

鳥栖市上下水道局職員架空発注等
の検証に関する報告書

令和2年3月

鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会

鳥栖市長 橋 本 康 志 殿

鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会

委員長 奥 田 律 雄

委員 井 寺 修 一

委員 西 村 平

鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会は、鳥栖市上下水道局職員による架空発注について検証を行い、原因究明及び再発防止を図るため設置された。当委員会は、与えられた時間及び条件のもと、可能な限り適切と考える確認及び検討を行った結果を本報告書としてまとめる。

目次

はじめに	・ ・ ・ ・ 1
第1 検証等の経緯	・ ・ ・ ・ 1
第2 鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会が行った検証の内容	・ ・ ・ 1
第3 本報告書における表記	・ ・ ・ ・ 2
鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会の検証結果	・ ・ ・ ・ 4
第1 前提となる事実	・ ・ ・ ・ 4
1 関係者	・ ・ ・ ・ 4
2 鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事	・ ・ ・ ・ 4
3 分離発注	・ ・ ・ ・ 5
4 鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事における施工不良	・ ・ ・ ・ 6
5 手直工事実施に向けた協議	・ ・ ・ ・ 7
6 架空発注	・ ・ ・ 10
7 不祥事発覚の経緯	・ ・ ・ 13
8 損害の填補	・ ・ ・ 13
9 関係者に対する処分	・ ・ ・ 13
第2 発生した問題	・ ・ ・ 16
第3 本件架空発注に至る経緯についての考察	・ ・ ・ 17
1 動機	・ ・ ・ 17
2 架空発注に対する部下の反応	・ ・ ・ 19
3 架空発注に対する業者の対応	・ ・ ・ 19
4 分離発注が与えた影響	・ ・ ・ 20
第4 本件架空発注の背景に関する考察	・ ・ ・ 22
1 長期在籍	・ ・ ・ 22

2	検査体制	・・・	23
3	分離発注	・・・	25
第5	関係者の責任	・・・	27
1	懲戒処分について	・・・	27
2	JVについて	・・・	30
3	施工監理業者について	・・・	31
4	鳥栖市長について	・・・	32
第6	今後の改善策	・・・	34
1	長期在籍について	・・・	34
2	検査の省略に関して	・・・	35
3	路面復旧費について	・・・	36
4	発注方法（分離発注に関して）	・・・	36
5	コンプライアンス意識の醸成	・・・	37
6	その他	・・・	37
第7	内部調査の評価	・・・	38

はじめに

第1 検証等の経緯

鳥栖市は、上下水道局職員による不祥事（架空発注等）に関して、第三者の視点から内部調査の検証及び原因究明等の調査確認等を行い、再発防止を図ることを目的として、鳥栖市職員以外の第三者によって構成される検証委員会を設置することとした。

鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会委員として、奥田律雄（佐賀県弁護士会所属弁護士・登録番号29430）、井寺修一（佐賀県弁護士会所属弁護士・登録番号32627）及び西村平（公益財団法人佐賀県建設技術支援機構理事長）が選任され上記の検証等を行うこととなった。

第2 鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会が行った検証の内容

鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会は、以下の書類等を精査した。

- ・上下水道局職員による不祥事（架空発注等）についての報告書
- ・職員の非違行為について（伺）
- ・「第3073号 税務署南線道路舗装工事（元町）」における非違行為についての報告書
- ・上下水道局次長兼事業課長（当時職）作成の報告書、顛末書
- ・上下水道局事業課水道事業係長（当時職）作成の顛末書
- ・上下水道局事業課主事作成の顛末書
- ・産業経済部長兼上下水道局長（当時職）作成の顛末書
- ・上下水道局次長兼管理課長作成の顛末書
- ・職員らからの事情聴取書面
- ・株式会社坂口組及び株式会社栗山建設の各担当者からの事情聴取書面

- ・職員らの懲戒処分に関する文書
- ・第3073号 税務署南線道路舗装工事（元町）に関する文書
- ・第3056号 原村中線外道路舗装工事（原町外）に関する文書
- ・第2982号 鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事（土木）に関する文書
- ・第2974号 鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事（建築）に関する文書
- ・第2930号 鳥栖市浄水場施設更新工事（土木，建築）重点施工監理業務に関する文書
- ・損害金の返還に関する文書一式
- ・再発防止策に関する文書一式
- ・鳥栖市議会による浄水場施設更新等工事現地視察資料
- ・鳥栖市議会への鳥栖市執行部説明資料
- ・鳥栖市議会の平成30年12月，令和元年6月，令和元年9月及び令和元年12月の各議事録抄本
- ・上下水道局次長兼事業課長（当時職）からの鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会によるヒアリング
- ・報道記事
- ・その他法律関係文献

第3 本報告書における表記

本報告書においては，以下の表記を用いることとする。

水道事業の管理者の権限を行う鳥栖市長については，「鳥栖市長」。

産業経済部長兼上下水道局長（当時職）については，「局長」。

上下水道局次長兼事業課長（当時職）については，「次長兼事業課長」。

上下水道局事業課水道事業係長（当時職）については，「水道事業係長」。

上下水道局事業課主事については，「主事」。

株式会社マツコーについては、「マツコー」。

栗山・坂口建設共同企業体については、「JV」。

株式会社栗山建設については、「栗山建設」。

株式会社坂口組については、「坂口組」。

鳥栖市上下水道局職員架空発注等検証委員会の検証結果

第1 前提となる事実

1 関係者

平成30年度当時、鳥栖市上下水道局は、管理課と事業課があり、事業課の中には、水道事業係、浄水・水質係、下水道事業係の3つの係が存在していた。

本件架空発注への関与者は、すべて事業課に所属しており、具体的には、次長兼事業課長（水道技術管理者）、水道事業係長及び主事の3名であった。

次長兼事業課長は、昭和59年に入庁し、平成15年度に当時の水道課に配属されて以降、上下水道局において、主として土木関係の設計、施工、監督等の業務を担当していた。次長兼事業課長は、平成28年度及び平成29年度に事業課水道事業係の係長を務め、平成30年度から事業課の課長の職を務めるようになった。なお、次長兼事業課長の平成28年度事業課水道事業係長時代の上司が事業課浄水場長（当時事業課長）である。

水道事業係長は、平成13年に入庁し、平成26年4月以降、上下水道局事業課で稼働しており、平成30年度から事業課水道事業係の係長を務めるようになった。

主事は、平成27年度から事業課水道事業係の主事として業務を担当していた。

局長は、平成29年度から上下水道局長を務めており、平成30年度においても同様である。

2 鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事

鳥栖市においては、浄水場ろ過池の老朽化、これに伴う濁度基準値超え等による取水停止の事態が発生しており、代替施設が存在しないことから新たなろ過池築造が急務であった。

