

長野県職員に関する措置請求の監査結果

令和5年（2023年）7月7日

第1 監査の請求

1 請求人

小諸市 工藤 八一

2 請求書の提出

請求書は令和5年5月10日付けで提出された。

3 請求の内容

(1) 監査請求の内容

請求書及びこれに添付された事実証明書から、本件住民監査請求において請求人は次のとおり主張しているものと解される。

長野県は、令和4年度に次の1から12の契約（以下「本件契約」という。）を、随意契約で長野県土地改良事業団体連合会（以下「長土連」という。）へ発注している。

- 1 経営体育成基盤整備事業 馬取山田地区 換地・実施設計業務（軽井沢町）
- 2 県営畑地帯総合土地改良事業 祢津御堂地区 換地業務（東御市）
- 3 経営体育成基盤整備事業 諏訪平地区 換地・実施設計業務（諏訪市）
- 4 県営中山間総合整備事業 ひのきの里地区 徳原工区換地業務（上松町）
- 5 経営体育成基盤整備事業 小野沢地区 換地設計業務（朝日村）
- 6 経営体育成基盤整備事業 小野沢地区 かたくり工区換地業務（朝日村）
- 7 県営中山間総合整備事業 あさひ地区 換地業務（朝日村）
- 8 県営中山間総合整備事業 いくさか地区 会工区換地業務（生坂村）
- 9 経営体育成基盤整備事業 北城南部地区 換地業務（白馬村）
- 10 経営体育成基盤整備事業 会染西部地区 換地業務（池田町）
- 11 経営体育成基盤整備事業 上原地区 換地・実施設計業務（大町市）
- 12 農村地域防災減災事業 長野県地区 ため池管理体制強化業務（長野県全域）

注1 換地業務：契約番号2・4・6・7・8・9・10（7件）

換地・実施設計業務：契約番号1・3・5・11（4件）

ため池管理体制強化業務：契約番号12（1件）

注2 発注機関別

佐久地域振興局農地整備課：契約番号1

上田地域振興局農地整備課：契約番号2

諏訪地域振興局農地整備課：契約番号3

木曾地域振興局農地整備課：契約番号4

松本地域振興局農地整備課：契約番号5～8

北アルプス地域振興局農地整備課：契約番号9～11

農政部農地整備課：契約番号12

普通地方公共団体を当事者とする契約は、一般競争入札によるのが原則であり、指名競争入札、随意契約、せり売りの方法によることができるのは、政令で定める場合に

該当する場合だけである(地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第234条第2項)。

法施行令によれば、契約の性質又は目的が競争入札に適しないときは随意契約によるとされ(第167条の2第1項第2号)、排他的権利の使用、他の者が有し得ない専門的知識及び技術等を必要とし、特定の1者しか履行できない場合がこれにあたりとされる。このため、長野県自身も、県内各自治体に対して、随意契約による場合には、上記施行令に沿った根拠や理由を明確にしておくよう要請している。

最高裁判例によれば、当該契約の目的、内容に照らし、それに相応する資力、信用、技術、経験を有する相手方を選定し、その者との間で契約を締結するという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も、随意契約によることができる場合に該当するとされている。

しかるに、長野県が随意契約で長土連へ発注した行為及び、本件契約に基づき公金を支出する(した)ことは、下記アからエの理由により違法若しくは不当であり、本件契約を入札を実施して行った場合の代金を超える部分についての支払を停止し、本件契約代金の既払い額が本件入札金額を超える場合、長野県知事または各地域振興局長、その他の担当職員に対して、当該超過額の賠償請求をするべきである。

ア 換地業務、換地・実施設計業務について

(ア) 県は、換地業務には管理技術者と照査技術者が必要であるところ、これらの技術者は、いずれも土地改良換地士の資格が必要で、しかも両者を兼任できないと説明しているが、土地改良換地士にしかできない業務は、換地計画を定めるにあたり地権者会議の議決に先立ち意見を述べることだけである(土地改良法第52条第4項)。したがって、これ以外の業務については、土地改良換地士の資格は法的には必要でない。

