

2023年3月29日

香芝・王寺環境施設組合  
管理者 福岡 憲宏 様

監査委員 高津孝至

## 「 令和4年度 事務監査結果報告 」

地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第1項、第2項及び第5項の規定により、香芝・王寺環境施設組合の財務に係る事務の執行に関して監査を実施しましたので、その結果について下記ご報告いたします。

なお本件監査については、中谷一輝監査委員が予算は監査委員監査の対象でないとの意見から、合議に至るまでもなく監査自体に参加されなかったため、小職単独で行った監査の結果を報告いたします。

（以下、本文は、敬称略及び論文調で記述させていただきます。）

### 記

#### I. 監査の概要

I-1. 監査対象（監査テーマ）「新ごみ処理施設建設に伴う地元還元策等に係る財務事務について」

I-2. 監査等の種類

地方自治法第199条第1項、第2項及び第5項に基づく事務監査

I-3. 監査の目的

香芝・王寺環境施設組合（以下「当組合」という）監査基準の規定により、事務の執行及び経営に係る事業の管理が法令に適合し、正確で、最小の経費で最大の効果をあげるようにし、その組織及び運営の合理化に努めているかを確認するために本件監査を実施する。

I-4. 監査の範囲

令和4年10月24日から令和5年2月20日までに執行された財務に係る事務事業  
（必要に応じ令和4年度以前に執行された関連事務も含む）

I-5. 監査期間 令和4年11月28日から令和5年2月20日まで

I-6. 監査方法

監査テーマに関して、組合の事務の執行が法令等の定めるところに従って適正に行われているか、合理的かつ効率的に行われているかを主眼として、関係書類の調査、関係職員からの説明聴取等の方法により監査した。

## II. 当組合及び監査テーマに関連する事実の概要

- (1) 当組合は、昭和51年10月に現在の香芝市と王寺町が共同でごみ処理を行うために設立した一部事務組合で、ごみ処理施設及び粗大ごみ処理施設「美濃園」を設置し管理運営してきた。当該ごみ処理施設は、稼働後40年を超え、老朽化により本来の処理能力が低下していることから、熱回収施設及びリサイクルセンターを更新し、当組合のごみ処理圏域におけるより一層のごみの減量、再資源化エネルギー回収効率の向上が可能な処理体制を構築し、持続可能な循環型社会形成を推進することとした（以下、本計画により更新する施設を「新ごみ処理施設」という）。

新ごみ処理施設の建設にあたって、令和3年10月27日に「香芝・王寺環境施設組合事務処理に係る条例」（以下「令和3年条例」という）を当組合議会において可決制定し、新ごみ処理施設の設置に伴い周辺地域に対して実施するコミュニティ施設、周辺道路等及び関連事業等の整備を当組合の共同処理する事務と定め、さらに令和3年条例に基づいて、令和4年6月22日に香芝市の地元4自治会と当組合との間で協定を結び、新ごみ処理施設の操業運営に協力する代償として、コミュニティセンター、周辺道路及びスポーツ公園等の整備を約束した（以下、「地元還元策」という）。

また、新ごみ処理施設に必要と見込まれる下水道の整備を行うこととした。

- (2) これら地元還元策及び下水道整備（下水道整備を含む場合は、以下「地元還元策等」という）を執行するために、当組合では令和4年10月24日臨時議会を経て、関連事業費に係る令和4年度一般会計歳入歳出予算を補正し、また複数年にまたがる事項について債務負担行為を設定した。

## III. 監査の結果

※注：本件監査に際して小職監査委員は、地元還元策等及びそれに係る負担金債務の存否について、当組合構成団体である王寺町が奈良地方裁判所に訴訟提起し、当組合との間で係争中であることを認識した上で、争点となっている上記II記載の令和3年条例の適法性についてはあえて触れず、令和3年条例に定めた当組合の事務を与件すなわち与えられた前提条件に置いた上で、関連財務事務についてその適法性適正性を確認、監査するものである。（したがって、判決によっては前提事実が変化し、財務事務の変更を根本から余儀なくされる事態も生じ得るのは当然のことである。その点あらかじめ断わっておく。）

### III-1. 財務事務の適法性について（指摘事項）

- (1) 本件監査の対象とした地元還元策等、当組合の事務に係る財務においては、補正予算の上で、王寺町負担分に係る金額のみを歳入歳出に計上し執行しようとしているが、当組合が香芝市及び地元4自治会との間で締結した契約の事実を鑑みても、地元還元策等事業にかかる収入及び支出の全体を正確に反映しているとはいえない。

このことは、地方自治法第210条の総計予算主義原則「一会計年度における一切の収入及び支出はすべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない」に反する。

また、地元還元策等事業に係る収入の一部を歳入予算に計上していないことは、地方財政法第3条第2項の予算編成の原則「地方公共団体は、あらゆる資料に基づいて正確にその財源を捕捉し、かつ