また、施設の耐震診断に基づく施設更新計画が策定され、鳥栖市は、当該計画の中で、新たなろ過池を築造することを決定し、以下の請負契約を締結した。

①鳥栖市水道事業浄水場急速ろ過池築造工事（建築）

契約締結日：平成29年5月18日

発注者：鳥栖市水道事業

受注者：マツコー

工期：平成29年5月19日から平成31年2月28日まで

請負代金額：9860万4000円（税込）

（以下「建築工事」という。）

②鳥栖市水道事業浄水場急速ろ過池築造工事（土木）

契約締結日：平成29年6月22日

発注者：鳥栖市水道事業

受注者：JV

工期：平成29年6月23日から平成31年2月28日まで

請負代金額：3億1860万円（税込）

（以下「土木工事」という。）

3 分離発注

鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事においては、建築工事と土木工事とを区分し別々の事業者が発注することとなった（分離発注）。分離発注は、工事を区分することで地元企業の受注の機会を確保しようとの意図に基づいて、発

注前に鳥栖市上下水道局事業課内での協議で決定されたことであった。

4 鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事における施工不良

建築工事及び土木工事の各契約においては、受注業者の瑕疵担保責任に関し、コンクリート造等の建物等については原則2年とされた（建築工事請負契約書及び土木工事請負契約書の各44条2項）。

もともと、浄水場管理を担う事業課浄水場長及び同課浄水・水質係員（以下「浄水場管理担当」という。）からは、瑕疵担保責任の期間を10年とすることが強く要望され、発注者窓口を担う次長兼事業課長及び同課水道事業係員（以下「発注者窓口担当」という。）も浄水場管理担当の意向に沿って、建築工事及び土木工事の各受注者に対して瑕疵担保責任期間10年を求めるようになった。

この点に関し、瑕疵担保責任期間が2年から10年となっても、建築工事及び土木工事の仕様が変更されるわけではないが、工事管理及び引渡し前検査は厳格化することとなり、また発注者窓口担当ではない浄水場管理担当が工事管理及び引渡し前検査に強く関与することとなった。

この結果、建築工事及び土木工事の各受注者は、発注者窓口担当で構成される監督員のほか、浄水場管理担当からも工事管理を事実上受けることとなり、引渡し前検査においても浄水場管理担当の関与が強まることとなった。

そのような中、平成30年8月17日から同月30日まで、ろ過池コンクリート水槽躯体表面の防食塗装の引張強度試験が実施された。同試験は建築工事受注者により行われ、同試験の結果、基準値である1.2N（ニュートン）未満の箇所が複数確認された（施工不良）。

これを受けて、発注者窓口担当は、調査並びに建築工事及び土木工事の各受注者との協議を行い、上記施工不良の原因は、土木工事受注者が施工した

コンクリート躯体表面の補修モルタルを用いた段差補修の不備等にあることが確認された。

5 手直工事実施に向けた協議

上記施工不良を解消するべく、発注者、建築工事受注者であるマツコー及び土木工事受注者であるJVの間で協議が行われ、土木工事受注者の負担のもと建築工事及び土木工事の手直工事が実施されることとなった。

手直工事では、防食塗装の引張強度確保のため、建築工事として行われた防食塗装を下地処理を含めて一旦すべて剥ぎ取り、さらに土木工事として行われたコンクリート躯体表面の段差補修をやり直して下地処理を行い、その上で建築工事受注者であるマツコーが再度の防食塗装を行うこととなった。

この手直工事は、平成30年10月ころから実施され、同年12月までにはJV担当の手直工事部分を終えたが、防食塗装前の引渡検査において、再び不備が指摘された。具体的には、補修部の割れ・浮き処理不十分、下地処理の気泡処理不十分などであった。JVの再補修が実施されることとなったが、その際、JVは、もともと予定していなかった下地処理剤を独断で使用し、このことがさらなるトラブルを招くこととなった。

マツコーの下請けである防食塗装専門業者（九州でも数社しか存在しない）は、JVが使用した下地処理剤では防食塗装の強度が十分に確保できないと主張し、平成31年1月17日ころには工事継続が困難となり工程会議による調整を要する事態となった。

発注者窓口担当は、工期が平成31年2月28日までとされているところ、すでに遅れており、防食塗装が行えないことによる更なる遅延を懸念し、マツコー及びJVと断続的に協議を行った。

協議の結果、不適切な下地処理剤使用によって追加費用が発生した場合に

はJVがすべて負担することが決まり、平成31年1月24日、「コンクリート表面補修工に伴う損害の補償に関する覚書」が締結された。なお、同覚書では、鳥栖市役所で協議が行われたこと、出席者として発注者窓口担当の複数の職員がいたこと、発注者の指示でJVがすべての責任を持つとされたこと等が明記された。また、後日となるが同年2月12日にも、手直工事の施工計画書のとおりを実施すること等を内容とする「鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の防食塗装下地コンクリート表面手直し工事に関する覚書」も締結された。

その後、手直工事が再開するかに思われたが、工事受注者に発生する手直工事費用に関し、マツコーの主張金額とJVの主張金額に数百万円の隔たりが生じ、引き続き調整を要することとなった。

発注者窓口担当の次長兼事業課長は、工事再開を最優先に考え、マツコーとJVとの調整に腐心したが、両者の溝は埋まらなかった。

平成31年2月4日、浄水場長は、次長兼事業課長と面談した際、それまで何度も延期してきた水張試験を平成31年4月22日に行うこと、これ以上の延期はできないこと、覚書の修正がなければ工事は進めさせないこと、現場再開はマツコーとJVの補償協議が整ってからとすることなどを要望した。

次長兼事業課長は、浄水場長に対し、業者間の調整を行う旨回答したものの、実際にはマツコーとJVの主張金額の隔たりを解消できておらず、手直工事完了の目途が立っていないことに窮していた。また、次長兼事業課長は、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の進捗が遅れることに伴い、機械電気設備業者へさらなる補償が必要となるおそれ等の補償費問題の拡大についても危惧していた。

平成31年2月5日、次長兼事業課長は、局長に対し、浄水場長との面談の結果、現場再開は補償費の協議が整ってからとなったこと、現在業者間の

間に入って調整を行っていること、浄水場は平成31年4月22日に水張試験を予定しており、工事再開が遅れば、今後進捗のめどが立たない状況に陥ること（防食塗装に用いるナルコートが可能な業者は限られており、防食塗装専門業者には他の工事予定もあることから、工事再開が遅れば、防食塗装専門業者にいつ現場に入ってもらえるか分からない状況となっていた。）などを報告した。このとき次長兼事業課長は、現状を打開する方策を持ち合わせていなかったが、局長に対して特段相談することはなく、マツコーとJVとの間の埋められない差額について、鳥栖市で一部負担することを思いついた。

