

徳島県監査委員公表第3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。

令和2年2月7日

徳島県監査委員	矢	田	等	
同	近	藤	光	男
同	井	関	佳穂	理
同	岩	佐	義	弘
同	山	西	国	朗

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。

令和2年1月28日

徳島県監査委員	矢	田	等	
同	近	藤	光	男
同	井	関	佳穂	理
同	岩	佐	義	弘
同	山	西	国	朗

第1 請求の受付

1 請求書の提出

令和元年12月4日に、名西郡石井町 一宮義弘から提出された徳島県職員措置請求書は、同日受け付けた。

2 請求の要旨

(1) 請求の趣旨

ア 以西土地改良区への令和元年度分の公金支出の返還【請求ア】

徳島名西警察署が、以西土地改良区（以下「改良区」という。）に対し、徳島名西警察署国府町府中交番（以下「府中交番」という。）に係る排水費（浄化槽排水費及び雑排水費）として支出済みの、令和元年度の支出金1万1,500円は、

財務会計上の違法行為に基づく支出であるため、返還に至るまでの年5分の割合による金員を加えた額を、不当利得として返還請求を行うことを徳島県知事（以下「知事」という。）に求める。

イ 令和2年度以降の支出差止及び契約の破棄（監査終了までの支出停止を含む。）【請求イ】

令和2年度以降についても、実体法としての法的根拠のない契約は違法かつ無効であるので、改良区への契約の破棄及び支払の停止を求める。

ウ 服務規律の是正について、意見を付すことの要求【請求ウ】

徳島県は、長年また各部局において、土地改良法（昭和24年法律第195号）に基づく重大な違法行為を見逃し、不当で違法な法律行為に基づく公金の支出を繰り返してきたため、全庁的な服務規律の是正等を意見として付すことを求める。

（2）請求の理由

ア 土地改良法に基づく土地改良事業について

土地改良法第7条第1項には、「農林水産省令の定めるところにより、土地改良事業計画、定款その他必要な事項を定め、同項の認可を申請することができる。」とあり、定款より前に土地改良事業計画が置かれている。

土地改良事業については、定款でなく土地改良事業計画に基づいて行うことが基本である。

改良区の土地改良事業計画は、昭和26年設立時の認可申請関係書類にのみ存在し、同認可以降現在まで、土地改良法第48条第1項に基づく知事の変更認可は受けていない。

つまり、知事から認可された土地改良事業計画に具体的な土地改良施設が記載されていなければ、土地改良施設の維持管理はできない。例え、改良区の施設管理規程第2条に規定があったとしても、施設管理規程に基づき管理する権限は存在しない。

改良区が認可を受けている土地改良事業計画上の土地改良施設は、①月の輪集水地 ②水神松樋門 ③幹線用水路 3,000m ④四カ村用水路 3,500m ⑤名西線用水路 2,450m 以外は存在しない。③、④及び⑤の用水路は、農業用用水路であり農業用排水路は存在せず、灌漑用としての水路に、し尿浄化槽からの排水、家庭用雑排水について、改良区が放流を許可することは考えられない。

土地改良事業計画の変更（重要な部分）は、定款と併せて知事の認可が必要であり、土地改良法、同法施行規則（昭和24年農林省令第75号）等から定款の

変更認可だけでは、土地改良事業は遂行できない。

土地改良法第48条第12項には、土地改良事業計画の変更等の決定は、公告があるまでは、第三者に対抗することができないとあり、変更した土地改良施設の増減及び変更した施設の管理方法について、認可を得ていないため、土地改良事業の行為能力がないことは歴然としている。

イ 土地改良施設の他目的使用料の徴収について

改良区は、以西土地改良区定款（以下「改良区定款」という。）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いるが、この規定は、土地改良法第15条第2項を根拠としたものであり、定款に規定されていても、土地改良事業計画の中においても規定する必要があるため、変更認可を得なければ、附帯する事業を行うことはできない。

仮に附帯する事業として、施設管理規程第10条に基づく、予定排水以外の排水に適用されている「他目的使用料並びに手数料徴収規程」（以下「徴収規程」という。）を根拠に、土地改良施設の使用料の徴収行為はできない（水路の維持管理経費の徴収はできない。）。

