

高松市監査委員告示第26号

土地改良区に対する電話代金の徴収を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成16年9月21日

| | |
|---------|------|
| 高松市監査委員 | 北原和夫 |
| 同 | 吉田正己 |
| 同 | 宮本和人 |
| 同 | 大塚寛 |

土地改良区に対する電話代金の徴収を怠る事実に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成16年7月30日

3 請求の要旨

別紙事実証明書（高松市長作成名義の「市長への提言」の平成16年7月13日付回答文書。（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市の公有財産たる建物を無償使用させている15土地改良区の中の 高松市太田土地改良区、高松市木太土地改良区、高松市川添土地改良区、高松市林地区土地改良区、高松市鬼無町土地改良区、高松市香西土地改良区の6土地改良区に対する電話代金の徴収を違法に怠り高松市に電話代金相当額の損害を与えている

ことは明らかである。本件怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の賦課徴収を怠る事実ないし財産の管理を怠る事実に該当するものである。本件住民監査請求の対象とする範囲は、平成15年4月1日から本件住民監査請求書の到達日までの間に特定するものである。

別紙事実証明書（平成15年12月26日付四国新聞19頁の記事。（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、三木町監査委員は、本件住民監査請求と同種の住民監査請求に対して三木町に損害を補填するよう「勧告」をしているのである。然るに、高松市監査委員は、本件請求人の知る限りかつて1回も「勧告」をした前例もなく、住民監査請求制度が全く機能していないのである。本件怠る事実を監査委員が「適法」とする法的根拠はないのである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記記載の公金の賦課徴収を怠る事実ないし財産の管理を怠る事実について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、市の公有財産たる建物を無償使用させている高松市太田土地改良区ほか5団体（以下「土地改良区」という。）に市保有の電話機を使用させながら、その代金を徴収していないことが、公金の賦課徴収または財産の管理を怠る事実に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、平成15年4月1日から本年住民監査請求書の到達日（平成16年7月30日）までの期間の本件公金の賦課徴収または財産の管理を怠る事実について、責任を有する者に対して、当該損害の補てんを求めるなど必要な措置をとるよう、高松市長（以下「市

長」という。)に対して勧告することを求めるものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、同年8月11日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは、新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、市民部市民生活課、産業部土地改良課、教育委員会教育部社会教育課および企画財政部管財課である。

第3 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

なお、市長に対して別記のとおり、意見を付すものである。

1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員等から事情聴取するなどの方法より実施し、その結果、次の各事実を確認した。

- (1) 高松市教育委員会(以下「教育委員会」という。)が土地改良区に対し、市の公有財産たる建物を無償で使用許可している事実の存在

本件請求に係る市の公有財産たる建物は、行政財産に分類される市立公民館であり、土地改良区による施設の一部の使用は、土地改良区が法第238条の4第4項および高松市公有財産事務取扱規則第26条の規定ならびに行政財産の目的外使用許可に関する取扱基準に関する関係規定に基づき、これを所管する教育委員会に対し、行政財産使用許可申請を行い、その審査を受けた上、それぞれ次のように行政財産の目的外使用許可を受けているものである。

ア 高松市太田土地改良区に対する使用許可

許可権限者 教育委員会 教育長

許可年月日 平成16年4月1日

使用場所 市立太田公民館事務室の一部

面積 3.5平方メートル

使用目的 高松市太田土地改良区の事務所として使用
使用許可期間 平成16年4月1日から平成17年3月31日まで
使用料 免除

イ 高松市木太土地改良区に対する使用許可

許可権限者 教育委員会 教育長
許可年月日 平成16年4月1日
使用場所 市立木太公民館事務室の一部
面積 3.3平方メートル
使用目的 高松市木太土地改良区の事務所として使用
使用許可期間 平成16年4月1日から平成17年3月31日まで
使用料 免除

ウ 高松市川添土地改良区に対する使用許可

許可権限者 教育委員会 教育長
許可年月日 平成16年4月1日
使用場所 市立川添公民館事務室の一部
面積 3.0平方メートル
使用目的 高松市川添土地改良区の事務所として使用
使用許可期間 平成16年4月1日から平成17年3月31日まで
使用料 免除

エ 高松市林地区土地改良区に対する使用許可

許可権限者 教育委員会 教育長
許可年月日 平成16年4月1日
使用場所 市立林公民館事務室の一部
面積 3.3平方メートル
使用目的 高松市林地区土地改良区の事務所として使用
使用許可期間 平成16年4月1日から平成17年3月31日まで
使用料 免除

