

3 当検証会で、主な論点として確認した事実

(1) 平成 21 年度の実施設計業務委託に係る成果物の検収等について

発注者である周南市は、実施設計業務の受託者である中国技研に任せるだけでなく、自ら通信局を訪れるなど発注者の立場でもっと主体的・積極的にかかわるべきであったのに、主体的・積極的にかかわっていなかった。

周南市は、実施設計業務の成果物（以下「成果物」という。）である発注仕様書及び設置計画書（案）について、発注仕様書（特記仕様書の「製作者の承諾」）の明確性が確保されているかの確認をしていなかった。また、通信局に提出した設置計画書（案）が、実施設計業務委託仕様書の第 2 章 実施設計業務の 1 業務内容の(1) 実施設計にかかる前提条件の③ 設計協議に記載されている通信局との協議（資料 1）を経て完成されたものかを確認していなかった。

周南市は、平成 22 年 4 月 16 日に、通信局から「鹿野・熊毛まで電波が届くための根拠（10W）を示すこと」や「将来構想である鹿野・熊毛を網羅した構想を示すように」（資料 2）との指摘を受けていたが、この時点で、予定していた入札手続を中断し、発注仕様書及び設置計画書（案）を検証するなどの慎重な対応をとらなかった。

以上は、前市長が、「早期の工事着手」を職員に指示していたことも少なからず影響を与えていたのではないと思われる。

また、平成 22 年 4 月 16 日に、中国総合通信局から、上記指摘とあわせて上記設置計画書（案）について、「今回の工程を考えると、業者を早く選定する必要がある。」（資料 2）と助言があり、本件契約の請負業者が日本無線に決定後の同年 9 月 10 日の通信局、周南市及び日本無線の協議で、鹿野・熊毛地域の将来計画も考慮し検討すること、技術計算（電波干渉）ができる資料提出等を求められ、同年 9 月 29 日にも周南市及び日本無線で同様の協議があった。これを受けて、日本無線が、同年 9 月 30 日付けで、周南市に提出した文書の 2.1 調査進捗状況に「周南市殿作成の設置計画書（案）について協議（中国総合通信局）9 月 10 日」と記載され、同文書に添付された平成 22 年度周南市防災行政無線施設整備工事施工計画書の 1. 工事概要の(5) 工事概要に「特記仕様書に基づき、・・他局との電波混信調査、諸官庁検査、運用までの一切の工事及び諸手続きを行います。」と記載されている。以上のことから、設置計画書（案）に対する通信局の指摘事項については、日本無線が主体的に対応することが決定されたことが認められ、周南市は、平成 23 年 1 月 19 日付け周防第 148 号（資料 3）で、日本無線にこの決定事項を通知している。

(2) 周南市の特記仕様書に記載されている「製作者の承諾」について

ア 「製作者の承諾」の意味について

「製作者の承諾」は、特記仕様書の第 3 章 防災行政無線施設機器の機能及び員数の 3-8 納入品目一覧表（主要機器）（以下「納入品目一覧表」という。）のインタフェースコンバータ、多重端局装置、既存多重端局装置増設及び網同期装置の納品に必要として表の下の（※）に、「この機器は、既設機器

製作者のものと同様以上であり、製作者の承諾を得たものであること。」と記載されている（資料4）。

したがって、周南市の考える既設消防無線機器製作者である三菱電機の承諾とは、「本件工事の請負者が、三菱電機と机上等での技術的な接続の確認を踏まえて、機器を製作し、実地での試験を経て最終的に据付設置が完了する時点において得るもの」であり、これは、本件工事による既設消防無線への影響を未然に防ぐために設けた条件であった。

入札前、入札を検討している者からの条件付一般競争入札に関する「特記仕様書の仕様を満たす機器であれば、承諾を得られるものと考えて良いのか」の質問に対して、周南市（担当部局）は「特記仕様書の仕様を満たす機器であれば、基本的には既設機器製作者の承諾は得られるものと考えている。」と回答していた。つまり、周南市は、「製作者の承諾」は落札業者が得ることが基本的に可能であったと認識していた。

ところで、日本無線は、「製作者の承諾」の必要な機器の製作等を見積書を取得した上で、三菱電機に依頼することを低入札価格調査の中で明らかにしている。

しかし、三菱電機は、平成22年6月14日に「製作者の承諾」は応札前に得るもので、日本無線に対して承諾をしておらず、落札決定に疑義がある旨の異議申立て（資料5）を行なっている。このことについては、前述した「製作者の承諾」に対する周南市の認識からすれば、納品に際して得ればよいことは明らかで、最終的に三菱電機も理解しているが、この異議申立てのヒアリングの中で、三菱電機は、既設消防無線機器との接続確認を行わなければ、下請負契約は締結できない旨明言している。

