

監査結果公告

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく監査請求について、監査を行ったので、同条第4項の規定により、その結果（平成22年10月29日付けで請求人に通知）を次のとおり公表します。

平成22年11月2日

奈良県監査委員	谷川正嗣
同	南田昭典
同	井岡正徳
同	高柳忠夫

第1 監査の請求

1 請求人

住所 橿原市久米町553番地の2

氏名 茶本 達彦

2 請求書の提出

平成22年9月6日

3 請求の要旨

監査請求書及び陳述の内容から、請求の要旨を概ね次のとおりと解した。

(1) 措置要求事項

ア 奈良県知事に対し、県と秋本建設(株)が、平成21年9月28日に締結した建設工事請負契約（以下「本件契約」という。）及び平成22年3月31日に締結した工事変更請負契約（以下「変更契約」という。）を平成22年3月31日に遡って解除することを求める。

イ 奈良県知事に対し、県が平成21年11月4日に秋本建設(株)に支出した前払金2800万円（以下「本件前払金」という。）の返還を求める。

ウ 奈良県知事に対し、秋本建設(株)の入札参加停止の措置を講じるよう求める。

エ 奈良県知事に対し、不適切な業務にかかわった職員に対して、効果測定を伴

う一定期間の研修・研鑽を行うよう要望する。

(2) 請求の理由

ア 本件契約の締結等の事実関係

平成21年9月28日、奈良県知事と秋本建設(株)代表取締役は、本件契約を締結した。

秋本建設(株)は平成21年9月29日に工事着工届を提出し、同年10月26日に前払請求書を奈良県に提出した。

秋本建設(株)は平成21年11月4日に奈良県から本件前払金を受領した。

奈良県知事は平成22年3月31日に支出負担行為変更決議を行い、同日、本件契約書第39条に定める平成21年度及び平成22年度の支払限度額を変更する旨(平成21年度の支払限度額を6300万円から2800万円に、平成22年度の支払限度額を1億7325万円から2億825万円にそれぞれ変更)の変更契約を秋本建設(株)と締結した。

秋本建設(株)は平成22年6月23日に民事再生手続開始を申し立て、実質経営破綻し、裁判所の決定を得て、現在民事再生手続中である。

イ 本件契約違反(前払金保証約款違反)

秋本建設(株)の行為は、下記の(ア)及び(イ)の理由により、本件契約に違反することはもちろん、建設工事前払金制度の根幹を揺るがすもので、当然、奈良県に本件契約の解除権が発生する。

(ア) 平成22年3月31日までに工事に未着手

本件契約に関する行政文書を調査した結果、工事打合簿や計画工程表に虚偽の内容が記載され、平成22年3月31日まで全く工事に着手した形跡が見当たらなかった。具体的には、工事打合簿を提出し、工事に着工しているかのように装っているが、工事現場で何ら工事着工の具体的活動がされていなかった。例えば、工事打合簿に関連業者と工事に関して協議したことが記載されているが、記載された日にその関連業者と協議した事実が無いことは、その関連業者から確認を得ている。

工事打合簿によれば、都度週間工程表を作成し、提出、工程表では準備工

を実施したことになっているが、平成22年3月31日までに現場に建設機械が搬入された事実がなく、作業員も工事を行っていない（平成22年5月に1日だけ下請業者が建設機械を搬入し掘削を行っている。）。また、計画工程表では、平成22年1月から工場製作が具体的に進行しているように記載されている。これは東京の業者に上下部工の工場製作を依頼したことを意味している。また、工事進捗率がこの工場製作により5%から7%に進んだように記載されている。しかし、平成22年3月10日の工事打合簿において、秋本建設(株)が計画工程の修正を行っている。これまでの工場製作の発注実績がゼロになっており、代わりに工場製作開始リミット、現場作業開始リミットが明記されている。すなわち、これまでの計画工程表に実績として記載されていた準備工や工場製作は全て行っていなかったことを、秋本建設(株)が自身で証明したことになる。奈良県の担当課は、秋本建設(株)が単純な記載誤りを行ったので修正しただけと弁明しているが、単純な記載誤りならば、上記のリミットが明記されることはない。

