

## 調査報告書の概要

## I 委員会の設置

## 1 委員会設置の経緯

中日本高速道路株式会社（以下「NEXCO 中日本」という。）八王子支社が発注した橋梁の耐震補強工事（以下「本件工事」という。）で鉄筋が不足する施工不良が発生したこと（以下「本件事案」という。）を受けて、本件事案の原因究明のための調査と再発防止のあり方の提言を行うために、NEXCO 中日本と利害関係を有しない外部の有識者のみを委員とする「E20 中央道を跨ぐ橋梁の耐震補強工事施工不良に関する調査委員会」（以下「当委員会」という。）が2020年11月16日に設置された。

当委員会では、

- 一 工事の施工に関する管理（発注者・受注者間の調整状況等）および検査状況等の調査
  - 二 下請契約を含む施工体制の適正性に関する調査
  - 三 契約の適正性（契約経緯や変更契約額等）に関する調査
  - 四 調査結果を踏まえた再発防止策のあり方の提言
  - 五 その他本件事案の原因究明のための調査と再発防止策の検討
- を所掌事務とし、調査に着手した。

## 2 委員会の構成

- 委員長 杉山 俊幸（山梨大学 名誉教授）  
委員 小澤 一雅（東京大学大学院工学系研究科 特任教授）  
委員 角田 淳（弁護士）  
委員 楠 茂樹（上智大学法学部 教授）  
委員 座間 博（弁護士）

（委員は五十音順）

## 3 調査の方法

## (1) NEXCO中日本社内調査委員会による調査結果の精査

- 1) ヒアリング調査 ①NEXCO中日本社員および施工管理員 対象者数：41人（延べ52回）  
②下請会社 対象会社数：22社
- 2) 書面調査（契約関係書類、検査関係書類等を確認）

## (2) 当委員会による独自調査

- 1) ヒアリング調査（NEXCO中日本役員・執行役員・社員、施工管理員、国土交通省職員 対象者数：52人（延べ105回））
- 2) 当委員会からの要請によってNEXCO中日本から提出された各種資料の精査
- 3) NEXCO 中日本執行役員、社員および施工管理員計 19 名の NEXCO 中日本から貸与されている

パソコンを利用して発信または受信した総数約 80 万件から抽出した 882 件の電子メールおよび添付ファイルのレビュー

- 4) 施工不良の発生に関する受注者等からの報告内容の検証
- 5) NEXCO中日本社員に対するアンケートの実施

### (3) 委員会の独立性

当委員会の委員は、NEXCO 中日本との間に利害関係は存在せず、NEXCO 中日本から独立した立場で調査を実施した。

## II 施工不良等の概要

### 1 本件工事の概要

- 工事件名：中央自動車道天神橋他 6 橋耐震補強工事（平成 30 年度）
- 対象橋梁：天神橋、国立橋、大谷第二橋、原山橋、北原橋、絵堂橋、緑橋
- 工事期間：(当初) 2018 年 8 月 29 日～2019 年 10 月 22 日（420 日間）  
(最終) 2018 年 8 月 29 日～2020 年 10 月 28 日（792 日間）
- 契約制限価格：816,318,000 円（税込）
- 契約金額：(当初) 602,424,000 円（税込）（落札率：73.8%）  
(最終) 1,329,101,664 円（税込）
- 受注者：株式会社 大島産業（以下「受注者」という。）

なお、本件工事は、契約不履行の程度が著しい等の理由により、2020 年 11 月 20 日付けをもって契約が解除された。



図 1 対象橋梁の位置図

(注) OV とは跨道橋を指す

### 2 施工不良の概要

本件工事の対象橋梁のうち中央道を跨ぐ緑橋の A1 橋台（下り線側）のコンクリートにひび割れ（図 2）が発見され、鉄筋探査による調査を実施したところ鉄筋の不足（図 3-1）が確認された。A1 橋台のコンクリート躯体の鉄筋組立、型枠組立、コンクリート打設は、2 回に分けて実施されているが、再施工のためにコンクリートをはつきり除去した結果、A1 橋台側の鉄筋の不足は、部分的なものではなく第 2 ロット（2 回目の施工）で組み立てられるべき全ての鉄筋が配置されていないことが判明した。

緑橋の A2 橋台（上り線側）もコンクリートにひび割れ発生がみられたため、鉄筋探査により調査したところ、鉄筋の不足および一部配置のずれが確認された。A1 橋台側、A2 橋台側とも第 2 ロットにおいて施工不良が発生しているが、A2 橋台側については、再施工のためにコンクリートをはつり除去した結果、組立・配置が行われるべき鉄筋の一部が施工されていなかった、または、ずれていた（図 3-2）点で A1 橋台側と施工不良の形態が異なっている。