このことについて、日本無線は、6月15日の異議申立てのヒアリングの中で三菱電機からの見積りが来たことから、仕事を請けてもらえると思っていること、接続確認は基本的にはできることを発言している（資料6）。

こうしたことを踏まえて、周南市は、「製作者の承諾」の必要な機器を既設消防無線機器製作者である三菱電機が製作すれば、既設消防無線機器への影響がなくなるものの、その前提として日本無線と三菱電機とで技術的な接続確認が必要となるとの認識を強くするに至った。そうして「製作者の承諾」が必要な機器の製作、設置工程を考慮すると、三菱電機が製作等することが確実であれば（日本無線と三菱電機との下請負関係の成立）、「製作者の承諾」を得ることと同様と考えるようになり、この認識を踏まえて、日本無線に下請負契約の成立に基づく下請負人届出の提出に代えることができることを伝えており、通常の工事の場合と同様に、この提出にはそれほど時間は要しないと考えていた。

したがって、この時点では、日本無線の「製作者の承諾」の意味については、周南市とほぼ同じ認識であったと思われる。

しかし、その後、日本無線は、平成22年11月24日付け8MD-1633-101124-01で、「弊社では、（製作者の承諾は）市議会での議論を踏まえ周南市殿からご指示のありました「接続確認（インターフェースの同期）」と理解しており」

「この点（製作者の承諾を得ること）について、弊社では、周南市殿が指示された「接続確認」については完了しておりますので、解決したものと理解しております。」と回答しており、周南市との認識にずれが生じることとなった。（資料7）。

イ 「製作者の承諾」を得ることの周南市の対応について

本件工事の特記仕様書の記載からも、「製作者の承諾」は、納品までに得られれば良いが、周南市は、契約の確実な履行を確保するために、期限を付して「製作者の承諾」を求めた。日本無線の照会に対して、三菱電機の回答は通常よりも相当の期間を要しているが、これは、両社が契約関係にないことが一因と考える。

なお、上記のように本件工事を条件付一般競争入札とした以上、周南市は、日本無線が三菱電機から「接続確認」及び「製作者の承諾」を得られるよう主体的・積極的にかかわるべきであったが、平成22年8月6日に日本無線と三菱電機その他関係者と協議し、同年10月19日に三菱電機に接続確認について照会し、同年12月6日に日本無線を通して三菱電機に接続確認について照会している（資料8）が、そのほかに、周南市が、三菱電機から「接続確認」及び「製作者の承諾」を得ることができるよう主体的・積極的にかかわった事実は認められない。

前市長は、「接続確認」及び「製作者の承諾」に関して「民・民不介入」として、職員にかかわらないよう指示をしていた。

ウ 周南市がシステム全体の確認を求めたことについて

前市長は、平成22年11月2日及び12月15日に、日本無線に対して、三菱電機からの消防無線を含めたシステム全体の確認書の提出を求めた（資料9）。

平成23年2月10日の周南市議会防災行政無線施設整備に関する調査特別委員会（以下「調査特別委員会」という。）で、「周南市から三菱電機のほうにそのように確認（防災行政無線システム全体の動作確認）をということであれば、三菱電機としては対応されるということでしょうか」との質問に対して、三菱電機の徳永証人は、「周南市様と直接的に何の契約もございませんので、そのような御依頼にはお答えしかねる」と証言している（資料10）。

(3) 周南市は、本件工事の現地調査を控えるよう指示していたかについて

日本無線は、平成23年1月24日付けの解除通知書で、周南市は、平成22年9月上旬に当該現地調査を控えるよう指示している、同年10月13日にも、消防本部への立ち入りを控えるよう指示していると主張している。

周南市が、9月上旬に現地調査を控えるよう指示したという事実は認められない。また、周南市は日本無線に、消防施設への立ち入りについて、事前に文書で依頼するよう伝えているが、平成23年2月25日の調査特別委員会で日本無線の福山証人は、「我々は今お話のあった方に立ち入りをお願いしたことは、したというお話はした覚えがないですから、食い違っているとも思わないんですけども、依頼をしております。」と証言している（資料11）とおり、その後日本

