

防災県土整備企業常任委員会提出資料

- (1) 鳥羽港改修工事に係る調査結果について（概要）
- (2) 鳥羽港改修工事に係る調査外部有識者会議 評価・意見書
- (3) 鳥羽港改修工事に係る調査報告書
- (4) 鳥羽港改修工事に係る調査報告書 資料
- (5) 鳥羽港改修工事に関する不適正事務を踏まえた
再点検・再発防止策の骨子について

平成24年9月12日

県 土 整 備 部

鳥羽港改修工事に係る調査結果について（概要）

平成24年8月31日

鳥羽港改修工事に係る
調査チーム

第1章 鳥羽港改修工事に係る調査について（報告書P1～3）

1 調査目的

三重県情報公開条例に基づき開示請求のあった鳥羽港改修工事に関する公文書について書換え等を行い開示した事案に関して、書換え等の内容や書換え等が行われた理由、原因等を明らかにするとともに、当該工事の手続き等に不適切な点はなかったかを明らかにするため調査を行った。

2 調査期間

平成24年7月10日～8月30日

3 調査対象工事

- (1) 平成20年度 国補港湾改修地方第7281一分0015号
鳥羽港国補港湾改修（地方）工事（防波堤（東）本体製作工）
- (2) 平成20年度 国補港湾改修地方第7281一分0019号
鳥羽港国補港湾改修（地方）工事（防波堤（東）基礎・本体据付工）

第2章 工事関係の調査結果について（報告書P5～18）

1 入札手続き

【調査事項】

- ① 第2回の公告において、入札参加が日立造船1社のみの前提になっていなかったか。
- ② 日立造船にとって有利な落札となったのではないか。
- ③ 製作ヤードを（引本港から堺泉北港に）変更したのは、日立造船が落札しやすい環境をつくるためではないか。

【調査結果】

- ① 県が、第1回の入札不調後に実施した業者へのヒアリングは入札参加資格を満たしていた7社を対象としている。その目的は入札参加条件であるハイブリッドケーソンの施工実績がある業者が、第1回の入札に参加しなかった理由を把握することにより、第2回の入札が不調にならないよう入札参加条件を検討するためのものであった。

第2回の公告において設定された入札参加条件としては、県として求める施工実績を専門的な技術の必要なハイブリッドケーソンから一般的な海洋土木工事に変更するなど、より多くの業者（7社→23社）の入札参加が可能となる条件となっていた。

したがって、日立造船1社のみの入札参加が前提になっていたものではなかった。

- ② 県の入札は予定価格を事前に公表しており、今回のような一般競争入札では、入札した業者数も開札までわからないものである。

日立造船が落札した工事は工期の厳しい工事であったため、コストが高く、利益の出しにくい工事であり、工期内での完成にリスクがあったことから、公表されている予定価格に近い価格で応札となったと考えられる。

したがって、日立造船にとって有利な落札ではなかった。

- ③ 第1回の公告において積算上の製作ヤードとしていた引本港では、入札不調後、作業員や機械の手配等が困難であることがわかった。そこで、第2回公告に向けて、作業員や機械の手配等が容易な製作ヤードの中から、ハイブリッドケーソンの製作時期における空き状況を確認し、ハイブリッドケーソンを運ぶ際の安全性を考慮した上で、鳥羽港に一番近い製作ヤードとして堺泉北港に変更した。これは通常の積算方法である。なお、この港は予定価格算定のために設定した港であり、落札業者が利用する港を指定するものではない。

したがって、製作ヤードの変更は、日立造船が落札しやすい環境をつくるためのものではなかった。

2 工期設定

【調査事項】

- ① 第2回の公告において、実行不可能な工期設定になっていなかったか。
② 事故繰越を前提とし、工期延長が契約条件になっていなかったか。

【調査結果】

- ① 第2回の公告における工期が198日間となっていたため、再度作業期間を算出した結果、最短で184日間と算定でき、工期設定は適切に算出されていた。しかし、この184日間というのは、鋼材調達や船舶の準備、海象条件（波浪、風等）等、すべての条件が整った場合に可能な工期であるため、198日間も厳しい工期であったと言える。

