

香川県監査委員公表第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定に基づき、包括外部監査人大西俊哉から監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により、次のとおり公表する。

平成19年3月30日

香川県監査委員	石川	豊
同	辻村	修
同	鍋嶋	明人
同	野田	峻司

平成18年度

包括外部監査の結果報告書及びこれに添えて提出する意見

「香川県の社会資本マネジメントと環境」

香川県包括外部監査人

公認会計士 大西 俊哉

第1節	外部監査の概要	1
Ⅰ	外部監査の種類	1
Ⅱ	選定した特定の事件(監査のテーマ)	1
Ⅲ	事件(監査のテーマ)を選定した理由	1
	(1) テーマ	1
	(2) 監査の視点としての環境	1
	(3) 監査の要点	2
	(4) 対象	2
	(5) 主な監査手続	3
Ⅳ	外部監査の実施期間及び対象	3
Ⅴ	外部監査人・補助者と資格	3
Ⅵ	利害関係	3
第2節	社会資本マネジメント	4
Ⅰ	社会資本とマネジメント	4
	1. はじめに	4
	(1) 社会資本マネジメントへの要請	4
	(2) 国の対応	5
	(3) 県の行政運営との関連	6
	2. 社会資本マネジメントの意義	6
	(1) 社会資本の概念	6
	(2) 社会資本整備の歴史	9
	(3) 社会資本マネジメントの必要性	13
	(4) 社会資本マネジメントの方向	18
	3. 香川県における社会資本整備の現況と課題	20
	(1) 近年の投資動向	20
	(2) 主体別の動き	23
	(3) 香川県における部門別社会資本ストックの推計	28
	(4) 維持更新投資の予測	32
	(5) 香川県における社会資本ストックマネジメントの課題	37
Ⅱ	社会資本としての環境と行政	40
	1. 環境問題とは	40
	2. 公共財としての環境	40
	3. 行政と環境のかかわり	40
	4. 地方自治体の環境行政における従来の問題点	41
	5. 新たな環境行政の考え方	42
Ⅲ	社会資本マネジメントと会計	43
	1. 社会資本マネジメントの局面と適応する会計	43
	2. 会計の種類	43
	3. インフラ会計と公会計	44
	4. インフラ会計の提供する情報	44
	5. インフラ会計の構築に向けて	45
	(1) 現状分析	45
	(2) 将来予測	45
	(3) 維持更新費用の縮減	45
	(4) 資産の取得(施設の整備)	46
	6. 社会資本マネジメントと環境会計	47

第3節	入札	48
I	概要	48
	1. 対象	48
	2. 公共工事に関する事務の根拠	48
	3. 公共工事に関する法規・指針	48
	4. 香川県の公共工事に関する観点	49
	5. 公共事業を巡る最近の動向	49
	(1) 他県比較	49
	(2) 談合疑惑度ランキング	50
	(3) 談合対策として報道されている事項	50
	6. 設計価格	51
	(1) 設計価格の性質	51
	(2) 設計価格の内容	51
	(3) 工事費・他部署との相違点	52
	(4) 設計価格の要素と業者による低減努力の関連	52
	(5) 価格の関連と数値の公開	53
	(6) 歩切り	53
	(7) 平成15年度包括外部監査指摘事項	53
	(8) 設計価格の自由度	54
	(9) 設計段階でのコスト低減	54
	7. 県の制度	55
	(1) 契約の種類	55
	(2) 入札参加資格者のランク付け	55
	(3) 事務を行う場所	56
	(4) 契約金額による区分	56
	8. 香川県入札制度の変遷等	57
	(1) 平成15年度以降の主な変更等	57
	(2) 継続した取組	57
	9. 今後予測される検討事項	57
II	現状分析：入札内訳の推移	58
	1. 平成15年度～平成17年度の実績	58
	(1) 留意点	58
	(2) 部門別推移	58
	(3) 入札種別推移	58
	2. 設計金額と落札率の関係	60
	(1) 全件の傾向	60
	(2) 入札種別予定価格と落札率グラフ	61
	(3) 平成18年度の入札の傾向	65
	(4) 契約方法を検討すべき部分	72
	(5) 分析と情報公開	73
III	各種入札、変更等の分析	74
	(1) 工事変更契約により、当初設計価格が5千万円未満から5千万円以上になるもの	74
	(2) 低入札価格調査制度の適用	77
	(3) 最低制限価格未満の入札	81
	(4) 予定価格を超える価格での入札	83
	(5) 多年度に亘る請負契約	85
	(6) JV（共同事業体）を指定する入札	89
	(7) 落札できなかった業者が下請け業者となっている工事	91

	(8) 主要な材料などを指定した入札	91
	(9) 同時に行われる同種の指名競争入札	92
	(10) 分割される工事	93
IV	電子入札の導入	95
	(1) 電子入札の目的	95
	(2) 対象とする業務	95
	(3) 契約の特徴	95
	(4) 入札過程の検証	96
	(5) 電子入札の成果	96
V	土木事務所・土地改良事務所での事務	98
	(1) 高松土木事務所	101
	(2) 中讃土地改良事務所	101
VI	談合防止対策	103
	(1) 談合情報	103
	(2) 指名停止	105
	(3) 談合に対するスタンス	106
VII	今後予定されている改革への対応	108
VIII	入札制度の他県比較	109
	(1) 宮城県の入札制度と香川県との比較	109
	(2) 長野県「中間とりまとめ」との比較	110
IX	社会資本マネジメントとの関連	112
	(1) 今後県で検討が必要であると思われる事項	112
	(2) 社会資本マネジメントとの整合性	113
第4節	各種施設の現況	114
I	概要	114
1.	要点	114
	(1) 概要	114
	(2) 取得の意思決定方法	115
	(3) 取得の手続き	115
	(4) 取得後の管理	115
	(5) 環境との対立軸	115
2.	個別施設に関する全般意見	115
	(1) 取得時の決定方法	115
	(2) 管理状況	116
II	道路	118
1.	概要	118
	(1) 法規	118
	(2) 定義	118
	(3) 目的と効果	120
	(4) 道路整備の歴史	120
2.	香川県における道路事業	125
	(1) 最近の道路関連予算の推移	125
	(2) 道路整備の目標と達成状況	127
	(3) 国・市町との分担状況	127
3.	整備の現況と評価	129
	(1) 香川県の道路現況	129
	(2) 評価	131

4. 世論調査	142
5. 分析結果より	144
6. 役割分担	145
(1) 他部署	145
(2) 国・市町	145
7. 事業化の決定過程	146
(1) 平成 18 年度の状況	146
(2) 種類別の決定方法	146
(3) 道路防災対策	147
(4) 香川県道路公社	147
8. 管理状況	149
(1) 台帳整備状況	149
(2) アセットマネジメント	149
(3) 維持管理	150
III 港湾事業	151
1. 港湾事業の概要	151
(1) 港湾事業	151
(2) 港湾・漁港の数の全国比較	153
(3) 香川県の港湾の概要・利用状況	154
2. 決定過程	155
(1) 事業の内容	155
(2) 過程	155
3. 港湾施設の管理方法	155
(1) 港湾施設の特徴	155
(2) 占用	155
(3) 使用料の徴収	156
(4) 施設の設備等の管理	157
4. ライフサイクルコスト	158
(1) 施設の目的	158
(2) 維持費の推移	158
(3) 道路整備と港湾	160
(4) 更新コストの計算	161
(5) 検討事項	161
IV 都市公園	163
1. 概要	163
(1) 法律等	163
(2) 歴史・目的・定義	163
(3) 事業の目標	165
2. 事業の決定方法	165
(1) 香川県下の主要な都市公園	166
(2) 国・市町・民間との役割分担	166
(3) 事業計画等	166
3. 取得後の管理状況	167
(1) 施設の管理	167
(2) 管理方法の検討	168
(3) 建設費・維持費の比較	168
(4) ライフサイクルコスト	169
4. 個別事業：さぬき空港公園	169
(1) 概要及び現況	169

(2) 近隣施設	170
(3) 管理方法	170
5. 個別事業：国営讃岐まんのう公園	170
(1) 国営公園の概要	170
(2) 関連法律と費用負担率	171
(3) 運営方法及び維持費	172
(4) 国営讃岐まんのう公園に関する香川県負担額	175
(5) 国営讃岐まんのう公園事業費と利用者数	177
(6) 国営讃岐まんのう公園の運営方法	180
6. 環境との関連	186
V 急傾斜地崩壊対策事業	188
1. 事業の概要	188
(1) 法規・経緯・事業の目的等	188
(2) 事業の目標及び代替政策	188
(3) 事業の財源	190
(4) 用地	190
(5) 事業年度及び工期の分け方：数年	190
2. 事業化決定過程	192
(1) 決定過程	192
(2) 手続きの検証	192
(3) 中断・再開について	192
3. 管理状況	193
(1) 台帳等による管理	193
(2) ライフサイクル	193
(3) ライフサイクルコストの予測及び低減	193
(4) 点検	193
VI 砂防事業	195
1. 事業の概要	195
(1) 法規・経緯・事業の目的等	195
(2) 事業の種類・規模	195
(3) 事業の整備目標及び代替政策	196
(4) 事業主体と財源（国・市町・民間との役割分担）	197
(5) 用地買収等の有無と主構造等	198
(6) 事業の年数・工期の分け方：数年	198
2. 事業化決定過程	201
(1) 事業選定の過程	201
(2) 他資産との整備の整合性	202
3. 取得後の管理状況	203
(1) 物的管理	203
(2) ライフサイクルコスト	203
4. 環境との関連	204
(1) 砂防ダム建設による、危険地域への居住増	204
(2) 砂防ダム自体への目的適合性	204
(3) 再投資について	205
(4) 景観の損傷について	207
(5) 生態系への分断による損傷について	210
(6) 海岸線の侵食	210
VII 治山ダム（土留め工）	211

1. 事業の概要	211
(1) 法規・目的	211
(2) 目標数値及び代替政策	212
(3) 事業の内容	213
2. 事業化決定過程	215
(1) 事業化決定過程	215
(2) 優先度の決定手続き	215
(3) 費用対効果分析	216
(4) 他事業との調整	216
3. 取得後の管理状況	216
(1) 台帳等	216
(2) ライフサイクルコスト	216
VIII 森林整備事業	217
1. 事業の概要	217
(1) 事業の背景等	217
(2) 事業の概要・目標及び代替政策	218
(3) 事業の財源等	219
2. 事業化決定過程	221
(1) 決定過程	221
3. 管理状況	222
(1) 台帳等による管理	222
(2) ライフサイクルコスト	222
(3) 点検	222
4. 契約事務	222
IX 水産資源環境整備事業（増殖場育成事業）	224
1. 事業の概要	224
(1) 事業の背景等	224
(2) 事業の目標及び代替政策	225
(3) 事業の財源	226
(4) 事業内容と費用負担の状況は合理的か	226
(5) 事業年度	227
(6) 事業規模と採択基準との関連（国の選択基準が事業執行に与える影響）	227
(7) 用地買収等地元折衝	227
2. 事業化決定過程	227
(1) 決定過程	227
(2) 手続き	227
3. 管理状況	228
(1) 台帳等による管理	228
(2) ライフサイクルコスト	228
(3) 点検	228
(4) 建設費	228
4. 工事の区分・契約	229
(1) 区分	229
(2) 入札結果	229
(3) リーフの選定過程	229
(4) 工事の発注方法	230
(5) 入札事務	231
X 廃棄物処理	233
1. 廃棄物処理の許可事務	233



(1) 概要	233
(2) 一般廃棄物	235
(3) 産業廃棄物	240
2. 香川県の行う廃棄物処理	260
(1) 概要	260
(2) 中間処理施設建設の経緯	260
(3) 豊島廃棄物等処理事業の概要	261
(4) 事業費と財源	262
(5) ライフサイクルコスト	262
(6) 環境との関連と事務コスト等	263
X I 港湾埋立事業	264
1. 埋立事業の概要	264
(1) 現在進行中の事業及びその概要	264
(2) 関連する法規等	264
(3) 目的及び代替政策	264
(4) 事業主体と財源（国・市町・民間との役割分担）	265
(5) 用地買収等の有無と主構造等	265
(6) 事業の年数、工期の考え方	265
2. 事業化決定過程	265
3. 管理方法	265
(1) ライフサイクルコスト	265
(2) その他管理	265
4. 事業例	266
(1) 香西地区埋立事業の概要	266
(2) 埋立願書の内容	266
(3) 負担増加の可能性	268
5. 事業費	272
(1) 埋立の方法	272
(2) 財団法人香川県環境保全公社	272
6. 環境との関連	276
(1) 産業廃棄物を埋め立てることによる海洋汚染	276
(2) その他	276
X II 土地改良事業	277
1. 事業の概要	277
(1) 制度的な枠組み	277
(2) 土地改良事業の特色・事業の受益者	278
(3) 各主体の役割分担と費用分担	278
2. 土地改良投資の実施状況（全国）	279
3. 土地改良事業の効果	280
4. 香川県で現在進められている事業	282
5. 香川県における土地改良事業の効果	283
(1) 生産性の向上	283
(2) 耕地利用率と農地集積	286
6. 土地改良事業の展望	288
(1) 事業の分析より	288
(2) 事業の目標	288
(3) 県事業実施の留意点	289
7. 事業例：経営体育成基盤整備事業（山田地区）	290

(1) 概要	290
(2) 事業内容	290
(3) 事業の実施契約の検討	290
8. 事業例：中山間地域総合整備事業（白鳥南地区）	293
(1) 概要	293
(2) 事業内容	293
(3) 事業の実施契約の検討	294

## 第1節 外部監査の概要

### I 外部監査の種類

地方自治法 252 条の 37 第 1 項及び 2 項に基づく包括外部監査

### II 選定した特定の事件(監査のテーマ)

香川県の社会資本マネジメントと環境

### III 事件(監査のテーマ)を選定した理由

#### (1) テーマ

公共事業には「箱物」も含め、多大な予算が費やされており、本県においても既にかんりの社会資本が蓄積されている。

多くの公共事業は、分野ごとに策定された需要予測に基づく整備計画に基づいて整備が行われてきたが、主要なネットワークについてはほぼ概成している。

今後の整備は効率面では劣る部分を中心となることや、財政制約などにより整備進捗により多くの時間を要するとみられること、今後の人口減少などでさらなる効率悪化も懸念されることなど、整備に関する課題も山積している。

さらに、従来整備してきたストックが順次更新期を迎え、このための再投資額が大幅に増加するとみられる一方で、上述のとおり、新規投資については、ともするとコストの割合に向上する便益は限られたものとなることが多いと考えられる。

昨年度の包括外部監査は、財政の逼迫を受け、県財政の持続可能性について考慮したものであったが、今年度は、県民福祉の向上が基本的な目的であることを認識した上で、大量生産大量消費から循環型社会へと社会全体が大きく転換しているなかで、環境を含む社会資本自体の持続可能性を探ることを目的とする。

公共事業については、初期投資費用だけでなく維持費などの固定化する経費を含めたライフサイクルコスト、換言すれば世代をこえる財政負担全体が低減する必要がある。

現に有する社会資本の政策目的適合性・管理状況の把握と評価を行い、維持費・設備再投資予測を行ったうえで長期投資計画を策定することは、自治体の運営にとって、極めて重要事項であり、取組を行う自治体とそうでない自治体との将来像には大きな差が発生する可能性がある。

#### (2) 監査の視点としての環境

公共事業は、環境の質的变化や回復困難な状態をもたらすこともあり、公共事業の評価においては、便益の向上や地域経済の活性化効果という側面に加え、県土の環境保全という視点が、現在と将来への影響という時間軸でどのように反映されているかについて検討される必要がある。

また、環境保全を目的とした公共事業については、果たして環境価値の維持向上に関して

寄与しているかどうかを客観的に評価することが求められている。

環境を含めた社会資本を考える場合、公的部門が直接行う社会資本投資だけではなく、許認可および規制によることになるとと思われる。

以上の理由により、今年度の香川県包括外部監査のテーマとしては、社会資本マネジメントについての検証を、環境に関する視点を加味した上で行うこととする。

### (3) 監査の要点

監査にあたっては、県土の保全・構築としての社会資本マネジメントを検討するが、社会資本については特に、国・都道府県・市町村の間で複雑に管理と意思決定・費用負担が入り組んでいることがマネジメントに大きく影響するため、昨年度のテーマであった他主体との事業分担の妥当性の検討も、当然に要点として考慮すべきものとなる。

また、環境に関しては、全体との整合性が必要であること、エリア・時代をより大きな範囲で見た場合の利益が住民(自治体)利益と相反する可能性があることが特徴である。包括外部監査の目的はこのような政策決定自体に踏み込むものではないが、政策決定過程の透明性と政策と事業との整合性についての検証は極めて重要であると考ええる。

公共事業は長期の視点にたつべきものであり、既存事業の定期的な見直しも重要である。以上の点を考慮した当年度の監査の要点は以下の通り。

- 1)意思決定過程は検証しうる状態にあり、科学的知見からの検討も含め、合理的に行われているか。
- 2)業務が合法的・効率的に行われているか。
- 3)実態が規定等と乖離していないか。
- 4)施策と実施体制が、目的に適合しているか。
- 5)事業は情勢に合せ見直されているか。
- 6)他主体との役割分担は適正か。意思決定権のない財政支出等による不効率が発生していないか。許認可権・監督権と成果への責任が不一致となっていないか。
- 7)県の環境政策が全体的な整合性を持ち、有効に実施されているか。
- 8)時間の経過を含めた費用対効果についても考慮されているか。

### (4) 対象

平成 18 年度の現状を基礎としているが、数値等については、必要に応じて過去のものを用いている。

(5) 主な監査手続

- ・ ヒアリング
- ・ 関係書類の閲覧・照合
- ・ 関係法規・条例との整合性チェック
- ・ 抜き取りテスト
- ・ 数値分析
- ・ 現物との照合

等による。具体的な手続については、それぞれの項目で述べている。

IV 外部監査の実施期間及び対象

平成 18 年 4 月 1 日より平成 19 年 3 月 15 日

V 外部監査人・補助者と資格

包括外部監査人 大西 俊哉(公認会計士)

補助者 石井 吉春(大学院教授)、石川 千晶(公認会計士)、河口 真理子  
(アナリスト)、小林 裕彦(弁護士)、中 由規子(弁護士)

VI 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

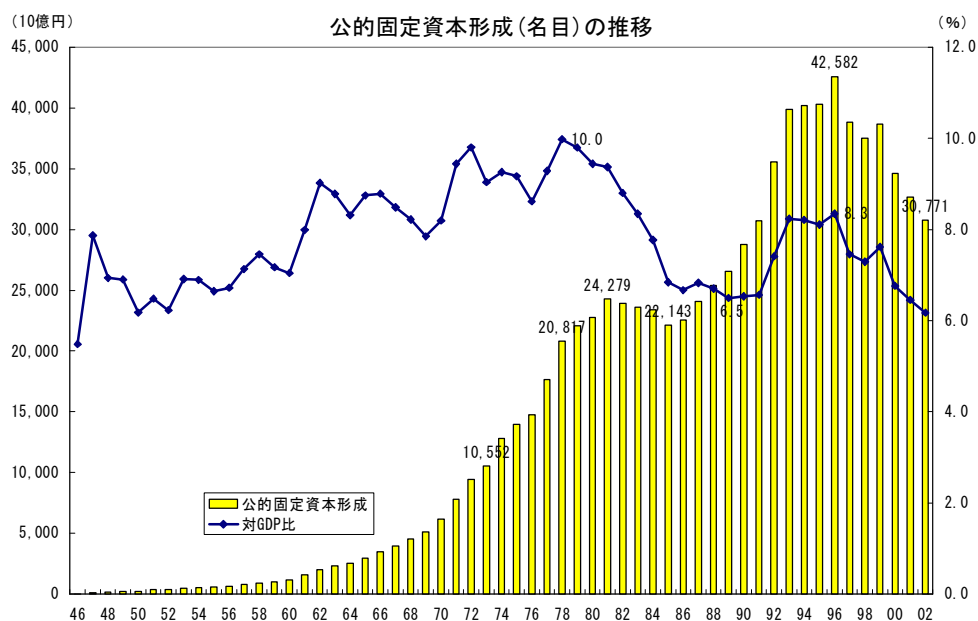
## 第2節 社会資本マネジメント

### I 社会資本とマネジメント

#### 1. はじめに

##### (1) 社会資本マネジメントへの要請

本格的な少子高齢化時代を迎え、投資余力が失われていく中で、これまで積み上げてきた社会資本の維持管理・更新投資が今後大幅に増加していく見込みにあるが、こうした事態に適切に対応していくために、各整備主体における社会資本マネジメントの確立が強く求められてきている。



(注)1946～54年度は旧SNA、55～79年度は68SNA、80年度以降は93SNAの数値を用いた。

(資料)内閣府「国民経済計算年報」ほかにより作成。

社会資本マネジメントは、まだ十分に定着した概念とは言えない面もあるが、社会資本の投資と予算、建設と維持管理、評価などを調整し、投資の分野間選択や地域別・主体別配分を行うというものであり、ストックの転用や廃棄なども含まれるものと解される場合もある。(18 ページ以降参照。)

同マネジメントは、初期には同一ストックにおけるマネジメントの方が導入しやすいという側面があり、国の各府省や特殊法人における導入が相対的に進展している。

しかしながら、導入の実効性を確保するためには、異種のストック間も含めて評価・優先順位づけをして、新設・更新などを行っていくという、より大きな視点によるマネジメントが不可欠であり、地方分権の流れの中で、地方公共団体における導入に、より今日的意義があると考えられる。

折しも、累次の景気対策による公共投資積み増しなどを背景に、社会資本生産性が90年

代以降大幅に低下し、(前ページ図参照)米国の半分程度の水準になっている現状を踏まえると、財政制約が強まる中で、新規投資の抑制、計画的な維持更新の実施、既存ストックの有効活用などの視点が特に重要になっていると考えられる。

同時に、対応をこれ以上誤れば、わが国の潜在成長力や国際競争力などにも大きく影響しかねない状況にあることを理解する必要がある。

また、足下では、地方交付税の削減による財政の逼迫を背景に、新規投資の抑制のみならず維持補修費を圧縮せざるを得ない状況も生じており、このような短期的視点に基づく対応が続けば、次世代に社会資本ストックを円滑に継承していく際の障害になりかねないことも懸念されている。

また、大量生産大量消費から、循環型社会の構築へと社会情勢も大きな転換を迎えるなか、財政のみならず、環境や生活の持続可能性が課題となっている。

今年度の包括外部監査に当たっては、こうした基本認識の下で、県庁内の財政部局や社会資本整備担当部局において、上記の基本認識が共有されているか、新規事業に当たって必要性や投資効果などが適切に判断されているか、維持管理は適正に行われているか、さらには、社会資本マネジメント導入に必要となる情報整備やコスト管理などが進められているか、などを中心に検討し、香川型社会資本マネジメント形成に向けて、足がかりとなる現況把握と課題抽出を行うことを目的とする。

## (2) 国の対応

因みに、平成 17 年度の国土交通白書においても、社会資本の維持管理・更新の重要性にふれて、「これまで整備されてきた社会資本が順次、老朽化していく中で、安全の確保等その本来の役割を果たし続けるためには、維持管理・更新を計画的かつ効率的に行っていくことが必要である。」とした上で、新規投資と維持更新投資のバランスをどのようにとるかについて十分検討が必要と指摘している。

また、維持管理・更新を進めるにあたり、

- ① 予防的修繕により施設を延命化するなどライフサイクルコスト(生涯費用)が最小となるよう計画的な補修を推進すること。
- ② 維持管理・更新について一層のコスト縮減を図ること。
- ③ 民間も活用しながら効率的な維持管理を図ること。
- ④ 適切な管理水準で維持管理を行うこと。
- ⑤ 社会資本の更新時期の平準化を図ること。
- ⑥ 人口減少を踏まえた施設の更新のあり方を検討すること。

などの必要性を指摘している。

さらに、「地方公共団体においても維持管理・更新が大きな課題となっていることから、国において地方における維持管理・更新の体制や技術的支援のあり方等を検討する必要がある。」と指摘しているなど、国レベルでもこの問題への対処が本格化していく見通しにある。

しかし、国土交通省が社会資本整備の相当部分を担うという位置づけを持っていても、

- ① 国全体では、縦割りによるけん制機構そのものの抜本見直しは進んでいないこと。
- ② 現行の社会資本整備にかかる財政制度が地方公共団体に縦割りを持ち込む形の制度設計になっていること。
- ③ 国の資金負担が新設に重きを置いた制度設計になっており、維持管理は地方公共団体の負担割合が高いこと。

という制度上の制約から、真に求められる社会資本マネジメントの適用には、当面自ずと限界が考えられる。

### (3) 県の行政運営との関連

以下この項では、社会資本マネジメントの意義についてふれた後に、香川県における社会資本ストック整備水準をみた上で、維持補修・更新投資の現況と将来見通しなどを踏まえた上で、今後の県の行財政運営に求められる社会資本マネジメントの視点を整理していく。

## 2. 社会資本マネジメントの意義

### (1) 社会資本の概念

#### 1) 社会資本の概念

社会資本について、広辞苑では「道路・港湾・鉄道・通信・電力・水道などの公共諸施設のこと。社会的間接資本。社会的共通資本。→インフラストラクチャー。」と説明されている。

また、インフラストラクチャーについては、「下部構造の意で、道路・鉄道・港湾・ダムなど産業基盤の社会資本のこと。最近では、学校・病院・公園・社会福祉施設など生活関連の社会資本も含めていう。」とされている。

以上の説明からは、社会資本を「人々が生活を営み、企業が生産活動を行うために不可欠な基盤」と整理できよう。

また、内閣府「日本の社会資本」では、社会資本の概念について、以下の 3 つの見解に要約されるとしている。

- ① 直接生産力のある生産資本に対するものとして、間接的に生産資本の生産力を高める機能を有する社会的間接資本としてとらえる考え方。
- ② 人間生活に不可欠な財であるが、共同消費性、非排除性などの財の性格から、市場機構によっては十分な供給を期待しえないような財としてとらえる考え方。
- ③ 事業の主体に着目して、公共主体によって整備される財としてとらえる考え方。

上記ではそれぞれ、生産資本との関係、マーケットとの関係、整備主体の公共性に注目し



て、社会資本を定義づけしているが、裏を返せば、統一的な概念は必ずしも整理されてきていないとも言える。

昨今は、生活関連に整備の重点が移行していることや、経済発展との関連でも、教育などのソフトな制度資本が重要視されてきていることなど、①の視点だけでは十分な説明がしにくくなっているし、民業圧迫などの議論にみられる公的関与の見直しの動きや、PFI や市場化テストといった整備主体の民間化の進展などもあり、③の視点も集計上の問題は別として、説明力を失いつつあるようにみえる。

②の視点は経済学からのもので、「消費の非競争性」<sup>1</sup>と「消費の排除不可能性」<sup>2</sup>の大小により私的財と区分される公共財、準公共財を、社会資本として位置づけるものと言える。この整理で全てを説明できるとは言えないまでも、公的関与が必要な度合いを理解しやすい整理と位置づけることができよう。

この整理に従えば、一般道路などの純粋な公共財は、価格設定がうまくできないため、料金徴収というメカニズムは機能しないので、政府が税で供給費用を一括徴収することになる。

また、高速道路などの準公共財は、公共財としての特性を一部持つものの料金徴収が可能な領域を指すが、純粋な私的財でもないため、料金徴収が供給コストを十分カバーできない側面を有する。

やや異なる整理になるが、電力、鉄道、通信などの費用低減産業の場合、ネットワークが概成するまでは先行する資本コストが大き過ぎて収益性を十分確立できないため、準公共財として公的関与が容認されている。しかし近年は、例えば、道路公団の民営化など、ストックの整備進捗に伴い、公的関与の度合いを弱める方向で政策展開がなされている。

一方、こうした公共財や準公共財の供給によって、私的利益に帰属しない外部経済が生まれることとなる。例えば、道路整備を通じて混雑緩和や時間短縮が実現すれば、新たな環境問題などが誘発される可能性も生じる一方で、地域産業の生産性向上などがもたらされることとなる。

もちろん、こうした便益を全て計量的に把握することは難しいが、社会資本整備の必要性の判断や評価について、整備によってもたらされる社会的便益が社会的費用を上回るという視点が、より重要になっている。

## 2)社会資本の範囲・分類

社会資本の概念に種々の視点があるのと同様に、その範囲と分類の整理についても様々な見方がある。前掲の「日本の社会資本」において紹介されている経済審議会地域部会で用いた範囲と分類では、次の7分類に整理されている。

### ① 交通・通信施設:道路、港湾、空港、鉄道(国鉄など)、電信電話、郵便

<sup>1</sup> 「消費の非競争性」というのは、同じ財サービスを複数の消費者が同時に消費できることで、上記の「共同消費性」と同義。

<sup>2</sup> 「消費の排除不可能性」というのは、ある財サービスの利用から一部の消費者を排除することが不可能または困難なことで、上記の「非排除性」と同義。

- ② 住宅・生活環境施設: 公営住宅、上下水道、ごみ処理施設、し尿処理施設、都市公園など
- ③ 厚生福祉施設: 国公立病院、保健衛生施設(保健所など)、社会福祉施設、児童福祉施設、労働福祉施設、国立公園
- ④ 教育訓練施設: 国公立学校施設、社会教育施設、社会体育施設、職業訓練施設
- ⑤ 国土保全施設: 治山、治水、海岸
- ⑥ 農林漁業施設: 農業(かんがい排水、ほ場など)、林業(林道など)、漁業(漁港、漁場造成)、ただし、受益者負担分は社会資本から除外
- ⑦ その他: 公共工業用水、官庁営繕など

後の分析に用いる行政投資実績については、国及び地方公共団体(公営企業を含む)が行う公共投資をベースに集計されており、総務省が以下のように5分類にして公表しているが、前者の機能別分類に対して、目的別分類といった整理となっている。

- ① 生活基盤投資: 市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉、文教施設、上下水道
- ② 産業基盤投資: 国県道、港湾、空港、工業用水
- ③ 農林水産投資: 農林水産業関係の投資。
- ④ 国土保全投資: 治山治水、海岸保全
- ⑤ その他の投資: 失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガスなど

ここでの整理にしても、民間投資については除外されているし、例えば生活基盤と産業基盤をどこで区分けするのかなど、分類の難しさなども内包している。本稿では、便宜的に行政投資実績やここでの分類を用いて分析を行うが、データ制約などによるもので、不十分な面があることには留意する必要がある。

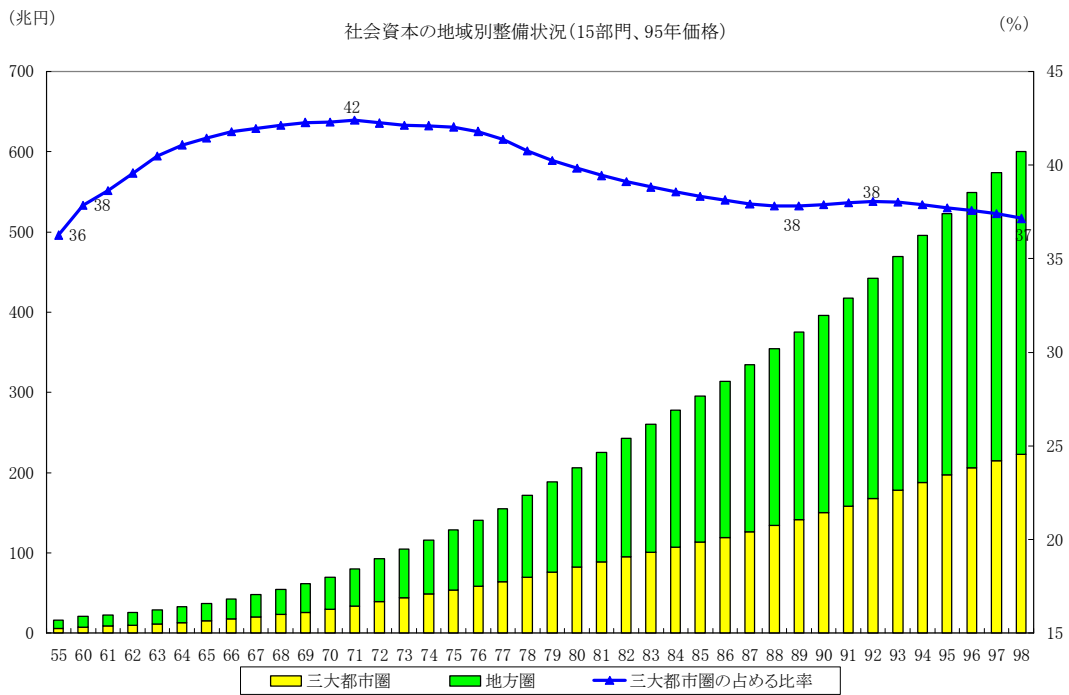
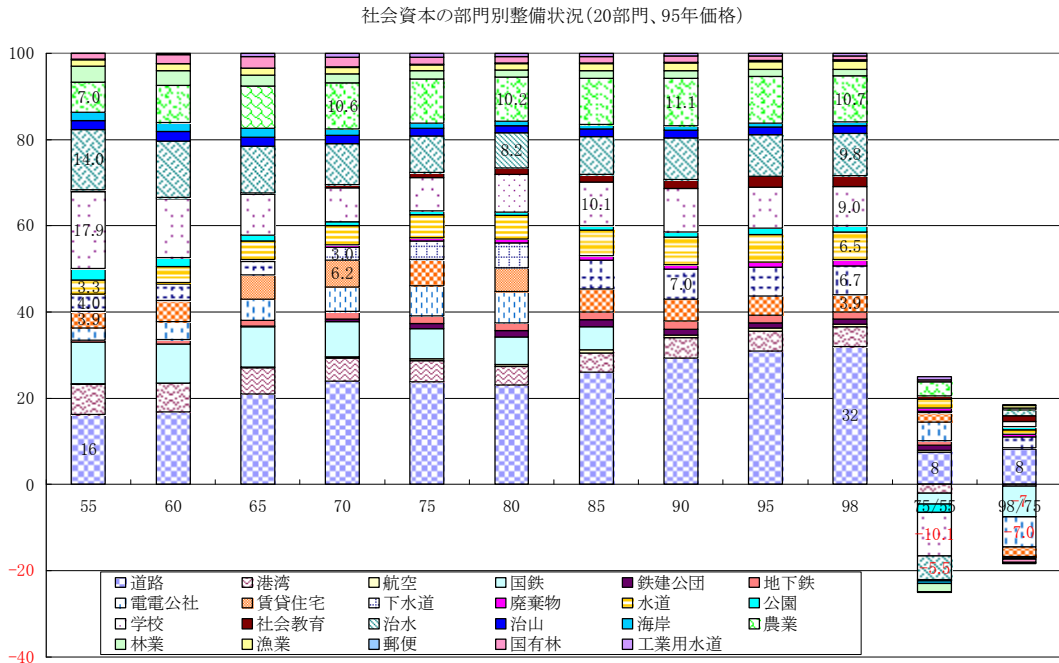
なお、社会資本の概念については、宇沢<sup>3</sup>が、自然資本、社会的インフラストラクチャー、制度資本を包含した「社会的共通資本」という概念を提起している。顕在化する地球環境問題への対処なども包含しようとする概念と考えられ、自然資本は自然環境全般を包含するが、例えば、森林は水資源涵養や地球温暖化防止など大きな外部性を持つため、私的財であっても公的介入が必要になる。

社会的インフラストラクチャーがこれまでみてきた狭義の社会資本概念に相当しているほか、制度資本として、教育、医療、司法、行政、金融などが上げられている。いずれも市場に任せただけではサービス供給に問題が生じるため、公的介入が必要となる。

こうした見方は、必ずしも十分なコンセンサスを得ているとは言えない面もあるが、地球環境問題や少子高齢化に適切に対処しつつ、それぞれの地域の自立的な発展を目指していくときには、極めて重要な示唆があると考えられる。

<sup>3</sup>宇沢弘文「社会的共通資本」(岩波新書)。

## (2) 社会資本整備の歴史



(注)三大都市圏には、東京圏(埼玉、千葉、東京、神奈川)、名古屋圏(愛知、三重)、大阪圏(京都、大阪、兵庫)の9都府県分を計上。

(資料)上記2図表ともに内閣府「日本の社会資本」より作成。

## 1)歴史

治水など、社会資本の種類によっては、江戸期またはそれ以前から整備された経緯は記録・伝承されているが、ここでは対象外とする。以下で、いくつかの参考資料<sup>4</sup>をもとに、戦後の社会資本整備の流れを概観する。

### ①戦後復興期－1940年代半ば～50年代半ば

1940年代後半、緊急課題として、戦災復興、災害復旧、食糧増産、産業復興が挙げられたものの、戦災復旧や災害復旧に終始した時代と言える。いわゆる傾斜生産方式は、この時代に提唱され、当初は鉄道輸送力増強などが取り上げられている。

続く50年代前半も、頻発する災害などに対処した災害復旧や治山治水<sup>5</sup>、食糧増産のための農業基盤整備に追われた時期と言える。産業開発に必要な道路や港湾などの整備になかなか資金が回らない状況が続いたが、この時期に、道路法や港湾法が制定されている。

### ②高度成長期－50年代半ば～70年代半ば

50年代後半に入り、高度成長の幕開けを迎え、三大都市圏を中心とした旺盛な民間活動に伴う隘路を打開するために、名神高速道路(57年)や東海道新幹線(59年)が着工されたほか、財政投融资を活用した社会資本整備方式と位置づけられる日本道路公団や、日本住宅公団などの設立も相次いだ。

60年に閣議決定された「国民所得倍増計画」は、10年間に国民所得を2倍にする目標を示す一方で、10年間の公共投資の総額とその部門別配分についても定めている。具体的な方策として、太平洋ベルト地帯構想が提唱されたが、地方からは反対の声が巻き起こり、政府は全国総合開発計画の作成により対処することとなった。62年に初めての全総計画が策定されているが、「地域格差の是正」「過大都市の防止」が2大課題とされ、拠点開発を開発方式として提唱している。60年代半ばまでは大都市圏への投資集中の傾向が続いてきたが、こうした流れの中で、60年代後半以降は、公共投資の地方圏への配分が顕著に増加し、工業の地方分散にも一定の効果을上げている。

なお、この時期には、道路に続き、港湾、下水道、治山、治水について、法律に基づき長期計画を定めて整備が進められることになった。

国土計画の下に各分野の長期計画がオーソライズされ、社会資本を計画的に整備していく仕組みは、この時代に形づくられ、小泉政権によって枠組みが変えられるまで長く続いている。

こうした仕組みは、高度成長期における効率的な社会資本整備に一定の役割を果たしたと評価される一方で、その後については、分野別投資の固定化を招いた、整備効果の低い社

<sup>4</sup> 森地茂・屋井鉄雄編著「社会資本の未来」、総合研究開発機構「戦後日本の社会資本の整備過程と将来展望に関する研究」などをもとに整理した。

<sup>5</sup> 戦時中の河川改修の放置や、森林の乱伐などが大きな原因とされている。

会資本整備を容認する素地になった、などの批判もある。

### ③ 安定成長期－70年代半ば～80年代半ば

70年代後半には、2度にわたるオイルショックなど、経済社会環境が大きく変化していく。

折しも、地方の時代と言われ、3大都市圏への人口流入も沈静化していく中で、地域社会づくりのための生活基盤の整備に重点がおかれ、住宅・都市計画・環境衛生・上下水道といった生活関連部門への投資が拡大している。

ただし、財政制約を背景に、80年頃を境に公共投資抑制の動きが強まり、地方重視の姿勢にも変化が生じていく。

### ④ バブル期以降－80年代半ば以降

80年代後半に入り、円高不況に対処した国際競争力の回復、東京一極集中という地域構造の新たな局面への対応など、多様な課題へ対処を目指して、四全総において多極分散型国土形成とその基礎となる交流ネットワークの形成が大きな課題となり、多様化・高度化するニーズへの更なる対応が図られ、都市景観の向上、情報通信の高度化など新たな対応にも注力されている。

90年代以降は、バブル崩壊以降の長期不況への対応に追われ、公共投資の累次の積み増しが行われ、かえって、地方圏の公共投資依存度を高め、自立的な地域づくりの観点からは、課題を残すことになる。近年は、急速な財政悪化により、公共投資の大幅な減少が続いており、民間主導の経済基盤の強い大都市圏と地方圏の経済格差が再拡大する動きも生じている。

## 2) 官民分担の流れ

財政事情が悪化した1980年代以降、民間化への流れが加速しており、NTTや国鉄の民営化、民活法成立とNTT無利子制度創設などが相次ぎ、第3セクターの設立も急増した。しかしながら、バブル崩壊後の90年代後半に入り、第3セクターの破綻例が急増し、従来の民活方式に転機が生じている。

公民の役割やリスク分担の明確化がポイントとなるが、公共財の円滑な民間移転を可能とするPFIとプロジェクトファイナンス、市場化テストや指定管理者など、多様な民間化手法が活用されてきているほか、道路関係公団、成田空港、郵政公社などの民営化も相次いで決定されており、再び民間化の流れが加速している。

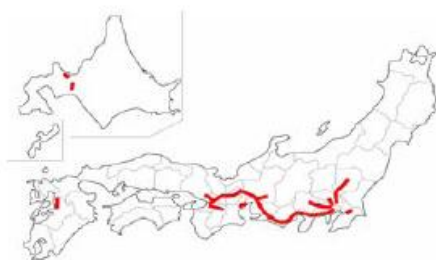
## 3) これまでの社会資本整備の評価

次図のとおり、高速交通ネットワークが概成されたほか、整備水準は着実に向上したと言えるものの、財政制約が強まる中、従来どおりの整備は難しい状況になっている。その一方で、後述するとおり、過去に蓄積されたストックの維持・更新投資に多額の資金負担が予想される

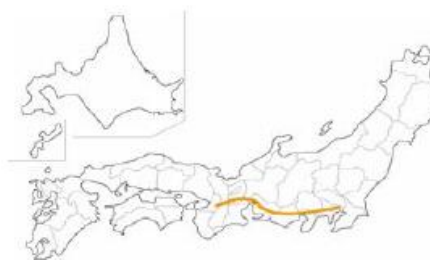
事態となっている。また、社会資本整備の経済効果には、整備する際の需要効果<sup>6</sup>と供用された後の供給効果<sup>7</sup>とがあるが、前者に偏り過ぎた整備が行われたのではないかとの多くの指摘がある。特に 90 年代以降の整備に関してこうした見方が強く、整備水準や地域配分のあり方について、大きな曲がり角にきていると言える。

### 高速道路(左図)と新幹線(右図)の整備進捗

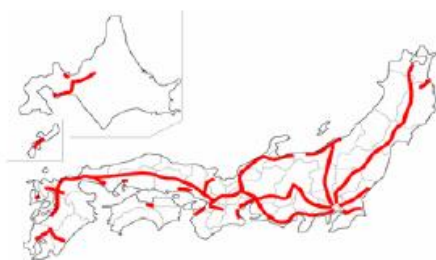
昭和 48 年(1973 年)9 月 (1,000km 供用時)



昭和 42 年(1967 年)



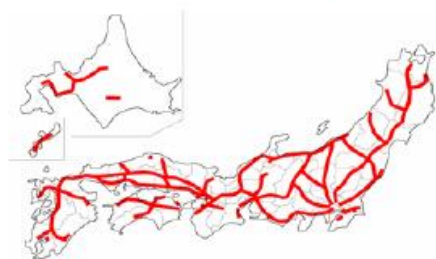
昭和 62(1987 年)年 10 月 (4,000km 供用時)



昭和 60 年(1985 年)



平成 14 年(2002 年)9 月 (7,000km 供用時)



平成 16 年(2004 年)



(資料)国土技術政策総合研究所公共投資プロジェクトチーム「東京圏における社会資本の効用」(2002 年 7 月)より引用。

<sup>6</sup> 例えば、道路工事を発注すれば、建設業～素材メーカー～雇用者といった流れで経済波及が連なっていくが、こうした需要面の経済波及効果を指す。あくまで一過性の効果にとどまる上、近年、配分の固定化などもあって、その波及効果は低下傾向にある。

<sup>7</sup> 例えば、新しい道路が開通して時間短縮されれば、その分生産性が向上することになるといった、社会資本整備本来の効果を指す。

#### 4)展望

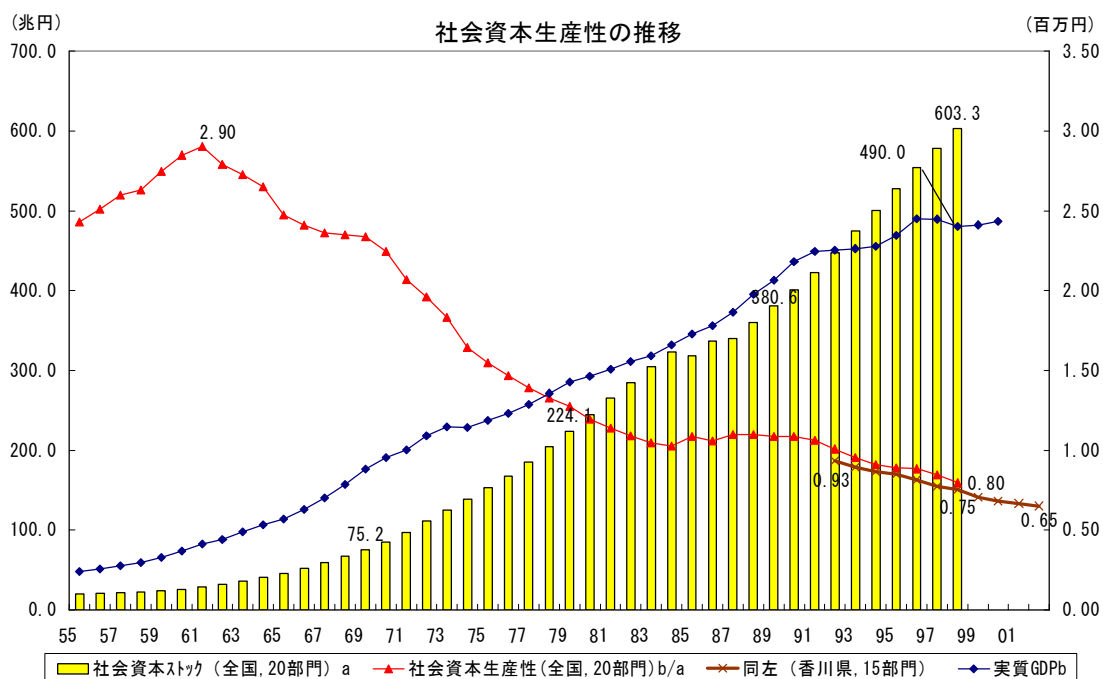
こうした論点を踏まえれば、今後の整備に当たっては「透明化」「効率化」「重点化」がキーワードになってくるとみられ、多様なニーズへの適切な対応が基本になるとともに、環境問題の高まりや高齢化の進展を考えると、ハード重視からソフト重視への転換や、既存ストックの廃棄や転用などの視点も重要になっている。併せて、国と地方の役割分担見直しが不可欠になり、抜本的な地方分権の推進が、効率的で効果的な社会資本整備においても不可欠になってきている。また、個別事業の推進に当たっては、費用便益分析などを通じた事業評価が重要になりほか、サービスの広域化・複合化や、公民連携(PPP)を通じた民間活用なども有効になってきている。

#### (3) 社会資本マネジメントの必要性

次に、香川県の現況も踏まえながら、あらためて社会資本マネジメントが必要となっている背景を考えていく。

##### 1)社会資本整備の増加に伴う生産性低下→活用の効率化の要請

最初に指摘できるのは、社会資本ストックが90年代に急速に増加した一方で、長期の景気低迷などもあり、その効率性は下がり続けており、社会資本生産性<sup>8</sup>は米国のおよそ半分の水準まで低下していることが指摘できる。



(資料)内閣府「日本の社会資本」「国民経済計算年報」「県民経済計算年報」などにより作成。

<sup>8</sup> ここでは、社会資本ストックと経済活動の関係を広くとらえ、全社会資本ストック÷GDP(いずれも95年価格による)で社会資本生産性を算出している。

したがって、今後の社会資本整備に当たっては、新規投資の重点化、既存ストックの有効活用(転用・廃棄、民間委譲など)、経済社会の変化に対応した更新管理などが求められている。特に、少子高齢化に伴う変化や、こうした流れに関連した都市構造の変化には、十分留意していく必要がある。

香川県については、数字が取れる15部門の92年以降の動きをみていくと、社会資本生産性は92年の0.93百万円が、98年には0.75百万円に、さらに後述する延長推計による2002年には0.65百万円まで低下し、ほぼ全国同様の動きとなっている。因みに、15部門の全国ストックは569兆円となり、社会資本生産性は20部門の0.80百万円が0.84百万円に向上する計算となるため、香川県の生産性の水準は対全国比89.4%となる(2002年)。

## 2)財政の逼迫→財政の持続性確保の要請

また、90年代の景気対策を通じた社会資本整備などにより、国と地方を合わせて800兆円に及ぶ長期債務残高を抱えるなど、財政制約が強まる中であって、今後、高水準の維持管理・更新投資が見込まれ、当然に新規投資余力が低下していくことも指摘できる。この点からは、新規投資の抑制、ライフサイクルコストの最適化などの視点も重要となる。

香川県では、地方債残高が2005年度末で7,792億円(一般会計及び特別会計)に達し、公債費負担率も21.7%に達するなど、財政事情は厳しさを増している中であって、投資的経費の圧縮が進む一方で、後述するとおり、維持補修費の増加などが目立ってきている。

## 3)役割分担の明確化

### ①生成期から成熟期への転換

社会資本の整備は、その大部分を国、都道府県、市町村が整備主体となっており、社会資本の効果の及ぶ範囲を基本として役割分担しながら、進められてきた。もちろん、高速道路や上下水道など、公営企業に整備を委ねてきた分野や、電力など、一定の規制の下で民間に整備を委ねてきた分野もあるし、ネットワークの概成に伴い、整備主体を民間に移行した分野もある。

それはさておき、本来役割分担により整備主体が決められているにもかかわらず、各分野のストック整備を円滑に進める観点などから、ほとんどの分野で、法令により、国の補助金交付や国の直轄事業に対する地方からの負担金支払い(直轄事業負担金)などを定めており、財政的には役割分担が極めて不明確となっている。

こうした制度的枠組みは、ストック不足による隘路の解消などが当面する課題となっていた時代においては、一定の合理性を持っていたと考えられるが、ストック整備水準が上がり、財政制約も強まる中であっては、財政の硬直化や財政錯覚をもたらしやすいという弊害が強まっており、社会資本マネジメントを確立していく際にも、大きな課題となっている。

### ②直轄事業負担金の課題

特に、直轄事業負担金は、国の事情により一方的に決定される仕組みとなっており、財政



硬直化などの弊害が強まっており、制度の見直しが大きな課題となっている。因みに、次図に国道の例をあげているが、直轄事業負担金については、直轄国道<sup>9</sup>、1級河川(河川法)、国営の都市公園(都市公園法)、土地改良(土地改良法)などにおいても、ほぼ同様の定めがあり、整備費用の一定割合に加えて、管理費用の相当部分を都道府県が分担する仕組みとなっている。

#### 国道における国と都道府県の役割

- (国道に係る国の役割)
- 整備主体は国土交通大臣
  - 政令による指定区間の管理は国土交通大臣
  - 新設・改築の費用の3分の2を負担(都道府県整備の場合は2分の1を負担)
  - 指定区間の管理費用の10分の5.5を負担



- (国道に係る都道府県の役割)
- 工事規模の小さい場合は整備主体に
  - 指定区間以外の管理は都道府県
  - 新設・改築の費用の3分の1を負担(都道府県整備の場合は2分の1を負担)
  - 指定区間の管理費用の10分の4.5を負担するほか、指定区間以外の管理費の全額を負担

(資料)道路法の各条項から作成。

### ③ 香川県の直轄事業負担金

次表では、道路を含む主な直轄事業にかかる県の費用負担について整理している。

#### 直轄事業負担金などに係る県の費用負担

	根拠法	新設・改良に係る費用	維持管理に係る費用
道路	道路法	国道の新設・改良費用の3分の1を負担(都道府県整備の場合には2分の1)	指定区間内の国道の維持管理費用の10分の4.5、指定区間以外の全額を負担
治水	河川法	一級河川の管理に要する費用の2分の1(大規模な改良工事は10分の3、その他の改良工事は3分の1)を負担	一級河川の維持及び修繕に要する費用の10分の4.5を負担
港湾	港湾法	重要港湾(管理者は地方公共団体)の水域・外郭・係留施設の建設・改良費用の10分の5を負担	管理者が負担
空港	空港整備法	2種空港(国の設置・管理)の新設・改良費用の3分の1を負担	管理者が負担
都市公園	都市公園法(施行令)	国の設置する都市公園の新設、改築、災害復旧の3分の1を負担	維持管理費用から使用料収入を除いた額の10分の4.5を負担
土地改良	土地改良法	工事費の100分の40を超えず、100分の30を下回らない範囲(一部例外規定あり)	農業用排水施設の管理費用の100分の45を負担

(注)法律の定めによる直轄事業負担金のほか、同等の費用負担の定めのある重要港湾についても上表に記載している。(資料)それぞれの根拠法の各条項から作成。

<sup>9</sup> 政令による指定区間を指す。

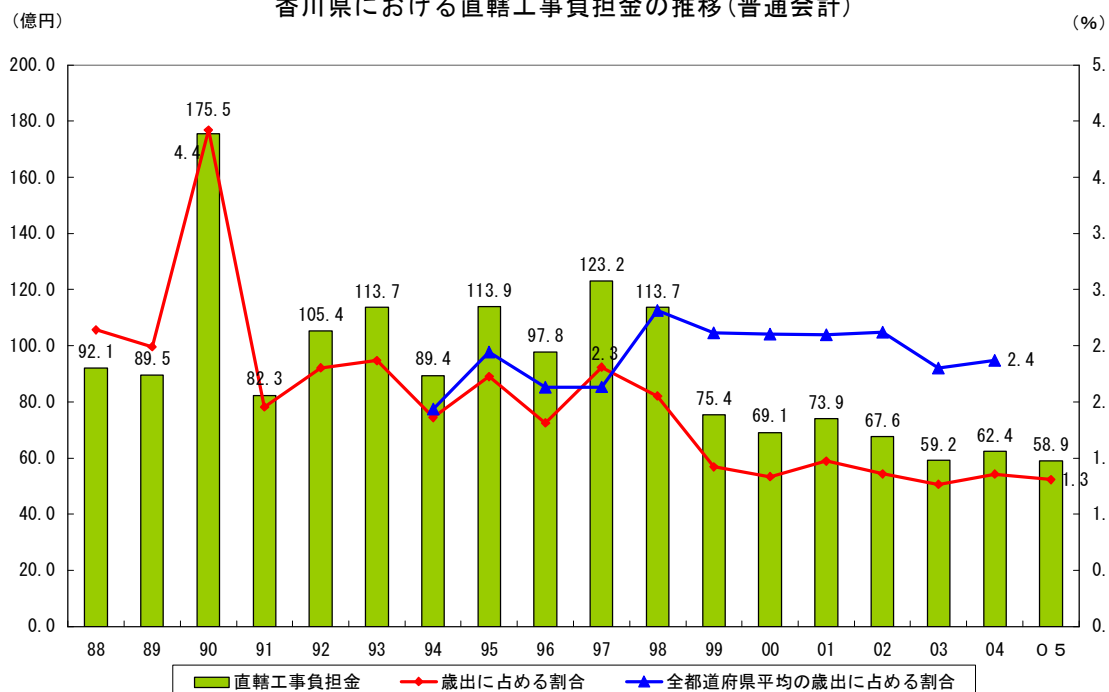
### 直轄事業負担金等の金額

内容	18年度当初予算額(千円)	項
直轄空港整備事業負担金	174,868	企画費
直轄国道改築費等負担金	3,771,950	道路改良費
直轄河川等災害復旧負担金	24,975	河川海岸費
直轄河川改修費等負担金	355,000	河川海岸費
国営讃岐まんのう公園整備費等負担金	651,850	都市計画費
香川用水施設緊急改築事業負担金	96,912	農地費
国営総合農地防災事業香川地区負担金	756,778	農地費
国営造成土地改良施設整備事業香川用水地区負担金	61,160	農地費
直轄港湾改修費等負担金	665,800	港湾費
直轄事業負担金合計	6,559,293	
独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構出資金	2,651,939	企画費
合計	9,211,232	

(資料)香川県予算書より作成

香川県における直轄事業負担金の推移をみると、90年度に175.5億円(歳出総額に占める比率4.4%)に達した後は、増減を繰り返しながらも、減少傾向を辿ってきている。特に99年度以降の減少ぶりは目立っており、05年度には58.9億円となっている。

### 香川県における直轄工事負担金の推移(普通会計)

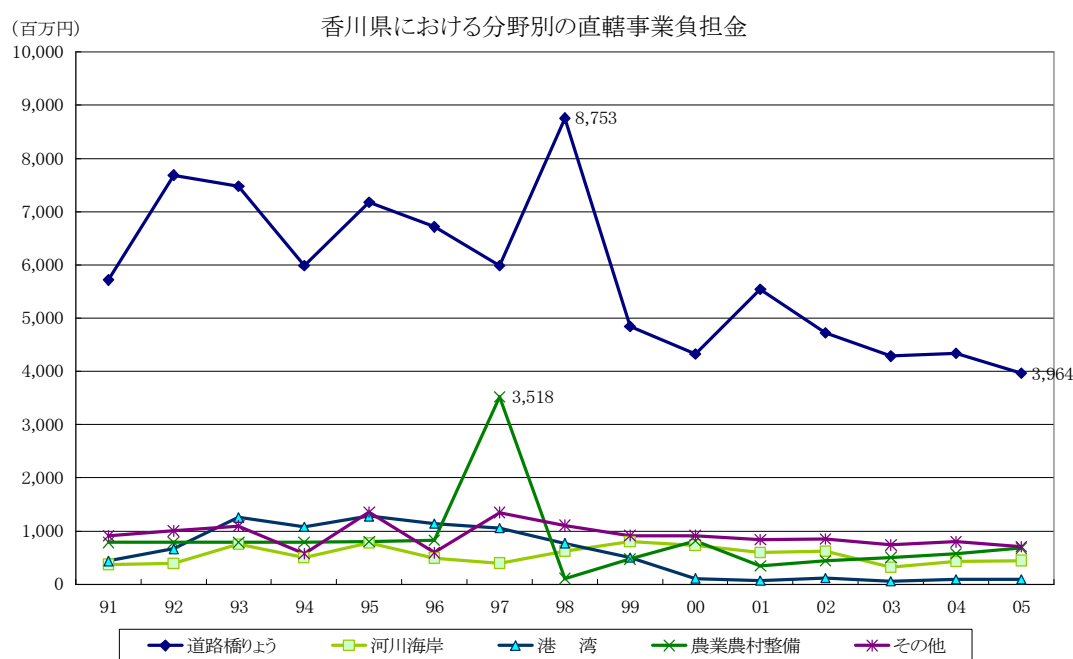


(資料)香川県資料などにより作成。

また、歳出総額に占める比率は、04 年度で 1.4%となっているが、全都道府県平均の 2.4%を 1 ポイントも下回る水準となっている。香川県における高速交通体系などがほぼ概成していることなどを背景に、全国の行政投資に占める国の整備割合が 36.2%(02 年度)に達しているのに対し、香川県では同比率が 29.8%にとどまっていることが要因として挙げられる。

これを分野別にみると、道路が 67.3%を占めるほか、農業農村整備 11.6%、河川海岸 7.6%、港湾 1.6%などが続いている。(香川県資料より試算。)

このうち、道路、農業農村整備で大きなピークがみられるほか、道路、港湾などで減少傾向が顕著となっている。(次図)

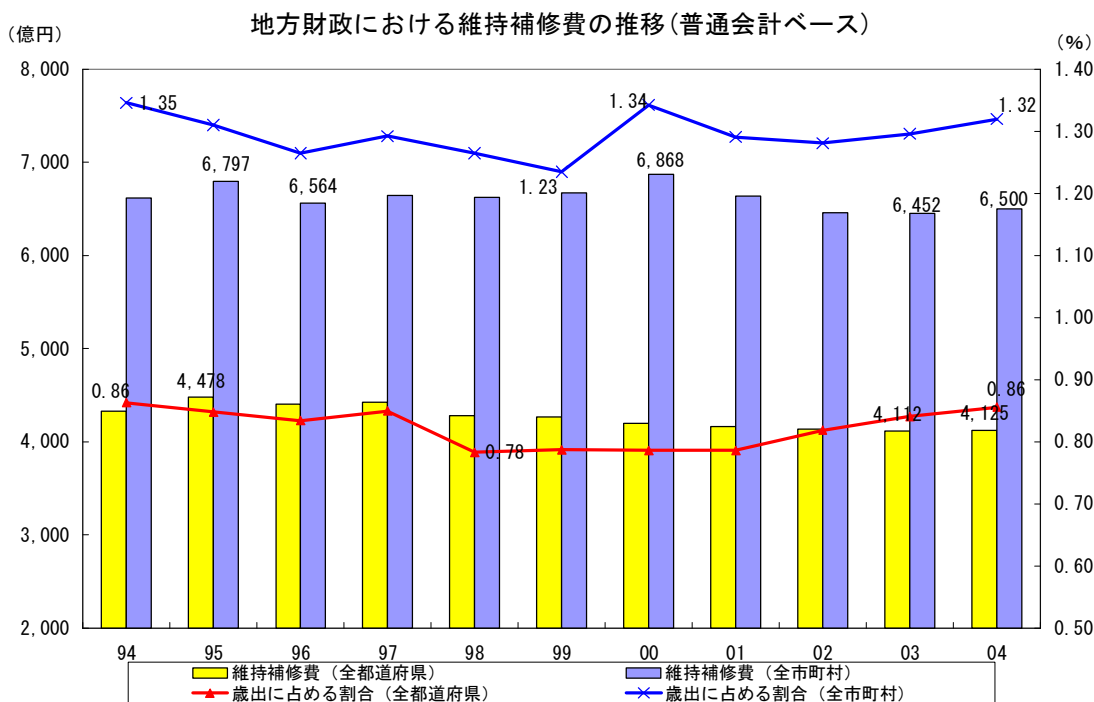


(資料)香川県資料により作成。

#### 4)適切な維持管理

前述したとおり、直轄事業については、維持管理費の相当部分を都道府県が負担することとされているほか、都道府県道や市町村道、2 級河川、国営以外の都市公園、小中学校や高等学校(学校教育法)など、多くの分野の維持管理は、管理主体となっている都道府県及び市町村が担うこととされている。

ストックの整備進捗により、維持管理費は本来増加する方向にあると考えられるが、財政制約が強まる中であって、短期的には圧縮も可能であり、必ずしも適切な維持管理が行われていない可能性も高い。因みに、全国の地方公共団体における維持補修費の推移をみたものが次図となるが、足下は歳出に占める割合こそ上昇しているが、絶対額では抑制基調が続いている。こうした中で、香川県は、後で詳述するとおり、維持補修費は増加しており、やや異なった動きとなっている。



(資料)総務省「地方財政統計年報」より作成。

#### (4) 社会資本マネジメントの方向

##### 1) 社会資本マネジメントの目的

社会資本マネジメントとは、投資や予算、建設、維持管理、評価などを調整し、投資の分野間選択や地域別・主体別配分を行うもの。これまでの取り組み状況などから、いくつかの区分がなされているが、ここでは次表のように、「費用管理型」「顧客管理型」「政策選択型」と大別する。

##### 社会資本マネジメントの類型

	費用管理型	顧客管理型	政策選択型
対象	○資産	○資産及びサービス	○資産、サービス、資金、人材など
領域	○おおむね単独分野 ○当該主体の保有資産	○複数分野 ○分野間の選択も対象 ○当該主体の事業・サービス	○分野間選択にどどならず他の政策手段との比較も視野に ○あらゆる主体の事業・サービス
背景	○財政制約下の適切な管理	○顧客主義への対応 ○透明性・説明責任の確保	○経済社会変化に対応した政策形成
概要	○ライフサイクルコストの把握 ○維持・更新計画の策定	○ライフサイクルコストと顧客ニーズの比較 ○顧客からの評価も踏まえた政策評価の実施	○分野間のニーズ、コスト、外部効果などを比較 ○機会費用の把握(代替手段の検討) ○計画及び事業報告策定
期待される成果	○維持管理、点検方法の改善 ○資産の長寿化 ○資産価値の公表とアカウントビリティの確保	○維持管理、点検方法の改善 ○資産の長寿化 ○整備の優先順位評価 ○資産価値の公表とアカウントビリティの確保	○最適資源配分
主な適用分野	○一般道路、下水道、都市公園、文教施設、国土保全など	○一般道路、高速道路、上下水道、電力、ガスなど	○交通、水、地域生活、高齢者福祉、医療など

(資料)神尾文彦「新たな段階を迎える社会資本マネジメント」などをもとに作成。

このうち、費用管理型は、ライフサイクルコストの最小化を目指すもので、顧客管理型は、NPM(new public management)を背景とし、社会資本をソフトも含むサービスとして捉え、利用者の満足度や社会的効果との比較により、優先すべき事業を評価・選定しようというもの。

さらに進んで、政策選択型は、顧客の動向、経済社会の変化などを踏まえて、どの分野、どの地域にどのタイミングで重点的に投資するのかを意思決定していくものとして位置づけられる。

## 2)導入状況

米国では、政策選択型の社会資本マネジメントがすでに確立し、発展途上にあると言われており、FHWA(連邦高速道路庁)では、IIMS(Integrated Infrastructure Management System)が展開され、統合資産管理のシステムをもとに、維持・更新の効率化のみならず、投資の有用性、投資戦略、財務戦略などを事業報告書に公表している例がある。また、欧州においても、英国におけるRMS(Route Management Strategy)、フランスにおける道路の予防的管理、イタリアにおける橋梁マネジメントシステムなどの動きが生じている。

わが国では、国土交通省や一部自治体で費用管理型が導入されているほか、日本道路公団などで顧客管理型の導入の例も出てきている。最近では、地方公共団体において積極的に取り組もうという動きも少しずつ生じてきている。

国内における社会資本マネジメントの取り組み事例

類型	主体	対象	概要
費用管理型	国土交通省	道路	・道路を資産としてとらえ、客観的な現況把握や中長期的な予測などにより、道路構造物を計画的かつ効率的に管理するもの ・データベース構築による効率的・計画的維持管理
	東京都	下水道	・施設の老朽化に対処して、管路診断システムを導入し、補修箇所や優先度などを判定
	横浜市	公共施設全般	・2000年に「長寿化の基本方針」を策定し、既存施設の予防保全、新規施設の耐久性向上などを旨とするマネジメントを導入
顧客管理型	日本道路公団	道路	・道路構造物の延命化や維持管理費用の平準化、トータルコストの削減を目指すもの ・効率的な管理手法の構築や、顧客満足度や費用便益分析などを取り入れた保全事業の優先度の決定など

(資料)土木学会編「アセットマネジメント導入への挑戦」などにより作成。

## 3)今後の方向

社会資本マネジメントは、これから本格導入を図っていくという段階にあるが、基本方向としては、以下のような方向が求められる。

- ① 建設重視から維持管理・更新の重要性を踏まえたトータルな視点でのマネジメントの確立
- ② 費用対効果を適切に反映した既存ストックの活用戦略とそれに必要な維持管理費の確保を可能とし、そのための合意形成やアカウントビリティを実現するマネジメント技術の確立
- ③ 段階的な導入手法の確立

- ④ 維持管理の効率化のために、既存施設の運営維持管理業務を包括的にアウトソーシングする長期責任委託<sup>10</sup>など、あらたな効率化手法の導入など

### 3. 香川県における社会資本整備の現況と課題

#### (1) 近年の投資動向

##### 1) 行政投資実績の実質化

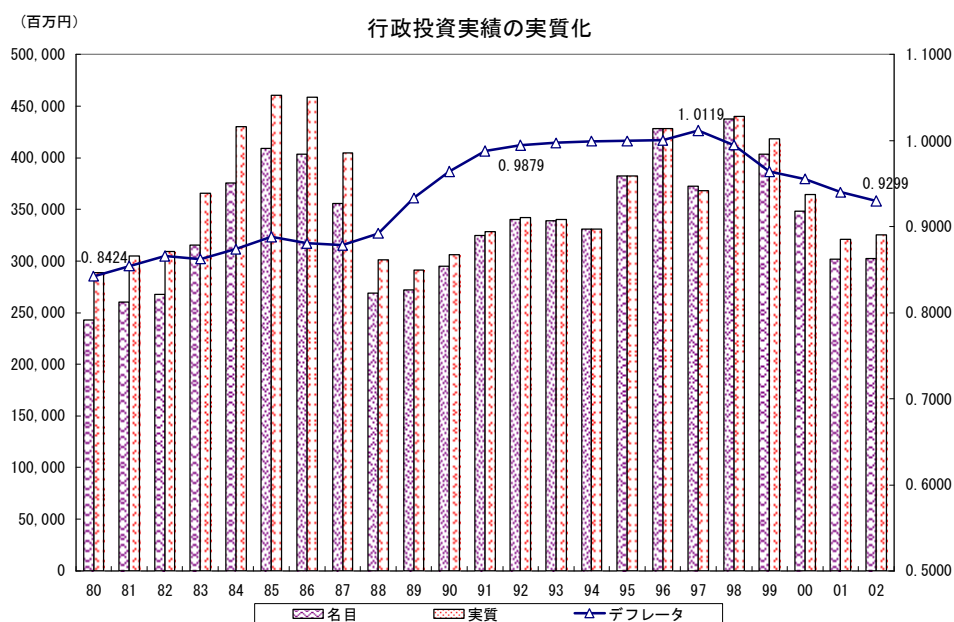
地域別の社会資本ストック形成のフローデータとして、総務省の「行政投資実績<sup>11</sup>」があるが、ここでは、内閣府「日本の社会資本」における部門別デフレータ(1998年度まで)及びSNAにおける公的固定資本形成のデフレータ(1999年度以降)を用いて、香川県における行政投資実績を1995年価格で実質化する。

99年度以降、デフレータが一本になっているほか、全部門平均で、80年の0.842が91年には0.988となった後、97年の1.012をピークに低下傾向にあり、02年には0.930にまで低下しているが、デフレの影響によって特異な姿となっている点に留意する必要がある。

95年価格ベースで見ると、県内の行政投資額は、80年度の2,888億円から増加を続け、85年度の4,607億円で一旦ピークアウトしている。

バブル期は比較的低水準にとどまっているが、90年代後半に80年代半ばに迫る伸び(名目ベースでは上回る水準)となったが、それ以降は減少傾向にある。

その結果、足下の整備水準は、ほぼ80年代前半の水準まで減少している。



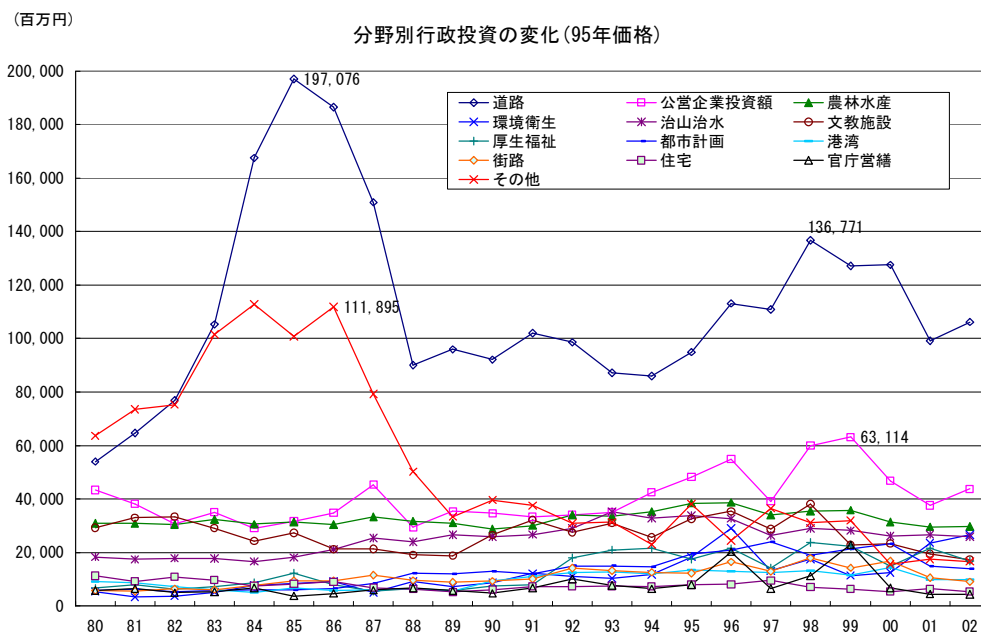
(資料)香川県統計年鑑「行政投資実績」により作成。

<sup>10</sup> 委託費の設定の仕方により、維持管理費用の効率化や平準化が効果として期待できる。

<sup>11</sup> この数字は、用地費及び補償費を含んでおり、「日本の社会資本」におけるストック推計と前提と異なる点には留意する必要がある。

## 2)分野別の動き

道路投資は、本四架橋(瀬戸大橋は88年供用開始)による80年代半ばと、エクスハイウェイの整備進展による90年代後半の2つのピークを経て、02年度には全体の32.6%の1,062億円になっている。上記2大プロジェクトの進展時に、道路投資が香川県の行政投資全体のピークをつくり出した構造となっている。



また、公営企業投資額は、80年代には300~400億円程度で推移してきたが、90年代後半以降増加に転じている。

99年度に631億円まで増加したものの、足下は減少傾向となっている。

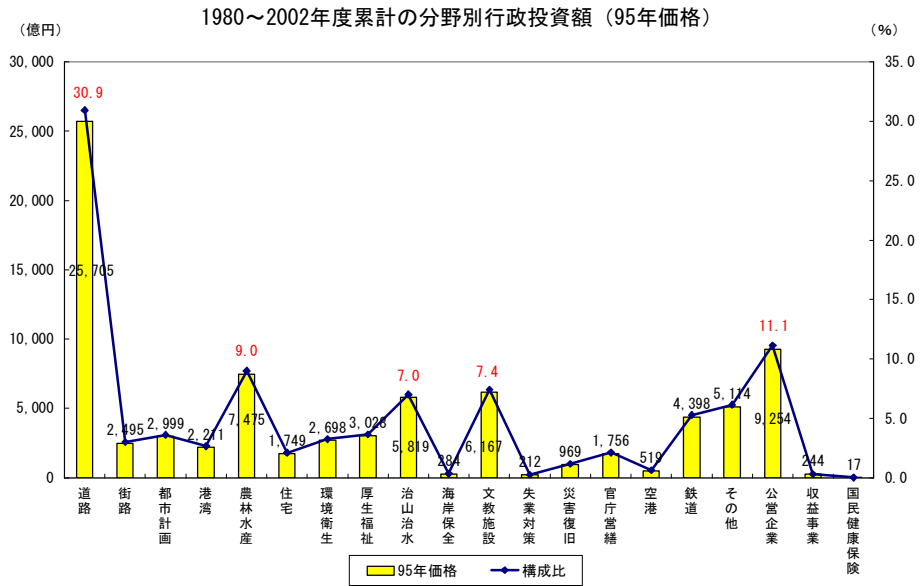
その背景要因としては、財政制約の中で公共下水道の事業量が減少し、99年度の460億円から02年度には211億円まで減少していることが大きい。

なお、更新期を迎えつつあるとみられる水道は、97年度の75億円をボトムに、02年度には163億円まで増加している。

農林水産は、80年代には300億円前後で推移した後、90年代には400億円弱まで増加したが、02年度には300億円を切る水準まで減少している。

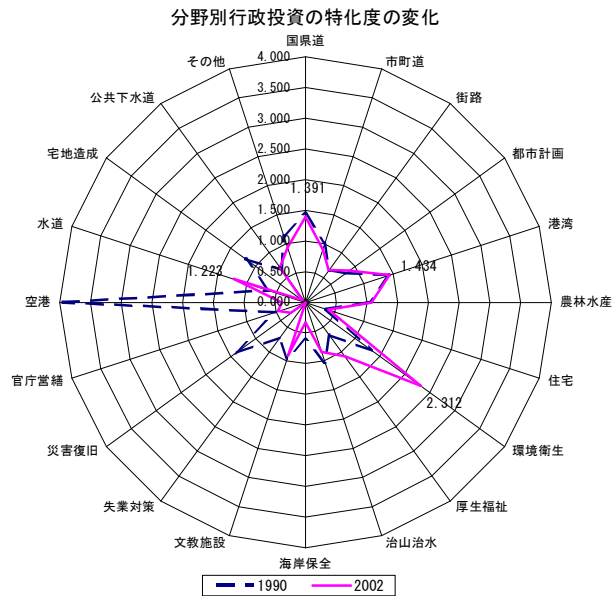
一方、廃棄物、し尿処理などを含む環境衛生は、80年代は30~90億円の幅で変動してきたが、90年代に入り増加基調にあり、02年度には258億円となっている。なお、豊島問題に対処して、03年に直島の中間処理施設が完成しており、こうした特殊要因による増加も影響していると考えられる。

因みに、80~02年の累計で見ると、道路が2.6兆円と全体の30.9%に達しているほか、公営企業(11.1%)、農林水産(9.0%)などのウエイトが高くなっている。



(資料)上記 2 図表ともに同上。

香川県の分野別整備の特色をみるために、02/90 で全国の構成比との比較により、分野別の特化度<sup>12</sup>の変化をみると、2 時点を通じ、港湾、国県道が 1.4 前後と高い一方で、住宅、下水道などの特化度が低いことが特色となっている。



(資料)同上。

因みに、いわゆる社会資本の 4 区分別の変化でみると、生活基盤が 90 年度の 0.77 から 0.95 に、農林水産も 1.03 から 1.07 に上昇する一方で、産業基盤は 1.54 から 1.35 に、国土保

<sup>12</sup> 香川県の当該部門の構成比÷全国の当該部門の構成比で算出され、1 で絶対水準は別として、当該部門にはほぼ全国並みの割合で投資が行われていることが読み取れる。



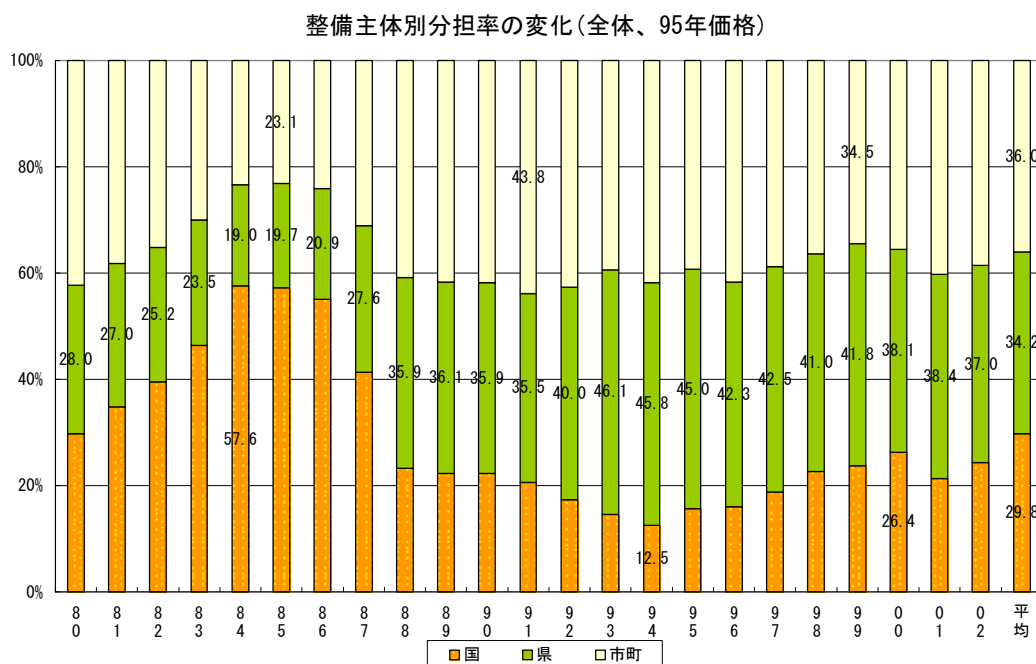
全は1.01から0.83に低下しており、構成比の変化と、総じて産業基盤への投資水準が高い一方、生活基盤への投資水準が低いことが読み取れる。なお、90年度における空港、02年度の環境衛生は、新空港建設、豊島問題などの特殊要因が反映しているとみられる。

## (2) 主体別の動き

### 1) 経年変化

整備主体別にみていくと、国の分担率は、本四架橋やエクスハイウェイの工事進捗などにより、大きく変化しており、95年価格ベースでみて、84年度には57.6%まで分担率が上昇した後に、94年度には12.5%まで低下し、2000年度に再び26.4%まで上昇している。足下は、地方単独事業の大幅な減少などを背景に、02年度には29.8%に上昇している。

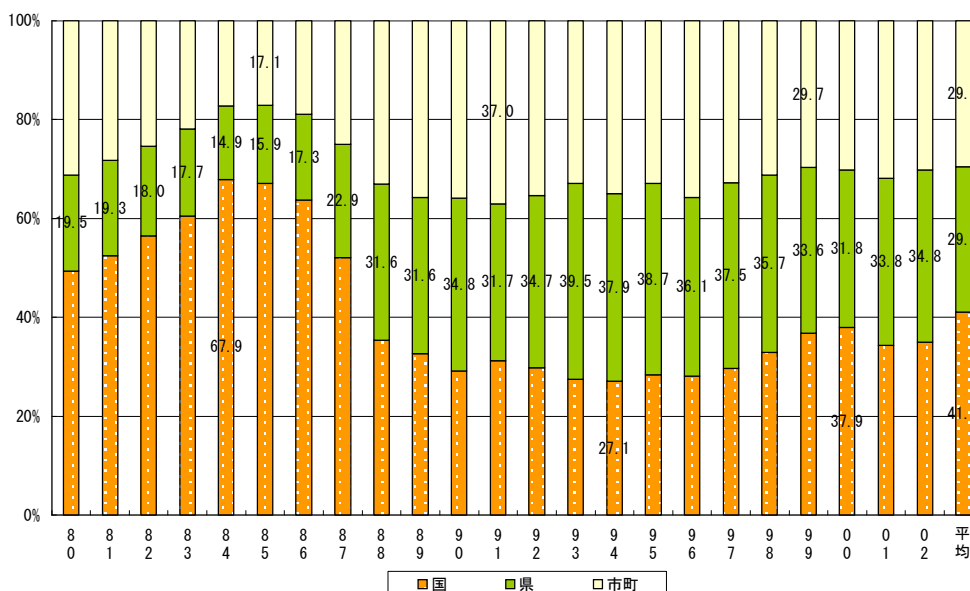
一方、県の分担率は、国の動きとは対照的に、84年度の18.0%をボトムに93年度には46.1%まで増加しているが、その後は単独事業の減少などにより減少を続けており、02年度には37.0%まで低下している。また、市町については、90年代以降、ほぼ40%内外で推移してきている。なお、02/80の平均でみて、国30%、県34%、市町36%と、各主体ほぼ同水準の構成比となっている。



これを資金負担別にみていくと、補助金交付の権限を持つ国が、ほぼ全期間にわたり、整備主体別の分担率を10~20ポイント程度上回る水準の資金負担率となっている。国の負担率は、84年度の67.9%をピークに減少を続けているが、94年度の27.1%をボトムに再び増加傾向にあり、02年度には41.1%となっている。このうち、80年代半ばのピークは、国の負担率の高い本四架橋の建設が本格化した時期にほぼ重なっており、国主導の道路投資の活発化が、主な背景要因とみられる。

一方、県の負担率は、国の動きとは対照的に、84年度の14.8%をボトムに93年度には39.5%まで増加しているが、その後は整備主体別同様に、緩やかに減少している。因みに、02年度で県の資金負担率の34.8%に対して、整備分担率は37.0%となっており、資金分担が輻輳している割には県の整備費の94.1%を自らが負担している計算となる。このことは、補助金と直轄事業負担金という制度的な枠組みが、恩恵というよりも大きな制約条件になっていることを、端的に物語っていると言えよう。また、市町についても、ほぼ県と同様の動きとなっている。02/80の平均でみて、国41%、県29%、市町30%という負担率となっているが、整備主体別との比較でみると、国が+11ポイントとなる一方で、県が△5ポイント、市町が△6ポイントとなっている。

主体別資金負担率の変化(全体, 名目)



(資料)上記2図表ともに同上。

## 2)分野別の動き

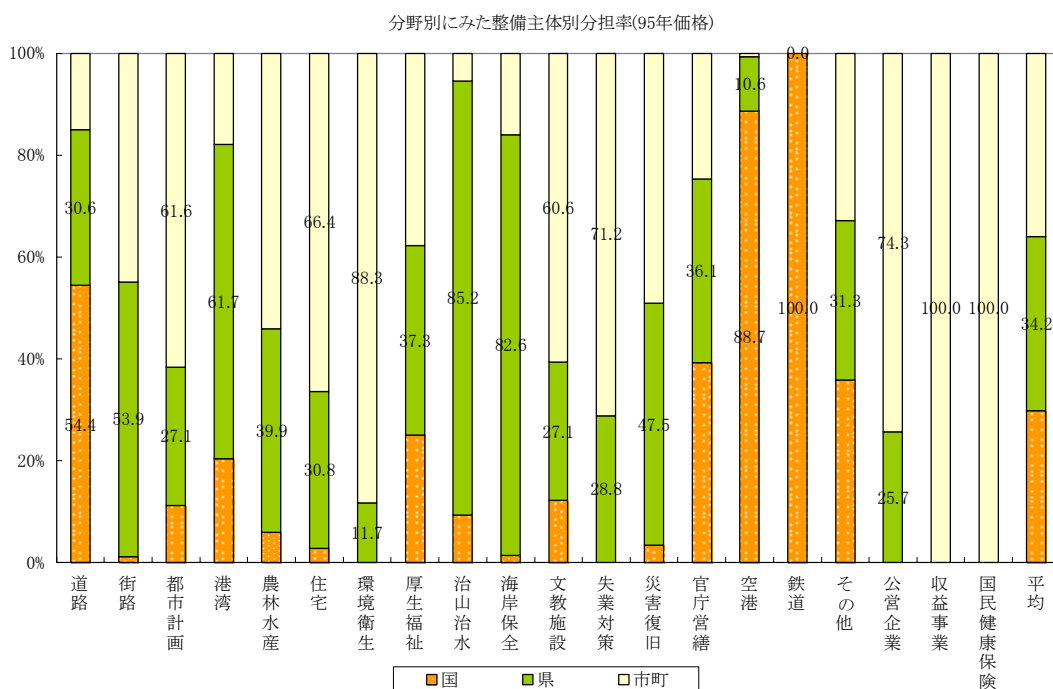
整備主体別にみていくと、国の分担率は、鉄道(旧国鉄分、100.0%)、空港(88.7%)、道路(54.2%)などで高くなっている。一方、県の分担率が高い分野は、治山治水(85.2%)、海岸保全(82.6%)、港湾(61.7%)、街路(53.9%)などであり、市町の分担率が高い分野としては、収益事業や国民健康保険(いずれも100%)のほか、ゴミなどを含む環境衛生(88.3%)、上下水道を含む公営企業(74.3%)、住宅(66.4%)、都市計画(61.6%)などが挙げられる。

外部効果の広がりなどを基本に、それぞれの制度により整備主体が定められているが、主に身近な分野の整備は基礎自治体が担い、効果が広域化などにより、県、国が担っていくという流れがいわゆる補完性の原理からみた本来の流れと言える。

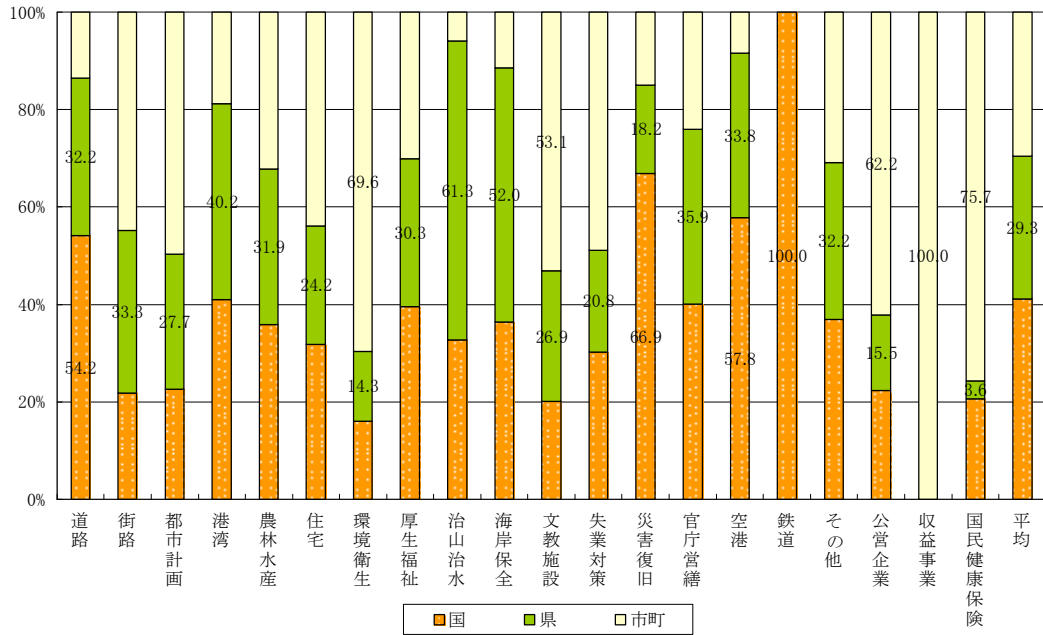
そう考えれば、例えば、厚生福祉、港湾、都市計画などにおける国の分担率はやや高すぎると捉えるべきように思われる。

これを資金負担別にみると、最もウエイトの高い道路においては、整備主体別分担率とほぼ同水準となっているが、災害復旧の+63.4ポイントを筆頭に、海岸保全(+35.0ポイント)、失業対策(+30.3ポイント)、農林水産(+29.8ポイント)、住宅(+29.2ポイント)、治山治水(+23.6ポイント)、公営企業(+22.4ポイント)など、多くの分野で20ポイントを超える水準で、国の関与の度合いが高まっている。

三位一体改革の必要性の一端を表す数字と言えるが、一定程度の改革が進んでなお、国の関与の度合いは総じて高いと言わざるを得ず、社会資本の効果的で効率的な整備・維持更新を図っていくためには、さらなる抜本見直しが必要・不可欠とみられる。



