

地方自治体の公共事業執行体制

～より良い会計執行のために メモ ～ その3

きりやま まさとし
決算委員会調査室 桐山 正敏

はじめに

会計検査院の「平成18年度決算検査報告」の国土交通省関係不当事項には補助金関連として、28件（(256)～(284)）が取り上げられている。そのうちの半分13件については、地方自治体側のチェックが十分でないとの指摘がなされている。

例えば、(256)「特定環境保全公共下水道事業の実施に当たり、設計が適切でなかったため、反応タンク等の所要の安全度が確保されていない状態になっているもの(362頁～)」では「同県（青森）において、委託した設計業務の成果品に誤りがあったのに、これに対する検査が十分でなかったことによると認められる」とされ、また(257)「通常砂防事業の実施に当たり、設計が適切でなかったため、橋りょう上部工等の所要の安全度が確保されていない状態になっているもの(364頁～)」では「(委託先が)所定の判定式による判定を行っていなかった」のに「同県（宮城）において同市（気仙沼）から引渡しを受ける際、これに対する確認が十分でなかったことによると認められる」とされており、指摘を受けて、ともに設計コンサルタントの負担により手直し工事、再工事が行われた。

近年、公共工事に関しては、度重なる談合事件の発覚、道路特別会計における不適切な支出など数多くの問題が発生している。また国の公共事業関係予算も平成10年度の14.9兆円をピークに19年度には7.4兆円と半減状態となっている（『図説「日本の財政」平成20年度版』（2008.8東洋経済新報社）137頁）。

このような状況に対しては、平成10年度に「再評価システム（時のアセスメント）」が、続く11年度からは各省庁において事業の各段階で評価を実施する事業評価システムの整備が行われ、また入札及び契約の適正化に関しても、随意契約から一般競争入札へ、さらには総合評価制度の導入と矢継ぎ早に改革が進められている。このような改革と併せて地方分権の促進との名目で、国から県へ、県から市町村に権限が移譲されてきている。

また談合等の不祥事が発覚する度に手続を厳格にする制度改正が行われ、関連通達が出されているが、これに伴い受け手の自治体側の業務は、公共工事数の減少にも係わらずむしろ増大しているとの声も聞かれる。

このような事態の中で、現場である地方自治体の執行体制は、果たしてどうなっているのだろうか。改革を十分に受け止められる状態になっているのだろうか、十分な人員、予算もない中で過大な負担を担わされているのではないだろうかというのが、筆者のかねてからの懸念であり、本稿の問題意識である。

今般、幸いに、宮崎県（同県並びに都城市、日向市、綾町及び椎葉村）及び奈良県（同県及び橿原市）の関係者の協力を得て、具体的なアンケート調査を行うことができた。

関係者の方々のご尽力に厚く感謝を申し上げますとともに、頂いた調査結果の分析には筆者の能力等から至らない点が多々あることをお許し頂きたい。なお調査結果の要約、分析についての責任はすべて筆者に帰属することを申し添えたい。

1. 調査方法の概要

各自治体に対して、次の から の項目について文書による回答をお願いした。

直接施工監理する公共事業（直轄事業）及び都道府県が補助事業者として市町村が実施する公共事業（補助事業）の件数（過去5年程度）

施工監理・審査体制

ア．道路、河川、農道の各工事を所管する本庁各課及び出先機関の人員体制、並びに
その中で、設計、施工監理、審査を担当する職員数

イ．公共工事における本庁各課と出先機関の業務分担の内容

ウ．年間に職員1人当たりが担当する工事数の平均

エ．施工監理・審査のおおよその手順、ダブルチェック体制等の有無

オ．コンサルタント等の活用状況

カ．専門家の確保状況についての見解～専門家の人数と過不足、OJT等職場内訓練の状況、人事異動の間隔その他

キ．土木、建築等の専門的知識を有する新規採用職員数の状況

随意契約の減少や競争契約の増加、総合評価方式の採用等による影響～事務量の変化等

市町村合併等の影響

平成20年4月の道路財源が1か月執行停止になった際に取られた対応、影響等

その他関係機関への要望等

宮崎県に関しては、平成20年3月に回答を頂き、調査結果について電話確認を行った。奈良県に関しては、20年7月中旬に文書に基づき聞き取りを行った。

また今回、本稿の執筆にあたり、9月中旬に両県及び関係市町村に事実確認を行った。

以下、2及び3ではアンケート調査に対する各自治体からの回答内容の概要を紹介する。なお、回答の ～ 及びア～キの項目は上記1の調査項目番号と対応させている。

2. 宮崎県及び市町村による公共事業の実施状況について

(1) 宮崎県の概況(以下、県市町村の人口等は県統計及び各自治体ホームページに依る)

