

第1 監査の請求

1 請求書及び補正書の受付

- (1) 請求書 平成24年9月26日
- (2) 補正書 同年10月23日

2 請求人

11人

3 請求の内容

請求の内容を要約すると次のとおりである。

(1) 請求の要旨

ア 虚偽契約による公金支出

(ア) 平成18年12月22日、沖縄県（以下「県」という。）は、別紙「工事一覧」の「本体工事」を、請負金額23億3,100万円でA株式会社B支店、株式会社C工業及び株式会社Dの3者で構成する共同企業体（以下「A J V」という。）に発注したが、工事着工後、追加費用の精算方法をめぐって協議が難航した。最終的に本体工事は同額変更とし、追加費用に充てるために、6件の工事契約を随意契約により締結し、総額5億6,343万円をA J Vに支払った。しかし、これら6件の工事契約は、いずれも契約締結時までに既に本体工事で施工済みの工事を抜き出し、新たに施工したかのように装った虚偽のものであった。

(イ) この識名トンネル工事は国庫補助事業として行われたが、会計検査院の検査、その後の完了検査で「虚偽の契約書等を作成するなどして工事の実施を偽装し、不適正な経理処理を行って補助金の交付を受けた」と指摘され、国から交付済みの補助金と利息の返還を求められた。県は、平成24年3月9日に議会の承認のないまま、利息分（7,177万6,779円）とあわせて、計5億7,886万3,779円を国に返済した。県職員の不祥事の後始末のために県民の税金が投入されたことは認められない。

(ロ) 県が、虚偽の契約書、支出負担行為書、支出調書、検査調書等を作成し、また、受注業者から虚偽の完成通知書、引渡書、請求書等を提出させて公金を支出したことは、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）の諸規定や沖縄県財務規則（昭和47年沖縄県規則第12号。以下「財務規則」という。）等に違反するばかりではなく、虚偽公文書作成・同行使等に当たるきわめて重大な違法行為である。さらに、国庫補助金の不正受給という補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号。以下「補助金適正化法」という。）違反でもあった。そのため、国は、平成24年6月4日に補助金適正化法違反と虚偽公文書作成・行使罪（刑法（明治40年法律第45号）第156条及び第158条）で、県職員（被疑者不詳）を刑事告発している。

(ハ) 本来なら、増額変更契約を締結する場合、その工事価額は、官積算による変更後の設計金額に当初の請負率を乗じて決めると定められている（「土木工事標準積算基準書」第11章設計変更）。この増額の場合の変更契約額の決定方法は、国や他府県の土木工事でも同様であり、A J Vも当然、周知しているものである。ところが、A J Vは、増額分について当初の47.2%の請負率を乗じることを拒否し続けた。そのため、県は、A J Vの抵抗に屈し、これら6件の「虚偽契約工事」を、落札率ほぼ100%の随意契約でA J Vに発注したという形式を装ったのである。

イ 不可解な工法変更の経過やA J Vからの工事費増額要求

(ア) 工法変更による工事費増額はあり得ない

当初、トンネル掘削方式は、「先進導坑方式」で入札にかけられたが、県は、A J Vとの仮契約締結の前に施工方法に関する検討業務の発注作業を始めている。平成18年12月22日に本契約を締結後、平成19年1月10日に県は、施工方法の検討が完了するまで、A J Vに工事中止を指示した。当該業務を受託した社団法人Eが設置した施工技術検討委員会は、同年2月8日に第1回委員会を開催し、無導坑方式の方が地表面沈下の抑制や工事費の低減が図られ、また、品質、工期、工費、環境負荷の面で有利との理由から掘削工法を無導坑方式に変更することを決めた。この決定を受け、県は、同年4月2日にA J Vに工法変更を指示した。

同年7月2日からトンネル掘削工事が開始されたが、同年8月7日にA J Vは、無導坑方式へ

の変更に伴う追加費用として、5.9億円を要求した。さらに、平成20年11月6日には、追加費用要求額は9億円に増えている。工法変更の理由は、工事費の低減ということだったのに、A J Vは、工法変更を理由として高額の追加費用を要求し、県もA J Vの要求額を十分に精査することもなく、その要求に屈したのである。

(イ) 県とA J Vが合意した追加費用額は、積算根拠が不明

県とA J Vは、平成20年12月11日に工法変更や夜間工事の中止等に伴う追加費用の総額を10億3,900万円とすることで合意した。その中で、県は、覆工コンクリート工事等の名目で、施工済みの分を平成20年度の予算で4億8,400万円分の随意契約を締結するとし、第1虚偽契約を締結した(ただし、沈下対策工事に変更)。また、残りの覆工コンクリート工事等につき、平成21年度予算で、4億9,500万円分の随意契約を締結するとしていたが、一般競争入札にするとしたため、A J Vが反発。結局この工事は、株式会社F、株式会社G及び株式会社Hの3者で構成する共同企業体(以下「F J V」という。)が受注した(別紙「関連工事」)。

反発したA J Vは、県に1億1,297万円の追加費用を要求し、平成21年9月10日に6,573万円で合意した。これが第2虚偽契約となったのである。

これらの県とA J Vが合意した金額について、積算根拠は明らかにされていない。

(ウ) 知事の責任

a 極端に低額の本体工事の入札を認めた責任

今回のような事態に至った原因は、A J Vが、本体工事について、47.2%という極端に低い落札率で受注したことにあつたが、県は、低入札価格調査制度要領に規定する調査を十分に行わないまま、このような低い率での契約を承認した。

知事は、平成18年12月13日、本体工事について23億3,100万円でA J Vと工事契約を締結するよう議会に提案した。県議会土木委員会では、「設計金額の半分以下という低価格で大丈夫か。」「いくら競争といっても異常ではないか。」等の疑問が集中したが、本会議で議決され、同月22日にA J Vと同価額で契約を締結した。

したがって、知事についても、このような極端に低い落札率の契約を認めたことにより、今回のような不祥事の原因となったことの責任が問われる。

b 疑われる知事の関与

沖縄県事務決裁規程(昭和48年沖縄県訓令第89号。以下「決裁規程」という。)第4条では、事業の内容が特に重要であり、上司の指示を受ける必要があると認められるとき、取扱上異例に属し、又は重要な先例になると認められるとき、疑義若しくは重大な紛争があるとき又は処理の結果重大な紛争を生ずるおそれがあると認められるとき等の場合、専決者は、上司の決裁を受けなければならないとされている。したがって、本件のような場合、工事請負費が部長決裁の範囲であっても、知事との協議がなされ、知事の了解のもとに決裁されたはずである。

虚偽の契約書を作成してその費用に充てるという重大な違法行為の決断が、知事の承諾なしに、一部長の独断で行われたとは考えられない。

c 知事としての管理監督責任

知事自身も、「事態を発生させた責任は私にもある、知事としての管理監督責任を痛感している」(沖縄タイムス平成24年3月10日)と認め、平成24年6月21日には、自らに対して報酬50%を3か月間減給する処分(自戒)を発表した。これ自体、知事が本件について責任を認めたということである。

(エ) A J Vの責任

A J Vは、不当な工事費増額要求を行い、変更後の設計金額に当初の請負率を乗じることを拒否し続けた結果、県と虚偽契約を締結して多額の不当利得を取得した。その際、虚偽の完成通知書、引渡書、請求書等を県に提出するなど、今回の不正行為に全面的に加担しており、その責任を問われることは当然である。

(2) 請求項目

県が施工した一連の真地久茂地線識名トンネル新設工事(別紙「工事一覧」の「本体工事」、「虚偽契約工事」、「関連工事」の8件)の公金支出に関連して、次の請求を行う。

ア 主位的請求

「本体工事」のトンネル掘削工法変更は、工事費低減を目的として行われたのであり、工法変更による工事費増額はあり得ない。6件の「虚偽契約工事」、また、「関連工事」(F J Vとの「覆工工事」)そのものの根拠がなく違法な公金支出であり、その全額(10億5,762万円)が県の損害となった。したがって、次の勧告を行うよう求める。

- (ア) I 土木建築部長(当時)に対し、4億9,770万円の賠償命令をすること。
- (イ) J 土木建築部長(当時)に対し、4億9,419万円の賠償命令をすること。
- (ウ) K 南部土木事務所長(当時)に対し、6,573万円の賠償命令をすること。
- (エ) 知事に対して、I 土木建築部長(当時)、J 土木建築部長(当時)と連帯して、9億9,189万円を支払うよう請求すること。
- (オ) A J Vに対して、不当利得(5億6,343万円)を返還するよう請求すること。
- (カ) その他必要な措置をとること。

イ 予備的請求

工法変更による工事費増額の根拠があるとされた場合、次のような予備的請求を行う。

(ア) 予備的請求(その①)