奈良県の工事監督員が本件契約を締結する際に県と秋本建設(株)とが交わした建設工事請負契約書（以下「本件契約書」という。）の第9条に基づく権限を確実に履行していれば、このような虚偽の工事打合簿や計画工程表を見抜けたはずである。

(イ) 本件前払金の使途の違反

本件契約書第36条では、前払金をこの工事の材料費等の必要な経費以外の支払に充当してはならない旨規定しているが、秋本建設(株)が本件前払金を上記経費に充当していれば、平成22年3月31日現在で相当工事の進捗がみられたはずである。

秋本建設(株)は、本件前払金を正当な経費に充当しなかった、仮に本件前払金を社内に留保していたとしても、正当な理由なく工事に着工しなかったことになる。

ウ 地方自治法第232条の4第2項違反

平成21年11月4日の本件前払金の支出及び平成22年3月31日の支出

負担行為変更決議は、下記の(ア)及び(イ)の理由により地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第232条の4第2項に違反する。

(ア) 本件前払金の支出について

奈良県は、平成21年11月4日に本件契約の前払金として、秋本建設(株)に対して、2800万円を支出した。

奈良県道路建設課の本件前払金に関する支出命令書の決裁文書を確認したところ、秋本建設(株)が奈良県に提出した前払金請求書の日付は平成22年10月26日となっていた。

秋本建設(株)は前払請求手続を遅延しており、公共工事前払金制度の根拠となる諸法の趣旨から逸脱している懸念がうかがえる。

また、奈良県道路建設課は支出命令書に、前払いの必要性を認める前払い理由書を道路建設課総務契約係名で添付している。しかし、前払い理由書に記載された工事場所は、秋本建設(株)が提出した前払金請求書に記載している本件契約上の工事場所「十津川村宇宮原地内」とは別の工事場所である「五條市西吉野町立川渡」となっている。

(イ) 平成22年3月31日の支出負担行為額の変更について

平成22年3月31日、奈良県は平成21年度支出負担行為額を減額変更した。

それに伴い、秋本建設(株)と変更契約を締結し、本件契約書第39条第1項に規定する各年度の支払限度額を改めた。

この変更契約の締結は、平成22年3月31日現在の工事出来高を全く考慮しておらず、奈良県は、平成22年3月31日現在の工事出来高が無かったにもかかわらず、単純繰越減額を行い平成21年度の支払額を確定した。

エ 県民の損害

このような不適切・違法な行為によって公共工事の進捗が停滞したことにより、県民の公共の福祉の享有が損なわれたことはもちろん、違法に支出された税金2800万円の用途のみならず、監督員をはじめ県職員が違法な行為を監視監督せず職務を行った間の税金から支出された経費等は、県民の損害となっ

ている。

(3) 個別外部監査契約に基づく監査の請求

秋本建設(株)の実質経営者は、マスコミ報道からも明らかなように県議会議員である。県議会議員自身が本件のような行為を行っていたこと自体にも問題があることは当然であるが、それをチェックできていない県議会にも不信感をもつことは拭えない。

また、秋本建設(株)は、現在、裁判所の決定による民事再生手続中である。従ってより厳正な監査が求められると考えられる。

県議会議員が参加する監査では厳正なる監査は期待できない。

そこで、本件監査請求に係る監査について監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

4 事実証明書

別紙のとおり。

第2 請求の受理

秋本建設(株)に対して入札参加停止の措置を講じることを求める措置要求及び職員に対する研修を行うことを要望する措置要求に係る請求については、県の財務会計行為を対象としたものとは解されず、法第242条に規定する要件を備えていないのでこれを却下し、その他の請求については、同条に規定する要件を備えていたのでこれを受理した。

第3 知事に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

以下の理由により、本件請求については個別外部監査契約に基づく監査によることとしなかった。

外部監査制度が設けられた趣旨は、地方公共団体に属さない外部の専門的な知識を有する者による監査を導入することにより、当該地方公共団体の監査機能の独立性・専門性を一層充実させ住民の信頼を高めることにあるが、この制度は監査委員制度と相反するものではなく、地方公共団体の適正な運営の確保という共通の目的