施設管理規程は、土地改良法第57条の2第1項の知事の認可が必要なところ、認可を受けていない規程は何の根拠、権限も存在しない。また、徴収規程は土地改良施設の使用料を規定しており、公金支出について、「改良区が行っている用排水路の維持管理経費について応分の負担をして支払うものである。」と判断するのは誤っている。事実証明書（別紙1）からは、改良区が所有し、灌漑用排水路として維持管理できることを立証判断できるものは存在しない。

ウ 府中交番が使用している灌漑用水路について

府中交番が使用している灌漑用水路（以下「本件水路」という。）は、徳島市が所有し、「徳島市法定外公共物管理条例」（平成15年徳島市条例第14号。以下「市条例」という。）に基づき、管理を行っている法定外公共物としての行政財産であり、改良区が所有し、維持管理している農業用灌漑用水路ではない。住民等は無償で供され、公共用財産としての排水路である。

改良区は、所有権をはじめとする物権上の権利を一切所持しておらず、仮に水路の浚渫、草刈り等を行っていたとしても、水路（行政財産）を本来の用途、目的を害しない範囲内で農業用として利用しているものであり、権利と義務に基づくものとは認められない。

よって、改良区は、土地改良法に基づいて本件水路の維持管理権を主張する権

能は所持していない。

エ 徳島市の公共用財産管理について

以前において、国土交通省所管の法定外公共物である里道・水路は、国有財産である国の法定受託事務として、財産管理は徳島県が行い、機能管理は徳島市が行っていた。

しかし、国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）の改正により、法定外公共物に係る国有財産を市町村に譲与するための根拠規定が設けられ（平成12年4月1日施行）、徳島市は市条例を平成15年4月1日から施行している。本件水路は、平成16年4月1日付けで、国有財産譲与契約書により、所有権が国から徳島市に移譲されている。

徳島県の財産管理には、例えば水路としての維持管理又は河川としての流水の管理等は含まれず、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第2条第2項の規定は、機能管理を地方公共団体の責務としたものであることから、徳島市は譲受以前から水路等の維持管理を行っており、譲受後においては、財産管理、水路上の流水の管理等を含めて全ての維持管理を所有権に基づいて行っており、また義務がある。

よって、改良区が、同一水路を維持管理しているとして、同一水路の使用料を徴収すること（私法上の排他的維持管理権として）はあり得ないことであり、水路という一物について二つの物権が存在することはあり得ない。

オ 徳島名西警察署の会計処理について

上記のことから、改良区は債権者に該当しないことは明らかである。

経費支出伺には、「随意契約」と契約方法が示されているが、支出負担行為決議書兼支出命令書には、契約書は存在しない。請書についても添付がなく、契約の目的、積算の基礎、積算根拠、契約期間、改良区が債権者たる根拠書類等不明である。

本件水路は、毎年度4月1日から翌年3月31日の年間にわたり排水を放出することにより使用している。

契約を締結していると仮定すると、契約日は会計年度独立の原則から4月1日となる。契約は支出負担行為であるため、支出負担行為決議書は4月1日に起案することを要する。

公金支出は、土地改良施設の使用のため、支出科目は使用料であり、債務は年度終了である3月31日を経過しなければ確定しない。債務が確定していない令和元年8月21日の公金支出は、財務会計上の違法行為である。

出納機関の確認として、会計管理者（出納員）は、知事の行う支出負担行為、支出命令について審査義務がある。審査の基本事項は、「①支出負担行為が法令又は予算に違反していないかどうか。②支出負担行為に係る債務が確定しているか。」であるが、確認を怠り公金を支出しているため、財務会計上の違法行為に該当する。

（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。）

第2 請求の受理

1 請求アについて

本件請求のうち、請求アについては、令和元年12月9日に所要の法定要件を具備していると認め、これを受理することとした。

2 請求イについて

自治法第242条第1項に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実を対象としている。財務会計上の行為は、相当の確実さをもって予測される場合も含むこととされているが、一般的には、当該行為がなされる可能性が客観的に認められる場合に限定されるべきとされる。

本件請求のうち、請求イについては、議会の議決に基づく令和2年度以降の財務会計上の行為が行われる段階とは認められないことから、法定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。

3 請求ウについて

本件請求のうち、請求ウについても、財務会計上の行為又は怠る事実を監査の対象とする法定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3 監査の実施

1 監査対象事項

令和元年度の府中交番に係る排水費について、徳島名西警察署による改良区への支出（以下「本件支出」という。）が財務会計上の違法行為であるか否かを監査対象とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