6件の「虚偽契約工事」による公金支出は違法であり、そのために強いられた国庫補助金の返還額全て(5億7,886万3,779円。利子を含む。)が県の損害となった。したがって、次の勧告を行うよう求める。

- a I 土木建築部長(当時)に対し、5億1,133万円の賠償命令をすること。
- b K 南部土木事務所長(当時)に対し、6,753万円の賠償命令をすること。
- c 知事に対して、I 土木建築部長(当時)と連帯して、5億1,133万円を支払うよう請求すること。
- d その他必要な措置をとること。

(イ) 予備的請求(その②)

6件の「虚偽契約工事」と「関連工事」は、A J Vに本体工事の当初の請負率で施工させるべきであったからその差が県の損害となった。したがって、知事に対し、次の勧告を行うよう求める。

- a I 土木建築部長(当時)に対し、2億6,278万円の賠償命令をすること。
- b J 土木建築部長(当時)に対し、2億6,327万円の賠償命令をすること。
- c K 南部土木事務所長(当時)に対し、3,448万円の賠償命令をすること。
- d 知事に対して、I 土木建築部長(当時)、J 土木建築部長(当時)と連帯して、5億2,605万円を支払うよう請求すること。
- e A J Vに対して、不当利得(2億9,726万円)を返還するよう請求すること。
- f その他必要な措置をとること。

第2 請求の要件審査

1 請求の一部受理

本件請求のうち、予備的請求(その①)については、自治法第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、平成24年10月9日付けでこれを受理した。

2 請求の一部却下

それ以外の請求である主位的請求及び予備的請求(その②)については、次の理由により、同条所定の要件に適合していないものと認め、これらを却下した。

(1) 監査請求期間について

自治法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民は当該普通地方公共団体の違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、監査請求をすることができるものと規定しているところ、同条第2項は、監査請求の期間について「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。また、怠る事実にはその適用はないと解されている(最高裁昭和52年(行ツ)第84号同53年6月23日第三小法廷判決)。

もっとも、怠る事実を対象としてされた監査請求であっても、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権

の行使を怠る事実を対象とするものである場合には、当該行為のあった日又は終わった日を基準として自治法第242条第2項を適用すべきであるとされている（最高裁昭和57年（行ツ）第164号同62年2月20日第二小法廷判決）。

(2) 主位的請求及び予備的請求（その②）の監査請求期間について

本件請求の主位的請求及び予備的請求（その②）で対象としているものは、6件の虚偽契約工事と関連工事の工事費の支出が違法であることに基づいて発生する「主位的請求にあっては工事費全額」、「予備的請求（その②）にあっては現実の工事費と当初の請負率を適用した場合の工事費との差額相当額」の損害賠償請求権、不当利得返還請求権の不行使をもって、財産（債権）の管理を怠る事実と解されることから、両請求の監査請求期間は、本件工事費の支出がされた日を基準として自治法第242条第2項が適用されることとなる。

(3) 自治法第242条第2項の適用について

本件工事請負費の支出の日は、真地久茂地線識名トンネル（仮称）新設工事（送水管沈下対策工）（以下「送水管沈下対策工」という。）が平成21年4月15日、同工事（インバート工）（以下「インバート工」という。）が同年8月26日、同工事（H21-1工区、H21-2工区、H21-3工区及びH21-4工区）（以下「H21-1工区等」という。）が同年10月19日、同工事（覆工）（以下「覆工」という。）が平成22年4月23日となっているところ、本件監査請求は平成24年9月26日になされており、いずれも当該行為のあった日から1年を経過した後に監査請求がされている。

そうすると、主位的請求及び予備的請求（その②）が適法であるというためには、自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」が必要である。

(4) 「正当な理由」の有無について

ア 判断基準

この場合、何をもって「正当な理由」があるといえるかについて、最高裁平成10年（行ツ）第70号同14年9月12日第一小法廷判決は、「当該行為が秘密裡になされた場合はもちろんのこと、そうではなくても、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在または内容を知ることができなかつた場合は、正当な事由が認められる。もっとも、当該行為を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしなければならぬ。」という判断基準を示している。

そこで、「正当な理由」について、上記最高裁平成14年9月12日判決の判断基準を基に検討する。

イ 検討

(ア) 請求人らが相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在または内容を知ることができなかつたか

送水管沈下対策工に係る支出については、会計検査院により不適正な支出として指摘され、そのことが平成23年9月28日付けの地元紙をはじめとする新聞各紙で報道された。

当該支出は、形式的には公然となされた行為であるが、それが職員において既に施工済みの工事に関して虚偽の文書を作成し県に工事費を支出させたもので、支出行為自体は公然となされていて、その支出が違法な支出である事実は隠されており、住民において、当該支出がなされた事実に基づき違法な支出であることを知ることは不可能な状態にあった。

そうすると、同日前に、請求人らが相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該支出を知ることができなかつたことが認められる。

(イ) 当該行為を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしているか

請求人らは、請求の期限に関する「正当な理由」として、「第1虚偽契約の問題が新聞報道されたのは、平成23年9月28日、29日が初めてであった。ただ、この時点では、不正行為の全貌や県の損害の有無は、未だ明らかにはなっていなかった。県の違法行為により、損害が発生したことが明らかになったのは、平成24年3月9日、補助金全額を返還した時点といえる。少なくとも、この問題が初めて新聞報道された平成23年9月28日以前には、県民はこうした違法行為の事実を知るすべは全くなかつた。」と主張している。

「相当な期間内」の解釈に係る判例として、支出の外形からはその実質的な内容を知ることができない場合において、これを取り上げた新聞報道の約6か月後になされた住民監査請求について、住民は監査請求をするに足りる程度の支出の存在と内容を知ることができたとし、自治法

第242条第2項ただし書にいう「正当な理由」があるとはいえないとしたものがある（最高裁判平成16年（行ヒ）第61号同18年6月1日第一小法廷判決）。

請求人らの主張する「正当な理由」が事実関係を述べるのみといった点に照らせば、監査請求期間が経過したことにつき特段の事情があるともいえず、平成23年9月28日から約1か年、また、平成24年3月9日から約6か月を経過してなされた主位的請求及び予備的請求（その②）は、相当な期間内になされたものと評価することはできない。

そうすると、主位的請求及び予備的請求（その②）が自治法第242条第2項の監査請求期間を経過して行われたことについて、同項ただし書の「正当な理由」があるとはいえないから、両請求は要件を欠き不適法である。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

「予備的請求（その①）」について、真地久茂地線識名トンネル（仮称）新設工事（以下「識名トンネル工事」という。）の6件の「契約工事」による公金支出は違法であるか否か、また、損害賠償を求めるべき損害が生じているかについて監査を実施した。

2 監査対象機関

沖縄県土木建築部及び出納事務局を監査対象機関とした。

なお、当時の担当者（退職者を含む。）からも事情を聴取した。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を与え、平成24年10月24日に請求人の陳述を聴取した。また、同月23日に新たな証拠の提出があったので、これを受理した。

陳述の際、同条第7項の規定に基づき、知事の代理人が立ち会った。

4 知事の代理人の陳述

自治法第242条第7項の規定に基づき、平成24年10月24日に知事の代理人の陳述を聴取した。その際、同項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

なお、知事の代理人の陳述に対して、請求人から意見があった。

5 関係人調査

A株式会社B支店に対し、自治法第199条第8項の規定に基づく関係人調査を実施した。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 識名トンネル工事（本体工事）の経過について

ア 契約概要

県は、平成18年12月22日に、工期を平成18年12月23日から平成21年3月25日までの3年の国庫債務負担行為事業として、本体工事の契約をA J Vと締結した。当該工事は、W T O（世界貿易機構）の国際入札金額の対象となっていたことから、最低制限価格の設定はなく、落札額23億3,100万円、請負比率（請負額÷設計価格）47.2%の低入札となった。

なお、契約手続などは本庁で行われたが、A J Vとの協議や現場監督など、直接のやりとりは南部土木事務所（以下「土木事務所」という。）が行っていた。

イ 契約締結後の工事中止と工法の変更

A J Vは、契約締結の翌日である平成18年12月23日に工事を着手しているが、土木事務所は、「トンネルの施工方法に関して検討が必要なため」として、平成19年1月11日に工事の一部一時中止を通知している。

本体工事の設計については、平成5年度に実施設計を発注し、平成16年度の修正設計までの間に4回の設計業務がL株式会社へ委託されており、その中でトンネルの掘削工法については、中央導坑方式とすることが決まっていた。

当時の土木事務所長によれば、平成18年7月に社団法人Eの担当者が土木事務所を訪れ、識名トンネルで無導坑方式を検討してはどうかと提案があった。工費、工期の点で有利ではあったが、その時点では、地盤の沈下量が基準に達していないとして断っていた。

