

平成 25 年度テーマ監査「公共工事の完成状況」に係る監査の結果

概要版

平成 25 年 9 月
監査委員

1 監査の趣旨

平成 24 年 10 月，農林水産局所管の工事請負契約（22 年度発注）において，工事の一部が未施工であるにもかかわらず，完成検査を合格とし，工事代金を支払っていることが判明した。その後の調査で，この事案のほかに，完成検査日に一部未施工となっていた事案が 2 件あったと公表されている。

このため，監査委員においても，県が平成 24 年度に実施した工事等を抽出の上，次の視点により調査し，工事の適正な執行の確保及び不適正事案の再発防止に資することを目的として，地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定に基づき監査を実施した。

【監査の視点】

- (1) 工事が工期限内に完成しているか。
- (2) 完成検査が適正に行われているか。
- (3) 工事の契約や繰越など執行手続上の問題点はないか。

2 監査の対象機関

(1) 本庁機関

総務局，農林水産局及び土木局

(2) 地方機関

各総務事務所，各農林水産事務所，各建設事務所及び広島港湾振興事務所

3 監査の対象工事

- ・ 営繕課（土木局），農林水産事務所，建設事務所及び広島港湾振興事務所が執行した工事で工期末が平成 25 年 3 月である工事等
- ・ 平成 22 年度に農林水産局が発注した工事のうち，完成検査日に一部未施工があったとされているもの

4 監査の実施

(1) 実地調査（平成 25 年 4 月）

26 工事・16 機関

平成 24 年度末の完成工事のうち，工事成績点が低い工事又は 3 月中旬以降に完成検査を実施している工事など，農林水産局及び土木局が執行した 26 工事（農林水産局が 22 年度に発注した工事で完成検査日に一部未施工があったとされている工事を含む。）を対象工事として抽出し，16 機関を対象に抜き打ち的に実地調査を行った。

（対象機関及び対象工事は報告書 P 2 ～ 3 参照）

(2) 関係機関へのヒアリング（平成 25 年 6 ～ 8 月）

工事の契約，監督，検査，繰越などについて，会計管理部，総務局，農林水産局及び土木局に対してヒアリングを行った。

5 指摘事項

(1) 機関別の指摘件数 (9機関: 25件)

機 関 名		指摘 工事数	指摘件数 (項目別)				
			契約等	監督	検査	その他	合計
農 林 水 産 局	西部農林水産事務所	1 工事			1 件		1 件
	西部農林水産事務所呉農林事業所	4 工事	2 件	2 件	3 件	2 件	9 件
	東部農林水産事務所	1 工事			1 件	1 件	2 件
	東部農林水産事務所尾道農林事業所	2 工事	2 件				2 件
	北部農林水産事務所	2 工事	2 件	1 件			3 件
	小 計 (5 機関)	10 工事	6 件	3 件	5 件	3 件	17 件
土 木 局	営繕課	2 工事	1 件	1 件	1 件		3 件
	西部建設事務所	1 工事	1 件	1 件			2 件
	西部建設事務所東広島支所	1 工事		1 件			1 件
	北部建設事務所	2 工事		1 件	1 件		2 件
	小 計 (4 機関)	6 工事	2 件	4 件	2 件		8 件
合 計 (9 機関)		16 工事	8 件	7 件	7 件	3 件	25 件

(2) 指摘内容

ア 契約等に係るもの

(ア) 短期の工期設定 (報告書 P44) 農林水産局所管の工事で、年度内に完成することで発注しているが、土木局の標準工期に当てはめると短い工期設定がなされており、結果的に翌年度に繰越されていた。
(イ) 特記仕様書による検査期間の短縮 (報告書 P44) 共通仕様書に定められた工事の検査期間 14 日間を特記仕様書により 7 日間に短縮し、工事期間に充てていた。 これに関し、農林水産局から、こうした対応をする場合においても、工期末日は年度末ぎりぎりせず、年度末までに 10 日程度の余裕を確保するように、各事務所に通知が出されていたが、これが守られていなかった。
(ウ) 完成通知書受理後の変更契約の締結 (報告書 P45) 受注者から工事の完成通知書を受け取った後に、当該工事の変更契約を締結していた。
(エ) 契約で定める回数を超えた部分払 (報告書 P45) 契約において定められた回数を超える部分払が行われていた。
(オ) 日付や收受印のない支出関係書類 (報告書 P45) 受注者から提出された引渡書及び請求書について、日付の欄が空欄のまま受理していた。また、県の收受印も押印されていなかった。

