

●香川県監査委員公表第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定に基づき、包括外部監査人大西俊哉から監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により、次のとおり公表する。

平成20年2月26日

香川県監査委員	平	木	享
	同	水	本 勝 規
	同	鍋	嶋 明 人
	同	野	田 峻 司

平成19年度

包括外部監査の結果報告書及びこれに添えて提出する意見

「持続可能な県民生活（安全・安心）」

香川県包括外部監査人

公認会計士 大西 俊哉

第1節	外部監査の概要	1
I	外部監査の種類	1
II	選定した特定の事件(監査のテーマ)	1
III	事件(監査のテーマ)を選定した理由	1
IV	外部監査の方法	2
(1)	監査の要点	2
(2)	主な監査手続	2
V	外部監査の実施期間及び対象	2
VI	外部監査人・補助者と資格及び主な分担	3
VII	利害関係	3
VIII	その他	3
第2節	各論	4
I	県債の管理	4
1.	テーマとの関連	4
2.	地方債制度の概要	4
(1)	制度的な枠組み	4
(2)	地方財政計画と地方債の位置づけ	15
(3)	地方債の信用リスク	19
3.	普通会計にみる都道府県債の状況と香川県の位置づけ	20
(1)	全国の概況	20
(2)	都道府県別の概況	22
4.	香川県における県債発行状況と管理上の課題	33
(1)	県債の現況(一般会計)	33
(2)	個別発行条件の検討	38
(3)	県債の持続可能な管理確立に向けて	40
(4)	結果と意見(まとめ)	42
II	人権・同和政策	44
1.	人権政策とテーマとの関連	44
(1)	人権の世紀	44
(2)	香川県の人権・同和政策	44
(3)	同和問題	45
2.	同和行政の経緯	49
(1)	国の同和対策	49
(2)	香川県の同和行政	50
3.	人権・同和行政の担当課	52
4.	香川県の同和地区の実態	53
5.	同和対策事業費の推移	53
6.	同和対策事業費の決算推移	54
(1)	事業費の推移	54
7.	香川県の平成19年度の同和対策及び人権・同和问题関連事業	60
(1)	一般対策として実施している事業	60
(2)	経過措置的事業(平成22年度まで継続し、23年度以降については一般対策化)	60
(3)	経過措置的事業(平成19年度まで継続)	61
(4)	経過措置的事業(平成17年度廃止事業)	61
(5)	終期設定事業(平成22年度まで継続)	61

8. 平成 18 年度の同和対策及び人権・同和問題関連事業の分析	61
(1) 決算額	61
(2) 事業主体	61
(3) 内容	61
(4) 監査の手続き及び結果	63
9. 隣保館	65
10. 同和関係団体への委託費、補助金	66
(1) 団体別委託費、補助金の推移	66
(2) 地区改善事業委託費	66
(3) 同和問題啓発活動事業補助金	70
11. 貸付金	71
(1) 地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金	71
(2) 地域改善対策職業訓練受講資金貸付金	74
Ⅲ 治安と警察	86
第 1 警察	86
1. テーマとの関連	86
(1) 警察を取り巻く情勢	86
(2) 治安指数と体感治安	87
(3) 国民の体感治安	88
(4) 国の治安指数	89
(5) 香川県の治安指数	90
(6) 国民の治安に対する不安	97
2. 組織	99
(1) 都道府県の警察組織	99
(2) 警察庁	99
(3) 公安委員会制度	99
(4) 香川県警察	100
3. 定数等	104
(1) 定数	104
(2) 年齢構成分布	108
(3) 階級分布	110
(4) 定年退職者予想数	110
(5) 採用状況	111
(6) 嘱託職員	112
(7) 結果及び意見	113
4. 予算等	115
(1) 予算構成	115
(2) 決算の推移	116
(3) 経費の負担区分	119
(4) 国庫補助金	120
第 2 捜査費	121
1. 問題点の所在	121
2. 定義	123
3. 取扱責任者及び取扱者	123
4. 捜査費の内容	125
5. 捜査費の執行手続	126
(1) 捜査協力者に現金で謝礼を支払う場合の手続き（一般捜査費）	126
(2) 捜査協力者との接触の食事代を支払う場合などの手続き（一般捜査	127

費)	
(3) 捜査諸雑費の執行手続	127
(4) 捜査費の執行手続の問題点	127
6. 捜査費の予算額、決算額の推移	130
7. 捜査費の証拠書類	132
(1) 現金出納簿	133
(2) 捜査費総括表	133
(3) 捜査費支出伺	133
(4) 捜査費交付書兼支払精算書	133
(5) 支払伝票	133
(6) 支払精算書	134
(7) 支払報告書	134
8. 監査の実施	134
9. 捜査員からの事情聴取	135
10. 分析	135
(1) 捜査費の執行状況	135
(2) 支払精算書	136
(3) 証拠書類	137
(4) 捜査諸雑費	137
(5) 捜査協力者等への現金謝礼	138
(6) 所属別捜査費	138
(7) 捜査員からの事情聴取等の結果	139
11. 監査の結果及び意見等	140
(1) 領収書の添付と証拠書類の記載の教養	140
(2) レシートの徴取の教養	140
(3) 捜査諸雑費の限度額の徹底	140
(4) 捜査費の執行等に係る教養の徹底と専門家によるアドバイス	141
(5) 書式の簡素化	142
(6) 被害者関係の捜査費の支出対象の拡大	143
(7) 人質立てこもり事件訓練や誘拐事件対象訓練における捜査費	144
(8) 追跡捜査の際の高速料金代、駐車場代の捜査費の執行	145
(9) 商品券の一括購入	146
12. 捜査費が減少した理由	146
(1) 業務面における減少要因	147
(2) 捜査員の心理的要因	147
(3) 各データーの分析	147
(4) 捜査費執行率と刑法犯検挙率の相関関係	151
13. 旅費	152
(1) 旅費の推移	152
(2) 旅費減少の理由	152
(3) 旅費の内訳	154
第3 警察活動等について	157
1. 職務質問	157
2. 巡回連絡	158
3. 110番通報	160
4. 警察安全相談	165
5. ストーカー事件、配偶者からの暴力事件	167
6. 空き交番	168
第4 警察官の勤務条件	169

1. 給与体系	169
2. 平均給与	170
3. 諸手当	171
(1) 人件費の内訳	171
(2) 諸手当	171
4. 時間外勤務	176
5. 待機制度	176
6. 年次有給休暇	176
7. 懲戒処分	177
8. 苦情申出制度	178
(1) 公安委員会に対する苦情	179
(2) 警察に対する苦情	179
9. 被服及び装備品	180
(1) 規定の内容	180
(2) 被服貸与品目	180
(3) 貸与手続	181
(4) 返納	182
(5) 物品の管理	182
(6) 国からの支給品	182
第5 施設設備	183
1. 施設	183
2. 留置施設	184
3. 車両	188
4. 携帯電話	192
5. 街頭防犯カメラ	193
6. Nシステム（自動車ナンバー自動読取システム）	194
7. 子ども緊急通報装置及びスーパー防犯灯	195
(1) 構造及び機能	195
(2) 設置状況	195
(3) 利用状況	196
8. 警察用航空機ヘリコプター、警察用船舶	196
(1) 警察用航空機ヘリコプター	196
(2) 警察用船舶	198
第6 その他	200
1. 放置車両確認事務の民間委託	200
(1) 違法駐車対策法制	200
(2) 放置駐車違反等の推移	200
(3) 反則金徴収件数と金額の推移	201
(4) 警察官の放置違反金関係事務への影響	201
2. 免許課の受付業務等の民間委託	202
3. 公安委員会	203
(1) 組織	203
(2) 活動状況	203
(3) 報酬	203
(4) 定例会会議録	204
IV 香川県の水関連政策	205
第1 香川県の水需給と政策	205
1. 香川県の水政策	205
(1) 香川県の水関連災害	205

(2)生活基盤整備と県事業	208
(3)香川県の水と香川用水	209
(4)水関連事業の構造	210
(5)一般的に問題点とされている事項	213
(6)県の施策	214
2. 監査の視点	215
3. 利水事業の検討-第3次長期水需給計画(平成9年5月策定)	215
(1)性格	215
(2)構成	215
(3)需要予測と実績	216
(4)供給予測	217
(5)不足量	218
(6)対策	218
(7)疑問点	220
4. 利水事業の検討-水資源対策大綱(平成14年策定)	221
(1)性格	221
(2)長期水需給計画からの推移	221
(3)内容	222
(4)香川用水を含む吉野川総合開発計画	223
第2 治水とダム	225
1. 河川法とダム	225
2. 河川法の目的・事業	225
3. 河川法の歴史と役割	230
4. 治水の方法	233
5. 県と他主体との分担	234
(1)1級河川、2級河川の区分による国との分担	234
(2)管理費の負担	234
6. 香川県の河川の状況	235
7. 香川県河川の管理費	240
8. 香川県の整備計画と治水事業	243
(1)事業の定め方	243
(2)香川県の基本方針	244
(3)事業規模の合理性	247
9. 河川管理	250
(1)河川法等により河川管理者に求められる手続き等	250
(2)河川現況台帳	250
(3)水利台帳	254
(4)流水の占用許可	255
(5)慣行水利に関する届出書	258
(6)占用料の定め	261
(7)土地の占用許可	266
10. 砂防ダムと利水	268
(1)砂防ダムの目的と利水	268
(2)占用の規程	268
(3)管理状況	268
(4)申請書の検討	269
(5)占用箇所の現況確認	270
11. ダム	270
(1)香川県のダム設置状況	270

(2) ダム建設費	272
(3) 管理	275
(4) ライフサイクルコストの検討	285
(5) 事業中のダム	287
第3 ため池と農業水利	291
1. 概要	291
(1) ため池と農業水系	291
(2) ため池と治水	296
2. ため池	298
(1) 香川県のため池の状況	298
(2) 管理	301
(3) 老朽化対策と水需給政策との関連	302
3. 老朽ため池整備5か年計画	303
(1) 事業の進め方	303
(2) 実績	303
(3) 第8次5か年計画対象ため池	304
(4) 老朽度の判定方法	304
(5) 対象選定方法の確認	304
(6) 県の管理するため池	305
4. 香川用土地改良区	305
第4 香川県水道局	310
1. 香川県水道局の事業	310
(1) 事業の内容	310
(2) 地方公営企業法と事業の関連	311
(3) 香川県水道局の水供給に占めるウエイト	312
(4) 香川県水道局の事業	314
(5) 管理者	315
(6) 独立採算の例外	315
(7) 公営企業としての水道事業の一般的な課題	316
(8) 監査の要点・手続き	319
2. 給水原価単価の比較分析	320
(1) 同種他事業体との比較	321
(2) 過去からの推移	323
(3) 平成17年度の水道用水供給事業・工業用水道事業原価比較	325
(4) 単価差の検討	331
(5) 事業内容の検証に留意する事項	331
3. 資産・負債・損益の状況	333
(1) 水道局の貸借対照表・損益計算書	333
(2) 架空資産・簿外資産の有無	337
(3) 長期滞留資産	340
(4) 遊休資産	341
(5) 取得価格	342
(6) 償却計算等	344
(7) 引当金と引当計算	351
(8) 借入金	357
(9) 一般会計からの補助・繰出	358
4. 職員と人件費	359
(1) 職員の構成	359
(2) 人事・給与計算に関する制度	360

(3) 事業間の経費配分	361
(4) 諸手当等の支給	364
(5) 被服貸与	367
5. 水道料金	370
(1) 水道料金の決定方法	370
(2) 水道用水供給事業料金決定過程の検討	370
(3) 工業用水道料金の検討	381
6. 進行中の事業と課題	384
(1) 水道整備基本構想	384
(2) 課題への対応	387
(3) 広域化への要請	390
第5 水政策と事業	392
1. 利水事業	392
(1) 満濃池の水利転用	392
(2) 水利転用	393
2. 水の需要予測と事業	394
(1) 多目的ダム	394
(2) 水道事業の拡張	395
(3) ダム・ため池の有効利用	395
(4) 水の再利用	395
3. 実態の把握	395
(1) 河川法の利用	395
(2) 農業水利の実態	395
(3) 市町事業の把握	396
(4) 地下水の実態	396
4. 政策実施の障害	396

第1節 外部監査の概要

I 外部監査の種類

地方自治法 252 条の 37 第 1 項及び 2 項に基づく包括外部監査

II 選定した特定の事件(監査のテーマ)

持続可能な県民生活(安全・安心)

III 事件(監査のテーマ)を選定した理由

国際化、広域化、情報化する社会情勢の中で、近隣との関係の希薄化、高齢化など従来の生活環境は大きく変化し、公的部門に求められる役割は増大している。

一方、財政逼迫等の制約のもとで、県の本来果すべき県民福祉の向上という目的の中でも、県民の生命と生活を守ることが、県行政の最大の課題となっている。

安全・安心という言葉はひとかたまりとして使われているが、安全については災害なら被災世帯数、交通事故や犯罪ならば発生率・検挙率のように数値化が可能であるが、安心は主観的なものである。もともと、香川県のような地方都市では、安全に関するほとんどの指標は 3 大都市圏よりも小さい。一方、人口や産業集積の縮小予測に基づく地方経済や財政に対する不安は、さらに人口流出を生んでいる。県民が安心して生活を寄託できる自治体であるためには、財政が破綻しない安定性をもち、県民ニーズを的確に汲み取り、政策に反映し、それを効率的に実施する体制が整っている必要がある。

平成 17 年度は財政逼迫を受けた県財政の持続可能性、平成 18 年度は環境としての社会資本の持続可能性を探ることを目的としたものであった。

今年度は最も重要と考える県民生活自体につき、将来にわたって健康で文化的な生活が持続可能であるのか、について検討を試みる。

県は、県民からその生活を寄託されている。寄託に足る自治体であり続けなくては、「足による投票」により、県民はより安心して生活できる、将来性のある自治体へと移動する。

とはいえ、県民の生活自体は自ら切り開き、自己責任により営まれるものである。このような健全な県民が安心して自己の生活を営めるための基盤を提供するに過ぎない。例えば過度の福祉が、福祉に依存する県民を招き寄せるならば、健全な自立性を持つ県民の利益を阻害する。

施策は住民におもねず、必要に応じて合理的に決定されなければならない。

県民生活に関連する施策は、県の全てに関連するが、安全・安心な県民生活を考えると、
・生命の危険から守られている。

- ・生活に必要なインフラが継続して提供される。
- ・本当に困った時のセーフティネットがある。
- ・以上の政策を実施する県自体が破綻しない。

という事項が最低限の必要項目であると思われる。

これに関連する事業に限定しても、非常に範囲が広範であるため、重要施策であっても福祉のように主に市町事業であるものを除き、過年度の包括外部監査の対象と重複しないものを優先し、県債の管理、人権と同和、治安と警察、水関連政策の4項目を選定した。

IV 外部監査の方法

(1)監査の要点

監査の要点は、対象事業につき、

- 1)意思決定過程は合理的か。情勢に合せ見直されているか。
 - 2)業務が合法的に行われているか。効率的に行える体制になっているか。
 - 3)実態が規定等と乖離していないか。
 - 4)政策と規定、実施状況に不整合な点がないか。
- について検討し、
- 5)県の政策が全体的な整合性を持ち、有効に実施されているか。
 - 6)いわゆる「縦割り構造」により、政策の全体的な合理性が損なわれていないか。
- についても留意して監査を実施する。

(2)主な監査手続

- ・ヒアリング
- ・関係書類の閲覧・照合
- ・関係法規・条例との整合性チェック
- ・抜き取りテスト
- ・数値分析
- ・現物との照合

等による。具体的な手続については、それぞれの項目で述べている。

V 外部監査の実施期間及び対象

平成19年4月1日より平成20年2月14日

平成19年度の現状を基礎としているが、数値等については、必要に応じて過去のものを
用いている。

VI 外部監査人・補助者と資格及び主な分担

包括外部監査人 大西 俊哉 (公認会計士)

補助者

石井 吉春 (大学院教授) 県債の管理

石川 千晶 (公認会計士) 香川県の水関連政策

小林 裕彦 (弁護士) 人権・同和政策 治安と警察

中 由規子 (弁護士)

VII 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

VIII その他

・この報告書上の団体・法人・個人名の記載方法等については、香川県情報公開条例及び香川県個人情報保護条例に従って判断している。

・この報告書内のデータについては、可能な限り出所を記載しているが、記載のない場合の多くは県から入手した資料である。

・数値については、単位未満を切捨てにより表示している場合があり、表合計と合計数値が一致しない場合がある。

第2節 各論

I 県債の管理

1 テーマとの関連

県財政逼迫は県政の安定に対する県民の信頼を損なう。財政逼迫の要因は、平成17年度の包括外部監査で分析しているが、1990年代に行われた政策的な公共投資の増大に伴う県債務の増加である。

ここでは、県債の管理状況を通じ、県財政に対する住民の信頼が得られる状況か、について検討する。

2 地方債制度の概要

(1) 制度的な枠組み

1) 定義

地方債の定義は、地方債制度研究会編の「地方債のあらまし」によると、「地方公共団体が財政上必要とする資金を外部から調達することによって負担する債務で、その履行が一会計年度を超えて行われるもの」とされ、地方公共団体の課税権を実質的な担保とした債務¹として位置づけられるとしている。

2) 地方債の機能

その機能としては、

- ① 財政支出と財政収入の年度間調整、
- ② 住民負担の世代間の公平のための調整、
- ③ 一般財源の補完、
- ④ 国の経済政策との調整

などがあげられている。

しかし、後述するとおり、地方交付税特別会計が多額の借入金に依存していることや、実質赤字地方債となる臨時財政対策債の発行が恒常化していることなどを踏まえると、②の世代間の公平の確保については、むしろ現世代の負担を後世代に先送りする側面²が強まっていると言え、制度の持続性確保という視点から問題となっている点には留意する必要がある。

ここでは、以下で、現行の地方債の制度的な枠組みについて概観する。

¹ 従前の許可制度から協議制度に移行しているが、それでも発行に係る国の関与が強いことや、多くの起債に地方交付税による財源措置が認められていることなど、やや異なる実態があるとの指摘も多い。

² 地方に比して、国の長期債務について、よりこうした傾向が強いと言える。

3)地方債の使途の限定

地方財政法第5条では、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつてその財源としなければならない」とする原則を規定した上で、例外的に地方債を財源とすることができる使途を、

- ① 公営企業に要する経費
- ② 出資金及び貸付金（当該事業の収益によって償還財源が確保される場合）、
- ③ 地方債の借換えのために要する経費（債務の増加のない場合）、
- ④ 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費（臨時的突発的な事業執行を行わざるを得ない場合）、
- ⑤ 公共施設、公用施設の建設事業など（事業の効果が後年度に及ぶ場合）と定めている。

上記に加え、他の法律による特例措置として、例えば、過疎対策事業債（過疎地域自立促進特別措置法）、臨時財政対策債（地方財政法第33条5の2）、退職手当債（同法第33条の5）などの発行が認められている。

この第5条では、地方債を建設地方債とすることを規定していると言える。しかし、財源対策債などが建設地方債と位置づけられながら交付税財源不足を補てんする目的で発行されているほか、減収補てん債、減税補てん債、臨時財政対策債などは、特例債という実質赤字地方債として同様の目的で発行されている。

4)地方債の現在高

①現在の残高

18年3月末の普通会計における主体別・事業別地方債現在高をみたのが次表であるが、都道府県合計残高が79.1兆円、市町村合計残高は60.9兆円となっており、合わせて140.0兆円に達している。

17年度末の事業別地方債現在高(億円)

	都道府県	市町村	総額
1. 一般公共事業債	237,219	50,104	287,322
うち財源対策債等	138,228	25,841	164,069
2. 一般単独事業債	293,456	207,582	501,039
うち地域総合整備事業債	31,905	36,167	68,071
うち臨時地方道整備事業債	102,486	63,252	165,738
うち臨時河川等整備事業債	15,833	2,865	18,698
うち臨時高等学校整備事業債	14,904	1,295	16,199
うち日本新生緊急基盤整備事業債	692	761	1,453
うち臨時経済対策事業債	9,383	8,305	17,687
うち地域活性化事業債	1,686	2,643	4,329
うち合併特例事業債	4,083	7,182	11,265
うち防災対策事業債	1,334	762	2,096
うち旧地域総合整備事業債(継続事業分)	5,519	6,866	12,386
うち地域再生事業債	4,250	3,007	7,257
3. 公営住宅建設事業債	19,056	28,126	47,182
4. 義務教育施設整備事業債	1,150	41,287	42,438
5. 辺地対策事業債	0	4,056	4,056
6. 公共用地先行取得等事業債	7,413	7,663	15,076
7. 災害復旧事業債	6,560	3,349	9,909
8. 首都圏等整備事業債	9,153		9,153
9. 一般廃棄物処理事業債	2,179	37,075	39,253
10. 厚生福祉施設整備事業債	2,410	10,713	13,122
11. 社会福祉施設整備事業債	1,146	1,706	2,852
12. 地域財政特例対策債	155	8	164
13. 退職手当債	2,023	178	2,201
14. 転貸債	2,893	3,128	6,022
15. 過疎対策事業債	0	22,723	22,723
16. 国の予算貸付・政府関係機関貸付債	5,807	1,214	7,021
17. 地域改善対策特定事業債	3	892	895
18. 減収補てん債(昭和50年度分)	88	4	92
19. 財政対策債	98	17	115
20. 財源対策債	13,661	16,523	30,184
21. 減収補てん債(昭和57・61・平成5~7・9~13・15~17年度分)	36,513	4,615	41,128
22. 臨時財政特例債	11,309	2,943	14,252
23. 公共事業等臨時特例債	5	444	450
24. 減税補てん債	28,122	43,738	71,859
25. 臨時税収補てん債	4,336	5,614	9,949
26. 臨時財政対策債	80,578	75,997	156,575
27. 調整債(昭和60・61・62・63年度分)	1,853	577	2,430
28. 減収補てん債(平成14年度分)	5,560	822	6,383
29. 都道府県貸付金	0	10,273	10,273
30. その他	17,796	27,378	45,173
小計	790,542	608,750	1,399,292
うち減収補てん債	47,195	5,854	53,049
31. 特定資金公共投資事業債	0	4	4
合計	790,542	608,754	1,399,296

(資料)総務省「地方財政統計年報」をもとに作成。

事業別にみると、一般単独事業債50.1兆円、一般公共事業債28.7兆円ほか、臨時財政対策債15.6兆円、減収補てん債5.3兆円などとなっている。

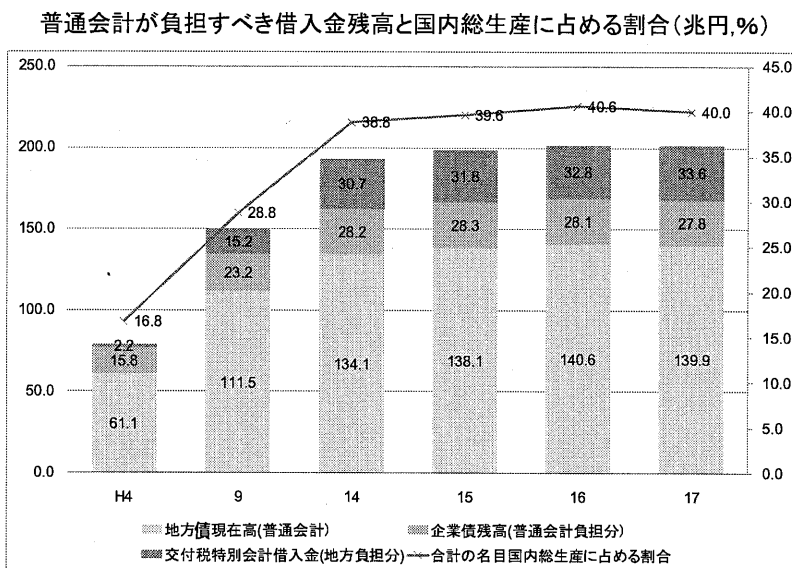
この他にも、公営企業債のうち普通会計が負担すべき残高が 27.7 兆円となっているほか、交付税特別会計借入金のうち地方負担とされる分が 33.6 兆円あり、実質的に普通会計が抱える借入金は、全体で 201.3 兆円と、対 GDP 比で 40.1%に達している。

②残高の推移

近年の残高は、平成 4 年度の 79.1 兆円から、9 年度 149.8 兆円、14 年度 193.1 兆円と急速に増加しているが、その後は微増にとどまり、上記残高に至っている。

③特例借入金残高

18 年 3 月末残高のうち、減税補てん債、財源対策債、減収補てん債、臨時財政対策債、交付税特別会計借入金などの特例的な借入金は、80.6 兆円と全体の 4 割に達しているが、こうした借入金は将来の税収や地方交付税を先食いしたものとみざるを得ないため、残高がここまで積み上がった結果として、地方財政の持続可能性にも懸念が生じてきていることを重く受け止める必要がある。



(資料)総務省「平成 19 年度版地方財政白書」をもとに作成。

5)地方分権推進の影響

①許可制度から協議制度への移行

従来の地方債許可制度は、平成 9 年の地方分権推進委員会の第 2 次勧告において、「地方債許可制度については、地方公共団体の自主性をより高める観点に立って廃止し、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から、地方公共団体は国又は都道府県と事前協議を行うこととする」とされ、平成 11 年に成立した地方分権一括法により、平成 18 年度以降協議制に移行している（地方財政法第 5 条の 3）。

②協議制度への移行効果

協議制度においては、従前とは異なり、地方公共団体は総務大臣などの同意を得なくても地方債を発行できる³こととされている。その一方で、同意を受けた地方債のみが、公的資金⁴を借り入れることができる上に、元利償還金の地方財政計画への算入が認められている（交付税措置の対象となる）ことから、許可制度の仕組みの大枠は維持されているといった見方も多い。

③協議制度の例外

また、標準財政規模に対し一定割合以上の赤字となった場合⁵、新たに導入された実質公債費比率⁶が18%以上の場合、公営企業の赤字比率（対営業収益）が10%以上の場合などには、従前同様に許可を要することとする早期是正措置を講ずることとしている。

6)地方債の引受け-制度改革の方向性

①制度改革

地方債の引受けについて、足下では、財政融資資金、公営企業金融公庫資金、市場公募、民間資金などによる引受けが行われているが、近年は大きな制度変革の渦中にある。

資金運用部が郵貯・年金資金を一括運用し、特殊法人や地方債に資金を配分する仕組みは、民業圧迫を助長する一方で、不効率的な資金運用を温存し多額の不良債権をつくりだしたなどといった批判を受けて解体され、政府部門の簡素・合理化の柱の一つとして、財政投融资改革が進展している。入口、資金運用部、出口それぞれに改革が進められている。

②入口機関

入口機関は13年度以降自主運用することとされているが、郵貯・簡保資金については、財政力の弱い地方公共団体の資金確保のために、例外的に地方債の直接引受けが認められ、郵政公社設立以降も同様の取扱いとされてきた。しかしながら、郵政民営化に伴い19年度以降の直接引受けは廃止⁷されている。

³ 発行に際しては、地方公共団体の長は原則としてあらかじめ議会に報告しなければならないとされている。

⁴ 政府資金及び公営企業金融公庫資金を総称する。

⁵ 財政規模によって、標準財政規模500億円以上の2.5%から、50億円未満の10%まで、段階的に基準が定められている。

⁶ 起債制限比率(*)（について、準元利償還金の範囲などの見直しを行ったものであり、同比率が18%以上になると、起債に許可が必要となるほか、同比率が25%以上の場合には、一般単独事業に係る地方債の起債が制限され、35%以上の団体については、さらに一部の一般公共事業に係る地方債についても起債が制限されることとなる。

(*)地方債元利償還金及び公債費に準じる債務負担行為に係る支出の合計額(地方交付税が措置されるものを除く)に充当された一般財源の標準財政規模及び臨時財政対策債発行可能額の合計額(普通交付税の算定において基準財政需要額に算入された公債費を除く)に対する割合で過去3年間の平均値。

⁷ 郵政民営化に伴い、19年度で廃止されることとされているが、既往の貸付は独立法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構が保有することとなっている。なお、民営化に際して、地方公共団体の資金調達に支障を

③資金運用部

資金運用部は財政融資資金として再編され、国が必要額に応じて、財政融資資金特別会計において自ら国債（財投債）を発行し、投融資する仕組みとなった。引き続き、地方債については引受けが行われてはいるが、「資金ありき」から大きく枠組みが変更されている。その上、16年度予算編成の基本方針において「地方分権を推進する観点からも、地方公共団体ごとの資金調達能力に配慮しつつ、地方債計画における政府資金などの公的資金の見直し・縮減を図る」との方向が明確化され、引受け金額は順次縮減⁸されている。

④出口機関

さらに、出口機関についても、道路関係 4 公団の民営化や、政府系金融機関の統合・民営化が進められているほか、公営企業金融公庫については、20 年 10 月に廃止され、地方公共団体が共同で設立する新組織に移行することとされている。

なお、新組織への移行に当たり、財務基盤確保のために、勘定を新旧に分離するとともに、各勘定に債券借換損失引当金⁹、公営企業健全化基金、利差補てん引当金を継承することとしている。

⑤財政投融資の推移

近年の財政投融資計画における地方向け財投の推移をみたものが次表となる。

財投改革の影響を受けて、全体額は 13 年度以降急速に減少しており、19 年度には 14 兆円とピーク時のほぼ 3 分の 1 の水準となっている。こうした中で、公営公庫分を含む地方向け財投は、13 年度以降も 16 年度までは横ばいないし微減という水準にあったものの、三位一体改革の進展などを背景に、17 年度以降減少幅が拡大している。

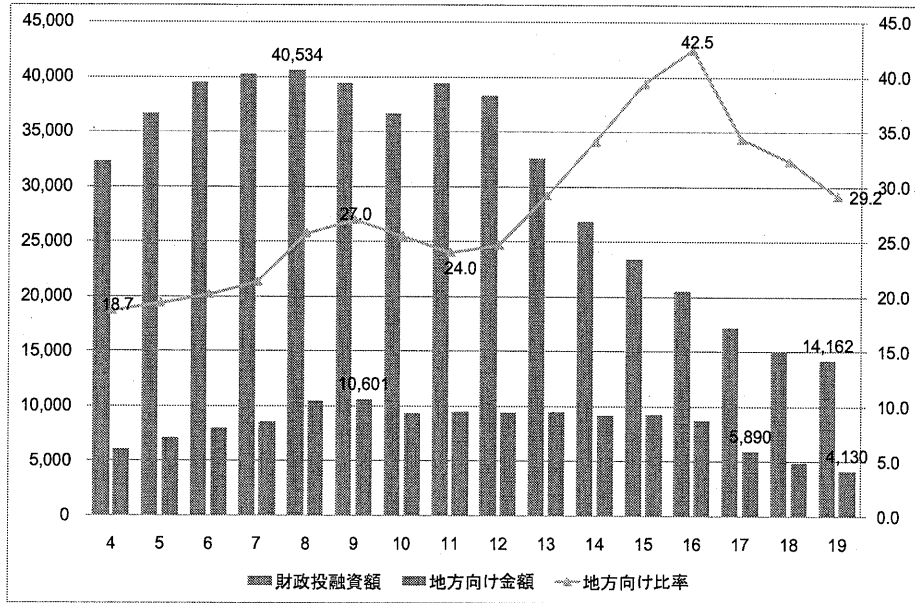
全体額に対する比率も 16 年度までは増加傾向にあったが、19 年度には 30% を切る水準まで下がってきている。

生じることがないように適切に配慮するとの規定が盛り込まれている。

⁸ ピークとなった平成 9 年度の 10.6 兆円が、平成 19 年度には 4.1 兆円まで減少している。

⁹ 新勘定に概ね 2.2 兆円、旧勘定に概ね 1.2 兆円を継承する予定。

財政投融资計画における地方向け財投の推移（億円，％）



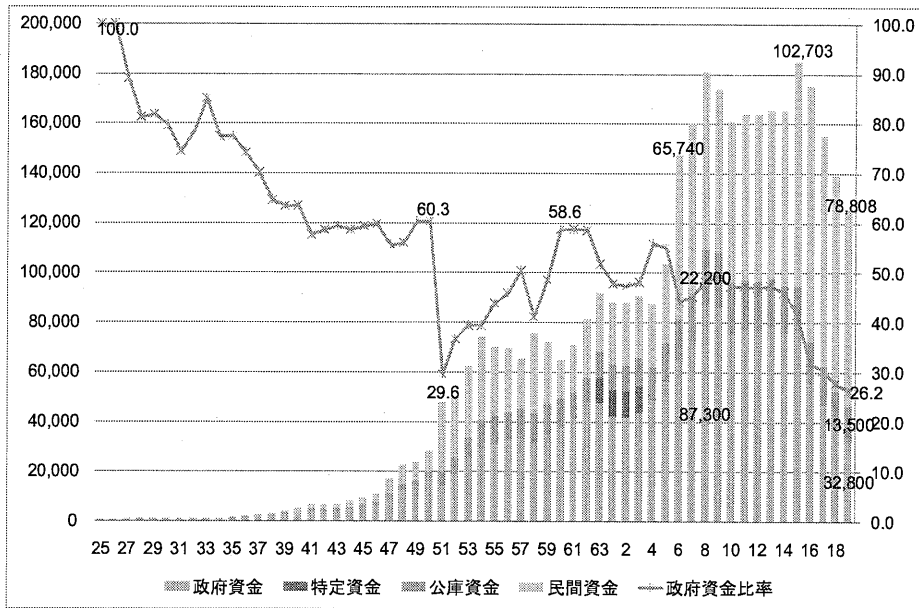
（資料）地方債制度研究会「地方債のあらまし」より引用。

⑥地方債発行額の引受け先別推移

また、引受け先別の地方債発行額は、次図のとおりとなっており、発行総額の動きをみると、平成6年度に前年度の4割増の14.7兆円となり、翌7年度には16.0兆円となった後は、16～18兆円の水準で推移してきた。その後は、15年度の18.5兆円をピークに急速に減少傾向を強めており、19年度には12.5兆円まで減少している。

次に、引受け先別の動きをみると、近年の政府資金の減少が目立っており、8年度の8.7兆円が19年度には6割減の3.3兆円まで減少している。政府資金の内訳については、19年度から郵貯・簡保資金の直接引受けがなくなっているが、18年度から同資金を絞り込み、財政資金のみの引受けに移行している。

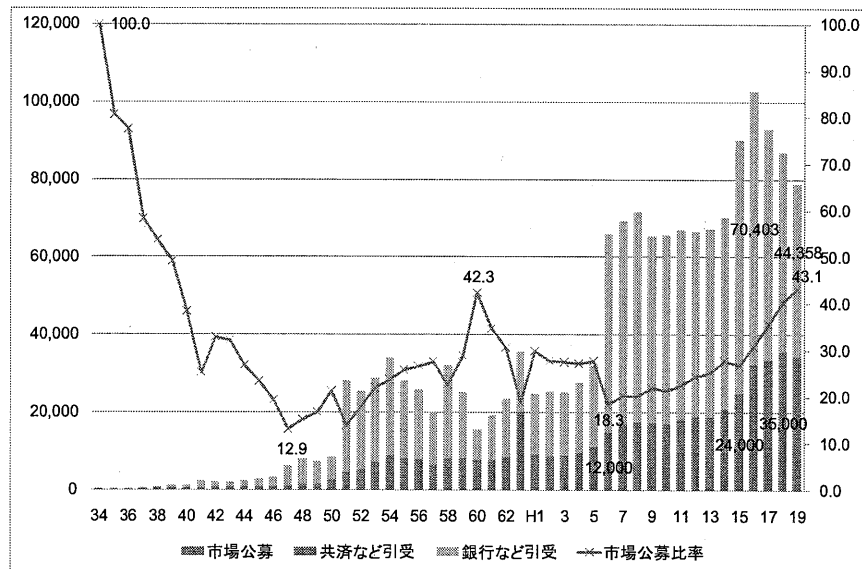
引受け先別地方債計画の推移(億円,%)



政府資金の内訳(億円)

	H13	14	15	16	17	18	19
財政資金融資	51,800	50,300	50,700	37,000	35,400	33,700	32,800
郵便貯金資金	10,000	9,800	10,000	7,000	43,000	1,700	
簡保資金	16,310	15,900	16,200	12,000	7,500	3,100	
計	78,110	76,000	76,900	56,000	85,900	38,500	32,800

民間資金の内訳(億円,%)



(資料)上記3図表ともに地方債制度研究会編「地方債のあらまし」をもとに作成。

⑦今後の展望と課題

こうした変化に伴って、地方債に対する国を通じた資金供給ルートが、今後ともさらに狭まっていくのは確実な流れと考えられ、民間資金、中でも市場調達への円滑な移行が極めて大きな課題となっている。

民間資金への依存を強めていくことは、政府信用に依存した時代とは異なり、各団体の信用力に基づいた調達が基本になってくることを意味している。必然的に、これまでのような超長期かつ低利の調達は難しくなっていくのは確実とみられ、これまで以上に適切な地方債管理が必要になってきている。

総務省では、こうした流れを受けて、平成18年3月に、地方債課長名で「地方債の総合的な管理について」と題する通知を各都道府県などに発出し、①市場公募債の推進、振替地方債¹⁰への移行、発行年限の適切な設定、適切な発行条件の設定と決定に際しての透明性の確保、発行条件の平準化などによる発行の適正化、②減債基金への計画的な積立などによる償還体制の確立、③償還計画の策定、事務処理体制の強化、公債管理特別会計の設置、IR活動の推進などによる適切な管理体制の確立などの方向性を示している。

因みに、平成19年度地方財政白書では、14年度から始められた「住民参加型市場公募債」、15年度から始められた「共同発行市場公募債」の取り組みなどが紹介されている。

7)地方債の発行条件など

①充当率

充当率¹¹については、年度毎に、事業別に定められているほか、協議制度による同意債については、事業別に政府資金や公営公庫資金が割り当てられている。

②発行条件の比較

発行条件は、満期一括返済の10年債では、19年3月時点で、国債1.707%に対し、政府保証債1.819%、共同発行債1.792%、東京都債1.761%、その他団体の市場公募債は東京都債から+0.1%以内という発行条件となっている。同時点では、国債と地方債の金利差がほとんどないかたちで発行されているが、足下の動きを概括すると、国債に0.1%程度の金利が上乗せされて政府保証債が発行され、さらにほぼ同程度の金利が上乗せされ公募地方債が発行されているといった動きに整理できよう。さらに、個別の公募地方債は18年9月から個別条件交渉とされ、上述したとおり、発行団体の財政力などにより0.1%程度の金利差が生じている。

¹⁰権利移転を振替機関などにおける振替口座簿の残高増減により行う制度であり、物理的な券面発行が不要になるほか、コストの軽減も期待されている。

¹¹事業毎に地方債で調達できる上限を定めているもの。

③市場による選別と二極化懸念

こうした動きから、市場は、個別の信用リスクを重視し地方債の引受けを行っていく姿勢を強めていると言え、こうした圧力が地方財政健全化の誘因になっていくことが期待される一方で、地方公共団体の財政規模や財政力などにより、こうした流れに適應できる団体と、公的資金主体の調達から変化できないままの団体とに二極化していくような流れも懸念される。

④調達方法による比較・評価と資金管理の重要性

満期一括型の公募地方債と分割弁済方式の財政資金融資や公営公庫資金の条件を単純に比較するのは難しいが、デュレーション¹²を目安にみると、財政資金融資の10年金利見直し、20年分割払いの金利が1.6%となっており、発行手数料なども上乘せされる市場調達に比べ相当程度有利なことは理解できよう。同時点の長期プライムレートが2.2%となっていること、10年を超える民間引受けが難しいことなどからみると、公営公庫の金利見直し、3年据置15年分割払い（18年）の金利が1.8%というのも、相対的には有利な条件となっていると言える。

さらに公募地方債でも20年以上の超長期債も発行され始めてはいるものの、最長30年までの期間の中で、対象事業の耐用年数に応じ期間設定できる点も公的資金ならではの利点と言えよう。ただし、近年の金利変動は、バブル期を除き長期低落傾向を辿ったため、これまでの固定金利による借入の功罪は評価が難しい面があり、10年程度の原資で超長期の貸出を行ってきた資金運用部、公営公庫が金利変動の利益を得る一方で、借り手がその分だけ損失を被ったという見方もできる点には留意する必要がある。

政府資金の縮減や公庫の廃止によって、必然的に政府信用を背景としない民間調達への依存を強めていかざるを得ないため、発行条件面の悪化は避けられないとみられるほか、個別の財政事情によっては、量的な確保が難しくなるような事態も起こり得るとみられ、こうした観点からも、地方債管理の重要性が指摘できよう。

8)元利償還に対する交付税措置

地方債の元利償還に対し、基準財政需要額への算入を通じて、制度的に一定の交付税措置が認められてきた。

交付税措置のあらましを整理したのが次表となる。同措置の意義について、本来は、独自の税収が少ない団体についても必要な地方債発行ができるように、財政面の後押しをする支援策といった意味合いが強かったように思われる。しかしながら、バブル崩壊以降の景気対策を通じて、地方における公共投資を促進するスキームとして、地域総合整備事業

¹²借入金の平均残存期間を指し、10年満期一括と3年据置15年分割払い、20年分割払いがほぼ同等のデュレーションとなる。

に代表される地方単独事業に対する交付税措置が行われたこと¹³、後述する地方財政計画の財源対策において、その一部を各団体が発行する地方債により手当てし、その際に高率の交付税措置を約束したことなどによって、スキーム自体が大きく変質したとみざるを得ない状況にある。すなわち、地方交付税の補助金化が進み、地方債に対する財政規律が一層働きにくくなったこと、個別の財源措置が金額的に積み上がった結果、地方交付税全体の財源保障機能が適切に発揮しえない懸念が生じてきていることなど、地方債及び地方交付税の制度的な持続性に懸念が生じる事態を招いている。

事業別交付税措置のあらまし(%)

	交付税 算入率		交付税 算入率
1一般公共事業債		8一般廃棄物処理事業債	30
うち財源対策債等	50	9厚生福祉施設整備事業債	
2一般単独事業債		10社会福祉施設整備事業債	
うち地域総合整備事業債	30	11地域財政特例対策債	100
うち臨時地方道整備事業債	30	12退職手当債	
うち臨時河川等整備事業債	30	13転貸債	
うち臨時高等学校整備事業債	40	14国の予算貸付、政府関係機関貸付債	
うち日本新生緊急基盤整備事業債	50	15地域改善対策特定事業債	80
うち臨時経済対策事業債	45	16減収補てん債(昭和50年度分)	80
うち地域活性化事業債	30	17財政対策債	50
うち合併特例事業債	70	18財源対策債	50
うち防災対策事業債	30	19減収補てん債(昭和57・61・平成5～7・9～13・15～17年)	80
うち旧地域総合整備事業債(継続事業分)	30	20臨時財政特例債	100
うち地域再生事業債	100	21公共事業等臨時特例債	100
3公営住宅建設事業債		22減税補てん債	80
4義務教育施設整備事業債	50	23臨時税収補てん債	100
5公共用地先行取得等事業債		24臨時財政対策債	100
6災害復旧事業債		25調整債(昭和60・61・62・63年度分)	
(1)単独災害復旧事業債	48	26減収補てん債(平成14年度分)	80
(2)補助災害復旧事業債	95	27その他	
7首都圏等整備事業債		28特定資金公共投資事業債	

(注)1.一部事業について代表的な比率を入れている場合がある。

2.網掛け部分は、地方財政計画における財源対策として発行されている主要なもの。

(資料)総務省資料などをもとに作成。

地方債の元利償還金の交付税措置は、

- ① 公債費方式による算入、
- ② 事業費補正方式による算入

の2つの種類がある。

前者は、基準財政需要額の単位費用の一つとして公債費を計上するもので、財源対策に係る特例債などが同方式で計上されている。

また、後者は、主に補助事業などに用いられる方式で、事業費の単位費用を補正係数でかさ上げし元利償還金の一定割合を加算している。

実際の交付税措置の状況について、土居(2007)¹⁴の実証分析によれば、景気対策に伴う

¹³地方単独事業の名前のとおり、本来地方の自主財源によって展開されるべき事業についても交付税措置を行った結果、交付税の補助金化が進み、地方の財政錯覚が強まったとの批判が多くなされている。

¹⁴土居丈朗「地方債改革の経済学」(日本経済新聞出版社)による。交付税措置額は、元利償還に係る基準財政需要額算入額と財源不足額(基準財政需要額-基準財政収入額)の小さい方を分子に、元利償還金全

地方債発行の増加に対応した交付税措置などを背景に、平成7年には元利償還の30%程度だったものが、16年度には50%程度まで増加していると指摘されている。この数字の分母には、不交付団体である東京都などの元利償還の金額も含むため、交付団体でみればより高い比率で措置されたことになる。

今後についても、財源対策として高率の交付税措置を認めた地方債の発行割合が急速に高まっており、将来的にさらに交付税措置額が増加していくものとみられる。

(2) 地方財政計画と地方債の位置づけ

1) 地方財政計画

地方財政計画は、翌年度の地方公共団体の歳入歳出見込額を算定するもので、地方財政白書によれば、

- ① 地方交付税制度とのかかわりにおいて地方財源の保障を行う、
- ② 地方財政と国家財政・国民経済などとの調整を行う、
- ③ 個々の地方公共団体の行財政運営の指針となる、といった役割を担うものとされている。

2) 推移

バブル崩壊以降、減税による歳入減や景気対策などを背景とする歳出増によって、地方財政計画額(歳出額)が急拡大する中で、多額の財源不足が生じてきている。

同計画額は平成10年度の95.0兆円をピークに減少しているが、財源不足額は15年度の△17.4兆円まで拡大した後ようやく減少に転じてきているものの、18年度でもなお△8.7兆円となっている。

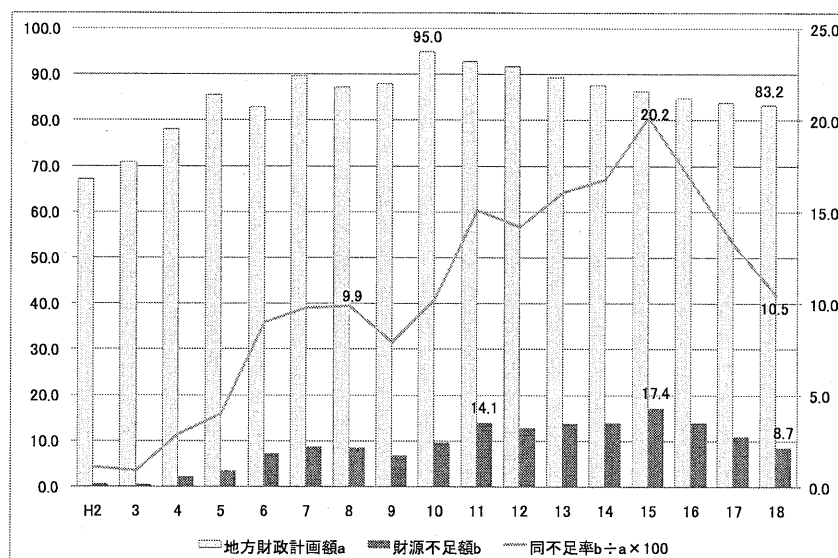
こうした中で、地方債が財源対策の主な役割を担うこととされてきており、後述するとおり、後年度の交付税措置¹⁵との組み合わせで多用されており、地方債発行に関する規律づけは緩んできていると言わざるを得ない状況にある。

その結果、地方債残高が急速に増加する一方で、債務者たる地方公共団体側の債務認識は必ずしも強いものにはなっておらず、ある種の財政錯覚が生じている状況にある。

体を分母にして算出している。

¹⁵元利償還額の一部または全部について、基準財政需要額への算入を認めるもの。

地方財政計画額と財源不足額の推移(兆円,%)



3)財源対策の方法

財源不足への対応は、

- ① 通常収支の不足の補てん、
- ② 恒久的減税に伴う減収の補てん、
- ③ その他の減税に伴う減収の補てん

に整理され、それぞれの不足額に対処して行われてきた。

次表では、こうした整理にこだわらず、大枠として財源対策を捉えているが、主要な対策としては、

- ① 一般会計からの繰入などによる地方交付税¹⁶の増額、
 - ② 交付税特別会計借入による交付税の増額、
 - ③ 建設地方債と位置づけられる財源対策債の発行、
 - ④ 特例地方債と位置づけられる臨時財政対策債¹⁷の発行
- などに区分される。

このうち、①に含まれる国の一般会計からの繰入、地方特例交付金、②に含まれる交付税特別会計借入金のうち国負担分などについては、地方が直接負担すべきものとはなっていない。一方で、13年度から発行されてきている④の臨時財政対策債は、地方交付税の振替措置と位置づけられ、元利償還金額の全額が後年度の基準財政需要額に算入されることとされているほか、財源対策債などについても元利償還額の50%が交付税措置されることとされている。

¹⁶地方特例交付金を含む。

¹⁷国と地方の責任分担の明確化、透明化を図る観点から、従来は交付税特別会計の借入によっていた通常収支の不足の補てんを、国負担分は一般会計からの繰入、地方負担分を臨時財政対策債で補てんすることとしたもので、03年度以降、特別会計借入は恒久的な減税に伴う減収補てんにのみ用いられている。

こうした措置は、足下の歳入確保という点からは、交付税の代替措置と言えるのかもしれないが、将来の基準財政需要算入を個別に約束したとしても、交付税財源自体がその分だけ増加しなければ、先食いした分だけ将来の交付税総額が実質的に目減りすることになるといえる点では、問題の後世代への先送りにしか過ぎないことを十分に認識する必要がある。

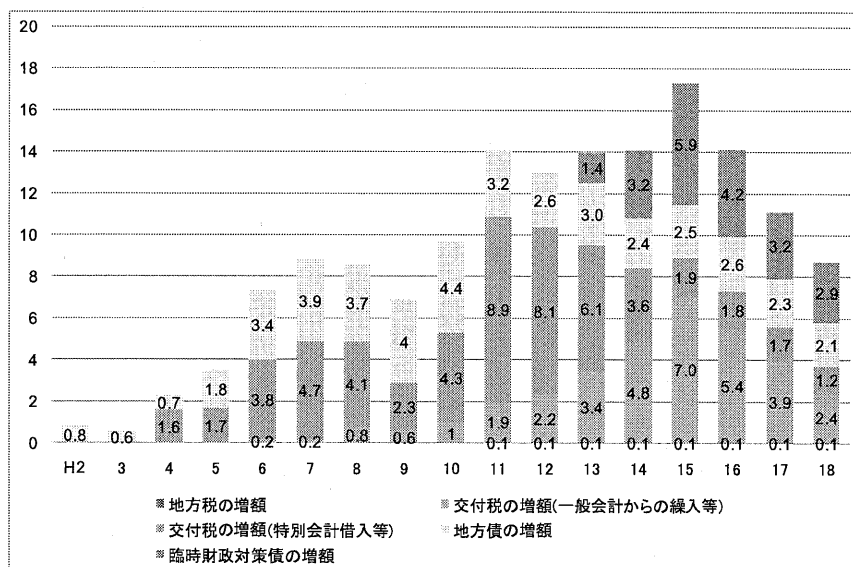
さらに、特別会計借入金のうち地方負担分（17年度末で33.5兆円）についても、将来の交付税で償還することとなるため、同様に将来の交付税を目減りさせることとなる点についても、十分留意する必要がある。

4)財源対策の推移

次表が、手法別にみた財源対策の推移となっているが、当初は特別会計借入による交付税の増額、地方債の増額が中心だったが、借り手が見えにくく財政錯覚に陥りやすい特別会計借入が増加する中で、国と地方の分担関係を明確するために、13～15年度で通常収支の不足の補てんに係る特別会計借入を縮減・廃止し、15年度には国は一般会計からの繰入、地方は臨時財政対策債に全額を移行させている。さらに、減税に伴う減税補てんについても、順次縮減され、19年度には新規借入を廃止している。

なお、最近の対策額の減少は、三位一体改革の影響が強く表れたものと考えられ、地方歳出への削減圧力が強く働いた結果と言えよう。

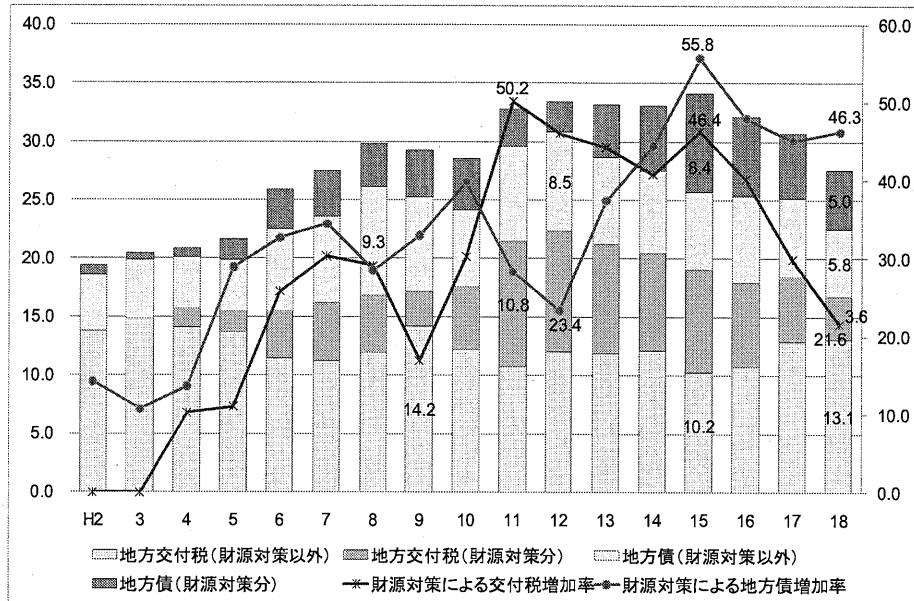
財源対策の推移(兆円)



次に財源対策による地方交付税と地方債の増減状況についてみたのが次図となる。財源対策の主体が交付税から地方債に移行してきていることが見て取れる。三位一体改革の際にも強く意識されているが、地方財政により強い規律づけをしていきたいという国側

の意向が滲んだものと言えよう。

財源対策による地方交付税及び地方債の増減



(資料)上記3図ともに総務省資料をもとに作成。

今後の推移については、不確実要素も多く、なかなか確たる見通しを持ちにくいですが、次表は、①5年間一定の成長率を見込んだ法定率分を定常ベースとする一方、②将来の交付税を減少させる要素のうち、交付税特別会計借入の地方負担分(33.5兆円)、臨時財政対策債(15.6兆円)について20年均等償還を見込む、③新たな実質赤字地方債は発行しない、との仮定で交付税総額を試算したものとなる。

地方交付税総額の増減試算(兆円)

	07予算	定常ベース(5年後)		算出方法等
		ケース①	ケース②	
交付税法定率分a	14.6	16.9	16.1	①は3%成長(税收の弾性値1)と仮定した5年後の数字、②は2%成長で同左。
金利b		0.5	0.5	金利2%と仮置きした20年間の平均金利
元本償還c		2.5	2.5	05年度末の特会借入(地方負担)33.5兆円、臨時財政対策債15.6兆円を20年で償還するものと仮定
差引a-b-c		14.0	13.2	
06出口からの増減	17.8	-3.8	-4.6	06年度は地方交付税及び臨時財源対策債を合わせた金額を計上。
同増減率		-21.5	-26.0	

(資料)総務省資料などをもとに作成。

その結果をみると、3%成長を見込んだ場合でも、05年度の17.8兆円(臨時財源対策債を含む)から14.0兆円(△21.5%)への減少が予想され、2%成長を見込んだ場合には、減

少幅が△26.0%とさらに拡大する見込みとなる。変動要素をきわめて単純化して試算した数字ではあるが、将来の交付税を先食いした影響がいかにか大きいかは容易に理解できることと思う。

いずれにせよ、こうした財源見通しを前提にすれば、ミクロの財源保障が意味をなさなくなる可能性は強いと言わざるを得ず、今後の本格的な高齢化が大都市圏で進展し、これまで比較的余裕があるとされてきた大都市の財政事情も厳しさを増していくことが確実とみられることなども考え合わせると、地方債償還の財源調達は今後さらに厳しい局面を迎える可能性を孕んでいると言えよう。

(3) 地方債の信用リスク

1)信用の根拠

総務省の地方債に関する資料などによれば、地方債を支える仕組みとして、

- ① 課税権、地方財政計画への計上、元利償還金の地方交付税の算定における基準財政需要額への一部算入などによる、地方債の元利償還に要する財源の確保、
- ② 協議制度においても維持された、一定以上の実質赤字を生じた団体などについての早期是正措置としての起債許可制度、
- ③ 財政の早期健全化や再生のための新たな法制度の整備¹⁸などが上げられている。

こうした枠組みに加え、銀行などに対する BIS 規制¹⁹における地方債のリスクウェイトが、国債、政府保証債と同等の0%とされていることなどを踏まえ、地方債にいわゆる暗黙の政府保証が付与されているとの見方が依然支配的となっている。

2)信用リスクの発生

一方で、従来から公募団体に対する格付に明確な差異が存在してきた。

これに加え、「地方債に信用力格差は存在しない」というこれまでの総務省の主張が維持できなくなり、上述のとおり 18年9月から公募債が個別条件交渉とされ金利差が生じてきている。

また、地方債を支えてきた地方交付税制度が制度疲労をきたしており、前項でみたように、持続性に強い懸念が生じている。

市場を中心にすでに存在している地方債に対する信用格差が、今後さらに拡大していく可能性が強まっていると言えよう。

¹⁸地方公共団体の財政の健全化に関する法律が施行され、企業の連結決算に相当する基準導入などによる健全化判断比率の充実（①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率）、早期健全化基準による財政健全化計画の策定、再生基準による財政再生計画の策定、早期健全化基準による外部監査の実施などが盛り込まれている。

¹⁹地方債に対するリスクウェイトについては、各国監督当局に裁量権が与えられており、昭和63年12月には大蔵省銀行局長通達において国債・政府保証債の0%に対し、地方債は10%と決定されたが、平成6年1月には0%に引き下げられており、バーゼルⅡにおいても0%が維持されている。

3)信用リスク発生への対策

地方債の信用力向上を目指し、前述したとおり新たな再生法制が整備されているが、法制化段階では議論が見送られた経緯にある。

この検討途上で、再生手続きにおいて金融機関に債務調整を求めることなどについても踏み込んだ検討されている。このことは、地方債においてデフォルトを一切起こさない枠組みを維持する一方で、財政錯覚を起こさせることなく金融規律などを確立していくことは困難となっていることを意味していると考えられる。

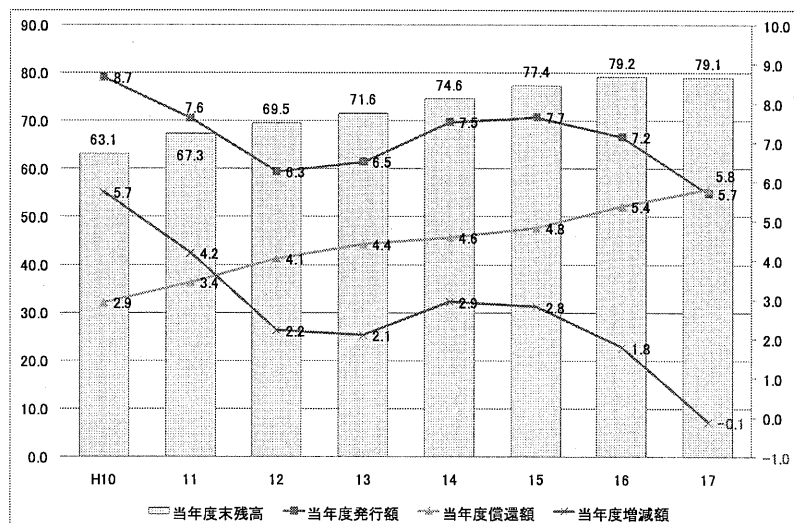
さらなる制度変更を視野に入れざるを得ない局面に入っていることを明確に認識する必要があるだろう。

3 普通会計にみる都道府県債の状況と香川県の位置づけ

(1) 全国の概況

平成 17 年度末の都道府県の地方債残高は、79.1 兆円と、前年度末から△0.1 兆円の減少に転じたが、9 年度末の 57.4 兆円から 1.38 倍もの増加となっている。最近の年度別の発行額と償還額などをみたのが次表となるが、発行額は 10 年度の 8.7 兆円から 12 年度には 6.3 兆円まで減少した後に、15 年度には 7.7 兆円まで増加し、その後再び減少に転じている。一方、償還額は 10 年度の 2.9 兆円から 17 年度には 5.8 兆円まで増加しており、その結果、増減額は 10 年度の +5.7 兆円から 17 年度には△0.1 兆円まで減少している。また、人口 1 人当たりの残高は、同年度末で 619 千円となっている。

発行額・償還額・年度末残高の推移(兆円)



(資料)総務省「都道府県決算状況調」をもとに作成。

事業別残高の推移をみると、17 年度末で一般単独事業債が 29.3 兆円、一般公共事業債

23.7 兆円、臨時財政対策債 8.1 兆円などが上位を占めている。

財源対策に伴う増加は、9～17 年度で 21.6 兆円となっている。この内訳は特例地方債となる臨時財政対策債（+8.1 兆円）、建設国債とされているものの、財源対策を担う部分の一般公共事業債（+7.8 兆円）などで、これらが増加額の大半を占めている。

この点について、9～17 年度の発行、償還額の動きをみるとより顕著になる。この増加の要因は、一般単独事業債が 19.1 兆円の発行に対し△14.5 兆円の償還により+4.5 兆円の増加にとどまる一方で、一般公共事業債のうち財源対策債等が 11.4 兆円の発行に対し△3.6 兆円の償還、臨時財政対策債は 8.1 兆円の発行に対し△4 百億円の償還となった結果である。

地方財政計画という枠組みの中で、交付税特別会計のやり繰りだけでは凌げなくなった結果、交付税削減と地方債増加という動きを通じ、各地方公共団体に厳しい財政状況が浸透してきたといった流れにも捉えられる。少なくとも、ほとんどの都道府県において深刻な問題認識をせざるを得ない状況になってきている。

事業別の都道府県債の残高推移(億円、%)

	09	10	11	12	13	14	15	16	17	17/09 増減額	17/09 増減率
一般単独事業債	247,772	268,954	284,216	292,732	297,497	299,566	298,833	302,350	293,456	45,684	15.6
一般公共事業債	123,288	148,163	171,650	190,522	206,194	219,833	227,620	233,639	237,219	113,931	48.0
(うち財源対策債等)	60,484	75,699	90,816	103,171	115,322	123,849	130,635	135,570	138,228	77,744	56.2
臨時財政対策債	0	0	0	0	6,165	18,976	46,344	65,896	80,578	80,578	
減収補てん債	35,816	45,336	48,624	47,900	47,291	49,384	47,153	44,660	42,161	6,345	15.1
減税補てん債	11,999	15,613	16,069	17,590	19,316	20,894	23,911	27,161	28,122	16,122	57.3
公営住宅建設事業債	20,125	20,576	20,936	20,927	20,716	20,406	19,984	19,564	19,056	-1,069	-5.6
財源対策債	14,329	14,654	14,844	15,032	15,513	15,178	14,886	14,217	13,661	-668	-4.9
臨時財政特別債	31,377	28,972	26,554	24,069	21,535	18,951	16,384	13,856	11,309	-20,068	-177.5
首都圏等整備事業債	11,495	12,182	12,458	12,241	11,779	11,227	10,574	9,861	9,153	-2,342	-25.6
共用地先行取得等事業債	13,452	12,819	13,178	12,478	11,220	9,894	9,416	8,700	7,413	-6,039	-81.5
災害復旧事業債	8,912	8,744	8,673	8,275	7,743	7,230	6,601	6,458	6,560	-2,352	-35.8
国の予算貸付、政府関係機関貸付債	12,882	12,430	11,681	10,789	9,507	8,518	7,609	6,689	5,807	-7,075	-121.8
その他	42,613	42,967	44,431	42,908	41,966	45,611	44,580	38,639	36,048	-6,565	-18.2
計	574,059	631,411	673,312	695,464	716,443	745,670	773,894	791,689	790,542	216,483	27.4

事業別の都道府県債の発行償還状況(億円)

	発行額	償還額	増減額	17残高
一般公共事業債	190,597	77,131	113,466	237,219
(うち財源対策債等)	113,711	36,383	77,327	77,744
一般単独事業債	190,714	145,030	45,684	293,456
公営住宅建設事業債	8,471	9,540	-1,069	19,056
義務教育施設整備事業債	680	610	70	1,150
公共用地先行取得等事業債	5,529	11,568	-6,039	7,413
災害復旧事業債	7,163	9,490	-2,327	6,560
首都圏等整備事業債	4,723	7,047	-2,324	9,153
一般廃棄物処理事業債	661	2,306	-1,644	2,179
厚生福祉施設整備事業債	919	1,917	-999	2,410
社会福祉施設整備事業債	1,176	35	1,141	1,146
地域財政特別対策債	0	399	-399	155
退職手当債	1,820	414	1,406	2,023
転貸債	1,845	1,372	473	2,893
国の予算貸付、政府関係機関貸付債	3,402	10,446	-7,044	5,807
地域改善対策特定事業債	0	5	-5	3
減収補てん債	24,536	17,878	6,658	42,161
財政対策債	0	56	-56	98
財源対策債	9,225	9,419	-194	13,661
臨時財政特別債	0	20,104	-20,104	11,309
公共事業等臨時特別債	0	4,891	-4,891	5
減税補てん債	22,809	6,686	16,122	28,122
臨時税収補てん債	0	1,427	-1,427	4,336
臨時財政対策債	80,999	421	80,578	80,578
調整債(昭和60・61・62・63年度分)	0	4,693	-4,693	1,853
その他	10,097	5,759	4,338	17,796
特定資金公共投資事業債	5,991	6,007	-16	0
計	571,356	354,650	216,706	790,542

(資料)上記2表とも同上。

(2) 都道府県別の概況

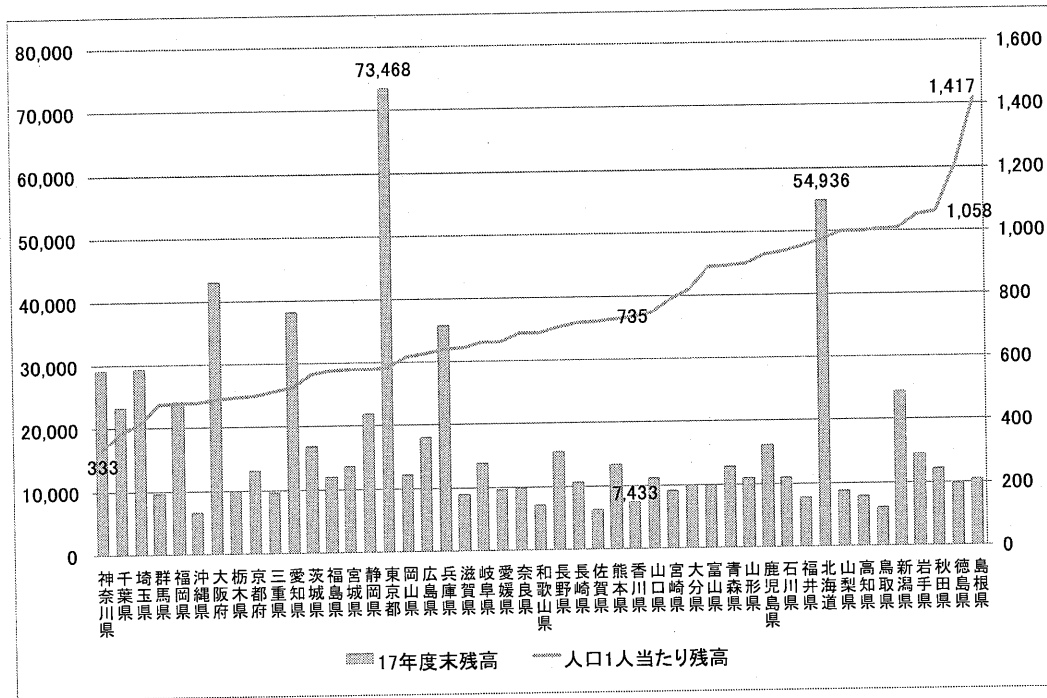
1)17年度末の残高

都道府県別に残高をみると、実額では、東京都(7.3兆円)、北海道(5.5兆円)、大阪府(4.3兆円)が上位3位、鳥取県(6.1千億円)、佐賀県(6.2千億円)、沖縄県(6.5千億円)が下位3位となっている。

一方、人口1人当たりの残高をみると、最も小さいのは神奈川県(333千円)で、千葉県、埼玉県、群馬県と関東圏が続いているのに対し、最も大きいのは島根県(1,417千円)で、以下、徳島県、秋田県、岩手県と地方圏が続いている。

香川県は、残高は少ない方から第5位の7.4千億円となる一方で、人口1人当たりの残高は735千円と、降順で第19位となっている。

17年度末の都道府県別地方債残高(普通会計ベース,億円・千円)



(資料) 総務省「都道府県別決算状況調」をもとに作成。

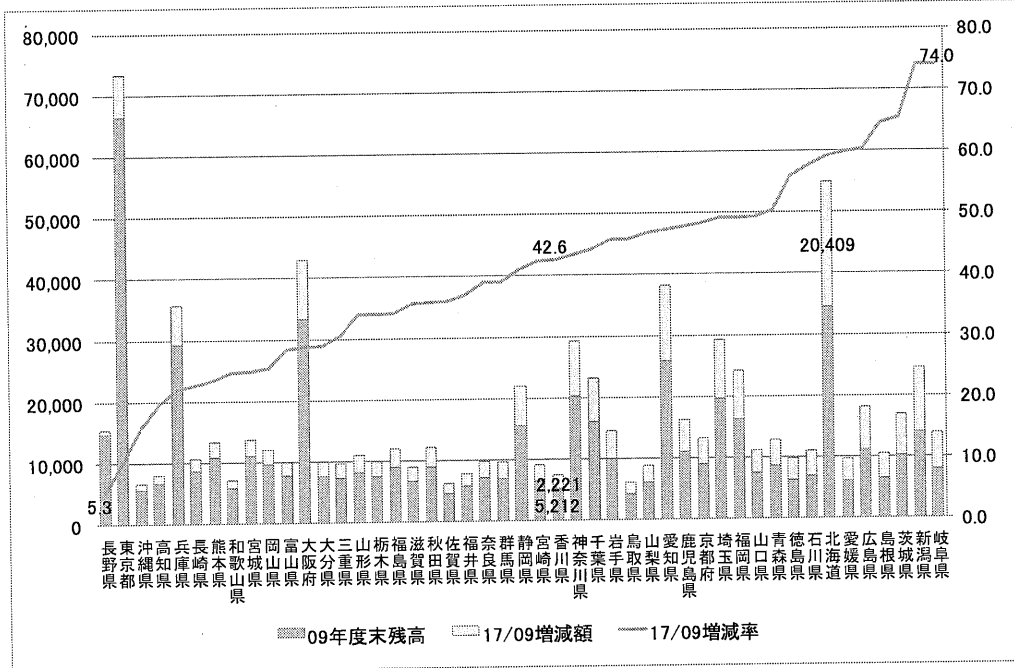
2)9~17年度の増減額

次に、9~17年度末の増減についてみていくと、減少した都道府県が一つもない中で、増加率が最も小さかったのは長野県(+5.7%)で、東京都、沖縄県がそれに続いている。これらの都県では、いずれも一般単独事業債の抑制が顕著となっており、積極的な行革への取り組みなどによって、地方債残高を抑制したとみられる。

逆に、増加率が最も高かったのは岐阜県(+74.0%)で、新潟県、茨城県がそれに続いている。これらの県では、最近まで公共投資の水準が高かったことなどが主要因と考えられる。

香川県は、この間2,221億円の増加をみており、増加率は+42.6%となっており、降順で26位とほぼ中間の水準に位置づけられる。

9年度末～17年度末の増減額(億円)

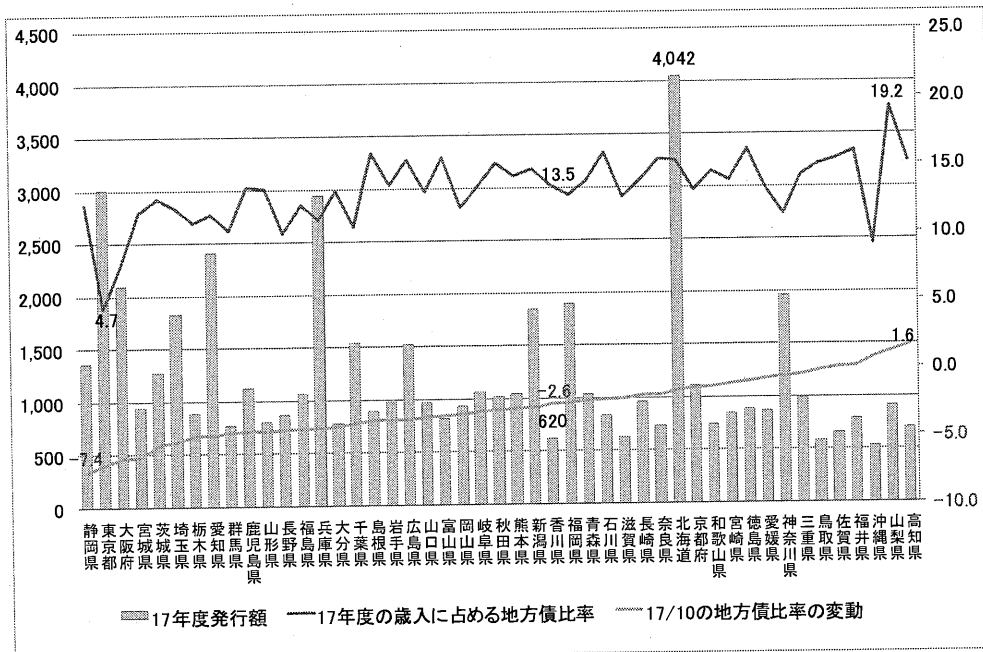


(資料) 同上総務省「都道府県別決算状況調」をもとに作成。

3)17年度の発行額と歳入に占める割合

17年度の地方債発行額や、歳入に占める割合などをみたのが次表になる。

17年度の地方債の発行額と歳入に占める同比率



(資料) 同上総務省「都道府県別決算状況調」をもとに作成。

発行額の上位には、北海道（4,042億円）、東京都（3,007億円）、兵庫県（2,937億円）が入る一方、下位には沖縄県（531億円）、鳥取県（579億円）、香川県（620億円）が続いている。

歳入に占める割合の上位には山梨県（19.2%）、徳島県（16.1%）、福井県（16.0%）が続く一方、下位には東京都（4.7%）、大阪府（8.0%）、沖縄県（9.1%）が続いている。10年度から17年度で、歳入に占める地方債の割合の変化は、佐賀県、福井県、沖縄県、山梨県、高知県の5県以外はマイナスとなっており、なかでも、静岡県、東京都、大阪府などの減少割合が大きくなっている。

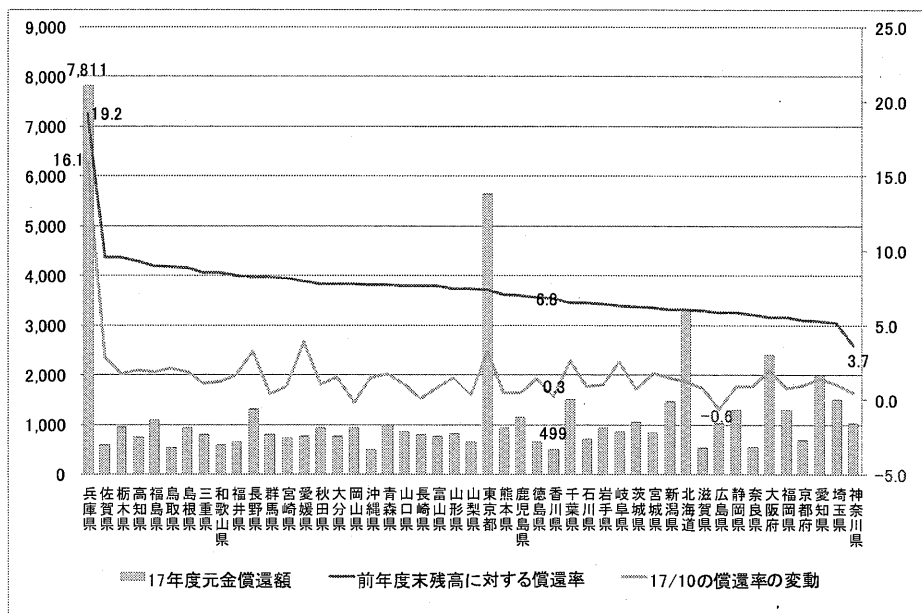
香川県の発行額は、620億円と実額では少ない方から3位となっているが、歳入に占める割合は13.5%と昇順で24位と、ほぼ中間の水準に位置づけられる。また、10年度から17年度の歳入に割合の変化は△0.6%と昇順で27位となっている。

4)元金償還額と同償還率

①元金償還額と償却率との関連

次に、17年度の元金償還額と前年度残高との対比で算出した元金償還率などをみたのが、次図になる。

17年度の元金償還額と前年度残高に対する償還率(億円,%)



(資料) 同上総務省「都道府県別決算状況調」をもとに作成。

償還率は、据置き期間や満期一括型償還などによる変動を除けば、平均的な調達期間をみる目安になると考えられるが、10%で期間10年程度、5%で期間20年程度が逆算される。

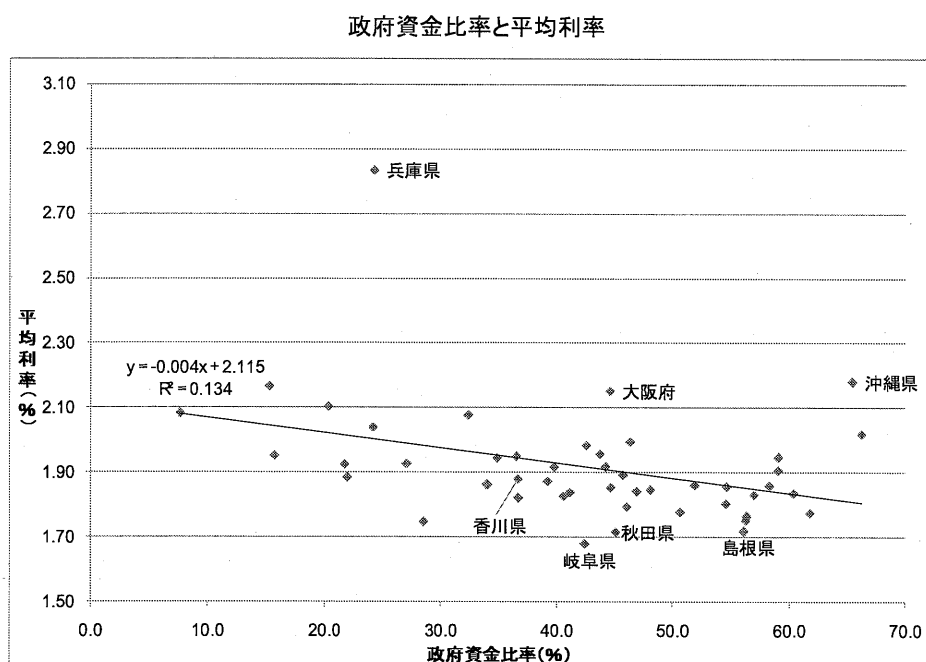
償還額では、兵庫県（7,811億円）、東京都（5,639億円）、北海道（3,296億円）などが

②政府資金比率と平均金利の関連

ここでは、政府資金比率と平均金利との関係を見ているが、弱いながら正の相関関係が認められる。

上述したとおり、一時点の比較で見れば、同一デュレーションで政府資金が優位性を発揮してきたとみられるが、その後の金利変動によって相対関係が変動した結果、明確な関係とはならなかったと思われる。

香川県の平均利率は1.88%と、昇順で24位となっており、全体平均の1.98%よりも0.1ポイント低くなっている。



(資料) 同上総務省「都道府県別決算状況調」をもとに作成。

6)基礎的財政収支

地方債発行額と元利償還額と密接な関係を持つ基礎的財政収支²⁰（プライムリーバランス）の状況についてみていく。

17年度の基礎的財政収支は、兵庫県（5,956億円）、東京都（4,189億円）、大阪府（1,255億円）、長野県（790億円）などが黒字幅の上位に入っている一方で、神奈川県、京都府、福岡県、広島県、山梨県、徳島県、和歌山県、三重県、福井県の9県が赤字となっており、赤字幅は神奈川が△360億円と最も大きくなっている。

因みに全都道府県で利払い額1兆5,659億円に対し、基礎的財政収支の黒字は1兆6,785

²⁰公債収入を除く歳入－公債費を除く歳出で求められ、同収支が均衡すれば経常的な費用を経常的な収入で賄い得ていることになるため、財政健全化の基本条件として位置づけられている。なお、簡易な算出方法として公債費－公債収入が用いられることも多い。

億円であり、なんとか残高が減少しうる水準を確保するところまで改善されてきている。国レベルでの財政の持続可能性については、「公債残高の対名目 GDP 比率を一定割合以下に管理」できれば、少なくとも水準悪化を防ぐことができる²¹と言えるが、税収格差などを考慮すると、ただちに都道府県レベルで同様の見方をしていくのは難しい面もあると考えられ、各都道府県の実情に即した水準管理が必要となろう。

ほとんどの都道府県で基礎的財政収支が大幅に改善し、全体でも黒字化したと言える一方で、三位一体改革の影響などもあり、新規の発行額を抑制した上に償還が本格化した結果として、否応なく同収支が改善した²²とみることもできる。

因みに、歳入と歳出が等しければ、元利償還額から発行額を控除すれば基礎的財政収支が求められることになり、元金償還率の差異が、結果的に基礎的財政収支に影響を与えているとみることができる。このため、次図では、各都道府県が仮に全国平均並みの率で元金償還を行った場合に増減する歳出額、すなわち、償還の長期化などによる影響を排除した場合に確保しなくてはならない基礎的財政収支の水準について試算²³している。

例えば、兵庫県の元金償還は、新規発行額と比べ大きなギャップがあるために、収支尻を合わせれば結果的に多額の黒字が出ることとなる。逆に償還率が小さいところは、本来はもっと黒字を確保しないと全国平均に比べ償還が遅れていることとなる。

神奈川県、大阪府、愛知県、北海道、埼玉県など、公募債を発行しているところで、実際の償還額が少ないとの結果が得られる一方で、兵庫県、栃木県、福島県、高知県、島根県などで実際の償還額が多いとの結果が得られている。

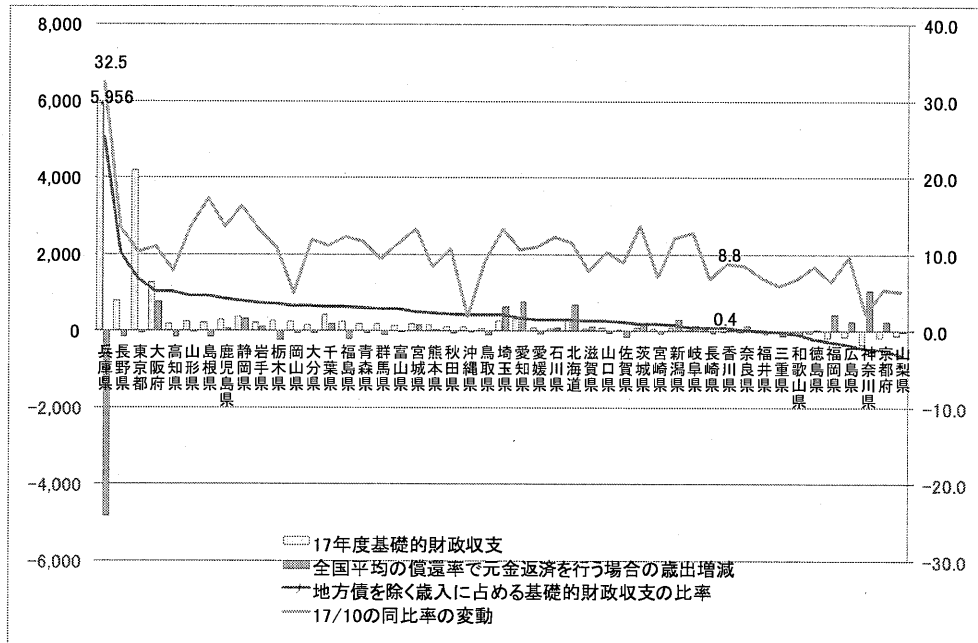
香川県の基礎的財政収支は 17 億円の黒字となっているが、償還率は全国平均に比して低いため、全国平均並みの償還率を確保するためにはさらに 39 億円の黒字の上乗せが必要になるものと試算されている。

²¹いわゆる「ドーマーの定理」と言われるもので、基礎的財政収支の均衡によっても利払い相当額だけ公債残高が増えることになるが、金利水準より成長率が上回れば、対 GDP 比では債務が拡散しないことになる。税収には 1 以上の GDP 弾性値が見込まれており、実際には税収増を通じて公債残高との一定のバランスが確保される。もっとも、我が国の場合には、公債残高の絶対水準が諸外国に比べ極めて高い水準にあるため、上記条件を確保することは、債務の持続性をなくさないための条件にとどまる点には、留意する必要がある。

²²収支均衡できなければ赤字となり、一定水準を超えれば再生制度による早期健全化措置、あるいは再生措置が適用されるのは、前述したとおりである。

²³17 年度の都道府県全体の基礎的財政収支は、本文で触れたとおり、利払い額を多少とも上回る水準にあり、地方財政の健全化を図ることができる水準とまでは言えないものの、地方財政の持続性を維持しうる水準を満たしているとは言えよう。

17年度の基礎的財政収支(億円、%)



(資料) 同上総務省「都道府県別決算状況調」をもとに作成。

7) 交付税措置

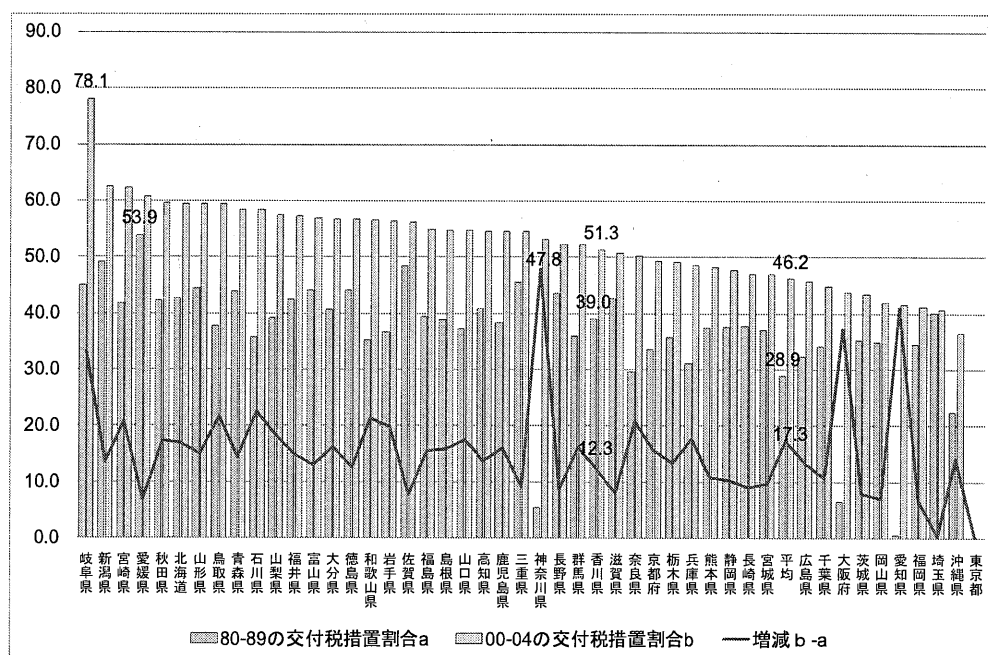
土居 (2007) の分析をもとに、地方債の元利償還金のうち、交付税措置額の割合を都道府県別にみたのが次図となる。