に資する制度であり、両者がそれぞれの役割を十分発揮することによって地方公共団体の監査機能全体が一層強化されることが期待されているものである。

本件請求は建設工事請負契約の履行及び同契約に係る前払金の支出に関するものであり、その内容からみて、通常の財務事務の監査と異なるところはなく、特に専門的な知識や技術等を必要とするものではないことから、特に監査委員に代わる外部の者による判断を必要とする事案ではない。

また、監査委員は、制度上、長や議会等他の機関から独立した行政機関として位置づけられ、公正で、合理的かつ効率的な行政の確保を図るために監査権限を与えられており、長や議会等他の機関から拘束を受けることなく独自の立場でその職務を行うことから、県議会議員が参加する監査では厳正な監査は期待できないという請求人の主張には理由がない。

第4 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

平成22年9月21日、法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において本件請求の趣旨の補足説明を行った。新たな証拠として、秋本建設(株)と東京の業者との取引の状況等を記した資料及び当該業者の会社案内・事業報告書を提出した。

2 監査対象事項

請求書の記載事項及び請求人の陳述内容を踏まえ、県に本件契約書第47条第1項に基づく解除権が発生しているのにもかかわらず、知事が違法若しくは不当にその行使を怠っているのか否か及び本件前払金の支出が法第232条の4第2項に違反する違法若しくは不当な公金の支出であるのか否かを監査対象事項とした。

3 監査対象部局

土木部及び会計局

4 現地調査の実施

平成22年10月12日に、監査委員2名が十津川村宇宮原の工事現場で実地調査を行い、本体工事のための進入路を造成する現場工事等が行われていることを確認した。

5 監査資料及び監査対象部局の陳述等から確認した内容

監査対象部局に対して、監査資料の提出を求めるとともに、平成22年9月30日に監査対象部局から陳述を聴取した。

監査対象部局から提出された監査調書及び監査対象部局の陳述等の内容は概ね次のとおりである。

(1) 本件契約の概要

ア 事業の趣旨・目的

一般国道168号の奈良県吉野郡十津川村宇宮原地内の幅員狭小部において、安全性・利便性を向上させるため、川側への現道拡幅により、2車線化を図る道路改良工事

イ 工事の内容

鋼製栈道工 L=130m

ウ 工事箇所

奈良県吉野郡十津川村宇宮原

エ 契約金額

2億3625万円

オ 支払限度額	当初	平成21年度	6300万円
		平成22年度	1億7325万円
	変更後※	平成21年度	2800万円
		平成22年度	2億825万円

※平成22年3月31日の変更契約による変更

カ 工期

平成21年9月29日から平成22年12月24日まで

キ 請負業者名

秋本建設(株)

(2) 請求人の主張に対する監査対象部局の見解

ア 平成22年3月31日までに工事に未着手との主張について

(ア) 本件工事の着手について

本件契約に係る工事については、平成21年9月28日の本件契約の締結の後、同日付で同月29日から着工する旨記載した着工届が県に提出され、同年10月26日には、設計図書照査報告書及び再生資源利用（促進）計画書が県に提出されたことにより着手されたものと認識している。

その後、秋本建設(株)は、同年11月12日に施工計画書及び工場製作要領書を県に提出、同年12月9日に測量を実施、同月15日に東京の業者と下請契約を締結し、平成22年1月15日には立木伐採を実施している。

なお、「工事打合簿に関連業者と工事に関して協議したことが記載されているが、記載された日にその関連業者と協議した事実が無い」旨の請求人の指摘について、いつの工事打合簿のことを指摘しているのか確認できなかった。関連業者は不明であるが、そもそも下請業者との協議等は元請業者の責任で行うものと認識している。

次に、「平成22年3月31日までに現場に建設機械が搬入された事実がなく、作業員も工事を行っていない。」旨の請求人の指摘については、既に述べたとおり、実際には、同日までに秋本建設(株)は準備工を実施していた。

