

函館市監査公表 第7号

平成19年2月1日付けで、函館市柏木町13番18号生田幸作から請求のあった地方自治法第242条第1項に基づく「住民監査請求書」について監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成19年3月29日

函館市監査委員	村	上	英	彦
函館市監査委員	佐	藤	憲	一
函館市監査委員	浜	野	幸	子
函館市監査委員	能	登	谷	公

住民監査請求に係わる監査結果

第 1 監査の請求

1 請求人

函館市柏木町 1 3 番 1 8 号

生田 幸作

2 措置請求書の提出年月日

平成 1 9 年 2 月 1 日

3 請求の内容

請求人提出の「住民監査請求書」の要旨は、次のとおりである。

(1) 主張事実の内容

ア 平成 1 8 年度予算編成において、函館市公営企業水道局公共下水道事業に下記の違法行為が行われた。

(ア) 公共下水道事業に係る公費負担金（繰出金）の収益的収入雨水処理資本費から、平成 1 8 年度の財政措置の見直しによる交付税の減額を理由に 5 億 5 千万円を控除したこと

(イ) 資本的収入負担金分から、平成 1 8 年度の公共下水道事業の資本費平準化債発行による交付税減額措置分として 5 億円を控除したこと

イ これらは、何ら合理的根拠のない地方公営企業法（昭和 2 7 年法律第 2 9 2 号。以下「地公企法」という。）第 1 7 条の 2 の違法控除である。

この違法行為により、

(ア) 公営企業の会計処理の原則に違反し、公営企業の独立採算制の基本原則を侵害し健全な公営企業経営を脅かすことになる。

(イ) 上記アの（ア）は、受益者が負担する原価（使用料）に公費で負担すべき原価（公費負担 = 税負担）が加算され、結果的

に受益者から隠れた違法な税の徴収となる。

(2) 措置請求

よって、上記の違法控除を修正し、平成18年度の函館市水道局の予算の修正措置を講ずるよう、函館市長に勧告することを求める。

第2 請求の要件審査

本請求は地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成19年2月14日、これを受理することと決定した。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出および陳述

平成19年2月21日、請求人に対し法第242条第6項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、請求人が出席し、新たな証拠として「北海道新聞（2007年2月2日発行）掲載記事の切り抜き」および「平成16年3月横浜市水道局策定の下水道事業財政計画（平成16～18年度）中、下水道管理費と使用料対象経費に係る部分の抜粋」が追加提出された。請求人が陳述において述べた補足説明の概要については、次のとおりである。

- (1) 平成18年度予算における第1の3の(1)のアの(ア)および(イ)に掲げる額の負担金は、函館市の一般会計からの支払義務があるものであり、その財政状況、地方交付税の減少には何ら関係のないものであるが、市は、一般会計において不足している財源の確保を理由に、負担金10億5千万円を何ら合理的根拠なく違法控除した。
- (2) 受益者が適正原価を基に使用料を負担するシステムが公営企業の経営の基本原則であるが、雨水処理施設の資本費から合理的根

拠のない5億5千万円の違法控除により、最終的に受益者の使用料で支払われることになる汚水処理原価を相当額増加させ、本来4億6,951万円の利益が出るところ、8,049万円の損失となった。

- (3) 公費で負担すべき資本的収入負担金分から、資本費平準化債発行による交付税減額分として5億円を削ることは、本来あるべき資本剰余金の額から同額を控除することであり、結果的には、下水道事業のストックである財務体質（貸借対照表）を悪化させ、フローである営業活動（損益表）を悪化させる原因になる。

2 監査の対象

(1) 監査対象事項

請求書に記載されている事項および請求書に添付された事実証明書ならびに請求人の陳述内容から、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

ア 平成18年度函館市公共下水道事業会計予算に係る一般会計負担金（繰出金）について、地公企法第17条の2に違反し10億5千万円を減額した措置は、違法不当な行為であるとする事項

