

出来高部分払方式の普及に必要な検査の効率化 を目指した監督と検査の法的根拠の研究

関 健太郎¹

¹正会員 高知工科大学 システム工学群 准教授 (〒782-8502 高知県香美市土佐山田町宮ノ口185)

E-mail: seki.kentaro@kochi-tech.ac.jp

本稿は、出来高部分払方式を地方自治体を含め広く普及させることを目的に、公共工事の品質確保を前提とし、検査の効率化を図るための基礎研究として、監督と検査の法的根拠に関し、会計法と地方自治法の規定について整理すると共に、出来高部分払いをするために必要な検査の効率化の今後の方向性として、監督職員が検査業務を兼務する可能性について法的根拠に関し検討した。

Key Words : *progress payment, supervision, inspection, Public Accounting Act, Local Autonomy Act*

1. はじめに

公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下、品確法）が2014（平成26）年6月に改正され、基本理念に「公共工事における請負契約の当事者が各々の対等な立場における合意に基づいて公正な契約を適正な額の請負代金で締結し、その請負代金をできる限り速やかに支払う等信義に従って誠実にこれを履行する」（第3条第10項）ことが追加された。國島がいわゆる出来高部分払方式の導入こそが、「我が国の土木界の信頼回復と国際競争力の復権」に不可欠であると2000（平成12）年に主張¹⁾²⁾してから、法律として成文化されるまで14年を要した。

出来高部分払方式は、2001（平成13）年3月より国土交通省が2件の試行工事を開始し、その結果を考慮し2002（平成14）年から2003（平成15）年度の発注工事において試行運用を展開、2006（平成18）年度より本格的な運用が国土交通省の直轄工事を対象に開始された。

出来高部分払方式の導入意義の論理的な考察³⁾や、国土交通省が直轄工事を対象に導入した実施効果や実施方法に関する改善策の研究⁴⁾が行われた。この研究では、既済部分検査の効率的実施が、本方式の定着を左右する大きな要素であるとし、将来的には、諸外国と同様に監督員が部分払いに際しての検査・支払いの判断権限を持つことができるよう、我が国の会計法令等の改正を行うことも一つの選択肢である⁴⁾と指摘した。

国土交通省が発注する工事における品質確保への取組強化を図るため、2007（平成19）年から工事実施状況などの施工プロセスを現場で確認し検査に反映させる施工

プロセスを通じた検査の試行が始まった。2010（平成22）年には「出来高に応じた円滑な支払いを図ること」が同検査試行の目的に明記された。施工プロセスを通じた検査の導入により、従来より監督業務として実施されてきた工事現場における段階確認、指定材料の確認等の現場確認業務について検査業務として体制を整備し、監督業務は、現場確認業務以外の契約関係業務や調整関係業務などのいわば、事業マネジメントに関する業務の増大に的確に対応を図ること⁵⁾とされた。

国土交通省は、2013（平成25）年2月に「施工者と契約した第三者による品質証明業務運用ガイドライン（案）」を定め、施工者と契約した第三者による品質証明業務の試行を実施した。

国土交通省が実施している出来高部分払方式の円滑な実施等を目的とした上記の様々な取り組みは、工期が180日を越える大型工事を対象としている。一方、公共工事の多くが地方自治体が発注していること、地方自治体が発注する工事は国土交通省が発注する工事に対して小規模であること、地方自治体の中には十分な発注体制を確保できない発注者がいることを考慮すると、国土交通省が現在進めている大型工事を対象とした出来高部分払方式と同じ方法を、地方自治体が発注する小規模な工事へ適用するには、効率的ではない点があると考えられる。

本稿は、品確法改正の意義を踏まえ出来高部分払方式を地方自治体を含め広く普及させることを目的に、公共工事の品質確保を前提とし、検査の効率化を図るための基礎研究として、監督と検査の法的根拠に関し、会計法

に基づき契約の履行を実施している国土交通省と、地方自治法に基づき契約の履行を実施している高知県、高知県香美市の規定を整理すると共に、出来高部分払いをするために必要な検査の効率化の今後の方向性として、監督職員が検査業務を兼務する可能性について法的根拠に関し検討する。