分野別にみた主体別資金負担率



整備主体別及び資金負担別行政投資実績(80~02年度累計、名目ベース)

	整備主体別(名目) a			主体別資金負担(名目) b			差引b-a		
	国	県	市町	国	県	市町	国	県	市町
道路	53.5	31.2	15.3	54.2	32.2	13.6	0.7	1.0	-1.7
街路	1.2	53.9	44.8	21.9	33.3	44.8	20.7	-20.6	-0.1
都市計画	11.5	27.2	61.3	22.7	27.7	49.6	11.2	0.5	-11.7
港湾	20.3	62.0	17.7	41.0	40.2	18.8	20.7	-21.8	1.1
農林水産	6.1	40.1	53.8	35.9	31.9	32.2	29.8	-8.2	-21.6
住宅	2.7	30.6	66.7	31.9	24.2	43.9	29.2	-6.5	-22.7
環境衛生	0.1	11.4	88.6	16.1	14.3	69.6	16.0	2.9	-18.9
厚生福祉	24.6	37.7	37.7	39.6	30.3	30.2	15.0	-7.4	-7.6
治山治水	9.2	85.3	5.5	32.8	61.3	5.9	23.6	-24.0	0.5
海岸保全	1.5	82.6	15.9	36.5	52.0	11.5	35.0	-30.6	-4.4
文教施設	12.2	27.6	60.2	20.1	26.9	53.1	7.9	-0.7	-7.2
失業対策	0.0	28.9	71.1	30.3	20.8	48.9	30.3	-8.0	-22.3
災害復旧	3.5	47.4	49.1	66.9	18.2	14.9	63.4	-29.2	-34.2
官庁営繕	39.3	36.3	24.4	40.1	35.9	24.0	0.8	-0.4	-0.4
空港	88.8	10.5	0.7	57.8	33.8	8.5	-31.0	23.2	7.8
鉄道	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	-0.0	0.0	0.0
その他	34.2	32.4	33.5	37.0	32.2	30.9	2.8	-0.2	-2.6
公営企業	0.0	25.7	74.3	22.4	15.5	62.2	22.4	-10.2	-12.1
収益事業	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
国民健康保険	0.0	0.0	100.0	20.7	3.6	75.7	20.7	3.6	-24.3
平均	29.3	34.4	36.2	41.1	29.3	29.5	11.8	-5.1	-6.7

(資料)上記3図表ともに同上。

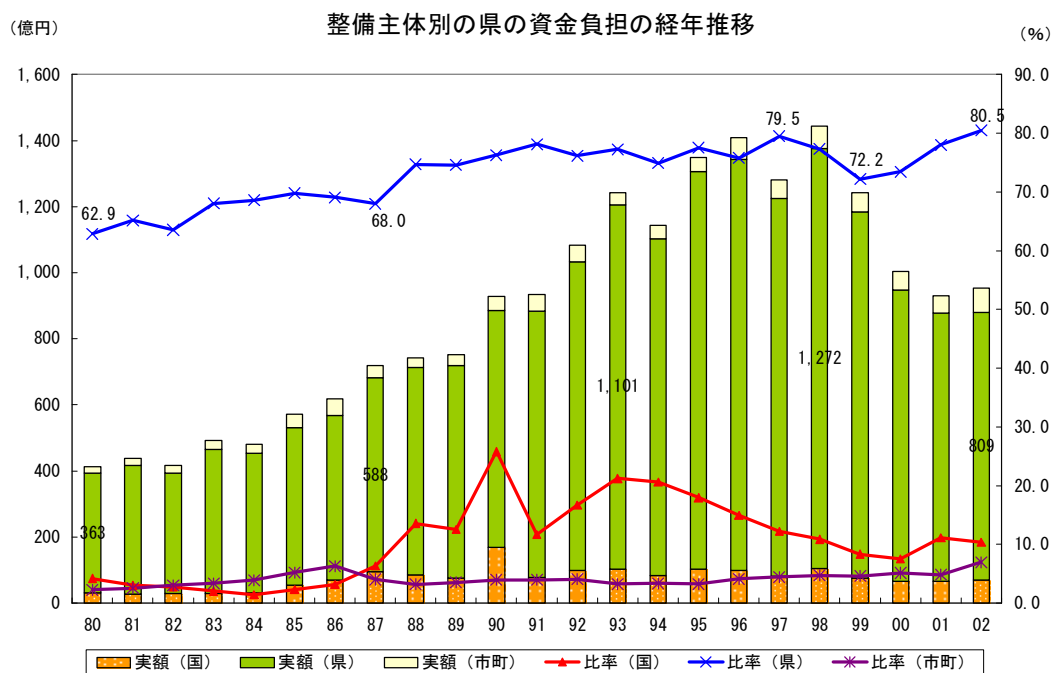
### 3) 県の資金負担

最後に香川県の社会資本整備に係る資金負担の状況について、経年別と分野別にみていくことにする。

経年別にみた県の資金負担額は、80年度の413億円から、多少の増減を繰り返しながらも98年度の1,443億円まで増加した後は、急速な減少基調に入っており、02年度には954億円と90年代初頭の水準になってきている。

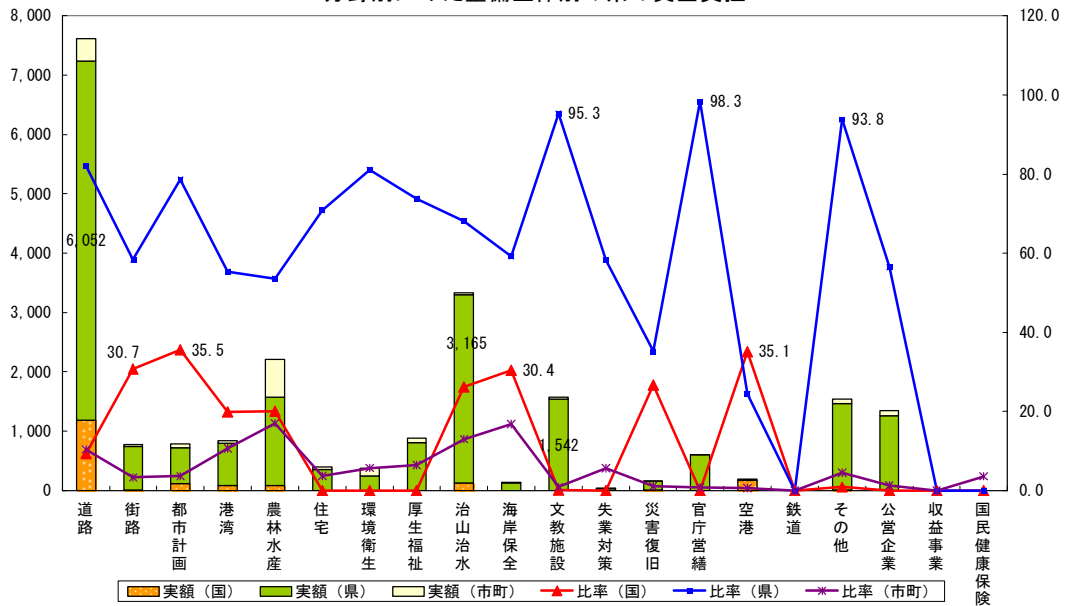
80～02年度までの平均で、国整備分に占める県費負担割合は7.7%となっているほか、県整備分では同74.4%、市町整備分では同4.1%となっている。また、それぞれの県費全体に占める割合は、国整備分の県費負担の8.4%に対し、県整備分では86.7%、市町整備分では4.9%となっている。県費全体に占める国整備分の県費負担割合は、86～90年度には10%を超える水準となり、その後は、県整備事業の増加によりその比率は低下してきたが、足下は99年度の6.2%をボトムに、02年度は7.2%まで増加してきている。

財政制約の中、県整備事業については徹底した抑制を行っている中で、国整備及び市町整備に係る負担が相対的に重くなってきているものと考えられる。



分野別に県費負担額をみると、道路が7,613億円と投資累計の33.4%を占めるほか、治山治水3,335億円(14.6%)、農林水産2,207億円(9.7%)、文教1,574億円(6.9%)などが上位を占める。国整備分に関してみると、都市計画(35.5%)、空港(35.1%)、街路(30.7%)、海岸保全(30.4%)で3割を超える県負担となっている。県整備分については、空港(24.4%)、災害復旧(35.2%)などで負担割合が低くなっている一方で、官庁営繕(98.3%)、文教(95.3%)、道路(82.0%)、環境衛生(81.1%)などで負担割合が高くなっている。

分野別にみた整備主体別の県の資金負担



(資料)上記 2 図表とも同上。

(3) 香川県における部門別社会資本ストックの推計

1)推計方法

内閣府「日本の社会資本」による推計金額をもとに、各年度のフローデータとしての総務省「行政投資実績」を用いて、99年度以降の数字を延長推計する。

新設改良・災害復旧・資本減耗相当額(y)と行政投資額(x)の回帰式

部門	回帰式	決定係数(R2)
道路	$y = 0.7753x - 3168.1$	0.9909
港湾	$y = 0.7373x + 648.74$	0.9511
空港	$y = 0.4698x + 125.9$	0.7963
公共賃貸住宅	$y = 0.4184x - 1070.1$	0.3213
下水道	$y = 0.2828x + 2786.9$	0.8596
廃棄物処理	$y = 0.5957x - 2191.3$	0.8998
水道	$y = 0.7217x + 1991.2$	0.8857
都市公園	$y = 0.6371x + 46.343$	0.9434
文教	$y = 0.5356x + 5064.6$	0.5597
治山	$y = 0.116x + 1498$	0.2361
治水	$y = 0.9135x - 22.728$	0.9644
海岸	$y = 0.5243x + 520.39$	0.3106
農業	$y = 1.131x - 13418$	0.8519
漁業	$y = 0.0563x + 2225$	0.1696

(資料)内閣府「日本の社会資本」、総務省「行政投資実績」により作成。

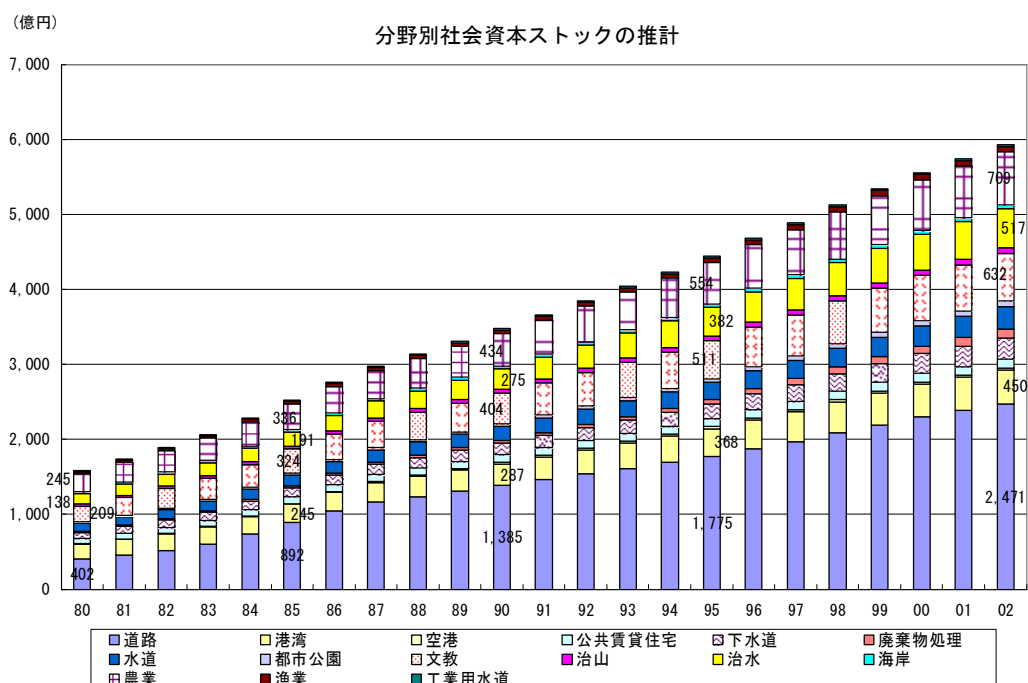
まず、同推計による新設改良・災害復旧・資本減耗に相当する額を被説明変数(y)として、行政投資実績を95年価格で実質化した金額を説明変数(x)として回帰分析を行い、両者の関

係を定式化する。一部決定係数(R2)の低い部門もあるが、15部門中8部門の決定係数が0.8を超えており、一定の説明力を有するものと考えられる。

次に、各年度の実質行政投資額(0)を、ここで得られた回帰式に代入して、99年度以降の各年度における新設改良・災害復旧・資本減耗相当額を算出し、前年度ストック額に加算して、当該年度におけるストック額を推計する。

## 2)推計結果

本推計による香川県の15部門社会資本ストック額は、98年度の5兆1,231億円が、02年度には5兆9,315億円となり、道路が2兆4,712億円と全体(15部門)の41.7%を占めたほか、農業7,092億円(12.0%)、文教6,323億円(10.7%)、港湾4,498億円(7.6%)などが上位を占める結果となった。



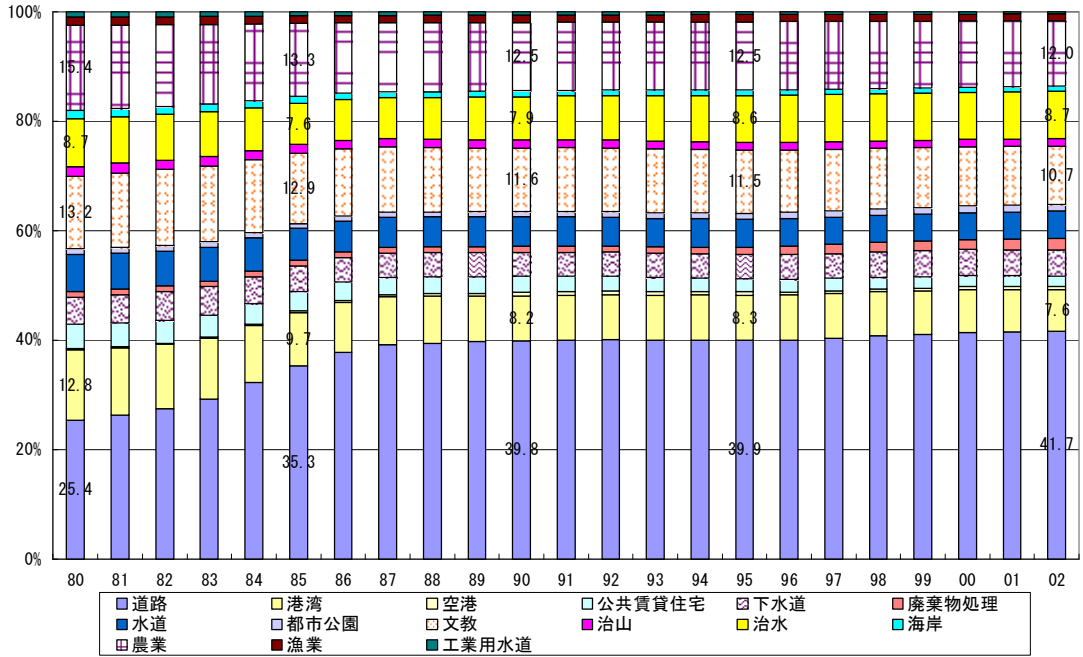
02/98の伸び率は、全体で+15.8%となっているが、これを部門別にみると、廃棄物処理(+38.8%)、都市公園(+23.5%)、水道(+18.6%)、道路(+18.3%)などが高い伸びとなっている。一方、この間、住宅(+4.9%)、港湾(+8.7%)、海岸(+9.1%)などは低い伸びにとどまっている。

この結果、部門別の構成比は、道路が+0.9ポイント、廃棄物処理が+0.4ポイントとなる一方で、文教が△0.4ポイント、農業が△0.3ポイントとなっている。なお、上記15部門以外については、各年度の行政投資実績から経年分の資本減耗相当額<sup>13</sup>を控除した後に、80~02年度分を合計し、当該期間に形成された資本ストック額を試算する。

<sup>13</sup> 両部門ともに、耐用年数を40年と置いて資本減耗相当額を試算している。

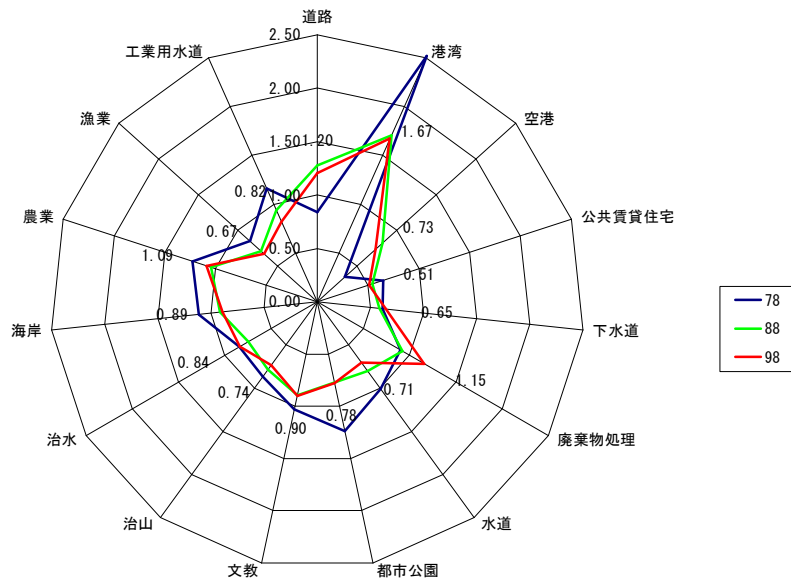
それによれば、厚生福祉で2.3千億円、官庁営繕で1.3千億円などのストック形成がなされたものと試算が得られる。なお、このうち、県整備にかかるものは、その分担率から、それぞれ8.7千億円、4.7千億円と試算される。

分野別社会資本ストックの構成比



(資料)上記2図表ともに内閣府「日本の社会資本」、総務省「行政投資実績」より算出。

部門別社会資本の特化係数の推移



(資料)同上。

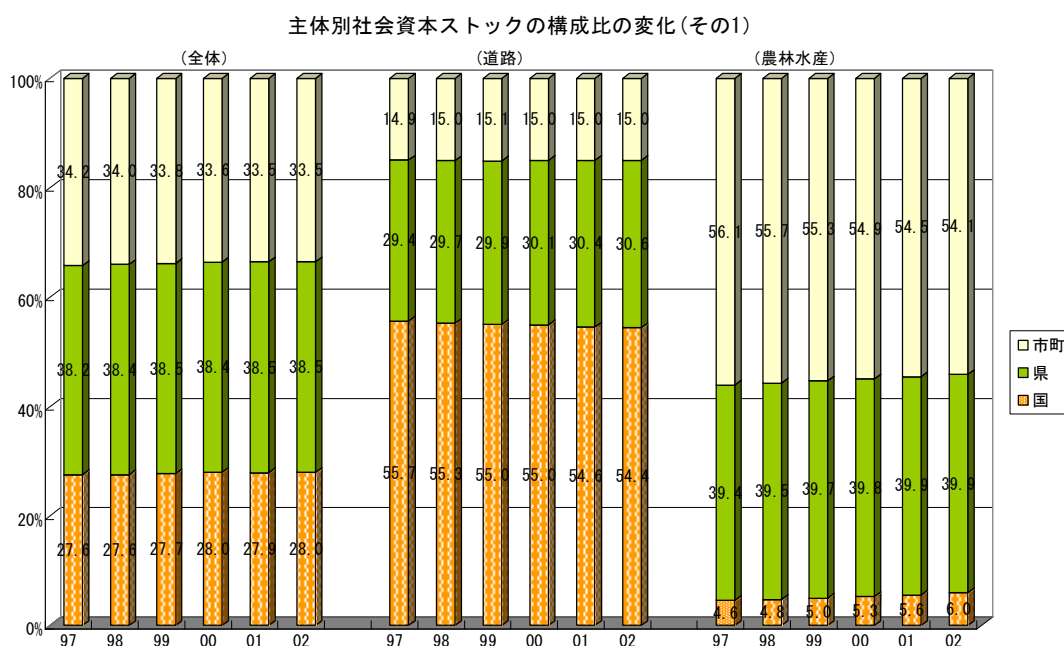


因みに、98年度までのデータを用いて、特化係数による全国との比較により香川県の特色を確認しておく、港湾、道路に特に特化していること、近年、廃棄物処理のウエイトが高まっていることなどが挙げられる。(前表参照。)

### 3)主体別の整備状況

次に、1980年度から2002年度までの23年間に及ぶ行政投資実績の主体別の整備累計を用い、2002年度の主体別のストック額を推計した上で、各年度の新設改良・災害復旧・資本減耗相当額の推計データにより、97年度まで遡及して、主体別ストック額を推計した。

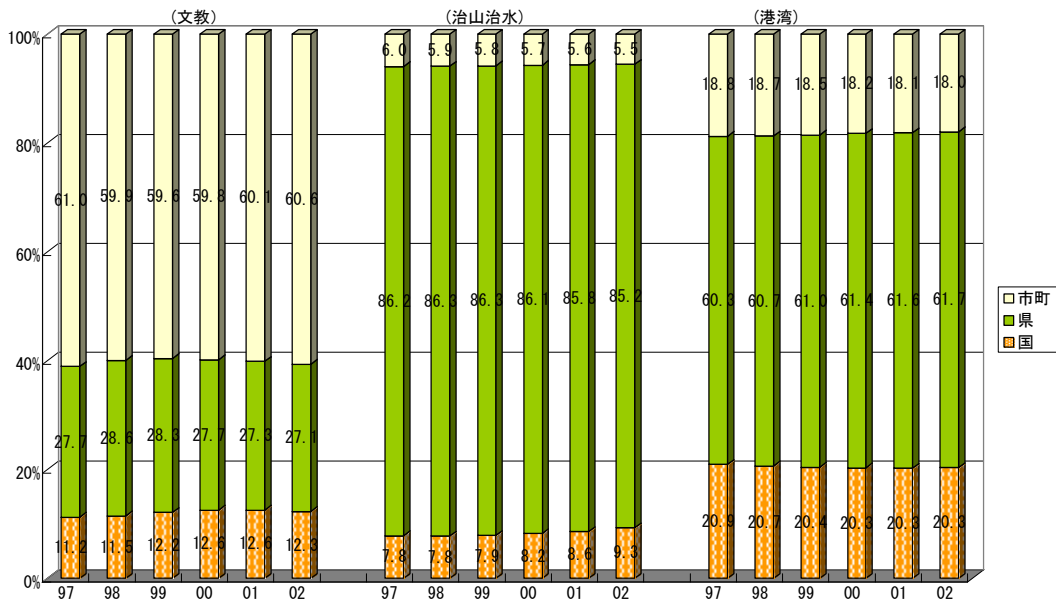
整備主体別にみた02年度の15部門<sup>14</sup>ストックは、国28%、県39%、市町33%の構成比となっている。これを、主要部門別にみると、道路は国が54%、県が31%、市町が15%、農林水産は市町が54%、県が40%、国が6%、文教は市町が61%、県が27%、国が12%、治山治水は県が85%、国が9%、市町が5%、港湾は県が62%、市町が18%、国が20%と、それぞれの制度的枠組みが反映される構造になっている。



02/97の変化をみると、市町の構成比が0.7ポイント下がり、その分、国・県の構成比が上がる形となっている。

<sup>14</sup> ここでは、治山と治水を治山治水として、農業と漁業を農林水産としてそれぞれ統合して整理している。

主体別社会資本ストックの構成比の変化(その2)



(資料)上記2図表ともに同上。

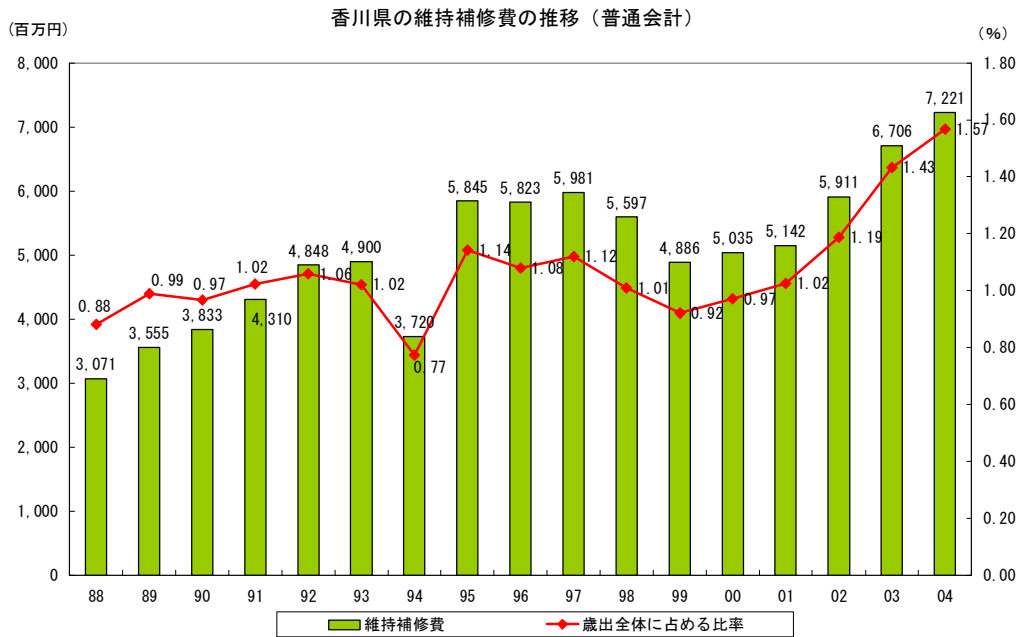
#### (4) 維持更新投資の予測

##### 1) 県の維持補修費推移

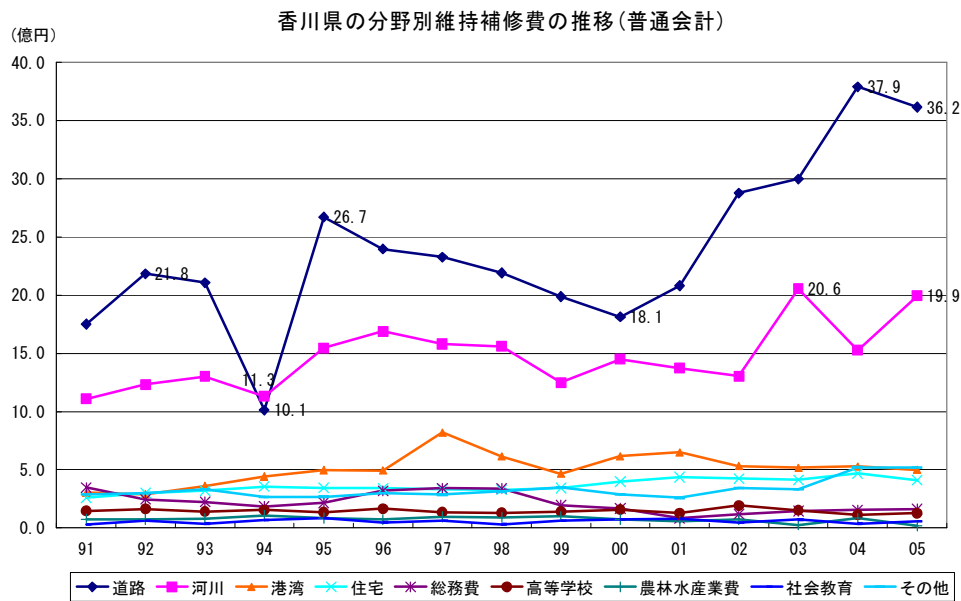
香川県の維持補修費は、04年度で72億円と歳出総額の1.6%となっているが、99年度の49億円をボトムに、最近は金額、比率とも増加傾向にある。(次項上図参照。)

都道府県により、費目の構成が異なるため、単純な比較はできないのであるが、予算項目で比較すると、同年度の歳出総額に占める維持補修費の比率は、全国47都道府県のうち、福島県に次いで第2位となっている。なお、全都道府県平均では歳出総額に占める同比率は0.9%にとどまる上、前述のとおり水準的にも抑制基調にあり、香川県の動きとはやや異なった動きにある。

県の維持補修費を部門別にみると、05年度には、道路(36億円)、河川(20億円)で過半を占めるほか、港湾(5億円)、住宅(4億円)が上位となっている。2000年度以降、道路を中心に増加傾向にあるが、科目の組み替えなども行っているようであり、2003年度以降は実質的にほぼ横ばいとのことである。(次項下図参照。)



(資料)総務省「地方財政統計年報」などにより作成。



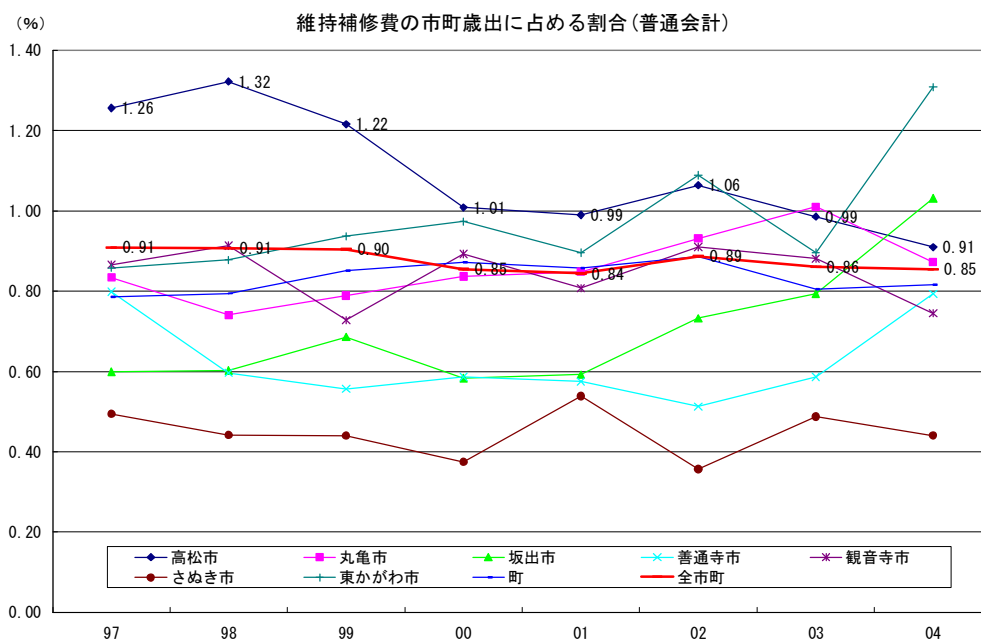
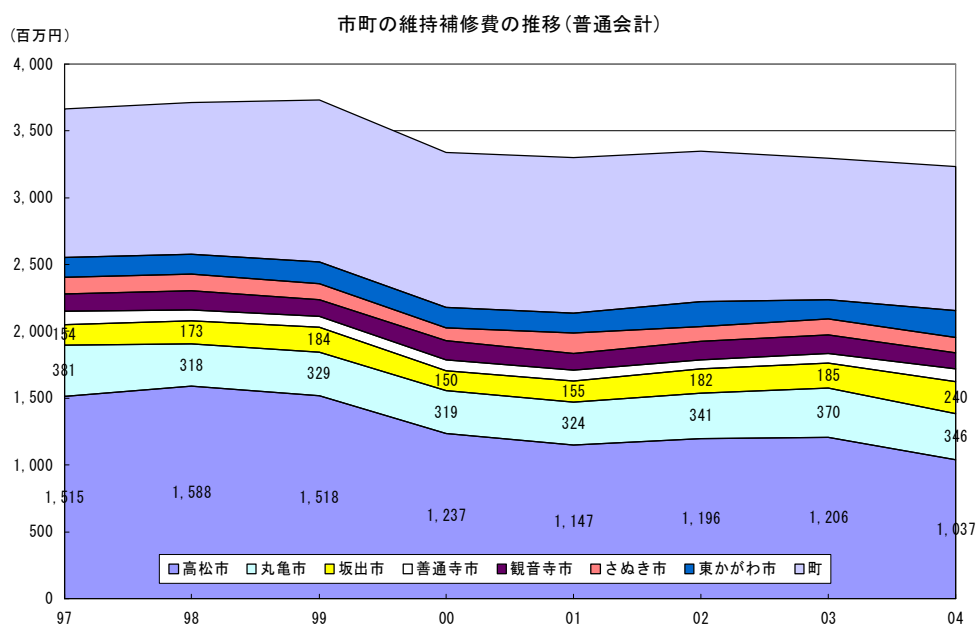
(資料)香川県資料により作成。

## 2)市町の維持補修費推移

県内市町の維持補修費は、04年度で32億円と歳入総額の0.9%となっているが、99年度の37億円をピークに近年は減少傾向にある。

市町別の動きをみていくと、金額では高松市が10億円と全市町の32%を占めているが、金額、比率とも漸減傾向にある。その一方で、これまで比率の低かった坂出市、善通寺市にお

る比率の上昇などが目立っている。



(資料)総務省「市町村決算状況調」により作成。

### 3)維持補修費の必要額

#### ①傾向分析

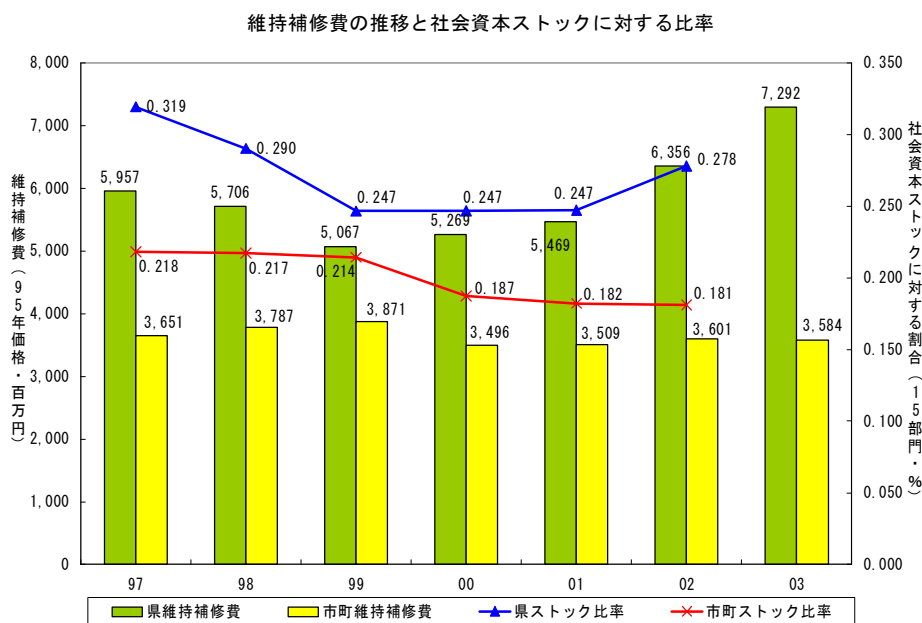
上記において、香川県及び県内市町における維持補修費の支出状況をみてきたが、維持補修費の水準の妥当性を検証するために、県市の維持補修費を、公的固定資本形成デフレーターを用いて95年価格に実質化し、前記15部門社会資本ストック計に占める比率の変化を

試算する。

県の維持補修費は、02年度で64億円となり、(次図参照)県整備の15部門ストック計の0.278%となっているが、97年度の0.319%から0.041ポイント低下している。なお、維持補修費には、公営企業におけるそれは含まれていないなど、計上されているストックと一部対応していない点には留意する必要がある。

また、県内市町は02年度で59億円となり、市町整備の15部門ストック計の0.181%となっているが、97年度の0.217%から0.037ポイント低下している。従来から、予算管理の問題もあり、市町村が維持補修費の支出に関し、より計画性がないと言われているが、そうした傾向を裏付ける数字になっていると言えよう。

上記数字は、財政制約下においてよほど計画的な維持補修を行わなければ、維持補修費さえも将来世代に繰り延べかねないことを示唆していると言え、こうした積み重ねがストックの荒廃や短命化さえ招きかねないことなどを、重く受け止める必要がある。



(資料)内閣府「日本の社会資本」などにより作成。

## ② 累積金額に対する比率による推計

次に、「日本の社会資本」において把握している8部門の維持補修費のストックに対する比率<sup>15</sup>を用いて、02年度におけるストック全体の維持補修費<sup>16</sup>を試算すると、県は116億円、市町は101億円が必要との結果が得られる。

<sup>15</sup> 全国では、ストック対比で81～98年度の加重平均が0.589%となるが、香川県の8部門の構成比を考慮して、同様に加重平均を算出すると0.509%となる。ここでは、この数字を用いて、県内ストックに対する必要維持補修費を試算している。

<sup>16</sup> 8部門の加重平均値を全体ストック額に掛け合わせて、必要維持補修費を試算している。

ここで使用した維持補修費の水準自体が、経年変化のなかでほとんどの部門で低下しており、必要水準を表しているとは言えないので、本来的な必要額はさらに増加する可能性が高いと思われる。なお、上記試算値には、公営企業会計に属する下水道や水道の分が含まれることになるため、県で 18 億円、市町で 55 億円程度は普通会計からは除外されることとなる。

「日本の社会資本」による部門別維持補修費の推移(%)

	道路	下水道	都市公園	学校	治水	海岸	漁業	工業用水道	8部門計
1981	0.473	2.005	7.399	0.540	0.214	0.094	0.094	0.348	0.710
1982	0.451	1.958	7.191	0.473	0.214	0.088	0.062	0.314	0.682
1983	0.460	1.954	7.144	0.467	0.217	0.090	0.060	0.349	0.687
1984	0.429	1.941	7.010	0.417	0.221	0.092	0.053	0.307	0.661
1985	0.403	1.892	6.954	0.405	0.223	0.090	0.066	0.314	0.642
1986	0.363	1.922	6.286	0.406	0.223	0.097	0.051	0.324	0.615
1987	0.346	1.938	6.193	0.392	0.229	0.081	0.043	0.339	0.608
1988	0.329	1.934	6.026	0.391	0.233	0.077	0.044	0.337	0.600
1989	0.320	1.938	5.859	0.383	0.228	0.091	0.041	0.365	0.594
1990	0.329	2.012	6.187	0.391	0.166	0.090	0.041	0.480	0.610
1991	0.316	2.081	5.407	0.393	0.177	0.087	0.039	0.485	0.601
1992	0.311	2.123	5.335	0.381	0.168	0.095	0.044	0.306	0.599
1993	0.298	2.136	5.178	0.362	0.167	0.115	0.048	0.296	0.590
1994	0.278	2.133	5.174	0.348	0.155	0.112	0.050	0.276	0.573
1995	0.271	2.164	4.957	0.330	0.146	0.092	0.063	0.265	0.564
1996	0.238	2.128	4.708	0.320	0.136	0.086	0.065	0.247	0.535
1997	0.225	2.109	4.575	0.294	0.122	0.075	0.085	0.276	0.517
1998	0.217	2.081	4.363	0.294	0.108	0.122	0.082	0.275	0.504
平均	0.311	2.044	5.486	0.375	0.175	0.094	0.058	0.325	0.589

(資料)内閣府「日本の社会資本」より作成。

一方、15 部門以外にも、上述のとおり、厚生福祉で 8.7 千億円、官庁営繕で 4.7 千億円の県整備のストック形成がなされており、仮に現在額を 50%程度とし、学校並みの比率を用いて必要維持補修費を試算すれば、約 20 億円との数字が得られ、ほぼ相殺される形となる。

以上みてきたとおり、マクロ的なアプローチによれば、現状の維持補修費は金額的には不十分とみざるを得ない水準にある可能性が高く、現状の必要額などについて、部門別に精査していく必要がある。一方、マクロ的なアプローチにより把握しうる数字の信憑性については、データ蓄積も少なく不十分と言わざるを得ない面もあるが、個別的な管理手法を確立するためにも、並行的なマクロ管理が必要不可欠と言え、総合的な検討が必要になっている。

#### 4)更新投資の必要額

次の手順により、更新費用を試算する。

- ① 整備主体別の 2002 年度の 15 部門を 13 部門に統合したストック額をもとに、80～02 年度の行政投資額を用いて、その間の減耗相当額を控除し残存率を求める。
- ② 次に、ストック額を残存率で割ってストックの取得価格を算出し、耐用年数で割って年間平均の更新費用(減価償却費相当額)を算出した。

なお、ストック推計には含まれていない厚生福祉、官庁営繕についても、80～02 年度の行政投資額をもとに更新費用を求め、合算している。

県の行政投資のピークが 90 年代後半となっているため、平均耐用年数を 48 年とすると、更新のピークは 2040 年代後半になるものと考えられるが、金額をならして全てのストックを更新

するとすれば、年間約 600 億円という膨大な更新費用が必要になるものと試算される。

また、同様の方法により、国及び市町における必要更新投資額を試算すると、国は年間約 500 億円、市町はほぼ県と同水準の年間約 600 億円が必要になるものと試算される。このうち、国については、四架橋やエクスハイウェイなどの更新などを背景に、道路の必要更新投資額が 300 億円を超えるものと試算されるが、両事業の将来キャッシュフローを考えれば、人口が大幅に減少する中で、更新投資必要額を収益から生み出していくのは困難と言えよう。したがって、従来 of 枠組みで低い水準の負担金を支払えば、整備が進むという状況が継続しているとは考えにくく、更新の重点化など、抜本的な対応が求められるものと考えられる。

年間更新費用の推計(億円)

	2002ストック額a	残存率b	取得価格 c a ÷ b	耐用年数 d	更新費用 c ÷ d
道路	7,560	0.784	9,639	50	193
港湾	2,776	0.805	3,448	49	70
空港	32	0.208	152	16	10
公共賃貸住宅	356	0.780	457	54	8
下水道	727	0.855	850	58	15
廃棄物処理	147	0.683	215	25	9
水道	537	0.752	714	39	18
都市公園	293	0.805	364	43	8
文教	1,712	0.719	2,380	40	59
治山治水	5,071	0.851	5,955	67	89
海岸	420	0.783	536	50	11
農林水産	3,134	0.795	3,941	50	79
工業用水道	90	0.781	115	37	3
厚生福祉			1,129	40	28
官庁営繕			633	40	16
計	22,853		30,529	50	616

(資料)内閣府「日本の社会資本」、総務省「行政投資実績」などにより作成。

#### (5) 香川県における社会資本ストックマネジメントの課題

以上、香川県における社会資本整備の現況について概観してきたが、財政制約下において、いかにストックの維持更新を適切かつ効率的に進めていくかは、極めて大きな課題となっている。そのためには、社会資本マネジメントの導入が不可欠と考えられ、順次準備を進めていく必要がある。

以下では、これまでの検討を踏まえて、社会資本マネジメント導入の前提となる条件整備の方向、同マネジメント確立に向けた主な課題について整理していく。

#### 1)前提条件の整備

##### ① 管理情報の整備

別項において詳述するが、各社会資本ストックの現況が適切に把握できる管理情報の整備が、第一の前提条件となる。公会計改革によって県の資産情報の整備は進んできているものの、民間企業のように資産の現況確認をもとに整理された計数ではないことに加え、適切な維持更新に必要な工事履歴などが整備されているわけでもないため、管理会計の手法を用

いた新たな管理システムの導入が必要となる。そして、そのためにも、保有資産の点検・現況確認が手始めとなろう。

### ② 意思決定と発注手続きの透明化

今後の社会資本の新規整備や維持・更新の透明性確保に向けては、あらためて意思決定と発注手続きの透明化という2点が重要となる。

補助事業の実施に係る意思決定が、実質的に補助金の所管官庁の意向を優先して行われるようなことがあってはならないし、更新投資については、異分野間も含めて優先度を決定するような事態も起こってくるとみられ、政策評価などを活用したわかりやすい意思決定システムが求められよう。

また、昨今の官製談合事件への批判なども踏まえれば、現行の入札制度の見直しなども不可欠になると考えられる。

その際、いわゆる地元調達への配慮が必要であれば、入札制度とは切り離れた制度設計を行う方向も考えられ、ガバナンスの効く制度設計に努めていく必要がある。

### ③ 直轄事業負担金の見直し

また、現行制度における整備分担と資金負担の関係からは、直轄事業負担金や瀬戸大橋に係る管理費負担も大きな課題となる。

全国知事会なども地方分権の主要な課題の一つとして、直轄事業負担金の撤廃を掲げているが、各種インフラの整備進捗などを踏まえれば、今日的には補助金と負担金で各分野別の整備目的に地方を実質縛っていくやり方は抜本的に見直す必要がある。

この点は、もとより県の対応の域を超える問題であるが、各主体がマネジメントを行う前提として整備すべき事項として、あえてここで取り上げる。

なお、維持管理費用の増加が見込まれる中であって、国の資金負担が新設に重きを置いた制度設計になっている点からも、同負担金の見直しが緊喫の課題となっている。

## 2) マネジメント確立に向けた主な課題

### ① 適切な維持管理の推進

各ストックの現況把握が前提となるが、まずは、マクロ・ミクロから適切な維持管理費用の水準について、中長期的変化も踏まえながら、計数として把握していく必要がある。

維持補修費用の適正な執行は、当面の財政運営にとっては負担増となる可能性が高いものの、ライフサイクルコストの最小化に向けて必要不可欠な措置と位置づけられる。一方で、財政の持続性を十分踏まえ、必要に応じ、効率化や予算執行の平準化のために、様々な民間化手法の導入についても、より積極的に導入していく必要がある。



## ② 新設の抑制と更新の重点化

今後の人口減少などを考慮すると、財政制約の強まりは極めて深刻となる可能性も強く、社会資本の新規整備については、従来以上に、費用・便益などを踏まえて着手していく必要がある。

同時に、県が管理する社会資本ストックに限っても、財政面や将来の利用面からは全てを更新していくことは困難とみられ、更新の優先順位や低稼働ストックの転廃用についても検討を進める必要がある。

## ③ 民間化など有効活用の促進

不要ストックの民間への売却や、需要面で過不足が起こるとみられる、年少人口向けサービス施設の高齢者向けサービス施設への転用など、ストック全体の有効活用策についても、さらなる検討が必要になる。

## II 社会資本としての環境と行政

次に循環型社会の構築が課題となるなかで、社会資本整備と環境行政との関連について考える。

### 1. 環境問題とは

一口で環境問題といっても幅が広い。生活に密着している廃棄物対策、リユース・リサイクル対策、や地域の環境を悪化させる、河川や湖沼の水質汚濁や大気汚染などの公害、森林伐採や大規模開発などに伴う地域の生態系破壊や生物多様性の破壊、有害化学物質による地域汚染や生態系破壊の問題から、地球全体が対象となる鉱物・漁業・森林・水などの資源保全問題と地球温暖化問題などがある。そして身近な環境問題であれば、汚染者と被害者を比較的容易に特定でき、それなりの解決策をとることも可能だが、人類の経済活動事態がその原因とされる地球温暖化問題となると人類全体が加害者であり被害者となり、全ての人々が行動を起こすことが不可欠となる。

しかし、これらの環境問題発生の原因は、基本的に規制の不備、環境情報の欠如、外部不経済性によって説明できる。まず最初に環境問題の解決策について考えてみたい

### 2. 公共財としての環境

経済学的には、環境は公共財としての性格が強いとされる。(7 ページ参照。)

公共財の問題点は、誰もその財の使用について率先してお金を払おうとしないことであるし、またお金を払わない人も払った人と同様の価値を得られるために、市場が成立しない。もし値段をつけたとしても、その財を購入しない人も同等の便益が得られるためにフリーライダー(ただ乗り)が発生してしまい、適正な価格で取引する市場が成立しなくなる。一方環境を毀損していた場合、環境の価値に被害が及ぶが、その被害は毀損した人だけでなく全ての人が同等に被ることになる。公共財の場合市場の失敗が生じるのである。

こうした環境の公共財的な性格により、廃棄物処理などの環境サービスは市場にゆだねるのでなく行政が提供するべきである、という考え方が生まれてくる。

なお、環境にはこうしたフローとしての財・サービスの側面があるが、一方で、その地域の生態系というストック自体が、安定した生活基盤や産業基盤など、人間生活に不可欠な社会資本というストックの側面もある。

フローとしての環境財・サービスの提供、またストックとしての環境の整備も、いずれの場合も、環境の公共財的な性格から、公的機関の介入、いわゆる環境行政が不可欠となる。

### 3. 行政と環境のかかわり

環境行政のひとつの柱は、ストックの整備であり、それは社会資本としての環境を悪化させないための対策となる。

これには各経済主体の汚染物質の排出を規制するもの(大気汚染防止、水質汚濁防止など、地球温暖化防止)、また環境アセスメントなど、大規模な開発工事が社会資本としての生態系に与える損害を極小化するための対策、都市計画など都市環境のストックとしての価値を維持するもの、森林整備など自然環境のストックとしての価値を高めるための対策などがある。

一方フローとしての環境行政の主なものとして廃棄物処理やリサイクルシステムの整備があげられよう。

また最近ではリサイクル促進などにおいては、規制と組み合わせた上で、環境税や環境配慮型製品開発への補助金などによる市場システムを利用した行政手法も使われるようになってきている。

なお、それぞれの環境行政の担い手は、保全する環境の種類によって異なる。地球温暖化問題やオゾン層破壊問題のようにその被害が地球全体に係る環境問題については、国際的な取り決め(京都議定書、モントリオール議定書)を出発点として国単位での規制対策がとられる。

一方、地域への影響の大きい大気汚染や水質汚濁、大規模開発時の環境アセスメントなどは、国の規制が枠組みとなるが、各自治体はその地域の環境特性に基づいて、上乘せの規制を設けることも少なくない。そして規制の遵守状況のモニタリングなどは地方の自治体に任せられることが多い。同様に、廃棄物・リサイクル行政も、廃掃法や家電リサイクルなど、国の法律が枠組みを決めるが、廃棄物処理などの業務は、各地方自治体に任せられている。

#### 4. 地方自治体の環境行政における従来の問題点

ただし、地方自治体の行政分野は環境だけでなはない。地域の経済振興、産業振興、住民の安心安全の確保も重要な責務である。この経済振興と環境保全活動は、短期的には相反することが多いと考えられ、そのような場合には経済が環境に優先させられることが従来は多かった。なぜならば、今までの地域の経済振興は、地域の資源である環境を利用・消費することで成り立っていた側面が大きいからである。特に地方においては、道路や大規模ダムなどの、地域の生態系を改変(収奪)するような大規模事業が経済活性化策とされてきたからである。

また都会には設置できない大規模な廃棄物処理場などいわゆる迷惑施設や、廃自動車などの不法投棄などの環境に損害を与える不法行為も、地方にしわ寄せされる傾向がある。それは、人口が少ない地方の場合は、迷惑をうける住民数が少ない、また自然資源が都会に比べて豊富にあるため、地方では、相対的にその価値が低く評価されがちとなり、経済のためには多少の環境を犠牲にすることに対する抵抗が少ないためと考えられる。これは地方に豊富に存在する自然環境という社会資本を、経済的なメリットのために、ダンピングして費消していると言い換えることができる。こうした環境ダンピングは、環境の価値が相対的に低い地方のほうが、環境の価値が高い(また土地が高い)都会より起きやすいと考えられる。

## 5. 新たな環境行政の考え方

これらの行動により、官民合わせた社会資本累積が増加するにつれ、開発のための森林伐採による土壌流出、水質汚濁や空気の汚染、地下水汚染など地域の資源である生態系への損傷が大きくなると、地域住民の生活を脅やかしたり、地域の産業(特に漁業や農業など自然資源を活用する産業の場合)へも損害を与える事例も増えてくる。まさに、地方の産業の基盤である社会資本としての生態系を破壊したツケが回ってきたといえるのである。たとえば、きれいな河川や海洋で取れる高品質の漁業資源が、水質汚濁によって損害を受ける、過度の森林伐採や、無計画な植林によって、山崩れが発生しやすくなったり、土壌流出が発生したりする。有害物質の処理施設によって、周辺の大気や土壌、水質などが汚染され、地元産業への被害を与えたり、住民の健康を損ねてしまうなどがある。

こうした、過度の経済中心主義が地方に優位性のあった社会資本としての環境の価値を毀損してしまうようになると、その社会資本としての環境の価値を高めることによって経済的な価値を高める、という新たな考え方が増えてきている。一部の地方自治体では、清流を呼び戻すことによって、その川の魚のブランド価値を高めたり、観光資源とすることなど、保全された環境の価値を経済的に活用する仕組みで成功しているところもある。

また、環境ダンプングによって毀損した価値を修復することに経済的効果を見出すケースも増えてきた。すなわち「開発」の名目で破壊された生態系を修復するという環境対策である。この代表的な事例にはコンクリートで固められ直線に作り変えられた河川をもとの自然の姿に戻すこと(コンクリートをはがし、従来のように蛇行する河川にする)や、環境汚染の元凶となる有害物質の迷惑施設の撤去や設備の改善あるいは、不法投棄の撤去処理などがあげられる。

ただし、これらの対策は、従来の行政判断(迷惑施設の設置や、環境破壊的な事業の実施など)が間違っていたことを認めたことになるのでなかなか断行しづらい面もあり、よほど経済的なメリットがあるか、大きな社会問題となってしまう対処しない訳には行かない状況に追い込まれないとなかなか進まない。

### Ⅲ 社会資本マネジメントと会計

#### 1. 社会資本マネジメントの局面と適応する会計

国・地方を通じた財政の持続可能性に加え、

- ・ 大量生産・大量消費から循環型の社会システムへの変換が求められているという環境の持続可能性の視点からの転換
- ・ 大都市集中の市場重視型から生活重視の社会構造への変換が求められているという生活の持続可能性の視点からの転換

という大きな転換期にあるなかで、新規投資も一定の水準で行われていること、また社会資本ストックが相当に積み上げられているという社会資本の状況から、将来像を描いた上で資産の転用・統廃合を含め、社会資本整備のあり方自体を政策的に決定することが求められている。

このような条件の下では①現状分析を行った上で、②現状が妥当か、また整備計画と整合しているかという判断と、③整備・維持に必要となるコストをどのように賄うのかについても意思決定が求められることに加え、④取得時の決定が重要となる。これらは常に判断と決定を必要とする。

会計はもともと、常に意思決定のための基礎データを提供するとともに、その決定過程の妥当性を証することを役割とする。この点から、判断の根拠となる数値が客観性と公開を前提として作成されなければ、不透明な運用による決定が行われやすく、また何らかのアクシデントによる結果なのか、意思決定過程に瑕疵があったのかが判然とせず、結果責任のみを問われることとなる。

自治体では、内部管理目的や意思決定目的の会計であっても、決定過程についても説明責任の範疇であり、計算方法、基準数値が妥当であるか等の検討が可能な状況である必要がある。

このような要請から、資産の状態を把握し、インフラ整備や維持管理過程の状況を体系的に情報として提供する「インフラ会計」の構築が望まれている。

18 ページ社会資本マネジメントの類型によらず、基本となる手順は

- ① 現状分析を行い、
- ② 現状を維持することを前提に維持費・更新投資予測を行い
- ③ これらの評価を通じ、維持更新費用の縮減の方法を考える、というものであると思われる。

また、インフラ会計の範疇から外れることもあるが、実際の運営上は、

- ④ 資産の新規取得

の決定のための基本数値の整備という役割も重要である。

#### 2. 会計の種類

会計は、主として外部報告目的の財務会計と、意思決定や効率向上などの内部管理目的

の管理会計に分けられる。

社会資本ストックマネジメントに必要な会計は、「マネジメント」であることから、管理会計的手法が有益であると思われる。しかし、最終的にキャッシュフローを最大にすることを課題とする営利企業では、管理会計の方法の妥当性は利益に反映され、また企業秘密に属することから、内部の意思決定過程が公開されることはないことに對し、自治体では、管理会計の手法自体についても、どうしてそのような計算方法によったのか、という説明責任があると考えべきである。また、特に企業会計と異なり、個々の資産の管理・利用状況が公会計に反映されない状況であり、管理会計情報についても意思決定過程として公開の上、妥当性を検討できる状況になれば説明責任を果たしているとは言えない。

### 3. インフラ会計と公会計

管理会計による分析、意思決定の結果は予算にフィードバックされるため、財務会計と連動することが望ましい。

単年度収支予算中心の公会計の欠点から、公会計改革に関する取組は継続して行われおり、貸借対照表、行政コスト計算書、キャッシュフロー計算書から成る一定の仕組みは出来上がりがつつある。

今後導入予定のインフラ会計にも連動する形のものとなっている。

しかし、現在積み上げられたストック情報をどのような形で取り込むか、どう取り扱うかが大きな課題となっている。

このほか、国の資産に対しても一定の維持費負担が発生しているように、国・市町村との間で事業が入り組んでいる状況から、公会計の導入によっても、社会資本の状況を把握するためには一定の加工が必要となる。

### 4. インフラ会計の提供する情報

- ① インフラが適正水準に維持される
- ② 更新も含めた計画が行われる
- ③ 上記に対する世代間の負担がいびつにならないこと

の3点に関する情報を提供することであると思われる。

今年度より、団塊世代の大量退職の財源を起債によることは、過去の勤務によるサービス提供の負担を将来世代へ送ることとなるため、本来は好ましくないと認識されている。

単年度収支を基本とする自治体の会計システムでは、退職金という債務が認識されず、これも単年度収支の問題とされているが、仮に職員の年齢層別人員が平準化されていたならば、毎年同程度の退職金が発生するため、単年度予算の体系でも大きな不都合は生じない。このような前提のもとでの制度設計と思われる。実際には、団塊世代に職員数の大きな山があり、この世代の退職時が財政悪化時期に重なったこともあり、問題が顕在化したものである。(平成17年度包括外部監査報告書 119 ページ以降参照。)

翻って社会資本整備を見ると、21 ページのように、整備は平準化されていない。整備のピーク時の資産が大規模修繕や更新を一度に迎える場合、退職金と同じ轍を踏むことになる。

第一のピークは 1980 年代、主な施設は道路である。

## 5. インフラ会計の構築に向けて

### (1) 現状分析

現状分析は、

- ① 現在の資産の状況を把握し、
- ② 過去の修繕実績を整理する。

という手順により現在の資産の維持更新経費分析に必要なデータを整理することが必要である。

貨幣データ以外の各種データが必要であるが、これを基にして予測・計画が作成されるため、例えばコンクリート何 m<sup>3</sup>、のような物理データを元にするとしても、貨幣価値により表されることが基本することが妥当であると思われる。

財務会計のうちの固定資産管理ツールを利用した分類別・部署別の管理が考えられる。

この情報はインフラ会計の基本データであるが、企業のように、個々の資産の取得価格を継続記録から作成するようなシステムにはなく、このようなシステムをこれから構築したとしても、今まで蓄積された膨大な社会資本のデータをどのように落とし込むかという問題がある。

過年度の支出金額と年度、見積もった平均耐用年数から現在価値に置き直すという方法などが考えられている。

### (2) 将来予測

- ③ 整備目標に対する達成率から、将来目標達成までに必要な新規整備と更新データを組み合わせることで、全体の計画作成に資することとなる。

更新投資の時期を推定したとしても、前述のように個々の資産の取得価格は不明であり、通常の財務会計のツールは使用できない。

再調達価格を概算することで足りると思われる。

問題となるのは、維持修繕費であり、予測を行う上で用いることとなる過去の実績は、維持修繕の水準が妥当であるかまで検証されるものではない。

### (3) 維持更新費用の縮減

この維持更新費用の縮減には管理会計の手法が有用である。

維持管理に必要な標準値を設定し、維持管理計画を作成すること、また実績と予測との対比を行い、要因分析を行うことにより、いわゆる PDCA(plan-do-check-action) サイクルを実践することが出来る。

#### (4)資産の取得（施設の整備）

企業会計では、投下される金額の調達コスト(資本コスト)に見合うキャッシュフローを生み出さなければ、投資自体が行われないが、公的部門にはそのような目安はない。

しかし、社会資本の中でも、特に産業基盤に類するものは、投資に対する効果を見込んだ上で整備自体を検討する必要がある。

この手法として、例えば道路であれば時間短縮・消費エネルギーの減少と建設コストを比較する分析が行われている。

また、生活基盤等に類するものについても、整備決定を行う際に、いつまで整備するのか、という整備目標の妥当性及び個々の整備の VFM(Value for money)の観点からの分析と決定は必要である。

国の補助事業の採択条件のなかで費用便益分析を求められることが多いが、計算方法や計算に使う数値まで定められているので、必ずしも地域の実情に合ったものとはならない。

また、費用に対する便益が 1 以上にならないと事業は行なわれないため、本来目的以外の数値も便益に含まれているなど、一般的には便益の計算方法が甘くなっているという指摘がされているところである。

県としては、国の費用対便益分析も行うにしても、これに工夫をするか、大きな事業については広く意見を聴取するなど、補助事業と県単独事業を通じて用いられるような独自の判断基準を持つことが望まれる。

また、社会資本の累積が大きく、これからどんどん整備する状況にはなく、また循環型社会の実現を考えても、整備の決定には、マイナス部分の評価や機会費用<sup>17</sup>を反映することが望まれる。

道路を拡幅する場合を考えると、従来の舗装面を除去することによる過去の社会資本整備の減価の計算は行われていない。

さらに、交通量増加による排気ガスの増加を処理するコスト、道路にされて減少する緑地分の森林造成を行うコストなども意思決定の過程では整備に伴う社会的コストと考え、これらのコスト増を計算した上で、得られる便益と比較し、整備するか否かを決定することが望まれる。

整備の方法についても、政策目的を果たすために長期的にコストが最小になることを目的とした(ライフサイクルコストの低減)発注を行うことが求められ、これには VE(Value engineering)というコスト比較手法が用いられる。

これも管理会計の手法ではあるが、設計時の工夫など技術的な側面が強く、国によるコスト削減の手法の一つとして「設計 VE」が盛り込まれている。

また、管理コストまで含んだ予測を固定化するものとして、20 ページ記載の長期責任委託が考えられる。

---

<sup>17</sup>機会費用は、自治体職員には特に馴染みが少ない概念であるが、「時間の無駄だった」と感じることはあると思う。代わりに他のことをしていたら有意義な時間が過ごせたのに、という感覚が機会費用である。



## 6. 社会資本マネジメントと環境会計

社会資本の整備過程を見ると、この 100 年間で大きな累積をされている。これらの中には環境負荷を与える性質の社会資本も多い。香川県の海岸線を見ても、自然海岸は島嶼部を除くと約半分に過ぎず、この殆どはここ数十年の間に整備されたものである。他県では行き過ぎた護岸工事を元の自然海岸に戻す、という公共工事も行われている。

224 ページ増殖場養成事業は埋め立て事業により失われた魚の生育場所の再生事業とも見られ、そう考えるならば、埋め立て事業のエントロピーコストの一部とも考えられる。

環境会計もやはり確立されていない分野であるが、エントロピーコスト(環境負荷を元に戻すコスト)を機会原価と考えるような計算方法を整備決定要素に入れることも、事例によっては必要と思われる。

また、40 ページに記載しているように、外部不経済を顕在化させるものとして、規制や許認可は重要な位置を持つ。香川県の豊島で行われた不法投棄のエントロピーコストは結果的に数百億円となったことになる。規制による民間活動のマイナス効果とエントロピーコストとの比較、規制に係る経費とエントロピーコストとの比較などを行った上で規制に関する行政を行うということも考えられる。

前述道路拡幅の例をとれば、森林造成に係る面積あたり支出額をエントロピーコストと考えることも出来る。

この報告書の 114 ページ以降で、香川県の行う個別の事業の現況を検討している。

一般的に環境関連で問題提起されることの多い治水ダムを含む治水事業が対象外とはなっているが、逆に一般的にはなじみの薄い環境保全型の公共事業も増加しており、記載した事業のうちいくつかは他の事業により損傷される部分の回復の役割を持っているように思われる。

許認可関連では廃棄物関連のみを対象としたが、採石も許認可により行われる事業である。香川県では事業終了に伴い緑化することを義務付けているが、採石事業の中には数十年継続して行われている案件もある。

採取された土石は建築に使われ、これらが取り壊されると、リサイクルされない部分は産業廃棄物として一部は海水面の埋め立てにより処分される。

また、ダムや港湾機能の維持保全のために浚渫された土砂も海面に埋め立てられ、失われた藻場は公共事業として再生される。

このような公共事業の相互関係を思い描きつつ読んでいただければ幸いである。

## 第3節 入札

### I 概要

#### 1.対象

社会資本マネジメントを見る上で、購入・建設及び管理の実務である契約事務の検討は不可欠であるが、請負契約に関する契約事務については、平成15年度の包括外部監査で詳細に検討されているため、それ以降の主な変更点の検討と、現状分析から問題点の洗い出し、この問題点に対して求められる対応を中心に検討を行う。

制度自体については、改正点及び現状分析の結果に影響していると思われる部分を中心とし、その他の全般事項は概要に留める。

契約の手続きは、契約の種類－委託か請負かにより異なり、予定価格決定の過程についても相違点が多いが、公共事業に関しては維持費に属する支出についても委託ではなく、請負工事として契約されることが多いため、土木工事を中心とした請負契約について検討を行う。

#### 2.公共工事に関する事務の根拠

入札とはそもそも何のために行われるのか。地方自治法第234条に、契約は原則として一般競争入札により、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申し込みをした者で行うこととされており、一定の条件のもとに、指名競争入札、随意契約又はせり売りも認められている。

契約に関して一般競争入札が原則とされている理由は、同じく地方自治法第2条の最少の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない、という規定に基づき、競争促進によるコスト低減・財源の有効活用を目的としているものと思われる。

また、手続きを透明にすること、公平性を保持することは自治体の性格から当然に求められる。手続きの透明度・公平性が低い場合に競争性が低くなり、談合は発生しやすくなる。その結果として財政的にはコストが高くなる。自治体の健全性が様々な面で損なわれることとなる。

#### 3.公共工事に関する法規・指針

公共工事は、経済活動の中でも重要な位置を占めており、政策や時勢を反映している面もあるため、社会的な注目度も高い。その時々的事件や社会情勢を反映し、常に意義を検討されてきたところである。公共工事に関しては、その都度様々な法規・指針が作成されてきた。

- ・ 官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律
- ・ 公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針
- ・ 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律
- ・ 公共工事の品質確保の促進に関する法律
- ・ いわゆるダンピング受注に係る公共工事の品質確保及び下請業者へのしわ寄せの排除等の対策について
- ・ 独占禁止法(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律)の改正－談合対

策－談合が発覚した時の課徴金引き上げ及び課徴金減免制度

- ・ 官製談合防止法(入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律)
- ・ e-Japan 重点計画-2002－入札手続の電子化

本来競争性を高くすることが入札制度の基本ではあるが、中小企業・下請け対策やダンピング防止のための品質保持の定めなどが制度の目的と手段との関連を複雑にしている。

#### 4.香川県の公共工事に関する観点

県は、公共工事に関する事務の実施にあたって、以下の点に留意することとしている。

- ① 公正な競争の促進
- ② 透明性・客観性の確保
- ③ 技術と経営に優れた企業の育成
- ④ 適正な施工の確保

この他、実際の運営上重視されていることとして、次の2点があげられるように思われる。

- ⑤ 手続きの簡素化・期間の短縮
- ⑥ 地元企業の育成

#### 5.公共事業を巡る最近の動向

##### (1) 他県比較

###### ① 各県での官製談合事件

上記のように、各自治体は、国の定めた方針に従い入札改革を推進してきたところである。しかし、福島県・和歌山県・宮崎県で相次いで官製談合が発覚したことを受け、入札制度の運用のどこに問題があるのか、について議論され、対策が求められている。

###### ② 香川県の落札率

四国新聞 12月の記事によると、香川県の落札率(予定価格に対する落札額の比率)の順位は34位であり、平均落札率は高い都道府県に属している。

###### ③ 落札率の低い都道府県

落札率が70%台と非常に低い都道府県は、長野県・宮城県であり、それぞれ積極的な制度改革を行った結果が落札率の低下として現れた、と位置づけられる一方、このような改革を行わない理由としては、工事の品質の確保等が挙げられている。

都道府県の2005年度平均落札率

(単位:%)

順位	都道府県	落札率	順位	都道府県	落札率	順位	都道府県	落札率
1	宮城	75.6	16	和歌山	91.6	33	奈良	94.3
2	長野	78.6	18	大分	91.9	34	香川	94.4
3	滋賀	85.2	19	愛媛	92.4	35	島根	94.5
4	岩手	89.2	20	岐阜	92.6	36	北海道	94.6
5	徳島	89.4	20	静岡	92.6	37	愛知	94.7
6	東京	89.7	20	鳥取	92.6	37	佐賀	94.7
7	山形	90.2	23	青森	93.1	39	福島	94.8
8	秋田	90.3	24	栃木	93.6	39	群馬	94.8
8	三重	90.3	24	高知	93.6	41	鹿児島	95.5
8	長崎	90.3	26	山口	93.9	42	石川	95.7
11	京都	90.6	26	福岡	93.9	43	千葉	95.8
11	大阪	90.6	28	茨城	94.0	44	富山	96.1
13	兵庫	90.8	28	埼玉	94.0	45	熊本	96.4
14	沖縄	91.1	28	山梨	94.0	46	福井	96.5
15	広島	91.4	28	岡山	94.0	47	宮崎	96.6
16	神奈川	91.6	32	新潟	94.2			

※ 国交省調査。平均落札率は契約価格の総合計を、予定価格の総合計で割った加重平均で算出。ただし千葉、神奈川、新潟、富山、長崎、熊本、沖縄の7件は落札率の総合計を入札件数で割った単純平均

## (2) 談合疑惑度ランキング

また、この事件を契機に、「談合疑惑度」という指標もクローズアップされた。市民による行政監視活動の一環として、落札率95%以上の契約件数比率の都道府県ランキングである。

全国市民オンブズマン連絡会議調べ平成17年度調査によると、香川県は33位と疑惑度ランキングは低位であるが、この調査は予定価格が1億円以上のものに対して行われているため、香川県の調査対象は、全国の調査対象件数5,525件に対して29件と少なくなっている。

ちなみに、前述官製談合事件3県の順位は、宮崎県4位、福島県17位であるが、和歌山県は37位と香川県より疑惑度は低く、個別の事件と全体の傾向は必ずしも一致しない。

06/9/28の日経新聞によると、福島県発注の公共工事を巡る談合事件で、逮捕された佐藤工業の会長が「談合が疑われないよう95%未満に抑えろ」と複数の地元建設業者に指示していたとのことである。その背景には2004年に全国規模で開かれた建設業界の会合の席で、ゼネコンの社長から「談合を問題視して活動している市民団体などは、予定価格との差が5%以内の金額で落札した場合、談合の疑いが濃厚と判断するらしい」と進言されたとのことである。

2004年以降は、建設業者の間では、全国的に95%を談合度疑惑の目安としていたことが予測される。後に現状分析の項で見ると(60ページ表参照)、香川県では95%を挟む狭いエリアに落札率が集中している。

## (3) 談合対策として報道されている事項

各種新聞報道によると、市場性を高めることにより透明性も高まり、公正な受注につながる、ということが共通して指摘されている。

## 6.設計価格

以上見てきたように、報道等では落札率を競争性の目安としている。これが目安として妥当か、各県比較になじむ性質のものか、の検討が重要である。この項ではこれを検討する。

### (1) 設計価格の性質

都道府県比較は、予定価格に対する落札額を比較しているが、予定価格の根拠となる設計価格は注者により積算され、本来は、「この金額で造ってください」という価格であると思われる。

設計価格はどのような性格のものであり、どのように計算されるのか、自治体の自由度はあるのか、という点に重点を置いて、主として土木工事に関する設計価格の設定過程について土木部から説明をしていただいた。

### (2) 設計価格の内容

まず、どのようなものを造るかについては、政策により決定された性能を充たすべく、設計が行われる。

国庫補助の対象となるものについては、規模や内容等につき、国の採択基準に従う必要がある。また、設計内容も法規などにより細かく指定される公共施設も多い。本来、採択基準や他の法規は政策目標を達成するために必要と考えられる基準を定めることとされているので、これに沿った工事を行うことが求められる。

極めて簡略に考えれば、この設計書に従い、工事を行うにあたって、何がどの程度必要か①(歩掛)、それはいくらのものか②(単価)、という掛け算が行われ、さらに管理費等の③(経費)が加えられ、設計価格となる。(次式参照。)

③(経費)は、加算項目ではあるが、実際には直接的な経費①×②に対する一定率として計算され、同種の工事であれば工事規模が小さいほどこの率が高くなるように設定されている。

$$\text{①歩掛} \times \text{②単価} + \text{③経費} = \text{④設計価格}$$

この計算要素は、それぞれ次のように決められるが、基本的に土木工事であれば①③については、国土交通省の定めた基準に従う。他に工事を発注する部署として農政水産部・水道局等があるが、事情はほぼ同じである。具体的に、土木工事について計算要素は次のように決められる。②については、各県で市場価格を調査の上決定される。

#### (1) 歩掛

「積算基準書」による。設計された内容につき、作業時間・人数・作業方法等の標準的な組み合わせを示しており、補助事業の積算は必ずこれに従う必要がある。また、県単独事業についても、原則は積算基準書に基づき計算されている。

## (2) 単価表

設計に用いられる単価については、大きく分けると次の3種となる。

- ・ 県の調査により決定されるもの
- ・ 業者公表の冊子の平均値を用いるもの
- ・ 国の調査・公表する単価によるもの

県の調査による単価は速やかに公表され、また、その他についても大半が業者にも入手又は閲覧可能な数値である。

地理的な要件などから市場が県内と他県とで異なるものについて県内での調査が行われるが、委託先としては、実質的に委託可能な相手先が建設物価調査会・経済調査会の2社に限られている。一般的に、特定の業者しか行えない業務はサービス低下を招きやすいなど、好ましい状況ではないが、特殊な作業を伴うものであり、全国的にも地方圏では発注可能な業者がいないことから、2社以外への発注を行っている都道府県は少ないとのことである。

## (3) 経費等の計算方法

前述「積算基準書」により計算方法が指定されており、経費率は「諸経費動向調査」によることとされ、特に補助事業については必ずこれに従う必要がある。

このような理由から、設計価格は、標準的な価格を示すものであるが、②(単価)については、ある程度各都道府県の実情に合わせて決定されるものの、概ね国の基準に従い、自由度は少ない。

設計価格が標準価格であるならば、必ずしもこれを下回る契約を行う必要はないと思われるが、各社はそれぞれ得意分野があり、工事等の工夫により、設計価格を下回る価格で工事を行うことを前提とし、設計価格を下回る金額で入札の上限となる予定価格を定め、それを下回る金額のうち最低価格をつけた者の金額で契約をすることとされている。

請負業者から見ると、この契約価格のなかから利益も発生させることになる。

## (3) 工事種・他部署との相違点

工種によっては、例えば建築工事については、①(歩掛)、②(単価)にあらかじめ定められないものがあるなど、土木工事に比べると、積算には差が発生しやすい。

土木工事でも、みどり整備課では①(歩掛)に独自のものがある。

## (4) 設計価格の要素と業者による低減努力の関連

①(歩掛)については、作業の合理化や他工事との共通化などにより、低減することが可能な場合もある。②(単価)については、標準的な価格よりも取引ルートを使って安く仕入れることが可能な場合もある。しかし、①②とも、無理な削減は、工事品質に影響する可能性もある。

③(経費)については、工種により経費率は異なり、また個々の工事の利益をどの程度のもの

とするかは企業努力により調整可能な項目である。しかし、極端に利益を乗せない受注を繰り返すと、会社の継続が困難となる。

これらの理由により、工事の品質保持の観点から、あまり低すぎる入札については失格とする制度がある。(最低制限価格。81 ページ以降参照。)

#### (5) 価格の関連と数値の公開

以上から、各価格の関連は次のようになる。

**a 設計価格 ≥ b 予定価格 ≥ c 契約価格 ≥ d 最低制限価格**

$c \div b(\%) = \text{落札率}$

現在のところ、b 予定価格、c 契約価格(落札価格)は入札後公開され(☆)、a 設計価格、d 最低制限価格は非公開とされている。

☆設計価格が 5 千万円以上の入札の予定価格は事前公開、5 千万円未満のものについては、入札後公開される。

#### (6) 歩切り

現在の香川県の運用状況によると、予定価格は設計価格とほぼ同額で設定されている。

他自治体では、工事内容によっては予定価格を設計価格に対してかなり低い率で設定する「歩切り」を行う場合もある。

ただし、「歩切り」は行わないこと、という国土交通省からの通達が出されている。

#### (7) 平成 15 年度包括外部監査指摘事項

平成 15 年度の包括外部監査の報告書では、直接工事費に対する諸経費のウエイトが高いこと、また農林関連と土木関連での計算方法の違いについて述べた後、落札業者の諸経費率が県の計算より低くなっており、県として適当な計算方法を考えるべし、とされている。県の措置は、意見の趣旨を国に伝えた、とのことである。

(8) 設計価格の自由度

以上を表にする。なお、「県独自性」の大小は目安であり、パーセンテージなどの客観的な根拠はない。

	補助事業	県独自性	業者の対応	工事品質との関連
何を作るか	県が要望したものうち、国に採択されたもの	中	-	-
どのように作るか				
設計	法規に従う	中	技術提案型の入札では業者から提案	品質も向上することが望ましい。
材質	同上	中	-	-
規模	採択基準	中	-	-
設計価格				
歩掛	積算基準書による	小	作業の合理化による低減	極端な合理化は品質低下の恐れがある。
単価	実態調査による	中	大量購入等による低減	無理な低減は品質低下の恐れがある。
経費	積算基準書による	小	業務合理化・利益縮減による低減	極端な圧縮は企業経営の継続に問題を生じる。
設計価格	-	小	-	-
予定価格	設計価格以内の近似値	小	-	-

(9) 設計段階でのコスト低減

単独事業においては県の実態に合わせた設計も可能と思われるが、計算要素の客観性に課題があること、また同じ工種で単独事業を国の基準と異なる積算をすれば県が発注する工事で2つの工事価格を持つ現象になることは好ましくないという県の判断も妥当と思われる。

(意見)

・設計価格の計算方法と県の実態

国の積算方法が必ずしも県の実態に合っていない部分もあると思われ、現在の制度の下では、競争性を高めることが主要な解決方法と考えられる。

(意見)

しかし、今後増加すると思われる維持補修関連経費は、主として県負担の工事であり、県の実態に合わせる方法につき、検討が必要である。



## 7. 県の制度

### (1) 契約の種類

契約の種類には以下のものがあり、一般的には、上から順番に競争性が高いとされているが、同時に時間と事務手数も増すなどの理由により、設計金額によって契約の類型が定められている。

一般競争入札：	参加資格等を公告し、希望者の資格審査のみ行うため参加者が広範囲となる。
指名競争入札：	あらかじめ登録した競争入札参加資格者名簿から県が入札参加者を指名する。
随意契約：	入札によらず、見積合せなどにより契約の相手方を決める。

### (2) 入札参加資格者のランク付け

#### ① 概要

入札参加者は評価により点数を付され、ランクに区分される。工事の種類毎に、設計金額の金額に対し、参加資格者のランクが決められている。

(単位:万円)

	特A	A	B	C
土木一式	5000～	3000～1億	700～3000	～700
建設一式	8000～	6000～5億	2000～6000	～2000
電気工事	3500～	1500～25000	500～1500	～500
管工事				
とび・土工・コンクリート工事	-	1500～	500～1500	～500
鋼構造物工事				
造園工事				
ほ装工事	-	200～	～700	-

工種により標準的な工事規模が異なり、業者ランク毎の工事規模にもばらつきがある。特 A～C の業者ランクは企業規模、工事实績、過去に発注した工事の評価等、県の定めた基準に基づき点数を付され、定期的に見直されている。

#### ② 設計価格の計算式と設計価格による業者ランク

設計価格の計算制度によると、規模の小さい工事については、諸経費だけではなく、事務費のような一般管理費部分の経費率も高くなる。

この計算は、企業規模による経費率の差等を考慮に入れて行われるものではないが、一方、県の入札制度によると規模の小さい工事は規模の小さい業者に指名される構造となっており、同じ規模の会社が1億の工事を請負ったり、5百万の工事を請負ったりすることはない。

一般的には、管理経費等販売費及び一般管理費や人件費については、大企業より小規模企業の水準が低いことが一般的であるが、逆に、原材料などは、購入ロットが異なり、大企業よりも小規模企業の水準が高くなる可能性もある。

設計価格は企業規模の差まで想定した積算にはなっていないことと、入札制度によって実際には企業規模の大小と工事金額の大小が対応することから、計算された設計価格と実態が異なる結果となる可能性がある。

(意見) 54 ページと同じ。

### (3) 事務を行う場所

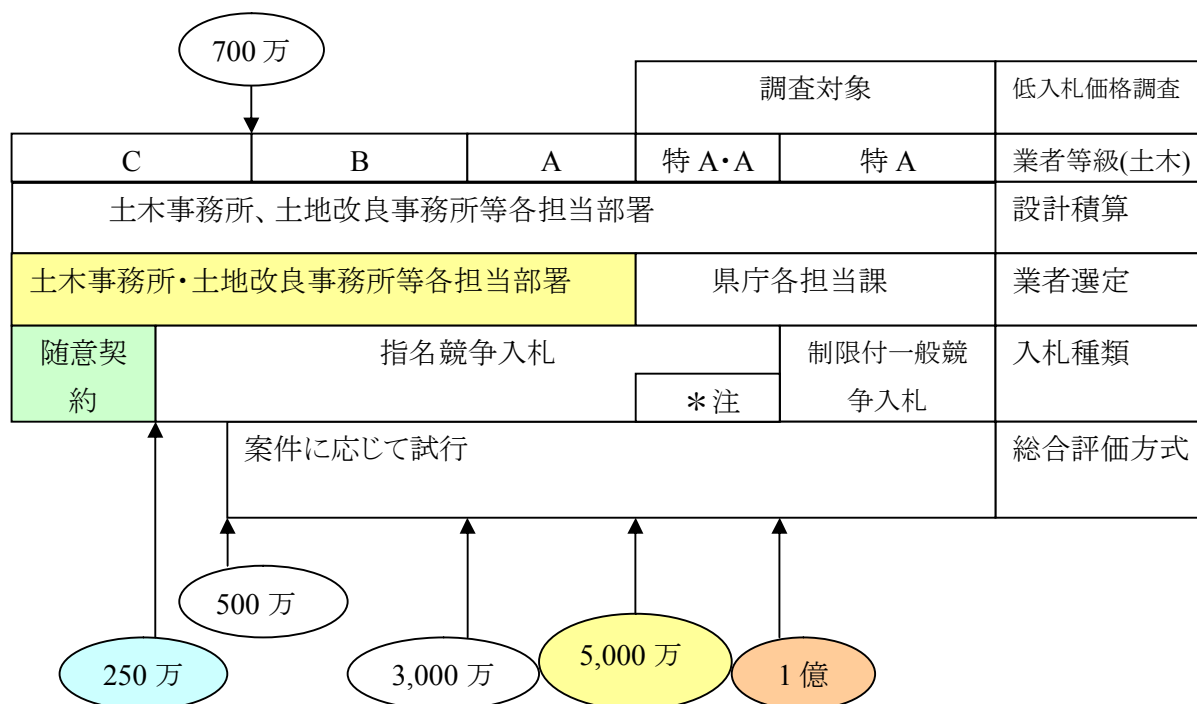
設計は各担当部署で行う。設計金額が 5,000 万円以上になると指名業者の選定事務は本庁各担当課で行われる。

(担当部署の例)

設計	指名手続		入札
	～5000 万円	5000 万円～	
土木事務所	土木事務所	各担当課	土木事務所
土地改良事務所	土地改良事務所	土地改良課・農村整備課	土地改良事務所
林業事務所	林業事務所	みどり整備課	林業事務所

### (4) 契約金額による区分

以上をまとめると、契約金額による区分の概要は次のとおり。



\*平成 18 年 4 月より、技術的難易度が高いと考えられる工事を特定工事とし、5 千万円以上について制限付一般競争入札を原則とした。

## 8.香川県入札制度の変遷等

### (1) 平成 15 年度以降の主な変更等

- ・ 制限付一般競争入札の拡大:平成 18 年 4 月より、上表の通り。
- ・ 総合評価方式の導入:平成 17 年度 1 件試行。平成 18 年度では 32 件を試行している。
- ・ 電子入札の導入:平成 17 年度より部分的に運用開始
- ・ 談合に関する罰則の強化(談合を行っていた場合には契約額の 10%を賠償金として徴収する。)

### (2) 継続した取組

- ・ コスト縮減:平成 17 年度実績は 26.4 億円・6.2%の縮減(県試算による。)

## 9.今後予測される検討事項

昨年の 3 県での談合事件以降、指名競争入札の継続を行うならば、談合の可能性を放置していると指摘されても仕方がない状況になりつつある。

全国知事会でも、早期に 1 千万円以上の工事は一般競争入札とすることという決定を行っており、香川県では 19 年度から 5 千万円以上を一般競争入札にするとの決定を行っているが、その他の制度検討もあわせて行われるものと思われる。

また、報道によると国土交通省でも談合防止策としての一般競争入札の拡大と工事品質担保のための仕組みを検討しているとのことである。

## II 現状分析:入札内訳の推移

### 1.平成 15 年度～平成 17 年度の実績

#### (1) 留意点

平成 15 年度から 17 年度の工事实績を見る上で考慮が必要な事項として、次の 2 点があげられる。①予算上、公共事業は継続して減額されていること、②その中で平成 16 年度の台風による災害復旧・災害対策工事が 16 年度後半～17 年度にかけて発注されている。

#### (2) 部門別推移

平成 15 年度以降、当年度(平成 18 年度)7 月までの請負に関する契約金額・件数の内訳は次表の通り。(設計価格 250 万円以上の契約のみ。平成 18 年度は 7 月までの 4 ヶ月間。)

件数・金額とも圧倒的に土木部が多い。その他は環境森林部・商工労働部・警察本部(以上すべて現在の組織名称)など。

(県作成入札監視委員会抽出用 4 ヶ月每一覧表より。)

(単位:件・百万円)

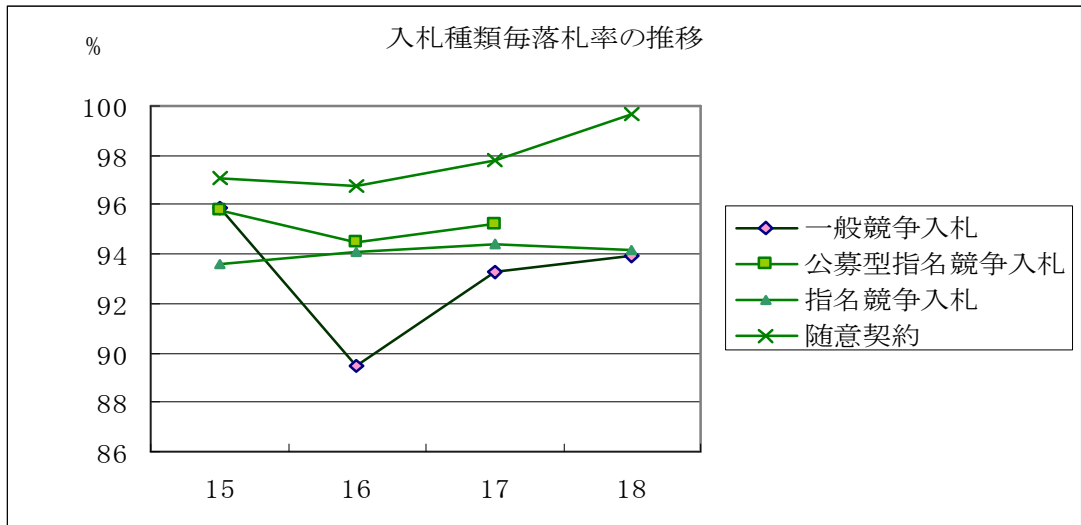
	15 年度		16 年度		17 年度		18 年度(4 ヶ月)	
	件数	契約金額	件数	契約金額	件数	契約金額	件数	契約金額
土木部	1,809	33,280	2,211	37,722	1,422	25,986	500	10,130
農政水産部	214	6,637	220	6,346	238	6,860	38	1,166
水道局	55	1,336	60	1,480	64	1,620	16	292
その他	127	2,282	139	1,727	120	2,101	11	137
合計	2,205	43,536	2,630	47,275	1,844	36,568	565	11,726

#### (3) 入札種別推移

入札種類別の予定価格・落札率の推移は次の通り。

(設計価格 250 万円以上の契約のみ。平成 18 年度は 7 月までの 4 ヶ月間。)(単位:百万円・%)

	15 年度		16 年度		17 年度		18 年度(4 ヶ月)	
	予定価格	落札率	予定価格	落札率	予定価格	落札率	予定価格	落札率
一般競争入札	2,149	95.9	4,692	89.5	6,213	93.3	3,594	93.9
公募型指名競争入札	4,609	95.8	2,425	94.5	386	95.2	-	-
指名競争入札	39,460	93.6	42,541	94.1	31,950	94.4	8,860	94.2
随意契約	136	97.1	771	96.8	214	97.8	3	99.7
合計	46,354	93.9	50,429	93.7	38,763	94.3	12,457	94.1



契約形態毎の落札率の傾向としては、随意契約の落札率が高いことが目につく。指名競争入札は94%で概ね横ばい傾向にある。

公募型指名競争入札・一般競争入札については、件数が少ないため、異常値が1件でもあるとその年の落札率は大きく変動する。

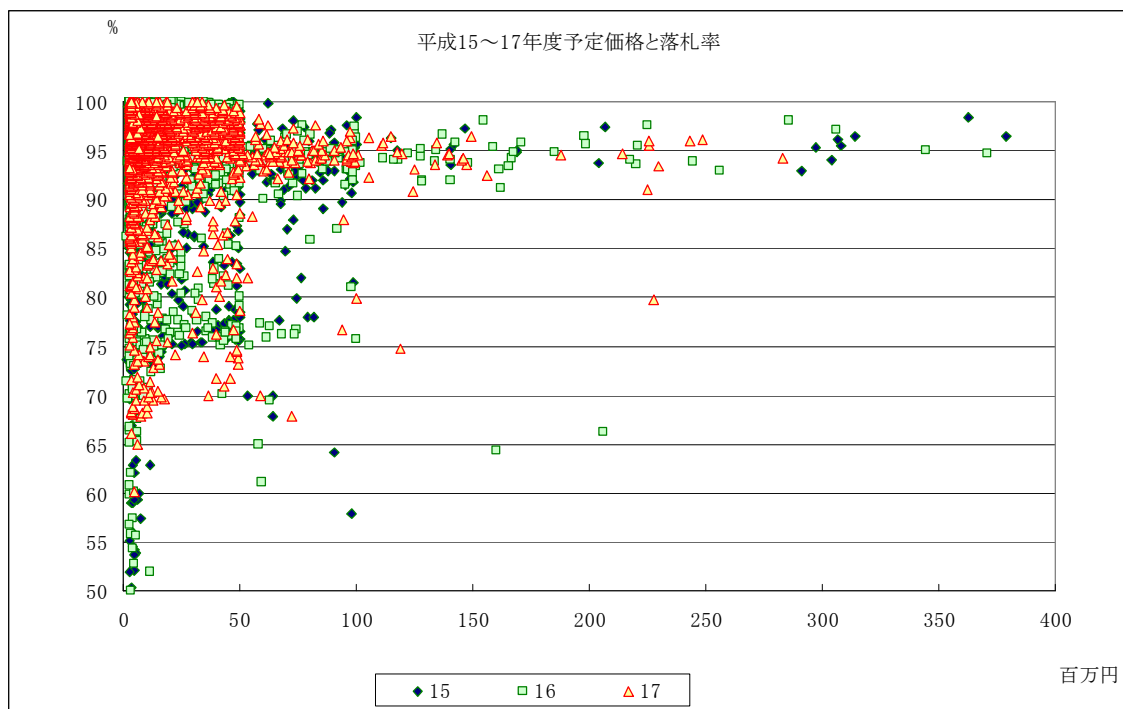
(個々の入札方法について61ページ以降で分析している。)

