

## 長野県職員に関する措置請求の監査結果

### 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

請求書の提出は、平成27年3月20日である。

#### 3 請求の内容

##### (1) 監査請求の内容

請求書及び提出された事実証明書並びに陳述の内容から、本件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。

ア 「平成24年度 予防治山事業第36号工事（測量業務委託）」（以下「24年度事業」という。）について

(ア) 受注希望型競争入札において、発注者である県の入札参加資格要件の設定や要件審査に不備があったために、県は、契約履行能力のない事業者（A社）を落札させ、A社と契約を締結した。

(イ) (ア)についての疑義を、平成25年6月の時点で県に指摘したにもかかわらず、県は必要な措置をとらなかった。

(ウ) A社に契約履行能力がなかった当然の帰結として、当該測量業務はその大部分が履行されないまま終了した。県は、本来であれば契約不履行によりA社との契約を解除し、A社から違約金を徴すべきところ、これを行わず、気象条件を理由とする変更契約により契約金額を減額して打ち切るという方法をとった。

イ 「平成26年度 予防治山事業第30号工事（測量業務委託）」（以下「26年度事業」という。）について

24年度事業が本来契約不履行であるにもかかわらず、これを減額契約として打ち切った県は、平成26年度において、24年度事業と同様の仕様で26年度事業を発注した。この再発注により増加した事業費は、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項に違反する公金の支出であるから、職員は自らこれを積算し、県に返還すべきである。

##### (2) 請求書添付の事実証明書

ア 測量作業共通仕様書

イ 公文書公開請求書（平成27年2月9日）

ウ 公開質問書（平成27年2月13日）

エ 入札公告（平成25年4月25日）

オ 受注希望型競争入札において『一抜け方式』を採用する発注について

カ 平成24年度予防治山事業36号工事及び平成26年度予防治山事業第30号工事について

キ A社からの聞き取り調査について

ク A社の打合せについて

ケ 長野県森林づくり推進課からの回答書（2015年3月13日 13：40）

コ 長野県森林づくり推進課からの回答書（2015年3月13日 18：53）

#### 4 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成27年3月20日付けで受理した。

なお、本件請求書の提出に際し、その内容の一部に不備が認められたことから、平成27年4月3日付けで請求人に対してその補正を求め、同月13日付けで補正が行われた。補正に要した11日間は、本案審理に進めないことから、法第242条第5項の規定による監査期間の60日から除外した。

#### 5 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定による請求人の陳述を、平成27年4月22日に行った。また、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

住民監査請求について、法は第242条第1項において、「普通地方公共団体の住民は、当該地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填<sup>てん</sup>するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定しており、その対象となる行為は、当該地方公共団体の財務会計上の行為に限定されている。また、住民監査請求においては、当該財務会計上の行為の違法性、不当性が具体的、個別的に示されていることが必要とされる。

請求人の請求内容をこれに照らせば、第1の3の(1)のアの(ア)及び(イ)並びに同イが監査の対象となるべき財務会計上の行為であると認められる。

ところで、住民監査請求の請求期間については、法第242条第2項において「前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これをすることができない。」と規定され、この例外として、正当な理由がある場合はこの限りでない旨定められている。この正当な理由の有無について最高裁判所は、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもつて調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによつて判断すべきもの」と判示している（昭和63年4月22日最高裁判所第二小法廷判決）。

本件請求を前掲判決に照らしてみると、第1の3の(1)のアの(イ)にあるとおり、請求人は少なくとも平成25年6月の時点で24年度事業の入札結果に疑念を抱いていたものと認められ

るところ、24年度事業については26年2月19日に委託料の支払いが完了しており、本件請求は同日から1年を経過した後になされたものであって、請求書及び事実証明書並びに陳述の内容を総合しても、請求人が24年度事業の存在を知ることができたと解されるときから相当の期間内に監査請求をしたと認めることはできない。したがって、24年度事業に係る財務会計上の行為については、1年を経過したことに正当な理由があると認めることができないから、監査対象とすることはできない。

一方、26年度事業については、平成27年1月23日に委託料の支払いが完了しており、本件請求は同日から1年以内になされたものであるから、26年度事業に係る財務会計上の行為について監査の対象とすることとした。

なお、26年度事業を発注するに至った直接の原因は、24年度事業を減額変更契約により一部未履行のまま打ち切ったことにあると認められるから、26年度事業の適否を検討する上で必要と認められる範囲内で、24年度事業についても調査することとした。

## 2 監査委員の交替

本件監査の途中において、平成27年3月31日付けで吉澤直亮監査委員が、同年4月29日付けで垣内基良監査委員が任期満了により退任し、それぞれ後任として同月1日付けで西沢昭子監査委員が、同年5月14日付けで清沢英男監査委員が就任し、監査を実施した。

## 3 監査対象機関

林務部森林づくり推進課を監査対象機関とした。

## 4 監査対象機関の監査

法第242条第4項の規定により、監査対象機関の職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成27年4月16日に事務局職員による聴取り調査を実施した。