無線から正式な依頼文は発出されていない。

(4) バックアップの提示は、日本無線の本件契約上の義務であったかについて

設計図書（特記仕様書 1-19 施行上の注意事項、周南市消防本部庁舎機器配置配線図（E-06））から、バックアップが必要であったことは、本件工事の条件付一般競争入札に参加する者が、本件契約の入札時に、通常の注意をもって設計図書を読めば容易に認識できるので、バックアップの提示は、日本無線が周南市に提案すべき本件契約上の義務であった。

案 1（資料 1 2）は回線停止に伴う影響を回避するものではなく、バックアップの代替案とはいえないので、日本無線が平成 23 年 1 月 24 日付けの解除通知までに、本件契約上の義務であるバックアップを提示したとする事実は認められない。

(5) 周南市が案 1 を検討しなかったことについて

案 1 は、納入品目一覧表の納品に変更が生じるので、仕様の変更であり設計図書の変更となる。

また、日本無線は、あたかも案 1 が同社の本件契約上の義務であるバックアップの代替案と主張しているよううかがえる（資料 1 3）が、案 1 は、上記のとおりバックアップの代替案ではない。

日本無線は、仮契約を締結するに当たり、平成 22 年 6 月 10 日付けで「工期を遵守し設計図書のとおり責任を持って完了することを誓約する」とする誓約書（資料 1 4）を周南市に提出していた。また、特記仕様書構成（資料 1 5）どおりでも施工可能であった（資料 1 6）。

周南市は、入札で担保されるべき公平性の確保、日本無線が提出した誓約書から案 1 を受理していなかった。案 1 は、納入品目一覧表で示された納品が変わることから設計図書の変更に当たり、また、特記仕様書の第 1 章 総則の 1-11 設計変更の(1)の監督官庁の許認可等に起因する場合の設計変更の記載には該当しないので、案 1 を受理しないのは妥当であったと考える。

(6) 周南市が日本無線からの納期の延期の申出を拒絶したことについて

ア 納期

納期は、本件契約書約款の第 1 条の表に規定する平成 22 年度の出来高予定額に相応する工事の出来形部分に係る期限のことであり、設計書の年度区分に相当する工事の期限のことである。そしてこの年度内の出来形に応じた部分払いは、同約款第 37 条に規定されている（資料 1 7）。この納期は、周南市と日本無線の合意事項ではあるが、本件契約上の守られるべき義務である平成 24 年 3 月 31 日の工期期限（以下「工期期限」という。）と、特記仕様書の第 1 章 総則の 1-15 屋外拡声子局の試験運用に記載されている平成 22 年度に施行予定である屋外拡声子局 30 局を平成 23 年 7 月上旬頃（以下「試験運用期限」という。）までに試験運用可能な状態とすること（資料 1 8）とは異なる。

このことは、工期の変更方法が同約款第 23 条に規定され、納期の変更は規定されていないことから推測できる。ただし、日本無線は本件契約を誠実に履行する義務があるので、周南市は、納期の延期について工期期限と試験運用期限を考慮しながら判断するべきであった。

イ 周南市が、納期の延期の申出を拒絶したことについて

日本無線が納期の延期の可能性を周南市に最初に伝えた平成 22 年 11 月 2 日は、周南市に「接続確認」を提出した平成 22 年 12 月 10 日より前であった（資料 1 9）し、本件契約の履行の進捗状況は以後も不透明のままであった。周南市は契約の当事者として、納期の延期の申出があれば、本件契約書約款第 23 条の規定並びに特記仕様書の第 1 章 総則の 1-20 仕様書の疑義及び第 5 章 工事仕様書の 5-6 工事内容の変更に準じて、工期期限及び試験運用期限の遵守を考慮しながら応じるか、又は納期の延期の協議に必要な条件を具体的に示すべき責任があったが、平成 22 年 11 月 2 日及び同年 12 月 15 日に、前市長は納期の延期の申出を拒絶した（資料 2 0）のみで、その後協議に必要な条件を示していない。

4 結論

(1) はじめに

平成 22 年度周南市防災行政無線施設整備工事（以下「本件工事」という。）が市と日本無線の双方から契約解除されるに至った原因は、様々な要因が複合的にからんだことにあることをまず指摘する。

しかしながら、経過を全体的に考察すれば、市（以下特に断らない限り、担当部局及び前市長の双方を含む。）は、平成 22 年 4 月 26 日の本件工事の条件付一般競争入札をするまでは、相当無理をして急いだのではないかと思われ、入札後の仮契約の締結後は、既設消防無線機器に関連する技術的な事項の確認や確認の取得にとられる一方、発注者たる行政として要求される工事の計画・執行に対する主体的・積極的な関与を欠き、本件工事の進捗をむしろ妨げていたのではないかと評価せざるを得ない。このことが工事の遅延・解除を防止できず、むしろ助長した可能性がある。