## 2.設計金額と落札率の関係

設計金額により、入札の方法、場所、業者等が変わる。現在、県の予定価格はほぼ設計価格と等しいので、データとして入手可能であった予定価格を用い落札率にどのような影響を持つかにつき分析を行った。

### (1) 全件の傾向

入札全件につき、設計金額と落札率との関連をグラフにすると、次のようになる。(4億円以上の7件については、グラフからは除いている。)



#### ① 落札率

契約金額0～5百万、4～5千万円の近辺で落札率の傾向に差があることが見てとれる。5千万円超では、落札率94%を中心に帯になっており、5百万円から5千万円付近では90～100%に固まり、5百万円以下の部分では100%に近いところに固まっているものの、低い率まで帯状に伸びている。

#### ② 件数

設計金額が大きくなるにつれ、件数は減少するが、5千万円・1億円を区切りとした明確な区切りがある。

契約価格1億円・5千万円を境とした件数の不自然な減少は、設計を行う部署で何らかのニーズから工事を細分している可能性を示唆している。工事が必要以上に細分されている場合、羊羹を細かく切っても総量は変わらないのとは異なり、工事規模が縮小されることにより経費率

が上がるため、工事の設計価格の合計額は増加する。

56 ページ図から、1 億円・5 千万円で内容が変わる部分を抽出すると次のようになる。

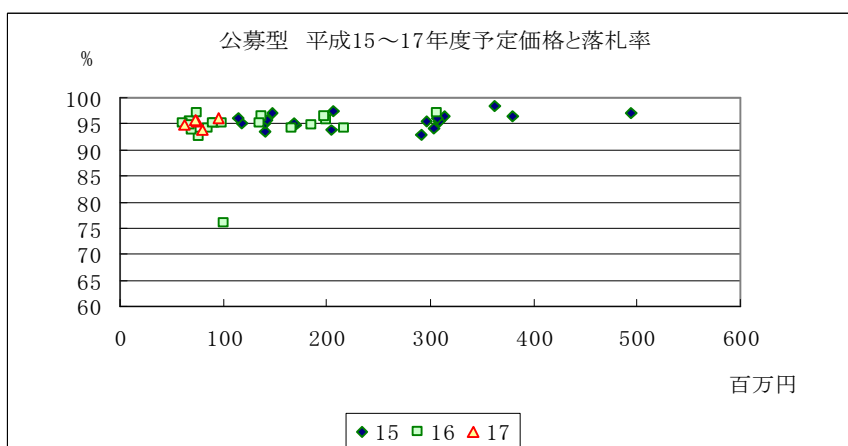
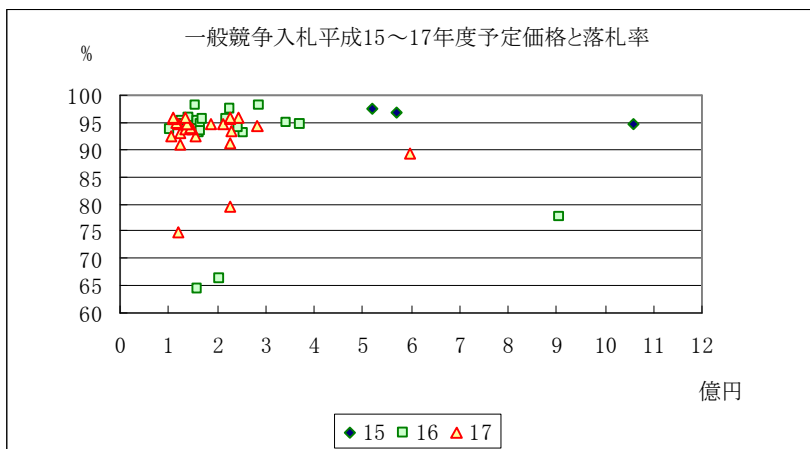
区分	入札方法		指名事務		業者ランク (土木一式)	
	未満	以上	未満	以上	未満	以上
5 千万円	指名競争入札	特定工事のみ 一般競争入札	設計部署	本庁 各担当課	A のみ	特 A と A
1 億円	指名競争入札 (特定工事を除く。)	一般競争入札	本庁各担当課		特 A と A	特 A のみ

設計価格が 1 億円となることにより、入札方法が一般競争入札になり、業者は特 A のみとなる。

5 千万円になっても、入札方法は原則変わらないが、指名事務を設計部署で行えないこととなり、また業者ランクも特 A が入る。

## (2) 入札種別予定価格と落札率グラフ

### ① 一般競争入札・公募型競争入札



一般競争入札についても、95%近辺に集中していることがわかる。公募型指名競争入札でも、95%付近に張り付く傾向がある。

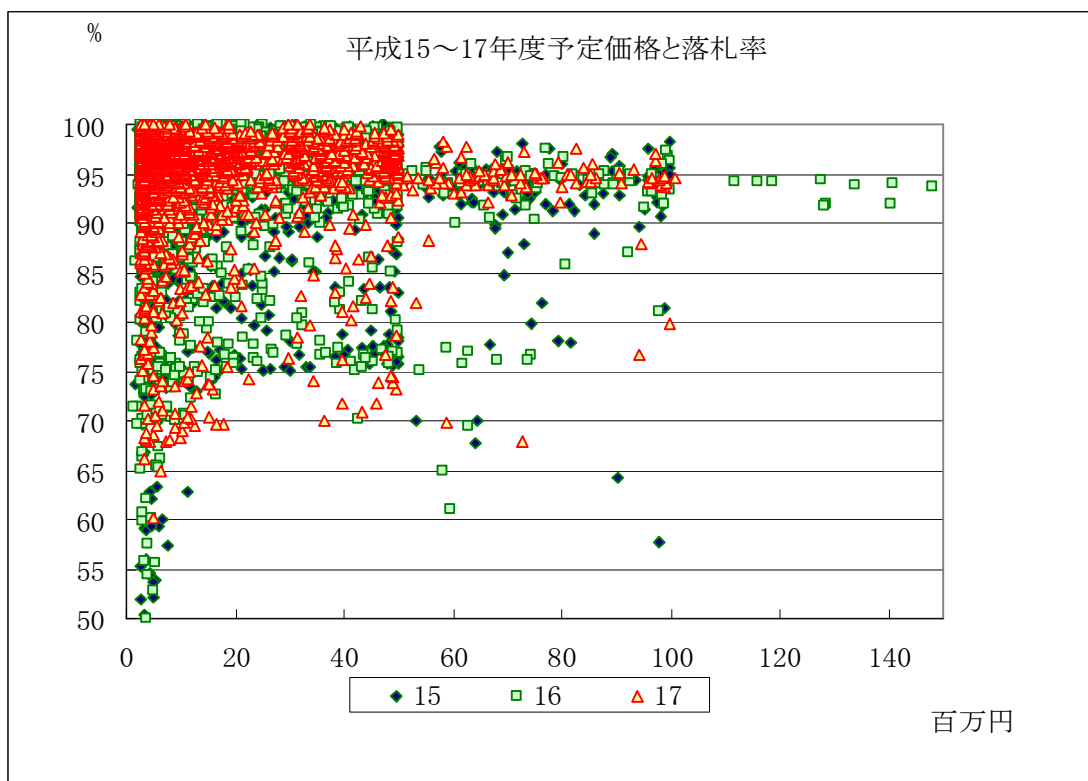
一般競争入札について平成 16,17 年度には、落札率の低い入札が数件あるため、全体の比率も低くなっている。公募型指名競争入札でも、平成 16 年度に 1 件低いものがある。

これらの内訳は次の通り。

工事の種類	工事名	年度	契約	予定価格 (千円)	落札率 (%)
一般競争入札					
鋼構造物工事	緊急地方道路整備工事	17	道路保全課	118,712	74.7
土木一式工事	高松港港湾統合補助工事	17	港湾課	227,745	79.7
土木一式工事	緊急地方道路整備工事	16	道路建設課	205,752	66.2
土木一式工事	国道377号 道路改築工事	16	道路建設課	904,743	77.8
電気通信工事	高松港 埠頭保安施設整備工事	16	港湾課	159,915	64.4
公募型指名競争入札					
土木一式工事	緊急農道橋梁上部工その2	16	農村整備課	99,750	75.8

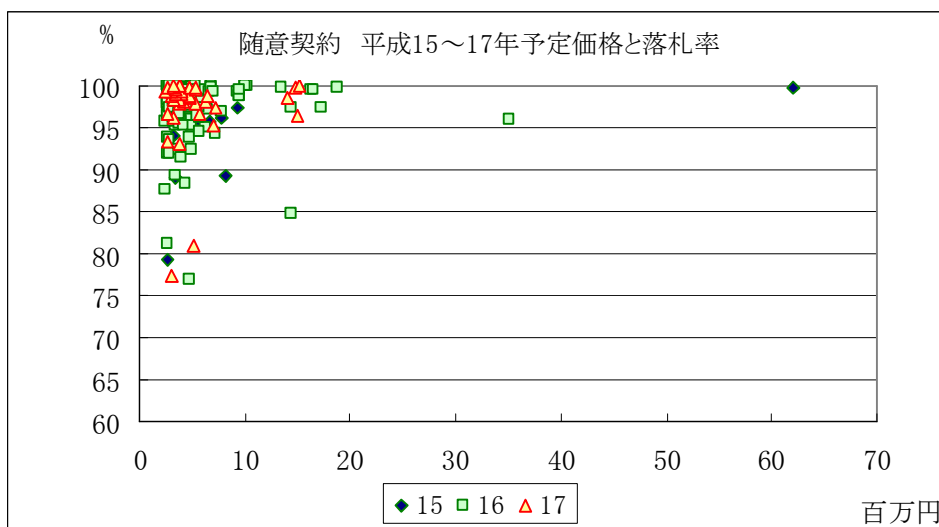
## ② 指名競争入札

59 ページグラフによると、落札率は 15 年度で低くなっているが、16 年度から上昇している。16 年度の上昇は、台風被害による工事数増加により、競争性が低くなったことも要因と推測される。金額が大きい指名競争入札を見ると、例えば 1 億円以上の入札では、61 ページ一般競争入札に比べ落札率のばらつきは小さい。





### ③ 随意契約



(グラフからは 2 千万円以上の 2 件が除かれている。)

随意契約による落札率は、一般的に他の契約方法よりも 100%に近いところで貼りついている傾向があるが、落札率の低いものもある。競争性が一番低いことや特殊事業が含まれることが要因と思われるが、個々の内容により、契約を工夫することを検討することは可能である。

平成 16 年度は緊急に必要となった災害復旧工事が多く、250 万円以上の随意契約が激増している。

随意契約で落札率の低いものは次のもの。

工事の種類	工事名	年度	契約	予定価格 (千円)	落札率(%)
随意契約					
土木一式工事	河川海岸維持修繕工事	17	長尾土木事務所	2,985	77.4
土木一式工事	道路維持修繕工事	17	中讃土木事務所	5,187	81.0
土木一式工事	台風10号被害修繕工事	16	廃棄物対策課	4,687	76.8
電気通信工事	河川災害復旧工事	16	長尾土木事務所	2,716	81.2
土木一式工事	道路改修工事	15	西讃土木事務所	2,625	79.2

随意契約で落札率が 100%のものは次のもの。(ただし、99.98%など、100%に近いものも多数ある。)

工事の種類	工事名	年度	契約	予定価格 (千円)
随意契約				
土木一式工事	森林荒廃地緊急整備事業	17	東部林業事務所	15,225
土木一式工事	森林基幹道保全工事	17	西部林業事務所	13,860
土木一式工事	吉田川 災害応急復旧工事	16	西讃土木事務所	2,772
土木一式工事	県道 災害応急復旧工事	16	西讃土木事務所	2,940
土木一式工事	県道 災害応急復旧工事	16	西讃土木事務所	3,570
土木一式工事	河川海岸維持修繕工事	16	高松土木事務所	5,250
土木一式工事	道路維持修繕工事	16	高松土木事務所	6,825
土木一式工事	河川海岸維持修繕工事	16	長尾土木事務所	10,238

#### ④ 予定価格による随意契約

土木一式工事の設計価格は、51 ページで見たように、ほぼ 100%積算可能である。特に土木一式工事での落札率の差は、競争性の高低要因の影響が大きいと考えられる。

随意契約による場合にも見積り合わせを行うことが原則とされているが、他の業者との契約が適当でないなどの理由により、1 者と随意契約を行う場合もある。

この場合、特殊な内容のものであれば、請負業者から徴収した見積りに基づき、予定価格が決められる場合がある。随意契約においては、落札率が 100%、あるいは 100%に近いものが多数ある。

54 ページ記載のように、必ずしも積算結果が県内の実勢に合わない場合、積算結果が低ければ工事が行われない可能性があり、積算結果が高ければ、県に損害を与える。

このように、規則に従って運用をしても、実勢に合わない水準での契約を行う可能性があり、特に 1 社しか契約先のない場合の随意契約には、次のような検討を行う必要がある。

#### ○ 予定価格を下げる

国の基準も絶対のものではないと思われるので、国に対し香川県にあわせた積算を認めてもらうことを検討する。

同種の事業の落札率平均値程度の率で予定価格を決めることなど。

#### ○ 他者を探す

内容を検討して他者でも行える業務に細分化する。

入札を行う業者の地理的範囲を広げる。

(3) 平成 18 年度の入札の傾向

(平成 18 年度 4 月から 7 月までに行われた、予定価格 250 万円以上の工事 528 件のデータに基づくもの。)

1) 価格帯毎の件数

(単位: 件、百万円、%)

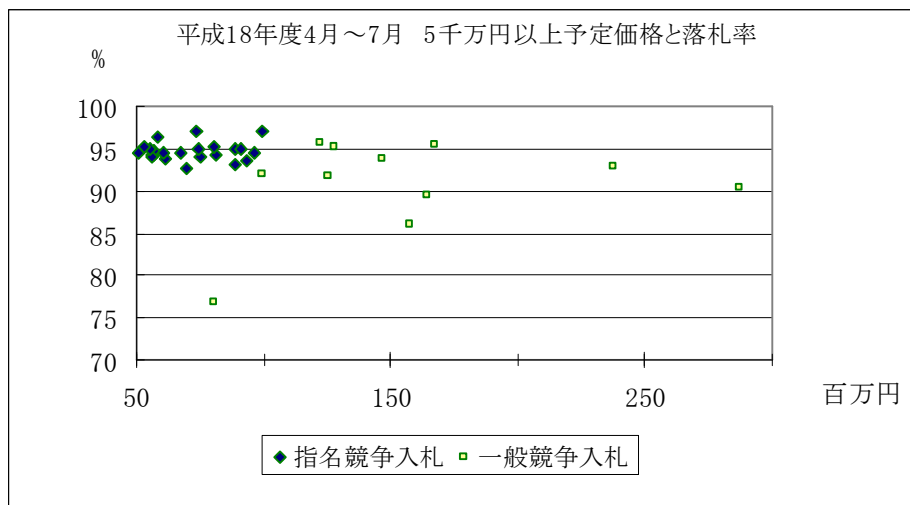
契約金額 の範囲	～500 万円			500 万円 ～1 千万円			1 千万円 ～5 千万円			5 千万 円～
	合計	90% 以下	比率 (注)	合計	85% 以下	比率 (注)	合計	90% 以下	比率 (注)	合計
件数	165	24	14.5	244	48	19.7	119	14	11.8	23
予定価 格総額	597	85	14.2	2,593	627	24.2	4,023	398	9.9	1,647
契約価 格総額	561	68	12.1	2,439	470	19.3	3,790	305	8.0	1,559
平均落 札率	93.9	80.0	13.9	94.1	75.0	19.1	94.2	76.5	17.7	94.7

(注) 全体に対する比率(%) ただし平均落札率の比率欄は単純に引算した数値。

2) 工事規模別分析

① 5 千万円以上の契約

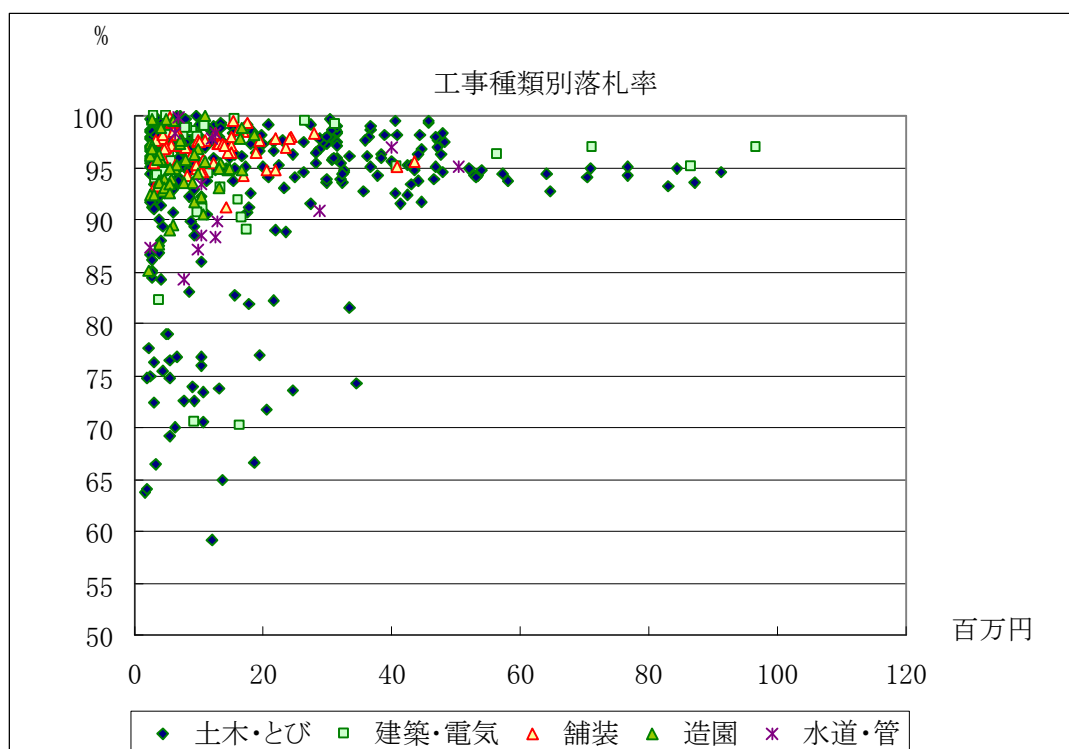
平成 18 年度の 5 千万円以上の入札を見ると、一般競争入札の落札率はばらついているが、指名競争入札には落札率が低いものはない。平成 15～17 年度と同様に、95%を挟んだ部分に集中している。入札種類毎の 5 千万円以上の入札状況は次の通り。



② 予定価格が 5000 万円未満の契約につき、契約価格の金額帯毎に、落札率が 90%以下のものの割合が工種により異なる傾向がないかにつき、検討を行う。

	合計		2000～5000万円		500～2000万円		～500万円	
合計	528	16.3	119	11.8	244	19.7	165	19.7
しゅんせつ	1	0.0	0	0.0	1	0.0	0	0.0
土木	302	20.2	91	11.0	106	33.0	105	33.0
建築	18	0.0	3	0.0	11	0.0	4	0.0
とび	50	16.0	6	33.3	28	17.9	16	17.9
電気	13	38.5	1	100.0	8	37.5	4	37.5
鋼構造物	11	18.2	6	16.7	4	25.0	1	25.0
管	10	20.0	1	0.0	8	12.5	1	12.5
舗装	59	0.0	9	0.0	41	0.0	9	0.0
防水	3	100.0	0	-	2	100.0	1	100.0
機械器具設置	2	50.0	1	0.0	0	-	1	0.0
電気通信	2	100.0	0	-	1	100.0	1	100.0
造園	54	3.7	0	-	32	0.0	22	0.0
水道施設	3	0.0	1	0.0	2	0.0	0	0.0

サンプル数が極端に少ないものを除き、落札率が高い工種は舗装・造園となっている。また、電気は落札率が低い傾向がある。



以上の結果は、平成 15 年度の包括外部監査の、道路保全に関して落札業者が固定化しているという指摘にも通じる。

このうち、舗装工事については、登録業者に対し、実際に発注を行う業者数が非常に少なく、競争性が低い状況になっていることも原因と思われる。

土木事務所等	西讃	中讃	高松	小豆	長尾	合計
発注業者数 AB 合計	11	15	15	10	10	61
A 管内業者数	10	10	8	2	5	35
発注業者数	10	10	7	10	9	32
うち管轄区域外	6	0	0	8	5	-
B 管内業者数	8	19	24	1	9	61
発注業者数	1	5	8	0	1	15

舗装工事のようなアスファルトを扱う工事については、特殊機械での施工になることや経験により工事成果に著しい差が出るため、経験のある業者にのみ発注を行うとのことであった。

舗装工事については、工事を希望する業者が少ないわけではなく、新規参入したいという業者からの声もあるとのことである。

現場事務所として、工事成果への責任という観点から行われていることではあるが、過去の実績に対するウエイトを高くすることは、発注者による参入障壁となる。公共事業の規模が著しく縮小するなか、新規参入の余地は少ないとはいえ、「工事の経験」が既得権を保護することに似た構造となる場合、公共事業の契約事務の公平性を考えるならば、問題がないとは言えない。

程度の問題ではあるが、現状では非常に競争性が低く、その要因を発注者が造っていると見られても仕方のない状況であると思われる。

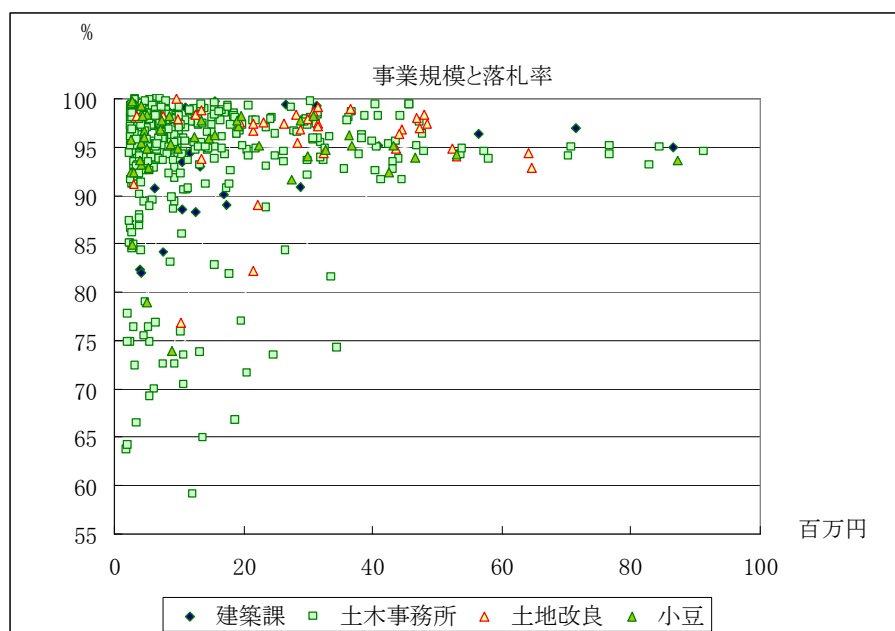
#### (結果)

県工事の実績のある業者の中から指名するので、民間や市町での実績は県では把握できず、新規参入を希望する業者は、個別に希望する旨を申し出ることとなる。

各土木事務所では、①実績②手持機械の有無③技術者の有無について審査の後、工事可能と判断すれば指名を行うとのことであるが、これらは常識の部類に入るため、審査項目について定めた規定もない。また、口頭で行われるため、申し出の有無、審査の有無を確認することはできない。

指名業者選定に対する公平性を証明するために、新規参入に関する手続きを書面で行い、新規に指名を行う場合の手続きの規定化と関連書類の保存が必要である。

3)平成 18 年度部署別の傾向(指名競争入札を対象)



(単位:件, 千円, %)

	件数	予定価格	契約価格	落札率
合計	551	8,859,850	8,349,933	94.2
建築課	32	591,261	561,435	95.0
土木事務所	411	5,851,191	5,494,430	93.9
長尾土木事務所	84	1,348,672	1,265,791	93.9
高松土木事務所	123	1,896,888	1,764,221	93.0
中讃土木事務所	136	1,636,857	1,545,007	94.4
西讃土木事務所	68	968,773	919,412	94.9
小豆総合事務所	43	789,704	747,180	94.6
高松港管理事務所	2	16,560	16,275	98.3
土地改良課	2	137,556	128,730	93.6
土地改良事務所	30	827,152	799,124	96.6
東讃土地改良事務所	7	246,185	239,453	97.3
中讃土地改良事務所	11	363,772	351,435	96.6
西讃土地改良事務所	12	217,195	208,236	95.9
みどり整備課	3	114,747	108,255	94.3
西部林業事務所	2	73,919	68,292	92.4
水道局	7	191,106	182,280	95.4
県営水道事務所	9	116,654	109,799	94.1
その他	10	149,999	134,134	89.4

部署別の落札率に顕著な傾向はないが、土地改良事務所の落札率は若干高めになっている。なお、平成 18 年の 7 月までの入札データによっているため、通常入札を行う部署でも前表に含まれない部署がある。

なお、平成 18 年度の 4 ヶ月ではデータ数が少ないので、平成 17 年度の指名競争入札のデータを使用し、部署別の比較を行った。

部署別指名入札一覧

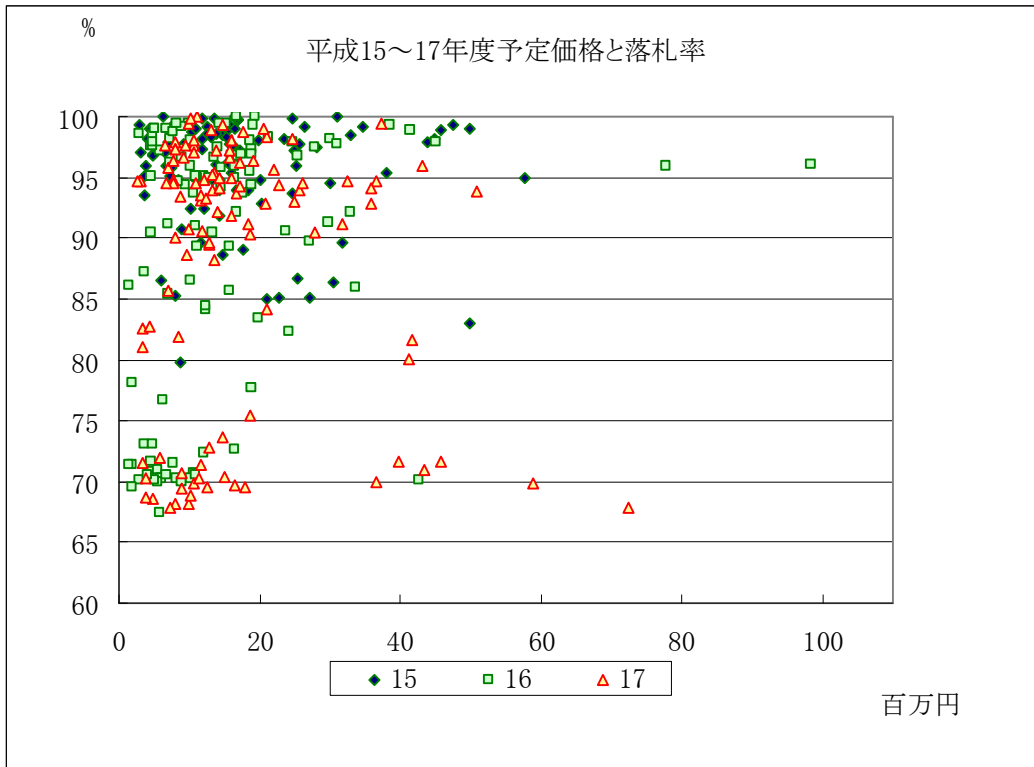
(単位:千円, 件, %)

	件数	予定価格平均	予定価格	契約価格	落札率
<b>政策部</b>					
小豆総合事務所	140	12,226	1,785,043	1,702,549	95.38
<b>総務部</b>					
危機管理課	2	9,802	19,604	18,847	96.14
<b>環境森林部</b>					
みどり整備課	36	17,362	781,300	750,012	96.00
資源化・処理事業推進室	3	6,693	26,775	24,202	90.39
<b>商工労働部</b>					
観光振興課	6	12,904	90,329	87,045	96.36
<b>農政水産部</b>					
土地改良課	20	67,042	1,340,859	1,267,770	94.55
東讃土地改良事務所	44	23,820	1,167,190	1,125,054	96.39
西讃土地改良事務所	47	20,702	1,117,947	1,081,500	96.74
中讃土地改良事務所	64	24,825	1,837,064	1,767,622	96.22
農村整備課	1	83,790	83,790	80,115	95.61
水産課	9	52,645	526,452	498,278	94.65
<b>土木部</b>					
土木監理課					
長尾土木事務所	217	15,136	3,542,049	3,389,179	95.68
高松土木事務所	283	11,126	3,415,813	3,188,952	93.36
中讃土木事務所	321	12,122	4,218,778	4,014,662	95.16
西讃土木事務所	208	12,171	2,762,966	2,655,502	96.11
道路保全課	2	71,434	142,868	134,925	94.44
道路建設課	13	82,311	1,070,048	1,013,722	94.74
河川砂防課	24	66,977	1,674,443	1,537,030	91.79
港湾課	3	55,110	165,330	156,555	94.69
高松港管理事務所	17	4,475	85,029	79,579	93.59
都市計画課	2	83,132	166,265	156,975	94.41
下水道課	1	96,236	96,236	90,510	94.05
建築課	122	12,275	2,160,452	2,031,298	94.02
住宅課	13	17,263	258,949	237,121	91.57
<b>警察本部</b>	<b>107</b>	<b>27,608</b>	<b>1,832,054</b>	<b>1,594,649</b>	<b>87.65</b>
水道局	12	65,747	854,721	804,237	94.09
県営水道事務所	51	13,470	727,391	679,707	93.44
<b>合計</b>	<b>1,768</b>	<b>16,209</b>	<b>31,170,552</b>	<b>29,495,808</b>	<b>94.63</b>

平成 17 年度のデータを見ると、警察本部での落札率が低いことが目につく。

そこで経年の推移を作成したところ、平成 16 年度から 17 年度にかけて、警察本部で落札率が低くなっている。予定価格と落札の関連は次のとおり。

警察本部の入札グラフ



警察本部の入札の推移

(単位:件, 百万円, %)

年度	分類	件数	予定価格	契約金額	落札率
H15	電気工事	50	964,174	918,698	95.3
	それ以外	45	702,646	671,633	95.6
	合計	95	1,666,820	1,590,330	95.4
H16	電気工事	76	871,629	770,447	88.4
	それ以外	47	835,990	796,100	95.2
	合計	123	1,707,618	1,566,546	91.7
H17	電気工事	58	1,068,677	893,250	83.6
	それ以外	49	763,379	701,400	91.9
	合計	107	1,832,055	1,594,650	87.0

全体に対する電気工事の割合は高く、平成 16 年度から、電気工事の落札率が低くなっていることが警察本部での入札の落札率が低くなっている要因である。

電気工事の主な内容は信号機の設置であるが、他県での信号機等を巡る談合事件などを契機とし、平成 16 年度から、信号機器本体(電気)と設置工事に分割して発注したことにより、信号機器業者の競争性が高まったことが要因と思われる。

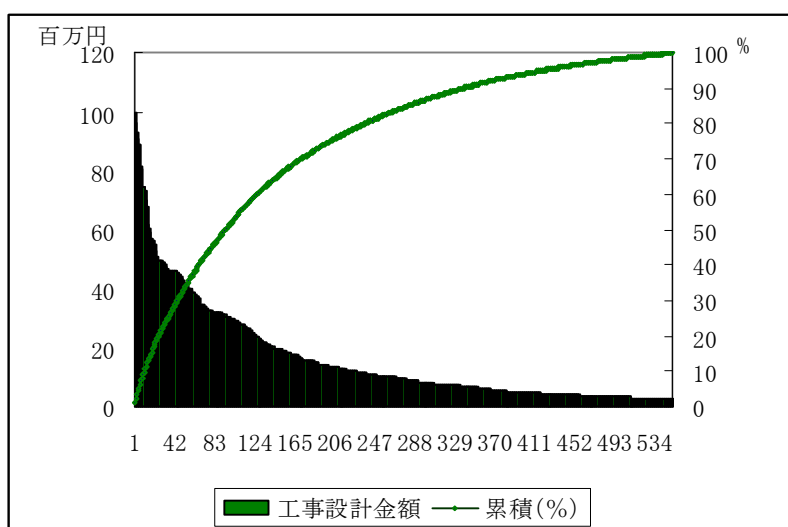


#### 4)管理方法を分ける金額の水準の検討

在庫管理の方法などに使われる ABC 分析の手法を用い、特に注意して管理すべき契約金額の水準はどこかについて試算し、現状との比較を試みる。

金額の大きい設計価格から合計し、累積額が 20~90%に達する水準に対応する設計金額は次のとおり。

累積(%)	20	50	70	80	90
設計金額(百万円)	49.6	31.1	16.5	11.4	7.1



現在の入札制度の節目である5千万円は累計額20%の位置である。

在庫管理に用いられる ABC 分析では、累積%が 70~80%を A ランクの目安としている。ここで70%とすると16百万円以上、80%とすると11百万円以上を A ランクとして、管理方法(契約方法)を工夫する必要があることになる。

現状では、前述のように、5千万円・1億円を基準として入札方法・入札場所を変えているが、1~2千万円を基準とする管理方法が有効であり、これは、宮城県が1千万円以上を公募入札によるとしていること、及び知事会の指針とも一致する。

#### (4) 契約方法を検討すべき部分

以上の年度別の推移・平成 18 年度の指名競争入札の現状分析から、県が契約事務の実施にあたり、検討すべき事項として次の 3 点が考えられる。なお、文中の金額は予定価格である。

- ① 一般競争入札・公募型指名競争入札について、落札率が 95%を挟んだ部分に集中している。  
→一般競争入札を行う場合の参加者の条件設定等の妥当性を検討する。
- ② 5 千万円以上の指名競争入札につき、平均落札率は昨年度の一般競争入札に比べ低いものの、落札率が 95%を挟んだ狭い部分に集中している。  
→入札方法の運営・実施方法・変更について検討する。
- ③ 1 億・5 千万円を区切りとして、それ未満の工事数が不自然に多い。また、5 千万円未満の工事につき、落札率の低いものもあるが、それ以上の金額のものよりも 95%から 100%の間の割合が高い。  
→必要以上の工事の分割を防止する必要がある。また、土木事務所・土地改良事務所等設計部署で行われている入札の競争性を高める必要がある。(93 ページ意見参照。)

以上の分析は予定価格が 250 万円以上の工事について行われたものであるが、平成 15 年度包括外部監査の報告書による追加項目としては、少額の随意契約の執行についても注意する必要があることを示唆しており、設計価格の積算方法を考えると、この点も第 4 番目の注意点とする必要がある。(54・64 ページ参照。)

## (5) 分析と情報公開

### 1)分析

管理部署は入札結果の電子データを有しているが、入札状況全体の分析は行っていない。個々の入札が規定通り行われているか、というチェックは手続きの中に組み込まれているが、全体として制度の運用による異常点がないか、という分析を定期的に行うことも必要と思われる。

#### (意見)

管理部署は継続して工事の件数・落札率の状況について異常点はないか、制度が入札事務に影響を与えている兆候はないか等について定期的に分析を行うことが望ましい。

### 2)入札結果の公開

県庁ホームページに、平成 16 年度からの入札結果は全て公開されており、工事名等で検索は可能であるが、例えば予定価格 1 億円以上というような検索は出来ない。また、全体の傾向分析を県民が行おうとしても、一件一件入力する必要があり、大変困難である。

管理部署はデータベースを有しているので、年度ごと、また進行中の年度では終了した入札の累積データをデータとして取り込み可能であるような様式で公開することが、情報公開による住民監視の実効性を高められると思われる。

#### (意見)

入札結果の公開方法の再検討が望ましい。

### Ⅲ 各種入札、変更等の分析

次に、平成 17 年度の入札 1,844 件(58 ページ上表参照。設計価格 250 万円以上のもの。)を中心として、通常の契約事務から外れたケースについて、内容等を分析し、入札事務自体に問題がないかを検討する。必要に応じ、個々の契約の内容を抽出して検討している。

(1) 工事変更契約により、当初設計価格が 5 千万円未満から 5 千万円以上になるもの。(平成 15 年度包括外部監査での指摘事項)

#### 1) 現状及び措置の運用状況

平成 15 年度の包括外部監査において、当初設計金額が 5 千万円未満から 5 千万円以上になることにより、本来 5 千万円以上の工事について行われるべき担当課での牽制が行われないという指摘が行われ、このような変更契約については、本庁の当該工事所管部署に協議することとされている。

#### 2) 平成 17 年度の事例

平成 17 年度において、上記変更契約に該当するものは 25 件であり、平均値を示すと次のとおり。(県作成資料より。)

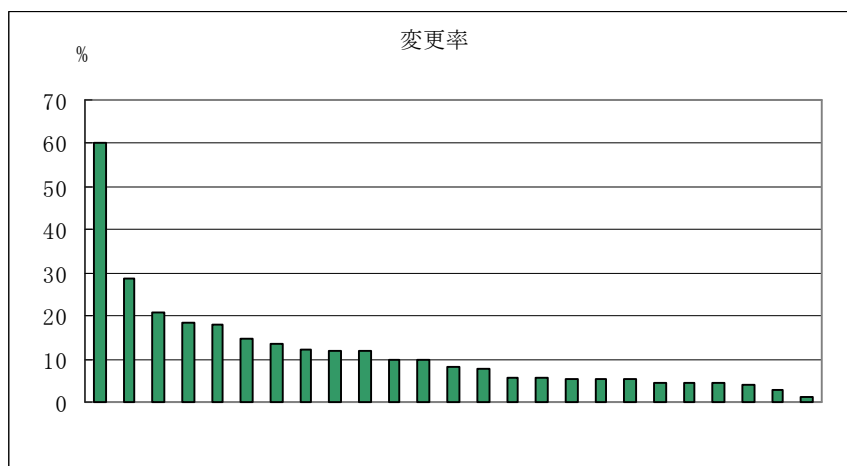
① 千円	② 千円	②÷①=③ %	④ 千円	④÷①=⑤ %
当初全体設計額	現在全体設計額	設計金額増加率	予定価格	予定価格/設計価格
1,199,871	1,338,705	11.57	1,199,004	99.9
⑦÷④=⑥ %	⑦ 千円	⑧ 千円	⑧÷⑦=⑨ %	③-⑨=⑩ %
落札率	当初全体契約額	現在全体契約額	契約額増加率	契約-設計増加率チェック
92.69	1,111,373	1,239,571	11.57	0.00→OK

設計価格が変動すると、契約価格も設計価格に落札率をかけた金額だけ増減する。

5 千万円以上になると、指名対象となる業者ランクや入札方法が異なる場合があり、落札率が 5 千万円以上の工事の平均よりも著しく高くなるならば、問題と思われるが、平成 17 年度の該当する変更契約の落札率は 92%と、平均よりは若干低くなっている。

変更額自体の水準も増加率が 11.57%と契約金額の変更率は大きくない。

変更率は次のとおり。大きな変更のあった工事は少ない。



### 3) 措置の妥当性の検討

5千万円以上になる場合に契約事務が変わる点は 56.61 ページ図参照。もし、意図的に安い価格で設計し、後に設計変更により増額することが行われたとしたら、本来受注できなかった業者が受注している可能性があり、事後に行う協議では回復できない。

協議の時点で、変更率の多寡に関わらず、当初から予定されていた可能性につき検討を行い、そのようなものがあつたならば、入札に遡って、談合の可能性まで厳しくチェックすることが必要と思われる。

ただし現状を見ると、件数も 25 件と 5 千万円前の工事数に比べ多い訳ではなく、落札率も高止まりしているわけでもないなど、各種状況から見て作為的なものではないと思われる。

### 4) 変更契約の管理方法

多額の変更契約は、もともとの契約自体に問題がなかったか、変更は妥当かなどについての検討が担当部署以外で行われることが望ましい。多額の増額の変更は、当初想定されなかった理由による材料の変更などの場合もあるが、工事の追加に等しいものであれば別の契約として契約手続きを行うべきものである。(現在工事を行っている会社でなければ行えない場合であっても、その理由を明確にした上で随意契約を行うべきである。)

現在は、変更契約の管理につき、変更と考えられる常識の範囲内で行われているとのことであり、前もって変更とされる内容を明確に規定するとともに、変更契約時に担当部署以外による検討が行われることが望ましい。

(意見) 変更工事の範囲を内規により明確にする、あるいは一定の目安を設けることが望ましい。(例えば1千万円以上の変更などの一定額以上の変更及び30%以上など一定率以上の変更契約については、本庁との協議等の担当部署以外でのチェックを行うなど。)

### 5) 事例の検討

前ページ表で突出して工事金額が増加している1件(増加率60%)を抽出し、変更内容の検討等変更契約に関する手続きが規定等に準じて行われているか、につき検討を行った。

#### ① 主な変更の内容

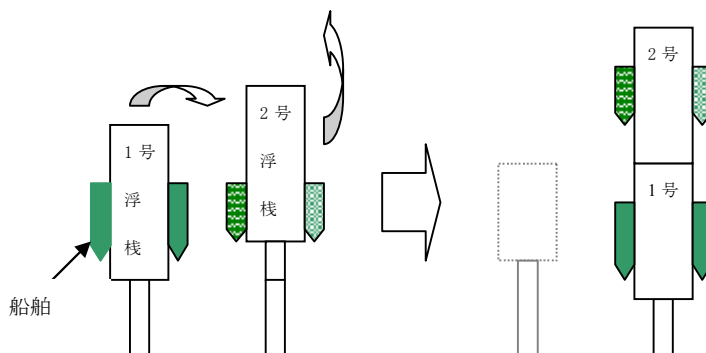
当初契約:18年3月・土庄港浮棧橋移設工事 契約金額 38,850 千円

変更契約:土庄港を利用している船会社等関係者との協議による工期延長。当初1号棧橋を2号に移設し2号を沖合いに連結する予定であったものを、利用の少ない町有3号棧橋が入札直後、強風により連絡橋が破損し、使用不能となったことから、利用船舶の再調整を行うなかで、この場所に2号棧橋移設を行ったことによる金額の増加(17,976 千円)。

#### ② 変更契約とする妥当性

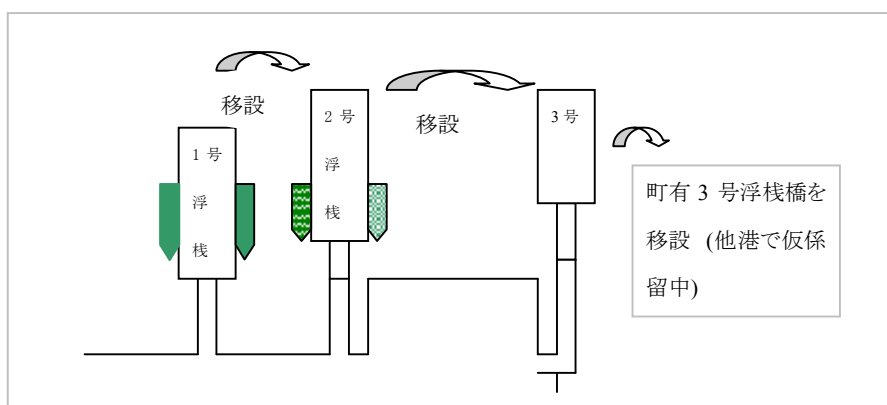
棧橋を利用する船会社の利用者の利便性を考慮した処理であり、工事内容は大幅に変更されているが、自然災害による条件変更を受けて事業自体は機動的に行われている。

### 当初の工事内容



### 変更後の工事内容

3号棧橋を撤去し、1号を2号の場所に、2号を3号の場所に移設。



### ③ 変更に関する手続

設計から起案までの手続きは規定どおり行われている。

船会社や町等関係者との合意に関する文書等はない。町の設置した第3棧橋の移動を行う工事であり、当件について、結果的に合意通り工事されているが、後日紛争とならないためにも、合意事項を文書化した合意書等を徴収することは必要であったと思われる。

### (意見)

関係者等との協議の結果が県の業務に影響を及ぼす場合には、協議経過を記録し、合意した事項については、内容を双方で確認の上、書面による合意を行わなければ、口頭による合意内容が誤解によるものであるなどの理由により、業務に支障が生じる可能性が残る。

特に当工事のように、関係者との協議により工事内容の変更を伴う場合には、不確実な協議により工事内容を変更することがないように、協議内容を書面化した上で、協議者に確認することが必要と思われる。

(2) 低入札価格調査制度の適用

1) 対象・制度の推移

設計価格に対し余りに安いと判断される水準で入札された場合、工事の品質が保たれない恐れがあることから、事前にその水準を定め、失格とする制度がある。(最低制限価格-次項参照。)一律に失格とするのではなく、入札者がその価格で工事が可能であることを審査する制度であるが、審査に時間・コストがかかることから設計価格が一定額以上のものにつきのみ行われる。香川県では、平成10年6月から5千万円以上を調査対象として実施されている。

平成15~17年度の対象、及び調査が行われた契約の概要は次の通り。

(県資料より。単位:件・%)

項目		15年度	16年度	17年度	18年度(4ヶ月)
	対象工事総数	137	147	124	80
	調査実施件数	6	9	3	4
	調査比率(%)	4.4%	6.1%	2.4%	5.0%
部署	土木部	3	7	2	4
	農政水産部	2	2	0	0
	その他	1	0	1	0
種類	土木一式	6	7	2	3
	電気	0	0	0	1
	電気通信	0	1	0	0
	管	0	1	1	0

客観的な調査資料はないが、香川県の調査比率は低いとのことである。その理由としては、調査対象の金額水準(5千万円)が他県と比べ比較的高いこと、調査対象とする落札率の水準が他県と比べ低いことなども考えられるが、調査対象の水準は次図のように、低くはないが、非常に高いというような水準でもない。

平成19年1月時点の四国内各県及び長野との比較

県名	徳島	香川	愛媛	高知	長野
調査価格(千円)	30,000	50,000	2,500	100,000	1,000

香川県の低入札価格調査の上限は、比較的高いとも思われる。低価格で入札された場合の調査や工事の検査を厳重に行うことなどから、コストがかかるため、5千万円としている。一方、長野県の水準が非常に低いのは、入札制度の全体の有効性を維持するためのコストは惜しまない、というスタンスによるものと思われる。

次項で見ると、基準額未満で失格した入札は極めて多数とは言えず、調査対象の拡大も一考の余地はあると思われる。

また、香川県の現時点での 5 千万円以上の水準は 62・65 ページ表を見ても落札率 95%を挟んだ部分に集中しており、データから見ると、元々の競争性がさほど高いとは言えない状況である。

## 2)調査の結果の分析

### ① 調査結果

調査の結果、平成 15 年度以降についても、全ての調査対象につき契約内容に適合した工事が行われると判断されている。この制度制定以来、調査の結果、実際の工事能力に疑問があるとして契約に至らなかった工事はない。

### ② 平成 18 年度の調査対象・結果の分析

設計価格は香川県の実態と乖離している場合もあると思われる。

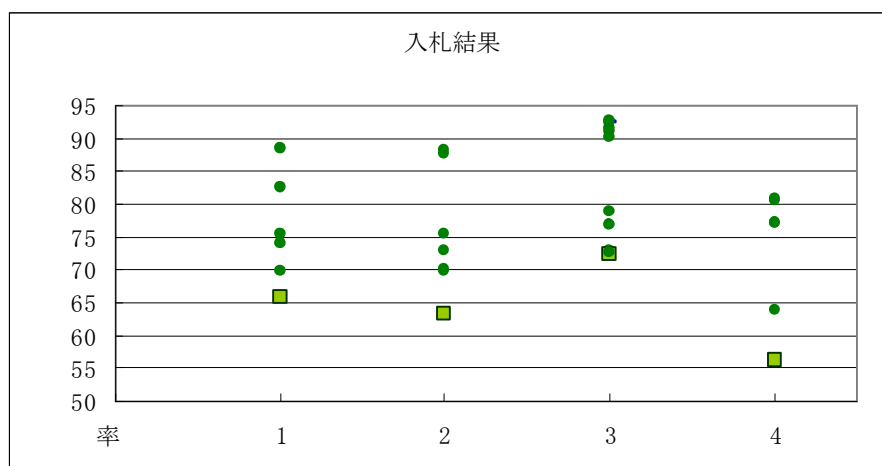
同種の工事について低い率で入札が行われたケースがある場合、県の実態と設計価格が乖離している可能性を考える必要がある

この意味も含め、低入札価格の調査結果を見る。

平成 18 年度の 4 件の一覧は次のとおり。(単位:千円・%)

予定価格(千円)	参加者	うち辞退	うち無効	有効入札者数	落札率(%)	工事種類
357,936	6	0	0	6	69.23	土木一式
99,351	8	1	0	7	66.58	土木一式
67,011	15	2	1	12	76.02	土木一式
137,905	11	0	5	6	59.08	電気

それぞれの入札時の落札率のばらつきは次のようになっており、工事による特徴は、電気工事の件数が少ないこと以外にはみられない。





それぞれの工事につき、原価の構成要素のうち、どの部分から減少したかについて、見積書より集計すると次のようになる。

	1	2	3	4
工事原価	39,215	11,985	7,127	57,118
共通仮設費	11,209	4,339	3,124	
現場管理費	42,832	10,275	7,601	
一般管理費等	18,680	7,119	2,812	
合計	111,936	33,717	20,665	57,118

土木一式工事については、主要因として原材料の特殊購入を挙げられているものもあったが、設計上一定率で計上される共通仮設費・現場管理費・一般管理費でもかなりの金額のコストをカットしていることがわかる。

率で計上する経費部分については、会社が間接費をどの程度回収するか、という判断を行う部分でもある。小規模工事ほど経費率が高くなるように設定されているが、現在使われている経費率は必ずしも適正水準ではない可能性もある。

### ③ 平成 15 年度～18 年度の受注理由・落札率と平成 17 年度の改正による失格案件

平成 15 年度～18 年 10 月までの低入札価格調査制度の対象となった契約につき、担当部署・業種・理由・落札率を示す。受注理由を複数回答している例も多いが、経費の削減はほぼ全ての対象で理由としてあげられている。

このうち、②③欄太線で囲んだ部分について、平成 17 年度以降の失格基準による判断を行い、失格となるものは③欄 2 件であった。

年度	担当部署	業種	①低価格受注の理由										② 落札率	③ H17年度 以降新基 準での判 断	
			原材料 の調達	入札実 績を積 みたい	工事実 績を積 みたい	手持ち 工事が ない	機材を保 有・他工 事の資材 利用	施工方 法の工夫	経費の 削減・ 実績	社会貢 献	過去の 工事実 績	工場稼 働率の 向上			
18	土木部	土木一式	○				○			○			○	69.2	
	土木部	土木一式	○							○			○	66.6	
	土木部	土木一式				○	○			○				76.0	
	土木部	電気	○							○				59.1	
17	土木部	土木一式					○	○		○				79.9	
	土木部	土木一式		○	○	○					○			76.7	
	警察本部	管				○	○			○				67.9	
16	土木部	土木一式	○		○		○			○				61.0	
	土木部	土木一式	○			○	○			○				65.0	
	土木部	土木一式	○							○		○		77.8	
	土木部	土木一式								○				66.2	失格
	土木部	土木一式			○					○				75.8	
	土木部	電気通信			○					○				64.4	
	建築課	管			○					○				77.0	
	農政水産部	土木一式	○		○					○				75.8	
15	農政水産部	土木一式	○					○		○				69.4	
	土木部	土木一式	○					○		○				64.1	
	土木部	土木一式												67.8	
	土木部	土木一式	○					○		○				70.0	失格
	農政水産部	土木一式	○			○	○			○		○		57.8	
	環境森林部	土木一式				○	○			○				69.9	
	農政水産部	土木一式			○		○							77.7	

平成 17 年度より、低入札価格に関して一定の失格基準を定めている。これは、ダンピング防止等の理由により、当初から工事の施工が合理的に出来得ないと思われる基準を定め、該当する場合には審査を行わず失格とする、というものである。

形式基準の概略を、前表の様式を用いて示す。

	県積算	入札者内訳	形式基準		
			①	②	③
工事原価	A	a	abcdが計 上されている	a+bがA+B の70%以上	
共通仮設費	B	b			
現場管理費	C	c			c+dがC+ Dの20%以上
一般管理費等	D	d			

他県での実績も参考として決められているが、13年度から16年度までに行われた49件の調査のうち、数の上では約4割にあたる20件が失格となる。

過年度に失格に該当する工事が評価の結果は瑕疵なく完成されたこと、また香川県の低入札価格にかかる5千万円という設計価格の基準が低いとも言えない水準であることを考えれば、形式基準の設定水準には再考の余地があるようにも思われるが、ダンピング防止という目的と調査にかかるコストの節約の効果との兼ね合いも考慮の上、合理的な工事価格の水準などから持続可能な企業経営の最低ラインと考えられている。

一旦決めた形式基準についても、実情から乖離していないか、また入札の結果、失格業者が増加した場合などは業種別に設定することを含め、設定水準の再検討は行われる必要がある。県は、入札事務全般を定期的に見直しているが、定期的に見直しを検討する事項をリスト化することも必要と思われる。

### (3) 最低制限価格未満の入札

#### 1) 制度

香川県建設工事執行規則第 11 条および内規により、最低制限価格は、前記低入札価格調査制度の対象外となる 5,000 万円未満の入札に設定されることとされている。

最低制限価格の算定方法は工種毎に異なり、事後にも公表されないが、工種によっては、前項低価格入札の形式基準などからある程度の類推は可能と思われる。

#### 2) 平成 17 年度最低制限価格未満入札

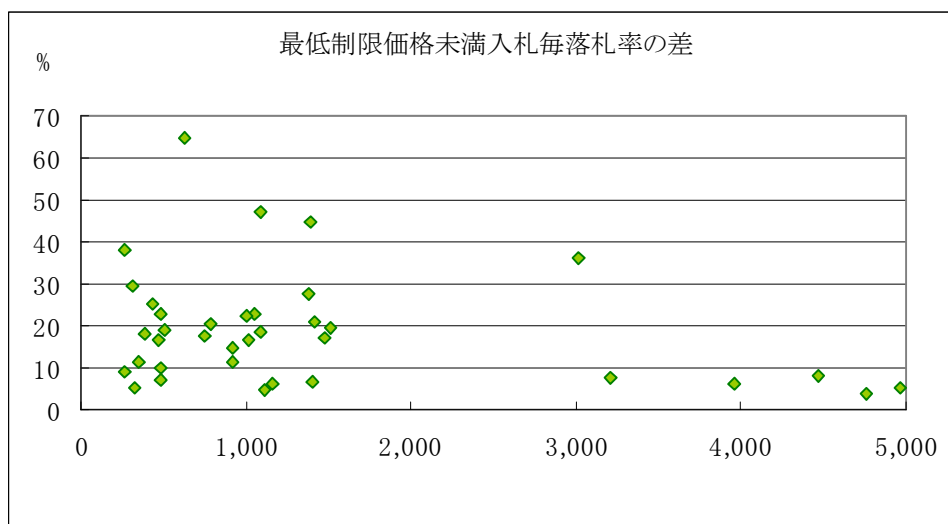
平成 17 年度に行われた工事関連入札のうち、県の設けた最低制限価格を下回り、失格となった入札の合計は 33 件であった。同じ入札で失格業者が複数のものがあるため、業者数は 44 となっている。

失格業者のある入札の落札率は 84.3%と他の入札に比べ低くなっており、その要因は競争性が高いか、又は設計に問題があった可能性もある。

計算誤りなどにより低い価格となったケースもあると思われるが、それぞれの入札で最低値をつけた業者が落札した場合の差額は約 72 百万円となっている。

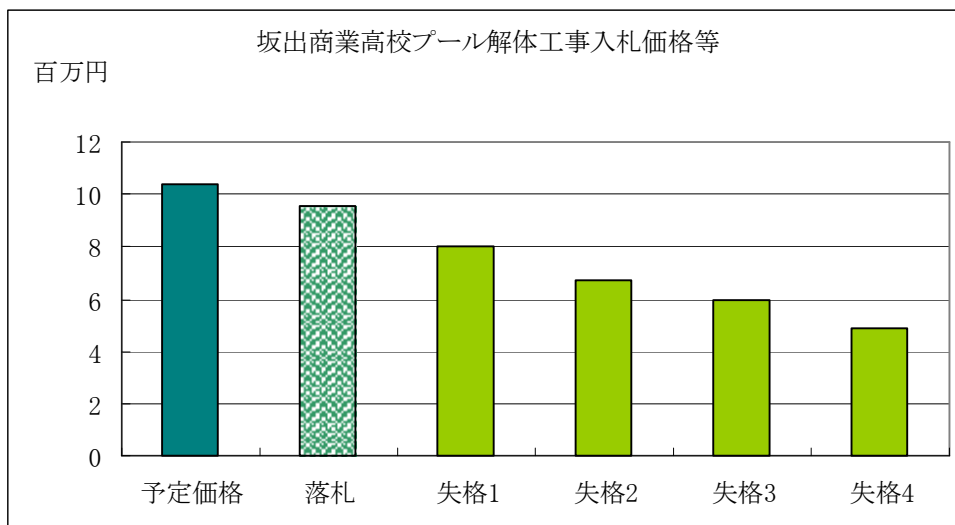
平成17年度の土木部の設計金額5000万円以下の工事で最低制限価格を下回った入札のあったもの

件数	失格業者	予定価格	落札額	落札率	失格入札額	失格者落札率	落札率差	差額
件	者	千円	千円	%	千円	%	%	千円
33	44	467,878	394,265	84.3	321,767	68.8	15.5	△ 72,498



#### 3) 個別の検討

平成 17 年度の最低制限価格未満による失格が発生している工事のうち、次の 1 件については、落札者以外が全て失格している。



このような入札は滅多にないとのことであるが、結果を見ると不自然であり、県の設計・積算に改善の余地がある可能性もある。

しかし、このような場合にも、開札停止などによる手続きの中断や結果の検討が行われる制度はない。現状では、担当者が設計価格の積算を確認し、必要に応じて何らかの措置がとられるとのことであるが、誤りがないことを前提とした制度であるように思われる。

県の行う業務に何らかの誤りがあった場合にも、途中で業務が是正される仕組みを検討することが望ましい。

一般競争入札の拡大により、事後審査の制度が導入されることも想定され、これとあわせた検討が望ましい。

また、少なくとも事後には、検討が行われる必要がある。

**(意見)**

入札結果に異常がある場合、原因の調査を行い、後の設計や契約事務について検討を行う必要がある。

異常の水準については、率・金額などにより一定の基準を設けるものと思われる。

#### (4) 予定価格を超える価格での入札

##### 1) 予定価格を超える価格での入札数

予定価格は、5千万円未満の場合、入札前には公表されないため、予定価格を超えた金額で入札されることがある。予定価格を超えると落札できない。

予定価格を超えて入札した者の数は、最低制限価格以下による失格者が45者であったことに対し、約5,600者、入札数で35件に対し1,414件と非常に多くなっている。また、5,600を1,414件で割っても、1回あたりの該当者が4者強になるように、1回の入札あたりの該当者数も多い。

件数が多い理由としては、①落札する意欲に乏しい業者が指名されている、②県の積算・設計等になんらかの問題がある、というようなものが考えられるが、さらには、③談合により落札者以外は高い価格をつける、というケースも想定される。

指名競争入札による場合、特定の工事につき、手持ち工事の有無は斟酌されるものの、参加者の意思によらず指名が行われる。①については、工事希望型又は一般競争入札、③については一般競争入札とすることで解決される。

ただし、工事自体に魅力がなく、工事を希望する業者自体が極めて少ない場合の発注は困難になるが、このような入札については、前項で記載したように、内容を検討する制度を設けた上で、やむを得ない場合は随意契約によることとする、などの方法によることになると思われる。

5千万円未満の工事でも、予定価格の事前公表を行うことにより、予定価格を超える入札は減少するが、入札業者が自ら積算を行わずに入札に参加することも可能になるため、県は事前に積算書類を徴収し、検査を行っている。

#### (意見)

現状では、予定価格以上での失格者が多く、入札の実効性が損なわれる場合もある。検査は事後に行うこととし、予定価格を事前公表することも検討が望ましい。

##### 2) 予定価格に対して特に倍率の高い事例

予定価格を超過する割合は、数パーセントの差異であるものが殆どであるが、相当に乖離しているものもある。中には単位の記入誤りと思われる10倍程度のものもあるが、1.4～3倍のものも120者ある。このうち、同じ工事の入札で特に高い価格の入札が5件以上あるものを抽出すると、次のようになる。(河川維持工事は他に複数件の同様な入札事例がある。)

工事累計	当初予定価格(千円)	予定価格超過者数	入札額倍率
研修室壁改修その他工事	3,192	5	1.7~2.0
冷凍冷蔵庫改修工事	5,659	5	1.7~1.8
砂防施設整備工事	1,302	7	1.2~3.2
河川海岸維持修繕工事(河川維持修繕)	1,879	6	1.2~2.8

(意見)

最低制限価格と同様であるが、異なる点として、全員が予定価格より高く落札者がいない場合は、入札までの手続きの見直しを行うことも可能であることが挙げられる。上記のような異常値による場合には、理由を十分に調査し、必要に応じて是正する制度とすることが望ましい。

(意見)

河川維持修繕工事については、継続して行われる業務であり、また国の補助を受けない維持業務については、業務内容自体も県で検討が可能な分野でもある。工事の内容と価格が不釣り合いであるのであれば、工事の内容自体の見直しが必要である。

## (5) 多年度に亘る請負契約

### 1) 契約の目的と制度による制約

社会資本整備は全体計画に基づき、継続して行われるべき性格のものであり、また社会資本ストックマネジメントの要請からは、維持管理・再投資も含めた長期計画が必要であり、もともと永続的に切れ目なくマネジメントされるべきものである。

マネジメントを実行する局面では請負・委託契約による実施のウエイトが高く、契約事務も全体計画のもと、切れ目なく行われることが本来の姿であるべきであろう。

また、社会資本整備は工事規模も大きく、完成までに数年を要する工事も多い。

このような性格に基づくならば、県の全体計画に基づき、合理的な工事発注単位を考え、適宜契約を行う管理方法が望ましい。しかし、主に次の 2 点の理由により、契約時期・発注規模に制約を受ける。

- ① 自治体は単年度毎に議会に承認された予算に基づいてのみ事業執行されるという制度的な制約があるため、年度毎に請負契約を行い、年度末までに完成・引き渡されることが基本となる。また、前年度に当初予算が決定されても、入札など具体的な契約行為は原則として 4 月にならなければ行えない。

予算は通常年度途中で見直されるため、補正予算による契約を行う場合、契約・着工が年度末間際になる場合もある。

- ② 県が行う社会資本整備に関しては、国の基準を充たすものについては一定割合の国費負担が行われる。このため、国の予算に事業が左右される。国も同じ単年度予算の枠組みにあるため、年度毎に補助採択の申請を行う必要がある。また、国の年度途中の補正予算によっても影響を受ける。

### 2) 当初から多年度に亘る契約

当初から年度をまたぐ契約を行う制度もある。

#### ① 多年度債務負担行為によるもの

多年度にわたる債務負担行為に関して議決を得ることにより、当初より年度をまたぐ契約を結ぶこともできる。

#### ② ゼロ県債

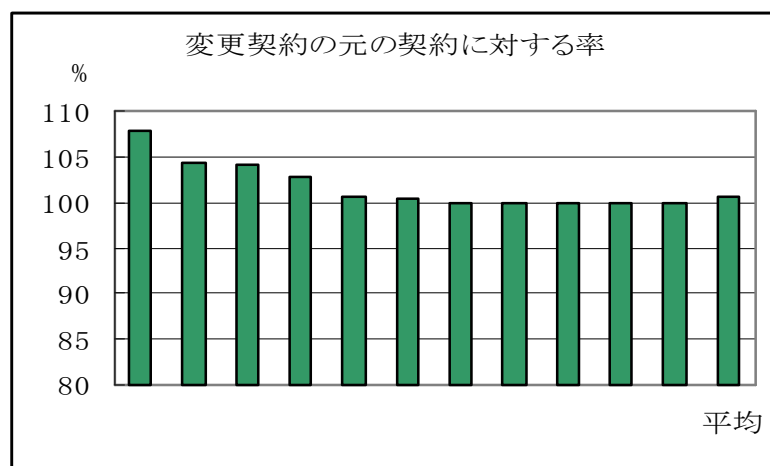
年度途中で議決を得ることにより、来年度の工事についても契約を行い、工事にかかることが出来る。この制度を一般に「ゼロ県債」と呼んでいるが、支払いは翌年度にならないと行えないため、現在は前払金の不要な少額の工事を対象としている。

平成 17 年度に契約された多年度債務負担行為、ゼロ県債による契約の合計・平均は次の通り。

項目	件数	当初全体設計額	当初全体契約額	落札率	現在全体契約額	契約額変更率	
単位	件	千円		%	千円	%	
平均	ゼロ県債	2,944	2,806	95.3	3,073		
	多年度	29,635	27,753	93.6	27,887		
合計	ゼロ県債	138	406,238	387,282	95.3	424,087	109.5
	多年度	11	2,281,920	2,136,960	93.6	2,147,283	100.5
	合計	149	2,688,158	2,524,242	93.9	2,571,369	101.9

ゼロ県債は、主として年間を通じて空白時期があることが好ましくない道路維持修繕等に使用されている。

多年度に亘る契約の欠点は、主用材料等の価格変動に対して、硬直性を持つことである。著しい価格の上昇に関しては、話し合いの上変更する等の規定が設けられているが、上記データの変更契約は増額のみであった。また増加率は少額である。



(いずれも変更契約は平成 18 年 11 月時点のもの。)

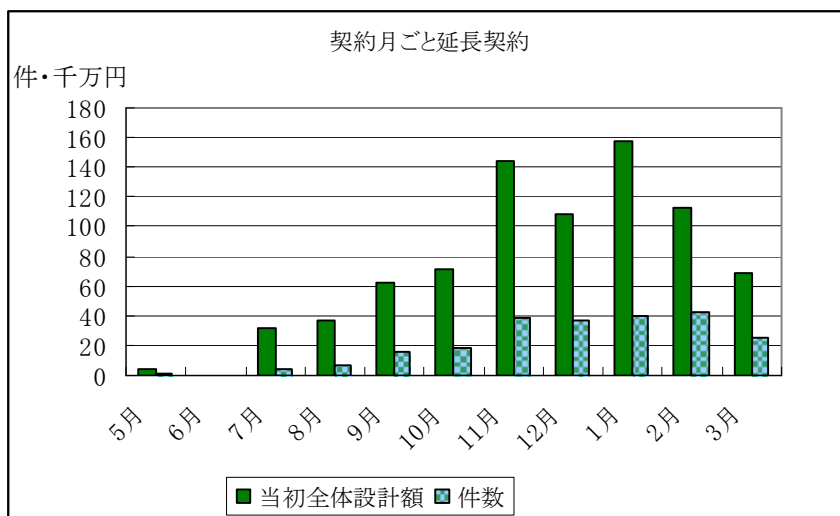
### 3) 変更契約による多年度工事

変更による年度繰越は、平成 15 年度の外部監査で指摘されているように、変更契約に関する余分な手数をかけることとなる

合計数等を延長された期間毎に示す。

延長された期間	当初全体設計額	当初全体契約額	現在全体契約額	件数	平均現在契約額	落札率	変更率
単位	千円			件	千円	%	
9ヶ月超～1年	546,947	517,703	518,903	10	51,890	94.7	100.2
6ヶ月超～9ヶ月	1,876,248	1,753,655	1,834,732	31	59,185	93.5	104.6
3ヶ月超～6ヶ月	3,065,410	2,888,519	3,016,792	89	33,897	94.2	104.4
～3ヶ月	2,479,978	2,349,543	2,502,257	99	25,275	94.7	106.5
合計	7,968,583	7,509,419	7,872,684	229	34,379	94.2	104.8





前述した予算制度・国庫負担制度の枠組みの中では、年度途中に予算が付されたなどの理由により、当年度末までに工期が終了しない工事契約を結ばざるを得ない場合がある。平成 17 年度は、平成 16 年度災害関連の工事が国の予算付けが年度の途中でついた、などの理由により、変更契約による繰越工事が多くなっているとのことである。一覧より災害関連とされているものの件数は 21 件、設計金額約 5 億円であり、概ね 1 割弱である。

変更契約により年度を繰越した 229 件のうち、当初の完成予定日が 3 月であったものが 214 件と、大部分は当初から変更予定だったものと思われる。

(意見)

ゼロ県債の適用の範囲を広げることで対応可能な部分がないか、検討が必要と思われる。

4) 他自治体の事例と検査体制

① 補助金不正受給の報道

兵庫県洲本市で平成 16 年度に発注した災害復旧工事につき、工事が完成していないにも拘らず完成・引渡された処理を行い、国の補助金を不正に受給した事例が報道されている。

翌年度までに完成していなければ国庫補助を受けられないために行われた偽装である。

② 出納局での確認

これは組織ぐるみで操作が行われたものであるが、通常は完成後の検収を担当部署以外が行うことにより、引渡の処理が行われ、その書類に基づき出納局から支払われるという複数部署による検査が行われれば不正受給は発生しない。出納局では、支払い時に、竣工検査復命書等に基づき審査しているが、確実に 3 月 31 日までに終了したものであるかについての確認には限界がある。

### ③担当部署以外での検査

内部の組織であるため、長野県で設けているような外部者のチェックには劣るものの、香川県では、「香川県工事検査要綱」に基づき、2,500万円以上の工事については、独立した工事検査室で検査を行っており、検収日についても確認されている。

### (2) 特に長期間の工期変更契約

変更契約により引き渡しが9ヶ月以上延長した工事のうち、1件のみ、実際の工事の遅れにより1年延長されたものがあった。

この工事は港湾工事であり、工事可能な時期が短いため、天候等による工事の少々の遅れが著しい完成の遅れに繋がる傾向のある工事であることに加え、平成16年度の高潮災害を受けて、工事内容の再検討と変更が行われたため、1年間の延長となったものであり、不可抗力と思われる。

このような工事の場合、担当部署では公示可能時期にすぐに着工できる日程で入札等を行うが、入札が不調であるなどの理由で契約が遅くなるケースもあり、入札日程の短縮が求められる要因でもある。

また、天候などの自然条件のような不可抗力以外の業者の要因による工期延期は、工事の評価を通じて、次回の入札に影響する。

(6) JV(共同事業体)を指定する入札

1) JV(共同事業体)指定の要件・意図

共同事業体に関する事務は、「香川県建設工事共同企業体事務取扱要領」に定められている。

JV を指定する要件は、3 億円以上の工事であり、確実かつ円滑な施工を図るため特定建設工事共同事業体に行わせることが特に必要と認められるもの、とされている。

具体的には、工事規模が非常に大きいか難易度が高いため、1 社では工事に必要な資源が調達できないような工事や、地元企業への技術移転を目的とした制度である。

ただし、構成員は 2～3 者としている。円滑な運営に適切な範囲として定められているものと思われる。

出資割合は 2 割(JV 構成員が 3 者)又は 3 割(JV 構成員が 2 者)以上となるよう定められている。

JV の対象は金額も大きい工事となるため、全て一般競争入札となっているが、落札率は比較的高い。

平成 17 年度及び平成 18 年度 JV 指定工事 5 件の内訳

番号	工事名	年度	入札者数	予定価格	落札価格	落札率	
			者	千円	千円	%	
1	香東川浄化センター水処理施設工事	17年度	6	858,375	827,400	96.3	
2	緊急地方道路整備工事(洞門下部工)	17年度	5	149,152	143,850	96.4	
3	高松工芸高校校舎改築工事	18年度	4	1,112,475	1,071,000	96.3	
4	観音寺中央高校管理教室棟改築工事	18年度	9	766,447	735,000	95.9	
5	高松商業高校校舎棟改築工事	18年度	7	740,940	716,100	96.6	
合計又は平均			-	6.2	3,627,389	3,493,350	96.3

2) 手続き

JV を条件とする決定自体は担当部署の部長決裁で行える。

JV の対象となる工事は金額が大きいため、募集要件についても各部署職員から構成される審査会により検討される。

これらの手続きは漏れなく行われているが、検討文書に JV とすることが必要とされた明確な理由は記載されない。

中でも表 2 番の工事は、金額的にも 1 億円と本来定められた金額 3 億円超に比べると少額である。

規定上の「工事の特殊性等により特に必要と認められる場合」には 1 億円以上の工事でも

可能という定めによっている。

しかし、同年 9 月に行われた上部工事は、予定価格も工事内容も類似しているが、JV を要件としない一般競争入札である。

一般的にはJVとすることにより、談合が起こりやすいと指摘されていること、香川県での入札実績を見ると、JVの落札率は高くなっていることなども考え合わせると、少なくとも、JVとすることに対する理由が明確に文書化され、これに基づき審査が行われることが必要であると思われる。

(意見)

JV による場合、検討文書に JV とすることが必要である理由が明記された上で審査される必要がある。

特に工事の特殊性により、3 億円以下でも JV を要件とした場合には、工事の特殊性と JV とすることの必要性についても、関連付けて具体的に記載される必要がある。

### 3)代替手法

JV が、地元業者の育成目的を有する場合には、一定割合以上を地元業者に発注すること、という条件を付して入札を行う自治体もある。

### 4)JV は政策目的を果しているか

JV の出資割合についての定めはあるが、これは、JV運営のための財産的基礎の分担及び利益の分配基準であり、実際の業務に関わる度合いを示すものではない。

また、JV の契約書、業務分担を定めた配置表などを提出することとされており、工事検査部署は配置表についても審査を行うが、実際の工事の進行は JV 参加企業の中で決めることも可能である。

県では、提出された JV の配置表についても検査を行い、提出されたものと相違する場合には JV 構成員全ての工事評価に反映されている。

(7) 落札できなかった業者が下請け業者となっている工事

土地改良事務所で行った契約のうち、指名競争入札に参加し、落札できなかった業者が、落札業者の下請けとして作業を行っている事例が見られた。結果的に発注者が1つと考えると発注した工事を入札者が分割しているようにも捉えられる。また、入札参加者が相互の下請けとなるならば、入札の競争性は薄まる。

このようなケースでは、得意分野が異なるので、工事を分担したということも考えられるが、技術的には工事の性格の異なるものであれば、元々工事自体を分割して発注するべきものとのことである。

現在、土木部では入札に参加した業者が下請けにならないよう指導しているとのことである。指導の内容は妥当であるが、規定によらない指導自体が裁量を生み、好ましいものではない。何らかの規定化が必要と思われる。

(意見)

土木事務所・土地改良事務所を通じ、このように規定によらない指導が行われていないかを調査し、その指導の内容が妥当なものであれば規定化するという作業が望まれる。

(8) 主要な材料などを指定した入札

メーカーが特定されたり、地理的な要件などにより、購入先が特定されるような主要原材料の使用を指定したような工事の入札事務には配慮が必要である。

もし、特定の原材料の価格を固定して入札するとすれば、主要部分については事実上随意契約を行っているにも関わらず、全体が入札されているような形になり、主要部分の価格についての契約事務が、結果的にルールどおり行われないうこととなる。

特定の原材料の価格が固定されていないとすれば、製造メーカーやその特約店・代理店などが入札結果を左右できることとなり、やはり契約事務としては不備と考えるべきであろう。

主要材料については別に購入契約を行い、材料供給による入札とするなどの対策が必要と思われる。

(意見)

一定の金額以上の材料の指定を行う場合について、契約の方法を規定化することが望まれる。

(9) 同時に行われる同種の指名競争入札

入札時の指名ルールにより、同時に複数の同種・同規模の入札を行うと、入札の指名業者が重なることになる。

高松土木事務所管内の道路保全業務の入札一覧を入手し、分析を行ったところ、管内の同種の維持管理を複数区域に細分割して入札することから、このような入札となっている。

特に次表に例示したような分割数と業者数に大差がなく、業者がそれぞれ1つずつの工事を受注しているような入札の実効性は疑問である。

入札日をずらす、地域を細分しないなどの対策が考えられる。

しかし、実務的には維持管理の都合上、このような入札を行っている可能性もある。

また落札した業者にとっては当該工事の地理に精通しているなどの理由により、落札したものと想定され、業務の特色を反映した結果となっており、地域の広域化が落札率の低下やサービスの向上に直結する性質の業務でないと推定される。

しかしながら、指名の実態を見るとほぼ同一業者が指名されているので、道路の維持管理のあり方の検討と併せ、業者指名の考え方について整理しておく必要がある。

例)4月13日高松土木事務所道路修繕工事入札

入札月日	工事種類	分類	落札率(%)	予定価格(千円)	落札価格(千円)	参加数	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K		
4月13日	道路維持修繕	交通安全	96.8	7,379	7,140	5	○	◎	○	○	○								
			97.6	5,485	5,355	5	◎	○		○	○	○							
			94.7	6,987	6,615	5	○	○	◎			○	○						
			92.5	4,996	4,620	5	○		○	○	◎	○							
			94.5	8,996	8,505	5	○	○	○	○			◎						
			98.8	8,077	7,980	5	○	○	○	◎			○						
		路面・排水溝工清掃	94.0	7,146	6,720	5								○	○	◎	○	○	○
			93.7	7,205	6,752	5								○	○	○	◎	○	○
			93.6	7,178	6,720	5								○	○	○	○	◎	○

(○:指名 ◎:落札)

知事会の規定により、一般競争入札が導入されたとしても、このような少額の維持費については指名競争入札が継続される見込みである。

<p>(結果)</p> <p>規定どおり行っているにしても、入札結果から見ても、入札方法には問題がある。</p> <p>(意見)</p> <p>道路維持の方法自体についても検討が必要と思われるが、現在の入札状況からは、業者指名ルールを含めた再検討が必要と思われる。</p>
--

#### (10)分割される工事

工事の発注が必要以上に分割されると、設計価格が高くなる。

分析より、5千万円前後で工事数が極端に異なることから、5千万弱の分割された工事(～区、～期工事等の名称の工事)を抽出し、分割方法について設計書を閲覧し、分割の理由及び分割規模の決め方について教えていただいた。

その結果、特に不合理な工事の分割が行われていると判断されるものはなかったが、分析の不自然な工事数減少はある程度の意図に基づき行われていることを示唆している。

抽出した案件の説明のうち、

- ・ 国の採択基準が5千万円であるため、5千万円を事業の目安としている
- ・ 工事を行える期間から、5千万円以上の発注は出来ない

など、5千万円を区切りとして工事数が減少する理由として、ある程度合理的なものもあった。

また、入札に関する政策の中に、中小事業者への受注の確保という項目が含まれており、工事を分割することが政策的に求められている面もある。

土木事務所に対するヒアリングによると、予算の縮小により高額工事が減少したためとのことである。

また、土木事務所では、入札にかかる時間が2週間→1ヶ月近く、と倍程度かかることが嫌われる傾向にある。

土木に関するこの規模での請負契約は、補助事業であるケースが殆どであり、また、例えば河川工事であれば、漁の許可期間を外すなど、工期が限定される工事も多い。このような中で半月の延長を嫌う傾向はある。また、実際に業務にも支障が発生するものと思われる。単年度予算の枠組みに乗せることと工事の性格とにミスマッチがある。

落札率を指標とするならば、指名手続きの担当部署による差は見られない。

土木事務所で行う範囲を拡大することにより、業務が迅速化される可能性がある。

しかし、土木事務所ブロック内業者への発注を優先するなどの理由で分割が行われているとしたら、効果は限られ、また競争性には問題が生じる可能性がある。

#### (意見)

一般競争入札の拡大にあわせ、事務も事後チェック方式に移行すると思われる。これを前提として考えると、事務手数の増加も限られるため、土木事務所・土地改良事務所で行う入札事務の競争性の確保について、ランク制の見直しや、業者数が少ない場合は他ブロックへの拡大を義務付けるなどの競争性の確保が望まれる。

その上で、指名手続きを行う金額の範囲についても検討することが望ましい。

しかし、工事の分割は、

- ① 入札事務の手数の増加
- ② 分割することによる経費率のアップに伴う設計価格合計額の増加

というコスト増加要素となり、現在の財政下では、不要な分割が行える状況にはない。もし、5千万円前後の工事数の増減が不要な分割によるものであれば、県財政に相当の負担をもたらしていると考えざるを得ない。

また、②に関しては、落札率が相当に低ければ、分割による経費上昇は支出の増加に直接結びつかないが、香川県の落札率の水準は高い。

(意見)

工事を分割する場合には、計画段階で分割計画の決裁を得る制度となっているが、分割の必要性及び妥当性について十分検討し、検討記録を残すことが望まれる。



#### IV 電子入札の導入

##### (1) 電子入札の目的

電子入札を早期に導入した横須賀市では、入札改革の一環として電子入札を位置づけており、目的を明らかにしない電子入札は無意味であり、制度改革のツールとして利用されるべきと指摘している。

香川県の電子入札設計書に記載された目的は、

- ・ 競争性の向上
- ・ 透明性の確保
- ・ 事務の効率化

であり、解決したい課題として、

- ① 公正性・透明性の強化-電子化により透明な執行の基盤を実現
- ② 事務の効率化の促進-受発注者双方における効率化
- ③ 地域社会への IT 化推進
- ④ 他分野への IT 化促進

を挙げている。

##### (2) 対象とする業務

###### 1)入札関連

入札業務・入札参加資格審査業務・情報公開業務・業者管理業務

###### 2)電子納品・情報共有

情報共有業務と決裁業務・電子納品管理業務と決裁業務・システム管理業務(システム利用者・データベースの管理)

##### (3) 契約の特徴

入札価格に加え、総合評価により、提案書を元に業者が選定された。

また、業務の性質から、システム開発とその後の保守を含む平成 16 年度から 21 年度までの多年度にわたる契約となっている。

年度	金額(千円・消費税込)
H16	200,250
H17～H20	74,613
H21	55,959
合計	554,661

#### (4) 入札過程の検証

委員会を設置し、評価項目・提案書の評価と入札価格で業者を選定しており、入札参加者決定から落札者決定までの手続きは規定に基づき、適正に行われている。

審査書結果等は残されているが、審議の内容議事録等は作成することとなっておらず、保存されていない。

入札価格は相当に開いているが、技術点にウエイトが置かれており、入札価格と逆転した業者選定が行われている。

#### (意見)

委員会による審査過程の妥当性を後に検証し得る状況とするため、会議録を作成・保存する必要があると思われる。

#### (5) 電子入札の成果

平成 18 年度では一部案件で運用されている状況であるが、契約期間目的に対する達成度を検討し、成果を挙げるべく改善点を検討することが求められる。

##### ① 競争性の向上

##### ② 透明性の確保

電子入札による一覧性は、透明性の向上と結びつくが、もともと、競争性の向上と透明性の確保は、入札を実施する過程では相反する側面を持つ。

競争性の点では、一般的には電子入札に期待される効果のひとつに、指名業者が役所を訪れる必要がないため、業者が顔を合わせることがなく、談合が起りにくいということが挙げられる。

しかし、原則として制度自体は現状のものを電子化しているため、指名競争入札の指名業者は公表している。

現状のところ、電子入札の目的である競争性の向上、透明性の確保に結びついていないか疑問の残る状況である。

##### ③ 事務の効率化

県の事務処理の効率化としては印刷物の減少が顕著であるが、むしろ入札業者にとっての処理事務の減少が大きいと推測される。

間接経費の減少が落札率の低下や設計価格の減少に繋がるまでには至っていない。

また、市町にも拡張可能なシステムとなっているが、現在の参加表明は高松市・善通寺市のことである。

市町での参加が少ない理由の 1 つには、ニーズが高くないことがあげられる。

市町へ拡張可能とすることでどの程度コストアップになったのかは不明であり、負担割合は、人口割で負担金を決めているとのことである。

県として、当初のニーズの見通しが妥当であったのかの検討も必要であるが、報道によると、国土交通省は市町に対しても一般競争入札の導入を求めるとのことであり、電子入札へ市町のニーズも変化する可能性がある。

(意見)

電子入札の市町参加について、市町への聞き取り調査も含め、一層の周知の必要があると思われる。

#### ④ 課題

入札改革に対しても、迅速な対応が可能な拡張性のあるシステムであるべく設計されている。

(意見)

入札改革に対応するため、電子入札システムの拡張等を行う場合は、導入目的との整合性を検討し、その検討過程につき記録を残す必要がある。

## V 土木事務所・土地改良事務所での事務

### (1) 高松土木事務所

#### 1) 予算の縮小による事業への影響

道路の改築事業など、用地買収を伴うものにつき、事業年度がずれると、住家等の移転時期に狂いが生じ、地権者との信頼関係に支障をきたすことがある。また、地権者である住民に迷惑をかけることにもなる。県としては、建物・土地補償の再積算が必要となるケースもある。

#### 2) 平成 15 年度の包括外部監査指摘事項のフォロー

##### ① 設計価格 3000 万円以下の契約の指名業者選定基準について

例えば土木工事であれば、700 万以上 3000 万円未満を B ランク、700 万未満が C ランクに分けられる。B ランクの業者選定は、地元業者のうち、施工実績や地域性を勘案し、合計で 8 社以上を選定する。C ランクについては、より地域性を重視し、地元業者を選定する。

以上の選定手続きは概ねルール化されており、そのルールに沿って運用されているが、現実的には工事箇所に近い業者から選定される傾向にある。

実際には、3000 万円以上の発注に準じた方法により、工事の出来栄えなどに関し、望ましい業者を選定するべく運用されていると思われるが、運用による曖昧さを残さないよう、公平性の確保とともに選定について説明責任を果たす必要がある。

(意見)

対象業者を絞り込む過程について、対象、条件、絞り込み条件等を整理する必要がある。

##### ② 道路・河川の維持保全請負に関する契約

過年度の実績などに基づき、積算により工事を発注している。

必要な場所については、個々に指示を行い、トータル工事額が契約額に達した場合、次の入札を行っている。変更契約が多額になることも好ましくない、との判断である。

工事毎に発注する方法なども考えられるが、緊急時に間に合わないため、このような工事発注を行っている。基本契約として、緊急時補修のみを契約している。

いずれにしても、現状の契約事務の枠組みのなかで、緊急工事を入れるならば、効果的な他の方法は考えにくい。

市町の上下水道組合を組成する方法も参考にはなるが、現状よりも透明度は落ちる。

(意見)

土木事務所によると、維持保全工事は突発的なものであり、休日・夜間を含めて対応が求められ、しかも災害時のニーズが特に高いなど、業者が受注を望む性質のものではない、とのことである。

市町でも同様の問題を抱えていると思われるが、自前の道路パトロールにより、軽微な修繕

まで行ったり、また他県には材料支給により地元住民が道路建設を含め事業を行っている自治体もある。市町は主として生活道を管理するため、単純に管理方法の比較は出来ないが、道路維持管理の運営にあたっては、市町を含めた対策も検討が必要と思われる。

### 3)財団法人香川県建設技術センター

#### ① 現況

高松土木事務所内にある県の外郭団体、財団法人香川県建設技術センターに、県は積算等の業務委託を行っているが、繁忙期、業務が重なり、職員で対応できない場合に発注しているとのことである。

ホームページによると、財団法人香川県建設技術センターは、平成8年に、「香川県内の地方公共団体が施行する建設事業の円滑かつ適正な執行に協力するとともに、建設技術者の技術の向上及び建設資材の適正な品質の確保を図り、もって良質な社会資本の整備に寄与する」ことを目的に設立されており、業務としては

- ・ 情報の収集及び提供事業
- ・ 研修、講習及び指導業務

の公益事業と、

- ・ 設計、積算、施工管理等業務受託事業
- ・ 普及啓発事業

の収益事業を行っている。

このうち、設計、積算、施工管理等業務受託事業の受注内訳は次の通り。

管理業務実施総括表

(単位:千円)

業務区分	委託者		平成 17 年度	平成 16 年度
合計	合計		121,766	204,534
	うち香川県		104,139	185,473
積算業務	香川県	土木部	76,132	117,465
		その他部局	10,287	5,172
		小計	86,419	122,637
	市町		14,038	11,743
	計		100,457	134,380
施工管理業務	香川県	土木部	16,801	47,965
		その他部局	0	7,716
		小計	16,801	55,681
	市町		3,589	7,318
	計		20,390	62,999
その他	香川県		919	7,155

さらに、収益事業のうち、普及啓発事業として、一般競争入札に関する資料の交付、工事設計図書の販売を行っているが、これによる収益は3～5百万円程度と少額である。

この事業については、今後、電子入札の導入により、各種資料は電子データとして交付されることになるため、事業の重要性自体も減少すると思われる。

また、役職員の配置状況は次の通り。

役職員の配置状況 (単位:名)

区分	派遣職員	プロパー職員	その他職員	計	備考
役員	1			1	
事務局長	1			1	
総務課	事務局長兼務 (1名)	1	1	2	
事業課	8	4	2	14	
計	10	5	3	18	

(平成18年6月1日現在)

#### ② 他都道府県の設置状況

四国内では愛媛県にはなく、職員が談合に関与した結果、廃止を検討している事例が見られるなど、必ず置かなければならない団体ではない。

しかし、47都道府県のうち41道府県で設置されており、平成17年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の基本方針に、「技術力が脆弱であるため当面、設計、積算、工事管理等の支援を行う公益法人等をその対象として活用する」とされているなど、事業の必要性は認められている。

#### ③ 運営状況

(財)香川県建設技術センターの運営状況を見ると、収益事業は県からの委託が殆どであり、この利益により各種公益事業を行っている実態にある。現在の業務のバランスから見ると、受注業務の9割弱は県からのものであり、事業課職員の6割は県職員である。

