

徳島県監査委員公表第10号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果について、同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成29年5月8日

徳島県監査委員	稲	田	米	昭
同	矢	田		等
同	井	関	佳	穂理
同	須	見	一	仁
同	臼	木	春	夫

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果は、次のとおりである。

平成29年4月24日

徳島県監査委員	稲	田	米	昭
同	矢	田		等
同	井	関	佳	穂理
同	須	見	一	仁
同	臼	木	春	夫

第1 請求の受付

1 請求書の提出

平成29年2月24日に、名西郡石井町 A から提出された職員措置請求書は、同日受け付けた。

2 請求の要旨

(1) 請求の内容及び趣旨

ア 平成27年度に那賀川南岸土地改良区へ支出した公金の返還【請求ア】

県立阿南工業高等学校（以下「阿南工業高校」という。）が、那賀川南岸土地改良区（以下「改良区」という。）に対し、維持管理協力費として支出した平成

27年度の支出金5万400円と土地改良施設他目的使用（維持管理協力費）事務手数料（以下「事務手数料」という。）4,000円は、改良区の不当利得にあたるため、合計支出金額5万4,400円に返還にいたるまでの年5分の割合による金員を加えた額を改良区に対し返還請求することを徳島県知事に求める。

イ 服務規律の是正について、意見を付すことの要求【請求イ】

平成28年4月15日付け徳監第1018号「職員措置請求について（通知）」において、監査委員が意見を付すことを請求したことに対し却下とした判断は誤っており、貴重な公金の支出にも関わらず、長年また各部局において違法行為・不当行為がチェックできなかったことに大きな疑問と問題を感じており、地方自治法（以下「自治法」という。）をはじめ、財務会計規則等に基づく審査の上契約締結すれば起こりうるべきものではない。全庁的な服務規律の是正を附帯的意見として付すことを、監査委員に対して求める。

（2）請求の理由

ア 支出負担行為，契約等について

（ア）水路について

阿南工業高校は、改良区に対し同高校が管理する移転前の総合寄宿舎（以下「旧阿南寮」という。）の西側，東側水路（以下「本件水路」という。）の維持管理協力費等を支出している。

改良区の土地改良財産の内，不動産である水路・敷地であれば，所有権に基づく双方合意による私法上の契約として，公金支出は可能と考えるが，本件水路については，平成17年2月1日付けで，国有財産譲与契約書により所有権が阿南市に移譲され，現在も管理していることを確認している。

改良区は許可水利権に基づき流水の管理をしており，その附帯的行為として，水路の溝浚え等を行っているものであり，水路自身の維持について権利・義務等を伴っていない。

また，阿南工業高校本体の周りにも用排水路があり，し尿浄化槽等の処理水を排出しているが，土地改良区への公金支出はないのは整合性がない。さらに，旧阿南寮は，平成27年度には入寮者はなく，水路の使用がないにもかかわらず，違法な公金の支出を行っていたのではないか。

（イ）契約について

地方公共団体が締結する契約には公法上の契約と私法上の契約があるが，登記上私権が設定されていない公共物について，私法上の契約をすることは瑕疵があり，無効である。

(ウ) 平成27年度旧阿南寮の汚水排水に係る土地改良施設他目的使用契約の締結について

阿南工業高校において、旧阿南寮の汚水排水に係る土地改良施設他目的使用契約（以下「他目的使用契約」という。）の締結を行う際に、用水路の所有若しくは管理が確認できる書類の添付がないため、債権者の確認ができない。また、土地改良施設他目的使用規程（以下「他目的使用規程」という。）等の添付がないため、契約内容の確認・検証ができない。

使用契約書第2条に「数量12戸」と示されているが、旧阿南寮には12か所の家屋、戸別の浄化槽が存在するはずがなく、単位が人槽ではないので、「用途又は目的」の汚水排水とは、し尿浄化槽の処理排水か、生活污水か判別できない。

年額50,400円に消費税を含んでいないのは、不法行為であり、仮に内税方式で支出していると主張しても、平成26年4月1日から8%に増額になったことが反映されていない。

イ 予算の執行における事務処理について

(ア) 経費支出伺の起案文書について

徳島県教育委員会文書規程（以下「文書規程」という。）第34条（立案）に基づき、同規程第35条第2項において様式第7号の伺い文書が定められているが、その文書が存在しない。

