

徳島市監査委員告示第19号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

平成26年5月9日

徳島市監査委員	久米川 文男
同	工藤 誠介
同	岡南 均
同	吉本 八恵

## 住民監査請求に係る監査結果

### 第1 請求の受付

- 1 請求書の受付日  
平成26年3月10日

- 2 請求人  
省略

### 3 請求の内容

請求人は、次の4点について徳島市長に勧告することを求めている。

#### (1) 以西土地改良区への平成24年度支出分の返還

下表の公共施設における水路への放流・架橋使用料及び清掃業務委託料として、徳島市が以西土地改良区（以下「改良区」という。）に支出した平成24年度の不当支出金3,579,222円と返還までにいたるまでの年5分の割合による金員を加えた額を、改良区に対して不当利得として返還請求を行うこと。

施設名	所管課	目的	支出金額
国府支所	市民協働課	放流	28,000
国府コミュニティセンター	市民協働課(国府コミュニティ協議会)	放流	60,000
国府保育所	保育課	放流	119,394
西矢野会館	人権推進課	放流	100,000
西消防署国府出張所	消防局総務課	架橋	66,000
		放流	10,000
国府幼稚園	教育委員会事務局総務課	放流	266,976
国府小学校	教育委員会事務局総務課	放流	1,125,000
国府中学校	教育委員会事務局総務課	放流	873,852
延命教育集会所	社会教育課	放流	15,000
考古資料館	社会教育課(徳島市シビック・人材センター)	放流	200,000
市営一宮北団地	住宅課	架橋	15,000
		清掃	500,000
阿波史跡公園	公園緑地課(徳島市公園緑地管理公社)	清掃	200,000
合計			3,579,222

#### (2) 平成25年度分の支出差止及び契約破棄(監査終了までの支出一時停止を含む)

平成25年度についても法的根拠のない契約は違法かつ不当であるので、契約の破棄及び支払の停止を求めること。

また、平成25年度の出納整理期間が近いので、徳島市の損害を避けるため、徳島市長その他の執行機関（支出命令権者・会計管理者（出納員））又は職員に対して理由を付して監査及び勧告の手続が終了するまでの間、公金の支出について一時停止すること。

(3) 他の土地改良区等に対する支出に係る調査と自発的な返還

以西土地改良区の国府地区を除く国府地区及びその他地区についても、今回の措置請求書と同様な内容が他の公共施設においても繰り返されている。他の土地改良区等に対しても、違法な公金の支出を行っている公共施設の調査を行い、これらについても自発的な返還を求めること。

(4) 服務規律是正

公金の支出にもかかわらず、長年チェックできなかったことはもちろん、自己是正できていなかった。これは徳島市全体の組織及び関係部局について、非常に憂慮すべきことであり、大きな問題であると共に大きな疑問である。よって組織としての関連部局の問題点、違法性について指摘するので精査の上、今後は事実を改め、必要な措置を講ずべきこと、つまり地方公務員法の服務規律違反に対する是正及び職務規程並びに倫理規程を適切に励行することを求める。

4 請求の要件審査

(1) 要件審査の実施

平成26年3月20日に要件審査を実施したところ、本件請求書については一部を除き地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に規定されている要件を満たしているものと認め、同日付でこれを受理した。

(2) 監査対象から除外する事項

要件審査を行った結果、次のアからウの事項については住民監査請求の要件を満たしていないと認められるため、監査対象から除外することとした。

ア 指定管理者が行った支出

住民監査請求の対象となるのは、法第242条第1項の規定により市長その他の執行機関又は職員（以下「市長等」という。）が行う財務会計行為に限定されている。

第1-3-(1)に掲げた施設のうち、指定管理者が管理する下表の3施設における改良区との契約締結及び支出については、当該指定管理者の職員であるため「市長等」が行ったものとは認められない。よって、住民監査請求の要件を満たしているとはいえないことから、監査対象から除外することとした。

施設名	指定管理者
国府コミュニティセンター	国府コミュニティ協議会
阿波史跡公園	(公財)徳島市公園緑地管理公社
考古資料館	(公社)徳島市シルバー人材センター

#### イ 他の土地改良区への支出

上記第1-3-(3)で請求人は他の土地改良区に対する同様の支出についての調査及び返還を求めているものの、どの施設について、どの土地改良区へどのような経費を支出しているのかが本件請求書及び事実証明書に記載されていない。

監査請求の対象をどの程度特定すべきかについては、判例において、「対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものではなく、当該行為を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要する」（最高裁判所第三小法廷平成2年6月5日判決）と示されているが、一方で「監査請求の対象が特定の当該行為であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りる」（最高裁判所第一小法廷平成16年11月25日判決）ともされている。

仮に平成16年判決によるとしても、本請求は、監査対象について、判例が求める程度、すなわち監査対象たる特定の当該行為を認識することができる程度に摘示されているとまでは認められないものであるため、監査対象から除外することとした。

#### ウ 地方公務員法の服務規律等の是正を求める請求

上記第1-3-(4)のように請求人は、改良区への支出を契機に全庁的な服務規律の是正等を求めている。住民監査請求の対象となるのは財務会計行為に限定されているところであるが（上記第1-4-(2)-ア参照）、これについては財務会計行為には直接関係のない請求事項であるため、監査対象から除外することとした。

