

長野県職員に関する措置請求の監査結果

第1 監査の請求

1 請求人 (1 名)

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成 22 年 3 月 8 日である。

3 請求の内容

- (1) 提出された長野県職員措置請求書による請求の要旨は、次のとおりである(原文のまま)。

請求の背景

J R 東日本他民鉄への県等発注工事の契約は、通常に必要な手続きが実行されておらず、国土交通省等が定める積算基準価格をはるかに上回る独自の積算(計算)で行われている。

また、このような本体工事(事業費)全体の嵩上げばかりでなく、工事変更を頻繁に繰り返し契約額を膨らませている一面も伺える。これは、J R との協定時における計画協議・設計協議が不十分であり、公金が不当に支出されている証拠でもある。この事実が何も知り得ない県民・国民に不利益を与え続けてきたことと、今後も不利益を与え続ける可能性が大きいいため、国の積算基準価格を超える部分の公金支出分の返還を求めるものである。

この件については、再三再四県に公文書の公開請求をして来ているが、残念ながら 90 日を経った現在も充分なる資料が開示されず、担当者の不作為と言わざるを得ない。この問題に注目した理由は、佐久市の堰端地区の立体交差事業が 3 ヶ年以上にわたり、通勤時の混雑が解消されない旨の申し出を行ったことから始まる。次々に不可思議な事実が発覚して来たのである。

J R との立体交差事業等に当たっては、その措置形式や費用負担の範囲について「鉄道」という将来ビジョンと密接な関係があるために、事業調整に難航することは、理解できるところではあるが、工事が始まり 3 ヶ年以上に及ぶなどということは、到底理解できるものではない。しかも、通常工事代金の 3 倍もの事業費が費やされている事実を指摘したにもかかわらず、県担当者は「協定によるもの」の一点張りである。「委任事務による」という姿勢で簡単な契約書が存在するだけで県側の設計書もなく、工事内容(工事明細)もないまま公金を支出していたのである。

J R との施工協議については、平成 16 年 7 月 1 日付「都市・地域整備局・河川局・道路局所管公共事業において鉄道業者が工事を行う場合の費用等の透明性の確保について」並びに平成 21 年 1 月 22 日「公共事業における鉄道委託工事を行う場合の透明性の確保に関する申し合わせ」に基づいて締結することになっており、計画協議・設計協議を充分に行っていない事業への公金支出は違法であり、速やかに内容を精査し、国の積算価格を超えた J R への支払いの返還を求めるべきものである。同時に上記の申し合わせに基づく他、競争入札での契約行為をすべきものであると申し添えるところである。

詳細については証拠書類の提出及び陳述により行うものである。

「鉄道」だから何でも永久に残すというインフラ整備に対する従来のビジョンも滑稽であると同時にJR側の云う安全管理とは、県民や住民に対する安全管理ではなく、自分達のグループ企業だけが存続するための安全な管理にしか思えないのである。

このような団体に市町村はどれほど悲鳴を上げているか、また税金を搾取される我々一般市民の立場からもこの問題を公にして正して頂きますよう申し添えます。

1 請求の要旨

数多くある工事の件数の中から、たまたま三建設事務所についてピックアップし証拠書類として、その内容を説明しますが、他の工事についてもほぼ同様な内容であると断言できることから今回は次のような措置を請求します。

- ① 過去5年間に於いて鉄道工事・調査設計業務等に携わった長野県職員、特に行政の司令塔としての役割・権限を有する技術管理室及び各建設事務所長の責任の追及（職務怠慢－公金支出の無駄）
- ② 会計検査院の指摘（特に透明性）にもかかわらず、一向にその姿勢を改めようとしなない県であることから、過去5年間の鉄道（関係）工事を0ベースから積算し直し、不当な予算であることが判れば工事費等を返還させること。（公金の無駄使い）（市町村工事にも波及）
- ③ また全ての工事が結果的に100%以上の落札率（入札をすれば）になることと、ほとんど全て関連企業に仕事がばらまかれている現実を、官製談合の疑い有りだと判断できる。今、県で実施している通常の入札を行なった場合との落札差金の返還（官製談合・公金の無駄使い）
- ④ このような事実を長期に渡り、見逃している県職員に辞職勧告（公金の無駄使い・職員の不作為）
- ⑤ 情報公開請求しても、各建設事務所の対応がバラバラであった。長野県情報公開条例そのものが中身の無いものであることがわかった。（職務・責任の追及）
- ⑥ 「うそ」の説明をした職員、何も説明できなかった職員、何も公開できなかった建設事務所がいた。あるいはあった。（公金の無駄・事務所の解体）
- ⑦ トンネル会社となってしまっている契約者同士のしくみの変更、あるいは契約者県の反省、損害賠償の請求（官製談合及び技術管理室と不良建設事務所の解散）
- ⑧ 関連企業・県・JRについて、天下りの調査。関連企業に対するバランスシート等の公開（天下り・官製談合）