その後、再び社団法人Eの担当者から、豊見城トンネル、比屋根トンネルが貫通し、沈下量が基準内に抑えられたことから無導坑方式を検討できるのではとの再提案があった。そこで、土木事務所内で協議し、無導坑方式についても検討することとなる。

県では、平成18年12月12日、設計成果の精査や施工方法、施工手順などを検討するために社団法人Eへ「識名トンネル（仮称）設計・施工検討業務委託」を行っている。その中で、専門家等を構成員とする技術検討委員会が設置され、平成19年2月と3月の2回、委員会が開催され、中央導坑方式から無導坑方式への工法変更の提案がなされている。この提案を受け、土木事務所では、同年4月2日の工事打合せ簿による現場指示という形で、無導坑方式へ工法の変更を行うことがA J Vへ伝えられている。

ウ 県とA J Vとの協議

平成19年7月2日にトンネルの掘削工事が開始され、無導坑方式によるトンネルの掘削が進められる中、平成19年8月9日、A J Vは、中央導坑方式から無導坑方式へ工法変更を行った結果、5億9,170万3,170円が増額になるとして、建設工事請負契約約款（平成9年沖縄県告示第317号。以下「契約約款」という。）に基づく協議を申し入れている。

また、地元自治会から騒音や振動への対応について要望を受け、平成20年4月23日に土木事務所は、夜間施工を中止することを伝えている。それに対し、同年6月27日、A J Vからは、昼夜施工から昼間のみ施工に変更したことによって3億6,950万7,883円の工事費用増加が見込まれるとして協議願いが出される。

その他にも、防空壕跡地対策や企業局送水管への高度な沈下対策等、追加の工事が発生している。

このように、工法変更や当初の設計になかった工事等が現場指示のもと進められた結果、平成20年11月6日時点におけるA J Vからの追加費用要求額は、13億7,166万9,000円となっていた。

土木事務所は、現場指示等による追加費用について、本体工事の請負比率（47.2%）を掛けた上で契約変更とすることを主張していたものの、A J Vの要求額との差が大きく、協議は難航を続けていた。

エ 県の方針転換

平成20年9月12日、A J Vから土木建築部長及び土木事務所長あてに追加費用に関する協議願いが提出されたことを受け、同月18日、土木事務所から本庁へ説明が行われている。この頃から、本体工事の追加費用について、県とA J Vとの間で協議が難航していることが本庁へ伝えられている。

同月25日には、土木事務所から本庁に対し「これまで県としては、もろもろの変更について、基本的に契約変更によるものとして協議を進めてきたが、現在の状況を勘案し、数量増の分については、別件随意契約を行いたいと考えている」ことが伝えられている。

その後も土木事務所と本庁で調整が行われ、同年11月14日、土木事務所からA J Vに対し、①現在進めている工事については現場の安全を確保し一旦終了したいこと、②施工済みの数量が現契約額を上回った場合は別件随意契約を考えていること、が伝えられる。なお、現場の安全を確保するため、6項目の工種の指示を行っており、現場で工事が終了したのは同年12月となっていた。

オ 追加工事費の合意

県の内部調整資料によれば、平成20年12月8日にA J Vより県の提示額（10億3,900万円）で合意することが伝えられたこととなっている。連絡を受け、土木事務所では、同月11日に「工事打合せ簿（別紙2）」（以下「打合せ簿別紙2」という。）で今後の契約予定について、①本体工事（請負額23億3,100万円、工期H18.12～H21.3月）の同額変更、②平成20年度随意契約（積算額4億8,400万円、工期H21.1～3月）、③平成21年度随意契約（積算額4億9,500万円、工期H21.4～10月）、④平成21年度競争入札（積算額6,000万円、工期H21.4～12月）とすることをA J Vへ伝えている。

打合せ簿別紙2については、土木事務所で作成し、本庁へも調整が行われていたが、その際、平成20年度随意契約に係る契約書上の工期については調整がなく、また、本体工事の工期が平成21年3月25日までであったことから、まだ工事は終了していないとの認識であったと本庁職員は述べている。

その後、打合せ簿別紙2に示した契約予定に基づき、本体工事の同額変更や送水管沈下対策工に

係る契約手続が進められている。

(2) 本体工事に係る財務会計行為について（本庁契約）

ア 工事の監督

本体工事に係る監督員は、契約約款第9条第1項の規定により、主任監督員を土木事務所の街路公園班長、現場監督員を土木事務所の主任技師とすることが、平成18年12月22日付けの文書でAJVへ通知されている。

当時の沖縄県土木建築部工事監督要領（以下「監督要領」という。）第20条（工事の変更等）では、「監督職員は、設計図書の内容を変更する必要があると認められる場合、又は工事の施工を一時中止又は打ち切る必要があると認められる場合は、速やかに理由を付して契約担当者に報告し、その指示を受けなければならない」と規定されている。

土木事務所は、本体工事の契約締結直後の平成19年1月11日に、「トンネルの施工方法に関して検討が必要なため」として、工事の一部一時中止を土木事務所長名で、AVJに通知していた。また、同年4月2日には、中央導坑方式から無導坑方式へ工法の変更を行うことを、工事打合せ簿でAVJへ指示していた。ところが、いずれの場合も契約担当者への報告は行われていなかった。

なお、工法変更に係る契約（工期の変更を行わない同額変更）については、工法変更の指示を行ってから約10か月後の平成20年2月12日と大幅に遅れて変更手続が行われていた。

また、監督要領第19条第1項第5号の規定に基づき、監督職員は、設計図書に明示されていない施工条件について、予期することができない特別の状態が生じた場合、契約担当者の指示を受けなければならないが、また、同条第2項の規定に基づき、請負者に指示した事項について、そのてん末を契約担当者へ報告しなければならないが、これらの手続も行われていなかった。

イ 現場指示と予算管理

土木建築部が定めた「土木工事積算要領（平成9年3月3日付け土技第720号。以下「積算要領」という。）」中の「㊸設計変更に伴う契約変更の取扱い要領について」第7項に「土木工事に係る設計変更は、その必要が生じた都度、総括監督員（主任監督員を指す。）がその変更の内容を掌握し、当該変更が予算の範囲内であることを確認のうえ（中略）。」と規定されている。

また、同項に引き続く第8項では、「前項の場合において、当該設計変更の内容が次の各号（（1）変更見込金額が請負代金額の30%又は3千万円をこえるもの、（2）構造、工法、（中略）等の変更で重要なもの）に該当するものであるときは、あらかじめ、契約担当者等の承認を受けるものとする」と規定されている。

トンネルの掘削を進める中で、企業局等の送水管を当初よりも高度な沈下対策とすることが工事打合せ簿で協議されている。その他にも、防空壕跡地対策や夜間工事中止の措置など、当初の設計に含まれていなかった工事が、現場指示で進められたが、契約担当者への承認手続は行われていなかった。

現場監督員は、当時の試算において「施工済みの工事量が本体工事の契約額の範囲内に納まっていた。」と述べており、平成20年11月14日の工事打合せ簿でも、「県の積算では、現在の施工数量がほぼ現契約金額であるが、（中略）」と記されている。

ところが、県がAVJに示した「打合せ簿別紙2」に記載されている今後の契約予定によれば、概略の金額として少なくとも4億8,400万円については、本体工事の契約額を上回って施工されていたこととなり、現場監督員も施工済みであることを認識していた。

当該金額が、その後、会計検査院から指摘を受けることとなる送水管沈下対策工や内閣府沖縄総合事務局（以下「沖縄総合事務局」という。）から指摘を受けたインバート工及びH21-1工区等に繋がっていく。

これらの経緯からみると、監督員においては、工法変更や現場指示等に伴う工事費の増額について、予算管理が充分でなかったことが窺える。

ウ 契約約款に基づく変更手続

契約約款においては、請負金額の変更については甲乙協議して定める。ただし、協議開始日から14日以内に協議が整わない場合には、甲が定め、乙に通知すること（契約約款第24条第1項）。また、請負金額の変更について協議が整わなかった場合、建設業法による沖縄県建設工事紛争審査会（以下「紛争審査会」という。）のあっせん又は調停により解決を図り（契約約款第53条第1

項)、紛争審査会によるあっせん又は調停により解決する見込みがないときは、紛争審査会の仲裁判断に服するとされている(契約約款第54条)。

県は、トンネル工事の安全性や市街地施工といった特殊性、工事費の増額等に懸念があるとして、契約約款に基づく協議・手続をほとんど実施していなかった。

実際、A J Vからの追加費用に係る協議要請に対し、土木事務所が契約約款に基づき、A J Vへ協議開始日を通知したのは、平成20年11月14日付けの文書(協議開始日は同月17日)のみしか確認できなかった。

(3) 送水管沈下対策工に係る財務会計行為について(本庁契約)