次に、「計画工程表では、平成22年1月から工場製作が具体的に進行しているように記載され、工事進捗率がこの工場製作により5%から7%に進んだように記載されている。しかし、同年3月10日の工事打合簿において、秋本建設(株)が計画工程の修正を行っている。これまでの工場製作の発注実績がゼロになっている。」旨の請求人の指摘については、同月1日の工事打合せにおいて、秋本建設(株)から同年2月の履行報告書が提出されたが、予定工程に対して実施工程に遅れが生じていたため、工程を再検討し監督員まで報告するよう指示しており、その結果同年3月10日に提出された修正工程表では、同年2月の進捗が5%になっていたため、同年3月1日に提出が

あった同年2月の履行報告書の工程に誤りがあったものと認識していた。

また、「工場製作開始リミット及び現場作業開始リミットが明記されている」旨の請求人の指摘については、工期内に工事を完成する上で必要な工程を県と秋本建設(株)が互いに認識し確認するため、請負業者として考えられる工場製作開始リミット及び現場作業開始リミットを工程表に記載するよう指示したものである。

(イ) 本件工事の完成予定時期について

平成22年9月末頃の時点では、本件工事の進捗率が全体の15%に留まり、工程表からも大きく遅れ、工期内の完成は見込めなくなっていたが、平成22年10月5日には秋本建設(株)から工程表等が提出されることが予定されていた上、県としては、五條土木事務所が作成した工程表により、同月10日頃に現場施工を開始すれば、年度内に完成が可能と判断していた。

そして、平成22年10月4日に、秋本建設(株)から、施工体制台帳が提出され、また、同月5日には年度内に完成とする工程表を含む施工計画書が提出された。

なお、契約を解除して残工事を新たな請負者に請け負わせた場合の完成時期、供用開始時期、後続工事への影響及び事故繰越となるか否か等を考慮した結果、本件契約書第47条第1項第2号でいうところの「工期経過後相当の期間内」とは、平成22年度内であると判断し、9月末頃時点では本件契約は解除できないと考えていた。

イ 本件前払金の支出が違法若しくは不当な公金の支出にあたるとの主張について

(ア) 土木部の見解

A 本件前払金の請求時期について

前払金の請求時期は、「公共工事の前金払い及び出来高払いの取扱い範囲について」(昭和58年3月1日監第252号奈良県土木部長通知。以下「土木部長通知」という。)により、原則として契約締結後1ヶ月以内

とされているが、本件前払金は、本件契約の締結日（平成21年9月28日）から1ヶ月以内（同年10月26日）に請求されていた。

B 本件前払金の支出にあたり「前払い理由書」を添付した理由について
前払金請求時期については問題はなかったが、支出予定日（平成21年11月4日）が本件契約締結日から1ヶ月を経過した後となるため、支出命令書の起票者が「前払い理由書」を添付する必要があると勘違いし添付したものである。

C 「前払い理由書」の工事場所の地名の誤りについて

支出命令書の起票時、「前払い理由書」には「五條市西吉野町立川渡」と誤った工事場所名を記載していたが、決裁途中でその誤りに気づき、訂正して決裁を受けたものである。

したがって、本件工事契約関係書類一件とは別綴の支出命令書原本に添付されている「前払い理由書」には、「十津川村宇宮原」と正しい工事場所名が記載されている。

なお、本件工事契約関係書類一件には、起票時の支出命令書の写し及びその添付書類の写しが保管されているため、「五條市西吉野町立川渡」と誤って工事場所名を記載した「前払い理由書」が綴られている。

請求人に対する情報開示においては、本件工事契約関係書類一件に綴っていた「五條市西吉野町立川渡」と記載した「前払い理由書」を、誤って交付したものである。

D 平成22年3月31日の変更契約について

本件契約書第34条に定める前払金は、地方自治法施行令（昭和22年5月3日政令第16号。以下「施行令」という。）第163条に定めがある「前金払」に該当するもので、金銭債務の履行期限の到来前に確定した債務に対してその履行をすることをいい、その性質上精算を伴わないもので、工事出来高とは関係ないものである。