図 2 緑橋 A1 橋台のひび割れの状況

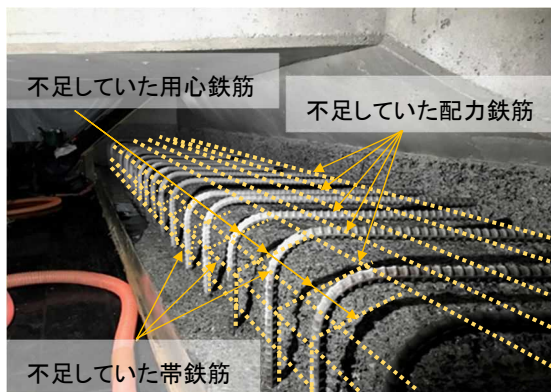


図 3-1 緑橋 A1 橋台の鉄筋の不足の状況

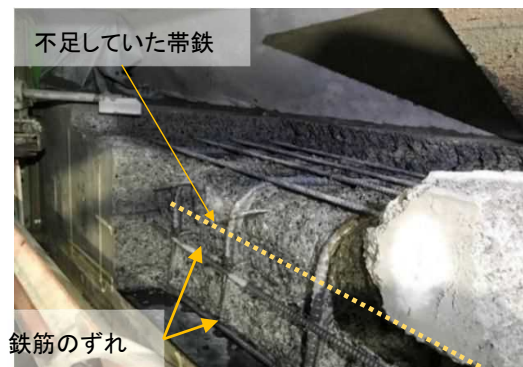
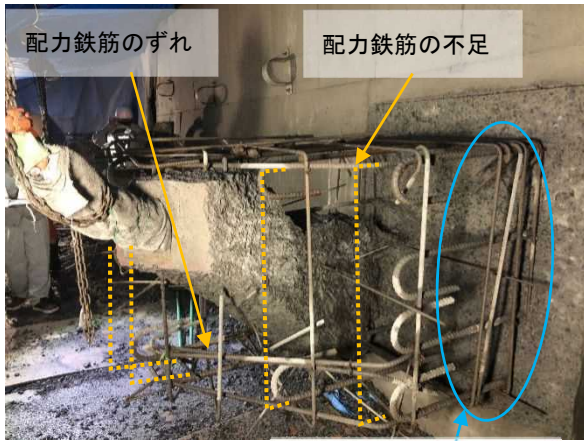


図 3-2 緑橋 A2 橋台の鉄筋の不足等の状況

また、鉄筋検査の立会記録または自主検査の調書において鉄筋が設計どおり配置されているか否かが確認できなかった北原橋 A1 橋台（下り線側）および絵堂橋 A1 橋台（下り線側）についても、鉄筋探査による調査を行ったところ鉄筋不足が確認された。

そのため、NEXCO 中日本において再施工を実施するため、コンクリートをはつり除去した結果、北原橋の A1 橋台（図 4-1）および絵堂橋の A1 橋台（図 4-2）においても、鉄筋の切断、不足および一部配置のずれが判明した。



斜引張鉄筋の不足・ずれ

図 4-1 北原橋 A1 橋台の鉄筋不足等の状況

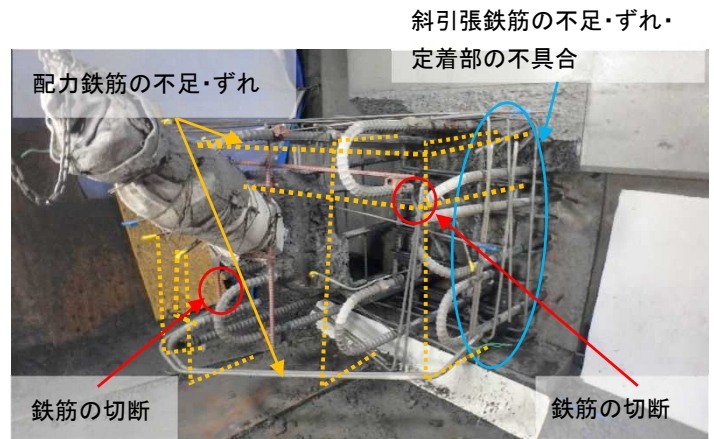


図 4-2 絵堂橋 A1 橋台の鉄筋不足等の状況

### Ⅲ 調査により判明した事実関係

#### 1 工事の施工に関する管理および検査状況

##### (1) 受注者の工事の施工状況等

受注者は、品質管理、工程管理に関する書類の未提出、工事工程の遅延、手薄な現場管理体制等の改善がみられないことから、監督員（発注者側の事務所の所長の契約上の役割、本件工事においては八王子保全・サービスセンター（以下「八王子保全」という。）所長）から文書による改善措置請求を受けた。

##### 1) 受注者の技術者配置状況

施工箇所の多さに見合う十分な技術者が配置できていなかった実態がみられる。

##### 2) 書類の提出状況

工程および品質管理の実態としては、工程表の未提出や定期の工程会議への欠席、立会検査願を提出せず、実工程も予定と異なっていたという状況が確認されている。

##### 3) 下請の体制

建設工事の下請契約は請負契約でなくてはならないが、施工に携わった土工や鉄筋工の多くはいわゆる常用工による派遣労働者の形態であったことが明らかになっており、施工内容や品質・安全に対する責任の所在が不明確であった。

##### 4) 安全管理の状況

2019年3月1日には、受注者社員が運転するトイレカーが一般車両と接触するという事故が発生した。2019年4月8日には、工事エリア内で工事車両同士が接触するという事故が発生した。

##### (2) NEXCO 中日本の施工管理体制等の状況

##### 1) NEXCO 中日本の施工管理体制

八王子保全の場合、実質的な工事監督の役割は、経験の豊富な施工管理員に大きく依存せざるを得ない状況であった。

## 2) 受注者との関係

2019年9月2日、国交省課長を介した国会議員からの問合せを端緒として、それまで本件工事を主担当としていた施工管理員 a が、八王子支社の指示により交代することとなった。

## 3) 施工管理員交代後の状況

施工管理員 a の交代後は、監督員側の施工管理体制は十分な機能を果たすことができず、結果的に受注者の杜撰な現場管理を見逃すこととなった。

## 4) 工事中に発生した事故の取扱い

2019年3月1日に発生した事故については、八王子支社の契約担当課には共有されていなかった。2019年4月8日に発生した事故については、八王子保全から八王子支社への報告がなされていなかった。

# (3) 鉄筋不足等の施工不良が判明した箇所の施工状況等

## 1) 緑橋の施工不良

A1 橋台および A2 橋台の第 2 ロットの工程を受注者が正しく把握していなかった可能性が高い。A1 橋台においては、(a)受注者から指示がなされないまま下請会社の判断により次の工程が施工された、(b)受注者からの誤った指示に基づいて下請会社が次の工程を施工した、のいずれかの理由によって鉄筋組立の工程そのものが抜け落ちてしまう施工不良が発生したものと考えられる。