### 5 暫定的停止勧告を行わないことについて

上記第1-3-(2)の請求内容に関連して、改良区への支出のうち平成25年度分について、法第242条第3項の規定に基づき、監査及び勧告の手続きが終了するまでの間、公金の支出について一時停止する勧告（暫定的停止勧告）を求める請求があったため、監査を実施する前の要件審査時にその必要性の有無について検討を行った。

暫定的停止勧告とは、監査委員が地方公共団体の長等の執行機関に対して、監査手続終了までの間、財務会計行為の執行を一時的に停止するよう勧告するものであり、法第242条第3項に規定する3つの要件を全て満たした場合に行うことができるものとされている。3つの要件とは、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があること、

当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があること、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるとき、である。

本件請求がこれらの要件を満たすかを検討すると、当該財務会計行為により生じる損害は金銭的な損害であることから、要件における回復が困難な損害であるとはいえず、さらに、監査手続中に公金の支出停止を要するほど緊急の必要があるとまでいえないものである。

よって、少なくとも要件を満たしていないことから、暫定的停止勧告は行わないことに決定した。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成26年3月26日に陳述を受けた。また、同日に請求人から請求書の一部訂正の申出及び新たな証拠の提出があった。

### 2 監査対象事項

請求人提出の書類に記載されている事項及び陳述内容を勘案し、次の事項を監査対象とした。

(1) 契約及び支出の妥当性について

(2) 事務処理について

ア 契約書を作成せず支出していることの妥当性について

イ 契約を自動更新することの妥当性について

ウ 支出負担行為における契約方法等の記載について

エ 消費税の取扱いについて

オ 契約日を平成24年4月1日付とすることの妥当性について

カ 支出時期について

(3) 予算執行機関と出納機関の責務について

(4) 平成25年度分の契約破棄及び支出差止の請求について

### 3 監査対象課等

下表の課を監査対象とした。

監査対象課から関係書類の提出を求め調査を行うとともに、平成26年3月26日に耕地課及び保全課の関係職員から事情聴取を行った。

部局	課	監査対象事項・施設等
経済部	耕地課	法定外公共物の管理
土木部下水道事務所	保全課	
市民環境部	市民協働課	国府支所
	人権推進課	西矢野会館
保健福祉部	保育課	国府保育所
都市整備部	住宅課	一宮北団地
消防局	総務課	西消防署国府出張所
教育委員会事務局	総務課	国府幼稚園・国府小学校・国府中学校
	社会教育課	延命教育集会所
会計管理者	会計課	会計管理者の職務

#### 4 関係人調査

本件請求に係る関係人の調査として、平成26年4月8日に改良区理事長ほか関係職員から事情聴取を行った。また、4月14日に資料の提供を受けた。

#### 5 請求人の主張

##### (1) 水路について

対象施設前の水路は平成16年4月1日若しくは同年10月1日付けで国から徳島市に対して「国有財産譲与契約書」により譲与された法定外公共物であり、改良区の農業用排水路ではない。従来、法定外公共物の「財産管理」については徳島県が法定受託事務として処理し、「機能管理」は徳島市が行っていたものが、財産管理・機能管理、共に徳島市の自治事務となった。これに先立ち徳島市は、これらの受け皿として、「徳島市法定外公共物管理条例」（以下「管理条例」という。）を制定して、これに基づき、水路について、徳島市の自治事務として財産管理・機能管理を行っている。施設前水路は徳島市が所有し、改良区は、所有権も管理権もないのに何の根拠をもって長年公金の支出相手方として確定したのか不明。

##### (2) 契約は毎年度締結すべきことについて

毎年度契約書を締結していない公共施設がある。地方公共団体の契約については、法第234条で契約の締結を定め、第1項で「一般競争入札・指名競争入札・随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする」と規定している。契約の締結は原則である。

「会計年度独立の原則」により「徳島市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例」以外の契約は、毎年度更新する必要がある。自動更新を含むこれらの行為は、「徳島市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例」を毀壞することはもちろん法第232条の3による支出負担行為等にも抵触している。

##### (3) 契約書作成の省略及び根拠規定の明示について

予算執行伺書兼支出負担行為書に契約の締結について何の記録もない施設がある。支出負担行為における契約書の作成は、地方自治法上の原則である。省略ができる場合においても、根拠規定は明示しておく必要がある。

地方自治法施行令（以下「法施行令」という。）第167条の2において随意契約ができる場合についての定めがある。さらに徳島市契約規則第22条には、随意契約ができる場合の限度額が、50万円以下と定められている。

徳島市契約規則第27条第2項（契約書作成の省略）において、随意契約で契約書の作成を省略する場合において、「契約の履行に必要な要件を記載した請書その他これに準ずる書面を徴するものとする。」とある。なお同第3項には、「契約金額が10万円以下の場合においては、見積書をもって契約書に代えることができる」とある。各施設において、これら法律の規定が的確に運用されているといえない担当課・施設がある。

(4) 年度内支払は不適切であることについて

各年度における支払は、改良区の農業用排水路を通年使用するものであることから、債務が確定していない年度内支払は、精算払いには該当せず不適切で、出納整理期間内（翌年度4月から5月内）でなければならない。

(5) 積算の不統一について

年額における積算が不明で、各施設の金額はバラバラで統一がない。この原因は改良区が自身の使用料金規程に基づいて請求を行っていない証拠であると共に各施設は、改良区の請求の言いなりにより公金の支出を行っている証左であり、双方なれ合いのもとに金額を決定している。