オ 高松市鬼無町土地改良区に対する使用許可

許可権限者 教育委員会 教育長
許可年月日 平成16年4月1日

使用場所 市立鬼無公民館事務室の一部

面積 3.5平方メートル

使用目的 高松市鬼無町土地改良区の事務所として使用

使用許可期間 平成16年4月1日から平成17年3月31日まで

使用料 免除

カ 高松市香西土地改良区に対する使用許可

許可権限者 教育委員会 教育長

許可年月日 平成16年4月1日

使用場所 市立香西公民館事務室の一部

面積 5.0平方メートル

使用目的 高松市香西土地改良区の事務所として使用

使用許可期間 平成16年4月1日から平成17年3月31日まで

使用料 免除

なお、これらの使用許可には、使用の目的、用途および期間の変更を禁止するなどの事項が使用許可条件として付されている。

また、これらの使用許可に係る使用場所は、公民館事務室の一部となっているが、当該事務室は、市の出張所事務室として使用されているものであり、実際には、出張所事務室の一部を使用許可していることになっている。

(2) 行政財産の目的外使用許可による土地改良区の事務所の一部使用状況

土地改良区は、教育委員会の行政財産の目的外使用許可を受けた後、許可された使用目的等に沿い、自己の負担で、事務に従事する職員の事務用机および椅子を設置して、事務所として使用しているが、事務所の使用に係る電気代、水道代等の光熱水費は負担していない。

また、その使用に当たっては、使用許可条件の一つとして、市の指示に従うこととされているため、使用場所を実際に管理し、所管する出張所の職員から建物保全および事務の執行に係る事項について、指示を受けている。

(3) 出張所・公民館における電話機の設置状況および土地改良区がその電話機を使用している事実の存在

ア 出張所・公民館における電話機の設置状況

市は、市民部市民生活課が所管する出張所および教育委員会教育部社会教育課が所管する公民館の事務連絡用として、本件請求に係る土地改良区に使用許可している施設内に、次表のとおり電話機を設置している。

| 区分 地区の 名称 | 出張所の電話機の設置状況 | | | 公民館の電話機の設置状況 | | |
|-----------------|--------------|---------------|------|--------------|---------------|------|
| | 回線数 | 電話機の 種別と台数 | 導入形態 | 回線数 | 電話機の 種別と台数 | 導入形態 |
| 太田 | 2回線 | 一般電話 3台 | 賃借 | 1回線 | ピンク電話 1台 | 賃借 |
| 木太 | 1回線 | 一般電話 4台 | 賃借 | 1回線 | ピンク電話 1台 | 備品 |
| 川添 | 1回線 | 一般電話 4台 | 備品 | 1回線 | ピンク電話 1台 | 備品 |
| 林 | 1回線 | 一般電話 5台 | 備品 | 1回線 | ピンク電話 1台 | 備品 |
| 鬼無 | 1回線 | 一般電話 4台 | 備品 | 1回線 | ピンク電話 1台 | 備品 |
| 香西 | 1回線 | 一般電話 4台 | 備品 | 1回線 | ピンク電話 1台 | 備品 |

注 ピンク電話とは、公衆電話ではなく、一般電話機に料金投入機能を付加したもので、鍵によって、自由にその機能の設定・解除が可能なものである。

イ 土地改良区が出張所に設置している電話機を使用している事実の存在

土地改良区の事務所に従事する職員は、その事務を執行する上で、電話による事務連絡の必要がある場合には、事務所が置かれている各出張所の職員に、施設内に市が設置している電話機を使用したい旨を申し出て、その承諾を受けた上、出張所の電話機を使用しているが、電話機の使用に係る経費は負担していない。

(4) 土地改良区の団体の性格および事業活動における市との関連性

ア 土地改良区の団体の性格

本件請求に係る 高松市太田土地改良区、高松市木太土地改良区、高松市川添土地改良区、高松市林地区土地改良区、高松市鬼無町土地改良区および 高松市香西土地改良区は、一定の地域内の農業用排水施設、農業用道路等の新設、維持管理、区画整理、農用地の造成、埋立て・干拓、農用地等の災害復旧その他の土地改良事業を施行するため、土地改良法第5条第1項の規定に基づき、都道府県知事