経済の現実に即してその収入を算定し、これを予算に計上しなければならない」に反している。

よって、予算に係る事務は、関係法令に基づき的確に行っていきたい。

- (2) また、地元還元策を規約によらず条例で当組合の共同処理する事務とすることについては、単に法令解釈のみならず、当該事業の規模が新ごみ処理施設建設に匹敵するほどの額である事実からも、行政法外の法令あるいは同種施設の実例に鑑みて、当組規約第3条に定められたごみ焼却施設の設置並びにこれに伴う財産の取得及び管理運営に関する事務にあたかも付帯関連する事務であるかのよう「これまで組合において実施された同種の事業」(令和3年条例発議の解説より抜粋)と解釈することは大いに疑問であるが、本件解釈適用はまさしく係争の焦点とされているので、その可否は判決を待たねばならないだろう。

一方、香芝市と王寺町に関して当組合の経費の支弁の方法を令和3年条例第3条第2項で定めている点については、明らかに地方自治法第287条第1項第7号の一部事務組合においては経費の支弁の方法は規約に定めなければならないとの規定、及び第286条第2項の規約変更手続規定に反している。

よって、当組合の経費の支弁に係る事務は、地方自治法に基づき的確に行っていきたい。

### Ⅲ-2. 地元還元策等に係る契約の適法・適正確認について(注意事項)

上記Ⅲ-1の予算及び財務事務上の問題が生じている根本的な原因は、香芝市が行う国の交付金事業である社会資本整備事業が、当組合の事務であると認めて、香芝市との事務委託類似の契約を締結していることにある。

すなわち、社会資本総合整備計画を策定し社会資本整備事業を共同で行うとは規約に定めていない当組合にとっては、たとえコミュニティ施設・道路・スポーツ公園等の整備を当組合の地元還元策とし、下水道整備が新ごみ処理施設の建設に必要な事務としても、そのことが同時に無条件で国の交付金対象事業になるとはいえず、交付対象団体としての要件、交付条件をクリアする必要がある。

また逆に、当組合が地元還元策等の原因者であるとして香芝市に関連整備事業を委託すれば、その委託をもって即、香芝市の行う社会資本整備事業に乗り交付金を受けられるのか、あるいは当組合は原因者又は受益者として香芝市の社会資本総合整備計画に沿い、市の条例・規則等に則って定められた費用を負担するのが一般に行われる手続で適正なのか、いずれも不明である。

これらの疑問点を踏まえて、法令及び当該社会資本整備総合交付金制度の適用に関して所管の国土交通省に意見照会する等、その適法・適正を確認した上で、香芝市との契約を締結されたい。

### Ⅲ-3. 監査体制について(意見)

小職識見監査委員及び議員選出の監査委員(以下、「議選監査委員」という)の両名が令和3年に就任後、3度にわたる合議の機会があったが、実質的に監査機能を果たすことができないでいる。

そこで監査機能を十全に果たすための解決策として、平成18年の改正地方自治法の定めに従い識見監査委員のみで監査する体制とすること、具体的には例えば、構成団体である香芝市と王寺町、両市町の識見監査委員を当組合監査委員として選任するような規約に改正されることを提言する。

#### IV. 監査に際して確認した事実

##### IV-1. 関連事実の時系列詳細

- (1) 令和3年10月27日 「香芝・王寺環境施設組合事務処理に係る条例」を当組合議会において可決制定（令和3年11月5日施行 条例第1号）。

本令和3年条例は、当組合同約第3条に規定する共同処理する事務について必要な事項を、解釈規定として定めたものである。

令和3年条例で追加及び修正された事項を抜粋すると次のとおり。

第2条第3号  ごみ焼却施設の設置に伴い周辺地域に対して実施するコミュニティ施設、周辺道路等及び関連事業等の整備

第3条  前条各号の事務に要する経費については、規約第12条第1項第1号の負担区分の割合とする。

- 2  前条第3号の事務に要する経費については、ごみ焼却施設が立地する組合市町が負担し、他の組合市町がその一部を当該市町に補助するものとする。

（二重下線は小職・筆者が加筆、以下本稿において同じ。）

- 3  前項の補助相当額については、当該経費に充当すべき補助金及び地方債の額から普通地方交付税交付金の算定となる基準財政需要額に算入される金額を減じて得られた額を基礎として、第1項による負担割合による分担金相当額とする。

- (2) 令和4年6月22日  当組合と香芝市の地元4自治会長との間で、新ごみ処理施設に係る「焼却場の操業運営に関する協定書」を締結。

その主な内容は、各自治会が焼却場等の新設にあたって香芝市に要望していた各関連事業、すなわち、コミュニティセンター、周辺道路及びスポーツ公園の整備事業をいずれも当組合の事務事業と認めたものである。