同日、次長兼事業課長は、栗山建設を訪問し、JV側の考える補修費とマツコーの考える補修費との埋められない差額については、市において一部負担するので手直工事費用についてマツコーと合意してもらいたい旨述べた。その際、次長兼事業課長は、鳥栖市の一部負担に関して、別の工事の発注か何かで調整する、坂口組を通して負担するなど述べていたが、具体的にいかなる工事を発注しいかなる方法で鳥栖市が負担するのかや、鳥栖市が負担する金額について、明確に述べることはなかった。栗山建設側は、「できるのであれば」などと述べたが、次長兼事業課長の提案を拒否することはなかった。

その上で、次長兼事業課長は、坂口組に対し、補償費の一部を鳥栖市が負担すること、負担の方法は未定だが、坂口組を通しての支払いを考えていること、平成31年2月11日から現場を動かすために、結論を急ぐ必要があり、何とか了承してほしいこと、栗山建設は坂口組が了解するのであれば了解すると述べていることを伝えた。これに対して、坂口組は、栗山建設が了解するのであれば了解するとして次長兼事業課長の申出を了解した。

次長兼事業課長は、マツコーに対し、JVが譲歩したことを伝えたところ、マツコーにおいても見積の一部を除外して減額譲歩することを了承した。

こうして平成31年2月6日、手直工事費用についてJVとマツコーとの間の大筋合意が成立し、業者間調整が整うこととなった。

6 架空発注

(1) 架空発注に至る経緯

平成31年2月中旬ころ、水道事業係長が、次長兼事業課長に対し、道路舗装工事に係る予算に執行残（路面復旧費の執行残）がある旨を報告した。この水道事業係長による報告は、主事が水道事業係長に対して、平成30年度末までに執行する道路舗装工事2本の受注先を探したが、時期的にどの業者も繁忙しており、残り1本の受注先が見つからない旨を報告したものを受けてのものであった。次長兼事業課長は、水道事業係長による上記報告を聞き、舗装工事の随意契約を利用して、架空発注によってJVに約束した鳥栖市一部負担を実行することを思いついた。

(2) 架空発注

その後（平成31年2月中旬ころ）、次長兼事業課長は、坂口組の担当役職員を上下水道局に呼び出し、既に施工完了していた「第3056号 原村中線外道路舗装工事（原町外）」（4区間の道路舗装工事から成るものであった。）（以下、「本件施工完了工事」という。）の施工区間であった税務署南線道路舗装について、新たな工事「第3073号 税務署南線道路舗装工事（元町）」（以下、「本件架空発注工事」といい、同工事の発注を「本件架空発注」という。）として発注する旨を説明した。

そして、次長兼事業課長は、水道事業係長に対して、本件架空発注を説明し指示した。水道事業係長は、これに対し、「まじですか。」「大丈夫ですか。」などと述べたが、次長兼事業課長がこれしかない旨述べると、

水道事業係長はそれ以上に特段述べるところはなく、上記指示を了承した。

次長兼事業課長は、主事に対し、本件施工完了工事の設計書から本件架空発注工事に係る区間を削除した上で差し替えること及び本件架空発注工事の新規起工を指示したが、その際、主事に対して、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事との関連について述べることはなかった。

2月中旬ころ、主事は、坂口組の職員に対し、本件架空発注工事の見積書の提出を依頼した。ほどなくして、坂口組が本件架空発注工事の見積書を主事に提出した。なお、坂口組は、自身及び他社の見積書2通を主事に提出している。そのころ、主事は、上記指示に従い、本件施工完了工事の設計書等を改ざんした。つまり、本件架空発注工事に係る区間を削除し、数字上もそれに合わせるなどして設計書その他を書き換え、差し替えたものである。

2月20日、主事が精査者を務め、徴収していた本件架空発注工事に関わる2通の見積書のうち、最低価格であった坂口組の見積書（業者様式）を設計書として採用する旨を起案し、同日、次長兼事業課長の決裁を受け、同見積書は採用となった。同見積書には、次長兼事業課長の印のみならず、事業課課長補佐の印も押印されているが、課長補佐は本件架空発注工事の事情を知らず、本件架空発注工事が施工完了区間を対象とするものであったことに気づいた様子は見られず、その他特段の指摘もなかった。

そして、同日、主事は、事情を伝えることなく、契約事務を担当する管理課の担当職員に上記設計書を手渡し、起工を依頼し、同依頼を受けた管理課の担当職員は、これに応じ、起工伺を起案し、同日、鳥栖市上下水道局次長兼管理課長（次長兼事業課長とは別人である。）がこれを決裁した。

同月 22 日、管理課担当職員は、坂口組に対し、見積入札の案内文書をファクシミリにて送信した。

同月 26 日、管理課執務室内において、見積入札が実施され、坂口組が予定価格 118 万 8000 円（税抜）の範囲内である 118 万円（税抜）を入札し、落札した。

同月 27 日、管理課担当職員が、本件架空発注工事に係る支出負担行為決議書（工事）を起案し、同日、鳥栖市上下水道局次長兼管理課長がこれを決裁した。その後、同担当職員が、本件架空発注工事に係る契約締結及び監督員の決定に関する文書を作成し、坂口組に手渡した。同文書の内容は、契約日を同日とし、主任監督員を水道事業係長、一般監督員を主事とするものであった。また、坂口組は、本件架空発注工事に係る請書、工程表、現場代理人等届出書、現場代理人兼任届出書を提出した。これらの文書は受理後、管理課及び事業課で供覧された。

(3) 工事完了と代金の支払い

同月 28 日、坂口組が本件架空発注工事に係る着手届、現場代理人等届出書を提出した。

同年 3 月 8 日、坂口組が本件架空発注工事に係る完了届を提出した。

同月 11 日、管理課担当職員が、本件架空発注工事に係る検査調書を作成した。同検査調書によれば、検査員が次長兼事業課長、立会人が水道事業係長及び鳥栖市総務部次長兼契約管財課長とされている。同検査調書は、管理課及び事業課で供覧された。

また、工事完成写真が、検査員（次長兼事業課長）、立会人（水道事業係長及び鳥栖市総務部次長兼契約管財課長）及び事業課で供覧された。この工事完成写真に使用された写真は本件施工完了工事において撮影された写真であり、同写真には本件架空発注工事とは異なる、本件施工