したがって、実行不可能な工期設定にはなっていないが、厳しい工期設定であった。

- ② 事故繰越は自然災害など避けがたい事故の場合に国に協議し承認を得るものであるが、承認を得ることは大変難しく、県の判断で行えるものではないことは職員も十分認識している。また、契約後、年度内完成ができなかった場合に備え、事故繰越以外の処理方法を関係室と協議している。

したがって、事故繰越を前提に契約をしていたわけではない。しかし、工期延長については、契約条件にはなっていないものの、港湾・海岸室、志摩建設事務所の関係職員及び受注業者はその必要性について認識していたと考えられる。

3 工事進捗状況

【調査事項】

ハイブリッドケーソン製作工事の出来高部分検査について、適正に行われていたか。

【調査結果】

工事進捗状況（H22. 2. 20～3. 30）について調査したところ、ハイブリッドケーソン製作工事の一部であるバラストコンクリートの打設状況の写真が、出来高部分検査日（平成 22 年 3 月 30 日）以降の平成 22 年 4 月 1 日の撮影日となっているなど、出来高部分検査に関する資料と工事状況資料（写真）に不整合があり、工事の一部が未竣工であることが判明した。

また、事故繰越の資料では、ハイブリッドケーソン製作工事は年度内に竣工するとしていたため、この工事の一部が未竣工であるにもかかわらず、当初検査員として予定されていた職員から、港湾・海岸室職員に検査員が変更された上で、その工事の出来高が認定された。

したがって、ハイブリッドケーソン製作工事の出来高部分検査については、適正に行われていなかった。

4 事故繰越手続き

【調査事項】

- ① チリ地震に伴う津波による既設基礎捨石の変動は事実だったのか。
- ② 事故繰越の資料に虚偽はなかったか。また、その虚偽に関して業者が関わっていなかったか。
- ③ 平成 22 年 2 月 10 日に中部地方整備局と事故繰越の理由として事前協議を行った起重機船の故障は事実だったのか。

【調査結果】

- ① 水中写真を調査したところ、既設基礎捨石が平滑な状況になかったことは確認できたが、変動量や原因を確認することはできなかった。

したがって、既設基礎捨石の変動は事実であったが、チリ中部大地震に伴う津波が原因であるかどうかは確認できなかった。

- ② 事故繰越の手続きにおいて、事故繰越の妥当性を説明するため、他の時期や目的に撮影した写真を使用するなど、虚偽の資料を作成していた。また、志摩建設事務所の担当職員は虚偽の資料を作成するため、受注業者に対しても資料作成を依頼しており、受注業者もそれに応じているが使用目的は知らされていなかった。

なお、チリ中部大地震に伴う津波による既設基礎捨石の変動の有無にかかわらず、最終的に平成 21 年度内にハイブリッドケーソンの製作、進水と仮置きを完成することは不可能であった。

- ③ 起重機船の故障については、事実ではなく、虚偽の工事打合簿を作成していた。

5 職員の関与の状況

不適正な出来高部分検査及び虚偽の事故繰越資料の作成に関しては港湾・海岸室及び志摩建設事務所の複数の職員が関与していた。
(詳細は報告書P17～18を参照)

第3章 文書の書き換え等の調査結果について(報告書P19～42)

1 書換え等が行われた文書の件数

調査対象とした19件の文書すべてについて、書換え等の有無及び内容を確認するため、電子データの復元や保存文書等の確認調査等を実施した。この確認作業で、19件の文書の内、11件で書換え等があったことを確認した。