平成 12～16 年度の全都道府県平均は 46.2% となっており、昭和 55～59 年度の 28.9% から +17.3 ポイントもの増加をみている。

都道府県別には、岐阜県、新潟県、宮崎県、愛媛県などが高率の措置を受ける一方で、東京都、沖縄県、埼玉県などが低い水準にとどまっている。昭和 55～59 年度からの増減で見ると、大都市圏の神奈川県、愛知県、大阪府の増加率が最も高くなっている。

香川県における交付税措置額は、昭和 55～59 年度の 39.0% から、平成 12～16 年度には 51.3% まで増加しているが、増加率は全国平均 (+17.3 ポイント) よりも 5 ポイント低くなっている。

都道府県別にみた地方債元利償還金の交付税措置額の推移(%)



(資料)土居文朗「地方債改革の経済学」(日本経済新聞出版社)をもとに作成。

また、交付税算定の基礎となる基準財政需要額と実際の公債費の関係をみたのが次図となる。

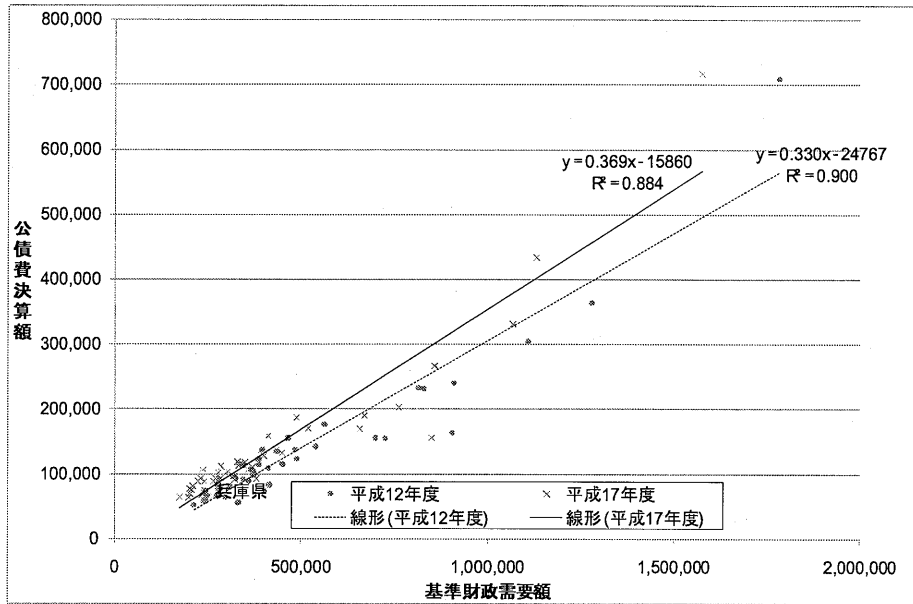
交付税額がピークとなった平成12年度と直近の17年度²⁴の各都道府県の状況をプロットしているが、両者には、各年度とも強い相関関係が認められる。ただし、基準財政需要額全体が22.3兆円から19.9兆円に減少しているのに対し、公債費は逆に、6.2兆円から7.2兆円と16%も増加しているため、当然に近似直線は上方にシフトしている。

この間の基準財政需要額に算入される公債費の金額は増加しているにもかかわらず、主に公共投資関係とみられる公債費以外の金額が大幅に削減されるかたちで、基準財政需要額全体では1割を超える減少となっている。

このことは、公債費に対する個別的な基準財政需要額算入という約束が、国側の強い財政健全化の圧力などによって、すでに、全体で見れば反故になったのも同然の実態になっていることを表していると言えよう。

²⁴17年度については、阪神淡路大震災関係の償還を含むとみられる兵庫県を除外している。

公債費決算額と基準財政需要額の動き(百万円)



(資料)総務省「都道府県決算状況調」をもとに作成。

因みに、交付税の基礎となる基準財政需要額は、算定方法などから面積と人口にほぼ規定されることが知られているが、平成12年度と17年度について、基準財政需要額を被説明変数とし、面積(x1)と人口(x2)を説明変数にした重回帰分析を行った結果を付す。いずれの年度とも決定係数は極めて高く、面積、人口ともに1%有意となっている。

同分析から得られる回帰方程式は、12年度が $y = 6.306x_1 + 113.605x_2 + 118,559$ と表わされる一方、17年度は $y = 5.570x_1 + 104.094x_2 + 97,441$ と表わされる。17年度で言えば、定数項の97,441百万円に、1平方キロ毎に5.6百万円、人口千人毎に104.1百万円を加えると基準財政需要額が得られるという内容になっている。例えば、四国4県で実数と回帰式から得られる金額を比較すると、香川県で実数が理論値より△8.0ポイント小さくなった以外は、徳島県が+0.4ポイント、愛媛県が△0.3ポイント、高知県が+0.2ポイントと、財政力が弱い方が理論値よりも高めに出ているものの、極めて近接した値が得られている。

それはさておき、上記の回帰式により、12年度から17年度の基準財政需要額の変化を、各都道府県ともに定数項としての△211億円に加え、面積1平方キロ当たり△0.7百万円、人口千人当たり△9.5百万円が減額されたと言い表すことができるということであり、上記分析の含意がより鮮明に理解できることと思う。

基準財政需要額を被説明変数とする重回帰分析結果

	12年度			17年度		
	決定係数 R2	t	P-値	決定係数 R2	t	P-値
面積(平方キロ)	0.962758	8.170454	2.3E-10	0.974473	9.360596	4.924E-12
人口(千人)		31.66889	6.38E-32		38.82748	1.103E-35

4 香川県における県債発行状況と管理上の課題

(1) 県債の現況（一般会計）

1)発行額、償還額、残高の長期推移

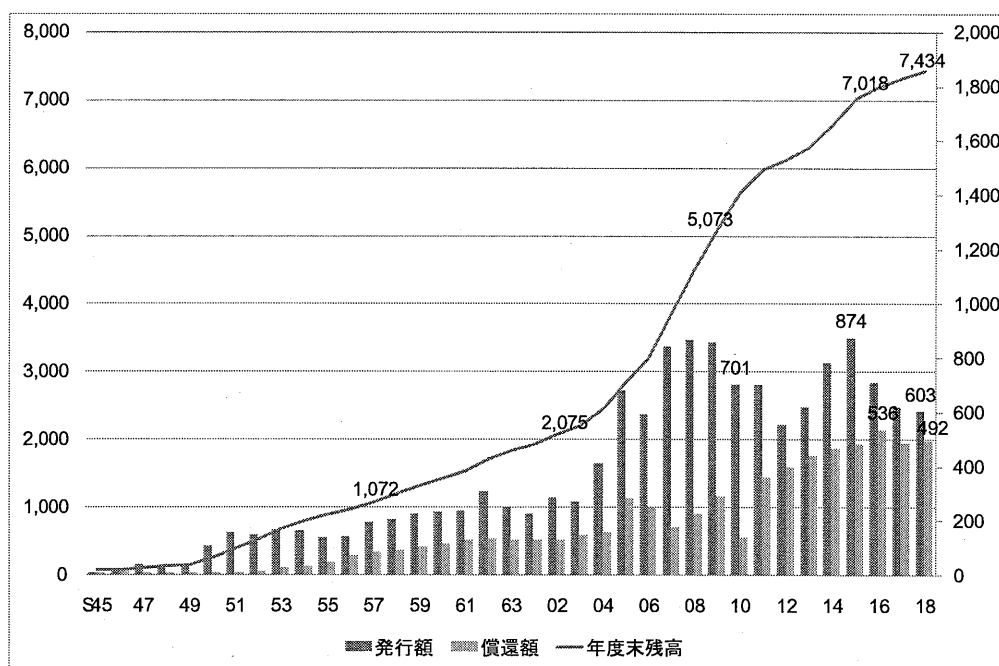
香川県における県債の発行額、償還額(元金)、残高の長期推移をみたのが次図になる。

発行額は、景気対策に伴う発行のピークを平成10年度（898億円）に迎えた後に、一旦減少に転じているが、財源対策による臨時財政対策債の発行などにより、13年度以降再び増加に転じている。

その後は、三位一体改革の進展などを背景に、15年度の874億円をピークに再び減少に転じており、18年度には603億円まで減少している。

一方、償還額はほぼ一貫して増加傾向にあり、18年度には492億円に達しているが、発行額を超える水準となる年度はなく、残高も増加を続け、18年度末には7,434億円に達している。

県債の発行額、償還額、残高の長期推移(億円)



(資料)香川県資料をもとに作成。

2)事業別の残高

次に18年度末の残高を事業別にみていくと、一般単独事業が3,259億円と全体の43.8%を占めるほか、一般公共事業の1,889億円(25.4%)、臨時財政対策債の1,351億円(18.2%)などが続いている。

ただし、単独事業といっても、臨時地方道整備事業債、地域総合整備事業債など、元利償還金の一部について交付税措置のある事業の比率が高くなっており、実体面では補助金

のある一般公共事業債とあまり変わらなくなっている。

また、臨時財政対策債のほかにも財源対策債等（1,406億円）や減収補てん債（145億円）など、財源対策のために発行された県債残高も40%を超える水準に達している。こうした県債も高い比率で交付税措置がなされることになっており、交付税措置される公債費は15年度362億円、16年度354億円、17年度350億円、18年度344億円と推移している。同金額が公債費決算額に占める比率は15年度の39.4%から18年度には57.1%まで上昇しているが、この間の普通交付税はさほど変動していないため、普通交付税に占める比率はおおむね30%前後となっている。

18年度末の事業別県債残高(億円、%)

	金額	比率		金額	比率
1.一般公共事業債	1,889	25.4	7.公共用地先行取得等事業債	0	0.0
うち財源対策債等	1,307	17.6	8.行政改革推進債	13	0.2
2.公営住宅建設事業債	62	0.8	9.厚生福祉施設整備事業債	24	0.3
3.災害復旧事業債	44	0.6	10.地域財政特例対策債	0	0.0
(1)単独災害復旧事業債	1	0.0	11.退職手当債(～平成17年度分)	0	0.0
(2)補助災害復旧事業債	43	0.6	12.退職手当債(平成18年度分)	40	0.5
4.教育・福祉施設等整備事業債	43	0.6	13.国の予算貸付・政府関係機関貸付債	19	0.3
(1)学校教育施設等整備事業債	12	0.2	うち転貸によるもの	0	0.0
(2)社会福祉施設整備事業債	13	0.2	14.地域改善対策特定事業債	0	0.0
(3)一般廃棄物処理事業債	0	0.0	うち法第5条によるもの	0	0.0
うち転貸債	0	0.0	16.財政対策債	0	0.0
(4)一般補助施設整備等事業債	18	0.2	17.財源対策債	99	1.3
(5)施設整備事業債(一般財源化)	0	0.0	18.減収補てん債(S57・61、H5～7・9～1	121	1.6
5.一般単独事業債	3,259	43.8	19.臨時財政特例債	79	1.1
うち地域総合整備事業債	522	7.0	20.公共事業等臨時特例債	0	0.0
うち旧地域総合整備事業債	101	1.4	21.減税補てん債	162	2.2
うち地域活性化事業債	50	0.7	22.臨時税収補てん債	33	0.4
うち防災対策事業債	45	0.6	23.臨時財政対策債	1,351	18.2
うち合併特例事業債	85	1.1	24.調整債(S60～63)	3	0.0
うち臨時地方道整備事業債	865	11.6	25.減収補てん債(H14)	24	0.3
うち臨時河川等整備事業債	176	2.4	26.その他	169	2.3
うち臨時高等学校整備事業債	88	1.2	小計(1～26)	7,434	100.0
うち地域再生事業債	49	0.7	うち財源対策債等	1,406	18.9
うち日本新生緊急基盤整備事業債	0	0.0	うち減収補てん債	145	1.9
うち臨時経済対策事業債	232	3.1	27.特定資金公共投資事業債	0	0.0
6.首都圏等建設事業	0	0.0	合計(1～27)	7,434	100.0

(資料)香川県資料をもとに作成。

3)引受け先別の動き

引受け先別の残高、引受け先別の発行額を次表で示す。

18年度末残高でみて、市中銀行の比率が最も高くなっており、全体の60.0%を占めているほか、政府資金が31.5%を占めている。政府資金を含む公的資金比率は34.8%となっており、地方圏の中ではかなり少ない方に位置づけられ、上述した財投改革の影響を相対的に受けにくい状況にはある。とは言え、当然の流れとして、同比率は13年度の39.8%から低下傾向を続けており、今後も同様の動きが加速すると見込まれるため、より積極的な市

場対応が必要となってきた。その点で言えば、市場調達でミニ公募債を40億円発行するのみにとどまっており、取り組み姿勢は弱いと言わざるを得ない状況にある。

引受け先別県債残高の推移(億円)

	H09	10	11	12	13	14	15	16	17	18
政府資金	1,647	1,802	2,001	2,223	2,352	2,424	2,419	2,376	2,448	2,341
簡易保険局	104	106	109	109	108	105	97	89	88	79
国庫等	1	1	0	0	3	58	60	13	4	4
郵便貯金資金	0	0	0	0	47	118	149	174	174	166
市中銀行	2,893	3,299	3,438	3,379	3,393	3,518	3,872	4,111	4,207	4,463
共済組合等	7	5	3	3	2	2	1	1	1	0
ミニ市場公募	0	0	0	0	0	0	20	40	40	40
公営企業金融公庫	420	424	426	421	408	404	399	386	363	340
計	5,073	5,637	5,978	6,135	6,313	6,628	7,017	7,190	7,323	7,434
公的資金比率	34.5	33.9	35.3	38.0	39.8	40.8	38.8	36.9	37.0	34.8

各年度の発行額については、許可年度と発行年度のずれなどもあり、傾向的な動きは見出しにくい。平成12年度に59.2%となった公的資金比率が18年度には13.4%となっており、落ち込みが顕著となっている。なお、現在は協議制度の下で発行が行われているが、香川県は、総務省の同意の範囲²⁵で発行を行っている。不同意の県債を発行する必然性は現状では考えにくく、いわば当然のことと言えよう。

こうした中で、市中銀行からの調達については、指定金融機関の百十四銀行を中心に、地元5機関（香川銀行、高松信用金庫、観音寺信用金庫、県農業協同組合、県信用組合連合会）から調達を行っている。近年の比率は75:25となっており、条件設定を相対で行っている。

金利面の優位性確保、引受け側のポートフォリオなども踏まえているとみられるが、期間については約定では10年とし、2度の借り換えにより実質30年償還を確保できるような償還形態となっている。

こうした条件設定の結果、今後の新規借入を考慮外としても、平成19～27年度の10年間で2,369億円と18年度末残高の31.9%に相当する金額の借り換えが予定されている。

このことは、県が、高いリファイナンスリスクや金利リスクを抱えているということになる。

これまで、こうした点を、リスクとして認識しなくてもさほど問題はなかったと思われる。しかし、超低金利時代が終焉し金利上昇リスクがいずれ顕在化するとみられること、足下の状況からみて地方公共団体に対する信用力が低下する懸念も強い。

こうしたリスクを適切に認識して、順次、リスクヘッジのための対策を講じていく必要がある。具体的な方策としては、当面、取引先を多様化や信用確保のための財務基盤強化といった対応を基本にせざるを得ないと考えられる。

²⁵同意の前提として、金利の幅、年数の限度が決まるほか、同意債については公的機関からの借入の配分などが決められる。

例えば、20年程度の期間を確保した変動金利による満期一括型の調達と変動金利から固定金利へのスワップの組み合わせなど、リスクヘッジのための金融手法の活用についても、検討すべき時期にきていると考えられる。

また、これに関連して、慣行により引受け先を固定化したままとし、条件も相対で設定していくことも、市場化の推進という観点からは変えていく必要がある。

条件設定の透明化、その結果としての引受け先の多様化についても、調達の安定性確保という視点も確保しながら、徐々に推進していく必要がある。

引受け先別の県債発行額(億円)

	H09	10	11	12	13	14	15	16	17	18
政府資金	231	241	286	319	241	192	134	118	250	81
簡易保険局	12	12	13	9	8	6	2	2	9	0
国庫等	0	0	0	0	3	55	2	4	0	0
郵便貯金資金	0	0	0	0	47	71	31	25	2	0
市中銀行	595	615	373	203	303	431	659	522	352	515
共済組合等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ミニ市場公募	0	0	0	0	0	0	20	20	0	0
公営企業金融公庫	20	30	30	23	15	27	26	18	8	7
総計	859	898	702	555	617	782	873	708	620	603
公的資金比率	28.3	28.2	42.6	59.2	48.3	41.5	19.3	21.0	42.1	13.4

今後の借り換え予定額(市中分、億円)

H19	20	21	22	23	24	25	26	27	計
313	330	340	194	71	282	138	281	422	2,369

(資料)上記3表ともに同上香川県資料をもとに作成。

4)金利水準の変化

18年度末残高で引受け先別・金利水準別の残高をみたのが次表となる。

日銀のゼロ金利解除や堅調な景気情勢などを背景に、足下は金利上昇基調にあるものの、長期的には金利低落が続いてきた結果、相対的に期間の短い市中銀行が全額3%以下の水準にある一方、政府資金には依然として7%を超える残高も残っている。

引受け先別にみた金利別残高(18年度末、億円)

	1.5%以下	3.0%以下	5.0%以下	7.0%以下	7.0%超	計
政府資金	522.5	1,469.2	239.3	100.7	9.6	2,341.3
簡易保険局	5.7	43.6	17.0	8.5	4.0	78.8
国庫等	3.5	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5
郵便貯金資金	166.3	0.0	0.0	0.0	0.0	166.3
市中銀行	1,281.7	3,181.3	0.0	0.0	0.0	4,463.0
共済組合等	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.5
ミニ市場公募	40.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.0
公営企業金融公庫	27.6	191.2	102.6	19.0	0.0	340.4
計	2,047.3	4,885.3	358.9	128.6	13.7	7,433.9

期首残高と期末残高から平均残高を求め、同金額を用い引受け先別の平均金利を試算すると次表となる。

共済組合等が6%台で推移しているほか、償還期間の長い公営公庫、簡保資金、政府資金の金利が18年度末時点でも相対的に高止まっている。

平均金利は平成9年度の3.55%から18年度には1.83%まで下がってきており、市中銀行などが機動的に低下してきていることが見て取れよう。

長期プライムレートなどの比較でみると、長期固定金利での調達が大部分であるため、金利低下メリットを十分得ていないため、17年度時点では平均金利が長期プライムレートよりも高い水準にある。

こうした点からも県債管理上の示唆が得られると考えられるが、例えば、金利設定に当たり、長期定期な金利観からみて、固定中心で組み立てる前提は維持しつつも、一部を中期の金利見直し、もしくは固定金利のリスクを一定割合ヘッジしていくような方法も考えられよう。

引受け先別平均金利の推移(%)

	H09	10	11	12	13	14	15	16	17	18
政府資金	4.069	4.093	3.660	3.186	2.918	2.808	2.632	2.481	2.255	2.217
簡易保険局	4.479	4.360	4.046	3.738	3.567	3.433	3.339	3.319	3.146	3.158
国庫等	1.642	2.582	3.386	3.568	0.543					
郵便貯金資金						0.823	0.820	1.005	1.102	1.173
市中銀行	3.001	2.759	2.585	2.525	2.361	2.148	1.836	1.653	1.595	1.551
共済組合等	6.301	6.481	6.602	6.621	6.576	6.623	6.715	6.740	6.755	6.637
ミニ市場公募								0.407	0.520	0.520
公営企業金融公庫	4.848	4.615	4.328	4.092	3.898	3.658	3.363	3.160	3.030	2.904
平均	3.552	3.357	3.084	2.889	2.681	2.482	2.189	2.007	1.888	1.835
参考										
長期プライムレート	2.300	2.200	2.200	2.100	1.850	1.650	1.700	1.550	1.850	
国内銀行貸出約定平均金利	2.527	2.388	2.244	2.221	1.998	1.919	1.860	1.793	1.685	
長期国債応募者利回り(10年)	1.991	0.972	1.836	1.663	1.311	1.007	1.380	1.445	1.456	

(資料)上記2表ともに同香川県資料をもとに作成。

5)償還率の変化

次に、期首残高との対比でみた償還率に加え、平成9～18年度の償還額をならして逆算した平均償還期間²⁶をみたのが次表となる。

表に含まれる期間に新たな借入がない共済組合等は得られた平均期間よりも相当長い可能性があるが、継続的に借入を行っている先については、ほぼ実勢並みの平均期間が得られていると考えられる。

その結果をみると、政府資金が30年と超長期の年数になっているほか、市中銀行も26年とさほど遜色ない年数となっている。これは、上述したとおり、大部分の借入について期間10年の中で30年償還のキャッシュフローを確保している結果とみられる。超長期の

²⁶ただし、平成8年度以前の償還額が考慮外となっているため、実際の償還期間は試算結果より多少長くなると考えられる。

引受けは公的資金の特性を活かしたものとと言える一方で、再三書いてきたとおり、今後の変化の中ではそうした引受け割合はさらに低下する可能性が高く、リファイナンスリスクを適切に管理していくことがより重要になってくる。

引受け先別の償還率及び平均償還年数試算(年)

	H09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	平均償還期間
政府資金	0.054	0.052	0.054	0.049	0.050	0.051	0.060	0.069	0.075	0.077	29.6
簡易保険局	0.087	0.096	0.096	0.089	0.087	0.086	0.087	0.113	0.112	0.103	19.2
国庫等	0.342	0.448	0.228	0.318	0.400	0.030	0.001	0.837	0.731	0.023	10.6
郵便貯金資金						0.000	0.000	0.000	0.012	0.043	
市中銀行	0.070	0.072	0.071	0.076	0.086	0.090	0.087	0.073	0.062	0.062	26.3
共済組合等	0.269	0.303	0.307	0.268	0.231	0.205	0.223	0.247	0.242	0.295	10.7
ミニ市場公募								0.000	0.000	0.000	
公営企業金融公庫	0.055	0.062	0.066	0.066	0.070	0.075	0.075	0.078	0.079	0.080	22.7
計	0.064	0.066	0.066	0.066	0.072	0.074	0.074	0.077	0.068	0.067	27.1

(資料)同上香川県資料をもとに作成。

(2) 個別発行条件の検討

外部監査として、県債のうち、18年度の公的資金引受けに係る県債と、9年度以降の市中銀行引受けに係る県債について、個別に発行条件などについて検討した。

公的資金による引受けは、18年度は財政資金融資と公営企業金融公庫融資である。個別引受けの条件設定は次表のとおりとなる。

前述したとおり、総務省が同意債について、公的資金枠の配分などを行っており、その範囲内での引受けとなっているほか、個別事業によって引受け条件が定められているために、県側の裁量はほとんど働かない仕組みとなっており、引受け条件についても特段問題とすべき事項は見当たらない。

18年度における公的資金引受け県債の発行条件(百万円、%)

許可	借入先	借入事業名	借入額	借入年月日	償還期間	年利率	償還期日	償還方法	証券・証書	備考
17	財政融資資金	社会福祉施設整備事業	73	19.3.26	20(3)	1.900	H39.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	上水道事業(一般会計出資債)	560	19.3.26	30(5)	2.100	H49.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	一般公共事業(港湾)	365	19.3.26	20(3)	1.900	H39.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	一般公共事業(河川)	326	19.3.26	20(3)	1.900	H39.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	一般公共事業(治山)	104	19.3.26	20(3)	1.900	H39.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	一般公共事業(治水)	702	19.3.26	20(3)	1.900	H39.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	一般公共(道路)	787	19.3.26	15(3)	1.700	H34.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	現年発生補助災害復旧事業	31	19.3.26	10(2)	1.500	H29.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	現年発生単独災害復旧事業	6	19.3.26	10(2)	1.500	H29.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	財政融資資金	過年発生補助災害復旧事業	157	19.3.26	10(2)	1.500	H29.3.1	半年賦元利均等	証書	
17	公営企業金融公庫	上水道事業(一般会計出資債)	468	19.3.29	28(5)	2.150	H47.3.20	半年賦元利均等	証書	
17	簡保資金	公営住宅建設事業	2	19.3.29	25(3)	2.000	H43.9.30	半年賦元利均等	証書	
18	財政融資資金	現年発生直轄災害復旧事業	5	19.5.24	10(2)	1.500	H29.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	社会福祉施設整備事業	30	19.5.24	20(3)	1.900	H39.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	上水道事業(一般会計出資債)	192	19.5.24	30(5)	2.200	H49.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	一般公共事業(港湾)	503	19.5.24	20(3)	1.900	H39.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	一般公共事業(河川)	480	19.5.24	20(3)	1.900	H39.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	一般公共事業(治山)	428	19.5.24	20(3)	1.900	H39.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	一般公共事業(農業農村)	635	19.5.24	10(2)	1.500	H29.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	一般公共(道路)	2,704	19.5.24	15(3)	1.700	H34.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	財政融資資金	過年発生補助災害復旧事業	18	19.5.24	10(2)	1.500	H29.3.25	半年賦元利均等	証書	起債前借
18	公営企業金融公庫	上水道事業(一般会計出資債)	155	19.5.30	28(5)	2.150	H47.3.20	半年賦元利均等	証書	
18	公営企業金融公庫	公営住宅建設事業	34	19.5.30	20(5)	2.000	H39.3.20	半年賦元利均等	証書	
計			8,765							

一方、市中銀行による引受けについても、8～18年度の個別引受けの条件設定は次表のとおりとなる。

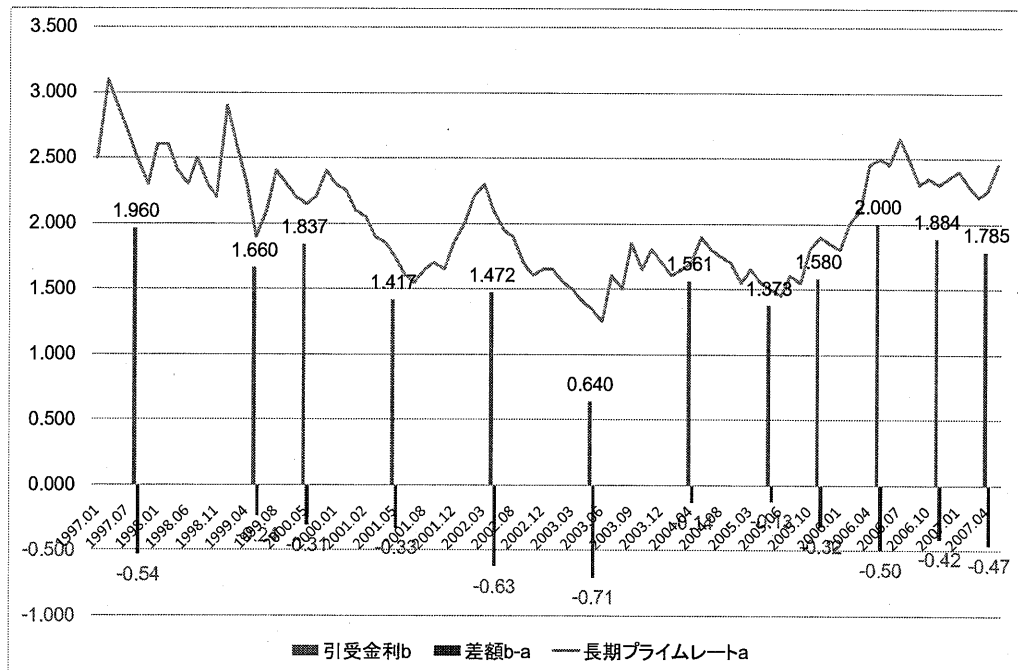
ほとんどのものが30年償還を前提にした引受けとなっており、デュレーションは比較的長くなるものの、金利面では長期プライムレートからは一定の金利差がつく条件で約定設定されており、特段問題とすべき事項はないとも思われる。

9～18年度における市中引受け県債の発行条件(億円、%)

年度	発行金額	年度計	借入年月日	償還期間	年利率	償還期日	償還方法	証券・証書	備考
09	595	595	H10.5.29	10(2)	1.960	H20.5.30	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
10	615	615	H11.5.31	10(2)	1.660	H21.5.29	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
11	373	373	H12.5.31	10(2)	1.837	H22.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
12	136	203	H13.5.31	10(2)	1.417	H23.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
12	35		H13.5.31	10(2)	1.417	H23.5.30	毎半期元金均等	証券	-
12	32		H13.5.31	10(2)	1.400	H23.5.31	毎半期元金均等	証券	-
13	186	303	H14.5.31	10(2)	1.472	H24.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
13	49		H14.5.31	10(2)	1.472	H24.5.30	毎半期元金均等	証券	-
13	36		H14.5.31	10(2)	1.460	H24.5.31	毎半期元金均等	証券	-
13	33		H14.5.31	10(2)	1.400	H24.5.31	毎半期元金均等	証券	-
14	265	431	H15.5.30	10(2)	0.640	H25.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
14	66		H15.5.30	10(2)	0.640	H25.5.30	毎半期元金均等	証券	-
14	67		H15.5.30	10(2)	0.639	H25.5.31	毎半期元金均等	証券	-
14	33		H15.5.30	10(2)	0.639	H25.5.31	毎半期元金均等	証券	-
15	486	659	H16.5.31	10(2)	1.520	H26.5.30	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
15	54		H16.5.31	10(2)	1.561	H26.5.30	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
15	70		H16.5.31	10(2)	1.521	H26.6.2	毎半期元金均等	証券	-
15	49		H16.5.31	10(2)	1.521	H26.5.30	毎半期元金均等	証券	-
16	316	522	H17.5.31	10(3)	1.370	H27.5.29	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
16	77		H17.5.31	10(3)	1.373	H27.5.29	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
16	32		H17.5.31	10(2)	1.373	H27.6.1	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
16	21		H17.5.31	10(2)	1.373	H27.5.29	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
16	61		H17.5.31	10(2)	1.373	H27.5.29	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
16	12		H17.5.31	10(2)	1.373	H27.6.1	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
16	4		H17.5.31	10(2)	1.373	H27.6.1	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
17	100	352	H17.11.25	10(3)	1.580	H27.11.30	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
17	92		H18.5.31	10(3)	2.000	H28.5.30	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
17	35		H18.5.31	10(3)	1.972	H28.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
17	25		H18.5.31	10(3)	1.972	H28.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
17	19		H18.5.31	10(3)	1.972	H28.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
17	3		H18.5.31	10(3)	1.972	H28.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
17	78		H18.5.31	10(3)	1.972	H28.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
18	309	824	H18.5.31	10(0)	1.980	H28.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(残存20年償還)
18	100		H18.11.30	10(3)	1.884	H28.11.30	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
18	100		H18.11.30	10(3)	1.870	H28.11.30	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
18	311		H19.5.31	10(3)	1.780	H29.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
18	1		H19.5.31	10(3)	1.771	H29.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
18	3		H19.5.31	10(3)	1.771	H29.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(実質30年償還)
19	128	313	H19.5.31	10(0)	1.785	H29.5.31	毎半期元金均等	証券	借換予定債(残存20年償還)
19	25		H19.5.31	5(-)	1.359	H24.5.31	満期一括	証券	借換予定債(残存20年償還)
19	30		H19.5.31	5(-)	1.359	H24.5.31	満期一括	証券	借換予定債(残存20年償還)
19	100		H19.5.31	5(-)	1.359	H24.5.31	満期一括	証券	借換予定債(残存20年償還)
19	20		H19.5.31	5(-)	1.359	H24.5.31	満期一括	証券	借換予定債(残存20年償還)
19	10		H19.5.31	5(-)	1.359	H24.5.31	満期一括	証券	借換予定債(残存20年償還)
計	5,189	5,189							

(資料)上記2表ともに同上香川県資料をもとに作成。

市中銀行の引受け金利と長期プライムレートとの比較(%)



(資料)県資料及び日銀資料をもとに作成。

(3) 県債の持続可能な管理確立に向けて

1) 管理目標などについて

県債残高などに対して、財政の持続性の確保という視点から各種の数字をみたものが、次表となる。

まず、県債管理の基礎となる基礎的財政収支について、簡易な計算式（公債費－公債収入）を用いて平成9年度以降の数字を算出している。

平成9年度には△401億円の赤字だったのが、17年度によようやく＋4億円の黒字となり、18年度も25億円の黒字となっている。

交付税削減が進む一方で県債償還が本格化していく中で、待ったなしの行革対応の結果と言える。

しかしながら、依然として県債残高は増加しており、名目県内総生産（GRP）との対比でみても比率は上昇を続けており、債務の収束条件を満たすには程遠い状況にある。

債務の収束には、基礎的財政収支の黒字化に加え、名目成長率が金利水準を上回ること、分かり易く捉えれば、税収増が金利支払いを上回ることが不可欠となるが、平成16年までのGRP成長率の動きをみる限りでは、厳しい状況にあるとみざるを得ない²⁷。

加えて、県財政においては県税のみならず、地方交付税が主要な償還財源と位置づけら

²⁷平成14年度に県税収入の対GRP比が低下しているが、高金利の郵便貯金の満期により利子税が減少したことによると考えられ、こうした特殊要因を除けば、県税収入の対GRP比は一定の水準を確保してきたとみることができよう。

れるが、これまでみてきたように、交付税の削減が財政悪化の主要因となっている状況にある。

このため、普通交付税の対 GRP 比は平成 12 年度から 16 年度の間、4.1%から 3.1%まで低下しており、影響の大きさが再確認できる。

県債管理に当たっては、財政収支面からの管理もちろん重要であるが、県内経済との連関の中で、成長政策と合わせて組み立てていかないと、歳出削減がかえって県税収入の減少に直結するだけの逆スパイラル的な悪循環に陥るリスクが高い。

したがって、県全体では歳出削減下にあっても、県内経済活性化に向けて、積極的かつ重点的な地域産業政策や職業教育を含む雇用政策の出動が必要となる。

本稿の目的から多少それるので具体的な方向性などについては詳述を避けるが、いたずらな緊縮財政だけでは税収拡大はおぼつかず、結果的に財政もより厳しい局面を迎えかねないことを肝に銘ずる必要がある。

県財政の持続性確保に向けた諸指標の動き(億円、%)

	H09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
P B	公債費a	458	510	536	572	607	626	630	678	624	628
	公債収入b	859	898	701	555	617	782	874	708	620	603
	基礎的財政収支a-b	-401	-388	-165	17	-10	-156	-244	-30	4	25
金利	平均金利	3.6	3.4	3.1	2.9	2.7	2.5	2.2	2.0	1.9	1.8
	GRP成長率	0.3	1.7	-4.3	1.2	-0.2	-0.1	-1.7	0.1		
県 債 残	GRP(名目)c	38,103	38,755	37,102	37,530	37,461	37,429	36,810	36,832		
	県債残高d	5,073	5,637	5,978	6,135	6,313	6,627	7,018	7,190	7,323	7,434
参 考	同GRP対比d÷c×100	13.3	14.5	16.1	16.3	16.9	17.7	19.1	19.5		
	県税収入(調定額)のGRP対比	3.0	3.0	3.0	3.3	3.2	2.8	2.8	2.9		
	普通交付税のGRP対比	3.3	3.5	4.1	4.2	3.9	3.9	3.4	3.2		

(資料)県資料及び内閣府「県民経済計算年報」をもとに作成。

2)財政再建方策の位置づけ

香川県では、平成 16 年度に三位一体改革に伴い、地方交付税など約 200 億円が削減されたことを受けて、同年 10 月に財政再建方策を策定し、平成 17 年度からの 3 年間を集中対策期間として、財政再建に取り組んできた。

しかしながら、さらなる交付税削減などが見込まれる中であって、19 年 11 月に公表した「新たな財政再建方策」では、平成 20 年度から 22 年度までに総額△1,278 億円(20 年度△385 億円、21 年度△457 億円、22 年度△436 億円)の収支不足が見込まれることを前提に、人件費抑制、投資的経費抑制、事務事業・補助金などの見直し、管理経費の縮減、公債費の抑制・平準化などのより収支均衡を図るとともに、20 年度をピークに県債残高の減少を図ることを骨格とした内容の財政健全化方策を打ち出している。

対策後の収支などをみたものが次表となる。

具体的な個別対策の是非などはここで取り上げるべき内容ではないので、あくまで県債に限ってのこととして話を進める。

県債に関しては、詳細が公表されていないため、ここで、その推移を独自に推計したところ、残高が20年度は増加し22年度までの減少額も△36億円程度にとどまるとみられること、同年度においても県債発行額434億円のうち132億円が特例地方債である臨時財政対策債が占めること、投資削減(22/19で△120億円)による県債発行額の抑制に加え、元金償還の実質繰延べによる効果(22年度で△46億円)が収支改善の主要因となっているとみられることなど、本再建方策は、少なくとも、県債の持続性確保に向けた着実な取り組みと必ずしも評価しえない面も散見される。

そもそも、全都道府県平均よりも低い現状の償還率をさらに下げることや、財政の持続性確保という視点から最も重要な指標となる県債残高について、再建方策の中で明確に数値が示されていないことも、財政再建への取り組みと称しながら、収支尻を合わせることに目標を置いたと批判されても仕方のないやり方と言える。

予算に合わせた収支管理が主要な数値管理である自治体ではあるが、財政再建には負債と将来負担力とのバランスをとることは必須である。将来収入を増加させるか、債務残高を圧縮する方策が見えない財政再建方策は行財政改革としては不十分であり、改善が必要である。

新たな財政再建方策に基づく県債増減などの推計(億円、%)

		H19	H20	H21	H22	22/19
歳入	県税	1,328	1,306	1,330	1,344	1.2
	地方交付税	993	1,019	980	975	-1.8
	県債	596	528	475	434	-27.2
	うち臨時財政対策債	181	163	146	132	-27.1
	うちその他	415	365	329	302	-27.2
	その他	1,517	1,429	1,399	1,322	-12.9
	計	4,434	4,282	4,184	4,075	-8.1
歳出	義務的経費	2,297	2,256	2,215	2,196	-4.4
	人件費	1,321	1,296	1,255	1,237	-6.4
	公債費	640	618	612	605	-5.5
	扶助費	336	342	348	354	5.4
	投資的経費	676	640	592	556	-17.8
	税収関連交付金	381	359	361	366	-3.9
	その他	1,080	1,027	1,016	957	-11.4
計	4,434	4,282	4,184	4,075	-8.1	
基礎的財政収支		44	90	137	171	288.6
県債増減など	期首残高	7,434	7,524	7,568	7,567	1.8
	期中借入	596	528	475	434	-27.2
	元利償還	640	618	612	605	-5.5
	うち利息額(推計)	134	134	136	136	1.8
	うち元金償還額(推計)	506	484	476	469	-7.4
	期末残高	7,524	7,568	7,567	7,533	0.1
期中増減	90	44	-1	-35		
期首残高に対する償還率		6.8	6.4	6.3	6.2	

(資料)県資料をもとに作成。

(4) 結果と意見(まとめ)

地方債の置かれている厳しい状況から入り、順次分析を進め、香川県における県債管理

の課題についても検討した。

平成20年に予定されていた乳幼児に対する医療費補助の見直しは、(その実効性の判断はさておき)、県民の強い声により自己負担無しの現制度が継続されることとなったように、県財政の逼迫が県民に与える将来不安は大きい。

行財政改革や財政再建方策は県財政逼迫に対する県の取組として公表され、県は鋭意財政再建に努めている。

しかし、その計画の実現可能性に信頼が置かれ、将来像が見える計画でなければ、県民の生活への安心感は得られない。

この意味で財政再建方策が合理的に策定されていること、それが県民にわかるようなかたちで周知されていることは重要である。

(結果)

県が取り組もうとしている「新たな財政再建方策」についても検討してきたが、県債の償還の繰り延べなどの方策も取らざるを得ない状況にあるのはやむを得ない事実として、それでも県民に対し、県債の残高目標などを明確化した財政再建目標を公表し、県財政の持続性確保の前提となる県債削減に向けた明確な取り組み姿勢を打ち出す必要がある。

(意見)

同時に、県内経済活性化に向けた方策についても、財政再建策と対の目標として、明確な方向づけを行う必要がある。成長政策はともすると、財政再建をないがしろにするがための対策と受け止める向きが多いのも事実と言えるが、足下の状況から言えば、財政の均衡のみで、持続可能な県債残高への削減を実現するのは難しいと考えられ、車の両輪として、成長政策についても明確な位置づけを行うとともに、具体的な方向づけに関しても早急に検討を行う必要がある。

(結果)

具体的な県債管理に関し、市中銀行からの調達については、今後のさらなる市場化への展開を促進する見地から、入札方式の導入などによる条件設定の透明化を推進する必要がある。

(意見)

また、市場公募債発行に向けて、格付け取得などの準備を着実に進めていく必要がある。さらに、全体の資金効率やリスクヘッジのために、変動金利の導入などについても、検討していく必要がある。

II 人権・同和政策

1 人権政策とテーマとの関連

(1) 人権の世紀

21世紀は「人権の世紀」と言われている。

我が国では、日本国憲法において、「自由権」、「社会権」、「法の下での平等」等の基本的人権を保障するとともに、国連が採択した「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」等の国際人権諸条約を締結し、人権尊重社会の形成に努めてきた。

しかしながら、我が国では、依然として同和問題をはじめ、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人、HIV感染者、犯罪被害者などに関する人権問題が存在している。

加えて、情報化に伴うインターネット上の人権侵害など新たな問題も生じている。

そのような中、国は、平成12年12月に、人権教育・啓発の基本となる「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」を制定した。

この法律では、「人権教育」とは「人権尊重の精神の涵養を目的とする教育活動」を、「人権啓発」とは「国民の間に人権尊重の理念を普及させ、及びそれに対する国民の理解を深めることを目的とする広報、その他の啓発活動(人権教育を除く。)」をいうとされており(同法第2条)、これらは、国民がその発達段階に応じ、人権尊重の理念に対する理解を深め、これを体得することができるようにすることを旨として行わなければならないと規定されている(同法第3条)。

また、政府は平成14年3月に、この法律に基づき、「人権教育・啓発に関する基本計画」を策定している。

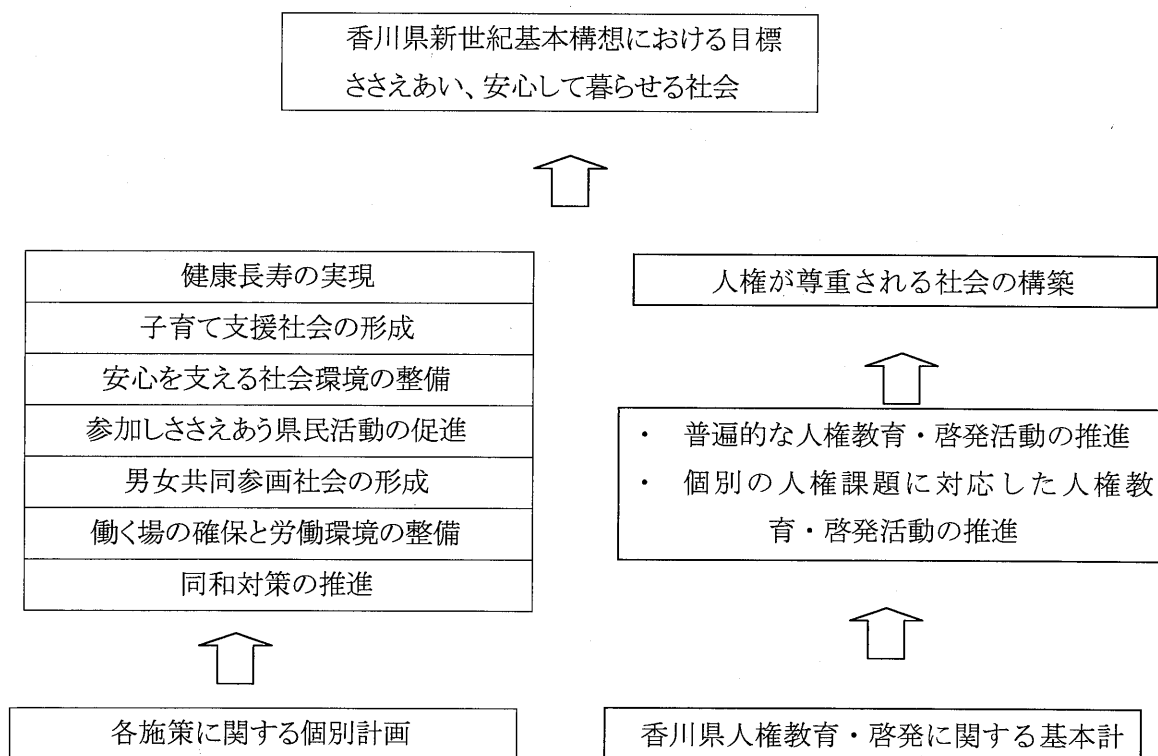
(2) 香川県の人権・同和政策

香川県では、県民の人権尊重意識の高揚を図るため、人権教育の基本方針と施策の方向を示す基本計画として、平成11年3月に「人権教育のための国連10年香川県行動計画」を策定し、平成11年4月から平成16年12月を計画期間として各種施策を推進してきた。

また、香川県では、平成12年6月に21世紀最初の県政運営の基本方針として策定した「香川県新世紀基本構想」において、「人権が尊重される社会の構築」を、「ささえあい、安心して暮らせる社会」の実現のための重要な柱として位置づけ、学校や職場はもとより家庭や地域のあらゆる場を通じて「普遍的な人権教育・啓発活動の推進」を図るとともに、女性、子ども、高齢者、障害者、同和問題、外国人、ハンセン病回復者・HIV感染者等の「個別の人権課題に対応した人権教育・啓発活動の推進」に努めてきた。

さらに、香川県では、社会情勢の変化を踏まえ、平成16年1月1日に、この行動計画に代わって、中長期的展望に立った「香川県人権教育・啓発に関する基本計画」をスタートさせた。

この「香川県人権教育・啓発に関する基本計画」の概念図は、次のとおり。



以上から明らかとなっており、人権が尊重される社会の構築は「ささえあい、安心して暮らせる社会」の実現のための重要な柱である。

(3) 同和問題

昭和40年、同和対策審議会は、政府に対する答申の中で、同和問題を「現代社会においても、なおいちじるしく基本的人権を侵害され、特に、何人にも保障されている市民的権利と自由を完全に保障されていないという、もっとも深刻にして重大な社会問題である」と定義し、国に対し、環境改善をはじめとした幅広い分野における総合的な施策の実施を提言した。

この答申を受け、国と地方公共団体は、同和問題の解決に向けて同和対策事業を推進してきたところである。

一方では、他の府県の例ではあるが、特定の同和関係の建設団体が同和対策事業を独占しているのではないかと、地方自治体が当初から回収不可能な会社に同和高度整備資金を貸し付けたのではないかなどといった問題点が生じている。

また、昨年11月11日付けの新聞報道によると、大阪市の同和関係の財団法人「飛鳥会」の元理事長で、1億3,120万円もの業務上横領の罪により、今年1月に大阪地裁で懲役6年の実刑判決を受けた被告人が死亡した旨、報道されており、これは、飛鳥会が大阪市から約30年にわたり運営を委託されていた駐車場の収益を着服したという事件である。

このように同和行政に不正や利権があると、同和行政に対する国民の不信感を招き、ひいては、

人権が尊重される社会の構築に水をさすことになりかねない。

さらには、「同和問題はこわい問題である。」との意識が根強く残っていることに乗じ、同和問題を口実に「ゆすり」「たかり」などをする、いわゆる「えせ同和行為」や、同和対策事業に対する、いわゆる「ねたみ意識」など、差別意識の解消に逆行するひずみが指摘されてきた。

1)同和政策実施上の課題－逆差別論、いわゆる「ねたみ意識」の醸成

同和対策事業が進展する中で、同和地区が一般地区に比べ優遇されていて、逆差別になっているのではないかという意見もある。

平成12年12月に香川県により実施された「同和問題意識調査報告書」は、同和問題が県民の日常生活の中でどのように意識されているのかを把握し、同和対策推進の基礎的資料を得るために、県内に居住する15歳以上(平成12年12月1日現在)の者から無作為に抽出された3,700人を対象に実施された調査であるが、その中には、次の調査結果が報告されている。

今日の同和地区の生活環境(道路、住宅など)について、あなたはどのように思いますか。

- 1 一般地区よりかなり良い・・・22.5%
- 2 一般地区より少し良い・・・17.3%
- 3 一般地区と同じ・・・23.6%
- 4 一般地区より少し悪い・・・11.1%
- 5 一般地区よりかなり悪い・・・ 2.7%
- 6 わからない・・・22.7%

これによると、同和地区の生活環境については、「一般地区よりかなり良い」と「一般地区より少し良い」の合計は39.8%となる。

逆に、「一般地区より少し悪い」と「一般地区よりかなり悪い」の合計は、13.8%にすぎない。

また、上記調査の中には、次の調査結果も報告されている。

今日の同和地区の生活水準について、あなたはどのように思いますか。

- 1 一般地区よりかなり良い・・・11.6%
- 2 一般地区より少し良い・・・10.3%
- 3 一般地区と同じ・・・35.0%
- 4 一般地区より少し悪い・・・12.2%
- 5 一般地区よりかなり悪い・・・ 2.5%
- 6 わからない・・・28.0%
- 7 無回答・・・ 0.4%

これによると、同和地区の生活水準については、「一般地区よりかなり良い」と「一般地区より少し良い」を合計すると、21.9%になる。

逆に、「一般地区より少し悪い」と「一般地区よりかなり悪い」の合計は 14.7%にすぎない。

これらの調査結果は、少なくとも生活環境の改善や生活水準を向上させるための同和対策事業を実施する中で、県民の意識レベルにおいては、同和地区のほうが優遇されていると感じている、いわゆる「ねたみ意識」が生じているおそれがあるといえる。

2)同和政策実施上の課題－政策実施の効果

一方、同和地区の人々に対する態度については、次の調査結果が報告されている。

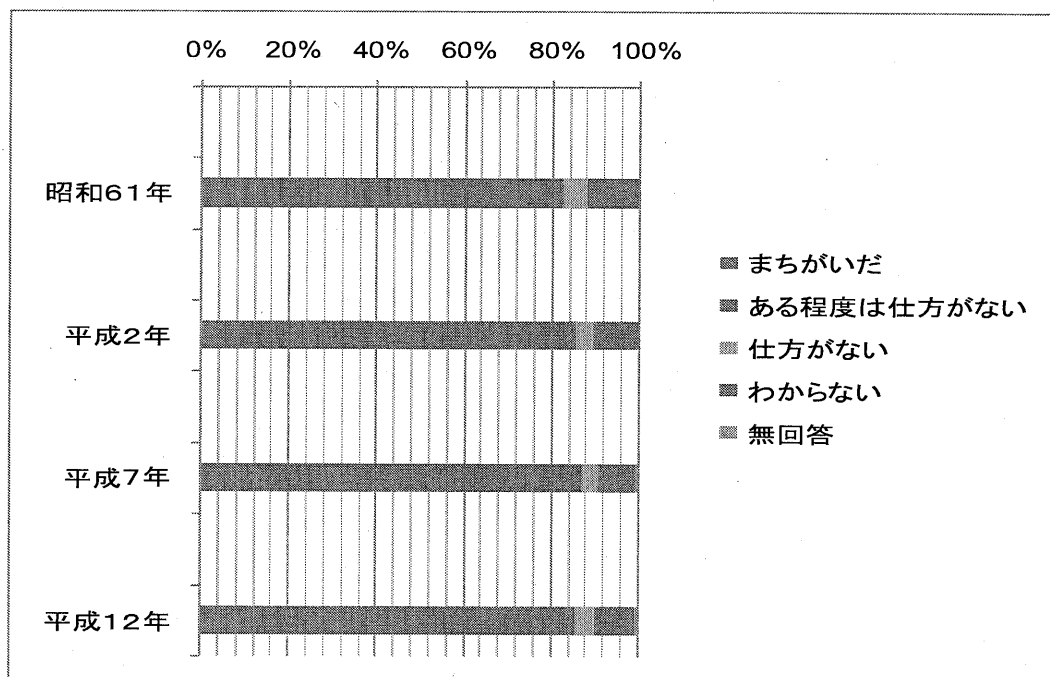
同和地区の人々が差別を受けることについて、あなたはどのように思いますか

- | |
|---------------------|
| 1 まちがいだ……………59.9% |
| 2 ある程度は仕方がない……25.6% |
| 3 仕方がない……………4.8% |
| 4 わからない……………9.0% |
| 5 無回答……………0.7% |

同和地区の人々が差別を受けることについて、「ある程度は仕方がない」が 25.6%、「仕方がない」が 4.8%で、これらを合計すると、30.4%にも達している。

このことは、依然同和地区に対する偏見が根強いこと、同和問題に対する啓発活動が十分効果を奏していない可能性があることをそれぞれ示すものであると考えられる。

なお、上記質問事項に対するこれまでの調査結果の回答の推移は、次のとおりとなっている。



これによると、平成 2 年調査のときには、「まちがいだ(63.4%)」が増加し、「ある程度仕方がない(22.5%)」と「仕方がない(3.8%)」が減少しているが、平成 7 年と平成 12 年の調査では「まちがいだ」がわずかだが減少している(平成 7 年 61.3%、平成 12 年 59.9%)。

この結果から直ちに断定することはできないが、県が、同和問題を解決するための啓発事業等を毎年予算をかけて実施しているにもかかわらず、県民の意識の向上に必ずしも効果をあげることができなかったのではないかとわざるを得ない。

県民の同和問題に対する理解・認識と啓発効果について、検討する必要がある。

3) 監査の対象

同和対策事業は、市町や関係団体によって行われているものが多いが、香川県は市町や関係団体に対して補助金等を支出している。補助金等が有効かつ適正に執行されているかという監査が必要であると考えた。

4) 監査の視点

「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」が平成 14 年 3 月末日に失効したことから、同和地区・同和関係者を対象とする特別対策は終了し、これまで特別対策の対象とされた地域においても他の地域と同様に必要とされる施策は、地方公共団体においても原則として一般対策の中で対応していくことが求められている。

香川県では、特別措置法失効にあわせて同和対策県単独事業を見直しており、さらに、平成 17 年度にも平成 13 年度において経過措置的に実施することとした事業の見直しを行っている。

その中では、一般対策へ移行する事業、経過措置的に実施する事業、廃止する事業、の3つの区分に分けられている。

しかしながら、一般対策へ移行した事業、つまり同和対策事業から人権教育・啓発に関する事業に名称が変更された事業であっても、実質的に一般対策に転換されたかどうかの検証が必要ではないかと考えた。

そこで、

- ① 施策が重複しているものはないか、
- ② 対象者が特定化していないか、
- ③ 歴史的意義を喪失しているものはないか、
- ④ 逆差別につながるものはないか、
- ⑤ 効率性、有効性の点で問題はないか、
- ⑥ 逆に不十分な点はないか

という点に留意し、監査を実施する必要があると考えた。

2 同和行政の経緯

(1) 国の同和対策

同和問題とは、日本社会の歴史的発展の過程において形成された身分差別であるが、いわゆる「解放令」の公布により(明治4年)、法律・制度上の差別はなくなった。しかし、明治政府による身分差別からの解放は、形式的なものにとどまった。

香川県においても、昭和8年に、高松結婚差別裁判事件と呼ばれる全国的にも有名な人権侵害事件が発生している。これは、「結婚でウソをついて部落出身を隠した」ため、高松地方裁判所が被告人である青年に対し懲役1年の判決を下したというものであった。

同和問題への取り組みは、戦後、次第に本格的に行われるようになった。昭和40年に、その後の同和対策の基礎となる「同和対策審議会答申」が出され、昭和44年に「同和対策事業特別措置法」(以下、「同対法」という。)が施行された。

同対法による事業は13年にわたって行われたが、なお継続の必要性が認められたため、昭和57年に「地域改善対策特別措置法」が、昭和62年には「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」(以下、「地対財特法」という。)が施行された。

地対財特法は、平成14年3月末日に失効し、以後は既存の一般対策により対応することになった。

地対財特法に基づく特別対策を終了した理由は、

- ①国、地方公共団体の取り組みによって同和地区を取り巻く状況は大きく変化した。
- ②同和地区が大きく変化した状況で特別対策をなお継続していくことは、同和問題の解決に必ずしも有効とは考えられない。
- ③経済成長に伴う産業構造の変化、都市化等によって大きな人口移動が起こり、同和地区においても同和関係者の転出と非同和関係者の転入が増加している。

ということが挙げられている。

(2) 香川県の同和行政

香川県における同和対策事業は、昭和33年度から開始されたが、昭和44年の同対法の制定以後、本格的に事業展開された。

その後、香川県は、昭和47年に策定された「香川県長期振興計画」や、引き続き策定された「香川県県民福祉総合計画」、「香川県21世紀長期構想」、「香川県新世紀基本構想」において、同和対策の推進を県政の重要課題と掲げ、市町と一体となって、社会福祉の増進、生活環境の改善、産業の振興、職業の安定、教育の充実など各種施策を推進するとともに積極的な啓発活動を展開してきた。

平成14年3月に策定された「香川県同和行政推進計画」は、平成14年3月末の「地対財特法」の失効後の香川県の同和行政の推進について、具体的な施策の方向を明らかにし、同和問題の解決を通じてすべての人々の人権が保障された人権尊重社会の構築に向けて策定されたものである。

同推進計画は、上述の各種施策と積極的な啓発活動の結果、同和地区の生活環境など物的な面については相当改善されるとともに、心理的な面においても県民の同和問題に対する理解と認識は深まりつつあるとしつつも、

- ・平成12年11月に実施した「香川県同和地区実態把握調査」結果でも、依然として地区住民の最終学歴などにみられる就学の問題や低い就業率など就労の問題においてなお較差が存在している分野が見られるとともに、地区住民であるということで人権を侵害されるなど差別意識は今もなお存在していることがうかがえる。
- ・また、同年12月に実施した「同和問題に関する県民意識調査(香川県)」結果でも、「同和地区の人々は、いまも就職や結婚やその他のことで差別を受けていると思いますか」という質問に対して4割を超える人が「受けている」と回答しており、「結婚」や「就職」、「近隣のつきあい」に際して差別の存在を意識している。

と指摘している。

このため、同推進計画は、「国においては、地対財特法の失効に伴い特別措置法に基づく同和対策事業が終了し、一般対策に移行することとなった。本県でも、地対財特法失効後は一般対策を有効かつ適切に活用することを基本として、同和行政の推進を図るものとする。なお、実態調査等の結果、残された課題があり、経過措置的に特別対策の実施を要する分野もあるが、これらについてもできるだけ早期に一般対策への移行を図る必要がある。」として、平成13年度末日の地対財特法失効後は、一部経過措置的に特別対策を残しつつ、原則として一般対策の中で、同和行政を推進していくことを明らかにしている。

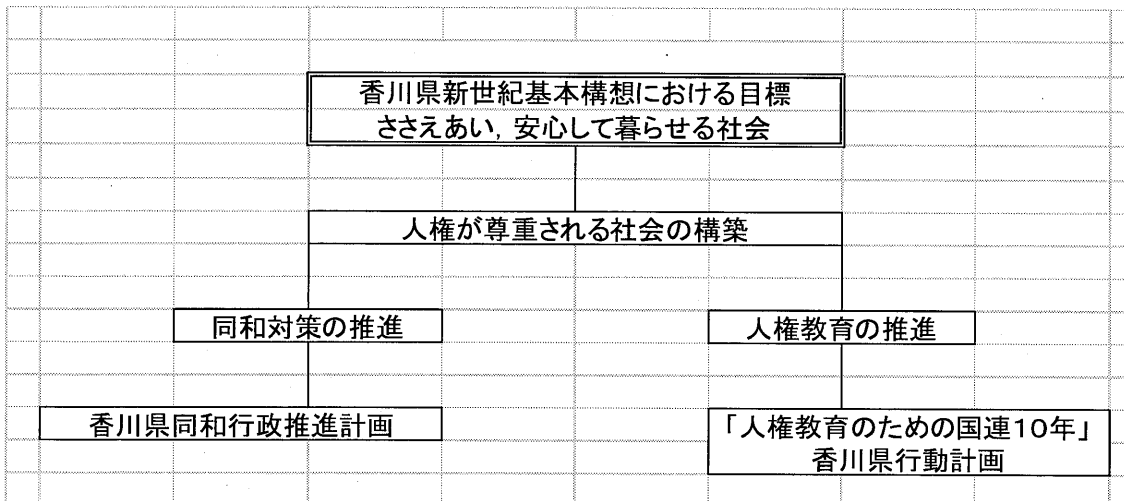
これまで実施してきた同和対策県単独事業62事業を、廃止・終了事業33事業、経過措置的事業15事業、一般対策移行事業14事業に区分する見直しを行ったところである。

そして、同推進計画においては、香川県における今後の同和行政の推進に当たって、地区住民

の自立と自己実現を支援するという視点に立ち、一般対策を有効かつ適切に活用することを基本として、これまでの同和対策の成果が損なわれることのないよう十分に配慮し取り組みに努めるとして、同和行政の今後の基本的方向として、次の点を掲げている。

- (1) 同和問題に対する正しい理解と認識の徹底を図るため、同和問題を人権問題における重要な柱としてとらえ、県民一人ひとりがこの問題を自分自身の課題としてとらえることができるよう、啓発に取り組んでいく。
- (2) 地区住民の生活の安定と向上を図るため、地域の実情に即した社会福祉、保健対策、雇用促進、環境改善などの諸施策を総合的に推進していく。
- (3) 学校教育・社会教育において、同和問題についての理解と認識を深めるとともに地区児童の進路指導の充実を図るため、同和教育を推進していく。

同和問題の解決を目指す上記推進計画と、県民の人権尊重意識の高揚を目指す前述の「人権教育のための国連10年香川県行動計画」の2つの計画は、互いに関連し合い、県民の人権尊重意識の高揚を図るとともに、同和問題の解決を通じて「人権が尊重される社会」を構築し、前述の「香川県新世紀基本構想」の目的である「ささえあい、安心して暮らせる社会」の実現を目指すものであり、これを図示すると次のとおりとなる。



「ささえあい、安心して暮らせる社会」の実現の前提として、「人権が尊重される社会の構築」が必要となり、そのためには、「同和対策の推進」、「人権教育の推進」の2本柱が必要となるのである。

また、香川県同和行政推進計画の施策体系(香川県新世紀基本構想における施策の体系)は、次のとおりである。

- 1 同和問題に対する理解と認識の徹底
 - (1) 啓発活動の推進
 - (2) 人権擁護活動の推進

2 同和地区住民の生活の安定と向上

- (1) 社会福祉・保健対策の推進
- (2) 産業振興・雇用対策の推進
- (3) 生活環境の改善

3 同和教育の推進

- (1) 学校同和教育の推進
- (2) 社会同和教育の推進

なお、香川県は、平成8年7月に、「香川県部落差別事象の発生の防止に関する条例」を施行している。

この条例は、現に同和地区に居住していることや、過去に居住していたことを理由として、結婚に反対したり、婚約を破棄するなどの結婚に際しての差別事象や、採用試験において不利な取扱いをしたり、採用しないなどの就職に際しての差別事象の発生を防止し、県民の基本的人権の擁護に寄与することを目的とする。

同和地区での居住に係る調査などをしてはならないことが規定されており、違反があった場合には、勧告、公表の制度が規定されている。

3 人権・同和行政の担当課

人権・同和行政の担当部署と事務分掌は、次のとおり。

(1) 知事部局

総務部人権・同和政策課

- ① 人権政策及び同和政策の企画及び総合調整に関すること。
- ② 人権政策及び同和政策に関する調査及び研究に関すること。
- ③ 人権政策及び同和政策の推進に関すること。
- ④ 香川県人権教育・啓発に関する基本計画に係る施策の推進及び調整に関すること。
- ⑤ その他人権政策及び同和政策に関すること。

(2) 教育委員会

人権・同和教育課

- ① 人権教育及び同和教育の企画及び連絡調整に関すること。
- ② 人権教育及び同和教育の指導に関すること。
- ③ 人権教育及び同和教育関係事業に関すること。
- ④ 同和教育関係団体等に関すること。
- ⑤ その他人権教育及び同和教育に関すること。

4 香川県の同和地区の実態

同和対策事業を監査する前提として、同和地区における世帯員数等の実態を把握しておく必要がある。

香川県同和地区の実態については、香川県同和地区実態把握調査実行委員会により、平成 12 年 11 月 15 日を基準として調査され、平成 14 年 2 月に「平成 12 年度香川県同和地区実態把握調査報告書」が提出されている。

この調査は、平成 12 年に地対財特法第 2 条第 1 項に規定する対象地域に居住している同和関係世帯及び世帯員を対象とし、実態調査の対象世帯 2,577 世帯のうち、2,326 世帯から、有効票を回収して行われたものである(回収率 90.3%)。有効票を回収できた 2,326 世帯の世帯員総数は、5,759 人である。

回答された数値を用いて逆算すると、平成 12 年当時は、調査対象地域の世帯員総数は少なくとも約 6,378 人(5,759 人÷0.903)であったと推定される。

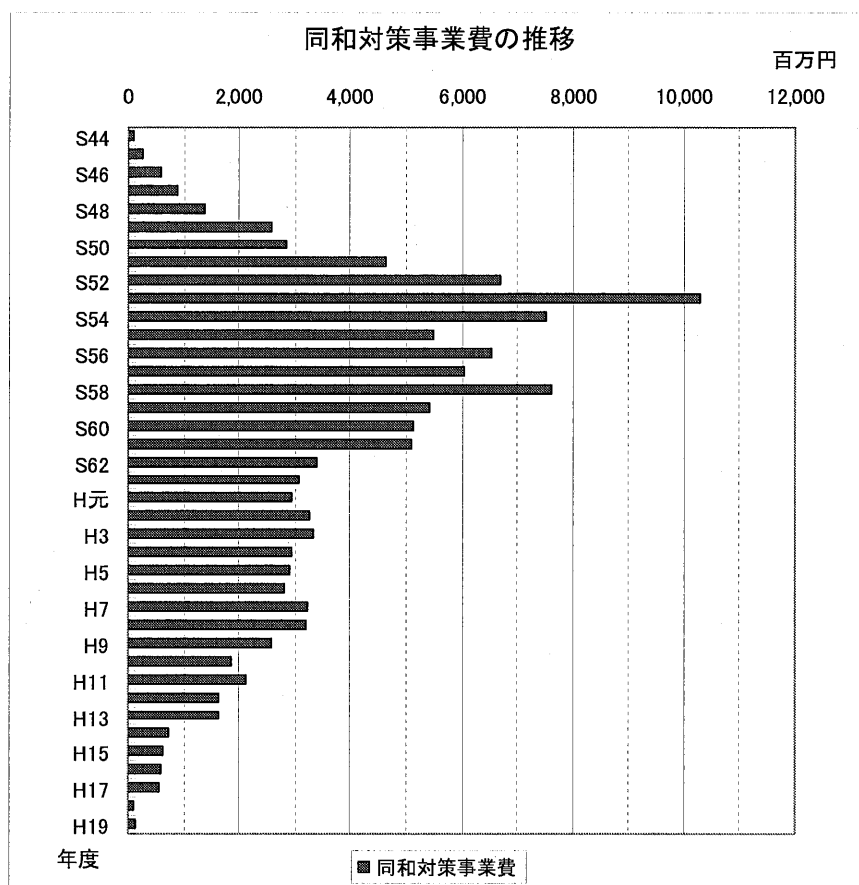
なお、同和地区の実態調査は、平成 2 年度、平成 5 年度にも実施されている。

有効票を回収できた世帯員数の推移は、次のとおりであり、世帯員数は減少傾向にあることが分かる(ただし、平成 12 年度調査においては、過去の調査と比べて、一部、未調査地区があるため、単純比較は困難である。)

区 分	世帯員数	H2 を 100 とした推移
平成 2 年度調査	7,522	100.0
平成 5 年度調査	6,866	91.3
平成 12 年度調査	5,759	76.6

5 同和対策事業費の推移

同対法が施行された昭和 44 年以降の同和対策事業費の推移は、次のとおり(香川県決算資料から引用。後掲資料 1 のとおり)。なお、同和対策事業費とは県費事業と県費補助事業と国費補助事業の合計値であり、市町単独事業を含まないものである。



同和対策事業費は、昭和44年度以降増加し、昭和53年度に最高の10,313百万円に達したが、その後は減少傾向にあり、平成18年度は112百万円にまで減少している。

同和対策事業は、対象者だけのためではなく、特に啓発事業は、差別があること自体が社会全体の安心を損なうという考え方によるものであるが、対策事業の内容を見ると、対象地域への具体的な支援が金額のうちの大部分を占めていた。

対象者1人当たりの同和対策事業金額については、同和対策事業費が最も多かった昭和53年度当時の対象地域の世帯員数が、何名かは不明であるが、前述のとおり、平成12年当時の推定が6,378人であること等からすると、概算で約1万人程度と推定されることからすると、昭和53年度の対象地域1人当たりの同和対策事業費は、約103万円になっていたと推定される。

6 同和対策事業費の決算推移

(1) 事業費の推移

昭和62年度から平成17年度までの主な項目別同和対策事業費の決算の推移は、後掲資料2のとおり。

これらは、これまで実施してきた特別対策事業のうち、金額の大きい①公営住宅建替事業(同和向け)、既設改良住宅改善事業、既設公営住宅改善事業、②住宅新築資金等貸付事業、③隣保

館運営費補助事業、④地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金(高校等、大学)であり、その推移をグラフ化すると、次のとおりとなる。

ただし、③隣保館運営費補助事業については、平成 9 年度から一般対策へ移行したが、事業の推移を見るため、そのまま事業費を計上した。

住宅地区改良事業は、不良住宅が密集して保安衛生等に関し危険又は有害な状況にある地区において、不良住宅を除却し、生活道路、児童遊園、集会所等を整備し、従前居住者のための改良住宅を建設することにより、不良住宅の整備改善を図り健全で文化的な生活を営むことのできる集団的な住宅建設を促進することを目的としている。一方、同和地区は不良住宅が密集した地域であるものの、住宅地区改良事業の規模要件を満たさない地区がほとんどであったため、国では地域改善対策として小集落地区改良事業を創設し、同和地区における改良住宅の建設を促進してきたという経緯がある。また、改良住宅の不足を補うために、公営住宅(同和向け)も合わせて供給してきた地域もある。

香川県では、加えて、改良住宅等を建設する市町と歩調を合わせて、同和地区の改善に努めるために、単独で建設費補助等を行ってきた。

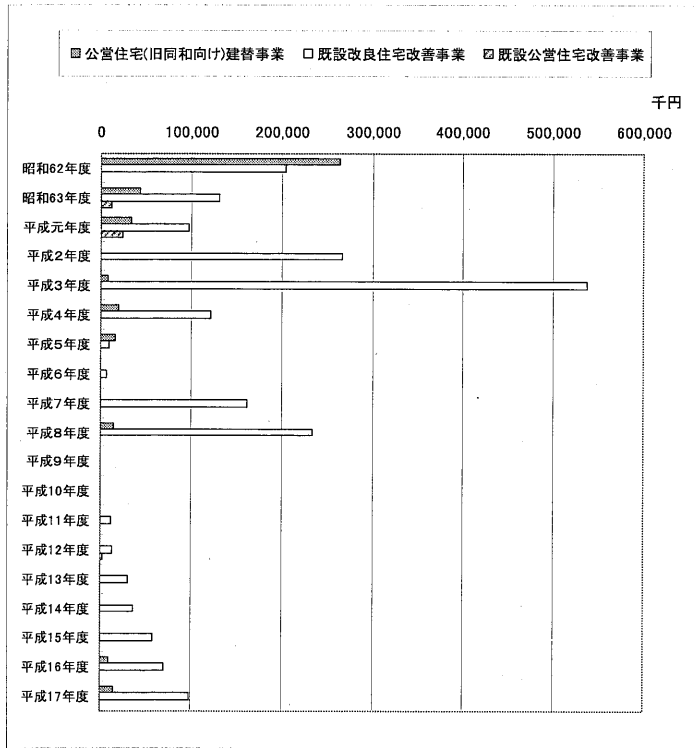
これらの住宅も、日本全体の住環境水準の向上に合わせて、増築や改善工事を行うことで住環境水準を維持してきた。これらの改善工事費についても、県では単独で市町に建設費補助を行ってきた。その内容は、ア. 公営住宅(旧同和向け)建替事業(公営住宅の増築及び建替事業に対する補助)、イ. 既設改良住宅改善事業(改良住宅の住戸改善、増築及び建替事業に対する補助)、ウ. 既設公営住宅改善事業(公営住宅の改善事業に対する補助)である。

香川県では、昭和 62 年度に同和向け公営住宅が、平成 9 年度に小集落改良事業に伴う改良住宅が、それぞれ一般対策に移行した後も、市町が同和地区内での公営住宅の増改築や建て替えを促進するための県単独補助事業を継続してきた。

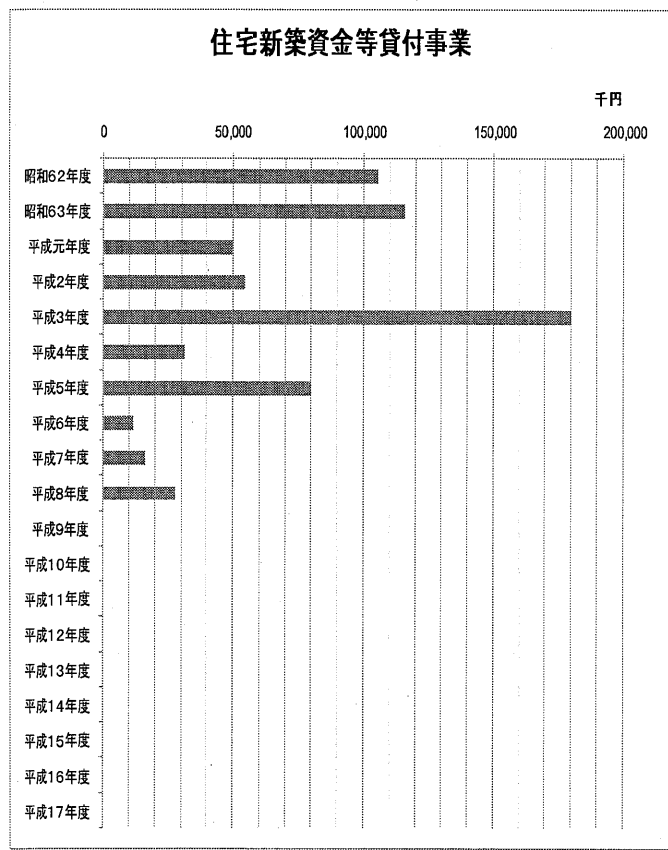
地対財特法失効に合わせて、同和对策県単独事業を見直した際、改良住宅等改善事業(ストック総合改善、建替事業)の 2 事業は平成 22 年度まで継続、既設公営住宅改善事業と公営住宅建替事業(旧既設公営住宅建替事業)は原則廃止で、準耐火構造に限り平成 22 年度まで継続するとの位置付けを行った。

次グラフから明らかなおとおり、既設改良住宅改善事業については、国において一般対策へ移行した平成 9 年度以降も建物の老朽化等のため事業費は増加傾向にある。

① 公営住宅(旧同和向け)建替事業、既設改良住宅改善事業、既設公営住宅改善事業の推移



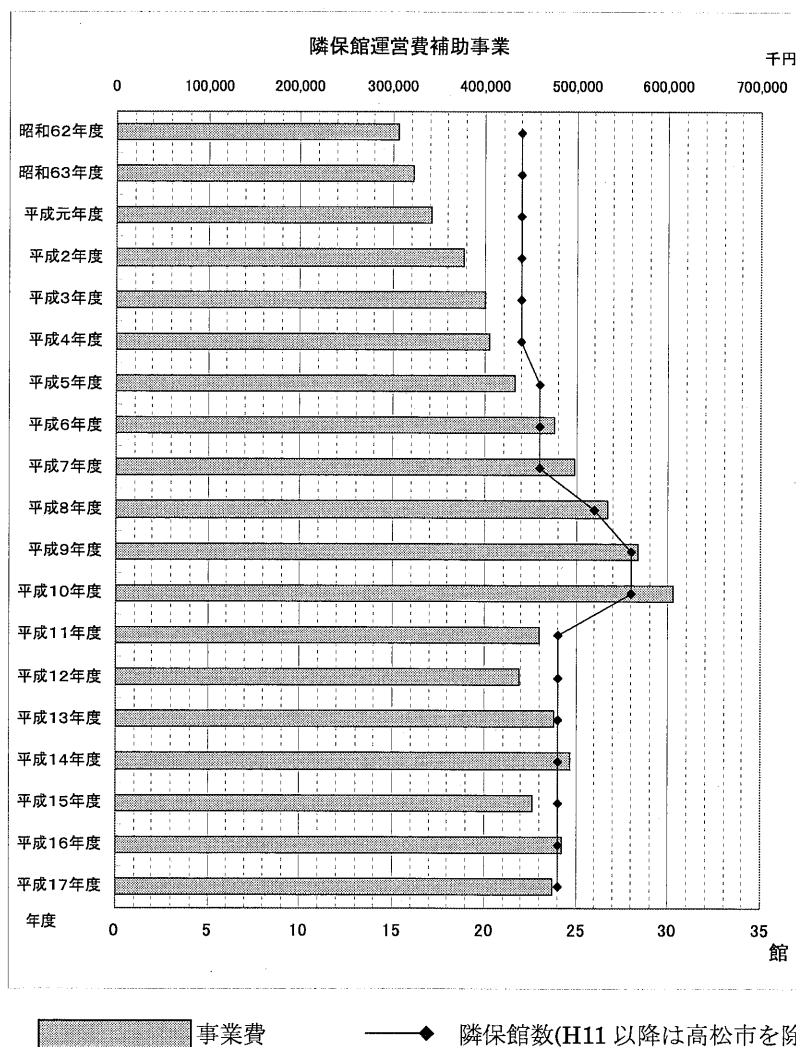
② 住宅新築資金等貸付事業の推移



上記①の改良住宅や公営住宅のような賃貸住宅ではなく、自ら居住する持ち家を新設したいという地区住民のために、国では住宅新築資金等貸付事業を創設した。香川県では、同事業の貸付限度額 760 万円では資金が不足すると考え、さらに 200 万円の上乗せ貸付事業を設け、地区の住環境向上に努めてきたところである。

住宅新築資金等貸付事業は、平成 3 年度にピークを迎え、1.8 億円にも達している。ただし、平成 9 年度以降、本貸付事業は廃止されている。

③ 隣保館運営費補助事業の推移



隣保館とは、同和地区及びその周辺地域の住民を含めた地域社会全体の中で、福祉の向上や人権啓発のための住民交流の拠点となる地域に密着した福祉センター(コミュニティーセンター)として、生活上の各種相談事業をはじめ社会福祉等に関する総合的な事業及び国民的課題として人権・同和問題に対する理解を深めるための活動を行い、もって地域住民の生活の社会的、経済的、文化的向上を図るとともに、人権・同和問題の速やかな解決に資することを目的として市町が

設置しているもので、香川県内に 28 館存在している。なお、隣保館の運営は、国庫補助(2 分の 1)と県費(4 分の 1)、市町の一般財源(4 分の 1)により運営されている。

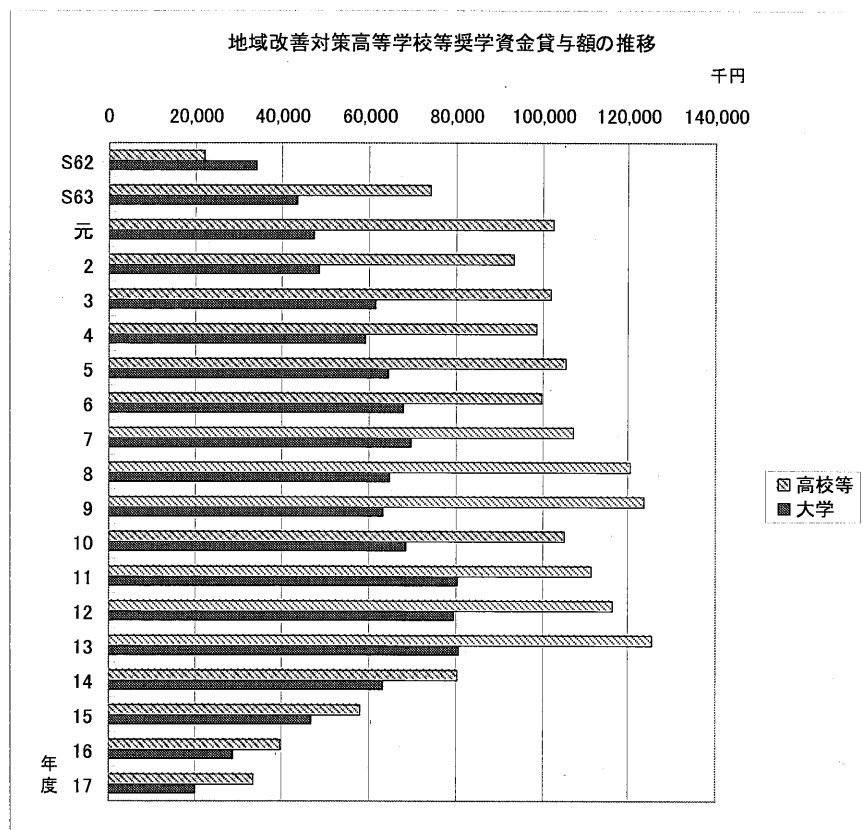
同補助事業は、香川県隣保館運営費補助金交付要綱に基づき、市町の隣保館の運営等に対して補助を行うものである。

隣保館運営費補助事業は、昭和 62 年度から平成 10 年度にかけて一貫して増加してきたが、これは隣保館の館数が増加したことによるものである。

平成 11 年度の高松市の中核市移行に伴い、高松市内の隣保館が補助対象から外れたことで、初めて減少し、その後は増減を繰り返してきたが、依然として 5 億円に近い事業費となっている。

隣保館運営費補助事業は、平成 9 年度、一般対策事業に移行した事業で、地域社会全体の中で、福祉の向上や人権啓発の住民交流の拠点となるコミュニティセンターとして、生活上の各種相談事業や人権課題の解決のための各種事業を総合的に行うこととされているが、果たして、地域に開かれた隣保館になっているのか、事業費に見合った活動が行われているのか、検証する必要がある。

④ 地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金(高校等、大学)の推移



地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金(高校等、大学)は、対象地域の同和関係者の子弟で、学校教育法(昭和 22 年法律第 26 号)に規定する高等学校(中等教育学校の後期課程並びに

特別支援学校の高等部を含む。)、大学又は高等専門学校に進学する能力を有し、将来、社会において有為な人材として活躍することが期待されながら、経済的な理由により進学後修学することが困難な者に対し、奨学資金の貸与を行うというものである。

対象・適用基準は、県内の対象地域に居住する同和関係者の子弟であること、高等学校等に在学する者であること、低所得世帯に属し、経済的理由により修学が困難な者であることである。

当初は給付事業として始まったが、その後昭和 57 年度に大学が、昭和 62 年度に高校等が貸与制に移行している。

貸付金は、平成元年度から、平成 13 年度までの間は、高校等が 1 億円前後から 1 億 2,000 万円前後の間、大学が 4,000 万円から 8,000 万円の間で、それぞれ推移している。地対財特法失効後の平成 14 年度以降は、国庫補助対象事業が廃止されたことから、減少して平成 17 年度は、高校等が 3 千万円台、大学が 2 千万円台になっている。

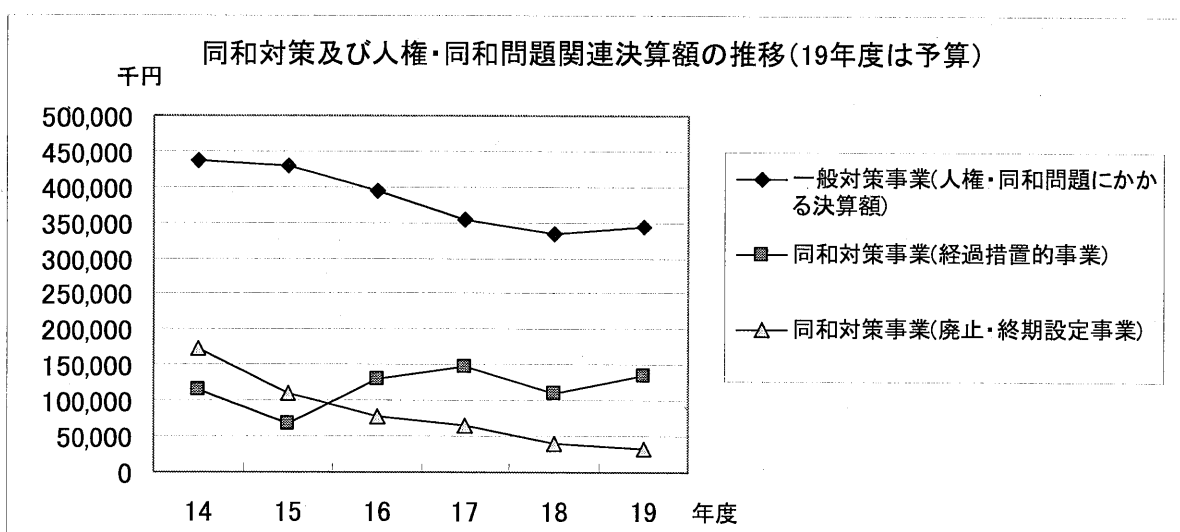
さらに、平成 17 年度の同和対策県単独事業の見直しにより、この事業は廃止された。

(2)近年の同和対策及び人権・同和问题関連予算額の推移

平成 19 年度に実施している同和対策の予算額は、経過措置的事业と廃止・終期設定事業を併せて 167,873 千円である。

一方、平成 13 年度末及び平成 17 年度末において、同和対策から一般対策へ移行したとされる人権・同和问题にかかる予算額は、平成 19 年度において 343,460 千円計上されている。

平成 19 年度において一般対策事業、同和対策事業(経過措置的事业)、同和対策事業(廃止・終期設定事業)にそれぞれ計上されている事業を平成 14 年度に遡って、それ以降の推移をグラフにすると、次のとおりとなる(内訳は後掲資料 3 のとおり)。



(結果)

同和対策事業が、地対財特法失効後、二度の見直しの結果、大きく削減されたことは評価するが、一方では、一般対策へ移行したとはいえ、隣保館運営費補助事業等の人権・同和問題にかかる予算額は、依然として大きいものといえる。

そこで、改めて人権・同和関連施策の必要性や実施内容等の再検討が必要である。

7 香川県の平成 19 年度の同和対策及び人権・同和問題関連事業

香川県の同和対策単独事業は、平成 13 年度末の地対財特法の失効に時期を合わせ、一般対策事業、経過措置的事業、終期設定事業の 3 つの区分に分けられて、それぞれ見直しが行われている。

また、その際、経過措置的事業としていた 13 事業についても、平成 17 年度に再度見直し、同様に一般対策事業、経過措置的事業、終期設定事業の 3 つの区分に分けられた。

平成 19 年度の同和対策及び人権・同和問題関連事業の内容は、後掲資料 4 のとおり。

(1) 一般対策として実施している事業

- ① 人権・同和問題啓発活動事業(18 決算 41,246 千円・19 予算 44,062 千円)
- ② 人権・同和問題啓発活動事業補助(18 決算 3,526 千円・19 予算 2,100 千円)
- ③ 香川県人権啓発推進会議負担金(18 決算 4,000 千円・19 予算 4,000 千円)
- ④ 隣保館運営費等県費補助事業(18 決算 222,354 千円・19 予算 222,594 千円)
- ⑤ 香川県隣保館連絡協議会事業費補助(18 決算 3,241 千円・19 予算 3,241 千円)
- ⑥ 私立高等学校等人権・同和教育学内研修費等補助金(18 決算 337 千円・19 予算 358 千円)
- ⑦ 私立高等学校等教員研修等参加費補助金(18 決算 286 千円・19 予算 831 千円)
- ⑧ 人権・同和教育指導員設置費補助事業(18 決算 11,664 千円・19 予算 11,664 千円)
- ⑨ 人権・同和問題交流学习事業(18 決算 648 千円・19 予算 1,276 千円)
- ⑩ 学校人権・同和教育推進事業(18 決算 322 千円・19 予算 856 千円)
- ⑪ 人権・同和教育研究推進事業(18 決算 11,519 千円・19 予算 14,357 千円)
- ⑫ 人権・同和教育促進事業(18 決算 7,638 千円・19 予算 8,834 千円)
- ⑬ 中学校区学力向上総合推進事業(18 決算 9,698 千円・19 予算 8,301 千円)
- ⑭ 地域雇用促進同和対策職業相談員設置事業(18 決算 4,339 千円・19 予算 5,141 千円)
- ⑮ 人権・同和教育進路促進事業(18 決算 13,350 千円・19 予算 15,445 千円)