の認可を受け、地域内の農地に関わる者を組合員（構成員）として設立された法人で、その法的位置付けは、公共団体である。

また、土地改良区の総代の選挙は、市町村の選挙管理委員会による公選となっているほか、団体としての性格と事業の性質に鑑み、所得税、法人税、固定資産税等の免税措置や土地改良事業に関し土地の調査をするため必要がある場合には、その土地を管轄する登記所等において、無償で必要な簿書の閲覧もしくは謄写またはその謄本の交付を受けることができ、土地改良法その他の関係法令の規定により特別な措置がとられている。

イ 土地改良区の事業活動を巡る諸問題

土地改良区は、その組合員である農業従事者から賦課金等を徴し、これらを財源として、土地改良区の区域内で、土地改良事業を実施することなどにより、農業生産基盤の整備を図り、農業の生産性や生活環境の向上、農業上の土地の環境条件の改善などの恩恵を組合員に還元することをその事業内容としている。

しかしながら、近年の農業従事者の高齢化などによる労働力の脆弱化や産業構造の変革などによる農業後継者の減少に伴い、土地改良区の組合員数および地区面積は年々減少しており、また、農業従事者意識の多様化に伴い、土地改良施設の管理の粗放化がみられるなど、組織自体の運営機能の低下や財政基盤の脆弱化を生じている。

一方、土地改良区の区域内での市街化開発による都市化や農家と非農家との混住化の進展に伴い、土地改良施設である農業用排水施設が生活雑排水等を排出する施設として、また、農業用道路が地域住民の生活道路として使用されるなど、土地改良施設は、農業従事者のみならず、地域住民の生活環境条件の改善にもつながっており、地域の生活基盤の向上の観点から、土地改良区の地域で果たす役割は、ますます高くなってきており、行政施策にも大きな影響を与えている。

このような情勢を踏まえて、香川県では、平成9年3月に香川県土地改良区統合整備基本計画を策定し、土地改良区の基盤を強化するには、土地改良事業の効率化や運営経費の節減を図ることが基本である

との認識の下に、経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体の育成を図るため、土地改良区の統合整備を推進する基本方針を定め、その実施に向けて、おおむね10年を目途に取り組んでおり、本市では、本年4月に高松市円座土地改良区と小田奈良須両池土地改良区が合併に至っている。

ウ 土地改良区の事業活動における市との関連性

土地改良区が土地改良事業を実施するに当たっては、市において、土地改良区が策定した事業計画の調査や協議を行った後、事業計画書等の公告縦覧を経て、土地改良事業の採択および補助金交付申請の内容の協議・経由を行うなど土地改良区と密接な連携を図っている。

特に、かんがい排水施設、農道および小規模ほ場の整備などに係る単独市費補助土地改良事業においては、土地改良区は、高松市土地改良事業補助規程に基づき、あらかじめ、市による申請事業の内容の審査・承認を経て、事業に着手し、事業の施行中においては、市の指導を受け、また、事業が完了したときは、市によるしゅん工検査およびこれに基づく事業経費の査定を経た後、当該事業に係る補助金の交付を受けており、事業を実施する上で、土地改良区と市は、協力・補完関係にある。

また、市管内には、平成16年4月1日現在では、29の土地改良区があり、その組合員数は16,209人で、受益面積は6,741ヘクタールを有しており、土地改良施設の整備や維持管理を通して、市の農業行政はもとより、道路行政、下水道行政、防災行政など広範な分野で貢献している。

(5) 市の土地改良区に対する支援の必要性

土地改良区は、土地の農業上の利用を増進し、農業経営の改善・合理化を図るために行われる土地改良事業の実施とその事業により造成された施設の維持管理を目的とする、一定の地域内の農業従事者により組織された土地改良法に定められた団体で、また、その事業活動を自主的に、かつ、団体自らの組織により、民主的に運営し、その責任において、行わせるため、同法では、組合員の権利・義務、定款、議決機関など土地

改良区の組織および運営に係る事項を詳細に定めており，団体の自主性や自律性が強く求められている。

しかしながら，近年の産業構造の急激な変革や農地の市街化開発などの社会経済情勢の変化に伴い，土地改良区の組織力の低下やその区域内での農地の周辺環境の変貌する中，土地改良事業そのものの重要性が増す一方，土地改良施設の維持管理費および土地改良区職員の給料等に要する運営事務費の増大による財政難などによって，土地改良区の健全な組織運営活動に支障を生じかねない状況にある。