## 2) 北原橋および絵堂橋の施工不良

鉄筋組立の後にボイド管が設置されたと思われ、ボイド管を設置する際に干渉が生じ主鉄筋の切断、鉄筋形状および位置の変更を行わざるを得なかったものと考えられる。

鉄筋の切断、形状変更などの際は、監督員に報告し代替措置の指示を仰がなければならないが、監督員に報告されることなく以降の後続工程が進められていた。

# (4) 一部竣工検査の実施状況

受注者からの書類の提出状況は、一部竣工検査の時点での未提出割合は不詳ではあるものの、かなりの書類未提出があつて、本来であれば一部竣工届を提出できる状態にはなかったということについて、八王子保全の関係者は認識していた。

八王子支社の検査員は、書類未提出があるという情報を保有していなかったため、「工事管理状況の検査」(書類検査)については、他の工事と同様に抽出による書類検査を実施しており、抽出した書類には不備はみられなかった。

「工事の出来形検査」(現場検査)については、一部竣工検査対象箇所のうち、検査の当日において固定の交通規制がかけられていた原山橋、北原橋、絵堂橋を対象に実施され、一部竣工対象箇所において施工不良が発生した緑橋については現場検査は実施されていなかった。ただし、緑橋を意図的に現場検査の対象から外したというような形跡はみられない。

検査実施後に検査結果をもとに当該竣工部分を評価する工事成績評定にあたり、本来の点数より高い点数に意図的に調整していた形跡がある。

#### (5) 一部竣工検査において施工不良を見抜けなかった理由

(一部) 竣工検査は、工事の監督を担当する監督員の日常の立会検査等が適切に行われていることを前提に制度設計されており、(一部) 竣工検査のみをもって工事全体の施工状況を確認することは不可能であると考えられる。よって、監督員の日常の立会検査等が重要であることは当然のことであるが、本件工事においては、八王子保全の施工管理体制が十分に機能していなかった。

また、八王子保全関係者は、受注者からの書類の未提出があることを認識していたにもかかわらず、その情報を八王子支社の検査員に伝達していなかった。その理由について関係者の証言を総合すると、「高速道路を跨ぐ跨道橋のロッキング橋脚の耐震補強を 2019 年度末までに完了させることが目標となっており、期限が迫る中、なんとか工事を前に進めたかった。」、「全ての竣工ではなく、一部竣工であるため、書類の不備については引き続き提出を求めればよいと考えた。」、「これまでの経験から、まさか施工不良はないだろうと考えた。」という認識であったと推察される。

#### (6) NEXCO 中日本における一部竣工の運用状況

一部竣工の実施については、八王子支社と八王子保全との協議によって決定され、手続としては八王子支社の発意によって行われているが、その背景に、本社保全企画本部の担当課（以下「本社担当課」という。）からの指導があったものと推認される。

#### (7) 施工不良発生の経緯とその原因

本件工事の施工不良に関しては、受注者側の現場管理体制にその一因があったことは明白である。受注者からの報告書によれば、施工不良は、受注者の元社員、下請会社の社員あるいは何者かによって施工された結果という主張がなされているが、本件工事における NEXCO 中日本と受注者の請負契約においては、下請会社による行為であったとしても建設業法第 26 条の 4 に「主任技術者および監理技術者は、工事現場における建設工事を適正に実施するため、当該建設工事の施工計画の作成、工程管理、品質管理その他の技術上の管理および当該建設工事の施工に従事する者の技術上の指導監督の職務を誠実に行わなければならない。」と定められており、受注者（監理技術者）の現場の管理・監督責任を免れるものではないことは明らかである。

一方の発注者にあっても、施工管理体制が脆弱であったという問題があって、施工不良が生じかねない潜在的リスクを抱えていたといえる。このようなリスクの存在が判明した時点（改善措置請求によっても改善されなかった時点等）において、契約解除といった手段も選択する機会があったと考えられるが、契約を解除しても新しい契約相手方が見つからない、そうすると工事が遅れて、完成目標が達成出来ないという意識がはたらいて契約解除の検討が見送られていた。また、一部竣工検査についても、竣工しなければ工事が前に進まず、完成目標が達成出来ないという意識があったという証言がある。

本件工事は、ロッキング橋脚形式の橋梁の耐震補強工事であったため、2019 年度内の完成を目標とし、2017 年度の秋から入札等の手続を開始している。この完成目標については、ヒアリングの証言やアンケート結果から、何が何でも守らなければならない目標であると社員の間では捉えられており、関係する社員は、重圧を感じていたことがわかっている。例えば、本社と八王子支社

との間で行われた本件工事の進捗状況の確認に関する打合せの結果を記録したメモを見ると、完成目標について「死守」というワードが複数回記されていた。

施工不良が発生した背景として、耐震補強工事の完成目標達成という意識が大きく影響していることは明らかである。

## (8) 下請を含む施工体制の適正性

NEXCO 中日本による調査の結果、施工体系図等の虚偽記載の疑いは強い。よって、引き続き建設業許可行政部局である福岡県との連携により、適切な処理が行われることが望まれる。

## 2 契約の適正性（契約経緯や変更契約等）

### (1) 契約締結に至る経緯における課題と原因

#### 1) 競争参加資格要件の見直し

本件工事は 2 度の入札不調の発生後、発注単位の変更および競争参加資格要件の緩和によりようやく 2 社の応札にこぎつけている。

1 回目から 3 回目までの入札手続において、設定された競争参加資格要件のうち、企業に求める施工実績に関する要件がそれぞれ異なっていた。その状況を示したものが下表である。

企業に求める施工実績の変遷

		企業に求める施工実績
1 回 目	2017. 11 一般競争 (64 者参加 可能) 【不調】	平成 14 年度以降に元請として竣工認定を受けた下記項目ごとの同種工事の実績を有すること ①既設コンクリート構造物において、 <u>6 基以上</u> の下部工耐震補強を実施した工事 ②道路（自動車専用道路または NEXCO（東・中・西）会社が管理する道路）において、交通規制を実施した工事
2 回 目	2017. 12 指名競争 (115 者) 【不調】	平成 14 年度以降に元請として竣工認定を受けた下記項目ごとの同種工事の実績を有すること ①橋梁下部工の耐震補強工を <u>1 基以上</u> 実施した工事（ <u>地中部の掘削を伴う下部構造補強</u> ） ②道路（自動車専用道路または NEXCO（東・中・西）会社が管理する道路）において交通規制を実施した工事
3 回 目	2018. 7 指名競争 (148 者) 【決定】	平成 15 年度以降に元請として竣工認定を受けた下記項目ごとの同種工事の実績を有すること ①橋梁下部工の耐震補強工を 1 基以上実施した工事（ <u>地中部の掘削を伴う下部構造補強</u> ） ② <u>断面交通量が 7 万台/日以上</u> の道路（自動車専用道路または NEXCO（東・中・西）会社が管理する道路）において車線規制、中央分離帯規制または対面交通規制を実施した工事