(2) 事実証明書

請求人が、情報公開請求等に基づき作成した資料

4 請求の受理

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条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成22年3月18日、受理を決

定した。

5 監査委員の交代等

本件監査の途中において、高見澤賢司監査委員及び村石正郎監査委員が平成22年3月31日に辞任し、後任として浦野昭治監査委員及び下村恭監査委員が同年4月1日に就任し、監査を実施した。なお、本件について法第199条の2に規定する除斥理由に当たる委員はいない。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

住民監査請求の対象は、法第242条第1項に定める財務会計上の行為又は怠る事実とされているほか、同条第2項において当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを請求することができない。また、住民監査請求が適法となるためには、「当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示すること（最高裁平成2年6月5日判決、平成元(行ツ)68号)」が要件とされている。

これらのことから、監査対象工事（以下「本件工事」という。）は、次のとおりとし、その契約の方法、契約額、工期及び透明性の確保が違法又は不当に当たるかを対象事項とした。

事業名	平成18年度県単街路事業
街路名	堰端線
箇所名	佐久市猿久保
当初契約締結日	平成18年8月1日
契約相手方	東日本旅客鉄道株式会社長野支社長

よって、この余の請求は、監査の対象としない。

2 監査対象機関

建設部（都市計画課、技術管理室及び佐久建設事務所）を対象機関とした。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成22年4月9日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、新たな証拠の提出と陳述を行った。

(1) 請求人の陳述概要

ア 公共事業費が、通常の3倍も4倍もする金額で、事務委任という名を騙って鉄道事業者に工事が発注されている。国の通知において、「本協定による工事が公共事業であることに鑑み、工事の執行にあたり相互に公正性、透明性の確保に努めること」としており、協議、協定を結ぶこととしているが、工事の発注までは記載されていない。それが、国鉄時代からの慣例、慣行で行われており、これは税金の無駄使いである。

イ 本件工事のうち平成18年度の支払いについて、工事が何ら行われていないにもかかわらず施工監理費594万円が支出されている。工事が施工されたこと

- により施工監理費が発生することから考えると、この支出は疑問である。このことについて J R 東日本に問い質したが、明確な回答は得られなかった。
- ウ 通常 1 億 2,000 万円から 1 億 3,000 万円のできる工事が 3 億 9,000 万円に化けている。また、工期も 8 カ月くらいで済むものが 3 年もかけて行われている。他の工事でも J R 東日本自ら設計しておきながら、5 回も 6 回も変更契約を行っており、こんな変更はありえない。
- エ 県は、本件工事の契約は事務委任と言っているが、J R 東日本は業務委託と言っている。J R 東日本は民間会社であるから、民間会社に事務委任というのはいり得ない。国が県に、県が市町村に委任するのが事務委任である。
- オ J R 東日本、県職員は、共に自分たちでは設計も工事もできないと言っており、したがって J R がトンネルとなって J R ファミリー会社に工事が発注されている。しかし、県は設計も施工も自分たちではできないと言っているにも関わらず、長野電鉄のこ線橋に係る設計は、建設事務所で発注している。
- カ J R 東日本はコンプライアンス宣言しており、自ら公正、透明、自由な競争並びに適正な取引を行うとしていながら、それらを守っていない。
- キ 県内のある市では、鉄道事業に係る実施設計業務を競争入札で実施している。そこでは、J R 東日本が実施設計費を当初 7,600 万円と見積もり、市はその額を予算化して競争入札を行ったところ、J R 東日本は 4,800 万円の入札を行った。結果は、3,700 万円の入札した民間会社が落札者となった。J R 東日本の当初見積額 7,600 万円はなんだったのだろうか。会計検査院から何度も透明性の確保について指摘されている。長野県でも平成 17 年に指摘されている。総務省のいう競争入札が原則であり、委任事務という理由は成り立たない。
- ク 県にしかるべき対応をとって頂きたいので、元県職員であった監査委員は、県の職員に甘いという判断をしないようお願いしたい。

