

北海道横断自動車道建設工事に係る不適正事案に関する  
調査報告書

令和5年 5月10日

北海道横断自動車道建設工事に係る不適正事案  
に関する調査及び再発防止のあり方検討委員会

北海道横断自動車道建設工事に係る不適正事案  
に関する調査及び再発防止のあり方検討委員会 構成員

委員長	奥田 正昭（弁護士・元東京地方裁判所所長）
委員（事務局長）	磯部 真士（弁護士・元東京地方検察庁検事）
委員	佐藤 大輔（北海学園大学教授）
委員	西川 克行（弁護士・元検事総長）
委員	堀田 昌英（東京大学教授）

# 目 次

## 第1章 調査の概要

第1 本委員会設置の経緯	4
第2 本委員会による調査の実施状況	4
第3 事実認定の概要	5

## 第2章 事実経緯に関する調査結果

第1 前提事実	8
第2 本事案における用地交渉状況	14
第3 地権者の要求に対して応諾した状況等	24
第4 本件約束事項を実施した状況（平成29年度）	38
第5 本件約束事項の実施費用を清算した状況（平成29年度）	39
第6 次年度への引継ぎ状況（平成29年度）	44
第7 平成30年度の状況	45
第8 平成31（令和元）年度の状況	50
第9 令和2年度の状況	57
第10 令和3年度の状況	60
第11 令和4年度の状況	65

## 第3章 原因に関する調査結果

第1 不正な利益の供与について	66
第2 設計書の改ざんについて	75
第3 不正行為の発覚が遅れたことについて	76
第4 まとめ	79

## 第4章 再発防止策に関する提言

第1 不正な利益の供与について	81
第2 設計書の改ざんについて	85
第3 不正行為の発覚が遅れたことについて	89
第4 まとめ	91

# 第1章 調査の概要

## 第1 本委員会設置の経緯

北海道開発局（以下「開発局」という。）が施行する北海道横断自動車道黒松内釧路線建設工事（以下「本事業」という。）の事業用地として国が取得した土地の一部の地権者（以下「A」という。）が、令和4年8月5日付けで相手方を国ほか1名として損害賠償請求等を内容とする民事調停（以下「本件民事調停」という。）を申し立てた。同申立てを契機として、開発局内で調査が進められた結果、事業用地の取得及び同土地に関する事業施行に伴う工事に際して、開発局職員が、Aの要求に応じて工事の実施を順次約束した上で、同工事に要する費用を捻出するため、設計書類の改ざんを行うなどしていたことを内容とする不適正事案（以下「本事案」という。）が認知された。

そのため、開発局では、令和4年9月26日、開発局長の指示に基づいて首席監察官による調査を開始した上、その調査の状況も踏まえて、中立・公正な立場にある外部有識者による調査を実施する必要があるものと判断し、同年12月14日、「北海道横断自動車道建設工事に係る不適正事案に関する調査及び再発防止のあり方検討委員会」（以下「本委員会」という。）を設置した。

なお、本委員会の構成員は、冒頭部分に記載したとおりである。

## 第2 本委員会による調査の実施状況

### 1 調査対象

本委員会の調査対象は、以下のとおりである。

- ① 本事案の事実関係解明及び原因究明のための調査
- ② 再発防止のあり方の提言

本委員会による上記①の調査の結果（事実認定）は、第2章（「事実経緯に関する調査結果」）及び第3章（「原因に関する調査結果」）のとおりである。

また、①の調査結果を踏まえ、上記②に関する検討を行った結果として本委

員会が提言する再発防止のあり方は、第4章（「再発防止策に関する提言」）のとおりである。

## 2 調査方法

本委員会は、全5回にわたって会議を開催し、本事案に関する調査を遂行するとともに議論、検討を重ね、本報告書を取りまとめるに至った。本委員会による会議の開催状況の概要は、別紙1のとおりである。

本委員会は、本調査を遂行するに当たって、開発局首席監察官が収集した関係資料（関係者からの事情聴取結果を含む。）の提供を受けた上、その資料の検討と並行して、本委員会による独立した調査として、追加の関係資料の収集を適宜進めるとともに、関係者からの事情聴取を改めて実施した。本委員会による事情聴取の概要は、別紙2のとおりである。

また、本委員会は、委員会の指示を受けて調査業務を担当することとなった事務局長の補助をさせるため、専門的な知見を有する者として、いずれも検察官の職務経験を有する次の3名の弁護士（以下「調査担当弁護士」という。）を選任し、関係者からの事情聴取等の調査業務に当たらせた。

- ・高野俊太郎弁護士
- ・川村明伸弁護士
- ・中野雅文弁護士

## 第3 事実認定の概要

本委員会が上記の調査結果を踏まえて認定した事実経緯の詳細は、第2章以下に記載したとおりであるが、そのうち、本事案における開発局職員による不適正な行為の主要な内容は、以下のとおりである。

### ① 不正な利益の供与

後記の開発局職員らは、Aからの要求に応じて、平成29年度から平成31（令和元）年度にかけて、Aに対し、生コンクリートの提供その他の不正な利益を供与した。

それら利益の供与は、それに要する費用について、事業用地の取得又は事業の施行に伴う適正な支出手続によることなく、本事業の施行に伴う工事の設計書に別の名目で計上した費用を流用して清算することにより行ったものであり、その支出に関する法的な根拠を欠く点において違法と評価し得るものである。

また、供与した利益の大半は、事業用地の取得時に補償金として既に評価された項目に含まれるものであり、Aがこの利益供与を受けることにより、事業用地の取得に伴う補償として給付された補償金と重複した利益をAに供与することになるため、それによって国に積極的な損害を与えたという意味においても、違法と評価されるべきものである。

## ② 設計書の改ざん

前記①のとおり、平成29年度から平成31（令和元）年度にかけて、Aに対する不正な利益の供与がなされたところ、それに要する費用を捻出して清算するため、後記の開発局職員らは、その各年度において、本事業の施行に伴う工事の設計書について、真実の工事内容ではない水増しした虚偽の工事費用を計上するという方法で改ざんを行った。

かかる設計書の改ざんは、明らかな違法行為である。

また、その改ざんした設計書に基づいて国から当該工事の受注業者（以下「B社」という。）に対する支払を行わせ、国に積極的な損害を与えたという意味でも、明らかに違法である。

## ③ 不正行為の発覚が遅れたこと

前記①及び②のとおり、平成29年度から平成31（令和元）年度にかけて、多数回にわたって不正な利益の供与が行われ、設計書の改ざんが複数回にわたって行われたにもかかわらず、開発局内における適正な報告、調査、指導等がなされなかったため、令和4年8月5日に本件民事調停が申し立てられ、これを契機として本格的な調査が開始されるまでの間、それらの不正

行為が発覚しなかった。

## 第2章 事実経緯に関する調査結果

### 第1 前提事実

#### 1 本事業の概要及び経緯

##### (1) 事業概要

本事業の建設対象である北海道横断自動車道黒松内釧路線（以下「本件自動車道」という。）は、黒松内町を起点とし、札幌市、帯広市、本別町等を經由して根室市及び網走市に至る延長約694kmの高速自動車国道であり、本事業は、その建設工事である。そのうち、本事案に係る地点が含まれる本別町・釧路市間は、高速ネットワークの拡充による釧路・根室圏と道央・十勝圏との連絡機能の強化を図り、地域間交流の活性化、物流効率化等の支援を目的とした延長65kmの事業部分に該当する。

##### (2) 事業経緯

本事業は、平成15年に事業化され、令和4年度時点で本別インターチェンジ・阿寒インターチェンジ区間までが供用済みとなっている。これより東側で、本事案に係る地点が含まれる阿寒インターチェンジ・釧路西インターチェンジ区間については、令和6年度に暫定2車線で開通予定である（令和3年4月に公表）。

#### 2 本事業計画に関連する組織体制

##### (1) 開発局（本局）

開発局は、主に、開発監理部、事業振興部、建設部、港湾空港部、農業水産部及び営繕部、並びに、局長直属の首席監察官、アイヌ関連施策監理官及び北海道各地に設置された開発建設部で構成される組織である（以下、各開発建設部を除く開発局の主管組織を「本局」という。）。

本局では、建設部道路計画課（以下「本局道路計画課」という。）が本事業の全体計画を管理し、本件自動車道に係る調査や整備計画に関する報告の



受理等の業務を担当していた。

## (2) 釧路開発建設部（釧路本部）

釧路開発建設部（以下「釧路本部」という。）は、釧路・根室地方を管轄する開発建設部である。

釧路本部は、本事業のうちの釧路地方における計画の実施を担当し、釧路本部内において、釧路本部用地課（以下「用地課」という。）が事業用地の取得及びその取得や工事等に伴う損害の補償等に関する業務を、釧路本部道路計画課（以下「本部計画課」という。）が事業の調査及び計画に関する業務を、釧路本部道路整備保全課（以下「本部整備保全課」という。）が設計書の審査業務等をそれぞれ担当していた。

## (3) 釧路道路事務所（釧路事務所）

釧路道路事務所（以下「釧路事務所」という。）は、釧路本部に所属し、釧路地方南部地域の道路の建設、管理等を担当業務とする組織である。

釧路事務所は、釧路本部の指揮・監督の下、本事業のうちの釧路地方における計画の実施を担当し、釧路事務所内において、釧路事務所計画課第1計画係（以下、釧路事務所計画課を「計画課」、釧路事務所計画課第1計画係を「計画係」という。）が事業の調査並びに実施計画及び実施の調整に関する業務を担当し、釧路事務所第3工務課（以下「工務課」という。）が工事の設計、施工及び監督に関する業務を担当していた。

なお、工務課内には、工務係に所属する係長及び係員のほか、事業専門官（以下「専門官」という。）が配置されていたところ、専門官の所掌事務は、事業に係る専門的事項に関するものと定められていたが、実態としては各工事ごとに係長又は専門官が担当として配置され、専門官は、係長と同様の業務に従事していた。

## 3 「現物補償」の運用実態

### (1) 用地取得及び事業施行を理由とする補償工事

ア 公共事業の用に供する目的で土地を取得するに当たり、その用地取得を原因（公共事業の施行を原因とするものを除く）として、用地取得の対象にならなかった残地に通路その他の工作物の新築や盛土・切土等の工事を行う必要が生ずる場合における地権者に対する損失の補償を行う方法に関しては、それらの工事に要する費用を金銭で補償することが原則とされているが、その例外として、地権者が金銭に代えて金銭以外の方法による給付を要求した場合において、その要求が相当であり、かつ、真にやむを得ないものであると認められるときに限り、金銭以外の方法による給付を行う方法で補償（以下「用地取得を理由とする補償工事」という。）を行うことが定められている（昭和37年6月29日閣議決定「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」6条、41条、42条。以下、同要綱を「損失補償基準要綱」という。）。

しかし、「用地取得を理由とする補償工事」に関しては、それを行うに当たっての手續を定めた規範が設けられていないため、開発局職員において、「用地取得を理由とする補償工事」を正規の手續として行い得る余地がなかった。

イ また、一般交通の用に供する道路の新設又は改築により、当該道路に面する土地について、通路その他の工作物の新築や盛土・切土等の工事を行うやむを得ない必要が生ずる場合には、これらの工事に要する費用相当額の損失（以下「事業施行による損失」という。）を受けた者は、その損失の補償として、補償金に代えて、道路管理者が当該工事を行うこと（以下「事業施行を理由とする補償工事」という。）を要求できることが定められている（道路法70条）。

「事業施行を理由とする補償工事」を行うに当たっての手續は、各開発建設部長あて北海道開発局長通達「道路法第70条の規定に基づく損失補償事務取扱手續について」（昭和38年5月7日北開局建第5-54号、

以下「道路法70条通達」という。)で定められている。

しかし、開発局では、道路法70条通達に基づく手続について、職員に対する教育等のもとより、その規定が存在することの周知さえ後述のとおりなされていなかったため、用地課職員及び道路事務所職員らは、「事業施行を理由とする補償工事」を行うに当たって、履践すべき適正な手続を認識できておらず、したがって、道路法70条通達に基づいた手続を行うことが事実上できない状態にあったといえる。

上記の事実関係が判明したのは、本委員会の第3回委員会開催直前の時期であって、本委員会の指示に基づいて本局において法的根拠等の調査を行う中で、事業施行を理由とする補償工事に関し、法令に基づく内部手続のルール(道路法70条通達)が存在していることが本委員会に対して明らかにされたという経緯があり、本委員会における審議当初の時点では、開発局の幹部職員ですらその存在を認識していなかったものである。

ウ このような実情にあったため、用地課職員は、地権者との間で地権者から用地を取得する内容の契約(以下「用地契約」という。)を締結することを目的とする交渉(以下「用地交渉」という。)を行うに当たって、「用地取得を理由とする補償工事」及び「事業施行を理由とする補償工事」を行うための正規の手続を念頭において用地交渉を行うことができなかった。

## (2) 事実上の運用としての「現物補償」

ア もっとも、用地課職員は、用地交渉時において、地権者からの要望等に基づき、事実上の運用として実施する前提の下、用地課職員が道路事務所職員に適宜相談して了解を取り付けるなどした上で、用地取得後に地権者の利益になる工事その他の便益の供与を行うこと(以下「現物補償」という。)を約束することがあった。

イ かかる事実上の運用としての「現物補償」の約束は、「用地取得を理由とする補償工事」又は「事業施行を理由とする補償工事」の方法による補

償と実質的に同様に機能し得るものであり、地権者にとっては金銭による補償を補完する利益にもなるため、用地課職員においては、地権者に対して用地契約の締結に向けた動機付けをする交渉手法として一般的に利用していた。

一方、道路事務所職員においても、用地交渉の成果として地権者から任意に用地を取得できた方が土地収用手続きに基づいて用地を取得するよりも時間的・手続的な負担が軽く、道路事務所による業務の円滑な進行、更には、事業計画の達成にも資するという利点があったことから、用地交渉時に用地課職員から「現物補償」の依頼がなされた場合には、可能な限りこれに協力していた。

ウ 道路事務所が事実上の運用としての「現物補償」を実施する場合における費用の清算方法については、主に、以下の二つの方法がとられていた。

一つ目は、受注業者の了解を得た上で、受注工事の請負代金に含めない無償の工事（以下「無償工事」という。）として受注業者に実施してもらう方法であり、二つ目は、当該事業に基づく工事の設計書に上記「現物補償」に要する費用を計上した上でこれを受注業者に支払う方法である。

後者の設計書に計上する方法については、当該公共事業の施行を原因として発生する損失を予測して、その発生を未然に防止するために合理的に必要な内容であるという考え方にに基づき、設計書の項目に「現物補償」の内容を盛り込んで処理することが一般的に行われていた。

なお、事業施行による損失に関しては、損害賠償請求を受ける前にあらかじめ賠償する「事業施行に伴う損害等に対する賠償」（昭和37年6月29日閣議了解「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について」という手続（以下「事業損失の事前賠償手続」という。）が定められていたが、同手続では、受忍すべき範囲を超える損害等の発生及びそれに関する用地課の認定等が認定要件とされ（平成19年7月北海道開発局開

発監理部用地課作成「用地補償ガイドンス」８６～９２頁)、かつ、金銭による賠償に限られており、それを工事の施工で代替する方法は定められていなかった。そのため、「現物補償」の内容を設計書に計上する方法は、「事業損失の事前賠償手続」に則ったものではなかった。

また、事業施行による損失の発生を未然に防止する観点で「現物補償」の内容を設計書に計上する方法は、事業施行による損失に対する補てんとして「事業施行を理由とする補償工事」と同様の機能を有し得るところ、「事業施行を理由とする補償工事」は、道路法７０条通達に基づく手続に則って行われるべきものであるので、この点においても正規の手続に則ったものではなかった。

- (3) 用地課職員が用地交渉時に地権者との間で事実上の運用としての「現物補償」の約束を一般的に行っていることは、本事案の対応当時の釧路事務所職員も認識していた。

その当時、釧路事務所職員が実際に見聞きした用地課職員による「現物補償」の約束の一例として、本事業に基づく用地契約が平成２９年９月１３日付けで成立した事案が挙げられる。

同事案では、用地課職員において、地権者から事業用地以外の土地部分も購入することを要求され、その代替案として、当該事業に基づく工事で発生する残土の仮置場として地権者の土地を３年間賃借することを提案した上、平成２９年３月２２日の用地交渉時には、地権者の要求に応じて、賃借後の土地返還時に借地範囲外の土地部分も含めて釧路事務所の負担で整地作業を行うことを約束するなどした。

この点について、借地範囲外の土地部分の整地作業は、「用地取得を理由とする補償工事」又は「事業施行を理由とする補償工事」の実質要件を充たすものではなく、また、「事業施行を理由とする補償工事」の実質要件を充たさない以上、事業施行による損失の発生を未然に防止するという名目も妥

当しないため、その実質的な相当性を見出す余地がないことから、地権者に対して不当な利益を供与する内容の「現物補償」であることが明らかであった。

そのため、同事案を担当した釧路事務所職員は、用地課職員が地権者との間で単なる不当な利益供与にしかない内容も含めて「現物補償」の約束をする可能性があることを認識していたと考えられるところ、かかる釧路事務所職員が本事案も共通して担当していた。

## 第2 本事案における用地交渉状況

### 1 用地交渉の概要

本事業において、Aが所有する土地（以下「本件土地」という。）の一部を事業用地として使用する必要が生じたことから、平成26年6月10日以降、用地課が担当し、本件土地の一部を事業用地として取得する（以下、本件土地のうち事業用地として取得する対象部分を「本件用地」という。）ことを目的として、Aとの間において、その補償条件等に関する交渉（以下「本件用地交渉」という。）が進められた。

本件用地交渉では、平成26年6月10日の開始から平成29年6月21日に本件用地の取得及びそれに伴う補償を内容とする契約（以下「本件用地契約」という。）を締結するまでの間、用地課職員がA方を訪問してAと継続的に交渉を行ったが、その回数は合計16回に上っている。

### 2 用地交渉経過

本件用地交渉に関する経過の要旨は、以下のとおりである。

なお、用地課による交渉のほか、計画課による対応も含めて記載する。

#### (1) 平成26年度

平成26年6月10日、用地課職員がA方を訪問し、補償方法の検討の前提として、用地交渉に当たってのAの考えを聴取したところ、Aから、本件用地を売り渡した場合、本件土地が南北に分断されることによる問題に関す

る懸念を伝えられた。他方で、用地課職員からは、本件用地として取得した場合の工事施工時期について、用地取得の進捗状況にもよるが、早ければ平成28年又は平成29年頃になる旨の説明をした。

(2) 平成27年度

ア 平成27年5月21日、用地課職員がA方を訪問し、補償金の算定に必要な事項として本件土地の草地に関する育成年次を聴取したところ、Aから、放牧地として利用しているので10年以上更新していない旨の回答がなされた。また、Aからは、本事業の予定を聞き及んでから10年程度が経過するにもかかわらず事業計画に関する説明がないとして、本件土地における今後の酪農業経営に関する計画が立てられないなどという不満の表明がなされた。

イ 平成27年12月2日、計画課職員がA方を訪問し、Aに対し、計画課が過去に説明した内容から本事業における道路の線形が変更された点があったことを伝えた上、その変更点を含めた事業概要を改めて説明し、本件土地における再測量を行うことへの協力を求めた。Aは、再測量を了解したものの、その際、本事業に係る用地取得の交渉が2年前から進展していないなどと不満を表明した。これに対し、計画課職員は、その旨を用地課に伝える旨の回答をした。

