

広島高速道路公社における再発防止策の内容及びその有効性等に関する
監査（随時監査）の結果

令和2年3月16日

広島県監査委員 松岡 宏道
同 金口 巖
同 奥 兆生
同 川上 俊幸

第1 監査の概要

1 監査の実施根拠

知事から、広島高速道路公社（以下「公社」という。）が策定した再発防止策の実施状況等について監査の要請があり、当監査委員も監査の必要性を認め、地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第5項及び第7項の規定に基づく監査（随時監査）を実施した。

2 監査要請の受理

令和2年1月7日

3 監査の要請事項

高速5号線シールドトンネル工事契約に係る第三者委員会（以下「第三者委員会」という。）による調査報告書（以下「調査報告書」という。）を踏まえて公社が策定した再発防止策の実施状況等

第2 監査の実施

1 監査の対象

公社における再発防止策の内容及びその有効性等について

2 監査対象機関

監査対象機関は、次表のとおり、県の機関が1機関、財政的援助団体が1団体である。

| | 機関名 | 監査実施日 | 職員調査日 | 監査の方法 |
|---|----------|-----------|-----------|-------|
| 1 | 土木建築局 | 令和2年2月13日 | 令和2年1月30日 | 実地 |
| 2 | 広島高速道路公社 | 令和2年2月13日 | 令和2年1月28日 | 実地 |

3 監査の実施方法

対象機関における関係書類等を確認するとともに、関係職員から聴取調査を行った。

第3 公社が実施する再発防止策

1 調査報告書で指摘された認識の違いが生じた原因

公社は、建設工事共同企業体（以下「JV」という。）と契約した高速5号線シールドトンネル工事（以下「本件工事」という。）の契約内容について、公社とJVとの間に認識の違いがあったとして、第三者委員会に認識の違いが生じた経緯や原因の分析等の

調査を依頼し、第三者委員会は、平成31年3月16日付けで公社に調査報告書を提出した。

第三者委員会は、公社が実施した本件工事に係る入札契約手続について、調査報告書の中で認識の違いが生じた原因を7項目挙げている。

(1) 契約額の上限の設定が適切でなかったこと

公社は、本件工事の公告の2年前に検討した仕様（スペック）と当時の見積額を基本として契約額の上限（200億円）を設定したため、JVの見積額と公告の契約額の上限との間に大きな乖離が生じた。

(2) 適正に予定価格を積算しなかったこと

公社にはシールドトンネルに関する工事の積算について十分な知見が蓄積されていなかった。また、入札を希望する業者がJV1者であったため、公社が各工種の価格について他の業者との比較検討ができなかった。その結果、公社は、適正な予定価格の積算ができなかった。

(3) 標準案の策定がなかったこと

公社は、本件工事は技術的に高度・特殊な工事であったことから、民間企業の優れた技術を活用する「設計・施工一括発注方式」を採用した。

そのため、公社は設計コンサルタントによる実施設計を踏まえた標準的な施工方法による積算を行わなかったことから、JVが提出した見積書の妥当性について、十分な検証ができなかった。

(4) 入札契約方式の理解が不足していたこと

本件工事において、公社は独自の方法として、「設計・施工提案交渉方式」を採用したが、その解釈や運用が確立されておらず、双方が自己に都合の良い解釈や、理解不足、誤解を生み、それが認識の違いに繋がった。

次に、公社は、「総価契約単価合意方式」を採用したが、一部の工事費用を除外した積算が正当化され、項目ごとに適正額を積み上げるといふ本来の積算方法が軽視される結果となった。

(5) 多数回の協議ないし打合せによる弊害があったこと

当時の公社はJVと多数回の協議ないし打合せを重ね、そのうちに一般競争入札に相応しくない事実上の価格交渉や増額協議を行うようになり、それが工事費用について認識の違いを生む一因になった。