県における工事請負契約(随意契約)の手続は次のとおりである。

- ア 設計書の作成(土木事務所)
- イ 予算執行伺い(財務規則第53条)
- ウ 予定価格調書の作成(財務規則第138条)
- エ 見積書徴取(財務規則第139条)
- オ 支出負担行為(自治法第232条の3、財務規則第55条)
- カ 支出負担行為の合議(財務規則第57条)
- キ 支出負担行為の合議の審査(財務規則第58条)
- ク 契約書の作成(財務規則第106条)
- ケ 工事の監督(自治法第234条の2第1項、財務規則第112条)
- コ 工事の検査(自治法第234条の2第1項、財務規則第113条)
- サ 支出命令(自治法第232条の4第1項、財務規則第75条)
- シ 支出負担行為の確認(自治法第232条の4第2項、財務規則第76条)
- ス 支払手続(財務規則第77条)

(ア) 設計書の作成

平成20年12月8日の県提示額による合意を受け、土木事務所では、本庁契約の予算執行伺いに必要な書類として、覆工やインバート工を主な工種とする「真地久茂地線識名トンネル新設工事(2工区)」(以下「2工区」という。)に係る設計書を作成し、同日の12月8日付け文書で、本庁道路街路課へ提出されたこととなっている。

ところが、その後の支出負担行為の合議(予算執行伺いを添付)の際、当初から本体工事に含まれていた覆工等の増額であれば、別件随意契約とすることは困難である旨会計課より指摘を受けている。

そのため、道路街路課の指示により、土木事務所では、新工種としてみなされる「送水管沈下対策工」を改めて抜き出して設計書を作成し、道路街路課へ再提出している。

設計書の差替えに当たって、工種については、本体工事に元々含まれる覆工等から送水管沈下対策に関連する工種等へ変更されたにも関わらず、金額の変更は行われなかった。このことから、予算の範囲内で施工済み工事を精算することが目的となっていたことが窺える。

(イ) 予算執行伺い

土木事務所から設計書の送付を受け、道路街路課では、工事名を2工区とする予算執行伺い(執行予定額4億4,940万円)を平成20年12月8日付けで起案している。当該起案文書は、土木建築部長の決裁後、総務部財政統括監まで合議されているが、決裁日も起案日と同日付けとなっていた。ただし、支出負担行為をやり直した際、工事名については、「2工区」から「送水管沈下対策工」へ見え消しされている。

(ウ) 支出負担行為(当初)

道路街路課からの執行依頼を受け、土木企画課は、平成21年1月16日付けで支出負担行為書を作成し、土木企画課長の決裁を経て、会計課へ合議されたこととなっている。

会計課では、本体工事が議会の議決を経て契約されていたことから、今回、合議された2工区が、本体工事への追加工事であれば、本体工事の増額変更となり、議会に付さなければならないのではと指摘し、一旦、書類を返戻した。

これに対し道路街路課は、本体工事とは別件とするため、新工種とみなせる内容の設計書作成を土木事務所へ指示し、設計書の再提出を受けている。その際、道路街路課は、設計書の内容を精査していなかった。

設計書の内容が変更されていることから、道路街路課では、本来、予算執行伺いを新たに起案し直し、決裁を受けるべきであったが、設計金額に変更がなかったことから、工事名を2工区から送水管沈下対策工へ見え消しで訂正されていた。

工事名の変更に伴い、予定価格調書や見積書、支出負担行為書等が改めて作成されており、予定価格調書には、土木建築部長の記名・押印が行われている。

支出負担行為書が再度会計課へ提出された際、送水管沈下対策工が、本体工事には元々入っていない別の工事であることが道路街路課より説明され、合議を終えている。その後、送水管沈下対策工は、平成21年1月20日付けでA J Vと契約締結されたこととなっている。

支出負担行為の手続を行う中で、土木企画課及び会計課では、施工済みの工事との認識はなかったと述べている。

(エ) 工事の監督

監督員については、契約約款第9条第1項の規定により、主任監督員を土木事務所の街路公園班長、現場監督員を土木事務所の主任技師とすることが、平成21年1月20日付け文書でA J Vへ通知されていた。

ただし、工事自体は平成20年12月までに既に終了していたことから、財務規則第112条第2項の規定に基づく、工程の管理や工事に使用する材料の試験など、一般的な監督業務は発生していなかった。

(オ) 改定契約

送水管沈下対策工については、既に施工済みの工事にも関わらず、途中で増額の改定契約を行っている。

その理由として、打合せ簿別紙2では、「当面、予算の範囲内で契約し、増額変更する」ことや、「現在積算中で概略の金額」と記されており、このことから、施工済みの工事設計額を確定するまでに至っていなかったことや、予算上の都合により契約金額に制約があったことが窺える。

平成21年3月2日付け真地久茂地線外1線に係る補助金交付決定変更申請書（同日付け交付決定）においては、工事費を4億2,000万円から5億1,800万円へ9,800万円増額している。

交付決定後、掘削補助工やインポートコンクリートを追加する変更設計書が土木事務所から提出されたことを受け、道路街路課では、同月10日付けで予算執行伺いを起案し、同日付けで土木整備統括監の決裁を終えている。

その後の道路街路課での支出負担行為の決裁や会計課への合議、4,935万円の増額に伴う改定契約の締結までの一連の手続についても同日付けでなされたこととなっていた。

(カ) 工事の検査

沖縄県行政組織規則（昭和49年沖縄県規則第18号）第89条及び沖縄県出先機関の長に対する事務の委任及び決裁に関する規則（昭和50年沖縄県規則第67号。以下「事務委任規則」という。）第5条の規定により、工事請負額が5千万円以上の工事及び本庁が発注する工事は技術管理課が検査を行うこととなっている。

送水管沈下対策工については、完成年月日を平成21年3月18日とする完成通知書が、同日付けでA J Vから県へ提出され、同月24日に技術管理課が完成検査を行っていた。

検査員によると、まず、現場事務所で工事関係書類を確認し、問題がなかったため現地に行き、品質や出来ばえを確認したとのことであった。検査に当たっては、品質や出来高を重点にチェックし、工期に対する疑問を持つことがなかったと述べている。

完成検査後の同月25日、県からA J Vへ工事検査合格通知書が通知され、同月31日付けでA J Vから県へ工事の引渡書が提出されていた。

(キ) 工事請負費の支払い

工事請負費の前払金（1億7,934万円）については、A J Vより平成21年2月23日付け請求書の提出を受け、道路街路課において同日付け課長決裁により支出命令を行い、会計課長の決裁を経て、同年3月5日にA J Vへ支払われている。

工事請負費の完成払い（3億1,836万円）については、検査終了後の同月31日付けでA J Vから請求書の提出を受け、道路街路課において同日付け課長決裁により支出命令を行い、会計管理者の決裁を経て、同年4月15日にA J Vへ支払われている。

財務規則第55条で完成払いの支出命令の際に添付する主な書類は、請求書、検査調書、工事的引渡書及び契約書の写しである。会計管理者及び会計課長は、請求書、検査調書等の必要な書類が整っていたので支払ったと述べている。

(ク) 工期の偽装

送水管沈下対策工の契約書上の工期は、平成21年1月21日から同年3月25日までとなっているが、実際に工事が施工されたのは、平成19年12月から平成20年12月までの間であり、既に終了した工事について、これから工事を行うよう装い、各手続が進められていた。

(4) インバート工及びH21-1工区等について（土木事務所契約）

ア 契約に至る経緯

本体工事については、県の指示により平成20年12月に工事が一旦終了され、その際、今後の契約方法として、未施工分の覆工やインバート工等については、平成21年度に4億9,500万円で随意契約することが示されていた。

平成21年3月9日に土木事務所はA J Vに対し、当該未施工工事については、契約手続まで期間を要することから、工事現場の管理継続を口頭で依頼している。なお、当該依頼は、A J Vからの要請で同年6月1日に文書化されていた。

ところが、同年2月に行われた会計検査院の現地検査において、後工事の予定価格の算定に当たっては、前工事の請負比率を乗じるなどして算定する必要がある旨の講評がなされた。

そこで土木事務所は、平成21年度に予定していた随意契約について、契約方法を一般競争入札に変更する旨、同年3月13日にA J Vへ伝えた。

A J Vは、同年4月23日、土木事務所に「平成21年度識名トンネル新設工事の発注方法変更（一般競争入札への変更）に関するお願い」とする文書の中で、未精算の先行工事や購入済み材料の取扱いについて要請を行っている。その後もA J Vから、同様の要請が繰り返し行われている。

これに対し土木事務所は、同年6月10日付け文書により、「手配済みの先行材料や存置機材等に関する精算については、従前から説明しているとおりに適切に対応する考えである。」とA J Vへ回答している。