イ 監督に係るもの

(ア) 書類不備の状態での完成通知書の受理 (報告書 P46) 工事完成時に受注者が納品することを義務付けられた工事完成図書 (電子成果品を含む。) の整備が全て完了していないにもかかわらず、県の監督職員は完成通知書を受理していた。

(イ) 不十分な工事の進行管理 工事が計画どおりに進まず、契約額を減額して工事を打ち切っていた。 また、県は、受注者からの履行報告に基づき、工程の把握や工事促進の指示などの進行管理により、工期内の工事完成に努める必要があるが、結果的に期限内に完成通知書を受理していなかった。	(報告書 P46)
(ウ) 工事打切り後の不十分な安全確保 工事の打切りにより、道路の路肩に段差がある状態で供用されており、段差のある箇所にはカラーコーンが設置されているものの、特に夜間など、通行に危険な状態となっていた。	(報告書 P47)
(エ) 不十分な工事写真 工事の着手前及び完成時の写真の撮影地点が異なっており、その対比が分かりにくいものがあった。 また、工事写真からは、工事区間の起点及び終点を明確に確認することができなかった。	(報告書 P47)

ウ 検査に係るもの

(ア) 不適正な検査手法 完成検査では全ての工事目的物の完成状況について確認すべきところ、付帯的な工事について検査をしていないものがあった。	(報告書 P48)
(イ) 不適正な合否判定 検査員が、合否判定のために作成した検査調書に添付された検査内訳書において、「ほぼすべての資料が不完全であり、適切に管理されていたかどうか確認できない」などとして、その判定の主要部分を「否」としながらも、結論としては自らの推察を交えて合格と判定していた。	(報告書 P48)
(ウ) 不十分なチェック体制 検査員が作成した検査内訳書の主要部分を「否」としながらも、検査員の推察を交えて合格とした事案において、当該工事の検査結果は、所属長、次長等に検査調書の回覧により報告されていたが、その判定結果について十分なチェックが行われていなかった。	(報告書 P48)
(エ) 指定職員と異なる職員による検査の実施 平成6年2月10日農政部長通知「工事の請負契約期間が2年以上にわたる場合の年度末の部分払いの取り扱いについて」を根拠に10分の10の部分払を行う場合の出来形検査については、「技術指導検査担当参事」に相当する者が行うべきところ、別の職員が行っていた。	(報告書 P49)
(オ) 検査期限の算定誤り 完成検査は、工事の完成通知を受けた日から起算して14日以内に行う必要があるが、誤って、完成通知を受けた日の翌日から起算したため、完成検査が1日遅れて実施されていた。	(報告書 P49)

エ その他

不適正事案に係る記録の不備 農林水産局の調査において、完成検査日に一部未施工があったとされているが、該当する事務所では、調査は本庁で実施されているとして、その詳細な顛(てん)末や原因の究明などが書面で整理されていなかった。 また、完成検査日には未施工であった工事は年度内に完成したと公表している事案について、年度内に完成したことを裏付ける資料は整備されていなかった。	(報告書 P50)
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

6 監査委員意見（報告書 P51～60）

（ 1 ）適正な契約手続の徹底について （対象：農林水産局及び土木局）

- ア 標準工期に基づく適切な工期設定を徹底すること
- イ 検査期間の短縮は原則行わないこと
- ウ 契約の変更手続を適正に行うこと
- エ 部分払のあり方について検討を行うこと

（ 2 ）適正な工事監督の徹底について （対象：農林水産局及び土木局）

- ア 適正な工事監督に向けた取組を進めること
- イ 工事完成図書等の受理を厳格に行うこと
- ウ 年度内に完成が見込まれない場合等の対応方針を示すこと

（ 3 ）厳格な工事検査と内部統制の徹底について
（対象：総務局，農林水産局及び土木局）

- ア 工事完成図書等に基づいた完成検査を徹底すること
- イ 適正な検査手法による完成検査を徹底すること
- ウ 完成検査における厳格な合否判定を徹底すること
- エ 工事検査に係るチェック機能の強化に努めること
- オ 検査部門の集約化を検討すること

（ 4 ）不適正事案等を教訓として今後に生かす風土づくりについて
（対象：農林水産局及び土木局）

不適正事案や監査結果等について問題意識を高め，本庁・事務所が一体となって，不適正事案等を教訓として今後に生かす風土づくりに取り組むこと

(1) 適正な契約手続の徹底について

(対象：農林水産局及び土木局)