## 2) 低入札価格調査の実施状況

受注者は、3回目の入札に応札した2社のうちの1社であり、低入札の重点調査基準を下回る73.8%で応札したため、八王子支社は内規に従い低入札価格調査を行った。

八王子支社による低入札価格調査の結果、労務、資材、機械器具等の費用を積み上げた直接工事費(NEXCO 中日本の設計額に対して50%以上であること)、安全対策などの共通仮設費(同45%以上であること)、現場管理費(同45%以上であること)等が書類上は基準を満たしていたことなどから契約の相手方としていた。

低入札価格調査の実施状況を改めて検証したところ、誓約書の提出や前払金の減額(請負金額の4割から2割)など低入札の際に求められる必要な措置は講じられていたものの、次のような問題点が認められる。

- ① 受注者から提出された単価表を詳細にチェックしたところ、受注者の協力会社からの見積書の金額を下回る額が複数存在している。
- ② 低入札価格調査時点における受注者の手持工事の状況を見ると、1,889百万円の既契約工事を抱えており、本件工事の受注額を含めると2,491百万円となり、過去2か年平均の完成工事高2,085百万円を大きく上回るようになっていた。
- ③ 本件工事が複数現場で同時施工せざるを得ない工事であることを考えると多数の技術者配置が必要になると考えられるが、会社の有資格技術者数は19名(1級土木施工管理技士15人、同2級4人)しかおらず、既に5件の工事を抱えている中で本件工事の受注で6件の工事にそれぞれ技術者を配置しなければならない状況となっていた。
- ④ 契約締結後に実際の施工体制が低入札調査時点の体制と異なる場合などには監督員が受注者にヒアリングすることが定められているが、実施されていなかった。

本件工事は2回の入札不調が続き、約1年近くの間発注できない状況が続いている中で、なんとか受注してくれる企業を見つけたいという意識が支社長をはじめ、発注に携わる社員にあったことは明らかである。その結果、適正な契約履行能力を有する者を選定するために設けられるべき競争参加資格要件について、本来の趣旨に反した形で、入札参加可能者の数を増やすため、参加者の数に合わせた後付けの競争参加資格要件の設定になっていたと言わざるを得ない。

こうした意識(なんとか受注してくれる企業を見つけたい)は、低入札価格調査の実施にも現れていると考えられる。低入札価格調査を担当した社員から明確な証言は得られなかったが、既に指摘したとおり、受注者が提出した単価表の単価が添付されている見積書の単価よりさらに安価になっている項目がみられるものの、その理由について確認した形跡はみられない等、本件工事の低入札価格調査が、適正な契約履行能力の有無を見極めるという積極的な調査ではなく、契約を締結できない決定的な理由があるかどうかを確認する消極的な調査となっていた可能性がある。



## (2) 契約変更の検証

### 1) 契約変更履歴

本件工事の契約は、金額 602,424,000 円（税込）、工期 2018 年 8 月 29 日から 2019 年 10 月 22 日までの 420 日間で、2018 年 8 月 28 日に締結された。

その後、5 回にわたり契約が変更されており、最終金額は 1,329,101,664 円（税込）、最終工期は 2018 年 8 月 29 日から 2020 年 10 月 28 日までの 792 日間となっている。当初契約に対し、金額は、726,677,664 円（税込）の増額（121%の増）、工期は、372 日間の延長となっている。

### 2) 変更設計額の検証

最終契約金額 1,329,101,664 円（税込）の基本となった設計変更について検証した結果、次のとおり、①NEXCO 中日本のルールに反した積算、②新単価\*対象でない項目を新単価としたもの、③検測数量の相違が認められるもの、④一部竣工支払時の諸経費および消費税の計算を誤ったものが確認された。

※ 新単価：設計図書に定めた施工条件が異なる場合、単価表に記載のない項目が生じた場合、数量の増減が設計図書で定めた基準を超える場合、その他単価表によることが不適当な場合に、発注者と受注者が協議して新たに定めた単価をいう。

#### ①NEXCO 中日本のルールに反した積算

本件工事では、56 項目の新単価があり、その額は最終変更契約額の 81.8%にあたる 1,087 百万円を占めているが、算定のルールに反した積算が行われていた。

NEXCO 中日本の新単価算定におけるルールとしては、NEXCO 中日本の積算要領に定められているが、それに反する算定により約 419（百万円）の過大積算となっていた。

上記の過大積算額約 419 百万円の検証は、施工箇所の施工条件等の特殊性による条件変更を裏付ける事実が確認できないことから、標準的な単価および標準歩掛による算定が妥当であるものとし検証した（不確かな要素および妥当性のない根拠を見直し、あるべき算定ルールに基づいた）ものであるため、過大積算額は最大金額（上限値）を示したものに過ぎない。

#### ②新単価対象でない項目を新単価としたもの

交通保安要員については、役割の違い（監視員または誘導警備員）や配置する時間帯の違い等に応じて複数の単価項目が設定されているが、このうち条件変更が行われ新単価の対象となるべき単価項目は 1 項目（交通誘導警備員 A）のみであり、その他の 5 項目は当初契約単価項目を変更し新単価となる変更条件が明確でないため約 59 百万円（諸経費・消費税除く）が過大に計上されていた。