宮崎県は人口114万2,636人(平成19年人口推計)、県内総生産(名目)に占める建設業の割合は8.7%の3,084億円(17年宮崎県民経済計算)、事業所数では11.0%の6,395所(18年事業所・企業統計調査)を占め、従業者数は9.3%の45,056人、建設投資額は5年度をピークにほぼ減少一途をたどり、ピーク時の5割程度に、また建設業許可業者数は11年度

をピークに17.5%減の状況にある。

平成20年度当初予算では一般会計5,591億円（13年度予算6,812億円がピーク、当時より2割減）中、投資的経費は1,241億円と22.2%を占める。前年度比では4.4%の減少、このうち普通建設補助事業は600億円、普通建設単独事業327億円、直轄事業159億円、災害復旧事業費155億円となっている。

県が直接施工管理する本庁「県土整備部」分の公共事業は年間3,000件程度であるが、18年度は2,556件に減少した。（以下の数字は、県土整備部担当のもので、農林水産部担当分は入っていない）

県職員の仕事は、国と違い案件単位で受け持ち、1人の職員が計画から現場の施工管理までを受け持つ兼務体制で行っている。

ア 本庁県土整備部は事務120人、土木130人、建築42人その他職員17人の計309人、出先は10土木事務所に分かれ、事務250人（うち用地担当83人）、土木275人、建築18人その他職員38人の計581人いるが、近年は減員傾向にある。

イ 予算執行に関しては8,000万円以上の工事は本庁、8,000万円未満は出先との分担になっているが、工事の施工管理は全部出先で行い、本庁は技術面での助言、指導を行う。

ウ 工事費は年々減少しており、1人当たり事業費はかなり減少している。技術職員1人当たりの担当工事数は年間6～8件となっているが、総合評価落札制度の導入、一般競争入札化で、1件当たりの手間が随分とかかるようになってきている。

エ 国交省の決めた審査マニュアル等に準じて、施工管理を実施している。具体的には宮崎県工事請負契約約款、土木工事共通仕様書などに基づいて指示、承諾、協議等を行っている。

原則として総括監督員と主任監督員の2人でチェックする体制となっている。

オ 積算事務等を県の外郭団体である宮崎県建設技術推進機構（以下「推進機構」という。）に委託している。その他建設関連5業種（測量業務、建設コンサルタント、地質調査業務、補償調査業務、建築設計業務）では民間コンサルタントを活用している。その件数は平成14年度2,067件、17年度2,303件、18年度1,477件である。主として橋梁設計等の高度な技術が必要な案件は県外業者、その他は県内業者という形になっている。

カ・キ 技術職員の採用は、一番多い年には土木職を29名採用したが、5年度以降は減少傾向にあり、近年は若干名の採用となっている。

一般競争入札拡大による業務増は、県では電子入札や事後審査型一般競争入札の導入を行っていることによりそれほど影響ないが、市町村では「市」までしか対応出来ないかも知れない。

現在県では総合評価方式の導入に積極的に取り組んでおり、平成19年度は77件を試行、20年度は250件を目標にしている。事務量の増大と共に技術評価項目の設定や加算点の改善などの課題が残っている。

県内建設業許可業者はこの10年間で17.5%減少し、6,748から5,317になった。

小規模の町村では設計、工事監督、完成検査等を十分に実施可能か疑問である。中核になる市に統合するならまだしも、町村間合併ではこのような状況の解消が難しいのではと思われる。

平成20年度当初の道路関係予算総額は655億円、暫定税率が廃止された場合、年間で118億円、1か月当たり10億円の歳入不足が見込まれた。

このアンケート調査後、県内建設業者の倒産が増大していたが、8月8日には県内最大手である「志多組」が民事再生法の適用を申請した。負債総額約278億円、東京のマンション会社の倒産が波及したものと見られているが、「県の入札制度改革も原因の一つ」と説明しており、波紋を投げかけた¹。その後、県建設業団体連合会は9月2日に入札改革の見直しを求める総決起大会を開いている²。

(2) 椎葉村の概況

椎葉村は宮崎県北西部の山間地に所在し平家落人伝説等で知られる。人口は平成16年には3,529人（昭和30年にはダム建設もあり10,683人）、就業者2,066人中376人（18.2%）が建設業に従事しており、公共事業の減少がもたらす影響は大きい。