平成21年度分の支払については、請負業者から本件前払金以外の請求

がなかったため、平成21年度支払限度額から、本件前払金を除いた額について、翌年度に繰り越す必要があった。

そのため、本件契約書第39条第3項により、平成22年3月31日付けで支払限度額を変更する変更契約を締結した。

(イ) 会計局の見解

本件前払金に係る支出命令が発せられたのは平成21年10月26日であり、同命令に基づき、会計局で審査を実施した。

本件前払金の支出命令確認の審査の際に必要な書類として添付を求めている書類は、支出負担行為のときに必要な書類（本件契約書）、本件前払金に係る保証書及び前払金請求書であり、全て具備していることを確認している。

次に前払金請求書の記載内容について審査しており、前払金請求金額については、本件契約書第40条の規定により、平成21年度出来高予定額7000万円に対する40%である2800万円を限度として前払金を請求できること、土木部長通知で定める契約締結日から1ヶ月以内の請求であること及び請求者氏名及び本件契約書より正当な債権者であることを審査した。

また、支出負担行為決議については、道路建設課が、別途、会計管理者に対して奈良県会計規則（平成7年3月31日奈良県規則第67号）第24条に基づく事前協議をした上で、平成21年9月28日付けで本件契約を締結することにより、本件契約に係る債務を確定させている。

以上の審査を行った上で、必要とされる要件を具備していることを確認したことから、本件前払金については本件契約書第34条及び第40条の規定に基づく正当な請求と認め、平成21年11月4日付けで本件前払金を支払っている。

なお、「前払い理由書」については、土木部長通知に定める、契約締結後1ヶ月以内の制限内の請求であったため、添付書類として必要とされるものではなかったが、実務上、審査の過程で本件附属書類としてチェックした結果、誤りがあった地名について補正を求め、訂正させている。

本件請求の監査結果は、次のとおり決定した。

本件請求のうち第2において適法であるとして受理した請求に係る措置要求は、理由のないものとして棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 本件契約の解除を求める措置要求について

(1) 違法性若しくは不当性の判断について

請求人の主張は、秋本建設(株)が本件契約に違反して工事に着手しないため、県に本件契約の解除権が発生しているのに知事が当該解除権の行使を違法若しくは不当に怠っているとの主張であると解する。

秋本建設(株)の契約違反等を理由とした本件契約上の県の解除権については、本件契約書第47条第1項に規定されている。

本件契約書第47条第1項では、「甲(県)は、乙(秋本建設(株))が次の各号のいずれかに該当するときは、契約を解除することができる。」と規定されており、その文言上、県に解除権がある場合でも、知事は当然にこれを行使しなければならないものではなく、これを行使するか否かは、残工事を別の業者に発注して工事を続行させる場合の完成の時期はいつになるのか等の諸事情を総合考慮して決せられるべきものと解する。

地方公共団体の長が契約上の解除権を行使しないことが違法若しくは不当に怠る事実にあたるのか否か等が争われた神戸地方裁判所平成13年7月18日の判決でも、同様の判断基準が示されている。

(2) 本件契約書第47条第1項第1号の解除権について

請求人は、秋本建設(株)が平成22年3月31日までに全く工事に着手していないとし、そのため県は本件契約を解除すべき旨主張する。

本件契約書第47条第1項第1号では、秋本建設(株)が正当な理由なく工事に着手すべき期日を過ぎても工事に着手しないときは、県は契約を解除することができる旨規定されていることから、本号の解除権について検討を行う。

ア 本件契約書第47条第1項第1号の規定について

まず、本号にいう「工事に着手すべき期日」及び「着手」をどのように解するのかを検討する必要がある。

『改訂3版 公共工事標準請負契約約款の解説』358頁（建設業法研究会編）によると、「工事に着手すべき期日」を設計図書に定めていない場合は、契約書上の工期の初日と解することとされているが、本件契約の場合は設計図書に定めはない。

また、『改訂3版 公共工事標準請負契約約款の解説』358頁（建設業法研究会編）によると、「着手」とは、現実には工事の施行を始めることに限らず、労働者募集、施工計画表の作成、現場調査等の準備行為が含まれると解することとされている。