# 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、関係する法令等との照合、関係書類等の調査、請求人の陳述及び監査対象機関の調査の結果確認した事実は、次のとおりである。

### (1) 24年度事業と26年度事業とに共通する前提について

#### ア 測量業務委託費の算出

測量業務委託費は直接測量費及び諸経費から構成され、諸経費はさらに間接測量費及び一般管理費等から成る。このうち、直接測量費は、人件費、材料費等の直接経費などから成り、設計数量に単価を乗じて算出される。単価は、主に歩掛<sup>ぶがかり</sup>（作業等を実施する上で必要な労務等の量）と労務や材料等の価格で成り立っている。このうち、歩掛は、一般的なものについては標準となる数値が部局ごとにあらかじめ定められているが、特殊な業務であらかじめ設定されていないものは、発注機関において参考見積を徴して決定する場合がある。労務や材料等の価格については、部局ごとに定める単価表に登載がない場合には市販の物価資料を参考にし、それによりがたい場合は、参考見積を徴するなどの方法により決定することとされている。また、諸経費は、直接

測量費に一定の基準によって求められた率（諸経費率）を乗じて算出する（治山事業設計指針）。

#### イ 受注希望型競争入札

県は、県が発注する建設工事に係る測量、調査、設計及び工事監理の業務（以下「建設コンサルタント等の業務」という。）について、広範な入札参加機会を確保するとともに、入札参加者の手続の負担軽減及び入札事務の効率化を図り、入札・契約手続の透明性、公平性、競争性を一層高めることを目的として、入札書を電子入札又は郵送により受け付け、入札後に最低価格入札者から順に入札参加資格要件の審査を行い、適格である場合に落札決定をする「受注希望型競争入札」の事務・審査手続について規定した「建設コンサルタント等の業務に係る受注希望型競争入札実施要領」を定め、平成16年12月20日以降に入札公告をする業務から適用した（平成16年12月20日付け16監技第198号）。

その対象業務は、県が所管する建設工事等に係る建設コンサルタント等の業務のうち、建設コンサルタント業務、建築コンサルタント業務、補償コンサルタント業務、測量業務及び地質調査業務であるが、公募型指名競争入札に付する場合や随意契約による場合は除かれる。

受注希望型競争入札の手続を概観すれば、次のとおりとなる。

- (ア) 入札参加資格要件を建設工事請負人等選定委員会に付議し決定
- (イ) 県のホームページに入札公告を掲載
- (ウ) 電子入札又は郵送による入札書の受付
- (エ) 開札
- (オ) 低入札価格調査制度による調査実施の有無及び状況の確認
- (カ) 落札候補者の決定
- (キ) 落札候補者に対する入札参加資格要件の審査
- (ク) 契約の締結

#### ウ 一抜け方式

一抜け方式とは、建設工事又は建設コンサルタント等の業務に係る受注希望型競争入札において、同種の入札参加資格要件で実質的な工期が重複する、近接工事等の発注に際し、発注機関の長の判断により、工期短縮、早期完成や受注機会の確保等のメリットがある場合などに、一つの事業者が重複して受注することのないようにする方式である。対象工事等の落札候補者は、あらかじめ発注機関の長が定めた落札決定順位表により開札して決定され、落札候補となった者は、それ以後に開札される案件の候補者となることができない。

#### エ 建設工事請負人等選定委員会

建設工事請負人等選定委員会（以下「選定委員会」という。）は、県が発注する建設工事や建設コンサルタント等の業務等の受注希望型競争入札、一般競争入札、指名競争入札及び随意契約等に係る業者等の選定や資格要件の設定が適正に行われるよう、これらの適否等を審議するために設けられるものであり、その設置、構成、審議事項、

会議の手續等については、「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）等により定められている。

県委員会から所委員会まで、構成する委員を異にする4種類の委員会に区分され、それぞれ工事・委託の種類や予定価格によって審議する事項が定められている。森林整備業務に係る測量、調査及び設計等の委託契約で予定価格が2,500万円以上のものについては、県委員会の審議に付されることとされており、総務部長のほか関係する部局長が委員となる。

入札参加資格要件の審議は、要件調書により行うものとされ、調書には、入札方式のほか業務の内容、一般競争に参加する者に必要な資格に関する事項を記載するものとされている。この資格に関する事項において、業種のほか、業者登録に関する要件や配置技術者に関する要件、同種業務の実績に関する要件、県業務の契約実績、営業所の所在地に関する要件等の資格要件が定められる。

業者等の選定や資格要件の設定のほか、契約金額を大幅に変更しようとする場合にも、選定委員会の審議に付されることがある。建設部では、平成19年度定期監査報告（第2回）において、監査委員が「変更見込金額が請負代金額の30%を超える恐れのある工事内容の変更が生じた場合には、請負人選定委員会を活用することなどにより、変更契約を行うか別発注とするかの意思決定を<sup>あらかじめ</sup>予め明確にする」よう報告したことを踏まえて、発注機関に対し、変更金額が当初請負代金額の30%を超えて増減するおそれのある工事内容の変更が生じた場合には、選定委員会を活用して意思決定を行うよう求めている（平成20年6月10日付け20建政技第83号）。一方、林務部では、このような取扱いは定められていない。

