

鴨川市監査委員告示第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、鴨川市職員措置請求（鴨監第120号）に係る監査の結果を次のとおり公表する。

令和3年2月2日

鴨川市監査委員 石渡 雅之

鴨川市監査委員 辰野 利文

第1 請求の受付

1 請求人

住 所 鴨川市<略>

氏 名 <略>

2 請求書の提出

請求書の提出日は令和2年12月10日である。

3 請求の要旨

本件請求の内容は別紙のとおりである。

なお、請求書記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

4 要件審査

本件請求は、法第242条が規定する所定の要件を具備しているものと認められたため、令和2年12月21日付けで受理し監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

令和元年12月26日に支出した袋倉導水路使用料について、その支出が不当な公金の支出に該当するかを監査した。

2 監査対象部局（関係執行機関等）

水道局

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を令和3年1月6日に設け、請求人から本件請求に係る新たな証拠の提出及び補足説明があった。

4 監査対象部局からの資料の提出及び陳述

本件について、水道局を監査対象とし、監査資料の提出を求めるとともに、令和3年1月6日に水道局長及び次長から陳述の聴取を行った。

第3 監査の結果

関係対象部局の関係書類を調査し、関係職員に事情聴取を行い監査した結果、監査委員の判断は次のとおりである。

1 事実の確認

(1) 関係法令等について（本件に係る規定を抜粋したもの）

① 政府契約の支払遅延防止等に関する法律

（政府契約の原則）

第三条 政府契約の当事者は、各々の対等な立場における合意に基いて公正な契約を締結し、信義に従って誠実にこれを履行しなければならない。

（政府契約の必要的内容事項）

第四条 政府契約の当事者は、前条の趣旨に従い、その契約の締結に際しては、給付の内容、対価の額、給付の完了の時期その他必要な事項のほか、次に掲げる事項を書面（電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下この条において同じ。）（財務省令で定めるものに限る。）を含む。第十条において同じ。）により明らかにしなければならない。ただし、他の法令により契約書（その作成に代えて電磁的記録の作成がされている場合における当該電磁的記録を含む。）の作成を省略することができるものについては、この限りでない。

一 契約の目的たる給付の完了の確認又は検査の時期

二 対価の支払の時期

三 各当事者の履行の遅滞その他債務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金

四 契約に関する紛争の解決方法

（支払の時期）

第六条 第四条第二号の時期は、国が給付の完了の確認又は検査を終了した後相手方から適法な支払請求を受けた日から工事代金については四十日、その他の給付に対する対価については三十日（以下この規定又は第七条の規定により約定した期間を「約定期間」という。）以内の日としなければならない。

② 鴨川市財務規則

（請求書による原則）

第58条 支出の調査決定は、債権者からの請求書の提出を待って行うものとする。

2 請求書には、原則として次の各号の区分による要件の記載又は関係書類の添付がなければならない。

(1) ～ (4) (略)

(5) 使用料及び賃借料 当該土地又は物件の名称、所在地、期間、用途及び金額等並びに借用又は使用を証する書類

(6) ～ (13) (略)

3 請求書には、債権者の記名押印がなければならない。この場合において、請求書が代表又は代理人名義のものであるときは、その資格権限の表示があり、かつ、職務上に係るものについては職印その他のものについては認印の押印がなければならない。

ただし、外国人の自署は、記名押印とみなして処理することができる。

- 4 法人又は組合その他の団体にあつては、前項の押印があるほか、その団体の印鑑の押印がなければならない。
- 5 第3項の規定により表示された資格権限を認定し難いときは、その資格権限を証する書類をして、これを確認しなければならない。
- 6 債権者が代理人に請求権又は領収権を委任したときは、請求書には、委任状を添えさせなければならない。
- 7 債権の譲渡又は継承があつた債務に係る支出については、請求書にはその事実を証する書面を添えさせなければならない。

③ 鴨川市水道事業会計規程

(伝票の発行)

第5条 水道事業に係る取引については、その取引の発生の都度、証拠となるべき書類に基づいて会計伝票（以下「伝票」という。）を発行するものとする。

(支出の手続)

第23条 水道局長は、支出の原因となるべき契約その他の行為については、あらかじめ文書によって管理者の決裁を受けなければならない。

- 2 支出しようとする場合は、当該支出に関する書類に基づいて振替伝票（現金の支払を伴う支出にあつては、支出伝票）を発行し、当該書類を添えて管理者の決裁を受けなければならない。

(支出伝票の発行)