イ 判断

監査対象部局の陳述等の内容並びに工事打合簿、下請契約書及び土木工事請負日誌等の関係書類の記載内容から、秋本建設(株)は平成21年9月28日付で、翌日から着工する旨の着工届を提出し、平成22年3月31日までに、施工計画書の提出（平成21年11月12日）、東京の業者との下請契約の締結（同年12月15日）、準備工として立木伐採（平成22年1月15日）、工事用看板の設置（同年2月12日）、設計照査のための現地測量（同月25日）及び鋼製栈道工の構造計算などの設計照査等を実施していたと認められる。

監査対象部局の陳述及び関係書類等からは、上記の『改訂3版 公共工事標準請負契約約款の解説』358頁（建設業法研究会編）でいう「工事に着手すべき期日」である平成21年9月29日の着手の有無は確認できなかったが、上記の着手の状況を鑑みれば、請求人が主張する平成22年3月31日時点において、本号の解除権の行使を知事が違法若しくは不当に怠ったとはいえない。

(3) 本件契約書第47条第1項第2号の解除権について

本件契約書第47条第1項第2号では、秋本建設(株)がその責に帰すべき事由により工期内に完成しないとき、又は工期経過後相当の期間内に工事を完成する見込みが明らかでないときと認められるときは、県は契約を解除することができる旨規定されている。

本号前段は、秋本建設(株)が「工期内に完成しないとき」は県は契約を解除できるとするものであり、本件契約で定める工期は平成22年12月24日であるので、工期が到来していない以上、要件を満たしていないと解される。

次に、本号後段は、秋本建設(株)が「工期経過後相当の期間内に工事を完成する見込みが明らかにならないと認められるとき。」は、県は工期内であっても契約を解除できるとするものであるから、本号後段の解除権について検討を行う。

ア 本件契約書第47条第1項第2号後段の規定について

本号後段の解除権を検討するのにあたり、「工期経過後相当の期間内」とは、本件の場合はいつであるのかを検討する必要がある。

監査対象部局は、陳述等で、「工期経過後相当の期間内」は平成22年度内であると判断する旨述べているが、残工事について改めて入札を実施し、業者を決定するまでに一定の期間を要すること及び年度を越えれば予算の繰越になることから、「工期経過後相当の期間内」を平成22年度内とする県の判断に理由はないとはいえない。

イ 判断

監査対象部局の陳述等の内容から、平成22年6月23日に秋本建設(株)が民事再生手続開始を申し立てて以降、しばらく工事が中断し、工事期間約15ヶ月に対して約12ヶ月経過した9月末頃時点での進捗率は15%に留まっていたものと認められる。

しかし、平成22年10月4日に、秋本建設(株)から、現場工事を行う上で必要となる工場製作業務も含めた施工体制を定めた施工体制台帳の提出があり、また、同月5日には工程表が提出され、年度内に完成するための実施工程も明らかになった。また、その後、現場での工事が再開され、同月12日の現地調査において、監査委員2名がその事実を確認している。これらの事実から、平成22年度内に完成する見込みが明らかにならないと認められるとはいえない。

従って、本号の解除権の行使を知事が違法若しくは不当に怠っているとはいえない。

(4) 本件契約書第47条第1項第5号の解除権について

ア 本件契約書第47条第1項第5号の規定について

本件契約書第47条第1項第5号では、秋本建設(株)が本件契約書第50条第1項の規定によらないで契約の解除を申し出たときは、県は契約を解除することができる旨を規定している。

ところで、監査の中で、平成22年9月6日に、秋本建設(株)が同月13日までに「工事再開に至らない場合」は、再開しないことをもって、契約解除の申出として取り扱われても異存がないとする旨が付記された工事継続願を提出し、県が受理していたことを確認している。これは秋本建設(株)からの条件付きの解除の申出と解されるので、本号の解除権についても検討を行う。

イ 判断

既に述べたとおり、平成22年10月12日の現地調査において、監査委員2名が現場での工事の再開を確認しており、また、工期経過後相当の期間内に完成する見込みが明らかでないとも認められないことから、少なくとも現時点で、本号の解除権の行使を知事が違法若しくは不当に怠っているとはいえない。