- (3) 令和4年6月29日  当組合議会臨時会において「香芝・王寺環境施設組合における焼却場操業運営に関する協定書を承認する決議案」を可決。

その主な内容は、6月22日に当組合と廃棄物の処理及び清掃に関する法律第9条の4に規定される周辺地域（平野、尼寺、下寺、白鳳台自治会）、つまり同法同条規定の周辺地域として香芝市の地元4自治会を指定し、当該自治会との間に調印された協定書の内容を承認するものである。

- (4) 令和4年10月24日  当組合議会臨時会において組合一般会計補正予算（第2号）を可決。

その主な内容は、次に記載する覚書（案）及び協議書（案）に基づき、

- ① 過去に香芝市が負担した費用の一部を令和4年度分償還金として香芝市に支払うための予算補正
- ② 地元還元策に関する償還金につき債務負担行為を新たに令和5年度から令和23年度まで設定
- ③ 新ごみ処理施設の新設・運営に伴い香芝市が行う公共下水道整備事業を当組合の事務とし、香芝市が当該事業で負担する費用を償還していくための債務負担行為限度額を設定すること、である。

##### 【覚書（案）の主な内容】

当組合（福岡憲宏管理者）と香芝市（福岡憲宏市長）は、新ごみ処理施設の建設同意に際し周辺地

域の4自治会が要望していた関連事業について、次のとおり合意した。

- ① 当組合は、香芝市が行い、行う予定の別表の各関連事業をいずれも令和3年条例第2条第3号の当組合自らが行うべき事務の事業と認め、香芝市が当該各関連事業に負担又は支出した別表償還金額欄記載の費用を香芝市に償還する。ただし、別表中3から6までの各関連事業については、訴訟や調停などの法的救済措置による償還の場合を除いて、それぞれ当組合と香芝市が協議して償還金額を定めた後の償還とする。
- ② 償還の方法は、双方の協議によりこれを定めるが、支払期限については香芝市の請求時から20年以内とし、それを限度として双方の協議により定めた年数に分割して支払うことができる。

(別表)

番号	事業内容	償還金額 (事業費用金額)	要望自治会	事業状況
1	地域交流センター整備事業 設置場所 香芝市白鳳台 1丁目 14-1 規模等 総床面積約 600㎡	1億 762万 1,520円 (2億 3,119万 4,520円)	白鳳台	完了
2	道路新設事業 設置場所 香芝市尼寺 3丁目地内 (尼寺菰池東側) 規模等 道路延長 約 160m 道路幅員 5.0~6.0m	7,833万 8,476円 (1億 7,431万 56円)	尼寺	完了
3	道路拡幅事業 事業箇所 市道 1-22号線 (香芝市今泉地内) 規模等 道路延長 約 70m 道路幅員 約 5m	甲乙協議して定める額 (約 4,500万円)	下寺	未了
4	道路拡幅事業 事業箇所 市道 1-28号線 (香芝市平野地内) 規模等 道路延長 約 100m 道路幅員 約 5m	甲乙協議して定める額 (約 1億 4,600万円)	平野	未了
5	道路新設事業 (都市計画道路 畑分川線 1工区【王寺町美しヶ丘から 美濃園進入路まで】)	甲乙協議して定める額 (約 13億円)	白鳳台 尼寺 下寺 平野	未了
6	スポーツ公園整備事業 (市北地域の公益施設)	甲乙協議して定める額 (約 96億円)	白鳳台 尼寺 下寺 平野	未了

### 【協議書（案）の主な内容】

当組合と香芝市は、上記覚書に基づき、同別表の番号1及び番号2に係る各償還金の支払方法について協議し次のとおり合意した。

- ① 各償還金を当組合同規約第12条第1項第1号に基づき、同別表の番号1の償還金のうち、香芝市負担分を73,809,960円、王寺町負担分を33,811,560円とした。
  - ② 同別表の番号2の償還金のうち、香芝市負担分を53,726,799円、王寺町負担分を24,611,677円とした。
  - ③ 前項の各償還金の分割部分のうち、香芝市負担分については、それぞれこれを差し引きし、各王寺町負担分のみを香芝市が当組合に請求するものとし、これをもって香芝市は当該償還金に関して当組合に負担する当組合同規約第12条の分担義務を履行したものとみなす。
  - ④ 前項により当組合が香芝市に支払う王寺町負担分の各償還金については、本協議書成立時を香芝市の当組合に対する請求時として上記覚書に基づき20回に分割することとした。20で除して得た額（第1償還金は金1,690,578円、第2償還金は1円未満を切り捨て金1,230,583円。ただし第2償還金にかかる初回の支払いは金1,230,600円。）を20回にわたってその都度当組合が王寺町から徴して、初回令和4年度は令和5年3月31日までに、以後、年度ごとに毎年5月31日を期日として令和23年5月31日まで継続して香芝市に支払うこととした。
- (5) 令和4年10月26日 当組合（管理者名義）と香芝市（指定代理人・副市長名義）は、香芝市の都市計画道路整備事業やスポーツ公園整備事業等、総額約114億9,650万円を当組合が行う新ごみ処理施設建設の関連事業とし、王寺町に費用負担を求める覚書及び協議書を上記（案）のとおりに締結した。
- (6) 令和4年10月31日 当組合（管理者名義）と香芝市（上下水道事業管理者職務代理者・上下水道部長名義）は、新ごみ処理施設の新設・運営に伴い香芝市が行なう污水排水のための公共下水道整備事業を当組合の事務とする覚書を締結した。