(6) 入札契約手続において不適切な対応があったこと

第3回見積書の差替えが行われたこと、双方が異なる解釈ができるような曖昧な文章の質問と回答がされたこと等、公社とJVには入札契約手続において不適切な対応があった。

(7) 時間的制約があったこと

公社が積算した予定価格が契約額の上限を上回れば、入札契約手続は中止されることとなっていたことから、公社は、契約額の上限を再設定した上で入札契約手続をやり直した場合、完成が大幅に遅れることが不可避であった。

そのような背景から、公社は契約額の上限を所与の上限として、入札契約手続を進めざるを得なかった。

2 公社が実施する再発防止策

公社は、第三者委員会が指摘した上記認識の違いが生じた原因を受け、『「高速5号線シールドトンネル工事契約に係る第三者委員会』の調査報告書を踏まえた再発防止の具体的な取組みについて』を令和（以下、令和の元号は省略する。）元年11月に策定した。その概要は次のとおりである。

(1) 入札契約手続の厳格化

ア 入札契約方式の選択

本件工事のような事案については、「国土交通省直轄工事における技術提案・交渉方式の運用ガイドライン（平成27年6月）」（以下「ガイドライン」という。）による技術提案・交渉方式を選択する。

公社で適用実績がない入札契約方式を実施する場合については、周知徹底を図るため、関係部署に対して、ガイドラインを基に解釈や運用の研修を開催する。

イ 契約額の上限を事後公表とすることの検討

技術提案・交渉方式を採用する場合には、ガイドラインに基づき、参考額を明示する。

ウ 入札契約手続の改善

技術提案・交渉方式を採用する場合には、業者との協議の内容について、相手方と十分に確認するとともに、記録を作成する規程を整備する。

協議や質問書に対する回答を行う場合には、担当部署とは異なる職員による手続のクロスチェックを行う規程を整備する。

(2) 公社全体の技術力の向上

ア 適切な契約額の上限の設定・適正な予定価格の積算

高度・特殊な工事においては、公社の施工実績を踏まえ、必要に応じてコンサルタント等を活用するほか、施工実績のある他機関や学識経験者の意見聴取により、同種工事の最新情報を収集し、工事費積算について公社職員の知識・経験レベルの向上を図り適正な価格を設定する。

イ 発注者としての標準案の策定

工事費積算について職員の知識・経験レベルの向上にコンサルタント等を活用するほか、実施設計を行わない建設工事の入札契約においても、業者が提出する見積書の妥当性について検討できる資料を作成するため、予備設計に基づく標準案を策定する。

(3) 外部による透明性と公正性の確保

ア 事業全体の管理

事業の完成目標を踏まえ、適切な事業執行を図るため、事業スケジュールや進捗の情報を共有する連絡調整のための会議を県及び広島市（以下「縣市」という。）と連携して開催する。

イ 入札及び契約の監視体制の強化

学識経験者等の第三者で組織する入札監視委員会を設置し、競争入札参加資格の設定、指名競争入札に係る指名の経緯等について定期的に報告し、その内容の審議、意見の具申等を求め、その結果を閲覧等により公表する。

ウ 入札契約方式の適切な選択

本件工事のような技術提案を求める建設工事の発注に当たり、公社に設置する競争入札等執行委員会で審査する場合において、あらかじめ県市から入札契約方式の選択や入札契約手続に関し意見を聴取する。

エ 総合評価落札方式における学識経験者の意見聴取

総合評価落札方式を行う際、落札者を決定する評価基準を定める場合や落札者を決定しようとする場合に、学識経験者の意見を聴取する。

3 その他の再発防止策

(1) 広島高速道路公社改革推進会議の設置

公社が実施する再発防止の具体的な取組の推進、公社の意識改革等に取り組むため、県市及び公社は、県市を事務局とする広島高速道路公社改革推進会議（以下「公社改革推進会議」という。）を設置する。