ア 標準工期に基づく適切な工期設定を徹底すること

農林水産局の発注した工事において、土木局の標準工期と比較すると明らかに短い工期設定がなされ、結果的に翌年度へ繰り越しているものが見受けられた。

農林水産局では、治山・林道工事を除いて標準工期に関する明確な定めがなく、工期の設定方法について徹底されていないため、今後は、早急に統一的・客観的な拠り所となる標準工期を定めた上で、適切な工期設定が徹底されるよう努めていただきたい。

イ 検査期間の短縮は原則行わないこと

本県では工期の中に検査期間として 14 日間が見込まれているが、この検査期間を特記仕様書により 7 日間に短縮しているものが見受けられた。

検査期間とした 14 日間は県の検査業務を効率的・効果的に行うための必要期間であり、これを短縮することは適正な検査業務を阻害するおそれがある。

また、検査期間を短縮し、工事期間を延長することは、特定の受注者に配慮をしたことにつながり、公平性を欠くものと言える。

こうした観点から、原則として、検査期間の短縮は認めるべきでない。

ウ 契約の変更手続を適正に行うこと

土木局が発注した工事において、受注者から県に対して完成通知書が提出された後に、最終的な変更契約を締結しているものが見受けられた。

また、この事案の完成通知書について、請負代金額の欄を空欄のまま受理し、変更契約を締結した後、県が請負代金額を記入したとのことであった。

工事が完成した時点で変更契約後の請負代金額が決まっていないということはあってはならず、一連の変更契約等の手続の過程において、不適切な事務処理に対し十分なチェックがなされていないことも問題である。

今後は、適正な契約事務の徹底と内部統制の強化に努めていただきたい。

エ 部分払のあり方について検討を行うこと

農林水産局の発注した工事において、平成 6 年 2 月の県農政部長通知に基づき、その出来形部分に相応する額の 10 分の 10 の部分払が行われているものがあった。

部分払については、支払超過により県に損害が及ばないように、出来形の 10 分の 9 以内の額を原則としており、土木局の発注する工事においても、この原則により部分払がなされている。

農林水産局の発注する特定の工事にのみ部分払の特例を適用するこの通知の制定経緯等は定かではないが、改めて部分払のあり方やこの通知の必要性について検討していただきたい。

ア 適正な工事監督に向けた取組を進めること

農林水産局の発注した工事において、計画どおりに工事が進まなかったため、契約期間の後半に変更契約を締結し、契約金額を減額して工事を打ち切ったものが見受けられた。

工事監督に関して、農林水産局では、新たに「執行ミーティングの実施」や「工事執行状況“見える化”ボードの設置」、「特別指導班の設置」などを掲げ、適正な工事監督・工程管理に向けた具体策が示されたところである。

今後は、これら具体策を現場で実践し、事務所内での情報共有や課題の早期把握とその解決等に努め、適正な工事監督に向けた取組を推進していただきたい。

イ 工事完成図書等の受理を厳格に行うこと

農林水産局及び土木局の発注した工事において、完成通知とともに提出を受けるべき工事完成図書が遅れて提出されているものが見受けられた。

受注者は工期の終期日の 14 日前までに完成通知書を監督職員に提出することになっているため、とりあえず完成通知書だけを提出し、工事完成図書を後日提出するという運用がなされているのではないかと懸念される場所である。

また、受注者から県へ提出される工事写真について、今回の監査全般を通じて、日付が挿入されていないものが多数見受けられた。

現行では工事写真に日付を入れることまでを求められていないが、工事写真は県として工事のプロセスを確認する重要なものであることから、写真に日付を入れることを検討すべきである。

関係機関においては、こうした工事完成図書の重要性を再確認するとともに、約款や共通仕様書に基づいた厳格な受理が図られるよう、受注者に対する指導を徹底していただきたい。

ウ 年度内に完成が見込まれない場合等の対応方針を示すこと

適正な工事監督・工程管理の取組の推進が求められる一方で、こうした取組を進めても、様々な事情により、工期末において工事の完成が見込まれない事態が発生し得る。

事案ごとに様々なケースが想定されるが、例えば、明許繰越の手続が取られていない場合において工事の完成が見込まれないときはどのように対応すべきか、事故繰越の可否なども含めて基本的な対応方針を示すことが必要であり、このことが不適正事案の再発防止にもつながる。

また、打切りの原因が受注者の責めに帰すべき事由によるものであれば、約款に基づく「発注者の解除権」の行使についても検討すべきである。

こうした課題についても、明確な考え方や判断基準を示し、本庁と各事務所が十分に連携の上、適切な対応を図られたい。

(3) 厳格な工事検査と内部統制の徹底について

(対象：総務局，農林水産局及び土木局)