2. 会計法と地方自治法における「監督」と「検査」の法的根拠について

(1) 会計法と地方自治法における監督と検査の規程

政府（国土交通省を含む各省各庁）は会計法に基づき、地方自治体は地方自治法に基づき公共工事の発注をし、受注会社と契約を結び、工事完成後、職員が検査し、その履行を確認した後、代金が受注会社へ支払われる。

会計法における監督は「契約担当官等は、工事又は製造その他についての請負契約を締結した場合においては、政令の定めるところにより、自ら又は補助者に命じて、契約の適正な履行を確保するため必要な監督をしなければならない」（第29条の11第1項）と定めている。検査は「契約担当官等は、前項に規定する請負契約又は物件の買入れその他の契約については、政令の定めるところにより、自ら又は補助者に命じて、その受ける給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な検査をしなければならない」（第29条の11第2項）と定めている。

地方自治法における監督と検査は「普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な監督又は検査をしなければならない」（第234条の2第1項）と定めている。

会計法は、監督は「契約の適正な履行を確保するため必要な監督をしなければならない」、検査は「給付の完了の確認をするため必要な検査をしなければならない」とそれぞれ別々に定めている。地方自治法は、「契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認をするため必要な監督又は検査をしなければならない」と同一条項で定めている。

監督は工事の契約について、契約内容の適正な実現を

期するため相手方の履行途中において立合い、指示等の干渉をすることであり、検査は相手方の履行の最終段階（部分払を必要とする場合における当該既済部分）における給付内容の適否の確認である。いずれもその契約目的を実現するためのものであって、その方法は別として、その実施につき、時点的に差があるに過ぎないものといえよう⁶⁾。そのこともあって、地方自治法は監督と検査を同一条項で定めている⁷⁾。監督と検査に関し、会計法と地方自治法は概ね同じ規定を設けていると思われる。

(2) 会計法と地方自治法における監督と検査の方法

会計法における監督の方法は「工事又は製造その他についての請負契約の適正な履行を確保するため必要な監督は、契約担当官等が、自ら又は補助者に命じて、立会い、指示その他の適切な方法によって行なうものとする」（予算決算及び会計令(以下、予決令)第101条の3)と定めている。検査の方法は「工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約についての給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な検査は、契約担当官等が、自ら又は補助者に命じて、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づいて行なうものとする」（予決令第101条の4)と定めている。

地方自治法における監督の方法は「監督は、立会い、指示その他の方法によって行なわなければならない」（地方自治法施行令第167条の15第1項）と定めている。検査の方法は「検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づいて行わなければならない」（地方自治法施行令第167条の15第2項）と定めている。

会計法（予決令）、地方自治法（地方自治法施行令）ともに、監督は、立会い、指示その他の方法によって行なうことを定めており、検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づいて行なうことを定めている。すなわち、監督と検査の方法に関し、会計法と地方自治法は、同じ規定を設けていると思われる。

(3) 国土交通省における監督と検査の実施に関する細目、技術基準

会計法における監督と検査の実施は、契約事務取扱規則（昭和37年8月20日大蔵省令第52号）に「各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、必要があるときは、この省令に定めるもののほか、監督及び検査の実施についての細目を定めるものとする」（第21条）と定めている。

契約事務取扱規則の定めにより、国土交通省所管会計

事務取扱規則（平成13年1月6日国土交通省訓令第60号）に「各長及び指定部局長は、必要があるときは、この訓令に定めるもののほか、契約事務取扱規則第21条の規程により、それぞれ所管する部局に係る監督及び検査の実施についての細目を定める」（第39条）と定めている。

国土交通省所管会計事務取扱規則の規程を受け、地方建設局請負工事監督検査事務処理要領（昭和42年3月30日、最終改正平成6年3月31日）第2に監督及び検査の実施の細目について、「部局長は、…工事の請負契約の適正な履行を確保するため必要な監督及び…工事の請負契約についての給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事の既済部分の確認を含む。）をするため必要な検査の実施についての細目を定める」とし、同要領第2章第11に監督の技術的基準について「監督職員が監督を行なうにあたって必要な技術的基準は、別に定めるところによるものとする」、同要領第3章第18に検査の技術的基準について「検査職員が検査を行なうにあたって必要な技術的基準は、別に定めるところによるものとする」と定めている。