このような状況の中，香川県や市は，各土地改良区から，従来から行われていた香川県や市の土地改良事業補助金交付制度の充実に加え，運営事務費などを対象とした財政支援等の要望を受け，また，平成４年度の市議会において，市の土地改良区に対する支援の在り方をただす代表質問が出されるなど，市は，各土地改良区の自助努力だけでは，この状況を解消することはできず，土地改良区に対し，何らかの支援策を講ずる必要があることを認識していた。

(6) 市の土地改良区に対する物的支援の現状

市は，このような認識の下，土地改良法の趣旨から，土地改良区の自主性や自律性を損なわない範囲において，各土地改良区からの要請等があった場合に限り，具体的にその内容の適否の審査を行い，現行の施設管理制度の活用や市の管理下におかれている物品の提供を通して，土地改良区への物的支援を行っていくこととしている。

そして，先に述べた高松市太田土地改良区ほか５団体からの行政財産の目的外使用許可申請も，このような取扱いを前提として，法第２３８条の４第４項および高松市公有財産事務取扱規則第２６条の規定ならびに行政財産の目的外使用許可に関する取扱基準の関係規定に照らし，使用申請の内容が，施設の用途または目的を妨げるものではないこと，公共団体が使用するものであること，土地改良区の事務所として使用され，公共用および公益事業の用に供するものであることなど，これらの規定に抵触していないことを審査し，適当であると認めたと上で，当該申請の使用許可権者である教育委員会教育長がその許可を行っている。

また、これらの行政財産の目的外使用許可に係る使用料の免除申請についても、高松市行政財産の目的外使用に関する使用料条例第5条の規定および行政財産の目的外使用許可に関する取扱基準の関係規定に照らし、免除申請の内容が、公共団体が公共用および公益事業の用に供するため使用するものであることから、これらの規定に合致していることを審査し、適当であると認めたと上で、当該申請の決定権者である教育委員会教育長がその使用料の免除決定を行っている。

なお、市はこのほかに、土地改良区に対して、土地改良事業に係る事業費補助は行っており、組織運営に係る事務費補助は行っていないが、その事務運営に必要な場合は、市が同一事務室内に設置している電話機を無償で使用することを認めるなど、実質的な支援を行ってきたものである。

(7) 市が土地改良区に電話機を無償使用させることの適否等

ア 市が土地改良区に電話機を使用させることの妥当性

市は、各出張所で執行される事務の効率化のため、事務連絡用通信機器として、民間のリース会社から賃借した電話機または市の備品の電話機を出張所事務室内に設置している。

一方、これらの施設の一角に行政財産の目的外使用許可を得て、事務所を構える土地改良区は、その財政事情等から独自に電話機を導入することができず、事務の効率化や施設使用の利便性の点から、市が導入している電話機を一時的に借りて、使用したいとする希望があり、必要の都度、申入れを行っていた。

そこで、市は、土地改良区の性格や事業内容の公共性と(5)および(6)で述べた支援の必要性とその現状などを踏まえ、行政財産の目的外使用許可をすることができる場合の基準に準じて、市の事務に支障がない範囲内で、土地改良区の事業目的のために、当該土地改良区の職員がその事務を遂行する上で、電話機を使用したい旨の申出があったときに、必要最小限の範囲に限定して、電話機を使用させることとし、その使用に係る目的や用途の確認および指示、使用承認については、現場で電話機を直接管理する出張所長等の市の職員に取り扱わせるこ

ととしている。

また、市が土地改良区に使用させる電話機のうち、市が民間のリース会社から賃借した電話機は、法および高松市物品会計規則に定める物品に該当せず、これらの法令等の規定に制約を受けないため、市は、民間のリース会社と締結した賃貸借契約の条項に抵触しない限り、土地改良区に電話機を使用させても、何らの違法性はなく、また、市の備品である電話機は、法および高松市物品会計規則に定める物品に該当するが、法第239条の規定は、市の事務に支障を及ぼさない限りにおいて、一時的に他の目的のために貸し付けることを否定するものではないと解され、さらに、高松市物品会計規則第47条の規定では、物品を他の団体または個人に貸し付けることを認めており、土地改良区に電話機を使用させても、法令・例規の「物品」に係る関係規定に抵触しないとしている。

なお、市が管理する電話の使用に係る関係例規として、高松市庁用電話管理規程があり、出張所に設置されている電話機も、「出先用電話」として、この規程の適用を受けることになるが、市は、土地改良区の電話機の一時使用については、同規程第5条の規定により出先用電話は「公用」および「私用」に供することができることから、何らの違法性はないとしている。

