

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項の規定に基づき提出された一般国道１６８号法面对策工事に係る住民監査請求についての監査結果は、次のとおりである。

|         |         |
|---------|---------|
| 奈良県監査委員 | 内 野 正 博 |
| 同       | 森 田 康 文 |
| 同       | 和 田 恵 治 |
| 同       | 藤 野 良 次 |

## 第１ 監査の請求

### １ 請求人 略

### ２ 請求書の提出日 令和４年１０月２１日

### ３ 請求の要旨 監査請求書の内容から、請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

#### （１）措置要求事項

奈良県知事（以下「知事」という。）に対し、知事、前五條土木事務所長（以下「前所長」という。）及び光和建設株式会社（以下「受注者」という。）に対し、令和３年度の一般国道１６８号法面对策工事として支払った合計２５,６０５,８００円の損害賠償請求をするよう求める。

#### （２）請求の理由

##### ア 随意契約された工事の概要

五條土木事務所（以下「五條土木」という。）は、受注者に対し、次の工事を発注し、工事代金の支払いを行った。

一般国道１６８号法面对策工事（緊急自然災害防止事業（法面））

##### ①工事場所

吉野郡十津川村高津

##### ②契約日

令和3年6月2日

③契約金額

21,373,000円

④変更契約日

令和3年9月27日

⑤変更契約額

4,232,800円の増額

⑥支払日

令和3年11月4日 25,605,800円 (③+⑤)

上記の工事（「以下「本件工事」という。）の契約は、地方自治法施行令（以下「令」という。）第167条の2第1項第2号及び同項第5号に基づく随意契約の方法によっている。

イ 本件工事の契約の違法性

(ア) 令第167条の2第1項第2号、該当事例（オ）の妥当性

（注：該当事例（オ）とは、奈良県会計局が発出した「随意契約の締結に関する取扱基準について（通知）」（平成20年3月24日付会局総第137号（平成30年12月27日一部改正））（以下、「会計局長通知」という。）により示された一項目。）

五條土木は、本件工事の契約について、該当事例（オ）（唯一性を確保）を適用している根拠として「・・・排土が必要な範囲は県有地と民地に跨っており、排土を行うにあたり県有地（道路側）からの施工では終日通行止めとなるため、民地内より重機等進入し、県有地と民地を同時に道路縦断方向に切り下げていく必要がある。」と説明している。

しかし、令和4年9月21日現在、工事箇所の地番である十津川村大字高津603は、奈良地方法務局の全部事項証明書では、奈良県（以下「県」という。）の土地ではなく、受注者の所有地となっている。民間所有の土地について、県がわざわざ工事を実施する必要はない。

(イ) 令第167条の2第1項第5号、該当事例（ウ）の適用（緊急の必要により競争入札に付することができないとき）の根拠が乏しい

（注：該当事例（ウ）とは、会計局長通知により示された一項目。）

五條土木事務所指名審査会説明資料では、「・・・緊急法面踏査の結果、

崩壊面には不安定化した落ち残り岩塊が分布している状態であり、落ち残り岩塊が崩落した場合、不安定な形状となる尾根土塊が道路側に崩落する恐れがあることが判明した。そのため、法面工詳細設計中であるが・・・。」と記載している。この記載内容からは、工事の必要性を認めるも、緊急性を必要とするものでなく、災害予防の措置と考えるのが自然である。また、工事前の写真を見ても斜面が崩落しているとか、明日にでも崩落を起こすような状況ではない。五條土木事務所指名審査会説明資料と工事前の写真からは、該当事例（ウ）の「緊急の必要により競争入札に付することができない」に該当しない。

(ウ) 工事前の境界確定と工事の負担割合の文書がない

工事に当たって、工事前の県有地と民有地の境界確定を明確にした公文書が存在しない。境界確定が不明確であれば、県有地と称するところの工事なのか、私有地の箇所を工事をしたのか不明朗となる。

また、県有地と民有地の所有者との工事の負担割合を示した公文書がない。

県有地と民有地（受注者所有地）に跨がっているので、両者が対策工事することによって、崩落法面の対策工事となる。

土地所有者の責任において、応分の負担をすべきで、両者の工事の負担割合を明確にしてから、請負契約及び工事の着工に至るべきである。

県有地と民有地に跨がる場所での工事であるにもかかわらず、境界確定、隣接地の民有地との工事負担割合、工事内容等を残した文書が存在せず、不明朗な工事であると言える。

(エ) 本年１０月、落石防護網内に石の落下

本件工事後の１年で石の崩落があるとするならば、本件工事に効果があったのか疑念が生じる。

今回の落石が風化、重力変形によるものなのか。隣接地の民有地でショベルカーを使い山の裾野を掘削し、土の採取をしていることにより山の裾野の形状が変化し、崩落しやすい形状となっているのか、掘削作業により斜面に振動を与えたことによるものなのか今のところ不明である。

しかし、上記の該当事例（オ）、（ウ）を適用するとすると、この箇所のこれからの法面工事等は、全て受注者一社への随意契約となる。

(オ) 五條土木において、最近も違法な随意契約が多数ある事実

奈良県監査委員から指摘事項（一部抜粋）「・・・令和２年度の委託契約

等について、支出負担行為を行うこととされている日から大幅に遅延して支出負担行為を行った事例が63件（契約額合計589,285,594円）認められた。その態様の内訳は、①支出負担行為を業務完了後又は納品後に行っていた事例が5件（うち会計年度経過後の出納整理期間に行っていた事例が4件）・  
・・。」

