

令和元年7月11日

三 田 市 長 様

三田市オンブズパーソン 曾和 俊文

三田市オンブズパーソン 西野 百合子

平成31年4月1日付け(同年4月2日受付)で

<p>申立てのありました意見等の</p> <p>通知しました発意に基づく</p>
--

調査結果に

つきまして、三田市オンブズパーソン条例第14条の規定により次のとおり通知します。

意見等申立ての趣旨	<p>市単独土地改良事業の制度見直しによる負荷軽減と経費節減の検討を求める。</p> <p>1 申請者に義務付けている事業採択に必要な40万円以上の見積もりの簡素化による申請者の負担軽減と処理の迅速化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・工事費用の40万円以上を満たすかの判断は担当部署が実施すべきである。 <p>2 現行入札工事業者の認定拡大による経費低減</p> <ul style="list-style-type: none"> ・他自治体の認定業者も入札可能とし入札範囲を拡大すべきである。 <p>3 市農業災害復旧事業への組み入れによる市及び地区の経費負担軽減</p> <ul style="list-style-type: none"> ・採択基準の解釈の再検討を実施すべきである。
調 査 の 結 果	<p>1 はじめに、申立人による申立ての趣旨・理由の説明、また、申立人との面談で聴取した内容に基づき、本件申立ての趣旨を補足すると次のとおりである。</p> <p>(1) 市単独土地改良事業の採択申請の手続きが複雑である。こちらから見積書を出した結果、見積書よりも大幅な増額が見込まれると回答があった。見積書は事業費が40万円以上であることを確認するためだと思うが、現場を見れば事業費が40万円以上になるのは明らかである。なぜ市は見積書を求めるのか。</p> <p>(2) 市外の業者に改修にかかる見積書を作ってもらったが、今は三田市の</p>

指定業者でないため入札に参加できない。近隣市の指定業者ならばいいという基準もあってもいいのではないか。また、近年災害が多くなり、限られた予算の中では改修が順番待ちになるのは仕方ないが、この見積書のように安くできるならば、事業の予算を抑えることができ、早く順番がまわってくる。着工が遅くなればなるほど、被害が拡大してどんどん経費が上がっていく。

(3) 市の災害復旧事業の採択基準の見直しも求める。災害復旧事業で申請したが、対象外となった場所があり、この場所は山から押されて水路が崩れそうになっているので、押木で対応している。これがあるがゆえに災害復旧として認められなかった。法は広範囲に解釈できると思うが、三田市の判断基準としていかななものか確認してほしい。

(4) 市の予算を抑えるために色々な手段がある。自己改革はなかなか難しいと思うので、オンブズパーソンに一度判断していただいて、仕組みが改善することで、経費も節約できればと考える。

2 以上に掲げる申立人の主張に対し、市農村整備課に事情聴取したところは次のとおりである。

(1) 現場を見れば大半の場合、事業費が40万円以上するかは市でも判断できるが、市単独土地改良事業費については、半分は市が負担し、残り半分は受益者が負担しなければならない。申請段階で見積書を求める理由は、どこまでの範囲でどのような工事を求めるのか、その内容で受益者全員に合意形成がとれているのかを確認するためである。よって、詳細な見積書を求めておらず、どのような工事かわかる見積書を求めている。現場立会人にもその旨説明しており、詳細な見積書までを求めると地元の負担になる。また、受益者への費用負担の確認は、業者落札後でも確認している。

提出された見積書よりも大幅な増額が見込まれると説明した理由は、公共工事は公共歩掛りというもので積算する。例えば、現場管理の程度、工程の確認、品質の確保などを確認するための提出書類が多い。純正部品であるのか、低価な部品でやるのか。公共工事ではこのような観点からの歩掛りで積算するので必然的に安い積算にはならない。

(2) 業者が三田市の公共事業を請け負うには、入札参加資格の登録が必要であり、年1回登録期間を設けている。業者が登録をされず、受益者に

直接見積書を提示しているのは、三田市で公共事業を請け負う意思がなく、直接受益者からの工事を請け負う意思があると推察する。

(3) 現場は老朽化による市単独土地改良事業の申請をされている箇所の畦が崩れている水路と畦である。田んぼに水を貯めるための畦が崩れていることについては災害復旧の要件であるが、この改修に係る事業費が40万円に満たないのは明らかであるので、災害要件に満たないと判断し、立会人に説明した。加えて、水路に押木を入れて水流を阻害しており、適正な管理をしていないので、この状態で事業費が40万円以上の災害が起きても、災害復旧事業として採択できないと説明した。水を流すための断面の中に障害となるものを置くということは一番看過できない状態で、水路の機能を損失しているのであれば、修繕しておくのが当然の維持管理と判断している。仮に、地震が起きて壊れた場合でも、これは押木の有無は関係ない災害だが、この場所はこの押木があるがゆえに水路を遮断され水を溢れさせ畦を崩したと判断することになる。

(4) 国の制度で多面的機能支払交付金というものがある。これは地元が主体となって水路等を管理修繕し、それにかかる費用を交付する制度である。この地区にも制度の説明はしているが、まだ地区として制度の導入には至っていない。