第24条 水道局長は、支出のうち現金の支払を伴うものについては、債権者の請求書等支払に関する証ひよう書類に基づいて支出伝票（一部現金の支払を伴う取引について発行される振替伝票を含む。以下同じ。）を発行し決裁票に管理者の決裁を受けなければならない。

- 2 支出伝票は、債権者及び勘定科目ごとに調整し、債権者の請求書その他証拠となるべき書類を添えなければならない。ただし、債権者に請求書を提出させることが困難な場合にはこれを省略することができる。
- 3 2人以上の債権者に対して支払を行う場合において、勘定科目及び支払期日が同一であるときは、前項の規定にかかわらず、併せて一の支払伝票を発行することができる。この場合においては、債権者ごとにその支払額を明らかにした文書を添えなければならない。
- 4 水道局長は、支出伝票の決裁票に基づいて支出の支払をしなければならない。

④ 鴨川市水道事業管理規程

(専決事項)

第10条 局長の専決できる事項は、別表第2のとおりとする。

別表第2（第10条関係）

1 一般事項 (略)

2 財務事項

(単位：万円)

区分		金額
収入の調定及び収入命令		全額
支出負担行為及び支出命令	給料	全額
	手当等	全額
	賃金	全額
	報酬	全額
	法定福利費	全額
	旅費	全額
	報償費	100 未満
	被服費	100 未満
	備消耗品費	100 未満
	燃料費	100 未満
	光熱水費	全額
	印刷製本費	全額
	通信運搬費	全額
	委託料	500 未満
	手数料	100 未満
	賃借料	100 未満
	修繕費	100 未満
	動力費	全額
	路面復旧費	100 未満
	薬品費	500 未満
	材料費	100 未満
	補償費	100 未満
	研修費	100 未満
	交際費	30 未満
	食糧費	100 未満
	厚生福利費	100 未満
	会費負担金	100 未満
	保険料	100 未満
	公租公課	全額
	消費税	全額
	雑支出	全額
	負担金	500 未満

	工事請負費	500 未満
	企業債償還金	全額
	企業債利息	全額
	受水費	全額
	その他	100 未満
予算の流用及び予備費の充当		30 未満
過誤納還付		全額
過誤納戻入返戻		全額
収入支出科目更正		全額
資金前渡、概算払及び前払金		全額
預り金の受入れ及び払出し		全額
現金の支出を伴わない予算の執行に関すること		全額

(2) 会計処理について

鴨川市水道事業会計規程第 23 条第 1 項の規定により、平成 28 年 3 月 14 日に管理者の決裁を受け、双方合意の下平成 28 年 3 月 31 日に契約（袋倉導水路使用契約書）が締結された。

袋倉導水路使用契約書第 3 条の規定により、東条土地改良区から令和元年 12 月 2 日付で請求書が提出された。

請求書は鴨川市財務規則第 58 条に則り作成されたもので、債権者の記名押印があり、請求書が代表者のものであることから、団体の理事長表示があり、かつ、職務上の職印が押印されている。

鴨川市水道事業会計規程第 23 条、第 24 条の規定により、袋倉導水路使用契約書及び債権者から提出された請求書に基づいて支出伝票を発行し、発行した伝票に契約書の写し及び請求書を添付して水道事業管理者の決裁を受け、支出の支払をしている。

なお、政府契約の遅延防止等に関する法律第 6 条第 1 項の規定により、請求書が提出されてから 30 日以内の令和元年 12 月 26 日に支払った。

2 監査委員の判断

以上を踏まえ、監査委員は、次のとおり判断した。

(1) 監査の対象について

請求人は、支払義務のない不当な契約であるから、袋倉導水路使用料は支払う必要はなく、鴨川市に損害を与えていると主張しているが、法第 242 条第 2 項で「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これをすることができない」と規定されている。

最高裁平成 14 年 7 月 16 日判決では、「公金の支出は、具体的には、支出負担行為（支出の原因となるべき契約その他の行為）及び支出命令がされた上で、支出（狭義の支出）がされることによって行われるものである（法第 232 条の 3、242 条の 4 第 1 項）。これらのうち支出負担行為及び支出命令は当該地方公共団体の長の権限に属するのに対し、支出は出納長又

は収入役の権限に属するのであり、そのいずれについてもこれらの者から他の職員に委任等により各別に権限が委譲されることがある。また、これらの行為に適用される実体上、手続上の財務会計法規の内容も同一でない。このように、これらは、公金を支出するために行われる一連の行為ではあるが、互い独立した財務会計上の行為というべきものである。そして、公金の支出の違法又は不当を問題とする監査請求においては、これらの行為のいずれを対象とするのかにより、監査すべき内容が異なることになるのであるから、これらの行為がそれぞれ監査請求の対象事項となるものである。」とされた上で、「公金の支出を構成する支出負担行為、支出命令及び支出については、法第 242 条 2 項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきものである。」と判示されている。