イ 市が土地改良区に無償で電話機を使用させることの適否

市は、土地改良区の申出の都度、必要最小限の範囲に限定して、出張所の電話機を使用させることとしており、それによって生じた電話代金（通話料）相当額を市が日本電信電話株式会社に支払う電話料金に含めて取り扱っており、土地改良区が電話機を使用するに際して、応分の電話代金の徴収を行っていない。

電話代金を徴収していないことについて、市は、先に述べた行政財産の目的外使用許可の取扱いと同様に、土地改良区の性格や事業内容の公共性から、また、これらの団体の財政事情等を踏まえ、土地改良区の運営事務経費に係る支援の一環として行うものであり、妥当な取扱いであるとしている。

また、高松市庁用電話管理規程第7条第2号イおよび第8条では、私用電話に係る通話料は、電話機を使用する者から、これを徴収しなければならないと規定されているが、市は、土地改良区の電話機の一時使用は、団体の性格や事業内容の公共性から、その業務上必要であると認められるものについては、同規程第5条の「公用」の範疇であると解されることから、「私用」による電話機の使用には当たらないとし、その使用に係る電話代金を土地改良区から徴しなくとも、何らの違法性は生じないとしている。

なお、市は、土地改良区の電話機の使用状況について、おおむね次のとおり把握していた。

| | |
|-------------|------------------|
| 高松市太田土地改良区 | 約600回（1月当たり約50回） |
| 高松市木太土地改良区 | 約600回（1月当たり約50回） |
| 高松市川添土地改良区 | 約360回（1月当たり約30回） |
| 高松市林地区土地改良区 | 約720回（1月当たり約60回） |
| 高松市鬼無町土地改良区 | 約360回（1月当たり約30回） |
| 高松市香西土地改良区 | 約240回（1月当たり約20回） |

市は、これらの土地改良区の電話機の使用状況から、社会一般の公衆電話の通話料金を参考に、1回当たり10円で換算すると、年間でのその負担額は、使用回数の多い団体では、7,200円程度、少ない団体では、2,400円程度となっており、電話機の無償使用による土地改良区への支援は、過大なものではなく、必要最小限の範囲内であるとして、運用上の不当性の問題も生じないとしている。

ウ 市が特定の土地改良区に電話機を無償使用させること等による物的支援の効用

市は、市内中心部の商業・住居地域を除く、市内全域で実施される土地改良事業を、その事業の実施が地域の生活基盤の向上に大きく寄与していることを踏まえ、市内全域に亘り一体的に促進していくことが肝要であると認識しており、財政難に陥っている特定の土地改良区に対し、行政財産の目的外使用許可による施設の無償使用や電話機の無償使用を通して、必要最小限の範囲内で、物的支援を行うことは、

これらの土地改良区の運営事務費の負担軽減による財政基盤の健全化に資することにつながり、その事業活動の活性化を図ることが期待でき、市の農業行政の一翼を担う土地改良区の育成と土地改良事業の円滑かつ効果的な推進や活性化を図る上で必要な措置であると考えている。

2 監査委員の判断

- (1) 請求人は、市の公有財産たる建物を無償使用させている土地改良区に電話機を使用させ、その代金を徴収していないことが、公金の賦課徴収または財産の管理を怠る行為に該当し、市に損害を与えている旨の主張をしているので、以下、この点について検討する。

ア まず、市が土地改良区に電話機を使用させていることの当否について判断する。

- (ア) 市が電話機を使用させている土地改良区は、「監査により認められた事実」(1)で示したとおり、法第238条の4第4項および高松市公有財産事務取扱規則第26条の規定ならびに行政財産の目的外使用許可に関する取扱基準第4項の規定に基づき、適正な手続を経て、正当な許可権限者から行政財産の目的外使用許可を受け、市の行政財産の一部を事務所として使用している団体であり、その設立要件や設置目的・事業内容等から、公共団体として位置付けられるため、高松市行政財産の目的外使用に関する使用料条例第5条および同取扱基準第8の2項の規定に基づき、その許可に際し、使用料の免除決定を受けているものである。

また、土地改良区が使用している電話機は、土地改良区が当該行政財産の目的外使用許可によって、事務所として使用することを認められた市の出張所事務室内に設置されているものである。