#### オ 測量・調査等業務委託契約書

測量・調査等業務委託については、標準契約書として、「測量・調査等業務委託契約書」（以下「契約書」という。）が定められている（平成25年4月1日適用 24建政技第360号）。なお、平成26年度の契約書については、平成26年3月28日付け25建政技第322号により、その一部が改正されている。

契約書では、再委託の禁止について、第7条（一括再委託等の禁止）において、業務の全部を一括して、又は設計図書において指定した主たる部分を第三者に委任してはならない旨規定し（第1項）、発注者が設計図書において指定した部分についても同様に第三者に委任してはならないものとしている（第2項）。業務の一部を第三者に委任しようとするときは、発注者が設計図書において指定した軽微な部分を除き、あらかじめ、発注者の承諾を得るべき旨規定している（第3項）。

履行期間又は業務委託料の変更については、まず、第18条（条件変更等）において、履行上の制約等設計図書に示された自然的又は人為的な履行条件が実際と相違する場合や、設計図書に明示されていない履行条件について予期することのできない特別な状態が生じた場合などに、受注者に対して、発注者へその旨通知し、確認を求めることを定めている（第1項）。その場合、発注者は、受注者立会いの上で調査を行い（第2項）、受注者の意見を聴いて調査結果を取りまとめ、受注者に通知することとされている（第3項）。発注者は、当該調査の結果、必要に応じて設計図書の訂正又は変更を行うものとされ（第4項）、当該訂正又は変更が行われた場合には、必要に

応じて履行期間又は業務委託料の変更等を行うこととされている（第5項）。

また、第19条（設計図書等の変更）では、発注者は、必要があると認めるときは、あらかじめ受注者に通知した上で、設計図書や業務に関する指示を変更することができ、必要に応じて履行期間又は業務委託料の変更等を行うべき旨規定している。

さらに、第20条（業務の中止）において、暴風や豪雨、騒乱、暴動等の自然的又は人為的な事象であって受注者の責めに帰すことができないものにより作業現場の状態が著しく変動したため、受注者が業務を行うことができないと認められるときは、発注者は、業務の中止内容を直ちに受注者に通知して、業務の全部又は一部を一時中止させなければならないものと規定し（第1項）、このほか、必要があると認めるときにも、受注者に通知して業務の全部又は一部を一時中止させることができるものとし（第2項）、これらの場合において、必要があると認められるときは、履行期間又は業務委託料の変更等を行うべき旨規定している（第3項）。

第22条（受注者の請求による履行期間の延長）では、受注者は、その責めに帰すことができない事由により履行期間内に業務を完了することができないときは、その理由を明示した書面により発注者に履行期間の延長変更を請求することができる旨規定し（第1項）、その場合において必要があると認められるときは、発注者は、履行期間を延長しなければならないものとしている（第2項）。

第24条（履行期間の変更方法）及び第25条（業務委託料の変更方法等）では、履行期間又は業務委託料の変更について、発注者と受注者とが協議して定めるべき旨規定している。

業務委託料の支払いに関しては、第32条（業務委託料の支払い）において、受注者は、発注者等の行う検査に合格したときは、業務委託料の支払いを請求することができ（第1項）、発注者は、受注者から業務委託料の支払いの請求があったときは、請求を受けた日から30日以内に支払わなければならない旨（第2項）規定している。

また、第34条（前金払）で、受注者は、保証事業会社と取り交わした保証契約に基づく保証証書を発注者に寄託して、業務委託料の10分の3以内の前払金の支払いを発注者に請求することができる旨（第1項）、発注者は、前払金の請求があったときは、請求を受けた日から14日以内に前払金を支払うべき旨（第2項）規定している。

履行遅滞に関しては、第41条（履行遅滞の場合における損害金等）において、受注者の責めに帰すべき事由により履行期間内に業務を完了することができない場合は、発注者は、損害金の支払いを受注者に請求することができる旨規定し（第1項）、当該損害金の額は、業務委託料から部分引渡しに係る業務委託料を控除した額につき、遅延日数に応じ、年3.0%の割合で計算した額とする旨定めている（第2項）。

発注者の解除権については、第42条（発注者の解除権）において、受注者が該当することにより発注者が契約を解除することができる事由として、次のとおり定めている（第1項）。

- (ア) 正当な理由なく、業務に着手すべき期日を過ぎても業務に着手しないとき。
- (イ) その責めに帰すべき事由により、履行期間内に業務が完了しないと明らかに認められるとき。
- (ウ) 管理技術者を配置しなかったとき。
- (エ) 前3号に掲げる場合のほか、この契約に違反し、その違反によりこの契約の目的