(2) 追加提出された証拠書

請求人から、平成 22 年 4 月 9 日に、新たな証拠書の提出があった。

- ア 透明性確保の徹底のための協定書記載例（国土交通省通知）
- イ 「鉄道委託工事に係る国土交通省と鉄道事業者との調整会議」について（国土交通省通知）
- ウ 読売新聞切り抜き（平成 22 年 3 月 28 日） 1 点
- エ J R 東日本が県に精算時提出した「精算書」
- オ J R 東日本が県に精算時提出した「請負契約一覧表」
- カ 「ボッタクリ・脅しの J R の実態と体質が問われる」（業界紙抜粋）
- キ 「J R 東日本旅客鉄道(株)が自らネット上に掲載しているコンプライアンス」（業界紙抜粋）
- ク 国土交通省鉄道局長取材申込書
- ケ 平成 17 年度決算検査報告抜粋。
- コ 読売新聞切り抜き 1 点

4 監査対象機関の陳述

監査委員は、監査対象機関の関係職員に対し陳述を求め、平成 22 年 4 月 9 日に陳述の機会を設けたところ、同月 8 日に陳述書の提出をもって陳述に代える申し

出がなされた。

(1) 陳述書の概要

ア 鉄道事業者へ工事等を委任する理由は、鉄道事業者の営業区域が複数の都道府県にまたがることから、費用負担等に関して全国一律の取扱いが必要となるためである。このため国土交通省の通知に基づき、県は個々の工事案件ごとに鉄道事業者と協議を行い、工事等を実施する側を定めた契約を締結している。

イ 鉄道に係る工事の発注に当たって、工事中及び工事後の鉄道交通の安全を確保する上から、鉄道の施設・運行の管理者である鉄道事業者が行うことが適切と判断した場合は、その工事を委託している。

ウ 県がＪＲ東日本に支出した最終精算額は、鉄道事業者が請負者に実際に支払った金額に所要の事務費を加えた額であり、県は成果物や書類の提出を確認した上で、鉄道事業者が当該工事を履行するために要した実費相当額を支出したものであって、過剰な支出には当たらない。

エ 「国、地方公共団体による直接請負契約の可能性」、「鉄道事業者発注の請負契約方法にかかる入札方法」及び「請負契約にかかる積算基準」等は、国土交通省と鉄道事業者との調整会議において、「継続的に意見交換・調整等を行う」事項とされており、国レベルでの検討対象となっている。これら課題について、今後開催が見込まれる「地方連絡会議」の場で、本県からも国へ要請することとしている。

オ 鉄道と交差する工事は、鉄道施設への影響や、現道の交通を確保しながら施工が求められることから、一般的な道路工事等と比較して工期がより長くかかる。

カ 建設部では、国からの透明性の確保を求める通知を建設部現地機関及び市町村に通知した。建設部は現行制度に則り適正に執行しており、法令違反はないと考える。

(2) 監査対象機関の陳述書に対する意見

監査対象機関の陳述書に対する意見書の提出を陳述人に認めたところ、期限までに意見書の提出はなかった。

5 関係人に対する調査

監査委員は必要があると認めたため、法第199条第8項の規定により、監査対象工事の契約方である東日本旅客鉄道株式会社長野支社（以下「ＪＲ東日本長野支社」という。）に対し、平成22年4月14日、調査を実施した。

6 監査対象機関に対する監査

平成22年4月14日、監査対象機関の監査を実施した。

7 関係機関に対する調査

伊那建設事務所については平成22年3月29日に、須坂建設事務所については同年4月16日に事務調査を実施した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 事業目的について

本件工事に係るこ線橋は、佐久地域を南北に横断する国道141号及び同141号バイパスの両幹線を佐久市の中心で結ぶ道路である。沿線は工業地域が形成されており、通行量が多く生活道路としての安全対策が急務であった。そこで、歩行者等の交通弱者の安全確保と渋滞の解消を目的として、道路拡幅に伴い当該こ線橋を架け替えたものである。

(2) 契約内容等の概要について

項目	内 容
当初契約工期	平成18年8月1日～平成20年3月31日（1年8カ月）
変更契約工期	平成18年8月1日～平成21年2月27日（2年7カ月）
当初契約額	378,809,000円
変更契約額	384,146,075円
支払状況	平成19年4月11日（部分払い） 7,260,000円 平成20年4月21日（部分払い） 129,011,000円 平成21年3月27日（精算払い） 247,875,075円 計 384,146,075円