(イ) 支出負担行為決議書及び支出命令書について

「負担金」とは、「法令上特定の事業について、地方公共団体が当該事業から特定の利益を受けることに対して、その事業に要する経費の全部又は一部について支出するもの」とされており、義務的負担金を指し、改良区への支出は負担金は誤りで、使用料である。使用料には契約書が必要であるが、義務的負担金は法令の定めにより支出するため契約書を必要とせず、契約書があるということは、義務的な負担金ではない。また、使用料であるため、前金払は地方自治法施行令第163条に抵触する違法行為であり、支出負担行為の整理時期及び範囲が適当でない。

支出負担行為決議書兼支出命令書の支払内容には「土地改良区他目的使用契約に係る交付手数料」となっているが、契約書の更新時に手数料を支払うことには理解できない。また、手数料であるため、「12役務費」で支払うべきところ「19負担金」となっており、徳島県会計規則（以下「会計規則」という。）

第24条の2第1項の1の歳出科目に違反している。

(ウ) 他目的使用規程について

他目的使用規程第1条には「・・・施設を他目的使用する場合における手続き、・・・」とあるが、この部分は、土地改良法第15条第2項の土地改良事業に附帯する事業に該当するにもかかわらず、昭和30年8月7日の設立認可時の土地改良事業計画書には事業として存在せず、現在までにおいても同様である。他目的使用規程制定時(昭和44年3月25日)において、土地改良事業計画の変更認可(土地改良法第48条第1項)を徳島県知事から得る必要があったもので、同規程を適用しての使用料の徴収は、土地改良法第48条第1項に違反する。また、同条第12項から第三者に対抗できない。

他目的使用規程第1条において「本土地改良区が所有又は管理する土地改良施設(以下「施設」という)の維持管理に関し、・・・」とあり、施設とは同規程第2条に定義され、農業用排水路と解されるが、本件水路は、阿南市の法定外公共物(行政財産)であり農業用排水路ではない。農業用排水路と仮定するとしても、同規程の第6条は、「維持管理協力費については、・・・別表2に定める基準による。」とあるが、別表2に污水排水を目的とした項目はなく、別表3にあるため、契約書第5条の「維持管理協力費」は、「維持管理負担金」の誤りである。

他目的使用契約に係る交付手数料の支出をしているが、交付手数料に係る条文は他目的使用規程の中に存在せず、別表4において、事務手数料としてのみ存在し、(平成23年度理事会決議により)とあるが、規約・規程の改正は総代会において承認を得る必要があり、理事会決議のみでは無効である。また、「施設使用の申請及び更新の時」のみに適用されるものであり、本件については、別表5以外には支払う必要は生じない。

契約書を作成することは双方行為であり、原本2通を作成し、双方1通ずつ所持すべきもので、事務手数料として請求・支出は双方とも瑕疵があり違法行為であるため、別表4自体存在することが、私法上瑕疵があり徳島県及び地域住民等に被害が及んでおり、監督官庁である徳島県は監察局評価検査課において臨時検査等による行政指導を行うべきである。

(以上、おおむねこのように解する。なお、事実証明書の記載は省略する。)

3 要件審査等

(1) 請求アについて

本件請求のうち、請求アについては、所要の法定要件を具備していると認め、平成28年2月24日にこれを受理した。

(2) 請求イについて

本件請求のうち、請求イについては、財務会計行為を監査の対象とする自治法第242条第1項に規定される要件を欠いた請求であるため、監査の対象と認められない。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成29年4月6日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

2 監査対象機関に対する監査の実施

阿南工業高校を監査対象機関と定め、平成29年4月6日に監査を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

阿南工業高校の関係職員からの本件請求に係る事情聴取及び関係書類に基づいて把握した事実関係は、おおむね次のとおりである。

なお、本件監査を実施するにあたり、請求人が主張する違法な事実、支出金額等について、その事実の状況を把握するため、自治法第199条第8項の規定に基づく関係人調査を改良区、阿南市建設部維持管理課、南部総合県民局産業交流部、出納局会計課に対し、実施した。

(1) 改良区について

ア 土地改良区制度

土地改良区は、土地改良法に基づき、一定の地域において、農業者により土地改良事業を実施することを目的として設立された団体であり、定款で定めた土地改良事業及びその附帯事業を実施している。

土地改良区は、自らが維持管理している施設を組合員以外の者に使用させる場合は、定款において、土地改良施設の維持管理事業に附帯し当該施設を他の目的に使用させることができることを規定した上で、使用に伴う施設の維持管理経費等の徴収方法の細目についての規程を設けており、これらに基づき使用者と土地改良法によらない私法上の契約をしている。