完了工事の工事名が写っていた。また、同検査調書にはマニフェストが添付されてはいなかった。

同月12日、坂口組が本件架空発注工事に係る引渡書を提出した。同書は、受理後、管理課及び事業課で供覧された。

同月15日、管理課担当職員が、本件架空発注工事に係る支払伝票（通常工事）を起案し、同日、鳥栖市上下水道局次長兼管理課長が決裁した。その後、管理課担当職員が同支払伝票を銀行へ提出した。

同月20日、本件架空発注工事に係る請負代金127万4400円が坂口組名義の銀行口座へ支払われた。

7 不祥事発覚の経緯

平成31年3月末、年度末の工事の進捗確認を行ったところ、同年4月1日、次長兼事業課長が局長に対して自ら本件架空発注を明らかにした。

8 損害の填補

令和元年5月7日、次長兼事業課長は、自主的に、本件架空発注工事にかかる請負代金相当額である127万4400円を鳥栖市に支払った。

同年5月17日、坂口組は、自主的に、本件架空発注工事に係る請負代金額である127万4400円を鳥栖市に返還した。

鳥栖市には請負代金相当額が二重に支払われたこととなったため、同年6月21日、鳥栖市より次長兼事業課長に対して、同人が支払った上記金員全額が返還された。

9 関係者に対する処分

令和元年5月22日付で以下の懲戒処分が発令された。

局長	戒告
次長兼事業課長	停職6月
水道事業係長	減給処分1/10・3月
主事	戒告

局長に対する懲戒処分は、同人は本件架空発注に関与することはなかったものの、管理監督者の責任を十分に果たさなかったことが地方公務員法第29条第1項第2号にいう職務上の義務違反にあたることを理由とするものである。

次長兼事業課長に対する懲戒処分は、水道事業の管理監督者の立場にありながら、本件架空発注を企図し、主導したことが地方公務員法第29条第1項第1号にいう法令違反、同第2号にいう職務上の義務違反、同3号にいう全体の奉仕者たるにふさわしくない非行に、それぞれ該当することを理由とするものである。

水道事業係長に対する懲戒処分は、本件架空発注工事の違法性を認識しながら、黙認したことが地方公務員法第29条第1項第1号にいう法令違反、同第2号にいう職務上の義務違反、同3号にいう全体の奉仕者たるにふさわしくない非行に、それぞれ該当することを理由とするものである。

主事に対する懲戒処分は、本件架空発注工事の違法性を認識しながら、次長兼事業課長の指示のもと、本件施工完了工事関係書類の改ざんや本件架空発注工事の見積書作成を業者に依頼するなどの手続を行ったことが地方公務員法第29条第1項第1号にいう法令違反、同第2号にいう職務上の義務違反、同3号にいう全体の奉仕者たるにふさわしくない非行に、それぞれ該当することを理由とするものである。

坂口組に対しては、令和元年6月14日、口頭による厳重注意がなされた。

栗山建設に対しては，特段の措置は行われていない。

第2 発生した問題

上記のとおり，次長兼事業課長の指示のもと，水道事業係長及び主事が積極ないし消極に関与し，既に施工が完了していた別工事である本件施工完了工事の施工区間を抜き出して（本件施工完了工事の設計書等の改ざんも行われている。），新たに発注し，事情を知らない管理課職員等をして，その請負代金を坂口組に対し支払わせ，鳥栖市に請負代金相当額の損害を与えた。

第3 本件架空発注に至る経緯についての考察

1 動機

次長兼事業課長が、本件架空発注に及んだ動機について検討する。

当委員会の調査では、次長兼事業課長について、本件架空発注により現実的な経済的利得を得た事実は認められず、J V側から将来の何かしらの見返りないし便宜が約束されたような事実も認められなかった。

当委員会独自で坂口組や栗山建設に聴取は行っていないが、次長兼事業課長が鳥栖市による補償費の一部負担をJ V側に持ちかけたのは、浄水場長から平成31年4月22日の水張試験の延長はできないこと等を通告された日の翌日である平成31年2月5日である。

そして、手直工事が同月11日までに再開できなければ、防食塗装専門業者が現場に入れる時期の目途が立たず、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事全体の完工の目途も立たなくなってしまう状況であった。そして、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事全体の進捗がさらに遅れば機械電気設備業者に対するさらなる補償費の支払をも懸念される状況でもあった。

この点、次長兼事業課長は鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の遅れを懸念しており、鳥栖市として水の供給責任を果たせなくなることを心配したため本件架空発注をしてしまったと説明する。

当委員会は、次長兼事業課長が総括監督員として建築工事受注者であるマツコー及び土木工事受注者であるJ Vの調整をすることは自然であるものの、本件架空発注を行ってまで業者間調整を整えなければならなかったのか疑念も抱いた。コンクリート躯体表面の下地処理に関する施工不良は、J Vの落ち度であり、発注者側に責任がある問題とは言い難いからである。

もっとも、次長兼事業課長によれば、コンクリート躯体表面の下地処理費

用について積算段階で工事費用に含めていなかったことや、瑕疵担保責任期間を10年とすること等の要望にマツコーやJVに対応させていた負い目があったとのことである。当該下地処理費用の積算は必須ではなく、成果物に対して厳しい品質を求めたことが負い目を感じなければならない事情とまでは判断できないが、次長兼事業課長がきわめて真面目な人物であることは当委員会独自の聴取の際にも顕著であり、次長兼事業課長の主観として負い目を感じたことは理解できると判断する（誰しものが負い目を感じる事情があったとはいえないが、次長兼事業課長が負い目を感じたのであろうということは理解する。）。

また、浄水場が重要な施設であり、本件架空発注当時稼働していた浄水場ではろ過池から通じる管路に錆が出てくるなど老朽化しており、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の一刻も早い完工が求められていたのは客観的事実として指摘できる。次長兼事業課長もそのような認識を有していた。

くわえて、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の進捗が遅れば、機械電気設備業者への追加補償費の懸念があったことも確かであった。そのことで工事全体がさらに混乱することを次長兼事業課長は危惧していた。

浄水場長から水張試験の再延期はできない旨通告されたこと等により、次長兼事業課長は、期限を区切られたと感じ、手直工事完了をなんとしても早期に実現しなければならないという心境に陥っていたものと認められる。このような心境に陥っていたことは、次長兼事業課長自身も述べており、水道事業係長が述べる次長兼事業課長の本件架空発注の指示の際の様子にも合致する。

したがって、次長兼事業課長による補償費一部負担の申出のタイミングや平成31年2月ころ鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の完工見通しが立たない状況に陥っていたこと、さらには水道事業係長が述べる次長兼事業課長の指示の際の様子、次長兼事業課長自身の説明に照らせば、やはり次長兼事業

課長が述べるように、本件架空発注の主たる動機は、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の進捗を図りたいというものであったと認める。