工事件数は年間100件弱（平成15年度98、19年度51）である。16、17年度は災害対策のため225、231と200件を超えた（ほとんどが災害復旧補助事業）。災害復旧の有無が大きく件数、金額を左右する。災害復旧のJV事業以外、契約の90%以上が地元業者との契約となっているが、指名競争入札は地元企業保護に基づく村の方針である。

ア 公共事業関係は建設課（課長以下8人で土木管理係4、治山係1、林道係2）と農林振興課（農村整備係1）の2課で担当している。土木管理係に技術職員がいるが、工業高校卒であり、工事の安全検査まではできない。そもそも町村の場合には、求人しても高卒がほとんどで専門知識を持つ技術系の人間は来てくれない。

イ 出先機関はない。

ウ 1人当たりの担当は年間10件程度である。平成16、17年度には職員だけでは対応できず、コンサルタントを頼んで対処した。工程表に従い業者と相談、打ち合わせをしているが、とても業者の納品のチェックまではできない現状にある。何とか16、17年度（委託費のなかに計上して捻出）以外は自前で対処したが、とにかく先立つカネがない。

カ、キ 上述のように技術専門職は不在、新人にはできるだけ経験者を同伴させOJTで訓練している。一般職員は原則3年で異動、平成11年度以降技術職員の採用はなし、過去にも4人程度しか採用していない。

指名競争入札で対処している。総合評価方式は平成20年度から試行することになっているが、職員にその余裕がない現状。

県の関与は乏しい。県の外郭団体である推進機構には災害復旧事業の時にお願いしたが、民業圧迫との声に配慮したのか、設計のみしかやってもらえなかった。

平成20年2月の会計検査で、椎葉村、諸塚村、美郷町が橋梁工事の設計単価に市場調査単価を使っておらず高いとの指摘を受けた。この設計は推進機構に頼んだもので

あり、それを町村の責任と言われて当惑している。

町村では技術職員は確保できない。せめてチェック機能を県に持って欲しい。直接できなければ、県から委託したコンサルタントでその役割を果たして欲しい。

(推進機構に問い合わせたところでは、年間100件内外受託してきたが、業務量は縮小傾向(15年度125件(うち県102件、市2件、町村21件)から19年度77件(うち県67件、市2件、町村8件)にある。なかでも市町村の公共事業の縮小に伴い、市町村からの受注は減少しており、段々と設計と研修に特化し、病院等の大型施設の設計を受け持っているとのことであった。)

(3) 綾町の概況

綾町は宮崎県中部、宮崎市の北西に所在し、照葉樹林、有機農法で知られ、近年は都会からの移住者も増えている。人口は平成17年7,478人、就業者3,920人中建設業は447人、公共事業費は予算規模38億7,400万円中5億5,207万円(14.2%)である。

公共事業件数は平成15年度83件(建設関係48件、災害対策35件、以下括弧内同じ)から18年度49件(28件、21件)、19年度27件(19件、8件)と減少している。災害対策事業の割合が高い。

建設関係の半分、農水関係の大半が補助事業で、下水道は国から、農道は県から補助を受けている。町道の補助事業が16年に4件があるが、内訳は国1件、過疎債3件である。農業災害は国から県を経由して、公共災害は国から直接補助がなされる。

ア 国交省関係、農水省関係共に建設課で対応している。建設課は建設係(技術担当)係長以下3名、管理係が主幹兼管理係長1名で課長を含め総員6名である。他の町では農業関係は別の課で担当しているので、町としては小規模、少人数で対応している。

イ 出先機関はない。

ウ 一人当たり8工事を担当。

エ 審査体制は国土交通省のマニュアルに従っている。基本的には2名の監督員を設置、両監督員により段階確認している。単純なものは主任監督員が現地確認し、結果を打ち合わせ、帳簿で総監督員に報告している。ダブルチェックは人数の関係で完全にはできていない。

校舎や公営住宅等の建設に関しては、技術部分を担当し現場の監理監督をしている。特殊建築物の施工管理は推進機構やコンサルタントに依頼し、合同で監理監督する。

オ コンサルタントは平成14~17年度の公共下水道、建物1件を推進機構にお願いしている他は県内の民間コンサルタントを利用している。

道路関係では、改良工事で測量・設計の業務を委託、公共下水道では測量・設計業務を委託、管の埋設の施工管理を推進機構に18年度まで委託、19年度からは職員が技術を習得した。建築工事では設計事務所や推進機構等に施行管理を依頼、最近では体育館(てるはドーム)、てるは図書館、公営住宅(共同住宅)を建設した。