イ 改良区の活動

改良区は、土地改良法に基づき、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、もって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及び農業構造の改善に資することを目的として、昭和30年に設立された。

改良区は、阿南市的那賀川南岸地区を中心とする定款第3条に定める地区内において、定款第4条第1項に規定する那賀川から引水する取入堰堤及び幹線水路等のかんがい排水施設の改良と維持管理、幹線水路から分水する支線水路及び堰堤の改良と維持管理、かんがい排水施設や農業用道路その他農用地の保全又は利用上必要な施設の新設改良及び維持管理、これらの施設の災害復旧等の土地改良事業を実施している。

具体的には、定款に定める区域内に所在する頭首工（堰堤、取入水門）幹線水路、支線水路、ポンプ場及び付属工作物等の操作によるかんがい用排水の確保及びこの水路等の維持管理を、施設管理規程に基づき行っている。

水路の維持管理については、幹線水路は本部理事が中心となり、支線水路は各地域の総代が中心となり、農作業用の取水を確保するため年2回の清掃や軽微な補修等の維持管理をしている。

また、那賀川からの取水量を毎日観測することで水路に一定の水量が確保されるようにしているが、特に4～9月のかんがい期は那賀川から取水する樋門に管理人を雇用・配置している。さらに、台風や大雨の際は出水に備えた勤務態勢を採ることで水害を予防している。

なお、旧阿南寮が所在していた地域の水路を担当している横見地区は、毎年3月と6月に水路の浚渫や草刈りを行い、必要に応じて軽微な補修をしている。浚渫土砂の廃棄及びこれに伴う廃棄土砂の検査は業者に発注している。

ウ 他目的使用料の徴収

改良区は定款第4条第2項で、水路等の維持管理事業に附帯し、その事業を害しない範囲内で当該施設を他の目的に使用させることができると規定しており、他目的使用規程に維持管理協力費等の徴収方法等の細目を定め、同規程第11条に基づき、改良区と使用者との間で私法上の契約を結び、水路等の維持管理経費の徴収を行っている。

(2) 本件水路の管理状況について

ア 財産管理について

本件水路は、法定外公共物であり、従来は、国有財産特別措置法に基づき国が

所有していたが、地方分権一括法による地方分権推進の一環として、平成17年2月1日、阿南市に譲与され、それ以降は阿南市が管理している。

イ 機能管理について

法定外公共物である阿南市内の水路の機能管理は、阿南市が全てを行っているのではなく、土地改良施設のように、他の機関又は団体により管理されることが予定されているものについてはその者が担い、それ以外のものについては阿南市が担っている。

本件水路は土地改良施設として改良区が管理している。改良区は、本件水路が国から市へ財産譲与される前から、農業用樋門の操作、水路の浚渫及び草刈り等の機能管理を行ってきており、譲与の前後で管理実態は変わっていない。

(3) 改良区への支出について

平成27年度の支出金額54,400円についての内訳は次のとおりである。

ア 維持管理協力費

本件水路に係る維持管理協力費については、他目的使用規程第3条に基づく申込みにより、水路の維持管理に要する経費の応分負担として維持管理協力費を負担する双方合意による契約が、毎年度締結がされている。また、維持管理協力費の額の算定は、寮という特殊性を考慮すると維持管理協力費料金表(別表2)に合致するものがないため、維持管理負担金の水洗トイレ1戸当たりの年額(別表3)を参考にし、戸数は旧阿南寮の定員が4人部屋24部屋となっているところ、2部屋を1戸と考え12戸分とすることとしている。

平成27年度は、総代会で議決された金額が、水洗トイレ1戸当たり年額4,200円であったことから、12戸分の50,400円を負担金として支出している。

なお、旧阿南寮の寮生は、平成27年11月に、阿南工業高校プール跡地に新たな阿南寮が完成し、同月下旬に転居するまで全員が入居していた。阿南工業高校は、敷地内に設置した改良区が管理していない排水路に浄化槽の処理水を排水しているため、改良区と水路使用についての契約はしていない。