(6) 消費税の取扱いについて

支払金額は、消費税込み（5%）であるが、百円以下の端数の有る公共施設と、無い公共施設がある。並びに契約書の金額に消費税の記載がない公共施設（消費税の支払い無し。）もある。

支払金額について、下二桁に端数が無いのは不自然である。返せば分母の使用料が消費税5%を除いた端数があるのは考えられない。つまり全体の金額が確定していて、その額に合わせるための逆算による調整としか考えられない。談合の上での公金の支出である。

(7) 平成24年4月1日付契約の妥当性について

平成24年4月1日は日曜日に当たり通常閉庁日である。担当部局の支出負担行為における決裁押印の職員は、全員休日出勤していたと理解して良いか。起案・決裁欄の日付は、平成24年4月1日となっているが、もし出勤せず実務は平成24年4月2日において起案・決裁の処理を行ったのであれば、契約書の締結日も含めて平成24年4月2日となり、平成24年4月1日に遡及して前日の日付を記載することは偽りの公文書となる（4月1日から契約の効力を生じさせるためには、法第234条第5項の規定により、記名押印することにより契約が確定する。4月1日に決裁のうえ契約当事者が記名押印する必要がある。）。

(8) 予算執行機関と出納機関の責務について

徳島市の財務の運営は、予算執行機関と出納機関を分離して相互牽制し合う、ことにより会計の適正な運営を維持し、違法行為を防止しているはずである。

支出命令権者は、支出命令を行う上での注意点として 支出命令は、支出負担行為に基づくものであるか、瑕疵のある契約ではないか。 添付書類に不足はないか。又、相互に符合しているか。 支出する時期は到来しているか。 債権者が確認できているか。

支出負担行為に係る債務が確定しているか。とくに債務の確定を怠って支出したことにより市に損害を与えることとなった場合、職員は賠償の責めも生じる（法第243条の2）。

会計管理者（出納員）は、基本的職務権限（法第170条）に基づき的確に処理することはもちろん、会計管理者としての審査権（法第232条の4）に基づき、支出命令の前提となる支出負担行為が「法令又は予算に違反していないこと・債務が確定していること」等を基に的確に確認すれば防げたはずである。

## 6 監査対象課の説明

### (1) 法定外公共物について（耕地課・保全課）

公共施設前水路は、国から譲与された法定外公共物である（両課）。水路管理の実態として、譲与前から土地改良区は農業のため水利用する立場から維持管理を行っており、一方、市は法定外公共物を管理する立場から維持管理を行っていることから、土地改良区の農業用排水路でないと断定できない（耕地課）。

なお、水路の管理担当課は、市街化区域にあるもの及び市街化調整区域内にあるものうち都市下水路を計画しているものについては保全課、その他市街化調整区域内にあるものは耕地課となっている。

### (2) 土地改良区に対する使用料支出について（支出課）

当該水路は徳島市の法定外公共物であるが、一方で長年地区内の農業用排水路として利用されてきた。農業用排水路の管理は土地改良法第2条第2項第1号に規定する土地改良事業であり、土地改良区の業務である。当該水路が農業用排水路であり、その管理を改良区が行ってきた経緯から、改良区を相手方として、適正な契約に基づき、費用を支出している。（住宅課）

双方協議により契約を締結して支出している。（市民協働課、保育課）

維持管理権を有する相手方と認識している。（人権推進課、消防局総務課、教育委員会事務局総務課、社会教育課）

### (3) 年度内支払について（社会教育課・会計課）

3月の支払後から年度途中で使用料の見直しが行われるような事態が生じる可能性は極めて低いため、不適切とはいえない。（社会教育課）

本案件の前金払の適否については、本案件は法施行令第163条第3号に該当すると考えるが、ここで規定されている「前金で支払をしなければ契約しがたい請負、買入れまたは借入れ」の判断は困難であること、また、この契約に係る支出負担行為の決裁は、課長専決案件で会計管理者と協議が不要であること、支出命令書の審査の時点では、支払いを求められている契約期間の最終月で、契約の履行期間が終了する時期等を考慮すると、実務上、本契約が明らかに無効であると判断できない状況では、会計管理者としては、同様な事例の案件においても支出せざるを得ないと考える。なお、本案件はし尿処理浄化水を放流するもので公共施設が利用される限り、排水路を使用せざるを得ず、法施行令の「前金で支払をしなければ契約しがたい請負、買入れ又は借入れ」に当てはめることは難しいとしても、会計規則第44条第4号で規定されている「土地及び家屋の借入れに要する経費」を適用するなど弾力的な取扱いが可能と思われる。（会計課）

(4) 消費税の取扱いについて（支出課）

金額の決定は双方協議のうえである。（市民協働課、教育委員会事務局総務課、社会教育課）

消費税の含ませ方により「談合の上」にあたるものではない。（市民協働課）

本課の契約については、総額表示方式（消費税を含む）となっている。これは、消費税導入前後及び税率変更時において契約金額を変更しなかったためと思われる。（人権推進課）