指摘事項とは、監査委員が違法不当な事項として、その是正又は改善を求めるものであって、厳粛に受け止めなければならない。要するに、五條土木では、奈良県会計規則、奈良県契約規則を遵守せずに、委託契約等を行うことが常態化していたわけで、当然、今回のような本事案の違法な随意契約を生む素地があったものと思える。

(カ) 本件工事の公益性

本件工事の概要は、排土工、コンクリート吹付工、仮設防護柵工等である。

ところで、今回の工事自体、その公益性ないし必要性自体が本当に存在したのか大きな疑問である。そもそも、今回の工事の対象となった崩落面がいかなる状況であったのか明確でない。さらには、県有地であるとの認識に基づき私有地に公費を支出したこと等、公費を投じて補修工事を行うことに合理的な理由が存在するとは思えない。

ましてや、五條土木の職員において、公益性が欠如していることを知悉しながら、今回の工事を発注し、その代金の支払を行っていたとすれば、それは県に対する背任行為にすら該当しかねない由々しき事態である。

(キ) 故意、重過失

① 前所長について

前所長は、本件工事の契約に係る支出負担行為について、知事から委任を受け、同契約を締結したものであり、また、支出命令についても同様である。したがって、故意又は重大な過失により、財務会計法規に違反して本件工事に係る契約を締結し、県に損害を与えた場合には、これによって生じた損害を賠償する必要がある。（法第243条の2第1項後段、同条第3項）

以上の事実を鑑みると、前所長に故意又は重過失が存在したことは明らかである。今回の事案は、随意契約の違反にとどまらず、五條土木の職員において、公益性が欠如していることを知悉しながら、本件工事を発注し、その代金の支払を行っていたとすれば、それは県に対する背任行為にすら該当すると思われる。

② 知事について

知事は、予算の執行等の「財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている者」（昭和62年4月10日の最高裁判所の判決、法第148条、法第149条）に該当する。

知事は、土木事務所長に、その経費の支出等に関する権限を委任している。しかし、このような場合であっても、委任を受けた職員の財務会計上の違法行為を阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりその補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときには、やはり、損害賠償義務を負うことになる。（平成5年2月16日の最高裁判所の判決）

前所長が令第167条の2第1項第2号等の趣旨を潜脱する違法な随意契約を行ったこと、及び工事の公益性の欠如を放置したこと、さらには、私有地に公費を支出したこと等の違法行為を阻止しなかったことによる損害賠償義務であって、県に対し、損害賠償義務を負っている。

③ 受注者について

受注者は、本件工事に限らず、令和2年に神納川護岸応急工事（工事番号G-13-2）請負代金額4,785,000円、及び令和1年に熊野川護岸復旧工事（工事番号G-2-2）請負代金額39,600,000円で五條土木から受注している。

本件工事箇所は、もとは受注者の土地（平成6年11月30日に甲（五條土木事務所長）と乙（受注者）との土地売買及び補償に関する契約）であり、その土地を舞台とした県発注の工事である。

この土地取引をもとに、随意契約の該当事例（オ）、（ウ）の適用を受けて受注した。

当然、所有権が移転されずに工事を受注したこと、この土地取引を通して、該当事例（オ）、（ウ）の適用を受け随意契約での受注をしたこと、さらには、工事の公益性等を十分に知悉している。

したがって、受注者についても、前所長、知事とともに、連帯して賠償義務を負っている。

(ク) 違法な随意契約によって生じた県の損害

本件工事の契約は、公費を投じて補修工事を行うことに合理的な理由が存在しないと考えられる。

したがって、本件工事の契約金額の合計25,605,800円が県の損害額となる。

(ケ) まとめ

以上により、県は、知事及び前所長、受注者に対して、本件工事の契約に関連して、25,605,800円の損害賠償請求権を有している。

4 請求人から提出された事実証明書

- (1) 建設工事請負契約書（令和3年6月2日付）
- (2) 建設工事変更請負契約書（令和3年9月27日付）
- (3) 支出命令書（令和3年10月22日付）
- (4) 随意契約の締結に関する取扱基準
- (5) 受注者への見積依頼文書
- (6) 全部事項証明書
- (7) 五條土木事務所指名審査会説明資料（令和3年6月2日付）
- (8) 工事写真
- (9) 土地売買及び補償に関する契約書（平成6年11月30日付）
- (10) 法面落石防護網内の石の写真
- (11) 令和3監査年度第2回監査結果報告書（一部抜粋）

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

令和4年11月9日、法第242条第7項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

これに対し、請求人から本件の監査請求に係る本件工事の現場写真（工事前・工事後）の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の観点、着眼点、対象及び方法

奈良県監査基準に基づき、合規性等の観点から、本件工事請負代金の支出が違法又は不当な公金の支出であると認められるかなどに着眼して、請求人が違法と主張する本件工事の支出を対象として、請求人から提出を受けた請求書並びに監査対象部局から提出を受けた資料及び監査対象部局の説明等の内容を確認するなどの方法により監査した。

3 監査対象部局

県土マネジメント部

#### 4 監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等

監査対象部局に対して、監査資料の提出を求めるとともに、令和4年11月21日に説明を聴取するなどした。

監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等は、おおむね次のとおりである。

##### (1) 工事が必要になった原因

五條土木は、令和3年1月26日、十津川村高津地内の一般国道168号高津バイパスの切土法面の上段部から尾根を跨いだ裏側の民有地部分を含む範囲で法面崩壊が発生しているとの通報を受けた。五條土木工務第二課職員が現地を確認したところ、国道168号の道路法面の上段部及び隣接した民有地で崩壊が発生しており、民有地側では大規模な土砂崩落が発生していた。その時点で、国道側への土砂崩落は無かったが、国道168号のコンクリート吹付法面にも上段部で複数の亀裂を確認した。