3 監査対象部局

財務部および水道局

4 事情聴取

平成19年2月21日、財務部長および水道局管理部長ほか関係職員の出席を求めて、監査対象事項に関わる事実関係確認のため事情聴取を行った。

(1) 事情聴取における説明の概要

ア 下水道事業債（特別措置分）については、平成18年度下水道事業債に係る国の地方財政措置において、雨水分の経費に対

する一般会計からの繰出金を実態に見合った措置に見直すことにより，従来の公費負担の割合による地方交付税措置額と見直し後の公費負担の割合による措置額との差額が生じるため，一般会計における財源確保への影響が大きいことから，市においては，下水道事業債（特別措置分）によって，地方交付税の減額分である５億５千万円の財源に充てることとし，その発行額相当分を一般会計の雨水処理経費負担金から減額し，予算計上した。

イ 資本費平準化債（平成１６年度拡大分。以下「拡大分」という。）については，世代間負担の公平化を図る観点から，企業債の元金償還期間と下水処理施設の減価償却期間との差により生じる各年度の企業債元金償還金相当額と減価償却費相当額との差額の負担を一定期間，後年度に繰り延べることを目的としたものである。市においてこれを活用するため，平成１８年度予算に１０億円を計上することとしたが，これに伴って当該起債発行額の５割相当額の５億円が普通交付税の交付額から減額されることとなるため，一般会計の財源確保への影響が大きいことから，繰入金５億円を減額し予算計上した。

ウ この平成１８年度予算における，繰入金減額措置に係る影響については，下水道事業債（特別措置分）５億５千万円の元利償還金は，後年度に普通交付税措置され，同額を一般会計から繰入れすること，また，資本費平準化債（拡大分）１０億円は，後年度に元利償還金に対する５割（５億円）相当額が普通交付税措置され，同額を一般会計から繰入れすることとしているので，一般会計のみならず，下水道の受益者（市民）に新たな負担が生じるものではない。

エ 市としては，法令，通知等を遵守することはもちろん，可能な限り，財政の諸制度をその趣旨にのっとり活用することにより，市民や一般会計に対して新たな負担を求めることなく，公営企業の基本原則である独立採算制の原則を守り，予算を作成

している。

第4 監査の結果

監査委員の事実関係の確認結果および判断については、以下のとおりである。

1 事実関係の確認

(1) 公共下水道事業会計における一般会計負担金（繰出金）の予算措置に至る経過

ア 予算案編成の順序

地方公共団体の予算について、法第211条第1項に「普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない」と定められ、その編成権が長に専属させられている。

予算編成においては、国の予算の動向が地方財政に直結することとされており、まず、国が新年度の国家予算に、どのような方針を持って臨むかという国家財政の方向を理解し、その方針を体して総務省が定める地方の財政運営の方針についての検討、さらに法令・制度の改廃による地方財政への影響などを把握した中で、市長の政策実現を組み込んだ編成方針が作成される。

市町村の予算は、総計予算主義の原則（法第210条）が規定されているので、一切の収入および支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならず、歳入予算の編成についてもあらゆる資料に基いて正確にその財源を捕そくし、かつ、経済の現実に即応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（地方財政法（昭和23年法律第109号。以下「地財法」という。）第3条第2項）とされている。

また、地方公共団体の事務処理については、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるように

しなければならないとされている（法第2条第14項）。このほか、財政の健全な運営に努めるべきこと、予算の編成にあたっては法令の定めるところに従い、かつ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならないこととされ、予算の執行についても、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならないとされている（地財法第2条第1項、第3条第1項および第4条第1項）。

これら予算編成に関する法令等にのっとり、作成した編成方針に基づき予算の査定を経て予算書案が調製されている。

本市の平成18年度予算案の編成においては、一般会計からの公共下水道事業会計に対する一般会計負担金（繰出金）について、その支出を地方交付税に財源依存していたものであるが、これに関わる国の制度の改廃等により、従前まで措置されていた地方交付税の交付額が削減されることとなったことから、次に掲げる国が設けた新たな起債制度をその財源確保のため活用することで、住民サービスの低下を招くことなく経済性、効率性が図られるとの判断により、公共下水道事業会計への一般会計負担金（繰出金）を減少させる予算編成としたものである。