#### ④ 派遣手続

派遣職員は、条例に基づき、各種手続を経た上で派遣されている。

#### ⑤ 運営方法

県からの派遣職員が県の委託する業務を行っている現況にあると思われ、少なくともこれに

より消費税を過剰に支払うこととなる。

今後、財団が行う市町への支援のあり方及び方法について、検討する必要があると考えられる。

(意見)

(財)香川県建設技術センターの行っている業務について業務の必要性の見直しを行い、県の外郭団体として必要なものを絞り込み、必要な事業についても、財団として行うべきものか否かの検討を行い、県派遣職員の必要数を再考する必要がある。

## (2) 中讃土地改良事務所

### 1)抽出理由

平成 15 年度の水辺環境整備工事について、同規模の工事の入札が行われていたため、2 件を抽出し、それぞれの工事の区分方法について質問を行った。

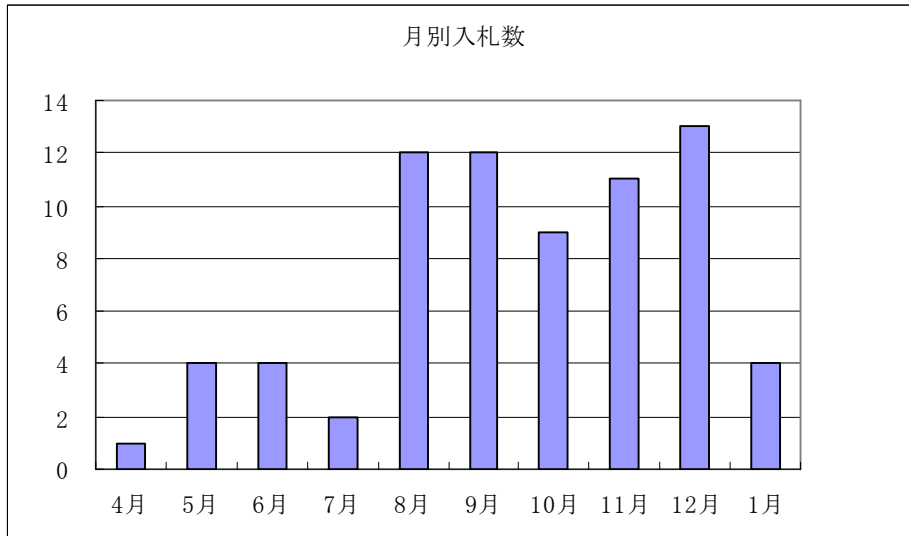
工事名	予定価格(千円)
地藏池水辺環境整備その 2 工事	48,294
瓢箪池水辺環境整備その 3 工事	48,111

### 2)分割理由

それぞれの環境整備事業は 3 分割されている。ため池関連事業は工事可能な時期が農閑期に限られており、土木工事業者の施工能力などを勘案して、1 件の工事規模を 5 千万円程度に分割するとのことである。

### 3)業者選定

土地改良事務所での契約事務は、工期の関連で 10 月を中心とした 5 ヶ月に集中している。平成 17 年度の中讃土地改良事務所入札月ごとの件数は次のようになっている。



同種同規模の工事を同日入札すると、選定過程が同じであるため、同じ会社が指名される。

上記2工事は、同日に入札が行われたため、全く同じ業者が入札している。落札率も98.2、99.5%と高くなっている。表中の数字は入札額(百万円)落札業者の欄に着色している。

業者	地蔵池	瓢箪池	業者	地蔵池	瓢箪池
A	46.8	46.0	F	47.0	46.6
B	47.2	46.5	G	46.5	46.0
C	46.2	46.2	H	46.7	46.8
D	45.8	45.5	I	46.6	46.9
E	46.5	47.0	J	47.0	45.0

(意見)

なお、現在は、同種同規模の工事を同日入札する方法は採用していないとのことであり、すでに運用を改めており、妥当と思われるが、ルール化及び文書による規定が望まれる。



## VI 談合防止対策

### (1) 談合情報

#### 1) マニュアル

香川県では、談合情報が直接又は報道を通じて間接的に寄せられた場合の対応マニュアルが作成されている。

談合情報は調査・対応されるべきものであるが、一方で、不確実な情報や、さらには悪戯や入札妨害を目的とした情報に対しても全て対応すると、対応コストがかかることや契約事務が滞ることから、一定の要件を充たすもののみ対応することとしている。

次の3つが調査を行う基準とされている。

- a 通報者の氏名及び連絡先が明らかであること
- b 通報情報に、対象工事名・落札予定業者名が含まれていること
- c 通報情報に、次のもののうちいずれかが含まれること
  - ・ 談合が行われた日時
  - ・ 談合が行われた場所
  - ・ 談合の具体的な方法
  - ・ 談合に関与した業者名又は人物名
  - ・ 落札予定金額

平成17年度に寄せられた情報は8件であるが、上記条件を充たすものはなく、調査案件はない。

なお、この内部規定により、寄せられた談合情報は、全て公正取引委員会に報告される。

県としては、談合に関する調査は警察・公正取引委員会の業務と考えており、入札の公正な執行を妨げる恐れに対して、事務自体の有効性を判断することが県として必要な対応と考えているものと思われる。

## 2)平成 17 年実績

県は、寄せられた談合情報を記録している。平成 17 年の通報は、8 件の入札に対して 11 件であり、談合調査の対象外ではあるが、全て情報どおりの業者に落札されている。

番号	工種	入札の種類	談合 情報数	審査会 対象	結果	入札 業者数	落札率 (%)
1	土木一式	指名競争入札	1	対象外	情報どおり	10	99.3
2	土木一式	指名競争入札	1	対象外	情報どおり	15	93.8
3	土木一式	一般競争入札	5	対象外	情報どおり	6	96.4
4	電気	一般競争入札	1	対象外	情報どおり	11	59.1
5	土木一式	指名競争入札	1	対象外	情報どおり	15	94.6
6	土木一式	一般競争入札	1	対象外	情報どおり	17	94.7
7	土木一式	一般競争入札		対象外	情報どおり	17	90.9
8	調査業務	指名競争入札	1	対象外	情報どおり	7	93.2

(対象工事の平均予定価格は約 1 億 7 千万円。)

このうち 4、7 番の落札率は低い。その他の入札は、95%を少し切るくらいから 99%までに分布しており、談合疑惑度を参考にすれば、疑わしい部類に入る。

上記 5 番は砂防の項で記載のタイプの工事であり、(199 ページ)翌年度同様の工事が同業者で落札されている。

## 3)制度の有効性の検討

### ① 公益通報者保護制度との比較

公益通報者保護法の施行に伴い、香川県でも 4 月から公益通報者保護制度が導入されている。内部告発に関する制度であるが、談合情報についても対象となることが想定されている。新聞報道によると、香川県下の自治体での実績はゼロとのことである。通報がないことが、問題がない、ということではなく、受け皿を内部にすることで制度の実効性が損なわれている可能性につき、指摘がされている。実際に弁護士など自治体の外部の窓口で調査権限を持たせる自治体もあり、特に大阪府では、かなりの実績をあげつつあるとのことである。

現在の談合情報対応マニュアルでは、通報者が特定されるなど特定の事実がなければ、事後でも調査されない。

談合の事実を知りうる者は同業者などに限られていると思われる。県は、談合に関する調査権を有するわけではないため、関連当局に知らせるなどの方法に留めており、合理的とも言えるが、制度の実効性は薄いものになっている。

## ② 県内での最近の談合調査事例

四国地方整備局ホームページによると、談合情報により次の入札を取りやめた事例がある。  
以下ホームページ報道資料より。

### 1. 入札を取り止めた工事

①平成 18 年度 32 号植樹工事

②平成 18 年度 善通寺植樹工事

2. 当初開札予定日 平成 18 年 10 月 27 日

### 3. 発注機関

①②とも香川河川国道事務所

### 4. 談合情報調査結果

平成 18 年 10 月 27 日開札予定の上記 2 件の工事について、落札者を特定する談合情報があつたため、開札を延期し談合調査を実施した。

調査は、工事費内訳書の詳細チェック、入札参加業者①14 社、②25 社(共通 12 社)に対して事情聴取を実施した結果、談合の事実は確認できなかったが、情報どおりの者が内訳書において最低価格者であることに加えて、官積算額以内の者が少数者に止まるなど不自然さが残るため「公正な入札が執行できない恐れがある」と判断し、2 件の入札は取り止めた。

## 4) マニュアルの検討

### (意見)

現在のマニュアルは、他の団体を参考に作られたものであるが、現状では全ての通報が通報どおりの落札者となっていることも考え合わせると、改善点として、

- ・通報者に関する氏名特定などの情報を緩和するか、外部への権限委譲をすること
  - ・入札の事後にでも、通報どおりの業者が落札した場合、開札結果の発表を保留し、疑わしい点を調査する制度を検討すること
- が望まれる。

これにあたっては、入札事務の遅延との兼ね合いもあり、予定価格が一定水準以上のもの、入札結果が一定落札率以上のもの、などの基準を設けることも考えられる。

また、県警本部との連携も検討が望ましい。

## (2) 指名停止

現在、県は何らかの法規違反を行ったなど一定要件の業者に対し、一定期間指名を停止する制度を設けている。

停止期間については最近延長されて、再犯について加重する制度などをとっているが、他県に比べても、期間自体は標準的である。ただし、要件が重なった場合、指名停止期間を合計して延長する制度をとっており、運用面では厳しいものとなっている。

これらは「香川県建設工事指名停止等措置要綱」に定められている。

要綱及び指名停止の状況は香川県ホームページで公表されている。

平成 19 年 1 月現在の指名停止状況 47 件の停止理由を見ると、香川県内での独占禁止法違反により指名停止となった事例はない。

ただし、主に 2 社しか行えない業務に関し、1 社が不誠実な行為により 2 ヶ月の指名停止となったものがある。

このように、2 社しか行えない業務に関わる業者が指名停止を受けた場合、この期間中の契約は、もう 1 社との随意契約とするか、2 ヶ月を待って入札を行うことになる。また、実質的に 1 社しか行えない業務がある場合には、指名停止を行うことが県事業の執行の妨げとなることもある。しかし、これにより本来行われるべき指名停止が行われないことがあるとしたら、それも問題である。特に「不誠実な行為」のような評価基準が曖昧である理由による指名停止とこのような業務との関連は整理される必要がある。

また、すでに入札が終了した工事を受託した業者が指名停止になることにより、何らかのペナルティを受ける制度はない。

### (3) 談合に対するスタンス

なぜ談合事件は後を絶たないのか。

刑法第 96 条の 3 第 2 項によると、談合罪の法定刑は、2 年以下の懲役又は 250 万円以下の罰金とされている。しかし、現実には、談合罪で起訴されても、執行猶予判決が多いのが現状である。加えて、罰金も上限が 250 万円であるから、談合により多額の経済的利益を得た方が得という不合理な運用となっており、これが談合を根絶できない理由の一つとなっていることは否めない。

談合罪の立法趣旨は、建設業者が結託することで、公共工事の公正な価格を害し、実質的に公金を不正に利得する行為を防止しようとするものにほかならず、しかも、金額も一般の窃盗罪や詐欺罪等の財産犯に比べて多額にわたるものであるから、法定刑を厳しくするべきである。具体的には、窃盗罪、詐欺罪、背任罪、業務上横領罪などのいわゆる財産犯が 10 年以下の懲役とされていることとの均衡から、談合罪の法定刑は、懲役 10 年以下、罰金 10 億円以下程度に改正すべきである。

この点、本来の外部監査の趣旨、目的からすれば、刑法の法定刑云々について指摘する筋合でないことは十分に承知しているが、行政のコンプライアンスという観点からは、談合を根絶するための方策を模索していく過程で、様々な制度設計を検討するにとどまらず、その根底にある問題点まで踏まえた上で、例えば、全国知事会等の場で国に対して行う要望の一つとしてあえて根本的な問題を取り上げるべきではないかという観点から上記指摘を行ったものである。

また、受注者のみならず、発注者側にも、談合は必要悪と考える風潮も、談合がなくならない原因であると言われており、宮城県浅野前知事が、談合は自治体に損害を与える行為であ

るという認識を持ち、これをなくする強い意志が必要であると記載した記事が新聞等に掲載されている。

香川県ではどうかというと、入札事務に関して、県は国の方針に概ね従った改正を常に行っており、また抽出・ヒアリングを行った範囲では、県職員は真摯に定めた手続きどおりに事務を行っていた。

しかし、そのような事務の遂行の結果、不自然な結果があったとしても、入札の結果たまたまそうなった、という考え方が強いようにも思われる。

知事会の決定などに基づき、制度は大幅に改正されるものと思われるが、談合は必要悪と考える意識が残ったままの改正であれば、実効性は限定される。

今まで見てきたように、入札事務には多大な労力が、入札を行う側にも参加する側にも必要となる。談合を実質的に許したままで入札事務を行うこと自体、事務経費の無駄使いとの見方も可能であり、この点、制度設計にあたって十分留意を行い、また制度の実効性に付き、定期的に検証を行う必要がある。

## VII 今後予定されている改革への対応

諸情勢を見ると、来年度以降、一般競争入札の拡大を含む入札改革が行われると思われる。

一般競争入札の範囲を拡大するといっても、無条件の一般競争入札はあり得ないことに注意する必要がある。経営審査に基づく建設業者の適格(ランク)を無視した一般競争入札は、公共工事の実を損ねかねないものである。しかし、例えば、経営審査に基づく適格(ランク)の最上クラスのAAランクの業者しか入札に参加できない工事の範囲が広いと、AAランクの業者名は公表されているので、実質的には談合の可能性が生じてしまい、一般競争入札は名ばかりのものになってしまう。このため、条件付き一般競争入札の「条件」の設定の仕方こそが重要となり、この「条件」の内容が弾力的であり、かつ、自由競争ができるだけ活発に行われるようなものにしていくことが必要になると考える。

すなわち、一般競争入札という言葉は、響きとしては聞こえがよいが、あくまでも条件付きの一般競争入札であり、その条件の内容次第では、指名競争入札と実態がさほど変わらないものになるということである。一般競争入札の範囲を広げるとしても、その内容を談合の可能性が少なくなるように、かつ、工事施工能力のある業者が落札できるように、きめ細かく合理的なものに設定していく必要があると考える。

また、その他、入札無効制度、ダミー防止対策、第三者による工事監理体制など、他県の事例につき、香川県でも過去に検討された経緯のある制度も数多いが、入札制度自体の大幅な改革が予想されており、全体の整合性を見た上で再度の検討を行うこととなると思われる。

長野県で特徴的であることは、入札制度の検討自体に業者も含めた討議を行い、その内容も全て公開していることである。

どのような制度をどのような理由で選択したか、について説明できる状況にするためにも、検討の過程を公開することが望まれる。

## VIII 入札制度の他県比較

長野県・宮城県は落札率の平均値は 70%台と、他県に比べ非常に低い。両県とも、入札制度の改革を徹底して行っている。一般競争入札の限度を早急に 1 千万円まで下げることが必要となっている状況で、事務処理の増加等が懸念される。また、現在の香川県の制限付一般競争入札の落札率を見ると、他の入札方式よりも低くはなっているものの、両県のように下がっていない。条件の設定方法やその他の実施方法により、一般競争入札の実効性は大きく変わるため、導入が形式的なものとなれば、直ちに改善される事項は数少ない。

落札率については、工事品質との兼ね合いで意見が分かれている状況にあり、入札全般につき、長野県や宮城県までの低下を是としない政策となる可能性はあるが、入札方法の検討・決定過程については、説明可能な状態にする必要があり、また入札事務の現状についても説明可能な状況とすることが求められていると考えるべき状況である。

以上から、長野県・宮城県と香川県の現状を比較することは有意義と思われる。

### (1) 宮城県の入札制度と香川県との比較を行う。(宮城県 HP より入手)

宮城県		(工事のみ)	
入札の種類	適用対象	予定価格	制度
一般競争入札	24.1 億円以上	事前公表	施工体制事前提出方式
制限付一般競争入札*	1 千万円以上	事前公表	施工体制事前提出方式 入札後審査方式
指名競争入札	1 千万円未満	事後公表	指名業者の事前公表 廃止
随意契約	原則 250 万円未満	非公表	

\* 指名併用型となることがある。

地域限定の一般競争入札で申し込み数が少ない場合、県外業者又は上位業者を追加指名する。

香川県			
入札の種類	適用対象	予定価格	制度
制限付一般競争入札	1 億円以上	事前公表	入札前審査方式
	特定工事は 5 千万円以上		
指名競争入札	上記未満 5 千万円以上	事前公表	指名業者は事前公表
	5 千万円未満	事後公表	
随意契約	原則 250 万円未満	事後公表	

## (2) 長野県「中間とりまとめ」との比較

長野県の HP によると、長野県の「受注希望型競争入札」は制限付き一般競争入札と同義と思われるが、発注者も開札するまで入札参加者が判らないシステムにあるなど、独自の入札制度を導入しているため、単純な比較は困難であり、入札形態と金額等の比較は行わない。

(長野県 HP より)

### 1 参加希望型競争入札

- ・元請としての受注機会の少ない小規模な企業のみを対象とした入札制度です。
- ・予定価格 800 万円未満の土木一式工事に参加できます。

(500 万円未満⇒800 万円未満に拡大！)

(効果)

- ・これまでほとんど県の仕事をやったことがない企業が落札出来るようになりました。
- ・同入札制度に基づく発注額は年々増加しており、企業の皆さんからも支持をいただいております。

### 2 受注希望型競争入札

一定の能力など条件が合えば誰でもが参加できる入札制度です。(条件付き一般競争入札)

- ・誰が参加しているか、発注者も受注者も開札するまで分からない入札制度です。(事後審査郵送方式)

(効果)

- ・談合がほとんど無くなりました。
- ・透明性・公平性・競争性が確保されました。
- ・競争性が確保され、その結果落札率が下がりました。

(平均落札率 工事:H13 97.4% →H17 81.3%委託:H13 95.7% →H17 69.4%)

これらの入札改革の柱は平成 15 年の「長野県の入札制度改革--中間とりまとめ」に要約されているので、ここに示す項目全てが長野県でも実施されているわけではなく、また状況の変化により不要となったものもあることを踏まえた上で、香川県の現状との比較を行う。



長野県の間とりまとめ		
I 談合のしにくい入札制度への改革		
1	入札制度の改善	香川県
1	一般競争入札の導入	次表参照
	1) ランク制を廃止し、入札参加資格は案件毎に定める	ランク制をとっている。
	2) 参加資格要件の明確化	参加資格要件は明確にしている
	3) 資格総合点数に地域貢献など新客観点数を加算	技術力を加算している
2	大規模物件の発注方式	
	4) 特定JVの結成を要件としない。代わりに、一定規模以上の大型工事については、一定割合の下請契約を県内企業と結部条件を付す。	3億円以上はJVを要件とすることがある。
	5) 大規模物件については、予定価格の90%程度の工事希望価格を提示する。	予定価格が設計価格を大きく下回ることはない。
2	談合防止措置	
1	談合防止措置	
	6) 談合の認定を県独自にも行なう。	通報には県で対応している。
2	談合が行なわれた場合の措置	
	7) 談合を行なった場合の違約金を20%とする。	10%としている。
	8) 談合に対する指名停止を最長24ヶ月に	最長18カ月としている
	9) 談合情報があった場合、業者への事情聴取り前に経過の分析を行うなどの、対応システムの見直し。	標準的な対応をしている。
3	官製談合の防止	
	10) 国の枠組みへの提言を行なう	予定はない。
	11) 県職員の関係企業への就職を一定期間禁止する。	定年前一定期間(2年間程度)、発注権限が無く、業界から一定距離のあるポストに配置していたが、談合防止の観点から、職員の再就職について検討を進めている。
II 民間能力・民意が反映する入札制度への改革		
1	民意を反映する入札制度	
	12) 住民が計画段階から参加し得る情報提供	入札予定は公表している。計画段階では公表しない。
	13) オープンな形で入札を行なう	入札結果はホームページで公表している。
2	民間能力を活用する入札制度	
	14) 広く民間から設計・運用に関する提案を公募するなどの方法による民間能力の活用	平成16年度から試行している。
	15) 大規模工事については、総合評価方式等新しい入札方法を一定数以上採用	今年度は32件について総合評価を試行している
	16) 提案内容の評価組織・基準を構築	提案内容の評価に対し学識経験者で構成する委員会から意見を聴取している。
III 競争性の確保と不当廉売防止・工物品質の確保との両立		
1	不当廉売対策	
	17) 変動最低制限価格を導入(低入札価格調査制度の体制が整うまでの間)	5千万未満の工事については、最低制限価格を設定している。
	18) 低入札価格調査の体制・判断基準を整備	5千万を基準とする。失格基準を設けている。
	19) 制度の改正を公正取引委員会に要望	予定はない。
	20) 外注先との契約書を提出させる	提出させてはいない
	21) 工事内訳に外注先名まで記載させる	内訳書には外注先までは記載させていない
2	工物品質の確保	
1	工事成績評価の徹底	
	22) 工事検査部署を拡充強化	工事検査室
	23) 施工体制台帳に従った点検の厳格実施	厳格に実施している。
	24) 設計者が施工管理も行なうなど、常時管理を行なう体制を整備	受注業者以外は県の抜き打ち検査による。
	25) 検査を複数で行い、結果を公表する。	検査結果は公表している(閲覧方式)
2	不良工事の施工業者へのペナルティ強化と優良業者の優遇	評価に反映している。
3	ボンド制の導入	県の発注状況から、必要な状況とは判断していない。
IV 競争性の確保と受注機会の確保との両立		
1	地域要件の設定	
1	地域要件の原則	
	28) 競争が確保される範囲内で県内業者への発注を原則とする	競争が確保される範囲内で県内業者への発注を原則とする
	29) 工事規模8千万円以上は全県、その他は4ブロック	工種、工事規模別に定めている。
2	競争性が確保されない認められる場合	
	30) 大規模工事等、県内業者で競争性が確保されない場合の県外業者の参加	個別に対応している。
	31) 県内に支店しか置かない業者が不当に不利益を被らないよう注意	-
2	中小企業の受注機会の確保	
	32) 1億円以上の工事につき、事前に下請け業者名を記載させる	県内業者を優先的に選定するよう努力義務を課している。
	33) 分割発注の推進	発注は事業の実施に適当な区分を行う。
	34) 手持ち工事件数制限枠の設定	指名業者選定において留意している
	35) 一括下請けの防止を厳格適用	厳格に適用している。
	36) 下請け業者に県が直接支払えるようにする	制度はない。予定していない。
V 競争性の確保と行政効率の向上との両立		
1	郵便・電子入札の導入	
	37) 事務の効率化のための電子入札導入	平成17年度から試行している。
	38) 資格審査を、入札後に落札者のみを対象として行なう	事前に審査している。
	39) 設計図書のコピーを県内各所の提携業者に置く	電子配布はしていない。建設技術センターで販売又は事務所で閲覧・貸し出し
	40) 電子入札導入の際にセキュリティ・業者負担を要しないなどの配慮を行なう	配慮している。
	41) 発注事務の一元化	事務は各部署で行なっている。
	42) 技術提案等についてもオンライン等で行なう	電子入札と同時に導入している。
2	県内自治体との連携	
	43) 県内自治体と電子入札システムを共同構築	市町も利用できる仕組みになっている。
	44) 公共事業発注組合のような広域組織を創設する	予定はない。

## IX 社会資本マネジメントとの関連

以上、この項では入札の本来の意義の検討、現況分析、入札を含む各種制度の運用状況等の検討を行なった。一般競争入札の拡大、事後チェックの利用を前提とし、問題点と対策を整理する。

### (1) 今後県で検討が必要であると思われる事項

設計価格の構造、入札制度の運用、県内業者の状況から、必ずしも実情に合っていないことがある。その解決策としては次のものが考えられる。

#### 1) 県独自の積算を検討する

国の補助を受けない事業については、県独自の発注方法を検討することは可能である。増大することが予測される維持管理費については、国の補助を受けない部分であり、検討が必要と思われる。

#### 2) 県の実情に合った入札方法の検討

設計価格が実情に合っていない場合も、十分に競争性が高ければ、実情に合った価格で落札される。

このため、競争性が損なわれないような制度とすることがまず重要と思われる。

現状を見ると、全ての種類の入札にわたり、競争性が高いと判断できる状況にはない。それぞれ考えられる対策等は次のとおり。

#### ① 土木事務所・土地改良事務所

- ・ 3000万円未満工事の指名手続きを文書化・透明化する。
- ・ 指名希望があった場合の審査項目・手続きを規定に定め、希望者にも結果を通知する制度とする。
- ・ 工事可能な業者が少ない場合、入札参加可能なブロックを広げることを義務付ける。

#### ② 一般事項

- ・ ランク制の見直しを検討する。
- ・ 一般競争入札の幅を広げるとともに、制限が最小となるような制度を構築する。
- ・ 土木事務所等で行う入札の範囲を広げる。
- ・ 工事の分割は、理由が明確なもののみ分割され、記録されるよう、手続きを定める。
- ・ 随意契約については、特に留意が必要。64ページ参照。

#### ③ 業者が1者又は極めて少ない場合

- ・ 業者ランク・業者ブロックなどの範囲を広げる。
- ・ 内容の検討を行い、他業者でも行える業務と区分する。
- ・ 新規参入が行えない状況になっていないことを確認する。

## (2) 社会資本マネジメントとの整合性

### 1) 緊急の工事

- ・ 不適合な点

契約事務には設計から入札まで時間がかかるため、緊急に工事が必要となった場合に対応が困難である。

制度の上では、随意契約により対応することが想定されているが、本当の緊急時の即日対応は難しい。

- ・ 対応

現在の制度のもとでの対応は困難であるが、建設業界との協定などを行っている。災害時などが主な発生時と思われるが、このようなときには市町でも緊急を要する工事が発生している可能性があり、市町と業者が重ならないような工夫など、市町との連携が実効性のあるものにする必要がある。

### 2) 計画的な構築

- ・ 課題

当初から建築に複数年数がかかるものについては、複数年度にわたる債務負担行為をとることが可能であるが、例えば工期が10ヶ月の工事を連続して行う場合に、契約した年度の末日までに引渡を受ける契約をする必要があるため、4・5月に契約を行えなければ、当初から工期の変更を予定した契約を行われることがある。

また、本来必要のない工事分割が年度内に完成させる必要性から行われる可能性もある。

- ・ 対応

ゼロ県債の対応範囲を拡大することで対応できないかの検討が望ましい。

### 3) 入札によることが望ましくない場合

- ・ 性能の相違

入札は、参加者の誰が落札しても同じ品質で工事が行われることを前提としている制度である。随意契約が安易に行われやすいことから、随意契約自体を禁止する傾向があるが、元々必要な場合があるため作られた制度であり、必要性と価格の妥当性が検討され、公開される制度設計と運用が行われる必要がある。

このためには、価格に関して県独自の価格によることを認め、条件設定、手続きの検討が必要である。

1社しかいない場合の手続きに準じることが妥当と思われる。

総合評価による入札は既に導入されているが、これも有効な対策と思われる。

- ・ 継続契約が望ましい場合

地域性や、多年度に亘る工事が年度に分割される、などの理由から、継続契約が望ましい場合も想定される。現在は、実質的に継続契約となり、入札の実効性が薄れている場合もある。

対策は前項と同じ。

## 第4節 各種施設の現況

### I 概要

社会資本の種類と個別施設の対応は次のとおり。

#### 社会資本の分類と監査の対象

部門別社会資本(分類)	施設名	県の主な担当部署	国の所轄官庁	対象	概要	事業内容
道路 街路	道路	道路課	国土交通省	○	○	○
港湾	港湾	港湾課	国土交通省	○	○	-
	埋め立て	港湾課	国土交通省	○	○	○
空港	空港	交通政策課	国土交通省	-	国事業	
都市計画	都市公園	都市計画課	国土交通省	○	○	○
農業	土地改良	土地改良課	農林水産省	○	○	○
漁業	育成施設	水産課	農林水産省	○	○	○
公共賃貸住宅	公営住宅	住宅課	国土交通省	-	過去テーマ	
環境衛生	下水道	下水道課	国土交通省	-	市町・過去テーマ	
	廃棄物処理	廃棄物対策課	環境省	○	○	○
	水道	水道局	国土交通省	-	市町事業	
厚生福祉			厚生労働省	-	市町・施設管理	
治山治水	治山ダム・育成	みどり整備課	農林水産省	○	○	○
	砂防ダム	河川砂防課	国土交通省	○	○	○
	急傾斜地	河川砂防課	国土交通省	○	○	○
海岸			国土交通省	-		
文教		教育委員会	文部科学省	-	市町・施設管理	
社会教育			文部科学省	-	市町・施設管理	
官庁営繕	庁舎		-	-	過去テーマ	

#### 1. 要点

##### (1) 概要

##### 1) 目的

##### 2) 事業主体と財源(国・市町・民間との役割分担)

##### 3) 整備計画はあるか。→(いつまで整備するのか。整備する基準は合理的か)

##### 4) 事業内容と費用負担の状況は合理的か

(2) 取得の意思決定方法

- 1) 県事業として行う事業選定の手順は妥当か。
- 2) 取得の手続き-ライフサイクルコストまで考慮されているか。

(3) 取得の手続き

入札等のチェック

(4) 取得後の管理

- 1) ライフサイクルコストの最小化が図られているか
- 2) 政策目的への適合性は検討されているか
- 3) 運営方法の検討
- 4) 再投資予測は行われているか

(5) 環境との対立軸はないか。それについて県は考慮・対処しているか。していないとして不要か。

2. 個別の施設に関する全般意見

(1) 取得時の決定方法

1) 整備の決定

殆どの施設でそれぞれの長期計画に基づいて整備されている。

砂防ダムと治山ダム、一般道路・農道・林道については、整備対象が重ならないよう調整する会議が持たれている。

現在は、県の事業も省庁割となっているが、社会資本の機能に着目し、整備・維持管理を行い、国の補助は財源と考える方向性が望まれる。

国の制度自体は、当分大幅な変更はないと思われるため、導入方法としては、省庁が縦割りであれば、機能を横割りに加えたマトリックス型の組織とすることなども考えられる。

実務に携わる出先事務所の組織と機能の整理、例えば土木事務所と土地改良事務所を統合する、全て本課に吸収するなどの大胆な方法も検討することは必要と思われる。

例えば治水事業では、

河口：港湾課-河川：河川砂防課河川-溪流：河川砂防課砂防-発生源：みどり整備課と分かれている。

水源涵養林の整備と治水ダム担当部署はそれぞれに事業を行っている。また、海岸も同様に複数課に管理が分かれている。

治水のように同じ政策目的を持つもの、海岸のように同種の事業を行っているものについては、連携が必要であると思われる。

## 2)整備箇所の決定

「箇所付け」について、個々の施設では、必要性和事業実施の可能性等を勘案して決定されているとのことであるが、決定過程が明確に残されているものは限られている。

受益者が特定されるような事業も多いことから、地元等からの施設整備の要望と、それに対する対応・対処の記録も残すことから始まり、事業化までの決定過程を明確にする必要がある。

## 3)決定時の費用対効果等の分析

現在は、整備計画と予算成約の中で着手可能な事業を実施している。

国の採択基準により費用対効果分析は行われているが、機会原価も考慮した意思決定基準が望まれる。

また、将来的には、維持管理費や更新コストも含めた全体計画から決定されると思われ、現状でもこれらについて、何らかの考慮を行うべくチェック項目を設け、整備決定記録に記載することが望まれる。

## (2) 管理状況

### 1)台帳

殆どの施設で、台帳は整備されている。

しかし、国の様式による台帳作成が行われていることもあり、県が管理主体として台帳を整備する目的が明確ではない場合がある。

このため、維持管理に十分な状況での台帳は殆どの施設で整備途上の状況である。

個々の施設毎に管理に必要な情報は異なるが、投資額や更新投資の予測額、維持費の水準を比較できるようなシステム構築が必要と思われる。

本来、基本的な共通する管理システムを構築することが望ましいが、マネジメントに必要な情報を整理し、少なくとも各部署でそれを含む管理システムとすることを、各部署でそれぞれに台帳整理を進める前に、早期に計画する必要がある。

### 2)管理

① 物理的に劣化していないかについては、殆どの施設で定期的に検査されているが、点検記録は十分に作成されていない。前記台帳整備とともに検討されるべき課題である。

② 施設が本来目的に対し十分役割を果しているか、については管理されていない。箱物に属する施設については、行政コスト計算書が作成されるため、一定の目安はあるが、将来全ての社会資本の更新が困難である現状からも、低稼働の施設を洗い出す仕組みが必要と思われる。

③ 補修等は、耐震対応やアスベスト対応など、個別に課題となる事項以外は「壊れたら直す」という対応のみが行われている。

一方、計画的な補修が最終コストを低減する施設が殆どであると思われる。

道路を例にとると、ひび割れを放置していることにより、大規模な補修が必要となるケースがあるとのこと。当初予定と比べ、交通量が著しく多く、劣化が進んでいる路線などは、計画的な改良が望ましいなど、諸外国でもアセットマネジメントが進んでいる施設でもあり、早期の検討が必要と思われる。

④ 現在は、維持的支出と投資的支出が必ずしも明確に区分されていない。

施設の状況を管理し、意思決定を行う基本情報として用いるために、これらを区分すること、既存の施設を除却した再投資についても、とりあえずは物理的データによってでも記録することが望まれる。

## II 道路

### 1. 概要

道路・街路が社会資本に占めるウエイトは極めて高い。このため、道路整備の歴史は社会資本の歴史にも重なり、整備に関する制度も重要である。

#### (1) 法規

道路整備に関するものとして、「道路法(昭和 27 年法律第 180 号)」、「高速道路自動車国道法(昭和 32 年法律第 79 号)」、「国土開発幹線自動車道建設法(昭和 32 年法律第 68 号)」などがある。

このうち道路法は、道路整備に係る基本法として位置づけられ、道路の種別、指定・認定手続などを定めるとともに、その管理体系を明示している。

また、国土開発幹線自動車道建設法により、全国的な高速自動車交通網の新たな形成が方向づけられ、昭和 62 年の改正により、予定路線は 43 路線、11.5 千 km<sup>18</sup>となっている(このほかに、一般国道の自動車等専用道路として 2.5 千 km の整備が予定され、高規格幹線道路網としては合計 14 千 km<sup>19</sup>の整備が予定されている)。

道路整備の促進に関するものとして、いわゆる道路特定財源に係る「道路整備の財源等の特例に関する法律(昭和 33 年法律第 34 号)」、「道路整備特別会計法(同 35 号)」などがある。道路特定財源については、(4)で後述するが、平成 15 年度以降の 5 カ年間について、揮発油税全額及び石油ガス税の 2 分の 1 など(いずれも国税)が国の道路整備費の財源に充当することとされる一方で、軽油引取税及び自動車取得税の全額(いずれも地方税)、地方道路税の全額、石油ガス税の 2 分の 1 など(いずれも地方譲与税)が地方の道路整備費の財源に充当することとされている。また、同期間中に、一定の地方道路の整備に要した経費の財源に充てるために、地方道路整備臨時交付金を交付することとされている。

特定財源とともに道路整備促進に大きな役割を果たしてきた有料道路整備に係るものとして、「道路整備特別措置法(昭和 31 年法律第 7 号)」、「地方道路公社法(昭和 45 年法律第 82 号)」などがある。

日本道路公団などが主体となり高速道路整備を行ってきたが、平成 16 年に、小泉内閣により道路関係 4 公団民営化が打ち出され、「高速道路株式会社法(平成 16 年法律第 99 号)」、「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法(同 100 号)」などが施行されている。

#### (2) 定義

道路法による道路は、「一般交通の用に供する道」とされ、①高速自動車国道、②一般国道、

<sup>18</sup> このうち、基本計画路線が 10,607km、整備計画路線が平成 17 年 10 月時点で 9,342km(うち 699km は、国と地方の負担による新直轄方式区間)となっている。四国関係では、四国縦貫自動車道が 222km(基本計画に対し 100%供用)、四国横断自動車道が 214km(予定路線 441km、基本計画 375km、整備計画 284km(64km は新直轄))が供用されている。

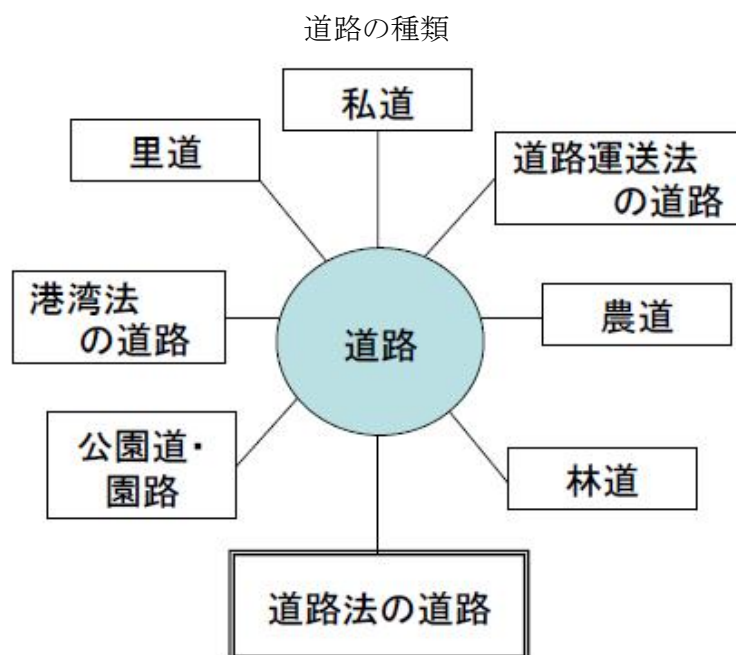
<sup>19</sup> このうち、本州四国連絡道路は同時点で 3 ルート合わせて 173km が供用されている。



③都道府県道、④市町村道の4種類が規定されている。

次図のように、道路法による道路以外にも様々な道路がある。

なかでも、港湾法による臨港道路や土地改良法による広域農道などは、道路法による道路と、実体的にはかなり近接した領域と考えられる<sup>20</sup>。



また、道路の管理や費用負担については、それぞれ役割分担が定められている。なかでも一般国道は、さらに指定区間(直轄国道)と指定区間外(補助国道)に区分される。

このうち、都道府県は、都道府県道の認定(議会の議決が必要)や管理を行うほか、補助国道の管理や直轄国道に係る一部資金負担(直轄事業負担金)を行っている。

<sup>20</sup> 大野は「類似公共事業の評価手法の相違がもたらす帰結について」(会計検査研究 2002年3月号)で、道路・臨港道路・広域農道が異なる評価手法で採択されている結果、事業推進側から事業名を変えて補助申請される可能性などを、実例をあげて指摘している。

## 道路の種類

道路の種類		定義	道路管理者	費用負担
高速自動車国道		全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上特に重要な地域を連絡する道路その他国の利害に特に重大な関係を有する道路 【高速自動車国道法第4条】	高速道路機構 ・ 高速道路株式会社 (国)	高速道路株式会社 (国、都道府県)
一般国道	直轄国道 (指定区間)	高速自動車国道とあわせて全国的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路 【道路法第5条】	国	国、都道府県
	補助国道 (指定区間外)		都道府県及び政令市	都道府県及び政令市
都道府県道		地方的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路 【道路法第7条】	都道府県及び政令市	都道府県及び政令市
主要地方道		国土交通大臣が指定する主要な都道府県道若しくは市道であり、高速自動車国道及び一般国道と一体となって広域交通を分担する広域幹線道路 【道路法第56条】	都道府県及び政令市	都道府県及び政令市
市町村道		市町村の区域内に存する道路 【道路法第8条】	市町村	市町村

※高速道路機構及び高速道路株式会社が事業主体となる高速自動車国道については、料金収入により建設・管理等がなされる  
 ※高速自動車国道の( )書きについては新直轄方式により整備する区間  
 ※補助国道、都道府県道、主要地方道及び市町村道について、国は必要がある場合に道路管理者に補助することができる。

(資料)上記 2 図表ともに、「道路行政の簡単解説」(平成 18 年 3 月、国土交通省道路局)より引用。

### (3) 目的と効果

道路法では、道路整備を通じて「交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進すること」がその目的として定められている。道路局によれば、道路の役割として、交通機能としての役割に加えて、空間機能としての役割が上げられている。

実際には、交通機能を効果の広がりという観点からみただけでも、高速道路のように全国的な高速交通網の一環として位置づけられるものから、市町村道のように日常的な生活基盤として位置づけられるものまで、多様な役割を担っている。

また、道路整備の効果については、直接の道路利用による、走行時間短縮・走行費用減少、交通事故減少、走行快適性の向上などに加え、災害時の代替路確保や交流機会の拡大などの住民生活向上、雇用・所得増や財サービス価格の低減、資産価値の上昇などの地域経済発展、さらには税収増加など財政面の影響など、多岐にわたる効果が考えられる。

一方、地域社会などへの影響としての、大気汚染や騒音などの環境負荷のようなマイナス効果もある。

### (4) 道路整備の歴史

#### 1) 道路法の変遷

まず、「道路行政」(道路行政研究会編)などをもとに、道路法の変遷を概観する。

戦前は、旧道路法のもとで、国道、府県道、市道及び町村道に区分されていたが、すべて国の営造物とされ、知事及び市町村長が国の機関として、国の監督を受けて管理に当たるべきものとされてきた。

戦後の昭和 27 年 6 月に現行道路法が施行され、主に以下の改正が行われた。

#### ① 道路の種類

国道、府県道、市道及び町村道とされていたが、一級国道、二級国道、都道府県道及び市町村道に改められた。

#### ② 路線の決定

国道は主務大臣、府県道は知事が行っていたが、国道については法定基準に従い政令で指定し、都道府県道及び市町村道については議会の議決を経て認定することとされた。

#### ③ 所属

道路はすべて国の営造物とされていたが、都道府県道及び市町村道は当該都道府県道及び市町村の営造物とされた。

#### ④ 使用

道路の構造保全などを図るために、車両の制限について基準が定められた。

その後の主な改正は次のとおり。

① 昭和 32 年の改正：高速自動車国道が、新たに道路の種類に加えられた。

② 同 33 年の改正：一級国道の新設及び改築は、原則として建設大臣が行うこととされ、かつ、指定区間を設けて、この区間の維持、修繕、災害復旧についても原則として建設大臣が行うこととされた(同 39 年には一級国道、二級国道の区別を廃止して、一般国道の制度になっている)。

このほか、平成 11 年には、いわゆる地方分権一括法により、以下の改正が行われた。

① 指定区間以外の国道の道路管理者が都道府県、指定市等とされ、管理に関する事務は法定受託事務とされた。

② 都道府県知事が都道府県の路線を認定する場合等において必要な国土交通大臣の認可が、国土交通大臣との協議とされた。

## 2) 長期計画と道路特定財源制度の動き

道路整備の推進については、昭和 29 年度以降 12 次にわたり策定されてきた「道路整備 5 箇年計画」とともに、道路特定財源制度が大きく寄与してきた。

このうち、長期計画のこれまでの実施状況については、次表のとおりとなっている。

第 8 次計画(昭和 53～57 年度)以降は、90%を超える進捗率を確保してきたものの、第 12 次計画(平成 10～14 年度)では、公共事業削減などの影響もあり、84%の進捗にとどまっている。

現在は、9の事業分野別の長期計画が統合され、平成 15～19 年度を計画期間とする「社会

資本整備重点計画」が策定されている。

(単位:億円, %)

区分	一般道路事業		有料道路事業		地方単独事業		合計
	投資額	構成比	投資額	構成比	投資額	構成比	
第1次計画(A)	2,600	100.0	—	—	—	—	2,600
29～32年度(a)	1,821	59.0	146	4.7	1,119	36.3	3,086
a/A(%)	70.0	—	—	—	—	—	—
第2次計画(B)	6,100	61.0	2,000	20.0	1,900	19.0	10,000
33～35年度(b)	3,222	61.3	510	9.7	1,521	29.0	5,252
b/B(%)	52.8	—	25.5	—	80.0	—	52.5
第3次計画(C)	13,000	61.9	4,500	21.4	3,500	16.7	21,000
36～38年度(c)	7,222	57.7	2,255	18.0	3,045	24.3	12,522
c/C(%)	55.6	—	50.1	—	87.0	—	59.6
第4次計画(D)	22,000	53.7	11,000	26.8	8,000	19.5	41,000
39～41年度(d)	12,441	56.8	4,432	20.2	5,023	23.0	21,896
d/D(%)	56.6	—	40.3	—	62.8	—	53.4
第5次計画(E)	35,500	53.8	18,000	27.3	11,000	16.6	66,000 (注)1
42～44年度(e)	17,956	51.9	7,535	21.7	9,127	26.4	34,618
e/E(%)	50.6	—	41.9	—	83.0	—	52.5
第6次計画(F)	52,000	50.2	25,000	24.2	25,500	24.6	103,500 (注)2
45～47年度(f)	31,080	49.9	13,179	21.2	17,863	28.8	62,235
f/F(%)	59.8	—	52.7	—	70.1	—	60.1
第7次計画(G)	93,400	47.9	49,600	25.4	47,000	24.1	195,000 (注)3
48～52年度(g)	77,578	47.3	39,608	24.1	46,939	28.6	164,125
g/G(%)	83.1	—	79.9	—	99.9	—	84.2
第8次計画(H)	135,000	47.4	68,000	23.9	75,000	26.3	285,000 (注)4
53～57年度(h)	129,479	45.0	66,145	23.0	92,314	32.0	287,938
h/H(%)	95.9	—	97.3	—	123.1	—	101.0
第9次計画(I)	160,000	41.9	92,000	24.1	117,000	30.6	382,000 (注)5
58～62年度(i)	159,264	43.1	97,403	26.4	112,527	30.5	369,194
i/I(%)	99.5	—	105.9	—	96.2	—	96.6
第10次計画(J)	238,000	44.9	140,000	26.4	139,000	26.2	530,000 (注)6
63～H4年度(j)	226,376	41.1	142,387	25.9	181,643	33.0	550,406
j/J(%)	95.1	—	101.7	—	130.7	—	103.9
第11次計画(K)	288,000	37.9	206,000	27.1	252,000	33.2	760,000 (注)7
H5～9年度(k)	286,274	39.9	177,036	24.7	254,762	35.5	718,072
k/K(%)	99.4	—	85.9	—	101.1	—	94.5
第12次計画(L)	292,000	37.4	170,000	21.8	268,000	34.4	780,000 (注)7
H10～14年度(l)	317,290	48.4	134,312	20.5	201,554	30.9	653,156
l/L(%)	108.7	—	79.0	—	75.2	—	83.7

道路整備事業については、同計画に基づき、各事業分野と整合性の確保を図りつつ、「選択と集中」、「既存ストックの有効活用」、「事業の透明性・アカウンタビリティの向上」、「既存制度の見直し」という視点に立ち、

- ① 活力～都市再生と地域連携による経済活力の回復～、
- ② 暮らし～生活の質の向上～、
- ③ 安全～安全で安心できる暮らしの確保～、
- ④ 環境～環境の保全・創造～、

の各施策テーマについて重点的、効果的かつ効率的に進めることとされている。

また、道路特定財源制度の制度変遷と現行制度については、池田<sup>21</sup>による整理を引用して

<sup>21</sup> 「道路特定財源の見直し」(池田勝彦、国立国会図書館 ISSUE BRIEF NO. 539、2006年8月)から引用した。

いるが、近年の主な動きとして、以下事項が上げられる。

- ① 昭和 49 年度以降、道路整備財源の不足に対処した 1.2～2.5 倍の暫定税率が実施され、今日まで適用されている。
- ② 平成 14 年度には、公共事業 1 割削減に伴い、道路予算額を上回る道路特定財源が一般財源化された。
- ③ 平成 15 年度以降、本四公団の債務処理(平成 18 年度で終了予定)を含む、まちづくり、都市再生などの道路関連施策に用途が拡大された。
- ④ 小泉内閣により、現行の税率を維持したままでの一般財源化の方針が打ち出されていたが、安倍政権の下で昨年 12 月に、「道路歳出を上回る税収は一般財源とする」という形での法改正が閣議決定されている。

#### 道路特定財源制度の沿革

年	内容
S28 年	「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」が制定され、揮発油税が道路整備のための特定財源となる。
S29 年	揮発油税を道路特定財源として「第 1 次道路整備 5 カ年計画」が発足。揮発油譲与税(S29 年度限り)の創設。
S30 年	揮発油譲与税の後継として、地方道路税、地方道路譲与税を創設。
S31 年	軽油引取税(地方税)の創設。
S33 年	「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」を廃止し、「道路整備緊急措置法」を施行。「道路整備特別会計」を設置。
S41 年	石油ガス税、石油ガス譲与税の創設。
S43 年	自動車取得税(地方税)の創設。
S46 年	自動車重量税、自動車重量譲与税の創設。
S49 年	揮発油税、地方道路税、自動車重量税及び自動車取得税に対して暫定税率が適用される。
S51 年	軽油引取税に対して暫定税率が適用される。
S60 年	地方道路整備臨時交付金制度の創設(道路整備特別会計直入制度の創設)。
H15 年	「道路整備緊急措置法」を「道路整備費の財源等の特例に関する法律」に改正。道路整備 5 カ年計画を社会資本整備重点計画に統合。

(出典)国土交通省道路局 HP「道路特定財源の沿革」などより筆者作成。

道路特定財源一覧

税目	創設年	道路整備充当†	本則税率 ①	暫定税率 ②	②/①	H18 年度税 収見込み 額(億円)*	
国分	揮発油税	S24 年 S29 年より特 定財源化	全額	24.3 円/ℓ	48.6 円/ℓ	2	29,573 (28,953)
	石油ガス 税	S41 年	収入額の 1/2 (収入額の 1/2 は、石油 ガス譲与税)	17.5 円/kg	-	-	143 (140)
	自動車重 量税	S56 年	収入額の 2/3 の 77.5% (収入額の 1/3 は、自動 車重量譲与税)	2,500 円 /0.6t 年(自 家用乗用 自動車)	6,300 円 /0.5t 年 (自家用乗 用自動車)	2.52	5,712
国分合計 3 兆 5,429 億円(3 兆 4,805 億円)*							
地方分	地方道路 譲与税‡	S30 年	地方道路税収入額全額 都道府県と指定市: 58/100 市町村:42/100	4.4 円/ℓ	5.2 円/ℓ	約 1.18	3,110
	石油ガス 譲与税	S41 年	石油ガス税収入額の 1/2 都道府県と指定市	-	-	-	142
	自動車重 量譲与税	S56 年	自動車重量税収入額の 1/3 市町村	-	-	-	3,707
	軽油引取 税	S31 年	全額 都道府県と指定市	15.0 円/ℓ	32.1 円/ℓ	2.14	10,620
	自動車取 得税	S43 年	全額 都道府県と指定市: 3/10 市町村:7/10	取得価額 の 3%	自家用に ついては、 取得価額 の 5%	自家 用の み約 1.67	4,742
地方分合計 2 兆 2,321 億円							
総合計 5 兆 7,750 億円 (5 兆 7,126 億円)*							

†地方分の「道路整備充当」欄には、2 行目以降に配分先および都道府県及び指定市と市町村への配分割合を記した。

‡「地方道路譲与税」の「本則税率①」「暫定税率②」「②/①」の値は、地方道路税の値である。また、「地方道路税」は「揮発油税」と伴課される。

\*「H18 年度税収見込み額」及び合計金額の()書きの値は、平成 18 年度の収入額の予算額のみのもので、平成 16 年度の収入額の予算額と決算額との調整額を含まない金額である。

(出典)「平成 18 年度道路関係予算概要(参考資料)平成 18 年度道路整備関係予算財源内訳」国土交通省 HP

## 2.香川県における道路事業

### (1) 最近の道路関連予算の推移

平成13年度以降の道路関連予算の推移を、項目別にみていく。

最初に、現在の道路課が所管する道路予算の推移をみていく。道路課は、旧道路建設課と旧道路保全課が平成18年4月に統合され誕生しているが、ここで用いた数字は、両課の合計数字となっており、途中で集計項目の変遷などがあることに留意する必要がある。予算総額は平成13年度の352億円から、18年度の208億円まで、引き続き減少を余儀なくされている。

この結果、一般会計の歳出総額に占める割合も7.3%から4.6%に低下している。

道路課所管予算の推移(百万円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	
単 県	道路防災対策	370	381	380	295		
	道路維持修繕	2,708	2,510	2,550	3,882	3,596	3,944
	橋梁修繕	530	483	514			
	道路改修	8,584	7,056	6,429	5,505	4,055	3,899
	舗装整備	820	618	490			
	舗装改修	1,130	1,149	1,200			
	ふるさとづくり道路整備	417	344	302	160	160	160
	地方特定道路整備	2,179	2,241	2,239	2,420	2,073	1,876
	道路環境整備	260	148	65			
	交通安全施設	2,351	1,839	1,736	1,463	903	800
	共生のまち推進事業	100	85				
	地方道路整備臨時交付金(改築)	3,777	4,316	3,582	3,135	3,336	2,926
	地方道路整備臨時交付金(交通安全)	2,472	2,268	1,620	1,062	975	2,452
単県計	25,697	23,438	21,107	17,921	15,098	16,057	
公 共	道路改築	6,681	5,030	3,794	2,728	2,930	2,718
	特殊改良	300	270	180	470	380	330
	交通安全施設整備	1,486	2,095	2,065	2,338	2,696	1,457
	電線共同溝整備	220	350	291			
	道路災害防除	50	50	50	40	40	120
	沿道環境改善事業	120	60	90	170	10	
	離島特殊改良	310	0		215	160	80
	離島道路災害防除	0	0		10		
	四国横断自動車道鳥坂IC(仮称)建設事業	300	600	278	400	400	
	インテリジェントパーク周辺道路整備事業	0	0	50	600		
公共計	9,467	8,455	6,798	6,971	6,616	4,705	
合計	35,164	31,893	27,905	24,892	21,714	20,762	

次に、国道に係る直轄事業負担金についてみていく。直轄事業負担金も、事業量の減少などを背景に、13年度以降減少を続けており、17年度には事業費118億円に対し、負担額は40億円となっている。内容的には、負担割合の低い改築などの減少幅が大きい一方で、負担割合の高い維持管理などは小幅の減少にとどまっており、県の負担割合は13年度の32%が17年度には34%まで上昇している。

直轄工事負担金の推移(単位:百万円)

	H13		H14		H15		H16		H17		H18
	事業費	負担額	事業費	負担額	事業費	負担額	事業費	負担額	事業費	負担額	事業費
改築	12,682	3,466	12,476	3,327	9,763	2,604	6,985	1,863	3,637	994	4,050
交通連携推進							3,601	960	3,556	973	2,010
維持管理	1,320	594	1,295	583	1,291	581	1,199	540	1,030	463	1,222
修繕	464	209	258	116	415	187	342	154	209	94	140
交通安全1種	770	257	788	263	765	255	981	327	974	325	699
交通安全2種	768	384	566	283	334	167	385	192	752	376	1,393
交通事故1種											375
交通事故2種									204	102	37
電線共同費	750	341	609	274	300	135	117	52	662	301	430
沿道環境	154	69	520	234	320	144	512	231	717	319	520
建設機械	27	12	31	14	35	16	38	17	39	18	0
前年度精算過不足(△)	499	208	-1,380	-369	616	199	0	0	0	0	0
計	17,435	5,541	15,162	4,725	13,839	4,287	14,160	4,336	11,779	3,964	10,876

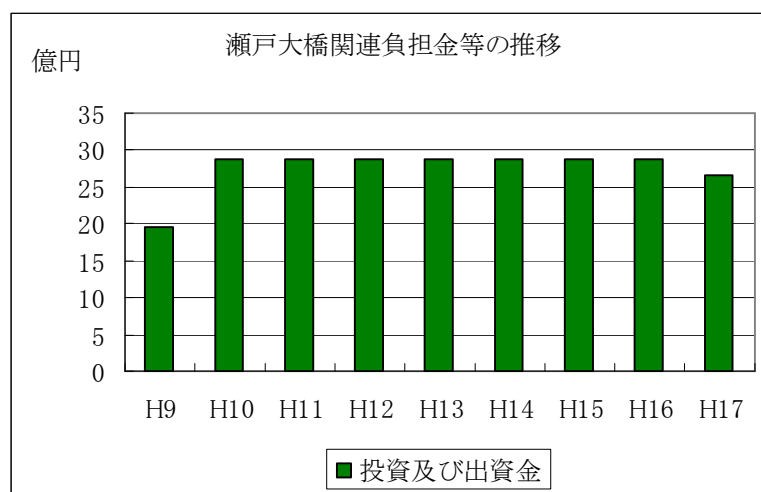
(資料)香川県資料により作成。

上記以外に、本州四国連絡橋公団が民営化され、その際に公団の資産負債を継承した独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に対し、18年度は26.5億円に及ぶ出資を行っている。

この金額は、本州四国連絡高速道路の利用状況や今後の利用予測などにに基づき総額が決められたうえで、政府及び関係地方公共団体に一定のルールのもとで、出資要請が行われている。

香川県は、児島・坂出ルート地方負担分(3分の1)のうち47.5%<sup>22</sup>を負担する。

なお、出資累計は18年度末で511億円に達しており、各年度の歳出に占める割合も高いものとなっている。



(香川県歳入歳出決算事項別明細書「節」毎支出金額より作成。)

<sup>22</sup>児島・坂出ルートの地方負担分は、神戸・淡路・鳴門ルート地方負担額の2.7%に相当する高知県負担分を除いた残額を、岡山県と香川県が半分ずつ負担することとされている。



かつては直轄国道負担金とほぼ同様の意味を持っていた本四連絡橋に係る出資金は、借入金に関する資金コストを引き下げて、採算性を確保するために行われているとのことである。県の財政状況からは、出資のための調達コストは高く、出資が先々回収されたとしても、その間のコスト負担は莫大であるが、現在は通常の出資者に対する情報程度の情報開示に留まっていることが現状と言える。

また、借入金のもととなる建設に関しては、元々県が関与していたものではなく、工事内容や金額の妥当性は示されていない。

県歳出に占めるウエイトなども考えれば、より詳細な情報開示が行われるよう、国や機構に求めていく必要がある。

## (2) 道路整備の目標と達成状況

香川県の平成 17 年度主要施策の成果説明書をもとに、道路事業に係る平成 22 年度末の目標水準と、17 年度までの実績について見てゆく。

国が整備する直轄国道供用延長の目標水準 76km に対し、17 年度までに 71.1km が供用され、整備率は 94%となっている(うち 17 年度 1 年間での整備量は 0.2km)。

県管理国道供用延長については、目標水準 16.5km に対し 17 年度末は 10.6km と、整備率は 64%にとどまっているほか、幹線地方道供用延長についても、目標水準 50.1km に対し 17 年度末は 43.6km と、整備率は 87%にとどまっている。

また、いずれも 17 年度の供用はゼロにとどまっている。

もっとも、県内の道路整備状況は、後述するとおり、他都道府県と比べても高い整備水準にあるとみられるほか、今後の維持更新投資の増加などを勘案すれば、必ずしも問題があると認識すべき状況ではないと考えられる。

このほかに、自転車歩行者道整備延長は、目標水準の 744km に対し、17 年度末は 697km が供用され、整備率は 94%となっている(うち 17 年度の整備量は 8km)。

また、歩道等のバリアフリー化延長は目標水準の 24km に対し 15km が供用され、整備率は 63%となっている(うち 17 年度の整備量は 2km)。

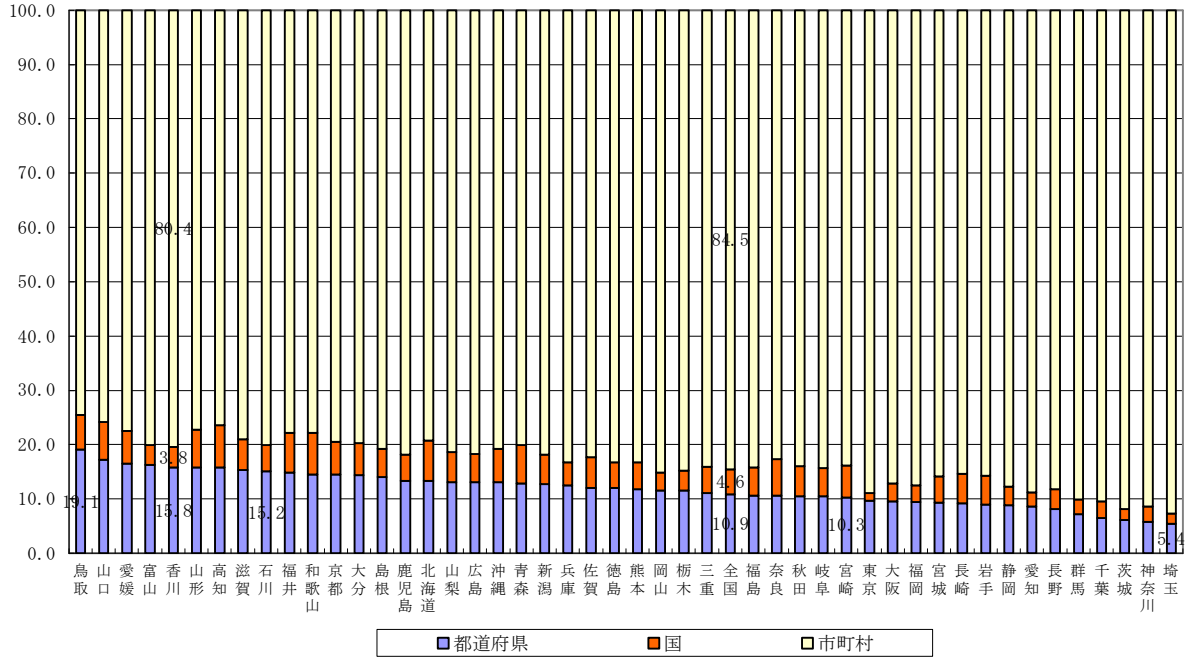
## (3) 国・市町との分担状況

県内の道路延長に占める県道比率を用い、役割分担の状況を検討する。指標として比較できる数字に限りがあるため、ここでは、あえて同指標を用いて分析を行った。

香川県は、後述するとおり道路整備が相対的に進捗しているが、県土も狭い上、比較的平坦地が多いといった要因もあり、都道府県別にみて、都道府県道延長が全体の道路延長に占める割合が 15.8%と、鳥取県、山口県、愛媛県、富山県に次ぐ高水準にある。

県内市町も合併により、より広域化してきていることなどから、道路整備に関する役割分担に関しては、不断の見直しを行っていく必要がある。

整備主体別道路現況（平成17年4月、％）



(資料)国土交通省「道路現況調査」により作成。

### 3.整備の現況と評価

#### (1) 香川県の道路現況

##### 1) 全般

香川県の道路は、平成 17 年 4 月現在で、総数は 19,663 路線、9,983km となっている。このうち、高速自動車国道が 1 路線、88km、一般国道が 9 路線、374km(うち県が管理する指定区間以外が 5 路線、168km)、県道が 188 路線、1,562km(うち主要地方道が 46 路線、686km)、市町村道が 19,465 路線、7,960km という内訳になっている。

また、都道府県別に、面積当たりと人口当たりの全道路延長(一般道路)を比較すると、次図のとおりとなる。

香川県は、1 平方 km 当たり道路延長が全国平均の 3,137m に対し 5,314m(降順で全国 10 位)となる一方で、人口千人当たり道路延長も全国平均の 9,280m に対し 9,776m(全国 32 位)となっている。

全都道府県の上記 2 指標の状況をみると、この 2 指標については、負の相関関係にあることが見て取れる。

その中であって、香川県は、面積当たり整備水準は高く、利用効率につながる人口当たりの整備水準もまずまずと言え(低いほど効率性は高い)、バランスの取れた整備状況であると言えよう。

このほか、改良率<sup>23</sup>は 62%(全国 18 位)、簡易舗装を含む舗装率は 95%(全国 3 位)となるなど、いずれの指標からみても、整備水準は高い。

##### 2) 県道

次に、各道路種別のうち、県道の整備水準についてみていく。県道の人口千人あたり道路延長は全国平均の 1,436m に対し、1,929m、面積当たりの道路延長は全国平均の 342m、に対し 839m となっている。このうち、面積当たりの水準は、東京都(1,094m)、大阪府(942m)に次ぎ第 3 位となっており、愛知県(815m)、富山県(772m)を上回っている。

かなり県道の整備水準は高いと言える。

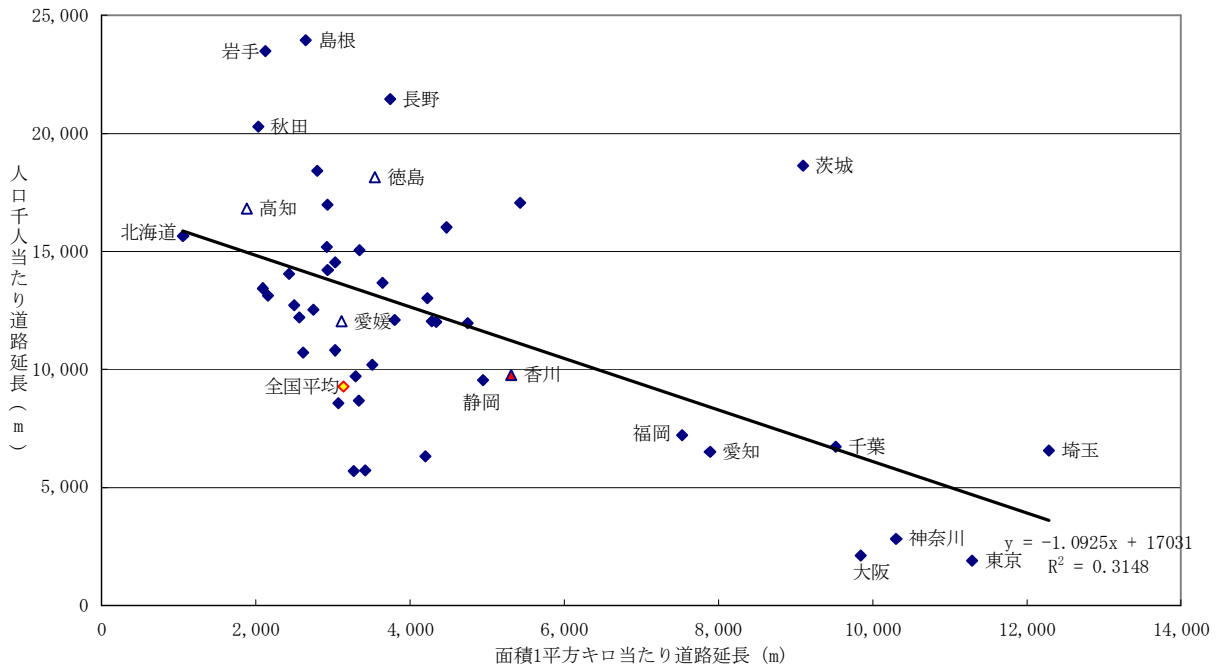
(次項表参照。)

##### 3) 経年別道路整備

また、経年別に道路整備の進捗をみると、一般国道及び県道からなる主要道は、昭和 45 年の 1,617km から平成 17 年には 1,936km まで延長されている。一方、市町村道も同期間に 6,582km から 7,960km まで延長されて、全体でも、8,199km から 9,895km に延長されている。平成 2 年以降の延長が全国との比較でも際立って進展していることや、同時期の市町村道の整備も進捗していることなどが、特徴として上げられる。(次項表参照。)

<sup>23</sup> 道路実延長に対して、道路改良済延長(道路を拡幅、路盤改良、整備し、人や車両が通行する道路をセメント、アスファルト系及び簡易舗装した道路の延長—現道舗装は含まれない)の割合を指す。

都道府県別にみる面積当たり・人口当たり道路延長（平成17年4月）



(資料)国土交通省「道路現況調査」により作成。

道路延長の推移

		道路延長(キロ)					同指数(H45=100)				
		S45	S55	H2	H12	H17	S45	S55	H2	H12	H17
主要道	徳島	2,042	2,406	2,397	2,479	2,474	100	118	117	121	121
	香川	1,617	1,730	1,807	1,920	1,936	100	107	112	119	120
	愛媛	3,441	3,834	3,923	4,004	3,982	100	111	114	116	116
	高知	3,048	3,104	3,074	3,141	3,159	100	102	101	103	104
	全国	153,998	171,048	175,718	181,959	183,404	100	111	114	118	119
市町村道	徳島	10,221	11,054	11,220	11,896	12,232	100	108	110	116	120
	香川	6,582	7,268	7,086	7,712	7,960	100	110	108	117	121
	愛媛	10,933	12,792	12,495	13,194	13,689	100	117	114	121	125
	高知	10,296	10,874	9,374	9,884	10,231	100	106	91	96	99
	全国	859,953	939,760	934,319	977,764	1,002,185	100	109	109	114	117
全道路	徳島	12,263	13,460	13,617	14,375	14,706	100	110	111	117	120
	香川	8,199	8,998	8,893	9,632	9,895	100	110	108	117	121
	愛媛	14,374	16,626	16,418	17,198	17,671	100	116	114	120	123
	高知	13,344	13,978	12,448	13,025	13,390	100	105	93	98	100
	全国	1,013,951	1,110,808	1,110,037	1,159,723	1,185,590	100	110	109	114	117

(資料)国土交通省「道路現況調査」により作成。

## (2) 評価

### 1) 効果

次に、利用可能ないくつかの指標を用いて、香川県における道路整備についての評価を試みる。

道路整備による直接的な効果としては、走行時間短縮・走行費用減少、交通事故減少、走行快適性の向上などが考えられる。

直接効果については、県全体として数字を取れないものも多く、ここでは、国土交通省道路局が実施している「利用者満足度調査結果」を用いた、定性的な道路現況に対する評価、自動車保有台数や交通事故発生件数の変化などを用いた、環境面や安全面への負荷などについて、順次みていくこととする。

また、間接効果については、さまざまなものが考えられるが、県民経済計算を用いた、道路交通と関連の高い、卸小売、運輸・通信の生産額の変化についてみていく。

### 2) 直接効果-道路利用者満足度調査にみる香川県の道路

直近の平成 17 年度の「道路利用者満足度調査」<sup>24</sup>における、香川県の道路全般に対する評価は 3.05 となり、四国内においては、徳島県の 2.88、愛媛県の 2.80、高知県の 2.79 を大きく上回っているほか、全都道府県中でも、山口県、北海道、富山県、鹿児島県に次いで 5 位となっている(全国平均は 2.86)。

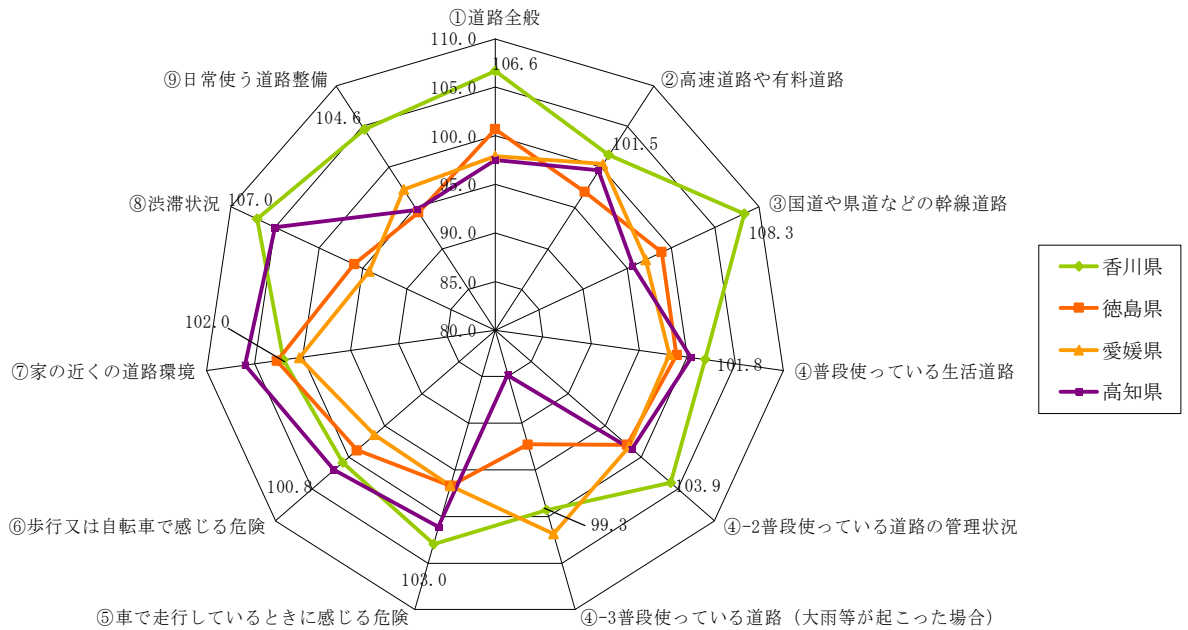
各項目別に、全国平均を 100 として指数化したのが次図となっているが、10 項目の個別項目のうち、全国平均を下回ったのは、「普段使っている道路で大雨等が起こった場合」のみとなっている。

おそらく、この項目も高潮などの平成 16 年度災害の影響が出たものと考えられる。各項目の中で、特に評価の高い項目は、「国道や高速道路などの幹線道路」(全国平均の 108.3)、「渋滞状況」(同 107.0)などとなっている。

---

<sup>24</sup> 17 年度の回答者数は約 20 千人に達している。また、評点は、「非常に満足」、「やや満足」、「どちらともいえない」、「やや不満」、「非常に不満」の 5 段階で評価を得て、平均化している。

## 道路利用者満足度調査結果（平成17年度）

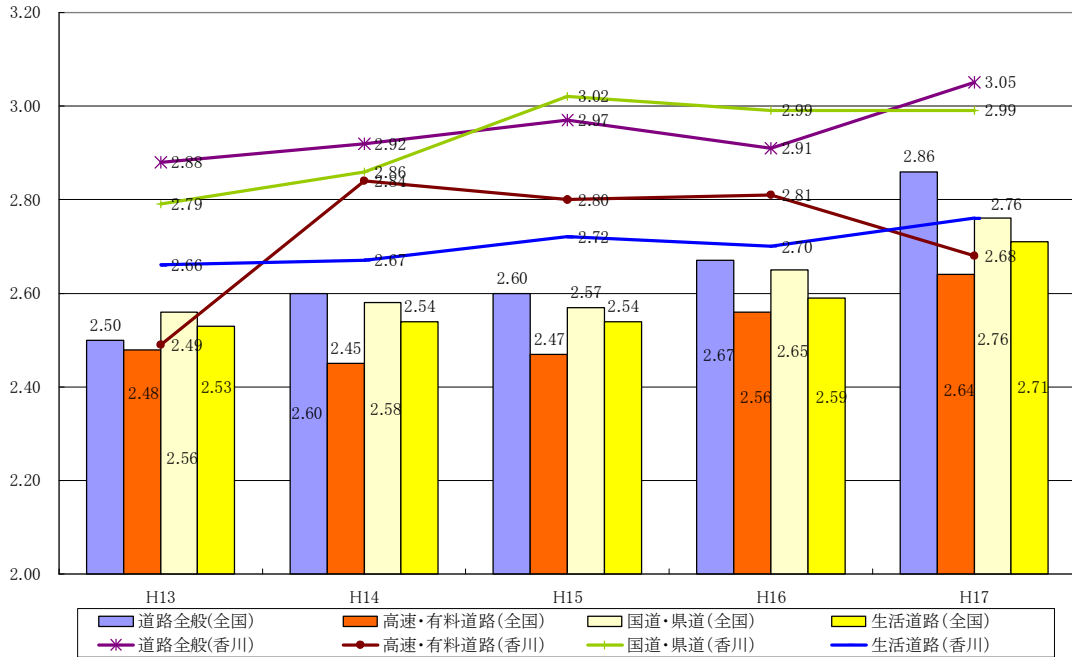


（資料）国土交通省「道路利用満足度調査」により作成。

さらに、主要項目については、全国平均との比較ができる形で満足度の推移をみると、17年度の生活道路を除いて全国平均を上回っている。道路種別でみると、国道・県道、高速道路、生活道路の順で評価が高くなっており、水準的には国道・県道に対する評価が全国平均との差異をみても、際立って高くなっている。

他都道府県との比較においても、相当進んでいる県域全体の道路整備状況に加えて、以上のような利用者の評価などを勘案すると、量的にも質的にも県内の道路交通整備はほぼ概成したとみられる。

主要項目の経年変化(香川県及び全国)



(資料)国土交通省「道路利用満足度調査」により作成。

### 3)直接効果-道路整備と環境

道路整備に伴う、モータリゼーションの進展は、正の効果のみならず、環境負荷や交通事故などの負の効果ももたらす面も忘れてはならない。ここでは、保有自動車の増加を通じた影響についてふれる。

#### ①人口当たり道路延長と保有台数

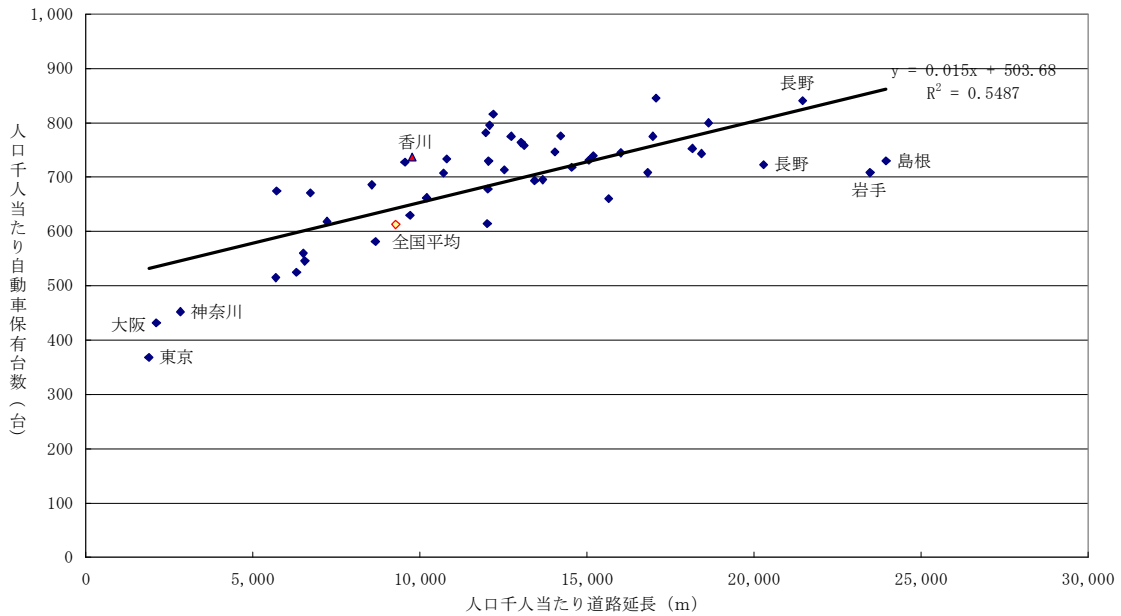
都道府県別に、人口当たりの道路延長(平成 17 年)と同自動車保有台数(16 年度)の関係をみたのが、次図となっている。

これをみると、人口当たり道路延長が長いほど、同自動車保有台数が増えるという関係が明確に読み取れる。

人口当たりの道路延長でみているので、道路延長が長くなるほど、渋滞などの道路利用の制約が小さくなるとみられるため、当然といえば当然の関係と言えよう。

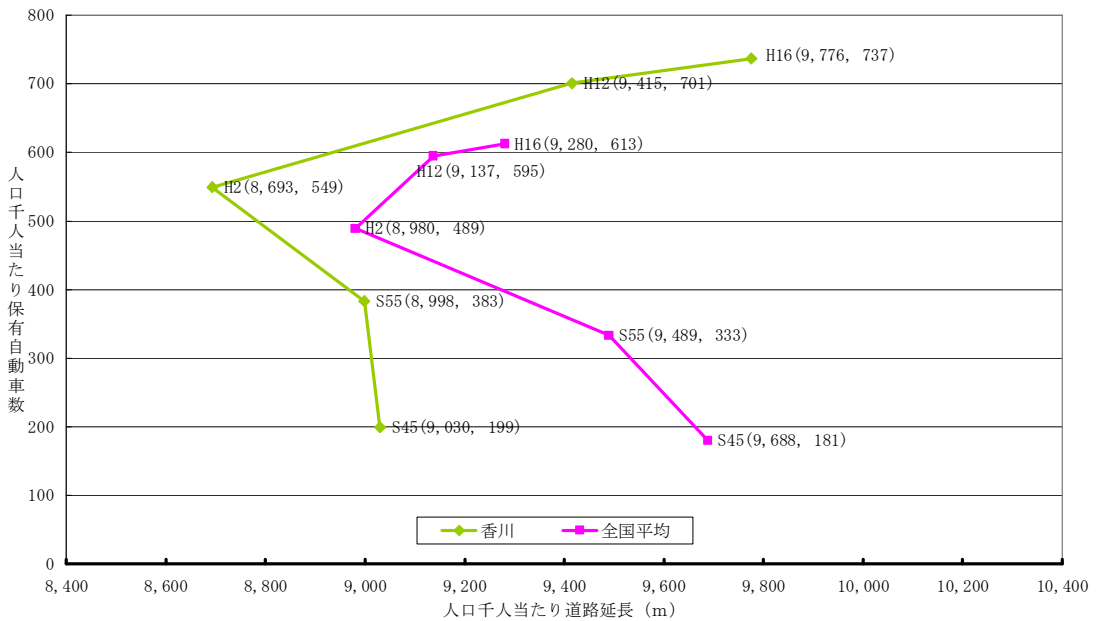
一方で、人口当たり保有台数の増加は、渋滞などの潜在的な要因になり得るほか、モビリティの向上や公共交通機関からのシフトによる輸送効率の低下などを通じて、化石燃料消費量の増加をもたらし、大気汚染や温暖化の要因などにつながると考えられる。

都道府県別にみた人口当たり道路延長と人口当たり自動車保有台数



② 人口当たり道路延長と保有台数の経年変化

香川県における人口当たりでみた道路延長と保有自動車数の推移



(注)上記2図ともに16年度数値算出の際に、人口は17年度国調データを用いている。

(資料)上記2図ともに国土交通省「道路現況調査」「自動車保有車両数」により作成。

香川県と全国平均の人口当たりの道路延長と同自動車保有台数の経年変化をみたものが、次図 となっている。全国平均の動きをみると、平成2年までは、人口当たりでみた道路延長



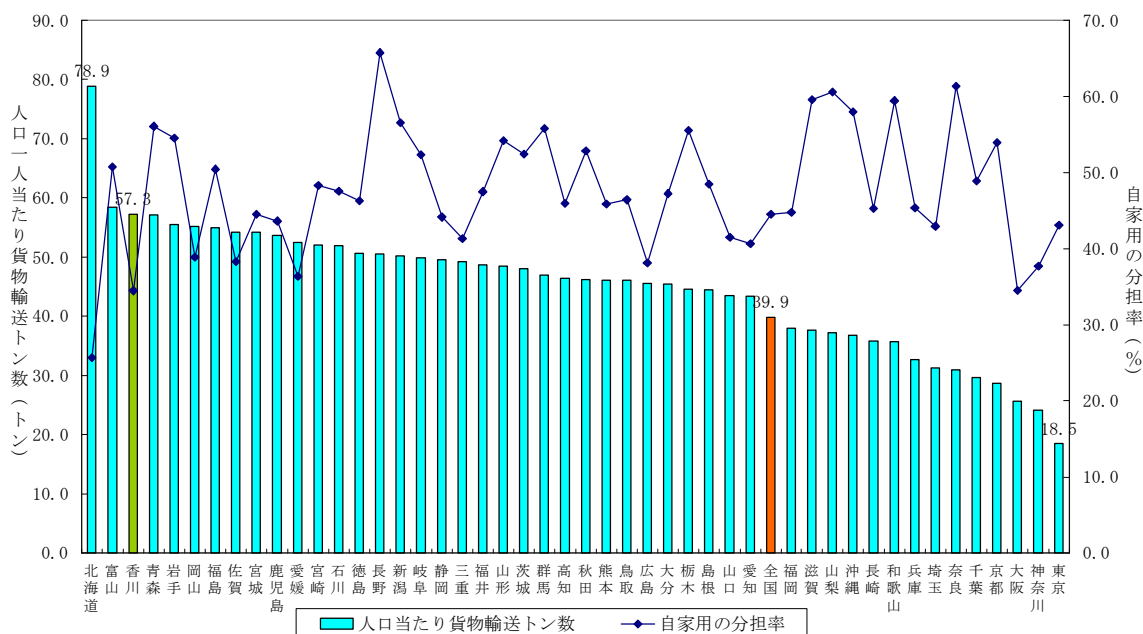
がむしろ減少する中で自動車保有台数が増加しているが、その後は、両者ともに増加している。

香川県も、ほぼ全国の動きと同様の動きとなっているが、平成2年度以降、急速に人口当たりの道路延長が伸びる中で、同自動車保有台数も増加していることがみて取れよう。

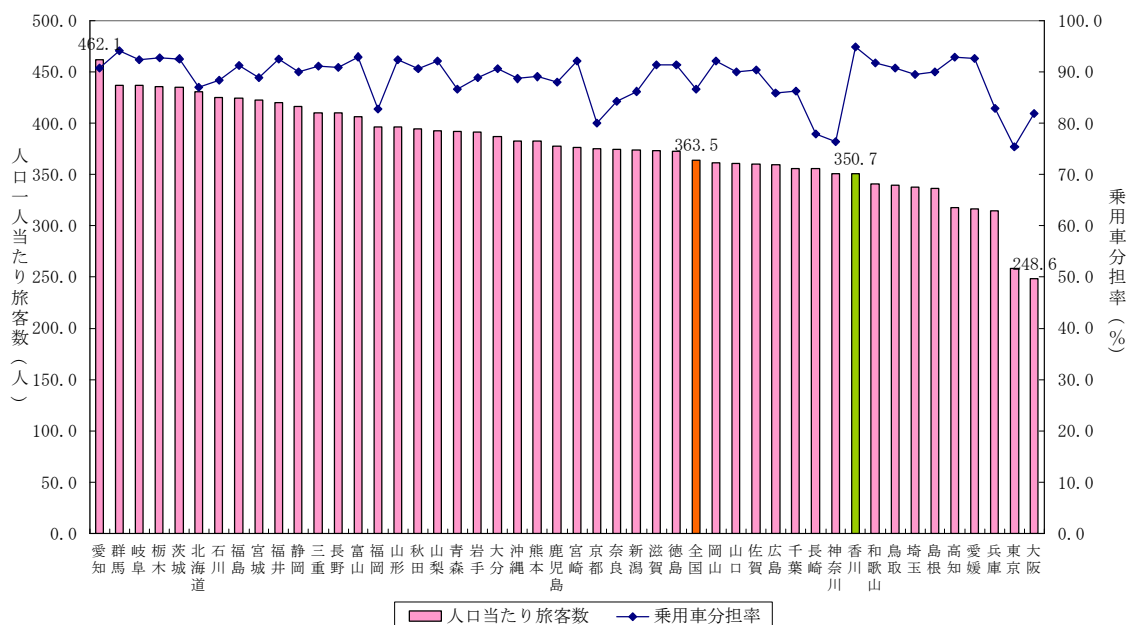
### ③ 貨物輸送量と旅客数

補足的に、都道府県別に推計された貨物輸送量と旅客数をみていく。香川県の場合、自転車保有率が高いことなども背景にあるとみられるが、人口当たり旅客数は350.7人と全国38位になっている一方で、貨物輸送量では、57.3トンと同3位になっていることが確認できる。

都道府県別にみた人口当たり貨物輸送トン数と自家用の分担率（平成15年度）



都道府県別にみた人口当たり旅客数と乗用車の分担率（平成15年度）



(注)1. 上図では、バスと乗用車の計を用いて旅客数を算出している。

2. 上記 2 図ともに、人口は 2005 年国勢調査の数字を用いた。

(資料)国土交通省「自動車輸送統計調査」などにより作成した。

#### ④ 道路緑化

次に、データはやや古いものとなるが、平成 14 年 12 月に国土技術政策総合研究所が実施した「道路緑化樹木現況調査」により、香川県の道路緑化の状況について確認していく。

同調査では、都道府県別に高木と中低木という類型別に本数を調査しているが、ここでは道路延長当たりの数字を用いて、みていくことにする。

道路延長 1km 当たりの高木数は、香川県は 6 本と全国 29 位となっている。上位には、沖縄県の 92 本、東京都の 66 本、大阪府の 37 本、神奈川県 of 35 本、愛知県の 24 本などが入る一方で、下位には和歌山県の 2 本、島根県の 2 本、秋田県の 2 本、徳島県の 3 本、愛媛県の 3 本などが入っている。このうち、都道府県道の状況をみると、全国平均の 11.2 本に対し、6 本(全体と同じ全国 29 位)となっている。道路が町中を走っているのかどうかで、樹木の必要性などもかなり変わってくると思われるものの、香川県の水準はけっして高いものでないと言えよう。

また、道路延長 1km 当たりの中低木数は、香川県は 82 本と全国 27 位となっている。上位には、東京都の 699 本、大阪府の 609 本、沖縄県の 509 本、神奈川県 of 329 本、兵庫県の 328 本などが入る一報で、下位には青森県の 7 本、秋田県の 8 本、岩手県の 12 本、山形県の 16 本、福井県の 22 本などが入っている。都道府県道の状況をみると、全国平均の 303.8 本に対

し、20本(全国42位)となっている。道路緑化の面では、道路延長当たりの樹木本数で見ると限りは、整備が遅れがあると言えよう。

以上みてきたとおり、香川県は道路整備の進展により、近年、人口当たり自動車保有台数<sup>25</sup>は増勢傾向を強めており、公共交通機関としてのバスの分担率が全国的にみても低い水準に留まっているほか、化石燃料使用量の増加による環境負荷の高まりなどの影響が生じていると考えられる。

#### 4)直接効果-安全

次に、交通事故の問題にふれる。

平成16年度の香川県の交通事故の状況は、事故件数13,359件、死亡者数86人、負傷者数16,772人となっている。

人口10万人当たりで見ると、負傷者は1,648人(全国1位)、死亡者数は8.4人(全国11位)と、極めて高い水準にある(データの整合上、人口は2005年国調人口を用いた)。

因みに、都道府県別に自動車保有台数と死亡者数及び負傷者数をプロットしたのが次図となる。同図をみると、交通事故による死亡者及び負傷者数が自動車保有台数により、明瞭に説明されていることがわかる。