(2) 設計段階

ア 中国技研の責任

中国技研は、実施設計に当たり、実施設計業務委託仕様書に基づき、①既設消防無線機器制作者である三菱電機との協議を実施し、インターフェース等の仕様を含む接続要件を確認し、特記仕様書に記載すべき契約上の義務②通信局との事前協議を実施し、無線免許の交付条件をクリアした内容で、実施設計を行うべき契約上の義務を負っていたのに、これをいづれも怠った責任がある。

上記の基本的な義務が果たされていれば、①については本件工事受注者に

「製作者の承諾」、「接続確認」を求める必要はなかったであろうし、②については以後の通信局の指摘はなかった。したがって、中国技研がこの義務を果たさなかったことが、周南市と日本無線の双方解除に影響を及ぼしていたものとする。

イ 市の責任

仮に中国技研の設計が上記義務を果たさないものであったとしても、市は、設計図書の検収に当たり、中国技研に対し、①三菱電機との協議・調整が行われたか否か及びその結果内容を確認し、特記仕様書が一般競争入札に耐える明確性を確保しているか、②通信局との事前協議を実施し、免許交付条件をクリアした内容で設計を行っているかを確認すべきであった。

①については、市が三菱電機に直接確認することは容易であった。②については、市が通信局に直接確認することも容易であった。一般競争入札に耐える明確性が確保できない状況であれば、別途三菱電機と随意で業務委託契約を締結し、工事受注者との機器接続の協議方法・費用等について定める、あるいは守秘義務契約の締結を条件とする接続要件の開示について定める等の方策を取ることができた。

また、市は、設計段階以後も成果物である設置計画書（案）の瑕疵を補うべき責任があり、この責任が果たされていれば、以後の混乱は完全に、あるいは少なくともその大部分は回避できた。

(3) 入札段階

市は、特記仕様書に記載された受注者が既設消防無線機器の製作者である三菱電機から得るべき「製作者の承諾」は、既設消防無線への影響を未然に防ぐ観点から、必要なものとして認識していたのであるから、入札段階から「製作者の承諾」を得ることに主体的・積極的にかかわるべきであった。

なお、市が、本件工事を条件付一般競争入札としたことは、必ずしも不適切とまでは言えないが、前市長が、日本無線に対し、三菱電機からの「防災行政無線システム全体の確認」を求めたことは、条件付一般競争入札にしたこととは矛盾するものである。

よって、市は、既設消防無線の増築改修部分とそれ以外の部分を分離し、既設消防無線機器の増築改修部分については「その性質が競争入札に適さないもの」として三菱電機と随意契約の可能性を検討すべきであったし、分離をしていれば、少なくとも、既設消防無線の運用に対する懸念や技術上の問題は払拭されたはずである。

(4) 仮契約後

ア 日本無線の責任

日本無線は、請負契約、特記仕様書及び誓約書に基づき、①通信局との協議を実施し、免許交付条件をクリアした無線局設置に係る計画書を作成すべき契約上の義務（本件契約の特記仕様書第1章 総則の1-4 諸手続に「諸官

庁、通信、電力会社等に対する手続きは、請負者が市の委任に基づき、市に代わって行う」ことが記載され、また、平成 22 年 9 月 30 日付けで日本無線が提出した平成 22 年度周南市防災行政無線施設整備工事施工計画書の 1. 工事概要の(5) 工事概要に「他局との電波混信調査、諸官庁検査、運用までの一切の工事及び諸手続きを行います。」と記載されている。) ②特記仕様書に従った工事の施工を行うべき契約上の義務を負っていたのに、これをいずれも怠った責任がある。

日本無線は、特記仕様書の開示を受け、かつ、工事内容に対する質問機会も保証された状況下で応札した以上、無線局設置計画書の作成・提出、「製作者の承諾」の取得、特記仕様書に基づく工事の施工はいずれも可能であると判断して受注に至ったことは明白である。

この契約上の義務は、日本無線の極めて基本的な義務であり、日本無線がこれを履行しなかったことが本件問題の主因の一つをなしていることは明らかである。

また、日本無線がこの義務の完了が見込まれる前に、案 1 を提案したことが、本件の更なる混乱を招いたと考える。

イ 市の責任

①市が、日本無線に対し、「製作者の承諾」を平成 22 年 8 月末までに取得するよう求めたことは、契約上の期限を一方的に前倒しにするものであり、不適當であった。また、②前市長が三菱電機による「システム全体の確認」を日本無線に求めたことは、契約上の義務の範囲外であり、不適切であった。