(2) 広島高速道路公社改革推進チームの設置

公社が実施する再発防止の具体的な取組の推進やその進行管理等を行うため、公社は、公社内に広島高速道路公社改革推進チーム（以下「公社改革推進チーム」という。）を設置する。

第4 監査の結果

土木建築局及び公社の監査を通じて聴取した事項は次のとおりである。

1 土木建築局

土木建築局では、公社が事業の推進を意識するあまり、本来必要となる工事費についての十分な検証を行わないまま、契約を成立させることを優先するなどの事態が起こった背景には、公社の風土にも改革すべき課題があると考えている。そして、公社の風土の改革に向けて、県も含めて意識改革に取り組むとともに、公社の業務執行体制や組織体制等の改善を図っていくため、以下の取組を進めている。

(1) 広島高速道路連絡調整会議について

公社が予算や工期を優先して入札契約手続を行ったという問題点に対して、県市及び公社は、広島高速道路連絡調整会議（以下「連絡調整会議」という。）を設置し、公社の事業スケジュール等の情報を共有し、県市が公社の事業の執行状況を的確に把握することにより、必要に応じて、予算や工期を見直すなど、適切な対応が可能となる。

なお、連絡調整会議は、委員監査後の2年2月14日に設置した。

(2) 公社のガバナンスに対する県の外部統制について

公社の監事には、県市会計管理者が就いており、その職務上、一件ごとの入札契約の内容には携わっていないが、財務諸表及び決算報告書に関する意見を述べることと

されており、その職務は適正に執行されていると考えている。

また、今後、連絡調整会議を活用して情報共有しながら、縣市及び公社が連携して適正な事業執行に取り組むことにより、外部統制は発揮できる。

(3) 公社の意識改革について

公社改革推進会議を通じて、縣市及び公社が一体となって、公社の意識改革に取り組んでいく。

当該会議が機能していくためには、縣市の認識が一致していることが重要であるが、深い反省のもとで、二度とこのようなことを起こさないという方針は縣市で一致しており、公社の適正な事業執行という目的に向けて、お互いが意見を出し合いながら、様々な取組を連携して行っていく。

また、土木建築局の意識改革については、公社改革推進会議で、公社の意識改革、風土の改革あるいは、公社職員の意識改革を議論する中で、土木建築局も含めてその議論に携わることにより、県職員に対しても、公社職員と同様にフィードバックされていき、意識改革も進んでいくものと考えている。

(4) 再発防止策の実施状況の確認について

縣市及び公社で構成する公社改革推進会議を設置し、公社が行う再発防止策の取組状況や公社の意識改革に向けた取組について、事務方トップが一堂に会してしっかりと議論し、その結果を各組織にフィードバックすることにより、トップダウンで意識改革を進めていく。

なお、公社改革推進会議は、2年2月7日に設置した。

また、再発防止策の実施状況の確認は公社の事業を所管する道路企画課が主として担当し、再発防止策の内容が他の所管課に属する場合には、同課が窓口となり、適宜、関係課と連携して対応する。

2 広島高速道路公社

公社では、今回の事案が発生した一番の問題点は、契約が成立しなかった場合に事業の完成が大幅に遅れることを懸念し、JVから提出された見積額と公社契約額の上限との間に大きな乖離が生じていたものの、この原因について十分な検証を行うことなく、契約額の上限の範囲内で契約できると判断したことであったと認識している。

再発防止策は、第三者委員会が指摘した「認識の違いが生じた原因」及び「再発防止策」を踏まえ、公社で課題を整理し、前記第3の2のとおり、課題ごとに対応策を取りまとめたもので、現在、その具体化とその運用に取り組んでいる。

(1) 再発防止策の取組状況について

ア 入札契約手続の厳格化に係る取組について

本件工事のように、業者に技術提案を求める建設工事については、ガイドラインを準用するよう、新たに技術提案・交渉方式の運用要領（以下「運用要領」という。）を2年1月24日付けで制定した。

