

住民監査請求に基づく監査結果

令和4年12月13日

かすみがうら市監査委員

住民監査請求に基づく監査結果

目 次

第 1	請求人	.....	1
第 2	請求の要旨	.....	1
第 3	請求の受理	.....	2
第 4	監査の実施		
1	監査の種類	.....	2
2	監査した監査委員	.....	2
3	監査委員の除斥	.....	2
4	監査の対象	.....	2
5	監査の着眼点	.....	2
6	監査の主な実施内容	.....	2
7	監査の日程及び実施場所	.....	3
8	請求人の陳述及び証拠提出	.....	3
9	関係職員の陳述及び証拠提出	.....	3
第 5	監査の結果		
1	主文	.....	3
2	理由		
	(1) 関係法令	.....	3
	(2) 認定事実	.....	5
	(3) 監査委員の判断の根拠	.....	7
	(4) 判断のまとめ	.....	8
	(5) 結論	.....	9

第 1 請求人

かすみがうら市

代表請求人 ほか 2 人

第 2 請求の要旨

監査委員が、かすみがうら市長に対し、「霞台厚生施設組合負担金のうち霞台旧施設解体調査設計業務委託料に関する市負担分（399 万 9000 円）の支出命令をしてはならない」、旨の勧告をすることを求める。

請求の理由

1 旧施設の解体は、石岡・小美玉両市の事務である

（1）かすみがうら市は平成 27 年度から霞台厚生施設組合（以下「組合」）の構成団体に加わった。

当時の規約第 3 条によれば、新たなごみ処理施設の建設に係る事務は、かすみがうら市及び茨城町を含む 4 構成団体に係る「共同処理」事務である（第 2 号）のに対して、現有施設の維持管理及びごみ処理の実施は石岡市（旧石岡市の区域）ならびに小美玉市（旧小川町・玉里村区域）に限る事務であった。

（2）すなわち「現に組合が有するごみ処理施設の設置及び維持管理に関すること」（第 3 号の事務）は、共同処理すべき事務ではなく、「石岡市及び小美玉市に限る」事務と明記されていた（第 3 条ただし書き）。施設を「管理」する事務には当該施設の解体・処分も含まれる。

平成 27 年規約に言う「現に組合が有するごみ処理施設」が、いままさに解体されようとしている「旧施設」に他ならない。

（3）ちなみに、現行の組合規約は、「旧施設」に代わって新施設が稼働を開始した令和 3 年 4 月 1 日付で改正され、ごみ処理施設（新施設のみを指す）の「設置及び管理運営」は、組合として共同処理すべき事務と規定された（新第 3 条）。

2 石岡・小美玉両市の事務の経費は当該 2 市が負担すべきである

（1）自治体の事務の経費は当該自治体が負担するべきであるということ（①）、逆に言えば各自自治体は他の自治体の事務の費用を負担するべきではないということ（②）は、地方財政法及び地方自治法に明記されている。すなわち、

① 地方財政法第 9 条は、「地方公共団体の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。」と規定しており、地方自治法第 232 条第 1 項が、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律またはこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。」と規定している。

② また地方財政法第 28 条の 2 は、「地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない。」と規定している。

（2）地方財政法・地方自治法のこれらの規定は強行規定であるから、仮に前市長が「旧施設」の解体費用の一部をかすみがうら市が負担する旨の約束を、

組合や他の構成団体と取り交わしていたとしても、その種の約束は違法・無効である。

3 旧施設の解体に要した費用は、石岡・小美玉の両市が負担すべきであるから、組合がかすみがうら市に対してその費用負担を請求すること、またかすみがうら市がその負担金を支払うことは違法である。

4 これを認めてしまえば、その次の年度に行われるであろう「旧施設」の解体工事費も負担せざるを得なくなる危険性がある。旧新治地方広域事務組合が管理・運営していたごみ処理施設である環境クリーンセンターの解体に係わる総額は 16 億円である（この費用は構成市である当かすみがうら市と石岡市、土浦市の 3 自治体で負担することになっている）。従って、「旧施設」の解体工事費用は億単位になることは間違いなく、市民の血税を正当な理由なく拠出することとなり重大である。このような違法な支出は到底求められない。