さらに、最高裁平成 14 年 10 月 15 日判決では、「賃貸借契約の締結を対象とする住民監査請求においては、契約締結の日を基準として法第 242 条 2 項の規定を適用すべきである。」と判示されている。

以上のことを踏まえ、令和元年 12 月 26 日の支出を確認すると、その支出の原因となった契約は、平成 28 年 3 月 31 日に締結されており、監査請求期間である 1 年を経過している。

なお、法第 242 条第 2 項は、1 年を経過しても正当な理由がある場合は、監査請求が認められるものとしているが、最高裁平成 14 年 9 月 12 日判決では、「正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力を持って調査すれば客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである。」と判示されている。

これを本件についてみると、本件請求に係る袋倉導水路使用料の契約については、平成 28 年 6 月及び 9 月の市議会定例会の一般質問で取り上げられていることから明らかにおり、1 年を経過したことに正当な理由が存在したとはいえない。

よって、令和元年 12 月 26 日の支出行為に不当な公金の支出に該当するかを監査対象とした。

なお、住民監査請求の対象は財務会計上の行為に限られているところ、請求人が問題として指摘する事項の中にはこれにあたらぬものも含まれている。それらの点は、制度上、監査の対象とすることはできない。

(2) 令和元年 12 月 26 日の袋倉導水路使用料の支出について

水道局の会計処理については、鴨川市水道事業会計規程に規定されている。また、請求書については鴨川市財務規則に規定されている。

関係部署より提出された資料を確認すると、本件請求に係る請求書は鴨川市財務規則に従って適正に作成されている。また、本件請求に係る支出についても、政府契約の支払遅延防止等に関する法律及び鴨川市水道事業会計規程に則って適正に処理されており、違法・不当な点は見当たらない。

3 結論

以上のことから、本件請求は、不当な支出に当たるとは認められず、請求人の主張に理由がないものと判断し、請求を棄却する。

鴨川市職員措置請求書

鴨川市が袋倉川から東条地区・東町浄水場に至る、袋倉導水路の使用料を支払うという名目で、1990年（平成2年）に鴨川市三区水利委員会（後に、東条土地改良区に変更した）と交わした本件契約は、本来支払い義務の無い不当な契約に当たります。

従って、2019年（令和1年）度分導水路使用料として、同年12月26日付けで支出した400万円により、鴨川市に重大な損害を与えています。よって鴨川市監査委員はこの損害額を確定し、鴨川市長亀田郁夫氏に、その損害額の全額を鴨川市に返還する措置を取ることを求めます。

本件契約の背景と本件1990年（平成2年）袋倉導水路使用契約書の締結と更改の経過

1. 本件契約の背景

(1)、袋倉導水路誕生の経緯とその役割

本件契約で問題となる袋倉導水路は、1881年（明治14年）に当時の西村、東村、広場村三ヶ村の人々が、資金を供出し完成させたものです。全長は3830mに及び、砂岩に素掘りの工法で建造された、暗渠（トンネル）と切割、溝渠、掛樋とで構成された導水路です。それ以来、この導水路は、この地区の旱魃対策の要を成す導水路として、その役割を担ってきました。

(2)、鴨川市が袋倉導水路を使用するに至った経緯

鴨川町は戦後初の町営水道建設計画（昭和35年12月28日付け県認可）の布設対象地域を東、西、広場及び旧鴨川町一円とし、県から袋倉川の水利権日量2000m³を取得した。鴨川町はその河川水を鴨川町三区所有の本件袋倉導水路を使用して東町浄水場まで運ぶ計画を立案したものです。（給水開始昭和38年4月）。

鴨川町と鴨川町三区は協議の結果、鴨川町三区の旱魃対策の強化と鴨川町の水道建設の二つを実現するために、鴨川町と鴨川町三区共有財産管理委員会、同水利委員会は、1961年（昭和36年）8月8日付で、鴨川町上水道利水契約書（以下昭和36年契約書と略す）を締結しました。

袋倉道水路のうち、昭和36年契約の対象区間は、袋倉川の取水堰から東町浄水場までの約1.8kmに及ぶ区間です。

(3)、昭和36年契約の主な内容。

- ①、鴨川町は水道用水の取水料として鴨川町三区に年額2000円を支払う。
- ②、旱魃の場合は、水道用水の取水を止める。
- ③、ダムと導水路の維持管理業務とその費用は鴨川町負担とする。
- ④、開発工事や土地改良事業の地元負担分を鴨川町が肩代わりし、土地改良事業では、導水路下流域の耕作用水路を、大小を問わず全路線をコンクリートで整備する。
- ⑤、鴨川町は町負担でダム築造に伴う林道の拡幅工事を行い、町道として管理する。
- ⑥、鴨川町と鴨川町三区は、第二袋倉ダム築造に伴う水没土地の賃貸契約を結ぶ。