（ア）下水道事業に係る国の地方財政措置の変更に伴う下水道事業債（特別措置分）

下水道事業に係る地方財政措置を雨水・汚水比率等の実態に沿って見直しし、従来の資本費（下水道事業債の元利償還金）に対する公費負担割合（雨水相当分7割）による額から新たな公費負担割合（合流式と分流式の整備手法の区分に応じ、合流式下水道にあっては、雨水相当分6割、分流式下水道にあっては、雨水相当分1割と新たに人口密度の区分に応じて設けられた汚水公費分 - 本市の場合は4割 - とを合わせて5割）による額へ減額されることになった。これにより当該年度に生じる差額分について、下水道事業債（特別措置分）

に振り替え充足が可能となったものである。

なお、当該下水道事業債(特別措置分)に係る元利償還分については、後年度において普通交付税措置される。

(イ) 下水道事業における資本費平準化債(拡大分)

下水道事業債については、元金償還期間(約25年)と下水道処理施設の減価償却期間(約44年)が異なっていることから、元金償還期間中においては、当該年度の元金償還金の支出が減価償却費を上回り、資金不足が生じている。

この資金不足を補うため、当該年度の元金償還金相当額と減価償却費相当額との差額を資本費平準化債(拡大分)に振り替えることにより、当該年度の資金不足の解消が図られるほか、当該資本費平準化債(拡大分)の元利償還費は、ほぼ減価償却期間に見合う期間に繰り延べされた支出になる。

なお、当該資本費平準化債(拡大分)の元利償還金については、後年度において従来下水道事業債元利償還金と同様にその5割が普通交付税措置される。

イ 予算の成立

平成18年度函館市一般会計予算および平成18年度函館市公共下水道事業会計予算が平成18年3月24日に議会で可決・成立し、一般会計からの公共下水道事業会計に対する繰出金(本件負担金に係るものとしては、15億5,987万2千円)の支出が執行されることとなった。

(2) 公共下水道事業に係る一般会計負担金(繰出金)に関する規定

地方公営企業の特別会計の経費は、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって充てなければならないとする独立採算ないし受益者負担の原則(地財法第6条、地公企法第17条の2第2項)が定められ、一般会計から繰入れできる経費、繰入れできる場合およびその条件が限定されている(地財法第6条、地公企法第17条の2第1項、第17条の3)。

独立採算の原則の例外としては、経費の性質上公営企業の経営

に伴う収入をもって充てることが適当でない経費や、当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行ったとしても、なお公営企業の経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費については、一般会計または他の特別会計により義務的に負担させるものとしているほか、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計または他の特別会計からの補助ができると定められている。

地方公共団体の一般会計による地方公営企業の経費の負担に関しては、総務省自治財政局長から各都道府県知事、各指定都市市長に宛てた平成18年4月19日付け「平成18年度の地方公営企業繰出金について（通知）」（以下「総務省通知」という。）が一般会計からの繰出しの基準（以下「繰出基準」という。）を定めている。この総務省通知は、地公企法等に定める経営に関する基本原則を堅持しながら、地方公営企業の経営の健全化を促進し、その経営基盤の強化を図ることを趣旨とするものであり、繰出基準には、一般会計が地方公営企業に対して繰出金の支出を行うことが一般的に適当と認められる経費が示されている。この繰出基準に沿って、一般会計が公営企業会計に繰出しを行ったときは、その一部について必要に応じ普通交付税等の措置がされる。

そもそも、公共下水道事業会計における雨水処理経費については、雨水が自然現象によるものであることから公共において税負担すべき経費であり、公共下水道事業会計としても当然に独立採算の原則の例外として一般会計からの収入に該当する。そのことを前提に総務省通知においても、繰出基準を定めている。