(3) 変更契約の状況について

変更契約日	変 更 内 容 の 概 要
第1回変更契約書 平成19年3月20日	・ J R 東日本長野支社の施工区分に上部工のプレストレストコンクリート桁（以下「P C 桁」という。）製作・運搬を追加したことに伴う当初設計及び工程表の変更 ・ 上記P C 桁製作・運搬の増額及び構造物取り壊し費用の減額に伴う資金計画書及び工事費調書の変更
第2回変更契約書 平成20年3月25日	・ P C 桁架設の施工条件の変更及び架線切り回しに係る交渉に予測外の時間を要したことに伴う設計及び工期（工期延長：平成21年2月27日）の変更 ・ 交通整理員の増員等により契約額378,809,000円を398,809,000円に増額変更したことに伴う工事費調書及び資金計画書の変更
第3回変更契約書 平成20年11月19日	・ 仮土留め工事の実績が出たこと等により契約額398,809,000円を384,809,000円に減額変更したことに伴う工事費調書及び資金計画書の変更
第4回変更契約書 平成20年12月25日	・ 各工種の実績が出たことにより契約額384,809,000円を384,146,075円に減額変更したことに伴う工事費調書及び資金計画書の変更

(4) 工事費負担の考え方及び施工主体について

本件工事は、道路拡幅に伴うこ線橋の架け替え工事及びそれに伴う鉄道施設の支障移転工事である。したがって、平成18年8月1日に締結した契約書において、列車運行に影響がある部分の道路拡幅工事に要する費用及び支障移転に

伴う補償について、県がすべて負担するとしていた。また、本件工事については、「道路と鉄道との交差に関する協議等について（平成15年3月20日国都街第155号。以下「平成15年通知」という。）」に係る要綱及び同細目要綱に基づき行うこととしていた。同要綱第11条において、「道路と鉄道との交差に要する工事は、当該工事に係る費用負担の額が多い側が実施する。ただし、鉄道側の運転保安上若しくは施設管理上又は道路側の施設維持管理上これらによらないことが必要であることを双方が協議のうえ当該工事に係る費用負担の額が多い側が決定した部分については、この限りではない。」と規定されている。

本件工事の費用負担を行う佐久建設事務所は、工事に伴う鉄道軌道敷の安定性並びに列車運行及び現道の交通を確保しながらこ線橋の架け替えを行うことに対する安全性を担保するため、道路拡幅工事に伴うこ線橋工事についてはJR東日本長野支社が実施する契約を締結していた。

(5) 契約額及び契約額の変更について

請求人が「工事費は1億3,000万円が適正であり、施工監理費が通常の3倍である」と主張していることに対し、監査委員は陳述の際にその算定根拠を質した。請求人からは、「JR東日本長野支社が詳細な資料を提供していないので情報公開請求等で得られた資料を基に、別のコンサルタント会社に推計させた」との回答があった。しかしながら、その推計された積算内訳について提出がなされなかった。

また、請求人は、「県内のある市における鉄道事業に係る発注工事の入札事例について、JR東日本長野支社が当初に見積った額は入札結果からみて過大であり、このような実態が一般的に行われている」と主張したが、詳細な追加説明もなく、監査委員はその詳細な事実を確認できなかった。

(6) 工期設定及び工期延長について

第2回変更契約書における工期延長に当たっては、平成20年1月28日付けでJR東日本長野支社からの施工協議を受け、佐久建設事務所がその内容を確認し、平成20年2月1日付けで工期変更を承認していた。

工期延長の理由は、本件工事に当たり支障となる付近の電柱や架空線の仮移設において、電線ルートの変更を余儀なくされたことから、民間用地の借用手配に時間を要し、平成18年11月から平成19年6月まで約半年間工事が中断したこと、及びL型擁壁が用地境界に接して新設する仕様になっていたところ、掘削工事に係る借用地の手配に時間を要したため、平成19年12月の約1カ月間工事が中断したことであった。なお、これら借用地の手配については、佐久建設事務所が行うこととしていた。

(7) 工事費用の透明性について

「都市・地域整備局、河川局、道路局所管公共事業において鉄道事業者が工事を行う場合の費用等の透明性の確保について（平成16年7月1日国関整都整第49号。以下「平成16年通知」という。）」において、「鉄道事業者が行う工事に係る工事施工協定の締結時において、工事内容及び費用について協議、把握すること」を行うこととされている。そして、費用の透明性の確保から、鉄道事業者との年度締結時に工程表や事業費負担額調書等を、契約締結時及び精算時に請負契約一覧表、請負金額内訳書及び出来形調書等を提出させ内容を確