2 書換え等の理由

- ① 発注段階から事故繰越を前提に事業を進めていたのではないかと問われることを避けたかった。また、これに関連して、中部地方整備局に起重機船のギアの故障を理由とする事故繰越の事前協議を行っていたことを隠す意図があった。
- ② 何社かから聴取りを行っているのに特定の業者とだけ何か関係があるように誤解されることを避けたかった。
- ③ 今後計画されている鳥羽港二期工区の内容について出したくなかった。
- ④ 開示請求者が何を意図して、鳥羽港にかかる事業の文書公開を求めてきたのかがわからず不安になり、開示に対して必要以上に慎重になってしまった。

3 職員の関与の状況

関係職員への聴取り調査から、文書の書換え等に関与したのは、平成23年度に港湾・海岸室に在職していた4名の職員(室長含む)である。2名の職員が書換え等の内容を考え、副室長に相談するとともに、その3名が室長に書換え等を行うことを提案し、室長が了承した。

4 その他

今回の一連の調査の中で、鳥羽港改修工事に係る公文書の開示請求に際して、志摩建設事務所において、個人情報(氏名、生年月日、現住所、顔写真等)を含んでいるにも関わらず、電子データや文書がそのまま開示されていたこともわかった。

第4章 まとめ（報告書P43～45）

今回、明らかとなった不適正な工事手続き及び公文書の書換え等は県民の皆さんの県政に対する信頼を大きく損なう重大な問題である。これらの行為が行われた背景・要因は、次のとおりと考えられることから、再発防止に向け、早急に防止策の検討が必要である。

1 共通する背景・要因

- (1) 職員のコンプライアンス意識の低さ
欠けていた公務員としての法令遵守の意識
- (2) 職員の危機意識の低さ
欠けていた県政の信用失墜に対する危機意識
- (3) 公共事業の執行に対する強い責任感
国の補正予算を活用して、事業を完了させたいという強い責任感

2 不適正な工事手続きの背景・要因

- (1) 県土整備部の方針
鳥羽港改修工事の完成のために事故繰越が必要であるという方針
- (2) 専門性の高い特殊な工事
職員の専門知識の不足と組織としての支援体制の不備
- (3) 厳しい工期
第1回の入札が不調に終わったことによる厳しい工期設定
- (4) 難しい事業繰越
打切り精算や事故繰越による事業繰越の難しさ
- (5) 容易な検査員の変更
臨時検査員の変更がチェックされない仕組み

3 公文書の書換え等の背景・要因

- (1) 情報公開制度等に対する職員の大きな認識不足
- (2) 工事の不適正な手続きや事故繰越について問われることへの忌避意識

4 対策に向けた主な課題

- (1) 職員のコンプライアンス意識、危機意識の向上
- (2) 公共工事の各段階における意思決定の明確化と執行の適正化
- (3) 公共工事に携わる職員の技術力向上とサポート体制の確立
- (4) 情報公開制度や公文書管理の適切な制度運用

鳥羽港改修工事に係る調査

外部有識者会議

評価・意見書

座長 坪井 俊輔

岡本 祐次

水谷 法美

私たちは、鳥羽港改修工事に係る今回の事案が、県民の県行政に対する信頼を損なう重大な問題であるとの認識に立ち、県が行う調査に参画してきました。

調査の結果として、職員が文書の書換え等を行ったことにとどまらず、鳥羽港改修工事において、職員により不適正な出来高部分検査や虚偽の事故繰越資料の作成が行われていたことが明らかとなり、非常に残念な気持ちを持つとともに、憤りさえ覚えたところです。

県当局による調査は、短期間の中にあって、膨大な量の書類等の確認と検証を行い、また、多数の関係者の聴取り調査を実施するなど、精力的に、かつ、自らの組織にメスを入れるかたちで取り組まれており、県の解明に向けた強い意思を感じました。