第 3 請求の受理

本件請求は、令和 4 年 10 月 31 日付で提起され、地方自治法第 242 条の所定の要件を備えているものと認め 3 人の請求を受理した。

第 4 監査の実施

1 監査の種類

地方自治法第 242 条の規定による住民監査請求に基づく監査

2 監査した監査委員

坂本 裕司

都賀 重信

3 監査委員の除斥

監査委員のうち加固豊治委員については、地方自治法第 199 条の 2 の規定により、本件監査から除斥することに決定した。

4 監査の対象

対象事項：「霞台厚生施設組合旧施設解体調査設計業務委託料」におけるかすみがうら市負担分の支出

対象部課：市民部環境保全課

5 監査の着眼点

(1) 地方財政法等と照らし、霞台厚生施設組合旧施設解体調査設計業務委託料は本市が支出可能な経費であるか

(2) 霞台厚生施設組合旧施設解体調査設計業務委託料に対し、本市が支出すべき具体的な記述等が存在するか

6 監査の主な実施内容

本件請求対象の霞台厚生施設組合旧施設解体調査設計業務委託料を支出することが違法な財務会計行為に当たるのかどうか、市長からの弁明書及び証拠書類の提出を求めるとともに、請求人及び関係職員からの陳述を聴取し、前項の着眼点について、かすみがうら市監査基準に基づいて監査を実施した。

7 監査の日程及び実施場所

日程 令和4年11月4日、8日、17日、18日、22日、12月2日、12日
場所 かすみがうら市役所 千代田庁舎 第7・8会議室

8 請求人の陳述及び証拠提出

令和4年11月18日にかすみがうら市役所千代田庁舎第7・8会議室にて、請求人の陳述を聴取した。なお、請求人から証拠書類の追加提出はなかった。

9 関係職員の陳述及び証拠提出

令和4年11月18日に、かすみがうら市役所千代田庁舎第7・8会議室において、令和4年11月11日にかすみがうら市長から提出された弁明書及び証拠書類に基づき、市民部長、環境保全課長、環境保全課長補佐による陳述を聴取した。

第5 監査の結果

1 主文

かすみがうら市長に対し、霞台厚生施設組合負担金のうち霞台厚生施設組合旧施設解体調査設計業務委託料に関する本市負担分の支出命令をしないよう、勧告する。

2 理由

(1) 関係法令

本件請求の判断において参考にした関係法令等は、次のとおりである。

ア 地方財政法

(この法律の目的)

第1条 この法律は、地方公共団体の財政(以下地方財政という。)の運営、国の財政と地方財政との関係等に関する基本原則を定め、もつて地方財政の健全性を確保し、地方自治の発達に資することを目的とする。

(地方財政運営の基本)

第2条 地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない。

2 略

(予算の執行等)

第4条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

2 略

(地方公共団体がその全額を負担する経費)

第9条 地方公共団体の事務(地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の17の2第1項及び第291条の2第2項の規定に基づき、都道府県が条例の定めるところにより、市町村の処理することとした事務及び都道府県の加入しない同法第284条第1項の広域連合(第28条第2項及び第3項において「広域連合」という。)の処理することとした事務を除く。)を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。(後略)

(都道府県の行う建設事業に対する市町村の負担)

第27条 都道府県の行う土木その他の建設事業(高等学校の施設の建設事業を除く。)でその区域内の市町村を利するものについては、都道府県は、当該建設事業による受益の限度において、当該市町村に対し、当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができる。

2 前項の経費について市町村が負担すべき金額は、当該市町村の意見を聞き、当該都道府県の議会の議決を経て、これを定めなければならない。

3～5 略

(地方公共団体相互間における経費の負担関係)

第28条の2 地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない。

イ 地方自治法

(地方公共団体の法人格及び事務)