(2) 経過措置的事業(平成 22 年度まで継続し、23 年度以降については一般対策化)

- ① 地区改善委託事業(18 決算 25,606 千円・19 予算 26,729 千円)
- ② 改良住宅等改善事業(改良住宅ストック総合改善事業)(18 決算 46,093 千円・19 予算 57,892 千円)

③ 改良住宅等改善事業(建替事業・既設改善関連建設事業)(18 決算 34,557 千円(繰越 14,034 千円を含む。）・19 予算 45,723 千円)

(3) 経過措置的事業(平成 19 年度まで継続)

① 香川県同和問題連絡協議会事業(18 決算 5,386 千円・19 予算 5,078 千円)

(4) 経過措置的事業(平成 17 年度廃止事業)

① 小企業等経営改善資金利子補給事業(18 決算 652 千円・19 予算 790 千円)

② 職業能力開発受講奨励事業(18 決算 239 千円・19 予算 183 千円)

③ 専修学校等奨学資金助成事業(18 決算 1,668 千円・19 予算 334 千円)

④ 同和对策就学進学奨励事業(香川県地域改善対策高等学校等奨学資金)(18 決算 37,531 千円・19 予算 31,144 千円)

(5) 終期設定事業(平成 22 年度まで継続)

① 公営住宅ストック総合改善事業(18 決算 848 千円・19 予算 0)

② 公営住宅建替事業(18 決算 0 19 予算 0)

8 平成 18 年度の同和对策及び人権・同和問題関連事業の分析

(1) 決算額

平成 18 年度の決算額の大きいもの上位 6 者は、隣保館運営費等県費補助事業 (222,354 千円)、改良住宅等改善事業(46,093 千円)、人権・同和問題啓発活動事業(41,246 千円)、同和对策就学進学奨励事業(37,531 千円)、改良住宅等改善事業(34,557 千円)、地区改善委託事業(25,606 千円)である。

(2) 事業主体

一般対策として実施している事業の 15 事業中、県の直接事業は、①人権・同和問題啓発活動事業、⑧学校人権・同和教育推進事業、⑫人権・同和教育促進事業、⑬中学校区学力向上総合推進事業、⑭地域雇用促進相談員(旧同和对策職業相談員等)設置事業の 5 事業で、経過措置的事業の 4 事業中、県の直接事業はない。また、経過措置的事業のうち、平成 17 年度に廃止し、現在、在校生等のみ貸与している、⑥職業能力開発受講奨励事業、⑧同和对策就学進学奨励事業は、県の直接事業である。

終期設定事業の 2 事業は市町が実施主体の事業で、県は、市町へ補助を行っている。

(3) 内容

同和对策及び人権・同和問題関連事業は、事業内容の分類として、次のとおり、人権・同和問題啓発関係、隣保館関係、人権・同和教育関係、就学・就労関係、住宅関係、その他に大別できる。

1) 人権・同和問題啓発関係

一般対策事業

①人権・同和問題啓発活動事業、②人権・同和問題啓発活動事業補助③香川県人権啓発推進
会議負担金

経過措置の事業

①地区改善委託事業、④香川県同和問題連絡協議会事業

2) 隣保館関係

一般対策事業

④隣保館運営費等県費補助事業、⑤香川県隣保館連絡協議会事業費補助

3) 人権・同和教育関係

一般対策事業

⑥私立高等学校等人権・同和教育学内研修費等補助、⑦私立高等学校等教員研修等参加費補
助金、⑧人権・同和教育指導員設置費補助事業、⑨人権・同和问题交流学习事業、⑩学校人権・
同和教育推進事業、⑪人権・同和教育研究推進事業、⑫人権・同和教育促進事業

4) 就学・就労関係

一般対策事業

⑬中学校区学力向上総合推進事業、⑭地域雇用促進相談員設置事業⑮人権同和教育進路促
進事業

経過措置の事業(平成 17 年度廃止事業)

⑥職業能力開発受講奨励事業、⑦専修学校等奨学資金助成事業、⑧同和対策就学進学奨励
事業

5) 住宅関係

経過措置の事業

②改良住宅等改善事業、③改良住宅等改善事業

終期設定事業

①公営住宅ストック総合改善事業、②公営住宅建替事業

6) その他

経過措置の事業(平成 17 年度廃止事業)

⑤小企業等経営改善資金利子補給事業

(4) 監査の手続き及び結果

1)対象

18年事業決算分析によると、人権・同和問題啓発関係と人権・同和教育関係は名称が類似した事業数が多い。

制度、趣旨、内容等が重複しているものがあるのではないかとこの問題意識の下に、これらの内容について視察・書類閲覧・照合・ヒアリング等により内容を検討した。

2)重複の検討結果

人権・同和問題啓発活動事業は、県事業としてのテレビ、新聞などのマスメディアを活用した啓発、「じんけんフェスタ」の開催が主である。

人権・同和問題啓発活動事業補助は、市町が実施する啓発活動の補助である。

香川県人権啓発推進会議は、啓発活動に関する関係機関、関係団体との連絡等が主となり、それぞれ目的・趣旨は異なる。

地区改善委託事業と香川県同和問題連絡協議会事業は、それぞれ事業の内容に、地区就労支援・指導と同和地区住民の就労・就学等に係る相談等に関するところがあり、事業が重複している可能性がある。

しかし、地区改善委託事業は、同和関係団体の担当者が直接、地区就労支援・指導と同和地区住民の就労・就学等に係る相談等の実施を行うことに対し、香川県同和問題連絡協議会は、行政と関係団体の連携の中で、間接的に同和地区住民の就労・就学に係る相談を行っており、目的・趣旨が異なるといえる。

以上のとおり、人権・同和教育関係の各事業は多岐にわたるが、内容が重複しているもの、非効率であるもの、存在意義がないもの等は見当たらなかった。

3)香川県人権啓発展示室

同和対策事業ではないが、人権啓発活動の拠点施設と香川県が位置づけているので、今回の監査にあわせて、取り上げることとした。

人権啓発展示室の設置されている香川県部落解放・人権啓発センター(香川県丸亀市川西町南715-1)は、2階建てで、1階には、香川県人権啓発展示室のほか、それに隣接した図書館、解放同盟県連事務室、解放新聞香川支局等があり、2階には、特別会議室、中会議室、小会議室、第1研修室、第2研修室、香川県隣保館連絡協議会、香川県解放保育連絡協議会等が設置されている。

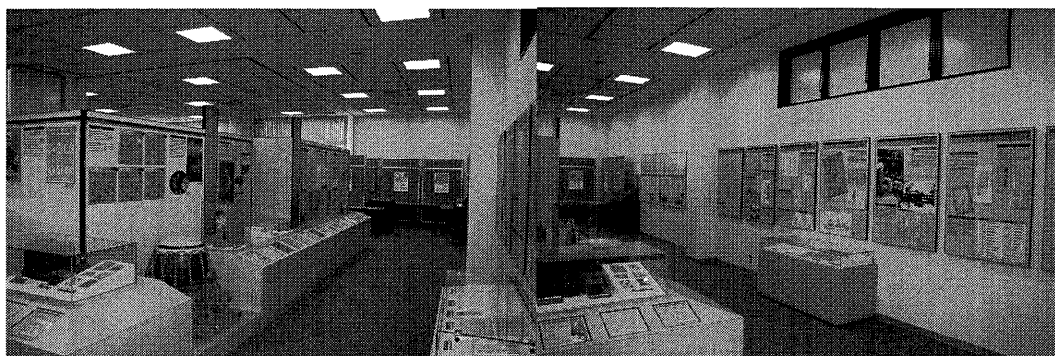
香川県人権啓発展示室は、「県民一人一人が人権尊重の理念についての理解を深めることが出来るよう、本県の人権啓発の拠点」として、香川県が平成15年に開設したものであり、特定非営利活動法人香川県人権研究所が管理・運営している。

同展示室の来館者数と来館団体数の推移は、次のとおり。

区 分	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度
来館者数	1,325	1,127	1,801	2,097
来館団体数	未集計	未集計	未集計	57

同展示室においては、香川の部落産業(行商等)を取り上げたコーナー、解放令、高松裁判事件等の部落解放のあゆみのコーナー、ハンセン病問題のコーナー、香川県部落差別事象の発生防止に関する条例の紹介コーナー等が設けられている。

また、体験コーナーでは、ユニバーサルデザインを体験することができる。図書コーナーでは、様々な人権に関するビデオや図書が閲覧できる。



4)香川県人権啓発展示室の改善方法の検討

香川県人権啓発展示室の展示物としては、行商風景のレプリカ、行商に用いたかばん、置き薬、竹細工、太鼓等数点、大島青松園で流通していたお金と治療薬、高松結婚差別裁判事件等の説明書きのパネル、屋外には神社の結界石があるだけの概ね 20 分ほどで一通り展示物を見回せる状況である。

しかも、前述のとおり、来館者数と来館団体数は、平成 18 年度において、2,097 人、57 団体にすぎず、これらのことからすると、同展示室の管理・運営に 7,000 千円(平成 18 年度)をかけて啓発することに合理性があるのかどうか問題となる。

人権・同和問題をより実効的に啓発していくためには、このようないわゆる「箱物」ではなく、香川県の同和問題の沿革や前述の人権問題に関する展示物の説明をビデオに収録して、それを学校等の人権教育の授業等で活用するとともに、併せて、専門家に解説してもらおうといった手法の方が効果があるのではないかと考えられる。

いずれにせよ、香川県人権啓発展示室は、県民が様々な人権問題についてより深い理解が得られるようにとの展示室の設置目的に添った効果的な活用方法や、運営・管理業務の委託方法の改善、場合によれば展示室そのものの存否も検討すべきである。

9 隣保館

同和対策及び人権・同和問題関連事業のうち、最も決算額の大きな事業は隣保館運営費等県費補助事業であり、平成 18 年度の決算額は、222,354 千円である。

ところで、前述の「平成 12 年度香川県同和地区実態把握調査」によると、隣保館「有」地区に居住する世帯の割合は 87.6%で、そのうち、これまでの隣保館の利用の有無については、「利用有」が 52.7%となっている。

上記実態調査による隣保館を利用しない理由は、「その他」が 78.7%で、「利用したいメニューがない」が次いで 16.2%となっており、調査からは理由が不明であった。

そこで、補助対象 22 館の一般対策へ移行した後の隣保館の利用状況を、平成 18 年度の隣保館運営費補助事業報告書に添付されている基本事業実績表に基づき監査した。

そこには、基本事業の事業区分ごとの実施回数、実施延べ人員が報告されていた。

「啓発及び広報事業」では延べ 173,282 人、「相談事業」では延べ 6,986 人、「生活改善指導」では延べ 978 人、「交流文化活動」では延べ 47,352 人、「その他」では延べ 52,843 人となっていた。(内訳は後掲資料 5 のとおり。)

隣保館の利用対象地域が、同和地区のみから周辺地域等へ拡大した中での利用人員であることから、上記の実態調査結果と単純に比較することは出来ないが、設置目的が、住民の「社会的、経済的、文化的改善向上を図るとともに、生活上の課題や様々な人権課題の速やかな解決に資する」ことからすると、「啓発・広報活動事業」や「交流文化活動」に比較して「相談事業」の割合が必ずしも多いとはいえない。

そこで、平成 12 年度調査から相当時間が経過していることをかんがみ、隣保館の使用状況、利用率等を調査・分析して、費用対効果を十分検討するとともに、一般対策移行後の隣保館に係る施策の総合的見直しを検討すべきである。

(意見)

隣保館の主たる設置目的である相談事業の利用度が低いと言える。

隣保館の利用状況、利用率等を調査・分析し、費用対効果の検証も含め、施策の総合的見直しを検討すべきである。

10 同和関係団体への委託費、補助金

(1) 団体別委託費、補助金の推移

平成 14 年度以降の民間運動団体等への委託費、補助金の推移は、次のとおり。

1)委託費

「対象地域に居住する住民の自立意欲の向上、生活意識の改善等を図る」ことを目的に、民間運動団体 2 団体へ職業指導等の事業を委託している。

(千円)

区 分	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度 (予算)
地区改善委託事業費	41,879	37,691	35,778	29,654	25,606	26,729
地域啓発活動促進事業	3,000	3,000	3,000	3,000	2,700	2,430
計	44,879	40,691	38,778	32,654	28,306	28,159

平成 17 年度の同和对策県単独事業の見直しの結果、委託費総額は年々減少しており、平成 18 度は平成 14 年度の 63.0%になっている。

2)補助金

「対象地域に居住する住民の自発的意志に基づく運動団体の青年女性指導者の育成、地区内青年、女性の啓発活動等」に関する事業を支援することを目的に、現在、民間運動団体 2 団体へ補助している。

区 分	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度 (予算)
同和问题啓発活動事業	15,750	14,457	14,354	11,827	7,769	7,381

(2) 地区改善事業委託費

1)委託事業の内容

地区改善委託事業は、平成 18 年度に作成した香川県地区改善事業業務委託要綱に基づき、民間運動団体 2 団体に対して委託されている。

委託の対象となる事業は、次の 4 事業である。

- ① 地区就労支援・指導事業
- ② 生活相談・支援事業
- ③ 同和行政推進指導事業
- ④ 同和问题啓発事業

平成17年度当時は地区改善事業完了報告(集計表)の提出を要求していなかったため、平成17年度の事業ごとの回数、参加人数等を地区改善事業報告書と地区改善事業指導内容等報告書から集計した。その集計結果は次のとおりである。

区 分	民間運動団体A		民間運動団体B	
	回数	人数	回数	人数
職業指導事業	58	610	7	74
生活改善指導事業	34	498	—	—
地方改善事業推進指導事業	58	474	10	132
同和教育推進指導事業	58	765	16	201
同和問題啓発事業	6	348	20	41
合 計	214	2,695	53	448

なお、民間運動団体提出の地区改善事業報告書には、各指導研修ごとにア. 指導内容(研修会名)、イ. 対象者(支部の名前)、ウ. 実施年月日、時間、エ. 実施場所、オ. 指導員氏名、カ. 参加人数、キ. 備考(旅費)がそれぞれ記載されていた。

また、平成18年度の事業ごとの回数、件数については、地区改善事業報告書等に加えて、地区改善事業完了報告を監査した。

平成18年度の地区改善事業完了報告(集計表的なもの)には、指導内容別の指導(調査)回数、指導(調査)件数、内訳(改善件数、未解決件数)の合計数が記載されていた。

地区改善事業に基づく平成18年度の事業ごとの指導(調査)回数等は、次のとおりである。

民間運動団体A

事業内容	指導(調査)回数	指導(調査)件数	内訳		
			改善件数	未解決件数	改善割合
地区就労支援・指導事業	274	1,781	93	1,688	5.2%
生活相談・支援事業	174	992	45	947	4.5%
同和行政推進事業	174	1,183			
	開催回数	講師数	受講者数		
同和問題啓発事業	6	6	257		

民間運動団体B

事業内容	指導(調査)回数	指導(調査)件数	内訳		
			改善件数	未解決件数	改善割合
地区就労支援・指導事業	13	11	1	-	9.1%
生活相談・支援事業	83	192	65	199	33.9%
同和行政推進事業	5	-			
	開催回数	講師数	受講者数		
同和問題啓発事業	7	7	157		

2)監査手続き及び結果

①地区改善委託事業の内容の把握

地区改善事業の指導、相談等の内容、対象者、実施年月日、実施場所、指導員氏名等が分かる地区改善事業報告書と地区改善事業指導内容等報告書は、平成17年度から導入され、平成16年度以前には存在しなかった。

それに代わるものもなかったため、香川県は地域改善事業を民間運動団体に委託しているものの、その委託事業の内容、結果を書類上で把握できる資料を要求していなかったことになる。

(結果)

平成16年度までは、委託事業がどのように実施されたかが任意の資料や聞き取り等で確認していたとあったが、実績が客観的に確認出来る報告書を求めないまま、継続して随意契約による委託が行われる状況にあった。

また、相談・支援事業を実施した結果、改善したという報告割合が低いので、その原因等を報告させた上で、改善を求めるべきである。

②地区改善事業委託費の精算

地区改善事業費の委託費の用途については、地区改善事業委託費精算書の内容を検討した。

民間運動団体Aの平成18年度地区改善事業委託費精算書には、地区就労支援指導事業費、生活相談支援事業、同和行政推進指導事業、同和問題啓発事業、事務局費という事業名ごとに決算内容が記載されている。

内訳は、地区就労支援指導事業費において専任職員が2名、同和問題啓発事業において専任職員が1名、事務局費として専任職員が2名の各給与、期末勤勉手当、通勤手当が計上されており、地区就労支援指導事業費、生活相談支援事業、同和行政推進指導事業に指導員手当が、同和問題啓発事業に講師謝礼がそれぞれ計上されていた。

③地区就労支援・指導事業における指導件数と指導回数

例えば、平成18年度の民間運動団体Aの地区就労支援・指導事業においては、指導回数(参加人数)は274回(人)で、指導件数は1,781件であるから、1回当たりの指導件数は6.5件となる。

地区改善事業報告書を監査したところ、1回の指導又は研修会において、指導員が2名で、参加人数が2～4名という比較的参加人数が少ないケースが多く見られた。

しかも、例えば、就労支援事業においては、ア. 地区内の就労希望者の実態把握、イ. 就労希望者等に対する相談、ウ. 就労に関する情報提供、エ. 公共職業安定所、企業等への同行訪問、オ. 公共職業安定所、企業等との連絡調整、カ. 技能修得訓練への参加指導、キ. 労働関係施設の情報提供という段階ごとに指導が行われているため、指導回数は結果的に増大することになる(平成18年度は合計で274回)。

3)意見

①地区改善委託事業の内容の把握

地区改善委託事業の地区就労支援・指導、生活相談支援、同和行政推進指導、同和问题啓発の件数等は上記のとおりとなっているが、事業の具体的な実施内容は委託先に一任され、内容についての十分な検討が行われていない。

(意見)

香川県の公費による委託事業である以上、県は委託先の民間運動団体から少なくとも毎回の指導、研修ごとにその指導、研修内容の概要と指導、研修に当たった問題点について報告を受けよう運用を改めるべきである。

また、そのように運用を改めることにより、香川県が同和地区の現場の問題点を把握できるというメリットもあると考えられる。

②地区改善委託事業費の適正化

地区改善委託事業費の内訳は、業務の遂行に必要な事業費、人件費とであり、前述のとおり、民間運動団体Aについては平成18年度は合計5名分の人件費、民間運動団体Bについては平成18年度は2名分の人件費が委託費として支払われているが、委託事業の量と人件費との関連が不明瞭である。

(結果)

地区改善委託事業を本来香川県が行わなければならないところを、民間運動団体に事業委託をせざるを得ないとして、その事業のために必要な人件費を委託費の中から支払うべきことは当然であるとしても、委託事業の内容及びその指導回数・件数と職員数との関連が明らかになっていない。

(意見)

委託事業の内容と人件費の関連が不明瞭であり、委託費の中での人件費の在り方について検討が必要である。

③地区改善事業の精算根拠の明確化

例えば、就労支援事業については、実態把握、相談、情報提供という各段階において、指導員が各支部へ出張して、指導員手当を支払っている。

この点、民間運動団体Aにおいては、平成16年度は精算書において、指導員手当の精算の根拠が明示されていたが、平成17年度と平成18年度は指導員手当の精算の根拠が明示されておらず、しかも、平成16年度は単価が1回5,000円であったのに、平成17年度と平成18年度は単価が1回6,000円となっている。

事業費の精算に当たっては、事業終了後に他の関係保存書類で確認しているとのことであったが、精算書に精算根拠を明示するという指導を徹底するべきである。

(意見)

地区改善事業の精算根拠を明示した精算書を提出させるべきである。

(3) 同和問題啓発活動事業補助金

1)概要

補助金は、民間運動団体2団体に対して、青年、女性部研修及び中央行動に係る経費について、それぞれ補助金が交付されている。

2)手続き及び結果

・民間運動団体2団体の平成18年度の青年部、女性部の活動実績については、歳入歳出決算書と県外、県内の「事業実施一覧」の内容を検討した。

県外の実績については、実施月、集会ごとの出席集会名称、開催地、金額が記載されていた。

県内の実績については、実施月、地区学習会、地区オルグといった事業名、開催地、金額が記載されていた。

・民間運動団体Aの平成18年度の中央行動の活動実績について、同じく「事業実績一覧」の内容を検討した。

例えば、部落解放・人権対策確立要求第1次中央集会、国会議員要請などの、人権の法制度を提言する市民会議等の名称、日時、場所が記載されており、事業決算書には積算内容(単価×人数)が記載されていた。

・民間運動団体Bの平成18年度の歳入歳出決算書と「事業実施一覧表」の内容を検討した。

県内の地域住民指導・広報活動、支部研修会、県外の青年・女性部研修(大阪、京都、東京)と同和教育等研修(松山、香川)のそれぞれの合計額が記載されていたが、日時の欄は「随時」、「年4～5回」など、場所の欄は「県下各支部」などのように抽象的な記載であった。また、県外の研修場所は記載されていなかった。

3)意見等

①地区改善委託事業等との一本化の検討

地区改善委託事業や地域啓発活動促進事業には、同和問題啓発事業が含まれ、これは、補助金の対象となっている同和問題啓発活動事業と、事業が重なっている。

(意見)

同和問題啓発事業は、委託事業か補助金かいずれかに一本化する検討が望ましい。

②民間運動団体の財務状況の把握

民間運動団体が自らの構成員である青年・女性部への研修や、自らの団体の中央行動として行う同和問題啓発事業に対し、香川県が補助金を交付することの合理性は不明である。

団体の構成員である青年部、女性部の研修や、自らの中央行動は本来、その団体が自らの収入で自らの裁量と判断に基づき、行うのが本筋であると考えられる。

その上で、これらの団体行動に一定の公益性が認められた場合に、初めて補助金の交付が正当化されると考える。

このためには、補助金を交付している以上、補助金交付団体の財務状況を把握する必要があるが、要綱や契約において香川県がそれらを確認できることになっていないので、その点を是正すべきである。

(結果)

補助支出の公益性が検証可能となるよう、補助金交付団体の財務状況を把握できる要綱・契約とすべきである。

③補助金の精算の明確化

(意見)

民間運動団体の一部については、前述のとおり歳入歳出決算書、事業実施一覧表への記入が大雑把すぎる。補助事業の内容や事業費を明確化するよう指導するべきである。

11 貸付金

(1) 地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金

1) 制度の概要

香川県地域改善対策高等学校等奨学資金制度の概要は、次のとおりである。

区分	～平成 14 年 3 月 31 日		～平成 18 年 3 月 31 日
	第 1 種奨学資金	第 2 種奨学資金	奨学資金
根拠	<ul style="list-style-type: none"> 旧地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 香川県地域改善対策高等学校等奨学資金貸与条例 	<ul style="list-style-type: none"> 香川県地域改善対策高等学校等奨学資金貸与条例 	<ul style="list-style-type: none"> 香川県地域改善対策高等学校等奨学資金貸与条例 香川県地域改善対策高等学校等奨学資金貸与条例を廃止する条例（経過措置）
財源	<ul style="list-style-type: none"> 16 年度まで 国補 2/3、県 1/3 17 年度から 県単 	<ul style="list-style-type: none"> 県単 	<ul style="list-style-type: none"> 第 2 種に同じ
目的	<ul style="list-style-type: none"> 高等学校等に進学する能力をもち、将来、社会において有為な人材として活躍することが期待されながら経済的理由により進学後修学が困難な者に対し、奨学資金を貸与 	<ul style="list-style-type: none"> 第 1 種に同じ 	<ul style="list-style-type: none"> 第 2 種に同じ
貸与対象者	<ul style="list-style-type: none"> 対象地域の同和関係者の子弟 	<ul style="list-style-type: none"> 第 1 種に同じ 	<ul style="list-style-type: none"> 第 2 種に同じ
	<ul style="list-style-type: none"> 高等学校、高等専門学校、大学、短大（障害児教育諸学校の高等部及び大学院を含む）に在学する者 	<ul style="list-style-type: none"> 第 1 種に同じ 	<ul style="list-style-type: none"> 第 2 種に同じ 中等教育学校の後期課程追加
	<ul style="list-style-type: none"> 世帯の収入が、高等学校又は高等専門学校に係る奨学資金の貸与を受けようとする場合にあっては、香川県高等学校等奨学資金貸付条例施行規則別表第 1 の収入基準額以下、大学に係る奨学資金の貸与を受けようとする場合にあっては、独立行政法人日本学生支援機構の収入基準額以下 	<ul style="list-style-type: none"> 世帯の収入が、高等学校又は高等専門学校に係る奨学資金の貸与を受けようとする場合にあっては、香川県高等学校等奨学資金貸付条例施行規則別表第 1 の収入基準額の 1.5 倍以下、大学に係る奨学資金の貸与を受けようとする場合にあっては、独立行政法人日本学生支援機構の収入基準額の 1.5 倍以下 	<ul style="list-style-type: none"> 第 2 種に同じ
	<ul style="list-style-type: none"> 独立行政法人日本学生支援機構の学資の貸与又は母子及び寡婦福祉資金の修学資金の貸付けを受けていない 	<ul style="list-style-type: none"> 第 1 種に同じ 	<ul style="list-style-type: none"> この規定削除（併用可能）
貸与額	<ul style="list-style-type: none"> 奨学金（月額） ① 国公立高校・高専 23,000 円 ② 私立高校・高専 43,000 円 ③ 国公立大学 48,000 円 ④ 私立大学 82,000 円 通学用品等助成金（入学一時金） ① 高校・高専 23,100 円 ② 大学 36,750 円 	<ul style="list-style-type: none"> 奨学金（月額） ① 国公立高校・高専 14,500 円 ② 私立高校・高専 20,000 円 ③ 国公立大学 25,500 円 ④ 私立大学 31,500 円 通学用品等助成金（入学一時金） ① 国公立高校・高専 37,000 円 ② 私立高校・高専 57,300 円 ③ 国公立大学 69,000 円 ④ 私立大学 127,000 円 	<ul style="list-style-type: none"> 奨学金（月額（選択可）） ① 国公立高校・高専 5,000～14,500 円 ② 私立高校・高専 5,000～20,000 円 ③ 国公立大学 5,000～25,500 円 ④ 私立大学 5,000～31,500 円 ※5,000 円単位で選択可 通学用品等助成金（入学一時金） ① 国公立高校・高専 37,000 円 ② 私立高校・高専 57,300 円 ③ 国公立大学 69,000 円 ④ 私立大学 127,000 円
返還免除	<ul style="list-style-type: none"> 本人が死亡 精神又は身体に著しい障害を受けたこと又は長期間所在不明により返還できない 生活困難のため返還することが著しく困難（世帯収入が生活保護基準額の 1.5 倍以下） 免除額：貸与額の 5/20 又は全額 	<ul style="list-style-type: none"> 本人が死亡 精神又は身体に著しい障害を受けたこと又は長期間所在不明により返還できない 生活困難のため返還することが著しく困難（世帯収入が生活保護基準額の 2.25 倍以下） 免除額：全額 	<ul style="list-style-type: none"> 第 1 種に同じ 免除額：貸与額の 5/30 又は全額
適用	<ul style="list-style-type: none"> 13 年度限り廃止（13 度末貸与者に限り、修了又は退学まで継続） 	<ul style="list-style-type: none"> 13 年度限り廃止（13 度末貸与者に限り、修了又は退学まで継続） 	<ul style="list-style-type: none"> 17 年度限り廃止（17 度末貸与者に限り、修了又は退学まで継続）

2) 貸付額、返還金、免除額等の推移

平成元年度以降の地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金の貸付額、返還額、免除額等の推移は、次のとおりである。

区分	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
貸与額(高校)	102,385,380	93,206,460	102,002,320	98,551,920	105,499,140	99,824,180	107,303,780	120,533,960	123,716,900	105,049,900
貸与人数(高校)	248	227	237	220	225	208	222	242	246	211
貸与額(大学)	47,134,700	48,481,900	61,492,950	59,087,750	64,343,050	68,062,750	69,568,950	64,808,750	63,209,000	68,424,250
貸与人数(大学)	54	53	59	54	57	59	56	51	49	52
貸与額(合計)	149,520,080	141,688,360	163,495,270	157,639,670	169,842,190	167,886,930	176,872,730	185,342,710	186,925,900	173,474,150
貸与人数(合計)	302	280	296	274	282	267	278	293	295	263
返還額	240,000	0	0	0	0	0	2,474,628	2,772,998	3,301,908	4,039,749
免除額	31,629,000	0	114,090,805	52,105,400	59,137,975	59,005,925	165,129,495	64,159,940	26,992,170	108,153,994

区分	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	計
貸与額(高校)	111,399,200	116,398,700	125,537,200	80,248,300	58,000,900	39,611,800	33,311,500	16,845,000	1,639,426,540
貸与人数(高校)	217	213	222	189	189	185	162	89	3,752
貸与額(大学)	80,376,750	79,597,250	80,594,500	63,228,000	46,687,000	28,565,500	20,162,000	11,286,000	1,025,111,050
貸与人数(大学)	61	61	60	61	54	46	46	31	964
貸与額(合計)	191,775,950	195,995,950	206,131,700	143,476,300	104,687,900	68,177,300	53,473,500	28,131,000	2,664,537,590
貸与人数(合計)	278	274	282	250	243	231	208	120	4,716
返還額	7,508,063	5,664,076	14,233,523	13,702,210	13,462,558	13,688,914	13,188,816	12,465,238	106,742,681
免除額	89,246,182	113,846,156	95,101,365	105,438,650	141,037,300	132,343,368	82,239,435	54,720,235	1,494,377,395

平成元年度以降の返還額の合計額は 106,743 千円であるのに対し、免除額は 1,494,377 千円にも上っており、返還額の約 14.0 倍と、免除額が返還金を大きく上回っていることが分かる。

免除の要件については、旧第 1 種奨学資金と平成 17 年度末で廃止された奨学資金は、世帯収入が生活保護基準額の 1.5 倍以下とされているが、公費による貸付である以上、最低生活基準額を上回る収入を現に得ている者が免除を受けているのは、同和地区住民でありながら本貸付を利用していない住民や同和地区外の住民からすれば、現時点では合理性に疑問が残る。

加えて、旧第 2 種奨学資金は、世帯収入が生活保護基準額の 2.25 倍以下となっており、ある程度の収入がありながらも奨学金の返還が免除となってしまうので、合理性に疑問が残る。

なお、本貸付は、前述のとおり、従前は給付制であったところ、高校は昭和 62 年度から大学は昭和 57 年度からそれぞれ貸与制になったものではあるが、「貸付」である以上は、「返還」が原則で、「免除」はあくまで例外であるから、免除の要件が生活保護基準額の 1.5 倍

以下というのは不合理であり、ましてや 2.25 倍以下というのは、合理性を欠くものといわざるを得ない。

加えて、そもそも本貸付事業の場合、債権管理、回収業務が残り、かえって、そのために人件費等がかさむ状況のものであるから、安易に給付制を貸与制に切り替えるものではなく、要件を厳しくして給付制を維持すべきであったともいえる。

しかしながら、すでに、平成 17 年度において見直しされ、現在は、廃止された平成 17 年度末の時点で貸与されていた在校生のみを対象としており、免除規定の改正は現段階では債務者の不利益になるため県が一方的には変更することが出来ないことから、これまでの問題点の指摘のみにとどめる。

(2) 地域改善対策職業訓練受講資金貸付金

1) 制度の概要

受講資金とは、職業訓練の受講の継続を容易にするための資金で、毎月貸し付けを行う。

支度金とは、職業訓練の受講の準備のための一時金で、全額を一時に貸し付ける。

これらの内容は、次のとおりである。

種類	基準額		
	受講資金	普通課程の普通職業訓練	中学校卒業生
高等学校卒業生			月額 10,400 円
短期課程の普通職業訓練		月額 14,300 円	
専門課程・応用課程の高度職業訓練		月額 13,500 円	
支度金	普通職業訓練		一時金 37,000 円
	高度職業訓練		一時金 69,000 円

貸し付けの基準は、受講資金については、同和関係者であって、概ね 30 歳未満である者で、低所得世帯であること(収入要件:独立行政法人日本学生支援機構の定める奨学生採用の際の収入基準額の 1.5 倍以下)とされている。

返還免除基準は、次のとおりである。

- ・貸し付けを受けた者が死亡したとき。
- ・貸し付けを受けた者が精神又は身体に著しい障害を受けたことその他やむを得ない事情により、受講資金等を返還することができないと認められるとき。
- ・貸し付けを受けた者が生活困難のため、受講資金等を返還することが著しく困難であると認められるときで、受講資金等の貸し付けを受けた者(父母(直系尊属に限る)と同居している場合は、当該受講資金等の貸し付けを受けた者の属する世帯)が、地方税法に規定する市町村民税の所得割を課せられないとき(課される者がいないとき)又は、知事が別に定める基準日の前 1 年間の収入が生活保護法の規定による保護の基準に基づいて算定する年額の 1.5 倍以下であるときである。

2) 貸付額、返還額、免除額等の推移

地域改善対策職業訓練受講資金等貸付金の貸付額、返還額、免除額等の推移は、次のとおりである。

											(円)
区分	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度
貸付額	573,000	2,491,000	1,802,460	1,699,160	1,271,920	930,600	587,940	1,329,260	757,960	564,800	462,400
返還額	0	0	0	0	0	0	0	1,100	2,883	0	0
免除額	0	0	24,000	0	0	4,609,800	846,980	74,500	807,140	557,330	314,075
債権残高	573,000	3,064,000	4,842,460	6,541,620	7,813,540	4,134,340	3,875,300	5,128,960	5,077,097	5,084,567	5,232,892
年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	計	
貸付額	513,300	864,900	120,200	202,200	551,300	542,000	510,000	324,000		16,098,400	
返還額	0	0	0	0	0	1,233	114,340	261,877	251,334	632,567	
免除額	631,290	488,200	580,200	0	0	1,677,405	738,845	313,325	406,298	12,069,388	
債権残高	5,114,902	5,491,602	5,031,602	5,233,802	5,785,102	4,648,464	4,305,279	4,054,077	3,396,445	3,396,445	

これによると、免除額が返還額を大きく上回っていること、具体的には、平成元年度以降の返還額の合計額は 632,567 円であるのに対し、免除額は 12,069,388 円にも上っており、返還額の約 19.1 倍となっていることが分かる。

しかしながら、地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金と同様、すでに、平成 17 年度において見直しされ、現在は、廃止された平成 17 年度末の時点で貸与されていた者のみを対象としており、免除規定の改正は現段階では債務者の不利益になるため県が一方的には変更することが出来ないことから、これまでの問題点の指摘のみにとどめる。

資料1 香川県の同和対策事業費の推移

年度	S44	S45	S46	S47	S48	S49	S50	S51
事業費(千円)	89,620	262,046	588,904	869,557	1,383,273	2,595,138	2,833,748	4,646,460
年度	S52	S53	S54	S55	S56	S57	S58	S59
事業費(千円)	6,709,609	10,313,549	7,519,935	5,478,185	6,535,040	6,044,464	7,608,250	5,416,176
年度	S60	S61	S62	S63	H1	H2	H3	H4
事業費(千円)	5,149,098	5,097,167	3,416,119	3,062,041	2,931,772	3,285,354	3,328,876	2,946,116
年度	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12
事業費(千円)	2,913,162	2,806,149	3,229,410	3,193,389	2,590,533	1,879,925	2,132,057	1,649,001
年度	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	
事業費(千円)	1,626,104	731,675	634,986	604,446	565,982	112,490	135,422	

資料2 昭和62年度から平成17年度までの主な項目別同和対策事業費等

公営住宅(旧同和向け)建替事業、既設改良住宅改善事業、既設公営住宅改善事業

(円)							
年度	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度
公営住宅(旧同和向け)建替事業	263,894,000	43,316,000	34,359,000	0	8,100,000	19,981,000	16,123,000
既設改良住宅改善事業	205,157,026	131,329,333	97,542,000	266,175,976	538,030,739	122,229,431	9,551,210
既設公営住宅改善事業	1,492,000	12,177,000	24,157,000	0	0	0	0
年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
公営住宅(旧同和向け)建替事業	0	1,665,000	14,617,000	0	0	0	0
既設改良住宅改善事業	6,313,407	162,490,375	234,176,418	1,719,000	0	11,800,000	13,151,000
既設公営住宅改善事業	0	0	0	0	1,214,000	722,000	2,071,000
年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度		
公営住宅(旧同和向け)建替事業	0	0	0	10,021,000	15,267,000		
既設改良住宅改善事業	31,723,000	37,037,000	57,975,000	70,436,000	99,514,000		
既設公営住宅改善事業	0	0	0	0	0		

隣保館運営費補助事業

年度	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度
事業費(円)	305,819,669	322,294,020	342,016,603	377,016,318	399,633,330	404,870,168	431,789,498
隣保館数(H11以降は高松市を除く)	22	22	22	22	22	22	23
年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
事業費(円)	475,157,538	497,121,177	533,439,162	566,845,054	605,361,887	459,965,909	438,168,836
隣保館数(H11以降は高松市を除く)	23	23	26	28	28	24	24
年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度		
事業費(円)	475,872,575	493,252,443	452,487,019	483,900,663	474,816,399		
隣保館数(H11以降は高松市を除く)	24	24	24	24	24		

住宅新築資金等貸付事業

(円)							
年度	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度
住宅新築資金等貸付事業	105,362,613	115,640,968	49,588,679	54,615,529	180,003,452	31,529,430	80,012,160
年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
住宅新築資金等貸付事業	11,525,006	16,100,710	27,481,697	0	0	0	0
年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度		
住宅新築資金等貸付事業	0	0	0	0	0		

地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金(高校等、大学) 貸与額

年度	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度
地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金貸与額(高校等)	22,271,000	74,278,000	102,385,380	93,206,460	102,002,320	98,551,920	105,499,140
地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金貸与額(大学)	33,853,000	43,334,000	47,134,700	48,481,900	61,492,950	59,087,750	64,343,050
年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金貸与額(高校等)	99,824,180	107,303,780	120,533,960	123,716,900	105,049,900	111,399,200	116,398,700
地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金貸与額(大学)	68,062,750	69,568,950	64,808,750	63,209,000	68,424,250	80,376,750	79,597,250
年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度		
地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金貸与額(高校等)	125,537,200	80,248,300	58,000,900	39,611,800	33,311,500		
地域改善対策高等学校等奨学資金貸付金貸与額(大学)	80,594,500	63,228,000	46,687,000	28,565,500	20,162,000		

資料3 同和対策及び人権・同和問題関連決算額(19年度は予算額)

(千円)						
年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度(予算)
一般対策事業(人権・同和問題にかかる額)	438,034	429,300	393,962	354,173	334,168	343,060
・人権・同和問題啓発活動事業	65,629	62,671	57,494	46,854	41,246	44,062
・人権・同和問題啓発活動事業補助	5,152	4,913	5,063	3,803	3,526	2,100
・香川県人権啓発推進会議負担金	5,000	5,000	5,000	5,000	4,000	4,000
・隣保館運営費等県費補助事業	276,123	270,438	258,319	237,700	222,354	222,594
・香川県隣保館連絡協議会事業費補助	3,241	3,241	3,241	3,241	3,241	3,241
・私立高等学校等・人権・同和教育学内研修費等補助金	348	240	380	334	337	358
・私立高等学校等教員研修等参加費補助金	662	519	504	676	286	831
・人権・同和教育指導員設置費補助事業	12,054	12,420	12,528	12,024	11,664	11,664
・人権・同和問題交流学習事業	90	909	913	1,175	648	1,276
・学校人権・同和教育推進事業	446	306	276	262	322	856
・人権・同和教育研究推進事業	13,052	12,339	12,333	12,193	11,519	14,357
・人権・同和教育促進事業	29,780	29,874	11,377	4,761	7,638	8,834
・中学校区学力向上総合推進事業	9,708	10,254	10,357	10,246	9,698	8,301
・地域雇用促進同和対策職業相談員設置事業	4,913	4,513	4,585	4,459	4,339	5,141
・人権・同和教育進路促進事業	11,836	11,663	11,592	11,445	13,350	15,445
同和対策事業(経過措置の事業)	115,519	67,699	130,365	148,142	111,642	135,422
・地区改善委託事業	41,879	37,691	35,778	29,634	25,606	26,729
・香川県同和問題連絡協議会事業	5,432	5,792	5,458	5,019	5,386	5,078
・改良住宅等改善事業(改良住宅ストック総合改善事業)	12,355	9,360	32,418	39,754	46,093	57,892
・改良住宅等改善事業(建替事業・既設改善関連建設事業)	55,853	14,866	56,711	73,735	34,557	45,723
同和対策事業(廃止・終期設定事業)	174,480	111,465	77,350	66,262	40,938	32,451
(1)平成13年度末廃止事業						
・香川県同和農林資金貸付事業						
・香川県同和水産資金貸付事業						
(2)平成17年度末廃止事業 (平成13年度末においては経過措置の事業)						
・小企業等経営改善資金利子補給事業	1,076	848	772	746	652	790
・職業能力開発受講奨励事業	563	651	541	398	239	183
・専修学校等奨学資金助成事業	4,942	3,367	3,002	3,336	1,668	334
・同和対策就学進学奨励事業	167,899	106,599	73,035	61,782	37,531	31,144
(3)終期設定事業						
・公営住宅ストック総合改善事業	0	0	0	0	848	0
・公営住宅建替事業	0	0	0	0	0	0

資料4 平成19年度の同和対策及び人権・同和問題関連事業

(1) 一般対策として実施している事業

① 人権・同和問題啓発活動事業(18決算 41,246千円・19予算 44,062千円)

県民一人一人が、人権教育・啓発を通じて、人権尊重の理念を正しく理解することにより、人権尊重社会を構築するため、テレビ、新聞などのマスメディアを活用した啓発活動を行うとともに、県民参加型人権啓発イベントである「じんけんフェスタ」の開催等を行うものである。

② 人権・同和問題啓発活動事業補助(18決算 3,526千円・19予算 2,100千円)

市町が実施する人権・同和問題の啓発活動に対する補助で、香川県人権・同和問題啓発活動事業費補助金交付要綱に定める経費の補助を行うものである。

③ 香川県人権啓発推進会議負担金(18決算 4,000千円・19予算 4,000千円)

香川県人権啓発推進会議は、日本国憲法の理念に則り同和問題をはじめ同和問題と密接な牽連関係にある諸々の人権に対する県民意識の普及高揚を図ることを目的とする団体で、会長は香川県知事で、会員は、県・8市9町と次の17各種団体で構成されているものである。

香川県人権・同和教育研究協議会	香川県高等学校PTA連合会
香川同和問題企業連絡会	香川県中小企業団体中央会
香川県商工会連合会	香川県農業協同組合中央会
香川県民生委員児童委員協議会連合会	香川県社会福祉協議会
香川県婦人団体連絡協議会	香川県青年団体協議会
香川県商工会議所連合会	四国旅客鉄道株式会社
香川県PTA連絡協議会	香川県人権擁護委員連合会
西日本電信電話株式会社香川支店	香川県漁業協同組合連合会
香川県連合自治会	

上記負担金は、香川県人権啓発推進会議の啓発活動計画の立案、啓発活動手法の調査及び研究、関係機関及び関係団体との連絡並びに調整、関係機関及び関係団体に対する情報の提供等の経費を負担するものである。

④ 隣保館運営費等県費補助事業(18決算 222,354千円・19予算 222,994千円)

隣保館とは、同和地区及びその周辺地域の住民を含めた地域社会全体の中で、福祉の向上や人権啓発のための住民交流の拠点となる地域に密着した福祉センター(コミュニティーセンター)として、生活上の各種相談事業をはじめ社会福祉等に関する総合的な事業及び国民的課題として人権・同和問題に対する理解を深めるための活動を行い、もって地域住民の生活の社会的、経済的、文化的向上を図るとともに、人権・同和問題の速やかな解決に資することを目的として市町が設置しているもので、香川県内に28館存在している。なお、隣保館の運営は、国庫補助(2分の1)と県費(4分の1)、市町の一般財源(4分の1)により運営されている。

同補助事業は、香川県隣保館運営費補助金交付要綱に基づき、市町の隣保館の運営等に対して補助を行うものである。

⑤ 香川県隣保館連絡協議会事業費補助(18決算 3,241千円・19予算 3,241千円)

隣保事業の促進を図るため、香川県隣保館連絡協議会の運営及び活動に対して補助するものである。

- ⑥ 私立高等学校等人権・同和教育学内研修費等補助金(18 決算 337 千円・19 予算 358 千円)
県内において私立高等学校等を設置する者に対し、人権・同和教育の推進のための学内研修に要する経費について助成を行うものである。
- ⑦ 私立高等学校等教員研修等参加費補助金(18 決算 286 千円・19 予算 831 千円)
県内において私立高等学校等を設置する者に対し、文部科学省主催の講習会又は人権・同和関係研究会等への参加旅費について助成を行うものである。
- ⑧ 人権・同和教育指導員設置費補助事業(18 決算 11,664 千円・19 予算 11,664 千円)
人権・同和教育の指導者層の充実を図り、教育上の較差の解消に資するため、市町の 人権・同和教育指導員設置に要する経費の一部を補助するものである。
事業内容は、市町の支出する人権・同和教育指導員の報酬のうち、72 千円を上限として、その 1/2 を補助している。
- ⑨ 人権・同和问题交流学习事業(18 決算 648 千円・19 予算 1,276 千円)
人権課題を有する地域の社会教育活動の推進を図るため、市町が実施する人権・同和问题交流学习事業の経費の一部を補助するものである。
事業内容は、事業の実施に要する経費の内、旅費、交流経費(報償費、需用費、役務費、使用料及び賃借料)とし、1 事業当たりの限度額は次のとおりである。

区 分	補助対象経費の限度額	備 考
旅費	1 人につき 45 千円	10 人まで
交流経費	50 千円	

- ⑩ 学校人権・同和教育推進事業(18 決算 322 千円・19 予算 856 千円)
各学校における人権・同和教育の一層の推進を図るため、また、人権・同和教育主任等の指導力向上を図るため、研修会を開催したり、学校訪問による指導を行うとともに指導資料の充実を図るものである。
事業内容は、教職員研修事業、学校人権・同和教育指導事業、人権・同和教育資料作成事業である。
- ⑪ 人権・同和教育研究推進事業(18 決算 11,519 千円・19 予算 14,357 千円)
香川県人権・同和教育研究協議会は、人権と共生の社会を実現するために、同和问题をはじめあらゆる人権問題の解決を図る教育の内容と実践について研究を行うことを目的としており、この目的に賛同する市町教育委員会、学校、公民館等 575 団体(平成 18 年度)で組織されている団体である。
同事業は、香川県人権・同和教育研究協議会の活動促進を図るため、同協議会に補助金を交付して、学校教育及び社会教育における人権・同和教育の推進に資するものである。

⑫ 人権・同和教育促進事業(18 決算 7,638 千円・19 予算 8,834 千円)

すべての人々の人権が真に尊重される社会の実現を目指して、広く人権意識に対する理解と認識を深め、差別意識の解消を図るため、日常における実践活動の中核的な指導者の養成・研修、及び人権教育の推進方策についての調査研究等を行うものである。

・人権・同和教育促進事業

事業の内容は、企画推進委員会の開催、行政担当者の協議会の開催、協議会の開催、調査・指導、指導者研修会の開催、啓発資料作成及び配付である。

・人権教育推進のための調査研究事業

事業の内容は、調査研究委員会の設置、人権教育に関する調査研究事業

⑬ 中学校区学力向上総合推進事業(18 決算 9,698 千円・19 予算 8,301 千円)

学習指導上、生徒指導上及び進路指導上課題を有する中学校区を対象に、基本的人権の精神を高めながら、児童生徒の学力向上・生活習慣の確立及び保護者の教育力等の充実を図るなど、学校、家庭、地域社会が一体となった教育上の総合的な取り組みを推進し、もって、児童生徒の学力向上・進路指導の充実を図るものである。

事業内容は、次のとおりである。

・重点推進地域

学力向上総合推進会議を設置し、学力向上・進路指導充実のための事業や家庭の教育力・地域の教育力向上のための事業に学校、家庭、地域社会が一体となって取り組むものである。

委託料:1,300,000 円(一中学校区あたり)

・推進校

長期欠席や学校生活不適應など、学習指導上、生徒指導上及び進路指導上課題を有する児童生徒に対し、様々な体験活動を通して基本的な生活習慣の確立や学力の向上を図るものである。

委託料:150,000 円(一校あたり)

なお、重点推進地域とは、学習指導上、生徒指導上及び進路指導上課題を有する中学校区のことであり、学力向上・進路指導充実のための事業や家庭の教育力・地域の教育力向上のための事業に学校、家庭、地域社会が一体となって取り組む必要性のある5つの中学校区を選定している。

選定の基準としては、地区生徒数が多い、高校進学率が低い、長期欠席の生徒が多い、高校進学後の中退率が高い、地域からの要望が高い等の課題に対して、課題の多い5中学校区を選んでいる。また、効果を上げるためには継続的な取組が必要なことから、平成14年度から同じ5中学校区(高松市立鶴尾中学校区、善通寺市立東中学校区、土庄町立土庄中学校区、小豆島町立内海中学校区、琴平町立琴平中学校区)に続けて委託している。

一方、推進校とは、学習指導上、生徒指導上及び進路指導上課題を有する学校を指し、長期欠席や学校生活不適應など、学習指導上、生徒指導上及び進路指導上課題を有する児

児童生徒に対し、様々な体験活動を通して基本的な生活習慣の確立や学力の向上を図ることを目的としている。

選定の基準としては、長欠、不登校、学校生活不適応児童生徒などの特に支援を有する児童生徒がいることであり、その課題解決のために個に応じた支援や体験活動等を通じて教師との信頼関係を築きながら、課題解決を図ることを希望する学校から選定している。平成14年度開始期より、この事業を希望する学校の中から、毎年5校選定していたが、希望する学校が増えてきたため、17年度より毎年10校を選定し委託している。

⑭ 地域雇用促進相談員設置事業(18 決算 4,965 千円・19 予算 5,141 千円)

対象地域に居住する住民の職業の安定を図るため、地域雇用促進相談員を配置し、対象地域に居住する求職者等に対する職業指導及び職業相談を充実するとともに、雇用主等に対し同和対策の理解を深め、雇用の促進を図るものである。

⑮ 人権・同和教育進路促進事業(18 決算 13,350 千円・19 予算 15,445 千円)

「香川県人権・同和教育進路促進委員会設置要綱」に基づき、香川県人権・同和教育進路促進委員会が設置されており、その目的は、日本国憲法・同和対策審議会答申等の精神に則り、さまざまな人権課題を有する児童生徒等の就学・就労等に係る課題について、各関係機関との連携のもとに総合的視点から検討・協議し、その進路促進を図るというものである。

同事業は、香川県人権・同和教育進路促進委員会の運営及び活動に対して補助することにより、同和問題をはじめとする様々な人権課題を有する児童生徒等の進路の促進を図るものである。

(2) 経過措置的事業

① 地区改善委託事業(18 決算 25,606 千円・19 予算 26,729 千円)

対象地域に居住する住民の自立意欲の向上、生活意識の改善等を図るため、同和関係団体に地区就労支援・指導、生活相談・支援、同和行政推進指導、同和問題啓発の各業務を委託するものである。

② 香川県同和問題連絡協議会事業(18 決算 5,386 千円・19 予算 5,078 千円)

香川県同和問題連絡協議会は、就労、教育、啓発等を同和問題解決のための重要課題として位置づけ、行政と関係団体とが連携を図りながら、同和問題の早期解決を図ることを目的とするもので、目的に賛同する機関及び団体(市町、団体及び県)により構成されている。

同事業は、同和対策事業のうち、就労、教育、啓発等を同和問題解決のための重要課題と位置づけ、行政と関係団体とが連携を図りながら、同和問題の早期解決を図るため、香川県同和問題連絡協議会の経費の一部を補助するものであり、経費の負担割合は、県 8/19、市町 8/19、団体 3/19 である。

事業の内容は、次のとおりである。

- ・ 同和地区住民の就労、就学等に係る相談等に関すること。
- ・ 同和問題の解決を図るうえで、必要な関係行政機関と運動団体等との連絡調整に関すること。

- ・ 同和問題に関する研修会等を開催すること。
 - ・ 1～3に掲げるもののほか、事業の目的を達成するために必要な事業に関すること。
- ③ 改良住宅等改善事業(改良住宅ストック総合改善事業)(18 決算 46,093 千円・19 予算 57,892 千円)

通常の維持保全では対応できなくなった改良住宅を、更に良質な改良住宅としての管理を続けるため、規模増改造、住戸改善、環境改善、景観改善等の事業を行い、引き続き良好な改良住宅として存続させるものである。また、災害(火災にあっては地震による火災に限る。)により滅失し、又は著しく損傷した改良住宅等を復旧させるために行う新たな住宅の建設又は当該改良住宅等の補修、宅地の復旧を図るものである。

実施主体は、市町であり、県は地域改善向け改良住宅について、個別改善、全面的改善災害復旧につき5分の1を補助している。

なお、住宅改良事業は、不良住宅が密集すること等により、保安衛生等に関し危険又は有害な状況にある地区において、不良住宅を除却し、生活道路、児童遊園、集会所等を整備し、従前の居住者のための改良住宅を建設することにより、不良住宅の整備改善を図り健全で文化的な生活を営むことのできる住宅の集団的な建設を促進することを目的としているところ、住環境整備事業を同和地区に適用しようとした場合、同和地区は不良住宅が密集した地域であるものの、住宅改良事業の要件を満たさない地区がほとんどであったため、地域改善向け特別対策として小集落地区改良事業を創設し、同和地区における改良住宅の建設を促進してきたものである。

- ④ 改良住宅等改善事業(建替事業・既設改善関連建設事業)(18 決算 34,557 千円(繰越 14,034 千円を含む。))・19 予算 45,723 千円)

老朽・狭小化した改良住宅等を建て替えることにより、居住水準の向上及び住環境の改善を図るものである。

また、二戸一改善等の施行に伴い、既設改良住宅を失うこととなる世帯で更新住宅への入居を希望し、かつ、住宅に困窮すると認められるものを入居させるため、更新住宅の建設を行うものである。

実施主体は、市町であり、地域改善向け改良住宅の建替事業又は既設改善関連建設事業に係る更新住宅の建設及び建設用地取得については県は5分の1を補助している。

- (3) 経過措置的事業(平成17年度廃止事業)

- ⑤ 小企業等経営改善資金利子補給事業(18 決算 652 千円・19 予算 790 千円)

対象地域で事業を営む小企業に対し、国民生活金融公庫から融資される小企業等経営改善資金貸付金に係る利子補給を行うことにより、当該貸付金の利用の円滑化を図り、もって対象地域の経済水準の向上を助長するものである。

実施主体は、市町であり、県は経費の2分の1を負担している。

貸付条件に従い返済を行ったものに対して市町が利子補給を行った場合に、その補給額の2分の1を県が市町に対して補助するものであるが、本制度は全市町において実施されている

ものではなく、県内でのバランスを欠いているほか、近年の利用実績も低迷している。また、中四国で類似の事業は実施されていない。

これらを踏まえ、事業存続について実施市町と協議のうえ、2分の1の県費補助については17年度末で廃止となった。ただし、18年度以降、本制度が廃止された場合も、17年度末時点の既貸付分について本事業の利子補給制度を利用している者に対しては、その貸付期間中の経過措置を講じている。

⑥ 職業能力開発受講奨励事業(18決算 239千円・19予算 183千円)

同和関係住民で経済的に職業訓練の受講が困難な者に対して、職業訓練受講資金及び職業訓練受講支度金の貸与を行うものである。

事業内容は、本文に記載している。

この事業は17年度末で廃止となった。ただし、18年度以降、本制度が廃止された場合も、17年度末時点の既貸与者に対しては、その訓練期間中の経過措置を講じている。

⑦ 専修学校等奨学資金助成事業(18決算 1,668千円・19予算 334千円)

対象地域に居住する住民で、専修学校及び各種学校のうち、職業又は就業に直接必要な能力を養成することを目的とする施設に入校し、在学している者のうち、経済的な理由により、修学が困難な者に対して助成を行うものである。

実施主体は、市町で、県は3分の2の経費を負担している。

基準額は、国・公立学校で月額27,100円、私立学校で月額41,700円である。

この事業は17年度末で廃止となった。ただし、18年度以降、本制度が廃止された場合も、17年度末時点で既に助成している者に対しては、その在学中の経過措置を講じている。

⑧ 同和対策就学進学奨励事業(香川県地域改善対策高等学校等奨学資金)

(18決算 37,531千円・19予算 31,144千円)

対象地域の同和関係者の子弟で、学校教育法(昭和22年法律第26号)に規定する高等学校(中等教育学校の後期課程並びに特別支援学校の高等部を含む。)、大学又は高等専門学校に進学する能力を有し、将来、社会において有為な人材として活躍することが期待されながら、経済的な理由により進学後修学することが困難なものに対し、奨学資金の貸与を行うというものである。

実施主体は、県で、対象・適用基準は、県内の対象地域に居住する同和関係者の子弟であること、高等学校等に在学する者であること、低所得世帯に属し、経済的理由により修学が困難な者であることである。

事業内容等は、本文に記載している。

なお、本制度は従前は給付制であったが、高校は昭和62年度から、大学は昭和57年度からそれぞれ貸与制になったものである。

この事業は17年度末で廃止となった。ただし、18年度以降、本制度が廃止された場合も、17年度末時点で既貸与者に対しては、その在学中の経過措置を講じている。

(4) 終期設定事業

① 公営住宅ストック総合改善事業(18 決算 848 千円・19 予算 0)

既設公営住宅のうち公営住宅ストック総合活用計画に基づき今後相当期間使用可能でありながら規模、設備等が現在の生活状況に十分対応できなくなっているものについて改善し、既存ストックの質的向上、有効活用を図るといものである。

実施主体は、市町であり、準耐火構造の地域改善向け公営住宅についてのみ、県は 5 分の 1 を補助している。

② 公営住宅建替事業(18 決算 0 19 予算 0)

健康で文化的な生活を営むに足る住宅を設備し、これを住宅に困窮する低所得者に対して低廉な家賃で賃借するというものである。

実施主体は、市町であり、準耐火構造の地域改善向け既設公営住宅の建替事業及び二戸一改善等により、規模増改善の施行に伴い不足する戸数の建設で真に必要と認められる公営住宅整備事業、並びに地域改善向け既設公営住宅復旧事業についてのみ、県 1/5、市町概ね 35/100。

資料 5 隣保館運営費補助事業報告書(基本事業実績表)

「補助対象 2.2 館集計表」

事業区分	内 容	実施単位	18年度 実 績	事業区分 小 計
啓 発 及 び 広 報 事 業	対象地域住民の啓発	年 間	1,581	173,282
	対象外地域住民の啓発	〃	5,156	
	交 流 会	〃	7,074	
	広 報	〃	159,471	
相 談 事 業	生 活 相 談	〃	1,804	6,986
	健 康 相 談	〃	1,478	
	教 育 相 談	〃	1,109	
	育 児 相 談	〃	121	
	そ の 他 の 相 談	〃	2,474	
生活改善指導	食生活改善指導	〃	466	978
	生活環境改善指導	〃	243	
	その他の改善指導	〃	269	
ク ラ ブ 活 動	日 曜 子 ども 会	年 間	1,814	30,215
	勉 強 会	〃	20,156	
	識 字 学 級	〃	1,457	
	ス ポ ー ツ 教 室	〃	925	
	そ の 他	〃	5,863	
講 演 会	家庭教育講演会	〃	43	1,765
	そ の 他	〃	1,722	
講 習 会	料理・生花・着付教室	〃	8,288	15,372
		〃	7,084	
診 察 ・ 検 診	集 団 検 診	〃	601	
		〃	195	
社 会 調 査	実 態 調 査	〃	505	
		〃	156	
会 議 室 利 用	冠 婚 葬 祭	〃	827	
	座 談 会	〃	1,898	
	そ の 他	〃	6,801	
図 書 閱 覧	利 用 人 数	〃	13,052	
そ の 他			28,808	52,843
合 計			281,441	281,441

資料6 「香川県人権教育・啓発に関する基本計画」に基づく施策

(1) 施策の概要

香川県人権啓発に関する基本計画(施策)は、①女性、②子ども、③高齢者、④障害者、⑤同和問題、⑥外国人、⑦ハンセン病回復者・HIV感染者等、⑧犯罪被害者、⑨インターネットによる人権侵害、⑩その他といった個人権課題への対応と、①公務員(県職員)、②教職員、③警察職員、④消防職員、⑤保健・医療関係者、⑥福祉関係者、⑦マスメディア関係者、⑧その他といった特定の職業に従事する者に対する人権教育・啓発の推進に分けられている。

(2) 施策の決算・予算

個別の人権課題の対応の決算等の推移は、次のとおりである。

区 分	決算額	教育	啓発
平成 17 年度(千円)	462,125	206,156	255,969
平成 18 年度(千円)	394,719	167,456	227,263
平成 19 年度(予算・千円))	334,423	157,767	176,656

平成 18 年度について、個別の人権課題の項目別の決算額は、次のとおりとなっている。

項目	女性	子ども	高齢者	障害者	同和問題
金額(千円)	22,769	72,079	19,254	3,647	44,585
項目	外国人	ハンセン・HIV 等	犯罪被害者	インターネット	人権全般
金額(千円)	89,761	1,784	6,270	0	134,570

Ⅲ 治安と警察

第1 警察

1 テーマとの関連

(1) 警察を取り巻く情勢

警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たることをその責務としている(警察法第2条第1項)。

市民の安全と安心に直接に関わる行政として、警察の業務を監査の対象としたものである。

また、北海道警察や高知県警察等で捜査費の不適正執行が問題になり、捜査費に対する県民の関心が高いと考えられるので、捜査費の執行事務に監査の重点を置くことにした。

ところで、全国的に相次ぐ警察不祥事の発生を受けて、国家公安委員会と警察庁は、平成12年8月、「警察改革要綱」を取りまとめた。

その概要は、次のとおりである。

警察改革要綱 ～「警察刷新に関する緊急提言を受けて」～

1 警察行政の透明性の確保と自浄機能の強化

- (1) 情報公開の推進
- (2) 警察職員の職務執行に対する苦情の適正な処理
- (3) 警察における厳正な監察の実施
- (4) 公安委員会の管理機能の充実と活性化

2 国民のための警察の確立

- (1) 国民の要望・意見の把握と誠実な対応
- (2) 国民の身近な不安を解消するための警察活動の強化
- (3) 被害者対策の推進
- (4) 実績評価の見直し

3 新たな時代の要請にこたえる警察の構築

- (1) 暴力団犯罪その他の組織犯罪との対決
- (2) サイバー犯罪等ハイテク犯罪対策の抜本的な強化
- (3) 広域犯罪への的確な対応
- (4) 安全かつ快適な交通の確保

4 警察活動を支える人的基盤の強化

- (1) 精強な執行力の確保と一人一人の資質の向上
- (2) 業務の合理化と地方警察官の計画的増員
- (3) 活力を生む組織運営

この中で、「国民のための警察の強化」という項目が設けられ、さらにその中に、国民の要望、意見の把握と誠実な対応、国民の身近な不安を解消するための警察活動の強化が挙げられているのが注目される。なぜなら、このことは、警察活動が国民の不安を解消するために必ずしも十分でないことを国民が感じているだけでなく、警察庁自らが自覚していると考えられるからである。

しかし、警察官による不祥事がある後も発生し、犯罪情勢も厳しいことから、国家公安委員会と警察庁は、平成 17 年 12 月に「警察改革の持続的な断行について」と題する指針を取りまとめた。その概要は、次のとおりである。

<p>警察改革の持続的な断行について</p> <p>1 「警察改革要綱」の着実な実施と充実 「警察改革要綱」に掲げる施策を着実に実施し、その定着と更なる充実を図る。</p> <p>2 治安の回復 犯罪・事故の抑止や国民の不安の解消に重点を指向した取組みを推進するほか、治安情勢の変化に対応した的確な措置を講ずる。</p> <p>3 幹部を始めとする職員の意識改革 警察改革の精神を風化させないため、学校教養、職場教養等、あらゆる機会をとらえ、幹部を始めとする職員の意識改革を継続して行う。</p> <p>4 不祥事の防止 不祥事を防止するため、会計経理の透明性の確保と監査の強化、会計経理に関する職員教育の強化、非違事案の防止に重点を置いた監察の強化、非違事案に対する適正な処分、幹部の管理監督責任の一層の自覚を更に徹底する。</p> <p>5 公安委員会の管理機能の一層の充実強化と警察改革の推進状況の不断の検証 公安委員会は、管理機能の一層の充実強化に努めるとともに、警察改革の推進状況や課題、問題点等について、不断の検証を行う。</p>

この中で、「不祥事の防止」という項目が設けられ、さらに、その中に、「会計経理の透明性の確保と監査の強化」が挙げられているのが注目される。なぜなら、このことは、北海道警察や高知県警察等の捜査費の不適正執行が問題となったことを受けての対策であるとも考えられるからである。

(2) 治安指数と体感治安

近年、「治安指数」とか「体感治安」という言葉がよく用いられる。

例えば、さぬきの安全(2006 白書)の冒頭においては、『さて、平成 17 年中の治安情勢につきましても、刑法犯認知件数は前年に比べ、約 18%減少し、3 年ぶりに 2 万件を下回りました。また検

拳の面では、刑法犯検挙率は 29%で前年から 1.2%上昇し、特に殺人・強盗等の重要犯罪は 90%を超えるなど、犯罪抑止と検挙率の面で「治安指数」の改善は定着化傾向を示しているところでもあります。しかしながら、刑法犯認知件数は依然、10 年前の約 2 倍で推移しており、特に社会的反響の大きい殺人事件や暴力団同士の抗争事件、深夜スーパーを狙った強盗事件が多発するなど、未だ「体感治安」が改善されたとはいえない状況にあります。』とされている。

なお、検挙率とは、刑法犯の認知件数に対する検挙件数の割合を次のとおり計算して百分比で表したものをいう。

$$\frac{\text{検挙件数(当該以前の認知件数の検挙を含む)}}{\text{当該年の認知件数}} \times 100$$

ここで、刑法犯とは、交通事故に係る業務上(重)過失致死傷及び危険運転致死傷を除いた「刑法」に規定する罪並びに「爆発物取締罰則」、「決闘罪二関スル件」、「暴行行為等処罰二関スル法律」、「盗犯等ノ防止及処分二関スル法律」、「航空機の強取等の処罰に関する法律」、「火災びんの使用等の処罰に関する法律」、「航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律」、「人質による強要行為等の処罰に関する法律」、「流通食品への毒物の混入等の防止等に関する特別措置法」、「サリン等による人身被害の防止に関する法律」、「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律」、「公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律」及び「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律」に規定する罪をいう。

また、認知件数とは、警察において発生を認知した事件の数をいい、検挙件数とは、警察において刑法犯を検挙した事件の数をいい、特に断りのない限り、解決事件の件数を含むものである。

(3) 国民の体感治安

さて、国民の体感治安はどうなっているのでしょうか。

内閣府大臣官房政府公報室の「治安に関する世論調査」(平成 18 年 12 月調査)によると、「現在の日本が、治安がよく、安全に暮らせる国だと思うか」との質問に対し、「そう思う」とする者の割合が 46.1% (「そう思う」12.3% + 「どちらかといえばそう思う」33.9%)、「そう思わない」とする者の割合が 52.5% (「あまりそう思わない」35.7% + 「そう思わない」16.9%)となっており、この調査結果からすれば、現在の日本の治安がよく、安全で暮らせる国だと思わない人が国民の過半数を占めていることが分かる。

また、「ここ 10 年間で日本の治安はよくなったと思うか、それとも悪くなったと思うか」との質問に対し、「よくなったと思う」とする者の割合が 11.3% (「よくなったと思う」2.4% + 「どちらかといえばよくなったと思う」8.9%)、「悪くなった」とする者の割合が 84.3% (「どちらかといえば悪くなったと思う」46.6% + 「悪くなったと思う」37.7%)となっており、この調査結果からすれば、ここ 10 年間で日本の治安が悪くなったと考える人が 84.3%を占めていることが分かる。この調査結果は、体感治安が主

観的な評価であり、マスコミ等の重大事件の報道の仕方等を考慮したとしても、重大である。

言うまでもなく、政治や行政の最重要の目的は、国民の生命、身体等の安全、安心を保持することであり、治安がよいことは、国民の安全、安心そのものの基盤である以上、政府は上記調査結果を重く受け止めるべきと考える。

前回(平成 16 年 7 月)の調査では、「現在の日本が治安がよく、安全に暮らせる国だと思うか」との質問に対し、「そう思わない」とする者の割合が 54.7% (「そう思わない」18.2% + 「あまりそう思わない」36.5%) となっており、また、「ここ 10 年間で日本の治安はよくなったと思うか、それとも悪くなったと思うか」との質問に対し、「悪くなった」とする者の割合が 86.6% (「どちらかといえば悪くなったと思う」42.8% + 「悪くなったと思う」43.8%) となっていることからすれば、今回(平成 18 年 12 月調査)の調査結果の方が数値的には前回(平成 16 年 7 月調査)よりも、体感治安はいく分改善されているようにも思われる。

しかし、現在の日本が治安がよく安全で暮らせる国だと思わない人が過半数を占め、かつ、ここ 10 年間で日本の治安が悪くなったと考える人が 84.3% を占めていることは、少なくとも正常とはいえない。

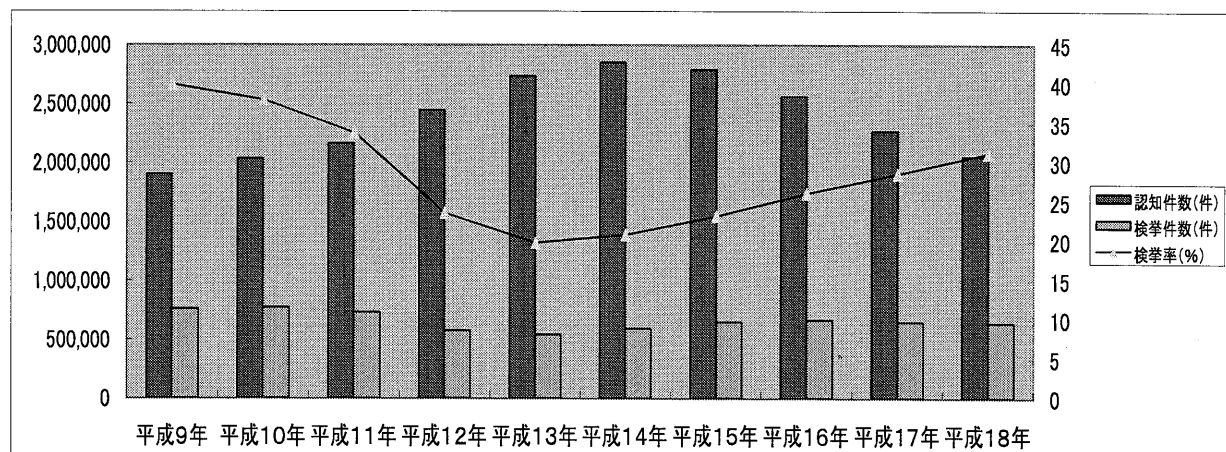
(4) 国の治安指数

では、治安指数はどうなっているのだろうか。

全国の刑法犯の認知件数、検挙件数、検挙人員、検挙率の推移は、次のとおりとなっている。

区分	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
認知件数(件)	1,899,564	2,033,546	2,165,626	2,443,470	2,735,612	2,853,739	2,790,136	2,562,767	2,269,293	2,050,850
検挙件数(件)	759,609	772,282	731,284	576,771	542,115	592,359	648,319	667,620	649,503	640,657
検挙人員(人)	313,573	324,263	315,355	309,649	325,292	347,558	379,602	389,027	386,955	384,250
検挙率(%)	40	38	33.8	23.6	19.8	20.8	23.2	26.1	28.6	31.2

上記表をグラフ化すると、次のとおりとなる。



これによると、全国の刑法犯の認知件数は平成 9 年から平成 14 年にかけて 7 年連続で戦後最

多の記録を更新し続けたが、平成15年からは減少に転じ、平成18年は205万850件と前年より21万8,443件(9.6%)減少したことが分かる。しかし、減少したとはいえ、120万件前後で推移していた昭和40年代の1.5倍を超える水準にある。

また、検挙率は、昭和期には、概ね60%台の水準であったが、平成に入ってから急激に低下し、平成13年には19.8%となり、20%を割り込んでしまい、戦後最低を記録したが、その後、平成14年以降は連続して上昇し、平成18年には31.2%まで回復していることが分かる。

平成13年に、全国の刑法犯の検挙率が20%を割り込んでしまったことについては、刑法犯の認知件数のうち5件につき1件弱しか検挙できていないことになるので、非常に憂慮すべき事態であったといえる。

最新の全国の治安指数はどうなっているのだろうか。

平成19年1月から6月までの刑法犯の認知件数は前年同期の7.1%減の92万5931件で、上半期としては平成15年以降連続で減少している。また、検挙率も前年同期から0.8%上昇し、31.3%となっている。

以上からすれば、全国的には、平成15年以降は、犯罪の認知件数は減少し、検挙率は増加するという傾向が継続しており、治安指数はいく分改善されているといえる。

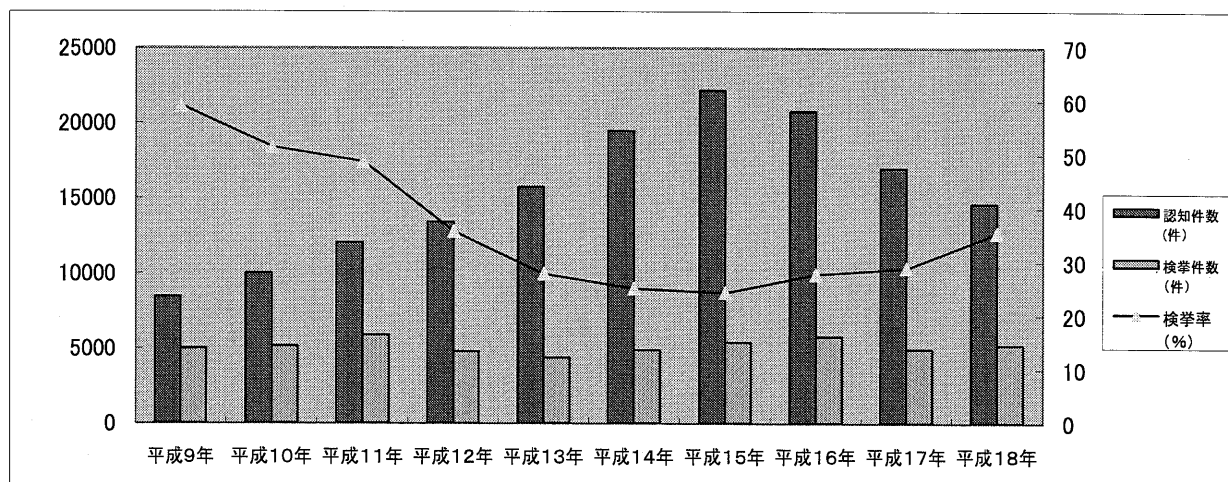
(5) 香川県の治安指数

では、香川県の治安指数はどうなっているのだろうか。

香川県の刑法犯の認知件数、検挙件数、検挙人員、検挙率の推移は、次のとおりである。

区分	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
認知件数(件)	8,427	10,002	12,047	13,412	15,744	19,475	22,185	20,800	16,997	14,640
検挙件数(件)	4,996	5,147	5,882	4,808	4,385	4,906	5,415	5,791	4,934	5,193
検挙人員(人)	2,365	2,790	2,696	2,591	2,664	2,954	3,387	3,456	3,203	3,171
検挙率(%)	59.3	51.5	48.8	35.8	27.9	25.2	24.4	27.8	29	35.5

上記表をグラフ化すると、次のとおりとなる。



香川県の刑法犯の認知件数は、平成9年から平成15年にかけて増加しており、平成15年には、戦後最多の22,185件を記録したが、平成16年からは減少に転じ、平成18年は14,640件となり、前年より2,357件(14.9%)減少している。

また、検挙率は、平成9年から平成15年にかけて減少し、平成15年には24.4%まで減少し、刑法犯の認知件数のうち4件につき1件弱しか検挙できていないという極めて厳しい治安状況であったが、平成16年以降は増加に転じ、平成18年には35.5%まで回復している。

なお、香川県の刑法犯の検挙率は、平成9年から平成18年にかけて全国の刑法犯の検挙率を上回っている。

以上からすれば、香川県は、全国よりも1年遅れの平成16年から刑法犯の認知件数は減少し、検挙率は増加するという傾向が続いており、治安指数はいく分改善されているといえる。

では、所属別の検挙率はどうなっているのだろうか。

所属別の平成18年と平成17年の検挙率は、次のとおりとなっている。

区分	平成18年	平成17年	増減(ポイント)
1 東かがわ	45.3	25.6	19.7
2 さぬき	67.5	32.1	35.4
3 高松東	25.4	24.9	0.5
4 小豆	35.4	28.9	6.5
5 高松北	27.1	23.9	3.2
6 高松南	55.9	31	24.9
7 坂出	32.8	32.5	0.3
8 高松西	33.6	46.3	△12.7
9 丸亀	28.9	27.6	1.3
10 善通寺	35.1	33.7	1.4
11 琴平	18.5	35.9	△17.4
12 三豊	15.1	20.5	△5.4
13 観音寺	30.4	31.8	△1.4

平成18年の検挙率の下位3者は、三豊署(15.1%)、琴平署(18.5%)、高松東署(25.4%)となっており、上位3者はさぬき署(67.5%)、高松南署(55.9%)、東かがわ署(45.3%)であり、平成17年に比べて検挙率が減少した警察署は、琴平署(-17.4%)、高松西署(-12.7%)、三豊署(-5.4%)、観音寺署(-1.4%)の4署である。

角度を変えて香川県の罪種別の認知件数を検討する。

香川県の平成18年と平成17年の刑法犯の罪種別認知件数の比較は、次のとおりである。

区 分	平成18年 (件)	平成17年 (件)	増 減	
			件 数(件)	増減率(%)
総数	14,640	16,997	△2,357	△13.9
凶 悪 犯	63	81	△18	△22.2
粗 暴 犯	386	326	60	18.4
窃盗犯(総数)	11,080	12,893	△1,813	△14.1
① 侵入盗	1,462	1,685	△223	△13.2
② 乗り物盗	3,636	4,256	△620	△14.6
③ 非侵入盗	5,982	6,952	△970	△14.0
知 能 犯	574	832	△258	△31.0
風 俗 犯	59	67	△8	△11.9
その他の刑法犯	2,478	2,798	△320	△11.4

これによると、平成18年の刑法犯の認知件数は、前年に比べ、2,357件(13.9%)減少しており、罪種別の認知件数においても全体的には減少しており、一見治安回復が窺えるようではあるが、粗暴犯だけは、平成18年は386件と前年の326件から60件(18.4%)増加していることが分かる。

では、その粗暴犯の増加の内訳はどうなっているのか。

香川県の平成18年と平成17年の粗暴犯の認知件数の内訳の比較は、次のとおりである。

区 分	平成18年 (件)	平成17年 (件)	増 減	
			件 数(件)	増減率(%)
総数	386	326	60	18.4
凶器準備集合	0	0	0	—
暴 行	90	50	40	80
傷 害	209	211	△2	△0.9
脅 迫	25	15	10	66.7
恐 喝	62	50	12	24

暴行が、平成18年は90件と前年から40件(80%)増加しているのが注目される。また、脅迫も平成18年度は25件と10件(66.7%)増加し、恐喝も平成18年度は62件と12件(24.0%)増加となっている。

全国や香川県においては、全体的に刑法犯の認知件数が減少している中で、暴行、脅迫、恐喝といった典型的な粗暴犯は平成18年になって急激に増加している。このような典型的な粗暴犯が増加している以上は、県民の体感治安は実質的には必ずしも改善されていないのではないかと考えられる。

さらに、角度を変えて、一定の重要犯罪について、認知件数と検挙率の推移を検討する。

県民がより強く不安を感じる犯罪として掲げる重要犯罪(殺人、強盗、放火、強姦の凶悪犯に略取誘拐・人身売買、強制わいせつを加えたものをいう。)及び重要窃盗犯(侵入盗に自動車盗、ひったくり、すりを加えたものをいう。)の認知件数、検挙率の推移は、次のとおりである。

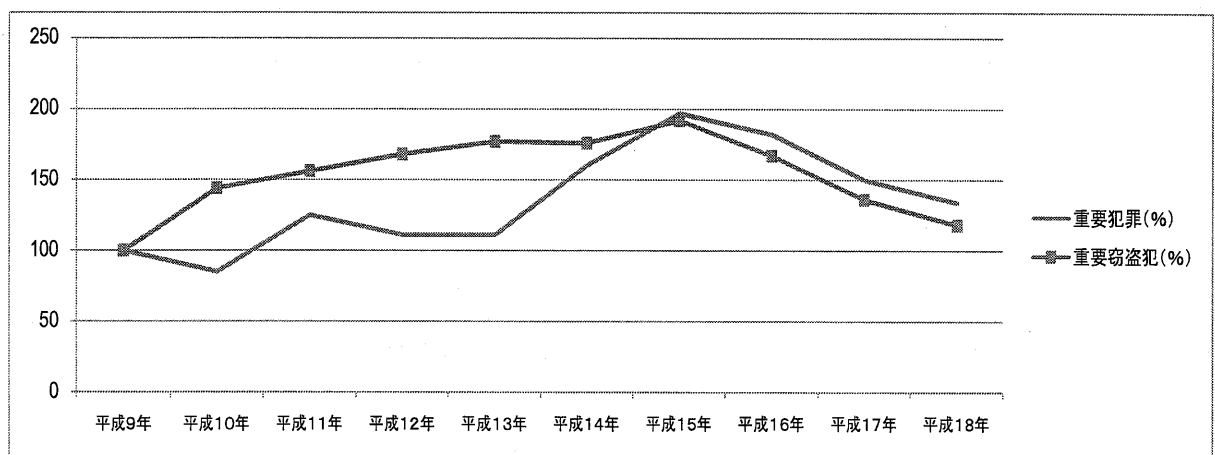
【重要犯罪の認知件数の推移】(単位:件)

罪 種	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
総 数	78	67	98	87	87	125	154	142	117	105
殺 人	18	11	6	13	10	9	19	14	19	14
強 盗	21	13	16	26	20	17	29	25	31	18
放 火	4	7	13	7	7	21	26	11	20	11
強 姦	6	8	28	10	17	20	19	19	11	20
略取誘拐	3	1	—	—	—	2	—	1	5	6
強制わいせつ	26	27	35	31	33	56	61	72	31	36

【重要窃盗犯の認知件数の推移】

罪 種	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
総 数	1,459	2,113	2,289	2,452	2,596	2,573	2,813	2,442	1,988	1,730
侵入盗(総数)	1,329	1,705	1,828	2,029	2,081	1,956	2,279	1,938	1,685	1,462
①住宅対象	654	790	838	890	953	920	1,071	1,086	854	691
②住宅対象以外	675	915	990	1,139	1,128	1,036	1,208	852	831	771
自動車盗	78	177	151	181	171	160	188	142	114	117
ひったくり	32	206	240	190	258	368	257	294	144	104
す り	20	25	70	52	86	89	89	68	45	47

重要犯罪と重要窃盗について、平成9年を100とした指数でグラフ化すると、次のとおりとなる。



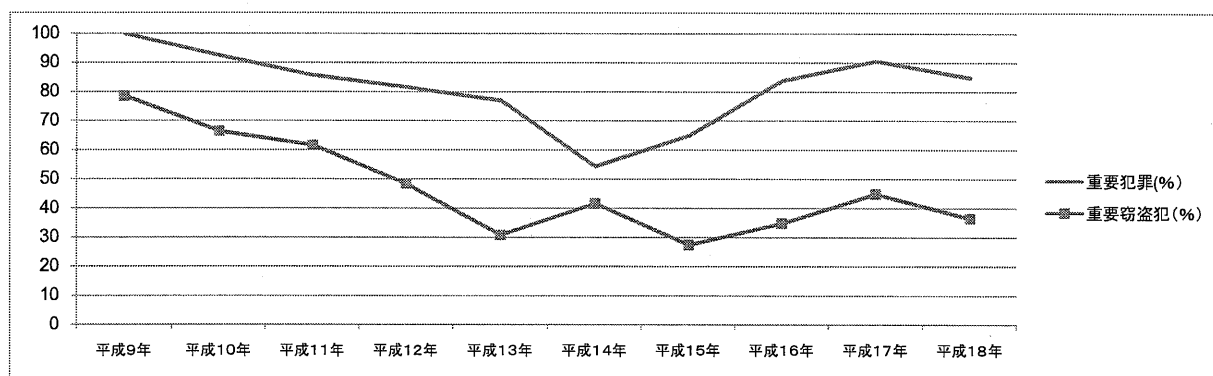
これによると、重要犯罪の認知件数は、平成14年、平成15年と急増し、平成15年には154件に達したものの、平成16年以降減少して、平成18年には105件となっているが、平成9年の認

知件数と比較すると、34.6%の増加となっていること、また、重要窃盗犯の認知件数は平成9年から増加傾向にあり、平成15年に最も多い2,813件に達したが、その後減少し、平成18年には1,730件となっていることが分かる。

次に、重要犯罪と重要窃盗の検挙率の推移は、次のとおりである。(単位:%)

区分	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
重要犯罪	100	92.5	85.7	81.6	77	54.4	64.9	83.8	90.6	84.8
重要窃盗犯	78.6	66.5	61.7	48.4	30.9	41.7	27.7	34.8	44.9	36.5

上記の表をグラフ化すると、次のとおりとなる。



これらによると、重要犯罪の検挙率は、平成9年以降減少傾向にあり、平成14年には60%を下回り、底になったが、その後増加傾向となったこと、しかし、平成18年には再び低下して、84.8%となっていることが分かる。

また、重要窃盗の検挙率は、平成9年以降減少傾向にあり、平成13年には40%を下回り、底になり、その後、増減を繰り返したが、平成18年は平成17年よりも下回り、40%を下回っていることが分かる。

以上からすれば、香川県において、刑法犯の認知件数は減少している中で、重要犯罪と重要窃盗の検挙率は、平成15年から平成17年にかけて増加していたにもかかわらず、平成18年には前年を下回っているのである。

角度を変えて、香川県の犯罪率はどうなっているのでしょうか。

香川県の犯罪率(人口 10 万人当たりの刑法犯の認知件数)の推移は、次のとおりである。

区 分	香川県の犯罪率(%)	全国の犯罪率(%)	全国順位
平成 9年	8.15	15.17	44
平成10年	10	16.2	41
平成11年	12.05	17.21	35
平成12年	12.96	19.38	33
平成13年	15.24	21.66	31
平成14年	18.88	22.56	22
平成15年	21.51	22.02	14
平成16年	20.21	20.21	13
平成17年	16.54	17.89	14

これによると、平成 9 年は、香川県は犯罪率が 8.15%と低く、47 都道府県別犯罪率が 44 位となっており、このことからすれば、全国的に見ても比較的治安のよい県であったといえる。

しかし、その後、刑法犯の認知件数の増加を反映して、全国の犯罪率が上昇していくにつれ、香川県の犯罪率もそれに増して上昇して、同時に犯罪率の全国順位も上昇していき、平成 18 年は全国で 16 位となり、中四国地区では岡山県の 10 位(犯罪率は 16.18%)に次いでおり、しかも、香川県の犯罪率は上昇傾向にあることが分かる。