イ 事務手数料

事務手数料は、契約締結に係る経費等を維持管理協力費の契約金額に応じて負担するものであり、維持管理協力費と同様に本件水路の維持管理費用に充当される。

他目的使用規程によると、維持管理協力費の契約金額が4,000円以上の場合は、事務手数料4,000円であり、これを負担金として支出している。平成24年3月の総代会で同規程の改正が議決され平成24年4月1日から適用されたものである。

(4) 会計処理について

ア 維持管理協力費

維持管理協力費に係る阿南工業高校の会計処理は、年度当初に文書規程第35条第2項に規定されている様式第7号による契約締結伺を作成しており、記載事項は、徳島県会計事務の手引きに示されている支出科目、予算執行状況、事務事業の目的・内容等を充足している。

維持管理協力費の負担金としての支出については、会計事務の手引きにおける19負担金、補助及び交付金の支出手続きの概要の留意事項の「関係法令（規則、要綱を含む。）等に基づき、支出の手続きをすること。」を踏まえ、本件水路の維持管理にかかる経費の応分負担であることから、契約に基づく負担金として処理している。

また、会計規則第24条の4の別表8において、支出の節区分により支出負担行為として整理すべき時期が規定されており、19節負担金、補助及び交付金の支出負担行為として整理する時期については、「指令をするとき。（請求のあったとき。）」とされている。このため、契約のときに支出負担行為決議書により整理し、請求があったとき支出命令書により支出している。

なお、消費税について、支払側である阿南工業高校は、本件請求に係る請求書に、記載の有無にかかわらず消費税及び地方消費税を含むものとして支出を行っている。請求側の改良区についても、消費税及び地方消費税は内税で請求を行っている。

イ 事務手数料

事務手数料に係る阿南工業高校の会計処理は、文書規程第35条第2項に規定されている様式第7号による経費支出伺を作成しており、記載事項は、徳島県会計事務の手引きに示されている支出科目、予算執行状況、事務事業の目的・内容等を充足している。

事務手数料の支出については、他目的使用規程に基づき平成27年3月2日付けで改良区から他目的使用契約の更新について案内があり、これに対し阿南工業高校は平成27年3月18日付けで申込みを行うことで、事実上契約が成立しており、契約事務規則において契約書の作成を省略することができるとされている随意契

約であることから、支出に際しては、当該経費支出伺には必ずしも契約書の添付は必要ない。

また、会計規則第24条の4の別表8において、支出の節区分により支出負担行為として整理すべき時期が規定されている。19節負担金、補助及び交付金の支出負担行為として整理する時期については、「指令をするとき。（請求のあったとき。）」とされている。事務手数料は、括弧書きによる処理となり請求のあったときに、支出負担行為として整理し、支出負担行為決議書兼支出命令書により支出している。

ウ 歳出科目の節

節は、自治法施行規則により性質別に28の節に区分される。

「負担金」は、「法令又は契約等によって地方公共団体が負担するもの」であり、「特定の事業について、地方公共団体が当該事業から特定の利益を受けることに対して、その事業に要する経費の全部又は一部について支出するもの」とされている。

「役務費」は、「県が受けたサービスの提供に対して支払われる経費」とされ、「使用料及び賃借料」は、「一般的に、賃貸借契約に基づいて、その対価として支払うもの」とされている。

また、節及びその説明により明らかでない経費については、当該経費の性質により類似の節に区分整理することとされている。

本件支出の内容は、阿南工業高校が改良区に行っている用排水路の維持管理経費に対する応分の負担を維持管理協力費及び事務手数料として支払うものであることから、19節負担金、補助及び交付金で処理を行っている。

エ 支出の時期

負担金の支出の時期は、期間の満了が履行完了の要件ではないため、改良区から請求があったときに、県が利益を受けたこと及び請求内容が適正であることを確認し、精算払いとして支出している。

2 判断

(1) 支出の妥当性について

請求人が、他目的使用料を徴収している改良区は、本件水路の所有者若しくは維持管理を行っている債権者ではないとし、他目的使用料の支払が違法支出であるとする事について、確認した事実から判断する。

本件水路については、法定外公共物として阿南市が財産管理を行い、機能管理については、土地改良施設のように他の機関又は団体により管理されることが予定されているもの以外は阿南市が行っており、本件水路は土地改良施設として改良区が行っている。

改良区が行う機能管理の実態については、農業用排水路としての機能の維持を目的として、定期的な水路清掃作業、安定した用排水機能を維持するための樋門において行う水量調整作業、業者へ発注し浚渫土砂の撤去、破損箇所補修等、経費を要する活動を行っている。