カ 職員のうち建設系では、1名は測量士で元企業勤務者、1名は2級建築士で就職後自分で資格を取った者である。技術関係の3人は10～15年建設課で勤務しており、人事異動は行っていない。「町」としては優秀な人材が揃っている方だと思う。講習会等で技術を獲得しているが、管理系は多忙で技術習得の余裕がない。

キ 11年4月に高卒技師1名を採用、以後の採用はない。特殊技術等に関しては推進機構に依頼している。

特殊工事以外は地元業者による指名競争入札、学校、体育館等の大型事業は町外業者だが、それ以外は町内業者と契約している。ここ2～3年で3業者が事業を止め、現在町内には7業者、ここ10年で半減した。

総合評価方式は未だ採用していないが、事務処理業務の拡大が懸念されるし、客観的な審査・評価体制は困難かと思う。総合評価の必要性には疑問もある。

綾町は合併していないが、宮崎市と合併した旧町（旧高岡町）の建設業者の町内での営業活動が増加している。広域合併は、中核となったところは良いが、周辺町村の業者は苦しいようだ。

町内業者の実体は十分に把握している。県は、県内市町村に一般競争制度の導入を強制せず、自治体の主体性に任せて欲しい。町内建設業は、大切な地場産業である。

（４）日向市の概況

日向市は宮崎県北部に位置し、重要港湾「細島港」を擁する港湾工業都市である。平成18年2月に隣接する東郷町（合併前人口4,889人）と合併し、人口64,504人（20.8.1）、19年度予算253億1,700万円中土木費は17.1%の43億2,688万円。

工事件数は年々減少傾向（平成15年度169件、16年度208件、17年度152件、18年度101件、19年度173件）にある。19年度は台風被害復旧工事で補助事業が倍増した。

ア 現在、担当しているのは経済産業部農村整備課8名（うち技術職5、以下括弧内同じ）、建設部建設課24名（16）、市街地整備課21名（18）、下水道課13名（5）、そして出先機関である（東郷町地域）自治センター土木課7名（6）の計73名（50）である。

合併前は日向市68名、東郷町16名の計84名であったものを11名削減することができた。合併後の部制導入による統廃合により事務職員等の削減を図り、技術職員は東郷町地域自治センターに残るか、本庁と交換し、事務職員は削減した。

イ 出先機関である（東郷町地域）自治センターは自治区内の道路・河川については維持補修工事を、農地・林道については全工事を担当している。

ウ 職員一人当たり年間3.4件を担当している。

エ 平成18年度契約管理課内に工事管理室を設置し、工事監督・検査などの規定の見直し・制定を行った。国交省指定のマニュアルへの対応は未だ制定していなかった監督規定を昨年制定し、全部揃った。

規定等の研修会を開催するなどし、なんとかマニュアルで要求されているチェックができています。

オ 特殊な技術を要する施設関連工事では、設計を担当したコンサルタント業者に施工監理業務を委託し、設計は殆どコンサルタントに委託、コンサルタントはその殆どが民間で推進機構は使っていない。

カ 人事異動の間隔は約3年を目途にしている。特に若い職員は異動で幅広い経験をさせることとし、県に技術職員1名を派遣している（19年度まで）。また庁内で技術者研修会を開催している。

キ 土木職員として採用しているのは、ここ5年で0名、2名、2名、1名、1名という状態。建築専門職員採用はここ5年ないが、現在建築専門職員は10名いる。

条件付一般競争入札の導入による条件設定・資格審査等により新たな業務が増えてきている。県の指導を受け1件の総合評価方式（特別簡易型）の試行をした。同方式の拡大が求められているが、市の発注は中小規模で技術提案余地の少ない工事が殆どで、評価基準の設定・評価体制の問題などを今後構築することが必要。

工事の95%は競争入札、随意契約は年間10件程度である。また委託事業についても、随時見直しを行い、一部の特殊業務を除き、競争入札としている。

現在市内の建設業者は230社程度、今のところ1～2軒倒産したが、さほど目減りはしていない。しかし今後の廃業又は事業を休止したいという業者の話を聞いている。

合併に伴い、部制の導入、本庁職員の技術センター派遣などを行っている。合併後2年間はそれぞれの地域内への発注としている。

県における発注においても、一般競争入札における地域要件等の設定をより地域性を重視したものにして欲しい。

（5）都城市の概況

都城市は宮崎県南部に所在、県第2の都市で南部の中核都市。平成18年1月周辺の山之口町、高城町、山田町及び高崎町と合併し人口は168,447人（20.8.1）、公共事業費は18年度予算規模635億5,718万円で88億4,378万円（17.6%）である。