なお今後、県当局におかれては、速やかでかつ徹底した対応策を講じていくことによって、県行政への県民の皆さんの信頼を回復していただくことを期待します。

<評 価>

(1) 調査全般

- 今回の事案に係る調査において、文書の書換えや削除などの職員による行為があったことやその書換え等の前後の内容を明らかにしている。また、出来高部分検査及び事故繰越申請等における職員による不適正な手続きの執行と資料の作成を洗い出し、その背景や要因の一つとして、県土整備部の方針に沿って、職員が事故繰越手続き等に奔走する過程で無理をした結果であるとまとめている。これからすると、強制力を持たない調査として一定のレベルに達している。
- 調査過程での書類調査や聴取り調査の手法や範囲、調査事項の設定などは、適切であった。

(2) 工事関係の調査

- 提供のあった資料等から、製作ヤードの変更については、適切な判断であると思われる。また、工期の考え方については、実現不可能なものではなかったと判断される。チリ地震に伴う津波によると思われる既設基礎捨石の移動などについては、津波によるものと判断することは妥当であると考えられる。(別紙参照)。

(3) 文書の書換え等の調査

- 書換えられる前の文書が廃棄されたことから、部内のサーバー等に残されているものを廃棄前の文書として、書換え等の有無について判断している。これらについては、職員の記憶よりは正しいと考えられるが、確証はないものであり、調査について限界がある。

<意見>

(1) 調査全般

- 今回の事案において、不適正な行為が行われた背景、要因として、職員のコンプライアンス意識と危機意識の低さが挙げられる。

適正な公文書管理、情報公開制度の運用は、県行政にとって根幹的なものであり、これらに対する知識以上に、本来県の職員たるうえで必要な意識に関わるものだと考えている。その意味から、単なる法令遵守にとどまらず、職員による行為がもたらす社会的影響を考慮するとともに、そのことがいかに県民の信頼を損ね、県行政の信用失墜につながるかを意識することが求められるところであり、職員へのこれらの意識付けに取り組むことが必要である。

- 職員からの聴取り調査の結果を見ると、不適正な行為に関わった職員の自責の念が垣間見られるところであり、県土整備部の方針に沿って無理をしたものであることを酌量すべきとも考える。

(2) 工事関係の調査

- 不適正な行為の背景において、事故繰越の承認を得るために努力をするとの県土整備部の方針があったことが盛り込まれている。

公共工事については、予算の裏付けに基づき施工されるものであり、今回の事案において、打ち切り精算を念頭に置きつつも、でき得るならば補助事業として、事故繰越の承認を得てさらに翌年度に工期を延長して、開港期限が迫る鳥羽港改修工事を完成させたいとする部の方針は理解できるが、一方、その判断を行う時期が、今回のように年度末の間際になると、職員に無理を強いることにもなりかねず、その時期や方針決定のプロセスなどを改めて検討することが必要である。

- 不適正な行為が起こる背景・要因として、事務処理等での恣意性の存在がある。公共工事において、現場の状況等に応じて、臨機応変な対応が必要であることは理解できるが、工事手続きにおいて、出来高不足や事故繰越等の事態を招かない適切な工程管理を図るためには、一定のルール化とチェック体制の確保が不可欠である。

- 事故繰越の説明資料について、別の写真を使用したり、津波後の計測を津波前の計測として掲載するなど、作為的と判断せざるを得ない状況も確認されている。現状写真で十分に説明できないと考えるのであれば、「参考資料」と明記した他の地点での写真と現状写真を併せて掲載することにより対応すべきであった。

- ハイブリッドケーソンの製作は、鋼殻を製作した後に各層毎に鉄筋とコンクリートを積み上げていくという工程で施工される。コンクリート打設の際には、鋼殻下部にも配筋を施して打設することが求められるため、支持材により鋼殻を持ち上げた状態での施工が必要であり、鋼殻の製作については精度の高い施工管理が求められ、製作ヤードに対する要求も必然的に高度になる。このように、発注準備段階で製作ヤードを検討するうえでは、工程や施工実態、施工管理等への理解が不可欠であり、これを行える技術力が必要である。