- (イ) このような状況の下、財務上の理由などのため、自ら電話機を導入することができない土地改良区の職員が、その事務の効率化や施設使用の利便性の点から、施設内に設置されている電話機を一時的に借りて、使用したいとする要望は、容易に推察することができ、

請求人が主張する電話代金を徴収していないことの適否を検討する前提として、電話機を使用させることの適否の判断が必要であり、その点について検討する。

地方自治法上、行政財産である建物内にある動産は、その建物の従物である場合を除き、「物品」として扱われ、これを取り扱う者は、法第239条、高松市物品会計規則その他の法令・例規の関係規定を遵守し、その取得のために使用した歳出予算の経費の目的に従って、その有用価値を消滅または減少しないように、善良な管理者の注意をもって、使用しなければならないが、当初の使用目的とされた事務事業が完了した後において、なお、使用価値の残存する物品を他の目的のために使用し、または本来の使用目的である事務事業の遂行に支障を及ぼさない範囲で、一時的に他の目的のために使用すること等は差し支えないばかりか、物品の効率的な使用の見地から望ましく、法の趣旨に合致しているものと解せられる。

このような観点から、市の土地改良区への電話機使用の取扱いについて検討すると、当該電話機は、「監査により認められた事実」(7)で示したとおり、各出張所の事務連絡用として、すなわち、公の連絡事務用として、市が民間のリース会社から賃借した電話機または民間の専門業者から購入した市の備品である電話機であり、市が民間のリース会社から賃借した電話機は、先に述べた「物品」に該当せず、その使用管理については、法および高松市物品会計規則その他の法令・例規の規定の適用を受けるものではないことから、市は、民間のリース会社と締結した賃貸借契約の条項に抵触しない限り、土地改良区に電話機を使用させても、何らの違法性は生じず、また、市の備品である電話機は、法および高松市物品会計規則に定める物品に該当するが、法第239条の規定は、市の事務に支障を及ぼさない限りにおいて、一時的に他の目的のために貸し付けることを否定するものではないと解され、さらに、高松市物品会計規則第47条の規定では、物品を他の団体または個人に貸し付けることを認めており、土地改良区に電話機を使用させても、法令・例規の

「物品」に係る関係規定に抵触しないと判断しているが、直接、法令や例規にその根拠規定をもたない行為または例規にその行為の根拠があっても、具体的な取扱いが示されていない場合には、すべて違法性がないとは言えず、市の裁量によって、特定の団体に電話機を使用させる行為が合理的理由もなく、その機器の導入目的および公益目的に合致していない場合や賃貸借契約に基づく賃借権上の使用範囲および管理義務に違反している場合は、違法性や不当性を帯びることは言うまでもない。

- (ウ) 市は、「監査により認められた事実」(4)および(7) - アで示したとおり、土地改良区は、土地改良法に基づき、区域内の農業従事者（組合員）のために設立された公共団体であり、農業の振興という公益を目的に設立されたもので、その事業内容も、土地改良事業を通して、農業生産基盤の整備を図り、農業の生産性や生活環境の向上、農業上の土地の環境条件の改善などの恩恵を組合員に還元されるだけにとどまらず、副次的に地域住民の生活基盤の向上に大きく寄与しており、地域住民の公益の増進を担っていることから、団体の特殊な性格やその事業内容の公共性を考慮し、行政財産の目的外使用許可により出張所の事務室で、土地改良区の運営事務に従事する職員から、その事務の遂行に当たり、電話機を使用したい旨の申出があったときに、行政財産の目的外使用許可をすることができる場合の基準に準じて、市の事務に支障がない場合で、必要最小限の範囲に限定して、出張所の電話機を使用させることとしている。

電話機の導入目的が各出張所の事務連絡用であったにせよ、その使用を要望する団体が行政財産の目的外使用許可を受けた者であり、また、使用許可を受けた使用場所が市の事務室内の一角で、団体の事務執行上、その使用において市と共有が可能な市の事務連絡用通信機器を借用したいとすることが容易に推察でき、かつ、その団体の事業活動が市の農業行政をはじめとする各種施策に深く関係する、市の行政目的に合致したものであり、さらには、その事業活動の事務執行のための使用であることから、市が、その使用を高松市庁用

