の施工技術検討委員会で決定する予定であるということ……
- ・(請負率を掛けて安くなったときだけ工法変更をしますという条件を、

大成がのまなければその後の技術検討委員会に諮ることはありませんでした、との新城証人の証言について) そういうことがなかったと否定いたします。

- ・ 1月10日時点で根拠となるものがない時点で、工法変更を検討しているということ。それと、2回の施工技術検討委員会で決定する予定であるということをおぼえているのですよね。ですから、その辺の認識のずれがあるのだと思いますが、私としては承諾しておりません。そういう権限もありませんでした。私も会社に持ち帰るなり、大成JVとかの説明をしないとイケませんので、そういう記憶でございます。
- ・ 中央導坑から無導坑になりまして、指示をいただいて、それに基づいて積算しまして、協議を出しております。発注者さん側はそれに対して平行といいますか、協議に乗っていただけなくて、そして延びたということでございます。

(平成25年4月24日に行われた委員会での休憩中の発言)

- ・ 休憩中に、照屋委員から、工法変更は承諾していないのかとの確認がなされ、津中証人より1月10日時点では承諾していないが、指示書が出された段階で同意した旨の説明があった。

○宮城勇証人

- ・ 私どもはこの中央導坑方式での技術支援を受けるための業務委託の見積書を、協会に一応依頼したわけです。当然この中央導坑方式での見積書ということで受け取って、随意契約したわけです。
- ・ (平成19年2月8日の技術検討委員会において、オブザーバーで出席していた大成JVは、事務局から聞かれた際、無導坑方式にすると高くつく) そういうことは一切述べておりませんでした。
- ・ 私どもはその指示書を出していかということ結局はオーケーしたわけです。ところがそれだけでは結局指示になりませんので、工事打ち合わせ簿をもって正式にいわゆる班長決裁して、業者に結局は工法を変更するという一つの指示書を渡すわけです。ということで県決定となるわけです。
- ・ (技術検討委員会には) 本庁の道路街路課長も入っていましたので、本庁の道路街路課長は当然上司のほうにそのように報告はしたと思います。本庁のほうから事務所に何らかの指示指導がありませんでした。ですから、通常的设计変更をやる時の形で工事打ち合わせ簿という形で業者に指示をしたということでございます。
- ・ この技術検討委員会に上げるための条件としてですね、まず、請負者の同意がなければ結局意味がないわけですね。ですから、それを諮る前に、まず諮る前にこの同意を得る必要があるということで、この職員のほうに指示して、この同意を一応得たということなんです。
- ・ 第1回目のこの技術検討委員会のときにですね、ある委員が確認しました。これははっきり私も覚えていますけれども、この検討委員会で

もし無導坑での施工が可能だった場合には、皆さんはそれでやりませんかと確認したんですよ。そしたら、肯定的な発言ですね。これのできるんだっただけで行くしかない—行くとか。そういう回答を私聞いております。

○伊波興静証人

- ・（大成JVが承諾したという）文書というのはないんだけど、実際にその、技術検討委員会に諮るときに大成JVさんも呼んでですね、こういうことでいいのかということで、十分話をして、了解をもらってやったということは聞いておりますが、確約した文書については、ないんじゃないかと思えます。

（２）調査結果

証人尋問及び関係機関から提出された資料等をもとに、調査を進めた結果、各委員から下記のような意見が出された。

※ 社団法人日本建設機械化協会は、平成24年4月に一般社団法人日本建設機械施工協会へ移行した。

- ・ 平成19年1月10日の調整において、県が初めて大成JV側に告げた工法変更に係る認識について、県は「1、無導坑方式について大成建設として対応できるか。2、施工技術検討委員会に諮るまでの間、少し工事中止が出ること。3、県の積算で請負率を掛けて、安くなったときにだけ工法変更を行う、この3点を確認して、彼らからの了解を得た。3の請負率を掛けて安くなったときにだけ工法変更を行うという条件を大成建設がのまなければ、その後の技術検討委員会に諮ることはなかった」と証言しているが、大成JVは「工法変更については、1月10日とかそういう段階では承諾していない」、「（請負率を掛けて安くなったときにだけ工法変更を行うという条件を大成建設がのまなければ、その後の技術検討委員会に諮ることはなかったという県側の証言について）そういうことがなかったと否定する」と証言しており、双方の証言に食い違いがある。
- ・ 施工技術検討委員会内における大成JV側の無導坑方式の検討に係る発言の有無について、施工技術検討委員会議事録を見てもそれらしき発言は見当たらないが、3者の証言に食い違いがある。県の証言としては「第1回目の技術検討委員会（平成19年2月8日）のときに、この業者も出ている。そのときには九州支店ではなくて、東京本社からわざわざ、このトンネル関係の部長、室長、そして現場代理人も来ている。そのときに、この技術検討委員会の場である委員が確認した。これははっきり私も覚えているけれども、この技術検討委員会を開催する前に、この関係者として請負業者の方も来てお

られると。それで、あらかじめ確認しておきたいと、皆さんに。この検討委員会で、もし無導坑での施工が可能だった場合には、皆さんはそれでやりますかと確認した。そうしたら、3名の誰が答えたか少し忘れていたが、いわゆるその工法でできるんだっつらと、いわゆるその後の一少し聞こえなかったが肯定的な発言。これのできるのであれば行くしかない、行くとか。そういう回答を私は聞いている」と証言している。

一方、大成JVは「その技術検討委員会に私どもはオブザーバーと呼ばれていたが、ただし、そこであの工法を決定するような発言ができる立場になかった」と証言している。

また、一般社団法人日本建設機械施工協会は「委員会の中では、大成JVは、1回目の委員会はあくまでもオブザーバーという形で、基本的に発言権がないので、委員会の中にはない。1回目終了し、今、無導坑方式での検討を進める可能性はあるということで、そういう形で検討を進めるけれども、大成JVとしてはどうかということで、意見を聞くような形で時間を設けたけれども、そのときには、それについて前向きに検討するというか、それに向かっていたいという発言はあった」と証言している。