そのため、同月27日に、県が管理する国道の緊急法面踏査業務を請け負っている日本工営(株)により緊急法面点検を実施し、法面が崩壊した原因として、「岩盤の風化」、「凍結融解」が考えられると報告を受けた。

この結果、直ちに法面が崩壊する危険性はなかったものの、大雨により不安定土塊の崩壊に至ることが想定されることから、法面对策工事に係る設計業務（工期：令和3年1月26日～令和3年7月30日）を実施。設計完了後速やかに対策工事を実施することを計画していた。ところが、同年5月17日から同月21日の梅雨前線に伴う大雨後の同月24日に再度緊急法面点検を実施した結果、尾根先頂部の段差が50cm以上拡大していることを確認。併せて周辺の亀裂の変状から、尾根部分の不安定土塊の崩落の危険性が大きく高まったと報告を受けた。そのため、道路管理者として、国道168号の一般通行車両等の安全を確保するため、早急に対策工事に着手する必要があると判断した。

##### (2) 工事の目的

道路法面上段部から尾根を跨いだ頂部の不安定土塊を撤去し、国道168号への大規模崩落を防止し、通行の安全を確保することが目的である。

国道168号は、県の骨格幹線道路ネットワークを形成する重要な路線であり、国道169号とともに紀伊半島アンカールートの南北軸を担う重要な路線で、安全で円滑な通行の確保が常に求められている。土砂崩落による通行止めは、物流、観光など経済活動に多大な影響を及ぼすとともに、通勤・通学及び買い物等日常生活に広域迂回が必要となる。国道168号は、地域住民にとって代替性の無い

生活道路であり「命の道」である。道路管理者として、適時的確な対応により長期通行止めを回避する必要がある。

### (3) 本件工事に係る契約の概要

工 事 名：一般国道１６８号 法面对策工事（緊急自然災害防止事業（法面））  
工事番号：第７４０－４号  
路 線：一般国道１６８号  
工事箇所：吉野郡十津川村高津  
契約の相手方：光和建設株式会社  
契約方法：随意契約  
（地方自治法施行令１６７条の２第１項第２号、該当事例（オ））  
（地方自治法施行令１６７条の２第１項第５号、該当事例（ウ））  
契約金額：２１,３７３,０００円（当初）、２５,６０５,８００円（変更）  
契約期間：令和３年６月２日～令和３年９月３０日  
工事内容：工事延長  $L=33\text{m}$ 、排土工  $V=860\text{m}^3$ 、コンクリート吹付工  $A=331\text{m}^2$ 、仮設防護柵工  $L=32\text{m}$

#### [崩土発生から支出まで]

令和３年 １月２６日：崩土発生  
令和３年 １月２７日：緊急法面踏査実施  
令和３年 ４月１３日：緊急法面踏査実施  
令和３年 ５月１７日～２１日：梅雨前線に伴う大雨  
令和３年 ５月２４日：緊急法面踏査実施（吹付面の亀裂拡大、多量の土砂崩落を確認）  
令和３年 ５月２８日：大型土のう設置  
令和３年 ６月 ２日：「事業執行伺」  
令和３年 ６月 ２日：「業者選定審査（随意契約）」  
令和３年 ６月 ２日：「見積書提出」  
令和３年 ６月 ２日：「支出負担行為」  
令和３年 ６月 ２日：「建設工事請負契約」  
令和３年 ６月 ２日：「工事着工届」  
令和３年 ８月１０日：「設計変更協議伺（軽微な設計変更）」  
令和３年 ９月２７日：「事業執行伺（変更）」  
令和３年 ９月２７日：「設計変更協議」



|                           |
|---------------------------|
| 令和3年 9月27日：「支出負担行為(変更)」   |
| 令和3年 9月27日：「建設工事請負契約(変更)」 |
| 令和3年 9月30日：「完成通知書」        |
| 令和3年10月12日：「完成検査実施」       |
| 令和3年10月12日：「引渡書」          |
| 令和3年10月22日：「工事請負代金請求書」    |
| 令和3年10月22日：「支出命令書」        |
| 令和3年11月 4日：「工事請負代金支払」     |

- (4) 本件工事における随意契約は、令第167条の2第1項第2号、該当事例（オ）の妥当性がない旨の請求人の主張について

崩落の危険性が高まった不安定土塊を取り除く工法として、緊急性を鑑み、短時間で工事に着手し、可及的速やかに工事を完成する必要があるため、工法として頭部排土を選択した。施工範囲は県有地と民有地に跨がっているため民有地所有者の理解と協力が不可欠であった。

緊急工事の施工にあたり、頭頂部の排土を安全に施工するためには、県有地と民有地を同時に切り下げる必要があり、また、迂回路の無い幹線道路である国道168号の通行止めを回避するため、民有地側から工事に必要な重機等を搬入させるとともに、頭頂部の掘削土砂を民有地側に切り出して排出する計画とする必要があった。

このため、当該民有地の所有者と協議を行ったところ、緊急的に頭頂部の不安定土塊を排土する工法に了承を得るとともに、民有地側の対策については自ら費用を負担し実施するとの意向が示された。