2 本件架空発注に対する部下の反応

次長兼事業課長が、本件架空発注に係る指示を、水道事業係長及び主事に了承させるために、長時間にわたって、あるいは多数回にわたってミーティング等を繰り返したような事実は不見当である。

また、本件架空発注に係る手法について、ミーティングや打ち合わせを、長時間、あるいは多数回重ねたというような事実も同様に不見当である。

次長兼事業課長が本件架空発注に関して自らの指示を部下に伝えるのに要した時間や回数は、それほど長時間あるいは多数回に上ったわけではなかった。

つまり、次長兼事業課長から指示を受けた水道事業係長は、「大丈夫ですか」といった確認の程度を超えない反応を示したのみで、拒否の反応を示すことはなかったと認められるし、それは主事も異なるところはない（なお、主事に対する指示は、次長兼事業課長から水道事業係長に対する指示よりさらに断片的で、主事は、本件架空発注と鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の関連性を認識していたわけではなかった。）。

3 本件架空発注に対する業者の対応

次長兼事業課長は、栗山建設や坂口組に対して、本件架空発注の前の段階において、補償費の一部を鳥栖市で負担する旨伝えており、両社からの了承を得るために要した日数は1日であった。

次長兼事業課長が以前から栗山建設や坂口組と下交渉を続けていたわけで

はなく、補償費の一部を鳥栖市で負担することについて、栗山建設や坂口組は、次長兼事業課長が申し出た日（2月5日）に初めて聞かされた。

また、関係資料を精査するに、本件架空発注が未だ案の段階であった際に、次長兼事業課長が坂口組役職員に対して、説明及び提案するために要した面談の回数は1回であったと考えられ、少なくとも多数回を要したとは認められない。そして、次長兼事業課長は、坂口組に対し本件施工完了工事の区間を抜き出して再度発注する案を示した際に、坂口組から鳥栖市がマツコーに対し当該補償費を支払うことを提案されたが、これを却下している。

つまり、本件架空発注にあたって、主導したのは次長兼事業課長であって、坂口組から代案の提案や「そんなことができるのですか」といった確認の程度を超えない反応があったのみで、業者からの強い拒否反応はなかったと認められる。

4 分離発注が与えた影響

ろ過池コンクリート水槽躯体表面の防食塗装の引張強度不足という施工不良の原因は、コンクリート躯体表面の補修モルタルを用いた段差補修等の下地処理不備であった。防食塗装はマツコー施工部分であり、コンクリート躯体表面の下地処理はJ V施工部分であるから、上記施工不良は建築工事と土木工事の両方が関わる部分で生じたものである。

分離発注は、発注工事の区分化により地元企業の受注の機会を確保しようとの意図に基づいて行われたものであり、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律の趣旨にも合致するものである。

もっとも、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事で予定された防食塗装は、九州でも数社しか手掛けていない専門工事というべき類のものであり、建築工事全体に占める割合も大きなものであった。また、鳥栖市浄水場急速ろ過池

築造工事における防食塗装は、土木工事であるコンクリート躯体の下地処理とも一体となって効果を発揮するものであった。

結果論的な考察とはなるが、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事において防食塗装は、建築工事と土木工事の結節点に位置しており、コンクリート躯体表面の下地処理が防食塗装を担うマツコーの求める水準のコンクリート躯体表面の下地処理が当初施工されなかったのは、分離発注による影響と言わざるを得ない。

また、コンクリート躯体表面の下地処理の施工不良に関し、手直工事の内容、手直工事費用額の算定及びその負担について、マツコーとJVとの意見対立を招き手直工事实施を危ぶませることとなったことも、分離発注による影響と言わざるを得ない。

第4 本件架空発注の背景に関する考察

本項では、既に述べた経緯に対する考察を前提に本件架空発注を許してしまった背景について検討する。

なお、本件は同一事業課内の上司及び部下の複数名並びに関係企業が共謀した事案であり、本件施工完了工事の書類が改ざんされ、本件架空発注工事の書類も形式上整えられてしまった場合、たとえば管理課が事業課による本件架空発注を見抜くことは極めて困難であり、いわば内部統制の限界ともいえるような事案である。そのため、本件架空発注を防止するためのシステムないし体制を構築していなかったことが管理監督者の重大な落ち度であると考えられることは難しい面がある。

1 長期在籍

前項で述べたように、次長兼事業課長と水道事業係長との間では、「大丈夫ですか」といった程度のやり取りはあったものの、その域を超えるやり取りは行われていない。

また、主事は本件架空発注工事が鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の手直し工事費用の一部に充てられるという認識を有しておらず、本件架空発注工事の目的を知らないままに加担しているし、本件架空発注工事の目的を知ろうとした様子もうかがえない。

つまり、部下職員らは特段の拒否反応もなく、次長兼事業課長の指示に従った。

また、JV構成企業たる栗山建設と坂口組も同様である。

これらを踏まえると次のような指摘が可能である。

次長兼事業課長自身は、周囲からは真面目で実直な人格と評価されており、

部下に自分の意思を無理に押し付けるような人物とは考えにくいが、同人が長年水道事業に携わっており、その長年の実績や経験が部下からの信頼を生んだものと考えられる。つまり、周囲からすれば次長兼事業課長が言うなら大丈夫だろうという認識を生み、違法性の意識を持たせることを困難にしたものと考えられる。

また、次長兼事業課長のようないわゆる技術職の職員は勤務期間が長くなればなるほど必然的に関係業者との信頼関係が醸成されるものであり、特に同一事業に従事する期間が長ければその傾向はより一層顕著になるものと考えられ、JV構成会社が強い拒否反応を示さなかったのは、上記信頼関係に由来するものと考えられる。

また、次項で述べるように、本件架空発注の検査に関しても、別工事の写真が用いられており、本件架空発注に関与していない他の職員によって見破られる可能性が存するには存していたが、関与していない職員のだれもが不正に気付くことができなかつたのは、次長兼事業課長の長年の勤務振りに対する信頼が理由の一つであったと考えられる。

つまり、本件架空発注の背景的要因の一つとして、次長兼事業課長の長期在籍が挙げられる。

2 検査体制

鳥栖市契約事務規則第47条に基づき定められた工事等検査要領（当時）第3項によれば、契約金額が130万円以下の工事の検査について「現地検査を省略することができる」と定められている。

まず、全ての工事で現地検査を義務づけていれば、本件架空発注はおおよそ実行が不可能ではあつた。しかしながら、発注者である鳥栖市の職員数は有限であり、全件で現地検査を義務づけることは、業務の実情からすると非