- ・ 一般社団法人日本建設機械施工協会は、国または地方公共団体への営業活動について、「(直接、我々をお願いしますという個別の営業は余り展開しない組織なのかという問いに対して) 今、いろいろな形で営業展開をしているかしていないかといえば、していない」と参考人招致で答弁した一方、証人尋問では「極端な話、勝手に提案書をつくって、説明に来たいということで営業のような形で行ったと思う」と証言しており、同協会の活動に対する答弁に一貫性がなく、どちらが事実として正しいのか疑問が残る。
- ・ 一般社団法人日本建設機械施工協会に見積もり依頼を行った際の認識として、県は「中央導坑方式の技術支援を受けるための業務を作成するために見積もり依頼を行った。(中略) これについては、当然中央導坑方式での技術支援のための見積もりとして受け取った」と証言しているが、同協会は、「提案は無導坑方式。中央導坑方式での照査、当初設計の照査とあと無導坑方式の可能性を含めた施工検討、委員会運営、そういう形のやつで見積もりという形で金額を出した次第である」と証言しており、双方の証言に食い違いがある。
- ・ 平成20年1月18日の打ち合わせ簿で、工法変更に伴う設計変更予定額は24億8700万円で提示された、その金額は落札率が掛かった金額であると大成建設側は受け取っているが、県は「24億円余りの数字について、県のほうから提示した記憶はございません。」と証言しており、事実認識に食い違いが見られる。

- ・ 県議会に平成18年12月13日に中央導坑方式による工事請負契約の議案が提出され、議決後の同年12月22日に大成JVと契約しているが、一方で、県は同年12月4日に一般社団法人日本建設機械施工協会に対して無導坑方式の見積もり依頼を行い、そして同年12月12日には契約し、同月13日から同協会は履行している。このように、中央導坑方式及び無導坑方式の工法検討という手続が同時並行的に行われ、中央導坑方式で契約締結後、すぐに無導坑方式の検討がなされたことに疑問が残る。
- ・ 施工技術検討委員会で無導坑方式の検討が行われ、提言を受けた際、県は「(技術検討委員会には)本庁の道路街路課長も入っていたので、本庁の道路街路課長は当然上司のほうにそのように報告はしたと思う。(中略)本庁のほうから南部土木事務所に何らかの指示指導が(中略)なかった。ですから、通常的设计変更をするときの形で工事打ち合わせ簿という形で業者に指示をした」と証言しているが、当局が提言を受けた後に部内での検討を行っていないことに疑問が残る。
- ・ 工法変更のとき、県は「(大成JVが承諾したという)確約した文書についてはのではないのではないかと思う」と証言しているが、県と請負業者は請負率や追加工事など重要な事項について、紙面による覚書などで確認をしないで進めたことに、行政の業務遂行のあり方として疑問が残る。
- ・ 県は、施工性の面で中央導坑方式によるトンネルを3つも掘るよりは、無導坑方式によって2つ掘ったほうが早いので工期が短くなると主張しているが、工法検討に要した期間もあり、短くなっていない。

また、施工性の面で早いということは、当然人件費から損料から安くなるので工事費が安くなると言ったり、同額変更であると言ったりしているが、大成JVは、工法変更の検討を県から告げられたとき、現場責任者が直感で当初の請負金額ではできないと感じたと言っており、なぜ工法変更したのかという理由に食い違いが見られる。
- ・ 工事の施工について、本来ならば、請負者側が施工図面を作成し、発注者側に伺いを立てた上で工事を施工するが、今回は発注者側が何度かに分けて、工事に間に合わせるように図面を作成しており、工事の進め方に問題がある。
- ・ 設計委託業務について、1億円余もかけて作成した図面、工法を簡単に変更した。税金の無駄遣いという意味では行政的に許されないのではないか。
- ・ 大成JVに対して実施した低入札価格調査について、本来ならば、工法変更決定後に改めて実際にその価格で工法が変更になった工事を実施できるか等、再調査すべきであった。

- ・ 近い将来、競争入札に付されることが確実な公共事業の調査設計資料が、資料を提供すべき業務上の関係のないコンサルタントに対して、その目的も、責任の所在も不明確なまま資料提供されたことは、公平・公正を期すべき公共事業の情報管理のあり方として不適切である。
- ・ 上記の資料提供が後の特命随意契約へとつながり、さらには工法変更へとつながったことを勘案すると、国の外郭団体である一般社団法人日本建設機械施工協会に特段の便宜を図ったと指摘されてもやむを得ないものである。このようなずさんな資料管理では、当該資料が識名トンネル建設工事競争入札参加企業に渡る可能性も否定できず、公共事業の公平・公正な執行及び適正な情報管理の観点から、知事において適切な措置がとられるべきである。
- ・ 一般社団法人日本建設機械施工協会ありきの特命随意契約という特殊・異例な契約の中、「臨機応変」の対応によって、委託契約に含まれていない「工法変更の検討」が行われたとの県側証言は、工法変更という業務内容の重大性を勘案すると、行政執行のあり方として極めて不自然、不適切であり、行政の業務遂行のあり方として疑問が残る。
- ・ むしろ、「8月段階で無導坑方式を前提とした業務基本計画書を作成し、12月の唐突な見積もり依頼に対して、無導坑方式を前提としたまま見積もりを提出し委託契約を締結した」とする一般社団法人日本建設機械施工協会側の証言は、その後の一般社団法人日本建設機械施工協会による無導坑方式の提案と整合するものであり、「委託契約に工法変更は含まれない」との県側証言は、「入札前に工法検討をすべきである」との指摘を逃れるための偽証の可能性がある。
- ・ 委託契約上の根拠も受託者との業務内容の確認もないまま、「臨機応変」に契約業務範囲を拡大適用したとする南部土木事務所長の行為は、財務規則等契約関係規定に照らして不適切であり、知事において適切な措置がとられるべきである。
- ・ また、特命随意契約の理由・根拠を示すことなく一般社団法人日本建設機械施工協会の見積もりだけで、相見積もりをとっていないことは、随意契約の場合「2人以上から見積書をとらなければならない」と定めた財務規則に照らして不適切であり、知事において適切な措置がとられるべきである。
- ・ 請負率を適用するとの事前確認の有無は、工法変更による追加費用の積算及び識名トンネル問題の一連の動向に重大な影響を与えるものであるにもかかわらず、平成19年1月10日の県と大成の協議内容の事実関係を明確にする