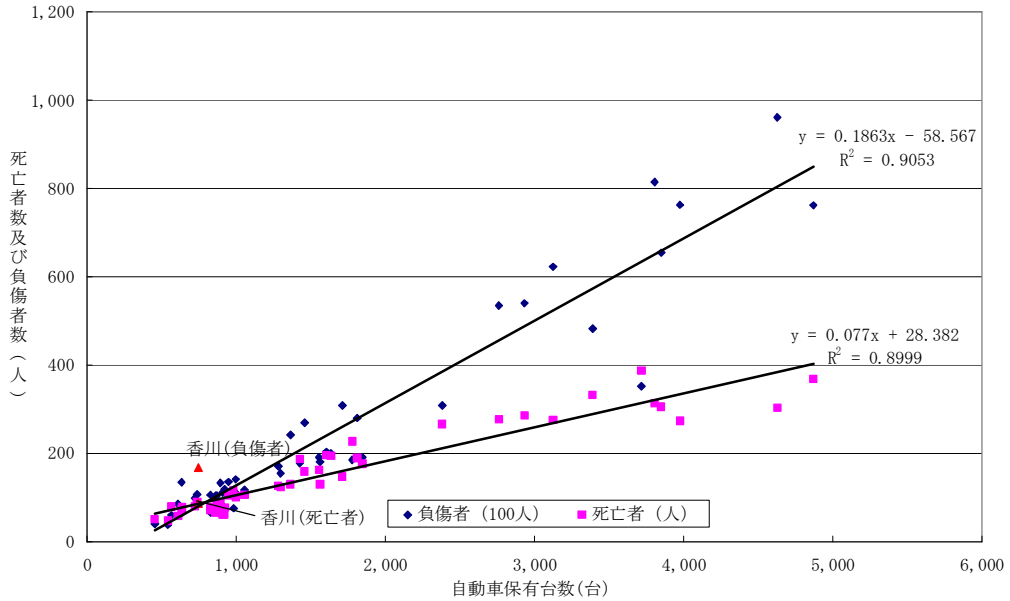
前述した、人口当たり道路延長と同自動車保有台数との関係も含めて考えると、道路整備が保有台数の増加につながり、保有台数の増加が交通事故による死亡者や負傷者の増加につながる、という関係に整理できる。

香川県の交通事故が多いことに関して、高齢化率が高いことや運転マナーの問題などが強調されがちだが、道路整備の負の側面として、当然と言えば当然の、事故増加との関係をきちんと受け止める必要がある。

---

<sup>25</sup> 県内の自動車保有台数の実数の推移は、昭和45年の181千台から、55年の383千台、平成2年の562千台、12年の717千台、16年の746千台と、増加を辿っている。

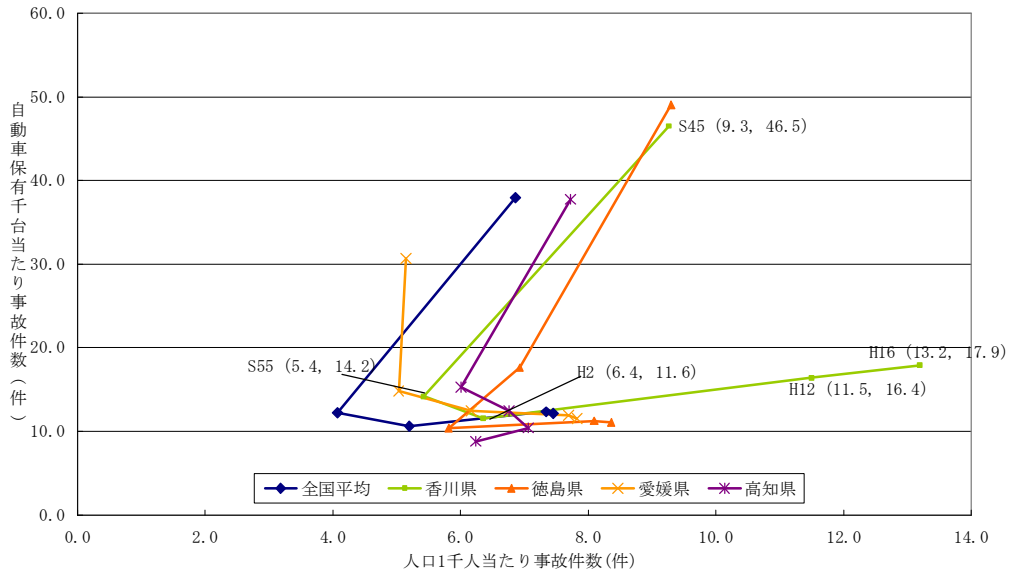
都道府県別にみた自動車保有台数と交通事故（平成16年度）



(資料)警察庁「交通統計」などにより作成。

さらに、四国各県及び全国平均<sup>26</sup>の人口当たり及び自動車保有台数当たりの交通事故件数の推移をみたのが次図となる。昭和45年から55年にかけては、単位当たりの事故件数がいずれも減少しているが、それ以降については上昇に転じており、特に香川県の事故件数の増加が顕著となっている。

道路交通事故件数の人口当たり及び保有自動車台当たりの推移



(資料)同上。

<sup>26</sup> 事故件数の実数の推移は、香川県で昭和45年の8,411件から、55年の5,428件、平成2年の6,505件、12年の11,765件、16年の13,359件という動きになっている。

ここで、あらためて、道路整備の状況などが交通事故にどのように関連づけられるかについて、都道府県データを用いて重回帰分析を試みる。

人口当たり負傷者数及び同死亡者数を被説明変数として、道路供給密度としての①人口当たり道路延長<sup>27</sup>、道路需要密度としての②人口当たり自動車保有台数、対自動車事故の増加要因としての③人口当たりの自転車保有台数、④人口当たりの高齢者数を説明変数として、重回帰分析を行う。

その結果をみると、被説明変数が負傷者の方については、決定係数(R<sup>2</sup>)が 0.539 となり、4つの説明変数全てが 1%有意となっている。この含意は、人口 10 万人当たり主要道路延長の t 値がマイナスとなっていることから、人口当たり道路延長が短くなるほど<sup>28</sup>、人口当たりの自動車保有台数、同自転車保有台数、同高齢者数が多くなるほど、交通事故による負傷者が増える傾向にあるということになる。

こうした整理で、交通事故による負傷者数の発生要因を、ある程度説明できているように思われる。

人口 10 万人当たり負傷者数を被説明変数とする重回帰分析の結果

	決定係数 R <sup>2</sup>	t	P-値
人口10万人当主要道路延長	0.53858	-5.60739	1.46E-06
人口10万人当自動車保有台数		5.872194	6.06E-07
人口10万人当自転車保有台数		2.754749	0.008646
人口10万人当高齢者数		3.309555	0.001925

また、被説明変数が死亡者の方については、決定係数は 0.719 となり、説明力は高くなっているが、1%有意となった説明変数は人口 10 万人当たり自動車保有台数のみとなり、同自転車保有台数が 5%有意となっている。この含意は、人口当たり自動車保有台数が、増えるほど、人口当たりの死亡者数が増える傾向があるということになる。

人口 10 万人当たり死亡者数を被説明変数とする重回帰分析の結果

	決定係数 R <sup>2</sup>	t	P-値
人口10万人当主要道路延長	0.719005	1.430573	0.159951
人口10万人当自動車保有台数		6.930323	1.83E-08
人口10万人当自転車保有台数		2.631677	0.011833
人口10万人当高齢者数		-0.61164	0.544074

<sup>27</sup> 全道路及び主要道路の数値を用いて分析を行ったが、ここでは、高い決定係数となった、主要道路ベースの数値のみを取り上げている。

<sup>28</sup> 相対的に道路整備が遅れ、人口に対する道路密度が小さい方が、負傷者が出やすいことになり、逆に、人口当たり道路延長が伸びれば、負傷者が減少することになる。ただし、死亡者については、こうした関係は見出せず、道路整備が進み、自動車保有台数が増加すれば、死亡者が増えることになる。

以上みてきたとおり、近年の県内道路整備の進展の最も大きな負の影響としての、交通事故による死亡者及び負傷者の増加を、より深刻な課題として受け止める必要がある。

飲酒や運転経験など、様々な要因が事故原因にからむという側面も忘れてはならない視点と言えるが、個人が事故を起こさない注意を行うことで事故リスクを軽減することと、道路整備自体が事故増加の誘引になっていることは別次元の問題である。

整備方針を見直すべき時期に来ているように思われる。折りしも、地球環境問題への対応や中心市街地活性化などを目指した、コンパクトシティの考え方が注目を集めているが、公共交通機関を適切に位置づけ、香川県の交通の別の特色である自転車<sup>29</sup>の位置づけもより明確にした施策展開が望まれる。

#### 5) 間接効果-道路整備による経済効果

ここでは、県民経済計算年報を用いて、最も道路整備の影響を受けると考えられる、卸小売と運輸・通信を例に、平成2年以降の動向をみていく。

次表は、平成2年の生産額を100とした指数により、その後の生産額の変化をグラフ化したものとなっているが、香川県の卸小売は、近年全国的に生産額が減少傾向にあるものの、ほぼ全国並みの水準を維持し得ていることが読み取れよう。この間、岡山県や徳島県が相当程度の落ち込みとなっているのと好対照にある。

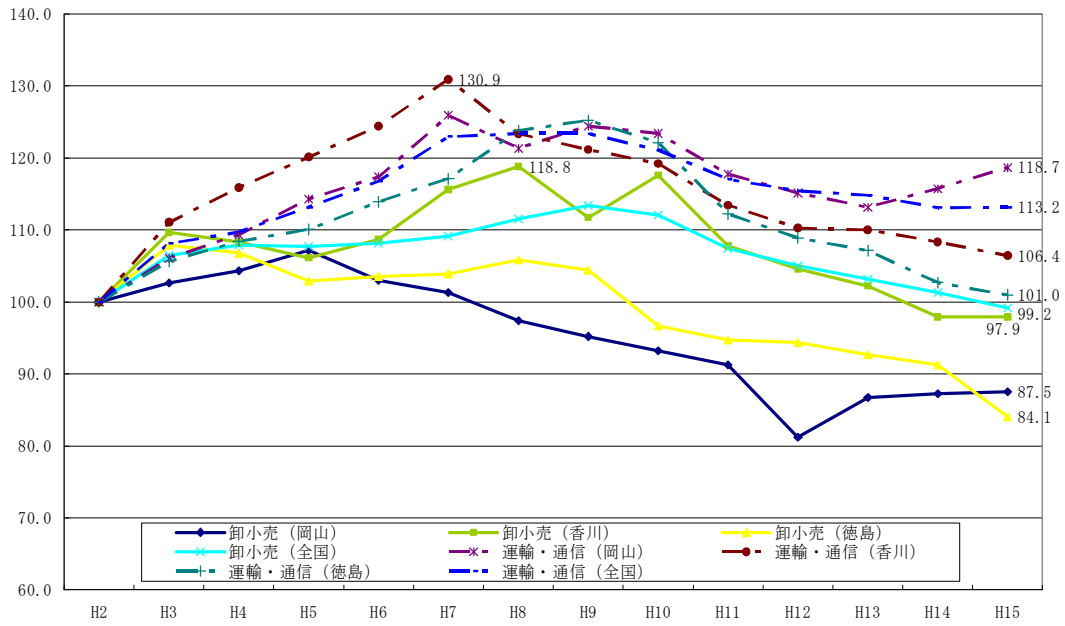
一方、運輸・通信については、卸小売同様に近年生産額が減少傾向にあるが、その中で香川県が全国平均を相当程度下回る水準に落ち込んでいるのに対し、岡山県が平成13年をボトムに増加に転じており、瀬戸大橋をはさんで機能再編が進んでいる可能性が見て取れよう。

近年は、高速道路による需要流出(いわゆるストロー効果)が問題視されることがあまりなくなってきたようにもみえるが、実態的には県境を越えた大きな変化の誘引になっている点には留意を要しよう。

---

<sup>29</sup> ここでの分析では、自動車交通にとって、自転車は事故を増やす要因となっているとみられる点を重く受け止める必要があるように思われる。

卸小売及び運輸・通信の生産額の推移（1990=100）



(資料)内閣府「県民経済計算年報」により作成。

#### 4. 世論調査

今後の道路行政の方向性などについて、18年7月に実施された内閣府の「道路に関する世論調査」の結果のうち、参考になると思われるいくつかの項目について紹介する。

最初に引用した質問は、「新しい道路の整備」と「現在ある道路の維持管理」のバランスを聞いたものとなる。本問については、地域別の集計も公表されているので、その結果をみていく。

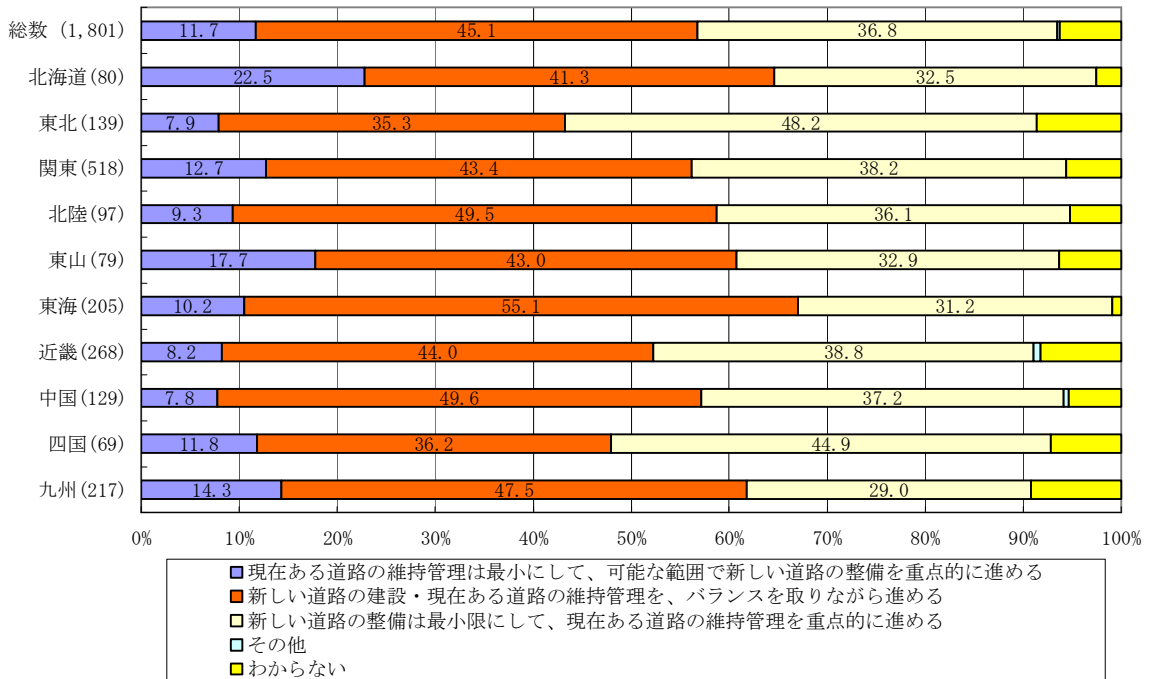
全体では、「両者のバランスを取りながら進める」が45.1%、「現在ある道路の維持管理を重点的に進める」が36.8%に対し、「新しい道路の整備を重点的に進める」は11.7%にとどまっている。

これに対し、四国では「現在ある道路の維持管理を重点的に進める」が44.9%と全国を8.1ポイント上回っており、東北に次いで高い水準になっている。全体的な傾向としても、維持管理に軸足を移すべきとの方向が示されているが、四国ではその意向がより強く表れている。もちろん、母集団が1,801人と限られたデータではあるが、これまでの整備状況を踏まえて国民の意識が形成された結果とみるべきと考えられる。

もう1問は、今後の道路整備の重点を聞いたものとなっている。ここでは、全体の集計結果を紹介するが、「都市間・地域間を結ぶ幹線道路の整備」が13.4%にとどまる一方で、「すれ違いが困難な狭い道路や急カーブの改良」が50.1%となったほか、「歩道の設置や拡幅、段差解消など」が48.3%、「渋滞の緩和をするためのバイパス整備や交差点の立体化など」が38.9%、「大雨・大雪や地震などの災害への対策」が31.8%、「騒音や大気汚染などへの環境対策」が31.6%と上位を占めている。国民の意識も、量的な整備から、質的充足や、災害や環境問題への適切な対処などへのより一層の重点化を求めているものと捉えていいように思われる。

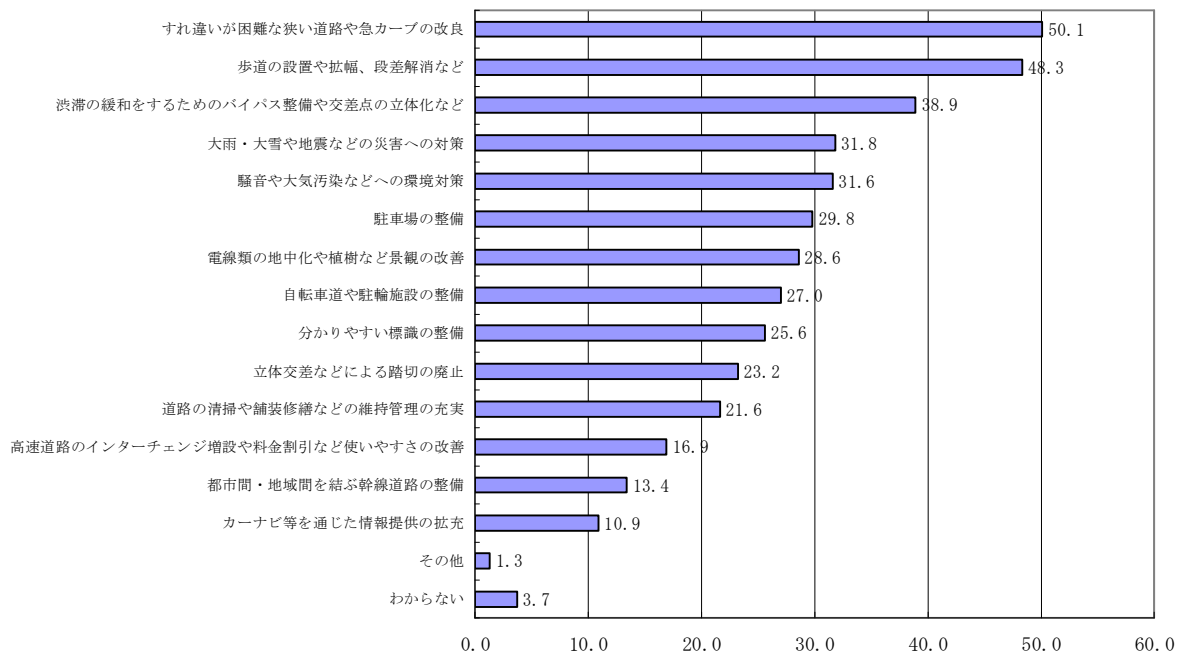


今後の道路整備のバランス（地域別）



(資料)内閣府「道路に関する世論調査」(平成 18 年 7 月実施)により作成。

今後の道路整備の重点(複数回答, %)



(資料)同上。

## 5.分析結果より

香川県の道路整備は、昭和 60 年代以降、瀬戸大橋やいわゆるエクスハイウェイの整備進捗もあり、急速に進展した。(21 ページ参照。)

現在、香川県の県土に対する道路面積の比率は 5.1%(香川県 HP より)となっている。

その結果、現在の状況は、全国的にみても高い整備水準にあり、利用者の満足度もきわめて高い。

一方、こうした道路現況に加え、厳しい財政事情も加わり、県の道路予算は減少を余儀なくされており、直轄事業負担金など裁量性のない支出や維持補修費の割合が相対的に高まっている。

限られたデータを用いての分析でも、

- ① 道路整備の進展を背景とする自動車保有台数の増加が、交通事故による死亡者や負傷者の増加に顕著につながっており、きわめて憂慮すべき水準に達していること
- ② 自動車数の増加が環境悪化にもつながっている可能性が高いこと
- ③ 主に高速道路の整備進展により、運輸機能の岡山への流出が顕著になっているなど、経済面でも負の効果が生じているとみられること

などが明らかになった。

こうした状況を踏まえ、今後の道路整備の方向を検討していく必要がある。

補助事業の新規採択には、国土交通省がすでに、費用便益分析に基づく事前評価制度を導入しているが、県としても同様の制度導入や、よりマクロの視点での政策評価を実施する必要がある。また、道路が新設されても、旧来の道路が用途廃止されることはない。(ただし、県道として整備した後、旧県道を市町に移管することはある。)

### (意見)

現状のストック水準を前提とすれば、中長期的には維持更新投資の大幅な増加は避けられない見通しにあり、道路整備の重点を大きく転換していくことが求められている。

したがって、予算執行の重点化や、透明化は不可欠の流れと言え、必要なマネジメント情報の整備、直轄事業負担金なども含めた管理の適正化を図っていく必要がある。

新規事業の決定時には、マイナス効果を機会費用と考える方法(46 ページ参照)の導入も検討が必要である。

いずれにせよ、新規整備については相当慎重姿勢で臨む必要がある一方で、維持更新については適正水準を見定めて、計画的に執行していく必要がある。

## 6.役割分担

### (1) 他部署

#### ① 調整

農道・林道については調整会議を行い、新規の路線計画等が全体に整合しない部分がないよう、調整される。

#### ② 臨港道路

臨港道路は臨海地区内の区画内道路の性格を有するものが主で、一般道と同様の性質を有するものは、主要道路までの連絡部分と極めて限定的であることから、港湾管理者(担当部署は港湾課)により計画整備され、接続部分の交差点建設のみ調整される。

現在県道として管理されているものの中にも、県道 123 号引田港線 380m、県道 245 号豊浜港線 217m など、港湾との連絡線の一部が県道になっているものもある。

港湾 160 ページに記載しているが、特にさぬき浜街道以南の高松港香西東本線は、一般道としての管理が妥当であると思われる。

#### ③ 農道

農道は、基本的に整備後は市町に移管されるが、以前は農道の維持費が交付税対象に含まれていなかったという経緯から、広域農道については市町に収納されず県で管理しているものもある。広域農道は、幹線の一部として機能しているものもある。

現在はこのような農道は整備されていないが、実質的に幹線となるような道路を農道として整備するような場合には、規格の相違が後年に影響しないよう、または影響が小さくなるように、計画を作成した上で行う必要がある。

### (2) 国・市町

#### ① 国

道路に関する直轄事業負担金は多額である。

県は直轄事業に対して負担する義務を負うとしても、その水準の妥当性を検証し得る内容の資料請求を行う必要がある。

#### ② 市町

一般的に、道路の下には市町管轄の上下水道の管渠が埋設されていることが多く、市町はこれらの管理も行う。これも含め、市町道とするべきものを県が管理していることによる不効率はないか、検討が必要である。

#### ③ 維持管理

更に、道路はネットワーク型の資産である。

維持管理については 92 ページ参照。

## 7.事業化の決定過程

### (1) 平成 18 年度の状況

平成 18 年度予算の内訳を見ると、継続事業が殆どであり、新規の長期間にわたる工事の着工はない。

#### 平成 18 年度当初予算 補助事業

(単位:百万円)

国庫補助事業	箇所	18年度当初予算	国庫補助事業	箇所	18年度当初予算
一般国道	9	1,790	離島	3	80
道路改築	4	1,340	交通安全	8	1,457
道路防災	3	120	臨時交付金	-	5,378
特殊改良	2	330	合計	25	10,083
地方道	5	1,378			

#### 平成 18 年度当初予算 土木事務所別県単独事業

(単位:百万円)

		長尾土木	高松土木	小豆総合	中讃土木	西讃土木	合計
合計		1,512	1,752	818	2,725	1,804	8,611
通常		242	486	205	812	305	2,050
橋梁架替		0	0	0	130	0	130
交差点改良		53	66	5	78	154	356
市町合併支援		429	78	80	108	435	1,130
舗装整備		0	90	0	42	83	215
交通安全	②	125	160	105	234	176	800
維持	④	280	707	240	880	332	2,439
補修	①	310	115	93	406	309	1,233
防災	③	73	35	90	35	10	243
その他			15				15

路線の延長を伴う工事以外のものは、主として単独事業表中①②③④である。

このうち、④は維持費であり、平成 15 年度の包括外部監査で詳細に検討されているため、今年度は対象外とした。なお、契約方法については入札 54 ページを参照のこと。

### (2) 種類別の決定方法

① 道路保全に関しては、箇所の選定過程が明確になっていない。

いわゆる「箇所付け」について、必要な場所をリストアップし、損傷度・範囲・交通量などの要素により、順位付けが行われている。リストアップの根拠と順位づけの要素などにつき、ある程度客観的な基準を定め、順位付けを行うことと、選定過程を文書化する必要がある。

必要な場所について、地元要望が行われる場合も、職員が現場に行き確認することにより、改修するか否かを決めているが、要望の日時・要望者などについては記録することが望ましい。

## ② 安全施設工事(道路)

これは、歩道をつけるなどの安全機能面での工事である。

対象は交通安全上危険な箇所であるが、通学路になっているところなどを優先しているとのことである。

前述物理的な損傷などと異なり、安全機能の向上であるため判断の要素が強くなると思われる、選定過程がより明確に残される必要がある。

年度毎に検討を要する場所・理由・要望の詳細(内容・主体・方法など)・工事費・用地買収等工事の困難さなどについて一覧とし、そのうち選定した場所につき理由が明確となるようにする必要がある。

## (3) 道路防災対策

路線毎に危険場所を調査したリストがある。

ただし、全体のものではない。

この中から、緊急輸送路を優先し、危険度の点数の高いものから事業化している。

その決定過程は文書化されていないが、リストはあるため、事後の説明は可能な状況ではある。

### (意見)

事業対象の選定過程を保存すること、次年度に前年度と非常に異なるリストアップを行っている場合には、その理由が明確になるようにすることが必要である。

道路関連の事業は、住民等からの要望によるものが多いが、電話・来庁等によるものは記録に残らない。住民等からの要望自体及びその対応に関する記録を残す必要がある。

## ○費用対効果分析等

新規採択にあたって、補助事業については国土交通省の定めた費用対効果分析を行う。

他の公共事業に比べても、交通量調査に基づく数値を用い、精緻な計算を行うが、この計算は補助金として採択されるための条件と位置づけられている。

## (4) 香川県道路公社

香川県道路公社は、高松一坂出有料道路の運営を行っている。

累積赤字と借入金残高が問題となり、借入金を県が肩代わりし、無利息での貸付とすることにより借入金元本も減少している。(次図参照。)

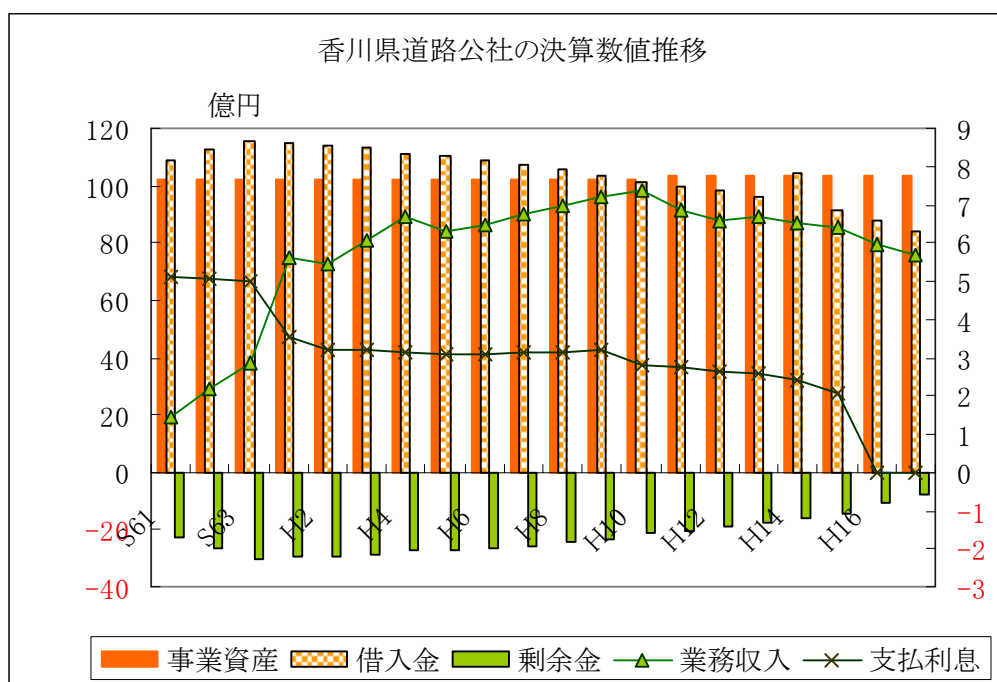
報道によると、将来の方向性について、県は一定の見解を示しているが、有料による運営の継続か否かは、地元の意見を聞いて決定されることとなっている。

瀬戸大橋開通へ向けての整備の手法としての有料道路建設であったと思われ、4車線化す

るための用地買収は、有料道路建設時に完了している。有料化されていなければ、採算計算以外の要素も考慮されるため、4車線となっていた可能性もある。また、有料道路区域であっても、他の道路とのアクセスの関連上、一般会計の資金で4車線化されているところもある。

有料道路の場合、当初の見通しが誤っていたことは収支を通して検証される。

他の道路の費用対効果分析の計算要素とは、将来交通量など、共通するものも多く、国の基準によらない決定が重要であることを示唆している。



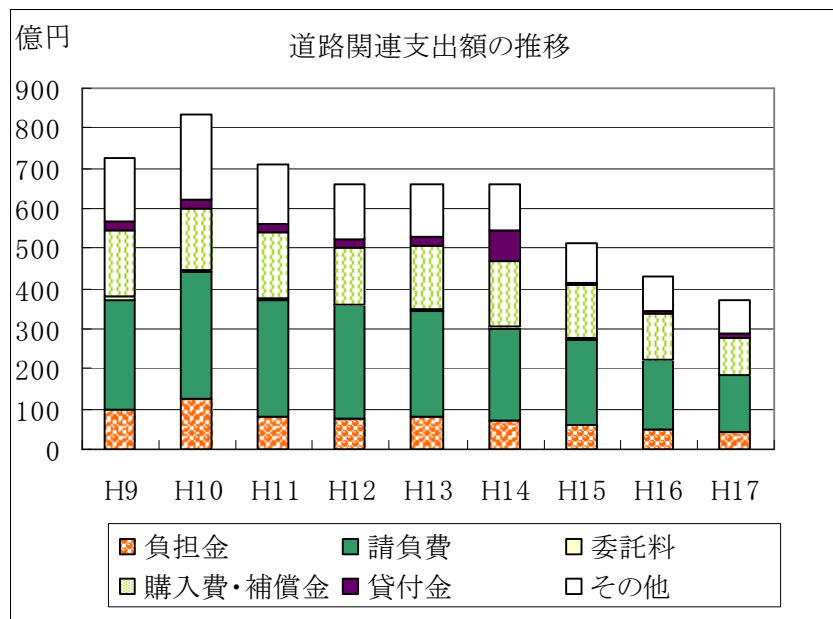
(資料)香川県道路公社総会資料より作成

## 8.管理状況

### (1) 台帳整備状況

道路台帳は、国で定められた様式に基づき整備されている。

道路整備時には、用地買収に関する経費が一定の割合を占め、道路台帳は、土地に関する権利関係は整理されている。しかし整備後の管理のためには、舗装の質などと交通量予測からの補修予測などが行われていることが重要であり、そのためには台帳とは異なるデータ整理が必要となる。



### (2) アセットマネジメント

道路は、社会資本の中でもアセットマネジメントの手法が最も充実しており、運用事例も多い。

道路と言っても、橋梁部分と路面部分と管理手法も異なる。更新投資が特に問題となるのは橋梁部分である。

県でも、災害時の緊急輸送経路の橋梁については、耐震診断及び補修を終了しており、更新投資と維持費のライフサイクルコストを管理することが次の課題となっている。

現在は、必要なデータ収集を行っている段階である。

21 ページ図のように、道路関連投資は特に平準化されていないことから、更新も一時に発生することが予測される。また、財政圧縮の要請から、必要な保全が先送りされている可能性もある。早期のマネジメント手法導入が望まれる。

マネジメント手法が導入される前段階の注意点として、次のことが挙げられる。

①修繕について、破損したら修理する、という対処療法的な対応をしている。

路線によっては、全体的に交通量が増加し、当初の設計では規格が低いため、痛みが激しくなっているものがある。このような路線については、壊れた場所だけ直すという対処療法ではなく、計画的に規格を上げることが全体コストを下げる可能性が高い。

②財政圧縮のために、一律シーリングを原則とし、各事業を予算化しているが、必要とされる維持費も捻出されないことにならないように留意する必要がある。

また、道路のように所定の計画に基づいて行われるものについては、用地買収等の計画が遅延することになり、路線毎に事業の進捗を勘案し、重点化の可否を検討する必要がある。

③和歌山県では、人口減少なども見越し、道路計画(都市計画)自体を見直している。

特に都市計画道路については、決定されることにより、地域の地権者の権利も限定される。香川県でも、人口自体や分布、高齢化など社会情勢が計画時予測と非常に異なっており、またコンパクトシティ構想など、政策も変化している。

計画全体の見直しが必要でないかの検討を行うことが望まれる。

### (3) 維持管理

維持管理については、市町との連携の検討や契約の方法自体の検討が必要である。

詳しくは入札 92 ページ参照。



### Ⅲ 港湾事業

#### 1. 港湾事業の概要

##### (1) 港湾事業

##### ① 港湾事業の経緯

港湾は一般的に陸運と海運との結節点という位置づけの施設であり、所轄官庁は旧運輸省であった。欧米での港湾が内陸で生産された貨物を運搬するために作られたことに比べ、日本では明治以来、国策による工業化の手法として臨海工業用地の開発と港湾整備が同時に進められてきた。

##### ② 香川県の中でのウエイト

香川県の社会資本の特徴の 1 つに、港湾施設への特化度が高いことが挙げられる。

なお、特化度の高い港湾事業には、社会資本の分類上は埋立事業も含まれている。このため、番の州臨海工業団地が整備された前後の昭和 42 年では特に高い。その後他の社会資本の整備が進むにつれて比率は下がっているが、港湾施設への社会資本投資累計は依然として大きい。(30 ページ図参照)

##### ③ 法規

港湾法他関連法規・条例

##### ④ 類似施設

港湾は港湾区域である海面や、臨港区域内の各種施設も含んだ施設であるため、このような全ての機能を有する類似施設はない。

しかし、漁港は中小港湾とは類似しており、港湾区域の中に設置される場合もあるとはいえ類似施設として挙げてもよいように思われる。

また、マリーナやプライベートバース等の民間施設は、類似施設でもあるが、港湾内に占用等により設置されると港湾施設に含まれる。

##### ⑤ 管理主体

昭和 25 年に定められた港湾法の特色の 1 つは、港湾管理行政を地方行政に位置づけていることであり、港湾の管理者は自治体及び自治体を母体とする港務局に限定されている。

港務局による設置はまれであり、(四国では新居浜港のみ)香川県での港湾の設置者は県又は市町となる。

このため、一定以上規模の港湾施設は国が整備するが、この場合にも、管理は港湾管理者に対価ゼロで委託される。

## 直轄事業負担金の推移

(単位:百万円)

年度	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
当初予算	648	490	266	122	112	96	114	666
実績	499	113	69	120	56	95	94	-

\*H12,13年度はサンポート関連事業の中止に伴い、予算に対し実績が減少している。

## ⑥財源

## ・県事業

大規模な改修は国庫の補助を受ける。割合は概ね 50%。残りの部分は設置されている市町が 4 割を負担する。県の負担は 50%の 6 割であるため、30%となるが、事務費等は県負担である。

## ・直轄工事

国直轄工事の県負担割合は 27%。

## ⑦公の設置する施設である漁港との比較

漁港は、1 種から 4 種に分類される。この数字が大きくなるほど広域を対象とする。市町の域を超えて利用されるものについては県管理となる施設が多いが、漁港に関しては、遠洋漁業の拠点地など、都道府県を超えて利用される漁港については県管理とされている。

香川県では 3 種漁港がないため、漁港は全て市町管理となっている。

1 種、2 種の区分なく、改修・管理は全て市町が行っているが、市町が行う改修事業でも、国・県による補助が行われるため、県から見た資金負担の面では、港湾と漁港は大きな差はない。

(2)港湾・漁港の数の全国比較

①比較

公的施設である漁港を合わせ、単純に数のみで各県比較を行うと、次のようになっている。

(単位:個・% 順位は全て降順)

	港湾・漁港合計			港湾					漁港		
	都道府 県の管	漁港の 率	合計	合計	都道府 県	市町村	56条	都道府 県管理	合計	都道府 県	市町村
徳島	61	70.7	41	12	12	0	0	100	29	13	16
香川	14.3	57.1	161	69	23	44	2	33.3	92	0	92
順位	39	34	6	4	7	3	-	16	11	39	6
愛媛	9.6	78.3	249	54	22	31	1	40.7	195	2	193
高知	43	82.2	107	19	19	0	0	100	88	27	61
鳥取	33.3	66.7	27	9	5	0	4	55.6	18	4	14
島根	27	48.9	174	89	18	62	9	20.2	85	29	56
岡山	38.8	40.3	67	40	12	28	0	30	27	14	13
広島	55.6	51.1	90	44	29	15	0	65.9	46	21	25
山口	21.3	68.8	141	44	23	6	15	52.3	97	7	90
福岡	17.6	87.8	74	9	7	2	0	77.8	65	6	59
佐賀	25	83.9	56	9	9	0	0	100	47	5	42
長崎	34.8	73.1	391	105	82	1	22	78.1	286	54	232
熊本	21.5	65.8	158	54	18	36	0	33.3	104	16	88
大分	26.3	80.3	137	27	24	0	3	88.9	110	12	98
宮崎	97.5	57.5	40	17	16		1	94.1	23	23	0
鹿児島	30	46	300	162	46	116	0	28.4	138	44	94
沖縄	34.1	96.7	91	3	0	3	0	0	88	31	57
北海道	86.9	86.9	328	43	0	37	6	0	285	285	0
青森	60.7	86	107	15	14	0	1	93.3	92	51	41
岩手	31.6	94.9	117	6	6	0	0	100	111	31	80
宮城	24.2	93.5	153	10	10	0	0	100	143	27	116
秋田	51.9	81.5	27	5	5	0	0	100	22	9	13
山形	50	83.3	18	3	3	0	0	100	15	6	9
福島	100	58.8	17	7	7	0	0	100	10	10	0
茨城	57.6	72.7	33	9	9	0	0	100	24	10	14
千葉	54.8	77.4	31	7	7	0	0	100	24	10	14
東京	95	57.5	40	17	17	0	0	100	23	21	2
神奈川	18.8	78.1	32	7	4	3	0	57.1	25	2	23
新潟	35.1	86.5	74	10	10	0	0	100	64	16	48
富山	38.9	88.9	18	2	2	0	0	100	16	5	11
石川	22.2	85.2	81	12	10	2	0	83.3	69	8	61
福井	24	90	50	5	5	0	0	100	45	7	38
静岡	34.4	76.6	64	15	14	1	0	93.3	49	8	41
愛知	44.9	69.4	49	15	11	4	0	73.3	34	11	23
三重	33.3	78.5	93	20	20	0	0	100	73	11	62
滋賀	16.7	83.3	24	4	4	0	0	100	20	0	20
京都	15.8	89.5	38	4	4	0	0	100	34	2	32
大阪	95.5	59.1	22	9	9	0	0	100	13	12	1
兵庫	50	64	86	31	29	2	0	93.5	55	14	41
和歌山	20.7	85.6	111	16	15	0	1	93.8	95	8	87
合計	37.1	73.4	3,923	1,042	587	396	65	56.3	2,890	911	2,013

(平成 15 年度の数であり、港湾と漁港とは時点が異なる。)

なお、平成 16 年に香川県 56 条港湾は廃止されたため、現在はゼロになっている。)

港湾数の順位は 7 位、漁港数は 11 位、漁港は滋賀県と当県のみが全て市町管理である。  
(滋賀県の港湾・漁港は琵琶湖のもの。)

港湾に占める漁港の比率は 34 位と低い。

②経緯

香川県の港湾・漁港には、旧来から港として使われていたもの以外の、例えば掘り込みにより新規に作られた港湾のようなものはない。これらのものにつき、汽船等が入港する港を港湾、漁船のみが使用するものを漁港とした経緯があるように推測される。

このため、高松港のような大規模港湾では港湾区域内に漁港があるが、中小の港湾は港湾自体が漁港機能を有する。

(3)香川県の港湾の概要・利用状況

香川県の海岸線約 700km のうち 353km は港湾所管となっている。(漁港を除く。)

香川県の県管理港湾の利用状況及び市町管理の港湾の状況は、県作成資料によると次のようになっている。

最近の入港船舶の項目がゼロ又は非常に小さい数字の港湾があるが、総トン数が 5 トン以上の船舶のみ集計するため、全く使用されていないわけではない。

小規模港の中には、実質的に漁港機能がかなりのウエイトを占める港湾が一定数はあるように思われる。

所在	港湾名	認可年	入港船舶				増減比 S61-H17 %	H17 構成 比 %	平成16年 利用料 千円	
			S61	H15	H16	H17				
			千トン							
高松市	高松*	S26	94,509.50	61,732.30	57,221.00	55,000.60	58.2	44.4	325,251	
	牟礼	S32	26.6	135.3	98.2	67.1	252.3	0.1	516	
東かがわ市	引田	S27	28.2	0.7	0.7	0	0	0	453	
	白鳥	S29	10.3	13.3	12.7	9	87.4	0		
	三本松	S27	366.5	64.5	48.6	19.6	5.3	0		
さぬき市	津田	S27	15.1	2.5	3.5	13.9	92.1	0	310	
	志度	S27	26.1	15.2	15	5.5	21.1	0		
直島町 ☆	直島	S27	185.1	242.6	167.3	108	58.3	0.1	15,980	
	宮浦	H03		6,572.80	6,514.40	6,537.50	-	5.3		
土庄町 ☆	土庄	S29	9,837.40	8,224.40	12,011.40	12,233.20	124.4	9.9	18,230	
	土庄東	S38	150.2	492.7	457.7	323.7	215.5	0.3		
	家浦	S38	1,621.00	2,014.10	2,026.40	2,169.40	133.8	1.8		
	大部	S36	1,306.20	1,991.20	1,969.30	1,969.30	150.8	1.6		
小豆島町	池田	S27	1,363.70	1,996.40	2,003.40	2,412.80	176.9	1.9	6,993	
	内海	S36	1,042.90	1,971.60	1,940.00	1,909.50	183.1	1.5	3,640	
	坂手	S36	4,121.60	975.2	883.9	917.2	22.3	0.7		
宇多津町	宇多津	S27	18.2	0.7	11.7	13.3	73.1	0	0	
丸亀市	丸亀	S27	14,430.30	3,376.80	3,446.30	3,352.90	23.2	2.7	16,178	
多度津町	多度津	S27	5,666.70	1,920.10	1,905.70	1,955.50	34.5	1.6	10,021	
三豊市	詫間	S27	1,366.90	1,110.60	1,052.40	5,164.20	377.8	4.2	10,106	
	仁尾	S27	50.9	9.3	7.9	22.1	43.4	0	87	
観音寺市	観音寺	S36	583.4	446.1	395.4	428.4	73.4	0.3	875	
	豊浜	S27	11.8	1.9	1	0.6	5.1	0	471	
県管理港湾23港合計			136,738.60	93,310.30	92,193.90	94,633.30	69.2	76.4		
坂出市	坂出*	S26	24,272.50	20,617.20	21,712.40	18,846.30	77.6	15.2		
その他市町管理港湾43港			S38~45	14,017.00	10,011.40	10,994.80	10,347.20	73.8	8.4	
県合計			175,028.10	123,938.90	124,901.10	123,826.80	70.7	100		
青:市町村合併 *印:重要港湾 ☆印:島嶼部										

## 2.決定過程

### (1) 事業の内容

新規の港湾建設が行われる可能性は少ないが、必要施設の建設・埋立事業・施設のリニューアル、浚渫等の港湾内の事業が行なわれる。

### (2) 過程

陸上・海上からの点検を行う目安が定められている。

それ以外にも、港湾利用者から修理等の要望が寄せられることがある。

劣化している部分は、使用状況と簡易な修繕で対応可能かなどを勘案し、順位付けをし、予算のついたものから事業化している。

重要港湾である高松港の新設事業は港湾計画に基づいて行なわれる。

#### (意見)

施設の点検記録・要望から順位付けまでの記録はない。

港湾施設は、直接の利用者は船会社などに限定されるため、要望や対応、順位付けまでの経緯は記録されることが望ましい。

## 3.港湾施設の管理方法

### (1) 港湾施設の特徴

港湾施設は、他の施設と異なり、使用以外に、利用者が施設を設置し、占有により利用することで本来の機能を発揮される部分がある。

### (2) 占有

#### ①許可・徴収事務

占有の許可及び占有料の徴収は、全て香川県土木事務所及び県の管理下にある高松港湾事務所で行っている。

占有許可の更新は、最長 10 年毎に行われるが、占有料は毎年 4 月に徴収している。

#### ②事務の検証

占有による利用方法は、香川県港湾管理条例に基づき、港湾施設の設置目的に適合することが求められるが、具体的に定めた条文や規則等はないため、裁量の余地が生じる。

占有件数が非常に多い高松港につき、高松港港湾事務所で行っている占有許可及び占有料徴収の事務について、許可書等の関連書類を閲覧した。

一覧表が作成され、地図と対応され、これに基づき徴収されている。

占有の減免は、国及び他自治体と水道等の管類以外には行われていない。

閲覧した範囲(平成17年4月申請分)の中には、港湾施設の設置目的に照らして、不相当と思われるものはなかった。

不法占用や不適当な方法で使用されていないか等は、使用料の対象となるものを含め、毎日行われるパトロールでチェックされている。

### (3) 使用料の徴収

#### ①徴収方法

高松港以外の港湾の使用料徴収は、「香川県事務処理の特例に関する条例」により、市町が行うこととされている。

使用料収入は市町より納付され、徴収・管理に要する事務費は市町村が負担するが、使用料の2割を手数料として市町に払っている。

#### ②市町の徴収手続き

市町から使用料は歳入されるが、収入の内訳は不明であり、市町が適正に使用料収入を徴収しているかの検証は行われていない。

ただし、各土木事務所で占用や施設の状況は管理しているため、使用についても極めて異常な状況であれば放置されることはないと思われる。

また、後に見るように、高松港以外は利用自体が低下している港湾も多く、維持経費ですら使用料等の収入で賄える水準ではない。

#### ③徴収事務の委託

このうち3市町では、使用者である業者に徴収事務を委託している。

##### (意見)

県から市町に対しては、管理業務を委託しているのではないため、再委託にはあたらないが、使用する者に事務を委託することは、自己の使用料も自己で徴収することとなるため、好ましい状況ではない。

しかし、収納事務を市町が行うコストを考えると、実務的には合理性もあると考えられる。

県は、市町が委託事務の執行が適正に行われていることを定期的に検証していること、及び市町の検証の方法が妥当であることを確認し、必要に応じて市町に指導を行う必要がある。

#### ④使用料を徴収していない船舶

港湾内に停泊する漁船に対しては使用料を徴収していない。

平成16年度まで、香川県港湾管理条例第9条によると、最低でも1日当たり1,680円(県外者は2,010円)の繋留料を徴収することとされていたが、漁船については港湾制度が始まる以前から港内に存在し、業を行ってきたという歴史的、社会経済的な経緯等から、慣習的に対象外とされていたが、条例等の構成からは法規性の点では問題があった。

なお、全国的に使用料を徴収する制度があるのも愛知県・長崎県のみとのことである。

一方、高松市では、平成 18 年度より、漁船からも使用料を徴収している。

県でも、平成 17 年度の条例改正により、「小型船舶用泊地」を指定し、使用許可・使用料を徴収する制度を定めた上で漁船を当面对象外とすることで、条例上明確にした上で、将来徴収も可能とする体制を整えている。

しかしこれは放置されたプレジャーボートも含めた対策であり、漁船の使用料徴収は当面定めな  
いこと、とされており、高松市の運用状況も参考にし、対応を検討することとしている。

#### ⑤放置艇

放置艇の数が増加し、全国的に問題とされたことから、平成 14 年度に放置艇調査が全国一斉に行われた。

香川県管理港湾内には許可艇 1,627 隻に対し、放置艇が 2,575 隻と多く、これに対応するために前記条例改正が行われている。

#### (4) 施設の設備等の管理

##### ①台帳

港湾及びその施設は設計図・配置図により管理されている。

設備の取得情報を含め、電子情報として整理されているが、国の制度に基づくものである。データの検索は可能であるが、集計・整理などは別途情報検索の上行うこととなる。

補修などの履歴監理も同様に、別途作成する必要がある。

##### (意見)

補修履歴や補修の必要性判断、利用状況を含めた管理が可能になるような台帳の整備が望ましい。

##### ②点検等

物理的な点検は定期的に行われている。

港湾施設は、利用に供されることを予定されて設置されており、港湾内に設置された各種施設が一体となって価値を発揮する性質をもつ。

##### (意見)

利用状況が低下している施設についても、担当者等により認識はされているが、施設が多様であるため、低利用の判断基準を定め、組織的に施設の状況について整理することが望ましい。

特に高松港貯木施設は、当初は年間数千万円の占有料が発生していたが、現在は木材の輸入形態が変化したため、使用されていない。

転用の可否などにつき、担当部署では検討されているが、このような場合、見直しなどについても

併せて整理されることが望ましい。

#### 4. ライルサイクルコスト

##### (1) 施設の目的

港湾施設の多くが設置された昭和 30 年前後からは社会の構造が大きく変化し、利用状況や期待される機能も変化しているものと思われる。

港湾施設については、物理的なライフサイクルコストの減少を考える前に、機能・必要性の再考が必要と思われる。

##### (2) 維持費の推移

港湾に関する費用は、港湾費として集計されるが、大きく分けて管理費・維持費・建設費に区分される。このほか、臨海部の埋立地に係る部分は、民間等への用地売却が行われるため、特別会計が設けられている。

番の州埋立地についてのみ、別個独立した特別会計となっており、それ以外の埋立については同じ 1 つの特別会計を用いているため、事業ごとの採算は別途集計する必要がある。

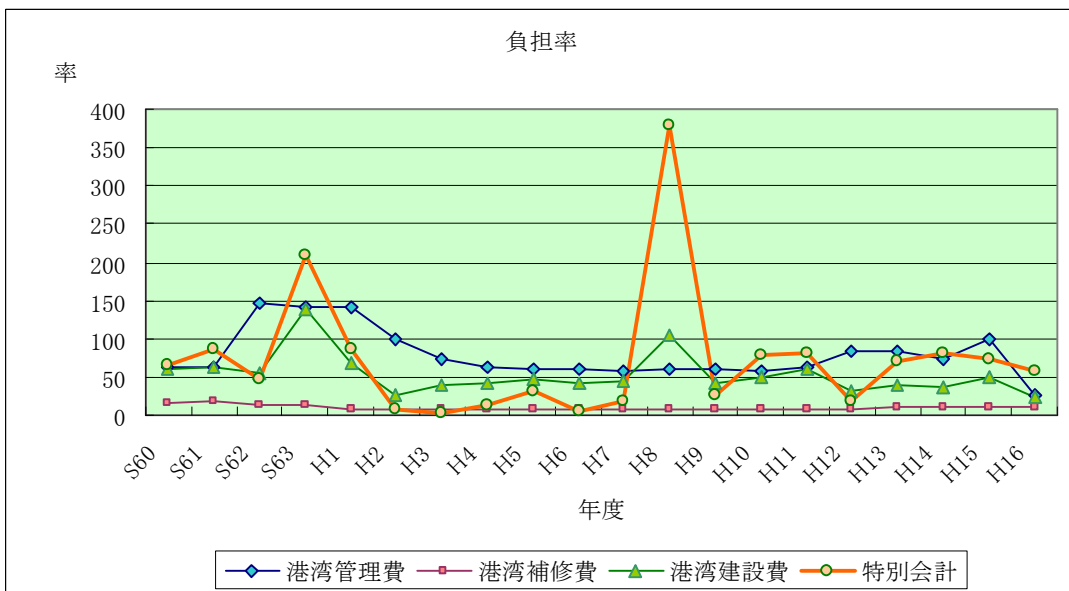
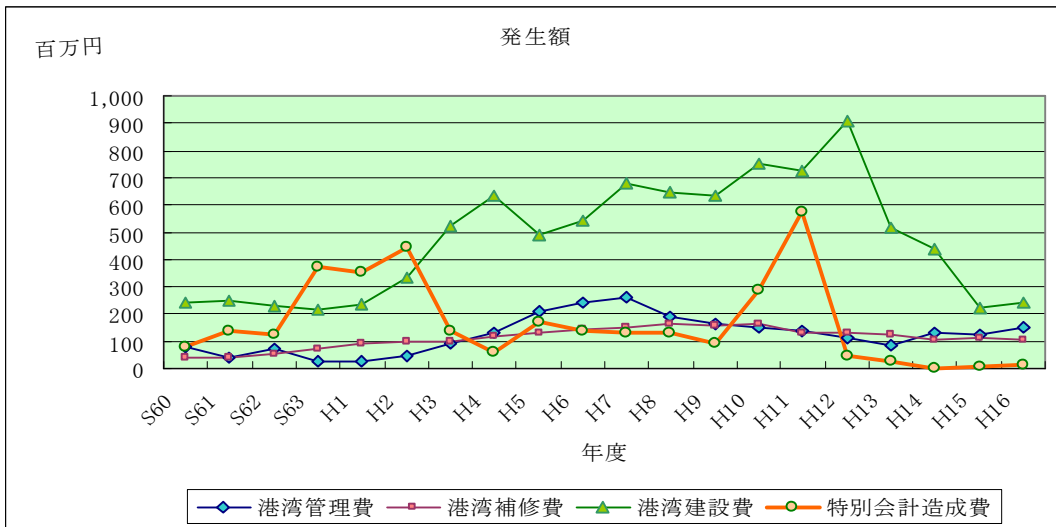
港湾にかかる支出額の推移は次のようになっている。

港湾課の支出済額の推移（離島を除く。）

（単位：百万円）

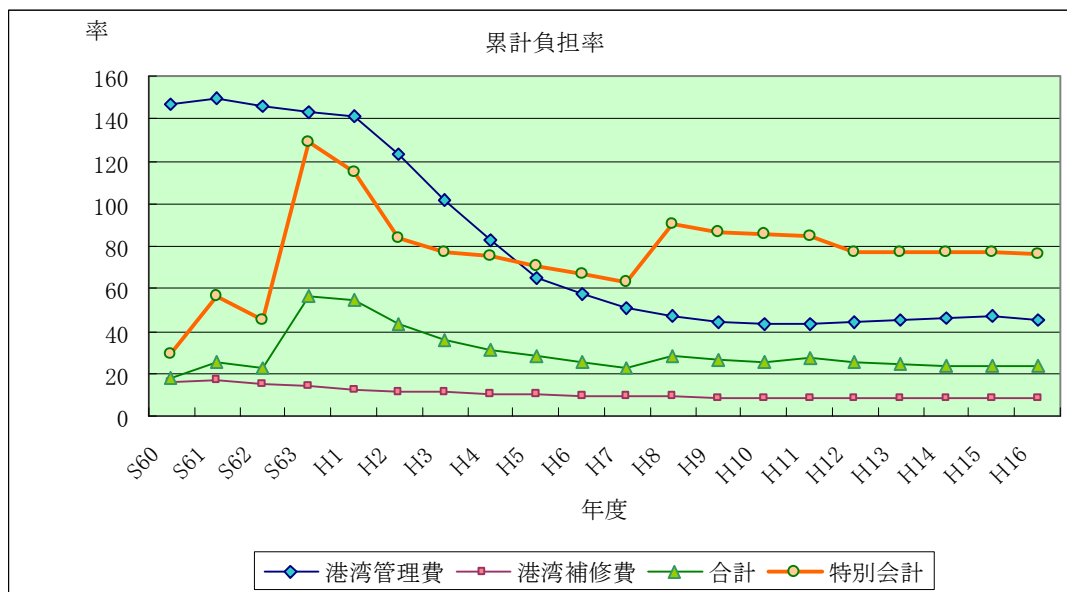
	S60	S61	S62	S63	H1	H2	H3	H4	H5	H6
港湾管理費	76	37	73	27	26	49	93	132	209	239
港湾補修費	40	39	54	74	89	100	100	117	133	147
港湾建設費	239	250	231	217	236	331	524	632	488	544
小計	355	327	358	319	351	479	717	881	830	930
特別会計造成費	80	139	126	373	352	442	135	60	168	139
	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16
港湾管理費	261	187	164	152	139	110	86	129	124	149
港湾補修費	150	166	158	164	130	131	123	107	113	104
港湾建設費	680	649	632	752	726	909	514	436	219	244
小計	1,091	1,002	954	1,068	995	1,151	723	672	456	497
特別会計造成費	128	131	93	287	578	46	25	2	4	12





負担金・補助金等による負担率を、昭和 60 年度より累計して求めると以下の通り。

負担金・補助金は国・自治体からの収入であるため、公的部門以外からのものに限定した(利用者による)累計負担率は次の通り。



施設の修繕・更新費が含んだ維持費を、利用者からの収入で賄える性質の施設ではない。使用料・占用料を徴収するものの、必要な交通インフラとして公共の負担により設置・維持されている。

### (3) 道路整備と港湾

道路整備は社会資本の中でも特に金額の大きい部分であるが、このような道路整備と港湾整備は別途の計画の下で行われる。港湾施設から主要道路までの接続については港湾課で整備され、主要道路との接続についてのみ、担当部署又は市町(市町道の場合)と調整される。

(意見)

陸運と海運との結節点という港湾施設の位置づけからは、陸上交通の整備計画と整合させることも必要と思われる。

(意見)

県管理港湾のうち、港湾自体の利用状況が低くなっているものが散見される。これは主として産業構造の変化を原因とするとしても、道路整備の進展にともない、港湾機能を整理すべきところはないかについても検討が必要と思われる。

(意見)

当初の港湾開発計画時には、主要道路までが臨港道路として整備される。

その後の陸上部分の道路整備によって、内陸部に入り込んだところの道路でも臨港道路として管理されているものがある。

港湾施設と道路とを別個に管理している現状からは、一般道路として一括して計画・管理されるべきものと思われる。

県道・市町道への移管が望まれる。

#### (4) 更新コストの計算

港湾施設の物理的な耐用年数を基にした更新計画は、実際の更新と耐用年数とが異なること、個々の資産の取得価格情報及び時価情報が不明であるため、計画の策定が困難であることなどから作成されていない。

現在ある施設のうち、主要な部分の更新費用及び浚渫費用を、概算でも見積り、年度毎の必要金額を港湾毎に作成することが望ましい。

経常的な維持費自体は多額ではないにしても、定期的に発生する浚渫・護岸事業などは多額になり、利用度合いと港湾として県が管理するべきものであるか否かにつき、検討が必要と思われる。補助事業は国庫により半分が賄えるが、利用状況に比べ、改修・改良金額は多額である。

(単位:千円)

港湾名	内容	金額	種類
白鳥港		0	
津田港	地方港湾改修	413,950	補助・改良
	港湾環境整備	425,100	補助・改良
	港湾改良	121,554	単独・改修
	合計	960,604	
仁尾港	港湾改良	50,177	単独・改修
豊浜港	地方港湾改修	333,600	補助・改良
	港湾改良	56,100	単独・改修
	合計	389,700	

#### (5) 検討事項

港湾の現状について整理すると、

- ・県管理港湾の管理・維持修繕・建設は県で行っているものの、高松港の建設事業のうち、大規模なものは国が直轄で実施し、県から負担金を徴収している。完成後は国有港湾施設となるが、港湾管理者である県に無償で管理委託されるため、管理費は全額が県負担となる。

- ・管理(使用許可・使用料の徴収)は、重要港湾である高松港以外は所在市町に権限委譲されている。

- ・市町村合併が進むなか、1市に複数の県港湾が存在するようになってきた。(ただし小豆島、直島は以前から複数。)

- ・旅客や貨物の取扱が少ない港湾もある。その理由としては物流経路など社会経済情勢の変化もある。

このため、漁船やプレジャーボートなどの小型船の繫留が中心になっている県管理港湾も多くなっているものと思われる。

港湾については、一旦港湾として整備されたものは、少人数でも利用者があるのであれば港湾として維持するべきであると考えられている。

実質的に漁港の現況にあっても、漁港とすることにより、貨物の受入が行えなくなる。

また、後述するように、海面埋立による廃棄物や公共工事の浚渫土などの処理を行うニーズもあり、県管理港湾とすることで県管理水面も増大し、政策決定の自由度は増す可能性はある。

(意見)

これらを考慮した上でも、県は次のような検討を行う必要があると思われる。

・管理と建設の主体が異なるため、しかも同じ建設の中で国・県と事業主体が異なるため、管理運営や事業実施が非効率になっていないか、また、国直轄で建設事業を実施する必要性はあるのか。

・市町合併が進む中で、地元密着型の利用が中心の小規模な港湾を県管理としておくことが、管理の面で非効率になっていないか。また、県管理港湾である必要性はあるのか。

## IV 都市公園

### 1.概要

#### (1) 法律等

都市公園法・都市公園法施行令・都市公園法施行規則・都市公園法運用指針、香川県都市公園条例・香川県都市公園規則

#### (2) 歴史・目的・定義

公園は、道路や住宅などと比べ、施設の機能は多様である。もともとは江戸時代の火災延焼を防ぐための広場や、都市化に伴う住宅密集地での伝染病などの蔓延を防ぐ衛生目的から派生した空間に由来する施設とのことであるが、現在では生活のゆとりのための施設でもあり、災害時の避難地など、安全面からも重要な施設となっている。

このような、都市計画の一部としての位置づけを有する公園を都市(計画)公園と呼ぶことが基本であるが、同等の用途に供されていたとしても、民間の施設は都市公園には該当しない。都市公園の多くは、公共部門が行う事業について、都市計画決定が行なわれ、事業認可等の手続きを経た公園であり、建設(用地費も含む。)補助の対象となる。

公共部門により行われる公園機能を有する事業でも、都市公園として公告していなければ、都市公園には分類されない。(県設置のものでは満濃池・公湊森林公園、香川用水記念公園など。)このような、その他の方法で設置された公園であっても、都市公園として公告することにより、都市公園となるものもある。

また、日本経済の成熟とともに、都市公園自体も多様化している(次ページ表参照)。

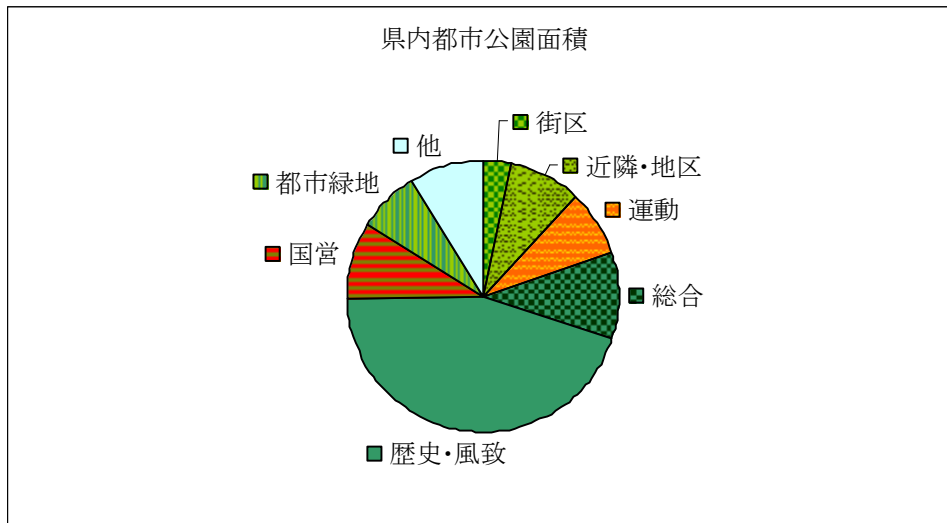
このような理由で社会資本としての公園機能を総括することは困難であるため、これ以降、都市公園を対象として分析を行い、必要に応じてそれ以外のものとの比較又は例示を行う。

香川県都市公園の大まかな分類毎の面積、県が行っている事業との関連は次のとおり。  
香川県の面積は 1,876k m<sup>2</sup>なので、1,223ha=約 12 k m<sup>2</sup>は県土の約 0.65%となる。

#### 分類別公園面積

(平成 18 年 3 月 31 日現在)

項目	単位	合計	街区	近隣	地区	運動	総合	広域	風致
面積合計	ha	1,222.8	41.3	39.2	66.0	94.0	126.9	51.3	442.8
箇所数合計	箇所	319	198	23	12	7	8	1	11
平均面積	ha	3.8	0.2	1.7	5.5	13.4	15.9	51.3	40.3
面積全体比	%	100.0	3.4	3.2	5.4	7.7	10.4	4.2	36.2
項目	単位	歴史	墓園	国営	緩衝	都市緑地	緑道	広場	
面積合計	ha	104.8	30.6	111.8	22.2	88.8	2.4	0.7	
箇所数合計	箇所	5	6	1	3	35	3	6	
平均面積	ha	21.0	5.1	111.8	7.4	2.5	0.8	0.1	
面積全体比	%	8.6	2.5	9.1	1.8	7.3	0.2	0.1	



合計面積は歴史・風致公園が広がっている。規模の大きい公園の内訳は次ページ。

種類	種別	目的	範囲	標準面積	県事業 適応性	県公園の例
住区基 幹公園	街区公園	街区に居住する者の 利用	250m	0.25ha		
	近隣公園	近隣に居住する者の 利用	500m	2ha		
	地区公園	徒歩圏内に居住する 者の利用	1km	4ha		
	特定地区公園	農山漁村の生活環 境の改善	都市計画区域外	4ha		
都市基 幹公園	総合公園	都市住民全般		10～15ha	○	瀬戸大橋記念公園
	運動公園	都市住民全般		15～75ha	○	香川県総合運動公 園
大規模 公園	広域公園	広域のレクリエーシ ョン需要を充足	1の市町村を超 える	50ha	◎	さぬき空港公園
	レクリエーション都 市	大都市圏その他都 市圏	左記より容易に 到達可能	1,000ha		
国営公園		広域的な利用	1の都道府県を超 える	300ha以上		
緩衝緑 地等	特殊公園	特殊目的	目的に応じて	目的に応 じて	○	栗林公園
	緩衝緑地	公害防止・緩和、災 害の防止	公害・災害発生 源地域と分離遮 断が必要な位置	状況に応 じて	○	坂出緩衝緑地
	都市緑地	都市の自然環境の 保全・都市景観の向 上		0.1ha以上	○	香東川公園
	緑道	災害時の避難路・都 市生活の安全性及 び快適性の確保		幅員10～ 20m		

注) 近隣住区=幹線街路等に囲まれたおおむね1km四方(面積100ha)の居住単位

### (3) 事業の目標

基本的には都市計画により、居住地域等につき一定の割合で公園スペースをとることとされるが、国体、空港建設付帯事業などの個々の事情に応じて設置されたものもある。

香川県の整備目標は、他の社会資本整備計画と同様に「都市公園」として平成22年までの整備目標が策定されているが、既に目標は達成されている。

*1人当たり都市公園面積(m <sup>2</sup> )		都市公園整備面積(ha)	
計画策定時(H15)	11.2	計画策定時(H15)	920
H17	13.9	H17	1,223
H22 努力目標	11.7	H22 努力目標	1,014

\*都市計画区域内の人口1人当たり都市公園面積

都市計画区域内の1人当たり都市公園面積は13.9 m<sup>2</sup>となっており、全国平均9.1 m<sup>2</sup>を4.8 m<sup>2</sup>上回っている。(平成18年3月現在)

もともと、丸亀市綾歌森林公園は、面積は約250haと広いが、実際には殆どが自然林であり、丸亀市によると、維持費も極めて少額とのことである。仮にこれを実質的には森林公園であると考え、都市公園の面積から除くならば、平成22年までの整備目標面積は約40haとなる。

## 2. 事業の決定方法

(1) 香川県下の主要な都市公園(県管理資料より、面積のみを基準に上位20箇所を抽出。)

順位	公園名	種別	市町名	開設面積(ha)	計画決定面積(ha)	開設率(%)	設置者
1	綾歌森林公園	風致	丸亀市	249.8	249.8	100	丸亀市
2	国営讃岐まんのう公園	国営	まんのう町	111.8	350.0	31.9	国
3	栗林公園	歴史	高松市	75.5	75.4	100	香川県
4	琴弾公園	風致	観音寺市	38.6	38.6	100.0	香川県
5	土器川河川敷緑地	都市緑地	丸亀市	36.4	195.3	18.6	丸亀市・香川県
6	雨滝森林浴公園	風致	さぬき市	33.9	33.9	100.0	さぬき市
7	香川県総合運動公園	運動	高松市	30.9	30.9	100.0	香川県
8	さぬき空港公園	広域	高松市・綾川町	51.3	100.3	51.1	香川県
9	香東川緑地	都市緑地	高松市	29.2	100.9	29.0	香川県
10	聖通寺山公園	風致	宇多津町	26.5	26.5	100.0	宇多津町
11	丸亀総合運動公園	運動	丸亀市	26.3	37.8	69.6	丸亀市・香川県
12	みろく公園	総合	さぬき市	25.4	25.4	100.0	さぬき市
13	瀬戸大橋記念公園	総合	坂出市	22.5	22.5	100.0	香川県
14	楠見池親水公園	風致	丸亀市	21.8	21.8	100.0	丸亀市
15	亀山公園	歴史	丸亀市	20.5	20.5	99.9	丸亀市
16	坂出緩衝緑地	緩衝	坂出市	20.5	28.2	72.6	香川県
17	亀鶴公園	風致	さぬき市	19.0	19.0	100.0	香川県
18	大内総合運動公園	総合	東かがわ市	17.5	17.5	100.0	東かがわ市
19	長尾総合公園	総合	さぬき市	16.9	16.6	101.5	さぬき市
20	琴平町いこいの郷公園	運動	琴平町	15.5	15.5	99.8	琴平町
県下都市公園面積		1,223	上位合計面積	889.6	1,426.4	62.4	

## (2) 国・市町・民間との役割分担

都市公園のうち、県が行う事業は、市町をまたがる大規模公園と、その他特殊な目的の公園のうち一定規模以上のもの、と考えられる。

特殊な目的の公園として、運動公園・歴史公園・風致公園・都市緑地等が挙げられるが、これらの中には市町で同種の事業を行っているものもある。また、例えば歴史公園や風致公園などの特殊公園を例にとると、栗林公園を除き、全て無料施設であり、利用者数について正確な記録はないが、栗林公園は、観光名所として他県からの利用者も多いことに比べると、他の琴弾公園・琴林公園・桃陵公園・亀鶴公園は、地域の風致公園という側面が強いようにも思われる。公園の性質・用途と管理方法、管理者としての妥当性などを検討の上、必要に応じ市町への移管を含めた交渉を行うことが望ましい。

## (3) 事業計画等

### 1) 都市公園以外の公園

他部署で計画中の都市公園以外の公園は、港湾課の事業として埋立造成中のもの、土地改良課で行う農村環境整備事業の一部として行われるものなどがあるが、平成18年度現在で事業を実施中の一定規模以上(例えば1ha)の公園としては、埋立事業の緑地が挙げられる(264ページ表参照)。

### 2) 都市公園

県として新規の都市公園の設置は予定されていない。

都市公園は計画決定された後、事業化されるが、大規模な公園については計画決定から完成まで長期間にわたることもある。

### 3) 計画面積に達していない都市公園事業

都市公園の事業年度は、大規模なものについては複数年度にわたるものもある。

また、都市公園の目的、類型により、運動施設、モニュメント、広場など、事業化の内容もさまざまである。

大規模公園の開設が複数年度に渡って段階的になるのは、予算との関係から整備区域を区分し、順次整備しているためであり、恣意的なものではないが、長期にわたる事業については、整備の内容・必要性を、住民や利用者の意見を聞くことも含め、その都度検討することが重要であると思われる。

前表香川県下の主要な都市公園によると、計画決定に対し、開設面積との乖離のあるものは国営讃岐まんのう公園 238.2ha、県営さぬき空港公園 49ha、県営香東川緑地 71.1ha、土器川河川敷緑地 158.9ha 等となっている。(前ページ表中着色部分、番号 2・5・8・9 のもの。この項目で以下括弧内は表に付した番号を示す。)

河川敷緑地(番号 5・9)の施設は、河川敷に設置されている。水面を含んだ範囲が公園とし



て都市計画決定されているため、計画決定面積に比べ開設面積の比率が低く表示されるが、今後新たに施設を開設するものではない。

県営さぬき空港公園(番号8)は、現在実施中の第2期整備(31ha、事業費約35億円)について、平成19年春に17haの部分開園が予定されているが、残る14haについては、平成19年度から事業を休止する予定となっている。

このように、計画面積を下回っている県事業の中で、今後の整備が具体的に決まっているものはない。

国営讃岐まんのう公園(番号2)は国が計画に従って整備し、香川県は前年に翌年度計画の提示を受け、予算措置を行っている。(16 ページ参照)。平成20年度以降の具体的な整備計画については明らかでない。

他の国営公園について、所管する国土交通省の地方出先機関である各地の地方整備局のHPを見ると、公園によっては、整備に関して市民のコメントを募集しているものもあるが、国営讃岐まんのう公園については、整備計画は公表されているが、建設費等についての予算額などは明示されていない。

(意見)

計画面積に達していない都市公園の事業実施について

都市公園に関しては、既に平成22年度までの計画は達成されている。目標を超えることイコール過剰であるとは言えないが、広域公園であれば、他県の施設も含めて検討すること、類似の公園との整合性、公園ニーズ全体の充足度などを考慮し、他の社会資本整備との関連・県財政の状況を見ると、公園整備には個々の事業の必要性につき、より厳しい再チェックが必要と思われる。

計画決定されていても、決定時から長期間経過しているものについては、人口減少局面を迎えるなど、社会情勢・個別の公園を取り巻く条件の変化により、計画の見直し・延期が妥当なものはないか、等の検討が必要と思われる。

本来機能の必要性を検討した上で、必要とされる事業についても、財政負担も含め、実施方法については、事後の管理コストも含めた当初計画の見直しが必要である。

### 3.取得後の管理状況

#### (1) 施設の管理

都市公園としてのデータは都市計画課でとりまとめており、個々の公園の管理は、公園の性質によって各部署で行っている。

社会資本の中では施設設置型(いわゆる箱物)の性質を有するものが多く、維持費(運営費)自体の縮減と、サービス提供に見合う合理的な水準とすることが管理の課題となるタイプの施設であると思われる。

## (2) 管理方法の検討

管理を担当するそれぞれの部署で検討が行なわれているが、平成 18 年度(当年度)から指定管理者制度を導入している施設が多いことが特徴と思われる。管理上の工夫が行なわれている状況と判断できる。

指定管理者制度を導入することの効果は、制度の設計により大きく異なる。また、指定期間は数年度にわたるため、委託に比べ、政策実施の柔軟性が損なわれる面もある。

都市計画課については聞き取り調査を行ったところ、今年度以降の成果を十分に分析し、制度の設計や実施方法につき検討を行うこととしており、そのために指定期間も 3 年と短く設定しているとのことである。

指定管理者制度を導入した初年度であり、個々の指定管理者制度の内容の検討は包括外部監査としては行わない。

## (3) 建設費・維持費の比較(県管理資料より)

県が管理する都市公園と、経費を負担する一定規模以上の公園に関する平成 17 年度維持費と担当部署・運営方法は次表のとおり。

このうち、他主体との費用分担のある主なものは国営讃岐まんのう公園(国)、瀬戸大橋記念公園(市)、坂出緩衝緑地(市・民間)である。

瀬戸大橋記念公園、坂出緩衝緑地は県事業ではあるが、市等により一部負担されている。

国営公園は国が運営する公園であり、都道府県を超える広域の利用に供されるため国の事業とされているものであるが、所在地の都道府県に維持費・建設費につき、法律により一定の割合で負担が義務づけられている。(維持費の 100 分の 45、建設費の 3 分の 1。172 ページ参照。)

名称	所在	面積 (ha)	管理部署	維持費 (百万円)	県負担 額(百万 円)	利用者数 (千人)	利用者数 あたり負担 額(円)	管理方法	～H17 整 備費(百万 円)
栗林公園	高松市	75.5	商工労働 部	289	124	536	232	県直営	-
琴弾公園	観音寺市	38.6	商工労働 部	46	39	383	101	県営(一 部市に委 託)	-
琴林公園	さぬき市	9.3	商工労働 部	27	23	241	97		-
琴平公園	琴平町	7.5	商工労働 部	8	7	23	292		-
桃陵公園	多度津町	11.1	商工労働 部	20	17	55	307		-
亀鶴公園	さぬき市	19.0	商工労働 部	11	10	235	41		-
香東川公園	高松市	29.2	土木部	7	7	41	174	県直営	-
土器川公園	丸亀市	36.4	土木部	7	4	99	38	指定管理 者	-
坂出緩衝緑地	坂出市	20.8	商工労働 部	60	21	-	-	指定管理 者	1,582
香川県立丸亀 競技場	丸亀市	10.2	教育委員 会	177	154	213	725	県直営	18,536
瀬戸大橋記念 公園	坂出市	22.5	商工労働 部	200	166	398	417	指定管理 者	5,878
香川県総合運 動公園	高松市	30.9	教育委員 会	262	153	266	576	指定管理 者	6,579
さぬき空港公 園	高松市・綾 川町	51.3	土木部	77	77	-	-	指定管理 者	18,000
国営讃岐ま んのう公園	まんのう町	111.8	国土交通 省	431	194	404	480	-	40,241
公洲森林公園	高松市	124.0	環境森林 部	108	108	312	246	指定管理 者	-
満濃池森林公 園	まんのう町	64.0				127		指定管理 者	1,220

#### (4) ライフサイクルコスト

公園設備の更新投資・維持費は公園の類型や施設の内容により、全く異なると思われる。更新投資は、公園内の施設の必要性により判断されるものと思われる。

維持費も含めた将来支出額を計算し、更新時の情勢の変化も考慮の上、必要に応じて施設の目的の変更も含めた更新投資の内容決定を行う必要がある。投資の意思決定に用いられる管理会計上の手法を用い、数値情報を用いた決定を行い、その過程を記録することが望ましい。

また、国の補助を受けない維持工事については 54 ページを参照。

#### 4.個別事業:さぬき空港公園

##### (1) 概要及び現況(県作成資料より。)

事業継続中であり、2期整備区域で事業を実施している。

- ・平成 19 年春に 2 期整備区域のうち 17ha を部分開園予定
- ・残りの 14ha については、平成 19 年度から事業休止予定

一部の有料施設以外には利用者数等の正確なデータはない。

2期までの事業費は約180億円と多額であるが、空港騒音等の環境対策の効果もある。

#### さぬき空港公園事業の概要

	計画	1期整備	2期整備	3期整備以降
整備時期	(S61年11月計画決定)	S61.12～	H9.11～	未定
面積(ha)	100.3	51.3	31.0	18.0
事業費(億円)	-	149	34.9	-
うち用地費	-	117	21.5	-

#### (2) 近隣施設

空港事業自体は国の事業であり、関連事業も事業主体が県以外のものもあるが、空港事業及び近隣施設の概要は次のとおり。(関連道路事業などは除く。)

施設名	事業者	面積(ha)	事業費(億円)	県負担額(億円)	維持費年額(百万円)
空港	国土交通省	約154	450	130	-
さぬき空港公園	県(都市計画課)	100.3	185	100	63
さぬきこどもの国	県(子育て支援課)	25	128	128	373

\*さぬきこどもの国は平成17年度行政コスト計算書から作成。維持費は金利・減価償却費を除いた金額。その他の数値は県から個別に入手。

#### (3) 管理方法

管理コストは、単位面積で他の公園と比較すると低額である。

前述のとおり、当年度(平成18年度)から指定管理者制度を導入している。

#### 5.個別事業:国営讃岐まんのう公園

国営公園であるが、県支出額も多額であるため、県費として支出する金額の妥当性が把握されているかにつき、検討を行う。

なお、猪瀬直樹著「道路の権力」によると、香川県は本四公団の人件費の平均値が高いことなど、公団の事業執行をチェックしていなかったことを指摘した上で、一定の負担はやむを得ない、との趣旨の記載がある。もし県がそのようなチェックを行っていたとしても、県負担額が著しく減少した可能性は不明であるが、この指摘には尤もと思われる点もあり、国営公園で同様のことが見過ごされないように、県として可能な調査及び要請を行い、経過及び結果を記録することが望ましい。

#### (1) 国営公園の概要(国土交通省作成パンフレット「国営公園」より。)

国家的な記念事業(昭和記念公園他2)、文化的資産の保護(明日香歴史公園他1)、広域的

なレクリエーション・災害救援活動に対応する都市公園として国が整備・管理している。

設置基準により、「規模はおおよそ300ha以上を目安とすること」、とされているとのことであり、また施設整備は良好な自然的条件又は歴史的意義を有する土地が有効に利用されるように配置し、他の都市公園の公園施設の整備状況を勘案して、多様なレクリエーションの需要に応ずることができるように公園施設を整備する、とのことである。

現在までに、全国に16箇所の公園が開園されている。この他東京都に防災公園が計画されている(表中番号18)。

四国に設置された国営公園は、この国営讃岐まんのう公園だけである。

国営公園も、類型により内容が異なり、また、開園された面積の比率(表の開園比率欄)もまちまちであるが、国営讃岐まんのう公園の類型に属するものは概ね一部開園以降、一定割合で整備されている様子が伺える。(以下、国営公園パンフレットより。時点は17年3月末と思われる。番号16・17はあわせて1公園。番号4は他の国営公園と異なる経緯で開園されたものと思われる。)

#### 国営公園の面積等一覧

(単位:ha、%)

番号	公園名	所在(都道府県)	計画決定	一部開園	開園	計画面積	開園面積	開園比率
1	滝野すずらん丘陵公園	北海道	53	58		396	192.3	48.6
2	みちのく杜の湖畔公園	宮城	57	H1		647	283.7	43.8
3	常陸陸海浜公園	茨城	58	H3		350	119.4	34.1
4	武蔵丘陵森林公園	埼玉			49	304	304	100
5	昭和記念公園	東京	56	58		180	148.9	82.7
6	アルプスあずみの公園	長野	H2	H16		353	26.9	7.6
7	越後丘陵公園	新潟	H3	H10		399	119.6	30.0
8	木曾三川公園	愛知岐阜三重	56	62		6,107	225.2	3.7
9	淀川河川公園	大阪京都	51	52		962	235	24.4
10	飛鳥歴史公園	奈良	46~	49~		61	46.1	75.6
11	明石海峡公園	兵庫	H6~	H14		330	37	11.2
12	備北丘陵公園	広島	60	H7		340	178.8	52.6
13	讃岐まんのう公園	香川	61	H10		350	111.8	31.9
14	海の中道公園	福岡	50	56		539	249.4	46.3
15	吉野ヶ里歴史公園	佐賀	H5	H13		54	26.8	49.6
16	沖縄記念公園首里	沖縄	62	H4		82	74.1	90.4
17	沖縄記念公園海洋	沖縄	51	51				100
18	東京臨海広域防災公園	東京	H15			6.7		0

#### (2) 関連法律と費用負担率

都市公園法及び施行令に定められ、次のように所在地の都道府県負担率は平成6年度から軽減されている。

	年度	国負担率	県負担率
整備費	S59～H5	3/5	2/5
	H6以降	2/3	1/3
維持管理費	H9～	5.5/10	4.5/10

### (3) 運営方法及び維持費

1) 国営公園の維持費等の比較(パンフレット「国営公園」・各国営公園パンフレット及び財団法人公園緑地管理財団資料より。)

国営公園の運営の一部は財団等に委託されている。国営公園資料により、平成17年度入園者数・委託料等を比較する。

なお、入園料が無料の公園もあるが、有料の公園では、水族館など特別な施設を除き大人400円、子供80円に統一されている。

#### 国営公園の委託料・入場者数等

番号	公園名	委託料(百万円)	委託先	入園者数(千人)	委託単価(円)	駐車数(千台)
1	滝野すずらん丘陵公園	571.2	財)公園緑地管理財団	586	974	107.0
2	みちのく杜の湖畔公園	436.4	財)公園緑地管理財団	623	700	89.7
3	常陸陸海浜公園	689.3	財)公園緑地管理財団	944	730	216.0
4	武蔵丘陵森林公園	730.8	財)公園緑地管理財団	827	883	119.8
5	昭和記念公園	852.4	財)公園緑地管理財団	2,852	299	4.6
6	アルプスあずみの公園	353.3	財)公園緑地管理財団	223	1,585	-
7	越後丘陵公園	375.4	財)公園緑地管理財団	360	1,044	85.1
8	木曾三川公園	726.5	財)公園緑地管理財団	7,558	96	-
9	淀川河川公園	-	財)河川環境管理財団	4,669	-	-
10	飛鳥歴史公園	202.8	財)公園緑地管理財団	959	211	-
11	明石海峡公園	429.3	財)公園緑地管理財団	257	1,669	24.6
12	備北丘陵公園	547.1	財)公園緑地管理財団	409	1,337	77.7
13	讃岐まんのう公園	443.7	財)公園緑地管理財団	404	1,097	90.8
14	海の中道公園	862.4	財)公園緑地管理財団	770	1,120	294.4
15	吉野ヶ里歴史公園	371.1	財)公園緑地管理財団	468	792	46.8
16	沖縄記念公園首里	-	財)海洋博覧会記念公園管理財団	2,570	-	-
17	沖縄記念公園海洋	-		2,828	-	-
18	東京臨海広域防災公園	-	-	-	-	-

殆どの公園は財団法人公園緑地管理財団(以下この項では「財団」と呼ぶ)に管理委託されている。前表では、この財団の発行する冊子より、委託料・駐車場利用台数のデータを入手したため、他団体が管理受託している国営公園について、これらのデータは記入されていない。

2) (財)公園緑地管理財団(財団ホームページより。)

この財団の寄付行為3条目的によると、「公園緑地の管理運営に関する総合的な調査研究、技術開発、人材の要請及び公園緑地の利用増進のための知識の普及啓発ならびに国営公

園等の管理運営を行ない、もって国民の心身の健全な発達に寄与することを目的とする。」とされている。

香川県は 50 百万円を出捐している。役員名簿によると、国営公園の所在地の県か市が理事となっている様子である。国営讃岐まんのう公園関連では、まんのう町長は非常勤の理事となっている。(まんのう町の出捐額は 5 百万円とのことである。)

役員規程等も公開されており、常勤の役員は国家公務員指定職の号級を用い、退職金は 1 月に給料月額の 12.5%を乗じるとされている。省庁外郭団体として一般に認識されている類型にあてはまる。

開示されている収支計算書等によると、財団の収支は次表の 5 会計に区分されている。この中で主要事業は公園の管理受託を行っている管理業務会計と思われる。

しかし、それぞれの国営公園管理収入と管理業務費は同額になっており、業務の具体的な運営方法について公開資料だけから把握することは難しい。

また、注記により、管理業務費には退職金会計への繰出しも含まれている旨が記載されている。

(単位:百万円)

	収入	うち他会 計繰入	支出	うち他会 計繰出	流動資産	固定資産	正味資産	内容
公益事業会計	379	85	380	30	97	1,051	1,086	講習会等と全般管理費
管理業務会計	8,443		8,443	124	1,965	0	0	受託事業
特定事業会計	3,191	7	3,222	85	627	458	411	物販等
資金運用会計	30	30	0		332	0	332	
退職給与引当金会計	225	117	225		43	1,416	0	退職金の引当
合計	12,270	239	12,271	239	3,066	2,926	1,831	

### 3)有料施設(財団冊子より)

駐車場は地域にあわせ、310 円～800 円に設定されている(普通乗用車)。国営讃岐まんのう公園は 310 円である。

ただし、駐車場・レストランなど、入園料以外の収入を生じる「特定公園施設」に関する収入は、国庫に納入されない。都市公園法第 5 条 2 項「公園管理者は、公園管理者以外の者が設ける公園施設が次の各号のいずれかに該当する場合に限り、前項の許可をすることができる。

- 1.当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不相当又は困難であると認められるもの。
- 2.当該都市公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの」という規定に基づき、国営公園内の特定公園施設からの収入は独立行政法人都市再生機構(旧都市基盤整備公団)に帰属する。

実際の運営は、営業契約等により財団法人公園緑地管理財団等が行っている。

有料施設の設置パターンは次のとおり。(財団は財団法人公園緑地管理財団及び財団法人海洋博覧会記念公園管理財団のこと)

	パターン1	パターン2	パターン3
		国の設置する公園施設	
		↓ 設置を許可	
		独)都市再生機構	
	↓ 営業契約	↓ 営業契約	↓ 管理運営委託
	財団		財団
		株式会社	
公園名	対象施設	対象施設	対象施設
滝野すずらん丘陵公園	オートキャンプ・駐車場・サイクリングセンター・索道	レストラン・釣堀	特定公園施設全般
みちのく杜の湖畔公園	駐車場・ボート場・オートキャンプ場・軽飲食売店	レストハウス	
常陸陸海浜公園	駐車場・サイクリングセンター・自動販売機	プレジャーガーデン・パターゴルフ・レストラン	
武蔵丘陵森林公園	駐車場・サイクリングセンター・売店	ウオーターランド・レストラン・園内バス	
昭和記念公園			
アルプスあずみの公園		レストラン・売店	
越後丘陵公園	駐車場・変形自転車	レストラン・売店	レストラン・売店
木曾三川公園	展望タワー		
淀川河川公園	テニスコート		
飛鳥歴史公園		特定施設なし	
明石海峡公園	駐車場		レストラン・売店・ボート
備北丘陵公園	駐車場・サイクリングセンター・オートキャンプ場	飲食棟・売店	
讃岐まんのう公園	中央駐車場・サイクリングセンター・オートキャンプ場	レストラン・売店	
海の中道公園	駐車場・サイクリングセンター	売店・ホテル・マリーナ等	
吉野ヶ里歴史公園	バスエリア	レストラン	
沖縄記念公園首里	首里城公園		
沖縄記念公園海洋	水族館		