陳述に先立ち、請求内容の補足等として、請求人から、令和元年12月26日に書面の

提出があった。

自治法第242条第6項の規定に基づく請求人の陳述は、令和2年1月10日に機会を設けた。

請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

改良区が維持管理していると主張している水路は、徳島市の所有する法定外公共物としての行政財産であり、これらの水路は、公共用財産として本来の使用目的に従い使用するのであれば、住民等は無償で利用することが約束されているものである。

改良区は、他人が所有する水路等を所有者の許諾なく、仮に維持管理していたとしても、自らの田畑への給排水のために利用しているため、利用環境を良くするため自発的に行っているものである。

市町村が所有している公共用財産としての水路を、土地改良法に基づいて、土地改良区が独自に管理する権限、権能を付与され、所有できるわけがなく、実体法としての私法に基づく判断を求める。

土地改良法第132条に基づく監督権限により、知事は、検査において、無認可で不法行為である他目的使用料の徴収行為及び土地改良事業計画変更の無認可を、指摘し阻止することができれば、住民監査請求は有り得なかった。

3 監査対象機関に対する監査の実施

徳島名西警察署を監査対象機関と定め、当該機関に対し、監査調書等の提出を求め、令和2年1月10日に監査を行った。

4 関係人調査の実施

請求人の主張に係る事実状況を把握するため、自治法第199条第8項の規定に基づく調査（以下「関係人調査」という。）を以西土地改良区、徳島市経済部耕地課、徳島市土木部下水道事務所保全課、農林水産部農林水産基盤整備局農山漁村振興課、農林水産部東部農林水産局〈徳島庁舎〉、出納局会計課及び警察本部警務部会計課に対し、実施した。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

徳島名西警察署に対する監査及び関係人調査並びに関係資料から把握した事実は、おおむね次のとおりである。

(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土地改良事業を実施

することを目的として設立された法人であり、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、工事又は管理に関する事項等を定めた土地改良事業計画を作成し、設立認可の際に添付するとともに、土地改良事業計画を変更する場合には、知事の認可を受けなければならない。

土地改良区は、土地改良法施行規則第47条第2号の規定により、知事の指定する農業用排水路を管理する場合は、管理規程を定め、知事の認可を受けなければならない。なお、県内に知事の指定する農業用排水路はない。

土地改良区が管理する農業用排水路について、公共下水道が整備されていないなどの事情により、地域住民が排出する排水等を受け入れる場合には、一般的に、定款に施設の他目的使用を認める旨を規定するとともに、別途他目的使用料徴収規程等を定めた上で、排水を排出する地域住民等の理解を得て、双方合意のもとに契約を締結し、費用負担を求めている。

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26年11月14日に設立された。

改良区は、徳島市国府町を中心とする改良区定款第3条に規定する地区内において、同第4条第1項に規定する鮎喰川から引水する灌漑施設、灌漑排水施設等の維持管理、地区内の幹線水路及び支線水路の新設改良並びに維持管理、農業又はその保全若しくは利用上必要な施設の災害復旧等の土地改良事業を実施している。なお、改良区の土地改良事業計画は、昭和26年の設立以来、変更されていない。

施設の維持管理は、改良区定款に規定する地区内に所在する用排水路、土揚げ場、橋梁、井堰、堤塘、農業用道路、揚水機、樋門等について、施設管理規程に基づき実施している。なお、改良区の定める施設管理規程は、知事の認可を要しない。

改良区の水路の管理台帳によると、管理水路の幹線及び支線の総延長は約80kmにわたり、末端まで含めると総延長は約116kmとなっている。

具体的な水路の維持管理活動は、改良区定款に規定する地区ごとに、理事及び総代が中心となって行っている。

組合員は、農作業が始まる前に取水を確保するため、毎年4月頃、水路の堆積土砂の泥上げや草刈りを行うほか、定期的に水路を清掃し、投棄されたゴミの撤去を行っている。

また、取水及び排水に支障がないよう、水路の破損箇所や堰き止めにつながるような土砂等の堆積については、組合員から理事及び総代に確認内容を報告することにより、理事会においてその対応について議論した上、必要に応じて破損箇所の修繕工事や浚渫土砂の撤去を行っている。