を達成することができないと認められるとき。

(ウ) 第44条第1項（受注者の解除権）の規定によらないでこの契約の解除を申し出たとき。

(カ) 受注者が暴力団員又は暴力団関係者等であるとき。

また、第42条の2（談合その他不正行為による解除）において、受注者が当該契約において談合等の不正行為をしたときについても、発注者が契約を解除することができる旨規定している（第1項）。

第42条又は第42条の2の規定により契約が解除されたときは、受注者は、業務委託料の10分の1に相当する額を違約金として支払う義務を負う（第42条第2項他）。

## (2) 24年度事業について

### ア 背景

近年、東日本大震災や台風、局地的な集中豪雨等による大規模な山地災害が各地で発生していることから、土砂災害等発生後の復旧治山対策と並んで、山地災害を未然に防止する「事前防災」の必要性が叫ばれている。平成24年10月には、会計検査院が「公共土木施設等における地震・津波対策の実施状況等に関する会計検査の結果についての報告書」の中で、山地災害危険地区のうち約6割の地区で治山施設が整備されていない状況にあることから、同地区内の保全対象施設への被害を未然に防止するための予防治山対策を推し進めることにより、同地区における治山施設の整備の推進を図ることを国に対して求めた。

これを受け、国では、緊急経済対策として、「事前防災・減災のための国土強靱化<sup>じん</sup>の推進、災害への対応体制の強化等」をその具体的施策に位置付け、予防治山対策や施設の老朽化対策等を実施することとした。

本県の民有林においては、7,414の山地災害危険地区のうち対策が概ね<sup>おおむ</sup>完了しているものは1,454にとどまり、整備率は19.6%となっている（平成27年3月末現在）。また、既存の治山施設等の多くが老朽化していることから、豪雨等により保全対象に被害を及ぼすことが懸念されている。

こうした状況の中で、国からも既存治山施設等の点検や周辺山地の調査を求められたことから、監査対象機関では、県内の全ての民有林（約68万ha）を対象とした航空レーザ測量により、流域全体の荒廃状況や既存施設の位置情報、堆砂状況等を把握することを目的に、平成24年度予防治山事業を計画し、県内を10の工区に分けて航空レーザ測量業務委託を実施することとした。

なお、当該業務委託は、平成24年度末に国の緊急経済対策として組まれた補正予算によるもので、25年2月に林野庁の事業採択を受け、25年度に繰り越して実施された。財源は、国庫支出金2分の1、県費2分の1である。

### イ 事業の概要

入札方式	受注希望型競争入札
実施箇所	北信地方事務所管内一円
業務内容	民有林内の地形、森林植生を把握するために行う航空レーザ測量 (航空レーザ計測 当初：583.2km <sup>2</sup> 変更後：191.8km <sup>2</sup> )

受注者	A社
契約日	平成25年5月20日
履行期間	平成25年5月20日から同年9月30日（最終変更後：26年1月31日）まで
契約金額	81,154,500円（最終変更後：34,135,500円）
支払日	前金払：平成25年6月10日 精算払：26年2月19日

## ウ 航空レーザ測量の概要

24年度事業の業務特記仕様書によれば、航空レーザ測量業務は、次の8業務から構成されている。

- (ア) 計測計画
- (イ) 航空レーザ計測作業
- (ウ) 調整用基準点の計測
- (エ) 三次元計測データ及びオリジナルデータ作成
- (オ) グラウンドデータ作成
- (カ) グリッドデータ作成
- (キ) 数値地形図データファイル作成及び成果等の整理
- (ク) 簡易オルソフォト作成

同仕様書による受注者の業務の過程は、まず、航空レーザ計測の工程全体について、作業の方法、使用する機器、要員、日程等について計画を立案し、関係機関への手続を行う。航空レーザ計測作業は、計測システムを搭載した航空機により行い、1㎡当たり4点以上の密度で対象地域の森林や地形等を計測する。三次元地形データの座標値との標高誤差を調整するために調整用基準点を設け、その計測を行う。航空レーザ計測により取得したデータの情報（照射角、ジャイロ回転角、加速度、衛星測位システムによる情報）を統合させ、三次元計測データを作成する。三次元計測データから異常標高値を除去したオリジナルデータを作成する。オリジナルデータのフィルタリング処理を行い、地表面の高さを示すデータ（グラウンドデータ）を作成する。点で得られているグラウンドデータの点と点の間を埋めてグリッドデータを作成する。各データは、数値地形図（電子的に処理可能な数値情報として記録した地形図）データファイルとして整理する。また、各データの点検、処理のため、簡易オルソフォト（航空レーザ計測に付属して撮影した航空写真の歪みを修正した画像データ）を作成する。

航空レーザ計測は、航空機からレーザ光を地上に照射して地表等の形状を計測する手法であるため、目標物との間に雲や雪があると、レーザ光が乱反射し正確な計測ができないという特性がある。また、正確に計測するために、レーザ光照射時に航空機が気流の影響を受けずに安定して飛行することが必要となる。