本件工事は、民有地側施工業者と密に施工調整を必要とする一体不可分な工事である。そのため、当該民有地の所有者であり、かつ、民有地側の施工業者である受注者が契約の相手方として適切であると判断した。

- (5) 本件工事について、令和4年9月21日現在、工事箇所之地番である十津川村大字高津603は、奈良地方法務局の全部事項証明書では、県の土地ではなく、受注者の所有地となっており、民間所有の土地について、県が工事を実施する必要はない旨の請求人の主張について

十津川村大字高津603番地のうち、今回、県が法面対策工事を施工した範囲（国道168号道路法面）は、平成6年11月30日付けで五條土木と土地所有者が土地売買契約を締結し、県が取得した土地である。

この土地は、国道１６８号高津バイパスの道路事業用地として県が取得したものであり、この事業は平成８年度に完成している。

取得した土地については、十津川村大字高津６０３番地の隣接地である十津川村大字高津６０５番地の相続人が不明で境界が分からず、分筆登記、及び所有権移転登記ができなかった。ただし、民法第１７６条で「物権の設定及び移転は、当事者の意思表示のみによって、その効力を生ずる。」と規定されていることから、平成６年１１月３０日に締結した土地売買契約により、県に所有権が移転していると考えている。

なお、県では平成８年度以前は登記前であっても土地代金を支払える「登記前支払特例」があったことから、土地代金の支払いは完了している。

(6) 令第１６７条の２第１項第５号、該当事例（ウ）の適用の根拠が乏しい旨の請求人の主張について

令和３年１月２６日に大規模土砂崩落が発生した時点では、道路法面上段部から尾根を跨いだ民有地も含めた頭頂部が崩壊し、民有地側に崩落したが、国道１６８号への崩落がなかったため、人身や物損の事故及び通行の安全性や交通規制に至る支障はなかった。同月２７日に日本工営(株)による法面踏査を実施した結果、直ちに法面が崩壊する危険性はなかったものの、大雨により崩壊に至ることも想定されたことから法面对策工事に係る設計業務を実施し、設計完了後速やかに工事発注手続きを行う予定であった。

しかし、同年５月１７日から同月２１日の梅雨前線に伴う大雨により、同月２４日に再度緊急法面点検を実施した結果、「１月２７日の緊急点検で確認した尾根先頂部の段差が５０ｃｍ以上拡大した。」「尾根部分の不安定土塊の崩落の危険性が大きく高まった。」と報告を受けたため、道路管理者として、国道１６８号の一般通行車両等の安全を確保するため早急に対策工事に着手する必要がある、また、通常一般競争入札では契約手続に約３０日程度の期間を要することになり、やむを得ない事情があるときは５日間期間の短縮が可能だが、迅速な安全確保に向けて期間の短縮を適用してもなお、緊急で工事を実施する必要があったため、短期間で工事着手の手続が可能となる随意契約が有利であると判断した。

(7) 本件工事にあたって、工事前の県有地と民有地の境界確定を明確にした公文書が存在せず、境界確定が不明確であれば、県有地と称するところの工事なのか、私有地の箇所を工事したのか不明朗であり、県有地と民有地に跨がる場所での工事であるにもかかわらず、境界確定、隣接地の民有地との工事負担割合・工事内容等を残した文書が存在しないことから不明朗な工事であると言える旨の請求

人の主張について

十津川村大字高津603番地のうち平成6年に県が買収した土地については、高津603番地と隣接する605番地との境界を確定ができなかったため、分筆登記の手续に至っていないが、県が買収した区域については官民境界が確定しており、丈量図で境界線の位置と面積が示されている。

しかしながら、県所有地として登記が完了していない状況（未登記）であるため、今回、法面崩壊箇所の対策工事を実施するにあたり、平成6年の土地売買契約書に添付されている丈量図をもとに、令和3年5月28日に、五條土木工務第二課担当職員が当該民有地の所有者と現地で立会し、官民境界を確認した。

本件工事は緊急性を有する工事であり、そのため、頭部排土という工法を採用し、県有地と民有地を一体的に切り下げる一体不可分の工事である。結果として、本件工事は県有地側の工事費のみを積算したものであり、一体的に施工しているが、民有地側の工事費は含まれていない。

民有地部分の民有地側への崩落については、民有地側で責任をもって守るべき事で、その部分に対して、道路の基準で施工を促すことは民有地所有者への負荷が大きいという面もあり、民有地所有者の判断に任せている。

本件工事は、道路管理者として、国道を守るために必要な頭部排土を行い、掘削面から道路への落下を防ぐ表面処理としてコンクリート吹付工を施工している。このような考えで県有地側の工事部分のみを積算している。

道路の工事については、必要な安全性を遵守するため、道路構造令等の基準に従って施工している。今回の工事は民有地側の不安定な土塊についても、国道に落ちる可能性のある部分について、県有地部分と一体的に施工して排土している。

- (8) 令和4年10月に落石防護網内に石の落下があり、本件工事に効果があったのか疑念が生じる旨の請求人の主張について

本件工事で実施した法面对策工は、国道168号に崩落する危険性のある不安定土塊の除去であり、工事目的は達成していると考ええる。

- (9) 今回の落石が風化、重力変形によるものなのか、隣接地の民有地でショベルカーを使い山の裾野を掘削し、土の採取をしていることにより山の裾野の形状が変化し、崩落しやすい形状となっているのか、掘削作業により斜面に振動を与えたことによるものなのかは今のところ不明である旨の請求人の主張について