ウ 平成27年12月7日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、本件土地における再測量を行った上で平成28年6月頃に用地取得に伴う補償額の提示をする予定であることを説明をした。

また、本件用地の取得による本件土地の分断の問題（以下、本件用地の取得に伴って本件土地の分断が生じた後の北側部分を「北側残地」、南側部分を「南側残地」という。）について、Aが住宅、畜舎等を北側残地から主な放牧地となる南側残地に移転する必要がある旨をかねてから主張していた点に関して、用地課職員から、Aに対し、用地課における検討の結

果、Aの住宅、畜舎等を南側残地に移転（南側残地に新たにAが居住する建物、畜舎等を建設）することを前提とした補償内容を提示する方針であることも説明した（以下、北側残地にある従来のAの住宅及び畜舎を「旧住宅」及び「旧畜舎」、南側残地に新たに建設する住宅及び畜舎を「新住宅」及び「新畜舎」という。）。

なお、用地課職員からは、住宅等の移転に伴う補償額の算定に当たっては、住宅等に関して経年に伴う減耗が考慮されること等の説明も加えられた。

エ 平成28年2月9日、Aからの要請に基づき、用地課職員が計画課職員を同行してA方を訪問したところ、Aから、本事業の説明等が停滞したために酪農業経営の計画を立てることができず、4年間貯金を取り崩して生活している状況であり、それにより約2000万円の損害を被った旨の主張がなされた。

その上で、Aから、早急に住宅等の移転計画を進めるための確認として、①南側残地における新住宅の建設をするための土地造成費用（仮の見積りでは約2000万円）が補償対象に含まれるか否か、②北側の河川に通じている現在の排水導線が本件自動車道の建設によって寸断される場所、排水を整備し直す費用が補償対象に含まれるか否か、③本件自動車道の建設工事や走行車両の騒音に対する検討状況、④新住宅の建設に必要な作業用車両の導線の確保状況に関する各質問がなされた。

①については、用地課職員が補償内容に土地造成費用を計上している旨を回答し、その回答に併せて、同費用に関して実費の算定ではないことの説明も加えた。

その余の質問については、計画課職員において、寸断される排水導線の代わりに本件自動車道の脇に排水設備を設けることにより排水機能を保つ予定であること（②）、作業用車両の走行速度を制限することにより工事



中の騒音を軽減する予定であり、走行車両の騒音に関する設計値が50デシベル程度で一般的に問題のない程度であること(③)、南側残地に設ける補償道路(本件土地の分断により道路との接続に支障が生ずる南側残地の機能回復のために建設する南側残地に通じる市道のこと。以下「本件補償道路」という。)を早期に建設すること等により対応可能であること(④)を回答した。

(3) 平成28年度

ア 平成28年7月12日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、正確な補償額の提示は後日になる旨を告げた上、補償内容の概要に関する説明として、補償対象物件には住宅等の移転を前提とした補償を行うが、新住宅等の建設費用満額を補償するわけではなく、旧住宅の経過年数に応じた減耗を考慮した費用での補償になること等を説明した。

これに対し、Aからは、納得できない旨の表明がなされ、酪農業の規模を拡大する計画を据え置いたことによる損害が相当額に上ることや新住宅等の再建費用として合計2億円程度(うち土地造成費用として8000万円程度)を要すること等の指摘がなされた。

なお、Aからは、もともと水はけの悪い本件土地が高速道路の建設の影響で更に水はけが悪くなると予想されることに関する危惧が表明され、これに対し、用地課職員において、本件自動車道構内の排水設備に関して釧路事務所に確認をした上で具体的な対策を説明する旨の回答をした。

また、Aからは、南側残地への車両導線の確保の方策に関する問合せがなされ、これに対し、用地課職員において、本件補償道路の建設が間に合わなければ、Aから借地をして本事業の工事用道路を設置した上で、その道路をAが併用する運用とするなどの方法も検討している旨の回答をした。

イ 平成28年8月1日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、同日付けで釧路本部長の決裁を受けた損失補償協議書(補償額を1億4352万2

644円とするもの)を交付し、同補償額に関する検討を求めたが、Aからは、住宅移転費用等の見積額との差が大きいため検討する余地がない旨の回答がなされた。

なお、同補償額の内訳は、次のとおりであった。

- |   |            |
|---|------------|
| ①土地代金（本件用地の代金）  | 189万0038円  |
| ②工作物移転料（本件用地上の直接支障物件である牧柵の移転に伴う費用）                                  | 66万6650円   |
| ③残地損失補償（土地の一部が取得されることによる残地価格の低下、利用価値減少等の損失）                         | 7万1993円    |
| ④立毛補償（本件用地上の牧草の残存価値）  | 15万4588円   |
| ⑤その他通損（その他通常生ずる損失）  |            |
| ・建物移転料相当額（住宅、畜舎、物置）   | 9873万2396円 |
| ・工作物移転料相当額（下屋、プレハブ車庫、プレハブ物置、馬吊、井戸、堆肥場、コンクリートたたき、U字構、軽油タンク、パドック及び牧柵） | 1041万3158円 |
| ・立木補償相当額（庭木7本移植）  | 151万3852円  |
| ・動産移転料相当額   | 143万8236円  |
| ・移転雑費相当額（法令上の手続費用、その他雑費、就業不能補償及び電話移設費）                              | 2009万8631円 |
| ・造成工事費相当額   | 854万3102円  |

ウ 平成28年8月31日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、前回提示した補償額（1億4352万2644円）に関する各補償項目の概要の説明をして同補償額で応諾するよう求めたが、Aからは、住宅移転費用等の見積額が最低限の内容に限っても2億円以上になるので応諾できない旨の回答がなされた。

それを受けて、用地課職員は、現在3棟ある畜舎を移転時に合築するな

どして費用を圧縮すること等を提案してAの説得を試みる中で、「補償についても残念ながらこれ以上措置できることは何もないのですが、構内排水の整備など工事实施時にできる限りのことはやらせていただきたいと思います。次回協議に工事担当も同席させて、そのあたりのお話もさせていただきたいのですが。」「全く無駄にはならないと思いますので、工事上できることについて詰めさせていただきたいと思います。」旨の発言をした。

なお、用地課職員による各補償項目の概要の説明において、「その他通損」のうちの「造成工事費相当額（854万3102円）」について、新住宅等の建物及び工作物の移転先である南側残地の建設予定範囲の盛土造成費用（転圧にかかる費用及び通路部分の砂利敷きにかかる費用も含む）である旨の説明が加えられた。

また、用地課職員は、本件用地取得等に関する契約を締結した場合の課税の取扱いについて、土地代金のみが特例控除の対象となって所得税が非課税になり、その余が所得税課税の対象になる旨の説明も加え、Aに対し、個別具体的な取扱いに関して所轄税務署等に相談することを勧めることもした。

エ 平成28年11月30日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、本件用地交渉の妥結に向けた説得の一環として、北側残地の旧住宅敷地部分を農地に転換する費用を補償として上乘せすることを検討している旨を伝えるなどした。

また、排水処理に関するAの懸念を受け、このときまでに用地課職員が計画課の計画係長（以下「C計画係長」という。）に問い合わせた本件土地の排水路の床ざらい（排水路に溜まった汚泥等を除去する作業）程度であれば、受注業者による「無償工事」としての対応が可能である旨の回答を得ていたことから、用地課職員は、排水処理問題に関連して「農地内の

整備については補償での対応はできかねますが、代わりに既存排水の床ざらいなどは工事実施時にできる限り協力させていただきます。」旨の発言をした。

オ 平成28年12月7日、用地課職員がC計画係長を同行してA方を訪問し、Aに対し、C計画係長が本件自動車道構内の排水設備及び本件補償道路末端の南側残地との接続部分の施工方法に関する説明をした。

また、用地課職員は、Aに対し、前回検討している旨を伝えた北側残地の旧住宅敷地部分を農地に転換する費用の補償について、草地利用を前提とした補償が限度であり、放牧地利用に伴う造作に必要な費用まで補償対象とすることはできない旨を説明した。

なお、同日、用地課職員が同行した調査業者によって、既存宅地（北側残地の旧住宅敷地部分）の盛土高に関する調査がなされた。

カ 平成29年2月20日、用地課職員が平成28年8月1日付け釧路本部長の決裁に基づきAに対して提示した補償内容（補償額1億4352万2644円）を変更をすることを内容とする決裁伺い文を作成し、同変更内容について、平成29年3月6日付けで釧路本部長による決裁がなされた。

その変更点は、補償内容の「その他通常生ずる損失（その他通損）」に関する次の内容であり、これによって、従前、854万3102円が計上されていた「造成工事費相当額」について、3630万0322円に増額（差額2775万7220円）された。

- ① 建物等の移転先となる南側残地部分について、既存宅地部分の盛土高に関する調査結果に基づき現況に応じた盛土高に変更した点及び現況排水路部分の埋め戻し方法に関して、土砂による埋め戻しでは不同沈下（各位置が不均一に沈下する現象）を起こす可能性があることを理由として割石による埋め戻しに変更した点
- ② 建物等の移転先の車両導線整備費用に関して、①の変更と同様に路盤

厚を変更した点

- ③ 事業用地取得に伴う農地面積の縮小による酪農業経営への影響を緩和することを理由として、既存宅地部分の農地転用（草地利用）のための石礫除去、砕土、畑面整地、耕起、客土等の造成費及び播種施肥に要する費用を計上した点
- ④ 南側残地を放牧地として一体利用することを可能にする目的で、①の対象範囲に含まれない水路（排水路）部分も埋め戻すことが必要とされ、そのための客土、転圧、整地等の造成費及び播種施肥に要する費用を計上した点

キ 平成29年3月8日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、前記の同月6日付け決裁に基づく変更内容を反映した同月8日付け損失補償協議書（補償額を1億7127万9864円とするもの）を交付し、従前の補償内容からの変更点を説明した上で、同補償額に関する検討を求めた。

これに対し、Aからは、建物移転等に要する費用のほか、酪農業再開後の無収入期間（3年間）の生活費等も含めて3億円程度が必要になるなどとして難色を示された。

なお、Aから、本件自動車道構内の排水設備の構造に関する危惧（大雨の際の逆流等）が表明され、それに対し、用地課職員が釧路本部内で再度検討する旨を回答した。

また、Aからは、本件補償道路（市道）が道道と接続する部分について、上り勾配だと馬を載せたトレーラーが進みづらくなるので、その接続部分を13メートルほど平坦な構造にして欲しい旨の要望がなされ、それに対し、用地課職員が釧路事務所に伝えて対応方法を検討する旨を回答した。

ク 平成29年3月29日、用地課職員がA方を訪問し、計画課職員に対して事前に確認・検討を求めた結果、計画課職員から対応可能という回答を得られたことに基づき、Aに対し、排水設備に関して従前よりも高さを1

メートル切り下げる設計とすること及び本件補償道路と道道の接続部分を要望どおり平坦な構造とすることを説明して、それらに対するAの了解を得た。

その上で、用地課職員は、Aに対して前回提示した補償額（1億7127万9864円）での応諾を求め、併せて、当該補償額で応諾を得られなければ近い将来に土地収用手続に移行せざるを得ないこと、土地収用手続による場合には現在の提示額よりも補償額が下がる可能性があること、経年に伴う減耗を考慮する必要から現在の提示額による契約締結を維持できるのは本年6月末までであることを説明した。

これに対し、Aは、当該提示額で契約することを内諾した。

#### (4) 平成29年度

ア 平成29年4月18日、Aからの要請に基づき、用地課職員がA方を訪問した際、Aから、建物移転等に要する費用に関してAが取得した見積りと補償額との相違が大きいことを理由に、個々の補償項目等に関する質問がなされ、用地課職員がそれに対して回答した（一部の事項については、再確認の上で回答することとした。）。

イ 平成29年5月17日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、前回の質問事項に対する追加の回答をした。Aからは、現在の提示額では建物移転等に要する費用を賄うことができないとして、提示された補償額に対する不満等が述べられた。

これを受けて、用地課職員は、再開する酪農業経営に関して本件土地の利用が必須ではなく、他の土地への移転を検討することも考えられる旨の指摘をしたところ、Aから移転先候補となる土地の探索を求められたことから、これを了解した。

ウ 平成29年6月1日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、釧路市農業委員会等に問い合わせをして移転先候補となる土地の探索をしたが、A

が希望する条件に合う土地はなかった旨を説明し、改めて同月中に用地契約を締結することを求めた。

なお、Aから、同月中に契約を締結した場合の補償金の支払時期を質問され、それに対し、用地課職員は、同年8月末頃には支払ができる見込みである旨を回答した。

また、Aから、現在保有している馬について、その処分予定時期（同年11月）までの管理方法を質問され、それに対し、用地課職員は、本件用地の引渡し（同年8月末頃を予定）までの間に本件用地への馬の進入を防ぐ対策（馬を別の土地に移す、又は、牧柵を張り替えた上で残地内で馬を放牧する。）をしてもらうことが必要である旨を回答した。

エ 平成29年6月13日、用地課職員がA方を訪問し、Aに対し、同月中に用地契約を締結するために決裁手続等を進めていることを説明した。

これに対し、Aからは、移転先の宅地造成費用に関して盛土資材を土砂ではなく砂利とする前提での補償及び酪農業の営業再開までの4年間の営業補償の要求がなされたが、用地課職員がそれらの補償に応ずることはできない旨の回答をしたところ、Aが次回協議時に契約を締結する意思があることを表明した。

### 3 本件用地契約の締結

平成29年6月21日、用地課職員がA方を訪問し、Aとの間で同年3月8日付け損失補償協議書の補償内容による本件用地契約を締結した。

また、その締結に併せて、本件補償道路の建設用地となる本件土地の一部を対象とする売買契約（土地代金8万0437円）も締結された。

### 4 本件用地契約の補償内容に関する引継ぎ

開発局では、用地契約が成立した場合の補償内容について、用地取得後の工事を担当する所管道路事務所に対して用地課から引き継ぐ方法に関する具体的な定めはなく、各事案ごとに用地課職員らの判断に委ねられていた。

本件用地契約における補償内容のうち、住宅を含めた建物等を南側残地に移転すること（前記第2-2項(3)イの⑤参照）を前提とした補償がなされることについては、用地課と釧路事務所との間で必要に応じて情報共有の機会が設けられていたほか、上記建物等の移転を前提として南側残地への通行を確保する本件補償道路の建設が予定されていたことなどから、釧路事務所職員も当然に認識していた。

しかし、それ以上の具体的な補償内容については、用地課職員が、釧路事務所側に個別に説明して引き継ぐ必要性を認識しておらず、釧路事務所職員も、用地課職員に積極的に問い合わせるなどして把握しようとする意識を有していなかった。そのため、用地課から釧路事務所に対する引継ぎとしては、本件用地契約の成立後、当該契約書の写しが用地課から釧路事務所に対して提供されることによって、補償額の総額を把握できた程度であり、それ以上の個別具体的な説明が加えられることはなかった。

現に、用地課職員による用地交渉に同行し、本件用地取得後の工事内容等に関する説明をするなどして本件用地交渉に具体的に参与していたC計画係長であっても、住宅を含めた建物等を南側残地に移転することを前提とした補償がなされることや補償額の総額を把握していた程度であり、そのようなC計画係長の理解を超えて補償の具体的な内容を把握していた釧路事務所職員はいなかった。

### 第3 地権者の要求に対して応諾した状況等

#### 1 本件用地における工事の概要

- (1) 本件用地契約の締結当時において、本件用地を含む地区における本事業の工事（以下「甲工事」という。）は、工期が平成29年3月31日から平成30年1月30日とされ、B社が釧路本部から受注していた。
- (2) 甲工事の施工を担当する釧路事務所では、本件用地契約の締結時点において、総括監督員を所長（以下「D所長」という。）、主任監督員を工務課長



(以下「E工務課長」という。)、監督員を工務課の専門官(以下「F専門官」という。)、工務係長(以下「G工務係長」という。)、開発専門職(以下「H専門職」という。また、「開発専門職」を「専門職」という。)らがそれぞれ務めていた。

一方、甲工事におけるB社の現場代理人を土木部工事課長(「B社課長」という。)が務めていた。

なお、甲工事には、本件自動車道の建設工事のほか、本件補償道路の建設工事も含まれていた。

- (3) 本件用地契約の成立を伝えられた釧路事務所では、本件用地における甲工事を開始することになり、工事の設計、施工及び監督を担当する工務課の業務を円滑に進捗させるため、計画課のC計画係長がAとの間で改めて必要な打合せをすることになった。

## 2 牧柵設置作業等に関する応諾状況

- (1) C計画係長は、前記(第2-2項(3)のエ)のとおり、本件用地交渉の段階で用地課からの問合せを受けて受注業者による「無償工事」として本件土地の排水路の床ざらい程度であれば可能である旨を回答していたことから、Aとの打合せを開始する前から、Aからの要求があれば排水路の床ざらい程度の作業であればこれに応諾するつもりであった。

また、C計画係長は、Aとの打合せにおいて、工事の具体的な内容に関する説明のほか、Aによる要求内容をその場で検討することが必要になることを見越して、Aとの打合せ時には工務課のG工務係長(G工務係長が差し支えのときはF専門官)を同行することにした。

- (2) 平成29年6月28日、C計画係長及びG工務係長らがA方を訪問し、Aに対し、本件用地における本件自動車道及び本件補償道路の建設工事の日程に関する説明をしてAの了解を得た。

その際、Aから、本件用地交渉時に用地課職員が本件自動車道の両脇に立

入防止柵を設置するので牧柵の設置は不要であると説明しており、牧柵設置費用を補償内容に計上してくれなかったなどと不満が述べられた上で、釧路事務所の負担において北側残地及び南側残地と本件自動車道との間の牧柵の設置作業をするよう求められたほか、同じく釧路事務所の負担において南側残地にある排水路の埋立作業をするよう求められた。

また、その際、Aから、本件用地交渉時の用地課職員の言動に対する強い不満が表明された。

C計画係長は、もともと排水路の床ざらい程度の作業に関してはAの要求に応ずる意思を有していたところ、Aの要求を受け、牧柵の設置や排水路の埋立て程度であれば、その費用は床ざらいと同程度の規模と想定できたことから、「無償工事」として受注業者の協力を得られるのではないかと考え、また、Aからの要求に応じてAとの関係性を良好に保つことが本事業における工事の円滑な進捗にも資するという考えもあったことから、その場で、牧柵設置作業及び排水路埋立作業に関するAの要求に応ずる趣旨の回答をした。同席していたG工務係長も、C計画係長がAの要求に応ずることに同調する態度を示した。

また、この打合せでは、もともと想定していた床ざらい作業について、その具体的な内容を南側残地の外周部にある排水路の床ざらい作業として実施することも確認された。

- (3) 平成29年6月28日の打合せを終えてC計画係長らが釧路事務所に戻った後、C計画係長と工務課のE工務課長、G工務係長及びF専門官との間でAの要求内容を踏まえた協議が行われ、牧柵設置、排水路埋立て及び床ざらいの各作業について、Aの要求に応じて実施することが確認された。なお、前記（第1－3項(3)）のとおり、釧路事務所職員らの認識として、用地課職員が地権者との間で「現物補償」の約束をする可能性があることは当然の前提となっていたことから、C計画係長らは、床ざらい作業だけでなく、排水

路の埋立作業等に関しても用地課職員が「現物補償」として約束したのかもしれないと考えていた。

そして、それらの施工費用の清算方法に関しては、そのことを明示して具体的な検討がなされたわけではないものの、協議に参加した職員らは、甲工事の受注業者であるB社に対して「無償工事」による協力を求める方法で実施することを想定していた。