成果品は、電子データの形で納品され、これに検定機関による検定証明書及び測量成果品検定記録書を添付することが求められている。

## エ 設計

平成24年度予防治山事業（航空レーザ測量業務委託）については、航空レーザ測量を監査対象機関においてこれまで経験のない規模で業務委託するものであり、設計上参

考とすべき歩掛がなかったことから、「長野県林業土木事業労務資材単価取り扱い要領」（平成19年3月27日付け18森政第158号）の定めにより、航空レーザ測量の実績のある業者3者から参考見積を徴取し、最低価格となる業者のものを設計に用いる歩掛として採用した。

また、履行期間について、監査対象機関は、当初、測量業務により得られたデータの解析を25年度下半期において計画していたため、測量業務自体は同年度上半期において完了するよう設定した。

#### オ 入札参加資格要件の設定

監査対象機関は、入札公告に際し、入札参加資格要件のうち同種業務の実績に関する要件を「航空レーザ測量の実績を有する者（過去3年間の公共事業における業務実績）」として選定委員会に諮り決定した（平成25年3月19日）。

#### カ 競争入札の実施

監査対象機関は、24年度事業を含む平成24年度予防治山事業（航空レーザ測量業務委託）について、県内の私有林の全てを対象に実施することを計画したが、同業務は航空レーザ計測が可能な時期が限定されることから、一部の業者に業務が集中することで全体的な業務の履行が妨げられることのないよう、県内を10の工区に分け、さらに5工区ずつ2グループに分けて一抜け方式で発注した（平成25年4月25日公告）。

#### キ 落札

本件工区が属するグループは、一抜け方式が適用された結果、A社が本件工区の落札予定者となり、入札参加資格要件の審査を経て落札者に決定された（平成25年5月15日）。当該入札参加資格要件中、同種業務の実績要件については、林野庁中部森林管理局が発注した地すべり調査の業務実績（航空レーザ計測面積2.8km<sup>2</sup>）に係る書類が提出された。

#### ク 契約

当初契約は、履行期間を平成25年5月20日から同年9月30日までとし、業務委託料を81,154,500円として、同年5月20日付けで締結された。監査対象機関は、契約に基づき、同日付けで監督員を指定し、その旨A社に対して通知した。同月27日、A社から業務特記仕様書等に基づく業務計画書が提出された。

監査対象機関は、契約書等の規定により、地上において調整用基準点を設置するために作業員が第三者が所有する土地に立ち入る際に必要となる身分証明書について、A社の申請に基づき、同月31日付けで発行した。

監査対象機関は、A社と調整の上、測量法（昭和24年法律第188号）の規定に基づき、公共測量の実施に際して提出が義務付けられている公共測量実施計画書等について、同年6月11日付けで国土地理院長あて提出した。

その後、A社との協議により、作業面積の増加及び天候不順による計測の遅れ等を理由に、履行期限を同年12月27日までの88日間延長し、業務委託料を11,151,000円増額した92,305,500円とする変更契約が同年9月5日付けで締結された。

さらに、A社から天候不順による計測の遅れを理由に履行期間の延長申請があり、履行期限を平成26年1月31日まで35日間延長する変更契約が25年12月12日付けで締結された。

翌月に入ると、A社から、計測に適した気象条件が少なかったことや、航空自衛隊訓練域における計測時間の制限等により、平成26年1月10日現在35%の進捗にとどまっている状況が示されたことから、監査対象機関内の稟議<sup>りんぎ</sup>により、出来高による業務委託料の減額変更が決定され、業務委託料を58,170,000円減額した34,135,500円とする変更契約が同月23日付けで締結された。

#### ケ 再委託

A社から、短期間での業務遂行に寄与し成果の品質向上に期待ができることを理由に、航空レーザ計測業務をC社に再委託したい旨の申請が平成25年7月9日付けでなされた。監査対象機関は、航空レーザ計測業務が契約上再委託することを禁じられている「主たる業務」に該当しないと判断し、翌10日付けでこれを承諾した。

#### コ 航空レーザ計測の計画及び実施

平成25年5月27日付けで提出した業務計画書によると、A社は、航空レーザ計測を、当初、6月下旬から7月までの間に実施することを計画していた。同年8月12日に行われた履行期間に関する協議を受けて、同計測の実施期間は、同年9月まで延長された。さらに、同年12月12日付けで締結された変更契約において、その期間は同年12月まで再延長された。