落石防護網内の堆積物は、経年劣化による既設コンクリート吹付の剥がれ落ちやひび割れが原因で発生した本件工事施工範囲以外の場所からの落下物であり、発災前からあったものである。落石防護網内での堆積によるネットの膨らみが、

国道の通行の安全性に支障をきたしていない状況であったこと、また、落石防護網の機能に悪影響を与えるような状態ではなかったことから、堆積物の撤去は行っていない。

また、平成24年頃と令和4年9月29日に五條土木が上空から撮影した写真を比較したところ、令和3年1月26日に発生した斜面崩落とその後の対策工事により、斜面部分の形状は大きく変化しているが、民有地側法面の裾の位置は大きく変化していないことから、裾野の掘削は行っていないと推察する。

また、本件工事箇所は、五條土木工務第二課の南側に位置しており、事務所より南側にある現場や十津川村役場等の関係機関を含め、土木用務として複数の職員が一日に何度も通過する箇所となっており、これまで斜面掘削の行為は認知しておらず、そのような通報も受けていない。

- (10) この箇所のこれからの法面工事等は、全て受注者一社への随意契約となる旨の請求人の主張について

本件工事は、緊急を要し、道路交通の安全を確保しつつ、県有地と民有地の一体不可分な施工は特異なケースであると認められ、今後、計画的に進める工事については競争入札になる。

- (11) 五條土木では、奈良県会計規則、奈良県契約規則を遵守せずに、委託契約等を行うことが常態化しており、違法な随意契約を生む素地があったとする請求人の主張について

五條土木では、奈良県会計規則、奈良県契約規則を遵守するという本県における共通認識のもと、管理職員で構成する建設工事請負業者等選定審査会においては、事業の必要性や契約締結の方法等について審査を行うとともに、随意契約の場合は、随意契約の必要性及び業者選定の適切性についても、厳正に審査を行っている。

令和3監査年度第2回監査結果報告書において、「支出負担行為及び契約書の作成の遅延について」63件の支出負担行為の遅延があるとの指摘を受けているが、令和2年度の現年度予算に係る支出負担行為件数は649件であり、大半の支出負担行為は適正な時期に行っている。

なお、遅延が多く発生しているのは随意契約によるものであることから、「随意契約に係る契約（負担行為）遅延防止管理シート」を作成し、管理職員で実施している同審査会の開催後に随意契約で契約締結を予定している事業の進捗管理を徹底し、支出負担行為等の作成の遅延防止対策を講じている。これにより、随意契約に係る支出負担行為等の遅延件数は、減少している。

以上のとおり、奈良県会計規則、奈良県契約規則を遵守せずに委託契約等を行うことが常態化しているものではなく、違法な随意契約を生む素地があったものとは考えていない。

- (12) 工事自体に公益性、必要性が存在したか疑問である旨の請求人の主張について  
前記第2「監査の実施」の4(2)のとおり、国道168号への法面崩壊を防止し、一般通行車両等の安全を確保する対策工事であることから、公益性、必要性が存在している。

- (13) 前所長が、本件工事を違法な随意契約により契約をしたことについて故意又は重過失が存在する旨の請求人の主張について

前記第2「監査の実施」の4(4)、(6)のとおり、本件工事における随意契約は、令第167条の2第1項第2号、会計局長通知による該当事例（オ）及び同項第5号、会計局長通知による該当事例（ウ）を適用し適正な理由による契約であることから違法ではなく、前所長に故意又は重過失はない。

なお、「故意」とは、「自己の行為が他人の権利を侵害し、その他違法と評価される事実を生じるであろうということを認識しながら、あえてこれをする心理状態」を言い、「重過失」とは、はなはだしく注意義務を欠くことをいい、わずかな注意さえすれば結果を予測し、これを未然に防止するための措置を講ずることができるにもかかわらず、これを怠った状態を示す」とされており、財務会計法規及び関係通知に照らし慎重に検討した結果、本件工事を随意契約で行ったものであり、この点からも、前所長には、故意又は重過失はない。

- (14) 知事は、前所長が違法な随意契約により契約することを阻止すべき指揮監督上の義務があるのに、故意又は過失によりこの義務に違反した旨の請求人の主張について

前記第2「監査の実施」の4(4)、(6)のとおり、本件工事における随意契約は、令第167条の2第1項第2号、会計局長通知による該当事例（オ）及び同項第5号、会計局長通知による該当事例（ウ）を適用し適正な理由による契約であることから違法ではないため、知事に指揮監督上の故意又は過失はない。

また、今回の工事の発注については、法第153条及び奈良県契約規則第26条第1項第4号の規定により、知事から前所長に契約の締結を委任されたもので、知事は本件工事における随意契約について、了知し得るものではない。契約の方法、契約の相手方の選定方法とも令第167条の2第1項第2号及び同項第5号に定められている基準に沿ったものであり、これらの点からも、知事の指揮監督

上の義務違反及び職員の財務会計上の違法行為はない。

- (15) 受注者が、当該土地の所有権が移転されずに工事を受注したこと、この土地取引を通して、法第167条の2第1項第2号、該当事例（オ）及び、同項第5号、該当事例（ウ）の適用を受け随意契約で受注したことについて前所長、知事とともに連帯して損害賠償義務がある旨の請求人の主張について