現実的である。それゆえ、契約金額が130万円以下の場合に現地検査を省略することができること自体は正当である。

上記要領に基づき、本件架空発注工事は、坂口組から提出された管理資料一式の確認にとどまり、現地検査はなされなかった。なお、検査員は次長兼事業課長が務めていた。

上記管理資料の中の写真は、本件施工完了工事の写真が用いられており、本件架空発注工事とは工事名が異なる。そのため、上記管理資料中に添付されている写真1枚1枚を精査して確認すれば、本件架空発注工事とは別工事の写真が用いられていることを認識すること自体は可能であった。これにより本件架空発注を見破る可能性はあった。しかしながら、工事写真による立会を可とした趣旨は工事検査の省力化にあると解されるどころ、本件架空発注の管理資料中の写真を供覧した検査員（次長兼事業課長）、立会人（水道事業係長及び鳥栖市総務部次長兼契約管財課長（当時職））及び事業課職員のうち、本件架空発注に関与していない鳥栖市総務部次長兼契約管財課長（当時職）や他の事業課職員に、写真1枚1枚の精査を期待するのは酷な要求である。それゆえ、検査体制について、工事写真による立会の精緻化を求めるのは適切ではなく、他の方策を検討することが望ましい。

では、検査体制から他に本件架空発注を発見できる方法はなかったのかを考察するに、本件架空発注工事は、アスファルト舗装工事であるから、同工事において必ず発生すると考えられるがれき類（アスファルトがら）に着目してはどうかと考える。がれき類廃棄に関するマニフェストが上記管理資料一式の中に添付されておらず、その点を指摘する職員はいなかったが、本来は産業廃棄物排出事業者の責任履行を確認する上でもマニフェスト添付がなされることが望ましい。

また、管理課において路面復旧工事の施工完了場所について一覧性ある形態で別途管理していれば、やはり本件架空発注を発見する契機となったと思

われる。本件架空発注は路面復旧費の予算の執行残が用いられており、突発的に生じた路面復旧工事であるため、予算管理という形態では発見が困難であり、管理課等が発見できるとすれば施工完了場所の把握をするほかない。

これらのことからすれば、本件架空発注は担当課の複数職員が組織的に関与する形態で、関与者以外の第三者が不正に気づくことは困難であったと思われるものの、発見の契機自体は存在していた。具体的には、マニフェスト添付がなされていなかったこと、本件架空発注工事が本件施工完了工事の一部を抜き出したもので施工完了場所の重複があったことである。

したがって、検査体制にも本件架空発注の背景的要因があったと認められる。

3 分離発注

上述のとおり、分離発注の影響により、ろ過池コンクリート水槽躯体表面の防食塗装の引張強度不足という施工不良を招き、また事後の手直工事の速やかな施工を実現できなかったことが認められる。

官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律に照らして分離発注の有用性を否定するものではないが、社会資本整備を万全に整えることも地方自治体の責務であるから、特殊な専門工事を要する場合は、一式工事として全体を一括して発注し、施工にあたる専門業者の技能等を確実に施工に反映させるべく専門工事の前段階処理を含めて元請業者に全体をマネジメントさせるのが相当である。

また、分離発注は、複数受注者にまたがる施工箇所を発生させることが不可避であると考えられ、各受注者間の綿密な工事調整等が必要となるが、この調整が円滑に行われずに何かとトラブルが発生しやすい。それゆえ、分離発注については、複数受注者間で工事が錯綜して責任の所在があいまいにな

るおそれがあるので，このようなリスクを勘案しながら慎重に検討することが望ましいと考えられる。

第5 関係者の責任

1 懲戒処分について

(1) 検証の視点

本件架空発注に関する懲戒処分は、既に述べたとおりの内容（局長につき戒告／次長兼事業課長につき停職6月／水道事業係長につき減給処分1／10・3月／主事につき戒告）で処分済みである。

同一の非違行為について二重の処分はできない（一事不再理）と理解されているから、処分済みの上記4名について本件架空発注に関して新たに懲戒処分を行うことはできない。それゆえ、当委員会の検証は、すでになされた懲戒処分が適法といえるか、他に懲戒処分を受けるべき者がいないかという観点から行うこととする。

職員の懲戒処分については、懲戒処分権者たる鳥栖市長に広範な裁量が認められている（昭和52年12月20日最高裁第三小法廷判決）ことから、裁量の範囲内であれば当該懲戒処分は適法である。違法との評価を受けるのは、裁量権者に裁量逸脱・濫用がある場合と考えられることから、裁量逸脱・濫用がないかが着目される。

本件架空発注の法令違反性について検討すると、率直に言って、次長兼事業課長、水道事業係長及び主事の3名は、いずれも詐欺（刑法第246条第1項）に該当する行為を行った疑いがある。また、地方公務員には、全体の奉仕者として公共の利益のため勤務し、法令等遵守義務が課せられるところ、本件架空発注に関与した上記3名には、少なくとも地方公務員法違反（同法第32条、第33条、第29条第1項各号）が認められる。

鳥栖市は、「懲戒処分の指針」を制定しており、同指針によれば、公金詐取については免職を標準例として記載しつつ、具体的な処分量定の決定にあたっては、動機、態様、結果及び日ごろの勤務態度等を総合的に考慮するもの

とされ、自主的申告や経緯ほかその他の情状を考慮して標準例に掲げる処分の種類より軽いものとすることも想定している。

以上を踏まえて、各職員について検討する。

(2) 次長兼事業課長について

本件架空発注において、主導者は次長兼事業課長であり、水道事業係長及び主事は上司である次長兼事業課長からの指示を受ける立場でありかつ長期在籍の影響により拒否しがたい状況であった。次長兼事業課長については詐欺の故意を有していたと認められるが、水道事業係長及び主事にも故意があったと断定できるかは微妙なところがある。また、動機や経緯に関しては、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の進捗を図りたいという公共の利益に関するものであった。

このほか、次長兼事業課長について、日ごろの勤務態度が真面目で信頼されており、本件架空発注について自主的に申告し、自主的に請負代金相当額を鳥栖市に支払ったことも認められる。

これら事情を総合的に考慮すると、次長兼事業課長については公金詐取の際の免職を標準例としつつ、動機や経緯に同情すべき点があること、自主的申告がされたこと、早期に損害回復の措置をとったことを考慮して、停職処分へと軽くすることも裁量の範囲内だと思料する。停職期間を6月と量定したことも懲戒処分権者たる鳥栖市長の裁量の範囲内といえるから、次長兼事業課長の懲戒処分について懲戒処分権者たる鳥栖市長の裁量逸脱・濫用は認められない。