A社から委託を受けたC社が実際に航空レーザ計測を実施したのは、同年9月17日、20日、28日、10月14日、12月4日及び26年1月7日の計6日である。

#### サ 気象条件

気象庁が平成25年9月2日に報道発表した「平成25年（2013年）夏の日本の極端な天候について～異常気象分析検討会の分析結果の概要～」によれば、同年7月から8月にかけて太平洋高気圧が西日本から東日本の太平洋側まで北に大きく張り出したため、東北地方や日本海側の地域には太平洋高気圧の周縁を吹く暖かく湿った空気が流れ込みやすく、これにより日本海側や東北地方で多雨の傾向が顕著に現れ、北陸地方の夏の降水量は、統計開始以降第4位となる平年比151%を記録した。この傾向は、本県北部でも顕著で、気象庁が同庁のホームページ上で公開している気象データによれば、飯山の同年6月の降水量は平年比113%とほぼ平年並み、7月が同70%とやや少なめだったものの、8月は同212%を記録している。平年に比して降水量が多い状況はその後も続き、飯山の9月から11月にかけての降水量は、平年比152～193%という値で推移している。

なお、平成24年度予防治山事業における航空レーザ測量業務委託を受注した他社の航空レーザ計測の実績を見ると、県北部及び県中部の上小地域については、25年6月中旬から9月中旬までの間、測量がほとんど行われていない。

#### シ 完了検査及び成果品の引渡し

平成26年1月31日、A社から業務完了届の提出があり、完了検査は、同年2月5日、監査対象機関においてA社立会いの上で、図面の良否、航空レーザ計測が基準（1㎡当たり4点）を満たしているか否か、計測コース間標高値等が基準値以内か否かなどについて、提出されたデータの点検を行った。検査の結果、契約のとおり業務が完了したことを確認し、成果品の引渡しを受けた。

#### ス 業務委託料の支払い

監査対象機関は、A社からの請求に基づき、次のとおり業務委託料を支払った。

種別	金額	支払日	備考
前金払	24,000,000円	平成25年6月10日	業務委託料（81,154,500円）の30%以内
精算払	10,135,500円	平成26年2月19日	

#### セ 監査対象機関の監督状況

監査対象機関の担当職員は、平成25年9月5日付け変更契約に先立ち、同年8月7日、A社に対して委託業務の進捗状況に関する報告を求め、同月12日にA社担当者と協議を行い、設計変更に伴う作業量の増加及び天候不順等による計測の遅れにより、業務委託料の増額と履行期間の延長を行う方向で調整することを確認した。

同月26日、同職員は、A社に対し、再度進捗状況の報告を求めるとともに、同年5月27日に受注各社担当者間で申し合わせた、航空レーザ計測の予定及び結果に関する報告を行うよう指示した。これにより、A社からは、同日から同年12月13日まで、逐次報告が寄せられるようになり、その回数は60回近くに上る。

同年10月9日、計測の進捗がはかばかしくないことから、同職員は、A社に対し、今後の予定、対応について問い合わせた。

同年11月8日、A社から同職員に対し、天候を注視しつつ待機している旨の連絡があった後、同日は天候不良により計測できなかった旨の報告があった。

同月19日、同職員は、A社に対し、同月16日及び17日の状況について問い合わせるとともに、こまめな情報収集及び臨機応変なフライトについて指示した。

26年1月10日、同職員とA社との協議の席上、A社から気象条件、航空自衛隊訓練域内での計測の制限により進捗率が35%にとどまっていること、現地において既に降雪が見られることを踏まえ、今後の業務継続について協議したい旨の申入れがなされた。これに対し、同職員は、計測の継続が困難なことから、現時点での出来高に基づく契約の変更を検討する旨回答し、契約変更の妥当性を判断する上で必要な気象データ等の資料の提出を指示した。当該指示に基づき、A社は、同月14日、気象状況に関する資料として、25年5月23日から26年1月7日までの間の81日分の、北信地区の2ないし4か所の施設において目視により行った天候確認の記録や、A社の社屋（上田市）から北信地区方向を撮影した写真159点（125日分）、北信地区に赴いて上空を撮影した写真663点（21日分）等を提出した。

### (3) 26年度事業について

#### ア 事業の概要

入札方式	受注希望型競争入札
実施箇所	北信地方事務所管内一円
業務内容	民有林内の地形、森林植生を把握するために行う航空レーザ測量 (航空レーザ計測 403.7km <sup>2</sup> )
受注者	B社
契約日	平成26年5月16日
履行期間	平成26年5月16日から同年9月16日(変更後:同年12月26日)まで
契約金額	70,465,680円
支払日	前金払:平成26年6月20日 精算払:27年1月23日

#### イ 設計

26年度事業の設計に当たり、県内において同種類・同規模の航空レーザ測量業務の実績がある業者5社から参考見積を徴取し、最低価格となる業者のものを設計に用いる歩掛として採用した。

#### ウ 入札の実施

監査対象機関は、26年度事業の入札参加資格要件について、同種業務の実績に関する要件を「航空レーザ測量の実績を有する者(過去3年間の公共事業における業務実績)」とするなどの要件調書を作成し、選定委員会に諮って平成26年3月19日付けで決定した。

入札公告は同年4月22日付けで行われ、同年5月8日に行われた開札の結果、応札のあった9社の中からB社が落札候補者となり、入札参加資格要件の審査を経て、同月16日付けでB社と業務委託契約が締結された。