- ⑦、鴨川町は町負担で鴨川町三区所有のアースダム（大正 12 年築造、堤高 18m、貯水量 10 万 m³）の嵩高工事（4m）を行う（第一袋倉ダム、堤高 22m）。その上流に新しくダムを建造する（県許可・昭和 44 年 10 月 27 日、第二袋倉ダム、重力式コンクリートダム、堤高 25.8m）。
- ⑧、鴨川町負担で、旱魃対策として井戸と電動ポンプ付き揚水設備を水田近くに設置する。その数は、地元の古老の話として「50 ヶ所以上」とも言われ、「かなりの数」の井戸があったと伝えられています。
- (4)、昭和 36 年契約は、袋倉導水路等の取り扱いをどのように決めたか。また、本件契約によってどのように変わったか。
- ①、鴨川町は事業開始以前に導水路の総点検を行い、相当量の水漏れの存在を確認したため、工事費用持ちで水漏れ対策の改修工事を行なった。
- ②、鴨川町三区と鴨川町は、袋倉導水路を共同使用する事となり、鴨川市三区が袋倉川から保台ダム（1999 年 [平成 11 年] 完成）へと、農業用水の水源を切り換えるまでの 38 年間継続した。その後の袋倉導水路は鴨川市の水道用水のみを送り続けている。
- ③、鴨川町三区が担ってきたダムと袋倉導水路の維持管理業務を、鴨川町にその費用を含め委託する事となり、今日まで 59 年間継続してきた。
- ④、昭和 36 年契約書は、導水路使用料の負担について明文で規程を設けていませんが、実際には鴨川町と鴨川町三区は、使用料を両者無料としてきたものです。その後 1990 年（平成 2 年）に本件契約が結ばれた事により鴨川市は、導水路使用料が有料となり、鴨川市三区は本件契約に関係無く無料を維持した。

(注記)

- ：広場村、西村、東村、和泉村は 1889 年（明治 22 年）4 月 1 日に合併し東条村となり、その後の市町村合併でも、その区域は変更なく現在に至っています。
- ：三区という呼称は、東条地区内の広場、西、東の三つの区域をまとめて呼ぶ場合に使用され、鴨川市（町）三区または単に三区と呼称する。

2. 本件袋倉導水路使用料契約の締結とその更改の経過。

(1)、本件契約に至る経過。

1990 年（平成 2 年）に至って、鴨川市三区が鴨川市に導水路使用料を請求したい旨、通告してきたものです。この契約によって鴨川市は無料から有料へと転換し、鴨川市三区は本件契約とは関係なく、無料のまま維持されたものです。

鴨川市は、同年 2 月 23 日付けで起案用紙をもって回議の結果、導水路の年間使用料を 300 万円とする本件契約の締結を決定しています。鴨川市は、鴨川市三区の導水路使用料請求の根拠等について、事前にどの程度調査・研究をし、協議に臨んでいたのか等は一切不明です。

(2)、本件契約の締結と更改の経過。

①、1990 年（平成 2 年）2 月 26 日契約締結（平成 2 年契約書）

鴨川市は、鴨川市三区水利委員会に対し年額 300 万円を平成元年 4 月に遡って支払う。

これは、袋倉導水路の使用料であるとして契約を締結した。

- ②、1999年（平成11年）10月18日契約更改（平成11年契約書）
年額300万円を460万円に増額する。
- ③、2009年（平成21年）4月1日契約更改（平成21年契約書）
年額460万円を年額433万7800円に減額する。
- ④、2016年（平成28年）3月31日契約更改（平成28年契約書）
年額433万7800円を年額400万円に減額し現在に至っています。