(イ) 県の説明したところによると、長野県職員の中にも、土地改良換地士の資格を有する者は5名いる。仮に県が行う土地改良に関する事業を外部に委託発注するにしても、意見を述べることのみを県職員が行ってもよいはずである。

(ウ) 管理技術者が行うべき業務を含んだ業務と照査技術者が行うべき業務を含んだ業務を分離し、それぞれを別々の事業者が発注することや、複数の事業者で共同で発注することも可能なはずである。この場合には、県の説明する立場によっても、土地改良換地士が1名しかいない業者にも発注することが可能である。

(エ) 県内には、2名以上の土地改良換地士を置く事業者が存しないとしても、全国的には多数存在するはずである。ちなみに、一般社団法人関東土地改良測量設計技術協会の会員は58事業者いるところ(資料6)、その中の大半の事業者は、土地改良換地士を在籍させ、さらには相当数が複数名在籍させているはずである。

イ ため池管理体制強化業務について

同業務を行うのに必須の資格は存しないうえ、防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法第6条によれば、都道府県は、推進計画に基づく防災工事等を実施する者に対し、当該防災工事等の確実かつ効果的な実施に関し必要な技術的な指導、助言その他の援助に努めるものとされ、援助に関し必要があると認めるときは、土地改良事業団体連合会に対し、必要な協力を求めることができることとされている。しかしながら、上記条項は単に長土連に協力を求めることができることを明示するのみで、随意契約の正当性の根拠となるものではあり得ない。

ウ 一括発注の合理性

仮に一部の業務について、発注可能な事業者が1者しかいないとしても、随意契約の発注業務は本件契約の対象業務のごく一部にもっと限定することが可能であり、本件契約に含まれる業務のうち、土地改良換地士が関わる必要がある業務のみを随意契約とし、その他の業務を入札によることも可能なはずである。例えば、本件契約番号1に含まれる業務のうち、メインとなる実施設計業務は、①現地調査、②補償物件調査、③各種施設の取付点標高測量、④区画形状の検討、⑤計画平面図作成、⑥面積算定、⑦道路用排水路縦断計画、⑧計画排水量、⑨排水路水理計算、⑩道路・用排水路標準断面図作成、⑪付帯施設設計、⑫整地計算、⑬暗渠排水施設設計、⑭数量計算、⑮照査を内容としているが（資料4・公表用積算内訳書及び換地業務設計書）、土地改良換地士が関わる必要があるのは、④、⑤の業務の一部である。④、⑤の業務（30万7604円・実施設計業務全体258万2391円の12%）を、その余の実施設計業務（227万4787円・全体258万2391円の88%）と区別し、それぞれを別の業者に発注することは可能であるから、土地改良換地士が関わる必要となる④、⑤業務のみを随意契約とし、その他の業務を入札によることも可能なはずである。

エ 代金の相当性

本件契約の代金は、県が行った農林水産省の定める積算基準額（資料1・契約一覧表「最終設計額」欄記載の金額、もしくはこれに極めて近接した同表「最終契約額」欄記載の金額）によっている。これに対して、入札を実施すれば、競争原理が加わる結果、同じ農林水産省の定める積算基準額による設計、測量業務でも、軒並み10%以上安い金額で落札されている（資料7の1乃至6）。