駐車場等、設備を設置した施設の投資額その他経費をここからの収入で回収する。

#### 4)(独)都市再生機構(機構ホームページより)

(独)都市再生機構(以下この項では「機構」と呼ぶ。)の前身は、住宅・都市整備公団であり、主業務は公団住宅関連事業である。

最近、住宅管理業務に関しては、報道などでファミリー企業への随意契約による発注などが道路公団と同様の構造として問題とされ始めている。

機構の公表された財務諸表から、公園部分の数値を抜き出すと次のようになる。





2)平成 17 年度

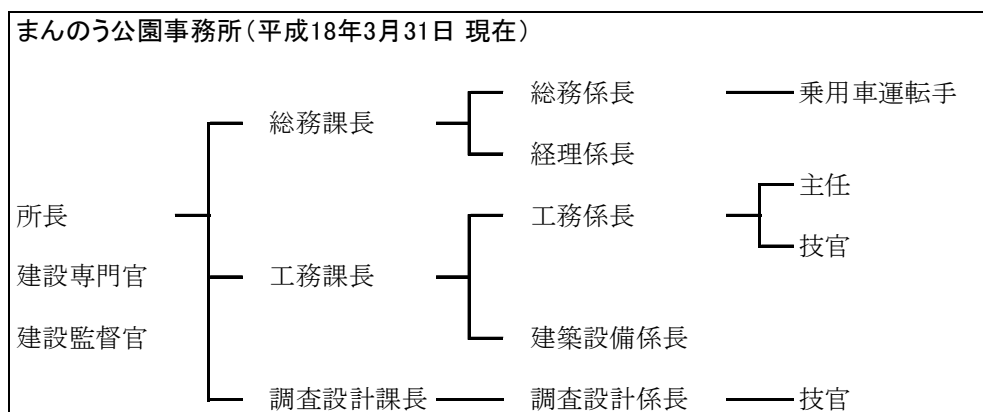
①実績

平成 17 年度の負担額は次のとおり。

内訳	新設	管理	合計
工事費・管理費(千円)	872,617	509,892	1,382,509
事務費	101,917	430	102,347
人件費	79,780	0	79,780
その他	22,136	430	22,567
支出合計	974,534	510,322	1,484,856
控除額	303	78,902	79,206
赴任旅費	266	0	266
その他	37	117	154
入園料	0	78,785	78,785
負担基本額	974,231	431,420	1,405,650
負担率	33.3	45.0	36.9
県負担額	324,744	194,139	518,882

平成17年度入園者数 (人)	404,313	
一人当たり金額 円	金額(円)	割合(%)
管理費合計	1,067	84.5
入園料	195	15.5
支出合計	1,262	100.0
香川県県民概数(人)	1,000,000	
一人当たり金額	金額(円)	
当年度維持費負担金	194	
当年度整備費負担金	325	

②国営讃岐まんのう公園事務所組織図



所長	課長	建設専門官	建設監督官	係長	主任	一般職員	乗用車運転手	合計
1	3	1	1	5	1	2	1	15

③負担額の水準

172 ページに記載のように、平成 8 年度から負担率は減少しているが、利用者 1 人当たりの県負担額は 1,000 円と多額になっている。また、県の他の公園と比較すると、負担額も多額であり、県民 1 人当たりで計算すると年間約 500 円強を県費として支出していることになる。

観光名所である県営の栗林公園と比較すると、公園としての類型等は異なるが、栗林公園よりも維持費はかかっている。(169 ページ)

管理費 509 百万円のうち、財団への委託費は 443 百万円と 87%を占める。差額は約 6 千万円である。事務費のうち人件費はゼロとなっているが、管理事務所人件費は管理費に含まれていると思われる。(詳細は不明。) また、逆に直接管理に必要な費用のみが計上され、例えば国土交通省内の公園管理部署等の費用は配賦されていないと思われる。

新設に対する事務費の割合も高く、これに占める人件費の割合も大きい。国営讃岐まんのう公園事務所の機構図によると、15 名のうち工事の直接関連すると思われる人員が 7 名である。また、15 名の平均人件費は 11,397 千円となり、前述「道路の権力」で本四公団の平均が 800 万強で他の公団よりもさらに高い水準と指摘されていることから考えても高額である。公園事務所に直接在籍する人員以外の負担分も含む可能性があるが専門官・監督官各 1 名、課長各 3 名、係長 5 名と、通常の組織に比べ役職者が多くなっていることも単価が高くなる要因と思われる。

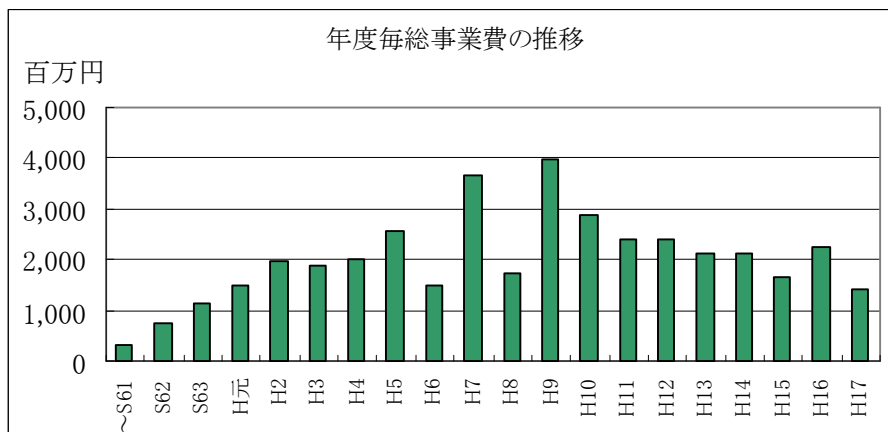
なお、周知のように、県では投資的経費の圧縮が行なわれ、人員も削減されている。

#### (5) 国営讃岐まんのう公園事業費と利用者数

##### 1) 事業費の推移

事業費(建設費)の総額と県負担額の推移は次のとおり。(単位:百万円)

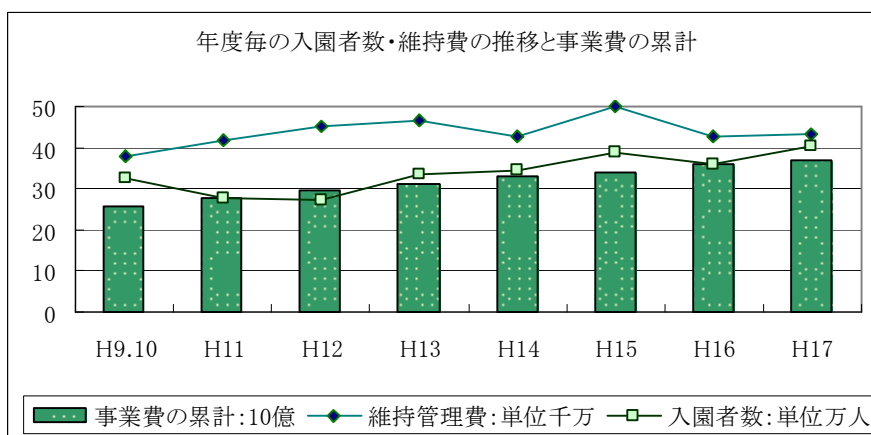
年度	総事業費	うち県負担額	年度	総事業費	うち県負担額
～S61	334	130	H8	1,741	580
S62	746	299	H9	3,986	1,314
S63	1,132	453	H10	2,882	849
H 元	1,493	597	H11	2,398	661
H2	1,949	780	H12	2,387	645
H3	1,871	748	H13	2,109	548
H4	2,021	808	H14	2,124	566
H5	2,578	904	H15	1,671	391
H6	1,492	503	H16	2,252	608
H7	3,669	1,223	H17	1,406	325
			合計	40,241	12,933



## 2)入園者数

入園者数は、開園から増加傾向にあり、平成 17 年度には 40 万人を突破している。

しかし、コンサートやキャラクターショーを含むイベント等の開催による増加と施設整備による増加との区分は困難である。



## 3)事業費水準の決定過程

350ha の計画面積に対し、どのような利用見込みにより、どのような建設計画を行うことが適当であるのか、民間の同種事業であれば、建設費・維持費を含めた料金設定を行うことで利用者に妥当な投資水準を問うことになる。

また、県や市等自治体の事業であれば、行政コスト計算書等を通じ、1人当たりの公費負担額が公開される。公費負担の水準が高ければ、特定の利用者に対して公費が偏って使われることとなり、県民に広く「誰がこの施設のコストを負担しているのか」を知らしめることとなる。県民の声(良識的な判断)が議会に反映されるならば、施設の目的に応じ、施設に対する追加投資の規模は予算審議を通じてコントロールされる。

しかし、国営公園に関しては、このようなコントロールは存在しない。県を超えた広域の利用

者を想定しており、県では行えないような規模の公園整備を行うことが目的としても、コストの状況を公開した上で、利用者の声を聞くことも重要と思われる。

他の国営公園に関しては、整備局ホームページで整備に関する意見を公募しているケースも見られる(関東地方整備局)。ただし、コスト情報については殆ど開示されていない。

法令による枠組みであるとしても、資金負担を所在都道府県に求めるものである限り、国は資金負担者に対して当然説明するべきであり、負担当事者となる県は、負担内容につき説明を求め、計画段階から意思決定に一定の参加を求めることは必要であると思われる。

#### 4)他の公園との入園者数比較

入園者数推移

年度	まんのう公園	四国ニュー ジーランド村	レオマワ ールド	瀬戸大橋記 念公園	みろく自然 公園	ゴールドタ ワー	ほっとステイ まんのう
運営主体	国	民間	民間	県	市	民間	国
H7		226,444	1,320,600			906,000	
H8		233,188	1,251,500			831,800	
H9		211,158	1,113,200			694,100	
H10		162,440	1,071,700			587,800	
H11	270,988	160,000	1,054,700	428,000	330,000		27,476
H12	262,110	144,948	952,900	335,000	288,000		25,624
H13	329,656	132,500	-	309,000	294,000		24,987
H14	343,849	116,900	-	182,106	202,000		25,303
H15	376,660	135,000	-	211,000	204,000	93,290	23,358
H16	372,231	97,600	1,340,400	239,000	173,360	301,449	22,719
H17	404,313	閉園					

16.4.11オープン

16.8.1リニューアルオープン  
5-7月休園

民営の施設は、食堂・売店・遊具などの有料施設と入園料とで施設全体の維持費・建設費の回収を行う。

当初から、毎年得られる利益で投資を回収できるという予測がなければ投資されない。また、これらの収益で維持費すら賄えない場合には休園することになる。

後に見るように、国営讃岐まんのう公園では収益を上げる性質の施設は別組織で管理されている。維持費全体は予算管理されているものと思われるが、もともと入園料で経費を賄うことを想定しておらず、提供するサービスとコストの水準の妥当性を市場に問う方法はない。

また、集客のための広告費等は公園の維持費として県費による負担も行なわれているが、集客により駐車場等の有料公園施設の収入が上がったとしても、その部分は別組織の収入となる。

前表には目的や性質が異なる施設を比較しているものもあるが、レクリエーションを提供する国営公園の整備は、民業と競合する面がある。

## (6) 国営讃岐まんのう公園の運営方法

### 1)資料の入手方法・内容

他の国営公園同様に、公園管理者である国が機構に対して特定公園施設の設置を許可し、財団に対して主要な部分の運営を委託している。国・機構・財団に対し各種契約等につき、県都市計画課を通じて各種資料を入手した。

ただし、機構の設置する固定資産の明細・機構が管理する公園内の施設に関する運営委託の契約書のうち金額部分、国営讃岐まんのう公園内施設からの収入の内訳については、「機構の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがある」ため入手できなかった。

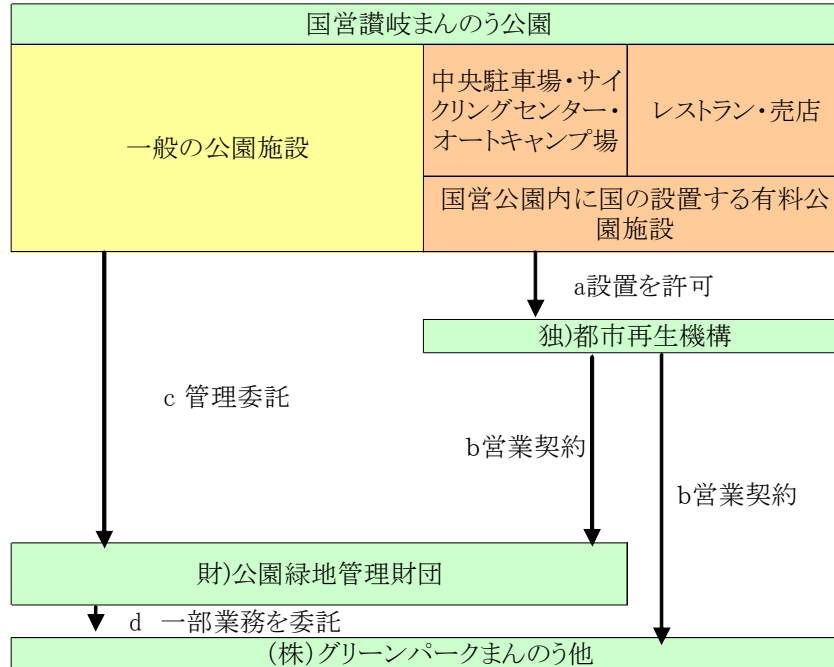
包括外部監査を実施する手続きとして、直接情報公開請求と不服申し立てを行う方法も検討したが、当報告書の目的は香川県の財務の執行に関する監査であり、不服申し立ての結果開示されたとしても、当報告書の提出期限に間に合うと思われぬこと等を考慮し、情報公開請求は行わなかった。

また、国・財団に対しても、委託契約等に限って資料を請求したが、有料施設に関しては営業契約であるために資料が入手できなかったなど、本来は再度の資料請求が望ましいものもある。これについても同様に、監査の報告期限との兼ね合いなどから再請求は行なわなかった。資料開示に関する手続き以上に、このように錯綜した取引関係自体が問題なのであり、これは既に問題とされている他の様々な外郭団体と共通の構造でもある。

県は、県費として支出される負担金がどのように使われているのか、より効率的に運営する方法はないか、検証する必要がある。今回は監査手続きの一環として県を通じ、資料を請求したが、県はこれ以降も、資料入手を行う必要がある。

2)契約・業務の内容の概要

認可・契約等の流れの概要を整理すると次のようになっているものと思われる。



a 管理の許可(当時は協議)は、平成 10 年に行なわれている。この期限は平成 17 年 3 月末日までとなっており、更新許可されたと推測される。

b 有料施設の概要	
機構が公園内に設置した固定資産	駐車場・コインロッカー・券売機・自転車
国が設置し、機構が管理するもの	キャンプロジ・レストラン・売店・サイクリングセンター
営業契約の内容	維持費は営業者が負担する。収入額に対し、一定率で営業料を徴収する。
	平成 17 年度の金額は約 1,600 万円 駐車場・サイクリングロードは他の国営公園とまとめて契約している。

d管理業務の概要(平成 17 年度管理報告書より)	
管理業務	委託先
植物管理	(株)山地緑化センター
植物管理	桑島農園(株)
動物管理	
建物管理	
清掃	
工作物管理	-
諸掛・園内巡視	フジガード(株)
諸掛・利用者指導	グリーンパークまんのう
諸掛・広報宣伝	-

公園の運營業務のうち、財団への委託により実施されている部分のウエイトは高い。

(意見)

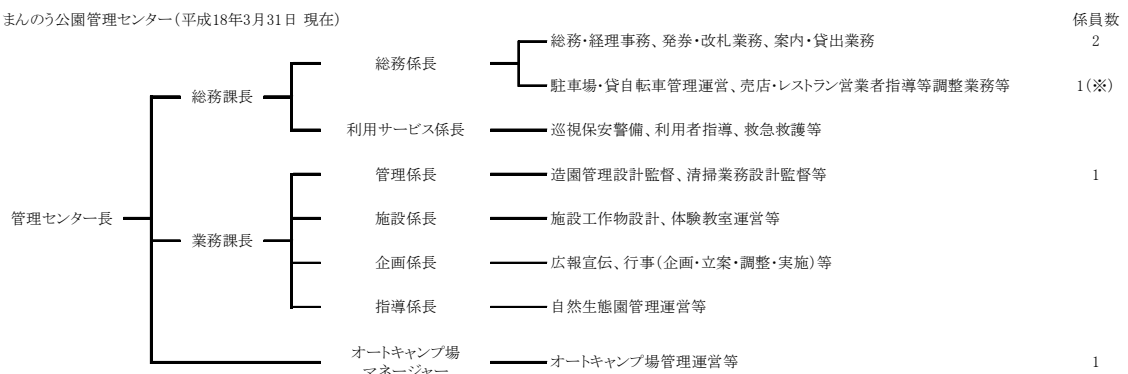
県は、国の委託先である財団と直接的な契約関係にはなく、さらに財団の行う委託内容を知りうる立場にはない。しかし、その経費の一部を負担しているのであるから、財団が行う委託契約が適正に執行されているか、につき確認するよう努める必要がある。

### 3) 国営讃岐まんのう公園関連の人員配置

①国(管理事務所 15 名。176 ページ参照。)

②財団(管理センター 15 名 うち 1 名は都市再生機構業務と兼務。兼務割合は不明。)

まんのう公園管理センター(平成18年3月31日 現在)



※ 都市再生機構が行う営業者指導等調整業務と財団が行う営業施設の管理運営業務を兼務

③機構 上記②兼務員のみ。

④ボランティア

・かりん夢クラブ 来園者を対象に開催される陶芸・お茶席・ハーブ・木工・炭焼き・パン焼きなどの体験教室の企画・指導・運営を行っている。



年間延べ活動者数 1,399 人

・国営讃岐まんのう公園インタープリターボランティア 公園利用者に対して、公園の自然・歴史・文化等について知識だけではなく、その裏側にあるメッセージも併せてわかりやすく伝えるインタープリテーション活動として、自然生態園ガイドウォークや各種観察会などの企画・運営を行っている。

年間延べ活動者数 785 人

#### ⑤県からの派遣職員

所長は県から派遣された職員である。派遣の手続きは法令等に基づき、行われていた。

建設費負担部分でも記載したが、国では公園事務所のうち管理職の割合が非常に高くなっており、財団管理センターも同様である。

管理委託を行い、実質的な運営は財団が行っている状況にあると思われる。また、財団でも、作業の多くは委託されており、広報活動及び委託業務管理が財団管理センターの主業務と思われる。

管理に関わる組織の職員数がそれぞれ 10 名台と比較的少人数であり、管理組織が国と財団に分けられ、複数となることで、単一組織で全て行っている場合に比べると職員数と、特に管理職員数の合計人数は多くなる。

県は、国が委託した財団の国営讃岐まんのう公園に関する支出の内訳を入手し、管理が合理的に行なわれているか、他の方法によることが妥当と思われる部分がないかを検証する必要がある。したがって、これを可能とするような制度上の仕組みが導入されるべきである。

#### 4)有料施設について

##### ①施設運営のしくみ

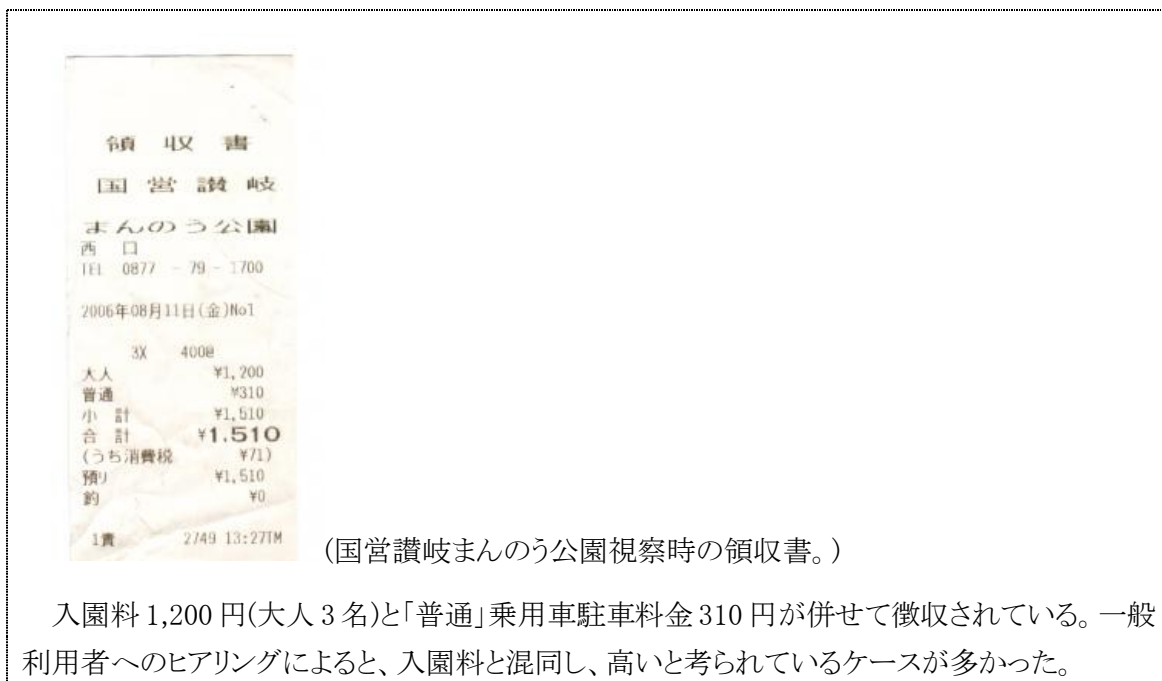
軽飲食店・売店・サイクリング施設・オートキャンプ場などの営業料の徴収対象となる特定公園施設についても、管理者である国が建物など主要施設を建設し、機構から徴収する使用料は「無償」とされている。

このため、機構が自らに資金を投じて整備している施設は駐車場の舗装・コインロッカー等、一部に限られる。

これらの有料施設を実際に運営している団体等から機構が徴収する営業料の総額は年額約 1,600 万円との回答であり、多額とは言えないが、これは機構から見るとほぼノーリスクの収入となっている。駐車場については機構から財団への営業契約が他の国営公園と一括で行われているところを見ても、機構に施設運営収入の一部が流れ込む構造は、国営公園の運営自体の仕組みに組み込まれているものと思われる。

特に駐車場に関して見ると、先に建設された首都圏の昭和記念公園のように、JR などの公共交通機関による来園が主であるようなものと異なり、国営讃岐まんのう公園は、路線バスもな

く、自家用車または貸切バスなどによる来園を前提としている。実際に、駐車場料と入園料は一括して駐車場入口で徴収される。これらを区分して認識していない入園者も多いと思われる。少なくとも、駐車場料の扱いについては、国営公園として一律とするべき事項ではなく、それぞれの公園の実態により判断するべきものと思われる。



機構が有料施設を設置する意義の 1 つとして、利用者が少ない時期の償却負担を民間では行なえない、ということが挙げられている。確かに、国営讃岐まんのう公園を考えても、舗装工事は面積が広大であることから、公園全体の投資額から見ると比率は少ないが、機構が行った設備投資の金額自体は少額ではなかったと推測される。しかし、機構に新規の公園施設許可を行なわないとしていることなどを考え合わせると、既にその機能は終了したと考えてもよい時期にあると思われる。

## ②営業契約

機構の営業契約先は財団と(株)グリーンパークまんのうである。

### ・(株)グリーンパークまんのう

まんのう町が出資している株式会社であり、機構との営業契約により、公園内レストラン・売店業務の営業、財団から管理業務の一部を受託している。

まんのう町は決算内容等を把握しているが、県は出資も行っておらず、国営讃岐まんのう公園内で行われる営業ではあるが、その内容を把握する立場にはない。位置づけとしては公園の機能の一端を担う重要性を有する第 3 セクターである。

## 5)現況と意見

### ①維持費負担について(平成 17 年度までの累計額約 16 億円)

有料施設は、公共事業である公園と収益事業という有料施設の性格から、公園運営の枠外に置かれているものと思われる。しかし、一方で、公園自体も有料施設であり、しかも維持費は入園料では賄われていない。利用者から見た公園全体の価値は、有料施設を含んだものであり、本来はこの部分の収支も含めたものを維持費と考えるべきと思われる。

特に駐車場については、国営讃岐まんのう公園の立地条件から見ると公園と不可分のものである。

現状では、契約等の関係が複雑であり、施設関連収入の流れ、関連経費の発生理由が明確になっていない。

県は制度上、維持費を負担する義務があるにしても、負担金として支出する金額自体の妥当性について、県民に説明しうる状況にはない。

### ②整備費負担について(平成 17 年度までの累計額約 130 億円)

公園設置時には、法律上の負担を考慮した上で誘致を行なった経緯もあると推測されるが、すでに一定の整備が行われた段階であることを考えると、今後の整備について、コストと効用を考え得る仕組みにはなく、県は負担する義務のある整備の必要性について、県民に説明しうる状況にない。

#### (意見)

県は国または財団に対し、少なくとも次のことを要請するべきであろう。

- ①コストがどのように発生し、誰がどの程度負担しているのか、につき明確にすること。
- ②運営方法について、国営讃岐まんのう公園の実情に合わせた合理的なものであることを説明すること。
- ③国営讃岐まんのう公園の実情に合った運営方法を検討し、県もこれに参画させること。
- ④コスト負担を明確にしたうえで、建設計画が合理的か、いつまで、どのような開発をするのかにつき、重要な負担者である県及び利用者の意見を聞き、必要であれば計画を再検討すること。

これにあたっては、②については現状では少なくとも駐車場代金と入園料とを区分する合理的な理由は見出せず、運営方法についても再検討を要望することが必要と思われる。

また、③については、例えば、駐車場を含む有料施設について、機構が保有している舗装等の固定資産を買い取り、県が許可を受けることが可能か、などについての検討も行うことが望ましい。

## 6.環境との関連

### ○公園開発による環境破壊

#### ①環境等の観点から提起される問題点

大規模な公園開発は、ゴルフ場の建設が自然林を切り開いて行なわれることと変わらず、また広範囲に芝生を植えることで保水力を損うおそれがある。

このように、公園と言いながら、レクリエーションに重点を置くようなものは、自然環境の保全に配慮が必要である。

#### ②県の見解

都市公園は、児童の安全な遊び場として、そして自然に親しみ、スポーツ・レクリエーション活動を行う住民の憩いの場、教養や文化的活動を行う余暇活動の場として重要な役割を担っている。また、震災時の避難地・復旧拠点としての機能も有している。さらには、地球温暖化防止や自然環境の保全、動植物の生息地としても貴重な空間である。したがって、都市公園の整備と緑地の保全及び緑化の推進を総合的に推進し、地域独自の整備目標や緑化目標を設定し、各種施策を実施することが重要であると考えている。

#### ③監査の観点との関連及び監査人の意見

都市公園の機能としては、災害時の拠点や緑地の保全という性格もあるが、国営讃岐まんのう公園の立地は、都市計画区域にあるとはいえ、人口密度も低く、都市計画により都市公園を設けなくとも、自然の状態が毀損されるような地域ではないと思われる。

満濃池は利水目的で空海により開設された大規模なため池として香川県の文化遺産的な性質も持つが、現在もかんがい用水として重要な位置を占めている。

香川県は、「みどり・うるおい・にぎわい」を合言葉に、緑化や水源保全を重要施策と位置づけており、水源ダム付近の植林なども行っている。

今後の国営讃岐まんのう公園の整備にあたっては、現在の森林を利用した環境保全・低コスト型を要望することが香川県の他の政策や逼迫した財政状況と整合すると思われる。

(資料)急傾斜地崩壊対策・砂防ダム・治山ダム関連の香川県危険箇所等の比較

都道府県名	急傾斜地				平成16年度 当初予算 百万円	砂防ダム事業				平成16年度当 初予算 百万円	治山事業	
	平成14年調査					平成14年調査					平成16年度	
	急傾斜地 崩壊危険区域					土石流危険渓流数		砂防ダム			山地災害危険地区	
	箇所	区域数	面積(ha)	構成比		箇所	構成比	(単位:基)	構成比		箇所	構成比
北海道	3,158	426	1,047.66	2.65	2,602	1,607	1.80	1,044	1.87	3,322	23,549	10.06
青森	1,318	493	778.46	1.97	1,580	645	0.72	666	1.19	1,107	2,877	1.23
岩手	1,792	278	413.00	1.05	616	2,204	2.46	556	0.99	1,410	4,137	1.77
宮城	1,841	335	426.41	1.08	857	1,359	1.52	1,398	2.50	537	2,335	1.00
秋田	1,318	506	818.40	2.07	579	1,692	1.89	1,081	1.93	2,788	9,445	4.03
山形	585	278	457.80	1.16	594	1,268	1.42	1,311	2.34	1,684	2,785	1.19
福島	1,435	440	481.00	1.22	920	1,678	1.87	1,118	2.00	2,483	5,722	2.44
茨城	1,105	263	249.50	0.63	241	537	0.60	374	0.67	370	973	0.42
栃木	887	203	282.00	0.71	570	1,043	1.17	591	1.06	2,074	4,086	1.75
群馬	1,667	590	1,012.87	2.56	1,140	1,863	2.08	1,218	2.18	1,641	4,461	1.91
埼玉	825	76	164.46	0.42	124	585	0.65	867	1.55	626	1,841	0.79
千葉	1,613	461	751.00	1.90	697	212	0.24	115	0.21	343	2,730	1.17
東京	2,046	40	57.00	0.14	115	391	0.44	293	0.52	97	1,153	0.49
神奈川	2,511	1,288	2,316.86	5.86	5,675	705	0.79	817	1.46	1,530	1,801	0.77
新潟	1,975	379	492.37	1.25	1,044	2,544	2.84	2,248	4.02	3,155	6,359	2.72
富山	1,004	367	1,181.79	2.99	1,271	556	0.62	1,988	3.55	3,966	2,303	0.98
石川	1,177	385	778.18	1.97	1,475	1,030	1.15	2,418	4.32	5,979	3,299	1.41
福井	1,588	477	858.13	2.17	1,023	2,080	2.32	966	1.73	3,270	2,844	1.21
山梨	1,412	316	564.00	1.43	1,282	1,653	1.85	681	1.22	1,456	3,476	1.48
長野	3,205	672	891.04	2.26	1,286	4,043	4.52	3,192	5.71	3,149	7,590	3.24
岐阜	2,957	983	1,418.00	3.59	2,978	2,934	3.28	1,268	2.27	1,279	5,816	2.48
静岡	3,749	1,004	1,035.00	2.62	1,180	2,311	2.58	1,303	2.33	3,288	6,028	2.58
愛知	2,910	532	601.09	1.52	1,044	1,555	1.74	1,401	2.50	3,088	4,909	2.10
三重	4,090	701	1,354.18	3.43	1,337	2,693	3.01	1,861	3.33	4,270	3,817	1.63
滋賀	1,317	437	651.05	1.65	749	1,421	1.59	1,108	1.98	3,290	2,432	1.04
京都	1,637	258	346.00	0.88	768	2,328	2.60	1,806	3.23	1,352	4,633	1.98
大阪	896	154	148.00	0.37	734	1,009	1.13	593	1.06	1,293	1,352	0.58
兵庫	5,557	768	1,055.49	2.67	2,954	4,310	4.81	2,755	4.93	4,717	5,921	2.53
奈良	1,289	406	1,098.06	2.78	1,683	1,136	1.27	381	0.68	1,425	2,657	1.14
和歌山	3,144	1,003	1,573.00	3.98	1,904	2,526	2.82	1,007	1.80	1,866	5,568	2.38
鳥取	1,530	309	437.47	1.11	643	1,626	1.82	666	1.19	2,230	3,307	1.41
島根	2,874	792	785.94	1.99	1,625	3,041	3.40	1,303	2.33	1,998	15,348	6.56
岡山	2,475	561	646.67	1.64	728	3,019	3.37	1,306	2.34	2,205	5,180	2.21
広島	6,410	1,757	1,270.85	3.22	3,908	5,607	6.26	2,013	3.60	3,319	9,448	4.04
山口	3,865	938	883.36	2.24	3,485	2,655	2.97	1,275	2.28	2,808	4,791	2.05
徳島	2,097	415	880.20	2.23	1,267	1,129	1.26	1,066	1.91	1,737	2,987	1.28
香川	929	161	228.67	0.58	328	1,592	1.78	738	1.32	1,291	3,283	1.40
愛媛	2,750	813	1,289.19	3.26	3,296	3,540	3.95	1,641	2.93	3,446	5,013	2.14
高知	4,175	966	2,209.73	5.59	2,328	1,939	2.17	1,734	3.10	1,074	8,987	3.84
福岡	3,566	382	276.66	0.70	931	2,508	2.80	1,210	2.16	2,757	6,531	2.79
佐賀	1,759	495	1,038.96	2.63	385	1,760	1.97	442	0.79	917	3,148	1.34
長崎	5,121	976	810.30	2.05	2,404	2,785	3.11	596	1.07	384	3,712	1.59
熊本	3,552	891	1,589.26	4.02	1,982	2,120	2.37	1,703	3.04	1,149	3,372	1.44
大分	4,927	1,059	1,299.53	3.29	2,176	2,543	2.84	1,170	2.09	1,592	7,346	3.14
宮崎	2,823	1,064	1,157.84	2.93	2,087	1,413	1.58	1,096	1.96	1,975	4,530	1.94
鹿児島	4,231	962	1,318.66	3.34	4,155	2,160	2.41	1,438	2.57	4,218	9,664	4.13
沖縄	465	59	79.49	0.20	218	163	0.18	107	0.19	456	536	0.23
合計	113,557	27,119	39,504.58	100.00	70,968	89,518	100.00	55,929	100.00	100,409	234,082	100.00

## V 急傾斜地崩壊対策事業

### 1. 事業の概要

#### (1) 法規・経緯・事業の目的等

昭和 42 年の西日本集中豪雨を契機として開始され、昭和 44 年「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」が制定された。

急傾斜地崩壊危険箇所(傾斜度 30 度以上、高さ 5 メートル以上の急傾斜地で、被害想定区域に保全対象のある箇所)に対して、崩壊を防止する事業が行なわれる。



(写真は事業例:岩崎 2)

宅地開発などにより人工的に作られた急傾斜地は、本来宅地開発者が対策を行うべきものであり、事業の対象外である。

平成 17 年度実績は次のとおり。

項目	箇所数	金額
建設費(事業費)	9 箇所	358,606 千円
維持修繕費	8 箇所	6,180 千円

#### (2) 事業の目標及び代替政策

香川県の急傾斜地崩壊危険箇所数は以下の通り。社会資本整備五ヵ年計画に併せて調査が行われて来た。これによると、危険箇所は増加している。これは調査方法及び調査対象が変わったことが主要因であるが、対象地域に住宅などが増加したことも一要因と考えられる。

砂防事業とは異なり、危険箇所への住居などの建設は危険を認識した上で行われると思われる。当事業は基本的に受益者の自己負担を求める制度となっている。

このため、県としての整備目標はあるものの、受益者からの要望に始まり、審査後事業化さ

れている。

急傾斜地崩壊危険箇所等					区域指定数	
	I	II	III	合計		
H9 年度公表	534	(調査対象外)		534	平成 12 年 4 月	152
H14 年度公表	929	2,705	319	3,953	平成 18 年 4 月	163

(注)

I	人家が 5 戸以上等の箇所
II	人家が 1～4 戸の箇所
III	人家はないが、今後新規の住宅立地等が見込まれる箇所
区域指定	急傾斜地崩壊対策事業の事業化にあたって、急傾斜地崩壊危険区域指定を行う。

代替的政策として考えてよいかは不明であるが、危険地域からの移転に補助金を出す自治体もある。

また、県では、特に平成 16 年の台風災害の経験から、災害時の速やかな避難体制と危険箇所の周知を中心とするソフト事業を重視することとしている。事前に綿密に調査しても、予期せぬ災害が発生することもあり、万全ではないとはいえ、危険地域全てに物理的な対策を行うことは不可能であり、当然あるべき方針を明確にしたものともいえる。

ソフト事業の一つとして、現在県では土砂災害防止法(土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律)に基づく土砂災害警戒区域の指定を進めている。

これは土砂災害が発生する恐れのある区域を明らかにし、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生する恐れのある区域において一定の開発行為等を制限するものである。

土砂災害警戒区域の指定により住民に危険箇所が周知され、土砂災害特別警戒区域においては土地利用が制限される。また、宅地建物取引においても警戒区域である旨の説明などを義務づけており、危険箇所への宅地の立地抑制が図られることとなる。

現在、県では 37 箇所の土砂災害警戒区域の指定を行っており、順次指定を進めることとしているが、災害による損失リスクを軽減するとともに、公費による対策が必要となる急傾斜地崩壊危険箇所の増加を抑えるうえでも有効な施策である。

このような権利規制型のソフト事業に加え、公費で行う危険箇所の調査結果は、公共事業を実施するためだけに使われるのではなく、危険箇所の周知にも用いられることが本来の姿と思われる。現在は、香川県 HP 上の「香川の砂防」により危険箇所の地図が公開されている。平成 9 年度時点から 14 年度の調査の危険箇所増加は、調査方法や調査対象が変わったことが主要因とのことであるが、14 年度調査を基に、危険箇所の周知を行うとともに、特に周知後の危険箇所における住宅等の増加については、自己責任の範疇についても、再考の余地が

あると思われる。

(3) 事業の財源

県事業として行われるが、国の採択基準を充たすものを申請し、採択された範囲で事業化され、事業費の一部を受益者負担金として市町から徴収し、残額の半分が国から補助金として歳入される。また、受益者負担金は市町と受益者が負担しており、受益者負担率は市町により異なる。(0%～20%程度まで。)

この他、市町で行う同種事業に対して補助金を支出している。  
維持修繕費は全額県負担となる。

(4) 用地は工事施工区域について買収される。主要部分はコンクリート構造で、工事区分は土木一式及び法面工事。

(5) 事業年度及び工期の分け方:数年(現在事業中のものは以下の通り。)

箇所名	場 所		全体計画		備 考
	郡市名	町 名	全体事業費	事業期間	
温泉通り	高松市	塩江町	519,800	H 8～H18	H19～休止
平山(1)	綾歌郡	宇多津町	440,000	H14～H18	
宮浦	仲多度郡	まんのう町 (旧琴南町)	161,000	H13～H18	
*鎌野	高松市	庵治町	250,000	H14～H19	
宮山(B)	小豆郡	小豆島町 (旧内海町)	147,334	H15～H18	
的場	三豊市	詫間町	320,000	H17～H21	
綾坂	坂出市	府中町	110,000	H17～H19	
北井(4)	高松市	塩江町	100,000	H18～H20	
定国	東かがわ市		85,000	H18～H19	
十楽寺	綾歌郡	宇多津町	70,000	H18～H19	H18 再開
船木(1)	三豊市	財田町	90,000	H18～H20	

工期については、事業箇所の規模(事業費、延長等)により異なるが、危険地域への工事であることから、工期はなるべく短くすることが自然であるように思われる。

実際の工事にあたっては、事前に地元説明を行い、住民の理解を得られたことを確認した上で進められる。



1 件を抽出し(表中\*印 鎌野)、①多年度に区分する理由と分け方②複数年度にまたがる方法をとらなかった理由③工事を分けた場合、どこの部分からどの順番で事業化するのかにつき質問を行なった。

平成 17 年度の発注工事は次のとおり。

入札日	工事名	予定価格(千円)	落札率(%)
平成17年6月23日	鎌野地区急傾斜地崩壊対策工事(第1工区)	47,856	87.8
平成17年9月30日	鎌野地区急傾斜地崩壊対策工事(第2工区)	31,302	78.5

回答の要旨は次のとおり。

①起業地(事業を行う場所)の用地取得後に工事を行うため、用地が取得でき、現場条件等も考慮し、早期に一連の事業効果が発現可能な発注単位で施工している。

また、土木一式、法面工事に工事区分が異なる場合は、工事を分割して発注している。

②工事が一体不可分として発注することが望ましい場合には、複数年度にまたがる契約方法を採用する。

③急傾斜地崩壊対策工事は、住宅と斜面に挟まれた狭隘な場所での工事であることから、自ずと工事着手地点や施工順序が限られることが多い。

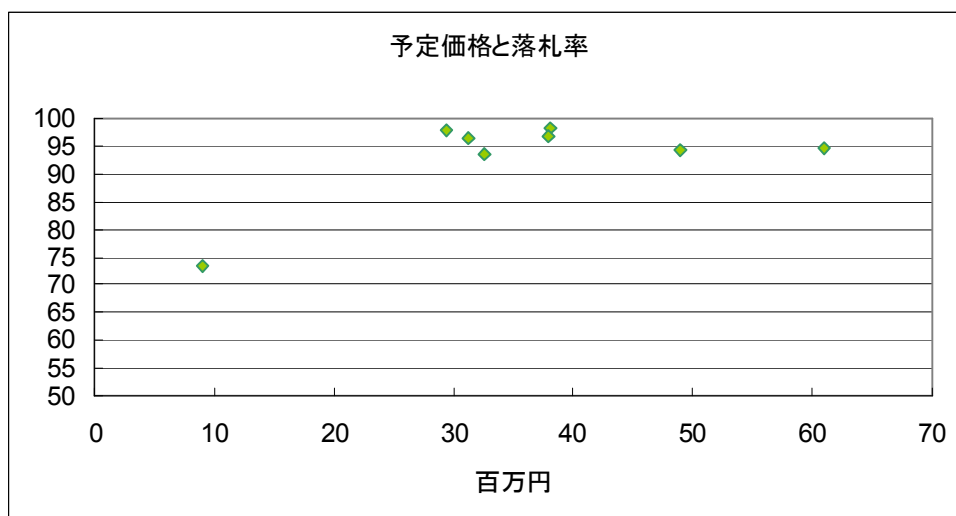
(意見)

・工事の分け方について

工種が土木一式である急傾斜地崩壊対策工事のうち平成 15 年度から 18 年度につき、入札リストから抽出し、落札率との関連を示す。

サンプル数は少ないが、入札結果の一般的な傾向と一致する。

急傾斜事業は用地買収の相手方も多く、用地取得の進度も異なってくる。また、工事が住宅と斜面間の狭隘な場所で行われるなど、工事着手に当たって様々な制約により、発注工事規模が決定され、工事の細分もやむを得ないが、条件の整う箇所においては、極力大きいロットでの発注の検討も必要と思われる。



## 2.事業化決定過程

### (1) 決定過程

他事業と異なり、地元要望は市町から提出される。この中で事業化の優先度をつけることとなるが、申請数は少ない。受益者負担金部分により、県に来るまでに需要と必要性をある程度篩い分けている状況と思われる。このため、現状では事業化にあたり、県では採択要件をはじめ、事業化の熟度事業に対して反対する住民がいないか、用地買収への協力は可能かなどにつき審査しているが、申請数が少ないこともあり、要望された事業に関して審査基準を充たすものは全て採択されている状況にある。

### (2) 手続きの検証

国の審査を受けるため、要望された事業については、市町からの要望など事業化の熟度を含め審査されるものであるが、高松土木事務所平成18年度工事につき、上記と同じ1件につき調査したところ、旧庵治町長からの要望書が添付、保存されていた。

### (3) 中断・再開について

事業採択されても、事業中に事情が変わったなどの理由で事業が中断されることもある。これにより国の採択基準を充たさなくなったとしても、既設部分について補助金を返還するなどの負担が発生することはない。国から見ると、本来事業化できない部分につき補助金を支出する結果となる。県も事業費の半分を負担すること、以後の保全責任が発生すること、から本来好ましくないとと言えるが、国の基準を充たさないことが直ちに県から見て事業の必要性がないということにはならない。

中断により国の採択基準を充たさなくなった事例は無いが、他に事業化を要望されている危険箇所があるのであれば、中断した状態での採択事業と要望があって実施されなかった事業とを比較され、事業化の優先度が異なる可能性がある。

現状は国の採択基準を充たす全ての要望箇所が事業化されているため、中断による影響はないが、事業化要望が多くなった場合には

- ・将来見通しまで含める
  - ・事業決定から終了までの期間を短縮する
- などの対策を行う必要があると思われる。

なお、再開に当たっては、再度事業採択の手続きが行なわれる。

### 3.管理状況

#### (1) 台帳等による管理

個々の図面を電子データ化した施設台帳が作成されているが、管理記録はない。

#### (2) ライフサイクル

昭和 42 年からの事業であり、検証はされていないが、コンクリート構造物であり、寿命は半永久と考えられている。

ただし、現場打ち法枠工を施工している斜面は、植生の繁茂等によって部分的に修繕が必要となるケースもある。

#### (3) ライフサイクルコストの予測及び低減

必要に応じて破損部の修繕を行うことが危険防止、ライフサイクルコスト低減と考えられる。維持修繕費は少額であり、予測は行なわれていない。(平成 17 年度実績参照。)

時間の経過とともに、施設は累積され、管理対象は増加する。老朽化とともに、修繕が必要となる箇所が増加する可能性がない、という判断は危険であるが、現状を見ると維持修繕費は極めて少額であり、急激に増加することもないとのことであり、将来状況に応じて判断することとなると思われる。

県事業である位置づけのため、県が用地買収を行い、県資産となるため事後の保全責任を有すると考えられるが、当事業は住民からの要望により行なわれる事業であり、可能な範囲で地元の自治会等による定期的な草抜きや、破損部の点検・通報責任者を定めるなど、事後メンテナンスを住民参加で行うような仕組みづくりも必要と思われる。

#### (4) 点検

土木事務所で点検されるが、他の資産と異なり受益者が限定されるため、全ての施設を計画的に定期的に見回るよりも、住民からの通報等により、事務所が必要と判断すると修繕工事が実施される。

#### (意見)

当事業に関しては、公共性が限られているため、県がどの程度関与すべきか、についても他の資産とは異なる判断基準が必要と思われる。

点検についても、ルール化されていないが、受益者である住民からの要望に基づき土木事務所職員が現地を視察し、必要度を判断して工事を行うことで概ね必要な修繕は行われるものと思われる。

しかし、人口減少の過程で山間部等急傾斜地の人口は特に減少してゆくと考えられ、保全対象となる民家が減少し、住民等による点検が行われにくくなることも想定される。このような状況になったとしても、保全責任は県にあり、道路等の保全対象がある場合は特に点検が必要とな

と思われる。

現在、施設台帳は作成されているが、管理記録は残されていない。上記の保全リスクを回避するとともに、保全作業の公平性を保つためには、

- ①管理台帳を作成し、
- ②県による点検が必要なものを抽出し、定期的に点検を行う。
- ③住民からの通報により視察したものを含め、点検記録を作成する。
- ④修繕記録も台帳に残す

という作業を行い、また、住民からの通報についても、受けた日時と点検作業を行った日時から判断・補修までの記録を残し、補修の妥当性について検証できる状況にすることが望ましい。

## VI 砂防事業

### 1.事業の概要

#### (1) 法規・経緯・事業の目的

##### 1)法規 砂防法

##### 2)目的

土砂災害の発生を防止することにより、下流域の住民の生命・財産を保全する。

##### 3)事業の起源

砂防は、明治維新により来日したオランダ人技師により展開されたとのことであり、香川県砂防台帳上も古いものは大正期のものもある。また、もともとは農閑期の労働対策として行われていた性質も有する。(砂防協会 HP より。)

##### 4)予算規模と内容

平成 18 年度予算は次の通り。 (単位:百万円)

補助事業	通常砂防事業費	1,442
	砂防激甚災害対策特別緊急事業	2,293
	離島通常砂防事業費	30
	小計	3,765
県単独事業	砂防整備費	324
	砂防維持修繕費	120
	小計	444
合計		4,209

平成 16 年度災害の対策事業により、通常年よりも事業規模は拡大している。

修繕費の内容:砂防ダム除石工(大きな石を取り除く)、流路護岸等修繕等

#### (2) 事業の種類・規模

砂防堰堤・山腹工・護岸工・床固工など。砂防堰堤が一般に砂防ダムと呼ばれ、砂防の主要事業となっている。



(HP「香川の砂防」より。)

### (3) 事業の整備目標及び代替政策

土石流の発生する危険性があり、1 戸以上の人家・公共施設に被害を生じる恐れがある溪流を土石流危険溪流と呼ぶ。土石流危険溪流につき、推定土砂量が調査されており、これらが土石流として降雨時に一気に流れ出ることを防ぐことを目的とし、基本的に危険溪流 I より、危険度と保全対象とを勘案して順次砂防事業が行なわれている。

#### 土石流危険溪流と事業実施状況

土木事務所	面積 k m <sup>2</sup>	人口 千人	土石流危険溪流等 H14 年公表				H9 年 公表	砂防ダム	流路工 箇所
			I	II	III	合計			
西讃	340	137	339	320	7	666	587	143	86
中讃	615	325	390	430	90	910		167	77
高松	363	397	140	55	0	195	145	70	8
小豆	170	34	283	75	2	360	331	201	19
長尾	388	124	440	331	0	771	435	218	34
合計	1,876	1,019	1,592	1,211	99	2,902	1,498	799	224

(注) I : 人家 5 戸以上等の溪流

II : 人家 1～4 戸の溪流

III : 人家はないが今後新規の住宅立地等が見込まれる溪流

危険箇所 I に対して砂防ダム等による対策済み箇所は 20%程度と、公共事業のみによる土砂被害防止は現況では不可能である。

危険箇所の調査は、社会資本整備五ヵ年計画に併せて調査が行われて来た。平成 9 年度の調査に比べると、危険箇所は増加している。

土砂災害警戒区域等への指定や災害時の情報伝達などソフト対策との組み合わせにより、被害の最小化を図ることとしており、具体的には避難場所が安全な場所でない溪流、高齢化により地域防災力が低下している地区に対するハード整備等の重点化を図ることとしている。

ダム整備率の現状と、対象箇所の数、予算等の制約を考えるならば、ソフト(危険箇所の通知と災害時の避難体制等の整備)による対策を重視する政策をとらざるを得ない。

ダムが建設されても想定外の災害には対応出来ないこと、ハード事業の行なわれたところと行われなところの公平感を考えると、砂防ダムの新設は、慎重に行うべきものであろう。



(「香川の砂防」より。)

#### (4) 事業主体と財源(国・市町・民間との役割分担)

##### 1)現状

県事業として行われるが、国の採択基準を充たすものを申請し、採択された範囲で事業化され、事業費の約半分が国から補助金として歳入される。

##### 2)事業内容と費用負担の状況は合理的か。

事業内容は、自然災害である土砂災害から保全対象を守るものであり、直接の受益者は保全対象となる居住者及び施設であると考えられるが、負担金は徴収していない。明確に危険な場所であれば居住や施設建設は不相当であるが、山地と海が近い日本の国土の特徴から、比較的山間に近い地区も生活圏であるという前提に立ち、数10年～100年に1度の土砂災害の予防を行う事業である、という前提によるものと思われる、国の砂防事業の枠組みである。

しかし、危険地域が増加していることも考え合わせると、急傾斜地崩壊対策事業と同様に、危険箇所の周知の徹底と、危険地域を承知の上で居住することに対する自己責任の範疇につき、検討が必要である。砂防に関しては、国の枠組みの中の事業であるため、独自の制度構築は困難であるが、何らかの自己負担(例えば資金面で、県債の購入など)の制度についても一考の余地はあると思われる。

また、土砂供給源となる土地の所有者に対しても、因果関係が明確ではない自然災害の防止という性格であり、負担金をとる制度にはなっていない。

(5) 用地買収等の有無と主構造等

用地買収を伴う。主要部分である堰堤はコンクリート構造のものが多く、工事区分は土木一式となる。その他、工事及び後年度管理のための道路布設、砂防ダム下流の流路工事等。

(6) 事業の年数・工期の分け方: 数年(現在事業中のものは次の通り。)

1) 進行中の事業

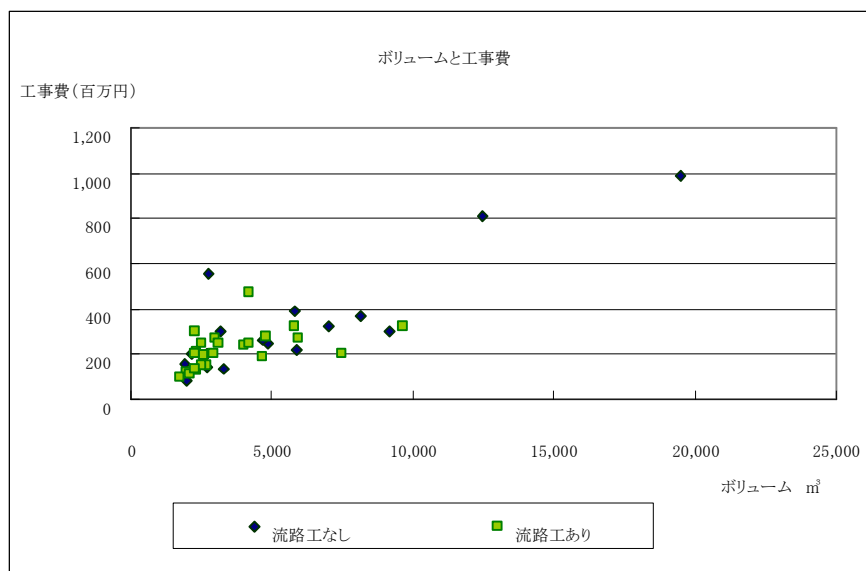
事業区分	事業箇所数		事業期間(年)	本堤諸元			流路延長(m)	全体計画額(百万円)	H18(百万円)	H19以降残事業費(百万円)	H17まで(百万円)
				堤高(m)	堤長(m)	ボリューム(m <sup>3</sup> )					
通常事業	26箇所	合計	-	-	-	-	-	7,939	1,352	2,864	3,723
		平均	5.0	11.94	82.24	4,942.46	36.88	305.35	52.00	110.15	143.19
総流防	4箇所	合計	-	-	-	-	-	1,330	120	911	299
		平均	6.8	11.3	92.0	3,484.8	69.0	332.5	30.0	227.7	74.8
激特事業	16箇所	合計	-	-	-	-	-	3,719	1,894	1,381	444
		平均	2.3	8.8	61.1	2,865.4	40.3	186.0	94.7	69.1	22.2
激特事業*	8箇所	合計	-	-	-	-	-	556	399	66	91
		平均	1.8	-	-	-	161.2	69.5	49.9	8.3	11.4
合計		合計	-	-	-	-	-	13,544	3,765	5,222	4,557

\* 激特事業のうち、流路工のみのもの。

また、「ボリューム」はコンクリートボリュームのこと。

2) 工事費と工事規模

砂防ダムのコンクリートボリューム(m<sup>3</sup>)にほぼ工事費が比例している。工事内容がシンプルであることを示していると思われる。



3) 手順

計画調査→測量・設計→用地測量→砂防指定地の指定→用地買収→工事着手



工事の手順:現場進入道路工事→付属工事・本体工事→流路工事

#### 4)事業期間

通常砂防工事は概ね5年前後の工期となっているが、主要部分である堰堤の建設は、規模にもよるが、2期2年に分けて積み上げる方式で行なわれるケースが多い。

工事期間を2年に分ける理由は、

①半分の高さでも防止効果はあり、危険箇所は多いため、1期で1つを作るよりも、複数箇所を2年に分けて作ることが防災という事業目的から適当である。

②工事場所が山中であり、工事時期も水が少ない時期に限られているため、1年の工事規模を大きく出来ない。

というものである。

また、工事を多年度債務負担によらず、2つに分割・入札する理由としては、地元工事業者への受注機会の提供目的と、多年度債務負担行為は不可分な工事に対して行うべきもの、という考え方による。

河川砂防課から入手した砂防事業施工箇所一覧から、香川県ホームページに公開された2004年1月から2006年10月までの入札結果の検索により、複数年度にわたって工事が発注されているものを抜き出したところ、次のように受注業者が変わっているもの2件に対し、変わっていないものが10件と圧倒的に多数であった。

番号	入札執行場所	溪流名	落札業者名	1期		2期		3期		合計	
				予定価格	落札率	予定価格	落札率	予定価格	落札率	予定価格	落札率
1	小豆	城石川	㈱山辰	47,586	76.7	35,879	94.8	38,997	94.8	122,462	87.8
2	西讃	小久保数馬川	㈱三宅工務店	42,336	98.0	49,224	97.1	33,894	96.7	125,454	97.3
3	中讃	北西脇川	滝建設工業㈱	48,032	73.5	49,014	73.9	-	-	97,046	73.7
4	小豆	深田川	㈱矢田建設	56,243	94.2	40,530	95.9	-	-	96,773	94.9
5	小豆	見目中川	㈱トウミン	71,169	94.7	56,289	94.6	-	-	127,458	94.7
6	小豆	橘川	㈱三宅建設	47,523	98.3	41,339	98.3	-	-	88,862	98.3
7	中讃	東塩入川	白川建設工業㈱	49,896	98.9	38,492	99.6	-	-	88,388	99.2
8	中讃	梶羽川	勝和建设㈱	52,617	94.8	47,124	94.7	-	-	99,741	94.7
9	中讃	大屋富川	㈱総合建設	48,951	74.4	48,771	99.0	-	-	97,722	86.7
10	高松	石ヶ鼻川	小橋工業㈱	49,581	69.7	34,818	97.4	-	-	84,399	81.2
落札業者が一定のもの計				513,934	87.7	441,479	92.3	72,891	95.65	1,028,304	91.0
1	高松	佐科中川	東讃建設㈱→河野組	62,563	93.8	40,229	94.2	-	-	102,792	94.0
2	西讃	砥川	高島建設㈱→常磐建設㈱	36,498	96.4	41,138	97.0	-	-	77,636	96.7
落札業者が変わったもの計				99,061	94.8	81,367	95.6	-	-	180,428	95.1
合計				612,995	88.8	522,845	90.7	72,891	95.65	1,135,840	91.4

落札率の傾向はまちまちであるが、1期目の入札のほうが落札率は低い結果となっている。また、落札業者が変わった工事についても、競争性が非常に高くなっているわけではなく、むしろ平均した落札率は僅かであるが高い結果となっている。

入札の項で記載しているように、砂防事業についても、経費率は工事規模が大きくなることにより下がることから、設計価格・予定価格は工事を分割することにより、数%高くなる。

工事を抽出し、一括して工事した場合と比較したものは次のとおり。

(単位:千円、%)

	H16年度発注分	H17年度発注分	① 左記計	② H16・17年度合冊 (H16年度単価)	①②の差額=③	③÷②%
直接工事費	49,638	38,675	88,314	88,910	△ 596	△ 0.7
共通仮設費	6,761	3,592	10,354	9,500	853	9.0
純工事費	56,399	42,268	98,668	98,410	257	0.3
現場管理費	12,031	11,256	23,287	20,075	3,211	16.0
工事原価	68,431	53,525	121,956	118,486	3,469	2.9
一般管理費等	7,739	6,159	13,899	12,831	1,068	8.3
工事価格	76,171	59,685	135,856	131,318	4,538	3.5
消費税	3,808	2,984	6,792	6,565	226	3.4
工事費計	79,979	62,669	142,648	137,883	4,764	3.5

※ H17年度に人件費・資材費等が下がったため、①より②の直接工事費が596,308円増額になった。

(意見)

工事を分けることにより、設計価格の合計額は一般的に上昇する。工事計画にあたり、用地買収の進展や予算確保の見通しなど条件が整うものについては、複数年度にわたる債務負担行為として、一括発注を検討する必要があると思われる。

## 2.事業化決定過程

### (1) 事業選定の過程

担当部署である河川砂防課及び高松土木事務所担当部署に、決定過程につき説明をお願いした。砂防事業の対象は、前表土石流危険渓流Ⅰの地域である。国の補助事業であることから、保全対象が一定以上など、国の採択基準を充たす必要がある。

①土木事務所では、地元要望及び通報を受けて現地調査を行い、危険の程度と保全対象から新規事業候補地の選定を行う。

②毎年、予算要求にあたり、土木部河川砂防課が各土木事務所からの要望をとりまとめ、保全対象の規模等による優先度や予算確保の見通しを検討し、国土交通省に対して新規要求する箇所を決定する。

①について、地元からの要望に基づくものが殆どであるとのことである。当事業は用地買収を伴うため、土地所有者はじめ地元の協力が可能かどうかも含め、事業化の検討が行なわれる。

平成18年度、19年度の②の新規候補箇所の一覧表を入手し、比較したところ、平成18年度に要望され、事業採択されなかったものについて、平成19年度では要望されず、他の新規の事業が替わって要望されているものがある。

#### 【西讃土木事務所管内】

溪流名	事業費	事業選定過程	保全対象	結果
平成18年度				
尾崎川	200	H16災害フォロー	人家55戸、高速道路0.1km、国道0.3km、県道0.1km、町道0.6km、JR0.2km、耕地3.9ha	採択
椈の木川	150	-	人家2戸、町道0.2km、耕地0.7ha	不採択
西黒崎川	150	地元要望	人家20戸、県道0.1km、町道0.2km、耕地0.3ha	不採択
上の山川	250	H16災害フォロー	人家14戸、国道0.1km、町道0.8km、耕地10.9ha	不採択
長尾川	250	H16災害フォロー	人家14戸、町道0.7km、耕地2.2ha	不採択
平成19年度				
長尾川	250	H16災害フォロー	人家14戸、町道0.7km、耕地2.2ha	不採択
中瀬川	200	地元要望	人家28戸、集会所1、市道0.5km、耕地1.1ha	不採択

この理由を質問したところ、新規の要望があり、保全対象が以前のものよりも多いことから、予算枠を見て入れ替えたとのことである。しかし、表を見ると、長尾川が西黒崎川、上の山川よりも優先されている。この理由は災害時の流出土砂等を再度考慮したとのことである。(両事業とも19年度では採択されておらず、中瀬川と比較すると、西黒崎川、上の山川よりも保全対象は多く、選定結果には影響していない。)

河川砂防課では、事業選定の過程について、この2年度で見える限り、年度ごとには合理的に行っている状況ではあるが、各土木事務所からの申請内容の検証をはじめ、事業選定の過程につき、記録としては残されていない。

少なくとも、前年度、前々年度程度の候補箇所を参考として、事業場所の選定過程に対する質問等による検証は行ない、決定結果については選定日・参加者・選定理由を付して記録

保存する必要がある。

選定過程が誤った情報や選定過程での何らかの操作によらないものであることを証明可能な状況にすることは、事業そのものを公正に行うことであり、選定作業についての透明性が重要であることは、口利き等の防止策としても認識される必要がある。

また、他の事業にも共通するが、土木事務所では、地元からの要望の記録が残されておらず、また、その後の土地所有者との協議経過も記録されていないため、事業化選定の第一段階での篩い分けの資料が不十分な状況である。

また、県作成資料「これからの砂防事業」によると、避難場所が安全な場所でない溪流、高齢化により地域防災力が低下している地区に重点的に砂防事業を行うこととしている。

平成 19 年度までは、災害被災箇所を優先に事業選定されているが、今後は重点的に砂防事業を行うこととされている条件に当てはまることの検討結果についても記録される必要がある。

(意見)

砂防ダムの事業化選定過程について、以下の記録を残す必要がある。

①土木事務所

・地元からの砂防ダム建設の要望につき、誰がいつ、どのような要望をどのような手段で行なったのか、につき、電話連絡なども含めた記録

・要望に対する対応や、その後の検討などについての作業記録

②河川砂防課

河川砂防課での選定過程についても、各土木事務所からの要望の妥当性を検討したこと及び選定過程の記録

\*また、上記①②には、現在公表されている重点整備方針との整合性についても検討されていることが記載されている必要がある。

(2) 他資産との整備の整合性

治山ダムの整備との打ち合わせは、年度計画決定前に行っている。

構造等から類似資産とされるが、規模が相当異なるため、併せての全体整備計画まで策定する必要性は薄いとのことである。

### 3.取得後の管理状況

#### (1) 物的管理

平成 18 年度の事業として、委託により台帳が作成され、電子データとして保管されている。

#### (意見)

閲覧した中讃・西讃土木事務所の砂防施設台帳については、一覧表も作成されている。台帳作成は異なる 2 社に発注されている。資産数を考えると、短期間に作成するためには台帳作成業務の分割発注が必要であったと思われるが、請負契約同様に、2 社に分けることによりコストアップになる面もあり、また発注時の条件設定を綿密に行うことが重要となる。今後、他部署でも資産台帳を作成することが望ましい部署も散見され、また現在の台帳の電子化を行う部署もあると思われる。

台帳整備方法についての情報を共有できる状況にすることが望ましい。

各土木事務所では、1年に1度は砂防ダムの見回りを行っているとのことである。見回り点検日とその結果についても、台帳にデータ保存するなどの記録化が望ましい。

#### (2) ライフサイクルコスト

砂防ダムは、修繕等を予定していないので、ライフサイクルコストの低減についても考慮する必要はない、とのことである。

しかし、他の公共事業に比べると少額であるものの、一定の修繕支出は発生している。平成 18 年度予算の内容を見ると、金額的に多額となるものは、ダムに溜まった大きな石を取り除く除石工と流路工の補修となっている。

本来資産である砂防ダム本体のライフサイクルコスト縮減のための手法を考える。

本体は更新投資を予定していないため、維持費の適正水準を考慮することが管理の主体となる。

しかし、「除石工」は、災害等により流れ込む大きな石を取り除く工事であり、道路事業のように、交通量との関連で何年ごとに舗装をするなどの補修の標準化や、何年に一度行う、というようなスケジュールの作成は困難と思われる。

また、満杯になっても一定の防災機能を有するとされる砂防ダムの特質を考えるならば、そのダムの保全対象の変化に対応することも重要である。耐用年数が延長されても、保全対象が殆どなくなっているならば、政策目的は既になくなっており、費用を掛けて行う耐用年数の延長は不要な支出となる。

ただし、災害により除石を必要とする施設が一時に発生したような場合には、保全対象の現状も判断し、優先順位を付すことが必要であると思われる。このような場合には、修繕工事の決定過程について、建設予算を決定するのと同時に記録として残す必要がある。

なお、著しく古いものについては、206 ページ記載のとおり。

#### 4.環境との関連

##### (1) 砂防ダム建設による、危険地域への居住増

###### ①環境等の観点から提起される問題点

砂防ダム建設により、安全になったとし、危険な場所に人が住むようになることもあるが、砂防ダムでは危険を完全に防止することはできない。

###### ②解決策及び他県等の事例

危険地帯である事の情報公開と積極的なPRをし、対象地域に住む人々は自己責任と受益者負担の考え方を入れ長期的には危険地域への居住をやめるべき、と提言されている。

###### ③県の見解

砂防ダム建設地域は人口減少地域と重なることが多く、香川県では砂防ダムの建設により居住地域が広がっている事実はない。

ダム建設は保全対象(住宅・施設など)が多いところから建設しており、新たに居住地域を広げる目的で作られるものはない。

危険箇所に対する砂防ダム等の建設による対策には限度があり、ソフト事業を組み合わせる事業を行っている。(196 ページ参照)

###### ④監査の観点との関連及び監査人の判断等

人口減少・移動により、既設ダムでは、当初予定されていた保全対象は減少している。一方、ダムの効果は半永久的であることが砂防ダムの特色とのことである。

社会情勢の変化とダムの性格とを考えると、ダム建設箇所の選定は現況の保全施設を対象に検討されており、ダムの効果年数と選定基準には時点の不一致があるように思われる。一方、将来の保全対象の減少など将来予測を判断基準に入れることは困難であり、裁量の余地を広げることにも繋がる。

しかし、明らかに将来的に不要となる可能性があるような場合は、事業化選定過程で考慮されているものと思われる。これについては、事業化選定過程の文書化に伴い、記録として残されることが必要である。

また、政策の問題ではあるが、自治体全般の財政力の弱体化と住民の高齢化などの社会情勢の変化から、「コンパクトシティ構想」が主流となっている現況には逆行する面もある。

##### (2) 砂防ダム自体の目的適合性

###### ①環境等の観点から提起される問題点

山からの土砂の流出は、山が無くなるまで続く。新しく砂防ダムを作っても遅かれ早かれ満砂し、調節機能では土砂の流出を十分コントロールできない。

## ②県の見解

砂防ダムは土石流を貯砂容量により捕捉するだけでなく、満砂した後も上流側の溪床勾配が緩くなることで土石流を捕捉することができる。満砂後に捕捉した土砂については、その後の中小洪水により流出し、土石流の捕捉を繰り返すことができる。また、満砂後はその堆積土砂により溪岸が固定されるなど土石流の発生原因を減じる効果もある。

## ③ 監査の観点との関連及び監査人の判断等

砂防ダム事業の根幹に関する問題であるが、環境にも様々な側面があり、どの程度の時間を対象とするか、誰を対象とするか、により結論は異なる。

砂防事業は、現在の居住者の生命及び財産保全を目的としており、自治体として必要とされる施策であると判断され、実施されている。

## (3) 再投資について

### ①環境等の観点から提起される問題点

コンクリートの寿命は 70～100 年であり、近年その安全性には疑問が持たれている。砂防ダムの劣化は災害の原因になり、維持費が莫大となる可能性がある。

他県では、底ぬけしている石積みの砂防ダムも見受けられる。

## ②県の見解

砂防ダムは、コンクリート自体の重さで安定する構造であり、寿命は半永久的と考えている。少なくとも、ダム自体が危険施設となることはない。また、香川県に底抜けしているダムはない。

## ④監査の観点との関連及び監査人の判断等

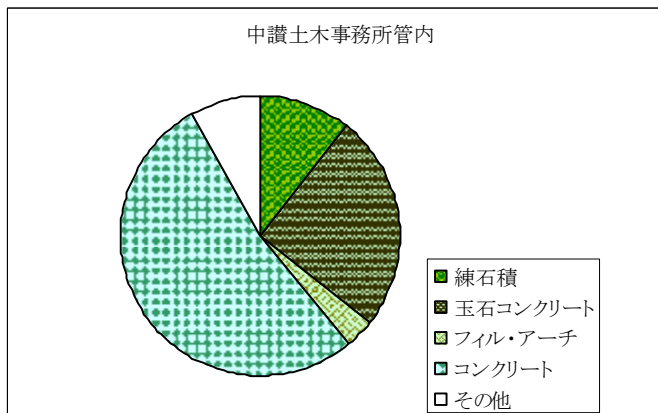
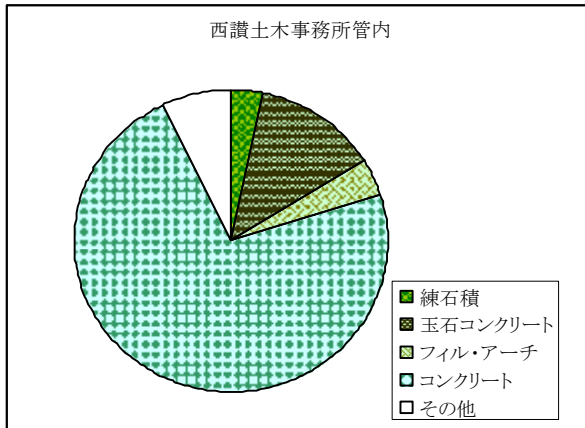
実際には 100 年以上経ってみないとわからないが、想定外の事故も起こり得ることは一般的な事実であり、全く考慮に入れないことは危険であるが、具体的に対策として考えられることがないのであれば県として実施できる施策もない。

しかし、台帳を閲覧するとかなり古いものもあり、危険度の調査が望ましいものの洗い出しは必要であると思われる。ただし、古いものは規模も小さく、下流に規模の大きな砂防ダムが建設されているケースもあると思われる。また、人口の移動などにより、保全対象が著しく減少している場合も想定され、危険度の調査の実際の実施にあたっては、調査が不要と判断されるものもあると思われるが、調査の必要性の検討自体は、砂防ダムが県の管理する災害対策施設であるという位置づけから、必要であると思われる。

ダム台帳より、完成年数の古いダム及び構造の内訳

	台帳総 数	昭和 30 年以前 完成	構造						
			練石 積	玉石コン クリート	フィル	アー チ	記載 なし	コンク リート	その 他
西讃土木事務所管内	150	31	5	19	6	0	9	109	2
中讃土木事務所管内	160	40	17	41	3	4	12	86	1

\* 構造は全体総数の内訳。西讃・中讃土木事務所の台帳データから、分類を行った。



(意見)

砂防ダムのうち、設置年度が古いものにつき、安全性の検討が望まれる。

各土木事務所で台帳に基づき定期的に(少なくとも年に1度)点検されているため、危険な箇所があれば調査されていると思われる。また、古いものは規模も概ね小さいものであるが、構造・建設年数により基準を設け、それぞれのダムの保全対象等により調査の必要性の検討を行い、文書化することが必要である。



#### (4) 景観の損傷について

##### 1) 総論

##### ① 環境等の観点から提起される問題点

砂防ダム・治山ダムは自然の景観を損ねている。

##### ② 解決策及び他県等の事例

治山ダムに関しては、景観に考慮すべき場所では、素材に木を使用する試みが行われている。しかし、木製ダムは耐久性が弱いなどの弱点があり、木により美装する場合もコストアップになる。

##### ③ 県の見解

予算制約の中で保全対象の効率的保全を第一義的な目的としているが、必要な地域においては景観に配慮した砂防事業も行っている。



(HP「香川の砂防」より。内場川通常砂防工事堰堤と水辺利用ゾーン)

##### ④ 監査の観点との関連及び監査人の判断等

・自然の景観に関しても一定の価値はあると思われるが、保護すべき対象と景観の価値を比較することは政策の範疇である。

(意見)

砂防ダムの景観に配慮した工事を行った以外の工事については、景観等の周辺環境に関する考慮が行なわれた記録は残されていない。山中の施設であり、安全施設でもあることから、事業採択の選定過程に、景観等の環境に対する配慮について必要か否かを検討した記録を残すことが望ましい。

景観配慮型の工事を行う場合も、通常工事とのコスト差を算出し、景観を保全する対価として妥当な範囲であるかについて検討した資料を作成し、環境配慮型工事を行う合理性を検証可能な状況にすることが必要である。

感想を述べるならば、砂防ダム・治山ダムの設置場所からも、香川県の現状では、景観保護という社会的要請を損ねているようには思われない。

## 2)香川県の環境配慮型の工事について

環境配慮型の工事の例として、「香川の砂防」より1件の例を挙げる。

### 明神川通常砂防事業

河川名 土器川水系明神川

施工位置 仲多度郡琴南町字三角

事業名 (ふるさと砂防事業)明神川荒廃砂防事業

施工年度 平成8年度～平成12年度

周辺施設 神社、美霞洞温泉、道の駅ことなみ(エピアみかど)

琴南町では平成8年度に建設省(現国土交通省)より「ふるさと砂防事業」の実施地区認定を受け、護岸等の整備を実施しました。遊歩道の整備により隣接した「道の駅ことなみ」(エピアみかど)と連携した美霞洞温泉周辺の景観及び河川の親水性も考慮した整備を行い、新たな観光レクリエーション拠点を創造しました。

当地区では全体を3つのゾーンに分け、各ゾーンの特色を活かした整備を行いました。

#### ・溪谷・観賞ゾーン

「美霞洞八景」でも最も美しい溪谷(滝)を楽しめる場所です。石張り護岸や植栽による修景を行い、溪谷美を損なわないように配慮しました。

#### ・温泉ゾーン

緑に囲まれた静寂な雰囲気をかもしだす溪流をイメージしました。石張護岸、ツタ植栽などを行い、橋には木製品による修景を施しました。

#### ・水辺利用ゾーン

周辺景観、生態系に配慮し、巨石による緩傾斜護岸を整備しました。また、階段や飛び石を

設置し、水と親しめるようにしました。

以上のように 周辺地域の自然環境・文化などの特性をふまえて、住民の方々に親しまれ、地域に密着した砂防事業として実施しています。

景観を重視する事業の内容は、砂防ダム工事に付随する流路護岸工事や管理道を兼ねた遊歩道等に関するものであり、溪流の浸食を防止する砂防本来の目的もあるが、地域の計画に関連した事業であり、別途必要性を判断する性質のもののように思われる。

予算の枠組み上砂防事業とされているものと思われるが、感想を述べれば、砂防ダムは保全対象と危険性を勘案の上、重要度が高い部分から「土石流危険溪流」に建設されるものであり、下流の安全を高めるものであるが、確保するもの、とまで言うとするれば、砂防ダムの建設により危険な地域に人が住むようになる、という環境団体の主張にもつながる。溪流保全という砂防事業の目的もあるが、大量降雨時に使用される性質のものではないとは言え、この下流への人の集う施設の建設は矛盾を孕むように思われる。

(5) 生態系の分断による損傷について

①環境等の観点から提起される問題点

砂防ダムは川を分断し、魚の移動を妨げる。

②解決策及び他県等の事例

魚の移動が可能であるような構造の砂防ダムの建設。

③県の見解

香川県の溪流は、普段は水が殆ど流れていないような河川又は谷であり、上記のような考慮は自然条件として不要である。

(6) 海岸線の侵食

①環境等の観点から提起される問題点

砂防ダムは川から海への土砂供給を止め、海岸線が侵食される。侵食を防ぐ為の海岸線の工事が別の公共工事として行われている。

②県の見解

砂防ダムは土砂を一時的に貯え調整したり、河床勾配を緩くすることにより土砂の多量の流出を防ぐ機能を持つなど、流出制御機能のある施設であり、一時的に海への土砂供給を減少させることはあるが、止めるわけではない。

海岸線の侵食については、河川からの土砂供給の減少、海砂利の採取による海底地形の変化、また潮流や波浪の気象条件など様々な要素によるものと思われるが、砂防ダムの建設もその一因と考えられる。

③監査の観点との関連及び監査人の判断等

(意見)

砂防ダムの計画に当たっては、土砂の下流域への供給状況も配慮した計画を行うことが望ましい。

## Ⅶ 治山ダム(土留め工)

### 1.事業の概要

#### (1) 法規・目的

##### 1)法規・目的・予算規模

「森林法」「地すべり防止法」溪床の縦横侵食による荒廃の危険性のある山脚の固定、溪床勾配を緩和して、山腹崩壊の防止と不安定土砂の移動防止、あるいは土石流による溪床、溪岸の荒廃を防止して、下流への流出土砂を抑止するとともに、山腹工事の基礎工、あるいは崩壊地の自然復旧を促進する。

輸入木材に押された林業衰退に伴う森林の荒廃と、平成 16 年度の台風による被害により、事業対象は増加している。

平成 17 年度実績は次のとおり。

項目	箇所数	事業費(千円)
予防治山事業等	22	736, 295
災害関連緊急治山事業	9	199, 527
合計	31	935, 822
治山施設維持修繕費	4	47, 196

\*平成 16 年度災害により修繕費が増加しているが、通常は数百万円である。

##### 2)事業の種類・規模

荒廃山地、荒廃危険山地等の復旧・整備等を行う事業で復旧・予防等に分類される。施設としては治山ダム・土留工等がある。

1 箇所あたり事業費は、平成 18 年度予定事業リストによると、15～60 百万円程度となっている。

復旧治山: 山腹崩壊地、侵食・異常な堆積をしている溪流などの荒廃山地を復旧整備する。

予防治山: 侵食などにより荒廃のきざしのある溪流などの崩壊等を未然に防止する。



(写真は治山ダム)

### 3)本来目的以外の機能

本来の治山ダムの機能と水貯留の機能を併せ持つ保水型タイプのももあり、生活用水の確保に困窮している集落等の水源として利用されている場合もあるが、規模が小さく、山間部に設置されるため、利水目的が大きくなることはない。

### 4)類似事業と相違点

砂防ダムと治山ダムは目的・構造等類似点があるが、砂防ダムが対象流域全体の想定される崩壊土砂を抑止し、下流への流出を防ぐことを目的とすることから、規模の大きいダムを設置するものであるのに対し、治山ダムは山腹崩壊等森林の荒廃した森林の復旧、あるいは、荒廃のおそれのある森林の災害の予防を目的とすることから、小規模なダムを階段状に設置するなど、発生源対策による森林の維持造成を通じて下流域の保全を図るものである。

また、砂防ダムは、県が維持管理することから、用地買収、堆積土砂の浚渫を行うが、治山ダムは森林の維持造成のためのものであり、森林と一体的に維持管理することから、用地買収、堆積土砂の浚渫は行わない。

## (2) 目標数値及び代替政策

### 1)目標数値

香川県内の民有林の山地災害危険地区は、概ね5年毎に土砂災害等の状況により見直し調査される。危険地区3,194箇所のうち着手地区1,211箇所であり、着手率40%弱となっている。

山地災害危険地区とは、県が山地に起因する災害発生を未然防止する観点から山地災害危険地区調査に基づき危険度の高い地区を指定した地区をいい、危険度は地区の地形、荒廃状況、保全対象度を判定し、危険度の高い順にA,B,Cの3ランクに区分している。特に危険度ランクAと判定された地区については、重点的に事業を実施するよう努め、山地災害危険地区の安全水準の向上を図ることとしている。

平成13年度からの「新世紀基本構想」の計画によると、平成11年度時点での着手率35%に対し、17年度の目標値は39%、着手実績は38%と、目標を若干下回っている。

毎年20弱を着手しているが、保安林指定等、土地所有者に係る同意が必ずしも得られないこと及び県予算状況が潤沢でないことから事業実施には困難が多い。危険度Aランク地区の重点的な事業実施を図ることとしているが、災害により必要場所が発生する。逆に、森林の手入れが十分に行われるならば、荒廃地も減少する。現状では終了時点はないと考えられている。

### 2)代替政策

危険地域については、土木関連の危険箇所と併せてマップを作成し、市町に配布・説明している。他の災害対策事業と同様に、全ての危険箇所に事業を行うことは不可能であり、ソフト事業「知らせること」による被害の防止が重要と考えられている。ホームページには未掲載である(作成中とのこと)。

(意見)

土石流危険渓流や急傾斜地崩壊危険箇所などの危険地域は、「香川の砂防」として HP で公開されている。

住民から見ると、山地災害危険地区との区別は困難である。

土石流危険渓流と山地災害危険地区などの、一般人には区分が困難な類似の災害の情報は重ねることが必要と思われる。

### (3) 事業の内容

#### 1)事業年度

単年度に終了することが基本である。

#### 2)用地買収の有無

安定した森林を育成する施設であり、将来的には森林と一体化した資産となるため、用地買収を伴わない。

#### 3)事業主体と財源(国・市町・民間との役割分担)

国有林の治山事業は国が行う。その他の県内の民有林について、県が主体となって事業を行う。国の採択基準に達するものについては事業費の半額が国から補助金として交付される。砂防ダムと比較すると、採択基準自体が低く設定されている。

民有林については、原則は所有者が管理するべきものであるが、災害等、所有者の責に帰せないもので県が必要と判断すると県事業として実施されることが通常となっており、森林と一体的なものとして不特定多数の人々に受益を及ぼすことから、民間施設が保全対象となっても負担金をとる制度ではない。

香川県の負担部分 50%について、現在は 45%部分起債、5%部分一般財源を目安としている。

#### 4)事業内容と費用負担の状況は合理的か

他の防災事業と同様に、危険箇所の周知徹底を行う必要がある。

また、民有の森林整備は、本来は土地所有者が行うべきであるという考え方もあるが、災害防止に関する事項であり、県事業として国の採択基準に従って行われている。「香川県みどりの基本計画」においても、(平成 18 年度～)、森林保護等についての民間等との役割分担の記載はあるが、災害防止として治山事業は公共事業との位置づけとなっている。

#### 5)採択基準との関連 (国の採択基準が事業執行に与える影響)

採択基準は治山事業として必要最小限の規模のものを想定しており、採択基準に合わせて事業が不必要に拡大されることはない。

6)事業の実施(発注された工事の分析)

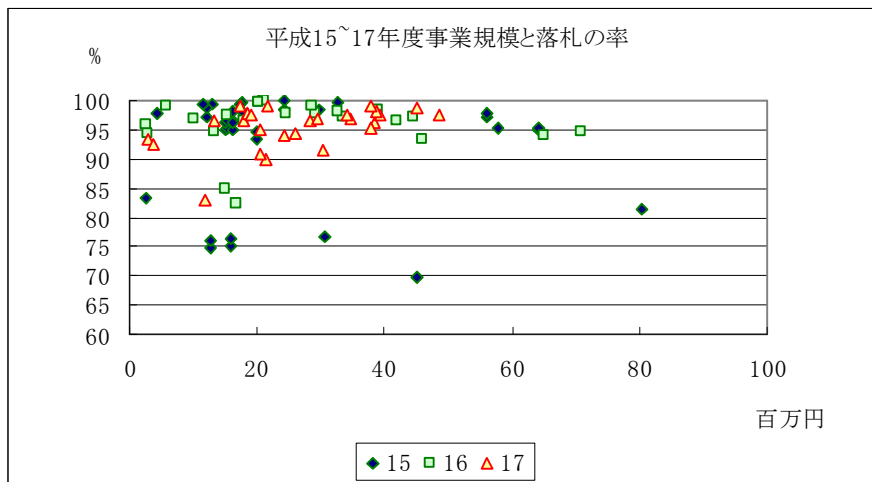
入札対象となる工事につき、入札審査会資料(250万円以上)より治山関連を抜き出したものは次の通り。

250万円以上の入札工事(18年度は4月から7月まで入札分)

(単位:千円・%)

年度	合計額	件数	平均落札率(%)	平均契約金額
15	896,461	35	91.0	25,613
16	616,891	23	95.9	26,821
17	681,713	26	96.0	26,220
18	173,502	4	93.6	43,376

年度毎の落札率と工事規模(発注額)との関連を示す。



平成17年度より、5千万円以上の入札は電子入札とするなど、年度を追う毎に入札制度は厳しくなっているが、落札率を見ると、平成15年度に比較的率の低いものが増えている。公共工事全体は減少しているが、16年度の台風被害により、土木関連の発注額が増加し、需要が大きくなったため競争性が低くなったものと思われる。

平成18年度の入札工事は以下の4件である。

工事名	工事場所	契約額(千円)	落札率(%)
平成18年度 No.7 予防治山事業	三豊市	21,567	82.16
平成18年度 No.2 林地荒廃防止事業	仲多度郡まんのう町	46,725	98.02
平成18年度 No.6 予防治山事業	仲多度郡まんのう町	53,025	94.04
平成18年度 No.5 予防治山事業	綾歌郡綾川町	52,185	94.85



このうち、落札率の低い平成 18 年度 No.7 予防治山事業につき、設計書を入手した。  
 工事金額が 5 千万円を超えない場合、事業者からの見積書は入手されないため、どの部分で率が減少したかは不明であるが、全体の設計価格の構成は次の通りである。

工事費の内訳		谷止工の内訳		「コンクリート」の単価	
工事費合計	100.0	合計	100.0	合計	100.0
直接工事費	58.5	生コンクリート	42.8	生コンクリート	78.0
谷止工	29.5	側壁	25.1	打設人件費	11.3
間接工事費	30.2	型枠損料	21.7	運転経費	4.3
共通仮設費	8.2	その他	10.4	その他	2.9
現場管理費	22.1				
一般管理費	11.2				

## 2. 事業化決定過程

### (1) 事業化決定過程(事業の採択に至るまでの過程)

① 林業事務所・小豆総合事務所から担当区域内の、必要と思われる箇所につき事業計画を徴収し、② みどり整備課で、保全対象及び荒廃状況等についての林業事務所の聞き取りを行ったうえで、優先順位を確認する。

③ このうち、県予算の範囲で優先順位により事業採択の申請を行う。

優先順位の決定過程は数値化されている。前述危険度・保全対象・地域ニーズをそれぞれ ABC の 3 段階に区分し、総合点の高いものを優先している。

### (2) 優先度の決定手続き

平成 18 年度の事業箇所の決定過程につき、資料を入手し、これに基づく決定過程につき説明をお願いした。

① は必ずしも文書ではなく、メール等での伝達となるため、文書での経緯は残されていない。

② は保存されている。

③ は概ね②の優先順位に従って申請されている。

(意見)

保全対象として人家等の民間施設も含まれており、公平性、透明性を確保する上で、選定基準等について記録を残し、説明責任を果たすことが望ましい。① 現地調査から候補地のリストアップを行い② 緊急度の判断・具体的な保全対象を記載し③ 選定及び優先順位を記入する、という現在行っている現地事務所での選定過程・理由を文書化し、保存することが必要と思われる。

また、特に地元などからの要望は、事業化に至らなかったものも含め、要望の内容と対応につき記録することにより、決定過程を明瞭にする必要がある。

### (3) 費用対効果分析

国の補助対象となる事業の採択基準により、費用対効果の分析を行い、費用に対して効果が 1 以下である場合には事業は行なわれないという位置づけのものであり、県の決定した優先順位と直接的な関係はない。

### (4) 他事業との調整

治山ダムは発生源対策、砂防ダムはより広域な山間部流域の土砂災害対策とされている。香川県では、治山ダムについては、環境森林部に置いている。森林保全に主軸を置いた配置であり、本来の政策目的からは妥当な配置とも思われるが、前述のように治山ダムは森林保全と人命・財産保護両方の目的を有している。事業箇所等については、年に一度の正式協議のほか、箇所ごとに、その都度内部協議が行われている。

協議は、事業箇所の調整であり、砂防の対象となる溪流と上流の発生源を含めた総合的な計画を策定するものではない。

より広域に考えても、河口：港湾課-河川：河川砂防課河川-溪流：河川砂防課砂防-発生源：みどり整備課と法規等による区分が行われている。

## 3.取得後の管理状況

### (1) 台帳等

治山台帳は整備されている。通し番号などはなく、欠落は発見されにくい状況ではあるが、冊毎に一覧表が添付された上で、種別・町別に綴られており、前述の資産の性質からも、通常使用に支障はない。

なお、台帳整備については砂防ダム 202 ページ意見を参照のこと。

### (2) ライフサイクルコスト

付近で森林の崩壊が発生した場合、同様の施設を新たに建設することはあるが、施設自体は再投資を予定していない。

補修費用も、稀に一部の破損、補修が発生するが、殆ど発生しない。(ただし、平成 18 年度に関しては、平成 16 年度台風災害関連の補修が発生しているため、多額になっている。)

### (意見)

林業事務所により、適宜見回りが行なわれているとのことであるが、見回時の記録を整備することが望ましい。これにあたっては、見回りによる管理が必要な施設とそれ以外とを区分する必要がある。

## VIII 森林整備事業

### 1. 事業の概要

#### (1) 事業の背景等

##### 1) 現況及び経緯

日本の国土の 70%弱は森林であり、そのうち約 40%は人工林、また約 30%は国有林でとなっている。人工林は概ね木材生産のための植林により形成されている。

日本の森林は近年まで、建設資材や燃料目的等の過剰な伐採により森林が荒廃し、災害が多発したため、植林などの対策がとられてきた。特に明治期・第2次世界大戦後は政策的な植林が行なわれた。人工林では木の成長に応じて必要な間伐などの手入れが必要となるが、近年は安価な外材の輸入により林業が産業として成り立たなくなり、荒廃する人工林が増加している。

天然林については、どの程度人手が入ることが好ましいかは森林の状況によると思われるが、天然林・人工林を問わず、

- ・輸入によるタケノコ価格の低下から、タケノコの採取があまり行なわれなくなり、保水能力に欠ける竹林が森林や農地などに侵入・拡大する現象
- ・従来、燃料等として使われてきた木や落ち葉が採取されなくなったことにより、一旦山火事となった場合の被害が大きくなる現象
- ・木材価格の低迷等により森林所有者の整備意欲の減退や森林所有者が遠隔地に居住することによる荒廃という状況が発生している。