その後も協議が続き、同年9月1日、A J Vから1億1,219万7,000円の追加費用が提示されるが、同月10日、追加費用請求に係る全ての協議が締結したことを受けて、H21-1工区等で契約することで合意に至っている。

イ 土木事務所長からの指示内容

インバート工及びH21-1工区等の業務に関わる検査員、主任監督員及び現場監督員の3人（街路公園班員）は、共に平成21年4月の人事異動で土木事務所へ赴任している。3人は、前任者からの引継ぎやA J Vからの要請を受け、インバート工及びH21-1工区等が平成20年度までに施工済みであるが未精算の工事であることを認識していた。

A J Vからの追加費用の要請を受け、土木事務所長は、追加費用について適切に処理するよう街路公園班へ指示を行っている。その際、土木事務所長の認識としては、手配済みの材料や存置機材のみを指示し、前年度に施工済みであった工事費については、認識していなかったと述べている。一方、街路公園班の3人は、A J Vからの要請文書に工事費が含まれていたことから、土木事務所長からの指示には、工事費も含まれているとの認識であったと述べている。

ウ 設計書の作成

街路公園班では、土木事務所長の指示を受け、精算手続としてインバート工及びH21-1工区等に係る設計書や随意契約理由書を作成し、所内の指名審査会に諮った上で庶務班へ予算執行伺いの起案手続を依頼していた。

ところで、インバート工については、施工済みの工事範囲が明確であったことから、H21-1工区等の契約と比べても早い時期に設計書が作成されていた。H21-1工区等については、手配済み材料の確認作業やA J Vとの協議等により、インバート工より後の手続となっている。

H21-1工区等については、契約相手、工期とも同一であり、工事の内容もほとんど同じであるにも関わらず、4つに分けて契約されている。その理由について街路公園班は、東行線と西行線による区分や工事内容によって、工区を分けたと述べている。

エ 予算執行伺い

事務委任規則別表第1土木事務所長の項専決事項の欄第4号では、土木事務所長が執行できる契

約上限額は1億5,000万円未満と規定されており、インバート工及びH21-1工区等は、土木事務所長の専決事項となっている。

予算執行伺いについては、インバート工が平成21年6月22日起案、H21-1工区等が同年8月31日に起案されていた。ただし、合意書の締結は同年9月10日となっていた。

予算執行伺いに添付される随意契約理由は、「本工事は、変更協議が整うまでの間に施工したインバート工の一部を完了させた工事であり、本工事は、A J Vと随意契約を行いたい。」と記載されており、既に施工済みの工事を、これから契約することとなっている。H21-1工区等についても同様の随意契約理由となっている。

オ 支出負担行為

庶務班においては、予算執行伺いの決裁後、A J Vからの見積書の提出を受け、土木事務所長までの決裁によって、支出負担行為を行った。

支出負担行為は、インバート工が平成21年6月26日、H21-1工区等が同年9月10日に決裁されている。

支出負担行為の決裁後、庶務班では、財務規則第106条の規定に基づき契約書を作成しているが、工期が偽装されていることを知らなかったとして、A J Vに対し、実際の工期と異なる工期により保証証券等を提出するよう指示している。

カ 工事の監督

監督員については、契約約款第9条第1項の規定により、インバート工は平成21年6月26日、H21-1工区等は同年9月10日付け文書でA J Vへ通知されていた。

ただし、工事自体は平成20年までに既に終了していたことから、財務規則第112条第2項の規定に基づく、工程の管理や工事に使用する材料の試験など、一般的な監督業務の一部は発生せず、施工済みの工事や購入済みの材料に係る精算業務が、事後処理として行われていた。

キ 完成検査

土木事務所長の専決事項として、事務委任規則別表第1土木事務所長の項専決事項の欄第5号では、「工事の出来高部分の検査及び請負代金5,000万円未満の工事の完成検査に関すること。」と規定されている。

インバート工及びH21-1工区等は、街路公園班の事業であるにも関わらず、同班の班長が検査員となっていた。

土木事務所では、通常、副参事が検査を行い、繁忙期には、各班長へ検査が割り振られることもあるが、それでも、班内の工事検査をその班長が行うことは、ほとんどなかったとのことである。

完成検査は、インバート工が平成21年8月6日、H21-1工区等が同年9月29日となっている。

完成検査時に使用する工事工程表（実績）については、実際の施工時期が記載され、契約書上の工期と相違していた。検査員であった街路公園班長は、契約書上の工期と工事工程表（実績）に相違があることを認識していたと述べている。

ク 工事請負費の支払い

インバート工及びH21-1工区等に係る工事請負費の支払いでは、前払金の支払いがなく、全額を完成払いのみで支払われている。

インバート工の完成払い（766万5,000円）については、平成21年8月19日付けでA J Vから請求書の提出を受け、同日付け土木事務所長決裁により支出命令を行い、土木事務所出納員の決裁を経て、同年8月26日にA J Vへ支払われていた。

また、H21-1工区等の完成払い（4工事合計5,806万5,000円）については、平成21年10月9日付けでA J Vから請求書の提出を受け、同日付け土木事務所長決裁により支出命令を行い、土木事務所出納員の決裁を経て、同月19日、A J Vへ支払われていた。これらは、いずれも実際の工期と異なる工期が記載された書類によって事務処理が行われている。

ケ 工期の偽装

インバート工の契約書上の工期は、平成21年6月29日から同年7月28日までとなっているが、実際に工事が施工されたのは、平成20年12月であり、また、H21-1工区等の契約書上の工期は平成21年9月11日から同年9月30日までとなっているが、実際の施工は、平成20年9月から同年12月ま

でであった。いずれの契約についても、既に終了した工事について、これから工事を行うよう装い、各手続が進められていた。

(5) 国庫補助金について

ア 平成20年度「真地久茂地線外1線」に係る交付申請等の手続

国庫補助金の交付申請手続は、平成20年5月8日を1回目として、計4回の申請を沖縄総合事務局へ行い、いずれも同日付けで交付決定を受けている。交付決定額は累計で17億1,000万円となっている。

事業完了後の実績報告は、平成22年6月22日に行っており（平成23年2月24日再提出）、その中で送水管沈下対策工とH21-1工区（平成21年度予算と合併発注）が含まれている。補助金受領年月日は、送水管沈下対策工が平成21年3月31日、H21-1工区が平成22年3月23日となっている。

なお、交付決定を受けた国庫補助金の中には、指摘を受けた工事費以外にも、用地補償費や測量試験費、他の区間に係る工事費等が含まれている。

イ 平成21年度「真地久茂地線外1線」に係る交付申請等の手続

国庫補助金の交付申請手続は、平成21年4月10日を1回目として、計3回の申請を沖縄総合事務局へ行い、いずれも同日付けで交付決定を受けている。交付決定額は累計で30億1,500万円となっている。

事業完了後の実績報告は、平成23年6月27日に行っており（平成24年3月14日再提出）、その中でインバート工やH21-1工区等の5つの契約（うちH21-1工区は平成20年度予算と合併発注）が含まれている。なお、補助金受領年月日は、インバート工が平成21年12月8日、H21-1工区等が平成22年3月26日となっている。

ウ 会計検査院からの指摘

会計検査院の会計実地検査が平成23年1月24日から同月28日までの間行われ、送水管沈下対策工の契約について不適正と指摘を受けている。

県は、送水管沈下対策工に係る会計検査院からの文書照会に対し、「完成していた工事を事後契約するなど、虚偽の書類を作成し不適切な手続を行っていた」と回答している。

その後、会計検査院は、「虚偽の契約書等を作成するなどして工事の実施を偽装し、不適正な経理処理を行って補助金の交付を受けていたもの」で、送水管沈下対策工に係る国庫補助金4億4,793万円を不当事項として、平成22年度決算検査報告書で国会へ報告されている。

エ 沖縄総合事務局からの指摘

沖縄総合事務局が平成23年12月5日から同月9日までの間に実施した完了検査において、県が発注した識名トンネル関連工事で新たに5件の工事で不適正な契約手続が判明し、同月20日に記者発表している。

オ 国からの交付決定取消処分

平成24年3月1日付け府開管理第282号及び府開管理第283号により、沖縄総合事務局長から沖縄県知事に対し、国庫補助金の交付決定取消が通知されている。

取消理由はいずれも「虚偽の契約書等を作成するなどして工事の実施を偽装した不正な交付申請に対して、錯誤により国庫補助金の交付決定がされたものであるため」となっており、平成20年度「真地久茂地線外1線」国庫補助金については4億4,997万8,400円、平成21年度「真地久茂地線外1線」国庫補助金については5,710万8,600円が取り消されている。

カ 補助金返還命令

平成24年3月1日付け府開管理第284号による沖縄総合事務局長から沖縄県知事に対する国庫補助金返還命令書において、「返還金額5億708万7,000円、返還期限平成24年3月19日、利息は民法第704条の規定により年5.0%」とすることが通知された。