電話管理規程第5条の「公用」の範疇であると解し、「私用」による電話機の使用には当たらないとした上で、民間のリース会社との間で締結された電話機賃貸借契約の使用権の下に、「物品」の取扱いに準じて、また、法および高松市物品会計規則に基づく管理権の下に、「物品」の取扱いを遵守して、本来の使用目的である事務の遂行に支障を及ぼさない範囲で、一時的に、土地改良区に電話機を使用させることとした判断には、合理的かつ妥当なものと解され、その使用承認において、電話機使用取扱基準等の明確な運用基準が定められておらず、出張所長等の市の職員の判断によって運用されているなど、その運用上の取扱いに適正性を欠くものの、その判断自体については、何ら問題となるものではない。

イ 次に、市が土地改良区から電話代金を徴収していないことの当否について判断する。

(ア) 土地改良区は、農業の振興という公益を目的に設立されたもので、その事業内容も、土地改良事業の実施が、農業生産基盤の整備だけではなく、土地改良事業により整備された農業用道路が地域住民の生活道路として利用されるなど、地域住民の生活基盤の改善にも役立ち、土地改良区の組合員のみならず、副次的に地域住民の生活環境を豊かにし、地域住民の公益に寄与するものであるが、「監査により認められた事実」(4) - イで示したとおり、近年の産業構造の急激な変革や市街化開発などの社会経済情勢の変化に伴い、土地改良区の組織力の低下やその区域内での農地の周辺環境が変貌する中で、土地改良事業の果たす役割が増す一方、土地改良施設の維持管理費および土地改良区職員の給料等に要する運営事務費の増大などによって、財政難に陥っている状況にある。

このことは、高松市土地改良事業補助規程に定める土地改良区が実施する土地改良事業費の負担軽減のために、補助対象事業の拡充や補助率の改正がなされていることや平成4年度の市議会において、土地改良区に対する支援の在り方をただす代表質問が出されたこと、また、土地改良区の設立認可権限を持つ香川県が効率的・安定的な

経営体の育成を図るため、香川県土地改良区統合整備基本計画を策定し、県下の土地改良区の統合整備を推進していることなどに、如実に証左されていると言える。

- (イ) このような背景から、「監査により認められた事実」(6)で示したとおり、市が、土地改良区の自主性や自律性を損なわない範囲において、土地改良事業補助金交付事業その他の補助事業を除き、各土地改良区からの要請等があった場合に限り、行政財産の目的外使用許可制度の活用や市の管理下におかれている物品の提供を通して、土地改良区への運営事務経費に係る物的支援を行っていくこととした判断には、財政難に陥っている土地改良区に対する支援という公益的かつ合理的理由があり、その支援の必要性にも妥当性・相当性があるものと是認できる。
- (ウ) そして、市は、土地改良区への運営事務経費に係る物的支援の一環として、土地改良区がその事業活動の事務執行のために、電話機を使用するに際して、電話代金を徴収していない一方、「監査により認められた事実」(7) - イで示したとおり、土地改良区の電話機の使用に係る電話代金を、市が公用で使用した通話に係る電話料金に含め、日本電信電話株式会社に支払っており、市が土地改良区の負担すべき電話代金相当額の全額を負担しているが、その支援といえども、その程度が公正性や適正性を欠く、過分なものであってはならないことは言うまでもない。
- (エ) しかしながら、「監査により認められた事実」(7) - イで示したとおり、土地改良区の電話機の使用に係る市の年間負担額は、使用回数の多い団体では、7,200円程度、少ない団体では、2,400円程度となっており、土地改良区への電話機の無償使用が出張所長等の市の職員の判断によって運用され、電話使用回数(通話度数)の上限など使用の範囲や程度が定められた明文上の運用基準を持たないものの、市の年間負担額の実情から判断すると、過分なものと言うことはできず、これらの支援が直ちに違法・不当であると認めることはできない。

(オ) また、土地改良区による電話機の無償使用に関して、その無償使用による支援を受ける土地改良区とその支援を受けない土地改良区との間に差が生じることによる問題が考えられるが、その格差が著しく不合理である場合には、公正性や公平性の観点から、違法・不当なものと言える場合が生じるおそれがあるものの、市は、「監査により認められた事実」(7) - ウで示したとおり、市内全域で実施される土地改良事業を、市内全域に亘り一体的に促進していくことが公益に適うものと認識しており、財政難に陥っている特定の土地改良区に対し、電話機の無償使用をはじめとする運営事務経費に係る支援を行うことは、市の農業行政の一翼を担う土地改良区の育成と土地改良事業の円滑かつ効果的な推進や活性化を図る上で必要な措置であると判断しており、その判断理由には、市内全域の土地改良事業の一体的な推進という合理性・相当性が認められ、また、支援の程度も、先に述べたように、過大なものとは言えないことから、違法・不当なものとは認められない。