資料等は見つかっていない。

- ・ 委託先に設置された施工技術検討委員会の役割は、委員会に県職員が入っていたとしても、あくまでも県に対する「提言」であり、県の決定事項とするには、事務決裁規程等に基づく意思決定がなされなければならない。「班長決裁による工事打ち合わせ簿での指示によって県決定」との行政対応は、行政手続上の瑕疵があると指摘せざるを得ない。
- ・ 「重大な変更」に当たる工法変更の最終決定を班長決裁とする南部土木事務所長の行政執行は、事務決裁規程等に照らして不適切であり、知事において適切な措置がとられるべきである。
- ・ 津中証人は、工法変更に関する複数の委員からの質疑に対し、平成19年1月10日の南部土木事務所での打ち合わせでは、「承諾してない」と証言しているが、大成JVが提出した資料の同年1月10日の発注者・共同企業体初回打ち合わせ議事録で、津中証人が「工法の変更はやむを得ない」と記し決裁をとっている資料が存在していることから偽証の可能性がある。

2 変更契約に伴う工事費について

(1) 概要

平成18年12月22日に識名トンネル新設工事契約を締結した南部土木事務所は、契約直後の平成19年1月11日に工事の一部中止を行い、識名トンネル技術検討委員会に工法変更の検討について諮り、同年3月7日に提言を受けて、大成JVに対し同年4月2日（大成JV文書受領平成19年6月29日）に工法変更の指示を行った。その工法変更に伴う工事費及び新たに発生した工種に請負率47.2%を掛けることについて、請負者との協議が難航した。

協議の結果、本体工事については同額変更とし、その他の工事については別件随意契約で処理した。

ア 請負率の適用等について

請負代金の変更に当たっては、建設工事請負契約約款第24条により発注者（以下「甲」という）と請負者（以下「乙」という）が協議して定めることになっている。ただし、協議開始の日から14日以内に協議が調わない場合には、甲が請負代金を定め、乙に通知することになっている。

なお、甲は設計変更における工事費の積算については、土木建築部工事積算基準第8を適用し、変更対象の直接工事費を積算し、これに共通費を加えた額に請負率を乗じて得た額とすることになっている。

一方、同約款第53条では、甲乙協議して定めるものにつき協議が調わなかったときに甲が定めたものに乙が不服がある場合には、甲及び乙は、建設業法による沖縄県建設工事紛争審査会のあっせんまたは調停により解決を図ることになっているが、その手続をとらなかった理由として、関係する証人は以下のように証言した。

○新城実証人

- ・ 請負額が低く、請負率が低いということで協議が難航した。
- ・ 安全を確保する上からも紛争審査会に諮るのは適切ではないという判断で30条の同額変更ということに決めました。
- ・ 受注者のほうは、最初から請負率を掛けることには納得しないということでしたので、通知してもそれには押印しないということが明らかでした。

○宮城勇証人

- ・ (請負率の適用について要望や働きかけは) 大成JVさんからそのような申し出と要望は一切ありませんでした。

○伊波興静証人

- ・ 大成JVからは、請負率を掛けないでほしいと要望がありました。それに対して県としては、請負率を掛けますということをお伝えしております。

す。

- ・大成JVのほうから、(請負率を掛けることに対して)強い要望ではなかったという認識があります。

○赤嶺正廣証人

- ・基本的に、紛争審査会にはかける方針でありました。なるべく短期間で決着するという方法を考えなければならぬ状況でした。変更協議から紛争審査会に至るまでの基本方針をみんなで決めまして、所長の指示という形で文書にまとめて出してあります。
- ・結局そういう作業を進めている最中に、数字の開きがありましたのですが、大成JVのほうから県の提案額で同意しますという回答がありまして合意が成立した。
- ・請負者のほうからは早い時期に追加工事に対しても、当初契約に含まない分も請負率を掛けることに同意できないという趣旨の答えがなされていた。

○当間清勝証人

- ・極めて低い47.2%という請負比率で新たな工種を含む変更等もございましたので、業者からの反対が強くて、市街地トンネルの特殊性、安全を最優先して新たな随意契約とした。当時は全国的にも随意契約をすれば請負比率も掛けなくて工事を進めている事例は多くありましたので、統括監及び部長とも調整し、部の方針として請負比率を掛けない随意契約としたものでございます。

○西田義則証人

- ・請負率の中で相当のギャップがあつて、私どもが申し上げた額に県側が言いなりになったのではないかという(ことについて)私どもが必要な額に対して県側の積算ルール金額でありますので、これを長時間かけ、真摯にお互い努力して協議したということはありますので、一方的なそういう協議であったとは思っておりません。

○津中重彦証人

- ・大成建設では、公共工事の増額変更につきましては、我々のできるお金を積み上げまして、それに基づいて協議に臨みますので、請負率は掛けません。

(2) 調査結果

証人尋問及び関係機関から提出された資料等をもとに、調査を進めた結果、各委員から下記のような意見が出された。

- ・ 変更請負額の算定に当たって「請負率を掛ける」との公共事業の確立された算定方法や請負代金額の変更について定めた建設工事請負契約約款第24条

の規定等、公共事業執行の担当者が遵守すべき根拠規定・基本原則を逸脱し、請負者との根拠なき不明朗な「合意」によって問題を処理しようとした対応こそ識名トンネル建設工事虚偽契約問題発生の本質的な要因である。

こうした行政対応にかかわった土木建築部長及び関係職員の責任は重大であり、関係法令等に照らして適切な措置をとる必要がある。

- また、請負率を掛けるかどうかの検討に際して、「ダムとか他にも随意契約している事例等もそのときに確認している」との当間証人の証言は、請負率の適用を避ける手段として別件随意契約している例がダム事業等にも存在するというものであり、看過することのできない証言である。知事において、改めて実態調査を行うなどの適切な措置が必要である。
- 請負代金額の変更に関する手続を定めた建設工事請負契約約款第24条は、建設工事实施途中の施工方法の見直しや追加工事等の設計変更等がある場合、もとの契約で定めた請負代金額を変更する規定であり、この場合の変更請負代金額の算定については、「既工種・追加新工種の全てに請負比率は適用となる」と技術管理課の見解が出されている。このことから、「請負率を掛けない」という方針によって、建設工事請負契約約款第24条の規定の適用は必然的に避けられたと言える。