市の発注事業数は全体で800件前後（直轄650件、補助150件、以下括弧内同じ）うち旧都城市400件（250件、150件）、件数は年度により2倍の差がある。例えば旧高城町地域では平成18年度157件が19年度には81件と半減した。

ア 施行監理・審査体制 担当職員は旧都城市で198名その他66名の計264名で、大きく設計担当・施行監理担当・審査担当に区分して101名、103名、85名の配分（重複有り）。

旧町分は審査が少ない。合併により本庁は10名の減となったが、出先で増え全体では12名増となった。

イ 出先機関（旧町ごとにある）では管内の1,000万円未満の事業の契約と管内事業の設計・施行管理を担当している。

エ 施行監理・審査の手順は課によって異なる。一人で設計・精査・工事と一連の業務を全部担当するところ（土木部建築課）、設計者が監督員となり業者を指導監督、他の技術担当者が設計・積算審査を行うところ（土木部道路公園課）がある。

ダブルチェックをしているのは20課中4課である。

オ コンサルタントの活用も課によって異なる。積極的に活用（建築課）設計のみ活用（下水道課）大型工事を委託、維持以外委託等々様々である。専門家の活用も様々だが、なかなか地方に専門家はいない。全体的に減少傾向にある。

カ 人事異動は3～5年が目途というところが多いが、在籍20年という者もいる。OJTも新人を経験者と組ませる余裕のあるところもあれば余裕のないところもある。

キ 平成18年度は合併があったので新規採用はなかったが、例年全体で大卒、高卒各10名程度採用している。技術者は19年度高卒を2名採用した。

指名競争から一般競争に移行し事務量は確実に増加した。総合評価方式は実際には工事実績ぐらいでしか評価できない現状にある。地方自治法施行規則第12条の3では「2人以上の学識経験を有する者の意見を聴く」となっているが、この実現は地方ではなかなか困難である。

入札審査会が2回、公告、インターネット掲載、設計図書 of 早期作成、参加申請書の受理、参加者増による業務増加等々事務量は確実に増加している。

市町村合併により区域が広がり対応の違いから支障が出たケースがある。全体に出先の業務は減少している。

公共工事の事務量減少に伴い、技術者の適正な育成が困難になってきている。県を中心に支援体制充実を願いたい。

近年、入札制度の改革が頻繁に行われており、対応に不安が生じている。これが建設業ひいては地域経済の疲弊に繋がっている。最低制限価格の算定式など改革に対応し、迅速な動きをして欲しい。

3. 奈良県及び橿原市による公共事業の実施状況について

(1) 奈良県の概況

平成20年度一般会計予算は4,589億円（13年度の5,805億円がピーク）うち投資的経費は727.9億円で構成比15.9%、その内訳は補助事業464.8億円、単独事業105.1億円、直轄負担金128.2億円、受託事業16.3億円、災害復旧13.6億円となっている。

奈良県土木部予算は平成9年度1,142億円が19年度は559億円と10年間で半分となった。

9年度がピークで1,142億円（補助700億円、単独425億円、受託11億円、災害7億円）、19年度は559億円（補助444億円、単独93億円、受託12億円、災害11億円）で道路が半分を占める。この他に国の直轄事業が年間100億円ほどある。道路、河川、下水道は減少したが、街路は増加している。

単独事業のウェイトは年々縮小し40%近くから17%になった。

件数では15年度の2,458件から19年度には1,870件に減少、内訳は道路1,129件、都市計画115件、河川409件、砂防217件となっている。

農林部も同様に減少、減少率は土木以上で同時期に155件から82件に減少、内訳は農業農村40件、林道治山42件となっている。

その他に奈良県が補助事業者として市町村が実施する公共事業がある。これも185件から106件に減少。内訳は道路3件、河川1件、農業農村整備40件、林道治山62件となっている。県が補助事業者として市町村が実施する事業は土木部では意外に少ない。ただし農林部では直接施行管理より多い。