#### ③検測数量の相違が認められるもの

交通保安要員等は、当初契約では、962 人日であったところ、最終変更契約では、4,466 人日で検測されており、大幅な数量増（3,504 人日）となっていた。

この数量増について検証したところ、特に検測数量が多い国立橋の施工に係る国道 20 号

歩道部の通行止めに係る交通保安要員の配置は、警察協議により誘導警備員Aで1人、誘導警備員Bで2人が必要であったのに対し、配置計画以上の配置および必要とする配置期間以外の検測が見受けられ、668人日の約27百万円（諸経費・消費税除く）が過大に検測されていた。

#### ④一部竣工支払時の諸経費および消費税の計算を誤ったもの

一部竣工支払に対する諸経費額は、第1回設計変更時の諸経費率（48.2743%）を用いるところ、一部竣工額を対象額とした諸経費率（49.4%）を用いて算定し、約1.8百万円が過大に計上されていた。

また、一部竣工支払における消費税額は、竣工対象額が当初契約額以内のため、契約時の消費税率8%を用いるところ、一部の単価項目に10%の消費税率を誤って適用し、約1百万円が過大に計上されていた。

### 3) 工期変更の検証

本件工事は、当初工期2018年8月29日から2019年10月22日までの420日間であったが、4回の工期変更の結果、最終工期は2018年8月29日から2020年10月28日までの792日間となっており、当初工期に対して372日間の延長となっている。

372日間という大幅な工期変更の理由を確認したところ、①工事の変更指示の際に工期変更の対象ではないことを受注者との間で合意していたにもかかわらず工期変更の理由としているもの（80日間）、②工事の変更が発生していないにもかかわらず工期変更の理由としているもの（50日間）、③既に施工が完了しているものを工期変更の理由としているもの（60日間）、④受注者の責による工事着手の遅れを工期変更の対象としているもの（68日間）が確認された。

検証の結果、本件工事は工期変更（372日間の延長）のうち、最大で258日間は過大な工期変更であった可能性がある。その場合、この258日間は履行遅滞として取り扱うべきものであると認められる。ただし、この検証は、八王子支社の決裁関係資料に記載された工期変更理由および日数の妥当性を確認したものであり、必ずしも施工実態を反映したものではない。

### (3) 考えられる原因

(要因1) 関係者間の誤った共通認識

- 受注者が希望する精算額とNEXCO中日本の積算額との間に大きな開差があり、NEXCO中日本の積算額で協議しても受注者の同意は得られない、同意が得られないと工事が完結しない、よって契約変更に関する協議を円滑に進めないといけないと考え、ここまでなら止むを得ないという金額として新単価を設定し、変更設計額を確定した。（結果としてNEXCO中日本の基準から逸脱したものとなっている。）
- 設計変更に係る手続に携わる関係者が、変更契約に関する協議を円滑に進めないといけないと考えた理由として、2019年10月の支社長と受注者との面談の後の、「受注者とは丁寧な対応が必要となる。工事費増嵩への対応や工期延期など協議に際しては、高圧的、威圧的な対応とならないよう、常に対等な立場を意識して協議調整するよう留意すること。」という担当部長のメ

ールおよび2020年8月の支社長説明の際の、「不調となっていたロッキング橋梁の耐震補強工事を実施してくれたことを念頭に、丁寧な対応を心掛けること。」「竣工のための必要書類や提出期限などを受注者に丁寧に説明し、書類作成にあたっては、無理な注文をしないよう留意すること。」「共通仕様書に定めるいわゆる28日ルールはあくまで最終手段であるため、受注者とは60日間の工期延期期間で協議が整うよう打ち合わせること。」という支社長の指示の影響が大きいものと推測される。

#### (要因2) トラブル回避の心理

- 支社長は、施工管理員の交代に至る経緯の中で国会議員からの問合せがあり、国交省課長同席のもと説明を行ったという事実が、契約変更に関する協議を円滑に進めないといけない、すなわちトラブルを回避したいという心理につながったものと推察される。
- 八王子支社の担当部長は、国会議員に説明を行った当事者（当時の本社保全企画本部の担当課長）であったことから、支社長と同様に、契約変更に関する協議を円滑に進めないといけない、すなわちトラブルを回避したいという心理につながった可能性は否定できない。
- 八王子保全の関係者は、受注者から交通保安要員の費用等に関して直接の要望を再三受けていた。したがって、一種のプレッシャーになっており、うまくまとめたかったという趣旨の証言がみられることから、トラブルを回避したいという心理につながった可能性が考えられる。

#### (要因3) 工程進捗を優先する心理

- 4回にわたる工期延期については、遅延した工事の進捗に合わせて、その時点で理由として採用できそうな変更理由を付けて延長していたという証言があった。
- このような不適切な工期延期の処理をした原因の背景として、ここでも、ロッキング橋脚形式の橋梁の耐震補強工事は早期に完成させなければならず、履行遅延による契約解除等の判断の余地はないものと考え、とにかく工事を前に進めようとしたという事情が、関係者の証言から得られている。とにかく工事を前に進めようという工程至上主義が問題発生の一因であると考えられる。設計変更に関しても、工事の変更指示が先行してなされ、新単価の決定等契約変更に関する協議が遅れていた事実があり、受注者との契約変更に関する協議が成立しないと工事が竣工しないことから、契約変更に関する協議を円滑に進めないといけないと考えた可能性がある。

#### (要因4) 杜撰な決裁処理

- 不適切な設計変更の手続の中には、確認ミスと思われる内容も含まれているが、上申、審査、支社長決定という一連の手続の中で是正されることはなかった。このことは、複数人の審査を通過したにもかかわらず、結果としてチェック機能がはたらいていなかったと言わざるを得ない。
- 支社長および担当部長は、その職務上、全てをチェックすることは不可能であるとしても、少なくとも、増額となった理由など重要なポイントや変更となった項目の内容について、部下に説明を求めるなどの対応が必要であったと思われるが、そうした行動は確認できなかった。また、設計変更に関して疑問を感じた社員からの進言が活かされなかったことも極めて問題である。

(要因のまとめ)