請求の根拠

以下に「鴨川市に導水路使用料の支払義務の無い事」を立証し、よって本件契約が不当な契約であることを証明します。

1. 本件契約の特徴は、導水路使用料の有料・無料の理由が不明であること。
 - (1)、昭和36年契約書は、袋倉導水路の使用料負担について明文規程を設けていませんが、鴨川町、鴨川町三区は両者無料で共同使用する事にしてきました。その後本件契約までの29年間継続されたものです。しかし何故両者無料にしたのか、その理由を伝える文書や言い伝えは、一切確認されていません。
 - (2)、その後1990年（平成2年）の本件契約により、鴨川市は導水路使用料が有料となり、鴨川市三区に支払われる使用料は年額300万円で、現在は400万円となっています。しかし、鴨川市三区の使用料は無料のまま維持されました。
鴨川市三区が何故、無料に維持されたのか、鴨川市を何故、有料にしたのかについては、文書でも口頭でも一切公表されていません。
 - (3)、この不明のまま公表されて来なかった導水路使用料とは、元々どのような性格を持ったもので、どのように決められるべきだったのかを以下に見てみます。
2. 導水路の維持管理について。

昭和36年契約書は、導水路等の維持管理に関する規程を設け、その第五項は「ダム及びダムより水道分水井（東町浄水場近傍）までの導水路及び施設の、維持管理ならびに、これに要する費用は鴨川町の負担とする」と規程しています。この委託された維持管理業務はその費用を含めて、鴨川市は今日まで59年間継続して来ています。
3. 導水路の維持管理業務とは、導水路の機能と能力を回復させ維持する仕事です。
 - (1)、例えば長期間に渡って、導水路の維持管理業務を行わず、自然のままに放置すると、導水路の状態がどのように変化するかを見てみることにします。
時間の経過と共に、導水路の何ヶ所かで落葉や小枝が引っ掛かり、導水路を塞ぎ始めます。すると流れる水量が、だんだん少なくなっていきます。また、大雨で洪水が起こると土砂で、導水路の取水口を完全に塞いでしまう事もあります。
また導水路は砂岩の地面に掘られているために、砂岩特有の直線的な割れ目やスジ目

(層理面) が経年劣化で拡大し水漏れの原因になります。

- (2)、土砂や落葉等で取水口が塞がれたり、導水路が詰まると導水路は、水を送る機能と能力を失ってしまいます。また水漏れが激しくなると同じような問題が起こります。

このような状態に陥った導水路でも、その障害物を人間の手で取り除き、あるいは水漏れを補修する事によって、導水路は以前の機能と能力を回復します。これが導水路の維持管理業務の役割です。このような導水路を使用する事によってのみ、使用者は所期の目的を達成する事ができますし、その対価が使用料です。

4. 導水路使用料の請求権と支払い義務について。

- (1)、これらの事から導水路使用料は、導水路の機能と能力を常に発揮できるようにするための、維持管理費用に相当すると考えられたもので、それ故に「導水路使用料＝導水路の維持管理費用」の等式が成り立ちます。

- (2)、このような考えの帰結として、鴨川市が導水路の維持管理とその費用を負担しながら、導水路を使用している場合、鴨川市にその使用料の支払義務は発生しません。その理由は、導水路の維持管理費用を既に負担しているからです。

- (3)、導水路使用料の請求権は、導水路の所有権に関係なく、導水路の維持管理業務の委託を受け実施している鴨川市にのみ存在します。本来なら鴨川町三区は、昭和 36 年契約で導水路の維持管理業務を鴨川市に委託した時点から、鴨川市三区は導水路の共同使用料として、使用料全体の 1 / 2 を鴨川市に支払う義務があったのです。ところが、鴨川市三区は一貫して無料を通したのです。

- (4)、鴨川市三区には、明治以来の導水路の所有権があるという考えがあります。しかし明治 14 年に完成した当時（今から 139 年前）は、導水路の財産価値はその建設費相当の価値があったでしょう。しかしその価値は、今はほぼゼロになっています。

現在の導水路の価値は、鴨川市が担う維持管理業務によって、その機能と能力が維持されることによって、導水路の使用価値や財産価値は維持されています。例えば、導水路が長年放置され、その機能と能力が失われた状態で残されていても、所有権は有っても、使用価値や財産価値は存在しないでしょう。

5. 前鴨川市長の 2016 年（平成 28 年）6 月議会答弁は、鴨川市三区の導水路使用料の請求権の根拠を示せたか。

2016 年（平成 28 年）6 月市議会本会議で、本件に係わる滝口久夫前市議の一般質問が行なわれました。その時の長谷川孝夫前市長の答弁について検討して見たいと思います。前市長の答弁は市議の質問に従って、主に使用料金の増額及び減額の理由について説明しようとしたものです。

その中で、本件契約の交渉に関わる説明が二ヶ所あり、その部分で前市長は、本件契約の正当性や根拠について説明しているように思われますので、そこを中心に検討して見たいと思います。

(1)、「水道用水使用料を改めて導水路使用料とし」と述べている部分について。

前市長は答弁で「・・これまでの水道用水使用料を改めて導水路使用料として年額 2000 円から 300 万円と引き上げた」と述べています。これが本件契約の正当性や導水路使用料の請求権を立証する事につながるのか見てみたいと思います。