なお、工事継続願には、「工事の再開」がどのようなことを指すのか明確に記載されていないが、監査対象部局の陳述等の内容によると、平成22年9月6日に秋本建設(株)が工事継続願を提出するにあたり、県が、現場着手のための準備も「工事の再開」に含むと、その場で秋本建設(株)に説明したとのことである。しかし、一般的には、「工事の再開」とは、現場工事の再開と考えられることから、県の説明には一部慎重さに欠ける面があったと思われる。また、そもそも「工事の再開」の定義を工事継続願に明確に記載する必要があったと考えられる。

また、県は、県と秋本建設(株)が、「工事の再開」に現場着手のための準備も含むとの共通認識を持っていたので、平成22年9月13日に県と秋本建設(株)及びその下請業者と施工体制等について打合せをしたこと等をもって、工事の再開があったと判断したとのことであるが、平成22年9月13日の打合

せの議事録によると、その時点では、秋本建設(株)の現場代理人が決定されていないこと、再下請業者を含めた施工体制が整っていないこと及び県が秋本建設(株)から提出があった工程表については受け取ったわけではない旨述べていることが確認できる。これらの記載から、平成22年9月13日時点では施工体制及び実施工程が明確になっていなかったと認められる。

以上のことから、「工事の再開」に現場着手のための準備を含むとしたとしても、県が上記打合せをしたこと等をもって工事の再開があったと判断したことについては、一部慎重さに欠ける面があったと思われる。

2 本件前払金の返還を求める措置要求について

(1) 違法性若しくは不当性の判断について

請求人の主張は、本件前払金の支出が法第232条の4第2項に違反する違法な支出であるとの主張であると解する。

法第232条の4第2項では、会計管理者が長から支出命令を受けた場合に、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認しなければ支出することができない旨規定されている。

従って、本件前払金の支出にあたり、支出負担行為が「法令又は予算」に違反しているか、又は債務が確定していないのに会計管理者が本件前払金を支出したといえる場合には、本件前払金の支出は法第232条の4第2項に違反する違法若しくは不当な公金の支出となるものである。

(2) 請求人の個々の主張について

ア 前払金の請求時期について

請求人は、秋本建設(株)が本件前払金の請求手続を遅延しており、公共工事の前払金制度の根拠となる諸法の趣旨から逸脱している懸念がうかがえる旨主張する。

この点について、土木部長通知の1では、「前払金の支払いは、契約約款第25条第7項にいう充当費目の性質上、契約締結後1ヶ月以内に請求されたものについて行うことを原則とする。」と規定されている。

監査対象部局の陳述等の内容並びに本件契約書及び請求書等の関係書類の記載内容から、平成21年9月28日に本件契約が締結され、それから1ヶ月以内である同年10月26日に秋本建設(株)から本件前払金の請求があったこと、そして、当該請求を受けて、知事は本件前払金について会計管理者に対して支出命令を発し、同命令を受けて会計管理者が法第232条の4第2項の確認を行い、本件前払金の支出命令について、本件前払金の請求が本件契約の締結日から1ヶ月以内であることも含めて、法令並びに契約等に定める要件及び手続が全て具備されていることを確認したことが認められる。

イ 前払い理由書に記載された工事場所の地名について

請求人は、前払い理由書に記載された工事場所の地名が本件契約上の工事場所の地名と異なる旨主張する。

この点について、土木部長通知の1に、「前払金の支払いは、契約約款第25条第7項にいう充当費目の性質上、契約締結後1ヶ月以内に請求されたものについて行うことを原則とする。ただし、特別の事由により請求が遅延した場合は理由書を添付し認められたものについて支払うものであること。」と規定されている。

既に述べたとおり、本件前払金は、本件契約の締結後1ヶ月以内に請求がされているため、前払い理由書は、本来は支出命令書に添付する必要がない書類であり、そもそも会計管理者の審査の対象にならない書類である。