運用要領では、技術提案・交渉方式を採用する場合には参考額を明示すること、業者との協議の内容を作成すること、協議や質問書に対する回答を行う場合や業者と交渉等を行う場合には総務課や技術管理課のクロスチェックや立会を求めることなど、再発防止策に沿った内容を規程として整備した。

イ 公社全体の技術力の向上に係る取組について

技術提案・交渉方式を採用する場合には、建設コンサルタント等を活用して適正な予定価格を積算することを運用要領に明記した。

また、実施設計を行わない建設工事においても、予備設計に基づく標準案を策定することについて、2年1月24日付け通知で周知を図った。

ウ 外部による透明性と公正性の確保に係る取組について

公社の事業全体の進捗を管理するなどのため、縣市及び公社による連絡調整会議を2年2月14日に設置した。

また、技術提案を求める建設工事の入札契約方式の選択等について、縣市に意見を聴取することについては、運用要領及び技術提案・交渉方式に係る意見聴取要領（2年1月24日制定）によって取扱いを整理した。

総合評価落札方式における学識経験者の意見聴取についても、元年7月1日付けで建設工事総合評価落札方式試行要領を、また、同年8月1日付けで測量・建設コンサルタント等業務総合評価落札方式試行要領を改正して運用を改め、職員調査時点において5件の案件で実施した。

なお、入札監視委員会については、2年2月6日付けで設置規程を定め、現在、委員の選定を進めている。

(2) 再発防止策の推進体制について

再発防止策等を推進していくため、公社内に、具体的な取組を推進していく公社改革推進チームを2年1月24日に設置した。また、縣市及び公社により公社改革推進会議を2年2月7日に設置した。

公社改革推進チームでは、再発防止策等の取組の評価や改善を図っていく上で、外部有識者の意見を活用するため、2年3月9日付けで公認会計士を外部有識者として選任した。

(3) 公社の意識改革について

公社改革推進会議及び公社改革推進チームでは、公社の意識改革にも取り組んでいくこととしている。

公社では、職員が、縣市の派遣職員とプロパー職員の三者で構成される組織体制において、三位一体の利点が十分に発揮できていないという課題認識の下、縣市と連携して、「組織体制の改革」、「人の改革」に加え、「意識の改革」を含めた3つの観点から、公社改革推進チームで具体的な取組の検討を進めようと考えている。

なお、意識改革の観点からの取組として、コンプライアンスの徹底を図るための研修を、2年1月29日と同月30日の2日間で公社の全職員を対象に実施した。

(4) 内部統制の推進について

再発防止策は、主として、本件工事のような技術提案を求める建設工事に係る入札契約手続を対象としたものだが、設計図書等に対する質問への回答を行う場合のクロスチェックについては、2年2月1日以降に公告するすべての建設工事及び測量・建設コンサルタント業務に拡大した。

第5 意見

1 土木建築局

土木建築局では、公社に対する指導監督責任を適切に果たしていくため、連絡調整会議及び公社改革推進会議を設置することとし、連絡調整会議は2年2月14日、公社改革推進会議は同月7日にそれぞれ設置している。

これらの会議が設置目的どおりに機能するかどうかについては、今後、会議がどのように運用されるかにかかっており、特に、県市がいかに共通認識を醸成し、緊密に連携できるかが重要である。

今後の連絡調整会議及び公社改革推進会議の運用状況については、監査委員としても注視していきたい。

このほか、個別事項についての意見は次のとおりである。

(1) 公社のガバナンスに対する県の外部統制について

地方道路公社法(昭和45年法律第82号)において、設立団体の長には公社に対する強い監督権限が付与されていることから、土木建築局は、出資法人に対する一般の指導監督責任より重い責任を負っており、また、公社に職員を派遣している立場から、派遣職員に対する監督責任がある。