前述の要因が複合的原因として存在しているものと推認される。少なくとも現時点において、特定の者による、自己または第三者の利益のための行為あるいは NEXCO 中日本の利益を害するための行為であったという事実は確認されていない。また、本件工事は契約が解除されており、本報告書の作成時点において最終契約金額に基づく支払はなされていない。

一方で、NEXCO 中日本という年間に多数の公共工事を発注している組織における複数の者による審査を経た最終決定が、「誤った共通認識」、「トラブル回避の心理」、「工程進捗を優先する心理」、「杜撰な決裁処理」という要因によって、数億円にも上る過大積算という結果になっていることについて、当委員会としては驚きを禁じ得ず、極めて不適切である。契約変更に係る手続の適正性のための抜本的対策が急務であることを指摘しておく。

#### **IV 本件事案の原因と課題および再発防止に向けた提言**

##### **1 本件事案の問題点とその原因**

###### **(1) 事業計画の策定と執行のプロセスについて**

本件工事では、①工事発注段階における、昼夜連続規制内での施工から夜間のみの施工に変更となることが予見されていた中での発注手続の続行、業者選定手続における競争参加資格要件の不適切な緩和、十分とは言い難い低入札価格調査の実施、②工事施工段階における、受注者の改善措置計画の不履行を知らながらの契約解除の検討の見送り（改善措置請求の手続上の問題もあった。）、工事中事故の支社への未報告、③一部竣工検査段階における、拡大解釈した一部竣工の不適切な運用、受注者の問題点（書類の未提出等）の検査員への未伝達、工事成績評定点数の意図的な調整といった問題点が明らかになっている。

こうした問題点の背景として、耐震補強工事の完成目標達成という意識が大きく影響していることは明らかである。ロッキング橋脚形式の橋梁の耐震補強工事完成目標（2019 年度内に完成）については、社員等に対するヒアリングでの証言から、何が何でも守らなければならない目標であると社員の間では捉えられており、重圧を感じていたことがわかっている。例えば、本社と八王子支社との間で行われた耐震補強工事の進捗状況の確認に関する打合せの結果を記録したメモを見ると、完成目標について「死守」というワードが複数回記されていた。さらに、拡大解釈した一部竣工の不適切な運用については全社的になされていた。

また、社員に対するアンケート調査の結果からも、事業計画に関して、無理な期限設定や執行における上位機関からの指示等に関して何らかの問題を感じている社員が半数以上存在しており、事業計画の策定と執行のプロセスに関する課題は、NEXCO 中日本全体の問題として捉えなければならない課題である。

###### **(2) 組織体制・人材育成について**

###### **1) 現場の事業執行体制について**

本件工事では、主として担当していた施工管理員が途中交代し、交代後は、NEXCO 中日本社員が主に受注者との調整を行うこととされた。しかし実際には、八王子保全の人員体制が不十分なうえに、八王子支社による組織としての支援が効果的ではなかったことから、発注者として

の施工管理（監督・検査）が十分な機能を果たすことができなかった。

耐震補強工事やリニューアル工事といった急激な事業の増加に対して十分な体制が構築されないままに、年齢が若く経験の浅い社員が業務の中心を担っており、結果として施工管理員に依存した施工管理体制になっていた。

NEXCO 中日本の組織体制を検証したところ、保全・サービスセンターの人員体制は10年弱で2割程度の増員がなされており数的補強はなされているものの、人員構成を本社、支社、工事事務所と比較すると、明らかに年齢が若く経験の浅い社員の配置割合が高いことがわかる。

また、社員に対するアンケート調査でも、人員不足、人員配置への不満に関する意見が多数寄せられており、現場の事業執行体制に関する課題は、NEXCO 中日本全体の問題として捉えなければならぬ課題である。

## 2) 組織間の連携について

八王子保全における施工管理員の交代の経緯において、八王子支社は、施工管理員本人への確認や担当課長に意見を聴くことなく、現場担当から外すという判断をしていた。また、支社による支援体制として、支社の社員を月に1回程度現場の巡回指導にあたらせるという支援は行っていたものの、日常の施工管理体制自体の強化にはなっていなかった。この対応は、受注者の施工の実態等を踏まえた八王子保全の意見が十分尊重された判断とは言い難く、八王子保全の担当課長は、この判断に疑問を感じていた。

こうした状況の背景としては、八王子支社と八王子保全との組織間の連携（コミュニケーション）が十分ではなかったことが考えられる。社内上位機関との関係について質問した社員アンケートの結果を見ると、半数以上の社員が上位機関の指示に不合理だと思う点があるという回答になっていることから、組織間の連携（コミュニケーション）に関する課題は、NEXCO 中日本全体の問題として捉えなければならぬ課題である。

## 3) 調達に関する認識と体制について

本件工事では、①工事発注段階における、昼夜連続規制内での施工から夜間のみ施工に変更となることが予見されていた中での発注手続の続行、業者選定手続における競争参加資格要件の不適切な緩和、十分とは言い難い低入札価格調査の実施、②工事施工段階における、受注者の改善措置計画の不履行を知らずの契約解除の検討の見送り（改善措置請求の手続上の問題もあった。）、工事中事故の支社への未報告、③一部竣工検査段階における、拡大解釈した一部竣工の不適切な運用、受注者の問題点（書類の未提出等）の検査員への未伝達、工事成績評定点数の意図的な調整といった問題点が明らかになっている。

こうした問題点の背景として、耐震補強工事の完成目標達成という意識が大きく影響していることは明らかであることは前述したとおりであるが、もう一つの背景として、NEXCO 中日本社員の調達の重要性に対する認識とルール理解に十分ではない点があったことが考えられる。また、契約締結の過程における不適切な業者選定や十分とは言い難い低入札価格調査の実施という問題の背景には、八王子支社の契約実施部門の人員体制が不十分であることも関係していると考えられる。