税込の金額である。（保育課、消防局総務課）

消費税相当額の扱いについて、改良区と協議の上、税込の金額で調整したものであり、何ら問題はない。（住宅課）

(5) 水路清掃業務委託契約について（住宅課）

一宮北団地については、他の公共施設と異なり、排水の多くがいわゆる生活雑排水（家庭から出る排水のうち、トイレからの排水と雨水以外のもの。具体的には、洗面所、洗濯、浴室、台所からの排水。）であり、しかも、生活雑排水も処理する合併浄化槽ではなく、し尿のみを処理する単独浄化槽であることから、そのまま排水されるため、残渣物が多い。このため、他の公共施設とは異なり、当該水路の流水の妨げとなる残渣物を定期的に浚渫する必要があり、その義務は施設の保有者である市が負うこととなる。よって、使用している部分の水路の清掃を契約の附款としても違法不当ではないし、契約に基づき市が行うべき清掃業務を、管理者である改良区に委託しても問題はない。

また、他の公共施設と異なり、流水の妨げとなる残渣物が多く発生する一宮北団地においては、使用料として支弁するよりも、直接に当該浚渫に係る業務委託として支弁する方が適当と判断した。また、委託先を改良区とすることについては、当該水路の管理主体が改良区であるから、改良区に委託することが効率的だからである。

(6) 平成24年4月1日付契約について（支出課）

排水は年間を通じて行われているものであるから、必要やむを得ないと考え、慣例的に4月2日に速やかに事務処理を行った上で4月1日を起案日としているものであり、違法・無効とまではいえないと考える。（支出課全て同趣旨）

(7) 出納機関の責務について（会計課）

会計管理者が市長から支出命令を受けた場合の処理については、法第232条の4第2項で「会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない。」とされている。ここで支出負担行為の審査の要点としては、次のものがあげられる。

支出命令権者は正当であるか。金額に違算はないか。支払時期は適切か。請求権者は正当な債権者か。支出命令のもとになった関係書類は完備しているか。予

算の範囲内か。 資金前渡、概算払、前金払等の経費は法令に違反していないか。 法令等により公金支出の制限を受けている経費はないか。

上記に列記した事項を中心に、会計管理者は審査を行うこととなるが、この審査する場合の方法は、「書類に基づく形式審査をもって足りる。」（行政実例昭和33年2月8日）と解されている。

本市会計事務においても、市長から支出命令書の送付を受けた時に、実務上は、支出命令書に記載されている事項、支出命令書に添付された請求書等により、内容を審査している。この時、疑義がある場合は、担当者等を通じて、適宜、聞き取り調査、資料の提出・添付、支出命令書の補記などを求めている。

したがって、このたびの「徳島市職員措置請求書」で論じられている案件についても、内容の確認に当たり、通常形式審査として実施したが、問題点は認められなかったこと、また、実地検査及びその他の書類を求める必要性が客観的に認められなかったことから支出を行ったものである。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

請求人の主張及び監査対象課の説明並びに監査委員が行った調査に基づき、監査委員が認定した事実は次のとおりである。

##### (1) 水路管理の状況について

まず、本件請求の対象となっている水路は、いわゆる法定外公共物である。法定外公共物とは、公共の用に供されている、道路法の適用を受けない道や、河川法の適用及び準用並びに下水道法の適用を受けない水路等のことである。これらのうち国土交通省所管の物件に係る敷地所有権の帰属については、従来は国有財産特別措置法に基づき国に属していたものが、いわゆる地方分権一括法に基づく国有財産特別措置法の一部改正後の同法第5条第1項第5号により平成17年3月31日までに市町村に譲与され、市町村所有となったものである。

本市における法定外公共物についても、上記改正法を根拠に平成16年10月1日付で国からの譲与を受けて本市の所有となり、管理条例及び同施行規則に基づき管理を行っている。法定外公共物のうち水路の所管課については、市街化区域内にあるもの及び市街化調整区域内のうち都市下水路を計画しているものは保全課、その他市街化調整区域内にあるものは耕地課となっている。

次に、当該水路の管理についてであるが、まず、市においては、両課の説明によれば、それぞれが管理する法定外公共物については財産管理、機能管理を行っている。

一方、改良区が行っている管理行為については、耕地課の説明によると、本市が譲与を受ける前から改良区は農業のため水利用する立場から維持管理を行っているとのことである。また、改良区から提供を受けた資料からは、改良区は定期的な水路清掃作業活動及び施設の外注工事・維持補修のための経費を支出していることが認められる。これらの資料や改良区による説明から、改良区が水路の管理を行っていることはうかがえる。

なお、地域における水路の管理に資するために様々な助成制度が設けられている。例えば、徳島市においては土地改良区へ補助金を交付することによる水路浚渫の支援が行われている。また、国においては「農地・水保全管理支払交付金」制度による、地域共同による農地・農業用水等の資源の保全管理等の取組に対する支援が行われており(県・市も負担)、改良区も地域団体の一つとしてこの制度に参加している。

##### (2) 各施設の契約締結状況及び決裁書・添付資料の状況について

請求人が違法・不当と主張する平成24年度にかかる各施設の契約締結状況並びに支出負担行為決裁書の記載内容及び積算根拠となる資料の添付状況について、対象課に資料を求めるとともに、調査票により回答を求めた。調査の結果は下の表のとおりである。

なお、契約書の有無欄の表示であるが、平成24年度に契約書を作成していない施設については、その原契約書の有無について記載している。また、支出負担行為決裁書記載事項等における契約方法とは、決裁書に当該契約の根拠となる法令等の記載があるかどうかを意味し、記載されている施設は「有」、記載されていない施設は「無」と表示している。