第2条 地方公共団体は、法人とする。

2～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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。

15～17 略

(経費の支弁等)

第232条 普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。

2 略

ウ 石岡市・小美玉市・かすみがうら市・茨城町 ごみ処理広域化推進に関する仮協定書(平成27年2月23日締結)

(新たに共同処理する事務)

第3条 ごみ処理広域化を推進するため、次の各号に定める事務を共同処

理するものとする。

- (1) ごみ処理広域化に係る計画の策定及び調整
- (2) ごみ処理広域化計画に基づく新施設の建設及び施工監理
- (3) 前各号に附帯する事務

エ ごみ処理広域化に伴う新処理施設及び関連施設の経費負担等に係る協定書
(平成 28 年 8 月 22 日締結)

(ごみ処理広域化に伴う事務事業)

第 2 条 次の各号について、4 市町のごみ処理広域化に伴う事務事業として位置づける。

- (1) 高齢者福祉センター「白雲荘」の廃止解体
- (2) 新処理施設の整備に伴う周辺道路の整備
- (3) 新処理施設の整備に伴う余熱利用還元施設等の整備
- (4) 新処理施設の整備に伴う中間置場等の整備及び管理運営
- (5) 新処理施設の管理運営
- (6) 余熱利用還元施設等の管理運営

オ 霞台厚生施設組合理約 (令和 3 年 4 月 1 日施行)

(組合を組織する地方公共団体)

第 2 条 組合は、石岡市、小美玉市、かすみがうら市及び茨城町 (以下「関係市町」という。) をもって組織する。

(組合の共同処理する事務)

第 3 条 この組合は、次に掲げる事務を共同処理する。

- (1) ごみ処理広域化に係る計画の策定及び調整に関すること。
- (2) ごみ処理広域化に係る計画に基づく廃棄物の処理及び清掃に関する法律 (昭和 45 年法律第 137 号) 第 8 条第 1 項に規定する一般廃棄物処理施設 (以下「ごみ処理施設」という。) の関連施設の整備並びにこれらに附帯する事務に関すること。
- (3) ごみ処理施設及びこれらに附帯する施設の設置及び管理運営等に関すること。
- (4) 地域還元施設の設置及び管理運営等に関すること。

(2) 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

ア 今年度の霞台厚生施設組合負担金は、令和 4 年霞台厚生施設組合議会第 1 回定例会に令和 4 年度霞台厚生施設組合一般会計予算が提出され、令和 4 年 2 月 18 日に組合議会が可決した令和 4 年度予算を根拠に負担金が支払われているとのこと。なお、令和 4 年 11 月 16 日現在で 6 期のうち 3 期分までの納付が済んでいるが、現かすみがうら市長は霞台厚生施設組合旧施設解体調査設計業務委託料に関する負担分は未だ支出していないとの見解である。

イ 平成 27 年 2 月 23 日に、石岡市、小美玉市及び茨城町と本市の首長による「新たに共同処理する事務」及び経費の負担割合等を定めた「石岡市・小美玉市・かすみがうら市・茨城町 ごみ処理広域化推進に関する仮協定書」が仮締結され、その後、かすみがうら市議会第 1 回定例会に提出された議案「霞台厚生施設組合への加入について」が同年 3 月 24 日の会議で可決されたことにより本締結されたものと思われる。なお、同協定書の第 3 条に定める「新たに共同処理する事務」の中に、霞台厚生施設組合旧施設（以下「旧施設」と呼ぶ）の解体・処分費に関する本市の支出根拠となる記述はなく、土地代の負担に関する記述もない。

ウ 平成 28 年 4 月 25 日に霞台厚生施設組合構成 4 市町の首長により締結された「ごみ処理広域化に伴う関連施設整備に関する協定書」の中にも、旧施設の解体・処分費と土地代の負担に関する記述は見当たらない。