(3) 水道事業係長について

水道事業係長については、上述のとおり、詐欺の故意まで有していたか微妙なところも認められる。ただし、少なくとも公文書改ざんに関わった意思

はあったと認めるから、鳥栖市懲戒処分の指針における公文書の不適正な取扱いの際の停職、減給又は戒告の標準例を参照することが相当である。

そして、水道事業係長は、次長兼事業課長の指示に基づいて本件架空発注の一部を担った従属的立場であり、日ごろの勤務態度も評価すべきものがあった。

これら事情を総合的に考慮すると、水道事業係長については公文書の不適切な取扱いの標準例に掲げるうち減給を選択し、減給処分1 / 10・3月と量定したことに懲戒処分権者たる鳥栖市長の裁量逸脱・濫用は認められない。

(4) 主事について

主事については、詐欺の故意まで有していたか微妙なところも認められる。ただし、少なくとも公文書改ざんに関わった意思はあったと認めるから、水道事業係長同様に鳥栖市懲戒処分の指針における公文書の不適正な取扱いの際の停職、減給又は戒告の標準例を参照することになる。

そして、主事は、関与職員中もっとも職位が低く、次長兼事業課長及び水道事業係長の指示に基づいて本件架空発注の一部を担った従属的立場であり、日ごろの勤務態度も評価すべきものがあった。

これら事情を総合的に考慮すると、主事については公文書の不適切な取扱いの標準例に掲げるうち戒告を選択して処分量定したことに懲戒処分権者たる鳥栖市長の裁量逸脱・濫用は認められない。

(5) 局長について

局長については、本件架空発注には一切関与していない。また、次長兼事業課長は、鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の進捗が遅れており、手直工事費用の調整で行き詰まりを見せた2月5日の局面においても、上司である局長には業者間の調整を図るとのみ報告し、相談らしい相談をしていなかった。

局長が本件架空発注を事前に察知することは極めて困難であった。

もつとも、局長は、鳥栖市上下水道局を監督する幹部職員であり、本件架空発注を事前察知することは極めて困難であったものの、背景となった職員の長期在籍や検査体制の改善に取り組む等して不祥事防止に努める役割を担うことは期待される。この点で、管理監督者の責任を十分に果たさなかったとして、地方公務員法第29条第1項第2号にいう職務上の義務違反を認めることも可能である。

当委員会としては、局長に対するささか酷であるとの印象を抱きつつも、発生した不祥事は次長兼事業課長側からもちかけた架空発注という重大事案であり、監督すべき幹部職員が不祥事発生を防止できなかったのは事実であることから、懲戒処分権者である鳥栖市長が局長に懲戒すべき理由を認定し戒告と量定したことに裁量逸脱・濫用までは認められないと判断する。

(6) その他の職員について

懲戒処分を受けた職員は上記4名のほかにはいない。鳥栖市上下水道局管理課職員らは本件架空発注を全く認識していなかったし、見抜けなかったことについて落ち度も認めがたい。当委員会としても、その他の職員に懲戒処分を受けるべき者はいないと認める。

2 JVについて

令和元年6月14日、鳥栖市上下水道局長から坂口組に口頭による嚴重注意がなされた。この口頭による嚴重注意は、鳥栖市が制定した「鳥栖市競争入札参加資格者指名停止等の措置要領」第9条で指名停止に至らない場合の措置として定められているものを準用したものである。

本件架空発注が詐欺を構成するものであることからすれば、上記措置要領

第2条別表第2（その2）7が掲げる「業務に関し不正又は不誠実な行為をし、工事等の契約の相手方として不相当であると認められるとき」に該当するとの判断も可能である。すなわち、坂口組に対して指名停止措置を取るとも可能だった。

もっとも、本件架空発注は、次長兼事業課長が発案して坂口組にもちかけたもので、坂口組としてはもともと違法な架空発注ではなく鳥栖市が別工事を発注してくれるという程度の認識しか有していなかった。本件架空発注に際して、坂口組は見積書の提出、本件架空発注工事の完了届等各種書類を提出するなど不可欠な役割を担ったところではあるが、発注者側窓口となっていた事業課職員からの指示により行ったことであることからすれば、坂口組の責任の度合いは低いと判断される。土木工事請負契約書においては瑕疵担保責任期間を2年とされていながら、発注者側から10年を要望され、JVもこれを了承したという経緯も考慮すると、発注者受注者は対等であるという建前があるにしても、実際には事業課職員の指示を拒否することを坂口組に期待することは困難であったと推認されるからである。

また、口頭による嚴重注意というのは、行政指導の一環であると理解できるが、一事不再理の原則の趣旨が全く考慮されないと考えるのも相当ではない。

これらを総合的に考慮すると、坂口組に対して口頭による嚴重注意措置としたことに裁量逸脱・濫用までは認められないと判断する。

なお、栗山建設については、関係資料を精査しても、そもそも本件架空発注を認識していたとの事情、本件架空発注の一部を担ったとの事情が一切見当たらない。したがって、栗山建設に対して何らかの措置を取る根拠は不見当であり、栗山建設に措置がなされていないことは相当である。

3 施工監理業者について

鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事には施工監理業者が存在する。本件架空発注の動機が鳥栖市浄水場急速ろ過池築造工事の進捗を図りたいというものであったことからすると、施工監理業者により進捗が促進されていれば、本件架空発注を防止できたのではないかとの発想もあるところではある。

もっとも、施工監理業者の責務は、設計と施工のチェック、現場確認、発注者への報告などを内容とするものであり、工程管理や業者間の仲裁は施工監理業者の権限外である。手直工事費用の負担に関する業者間の主張対立について、施工監理業者が解決すべき責務も権限もなかったと認められるから、施工監理業者について何らかの措置を行うことはできない。

4 鳥栖市長について

鳥栖市長は、令和元年6月鳥栖市議会に市長の給料の減額30/100・3月を内容とする条例改正案を提出した。同市議会は、この条例改正案を否決した。

鳥栖市長は、本件架空発注に一切関与しておらず、本件架空発注についての認識も持ち得なかったと認められるので、本件架空発注について鳥栖市長に法的責任があるとは認めがたい。

もっとも、鳥栖市長は、局長について、本件架空発注を生んだ背景の改善に取り組み不祥事防止に努めるなどの管理監督者の責任を十分に果たせなかったことを認定して、戒告処分を行った者でもある。この管理監督者の責任という点では、鳥栖市水道事業の最上位の管理監督者は鳥栖市長であるから、局長同様に鳥栖市長も管理監督者の責任を十分に果たせなかったとの認定は可能である。鳥栖市長の責任の量定については、局長の懲戒処分の量定が戒告であったことを参考にすることになる。