ここに鴨川市発行の二枚の支出伝票があります。支払い日は同じ令和 1 年（2019 年）12 月 26 日で、額面も同じ 1000 円です（合計 2000 円）。それぞれ東条土地改良区と三区共有財産管理委員会宛の伝票です。支払伝票の件名欄の一方は「令和元年度分袋倉第一ダム用水使用料」もう一方は単に「袋倉第一ダム用水使用料」となっています。

この二枚の支出伝票は、前市長の答弁が虚偽である事を証明しています。それは、この伝票が発行されたのが、上記前市長の答弁から三年後（昨年）だからです。それにも関わらず、支出伝票の件名欄は変更されないで「袋倉第一ダム用水使用料」のままになっているからです。その証拠が上記二枚の支出伝票です。

支出伝票の件名欄を書き替える事の意味は、この場合は昭和 36 年契約の性格を変えるぐらいのもので、具体的には契約書の第一項を導水路の使用料契約に書き替える事になるからです。

契約内容の書き替えの実務については、私が言うまでもない事ですが、鴨川市側で独自の検討会を持ち、鴨川市三区に対しどのように提案するか、その方針を協議し決めなければなりません。その後、鴨川市三区と協議の場を持ち、昭和 36 年契約の一部改正を了解してもらった必要があったのです。

市議会で答弁した当時前市長は、当然の事ながらまだ現職の市長であり、それを実行するつもりなら、できる立場にありました。しかし前市長は、昭和 36 年契約の一部改正の手続きに手を付けた形跡はありません。そこに前市長の支出伝票の件名欄に関わる答弁は、虚偽答弁であると評される根拠があるのです。

その結果、「水道用水使用料を改め導水路使用料にした」証拠として本件契約を持ち出して来たのですが説明になっていません。その正当性は勿論、導水路使用料の請求権の根拠を証明した訳でも何でもなかったのです。本件契約書には、請求権に関する記述は何も無いのですから。

(2)、「袋倉ダムから利水する水量の増加に伴い」と述べている部分について。

前市長答弁は以下に続きます。「平成に年号が変わる頃には、水需要のたかまりに伴う使用水量の増加」があったこと。そのために「袋倉ダムから利水する水量の増加に伴い、鴨川市三区水利委員会から袋倉導水路使用料についての協議がございました。両方で協議に協議を重ねた結果、平成元年より導水路使用料として、年額 300 万円を支払うことで合意に至り、平成 2 年 2 月 26 日付けで契約を締結したところであります。」と述べています。

これを要約すると平成元年頃「利水する水量の増加に伴い」「鴨川市三区から導水路使用料についての協議が」あったと言うのですが、これが鴨川市三区の導水路使用料請求の根拠になるのかどうかです。

前市長答弁は、水道用水の取水量がどの程度増えたのか、昭和 36 年契約書の第一項が言う「当初計画の水量」等との関係については、何も言及していません。

①、当時の状況を知るために、情報公開条例で開示された「二夕間水系袋倉川水利使用許可申請書」の関連文書を入手しました。その中の「鴨川市水道事業の経歴」と「水利使用」という表題の文書によると、水道事業の立ち上げに合わせて袋倉川の水利権日量 2000 m³（当初計画の水量に当る、昭和 35 年頃）を取得し、その後の水需要の増加傾向に合わせて袋倉第二ダム（県の認可は昭和 44 年 10 月）を築造し、その完成に伴い水利権日量 3500 m³を追加、合計日量 5500 m³を取得していたものです。その 20 年以上後の平成元年頃は、この日量 5500 m³の範囲内で、問題なく給水していたものです。

そもそも、第二袋倉ダム築造に伴う水利権の追加取得は、昭和 36 年契約書付属文書の同意書第七項（第一ダム嵩上とその上流にダムの建造）、第十五項（水需要増加対策）で、鴨川町がその履行を義務付けられていたものです。

②、ここに、「鴨川市水道事業の経歴」と題する表があります。水道事業の創設から第 5 次変更まで、認可年月で昭和 35 年 12 月から平成 4 年 3 月までの、全市的な計画給水人口、計画水量等が一覧表となっています。

これによると計画給水人口が急増するのは昭和 42 年頃からで、約 5 年から 10 年の間隔でおおよそ 7000 人から 8000 人が増え続け、平成以前の方が数倍の規模で増加しています。しかし昭和 58 年から平成 3 年までの増え方は鈍化し、1800 人程度になっています。