- ハイブリッドケーソンの出来高検査で、検査員を交替するなど、作為的と判断せざるを得ない。ケーソン製作において、バラスト用のブロックなどは、別途前倒しで製作することも可能かと思われる。事前の工程管理、すなわち、工事手順や手順ごとの工期を十分に理解して進捗管理を行うことで、少なくとも工期内完了できない作業は最小限にとどめることができ、これらの工程管理を行うことができる技術力の向上が必要である。

(3) 文書の書換え等の調査

- 今回の事案の反省に立つならば、事務処理の透明性の確保が不可欠であり、車の両輪といわれる公文書の適切な管理と情報公開制度の適切な運用が求められるところである。

三重県情報公開条例の目的にあるように、「実施機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって三重県の諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにする」ことは、県行政への県民の信頼を得ることとなるものであり、情報公開制度の適切な運用は、県行政の透明性を高めるうえで大変重要である。

今回の事案では、その制度の根幹である「あるがままでの開示（個人情報や法人情報などの不開示事由に該当しない限り）」に反して、実施機関の都合のいいように書換え等を行ったものであり、制度への認識不足もはなはだしいと言わざるを得ない。

ここは、職員への情報公開制度及びその適切な運用に関する意識付けを図るとともに、適切な運用を担保するチェック体制の見直しが不可欠である。

(別紙)

○ 製作ヤードの変更について

ハイブリッドケーソンの製作は、一般的に鋼殻を製作した後に各層毎に鉄筋とコンクリートを積み上げていくという工程で施工が進められる(近畿地方整備局和歌山港湾事務所、<http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/kannai2006/05/16.pdf>)。また、コンクリート打設の際には、鋼殻下部にも配筋を施して打設することが求められるため、支持材により鋼殻を持ち上げた状態での施工が必要となる。しかも、鋼殻の製作には精度の高い施工管理が求められるため、製作ヤードに対する要求も必然的に高度になる。加えて、精度の高い鋼殻の製作のための作業員の確保、機械等の手配などを総合的に判断したときに、引本港が必ずしも適切な製作ヤードとは判断できず、他の製作ヤードの検討が行われたとしても不自然と思われることは全くなく、むしろ適切な判断であると思われる。

○ 工期の考え方について

工期の設定に際し、184日間の最短と評価されている。この根拠については、過去の実績に加え、使用鋼材量がほぼ等しい規模の箱形橋梁の実績も加味して評価されている。箱形橋梁の場合、部材等の点数も増え、細かい作業が多くなると思われ、したがって、工期的には厳しい事例を参照していると思われる。そのような根拠に基づいて評価された値であることから、考え方として優位な方向で見積もった値ではなく、厳しい側で見積もったものと考えられ、その評価は誤ったものではないと判断される。なお、実際にはさらに14日間の余裕があり、決して実現不可能な発注ではなかったと判断される。

○ 既設基礎捨石の移動について

2月28日のチリ地震による津波に伴い、基礎捨石の移動が生じている件について、事例後の3月3日の写真からは、表面が乱れていることが確認される。ただし、事例前の写真がないため、100%津波による移動と結論付けることも困難である。しかしながら、通常風波の場合、波の下での水の運動は深くなるほど小さくなるため、基礎捨石の表面の深い位置では流速はかなり小さくなる。一方、津波の場合は、水表面から底面までほぼ同じように水が動くため、津波の高さが0.6mと必ずしも高くなくても、底面付近でも速い流れが作用していたと判断される。流れに伴う捨石の安定質量算定式としてイスバッシュの式があるが、それによると、安定に必要な質量は流速の6乗に比例する。これは、重力による移動に対する抵抗力と流れにともなう外力(流速の2乗に比例)のバランスから理論的に導かれる関係であるが、想定される流速が2倍になると、安定に必要な質量は64倍大きくなりといけないことを意味する。したがって、津波によって通常想定されない流速が発生すると、捨石は容易に移動される可能性があると言え、これらを考えると、3月3日に確認された捨石の移動状況は、津波によるものと判断することは妥当であると考えられる。