### (3) ガバナンスについて

#### 1) 契約に関する権限・チェック機能について

本件工事の契約変更については、2(2)で述べたように不適切と考えられる設計変更の金額は大きくその影響は無視できない。八王子保全および八王子支社の複数の関係者が関わる中で、関係者間の誤った共通認識、トラブル回避の心理、工程進捗を優先する心理、杜撰な決裁処理など複数の要因が絡み合って、不適切な契約変更に至ったと考えられる。

NEXCO 中日本の発注に係る意思決定のプロセスを確認すると、発注しようとする時点においては、対象工事の規模に応じて、発注単位や施行することの決定について、本社での審査が行われ、社長または取締役会で決定される仕組みとなっている。一方で、契約変更に関しては変更の規模にかかわらず、事務所の上申によって支社長が承認すれば決定されるという仕組みになっており、発注手続での権限と変更手続の権限とに明らかな差異が存在し、ガバナンスがはたらかきにくい手続となっている。

さらに、決裁処理に関しては、八王子保全での審査を経て八王子支社長へ上申され、支社内での審査を受けた後に支社長が決定する仕組みになっているが、このプロセスにおいて支社長や担当部長は、重要なポイントについて部下に説明を求めることをしていなかった。多くの社員による決裁は多数のチェックを経るため、有効に機能すれば信頼性を確保できる反面、他の社員に依存することで必要な確認を十分に行わないリスクもある。本件事案の契約変更においては、この負の面が顕在化したことになる。

上記の問題は、八王子支社に限ったものではなく、他の支社においても同様の流れで手続が行われていることから、NEXCO 中日本全体の問題として捉えなければならない課題である。

#### 2) 例外的な事象が発生した場合の対応について

本件事案は、受注者の施工上の問題点がいくつも確認され、改善措置請求がなされたものの結果として書類の未提出は33%、立会検査未実施は47%にも及んだ。さらには、施工体制の虚偽という建設業法違反の疑いも確認されるなど、これまでに類のないような不適切な事案であったといえる。また、施工管理員の不適切メールを指摘する受注者からの申し出があり、国交省職員を介して国会議員からの問合せがあり説明をしなければならぬという事案であった。

このような例外的処理（改善措置請求や建設業法違反の通知など）が必要なケースにおいては、個人レベルで適切に対応することは困難である。したがって、こうした事案に適切かつ遅滞なく対応するためには、組織的・専門的な体制が必要である。

### (4) コンプライアンスについて

本件工事における不適切な設計変更に関しては、「誤った共通認識」、「トラブル回避の心理」、「工程進捗を優先する心理」、「杜撰な決裁処理」という要因によって、数億円にも上る過大積算という結果になっていた。また、一部竣工においては、受注者の問題点（書類の未提出）の検査員への未伝達、工事成績評定点数の意図的な調整といった問題点が確認されている。こうした結果をみると、コンプライアンスの遵守よりも事業の進捗、トラブル回避という点が優先されたと考え

ざるを得ず、極めて問題のある行為であり、解決すべき大きな課題である。

社員に対するアンケート調査では、NEXCO 中日本は、供用・完成目標などの時間的制約等によって、コンプライアンスの遵守よりも事業の推進の方を優先していると感じている社員が 3 割近くもおり、本件事案の関係者に限定した問題ではないことがわかる。これは、NEXCO 中日本が実施した「令和 2 年度コンプライアンス意識浸透度調査」において、コンプライアンスが社会的要請への適切な対応であると認識している社員が 95%に達していることからすると、組織または個人レベルで社会的要請の理解が異なっているのではないかと推測される。

さらに、事業者等から不当な働きかけを受けたことがあると回答している社員が 41 名もいながら、社内ルールで定められた本社への報告が行われた記録は確認できなかった。なお、本件事案に関する報告やコンプライアンスホットラインへの相談も確認されていない。

こうした事実から、事業執行におけるコンプライアンスの課題について、NEXCO 中日本全体の課題として捉えなければならない課題である。

## 2 解決すべき課題と再発防止の方向性

上記 1 に示した問題点とその原因に基づき、解決すべき課題を明らかにし、再発防止の方向性を提言する。

なお、提言にあたり、NEXCO 中日本が過去に発生した不適切事案に対する再発防止策として策定・実行していた各種対策について、本件事案との関連を確認した。

その結果、例えば、2017 年 8 月に調査報告書がとりまとめられた施工管理員による入札情報等の漏えい事案の再発防止策として、保全・サービスセンターの業務執行体制の強化策が打ち出されていたが、少なくとも本件事案に係る八王子保全の体制については十分でなかったことは当委員会として指摘したところである。この他にも、本件事案の発生原因との関連において、過去に講じた再発防止策が十分に機能していなかったのではないかと考えられるものが存在する。

よって、NEXCO 中日本において再発防止の具体策を策定するにあたっては、過去に講じた再発防止策の効果等も十分踏まえたうえで検討することが重要である。

### (1) 事業計画の策定と執行のプロセスについて

①事業を適切にマネジメントするためには、事業計画の策定・執行に係る目標と課題について、本社、支社、事務所間で共通理解を持つことが必要である。そのために、社内の組織間における情報や意思の疎通を風通し良くする取組みを早期に実施すべきである。

②事業計画の執行段階において、外部環境等により計画通りの進捗を得ることが困難な場合が想定される。そのような状況下において事業執行を適切にマネジメントしていくためには、問題の解決を現場任せにするのではなく、難航の原因となる問題の解決に向けて、本社が現場と連携や支援をする、計画自体を見直すなど、会社組織全体として課題解決を図りつつ事業執行をマネジメントしていく体制を早期に構築すべきである。

③与えられた事業計画の達成にこだわるあまり、ルールを軽視する企業風土がみられた。安全とコンプライアンスは事業進捗とトレードオフの関係にあるのではなく、企業存続の根幹をなす