(2) 最後に、請求人は、三木町監査委員が本件住民監査請求と同種の住民監査請求に対して三木町に損害を補填するよう「勧告」をしていることをもって、本件怠る事実を監査委員が「適法」とする法的根拠はないとの主張をしているので、この点についても検討する。

監査委員は、地方自治法上、普通地方公共団体の監査全般に関する事務を所掌する執行機関であり、住民監査請求に係る監査においても、その独自の判断において、監査対象事項の事実存否認定、事案の違法性または不当性の判断をなし、事案に応じた必要な措置を勧告することが認められており、監査対象事項の認定が他の地方公共団体の監査結果に拘束されるものではないので、請求人の主張は認められない。

以上検討のとおり、請求人の主張は、いずれも理由がなく失当である。

よって、本件措置請求には、理由がないものと判断する。

3 市長に対する監査委員の意見

(1) 市が土地改良区に電話機を無償使用させていることに違法性・不当性

は認められなかったが、実際の土地改良区への電話機の無償使用は、使用目的、用途、使用回数（通話度数）の上限など電話機を無償使用させる場合の明文上の運用基準を持たないまま、現場の出張所長等の市の職員の判断によって運用され、その取扱いに適正性を欠くものが認められるので、今後、運用取扱いの透明性や公正性の確保を図るため、公正かつ適正な事務処理を期する運用基準の整備を図られたい。

- (2) 本件電話機の無償使用をはじめとする物的支援は、現物給付的な支援と言えるもので、補助金交付による支援と異なり、金銭的に不透明な要素が多分にあり、無定見な物的支援は、受益者負担の原則の瓦解と納税者の負担増を招き、社会的不公正を助長するだけでなく、支援を受ける団体の行政依存を高め、市民社会における自己責任の原則を低下させることになりかねず、今後、公的に負担すべき事項と団体がその責任において負担すべき事項を厳格に区別できるよう、物的支援の在り方の適否のみならず、現に行われている団体への支援全般の在り方の適否も検討されたい。

高松市監査委員告示第27号

土地改良区に対する電話代金の徴収を怠る事実に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について、地方自治法（以下「法」という。）第252条の43第9項の規定により、高松市長に同条第2項前段の規定による通知を行わなかった理由を次のとおり公表します。

平成16年9月21日

| | |
|---------|------|
| 高松市監査委員 | 北原和夫 |
| 同 | 吉田正己 |
| 同 | 宮本和人 |
| 同 | 大塚寛 |

土地改良区に対する電話代金の徴収を怠る事実に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について

第1 請求の内容

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成16年7月30日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（高松市長作成名義の「市長への提言」の平成16年7月13日付回答文書。（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市の公有財産たる建物を無償使用させている15土地改良区の中の 高松市太田土地改良区、高松市木太土地改良区、高松市川添土地改良区、高松市林地区土地改良区、高松市鬼無町土地改良区、高松市香西土地改良区の6土地改良区に対する電話代金の徴収を違法に怠り高松市に電話代金相当額の損害を与えている

ことは明らかである。本件怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の賦課徴収を怠る事実ないし財産の管理を怠る事実に該当するものである。本件住民監査請求の対象とする範囲は、平成15年4月1日から本件住民監査請求書の到達日までの間に特定するものである。

別紙事実証明書（平成15年12月26日付四国新聞19頁の記事。（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、三木町監査委員は、本件住民監査請求と同種の住民監査請求に対して三木町に損害を補填するよう「勧告」をしているのである。然るに、高松市監査委員は、本件請求人の知る限りかつて1回も「勧告」をした前例もなく、住民監査請求制度が全く機能していないのである。本件怠る事実を監査委員が「適法」とする法的根拠はないのである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記記載の公金の賦課徴収を怠る事実ないし財産の管理を怠る事実について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、本件請求人の知る限り、かつて高松市監査委員は1回も「勧告」をした前例もなく、従来の監査委員の制度は全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

第2 監査対象事項

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、市の公有財産たる建物を無償使用させている高松市太田土地改良区ほか5団体に市保有の電話機を使用させながら、その代金を徴収していないことが、公金の賦課徴収または財産の管理を怠る事実に該当するか否かという事項である。

第3 高松市長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなか

った理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。