さらに、地域用水として排水上支障がないよう、年間を通して一定水量を確保するため、鮎喰川から取水する樋門に管理人を雇用し、夏季や冬季ごとに変化する水量の管理を行っている。

このほか、台風時には、水路の状況について定期的な巡回を行っている。

ウ 改良区による他目的使用料の徴収

改良区は改良区定款第4条第2項で、同条第1項第1号及び第2号に規定する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いる。

そして、徴収規程に徴収方法等の細目を定め、同第3条の規定により他目的使用を承認した者と契約を結び、これにより使用料等を徴収している。

なお、使用料の徴収については、同第12条により、改良区の指定した年月に徴収すると規定されている。

(2) 本件水路の管理状況について

ア 財産管理

本件水路は、市街化区域である徳島市国府町府中字古池13番4所在の府中交番に係る水路である。

本件水路は、法定外公共物であり、平成16年度までは、国有財産特別措置法に基づき、敷地所有権は国に帰属していたが、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）による地方分権推進の一環として、平成16年10月1日、国から徳島市に譲与され、同日以降は、徳島市により市条例に基づく管理が行われている。

イ 機能管理

本件水路は、排水機能を維持する立場から徳島市が、農業用排水路としての機能を維持する立場から改良区が、それぞれ維持管理を行っている。

本件水路が国から徳島市に財産譲与される前から、改良区は組合員等による定期的な水路清掃作業のほか、管理人による水量調整作業、業者による浚渫工事、破損箇所の補修等、経費を要する活動を行っており、譲与前後で管理実態は変わ

っていない。

なお、改良区は、平成30年度には、本件水路を含む国府中学校東排水路の浚渫工事を実施し、76万2,480円を支出している。

(3) 改良区への支出について

徳島市国府町地区には、公共下水道が整備されていないことから、現在の府中交番（鉄筋コンクリート2階建て、浄化槽は分離接触バッキ方式10人槽。）の建て替えに際し、排水の処理をするため、平成3年2月7日、当時の徳島西警察署は改良区との間で契約を締結した。

支払金額については、当初3年間分の8万4,000円を契約締結時に改良区へ支払い、使用開始後4年目から、毎年改良区が定めた金額を支払うこととなっており、徳島西警察署に会計書類が保存されている平成25年度以降は、徴収規程第12条の規定により（別表2）排水費として年額「1,500円」及び（別表4）単独浄化槽10人槽年額「10,000円」の合計額1万1,500円を支出している。

なお、本件支出に係る経費支出伺には、徴収規程を添付している。

(4) 会計処理について

ア 契約書の作成

徳島県契約事務規則（昭和39年徳島県規則第39号。以下「契約事務規則」という。）第5条第1項第1号の規定により、随意契約で契約金額が100万円未満のものは、契約書の作成を省略することができる。また、同条第2項で契約書の作成を省略する場合においても、契約の適正な履行を確保するため必要があると認めるものについては、請書その他これに準ずる書面を徴さなければならないとされている。

イ 支出科目の節

節は、地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号）別記歳出予算に係る節の区分のとおり、性質別に28節に区分される。

19節「負担金、補助及び交付金」のうち「負担金」は、「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。

14節「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。

ウ 支出負担行為及び支出命令の時期

徳島県会計規則（昭和39年徳島県規則第23号。以下「会計規則」という。）別表第8その1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、「指令をするとき又は契約を締結するとき。（請求のあったとき。）」とされており、同第24条の2第2項において、支出負担行為権者は、別表第8その1に規定する経費のうち、支出負担行為として整理する時期を請求のあったときとされるものについては、支出負担行為決議書兼支出命令書により支出負担行為を行うことができる」と規定されている。

また、改良区においては、徴収規程第12条により、使用料の徴収は、改良区が指定する年月と規定している。

2 監査対象機関及び関係人の見解

(1) 監査対象機関の見解

ア 改良区への支出について

改良区は、長年、本件水路を維持管理する団体として社会的に認知されている団体であり、平成3年2月7日に「徳島西警察署長」（現徳島名西警察署長）は「国府町府中警察官派出所」（現府中交番）からの排水を処理するため、改良区と契約を締結している。

このような私法上の契約に基づき、徳島名西警察署は改良区の維持管理する水路を利用しているのであるから、改良区は契約に基づく債権者である。

経費支出伺に契約書が添付されていないことについては、契約事務規則第5条第1項第1号により契約書の作成を省略できる範囲のものであることから、支出に際して添付を要しないものとして処理している。