しかし、「請負率を掛けない」との方針によって、本来は変更契約である追加工事を別件契約とするという建設工事請負契約約款が想定しない協議、虚偽契約へと進んでいくこととなったものである。建設工事請負契約約款第24条で定めた請負代金額変更の手続の回避は、不明朗な「合意」を構成する識名トンネル建設工事虚偽契約問題発生の本質的な要因の一つとなっている。

こうした行政対応にかかわった土木建築部長及び関係職員の責任は重大であり、関係法令等に照らして適切な措置をとる必要がある。

3 追加費用について

(1) 概要

平成19年3月7日の設計施工検討委員会の提言を受けた南部土木事務所は、同年4月2日に大成JVに対し、工法変更についての指示を行った。

その後、大成JVは同年8月7日に工法変更による工事費の増額5億9000万円に加えて、工事の一部一時中止に伴う待機費用の増額について協議の要請を南部土木事務所に行った。これに対して南部土木事務所は、「内容を検討する」と回答し検討作業に入り、最終的に請負率を掛ける増額変更の手続をとることを前提に検討を進めていたが、協議が調わないまま約5カ月間工事が続行された。

平成20年1月18日に南部土木事務所は、①工法変更に伴う同額変更（建設工事請負契約約款第24条）、②補助工法等の追加工事については増額変更、③工法変更及び工種・数量等の増額分については増額変更の手続をとる方針を示した。

これに対し、同年1月30日、大成JVは、①については了承、②及び③については、請負率を適用すると口頭による回答を得ていたことから引き続き協議をすることを南部土木事務所にお願いした。また、同年4月以降、騒音・振動対策として夜間工事を中止したことにより施工期間が延び、工事費が3億7000万円増加すること、沈下対策工事等の追加工事により費用増加したことなどから、県に対し追加費用に関する協議の依頼をしてきたが、協議がないまま現場指示により工事が続行された。その後、同年9月12日に大成JVから、工期の延長及び追加費用に関する協議開催の依頼文書が南部土木事務所へ提出された。

それ以降、協議の開催について南部土木事務所から口頭による前向きな回答はあるが、協議開始日の通知がないことから、大成JVは南部土木事務所に対し同年11月6日に、建設工事請負契約約款第24条に基づく正式な協議開催を求める文書を再度提出した。

それを受けて南部土木事務所は、同年11月12日に大成JVに対し、協議を開始することを伝えるとともに、当初契約と対比できる追加費用の内訳を提出するよう依頼した。なお、協議開始日は同年11月17日で双方合意した。

また、同年11月14日に南部土木事務所は、正式に文書による協議開始日通知書による通知を行うとともに、建設工事請負契約約款第30条の規定に基づき設計内容を変更し同額変更する考えであることを大成JVに伝えた。

変更協議の結果、南部土木事務所は、施工済みの数量が現契約金額を上回った場合、別件随意契約を考えていることを大成JVに伝え、変更協議に期間を要することが予想されることから、工事を一旦終了させる通知をした。

南部土木事務所は、大成JVに対し、変更協議日程を同年12月3日までとする通知を行うとともに、協議の進展を図るため第三者委員会の設置準備を

進めていたところ、同年12月8日に大成JVから南部土木事務所の提示額で合意する旨の連絡があった。

それを受けて、同年12月11日に追加費用の額を10億3900万円とし、南部土木事務所は、今後の契約の予定を大成JVに通知した。

ア 総額合意について

証人から以下のような証言があった。

○新城実証人

- ・24億円余りの数字について、県のほうから提示した記憶はございません。

○赤嶺正廣証人

- ・10億3000万円で内諾を得るよう指示した人は誰もいないと思います。これは変更協議の中で、積算した額を監督員が相手方に提示した額でございまして、それに対して相手から了解が得られたということございまして、初めから内諾を得るようというものはなかったと思います。
- ・この額で最終的に決定したということではなくて、10億3000万というのは発注の見通しも含めた内容でございまして、契約書に印鑑を押すようなそういう概念ではなかったと思います。
- ・(工事内容が覆工コンクリート工から沈下対策工に変わっているが名目については)当初契約に含まれない分の工事の増がそれだけあったというふうに理解してよろしいかと思えます。

○西田義則証人

- ・私どもの工事に実際必要な金額、13億何がし必要だということを主張しましたが、本当に10億円というものは、非常に私どもにとっては厳しい数字でございました。これ以上長期化をすれば、沖縄県民の方にその供用がおくれるというようなことも考えられます。総合的に判断をいたしまして、非常に厳しい数字でしたが10億何がしがこの合意すべきだということで、合意をさせていただいたと記憶しております。
- ・(追加費用の合意については)2008年の12月11日に親書で、私どもJVに提示を受けてまして、それで合意しています。12月11日でございます。
- ・私どもが提示した(金額に)本当に差は大きくて当惑したということは事実でございます。ただ、工法変更以来ずっと公式、非公式において協議をしておりますので、10億何がしであればできるのではないかとということで、私ども、構成会社と合意をしたと記憶しております。

○漢那政弘証人

- ・今おっしゃるような10億5000万円ですか、それにつきましては説明がどのようにされたのか記憶がないのですが、少なくとも4億5000万円

につきましては説明を受け、協議をしたところでございます。

○津中重彦証人

- ・総額合意して、我々は誠心誠意、本当に施工させていただきまして、精算手続という考えがございました。
- ・発注者と受注者で協議いたしまして、その金額で合意いたしました。私としましては、その金額についてはやはり必ずしも満足した金額ではございませんでした。トンネル自体不安定な状況でございました。これはやはり危険な状態ということも認識しておりましたので総合的に考えまして承諾しております。
- ・(県の積算した) 10億円云々につきましては、内容を見せていただけませんのでわかりません。