計画課長（以下「I計画課長」という。）は、その協議には参加していなかったが、Aとの打合せ状況及びAの要求に応じて牧柵設置等の作業を実施する方針について、平成29年6月28日の打合せから間もない時期においてC計画係長から報告を受け、その経緯を認識するに至ったものの、それに対して具体的な指示や指導をすることなくC計画係長の判断を承認し、その対応をC計画係長に委ねる姿勢を示した。

(4) 平成29年6月28日の釧路事務所内での協議後、同年7月5日までの間において、G工務係長は、Aから要求された牧柵の設置について、B社課長に対し、B社による「無償工事」としての協力を依頼し、B社課長の応諾を得た。

(5) 平成29年7月5日、C計画係長、G工務係長及びF専門官がA方を訪問し、Aに対し、Aの要求に応じて設置する牧柵について、牧柵資材の規格を含めた設置方法案を説明するなどしてAの了承を得た。

### 3 土地造成等に関する応諾状況

(1) 平成29年7月10日、Aからの要請に基づき、C計画係長及びF専門官らがA方を訪問した。

その際、Aから、当初住宅等を南側残地に移転しようと思ったが、補償金ではその費用を賄えないため旧住宅の増改築にとどめようと考えていたところ、税理士から、その場合には7300万円近い税金の支払を要すると教えられた、そのような課税に関して用地課職員から説明を受けなかったので騙

された気分である、などとして用地課職員に対する不満を伝えられ、さらに、本件用地契約の補償額では南側残地に住宅等を移転する費用として1億円以上の不足が生ずるとした上で、用地課職員から「直近で工事を進めているので、工事担当の方で何か協力できることがあるかもしれない」と言われているので、住宅等の移転に際して土地造成等に協力するよう求められた。

なお、本件用地交渉時に用地課職員が「既存排水の床ざらいなどは工事実施時にできる限り協力させていただきます。」旨の発言をした事実はあるが（前記第2-2項(3)のエ）、土地造成の協力に関する具体的な発言をした事実までは認められず、他方、補償金に対する課税の取扱いに関しては適切な説明をしていた事実が認められる（前記第2-2項(3)のウ）。

また、Aからは、用地課による補償額の算定において砂利を土砂とするなどの現況とは異なる積算がなされたという不満も伝えられ、開発局側の今後の対応次第では本件用地契約に関連して訴訟提起をするつもりである旨を告げられた。

C計画係長らは、その場でAの要求に応諾することはせず、釧路事務所で検討する旨を回答した。

(2) 平成29年7月10日の打合せ後、同月12日までの間において、Aからの新たな要求について、計画課のI計画課長及びC計画係長、並びに、工務課のE工務課長、G工務係長及びF専門官が協議し、牧柵設置作業等と同様に、Aからの要求に応じてAとの関係性を良好に保つことが本事業における工事の円滑な進捗に資するという考えに基づき、Aの要求に応じて土地造成を実施することが確認された。

なお、C計画係長らは、土地造成について、床ざらい作業や排水路の埋立作業とは異なり、用地課が本件用地交渉時に「現物補償」として具体的な約束をしたことを前提としていたわけではなかったが、前記（第1-3項(3)）のとおり、用地課職員が不当な利益供与を内容とする「現物補償」の約束を

する可能性も想定できたことから、用地課職員がAに対して何らかの約束をしたり期待を抱かせる言動をしたりした可能性があるという意識があり、かかる意識がAの要求に対して応諾する動機付けとして機能した面も認められる。

このようにして土地造成に応ずることを協議した際、C計画係長らは、既に応諾していた牧柵設置等に加えて土地造成の要求に応じることになると、土地造成費用として更に相当額の費用負担が新たに必要になることから、もはやB社の「無償工事」による協力では事態を解決することができないと考えるに至り、その施工費用については、次のように「載荷盛土」名目で設計書に計上する方法を用いるなどして捻出することを相互に確認した。

その方法は、本件自動車道建設のために本件用地に盛土等をした場合に引込沈下（盛土等の重量物が引き起こす地盤沈下が周辺地盤にも影響して沈下が生ずること）が生ずる可能性を想定し、南側残地の住宅等の建設予定場所に載荷盛土（軟弱な地盤にあらかじめ荷重を加えて圧密させるための盛土）をしてAが被る損害を未然に防止するという名目の下、その載荷盛土の施工費用を甲工事の設計書に計上するとともに、その計上額を水増しし、その一部を流用することによってAが要求する土地造成の施工費用に充てるといったものであった。

この点について、載荷盛土に関しては、「事業施行を理由とする補償工事」の実質要件を充足し得るものであるから、事業施行による損失の未然防止として合理的な必要性が認められる内容であれば、前記（第1－3項(2)ウ）の「事業損失の事前賠償手続」の趣旨も踏まえて、設計書への計上を許容する余地があると考えられるが、載荷盛土として計上した施工費用を載荷盛土以外の土地造成作業にも流用する点において、既に不適正な内容であると言わざるを得ない。

なお、土地造成を含むAの要求への対応に要する費用の捻出方法について

は、平成29年7月24日、E工務課長、G工務係長及びF専門官による協議が行われ、「土質改良工」（そのままでは盛土に使用できない土に関してセメント等を加えて品質改良をする費用）の名目も用いて設計書に計上する方法なども検討された。

- (3) 平成29年7月12日、C計画係長、G工務係長らがA方を訪問し、Aに対し、Aによる土地造成の要求に対して応諾する旨を回答した上、土地造成までが協力できる限界であることを付言した。

Aからは、それを了解して、そのほかに必要となる事項に関してはA自らが対処する旨の発言がなされたが、細かい点に関するお願いとして、北側残地の砂利の撤去作業及び南側残地の排水路（埋立て予定のもの）沿いにある立木の伐採・伐根作業の要求が追加され、それに対しても、C計画係長らがその場で応諾した。なお、Aからは、北側残地から撤去した砂利を南側残地の土地造成に利用することを許可する旨の発言もなされた。

- (4) 平成29年7月12日の打合せ後、C計画係長らにおいて、それまでにAから要求されて応諾した内容を本件土地の図面に追記した資料を作成し、同資料を打合せ記録に添付して釧路事務所内の回覧に供した。その回覧等を通じて、I計画課長、E工務課長及びF専門官も、上記(3)のA方における打合せ内容及び応諾した要求内容を把握した。

#### 4 生コンクリートの提供等に関する応諾状況

- (1) 平成29年7月19日、C計画係長らがA方を訪問し、Aに対し、かねてAから確認を依頼されていた南側残地の住宅等建設用地に関する農地転用のための手続を釧路市農業委員会に問い合わせた結果として、必要な書類（土地・建物図面等）等の手続概要を説明をした上、その申請書類の作成に協力する旨を申し出て、その申請書類作成のためにAから新住宅等の建物配置図面を借り受けた。

同打合せにおいて、Aからは、本件補償道路に関して砂利敷きではなくア

スファルト舗装の方法で施工することの要求のほか、北側残地の旧住宅敷地周辺にある砂利を残しておくこと及びそれ以外の北側残地から撤去した砂利を南側残地の土地造成に利用することを許可する代わりに旧畜舎部分の砂利を撤去した後に土砂を入れておくことの要求がなされた。これに対し、C計画係長らは、本件補償道路（市道）の施工方法については釧路市に要望してみる旨を回答し、北側残地の砂利及び土砂の処理に関する要求についてはその場で応諾した。なお、本件補償道路の施工方法に関しては、釧路市に対して要望した結果、釧路市からアスファルト舗装の方法で施工することに関する了承が得られた。

- (2) 平成29年7月27日、C計画係長、G工務係長らがA方を訪問し、Aに対し、釧路事務所で作成した農地転用申請書類とする建物配置図面の確認を求めた上でそれを農業委員会に提出することの可否を確認し、Aからの了解を得た。

また、C計画係長らとAとの間で、Aの要求に基づき施工する排水路の床ざらい作業の方法、南側残地の土地造成時の基礎砂利の敷設方法（敷設する砂利の厚さに関して釧路事務所の判断に委ねること）等に関する打合せがなされた。その際、Aからは、北側残地の砂利を撤去した後の整地作業等に関する追加の要求がなされ、これに対し、C計画係長らはその場で応諾した。

同打合せにおいて、Aからは、本件用地交渉時の用地課職員の言動（Aが用地課職員に対して営業補償や生活補償を求めていたが、用地課から納得のできる説明がなかったこと等）に対する強い不満を内容とする発言もなされ、今後の開発局側の対応次第では本件用地契約に関連して訴訟提起をするつもりである旨が告げられた。それを受けて、C計画係長らは、Aの不満の内容を用地課に対して伝える旨を回答した。なお、同打合せ後、C計画係長が用地課に連絡してAの不満の内容を伝えたところ、用地課職員から補償内容に関する必要な説明をした旨の回答がなされた。

(3) 平成29年8月14日、本件用地契約に基づく補償金の振込送金先としてAが指定した預金口座について、用地課職員が金融機関名を誤って記録していたことから、同日頃までに完了する予定だった補償金の振込送金が遅れることが判明した。

それを受けて、Aが用地課に対して責任を追及する態度を示したことから、同日、用地課職員が急遽A方を訪問し、Aに対し、振込送金の手配に過誤があったことを謝罪した。その際、Aからは、本件用地契約における補償項目及び補償額に対する強い不満を内容とする発言がなされた。

(4) 平成29年8月22日、用地課職員及び釧路事務所職員（C計画係長ら）がA方を訪問し、Aに対し、補償金の振込送金が遅れたことを改めて謝罪した。

Aからは、本件用地契約に基づく補償に関して生活補償（酪農業経営を再開して収入を得られるまでの4～5年間分の生活費相当額の補償）がなされていないことや本件用地交渉時の用地課職員の言動等に対する強い不満を内容とする発言がなされたところ、それに対して用地課職員が反論を加え、双方の主張が平行線をたどる状況になり、Aが用地課職員の退席を求めるに至った。

その際、Aが釧路事務所職員に対して残留することを求め、用地課職員がA方を退去した後、AがC計画係長らに対し、本件用地契約に基づく補償内容に生活補償が含まれていないことを踏まえた上で、釧路事務所に対する更なる要求として、既に応諾を得ている南側残地の土地造成に関連して、新たに建設する建物等の基礎構造に関する材料として必要になる生コンクリートの提供を求めた。これに対してC計画係長が持ち帰って検討する旨の回答をした。

(5) 平成29年8月22日の打合せを終えてC計画係長らが釧路事務所に戻った後、Aからの新たな要求について、計画課のI計画課長及びC計画係長、



並びに、工務課のE工務課長、G工務係長及びF専門官が協議した。

その協議に当たっては、釧路事務所内で既に作成していた図面等の資料を各自が適宜参照した上でC計画係長からAの要求内容の説明を受けたことによつて、Aの要求に基づく施工に要する費用が数千万円程度になることが共通の認識になり、Aの要求に応ずることを危ぶむ指摘もなされた。その上で、それまでに釧路事務所として既にAの数々の要求に応諾する態度を示していたことから、今更拒絶することは困難であり、Aの要求に応ずることはやむを得ないという心情に各自が陥っていたこともあって、最終的には、Aとの関係性を良好に保つことが本事業における工事の円滑な進捗に資するという考えに基づき、Aの要求に応じて生コンクリートの提供をすることが確認された。

また、生コンクリートの提供も含めてAの要求への対応に要する費用を捻出する方法については、土地造成の施工費用を捻出する方法を検討した際に「載荷盛土」名目で設計書に計上する方法などが指摘されていたこともあって、各自において、もともと土に関連する内容で設計書に計上した費用を流用することを想定していたところ、この協議においても、G工務係長が甲工事の設計書上で土量を水増しするなどして計上した費用を流用することにより賄う方法を指摘したことから、そのような方法で清算することが共通の認識とされた。

なお、生コンクリートの提供を含むAの要求への対応に要する費用の捻出方法については、平成29年8月23日、E工務課長、G工務係長及びF専門官による協議が行われ、同年7月24日の協議時に確認された「土質改良工」の名目に替えて、「購入土」の名目で水増しした数量を設計書に計上することなどが確認された。その際、G工務係長は、Aの要求への対応に要する費用を2000万円余りと想定した上で水増しすべき土量の概算を割り出すことなどとした。

(6) 平成29年8月30日、C計画係長、G工務係長らがB社課長を同行してA方を訪問し、Aに対し、生コンクリートの提供も含めてAの要求に応ずることを伝えた上、それまでのAの要求内容を踏まえて具体的な施工方法等に関する打合せをした。

また、同年9月7日にも、C計画係長、G工務係長らがA方を訪問し、同様の打合せをした。

## 5 D所長の関与

釧路事務所のD所長は、平成29年7月10日にAから土地造成に関する要求がなされた際、それから間もなくして、E工務課長らから、Aによる要求内容及びそれに対して釧路事務所として応諾する予定であることの報告を受け、それを了承していた。

また、平成29年8月22日にAから生コンクリートの提供に関する要求がなされた際においても、それから間もなくしてE工務課長らから、生コンクリートの提供という追加の要求に応ずる予定であること、それによってAの要求への対応に要する費用が大幅に増額することの報告を受け、それに対し、D所長は、その費用について、土量の水増しを含む何らかの名目で甲工事の設計書に計上して流用するなどして清算処理する予定であることを認識した上で了承した。

## 6 本件約束事項の内容

(1)ア 前記のとおりAが要求する作業や資材の提供に関して釧路事務所職員が応諾したところ、平成29年9月下旬頃までの間において、その応諾に基づき実施する項目（以下「本件約束事項」という。）が具体化され、その応諾に関与した釧路事務所職員ら（D所長、計画課のI計画課長及びC計画係長、並びに、工務課のE工務課長、G工務係長及びF専門官）の間で共有された。

その際、C計画係長が発注者支援業務担当者（設計コンサルタント業者

から派遣され、釧路事務所職員からの指示に基づきCADソフト等を利用して図面の作成等を担当する者、以下「支援業務担当者」という。) に対して依頼し、本件約束事項のうち新住宅、畜舎等の土地造成に関連する項目の内容を盛り込んだ図面が作成された。

イ 本件約束事項は、新住宅の建設用地に関する載荷盛土及び南側残地の外周部にある排水路の床ざらいを除き、いずれも本件用地契約に基づく補償金の算定対象とされた項目に含まれるものであり、それらの項目に関して、Aは、補償金の支払に重ねて利益の供与を受けたことになる。

釧路事務所の前記職員各自は、前記（第2－4項）のとおり本件用地契約に基づく個別の補償内容を正確に把握してはいなかったが、載荷盛土及び床ざらいを除く本件約束事項が補償内容に含まれていないという明確な認識があったわけではなく、かつ、本件用地契約に基づく補償内容にかかわらずAの要求に応じて利益を供与する意思を有していたことから、補償金の支払に重ねて利益の供与をすることについて、少なくとも補償金の対象部分と重複する利益の供与が含まれていたとしても仕方がないとの認識を有していた。

ウ なお、新住宅の建設用地に関する載荷盛土については、「事業施行を理由とする補償工事」として道路法70条通達に定められた手続に則って行う余地があったほか、前記（第3－3項(2)）のとおり、事業施行による損失の未然防止として合理的な必要性が認められる限度において、設計書への計上を許容する余地もあった。

また、南側残地の外周部にある排水路の床ざらいについては、本件用地を取得することにより本件土地が北側残地と南側残地に分断される結果として同排水路の排水機能が低下する場合、その機能を回復するための工事を行う必要が生ずることによる損失の補償とも評価し得ることから、本件用地の取得時点であれば、「用地取得を理由とする補償工事」と捉える余

地があった。

ただし、いずれについても、「事業施行を理由とする補償工事」又は「用地取得を理由とする補償工事」としての適切な手続が履践されていない上、その費用の捻出に当たって、それらの項目をそのまま設計書に上げることなく、別の名目を用いて費用を計上し、これを流用することを予定している点において、不適正な内容であった。

(2) 本件約束事項の概要は、以下のとおりである。

ア 新住宅、畜舎等の土地造成に関連する項目

① 新住宅

新住宅の建設用地について、載荷盛土を行って地盤を沈下させてから盛土を撤去し、同用地の地盤の土を砂利と入れ替える。

② 庭等

新住宅の建設用地周辺の庭等にする予定の土地について、地盤の土を砂利と入れ替える。

③ 駐車場

新住宅の建設用地に隣接する駐車場用地について、アスファルト舗装を行う。

④ 物置

物置の建設用地について、地盤の土を砂利と入れ替えた上、その砂利上にコンクリート舗装をするために必要な生コンクリートを提供する。

⑤ 通路

本件補償道路部分と新住宅、畜舎等を接続する通路用地について、アスファルト舗装を行う。ただし、通路のうち物置前部分に関しては砂利を入れた上、その砂利上にコンクリート舗装をするために必要な生コンクリートを提供する。また、通路のうち物置脇及び畜舎脇部分に関しては地盤の土を砂利と入れ替える。

⑥ 堆肥場

堆肥場用地について、砂利を入れた上、その砂利上にコンクリート舗装をするために必要な生コンクリートを提供する。また、堆肥場用地の辺縁部にL型擁壁を施工する。

⑦ 畜舎

畜舎の建設用地について、砂利を入れた上、その砂利上にコンクリート舗装をするために必要な生コンクリートを提供する。また、畜舎両脇の基礎部分を逆T字型基礎で施工する。

⑧ パドック

パドック用地について、砂利を入れた上、その砂利上にコンクリート舗装をするために必要な生コンクリートを提供する。

⑨ 畜舎及びパドック

畜舎の建設用地及びパドック用地の辺縁部に生ずる高低差について、法面仕上げの施工をする。

イ その他の土地整備に関連する項目

① 旧畜舎の土地整備

旧畜舎（旧畜舎の敷地部分を含む）を解体した後の土地について、土砂を搬入して敷き均す。

② 排水路の埋立て

南側残地の排水路を埋め立てる（排水路沿いの立木の伐採・伐根作業も含む）。

③ 排水路の床ざらい

南側残地の外周部にある排水路を床ざらいする（埋没している部分の掘削作業も含む。）。

④ 牧柵の設置

本件自動車道の建設用地と北側残地及び南側残地の各境界部分に牧柵

を設置する。

#### 第4 本件約束事項を実施した状況（平成29年度）

##### 1 実施前の打合せ状況等

釧路事務所では、前記のとおり、本件約束事項の実施に関しては甲工事の受注業者であるB社の協力を得て進めることを予定した上、B社課長に対し、G工務係長が牧柵の設置に関する協力を依頼したり（第3-2項(4)）、C計画係長が平成29年8月30日のA方での打合せに同行を求めたり（第3-4項(6)）するなどしていた。

また、同年9月下旬頃までの間、G工務係長とB社課長との間で本件約束事項の実施に関する更なる打合せが進められた。

その上で、釧路事務所では、前記（第3-6項）のとおり、平成29年9月下旬頃までの間において、本件約束事項が具体化されて共有され、G工務係長から、B社課長に対して、B社に協力を求める内容として本件約束事項やその実施に要する概算費用を把握することができる資料が交付され、B社内における検討がなされた結果、B社が本件約束事項の実施を担当することを応諾した。

なお、B社は、本件約束事項の実施に要する費用について、E工務課長からB社課長に対してその支払を約束する発言もなされていたことから、釧路事務所が何らかの方法で捻出してB社に対する支払をしてくれるという考えの下で応じたものである。