③、もう一枚、第 4 次、第 5 次の計画取水量の一覧表があります。袋倉川からの計画取水量は第 4 次拡張（昭和 58 年）では 1 日最大 5500 m³に対し、1 日平均 3575 m³です。第 5 次拡張（平成 4 年）でも 1 日最大 5500 m³に対し、1 日平均 3757 m³で少しは増えていますが、いずれも最大日量 5500 m³の 70%弱の範囲に入っています。

④、別にもう一枚、河川ごとの「取水計画年次表」があります。袋倉川からの計画取水量は、水利権 5500 m³を取得（昭和 44 年）して以降は、平成 21 年まで変更していない事が記載されています。

これらの事からも明らかなように、前市長が心配する平成元年頃の給水人口の増加は、既にそのピークは過ぎていて、東町浄水場から給水される地域に限って見れば、早くから手は打たれていたものを前市長は、実際とは違うように脚色し、導水路使用料の請求につながる何かがあると思ったのでしょうか。

前市長は、新に締結される本件契約の成立の経過について答弁する訳ですから、本来ならば、本件契約が必要となった背景説明は勿論ですが、肝心なのは本件契約の寄って立つ根拠について、説明する必要があったものです。

しかし、前市長答弁が意味するものは、前市長自身それを証明する術を持ち合わせていなかったという事です。

6. 本件契約の時点で何故、これらの問題点に気付かなかったのか。

鴨川市の「鴨川市文書管理規程」に関連して。

- (1)、「鴨川市文書管理規程」第 23 条（関係書類の添付）第 1 項には「回議文書には上司又は合議先が一読して判断することができるように起案理由、経過の要領、関係法規その他参考となる事項を付記又は添付しなければならない。」とあります。

(2)、本件契約書には、別紙として起案用紙または起案書が添付されています。これは文書管理規程第 23 条第 1 項がいう回議文書に当たると思います。

平成 2 年契約書の起案用紙作成に当たって、担当者もその上司たちも、特に昭和 36 年契約から平成 2 年契約まで 29 年間、何事もなく経過してきたものを、何故この時点で導水路使用料の無料が有料へと急転するのか、という素朴な疑問を持って当然と思うのですが、十分な検討はされたのでしょうか。

起案用紙担当者の上司たちは、下記のような事実関係やデータを、調査するよう担当者に指示したのでしょうか。

- ①、鴨川市三区が言う取水量の増加はあったのか。実際のデータは調べたのか。
- ②、鴨川市の袋倉川の水利権取得計画に不備があったか。
- ③、鴨川市三区の対応は、昭和 36 年契約以来、導水路使用料を「両者無料」とする慣行を、一方的に破棄し鴨川市に有料化を提案してきたものですが、その理由や導水路使用料の請求権の根拠について説明を求め又検討したか。

(3)、平成 2 年契約書に添付された起案用紙の本文は、「東町浄水場の利用水については鴨川市三区水利委員会の導水路を使用しておりますが、この度同委員会より要望がありましたので協議いたしましたところ、別紙のとおり内諾が得られましたのでこれにより契約してよろしいか伺います。」という至って簡素な文章になっています。

この起案用紙記載の文章は、鴨川市三区の要望の特徴点や要望の理由に全く触れていません。鴨川市の支払い義務について法的な検討をしたかどうかも記載していません。文書管理規程にいう案件を判断する起案理由や、記録を残す事への配慮が全く無い文章です。

また、鴨川市三区からの要望を受けて、鴨川市側でさまざまな疑問点・問題点などについて協議するまでもなく、起案用紙一枚で決裁に至ったとしたら、文書管理規程は無視され、有って無きがごとしです。鴨川市は、市民に対する説明責任や市民の利益を守る役割を全く果たしていません。限られた案件だけなのでしょうが、民主主義的な感覚が鈍麻しているとしか言いようがありません。

(4)、その結果鴨川市三区が導水路使用料の無料を維持したまま、平成 2 年契約書が合意され、導水路の維持管理を委託され実施してきた鴨川市の方が、無料から一転して有料へという、歪んだ契約関係が誕生してしまったものです。もしも契約交渉時点で、市長や上司の適切な指導・助言があったら、丸で違った結果になっていたでしょう。

(5)、上記 (3) の起案用紙に記載された文章の程度は、「鴨川市文書管理規程」第 23 条第 1 項の理解の質に係わる重要な問題です。しかし私には、当時の市職員の文書作成能力が、この程度とは到底思えません。稚拙過ぎます。かえって、この起案用紙の文書内容を良しと判断して決裁・回議欄に押印した、市長を始めとする上司の方々に問題があったと思う次第です。