契約書記載事項の消費税額欄の有無の表示は、契約金額の内訳として消費税及び地方消費税の金額が記載されている施設を「有」、記載されていない施設を「無」と表示している。

なお、平成25年度の契約締結状況については、次の3点が異なるほかは、平成24年度と同様となっている。相違点は、一宮北団地の架橋が平成25年度から前年度締結の契約を自動更新していること、西消防署国府出張所の架橋使用料について、平成25年度分は契約書があり、消費税額の記載がなされていること、延命教育集会所の支出日が契約期間満了後に変更されていることである。

施設名	契約書		支出負担行為決裁書記載事項・添付資料				契約書記載事項		支出日
	有無	契約日	起案日	契約方法	積算基礎	積算根拠資料	消費税額	支出額 (円)	
国府支所	有	H20.4.1	H24.4.1	無	無	無	無	28,000	H25.4.19
国府保育所	有	H23.4.1	H24.4.1	無	無	無	無	119,394	H25.4.18
西矢野会館	有	H24.4.1	H24.4.1	有	有	無	無	100,000	H25.4.18
西消防署(架橋)	無	-	H24.4.1	無	無	無	無	66,000	H25.4.30
〃(放流)	有	H2.6.1	H24.4.1	無	無	無	無	10,000	H25.4.30
国府幼稚園	有	H24.4.1	H24.4.1	有	無	無	無	266,976	H25.4.5
国府小学校	有	H24.4.1	H24.4.1	有	無	無	無	1,125,000	H25.4.3
国府中学校	有	H24.4.1	H24.4.1	有	無	無	無	873,852	H25.4.12
延命教育集会所	有	H24.4.1	H24.4.1	有	有	無	無	15,000	H25.3.21
一宮北団地(架橋)	有	H24.4.1	H24.4.1	無	有	無	無	15,000	H25.4.12
〃(清掃)	有	H24.4.1	H24.4.1	有	無	無	有	500,000	H25.4.16

## 2 判断

以下では、第2-2に掲げた監査対象事項ごとに判断する。まず、(1)から(3)では平成24年度分の契約及び支出について判断し、次に(4)で平成25年度分の判断を行う。

### (1) 契約及び支出の妥当性について

本市が改良区へ使用料等を支出する根拠となるものは、双方の合意に基づき締結した契約である。この契約の法的性質については、当事者の一方が地方公共団体であるからといって、公法上の特別な効果が発生する公法上の契約となるわけではなく、あくまで地方公共団体が一般私人と対等の立場で締結する私法上の契約である。したがって、民法その他の民事関係法令に規律され、民法上の一般原則、例えば契約自由の原則や信義誠実の原則等も当然に適用されるものである。すなわち、契約内容は公序良俗違反等の強行規定に抵触しない限りにおいて、原則として当事者間で自由に決定することができる。

一方、地方公共団体が当事者となる契約は公益が目的となることから、その内容が公益に反するものであってはならないことは当然である。また、地方自治法その他の関係

法令において一定の制限が設けられている。しかし、裁判例（水戸地裁昭和48年8月23日判決）に「これら諸規程はいずれも地方公共団体の機関が不正な契約を締結することを防がずするために公共団体の機関行為を規制する団体内部の制限規定、手続規定であって、これら諸規定に反して契約がなされた場合には公共団体の機関の責任が問われることはあっても、特別の事情がない限り、この違背をもって直ちに当該契約の私法上の効力が否定されることはないものというべきである。」とあるように、これらの規定のほとんどは契約内容そのものを規制するものではなく、手続の公平性や透明性等を担保して不正な契約を防止することを目的とした手続的規制を行うものである。よって、これら手続的規制については契約の効力自体には影響を及ぼさないと解されている。

以上を踏まえ、本件契約を2つに分類してそれぞれの契約及びそれらに基づく支出の妥当性を判断する。

#### ア 水路使用料

下記イ以外の契約は全て水路の使用を内容とする契約である。

まず、排水使用料について、当該契約から読み取ることのできる合意内容は、改良区が、本市の公共施設（以下「当該施設」という。）から改良区が管理する水路へ排水することを認め、当該施設がそのことにより享受する利益の対価として改良区へ使用料を支払うというものである。ここで問題となるのは、使用料を支払うことの妥当性であるが、上記第3-1-(1)で確認したとおり、改良区は水路の管理を行っていることがうかがえることから、当該施設が排水により享受している利益は、改良区による水路管理によって生じているものと認められる。よって、当該使用料の支出は利益享受の対価であるから、水路使用を目的とする契約について違法・不当であるとはいえず、これに基づく支出についても同様に違法・不当であるとはいえないものである。

また、一宮北団地及び西消防署国府出張所において、水路上の橋架設置による使用契約が締結されている。架橋によって改良区が管理する施設の一部を使用することにより、改良区にとっては管理における障害となり得ることから、当該契約及び使用料の支払いについては違法・不当とまではいえないものである。

#### イ 水路清掃業務委託料

住宅課所管の一宮北団地のみ、水路の管理業務に関する契約が存在する。この契約の内容は、市が改良区に水路清掃業務を委託して、その対価としての委託料を支払うものである。