## V. 監査結果の詳細、補足

### V-1. 財務事務の適法性について（指摘事項）

- (1) 当組合の本件監査に係る予算の事務が、地方自治法第210条の総計予算主義原則及び地方財政法第3条第2項の予算編成の原則に反すると認められた理由は以下のとおりである。

当組合と香芝市が令和4年10月26日に締結した覚書及び協議書に照らして事実関係を整理すると、以下のとおりである。

- ① 当組合が行う新ごみ処理施設建設関連事業すなわち地元還元策は総額約114億9,650万円である。
- ② このうち、本件監査の対象範囲である令和4年度の財務に直接関係し、かつ金額が明らかに定まっている覚書別表番号1地域交流センター整備事業、及び別表番号2道路新設事業をここで取り上げる

と、その事業費用金額は合計約4億550万円である。

※注：なお、香芝市が社会資本整備事業を行うことにより交付される交付金の額を本件当組合の事業費用に含めるべきか否かについては、次の（2）で述べるように交付金制度適用の有無が不明であるため、ここでは便宜上、同金額を省いて検討する。

③ そうすると、本件当組合が負担すべき事業費用は、別表に「償還金額」として記載しているものと同額の約1億8,960万円である。この金額を香芝市に支払うことになる。

以上の事実から、当組合の予算に計上すべき本件地元還元策関連の収入及び支出額は、上記③の金額を償還期間20年で除した額、約930万円であり、その額は当組合同規約第12条第1項第1号に基づき当組合構成団体の負担金として、香芝市から約638万円、王寺町から約292万円を収入し、一方、香芝市に約930万円を支出すべきものである。

しかし、令和4年10月24日付組合一般会計補正予算（第2号）では、令和4年度歳入歳出予算の総額に、王寺町負担分約292万円のみを歳入に追加し、同額を香芝市に支払う施設費として歳出に追加している。

なお、念のために、上記補正予算（第2号）に基づき香芝市及び王寺町が負担する額を、決算見込としてその割合で検証すると、規約に定めた負担割合に整合しないことが明らかである。

ここで、IV-1（4）協議書案の③に記した協議書の合意内容は、香芝市負担分について差し引き清算の経理処理を定めたものにすぎず、契約上の債権債務の事実を正確に反映した当組合の収入及び支出金額は、上記に示したとおりである。

よって、地方自治法第210条の総計予算主義の原則「一会計年度における一切の収入及び支出はすべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない」及び地方財政法第3条第2項の予算編成の原則「地方公共団体は、あらゆる資料に基づいて正確にその財源を捕捉し、かつ経済の現実に即してその収入を算定し、これを予算に計上しなければならない」等関係法令に基づき、予算に係る事務を的確に行っていきたい。

（2）当組合の経費の支弁の方法を令和3年条例で定めていることが地方自治法第287条第1項第7号及び第286条第2項の規定に反すると認められた理由は以下のとおりである。

支弁の方法について、当組合では令和3年条例で、第2条第3号の事務に要する経費については、ごみ焼却施設が立地する組合市町が負担し他の組合市町がその一部を当該市町に補助するものとするとしており、それに基づいて予算の補正も行った。

一方、地方自治法第287条（規約等）は、一部事務組合の経費の支弁の方法は規約に定めなければならないと規定している（第1項第7号）。そして、一部事務組合の規約を変更しようとするときは、関係地方公共団体の協議によりこれを定め、市町が加入するものにあつては都道府県知事の許可を受けなければならないと定めている（第286条・組織、事務及び規約の変更）。

ただし、第287条第1項第7号の本件のような事項のみに係る一部事務組合の規約を変更しようとするときは、構成団体の協議によりこれを定め、直ちに都道府県知事に届出をしなければならないと定めている（第286条第2項）。

ここで、支弁の方法を条例で定めることが可能となるような規約条文について実例をみると、「奈良県市町村総合事務組合格約」は、第13条で組合の経費の支弁方法を規定しており「第1項第1号に規定する負担金の額及び負担金の負担の方法は、組合の条例で定める」として支弁方法を条例に委ねている。