国庫補助金返還命令を受け、県は、各補助金の受領年月日から補助金返還日までについて年5.0%の利息7,177万6,779円を含む5億7,886万3,779円を、平成24年3月9日に国へ返還している。

2 判断

請求人は、「6件の「虚偽契約工事」による公金支出は違法であり、そのために強いられた国庫補助金の返還額全てが県の損害となった。これら6件の工事契約は、いずれも契約締結時までに既に本体工事で施工済みの工事を抜き出し、新たに施工したかのように装った虚偽のものであった。」と主張している。このことについて、次のように判断する。

(1) 虚偽契約について

自治法第234条は、契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結する旨規定し、また、契約の締結の方法に関し必要な事項は、自治法施行令第167条以下において、詳細な規定を設けているところである。

これらの諸規定は、請負契約の締結につき、当該工事を行う際に、事前に契約を締結することを当然の前提としている。

ア 送水管沈下対策工に係る契約

送水管沈下対策工について、監督員が現場指示等に伴う工事費の増額に係る予算管理を充分に行っていない中で、県がA J Vからの追加費用13億7,166万9,000円の要求額を精査したところ、施工済みの数量が現契約を上回っていることがわかり、協議の結果、10億3,900万円で合意している。

そこで、これを精算するためとして、既に終了している工事の中から「送水管沈下対策工」を抽出し、別件工事として随意契約を締結したものである。

当該工事の契約書上の工期は、平成21年1月21日から同年3月25日までとなっているが、実際に工事が施工されたのは、平成19年12月から平成20年12月までの間となっている。このことから、既に施工済みの工事について、あたかもこれから行う工事のように装うなどして予算執行伺いを行い、土木建築部長の決裁を受けて、支出負担行為手続きの上、契約を締結したものであり、違法な虚偽契約である。

イ インバート工及びH21-1工区等に係る契約

インバート工及びH21-1工区等については、A J Vから「先行工事や購買材料の取扱について」の要請を受け、平成20年度にA J Vが施工した工事費及び手配済みの先行材料や存置機材に関する精算のためとして、平成21年9月10日のA J Vとの合意に基づき随意契約を締結したものである。

インバート工の契約書上の工期は、平成21年6月29日から同年7月28日までとなっているが、実際に工事が施工されたのは、平成20年12月となっている。

また、H21-1工区等の契約書上の工期は、平成21年9月11日から同月30日までとなっているが、実際に工事が施工されたのは、平成20年9月から同年12月までとなっている。

このことから、いずれの工事についても、既に施工した工事について、あたかもこれから行う工事のように装うなどして予算執行伺いを行い、土木事務所長の決裁を受けて、支出負担行為手続きの上、契約を締結したものであり、違法な虚偽契約である。

ウ A J Vの関わり

A J Vは、既に工事が終了している送水管沈下対策工、インバート工及びH21-1工区等の工事について、事実と異なる契約書を作成し保証証券を併せて県に提出し、また、着手届、完成通知書等を提出している。

契約を締結したこと、そして、契約の履行確認に必要なこれらの書類を整えることは、相手方の協力なしに県単独ではできないものではないから、契約当事者としての責任の一端が認められる。

(2) 公金支出の違法性について

予算執行伺いは、財務規則第53条で規定されており、契約及び支出命令に先立ち、経費支出を決定する県内部の意思決定手続として実務上行われるもので、経費の必要性、支出の根拠・内容について審査を行い、その後の財務会計上の行為を決定するものである。

送水管沈下対策工、インバート工及びH21-1工区等は、既に終了している工事をこれから執行する工事であるとして予算執行伺いを決裁しているものであること及び予算執行伺いに基づいた支出負担行為を行い、工期を偽装した契約に基づき支出をしていることは違法である。

(3) 損害について

名古屋高裁金沢支部の判例（平成12年（行コ）第25号同14年4月15日判決）では、「本件国庫精算返還金の返還によって、県に経済的損失が生じたのは事実であるが、（中略）本件損害賠償請求権は、実体法上は、本件国庫精算返還金の返還ではなく、本件旅費支出によって成立するものである。

（中略）加算金等は、遅延損害金あるいは制裁金とも評すべきものであり、返還命令によって生じたものであるから、本件国庫精算返還金の返還によって新たに生じた損害と認められる。（中略）最高裁の判例（平成6年（行ツ）第206号同9年1月28日第三小法廷判決）の判示の趣旨（財務会計行為の時点において請求権がいまだ発生せず又は行使できない場合は、実体法上の請求権が発生し行使で

きることになった日を基準に、監査請求期間制限の規定（自治法第242条第2項）を適用すべきものからすれば、加算金等の納付の日から1年以内であれば、本件旅費支出に基づく損害賠償請求権（ただし、加算金等相当額の損害に限る。）の不行使の是正を求める監査請求は可能」と判示されている。

これを本件についてみると、本件損害賠償請求権は、実体法上は、本件国庫補助金返還金の返還ではなく、本件工事請負費支出によって成立するものであり、本件工事請負費支出については、監査請求期間を徒過している。

本件利息については、返還命令によって生じたものであるから、本件国庫補助金返還金の返還によって新たに生じた損害と認められる。本件請求は、利息の納付の日から1年以内にされているから、本件利息が、返還命令によって生じたものであり、本件国庫補助金返還金の返還によって新たに発生した損害と認められる。

したがって、本件国庫補助金返還金の返還に伴う県の損害額は、利息の7,177万6,779円と判断する。

(4) 故意、過失又は重過失について

違法な行為又は怠る事実によって地方公共団体に損害を与えた者に対し賠償請求をするには、その者に故意又は過失のあることが要件とされている（民法第709条）。この場合において、その者が地方公共団体の予算執行職員であるときは、その職務の特殊性に鑑みて、故意又は重過失とされている（自治法第243条の2）。

本件においては、虚偽の工事契約を請負業者との間で締結したものであり、虚偽契約及び虚偽契約に至る行為、手続等をしたことそれ自体が過失ないし重過失があったと認められる。

3 結論

(1) 結論

県が施工した真地久茂地線識名トンネル新設工事のうち6件の虚偽契約工事による公金支出は違法であり、そのために国庫補助金の返還に至っており、国庫補助金返還金の返還に伴う利息分の7,177万6,779円が県の損害である。

(2) 勧告

自治法第242条第4項の規定に基づき、知事に対し、国庫補助金の返還に伴い、県が被った損害金の補てんのため、本件に関わった職員及び関係人を改めて調査の上、必要な措置を講ずることを勧告する。

措置期限 平成25年5月31日

4 意見

今回の識名トンネル問題は、工期を偽装し虚偽の契約書を作成したことについて、国からの指摘後、補助金返還命令を受け、5億7,000万円余りと多額の補助金返還に至ったものであり、国による刑事告発や議会百条委員会等での審議など、大きな社会問題に発展している。

そのような中で住民監査請求が提出されたことを受け、当監査委員においても、慎重に審議を重ね、判断及び意見を述べるに至っている。

県においては、監査結果を真摯に受け止め、今後、このような不適正な会計処理、不祥事が二度と起こらないようコンプライアンス意識の向上を図るなど、再発防止を徹底するとともに、いま一度、職員一人ひとりが県民全体の奉仕者であることを自覚し、法令等に基づいた厳正な公務の遂行に努め、県民の信頼回復に向けて全力で取り組んでいただきたい。

なお、他自治体では、同種の事例において、損害額を関係職員で補てんしている例もあると聞いており、県の損害額の確定に至った際は参考としていただきたい。

また、今回の監査過程で、工事請負費の執行について、改善を要する事項が認められたので、次のとおり意見を述べる。

(1) 契約後の工法変更について

県は、本体工事の契約締結から数か月後には、中央導坑方式から無導坑方式へ工法変更を指示しており、その後のA J Vとの協議を難航させる大きな要因となっている。

入札条件として示した工法と異なる工法に変更する可能性があることを知りながら入札に付したことは不適切であり、工法など工事の重要な部分に課題があれば、専門家による技術的な検討を経た上で入札に付すべきである。

(2) 現場指示と予算管理について

現場の状況に応じ、工事を進めざるを得なかったことは、ある程度理解できるが、県とA J Vの積算額や考え方に大きな開きがある中で、県は、現場指示により工事を続行させていた。その結果、契約金額を大幅に上回る工事が既に施工され、虚偽契約をせざるを得ない状況に至っている。