○伊波興静証人

- ・(24億円8700万円) これについてはですね、私のところでは承知してなくて、存じ上げておりません。

イ 工事の内容等について

証人から以下のような証言があった。

○新城実証人

- ・金額の算出は、私と現場の主任技師とが主にかかわって算出したしました。その時点の概略としては妥当であったのではないかと考えています。
- ・10億円余りの概算額を算出したしまして、土木事務所内でもこれで行きたいということで、それからそれを本庁の道路街路課まで上げて調整した上で、これで進めていいという了解をもらって進めたということでございます。
- ・10億3000万円の金を、金額を出したのも土木事務所ですし、その(予算)計画についても、たたき台のものは土木事務所で作成しまして、所長まで含めて打ち合わせをいたしまして、本庁まで上げて協議をして了解をもらったということでございます。

○当間清勝証人

- ・南部土木で資料は作成をしております。それについても統括監等も含めてですね、説明し、本庁としてもおおむねこの状況で一応了解という形で南部土木には回答はしております。

○安井成豊証人

- ・工事費の増額については、すぐに防空ごうとかあって、その沈下とかですね、その対応というので必ずやっております。ですから、そこについては無導坑と中央導坑方式というので、工法に関係ない形になるだろうということで、必要な増額であったというふうに理解はして

います。

○津中重彦証人

- ・ 協議期間の間は（工種、項目については双方が一致したということは）その間にはそういうことはありませんでした。
- ・ 13億円中には、沈下対策工も当然こちらからも入れておりますし、協議しております。発注者さんの10億何がしは、その時点では協議しておりましたけど、わかりませんでした。その後の文書で認識したということでございます。

（2）調査結果

証人尋問及び関係機関から提出された資料等をもとに、調査を進めた結果、各委員から下記のような意見が出された。

- ・ 追加工事について、10億3900万円という大きな金額で発注者、受注者が協議を行っていることを当時の土木建築部長が「10億5000万円ですか、それにつきましては説明がどのようにされたのか記憶がないのですが、少なくとも4億5000万円につきましては説明を受け、協議をしたところでございます」と証言すること自体、県の土木建築行政に対する姿勢、組織としてのあり方に疑問を持たざるを得ない。
- ・ 請負比率を乗じた積算額の提示については、請負者側の証言に加えて、平成19年12月5日付の南部土木事務所から技術管理課への請負率適用に関する照会の際に、「監督員が通常どおり請負比率を乗じた額を受注者へ変更額として提示」と明記されていることから明らかである。それにもかかわらず、県側証人がこの数値の存在を認めないのは、この数値が「請負率を掛ける」との方針が維持されていた時期に、積算基準等に基づき実務的に積算された真実に近い内容であり、その後の積算根拠の不明な追加費用との比較説明を求められた場合に説明困難になることを恐れているからと思われる。
- ・ 増加額1億5600万円の提示が請負者との合意額10億3900万円に至った理由は何か、それぞれの積算根拠は何かなど、追加費用の実態を解明するために不可欠の数値であるにもかかわらず、詳細な資料等が見つかっていない。
- ・ 10億3900万円の積算について、県側参考人は、「3分割した金額には、終わった工事なのか、今後発注する工事なのか、両方入っているのか、内訳がよくわからない」と発言し、赤嶺証人も、「（工事内容が覆工コンクリート工から沈下対策工に変わっても金額が変わらないのは名目は何でもよかったかとの質問に対して）はい。当初契約に含まれない分の工事がそれだけあった」

と証言して、既施工分と未施工分、工種と数量のいずれも明確に示すことができないとの証言内容となっている。

また、請負者側も、西田参考人が「約10億円余りで県の回答をいただいて内諾をした。工事項目としてどうかということではなくて、総額10億円を、これからこういった形でどの項目で契約するかということ発注者側の指示に従った」と、津中証人が「県のほうの10億円云々については、内容を見せていただけませんのでわかりません」と、10億3900万円の具体的な積算根拠が不明確なままの合意であることを証言している。

このように証言していることから、追加費用総額の決定過程を解明し、最終決定者を確定することは、5億円未満に分割した随意契約問題、別件随意契約とするための契約の偽装等一連の虚偽契約問題の解明に不可欠であり、調整に加わった関係職員等の責任は極めて重い。

- ・ 追加費用の積算について、工種・数量等の積算根拠を示すことなく「総額」合意した行政対応はいうまでもなく、今後の発注に係る工種及び金額をあらかじめ業者と合意し、その後に随意契約を結ぶ行政対応は「談合」と指摘されてもやむを得ない著しく不適切な対応である。

地方自治法、財務規則等公共事業執行に関する関係規定等に照らして適切な措置をとる必要がある。

4 虚偽契約について

(1) 概要

虚偽契約については、工事着工後、防空ごう跡地対策工事、沈下対策工事、夜間工事中止に伴う増加費用及び県の指示による工事中断に伴う損料等の追加費用等が発生したため、当初の契約金額、23億3100万円以内での完成が難しくなり、超過分を精算変更で処理する必要が生じ、それに相当する額を捻出するために偽装契約が締結された。

ア 送水管沈下対策工について

偽装契約は、会計検査院の会計検査において虚偽契約とされたものが、平成21年1月20日に締結した送水管沈下対策工である。

沖縄総合事務局の検査において虚偽契約とされたものが、平成21年6月26日に締結したインバート工及び平成21年9月10日に締結したH21-1工区ほか3件の計5件である。

その請負代金は、

○会計検査院からの指摘

- ①送水管沈下対策工 4億4835万円（変更後の請負代金 4億9770万円）
※平成21年3月10日に変更契約（4935万円）を行っている。

○沖縄総合事務局からの処分

- ①インバート工 766万5000円
- ②H21-1工区 1491万円
- ③H21-2工区 1417万5000円
- ④H21-3工区 1606万5000円
- ⑤H21-4工区 1291万5000円