したがって、本件契約も最低10%は安く発注できたと認められるのであり、本件契約の代金は不相当に高額であるといえる。

(2) 請求書添付の事実証明書

ア 令和4年度県営土地改良事業の長土連への発注状況（契約一覧表）（資料1）

イ 長野県土地改良事業等補助金交付要綱に基づき市町村が事業主体で行う事業における業務等の発注について（素案）（資料2）

ウ 契約結果表示に関する長野県ホームページの写し（資料3の1～10）

エ 公表用積算内訳書及び換地業務設計書（令和4年度経営体育成基盤整備事業 馬取山田地区 換地・実施設計業務 北佐久郡軽井沢町大字発地）（資料4）

オ 令和4年度（2022年度）長野県内の土地改良換地士の状況（資料5）

カ 一般社団法人関東土地改良測量設計技術協会 会員名簿（資料6）

キ 入札経過書に関する長野県ホームページの写し（資料7の1～6）

4 請求の受理

本件請求は、法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、令和5年5月10日付けで受理した。

5 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第7項の規定による請求人の陳述を、令和5年6月8日に行った。その主旨は請求書の記載内容を補足する事項であった。

なお、請求人からの追加の証拠提出はなかった。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求人が主張する長土連との12の契約を長野県が随意契約で締結し、この契約に基づき公金を支出する（した）行為の違法性、不当性について監査した。

2 監査委員の就任

請求を受理した時点で空席となっていた委員について、令和5年5月11日付けで山岸喜昭委員が就任した。

3 監査対象機関

請求のあった下記7機関を監査対象機関とした。

佐久地域振興局農地整備課
上田地域振興局農地整備課
諏訪地域振興局農地整備課
木曾地域振興局農地整備課
松本地域振興局農地整備課
北アルプス地域振興局農地整備課
農政部農地整備課

4 監査対象機関の陳述

監査対象機関からは、陳述に代えて陳述書の提出があった。

佐久地域振興局長（令和5年(2023年)5月31日付け5佐地農整第87号）
上田地域振興局長（令和5年(2023年)5月31日付け5上田地農整第86号）
諏訪地域振興局長（令和5年(2023年)5月30日付け5諏地農整第72号）
木曾地域振興局長（令和5年(2023年)5月30日付け5木地農整第72号）
松本地域振興局長（令和5年(2023年)5月29日付け5松地農整第96号）
北アルプス地域振興局長（令和5年(2023年)5月30日付け5北ア地農整第85号）
農政部長（令和5年(2023年)5月31日付け5農整第307号）

5 監査対象機関の陳述書に対する請求人の意見

令和5年6月5日付けで監査対象機関の陳述書に対する意見を求めた。請求人からの意見の提出はなく、同年同月8日に実施した陳述においても触れられなかった。

6 監査対象機関の監査

法第242条第5項の規定により、監査対象機関に対し、監査用資料の提出を求めるとともに、令和5年6月2日に事務局職員による関係書類の調査及び聞き取り調査、同年同月8日に監査委員による監査を実施した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象事項について、関係法令等との照合、関係書類等の調査、請求人の陳述及び監査対象機関から提出された陳述書及び監査の過程において、次に掲げる事実を確認した。

(1) 長土連への発注及び支払について

請求人から提出のあった、「令和4年度県営土地改良事業の長土連への発注状況（資料1）」については、12件すべて発注の事実があり、請求書を受理した令和5年5月10日現在、12件中7件について代金の支払いが行われていた。

精算払：契約番号2・6・8・9・10・12 部分払：契約番号7

(2) 一者随意契約とすることができる場合について

法234条第1項では、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」とされ、同第2項では「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」とされている。

これを受けて、法施行令第167条の2では、随意契約によることができる場合として、第2号に、「不動産の買入れ又は借入れ（中略）その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」と定めている。

なお、最高裁判決（昭和62年3月20日第二小法廷）では、「競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながるると合理的に判断される場合も同項一号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。」と判示しており、当該判決の続きとして、「そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である。」と記載されている。

(3) 請負人等選定委員会の開催について

長野県では、県が発注する建設工事等に係る業者選定等について適正を期するため、「長野県建設工事請負人等選定委員会要領（昭和54年8月24日付け54監第230号）」を定め、その手続きに則り建設工事等の発注が行われているが、監査対象事項となっている長野県が令和4年度に発注した12件の契約について、同要領に基づき各発注機関で請負人等選定委員会が開催され、請負人等選定調書が作成されていた。