##### 2 平成29年度に実施した内容等

平成29年10月頃から平成30年1月頃までの間、B社において、本件約束事項のうち、駐車場及び通路のアスファルト舗装（前記第3-6項(2)アの③及び⑤）、生コンクリートの提供（同④～⑧）を除く項目を順次実施して、それらの施工を全て完了した。それらの施工に当たっては、その進捗等をG工務係長が把握し、必要に応じてB社課長との打合せ等を行っていた。

なお、その施工完了時において、Aから、B社課長に対し、B社による施工

内容のうち「旧畜舎の土地整備」（前記第3－6項(2)イの①）について、搬入した土砂に石が混入していて牧草地として利用できないことを理由として石の除去の要求がなされたが、B社課長は、土砂搬入の時点でAが土砂の質は問わない旨の発言をしていたとして、それを拒絶した。

## 第5 本件約束事項の実施費用を清算した状況（平成29年度）

### 1 設計変更上申手続の状況

F専門官は、甲工事の監督員として、その設計業務等を担当する立場にあったことから、本件約束事項の実施に要した費用を捻出する作業を担当することになったところ、平成29年8月23日の工務課における協議内容（前記第3－4項(5)）等も踏まえて、設計書上で「道路土工」項目の施工内容等を水増しする方法で費用を捻出することを予定していた。

F専門官は、その水増しに当たって、最終の実設計書で初めて「道路土工」項目の変更として水増し分を盛り込んだり、甲工事の終期である平成30年1月末が迫った時期になってから設計変更上申手続をしたりすることは、不自然に受け止められ、不正な流用のための水増しであることが発覚しやすくなってしまうと考えた。そのため、F専門官は、平成29年12月上旬頃、当初設計内容から変更が生じた点に関する設計変更上申手続を経る機会を利用して、当該設計変更上申の内容に「道路土工」項目の変更を加え、一定程度の増額を予め盛り込んでおくことにした。

そこで、F専門官は、本件約束事項の内容からして、本件約束事項の実施に要する費用が数千万円規模になることを予想していたことから、平成29年12月6日付け「設計変更上申書（第2回の1番目）」を作成するに当たり、現実の工事では設計変更上申をする必要のない「道路土工」項目で「路体（築堤）盛土」及び「購入土」の増加による変更が生じ、概算で2950万円の増額が見込まれる旨の虚偽の内容を書き加えた。

また、F専門官は、当該設計変更上申書に添付する「30%を越える設計変

更理由書」において、「道路土工」項目に変更が生じた主たる要因として、甲工事の施工時に必要な載荷盛土（プレロード）に使用する予定としていた流用土（他工事で発生した土）の品質が不良であることが判明し、その土質を改良する工程を経ると、予定どおりの日程での施工ができなくなることから、新たに土を購入する必要性が生じたなどとする虚偽の内容を記載した。

F 専門官が作成した当該設計変更上申書の内容を確認した E 工務課長は、本件約束事項の実施に要する費用の清算について、設計書の「道路土工」項目を水増しする方法を用いることを了解していたことから、当該設計変更上申書における「道路土工」項目の変更に関して本件約束事項の実施に要する費用を捻出するための水増し目的であることを認識しつつ、その内容のまま決裁手続に回した。

その後、当該設計変更上申書について、釧路事務所、本部整備保全課、同契約課及び同次長の審査に供されたが、前記の虚偽内容が発覚することなく承認された。

## 2 本件約束事項の実施費用を把握した状況

平成 29 年 12 月 19 日、B 社課長から G 工務係長あてメールにおいて、B 社が本件約束事項の具体的な実施項目及び各項目における積算数量等を記入した数量計算書の提出がなされ、同メールが G 工務係長から C 計画係長らにも転送されて共有された。その報告によって、平成 29 年度に実施する本件約束事項の内容が確定し、また、B 社が提出した数量計算書の内容によって、釧路事務所においても、本件約束事項のうち同年度に実施する費用の概算額を具体的に把握できる状況になった。

その内容に関しては、G 工務係長から E 工務課長にも報告され、E 工務課長において、その概算額がもともとの想定よりもかなり高額になることを認識した。そこで、E 工務課長は、平成 29 年度では、本件約束事項のうち同年度に実施した費用のみを清算すること、B 社に対して本件約束事項の実施に関して



は利益を計上せずに実費のみによる清算をお願いすることが相当であると判断し、G工務係長に対し、それらの点をB社との間で協議する機会を設定することを指示し、それを受けたG工務係長がB社課長に対してE工務課長の意向を伝えた。

平成30年1月上旬、釧路事務所において、E工務課長、G工務係長、B社課長らによる協議が行われ、その協議において、本件約束事項のうち平成29年度実施分の費用を6275万8800円と算定した内容の見積書がB社から提出されるとともに、E工務課長がB社に対して同見積書で計上された同年度実施分の費用のみを同年度に清算すること等を要望し、それをB社が承諾した。

### 3 実施設計書の作成状況

平成30年1月上旬の協議でB社から提出された見積額について、E工務課長からF専門官に伝えられたことから、F専門官は、その見積額に相当する金額を捻出するため、甲工事における最終の実施設計書（以下「甲実施設計書」という。）を改ざんして設計書上の工事費の水増しをすることとした。

甲実施設計書の作成時において、F専門官が本件約束事項の平成29年度実施分の見積額に相当する金額を捻出するために改ざんをした方法は、次のとおりである。

- ① 「設計内訳書」の「道路土工」項目において、盛土量だけを増加させると不自然になるため、「路体盛土工」中の「路体（築堤）盛土」、「土砂等運搬」及び「土材料」欄の数量をそれぞれ増加させ、それらによる増加額の合計が本件約束事項の平成29年度実施分の見積額に相当する程度になるように調整し、これによって、上記各欄の数量を確定させる。
- ② 「数量調書」の「道路土工」項目における「土工集計表 甲」の対応する費目欄（「載荷盛土」、「土砂等運搬」及び「土材料」）の数量について、①で確定した数量と同一の数量をそれぞれ入力する。なお、この入力によって、「数量調書」の「数量総括表」等にも、それらの数量が自動的に反映される。

③ ①で確定した「路体（築堤）盛土」の数量のうちの本件自動車道本線の盛土量（「土工集計表 甲」の「載荷盛土」欄における「迂回路・BOX」部分の盛土量を除いた数量）と「数量調書」の「道路土工」項目における「土積計算書 乙（本線）」の合計盛土量が一致するように調整しながら、同「土積計算書 乙（本線）」の各測点における平均断面積をそれぞれ増加させる。

④ ③で増加させた各測点における平均断面積と一致するように、「設計図」の「横断図」における各測点の平均断面積（「MPBA」欄）及び平均断面積を算出する数値である各測点の断面積（「PBA」欄）を改変する。なお、その改変に当たっては、「横断図」が支援業務担当者によって作成されるものであったことから、F専門官において、各測点における改変後の平均断面積及び断面積を記載した上で、情を知らない支援業務担当者に対し、その手書きの数値どおりにデータを入力するよう指示し、支援業務担当者をして「横断図」を改変させた。

以上の方法によって、F専門官が甲実施設計書の改ざんをして「道路土工」項目での水増しをしたことによって、同設計書上の工事費が総額で2億8378万0800円になったところ、改ざんがなされなかった場合には2億2226万4000円（甲工事の施工として現実になされた内容に基づく算定）にとどまると認められるから、改ざんを原因として6151万6800円が増額されたことになる。これは、平成29年度実施分の本件約束事項の費用に関するB社の見積額6275万8800円と近似するものであった。

なお、甲実施設計書の作成は、同工事の設計者とされている工務課係員が担当していたが、同係員は開発局での勤務を始めて1年目で経験が浅かったことから、F専門官が同係員の指導に当たっており、その作成業務を随時手伝っていたことを利用して、その手伝いを装ったF専門官において、同係員に気付かれないようにして前記の改ざん作業を行った。

#### 4 実施設計書の審査、決裁状況

F 専門官による改ざんを経て作成された甲実施設計書は、釧路事務所において、F 専門官が担当する審査手続を経てから、釧路本部における審査手続に回された。その審査業務を本部整備保全課の道路整備保全専門官が担当したが、その審査方法は、実施設計書上で計算方法等の誤りの有無を確認することを主な内容とするものであった。そのため、F 専門官による改ざんが前記のとおり甲実施設計書上での数値等の整合性を保つ方法でなされていたことから、釧路本部の審査によっても、虚偽の内容を含むものであることが発覚しなかった。

釧路本部による審査手続の後、釧路事務所内での決裁手続に回され、G 工務係長、C 計画係長、E 工務課長、I 計画課長及びD 所長による確認及び捺印が順次なされたところ、それらの職員は、同設計書の「道路土工」項目に関して、本件約束事項の実施に要する費用を捻出するための水増しを内容とする改ざんがなされていることについて、従前の協議、報告等を通じた共通認識として了解していた。

釧路事務所内での決裁手続を完了した後、甲実施設計書は、釧路本部における決裁手続に回され、本部整備保全課及び計画課の担当職員ら並びに釧路本部次長及び部長の決裁に供されたが、虚偽の内容を含むことが発覚することなく、決裁手続が完了した。

#### 5 B社に対する工事費の支払状況

甲実施設計書に関する決裁手続が完了した後、前記の改ざん内容が含まれた同設計書に基づき予定価格調書が作成され、契約変更等協議手続（B社との間で行われる「見積り合わせ」等）を経て、支出負担行為担当官である釧路本部長の名義において、B社との間で工事請負変更契約書が締結された。これによって、甲工事の工事費の総額が2億8373万7600円になり、平成30年2月15日、B社に対し、その工事費の支払がなされた。

この点について「道路土工」項目での水増しを内容とする改ざんがなかった

場合には2億2226万4000円以下の金額の支払に収められていたにもかかわらず、2億8373万7600円の支払がなされたことになるから、少なくとも、その差額である6147万3600円について、改ざんがなければ支払われていなかったことになる。

## 第6 次年度への引継ぎ状況等（平成29年度）

### 1 次年度の実施費用の見積り

B社による甲工事の施工は、平成30年1月末を終期として完了し、それ以降は、B社において、本件用地を対象とした工事の施工を予定しておらず、工事の施工を通じてAと関係する必要がない状況であった。そのため、B社としては、次年度以降における本件約束事項の実施を引き受けることを回避したかったが、G工務係長から次年度以降も引き続き本件約束事項の実施に協力することを依頼され、次年度の実施費用に関する見積書の提出を求められたことから、やむなく応ずることとして、同年2月13日、次年度の実施を予定していた本件約束事項の費用を合計2287万4400円とする見積書を添付したメールをB社課長からG工務係長あてに送信した。

これを受けたG工務係長は、自らが平成29年度限りで釧路事務所から異動する予定であったことから、次年度も釧路事務所に残留するF専門官に対し、次年度における本件約束事項の実施に関する担当を引き継ぐ趣旨で、B社課長から受信したメールをF専門官らに転送した。

### 2 異動に伴う引継ぎ

平成29年度から平成30年度への年度替わり時において、釧路事務所工務課の課長職がE工務課長から後任者（以下「J工務課長」という。）に、工務課の係長職がG工務係長から後任者（以下「K工務係長」という。）にそれぞれ交代した。なお、E工務課長は、同年度から釧路本部計画課長に就任した（以下、「E工務課長」のことを「E本部計画課長」という。）。

E工務課長は、交代前の引継ぎの機会において、J工務課長に対し、問題の

ある地権者対応事案としてAのことを報告し、これまでAからの要求に対し、その対応費用を工事費として計上して清算しており、今後も要求事項に対して工務課で対応していく必要があるなどという事案の概要程度を伝えるとともに、釧路事務所で処理すべき問題であるから、釧路本部に対する報告は控えるべきであることも付言した。これを受けて、J工務課長は、Aの要求に対応する費用について、設計書上では別の名目で計上するなどの不正な方法で捻出していることを認識した。

また、G工務係長は、交代前の引継ぎの機会において、K工務係長に対し、Aとの約束に基づきAの要求に対して工事の中で対応していることなどを記載した引継書を交付したが、C計画係長及びF専門官が釧路事務所に残留してAへの対応を継続することになっていたことから、それ以上の具体的な説明までは加えなかった。

## 第7 平成30年度の状況

### 1 本件約束事項を実施した状況等

(1) 平成30年5月頃、C計画係長及びF専門官がB社課長を同行してA方を訪問し、Aとの間で、未実施の本件約束事項に関する確認等をした。

その際、Aから、「旧畜舎の土地整備」（前記第3－6項(2)イの①）及び「排水路の埋立て」（同②）の際に使用した土砂に大量の石が含まれていたとして、このままでは牧草地に適さないことを理由に石の除去の要求がなされた。これに対し、C計画係長は、本件約束事項に牧草地に適した整備をすることが含まれていた事実はなかったと認識していたが、Aの要求に応ずる旨の回答をした。

(2) 平成30年度における本件約束事項の実施については、主にF専門官がB社課長との間で必要に応じて協議し、その実施状況を把握していた。

平成30年5月頃から同年11月頃までの間、本件約束事項の実施として、B社がAに対して生コンクリートを順次提供した。それらの使用場所は、物

置（前記第3－6項(2)アの④）、畜舎（同⑦）及びパドック（同⑧）であり、合計約354.5m<sup>3</sup>の生コンクリートが提供された。

なお、新畜舎建設等の工事については、Aが独自に手配した業者による施工がなされていたが、その施工が円滑に進んでいなかったことから、その施工に合わせて提供する必要のある生コンクリートについても、B社が予定どおり提供できない状況であった。

また、前記のとおりAから新たに要求された石の除去について、平成30年7月頃、B社が建設機械（バックホウ）を用いて石のすき取り作業を実施して完了した。その際、Aからは、B社課長に対し、旧畜舎の隣接部分にある焼却炉で発生した灰（ゴミ混じりの物）の埋立て処理の要求もなされたが、これに対してはB社課長が断った。

- (3) 平成31年2月頃、新畜舎建設等の工事のためにAが独自に手配した業者とAとの関係が断絶し、同工事が未完成のまま放置された状況になったところ、その際、Aからの要請に基づき、C計画係長及びF専門官がB社課長を同行してA方を訪問した。この打合せにおいて、Aから当該業者に対する訴訟を提起する旨の発言がなされたところ、それに対し、C計画係長は、Aによる訴訟提起を契機として釧路事務所による生コンクリート提供の事実が外部に発覚することを危惧し、今後も本件約束事項のうち未実施の生コンクリートの提供等をするを約束しつつ、同業者に対する訴訟提起をしないよう依頼した。

## 2 本件約束事項の実施費用を清算した状況

- (1) F専門官は、本件自動車道に関する平成30年度施工の工事として本件用地の近隣における工事（工期・平成30年6月1日から平成31年3月15日まで。以下「乙工事」という。）をB社が釧路本部から受注していたことから、本件約束事項の平成30年度実施分の費用について、乙工事の設計書の「道路土工」項目に平成29年度と同様の方法で改ざんを加えて検出する

ことを予定していた。

なお、乙工事では、平成30年7月30日付け及び同年10月26日付け各設計変更上申書に基づく設計変更上申手続において、真に必要であったことから、「道路土工」項目に関する増額変更の承認を経ていたため、設計変更手続において、あえて「道路土工」項目に関する虚偽の水増し内容を盛り込んでおく必要はなかった。

- (2) 平成31年1月頃、B社がそれまでに実施した本件約束事項等に関する平成30年度中の費用を合計1247万4000円と確定して、その費用を記載した設計内訳書を作成し、B社課長からF専門官に対して同内訳書の受渡しがなされた。

F専門官は、平成31年3月頃から同年4月頃にかけてもB社による生コンクリートの提供が予定されていたことから、その費用も乙工事の設計書上に計上して清算しようと考え、同年2月頃、その費用分に関する見積内容をB社課長から提供してもらうなどして概算額を把握した。

その上で、F専門官は、平成31年2月頃、同年3月頃から同年4月頃に提供が予定されている分を含めて平成30年度における本件約束事項の実施に要する費用を捻出するため、乙工事における実施設計書（以下「乙実施設計書」という。）の改ざんをして設計書上の工事費の水増し作業を進めたが、その際、不注意により、前記（第6－1項）のとおり平成30年2月の時点で受領していた平成30年度実施分を合計2287万4400円とする見積書の金額を水増しすべき金額と取り違えてしまった。

- (3) 乙実施設計書の作成時において、F専門官が当該2287万4400円に相当する金額を捻出するために改ざんをした方法は、平成29年度に甲実施設計書で用いた方法（前記第5－3項）と同様である。

F専門官が乙実施設計書の改ざんをして「道路土工」項目での水増しをしたことによって、同設計書上の工事費が総額で1億8269万2800円に

なったところ、改ざんがなされなかった場合には1億6015万3200円（乙工事の施工として現実になされた内容に基づく算定）にとどまったと認められるから、改ざんを原因として2253万9600円が増額されたことになる。

なお、乙実施設計書の作成は、同工事の設計者であるH専門職が担当していたことから、F専門官は、H専門職に対し、改ざんして捻出すべき金額やその改ざん方法を指示し、改ざん作業を行わせた。H専門職は、Aへの対応に関して釧路事務所職員らによる協議に参加したことはなかったが、Aの要求を受けてB社を通じてAに利益の供与をしていることについて、その概要を把握していたことから、その費用を不正に捻出する目的であることを認識しつつ、F専門官に指示されるままに改ざん作業を進めた。

- (4) このような改ざんを経て作成された乙実施設計書は、釧路事務所において、F専門官が担当する審査手続を経てから、釧路本部における審査手続に回されたが、平成29年度の甲実施設計書と同様（前記第5－4項）に、釧路本部の審査によっても、虚偽の内容を含むものであることが発覚することはなかった。

釧路本部による審査手続の後、釧路事務所内での決裁手続に回され、K工務係長、C計画係長、J工務課長、I計画課長及びD所長による確認及び捺印が順次なされた。そのうち、J工務課長は、乙実施設計書の「道路土工」項目を改ざんして手続を進めることに関してF専門官から随時報告を受けていたことから、本件約束事項の実施に要する費用を捻出するための水増しを内容とする改ざんがなされていることを了解していた。また、平成30年度も前年度に引き続き本件約束事項が実施されたことについて、C計画係長は、Aとの打合せ等により直接認識し、I計画課長及びD所長は、C計画係長、F専門官又はJ工務課長による報告等により認識していたことから、前年度と同様に水増しを内容とする改ざんがなされていることをそれぞれ了解して



いた。

釧路事務所内での決裁手続を完了した後、乙実施設計書は、釧路本部における決裁手続に回され、本部整備保全課及び計画課の担当職員ら並びに釧路本部次長及び部長の決裁に供されたが、虚偽の内容を含むことが発覚することなく、決裁手続が完了した。

- (5) 乙実施設計書に関する決裁手続が完了した後、前記の改ざん内容が含まれた同設計書に基づき予定価格調書が作成され、契約変更等の協議手続を経て、支出負担行為担当官である釧路本部長の名義において、B社との間で工事請負変更契約書が締結された。これによって、乙工事の工事費の総額が1億8252万円になり、平成31年4月22日、B社に対し、その工事費の支払がなされた。

この点について、乙工事について「道路土工」項目での水増しを内容とする改ざんがなされなかった場合には、1億6015万3200円以下の金額の支払に収められていたにもかかわらず、1億8252万円の支払がなされたことになるから、少なくとも、その差額である2236万6800円について、改ざんがなければ支払われていなかったことになる。