このことについて、請求人の主張は、土地改良区と水路の清掃業務の委託契約をし、委託料として支払っているのは適当ではなく、使用料でなければならないというものである。

一方、担当課の説明は、一宮北団地における排水は、合併浄化槽ではなく単独浄化槽の設置により行っており、生活雑排水が水路に直接流れることで残渣物がより多く発生することから市にはこれに伴う清掃義務があり、清掃業務を委託している。委託料としたことについては、他の公共施設よりも残渣物が多く発生することから、使用料とするよりも直接に当該浚渫に係る業務委託として支弁することが適切と判断した。委託先を改良区とすることについては、当該水路を維持管理しているため効率的であるから、というものである。

改良区の定めた「他目的使用料並びに手数料徴収規程」別表4には、水路使用者が単独浄化槽を設置している場合の使用料区分が設けられており、その使用料単価は合併浄化槽設置の場合よりも高く設定されている。このことから改良区は、単独浄化槽の場合には、合併浄化槽よりも多くの管理経費を要する分につき、使用料の増額によって応分の負担を求めることを意図している、と解することができる。

したがって、一宮北団地の場合において、単独浄化槽であるからという理由により、定期的な清掃義務という、性質の異なる義務負担を合意する契約内容となっていることには疑問が残る。しかし、他の公共施設と同様、水路に排水している実態があり、本件支出を排水による利益享受の対価と位置付けることも可能であるため、支出が違法・不当であるとまではいえない。

## (2) 事務処理について

### ア 契約書を作成せず支出していることの妥当性について

請求人が主張している「使用料等の支払に係る契約書を締結していない施設については、不当な公金を支出している」について、一部施設において契約書の作成が出来ていないことが認められたところである。そこで、契約書の無い契約に基づく支出の違法・不当性について検討する。

契約書の作成の要否については、地方自治法上は何ら定めはなく、契約書の作成については一般には各地方公共団体において財務規則等で規定されているところである。

徳島市においては契約規則第27条に規定されており、契約金額が10万円以下の場合においては、見積書をもって契約書に代えることができることとしていることから、請求人が主張する西消防署国府出張所については、用水通路使用料の契約金額が66,000円であることから契約書の作成を省略することができるが、対象課に確認したところ、当該施設に関する契約手続において契約書に代わる見積書の添付が出来ていないことを認識していることから、手続き上の不備は明らかである。

しかしながら、上記第3-2-(1)の裁判例にもあるように、団体内部の手続規定に違背して契約がなされた場合において、直ちに当該契約の私法上の効力が否定されるものではないため、契約書の添付がないからといって当該支出がただちに違法・不当なものとはいえない。

### イ 契約を自動更新することの妥当性について

請求人が主張している「自動更新により他の年度に流用している。この行為は法施行令第167条の17に基づく徳島市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例を毀損するものであり、会計年度毎の契約が必要である。」について、三つの施設において自動更新により契約書が会計年度毎に作成されていないことが認められたところである。そこで、自動更新による契約に基づく支出の違法・不当性について検討する。

歳出予算に基づいて契約を締結するに当たっては、会計年度独立の原則（法第208条）から、当該年度内に限って行われなければならないものであり、次年度以降において経費の支出を伴う契約を締結するためには、その内容に応じ、継続費（法第212条）、繰越明許費（法第213条）、債務負担行為（法第214条）のいずれか

の予算措置を講じておく必要があることから、自動更新条項によって、年度を越えて長期にわたる契約を締結することはできないこととされている。

しかしながら、自動更新による契約に基づく当該使用料の支出については、新年度予算に計上することを予定し、旧年度中に契約が締結された場合においては、新年度予算において当該契約に係る予算が議会で承認されたときに追認があったものとして契約時にさかのぼって有効になる（行政実例昭和41年6月14日）と解されていることから、手続き上の不備は認められるところであるが、平成24年度の議決予算に基づいて執行されたその契約はすでに有効なものといえることができ、自動更新条項によって契約が更新されていることをもって、直ちに当該支出が違法・不当なものとはいえない。

#### ウ 支出負担行為における契約方法等の記載について

請求人が主張している、予算執行伺書兼支出負担行為書の記載において、契約方法及び積算根拠が不明であること、また、契約相手方とする根拠・物的資料が無いことについて、各施設の提出資料において不備が認められたところである。そこで、その支出の違法・不当性について検討する。

「支出負担行為を伴う起案文書には、支出負担行為の内容を示す書類を添えなければならない」（予算の編成及び執行に関する規則第20条）とされ、当該文書には、事業等の名称をはじめ、目的及び効果、相手方、支出負担行為限度額など、支出に係る情報を網羅して詳細に記載することとされている。更に、その文書の起案に当たっては、「その文書の起案の根拠となる法令等の関係部分を抜粋してこれを記載または添付し」（文書取扱規程第13条）、支出負担行為限度額に係る具体的な積算の基礎及びその他必要な通知・契約・指令等の執行文書案を記載するとともに、参考となる文書や関係法令の抜粋、その他の資料を添付して決裁を受けることとされている（文書事務の手引）。

しかしながら、各担当課の起案文書を見ると、一部の施設を除いて契約方法及び使用料等の積算根拠は示されておらず、その積算の基礎となる資料についてはすべての施設で添付されていないことから、当該支出負担行為にかかる債務が事実と相違していないか、効率的な執行であるかどうかなどの確認行為を経て、その額が適切に判断されたものとは言い難く、手続き上の不備があったものと認めざるを得ない。

ただ、上記第3-2-(1)でも述べたとおり、この手続き上の不備をもって直ちに当該契約の私法上の効力が否定されるものではないと解されることから、起案文書作成上、不備が存在することをもって、当該支出が違法・不当なものといえることはできない。