ものである。このような社員の共通理解を土台として事業執行がマネジメントされるよう、企業風土を中長期的に改善すべきである。

- ④事業進捗管理を目的とした、本来目的を逸脱した一部竣工の運用がなされていた。こうした運用は全社的に行われており、直ちに改めるべきである。

## (2) 組織体制・人材育成について

### 1) 現場の事業執行体制について

- ①社員の人数や経験の不足を直ちに解決することは難しいものの、限られた経営資源を有効に活用する取組みは急務である。そのために、本社、支社、事務所の組織のあり方、部署構成のあり方などを早期に検討し、体制を構築すべきである。
- ②事業を適正に執行するためには、事業に携わる社員の契約手続、積算、工事管理等に係る業務実施能力の質の確保が必要である。そのために、人材育成の成果が得られるまでに時間を要することを見据え、社員に対する実務研修、OJT、キャリアパス等の見直しに直ちに着手すべきである。
- ③将来的な事業見通し、事業量の変化に対応できるよう、新規採用・中途採用、施工管理員等のベストミックスを考え、中長期的な会社のリソース強化を図るべきである。

### 2) 組織間の連携について

- ①短期的には、現行組織体制において全体のパフォーマンスの最大化を図るためには、支社による事務所の支援が効果的と考えられるが、その支援は現場にとって真に必要とされる内容でなければ効果がない。したがって、支社は事務所のニーズに即応できるしくみを早期に構築すべきである。

### 3) 調達に関する認識と体制について

- ①NEXCO 中日本の事業のほとんどは、建設工事や設計などのサービスの調達（procurement<sup>※</sup>）で成り立っていることを鑑みると適切な調達が事業の本質であるといっても過言ではない。そのため、調達に関する理念および基本的ルールを社員全員が正しく理解することが必要である。  
※ procurement：外部の供給先から成果物・サービスを取得するために行うプロセスで要件の整理から入札・契約手続を経て引渡しに至るまでの一連の手続をすべて含む
- ②例外的な処理を正しく行うためには契約の専門能力の高い人材を適所に配置することが重要であるが、その育成には時間を要することから、調達に係る知識の確保に主眼をおいた能力開発や任用のあり方を早期に検討すべきである。
- ③調達に関する社内ルール等を現場の社員が正しく理解し、適切に運用することが必要である。そのため、事業執行に携わる社員に対する調達ルールの分かりやすい提示や適用をサポートする仕組みを早期に充実すべきである。



### (3) ガバナンスについて

#### 1) 契約に関する権限・チェック機能について

- ①契約手続を適正に進めるためには、入札契約、契約変更の各段階において、それぞれの意思決定プロセスにおいてガバナンスを確保することが必要である。そのために、特に契約変更段階における事務所、支社、本社の役割分担や技術審査会・契約手続審査委員会等あり方も含めて検討し、直ちに改善すべきである。
- ②契約手続を適正に進めるためには、意思決定を審査するための仕組みもあわせて重要である。そのために、事業を推進する実施部門ではない立場の、契約手続に関する知識を持った者による審査機能を早期に確立すべきである。加えて、契約変更の適正化を図るため、第三者機関による監視機能についても検討し、早期に見直すべきである。
- ③適正な事業マネジメントのためには、工事発注段階での施工条件等の明確化が重要であるが、全体工程に余裕がなければ、今回の事象の繰り返しが想定される。したがって、施工条件等の明確化に必要な期間を見込んだ事業スケジュールへの見直しに直ちにに取り組むべきである。
- ④契約手続に係る社内決裁においては、複数の部署や役職者が関与するケースが多い。その結果、確認を他の者に依存する意識が生まれ、チェック機能がかえって低下するケースも考えられる。よって、審査する者が果たすべき役割と責任の明確化に直ちにに取り組むべきである。

#### 2) 例外的な事象が発生した場合の対応について

- ①例外的な事象の対応を個人や担当部署が通常の体制で対応することにはリスクと限界がある。したがって、外部専門家（弁護士等）の力も借りながら会社として組織的・専門的に対応できる体制を早期に構築すべきである。
- ②例外的な事象の対応を有効に機能させるためには、例外的な状況を社員が正しく認識できる必要がある。そのために、事例の蓄積や社員への例示などにより、社員の意識改革と判断のばらつき解消を早期に進めるべきである。
- ③（一部）竣工検査の確実性を高めるためには、日常の施工管理（監督・検査）の適正性の確認に着眼した検査手法に直ちに改めるべきである。加えて、日常の施工管理を効率的に行うための手法として i-Construction<sup>※</sup>などの ICT の活用を積極的に進める必要がある。  
  
※ i-Construction：「ICT の全面的な活用（ICT 土工）」等の施策を建設現場に導入することによって、建設生産システム全体の生産性向上を図り、もって魅力ある建設現場を目指す取り組み
- ④受注者が契約を適正に履行しない場合も想定した施工管理（監督・検査）の体制を早期に構築すべきである。

### (4) コンプライアンスについて

- ①コンプライアンスを事業推進の妨げと考える限り、社会から信頼される会社にはなり得ない。このため、安全と並び、コンプライアンスは会社の事業運営の大前提であり、事業推進のためのコンプライアンス軽視は絶対にしてはならないとのトップコミットメントを、直ちに発出すべ

きである。なお、トップコミットメントの浸透については、継続的に取り組んでいく課題であることに留意すべきである。

- ②コンプライアンスに対する社員の理解は、狭義の法令遵守から広義の社会的要請まで理解の程度に差がみられ、NEXCO 中日本に対する社会的要請の理解も社員によりさまざまである。会社としてコンプライアンスをどう捉え、何を優先するのかを、明確に社員に伝え、適正な水準への底上げを図るべきである。
- ③コンプライアンス相談体制が整備されていても、社員が有効に活用しなければ体制は機能しない。このため、コンプライアンス相談体制を有効に機能させるための方策として、窓口の整理および社員への周知などに早期に着手するとともに相談体制が機能しなかった原因を NEXCO 中日本において分析の上、有効な対策を講じるべきである。
- ④コンプライアンスに関する事案は、社内で完結するとは限らない。社内のみならず取引先や受注者等を含めたコンプライアンス施策（ハラスメント防止対策を含む。）も早期に実施すべきである。