エ 平成 28 年 8 月 22 日に締結された「ごみ処理広域化に伴う新処理施設及び関連施設の経費負担等に係る協定書」の中で共同処理する事項を定めた第 2 条「ごみ処理広域化に伴う事務事業」の中にも、旧施設の解体・処分費と土地代の負担に関する記述はない。

オ 令和 2 年 1 月 29 日に開催された令和元年度第 5 回正副管理者会議において、旧施設の解体について、当時のかすみがうら市長が「既存施設解体について、3 組合それぞれの構成自治体が負担すると理解していた。」と発言しており、旧施設の解体・処分費は使用者であるそれぞれの自治体が負担すべきとの見解を示していた。

カ 令和 2 年 5 月 7 日に開催された令和 2 年度第 2 回正副管理者会議においても同様の考えのもと、旧施設解体・処分費への負担の是非について再協議を申し出ていた。

キ 令和 2 年 6 月 1 日開催の令和 2 年度第 3 回正副管理者会議において、事務局から「土地費用を負担するよりも解体費用を負担していただいた方が負担は少ないと思われる」との説明があり、茨城町長と、当時のかすみがうら市長を含む構成 4 市町の首長が「承認」した旨の報告書が作成されている。

ク 令和 3 年 4 月 1 日に施行された現行の霞台厚生施設組合同規約第 3 条の「組合の共同処理する事務」にも、旧施設の解体・処分費と土地代の負担に関する記述はない。

ケ 令和 4 年 7 月に宮嶋市長が市長に就任し、その後の令和 4 年 9 月 27 日に開催された令和 4 年度第 3 回正副管理者会議において、現市長は旧施設の解体に係る調査設計費用は負担できない旨を主張している。

(3) 監査委員の判断の根拠

ア 地方財政法の目的について

地方財政法の第1条において、「この法律は、地方公共団体の財政（以下地方財政という。）の運営、国の財政と地方財政との関係等に関する基本原則を定め、もつて地方財政の健全性を確保し、地方自治の発達に資することを目的とする。」と規定しており、この法律が地方公共団体の財政運営に関する基本原則を定めた法律であることが謳われている。また、「地方財政運営の基本」について規定した同法第2条第1項は、「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない。」と規定し、地方公共団体が憲法によりその自治権を認められ、行財政に関する自主権・自律性を有していることを保証している。さらには、同法第1条の解説をしている「新版地方財政法逐条解説（ぎょうせい）」（以下、「逐条解説」と呼ぶ）の23頁において、「例えば、地方財政の運営の基本を定めた第2条第1項の規定についても、それに反する行為をした地方公共団体に対しては、第26条の地方交付税の減額の制裁規定の適用がなされ得るものである。」とし、本法に違反した場合には相応の制裁が課されることを警告している。

イ 予算執行の原則について

地方財政法第4条には、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定しており、同条を解説した逐条解説の31頁において、「本来歳出予算は執行機関に支払を可能ならしめ、かつ、支出の最高限度額として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものではないのはもちろんである」とし、歳出予算とは支出の最高限度額を定めたものであり、個別の支出額を認めたものではなく、予算議決のみをもって支出の根拠とはなり得ないことを示している。

ウ 地方公共団体相互間における経費の負担関係について

地方財政法第9条は、国と地方公共団体との間の経費の負担区分を明確化した規定であり、本件請求の判断にそのまま適用されるものではないが、「地方公共団体の事務（中略）を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。」と規定し、当該地方公共団体の事務に関する経費は当該団体が負担すべきことを謳っている。同法第28条の2では、「地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない。」と規定し、その逐条解説において、「本条は、地方公共団体相互間の財政秩序に関する一般的な規定であり、地方公共団体に対して、法令の規定により経費の負担区分が定められている事務について、そ