#### エ 消費税の取扱いについて

請求人は、支払金額は消費税込みであるが、百円以下の端数の有る公共施設と無い公共施設があり、契約書の金額に消費税の記載がない公共施設があるとしている。また、支払金額に下二桁の端数がないのは不自然であり、全体の金額が確定していて、その額に合わせるための逆算による調整としか考えられず、談合の上での公金の支出であると主張している。そこで、これらのことについて検討する。

まず、支出原因契約の契約書の作成における消費税の取り扱いであるが、入札による契約であるか随意契約であるかを問わず、原則として、契約金額のほか、当該契約に係る取引に課される消費税及び地方消費税額を付記することが望ましいと考えられている。

そこで、今回の対象となっている支出の契約書であるが、契約金額の記載が年額 円となっているものや年額 円（消費税及び地方消費税を含む）となっているものがあり、請求人指摘のとおり契約書に消費税額の記載がないものが存在している。この点は、契約書の金額に消費税の転嫁が円滑かつ適正に行われているかどうかを不明確にさせており、契約書の記載としては適当でないとする。

しかしながら、消費税や地方消費税については地方公共団体が行う事業についても原則として課税されることから、契約書における消費税額記載の有無にかかわらず、消費税は契約金額に含まれているため、消費税の記載がないことをもって当該契約及び当該支出が違法・不当とはいえない。

#### オ 契約日を平成24年4月1日付とすることの妥当性について

請求人は、平成24年4月1日は日曜日に当たり通常閉庁日であり、担当部局の職員は出勤せず実務は平成24年4月2日において起案・決裁の処理を行ったのであれば、契約書の締結日を含めて平成24年4月2日となり、平成24年4月1日に遡及して前日の日付を記載することは偽りの公文書となると主張していることについて検討する。

まず、担当部局の職員は4月1日に出勤しておらず、4月2日に事務処理を行ったことは上記「第2-6 監査対象課の説明」のとおりであることから、このことを前提として対象となっている契約の適法性について検討する。

法234条第5項において、地方公共団体が契約書を作成する場合には、当該地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに契約書に記名押印しなければ、当該契約は、確定しないとされており、現実に契約書に記名押印し、効力を確定した日が契約を成立させた日と解されており、契約が成立確定する以前は、相手方に対して履行の請求ができないとされている。

そこで、対象となっている契約であるが、4月2日に契約が成立し効力が生じたものであり、4月1日から4月2日までの間は効力を有していないものの、契約自体は有効に成立し、違法不当なものとはとはいえない。

そうすると、4月1日の使用が必要であったかどうかは問題となるが、4月1日においても当該水路へ対象となる施設の排水管の接続は継続しており、使用できる状態にあつて、日曜日であるからといって4月1日だけ水路への排水が不必要になるという性格のものではない。

結果として、当該契約が4月2日までは契約の効力を有しない状態であったものの、水路は4月1日においても継続的に使用できる状況であり、本市の施設としても1日も欠くことのできない性格の契約であったことから、担当部局が契約締結を4月1日としたことはやむを得ないものであり、妥当性を欠くとまではいえない。

## カ 支出時期について

請求人の主張によると、社会教育課所管の延命教育集会所における水路の使用料については、契約書第4条に「甲（徳島市長）は毎年3月にその月分までの使用料（年額）を、乙（改良区）からの適法な請求に基づき一括して支払うものとする。」とある。平成24年度分の支払期日は3月中で、年度内支出である。支出負担行為に係る債務が確定していないことが明らかであるにもかかわらず、会計管理者は見逃している、という。以下では、水路の使用料を3月中に支出することの妥当性について検討する。

社会教育課は、平成24年度分の水路使用料を平成25年3月21日に支出していた。支出の根拠となる水路使用契約の内容について、契約期間は、平成24年4月1日から平成25年3月31日までとなっており、支払期日は先述のとおり3月と定められていることから、契約に基づき前金払を行っている。

ここで、水路の使用料が前金払できる経費にあたるかが問題となるが、これについては、法施行令第163条及び会計規則第44条所定の前金払できる経費にはあたらないため、3月に支払うとする契約はこれらの法令等に違反しているものと認められる。

しかし、契約期間満了時まで、市は当該水路について通常の使用（水路への排水）を行っており、契約金額の変更を要する事由も生じなかったことから、使用料の支出額は結果的に契約金額どおりとなり、市・改良区の双方において契約内容どおりの債務（市は使用料の支払、改良区は契約期間内の水路使用承諾）が全て履行済となった状態で、契約期間が満了している。

したがって、支出の時期について上記のように定めたことは不適切であるものの、双方が契約書所定の債務を履行済となっている当該契約の内容そのものについては、上記第3-2-(1)契約及び支出の妥当性における判断を踏まえると違法・不当とはいえず、本件契約に基づいて支出したことについても同様である。

### (3) 予算執行機関と出納機関の責務について

請求人は、徳島市の財務の運営は、予算執行機関と出納機関を分離して相互牽制し合うことにより会計の適正な運営を維持し、違法行為を防止しているはずであり、支出命令権者の支出命令を行う上での注意点をあげ、とくに債務の確定を怠って支出したことにより市に損害を与えることとなった場合、職員は賠償の責も生じる。また、会計管理者は支出命令の前提となる支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと、債務が確定していること等を基に的確に確認すれば防げたはずである、と主張している。