### 3 次年度への引継ぎ状況

平成30年度から平成31年度への年度替わり時において、釧路事務所計画課の課長職がI計画課長から後任者（以下「L計画課長」という。）に、係長職がC計画係長から後任者（以下「M計画係長」という。）にそれぞれ交代し、工務課の専門官職がF専門官から後任者（以下「N専門官」という。）に交代した。

I計画課長は、交代前の引継ぎの機会において、問題のある地権者対応事案であったにもかかわらず、L計画課長に対し、Aの対応に関する事項の報告をあえてしなかった。

C計画係長は、交代前の引継ぎの機会において、M計画係長に対し、本事案

に関してAからの要求に対して工事費の流用により対応費用を捻出していることを含む詳細を記載した引継書を交付して説明した。

F 専門官も、C 計画係長と同様に、N 専門官に対し、本事案に関してAからの要求に対して工事費の流用により対応費用を捻出していることを含む詳細を記載した引継書を交付して説明した。

また、J 工務課長において、F 専門官が従前担当していた役割をF 専門官の異動後にはK 工務係長に担当させることを決めたことから、F 専門官は、K 工務係長に対しても、平成30年度から平成31年度への年度替わり時において、N 専門官に対して説明したことと同様の内容を説明した。

## 第8 平成31（令和元）年度の状況

### 1 本件約束事項を実施した状況等

(1) 平成31年4月頃、M 計画係長及びK 工務係長がB 社課長を同行してA 方を訪問したところ、A から、本件約束事項のうち未実施のものに関する実施の要請があり、これに対し、M 計画係長らは、前年度の担当者から約束事項として実行する必要がある旨を引き継いでいたことから、A との間で前年度までに約束した事項に関して実施することを容認する態度を示し、それを拒絶することはしなかった。

なお、その頃、M 計画係長がL 計画課長に対してC 計画係長からの引継ぎの際に交付された引継書を参照しながらA からの要求に応じてきた状況を説明したことによって、L 計画課長においても、A からの要求に対して対応した上で工事費の流用により費用を捻出していることを把握し、その具体的な内容に関して、D 所長やJ 工務課長の前任者であるE 本部計画課長にも確認した。

また、その頃、A からは、平成29年度に実施した排水路の埋立て（前記第3－6項(2)イの②）について、その埋立て場所の軟弱な地盤の改良及び石の除去を内容とする新たな要求がなされたが、K 工務係長がJ 工務課長に相

談するなどした上で断った。

その後も、平成31（令和元）年の間において、M計画係長及びK工務係長がAの要請を受けてA方を数回訪問し、Aから用地課に対する不満を伝えられるなどしたが、新たな要求に関して応諾することはなかった。

- (2) 平成31（令和元）年度にはAが新たな業者に畜舎等の施工を発注したことから、平成31年4月頃から令和元年6月頃までの間、本件約束事項の実施として、B社がAに対して生コンクリートを順次提供したが、A側の事情で畜舎等の施工が中断されたため、生コンクリートの提供も停止された。なお、提供された生コンクリートの使用場所は、堆肥場（前記第3－6項(2)アの⑥）及び畜舎（同⑦）であり、その合計は約269.5 m<sup>3</sup>に及んだ（平成30年度の提供分との合計量は約624 m<sup>3</sup>）。

B社による生コンクリートの提供に際しては、それが釧路事務所職員の指示に基づき前年度から実施されていたものであったことから、その実施状況について、B社課長からK工務係長らに対する詳細の報告まではなされていなかった。

- (3) 令和元年6月頃、M計画係長及びK工務係長がAの要請を受けてA方を訪問した際、新住宅の取得を原因とする約90万円の課税について、Aから開発局が負担することを要求する発言があったことから、K工務係長らがJ工務課長にその旨報告し、その後、J工務課長及びK工務係長において、B社課長と協議してB社がAから北側残地の一部を資材置場として賃料90万円で借り受ける話を取りまとめた。なお、B社による上記90万円の負担に関しては、本件約束事項の実施分と合わせて清算し、B社には負担させないことが予定されていた。

## 2 税務調査への対応状況

- (1) Aが本件用地契約に基づき受領した補償金に対する所得税等に関する釧路税務署による税務調査の一環として、令和元年11月29日、釧路税務署職

員が用地課を訪問し、Aに対する補償内容、交渉経過等の説明を求めるとともに、用地交渉における問題点の有無を確認する中で、Aが「建築会社との話に開発局の職員も入って、どのくらいの住宅を建てるか相談した」と発言したとして、そのような事実の有無を問い合わせるなどした。

それに対して、用地課職員は、本件用地交渉に関する用地交渉記録簿等の内容を確認した結果として、用地交渉上の問題はなかった旨を答えた上、開発局の職員が地権者と住宅建築業者との話し合いに関与することはないなどと付言した。その上で、用地課職員は、本件用地交渉等における問題の有無等について、更なる調査を実施したり、釧路本部内で用地課から次長・部長らに報告したりすることもしなかった。

なお、令和2年2月14日にも、同税務調査の一環として、釧路税務署職員が用地課を訪問し、補償金の算定方法に関する説明を求めたが、用地課職員は前回同様に対応した。

- (2) 令和2年1月10日頃、Aに対する前記税務調査の一環として、釧路税務署からB社に対して調査への協力要請があったことから、B社課長はその旨をJ工務課長に報告し、J工務課長との間で打合せの機会を設けた。その打合せにおいて、J工務課長は、B社課長に対して、税務署からの照会に対して開発局側からは適切な用地取得手続がなされた旨を回答したことを説明した上、税務署の調査によって釧路事務所のAに対する利益の供与が発覚することを懸念する旨の発言をした。

同月15日、釧路事務所のD所長、J工務課長、K工務係長及びB社課長らが打合せを行い、その席で、B社課長が釧路税務署のB社に対する事情聴取の状況を報告し、それを受けたJ工務課長が税務署の調査が入ったからにはAに対して今後更なる利益の供与をすることは困難である旨の発言をしたことから、それを釧路事務所の方針とすることが確認され、その旨がL計画課長にも伝えられた。

### 3 本件約束事項の実施費用を清算した状況

- (1) K工務係長は、平成30年度から平成31年度への年度替わり時において、F専門官から本件約束事項の実施費用について、B社が受注した工事の設計書に改ざんを加えることにより工事費用を水増しして捻出する方法で清算していることの説明を受けた時点において、本件約束事項の平成31（令和元）年度実施分に関して同様の方法で清算することを自ら担当するしかないと考えていた。

K工務係長は、平成31（令和元）年度における本件自動車道に関するB社が受注した工事（工期・令和元年5月9日から令和2年3月13日まで。以下「丙工事」という。）の設計書に改ざんを加えて本件約束事項の実施費用分を捻出することを予定していたところ、丙工事には甲工事及び乙工事の各設計書にあった「道路土工」項目がなかったことから、いかなる項目に改ざんを加えるかについて、J工務課長に相談した上、J工務課長とともに「仮設工」中の「汚濁防止工」項目を改ざんして数量を水増しすることにより本件約束事項の実施費用分を捻出することを決めた。

なお、丙工事では、令和元年6月24日付け設計変更上申書に基づく設計変更上申手続において、真に必要であったことから、前記改ざんを予定していた項目と同趣旨の「濁水処理」項目に関して、その追加（「一式増」）を内容とする変更の承認を既に得ていたため、設計変更上申手続において、あえて虚偽の水増し内容を予め盛り込んでおく必要はなかった。

- (2) 令和2年1月頃、それまでの間にB社課長からK工務係長に対して平成31（令和元）年度実施分の本件約束事項等の費用を765万6375円と算定する資料が送付されていたことから、K工務係長は、丙工事における実施設計書（以下「丙実施設計書」という。）の改ざんをして設計書上の工事費の水増しを実行するに当たり、同金額を水増しすべき金額の基準とした。

なお、その費用には、本件約束事項の実行分だけでなく、前記（第8－1

項(3)) のとおり、Aに課された税金の支払に充てさせる目的で、B社に賃料名目で負担してもらった90万円も含まれていた。

- (3) K工務係長が丙実施設計書の作成時において本件約束事項の平成31(令和元)年度実施分の見積額に相当する金額を捻出するために改ざんをした方法は、次のとおりである。

「仮設工」中の「汚濁防止工」項目は、その数量が具体的な数値ではなく単に「一式」としてその金額が記載されているところ、前記の水増しすべき金額の基準(765万6375円)に合わせた工事費総額の増額を導くため、当該「一式」の金額として、いくら増額することが必要かを算出する。

その増額分については、丙工事の施工で発生する汚濁水を処理する工程において、その濁水処理設備の運転日数を水増しするとともに、濁水処理に必要な凝集剤(汚濁水を水と土粒子に分離する薬剤)の使用量を水増しすることによって捻出することとして、その必要な水増し量に合わせて、その根拠資料となる丙工事の「積算資料」の「汚濁防止工」資料中にある「凝集剤数量変換(計算式)」及び「濁水処理運転日数・凝集剤使用量(表)」の内容に改ざんを加えて、濁水処理設備の運転日数及び凝集剤の使用量をそれぞれ確定する。

その確定した運転日数及び使用量を丙実施設計書の「一式当たり内訳書」の「汚濁処理」項目の数量欄に入力することによって、丙実施設計書の「設計内訳書」の「仮設工」中の「汚濁防止工」項目について、前記の必要な増額分を反映させる。

- (4) K工務係長が丙実施設計書を改ざんして「汚濁防止工」項目での水増しをしたことによって、同設計書上の工事費が総額で2億8382万2000円になったところ、改ざんがなされなかった場合には2億7611万1000円(丙工事の施工として現実になされた内容に基づく算定)にとどまったと認められるから、改ざんを原因として771万1000円が増額されたこと

になる。

なお、丙実施設計書の作成は、同工事の設計者である工務課係員が担当していたところ、前記の「汚濁防止工」項目に関する一連の改ざんに関しては、K工務係長が数量等の確認を自ら担当する旨を同係員に対して予め伝えた上、K工務係長が入力すべき数値等の指示をすることによって、情を知らない同係員をして改ざんした数値等を入力させたものである。この点について、平成30年4月に工務課に新たに配属された同係員に対しては、K工務係長がAに関する案件には関わらないように指示していたため、同係員は、本事案の内容を把握していなかった。

- (5) K工務係長による改ざんを経て作成された丙実施設計書は、釧路事務所において、K工務係長が担当する審査手続を経てから、釧路本部における審査手続に回されたが、平成29年度及び平成30年度と同様（前記第5－4項、前記第7－2項(4)）に、釧路本部の審査によっても、虚偽の内容を含むものであることが発覚することはなかった。

釧路本部による審査手続の後、釧路事務所内での決裁手続に回され、K工務係長、M計画係長、N専門官、J工務課長、L計画課長及びD所長による確認及び捺印が順次なされた。そのうち、K工務係長及びJ工務課長のほか、J工務課長から事前に報告を受けていたD所長は、本件約束事項の実施に要する費用を捻出するための水増しを内容とする改ざんがなされていることを了解していた。しかし、M計画係長及びL計画課長は、平成31（令和元）年度において本件約束事項が実施されたことを具体的に認識するに至っておらず、また、N専門官は、同年度にはまだ本事案に対する具体的な関与をしていなかったことから、いずれも丙実施設計書に改ざんが加えられていることを認識していなかった。

釧路事務所内での決裁手続を完了した後、丙実施設計書は、釧路本部における決裁手続に回され、本部整備保全課及び計画課の担当職員ら並びに釧路

本部次長及び部長の決裁に供されたが、虚偽の内容を含むことが発覚することなく、決裁手続が完了した。

- (6) 丙実施設計書に関する決裁手続が完了した後、前記の改ざん内容が含まれた同設計書に基づき予定価格調書が作成され、契約変更等協議手続を経て、支出負担行為担当官である釧路本部長の名義において、B社との間で工事請負変更契約書が締結された。これによって、丙工事の工事費の総額が2億8380万円になり、令和2年4月14日、B社に対し、その工事費の支払がなされた。

この点について、丙工事について「汚濁防止工」項目での水増しを内容とする改ざんがなされなかった場合には2億7611万1000円以下の金額の支払に収められていたにもかかわらず、2億8380万円の支払がなされたことになるから、少なくとも、その差額である768万9000円について、改ざんがなければ支払われていなかったことになる。

#### 4 次年度への引継ぎ状況

- (1) 令和元年度の後半において、J工務課長が、K工務係長に対し、これまでAからの要求に応じて実施した内容及び未実施の内容を確認して共有するとともに次年度以降にも引き継ぐための資料の作成を指示し、K工務係長において、B社課長からの情報提供を受けて、それらを一覧化して整理した表（以下「約束事項整理表」という。）を作成した。

なお、約束事項整理表は、AとC計画係長らとの協議内容をすべて把握しているわけではないB社課長からの情報提供に基づき作成されたため、平成29年度にC計画係長らがAとの間で実施を応諾した本件約束事項（前記第3－6項(2)）のみならず、Aからの要求に対して必ずしも釧路事務所では応諾していない事項（「旧宅地部」の「宅地部・置き換え（土砂）」、「樹木・移植」及び「井戸・素掘側溝」）及びAが手配した業者によって実施された事項（「新宅地部」の「堆肥場・L型擁壁」）も記載された。



(2)ア 開発局では、令和元年度から令和2年度への年度替わり時において、各道路事務所の計画課を廃止し、その業務を各開発建設部の道路設計管理官に集約する組織改編を行ったことから、これに伴って釧路事務所の計画課の業務も本部道路設計管理官に承継された。

その年度替わり時において、釧路事務所計画課から異動することになったM計画係長は、本事案の概要を把握していたL計画課長が釧路本部道路設計管理官に異動することから、同人（以下「L計画課長」のことを「L管理官」という。）に対し、本事案でM計画係長が担当していた立場を引き継いだ。

イ 令和元年度から令和2年度への年度替わり時において、釧路事務所工務課の課長職がJ工務課長から後任者（以下「O工務課長」という。）に、係長職がK工務係長から後任者にそれぞれ交代した。なお、J工務課長は、釧路本部の計画課長に異動し（以下、「J工務課長」を「J本部計画課長」という。）、K工務係長は、釧路本部の計画課道路計画専門官に異動した。

J本部計画課長は、交代時の引継ぎの機会において、O工務課長に対し、本事案に関してこれまでAからの要求に対して工事費の流用により対応費用を捻出してきたこと、その要求に対して未実施の事項が残っていること等を説明した。

K工務係長は、もともと本事案の概要をF専門官から引き継いでいたN専門官が令和2年度も工務課に残留することから、N専門官に対し、約束事項整理表を交付するなどして本事案でK工務係長が担当していた立場を引き継いだ。

## 第9 令和2年度の状況

### 1 釧路事務所における対応状況

令和2年度には、O工務課長及びN専門官がAへの対応を担当した。

令和2年6月17日、Aからの要請に基づき、O工務課長及びN専門官がA方を訪問したところ、Aから、本件用地契約に基づく補償内容に生活補償が含まれていないことのほか、本件用地交渉時に用地課職員から課税に関する説明がなかったとして、それらに対する不満を伝えられた上、北側残地の土地整備（牧草地にするための土の入れ替え）、南側残地における舗装及びコンクリート基礎の施工、並びに、既に実施済みの排水路の埋立て（前記第3－6項(2)イの②）に関する軟弱地盤の改良及び石の除去の要求などがなされたが、O工務課長らは、その場で応諾することはしなかった。

Aの要求を受けて、N専門官からB社課長に対して約束事項整理表を参照して現状を説明するよう依頼したところ、それに対する回答として、同月19日、B社課長から、前年度に税務署の調査があったことを契機としてJ工務課長らがAの要求には今後対応しないという方針を決定したことから、B社では対応できない旨が伝えられ、その内容をN専門官とO工務課長が共有した。

それ以降も、Aからの要請に基づき、O工務課長及びN専門官が令和2年度中にA方を数回訪問し、Aから同様の要求を受けたが、O工務課長らは、Aからの要求に対する明確な応諾や拒絶を表明することなく、Aの感情をなだめつつ交渉を引き延ばそうとする態度に終始し、令和2年度において、本件約束事項を実施することはなかった。

なお、令和2年7月21日付けで釧路事務所の所長職がD所長から後任者（以下「P所長」という。）に交代したところ、その引継ぎの機会において、D所長からP所長に対して問題のある地権者対応事案としてAの名前を明示した引継書が交付されたが、本事案の具体的な内容の説明まではなされなかった。もともと、P所長は、遅くとも令和2年12月頃までの間に、O工務課長から約束事項整理表を参照しつつAへの対応状況に関する具体的な報告を受けたことから、Aの要求に不当に応じた上でその対応費用を設計書で不正に計上する方法で捻出していることを認識した。

## 2 釧路本部における対応状況等

- (1) 前記（第8－2項）のとおり令和元年度に用地課が対応した釧路税務署によるAに対する税務調査について、その調査に基づく処分に対してAが不服を申し立てて再調査の請求をしたことから、令和2年10月15日及び同月22日、釧路税務署職員が用地課を訪問し、用地課職員に対し、改めて補償内容等に関する説明を求め、また、令和元年度に用地課が釧路税務署に提供していた用地交渉記録簿等の資料を国税不服審判所に提出することの許可を求めるなどした。

これを受けて、用地課職員らは、本件用地契約に基づく補償内容に関する補足説明等を行ったが、用地交渉記録簿等の資料の国税不服審判所への提出に関しては本局用地課企画係に問い合わせた上で許可できない旨を回答した。その上で、用地課職員らは、令和元年度における調査対応時と同様に、本件用地交渉に関する問題の有無等の更なる調査をしたり、釧路本部内において用地課から次長・部長に報告したりすることはしなかった。

- (2) 前記（第9－1項）のとおり、令和2年度において、釧路事務所ではO工務課長及びN専門官がAへの対応を担当していたところ、Aからの要求等を受けていた状況については、O工務課長らから、D所長（令和2年7月21日以降はP所長）に報告していたほか、釧路本部のL管理官のほか、O工務課長の前任者であるJ本部計画課長にも随時報告して情報共有をしていた。

令和2年12月には、O工務課長及びN専門官が、Aから、課税を免れるために開発局作成の意見書の発出を求められたり、課税に関する用地課の説明不足等を理由として開発局に対して訴訟提起をすることなどを告げられたりした。

それを受けて、O工務課長らは、P所長に報告した上で、釧路事務所から用地課に対しても報告して対処方法等を相談したが、用地課からは、課税に関しては本件用地交渉時に説明済みであるなどとして、それ以上の協力は得

られなかった。

また、かかるAの言動については、その頃、O工務課長らにおいて、釧路本部のL管理官に報告した上、P所長及びO工務課長が釧路本部次長（以下「Q次長」という。）にも報告したが、Q次長に対しては、Aの要求に対して不当に応じてきたことなどは説明せず、単に地権者から不当な要求を受けている事案とする限度での説明にとどめた。

### 3 次年度への引継ぎ状況

令和2年度から令和3年度への年度替わり時において、釧路本部計画課の課長職がJ本部計画課長からL管理官（以下「L本部計画課長」という。）に交代し、釧路事務所工務課の事業専門官職がN専門官から後任者（以下「R専門官」という。）に交代した。

N専門官は、その交代前の引継ぎの機会において、R専門官に対し、問題のある地権者対応事案として本事案の説明をした。なお、R専門官は、遅くとも令和3年6月3日にO工務課長とともにAの対応をする頃までに、本事案においてAの要求に応じた費用を不正な方法で捻出してきたことを認識した。