旧阿南寮が、こういった改良区の維持管理活動によって機能管理された水路を使用することに対して、阿南工業高校が他目的使用料としてその維持管理に必要な経費の一部について負担することで合意し、改良区と契約の上、維持管理協力費及び事務手数料を支出したことについては、土地改良法によらない双方合意による私法上の契約に基づく支出であり、違法・不当とはいえない。

(2) 会計処理について

ア 支出に係る起案文書について

請求人が、阿南工業高校が本件会計処理において、文書規程第35条第2項の第7号様式により作成した経費支出伺が存在しないとしていることについて、確認した事実から判断する。

維持管理協力費については、契約締結伺を起案し契約締結するとともに支出負担行為決議書を作成し、請求があったときに支出命令書により支出している。

事務手数料は、請求があったときに経費支出伺を作成し支出負担行為決議書兼支出命令により支出している。

以上のことから、いずれも支出に係る起案文書は文書規程や会計事務の手引きに沿って適正に作成され、処理されている。

イ 維持管理協力費について

請求人は、他目的使用契約書第2条に「数量12戸」及び「用途又は目的は汚水排水」と示されているが、旧阿南寮には12か所の家屋、戸別の浄化槽が存在するはずがなく理解できない。また、生活汚水であれば維持管理協力費でなく維持管理負担金とすべきであり、金額の算定に維持管理負担金の単価である同規程別表3を基準としていることから、同契約書第5条の維持管理協力費は維持管理負担金の誤りであるとしている。

このことについて確認したところ、阿南工業高校と改良区は、他目的使用規程に基づき、本件水路の維持管理に要する経費の応分負担を維持管理協力費とすることとし、その額の算定は、寮の特殊性を考慮すると維持管理協力費料金表（別表2）に合致するものがないため、維持管理負担金の水洗トイレ1戸当たりの年額（別表3）を参考にし、戸数は、旧阿南寮の定員が4人部屋24部屋となっているところ、2部屋を1戸と考え12戸分とすることで、毎年度双方が合意し、契約締結をしており、一定の合理性は認められる。

さらに、請求人が年額50,400円に消費税を含んでいないのは、不法行為であるとしていることについて、改良区、阿南工業高校の両者に確認したところ、本件に係る請求書は、消費税及び地方消費税の双方を内税として処理されており、財務上の不当行為にはあたらない。

ウ 事務手数料について

請求人が、他目的使用契約に係る交付手数料の支出について、交付手数料に係る条文は規程の中に存在せず、別表4において、事務手数料としてのみ存在し、施設使用の申請及び更新の時のみに適用されるものであり、本件については、別表5以外には支払う必要は生じなく、また、契約書を作成することは双方行為であり、原本2通を作成し、双方1通ずつ所持すべきでもので、事務手数料として請求・支出は双方とも瑕疵があり違法行為であると主張している。

これらについて確認したところ、事務手数料は、改良区からの維持管理協力費の契約更新案内に対し阿南工業高校が申込みを行うことで事実上の契約が成立しており、維持管理協力費と同様に水路の維持管理にかかる経費に充当される収益の一部を構成するものであるから、負担金として支出することは、適正であり問題はない。

エ 歳出科目の節

請求人が、歳出科目の節は、使用料及び役務費であるとしているため確認を行ったところ、本件支出の内容は、阿南工業高校が改良区に行っている用排水路の維持管理経費についての応分の負担として支払うものであることから、19節負担金、補助及び交付金での支出は適切である。

オ 支出負担行為及び支出の時期

請求人が、本件支出は、使用料及び役務費であり負担金でないため、前払金は違法行為であり、支出負担行為の整理時期及び範囲が適当でないと主張している

ことについて、確認した事実から判断する。

本件支出は、19節負担金、補助及び交付金で支出されており、前述の事実確認のとおり、支出負担行為の時期は会計規則の規程により、維持管理協力費と事務手数料についてそれぞれ適切な時期に処理されており、また、支出の時期は支出科目の節に沿った支出処理によって、県が利益を受けたことを確認した上で適正に処理されており、違法な行為ではない。

3 結論

以上のとおり、本件請求のうち、請求ア「平成27年度に改良区へ支出した公金の返還」について事実の確認を行ったが、違法若しくは不当な支出と解することはできないことから、これらについては、請求人の主張に理由がないものと判断し、棄却する。請求イについては、住民監査請求の対象と認められないので却下する。