(奈良県市町村総合事務組合格約の条文・抜粋)

第13条 組合の経費は、次の収入をもって充てる。

(1) 組合市町村の負担金、(2) 組合の財産から生ずる収入、(以下、省略)

2 前項第1号に規定する負担金の額及び負担金の負担の方法は、組合の条例で定める。

一方、香芝・王寺環境施設組合格約においては、第11条(経費の負担区分)において「組合の経費は、組合市町の分担金及びその収入をもってこれにあてる。」とし、第12条(経費の負担区分)において「前条の分担金の負担区分は、次の割合による」として、第1号建設費、第2号維持管理費の各区分において均等割、人口割、処理量割と、具体的に割合を定めている。

このことは、経費の負担が構成団体において重要事項であるために、各団体の協議及び議会承認に係らしめ負担割合を明確に示すこととしたものと推定される。多くの一部事務組合でこのように規約で負担区分・割合を明記している。

逆に、奈良県市町村総合事務組合格約のように、支弁の方法、すなわち「負担金の額及び負担金の負担の方法は『組合の条例で定める』」と、規約の中で明確に条例に委任している場合には、地方自治法の規定どおりで問題なく、支弁の方法を条例で定めることが可能となる。

ところで、令和3年条例では、第3条(経費の負担区分)において「前条各号の事務に要する経費については、規約第12条第1項第1号の負担区分の割合とする」と定めているが、この点に関しては、同条例第2条第1項第1号の既存施設の解体、第2号のごみ焼却施設の改修、第3号のコミュニティ施設、周辺道路等及び関連事業等の整備が、規約第12条第1項第1号の建設費に該当するのがあるいは第2号の維持管理費に該当するのかは自明ではなく、かつ負担金の額及び負担金の負担の方法に直接関係する重要事項であるので慎重に対処すべく、地方自治法の規定に従って、条例ではなく構成団体の協議を経て規約に定めるべきものとする。

さらに、同条例第3条第2項において「前条第3号の事務に要する経費については、ごみ処理施設が立地する組合市町が負担し、他の組合市町がその一部を当該市町に補助するものとする」と定めているが、この規定は、規約に全く定めがない支弁の方法を新たに定めるものであって、明らかに地方自治法第287条及び第286条第2項に反するものといわざるを得ない。

## V-2. 地元還元策等に係る契約の適法・適正確認について(注意事項)

- (1) 社会資本総合整備計画を策定し社会資本整備事業を共同で行うと規約に定めていない当組合にとっては、たとえコミュニティ施設・道路・スポーツ公園等の整備を当組合の地元還元策とし、下水道整備が新ごみ処理施設の建設に必要な事務としても、そのことが同時に無条件で国の交付金対象事業になるとはいえず、交付対象団体としての要件、交付条件をクリアする必要があるのではないかと判断する理由を実例をあげて述べると、以下のとおりである。



- ① 例えば、国土交通省でインターネット上に公開されている資料「社会資本整備総合交付金」（平成28年度予算関係）を基に交付対象事業を整理、比較してみる。

まず、社会資本整備総合交付金は、地方公共団体が作成した社会資本総合整備計画に基づき、政策目的実現のための基幹的な社会資本整備事業のほか、関連する社会資本整備事業等を総合的・一体的に支援するものである。

対象事業には、社会資本総合整備計画の目標を実現するために交付金事業者が実施する基幹的な事業として、道路事業、下水道事業、都市再生整備計画事業、広域連携事業、都市公園・緑地等事業などが挙げられている。

その中で対象事業として表示されているものを抽出した施策ごとに比較してみると、次のとおり。

- i) 官民連携による地域活性化のための基盤整備推進支援事業（地方公共団体が行う社会基盤整備において、官民が連携し、民間の投資や活動を一体的に実施することにより、観光振興等地域の活性化させる事業について、事業化検討経費を支援するもの）  
＜対象事業＞配付先・地方公共団体（都道府県、特別区、市町村（一部事務組合、広域連合含む））
- ii) Wi-Fi 環境の整備促進（観光や防災拠点における来訪者や住民の情報収集等の利便性を高めるため Wi-Fi 環境の整備を実施する地方公共団体等への支援を行うもの）  
＜対象事業（一部抜粋）＞・観光や防災の拠点における Wi-Fi 環境の整備を行う地方公共団体、第三セクターに対し、その費用の一部を補助する。
- iii) 自然環境整備交付金事業（国定公園等整備事業。地方公共団体が行う国定公園の整備、長距離自然遊歩道の整備などを支援し、地域の特性を生かした自然とのふれあいの場の整備や自然環境の保全再生を行うもの）  
＜交付先＞都道府県　＜事業主体＞都道府県及び市町村

- ② 国土交通省インターネットサイトに掲載の「社会資本整備総合交付金交付要綱（令和4年11月30日最終改正）」のうち「交付要綱附属第2編 交付対象事業の要件」から交付対象を拾い上げてみると、次のとおり。