(4) 各事業の随意契約理由について

ア 請負人等選定調書の記載事項

(ア) 換地業務

いずれも「換地業務は土地改良換地士を2名以上有する者（管理技術者及び照査技術者（兼務不可））を資格要件としていること」及び「民間業者において土地改良換地士を複数名有する者がいないこと」を理由としている。

(イ) 換地・実施設計業務

上記(ア)の理由に加えて「換地業務と実施設計業務が一体不可分な業務であること」を理由としている。

(ウ) ため池管理体制強化業務

本業務は市町村等に対し、防災工事等を実施する上で必要な技術的な指導・助言等を行うものであり、「防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法（令和2年法律第56号）」第6条第2項の規定により、土地改良事業団体連合会と防災重点農業用ため池に係る防災工事等の援助に関する基本協定書を締結し、この協定に基づくことを随意契約の理由としている。

イ 陳述書の記載及び監査対象機関の監査から判明した事項

(ア) 換地業務

「換地業務における土地改良換地士の関与の範囲の拡大について」（昭和59年3月7日付け農林水産省構造改善局長通知）では、土地に関する農家の意識や利害関係が複雑化する中で、換地業務の遂行に支障をきたしている事例も各地で見受けられる等の理由から、本業務で実施する「換地設計基準の確定及び土地評価基準の作成」及び「換地計画原案の作成」などについても、土地改良換地士の関与を求めている。

(イ) 換地・実施設計業務

「換地業務と実施設計業務が一体不可分な業務である」ことについて、陳述書には、「ほ場整備の実施設計は、換地業務の割り込み作業を踏まえて実施設計を行う必要があり、相互の連携が不可欠である。また、ほ場整備は、個人の財産である農地の形状等を変え、耕作者が耕作しやすい条件にすることで効果を発揮する事業であるため、関係する耕作者や土地所有者（以降「関係者」という。）と密に調整しながら、換地業務と同時並行して作業を行う必要がある。関係者からは、従前農地と比較した立地条件等について数多くの要望や意見が出され、全体の合意を得るまでに何度となく換地、実施設計の両業務において修正作業が必要となる。そのため、換地と実施設計の両業務は、互いにフィードバックしながら作業を進める必要があることから、ほ場整備の換地と実施設計は、切り離しのできない一体的な作業である。」と記載があった。

(ウ) ため池管理体制強化業務

「防災重点農業用ため池に係る防災工事等基本指針」（令和2年農林水産省告示第1845号）では、「防災重点農業用ため池に係る防災工事等を円滑かつ的確に実施するため、知見を有する土地改良事業団体連合会の技術力を有効に活用している事例（いわゆる「ため池サポートセンター」等）を示し、多数の防災重点農業用ため池を有する都道府県においては、ため池サポートセンター等を設立し、効率的に防災工事等を推進していくことが望ましい。」としている。

(5) 陳述書記載の法令・通知について

陳述書に記載のあった下記法令・通知について、その存在を確認した。

ア 「専門技術者委嘱の要領について」（昭和40年12月25日付け農林省農地局長通知）

イ 「土地改良換地士の意見制度に関する取扱いについて」（昭和49年10月23日付け中央換地センター運営委員長から都道府県換地センター運営委員長あて通達）

ウ 「換地業務における土地改良換地士の関与の範囲の拡大について」（昭和59年3月7日付け59構改B第280号農林水産省構造改善局長通知）

エ 「防災重点農業用ため池に係る防災工事等基本指針」（令和2年農林水産省告示第1845号）

オ 「防災重点農業用ため池に係る防災工事等の援助に関する基本協定書」（令和3年3月5日締結）

カ 「換地業務の経費算定について」（平成4年8月21日4-7農林水産省構造改善局通知）

（参考）土地改良事業における入札契約について

本県では平成13年度に「農業農村整備事業の財務事務の執行について」をテーマに、農業農村整備事業費が適法かつ適正に行われているかという観点から、法第252条の37第1項の規定による包括外部監査が実施された。