## 第10 令和3年度の状況

### 1 釧路事務所における対応状況

令和3年度には、O工務課長及びR専門官がAへの対応を担当したところ、同年4月から同年6月までの間にA方を数回訪問してAと面談し、Aから令和2年度と同様の要求を受けた。

令和3年6月3日、O工務課長及びR専門官がA方を訪問した際、この頃Aが開発局に対して北側残地の土地整備（牧草地にするための土の入れ替え）が実施されていないことなどを理由として損害賠償請求をする旨の発言をしていたことから、O工務課長は、Aに対し、その損害賠償請求を思い止まらせる目的において、Aとの間で過去に釧路事務所が約束した事項については約束を守るとした上で、北側残地の石の除去等を実施させてもらいたい旨を表明するな

どしたが、Aが損害賠償請求に固執する態度を示したため、土地整備等の実施に向けた具体的な協議には至らなかった。

なお、その時点におけるO工務課長の認識は、Aが要求している当該事項に関して過去に釧路事務所側が応諾した事実の有無に関わりなく、過去にB社が北側残地の土地整備をした際に不手際があったのであればB社の費用負担でその不手際は是正する作業ができるのではないかというものであった。

## 2 損害賠償請求を受けた状況等

(1) 令和3年7月1日付けで釧路本部の次長職がQ次長から後任者（以下「S次長」という。）に交代したところ、Q次長は、本事案に関して単に地権者から不当な要求を受けている事案という認識にとどまっていたため、S次長に対して本事案の内容を引き継ぐことはしなかった。

(2) S次長が着任した後の令和3年7月末頃、Aから釧路事務所あてに、北側残地及び南側残地における土入れ替え作業に要する費用相当額等として1億5374万6000円の損害賠償を請求する旨の書面が届いた。その書面の内容を確認したO工務課長は、P所長に報告するとともに、釧路本部のL本部計画課長にも報告した。

釧路本部内において、L本部計画課長からS次長に対する報告がなされ、S次長が損害賠償請求に対して拒絶する方針を決定したが、その際、L本部計画課長、P所長らから、約束事項整理表等の関係資料を示されながら、釧路事務所におけるAへの過去の対応経緯に関する説明を受けたことによって、S次長も、これまでAの要求に不当に応じた上でその対応費用を設計書で不正に計上して捻出してきたことを認識した。

その上で、S次長は、釧路本部長（以下「T部長」という。）に対して地権者から受けた損害賠償請求を拒絶する方針である旨を報告したが、その際、Aから届いた書面には過去の経緯等が記載されていなかったことなどから、Aの要求に不当に応じてきたことや設計書に不正計上して対応費用を捻出し

てきたこと等の説明を省き、単に不当な要求を受けている事案であることだけを説明した。

- (3) Aによる損害賠償請求を拒絶する方針については、釧路本部から釧路事務所に伝えられ、令和3年9月30日、Aから問い合わせの電話連絡があった際、O工務課長がAに対して損害賠償請求には応じられない旨を回答した。

釧路事務所では、これをもってAへの対応を終了し、これ以降、Aとの接触はなく、本件約束事項その他の要求事項の実施をすることもなかった。

### 3 A代理人弁護士書面を受領した状況等

- (1) 令和3年11月10日頃、A代理人弁護士から釧路事務所あてに同月9日付書面（以下「A代理人弁護士書面」という。）が届いた。同書面は、釧路事務所がAとの間で北側残地及び南側残地を牧草地として整備することを約束し、その土地整備作業をB社に対して委託したが、B社がずさんな作業をしたためにAが損害を被ったことや、釧路事務所がAとの間でコンクリートの提供を約束したことなどを指摘した上で、B社に対して損害賠償請求訴訟を提起する前提として、その指摘にかかる事実関係に対する釧路事務所の認識を照会する内容であった。

その書面の内容を確認したO工務課長は、P所長に報告するとともに、釧路本部のL本部計画課長にも報告した。

- (2) 釧路本部では、A代理人弁護士書面の内容について、L本部計画課長からS次長、S次長からT部長に対して順次報告がなされた。ただし、S次長からT部長に対する報告の際には、T部長から、A代理人弁護士書面で指摘されている釧路事務所による土地整備やコンクリート提供の約束の存否が質問されたが、S次長は、過去の不正に関する報告をためらうとともに、A代理人弁護士書面に記載された内容への対処方法に限って判断することにとどめたい気持ちであったことから、Aの要求に釧路事務所が不当に応じていた事実をそのまま説明することなく、要求事項の一部に関してB社が無償工事と

して実施している事実はあるが、それ以上の実態は不明である旨の説明をした。

その報告を受けたT部長は、S次長らに対し、本事業を所管している本局道路計画課に報告して相談すること、A代理人弁護士書面で指摘された約束の存否等の事実関係の調査のために釧路事務所の当時の担当者らからの事情聴取を実施することを指示した。また、A代理人弁護士書面に関しては弁護士に相談した上で対処すべきと考えられたことから、釧路本部から弁護士相談に係る開発局内の事務を統括する本局総務課にも報告することが決められた。

- (3) 本局道路計画課に対する報告及び相談のための資料の取りまとめについては、L本部計画課長が担当し、A代理人弁護士書面に関する説明資料として、本事案の事実経緯等を記載した「北海道横断自動車道の地権者対応について」と題する書面を作成し、S次長、P所長らの確認を受けた。なお、同書面に記載された事実経緯は、Aからの要求内容を受注業者に相談した結果として受注業者が要求の一部を施工したなどとする内容にとどまり、Aからの要求に対して釧路事務所が不当に応じていたことなどを省く内容であった。

その上で、令和3年11月12日、L本部計画課長から本局道路計画課職員らに対して前記書面をA代理人弁護士書面等の資料と併せて添付したメールが送信され、同メールにおいて、今後関係職員に対して事実確認をすること、A代理人弁護士に対する回答内容に関して本局道路計画課及び弁護士に相談したいことが伝えられた。また、同月18日にも、L本部計画課長から本局道路計画課職員らに対して同様の内容のメールが送信され、同メールにおいて、弁護士に相談することが決まった旨が伝えられた。

これらのメールによる釧路本部からの報告・相談に対し、本局道路計画課では、A代理人弁護士書面がB社に対する損害賠償請求訴訟の提起を予定する内容であり、釧路本部からの報告内容に開発局側の問題や責任に言及しな

いものであったことから、その事案の内容に関する実質的な検討や調査をすることなく、現時点では釧路本部が弁護士相談をして適宜対応すれば足りるものとした上で、今後開発局に対する訴訟提起に発展した場合には本局の所管業務となることから、その時点で改めて連絡するよう指示しただけであった。

- (4) 一方、釧路本部から本局総務課に対して弁護士相談について照会した結果、釧路弁護士会から不当要求担当弁護士として推薦を受けている同弁護士会所属の弁護士が相談対応することになり、令和3年11月30日、L本部計画課長、P所長らが同弁護士に対する法律相談をした。

その法律相談では、L本部計画課長らがA代理人弁護士書面で指摘された釧路事務所とAとの間の約束は存在しない旨の説明をしたことから、同弁護士からは、それを前提とした上でのA代理人弁護士書面に対する形式的な回答方法等に関する助言がなされただけであった。

- (5) なお、本局道路計画課に対する報告・相談及び弁護士に対する法律相談と並行して、L本部計画課長は、T部長からの指示に基づき、本事案に関する釧路事務所の関係職員に対する調査として、Aの要求事項に関して釧路事務所による約束がなされた否かについて、平成29年度当時の釧路事務所職員らからの事情聴取を実施した。しかし、本事案の釧路事務所による不正行為に自ら関与していたL本部計画課長が上記調査を担当したことから、同課長は、本事案の真相を解明しようとする意欲もなく、形式的な聴取を行うにとどまり、聴取対象者らから総じて曖昧な内容の説明を受けただけであった。
- (6) 前記法律相談の結果を踏まえて、釧路本部では、本件用地契約等の手続が適正に完了した旨を記載するにとどめる内容の令和3年12月8日付け書面を作成し、これをA代理人弁護士書面に対する回答書面として、同日頃、A代理人弁護士あてに送付した。

なお、釧路本部では、令和3年12月10日、L本部計画課長から本局道



路計画課に対して同回答書面の送付事実を報告したことをもって本事案への対応を終了した。

## 第11 令和4年度の状況

### 1 本件民事調停の申立て等

令和4年8月5日、Aが国及びB社を相手方として本件民事調停を申し立てた。その請求内容は、釧路事務所がAとの間で北側残地及び南側残地を牧草地として整備することを約束し、その土地整備作業をB社に対して委託したが、B社がずさんな作業をしたためにAが損害を被ったこと等に基づき国及びB社に対して1億0588万6000円の損害賠償を請求するとともに、国に対して釧路事務所がAとの間で約束した事項のうち未実施の舗装作業及び生コンクリートの提供の履行を求め、仮に履行ができない場合にはそれらの費用相当額として898万7000円の支払を求めるといったものであった。

同調停に関しては、令和4年10月6日付けで不成立により終了し、同月18日、Aが国及びB社を被告として損害賠償請求訴訟を提起した。その請求内容は、前記の土地整備作業に関する国及びB社に対する1億0588万6000円の損害賠償及び前記の舗装作業及び生コンクリートの提供を履行しなかった債務不履行に基づく国に対する898万7000円の損害賠償を各請求するというものであった。

### 2 本事案における不正行為の発覚

本件民事調停の申立てを受け、本局道路計画課が本事案に関する調査を実施したところ、打合せ記録簿に記載された釧路事務所とAとの協議内容、甲工事等に関する設計書類等の確認を通じて、Aの要求事項に対して釧路事務所が不当に応じ、その工事を実行するために要する費用を設計書類の改ざんで捻出するなどしていた事実が判明したことから、首席監察官による調査に移行した。

## 第3章 原因に関する調査結果

### 第1 不正な利益の供与について

本事案では、釧路事務所職員が、Aからの要求に応じて本件約束事項について応諾してこれを実施し、Aに対して利益を供与した事実が認められる。その利益の供与に当たっては、事実上の運用としての「現物補償」の方法が用いられたところ、Aからの要求及びそれに対する応諾の範囲が順次拡大することによって、最終的には次のような不正な利益の供与にわたることになった。

すなわち、その利益の供与は、新住宅の建設用地に関する載荷盛土及び南側残地の外周部にある排水路の床ざらいを除き、いずれも本件用地契約に基づく補償金の算定対象とされた項目に含まれるものであり、既に補償金の支払を受けたAに対して同一項目を対象とする重複した利益を供与した点において、不正な利益の供与であった。

また、新住宅の建設用地に関する載荷盛土及び南側残地の外周部にある排水路の床ざらいは、補償金の支払に重複した利益の供与とはいえないものと考えられるが、新住宅の建設用地に関する載荷盛土に関して、「事業施行を理由とする補償工事」又は事業施行による損失の未然防止の趣旨に基づく設計書への計上の手続、また、南側残地の外周部にある排水路の床ざらいに関して、「用地取得を理由とする補償工事」としての適切な手続をそれぞれ経ることなく、別の名目で設計書に計上した費用を流用して清算した点において、いずれも不正な利益の供与に当たるといえることができる。

なお、本事案では、本件約束事項の実施のほかにも、Aの要求に応じて、Aに課された税金の支払に充てさせる目的で、B社からAに対して賃料名目で90万円の支払をさせた上、その清算の趣旨において開発局からB社に対して90万円の支出をした事実があり、これも不正な利益の供与に該当する。

以上のとおり、開発局職員らがAに対する不正な利益の供与をするに至った

原因としては、以下の各事実関係を挙げるができる。

## 1 事実上の運用による「現物補償」の無規律性

- (1) 本事案のような道路建設事業における用地取得及び用地取得後の事業の施行に伴って残地に生ずる損失を補償する方法として、「用地取得を理由とする補償工事」及び「事業施行を理由とする補償工事」が定められているところ、「用地取得を理由とする補償工事」に関しては、それを行う場合の手続を定めた規範が設けられておらず、また、「事業施行を理由とする補償工事」に関しては、それを行う場合の手続を定めた道路法70条通達が存在するものの、その周知、教育等がなされていなかったため、同通達が存在することを用地課職員及び道路事務所職員らが認識する機会がなかった。

そのため、用地課職員及び道路事務所職員らが用地取得及び用地取得後の事業の施行に携わるに際して、「用地取得を理由とする補償工事」及び「事業施行を理由とする補償工事」としての法令に則った処理を念頭に置いて業務を行うことができなかった。

- (2) 一方、用地取得又は事業施行による損失については、金銭による補償ではなく、それを是正する工事その他の便益の供与をする方法を選択した方が、未然に又はより適時に損失を解消することができ、かつ、事業の施行に付随して実施することによって、金銭による補償よりも費用を安価に抑えられる経済的合理性が認められることが通常であった。

したがって、地権者及び開発局の双方にとって利点を見出し得ることから、用地取得及び事業施行の現場では、金銭による補償に代えて工事その他の便益を供与する方法を選択することを求める一定の需要が存在した。

このような事実関係の下で、用地取得及び事業施行による損失を解消する手段として、事実上の運用として実施する前提の下、用地課職員が用地取得後に地権者の利益になる工事その他の便益の供与を行う「現物補償」を地権者との間で約束し、それに道路事務所職員も協力して事業施行時に「現物補

償」を実施することが、本事案当時を含め、その相当程度前から、広く行われていた。

- (3) しかし、事実上の運用による「現物補償」は、それを具体的に定めた規範が存在しないため、その適用や手続方法に関しては、各職員が職務を通じて培った知識、経験等に照らして個別に判断するほかないことから、その運用における規律が確保されていなかった。

そのため、地権者から上記「現物補償」の要求を受けた場合において、客観的な適用要件が明らかでないことなどから、手続に則って「現物補償」による対応の可否を判断したり、その判断内容や理由を地権者に的確に説明したりすることが本来的に困難であった。その意味で、事実上の運用による「現物補償」を行うに際しては、地権者の要求内容、態度等によっては、「用地取得を理由とする補償工事」又は「事業施行を理由とする補償工事」の実質要件に収まらない範囲まで拡大する危険が内在していたといえる。

また、その対応費用の支出方法や事実上の運用による「現物補償」を行う際の手続に関する客観的な規範が存在せず、その支出行為に関する適切な審査過程も確保されていないことから、事実上の運用による「現物補償」に関しては、受注業者による「無償工事」を利用することに繋がったり、別の名目で設計書に計上された費用を流用したりするなどの正規の手続から逸脱した内容で対応費用の清算をすることになりかねない危険が内在していたといえる。

## 2 用地課の問題（「現物補償」に依存する傾向）

用地課職員は、地権者との間で用地契約を締結することが用地交渉業務の目的であることから、用地交渉の過程において、地権者に対する用地契約の締結に向けた動機付けの一つとして、「現物補償」に関する約束や地権者が「現物補償」を期待する心情を利用することが一般的に行われていた。現に、本事案でも、用地課職員がAに対して「既存排水の床ざらいなどは工事実施時にでき

る限り協力させていただきます」などと発言して用地取得後の「現物補償」による対応を明示しつつ用地交渉を進めている。

もともと、用地課職員は、事実上の運用としての「現物補償」について、それを定めた規範が存在しないこともあって、「現物補償」に関する言及や約束をした場合においても、その「現物補償」の内容を具体的に書面化した上で地権者に交付したり、道路事務所職員に引き継いだりすることをしなかった。

また、用地課職員においては、用地契約の成立をもって担当業務の完了と捉える意識があることから、用地契約の成立前には、道路事務所職員に対し、用地交渉時の立会いを求めたり、「現物補償」の実施の可否に関する検討をさせるなどして積極的に協力を求めるが、用地契約の成立後は、「現物補償」の実施やそれに伴う地権者との打合せ等について、道路事務所職員の対応に全てを委ね、用地課職員による関与を絶つ傾向があった。

なお、用地課職員は、事実上の運用による「現物補償」について、具体的に定められた規範が存在しないこともあいまって、それを恣意的に利用し、地権者に対して不当な利益を供与する内容の「現物補償」を約束することもあった。

以上の各事情に照らしても、事実上の運用による「現物補償」は、用地課職員にとって、具体的な規律を受けることなく用地契約の締結に向けて利用することができる上、それに関する具体的な負担や責任を道路事務所職員に事実上転嫁できることから、用地交渉時における非常に都合のよい手段と捉えられるものであった。

このように、用地課職員が「現物補償」に関する言及や約束を用地交渉時には最大限に活用する一方で、その「現物補償」の内容を客観的に確定しないことから、事実上の運用による「現物補償」は、用地契約成立後の地権者の要求内容、態度等によっては、道路事務所職員が対応を余儀なくされる「現物補償」の内容に無限定な変更や拡大が生ずる危険が内在していたといえる。

### 3 用地課と道路事務所との間の情報共有に関する問題

開発局では、用地契約が成立した場合の補償内容を道路事務所に対して引き継ぐ方法に関する具体的な定めはなく、各事案ごとに用地課職員の個々の判断に委ねられている一方、道路事務所職員においても、正確な補償内容を積極的に把握しようとする意識に乏しかった。

このような前提があったことから、本事案においても、Aへの対応を担当する釧路事務所職員はAに対する具体的な補償内容を正確に把握していなかった。

そのため、釧路事務所職員において、Aから用地契約による補償内容に関する不満を告げられて各種の要求を受けた際、その要求内容を用地契約上の補償内容と対照して、これと重複する内容であるか否かなどについて検証する過程を経ることなく、その要求に応諾するか否かを判断することになった。かかる事情もあいまって、本事案では、用地契約による補償内容と重複した利益が供与される結果が生じたものと考えられる。

#### 4 道路事務所の問題

##### (1) 事業の遂行を優先する意識

道路事務所職員は、用地交渉の成果として地権者から任意に用地を取得できた方が土地収用手続による用地の取得よりも時間的・手続的な負担が軽く、道路事務所による業務の円滑な進行、更には、事業計画の達成にも資するという利点があったことから、用地交渉時に用地課職員から「現物補償」の可否について検討を依頼された場合、可能な限りその要望に副う方向で協力していた。

また、道路事務所職員は、用地取得後の事業の施行においても、取得した用地を使用して工事を実施するに当たっては地権者の協力を得ること（用地取得後の残地を工事車両の通行に利用する等）が工事の円滑な進行に資することから、地権者との良好な関係を維持するため、地権者から「現物補償」の要求があった場合、それに対して可能な限り応ずる意向を有していた。

このように、事業の遂行を優先する意識の下、道路事務所職員が「現物補

償」を積極的に活用する実情があったことから、事実上の運用による「現物補償」は、地権者の要求内容、態度等によっては、道路事務所職員が応ずる「現物補償」の内容が過剰に拡大する危険が内在していたといえる。

(2) 知識・経験及び交渉能力の欠如

道路事務所職員は、用地課での勤務経験がないことが一般的であり、もともと補償制度及び補償実務に関する知識・経験を涵養する機会に乏しいことから、「現物補償」による対応の可否を判断するに当たって、「用地取得を理由とする補償工事」、「事業施行を理由とする補償工事」、「事業損失の事前賠償手続」等の制度概念を意識することなく、「現物補償」に該当する工事等を工事の実施設計書に何らかの名目で盛り込めるか否かなどという多分に感覚的な判断に頼る傾向があった。

また、日常的に交渉業務を担当する用地課職員と異なり、道路事務所職員においては、対人的な交渉能力を涵養する機会に乏しい上、その点に関する研修・指導等を受ける十分な機会もなかった。