- i) 「第1章 基幹事業 イー12 都市公園・緑地等事業」のうち「I 都市公園事業」では、「3 交付対象」は、地方公共団体とされている。
- ii) 同じく「Ⅲ 特定地区公園事業」では、「3 交付対象」は、町村である。
- iii) 「第1章 基幹事業 イー7 下水道事業」では、「4 交付対象」は、下水道事業を実施する地方公共団体である。

- ③ なお、本件交付事業に関して、国土交通省インターネットサイト「社会資本整備総合交付金等について」の内、「整備計画提出から交付申請までの手続き」の資料では、社会資本総合整備計画の提出は、単独の市町村や都道府県のみでも、複数の事業主体（都道府県＋市町村）が共同して策定しても可能であると解説している。

そして、複数の事業主体（都道府県＋市町村）が共同で整備計画を策定した場合というのは、関係地方公共団体の協議により作成するとされており、交付申請は、各地方公共団体が交付申請することと説いている。

このように国土交通省インターネットサイトでは、複数の地方公共団体が共同して事業を行う場合

も含まれると解説しているが、この場合、都市公園整備、道路整備、文化施設等整備、下水道整備等共同して行う事業は、制度趣旨からすると、本来的に交付対象となるべき事業そのものでなければならぬものと思われる。すなわち少なくとも共同処理する事務として規約等に明示されていなければならない。

そう判断する理由は、当該社会資本整備事業に直接的に関係がない事業、例えば下水道整備事業とは関係のない文化施設の建設であるような場合に、下水道整備事業の原因となった者が民間事業者であれば交付対象とならず、複数の普通地方公共団体が共同して行う一部事務組合による文化施設建設であれば交付対象となるのかという制度上の公正性の問題が生じ得るとも考えられるからである。

特に近年、民間活力の活用のために普及しつつあるPFI等や指定管理者なども勘案すると、法的な公正性を担保することが重要である。少なくとも適用基準は明確であるべきと考える。

また逆に、当組合が地元還元策等の原因者であるとして香芝市に関連整備事業を委託すれば、その委託をもって直ちに、香芝市の行う社会資本整備事業に乗り交付金を受けられるのか、あるいは当組合は原因者又は受益者として香芝市の社会資本総合整備計画に沿い、市の条例・規則等に則って定められた費用を負担するのが一般に行われる手続で適正なのかは、不明である。

これらの疑問点を踏まえて、法令及び当該社会資本整備交付金の制度の適用に関して、所管する国土交通省に意見照会する等、適法・適正を確認した上で、香芝市との契約を締結されたい。

この点、組合事務局に、法令や条例・規則、あるいは他の地方公共団体における適用事例等を調査研究の上、交付金申請や覚書等契約を締結したのかを問うたが、そのような行為は伺えず、単に、香芝市が行う国の交付金事業である社会資本整備事業が、当組合の事務であると認めて、香芝市との事務委託類似の契約を締結しているものといわざるを得ない。

最悪の場合、交付金対象の申請者資格が否定され、交付金を返還しなければならない事態も考えられる訳で、その点、法令適用関連事務の十全な執行を怠ったものといわざるを得ない。

なお、下水道事業に関し、当組合が原因者として行うべき下水道整備を覚書により香芝市に委託し市は交付金事業として執行した後、交付金等を除いた費用の負担を組合に求めることが可能であることの根拠について、当組合事務局長は、広く一般に活用されている「新版 逐条地方自治法（第9次改定版）」（松本英昭著・令和2年12月25日発行・学陽書房。以下、「逐条解説本」という）に基づいて回答した。

すなわち、地方自治法第252条の14（事務の委託）には、普通地方公共団体は、協議により規約に定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該普通地方公共団体の長をして管理し及び執行させることができる、と定めているから可能であるという。

ところで、ここで委託の対象としているのは「団体の事務の一部」であり、逐条解説本においても一部事務組合の場合には「組合はそもそも事務の共同処理方式の一であるから」その事務の管理及び執行を他に委託することができるのかということを確認している（逐条解説本1330頁、1331頁）。重ねて言及すると、ここで委託の対象とするのはあくまで「共同処理する事務」の一部でなければならない。

そこで、本件下水道の整備に視点を転じると、それは新ごみ処理施設の建設に伴い必要となった設

備の設置であり、当組合は香芝市の公共下水道に当該下水道の接続を依頼する原因者もしくは香芝市公共下水道整備事業の受益者ではあるが、香芝市が行うのと同様の交付金事業としての公共下水道整備事業が当組合の「共同処理する事務」であるとするのは、規約に明示的にその事務を定めていない中では、解釈が飛躍しているといわざるを得ない。すなわち、公共下水道への排水の接続が必要な原因者として全額費用負担して下水道を設置した後にそれを香芝市に移管するか、または香芝市の条例等に規定がある場合には、受益者として規定に応じた負担額を支払うことによって、香芝市の公共下水道を利用できるというのが常識的な解釈ではないか。