#### エ 変更契約

B社から、平成26年6月中旬までに計測進捗率が80%に達したものの梅雨前線や残雪の影響があることを理由に、履行期間を同年12月26日まで68日間延長したい旨の申請が同年8月30日付けでなされ、同年9月1日付けで履行期間の変更に係る委託契約が締結された。

#### オ 航空レーザ計測の実施

B社は、平成26年5月24日、30日、31日、6月1日、2日、15日、16日、7月2日、12日、25日、29日、30日、8月13日、22日、9月13日、15日、16日、19日及び23日の計19日にわたり、航空レーザ計測を実施した。

#### カ 完了検査及び成果品の引渡し

平成26年12月19日、B社から業務完了届の提出があり、同月25日、監査対象機関においてB社立会いの上で、図面の良否、航空レーザ計測が基準(1㎡当たり4点)を満たしているか否か、計測コース間標高値等が基準値以内か否かなどについて、提出データの点検により完了検査が行われた。検査の結果、契約のとおり業務が完了したことを確認し、成果品の引渡しを受けた。

## キ 業務委託料の支払い

監査対象機関は、B社からの請求に基づき、次のとおり業務委託料を支払った。

種別	金額	支払日	備考
前金払	21,000,000円	平成26年6月20日	業務委託料（70,465,680円）の30%以内
精算払	49,465,680円	平成27年1月23日	

### (4) 業務委託料の比較について

24年度事業の業務委託料は、減額前の段階で92,305,500円に増額されている。一方、24年度事業及び26年度事業において業者に支払った業務委託料の合計は、104,601,180円であり、これを24年度事業の減額前の金額と比較すると、12,295,680円増加している。

監査対象機関に対する調査の結果、計測面積やデータ作成に係る面積等の設計数量については、下水内郡栄村の一部の地域において、平成25年9月に土石流災害が発生しており、その後の変状を把握する必要があったことから、26年度事業において再度計測を行っているが、これ以外に重複は認められなかった。

この他の事業費の増加の原因としては、平成26年4月1日に消費税率の引上げが行われたこと、労務単価や機械経費の全国的な上昇傾向を踏まえ、同年2月1日付けで労務単価等の基準が引き上げられていること、適用される諸経費率が上がったことによることが認められたが、いずれの事業においても、業務委託料の積算の過程に合理性を欠くような点は認められなかった。

## 2 判断

請求人は、24年度事業が本来契約不履行であるにもかかわらず、これを減額契約として打ち切り、平成26年度において、24年度事業と同様の仕様で26年度事業を発注したことにより増加した事業費は、地方財政法第4条第1項に違反する公金の支出であるから、職員は自らこれを積算し、県に返還すべきであると主張しているものと解されるどころ、第2の1において整理したように、監査対象となるのは、あくまでも、26年度事業に係る財務会計上の行為に限られるものである。

ところで、地方財政法第4条第1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している。これについて、最高裁判所は、「地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。」

「そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重

要な事実と誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決・民集32巻7号1223頁参照）」と判示している（平成17年7月27日大阪高等裁判所判決）。

本件を前掲判決に照らして見ると、検討する必要があるのは、26年度事業に係る財務会計上の行為において、知事又はその委任を受けた職員の判断が全く事実の基礎を欠き、又は社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、裁量権を逸脱又は濫用するものであると認められるか否かについてということになる。

検討する手順としては、まず、26年度事業を発注するに至った直接の原因である、24年度事業を減額変更契約により一部未履行のまま打ち切ったことについて、その経緯を確認した上で、26年度事業に係る財務会計上の行為について、その適否を検討することとする。

#### (1) 24年度事業を減額変更契約により打ち切った経緯について

契約書の第42条では、受注者の責めに帰すべき事由により、履行期間内に業務が完了しないと明らかに認められるときは、発注者は、契約を解除することができる旨規定しており、履行の遅滞について受注者に帰責事由があると認められる場合における発注者の契約解除権が認められている。

その一方で、第18条において、履行上の制約等設計図書に示された自然的又は人為的な履行条件が実際と相違するなどの事実が確認されたときは、発注者は、設計図書の訂正又は変更を行うとともに、必要に応じて履行期間又は業務委託料の変更を行わなければならない旨規定されており、履行の遅滞を受注者の責めに帰すことができないような場合には、変更契約により業務委託料を減額するような対応をとることも契約上認容されている。

本件においては、監査対象機関において、24年度事業の履行遅滞にA社の責めに帰すべき事由がなかったと判断して契約を解除せず、業務委託料の減額変更契約を締結しているが、履行期間中において気象条件が必ずしも良好でなかったことを裏付ける客観的資料が存在することや、監査対象機関において委託業務の進捗状況を把握し必要な指示を行っていること、A社において航空レーザ計測の実施を判断する上で必要となる気象状況の確認に努めていたと認められる資料が存在することなどの事情を考慮すれば、監査対象機関の判断に、全く事実の基礎を欠き、又は社会通念に照らして著しく妥当性を欠いているとまでいふべき事情は認められず、したがって、知事又はその委任を受けた職員に裁量権の逸脱又は濫用があったと認めることはできない。