一方、森林の機能としては、木材の生産という産業ベース以外に水源林としての治水の役割や地球規模での CO2 の吸収源など公益的機能が注目されている。

近年の森林の荒廃が顕著であることと環境政策としての森林保全が求められることから、公共事業として森林の育成が行なわれている。

木材の大量消費国である日本の森林面積が 70%残っている理由は、地形が急峻であることがあげられるが、外材の利用による再生コストを考えないコスト面での外国の森林収奪という側面もある。農林水産省 HP によると、用材のみの木材自給率は平成 17 年度で 20%であり、用材以外の紙の原料等まで含めるとさらに低くなると思われる。実際に、東南アジアなどでは木材価格の上昇や供給の減少も始まっており、状況の変化によっては、産業として成り立ちにくい林業を前提とした行政のあり方も変わる可能性がある。

##### 2) 香川県の森林

香川県の森林面積は県土の 47%、その 3 割は人工林、国有林は県の森林面積の 1 割、など全国平均から見ると小さい。国有林の管理は国が行うため、県にとって管理が必要な森林面積を考えると、全国平均 46.4%、香川県 42.4%と全国平均との差は少ない。さらに、森林に期待される水源かん養機能を考えると渇水が課題である香川県の中での森林整備対策の意義は高い。

		単位	総面積	森林面積	国有林	民有林	人工林	天然林
面積	全国合計	万 ha	3,779	2,512	759	1,753	1,036	1,335
	香川県	ha	187,623	88,066	8,423	79,643	27,472	60,594
比率		単位	-	総面積比				
	全国合計	%	-	66.5	20.1	46.4	27.4	35.3
	香川県	%	-	46.9	4.5	42.4	14.6	32.3

香川県の林業産出高は平成 16 年できのこ類を含め 47 億円、木材は 1.4 億円とのことであり、本来の林業の産業としてのウエイトは極めて少ない。(平成 16 年日本全体の林業産出高は 4,374 億円、うちきのこ等を除く木材売上は 2,205 億円。)

産業としての林業の基盤は他県と比べると弱い。

### 3)自治体の政策と森林

森林に関する政策には様々なものがあるが、香川県みどりの基本計画(平成 18～22 年度)によると、森林の持つ公益的機能の保持を重点施策としている。

具体的には、災害対策としての治山・災害地森林の復旧・水源林保全や、保安林の適正な管理保全・県産材の普及・県民参加の森林づくり等を挙げている。森林機能が多様とされているため、政策も多様である。

## (2) 事業の概要・目標及び代替政策

### 1)概要及び目標・関連法規

関連法規は森林法

林業事務所が行う巡回等により、事業が必要と思われる被災山林などを特定し、保安林の指定を行い、用途制限を行なった上で植林等の事業を行う。事業化すると、以降、一定のケアが必要である。(通常は植林→下刈→間伐等)

火事等の災害による整備のため、最終整備面積などの目標値はないが、計画箇所ごとに整備面積を調査し、事業実施している。

補助対象となる治山事業の種類は各種あり、治山ダムの項に記載している山地治山の一環としても行なわれる。

補助事業の種類と目的等の概要は次のとおり。

防災林整備		採択基準	対象
保安林整備		千円	
	保安林改良	2,000	水土保持機能が低下した保安林等
	保育	500	治山他事業施行地等で保育を必要とする場所
防災林造成			
	土砂流出防止林造成	3,000	災害により機能が失われた森林等
水源地域整備			
	水源流域広域保全	150,000	水源かん養保安林等
	水源流域地域保全	100,000	同上

## 2)事業の規模 (単位:百万円)

		H 15	H 16	H 17
	治山費	1,679	1,767	1,693
①	うち請負費	1,493	1,601	1,522
②	うち森林整備分	713	674	507
②÷①%	比率	47.8	42.1	33.3

## 3)事業の成果

直接には、育成対象が森林を形成することで評価できる。

## 4)代替政策

森林は多様な機能を持っていることを評価されているが、森林の保全という具体的な目的に限れば、人工林の荒廃対策に関しては産業としての林業の振興が代替政策として挙げられる。

また、他県では、条例により、所有者の責務を規定にしている自治体(市町村)もある。

## (3) 事業の財源等

### 1)財源

現在行っている事業は国の採択基準を充たす事業である。

事業費の半分が国から補助金として交付される。

### 2)事業規模と採択基準との関連 (国の採択基準が事業執行に与える影響)

防災林整備の採択基準は0.5～3百万円と、他の公共事業に比べると低い水準である。

水源地域整備の採択基準としては対象面積が100ha以上など大規模であるが、このうち整備する面積には規定がないことから、事業の実施のために事業規模自体が必要以上に拡大されることはない。

### 3)事業内容と費用負担の状況は合理的か

#### ①受益者の有無

私有林の森林に関しても保育事業が行なわれる。森林の公益的機能を重視し、保安林に指定することにより用途が制限されることから、所有者のみが受益者とならない制度となっている。

#### ②事業対象と委託先

植林に関する請負工事は随意契約により、地元森林組合に固定している。

項目	数	組合員	うち地区外 居住者	総資産	総事業 収益	うち利 用収益	総事業粗 利益	うち利用 収益分
単位	個	人		百万円				
森林組合	8	7,936	572	1,343	934	865	360	342
森林組合連合会	1	-	-	662	579	361	129	109
合計	-	-	-	2,005	1,513	1,226	489	451

治山事業は、健全な森林を維持造成するため、県内で唯一、技術的に施工能力を持つ森林組合等に発注しており、結果として、組合運営を支えているという側面がある。

#### 4)用地買収等地元折衝

買収等は不要であるが、必須条件である保安林指定を行う。

## 2.事業化決定過程

### (1) 決定過程

選定過程について明確に記録されてはいない。

選定後、補助金採択手続きにより、費用対効果分析も行われる。

平成 18 年度事業水源流域広域保全事業の費用対効果分析内訳(単位:千円)

事業費	592,990
便益	4,797,327
水源かん養便益	323,939
環境保全便益	48,062
災害防止便益	4,438,142

ただしこれも治山ダムと同様に、県が選定した事業に対して国の補助の採択事務の一環として費用対効果の計算が行われるため、費用対効果の倍率と県の選定との間に直接の関連はない。県はこの意味でも、事業選択の過程を明瞭にする必要がある。

#### (意見)

地元要望があった場合の記録、対象地からの選択過程につき、記録・保存することが必要と思われる。

また、特に水源流域広域保全事業については、ダム等の上流域の水源地の保全が目的とされているが、ダム建設を含む治水とは別個の事業として行われている。

河川の治水に対する森林の影響は測定が困難であるが、補完関係になるよう事業採択される仕組みとなっている。しかし、森林から海まで含めた総合治水として計画されるイメージが一般的であり、そうでなければ水源かん養の本来の役割を果すのかという疑問もある。

#### (意見)

事業化までの時点での連携が望まれる。

### 3.管理状況

#### (1) 台帳等による管理

事業箇所はリストアップされ、整理されている。

#### (2) ライフサイクルコスト

目的が森林の育成であり、適時下刈・間伐等を行わなければ、当初の目的は達成できない。

林業事務所は、維持管理(保育)を行っており、作業予定表に基づき、年度毎に必要な作業と場所を把握している。

植林する樹種は、災害前の状況・周辺の状況から決定されているが、木材の経済価値まで考える必要のない事業である。

#### (意見)

樹種決定にあたっては、成長後の管理費用まで含めた育成事業のコスト比較も考慮することが望ましい。

#### (3) 点検

現在は、林業事務所職員が見回っている。地域の森林組合に作業を随意契約で委託するので、場所によっては森林組合に委託することも検討が必要と思われる。

### 4.契約事務

植林・保育関連事業は、他に適当な者がいない、という理由により、継続して森林組合と随意契約により請負工事を発注している。

他都道府県では、民間の林業事業体で受注可能な者がいるが、香川県には林業事業体自体がほとんど存在しない。

森林組合等別請負費推移 (単位:百万円)

	H15	H16	H17
土庄町森林組合	45	32	15
香川東部森林組合	273	230	179
塩江町森林組合	43	39	39
香川西部森林組合	88	100	79
仲南町森林組合	70	61	55
香川県森林組合連合会	194	212	140
合計	713	674	507

原則は地元の森林組合に発注するが、抽出した工事のうち、離島振興保安林改良事業は森林組合連合会に発注を行っていた。(山林火災の被災地に対する植林事業である。)



このように、香川県の小豆島を除く島嶼部と坂出市～三豊市の西部海側地区は事業地に森林組合のない地域があるため、森林組合の上部団体である森林組合連合会と契約を行っている。

設計は県が行い、国と県の歩掛を用いて設計価格を計算し、これにより契約を行っている。手続き自体に瑕疵はない。

県は森林組合・連合会の決算数値を入手しており、その概要は 220 ページに示したが、利用収入から特に事業関連部分の収支を抜き出したものが次の表である。

全てが県事業であるとも思われぬが、森林組合の粗利益率は非常に高い。また、それに比べると森林組合連合会の粗利益率は低い。

(単位:千円・%)

利用収入のうち	サンプル林業組合					森林組合連合会			
	収入	費用	粗利益	粗利益率	費用のうち労務費	収入	費用	粗利益	粗利益率
造林事業	35,900	13,615	22,285	62.1	11,958	163	68	95	58.3
治山工事	197,818	95,167	102,651	51.9	69,680	110,895	76,241	34,654	31.2
保全事業	71,443	34,382	37,061	51.9	29,362	-	-	-	-
公園管理	32,341	20,962	11,379	35.2	18,653	18,199	11,633	6,566	36.1

県の調査によると、森林組合連合会は離島事業のため、運搬経費等により粗利益率が比較的低くなっているとのことである。

また、サンプル森林組合も、収支の計算期間のずれにより、実際の粗利益率は 47.33%とのことである。

双方とも、危険業種であるため、労災費負担が大きいなど、管理費の嵩む特殊要因もあるとのことである。

(意見)

香川県には林業事業体が殆ど存在しないが、契約の方法には工夫が必要であるように思われる。

契約方法を見直すに当たっての制約条件は、

- ・国の補助事業であるため、設計書の単価等は国の基準に従う必要がある
- ・随意契約でも見積りあわせが出来るが、受注業者が森林組合以外にいないため、見積り合わせを行うことも困難である

という2点である。

国の基準も絶対のものではないとのことであり、香川県にあわせた積算を認めてもらうこと、委託内容を検討し細分化すること、設計価格よりも低い予定価格による随意契約を行うこと、などが対策として考えられる。(入札 64 ページ参照。)

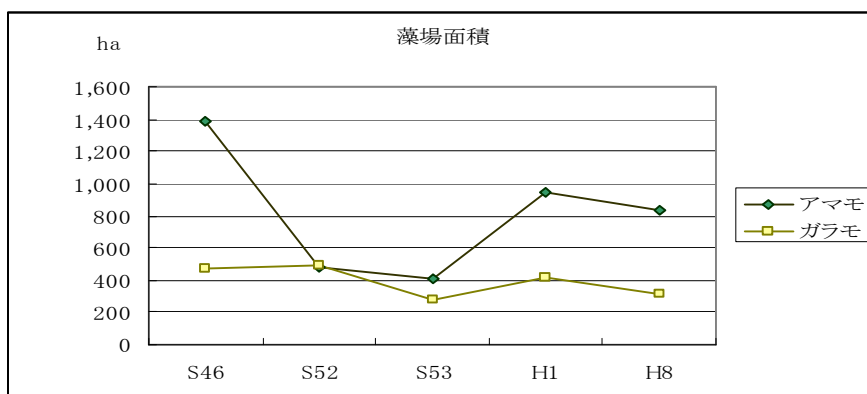
## IX 水産資源環境整備事業(増殖場育成事業)

### 1. 事業の概要

#### (1) 事業の背景等

高度成長期に工場用地造成などのために行なわれた海面埋立や水質の汚濁等により、藻場面積は著しく減少している。

「香川県水産試験場 100 年の歩み」より



注)年度により調査主体・方法がまちまちである。(一定規模以上の藻場のみカウントしているケースと航空写真による場合など。) このため、表中の増減は実際の藻場の増減と必ずしも一致しないが、時系列で比較できる資料は作成されていない。

藻場は魚の産卵・稚仔魚の成育の場所であり、藻場の消失は漁獲高の減少に繋がるとされる。近年では漁業も漁獲から養殖へと内容を転換しているが、養殖に適する魚の種類は自然の魚種に比べるとごく一部である。このため、人為的に藻場再生を行う事業を、様々な漁獲対象魚種を増やすという目的で行なわれている。



コンクリート構造物の藻礁 「シーマークリーフ」

埋め立て事業による浅海域の臨海工場地域造成は全国的に展開されており、これによる藻場の減少、水質汚濁に対する対策の一環として、沿岸漁場整備開発事業が昭和 51 年第 1 次計画より、順次国の 5 ヵ年計画により整備されている。(平成 14 年度に計画の名称は水産基盤整備事業の計画に変更され、これ以降の関連法規は漁港漁場整備法による。)

## (2) 事業の目標及び代替政策

### ①目標

国の計画は各都道府県の要請を調整のうえ作成される。平成 18 年度は 5 ヵ年計画の最終年度となっており、平成 19 年度からの次の計画は、策定中とのことである。

県は「水産業と漁業地域の持続的発展を図る」ことを目的とし、継続して水産業基本計画を策定している。現在は平成 17 年度に、平成 22 年度までを対象とする計画の中で整備目標を設けている。国の制度を利用して整備してゆく計画となっている。

計画の状況は次のとおり。

・香川県新世紀基本構想総論編 P18「基本指標と目標」

藻場分布面積 H22 年度の努力目標数値 1,500ha

・香川県水産業基本計画(平成 17 年度策定)より藻場分布面積の項より。

水質環境の改善や既存藻場の保護に努めるとともに、水産基盤整備事業の増殖場造成事業や藻場造成事業により、新たに 67ha の藻場を造成することとしています。

指 標	現況(平成 15 年)	平成 22 年度目標
藻場造成面積	58ha	125ha

平成 14 年度策定の香川県水産業基本計画と策定時までの整備状況は次の通り。

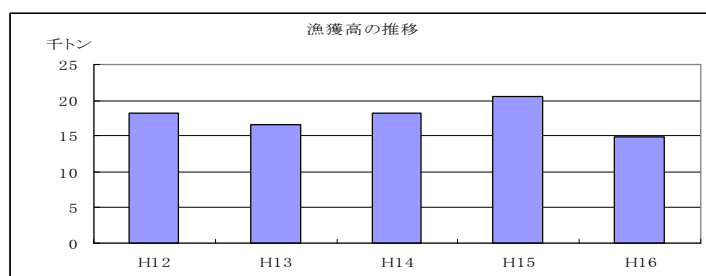
(単位:百万円)

	増殖場造成事業			漁場保全事業			魚礁設置事業		
	か所数	事業費	平均	か所数	事業費	平均	か所数	事業費	平均
S51~56	6	360	60.0	17	117	6.9	85	849	10.0
S57~S62	8	760	95.0	15	155	10.3	96	1,232	12.8
S63~H5	6	855	142.5	19	191	10.1	112	1,865	16.7
H6~ H13	26	4,650	178.8	27	782	29.0	41	1,848	45.1
合計	46	6,625	144.0	78	1,245	16.0	334	5,794	17.3
H14~ H18	19	3,600	189.5	2	230	115.0	3	90	30.0

## ②事業の成果

漁獲高に関しては、漁業従事者の減少、水域環境条件の変化など他条件の影響が大きく、効果の測定は困難である。

藻場造成事業は、稚仔魚の成育場所を確保し、最終的に漁獲高の増加を目的とする事業ではあるが、埋立・水質汚濁で失われた藻場を回復する、という環境事業の側面も持つ。



## ③代替政策

魚を増やすという目的に対する代替的政策としては稚魚の放流や保護水面制定などが挙げられる。稚魚の放流は対処療法的な政策であり、保護水面は藻場に比べ広域に亘る指定となり、瀬戸内海全域の適した場所に対する適当な規模での効率的な造成という面では人工藻場が有効な政策と判断され、実施されている。

また、より広義に代替政策を考えるならば、沿岸環境の保全や他部門で行う事業を含めた水質の改善も含まれると思われるが、直接の効果は明確ではない。

## ④類似事業

魚礁設置事業は、当事業と形態は類似しているが、成魚の住処として設置され、漁場として整備されるため、目的が異なる。また、藻場と異なる点として、直接的な受益者が想定されることもあげられる。県の計画では、平成14年度の計画以降、魚礁から藻場へと政策をシフトしている。

## (3) 事業の財源

現在は国の採択基準を充たす事業のみ行っている。(事業費5千万円以上)

事業費の半分(離島については60%)が国から補助金として歳入される。

## (4) 事業内容と費用負担の状況は合理的か

個々の事業の受益者は特定できないが、本来の政策が漁業振興であるため、受益者は漁業者であると考えられる。

増加する魚種は、ある程度想定されており、藻場事業により育った魚は、魚種によっては漁業権により、一定の事業者のみが採取できる場合もあるが、藻場での漁は行われない。

育った魚は広く漁場に分散することなどから、受益者負担を想定しない枠組みとなっているものと思われる。

養殖されない魚も含む様々な種類の魚の増加による受益者は、安定的に供給を受ける消費者であるとも言え、食料政策の一環でもある。

#### (5) 事業年数

工事対象の面積が大きければ、数区画に区分し、複数年度に分けるが、1区画ごとは単年度事業となる。また、複数年度に分けた事業について、もし途中で中断しても、工事された部分は藻場として効果を持つ。

#### (6) 事業規模と採択基準との関連（国の採択基準が事業執行に与える影響）

国の採択基準である5千万円を事業実施基準としているが、事業対象地域も調査の上決定されることや、1つの地域に数箇所設置するものも一塊の事業として採択することも可能であり、5千万円に合わせるために必ずしも必要ではない事業が組み入れられることはない。

主要構造である藻礁は特別な構造物であり、これを指定した事業であることから、藻礁の選択と原価の妥当性については厳密に検証される必要がある。

#### (7) 用地買収等地元折衝

公有水面への設置であり、買収等は不要。

造成を行う藻場は魚類等幼稚仔の育成場所であり、直接の漁獲高に繋がらないが、その部分で漁が行えなくなるため、地元漁協の同意書を徴収している。

主要部分はコンクリート構造、工事区分は土木一式。

## 2. 事業化決定過程

### (1) 決定過程

事業に適当な地形等の自然条件などから、県下で偏りのないように地域を選定し、5カ年計画を作成し、これに従い調査を行い、適当な場所に設置している。地域選定や設置にあたっては、地元の要望により選定されることもある。選定過程について明確に記録されていないが、受益者が特定されない事業であり、概ね偏りなく実施されている。

平成19年度以降の国の方針により、現在一定の漁獲高を有する地域を対象とし、地域毎の計画が策定される予定とのことであり、生産性の向上により重点を置いた政策となる。

### (2) 手続き

事業採択の手続きのほか、港湾・航路の関連の手続きを行う他、法定ではないが、前述のように地元漁協の同意を得ている。魚を増やし、漁獲高を上げることが目的の事業であるが、造成地が比較的浅い水域であり、釣り、建網の漁場となっていることに対し、藻場は産卵・生育

の場として位置づけており、原則として漁は行えないため、調整が必要となる場合がある。場合によっては同意を得られないことから、事業選定対象とならないこともあるが、ここ数年はそのようなケースはないとのことである。

(意見)

設置の場所については、地元漁協からの要望を受けることもある。藻場自体での漁獲は行なえないため、受益者が特定できる性質のものでもなく、現状でも決定過程に作為の入る余地はあまりないが、逆に藻場設置が拒否されることもあるとのことであり、地元からの要望・拒否の記録、事業化検討過程を記録することは必要と思われる。

3.管理状況

(1) 台帳等による管理

事業箇所はリストアップされ、整理されている。通し番号等は付されていないが、もともと保全を行う性質の事業ではなく、過去の事業実施場所・規模・年度等の記録と地図が対応される形式となっている。また、他部署と異なり、他の事業も含め、地図に事業箇所が記されている。台帳情報自体の電子化は行なわれていない。

(2) ライフサイクルコスト

維持修繕を伴う事業ではなく、また、もし自然災害により破損されたとしても、必ずしも再投資する必要もない。ただし、当施設が原因となる災害が発生した場合は補償責任を負うが、そのような事例も殆ど想定できない。維持費はほぼゼロであると考えられる。

(3) 点検

物理的な補修等の点検は不要である。台風等による破損の場合の報告は地元漁協に依頼している。維持修繕費は殆ど発生しない。

(4) 建設費

平成 18 年度予算によると、年間 5 億円

(単位:百万円)

漁港漁場機能高度化事業費	大内	庵治	内海	観音寺南	津田	合計
	100	50	100	50	100	400
水産資源環境整備事業	坂出					合計
	100					100
合計						500

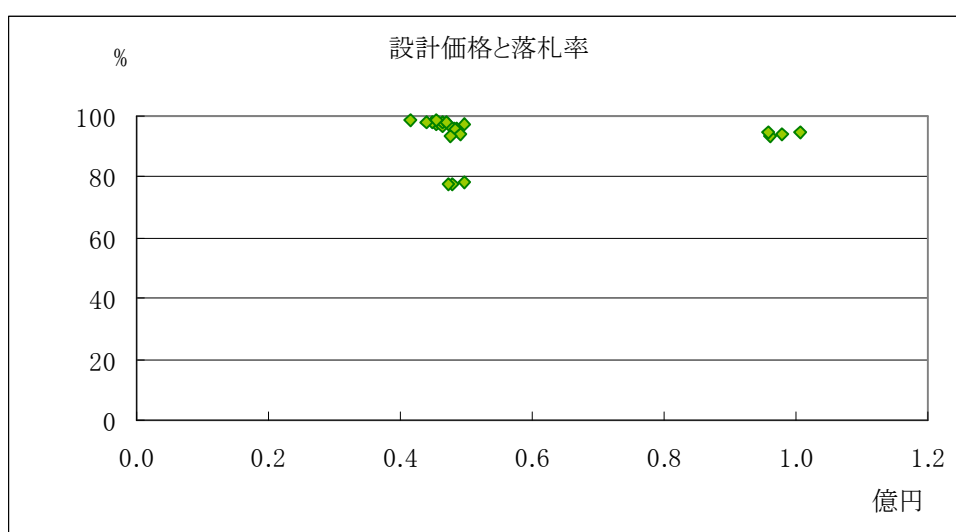
#### 4.工事の区分・契約

##### (1) 区分

契約は、全て水産課で行われている。設計価格は、5千万円と1億円付近に集中している。国の採択基準である5千万円→0.7haであり、これを事業単位の目安にしているためとのことである。

##### (2) 入札結果

過去の落札率を見ると、ある程度低い率で入札しても工事が可能であることも伺える。現状を見ると、金額の高い工事の落札率が高止まりしており、県入札の傾向と一致する。



##### (3) リーフの選定過程

設計書により、事業の主要部分であるリーフの種類及び購入先が指定されている。魚礁は製造元により異なり、魚礁の選択＝購入先の選択となる。

どの魚礁を指定するか、については、候補とされる魚礁の提供を受け、試験の結果を受けて諮問機関に諮った上で決定されている。

リーフの選定・価格の推移は次のとおり。

藻礁	単価(単位:円)					
	H13	H14	H15	H16	H17	H18
シーマークリーフ	-	-	-	739,700	739,700	739,700
アルガーリーフ	448,072	448,072	448,072	469,566	469,566	469,566
シェルナースリーフ	674,320	671,320	674,676	718,244	719,368	734,189
SSR21	製造形態が異なり、比較が困難。					

販売ルートも、代理店を経由するものなど、多様である。

また、シーマークリーフは県の補助により、香川大学と製造元が共同開発した製品である。  
リーフの選定過程に関して、

①複数魚礁の試験結果の報告書(平成 16 年 6 月)

②報告書が付された諮問機関議事録(平成 16 年 9 月)

を閲覧した。試験結果に基づき、藻の発生が多い魚礁(シーマークリーフ)、魚の集まりが多い魚礁(アルガーリーフ改良型)が選定され、平成 16 年度からはこれを用いている。

(意見)

試験結果は社名・商品名を伏せているため、採用された藻礁との照合は、設計図と写真とを見比べて判断することによった。試験時には、商品名を伏せることが妥当である可能性もあるが、諮問会議の時点では、商品名・製造元についても情報も購入先決定には重要な情報であると思われる。試験結果と商品名との照合表及び購入先の会社情報も添付して諮ることが望ましい。

(4) 工事の発注方法

リーフはコンクリートと鉄骨の構造物であり、価格は大きさに概ね比例することである。  
購入価格は、製造元との交渉により決められている。

リーフ購入費が工事価格に占める割合は高い。

1)の表中工事より、落札率が 78.6%と低くなっている平成 17 年度多度津 2 地区増殖場造成工事より、設計価格の内訳を入手したところ、リーフ購入費の比率が 45%強となっている。

内訳・項目	直接工事費	共通仮設費	現場管理費	一般管理費	工事価格
アルガーリーフ	12,490				
シーマークリーフ	9,135				
部材購入費合計	21,625				
比率	45.6				
輸送費他	6,679				
投石	5,142				
金額	33,447	1,509	7,337	5,087	47,381
比率	70.6	3.2	15.5	10.7	100.0

リーフ購入費が固定されているとすると、残り 54%の工事費を削減したこととなるが、現実的ではない。リーフ購入額についても、県の設定した価格よりも低い価格で購入されたものと推測される。(この入札では、最低価格を下回り、失格となった業者が 1 社あり、さらに低い価格で入札されていた。)

鋳型により製造されるリーフの性格を考えると、一定量を購入することを約束すれば、通常



よりも安く購入できる可能性は高い。県が主要構造及び購入先を指定したうえで行う入札業務についても、県が設定した価格よりも安く工事が行なえることは、県の財政の面からはプラスであるようにも思われる。しかし、設計金額から、地元の土木業者を指名業者として選定しており、このような業者が他の事業でリーフを大量に購入しているというケースは考えにくい。

県が指定した購入先とたまたま他の取引が多いなどの理由により、特に有利な条件で入札に参加できるとすれば、リーフ製造元が入札結果を操作できることとなり、入札事務の公平性は保たれない。

ただし、現在のところ、前表落札結果のように、特定の業者が落札している状態ではない。

(意見)

些少なものを除き、材料の購入先を指定する(また、実質的に指定したと同様になる)工事については、原材料の購入は県が行い、材料支給による入札を行うべきであろう。

また、県は5ヵ年計画により一定事業を予定しているものであり、一定量以上の購入を約束することにより、単価の引き下げを交渉する必要がある。

業者を固定することによる弊害も考えられるが、契約内容により、失格要件を付すか、少なくとも1年間の予算は決定されているので、1年の発注量により交渉することも考えられる。

材料以外の工事要素についても、特定の業者しか行なえないような外注を含む場合も同様であるが、そのような場合は通常は、別の工事として区分して契約されるものと思われる。

(5) 入札事務

藻場設置工事に適した時期が限られているため、年度の工事は同時期に発注されることが多い。17,18年度につき、指名業者の重複状況を香川県 HP 入札結果一覧より抜粋したところ、入札は、同日とならないようにずらして行なわれている。

水産課では、5千万円未満の工事については、工事場所の土木事務所管内の業者を指名している。5千万円以上の工事については、特A業者と管内A業者を指名している。同地域の入札について、平成17年度については最大7社、平成18年度については4社が重複している。また、同一地域の入札について、同じ業者が落札しているのは1件のみである。

同一日に同一業者で入札が行われている事例はなかった。

番号	工事場所	入札日		指名業者重複数データ								入札データ			落札会社
				①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	予定価格	落札価格	落札率	
17年度															
①	観音寺市	9	1	12	-	-	-	-	-	-	-	45,307	44,625	98.5	株石川土建
②	多度津町	9	15	0	12	-	-	-	-	-	49,717	39,060	78.6	株丸善土木	
③	詫間町	10	14	3	0	12	-	-	-	-	47,407	46,200	97.5	株弘恵土建	
④	丸亀市	11	7	0	7	0	12	-	-	-	49,612	48,300	97.4	株協和土建	
⑤	高松市	11	17	0	0	0	0	12	-	-	47,092	46,095	97.9	東讃建設株	
⑥	内海町	0	0	0	0	0	0	0	15	-	99,330	93,975	94.6	田村石材株	
⑦	庵治町	12	5	0	0	0	4	0	0	12	43,732	43,050	98.4	株原野組	
⑧	東かがわ市	0	0	0	0	0	0	0	4	0	97,965	91,980	93.9	山和土木興業株	
18年度															
①	丸亀市	8	9	12	-	-	-	-	-	-	49,665	48,300	97.3	塩飽建設株	
②	東かがわ市	9	14	0	15	-	-	-	-	-	93,345	88,147	94.4	株山西組	
③	観音寺市	10	18	0	0	12	-	-	-	-	46,672	46,200	99.0	佐藤建設株	
④	高松市	11	10	0	0	0	12	-	-	-	48,247	47,428	98.3	株芝口組	
⑤	小豆島町(内海町)	11	22	0	0	0	0	15	-	-	95,655	90,405	94.5	松本建設株	
⑥	高松市(庵治町)	12	6	0	0	0	4	0	12	-	48,195	47,092	97.7	株原野組	
⑦	さぬき市	12	14	0	4	0	0	4	0	15	89,355	84,735	94.8	山政建設	

指名業者選定方法のうち、担当部署で決定する事項は対象とする業者の範囲のみであり、これについては、工事場所の土木事務所の管轄名簿から、海側のブロックに属する業者を選定する、というルールが定められている。

しかし、平成16年度と17年度の同一場所での事業につき、1次選定名簿を閲覧したところ、一致していなかった。ただしこれは、土木事務所の統合により土木事務所自体の範囲が変わったためであり、担当部署としてはルールを変えているわけではない。

## X 廃棄物処理

### 1. 廃棄物処理の許可事務

#### (1) 概要

##### 1) 廃棄物の種類と市町との責任分担

廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、法という。)第 2 条第 1 項によると、「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの(放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。)をいうとされている。

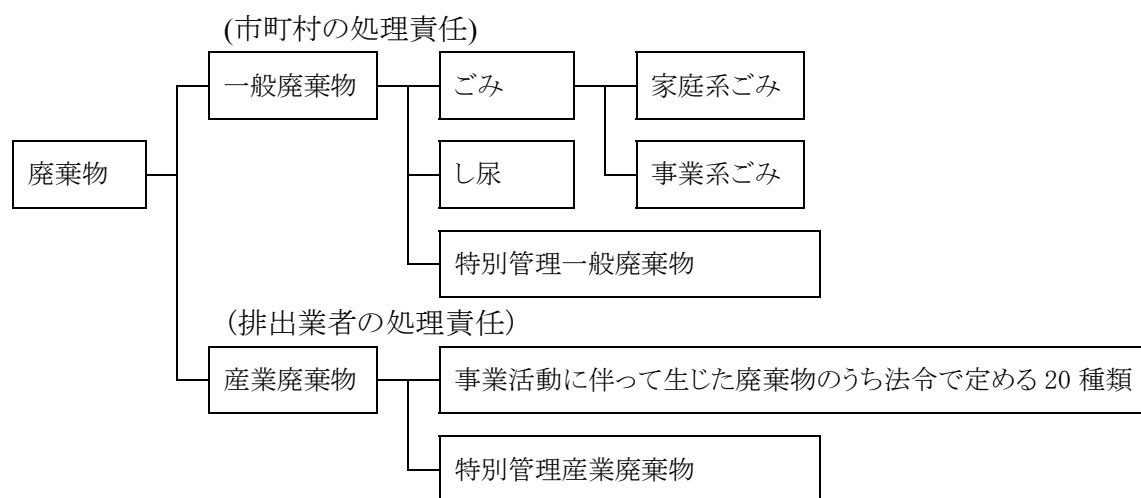
そして、廃棄物は、一般廃棄物と、産業廃棄物の二つに分けられ、排出後の処理の責任主体や処理方法が区分されている。

産業廃棄物とは、事業活動(製造業、建設業、商業活動、水道事業、学校などの公共事業も含まれる。)で生じた廃棄物とされており(法第 2 条第 4 項)、排出した事業者自ら処理することが原則とされている。

また、一般廃棄物とは、産業廃棄物(事業活動で生じた廃棄物)以外の廃棄物とされており(法第 2 条第 2 項)、市町村が統括的な処理責任を持っている。

さらに、産業廃棄物のうち、爆発性、毒性、感染性、その他の人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある性状を有するものは特別管理産業廃棄物として区別されている(法第 2 条第 5 項)。特別管理産業廃棄物は、排出の段階から処理されるまでの間、常に注意して取り扱わなければならないものとして、「感染性廃棄物」、「廃石綿等」や「水銀を含む汚泥」などが定められており、そのうち、特別管理産業廃棄物排出事業者における特別管理産業廃棄物管理責任者の設置などいわゆる普通の産業廃棄物より厳しい処理体系が定められており、処理業の許可も別のものとなっている。

以上、廃棄物を分類すると、次のとおりとなる。



なお、法令で定められている 20 種類の産業廃棄物は、次のとおりである。

- ① 燃え殻
- ② 汚泥
- ③ 廃油
- ④ 廃酸
- ⑤ 廃アルカリ
- ⑥ 廃プラスチック類
- ⑦ 紙くず
- ⑧ 木くず
- ⑨ 繊維くず
- ⑩ 動植物性残さ
- ⑪ 動物系固形不要物
- ⑫ ゴムくず
- ⑬ 金属くず
- ⑭ ガラスくず・コンクリートくず(工作物以外)・陶磁器くず
- ⑮ 鉱さい
- ⑯ がれき類
- ⑰ 動物のふん尿
- ⑱ 動物の死体
- ⑲ ばいじん
- ⑳ 以上 19 種類の産業廃棄物を処分するために処理したもの

前述のとおり、法によれば、まず産業廃棄物の範囲を決め、それ以外を一般廃棄物として  
いるので、事業系ごみのように事業活動により生じた廃棄物であっても、産業廃棄物とはなら  
ず、一般廃棄物に分類される物がある。

## 2) 廃棄物の許可事務

廃棄物を適正に処理するため、法は許可制度を採用し、必要な規制を加えている。廃棄物  
の許可については、営業と施設設置の許可に分けられており、それぞれの種類、許可権限者、  
担当部署、法律の根拠は、次のとおりである。

区分	許可の種類	許可権限者	担当部署 (香川県)	法律の根拠
営業	一般廃棄物収集運搬業	市町村 長	—	第7条第1項
	一般廃棄物処分業			第7条第6項
	産業廃棄物収集運搬業	香川県 知事又 は 高松市長	保健福祉事務 所等の環境管 理室	第14条第1項
	産業廃棄物処分業			第14条第6項
	特別管理産業廃棄物収集運搬業			第14条の4第1項
	特別管理産業廃棄物処分業			第14条の4第6項
施設 設置	一般廃棄物処理施設(最終処分場、焼却施設)	(高松市 が中核市 のため)	廃棄物対策課	第8条第1項
	産業廃棄物処理施設(最終処分場、焼却施設)			第15条第1項
	同上(上記以外の施設)		環境管理室	第8条第1項 第15条第1項

一般廃棄物の収集運搬業と処分業の許可は市町村の所管とされている。

また、一般廃棄物処理施設の許可は香川県又は高松市の所管とされている。

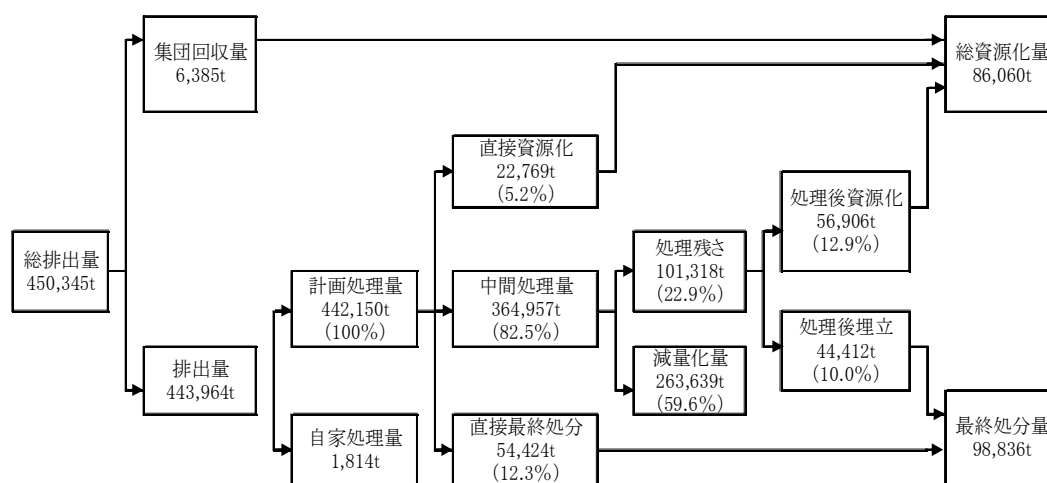
産業廃棄物の収集運搬業と処分業の許可及び産業廃棄物の処理施設の許可は、香川県又は高松市の所管とされており、事業者の事業区域や処理施設の場所が高松市内の場合は、高松市の所管となり、それ以外は香川県の所管とされている。

なお、収集運搬業と処分業とは別個の許可が必要である。

## (2) 一般廃棄物

### 1) 一般廃棄物の処理の状況

平成16年度の一般廃棄物(以下、ごみという。)処理の流れは、次のとおりである。



計画処理量とは、可燃ごみ、不燃ごみ、資源ごみ等の収集量合計に直接搬入量を加えたもので、そのうちの約 82.5%が中間処理され、結果的に約 22.3%が最終処分として埋め立てられている。

一方、計画処理量のうち、資源化量は、約 18.1%となっており、最終処分量よりも少なくなっている。

また、平成 14 年度から平成 16 年度までの総排出量、リサイクル率、最終処分量の推移は、次のとおりである。

(万t/年)

区分	総排出量	リサイクル率	最終処分量
平成14年度	39.4	18.7%	7.0
平成15年度	39.9	19.6%	6.5
平成16年度	45.0	19.1%	9.9

(注)16 年度は台風による被害があり、それを除くと次のとおり。

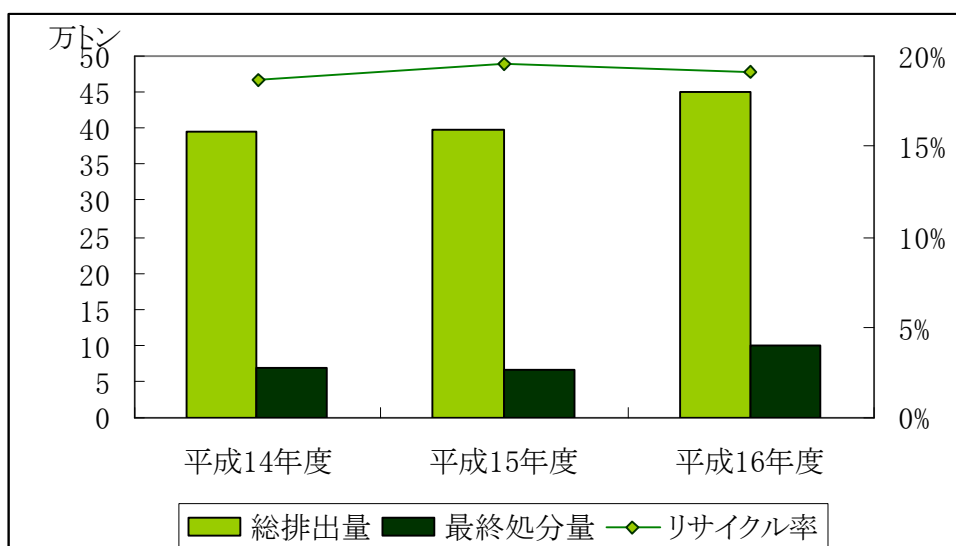
(総排出量)

45.0 万t - 台風被害による排出量 5.6 万t = 台風被害を除く排出量 39.4 万t

(最終処分量)

9.9 万t - 台風被害による最終処分量 4.4 万t = 台風被害を除く最終処分量 5.5 万t

これをグラフ化すると、次のとおりとなる。



(注)リサイクル率とは、総資源化量/総排出量の数値である。

以上によれば、ごみの総排出量と最終処分量は、平成 16 年度は、台風災害のため大幅増となっているが、台風災害によるごみを除くと、総排出量は横ばい、最終処分量は減少傾向であることがわかる。

ところで、平成 18 年 3 月に策定された香川県廃棄物処理計画では、循環型社会を実現するための 3 つの基本目標として、

- ・適正な役割分担・適正かつ公平な負担のもとに行われる廃棄物処理体制の実現
- ・一方通行社会からの転換
- ・安全で安心できる廃棄物処理の確立

を掲げ、県民・事業者・行政が適切な役割分担のもと、協力して取り組むこととしており、平成 18 年度から平成 22 年度までの 5 年間に、次のとおり、ごみの減量化目標の達成に向けた取り組みを推進することとされている。

(万t/年)

区分		15 年度	22 年度
一般 廃棄物	排出量	39.9	35.2(12%減)
	再生利用量(率)	7.8(20%)	8.6(24%)
	最終処分量	6.5	4.1(37%減)

## 2)一般廃棄物処理施設の設置許可

前述のとおり、一般廃棄物の収集運搬業と処分業の許可事務は市町村の所管なので、以下での検討の対象とはしない。

一般廃棄物の処理施設の許可は、香川県と高松市の所管である。

平成 18 年 4 月 1 日現在の一般廃棄物処理施設の現状は、次のとおりである。

施設の種類		施設数 (うち広域処理)	合計処理能力
ごみ処理施設	ごみ焼却施設	8(7)	1,440t/日
	粗大ごみ処理施設	2(2)	130t/日
	再生利用施設	9(6)	183t/日
埋立処分施設		17(2)	2,391,579 m <sup>3</sup>
し尿処理施設		11(6)	949kl/日

上記施設のうち、埋立処分施設の名称、設置主体、所在地、埋立開始年月、残余容量は(平成 17 年 3 月 31 日現在)、次のとおりである。

名称	設置主体	所在地	埋立開始年月	残余容量( ? )
陶最終処分場第2処分地	高松市	綾歌郡綾川町4907-1	H10.10	101,800
庵治町一般廃棄物最終処分場	高松市	高松市庵治町2619-1外	H5.8	18,250
南部広域クリーンセンター埋立処分地	高松市	高松市塩江町安原下第3号1066	S54.9	50,400
南部広域一般廃棄物塩江最終処分場	高松市	高松市塩江町安原下	H8.3	4,325
香川町一般廃棄物埋立処分場	高松市	高松市香川町内原2177外	S62.4	6,500
飯山町不燃物埋立地	丸亀市	丸亀市飯山町東坂元	S61.4	40,902
坂出環境センター	坂出市	坂出市府中町6870	H3.4	108,934
大野原町一般廃棄物最終処分場	観音寺市	観音寺市大野原町大字五郷内野々乙12-1	H11.9	20,855
土庄町豊島ごみ埋立地	土庄町	小豆郡土庄町豊島唐櫃寒田	H6.6	11,468
土庄町土庄地区埋立処分地	土庄町	小豆郡土庄町小江1533	H8.4	45,870
徳本地区埋立処分地	小豆島町	小豆郡小豆島町坂手乙2-87外	H7.1	47,723
吉野一般廃棄物埋立処分地	小豆島町	小豆郡小豆島町吉野字白カ奥772	S62.4	32,292
三木町一般廃棄物最終処分場	三木町	木田郡三木町大字奥山2585-1外	H2.6	15,190
直島町納言様埋立地	直島町	香川郡直島町2797外	S53.10	18,542
三観広域行政組合理立処分地施設	三観広域行政組合	三豊市山本町大字財田西字前山谷	S61.4	36,568
綾川町一般廃棄物埋立処分地施設	綾川町	綾歌郡綾川町西分	H16.2	33,634
エコランド林ヶ谷	中讃広域行政事務組合	仲多度郡まんのう町大字十郷字追上林ヶ谷	H11.3	270,400
合計	17施設			863,653

平成 18 年度香川県環境白書によると、平成 16 年 3 月末時点のごみの最終処分場の残余年数は、11.4 年となっている。

なお、残余年数とは、新しい最終処分場が整備されず、当該年度の最終処分量により埋立が行われた場合に、埋立処分が可能な期間(年)であり、環境省においては、(当該年度末の残余容量)÷(当該年度の最終処分量÷埋立ごみ比量)により算出している(埋立ごみ比量は、0.8163 である)。

この点、法令上は、香川県は、市町村の一般廃棄物の処理施設の届出を受理するとともに、市町村の一般廃棄物の適正な処理等の責務が十分に果たされるよう技術的援助を与えることに努め(法第 4 条第 2 項)、市町村の事務の連絡調整等を行うこととされている(地方自治法第 2 条第 5 項)。



(意見)

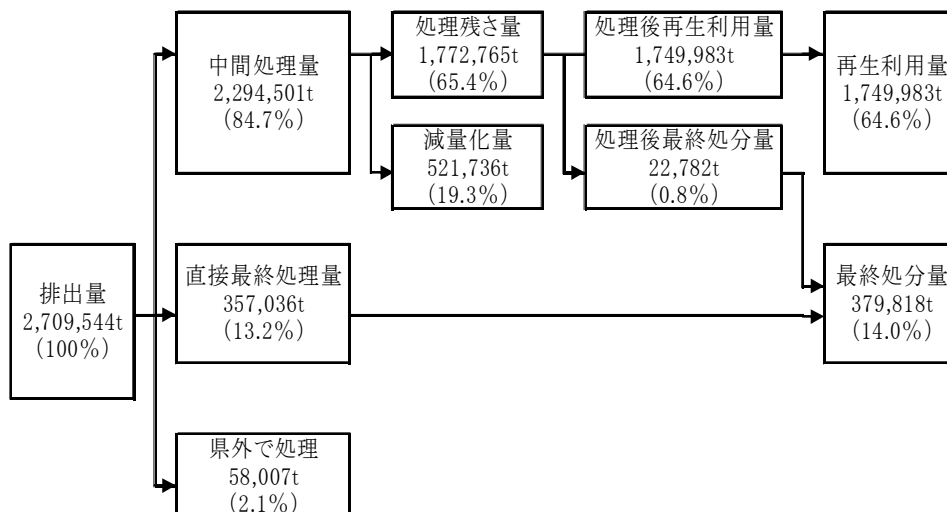
香川県廃棄物処理計画においては、一般廃棄物について、「既設の処理施設を適正に維持管理することにより、安全で安心できる廃棄物処理を確立する必要があります。廃棄物の減量化や適正な処分を行うために、長期的な視点に立った計画的施設整備を図っていく必要があります。」との記載があり、具体的にどのような「計画的施設整備」をするかについては、平成 11 年には「香川県ごみ処理広域化計画」において平成 30 年までの計画を策定し、また、平成 18 年には香川県東部地域での循環型社会形成推進地域計画の策定に携わるなどの検討が行われている。

前述のとおり、一般廃棄物の適正処理の基本的責務は市町村にあるが、そのための技術的援助に努めることや連絡調整の事務は県にあることと、ごみの最終処分場については、住民との調整等時間がかかることも十分予想されることにかんがみると、ごみの最終処分場の残余年数の検討も踏まえて、今後、香川県は県内の市町村も交え、焼却炉など他の施設整備などとの整合性も図りながら検討する必要がある。

### (3) 産業廃棄物

#### 1) 産業廃棄物の処理の状況

平成16年度の産業廃棄物の処理の流れは、次のとおりである。



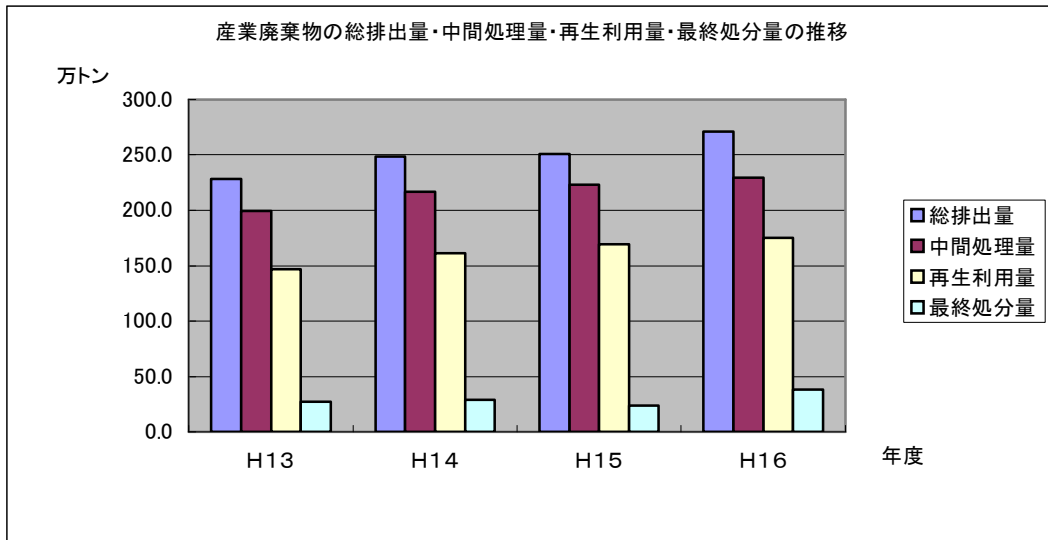
これによると、

- ①排出量の約85%が中間処理場に運搬されること、
- ②そこで約20%が減量化され、処理残さ量のほとんどが再生利用されていること、
- ③中間処理場から最終処理場へ運搬される量は全体の0.8%と少ないこと、
- ④最終処分量は総排出量の約14%であることがそれぞれ分かる。

また、産業廃棄物の排出量、中間処理量、再生利用量、最終処分量、減量化量の推移は、次のとおりである。

区分	排出量	中間処理量	再生利用量	最終処分量	減量化量
平成13年度	2,280,233t	1,992,000t(89%)	1,471,283t(65%)	270,528t(12%)	480,618t(21%)
平成14年度	2,482,546t	2,167,872t(89%)	1,615,376t(65%)	290,254t(12%)	520,935t(21%)
平成15年度	2,505,283t	2,233,317t(89%)	1,696,140t(68%)	235,795t(9%)	513,559t(20%)
平成16年度	2,709,544t	2,294,501t(85%)	1,749,983t(65%)	379,818t(14%)	521,736t(19%)

これをグラフ化すると、次のとおりとなる。



これによると、

- ①平成 13 年度から平成 16 年度の間、排出量と中間処理量は増加していること、
- ②最終処分量は平成 15 年度は減少したが、平成 16 年度に再び増加していること、
- ③平成 13 年度から平成 16 年度の間、再生利用量も増加していること等が分かる。

なお、15 年度から 16 年度への増加の原因は、相次ぐ台風による災害廃棄物の影響と考えられる。

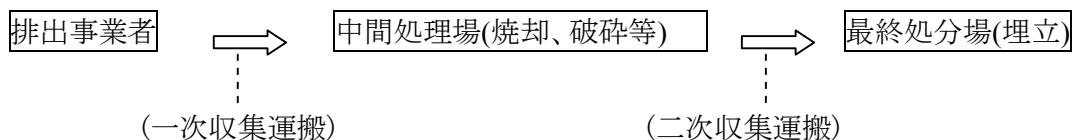
## 2) 産業廃棄物の収集運搬等の許可状況

産業廃棄物は、

- ①排出事業者から中間処理場への収集運搬(一次収集運搬)、
- ②中間処理場における焼却、破碎等、
- ③中間処理場から最終処分場への収集運搬(二次収集運搬)、
- ④最終処分場(安定型、管理型、遮断型)における処理

という行程を経て処理が行われる。

以上を図で示すと、次のとおりとなる。



産業廃棄物の処理と一口で言っても、収集運搬業の許可、処分業の許可、処理施設設置の許可がそれぞれ必要となる。

産業廃棄物の処理については、事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を、自らの責任において適正に処理しなければならないこととされており、事業者が産業廃棄物を自ら処理する場合は、政令で定める産業廃棄物処理基準に従わなければならないとされている(法第11条1項、第12条第1項)。

また、産業廃棄物の処理を委託する場合は、委託基準に従い、委託しようとする収集運搬及び処分業者が許可等を持っているかどうか、また、許可内容等(事業の区分、産業廃棄物の種類、処理能力、許可の条件等)の確認を行い、それぞれの処理業者と事前に書面をもって委託契約を結ばなければならない(法第12条の3第1項)。

そして、実際に産業廃棄物を処理業者へ引き渡す時には、産業廃棄物管理票(マニフェスト)を交付して適正に委託しなければならない。

委託を受けた処理業者も同様に、産業廃棄物を収集・運搬または処分する際には、

①処理基準に従う、②委託契約を守る、③マニフェストを使用することにより適正に処理しなければならない(法第12条の3第2項、第3項)。なお、以上の点は、特別管理産業廃棄物についても同様である。

まず、平成17年度の産業廃棄物の収集運搬業と処分業の許可件数は、次のとおりである。

区分			許可申請受理件数	許可件数
収集運搬業	法第14条 第1項関係	新規許可	144	144
		更新許可	134	134
	法第14条の2第1項関係(変更許可)		21	21
処分業	法第14条 第6項関係	新規許可	5	5
		更新許可	19	19
	法第14条の2第1項関係(変更許可)		9	9

(注1)更新許可は、5年ごとの更新である。

(注2)自社廃棄物だけを処理して、他社の廃棄物を処理しないという場合は、処分業の許可は不要であるが、施設の設置許可は必要とされている。

収集運搬業と処分業の許可件数(平成18年3月31日現在)は、次のとおりである。

処理業の種類	産業廃棄物処理業	
	香川県	高松市
収集運搬	1,137	653
中間処理	96	46
最終処分	13	2
計	1,246	701

また、平成 17 年度の特別管理産業廃棄物の収集運搬業と処分業の許可件数は、次のとおりである。

区 分			許可申請受理数	許可件数
収集運搬業	法第14条の4第1項関係	新規許可	12	12
		更新許可	6	6
	法第14条の5第1項関係(変更許可)		5	5
処分業	法第14条の4第6項関係	新規許可	0	0
		更新許可	1	1
	法第14条の5第1項関係(変更許可)		0	0

(注)更新許可は、5年ごとの更新である。

特別管理産業廃棄物の収集運搬業と処分業の許可件数(平成 18 年 3 月 31 日現在)は、次のとおりである。

処理業の種類	特別管理産業廃棄物処理業	
	香川県	高松市
収集運搬	104	72
中間処理	4	3
最終処分	1	0
計	109	75

次に、平成 17 年度の産業廃棄物処理施設の設置許可件数は、次のとおりである。

区分	許可申請受理件数	許可件数
法第15条第1項関係(設置許可)	7	7
法第15条の2の5第1項関係(変更許可)	6	6

なお、法第 15 条第 1 項の許可は、すべての産業廃棄物の処理施設に必要なものではなく、概ね次の規模の施設の設置について、必要となるものである(法施行令第 7 条)。

施設の種類	許可が必要な規模の例
汚泥の脱水施設	10 m <sup>3</sup> /日 超
汚泥の乾燥施設	10 m <sup>3</sup> /日 超
焼却施設	200kg/時 以上
中和施設	50 m <sup>3</sup> /日 超
破碎施設	5t/日 超
最終処分場	いくら小さくても

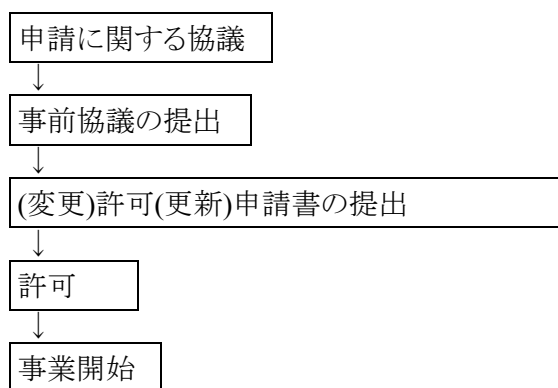
また、産業廃棄物処理施設の設置許可数(施設数)(平成 18 年 3 月 31 日現在)は、次のとおりである。

施設の種類		高松市	香川県	計
中間処理施設	汚泥の脱水施設	16	38	54
	汚泥の乾燥施設	0	1	1
	汚泥の焼却施設	1	1	2
	廃油の油水分離施設	0	1	1
	廃酸・廃アルカリの中和施設	0	1	1
	廃プラスチック類の破碎施設	2	10	12
	廃プラスチック類の焼却施設	3	5	8
	汚泥のコンクリート固形化施設	0	1	1
	シアンの分解施設	0	1	1
	産業廃棄物の混焼施設	0	8	8
	その他の産業廃棄物の焼却施設	4	17	21
	木くずの破碎施設	7	29	36
	がれきの破碎施設	8	44	52
	最終処分場	安定型(埋立中のもの)	1	12
管理型(埋立中のもの)		1	11	12
計		43	180	223

産業廃棄物及び特別管理産業廃棄物の収集運搬業と処分業、産業廃棄物処理施設の設置については、許可申請受理件数が、許可件数と同じになっており、許可申請があったものをすべて許可していることになるが、これは、正式に許可申請書を提出する前に、協議書を提出するという扱いになっていて、その協議の段階で、書類審査が行われて、書類の不備等が是正されるためである。

### 3)産業廃棄物の収集運搬等の許可手続

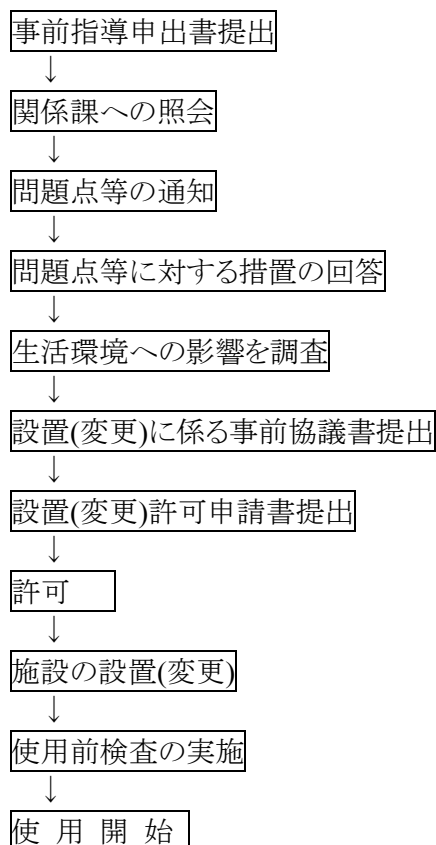
産業廃棄物収集運搬業の許可手続は、次のとおりである。



この一連の手続の中で、申請者は、正式な許可申請書を提出する前に、「産業廃棄物収集運搬業協議書」を環境管理室に提出することとなっており、それには、①事業の範囲(取り扱う産業廃棄物の種類等)、②事務所、事業場の所在地、③事業の用に供する施設(車両)の種類及び数量、④積替え又は保管を行う場合には、その場所の所在地、面積、積替え又は保管を行う産業廃棄物の種類、積替えのための保管上限、積み上げることのできる高さ等主要な点を記載して協議することとなっている。また、申請者は、事前協議の段階で、事業計画書、資金計画等を提出することとされている。

また、産業廃棄物処分業の許可においても、申請者は、「産業廃棄物処分業協議書」を事前に提出することとなっており、それには、事業の範囲(中間処理と最終処理の種類と取り扱う産業廃棄物の量)、②事務所・事務所の所在地、③すべての施設ごとの処理能力、④保管を行う場合には、保管上限、積上高、⑤施設の処理方式、構造及び設備の概要等主要な点を記載して、事前協議を行うこととされている。

産業廃棄物の処理施設の設置許可と処分業の許可は、次の手続を経て行われる。



施設設置許可及び処分業の許可においては、事前協議書を提出する前に、関係課への照会と問題点に対する措置の回答手続と生活環境への影響の調査手続が入っている点が、

収集運搬業の許可手続と異なる点である。

この関係課への照会と問題点に対する措置の回答に約 2～3 か月、生活環境への影響への調査に約半年かかっているが、これは、産業廃棄物処理施設の設置が地域住民の生活環境に重大な影響を与えかねないことを考慮すると、必要な手続であると考えられる。

産業廃棄物の収集運搬業の許可、処分業の許可、処理施設の設置許可については、平成 14 年 4 月から、申請者の事業区域や処理施設の住所が高松市内の場合は高松市へ、それ以外の場合は、香川県に申請することとなっている。

以上の事前協議制度は、法に基づくものではなく、香川県産業廃棄物処理等指導要綱(平成 3 年 6 月 10 日制定、平成 18 年 10 月 1 日最終改正)に基づくものである。

この事前協議制度は、協議の過程を通じて、業者に適正な事業を行わせるための指導を行うことができるメリットがあると考ええる。

#### 4)環境管理室

環境管理室は、前述のとおり、産業廃棄物及び特別管理産業廃棄物の収集運搬業、処分業の許可、産業廃棄物及び一般廃棄物の処理施設の設置許可(ただし、最終処理、焼却施設を除く。)のほか、浄化槽保守点検業の登録等の事務も行っている。

管理室の名称、所管区域は、次のとおりである。

区分	所管区域
香川県東讃保健福祉事務所 環境管理室	高松市、さぬき市、東かがわ市、木田郡、香川郡
香川県中讃保健福祉事務所 環境管理室	丸亀市、坂出市、善通寺市、綾歌郡、仲多度郡
香川県西讃保健福祉事務所 環境管理室	観音寺市、三豊市
香川県小豆総合事務所 環境管理室	小豆郡

平成 18 年 4 月 1 日現在の各環境管理室の人員構成は、次のとおりである。(人)

区分	室長	副主幹	主任	主事	合計
香川県東讃保健福祉事務所 環境管理室	1	1	2	0	4
香川県中讃保健福祉事務所 環境管理室	1	2	4	0	7
香川県西讃保健福祉事務所 環境管理室	1	4	1	0	6
香川県小豆総合事務所 環境管理室	1	1	1	1	4

(注)中讃保健福祉事務所環境管理室の主任には、主任技師 1 名が含まれており、小豆総合事務所環境管理室の主事は技師である。

環境管理室の人員構成の特色は、香川県警の警察官が 2 名出向で入っている点である。

東讃環境管理室の主任のうちの 1 名は警察官で、2 週間に 1 日(月曜日)は小豆環境管理室にて勤務しており、中讃環境管理室の主任のうちの 1 名も同じく警察からの出向者で、1 週



間に1日(金曜日)は西讃環境管理室で勤務している。

これは、警察が環境犯罪を重視し、生活安全課の出身者を出向させ、警察に復帰後も関係部局と人的な協力関係を築いて、産業廃棄物の不法投棄等に対する連携を図っていることによるものである。

また、不法投棄等の現場においては、暴力団関係者等が絡む事案もあり、監視指導に警察からの出向者である職員を同行してもらう必要があるとともに、産業廃棄物処理法違反に対する措置を検討するに当たっても、捜査の専門家である警察からの出向者を加えた方がよいとの観点からである。

中讃環境管理室は、平成17年度は出動日数が173日、出動件数は564件と最も多くなっており、出動日数の173日は土を除いた1年間の平日の約260日の約66.5%にも上っているため、ほぼ3日に2日は環境管理室の中の2名1組が現地へ出動していることになる。また、564件を173日で割ると、出動日1日当たり、3.3件の出動件数となっている。

この中讃環境管理室の次に、出動日数、出動件数が多いのは、西讃環境管理室で、平成17年度は、それぞれ149日、451件となっている。しかし、前述のとおり西讃環境管理室には、警察からの出向者は常駐しておらず、1週間のうち金曜日だけ中讃環境管理室から来るだけである。確かに、積極的かつ持続的な指導監視を実現していくためには、環境管理室の所管の範囲にとらわれない運用が必要であるが、悪質な事案等に関しては、廃棄物対策課が直接に乗り出して指導監視を行うようになっており、問題はないと考えられる。

#### 5)産業廃棄物の不法投棄対策

産業廃棄物の不法投棄は、地域の美観を損なうとともに、自然環境や私たちの生活環境を破壊し、ときには大気汚染、水質汚濁や土壌汚染などの被害を与えることがある。法第16条では「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない。」とあり、不法投棄が禁止されており、違反した場合には5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金又はこの併科、さらに法人に対して1億円以下の罰金といった厳しい罰則が設けられている。

また、未遂行為についても同じ罰則の対象となる。

さらに、廃棄物は、法第16条の2により焼却が禁止されている。

ただし、

- ①法に定められた処理基準に従って行う廃棄物の焼却、
- ②他の法令又はこれに基づく処分により行う廃棄物の焼却、
- ③公益上若しくは社会の慣習上やむを得ない焼却又は周辺地域の生活環境に与える影響が軽微である廃棄物の焼却

として政令で定めるものが除かれている。

なお、違反した場合には、5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金又はこの併科、さらに法人等に対して1億円以下の罰金といった厳しい罰則が設けられている。

また、未遂行為についても同じ罰則の対象となる。

産業廃棄物の不法投棄対策としては、

- ①香川県産業廃棄物指導監視機動班(環境管理室)による指導監視体制、
- ②香川県産業廃棄物不法処理防止連絡協議会の設置とヘリコプターによるパトロール、
- ③民間委託による夜間、休日パトロール、
- ④廃棄物110番(留守電とFA付きの電話(087-832-5374又は0120-537483)  
ヤミニ ゴミナシ ゴミナシバンザイ  
による24時間体制による情報収集)、
- ⑤環境監視員、
- ⑥四国電力との協定による情報提供がある。

以上のとおり、産業廃棄物の不法投棄対策については、香川県は力を入れているところであるが、これはいわゆる豊島問題を契機とするものである。

豊島問題とは、香川県豊島の豊島総合観光開発株式会社が昭和50年代後半から平成2年にかけて大量のシュレッターダストや廃油、汚泥等の産業廃棄物を搬入し、野焼きや不法投棄を行ったという事件である。香川県の対応としては、平成2年12月に産業廃棄物処理業の許可を取り消すとともに、廃棄物の撤去を命令し、平成5年11月には処理業者に対して環境保全措置を命令し、平成6年5月には処理業者及びその経営者を告発するなどしたが、対応の遅れは如何とも否定し難いところであった。

かかる点を踏まえ、香川県の産業廃棄物の不法投棄対策が効率的であるか等を検討していく必要がある。

以下、個別の不法投棄対策について検討する。

#### 6)個別の不法投棄対策の検討

##### ① 香川県産業廃棄物指導監視機動班

産業廃棄物の不法投棄対策としては、現場における指導監視が重要である。廃棄物対策課と環境管理室により、定期的な指導監視と住民からの苦情に基づく出動が行われている。

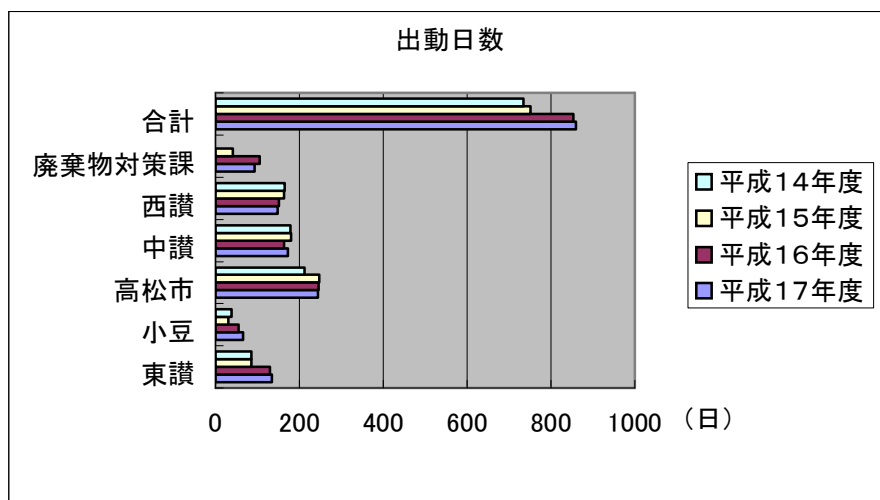
まず、指導監視の出動日数と出動件数の推移は、それぞれ次のとおりである。

出動日数(地域別)

(日)

区分	東讃	小豆	高松市	中讃	西讃	廃棄物 対策課	合計
平成17年度	134	66	244	173	149	94	860
平成16年度	130	56	246	164	152	106	854
平成15年度	86	31	248	181	164	42	752
平成14年度	138	39	212	179	166	—	734

以上をグラフにすると次のとおりである。



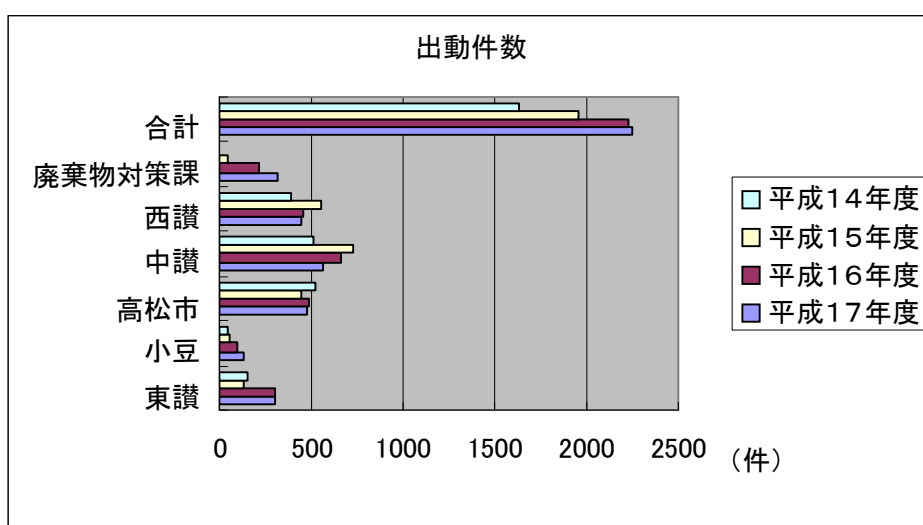
出動件数(地域別)

(件)

区分	東讃	小豆	高松市	中讃	西讃	廃棄物 対策課	合計
平成17年度	309	132	477	564	451	320 (126)	2,253 (126)
平成16年度	301	102	486	664	454	220 (138)	2,227 (138)
平成15年度	126	51	448	733	553	48	1,959
平成14年度	156	47	522	513	392	—	1630

(注)廃棄物対策課の( )内の数値は、環境管理室等と共同で出動した件数で、内数である。

以上をグラフにすると次のとおりである。



全体としてみると、出動日数も出動件数も増加傾向にあること、平成17年度は、延べ日数で860日、延べ件数で2253件もの指導監視を行っていること等が分かる。

また、このうち、住民からの苦情に基づく出動件数(地域別、内容別)は、次のとおりである。

苦情に基づく出動件数(地域別) (件)

区分	東讃	小豆	高松市	中讃	西讃	廃棄物 対策課	合計
平成17年度	41	43	101	93	40	52 (30)	370 (30)
平成16年度	76	43	158	83	63	57 (40)	480 (40)
平成15年度	55	20	144	110	49	10	388
平成14年度	104	15	133	127	50	—	429

(注)廃棄物対策課の( )内の数値は、環境管理室等と共同で出動した件数で、内数である。

苦情に基づく出動件数(内容別) (件)

区分	不法 投棄	野 外 焼 却	多 量 保 管	飛 散 流 出	水 質 汚 濁	悪 臭	騒 音 ・ 振 動	粉 塵 飛 散	そ の 他	事 故 発 生 の 危 険	衛 生 害 虫 の 発 生	合 計
平成 17年度	97	111	26	4	10	24	4	5	59	—	—	340
平成 16年度	122	132	26	14	19	31	7	2	87	—	—	440
平成 15年度	123	123	—	17	5	26	3	7	80	3	1	388
平成 14年度	99	123	—	8	7	37	6	21	106	0	2	429

以上によれば、苦情に基づく出動件数については、平成17年度は、平成16年度に比べて減少していること、苦情内容としては野外焼却と不法投棄が最も多く、17年度では、全体の約6割を占めること、平成17年度は不法投棄の苦情件数は前年度に比べて減少しているが、それでも111件にも上ること等が分かる。

苦情に基づく出動の結果、特に悪質な違反者に対しては、指導票を交付することとされているが、この指導票の交付状況は次のとおりである。

区分	東讃	小豆	高松市	中讃	西讃	廃棄物 対策課	合計
平成17年度	3	2	11	12	7	0	35
平成16年度	9	1	15	35	5	1	66
平成15年度	7	0	21	39	6	0	73
平成14年度	7	1	33	35	14	0	90

以上によれば、平成17年度の指導票の交付件数は、平成16年度と比較すると約半減していること、平成17年度は全出動件数の約1割のケースにつき、指導票が交付されていること等が分かる。

監視の結果、違法な状況を発見した場合の対応としては、指導票の交付を行っているというのが現状で、環境管理室の担当者からのヒアリングによるとこの指導票の交付で違法状態は是正されているとのことである。

この指導票については、中讃保健福祉事務所環境管理室において、平成17年度分の「出動報告書」、「廃棄物処理指導票」の精査を行ったところ、適正になされていた。しかし、指導票には、①違反事実の指摘、②改善指示の内容、③改善計画書作成の指導と提出期限が概ね記載されていたが、中には、現実には違法といえない状況であっても環境保全の観点から、あえて指導票を交付する場合などにおいて、「資材置場に保管されている廃棄物を法に則って処分してください。」とのみ記載されており、具体性を欠く指導になっているもの等が見受けられた。

ところで、この指導票の交付は、いわゆる行政指導である。

廃棄物処理法においては、立入検査(法第19条)、改善命令(法第19条の3)、措置命令(法第19条の5)、事業の停止・事業の許可の取消し(法第14条の3等)、行政代執行(法第19条の8)のほか、捜査機関への刑事告発という手段がある。

このうち、事業の取消は、平成16年度は5件、平成17年度は5件、改善命令は、平成16年度は7件、平成17年度は0件、措置命令と告発は平成16年度、平成17年度ともに0件となっている。

この点、定期的な指導監視及び苦情に基づく指導監視の結果、廃棄物処理法違反の事実を発見した場合に、指導票の交付だけで問題が片付けば問題ないが、指導票をもらっても違反者が直ちに是正せず、さらに被害を拡大させて行方不明になるとか、是正のための措置が遅れてしまったために近隣に回復し難い損害を与えてしまったなどのような場合には、行政の責任が問題となり得ることを認識する必要があると考える。

すなわち、廃棄物処理法においては、行政には、前述のように、事業の取消、立入権、改善命令、措置命令といった権限が与えられているところ、被害の状況が深刻な場合には、直ちに事業の取消や、業務停止のほか、改善命令、措置命令、さらには、捜査機関への告発といった強力な対抗措置が義務付けられていると判断される可能性があることから、指導票の交付というソフトな対応に流れないように、注意する必要があると考える。

(意見)

廃棄物処理法に違反して、一定の基準を超える被害が出ている場合に具体的にどのような対応を行うべきかについては、「香川県産業廃棄物処理業者等に係る行政処分実施要領」を定めるとともに、15年度から毎月1回(18年度からは四半期に1回)廃棄物対策課と各環境管理室とで連絡会を開催し、情報の共有化、対応の平準化などを図っているが、指導票の内容がよりできるだけ具体的になるよう運用の改善も検討する必要がある。

ところで、行政処分に関しては、最も新しいもので平成18年3月28日付けで収集運搬業を取り消した事案がある。これは、会社が平成18年3月7日付けで金100万円の罰金刑(法第16条違反)に処せられたためである。

本件の違反内容は、産業廃棄物である木くず等約1トンないし2トンを投棄した(埋めた)というものであり、平成17年8月12日に観音寺警察署から西讃環境管理室へ捜査をしている旨の連絡があったものである。

また、改善命令の最も新しいものは、平成17年3月4日付けで出されたものであり、この事案の推移は、概ね次のとおりである。

平成12年5月24日、廃棄物110番に不法投棄の苦情があった。

平成12年6月15日に調査をすると、木くず、がれき類等が投棄されていることを発見したので、指導票を交付した。

平成12年6月30日、改善計画書の期限が守られなかった。

平成12年8月10、11日、廃棄物110番に通報があった。

平成12年8月21日、改善計画書が提出された(12月20日までにコンクリートガラ12トン、木くず6トン、燃え殻2トンを撤去する。)

平成13年3月15日、木くず、畳、解体混合廃棄物が新たに搬入されていた。

平成13年6月22日、新たに畳み、瓦くずが搬入されていた。

平成13年11月20日、ガラス等の産廃が埋められていた。

平成13年12月6日、がれき類混じりの残土の搬出を継続していたので、立会して現場を確認のうえ、指導票を出した。

平成14年～平成15年、撤去する意思が見られない状態が継続する。

平成14年2月18日、現場の南側に解体残土や壁土が搬入されていた。

平成 14 年 3 月 4 日、新たな残土が搬入されていた。  
平成 15 年 3 月 17 日、西側斜面に家庭ゴミが投棄されている。  
平成 16 年 2 月 24 日、壁土を搬入していた。  
平成 16 年 6 月 3 日、廃棄物撤去の指導書の交付と改善計画書の提出を求めた。  
平成 16 年 8 月 2 日、新たな残土が搬入されていた。  
平成 16 年 8 月 10 日、改善計画書が提出された。  
平成 16 年 9 月 13 日、木くずの搬入が見られた。  
平成 16 年 10 月 7 日、新たな残土が搬入されていた。野外焼却跡が見られた。  
平成 16 年 10 月 18 日、新たな残土の搬入が見られた。  
平成 16 年 11 月 9 日、木くずを埋めているのを発見したので、指導票を交付した。  
平成 16 年 12 月 6 日、燃え殻は撤去されていなかった。  
平成 16 年 12 月 20 日、木くずの量が増えていた。  
平成 16 年 12 月 28 日、斜面に残土が搬入投下されていた。  
平成 17 年 1 月 17 日、入り口斜面上に瓦くずが搬入されて置かれていた。  
平成 17 年 1 月 24 日、新たながれき類、木くず混じりの残土、壁土が搬入されていた。  
平成 17 年 2 月 21 日、新たな残土が搬入されていた。

以上のとおり、本件については、指導票の交付や改善計画書の提出は何度となくなされてはいるが、その指導の過程で、新たな産業廃棄物が搬入されるという状況であった。

本件のような違反者については、指導票や改善計画書は、効果的ではなく、遅くとも改善履行期限を 1 か月延長して欲しい旨の申し出があったにもかかわらず、がれき類混じりの建設残土を搬入し続けていたことが発覚した平成 13 年 12 月 6 日には改善命令へ踏み切り、さらに所定の期限までに是正されないときは、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 25 条第 2 号、同法第 19 条の 3 違反(改善命令違反)で告発すべきであった。

本件は、監視指導に対する事業者の対応は悪質ではあったが、廃棄物ががれき類、木くず混じりの残土等であり、有害な産業廃棄物の大量不法投棄でなかったことから、監視指導で継続していたものであるが、それを考慮したとしても、全体の処理の手続の流れとしては手ぬるいという印象を受ける。

このような対応だと、場合によっては地域住民に回復し難い損害を与えかねないということに注意する必要がある。

②ヘリコプターによるパトロール

平成 17 年度のヘリコプターによるパトロールの実施状況の推移は、次のとおりである。

区分	実施日	実施者	使用ヘリ	監視区域	搭乗監視員	実施結果
1	H17.7.19	香川県産業廃棄物 不法処理防止連絡 協議会 (1回目)	香川県警へ リ	香川県内 (山間、沿岸、島嶼 部)	県廃棄物対策課2名 高松市1名 県警生活環境課1名 計4人	対象16か所 確認、内16か 所撮影
2	H17.8.1	東讃・小豆地区廃棄 物不法処理防止連 絡協議会 (1回目)	香川県警へ リ	東讃・小豆方面 (山間、沿岸、島嶼 部)	東讃/小豆管理室各 1名 警察署(高松北)1名 東か/香南/土庄各1 名 計6人	対象7か所確 認、内4か所撮 影
3	H17.11.18	香川県産業廃棄物 不法処理防止連絡 協議会 (2回目)	第六管区海 保 へリ	香川県内 (沿岸、島嶼部)	県廃棄物対策課2名 高松市1名 海保(高松/坂出)2名 計5人	対象13か所確 認、内9か所撮 影
4	H17.12.21	中讃・西讃地区廃棄 物不法処理防止連 絡協議会 (1回目)	香川県警へ リ	中・西讃方面 (山間、沿岸、島嶼 部)	中讃/西讃管理室各 1名 警察署(綾南)1名 綾上町/詫間町各1 名 計5人	対象23か所確 認撮影
5	H18.2.24	東讃・小豆地区廃棄 物不法処理防止連 絡協議会 (2回目)	香川県警へ リ	東讃・小豆方面 (山間、沿岸、島嶼 部)	東讃/小豆管理室3 名 さぬき、小豆警察署 各1名 さぬき市1名 計5人	対象12か所確 認、うち8か所 撮影
6	H18.3.9	中讃・西讃地区廃棄 物不法処理防止連 絡協議会 (2回目)	香川県警へ リ	中・西讃方面 (山間、沿岸、島嶼 部)	中讃/西讃管理室各 1 警察署(観音寺)1名 三豊市/綾南町各1 名 計5人	対象20か所確 認撮影



産業廃棄物の不法投棄や違法状態の是正状況等が必ずしも地上から十分に確認できないこと等から、ヘリコプターにより、上空から監視を行うものであり、違反状況等を発見した場合、必要に応じて、環境管理室等が立入等を行うものである。  
実施報告書等を精査したところ、処理は適正になされていた。

### ③夜間、休日パトロール

夜間、休日パトロールは、産業廃棄物の不法投棄が人目につかない夜間等に行われる可能性があることを考慮して、行われるもので、業務は民間会社に委託されている。

委託先と委託料の推移は次のとおりである。

区分	委託先	委託料(円)
平成 14 年度	関西警備保障株式会社	4,578,000
平成 15 年度	関西警備保障株式会社	4,935,500
平成 16 年度	大和警備保障株式会社	4,914,000
平成 17 年度	関西警備保障株式会社	4,830,000
平成 18 年度	大和警備保障株式会社	5,208,000

夜間、休日パトロールは、廃棄物対策課が毎月、業務指示書により、パトロールの地域、時間等を指示して、それに基づき、年間延べ 200 日パトロールがなされ、受託先から月に 3 回、地図、写真等で実績報告が提出されるものである。

業務指示書と実績報告書等を精査したところ、処理は適正になされていた。

#### (意見)

夜間・休日パトロールの結果、違反状態を発見できる端緒となるケースは年間数十件程度と  
いうことであり、費用対効果の観点から検討が必要である。加えて、夜間・休日にも不法投棄  
防止のための目を光らせているという姿勢を違反者に示すことが重要であるので、夜間・休日  
パトロールの PR をより積極的に行うべきである。

### ④廃棄物 110 番

これは、広く住民から不法投棄等の情報提供を受ける目的で設置されたものであるが、平成 17 年度 18 件の情報を受け付けたものである。

しかし、件数が年間 18 件と少ないので、もっと積極的に PR を行うべきである。

### ⑤環境監視員

これは、生活区域内での産業廃棄物の不法投棄等に関する情報の収集と通報により環境

管理室との連携を取りながら生活環境の保全を図っているものである。

平成 17 年度は 71 名に委嘱している。

(結果)

しかし、実際には環境監視員からの情報提供はほとんどないとのことである。制度の趣旨を踏まえ、環境監視員の選任手続に対する工夫、環境監視員が機能する方策等を検討すべきである。

#### ⑥四国電力高松支店との協定

これは、四国電力の従業員が業務遂行中に産業廃棄物の不法投棄等を発見した場合に、香川県に情報提供するというものであるが、平成 17 年度中は、四国電力からの情報提供はなかったとのことである。

#### ⑦中間処理場

まず、中間処理量は、平成 16 年度だけで、排出量の約 85%にも及び、約 230 万tにも達している。

これを処理するのは、すべて民間の中間処理事業者である。

民間事業者が倒産等で廃業したり、処理施設が故障等で処理量が減ったりした場合に、産業廃棄物の中間処理が安定的にかつ継続的に実施できるのかどうかの問題となる。

この点、廃棄物対策課の見解は、民間の中間処理事業者は仕事があれば(需要があれば)仕事を拡大するし、新しく事業に参入してくる、また、排出事業者は別の中間処理事業者か最終処分業者への委託を検討するなど需要と供給のバランスによって処理が行われるとのことであった。

そして、個別の事業者の処理実績については、各年度の産業廃棄物処理実績報告書を 6 月 30 日までに提出してもらい、それを集約することで把握しているとのことであった。

(意見)

仮に、中間処理場の処理能力が現実に減少すれば、行き場を失った産業廃棄物が不法投棄される可能性が出てくるなどの弊害が生ずる。

このため、中間処理場における中間処理量だけでなく、中間処理場の実情等についても、十分把握しておく必要があると考える。

#### 7)最終処分場

##### ①種類

最終処分場には、安定型、管理型、遮断型の 3 種類がある。

このうち、安定型は、廃プラ、金属くず、ガラスくず、陶磁器くず、がれき類、ゴムくずの安定 5 品目の埋立てを専用とする処分場である。

また、管理型は、特別管理産業廃棄物を除く、ほとんどすべての産業廃棄物を埋め立てる

ことのできる処分場で、構造的には遮水シートと水処理施設を備え、埋め立てた産廃による地下水の土壌汚染を防止するように作られている。

さらに、遮断型は、重金属類等の有害物質を含め、産業廃棄物を永年保管する処分場で、分厚いコンクリート構造体により、有害物質を遮断できるようになっている。

前述のとおり、香川県においては、平成18年3月31日現在において、安定型の最終処分場は12か所、管理型の最終処分場は11か所存在するが、遮断型は存在しない。

## ②設置状況

最終処分場の設置状況は、次のとおりである(ただし、残余容量は、平成16年度末日の数値である。)

### ○安定型最終処分場

設置場所	許可年月日	許可容量 $m^3$	残余容量 $m^3$ (H16年度末)
木田郡三木町	平成5年10月15日	93,945	14,500
綾歌郡綾川町	平成8年7月18日	126,000	4,165
三豊市高瀬町	平成3年10月5日	101,300	3,500
観音寺市大野原町	平成2年11月7日	60,399	2,600
さぬき市長尾	平成4年6月20日	64,660	2,654
三豊市詫間町	平成元年6月28日	39,900	12,700
三豊市財田町	平成13年12月2日	139,000	100,000
高松市香川町	平成14年11月2日	187,925	140,652
坂出市府中町	平成13年12月2日	1,807,200	400,000
坂出市番の州町	平成10年7月3日	36,070	11,911
三豊市高瀬町	昭和59年10月2日	37,300	2,000
三豊市山本町	平成2年5月2日	52,970	11,000
綾歌郡綾川町	平成8年3月7日	1,103,341	120,493
坂出市王越町	平成18年8月31日	1,027,900	—
合 計			826,175

また、安定型の産業廃棄物については、上記最終処分場以外に、次のとおり、香川県環境保全公社の海面埋立処分場(残余容量:1,114,309  $m^3$ )においても処分できる。

(環境保全公社海面埋立処分場)

香川県環境保全公社の最終処分場の名称、残余容量等の明細は、次のとおりである。

区分	事業型	場所	埋立期間	埋立面積	埋立容量	残余容量
				m <sup>2</sup>	m <sup>3</sup>	m <sup>3</sup> (産業廃棄物)
高松港香西地区安定型最終処分場	廃棄物埋立護岸事業	高松市香西北町地先	平成10年7月～平成20年3月(予定)	356,000	1,429,000 (計画量)	521,969
内海港草壁地区安定型最終処分場		小豆郡小豆島町草壁本町地先	平成12年7月～平成19年3月(予定)	100,000	861,000 (計画量)	138,513
観音寺港観音寺地区安定型最終処分場		観音寺市瀬戸町地先	平成15年7月～平成23年3月(予定)	211,000	1,857,000 (計画量)	453,827
合 計				667,000	4,147,000	1,114,309

(注)埋立面積、埋立容量は、産業廃棄物のほか、浚渫土の埋立容量を含むものである。

○管理型最終処分場

設置場所	許可年月日	許可容量m <sup>3</sup>	残余容量m <sup>3</sup> (H16年度末)
綾歌郡綾川町	平成15年7月30日	1,946,300	1,621,794
綾歌郡綾川町	平成10年9月11日	205,895	90,567
仲多度郡まんのう町	昭和60年5月21日	450,000	20,002
坂出市府中町	平成11年3月31日	200,000	52,023
坂出市林田町	平成16年5月31日	130,500	130,500
さぬき市長尾	平成10年7月6日	35,000	17,890
三豊市財田町	平成9年11月28日	14,389	12,000
三豊市高瀬町	平成4年6月20日	119,247	5,000
木田郡三木町	平成10年9月14日	5,200	5,200
坂出市王越町	昭和55年5月14日	145,368	118,520
綾歌郡綾川町	平成4年4月4日	45,000	24,500
高松市東植田町	昭和53年12月28日	96,208	39,125
香川郡直島町	平成18年2月17日	128,000	—
合 計			2,137,121

○残余年数

安定型の最終処分場の残余年数は、次のとおり計算される。

$$(826,175 \text{ m}^3 + 1,114,409 \text{ m}^3) \div 244,000 \text{ m}^3 = 8.0 \text{ 年}$$

826,175 m<sup>3</sup> = 安定型最終処分場の残余容量(平成 16 年度末)  
 1,114,309 m<sup>3</sup> = 香川県環境保全公社の海面埋立処分場の残余容量(平成 16 年度末)  
 244,000 m<sup>3</sup> = 平成 13 年度から平成 15 年度までの安定型の平均最終処分量 122,000  
 × 換算係数 2(換算係数は、産業廃棄物の埋立量に埋立土を加えた場合の増加率をいう。)

以上から明らかとなお、安定型の最終処分場については、平成 16 年度末で 8 年しか残余年数はないので、新たな最終処分場が建設されないと、計算上は平成 24 年度には安定型の最終処分場は飽和状態になってしまう。(平成 18 年 12 月に坂出市玉城町に許容量 1,027,900 m<sup>3</sup>の最終処分場が建設されたので、実際は最終処分場が飽和状態になるリミットは延長になる。)