この点に関し逐条解説本があげている事例は、小中学校の事務もしくは住民基本台帳・戸籍に関する事務であり、受託する側にも同じく教育事務等を行っているか執行能力があるかで、適正判定をしている。一方、町村職員恩給組合に町村の公平委員会事務を委託することはできないと説いているのである（行政実例、昭29.8.3より）。

また、当組合事務局長は、逐条解説本の1331頁を引用して、地方公共団体の行う土木建築工事を他の地方公共団体に委託する場合においても、地方自治法第252条の14の適用は可能であるが、このような工事は私法上の請負契約により他人に行わせることが通常であり、地方公共団体相互間においても私法上の契約により工事を委託することはもちろん差し支えない、というが、このことは同書の解説を待つまでもなくごく当然のことであり、結局は、下水道整備事業が当組合の共同処理する事務と規約に明記されていないにもかかわらず、香芝市の公共下水道への接続を依頼したとたんにそれが当組合の共同処理する事務であるかのように解釈されて国の交付金を受けることが果たしてできるのか、という問題が残るのである。

もちろん、当組合が下水道の設置工事を香芝市に委託すれば直ちに、その設置工事が香芝市の公共下水道整備事業に該当することになり交付金が交付されると国土交通省が認めるのであれば何ら問題はない。その点、事前に交付金支給条件に適合するか所管省に確認した上で、香芝市と当組合で契約を締結したのであればよいが、明確な証跡もなく、本件契約には遺漏ありと判断せざるを得ない。

### V-3. その他意見

#### (1) 本件監査の意義について（補足）

本件、財務事務に関する事務監査を行うことについては、議選監査委員が「予算は監査の対象とならない」との見解に立ち、合議に至るまでもなく不調となったものであるので、ここに本件事務監査の意義、特に予算に対して監査委員監査を行うことは可能かという課題について、補足する。

#### ① 監査委員監査の範囲に関する地方自治法の逐条解説について

本件地方自治法の解釈についても、前掲の逐条解説本を参考に述べる。なお文中、かぎ括弧で表示した部分以外は、小職・筆者が要約して記述していることをあらかじめお断りする。

予算に関する監査委員監査の解説に関しては、地方自治法第199条第1項に「監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する」と定めている。

そして、この点に関して逐条解説本では、監査委員監査の全体的な位置づけとして、「監査委員が一般監査として監査をすることのできる対象は、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該地方公共団体の経営に係る事業の管理並びに当該地方公共団体の事務（自治事務にあっては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあっては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く）の執行である。」と述べた上、「以前、監査委員の一般監査は本条第1項に規定するいわゆる財務監査に限られていたのであるが、平成3年の改正により、本条第2項が追加され、…一般行政事務についても監査（いわゆる行政監査）を行うことができることとされた。」と監査対象が拡大されたことを述べている。そして「上述の括弧書に該当するごく一部の事務を除き、当該地方公共団体で処理される事務は、一般監査の対象とされている。」と述べている。

(705頁)

そして地方自治法第199条第1項に関して「『財務に関する事務の執行』とは、第2編第9章中に規定されている財務に関する事務の執行をいい、予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財務管理等の事務の執行をすべて包含するが、執行以前の予算の編成事務、予算の議会における審議等は含まないことはもちろんである（706頁）」と解説している。

地方自治法第199条第2項に関しては「第2項に規定するいわゆる行政監査は、一般行政事務そのもの、すなわち内部組織、職員の配置、事務処理の手続、行政の運営等につき、その適正及び効率性・能率性の確保等の観点から行う監査である。監査の対象外とされるものが政令で定められている」と述べている。

ただ、この解説をみても、なぜ地方自治法第199条第1項では執行以前の予算編成事務、予算の議会における審議がもちろん含まれないのか、一方で、同第条第2項に予算に係る事務も含まれるのかは、明確ではない。

- ② そこでこの点、他の地方公共団体における監査報告に具体例を求めると、総計予算主義原則に従って事務を執行すべきとの監査結果（指摘事項等）も示されている。

例えば、神戸市の令和3年度財務定期監査では、公の施設のキャッシュレス決済推進に速やかに取り組むため予備費充用により委託契約を締結した事実に対して、予備費の充用はあくまで例外として取り扱われるべきであり、議会の開会中に予備費を充用することは適当ではないので「適正に予算を措置したのちに契約を締結すべき」であると指摘事項に掲げている。

（この点、財務事務の執行後の事実に関して監査を行っているとは主張されるかもしれないが、適正な予算措置を行ってから執行すべきであると、あらためて「将来に向かった…事前の予算措置の必要性」に言及しているものであり、予算を対象として監査意見を述べていることに違いはない。）