地方建設局請負工事監督検査事務処理要領の規程を受け、監督は「土木工事監督技術基準(案)」(昭和54年2月26日付け建設省技調発第94号、(最終改訂)平成15年3月31日付け国官技大345号)、検査は「地方整備局土木工事検査技術基準(案)」(昭和42年3月30日付け建設省官技発第14号、(最終改訂)平成18年3月31日付け国官技第284号)、「既済部分検査技術基準(案)」(平成18年4月3日付け国官技第1-3号)の技術基準を定めている。

(4) 地方自治法における「監督」と「検査」の実施、技術基準

地方自治法、地方自治法施行令、地方自治法施行規則では、「監督」及び「検査」の実施についての細目に関する規程はなく、各自治体が独自に定めている。

高知県では、高知県契約規則（昭和39年3月31日規則第12号）第54条「各部局長は、その所掌する契約について必要があるときは、この規則に定めるもののほか、監督及び検査の実施についての細目を定めるものとする」と定めており、「工事の請負契約の適正かつ円滑な履行を確保するための監督の実施に関し必要な事項を定める」規定として「高知県建設工事監督規程」を、「工事の請負契約の履行の確保のために行う検査を適切かつ効率的に執行するために必要な事項を定める」規程として「高知県建設工事検査規程」を定めている。

香美市では、香美市契約規則（平成18年3月1日規則第53号）第46条に監督職員の一般的職務、第47条に検査職員の一般的職務の規程があるが、監督及び検査の実施に

関し細目を定める規程は設けられていない。

(5) 国土交通省の監督技術基準と高知県の監督技術基準

国土交通省の土木工事監督技術基準（案）第3条に監督職員等が実施する項目として、①契約の履行の確保、②施工状況の確認等、③円滑な施工の確保、④その他を定めている。

高知県建設工事監督技術基準の第4条で定められた監督業務標準内容として、①契約の履行の確保、②施工状況の確認等、③円滑な施工の確保、④工事管理の指導等、⑤工事完成の処理、⑥その他を定めている。

国土交通省の土木工事監督技術基準（案）が定めている監督職員等が実施する項目と、高知県建設工事監督技術基準が定めている監督業務標準内容は、記載が異なる項目もあるが、概ね似ている内容であるといえる。これは、監督技術基準の上位概念である法令において概ね同じ規定が設けられていることによるものと思われる。

3. 監督と検査の検査の兼務について

(1) 会計法における兼務の扱い

予決令第101条の7に「契約担当官等から検査を命ぜられた補助者及び各省各庁の長又はその委任を受けた職員から検査を命ぜられた職員の職務は、特別の必要がある場合を除き、契約担当官等から監督を命ぜられた補助者及び各省各庁の長又はその委任を受けた職員から監督を命ぜられた職員の職務と兼ねることができない」として監督の職務と検査の職務の兼職禁止を定めている。これは、契約の適正な履行を確保する観点から、監督と検査の職務を同一人に行わせることなく、これらの職務を分離し、監督職員と検査職員とで相互に牽制させることにより厳正を期そうしたものである⁹⁾。すなわち、監督の職務と検査の職務を同一の職員に行わしめる場合には、監督中に何らかの見落としがあったときは、同一人では検査に当たって強くその欠陥を主張することができないことや、検査においても、なお発見できないことが考えられるからである⁹⁾。

この兼務禁止については、発注者が「造る」立場に近かった時代には、監督員と検査員を相互に牽制させることに意味があった。しかし、現在の職務の実態においては同一者であっても特に問題はないのではないかと⁹⁾との指摘がある。