市町村の指導は7つの土木事務所、4つの農業振興事務所で技術指導する他、本庁でも職員の受入れを行っている。

ア 県の職員数は平成19年4月1日現在で、本庁5,080人うち知事部局3,340人。技術職は全体で約1,300人いる。

そのうち土木部は本庁の主に道路、河川の工事を所管する所属の職員として96人(技術職員59人、以下括弧内同じ)、道路建設課25人(16)、道路維持課19人(11)、都市計画課27人(18)、河川課25人(14)、出先には合計503人(267)で、土木事務所は奈良88人(39)、郡山64人(33)、高田78人(44)、桜井68人(37)、宇陀52人(28)、吉野73人(40)、五條80人(46)の内訳である。

そのうち農林部は本庁に43人(32)、耕地課29人(23)、林業基盤課14人(林道治山に関わる林業技師9)の2課がある。出先には合計61人(技術職員49人、以下括弧内同じ)で、農林振興事務所は4か所にあり、北部には土地改良課12人(12)と農林普及課4人(1)、中部には土地改良課9人(9)と農林普及課4人(1)、東部には農業振興課3(3)と林道治山課6人(3)、南部には農業振興5人(5)と森林整備課18人(15)の内訳である。

農林部では市町村・土地改良区の補助事業の指導のウェイトが高い。また出先では用地買収などに事務職員の配置がなく技術職員が担当している。

なお、林学職として採用された者は139人いるが、現在本庁・出先で森林土木の仕事を担当しているのは29人に止まり、他はその他の仕事を担当している。これは森林土木林関係の業務が年々縮小してきたことを反映している。

イ 土木部の場合道路・都市計画・河川・砂防事業で5,000万円以上が本庁検査となっており、1,870件中134件ある。審査は本庁で再チェックしている。農林部では5,000万円までは農林事務所限り、5,000万円以上は審査を本庁でダブルチェックをしている。

ウ 1人当たりの工事数は、工事数を単純に人数で割ると土木は7、農林は3だが、農林はこの他に市町村・土地改良区の補助事業の指導があり、これを入れると4、そして概ね2人でチームを組んで担当するので、この倍ぐらい(14:8)を受け持つことになる。

エ 施行管理は土木工事共通仕様書及び特記仕様書、土木工事施工管理基準に従い、施行プロセスチェックリストにより監督員が確認している。

オ コンサルタントの活用は工事発注数に対し設計で3分の1程度である。大規模橋梁、トンネル等複雑な工事を依頼している。内訳は設計604件、測量265件、地質調

査170件となっている。

カ 技術職員は土木が中心で約7割を占め、次いで建築。内訳は土木技術365人、建築技術86人、造園技術5人、電気技術20人、機械技術24人となっている。

職員の研修はまず6年間で一人前になるという形、その後概ね3～4年で異動、県庁内の研修の他、地方整備局、国の研修等を利用している。団塊世代が固まっているが、最近58～59歳の早期退職が相次いでおり、この3年間で100人が退職した。再就職先があるうちということであろうか。

キ 最盛期には1年に20～30人くらい技術職員を採用したが、平成19年度は土木3名、建築1名程度である。とにかく採用試験に人が集まらなくなった。

なお一般行政職は従来の採用人数を20年度から大幅に増やし、21年度は団塊世代の大量退職もあり100人採用予定である。

契約等

随意契約は漸次減少している。例えば工事契約では2,000件のうち1割である。用地取得、災害緊急発注は今まで随意契約で行っているが、今年度から一般競争入札に移行予定である。

総合評価は平成18年度に4件試行し、19年度は1億円以上の全部73件対象に拡大したが、手続きに時間と手間がかかる。20年度は更に5,000万円以上全部、1,000万円以上の舗装工事全部の合計で200～250件を実施予定である。市町村では19年度14市町村が試行し、20年度には更に拡大の見込みである。

20年度より施行体制確認調査のための保留制度を導入し、書類審査、事情聴取、契約審査会の事務が増えた。なお今年度から予定価格及び最低制限価格を事前に公表している。

総合評価の場合には最低制限価格制度を用いることができず、「低入札価格調査制度」(18年度から5,000万円以上の案件に適用している)を用いることとなるが、19年度の場合、約1割程度がこの対象となり、平均で約3週間、長いものでは1月半が処理にかかった。今後、総合評価落札方式を更に拡大した場合には、この事務量負担をどうするかは課題である。

市町村合併は奈良県は葛城市(平成16年10月)、奈良市(17年5月)、五條市(17年5月)、宇陀市(18年1月)の4市だけで、その公共事業への影響は特に聞いていない。建設業者の自主廃業は増えているが、今のところ倒産が急増という事態ではない。