そのため、道路事務所職員については、地権者から各種要求を受けるような事態に遭遇した場合において、補償制度及び補償実務に関する知識・経験を踏まえ、対人的な交渉能力を活用して適切な対応を行うことが容易ではないという実情があったことから、事実上の運用による「現物補償」は、地権者の要求内容、態度等によっては、道路事務所職員が地権者からの不当な要求に安易に応諾してしまいかねない危険が内在していたといえる。

(3) 計画課及び工務課の業務分担を巡る意識

道路事務所では、用地契約の成立後、取得した用地における工事を進めるに当たって、工事の設計、施工及び監督を工務課職員が担当する一方、工務課職員による円滑な業務遂行を可能にするための地権者対応（地権者との打合せ等）を計画課職員が担当するという役割分担がなされていた（なお、開発局では、令和2年度から各道路事務所の計画課を廃止して、各開発建設部

の道路設計管理官に集約する組織改編が行われた。)

かかる役割分担は、本来であれば、各担当業務における責任の所在を明確にするとともに、各担当職員間での相互牽制機能を生じさせることになることから、適正な業務遂行に資するものということができる。

しかし、本事案では、Aの要求する事項について、計画課職員（C計画係長ら）においては、工務課職員（G工務係長ら）から対応可能という見解が得られれば、事の是非を十分考慮することなく応諾可能と判断する傾向が見られた一方、工務課職員においては、計画課職員が応諾した要求事項であれば、その是非を十分に検討することなく実施すべきと考えるという傾向が見られたところである。

このように、本事案では、各課における役割分担が、かえって相互に責任転嫁を可能にする意識を生じさせ、相互牽制機能ではなく、相互に不適切な対応を助長し合って促進させる機能を生じさせてしまったものと認められる。

#### (4) 上位者による必要な指導・監督等の欠如

道路事務所においては、計画課及び工務課の現場業務を担当する職員ら（C計画係長、G工務係長ら）の業務を統括し、その職員らに対する指導・監督をするとともに、必要に応じて現場業務に介入・支援を行う上位者として、課長職や所長職が設置されていた。本事案では、現場業務を担当する職員らから、それらの上位者に対し、Aから要求を受けている状況やその対応状況に関する報告が随時なされていた。

それによって、上位者においては、業務遂行上の問題を把握し、指導・監督及び介入・支援の契機があったと考えられるにもかかわらず、工務課長（E工務課長）及び所長（D所長）は、その問題を把握して解決を試みようとする姿勢こそ認められるものの、その指導・監督等の内容が適切ではなく、不適正な業務遂行を是正するどころか助長・加担したことが認められる。また、計画課長（I計画課長）は、主体的に問題を把握しようとする姿勢すら



示すことなく、部下職員の報告に対して単にこれを追認して対応を一任していただけており、課長職としての職責を完全に懈怠していたことが認められる。

#### (5) 受注業者の「無償工事」に対する依存

事実上の運用による「現物補償」は、その費用の清算方法に関して、道路事務所職員が受注業者の了解を得て受注工事の請負代金に含めない「無償工事」として実施してもらうことがあり、本事案においても、当初段階のAによる要求事項（牧柵の設置等）については、B社が「無償工事」として実施することが予定されていた。

かかる「無償工事」は、「現物補償」の負担を受注業者に転嫁でき、その実施に際して費用負担の問題を意識しなくてもよくなるなど、道路事務所職員にとって都合のよい方法であるため、事実上の運用による「現物補償」の実施を選択する判断を助長する要素となるものであった。

なお、「無償工事」は、「現物補償」の安易な実施に導くだけでなく、受注業者が本来必要のない負担をして開発局側の便宜を図るといった性質を有するため、受注業者との不当な癒着や馴れ合いを招き、官製談合等の不正行為の温床にもなりかねないものである。

### 5 小括

本事案でAからの要求に応じて担当職員がAに対して不正な利益を供与したことについては、その一部を除き、いずれも本件用地契約に基づく補償金の算定対象とされた項目に含まれるものであって、不正な利益の供与と言わざるを得ないものであり、設計書の改ざんに至っては、明らかな違法行為に該当することは言うまでもない。しかしながら、担当職員がこのような不正、違法な行為に及ぶに至った背景には、事実上の運用による「現物補償」を巡る問題が根源的な要因として存在していたものと認められる。

すなわち、事実上の運用による「現物補償」は、その適用要件や手続を客観

的に規律する規範が存在しないため、個々の事案や地権者の特性に合わせて柔軟に活用できることから、用地取得及び用地取得後の事業施行の現場では、地権者対応の手法として利便性が認められ、本事案に関与した用地課職員及び道路事務所職員においても積極的にこれを利用していたところ、その客観性の欠如は、他方で「現物補償」の可否に関する基準や限界の確定を困難ならしめるものとして現れることになった。

それによって、本事案では、Aの要求にいったん応諾した以上、更なる要求に対して応諾できない根拠に関する客観的な説明に窮し、道路事務所職員が要求内容の拡大を受け容れざるを得ない状況に追い込まれたものと認められる。例えば、本事案では、本件用地契約が成立した時点において、「排水路の床ざらい程度」であれば工事实施時に「現物補償」として対応が可能である旨をAに対して既に回答していたところ、その「現物補償」が事実上の運用に基づくものであるため、その適用要件や手続が客観的に規律されておらず、道路事務所職員においても、客観的な根拠をもって「現物補償」としての対応の可否を判断していなかったことから、本件用地契約成立後にAから加えられた新たな要求について、Aに対し、「排水路の床ざらい程度」であれば対応できるが、新たに加えられた要求に対しては対応できないとする理由（「排水路の床ざらい程度」であれば対応できる法的・合理的な理由及び新たに加えられた要求が「排水路の床ざらい程度」とは異なって対応できないことの法的・合理的な理由）を明確に説明することができなかったものである。

なお、かかるAの要求への対応に当たって、計画課と工務課の役割分担や上位者による指導・監督等が機能不全に陥っていたことから、それらが抑制の契機となることもなかった。

その上で、用地課職員と道路事務所職員との間で用地契約の補償内容に関する情報共有がなされていなかったことによって、Aの要求に応諾して供与した利益が用地契約による補償内容と重複する事態まで招いたものと認められる。

## 第2 設計書の改ざんについて

本事案では、受注業者がAからの要求内容の実施に要した費用について、本事業の工事に関する実施設計書を改ざんし、その費用相当額を計上することによって、受注業者に対して支出して清算した事実が認められる。

その実施設計書の改ざんによる清算を防止できなかった原因は、その実施設計書の審査・決裁手続が実質的な検証機能を欠いていた点に求められる。

すなわち、本事案における各実施設計書（甲実施設計書、乙実施設計書及び丙実施設計書）の改ざんは、実施設計書上の記載内容及び計算内容の整合性を保った方法でなされたため、実施設計書を見分するだけでなく、実施設計書の作成の前提となる基礎資料との対照作業等を経なければ矛盾点等を把握できないものであった。そのような基礎資料との対照作業等を含めた審査手続は、実施設計書の作成者の上司が担当することになっていたが、その上司自身（甲実施設計書及び乙実施設計書につきF専門官、丙実施設計書につきK工務係長）が改ざんを実行した者であったため、その審査手続が改ざん発覚の契機とはなり得なかった。

また、その他の開発建設部における審査並びに道路事務所及び開発建設部における決裁手続は、基礎資料との対照作業等まで予定したものではなかったため、本事案における改ざん方法に対しては、有効な審査・決裁手続となり得なかった。

なお、各実施設計書上の記載内容及び計算内容が現実に実施された工事内容とは乖離するものであったため、本来であれば、その工事を担当した受注業者に対して当該実施設計書に基づく「公示用設計書」が提示された時点等において、受注業者が不審を抱き、それを契機として改ざんが発覚することも考えられるが、本事案では、受注業者であるB社においても、釧路事務所職員からAの要求への対応費用を実施設計書に不正に計上することを伝えられ、それを了解していたことから、この点も発覚の契機とはなり得なかった。

### 第3 不正行為の発覚が遅れたことについて

本事案では、平成29年度において、Aからの要求に応じて利益を供与し、その費用の清算のために実施設計書の改ざんをしたところ、かかる不正な行為について、釧路事務所内で承継されて平成31（令和元）年度まで繰り返された上、令和4年8月の本件民事調停の申立てを受けて調査が実施されるまで、公に発覚しなかった事実が認められる。

このように不正な行為の発覚が遅れた原因については、以下のとおり各組織ごとの問題点を挙げることができる。

#### 1 道路事務所の問題

数年ごとに各職員の人事異動が行われ、不正な行為を担当していた職員にも交代が生ずることから、本来であれば、その業務の引継ぎの機会において、不正な行為が承継されずに途絶することや不正な行為が発覚することが期待される場所であるが、道路事務所における実態としては、単に前任者の業務をそのまま承継する機会とされるにとどまり、実質的な態勢刷新の契機として機能していなかった。なお、人事異動が全職員一斉になされるわけではなく、従前から不正な行為に関与している上位者（課長職、所長職）の一部が残留していることから、新たに着任した職員において、既に上位者が現実に行ってきた業務態様を覆すことに心理的な困難が生ずる面もあった。

また、道路事務所から上位組織である開発建設部に対する適時の報告等もなされていないところ、この点については、本来、その報告等を行うべき立場にある課長職や所長職の立場にある職員自身が不正な行為に関与していたことから、それらの職員において、当該問題が沈静化することを期待し、その発覚を可能な限り先延ばしにしようとする心情を抱き、そのことが影響して上位組織に対する適時の報告等を懈怠したものと認められる。

#### 2 開発建設部の問題

##### (1) 税務調査時の対応

釧路本部では、令和元年11月、令和2年2月及び同年10月にそれぞれAに対する税務調査の一環として釧路税務署職員による訪問を受け、用地課職員に対する事情聴取等に協力した。

税務調査への協力を求められること自体が特異な事態であり、かつ、釧路税務署職員による発言には開発局職員がAに対して何らかの特別な便宜を図ったことが疑われるような内容も含まれていたのであるから、その時点で釧路本部が釧路事務所に対する積極的な調査を行うなどしていれば、本事案における不正な行為をより早期に探知できた可能性があったといえる。

しかし、釧路本部では、釧路税務署職員による税務調査に協力する事態になったことについて、その情報共有がなされることはなく、用地課内で独自に処理されるにとどまった。

この点については、用地課職員において、用地契約の成立をもって担当業務の完了と捉える意識があり、その後の道路事務所による対応への関与を絶つ傾向があることが影響したものと認められる。

## (2) Aの言動に関する報告時の対応

釧路本部では、令和2年12月頃、Aが課税を免れるための意見書の発出を求めたり、課税に関する用地課の説明不足等を理由として開発局に対する訴訟を提起することを伝えたりしてきたことについて、釧路事務所から釧路本部のL管理官及びQ次長に対する報告がなされた。その時点で、特異な問題をはらむ可能性のある事案として、釧路本部が釧路事務所に対する積極的な調査を行うなどしていれば、本事案における不正な行為をより早期に探知できた可能性があったといえる。

しかし、釧路本部においては、Q次長が釧路事務所職員から地権者から不当な要求を受けている事案としての報告を受けただけで対応を終了し、更に問題を掘り下げることがしなかった。

この点については、この問題に関して釧路事務所に対する窓口役を務めて

いたL管理官自身が、平成31（令和元）年度において、釧路事務所の計画課長として本事案における不正な行為を認識した上でそれを追認するような態度を示しており、自らが関係した不正な行為の発覚に消極的な意向を有していたことから、そのことが影響したものと認められる。

### (3) 損害賠償請求等を受けた時点での対応

釧路本部では、令和3年7月末頃にAからの損害賠償請求を受けた際、釧路事務所職員による説明によって、S次長において、本事案で不正な行為がなされていたことを認識した。

しかし、S次長は、T部長に対し、損害賠償請求を受けたことの報告の際、不正な行為がなされていたことを説明せず、同年11月にA代理人弁護士書面の送付を受けたときも、その説明をあえて省いた。S次長においては、Aからの損害賠償請求やA代理人弁護士書面に対して形式的な対応をする程度であれば、本事案の不正な行為の問題自体を掘り下げることが必ずしも要しないという消極的な心情の下、その問題を直視して積極的な調査・解明をすべき釧路本部次長としての本来的な職責を怠ったものと認められる。

また、それらの状況に関して釧路本部から本局に対して同年11月に報告し、その対応に関する相談を求めた際においても、不正な行為がなされたことの説明が省かれたところ、この点については、前記のS次長の意向が影響したほか、本局への連絡を担当したL本部計画課長が前記のとおり不正な行為の発覚に消極的な意向を有していたことが影響したものと認められる。

なお、釧路本部では、本事案に関する当時の釧路事務所の関係職員に対する事情聴取を実施したが、それを担当したのもL本部計画課長であったことから、内実のある調査にはならなかった。

上記それぞれの時点で、釧路本部が釧路事務所に対する積極的な調査を行うなどしていれば、本事案における不正行為をより早期に探知できていた可能性があると言える。

### 3 本局の問題

本局では、本局道路計画課において、令和3年11月に釧路本部からAによる損害賠償請求やA代理人弁護士書面に関する報告を受け、その対応の相談を受けた際において、本事案で不正な行為がなされたことに関する説明が付されてはいなかったが、関係資料として送付されたA代理人弁護士書面に釧路事務所がAとの間で各種の約束をしたことが明記されるなどしていたことからすると、少なくとも特異な問題を内包しているおそれを把握できたのであるから、この時点で主体的な調査を実施していれば、本事案における不正な行為をより早期に探知できた可能性が十分に認められる。

しかし、本局道路計画課では、釧路本部からの報告内容が開発局側の問題や責任に言及しないものであったことから、その事案の内容に関する実質的な検討や調査をすることなく、今後開発局に対する訴訟提起に発展した場合に改めて連絡するよう指示しただけで対応を終了した。

この点について、本局道路計画課は、釧路本部からの報告内容やその関係資料に照らせば、本事業の遂行を統括して管理する立場として早期に実質的な検討を要する状況であったというべきであるが、それにもかかわらず、本局の所管業務が訴訟提起された場合の対応であることを前提とした形式的な対応に終始し、その職責を全うしなかったものと認められる。

### 第4 まとめ

- 1 前記のとおり、開発局職員がAからの要求に応じて不正な利益の供与をしたことについては、事実上の運用による「現物補償」の無規律性に端を発する「現物補償」を巡る問題が根源的な原因と位置付けられる。

それを主な原因として、次第に拡大するAの要求に対して道路事務所職員が応諾を重ねることを余儀なくされた結果、その要求に対応する費用が当初の予想を大幅に超える金額に上ったことから、その費用の清算する方法に窮した道路事務所職員において、やむなく実施設計書の改ざんを手段とせざるを得ない

事態に追い込まれたものと認められる。

- 2 また、Aからの要求に応じて不正な利益を供与したこと及びその費用を清算する目的で実施設計書の改ざんをしたことについては、それ自体違法な行為であったことは否定できないものの、それらを行った各職員に利欲的な動機を見出すことはできず、かえって、自らが担当する業務の円滑な進行、更には、本事業における事業計画を達成しなければならないという意識が主な動機であったと捉えられる。

この点について、仮に、利欲的な動機に基づく不正な行為であったとすれば、職員間での共感の対象とはなりがたく、個々の職員独自による不正行為として、一般的な不正防止施策（決裁手続等）による想定範囲内に収まることから、より発覚しやすかったものと考えられる。

しかし、本事案における前記の動機は、そのような意識を抱くこと自体は正当であり、職員間で共有され得るものであったことから、本事案に関与する職員らによる協力態勢が醸成されてしまう事態を招いた。

このことによって、かえって、本事案が、一般的な不正防止施策が想定していないような組織的な不正行為としての構造を備えるに至り、その不正行為の断絶や早期の発覚が妨げられる結果になったものと認められる。



## 第4章 再発防止策に関する提言

### 第1 不正な利益の供与について

#### 1 事実上の運用による「現物補償」の廃止

- (1) 第2章第1－3項で詳述したとおり、本事案の当時、用地取得及び用地取得後の事業施行の現場では、用地契約の締結等を含めた事業の円滑な遂行等に資する有力な交渉手段として、事実上の運用としての「現物補償」による対応（用地取得段階では「現物補償」の約束、用地取得後は「現物補償」の実施）が広く行われており、本事案においても、担当した開発局職員らが、上記「現物補償」を積極的に活用していたと認められるところ、この「現物補償」に内在する危険（①「用地取得を理由とする補償工事」又は「事業施行を理由とする補償工事」の実質要件に収まらない範囲にまで「現物補償」が拡大する危険、②無償工事の利用による正規の手続から逸脱した内容で対応費用の清算をすることになりかねない危険、③「現物補償」の内容に無限定な変更や拡大が生ずる危険、④道路事務所職員が地権者からの不当な要求に安易に応諾してしまいかねない危険等）が現実化して本事案に至ったものといえることができ、その意味で、「現物補償」がその根源的な原因として存在していたと考えられる。

そして、本事案でも、担当した開発局職員らは、地権者Aからの要求に応じる形で、用地取得段階で一定の「現物補償」による対応を約束し、用地取得後の事業施行段階でも、Aからの更なる要求に応じる形で「現物補償」を積み重ねるに至っており、その過程において、Aからの要求に対して適切に拒絶する理由を見いだすことができないまま、ずるずると「現物補償」の内容が拡大していき、最終的には約束した工事の実施費用を捻出することができなくなって、設計書の改ざんにまで手を染めるに至ったものと理解できる。

そこで、上記の点に関する再発防止の方策としては、これまでの事実上の

運用としての「現物補償」を全廃することが必要不可欠であり、その上で、地権者等に対する補償として金銭以外の方法による補償（給付）が必要かつ相当な場面では、「用地取得を理由とする補償工事」又は「事業施行を理由とする補償工事」の各制度に則った対応に限ってこれを認めることに統一すべきである。なお、「用地取得を理由とする補償工事」に関しては、それを行うに当たっての手續を定めた規範が設けられていないため、その具体的な規範を早急に設けることが必要である。

その上で、「用地取得を理由とする補償工事」に関して新たに設ける規範及び「事業施行を理由とする補償工事」を行うに当たっての手續を定めた道路法70条通達について、開発局職員に対して十分な周知及び教育等を行う必要がある。

以上のとおり、地権者等に対して金銭以外の方法による補償（給付）を行う場合には、上記のとおり法的に適用要件及び手續が明確に規律された形での対応のみを認め、それ以外の方法による補償（事実上の運用としての「現物補償」）は認めないという運用を確立すれば、地権者による過大な要求等がなされた場合においても、職員が対応の可否を客観的に判断することが可能になり、かつ、地権者等に対し、その判断の是非及び相当性に関する客観的な説明を加えることも可能になると考えられる。

- (2) なお、上記の新たな運用に当たっては、「用地取得を理由とする補償工事」と「事業施行を理由とする補償工事」について、それらが択一的に選択されるべき関係に立つことを明確に整理することも重要である。

例えば、本事案において本件約束事項の一つとされた「南側残地の外周部にある排水路の床ざらい」についてみると、本件用地を取得することにより本件土地が北側残地と南側残地に分断される結果として、その排水路の排水機能が低下するのであれば、本件用地の取得時点で本件用地の取得と因果関係のある損失が生ずると捉えることができるから、この場合には、「用地取

得を理由とする補償工事」によって対応されるべきものである（なお、現実的には、用地取得後の本件自動車道の建設工事の実施によって排水路の分断等が生じて排水機能の低下が生じたとしても、それは、用地取得時点において、その用地部分に対する利用・処分権を失ったことに基づく法的効果が当該工事の実施時点で顕在化したものにすぎず、当該工事の実施との間で因果関係を認めるべき損失ではないというべきである。）。