合計金額5億6343万円で、そのうち国庫補助金返還金は5億708万7000円及び同補助金額に係る利息分7177万6779円で、返還金総額は5億7886万3779円である。

なお、当初計画された覆工コンクリート工の実際の工期は、平成20年9月から同年12月まで、沈下対策工の実際の工期は、平成19年12月から平成20年12月までであり、平成21年1月20日の契約時点では、いずれも既に施工済みの工事であった。

本委員会では、主に送水管沈下対策工について質疑が集中し、それらのことについて、証人から以下のような証言があった。

○新城実証人

- ・請負業者は当初より請負率を掛けることには固辞しておりまして、ただ、県としては増額変更で議会に諮って変更したいということをやっていると聞いておりましたけれども、それが難航して時間も迫ってきたこと

から、県としても30条により同額変更にしたということでございます。

- ・特に虚偽という認識はございませんでしたし、虚偽の文書をつくりなさいという指示ではなかったと思います。発注の方針を協議で部内で決めまして、それに沿って私たちは設計書を作成して、それを本庁の道路街路課で説明いたしまして、それで了解をもらっていますが、その後から具体的に進めていきました。
- ・(送水管沈下対策工事は) 本体工事の中で見るべきという考えもありますし、当初、契約時点になかった条件、新しい厳しい条件ですから、それは契約事項にはないですよという考えもありまして。

○赤嶺正廣証人

- ・契約した内容は全て契約金額に見合う成果がある工事でございますので、虚偽という認識で指示した人は誰もいなかったと思います。
- ・土木事務所と道路街路課の調整で別件随契にしようということで方針を決めて、(中略) 最終決裁したのは土木建築部長でございます。

○当間清勝証人

- ・沈下対策工事につきましては、当初は覆工という形で随意契約を考えてございましたが、会計課と調整したときに、やはり新たな工事ではないと説明ができないということで、要するに工法が変更になった沈下対策工事であればいけるんじゃないかということで、ただし、ある部分は、ある程度は施工はしてございましたが、私たちとしてはその工事中であるという認識でですね、この沈下対策工事を随意契約としたものでございます。
- ・私たちは工期については確認できなかったのは反省しておりますが、そういう虚偽で工事を進めたわけでは、当時も今もございません。

○西田義則証人

- ・この送水管工事でございますが、当初の入札、契約時点ではわかっていなかったものでございます。
- ・実際にやった工事の中の一部として契約をしたと思っております。その契約方法、内容等につきましては県の方を御信頼申し上げておりますので、その指示に従って契約に至ったと認識をしております。
- ・入札時点の条件で金額を積算しますので、その時点では送水管というものは存在を知りませんでした。後から発覚した事実でございます。
- ・中央導坑から無導坑に変更された時点では、送水管の存在はまだ知り得ておりません。
- ・私どもは県の御指示に従って誠実に着実に施工したものの、実態のある工事をしたものの精算の契約でございますので、虚偽という意識は全くございません。
- ・県の指示に従って書類を作成したと認識しております。私は土木部長として総額で合意した後の事務手続、契約の手続は現場に任せておりますので、今の内容について回答することは差し控えさせていただきます。

たいと思います。

- ・ 契約書の日付を空白にしておきなさいという指示があったかどうかということについては、空白で出しなさいと指示があったという報告を受けております。

○漢那政弘証人

- ・ (協議をしている際に既に沈下対策工が終了していたことは) そのように認識はしておりませんでした。終了していたという報告は受けておりません。
- ・ 私ども(既に沈下対策工が)完了したことを知らなかったわけでございます。

○津中重彦証人

- ・ (送水管があるというのは契約するとき) その時点では認識しておりませんでした。
- ・ 沈下対策等につきましては、中央導坑におきましては当初入札公告に従って我々はやります。(中略) その調査につきましては、発注者さんのほうで調査されて、それに基づいて入札公告、その条件が出ます。ですから我々は送水管があるかどうか、そこまでは現地調査しているときにはわかりませんでした。
- ・ 実際にやった工事でございます、発注者さんの指示する手続に基づいて対応しております。
- ・ 履行保証証券につきましては、あくまでも発注者さんは工期を決められて、それに基づいて履行保証証券をつくっております。
- ・ 総額合意して、やはり手続的には発注者さんの権利である方針手続に従ってするもんだと認識しておりましたので、あえて虚偽の認識とか、そういうことを言われているかと思いますが、そういう認識はありませんでした。あくまでも発注者さんの指示でございます。

○宮城勇証人

- ・ 所長としては占用物件についての詳細までは把握してございませんでした。(中略) 掘削補助工ということで(当初の計画に)含まれていたということは認識しております。工事施工の際にこの企業局と調整して強化することになったということを知っております。
- ・ (沈下対策工が) 当初の工法にいわゆる沈下防止の対策として、含まれていたと言ったわけですよ。4月以降着工する段階で企業局と調整したら、これでは心配だ、不安だ、ということで鋼管に変更した。
- ・ (当初から価格操作・工法変更が仕組まれていたということは) そのようなことは決してありません。

イ 低入札による影響について

同工事は、平成18年11月21日に政府調達(WTO)契約案件として一般競

争入札に付され、23億3100万円、請負率47.2%で落札されている。なお、同入札には低入札調査基準価格が設定されており、入札額が低入札調査基準価格を下回ったため、当時、契約事務を担当した土木建築部土木企画課において、最低価格入札者である大成JVに対し、沖縄県土木建築部低入札価格調査制度要領に基づき調査が実施されている。調査の結果、契約内容に適合した履行がなされると判断し、大成JVを落札者として決定している。

こうした低入札が偽装契約を行った原因の一つと考えられるが、それらのことについて、証人から以下のような証言があった。

○漢那政弘証人

- ・今回はやはり請負率が低いという部分がありましたので、そういう請負契約が低いことが大きな原因の一つだと認識しております。

○宮城勇証人

- ・(請負業者が請負率の適用を固辞することになった理由やその時期について) 時期については私はわかりませんが、その理由についてはこの低入札、それが原因だろうと考えております。

○伊波興静証人

- ・請負業者が請負率の適用を固辞した理由としては低入札が原因ではないかと思っております。別途随意契約については、当時はどうしても精算変更でやっていこうということを考えおりましたので想定はしてございませんでした。