そこで、本件において予算執行機関である支出命令権者及び出納機関である会計管理者が、その責務を果たしていたかどうか検討する。

まず、支出命令権者は、会計規則第2条第2項第3号により、規則その他の規程により、支出の命令について専決権を有する者である。

支出命令権者が支出命令書を発行し、会計管理者に送付する前に確認すべき事項として、会計規則第50条で、債務があり、かつ、当該債務が時効になっていないこと、配当予算の範囲内であること、所属年度、会計の区分及び歳出科目に誤りがないこ

と、法令、条例、規則、契約等に違反していないこと、支払期であること、金額の算定に誤りがないこと、債権者であること、証拠書類に誤りのないこと、とされている。

次に、会計管理者は、法第168条により、市に一人設置し、市長の補助機関である職員のうちから、市長が命じた者である。

会計管理者が支出するには、市長の支出命令があったうえで（法第232条の4第1項）、次のことを確認しなければならないとされている（同条第2項）。すなわち、当該支出負担行為が法令及び予算に違反していないこと、支出負担行為に係る債務が確定していること、である。また、会計規則第52条では、会計管理者は支出命令書の送付を受けたときは、これを審査するとともに、支出負担行為に関する債務を確認の後支払をするものとする、とされている。

ただし、本市においては、会計管理者の支出負担行為の確認については、会計管理者から各課の出納員に委任されており（会計規則第7条第2項第2号）、さらに支出負担行為に関する債務の確認は各課の出納員から各課の分任出納員に委任されている（会計規則第7条の2第2項）ことから、支出命令書の審査が会計管理者の権限となっている。

これらの委任規定に基づき、支出命令権者、出納員及び分任出納員は会計管理者に支出命令書を送付する前に支出負担行為の確認を行っており、このことに関する監査委員の判断は、上記「(1)契約及び支出の妥当性」及び「(2)事務処理」において示したとおりであるから、以下では、会計管理者の権限である支出命令書の審査が適正に行われたかどうかについて判断する。

会計管理者が支出命令の審査をする場合の方法は、原則としては書類に基づく形式審査をもって足りるものと解する（行政実例昭和33年2月8日）とされていることから、実務上は、支出命令書に記載されている事項、支出命令書に添付された請求書等により内容を審査しているものである。

審査にあたっては、支出命令権者は正当であるか、金額に違算はないか、支払時期は適切か、請求人は正当な債権者であるか、支出命令のもとになった関係書類は完備しているか、予算の範囲内であるか、資金前渡、概算払、前金払等の経費は法令に違反していないか、法令等により公金支出の制限を受けている経費はないか、といった事項を中心に行っている。

本件の会計管理者の審査にあたっても同様の方法により審査を行っており、現状においては、審査の対象となっている支出命令書及び支出命令書に添付された請求書等では支出負担行為のもとになる契約内容や詳細な積算根拠を確認することができないことはやむを得ないものと考えられる。ただし、延命教育集会所については、支出命令書の記載事項や添付書類から支出の摘要、契約期間及び支出命令日を確認することによって、会計管理者が前金払の妥当性に疑いを抱き、支出命令権者に対して支出負担行為関係書類の確認を求めることも考えられたことから、会計管理者の確認が十分に行われなかったといえる。しかし、これをもって直ちに違法不当な支出とはいえない。

(4) 平成25年度分の契約破棄及び支出差止の請求について

上記(1)から(3)において、平成24年度分に係る請求のあった事項について判断を行ったが、平成25年度分として請求のあったものについては、前年度から変更のあった事項を除き、同様に判断するものである。

3 結論

以上のことから、次のように決定する。

「第1 - 3請求の内容」の(1)・(2)にある、以西土地改良区と締結した契約及びこれに基づく水路使用料及び水路清掃業務委託料の支出のうち、本市が行ったものについては、理由がないので棄却する。

請求の内容(1)・(2)のうち指定管理者が行ったもの、(3)他の土地改良区に対する支出及び(4)服務規律是正については、住民監査請求の対象とは認められないので却下する。

4 意見

本件請求における監査委員の判断は以上のとおりであるが、今回の監査を通じ、以下のとおり意見を付すこととする。

支出の根拠となる契約及び支出に係る一連の事務手続きについては、上記「2判断」の「(2)事務処理」においても指摘しているように契約の締結や使用料等の積算について、一部に不適切といえる事務処理が見受けられた。

まず、契約の締結や支出に係る一連の事務処理においては、当然のことながら関係法令、条例、規則等に基づき適正に執行されるべきであり、先に指摘した事項については該当部局において、早急にその事務処理についての見直しを進めることが必要である。

つぎに、一部施設において、清掃に関する委託契約を締結しているが、その契約方法が妥当なものかについても十分検討の上、適切な執行となるよう求める。

最後に、使用料の算定について述べる。平成24年度における各施設の使用料をみるとどのように積算がなされているか、担当部局においては十分な説明がされているとは言い難い。今後においては、担当部局は契約を締結するにあたっては、漫然と前年度と同様の内容等で締結するのではなく、相手方と十分な協議のうえ、適切な使用料等や内容で締結することが求められる。その際には支出負担行為書等に使用料等の算定根拠について具体的に明記するとともに算定の基礎となった関係書類を添付することによりその契約及び支出についての透明性を確保することが強く求められる。

以上のことについて、今後、適切に対応されることを切に要望して、意見とする。