3 市の機関（農村整備課）から事情を聴取し確認した点も含め、検討した結果、オンブズパーソンとしての結論は、次のとおりである。

(1) 第一に、市単独土地改良事業の採択申請書に見積書の添付を不要にすべきとの申立てについては、市は一定の合理的な目的をもって見積書を要求しており、見積書を全く不要とすることは、市の事務手続に支障をきたすおそれがあるから、できないと判断する。この場合の「見積書」は市の事業採択判断に必要な限度での概括的なもので足りるから、見積書の添付を要求することは、申請を行う市民に対して過大な負担を負わせるとはいえない。

すなわち、市側の説明によれば、見積書を要求する目的は、申立人が主張するような、単に工事費が40万円以上かかることの確認にとどまらず、それに加えて、

- ① 地元がどこまでの工事を求めるか、工事の具体的内容の確認
- ② 地元が負担すべき工事費の半額の、具体的な額について、合意形成がなされていることの確認

という目的がある。市は申請を受けた場合は、担当者が現地を見て必要な工事の内容を把握し、40万円以上であるか否かはおおむね見当が付くものの、工事の種類によっては、特に機械類の修繕や交換などを要するものについては、専門業者の見積書を出してもらわなければ、具体的な金額を知ることができない。また、工法や仕上がり状態がいくつか想定される場合に、地元がどこまでの工事を望むか、またその場合の地元負担額について住民の間できちんと合意が取れているかを確認する必要があるという。

そこで検討するに、地元の合意形成については、事業が採択されることが決まり工事内容の詳細と金額が確定した段階で、あらためて意思確認をすればよいから、申請当初の段階では地元負担金額に関する認識が大幅に食い違っていなければ十分であり、そこだけを見るならば、必ずしも見積書を添付させる必要はなさそうに思われる。

しかしながら、工事内容の説明については、確かに、市の担当者が、事業申請を考えている地元と相談しながら、具体的な希望内容を一から聞き取り調査し、専門業者にいちいち照会して価格調査するというやり方は事務が煩雑過ぎて現実的でなく、地元側で工事内容をある程度特定し、専門的な要素のある機械類の価格などは調査した上で、申請書に記載し市に提出するべきであろう。そのためには、見積書という書式が最も端的で明確に示せるという市側の主張には一定の合理性があるといえる。

ただし、この目的に適う「見積書」とは、工事発注契約書に使うような詳細なものでなくても、概括的なもので足りるはずであり、本件でも、市はこれほど詳細な見積書を要求したつもりはなかったとのことである。しかし本件で、そうした市側の目的・意図が、市民に十分に伝わっていたとは言いがたい。市に対する各種申請の実務に不慣れな一般市民にとって、市が何を目的として、どんな書類を求めているのかを知らないことのほうが、むしろ普通であり、これを理解してもらうためには市は、素人向けに、かなり噛み砕いた、分かりやすい説明が必要であると考えられる。

そこで今後、事務を改善すべき点としては、事業採択申請のしかたについて、市は市民に対して誤解を招かないよう、分かりやすい説明の仕方を工夫すべきである。例えば、申請に必要な書類を説明するパンフレ

ットを作成し、市が求める「概略的な見積書」とはどのようなものかの見本を示すこと、特に、土木工事、機械修理など事例を挙げて、工事の種類によってどのような内容の見積書が必要かを分けて解説するなどの方法が考えられる。

- (2) 次に、市の公共事業を発注する先が、現在は三田市の指定業者に限られることを、他市の指定業者にまで拡大すべきとの申立てについては、市の業者指定登録の方法や審査基準および業者側の応募実態に鑑みれば、門戸を不当に狭めているとはいえ、またもし仮に他市の登録業者に対し門戸開放したとしても、以下に述べる理由から、公共工事としての品質を維持しながら、入札価格が大幅に下がるという効果はあまり期待できないため、現在の運用でよいと判断する。

すなわち、三田市では公共工事は原則として一般競争入札の方法により発注しており、業者が入札に参加するためには事前の指定登録が必要とされている。この登録は業種別に2～3年に1回行われ、市外に所在する業者にも応募資格があり、審査方法は事業の免許証や納税証明書程度の簡易なものである。入札に参加しようとする事業者について、そのアイデンティティや受注できる工事の規模・技術レベルといった最低限の資質を事前に確認しておくことは、不適切な業者を排除するために必要であると解される一方、この程度の審査であれば、三田市の仕事を請けたいと希望する市外の業者も指定登録を得ることはさほど困難ではなく、逆に登録を得ていない業者はそもそも三田市の仕事を請ける意思が無いものと推測される。そうすると、三田市が発注先を指定業者に限っていることは、門戸を不当に狭めているとは言えない。