仮に、上記のように「用地取得を理由とする補償工事」として分類されるべきものについて、「事業施行を理由とする補償工事」として対応することを許容することになると、かかる対応は、用地契約の締結によって確定された補償条件に関して、事後的な上乘せを認めることと実質的に等しいことになるため、地権者に対する不当な利益の供与がなされるおそれがなお残存してしまうことになり、不適切であると考えられる。

## 2 用地課と道路事務所との間の情報共有の実質化

本事案では、Aに対して用地契約による補償内容と重複した利益が供与された事実があるところ、この点に関しては、その補償内容を道路事務所職員が正確に把握していなかったことが一因になったものと認められる。

そこで、用地契約による補償内容について、単に用地契約書面を送付するだけではなく、用地課から道路事務所に対して用地交渉経過等も含めた事実関係を具体的に報告・説明し、その補償内容及び背景事情を道路事務所職員が正確に把握、理解できるようにするような実務運用が策定、確立されるべきである。かかる運用は、用地契約の補償内容と重複した利益を地権者等に供与することを防止するだけでなく、事業の施行に当たって、道路事務所職員が地権者との関係で従前の経過を踏まえた適切な対応を行うことにも資することになる。

また、上記の運用を更に実効的なものにするためには、用地契約成立後の事業の施行に関与することに消極的な用地課職員の意識を改め、用地契約の成立前後を問わず、用地課職員と道路事務所職員による情報共有の機会の作出及び

そのためのツールをより充実したものにするための施策も検討されるべきである。

### 3 受注業者による「無償工事」の根絶

事業施行の現場では、受注業者が受注工事の請負代金に含めない「無償工事」として地権者等の利益になる工事その他の便益の供与を行うことがあり、道路事務所職員においても、開発局側に負担が生じない都合のよい手段として積極的に利用することがあった。

かかる「無償工事」の横行が続く限り、事実上の運用による「現物補償」が廃止されて「用地取得を理由とする補償工事」及び「事業施行を理由とする補償工事」の各制度に則った運用に統一されたとしても、「無償工事」を利用して形を変えた「現物補償」がなお実施、横行するおそれが残存することになり、ひいては、かかる非正規の方法による「現物補償」に応じたことを契機として、本事案のように地権者からの要求の拡大に対してこれを適切に拒絶するなどの対応ができない状況に追い込まれる事態が生じかねないと考えられる。

そこで、開発局においては、改めて「無償工事」の実態に関する実情調査を行った上で、その結果を踏まえ、「無償工事」を根絶するための有効な方策を検討すべきである。このことは、開発局職員と受注業者との不当な癒着や馴れ合いを防止する観点からも重要な意味合いがあると考えられる。

なお、ここで根絶すべきとする「無償工事」は、事業施行に伴う工事において、その設計内容に含まれていないにもかかわらず、開発局職員が受注業者に対して受注業者による費用負担の下で実施させるものを指すものである点に留意が必要である。即ち、ある工事を施工するに当たって、当該工事が設計内容に実質的に含まれていると判断でき、受注業者が当該工事の実施について正当な対価を得ていると評価できる場合であって、受注している本体工事の付随的な工事として合理的な必要性が認められるものについては、上記の「無償工事」には含まれないものと考えられる。

#### 4 主体的かつ自律的な問題解決能力の向上

前記の各施策は、これまで規律がなされていなかった分野に関して新たに必要な規律を確立し、それによって業務の適正化を図ることを主な内容とするものである。

もっとも、職員及び組織が拠るべき判断及び行動の規範を定めることは、本来は出発点として位置付けられるべき基礎的な施策であって、このような施策の策定、実施のみで満足すべきものではない。関係職員が、組織から規範を与えられるのを待ち、これに則って業務を行うという他律的な手段に頼るだけでは、職員が規範の確立していない他の分野で新たな課題や問題点に遭遇ないし直面した場合、その課題や問題点を主体的に捉えて自ら対処し、また、必要な規律の策定に向けて他の職員と協働して改善策等を見いだしていくなどの、主体的で事案に応じた柔軟な対応を自律的に行うことを職員や組織に期待することができず、結局のところ、本事案と同様の機序で不正行為が繰り返されることにもなりかねないと考えられるからである。

そこで、前記の各施策の策定及び実施を早急に進め、本事案に関係する分野で職員及び組織が拠るべき規範を定めることと並行して、中・長期的な視点に基づく施策として、職員及び組織が主体的かつ自律的な問題解決能力を涵養できるよう、研修制度のさらなる充実、実質化（双方向型の研修や具体的な事例をもとにした共同討議型など、各種の方法の積極的な活用が検討されるべきである。）が図られる必要があるし、組織体制のあり方等についても、継続的に検討していくことが必要である。

### 第2 設計書の改ざんについて

#### 1 第1項の再発防止策の重要性

本事案における実施設計書の改ざんは、独立した不正行為ではなく、Aの要求に対する利益の供与を内容とする不正行為が行われ、これが順次拡大していったことを原因として、これらの不正な利益供与を実現するために必要となっ

た多額の工事費用を何らかの方法で捻出する必要が生じたものの、通常の手続ではこれを賄うことができなかったことから、その手段として改ざんが行われたものである。

しかも、その改ざんを行った職員は、自ら利得する目的がないことはもちろんのこと、個人的な動機すら見だし難いところ、当時、その費用の清算手段となる設計書の作成業務を所管する立場にあったことから、その組織的な役割に基づき改ざんを担当、実施せざるを得なくなったものと認められる。

したがって、本事案のような背景を前提とする設計書の改ざん行為の再発を防止するためには、その前段となる不正な利益の供与行為に関して実効的な再発防止策を実施することこそが重要である。

## 2 改ざん行為に対する個別の再発防止策

その上で、設計書の改ざん行為に対する再発防止策については、以下の観点に基づく検討が有益であると考えられる。

### (1) 審査主体に関する検討

本事案では、実施設計書上の記載内容及び計算内容の整合性を保った方法で改ざんが行われたため、実施設計書の作成の前提となる基礎資料との対照作業等を経なければ矛盾点等を把握できず、したがって、改ざんを発見することは容易ではなかったと考えられるところ、そのような基礎資料との対象作業等を含めた道路事務所内の審査手続については、設計書作成者の直接の上司が担当することになっていた。

この点について、本事案のように当該審査手続を担当する上司に不正な意図があった場合には、その直属の部下である設計書作成者との上下関係を利用して部下に対して指示をしたり、部下に気付かれないように秘かに直接作業したりするなどして改ざんを実行した上で、自ら担当する審査手続をそのまま通過させれば足りることになる。

そこで、当該審査手続の担当者について、その直接の上司ではない職員が

担当するなどの体制の構築が可能であるかを検討することが相当である。なお、当該審査手続が直属の部下に対する実効的な指導の機会として有用であったとも考えられるが、同手続は、内容の正確性・相当性のみならず、適正性を担保する目的を有するので、指導の機会としての有用性のみが優先されるべきではない。

## (2) 開発建設部における審査手続に関する検討

実施設計書に関する開発建設部の審査手続は、基礎資料との対照作業等までを予定したものではないため、本事案のような改ざんに対しては実効性が認められない。もっとも、その審査手続において全件につき基礎資料との対照作業等まで実施することは、開発建設部の審査手続における事務量を過度に増大させるものとして現実的ではないとも考えられる。

そこで、全件ではなく、一定の条件（工事の規模や工事金額などが考えられよう）又は無作為に抽出した一定数の一部の案件について、開発建設部

（又は、それに代わる適切な組織）が基礎資料との対照作業等までを予定した審査を行う体制を構築するなどの方策が現実的かつ実効性のある手法として考えられる。そして、このような体制を構築したことを職員に対して周知することにより、今後の改ざん行為を防ぐという一般予防の効果も期待できると考えられる。

## (3) 作成・審査・決裁過程の可視化

実施設計書の作成については、本事案で認められたように、設計者（作成名義人）ではない職員が作成作業を行うことが可能であるところ、現状では、そのことを書類上で確認することができないだけでなく、その作成日付を含めた作成過程全般を実施設計書又は手続書類上で確認する手段が存在していない。

また、審査手続については、その審査内容を全く把握できないだけでなく、審査日や審査者等の情報も実施設計書又は手続書類上で明らかにされていない。

い。決裁手続については、実施設計書の表紙に各職員による決裁印が押捺される限度で情報化され、その各職員の決裁日及び決裁経過等を書類上で確認することはできない。

このように、実施設計書の作成、審査及び決裁手続については、その経過等の可視化があまりに不十分というべきである。なお、仮に、本事案の調査において、改ざん行為を行った職員がそのことを自発的に認める説明をしなかった場合には、改ざん行為者の特定や改ざん状況の解明に困難が伴ったものと考えられる。

そこで、実施設計書の作成、審査及び決裁手続については、それを実際に行った職員の特定のほか、設計書の作成日、審査日等の日付の特定など、各手続が実際に行われた経緯についてその具体的な状況を記録上で明らかにする方策を検討することが相当である。このような可視化を実現することは、事後的な検証可能性を高めるだけでなく、それ自体で関係職員に対してそれぞれの職責に対する認識を新たにさせる等の注意喚起の役割をも果たすことができると思われることから、改ざん行為の予防効果も期待できると考えられる。

#### (4) 「ICT土工」の活用

国土交通省では、建設現場の生産性向上を図る取組として、調査・測量から設計、施工、検査、維持管理・更新までの全ての建設生産プロセスでICT（情報通信技術）等を活用する施策（「i-Construction」）を推進し、その一環として、建設現場でICTを全面的に活用する「ICT土工」の導入を提唱している。

かかる「ICT土工」の導入がなされれば、設計、施工、検査等が3次元モデルで進められることから、本事案で平成29年度及び平成30年度に改ざんの手段とされた土量の水増しについては、少なくとも、その改ざん事実の発覚を免れることが著しく困難になるものと考えられる。



開発局においては、本事案のような設計書の改ざんを抑止する観点からも、「ICT土工」の導入を積極的に進めるべきである。

### 第3 不正行為の発覚が遅れたことについて

#### 1 第1項の再発防止策の重要性

前記の各不正行為については、各職員の利欲的な動機に基づくものではなく、業務を遂行しようとする職員共通の意識が主な動機であったことから、通常では考えがたいような組織的な不正行為としての構造を備えるに至り、そのことが早期の発覚を妨げる要因になったものと認められる。

この点について、組織的な不正行為という特異な態様を前提として、不正行為の早期発覚を可能にする施策を講ずることには限界があるため、ここで重要なことは、そのような組織的な不正行為の再発を防止することであり、第1項に記載した再発防止策の確実な実施が求められるものである。

#### 2 不正行為の発覚の遅延に対する個別の再発防止策

その上で、不正行為の発覚が遅れたことに関する再発防止策については、以下の観点に基づく検討が有益であると考えられる。

##### (1) 調査担当者等の適切な選定

本事案では、釧路事務所勤務中に不正行為に関与した職員が釧路本部に異動した後に本事案に関する釧路事務所からの連絡の窓口役になったり、調査担当者になったりした事実が認められる。

不正行為に関与した職員自身に当該事案における積極的な事案の解明を期待することはできず、むしろ、事実関係を歪曲したり、対応を放置したりすることなどが一般的に考えられるところである。

そこで、不正行為の発覚に発展する可能性のある事案においては、その後の審査、決裁や事後的な事実調査等の対応から、当該事案に関与した可能性のある職員を排除することが相当である。例えば、道路事務所から開発建設部に対して報告・相談等がなされた事案に関しては、その事案の係属中に当

該道路事務所に勤務した履歴のある職員をその後の対応から排除し、開発建設部と本局との関係でも同様とすることなどが考えられる。

## (2) 弁護士関与事案に関する早期の対処

本事案では、釧路本部から本局に対してA代理人弁護士書面の送付に関する報告がなされた際、本局の職員において、本局の所管業務が訴訟を提起された場合の対応であることを前提として形式的な対応に終始したことが認められる。

一般的に、弁護士が事件を受任して代理人として書面を送付するなどの事務処理を開始した以上は、当該弁護士において、法的な手続による紛争の解決が必要とされる程度に当該事件が成熟していると判断したものと考えられる。したがって、訴訟提起の有無を形式的な基準とすることなく、上記のような弁護士による対外的な法律事務に関する関与がなされた時点で、本局が主体的に調査を開始して、当該事案における事実上及び法律上の問題点の把握に努めることが相当である。

そこで、上記の点を含めて、本局による主体的な調査態勢のあり方を検討し、それに伴う職員の問題意識の啓発に関する方策も検討すべきである。

## (3) 内部通報制度の利用促進

本事案によって、組織内の上位者（課長、所長等）が部下職員に対して的確な指導・監督を行うことなく不正行為を容認したことが更なる不正行為の承継・累行を引き起こすこと、また、ある部署内における人事異動をきっかけとして後任者が前任者の行った事務について見直しをしたり、不適切な事務処理を改めたりすることが期待されていると考えられるところ、本事案では、人事異動が当該組織の態勢刷新ないし従前の事務処理の適否の見直しの契機となることはなく、当該組織における従前の業務遂行の態様、結果を踏襲ないし追認するだけの機会になっていることが明らかになった。

この点について、一般に、人事異動によって引き継いだ事務処理について

不正行為があったことを認識した場合には、これを是正したいと考える職員が少なからずいるものと考えられるところ、その不正行為に関して、当該組織に所属しながら、組織内における上下関係その他の人的関係にとらわれずに声を上げることには困難が伴うことも予想される。実際、本事案においても、前任者から引き継いだ事務処理の中に不適切な部分が含まれていることを認識した時点で、どのような形でこれを是正できるかなどと思い悩んだ者も複数認められるものの、結局誰もそのような対応を取ることはなかったという経緯がある。

そこで、不正行為と認識できた事務処理について、これを是正しようとする職員の声を拾い上げ、不正行為に関する早期の発覚・是正を実現するシステムの一つとして、国土交通省における公益通報制度等はその有力なツールとして機能しうるものと考えられる。ただし、問題は、同制度の利用者にとって、利用しやすい制度であると言えるか否かという視点が重要なのであって、この点に関するさらなる工夫が必要と考えられる。その意味で、同制度について一般職員に対する広報により力を入れるとともに、通報者が安心して同制度を利用することができるような運用上の工夫や手続の透明性を検討する必要がある。さらに、同窓口の運用のみに依拠することなく、開発局において、独自の手続の構築も含めて、内部通報制度全般のさらなる利用促進に向けた施策を積極的に検討すべきである。

#### 第4 まとめ

本事案は、用地取得及び用地取得後の事業施行の現場で、事業の円滑な進行を図るべく、開発局職員によって事実上の運用としての「現物補償」による対応が広く行われていたことに代表されるように、この分野において、本来あらかじめ整備されているべき規律（「用地取得を理由とする補償工事」に関する手続規定の整備並びに「事業施行を理由とする補償工事」に関する道路法70条通達に基づく手続規定の周知及び教育）が整備ないし職員間に周知されてい

なかったことが問題の中核であり、そのような現状を早急に是正することが再発防止に向けた第一歩として位置付けられるものである。

この点について、本委員会の調査を進める過程において、「用地取得を理由とする補償工事」、「事業施行を理由とする補償工事」等に関する法的根拠や手続規定に関して、事業施行の現場で業務に携わっている職員が必要な理解をしていなかっただけではなく、それらの現場業務を統括管理すべき立場にある開発局の幹部職員においても、十分な把握や整理ができていなかったことが判明した。

かかる事情をもって本事案における現場職員による不正行為が正当化されることにならないことは当然であるが、本委員会の調査の過程で明らかになった、事業を適切に進める上で基本となる手続規定の整備や周知等を含めた問題点について、開発局の幹部職員を始めとする開発局全体が、この問題点を意識することなく長年にわたり放置してきたことが、本事案において現場職員が不正行為に及ぶ事態を招く要因になったことは否定できないところである。このことは、本委員会による調査を開始した後、本委員会による指示に基づいて首席監察官が実施した類似事案についての追加調査によって、本事案に類似した構造を持つ不適正な行為が次々と発覚したことからも裏付けられるものである。

したがって、本事案で不正行為に及んだ個々の職員を糾弾するだけでは、この問題の本質的な解決にはならないのであり、開発局としては、本局を含めた組織全体の責任問題として自覚し、本事案を真摯に反省すべきであり、その再発防止に向けて組織として総力を挙げて取り組むことが求められるものである。

以 上

## 別紙1 会議の開催状況の概要

### 1 第1回会議

日 時：令和4年12月20日午前9時30分から午前11時30分まで

場 所：北海道開発局研修センター

出席者：全委員

議事要旨

- ・委員長の選出
- ・本委員会の運営規則の制定
- ・委員長による事務局長の指名
- ・調査担当弁護士の選任
- ・本事案の概要の説明（開発局首席監察官）
- ・開発局におけるコンプライアンスに関する従前の取組の説明（開発局首席監察官）
- ・本委員会による調査の進め方に関する協議
- ・開発局に対して類似事例に関する調査の実施を指示

### 2 第2回会議

日 時：令和5年1月26日午前10時53分から午後0時12分まで

場 所：北海道開発局研修センター

出席者：全委員

議事要旨

- ・調査状況に関する説明（事務局長）
- ・本事案の事実経緯及び原因並びに今後の調査の進め方に関する協議

### 3 第3回会議

日 時：令和5年3月2日午後0時55分から午後2時30分まで

場 所：北海道開発局研修センター

出席者：全委員

議事要旨

- ・調査状況に関する説明（事務局長）
- ・類似事例の調査状況に関する説明（開発局首席監察官）
- ・道路区域外において工事を行うことができる法的根拠等に関する説明（開発局首席監察官）
- ・本事案の原因及び今後の調査の進め方に関する協議

#### 4 第4回会議

日時：令和5年3月31日午後1時から午後3時10分まで

場所：北海道開発局研修センター

出席者：全委員

議事要旨

- ・事務局長及び調査担当弁護士による調査結果に関する報告（事務局長）
- ・類似事例の調査状況に関する説明（開発局首席監察官）
- ・北海道開発局と地方整備局との組織体制上の違いに関する説明（開発局首席監察官）
- ・本事案の事実認定（事実経緯及び原因）及び再発防止策に関する協議

#### 5 第5回会議

日時：令和5年4月28日午後3時27分から午後4時4分まで

場所：北海道開発局研修センター

出席者：全委員

議事要旨

- ・国損額の算定に関する説明（開発局首席監察官）
- ・類似事例の調査状況に関する説明（開発局首席監察官）
- ・調査報告書の内容に関する協議

## 別紙2 事情聴取の概要

本委員会による調査において、以下のとおり、合計32名の関係者から延べ56回にわたって事情聴取を実施した。

その事情聴取日（いずれも令和5年）は、次のとおりである。

1月10日、11日、12日、13日、16日、17日、18日、19日、20日、24日、26日、27日、31日、2月1日、2日、3日、14日、16日、17日、20日、22日、3月3日、6日、7日、9日、10日、14日。

事情聴取対象者については、釧路道路事務所の関係では、係員（主任含む）4名、専門職1名、係長4名、専門官3名、課長5名、副所長1名及び所長2名であり、釧路開発建設部の関係では、専門官5名、次長2名及び部長1名であり、道路計画課の関係では、専門官1名及び課長補佐1名であり、B社の関係では、課長1名及び部長1名であった。なお、事情聴取対象者の役職については、本事案に関与した当時の主な役職を表示している。