「製作者の承諾」は、特記仕様書上、納品するまでに取得すれば足りた(ただし、工事進捗上は、相当に早い段階で了解を得なければ、設計・製造が間に合わない)。確かに、日本無線は低入札価格調査において三菱電機への下請発注を予定している旨回答しているが、市が取得時期を一方的に前倒しすることは不適當であり、日本無線の混乱を招き、工事着手の遅延を招く一因となった。

前市長が要求した「システム全体の確認」の意味合いは、必ずしも明瞭ではない。接続後の既存・新設を含めたシステム全体の安定・継続稼働の保証という意味であれば、それは工事受注者たる日本無線が負うべき責任であり、三菱電機が負うべきものではない。したがって、日本無線に対して、三菱電機からの「システム全体の確認」を求めることは日本無線に不可能を強いるものに等しい。また、日本無線と三菱電機が協議していたであろう下請負契約の内容にも影響を及ぼしかねないものでもあった。このことが日本無線からの契約解除を招いた主因の一つである(これは、日本無線からの契約解除通知における「三菱電機株式会社から得る承諾の内容を明確にしないこと」に含まれるものと解される。)

市が日本無線に対して契約上の義務を一方的に加重する要求を行ったことが、日本無線の義務の円滑な履行を阻害し、着工を遅らせた主因となった。

(5) 日本無線の解除理由

ア 三菱電機から得る「製作者の承諾」の内容を明確にしないこと。

「製作者の承諾」の取得は特記仕様書に明記された日本無線の義務であり、応札した日本無線においてその意義が当初から不明瞭であったとは思われな
い。担当部局においては、特記仕様書の仕様を満たす機器であれば、基本的
には、既設消防無線機器製作者の承諾を得られるものと理解していた。日本
無線は、三菱電機から下請けの見積りが出ていることで承諾は得られたもの
と考えていた。いずれにせよ、三菱電機が下請けに入り、協議調整しながら
特記仕様書の仕様を満たす機器が納入されれば、「製作者の承諾」は得られた
ものと解される点において、見解はほぼ一致している。

しかしながら、「製作者の承諾」以外に、「接続確認」、「システム全体の確
認」といった技術確認事項が出てきたため、日本無線の混乱を招いたことは
容易に推測される。

イ 通信局からの指摘事項について市の見解を明らかにしないこと。

通信局からの指摘事項については、日本無線において机上シミュレーショ
ン等により解決することが平成 22 年 9 月 10 日及び同年 9 月 29 日の協議によ
り決定され、また、平成 23 年 1 月 19 日付け周防第 148 号の「周南市防災行
政無線施設整備工事について」の下記 2 の(2)に明記されているので、契約解
除事由とはならないと判断される。

ウ 回線停止時間問題への解決策を検討しないこと。

設計図書におけるバックアップに関する記載は適切であり、具体的なバック
アップ方法等は日本無線において提案・決定すべき事項であり、契約解除
事由にはならないと判断される。

エ 現地調査を禁止していること。

現地調査が実施されなかったのは、消防本部が要望した日本無線からの正
式な依頼文が発出されていないことが原因である。消防本部が文書発出依頼
をしたことが不相当とは認められず、契約解除事由にはならないと判断され
る。

オ 納期の延期の申出を拒絶したこと。

納期は、周南市と日本無線の合意事項ではあるが、本件契約上の守られる
べき義務である工期期限及び試験運用期限とは異なるので、市は契約の当事
者として、納期の延期の申出には、工期期限及び試験運用期限の遵守を考慮
しながら、柔軟に対応をするべきであったが、前市長は、11 月 2 日及び 12 月
15 日に拒絶したのみであった。

市が日本無線に対して納期の遵守をあたかも契約上の守られるべき義務と
同様の条件のごとく加重したことが、契約解除を招いた主因の一つをなして
いることは明らかである。

(6) まとめ

当検証会は、本件工事が市と日本無線の双方から契約解除に至った主因は、日本無線が契約上の義務を果たさなかったこと及び市が契約外の条件を加重したことにあると判断した。

しかしながら、冒頭指摘したとおり、市の事務執行、工事監理及び行政責任の観点からは、市がより主体的・積極的に工程管理を実施し、関係者間の協議・調整を主導していれば、工事完遂に至っていた可能性は高く市の責任も重大であると考えます。