(2) 調査結果

証人尋問及び関係機関から提出された資料等をもとに、調査を進めた結果、各委員から下記のような意見が出された。

- ・ 県は、虚偽契約の認識はなかったと言っているが、大成JVの「契約書の日付を空白で出さない」という指示があった」という証言からすれば、全く認識していなかったとは言えないのではないかと、あるいは当該手続が慣例化していて、そういう認識が弱かったのではないかと指摘せざるを得ない。
- ・ 大成JVは、当初契約に係る入札公告の図面には送水管は入っていなかったと証言しているが、当初の工法に沈下対策工として含まれていたと証言している県側との間に、送水管の存在の有無に係る認識に食い違いが見られる。
- ・ 施工済みの工事項目を恣意的に抜き出し任意の金額で設計するという虚偽契約に直結する分割処理方針を、誰が、最終的に決定したかについて、「トータル10億円で協議がまとまったので、その中では請負比率を掛けない方法と

して随意契約というものが全国的にあったので、それを採択し、統括監、部長にも説明して了解を得た」との当間証人の証言に対して、漢那証人は「私が内諾したのは、平成20年度随意契約分4億5000万円」と、当間証人の証言を否定する証言を行った。

このように、追加費用総額10億3900万円の決定過程と同様に、分割処理方針の最終決定者を確定することは、別件随意契約とするための偽装等一連の虚偽契約問題の解明に不可欠であるにもかかわらず、不明瞭なままである。

- また、工種・数量等の明確な積算根拠を示すことなく便宜的に工種が抜き出され、5億円未満となるよう恣意的に設計書を作成した行政対応、今後の発注に係る工種及び金額をあらかじめ合意し、その後に随意契約を結ぶ行政対応は「談合」と指摘されてもやむを得ない著しく不適切な対応である。そもそも、この沈下対策工（及び覆工コンクリート工）は、「施工済みで現契約額を上回る分があれば、協議が調い次第、議会の承認を要しない範囲で早急に随意契約したい」との分割処理方針に基づき、「施工済み」の工種の中から抜き出されたものであり、南部土木事務所が工期の問題点を提起しなかったことは、「施工済み」を前提とする以上、むしろ当然のことである。

「施工済みで現契約額を上回る分があれば、議会の承認を要しない範囲で早急に随意契約する」との方針にかかわった関係者においては、平成20年度随意契約の対象となる工事は「施工済み」工事であることは自明の共通認識であり、「工期偽装の認識はなかった」との証言は信じがたいものである。

- 国庫補助金申請、交付、契約等の一連の手続には、南部土木事務所、道路街路課、技術管理課、土木企画課の土木建築部内のみならず、出納事務局会計課、総務部財政課等の関連部課・職員がかかわっているにもかかわらず、工期の不自然さ、随意契約に対する疑問等を指摘することなく、6件の虚偽契約が締結されることとなった。

土木企画課長は、「落札業者に契約書作成を依頼する際に、契約書の提出についてという文書を交付している。この交付の趣旨は、契約書を提出する際に契約履行保証証券の提出を求めており、その中に契約の工期、契約金額、保証金額という内容を書いてもらって、その書類を見ながら最終的にこの工期、請負代金、それを見て記入するということになる」と答弁し、請負者が提出する履行保証証券に基づき契約書の工期等を記載するとしている。

これらは、虚偽公文書作成に直接かかわる重要な項目であるが、本委員会において、虚偽公文書作成の経緯の解明は必ずしも十分ではない。

5 議会議決の回避について

(1) 概要

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では、議会の議決に付さなければならない契約は、予定価格5億円以上の工事又は製造の請負となっているが、南部土木事務所と本庁とのやりとりだと思われる、平成20年11月12日付「識名トンネル新設工事に係る設計変更協議&契約方法について」と題した文書において、「現在工事中の部分について同額変更し追加分について別件随契処理（ただし、5億円超となる見込みのため契約方法について検討を要す）」と議会の議決を回避するための調整が行われている。

これは、当初の請負契約時に、落札率が47.2%という低入札だったため、工事が適正に完了できるか議会から厳しく追及された経緯があることから、議会外しを行ったのではないかと考えられる。

それらのことについて、証人から以下のような証言があった。

○新城実証人

- ・（土木事務所の）予算はまだ事務所内には4億円ほどしかなくて、それで本庁を通していろいろお願いしましたがけれども、結局集まったのが4億円少しー5億円未満だった、土木事務所の中の調整で、こういう方向でいくというふうに所長も含めた中で決めましたので、それを本庁に協議いたしまして、打ち合わせに沿った形で、土木事務所では設計書は作成したということでございます。

○赤嶺正廣証人

- ・平成20年11月21日付請負者に発した文書に、議会の議決を経ない範囲で随意契約をしたいと文言が入っているということで、この種の文書は担当レベルで請負者と協議したものでございますけれども内容につきましては、所長としても説明を受けて、了解した内容と思います。
- ・その時点で予算をいろいろ調べてみますと、その4億5000万円しかなかったというふうに聞いております。

○当間清勝証人

- ・南部土木からは、この金額も含めて、随意契約も含めて詳細がございました。私は統括監、部長に了解をもらって、南部土木には、本庁も了解ですと回答をしてございます。
- ・当時はやっぱり議会にかける場合は時間がかかるということと、金額がまだ決まってない状況で、時間がかかりそうだという話で、安全のために工事は継続したいということで予算の範囲で継続する方法を検討したいという申し出がありました。
- ・（恣意的に議会の議決に付さなかったのではということについては）そういうことはありませんで、工法変更の件はもう終わってましたの

で、5億円弱の工事に関して業者が言う理由を聞いて、県としてもいろいろ限られた契約の仕方の中でいろいろ考えた中では、当時は妥当な方法だと部としては考えていました。

○漢那政弘証人

- ・積算をしたら当時たしか4億5000万円という数字でございましたが、そのような数字であったということで議会を回避するために5億円未満にしたということでは、そのようには思っておりません。