では、県民に身近な交通事故の発生状況は、どうなっているのでしょうか。

全国と香川県の交通事故の発生件数、死者、負傷者の推移は、次のとおりである。

【全国の交通事故発生状況】

区 分	平成 9 年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
件数(件)	780,399	803,878	850,363	931,934	947,169	936,721	947,993	952,191	933,828	886,864
死者(人)	9,640	9,211	9,006	9,066	8,747	8,326	7,702	7,358	6,871	6,352
傷者(人)	958,925	990,675	1,050,397	1,155,697	1,180,955	1,167,855	1,181,431	1,183,120	1,156,633	1,098,199

【香川県の交通事故発生状況】

区 分	平成 9 年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
件数(件)	6,883	7,421	8,226	11,765	11,672	11,272	12,922	13,359	13,449	12,902
死者(人)	139	138	124	120	134	83	96	86	75	96
傷者(人)	7,709	8,206	9,191	14,714	14,683	14,022	16,125	16,772	16,867	16,310

【人口 10 万人当たりの死者数等】

区 分	平成 9 年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
全 国	7.68	7.34	7.12	7.16	6.90	6.56	6.04	5.77	5.38	4.97
香川県	13.53	13.44	12.05	11.66	13.02	8.11	9.41	8.43	7.37	9.48
ワースト順位	2	1	3	1	1	22	7	9	16	1

これらによると、香川県の交通事故の件数は、全国と同様、平成9年以降増加傾向にあり、平成16年と平成17年には1万3千件を超えたが、平成18年は前年よりも減少したこと、香川県の交通事故の死者数は、全国と同様、減少傾向にあったが、平成18年は死者数が96人となり、前年から21人も増加していること等が分かる。

平成18年の香川県の交通事故死者数の増加要因としては、①飲酒運転による事故が多発したこと(平成18年は24件で26人死亡したが、平成17年は4件で4人死亡であった。)、②四輪乗用車の事故のうちシートベルト非着用者による死者が前年を上回ったこと(平成18年は、四輪乗用車の死者38人中、シートベルト非着用による死者は29人で、そのうちシートベルト着用により助かるケースは13人であったが、平成17年は、四輪乗車中の死者25人中、シートベルト非着用による死者は16人で、そのうち助かるケースは7人であった。)、③高齢者の死者が前年を上回ったこと(平成18年は48人であったが、平成17年は34人であった。)、④交差点(交差点付近を含む)事故での死者が前年を上回ったこと(平成18年は48人であったが、平成17年は28人であった。)、⑤夜間事故の死者が前年を上回ったこと(平成18年は54人であったが、平成17年は39人であった。)が挙げられる。

上記表から明らかとなり、香川県の人口10万人当たりの交通事故の死者数が平成10年、平成12年、平成13年、平成18年に全国第1位となっていることが注目される。いわば、香川県は交通事故多発県と言っても過言ではない状況である。

香川県の来日外国人の犯罪状況はどうなっているのだろうか。

全国的には、来日外国人の犯罪が増加しており、このことが治安悪化の一因となっていることが指摘されている。

来日外国人とは、我が国にいる外国人のうち、いわゆる定着居住者、すなわち、永住権を有する者等や、在日米軍関係者及び在留資格不明者以外の者をいう。

平成9年から平成18年までの香川県の来日外国人犯罪の検挙状況は、次のとおりである。

区分	総数		刑法犯		特別法犯	
	検挙件数(件)	検挙人員(人)	検挙件数(件)	検挙人員(人)	検挙件数(件)	検挙人員(人)
平成9年	35	25	13	13	22	12
平成10年	110	35	85	25	25	10
平成11年	504	52	470	31	34	21
平成12年	192	39	169	30	23	9
平成13年	39	39	32	33	7	6
平成14年	53	43	36	31	17	12
平成15年	84	43	61	36	23	7
平成16年	189	69	167	55	22	14
平成17年	189	58	164	40	25	18
平成18年	261	64	222	42	39	22

来日外国人の犯罪については、平成12年、平成13年には、刑法犯、特別法犯ともに検挙件数、検挙人員が減少していたが、平成14年以降はいずれも増加傾向にある。

以上をまとめると、香川県の治安指数については、刑法犯の認知件数とか、検挙率といった治

安指数は少しずつ改善されているように見えるが、前述のとおり、平成 18 年の検挙率が前年に比べて減少している警察署が 4 署あること、平成 18 年は前年に比べ粗暴犯が急増しており、重要犯罪と重要窃盗の検挙率が減少していること、犯罪率とその全国順位が増加傾向にあること、平成 18 年には、人口 10 万人当たりの交通事故の死亡者数が全国第 1 位になったこと、平成 14 年以降来日外国人犯罪の検挙件数と検挙人員が増加傾向にあること等からすれば、香川県の治安の実態や県民の体感治安は実質的には必ずしも十分に改善されていないといえることができる。

さぬきの安全(2007 白書)の冒頭においては、次のとおり、述べられており、香川県の治安指数、香川県民の体感治安について、コンパクトに指摘が行われているところである。

「平成 18 年の刑法犯認知件数は 1 万 4,640 件で前年に比べ 2,357 件 13.9%減少と 3 年連続で減少し、また、刑法犯の検挙率は 35.5%、重要犯罪の検挙率が 84.8%となって、緊急治安対策プログラムの検挙目標を達成するなど、前年と比べて犯罪抑止の面で成果が見られました。

しかしながら、検挙人員が減少している、或いは、凶悪事件が相変わらず発生しているなど、不安材料も少なからず存在し、県民の皆様には「安全・安心」を実感頂くには、まだまだ道半ばの情勢です。」

(6) 国民の治安に対する不安

かつて、我が国には、「水と安全はただ」だとか、「日本の警察は世界一優秀」だとか、「日本の犯罪検挙率は世界一」だといった神話があった。しかし、いずれも過去の話になってしまった。

例えば、埼玉県桶川市で起こったストーカー殺人事件や兵庫県神戸市で起こった暴力団による大学院生殺人事件等は、警察の不手際により最悪の事態となってしまった。

埼玉県桶川市で起こったストーカー殺人事件とは、平成 11 年に被害者が元交際相手からしつこくストーカー行為を繰り返され、警察に相談に行ったにもかかわらず、警察が放置してしまい、その後、被害者が加害者らに殺害されたという事件である。

また、神戸市内で発生した暴力団員による大学院生殺害事件は、平成 14 年に、大学院生らと暴力団の組長が喧嘩になり、警察官が順次現場に駆けつけたものの、大学院生が自動車に押し込められているのに気付かず、結果的に凄惨なリンチを加えられてしまい死亡したという事件である。

以上の一連の事件は、平穏な市民生活の中で起こりうる各種の事件・事故の中で、一市民が現実には直面した不安や傷害を除去するという警察本来の職務を怠ったものといわざるを得ず、警察の捜査力や執行力、さらにはそれらの根底にある市民の生命・安全等を犯罪から守るという組織としての気概又は使命感に根本的な問題があり、警察に対する国民の信頼が揺らいだ事件であった。

その一方、警察の捜査能力、証拠収集能力に問題があり、逆に、捜査等が証拠に基づかず予断に基づき強引に行われたため、警察が市民の権利、自由を侵害しているのではないかと疑問を投げかける事件も発生した。

例えば、平成 14 年に富山県で発生した強姦罪及び同末遂事件は、当時富山県警が逮捕した

者が服役を終えた後、別に被疑者がいることが判明したため、平成 19 年 2 月、検察官から再審請求が行われたというものである。

また、同じ平成 19 年 2 月には、平成 15 年に行われた鹿児島県議会議員選挙に関して鹿児島県警察が捜査した公職選挙法違反事件について、被告人らの自白の信用性が否定され、被告人全員に対して無罪判決が言い渡され、本判決は一審で確定したというものである。

これらの社会的反響の大きな無罪判決等により、警察における捜査における取調べの在り方等について厳しく指摘されている。

以上の富山や鹿児島島の事件では、捜査の段階で被疑者の自供の裏付けや物証その他の関係者の証言や関係資料の捜査を怠った結果、市民の権利、自由を侵害してしまった事案である。

ところで、政府は、治安情勢が危機水域に達し、国民が強い不安感を抱くようになったことを背景に、「世界一安全な国、日本」の復活を目指し、平成 15 年 9 月から、首相が主宰し、全閣僚を構成員とする犯罪対策閣僚会議を開催している。

そして、犯罪対策閣僚会議では、平成 15 年 12 月、「国民が自ら安全を確保するための活動支援」、「犯罪が生じにくい社会環境の整備」、「水際対策を始めとした各種犯罪対策」という治安回復のための 3 つの視点を基に、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定した。この行動計画では、犯罪対策の推進に関する政府に基本的な考え方を示した前文と、現下の犯罪情勢の特徴的傾向に即した次に掲げる 5 つの重点課題等が述べられている。

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」における 5 つの重点課題

- 1 平穏な暮らしを脅かす身近な犯罪の防止
- 2 社会全体で取り組む少年犯罪の防止
- 3 国境を越える脅威への対応
- 4 犯罪組織等からの経済、社会の防護
- 5 治安回復のための基盤整備

上記行動計画の前文には、次の記載があり、安全で安心して暮らせる社会の意義が実に分かりやすく述べられている。「安心して安全に暮らせる社会の実現は国民すべての願いであり、国の最も基本的な責務である。そして安全な社会は、自由な生活、自由な経済活動の前提である。プロイセンの政治家であり、人文学者でもあるカール・ヴィルヘルム・フォン・フンボルトは、「安全なくして自由なし」と述べ、安全がなければ、人はその能力を向上させることができず、その結果得られる果実を享受することもできないとしている。国が国民に対して国内の安全を保障することによってはじめて、自由な諸活動が可能となり、社会の発展が実現するのである。」

以上のとおり、安全で安心して暮らせる社会の実現は国の最も基本的な責務であるにもかかわらず、国民の治安に対する不安が現に存在し、しかも、警察の捜査力、執行力の低下が懸念される中、警察の財務、事務の執行に制度的な問題はないかという観点からの監査を行うこととした。

2 組織

警察の組織は、警察庁、都道府県警察、国と都道府県の各公安委員会から構成され、その概要は次のとおり。

(1) 都道府県の警察組織

都道府県の警察組織である都道府県警察は、冒頭で述べた警察の責務を遂行するために必要な犯罪捜査、交通取締等の執行事務を実施する役割を担っている(警察法第 36 条、第 2 条第 1 項)。

(2) 警察庁

執行事務を一元的に担う都道府県警察に対し、国の機関である警察庁は、警察制度の企画立案のほか、国の公安に係る事案についての警察運営、警察活動の基盤である教養、通信、鑑識等に関する事務、警察行政に関する調整等を行う役割を担っている(同法第 17 条、第 5 条第 2 項)。

警察庁長官は、国家公安委員会の管理の下、これらの警察庁の所掌事務について、都道府県警察を指揮監督している(同法第 16 条第 2 項)。

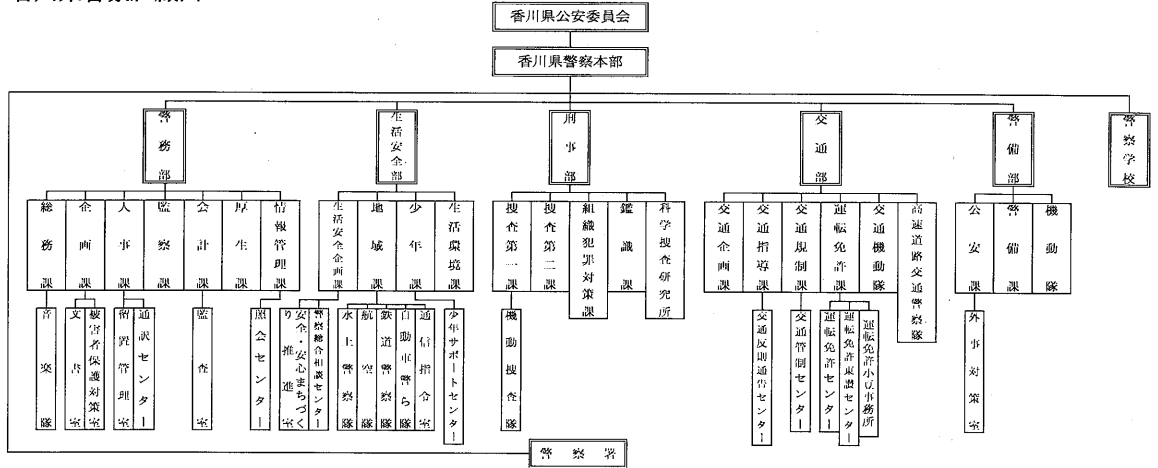
(3) 公安委員会制度

警察は強い執行力を有しており、独善的な運営が行われたり、政治的に利用されたりすることがあってはならないことから、国及び都道府県に公安委員会が置かれ、国民の良識を代表する者によって構成される合議制の機関が警察庁及び都道府県警察の管理を行うことで、その民主的運営と政治的中立性を確保している。

(4) 香川県警察

香川県警察の組織は、次のとおりである。

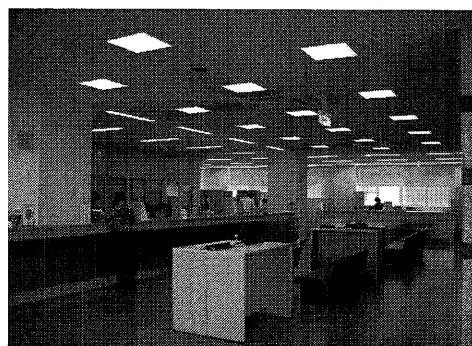
香川県警察組織図



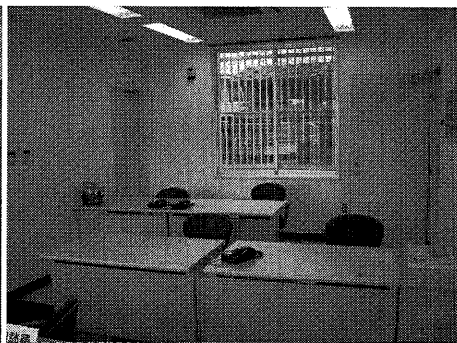
東かがわ署	さぬき署	高松東署	小豆署	高松北署	高松南署	坂出署	高松西署	丸亀署	善通寺署	琴平署	三豊署	観音寺署
交 駐 検	交 駐 在	交 駐 在	交 駐 在	交 駐 警	交 駐 警	交 駐 在	交 駐 在	交 駐 在	交 駐 在	交 駐 在	交 駐 在	交 駐 検
番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所	番 所 所
1 6 1	3 12	2 5	1 12	12 7 5	7 7 1	2 7	1 6	6 13	1 3	1 7	1 14	2 9 1

これによると、平成 19 年 4 月 1 日現在、香川県警察本部は、5 部 21 課、3 隊、1 所(科学捜査研究所)、1 校(警察学校)、警察署が 13 署、40 交番、108 駐在所、6 警備派出所、2 検問所の体制である。

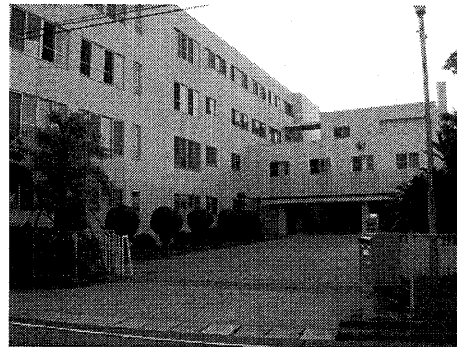
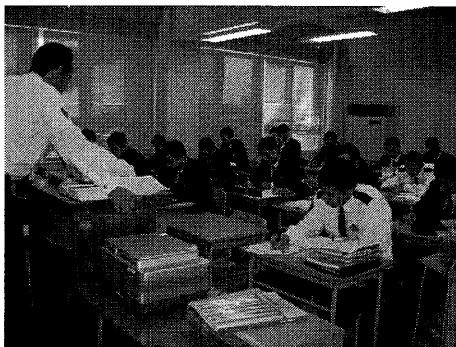
(高松北警察署)



(瓦町交番 香東交番 香西交番)



(警察学校)





(通信指令室)

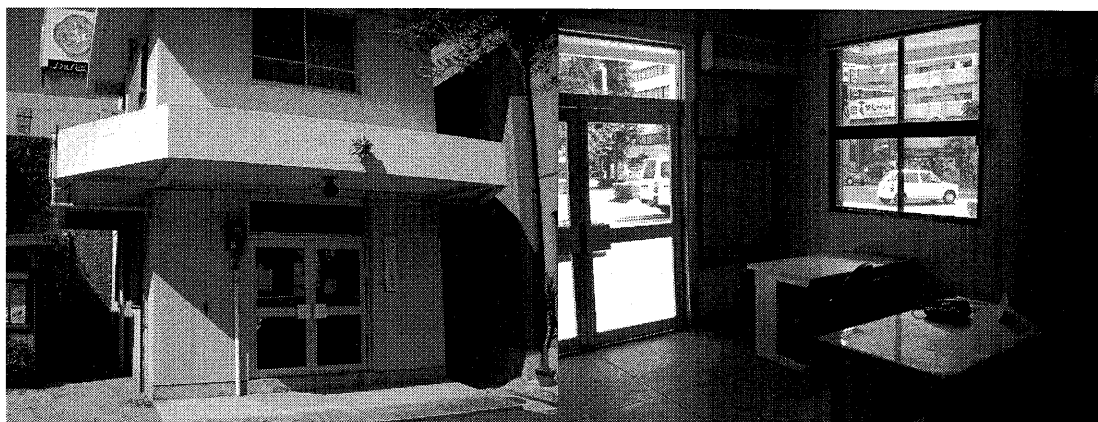
交番又は駐在所は、昼夜の人口、世帯数、面積、行政区画及び事件又は事故の発生状況等の事案情勢に応じ、警察署の管轄区域を分けて定める所管区ごとに置くものである。

交番は原則として都市部の区域に、駐在所は原則として都市部以外の地域に設けるものである。

交番は原則として交替制の地域警察官により運用し、駐在所は原則として一人の駐在制の地域警察官により運用するものである。

警備派出所は、繁華街、空港その他特殊な警備対象のある地域において特に必要がある場合に、所管区ごとに置かれている交番又は駐在所と別に設けるものである。

(天神前警備派出所)



空港警備派出所以外の、警備派出所の名称、敷地の状況は、次のとおりである。

名称	敷地の状況	敷地の面積(m ²)	借地料(年額)
新開警備派出所	市有地	52.34	127,363円
城東町警備派出所	県有地	51.87	—

田町警備派出所	県有地	26.01	—
天神町警備派出所	県有地	74.65	—
錦町警備派出所	県有地	41.75	—

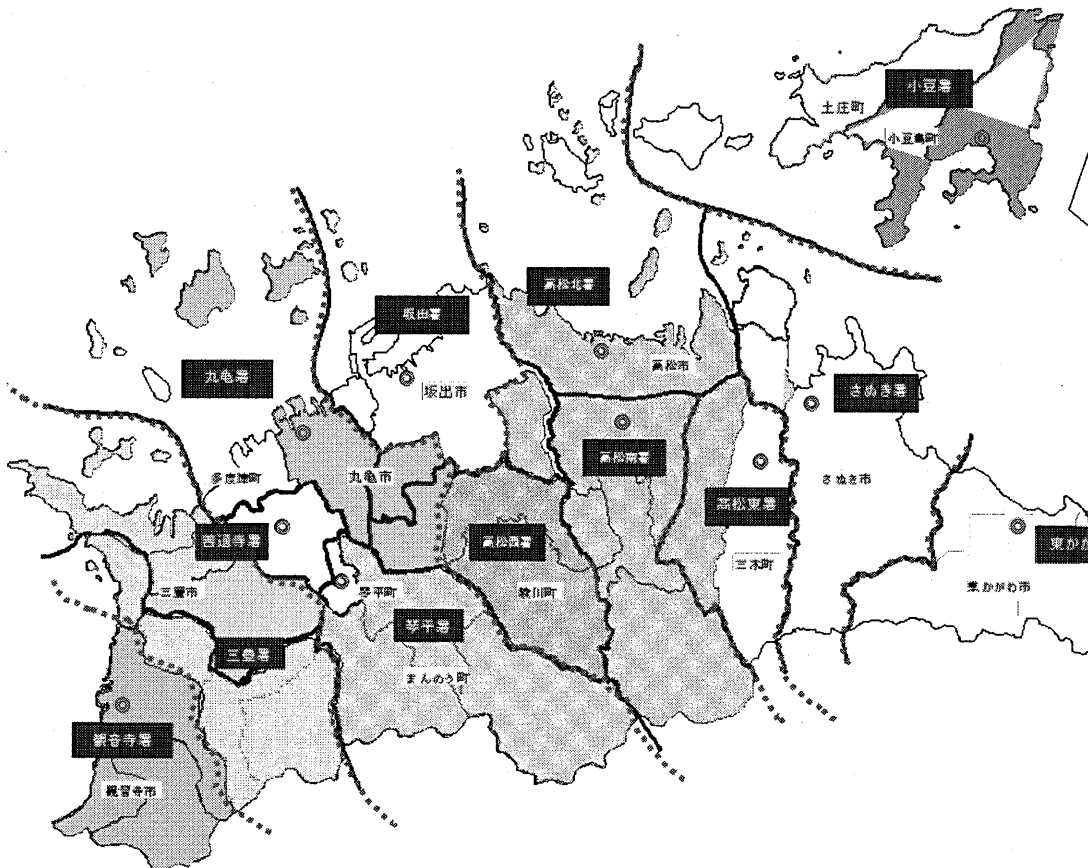
(結果)

警備派出所は、いずれも元は交番であったが、交番の再編合理化の過程で、警察官が常駐しない警備派出所になったものであるが、現状では警察官が常駐しておらず、建物を空けたままにしているので、治安維持の効果もなく、逆に不審者の侵入や、放火、器物損壊等の危険が存在するなど施設管理上の問題を有している。

(意見)

また、空港警備派出所を除き、いずれも特殊な警備対象があるわけではなく、しかも近くに交番があるので、あえて警備派出所を残しておく必要はないと考えられ、警備派出所については、廃止を検討すべきである。

次に、香川県警察の警察署の管轄区域は、次のとおりである。



(注)1 平成21年4月1日を目途に「高松市牟礼町」及び「高松市庵治町」をさぬき警察署の管轄区

域から高松北警察署の管轄区域へ見直す方向で検討している。

(注)2 平成19年4月1日、高瀬署(現三豊署)、観音寺署の管轄区域の見直しを実施した。

(注)3 平成18年4月1日、坂出署、綾南署(現高松西署)、丸亀署の管轄区域の見直しを実施した。

住民に密着した地域警察である交番、駐在所等の設置状況の推移は、次のとおりである。

年月	交番・駐在所数				内容
	交番	駐在所	警派	検問所	
H12.4	41	116	4	2	土庄港、坂出港、多度津港を警備派出所化
H15.4	42	116	4	2	長尾交番新設
H16.4	44	116	4	2	土庄、多度津交番新設
H17.4	39	113	7	2	・土庄港、坂出港、多度津港の警備派出所を廃止 ・城東町、田町、天神前、観音寺駅前、新開、錦町交番を警備派出所化 ・屋島西町交番と屋島東駐在所を統合して屋島交番新設 ・太田駐在所と林駐在所を統合してレインボー交番新設
H18.4	40	108	6	2	・香川北、香川南駐在所を統合して香川交番新設 ・柳町交番と観音寺駅前警備派出所と高室駐在所を統合して観音寺駅前交番新設 ・一宮交番と円座駐在所を統合して円座駐在所を廃止 ・豊浜交番と花稻駐在所を統合して花稻駐在所を廃止 ・郡家駐在所を交番化 ・仁尾交番を駐在所化
H19.4	40	108	6	2	・西宝町交番を香東交番に建替え移転

駐在所は平成17年度以降、交番との統合、駐在所同士の統合により、8か所減少し、平成19年4月1日現在108か所となっている。

3 定数等

(1) 定数

香川県知事部局、教育委員会、警察の定数等は、次のとおり推移している。

区 分	(人)									
	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
知事部局 定数	3,300	3,300	3,300	3,300	3,300	3,300	3,130	3,130	3,000	2,970
教育委員会 事務局定数	249	249	249	249	249	249	339	339	317	250
県立学校職員定数	3,248	3,230	3,196	3,168	3,136	3,085	3,015	2,956	2,900	2,828
市町立学校職員定数	6,109	6,097	6,023	6,093	6,203	6,148	6,144	6,020	5,864	5,829
計	9,606	9,576	9,468	9,510	9,588	9,482	9,498	9,315	9,081	8,907
警察部局 定数	1,933	1,933	1,933	1,933	1,983	2,023	2,048	2,078	2,108	2,118

これによると、平成10年度から平成19年度にかけて香川県知事部局、教育委員会の定数が減少している中、警察の定数は増加していることが分かる。すなわち、警察官の定数は、平成10年度から平成19年度の間、合計で185人増加している。その一方、香川県知事部局と教育委員会

の定数については、同期間中それぞれ合計で 330 人、699 人減少している。

これは、平成 15 年に策定された「香川県行財政改革推進プラン」に基づき、知事部局等(知事部局と議会及び各種委員会)で平成 15 年度から平成 24 年度までの 10 年間で職員を 450 人、教育委員会で教職員を 500 人(ただし、平成 18 年 3 月に策定した集中改革プランにより 947 人を削減する計画により、職員数が削減された結果)であり、警察については、犯罪や事故の増加、凶悪化、広域化、国際化等に対応するため、警察官の定数は増員しているものである。

なお、都道府県警察の警察官の定数は、都道府県が条例で定めるが、警察庁が警察法施行令により全国の警察官の定数を決定して、各都道府県に増員の割当てが行われて政令定数が決定されるというシステムになっている。すなわち、警察法施行令第 7 条においては、地方警察職員たる警察官の都道府県ごとの定員の基準を定めるとされており、同法施行令の別表第 2 に規定されている。

ちなみに、平成 19 年度の全国の警察官の増員は次のとおりであり、この増員計画に基づき、香川県警察の定数は 10 人増加している。

都道府県		増員数	都道府県		増員数
北海道		150人	近畿	滋賀	30人
東	青森	10人		京都	70人
	岩手		大阪	280人	
	宮城	60人	兵庫	130人	
	秋田		奈良	30人	
	山形		和歌山	20人	
北	福島	30人	中国	鳥取	
	警視庁	270人		島根	10人
関東	茨城	90人		岡山	30人
	栃木	60人		広島	90人
	群馬	50人	山口	20人	
	埼玉	300人	四国	徳島	
	千葉	230人		香川	10人
	神奈川	240人		愛媛	10人
	東	新潟	50人	高知	
		山梨		九州	福岡
長野		60人	佐賀		10人
静岡		70人	長崎		20人
富山	10人	熊本	30人		
中	石川	10人	大分		
	福井	10人	宮崎		
	岐阜	50人	鹿児島	30人	
部	愛知	230人	沖縄		
	三重	50人	合計	3000人	

しかし、都道府県警察の警察官の定数は、政令によってだけ決定されるものではなく、都道府県が条例で警察官の定数をプラスしている。

平成 19 年 4 月 1 日現在の都道府県別の政令定数、条例定数は、次のとおりである。

区 分	警察官数		
	政令定数(人)	条例定数(人)	
北海道	10144	10389	
東	青森県	2225	2270
	岩手県	2082	2101
	宮城県	3582	3638
	秋田県	1902	1943
	山形県	1937	1967
北	福島県	3170	3208
警視庁	42105	42905	
関	茨城県	4636	4636
	栃木県	3264	3308
	群馬県	3293	3324
	埼玉県	10903	11054
	千葉県	11122	11237
	神奈川県	14854	15304
	新潟県	4007	4054
東	山梨県	1610	1625
	長野県	3288	3381
	静岡県	5985	5985
	富山県	1895	1915
中	石川県	1919	1919
	福井県	1642	1642
	岐阜県	3380	3453
部	愛知県	12920	13250
	三重県	2944	2987

区 分	警察官数		
	政令定数(人)	条例定数(人)	
近	滋賀県	2171	2207
	京都府	6282	6412
	大阪府	20467	20987
	兵庫県	11425	11685
	奈良県	2393	2393
幾	和歌山県	2089	2130
	鳥取県	1180	1200
中	島根県	1460	1460
	岡山県	3360	3360
	広島県	4934	5044
国	山口県	3027	3078
	徳島県	1492	1542
	香川県	1795	1813
	愛媛県	2358	2394
四	高知県	1550	1564
	福岡県	10447	10847
九	佐賀県	1641	1657
	長崎県	2975	3050
	熊本県	2963	3030
	大分県	2011	2041
	宮崎県	1961	1986
州	鹿児島県	2929	2958
	沖縄県	2530	2555
合 計	248249	252888	

政令定数と条例定数が一致しているのは、茨城県、静岡県、石川県、福井県、奈良県、島根県、岡山県の7県である。

香川県は、事務職員の定数を18人削減して警察官の定数に振り替えたため、平成19年4月11日現在、条例定数が1,813人となっており、政令定数の1,795人を18人上回っている。

前述のとおり、都道府県警察の政令定数は警察庁が警察法施行令によって決定しており、この点が知事部局や教育委員会の定数の決定の仕方と大きく異なっている。

全国的には、平成17年度からの3か年1万人増員構想に基づき、平成17年度3,500人、平成18年度3,500人、平成19年度3,000人の地方警察官の増員が行われたところである。これは、深刻な治安情勢に対応し、国民が求める安全と安心を確保するためのものである。

ちなみに、全国の警察官の増員計画と香川県の増員配分の推移は、次のとおりである。

区 分	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	合 計
香 川	50	40	25	30	30	10	185
全 国	4,500	4,000	3,150	3,500	3,500	3,000	21,650

では、香川県警察の定数と現員数の推移はどうなっているのだろうか。

香川県警察の定数、現員数(4月1日現在の実人員)、定数と現員数の差と、その内訳の推移は、次のとおりである。

(人)

区 分	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
警察部局定数	1,933	1,933	1,933	1,933	1,983	2,023	2,048	2,078	2,108	2,118
警察現員数	1,928	1,925	1,917	1,926	1,918	1,973	1,993	2,013	2,041	2,023
定数と現員数の差	5	8	16	7	65	50	55	65	67	95
警察官の定数	1,626	1,628	1,628	1,628	1,678	1,718	1,743	1,773	1,803	1,813
現員数	1,627	1,627	1,623	1,625	1,622	1,673	1,697	1,720	1,754	1,738
定数と現員数の差	-1	1	5	3	56	45	46	53	49	75
事務職員の定数	307	305	305	305	305	305	305	305	305	305
現員数	301	298	294	301	296	300	296	293	287	285
定数と現員数の差	6	7	11	4	9	5	9	12	18	20

(注) 現員数については、育児休業者及び休職者を除く。

これによると、香川県警察においては、警察官も事務職員のいずれについても定数と現員数の差があり、しかもその差は増加していること、その差の内訳については、育児休業者及び休職者を除く欠員が平成19年度に95名と大幅に増加していることがそれぞれ分かる。

一方、香川県警察の警察官、事務職員別の退職者数等の推移は、次のとおりである。

(警察官)

(人)

区分			平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
退職者	定年		17	29	42	44	48	53	59	53	101	-
	それ以外	一身上	10	23	26	28	30	30	38	25	62	-
		1年以上	2	4	11	13	13	16	15	18	26	-
	それ以外	1年以内	0	0	2	1	2	4	6	8	9	-
		免職	2	0	0	0	0	2	0	0	1	-
		死亡	1	2	3	1	3	1	0	0	3	-
		病気	2	0	0	1	0	0	0	2	0	-
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-		

(事務職員)

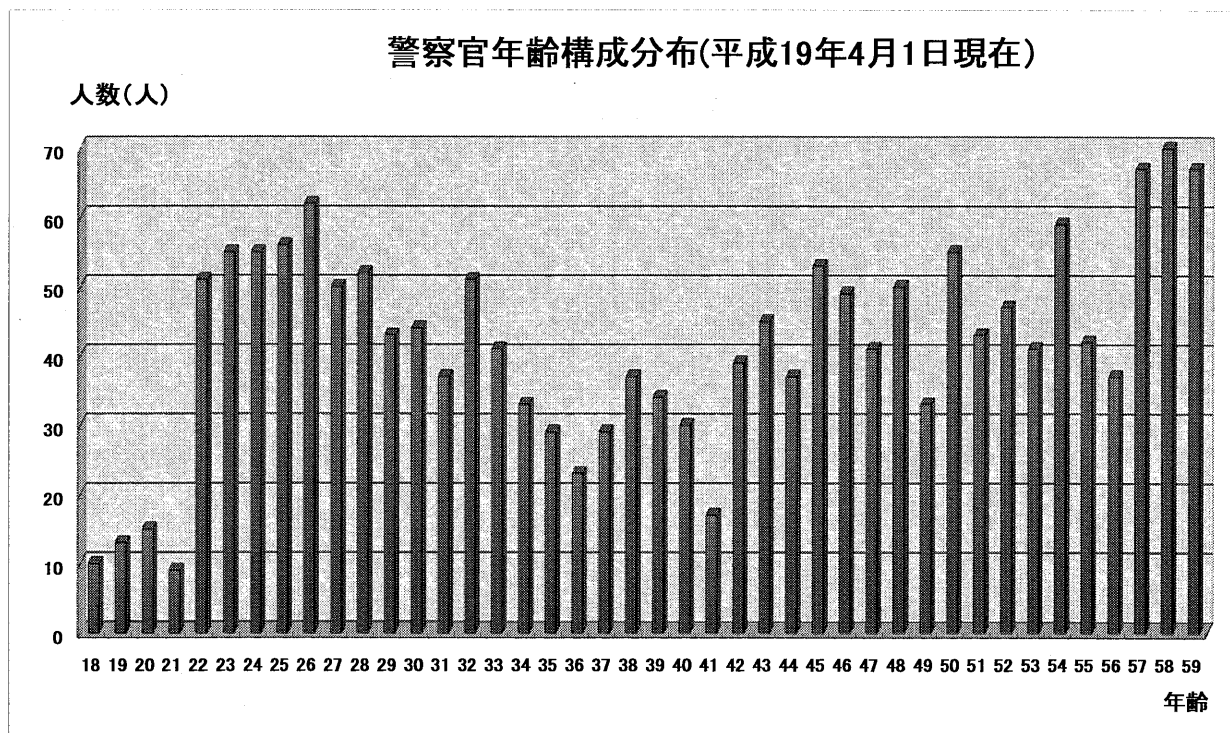
(人)

区分			平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
退職者	定年		6	6	6	14	4	5	13	12	4	-
	それ以外	一身上	3	1	3	6	3	4	6	3	3	-
		1年以上	3	5	3	8	1	1	7	9	0	-
	それ以外	1年以内	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
		免職	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
		死亡	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-
		病気	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-		

警察官の退職者数は増加傾向にあり、特に、平成18年度は定年による退職者が62人と前年の25人を大きく上回っていること、一身上の理由による退職者も合計35人にも上り前年比34.6%増となっていること、採用後1年以内の退職者数も増加しており、平成18年度は9名にも上っていること等がそれぞれ分かる。

(2) 年齢構成分布

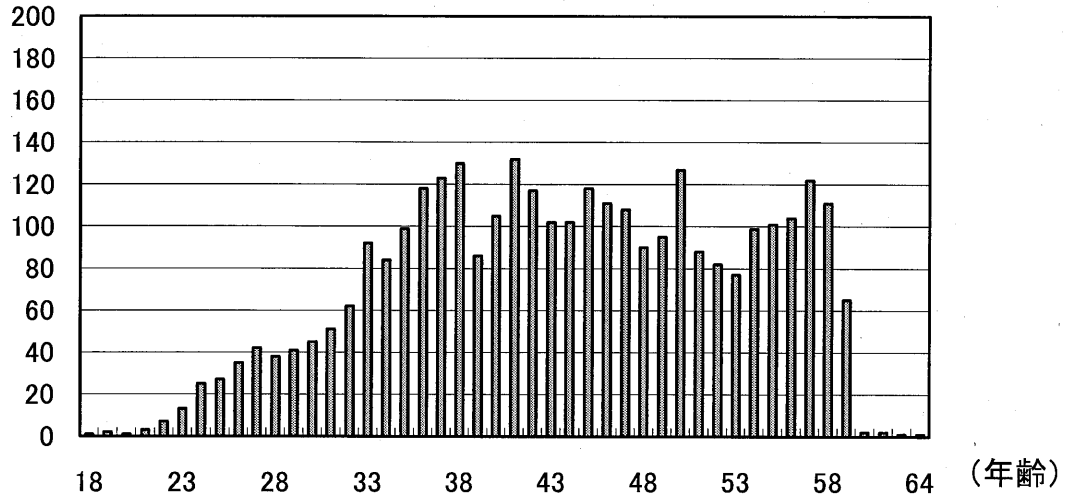
香川県の警察官の平成19年4月1日現在の年齢構成分布は、次のとおりである。



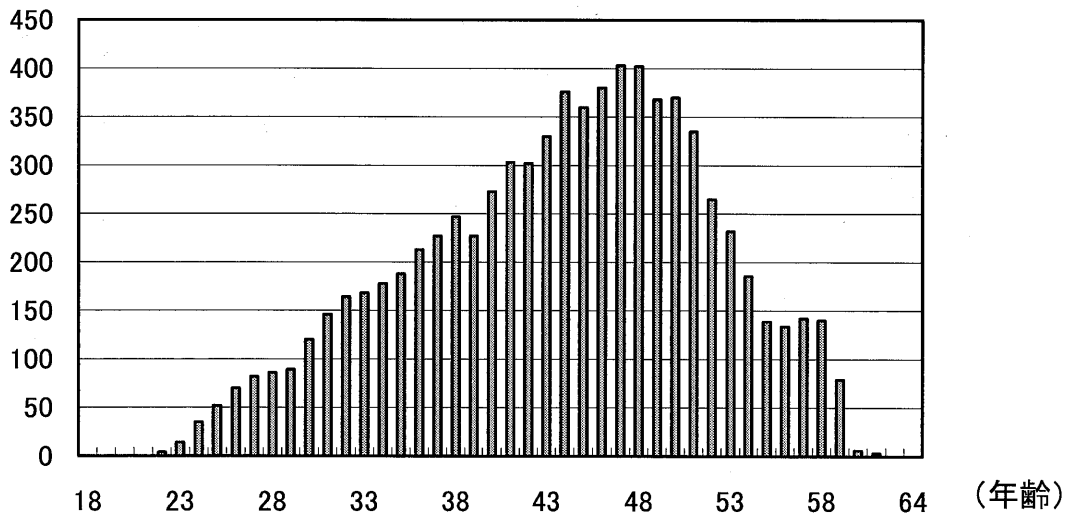
香川県の警察官については、年齢の分布はM字型で、概ね22歳から33歳、43歳から59歳の年齢層が多く、特にこれから定年を迎える57歳から59歳の年齢層が特に多いこと、34歳から42歳の中堅層は他の年齢層に比べて人数が少ないこと等が分かる。

ちなみに、知事部局等と教員の年齢構成分布は次のとおり山型に近い形状となっており、これらと比較しても、警察官の年齢構成分布がM字型になっていて、いわゆる中堅層の年齢が少なくなっていることは特徴であるといえる。

知事部局等職員年齢構成分布(平成18年4月1日現在)



教員年齢構成分布(平成18年4月1日現在)



(3) 階級分布

香川県警察の年齢別の階級分布状況は、次のとおりである。

		(年齢, 人)																			
区分	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38
警察官計	10	13	15	9	51	55	55	56	62	50	52	43	44	37	51	41	33	29	23	29	37
警視																					
警部																					2
警部補											1	4	1	5	5	6	10	8	7	5	8
巡査部長								6	2	5	13	16	14	16	22	8	9	9	6	12	18
巡査	10	13	15	9	51	55	55	60	45	38	23	29	16	24	27	14	12	10	12	9	

		(年齢, 人)																				
区分	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	計
警察官計	34	30	17	39	45	37	53	49	41	50	33	55	43	47	41	59	42	37	67	70	67	1751
警視								1	1	2	5	1	7	7	2	13	5	4	11	9	15	83
警部	4	4		2	8	3	9	6	13	20	9	13	7	9	8	4	4	3	9	12	7	156
警部補	14	9	7	18	15	14	19	18	14	14	5	29	14	18	21	25	23	8	20	31	27	423
巡査部長	13	9	5	14	13	13	17	18	7	11	9	12	14	12	10	14	9	20	25	17	17	435
巡査	3	8	5	5	9	7	8	6	6	3	5	0	1	1	0	3	1	2	2	1	1	654

28歳の警部補や38歳の警部等がいる反面、巡査や巡査部長は40歳台以降も数多くおり、必ずしも年功序列型の階級分布ではない。

(4) 定年退職者予想数

香川県警察の将来の定年退職者予想数は、次のとおりである。

		(人)														
区分	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30	平成31	平成32	平成33	
警察官	67	74	72	37	42	63	42	47	43	60	37	52	43	49	55	
その他の職員	5	6	8	6	9	4	7	11	12	14	10	8	8	10	9	
計	72	80	80	43	51	67	49	58	55	74	47	60	51	59	64	

平成19年度から平成23年度までの5年間に合計292名の警察官が退職することが予想される。これは、平成19年度の香川県警の警察官全体の定員の16.1%となる。

また、平成19年度から平成28年度までの10年間の退職予定者数は547名となり、これは、平成19年度の香川県警の警察官全体の定員の30.2%となる。すなわち、向こう10年間で、第一線の現職警察官の約30%は定年退職してしまうことになる。

(5) 採用状況

一方、香川県警察の採用状況の推移は、次のとおりである。

【男性警察官】

(人)

区分	年度	9年	10年	11年	12年	13年	14年 (特別)	14年	15年 (特別)	15年	16年	17年	18年
応募者 (2)	A	353	358	426	431	476	605	491	—	761	726	649	377
	B	210	209	235	267	310	275	294	299	324	329	270	231
	計	563	567	661	698	786	880	785	299	1085	1055	919	608
受験者 (3)	A	273	274	341	354	369	532	364	—	618	596	510	311
	B	164	164	184	206	233	238	202	237	251	248	182	176
	計	437	438	525	560	602	770	566	237	869	844	692	487
最終合格者 (5)	A	21	10	16	27	30	35	43	—	70	66	71	67
	B	10	11	16	16	21	10	29	8	9	22	14	16
	計	31	21	32	43	51	45	72	8	79	88	85	83
最終競争倍率 (3)／(5)	A	13.0	27.4	21.3	13.1	12.3	15.2	8.5	—	8.8	9.0	7.2	4.6
	B	16.4	14.9	11.5	12.9	11.1	23.8	7.0	29.6	27.9	11.3	13.0	11.0
	計	14.1	20.9	16.4	13.0	11.8	17.1	7.9	29.6	11.0	9.6	8.1	5.9

【女性警察官】

(人)

区分	年度	9年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
応募者 (2)	A	139	141	129	106	98	112	137	124	138	74
	B	128	—	—	—	87	100	98	91	75	46
	計	267	141	129	106	185	212	235	215	213	120
受験者 (3)	A	108	103	90	84	69	73	101	85	92	47
	B	99	—	—	—	65	70	72	60	48	34
	計	207	103	90	84	134	143	173	145	140	81
最終合格者 (5)	A	2	2	2	4	2	2	3	2	5	7
	B	2	—	—	—	4	3	2	4	3	4
	計	4	2	2	4	6	5	5	6	8	11
最終競争倍率 (3)／(5)	A	54.0	51.5	45.0	21.0	34.5	36.5	33.7	42.5	18.4	6.7
	B	49.5	—	—	—	16.3	23.3	36.0	15.0	16.0	8.5
	計	51.8	51.5	45.0	21.0	22.3	28.6	34.6	24.2	17.5	7.4

警察官採用試験の競争率は、平成15年度にいったん上昇したが、平成16年度以降は低下傾向にある。

前述のとおり、今後、大量退職時代を迎えて、警察官の採用数は増加することが見込まれる。一方、就職適齢人口の減少が見込まれるほか、民間企業の採用が活発化するなど、警察官の採用

をめぐる環境は厳しさを増している。

こうした状況の中で、香川県警は真に警察官にふさわしい能力と適性を有する優秀な人材を確保するために、筆記試験の成績に加え、面接試験等を充実させ、総合的な人物評価を行うなどの警察官採用試験制度の改善を香川県人事委員会に要望するとともに、多くの優秀な人材が警察官を志望するよう、様々な分野で活躍する若手警察官のメッセージをウェブサイトや広報誌で紹介するなどの取組みを行っている。

(6) 嘱託職員

香川県警察においては、警察の職務を補助させるため、嘱託職員等を次のとおり採用している。

区分	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19
嘱託職員(人)	114	116	118	120	126	126	123	119	133	146
再任用職員(人)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

嘱託職員の中には、交番相談員も含まれており、その推移等は、次のとおりである。

区分	H14	H15	H16	H17	H18	H19
増員(人)	0	0	0	12	2	2
累計(人)	24	24	24	36	38	40

なお、交番相談員とは、警察官の身分を有しない非常勤の職員であり、交番等で事件・事故発生時の警察官への連絡、住民の意見・要望の聴取、遺失・拾得届の受理、被害届の代書及び預かり、地理案内等の業務に従事しており、その多くは、地域警察に関する経験や知識を有する、警察官を退職した者である。

交通相談員が配置されている交番等では、地域警察官が、パトロールを始め交番等で行う活動を強化することができ、また、交番等に地域警察官が不在の場合における来訪者の便宜が高まるものである。

また、交番相談員の勤務例は、次のとおりである。

勤務区分	種別	勤務時間	休息時間	休憩時間
週 30 時間 (4 週 20 日) 勤務者	甲	午前 10 時から 午後 4 時 45 分まで	/	午後 0 時 15 分から午後 1 時まで
	乙	午前 7 時 30 分から 午後 2 時 15 分まで		午前 11 時 15 分から 午後 0 時まで
	丙	午後 0 時 45 分から 午後 7 時まで		午後 3 時 45 分から 午後 4 時まで

さらに、嘱託職員の中には警察安全相談員も含まれている。

警察安全相談員の配置状況(平成19年4月1日現在)は、次のとおりである。(単位:人)

区 分	警察官	職員	嘱託	所属計
生活安全企画課	3(内兼務2)	1	2	6
東かがわ署	1	—	—	1
さぬき署	1	—	1	2
高松東署	1	—	—	1
小豆署	1	—	—	1
高松北署	3(内兼務1)	—	2	5
高松南署	3	—	2	5
坂出署	3(内兼務1)	—	1	4
高松西署	1	—	—	1
丸亀署	2(内兼務2)	—	2	4
善通寺署	1	—	1	2
琴平署	1	—	—	1
三豊署	1	—	1	2
観音寺署	2(内兼務1)	—	—	2
合計	24(内兼務7)	1	12	37

(7) 結果及び意見

1) 職員の採用方法

前述のとおり、香川県警においては、定数と現員数の差が存在し、しかも、この差は増加しており、平成19年度は95人にも上っている。

これは、毎年2月中に次年度の退職者を予想して、それに見合う一定数の警察官の採用を採用試験を通じて確保して、しかも、採用試験合格者は全員採用するという運用を行っているため、次年度開始の4月1日までに想定外の内定辞退者や育児休業取得者等が生じることにより、現員数が定数割れしてしまうためである。

本来、県民の安心、安全を確保するためには、警察官は可能な限り定数いっぱいまで確保するべきである。

しかし、前述のとおり、採用試験合格者全員を採用するという運用になっており、次年度の欠員予定数しか採用試験合格者を出さないため、内定辞退者等が出るとそれがそのまま欠員になってしまう。

(意見)

よって、採用試験合格者を採用予定者よりも多くして、合格者名簿の登載者の上位から採用者を決定して、内定辞退者等が出れば合格者名簿の残りの登載者からその都度補充することにより、定数と現員数の差を極力少なくするように運用を改めるべきである。

なお、地方公務員法においては、職員の採用は、採用候補者名簿に記載された者について行うこ

ととされており、採用候補者名簿には、採用試験において合格点以上を得た者の氏名及び得点をその得点順に記載すると規定されており(地方公務員法第21条第2項、第3項)、制度上「名簿残方式」を否定しておらず、しかも、以前は名簿残方式が行われていたことから、警察本部は、早急に職員採用の仕方の運用を改めるべきである。

また前述のとおり、警察本部の事務職員の定数と現員数についても差異がある。ところで、香川県は、平成20年度から3年間で計691億円(一般財源ベース)の歳出を削減するという新たな財政再建方策案の一環として、総人件費、投資的経費、事務事業・補助金など6項目で削減目標を設定しており、人件費については、知事部局と教育委員会で事務職員数を10%以上、警察本部で事務職員数を5%程度減らすことや、給与の減額措置などにより、3年間で合計130億円の圧縮を目指すことを今後検討していくとのことである。

確かに、香川県警察本部も同じ香川県の機関として、危機的状況にある県の財政事情や他の部局における職員数の削減を考慮すると、香川県全体で取り組んでいる行財政改革の趣旨を十分認識し、職員数の削減について努力していく必要がある。

しかし、警察の事務職員は知事部局の事務職員と異なり、証拠資料の鑑定等専門性の高い業務や警察署又は警察本部で当直勤務、三交替勤務に従事しているほか、警察官でなくても対応可能なポストに事務職員を振り替えて、現場実働警察官の不足を補っているところである。また、警察官の増員に伴い、事務職員についても、各種照会、鑑定等の犯罪捜査に直接関わる業務等が増大していることを考慮しながら対応する必要がある。

(意見)

事務職員についても、定数と現員数を可能な限り一致させるように「名簿残方式」の運用を行うべきである。

2) 警察安全相談員の拡充

警察安全相談については、後述するが、その中には犯罪や事件と全く無関係な相談(野良猫がうるさいとか、蛇が出たなど)も数多く含まれている。

したがって、警察官を定年退職した経験豊富な嘱託職員に警察官安全相談の中の事件性が薄いものについては、その対応業務を任せの方が効率的であると考えられる。

(意見)

前述のとおり、警察署別では、東かがわ署等6署については嘱託職員がおらず、警察安全相談のすべてを警察官が担当している状況であるので、警察安全相談員の採用を検討するべきである。

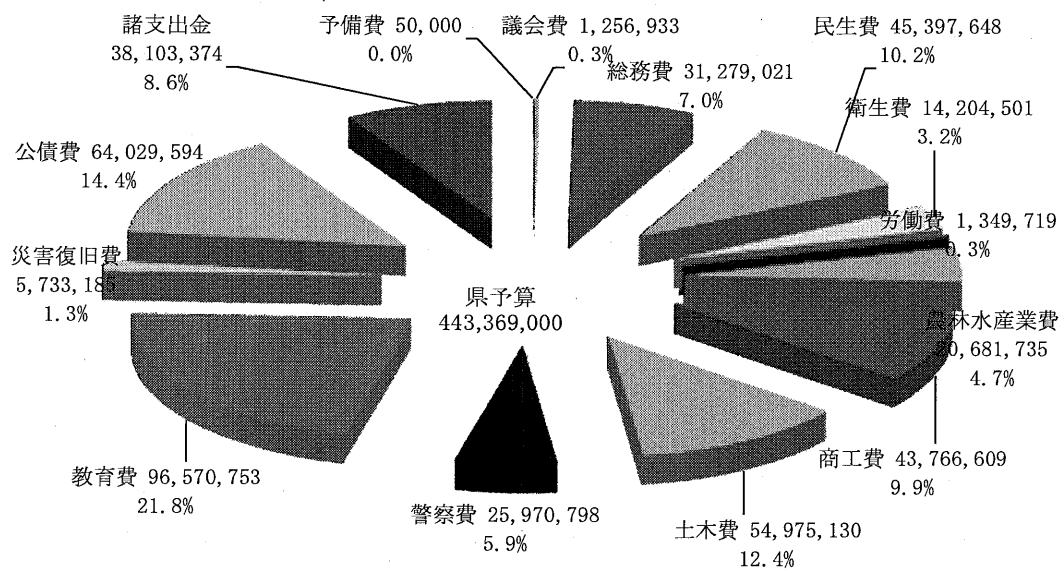
4 予算等

(1) 予算構成

平成 19 年度の香川県当初予算の構成は、次のとおりである。

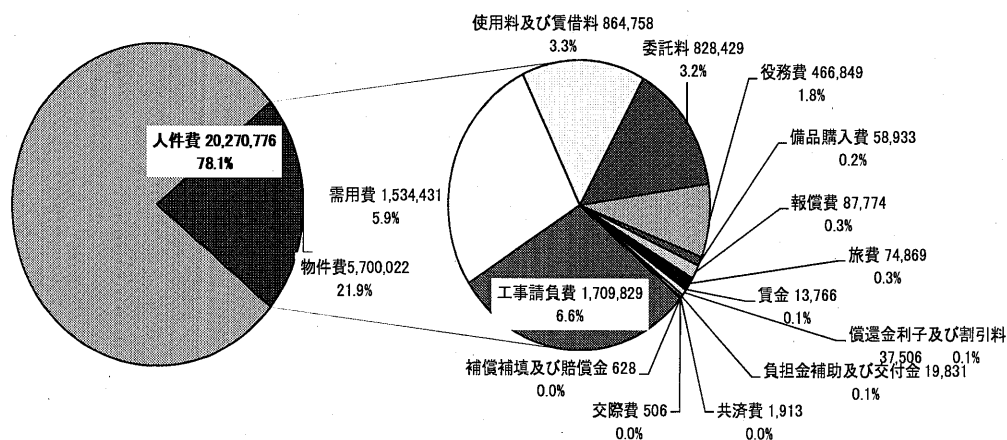
平成 19 年度香川県当初予算(一般会計)の構成

(千円)



平成 19 年度の香川県の警察費は香川県の一般会計予算の 5.9%で、金額は 259 億 7079 万 8000 円となっている。

次に、平成 19 年度の香川県の警察費の予算構成は、次のとおりである。



なお、上記の各費目の内容は、次のとおり。

- ① 需用費とは、あらゆる警察活動で必要となる消耗品、パトカーをはじめとする、警察車両・ヘリ等の燃料費、会議用・警察留置人の食糧費、資料・パンフレット等の印刷製本費、警察施設の電

気代等光熱水費、警察署・交番等の修繕料費に必要となる、経費であり、需用費 1,534,431 千円のうち、光熱水費が占める割合が最も大きく 495,341 千円を占めているが、この中には県内すべての信号機の電気代が含まれている。

② 使用料及び賃借料とは、警察署を始めとする警察施設の用地、各種コンピュータ、110 番を受理する通信指令システム、運転免許証作成装置、このほか、警察活動に必要な様々な機器等の使用料や賃借料であり、その総額が 864,758 千円となっている。

③ 委託料とは、警察施設を維持するために必要な設備、機器の保守点検等を、業者に委託しなければならないもの、また、運転免許の更新業務や自動車保管場所確認業務、放置車両確認業務のように、外部委託により警察活動の合理化を図ることができるものなど、様々な業務を委託するために必要となる経費である。

④ 役務費とは、交通信号機の制御に必要な通信回線料、警察電話使用料、郵送料等通信運搬に必要な経費や、職員の健康診断経費等手数料等の経費である。

⑤ 報償費とは、報償費 87,774 千円のうち、14,632 千円が捜査費である。「捜査費」は、緊急を要し又は秘密を守るために、通常の支出手続では警察活動に支障を来たす場合に使用できる経費で、現金経理が認められている。このほか、様々なかたちで警察活動に協力してくれた人への謝礼等もこの報償費に含まれている。

⑥ 工事請負費には、平成 19 年度は、高松南署の建替、東かがわ警察署の耐震改修、坂出警察署宇多津交番の移転、高松北警察署鬼無駐在所の建替、善通寺警察署吉原駐在所の建替等に係る経費として 541,435 千円が予算措置されている。このほか、信号機や道路標識等交通安全施設の整備を進めるための経費として、1,157,483 千円が認められている。

以上のグラフによると、人件費が 78.1%と物件費の 21.9%を大きく上回っていることが分かる。義務的経費である人件費が警察予算の 78.1%を占めていることは、警察予算の特徴であり、このことは、平成 19 年度の香川県予算の 26.9%が人件費であることを比較すると明らかである。

(2) 決算の推移

平成 9 年度から平成 18 年度までの香川県警の決算(人件費、人件費以外別)とその香川県全体決算に占める割合の推移は、次のとおり。

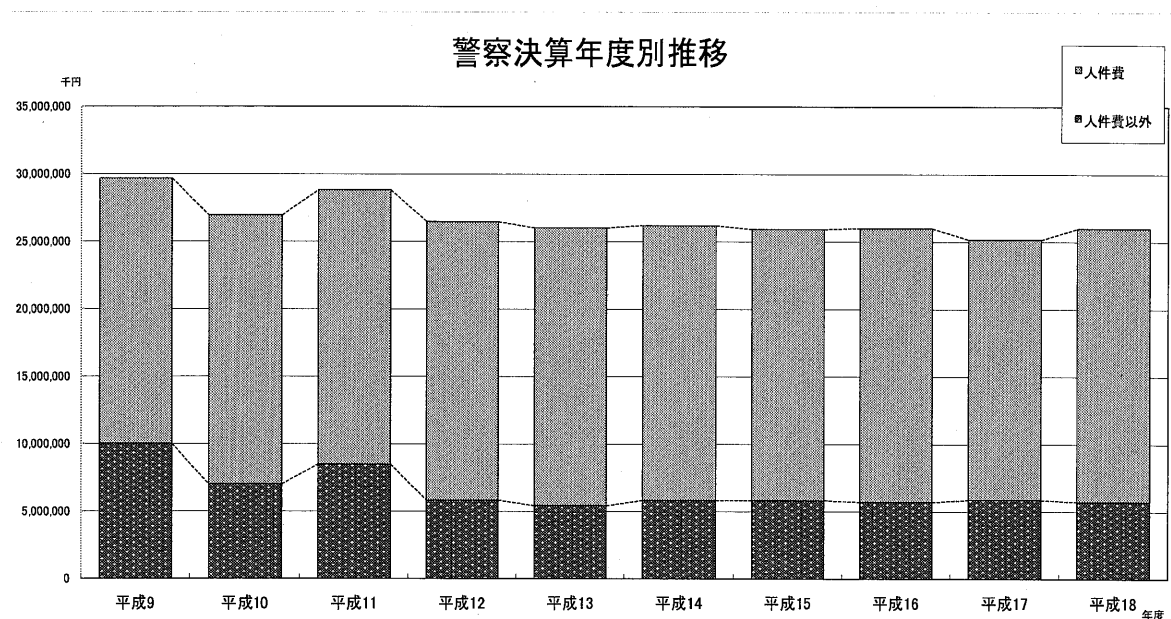
(千円)

区 分	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
人件費	19,659,918	19,929,708	20,325,690	20,629,319	20,581,708
人件費以外	10,024,551	7,017,685	8,495,126	5,840,768	5,433,457
計	29,684,469	26,947,393	28,820,816	26,470,087	26,015,165
県全体決算 (構成)	519,755,813 5.7%	554,129,365 4.9%	535,760,190 5.4%	523,404,364 5.1%	509,920,028 5.1%

(千円)

区 分	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
人件費	20,349,111	20,084,441	20,290,570	19,291,791	20,254,620
人件費以外	5,838,418	5,840,483	5,709,873	5,886,630	5,731,864
計	26,187,529	25,924,924	26,000,443	25,178,421	25,986,484
県全体決算 (構成)	505,944,026 5.2%	479,234,145 5.4%	477,045,220 5.5%	462,967,110 5.4%	439,074,983 5.9%

香川県警の決算(人件費、人件費以外別)の推移をグラフ化すると、次のとおりとなる。



香川県警の決算は平成12年度から平成18年度までの間は、260億円前後で推移し、香川県警の決算の県決算に占める割合は増加傾向にあり、平成18年度は5.9%となっている。

なお、平成18年度の都道府県別の警察費総額とその県費占有率等を検討した結果、警察費の都道府県費占有率が高い上位3者は、神奈川県、京都府、警視庁であり、いずれも大都市部であること、県費占有率が低い下位3者は岩手県、島根県、秋田県と新潟県であること、香川県警察の県費占有率5.9%は、四国四県の中では最も高いこと、警察費に占める人件費の割合はいずれも高く、全国平均が82.2%にも上っていること、香川県警の77.8%はその平均を下回っていること等がそれぞれ分かった。

では、香川県警察の科目別の予算額、決算額はどのようになっているのであろうか。

警察費の科目別予算額、決算額の推移は、次のとおりとなっている。

(千円)

区 分	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	
現計予算額	公安委員会費	16,782	15,774	15,180	14,337	14,021
	警察本部費	22,348,730	22,803,110	23,002,155	23,026,006	22,986,872
	装備費	525,246	342,290	277,746	302,849	314,790
	警察施設費	1,669,988	3,130,226	537,502	176,968	280,287
	運転免許費	406,282	489,187	495,227	490,374	508,579
	恩給及び退職年金費	155,706	151,033	139,157	128,604	121,396
	警察活動費	2,016,853	2,073,776	2,144,094	2,334,563	2,224,729
	現計予算額	27,139,587	29,005,396	26,611,061	26,473,701	26,450,674
決算額	公安委員会費	14,842	13,979	13,338	12,000	12,434
	警察本部費	22,236,790	22,672,201	22,926,453	22,907,331	22,784,328
	装備費	510,978	341,155	277,198	301,856	311,873
	警察施設費	1,620,612	3,107,734	504,105	151,558	278,508
	運転免許費	402,366	480,683	486,020	470,294	501,039
	恩給及び退職年金費	155,283	150,675	138,450	128,604	121,110
	警察活動費	2,006,522	2,054,389	2,124,523	2,043,522	2,178,237
	決算額	26,947,393	28,820,816	26,470,087	26,015,165	26,187,529

(千円)

区 分	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	
現計予算額	公安委員会費	12,846	12,726	13,530	18,428	18,070
	警察本部費	22,805,651	22,927,774	21,994,498	23,070,681	22,547,752
	装備費	285,174	300,057	375,196	427,623	436,544
	警察施設費	277,643	281,185	577,624	165,689	568,371
	運転免許費	506,442	545,387	532,321	524,442	536,824
	恩給及び退職年金費	114,779	109,303	100,628	93,792	92,884
	警察活動費	2,148,060	2,039,514	1,822,385	1,896,975	1,770,353
	現計予算額	26,150,595	26,215,946	25,416,182	26,197,630	25,970,798
決算額	公安委員会費	11,871	12,223	12,234	17,200	
	警察本部費	22,657,420	22,761,819	21,828,764	22,920,796	
	装備費	280,832	298,530	373,186	422,554	
	警察施設費	251,935	278,775	572,424	163,549	
	運転免許費	493,936	534,749	513,069	502,258	
	恩給及び退職年金費	114,705	108,563	100,305	93,434	
	警察活動費	2,114,225	2,005,784	1,778,439	1,866,693	
	決算額	25,924,924	26,000,443	25,178,421	25,986,484	

(注) 以上の表は、議会資料「香川県歳入歳出決算別明細書」による。

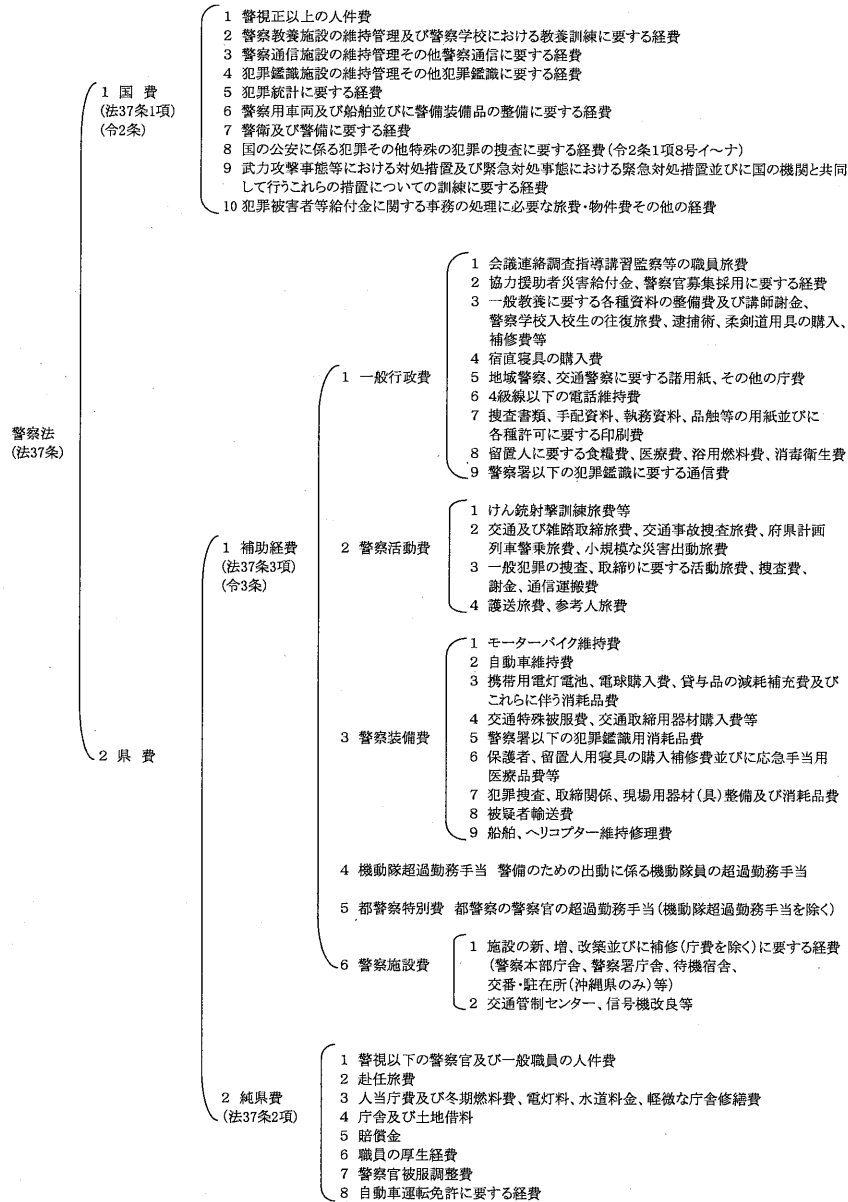
これによると、装備費が平成16年度以降増加していること、警察施設費は平成18年度に減少していること、警察活動費は平成15年度から平成17年度にかけて減少していたが、平成18年度は増加したこと等がそれぞれ分かる。

(3) 経費の負担区分

予算を経費の負担区分という観点から見ると、どうなっているのでしょうか。

香川県警察に要する経費を負担区分別で分けると、①国費、②県費、③国庫補助(県費ではあるがそのうち国がその一部を補助するというもの)という三本立てとなっている。

それらの内容は、次のとおりである。



法=警察法
令=警察法施行令

警察費の中の純県費は警視以下の人件費、自動車運転免許の経費等に限定されている一方、国費補助は、警察活動費、警察装備費、警察施設費等範囲が広い。

人件費、人件費以外別の国庫補助、県費の推移は、次のとおりである。

(千円)

区 分		平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
人件費	県費計	19,929,708	20,325,690	20,629,319	20,581,708	20,349,111	20,084,441	20,290,570	19,291,791	20,254,620
	補助	13,021	13,798	16,593	12,300	10,929	2,234	1,000	957	2,521
	県単	19,916,687	20,311,892	20,612,726	20,569,408	20,338,182	20,082,207	20,289,570	19,290,834	20,252,099
人件費以外	人件費以外	7,017,685	8,495,126	5,840,768	5,433,457	5,838,418	5,840,483	5,709,873	5,886,630	5,731,864
	補助	570,413	756,143	503,136	449,217	431,196	473,855	403,052	396,516	459,447
	県単	6,447,272	7,738,983	5,337,632	4,984,240	5,407,222	5,366,628	5,306,821	5,490,114	5,272,417
県費計	0	26,947,393	28,820,816	26,470,087	26,015,165	26,187,529	25,924,924	26,000,443	25,178,421	25,986,484

人件費、人件費以外ともに、県費の割合が高く、平成 18 年度においては県費が人件費に占める割合は 99.99%、県費が人件費以外に占める割合は 91.98%になっている。

(4) 国庫補助金

ところで、国庫補助金は、警察法第 37 条第 3 項及び同法施行令第 3 条に基づくもので、これは、次のとおり分類される。

1) 都道府県警察費補助金

- ① 施行令第 3 条第 1 項経費 (通称「一般行政費補助金」)
- ② 施行令第 3 条第 3 項経費 (機動隊超過勤務手当)
- ③ 施行令第 3 条第 4 項経費 (都警察の警察官の超過勤務手当)

2) 都道府県警察施設整備費補助金 (通称「施設整備費補助金」)

- ① 警察施設整備 (警察本部、警察署庁舎、警察官待機宿舎)に係るもの
- ② 交通安全施設整備に係るもの

警察法施行令第 3 条第 2 項においては、「当該都道府県の警察官数、警察署数、犯罪の発生件数その他の事項を基準として所要額を算出し、その十分の五を補助するものとする。」と規定されている。

なお、捜査費については、前述のとおり、国の公安に係る犯罪その他特殊犯罪の捜査に要する経費は国費で、それ以外は国がその一部を補助することになっている。

このため、捜査費と一口で言っても、例えば、覚せい剤に関する犯罪等警察法施行令第 2 条第 8 号に規定する犯罪の捜査費は国費で支弁し、その他の一般犯罪の捜査に要する捜査費は補助対象経費 (県費ではあるが、国がその一部を補助) ということになる。

第2 捜査費

1 問題点の所在

捜査費については、平成16年当時、北海道警察をはじめとした一部の道警察で不適正執行が問題となり、報道等で大きく取り上げられた。

まず、北海道警察本部の一連の問題について、当時の報道では、旭川中央署長、北海道警察本部防犯部長、釧路方面本部長などを歴任して、退職時は警視長であった人物が、平成16年2月、少なくとも退職した平成7年まで、捜査費等について裏金が組織的に作られていたことを記者会見で発表し、さらに、元北海道弟子屈警察署次長も、平成16年3月、平成12年度に弟子屈警察署において捜査用報償費35万円が不正に支出されていたことを記者会見で発表した。

その後、北海道警察本部は、事実関係を調査した結果、平成16年11月、組織的に捜査費の不適正執行があったことを認め、平成10年度から平成15年度までの6年間に捜査費(道費、国費)や旅費(道費、国費)のうち、捜査目的外に使用した不適正執行が約7億1500万円あったことを公表した(「北海道警ホームページ(捜査用報償費等特別調査結果報告)」より)。

引き続き、北海道監査委員は、平成17年6月3日、北海道警察の平成10年度から平成15年度までの捜査用報償費、旅費、食糧費、及び交際費の予算執行事務の適否について、次のとおり指摘した。

区 分	総執行	執行の事実が確認できたもの	不適正な予算執行となっているもの	執行の事実が確認できなかったもの	執行の事実がないもの
計	件数(件)	924,224	895,898	1,454	345
	金額(円)	11,247,832,579	10,806,941,168	21,085,354	2,226,191
					26,527
					417,579,866

これは、平成10年度から平成15年度までの捜査用報償費、旅費、食糧費及び交際費の予算執行事務について、北海道警察が、北海道公安委員会からの指示により行った特別調査の結果等を対象として確認的監査として実施したものである。

また、愛媛県監査委員は、平成17年2月28日、愛媛県警察の平成13年度捜査報償費についての特別監査結果を提出した。

これによると、平成13年度の捜査報償費の全件数(15,551件)のうち、35件(137,842円)について、執行の事実疑義があるとされている。

また、捜査報償費の執行で偽領収書が使用された大洲警察署においては、偽領収書53件(127,729円)を用いて公文書を作成し、これを行使したことは、違法又は不当な行為に該当するものであり、偽領収書を用いて執行した内容が捜査費として執行されたものであることについて確実な証拠の提示もなかったことから、当該執行額をもって愛媛県が被った損害額と判断するとされている。

静岡県警では、平成7年度の静岡県警察本部警務部総務課における旅費、食糧費の執行については、静岡県警察が調査を行った結果、不適正な又は妥当性に欠ける会計経理が一部行われ

ていたことが判明した。具体的には、旅費については、いわゆるカラ出張が含まれており、その額が現時点で約 940 万円となっており、食糧費については、一人当たりの支出金額が社会通念に照らして高いと思われるものが認められ、その合計金額が約 100 万円であることが判明した(平成 16 年 3 月 5 日、山梨日日新聞記事)。

さらに、高知県警察において、捜査費の不適正執行が問題となった。

高知地方裁判所は、捜査費関連文書非開示処分取消請求訴訟において、平成 17 年 5 月 27 日、「平成 14 年度における捜査第一課の捜査費の執行に係る組織的不正経理に関する疑惑が真実であるのではないかとの疑惑は、相当程度強いものと言わざるを得ない。」と判示したものである。この結果は、裁判所が一定の証拠に基づいて認定したものであるから、極めて重要である。

これに引き続き、高知県監査委員は、高知県警察本部と高知署の平成 12 年度から平成 16 年度までの捜査費を監査して、平成 18 年 2 月 22 日、次のとおり監査結果を提出した。

(1)支出の実体がないと判断するもの	85 件	777,966 円
(2)支出が不適正と判断するもの	115 件	691,693 円
(3)支出が不自然で疑念のあるもの	3,178 件	16,450,222 円
合計	3,378 件	17,919,881 円

特に、(1)の支出の実体がないと判断するものについては、高知県監査事務局職員が捜査員からの聴き取り調査を行った結果、捜査員が、①上司から指示されて支払証拠書類を作成したとか、②別人の領収書をもとに支払証拠書類を作らされたとか、③捜査とは関係のない目的に使用したとか、④支払事実について全く記憶のないなどといった供述に基づき、支払証拠書類に記載された支出内容に符号する事実がないとして、合計 32 件 179,566 円が認定されたものである。

また、支出の実体がないと判断するものの中には、鑑識課の捜査費の支出が平成 13 年度以降なくなっている理由がないとして、平成 12 年度の支出の実体がないとされているもの(53 件 598,400 円)が含まれている。

以上の高知県監査委員の監査結果は、極めて重大である。なぜなら、このことは、捜査員が自ら上司に指示されて支払証拠書類を作成したとか、別人の領収書をもとに支払証拠書類を作らされたなどの供述を高知県監査事務局職員に対して行っていることが監査報告書の中で指摘されているからである。

一方、高知県警察では、平成 18 年 2 月、監査委員の監査において、捜査費の執行の一部に関して支出の実体がないなどと指摘されたことから、同年 12 月までに、平成 12 年度から平成 16 年度にかけての捜査費の執行状況を調査した。その結果、手続に問題がある捜査費の執行等が判明したことから、高知県警察の職員等は、平成 19 年 3 月までに、国に約 670 万円、高知県に約 820 万円を返納している。

高知県警察は、調査結果を踏まえ、会計監査を充実させるとともに、指導体制を強化し職員に捜査費経理に関する正確な知識を修得させるなどして、捜査費経理の適正化を図ることとしたとの

ことである(平成 19 年版警察白書)。

高知県の監査委員の監査結果と高知県警察本部の調査との間には不正支出なのか又は単に手続上のミスにすぎないのかといった違いや、問題とされる件数や金額についても開きがあるようであるが、この点についてはこれ以上は深く立ち入らない。

このように、一部の警察における捜査費等の不適正執行が大きく報道され、社会の関心を集めたところである。

そもそも、捜査費の適正かつ効果的な執行は、捜査を的確に推進し、もって国民の信頼に応えていく上で、捜査の適正な遂行と密接に関わるものであることは言うまでもなく、以上のことから、香川県警察の捜査費は適正に執行されているかどうか、という問題意識を強く持つに至ったものである。

そこで、香川県警察に対しては、県民の治安維持に当たる香川県警察の捜査活動に資する捜査費が、本来の目的を果たすべく適正かつ効果的に使用されているのか、また、使用状況は検証されているのか、さらには検証される仕組みとなっているのかを今回の監査の重要事項としたものである。

具体的には、①捜査費の執行状況の分析、②捜査費が適正に使用されているかどうかの監査、③捜査費が必要に応じて使用されているかどうかの監査、④捜査費の支出手続に問題はないかの監査を行った。

2 定義

捜査費については、香川県警察が「報償費(捜査費)経理の手引き」を作成しており、捜査員に「図解捜査費のための捜査費理解の手引き」を配布している。

これによると、捜査費とは、「犯罪の捜査等に従事する警察職員の活動のための諸雑費及び捜査等に関する情報提供者、協力者等に対する諸経費で、緊急を要するか又は秘密を要するため、通常の支出手続(口座振り込みなど)を経ている警察活動上支障を来たす場合に使用できる経費」として現金経理が認められているものである。

なお、一般捜査費と捜査諸雑費については、平成 19 年 4 月に改定された「捜査費経理の手引き」においては、次のとおり定義されている。

一般捜査費・・・取扱者等の判断に基づき執行する経費

捜査諸雑費・・・捜査員等の判断に基づき執行できる少額な経費

3 取扱責任者及び取扱者

この点については、捜査費の適正な執行に万全を期すべく、平成 19 年 4 月 1 日に改訂された「捜査費経理の手引き」に基づき、平成 20 年 1 月 1 日からは、新たに「中間取扱者」、「中間交付者」、「主任執行者」及び「捜査本部取扱者」等の事務範囲等が明確化される予定であるが、以下では、監査対象である平成 18 年度の制度について述べる。

(1) 取扱責任者は、警察本部長である。

1) 責任

取扱責任者は、各取扱者に予算を令達(配賦)し、経理に当たらせているが、各取扱者の取り扱った経理についても責任を負う。

2) 取扱責任者の事務

① 各取扱者に予算令達(配賦)額を決定し、予算令達(配賦)する。

② 各取扱者を総括し、必要な監督をする。

3) 取扱責任者の補助とその事務の範囲

取扱責任者の事務は必要により、取扱責任者の責任の下に、本部会計課長に補助させることができる。

(2) 取扱者

取扱者は、捜査費を執行する警察本部の担当所属長及び警察署長である。

1) 責任

取扱者は、その補助者が資金前渡を受けた現金の出納保管について、責任を負う。

2) 取扱者の事務

① 捜査費として資金前渡を受ける金額を決定し、補助者に請求させること。

② 各捜査員等に交付する額を決定し、交付すること。

③ 必要により債主に現金を支払うこと。

④ 現金出納簿を備え、これに記帳し、証拠書類を整備して保管すること。

3) 取扱者の補助者とその事務の範囲

取扱者の行う事務は、取扱者の責任の下に、警察本部にあつては当該所属の次長等に、警察署にあつては副署長等に補助させることができる。

その場合、補助者が補助する事務は、次に掲げる事務とする。

① 資金前渡職員として請求した現金を受領し、出納保管すること。

② 取扱者が支出決定した捜査費について、各捜査員に現金を交付すること。

③ 取扱者に連絡が取れず緊急を要する場合の交付額の決定をすること。

④ 現金出納簿に記帳し、証拠書類を整備して保管すること。

4) 前渡金の精算

資金前渡職員は、支払を終了したとき、その他受領した前渡金を保管する必要が無くなったときは、その日後5日以内に香川県会計規則に定める前渡金精算書に支払証明書を添付して精算を行い、精算残高があるときは、返納通知書により支出科目に戻入する。

5) 交替の場合の引継ぎ

資金前渡職員が交替した場合には、発令の日の前日をもって現金出納簿を締め切り、引継ぎの事項を記入の上、現金と照合し、発令の日をもって引継ぎを行うものとする。

6) 交替検査

資金前渡職員が交替した場合には、警察本部にあつては本部会計課の監査を担当する職員が、

警察署にあつては会計担当職員が記帳等及び現金の検査を行う。

4 捜査費の内容

捜査費は、「捜査本部等に要する経費」と「捜査活動に要する経費」に分けられ、その内容は次のとおりである

(1) 捜査本部等に要する経費

- 1) 捜査本部設置のための施設、寝具、什器類の臨時借上げ経費
- 2) 捜査本部等に必要自動車、船舶等の応急的な借上げ費

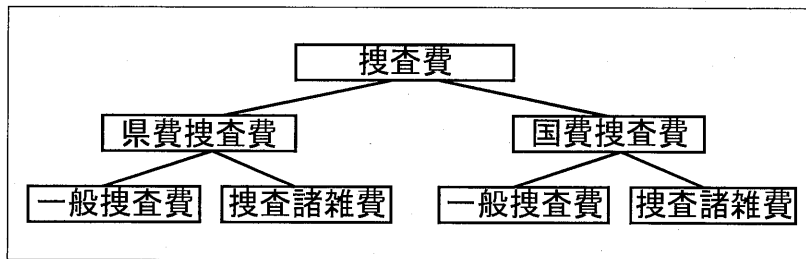
(2) 捜査活動に要する経費

- 1) 捜査協力者に対する謝礼
- 2) 情報提供者に対する謝礼
- 3) 聞き込み、張り込み追尾等に際し必要とする諸経費
 - ① 捜査員等の交通費、飲食費
 - ② 家屋、部屋、寝具、什器等の借上げに要する経費
 - ③ 応急的に必要となる消耗品等の簡単な物品費及び公衆電話等の通信費
 - ④ 有料施設への入場料等
 - ⑤ パチンコ店等における遊戯代
 - ⑥ 車両等の借上げ費
- 4) 拠点等のための施設の借上げ等に要する経費
- 5) 協力者等との接触到に要する経費
- 6) 協力者等の保護に要する経費
- 7) 早朝、深夜等における捜査員又は捜査協力者等の交通費
- 8) 早朝、深夜等における捜査員又は捜査協力者等の食料費
- 9) 緊急に捜査を行う場合の重機等の借上げ又は委託費
- 10) 捜査関係事項の伴う回答に要する経費
- 11) 犯罪の被害者又は第三者が所有する物件を捜査の過程で損壊等した場合の協力謝礼金
- 12) 被害者等の対策に要する経費
 - ① 捜査の過程で被害者等の居宅の使用を禁止した場合の協力を要する経費
 - ② 捜査上必要となる書類に要する経費

捜査費は、国庫が支弁する「国費捜査費」と、都道府県が支弁する「県費捜査費」に分けることができ、さらに、それぞれ捜査員の判断に基づき執行できる少額の経費である「捜査諸雑費」と本部課長や警察署長等の取扱者等の判断に基づき執行する経費である「一般捜査費」に分けることができる。

なお、捜査諸雑費制度は、平成 13 年度から開始されている。

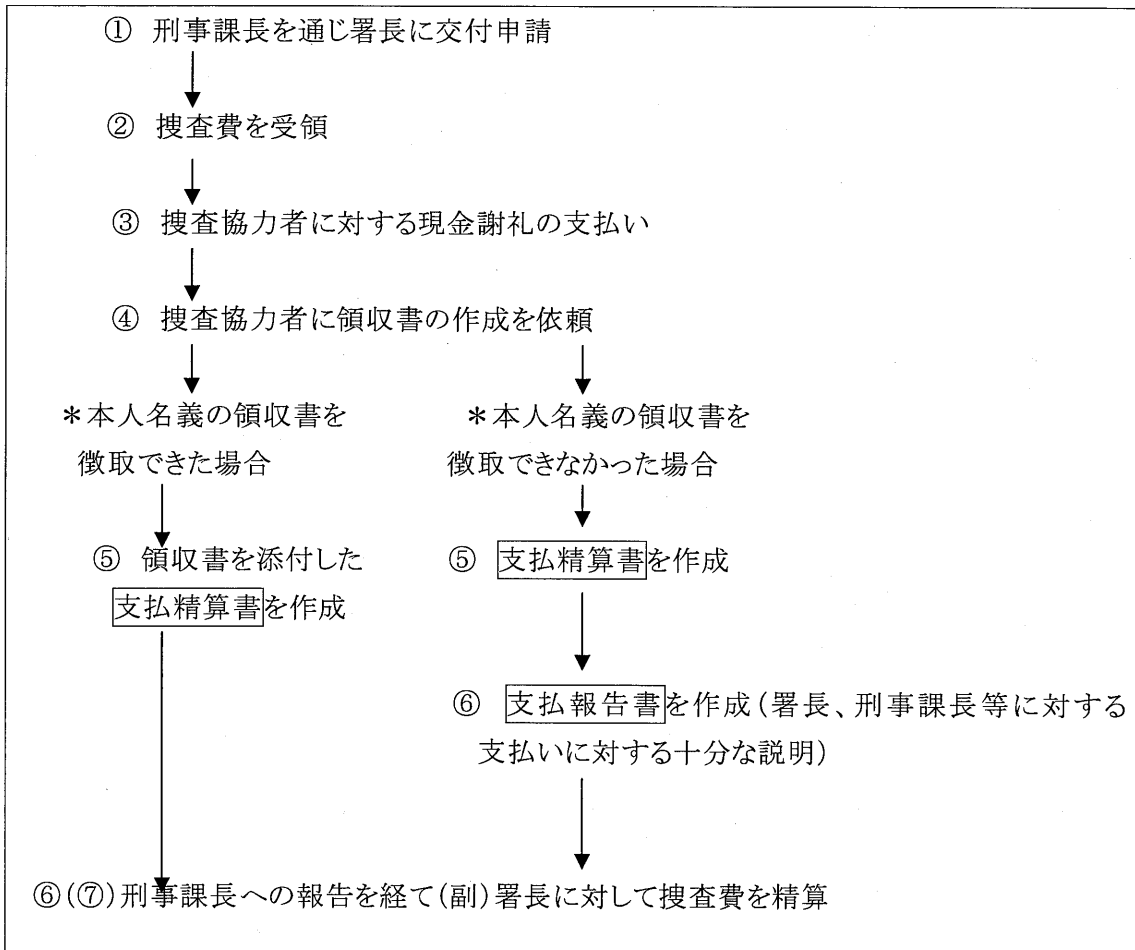
以上を図示すると、次のとおりとなる。



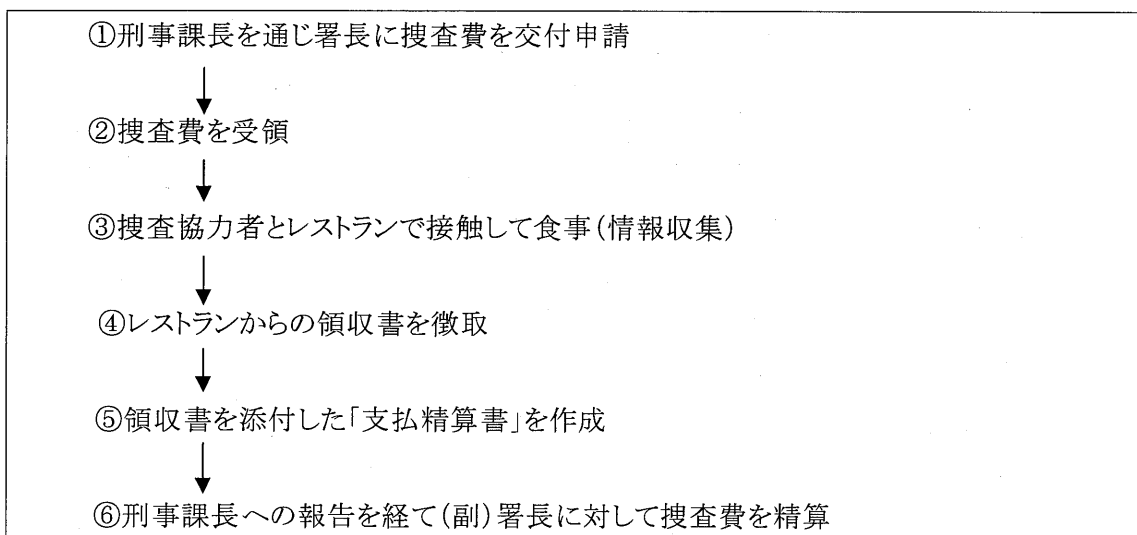
5 捜査費の執行手続

捜査費の執行手順は、次のとおりである。

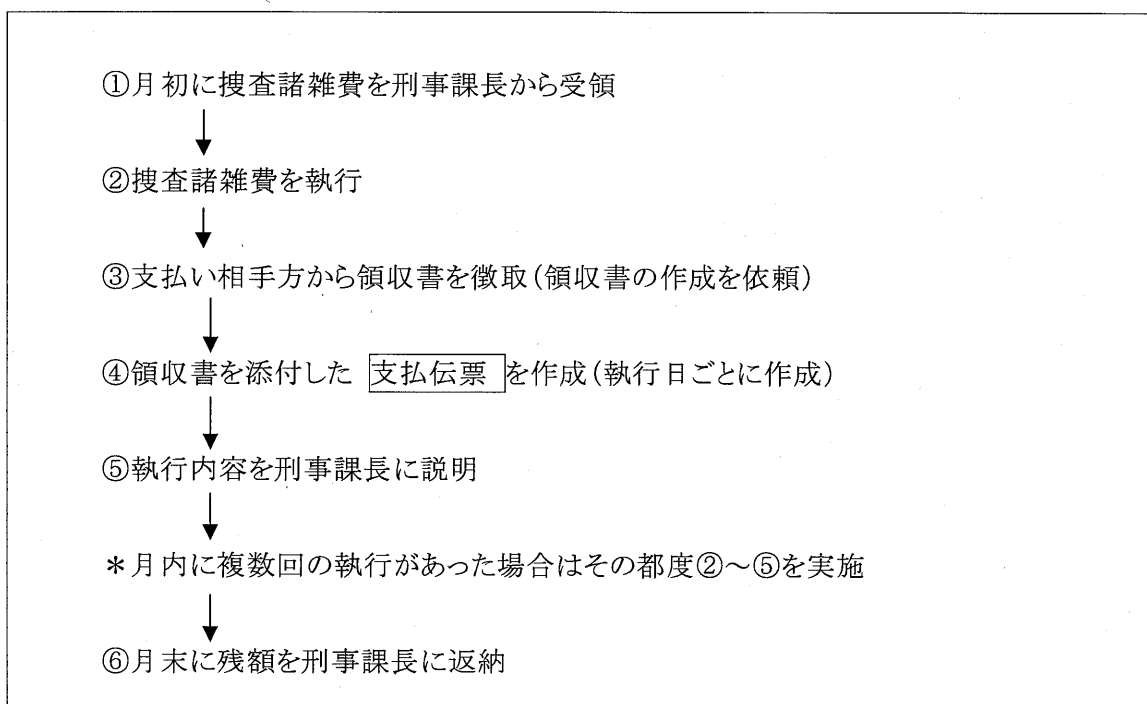
(1) 捜査協力者に現金で謝礼を支払う場合の手続き(一般捜査費)