の処理に要する経費の負担を他の地方公共団体に転嫁する等地方公共団体相互間における経費の負担区分を乱すような行為を禁止しているものである」と解説している。また、同法第 27 条は、都道府県が行う建設事業に対する市町村の負担金に関する規定であることから、そのまま本件請求の判断に適用されるものではないにしても、その趣旨は「受益市町村の負担の原則」ひいては「受益者負担の原則」の基本を謳ったものであり、「一般廃棄物の処理」は市町村固有の事務であることに鑑み、地方財政法の趣旨に照らしてみても、旧施設の受益者であった石岡市と小美玉市がその施設に要する経費の一切を支出すべきであり、その負担を他の自治体に転嫁してはならないものと考えられる。

エ 経費の支弁について

「経費の支弁等」について定めた、地方自治法第 232 条は、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。」と規定し、「新版逐条地方自治法第 9 次改訂版（学陽書房）」の 868 頁の解説において、『支弁』とは、債権者に対する支払いであり支出と同じ意味である。『経費を支弁する』とは、事務処理のために必要な経費を支払わないし支出すること、「普通地方公共団体が支弁義務を負う経費は、①当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費、②その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属せしめられる経費である。」、「その地方公共団体の負担すべき部分（中略）は、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入することとしている」と解説し、また、870 頁の解説においても、「地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない（地財法 28 の 2）。」と解説しており、地方財政法第 28 条の 2 と同様に、当該地方公共団体の事務を処理するに必要な経費の「支弁」（支出）を他に転嫁することのないよう戒めている。

（４）判断のまとめ

今般の住民監査請求については、認定事実を踏まえたうえで、地方財政法及び地方自治法をもとに判断を行った。

今回の判断の基とした『地方財政法』は、国及び地方公共団体の財政責任の明確化と、地方財政の自主性と健全性の確保という基本的理念を示したものである。

今回、請求の対象となっている旧施設は、石岡市並びに小美玉市の 2 市で使用されていた施設であり、かつ、その時点で、かすみがうら市が構成団体ではなかったことは周知の事実である。よって、かすみがうら市民が、当該施設から何ら受益がなかったことは明白であり、地方財政法の趣旨を踏まえれば、旧

施設の解体に関する経費は、原因者であり受益者であった石岡市と小美玉市が負担すべきものであることに疑いの余地はない。

更には、霞台厚生施設組合の旧施設の用地代と解体費を比較し、解体費のほうが安価であるとの根拠で負担が決定されたようであるが、本来比較の対象にならない経費の大小で負担を決定することは、地方財政法第 28 条の 2 及び地方自治法第 232 条を蔑ろにし、地方財政法が禁じているところの「その経費を負担すべきものとされている地方公共団体がその経費を負担するのが当然であり、他の地方公共団体にその負担を転嫁するようなことはあり得べきことではない」(逐条解説 242 頁)との趣旨に抵触しており、許されるものではない。また、当該支出負担を要求すること自体が違法であるうえに、霞台厚生施設組合旧施設の解体に係る負担金の決定方法は、正副管理者会議の合意のみであり、かつ、その決定を補完する法的手続きもなされていない。

よって、旧施設の解体に関する経費は石岡市及び小美玉市が負担すべきものであり、予算議決のみの根拠でかすみがうら市が負担する義務を負うものではない。

なお、すでに取得済である霞台厚生施設組合の用地代については、平成 27 年度から構成員となった時点の経過を相互に再確認し、構成 4 市町（議会を含む）の意見を聞いたうえで別途判断すべきものとする。

(5) 結論

上記で判断したとおり、霞台厚生施設組合旧施設解体に関する経費は石岡市及び小美玉市がすべて負担すべきものであり、かすみがうら市が当該負担金を支出する行為は地方財政法第 28 条の 2 をはじめ地方財政法全体の趣旨に抵触するとともに、地方自治法第 232 条に違反するものである。よって、かすみがうら市長に対し、霞台厚生施設組合負担金のうち霞台厚生施設組合旧施設解体調査設計業務委託料に関する本市負担分を支出命令しないよう求めることとする。

なお、本件請求に対する監査委員の決定は、主文のとおりとする。

令和 4 年 12 月 13 日

かすみがうら市監査委員 坂 本 裕 司
かすみがうら市監査委員 都 賀 重 信