その中で入札等契約事務についても監査が行われたが、包括外部監査人からは、「長土連に発注された業務内容は（中略）随意契約を行うことについて法規準拠性に問題はない」という監査結果に加え、「競争原理の活用により（中略）民間コンサルの育成を促すために参入の機会を与えることは必要と考える。」との意見が付された。

これを踏まえ、長野県知事から「今後、有資格者の配置により、民間コンサルへの委託が可能と判断されるときは、競争入札へ移行する。」との回答がなされている。

2 判断

請求人は本件に関して、「長土連1者と随意契約を締結し、これに基づいて公金を支出する（した）ことは違法若しくは不当であり、本件契約を入札を実施して行った場合の代金を超える部分についての支払を停止し、長野県知事、地域振興局長その他の担当職員に対し、当該超過額の賠償を求めるべきである」と主張している。

そこで前記1のとおり確認した事実関係に基づき、以下のとおり判断する。

(1) 換地業務に土地改良換地士2名を配置することについて

請求人は「土地改良換地士にしかできない業務は、換地計画を定めるにあたり地権者会議の議決に先立ち、意見を述べることであり、これ以外の業務については、土地改良換地士の資格は法的には必要でない。」と主張している。

この件について、換地業務は個人の権利や財産に影響を及ぼす業務であり、トラブルを回避するためにも専門知識や技術、経験を有する土地改良換地士の関与が必要であり、調査を適切に機能させるために管理技術者と照査技術者を兼務不可とし、土地改良換地士2名を配置することは、発注者の合理的な裁量判断により決定されたものと認められる。

なお、請求人は陳述において、換地業務と言いながら分筆登記と相続等代位登記を行う発注案件について、何故土地改良換地士がやらなければならないのか疑義を述べていたが、本件業務における分筆登記には事前打合せや権利者立会、相続等代位登記には相続人等の調査・協議が含まれる。

こうした業務については、「換地業務の経費算定について」（平成4年8月21日4-7農林水産省構造改善局通知）の基準歩掛表でも、土地改良換地士資格試験に合格した者を主任技師や技師に配置することが経費算定上想定されているところであり、本件業務における分筆登記・相続等代位登記を行う発注案件に土地改良換地士を配置することについても、発注者の合理的な裁量判断により決定されたものと認められる。

(2) 土地改良換地士の資格を有する県職員5名が行うことについて

請求人は「県が行う土地改良に関する事業を外部に委託発注するにしても、土地改良換地士にしかできない意見を述べることのみ5名いる県職員が行ってもよいはずである。」と主張している。

この件について、「専門技術者委嘱の要領について」（昭和40年12月25日付け農林省農地局長通知）では、「専門技術者が換地計画の認可等を行う県職員と相兼ねることについては、（中略）さけることとする」とされていることから、土地改良換地士の資格を有する県職員に行わせないことは、発注者の合理的な裁量判断により決定されたものと認められる。

(3) 分離発注、共同発注とすることについて

請求人は「管理技術者が行うべき業務を含んだ業務と照査技術者が行うべき業務を含んだ業務を分離し、それぞれを別々の事業者が発注することや、複数の事業者で共同で発注することも可能なはずである。」と主張しているが、

ア 管理技術者と照査技術者は、業務全体を通じてそれぞれ異なる役割を担うものであり、管理技術者が行うべき業務と照査技術者が行うべき業務を分離し、それぞれを別々の事業者が発注することは、業務全体を管理する管理技術者と、業務全体を基準に照らして誤りがないかチェックする照査技術者を兼務不可として、ひとつの業務に両者の配置を必要としていることからすると困難である。