認することとしている。

会計検査院による平成17年度決算検査報告では、鉄道事業者への委託事業において、透明性の確保の観点から、鉄道事業者からの書類提出状況が不十分と例示した書類は、請負契約一覧表等、請負金額内訳書等、出来高調書等とされている。

本件工事については、平成16年通知及び会計検査院で指摘された様式に沿った書類が提出されていた。

(8) JR東日本長野支社の発注方式等について

JR東日本長野支社に対する調査によると、JR東日本長野支社では、特に公共事業に当たっては、鉄道特異工事の施工資格を有する複数の会社から見積書を徴したうえ、最低価格の会社を第一順位として価格協議を行い、契約額を決める「指名競争見積方式」を採用しているとしていた。なお、この方式における価格協議は、JR東日本長野支社と施工会社双方の施工ノウハウを活用し、安全と品質を確保しつつコストダウンを図ることが目的であるとしていた。また、工事費の算定に当たっては、JR東日本のマニュアルを使用し、それがないものについては、国土交通省の積算基準、各種協会資料、土木コスト情報等によるものとしていた。

(9) 工事費の部分払いについて

会計検査院は、平成17年度決算検査報告において、事業の進捗を把握しないまま高率な概算払いを行っている事例があると指摘している。本件工事は、年度毎の精算を基本として、提出があった資料により部分完了確認検査を実施した上で、平成18年度及び平成19年度分において県は部分払いをしていた。また、平成18年度の部分払いについては、県は施工方法の変更に伴う見積査定図書作成業務、施工計画検討及び地元説明資料の作成業務等がなされていたことを確認していた。

なお、JR東日本長野支社が請負業者に支払った時期と県が部分払いした時期と比べたところ、JR東日本長野支社に長期に資金が滞留している事実は認められなかった。

2 判断

(1) 工事の契約方法について

鉄道交通は、住民にとって重要かつ不可欠な移動手段であり、また、ひと度脱線事故等が発生した場合には、甚大な人身被害を引き起こすことから、鉄道事業者による通常の運行管理に限らず、日頃からの鉄道の保守、工事においても慎重かつ安全になされなければならないものとする。したがって、鉄道敷地内及びその隣接工事の施工主体については、平成15年通知に基づき鉄道事業者と地方公共団体が協議の上で決定することとされており、それに基づいて施工主体を決めたことについては、違法又は不当であるとはいえない。

(2) 工事費について

「公共事業における鉄道委託工事を行う場合の透明性の確保の徹底に関する申し合わせについて（平成21年2月2日国関整都整第114号）」において、「工事施工協定締結時について、添付される資料の内容については、その時点で入

手可能な計画・設計等に基づく精度でよいものとし、その精度に応じた根拠については説明するものとする。」としており、一般的に地方公共団体が用いる積算方法と異なる鉄道事業者の算定方式を認めている。また、鉄道事業者はその精度について説明すれば足りるとしている。したがって、県が契約締結時において提出された資料及び説明を受けた上で締結した契約額が、違法又は不当であるとはいえない。

(3) 工期について

工期については、前記1(3)及び(6)で述べたとおりの事情により延長されたものである。工期延長に当たって事前に施工協議がなされており、手続に瑕疵は認められない。なお、工期延長の主な要因は、佐久建設事務所から施工方法の変更協議を受けたこと、不測の事態とはいえ佐久建設事務所による借用地の手続に遅れが生じたことによるものであり、工期が必要以上に延長されたとはいえず、不当であるとはいえない。

(4) 透明性の確保について

佐久建設事務所は、本件工事について、JR東日本長野支社から直接各種工事を請負った業者から提出された出来型報告書、しゅん功数量計算書及び請求金額内訳書並びにジェイアール東日本コンサルタンツ株式会社から提出された施工監理台帳のほか、JR東日本長野支社から提出された請負契約一覧表等の資料により工事实績を確認していた。これらは平成16年通知で示された様式に沿ったものであり、当該工事の透明性の確保について不当であるとはいえない。

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断し、請求を棄却する。

3 意見

公共工事における入札及び契約については、自由な競争のもと、公正性と透明性が確保されなければならないが、県はこれまで平成15年通知に基づき、鉄道事業施設に熟知した当該鉄道事業者と委託工事の協定を締結してきた。しかし、地方公共団体における鉄道工事の直接発注や工事積算基準等の在り方については、国の協議・検討に委ねざるを得ない状況にある。

よって、県は、国と鉄道事業者との協議・検討経過を踏まえ、公正性と透明性の確保に向けた取組に努めるとともに、国に対して積極的に検討を促すよう機会をとらえて要請されたい。