イ 支出科目の節について

本件支出の内容は、府中交番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支払うものであるから、19節の「負担金、補助及び交付金」で支出を行っている。

ウ 支出負担行為及び支出命令の時期について

会計規則別表第8その1の規定により、本件支出は、請求のあったときに、支出負担行為として整理している。

令和元年度の排水負担金として、令和元年8月1日に経費支出伺を作成し、令

和元年8月8日に支出負担行為決議書兼支出命令書により支出手続を行い、令和元年8月21日に支出している。

よって、本件支出は、会計規則に則った適正な支出である。

(2) 関係人の見解

ア 土地改良区の維持管理について

土地改良区の土地改良事業計画が変更されていないことから、直ちに土地改良事業である土地改良施設の維持管理ができなくなるとはいえない。

改良区の改良区定款は変更認可がされており、土地改良法に定める定款の変更認可のみでは、土地改良事業が遂行できないという、土地改良法上の規定はない。

イ 契約時の請書その他これに準ずる書面の徴収について

契約書の作成の省略に当たって、相手方が国等の公的機関（土地改良区）の場合、トラブル発生の余地が少ないことから、適正な履行を確保するために請書その他これに準ずる書面を徴する必要はないと考えられる。

3 判断

確認した事実関係を基に監査委員が判断した結果は、次のとおりである。

(1) 支出の妥当性について

請求人が、改良区は本件水路の所有者又は維持管理を行っている債権者ではないとし、本件支出が違法な支出であるとしていることについて、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財産管理を徳島市が行い、機能管理については、排水機能を維持する立場から徳島市が、農業用水を利用する立場から改良区が、それぞれ維持管理を行っている。

改良区の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、組合員等による定期的な水路清掃作業のほか、管理人による水量調整作業、業者による浚渫工事、破損箇所の補修等、経費を要する活動を行っており、平成30年度には、本件水路を含む国府中学校東排水路の浚渫工事を実施し、76万2,480円の経費を支出している。

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、徳島名西警察署が、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、改良区と契約し、改良区を債権者として、本件支出を行ったことにつ

いては、双方合意による私法上の契約に基づく支出であり、違法又は不当とはいえない。

なお、請求人は、改良区の土地改良事業計画は昭和26年の設立時から変更されておらず、土地改良事業計画に具体的な土地改良施設が記載されていないならば、土地改良施設の維持管理はできないと主張しているが、土地改良事業計画が変更されていないことから、直ちに土地改良施設の維持管理ができなくなるとはいえず、定款の変更認可だけでは土地改良事業は遂行できないとしていることについても、土地改良法上の規定はなく、違法とはいえない。

(2) 会計処理について

ア 経費支出伺の添付書類

請求人が、本件支出に係る経費支出伺には、「随意契約」との契約方法が示されているが、契約書が添付されていないので、積算の基礎、積算の根拠等が不明であるとしていることについて、確認した事実から判断する。

本件支出に係る契約は、契約事務規則第5条第1項第1号の規定により契約書の作成を省略することができ、同条第2項の規定による適正な履行を確保するために、請書その他これに準ずる書面を徴さなければならない場合に該当するとまでは認められない。なお、経費支出伺には、徴収規程が添付されており、規定された排水費の額を確認できるところであり、以上のことから、経費支出伺は適正に作成されている。

イ 支出科目の節

請求人が、支出科目の節は、使用料であるとしていることについて、確認を行ったところ、本件支出の内容は、徳島名西警察署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応分の負担を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正である。

ウ 支出負担行為及び支出命令

請求人が、本件支出は、使用料であり、支出負担行為は年度当初に決議し、支出命令は債務が確定する年度終了後でなければならぬため、年度途中の支払は違法行為である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、上記(2)イのとおり負担金で支出されており、会計規則別表第8その1の規定により、請求のあったときに支出負担行為を行い、同第24条の2第2項の規定により、支出負担行為決議書兼支出命令書により、適正に処理され

ている。

よって、本件支出については、会計規則に則った処理がなされており、違法な行為ではない。

4 結論

以上、本件請求のうち、請求アについては、請求人の主張に理由がないものと判断し、棄却する。

請求イ及び請求ウについては、いずれも監査請求の対象と認められないので、却下する。