申立人は、他市の指定業者にまで門戸を広げれば、本件見積書のように安い価格で発注でき工事費を節約できると主張するのに対し、市側は公共工事では本件見積書のような安い価格で入札する業者は存在せず、もし本件業者が入札に参加を許されるとしても、この価格では入札しないだろうと反論する。公共工事では公共の福祉のために税金を投入して工事を行わせる以上、一定以上の品質や安全性を保つ必要があり、そのために入札最低価格の制限が置かれ、工法や材料が指定されたり、検査を受けたり様々な報告書を提出しなければならないとされている。このように、公共工事の施工には民間工事と比べて余分な手間がかかることから、工事費に「公共歩掛かり」を含んだ金額として、市価より割高になることが多く、業者の裁量で工事費を安くするといっても限度がある。

従って、市の入札資格の門戸をこれ以上広げたとしても、入札参加業者数が爆発的に増えたり、入札価格が大幅に下がるような事態は考えら

れない。

- (3) 3つめの、本件土地改良事業申請にかかる未改修水路が、平成30年豪雨の際に溢水し田の畦が崩れる被害が生じたことから、「農林水産施設災害復旧事業費国庫補助」制度の適用を認められるべきであり、これを否定する市の災害復旧事業の採択基準を見直すべきとの申立てについては、本件の水路改修費は災害復旧事業の法律要件を満たしておらず、補助対象とならないと解される。

まず、田の畦が豪雨という異常な自然災害により崩れたとみることができるとしても、畦の復旧工事費だけでは金額が40万円に満たず、補助対象とならないことは明らかである。

次に、水路改修費用を含めて災害復旧事業とすることができるかが問題となるが、市側は、本件水路は豪雨災害が発生する前から土地改良事業申請をしており改修を要する状態であったこと、水路内に押木を設置していたことは水中の障害物に当たり管理方法として不適切で、押木の存在が今回の溢水の原因になったとみて、「維持管理不良に起因する」被害であるから、災害復旧事業の対象とならないと主張する。その根拠として、溢水が生じたのは水路のうち押木が設置されていた箇所だけであることを挙げる。

このような事実関係のもとでは、水路改修費を災害復旧費から支出することは許されない。災害復旧事業は被災した国民を救助する目的の制度であるから、広く被害救済を図るよう解釈すべきであり、設備の維持管理の不備が多少あったとしても、災害の破壊力のほうが大きく主たる破壊要因であるならば、災害による被害と解することはできよう。しかし、維持管理の不備がなければ破損しなかったという場合にまで、災害による被害とみることが無理がある。

災害復旧事業は国庫補助事業であり、適用要件は国の法律等で決められており、三田市の一存でどうにでもなるものでない。市が土地改良事業申請の際に現地を視察した折りに、押木が不適切であると助言してくれなかった、というのはやや不親切ではあるものの、だからといって、客観的にこれが災害による被害に成り変わることはあり得ない。市が押木設置を積極的に勧めたわけではなく、農業用水路の維持管理の責任は第一義的には受益者にあるから、この場合に、市に対して責任を問うことはできないであろう。

(4) そうすると、本件で申立人が今後に取りうる手段としては、市が事業採択してくれるのを気長に待つか、または早く施行したければ市負担金を当てにせず全額自費で、例えば本件見積書作成の業者のように安く工事してくれる業者に依頼するしかないことになる。

市単独土地改良事業は、市の政策的判断により優先順位を付け、予算を確保して施行するものであるから、必ずしも申請順によらず、未改修のまま放置すると、今後災害で重大な被害が発生しそうな危険箇所は優先的に事業採択するといったやり方は政策合理性があり、行ってよいと考えられる。

本件では申立人は、市から「平成 32 年度（令和 2 年）以降に行う」との通知を受けたとのことであるが、市によればその文言の意味は、10 年も 20 年も先の不確定の未来を指すのではなく、いつと確約まではできないが、情勢が今と変わらなければ、数年内の近い将来に採択実施する趣旨とのことである。このような記述の仕方はお役所用語的で、市民にはニュアンスが伝わりにくいと思われる。

また、本件の水路改修工事は、市単独土地改良事業以外にも、国の事業である多面的機能支払交付金といった補助制度の対象にもなりえるとのことである。申立人は各手法のメリット・デメリットを考え、市ともよく相談して、どのような方法を採用するのが最善かをあらためて検討されたい。

4 最後に、三田市の行政の在り方について、一言述べる。

オンブズパーソンらがこれまでに市民から受けた苦情申立てのうち、相当な割合で、市の行為自体は適正に行われ、取り消すに及ばないが、市民に対して市の行動の目的や意図を十分に伝え切れていないために、市民に誤解を生じたり不満を引き起こし、結果的に市が無意味に非難されるというケースが存在する。それらは本来は無用のトラブルであり、市民にとっても市にとっても、お互いに不毛で不幸なことである。

本件でも、市側の説明をよく聞けば納得できる部分があり、なぜ事ここに至る前に、そのことを申立人に伝えられなかったのかとってしまう。市が、全ての市民の理解を得ることは不可能であるとしても、説明を尽くす余地はまだあると考えられ、「ひと言、足りなかった」という事態を避

	けるために、職員の皆さんには日々の職務の中で一層努力していただくことをお願いする。
備 考	