道路財源の損失は5月末の試算では、県で2.6億円、市町村0.7億円で済んだ。当初見込みより少ないが、今後、国の責任で適切な措置を採ってほしい。

入札制度改革は時間、手間がかかりすぎて、ついていけないとの業者の声がある。最近、補修工事には業者の参加自体がなくなってきている。また橋りょうの新設などでは業者側の選別が進み、儲けにならないと思うものには応募がない。

単品スライド条項について、県も6月末に導入を決定した。かつてのオイルショック以来のことだが、数々の業務が増大するなかで、更なる業務量増加が懸念される。

(2) 橿原市の概況

大和平野のほぼ中央、八木駅が中心で大和三山、藤原京などが所在する。人口は125,465人(20.8.1)、平成19年度予算規模376億円中土木費が47億4,774万円で構成比12.6%、20年度当初予算では33億4,421万円と縮小している。

公共事業の件数はここ数年横ばいで、年110件程度(15年度112件、19年度109件)

19年度の内訳は、街路事業5(国庫補助事業3、県補助事業0、市単独事業2)、河川事業38(国庫補助事業1、県補助事業、市単独事業37)、道路事業61(国庫補助事業0、県補助事業0、市単独事業61)、農道事業5(国庫補助事業3、県補助事業2、市単独事業0)

道路では国、県の補助事業はなし、行き渡らないというのが現状、なお橿原市では市の中心である八木地区を囲む外部環境道路(全4車線道路)がほぼ整備できたが、都市計画道路の整備率は52%に止まる。

ア 市の職員は895人、うち土木工事関連課職員は全体で114人(うち土木技師54)、土木部門104人(同50人)となっている。内訳は都市計画課12人(4)、都市施設整備課12人(4)、建築指導課13人(1)、市街地整備課9人(6)、下水道課24人(17)、建設管理課19人(6)、道路河川課15人(12)、農林部は10人(4)で農業振興課に10人(4)となっている。

イ 出先機関はなし

ウ 一人当たりの事業量は土木で5.2件 農道で1.7件(自治会の土木負担部分に市が補助をし、その手助けをしている事業があるので、これを入れると倍ぐらいになる)

エ 建設工事監督規定に基づき施行管理している。

オ 設計委託については殆どコンサルタント業者に委託している。大規模工事のうち特殊な工事等については県外大手を対象とする場合もある。

キ 技術職員を1年に20人採った時もあったが、その後平均7人ぐらい、近年は採用ストップだったが昨年は建築3名(1人は途中採用)、今年は土木若干名を予定。総合評価方式(畝傍山近くの汚水管理設工事)を簡易型で試行実施した。技術提案書等の審査・評価が難しかった。

都市計画課の課題は、線引きの見直しと景観問題である。奈良県内で中核都市である奈良市を除き唯一景観条例を持ち、平成19年度に景観対策室を設置した。幹線道路の屋外広告物を調査したら700件中2割が未申請及び不適格広告物だった。藤原京から見る大和三山の眺望を今年度調査する。

4. まとめ

以上の各県市町村による回答の概要をまとめると以下のようなだろう。

公共事業の件数は減少傾向にある。金額ベースの方が減少率は高く、奈良県の場合10年前に比べて半分(平成9年度1,142億円が19年度559億円)になっている。同県の農林部関係では件数も半減している。補助事業と単独事業では単独事業の減少率の方

が高い。なお市町村では災害復旧事業の有無が件数、金額を大きく左右する。

施工監理・審査体制

ア 県、市町村共に土木関係と農林関係は別の部・課で担当しているのが普通であるが、綾町は一つの課で担当しており、かつ人員も少ない。県及び近年合併した市はブロック単位又は吸収合併された町村単位で出先機関を持っており、県の場合、出先機関の人員の方が多い（宮崎約2倍、奈良約4倍）。

イ 本庁各課と出先機関の業務分担は、主として契約金額（宮崎県8,000万円、奈良県5,000万円、都城市1,000万円）で区分されている。一定金額以下は出先機関に任せているところとチェックは全件本庁が行っているところがある。

ウ 年間に職員1人当たりが担当する工事数の平均は1.7から8と大きな差があるが、業務体制に差があるために単純に比較するのは困難である。

1件当たりの処理に要する手間は年々増えている。

エ 施工監理・審査については、県や中核都市である都城、橿原市では、ほぼ国交省の基準に従っての管理が行われているが、町村ではそもそも人員の関係で実施困難な状況が見られる。ダブルチェック体制は県以外ではなかなか実行困難な状況にある。