また豊中市の平成30年8月21日付「定期監査結果に対する市長の措置通知」の公表資料では、平成29年11月28日実施監査での要望事項として、映画上映会運営業務委託に関し、事業経費と入場料収入を相殺した額を委託契約金額とする契約となっていたために、委託契約金額が当該事業経費に届かず、入場料収入は市の歳入として収入されていなかった点を問題とした。すなわち「一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない」とする

総計予算主義に反する契約となっており、市と委託先の契約については、入場料を直接委託先の歳入とすることを前提に、入場料収入を控除した額を委託料とすることは適当ではなく、会計上、委託料と入場料をそれぞれ予算計上することが適当であり、適正に事務を執行するように求めている。

そして、この要望事項に対して豊中市長は「地方自治法第210条の総計予算主義の原則に則り、各業務の予算措置を行うよう改め、平成30年5月9日に実施した上映会運営業務においては、入場料収入と委託料をそれぞれ歳入・歳出予算に計上し実施」した旨、措置を通知している。

したがって、逐条解説本では、予算は監査委員監査の対象範囲に含まれないかのような解釈が示されているものの、現実的に予算を対象として監査が行われ、監査意見に対して措置が講じられていることから、当組合の本件課題に関しても監査が可能であると判断した。

## (2) 監査体制について（意見）

小職識見監査委員及び議選監査委員の両名が令和3年に就任して後3度にわたる合議の機会があったが、実質的に監査機能を果たすことができないでいると前述した。

その事実は例えば、令和2年度決算の審査に際して、監査委員合議の上、当該決算が適法適正との監査意見を当組合管理者に提出後、令和3年10月27日の決算審査議会において、議選監査委員は継続審査動議に一人賛成に立たれた（後、決算否認）。

また、令和3年度決算を審査する令和4年10月24日議会では、監査委員の合議が一部において不調であったため両者が別個に意見を述べる次第であったところ、議選監査委員は、議員として議会に出席しているとの理由から監査意見を自ら述べることはせずに組合事務局長に代読させ、そして、決算本体に対しては適法適正との監査意見を合議の上提示したにもかかわらず、決算否認に賛成された。

この点、監査委員として適法適正の保証を与えたにもかかわらずそれを否定する反言的行為は、民法第644条の「善良なる管理者の注意義務」に反するのではないと思われるが、これに対して議選監査委員は監査委員としてではなく議員としての立ち場を優先して動議に賛成したものであると主張された。

そして今回、本件事務監査においては、先に述べたとおり監査の対象とすべきではない旨の意思表示をされている。

※注：民法第644条 受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。

これら行為の背景には、議選監査委員がご自身の中で、議員としての立場と監査委員としての立場の相克が伺え（上記各事実における主張及び行為態様から）、その要因として、本件監査の主眼である地元還元策等に係る議員発議の令和3年条例において、議選監査委員が賛成者に加わっておられることが多分に影響しているものと思われる。

当該行為が地方自治法第199条の2に定める「監査執行上の除斥」理由にはもちろん該当しないものの、議選監査委員にとっては、その決定に賛成した行政事務に対して、自ら監査を実施することには立場上の対立・衝突があろうことは想像に難くない。

※注：地方自治法第199条の2（監査執行上の除斥） 監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。

この点、本件監査に関しては、元来、行政事務に関する監査は普通地方公共団体の長が自ら行っていたところ、監査機能を強化するために独立の監査委員制度に移していったこれまでの法制度の推移と同様の状況が生じているといえる。ゆえに議選監査委員ご自身の苦慮を軽減する意味でも、また、監査機能を十全に果たすための解決策として、平成18年の改正地方自治法の趣旨に沿って、識見監査委員のみで監査する体制とすること、具体的には、例えば構成団体である香芝市と王寺町、両市町の識見監査委員を当組合監査委員とするように規約を改正されることを提言する。

※注：地方自治法第196条第1項 監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意をえて、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者（議員である者を除く。…）及び議員のうちから、これを選任する。ただし、条例で議員のうちから監査委員を選任しないことができる。

なお、地方自治法第196条第1項について逐条解説本は「監査委員の中に議員のうちから選任される委員（議選監査委員）がいることについては、かねてから異論がある。議会も、監査委員も、地方公共団体の執行機関をチェックする役割を担っていることについては共通しており重複している面があるので議会は議会としてのチェック機能を発揮することとし、監査委員は、より独立性や専門性を発揮する監査を実施することとし、議選監査委員は廃止することとする考え方も有力である。一方で、監査委員の中に議員から選任する者がいることにより監査の実効性が高まる場合もあるという意見もある。このことについては、第31次地方制度調査会の答申においては『各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべきである』としている」と解説している（690頁）。

以上