ア 工事完成図書等に基づいた完成検査を徹底すること

工事完成図書の一部が未提出の状況で，県が完成検査を実施している事案が見受けられた。

完成検査は工事完成図書等に照らし合わせて実施することとされているが，工事完成図書等がないままに完成検査を実施することは絶対にあってはならない。

今後は，検査員等を対象とした実践的な研修に一層取り組むなど，工事完成図書等に基づいた完成検査を徹底していただきたい。

イ 適正な検査手法による完成検査を徹底すること

平成 24 年度の農林水産局の調査で，完成検査日に一部未施工であった事案が 2 件あったが，これらはガードレール等の付帯的な工事であるとして現地確認が行われていないとのことであった。

今後は，全ての関係機関において，適正な検査手法に基づいた完成検査を徹底していただきたい。

ウ 完成検査における厳格な合否判定を徹底すること

農林水産局の発注した工事において，完成検査の際に合否判定の基として作成された検査内訳書では主要な部分の判定が「否」となっており，工事関係資料に基づいた十分な検査がなされていないにもかかわらず，検査員の推察を交えて合格と判定していたものがあった。

土木局では，完成検査後に，検査調書とともに合否判定の根拠となった工事関係書類一式を保管することとしているが，合否判定のプロセスなどが分かりにくいものとなっている。

北海道においては，「工事検査記録簿」という様式を定め，検査員が検査項目ごとに，その記録を残すようになっている。

今後は，こうした例を参考にするなど，完成検査における合否判定の判断基準を明確にするとともに，その記録を残すことにより，透明性・客観性を高め，厳格な合否判定を徹底していただきたい。

エ 工事検査に係るチェック機能の強化に努めること

工事関係資料に基づいた十分な検査がなされていないにもかかわらず，検査員の推察を交えて合格と判定していた事案において，当該工事の検査結果は，検査内訳書が添付された検査調書を回覧する方法により事務所内の所属長，次長等に報告されていたが，その判定結果について議論が行われた形跡はなかった。

今後は，検査員がどのように検査を実施し，どのような判断により合否判定を行ったかなどについて，組織として十分な確認を行うことなどにより，チェック機能を強化して厳格な検査の実施に努めていただきたい。

オ 検査部門の集約化を検討すること

本県では、農林水産局が発注した工事は農林水産局の職員が、土木局が発注した工事は土木局の職員がそれぞれ検査を実施している。

また、工事代金の額が1億円（広島港湾振興事務所にあっては1億5,000万円）以上の工事は本庁の検査担当職員が検査を行うこととしているが、その件数は工事全体の1割にも満たず、工事の大半は各事務所で実施されている。

群馬県では、設計金額2,000万円以上の工事は検査業務を県土整備部（本県の土木局に相当）に集約し、農政部、県土整備部を問わず、全ての工事検査を県土整備部で実施している。

また、設計金額500万円以上2,000万円未満の工事は、地方機関の統轄組織である総務部県民局に検査業務を集約し、全ての工事検査を実施している。

こうした検査部門の集約化の効果として、スケールメリットを生かした効率的な検査の実施が可能になること、また、検査情報の集約化、検査業務の専門性の向上、職員のスキルアップが図られること、さらに、他局の職員が検査を行うことで、けん制機能が高まることなどが考えられる。

関係局においては、今回の監査結果を踏まえ、こうした例も参考にして、検査部門の集約化について検討していただきたい。

（4）不適正事案等を教訓として今後に生かす風土づくりについて

（対象：農林水産局及び土木局）

不適正事案や監査結果等について問題意識を高め、本庁・事務所が一体となって、不適正事案等を教訓として今後に生かす風土づくりに取り組むこと

今回の監査において、農林水産局の該当の事務所に対し、平成24年に判明した不適正事案の顛（てん）末や原因について改めて説明を求めたが、調査は本庁で実施されているとして明確な説明はなく、本庁と事務所との情報共有が図られていない状況であった。

土木局においては、請求書等の日付が未記入のものがあつたほか、契約金額が未記入の状態での完成通知書を受領し、変更契約を締結後、県において契約金額を記入したとの説明があつた。

これらは、本来、受注者が記入すべきものであるが、該当の事務所では、受注者が県に記入を依頼したものであり、正しく変更金額を記入したとの説明で、こうした手法が不適正事案につながりかねないという問題意識が不足している。

公共工事の適正な執行を確保するため、今一度、職員一人ひとりが問題意識を高めるとともに、本庁・事務所が一体となって、不適正事案や今回の監査結果を教訓として、今後に生かす風土づくりに取り組んでいただきたい。