公社の理事長は、公社の経営のトップとして、リーダーシップを発揮して、ガバナンスの確立とその維持に努めることが求められ、副理事長及び理事は、理事長を適切に補佐することが、監事には業務監査というチェック機能が求められる。公社の役員には、土木建築局等の元職員又は現職の職員が就いており、土木建築局としても、公社の役員が自己の職責を認識し、その職責を全うするよう、しっかり指導していただきたい。

また、役員相互のけん制効果をより高めるため、外部役員の登用も含めて幅広く検討していただきたい。

(2) 公社の意識改革について

土木建築局では、何よりも事業推進を優先したことなどに現れている公社の風土の改革が重要であるとして、土木建築局も含めて意識改革に取り組むとしており、公社改革推進会議を通じた公社の意識改革とともに、自らの意識改革にも積極的に取り組んでいただきたい。

なお、意識改革を行っていく上で、目に見える形で具体策を講じていくことが重要であり、そうした観点も意識して取り組んでいただきたい。

(3) 再発防止策の実施状況の確認について

再発防止策を推進するために、県市と公社の事務方トップを構成員とする公社改革推進会議が設けられているが、この会議が機能していくためには、実務者レベルにおいても、公社の再発防止策の取組状況の確認・検証等を定期又は随時に実施していくことが重要であり、土木建築局の関係課が連携し、一体感をもって取り組んでいただきたい。

2 広島高速道路公社

公社が実施する再発防止策は前記第3の2のとおりであり、これは、第三者委員会の調査報告書で指摘された「JVとの認識の違いが生じた原因」を踏まえて、公社が課題を整理し、再発防止に向けた具体的な取組を取りまとめたものである。

監査を実施した時点では、再発防止策の個々の取組について、必要な規程の整備や会議等が設置されたところであり、実際の運用はこれからという段階であったため、監査委員としても、今後の運用状況については、定期的に監査を実施し確認していく。

また、公社改革推進会議及び公社改革推進チームも設置されたばかりであり、これらが設置目的どおりに機能するかどうかについては、今後、どのように運用されるかにかかっており、監査委員としても注視していきたい。

なお、公社では、「組織体制の改革」、「人の改革」、「意識の改革」という3つの観点から、公社の改革に取り組もうとしているが、公社だけでできることには限界があり、出資者であり職員を派遣する県市とも十分に連携して取組を進めていただきたい。

このほか、個別事項についての意見は次のとおりである。

(1) 再発防止策の推進体制について

再発防止策を推進していくため、公社改革推進会議とは別に、公社内に公社改革推進チームを設置している。同チームには、外部有識者から意見や助言を受けることとしており、外部有識者から建設的な意見等を引き出す環境を整えるなど、外部有識者の識見を有効に活用するとともに、幅広く意見を聞くためにも多分野の有識者を加えることも検討していただきたい。

(2) 公社の意識改革について

公社は、「意識の改革」として、法令遵守等の意識向上に取り組んでいくこととしているが、そうした取組はもちろん、公社の使命に立ち返って、新たな「公社の風土」を築き上げていけるよう、幅広く意識改革に取り組んでいただきたい。

なお、意識改革を行っていく上で、目に見える形で具体策を講じていくことが重要であり、そうした観点も意識して取り組んでいただきたい。

(3) 公社のガバナンスの確立と内部統制の推進について

公社の理事長は、公社の経営のトップとして、リーダーシップを発揮して、ガバナンスの確立とその維持に努めることが求められ、また、公社の副理事長及び理事は、理事長を適切に補佐することが、監事には業務監査というチェック機能が地方道路公

社法上、強く求められる。これらを踏まえて、今後、役員は自己の職責を認識し、その職責を全うするよう努めていただくとともに、役員相互のけん制効果をより高めるため、外部役員の登用も含めて県市と連携して幅広く検討していただきたい。

また、今回の再発防止策を、単に、本件工事のように技術提案を求める建設工事に限ることなく、他の入札契約手続や他の業務に適用できるものは、順次拡大していき、将来的には、公社の業務全体で内部統制が機能するよう検討していただきたい。