(2) 捜査協力者との接触の食事代を支払う場合などの手続き(一般捜査費)



(3) 捜査諸雑費の執行手続



(4) 捜査費の執行手続の問題点

以上のとおり、捜査員は、一般捜査費を執行する場合、①支払精算書を作成し、②領収書が徴取できなかった場合は支払報告書を作成することとなっている。

一般捜査費については、例えば、捜査に協力してくれた目撃者等への謝礼や組織犯罪等について情報を提供してくれた捜査協力者への謝礼、犯罪捜査のための借家の借上料等について捜

しては 922 万円まで回復することになる。以上のキャッシュの出し入れを繰り返していくと、捜査費のキャッシュフローは上の表のとおりとなり、これによれば 12 月初日には資金がショートしてしまう。

仮に、年次精算にした場合のキャッシュフローは、次のとおりとなり、このやり方だと資金はショートしない。

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月
4月分	1,002												
5月分		922											
6月分			842										
7月分				762									
8月分					682								
9月分						602							
10月分							522						
11月分								442					
12月分									362				
1月分										282			
2月分											202		
3月分												122	502

(注)1 平成 18 年当予算 1,462 万円

(注)2 月平均前渡額 460 万円

(注)3 月平均執行額 80 万円

ちなみに、中四国の他県の捜査費の戻入状況を調べてみると、ほとんどの県が年度末精算を行っており、毎月精算を採用しているのは、香川県警のほかは、島根県警だけであった。

(結果) 捜査費の精算方法

以上のとおり、捜査費の月次精算は、事務手続上、年度途中で資金がショートしてしまう可能性がある。また、資金をショートさせないように毎月月初に余分の資金を準備しておかなければいけない。

加えて、捜査費を執行する捜査員も決裁者も毎月月末に捜査費の精算をしなくてはならないという事務手続上の煩雑さが生ずる。

さらに、中四国他県の大部分が年次精算にしていることとの比較からも、年次精算にするべきである。

現行制度では、当月の執行見込額が少ないと見込まれる場合においても当月分の執行残額の戻入に先立ち翌月分の支出負担行為（支払準備）行う必要があることから翌月初めにおいては、当月分の残額と翌月分の執行見込額を捜査費執行所属の全てで保管している状況となっており、非合理的な執行となっている。

他県警の多くが実施しているように、当月の捜査費執行残額を保留したまま翌月の不足額分について資金前渡を受け、年度終了後に執行残額を戻入する方法に改めることにより、効率的予算執行が可能になり、予算と執行の乖離が少なくなる。

(意見)

よって、捜査費の支出手続については、現行の月次精算から年次精算に切り替えるべきである。

なお、香川県会計規則においては、資金前渡に関し、次の規定が設けられているので、年次精算にするためには、当該規定中の「一月以内」を「一年以内」に改正する必要がある。

第 68 条の 2 前条の規定による資金の前渡は、次の各号に掲げる経費の区分に応じ、当該各号に掲げる金額を限度として行うものとする。

- ①、② 略
- ③ 犯罪の捜査に要する経費 一月以内に支払いが予定されている金額
- ④ 略

6 捜査費の予算額、決算額の推移

平成 10 年度から平成 19 年度までの香川県の警察活動費の予算、決算別の内訳の推移は、次のとおりである。

(千円)

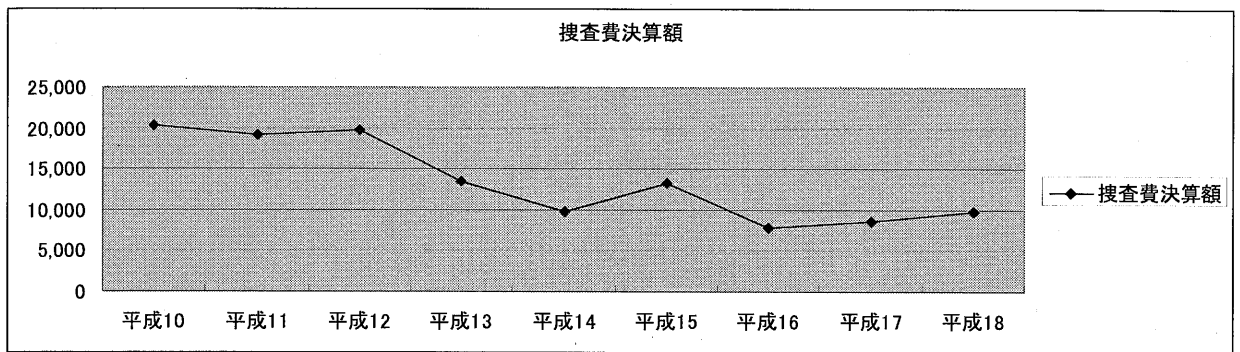
区 分	年 度	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19
警察活動費	現計予算額	2,016,853	2,073,776	2,144,094	2,334,563	2,224,729	2,148,060	2,039,514	1,822,385	1,896,975	1,770,353
	決 算 額	2,006,522	2,054,389	2,124,523	2,043,522	2,178,237	2,114,225	2,005,784	1,778,439	1,866,693	
報償費	現計予算額	32,454	29,703	35,283	30,001	32,139	29,827	25,531	31,204	25,705	27,295
	決 算 額	31,657	28,967	30,744	22,338	23,392	24,740	17,726	23,874	21,079	
旅費	現計予算額	205,542	157,912	131,264	114,470	98,471	72,492	65,834	60,348	57,864	60,215
	決 算 額	203,101	148,283	122,582	92,753	86,451	63,452	56,723	48,809	52,413	
需用費	現計予算額	246,040	241,494	256,548	243,669	109,055	136,882	143,750	118,093	139,943	138,091
	決 算 額	246,040	241,494	256,548	242,347	107,954	136,551	143,703	117,704	139,341	
役務費	現計予算額	141,691	136,084	152,597	138,211	122,497	136,603	136,699	130,832	133,745	146,644
	決 算 額	139,990	135,581	151,610	132,069	116,500	123,267	127,225	121,440	123,845	
委託料	現計予算額	52,271	44,968	108,140	90,915	173,601	251,263	156,656	62,512	84,667	97,756
	決 算 額	49,094	41,647	106,163	83,527	169,595	246,353	153,332	61,538	83,452	
使用料及び賃借料	現計予算額	39,546	29,942	52,786	91,906	82,948	91,483	141,477	102,173	116,782	121,006
	決 算 額	38,879	29,456	52,066	87,325	81,897	90,923	139,318	101,501	114,530	
工事請負費	現計予算額	1,266,206	1,395,323	1,372,244	1,577,942	1,568,473	1,392,276	1,333,581	1,294,160	1,317,907	1,157,483
	決 算 額	1,264,867	1,391,098	1,370,040	1,335,902	1,555,166	1,391,875	1,331,858	1,280,782	1,312,080	
備品購入費	現計予算額	29,854	34,791	31,481	43,889	34,754	33,565	31,456	20,079	17,500	19,027
	決 算 額	29,854	34,789	31,458	43,866	34,754	33,534	31,441	20,077	17,445	
負担金、補助及び交付金	現計予算額	3,249	3,559	3,751	3,560	2,791	3,669	3,539	2,984	2,862	2,686
	決 算 額	3,040	3,074	3,312	3,395	2,528	3,530	3,467	2,714	2,508	
補償、補填及び賠償金	現計予算額							991			150
	決 算 額							991			
償還金、利子及び割引料	現計予算額										150
	決 算 額										

これによると、報償費と旅費は、警察活動費の中の 1.1%と 2.8%にすぎないこと(平成 18 年度決算)、平成 18 年度の警察活動費全体の予算執行率は 98.4%であるにもかかわらず、報償費と旅費の予算執行率はそれぞれ 82.0%と 90.6%にすぎないこと等がそれぞれ分かる。

また、報償費とその中の捜査費の予算額と決算額の推移は、次のとおりである。

		(千円)									
区 分	年 度	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19
報 償 費	現計予算額	32,454	29,703	35,283	30,001	32,139	29,827	25,531	31,204	25,705	27,295
	うち捜査費	20,805	19,755	21,048	16,784	13,585	15,500	11,610	10,274	11,618	
	決 算 額	31,657	28,967	30,744	22,338	23,392	24,740	17,726	23,874	21,079	
	うち捜査費	20,311	19,148	19,688	13,386	9,818	13,333	7,894	8,530	9,697	

捜査費の決算額をグラフにすると、次のとおりとなる。



これらによると、捜査費の決算額については、平成13年度と平成14年度に減少しており、それぞれ前年度の68.0%、73.3%になっていること、平成15年度にはいったん増加したものの、平成16年度には再び減少して、前年度の59.2%になっていること、平成18年度の捜査費は平成10年度の47.7%となっていること、予算執行率は総じて低く、例えば、平成16年度から平成18年度の3年間については、それぞれ、68.0%、83.0%、83.5%となっていること等がそれぞれ分かる。

全体として見れば、捜査費は、例えば平成18年度の決算額については、県警察本部各課、全警察署を合計しても969万7千円と金額的にさほど大きくはなく、しかも予算よりも決算額が少ないとすることができる。

なお、県警察の捜査費の中には、県費のほか、警察法第37条及び同施行令第2条1項8号に規定されている犯罪の捜査に当たって国費捜査費が執行されているが、平成14年度からの5年間の推移は次のとおりである。

年 度	H14	H15	H16	H17	H18
執 行 額(千円)	33,990	25,719	22,155	24,004	21,194

国費捜査費は、県費捜査費と同様、平成14年度から平成18年度の間、減少を続け、平成18年度は平成14年度の62%程度に減少している。

捜査費がこれほど減少した理由は一体何であろうか。

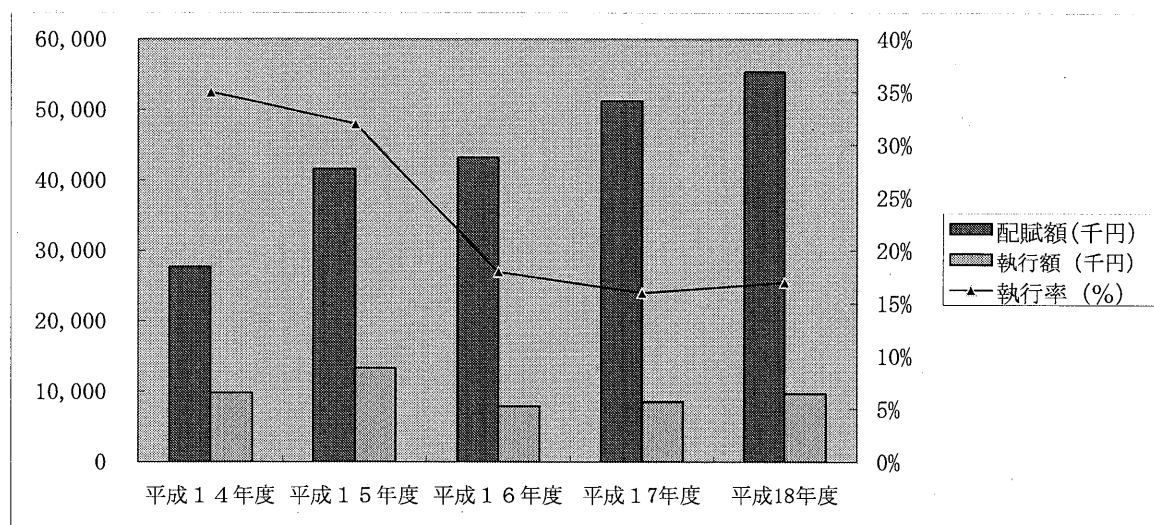
捜査費が平成14年度の約4,380万円(県費と国費の合計)から平成17年度の約3,250万円に減少した理由についての質問に対し、香川県警察本部長は、平成19年2月23日、県議会において、次のとおり答弁している。

「街頭犯罪や警察安全相談等が増加したため、その対応に追われて、また作成する捜査書類等の分量が増加し、捜査費の使用につながるような、こちらが主導的に行う内偵捜査や余罪捜査、情報源の開拓等に傾注する余力が減少したこと等が実態と考えられております。」

捜査費の減少要因については後で検討することとして、以下では、捜査費の執行状況を分析する。

捜査費の配賦額、執行額、執行率の推移は、次のとおりである。

区分	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度
配賦額(千円)	27,705	41,600	43,200	51,220	55,350
執行額(千円)	9,818	13,332	7,893	8,530	9,696
執行率(%)	35.4	32	18.3	16.7	17.5



これによると、平成14年度から平成18年度にかけて、捜査費の配賦額は増加しているにもかかわらず、執行額は伸びていないこと、捜査費の執行率は平成16年度に18.3%となって、前年度の平成15年度の32.0%を大きく下回り、その後、平成17年度、平成18年度も16.7%、17.5%と低迷していることが分かる。

7 捜査費の証拠書類

捜査費の証拠書類については、警察本部各課及びすべての警察署の平成14年度から平成18年度までの5年間分の証拠書類を閲覧、検討した。

捜査費の証拠書類には、(1)現金出納簿、(2)捜査費総括表、(3)捜査費支出伺、(4)捜査費交付書兼支払精算書、(5)支払伝票、(6)支払精算書、(7)支払報告書がある。

以下、それぞれの記載内容を説明する。

(1) 現金出納簿

これは、資金前渡を受けた現金の出納簿である。

年月日、摘要、収入金額、支払金額、差引残高の各欄で構成されるものである。

月初に捜査費受入額が記載され、その下に順次、一般捜査費と捜査諸雑費の交付年月日、交付先、交付額、差引残額が記載されるものである。

一般捜査費は必要に応じて随時交付と返納が記載されており、捜査諸雑費は月初に捜査員に応じて一定額が交付され、月末に使用した残額が返納される。

返納額は朱書きされて、支払金額欄に記載される。

月間の受入額から支払金額を差し引いた差引残高が末尾の差引残高欄に朱書きで記載され、末尾の摘要に資金前渡職員と取扱者が決裁押印して、その差引残高が戻入されているものである。

(2) 捜査費総括表

これは、前月からの繰越額、本月受入額、本月支払額、残高等が記載されて、取扱者が押印したものである。

(3) 捜査費支出伺

これは、補助者(副署長等)が発議年月日、合計金額、〇〇警察署〇〇外〇〇名渡と記載して、その下に、受領者ごとの捜査費の交付額、支出事由、交付年月日を記載して、取扱者(所属長)が押印したものである。

交付事由については、捜査費諸雑費の場合は、「〇月分捜査諸雑費」と記載される。

一般捜査費の場合は、具体的な用途ではなく、支出を必要とする事件名(例:「贈収賄事件捜査費」等)を記載する。

一番上に、取扱者、補助者、出納簿登記が押印する。

出納簿登記とは、支払伺決裁後、現金を交付し、現金出納簿の支払金額欄に登録したときにその記載者が押印するものである。

(4) 捜査費交付書兼支払精算書

これは、捜査諸雑費を受領した中間交付者が取扱者に対し捜査諸雑費の既受領額、交付額、支払額、返納額を記載し、その下に、個別の捜査費について、交付年月日、官職、交付者名、交付額、支払額、返納額が記載されて、その横に交付者が確認印を押印することになるものである。

(5) 支払伝票

これは、捜査諸雑費を執行した捜査員本人が支払年月日、金額支払先、支払事由を記載して、

領収書又はレシートを貼付するものである。

支払事由には、事件名、用務名(張込中、尾行中等)、協力者又は情報提供者氏名、品名(物品交付の場合)、交付場所を記載することとなっている。

レシート等は、緊急を要する場合や、捜査に支障が生ずる場合を除き、原則としてレシート等を貼付することとされており、レシート等を徴取できなかった場合は、その理由を必ず記載することとされている。

(6) 支払精算書

これは、一般捜査費を執行した捜査員本人が署長宛てに、既受領額、支払額、差引過不足額を記載して、その下に、支払年月日、支払金額、支払先、支払事由等を記載して、領収書を添付するものである。

そして、領収書を徴取できなかった場合は、別途、次の支払報告書を作成することとされている。支払事由には、上記の支払伝票の支払事由と同様、具体的な用途を記載することとなっている。

その下に、取扱者、補助者、出納簿登記が押印し、末尾の精算結果欄に、返納額返納・不足額領収のいずれかを二本線で消して、不足額が生じた場合に不足額を捜査員に支払ったときに、捜査員が受領印を押印するというものである。

(7) 支払報告書

これは、一般捜査費について、領収書が徴取できなかった場合の説明のための証拠書類であり、平成16年度から導入されたものである。

捜査員が署長に対して、①支払いを受けた者の住所及び氏名、②支払額、③現金を支払った日時及び場所等、④現金を支払った理由及び状況、⑤領収書を徴取することができなかった理由及び状況を記載して取扱者が決裁押印することになっているものである。

支払った日時、場所等は、当時の天気、周囲の状況等その場にいたものでなければ知り得ない事実についても具体的に記載することとされ、支払った理由及び状況は、支払った相手の言動等、その場にいた者でなければ知り得ない状況についても具体的に記載することとされている。

また、領収書を徴取できなかった理由及び状況は、領収書の作成を依頼した状況、作成を拒否された際の言動等を具体的に記載することとされている。

さらに、その下に課長と署長が確認印を押印する。

8 監査の実施

上記の現金出納簿、捜査費総括表、捜査費支出伺、捜査費交付書兼支払精算書、支払伝票、支払精算書、支払報告書を閲覧、検討した。

監査のポイントは、①捜査費が法令等に基づき適正手続により執行されているか、②支払精算書(一般捜査費の場合)に事件名、相手方、交付物、交付場所が明記されており、かつ、合理的と判断されるか、③支払伝票(捜査諸雑費の場合)に事件名、相手方、交付物、交付場所が明記さ

れており、かつ、合理的と判断されるか、④支払精算書、支払伝票に領収書が添付されているか、⑤領収書には不審な点はないか、⑥一般捜査費の場合、領収書が添付されていない場合は支払報告書が作成されているか、⑦そして、その支払報告書に領収書が添付されていない理由が具体的に記載されており、かつ、その内容は合理的かということである。

特に、領収書に関しては、1)同一人物の領収書がないか、2)筆跡が類似した領収書がないか、3)支払伝票等の捜査員の筆跡と類似した筆跡がないか等の外形的な監査のみならず、捜査員と1対1で面談をして、4)現金謝礼等の交付理由及び経緯、5)入手情報の内容、6)交付場所等の聴き取りを行った。

証拠書類については、香川県警側から個人のプライバシー保護など、必要により、マスキングする場合もあるとの説明を受け、一部マスキングの行われた証拠書類の現物を閲覧、検討したが、必要と考えた証拠書類については、捜査員からの事情聴取の際にマスキングを取ってもらい、監査を実施した。

9 捜査員からの事情聴取

捜査員からの事情聴取については、平成14年当時、支払精算書、支払報告書、支払伝票を作成した捜査員と面接を行い、①1件ごとの領収書の内容の確認、②協力者等の素性、③謝礼等を交付した経緯、④提供された情報の内容、⑤それが検挙につながったか否か、⑥提供された情報と検挙の端緒との関係、⑦情報の価値と謝礼等の金額の相関関係等を聴取した。

事情聴取を実施した捜査員は、平成14年度当時、警察本部各課、各警察署の捜査費を使用した捜査員の中で捜査費の執行件数が多い者を外部監査人が任意に指名して、その者に対し外部監査人と1対1で、会計課の職員等の立ち会い無しで行った。

捜査費関係の証拠書類を示しての事情聴取を行った捜査員は、合計18名である。これ以外に、高松北署と坂出署の捜査員合計7名から、捜査費の執行の現状、執行上の問題点、執行の経緯、執行によるメリット等を聴いた。

捜査員からの事情聴取は、総計25人に及びそのいずれも会計課の立ち会いなしで監査人と1対1で実施した。面談した多くの捜査員は真摯に職務に取り組み、事務量の増加が犯罪現場等に出る機会を減らしていることを憂い、団塊世代の大量退職を控え世代交代のための体制作りに取り組んでいることなど感じるところは大きかった。

10 分析

(1) 捜査費の執行状況

平成14年度から平成18年度までの捜査費の内訳別及び領収書の有無別の執行状況を取りまとめると、次のとおり。

区分	全体	領収書あり	領収書なし(A)	通常領収書が発行されない物品の件数(B)	(A)-(B)	
	件数	件数	件数	件数	件数	
平成14年度	謝礼金	67	36	31	0	31
	商品券代	242	242	0	0	0
	手土産代	1,526	1,514	12	7	5
	食事代	2,197	2,183	14	10	4
	その他	1,026	595	431	427	4
平成15年度	謝礼金	127	110	17	0	17
	商品券代	426	426	0	0	0
	手土産代	2,438	2,427	11	6	5
	食事代	2,670	2,616	54	36	18
	その他	2,048	924	1,124	1,112	12
平成16年度	謝礼金	144	137	7	0	7
	商品券代	229	229	0	0	0
	手土産代	1,700	1,694	6	1	5
	食事代	984	964	20	12	8
	その他	1,488	657	831	823	8
平成17年度	謝礼金	189	186	3	0	3
	商品券代	164	164	0	0	0
	手土産代	1,985	1,972	13	7	6
	食事代	739	722	17	5	12
	その他	871	296	575	569	6
平成18年度	謝礼金	241	240	1	0	1
	商品券代	231	231	0	0	0
	手土産代	2,084	2,076	8	0	8
	食事代	730	724	6	1	5
	その他	882	317	565	557	8

(2) 支払精算書(一般捜査費の場合)については、原則として領収書を添付することになっているが、領収書が添付されていないものが数パーセント見られた。

また、支払伝票(捜査諸雑費の場合)についても、原則として領収書を添付することになっているが、領収書が添付されていないものが相当数見られた。

一般捜査費と捜査諸雑費について、謝礼金、商品券代、手土産代、食事代等の全体の件数とそのうち領収書がある件数等の推移は、上記表のとおりである。

これによると、謝礼金について領収書のない件数は、平成14年度は31件あったが、平成15年度は17件、平成16年度は7件、平成17年度は3件、平成18年度は1件となっており、毎年減少している。

領収書が徴収できない謝礼金の場合、一般捜査費であれば、徴収できなかった理由を明らかにして支払報告書を作成すること、捜査諸雑費であれば「支払伝票」にその理由を記載することとなっている。実際に領収書がない場合、いずれも支払報告書が作成されており、領収書が添付されなかった理由が具体的に記載されていた。例えば、殺人事件等の重大事件において、協力者から情報を得て、一般捜査費を支出した場合に、その協力者の名前を出す生命、身体に危害が及ぶ可能性がある等の理由で、領収書を徴収していないケースもあった。

なお、平成 18 年度の 1 件は、領収書を紛失したというもので、支払伝票に紛失の経緯が記載されていた。

これに対し、商品券代は、平成 14 年度から平成 18 年度にかけて、全件について領収書が添付されていた。

ただし、領収書とはいっても、商品券の交付先の領収書ではなく、商品券を購入した百貨店等の領収書であった。

この点、例えば 3,000 円の現金謝礼の交付の場合は交付先の領収書が必要であるのに、3,000 円の商品券の交付の場合は交付先の領収書でなく、商品券を購入した百貨店等の領収書でよいというのはバランスを欠くのではないかとの印象を当初持ったが、2,000 円とか 3,000 円といった少額の商品券(捜査諸雑費の場合)について、領収書を徴取するのは儀礼上困難であると考えた。

なお、平成 19 年度からは、一般捜査費の場合、商品券等の金券の交付については、本人名義の領収書を徴取することとされ、それができない場合は現金謝礼の支払報告書同様、金券交付報告書を作成することとされている。

手土産について領収書のない件数(通常領収書が発行されない物品の件数を差し引いた件数)は、平成 14 年度は 5 件、平成 15 年度は 5 件、平成 16 年度は 5 件、平成 17 年度は 6 件、平成 18 年度は 8 件となっており、むしろ増加傾向にある。

食事代について、領収書のない件数(通常領収書が発行されない物品の件数を差し引いた件数)は、平成 14 年度は 4 件、平成 15 年度は 18 件、平成 16 年度は 8 件、平成 17 年度は 12 件、平成 18 年度は 7 件となっている。

なお、通常領収書が発行されない物品とは、手土産代、食事代においては、自動販売機による購入等が多く、その他においては、携帯電話の使用料がほとんどであった。

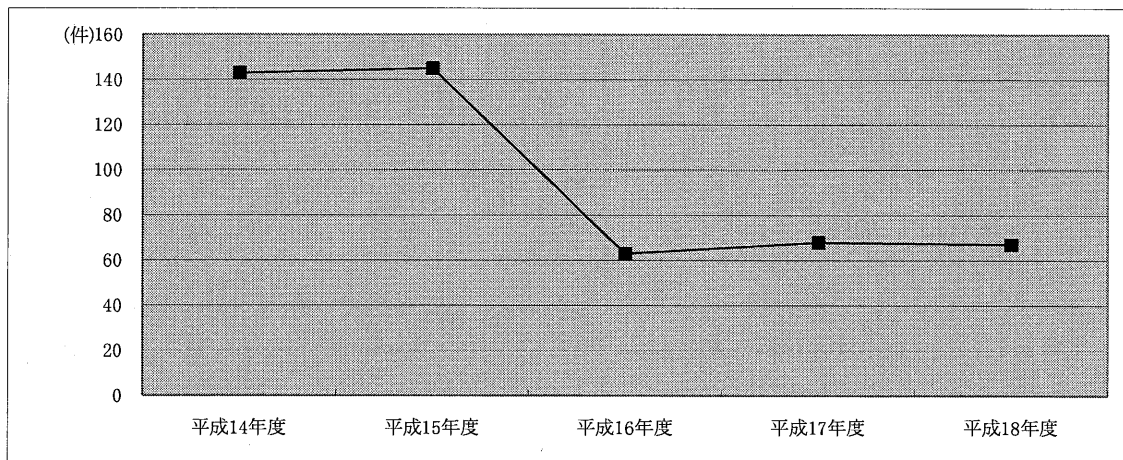
(3) 証拠書類の記載内容については支払報告書と支払伝票のいずれについても、平成 14 年度から平成 18 年度にかけて、事件名、相手方、交付場所について記載漏れがあるものが見られた。

(4) 捜査諸雑費は、概ね 3,000 円とされているところ、平成 14 年度から平成 18 年度までの 3,000 円を超える捜査諸雑費の金額の件数の推移は、次のとおりである。

(件)

区分	3,001(円)～ 3,500(円)	3,501(円)～ 4,000(円)	4,001(円)～ 4,500(円)	4,501(円)～ 5,000(円)	5,001(円)～	計
平成14年度	69	42	15	9	8	143
平成15年度	89	35	15	3	3	145
平成16年度	39	15	4	2	3	63
平成17年度	59	8	0	1	0	68
平成18年度	48	15	4	0	0	67
計	304	115	38	15	14	486

また、3,000 円を超える捜査諸雑費の件数の合計の推移をグラフ化すると、次のとおりとなる。



これらによると、3,000円を超える捜査諸雑費の件数は、平成16年度に前年度の145件から63件へと大幅に減少しているが、平成17年度以降は60件台となっており、減少していないこと、4,000円を超える捜査諸雑費については、平成15年度は21件あったが、平成16年度は9件、平成17年度は1件となっており、年度を経るに従って減少傾向にあったが、平成18年度は4件となって再び増加していること、4,500円を超える捜査諸雑費については、平成14年度には17件あったが、平成18年度は0件であること等が分かった。

(5) 捜査協力者等への現金謝礼の金額を検討した。

一般捜査費と捜査諸雑費の現金謝礼について、交付金額ごとの件数は、次のとおり。

区分	1万円以上	5千円以上1万円未満	5千円未満	合計
平成14年度	32	2	33	67
平成15年度	14	22	91	127
平成16年度	34	76	34	144
平成17年度	93	34	62	189
平成18年度	106	47	88	241

一般捜査費と捜査諸雑費の現金謝礼の件数は年度を経るに従って増加していること、金額については、平成14年度と平成15年度は5千円未満が、平成16年度は5千円以上1万円未満が、平成17年度と平成18年度は1万円以上がそれぞれ最も多いこと、平成17年度の1万円以上の捜査費の執行件数は、前年度の2.74倍になっていること、総じて言えば、年度を経るに従って、1件当たりの現金謝礼の交付額が増加傾向にあること等が分かった。

(6) 所属別捜査費の平成14年度、平成18年度の執行状況

本件監査においては、所属(本部にあつては各課、警察署にあつては各警察署)ごとの捜査費

の執行状況を監査して、分析した。

まず、平成 14 年度の捜査費の執行状況を閲覧、検討した結果、現金謝礼及び金券交付について捜査費を執行していない所属が本部で 3 課、警察署で 8 署存在していたが、本部の 3 課については、日常から捜査費を執行する事案が少ない所属であること、一方、警察署では、3 警察署がいずれも小規模署で捜査費を執行する機会が少なかったものとの説明を受けた。

また、平成 14 年度に現金謝礼のうち、①一般捜査費の件数の多い上位 3 所属で全体の件数の約 88%、全体の金額の 96%を占めていること、②捜査諸雑費の件数の多い上位 2 所属で全体の件数の約 92%、全体の金額の約 72%を占めていること、③ある所属においては、全件が一般捜査費であるのに対し、別の所属においては、全件が捜査諸雑費であったこと等が分かった。

さらに、平成 14 年度に捜査諸雑費で商品券を交付した件数が多い上位 3 所属で全体の件数の約 60%を占め、図書券については件数の多い上位 2 所属で全体の件数の約 55%を占めていることがそれぞれ分かった。

次に、平成 18 年度の捜査費の執行状況を見ると、現金謝礼の執行が所属、件数ともに大幅に増加している。これは、平成 13 年度に導入された捜査諸雑費制度が浸透してきた影響が大きいと考えられる。平成 18 年度でも謝礼の執行がない所属が警察本部で 1 課あったが、日常的に捜査費の執行機会の少ない所属であった。一方、すべての警察署で捜査費の執行が行われていた。

また、平成 18 年度の現金謝礼のうち、①一般捜査費の件数の多い上位 3 所属で全体の件数の約 50%、全体の金額の約 50%を占めていること、②捜査諸雑費の件数の多い上位 3 所属で全体の件数のうちの約 84%、全体の金額の約 88%を占めていることが分かった。

さらに、平成 18 年度に捜査諸雑費で商品券を交付した件数が多い上位 3 所属で全体の件数の約 67%を占めていることが分かった。

以上のとおり、各所属においては、①現金謝礼、商品券とも所属によって使用する頻度が非常に異なること、②現金謝礼を使用する所属と商品券を使用する所属が分かれていること、③現金謝礼について、一般捜査費と捜査諸雑費を使用する所属が分かれていること等がそれぞれ分かった。

(7) 捜査員からの事情聴取等の結果、1 件を除き、領収書の内容は適正であると判断した。

その 1 件とは、事件の目撃者に対する謝礼で、同一目撃者に約 1 か月の間を置いて 2 度にわたり 1,000 円ずつの図書券の交付が行われていたケースである。捜査員に対し、図書券交付の経緯を尋ねたところ、調書を作成してもらうためにわざわざ警察署まで来てもらったので、その謝礼として、1,000 円の図書券を渡したというものであった。

しかし、その捜査員は、当初は、その目撃者に図書券を渡したのは 1 度だけであり、2 度目の 1,000 円の図書券の交付については記憶がないとの答えだったので、2 度目の捜査費の支出は不適正支出の可能性があると考えた。

しかし、本件については、再度捜査員から事情を聴取したところ、よくは覚えていないが公判の

準備のために再度協力を求めたときに図書券を交付したと思うとの説明が行われた。

この点に関しては、平成 14 年度当時の捜査費の執行の問題であり、当時の協力者との交渉経過や事件処理の経過等について、捜査員の記憶にある程度あいまいな点については仕方がないと考える。

(8) 以上の監査の結果、平成 14 年度から平成 18 年度までの間の捜査費の執行に関しては、不適正な支出は見られなかった。

11 監査の結果及び意見等

(1) 領収書の添付と証拠書類の記載の教養

(意見)

支払精算書、支払伝票については、領収書等が添付できるケースについては、原則どおり、領収書を添付するとともに、これらの証拠書類に事件名、相手方、交付場所を記載するよう教養(研修)を徹底させるべきである。

(2) レシートの徴取の教養

支払精算書、支払伝票に添付する領収書等については、レシートで良いので、無理に領収書を徴取する必要はないとされているが、領収書を徴取しているケースも見られた。

レシートと領収書の違いは、レシートには、商品券の単価と枚数、手土産の内容がプリントされていることに加え、場合によっては支払時間がプリントされていることである。

(意見)

最近では、物品の購入や飲食の場合でも、通常はレシートが交付されるので、あえて領収書を徴取するまでもないことを一層教養(研修)を徹底するべきである。

(3) 捜査諸雑費の限度額の徹底

(結果)

捜査諸雑費は、一件当たりの執行額は原則として概ね 3,000 円(消費税を含んだ金額)以内を基準とするとされているところ、前述のとおり 3,000 円を超えた捜査諸雑費の支出が相当数見られた。

なお、捜査諸雑費は、「概ね 3,000 円」とされ、もともと捜査員の判断で支出できる簡易な経費であるから、「概ね」の意味もせいぜい消費税を加えた 3,150 円ぐらいの金額にとどまると解するべきである。

香川県警は、捜査諸雑費を現場捜査員に指導教養する中で、1 件当たりの執行額を、原則として 3,000 円以内の使用とすることを徹底し、結果的にやむを得ず 3,000 円を若干超えて執行せざるを得なかった場合にそれを救済するという意味で「概ね」を捉えるべきであると考えている。

ところで、捜査費の支出手続については、一般捜査費よりも、捜査諸雑費の方が簡易であること、機動的に捜査諸雑費を使える可能性を高めるため、捜査諸雑費の上限を 5,000 円に引き上げるべきであると捜査員からの事情聴取の際に数人から意見があったほか、本件外部監査実施前に香川県警察が独自に実施した捜査員からの聴き取りでも捜査諸雑費の執行金額の上限を 3,000 円から引き上げることに約 1 割の者から要望があげられていたとの説明を受けた。

しかし、前述のとおり、捜査諸雑費とは捜査員個人の判断で使用する日常捜査活動において必要となる少額の捜査費であり、一般捜査費とは、捜査員が所属している所属長など幹部の捜査管理・指揮を踏まえた判断で執行する捜査費と区別されていること、また、本来、組織としての判断を必要とする一般捜査費の執行が捜査費の執行の本来の姿であるのに、一般捜査費の執行が少なくなるという可能性がある。

よって、捜査諸雑費については、捜査員の判断で執行できる少額の経費と定めている以上、あえて現行の 3,000 円を引き上げる必要はないと考える。

(4) 捜査費の執行等に係る教養の徹底と専門家によるアドバイス

捜査員の中には捜査費の執行に対する誤解が依然見られた。

監査の実施過程で、事情聴取した捜査員の中には、捜査費について自腹を切っていると供述する者が見られたが、その理由としては、①手続上の煩雑さ、②上司に成果を示さないといけないこと、③協力者等の氏名を出せないことを挙げた者がいた。

具体的には、①捜査費の執行関係に関する問題点として、一般捜査費で成果物を必須としていると認識していた者、②手土産の前日購入ができないと認識していた者、③捜査費の証拠書類関係の問題点として、レシートや領収書が取れない場合等に、自腹を切っている者や、④携帯電話の通話料の算定方法が不明瞭で執行額の記載方法が分からないと答えた者、⑤要望、改善事項として、出張先の宿泊時の公用車や、レンタカーの駐車代金を捜査費として執行できることを望んだ者、⑥通常の購入では間に合わない捜査における緊急時の消耗品程度の物品購入の拡大を挙げた者、⑦将来における協力者開拓のための捜査費の執行を認めてほしいことを挙げた者、⑧パチンコ店における遊戯代の金額の拡大を挙げた者等がいた。

この結果は重大である。なぜならば、捜査諸雑費制度が平成 13 年度から開始されて相当期間が経つのに、未だに成果物が必ず必要だとか、領収書が必ず必要だといったごく基本的な誤解が捜査員の間に蔓延しており、しかも、これらの誤解により捜査費の執行が萎縮していると考えられるからである。

香川県警察では、平成 13 年度からの捜査諸雑費制度導入後、具体的記載例の教養資料として、「支払伝票」や、「支払精算書」等の記載要領を作成して、これを捜査費を執行している各所属の本部にあつては次長・課長、警察署にあつては副署長・課長に配付して、各所属の捜査費を執行している捜査員に対しての教養は、この資料に基づき、次長・副署長が口頭で実施し、さらに、平成 16 年度から、一般捜査費の領収書が取れない場合の「支払報告書」制度が実施されたことに併

せ、捜査員に対しての教養資料として「凶解捜査員のための捜査経理の手引き」等を作成、配付し、教養効果を高めることとしていたとのことである。

(意見)

しかし、次長、副署長等を通じての間接的な教養だと、十分かつ適正な教養が実施されるかどうか不明確であるし、また、所属によりばらつきが出る可能性がある。加えて、「凶解捜査員のための捜査経理の手引き」の配布だけでは、捜査員に誤解が生ずる可能性があり、現に誤解が生じている。

誤解を解消するためには、香川県警察本部は、捜査員に対しての教養研修が不十分であったことを自覚するとともに、今後、従前にも増して、積極的かつ計画的に、教養(研修)を実施していくべきと考える。

また、「凶解捜査員のための捜査費経理の手引き」においては、協力者の生命、身体に危険が及ぶことや、協力者の社会的地位、生活基盤が失われることなどを防ぐためその情報を厳重に管理しなければならないなど真にやむを得ないときには、例外的に住所についてはその一部の記載を省略し、また、氏名については単に「協力者」等と記載してもよいとされているが、監査の結果、そのようなケースは見当たらなかった。

しかし、捜査協力者等の生命、身体に危険が及ぶようなケースは全く存在しなかったのであろうか。例えば、暴力団関係、覚せい剤関係、公安関係等の事犯において、捜査員がさまざまな捜査協力者、情報提供者等と接触していく中には、どうしても名前を出せない協力者等は存在していたのではないかと推察されるところである。

よって、捜査協力者の生命、身体等に危険が及ぶなど一定の場合には、捜査員が自腹を切ることがないよう、単に「協力者」等を記載してもよいことを、捜査員に対しなお一層周知徹底するべきと考える。

さらに、上記で指摘した部内教養の強化に加え、弁護士又は公認会計士など専門性を有する者からのアドバイスを受けるべきと考える。

具体的には、香川県警察本部が弁護士又は公認会計士など法令、財務等の専門性を有するアドバイザーから、捜査費の執行等について、警察職員に対する指導教養及び会計経理並びに監査手法の改善等に対する意見の提言、助言を行ってもらおうという仕組みを作り、専門家のアドバイスが部内教養と相俟って、個々の捜査員が自信を持って、捜査費を適正かつ積極的に執行していくという望ましい運用に結びつく効果ができるようにするべきと考える。

(5) 書式の簡素化

支払伝票、支払精算書、支払報告書の書式を簡素化するとともに、詳細な記載が必要な点についてはその記載要領等についての指導教養を強めるべきと考える。

書類の簡素化については、捜査員からの事情聴取の際にも、数名が記載内容が詳しすぎると指摘していたところである。

前述のとおり、支払伝票の支払事由欄には、事件名、協力者氏名、交付物の内容、交付場所を記載することになっているが、捜査員の中には、必要な事項の記載を書き漏らすことで、後の監査等で指摘されることを心配するとの声があった。

これを改善するためには、支払事由欄には、事件名、協力者氏名、交付物の内容、交付場所の各項目を設けて、簡条書きで記載すれば足りるという形式を採用することで、捜査員に書き漏らしがないことを保障すればよいと考える。

支払精算書や支払報告書についても、同様である。

たとえ、詳細な記載をしたとしても協力者の言葉も正確に再現することは困難であり、単なる伝聞証拠にすぎず、これをもって捜査費の支出が法的に適正であったこと自体の立証には直接結び付かないものとする。

これに対し、警察本部担当者の説明では、捜査費を執行した状況、特に領収書を徴取できない場合、説明責任を果たす意味でも、その時、場所にいなければ分からない状況を記録する必要があるという。

(意見)

そこで、現場捜査員の事務軽減を図り、積極的な捜査費執行を促すためには、支払伝票、支払精算書、支払報告書の書式を定型的な部分は可能な限り、簡素化するとともに、詳細な記載を求める点にあっては、その必要性や記載要領等についての具体的な指導教養を強めるべきと考える。

なお、証拠書類の簡素化に関して、パソコンによる証拠書類作成を認めてほしいという意見があったが、誰が証拠書類を作成したかが筆跡で分かる方が適正な捜査費の執行という観点からは望ましいし、簡素化については、一定の項目をあらかじめ設けてそれに○をつけるという形式を採用することにより、概ね達成できるので、あえてパソコンによる証拠書類作成までは認める必要はないと考える。

(6) 被害者関係の捜査費の支出対象の拡大

被害者関係の捜査費について、捜査費の支出対象を拡大するべきと考える。

捜査費の対象については、「捜査費経理関係」の中の「具体的な使用等」の表に整理されているところ、被害者等の対策に要する経費としては、①捜査の過程で被害者等の居宅の使用を禁止した場合の協力に要する経費(ホテルの部屋等の借り上げ費等)、②捜査上必要となる書類に要する経費(秘匿を要する性犯罪等の被害者の診断書に限る。)に限定されているが、そのように限定するべきではなく、強盗、強姦等の重大犯罪の被害者のみならず、例えば窃盗の被害者に対して、被害の拡大を未然に防止するための一定の捜査の協力が必要な場合は、捜査費の執行を認

めるべきと考える。

被害者に対する捜査費の執行については、被害者は捜査を通じて自らの被害を回復できるというメリットがあるので、あえて公費である捜査費を執行してまで捜査に協力してもらう必要はないという考えがあり、前述の被害者等の対象に要する経費が限定されていることもかかる考え方に基づくものであると考えられる。

しかし、犯罪の被害者が捜査に積極的に協力してくれることにより、被疑者検挙と被害の拡大の防止に結びつく可能性がある。特に強姦罪のような親告罪においては、告訴を含めて被害者の協力が不可欠である。被害者の積極的な協力により、被疑者が検挙され、被害の拡大を未然に防止できるという一般予防的効果が存在する。単に被害者自身の被害回復にとどまらないのである。

加えて、そもそも被疑者検挙は、被害者の被害回復を目的とするものでなく、本来はそのことと無関係であり、捜査の過程で被害弁償が行われることは、単なる可能性としての結果にすぎないものである。

また、被害金額が軽微な窃盗等については、そもそも被害金額が少ないので、被害者が積極的に捜査に協力しないという可能性がある。しかし、被害金額が軽微とはいえ、窃盗等の盗犯が跋扈する社会は健全な社会とは言い難い。加えて、窃盗等の盗犯もケースによっては、強盗、事後強盗等の重大犯罪に発展する可能性がある。

被害が生じた以上は被害者に積極的に捜査に協力してもらい、一人でも多くの被疑者を早期に検挙することに結びつけることができる体制が望ましいと考える。

特に、被害者が遠方に移住している場合は、謝礼のみならず、宿泊代、食事代も必要である。

これに対し、香川県警察本部担当者からは、一般的に被害関係者は捜査費を執行する対象としていないこと、さらに、「捜査費の手引き」の例示も決して限定的例示ではなく、これ以外にも特殊な事情であれば取扱者の判断を経て一般捜査費の執行は可能であること、また、被害者が遠方である場合は、参考人旅費の制度もあるとの説明を受けた。

(意見)

しかしながら、被害者に積極的に捜査に協力してもらい、一人でも多くの被疑者を早期に検挙することに結びつけるために、「捜査費の手引き」の執行事例を限定的に解釈するのではなく、個々の実態に応じた捜査費の執行が行えるように取組んでいくべきと考える。

(7) 人質立てこもり事件訓練や誘拐事件対象訓練における捜査費

人質立てこもり事件訓練や誘拐事件対策訓練では、実際の事件を想定して、張り込み等を含めた実地訓練を行っているが、その訓練においても捜査費を認めるべきと考える。

人質立てこもり事件については、例えば、平成 19 年 5 月に発生した愛知県におけるけん銃使用における人質立てこもり事件を始めとして全国的に散発的な発生があり、香川県においても類似の立てこもり事件として、平成 16 年に塩江町におけるけん銃を発砲した人質立てこもり事件、平成 19

年に高松市松縄町における包丁を所持した人質立てこもり事件がそれぞれ発生している。同事件の特徴としては、凶器を所持していること、人質に対して危害を加えること、警察官に対する抵抗が挙げられることから、人質を迅速に救出することはもちろんのこと、受傷事故防止の観点からも、人質立てこもり対応部隊等に対する十分な訓練を実施して、この種の事件に対応する必要がある、平成15年4月4日付けの警察庁通達「人質立てこもり事件への対応強化について」に基づき、香川県においても、月1回の定期訓練を義務付けられているところである。

人質立てこもり事件訓練は、建設業者及び解体業者に対する協力依頼を行って訓練場所を確保し、定期訓練を実施していくことになるが、これまで捜査費の執行が認められていないので、廃屋及び駐車場の借受けができて、謝礼を支払えない状況にある。

また、誘拐事件対策訓練も、実際に起こりうる事件を想定した訓練を実施しているものと考えられるが、経費支出が認められていないため単調な訓練に終わっているのが現実とのことである。

(意見)

警察本部担当者からは、これらの訓練に対する費用については捜査費を執行することも可能であるとのことであるので、人質立てこもり事件捜査訓練や誘拐事件対策訓練についても、積極的な捜査費の執行を認めるべきと考える。

(8) 追跡捜査の際の高速料金代、駐車場代の捜査費の執行

(意見)

県費捜査費の執行手続、内容につき、捜査費執行費目の拡大を行うべきと考える。

国費捜査費が執行できる事件捜査等では、例えば、追跡捜査の際の高速料金代、駐車場代は、捜査費執行が認められている。しかし、県費捜査費執行の事件捜査ではその支出は旅費扱いとなっている。

これは、明らかに不合理であり、捜査員からの事情聴取でも、このような捜査費執行事務の煩雑さから、捜査費の執行に二の足を踏むことがあると答えた者もいた。

このほか、県費事件捜査で使用した有料道路通行料や駐車代金は国費同様に捜査費で執行させてほしい(国費と執行基準を同様にしないと捜査員が困惑する。)との要望も一部捜査員からあったところである。

そもそも、追跡捜査の際の高速料金代、駐車場代は、性格的には旅費というよりは、捜査費そのものであるから、捜査費の執行を認めるべきと考える。また、捜査のために公用車両、レンタカーを使用した場合には、宿泊に伴う駐車料金は認められていないが、翌日も引き続き捜査を行う必要がある、宿泊先の近くに車両を駐車させており、捜査に必要な経費であるので、捜査費の執行を認めるべきであると考えます。

(9) 商品券の一括購入

商品券については、取扱者があらかじめ一括購入しておき、必要に応じて捜査員に捜査諸雑費として交付するという方法や郵送により交付する方法を認めるべきと考える。

例えば、捜査諸雑費の執行で3,000 円の商品券を交付することはよく行われている。

その場合、捜査員は、あらかじめ、捜査費の執行を必要と感じた場合、近くの百貨店等にわざわざ行って商品券を購入して、それから現地へ行って協力者等へ商品券を交付している。

しかし、捜査員とすれば、商品券を購入しても、協力者と実際に会ってみると期待していた必要な情報を有していなかったり、捜査に協力してくれなかったりする場合があります、この場合は商品券を交付せずに、結局は自腹を切って商品券を取得する可能性が出る。

また、そもそも、捜査員が商品券を購入するためにわざわざ百貨店に足を運ぶこと自体時間のロスである。

さらに、捜査員が商品券をあらかじめ用意せずに協力者と接触して、事情を聴いた後、捜査費を執行する必要が生ずる場合がある。この場合、捜査員はいったん署に戻り、改めて商品券を購入して、それを協力者宅等に持参している者もいるとのことである。

しかし、これも時間のロスである。

(意見)

よって、取扱者があらかじめ 3,000 円の商品券を月初に購入して、ストックしておき、それを必要に応じて捜査員に交付して執行させるやり方や、郵送により交付するやり方を認めるべきである。

なお、捜査費の執行については、立替払制度があるが、さらに一歩進んで、クレジットカードの使用を認めて欲しいという捜査員からの意見もあった。

しかし、本当に成り行きで捜査費を緊急に執行しなくてはならない場合で、しかも、あらかじめ捜査諸雑費として交付を受けていた金額以上の執行をしなくてはならないような事態が生じたときは、後日謝礼を必ず交付する旨の約束をすれば済む話である。もともと、捜査費の執行において、捜査員と協力者等との間に一定の信頼関係があるのであれば、そのような約束をすることで、協力者等から一定の情報の提供を受けることは容易であろうと考える。

クレジットカードの使用を認めると、個別の支出につき、私用の支出との区別がつきにくいおそれがあるなどの弊害も予想されるので、あえてクレジットカードの使用を認める必要性は乏しいと考える。

よって、捜査員全員をいくつかのグループに分けて、集合的に捜査費の教養(研修)を実施するとともに、その場において、捜査員に対して、捜査費の積極的かつ合理的な執行を奨励するべきである。

12 捜査費が減少した理由

捜査費の決算額の推移は、前述したとおりである。

このように、捜査費が減少した理由について、監査の過程で確認した資料や捜査員からの事情聴取を通じて考えられる要因を業務面と心理面に区別して分析することとする。

(1) 業務面における減少要因

1) 街頭犯罪や警察安全相談の増加

街頭犯罪や警察安全相談等が増加したことにより、その対応に迫われた結果、内偵捜査や余罪捜査等攻めの捜査を行う余力がなくなり、情報源の開拓等のための協力者との人間関係の醸成のための接触の時間も減少したことから、執行額が減少したのではないかと考えられる。

2) 司法の精密化に伴うデスクワークの増大

司法の精密化により、事件処理に要する捜査書類の緻密さが求められ、さらに緻密な捜査から裏付け等の補充捜査等による捜査書類が増大し、捜査書類を作成するデスクワークが増大したことにより、執行額が減少したのではないかと考えられる。

この捜査の緻密化等により、捜査員の作成する捜査関係資料の分量が増加していることについては、捜査員からの事情聴取の際に数名の捜査員から聞いたところである。

(2) 捜査員の心理的要因

1) 情報公開の実施機関入りしたことによる減少

平成 12 年 4 月 1 日に香川県情報公開条例が制定され、平成 14 年度から香川県警察が情報公開の実施機関入りしたことから、情報公開により捜査費執行に関するすべての証拠が公開され、捜査費を執行している捜査員が、自己の捜査協力者の氏名も公表されるのではないかと不安感を抱き、捜査協力者を保護するために捜査費の執行を控えることとなったため、執行額が減少したのではないかと考えられる。

2) 「支払報告書」の作成による減少

平成 16 年度から、領収書を取れない協力者の場合には、実名での「支払報告書」作成が義務付けられ、これまではどうしても領収書が取れなかった場合の措置として、協力者保護の観点からその理由を記載することで対処していたが、「支払報告書」作成が義務付けられたため、執行額が減少したのではないかと考えられる。

以上の捜査員の心理的要因による捜査費の減少については、捜査員からの事情聴取の際に数名の捜査員から聞いたところである。

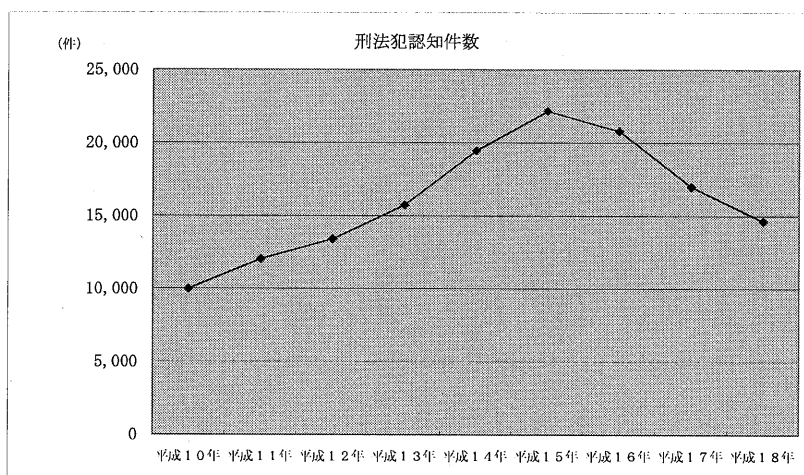
(3) 各データの分析

以上の業務面の減少要因について、データを基に分析する。

1) まず、刑法犯認知件数・窃盗犯認知件数の発生状況の推移は、次のとおりである。

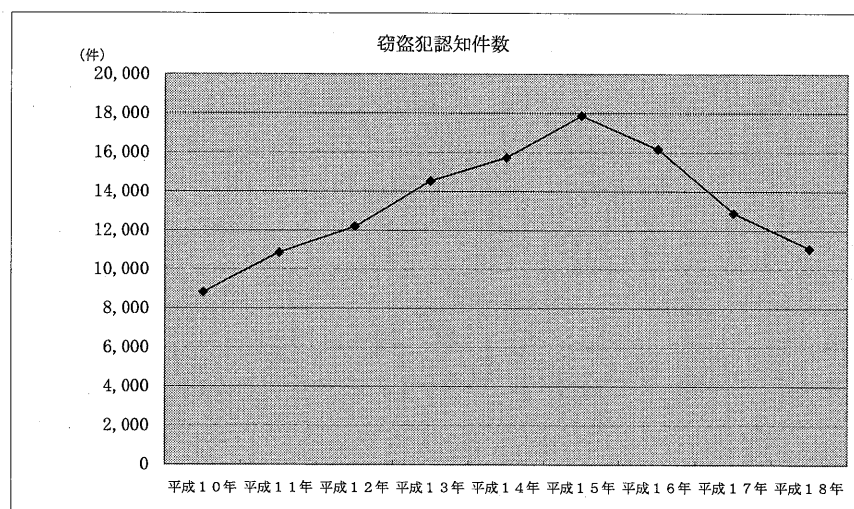
(件)

区分	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
刑法犯認知件数(件)	10,002	12,047	13,412	15,744	19,475	22,185	20,800	16,997	14,640



(件)

区分	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
窃盗認知総数	8,829	10,865	12,199	14,546	15,742	17,884	16,174	12,893	11,080



これらによると、刑法犯の認知件数と窃盗犯罪認知件数は、平成15年をピークとする山型ラインとなっている。

ということは、平成13年度と平成14年度に捜査費が減少していることについては、刑法犯認知件数等の増加と相関関係がある。

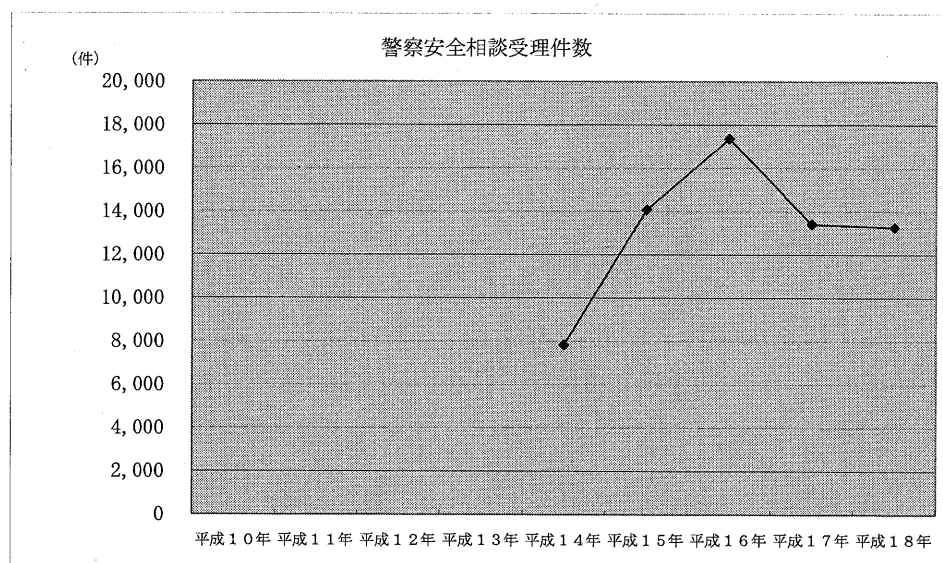
また、平成16年度以降、捜査費が少しずつ増加していることについては、刑法犯認知件数が減

少して、捜査に余力が出て、捜査協力者と接触する機会が増えたという関係が一応窺える。しかし、捜査費が平成 15 年度に増加していることはこのデータからだと説明がつかない。

よって、平成 15 年度までは、刑法犯の認知件数等の増加により、捜査費の執行額が減少しているという関係が一応窺える。

2)次に、警察安全相談受理件数の推移は、次のとおりである。

区分	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
警察安全相談件数	—	—	—	—	7,838	14,094	17,370	13,415	13,275



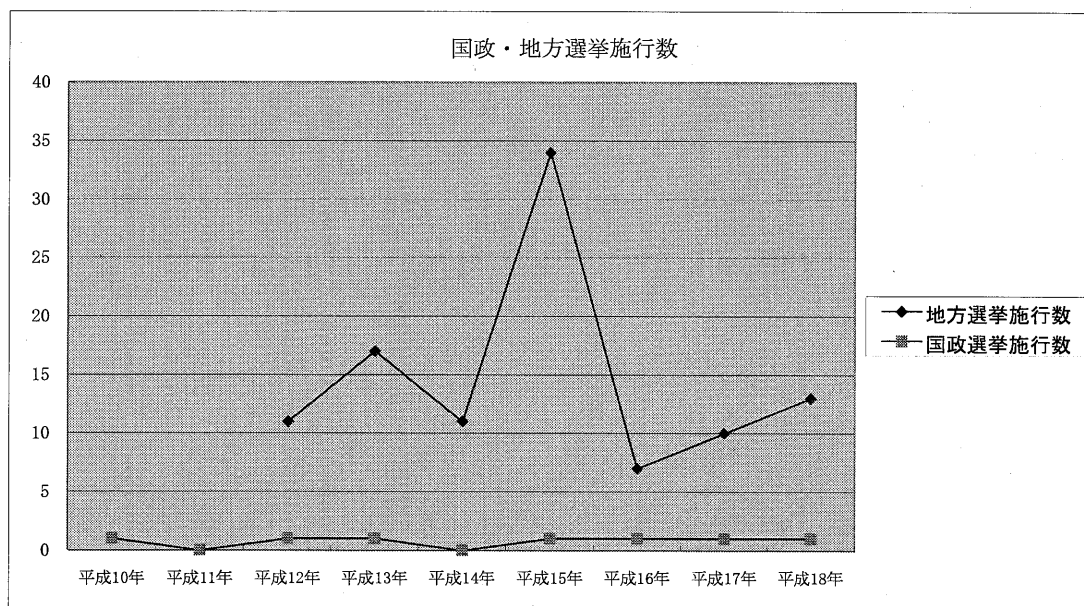
これによると、警察安全相談の受理件数については、制度が施行された平成 14 年以降平成 16 年をピークとする山型ラインであり、平成 17 年以降は減少に転じ、以後ほぼ横ばいの状況にある。

ということは、平成 17 年度以降捜査費が少しずつ増加していることについては、警察安全相談が減少して、捜査に余力が出て、捜査協力者と接触する機会が増えたという関係が一応窺える。平成 16 年度までは、警察安全相談の増加により、捜査費の執行額が減少しているという関係が一応窺える。

しかし、やはり、捜査費が平成 15 年度に増加していることはこのデータからだと説明がつかない。

3) 地方選挙施行数の推移は、次のとおりである。

区分	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
地方選挙施行数			11	17	11	34	7	10	13
国政選挙施行数	1	0	1	1	0	1	1	1	1



これによると、平成15年は、統一地方選挙の年であり、選挙施行数が極端に多くなっている。前述のとおり、捜査費の執行は平成15年度にはいったん上昇に転じているが、これは、平成15年に統一地方選挙が施行され、いわゆる選挙違反取締りで捜査費が数多く執行されたためであると考えられる。

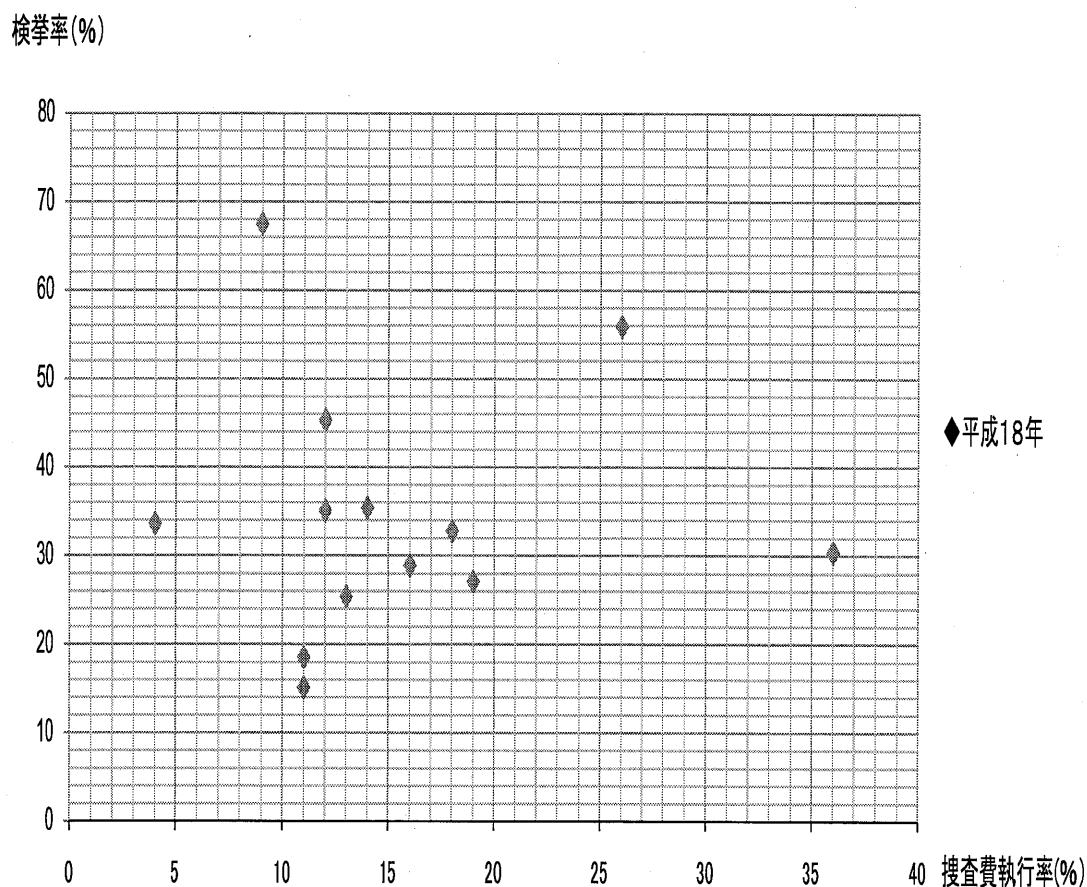
このため、平成15年度は、刑法犯の認知件数等や警察安全相談が増加しており、捜査の余力が減少していると考えられるにもかかわらず、捜査費の執行は増加している。

4) まとめ

以上のとおり、平成18年度の捜査費が平成10年度の47.7%に過ぎない要因を分析してきたが、これらの要因をもって捜査費の減少理由のすべてを厳密かつ合理的に説明することは困難であると考え、捜査員からの聴取や、各種統計等による分析からは、刑法犯や窃盗犯等の街頭犯罪増加(平成15年ピーク)や警察安全相談の増加(平成16年ピーク)に伴う事務処理の負担増、さらには、捜査の緻密化等により、捜査員の作成する捜査関係資料の分量が増加していることに加え、協力者を保護するために執行を控え捜査員が自腹を切ったこともあるという等の捜査員の心理的要因を併せて考えると、これらの状況が絡み合った結果が捜査費減少の要因となっていることは一応いえると考えられる。

(4) 捜査費執行率と刑法犯検挙率の相関関係

平成18年度の警察署の捜査費の執行率と刑法犯検挙率の相関関係を表に作成すると、次のとおりとなる。



これによると、捜査費の執行率が上がれば上がるほど、検挙率も増加するという傾向が一応窺える。

検挙率は、発生した犯罪の種類、内容、被疑者の特性等様々な要因により上下するものであるから、捜査費の執行率とは、本来、直接の関係はないものと考えられる。

しかし、捜査費の執行率が高いということは、それだけ組織として、被疑者を検挙するため、積極的な捜査を行っていることの一つの指標になり得るものと考えられ、現に、上記のとおり平成18年度には一応その傾向が窺えるものである。

以上の観点からも、捜査費の執行が萎縮し、消極的とならないような体制、運用が必要であると考える。

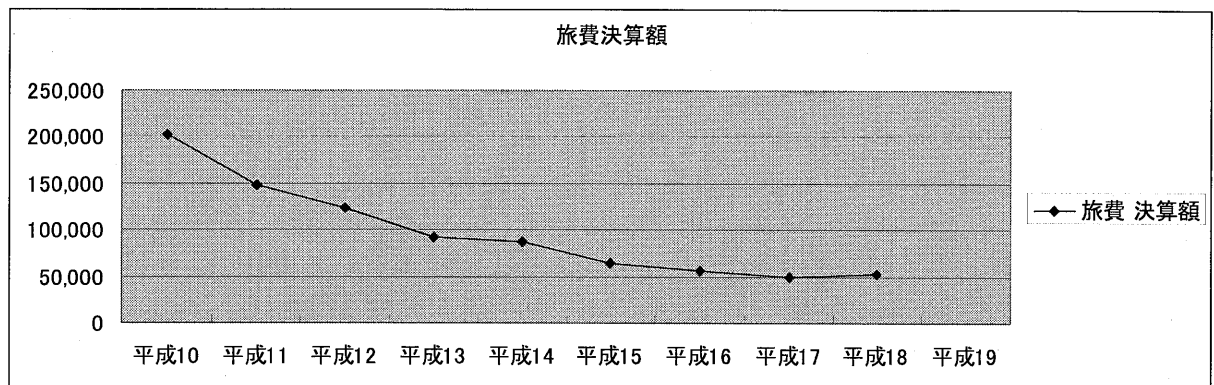
13 旅費

(1) 旅費の推移

平成10年度から平成19年度までの10年間の香川県警察の旅費の推移は、次のとおりである。

区分	年 度	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19
旅費	現計予算額	205,542	157,912	131,264	114,470	98,471	72,492	65,834	60,348	57,864	60,215
	職員旅費	201,777	155,507	127,674	110,518	94,127	68,216	62,326	56,496	53,736	56,097
	依頼旅費	2,642	1,598	2,354	2,530	2,922	2,822	2,176	2,545	2,799	3,129
	参考人旅費	1,123	807	1,236	1,422	1,422	1,454	1,332	1,307	1,329	989
	決 算 額	203,101	148,283	122,582	92,753	86,451	63,452	56,723	48,809	52,413	
<small>(注) 1 職員旅費＝活動旅費、入校・研修旅費、会議出席等職員旅費 (注) 2 依頼旅費＝各種委員、講師、通訳人等の旅費 (注) 3 参考人旅費＝参考人、関係人等の旅費</small>											

旅費の実績の推移をグラフにすると、次のとおりとなる。(単位:千円)



これらによると、旅費については、平成10年度から平成17年度にかけて減少していたが、平成18年度に増加に転じたこと、平成18年度の旅費は平成10年度の25.8%にすぎないこと、予算執行率は、平成16年度から平成18年度の3年間については、それぞれ、86.2%、80.9%、90.6%となっていること等がそれぞれ分かる。

また、県警察の旅費の中における国費の旅費の推移は、次のとおりである。

年 度	H14	H15	H16	H17	H18
執行額 (千円)	71,740	46,040	65,639	53,424	37,000

国費の旅費をみると、平成16年は増加したものの年々減少傾向にあり、平成18年度は平成14年度の半分になっている。

(2) 旅費減少の理由

旅費の決算額の推移は、前述したとおりである。

このように旅費が減少した理由について、監査の過程で確認した資料や捜査員からの事情聴取を通じて考えられる原因を分析することとする。

1) 制度の変更

旅費の減少の理由としては、日額旅費廃止等制度の変更が挙げられる。

旅費の減少要因である制度面の変更は、次のとおりである。

平成10年度	財務会計システム運用開始
平成11年度	日額旅費廃止
	近距離県外旅費の日当を半日当に
	公用車利用の日当を4分の1日当に 在勤地内旅行（公用車）は旅費を支給しない
平成12年度	通勤定期との調整開始
	JR往復割引、繁忙期運賃適用開始
平成13年度	私有車両公務使用制度開始
平成14年度	私有車両公務使用制度の浸透
平成15年度	県内旅費の減額調整開始（公用車等25k～200kに係る日当不支給）
	パック旅行開始
平成16年度	全庁的にパック旅行の浸透
	私有車両公務使用要件の拡大
平成17年度	日当区分を低い方へ統一
	県外旅行日当を一律1,300円へ（諸雑費）
	公用車、自家用車の場合には日当を支給しない
	宿泊料、食事料職務の級の区分の廃止

また、具体的なケースについて、制度の変更に旅費がいくら減少するかという一例を示すと次のとおりとなる。

区 分	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
規定・制度面	○私有車両公務使用制度開始するが、制度不備により浸透せず	○私有車両公務使用制度の本格的浸透（取扱マニュアル整備）※公共交通機関から私有車へのシフト発生	○県内旅行旅費の減額調整開始（公用車及び私有車、路程25km～200km）に係る日当について不支給（550円⇒0円） ○パック旅行利用制度開始	○全庁的にパック旅行利用の浸透（15年度開始） ○私有車両公務使用要件の拡大	<条例改正> ○公共交通機関利用の場合日当不支給 ○宿泊料、日当の級別区分廃止 ○日当の昼食相当分廃止（半額とし旅行雑費に名称変更）

<想定ケース①>					
○高松市～坂出市（往復41.6km）					
○公用車利用					
○旧B級以下職員					
往復交通費	0	0	0	0	0
車賃	0	0	0	0	0
日当	550	550	0	0	0
支給計	550	550	0	0	0

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <想定ケース②> ○高松市～坂出市 ○公共交通機関利用(JR) ○旧E級以下職員 </div>					
往復交通費	880	880	880	880	880
車賃	0	0	0	0	0
日当	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100
支給計	1,980	1,980	1,980	1,980	1,980

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <想定ケース③> ○高松市～坂出市(往復41.6km) ○私有車利用 ○旧E級以下職員 </div>					
往復交通費	0	0	0	0	0
車賃	820	820	820	820	820
日当	550	550	0	0	0
支給計	1,370	1,370	820	820	820

2) 刑法犯の認知件数の増加

次に、刑法犯、窃盗犯の認知件数の増加や警察安全相談件数の増加等により、捜査員が手近な事件処理に追われて広域の捜査ができにくくなったことも原因として考えられる。

この点については、捜査員からの事情聴取の際に、数名の捜査員から聴いたところである。

なお、刑法犯と窃盗犯の認知件数や警察安全相談件数の推移は、前述のとおりである。

これによると刑法犯や窃盗犯の認知件数は、平成15年まで増加し、これに対応して旅費の実績は減少しており、平成16年以降は減少しているものの、旅費の減少傾向は止まらなかったことが分かる。

③ まとめ

旅費についても、平成18年度の県費旅費が平成10年度の25.8%に過ぎない要因を分析してきたが、この点についても、上記の要因をもって旅費の減少理由のすべてを厳密かつ合理的に説明することは困難であると考えが、前述した捜査費の減少理由と同様な業務的な要因と、香川県が平成11年度から取組み出した旅費支給の制度改正が旅費減少の要因となっているということは一応いえると考えられる。

(3) 旅費の内訳

1) 県費、旅費の内訳は、どのようになっているのだろうか。

県費の旅行雑費(国費の日当に相当する。)、宿泊料、車賃は、次のとおりである。

係対比表

H19. 4. 1企画・出納係作成

(県) 各級別旅行雑費・宿泊料・車賃 (H18. 4. 1)

(円)

県行政	区 分			旅行雑費	宿 泊 料		車 賃 1 k m
	県公安	県研究	国公安		甲地方	乙地方	
9	9	5-5以上	10	1,300	10,900	9,800	37
8	8	5-4以下	9				
7	7		8				
6	6	4	7				
		3-13以上					
5	5	3-5	6				
		~12					
4	4	4以下	5				
3	3	2-25	4				
		以上					
2	2	2-9~24	3-9以上				
		1-45以上	2-33以上 1-41以上				
1	1	2-8以下	3-8以下				
		1-44以下	2-32以下				

(県) 旅費条例上の甲地一覧表 (H18. 4. 1)

(国) 国家公務員等の旅費支給規程第14・15条に規定する甲地(県費と同じ)

都府県	地 域
埼玉県	さいたま市
千葉県	千葉市
東京都	特別区
神奈川県	横浜市・川崎市
愛知県	名古屋市
京都府	京都市
大阪府	大阪市、堺市
兵庫県	神戸市
福岡県	福岡市
広島県	広島市
計	12地域

(県) 公用の交通機関を利用する場合の旅行雑費 (H17. 4. 1)

(円)

区 分		旅行雑費
県 外	全路程25 k m未満	支給なし
	全路程25 k m以上~200 k m未満	
	全路程200 k m以上	
県内	全路程25 k m未満	
在勤地外	全路程25 k m以上	
県内 在勤地内	すべて	

(県) 公共の交通機関を利用する場合の旅行雑費 (H17. 4. 1) (円)

区 分		旅行雑費	
県 外	すべて	1,300	
県内 在勤地外	すべて	1,100	
県内 在勤地内	2km未満	支給なし	
	2km以上～8km未満	1/2	550
	8km以上～16km未満(公共以外可)	2/3	733
	16km以上(公共以外可)		1,100

(県) 私有車両を利用する場合の旅行雑費(H17. 4. 1) (円)

区 分		旅行雑費
県内 在勤地外	全路程 25km未満 (車賃 20円/km)	支給なし。ただし、車賃 については@20円/km
県内 在勤地内	全路程 25km以上 (車賃 20円/km)	
県内 在勤地外	全路程 40km未満 (車賃 20円/km)	
県内 在勤地内	全路程 40km以上 (車賃 800円)	

(意見)

(1) 宿泊料の削減

前述の旅費の内訳の「(県) 各級別旅行雑費・宿泊料の車賃」(H18.4.1)によると、宿泊料等の給与等級の区分を廃止し支給額を一律にしていること、「(県) 公用の交通機関を利用する場合の旅費」(H17.4.1)では、公用の交通機関を利用する場合の旅費を撤廃していることがそれぞれ分かる。

香川県では、厳しい財政事情を背景に平成 11 年度から旅費の制度面の改善を積極的に行っており、県予算の削減に寄与していることが窺える。

しかしながら、航空パックを用いない場合の宿泊料を例にあげると、甲地方 10,900 円、乙地方 9,800 円の支給についてはまだ引き下げることが可能と考える。

(2) 公用車利用の促進

捜査員や捜査のため私有車両を使用していた場合、県費の場合は車賃として 1 km 当たり 20 円、国費の場合は公用車を利用したとみなして距離に応じた日当を支給している。

しかし、ガソリン代が高騰をする中、車両購入代、保険代、車検代等を考慮すると、県費の 1 km 当たり 20 円は安過ぎる感じがする。捜査員が公用車を利用しやすいような体制の整備を図るべきである(この点は後述する。)

第3 警察活動等について

1 職務質問

地域警察官の基本的勤務は、立番、見張又は在所(以上は所内活動)、警ら、巡回連絡(以上は所外活動)で、それぞれ1～2時間ごとに時間の割り振り(勤務例)が警察署長により定められている(香川県地域警察運営規程第17条第18項)。

そして、これらの勤務に際しては、警察官は、周密かつ鋭敏な観察力及び注意力を発揮して、職務質問を行うこと等により、異常又は不審と認められる事象の発見及び真相の究明に努めなければならないとされている(同規程第28条第4項、第29条第3項)。

警察官は、異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して、何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足る相当な理由がある者、又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて、知っていると思われる者を停止させて質問することができ(警察官職務執行法第2条第1項)、これが職務質問である。

平成18年の所属別の地域警察官の職務質問による犯罪検挙件数等は、次のとおりである。

区分	総数	東かがわ	さぬき	高松東	小豆	高松北	高松南	坂出
総数	5,043	169	522	147	71	932	1,267	572
うち職務質問(件)	877	53	85	31	15	228	132	75
うち職務割合(%)	17.4	31.4	16.3	21.1	21.1	24.5	10.4	13.1
区分	高松西	丸亀	香通寺	琴平	高瀬	観音寺	本部	前年
総数	106	566	217	63	60	347	4	5,277
うち職務質問(件)	15	91	47	22	12	67	4	766
うち職務割合(%)	14.2	16.1	21.7	34.9	20.0	19.3	100.0	14.5

これによると、平成18年は前年に比べて犯罪検挙件数は234件減少したが、そのうち、職務質問による検挙件数は111件増加していること、平成18年における総検挙件数のうち職務質問によるものは877件(17.4%)となっていること、所属別の検挙件数に占める職務質問による割合の上位3者(ただし、本部の100%を除く)は、琴平署(34.9%)、東かがわ署(31.4%)、高松北署(24.5%)の順になっていること等がそれぞれ分かる。

平成 18 年中の月別の検挙状況は、次のとおりとなっている。(単位:件、人)

区分		1月～4月平均	5月	増 減
刑法犯	件数	176	336	+160(+90.9%)
	人員	184	356	+172(+93.5%)
	逮捕人員	25	46	+21(+84.0%)
特別法犯	件数	15	40	+25(166.7%)
	人員	17	43	+26(+152.9%)
	逮捕人員	5	8	+3(+60.0%)
計	件数	191	376	+185(+96.9%)
	人員	201	402	+201(+100.0%)
	逮捕人員	30	54	+24(+80.0%)

区分		6月～10月平均	11月	増 減
刑法犯	件数	192	354	+162(+84.4%)
	人員	201	370	+169(+84.1%)
	逮捕人員	27	49	+22(+81.5%)
特別法犯	件数	21	51	+30(142.9%)
	人員	22	48	+26(+118.2%)
	逮捕人員	5	8	+3(+60.0%)
計	件数	213	405	+192(+90.1%)
	人員	223	418	+195(+87.4%)
	逮捕人員	32	57	+25(+78.1%)

これによると、5月と11月に、職務質問による検挙件数が倍増していることが一目瞭然である。

これは、5月と11月を香川県独自の地域警察官による職務質問強化月間に指定していて、各署等において街頭執行活動をなお一層強化して、積極的な職務質問を実施したためである。

2 巡回連絡

巡回連絡とは、交番等の地域警察官が担当する区域(以下「受持区」という。)内の家庭、事業所等を訪問し、犯罪の予防、災害事故の防止その他住民の安全で平穏な生活を確保するために必要と認められる事項についての指導連絡、住民の困りごと、意見、要望等の聴取・解決に当たることにより、住民との良好な関係を保持するとともに、受持区の実態を掌握するものである。

受持区を有する地域警察官は、受持区内の巡回連絡を実施すべき全戸について、概ね年間1回以上を基準として、巡回連絡を実施するものである(平成8年6月1日付け巡回連絡実施要

領)。

平成 18 年中の各警察署の巡回連絡の結果は、次のとおりである。(単位:件)

区分	合計	東かがわ	さぬき	高松東	小豆	高松北	高松南	坂出	高松西	丸亀	善通寺	琴平	高瀬	観音寺	
合計	受持ち世帯数	425,855	14,355	32,584	25,431	15,299	89,443	67,925	31,722	18,540	54,467	15,650	11,641	14,078	34,720
	実施世帯数	91,919	4,906	10,765	9,136	9,656	15,828	8,533	5,767	4,094	7,636	2,259	4,319	4,794	4,226
	実施時間	32,133	2,071	3,909	2,676	2,746	5,354	3,311	2,355	1,399	3,433	576	1,367	1,160	1,776
	実施人員	445	18	36	23	22	93	68	29	18	55	12	18	19	34
	実施率	21.6%	34.2%	33.0%	35.9%	63.1%	17.7%	12.6%	18.2%	22.1%	14.0%	14.4%	37.1%	34.1%	12.2%
	1人当り受持ち世帯	957.0	797.5	905.1	1105.7	695.4	961.8	998.9	1093.9	1030.0	990.3	1304.2	646.7	740.9	1021.2
	1人当り実施世帯数	206.6	272.6	299.0	397.2	438.9	170.2	125.5	198.9	227.4	138.8	188.3	239.9	252.3	124.3
	1人当り実施時間	72.2	115.1	108.6	116.3	124.8	57.6	48.7	81.2	77.7	62.4	48.0	75.9	61.1	52.2

以上から明らかなおと、県下の世帯数合計 425,855 世帯のうち巡回連絡の実施世帯数は 91,919 世帯で、全体の実施率は 21.6%にすぎない。

しかも、実施率が最も高い小豆署の 63.1%と最も低い観音寺署の 12.2%の間には約 5.2 倍の開きがある。

一人当たり受持ち世帯数は、最も高い善通寺署の 1304.2 世帯と最も低い琴平署の 646.7 世帯の間には約 2.0 倍の開きしかないが、一人当たり実施世帯数については、最も高い小豆署の 438.9 世帯と最も低い観音寺署の 124.3 世帯の間には、約 3.5 倍の開きがある。

受け持ち世帯数の多い上位 3 者の高松北署(89,443 世帯)、高松南署(67,925 世帯)、丸亀署(54,467 世帯)の実施率はそれぞれ 17.7%、12.6%、14.0%となっており、平均実施率の 21.6%を下回っている。

また、1 人当たり実施時間については、最も高い小豆署の 124.8 時間と最も低い善通寺署の 48.0 時間には、約 2.6 倍の開きがある。

(結果) 巡回連絡実施要綱の見直し

前述のとおり、巡回連絡実施要領は、概ね年間 1 回以上を基準として巡回連絡をすることとされているが、全体の実施率は 21.6%に過ぎず、20%を下回っている警察署は、全 13 警察署中、観音寺署(12.2%)、高松南署(12.6%)、丸亀署(14%)、善通寺署(14.4%)、高松北署(17.7%)、坂出署(18.2%)の都市部 6 署が存在しているので、巡回連絡実施要領は事実上空文化している。

巡回連絡実施要領は、平成 8 年 6 月 1 日付けであり、その後、街頭犯罪の増加、警察安全相談の増加等地域警察官の仕事は増加しているので、巡回連絡を年間 1 回以上実施することは、地域によって事実上困難である。

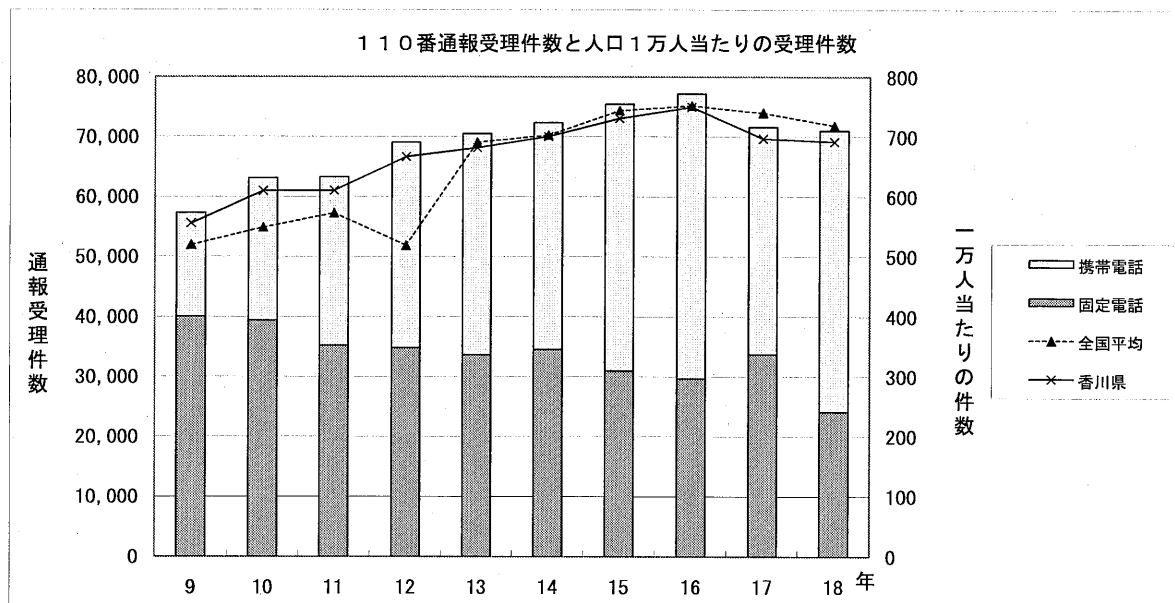
コンプライアンスの観点からは、現状とかけ離れている要領自体を存続させておくことは、不適切であると考えられる。

(意見)

よって、概ね年間 1 回以上を基準として巡回連絡することとしている巡回連絡実施要領を実態に合致するよう訂正するか又は年 1 回の巡回連絡の実施を可能とするための取り組みを進めるべきである。

3 110 番通報

香川県警察と全国の、人口1万人当たりの110番通報受理件数の推移は、それぞれ次のとおりである。



これによると、110番受理件数は平成12年から平成16年までの間は増加していたが、平成17年に前年比7.2%減となって減少して、平成18年も平成17年よりいく分少なくなっていること、人口1万人当たりの110番受理件数については、平成9年から平成12年にかけては香川県が全国平均より高く、平成13年から平成16年にかけては香川県は概ね全国平均と同じで、平成17年、平成18年は香川県は全国平均を下回っていることがそれぞれ分かる。