次に、管理型の最終処分場の残余年数は、次のとおり計算される。

$$2,137,121 \text{ m}^3 \div 132,000 \text{ m}^3 = 16.2 \text{ 年}$$

2,137,121 m<sup>3</sup> = 管理型最終処分場の残余容量(平成 16 年度末)  
 132,000 m<sup>3</sup> = 平成 13 年度から 15 年度までの管理型の平均最終処分量 95,000 m<sup>3</sup> × 換算計  
 数 1.4

なお、産業廃棄物最終処分場の許可件数の推移は、次のとおりである。

年度	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
安定型	2	6	3	2	6	2	2	3	3	4	0	0	1	1	0	0	0
管理型	1	0	1	2	1	3	2	1	5	7	1	0	0	0	0	1	1
合計	3	6	4	4	7	5	4	4	8	11	1	0	1	1	0	1	1

これによると、平成 11 年度以降、最終処分場の許可件数は激減していることは明らかである。

この原因は、平成 9 年度の廃棄物処理法の改正で、生活環境影響調査の実施の義務付け、利害関係を有する者や専門的知識を有する者からの意見聴取など、許可の要件が厳しくなったためである。

(意見)

平成 16 年度の数値を前提にすると、前述のとおり安定型最終処分場の残余容量が平成 24 年度に飽和状態になり、しかも、平成 11 年度以降新規の処分場許可が激減しているということもあり、将来的に産業廃棄物の最終処分が安定的かつ継続的に実現できるかどうかの問題となる。

最終処分場については、過去の処理実績から将来の処理予測を立て、処理量の変動要因を考慮し、将来的にいつどの規模の最終処分場が必要かどうかのビジョンを検討すべきである。

## 2. 香川県の行う廃棄物処理

### (1) 概要

前項で見たとおり、都道府県は許可事務を通じ、主として産業廃棄物処理の適正なあり方に関与する構造となっているが、県が直接あるいは外郭団体を通じて廃棄物処理に関与する事業もある。

海面埋立を通じた産業廃棄物最終処理場の提供と、前項記載の豊島問題で不法投棄された大量の産業廃棄物の処理のための直島中間処理施設の運営等がこれにあたる。

埋立事業については 266 ページ以降に記載している。

以下、中間処理施設について概要を記す。

### (2) 中間処理施設建設の経緯

発端は、248 ページ記載の通りであり、香川県豊島問題ホームページに豊島問題の経緯等の詳細についても公開されている。

処理方法の選定に関する部分の概略のみ記す。

- ・平成 5 年 11 月、豊島住民が公害紛争処理法に基づく調停申請
- ・平成 7 年 10 月、公害等調停委員会が 7 つの対策案を提示
- ・県が第 7 案(いわゆる「封じ込め」)を採用することを表明した。一方、住民は第 1 案を選択したとのことである。

対策案		概算費用	
1	廃棄物等を処分地内で中間処理し、その後島外に搬出して、島外の管理型最終処分場において最終処分する。	焼却＋セメント固化等 151 億円	溶融 167 億円
}			
7	処分地において、廃棄物の現状に変更を加えることなく、遮水、揚水等の環境保全措置を講ずる。	61 億円	

・平成 8 年 12 月 4 日の調停期日に、調停委員会から「関係省庁と協議の上、この問題に対する対策として、県が主体となって溶融処理を施すという方向で再検討されたい」との考え方が

示された。

豊島廃棄物等処理技術検討委員会の検討結果に従い、専門家の指導・助言等のもとに事業を実施することになっている。

- ・国に対して財政面及び技術面の支援について要望した結果、その見通しも得られたので、溶融処理等の中間処理を行うことを基本として取り組むこととなった。
- ・中間処理施設の建設場所の選定 電気・水道・燃料供給設備等の整備状況や中間処理施設の有効利用が図られることなどから、地元との協議の上、直島にある三菱マテリアル(株)直島精錬所の工場敷地内への建設が決定
- ・平成 12 年 9 月 豊島廃棄物等処理技術検討委員会から示された 3 つの溶融方式での中間処理プラントの一般競争入札公告を行ったが、応募者が辞退
- ・平成 12 年 10 月 処理実験を実施した 7 社に聞き取り調査を行い、そのうちの 1 社(株)クボタが契約手続きに参加する意向を示し、技術・価格審査後クボタ・西松・合田特定建設工事共同事業体と契約している。

### (3) 豊島廃棄物等処理事業の概要

10 年を目安に全ての産業廃棄物を処理することとしている。(国による負担年限である。)

主要な事業内容は次のとおり。

- ①不法廃棄現場の暫定的な環境保全措置
- ②不法投棄現場(豊島)から中間処理施設(直島)への運搬
- ③中間処理
- ④副成物の有効利用

①③のうち、主要な施設整備に係る契約は終了している。

②は日本通運との長期計画により、専用の特殊仕様の船・トラック等込みで 10 年間約 34 億円で一般競争入札により契約を行っている。

③は(株)クボタが継続して運転している。ただし、かなりの人数は三菱マテリアル(株)からの出向者を受け入れている。(35 人中 28 名)

中間処理施設の敷地の賃貸契約を行い、電気等の使用料も当然区分されているなど、資金面では区分されている。

溶融炉の耐用年数は 13 年であり、10 年で処理が終了しなかった場合は、三菱マテリアル(株)との契約を継続可能である。豊島産廃処理終了後の施設の利用については三菱マテリアル(株)と協議するが、その結果、撤去を要するときは県が撤去する責任を負う。

④については、飛灰は三菱マテリアル(株)に処理を委託している。溶融の結果発生する溶融スラグは、県で行う公共事業の土木用材料として販売されている。(一部は地元の団体により、陶芸の材料として使用されている。)

土木用材料としての販売単価は、砂と同等(トンあたり 600 円)に設定されており、当然のことで

あるが溶融処理コストを賄う水準ではない。

#### (4) 事業費と財源

当事業を含む、環境衛生事業費の推移は次のとおり。(単位:百万円)

	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18 予 算
環境衛生指導費	1,845	1,677	1,309	10,099	14,136	17,384	7,938	4,166	4,356	4,428
委託料	284	389	249	297	261	262	1,131	1,663	1,555	1,598
請負費	326	0	0	4,039	10,428	13,978	4,622	103	46	72
負担金	951	997	816	1,177	2,432	2,343	1,224	1,381	1,627	1,578
貸付金	0	0	0	550	500	500	500	500	500	500
補償金	0	0	0	747	230	0	5	0	0	0
投資他	0	0	0	0	16	16	16	16	16	16
積立金	0	0	0	3,011	9	1	2	2	0	2

(香川県歳入歳出決算事項別明細書環境衛生指導費より作成。)

建設費の財源 4割は補助金等による。

処理費 処理開始以降、3年間の処理費の推移は次のとおり。

(単位:百万円)

H15年度	H16年度	H17年度	計
1,355	2,493	2,815	6,665

処理費の財源:国の支援等(特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法による)

- ・支援 有害性の高い廃棄物 2分の1、その他 3分の1の支援(全体では 47.8%)

- ・地方負担の 7割は起債措置、元利償還金の 5割について交付税措置

(ただし、交付税措置は、交付税がトータルでカットされているため、正確にはどの程度が交付税措置されているかは明らかではない。)

#### (5) ライフサイクルコスト

ライフサイクルコストの水準は、当初の設計など技術的要因によるところが大きく、外部の委員会で検討等のうえ、経過も公表されている。

運営コストについては、運転・維持管理委託費等は固定されており、毎年消費される薬品・燃料等の購入コストの低減などに限られる。(なお、石油高騰の影響により、燃料費は増加している。)

溶融炉に関しては、操業しながら投入する産廃の内容を調整しつつ安定した処理に努めて



いる状況であり、事故による中断等を防ぎ、安定操業することが最も重要なライフサイクルコスト低減の課題であると思われ、これらも外部の組織により指導・助言・評価されている。

予定通り10年程度で処理が終了した後の施設の撤去費までは予算化されていない。終盤で産業廃棄物の量が減少した時の処理、また産業廃棄物の量が予測と異なった場合の処理、産業廃棄物の処理が終了した時の施設の利用が今後の課題であると認識されている。

実際の契約事務は県が行い、最終的な資金負担は県に求められる。

予定通り処理が終了した場合、設備は予定耐用年数を残している。

運搬用の船・トラック等の所有権は運搬会社にある契約内容である。

中間処理施設は、直島町との協定書により、事業終了後の施設利用については直島町と協議することとなっている。

このような課題はあるものの、当施設は、経緯及び概要に記載したように、調停の過程で処理方法等が決定され、外部の組織による指導・助言・評価のもとに建設・運営されており、その時々々の状況に応じ、財政的な負担も勘案しながら対応することが重要であるが、主要な部分の支出は既に終了しており、県独自で今後ライフサイクルコストの低減を検討できる項目、検討して実効性のある項目は限られている。

このことから、当年度の監査にあたって、事業実施内容の検討は行なわないこととした。

#### (6) 環境との関連と事務コスト等

溶融に必要な消費エネルギーを考えると、欧米で行われているような徹底した分別と危険物を分別した保管が環境保持の観点からは適当であるとの考え方もある。

35%近くの土が含まれたものを溶融処理し、金属などは回収され、55%発生するスラグは県の発注する公共事業に使われている。確かに、これだけのコストとエネルギーをかけるよりも、徹底した分別によるリサイクルのほうが環境負荷もコストも低いように思われる。

前項廃棄物の許認可事務にも多くの時間・コストがかかるが、財政面だけではなく、環境負荷の面でも、許認可事務の適正な遂行が行なわれないことに対し、豊島産業廃棄物処理等に係る経費に事件の発生する確率をかけたものが、許認可事務費用に対する許容費用であるとも考えられる。

県は、他の許認可事務についても、許認可事務の適正な遂行が行なわれない場合に生じるリスクとそれにより必要となるコストを明確に想定し、重要な許認可事務についてはそれがおこらないような対応にかかるコストと比較することも、事務執行の適正化と将来発生するコストの低減に資する可能性がある。

## X I 港湾埋立事業

### 1.埋立事業の概要

#### (1) 現在進行中の事業及びその概要

港名	地区名	埋立 面積 (ha)	事業年度		**総事 業費(百 万円)	売却 面積 (ha)	利用目的(ha)					
			開 始	完 了			岸 壁	ふ頭 用地	緑地	再開発 用地	施設 用地	道路 他
高松港	朝日(2)地区	15.6	17	25	17,500	*3.6		6.7	4.4		3.6	0.9
高松港	香西(西)地区	35.6	6	23	12,000	13.8		2.9	18.1	13.8		0.8
宮浦港	宮浦地区	1.7	12	19	4,200	0.3		0.3	0.5	0.1	0.4	0.3
内海港	草壁地区	10.0	10	20	3,400	6.9			2.1	4.7	2.2	1.0
観音寺港	観音寺地区	21.1	11	22	7,300	14.5			3.6	14.5		3.0
合計		84.0			44,400.0	39.1	0.0	9.9	28.7	33.1	6.2	6.0

\* 埋立部分以外の売却面積 2.1ha を含む。

\*\*総事業費には港湾施設の整備費を含む

用地の売却は、売却時点に時価を算定した上で行われる。

#### (2) 関連する法規等

港湾法他港湾関連法規

公有水面埋立法

環境影響評価法

#### (3) 目的及び代替政策

##### ①目的

埋立による土地造成

土木施策の概要平成 16 年度によると、

「県土が狭いため、新たな社会基盤整備に必要な土地を確保する。」とされている。

##### ②経緯

港湾の項に記載のように、埋立による生産拠点と物流拠点の港湾を同時に開発することにより、重厚長大型の産業を発展させた歴史があるが、現在では産業廃棄物等の最終処分場としてのニーズと、各種社会資本整備のための用地確保にシフトしている。

##### ③代替政策

陸地での最終処理場確保

産業廃棄物の減量(3R などによる)

#### (4) 事業主体と財源(国・市町・民間との役割分担)

事業主体は県であり、埋立と港湾施設整備は同時に行われるが、会計上は次のように区分される。

- ・造成事業は、造成後の土地売却等により回収される事業であるため、特別会計とされている。
- ・岸壁などの港湾施設は一般会計で処理される。

#### (5) 用地買収等の有無と主構造等

一部用地買収を伴うこともあるが、埋立による造成面積に比べると小さい。

#### (6) 事業の年数、工期の考え方

浚渫土や産業廃棄物による埋立事業の場合は、発生量等により事業の進捗が左右されるが、最終処分場の残余容量の確保の要請から、なるべく長期的に利用できることが望ましい。

一方、港湾施設は早期に事業効果を発揮する必要があることから、集中的に整備される。

### 2. 事業化決定過程

埋立事業は港湾管理者により免許されるため、県管理港湾は事業主体からの申請により港湾管理者である県が認可することになる。

供給される用地の必要性が明確である場合のみ、公有水面の埋立が免許される。

### 3. 管理方法

#### (1) ライフサイクルコスト

埋立事業は、造成後一部売却される。

埋立費用－売却による収入＝実質投資額

計画時に、

- ・売却部分の価値
- ・県管理部分の用途と管理費等

について合理的と考えられる範囲で決定されることがライフサイクルコストの低減につながる。

また、埋立は周囲に岸壁や護岸等を築き、内部に産業廃棄物や土砂などを埋める方法による。埋立地の更新投資は考えられていないが、岸壁等は港湾施設や海岸保全施設として利用され、必要に応じて更新投資が行われる。

#### (2) その他管理

埋立後、埋立地自体は完了時に他の施設に振替えられる。

- ・民間へ売却
  - ・市町に引き渡される
  - ・県施設として管理される
- このため、事業進捗中のみ埋立地として管理される。

#### 4. 事業例

##### (1) 香西地区埋立事業の概要

###### 1) 関連法規等と閲覧資料

港湾法→港湾計画・港湾審議会議事録(平成2年～)

公有水面埋立法→免許資料

廃棄物処理法→香川県廃棄物処理計画(平成18年3月)

###### 2) 事業費の発生水準

埋立のための護岸工事は平成11年度までに完了しているため、平成12年度以降の事業費は20～77百万円と少額であり、事業の支出の内容等についての検証は行わないこととした。

###### 3) 事業の経緯

・平成2年3月 香川県産業廃棄物最終処分場確保検討委員会で検討された香川県産業廃棄物最終処分場確保基本構想により、諸条件から、港湾区域内での最終処分場の確保を図るとされる。

・平成2年4月25日付け 環境保健部長より高松臨海部における最終処分場の確保について配慮依頼(2環B第431号)

・平成2年12月4日 香川県地方港湾審議会に付議

・平成6年3月 公有水面埋立免許出願

・平成6年4月 上記申請を縦覧

・平成6年9月 免許

・平成7年1月 事業着手

##### (2) 埋立願書の内容

###### 1) 願書の性質

必要性、規模につき具体的に記載した上で埋立の免許を申請する書類。

## 2)願書に記載された当時の課題

①ふ頭の整備	朝日地区の砂砂利、香西地区の貨物を移転集約し、荷役の効率化を図る。
②都市再開発用地の確保	住工混在、工場付近生活環境の悪化
	港湾機能の強化、生活環境の改善のため、都市再開発用地を臨海部に確保
③緑地の整備	高松港の緑化率は低い。
	港湾就業者が海に親しむ緑地の確保、多目的広場、オートキャンプ場、テニスコートを整備する必要がある。
	高松市内のスポーツ・レクリエーション施設は、多目的広場は規模が小さく、アウトドアのレクリエーション需要は現在の需要に合わず、テニスコートは市街地からの距離が遠い。
④産業廃棄物最終処分場の確保	公共処分場の推定埋立許容量は平成8年にはほぼ満杯になる。

## 3)背景となる計画

計画等の名称	摘要
香川県21世紀長期構想	平成2年策定、対象は平成3年～平成7年度
第3次高松市総合計画	平成2年策定、対象は～平成12年度
高松港港湾計画 港湾審議会135回計画部会(平成3年3月)	砂・砂利等の内貿物流機能の移転集約、産業廃棄物等の処分地の確保及び背後地域の住工混在の解消を図るため、香西地区において、公共ふ頭計画、廃棄物処理計画、土地造成及び土地利用計画等を追加、変更する。
香川県公害防止計画	平成3年3月
土地利用対策	国土利用計画を指針とし、土地利用に関わる法令等を適格に運用するとともに、当地域の特性を十分に考慮して計画的に進める。 そのため、土地利用の混在化による騒音、振動、悪臭等の影響の増大を防ぐため、住居系、商業系、工業系統の用途区分にあった土地利用の誘導を推進し、必要に応じて計画的に緑地帯等を整備したり、廃棄物処理用地の確保等に努める
廃棄物処理対策 公害防止に対するその他の都市施設の整備 香川県産業廃棄物最終処分場確保基本構想	廃棄物埋立護岸については、高松港において港湾計画との整合を図りながら整備を進める 都市緑化等の推進 経緯参照

## 4)計画時の埋立必要面積

計画時に必要となる面積を算出し、事業の規模が決定される。

必要な施設	費用対効果分析
①ふ頭用地及び保管施設用地	予測貨物量
②都市再開発用地	アンケートにより、具体的な面積を算出
③緑地	高松市内の整備状況から算出
④道路用地	時間発生量を基に、規模を定め、設計基準交通量により2車線とする
⑤産業廃棄物最終処分場	発生量の1割

#### 5)計画時の事業実施時期と現在比較

公共事業の縮小、建設廃棄物の再資源化・縮減等により、浚渫土等・建設残土ともに減少しており、工期は延長されている。

工区	当初	現在	工区	当初	現在
第1工区	～H11	～H19	第2工区	～H16	～H23

#### 6)土地利用状況等の変化と埋立事業の必要性

浚渫土砂等の処分を目的とした埋立であっても、埋立により造成される土地の必要性が明確であることが、埋立免許の判断上の重要ポイントである。

この点、当事業は当初の計画時のデータに基づいて計画・認可されており、特に次の用途については注意が必要である。

①特に面積の大きい民間企業の移転希望は、具体的なデータに基づき算出されている。

最終処理場の確保という点からは、望ましい事態ではあるが、埋立事業自体は工期が延長されている。

また、持ち直しつつあるものの、バブル崩壊→長期にわたる平成不況と諸外国への工場移転による産業の空洞化など、社会情勢も変化しており、現在でも計画時と同等の用地に対するニーズがあるか不明である。

②緑地には、レジャーゾーン、スポーツゾーンとして、多目的広場・球場・テニスコート・オートキャンプ場が予定されているが、当初計画時点の状況によるものであり、その後の状況は変わっている。また、高齢化・人口減少によるニーズの変化も予測される。

また、当埋立地は、環境面にも配慮し、旧来の海岸線から離れた島状の形状で、最終処理場としての役割は重要であり、既に周囲の護岸等の主要事業は完了しているという状況にある。

#### (意見)

埋立に関する法の構造からは、必要でない用地の埋立は行えない。特に瀬戸内海の特殊性につき十分配慮し、造成地の用途や施設整備のあり方について、再検討が必要である。

#### (3) 負担増加の可能性

事業が長期化することによる追加支出等県負担額増加の可能性を検討する。

#### 1)移転予定企業の変化にともなう再検討の必要性

許可時には、具体的な希望面積、希望移転先、希望移転時期をアンケートにより確認し、そのうち次の4業種が造成地に移転するものとして面積を算定している。

許可申請書より

(単位:箇所・千㎡)

業種	事業所数	現況敷地面積	希望面積	計画面積
窯業・土石製品製造業	4	18,817	38,200	36,900
鉄鋼業	2	4,910	11,550	11,500
金属・一般機械器具製造業	8	29,686	46,075	45,500
合計	14	53,413	95,825	93,900

アンケートでは、他に食品製造業や衣服その他の繊維製造業他の移転希望も出ていたが、造成地の港湾機能との整合性から業種選定したものと思われる。このうち数社は移転拡張時期を5～10年以内としているなど、既に更新投資が行われていることも想像される。

これにより、

- ・造成・分譲可能となっても売却が出来ない
  - ・購入希望の会社と港湾設備が一致しない
- という事態の発生が予想される。

ただし、免許時のアンケートは、土地需要の状況を調査するためのものであり、特定の業者を想定して事業が計画されたものではない。

売却による収入の水準は完成時の状況により異なるため、予測は困難である。

埋立完了予定にあわせ、再度の調査と、用途区分や分譲対象業種の再検討が行なわれるとのことであり、適時の対策が重要であると思われる。

## 2) 漁業補償

事業費のうち、事業長期化により、追加の漁業補償支出が行われないことにつき、漁業補償に関する覚書、補償の内容について検討を行った。

漁業権とは、特定の水面において、特定の漁業を営む権利であり、漁業法第10条に基づき、都道府県知事の免許によって設定されるものである。

①補償の対象となる漁業権の内容は、次のとおりである。

- ・漁業権は、営業として水産動植物の採捕又はこれを養殖する権利である。
- ・漁業権は、あらゆる水面で漁業を営みうる権利でなく、採捕又は養殖することができるのは特定された水面に限る。
- ・漁業権は、特定された水面であらゆる種類の水産動植物を、あらゆる手段・方法によって採捕又は養殖しうる権利でなく、採捕又は養殖する水産動植物の種類、範囲、手段、方法が特定されるものである。
- ・漁業権は、都道府県知事の免許によってのみ設定される権利である。

- ・漁業権は、免許されていない者の操業を漁場から排除する法律上の効力をもつとともに、同一内容の他の権利の存在を許さない排他性をもつ。

## ②漁業補償の種類

漁業補償の種類については、「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準」(平成13年1月6日国土交通省訓令第76号、以下「基準」という。)、 「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準の運用方針」(平成15年8月5日第57号事務次官通達、以下「運用方針」という。)、公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」(平成16年6月23日一部改正中央用地対策連絡協議会理事会決定、以下「細則」という。)に規定され、その内容は次のとおりである。

補償の種類		漁業権等に対する損失内容等	関連規則等
消滅補償		事業の施行により漁業権等に係る漁場の全部又は一部が永久的に失われ、漁業権等の行使ができなくなる場合に対する補償	基準第21条 運用方針第九
制限補償	①漁労制限	漁業権等に係る漁場の全部又は一部が、事業施行中及び事業施行後漁場が原状回復するまでの期間、一時的に漁業権等の行使ができなくなる場合、又は行使に支障を生ずる場合に対する補償	基準第29条 運用方針第十五 第1項
	②漁場価値減少	漁業権等に係る漁場の全部又は一部において、構造物等を設置することにより、漁業権等の行使に支障が生じ、付近海面の漁獲が減少する場合に対する補償	
通損補償	①漁業廃止	漁業権等の消滅又は制限に伴い、漁場の大部分が失われ漁業権等の行使ができなくなる場合、又は漁業権等の行使に支障を生じる場合、並びに漁場の使用が制限され漁業の継続が不可能となった場合に対する補償	基準第54条 運用方針第四十
	②漁業休止	漁業権等の消滅又は制限に伴い、漁場の大部分が失われることに対し、代替漁場の提供がなされるまでの間、又は漁業権等が制限され、一時漁業を休止する場合に対する補償	基準第55条 運用方針第四一
	③漁業の経営規模縮小	事業の施行により漁業権等の一部が消滅又は制限され、通常漁業の経営規模を縮小しなければならないと認められる場合に対する補償	基準第56条 運用方針第四二



影響補償	港湾工事の施工に伴い、水質の汚濁、潮流の変化、水温の変化等により漁獲が減少すること等が確実に予見され、かつ、これらの損害が社会生活上受忍すべき範囲をこえるものである場合には、あらかじめ事業損失として補償する	細則第 14 第 1 項(四)
------	---	-----------------

ただし、補償の種類と内容が抽象的で分かりにくいので、若干説明を付け加える。  
消滅補償では、例えば、港湾整備のための護岸工事や埋立工事があった場合に、構造物敷から内側については漁業権が消滅してしまう場合や、埋立の形状により、船舶の泊地として利用されることから、航行の安全確保等により、漁業が困難となり、漁業権が消滅するような場合の補償である。

また、制限補償とは、例えば護岸工事及び埋立工事中に作業船の運航海域として漁業の操業を制限する場合(漁業制限)や、埋立工事完了後は構造物等の存在により、魚群の回遊の変化等による漁場価値の減少の場合(漁場価値減少)の補償である。

さらに、影響補償とは、例えば、護岸工事や埋立工事の施工により、水質の濁り等が一定の海域に生ずることにより漁獲高が減少する場合の補償である。

### ③追加支出の検討-消滅補償

漁業補償金の算定方法は、「基準」と「運用方針」に定められているが、漁業権等の消滅補償金については、消滅させる漁業権を行使することによって得られる平年の純収益を資本還元した額を基準とし、当該権利に係る水産資源の将来性等を考慮して算定することとされている(基準第 21 条、運用方針第九)。

このように、将来部分にわたり計算された対価に対して行われ、追加支出される可能性はない。

### ④追加支出の検討-消滅補償以外

漁業に対する影響に対して行われる補償について検討した。

埋立の周囲を囲む護岸事業は終了し、事業の遅延は、中を埋める事業の遅れによるものである。このため、追加の補償発生の可能性はないということである。

計算根拠と照らし合わせ、覚書で確認したところ、追加支出の発生についての判断は、現在の事業状況を前提とすると妥当である。

### ⑤漁業補償の問題

漁業法第 39 条第 1 項は「漁業調整、船舶の航行、てい泊、けい留、水底電線の敷設その他公益上必要があると認めるときは、都道府県知事は、漁業権を変更し、取り消し、又は行使の停止を命ずることができる。」と規定している。ここで、「公益上必要がある」場合が極めて限定

して解釈されており、このため、行政が公共性の高い事業を行う必要があっても、免許権者がその権限に基づいて一方的に漁業権の取り消し等の措置を講ずることが出来ない仕組みとなっている。このことは、一般の公共事業が強制的になされることと比較して、バランスを欠いているものと言わざるを得ない。

憲法上財産権は公共の福祉により制約できるというのであるから、一定の公共事業の必要性が存在して、一定の根拠に基づき一義的かつ明確な損失補償が審議決定できて、それを利害関係者や住民に示せたならば、事業の円滑かつ迅速な遂行が実現できるような法的システムの構築が必要である。

## 5. 事業費

### (1) 埋立の方法

埋立計画にも記載されているように、埋立の目的の1つは産業廃棄物最終処分場の確保であり、海面埋立処分場のウエイトは大きい。(258 ページ参照。)

香川県で現在海面埋立による3箇所の最終処分は、産業廃棄物処理の免許を持ち、香川県の外郭団体である財団法人香川県環境保全公社に委託して行われている。

### (2) 財団法人香川県環境保全公社（以下この項では「公社」と呼ぶ。）

#### 1) 概要

##### ① 目的(寄付行為 第3条)

廃棄物の適正な処理を推進することにより、生活環境の保全を図るとともに、県内産業の健全な発展を期する。

##### ② 事業内容(寄付行為 第4条)

6種の事業が定められているが、主として安定型の産業廃棄物の処分に関する事業を行っている。規定上は257ページ記載の管理型の産業廃棄物最終処理施設なども運営できる。

##### ③ 設立

昭和55年3月

##### ④ 県職員等との関連

(前)副知事が理事長。県からの派遣は1名。常勤役員1名は県職員OB。

派遣は法規・条例に定められた所定の手続きを経て行われている。

##### ⑤ 組織

県・市町・出捐企業から理事が選出されている。

##### ⑥ 収支の状況

複数の処理場を運営しているため、収入は固定費を賄い、安定している。

##### ⑦ 財産の状況

この状況が継続しているため、内部留保は厚くなっている。流動性の預金等2.2億円、基金を含む特定目的預金7.7億円など。

特定目的の預金の中で金額の大きい整備資金積立金は約 5 億円。廃棄物の処理場の整備に係る事業に充てるための積立金であるが、具体的な計画は検討中。

#### ⑧法人税の納付

平成 17 年度は、非課税事業である土地改良事業の廃棄物受け入れが終了したこともあり、約 1 億円の所得を計上し、法人税等納付額は 5 千万円弱となっている。(ただしこのうち約 14 百万円は県税)

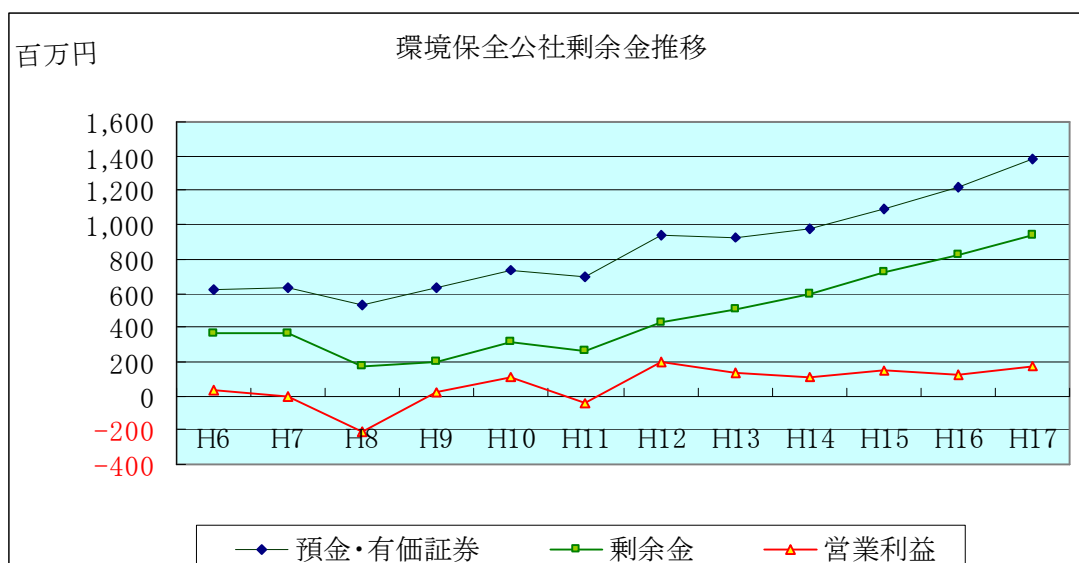
法人税等に計上されている金額の推移は次表のとおり。

#### ⑨剰余金等の推移

預金・有価証券、剰余金(正味財産-出捐金合計)、営業利益の推移は次のとおり。

(単位:百万円)

	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
預金・有価証券*	617	636	535	631	736	693	934	922	970	1,086	1,218	1,383
剰余金	363	364	171	194	312	266	427	507	599	721	823	939
営業利益	32	△ 4	△ 203	20	115	△ 45	196	132	112	144	128	169
法人税等	8	10	0	0	0	0	34	36	14	15	17	48



(財団法人香川県環境保全公社理事会資料より作成。)

\*注) 公益法人では、預金・有価証券などを積立などの目的毎に固定する。このようなひも付きのものも含め、預金・有価証券として運用されている残高を合計している。

## 2) 主な事業

### ①現在の事業

海面埋立 3 箇所、土地改良 1 箇所(19 年度で終了予定)

## ②事業の内容

安定型の産業廃棄物による埋立・土地造成事業を行う。海面埋立自体は全て県事業。

## ③民間との相違点

民間で行っている廃棄物の最終処分事業は、土地を手当し、そこに産業廃棄物を埋めて後処理し、土地を売却又は利用する。

県が海面埋め立て事業の手段として産業廃棄物を埋めているため、用地に関するコストは発生しない。

産業廃棄物の処理場に対しては反対されることが多いなど、民間施設による最終処分場は259ページ記載のように新規の許可は減少している。(ただし、平成18年に1,027千 $\text{m}^3$ の新規の許可が行われた。)

これに対し、県の海面埋め立て事業は土地の必要性から行われるという位置づけの事業であり、県港湾課が埋め立て許可を申請し、知事が許可する。

事業自体については、安定型で処理できる産業廃棄物以外の運び込みのチェック体制などに対する住民の信頼感は、民間企業よりも厚いと思われる。

## ④処理手数料

民間の事業者を圧迫しないレベルに設定される。

## 3)県からの委託

### ①委託費用・委託経費

県は、公社に廃棄物等による埋立を対価ゼロで委託している。公社は処理手数料を廃棄物の持ち込み業者から徴収し、事業費を賄う。

### ②県の埋立事業

県の埋立関連事業は一般会計と特別会計に区分される。財源は売却収入と国庫補助であり、不足部分は一般会計から補われる。

### ③収益の国への返還

国の補助を受ける港湾整備事業については、港湾関係補助金等交付規則により、埋立事業から生じた収益は国に返還を求められる。

埋立地の売却利益と、廃棄物等の手数料から、別途定められた要領に沿って維持管理費等を引いた収益部分が対象となり、国庫補助に対応する公社利益も返還の対象となるが、直接的な返還義務は補助金を受けた県にあるとのことである。

このため、県と公社は、国への返還時には返還部分を公社から県に返還することとしている。

このように、国の補助金等交付規則の規定は、県と公社の利益を一体と考え計算される仕組みとなっている。

一方、公社は独立した団体であるので、収益発生時点で法人税の課税を受けている。県への

利益返還時には、法人税上も損金処理が可能であるとは思われるが、返還時点に返還金に見合う利益がなければ、過去に納付した法人税等は取り戻すことが出来ない。

#### ④香川県と併せて考えた場合

公益的な性格の公社に発生した利益自体、本来は埋立という事業費のマイナスとなるべきであるとも考えられる。

また、公社と県は密接な関係にあるという前提で事業の実態を考えた場合、県事業の一部を公社で行うことにより、本来は県事業の原価のマイナスとするべき部分が公社に利益として計上されている。

- ・本来の事業原価が把握できない。
  - ・実質的に県事業費のマイナスと考えるべき部分についても公社の収益事業として課税される。
- ということになる。

#### ⑤検討を要する事項

(意見)

全国でも全ての都道府県に公社のような性格の組織があるわけではない。また、主として県事業により、公社には現在相当の剰余金が発生している。

##### ○委託の枠組みの見直し

現在行っている委託契約の内容についても、公社に県事業による利益が留保される仕組みとならないよう見直される必要がある。

ただし、公社は外郭団体とはいえ県とは別個の人格を持ち、埋立の委託契約は既に締結されている。埋立事業期間は長く、現在の委託契約についても、併せて見直しが行えるよう協議することが望まれる。

##### ○公社剰余金・資金

県財政の窮乏状況からも、公社で運用されている資金や過去の利益部分につき、何らかの要望を検討する必要がある。

## 6.環境との関連

### (1) 産業廃棄物を埋め立てることによる海洋汚染

#### ①環境団体等の意見

産業廃棄物を埋め立てることにより、海が汚染される。

安定型のもので、長期的には他の処理方法が考え出される可能性がある。

また、所定のもの以外が持ち込まれる可能性もある。

#### ②県の見解

財団法人環境保全公社に委託し、受入時の検査により防止している。

### (2) その他

埋立による景観の損傷、生物への影響、海流への影響などは免許申請時に調査されている。

埋立が無制限に行われるべき事業ではなく、抑制されるべきであることは当然の前提として、埋立の必要性との兼ね合いで判断されているものとする。

260 ページに記載のように、最終処分場のビジョンの検討にあたり、海面埋立による最終処理が将来にわたって必要なのか、についても併せて検討されると思われる。

## X II 土地改良事業

### 1.事業の概要

#### (1) 制度的な枠組み

##### 1)法令

土地改良事業の根拠となる「土地改良法」は、昭和 24 年に制定され、かんがい排水改良やほ場整備などを通じて「農業の生産性の向上、農業生産の選択的拡大、農業構造の改善(同法第 1 条第 1 項)」などに資することを目的としている。

##### 2)戦後農業政策とほ場整備

同事業は、これまで 4 次にわたる「土地改良長期計画」により、整備進捗が図られてきたが、国の政策課題自体も変遷しており、ほ場整備事業は政策に対応して実施される。

- ・旧農業基本法制定時:整備水準の向上による農業生産性の向上(昭和 36 年)
- ・減反など、米の生産調整対策の開始により、水田の汎用化の促進による農業生産の選択性の拡大(昭和 46 年)
- ・経営体の育成と農地の効率的な活用という政策を受け、ほ場の大区画化・担い手への農地利用集積の促進(平成 4 年)
- ・旧農業基本法に代わる新たな政策方向を示す「食料・農業・農村基本法」の制定(平成 11 年 7 月)から「環境との調和への配慮」を事業の実施原則とするなどの「土地改良法」の改正(13 年 6 月)
- ・消費者重視・市場重視の考え方に立った「米政策改革大綱」が策定(14 年 12 月)され、地域の農業戦略に柔軟に対応しうる意欲と能力のある経営体の育成

また、第 4 次計画が打ち切れ、内容を抜本的に見直すとともに、計画期間を 5 年間に短縮した「新土地改良長期計画」が平成 15 年 10 月に閣議決定されている。

##### 3)新土地改良長期計画

同計画では、事業の効率的かつ効果的な実施のために、

- ①施策連携の強化、
  - ②長寿命化に資する維持管理や計画的かつ機動的な更新など、既存ストックの有効活用、
  - ③立地条件や整備水準など、地域特性に応じた整備、
  - ④地域住民や NPO など、多様な主体の参加の促進、
  - ⑤事業評価の厳正な適用と透明性の確保、
  - ⑥事業便益の早期発現や将来の維持管理費の縮減
- など、工期管理とコスト縮減を求めている。

また、農地利用集積や経営体の育成などの成果を重視した整備への転換を掲げ、

- ・農業生産基盤の整備地区において、意欲と能力のある経営体への農地の利用集積率を事

業実施前より 20 ポイント以上向上させること

・水稲と畑作物の選択的作付を可能とする基盤整備の実施により対象農地における耕地利用率を 105%以上に向上させること

などを目指すべき成果としている。

## (2) 土地改良事業の特色・事業の受益者

同事業の施行に関する基本的な要件として、技術的に可能であることに加え、「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用を償うこと」と規定されている。

当該規定により、法律制定当初から、事業の便益が費用を上回ることが採択要件とされており、今日の政策評価の先駆けとなる仕組みとなっている。

中嶋<sup>30</sup>によれば、この点も含めて、土地改良事業の 7 つの原則として、①耕作者主義、②申請主義、③同意徴収と強制加入、④効果算定主義、⑤国・県営事業などの公的補助、⑥受益者負担、⑦事業のための土地改良区の設立、が上げられている。

これらの原則により、同事業は、農地という私有財産上で行われる基盤整備という特色を踏まえた制度設計になっていると言えよう。

## (3) 各主体の役割分担と費用負担

### 1) 事業主体

土地改良事業は、地権者などで構成される土地改良区が行うのが基本となるが、規模などに応じて、申請により、国営もしくは都道府県営の事業とすることができるとされている。

国営については、

①農業用排水施設の新設、管理、廃止、変更、災害復旧であって、おおむね 3 千 ha(現に排水施設の利益を受けていない土地を受益地とする場合などはおおむね 1 千 ha)以上の土地を受益地とするもの、

②上記①と併せて事業を行うことにより、事業の効率が著しく高められるなどの場合、おおむね 300ha 以上の土地を受益地とするもの、

③地勢などの地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域において、区画整理及び開畑を併せて行う事業などであって、おおむね 4 百 ha 以上の土地を受益地とするもの、などを要件としている。

また、都道府県営については、

①農業用排水施設の新設、管理、廃止、変更であって、おおむね 2 百 ha(現に排水施設の利益を受けていない土地を受益地とする場合などはおおむね百 ha)以上の土地を受益地とするもの、

②決壊の恐れのあるダムの廃止、変更などでおおむね 20ha(ため池の補強の場合は、おおむね 2ha)以上の土地を受益地とするもの、などを要件としている。

<sup>30</sup>「土地改良事業の費用便益分析」(中島康博、財務省総合政策研究所「ファイナンシャル・レビュー」July-2005)



このほかにも、適切な維持管理などによる災害防止や、老朽化に対応した更新などについても、それぞれの申請要件を定めている(いずれも同法施行令による)。

## 2)費用負担

一方、同事業の費用負担に関しては、同法第91条第1項及び政令の定めにより、国営事業については、工事費の100分の40を超えない範囲かつ100分の30を下回らない範囲で、都道府県から負担金を徴収できるとしている(都道府県は、さらに事業による受益者から負担金を徴収)。

また、都道府県営事業についても、国から交付を受けた補助金の額を除いたものを超えない範囲で、事業による利益者(施行地域内の土地所有者など)から分担金を徴収することができる<sup>31</sup>。

こうした定めは、通常の世界資本整備と違い、土地改良が農地という私有財産上で行われる基盤整備であり、したがって、事業の効果のうち、外部効果(社会的便益)に係る費用負担は公的負担とする一方で、内部効果(私的便益)となる部分の費用負担については、受益者負担とすべき原則を定めたものと考えられる。

一方で、政令で定める同事業の施行に関する基本的な要件として、「当該土地改良事業に要する費用について負担することとなる金額が、これらの者の農業経営の状況からみて相当と認められる負担能力の限度を超えることとならないこと。」との定めもあり、私有地上で行われる公共事業の性格付けの難しさが表れていると言える。

新土地改良長期計画では、地域の特性に応じた整備のために、国庫補助金について「地方の裁量性を高める方向での改革の推進」との文言が織り込まれているが、既述のとおり、(38ページ参照)直轄事業負担金の見直しも不可欠と考えられるほか、現行の整備状況や維持更新投資に軸足を移していく必要があることなどを考慮すると、規模を抛り所に国、都道府県、土地改良区が事業をシェアする仕組み自体を、抜本的に見直すべき時期に来ていると言えよう。

## 2.土地改良投資の実施状況(全国)

これまで、土地改良には、行政投資及び受益者負担を合わせて60兆円に達する投資が振り向けられてきており、うち国費が36兆円(59.1%)投じられている。経年的な動きを見ると、90年代には、年間3兆円に達する水準で投資が行われてきたが、最近では公共事業抑制の流れもあり、大幅な減少傾向にある。

---

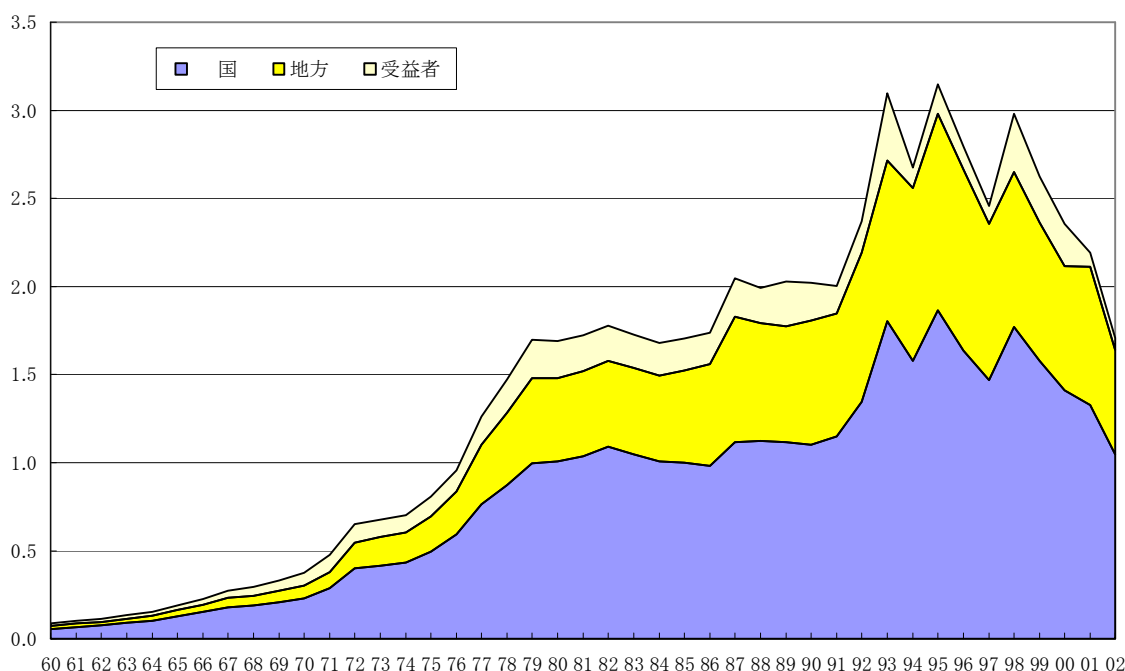
<sup>31</sup> 同条の定めは、国営の土地改良事業の取り扱いに沿った内容になっている。

土地改良投資累計の内訳（全国ベース）

（単位：億円，％）

	1.土地改良	うちほ場整備	うち基幹かん排水施設	2.農用地造成	3.防災	4. 災害復旧ほか	計
a.行政投資	418,190	308,704	109,483	53,299	49,799	33,908	555,193
うち国費x	263,742	184,101	79,645	39,022	29,682	31,250	363,691
b.受益者負担y	52,094	42,962	9,134	4,631	2,720	787	60,231
計z	470,284	351,666	118,617	57,930	52,519	34,695	615,424
$x \div z \times 100$ (%)	56.1	52.4	67.1	67.4	56.5	90.1	59.1
$y \div z \times 100$ (%)	11.1	12.2	7.7	8.0	5.2	2.3	9.8

（兆円） 資金負担別土地改良投資の経年推移(名目ベース)



（資料）上記 2 図表とも国資料により作成。

おおむね 30a を標準とする標準区画整備済の面積ベースで、全国の水田整備率は、昭和 50 年の約 20%から、平成 13 年には約 60%まで上昇している。この間、各地域とも整備率は向上しているが、北海道が 90%を超える整備率に達している一方で、四国の整備率は 20%程度と最も低い水準にとどまっている。

香川県は、同年における整備率が 21.4%と、四国の中でも、徳島県に次ぐ低い整備率にとどまっている。

### 3.土地改良事業の効果

農林水産省がホームページで公開している、平成 17 年 3 月に実施した土地改良事業にか

かる「総合評価書」によれば、土地改良事業は「農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大、農業構造の改善等に資することを目的として、農業生産の基盤の整備を図るもので、昭和24年に制定された土地改良法に基づき実施される。」「事業の実施に当たっては、農家の申請と同意を基本としている。」と説明されている。

また、このうち、最も代表的な事業である、ほ場整備事業(昭和38年創設)については、

①狭小な農地の区画を整形・拡大し、用排水施設、農道等を総合的に整備することによる、労働生産性の向上、

②ほ場条件の整備による水田の汎用化を契機として、麦・大豆・野菜等生産振興を図ることによる耕地利用率の向上、

③換地の手法を活用して、農地の権利や用排水施設、農道等の再編成を図るとともに、非農用地の計画的な創設・配置による土地利用の秩序化等による農村生活環境の改善、

などを図ることを目的として実施していると説明されている。さらに、同事業は、近年では「担い手」の育成を重視する仕組みへと拡充を行い、生産基盤の整備だけにとどまらず、

④構造改革の推進施策との連携により、事業を契機とした担い手への農地の利用集積を促進することで地域農業を支える担い手の育成や地域の農業構造の改善を図ることを目的として事業が実施されているとされている。

同報告書では、効率性効果については、次表のとおり、農業生産向上効果や営農経費削減効果などの年効果額をもとに費用便益分析を行い、費用便益比 1.1 との結果を得ている。一方、農地という私有財産上で行われる基盤整備という特色を踏まえ、参考値として、農業の有する多面的機能についても、水田貯留効果などによる効果額を試算するとともに、国民経済的な効果として、米価の低下による消費者余剰(消費者に還元されている便益)が年間 3.3 千億円に達しているとの試算を併せて行っている。

年効果額の算定

効果名	年効果額 (億円)	効果の内容	
農業生産向上効果	406	水田の区画拡大及び排水改良、農道の整備等により、耕作放棄の抑制や農地の高度利用等が図られ、事業が実施されない場合と比較して農業利年産額の下支えが図られる効果	
営農経費節減効果	1,013	水田の区画拡大及び排水改良等により、作業時間の短縮や機械経費の節減が図られる効果	
維持管理費節減効果	98	用排水施設や農道の新設・改修により、施設の維持管理費が増減する効果	
更新効果	109	老朽化した施設の改修により、従前行われていた農業生産が維持される効果	
非農用地等創設効果	26	換地手法により公共用地等の非農用地が円滑に創出され、用地取得に係る費用が節減される効果	
文化財発見効果	12	事業実施に伴い埋蔵文化財が具現化され、文化財の有する文化的価値が明確化される効果	
地籍確定効果	7	水田の区画が整形化されることで地籍が明確になり、国土調査費が節減される効果	
地域経済波及効果	42	事業実施によりほ場条件が改善し農業生産が向上することにより、地域の関連産業に生産が波及する効果	
合計	1,713		
(参考値)	水田貯留効果	837	水田の畦畔が整備されることにより、大雨時における水田の貯水能力が増加する効果
	地下水かん養・河川流況安定効果	24	事業実施によって耕作放棄が抑制されること等により、湛水された水田からの浸透水が地下水をかん養するとともに、河川の流況を安定させる効果
	土砂流出防止効果	8	事業実施によって耕作放棄が抑制されること等により、事業を実施せず耕作放棄が発生する場合と比べてほ場からの土砂の流出が防止される効果

### 費用便益比の算定

区 分	算 式	数 値	備 考
総 費 用	①	29,078 億円	昭5～昭44に実施された事業の総費用(昭4換算)
年 効 用	②	1,713 億円	
廃用損失額	③	31 億円	廃用した施設の現存価値
総合耐用年数	④	38 年	
還元率×(1+建設利息率)	⑤	0.6533	総合耐用年数に応じた年効用から総便益を算出するための係数
総 便 益	⑥=②+⑤ -③	32,111 億円	
費用便益比	⑦=⑥÷①	1.10	

(資料)上記2図表とも、農林水産省「総合評価書」より引用。

農業の有する多面的機能については、様々な観点から関心が高まっているが、以下では、香川県の実情に即しながら、経済的な効果に限って、議論を進めていくことにする。

土地改良による経済効果については、短期的には、生産性向上を通じて、生産者余剰として、ほとんどの便益が生産者に帰着するものの、時間の経過とともに、総体の生産量増加による価格の値下がりを通じて、消費者余剰として、便益が社会全体に広がっていくものと考えられている。上記の効果も、こうした考え方と整合的な分析となっているが、平成6年に廃止されるまで半世紀にわたり維持された食糧制度の下で、長期間、土地改良の効果が消費者に移転せず生産者にとどまっていた可能性を指摘する見方<sup>32</sup>や、農産物価格の引下げが進む一方で、土地改良実施地域が劣悪な地域にシフトしていることから、生産者(受益者)負担がもはや限界に達しているとの見方<sup>33</sup>など、考慮すべき論点が提示されている。

#### 4. 香川県で現在進められている事業

現在県内では、国営事業として、ため池 198 カ所、水路改修 13 路線を行う「総合農地防災事業」(工期平成 5～20 年度、全体事業費 480 億円うち 18 年度予算 32 億円)土器川沿岸の水路改修などを行う「農業用水再編対策事業」の計画策定が行われている。

また、県営の農業生産基盤整備事業のうち、経営体育成基盤整備事業として、区画整理 86.4ha を行う「綾南南部」(工期平成 8～19 年度、全体事業費 18.7 億円うち 18 年度予算 28 百万円)、区画整理 106.5ha を行う「山田」(工期平成 12～20 年度、全体事業費 24.4 億円うち 18 年度予算 315 百万円)など 3 地区を実施している。生産基盤に加え生活環境も併せて整備する中山間地域総合整備事業として、用排水路 22 キロ、農道 15 キロ、ほ場整備 66.4ha、ため池 2 カ所、活性化施設 1 カ所などを整備する「白鳥南」(工期平成 13～19 年度、全体事業費 33.5 億円うち 18 年度予算 210 百万円)など 6 地区(18 年度予算計 11.5 億円)を整備している

<sup>32</sup> 1の「土地改良事業の費用便益分析」による。

<sup>33</sup> 「農業補助」(矢板雅充、金本良嗣・宮島洋編「公共セクターの効率化」第7章)による。

ほか、農村振興総合整備事業(5 地区、18 年度予算 4.9 億円)などを実施している。

なお、現在継続中のほ場整備事業は次表のとおりであり、県内 11 地区(525ha)で整備が進められている。また、これまで整備が終了した事業は、96 地区(3,342ha)に及び、うち団体営が 77 地区(1,559ha)となっている。

県内のほ場整備事業実施状況

(単位:ha, 百万円)

事業名		地区名	所在地	着工年度	完了年度	ほ場整備面積	事業費
継続中	経営体育成基盤整備事業	綾南南部	綾南町	H8	H19	86.4	1,868
	経営体育成基盤整備事業	山田	綾上町	H12	H20	106.5	2,439
	経営体育成基盤整備事業	北	綾南町	H17	H22	36.8	796
	農村振興総合整備事業	三木北部	三木町	H6	H19	41.9	1,051
	農村振興総合整備事業	牛川	綾上町	H14	H20	31.3	622
	農村振興総合整備事業	綾歌中部	飯山町	H16	H21	16.0	389
	農村振興総合整備事業	引田	引田町	H18	H23	54.0	1,141
	県営中山間地域総合整備事業	白鳥南	白鳥町	H13	H19	66.4	1,724
	県営中山間地域総合整備事業	山南	三木町	H14	H19	33.6	761
	県営中山間地域総合整備事業	中讃南部	仲南町	H15	H21	35.7	894
	県営中山間地域総合整備事業	詫間仁尾	仁尾町	H16	H21	16.4	408
	小計		11地区				525.0
完了	これまで完了した事業	96地区				3,341.6	48,686
	うち団体営	77地区				1,559.4	19,019
全体		107地区				3,866.6	60,778

(資料)県資料により作成。

## 5. 香川県における土地改良事業の効果

ここでは、県の統計数字を用い、当然にやや間接的な効果把握にとどまり、また土地改良事業未実施地区を含む統計データによる分析であるが、県内の土地改良事業の経済効果について、順次検討していくことにする。

### (1) 生産性の向上

評価の第 1 の視点は、土地改良による生産性向上についてである。ほ場の区画の整形・拡大や用排水施設などの整備によって、農業機械の使用がより容易になることなどを通じて、労働生産性の上昇が期待されている。

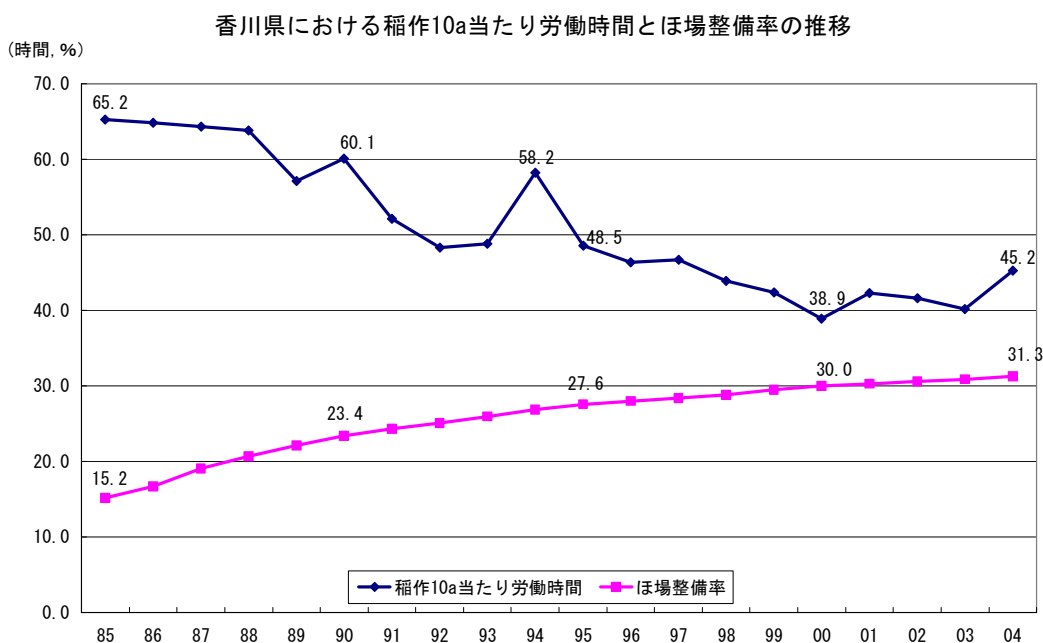
香川県においても、整備率<sup>34</sup>と稲作 10 アール当たりの労働時間の推移を見ていくと、明確な負の相関関係が見て取れる。整備率が 1985 年の 15.2%から 2004 年には 31.3%に向上する中で、稲作 10a 当たりの労働時間は確実に減少しており、85 年の 65.2 時間が 04 年には 45.2

<sup>34</sup> ここで用いた数字は、ほ場整備を実施した全ての地区の面積を整備率に含めており、前述した農水省の数字とは異なる点に留意する必要がある。

時間と、△30%もの効率化が実現されている。香川県全体で試算すると、作付面積の減少による影響なども加わっているものの、総投下労働時間は15,126千時間から6,962千時間と、5割弱まで減少していることになる。

資料	項目	単位	85	90	95	00	04
①	耕地面積	ha	42,600	39,900	37,500	34,700	33,300
①	作付け面積	ha	52,900	46,200	37,900	34,300	31,600
	耕地利用率	%	124.2	115.8	101.1	98.8	94.9
①	うち稲作	ha	23,200	20,200	20,200	16,100	15,400
	稲作比率	%	43.9	43.7	53.3	46.9	48.7
②	収穫量	t	111,400	85,400	102,400	82,100	71,100
②	10a当たり収量	kg	480	423	507	510	462
③	10a当たり粗収益(含む副産物価額)	円	173,330	137,098	152,501	125,847	111,537
③	10a当たり生産費(除く家族労働費・含む支払利子地代)	円	104,907	117,151	80,417	98,357	95,480
③	10a当たり家族労働費	円	65,798	73,980	71,604	49,733	55,917
③	10a当たり生産費(含む支払利子地代)	円	170,705	191,131	152,021	148,090	151,397
③	10a当たり所得	円	68,423	19,947	72,084	27,490	16,057
③	10a当たり労働時間	時間	65.2	60.1	48.5	38.9	45.2
	県内所得	百万円	15,874	4,029	14,561	4,426	2,473
	県内労働時間	千時間	15,126	12,140	9,803	6,266	6,962
	労働時間当たり所得	円/時間	1,049	332	1,485	706	355
	作付面積	%	51.1	50.8	54.0	47.3	46.8

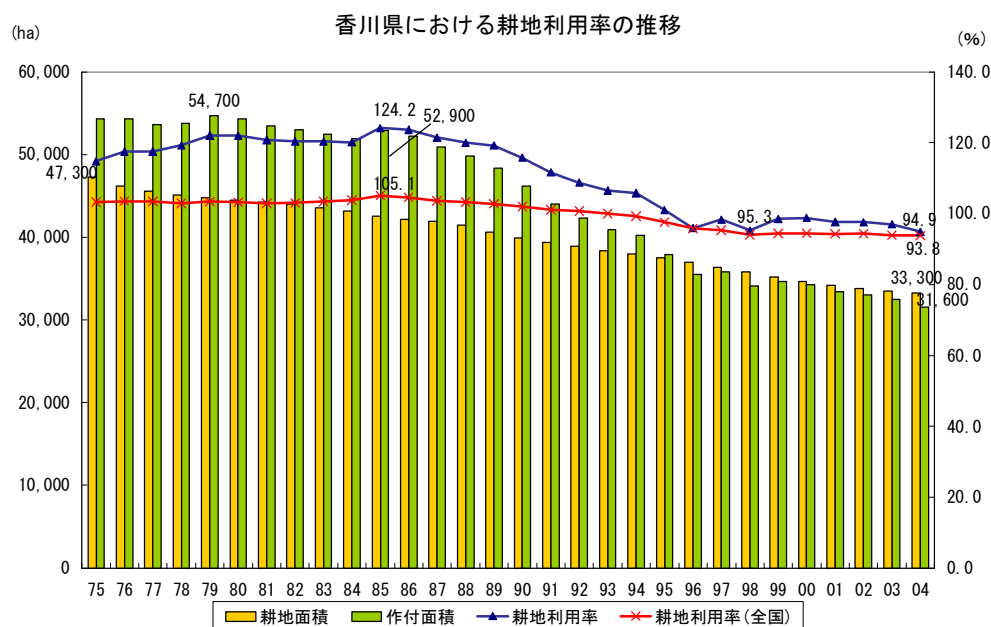
①作付面積②水稻調査及び陸稻調査③米生産費調査による。



(資料)農林水産省「米生産費統計」などにより作成。

その一方で、米価の低落によって、労働力削減効果をはるかに上回る水準で、利益減少がもたらされている。

米生産費調査により、労働時間以外にも、10a 当たり収量、10a 当たり生産費などの変化を見ていくと、多少の振幅はあるものの、いずれも明確な効率化がもたらされたとは言えない状況にある。同統計上の平均作付面積が、全国では相応に増加しているのに対し、かえって減少していることなども、背景要因にあると考えられる。



(資料)農林水産省「面積調査」より作成

さらに、米作による 10a 当たり利益の推移を見ていくと、90 年代前半には持ち直し傾向がうかがえるものの、直近の 16 年度においてはわずかに 16 千円にとどまっており、きわめて厳しい状況がうかがえる。

10a 当たりの労働時間の減少が H16/S60(前表中 04-85 欄)で 20 時間となり、時間当たり単価を@1 千円とすれば金額換算額は 2 万円となる。一方、この間の収益減少額は 61.8 千円となっており、投資回収が困難な状況にある。土地改良に対する受益者負担は、負担率では 10%程度とそれほど高くないことや、土地改良実施地区の労働力節減効果が、ここで試算したものより当然高いこと、などを考慮しても、近年の米価推移の中で、投資回収が進んでいない実情がうかがえる。従来、採択事業数との関係などから、施工期間が長期に及ぶ形で個別事業が推進されてきているが、こうした施工が事業者のリスクをさらに高め、農家経営を圧迫する可能性が強いと考えられるため、施工期間の短縮については最大限の努力をすべきと考えられる。

上述した平均作付面積が、足元で全国平均の 4 割程度にとどまっている中で、10a 当たりの収量は全国の 9 割程度(89.3%)、同労働時間は全国の 1.5 倍(145.7%)、同生産費(家族労働費を除く)は全国の 1.1 倍(113.8%)と、香川県における米作が、他県に比べ小規模経営で行なわれている状況にあることが理解できよう。

その結果、足元の米作にかかる1戸当たりの平均所得はわずか75千円にとどまっており、価格低下がもはや限界的な水準にまできている。このことは、生産意欲をいかに持続させることができるのかなど、県の農業政策推進という観点からも、きわめて厳しい局面に立たされていることを意味していると言えよう。

米の生産性と収益性の変化(千円、時間)

		香川県a						全国b						a/b×100		
		85	90	95	00	04	04-85	85	90	95	00	04全国	04-85	85	04	04-85
平均作付面積α		51.1	50.8	54.0	47.3	46.8	-4.3	87.7	94.4	105.2	105.0	111.5	23.8	58.3	42.0	-16.3
生産性	10a当たり収量	480	423	507	510	462	-18	527	533	515	539	517	-10	91.1	89.3	-1.8
	10a当たり労働時間β	65.2	60.1	48.5	38.9	45.2	-20	55.1	43.8	39.1	34.2	31.0	-24	118.3	145.7	27.4
収益性	10a当たり粗収益a*1	173.3	137.1	152.5	125.8	111.5	-61.8	170.4	159.9	149.6	128.6	118.5	-51.9	101.7	94.1	-7.6
	10a当たり生産費b*2	104.9	117.2	80.4	98.4	95.5	-9.4	90.0	90.1	84.2	85.7	83.9	-6.2	116.5	113.8	-2.7
	10a当たり家族労働費c	65.8	74.0	71.6	49.7	55.9	-9.9	52.8	50.5	55.9	51.2	43.4	-9.4	124.6	128.8	4.2
	10a当たり生産費b+c	170.7	191.1	152.0	148.1	151.4	-19.3	142.9	140.6	140.2	136.9	127.3	-15.6	119.5	118.9	-0.5
	10a当たり所得d=a-b	68	20	72	27	16	-52	80	70	65	43	35	-46	85.1	46.4	-38.7
参考	戸当たり労働時間β×α	333	305	262	184	212	-122	483	413	411	359	346	-137	68.9	61.2	-7.8
	1戸当たり所得d×α	350	101	389	130	75	-274	705	659	688	451	386	-319	49.6	19.5	-30.1
	1時間当たり所得d÷β	1.05	0.33	1.49	0.71	0.36	-0.69	1.46	1.59	1.67	1.26	1.12	-0.34	71.9	31.8	-40.1

\*1粗収益には副産物価額を含む。

\*2家族労働費を除き、支払利子・地代を含むベース。

## (2) 耕地利用率と農地集積

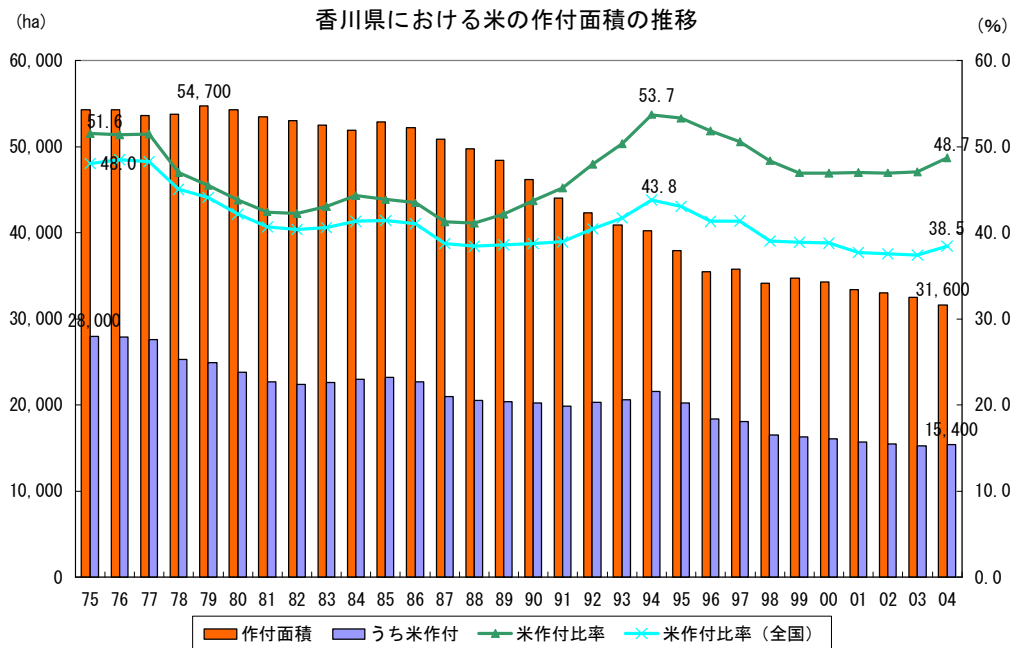
次に耕地利用率や農地集積の状況について見ていく。

香川県の耕地利用率は、温暖な気候など活かして、昭和50年時点で、全国平均の103%に対して、115%となっていたが、その後は、60年の124%をピークに低下を続け、平成16年度には95%と全国平均とほぼ同水準まで低下している。(前頁グラフ参照)

香川県においては、ほ場整備の進展が耕地利用率の向上に必ずしもつながっていない可能性があることがうかがえる。

一方、こうした中で、作付面積に占める米作の比率が相対的に高まっているほか、農外所得への依存も強まっている。





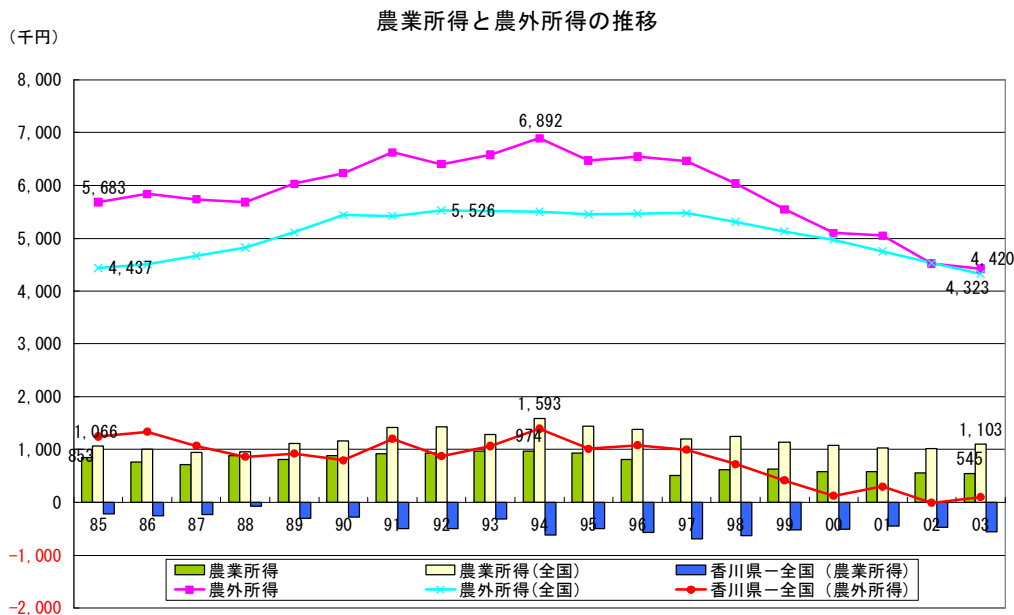
(資料)農林水産省「面積調査」より作成

香川県の場合は、兼業機会に比較的恵まれてきたことなどから、土地改良によって軽減化した農業時間を、非農業への就労に振り向ける形で、所得増加につなげてきたとみられ、次図の農家所得の分析結果からもそうした動きがうかがえる。最近では、農外所得の減少傾向が強まっているが、世帯構成の変化なども影響しているとみられるほか、公共事業削減などの影響も生じているとみられ、その後の動向が懸念される。

こうした動きは、減反政策により、零細農業者が温存される可能性を指摘する見方<sup>35</sup>を裏付けるものと言え、土地改良の政策方向とも逆行する動きとなっている点には十分留意する必要がある。

香川県の農家は、零細な経営構造を温存しながら、農外所得などにより高い所得水準を比較的最近まで保ってきたが、最近では、高齢化の進展や後継者不足に加え、米作の低収益性、災害の頻発などを背景に、耕作放棄地が広がっており、深刻な課題になってきている。香川県など水田整備率が低い地域では、整備率と耕作放棄率が正の相関関係にあるとの見方も指摘されており、土地改良による生産性向上を上回る、高齢化などの負のインセンティブが働いている可能性も否定できないことを、深刻に受け止める必要がある。

<sup>35</sup>長嶋佐央里「農村地域の生産基盤整備状況と土地利用」(法政大学大学院黒川研究室HP)による。



(資料)農林水産省「農家調査」により作成。

## 6. 土地改良事業の展望

### (1) 事業の分析より

土地改良事業は、農業の生産性向上に不可欠な投資であり、農業が有する多面的機能についても適切な発揮が期待されている。しかしながら、足元の米需給や現行制度を前提とすると、安易な事業推進はかえって農業者の体力を弱めることになりかねず、より慎重な事業推進が望まれる。

また、政策的な展開に起因するところが大きいと考えられるが、実質的に生産者余剰が生まれない需給環境下で、現行制度の枠組みのままで土地改良事業を円滑に推進するのは困難とみられる。重点化や効率化、さらには維持更新投資へのシフトを進めながら、適切なインセンティブが働く形での制度見直しも検討していく必要がある。もとより、こうした点は国(農林水産省)の講ずるべき政策課題となるが、県の立場からも意見具申などを積極的に行っていく必要がある。

### (2) 事業の目標

香川県のは場整備率は、平成 22 年度までに水田の 33%の整備を目標としている。平成 17 年度末現在の状況は約 31.7%となっている。

### (3) 県事業実施の留意点

(意見)

以上より、香川県の土地改良事業と農家の変遷を概観すると、

- ・土地改良などにより農業事業は効率化された
- ・農業生産物単価が低下している
- ・このため、余剰時間を兼業の農外事業に振り向ける

という動きになっており、農業規模の拡大や2毛作などによる農地利用が高くなるという当初の目的が果されていない状況がうかがえる。

本来、土地改良事業実施の目安は、

- ・農地の利用集積率 20 ポイント以上の向上
  - ・対象農地における耕地利用率を 105%以上に向上させること
- とされている。

土地改良事業の実施にあたっては、これらの要件を厳格に検討し、農地所有者にとっても約 10%の自己負担部分に見合う効率化を無理なく実現できる事業に限って行うことが必要と思われる。

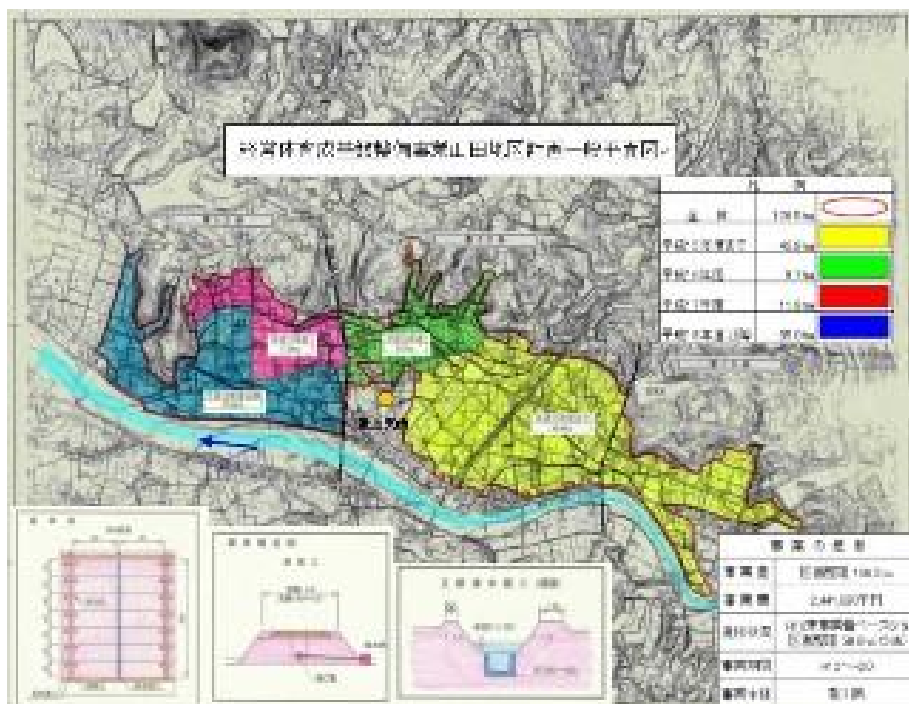
ほ場整備事業は、事業年数が長く、この間に対象事業の農家の事情が変化すること、及び長期化そのものが事業効果を薄くしている可能性がある。新土地改良計画に記載されている事業効果の早期発現のためにも、事業期間の短縮が必要であると思われる。

個々の事業の妥当性につき、事業の事前の費用対効果分析だけではなく、事後分析を行い、次事業へ反映することも、政策適合性を検証する上で重要である。

また、277 ページのように、政策の変遷にともない、土地改良事業の機能は変化している。一方、土地改良事業の期間は長いため、実施中の事業のうちにも、基本的な役割は変わらないとはいえ、旧基準により決定されたものがある。

実施期間が長期にわたっている事業については、定期的に検証を行うことが必要である。

## 7.事業例:経営体育成基盤整備事業 (山田地区)



### (1) 概要

事業規模	111.3ha うち水田 107.7ha
事業年度	H12 ~H20
事業総額	2,439 百万円

### (2) 事業内容

主な事業内容は、農地区画整理、水利系統の整理、農道整備。

ほ場整備は、多目的利用の可能な水田整備を行っているが、水田の整備であるため、農地の所有権及び区画整理工事が主体であるが、水利権の整理と水路の設計も重要である。

### (3) 事業の実施契約の検討

#### 1) 請負契約

##### ① 全般

平成 12 年度から 17 年度にかけての請負契約の予定価格と落札率との関連は次表・グラフの通り。

表の予定価格単位は千円。\* 欄は、3 回以上工事を受注している受注者のみ、記号で同一業者との契約を示している。A 業者が多いことが目に付くが、入札結果を閲覧したところ、特に異常はない。

予定価格の分布も、1 億円まで概ね偏りなく分布している。

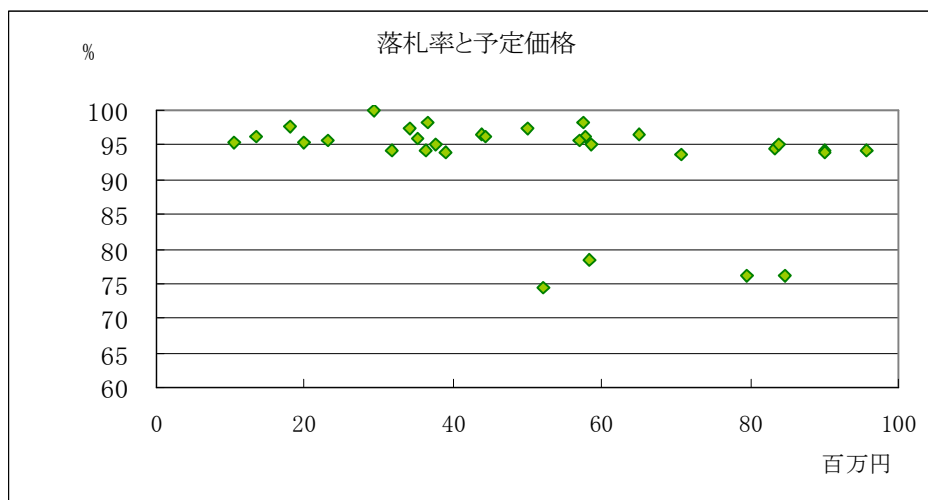
事業規模に比べ、1 億円を超える工事が少ないことは特徴とも言えるが、工事区分の方法は農

閑期に事業が行える範囲で分割することが主要因であり、工期の限定を受けるものと思われる。

落札率の低いものも散見されるが、概して高いところに固まっている傾向はある。

年度	工 事 名	*	落札率	予定価格	年度	工 事 名	*	落札率	予定価格
12	第1工区その1工事		98.3	57,519	16	第2工区その8工事		76.1	79,674
	第1工区その2工事	A	96.5	43,764		第2工区その9工事		74.5	52,112
	第1工区その3工事		98.4	36,687		第2工区用水路その5工事		96.1	35,112
	第1工区用水路その2工事		97.8	17,955		舗装工事		95.5	10,563
第2工区その1工事		96.6	64,922	第3工区幹線排水路工事			94.2	31,752	
13	第1工区その4工事		94.3	36,309	第2工区その7工事	A	76.1	84,578	
	第1工区用水路その1工事		94.3	90,038	第3工区その2工事		95.0	84,000	
	第1工区用水路その3工事	B	94.0	89,964	暗渠排水工事		96.4	13,398	
	第2工区用水路その1工事		97.5	49,959	第2工区舗装工事		95.4	19,919	
14	舗装工事		95.0	37,622	第3工区その1工事	A	95.1	58,548	
	第2工区その3工事		94.0	38,850	第3工区その3工事		96.3	44,489	
	第2工区その2工事	A	93.8	70,749	第3工区その4工事	B	95.6	57,036	
	第2工区用水路その2工事		95.7	23,027					
	第2工区用水路その3工事	B	94.2	95,645					
15	第2工区その4工事		96.2	57,845					
	第2工区その5工事	A	94.6	83,412					
	第2工区その6工事		97.5	34,031					
	第2工区用水路その4工事		78.3	58,349					
	山田開水路横断農道橋梁架設工事		100	29,295					

注)\* 欄アルファベットは、3 件以上同じ業者が落札している場合に記載している。



## ②落札率が 100%の工事

このうち、平成 15 年度落札率 100%の工事について、内容を確認した。独立行政法人水資源機構の行う香川用水関連工事と併せて工事を行い、県負担分を支払ったため、100%と表示されている。委託契約・金額変更の手続きは規定どおり行われている。

当初予定金額よりも大幅に減少しているが、その変更内訳の明細も入手している。

落札率の低い第 2 工区その 7 工事について、業者選定資料から検査書までの資料を閲覧したところ、規定どおりの手続きが行われていた。

徴収した見積り書と県設計金額を比較したところ、特定の項目が極めて低額であるなどの不

合理的点は見られなかった。また、他の工事に比べて特別に特色のある工事内容でもないとのことである。

個々の契約はそれぞれ規定どおり行われているが、工事可能な期間が限られている、工区毎の工事内容が類似している、事業期間が長い、というような土地改良事業自体の性格が契約結果に反映する面もあると思われる。

## 2)委託契約

平成 12 年度から 17 年度の間、委託契約の予定価格と落札率との関連は次の通り。

年度	業務名	落札率	予定価格	契約方法	請負人氏名
12	第 1 工区実施設計業務	97.2	14,375	指名競争	D
	第 2 工区測量業務	95.3	6,941	指名競争	D
	換地設計業務	100	13,460	随意契約	香川県土地改良事業団体連合会=C
13	第 2 工区実施設計業務	97.9	24,234	指名競争	D
	換地設計業務	100	12,629	随意契約	C
14	第 3 工区測量業務	96.0	4,778	指名競争	D
	換地設計業務	100	9,336	随意契約	C
	第 1 工区確定測量業務	98.2	7,463	随意契約	C
15	第 3 工区測量設計業務	97.1	6,920	指名競争	D
	換地業務	100	2,872	随意契約	C
16	第 3 工区実施設計業務	96.8	8,201	指名競争	D
	第 1 工区計画変更業務	95.6	2,856	指名競争	D
	第 1～3 工区換地設計業務	100	3,543	随意契約	C
17	第 2 工区実施設計業務	95.8	3,507	指名競争	D
	埋蔵文化財発掘調査	100	1,834	随意契約	綾上町(教育委員会)
	第 2～3 工区換地業務	100	5,059	随意契約	C
	確定測量業務	98.9	9,587	随意契約	C

### ①随意契約

平成 17 年度埋蔵文化財発掘調査を除き、全て香川県土地改良事業団体連合会(表中記号 C)との随意契約である。

随意契約による理由は記載され、所定の手続きを経ているが、「他では行えない」具体的な理由につき質問したところ、換地に関する業務が含まれている業務については、土地改良法第

52条第4項に規定される特定の資格を有するものしか行えず、同団体に属する者以外の資格者は自治体にしかいないとのことであった。

実際に業務を行える状態にある者の人数を考えれば、同団体との随意契約を行う以外の方法がない現状にはあると思われる。

県が保管している最新の収支報告書(平成 16 年度)を入手したところ、同団体の当事業関連の収支はマイナスとなっている。業務契約の単価は、補助事業であるため国の基準に従って計算されている。

平成 16 年度は特殊要因もあるとのことであるが、収支状況が今後も改善されなければ事業の執行にも影響することが懸念される。

県からの補助金も受給している団体であり、唯一業務を委託できる委託先であることから、県は運営状況の把握に努めるとともに、適切な指導を行っている必要がある。

## ②指名競争入札による契約

①以外の指名競争入札は、全て同じ業者が落札しており、比較的高い落札率に固まっている。入札結果を閲覧したところ、規則に従い、金額に応じて 5 社から 7 社の業者を指名している。

各社の入札の金額も、落札率が高いことからわかるように、大きく差のあるものでもない。他者が 100%に近い金額で入札していたことにより、同一者が続けて落札している。

入札業者は概ね共通している。これは、土地改良事業の設計に精通した業者が少ないことが要因となっている。

他の土地改良事業では、複数者が落札しているケースもあるとのことであり、また当事業の特徴と落札者の得意分野は一致する、とのことである。土地改良事業は、水をどのように田に回すか、田の区画割などの設計が重要であるとの特徴から、当初から算入している業者が有利となる可能性もある。

## 8.事業例:中山間地域総合整備事業(白鳥南地区)

### (1) 概要

事業規模	ほ場整備 66.4ha 農業用排水路 22km 農道 15km
事業年度	H13 ~ H19
事業総額	3,353 百万円

### (2) 事業内容

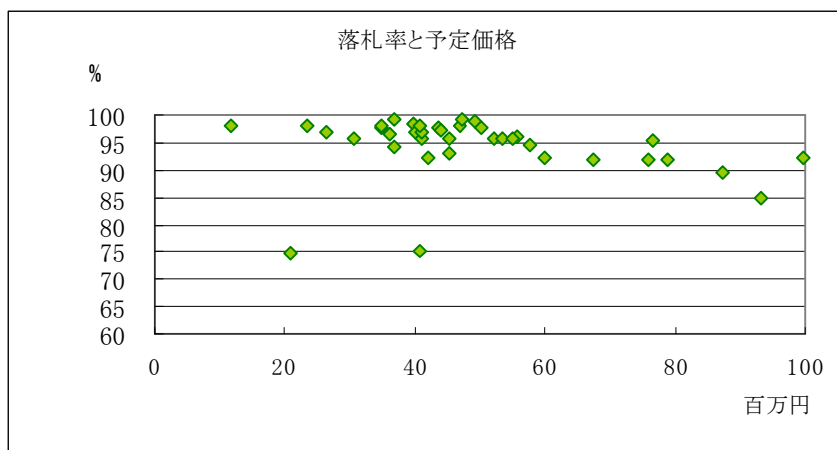
主な事業内容は、農地区画整理、水利系統の整理、農道整備。

(3) 事業の実施契約の検討

1) 請負契約

① 全般

平成 13 年度から 17 年度にかけての請負契約の予定価格と落札率との関連は次表・グラフの通り。



(単位: 千円)

年度	工 事 名	*	落札率	予定価格	年度	工 事 名	*	落札率	予定価格
13	農道舗装その1工事		98.3	39,596	15	大楯下工区ほ場整備工事	E	92.0	59,882
	農道舗装その2工事		96.9	26,345		東大楯工区ほ場整備その2工事	F	97.7	34,787
	農道舗装その3工事		74.8	20,822		東山・東円坊下工区ほ場整備工事	E	92.0	67,368
	東山・田高頭工区用水路工事	E	91.7	76,010		東山・正行寺池工区用水路工事	F	97.9	34,839
	東山・薄木工区用水路工事	F	94.7	57,582		16	弘川工区ほ場整備その1工事	I	97.9
	東山・常政工区用水路工事	G	92.2	42,179	弘川工区ほ場整備その2工事		F	97.6	50,096
	友国池改修工事	H	95.9	52,112	弘川工区ほ場整備その3工事		G	75.2	40,866
	内田池改修工事		98.1	11,666	弘川工区ほ場整備その4工事			97.3	44,121
	東山・常政工区ほ場整備工事	E	89.4	87,266	17	東山川農道橋工事		99.3	36,740
	東山・常政工区ほ場整備その2工事	G	95.8	30,587		日開谷川農道橋工事		96.3	36,173
	東山・狩居川工区ほ場整備その2工事	F	97.6	43,649		長野工区用水路工事	E	94.3	36,792
	友国池改修工事	H	95.9	55,713		長野工区ほ場整備その1工事		95.6	45,297
	口舟池嵩上げ工事	I	98.7	49,214		長野工区ほ場整備その2工事	F	98.2	47,051
14	東山・狩居川工区ほ場整備その1工事		92.1	99,803		長野工区ほ場整備その3工事	I	99.4	47,313
	東山・西の谷工区用水路工事		98.1	23,615					
	大楯上工区ほ場整備その1工事	F	95.5	76,409					
	大楯上工区ほ場整備その2工事		95.8	53,456					
	東大楯工区ほ場整備その1工事	G	92.0	78,698					
	池谷池嵩上工事	E	84.7	93,030					
	口舟池嵩上その2工事	I	95.7	55,125					
	東山・薄森工区ほ場整備その1工事	I	93.0	45,276					
	東山・薄森工区ほ場整備その2工事	F	97.0	40,005					
	東山・東円坊上工区ほ場整備工事		95.9	41,087					
	東山・内田池工区用水路工事	G	96.7	41,129					

\* 欄は、3 回以上工事を受注している受注者のみ、記号で同一業者との契約を示している。

② 落札率の低い入札

表着色部分のその 3 工事につき、契約事務、変更、竣工検査までの一連の資料を閲覧したところ、規定どおりの手続きが行われている。

なお、当初契約金額 29,295 千円の工事に対し、下請けとの間で 14,236 千円を契約しているが、このうち 7,491 千円は入札に参加し、落札できなかった業者に対するものであった。これは



工事の約4分の1にあたる。入札参加者同士で下請け契約を結ばれると、指名競争入札による契約事務の実効性が薄れると思われるが、規則上の問題はない。土木事務所では下請けにこれらの業者を入れないよう指導している例もある。県全体での対応を統一することが望ましい。(入札91ページ参照。)

## 2)委託契約

平成13年度から17年度にかけての請負契約の予定価格と落札率との関連は次表の通り。

年度	業務名	落札率	17年度 入札	契約方法	請負人氏名	年度	業務名	落札率	予定価格	契約方法	請負人氏名
13	東山・大橋・東大橋 工区実施設計業務	98.0	44,678	指名競争	D	15	長野工区実施設計業務	96.5	14,207	指名競争	D
	舗装設計業務	96.5	7,214	指名競争	J		換地業務	100.0	6,343	随意契約	C
	友国池測量設計業務	95.2	5,954	指名競争	K	16	弘川貯水池実施設計業務	97.2	6,405	指名競争	D
	内田池測量設計業務	96.6	1,848	指名競争	L		計画変更業務	97.8	2,898	指名競争	D
	口舟池・池谷池測量設計業務	95.9	12,243	指名競争	M		換地業務	100.0	4,329	随意契約	C
	地質調査業務	95.4	4,935	指名競争	N		東山工区確定測量業務	98.4	12,516	随意契約	C
	東山川橋梁設計業務	96.7	4,988	指名競争	O		角上池地質調査業務	97.0	1,397	指名競争	P
	換地業務	100.0	8,239	随意契約	香川県土地改良 事業団体連合会		東山・大橋工区 農道橋実施設計 角上池実施設計 業務	96.2	1,638	指名競争	O
14	弘川・鈴竹工区実施設計業務	97.9	24,822	指名競争	D	17	換地業務	97.4	4,158	指名競争	D
	東山工区墳墓調査業務	94.1	2,121	指名競争	K		換地業務	100.0	7,649	随意契約	C
	日開谷川橋梁設計業務	97.4	7,403	指名競争	P		大橋・東大橋工 区確定測量業務	97.7	8,862	随意契約	C
	日開谷川橋梁地質調査業務	90.9	1,334	指名競争	N		弘川工区確定測量業務	97.2	4,190	指名競争	D
	環境整備測量設計業務	95.2	3,087	指名競争	L		事業用地の地図 訂正用務	100.0	1,699	随意契約	C
	換地業務	100.0	8,924	随意契約	C		農道台帳作成業務	95.7	2,195	指名競争	D

測量・地質調査も含まれているため、業者数は多くなっているが、実施段階での設計は山田地区と同様に水をどのように田に回すか、田の区画割などの設計が重要であるとの特徴から、同様な傾向にある。

### (意見)

事業が多年度にわたる土地改良事業全体を通じての競争性が高くなるよう、設計業務の契約方法の検討が必要である。(入札87、砂防200ページ参照。)