7. 鴨川市には導水路使用料の支払い義務は存在しません。

鴨川市は市民に本件契約をどのように説明するのか。

- (1)、上記「請求の根拠 5」で前市長の長谷川孝夫氏の議会答弁を見て来ましたが、結局、本件契約の中心部分である、導水路使用料の請求権や支払い義務の定義・「何を根拠に本件契約は結ばれたのか」という根本的な問いに前市長は、何の答えも持ち合わせていませんでした。だとしたら、「何の根拠もないまま」に本件契約を締結したとでもいうのでしょうか。鴨川市は、市民にどのように説明するつもりでしょうか。
- (2)、前記「請求の根拠 1」で、鴨川市と鴨川市三区の間に矛盾した使用料の有料・無料の関係が長く存在したとありますが、その代表例が「鴨川市は、自費で導水路の維持管理を行っているのに、その上、導水路使用料を鴨川市三区に支払っているのは使用料の二重払いに当たるのではないか。」という市民の疑問です。
- (3)、このように肝心なところの理由がことごとく不明のまま、誰も語れないのが本件契約の特徴です。行政がこのような状態にある事が、例えば『力の強い』人の匙加減で何かが決められたとして、当然それは表には出せない事です。このような事が通用する場合は、対等平等な立場での話し合いが保障され、両者が合意に到達すると言う、市民社会と市政の約束事が反故にされている事で、民主主義とは反対の位置にある不合理が、入り込む原因になると思います。
- (4)、上記 (1)、(2) で示された問題は、長い間説明されないまま来てしまいましたが、この問題を解く鍵は、昭和 36 年契約書の第五項で、鴨川町三区が鴨川町に対して、「導水路等の維持管理業務をその費用負担も含めて委託した」と言うところにあります。
- もしも当初からこのような委託関係を取らず、単純に、導水路の所有者である当時の鴨川町三区が、導水路の維持管理を自ら行い、使用者の鴨川市から、その使用料を徴収するという関係にしていれば、このような問題は起こらなかったのです。
- ところが鴨川町三区は、鴨川町に導水路の維持管理とその費用を込みで委託し、尚且つ、使用料を徴収する事にしたために、ややこしく見えるだけなのです。そこで前記「請求の根拠 3、4」で述べた内容をもう一度整理・検討してみます。
- ①、導水路使用料の請求権発生の基本要素は、実際に導水路の維持管理業務を継続的に実施し、尚且つその費用を負担している事です。導水路の維持管理によって、その導水路の機能と能力は継続的に維持・準備されます。
- ②、導水路の使用者は、この維持管理された導水路を使用する事によってその恩恵を受け、所期の目的を達成することができます。使用者はその対価として「導水路使用料」を「実際の維持管理の実施者」に支払います。但し、その費用を導水路の所有者が負担している場合は所有者に支払います。維持管理費用の負担者のこの使用料収入は、導水路の次の維持管理業務の財政的原資となります。故に、「導水路の使用料」＝「導水路の維持管理費用」という等式が成立するのです。
- この導水路使用料の積算明細は、大旨ね同水路の維持管理費用の明細、(a) 導水路の管理・作業者の人件費、(b) 管理・作業の機器購入・賃借費用、(c) 作業器具費、(d) 作業資材費、(e) 作業委託費、(f) その他必要経費等に相当します。
- ③、鴨川市は、当時の鴨川町三区から、導水路等の維持管理業務をその費用負担も含めて委託され、その維持管理業務を実施しながら導水路を使用して来ました。これに上

記①、②の考方を適用すると、既に導水路の維持管理業務とその費用を負担している鴨川市は、新に使用料を支払う義務は存在しない事になります。あえて支払えば二重払いになります。

④、これが導水路の維持管理業務の性格であり、導水路使用料の請求権、支払い義務の発生・存在の根拠になる考え方です。

(5)、以上、本件請求の根拠「鴨川市には袋倉道水路使用料の支払義務は存在しない」事を立証してきました。このような、通常では考えられない事件が、何故起こったのかという点についてですが、前記「請求の根拠 6」文書管理規程に関する部分で若干触れましたが、市政の根底に、利権政治といわれるものが払拭できずに残されており、行政の基本を歪め、職員をして思考停止に陥らせ、事件の本質を見抜く力を失わせているのが現実のように思われます。正当な支援や援助は必要ですが、利権政治を許さない、市民のための行政の確立を求めます。

すでに本件契約は30年間に及び、その支出累計は1億2千万円を越え、既に市民の日常生活に影響を与えている可能性もあります。本件監査請求審査により、市政のゆがみが正される事を切に願うものです。