警察署別の110番受理件数の推移は、次のとおりである。

(件)

警察署		平成14	平成15	平成16	平成17	平成18
現在名	旧名称					
東かがわ	大内	1,277	1,217	1,276	1,238	1,253
さぬき	志度	2,344	3,696	3,759	3,508	3,508
	長尾	910				
高松東		3,531	3,952	4,245	3,815	3,960
小豆	土庄	369	423		549	569
	内海	165	150	553		
高松北		22,356	23,956	24,026	21,399	21,386
高松南		15,884	16,113	16,857	15,860	15,674
坂出		7,909	7,995	8,353	7,902	5,810
高松西	綾南	1,730	1,815	1,792	1,774	2,557
丸亀	丸亀	5,772	5,958			
	多度津	846	771	6,842	6,676	7,893
善通寺		2,131	2,123	2,037	1,965	1,913
琴平		1,061	1,210	1,196	1,126	1,067
高瀬		1,538	1,388	1,408	1,416	1,332
観音寺		4,136	4,167	4,231	3,796	3,480
高速隊		404	537	642	607	643
合	計	72,363	75,471	77,217	71,631	71,045

(注)警察署の名称は、平成18年4月1日現在である。

これによると、平成18年の警察署別の110番受理件数は、高松北署が最も多く21,386件、これに高松南署の15,674件、丸亀署の7,893件が続き、この3署で全体の63.3%を占めていること、平成17年以降は、110番受理件数は概ね減少しているが、丸亀署は平成18年に7,893件と前年比18.2%増となっていることがそれぞれ分かる。

交番、駐在所別の110番受理件数の推移は、次のとおりとなっている。

警察署		交番・駐在所		(件)				
現在名	旧名称	現在名	旧名称	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18
東かがわ	大内	所在地		140	146	153	171	141
		引田		131	125	124	105	175
		小海		3	6	6	6	9
		福栄		41	35	44	44	35
		西村		144	147	121	148	151
		町田		96	113	103	99	83
		相生	馬宿	46	48	47	45	35
		本町		282	273	251	278	279
さぬき	志度	所在地		441	513	524	486	486
		津田		193	209	185	178	168
		鴨庄		97	102	99	82	91
		鴨部		45	57	42	59	35
		小田		19	16	17	14	8
		鶴羽		100	92	93	88	61
		庵治		110	134	133	137	129
		牟礼		413	430	397	425	417
		原		256	294	243	228	267
	長尾	長尾	所在地	199	242	280	279	246
		松尾		72	102	105	83	71
		富田		73	102	84	92	80
		神前		54	81	78	74	59
		石田		116	137	169	153	151
		造田		99	91	93	92	92
		多和		14	17	19	17	8
高松東	所在地		620	759	795	743	733	
	川添		550	539	618	561	656	
	井戸		104	94	107	129	103	
	神山		18	29	23	27	24	
	田中		67	53	68	47	59	
	植田		140	140	161	127	111	
	川島		697	799	865	792	710	
	前田		184	190	197	194	169	

(件)

警察署		交番・駐在所		平成14	平成15	平成16	平成17	平成18		
現在名	旧名称	現在名	旧名称							
小豆	土庄	土庄	所在地	135	143	124	136	162		
			水上	6	10					
		豊島			1	7	3	3	1	
		四海			5	8	6	5	5	
		大鐸			17	11	15	7	14	
		北浦			5	18	5	18	4	
		大部			6	6	6	5	11	
		池田			32	38	29	40	39	
		三都			11	15	18	9	11	
	内海	所在地			15	21	18	15	14	
		坂手			3	4	4	2	5	
		安田			23	21	22	26	19	
		草壁			33	35	60	46	50	
		橘			4	4	4	1	5	
		福田			13	3	9	5	5	
		高松北	高松駅前	水上		455	494	522	561	776
			丸亀町	丸亀町		820	855	860	968	860
通町				170	173	270				
錦町				346	353	328				
西宝町				726	815	737	801	700		
番町	番町			314	338	291	824	798		
	天神前			663	589	608				
瓦町駅前				793	802	839	1,165	1,080		
	田町			371	405	365				
塩屋町				995	1,101	984	995	977		
松島町				1,280	1,536	1,309	1,054	960		
花園町				726	771	724	597	585		
高松町				869	920	909	1,341	1,435		
木太町	木太町			997	1,093	1,075	1,713	1,649		
	新開			832	917	988				
宮脇				300	339	285	286	246		
屋島	屋島東			149	163	142	1,072	1,099		
	屋島西			981	1,050	982				
女木				4	1	3	3	0		
直島東				7	2	12	3	2		
直島西				4	4	10	5	14		
香西				570	602	592	530	514		
下笠居				209	190	207	169	209		
弦打				809	854	827	734	762		
鬼無				242	245	276	267	288		
高松南	公園前				928	928	867	805	724	
	鶴尾				1,783	1,872	2,076	2,068	1,889	
	仏生山			382	384	367	419	356		
	今里町			1,566	1,696	1,672	1,653	1,642		
	レインボー	太田林		610	605	692	1,603	1,629		
				673	688	679				
	三谷			170	162	154	190	209		
	多肥			577	627	612	393	282		

(件)

警察署		交番・駐在所		平成14	平成15	平成16	平成17	平成18
現在名	旧名称	現在名	旧名称					
高松南 (続き)		一宮	一宮	1,065	1,031	1,067	996	1,497
			円座	678	619	656	583	
		川岡		155	151	183	152	122
		檀紙		565	494	478	421	487
		香川	香川北	530	612	628	524	1,008
			香川南	414	386	396	387	
		香南		247	269	300	289	297
		安原		68	67	69	59	69
塩江		73	55	49	51	50		
坂出		宇多津		1,444	1,486	1,449	1,472	1,472
		坂出駅前	元町	1,119	1,197	1,291	1,279	1,242
			水上	108	105	99		
		王越		28	21	32	28	29
		高屋		77	90	66	57	87
		加茂		305	317	312	319	332
		府中		213	227	248	244	188
		川津		178	170	183	145	157
		林田		208	201	175	178	184
		与島		29	20	15	18	13
高松西	坂出	国分寺		751	764	819	739	706
		国分寺南		436	431	459	424	391
	綾南	所在地		230	260	235	210	220
		陶		217	254	246	266	234
		畑田		120	121	118	107	103
		羽床上		51	47	64	65	53
		山田		78	79	91	94	90
		粉所		25	33	26	25	35
丸亀	綾南	富熊		72	71	74	78	64
		栗熊		173	167	205	201	209
		岡田		160	154	156	201	190
		飯山		484	497	450	501	457
	丸亀	土器	東部	859	940	913	1,026	954
		丸亀駅前	駅前	927	973	806	815	764
		田村		905	964	951	842	955
		城坤		218	211	203	162	231
		郡家		441	450	472	469	477
		垂水		89	82	97	92	91
		川西		393	378	432	492	434
		飯野		265	276	265	249	308
		本島		3	2	4	2	2
		広島		1	2	1	0	2
	多度津	多度津	所在地	140	127	219	219	214
			水上	66	71			
		豊原		174	146	175	203	220
		四箇		91	105	94	80	106
白方			108	99	102	113	114	
高見		1	0	1	0	0		

(件)

警察署		交番・駐在所		平成14	平成15	平成16	平成17	平成18
現在名	旧名称	現在名	旧名称					
善通寺		中央		893	971	900	880	891
		龍川		327	293	244	276	208
		与北		182	161	169	145	139
		吉原		134	122	146	151	140
琴平		駅前		270	313	303	278	276
		造田		22	19	26	21	21
		美合		40	34	43	55	25
		高篠		76	80	90	64	61
		四條		163	214	185	169	193
		七箇		38	41	35	35	31
		十郷		82	85	92	94	109
		長炭		65	58	69	49	45
		高瀬		所在地		334	314	323
詫間				259	233	221	364	202
松崎				95	102	120	238	102
大浜				28	35	36	129	28
粟島				0	2	0	33	0
大見				132	115	107	102	110
吉津				127	126	104	123	109
二宮				47	42	32	27	40
麻				57	49	42	48	58
観音寺	豊浜	豊浜		230	233	201	243	269
		花稻		113	142	122	124	
	仁尾		130	104	124	105	127	
	大野原		63	44	56	50	55	
	観音寺 駅前	駅前		212	253	253	57	485
		柳町		224	257	260	402	
		高室		77	61	59	54	
	常磐		293	291	260	212	269	
	柞田		237	231	232	173	174	
	一ノ谷		222	256	233	256	210	
	粟井		133	143	139	121	102	
	豊中南		258	280	281	257	236	
	豊中北		163	129	108	142	120	
	箕浦		74	76	90	79	66	
	紀伊		53	66	50	47	39	
	五郷		46	47	46	46	39	
	辻		98	110	87	86	100	
	長瀬		132	104	115	100	95	
	財田上		68	70	71	88	81	
	財田中		28	30	34	24	21	
伊吹		4	4	3	3	2		

(注)1 交番等の名称は、平成18年4月1日現在である。

(注)2 各種照会等、交番・駐在所の管轄区域を特定できない110番があるため、交番・駐在所の110番受理件数の合計と警察署の110番受理件数は一致しない。

これによると、東かがわ署の引田交番が平成18年に175件と前年比66.7%の増加になっていること、高松北署の高松駅前交番が776件と前年比38.3%の増加になっていること、高松北署の高松町交番が平成14年から平成18年にかけて増加しており、平成18年の件数も1,435件と平成16年の57.9%の増加になっていること、高松南署の鶴尾交番が平成16年からは減少しているものの、平成18年の件数は最も多い1,889件であること、坂出署の宇多津交番、坂出駅前交番はそれぞれ1,400件、1,200件台と推移しており、増減があまりないが高水準で推移していること等がそれぞれ分かる。

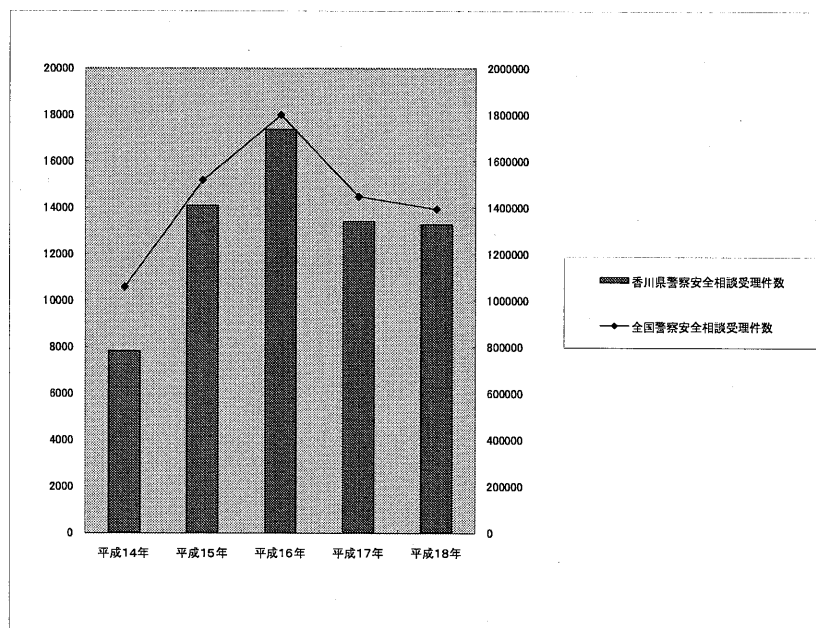
4 警察安全相談

警察では、国民から寄せられた相談に円滑に対応することができるよう、各都道府県警察本部に警察総合相談窓口(全国共通短縮ダイヤル「#9110」)を、警察署に警察安全相談窓口をそれぞれ設置している。

寄せられた相談に対しては、刑罰法令に抵触する事案を検挙することはもとより、刑罰法令に抵触しない事案であっても必要に応じて防犯指導や相手方への指導・警告を行うなどして、被害の未然防止を図っている。

また、警察以外の機関で取り扱うことが適切である相談も寄せられているが、これについても円滑な引継ぎを行っている。

平成14年から平成18年までの香川県と全国の警察別警察安全相談の受理件数の推移は、次のとおりである。



これによると、香川県の警察安全相談の件数は、平成15年に14,094件となって前年比79.8%の増加となり、平成16年にはさらに増加して17,370件となったが、平成17年には13,415件となって前年比22.8%の減少となり、平成18年にも減少していること、増減率は前述の110番受理件数に比べ警察安全相談の受理件数の方が大きいものの、増減の傾向としては、平成16年までは増加し、平成17年以降は減少していることは、概ね110番受理件数の推移と同じ傾向を示していること、香川県の警察安全相談の受理件数の推移は、概ね全国のそれと同じ傾向を示していること等がそれぞれ分かる。

警察署別の警察安全相談の受理件数は、次のとおりである。

警察安全相談受理件数

(件)

区分	総計	署別							高松北	高松南
		東かがわ (大内)	さぬき		高松東	小豆				
			(志度)	(長尾)		(土庄)	(内海)			
平成13年	6,160	208	265	114	365	106	74	1,220	1,133	
平成14年	7,838	266	362	114	476	167	70	1,568	1,356	
平成15年	14,094	540	864		782	376	160	2,593	2,328	
平成16年	17,370	888	741		1,033	733		2,949	2,976	
平成17年	13,415	583	601		651	355		2,126	2,615	
平成18年	13,275	304	586		671	309		2,070	2,683	
区分	坂出	高松西 (綾南)	丸亀		善通寺	琴平	三豊 (高瀬)	観音寺	本部	
			(丸亀)	(多度津)						
			署別							
平成13年	641	155	546	142	295	277	155	464	0	
平成14年	915	227	660	163	283	299	190	568	154	
平成15年	1,622	459	1,042	259	597	516	290	1,031	635	
平成16年	1,874	410	1,681		808	699	464	1,463	651	
平成17年	1,092	205	1,315		689	396	325	994	1,468	

(注)ただし、志度署、長尾署は平成15年にさぬき署へ、土庄署、内海署は平成16年に小豆署へ、丸亀署、多度津署は平成16年に丸亀署へそれぞれ統廃合された。

これによると、平成18年は、高松南署が最も多い2,683件で、これに高松北署の2,070件、本部の1,588件が続いており、この3部署で全体の47.8%を占めていること等が分かる。

また、平成17年以降、本部の件数が増加しているが、これは本部が警察総合相談センターを設置したためである。

5 ストーカー事件、配偶者からの暴力事件

警察では、被害者の意思を踏まえ、ストーカー行為等の規制等に関する法律(以下「ストーカー規制法」という。)に基づく警告、禁止命令等、自衛策の教示、その他の措置を講ずることにより被害の拡大防止を図っているほか、同法その他の法令を適用してストーカー行為者の検挙に努めているところである。

ストーカー規制法に基づく対応状況は、次のとおりである。

区分	認知件数(件)	ストーカー規制法に基づく行政措置	ストーカー規法違反検挙(件)	他法令検挙件数(件)
平成16年	97	49(警告25 禁止命令0 援助24)	4	6
平成17年	149	75(警告34 禁止命令0 援助41)	7	6
平成18年	199	78(警告36 禁止命令0 援助42)	8	7

また、警察では、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律(以下「配偶者暴力防止法」という。)に基づいて、裁判所から命令された保護命令に違反した場合の検挙措置、被害者の申出に基づく援助措置や配偶者暴力相談支援センターその他の関係機関・団体と連携した被害者対策を講ずるなど、配偶者からの暴力事案に対し、被害者の立場に立った積極的な対応を図っているところである。

配偶者暴力防止法に基づく対応状況は、次のとおりである。

区分	対応件数(件)	保護命令(件)
平成16年	78	24 接近のみ16(うちの子への接近 1) 退去のみ0 両方8(うちの子への接近0)
平成17年	101	24 接近のみ16(うちの子への接近 7) 退去のみ0 両方8(うちの子への接近1)
平成18年	103	24 接近のみ18(うちの子への接近 10) 退去のみ0 両方6(うちの子への接近6)

区分	命令違反の検挙件数(件)	他法令違反の検挙件数(件)
平成16年	1	7
平成17年	3	8
平成18年	3	5

6 空き交番

空き交番とは、地域警察官の不在が常態化している交番のことで、一当務 2 人以上の配置がない交番である。

空き交番の推移は、次のとおりである。

区分	平成 1 5	平成 1 6	平成 1 7	平成 1 8	平成 1 9
交番数	42	44	39	40	40
空き交番数	17	12	15	0	0
比率	40%	27%	38%	0%	0%

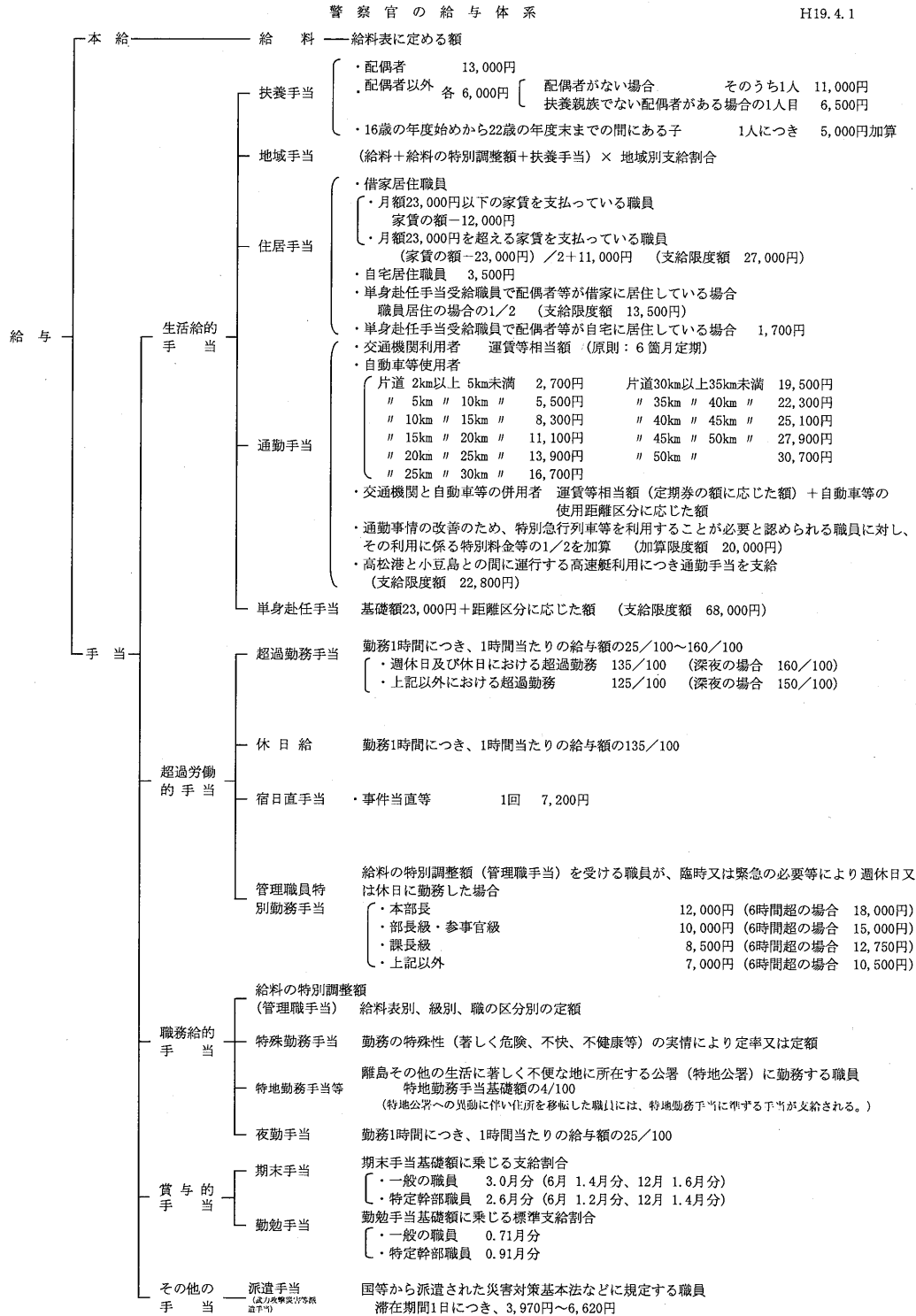
香川県では、平成 18 年 4 月 1 日より空き交番は 0 となった。

全国的には、平成 18 年 4 月 1 日現在、空き交番は 268 所(全交番の 4.2%)あったが、平成 19 年 4 月 1 日現在、空き交番は解消されているとのことである。

第4 警察官の勤務条件

1 給与体系

警察官の給与体系は、次のとおりである。



警察官の給与体系の特徴は、宿日直手当があることである。

警察の職務が24時間体制であるため、宿直(所定勤務時間後の当番の夜間勤務)と日直(休日の当番勤務)があるのが、特徴である。

2 平均給与

平成18年4月1日現在の一般行政職、警察官、教育職、技能職の平均給与月額、年齢は、次のとおりである。

区 分	給料(円)	諸手当(円)	計(給与)(円)	平均年齢
一般行政職	349,231	51,618	400,849	43歳2月
警察官	342,090	109,880	451,970	41歳4月
教育職	390,420	44,291	434,711	44歳2月

また、初任給と経験年数別、学歴別平均給料月額は、次のとおりである。

区 分		初任給	経験年数	
			10年	20年
一般行政職	大学卒	165,094	265,412	372,074
	高校卒	134,248	219,573	342,654
警察官	大学卒	179,741	274,697	383,661
	高校卒	151,514	240,171	348,333
教育職	大学卒	184,785	302,723	393,178

これらによると、警察官の場合、一般行政職に比べて初任給は高いが、その後の給料の伸び率が低く、平均給料も低いこと、その分、諸手当等が多いこと等が分かる。

一般行政職と警察官の平均給料に差がない理由としては、①公安職給料表は、行政職給料表を基に職務内容を考慮して一定割合で高く設定されているものの、一般行政職と比較して、警察官の平均年齢が若いことから給料の差に影響がでたと推察できること、②公安職給料表は1、2級のいわゆる若年層の占める割合が、一般行政職と比べて大きいこと、③警察は階級組織であり、その階級には定数の縛りがあり、加えて昇任試験制度があることから、他の職種のように年齢による容易な昇格はできないこと、④一般行政職における級別構成比において、40%を超える「主任クラス:3級」の警察対応級への昇格にも試験が影響し、昇格基準を満たさない警察官が多くいること、⑤さらに、現在既に最高号給に達している者は、試験合格による昇任をしない限り昇給が望めない制度になっていることが挙げられる。

(意見) 給料表の改正の検討

香川県のみで改正できる問題でないことは理解しているが、現行の昇任制度の改正も踏まえ、給料表の改正を検討するべきと考える。

最高号給者の救済のためにも、給料表の足伸びを検討するべきと考える。

3 諸手当

(1) 人件費の内訳

平成18年度実績と平成19年度予算の警察部局の人件費の内訳は、次のとおりである。

区分 単位	平成18年度実績額	構成比	平成19年度予算額	構成比
	円	%	円	%
報酬	257,806,201	1.3	286,166,000	1.4
給料	8,408,519,279	41.5	8,409,853,000	41.5
手当	8,895,630,872	43.9	8,872,149,000	43.8
扶養手当	333,278,423	1.6	336,768,000	1.7
通勤手当	149,810,972	0.7	150,829,000	0.7
超過勤務手当	1,105,837,152	5.5	1,106,852,000	5.5
期末手当	2,381,956,423	11.8	2,367,277,000	11.7
勤勉手当	1,145,848,955	5.7	1,150,428,000	5.7
特殊勤務手当	200,603,224	1.0	204,528,000	1.0
給料の特別調整額	51,309,841	0.3	51,133,000	0.3
宿日直手当	339,256,800	1.7	356,537,000	1.8
管理職員特別勤務手当	2,530,000	0.0	3,472,000	0.0
夜間勤務手当	127,097,855	0.6	164,780,000	0.8
休日勤務手当	406,411,545	2.0	483,467,000	2.4
特勤手当	4,623,627	0.0	4,637,000	0.0
住居手当	74,357,442	0.4	74,544,000	0.4
児童手当	48,850,000	0.2	62,223,000	0.3
単身赴任手当	43,660,000	0.2	43,344,000	0.2
地域手当	2,237,613	0.0	2,016,000	0.0
退職手当	2,477,961,000	12.2	2,309,314,000	11.4
共済費	2,596,490,356	12.8	2,607,827,000	12.9
共済組合交付金	2,507,388,875	12.4	2,514,669,000	12.4
その他共済費	55,730,321	0.3	55,473,000	0.3
嘱託職員社会保険料等	33,371,160	0.2	37,685,000	0.2
災害補償費	842,566	0.0	1,000	0.0
報償費	1,896,000	0.0	1,896,000	0.0
恩給及び退職年金	93,434,432	0.5	92,884,000	0.5
合計	20,254,619,706	100.0	20,270,776,000	100.0

警察は、超過勤務手当、休日勤務手当、宿日直手当、夜間勤務手当、特殊勤務手当、単身赴任手当、管理職員特別手当が多い。

(2) 諸手当

1) 諸手当の概要等

諸手当の概要と手当額が大きい理由は、次のとおりである。

	手当名	手当の概要(支給要件)	手当額が大きい理由
生活給的 手当	・ 単身赴任手当	・ 公署を異にする異動等のため、住居を移転し、規則で定めるやむを得ない事情により同居していた配偶者と別居、単身で生活することを常況とすることになった職員の、二重生活を送ることによる経済的負担を軽減することを等を目的とした援助措置 ＜基礎額：23,000円＞	・ 警察官の場合は、駐在所勤務や通勤にかかる居住地制限等、その職務の特殊性から自宅からの通勤が出来ない者が多く、転居を余儀なくされる。 それに伴い、やむを得ない事情により配偶者と別居させるを得ない状況が多く発生。
超過労働的 手当	・ 超過勤務手当	・ 正規の勤務時間以外に勤務を命ぜられた職員に対して、勤務一時間単価で支給 ＜1時間あたりの給与額の 125/100～160/100＞	・ 警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取り締まりその他公共の安全と秩序の維持が責務であり、警察官の業務は昼夜を問わず勤務時間に関係なく発生、処理対応を行わなければならないその職務の特殊性による。
	・ 宿日直手当	・ 宿直、日直勤務を命じられた職員には、その勤務一回について手当を支給 ＜通常の宿日直 1回 4,200円 事件当直 1回 7,200円＞	・ 365日24時間体制の警察業務の特殊性によるところから、警察庁舎すべてにおいて宿日直勤務がなされている。 また手当額も、通常の宿日直手当より事件当直としてその勤務に応じた高い額に設定されているところが大きい。
	・ 管理職員特別勤務手当	・ 給料の特別調整額の支給を受けている職員（管理職）が、臨時又は緊急の必要その他の公務の運営の必要により休日等に勤務した場合の、当該職員にて支給 ＜部長、参事官級 10,000円 課長級 8,500円 主幹 7,000円＞	・ 警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取り締まりその他公共の安全と秩序の維持が責務であり、警察官の業務は昼夜を問わず勤務時間に関係なく発生、処理対応を行わなければならないその職務の特殊性による。
	・ 休日勤務手当	・ 休日等に正規の勤務時間中に勤務することを命じられ、現に勤務した職員に対し、その勤務に対して一時間単価で手当を支給 ＜1時間あたりの給与額の135/100＞	・ 休日等も交番、駐在所勤務員やパトカー乗務員など交替で正規の勤務を割振られており、知事部局とは違う、365日24時間体制の警察職務の特殊性によるところである。
職務給的 手当	・ 特殊勤務手当	・ 職員の勤務が著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でない認められる場合、手当として実績に応じて支給 ＜14種類：定額（日額）又は定率＞	・ 警察官の職務の特殊性から、現場で活動する警察官の殆どが、危険、不快、不健康又は困難な勤務等何らかの特殊勤務手当の支給対象となる。
	・ 夜勤手当	・ 正規の勤務時間として午後10時から翌日午前5時までの間に勤務する職員に対し、その間に勤務した全時間に対して、勤務一時間単価で手当を支給 ＜1時間あたりの給与額の25/100＞	・ 交番、駐在所勤務員やパトカー乗務員など交替で正規の勤務を割振られており、知事部局とは異なる、365日24時間体制の警察職務の特殊性によるところである。

2) 諸手当等の支給

①対象

勤務の状況により支給される諸手当が実績記録に基づき支給が決定されているかについて検討を

行った。対象部署は、特殊勤務手当の種類がもっとも多い高松北警察署を抽出し、8月実績分の諸手当について実施した。

② 9月給与支給額

項目	金額(円)	構成比%
給料	92,418,639	75.4
特別調整額 管理職手当	62,208	0.1
扶養手当	3,728,000	3
住居手当 単身赴任手当	1,265,400	1
通勤手当	1,586,226	1.3
特殊勤務手当	2,822,340	2.3
特地勤務手当	86,546	0.1
超勤・休日給 管理職特勤	13,711,613	11.2
夜勤手当 宿日直手当	6,865,443	5.6
合計	122,546,415	100

特殊勤務手当、超過勤務手当(超勤)、夜勤手当、宿日直手当は勤務状況により変動するため、集計等の作業が必要であり、翌月に支給される。

3)特殊勤務手当

①内容

特殊勤務手当は、警察職務の特殊性を受けて種類が多い。業務内容により分類され、業務の性質等により、日額、件数などで支給される。

名称	対象業務数	最高額(円)	最低額(円)	支給単位
犯罪捜査手当	6	1,640	560	日額
警衛警護警備手当	3	1,150	640	日額
犯罪鑑識手当	1	560	560	日額
死体取扱手当	3	3,200	1,600	一体
交通捜査等手当	9	1,260	310	日額
爆発物等取扱手当	4	5,200	250	一件・日額
災害警備等手当	4	1,680	840	日額
夜間特殊業務手当	4	1,240	410	一回
少年補導手当	1	340	340	日額
警ら手当	2	420	340	日額
航空手当	11	-	-	月額～一時間
海上取締等手当	1	370	370	日額
潜水手当	2	470	310	一時間
看守護送手当	2	340	290	日額
合計	53	-	-	-

②知事部局との比較

職務の性質は異なるが、知事部局にも類似する手当として、航空機搭乗業務手当、県立病院従事者の死体取扱手当がある。

その内容及び金額は次のとおり。

・航空機搭乗業務手当:職員が航空機に搭乗し、大気又は海洋の汚染状況の調査、災害時における救助活動その他人事委員会規則で定める業務に従事したときに支給する。

1時間につき1,900円とする。→公安職も同額

飛行中の回転翼航空機から降下した日:1日につき870円加算→公安職も同額

・死体取扱手当:病院に勤務する職員が死体の解剖若しくはその補助作業又は死体の清しき納棺作業に従事したときに支給する。

死体の解剖又はその補助作業に従事した場合 死体1体につき900円

死体の清しき納棺作業に従事した場合 死体1体につき540円

→公安職とは職務の内容が異なる。

なお、市町では、行旅死人手当、等の名称で、死体の取扱い手当を支給することが多い。概ね1体につき、1万円程度の支給が行われていたが、高松市のホームページから市条例で確認したところ、高松市ではこの手当は定められていない。

職務として日常的に行われるものであれば、職務給として支給されるべきである。

また通常職務の内容により、特殊勤務手当対象業務と比較した場合、職務の内容に近いか遠いかに、特殊勤務手当として支給される金額の妥当水準は異なると思われる。

この点、死体取扱手当に金額の差異はあるが、医業従事者と警察官との業務は著しく異なり、比較は困難と思われる。

④特殊勤務手当の性格

特に危険な業務、万人が不快と感じ、従事したくない業務などを行う場合、それを行わない他の職員との間の均衡が保たれないこと、また、特殊な技能に対する支給の必要などから支給される。

日常業務に近いものについては、給与に含まれていると捉えるべきであろう。

月額操縦士航空手当は、操縦士の給料表を別途作成、使用することが本来であると思われるが、操縦士の特殊技能に対する手当という捉え方もできる。

知事部局でも防災ヘリコプター(以下「防災ヘリ」と呼ぶ。)を保有しているが、運営は委託によっており、職員として雇用されている操縦士はいない。

後述するように、警察用航空ヘリコプター(以下「警察ヘリ」と呼ぶ。)の維持費は1.8億円と多額であるが、知事部局の防災ヘリ委託費も平成18年度で1.1億円であり、警察ヘリの維持費は、固定費である。

実際の運用を考えると、災害時などには協力して業務に当たることになると思われる。知事部局との運用面での協力などの検討が望まれる。

4) 手続き

① 目的

高松北警察署に保管されている勤務実績にかかる諸記録と支給台帳とを照合し、記録が支給に反映されていること、及び給与規程との整合性について検討した。

② システムの概要

人事に関しても、知事部局と共通のシステムを用いている。

特殊業務や残業時間等のデータを一旦入力すると、自動的に計算される。

このような事務フローになっているため、システムから出力される管理帳票と支給明細とは必ず一致する。

③ システム上の数値の流れの確認

システムの正確性については、別途県庁知事部局で検討されていることを前提とし、数値が予定された手順で処理されていること、数値が一致していることを確認した。

特殊勤務手当、超過勤務手当について2件を抽出し確認したところ、それぞれの管理帳票と支給明細とは一致していた。

④ 承認・検証について

システムへの入力内容は業務の内容を正しく反映される必要がある。

警察という組織が果たすべき職務は、休日や夜間も継続することが要求され、知事部局などの他部署よりも、職務が統制される必要がある。このように組織が統制され、ローテーションの切れ目のないよう、各職員は上司の命令に基づき業務に就くこととなる。

他部署では、上司の勤務命令に対し、実績を記載し、さらにそれを上司が確認のうえ確定される。これに対し、香川県警察本部では、命令簿の記載は、「命令に基づいて実施された内容」だけが記載される。

特殊勤務手当は内容により細かく金額が規定されており、実際には実施後でなければ金額が確定できない。また、種類も多く、実際の勤務状況に基づき、各種記録から作成される。これを上司が確認し、確定されている。

事務処理担当者は、各種資料から勤務状況を確認しているが、効率よく勤務状況を支給計算に反映でき、後からも集計の妥当性が証明できるシステム作りが望まれる。

(意見)

少なくとも、命令簿に対し、職員本人が内容を確認し、押印・サイン等により確認したことを記録として残すことが望まれる。

5) 検討結果

15名を抽出し、「超過勤務等命令簿・実績簿」と勤務ローテーション等を照合し、勤務状況と支給額との整合性を確認したところ、照合可能な特殊勤務手当について、記録に基づき支給されていた。

4 時間外勤務

月ごと個人ごとの超過勤務命令簿・実績簿を閲覧、検討した。

平成 18 年度、県警本部において、時間外勤務時間の平均時間が多い部署は、捜査第二課、公安課、生活環境課となっており、逆に少ない部署は、運転免許課、高速道路交通警察隊、地域課となっている。

警察署別では、小豆署、高松北署、高瀬署の順に時間外勤務時間の平均時間が多くなっている。平成 18 年度の超過勤務手当を支給した時間外勤務時間数が、500 時間を超えていた者が 29 人いることを確認した。

また、平成 18 年度の捜査員の申告に基づく実時間外勤務時間数が、超過勤務手当を支給した時間外勤務の倍近くある者も存在することも確認した。

(意見) 警察官の超過勤務時間の管理

警察官の場合、実際の時間外勤務時間について、すべて超過勤務手当を支給するとすれば、人件費は予算をオーバーしてしまうという問題がある。

そもそも、例えば、警察署における勤務状況については、所定の勤務時間内に仕事をするといった知事部局のような勤務の仕方ではなく、事件や事故に応じて、時には集中的に、時には待機状態があり、その点では裁量労働的な意味合いが強いものであり、この点からは、警察官の勤務時間は厳重なタイムカード制にはなじみにくいものであると言える。

しかし、コンプライアンスの観点からは、一応、警察官の時間外勤務時間をきちんと管理しつつ、それを基にして超過勤務手当の対象となる時間外勤務時間を算定するべきであると考えらる。

5 待機制度

県警察では、事案の内容によって、緊急で重大な事案に対しては、事案の内容に応じた応招義務を課しているほか、警察署の署情に応じて、必要であれば、待機的な取り扱いを設定している。

例えば、A署の交通課員が7名いたとすれば、毎日、1名が当直要員、残りの6名のうち、もう1名を自宅待機としている。これは、人身事故等の重大事故等への有事即応に対して最低限の体制を確立し、現場臨場の迅速性、責任の明確化、同僚等への負担の軽減を図り、円滑な業務運営を進めるために、当該措置を行っているものである。

6 年次有給休暇

個人ごとの休暇簿を閲覧、検討した。

平成 18 年中の警察官の年次有給休暇の取得状況については、本部及び警察署の地域部門が1人当たりの年次有給休暇取得日数の多いことが分かった。

地域部門の年次有給休暇の取得日数が多いのは、基本的に地域部門の勤務態勢は3交替制勤

務が多く、休暇を取得する際には、2日分を費やすことが多いことに加えて、地域業務は、地域に根ざした受持区の地域住民に対して、安全で安心な生活を守るための警らを中心とし、その勤務体制が交替制等の計画的な勤務であり、他部門と比べて計画的な年休を取得しやすい状況にあるためとのことである。

7 懲戒処分

警察職員の懲戒処分のうち、重大な事案、その他国民に対する説明責任を果たすために必要なものとして、警察庁が策定した発表の指針を参考として、香川県警察が公表している懲戒処分(平成14年から平成18年)は、次のとおりである。

区分	No.	懲戒年月日	懲戒種別	事案内容
平成14年	1	H14.3.28	減給10/100・1月	不適正事務処理
	2	H14.3.28	減給10/100・1月	不適正事務処理
	3	H14.3.28	戒告	不適正事務処理
	4	H14.3.28	戒告	不適正事務処理
	5	H14.3.28	戒告	不適正事務処理
	6	H14.3.28	戒告	不適正事務処理
	7	H14.3.28	戒告	不適正事務処理
	8	H14.3.28	戒告	不適正事務処理
	9	H14.5.31	戒告	不適切書類作成
平成16年	1	H16.1.23	停職1月	犯人隠避
	2	H16.1.23	減給20/100・3月	不適正事務処理
	3	H16.1.23	戒告	職務上義務違反
	4	H16.1.30	免職	猥褻画像公然陳列
	5	H16.2.20	免職	器物損壊等
	6	H16.4.16	停職1月	不適切交際
	7	H16.5.14	戒告	情報漏洩
平成18年	1	H18.5.25	減給10/100・6月	けん銃盲発
	2	H18.12.1	免職	飲酒運転・万引き

これによると、毎年のように懲戒処分が発生している。

平成19年7月には、女性と不適切な関係を持った巡査長が戒告処分を受けたところである。

また、平成19年9月には、巡査が飲酒当て逃げ事故を起こしており、いずれも新聞等で報道されている。

警察職員の懲戒処分は、国家公務員法第82条、地域公務員法第29条により、軽いものから順に、戒告、減給、停職、免職となっており、規律違反内容ごとに処分が決められている。

警察職員の懲戒処分は、警察庁の平成14年7月15日付けの「懲戒処分の指針の改正について」(通達)に照らして行われている。

通達の中の「懲戒処分の指針」においては、職務遂行上の行為、私生活上の行為、管理監督上の行為について、それぞれ規律違反行為とそれに対応した懲戒処分の種類が掲げられている。

例えば、被疑者その他の者に対してわいせつな言動をすること(重大なもの)は、免職又は停職

処分該当し、酒気帯び運転で人身事故を起こすことは、免職又は停職処分に該当すると規定されている。

なお、実際の処分に当たっては、個々の事案に即して、行為の動機、社会に与える影響等を総合的に考慮して処分を行っているとのことである。

(意見) 懲戒処分の基準の見直し

ところで、調書、被害届若しくは捜査報告書又は証拠物件を偽造、変造することについては、重大なものは免職又は停職処分に該当するとされているにもかかわらず、重大なもの以外のものは減給又は戒告とされている。

しかし、調書、被害届、捜査報告書等を偽造、変造することは、それが重大であろうがなかろうが、本来、公文書偽造罪(法定刑は1年以上10年以下の懲役)等の犯罪に該当する行為であるのみならず、警察の職分とも言うべき捜査の適正それ自体を直接的に損なう行為であって、警察の社会的信用を根幹から一挙に失墜させる悪質な規律違反行為であるから、減給又は戒告の処分の可能性を残していること自体手ぬるいと言わざるを得ない。

一方、私生活上の行為については、公務の信用を失墜させるような不相応な借財、不適切な異性交際等の不健全な生活態度をとることが、戒告とされている。

しかし、借財がどれくらいになれば不相応かが不明確であるし、不適切な異性交際の具体的な範囲も不明確であるし、それ以外の不健全な生活態度であるところの「等」の内容も不明確である。このような不明確な規律違反をもって戒告の対象としていることは、警察職員の私生活上の行動を萎縮させるのみならず、特定の警察職員に対する第三者の逆恨みに基づく無用な懲戒申立てにも結びつきかねないものである。

仮に、特定の警察職員が不相応な借財をしていたとしても、それはあくまでも債務不履行になるかどうかだけの民事上の問題であって、支払不能になれば自己破産手続や個人再生手続といった法定の手続を執れば済むだけのことであり、また、いわゆる不貞行為があつたとしても配偶者や交際相手の配偶者に対する民事上の不法行為の問題にすぎず、公務の信用とか行政上の懲戒の問題とは性質的には無関係である。

よって、本件規律違反については、削除するか、せめてより具体的に内容を特定するべきである。

上記各事案について、事案内容と処分内容を検討したところ、すべて上記通達の基準内の処分内容であり、かつ、個別、具体的な事案に即したものであり、特に問題はなかった。

8 苦情申出制度

警察法では苦情申出制度が設けられており、都道府県警察の職員の職務執行について苦情がある者は、都道府県公安委員会に対し文書により苦情の申出をすることができる。

なお、警察本部長や警察署長宛てに申出があつたものなど、都道府県警察の職員の職務執行についての苦情でこの制度によらない申出についても、これに準じた取扱いが行われている。

苦情申出の処理方法は次のとおりである。

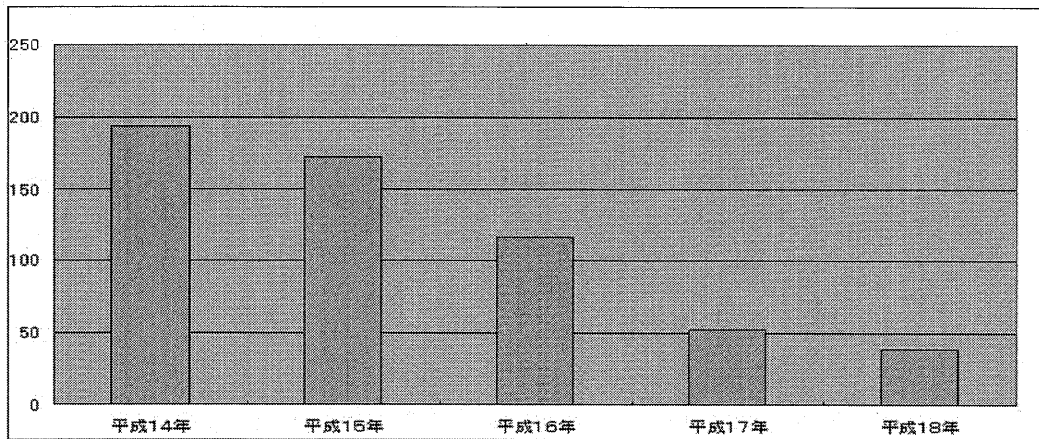
(1) 公安委員会に対する苦情

- 警察本部又は警察署において受理
- 警察本部公安委員会補佐官への送付
- 受理を公安委員会へ全件報告
- 調査の実施
- 公安委員会への結果等の報告
- 通知

(2) 警察に対する苦情

- 警察本部又は警察署において受理
- 警察本部又は警察署において受理
- 警察本部総務課へ送付
- 本部長へ報告
- 調査結果等を本部長へ報告
- 公安委員会へ受理及び処理状況の報告

警察に対する苦情申出件数の推移は、次のとおりである。



これによると、苦情申出の件数は、毎年減少している。

平成18年中の苦情申出の件数、内容は、次のとおりである。

【平成18年中における香川県の苦情の件数】 (件)

区分		来訪	郵送	電話	メール	F A X	現場	その他	計
公安委員会	法定	—	4	—	—	—	—	—	4
	法定外	—	—	—	—	—	—	—	—
警察		10	1	18	5	—	—	—	34
合計		10	5	18	5	0	0	0	38

【上記苦情の内容分析】

(件)

苦情内容	公安委員会	警察	苦情内容	公安委員会	警察
遺失拾得	-	2	捜査	-	6
職務質問	-	3	交通取締り	2	8
110番臨場	-	4	事故捜査	-	3
各種相談	-	1	免許・行政処分	-	3
少年補導	-	1	その他	2	3
			計	4	34

平成 18 年中の苦情申出に対する処置状況を検討したところ、不正又は不当な点は見当たらなかった。

9 被服及び装備品

(1) 規定の内容

被服・装備品の貸与は「香川県警察官に対する被服の支給等及び装備品の貸与に関する条例」に定められている。

(2) 被服貸与品目

警察官に対し品目ごとに期間を定めて貸与される。対象人員は、香川県警察約 2 千人のうち、事務職員を除く警察官である。

条例に明記されている品目についても、「特別の事情がある場合には、香川県警察本部長は、その員数を増減し、又は使用期間を伸縮することができる。」とされている。

支給品の中でも、警察仕様のもものは回収される。支給品ごとに予備数が決められており、支給品数とその数に達するまでは回収せず、新規に貸与される。

1) 不要な貸与が行われていないか

貸与期間が切れる前に、対象職員に貸与品及び開始日を通知し、必要か否かの回答を管理部署が取りまとめる。

内勤が多い管理職員などは、消耗が少ないなど、勤務内容により消耗度が異なるため、職員の希望を聞いたうえで、必要数を支給している。

現在の支給状況について、手書きで台帳が作成されているため、新規貸与対象一覧、貸与通知、回答の集計から新規貸与リスト作成まで手作業で行っている。

(意見)

支給品は貸与後の管理も必要なものが多く、その種類、職員数を考えると非常に手数がかかる作業である。また、手作業によるため、転記誤り等の把握まで行うことは困難な状況であり、システム化の検討が望まれる。

貸与期間が長期となる雨衣・ベルトなどは、貸与を希望しないで後に使用に耐えなくなったような場合も基本的には貸与されない。予備保有も認められていないため、不要であっても貸与を受けた職員が有利となり、公平ではない。装備品と同様に、貸与期間を定めずに使用できなくなったら交換するシステムが望ましい。

また、毎年貸与される長靴などは、毎年必要とする職種の方が少ないのではないかと。貸与を管理する手数を考えると、貸与を希望しないことが多い品目を洗い出し、基本となる貸与期間を延長するか、前記のものと同様、貸与期間を定めずに使用できなくなったら交換する等の規定改定が望ましい。

2) 条例に定められている品目が規程どおり貸与対象とされているか

平成19年度の状況につき確認したところ、条例に定められている支給品のうち、靴下(2足4月＝年間6足)と、制服勤務を基本としない警察官に対する短靴(年間一足)の支給を停止している。

条例の「特別の事情」には財政難が含まれる、という解釈により削除されたものである。

短靴については、制服勤務であるか否かに拘わらず、外勤の有無で決定されるべきであるとも考えられる。

品目を特定し、支給しないこととされた決定文書は作成されている。

なお、靴下、長靴、短靴は警察庁指定の仕様ではない一般品である。

(意見)

現況の経済情勢と条例を照らし合わせて見ると、靴下が支給されること自体が一般的な生活感覚から見て不自然である。条例自体の再検討が望まれる。

ただし、病院勤務の看護師に対してもストッキングが支給されるなど、極めて特殊な規定ではない。

3) 条例に規定されている制服以外の被服支給が適正に行われているか。

条例によると、職務の性質上私服を着用して勤務することを命ぜられた者に対しては、警察本部長の定める被服を支給することができる。

これらの品目については、条例上は定められていないが、鑑識時の作業服などの定型のものであり、大阪市役所の被服貸与で行われていたような、私服の貸与に類似するものではないことを確認した。

(3) 貸与手続

貸与時には、貸与される品物と貸与に関する申請書が作成され、過去の貸与記録と照合のうえ、貸与品と申請書は各部署に送付され、受取った職員の受領が申請書にサインした後に管理部署

に返送される。

平成19年4月から8月までの「給貸与品貸与(支給)申請書」を閲覧したところ、特に異常な申請、受領サインのない申請書等はなかった。

ただし、給貸与品貸与(支給)申請書には受け付け連番等付されておらず、これらがもれなく保存されていること等、途中処理の妥当性までは検証が極めて困難であり、前述システム化が望まれる。

(4) 返納

条例には明確に定められていないが、警察官という職務、警察特有の業務に使用される装備品は回収される。

返納についても、貸与と同様な手続きによっているが、返納であるため、受領は管理部署が行い、受領サインや受付印が記載される様式ではない。

ただし、実際には欄外に受領日付が記載されている。平成19年度8月までの「給貸与品返納書」を閲覧したところ、日付等の記入漏れは数件あったが、内容等が不審なものはなかった。

(5) 物品の管理

回収された物品の廃棄は、担当者が焼却まで確認している。

回収されたもののうち、使用可能であるものは再利用されることもある。

新品在庫とあわせ、保管室を決めて保管されている。

この部屋等は施錠され、鍵も担当者が管理しており、厳重な管理下にある状況といえる。

しかし、現在の在庫についての管理簿がないため、実際に厳密な管理が有効に実施されていることを確認する方法がない。

中古品で再利用するものについては、再利用に回ったものの入庫記録が行なわれない。

(意見)

前述出し入れ記録から、廃棄、再利用を含めて記録が作成され、この記録上の数量と現物の一致まで定期的に確認できる状況とすることが望まれる。

このためには、支給品貸与システムの導入が望ましく、この場合、中古品の回収も含め、在庫管理が出来るものとするのが合理的である。

(6) 国からの支給品

貸与物品の中でも、拳銃だけが国で購入し配付される。

管理方法も国の規定により、管理責任者が保管し、勤務中だけ使用され、定期的に検査されている。

第5 施設装備

1 施設

平成14年以降の警察署等の整備状況は、次のとおりとなっている。

(単位:千円)

区 分		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	
本部・警察署	建 替 え	高松南署		高松南署					
		事業費	17,568	33,462			46,700	398,654 (39,916)	2,200,056 (226,191)
	耐震改修	土庄署		坂出署		第一分庁舎			
		事業費	87,865	52,932	75,350	34,991			
	改修・増築	東かがわ署							
		事業費					8,083	168,755	168,756
		志度署		丸亀署		丸亀署		高瀬署	
		事業費	21,443	6,347		5,229	176,241		
	改修・増築	坂出署		内海署					
		事業費	40,656	35,925					
長尾交番		多度津署							
事業費		71,481	2,950						
交番・駐在所	建 替 え	坂出駅前交番	琴平駅前交番	屋島交番	香川交番	香東交番	宇多津交番		
		事業費	58,325	41,874	42,388	48,977	40,514	45,410	
		財田中駐在所	山田駐在所	いんぼろ交番	観音寺駅前交番	郡家交番	鬼無駐在所		
	事業費	29,381	23,007	41,418	78,660	36,913	26,367		
	川岡駐在所	飯野駐在所			美合駐在所	吉原駐在所			
	事業費	25,234	26,711			28,751	24,499		
	川西駐在所								
事業費	27,907								
計	4か所	3か所	2か所	2か所	3か所	3か所			
事業費	140,847	91,592	83,806	127,637	106,178	96,276	0		
待機宿舎	建 替 え	うしお南待機宿舎							
		事業費			56,933	399,754			
待機宿舎	借上げ	プリリアントF							
		事業費				3,629	14,112	14,112	14,112

(注)1 事業費は、当初予算額である。

(注)2 平成20年度は債務負担設定による限度額である。

これによると、平成20年度には高松南署の建替えに約22億円かかるものの、国費補助は約2億2,600万円にとどまること、平成19年度には警察署の増築は行われていないこと、交番・駐在所の建替え費用も平成18年度、平成19年度と減少していること、待機宿舎についても、平成17年度から借上げに切り替わっていること等が分かる。

2 留置施設

平成13年から平成18年までの年別、署別留置状況は、次のとおりである。

区分			平成13年			平成14年			平成15年		
署	室数	定員	留置実人員	留置延人員	留置施設使用率(%)	留置実人員	留置延人員	留置施設使用率(%)	留置実人員	留置延人員	留置施設使用率(%)
東かがわ	3	6	26	212	9.7	43	169	7.7	31	173	7.9
さぬき	3	6	27	53		29	97		52	917	41.9
高松東	4	8	75	1854	63.5	52	1689	57.8	53	2187	74.9
土庄	3	6	14	14	0.6	16	16	0.7	14	14	0.6
小豆	3	6	9	9	0.4	6	6	0.3	10	12	0.5
高松北	20	40	353	10148	69.5	293	10093	69.1	339	11676	80.0
高松南	5	10	118	3126	85.6	110	2933	80.4	105	3268	89.5
坂出	9	18	151	3302	64.6	166	3738	64.0	145	4513	68.7
高松西	3	6	12	15	0.7	13	18	0.8	9	16	0.7
丸亀	9	18	203	3555	54.1	172	3827	58.2	154	4920	74.9
多度津	3	6	2	2	0.1	8	8	0.4	6	6	0.3
善通寺	5	10	14	45	1.2	26	85	2.3	37	755	20.7
琴平	4	8	16	20	0.7	23	33	1.1	26	33	1.1
三豊	3	8	26	55	1.9	25	47	1.6	27	36	1.2
観音寺	4	10	82	1795	49.2	94	2547	69.8	80	2620	71.8
計	81	166	1128	24205	28.7	1076	25306	45.0	1088	31146	55.4
現在	75	153									

(注)1 区分欄の警察署名、定数、定員は、平成13年度4月の数値である。

(注)2 坂出署は平成14年5月に、定員が14から18に増加している。

(注)3 さぬき署の数値は、志度署と長尾署の合計により算出している。

(注)4 定数は、留置場収容人員である。

(注)5 留置場使用率(%)は、1日当たりの被留置者数を留置定員で除したものである。

(人、%)

区分			平成16年			平成17年			平成18年		
署	室数	定員	留置 実人員	留置 延人員	留置施設 使用率(%)	留置 実人員	留置 延人員	留置施設 使用率(%)	留置 実人員	留置 延人員	留置施設 使用率(%)
東かがわ	3	6	17	27	1.2	3	3	0.1	0	0	0
さぬき	3	6	56	1770	80.6	68	1719	78.5	59	1653	75.5
高松東	4	8	63	2102	71.8	76	2055	70.4	70	1968	67.4
小豆	3	6	28	28	1.3	10	10	0.5	20	20	0.9
高松北	20	40	349	11870	81.1	320	12014	82.3	390	12160	83.3
高松南	5	10	86	3240	88.5	85	3029	83	91	3228	88.4
坂出	9	18	157	4544	69.0	183	4056	61.7	182	4244	64.6
高松西	3	6	13	19	0.9	15	18	0.8	2	3	0.1
丸亀	9	18	145	4914	74.6	177	5448	82.9	190	5215	79.4
善通寺	5	10	77	1845	50.4	87	2414	66.1	98	2026	55.5
琴平	4	8	8	9	0.3	7	12	0.4	4	7	0.3
三豊	3	7	9	13	0.4	0	0	0	0	0	0
観音寺	4	10	92	2593	70.8	98	2598	71.2	119	2560	70.1
計	75	153	1100	32974	58.7	1129	33376	59.4	1225	33084	58.9

(注)1 区分欄の警察署名、定数、定員は、平成19年4月現在のものである。

(注)2 小豆署は、平成16年4月に、土庄署と内海署が統合している。

(注)3 丸亀署は、平成16年4月に、多度津署と統合している。

(注)4 平成16年以降、土庄署及び多度津署が他署と統合したことにより定数(県下留置場収容人員)は154となった。

(注)5 平成19年4月、三豊署の留置施設改修により、収容人員154から153となった。

以上によると、香川県警の留置施設は、平成19年4月1日現在、75室で、定員は153名となっている。

また、すべての警察署が未決勾留者、被疑者等の留置を受け入れているのではなく、さぬき署、高松東署、高松北署、高松南署、坂出署、丸亀署、善通寺署、観音寺署の8つの警察署が受託署となって、他の警察署から被留置者を受け入れており、それ以外の非受託署は原則として被留置者を受け入れてない。

また、平成18年の留置施設使用率の上位3者は、高松南署(88.4%)、高松北署(83.3%)、丸亀署(79.4%)となっており、全署平均でも58.9%となっている。

平成19年1月31日、5月19日、7月31日のスポットの留置施設使用率は、次のとおりであ

る。

収容率	東かがわ	さぬき	高松東	小豆	高松北	高松南	坂出	高松西	丸亀	普通寺	琴平	三豊	観音寺
平成19/1/31	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	65.0%	60.0%	33.3%	0.0%	61.1%	10.0%	0.0%	0.0%	30.0%
内訳	0	0人	4人	0	26人	6人	6人	0	11人	1人	0	0	3人
平成19/5/19	0.0%	33.3%	100.0%	0.0%	100.0%	90.0%	94.4%	0.0%	77.8%	50.0%	0.0%	0.0%	70.0%
内訳	0	2人	8人	0	40人	9人	17人	0	14人	5人	0	0	7人
平成19/7/31	0.0%	83.3%	87.5%	0.0%	90.0%	80.0%	77.8%	0.0%	66.7%	70.0%	0.0%	0.0%	120.0%
内訳	0	5人	7人	0	36人	8人	14人	0	12人	7人	0	0	12人

これによると、例えば、平成19年5月19日においては、高松東署と高松北署で100%、坂出署が94.4%、高松南署が90.0%の順といずれも高くなっており、同時期の全国平均の65.2%を大きく上回っている。

なお、収容率については、留置施設では、少年と成人、女性と男性を一緒に留置できないなどの制約があることから、収容率が7割から8割に達した時点で実質的に収容力は限界に達するのが通例とされている。

平成19年1月31日、5月19日、7月31日のスポットの移送待機率(被留置者に占める拘置所等の刑事施設への移送を待っている者の割合)は、次のとおりとなっている。

移送待機率	東かがわ	さぬき	高松東	小豆	高松北	高松南	坂出	高松西	丸亀	普通寺	琴平	三豊	観音寺
平成19/1/31	0.0%	0.0%	25.0%	0.0%	26.9%	16.7%	0.0%	0.0%	18.2%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%
内訳	0	0人	1人	0	7人	1人	0人	0	2人	0人	0	0	1人
平成19/5/19	0.0%	0.0%	25.0%	0.0%	40.0%	90.0%	35.3%	0.0%	14.3%	20.0%	0.0%	0.0%	85.7%
内訳	0	0人	2人	0	16人	9人	6人	0	2人	1人	0	0	6人
平成19/7/31	0.0%	20.0%	28.6%	0.0%	30.6%	12.5%	14.3%	0.0%	33.3%	14.3%	0.0%	0.0%	58.3%
内訳	0	1人	2人	0	11人	1人	2人	0	4人	1人	0	0	7人

これによると、例えば、平成19年5月19日の移送待機率は、高松南署の90.0%、観音寺署の85.7%、高松北署の40.0%の順といずれも高くなっている。

平成19年5月20日現在では全署平均で34.6%となっており、全国平均の19.5%を大きく上回り、全国的に見ても7番目の高い順位となっている。

香川県警の留置施設は、ほぼ満杯状態といっても過言ではない。

これは、①犯罪情勢の悪化に伴う逮捕人員の増加、②犯罪の広域化、複雑・多様化、来日外国人犯罪の増加等による捜査・留置期間の長期化、③拘置所等刑事施設での収容人員の増加、④刑事施設への移送の停滞が原因であると考えられる。

また、全署平均の留置実人員、留置延人員、在場日数の推移は、それぞれ次のとおりである。

区分	留置実人員					留置延人員					在場日数				
	男		女		計	男		女		計	男		女		平均
	成人	少年	成人	少女		成人	少年	成人	少女		成人	少年	成人	少女	
平成8	612	103	61	12	788	14,538	677	921	65	16,201	23.8	6.6	15.1	5.4	20.6
平成9	633	111	74	23	841	13,699	818	1,188	58	15,763	21.6	7.4	16.1	2.5	18.7
平成10	623	166	44	13	846	15,187	1,294	923	100	17,504	24.4	7.8	21.0	7.7	20.7
平成11	749	217	68	13	1,047	16,195	2,108	1,436	62	19,801	21.6	9.7	21.1	4.8	18.9
平成12	771	217	88	13	1,089	18,553	2,207	2,619	91	23,470	24.1	10.2	29.8	7.0	21.6
平成13	801	233	75	19	1,128	19,054	2,323	2,704	124	24,205	23.8	10.0	36.1	6.5	21.5
平成14	772	202	87	15	1,076	20,002	2,342	2,853	109	25,306	25.9	11.6	32.8	7.3	23.5
平成15	831	141	93	23	1,088	24,636	1,726	4,680	104	31,146	29.6	12.2	50.3	4.5	28.6
平成16	851	150	90	9	1,100	27,115	1,923	3,853	83	32,974	31.9	12.8	42.8	9.2	30.0
平成17	865	151	102	11	1,129	27,526	1,826	3,929	95	33,376	31.8	12.1	38.5	8.6	29.6
平成18	944	138	123	20	1,225	27,296	1,570	4,051	167	33,084	28.9	11.4	32.9	8.4	27.0

これによると、留置延人員は、平成18年は前年に比べて少し減少しているが、平成8年の約2倍となっている。また、留置実人員、在場日数もそれぞれ平成8年の約1.6倍、約1.3倍となっている。

受託署の留置状況の推移は、次のとおりである。

区分	受託署留置状況			
	実人員	延人員	在場日数	留置施設使用率(%)
平成8	670	16,020	23.9	49.9
平成9	678	15,524	22.9	48.4
平成10	702	17,325	24.7	53.9
平成11	852	18,905	22.2	58.9
平成12	881	22,391	25.4	60.1
平成13	982	23,780	24.2	63.9
平成14	887	24,287	27.4	65.4
平成15	876	29,184	33.3	76.9
平成16	1,025	32,878	32.1	74.9
平成17	1,094	33,333	30.5	76.1
平成18	1,199	33,054	27.6	75.5

これによると、受託署の留置施設使用率は、平成15年以降75%前後で推移しており、平成18年は75.5%となっている。

(結果)

留置施設使用率が7割から8割に達した時点で、留置施設は事実上飽和状態になってしまうので、事実上満杯状態であり、何らかの対応が必要である。

(意見) 留置施設の整備

早急に、留置施設の整備を図るべきである。

具体的には、香川県の東部、中部、西部の各拠点の警察署の留置施設を改修、増築する計画を立てるとともに、法務省へ働きかけて、拘置所等の刑事施設の拡充を実現させて、移送待機者を極力減少させるた

めの施策を国を挙げて構築するべきである。

3 車両

車両の整備状況は、次のとおりである。

◆ 車両整備状況(H10~H19)

(単位:台、千円)

区分	平成14年度		平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度		平成19年度	
	種類	台数	種類	台数	種類	台数	種類	台数	種類	台数	種類	台数
四輪	小型警ら車	3	捜査用車	2	捜査用車	1	捜査用車	3	捜査用車	2	捜査用車	1
	移動交番車	1	小型警ら車	2	小型警ら車	4	小型警ら車	2	交通取締用車	1	小型警ら車	1
	移動検問車	1	指揮用車	1	指揮用車	1	交通事故処理車	1	交通取締用車 (レーダー)	4	交通取締用車	1
	交通取締用車	1	交通取締用車	2	交通事故処理車	1	中型移動検問車	1	資材運搬車	1	交通取締用車 (覆面)	3
	交通事故処理車	3	交通取締用車 (覆面)	1	交通取締用車	1						
					警護車	1						
					無線警ら車	1						
小計	33,879	9	26,800	8	29,985	10	19,682	7	34,650	8	23,089	6
二輪	白バイ	1	白バイ	3	白バイ	5	白バイ	1	白バイ	1	白バイ	1
	原付	24	原付	23	原付	23	原付	21	原付	2	原付	14
小計	6,121	25	8,993	26	9,817	28	4,820	22	1,532	3	3,752	15
合計	40,000	34	35,793	34	39,802	38	24,502	29	36,182	11	26,841	21

これによると、車両の整備予算は減少傾向にあり、平成19年度は平成14年度に比べ、四輪車の予算は31.8%減、台数は33.3%減となっていることが分かる。

所属別の車両配置状況の推移は、次のとおりである。

所 属 車種等	平成14年度			平成15年度			平成16年度		
	乗用車	特種用途車	計	乗用車	特種用途車	計	乗用車	特種用途車	計
総務課	2	1	3	2	1	3	2	1	3
人事課			0			0			0
監察課	1		1	1		1	1		1
会計課	10	13	23	7	10	17	7	11	18
厚生課	1		1	1		1	1		1
情報管理課	1		1	1		1	1		1
生活安全企画課	8		8	3		3	4		4
地域課	5	11	16	6	10	16	6	10	16
少年課			0	5		5	5		5
生活保安課	12		12	12		12			0
生活環境課			0			0	5		5
捜査第一課	18	5	23	22	5	27	17	4	21
捜査第二課	12		12	12		12	6		6
組織犯罪対策課			0			0	14		14
鑑識課	2	5	7	2	5	7	2	5	7
科学捜査研究所	1	2	3	1	2	3	1	2	3
交通企画課	2	2	4	2	2	4	2	2	4
交通指導課		4	4		4	4	1	3	4
交通規制課	3		3	3		3	3		3
運転免許課	5	2	7	4	2	6	4	2	6
交通機動隊	1	11	12	1	11	12	1	11	12
高速隊	1	18	19	1	18	19	1	17	18
公安課	8	1	9	9	1	10	11	1	12
警備課	7		7	7		7	7		7
機動隊	3	28	31	3	27	30	3	28	31
警察学校	3	3	6	3	4	7	3	4	7
本部計	106	106	212	108	102	210	108	101	209
東かがわ署(大内署)	6	9	15	6	9	15	6	9	15
さぬき署				10	14	24	10	15	25
志度署	5	9	14			0			0
長尾署	5	7	12			0			0
高松東署	6	10	16	6	10	16	6	10	16
小豆署			0			0	7	14	21
土庄署	5	7	12	5	8	13			0
内海署	3	6	9	3	6	9			0
高松北署	21	28	49	21	34	55	26	34	60
高松南署	14	26	40	14	27	41	14	27	41
坂出署	10	19	29	11	19	30	11	20	31
綾南署(高松西署)	5	7	12	5	7	12	5	7	12
丸亀署	11	12	23	12	13	25	14	18	32
多度津署	4	7	11	4	6	10			0
普通寺署	7	7	14	7	6	13	7	6	13
琴平署	6	8	14	6	9	15	6	9	15
高瀬署	5	8	13	5	8	13	5	8	13
観音寺署	10	16	26	10	16	26	10	17	27
署 計	123	186	309	125	192	317	127	194	321
合 計	229	292	521	233	294	527	235	295	530

所 属 車種等	平成17年度			平成18年度		
	乗用車	特種用途車	計	乗用車	特種用途車	計
総務課	2	1	3	2	1	3
人事課			0	1	2	3
監察課	1		1	1		1
会計課	7	11	18	7	11	18
厚生課	1		1	1		1
情報管理課	1		1	1		1
生活安全企画課	3		3	3	1	4
地域課	6	10	16	6	12	18
少年課	5		5	5		5
生活保安課			0			0
生活環境課	6	0	6	6		6
捜査第一課	18	4	22	18	4	22
捜査第二課	6		6	7		7
組織犯罪対策課	14		14	14		14
鑑識課	2	5	7	2	5	7
科学捜査研究所	1	1	2	1	1	2
交通企画課	2	2	4	2	2	4
交通指導課	4		4		5	5
交通規制課	2		2	2		2
運転免許課	4	2	6	4	2	6
交通機動隊	1	11	12	1	11	12
高速隊	1	17	18	1	17	18
公安課	12	1	13	12	1	13
警備課	4		4	5		5
機動隊	3	29	32	3	30	33
警察学校	3	4	7	3	4	7
本部計	109	98	207	108	109	217
東かがわ署(大内署)	6	9	15	6	9	15
さぬき署	10	15	25	9	14	23
志度署			0			0
長尾署			0			0
高松東署	6	11	17	6	11	17
小豆署	7	13	20	6	13	19
土庄署			0			0
内海署			0			0
高松北署	26	38	64	28	36	64
高松南署	16	28	44	17	27	44
坂出署	11	20	31	11	19	30
綾南署(高松西署)	5	7	12	7	8	15
丸亀署	14	19	33	15	21	36
多度津署			0			0
普通寺署	7	6	13	7	6	13
琴平署	6	9	15	6	9	15
高瀬署	5	8	13	5	8	13
観音寺署	10	17	27	10	17	27
署 計	129	200	329	133	198	331
合 計	238	298	536	241	307	548

これによると、平成18年度の本部各課の車両配置数の上位3者は、機動隊(33台)、捜査第一課(22台)、会計課、地域課、高速隊(各18台)で、警察署の上位3者は、高松北署(64台)、高松南署(44台)、丸亀署(36台)となっていること、平成18年度と平成14年度を比較して増加数が多いのは、小豆署(19台増加)、高松北署(15台増加)、丸亀署(13台増加)の順となっていることが分かる。

では、車両の稼働状況は、どのようになっているのでしょうか。

平成18年度の所属別の車両の稼働状況(1日のうち、1度でも使用されると、稼働になる。)は、次のとおりである。

所 属 車種等	平成18年度車種別平均稼働日数			所 属 車種等	平成18年度車種別平均稼働日数		
	乗用車	特殊用途車	合計		乗用車	特殊用途車	合計
総務課	194	87	141	東かがわ署	226	247	236.5
人事課	234	62	148	さぬき署	238	290	264
監察課	124	-	124	高松東署	252	247	249.5
会計課	162	103	133	小豆署	215	218	216.5
厚生課	78	-	78	高松北署	224	220	222
情報管理課	151	-	151	高松南署	255	248	251.5
生活安全企画課	150	-	150	坂出署	266	249	257.5
地域課	233	222	228	高松西署	224	268	246
少年課	203	12	108	丸亀署	254	244	249
生活環境課	223	-	223	善通寺署	246	271	258.5
捜査第一課	209	11	110	琴平署	240	222	231
捜査第二課	243	-	243	三豊署	252	267	259.5
組織犯罪対策課	215	17	116	観音寺署	272	204	238
鑑識課	200	227	214	署平均稼働日数	243.38462	245.76923	244.57692
科学捜査研究所	106	-	106	全体平均稼働日数	210.85231	165.0989	187.9756
交通企画課	103	97	100				
交通指導課	243	-	243				
交通規制課	140	-	140				
運転免許課	167	-	167				
交通機動隊	182	82	132				
高速隊	272	172	222				
公安課	158	25	92				
警備課	140	-	140				
機動隊	165	45	105				
警察学校	163	20	91.5				
本部平均稼働日数	178	84	131				

これによると、警察署の方が、本部各課よりも車両の稼働日数が多いこと、本部各課の特殊用途車の平均稼働日数は84日と低いこと、特に、特殊用途車の稼働日数については、捜査第一課が11日(4台)、警察学校が20日(4台)、公安課が25日(1台)と少なくなっていること、乗用車の稼働日数についても、厚生課が78日(1台)、交通企画課が103日(2台)、科学捜査研究所が106日(1台)、監察課が124日(1台)、交通規制課が140日(2台)、警備課が140日(5台)と少ないこと等がそれぞれ分かる。

なお、特殊用途車については、少年課が12日、組織犯罪対策課が17日と少なくなっているが、特殊用途車の配置は0となっている。

(意見) 車両配置の見直し

本部各課の車両の稼働日数が少ないので、これを稼働日数の多い警察署に振り替えるべきである。具体的には、捜査第一課、警察学校、公安課のすべての特殊用途車、厚生課、交通企画課、科学捜査研究所、監察課、交通規制課、警備課のすべての乗用車を警察署に振り替えるとともに、車両が0となる課については、会計課等に配置された車両を使用できるようにするべきである。

4 携帯電話

年度別携帯電話の整備状況は、次のとおりである。

区 分	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
県費携帯電話(台)	71	71	48	48	48
国費携帯電話(台)		42	42	42	42
計	71	113	90	90	90

これによると、平成16年度以降、県費携帯電話は71台から48台へと減少している。

また、平成19年4月1日現在の所属別携帯電話の台数は、次のとおりである。

所属別	県費	国費	計	所属別	県費	国費	計
総務	4		4	機動隊	1		1
人事	2		2	東かがわ	1	1	2
監察	1		1	さぬき	1	1	2
会計	1		1	高松東	1	1	2
生企	2		2	小豆	2	1	3
地域	2		2	高松北	2	4	6
少年	2		2	高松南	2	3	5
生環	3		3	坂出	2	1	3
捜一	1	17	18	高松西	1	1	2
捜二		2	2	丸亀	2	1	3
組対	2	3	5	香通寺	1	1	2
鑑識		2	2	琴平	1	1	2
交企	1		1	三豊	1	1	2
交指	2		2	観音寺	2	1	3
公安	4		4	計	48	42	90
警備	1		1				

四国4県警の携帯電話の整備状況において、香川県警の携帯電話の整備台数合計90台は、徳島県警の22.0%、高知県警の33.2%、愛媛県警の33.8%にすぎない。県費分で比較すれば、徳島県の12.9%にすぎない。これから見ても香川県警は整備が低いと言わざるを得ない。捜査費の聞取りの際にも、捜査のために携帯電話を使用することはよくあるが、金額の算定が困難であり、かつ、金額も僅少なので、いちいち捜査諸雑費として請求するのが煩わしく、自腹を切ることが多かったという話があった。

自腹を切らなければいけないのであればということで、連絡をするべきときに連絡が行われず、機動的かつ効果的な連絡が行われなかったり、又は遅れてしまい、適正な捜査に支障が出ては一大

事である。

(意見) 携帯電話の整備

財政危機の中ではあるが、平成 20 年度から遅くとも 3 年のうちに、せめて四国の中で最も携帯電話の整備台数が少ない愛媛県と並ぶくらいの約 200 台の県費の携帯電話の整備(各年度で約 50 台ずつ 3 年間で約 150 台増)は最低限でも実現するべきである。

5 街頭防犯カメラ

全国的に見れば、警察では、犯罪の防止や事件発生後の捜査活動に資するため、平成 19 年 3 月末日現在、9 都道府県で 337 台の街頭防犯カメラを整備している。これらは、強盗事件等の犯罪検挙の証拠としてその記録映像が活用されるなどしており、地区内の刑法犯罪認知件数の減少に効果を上げている。また、地方公共団体や商店街等が、地域の防犯活動の一環として街頭防犯カメラを設置する例も増えている(平成 19 年版警察白書)。

ただし、香川県警察においては、県費を使用しての防犯カメラは保有していない。

ところで、防犯カメラについては、いわゆる肖像権、プライバシー権が侵害されるのではないかという批判がある。

この点に関しては、昭和 44 年 12 月 24 日の最高裁判決が、個人の私生活上の自由の一つとして、「何人もその承諾なしにみだりにその容ぼう、姿態を撮影されない自由を有する」として、肖像権を認めている。

そして、同判決は、「道路交通法違反の現行犯と判断した警察官が証拠保全のためにした写真撮影の合憲性について、①刑訴法 218 条 2 項のような法律、②被撮影者の同意、③令状のいずれかが必要であることを原則としつつ、これらがなくとも写真撮影ができる場合として、①現に犯罪が行われた後間がないと認められる場合であって、②証拠保全の必要性及び緊急性があり、③その撮影が一般的に許容される限度を超えない相当な方法をもって行われるときは、警察官による個人の容ぼう等の撮影が許容されるものと解するべきである」と判示している。

(意見) 防犯カメラの設置

香川県においても、香川県警が主導するなどして、防犯カメラを設置することを今後検討するべきである。この点に関しては、前述のとおり、防犯カメラの設置により、個人の肖像権やプライバシー権が侵害されるほか、情報が国家権力に集約され過ぎてしまうという批判がある。

しかし、犯罪の組織化、凶悪化、来日外国人犯罪の増加等、市民の安全と安心にとって脅威となる要因のほか、地域社会の結び付きの希薄化といった検挙率の増加にとってマイナスとなる状況の中に我々市民は生活していることを重視するべきである。

すなわち、個人のプライバシーと市民の安全、安心を比較すれば、防犯カメラにより収集した情報を適正な管理の下に置くという条件付きで、市民の安全・安心の方を重視するべきである。

ただし、「みだりに容ぼう、姿態などを撮影されない自由」が憲法上保障されているというのが最高裁の判例である以上、法律で、①防犯カメラの設置目的の適正、②設置場所の明示、③撮影画像の目的外使用の禁止、④撮影された本人の画像取扱いに対する関与等、今後、個人のプライバシーにも配慮する方法を規定した上で、防犯カメラの設置を主導していくことを検討するべきである。

6 Nシステム(自動車ナンバー自動読取システム)

自動車盗や自動車を利用した犯罪を検挙するためには、通過する自動車の検問を実施することが有効である。しかし、事件を察知してから検問を開始するまでに時間を要するほか、徹底した検問を行えば交通渋滞を引き起こすおそれがあるなどの問題がある。このため、警察では、昭和61年度から、通過する自動車のナンバーを読み取り、手配車両のナンバーと照合する自動車ナンバー自動読取システムの整備を進めているとのことであり(平成19年版警察白書)、これがNシステムである。

Nシステムについては、当然のことながら、設置場所は公表されていない。

なお、Nシステムの整備に当たっては、設置経費には国庫による補助金を差引いても、設置場所の道路形態等によって設置経費の差異があるものの、県費事業費としても相応の経費が必要となっている。

ところで、Nシステムについては、①プライバシー権、自己情報コントロール権、②移動の自由等が侵害されるという批判があるが、東京地裁は、平成13年2月6日、「Nシステムによって取得、保有、利用される情報は、直接には特定のナンバー車両がNシステム端末の設置された公道上の特定の地点を一定方向に向けて通過したとの情報にとどまるものである。…しかし、他方、このような車両を用いた移動に関する情報が大量かつ緊密に集積されると、車両の運転者である個人の行動等を一定程度推認する手がかりとなりうることは否定できない。また、仮にNシステムの端末が道路上の至る所に張り巡らされ、そこから得られる大量の情報が集積、保存されるような事情が生じれば、運転者の行動や私生活の内容を相当程度詳細に推測しうる情報となり、原告らの主張するような国民の行動に対する行動の監視の問題すら生じうるという点で、Nシステムによって得られる情報が目的や方法の如何を問わず収集の許される情報とは言えないことも明らかである。」と一般

論を述べた上で、「Nシステムは、走行車両のナンバーを記録・保存するだけであって、車両そのものの移動に対して直接に制約を加えるものではない。また、記録されたナンバーデータは、犯罪の発生から警察による事件の認知または容疑車両等の割り出しまでに時間がかかる場合があるため、一定期間保存できるようになっているが、その後は消去されるようになっており、これが長期間にわたって大量に集積される仕組みにはなっていない。…右のような事情にかんがみれば、Nシステムによる情報の取得、保有、利用の方法は、正当なものであるといえる。」と判示している。

(意見) Nシステムの整備

Nシステムが被疑者の早期検挙に重要な役割を担っていることについては、実例を挙げてもらい説明を受けた。

今後、犯罪の広域化、スピード化等に対応してNシステムに重要性は高まるものであると考えられるので、適切な予算措置を講じていくべきである。

ただし、その際、上記に述べた人権侵害との指摘を受けないようなNシステムの運用方法に心がけるべきであるとする。

7 子ども緊急通報装置及びスーパー防犯灯

(1) 構造及び機能

これらは、赤色灯、非常ベル、通報ボタン、マイク、スピーカー、通報者撮影カメラ等で構成される通報装置、通報を制御する制御装置及び通報を映像と音声で受信し記録する受付装置で構成され、これらはISDN回線で結ばれているものである。

緊急の際に、通報者が通報装置に付属している通報ボタンを押すことで、通報装置の赤色灯と非常ベルが作動し、周囲に緊急事態を知らせると同時に犯人等を威嚇する。

また、通報装置に設置されたマイク、スピーカー、通報者撮影カメラを通じて、通報者の映像と音声が受付装置を設置してある警察署等へ伝送され、警察署員等との通話が可能となることから、警察署等では通報者の様子を映像で確認しながら状況を把握し、状況に応じた措置を迅速かつ的確にとることが可能である。

(2) 設置状況

子ども緊急通報装置は、次のとおり設置されている。

① 坂出市

坂井市立中央小学校区 7基(平成15年4月9日から運用開始)

② 高松市

高松市立屋島小学校区 5基(平成17年4月13日から運用開始)

また、スーパー防犯灯は次のとおり設置されている。

① 善通寺市

善通寺快適居住空間創造地区 21基(平成14年4月1日から運用開始)

② 坂出市

市民広場

1 基(平成 14 年 4 月 1 日から運用開始)

(3) 利用状況

子ども緊急通報装置及びスーパー防犯灯の平成 18 年度の利用状況は、いたずらと誤報のみであり、これまで事件、事故の通報は行われていない。

(意見) 子ども緊急通報装置及びスーパー防犯灯の費用対効果

子ども緊急通報装置及びスーパー防犯灯は、通学する児童等に対する安心感の付与や地域住民の安心感など、地域の防犯対策上の必要性は認められるが、費用対効果の点で問題がある可能性がある。

8 警察用航空機ヘリコプター、警察用船舶

香川県警察は、犯罪の凶悪化、広域化、スピード化に的確に対応するため、航空機ヘリコプター 1 機、警察用船舶 3 隻を保有しており、いずれも国費により取得されているが、保守費用(人件費を含む。)は、県費の負担である。

航空機ヘリコプターは、事件・事故発生時に通信指令室や、パトカーと連携し、その機動力を生かした情報収集や追跡活動、さらに災害時等における救護活動を行っている。

また、警察用船舶は、その海上における機動力を生かし、海上からのパトロール、事件・事故発生時の情報収集、災害や事故発生時の救護活動、夏祭りにおける花火大会会場警備等の各種警察活動を行っている。

(1) 警察用航空機ヘリコプター

1) 性能等

(警察用航空機ヘリコプター)



型式	シコルスキー式 S-76B型	最大速度	約287Km
全長	16.00m	最大運用高度	4,575m
全幅	13.41m	航続距離	約540Km
全高	4.41m	飛行時間	約2時間15分
最大離陸重量	5,307Kg	座席数(操縦士含む)	15席
エンジン出力	981馬力×2基		

2) 体制

7人(隊長1人、操縦士3人、整備士3人)

3) 運行回数

項 目		平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年
1	一般警ら	139	146	97	65	94
	訓練	25	29	19	70	26
	捜索・救難	3	6	6	5	7
	その他	11	9	7	13	4
2	緊急配備等	45	48	28	24	30
3	総務・警務	5	1	3	2	3
4	生安(地域を除く)	3	7	3	6	1
5	刑事	6	7	5	8	4
6	交通	7	5	3	1	8
7	警備	4	13	34	8	11
8	学校・通信・その他	6	7	12	2	4
9	行政支援	27	5	6	9	6
10	他府県支援	—	—	3	1	—
合計回数		281	283	226	214	198
合計時間		388	377	377	303	268

4) 平成18年の主要活動

- ① 地域
- 2月 行方不明者の捜索・発見(竜王山)
 - 6月 西日本合同広域飛行等訓練(島根県)
 - 6,8月 行方不明者の捜索
- ② 緊急配備等
- 1,2,3月 ひったくり 1,2月 侵入盗 2月 不審者
 - 1,3月 窃盗 3,4,8月 ひき逃げ 4月 強制わいせつ
 - 5月 車上ねらい 6,7,8月 車両検索 8月 空き巣ねらい
 - 7月 車両盗追跡、PC誘導、身柄確保

- ③ 生活安全 8月 異臭発生現場(坂出市)写真撮影
- ④ 刑事 3月 窃盗ぞう品検索、詐欺事件現場写真撮影
6月 アジアリチウム工場(直島)火災現場写真撮影
- ⑤ 交通 5,6,8月 高松市中心部瞬間路上駐車状況調査
7月 ひき逃げ事件捜査
- ⑥ 警備 5月 秋篠宮文仁親王殿下警衛警備
6月 アジアリチウム工場(直島)火災現場警戒監視
6月 地震被害状況調査(震源地:大分県)
7月 小豆島総合防災訓練
7月 大雨被害状況調査
9月 県総合防災訓練
- ⑦ 行政支援 2,3,7,8月 廃棄物関係合同パトロール
3,8月 山火事警戒監視(ヘリテレ中継)

(意見) ヘリコプターの県費負担の減少の検討

航空機ヘリコプターについては、近い将来発生が予想されている東南海地震の際は、四国4県のうち香川県の高松空港のみが使用可能となることが見込まれているため、現在及び今後の警察活動において必要不可欠な装備である。

しかし、平成18年の航空機ヘリコプターの運行回数は198回で、運行時間の合計は268時間であるが、いずれも減少傾向にあり、平成18年の運行回数、運行時間合計は、平成14年と比較すると、それぞれ70.5%、69.1%となっている。

一方、航空機ヘリコプターの保守費用(人件費を含む。)は、平成18年度は約1億7660万円にも上っており、1回の運行当たり(平均1.35時間)約90万円の保守費用がかかっているため、費用対効果の面で非効率である。

よって、航空機ヘリコプターの装備の必要性はあるものの、例えば、他県警との共同運行を検討する等各県の県費負担を減らすことを検討するべきと考える。

(2) 警察用船舶

① 警察用船舶の名称、取得年月、取得価格、総トン数

区分	やしま (高松北警察署)	ほんじま (丸亀警察署)	おりーぶ (小豆警察署)
取得年月	平成 3. 2	平成 13. 3	平成 5. 11
取得価格	39,933 千円	65,846 千円	6,884 千円
総トン数	7.90トン	10.00トン	2.70トン

(警察用船舶やしま)



② 稼働日数

区 分		やしま (高松北警察署)	ほんじま (丸亀警察署)	おりーぶ (小豆警察署)
稼 働 日 数	平成 14 年	49 日	150 日	12 日
	平成 15 年	65 日	116 日	11 日
	平成 16 年	65 日	116 日	8 日
	平成 17 年	61 日	102 日	8 日
	平成 18 年	59 日	108 日	12 日

(意見) 警察船舶の費用対効果

警察船舶は、それぞれ「やしま」と「おりーぶ」については、平成 18 年の稼働日数がそれぞれ 59 日、12 日と少なくなっているものの、島嶼部における事件・事故発生時の迅速な警察官の輸送において、必要不可欠な装備である。

とは言え、「やしま」と「おりーぶ」の平成 18 年の経費は、人件費も含め 1,616 万円、45 万円となっており、例えば、「やしま」については、稼働日数 1 日当たり相当の経費がかかっているため、船長、機関長が警察業務(装備、厚生等)も行っていることを考慮しても、費用対効果を考えると、やや非効率である可能性があると考えられる。

第6 その他

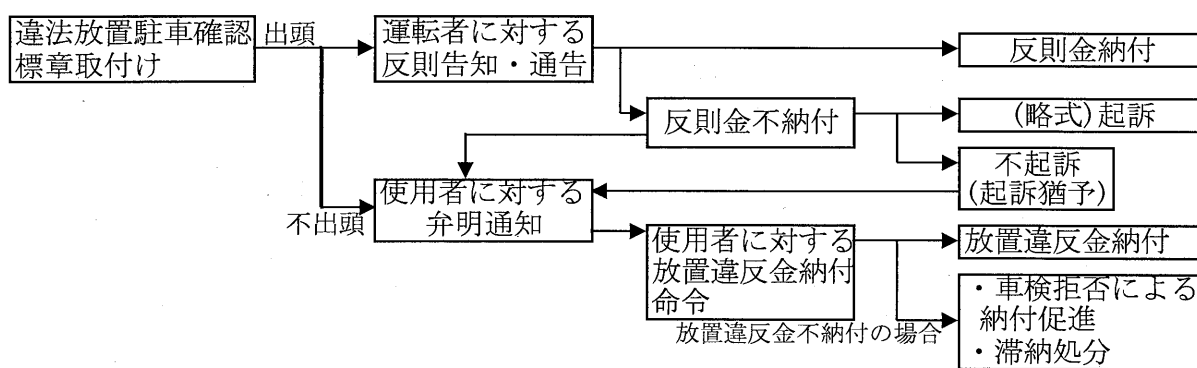
1 放置車両確認事務の民間委託

(1) 違法駐車対策法制

放置車両とは、違法駐車と認められる場合における車両であって、その運転者がこれを離れて直ちに運転することができない状態にあるものである。

県公安委員会は、放置車両であると確認され、標章を取り付けられた車両の運転者が、反則金を納付しない場合には、その車両の使用者に反則金と同額の放置違反金の納付を命ずることができるようになった。