こうしたことから、一般会計からの繰出金が繰出基準に沿ったものであれば、独立採算の原則の例外としての経費と認めることができる。

（３）本件請求の事実確認

請求人が違法な控除と主張する一般会計負担金（繰出金）について、予算書、予算内訳書、予算要求資料等の書面を確認するとと

もに，監査対象部局から事情を聴取し事実確認を行ったが，その結果は，別表に掲げるとおり10億5千万円であることが確認された。

2 監査委員の判断

本件請求について，事実関係の確認結果に基づき，以下のとおり判断する。

(1) 平成18年度函館市公共下水道事業会計予算に係る一般会計負担金（繰出金）を減額したことが違法・不当かについての検討

ア 公共下水道事業（公営企業）の財政に関する制度等

公共下水道は，下水道法（昭和33年法律第79号）による下水道の一つであり，公共下水道は，主として市街地における下水を排除し，または処理するために地方公共団体が管理する下水道で，終末処理場を有するものまたは流域下水道に接続するものであり，かつ，汚水を排除すべき排水施設の相当部分が暗渠である構造のものとされている（同法第2条第3項）。

公共下水道の設置その他の管理は，市町村が行い，都道府県は，2以上の市町村が受益し，関係市町村のみでは設置することが困難であると認められる場合に限り設置できるとされている（同法第3条）。

公共下水道事業を経営するためには，建設費および維持管理費の財源確保が必要である。建設費の財源としては国庫支出金，企業債および受益者負担金等があり，維持管理のための財源としては使用料および一般会計からの繰入金などがある。そして，この一般会計からの繰入金については，繰出基準に基づき地方交付税措置が講じられている。

経費の負担区分については，下水道は，汚水の処理と雨水の排除をともに行うものであるが，このうち汚水にかかる経費は私費（使用料）で，雨水にかかる経費は公費で負担することが原則になっている。この国の考え方に基づき，地方財政上は，

昭和49年度から平成17年度までにおいては、資本費（下水道事業債の元利償還金）の7割を雨水分と考え、雨水分にかかる経費を一般会計から公共下水道事業会計に繰り出すことを前提に措置されていた。資本費（下水道事業債の元利償還金）の5割が地方交付税で措置されるのは、資本費（下水道事業債の元利償還金）の公費負担割合7割のさらにその交付税措置率7割を措置するとの考え方に基づくものである。

このほか、公共下水道に工場等から排出される下水の規制に関する経費、水洗便所にかかる改造命令等に関する事務経費の一部、下水管に流入している地下水等の不明水の処理費等の経費についても、一般会計から公共下水道事業会計への繰出しが認められている。

汚水分については、使用料でまかなうことになる。使用料については、条例で定めなければならないとされ、使用料の算定をするには、過去の実績、社会情勢を踏まえ、排水需要の予測を行い、長期的な施設の建設計画、管理計画を策定し、適正な維持管理費を推計する必要がある。

イ 地方財政措置の見直しへの対応

平成18年度予算案の編成において、地方交付税等国からの交付金への依存度が高い市財政としては、国の財政改革における地方交付税の削減という、財源確保のうえでの厳しい背景があったことから、予算編成に関する法令、正確な財源捕そくの義務（地財法第3条第2項）などに基づき、国が設けた新制度を最大限に活用した予算編成を、長の権能の範囲内で行ったものである。

具体的には、国においては、これまで公共下水道事業会計における雨水処理経費について、当該雨水処理経費相当分を一般会計繰出金として支出した場合に普通交付税の算定に含むこととしていたことから、本市においては当該雨水処理経費相当分の全額を一般会計繰出金として予算計上していたが、国の平成

18年度地方財政計画における地方交付税に関する措置の変更により、国は、その差額相当分を新たに下水道事業債(特別措置分)に振り替え、その元利償還金については、後年度に全額交付税措置する制度を設けた。

また、資本費平準化債(拡大分)については、下水道事業債の元金償還期間と下水道処理施設の減価償却期間の差から生じる資金不足を補う目的で国が発行を認めているもので、その発行額の5割に相当する額の元利償還金は、後年度に全額交付税措置が講じられることになっている。

これら本市の予算措置は、国および市の厳しい財政状況を反映したものであるが、予算の根幹を成す一般会計の財源確保を第一の主眼としながらも、財政諸制度の活用により公営企業の運営についてもサービスの後退とならないよう配慮したものであることが伺える。