オ 特殊、大型工事などについてはコンサルタントに依存している。できるだけ地域のコンサルタントの活用に努めているが困難な場合も多い。

カ 県では専門的知識を有する職員を抱えているが、市であってもなかなか確保は難しく、町村の場合はまず困難な状況にある（綾町が中途採用したり、採用した人間が勤務の傍ら業務に必要な資格を取得しているのは注目される）。

県では人員に余裕がある場合は、まず一定期間（奈良県の場合6年間）で覚えさせ、その後は3年程度で関係部署を異動し、国交省、地方整備局にも研修に出させているが、町村の技術職員の場合はずっと同一部署ということも希ではない。

キ 土木、建設等の専門的知識を有する職員の新規採用は、最近では県でも年に土木、建築1名から若干名程度で、町村では採用できない状況にある。県では団塊の世代の大量退職を迎え、今後は増やす予定であるが、歪な年齢構成で将来にも問題を残している。なお技術職員の大量採用にはリスクもある。例えば奈良県で林学職として採用された139人のうち現在森林土木の職務にあるのは29人であり、当初採用目的の専門性が必ずしも発揮されたとは言い難い。

総合評価方式は手間がかかる割に効果が疑問と評判が必ずしも良くない。熱心に取り組んでいる都城市でも地域での学識経験者の不足を訴えている。客観的な審査・評価基準を国が具体的に指針・マニュアルとして提示することが求められている。

中心となる市に周辺の町村が合併した場合には人員の削減などの効果が見られるが、町村同士が合併した場合には、元々技術者がいないので、一緒になっても力にならないのではとの見方がある。

平成20年4月の道路財源が1か月、執行停止になったが、事前に想定していたよりも影響は小さかったと見られる。

その他関係機関への要望等として小規模な市、町村には県及び県関係機関の指導が欠かせず、もっと助力して欲しいとの声がある。また地方の建設業保護の観点から一般競争入札の一律推進には疑問が呈されている。総合評価方式の導入にあたっては、国の具体的な指導が望まれている。

今回の調査対象は2県5市町村であるが、他の地方自治体でも同様の状況が見られるのではないだろうか。

最近、地方の建設業者の倒産が相次いでいる。帝国データバンクによれば7月の全国企業倒産件数(負債額1,000万円以上、法的整理のみ)は前年同月比23.6%増の1,131件と、平成17年4月以降で最多で、特に建設業は20.4%増の324件と過去最多になり、各地域で増加している。絶対的な仕事量の減少で零細業者が、さらに都市部のマンション建設が縮小している影響を受け、大手、中堅が倒産に追い込まれている。

上述のように市町村の職員の不足は紛うことない。技術職員の不足問題も町村にはそもそも専門家がいなく、県でもさえも心許ないところがある。ただし一時的に大量採用すると将来、その能力を十分発揮できるポストに就かせられないという問題が内在している。これは一朝一夕で解決する問題ではなく、将来を見据えた一定人数の計画的な採用・確保が望まれる。また町村の場合には内部研修と本人の研鑽に期待するところが多大である。

なお、道路橋の補修及び定期点検の促進の問題については、参議院決算委員会において宮崎県の小さな村の状況として西島英利議員が指摘されている(第169回国会参議院決算委員会会議録第4号14~15頁(平20.4.21))。

このような地方自治体の公共事業執行体制を見ると、県市町村に一律のレベルの成果を求める行政には問題があるのではないかと思われる。少なくとも県と市、さらに町村は分けて考えるべきでないだろうか、また町村に関しては県又は県関係機関が指導、支援していく必要があると思われる。この意味で宮崎県建設技術推進機構の業務縮小にはいささか疑問を感じる。

また一律に一般競争入札を進めていくことは如何であろうか。建設業が地域産業として重要な町村の場合には一定範囲で随意契約を認めても良いのではなからうか。総合評価方式の推進も具体的なモデル、指針を示さないと町村では対応できないのではないか。

形の上では権限移譲が進み、数多くの事務が県から市町村の権限、責任に移されているが、執行を任された町村の体制は脆弱である。果たして市町村に一律な執行で良いのかどうか、町村には一定範囲での融通が認められるべきではないか。また県の一層の助力が不可欠でないか。本稿では、具体的な解決策は提示できないが、取りあえず問題提起としたい。

1九州発yomiuri on line (2008年8月8日)

2Asahi com. (2008年9月2日)