なお、監査対象部局の陳述等の内容によると、道路建設課の担当者が、支出命令書の起票時に、前払い理由書の工事場所の地名を誤り、訂正されることなく土木部内での決裁を受け、その後の会計局の審査のなかで、道路建設課に対して支出命令書に添付された前払い理由書の工事場所の地名を訂正するよう指導したとのことであり、道路建設課が保管する支出命令書に添付された前払い理由書に記載されている工事場所の地名は十津川村宇宮原になっていることを確認している。

また、請求人が情報開示請求によって取得した前払い理由書の工事場所の地

名の記載が誤っていた理由は、監査対象部局の陳述等の内容によると、道路建設課が情報開示にあたり、支出命令書に添付された前払い理由書を複写せず、支出命令書とは別に本件契約書等と共に保管されていた、道路建設課の担当者が支出命令書の起票時に工事場所の地名を誤って作成した前払い理由書の写を複写し、これを請求人に対して交付したことによるものと認められる。

ウ 平成22年3月31日の変更契約について

請求人は、平成22年3月31日の県と秋本建設(株)の変更契約の締結は、平成22年3月31日現在の工事出来高を全く考慮しておらず、県は、平成22年3月31日現在の工事出来高が無かったのにもかかわらず、単純繰越減額を行い平成21年度の支払額を確定した旨主張する。

この点について、『新版逐条地方自治法第4次改訂版』776頁(松本英昭著)によると、施行令第163条第1項各号の前金払は、金銭債務の履行期限の到来前に確定債務金額を支払うことをいうとし、支払当時で既に債務額が確定している以上、精算の必要はないこととされている。

(3) 判断

以上のとおり、会計管理者は、本件前払金の請求が土木部長通知に定める契約締結後1ヶ月以内の請求であることも含めて、本件前払金に係る支出命令について、法令並びに本件契約等に定める要件及び手続が全て具備されていることを確認した上で支出したと認められることから、本件前払金の支出が法第232条の4第2項に違反する違法若しくは不当な公金の支出にあたるとはいえない。

第6 意見

監査の結果は上記のとおりであるが、監査委員としての意見を次のとおり付記する。

1 工期内の工事完成について

国道168号が地域で最も重要な幹線道路であるところ、本件契約に係る工事が契約で定められた工期内に完成することが見込めず、その結果道路の供用開始の予定日まで遅れることとなったことにより、本県道路行政に対する地域住民の期待は

損なわれたものといえる。

今後は、土木部においては、工期内の工事完成の徹底に向け、より一層取組まれない。

なお、本件契約については、秋本建設(株)が民事再生手続中であるため、同手続の動向にも十分注視されたい。

2 契約解除に係る対応について

平成22年9月6日に秋本建設(株)から工事継続願の提出を受けた際に、「工事の再開」について、現場での実際の工事の着手のみならず、現場着手の準備行為を含むと判断し、秋本建設(株)にその場でその旨説明するなど、契約解除に係る判断について、慎重さに欠けると思われるところが一部で認められた。

今後は、契約解除に係る判断を行う際は、県としての慎重な対応が望まれる。

また、契約解除に係る判断は、法律に関する事項を含め、高度に専門的かつ慎重な判断が求められるものと思われることから、土木部においては、部内の体制整備を図られたい。

3 文書事務について

本件前払金の支出にあたり、道路建設課は、支出命令書に添付した前払い理由書の工事場所の地名の記載を誤ったまま、土木部内での決裁を受けていた。会計局から同書の記載誤りを指摘され、それを訂正していたが、請求人の情報開示請求に際して、誤って訂正前の前払い理由書の写を複写し、それを請求人に交付していた。

文書事務についてのチェック体制等の見直しを行い、再発防止に努められたい。

別紙 事実証明書一覧表

番号	名称
1	工事打合簿(週間工程表含む)他
2	支出負担行為決議書、建設工事請負契約書、支出命令書及び工事変更請負契約書他
3	奈良県建設工事等請負契約に係る入札参加停止措置要領
4	公共工事の前払金保証事業に関する法律
5	前払金保証約款
6	地方自治法他関係法
7	地域活力基盤創造交付金について
8	第5章 地域活力基盤創造交付金
9	TSR情報(抜粋) 秋本建設(株)
10	奈良新聞(平成22年6月25日付 抜粋)