下水道事業に対する国の財政措置が変更され、地方交付税が大幅に減額して交付される状況の下で、平成17年度までの一般会計負担金と同様の考え方で公共下水道事業会計への繰出金を支出する予算を編成したとすれば、一般会計における財源不足は、深刻なものとなり、地方交付税措置のない財源を求めざるを得なくなれば、そのことによって、市の一般会計の負担は大きくなることは、避けられなかったであろうことが認められる。

いずれの起債についても、その発行による今後の下水道事業での財源的な悪影響を及ぼすものであるとは認められない。

このことから、一般会計における公共下水道事業会計への負担金(繰出金)の計上および公共下水道事業会計における新たな起債は、市全体としての財政状況および公営企業会計の原則を踏まえ、国が新たに用意した財源確保の手法を、一選択肢として採用したものであり、違法・不当ではない。

(2) 市としての損害の発生または発生のおそれがあるかについての

検討

ア 一般会計と特別会計（公営企業会計）の関係

地方公営企業の経費の負担に関して、その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費や、当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行ったとしてもなおその経営に伴う収入をもって充てることが客観的に困難であると認められる経費については、一般会計または他の特別会計により義務的に負担させるものとしている（地公企法第17条の2第1項）ほか、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計または他の特別会計からの補助ができると定められている（地公企法第17条の3）。

イ 普通地方公共団体における個別会計間の収支の意義

国家財政に係る財政法(昭和22年法律第34号)第2条第3項が、会計間の繰入れも同条第1項の支出に含むと規定した趣旨は、財政活動を複数の会計に区分して別々に整理している場合、それぞれの会計において収入支出として整理する方が経理上便宜であるとともに、すべての収支を予算に編入し国会の監督下に置きやすくするという総計予算主義の原則（財政法第14条）から好ましいためであると解される。そうすると、普通地方公共団体の財政についても、法第210条により総計予算主義の原則が採用され、実際上の便宜という観点からも国家財政と地方財政とでは異なるところがないので、地方公共団体においても、会計間の繰入れは、上記支出に該当すると解される。

ウ 損害の発生の有無について

一般会計から公共下水道事業会計への繰出金は、一般会計と公共下水道事業会計との間の資金移動に過ぎないから、市に属する金銭が失われるとはいえず、その結果において市の内部における公金の減少がもたらされるものではない。

つまり、公共下水道事業会計に繰り入れられた繰入金につき、その後における予算の執行が公営企業の経営上必要な費用を支

弁するための支出行為として是認することができるものであるならば、当該資金の調達方法につき一般会計の資金をもって充当すべきであるのに公共下水道事業会計の資金（起債の発行）をもって充当したというだけの事情によっては、水道局さらにはその経営主体である市にとって当該公金の支出行為によって繰出金と同額の財産的損害が発生したということとはできない。

また、公共下水道事業の受益者についても、今回の予算措置は、後年度において国による財政措置の対象となっており、補てんされるものであるから、下水道使用料等の負担が増大する等の客観的かつ具体的な影響を受けるものがあるとは認められない。

したがって、本件に係る損害の発生または発生のおそれは認められない。

（ 3 ） 結 論

以上が公共下水道事業会計予算に係る一般会計負担金（繰出金）の減額措置についての検討の結果であり、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件住民監査請求を棄却する。

平成18年度函館市公共下水道事業会計予算実施計画における一般会計負担金の状況

(単位:千円)

区 分	一般会計負担金(繰出金)			特定財源(起債) 予算計上額
	従来の積算方法 による額a	起債活用に伴う 減額b	予算計上額 a-b	
収益的収入および支出 (収入) 下水道事業収益 営業収益 他会計負担金 一般会計負担金(ア)	2,019,421	下水道事業債 (特別措置分) 550,000	1,469,421	
資本的収入および支出 (収入) 資本的収入 他会計負担金 他会計負担金 一般会計負担金(イ)	590,451	資本費平準化債 (拡大分) 500,000	90,451	
企業債 企業債 下水道事業債(特別措置分) 資本費平準化債(拡大分)				550,000 1,000,000
一般会計負担金計(ア)+(イ)	2,609,872	1,050,000	1,559,872	