土木事務所での予算管理が適正に行われておらず、財務会計法規上においても現場指示により違法な工事費が執行されていたことになる。

今回のトンネル工事のような特殊な現場においては、現場指示や予算管理のあり方について、見直しが必要である。

(3) 請負金額の協議について

県は、A J Vから再三にわたり、追加費用等に係る協議願いが提出されていたにも関わらず、正式に協議を開始したのは1年余りも後になってからのことであった。

本来、県は、契約約款に基づき手続を進めるべきである。

また、今回、紛争審査会の活用が見送られた経緯に鑑み、今後、協議が難航した場合において、速やかに紛争審査会に諮ることができる仕組み作りが必要である。

(4) 本庁と土木事務所との連携のあり方について

本体工事については、本庁契約であるにも関わらず、土木事務所では、積算要領や監督要領等に基づく報告を行っていなかった。

また、本庁では、A J Vとの協議が難航していることを認識していながらも、送水管沈下対策工について、工事の進捗を把握していなかったり、設計書の精査を行っていないなど、本庁の対応にも問題があったといわざるを得ない。

今回のような問題を再び引き起こさないためにも、本庁契約工事における、本庁と土木事務所の連携のあり方を見直す必要がある。

(5) 関係法令の遵守について

国庫補助金の返還命令を受けた6件の工事について、今回の監査における土木建築部職員の発言からは、当時、偽装の手続を行っているとの認識はなかったと述べており、財務会計行為に対する意識が極めて希薄であったといわざるを得ない。

また、追加費用を10億3,900万円とすることは、本体工事の契約約款に基づく協議により合意されたものであり、合意を受けて契約された送水管沈下対策工等については、基本的に本体工事の契約変更として、議会の議決を経て対応すべきであった。それらが別件の随意契約として進められたことは、議会の議決を避けるためにとられた措置であると認識せざるを得ない。

財務会計行為については、関係する法律や規則等に基づき適正に行われるよう、チェック機能の強化を図るとともに、各職員は、関係法令の遵守に努めていただきたい。

別紙

識名トンネル工事一覧

1 本体工事

工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事

契約金額 2,331,000,000円

請負率 47.2%

契約日 平成18年12月22日

工期 平成18年12月23日～平成21年3月25日

受注業者 A J V

契約形態 一般競争入札

決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 知事（平成18年12月10日就任）

2 虚偽契約工事

(1) 第1虚偽契約

工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事（送水管沈下対策工）

契約金額 448,350,000円（変更後497,700,000円、49,350,000円の増）

請負率 99.8%

契約日 平成21年1月20日（変更同年3月10日）

工期 平成21年1月21日～同年3月25日
実際の工事実施 平成19年12月～平成20年12月
受注業者 A J V
契約形態 随意契約
決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 I 土木建築部長

(2) 第2虚偽契約

- ア 工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事（インバート工）
契約金額 7,665,000円
請負率 100%
契約日 平成21年6月26日
工期 平成21年6月29日～同年7月28日
実際の工事実施 平成20年11月～同年12月
受注業者 A J V
契約形態 随意契約
決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 K 南部土木事務所長
- イ 工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事（H21-1 工区）
契約金額 14,910,000円（うち材料費7,230,000円）
請負率 100%
契約日 平成21年9月10日
工期 平成21年9月11日～同年9月30日
実際の工事実施 平成20年11月～同年12月
受注業者 A J V
契約形態 随意契約
決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 K 南部土木事務所長
- ウ 工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事（H21-2 工区）
契約金額 14,175,000円（うち材料費5,961,000円）
請負率 99.3%
契約日 平成21年9月10日
工期 平成21年9月11日～同年9月30日
実際の工事実施 平成20年11月～同年12月
受注業者 A J V
契約形態 随意契約
決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 K 南部土木事務所長
- エ 工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事（H21-3 工区）
契約金額 16,065,000円（うち材料費12,243,000円）
請負率 99.5%
契約日 平成21年9月10日
工期 平成21年9月11日～同年9月30日
実際の工事実施 平成20年11月～同年12月
受注業者 A J V
契約形態 随意契約
決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 K 南部土木事務所長
- オ 工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事（H21-4 工区）
契約金額 12,915,000円（うち材料費8,493,000円）
請負率 98.6%
契約日 平成21年9月10日
工期 平成21年9月11日～同年9月30日
実際の工事実施 平成20年11月～同年12月
受注業者 A J V
契約形態 随意契約

決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 K南部土木事務所長

3 関連工事

工事名 真地久茂地線識名トンネル新設工事（覆工）

契約金額 409,500,000円（変更後494,191,950円）

請負率 88.6%

契約日 平成21年6月16日

工期 平成21年6月17日～平成21年12月13日（変更工期～平成22年3月25日）

受注業者 FJV

契約形態 一般競争入札

決裁規程による工事請負費の予算執行の決裁権者 J土木建築部長

真地久茂地線識名トンネル新設工事に係る住民監査請求（その②）の結果報告について

第1 監査の請求

1 請求書及び補正書の受付

(1) 請求書 平成24年9月26日

(2) 補正書 同年10月23日

2 請求人

9人

3 請求の内容

請求の内容を要約すると次のとおりである。

(1) 請求の要旨

ア 虚偽契約が発覚し、国庫補助金返還

沖縄県（以下「県」という。）は、真地久茂地線識名トンネル新設工事（以下「本体工事」という。）を、A株式会社B支店、株式会社C及び株式会社Dの3者で構成する共同企業体（以下「AJV」という。）に発注した。

県は、工事の追加費用に充てるため、本体工事以外に、6件の工事契約をAJVと随意契約で締結したが、これら6件の工事契約は、いずれも契約締結時までに既に本体工事で施工済みの工事を抜き出し、新たに施工したかのように装った虚偽のものであった。

その後、会計検査院の検査、その後の完了検査で、「虚偽の契約書等を作成するなどして工事の実施を偽装し、不適正な経理処理を行って補助金の交付を受けた」と指摘され、国から補助金返還を求められた。

県は、平成24年3月9日、利息分とあわせて5億7,886万3,779円を国へ返済したが、この補助金返還は、議会の議決がないままの予算執行であり、違法・不当な公金支出である。

イ 公金支出の違法

(ア) 議会の議決なしの予算執行の違法

県議会は、平成23年度一般会計補正予算案から、国庫補助金返還に充てる5億8,026万円を削除した修正案を2回にわたり可決したが、県は、補助金の返還は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。なお、本件において特に断らない限り、平成24年法律第72号による改正前の規定を掲げる。）第177条第2項の「義務に属する経費」だとして、同条第3項の規定に基づき、知事の権限で予算を執行できると主張し、国に全額を返還したものである。

県は、平成24年3月9日に国の求める金額を返還したが、同月30日には国に行政不服を申し立て、全額返還の法的根拠については疑問視していたのである。したがって、国が補助金の返還を求めたことについて、法的根拠がないと認識しながら、それを「義務に属する経費」として県議会の議決のないまま予算執行を行ったことは、自治法に違反する。

(イ) 県民ではなく、県職員、そしてAJVが負担すべきもの

今回の虚偽契約による公金支出は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号。以下「補助金適正化法」という。）違反、虚偽公文書作成・行使罪で告発されるなど、重大な違法行為であった。そのために、県は多額の損害を受けたのであるから、違法行

為を行った県幹部や担当者がその責任を取らなければならない。

A J Vは、県と虚偽契約を締結して、多額の不当利得を得た。その際、虚偽の完成通知書、引渡書、請求書等を県に提出するなど、今回の不正行為に全面的に加担しており、責任を問われることは当然である。したがって、A J Vも、同企業体を得た不当利得金を負担しなければならない。

(2) 請求項目

監査委員は、知事に対し、次の勧告を行うよう求める。

ア 知事に対し、国庫補助金の返還総額 5 億 7,886 万 3,779 円の賠償命令をすること。

イ A J Vにも、同企業体を得た不当利得の範囲で国庫補助金の返還額の一部を負担させること。

ウ その他必要な措置をとること。

第 2 請求の要件審査

本件請求は、自治法第242条第 1 項及び第 2 項の所定の要件を具備しているものと認め、平成24年10月 9 日付けでこれを受理した。

第 3 監査の実施

1 監査対象事項

国からの国庫補助金返還命令に基づく識名トンネルに係る国庫補助金返還金を含む甲第24号議案「平成23年度沖縄県一般会計補正予算（第 5 号）」（以下「補正予算案」という。）の議会手続及び自治法第 177 条に基づく知事の手続を監査の対象とした。

2 監査対象機関

沖縄県総務部、土木建築部及び出納事務局を監査対象機関とした。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第242条第 6 項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を与え、平成24年10月24日に請求人の陳述を聴取した。また、同月23日に新たな証拠の提出があったので、これを受理した。

陳述の際、同条第 7 項の規定に基づき、知事の代理人が立ち会った。

4 知事の代理人の陳述

自治法第242条第 7 項の規定に基づき、平成24年10月24日に知事の代理人の陳述を聴取した。その際、同項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