改正道路交通法(平成18年6月1日施行)に基づく放置駐車違反の手続は、次のとおりである。



そして、平成18年6月1日から民間事業者に対し、放置車両確認と標章の取付けに関する事務の民間委託が認められた。

民間事業者の駐車監視員は、放置車両を確認して、それに確認標章を取り付ける業務を行うものである。

放置車両確認事務の委託状況は、次のとおりである。

(2) 放置駐車違反等の推移は、次のとおりである。

区分	放置駐車違反等の内訳				交通法令 違反総件数 (件)	
	放置駐車 違反(件)	駐停車 違反(件)	合計(件)	構成率 (%)		
旧 制 度	平成17年	3,722	4	3,726	6.1	61,118
	平成18年 1~5月末	867	0	867	3.4	25,591
新 行 制 後 度 施	平成18年 6~12月末	6,100	21	6,121	17.5	35,074
	平成19年 9月末	9,912	18	9,930	18.4	53,990

(注)1 駐停車違反とは、客待ちタクシー等に代表される運転者が近くにいる違反をいう。

2 交通法令違反件数には、無免許、飲酒等の非反則行為を含み、反則金額は、違反態様、車種等により異なる。

平成 18 年 6 月 1 日の放置車両違反金制度の導入後、放置駐車違反の件数は増加していることが分かる。

(3) 反則金徴収件数と金額の推移は、次のとおりである。

区分	平成 18 年度	平成 17 年度	平成 16 年度	平成 15 年度	平成 14 年度
件数(件)	57,809	58,038	52,705	54,676	54,885
金額(円)	593,554,700	614,462,000	579,149,000	610,441,000	625,209,400

平成 18 年 6 月 1 日の違法駐車違反金の導入後も、平成 18 年度の反則金はさほど減少していない。

(4) 警察官の放置違反金関係事務への影響

放置違反金関係事務に警察官 5 人を投入しているが、放置駐車取締り件数は新制度以前の約 2.2 倍となっている。

また、民間委託している警察署の警察官の本件事務の担当時間は、民間委託により明らかに減少はしているが、人的削減効果の積算は困難である。

(意見) 放置車両確認事務の民間委託の推進

平成 18 年度については、放置違反金関係事務の予算執行額は、54,206 千円で、歳入額(放置違反金の収入額)は、95,794 千円なので、収支は問題ないと考えられ、警察官の他の業務へのシフトの効果もある。

よって、平成 20 年度の丸亀、坂出地区における民間委託も含め、より積極的に民間委託を進めていくべきである。

2 免許課の受付業務等の民間委託

(運転免許センター)



香川県警察の免許受付業務の体制は、次のとおりである。

区分	定数内職員 数(人)	定数外職員 (人)	業務内容
免許センター (受付係のみ)	4	2	1 窓口業務 ・免許更新者、再交付申請者の申請書の受理、新免許証の交付 ・その他経由更新、国外免許、記載事項変更の受付及び作成事務 2 窓口事務以外 ・電話照会対応 ・証紙収納事務 ・統計資料等作成
東讃センター	3	2	上記業務に加え、免許証作成に必要な適性検査、登録業務、写真撮影
(総人員数)			
小豆事務所 (総人員数)	2	2	東讃センターと同様
三豊警察署 (専務者)	1	0	・免許更新者の申請書の受理、適性検査、写真撮影及び講習受付、新免許証の交付 ・仮免許証の申請受理 ・その他再交付、記載事項変更の受付及び作成事務
観音寺警察署 (専務署)	1	0	三豊警察署と同様
計	11	7	

(意見) 免許センターの民間委託の検討

自動車運転免許の受付業務は、更新、再交付の申請書の受理、新免許証の交付、証紙収納事務、適性検査等であり、大部分は、民間委託が可能であると考えられる。

なお、免許センター等の受付業務以外の業務についても、業務の見直しを行うとともに、民間委託を検討するべきである。

3 公安委員会

(1) 組織

香川県公安委員会は、香川県知事の所轄の下、香川県警察を管理する機関で(警察法第 38 条第 3 項)、3 人の委員をもって組織する(同第 38 条第 2 項)。

(2) 活動状況

平成 18 年の香川県公安委員会の活動状況は次のとおりであり、概ね 1 か月に 3 回又は 4 回開催される定例会においては、議題の審議報告事項の報告、決裁が行われている。

① 定例会	38 日
② 定例会以外	65 日
警察業務に関する説明等	17 日
警察署等の視察督励	6 日
他公安委員会と意見交換	5 日
他機関との意見交換	1 日
警察署員等への講話	1 日
警察関係行事出席	15 日
警察署協議会出席	4 日
その他(表彰式、県民大会、特別警戒出発)	16 日
③ 議会出席	8 日
④ 合計	111 日

(3) 報酬

公安委員の報酬、1 日当たりの報酬額は、次のとおりである。

区分	報酬月額 (ア)(円)	報酬年額 (イ)=(ア)×12月	活動日数 (ウ)(日)	1日あたりの 報酬額 (イ)/(ウ)(円)
委員長	171,900	2,062,800	111	18,584
委員	162,000	1,944,000	111	17,514

国家公安委員会は、国の公安に係る警察運営に関する業務量の多さ等から常勤報酬としてい

る点を鑑みると、香川県公安委員会は、年間約3分の1の活動がありながら、非常勤のかたちで他の行政委員と同様の報酬にとどまっていることは、他の行政機関より多い活動状況に照らして、高額ではないことが分かる。

(4) 定例会会議録

平成18年度の香川県公安委員会の会議録を閲覧、検討した。

その結果は、次のとおりである。

① 定例会総数	39回
② 定例会延べ執務時間合計	180時間
③ 定例会の1回当たりの執務時間平均	4.6時間
④ 延べ議題数	85件(平均は2.2件)
⑤ 延べ報告事項数	361件(平均は9.3件)

議題の審議や報告の中で、公安委員から随時質問が行われており、その質問と答弁は会議録に記載されていた。

(意見) 公安委員会の機能強化

公安委員会は、警察の行政及び運営について管理することとされ、定例会を概ね週1回開催するとともに、現場視察や他機関との意見交換の機会を設ける等機能の充実に努めている。

今後、苦情申出制度、警察署協議会制度の活用等警察業務の中に県民からの意見を反映させていく手段を積極的に講ずることにより公安委員会の機能を強化するとともに、前述した捜査費の執行等に係る専門家によるアドバイスを行うなどにより、警察の民主的運営をさらに確保していくことが望まれる。

IV香川県の水関連政策

第1 香川県の水需給と政策

1 香川県の水政策

(1)香川県の水関連災害

1)テーマとの関連

21世紀は環境の世紀ともいわれているが、ここ数年では、国際的な資源争奪の様相を見せている。中でも、もっとも重要な資源は水であり、21世紀は水の世紀、ともいわれている。また、「水と安全はただ」という言葉もあるが、香川県内大部分の地域ではこれはあてはまらない。水対策は常に重要課題であり、県民生活の持続には欠かせない。水政策には限りがなく、整合性のとれた計画のもとで、効率的な施策が行われていることが県民の安心につながる。

2)水関連災害

近年は、毎年のように渇水が報道され、数年に一度は上水道の供給に影響が出る状態が続いている。その都度、節水や水源対策が検討されているが、平成6年、17年の深刻な渇水を経て、行政の対策の不足との批判の声も高い。

一方、平成16年度には相次ぐ台風の上陸と従来の記録を52cm上回る高潮により、土砂崩れ・浸水等の水害を被り、死者も19名を数えた。

日本での国土利用状況の特徴でもあるが、河川による洪積地に都市が築かれ、中でも臨港部分に産業集積されており、一方季節的に梅雨や台風が多くなる気象条件から、常に水害対策が課題となってきた。また、特に香川の気候・地形の特徴から短く急な河川に通常はほとんど水が流れておらず、降雨時には溢れて水害を発生させる。

洪水等による災害も頻発しているが、近年の被害額では平成16年の高潮が突出している。
(次図参照)

従来、香川県での水問題といえばまず渇水であり、古代から農耕活動・生活用の水を得るために、多数のため池が築かれてきた。



3)水害被害額の推移（四国）

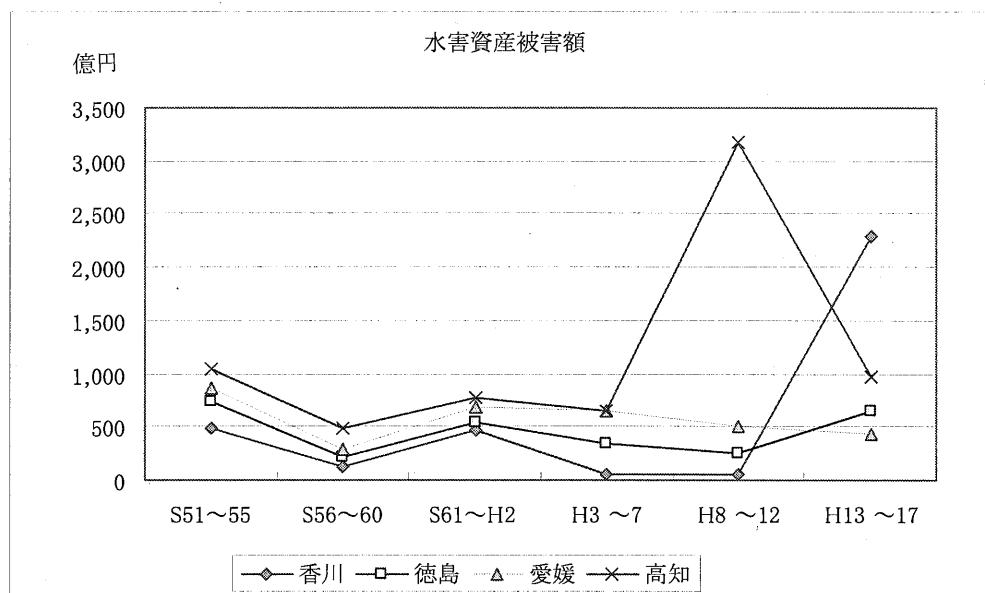
（水害統計 国土交通省より、水害被害額）

（単位：百万円）

地域	資産水害被害額					うち、一般資産(*注)被害額				
	香川	徳島	愛媛	高知	全国	香川	徳島	愛媛	高知	全国
S51～55	49,433	74,188	86,101	103,841	2,535,324	23,504	38,075	15,789	35,299	782,597
S56～60	12,451	21,345	29,679	48,275	3,916,882	3,284	2,304	1,434	3,991	1,227,809
S61～H2	46,213	54,027	69,273	77,328	3,543,130	21,589	3,878	12,576	3,338	925,567
H3～7	6,229	34,731	65,818	64,492	3,076,222	3,282	995	32,551	2,493	876,621
H8～12	5,998	24,413	49,937	316,891	3,618,108	3,151	9,054	14,536	218,804	2,006,957
H13～17	228,916	64,992	44,144	97,763	3,344,257	205,900	19,130	3,892	14,360	1,827,798

（注*）資産被害額のうち、公共施設を除いたもの。

（被害額の合計）



4) 渇水の歴史

① 明治以降（香川県）

（「香川のため池」四国新聞社より）

年次	記録	年次	記録
1870	夏干天	1924	干ばつ
1873	春から雨がなく田植えに困った	1929	干ばつ
1875	干天が続き、稲作の収穫が皆無だったところも多い	1934	干ばつのため8月、陸軍が200発実弾発射
1883	7月21日より9月17日まで雨なし	1939	県内大干ばつ、県が市町村に雨乞い祈願通達
1886	6月18日から8月27日まで雨なし	1944	干ばつ県内で4千ha稲作不能
1890	7月3日から9月1日まで雨なし	1947	6,7月干ばつ
1893	6月23日から8月15日まで雨なし	1955	7,8月干ばつ
1894	春から雨少なく、8月にわか雨でいど、前年以上の惨況	1963	干ばつ
1897	東讃に干ばつひどし	1967	干ばつ
1898	諸国干ばつ、香川は甚だしい	1973(S48)	都市用水が枯渇
1913	大干ばつ、満濃池証文ユルを抜く		

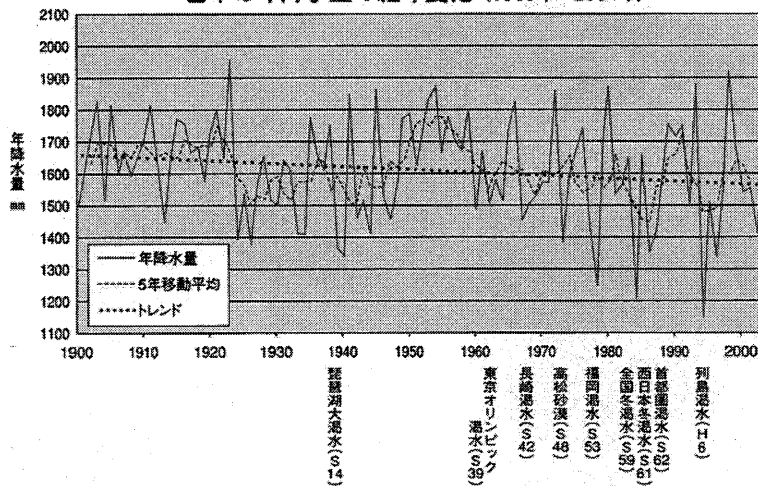
② 近年・全国

香川県水道局ホームページより

年次	地域名	給水制限期間	備考		
			最大給水制限	制限率	備考
昭和39年	東京都	84日間	最大給水制限	50%	東京オリンピック渇水
42	長崎市	72日間	〃	88%	長崎渇水
42	北九州	130日間	〃	50%	
48	高松市	58日間	〃	60%	高松渇水(高松砂漠)
48	松江市	135日間	〃	40%	
52	沖縄	176日間	隔日給水		
53	福岡	287日間	最大給水制限	48%	福岡渇水
56	沖縄	326日間	隔日給水		
59	淀川	156日間	最大取水制限	20%	全国冬渇水
61	淀川	117日間	〃	20%	
	東海市ほか	146日間	〃	40%	
	蒲郡市ほか	152日間	〃	27%	
62	東京都ほか	71日間	〃	30%	首都圏渇水
平成元年	沖縄	59日間	隔日給水		
3	沖縄	64日間	〃		
5	石垣島	219日間			
6	高松市	67日間			列島渇水
	松山市	123日間			
	福岡市	295日間			
	佐世保市	213日間			
7	高知市	97日間			
8	東京都他	42日間			
	神奈川県	77日間			
10	高松市他	18日間			
	高知市	84日間			
12	姫路市	71日間			
	今治市	51日間			

(財団法人日本ダム協会 HP より)

日本の年降水量の経年変化 (1900年~2004年)



- (注) 1. 気象庁資料に基づいて国土交通省水資源部で試算。全国51地点の算術平均値。
 地点名：旭川 網走 札幌 帯広 根室 寿都 秋田 宮古 山形 石巻 福島 伏木 長野 宇都宮 福井 高山 松本 前橋 熊谷 水戸 敦賀 岐阜 名古屋 飯田 甲府 津 浜松 東京 横浜 境 浜田 京都 彦根 下関 呉 神戸 大阪 和歌山 福岡 大分 長崎 熊本 鹿児島 宮崎 松山 多度津 高知 徳島 名瀬 石垣島 那覇
2. トレンドは回帰直線による。
 3. 各年の測定地点は欠測等により必ずしも51地点ではない。

(2) 生活基盤整備と県事業

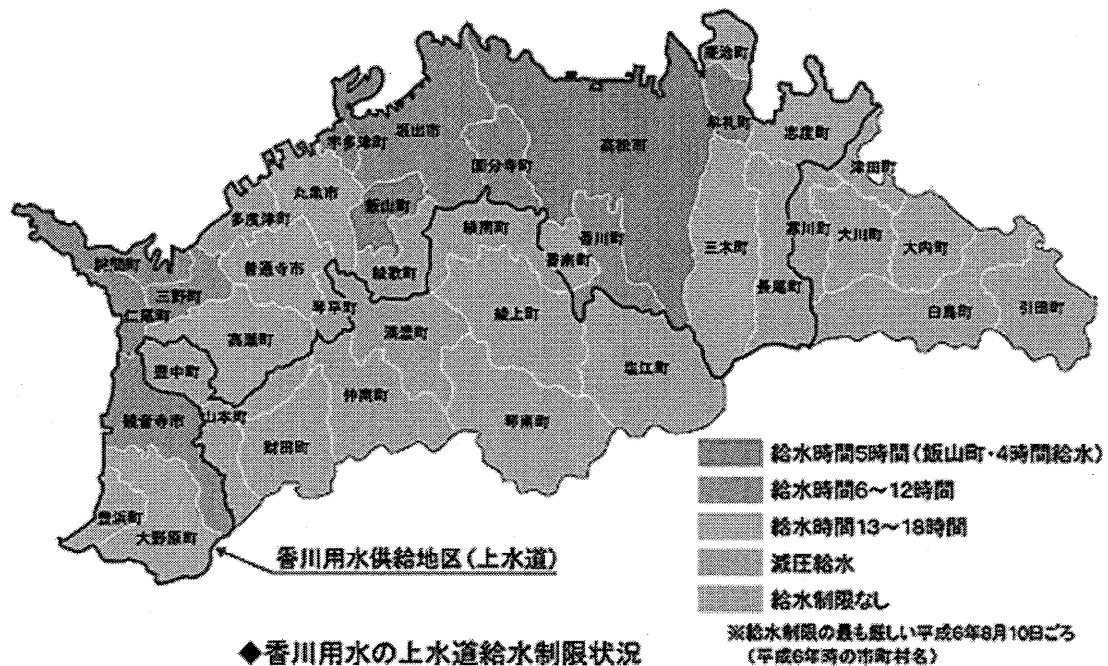
水は人が生活する上で欠かせないインフラであるが、住民への直接的な水道供給は市町村が行う事業である。

近年の工業化、都市部への人口移動、生活様式の変化には地下水の取水、ダム建設で対応されてきたが、基本的に水の不足が香川県の生活や経済活動全般のボトルネックとなっていた。吉野川総合開発計画により、吉野川に築かれた早明浦ダムから香川用水として導水・供給されたことにより、劇的に改善された。(昭和49年)

県が直接行う水供給は、香川県水道局の事業に限定される。これは、香川用水の上水道用取水部分を市町水道事業に供給する水道供給事業と、香川用水と府中ダムの工業利水部分を、工業用地として造成された番の州の事業者などに供給する工業用水事業、五色台水道事業である。

香川県は用水開通から長期間、深刻な渇水からは開放されていた。しかし、地球温暖化の影響(気象の変化)のためであるとも言われているが、早明浦ダム自体の利水貯水量が不足する事態が頻発し、その都度香川用水を含む利水枠への供給がカットされている。特に上水道に関しては、この間に、用水への依存度が高くなり、自己水源の開発を怠ったことが、渇水による用水供給減少への対応力を弱くした面もあり、平成6年の異常渇水を契機として、新たな対応が求められることとなった。

四国地方整備局 HP より 平成6年渇水時の香川県内市町の給水状況



太線より北の香川用水受水地域で給水制限が厳しくなっている。

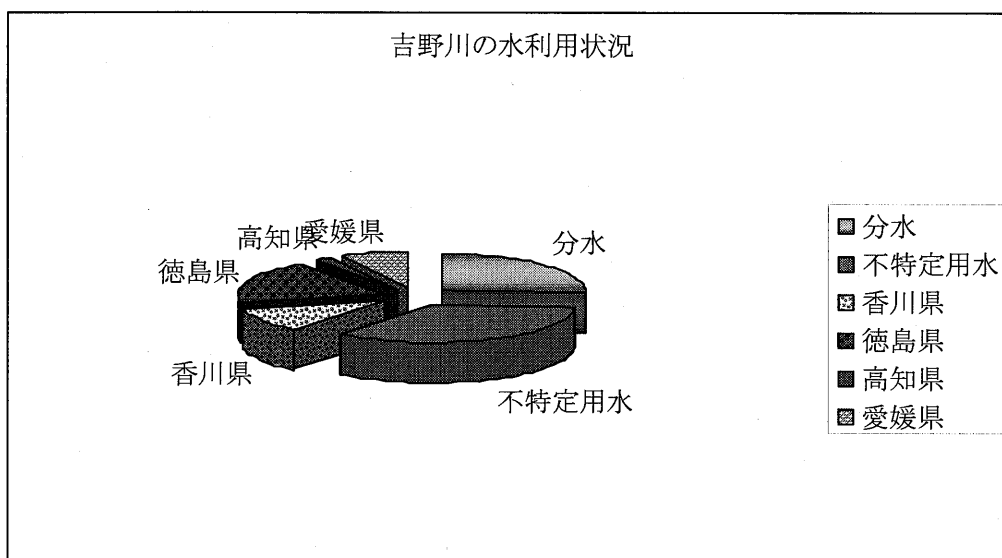
(3) 香川県の水と香川用水

香川用水は、吉野川総合開発事業の一環として、讃岐山脈に掘削された導水トンネルにより昭和 50 年から本格的に導水されている。農業・水道・工業用水それぞれが施設建設資金の支出等を通じ、水利を得ている。

吉野川の水利用（吉野川総合開発後）

(単位:万 t)

項目	合計	農業用水	都市用水
分水 *	47,000		
不特定用水 *	80,800		
新規開発用水	92,200	18,800	73,400
香川県	24,700	10,500	14,200
徳島県	41,000	7,900	33,100
高知県	3,900	0	3,900
愛媛県	22,600	400	22,200
合計	220,000		
年間流出量	487,000		
利用率	45.1%		



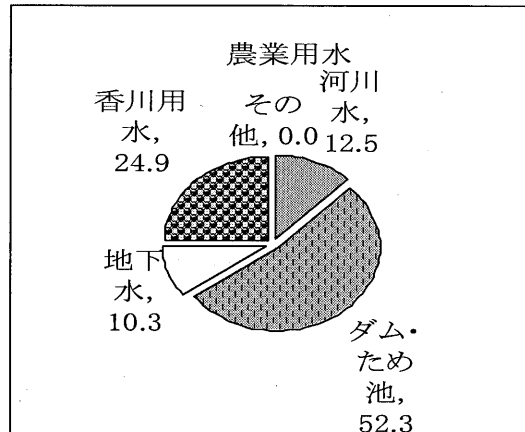
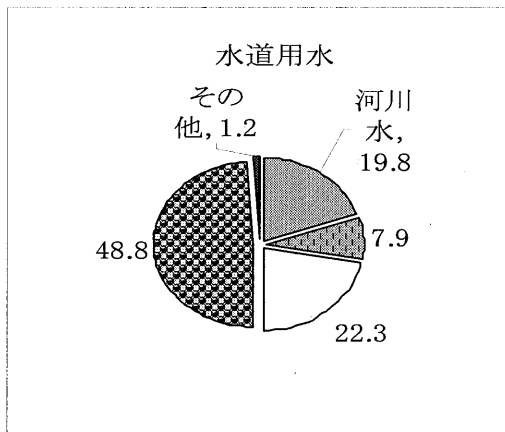
*注) 分水・不特定用水は、早明浦ダム建設以前からの水利。

香川用水の水利内訳（平成 19 年度現在）

用途区分	農業用水	水道用水	工業用水
水利(千t)	105,000	122,100	19,900

香川用水への依存度は、水道で半分、農業・工業で4～5分の1と、高い状況である。
 (「香川県長期水需給計画」より。平成5年 単位:%)

項目	農業用水	水道用水	工業用水
河川水	12.5	19.8	4.3
ダム・ため池	52.3	7.9	29.3
地下水	10.3	22.3	45.4
香川用水	24.9	48.8	21.0
その他	0.0	1.2	0.0



香川用水がなければ県民生活は成り立たない。

平成5年供給量		(千m ³)		
水源	合計	農業用水	水道	工業用水
河川	79,821	45,730	30,311	3,780
ダム・ため池	229,009	191,376	12,083	25,550
地下水	111,132	37,526	34,102	39,504
香川用水	184,205	91,084	74,871	18,250
その他	1,851	-	1,851	-
計	606,018	365,716	153,218	87,084

(4) 水関連事業の構造

渇水対策は、水の安定供給を目的とした水源対策を主としたものであるが、例えば渇水時によく「水がめ」と呼ばれるダムも、本来は大量降雨に備えた治水目的で建設されるものに付随した利水機能だけが水がめ部分である。

治水は河川管理者である2級河川であれば県、1級河川であれば国が事業主体となる。

河川の水は、誰のものでもないが、明治29年の河川法制定以前から利用していた者に対

し、慣行水利権が認められたため、従来の主な利用者である農業用水が既存の水利を殆ど全て有していることから、上水道や発電などの新規の水需要は地下水かダム建設によるしかなかった、という経緯もある。

実際の水需要の大きな部分は農業用水が占めているが、これも一般市民にはあまり認識されていない。農業用水は土地改良区（土地改良法に基づく自主的団体）が管理しているが、国や県の補助金が多額に投入されている。

上水道は原則市町事業であるが、香川用水の上水への供給は県水道局が行っている。

香川用水は、独立行政法人水資源機構の事業であるが、香川県内での農業用水専用水路は国（農林水産省）の施設である。農業用水は従来の水路を利用して配水するため、従来からのため池も調整池の機能を持ち、香川用水と既存の水は混合して供給されている。

このように、水に関しては、治水と利水という政策目的、管理主体の相違から総合的な施策が困難である。

また、昨年度の報告書で見たように、財源が入り組んでいることも施設に対する権限が不明確になったり、施設の多目的利用を阻害し、水資源の有効利用を阻害する要因となることもある。

本来無色であり、どこへでも流れていく水であるが、容れ物や導水路を誰が何の目的で作ったかにより色付けされているのである。

また、ダムは治水目的のためには空き容量がある方が望ましく、利水目的からは貯水されていることが望ましいという背反する面を持ち、利水間での利害調整に加え、政策の整合が難しい。

水に関する施策・事業の構造を整理することは困難であるが、災害対策の政策に関連づけ、一覧化を試みると次のようになる。

政策	災害	管理対象		管理主体	県担当部署	国省庁	主な施設	県負担	県財源
①治山治水	洪水等	河川	1級河川	国	河川砂防課	国土交通省	護岸	直轄事業負担金	-
			2級河川	県			ダム等	事業費	補助金
	土砂崩等	その他	国有林以外	国	みどり整備課	農林水産省	砂防ダム等	事業費	補助金
			国有林	国			治山ダム等	直轄事業負担金	-
②高潮対策	高潮	海岸等		主として県	港湾課	国土交通省	防潮壁等	事業費	補助金
③利水	渇水	香川用水	吉野川総合開発	水資源機構	水資源対策課	国土交通省	早明浦・池田ダム、導水施設	利水分維持負担金	-
			香川用水農業専用区間	国(農林水産省)	土地改良課	農林水産省	専用水路	補助金	-
			香川用水農業用水施設	土地改良区	水道局	厚生労働省	ため池・水路	補助金	-
			香川用水上水	香川県水道局	水道局	経済産業省	原水調整池・浄水場・配水管	一般会計からの補助等	水道利用料収入
			香川用水工業用水	香川県水道局	水道局	経済産業省	府中ダム・配水	一般会計からの補助等	水道利用料収入
		府中湖水源工業用水	香川県水道局	水道局	経済産業省	府中ダム・配水	一般会計からの補助等	水道利用料収入	
		上水道	市町水道局	水資源対策課	厚生労働省	浄水場・配水管	-	-	
農業用水	土地改良区	土地改良課	農林水産省	ため池・水路	補助金	-			
④雨水排水	洪水等	下水道	公共下水道	市町	下水道課	国土交通省	排水ポンプ・排水溝	補助金	-
⑤環境	水質汚染		流域下水道	香川県			管渠 主要管渠・処理施設	補助金	管理部署費用
		排水処理	浄化槽整備地域	排水者	廃棄物対策課	環境省	合併浄化槽	補助金	-
			農業集落排水事業	市町	農村整備課	農林水産省	管渠・処理施設	補助金	-
⑥水源	渇水・山崩等	植林事業			みどり整備課	農林水産省	植林	事業費	補助金

(注)財源・県負担の欄の補助金は、その項目の全ての事業に当てはまるわけではなく、また、事業費の全額を賄うものでもない。

太枠内は 19 年度検討対象。着色部分は 18 年度の検討対象。

災害と上記政策との関連は、次のとおり。

○水害対策（洪水）：

①治山治水のうち河川の治水

④雨水排水

が主であるが、

②高潮対策

は洪水と同じ類型に属する。

また、直接水に関連しないため表に含まれていないが、道路課の行う事業のうち、透水性の道路舗装は大雨を地中に浸透することによる災害対策の事業でもある。

○水害対策（土砂崩れ）

①治山事業としての砂防ダム・治山ダム

これも水に関連しないため表に含まれていないが、急傾斜地事業等は昨年度の報告書参照のこと。

○渇水対策：

- ③利水事業の一環として行なわれる。
- ④水利用という点では、下水道の処理水を再利用する事業も行なわれている。
- ⑤植林事業は、水源地対策事業と位置づけられるものがある。

(5) 一般的に問題点とされている事項

1) 上水道

- ・長期的に需要が増加するという予測に基づいてダム等の水源開発を行ったが、人口減・節水型機器の普及などでむしろ需要が減少し、コスト高になることが予測されている。
- ・施設老朽化・石綿管取替え等の設備投資需要が把握されず、資金計画が十分ではないなど、合理的な長期計画が樹立できていないこと。
- ・供給水質の確保。水質の劣化、菌の発生への対応。
- ・渇水・地震等災害への対策

2) 工業用水

- ・産業用地の造成と同時に行われる工業用水事業につき、造成地への企業誘致計画未達による不採算
- ・国（経済産業省）の定めた料金体系と採算の乖離

3) 農業用水

- ・耕作放棄地の増加や作付け状況の変化による需要の変化への対応
- ・高齢化により、水路・ため池等の水利施設維持が困難になっている

4) 治水

- ・環境保全の視点などからのダム・河口堰等の建設への反対
- ・溢れることを前提とした総合治水事業と土地利用の抑制など

5) 下水道（汚水）

- ・計画に対する面整備の遅延
- ・それに伴う財政の悪化
- ・処理施設の老朽化

(6) 県の施策

水政策はそれぞれの主体がそれぞれの目的のために施策を行い、ある部分は表面化し、ある部分は民間活動として「水面下」にあるという状況にある。

212 ページの表の政策は、それぞれの管理対象に対して各種法規が定められており、担当部署でこれらに従い実施されている。

この中でも、県は災害への対応を求められている。

県全体として作成されたものとしては、①利水②治水の2系統の計画がある。

①利水の計画として基本となる長期水需給計画は、主として水供給インフラ整備のための計画であるが、平成6年渇水を受けて作成されている。先々の水需給を見通し、利水のそれぞれの施策の方向性を定めたものである。各担当部署はこれに従って事業を実施する。

②治水の計画は、利水のように全体にわたるものは実施計画としてはない。高潮対策、治水対策が別途策定されている。全体に係るものとしては、防災計画がある。災害時の連携など、発生後の対応を定めたものであり、災害発生後の対策の性質を有する。

このような性質の相違から、①は計画と現況の対比、②は計画の実施体制自体が政策実現の実効性を見る上での着目点となる。

本来、県民生活の安全を考えるならば災害発生時の対応体制は重要であるが、災害発生時防災計画全体の有効性については、極めて広範囲となるため、その全体は対象とせず、関連部分はそれぞれの事業の中で検討することとした。

利水と治水は相互に関連すると思われる。特にダム建設は、利水ダムとしての計画が行われていない現状下では、基本的に治水の必要により建設され、利水の機能を市町の希望により付加する、という図式で事業化される。治水の必要からダム建設が決定されることが建前であるが、全体計画の中では、利水の水源として記載されている。

この点、計画策定段階で利水優先と見られる記載が行われている。

年度	平成5年	平成9年	平成10年	平成14年	平成15年
全体		第3次香川県長期水需給計画(～平成27年度、中間平成17年度)			
				水資源対策大綱(平成22年度)	
水道		香川県水道整備基本構想(平成28年度、中間目標年度平成22年度)			
		香川県広域的水道整備計画(平成22年度)			
治水		平成11年度から順次河川毎に「河川整備基本方針」策定 (平成19年時点で7河川策定)			
農業	第6次老朽ため池整備促進計画(平成9年度まで)	第7次老朽ため池整備促進計画 (平成14年度まで)		第8次老朽ため池整備促進計画(平成19年度まで)	

2 監査の視点

1)対象

この項では、県の水に関連する政策の策定から実施までを対象とする。

具体的には、

①利水に関する計画自体

②利水・治水に関する個別の事業(ダム建設を含む河川管理・水道用水供給事業・土地改良事業)

について検討する。

2)要点

①計画は合理的に策定されているか。

②事業は計画に沿っているか。県の水政策と整合するか。また情勢にあわせ、見直されているか。

③施策実施等の意思決定は計画に沿って合理的に行われ、決定過程は検証しうる状況にあるか。

④業務が合法的・効率的に行われているか。

3 利水事業の検討-第三次長期水需給計画（平成9年5月策定）

(1) 性格

趣旨をまとめると、「水需要の増大予測に伴い、21世紀水需要の長期な展望にたった水資源対策事業の推進」とされている。

水関連事業の中にはダムなど長期にわたるものがあり、また水施策も前述のように各部所・主体に亘っているため、長期予測に基づき、県の事業方針を定めるための基本計画となっている。

その後、平成14年水資源対策大綱の策定時に水需給の再検討は行われているが、この数値は平成14年大綱には記載されていない。

基本的に、この平成9年に策定された第三次香川県長期水需給計画が現在計画中、進行中、または終了したあらゆる水関連事業の基本となっている。

(2) 構成

農業用水・工業用水・水道用水に分け、長期の水需要予測、供給の現況分析から、実現可能で実施すべきと考えられる施策を挙げている。

(3) 需要予測と実績

1)比較が可能であるのは、上水道のみ。

①予測

H5 147.9 百万 m^3 → H 27 200.7 百万 m^3 (36%↑増)

総人口は横ばいであるが、生活様式の変化により需要量は増大する。

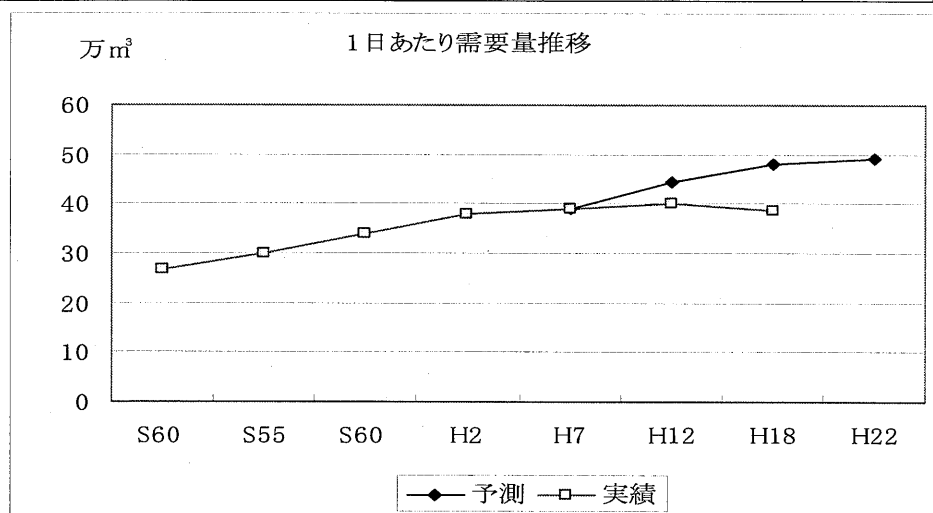
このため、全ての地域で供給不足になる。

②実績

上水道については、「香川の水道」により供給実績が把握できるため、これと比較する。供給実績は、もし供給が不足していても供給されただけしか集計されないため、厳密には需要とは異なるが、市町水道事業の供給能力には余力があり、この間に渇水時以外に供給が不足していたという事実も特に認められないため、供給量との比較を行う。

需要が増加する予測に比べ、供給実績はむしろ減少している。

項目	H5 実績	H12 予測	H12 実績	予測比(%)	H17 予測	H17 実績	予測比(%)
給水人口(千人)	1,000	1,019	1,005	98.6	1,027	997	97.0
1日給水量/人(ℓ)	393	444	400	90.1	479	384	80.2
給水量/日(m^3)	393,088	470,482	402,237	85.5	511,581	382,948	74.9



2)工業用水

①予測

H5 71.1 百万 m^3 → H 27 82.1 百万 m^3 (15%↑増)

香川田園テクノポリス開発計画等により増加。ただし非用水型のため微増。

中讃・高松ブロックは供給余力を残し、東讃・西讃・島嶼ブロックは工業集積により不足。

②実績

工業用水の使用量は、地下水のウエイトが高く、排水も自社で処理されることが多いため、特別な調査が必要であり、現在県では把握していない。

3)農業用水

①予測

H5 372.2 百万 m^3 → H 27 376.1 百万 m^3 (1%↑増)

農地面積は減少するが、水効率の劣化や作物の変化により、需要はほぼ横ばい。香川用水の受益地域はバランスがとれているが、非受益地域では不足。

②予測の修正

農業用水の実際の使用量は計測困難である。

土地改良課では、平成 17 年度の耕地利用等のデータから、予測の修正を行っている。作付けの減少などにより、当初予測よりも需要量は微減している。

(単位：千 m^3)

年度	H14 実績	H17 予測	H22 予測	長期需給計画
最大値	347,084	353,358	353,624	353,624
中間値		344,543	343,944	
最小値		334,897	335,788	

(4)供給予測

①予測

平成 5 年実績と比較すると次のとおり。

(単位：千 m^3 ・%)

種	水道用水			工業用水			農業用水		
	H5	H 27	比率	H5	H 27	比率	H5	H 27	比率
河川水	30,311	30,311	100.0	3,780	3,780	100.0	45,730	45,730	100.0
ダム・ため池	12,083	20,844	172.5	25,550	25,550	100.0	191,376	191,499	100.1
地下水	34,102	34,102	100.0	39,504	39,504	100.0	37,526	27,472	73.2
計	76,496	85,257	111.5	68,834	68,834	100.0	274,632	264,701	96.4
香川用水	74,871	90,925	121.4	18,250	18,250	100.0	91,084	105,000	115.3
その他	1,851	1,851	100.0	0	0	-	0	0	-
計	76,722	92,776	120.9	18,250	18,250	100.0	91,084	105,000	115.3
合計	153,218	178,033	116.2	87,084	87,084	100.0	365,716	369,701	101.1

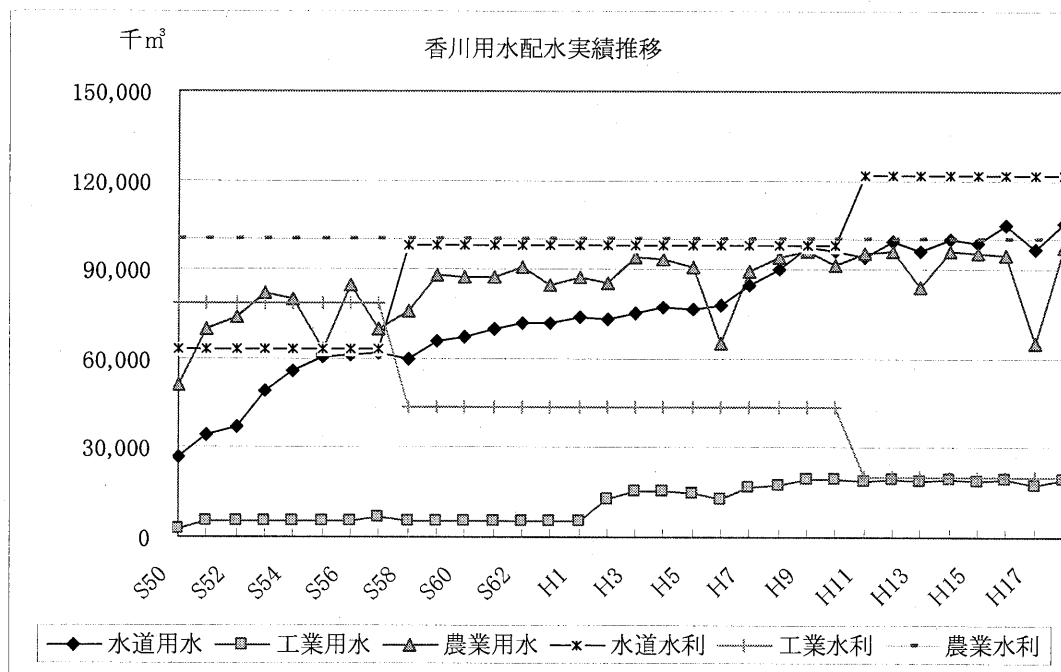
・水道用水：実施中又は計画調査中のダム建設による増加、香川用水の取水増

・工業用水：変化なし

・農業用水：地下水の枯渇による減少、香川用水の取水増

②実績

香川用水の取水実績は次のとおり。



平成 17 年度は渇水のため、異常値が出ている可能性がある。香川用水からの農業取水量は特に例年より少ない。

香川用水の水利から見ると、渇水時以外の供給力は余力がある状態で推移している。

(5) 不足量

①予測

前記の需要と供給の差し引きとなっている。

水道用水は、平成 5 年度で既に 183 万トンの不足、17 年度は 1,533 万トン、平成 22 年度では 1,785 万トンが不足する予測となっている。

②実績

前述のように、渇水時以外、全般的に不足は発生していない。

(6) 対策

予測される水の不足に対応する施策は次の通り。施策として実施可能な事項について、多方面から検討しているが、前述のように実施主体が県事業でないものも含まれ、実現可能性にも濃淡があるため、検討・積極的に推進等のニュアンスで差別化している。

なお、実施中のもの、担当が明確な事業については () に県担当部署を記載している。

1)水源対策

水源としては、既存のもの以外の開発が必要となる。

①ダム建設（河川砂防課）

事業継続中の3ダム（門入・栗井・椀川）のほか、平成6~7年の調査による候補地21箇所のうち、4つのダム（対象地は不明）について渇水対策ダムの可能性を調査する。

②海水淡水化

福岡県や沖縄県の事例を参考に、造水コストの低減方策等の検討を進めており、整備に向けて事業主体や施設規模など、具体的な検討を進める。

③地下水の利用

県内の家庭用井戸の分布・利用の実態を把握し、地下水賦存量や地下水利用可能量などの調査を実施、これらを基に地下水の適正かつ有効な利用を促進する。

地下水涵養方策として、浸水性材料による歩道部舗装の促進、住宅などの屋根に降った雨を地中に浸透させる雨水浸透ますの設置等の検討を進める。

④既設ダム・ため池などの活用（河川砂防課・土地改良課）

ダム群連携事業につき、実施中の綾川ダム群連携事業の他にも検討
砂防ダムの活用（特に香川用水非受益地）についても積極的に取り組む。

⑤既設ダム・ため池などの保全（河川砂防課・土地改良課）

貯水機能が低下しているダムやため池の浚渫、老朽化した堤体などの改修を積極的に推進する。

実施中の老朽ため池整備促進計画に基づく整備と漏水減少のための水路改修を行っている。

⑥水源林の保全（みどり整備課）

水資源涵養のための森林整備と森林機能評価のための森林情報システムの構築を図る。

⑦水源地域対策

水源地域の重要性・恩恵を認識し、植林や交流などの活動に積極的に取り組む。

⑧広域水道の整備（県水道局）

確保水源を上回る需要が見込まれる地域もあることから、水道施設の拡張整備・水源確保について積極的に推進する。

渇水時対策の配水池や配水管網整備など、ハードとソフトの両面からの検討を行う。

2)節水型社会の形成

⑨水の循環利用

個別循環方式によるものの普及のために、既存の制度のPRを行ない、活用の促進を図る。

広域循環方式による下水処理水の再利用の促進を検討してゆく。

⑩節水の促進

節水意識の高揚を図る。

節水型機器の普及促進（節水コマ・節水型トイレなど）のために県・市町が一体となって取り組む体制作りをすすめる。

3)緊急時における水の確保

⑪水道用調整池の整備（水資源対策課・県水道局）

異常渇水時における水道用水の安定供給の確保を図るために水道用調整池の候補地などの調査を実施し、整備の推進を図る。

⑫緊急時の水融通

広域での水融通のための施設整備などの施策の推進が必要。

水源と浄水施設のギャップを埋めるために、県内水源を県営浄水場で浄水し市町に配水することについても調査・研究が必要。

(7) 疑問点

この計画は各種施策の基本となる重要なものであるが、次のような問題があるように思われる。

①需要予測

前項に示したように、過剰見通しに基づく水源開発が水道のコスト高となることが指摘されている。

当計画についても、平成12年から27年の予測を行っているが、これに基づき事業が計画されているにも拘らず、実績値との比較、それに基づく事業の再検討が行われていない。

平成17年度で実績の入手可能な水道と比較すると、渇水の影響はあるものの、需要量は大幅に予測が実績を上回っている。

前述のように、上水道事業自体は市町の水道局が行うものであり、市町それぞれの需給計画をヒアリングする必要があったのではないか。例えば、高松市では下水道の中水利用が平成6年から開始され、この年の大渇水を契機に事業は拡大されている。需給計画の中では対策として記載されてはいるが、上水道需要の減少要因として把握されるべきではなかったか。

すでに事業化され、渇水を契機に処理水増加のための再投資が決定されていたと思われるが、水の需要予測には反映されていない。

②供給可能量の見通し

既存の計画が遂行されたものとして記載されているが、ダムによる増加について、計算対象としたダムの名称、完成予測年度が記載されていない。

③施策

それぞれにコストと増加水量、完成までの年月が可能な限り記載されていることが望ま

しい。コストについては全く触れられていないことは、いくら需給計画とはいえ、実施の可能性の判断が妥当であったことについても証明できない。

(意見)

それぞれの事業費はそれぞれの部署で予算化されるが、水の供給を、何からどれだけ得ることが可能であり、それにかかるコストはいくらか、という試算から効率性も考慮して全体計画を策定することこそが県の水需給に求められるのではないか。

現状では、第3次香川県長期水需給計画を基に、後に示すように各種の事業が実施されている。コストを考慮せず、あらゆる手立てを羅列した水需給計画は、柔軟に政策を実施する、という面でのメリットはあるが、多すぎる水需要の見通しのもと、それぞれの事業実施の口実を作る、という役割を果たす結果となっている。

平成14年には水資源対策大綱が策定されているが、この時にも水需給の見直しは行われていない。

計画時から定期的に、実績との比較を行った上で事業に反映させることが本来の姿であると思われる。

平成25年3月末日に香川用水の水利権更新を控え、各部署で水需給の整理が行われようとしているが、現状を再度把握し、合理的な水需給計画を再構築することが望ましい。

4 利水事業の検討-水資源対策大綱（平成14年策定）

(1) 性格

平成22年度までの水の需給見通しを基本に、概ね10年間の水資源対策の方向を示している。

適切で計画的な推進に努めるとともに、水資源を取り巻く諸情勢の変化に柔軟に対応し、必要に応じて随時施策内容の見直しを図るなど、弾力的で効果的な執行に努める。

(2) 長期水需給計画からの推移

平成9年需給計画項目		平成14年大綱項目		具体化した主な内容	新規記載内容
①	ダム建設	①	ダムの整備推進	椋川ダム・内海ダムの着手・ 白鳥ダム早期事業化	
②	海水淡水化	削 除			
③	地下水の利用	④	地下水の活用		地下ダム
		⑫	地下水の保全		過剰汲上に対する自主規制

④	既存ダム・ため池などの活用	②	ダムの活用・保全	綾川ダム連携事業	砂防ダムの有効活用・洪水調節容量の弾力的管理
⑤	既存ダム・ため池などの保全	③	ため池・農業用水路の整備・保全		
⑥	水源林の保全	⑨	香川用水水源林の保全		
		⑩	県内水源林の保全		治山事業の推進
⑦	水源地域対策	⑪	水源地域対策の促進		
⑧	広域水道の整備	⑤	広域的な水道の整備	県営水道の第2次拡張事業	水道事業の統合・桃川ダムの建設
⑨	水の循環利用	⑧	水の循環利用等の促進		農業集落排水事業の促進
⑩	節水の促進	⑥	効果的な節水啓発の展開		
		⑦	節水型機器の普及促進		
⑪	水道用調整池の整備	⑮	調整池の整備促進	原水調整池・配水調整池の整備	ため池等の有効活用の可能性について調査・検討
⑫	緊急時の水融通	⑰	水融通の促進		市町緊急用水道連絡管整備への助成・県営4浄水場連絡送水管の整備
		⑱	他用途水の融通		香川用水の用途間調整・簡易浄水器の活用
		⑬	水質の保全	香川県全県域生活排水処理構想他	
		⑭	水資源への理解の促進		
		⑯	予備水源確保の促進	渇水時の雑用水の供給	市町の緊急水源確保事業に補助
		⑲	渇水・緊急時の的確な対応	渇水時の対応の手引き作成	的確な情報提供

(3) 内容

時間の経過と共に、施策が具体化されており、内容もより発展させるものになっている。また、各部署・市町で行われている施策を広くとりまとめている。

大綱は現状を網羅的に検討し、水需給の再予測により方針を決定されたもの、との位置づけであり、目標に併せて施策が整理されている。

しかし、水需給再予測の数値、施策による改善の程度、相互の影響などにつき具体的には記載されていない。

事業費については、記載されているものもあるが、極めて限定されている。香川用水の供給量カットが常態化している現況下では、渇水対策と常時の需給ギャップの

解消とは分離が困難である。

常時は、当初予測に比べ需要が減少していることを主要因として、供給力が過剰である状況にある。

その余力が渇水への対策へとシフトしているが、渇水時にどの水源がどの程度減少するのか、を客観的に分析したうえで、それぞれの対策をコストと供給可能水量との関連付けを行いながら挙げなければ、本来の政策大綱とは呼び難い。

また、大綱には、情勢にあわせた各施策の見直しや整合が謳われているが、大綱の各計画は、担当部署でそれぞれに実施されている現状にある。

(4) 香川用水を含む吉野川総合開発計画

治水の項で記述するが、河川管理者により許可される「許可水利権」は、必要に応じて取水する権利であり、このため、一定期間（電力開発以外は10年を基本とする）毎に水利権を更新する制度となっている。

香川用水は、早明浦ダムの利水容量を基本としているが、平成25年3月末日が更新時期となっている。

また、平成17年の渇水時の記憶はまだ新しいが、そもそも香川県で渇水であっても、同じ四国内でも水が潤沢であることに着目した取水計画であり、温暖化による降雨の状況の変化が、位置を固定した社会資本投資であるダム事業の位置づけを変えつつある。

早明浦ダムの集水地域でも、降雨が少ない時期が多くなり、渇水時に慣行水利を優先する仕組みから、他県及び発電の利水部分がカットされることとなり、香川用水から見ると、本来目的が阻害されている。

また、利水容量として水を蓄える部分がゼロになっていたにも拘わらず、台風の襲来により、一日にしてダムが満水となったことも印象的である。放水を制限していたことも要因である、とのことであるが、洪水に対して備える治水容量が十分ではないのではないかと、との見解も出されている。渇水にしる洪水にしる、治水の項目に記載しているように過去の災害のどの程度のものに対応するかを決めた上で容量が決められるため、気候の変化による災害の増加に対応するものではない。また、そもそも基本となる「何年に一度」、という基準が妥当であったかについても問題とされる。（例えば、10年に1度の洪水に対応すると定めた場合、その時点で過去10年の間に非常に大きな災害に見舞われていたとしても、過去30年のデータがあるのであれば、その中で3番目にひどい災害に対応することを想定し、一般の感覚とは非常に異なる決定方法となっている。）

治水ダムは、国費及び県費の災害対策支出として建設される。一方、利水部分は国庫補助を受けるものの、水道料金での回収を予定される。

このため、工業用水から水道用水への水利権の転換にあたっては、ダム建設の負担金等の精算が行われる。

しかし、利水から治水への転用について、精算が行われるのか、また水道事業から見る

と、水源を再開発する場合の再調達コストと比較するならば、ダム建設当初からのインフレにより、現存水利が圧倒的に安い。さらに言えば、香川県では慣行水利以外の新規水源はきわめて限られており、通常よりも開発コストは高くなる。

また、農業用水では、かんがい期の補給水として香川用水が位置づけられているなど、水を最も必要とする渇水時に、許可水利に対して大幅な取水カットが行われることも、それぞれの需要主体毎に最大量の水利を確保したい、というニーズを生み出している。

水関連の調整は非常に困難であるが、大綱は水に関連する要素をほぼ網羅している。それぞれの施策の進行状況を把握するならば、(大綱の本来の目的である) 政策の調整も可能である。慣行的に行われてきた当事者間での調整により、なんとか賄われてきた水施策は、香川用水の水利権の更新を平成 25 年 3 月末日に控え、総合的な現状の把握と調整を行わなければならない状況にある。

現状を見ると、水道・工業用水事業については取水源・量と供給量がほぼ明確に把握できることに比べ、その他工業用水・農業用水での地下水・河川からの取水・消費量の把握は困難であり、利用実態の把握自体が難しい。

現在も、市町水道事業者は、渇水時の水資源として農業用水の一部の融通を可能とするよう、導水設備の投入などを行っている。しかし、実際の渇水時には農業用水も不足することから、生産調整などの負担を求められることもあるという。その金額が合理的なものであることは、需要者には検証できない。

河川法の改正により、渇水時の水融通が可能になったこともあり、通常時の取水・循環・消費の実態把握を行った上での必要量の把握と渇水時対策を客観的な数値を持って行うべき時期に来ている。

第2 治水とダム

1 河川法とダム

長期需給計画・大綱に挙げられている施策のうち、ダム事業は予算規模・事業年数の両面から最も規模の大きい事業でもある。

ここで言うダムは河川法上の施設であり、河川をせき止めるもの（堰）のうち、堤の高さが15メートル以上のものを指す。

水道や発電など、利水だけのためのダム（香川県では府中ダム）もあるが、香川県で現在事業中及び計画中のダムは多目的ダム及び治水ダムの連携事業である。多目的ダムは、河川の治水を主目的として事業化され、それに加えて利水のための容量を付加するタイプのダムであり、大綱には、水供給源として、これらの事業が記載されている。

水道だけのためのダム建設は、もともと、建設地と受益地が異なることなどから、建設自体困難であるうえに、治水目的にしる、利水にしる、効率のよいダム建設適地は少なくなっており、水道料金や電気料金に反映できない水準になっている。

ダムは河川法の定めに従い建設・管理される。香川県の治水・利水とダム事業を見る際にも、河川法の枠組みと、国策としての治水・利水事業の変遷についての知識が不可欠であり、まず関連する部分を中心として概観する。

2 河川法の目的・事業

1)目的

河川法第1条に記載されている。

河川について、

- ・洪水、高潮等による災害の発生が防止され、
- ・河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、
- ・及び河川環境の整備と保全がされるように

これを総合的に管理することにより、

- ・国土の保全と開発に寄与し、
- ・もつて公共の安全を保持し、
- ・かつ、公共の福祉を増進する

ことを目的とする。

河川自体は公共物という位置づけを基本とし、河川の管理は、災害防止・適正利用・機能維持・環境という異なる成果を求められている。

また、目的にも国土の「保全」と「開発」など、ある面では相反する可能性のあるものが含まれている。

公共の福祉の捉え方により、施策・事業の内容は変わる。

2)災害と治水事業

多発する水害被害に対して明治29年に策定されたという河川法の経緯からも、当初は治水（国土の保全と公共の安全）を重視した施策がとられてきた。

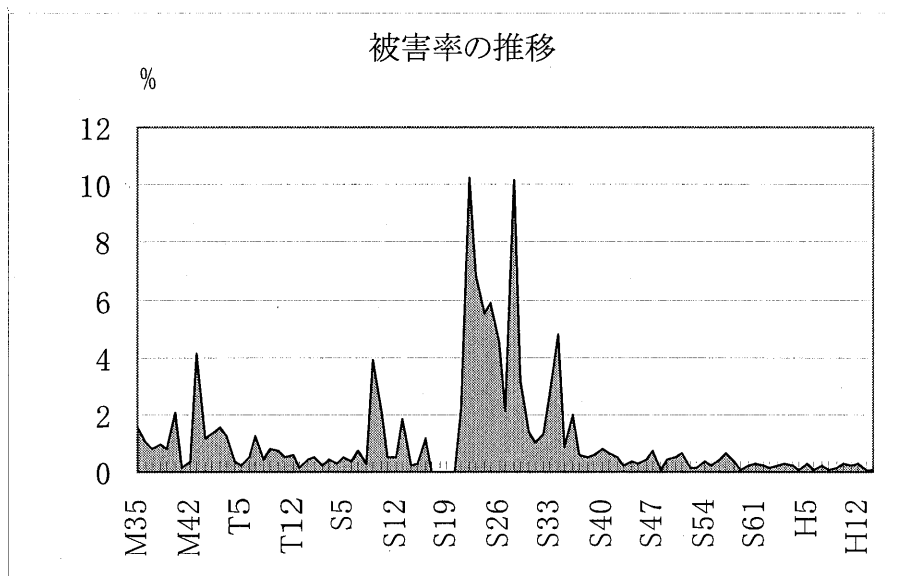
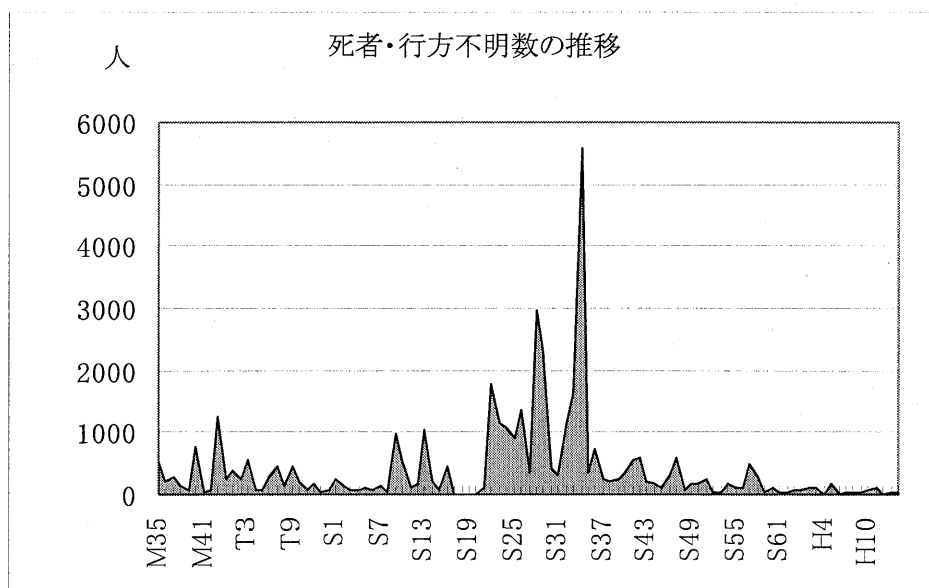
水害による資産被害額の国民所得に対する率（被害率%）、水害による死者行方不明者数につき、明治から平成14年までの推移は次のとおり。

（単位：%・人・億円）

年度	被害率	国民所得 (実質)	死者・行 方不明	年度	被害 率	国民所得 (実質)	死者・行 方不明	年度	被害率	国民所得 (実質)	死者・行 方不明
M35	1.54	58,176	506	S11	0.54	261,195	93	S45	0.28	1,590,616	105
M36	1.00	64,619	217	S12	0.54	251,258	178	S46	0.42	1,645,218	320
M37	0.78	63,723	296	S13	1.85	276,873	1,053	S47	0.77	1,797,884	593
M38	0.99	55,728	143	S14	0.24	315,578	216	S48	0.11	1,964,096	72
M39	0.78	66,012	78	S15	0.32	293,445	87	S49	0.47	1,933,648	178
M40	2.05	70,564	752	S16	1.18	303,304	444	S50	0.52	1,999,348	191
M41	0.18	73,937	51	S17	0.00	272,631	0	S51	0.67	2,099,301	234
M42	0.38	74,867	57	S18	0.00	276,945	0	S52	0.18	2,172,521	49
M43	4.13	71,778	1,257	S19	0.00	264,870	0	S53	0.17	2,297,408	38
M44	1.20	84,359	237	S20	0.00	0	0	S54	0.35	2,410,635	188
T1	1.30	92,255	377	S21	2.24	142,888	105	S55	0.22	2,491,138	95
T2	1.52	94,164	245	S22	10.24	151,695	1,779	S56	0.41	2,537,050	90
T3	1.28	91,819	568	S23	6.87	176,976	1,161	S57	0.64	2,620,673	503
T4	0.36	89,082	56	S24	5.54	204,695	1,083	S58	0.38	2,679,693	270
T5	0.25	89,577	72	S25	5.92	242,093	896	S59	0.09	2,766,912	24
T6	0.54	93,717	284	S26	4.51	261,323	1,373	S60	0.23	2,875,700	103
T7	1.23	105,573	455	S27	2.10	288,520	366	S61	0.28	2,964,435	47
T8	0.44	127,148	148	S28	10.17	318,595	2,977	S62	0.19	3,079,641	23
T9	0.83	103,205	455	S29	3.20	345,104	2,303	S63	0.18	3,261,158	58
T10	0.74	122,369	208	S30	1.37	374,407	413	H1	0.21	3,403,068	85
T11	0.51	126,421	85	S31	1.03	393,363	313	H2	0.31	3,561,993	88
T12	0.56	132,702	189	S32	1.33	434,509	1,148	H3	0.21	3,694,793	114
T13	0.17	139,326	46	S33	2.71	458,264	1,643	H4	0.07	3,697,677	5
T14	0.47	146,356	76	S34	4.81	492,405	5,565	H5	0.26	3,701,775	185
S1	0.55	162,194	259	S35	0.89	563,999	340	H6	0.09	3,708,964	2
S2	0.25	168,698	142	S36	2.01	618,353	738	H7	0.19	3,750,752	18
S3	0.41	172,441	71	S37	0.60	682,809	241	H8	0.04	3,928,209	19
S4	0.30	176,838	53	S38	0.50	750,366	217	H9	0.13	3,965,233	47
S5	0.50	204,673	106	S39	0.62	822,624	255	H10	0.27	3,822,698	77
S6	0.34	222,259	63	S40	0.83	884,078	339	H11	0.24	3,878,337	107
S7	0.77	221,286	151	S41	0.66	979,831	542	H12	0.26	4,008,008	14
S8	0.30	220,823	18	S42	0.55	1,099,315	585	H13	0.07	4,112,810	21
S9	3.90	227,510	973	S43	0.22	1,224,822	195	H14	0.08	3,956,734	19
S10	2.12	246,547	532	S44	0.34	1,373,052	162				

表中ゼロの数年は太平洋戦争の期間であり、データがないため、空白になっているものと推測される。戦後10年ほどの水害被害額は甚大であり、戦争による国土の荒廃が水害被害を増大させた様子が伺える。

被害者数、被害率をグラフとして並べると次のようになる。

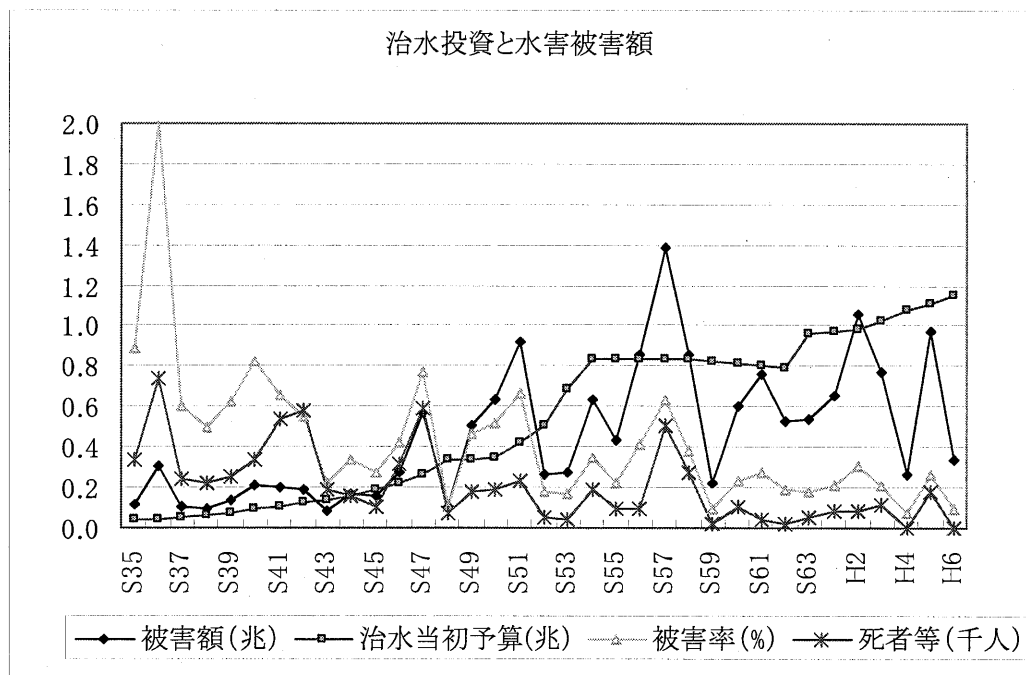


ともに水害統計（国土交通省）より。

戦後治水事業の成果を見るために、後述第一次治水計画が開始された昭和 35 年以降につき、治水事業費(名目)・水害被害額(名目)・被害率の推移を表にすると次のとおり。

被害率の推移昭和 35 年以降

年度	被害額	治水当初 予算	被害率	死者・ 行方不明者	年度	被害額	治水当初 予算	被害率	死者・ 行方不明者
	百万円	百万円		%		人	百万円		百万円
S35	113,529	38,520	0.89	340	S53	277,971	683,031	0.17	38
S36	304,715	44,638	2.01	738	S54	637,555	836,951	0.35	188
S37	103,705	54,247	0.6	241	S55	436,103	836,068	0.22	95
S38	100,467	64,122	0.5	217	S56	852,438	837,518	0.41	90
S39	140,981	77,249	0.62	255	S57	1,388,295	837,518	0.64	503
S40	212,359	91,850	0.83	339	S58	853,079	837,518	0.38	270
S41	196,803	109,246	0.66	542	S59	222,187	828,512	0.09	24
S42	194,666	127,761	0.55	585	S60	600,883	813,320	0.23	103
S43	89,691	138,635	0.22	195	S61	761,785	807,547	0.28	47
S44	165,676	160,068	0.34	162	S62	524,325	795,872	0.19	23
S45	163,504	185,292	0.28	105	S63	543,497	959,523	0.18	58
S46	272,686	218,625	0.42	320	H1	657,038	977,383	0.21	85
S47	570,885	268,054	0.77	593	H2	1,056,490	979,890	0.31	88
S48	105,306	336,037	0.11	72	H3	775,014	1,030,093	0.21	114
S49	511,208	335,897	0.47	178	H4	264,061	1,078,377	0.07	5
S50	632,975	344,297	0.52	191	H5	977,756	1,116,001	0.26	185
S51	915,887	418,915	0.67	234	H6	337,586	1,149,138	0.09	2
S52	267,808	508,957	0.18	49					



「水害統計」(H17 国土交通省)「日本の河川」(H7 建設省)より。

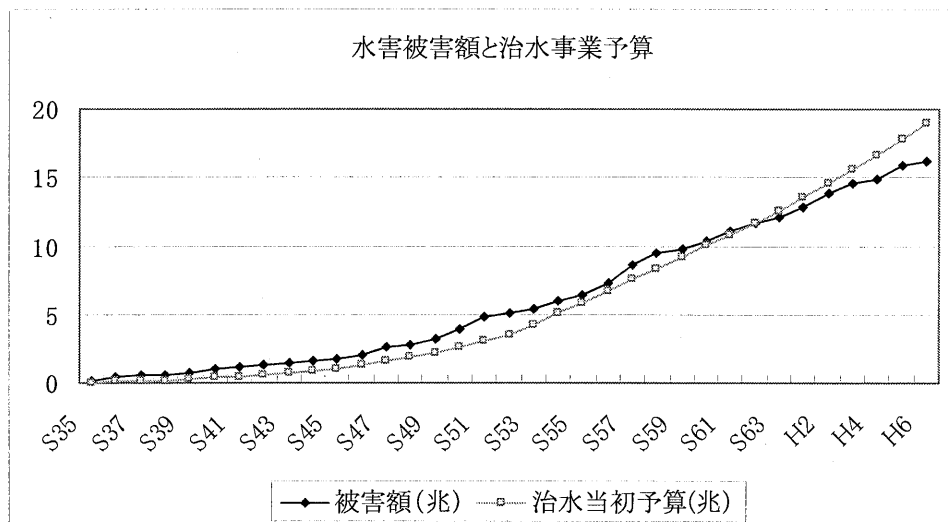
水害の性質から、被害額は、台風などによる災害が発生した年に突出している。

治水事業費は当初予算であるため、災害復旧事業を含んでいない。後述治水事業計画により、昭和 54 年まで予算額は急増し、62 年までは微減しつつもほぼ横ばい、昭和 56 年か

らまた増加している。

戦後の水害に関しては、山林荒廃の影響も大きく、国策として植林された経緯は昨年度報告書 217 ページに記載のとおり。この事業費は治水事業には含まれていない。

昭和 63 年から、治水事業当初予算累計額が災害累計額を上回っている。



水害被害額については、後述するように都市化により水害を受けやすくなることの影響もあると思われるが、国民所得に対する被害率の減少傾向は見て取れる。また、死者・行方不明者数は明らかに減少している。

昭和から平成までの日本の重大な災害

年度	災害	死者・行方不明	家屋倒壊等	年度	災害	死者・行方不明	家屋倒壊等
S9	室戸台風	3,066	98,000	S35	チリ沖地震津波	199	
S13	六甲地区山津波	557	13,000	S39	新潟地震	473	8,718
S20	枕崎台風	3,128	116,000	S47	梅雨前線豪雨・台風6号	458	3,174
S21	南海地震	1,443	68,155	S51	台風17号	588	5,341
S22	カスリーン台風	(7,242)	14,281	S53	宮城県沖地震	22	262
S28	13号台風	544		S57	豪雨	439	3,115
S28	西日本水害	(20,114)	47,477	S58	日本海中部地震	104	5,099
S33	狩野川台風	(2,488)	7,274	H5	北海道南西沖地震	231	994
S34	伊勢湾台風	4,987	194,154	H7	阪神淡路大震災	5,429	168,625

* () 内は、死者・行方不明者と負傷者の合計数。

大規模災害による被害は最近でも多額に発生しているが、近年では、水害よりも地震による被害が大規模かつ多額になる傾向が見られる。治水事業の成果が出ているものと推測される。(事業費推移については 232 ページ以降を参照)

一方、事業額と被害額とを比べると、事業額累計が被害額を上回っている。治水事業は将来にわたり被害を軽減する事業であるが、経済面での実施効率は低下している。

3 河川法の歴史と役割

1)河川法以前

・治水

日本では、古来より、水を制するものは国を制す、といわれていたとのことであるが、農耕の開始以降、治水事業は常に重要課題であった。武田信玄の信玄堤も有名であるが、香川県内でも現在の栗林公園を流れていた香東川流路の付け替え事業など、様々な事業が行われた(江戸時代)。

・利水

河川の利水は、近年まで農業用水のための取水にほぼ限定されていた。雨の少ない香川県では、農業用水の確保のために河川からの取水だけではなく、ため池と用水路によるかんがい水路網の構築など、古くからさまざまな工夫が行われてきた。

ため池はアースダムとも呼ばれている。弘法大師によって作られたと伝えられる満濃池は全国的にも有名であり、ダム史でも触れられることが多い。昭和34年に嵩上げ事業も行なわれ、その貯水量は、香川県内の他のどのダムよりも突出して大きい。

2)旧河川法

頻発する洪水を契機に、明治18年(1896年)に(旧)河川法が制定され、重要河川に対しては私権を排除し、国の統制下におかれた。

当初は主として特定の大規模河川を対象としていたが、昭和5年に策定された第3次治水計画では中小河川も事業対象となった。

この時期の河川法は、利水は農業が主であったこともあり、制定の契機からも治水に重点が置かれていた。

3)利水と(新)河川法

産業の発展につれ、産業の発展と人口の都市部への移動から、発電・水道・工業用水への需要が高まり、取水調整が必要となった。

昭和39年の河川法改正時には、利水の調整を行う規定も設けられた。河川は公共のものであり、許可により取水できることとしつつも、河川指定時にすでに河川から取水されているものは、既存の水利(慣行水利)として保護された。届出は求められたものの、今に至るまで、許可されていた事例はない。

新規の水利権(流水占用許可)は、慣行水利を優先し、余剰があれば許可される。実際の事務手続き上は、10年に1度の渇水時にも、慣行水利が取水できる状況を余剰と判断しているとのことであり、日本の河川の実態から見ると、新規の経常的な取水許可を得ることは困難である。

許可手続きにあたっては、既存の水利権者の同意を得ている場合を除き、周知すること

と規定されているが、現況では、運用上、既存水利権者の同意を前もって得ることが条件とされている。

4)許可水利と慣行水利

このため、新規の都市用水は、主として河川以外の地下水の取水か、ダム建設等により調達された。

地下水の多量のくみ上げによる地盤沈下、他水源の枯渇や、ダム建設による環境破壊などが問題とされている。

一方で、減反や宅地化などによって作付面積は減少しており、農業用水に余剰が発生していないかの把握と、余剰水の水利転換など、新しい水利調整が望まれている。

香川県では、農業水源の半分をため池に依存している。河川区域外にあるため池は、河川法対象施設ではないものが多いが、取水の一部は河川からのものもある。

従来から農業用水路による独自の水系が構築されてきたが、香川用水の導水に当り、用水の幹線と、従来のため池に用水調整池機能を持たせる事業整備が行われた。

もともと河川以外からの水源も一旦ため池に貯留されており、これに香川用水が加わることで、従来からの香川県の河川以上の水量を広範囲に提供することとなった。

このため、ため池には多様な水源からの水が混在しており、またこれを縦横に走る水路で供給量を調整できる仕組みとなっている。農業用水は田畑をかんがいするが、地中にしみ込む水は地下水を涵養し、蒸発・消費された残りの水は次の田畑に流れ、また水路や川に戻ってゆく。このため、農業用水としての消費量・使用量共に非常に把握が難しく、香川用水からの取水量は明確に把握できるが、河川から取水する慣行水利権の現況は明らかではない。

河川法では、水利権の譲渡は可能であるが、不要となった部分は許可を取り消すこととなっている。これらの規定は、現在のところ、許可水利権だけが対象となっている。

5)治水事業

①治水方法・施策の基礎

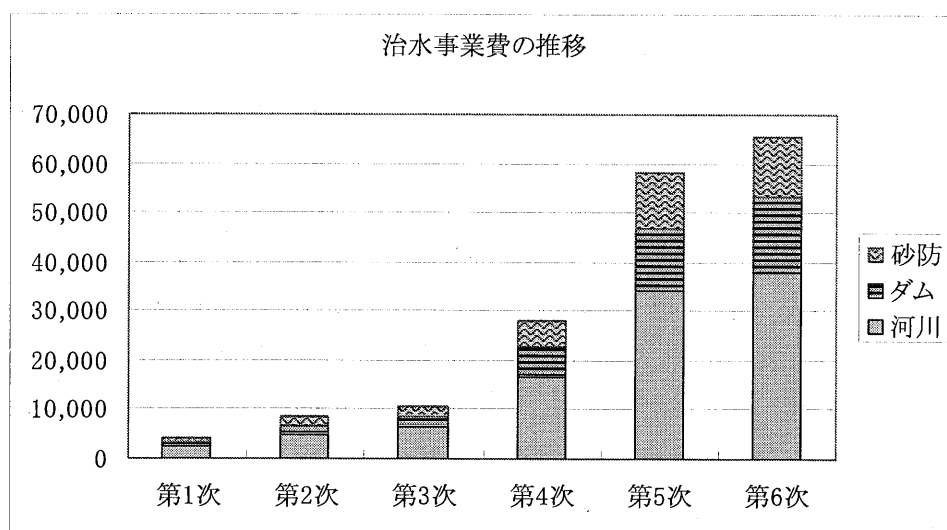
戦後の度重なる水害や昭和 34 年の伊勢湾台風被害などを受け、昭和 28 年に「治山治水基本対策要綱」が策定された。投資規模の大きさから、事業化されなかったが、重要な河川水系・上流水源地域等において関係事業を総合的に行うこと、水資源開発の要請を反映し、ダムによる洪水調整を積極的に採用したことなど、その後の治水政策の基礎となった。

昭和 35 年に治水事業 10 年計画が閣議決定され、その後新河川法の制定や治水に対するスタンスの変遷を織り込みながら、他の資本整備と同様に、国土開発計画の一環として策定・実施された。

第1次から第7次までの治水計画の事業内訳、事業費の推移は次のとおり。

(単位：億円)

計画	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次
実施年度	S35～39	S40～42	S43～46	S47～51	S52～56	S57～61	S62～H3
合計	4,305	8,500	10,597	28,355	58,178	65,498	88,016
河川	2,561	5,020	6,621	16,822	34,261	37,819	
ダム	867	1,670	1,770	5,846	12,727	15,315	
砂防	828	1,780	2,176	5,603	11,054	12,281	
その他	49	30	30	84	136	83	



単純に支出された事業費であるため、事業費の増加傾向についてはインフレ率を考慮して割り引く必要があるが、同じ年代の支出の中で構成比の変化を見ると、ダム・砂防事業費の占めるウェイトが第4次治水事業から順次下がっている。

②総合的な治水対策

治水事業は大規模かつ長期間を必要とし、また想定外の規模の水害には対応できないこと、開発により災害の内容も変わることなどから、治水事業だけに頼る安全度の向上には限界がある。

急速に都市化した区域では、開発により土地の保水力・遊水機能が低下し、さらに下流の浸水危険地域も開発されてきた。一方開発による土地高騰から、事業に必要な用地確保が困難になり、確保できたとしても事業コストが増加するなど、経済的・社会的に治水事業の実施が困難となってきた。

このような事態に対応するため、治水事業だけではなく、流域での適正な土地利用など

の多様な施策を総合的に実施することとされ、都市区域では、暫定的な対策が抜本的に拡充・強化された。

また、この時期に従来の土石流対策に地すべり・急傾斜事業も加わった。(平成 18 年度 度包括外部監査報告書 118 ページ以降参照。)

③河川環境

平成 3 年の河川審議会答申などを経て、平成 9 年に河川法が改正され、目的に「河川環境の整備と保全」が加えられた。

河川事業の内容も、河川環境保全型の工事(多自然川づくり)、親水事業などのウエイトが高くなるなど、環境や地域特性に配慮した河川整備が行われることとされた。

4 治水の方法

絶対にあふれないことを前提とした街づくりは却って危険である、という指摘から、遊水地帯を考えた土地利用などを含む総合治水が重要と考えられている。

しかし、既に都市化が進んだ地域での土地利用状況の変更は難しく、都市計画と河川管理との担当部署も異なっている。

このような現状下で、ダム事業反対運動などを契機に、市民からの総合治水が提案されるようなことがなければ、河川の洪水対策事業を組み合わせた治水が主とならざるを得ない状況である。(ただし、このようなものも総合治水と呼ばれている。)

河川水を対象とする治水の主な手法としては次のようなものがある。

①ダム

②河川整備

- ・堤防の嵩上げによる河川断面積の増加
- ・堤防の移動による河川面積の増加
- ・河床掘削による河川断面積の増加

③遊水地整備

④水路の付け替え

⑤放水路・地下水路

など各種のものがある。

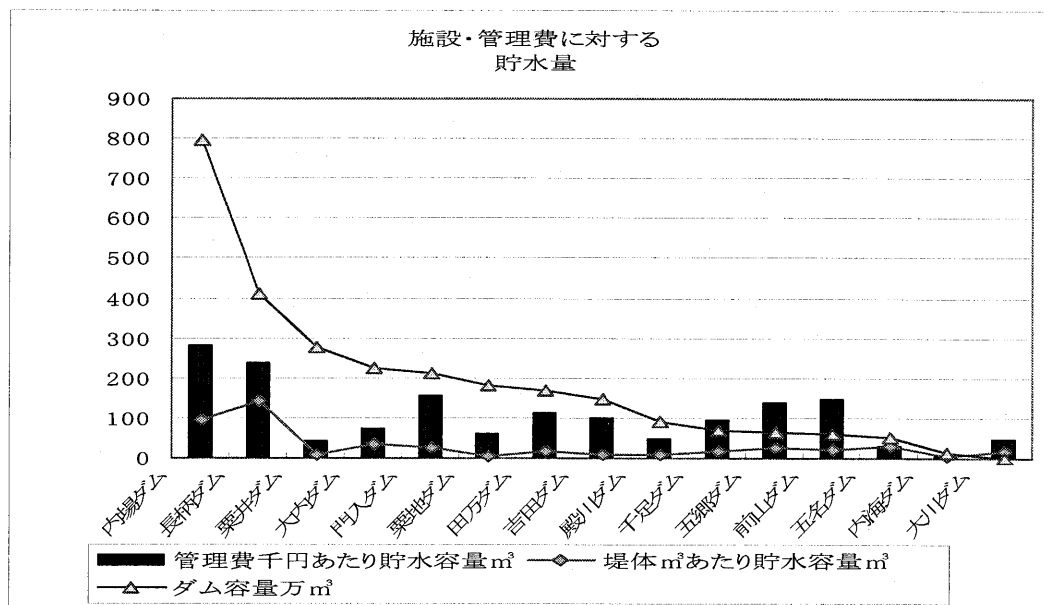
近年計画される治水では、河川整備・遊水地・ダムの組み合わせが検討される。

昭和 30 年代に策定された総合計画から、都市化による氾濫原地域への人口集中に対し、この治水と水道用水源対策のためにダムによる治水計画が基本とされていたが、ダム建設が進むと共に、水源・治水効率の良い場所が少なくなっている。

(香川県でも、長期水需要計画策定時に既にダムによる利水目的水源開発の効率は悪化している、との指摘がされている。)

一般的にはダムの規模が大きいほど、設備効率、管理効率の両面で効率的に水を管理できる。

香川県内の土木部管理ダムを比較すると次のようになり、県内では規模の比較的大きな内場ダム、長柄ダムの建設費・管理費に比べた貯水効率は高くなっている。



5 県と他主体との分担

(1) 1級河川、2級河川の区分による国との分担

河川法により、国土保全上又は国民経済上特に重要な水系であるとして国土交通大臣が指定したものを1級河川、それ以外の水系で、公共の利害に重要な関係があるとして都道府県知事が指定したものを2級河川としている。その他市町村が管理する水系を準用河川という。

都道府県である香川県が河川管理者となるのは2級河川であるが、1級河川のうち、指定区域の管理も行う。

(2) 管理費の負担

県は2級河川及び1級河川指定区間の管理を行うため、維持費等は県の一般財源から支出される。

一定規模以上の河川改修、ダム事業は国の補助を受ける。

逆に、国の管理する1級河川直轄区域についても、負担金を求められる。

補助率については、事業内容により異なるが、概ねの補助率・負担率は次のとおり。

主体	項目	県負担(%)	国負担(%)
県事業	ダム事業	50	50
	河川大規模改修	50	50
国事業	改良費	50~30	70~50
	維持費	45	55

6 香川県の河川の状況



国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川は 1 級河川として、国により管理される。

1 級水系以外の水系で、公共の重要な利害に関係あるものにかかる河川で知事が指定したものに係る河川は 2 級河川として都道府県で管理される。

1) 香川県の 1 級・2 級河川

香川県内の 1 級河川の数 は 2 となっているが、吉野川の上流の一部が含まれているため、実際に香川県を流下する 1 級河川は土器川のみ、となっている。

香川県と全国合計を比較し、分類別に示すと次表のとおり。

平成 18 年 4 月 30 日現在

	分類	水系数	河川数	河川延長 (km)	うち指定 区間	河川延長 平均(km)	市町村数
香 川 県	1 級河川	2	16	87.2	68.3	5.5	
	2 級河川	79	275	1,008.3		3.7	
	準用河川	43	124	87.3		0.7	10
全 国	1 級河川	109	13,998	87,560.1	77,024.7	6.3	
	2 級河川	2,723	7,091	36,010.3		5.1	
	準用河川	2,556	14,305	20,035.6		1.4	1,188

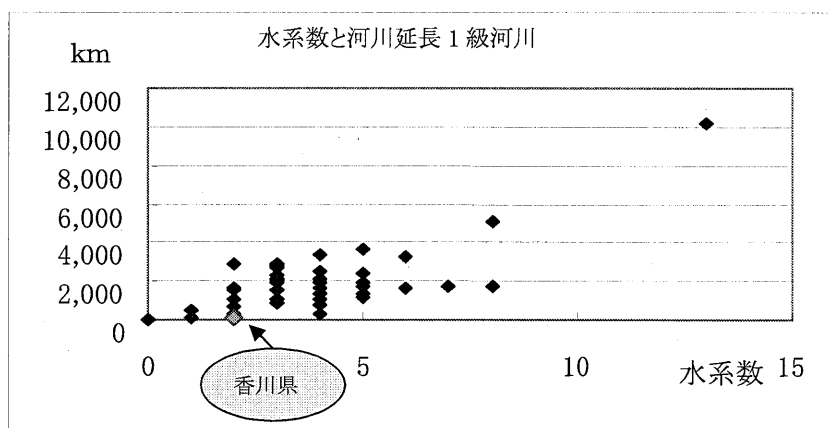
2)1 級河川

香川県内にある 1 級河川の状況は次のとおり、吉野川の一部と土器川の大部分である。

水系	河川数	指定区間外	指定区間	延長(km)	指定区間外	指定区間
吉野川	5	0	5	18,130	0	18,130
土器川	11	1	11	69,027	18,850	50,177
合計	16	1	16	87,157	18,850	68,307

香川県は他県に比べ、1 級河川の数、延長ともに少ない。

1 級河川の数と河川延長



土器川の河川延長は 1 級河川のなかでも短い方から 2 番目と小規模であるが、香川県の河川の中で唯一、県境を超えて流域を有している。

主要部分は香川県のみを流下しており、流域資産の経済的重要性という点では高松市を下流に持つ新川・香東川水系がより重要である。「国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川」という河川法の1級河川に対する定めからは、土器川を1級河川とする必要性は必ずしも明確ではない。

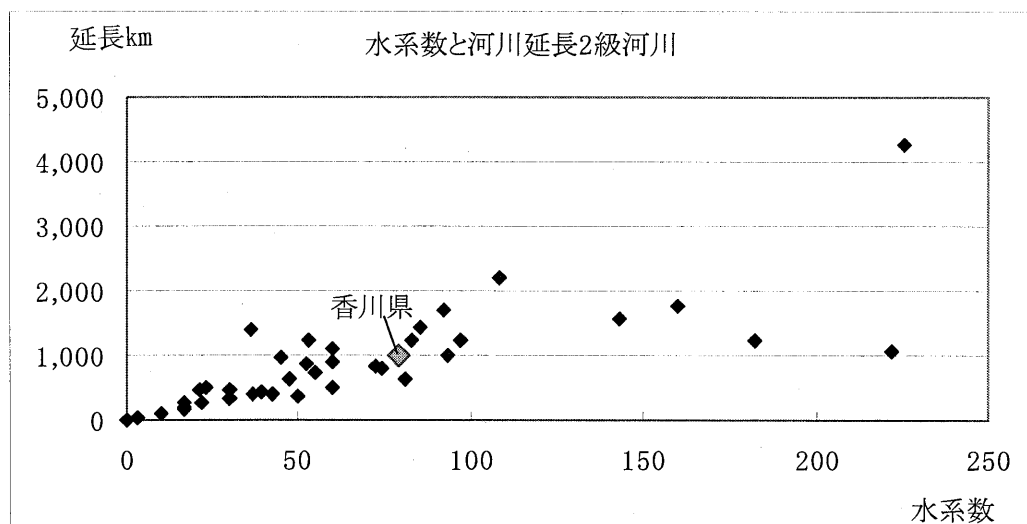
逆に、一般的には認識されていないが、吉野川は上流の一部が香川県内にあるため、1級河川は2水系となっている。