(2) 調査結果

証人尋問及び関係機関から提出された資料等をもとに、調査を進めた結果、各委員から下記のような意見が出された。

- ・平成20年11月21日付「識名トンネル新設工事の取り扱いについて」において、①施工済みで現契約額を上回る分については、議会の承認を要しない範囲で、②未施行分の残工事については、今年度予算の範囲内だと、「議会の承認を要しない範囲」と「今年度予算の範囲内」を明確に区分し、使い分けている。積算の結果、予算の都合で5億円未満になったのではなく、「議会の承認を要しない範囲で」との方針が先にあり、同方針に従って設計・積算が行われた結果、その範囲の予算が確保されたと考えるべきである。

当間証人は、「本来であれば議会承認、工事の増額変更でやる必要がある」と証言しており、このような、変更契約を「請負率を掛けない」ためにあえて5億円未満の別件随意契約とする行政対応は、地方自治法が定める議会の権能を損なうばかりでなく、議会と執行部の信頼関係の失墜にもつながる重大な事案である。

6 総括

(1) 議会軽視、信義則違反

平成18年12月段階における議会への議決案件上程と工事入札から契約に至るまでの間、中央導坑方式で全ての書類を作成しておきながら、同時並行で無導坑方式への工法変更検討を進めるやり方は、地方自治法の根幹である議決機関の執行機関に対するチェック機能の軽視であるとともに、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて、これを支出してはならない」と規定する地方財政法第4条第1項の精神に反し、かつ、中央導坑方式のノウハウを持って入札参加した全ての業者に対する信義則違反と言えるものである。

工法変更は、結果的に県が検討する理由とした工費削減や工期短縮につながっていない。

また、追加工事に関する10億3900万円の使途についても、証人尋問において工種や数量、既施工分と未施工分を明確に示すことができないにもかかわらず、そのような状態で経費を三分割して「たまたま5億円未満の工事となった」と説明しているが、議会の承認を要しない範囲で処理を行ったことは議会軽視と認識せざるを得ない。

(2) 意思確認等の明確化

当初から落札率47.2%という極めて異例の工事となったにもかかわらず、工法変更に関する工事請負業者との打ち合わせにおける意思確認、技術検討委員会における工法変更に対する工事請負業者の意思確認、工法技術支援や委員会運営に関する見積もり依頼段階における設計コンサルタント業者との意思確認、積算根拠が不明な追加工事の協議等、当該工事の中心となる南部土木事務所と相手方との間には認識の相違が多数見受けられる。

これらは、重要な意思決定につながるやりとりを書面で残すなどの極めて初歩的な措置を怠っていることが原因であり、その後の工事一時中止、追加工事、補助金返還命令等につながったことを考えると、県民の信頼を損ねた責任は極めて重い。

また、土木建築部内における意思決定についても、「誰が指示したというわけでもない」として、工法変更という重大な決定を南部土木事務所班長決裁の工事打ち合わせ簿による指示で行うほか、追加費用の分割処理について「部長の了解を得た」とする道路街路課長（当時）の証言とこれを否定する土木建築部長（当時）の証言に見られるように、公金の執行にかかわる重要な判断の最終決定者が誰であるか確認できない状況となっている。そのため、組織としての意思決定を一つ一つ踏まえたものであったのかという疑念を持たざるを得ない。

(3) 情報管理意識の欠如

近い将来競争入札に付される公共工事の調査設計資料を業務上関係のない設計コンサルタント会社に対して事前に提供したことは、公平・公正な執行の観点から重大な問題であり、情報管理意識が欠如した許しがたい行為である。県は実態調査を実施するなど現状を把握し、徹底的な改善措置を継続的に講ずるべきである。

(4) 事前調査の徹底

請負業者は、入札から工法変更決定までの段階では送水管の存在を知らなかったと証言しており、土木建築部の入札前の埋設物等の事前調査に対する意識の欠如は、本体工事請負金額の内容そのものに直結するものであり、その結果、議会議決案件の内容に大きな影響を及ぼした。今後、入札を行うに当たっては、事前調査の徹底を図るべきである。

(5) 行政内部における法令遵守

県がみずから定めた建設工事請負契約約款の手続が不十分で、請負業者との調整・合意にこだわって膨大な調整の時間を費やした処理の仕方は、法を執行する側の判断としてあるまじき行為である。

また、「追加工事についても請負比率を適用すべき」とした技術管理課の見解を無視して、全国の工事事例を参考にして別件随意契約を行ったとする道路街路課長（当時）の証言はまことに不適切であった。

さらに、虚偽契約に関しては、多くの担当職員がかかわっていたにもかかわらず、工期の不自然さ、随意契約に対する疑問等を指摘できないなど、県の内部牽制体制に多くの疑念が残る。

返還された金額の大きさ、本委員会の審査によって明らかになった不適切な業務執行の実態等を踏まえ、職員の危機管理意識の徹底、明確な意思決定やチェック・フォロー体制を確立するとともに、その体制の点検は継続的に行われるべきである。

(6) まとめ

今回の真地久茂地線識名トンネル工事については、業務を遂行するに当たって工事を先行させ、その後の契約が精算契約として補助対象となるとの認識であったとしているが、新規の随意契約が補助対象とならないことは明白である。

工種・数量等の明確な積算根拠を示すことなく、便宜的に工種が抜き出され、5億円未満となるよう恣意的に設計書を作成した行政対応、その後の発注に係る工種及び金額をあらかじめ合意し、その後に随意契約を結ぶ行政対応は「談合」と指摘されてもやむを得ない著しく不適切な対応である。

また、虚偽契約に係る文書のうち、公共工事履行保証証券、着手届、現場代理人通知、工程表、完成通知書等は、工事請負業者において作成されたものであり、この対応も精算契約の認識の上とはいえ、著しく不適切であると

言わざるを得ない。

知事においては、県監査委員の勧告及び司法判断等を尊重し、適切な措置をとるよう求める。

第4 地方自治法第100条第3項及び第7項に係る認定

- ・ 地方自治法第100条第3項に基づくもの 該当なし
- ・ 地方自治法第100条第7項に基づくもの 該当なし