予決令第101条の7は、契約担当官から検査を命ぜられた補助者が、各省各庁の長等から検査を命ぜられた職員の職務を兼ねることを原則禁止しているものであるた

め、監督の職務と検査の職務を契約担当官等が自ら行う場合は、兼職禁止の規定の適用はない⁸⁾。

地方建設局請負工事監督検査事務処理要領の第17には、監督の職務と検査の職務について、災害発生時等の交通事情により監督職員以外が検査することが著しく困難な場合等、兼職できる特例を定めている。

(2) 地方自治法における兼務の扱い

地方自治法、地方自治法施行令において、監督職員と検査職員の兼務の禁止を定めた条項はない。高知県は高知県建設工事監督規定（訓令）、高知県建設工事検査規定（訓令）により、香美市は香美市請負工事検査規定により監督職員と検査職員の兼務を禁じている。

(3) 監督及び検査の目的と特例

全て画一的に公務員によって監督又は検査を行い、給付の不備について契約の相手方に修補その他の措置を要求することが監督検査の目的ではなく、要は完全な給付を受けることにある⁹⁾ことから、契約の相手方の工程管理、検査が十分信頼するに足るものであるときは、監督又は検査制度の意図するところは十分担保されるであろうから、画一的検査について特例を設けても制度を乱すこともないであろう⁹⁾との指摘がある。

4. おわりに

会計法が定めている監督と検査と、地方自治法が定めている監督と検査は、法令により定められている規定は、概ね同じであることを確認した。

出来高部分払方式の普及に必要な検査業務の効率化に資する監督業務と検査業務の兼務が、検査職員と監督職員の相互牽制による契約の適正な履行の確保のため禁止されていると理解した場合、技術的要件が満たされる、すなわち適正な履行が確保される限りにおいて、国は特例規定を設けることにより、地方自治体は訓令を改定す

ることにより、兼務することが法的に可能となると考えられる。公共工事は対象とする構造物により、規模や施工の技術的難易度が大きく異なることを鑑み、監督・検査を画一的に実施するのではなく、契約の適正な履行に資するものでなくてはならない。今後、公共工事の規模、内容を考慮し、契約の適正な履行の確保が担保できる方法について更に検討することにより、監督業務と検査業務の兼務を可能とし、出来高部分払いの普及に必要な検査業務の効率化を図ることが期待される。

参考文献

- 1) 國島正彦：特別寄稿 公共工事システムの課題と今後の展望，土地改良，263号，pp10-17，2008
- 2) 國島正彦：時局を論ずる 建設社会の体質改善 脱“ドンブリ”へ進め，土木学会誌，2001年4月号，pp.4-5，2001.
- 3) 渡邊法美：リスクマネジメントの視点から見たわが国の公共工事入札・契約方式の特性分析と改革に関する一考察，土木学会論文集 F Vol.62 No.4，pp684-703，2006.
- 4) 溝口宏樹：我が国における出来高部分払方式の試行を通じた効果・課題と改善策に関する考察，建設マネジメント研究論文集，Vol.11，pp1-13，2004.
- 5) 石川雄一：工事における品質確保に向けた取り組み（施工プロセスを通じた検査），建設マネジメント技術，2012年2月号，pp7-12，2012年.
- 6) 香川俊介 編：平成16年改訂版 会計法精解，財団法人大蔵財務協会，2004年.
- 7) 碓井光明：公共契約法精義，信山社出版株式会社，2005年
- 8) 高柳岸夫，有川博：平成26年増補改訂版 官公庁契約精義，全国官報販売協同組合，2014年.
- 9) 木下誠也：健全な競争環境の創造に向けて 公共調達研究 なぜ、世界に例をみない制度になったか，日刊建設工業新聞社，2012年
- 10) 平成26年度版 工事契約実務要覧（国土交通（建設）編），新日本法規出版株式会社，2014年

(2014.10.21 受付)

Study of legal grounds of supervision and inspection for the purpose of the efficiency of inspection necessary for the spread of progress payment

Kentaro SEKI

The study is intended to diffuse progress payment, and examined about a rule of Public Accounting Act and Local Autonomy Act for supervision and inspection as fundamental researches to plan efficiency of the inspection. It was considered whether the concurrent involvement in supervisory duties and inspection duties was possible as a method of the efficiency of the inspection that was necessary to do a progress payment.