なお、知事の代理人の陳述に対して、請求人から意見があった。

5 関係人調査

沖縄県議会事務局に対し、自治法第199条第 8 項の規定に基づく関係人調査を実施した。

第 4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 補正予算案の審議について

ア 関係法令

(ア) 予算を調製して議会に提出する権限を有する者は知事である（自治法第211条第 1 項、第112条第 1 項ただし書）。

(イ) 知事は、予算の調製後に生じた事由に基づいて、既定の予算に追加その他の変更を加える必要が生じたときは、補正予算を調製し、これを議会に提出することができる（自治法第218条第 1 項）。

(ウ) 知事は、予算を議会に提出するときは、政令で定める予算に関する説明書をあわせて提出しなければならない（自治法第211条第 2 項）。

政令で定める予算に関する説明書とは、①歳入歳出予算の各項の内容を明らかにした歳入歳出予算事項別明細書及び給与費の内容を明らかにした給与明細書、②継続費についての前前年度末までの支出額、前年度末までの支出額又は支出額の見込み及び当該年度以降の支出予定額並びに事業の進行状況等に関する調書、③債務負担行為で翌年度以降にわたるものについての前年度末までの支出額又は支出額の見込み及び当該年度以降の支出予定額等に関する調書、④地方債の前

前年度末における現在高並びに前年度末及び当該年度末における現在高の見込みに関する調書、
⑤その他予算の内容を明らかにするため必要な書類である（地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「自治法施行令」という。）第144条）。

上記①から④までに規定する書類は、地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号。以下「自治法施行規則」という。）で定める様式を基準としなければならない（自治法施行令第144条第2項、自治法施行規則第15条の2）。

(エ) 議会の議長は、予算を定める議決があったときは、その日から3日以内にこれを知事に送付しなければならない（自治法第219条第1項）。

イ 補正予算案の審議について

(ア) 補正予算案は、平成24年2月7日に知事の決裁を経て、同月15日に開会された平成24年第1回沖縄県議会（2月定例会）に提案されていた。

(イ) 提案された補正予算案は、自治法施行令で定められた歳入歳出予算事項別明細書とあわせて提出されており、同書類は自治法施行規則で定める様式に準じて作成されていた。

(ウ) 補正予算案は、平成24年3月1日に設置された予算特別委員会に付託され、同月5日に開催された同委員会において、下記のとおり一部修正され、修正部分については委員長裁決により可決、修正部分を除く原案については、賛成多数により可決された。

（修正の内容）

補正予算の「第1表 歳入歳出予算補正」中、歳出の(款)土木費(項)都市計画費から、5億8,026万7,000円を減額し、(款)諸支出金(項)財政調整基金積立金に同額を加える。

(エ) 平成24年3月7日に開催された本会議において、修正部分については、自治法第116条の規定により議長裁決により可決され、修正議決した部分を除く原案については、賛成多数により可決された。

(オ) 議長は、自治法第219条第1項の規定に基づき、「議決予算送付書」（平成24年3月7日付け沖議局第1623号）を知事あて送付した。

(2) 補正予算案の再議、原案執行について

ア 関係法令

(ア) 議会において、自治法第177条第2項第1号に掲げる経費を削除し又は減額する議決をしたときは、知事は、理由を示してこれを再議に付さなければならない（自治法第177条第2項）。

(イ) 知事は、議会の議決がなお同号に掲げる経費を削除し又は減額したときは、その経費及びこれに伴う収入を予算に計上してその経費を支出することができる（自治法第177条第3項）。

イ 再議、原案執行の手続等について

(ア) 「議決予算送付書」（平成24年3月7日付け沖議局第1623号）を、平成24年3月7日に議会議長より受理した知事は、「修正減額された経費は、平成24年3月1日に内閣府沖縄総合事務局長から返還を命ぜられた国庫補助金の返還に要する経費であり、地方自治法第177条第2項第1号に該当する経費である」との理由を示して、同規定に基づき、議会の議長あて「再議書」（平成24年3月7日付け総財第2091号）を提出し、修正議決された「甲第24号議案 平成23年度沖縄県一般会計補正予算（第5号）」（以下「修正議決された補正予算案」という。）を再議に付した。

(イ) 再議に付された修正議決された補正予算案は、平成24年3月9日に開催された本会議において、先の議決のとおり、地方自治法第116条の規定により議長裁決により可決と採決された。

(ウ) 議長は、「再議に付された予算について」（平成24年3月9日付け沖議局第1663号）を知事あて送付した。

(エ) 「再議に付された予算について」（平成24年3月9日付け沖議局第1663号）を、平成24年3月9日に議会議長より受理した知事は、同日、減額された経費について、自治法第177条第3項の規定に基づき、予算に計上し執行する必要があるとして、平成23年度沖縄県一般会計補正予算（第6号）に計上し、国庫補助金返還金を支出した。

(オ) 沖縄県財務規則（昭和47年沖縄県規則第12号。以下「財務規則」という。）第53条において、部局及びかいにおいて予算を執行しようとするときは、その理由、金額、配当予算額（かいにあっては令達予算額）その他必要な事項を記載した書類を作成し、予算執行伺をしなければならないこととされているが、同条ただし書の規定により、償還金、利子及び割引料は、支出調書をもって、予算執行伺に代えることができることとされている。

また、支出命令に先行して必ず行うべき行為として支出負担行為が定められており（自治法第232条の3）、財務規則別表第5（第55条関係）において、償還金、利子及び割引料について、支出負担行為として整理する時期は、支出命令のときと定められている。

平成24年3月9日の国庫補助金返還金の支出についてその手続を確認したところ、支出負担行為兼支出調書により、支出がなされていた。

- (カ) 知事は、内閣府沖縄総合事務局長に対し、平成24年3月30日付け土道第10220号により、平成24年3月1日付け府開管理第282号による国庫補助金交付決定取消処分及び平成24年3月1日付け府開管理第284号による国庫補助金返還命令処分に対する補助金適正化法第25条第1項の規定に基づく「不服の申出」をした。

同「不服の申出」については、平成24年5月21日付け府開管理第865号により棄却されている。

2 判断

以上の事実関係の確認に基づき、本件請求について次のように判断する。

- (1) 知事による原案執行の処分と財務会計上の行為との関係について

請求人は、県が、国に対して、国からの返還命令に基づき識名トンネルに係る国庫補助金返還金を返還したことについて、議会の議決がないままの知事の予算執行が違法であり、これを前提として知事が行った国庫補助金の返還も違法・不当な公金支出であると主張する。

財務会計上の行為に先行する原因行為の違法を主張する本件請求のような場合、「当該職員の財務会計上の行為をとらえて損害賠償責任を問うことができるのは、たとい先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られ」、そして、その先行行為が「著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、右処分を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務がある。」とされている（最高裁昭和61年（行ツ）第133号平成4年12月15日第三小法廷判決）。

そこで、知事の行った補正予算案の原案執行の処分に、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるかどうかについて検討する。

- (2) 補正予算案の議会における手続及び原案執行の処分について

前記の事実関係によれば、本件国庫補助金返還金の支出を含む補正予算案の決定から、同案の議会への提出、再議、原案執行の処分に至るまでの手続については、適正になされていたことが認められる。

また、本件国庫補助金返還金を自治法第177条第2項第1号に該当する経費としたことについては、補助金適正化法に基づき国の返還命令を受け補助金等を返還したことが、法律の定めるところに従い義務の履行と解されていることから（名古屋高裁金沢支部平成12年（行コ）第25号同14年4月15日判決）相当と解される。

以上に照らせば、知事が自治法第177条第3項の規定に基づき原案執行の処分をしたことは、法令に則り適正であり、「著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵」があるとは認められない。

したがって、知事は、当該処分を前提としてこれに伴う所要の財務会計上の措置を採るべき義務がある。

- (3) 財務会計上の義務違反について

本件国庫補助金返還金の支出は、知事から専決を任された土木建築部道路街路課長が処理している。

地方公共団体の長の権限に属する財務会計上の行為を、専決を任された職員が処理した場合は、長は、「この職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりこの職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときに限り、地方公共団体が被った損害につき賠償責任を負うもの」とされている（最高裁平成2年（行ツ）第137号同3年12月20日第二小法廷判決）。

これを本件請求についてみると、本件国庫補助金返還金に係る支出事務については、財務規則等に基づき所定の額が適正に支出されていた。

したがって、知事に代わって道路街路課長がした本件国庫補助金返還金についての支出負担行為及

び支出命令が、財務会計上の義務に違反してされた違法なものであるということとはできない。

そうすると、知事には違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務違反があるとはいえない。

(4) 結論

以上のとおり、知事が行った本件国庫補助金返還金の支出決定が違法、不当であるとの請求人の主張については、理由がないのでこれを棄却する。