#### (2) 26年度事業に係る財務会計上の行為について

##### ア 事業の必要性

前記1の(2)のアにおいて見たように、平成24年度予防治山事業（航空レーザ測量業務委託）は、国の緊急経済対策に盛り込まれた予防治山対策を受けて事業化された経緯があり、県内の広範囲にわたる航空レーザ測量が、国において事業採択されている。

また、山地災害のおそれがある箇所の把握とその結果に基づく森林整備や治山対策の推進については、平成25年12月に制定された「国土強靱化基本法」において示された「事前防災」の重要性を踏まえ、同法に基づき策定された国土強靱化基本計画におい

て、国土強靱化のための施策の推進方針に掲げられており、本県においても、昨年の木曾郡南木曾町や広島市での土石流災害等からの教訓として、その必要性を踏まえた「長野県強靱化計画」の策定作業が進められているところである。

これらの経緯や動向に鑑みると、監査対象機関において、測量データを補完するために24年度事業の未履行部分を26年度事業として再発注したことについては、その必要性を肯認することができ、知事又はその権限の委任を受けた職員の裁量の範囲に属するものと認められる。

#### イ 事業費増加の適否

前記1の(4)で見たように、確かに、本件航空レーザ測量業務が24年度事業と26年度事業とに分割されて発注された結果として、事業費全体では12,295,680円の増加が生じている。しかしながら、26年度事業において24年度事業と設計数量が重複しているのは、わずかに土石流災害のあった栄村の一部の地域のみであり、それも、変状を確認するために必要最小限の範囲で業務を追加したことによるものと認められる。さらに、いずれの事業もその時点の労務費や機械経費の単価を用いて適正に直接測量費を算出しているものであり、諸経費についても定められた率を用いて算出した適正な金額を採用しているものと認められる。また、消費税についても、契約の時点で適用されていた税率を用いて算出しているから、これらを違法、不当とする理由は何もない。

#### ウ 支出負担行為等の適否

関係書類の調査等の結果、26年度事業に係る契約手続や支出負担行為、支出命令等の財務会計上の行為そのものについては、財務関係法令等にのっとり適正に処理されており、違法、不当とすべき事実は認められなかった。

上記ア、イ及びウにおいて検討した結果を踏まえると、26年度事業に係る財務会計上の行為について、全く事実の基礎を欠き、又は社会通念に照らして著しく妥当性を欠くと評価すべき事情は存在しないというべきであり、したがって、知事又はその委任を受けた職員に裁量権の逸脱又は濫用があったと認めることはできない。

### 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づれも理由がないから、これを棄却する。請求人のその余の請求は、法第242条が定める住民監査請求の対象でないから、却下する。

#### 付言

請求人の請求に対する監査結果は上記のとおりであるが、監査対象機関に対する調査において、入札及び契約の手続に改善を要すると認められる点があったので、次のとおり付言する。

#### 1 入札参加資格要件における同種業務の実績に関する要件について

24年度事業については、設計書における航空レーザ計測の面積が583.2km<sup>2</sup>とされている。監査対象機関は、入札参加資格要件における同種業務の実績に関する要件を「航空レーザ測量業務の実績を有する者（過去3年間の公共事業における業務実績）」とのみ設定し、これに規模に関する要件を付加しなかったところ、航空レーザ測量において2.8km<sup>2</sup>の計測実績を有するA社が落札する結果となった。

24年度事業の入札手続については、請求期間の徒過により監査の対象にはならないが、2.8km<sup>2</sup>の計測実績と583.2km<sup>2</sup>のそれとでは、社会通念上、相当大きな隔たりがあるといわざるを得ない。

監査対象機関においては、発注する業務の特性を十分考慮し、入札参加資格要件のうち同種業務の実績に関する要件の設定に当たって規模に関する要件を加味することを検討するなど、入札参加機会の確保に留意しつつ、競争入札における参加資格要件の設定に一層の工夫をする必要があると考える。

## 2 契約金額の大幅な増減を伴う変更契約の選定委員会への付議について

24年度事業の減額変更契約について、減額変更の割合（金額）を見ると、当初の業務委託料に対しては57.9%（47,019,000円）、変更後のそれに対しては63.0%（58,170,000円）もの減額となっている。

本件については、大幅な減額変更契約の是非の判断を発注機関の長の裁量により行っており、監査においては、その判断に裁量権の逸脱又は濫用はなかったものと判断したところである。しかしながら、建設部のように、変更契約による増減が30%を超える場合には選定委員会を活用して意思決定を行うこととしている例もあるので、監査対象機関においても、変更契約の規模が大きい場合には、このような例も参考にしながら、変更契約に関する意思決定を行う際の変更理由の客観性や透明性を高め、説明責任を果たすための方策を検討する必要があると考える。