前記第2「監査の実施」の4(4)、(6)のとおり、本件工事における随意契約は、令第167条の2第1項第2号、会計局長通知による該当事例（オ）、及び同項第5号、会計局長通知による該当事例（ウ）を適用し適正な理由による契約であることから違法ではないため、受注者が賠償義務を負う必要はない。

なお、万が一本件工事の随意契約が不適切であったとしても、受注者については、随意契約に係る各種法令及びその解釈並びに県内部の取扱通知を了知しておらず、随意契約の不適切性を認識することはできない点からも、共同不法行為は成立せず、連帯して賠償すべき義務は負っていない。

- (16) 本件工事については、公費を投じて補修工事を行うことに合理的な理由が存在しないと考えられ、請負代金額2,560万5,800円の損害が生じている旨の請求人の主張について

前記第2「監査の実施」の4(4)、(6)のとおり、本件工事は違法な契約ではなく、また、工事費の積算については、奈良県県土マネジメント部の積算基準により積算された設計金額を予定価格として、その範囲内を契約金額としていることから合理的な理由があり、関係諸法令に基づく契約で、県に対して何ら損害を与えたものではない。

### 第3 監査結果

本件の住民監査請求の監査の結果を次のとおり決定した。

本件の住民監査請求の監査対象事項に係る措置要求は、理由のないものとして棄却する。

以下、その理由について述べる。

#### 1 各論点及び監査委員の判断について

- (1) 本件工事における随意契約は、令第167条の2第1項第2号、該当事例（オ）の妥当性がない旨の請求人の主張について

ア 契約方法に関する法令の規定等について

法第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」とし、同条第2項では、「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。」としている。

これは、地方公共団体の契約事務の執行にあたり、公正性を確保するとともに、機会均等の理念に最も適合し、かつ経済性を確保するという観点から、一般競争入札を契約方法の原則とし、随意契約等の他の方法は、その例外として法が位置づけたものと考えられ、昭和62年3月20日の最高裁判所の判決では同趣旨の説明がされている。

そして、同条第2項の委任を受けた令第167条の2第1項第2号「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払い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。」について、会計局長通知において、「(オ) 特定の土地・施設等を所有若しくは管理している者又は所有若しくは管理している者が契約の当事者を特定し県が契約の相手方を選定できる余地がない者と契約する場合すなわち権利を保有し、唯一性を確保している相手方と契約する場合」が適用できる該当事例として明記されている。

イ 会計局長通知による該当事例(オ)を適用し受注者と随意契約したことについて

監査対象部局の説明によると、崩落の危険性が高まった不安定土塊を取り除く工法として、緊急性を鑑み、短期間で工事に着手し、可及的速やかに工事を完成する必要があるため、工法として頭部排土を選択し、施工範囲は県有地と民有地に跨がっているため民有地所有者の理解と協力が不可欠であった。

そして、緊急工事の施工にあたり、頭頂部の排土を安全に施工するためには、県有地と民有地を同時に切り下げる必要があり、また、迂回路の無い幹線道路である国道168号の通行止めを回避するため、民有地側から工事に必要な重機等を搬入させるとともに、頭頂部の掘削土砂を民有地側に切り出して排出する計画とする必要があった。

このため、当該民有地の所有者と協議を行ったところ、緊急的に頭頂部の不安定土塊を排土する工法に了承を得るとともに、民有地側の対策については自ら費用を負担し実施するとの意向が示された。

本件工事は、民有地側施工業者と密に施工調整を必要とする一体不可分な工事であり、そのため、当該民有地の所有者であり、かつ、民有地側の施工業者である受注者が、緊急性を要する本件工事の施工を効率的に進められる唯一の契約の相手方として適切であると判断した。

ウ 請求人の主張に対する監査委員の判断について

昭和62年3月20日の最高裁判所の判決では、令（昭和49年政令第203号改正前）第167条の2第1項第1号の「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」について「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。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。」と判示されており、前記の監査対象部局の説明から、令第167条の2第1項第2号、会計局長通知による該当事例（オ）を適用し、受注者と随意契約したことについては、合理的な理由があると認められる。

- (2) 本件工事について、令和4年9月21日現在、工事箇所之地番である十津川村大字高津603番地は、奈良地方法務局の全部事項証明書では、県の土地ではなく、受注者の所有地となっており、民間所有の土地について、県が工事を実施する必要はない旨の請求人の主張について

ア 十津川村大字高津603番地の所有権に係る監査対象部局の判断の内容等について

監査対象部局の説明によると、十津川村大字高津603番地のうち、今回、県が法面対策工事を施工した範囲（国道168号道路法面）は、平成6年11月30日付けで五條土木と土地所有者が土地売買契約を締結し、国道168号高津バイパスの道路事業用地として県が取得した土地であり、当該高津バイパス事業は平成8年度に完成している。

取得した本件工事の施工範囲の土地については、十津川村大字高津603番



地の隣接地である十津川村大字高津605番地の相続人が不明で境界が分からず、分筆登記、及び所有権移転登記に係る手続がなされていないものの、民法第176条で「物権の設定及び移転は、当事者の意思表示のみによって、その効力を生ずる。」と規定されていることから、平成6年11月30日に締結した土地売買契約により、県に所有権が移転していると認められる。

なお、県では平成8年度以前は登記前であっても土地代金を支払える「登記前支払特例」があったことから、土地代金の支払いは完了している。

イ 十津川村大字高津603番地の契約内容について

監査委員は、平成6年11月30日付けで五條土木と土地所有者が締結した、十津川村大字高津603番地に係る土地売買契約の契約書を確認し、また、用地取得及び補償台帳により支払いが完了していることを確認した。