イ 複数の事業者で共同で発注することについて、委託事業においては配置技術者の不足を充足することを目的にコンサルタントが共同して受注する入札制度がない。

上記理由により、本件契約の発注において分離発注、共同発注としなかったことは違法若しくは不当ではないと判断した。

(4) 県外の建設コンサルタント等への発注について

請求人は「長野県内に2名以上の土地改良換地士を置く事業者が存しないとしても、全国的には多数存在するはずである。」と主張している。

この件について、換地業務は、換地計画の策定や様々な部分で地元の関係者と細部にわたり、打ち合わせを十分に重ねながら慎重に行うことが必要であるため、受託者自らが業務地に入り、協議調整を行いやすい県内事業者を業務受注の対象とすることは、発注者の合理的な裁量判断により決定されたものと認められる。

(5) ため池管理体制強化業務について

請求人は「ため池管理体制強化業務を行うのに必須の資格は存しないうえ、防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法第6条は単に長土連に協力を求めることができることを明示するのみで、随意契約の正当性の根拠となるものではあり得

ない。」と主張している。

この件について、県内にはため池が約1,900箇所、うち防災重点農業用ため池が約690箇所あり、多数の防災重点農業用ため池を有する現状に鑑みると、1(4)イ(ウ)で触れた「防災重点農業用ため池に係る防災工事等基本指針」（令和2年農林水産省告示第1845号）に基づき、従前からため池管理者に技術的な支援、助言を行い、知見を有する長土連と随意契約することは、発注者の合理的な裁量判断により決定されたものと認められる。

(6) 換地業務と実施設計業務を一括発注することの合理性について

請求人は「仮に一部の業務について、発注可能な事業者が1者しかいないとしても、随意契約の発注業務は本件契約の対象業務のごく一部にもっと限定することが可能であり、本件契約に含まれる業務のうち、土地改良換地土に関わる必要がある業務のみを随意契約とし、その他の業務を入札によることも可能なはずである。」と主張し、例えば契約番号1の案件について、「メインとなる実施設計業務から土地改良換地土に関わる必要がある業務の一部を実施設計業務と区別し、その部分のみを随意契約とし、その他の実施設計業務を入札によることも可能なはずである」と主張している。

この件について、土地改良換地土に関わる必要がある換地業務と実施設計業務は、次のとおり密接に関連している。

ア 換地業務は、換地前の現地調査を実施したうえで、実施設計業務側がおおよその用水系統及び道路配置を定めた区画に受益者の意向等をふまえ耕作地を割込み、換地設計基準を定める。

イ 実施設計業務は、換地前の現地調査を実施したうえで、おおよその用水系統及び道路配置を定めたのち、換地業務において定めた換地設計基準を基に詳細設計を実施する。

換地・実施設計業務を行っている本件契約（契約番号1・3・5・11）において、これらを分離発注とした場合、作業の手戻りや打合せ回数の増加など非効率であることから、換地業務と実施設計業務を一括で発注することは発注者の合理的な裁量判断により決定されたものと認められる。

上記のとおり、(1)から(6)まで請求人の主張を検討した結果からは、違法若しくは不当とする事実は認められなかった。

なお、請求人は「本件契約の代金は、入札を実施すれば競争原理が加わる結果、最低10%は安く発注できたと認められるのであり、本件契約の代金は不相当に高額であるといえる。」と主張しているが、本件契約を随意契約とすることについて違法若しくは不当とする事実が認められないため、入札を実施した場合を仮定した主張は理由がないものと判断した。

3 結論

前記2において検討した結果を総合すると、本件監査対象事項である請求人の請求にはいずれも理由がない。よって、これを棄却する。

なお、地方公共団体の契約は一般競争入札を原則としており、換地業務についても民間事業者に参加の機会を与え、育成することは技術力の向上につながることから、監査対象機関においては、換地業務における競争入札導入の可能性を一層検討されたい旨、付言する。