他方、市長は地方公務員の特別職であり、職員に対する懲戒処分のような制度があるわけではなく、市長の責任の本質は選挙や議会を通じた政治的責任にあるとも思料される。

なお、当委員会の調査によれば、職員の不祥事に関して市長が自身の処分案を市議会に提出し、市議会に承認された最近の事案として以下のものなどが存在した。

①職員による官製談合／給料減額1／10・1月／令和元年9月／西

宮市

②職員による収賄／給料減額1／10・3月／令和元年5月／大船渡

市

③職員による収賄／給料減額2／10・2月／平成31年3月／久喜

市

④職員による業務上横領／給料減額1／10・2月／平成30年12

月／日高市

⑤職員による公金詐取／給料減額2／10・3月／平成30年2月／

下野市

当委員会は、鳥栖市の民意を表明する立場にはないから、鳥栖市長の責任に関しては上述の検証に留め、これ以上の言及は控えたい。

第6 今後の改善策

内部統制の観点からは、まずリスクを適切に識別し、分析・評価することが第一歩である。そのリスクの大小に応じて、コストとのバランスをとり、対応を決せなければならない。

そして、決まった対応については、業務プロセスとして確立させて運用しなければ有効に機能することはない。

本件架空発注においては、担当課の複数の職員及び関係業者が共謀した事案であり、内部統制の限界とも考えられる側面は否定しがたいが、既に述べた検討結果に照らし、以下の要素をリスクとして識別することが可能である。

- ・長期在籍
- ・検査の省略（検査体制）
- ・路面復旧費
- ・発注方法（分離発注に関して）
- ・コンプライアンス意識の欠如

1 長期在籍について

長期在籍に関しては、技術者であることを考慮しても、次長兼事業課長の15年を超える在籍は異例の長期であると言わざるを得ない。

既に述べた検討結果からすれば、在籍期間が延びれば伸びるほどリスクは拡大すると考えるのが自然であるから、長期のスパンで計画的な人事を行えるよう、予め可能な範囲で検討しておくべきであるし、やむを得ず、長期在籍を許す場合は、何らかのリスク対応（周辺人事における工夫、重点的な内外部モニタリングなど）があつてしかるべきであると言えるが、本件架空発注においては特段のリスク識別や評価あるいは分析がなされた形跡がうかが

えない。

具体的には、原則としての在籍期間の目安をあらかじめ明確に文書にて定めておくのが望ましいが、小規模な自治体においては、職員の在籍期間が長期化する傾向があることについては一定の理解ができる。

長期在籍を許す場合に、いかなるリスク対応が適切かは全庁的な検討が必要であって、当委員会に与えられた情報、時間等の条件に照らし、具体的に提言することは難しいが、具体的なリスク対応を確立し、それが業務プロセスとして運用されることを期待したい。

2 検査の省略に関して

検査の省略については、原則と例外が逆転していた。つまり、工事等検査要領においては、契約金額130万円以下の工事について現地検査を省略することができる定められているにもかかわらず、特段の理由なく現地検査を省略する運用がなされていたものと考えられる。

また、本件架空発注工事完成写真については、写真を精査すれば別の工事であることが分かるものではあったし、アスファルト舗装工事にて必然であると考えられるマニフェストが本件架空発注工事の管理書類の中に含まれていなかった。

これらの事情を踏まえるのであれば、現地検査を省略できる場合の業務プロセスを明確化するとともに、工事写真による検査を行う場合には、検査員の知識・経験のみに頼るのではなく、工事写真の工事名の確認、マニフェスト（写し）の添付の有無等、確認すべき点を明確にしたチェックリスト等を作成・確立し、運用すべきである。

また、当委員会の聴取によると、鳥栖市上下水道局では工事写真による検査となしうる工事であっても、可能な限り現地検査を実施する運用をすでに

開始したとのことである。当委員会としても有用な運用であると考えてるので、今後も継続することが望ましい。

3 路面復旧費について

路面復旧費は、突発的に生じる場合もあるので、予算管理面で、その認識を事業課と管理課においては共通化することが難しく、これはリスクとして識別・評価すべきである。

その上で、本件のような架空発注を防止する観点から、何らかの管理方法を確立すべきであり、本件架空発注を受けて管理課において、台帳を作成しているとのことであり、それ自体は評価できるが、文字情報のみの管理となっており、施工完了区間を図示する等視覚的にも把握できるようにするなど、そのコストの面とも併せて、検討の余地がある。

4 発注方法（分離発注に関して）

分離発注につき、本件架空発注の直接的な原因とは言い難いものの、主たる工事につき、直接施工ができない業者に発注すること自体がトラブルが発生した際の工事進捗に少なからぬ影響を与えており、このことが本件架空発注の遠因となったのは否定できず、そのような意味で、分離発注についても、リスクとして識別できる。

工事進捗の遅れは、補償費が発生する等、各方面に影響を与えるものだから、そのリスクの程度も軽視することはできない。

したがって、分離発注については、このようなリスクを勘案しながら、特殊な専門工事を要する場合、複数受注者間で工事が錯綜して責任の所在が曖昧になるおそれがある場合など、分離発注について適切慎重に検討判断

できるよう発注の考え方について整理すべきである。

5 コンプライアンス意識の醸成

本件架空発注のみに関わるリスクではないかもしれないが、職員のコンプライアンス意識の欠如が明らかであるから、その他法令遵守全般に関わるリスクとして、把握すべきであるし、上司等に適切に相談ができていないと認められるから、内部あるいは外部あるいはその両方の通報窓口を制度化し、職員に周知すべきである。

また、コンプライアンス意識を醸成するべく、適切な研修を行うべきである。

6 その他

「鳥栖市競争入札参加資格者指名停止等の措置要領」には、指名停止に至らない場合の措置として、書面又は口頭での警告又は注意が定められている。もともと、指名停止措置とそこに至らない場合の措置との落差が大きいように思われる。他地方自治体に見られる指名回避のような中間措置を設けることも検討すべきと考える。

第7 内部調査の評価

当委員会に課せられた任務については、概ね上述のとおり検証結果をまとめたところであるが、鳥栖市内部調査の報告である「上下水道局職員による不祥事（架空発注等）についての報告書」（令和元年6月24日／鳥栖市上下水道局管理課）についても当委員会としての評価を明らかにする。

上記報告書の記載内容は、内部調査の結果認定した事実関係、不祥事が起きた要因の分析、今後の防止策などを記載したものである。

当委員会として鳥栖市の上記報告書を評価するに、上記報告書に事実誤認、恣意的事実認定は見当たらなかった。また、不祥事が起きた要因について上記報告書では上下水道局内の牽制関係が十分に機能していない状態であったことを指摘しているが、これは当委員会の指摘する長期在籍、検査体制やコンプライアンス意識の欠如といった事項と重なる内容である。上記報告書が記載する今後の防止策も有用な内容であると認められる。

当委員会は、「上下水道局職員による不祥事（架空発注等）についての報告書」は適切であると評価する。

以上