ウ 請求人の主張に対する監査委員の判断について

以上のとおり、民法第176条によると「物権の設定及び移転は、当事者の意思表示のみによって、その効力を生ずる。」と規定されていることから、平成6年11月30日に締結した土地売買契約により、県に所有権が移転していると認められ、「県の土地ではなく、受注者の所有地となっており、民間所有の土地について、県が工事を実施する必要はない」旨の請求人の主張には理由がない。

(3) 本件工事における随意契約について、令第167条の2第1項第5号、該当事例（ウ）の適用の根拠が乏しい旨の請求人の主張について

ア 契約方法に関する法令の規定等について

法第234条第2項の委任を受けた令第167条の2第1項第5号「緊急の必要により競争入札に付することができないとき。」について、会計局長通知において「（ウ）堤防崩壊、道路陥没、地すべり等の対応やその未然防止のための応急工事又はこれに関連する業務」が適用できる該当事例として明記されている。

イ 会計局長通知による該当事例（ウ）を適用し受注者と随意契約したことについて

監査対象部局の説明によると、十津川村大字高津603番地において令和3年1月26日に大規模土砂崩落が発生した時点では、道路法面上段部から尾根

を跨いだ民有地も含めた頭頂部が崩壊し、民有地側に崩落したが、国道１６８号への崩落がなかったため、人身や物損の事故及び通行の安全性や交通規制に至る支障はなかった。同月２７日に日本工営(株)による法面踏査を実施した結果、直ちに法面が崩壊する危険性はなかったものの、大雨により崩壊に至ることも想定されたことから法面对策工事に係る設計業務を実施し、設計完了後速やかに工事発注手続を行う予定であった。しかし、同年５月１７日から同月２１日の梅雨前線に伴う大雨により、同月２４日に再度緊急法面点検を実施した結果、「１月２７日の緊急点検で確認した尾根先頂部の段差が５０ｃｍ以上拡大した。」「尾根部分の不安定土塊の崩落の危険性が大きく高まった。」と報告を受けたため、道路管理者として、国道１６８号の一般通行車両等の安全を確保するため早急に対策工事に着手する必要がある、また、通常一般競争入札では契約手続に約３０日程度の期間を要することになり、やむを得ない事情があるときは５日間期間の短縮が可能だが、迅速な安全確保に向けて期間の短縮を適用してもなお、緊急で工事を実施する必要があったため、短期間で工事着手の手続が可能となる随意契約が有利であると判断した。

監査対象部局が説明したことに関して、監査委員は気象庁の資料にて十津川村風屋で５月１７日から同月２１日の５日間に２５９ｍｍの雨量を観測したこと、及び現場写真にて５日間の大雨により尾根先頂部の段差が５０ｃｍ以上拡大したことを確認した。

#### ウ 請求人の主張に対する監査委員の判断について

これらのことから、令第１６７条の２第１項第５号、会計局長通知による該当事例（ウ）を適用し、受注者と随意契約したことについては、合理的な理由があると認められる。

- (4) 本件工事にあたって、工事前の県有地と民有地の境界確定を明確にした公文書が存在せず、境界確定が不明確であれば、県有地と称するところの工事なのか、私有地の箇所を工事したのか不明朗であり、県有地と民有地に跨がる場所での工事であるにもかかわらず、境界確定、隣接地の民有地との工事負担割合・工事内容等を残した文書が存在しないことから不明朗な工事であると言える旨の請求人の主張に対する監査委員の判断について

監査対象部局の説明から、県所有地として登記が完了していない状況（未登記）であるため、今回、法面崩壊箇所の対策工事を実施するにあたり、平成６年の土地売買契約書に添付されている丈量図をもとに、令和３年５月２８日に、

五條土木工務第二課担当職員が当該民有地の所有者と現地で立会し、官民境界を確認した。

また、工事図面は県有地施工範囲と民有地施工範囲とが区分された詳細な図になっており、本件工事の事業費は県有地施工範囲についてのみ積算したものである。民有地施工範囲においては、当該民有地の所有者が自らの費用により施工している。

なお、監査委員は、監査対象部局がドローン（無人航空機）により現場周辺を令和4年11月14日に空撮した動画を確認し、県有地施工範囲及び民有地施工範囲を確認した。

以上のことから、「県有地と称するところの工事なのか、私有地の箇所を工事したのか不明朗な工事である。」旨の請求人の主張には理由がないと判断する。

- (5) 令和4年10月に落石防護網内に石の落下があり、本件工事に効果があったのか疑念が生じる旨の請求人の主張に対する監査委員の判断について

監査対象部局の説明のとおり、本件工事で実施した法面对策工は、国道168号に崩落する危険性のある不安定土塊の除去である。監査委員が完成検査写真及びドローン（無人航空機）により現場周辺を令和4年11月14日に空撮した動画を確認したところ、工事は適正に完了し、本件工事には効果があったと認められた。

また、落石防護網内の堆積物は、経年劣化による既設コンクリート吹付の剥がれ落ちやひび割れが原因で発生した本件工事施工範囲以外の場所からの落下物であり、落石防護網内での堆積によるネットの膨らみが、国道の通行の安全性に支障をきたしていない状況であったこと、及び、落石防護網の機能に悪影響を与えるような状態ではなかったことから、堆積物の撤去は行っていないとの監査対象部局の説明には合理性があると認められる。

- (6) 今回の落石が風化、重力変形によるものなのか、隣接地の民有地でショベルカーを使い山の裾野を掘削し、土の採取をしていることにより山の裾野の形状が変化し、崩落しやすい形状となっているのか、掘削作業により斜面に振動を与えたことによるものなのかは今のところ不明である旨の請求人の主張に対する監査委員の判断について

落石防護網内の堆積物は、経年劣化による既設コンクリート吹付の剥がれ落

ちやひび割れが原因で発生した本件工事施工範囲以外の場所からの落下物であり、平成24年の十津川村大字高津603番地の航空写真と現況を比べると国道168号の法面の反対側に位置する民有地の裾野について形状に大きな変化はなく、これまでも五條土木職員等により斜面掘削の行為が認知されていないと五條土木も説明しており、今回の落石が、隣接地の民有地でショベルカーを使い山の裾野を掘削し、土の採取をしていることにより山の裾野の形状が変化し、崩落しやすい形状となっているのか、又は掘削作業により斜面に振動を与えたことによるものなのか、いずれも可能性は少ないと考えられる。

- (7) この箇所のこれからの法面工事等は、全て受注者一社への随意契約となる旨の請求人の主張に対する監査委員の判断について

本件工事は、緊急を要し、道路交通の安全を確保しつつ、県有地と民有地の一体不可分な施工が必要となった特異なケースであったと認められ、今後、計画的に進める工事については競争入札になるとの監査対象部局の説明には合理性があると認められる。

- (8) 五條土木では、奈良県会計規則、奈良県契約規則を遵守せずに、委託契約等を行うことが常態化しており、違法な随意契約を生む素地があったとする請求人の主張に対する監査委員の判断について

監査対象部局からの説明のとおり、大半の支出負担行為は適正な時期になされ、随意契約に係る支出負担行為等の遅延件数については減少傾向がみられることから、五條土木は監査結果における指摘を厳粛に受け止めるべきであるものの、奈良県会計規則、奈良県契約規則を遵守せずに委託契約等を行うことが常態化しているものではないと認められる。

また、五條土木管理職員で構成する建設工事請負業者等選定審査会において、会計規則等を遵守するという本県における共通認識のもと、事業の必要性や契約締結の方法を対象とし、随意契約の場合は、随意契約の必要性や業者選定の適切性について厳正に審査を実施しており、違法な随意契約を生む素地があったとは認められない。

- (9) 工事自体に公益性、必要性が存在したか疑問である旨の請求人の主張に対する監査委員の判断について

監査対象部局の説明のとおり、国道１６８号は、県の骨格幹線道路ネットワークを形成する重要な路線であり、国道１６９号とともに紀伊半島アンカールートの南北軸を担う重要な路線であることから安全で円滑な通行の確保が常に求められている。土砂崩落による通行止めは、物流、観光など経済活動に多大な影響を及ぼすとともに、通勤・通学及び買い物等日常生活に広域迂回が必要となり、国道１６８号は、地域住民にとって代替性の無い生活道路であり「命の道」とも言える。五條土木は道路管理者として、適時的確な対応により長期通行止めを回避する必要がある、本件工事は、尾根部分の不安定土塊の崩落の危険性が大きく高まったため、国道１６８号への法面崩壊による影響を事前に防止し、一般通行車両等の安全を確保するため、早急に対策を行う工事であることから、公益性、必要性が存在していたと判断できる。

- (10) 前所長、知事及び受注者が県に対し損害賠償義務を負っている旨の請求人の主張に対する監査委員の判断について

前記第３「監査結果」の１(9)のとおり、本件工事には公益性、必要性が存在していたと認められ、また、本件工事に係る契約は財務会計法規に違反して締結されたとは認められないため、前所長、知事及び受注者が県に対し損害賠償義務を負っている旨の請求人の主張には理由がない。

- (11) 本件工事については、公費を投じて補修工事を行うことに合理的な理由が存在しないと考えられ、請負代金額2,560万5,800円の損害が生じている旨の請求人の主張に対する監査委員の判断について

前記第３「監査結果」の１(9)のとおり、本件工事には公益性、必要性が存在していたと認められる。また、民有地側施工業者と密に施工調整を必要とする一体不可分な工事であり、そのため、当該民有地の所有者であり、かつ、民有地側の施工業者である受注者が契約の相手方として適切であると判断したこと及び緊急で工事を実施する必要があったため、短期間で工事着手の手続が可能となる随意契約が有利であると判断したことについて、合理性があると認められる。

なお、工事費の積算については、奈良県県土マネジメント部の積算基準により積算された設計金額を予定価格として、その範囲内を契約金額としている。

本件工事については、故意又は重大な過失により、財務会計法規に違反して契約が締結されたとは認められないため、「本件工事については、公費を投じ

て補修工事を行うことに合理的な理由が存在しないと考えられ、違法な随意契約によって、請負代金額2,560万5,800円の損害が生じている」との請求人の主張には理由がない。

## 2 結論

以上のとおり、本件工事に係る一連の行為について、違法性又は不当性は認められないため、奈良県知事（県）が知事、前所長、受注者に損害賠償請求をする理由はないと判断する。

なお、前記のとおり、監査対象部局から、本件工事については特異なケースであると認められ、今後、計画的に進める工事の契約方法については競争入札になる旨の説明がなされたところであり、このことを踏まえ、今後、本件箇所にて計画的に工事を進める場合は、法の原則のとおり、競争入札による契約事務を進められたい。