3)2 級河川の数

2級河川の水系数は79であり、試みに、都道府県面積を河川数で割り、河川当り県土面積を算出すると、23.7 km²、2位となる。河川数が飛びぬけて多い、という状況でもないが、濁水県という条件を考え合わせると、河川数は非常に多いという印象を受ける。

順位	都道府県	河川数①	面積②	②÷①	順位	都道府県	河川数①	面積②	②÷①
1	長崎	222	4,092	18.4	34	岩手	45	15,278	339.5
2	香川	79	1,876	23.7	35	茨城	17	6,096	358.6
3	愛媛	182	5,676	31.2	36	北海道	226	83,455	369.3
4	佐賀	60	2,439	40.7	37	福島	36	13,782	382.8
5	沖縄	50	2,271	45.4	38	山形	17	9,323	548.4
6	和歌山	85	4,726	55.6	39	秋田	21	11,612	553.0
7	山口	108	6,110	56.6	40	山梨	3	4,465	1,488.5
8	鹿児島	160	9,187	57.4		合計・平均	2,723	329,353	121.0

都道府県別2級河川の数と河川延長



4)2 級河川の規模

①香川県の2級河川

(「河川台帳」より 流域面積の降順 単位：m、km²)

名称等	延長順	延長m	面積順	流域面積	名称等	延長順	延長m	面積順	流域面積
2級河川合計		1,008,126	-	-	江尻川	49	1,500	40	4.6
新川	3	103,505	1	333.2	芋扱川	32	3,500	41	4.6
財田川	1	109,219	2	272.8	玉川	70	900	42	4.2
鏡川	2	106,106	3	229.3	森庄川	53	1,420	43	4.1
香東川	4	76,236	4	201.1	下井手川	47	1,750	44	3.6
大東川	6	53,667	5	121.3	東川	52	1,440	45	3.6
鴨部川	5	55,816	6	118.6	大橋川	68	950	46	3.5
高瀬川	7	50,766	7	113.0	播磨谷川	42	2,290	47	3.5
柞田川	11	36,684	8	100.1	片城川	44	1,895	48	3.3
本津川	8	48,238	9	91.0	古川	40	2,480	49	2.8
金倉川	10	37,432	10	87.5	古川	38	3,107	50	2.8
湊川	12	29,411	11	79.5	坂本川	46	1,765	51	2.3
津田川	9	47,159	12	76.5	城石川	79	430	52	2.3
話田川	13	20,493	13	59.6	野田川	51	1,480	53	2.2
弘田川	14	17,811	14	52.3	春日川	62	1,200	54	2.1
青梅川	16	13,160	15	41.1	大谷川	35	3,299	55	2.0
与田川	21	11,247	16	31.9	西代川	54	1,400	56	2.0
馬宿川	19	11,918	17	31.1	玉浦川	56	1,370	57	2.0
一の谷川	18	12,048	18	30.5	四方堂川	58	1,350	58	2.0
伝法川	17	12,487	19	27.4	鞆川	69	940	59	2.0
番屋川	15	13,760	20	25.0	伊豆川	63	1,122	60	2.0
桜川	20	11,757	21	21.6	足谷川	43	2,000	61	1.9
小海川	22	8,718	22	15.8	弁天川	48	1,560	62	1.8
西汐入川	28	4,590	23	13.8	田井川	76	610	63	1.8
相引川	26	5,010	24	11.6	滝川	66	1,086	64	1.5
中川	23	7,246	25	9.6	天王川	59	1,300	65	1.5
瀬入川	45	1,850	26	9.5	木庄川	57	1,360	66	1.5
橋川	27	4,627	27	9.2	菜切川	50	1,500	67	1.4
別当川	29	3,966	28	8.8	春田川	65	1,100	68	1.4
池田大川	33	3,443	29	8.7	明神川	77	540	69	1.3
安田大川	36	3,178	30	7.6	梅川	71	900	70	1.2
亀水川	41	2,474	31	7.0	向桑川	64	1,101	71	1.1
長者川	39	2,900	32	6.7	田尻川	75	614	72	0.9
白坂川	30	3,920	33	6.7	大山川	55	1,383	73	0.9
牟礼川	37	3,150	34	6.4	東代川	78	500	74	0.9
吉田川	25	5,026	35	6.3	中筋川	61	1,245	75	0.9
住吉川	34	3,300	36	6.0	角田川	72	740	76	0.9
桂川	67	1,000	37	5.6	梶川	60	1,300	77	0.8
唐井手川	24	5,380	38	5.3	皇踏川	73	670	78	0.7
吉田川	31	3,691	39	5.3	小瀬桂川	74	640	79	0.7

注) 流域面積は指定時のもの。

河川延長が数百メートルの小規模な河川にも2級河川として管理されているものがある。

②2 級河川の管理

平成 9 年の河川法改正により、河川管理者は、水系毎に、河川の総合的管理が確保できるように河川整備基本方針(この項では「基本方針」と呼ぶ。)を定め、これに沿って整備する区間については整備計画を定めることとされた。従来から計画的に整備されるべきものではあったが、これにより、その方法・手続きがより明確に定められた。

このため、2 級河川になると、小規模な河川も含めて「河川整備基本方針」を定める必要がある。

2 級河川の中でも既に対策が行われたなどの理由で、特に災害対策等のために河川改修等を必要としない河川は、基本方針を策定するにしても、維持管理を主体とした内容の簡単なものになると予測されるとのことである。

246 ページ表を見ると、30 年程度水害が発生していない河川も多い。小規模等の理由で水害が発生していないのか、過去の治水事業の効果かは不明であるが、このような河川では、護岸の補修や草刈、浚渫などの定期的な維持管理が主体となる。

このように、2 級河川にも、河川改修等を進めていかなければならない河川と、現状では適正水準の維持管理が主体となる河川とが混在している。

2 級河川数が多くなることで河川や流水の利用状況の把握は煩雑となる。

2 級河川である限り、後述する河川現況台帳の作成など、基礎的な管理費用が必要となる。

現状で「1 級水系以外の水系で、公共の重要な利害に関係あるものにかかる河川」には見えないような小規模な河川や当面河川改修を要しない河川であっても、2 級河川の指定を外し、市町等へ移管することは実質的に困難と思われ、また現状では特に不都合もないことから、河川の指定変更等が検討されている河川はない。

③2 級河川の河川区域変更手続き

2 級河川の最も新しい指定は平成 2 年の 2 河川であるが、概ね古くから指定されており、指定の経緯に関する細かな記録は残っていない。

2 級河川の指定や変更はその都度告示される。河川区域の変更は頻繁に行われているが、道路事業など、公共事業に伴う変更が主である。

最近の指定変更で比較的大きなものは、香川用水調整池の工事に伴う指定解除である。

この変更手続きの関連書類を閲覧し、法規等と照合のうえ、理由が記載されているか、相互書類間に矛盾はないか、十分に検討されているか、妥当な理由による変更か、等の検討を行った。

指定が短縮された区間は、調整池内に水没し、河川として管理が出来なくなる部分が主であり、それより上流に 2 級河川区域はない。

変更により、県は調整池の施設や水利に関与しなくなることから、上流での取水により下流 2 級河川への流入量の増減が発生するような場合も関与できなくなるが、原水調整池の水源は 2 級河川の水系外の香川用水であり、渇水などの災害時に香川県水道局に水を供

給する施設であるため、水源も放流先も2級河川ではない。

5) 準用河川

香川県の準用河川の状況は、次のとおり。

水系ごと準用河川数・指定延長

(km)

項目	合計	1級水系	2級水系	単独水系
水系数	43	1	15	27
河川数	116	1	87	28
指定延長	83,137	1,179	64,000	17,958
平均延長	717	1,179	736	641

四国内の準用河川の状況比較

(km)

都道府県名	水系数	市町村数	河川数	河川延長	平均延長
徳島	37	39	705	826	1.2
香川	42	17	124	87.3	0.7
愛媛	40	22	110	116.4	1.1
高知	34	19	176	236	1.3

7 香川県河川の管理費

1) 1級河川・直轄事業負担金の推移

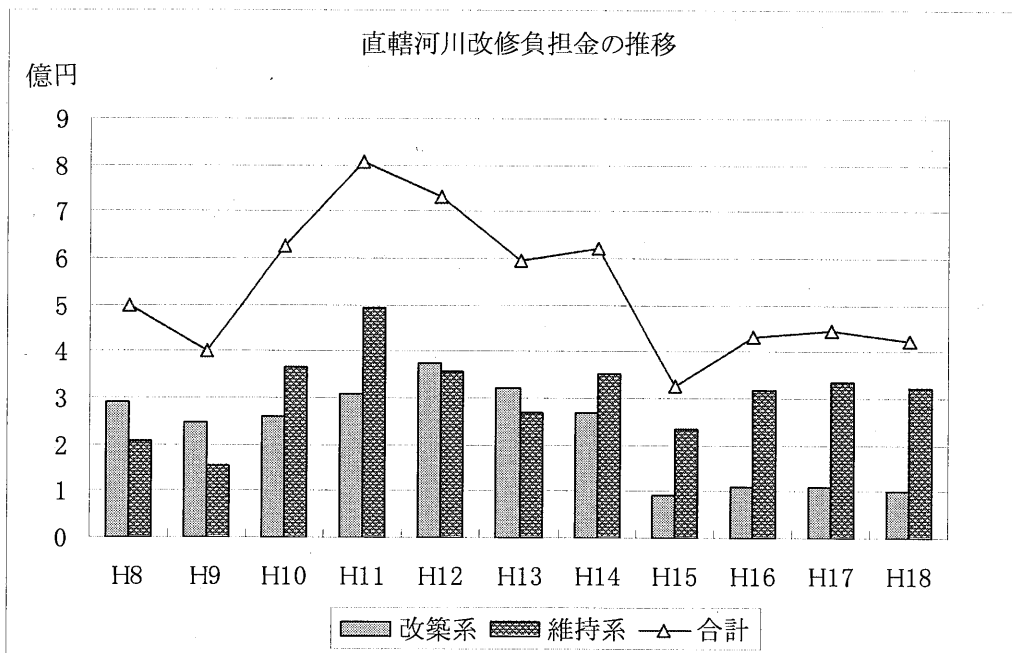
国直轄区域 18,850m に対する県の負担金支出推移は次のとおり。

直轄河川改修費負担金の推移

(単位:百万円)

区分	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	平均
河川改修費	221	167	261	301	365	312	228	80	111	110	100	205
河川維持修繕費	201	148	362	481	353	267	349	228	314	332	318	305
河川管理費	5	5	5	15	5	5	4	4	4	4	4	5
総合開発費	70	82	0	9	12	11	43	14	1	0	0	22
合計	496	402	628	806	735	595	624	326	431	447	422	537
分類	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H18
改築系	291	249	261	310	377	323	271	93	112	110	100	227
維持系	205	153	367	496	358	271	353	233	319	337	322	310
合計	496	402	628	806	735	595	624	326	431	447	422	537

平成11・12年をピークに維持費・改築費ともに減少しているが、改築系の費用の減少が大きい。

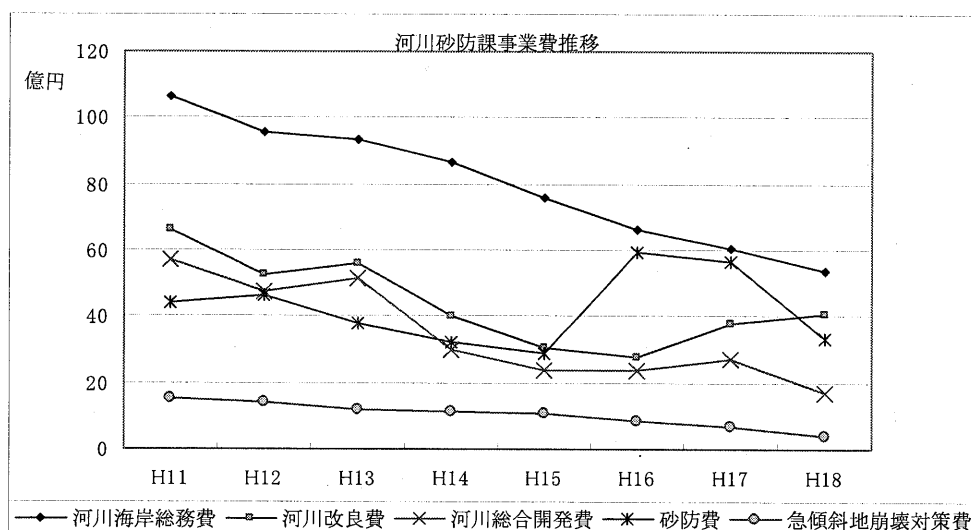


2)河川砂防課の事業費推移

(河川砂防課)

(単位：10 万円)

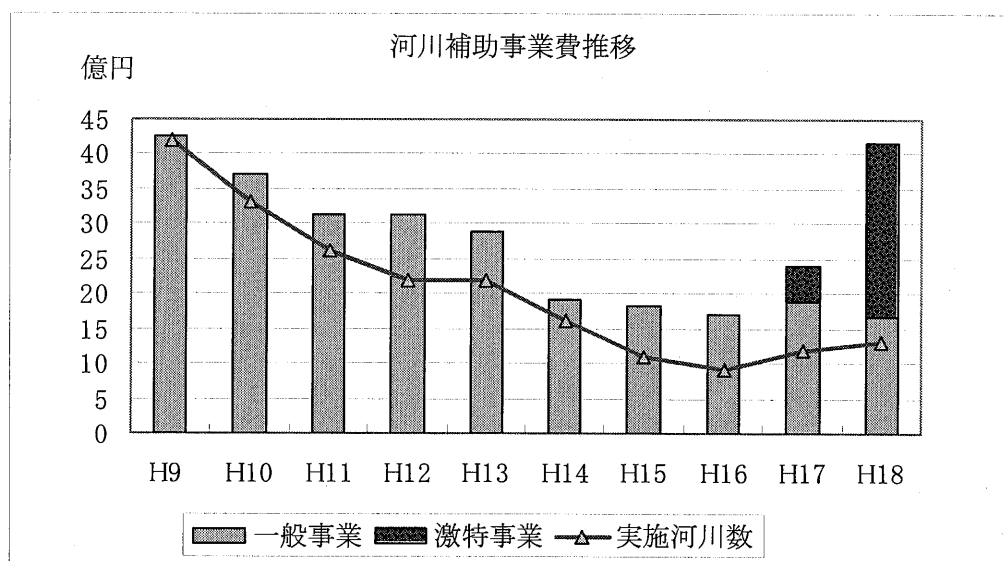
	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
河川海岸総務費	117,131	333,677	106,614	95,724	93,679	86,367	75,788	66,314	60,471	53,729
河川改良費	56,206	79,141	66,093	52,541	56,301	40,233	30,331	27,602	38,053	40,924
河川総合開発費	47,854	87,988	57,082	47,544	51,417	29,994	23,537	23,499	27,357	16,881
砂防費	39,311	44,021	43,962	46,645	38,003	32,381	28,991	59,419	56,754	33,238
急傾斜地崩壊対策費	11,541	13,847	15,415	14,169	12,141	11,533	10,714	8,311	6,805	4,195
合計	272,043	558,684	289,165	256,622	251,541	200,508	169,361	185,145	189,439	148,966



金額の大きい河川海岸総務費はダムの維持工事・砂防ダム・海岸等・香川用水調整池建設関連の河川工事を含んでいる。

平成16年の台風災害を受け、平成16・17年の砂防費が増加し、河川改修は国の激特事業の対象となった。また、高潮による被害が甚大であったため、津波・高潮整備推進アクションプログラムが策定された(平成18年3月)。これは海岸部を中心とするものである。

香川県のホームページによると、河川に関する補助事業費の推移は次のとおり。補助事業は維持管理を含まない、社会資本整備に関するものであり、県事業は前表のように減少しているが、国の補助事業である激特事業を含めると、平成16年災害に対応し、17年、18年と増加している。(主として春日川激特事業)



香川県平成18年度河川海岸総務費予算の内訳は次のとおり。(単位：千円)

費目	金額	費目	金額
直轄負担金	421,640	河川海岸維持修繕費	1,716,000
負担金合計	421,640	ダム保全費	102,800
河川改修費	1,709,000	ダム災害土砂緊急搬出事業	108,000
河川緊急整備事業	173,000	砂防維持修繕費	113,000
海岸改修費	20,100	河川差冒頭維持管理費	65,929
香川用水関連事業	150,000	維持系合計	2,105,729
砂防整備費	298,700	その他	216,063
改良系合計	2,350,800	河川海岸総務費合計	5,094,232

可能な限り直轄事業負担金と同じベースで18年度予算額を比較すると次のようになる。

区分	河川改修費	河川維持修繕費	河川管理費	合計	延長m
直轄事業(千円)	99,584	317,748	4,306	421,638	18,850
単価(円/m)	5,283	16,857	228	22,368	
区分	河川改修費	河川維持修繕費	河川管理費	合計	延長m
県事業(千円)	6,178,697	1,716,000	65,929	7,960,626	1,076,433
単価(円/m)	5,740	1,594	61	7,395	

1,076,433 mは、1級河川指定区間 68,307mと2級河川 1,008,126m

1級河川は規模が大きく、河川延長当りの建設費等も2級河川に比べ3倍程度高いものとなることは予想されるが、県内の1級河川が土器川の1河川だけであることや、直轄事業負担金が全体の額の半分弱であることを考えると、単価差は大きい。

8 香川県の整備計画と治水事業

(1) 事業の定め方

治水事業決定のあらましは次のとおり。

①工程

基本方針・整備計画の治水方針は、

- ・降雨による河川の流量変化（基本高水）を予測し、
- ・洪水時の水量から河川施設などにより、調節する量と河川に流す量の配分を検討し、
- ・経済的に対策が行える配分・手法を選択して事業計画をたてる。

という順序で行われる。

②事業規模

計画規模を決めることによって、河川毎に必要なとされる整備水準が決まる。

計画規模は、どの程度の頻度で発生する確率の洪水に対応するかや、過去に発生した洪水の実績記録を踏まえて決められる。

100年に1回程度発生する災害に対応する整備を行う場合、1/100を計画規模とよぶ。河川の重要度が高いと、より大きな災害に対応すべく、計画規模の分母年数が大きくなる。

重要度は、河川の高さ・洪水防御対象地域の重要性・被害の程度・過去の災害の実績などを考慮して決められる。

③河川整備基本方針及び河川整備計画（以下「基本方針」及び「整備計画」と呼ぶ。）

例えば、100年に1回程度発生する可能性のある大雨に対しても水害が発生しないような治水の方針が決まったとしても、実際の事業の実施にあたっては、複数の事業で長期間かけて100年の災害対策を達成することになる。

治水事業の性格を考えた場合、長期計画による社会資本整備が求められ、基本方針はそのためのものである。具体的な事業計画により対応すべき洪水を例えば30年に1回程度の大雨に対応するとした場合、この時の基本高水を計算し、水害が発生しないような具体的な施設整備を計画することになる。これが整備計画である。

このような決定過程の中で、一般的に問題とされている事項を見ると、

- a 何年に一度の災害、という位置づけで決められる計画規模の定め方が合理的か
 - b 基本高水の予測の方法が合理的か
 - c 洪水対策として選択された事業の選択方法が合理的か
- という3点に加え、
- d 事業の決定過程が十分説明され、住民の理解を得られるか
- という4点に分類できるように思われる。

これらの個別の計画毎の項目の決定方法の妥当性に加え、基本方針及び整備計画自体の策定順序に合理性があるか、についても課題となると思われる。これを加えた5点を治水事業に対する監査の要点とする。

(2) 香川県の基本方針

1)現在の策定状況

香川県では、1級河川である土器川は、国により基本方針が定められており、2級河川では、現在までに79水系のうち7水系で基本方針及び整備計画が策定されている。

基本方針・計画策定河川は次のとおり。(平成20年1月現在)

	土器川	別当川	綾川	湊川	香東川	大東川	高瀬川	桜川
基本方針	○	○	○	○	○	○	○	○
整備計画	未	○	○	○	○	○	○	○
管理者	国	香川県	香川県	香川県	香川県	香川県	香川県	香川県

河川の規模を見ると、必ずしも川の長さや流域の大きなものから基本方針が作られているわけではない。

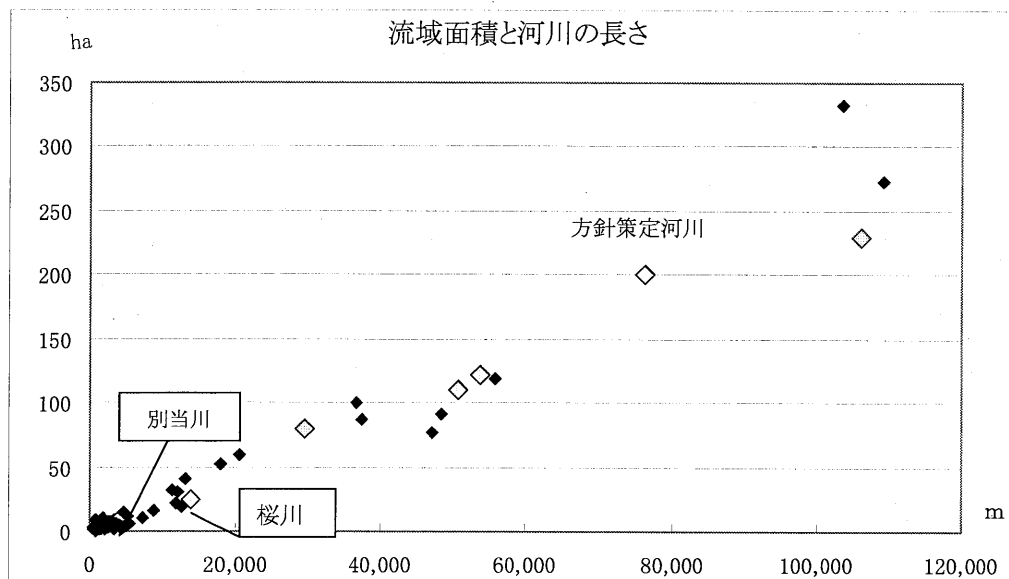
基本方針の策定は、平成9年の河川法改正から開始された。

本来は、各河川の基本方針策定後、ウエイト付けをして事業計画を作成するべきところである。

現況では、既に一定の整備が進められてきていることから、予算確保が難しいことや、国庫補助を伴う公共事業を実施するうえでの法的根拠であるため、事業実施中の水系から策定されている。

2)河川の規模と基本方針策定

次表は 2 級河川の流域面積と長さの表である。薄い色の□で分布を示されている河川が基本方針の策定済み河川である。



3)過去の災害と基本方針

国土交通省作成の水害統計より、昭和 51 年以降の災害被害額（一般財産と公共財産の合計額）を水系毎に集計してみた。

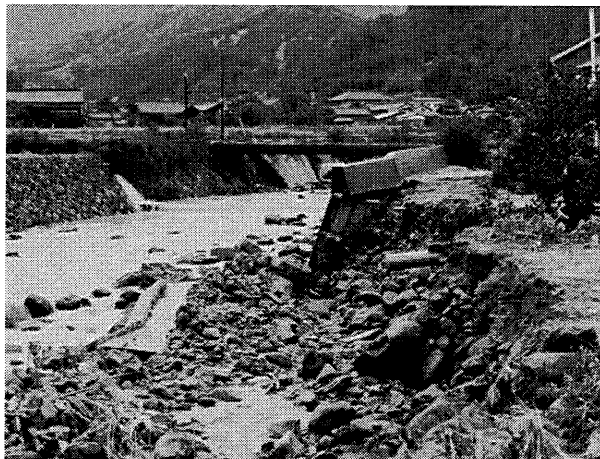
過去の災害発生と事業とを比べると、これらの治水事業は過年度の水害から経験的に決定されたものであり、一定の合理性が認められることを示している。

一方で、多目的ダム事業が実施されている香東川・別当川の被害額は、計画された中でも少額である。

名称等	被害額	分類	延長	名称等	被害額	分類	延長
吉野川	0	1級河川	18,130	大谷川	0	2級河川	3,229
○土器川	71,140	1級河川	69,027	坂本川	0	2級河川	1,765
新川	8,083,526	2級河川	103,505	菜切川	0	2級河川	1,500
弁天川	4,695,600	2級河川	1,560	馬宿川	0	2級河川	11,918
相引川	3,288,264	2級河川	5,010	足谷川	0	2級河川	2,000
○大東川	1,246,303	2級河川	53,667	小海川	0	2級河川	8,718
○桜川	1,029,902	2級河川	11,757	古川	0	2級河川	3,107
○高瀬川	990,619	2級河川	50,766	田尻川	0	2級河川	614
詰田川	559,180	2級河川	20,493	大山川	0	2級河川	1,383
財田川	539,165	2級河川	109,219	東代川	0	2級河川	500
一の谷川	508,279	2級河川	12,048	西代川	0	2級河川	1,400
刺入川	479,624	2級河川	1,850	梶川	0	2級河川	1,300
本津川	351,053	2級河川	48,238	滝川	0	2級河川	1,086
安田大川	279,939	2級河川	3,178	鴨部川	0	2級河川	55,816
○横川	270,057	2級河川	106,106	玉浦川	0	2級河川	1,370
牟礼川	256,377	2級河川	3,150	住吉川	0	2級河川	3,300
金倉川	252,002	2級河川	37,432	亀水川	0	2級河川	2,474
播磨谷川	199,190	2級河川	2,290	玉川	0	2級河川	900
向条川	159,833	2級河川	1,101	野田川	0	2級河川	1,480
弘田川	112,505	2級河川	17,811	青梅川	0	2級河川	13,160
池田大川	104,116	2級河川	3,443	天王川	0	2級河川	1,300
吉川	98,552	2級河川	2,480	唐井手川	0	2級河川	5,380
中川	77,417	2級河川	7,246	四方道川	0	2級河川	1,350
○別当川	68,872	2級河川	3,966	角田川	0	2級河川	740
長者川	62,938	2級河川	2,900	競川	0	2級河川	940
木庄川	41,795	2級河川	1,360	春田川	0	2級河川	1,100
梅川	36,896	2級河川	900	伊豆川	0	2級河川	1,122
柞田川	36,767	2級河川	36,684	東川	0	2級河川	1,440
西汐入川	23,482	2級河川	4,590	桂川	0	2級河川	1,000
○香東川	17,534	2級河川	76,236	皇踏川	0	2級河川	670
江尻川	16,081	2級河川	1,500	小瀬桂川	0	2級河川	640
森庄川	11,616	2級河川	1,420	春日川	0	2級河川	1,200
下井手川	10,155	2級河川	1,750	引田川	243,363	-	-
中筋川	7,892	2級河川	1,245	坂出西瀬部水	75,729	-	-
田井川	7,533	2級河川	610	愛染川	21,733	-	-
白坂川	5,910	2級河川	3,920	経面川	13,403	-	-
与田川	5,522	2級河川	11,247	坂出江尻部水	13,137	-	-
番屋川	4,246	2級河川	13,760	砂川他	12,825	-	-
吉田川	3,400	2級河川	3,691	大新田川	11,431	-	-
芋搦川	3,000	2級河川	3,500	新田川(注)	7,732	-	-
大橋川	2,707	2級河川	950	手島川	4,473	-	-
伝法川	1,028	2級河川	12,487	大井田川	2,000	-	-
片城川	974	2級河川	1,895	弦打川	1,700	-	-
城石川	974	2級河川	430	淵田川	1,153	-	-
○湊川	879	2級河川	29,411	東汐入川	1,100	-	-
明神川	279	2級河川	540	城石川	974	-	-
橋川	275	2級河川	4,627	小坂川	876	-	-
津田川	214	2級河川	47,159	汐入川	4,002,537	-	-
				その他(注)	7,004,607	河川以外	-
				その他(注)水路	504,238	河川以外	-
				坂出尾瀬部水	27,046	河川以外	-

注) ○印は基本方針が策定されている河川。

別当川において昭和51年に発生した台風による被害は深刻であった。河川の延長に比べると被害額はかなり大きく、金額だけで被害の深刻さを測りにくい側面もある。



(別当川の洪水被害 昭和51年)

4)実施事業と必要性の判断

実際の被害と対策として実施された事業の個々の記録は、土木部や土木事務所・水害統計などで蓄積されているが、一覧表までは作成されていない。

現在実施中の事業は、過去の災害の履歴や河川の重要性から検討の上、それぞれ必要性が認められ、実施が決定され、計画的に事業が進められている。

しかし、実施箇所の決定過程についての客観的な記録は残されていない。

治水事業は事業規模も大きく、事業選定の根拠が説明できることは重要である。

多目的ダムは、治水と利水の事業を共同で行うものであり、河川の基本方針に水利用状況も記載されているものの、基本的には相反する目的の事業である。このため、ダム事業が整備計画に含まれているものについては、利水目的がなくとも、治水上重要な事業であることが示される必要がある。

(意見)

今後の事業実施にあたっては、現在策定されている水系も含め、2級河川の過去の災害・事業実績等治水上の重要性を考慮する上での必要事項を一覧化し、可能な限り基本方針策定順序の決定方法を客観的に示す必要がある。

(3) 事業規模の合理性

1) 県内河川の計画規模

香川県で現在策定されている整備方針・水系流域の状況、内容等の概要は次のとおり。

項目	単位	土器川	別当川	綾川	湊川	香東川	大束川	高瀬川	桜川
管理者		国	香川県						
計画規模	T	1/100	1/30	1/70	1/50	1/100	1/50	1/50	1/30
①流域面積	(km ²)	140	9	138	52	113	59	67	11
②氾濫面積	(ha)	5,771	62	1,490	481	7,200	915	981	92
③宅地面積	(ha)	不明	7	214	201	3,572	162	203	61
④人口	(千人)	82	2	14	11	221	17	10	3
⑤資産額	(億円)	5,570	33	2,581	1,171	365,531	3,268	2,054	630
⑥工業出荷額	(億円)	不明	96	398	431	5,865	381	279	377
既存ダム	-	-	内海	長柄・田万	五名	内場	-	-	-
洪水調整容量	万m ³	-	7.2	299	35.1	250	-	-	-
計画内容*	(億円)	-	ダム(再)	ダム連携	ダム(再)	椋川ダム			

*注)全ての計画内容に河川改修事業は含まれている。ダム(再)は既存ダムの再開発。

2)計画規模の目安

計画規模は、河川の氾濫による災害の影響が重大であるほど大きな災害にも対応するよう定められるべきものであり、国による大まかな目安と、各自治体での状況（平成7年時点）は次のとおり。

これによると、県2級河川のうち都市河川は50～100年、その他は50年以下が妥当な計画期間ということになる。

河川の重要度と計画の規模

河川の重要度	計画の規模	現状
A級	200以上	1級河川の主要区間
B級	100～200	
C級	50～100	1級河川その他と2級河川のうち都市河川
D級	10～50	一般河川
E級	10以下	

3)香川県の計画規模決定方法

香川県の計画規模（T：1/100は100年に一回の災害対応）は、県土が狭いことなどから、国の目安を基本としながら、各項目を加重し、決定しているとのことである。

前表①流域面積から⑥工業出荷額は国が計画規模を決める上で目安を設けている項目である。香川県で策定済みの河川計画について、国の基準と香川県の基準による計画規模を比較すると、次表のような差異となる。

項目	土器川	別当川	綾川	湊川	香東川	大束川	高瀬川	桜川
計画規模	1/100	1/30	1/70	1/50	1/100	1/50	1/50	1/30
国基準	流域面積	1/50	1/30	1/50	1/50	1/50	1/50	1/30
	氾濫面積	1/100	1/30	1/50	1/30	1/100	1/30	1/30
	宅地面積	-	1/30	1/50	1/50	1/100	1/50	1/30
	人口	1/50	1/30	1/30	1/30	1/100	1/30	1/30
	資産額	1/70	1/30	1/50	1/50	1/100	1/70	1/50
	工業出荷額	-	1/30	1/50	1/50	1/100	1/50	1/50
県基準	流域面積	1/70	1/30	1/70	1/50	1/70	1/50	1/30
	氾濫面積	1/100	1/30	1/70	1/30	1/100	1/50	1/30
	宅地面積	-	1/30	1/50	1/50	1/100	1/50	1/30
	人口	1/70	1/30	1/30	1/30	1/100	1/50	1/30
	資産額	1/100	1/30	1/70	1/50	1/100	1/70	1/50
	工業出荷額	-	1/50	1/70	1/70	1/100	1/70	1/70

*国規準は県が資料を入手した平成11年当時のものとのことであり、独自の検証はしていない。

表の着色部分が実際に採用された計画年数に合致している項目であり、太枠は香川県基準で見ると、実際に計画された計画規模よりも大きい部分である。

県では、県基準の最頻値を計画規模としている。

一方、国が策定した土器川は、項目のうち、最も長い年数100年を当てはめているように見える。しかし、国の作成した目安によると、1級河川は国土保全上又は国民経済上特に重要な河川であるということであり、100年以上となるべきものが1級河川になっているはずであり、1項目のみ100年という河川の状況自体1級河川としては珍しい可能性もある。

香川県基準では、太枠該当場所が実際に定められた計画よりも規模を大きくするべきとされる項目が2以上に亘る河川が3河川ある。

また、項目のうち工業出荷額は、香川県基準によると、綾川・香東川以外の全ての河川でより大規模な事業が必要と判断されており、桜川では決定計画期間30年に対し、工業出荷額だけで見ると70年が妥当と判断されている。平地部に工場や営業所等が集中していることが要因と思われるが、他の項目と比べると大きめの計画規模となっている。

(意見)

○計画規模の決定

各要素の数値による計画規模の目安が適当な水準であるか、一定の基本方針策定の実績が積みあがった時点での再検討が必要と思われる。

○計画と事業の齟齬

河川事業は長期に亘って行なわれるため、計画規模も長期間となる。しかし、判断項目を見ると、人口・資産など、人口減少と都市部集中が予測される現況の元では、時間の経過と共に計画規模が策定時と異なる項目や河川も出てくると思われる。

計画策定時に予測を入れることは困難であるが、少なくとも河道整備などは長期に亘って実施される性質のものであり、定期的な計画の検証は必要と思われる。

○小規模河川

2級河川のなかでも、現在定めている計画規模の基準を適用することが適当ではないような小規模な河川などについては、流域の特性に応じた計画規模の定め方を考慮する必要があると思われる。

9 河川管理

(1) 河川法等により河川管理者に求められる手続き等

条文	対象	求められること	香川県の状況
5条	2級河川の指定	市町の意見を聴く	最近の指定はない(H2が最新)
6条	堤外の土地で一体管理が必要であるとして指定	公示	26河川
6条	高規格堤防の指定	公示	該当なし
10条	指定区間の設定	市町の意見を聴く	該当なし
12条	河川現況台帳	台帳作成	作成中。ただし4河川を残すのみ。
12条	水利台帳	台帳作成	許可水利権の一覧表
14条	ダム・堰・水門その他の操作を伴う施設で政令で定めるもの	操作規則を定める	定めている
16条	計画高水流量その他河川工事・維持について基本となる事項	基本方針を定め、公表する	現在作成中。ただし、重要河川のみ。また、既にダム建設済みのような河川は後回しになる。
16条	整備計画に沿って実施区間につき実施計画を定める	整備計画を定め、公表する	上記方針を定めた水系で、事業化されることから策定されている。
23条	流水の占用	許可	12条台帳に関するもの。県庁で管理されている。
24条	土地の占用	許可	土木事務所で管理されている。
25条	土砂の採取	許可	-
26条	工作物の新築等	許可	土木事務所で管理されている。
27条	土地の掘削・盛土他	許可	-
28条	通行	禁止・制限できる	-

(2)河川現況台帳

1)規程による記載内容

河川法第12条により作成が求められている。

施行令により求められている記載内容は次のとおり。

- 一 河川区域の境界
- 二 河川区域内の土地の国有、地方公共団体有又は民有の別及び河川区域内の土地について河川管理者が有する権原の概要
- 三 河川保全区域の境界
- 四 河川予定地の境界
- 五 河川保全立体区域の境界
- 六 河川予定立体区域の境界
- 七 主要な河川管理施設
- 八 法第二十六条第一項の許可に係る工作物で主要なもの
- 九 その他必要な事項

工作物の位置及び種類について、付近の地形及び方位を表示した縮尺二千五百分の一以上（水利使用の状況により縮尺二千五百分の一以上とする必要がないと認められる場合においては、五千分の一以上）の平面図に記載することとされている。

また、請求に応じて閲覧できる状況で保管することが求められている。

2)香川県での作成状況

香川県で現在使われている河川現況台帳は、昭和 62 年から順次委託により作成されている。

作成状況を管理するために、「河川台帳整備状況一覧表」（以下「一覧表」と呼ぶ）が作成されており、これによると、平成 19 年 4 月時点で 4 河川を残し、作成済みであり、平成 19 年度にこの 4 河川（11,441m）の発注を終えている。

県は昭和 62 年当初に「香川県河川現況台帳作成要領」（以下「要領」と呼ぶ）を作成し、これに基づき委託発注を行っている。

ただし、平成 18 年度からは電子データでも納品されており、それ以前も PDF ファイルで入手しているものもある。

委託業務の契約は、各土木事務所で行われている。

3)管理状況

香川県河川管理条例によると、2 級河川に係る台帳を保管する事務所は、所管土木事務所又は香川県小豆総合事務所とされている。

一方、香川県河川現況台帳作成特記仕様書によると、河川現況台帳は 2 部納入され、県庁内河川砂防課と、河川を管理する 5 つの事務所に納入される。

実際の運営上は、河川砂防課には全ての河川の現況台帳が備えられ、事務所には所管区

域の台帳のみが置かれることを原則としている。

	河川砂防課	土木事務所・小豆総合事務所
管理条例	備えることは不要	備えることが必要
運用	備える	備える

条例と運用が異なっているが、条例の要件は充たしている。

各土木事務所で河川現況台帳に現況を反映させると、河川砂防課には当初のもの、事務所には現況を表すもの、という 2 種の台帳が備えられることになり問題であるが、現況は次項で記載しているように、作成以降更新されていないため、河川砂防課にあるものと事務所にあるものは同内容である。

4) 手続き

○河川砂防課で保存されている要領・河川現況台帳を閲覧し、

- ・要領が河川法等に準拠した内容となっているか。
- ・河川現況台帳が要領に準拠して作成されているか。

につき、検討を行った。

○河川砂防課及び 5 事務所のうち、河川砂防課・中讃土木事務所・小豆総合事務所でヒアリング及び河川現況台帳の閲覧を行ない、管理状況等につき検討を行った。

○河川現況台帳は、公共用物である河川のその保全、利用その他の管理が河川法の目的に沿って行える内容・管理がされているか、について検討を行った。

5) 現況

① 台帳の管理状況

作成された河川現況台帳の一覧表などによる台帳管理は行われていない。ただし、事務所では、担当部署に並べて置かれており、閲覧もその場で行うため、なくなることもなく、もしなくなったとしてもすぐに気がつくとのことである。

また、実際に閲覧した 2 事務所では、欠けているものはなかった。

② 内容

昭和 62 年に香東川から順次作成されている。基本的に重要な河川から作成されたとのことである。平成 19 年までの 20 年間で一巡したことになる。この間の更新は行われていない。

また、土木事務所でどのように利用されているかにつき質問したところ

- ・工作物等については、占用許可書類に基づき、必ず現場で確認するため、現況台帳の平面部をコピーして利用することが多い
- ・工作物が河川現況台帳作成時にどのような状況であったか、の参考になるし、新しい

台帳は、各種事業に活用できる

とのことである。

少なくとも、河川現況台帳と占用等に関する許可申請書・県設計図書等を併せることで、河川の現況が把握できる状況になっているといえる。

しかし、現況台帳上の占用工作物に許認可の有無が反映されていないので不法占用物かどうかの確認は困難である。

不法占用等はどのように確認するのか質問したところ、河川管理施設の安全点検など現地へ行った際に確認するが、他の河川利用者なども通報してくるので、長期間不法に占用されることはない、とのことであった。河川は公共物であるので、通報がない、ということは他の河川利用者に不利益を与えていない、とも考えられ、また重要な不法占拠が放置されることも想定しにくい。また、各土木事務所の河川管理担当人員と 2 級河川の数とを考え合わせると、受身的にならざるを得ない状況ではある。しかし、河川の適正利用が河川法の目的として記載されていることまで考え合わせると、求められる河川管理とは乖離した状況と言える。

③発注及び管理場所

各土木事務所では、所管区間内の河川について発注し、作成された台帳を保管している。この状況は、河川法上は妥当であるが、河川は繋がっており、基本方針も 1 つの水系として策定されている。

香川県では、事務所の区間が南北に分かれているため、単一の水系が複数の事務所にまたがっているものはそう多くはない、とのことではある。しかし、重要な水系である新川や財田川などが該当する。

(意見)

現在、河川現況台帳が作成されていない 4 河川があることは河川法に準拠していないが、平成 19 年度には完了する予定である。

昭和 62 年度から順次作成されたが、多くは修正されていない。このため、台帳は河川の歴史的な姿を示しているものもあり、河川の「現況」を示す河川現況台帳が備えられている、と言える状況ではない。また、他の資料と併用しても、河川の利用を十分に管理できるシステムではない。

現況を、河川現況台帳に反映することができるよう検討する必要がある。

さらに、個別に管理されている占用許可や河川施設の資料などをまとめて管理し、占用許可審査の際などに照合可能であるようなシステム構築が望ましい。

また、作成された河川現況台帳は、閲覧に対応するため、番号や作成年度を付し、一覧表で管理することが必要である。

複数の事務所にまたがっている水系については、データを共有するなど双方の事務所に

備えることが望ましい。

(3) 水利台帳

1)内容

河川法第 23 条に基づく流水占用許可については、水利台帳を作成し、公開される。(河川法第 12 条)

記載内容は、河川法施行令に定められている。

- 一 水利使用に係る水系及び河川の名称
- 二 水利使用の許可を受けた者の氏名及び住所（法人にあつては、その名称及び住所並びに代表者の氏名）
- 三 水利使用の目的
- 四 許可水量
- 五 許可期間
- 六 取水口又は放水口の位置その他の水利使用の場所
- 七 法第二十六条第一項の許可に係る工作物で主要なものの概要
- 八 その他必要な事項

また、河川現況台帳と同様に、図面に上記三、四、六、七を示したものの調製が求められている。

2)香川県の許可水利

許可されている水利の内訳は次項のとおり、27 件である。この全てが上水道および工業用水道用のものである。

3)管理状況

香川県河川管理規則によると、香川県土木部河川砂防課に備えることとされている。

(結果)

河川法上の記載要件 7 は台帳には記載されておらず、図面も作成されておらず、対応が必要である。

しかし、件数も少なく、占用許可申請書は別に保存されており、これとあわせて考えると、実質的には水利台帳が備えられていると見ることも可能な状況である。

ただし、そのためには占用許可申請書が現況をあらわしている必要がある。

(4)流水の占用許可

1)許可される条件

河川法による流水占用許可は、10年に一度の渇水でも既存の水利権者の取水に影響せず、河川の正常流量を維持できる場合のみ認められる。許可されるための基準はこのように厳しいため、新規の許可はダムの建設など、極めて限定される。このため、香川県の水利台帳を見ると、件数も27件と少なく、現在の利用者も水道事業者に限られている。

香川県椛川ダムHPより

正常流量

流水の正常な機能を維持するために必要な流量を正常流量と言い、漁業、動植物の保護等を総合的に考慮し、渇水時において維持すべきであるとして定められた流量（維持流量）と、既得水利権（かんがい用水等）のために必要な流量（水利流量）を満足するように、支川の流入量や取排水量等の実態を踏まえ設定した流量です。

2)許可手続き

①申請書の記載内容・添付書類

申請書には、取水の必要性・用途・施設の概要、取水による影響と対策、影響を受ける者の同意があるときはその同意書などを添付すること、とされている。（河川法施行令）

②許可の期間

香川県の許可期間は、香川県河川管理規則により、発電用を除き10年以内と定められているが、発電のための占用は行われていないため、全て10年である。

国土交通省の解説書によると、目安として、水力発電目的以外のものは10年間と記載されている。

以下、引用する。

これは水利権の効力を直接定めているものではなく、社会の変動、自然の変化等に対応し、10年または30年ごとに河川管理者が許可した水利使用の見直しを行う趣旨でおかれている。

・・・

許可期間の更新の申請があった場合、河川管理者は水利権者から報告のあった取水実績を踏まえて水利権が遊休化していないか確認するとともに、かんがい面積の増減や、社会・産業構造の変化に伴って必要水量に変更がないかに審査し、必要がある場合には不許可の処分や許可取水量の変更を行う。

河川からの取水は、必要があれば認められるが、定期的にその必要性を検討する意味で

許可期間が定められている。河川管理者は、更新時に当初認可から変化はないか、等につき審査を行う。

このため、ダム等の設計図のように、新規申請時から変化のない事項を除き、更新時にも当初と同様の申請書類の提出を求めている。

また、更新が状況の再検討という位置づけであるため、許可期間が過ぎ、更新されていなくても直ちに取水の効力がなくなるということはなく、不許可・許可取水量の変更処分が行われるまでは取水できるとのことである。

逆に許可期間内でも、状況が極めて大きく変わり、取水の必要がなくなったような場合は不許可の処分が行われる。

水道事業のためにダム容量を確保している場合には、ダム建設費のコスト負担、維持費負担をしているので、取水の必要が減少したからといって、許可水量を減少させたり、不許可とすることも困難と思われる。

一方、慣行水利権には更新の定めがない。水の排他的利用が継続する間は同様の効力が存続する、と記載されている。ただし、許可期間はないものの、取水の理由がなくなれば効力もなくなる。

3)香川県の許可水利一覧

香川県の2級河川に関する許可水利の一覧は次表のとおり。

ただし21番、22番は許可期間が経過した上での更新手続き中である。

(結果)

占有許可の更新が占有許可期間内に行われていないものがあり、今後の更新には、事前周知など何らかの対策が必要である。

その理由について聞き取りによる調査をしたところ、22番については、更新漏れとなっていたが、現在具体的な協議を進めており、21番も、現在は取水されていないが、市町合併により編入された高松市全体の水需給計画として検討される予定である。

河川法に従えば、取水されていないのであれば、21番は不許可処分を行うべきであったと思われるが、一旦不許可となると、再度の許可が難しいことも事実である。

また、水道事業の性質を考えると、10年ごとに更新する規定自体が過剰な面もあるように思われる。

(単位：m³)

番号	水系	水利使用者	目的	取水量(日)	当初許可	有効期限	有効期限
1	馬宿川	東かがわ市(旧引田町)	上水道	2,300	S57.4.1	H24.3.31	H24.3.31
2	馬宿川	東かがわ市(旧引田町)	上水道	2,000	S57.12.6	H24.3.31	H24.3.31
3	綾川	香川県知事(香川県水道局)	工業用水	70,000	S44.8.25	H21.9.30	H21.9.30
4	高瀬川	三豊市(旧詫間町)	上水道	1,650	S44.6.11	H21.3.31	H21.3.31
5	伝法川	土庄町	上水道	3,000	S51.3.1	H27.3.31	H21.3.31
6	伝法川	小豆地区広域行政組合	上水道	4,500	S51.3.1	H27.3.31	H27.3.31
7	別当川	小豆島町(旧内海町)	上水道	1,000(2,000)	S51.3.1	H27.3.31	H27.3.31
8	安田大川	小豆地区広域行政組合	上水道	1,000	S53.10.27	更新手続中	H26.3.31
9	安田大川	小豆島町(旧内海町)	上水道	600	H10.4.28	更新手続中	H20.3.31
10	吉田川	小豆島町(内海)吉田地区簡易	上水道	250	S63.8.18	更新手続中	H20.3.31
11	吉田川	小豆島町(内海)福田岡簡易	上水道	200	S63.8.18	更新手続中	H20.3.31
12	吉田川	小豆島町(旧内海町)	上水道	1,300	S63.8.18	更新手続中	H20.3.31
13	吉田川	小豆地区広域行政組合	上水道	5,000	H7.12.6	H22.3.31	H22.3.31
14	香東川	高松市	上水道	4,000	S46.10.1	H23.3.31	H23.3.31
15	香東川	高松市	上水道	7,000	S46.10.1	H23.3.31	H23.3.31
16	香東川	高松市	上水道	26,000	S46.10.1	H23.3.31	H23.3.31
17	本津川	高松市	上水道	11,000	S46.10.1	H23.3.31	H23.3.31
18	新川	高松市	上水道	2,000	S46.10.1	H23.3.31	H23.3.31
19	新川	高松市	上水道	12,000	S46.10.1	H23.3.31	H23.3.31
20	与田川	東かがわ市(旧大内町)	上水道	1,500	S44.5.9	更新手続中	H20.3.31
21	牟礼川	高松市(旧牟礼町)	上水道	1,100	S44.10.2	更新手続中	H11.3.31
22	鴨部川	さぬき市	上水道	2,600	S45.9.11	更新手続中	S48.3.31
23	鴨部川	さぬき市	上水道	4,500	S51.3.1	H27.3.31	H27.3.31
24	津田川	さぬき市	上水道	1,500	H3.12.26	H23.3.31	H23.3.31
25	杵田川	観音寺市	上水道	500	H9.9.17	H26.3.31	H26.3.31
26	香東川	高松市(旧広城)	上水道	8,300	H16.7.13	H26.3.31	H26.3.31
27	香東川	高松市(旧塩江町)	上水道	700	H16.7.13	H26.3.31	H26.3.31

4)申請書の内容検討

前記水利一覧から、全ての許可申請書につき、申請書が規定どおり作成されているか、審査が行われているかについて検討を行った。

その結果、前述2件を除き、記録どおりに申請書が保管されていた。

次の3点を除き、手続きは妥当であった。

①許可日付

許可日については、更新前の許可期間が経過した後の日付のものもある。

許可申請が遅れたのか、審査が遅れたのかについては不明である。

条例・規則に申請受理後何日以内に許可・不許可を決定するというような期間の定めはないため、行政手続法に従って標準処理期間は90日(大臣認可は455日)となる。

申請後、規定どおり処理されると更新期間経過後の許可となり、不適當のように思われるが、水利権の性格から見て長期間継続する取水の定期確認であり、取水が不要な場合は許可期間中でも取り消されるため、特に問題となることはない。

②関係河川利用者の同意

慣行水利権者等の関係河川利用者の同意書のコピーが添付されているが、更新時前に再

度取得される場合と、当初申請時のコピーが添付される場合が見受けられる。

利水者は通常土地改良区である。土地改良区の合併など、状況が変わったものについては再度同意書をもらうように指導している、とのことであるが、河川砂防課では、慣行水利の状況を把握していないため、どのようにして同意を求めべき者を特定しているのか、と考えると水利管理の方法と申請の審査の実施との間には矛盾があるように思われる。実際には、土地改良課に問い合わせるなどの方法によっているとのことである。後述慣行水利の管理が行われることによって、同意者が特定されることが望まれる。

③申請資料の妥当性検討

水道事業者から、配水実績・需要予測など、取水の必要性を説明する資料を徴収しているが、極めて重要な事項であるにもかかわらず河川砂防課による審査の難しい項目である。

一方、水道事業者は許可にあたり、同様の書類を厚生労働省又は水資源対策課に提出している。

市町水道事業のデータを徴収している水資源対策課に資料を検討してもらうとか、過去の申請に対して実績を比較するなど、申請の妥当性の検討方法に工夫が必要である。

(意見)

許可等については、煩雑・形式的な審査とならないよう、特にダム水利容量に関する水道事業などについては、許可期間・更新申請の内容につき、長期化・簡素化などの許可制度の再検討が望まれる。

水道事業も、需要予測が過大であり、また渇水対策が求められているという問題を抱えており、事業計画の再構築が必要となっている。また、地域水道事業計画の策定も求められている。更新期間ごとに審査しているが、香川県水道局、市町の事業計画にあわせ、県全体の許可水利の同時見直しも場合によっては必要と思われる。

(5) 慣行水利に関する届出書

1)作成の経緯

昭和39年河川法改正時に伴い河川指定前から取水している者に対しては、慣行水利を認められるが、届出は行うこととされた。(河川法第88条)

これに従い、県内県管理河川の水利に関する届出書が作成され、この文書は河川毎に保管されている。

2)届出書の記載内容

届出書には、

- ・届出人の住所・名称・代表者名
- ・事業の沿革・現況

- ・施設の概要・取水量
- ・行政庁の処分

等が記載される様式となっている。

3) 位置づけ

利用状況は、河川管理者よりも、土地改良課が閲覧することも多い、とのことである。

届出書の保存期限については定めがなく、県文書管理規程から見ると、保存が不要な書類である可能性もある。

しかし、新しい届出書も徴収されず、許可水利のように更新も行われないので、河川の管理目的からは必要かつ重要な文書と思われる。

小豆総合事務所に保管されていた当時の「慣行等による水利権に関する届出の手引き」から、当時の事情や、届出の目的等が推察できる。

(届出義務者)

河川法上の河川から取水するには河川管理者の許可を受けなければいけない建前になっています。しかし、ある河川が河川法上の河川として指定された際現に正当な原因に基づいてその河川から取水している個人または団体は、河川管理者の許可を受けた者とみなされます。今回届出をしなければならないのは、このような河川管理者の許可をうけたものとみなされる個人又は団体です。

・・・その河川が河川法上の河川として指定された以降に河川管理者の許可を受けずに始められた取水は、正当な原因に基づくものではなく、届出義務者には該当しません。このように河川管理者の許可を受けずに取水している方は、正規の手続きにより、すみやかにその許可を受けるようにしてください。

(届出後の取扱い)

届出書が所轄事務所に受理されても、必ずしも届出事項がそのまま河川管理者に承認されたということにはなりません。所轄事務所は、届出事項を基礎としてさらに所要の調査を行い、その結果により補正すべき点は補正した上で、河川管理者が、これを水利台帳に記載することになります。このようにして調製された水利台帳は、一般の縦覧に供されません。

これによると、慣行水利は認めるものの、正当な理由によるものか、その内容は妥当か、というチェックを行い、水利台帳に掲載することを予定し、届出を義務付けていたことが伺える。

また、届出の規定は現在も河川法に残っており、新規に河川区域に指定された場合は届出を徴収することが原則である。

当初は昭和42年3月末を届出期限と定めていたが、それ以降、新規指定の河川について、徴収簿は散見されるものの、指定と届出を照合したものなどが無いため、指定時に必ず届出を徴収しているかの確認はできない。

4)管理の現況

この慣行水利届出書の管理状況につき、河川砂防課・中讃土木事務所・小豆総合事務所の状況調査を行なった。

慣行水利届出書についても、河川砂防課に全て、各土木事務所に所管河川のものが保管されることを原則としている。

①共通(河川砂防課)

慣行水利届出書は、昭和42年頃に作成され、河川毎に保存されている。

しかし、

- ・当初全ての河川で届出されたのか、漏れなく取水が把握されているのか
- ・届出が全て保管されているのか

について、当初からのものとされる河川毎の綴りが保存されている状況であり、河川毎に存在をチェックした管理簿等は作成されていない。

また、仮に当初漏れなく作成され、その全てが保存されていたとしても、現在に至るまで更新されていない。

ただし、届出を閲覧したところ、当時の担当者の指導により作成された様子も伺え、概ね丁寧に作成されている。

②中讃土木事務所

- ・届出の他、後年調査したもののファイルなどが保存されている。

これについても、どの河川について保存されているか不明であることは同様であるが、さらに何の目的で作成されたものかも定かではない。

・1級河川である土器川の届出書も、昭和42年当時県管理河川であったため、県で徴収され、指定時に管理者となる国に渡しているが、土木事務所にも保管されている。

③小豆総合事務所

- ・届出は、昭和50年以降に2級河川に指定された河川に関する1冊のみ保存されている。

5)改善点

本来は、慣行水利といえども、管理が不要であるというものではなく、従来の用途が継続していること、取水が当初の目的の範囲内であること、という条件から外れた場合慣行水利は消滅する。例えば田畑が消滅し、宅地化されているものについては、従来のかんがい用水は不要となっている。

慣行水利による取水はダムにより創出された水利を除き、従来河川の流水の殆どを占有する重要なものである。河川の流水の適切管理のためには、慣行水利の状況を把握するこ

と、必要に応じて管理すること、は極めて重要であると思われる。

後述土地占用許可により、工作物設置についての内容は検討されるが、具体的な取水量などは対象外であるため、当初の目的以外に取水していないか、取水量に変化がないかなどのチェックも必要と考える。

慣行水利といえども取水は管理されるべきものであり、届出→審査→水利台帳への記載、という前提で設けられている制度であるが、現況では、届出書自体が水利台帳の役割を持っている。

(結果)

調査した土木事務所では、慣行水利に関する届出書の有無が確認できず、適切な管理が必要な状況である。

(意見)

届出書の綴りを整理し、保存の状況の把握と所管土木事務所に備えてられていないものについては、コピーを作成し、保存する必要がある。

6)公開の可否

届出書は、昭和42年当時のものであるとはいえ、個人の取水の届出も含み、個人情報部分については公開できない、とのことであり、香川県の情報公開条例等に照らし妥当である。しかし、個人名でも土地改良区の理事長としてなどの地位に基づく氏名については、土地改良区の公共性も考慮の上、公開が妥当とも考えられる。

届出書には文献としての価値も認められるものもある。

慣行水利権は法規に乗らないことにより、現状が把握しにくい状況にあり、河川管理者としての管理にも限界がある一方、河川の流水の殆どの先行権利として占用しているという実態が河川行政を非常に不透明なものにしている。

もともとは内容を審査の上、水利台帳に掲載され、縦覧されることを予定していたものでもあり、掲載予定内容よりはかなり詳細に記載され、県民に公開することにより現況把握に資する可能性がある。

前述届出台帳を作成し、請求により公開できない個人情報を除いて公開することで、河川行政の透明性向上を図るとともに、郷土の歴史に対する研究・認識が進む効果も期待できる。

また、このためにも現在備えているものを管理するための管理簿等を作成する必要がある。

(6)占用料の定め

1)流水占用料

①香川県の状況

香川県には、流水占用料に関する規定がない。

このため、香川県は、全国で流水占用料の徴収がゼロである唯一の県になっている。

平成 17 年度流水占用料収入

(単位：千円)

都道府県	発電	上水道用水	鉱工業用水	その他	合計	
上位	富山	3,346,610	0	32,421	76	3,379,107
	長野	3,127,242	0	341	0	3,127,583
	岐阜	3,162,234	0	8,815	0	3,171,049
	福島	3,104,362	0	13,162	442	3,117,966
下位	大阪	0	22,983	12,278	1,293	36,554
	千葉	0	0	14,512	0	14,512
	長崎	2,711	0	144	0	2,855
	沖縄	0	0	146	0	146
	香川	0	0	0	0	0
合計	32,743,626	23,041,380	913,922	36,933	56,735,861	

(河川便覧 (有)国土開発調査会)

② 占用料に関する河川法の規定

河川法には、流水占用料として次のように記載されているが、実際には水力発電や工業用の取水以外には徴収されておらず、香川県では該当するものがないので、徴収対象がなく、条例も定められていないとのことである。

(流水占用料等の徴収等)

第 32 条 都道府県知事は、当該都道府県の区域内に存する河川について第 23 条から第 25 条までの許可を受けた者から、流水占用料、土地占用料又は土石採取料その他の河川産出物採取料（以下「流水占用料等」という。）を徴収することができる。

2 流水占用料等の額の基準及びその徴収に関して必要な事項は、政令で定める。

3 流水占用料等は、当該都道府県の収入とする。

4 国土交通大臣又は指定都市の長は、第 23 条から第 25 条までの許可をしたときは、速やかに、当該許可に係る事項を当該許可に係る河川の有する都道府県を統括する都道府県知事に通知しなければならない。当該許可について第 75 条の規定による処分をしたときも、同様とする。

③ 占用料の徴収

直轄河川についても、河川法の定めにより、占用料は県に帰属し、徴収も県条例により行われる。

国で行われる占用許可書が送付されるので、これに基づき占用料を徴収している。

④検討

実際に占用料が課される取水がないため、占用料の規定を設けていない、ということも合理的である。また、占用料は県で徴収することが「出来る」という規定であるため、定めないことも法規上からも問題はない。

しかし、他の占用料の規定を考えるならば、占用に対して占用料を課すことを基本とし、公共の目的の場合などに減免する、という構造になっている。

現実に占用が行われているのであるから、占用料についても定めを設け、公共の用に供する等による減免を行う、という手続きをとることが妥当と思われる。

香川県の長期水需給計画資料によると、工業用水にも一定の河川水利用がある。現在は府中湖からの香川県水道局工業用水だけとのことであるが、工業用の取水について占用料を免除する特別の理由は見当たらない。

さらに他府県では、上水道などから占用料を徴収している事例もある。香川県のような水が常に不足している県にあって、流水占用料についての定めがないことも不自然との見方もできる。

(意見)

取水及び取水目的等の実態調査と占用料徴収の可否の検討、占用料の規定の作成が必要である。

2)土地の占用料

①規定

河川法上の位置づけ、徴収については流水占用料と同じ（前ページ）。
流水と異なり、香川県河川占用料等に関する条例に土地占用料の規定が設けられている。

前述のように、慣行水利許可の台帳が作成されていない。取水施設設置のためには土地占用の許可が必要であり、この意味で土地占用許可の管理は慣行水利の把握のためにも重要である。

②占用料他県比較

占用料は、都道府県条例で定められるため、各県で対象・金額が異なっている。
ホームページから閲覧可能であった四国内の2県と比較すると次のようになる。
香川県では、都市計画上の区分により料金設定を変えている項目があるが、愛媛・徳島は市である区域と町村の区域で区分している。表は市の区域の金額を記載している。

香川県で目につくのは、電柱敷きの占用料が高いこと、宅地・管類の定めがあること、土石採取料の金額が安いこと、である。

宅地については、河川区域に住宅を建設することは考えにくいので、駐車場や庭としての占用を想定しているものと推測する。他の利用に比べ、高いようにも思われるが、最高

の 710 円でも 50 坪借りて年間 12 万円弱であり、場所によっては大変安いところもあると思われる。

管類は、土中の施設も含むが、ほとんどが上下水、かんがい用であるため公共の用として減免されているものと思われる。

(単位：円)

区分		単位	香川県	愛媛・市	徳島・市
占 用 料	宅地		240～710	-	-
	耕作地	占有面積一平方メートルにつき一年	14	6	4～4.5
	竹木栽培		12	-	-
	雑種地		5	31	-
	物置場		240	-	90
	軌道敷地		長さ一メートルにつき一年	60	25
	電柱敷	一本につき一年	1,200	250	330
	鉄塔敷	占有面積一平方メートルにつき一年	1,100	-	-
		一基	-	760	740
	管類	長さ一メートルにつき一年	140～360	-	-
	その他工作物	占有面積一平方メートルにつき一年	240	50	125
	架空の電線その他上空に設ける線類・単線	長さ一メートルにつき一年	10	-	30
			同複線	20	-
ゴルフ場又はこれに類するもの	占有面積一平方メートルにつき一年	14	6	12.5	
土石採取料	一立方メートル	99	42～3,220	45～2,700	

平成 17 年度 占用料等の比較

	土地占用料等 (円)			
	土地占用料	土石採取料	他	計
徳島	42,860,443	19,736,793	222,074	62,819,310
香川	27,981,727	0	0	27,981,727
愛媛	9,276,887	239,100	93,750	9,609,737
高知	79,532,653	11,462,580	0	90,995,233

香川県で土石採取料は発生していない。

占用の面積・件数の状況は次のとおり。

(単位：㎡)

	公園・緑地		運動場		船舶係留施設		ゴルフ場 (練習場を含む)		自動車練習場 (駐車場を含む)		その他		合計	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
徳島	8	69,690	13	105,898	0	0	0	0	0	0	249	288,885	270	464,473
香川	24	414,293	19	287,170	0	0	1	50,614	1	503	1,563	148,955	1,608	901,535
愛媛	82	817,453	5	6,873	0	0	0	0	1	2,705	53	39,684	141	866,715
高知	23	216,628	13	42,506	0	0	0	0	4	8,893	2,750	356,439	2,790	624,466

これを見ると、香川県占用料の大きなウエイトを占めるものは、ゴルフ練習場、その他(電柱など)と思われる。

土石採取料がゼロである理由は、高度成長期に過度の採取が行われ、一部河川が荒廃したために採取を許可していないため、とのことである。

もし、許可なく大量に土石を採取していれば通報されるとのことであり、現状では、河川からの多量の採取はないが、小豆総合事務所によると、河川区域以外では、山中での土石採取が行われた事例もあるとのことである。悪質な違法採取が行われた場合、法第 25 条の罰則はないが、法第 27 条(土地の掘削など)の罰則・罰金により対応される。

四国内他県では、種類により料金設定も変えているが、香川県では、岡山県と整合性を図り、平成 9 年に現在の料金に改定している。

(意見)

河川に関する占用料の定めは区分・料金が他県と異なっている部分もあり、相違点につき、他県での状況を調査し、差異が不合理なものでないことを確認する必要がある。

それとともに、占用料の体系が河川の利用状況に適合したものか、河川の利用状況をゆがめるものではないか、につき検討する必要がある。

河川敷などが広い河川もあり、占用料は都市計画の区分により段階を設けられているが、同じ都市計画区域でも市の中心部と郡部では利用状況に非常に差異がある。周辺の土地使用価格に比べ、著しい不合理が発生する場合には別途検討する、ということも検討の余地がある。

船舶係留施設は 4 県ともにゼロとなっているが、施設は設置されていなくても、船舶が係留されている河岸を見かける。

港湾では、放置されているプレジャーボート等への対策として、泊地を指定し、使用許可・使用料の徴収を可能とする体制を整えている。(平成 18 年度包括外部監査報告書 157 ページ参照)

(意見)

河川と港湾の区域が隣接している河川もあり、放置艇対策も考慮する必要がある。

③許可期間

土地占用許可については、河川管理規則等に、水道等市町の施設を除き、5年以下とする期間の定めがある。平成13年度より、基本的に占用許可は5年度とされている。

(7) 土地の占用許可

1)管理方法

土地の占用許可は、各土木事務所で管理されている。

土木事務所ごとの許可件数はデータを取りまとめていないとのことである。

2)管理状況

中讃土木事務所につき、その管理状況・内容等を検討した。

土木事務所では、河川だけではなく道路など他の施設の占用許可申請を受け付けているため、受付時点では、これら全てを含んだ受付簿に記帳される。

その後、各担当部署で必要に応じた内容の審査が行われ、所長を含め承認された後、許可書を交付する。

中讃土木事務所での平成18年度の申請数は919件であった。

受付番号は連番を用いている。これらが網羅的に処理されたか否かについては管理されていないが、もし処理が漏れていても申請者から催促されるため、問題は発生しないと思われる。

河川占用許可申請は件数も多いが、管理のための連番は付されていない。

現在の占用許可一覧は、パソコンで作成されている。

これは、担当者がそれぞれに作成しており、更新や占用料の徴収管理のために用いられている。しかし、土木事務所ごとには統一されていない。

このため、坂出土木事務所と善通寺土木事務所が統合された中讃土木事務所では、異なる様式で管理されており、件数から見て担当者が事務管理のために作成する域を超えているように思われる。

ただし、小豆総合事務所のような規模の小さな事務所では、手作成のソフトウェアで十分であったとのことである。

網羅的に管理されていることが検証できないため、更新期間が来ても更新されずに放置されたり、占用料が誤って計算されたり、徴収もれがないように、チェックが行えるものではない。

(意見)

土地占用に関する許可が十分に管理されるシステムを構築し、共有することにより、事務所業務を省力化し、更新漏れ、占用料徴収漏れのないよう、またないことが確認できる状況にする必要がある。

過去には、車止めを設置したところ、翌日に破壊され、車両が進入していたことがある、とのことである。県の施設を破壊する犯罪行為であり、進入車両からある程度犯人は特定できる場合や、反復して香川県警察本部と連携するなどの対応が必要である。現在は、こうしたことに対応するための対応マニュアルは作成されているが、現在の河川の管理体制が十分であるとは思えない。

(意見)

悪質な不法占拠への対応や台帳管理などを充実させるためには、河川管理体制の再整備が必要である。

3)減免

香川県河川占用料等に関する条例（平成12年）第4条によると、

知事は、特別の理由があると認めるときは、占用料又は土石採取料を減免することができる。

とされており、香川県河川管理規則に、特別の理由について、より詳細に定められている。

- 一 かんがいその他公共の用に供するとき。
- 二 その他特別の理由があると知事が認めたとき。

さらに占用規則に定められたものについては、減免といいつつも、占用者の申請によらず徴収しない、という定めになっている。これに従って判断のうえ、占用許可時に減免している。

占用許可申請書について内容を検討したところ、主に電柱など定型のもの、営業用のものについて占用料が徴収されていた。

4)占用リストの検討

小豆総合事務所の占用リスト、中讃土木事務所の占用リストのうち、土器川の国管理部

分の占用料の発生しているもの、占用料が10万円を超えるものについて、占用料の計算が妥当に行われていることを確認した。

なお、国管理部分については、前述のように占用許可の詳細資料が県にはないことなどから、占用料の徴収根拠となる数値が国からの通知書類だけでは把握できない場合があり、これについては事後の照合確認は困難である。

10 砂防ダムと利水

(1) 砂防ダムの目的と利水

砂防ダムは、原則として河川に指定されていない区域（溪流と呼ばれる）に建設される土砂災害対策施設である。（詳細は昨年度包括外部監査報告書195ページ以降参照。）

土砂災害が発生しなければ、長期にわたり徐々に土砂が沈砂するため、相当期間にわたり水が溜まることもある。砂防ダムの設置が主として山間部であるため、水源の少ない地域が多く、施設に溜まった水を利用したいという要望に対しては、取水施設の設置を許可している。（占用許可）

(2) 占用の規程

砂防法第27条により、砂防施設から生じる収入は都道府県に帰属し、詳細は香川県砂防指定地管理条例、香川県砂防指定地管理規則に規定されている。

河川同様に、設備の占用規程のみが定められている。

ただし、砂防ダムは河川区域には建設されず（溪流区域）、河川法のように流水の占用の規程がないので、取水に関する規程がないことも、法規の構成から見ると当然ではある。

しかし、溪流は河川の上流であり、河川に流れ込む水を河川法の区域以前で取水することであるから、対象区域により法規が異なるだけで取扱が異なることは、河川の流水の管理という点では不自然である感はある。ただし、砂防ダムの建設されるのは山間部であり、またダムの性質から貯留できる水の量も多くはない。

減免については香川県砂防指定地管理規則に次のように定められている。

次の各号のいずれかに該当するときは、占用料を減免するものとする。

- 一 かんがいその他公共の用に供するとき。
- 二 その他特別の理由があると所長が認めたとき。

(3) 管理状況

占用許可の有無は砂防ダムの台帳に記録される項目ではない。

このため、占用許可の総数は把握されておらず、さらに、砂防ダムから取水している数は、流水占用規定がないため把握されていない。

河川砂防課から占用許可の権限を持つ各土木事務所に対し、電話により砂防ダムから取水されている件数を確認したところ、次のとおりであった。(平成19年10月現在)

項目	長尾	高松	小豆	中讃	西讃	合計
砂防ダム数	218	70	201	167	143	799
取水目的の占用許可数	22	5	20	20	17	84

このうち、中讃土木事務所につき、占用許可の手続き、書類の保存方法につき現況を確認した。

占用許可の審査の流れは河川土地占用許可と同じである。

管理方法も、担当者が占用許可綴りを保管し、各自占用リストを作成し、管理している。砂防ダムの占用は件数も少なく、この管理方法でも特に問題はないと思われる。

しかし、占用料の徴収や更新の管理を失念したとしても、担当者が引き継がれるまで発見されない可能性は、土地占用料と同様であり、他の占用料と併せ、管理システムを統一することが望まれる。

(4) 申請書の検討

砂防ダムは、本来目的である土砂を止めるという役割を果すべく設計されているため、水を貯留しても強度が落ちない水位を計算し、その範囲での貯水が認められる。

申請書を閲覧すると、水が貯留された場合の構造計算が添付され、中讃土木事務所内では、所定の手続きを経て、技術担当によるチェックも受け、意見を付し、許可している。砂防ダムからの取水自体は、施設の目的を阻害するものではなく、取水施設設置のための占用の許可は、公共の福祉向上という意味でも施設の有効利用という点でも望ましい。しかし、公的防災施設に取水施設の設置を許可しているのであるから、それが本来の砂防ダムの設置目的を阻害していないことの確認のためにも、砂防台帳に占用許可日、年限、設置者、設置施設の概要は記載される必要がある。

(意見)

現在、所管事務所でそれぞれ作成され、管理部署である河川砂防課にも調査された占用許可一覧は保管されているが、ルール化されたものではない。

これらの台帳を統合し、定期的に確認し、常に最新情報が河川砂防課で把握されるシステムとすることが望ましい。

また、防災上の必要性が認められ、設置された砂防ダムが多目的に利用されることは施設の利用価値を向上させるという意味で投資効果をあげ、望ましいことであるが、地元から取水目的で砂防ダムの設置が要望され、深く検討されず採択されるようなことがあった

ら、本来の災害防止施設から見た投資としては不適當な案件が採択される可能性もある。ただしもしそのような理由で要望されていたとしても、防災という本来の機能から優先度が決定されているならば、問題はない。

平成 18 年度の包括外部監査報告書では、この点の資料整備を意見として付しているが、(215 ページ)地元からの要望に対して、防災という本来目的からの比較検討が十分に行われた上での事業箇所選択であることを証明するためにも、事業記録選定過程の記録は保存し、公開に耐える状況にする必要がある。

(5) 占用箇所の現況確認

砂防ダムは、年に 1 度を目安に巡回・現況確認が行われており、これにより現況は確認されている。しかし、占用許可が砂防ダム本体と別に管理されているため、占用が許可どおりの状況であるのか、漏れなくチェックされる体制にあるか、は確認できない状況である。

(意見)

占用の状況が確認されたことを見回り時の記録に記載することが望まれる。

11 ダム

(1) 香川県のダム設置状況

1) 全国比

ダム年鑑から、中四国、九州のダム設置状況を比べると、次のようになる。(合計・平均は全国のもの。順位は都道府県に全国平均を加えたもの。)

都道府県	ダム数	有効貯水量	人口 2005	面積	ダムあたり人口	人口あたり有効 貯水量	ダムあたり面積	ダムあたり有効貯 水量				
単位		千㎥	千人	km ²	昇順 千人	昇順 ㎥	昇順 km ²	昇順 千㎥				
徳島	22	93,122	816	41.45	25	37.09	19	114.1	33	1.88	18	4,233
香川	57	78,119	1,026	18.76	10	18.00	11	76.1	1	0.33	4	1,371
愛媛	89	251,317	1,487	56.77	7	16.71	26	169.0	9	0.64	11	2,824
高知	52	638,685	799	71.05	4	15.37	47	799.4	22	1.37	39	12,282
鳥取	41	46,983	610	35.07	3	14.38	12	77.0	15	0.86	3	1,146
島根	45	124,300	745	67.07	8	16.56	25	166.8	25	1.49	10	2,762
岡山	173	436,743	1,955	71.13	1	11.30	29	223.4	3	0.41	9	2,525
広島	97	486,664	2,871	84.78	20	29.60	27	169.5	16	0.87	21	5,017
山口	76	443,715	1,499	61.11	13	19.72	34	296.0	13	0.80	24	5,838
福岡	122	232,109	5,028	49.74	28	41.21	7	46.2	2	0.41	7	1,903
佐賀	52	74,041	872	24.39	9	16.77	15	84.9	5	0.47	5	1,424
長崎	96	74,525	1,495	40.94	5	15.57	8	49.8	4	0.43	1	776
熊本	32	149,039	1,859	74.04	36	58.09	14	80.2	40	2.31	20	4,657
大分	83	331,978	1,222	63.39	2	14.72	33	271.7	11	0.76	17	4,000
宮崎	42	490,124	1,172	77.35	19	27.90	42	418.2	31	1.84	38	11,670
鹿児島	35	137,497	1,760	91.87	34	50.29	13	78.1	42	2.52	14	3,928
沖縄	38	141,108	1,382	22.73	23	36.37	17	102.1	7	0.60	13	3,713
合計・平均	2,676	8,385,609	127,055	3,778	32	47.69	23	66.0	23	1.41	25	7,354

平成6年渇水時の新聞記事には、香川県の面積当りダム数は日本一と記載されていた。統計上は現状も同様である。他の数値も、小規模なダム数が多いことを示している。

ところで、香川県で、治水目的から設置され、河川砂防課で管理されているダムの数は15であり、前表57というダム数は単純に堤高が15mを超える貯水施設の数と思われる。

この15ダムのほか、香川県土地改良課で管理されているものが1、香川県水道局で管理される利水ダムが1、残りはため池等である。

2)河川砂防課管理ダム

河川砂防課で管理している15ダムの内訳は次のとおり。

	完成 年月日	総工費 百万円	有効 貯水容量 千 m^3	洪水 調節容量 千 m^3	不特定 容量 千 m^3	上水道容 量 千 m^3	堤体積 千 m^3	平成18年 管理費予算 千円
	S28	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
内場ダム	S28	573	7,975	2,500	4,025	1,450	85	28,568
長柄ダム	S28	240	4,110	1,940	2,170	-	29	17,154
内海ダム	S34	42	125	72	0	53	30	19,008
五名ダム	S37	244	536	149	387	-	18	17,765
				351	185	-	0	
大川ダム	S39	320	640	350	290	-	36	13,371
五郷ダム	S40	826	2,250	1,300	950	-	81	16,495
大内ダム	S42	443	904	330	374	200	25	12,564
殿川ダム	S50	1,450	620	300	0	320	66	13,322
前山ダム	S50	1,980	1,830	1,350	160	320	81	12,533
粟地ダム	S56	5,360	700	380	170	150	136	11,485
千足ダム	S63	7,727	1,690	1,150	340	200	99	17,916
田万ダム	H2	6,152	1,450	1,050	400	-	84	12,947
吉田ダム	H9	24,592	2,100	810	660	630	317	20,655
門入ダム	H11	13,068	2,780	760	1,520	500	109	17,868
粟井ダム	H14	8,529	540	290	220	30	58	13,014
合計		71,547	28,250	12,933	11,464	3,853	1,254	244,665
	目的	建設費千 円あたり貯 水容量 m^3	下流域	不特定割合	洪水調整 割合	上水割合	堤体 m^3 あ たり貯水 容量 m^3	管理費千円あ たり貯水量
		②÷①		④÷②	③÷②	⑤÷②	⑥÷⑦	⑧÷⑦
内場ダム	多目的	13.9	高松	50.5	31.3	18.2	93.7	279.2
長柄ダム	治水	17.1	坂出市	52.8	47.2	-	143.7	239.6
内海ダム	多目的	2.98	内海町	0.0	57.6	42.4	4.1	6.6
五名ダム	治水	2.20	大内町	72.2	27.8	-	29.3	30.2
						-		
大川ダム	治水	2.00	志度町	45.3	54.7	-	17.6	47.9
五郷ダム	治水	2.72	観音寺市	42.2	57.8	-	27.7	136.4
大内ダム	多目的	2.04	志度町	41.4	36.5	22.1	35.8	72.0
殿川ダム	多目的	0.43	土庄町	0.0	48.4	51.6	9.4	46.5
前山ダム	多目的	0.92	志度町	8.7	73.8	17.5	22.6	146.0
粟地ダム	多目的	0.13	内海町	24.3	54.3	21.4	5.1	60.9
千足ダム	多目的	0.22	引田町	20.1	68.0	11.8	17.0	94.3
田万ダム	治水	0.24	坂出市	27.6	72.4	-	17.3	112.0
吉田ダム	多目的	0.09	内海町	31.4	38.6	30.0	6.6	101.7
門入ダム	多目的	0.21	津田町	54.7	27.3	18.0	25.5	156.6
粟井ダム	多目的	0.06	観音寺市	40.7	53.7	5.6	9.4	41.5

3)1 級、2 級河川とダム

香川県内で、流域面積の大きい河川とダム、貯水量 100 万トン以上のため池で河川に接続・近接しているものの貯水量を水系毎に合計すると、次のようになる。ため池には洪水調節機能はないものの、洪水調整に一定の役割を果しているように思われる。

(単位：k m²、万 m³)

河川名	流域面積	計画	治水ダム	多目的ダム	利水ダム	ダム容量	農水施設	灌漑容量	ダム灌漑合計
土器川	211.5	○							0
新川	333.2						神内池、三郎池、平池、松尾池、公淵池	735	735
財田川	272.8						野口ダム	110	110
綾川	229.3	○	長柄・田万		府中	1,431	北条池・(長柄池)	132	1,563
香東川	201.1	○		内場		818			818
大束川	121.3	○					仁池	150	150
鳴部川	118.6			前山		213			213
高瀬川	110.5	○					岩瀬池	102	102
柞田川	100.1		五郷	栗井		309	豊稔池、大谷池	259	568
本津川	91.0						奈良須池・小田池	287	287
金倉川	87.5						満濃池	1,540	1,540
湊川	79.5	○	五名			611			611
津田川	76.5		大川	門入		366			366

(2) ダム建設費

1) 負担計算

① 容量と建設費の負担の割合比較

水道事業の建設費負担割合とダム容量とを比べると次のようになる。

率から見ると殿川ダム、金額から見ると吉田・門入ダムで上水容量の割合に比べ、建設費負担額が少なくなっている。

	総工事費	上水割合	建設費地元負担割合	負担割合と容量の差	差×総工事費
	千円	%	%	%	千円
	①	②	③	②-③=④	④×①
内場ダム	573,309	18.2	10.9	7.3	41,747
長柄ダム	240,280	-	-	-	-
内海ダム	42,000	42.4	24.6	17.8	7,476
五名ダム	243,800	-	-	-	-
大川ダム	320,000	-	-	-	-
五郷ダム	826,000	-	-	-	-
大内ダム	443,000	22.1	3.25	18.9	83,611
殿川ダム	1,450,000	51.6	15.2	36.4	527,987
前山ダム	1,980,000	17.5	7.3	10.2	201,690
粟地ダム	5,360,000	21.4	8.4	13.0	698,331
千足ダム	7,727,045	11.8	8.8	3.0	234,463
田万ダム	6,152,000	-	-	-	-
吉田ダム	24,592,000	30.0	13.3	16.7	4,106,864
門入ダム	13,068,000	18.0	7.1	10.9	1,422,532
粟井ダム	8,529,440	5.6	3.6	2.0	166,798

②計算方法

多目的ダムの建設費は、「コストアロケーション」により算出される。

簡単に説明すると、多目的ダムは、治水目的で作られるダムに水道事業者の希望により利水部分が嵩上げされ、共同事業として行う構造であり、建設費負担も共同事業として計算される。具体的には、河川整備計画に基づき定められた治水容量（洪水調整＋不特定水）のダムと水道のための貯留施設を建設するコストをそれぞれ計算し、利水容量を含めた建設費用を治水・利水それぞれの事業者が按分負担する。

このため、実際の建設結果としては、単独で施設を設置するよりも治水事業費や水道負担金は少なくなる。

例：治水ダム単独建設コスト 96 億円 利水ダム単独建設コスト 24 億円

→アロケーション比率 治水：利水＝80：20

実際の建設費 100 億円 →負担額 治水 80 億円 利水 20 億円

また、建設するコストの計算は、実際に建設されるダムの工法による必要はなく、それぞれの規模・用途に適した建設場所、建設方法で計算された建設費（身替り建設費）で按分される。このため、容量比率よりも、利水部分の建設費負担割合が低くなることもある。

③慣行利水負担

第 2 次世界大戦の終戦直後に完成した内場ダム等の古いダムのなかには、土地改良区が費用負担しているものもあるが、現在とは法制度も異なり、負担の経緯などは明確に記録

されていない。

2) 予定額と実際額

ダムについては、建設決定時の設計金額と、実際の建設費の著しい乖離が問題とされることがある。

日本経済新聞記事によると、著しいものについては10倍という差があるとのことであり、ダムによる治水事業が問題とされる理由の1つでもある。

上記の記事でとりあげられたのは、昭和40年や50年代に計画された国や独立行政法人水資源機構が施工するダムである。これらのダムは、計画段階から何十年も経過し、社会情勢の変化やインフレーションの進行とともに当初事業費を大幅に上回ったことが要因といわれている。

香川県のダムは、計画から完成までの期間が短く、上記の記事で取り上げたダムとは、状況が異なっている。

香川県で最近建設された栗井ダムについて、当初事業費が異常に増加していないかを見るために、当初の事業費と精算額との比較を行った。

ダム名	採択	完成	当初事業費		精算額(当初との比率)		
栗井ダム	H2	H13	H6	65億円	H13	85億円	(1.3)

ダム事業費が増額となった原因には、原材料や人件費の単価上昇、消費税率の変更などの市場や社会情勢の変化によるものや、工事着手後の基礎岩盤線の変更に伴う掘削土量やコンクリート量の変更、技術進歩に伴い当初想定していなかった無線施設等を導入したことなどが挙げられる。

材料費の変動について、日本銀行ホームページ上の統計から、日本国内企業物価指数により確認する。

項目 年度	鉄鋼			石油・石炭製品			窯業・土石製品		
	H11=100	H1=100	H6=100	H11=100	H1=100	H6=100	H11=100	H1=100	H6=100
H1	119.4	100.0		77.6	100.0		103.3	100.0	
H2	121.4	101.7		87.2	112.4		103.7	100.4	
H3	123.1	103.1		98.3	126.7		107.5	104.1	
H4	123.4	103.4		88	113.4		108.7	105.2	
H5	119	99.7		86.8	111.9		107.7	104.3	
H6	111.5	93.4	100.0	80.3	103.5	100.0	105.8	102.4	100.0
H7	110.8	92.8	99.4	81.2	104.6	101.1	104.8	101.5	99.1
H8	106.8	89.4	95.8	82.8	106.7	103.1	103.8	100.5	98.1
H9	106.5	89.2	95.5	91.3	117.7	113.7	103.5	100.2	97.8
H10	106.1	88.9	95.2	88.6	114.2	110.3	102.3	99.0	96.7
H11	100	83.8	89.7	78.5	101.2	97.8	101.7	98.5	96.1

平成元年の当初設計から平成 14 年までの数値は概して安定しており、上昇率が高い石油製品で平成 3 年度の最高 26% 以外は大きな数字ではないものの、土木工事の設計に用いられる単価に県独自で定められるものは少なく、(昨年度包括外部監査報告書 54 ページ参照) バブル期の物価・人件費上昇が遅延して現れたものと推測される。また、設計自体は、事業が採択されるより以前に行なわれる。

計画変更時や事業費の変更などについては、それぞれの変更時に所定の手続きを経ている。また、設計単価等についても、規定に従い、設計価格として積算され、契約の手続きにのっとり行われる。それぞれの予算は、議会のチェックを受ける。このように、それぞれの契約はルールに従い行われる。(昨年度包括外部監査 48 ページ以降入札の項参照)

さらに内容を検討した結果、当初の設計から過少な見積もりをしていたと考える状況ではなかった。

(意見)

ダム建設は、当初その総事業費により費用対効果計算を行い、他の事業形態と比較して選択される。ダム事業のあらゆる意味での重要性を考えると、事業途中での集計、予算比較を行い、差異が出た場合には理由を明確にし、総事業費の予測を修正することも必要と思われる。

また、事業費自体の経費以外に、地元対策費など他の名目で行われる事業は対象外となっている。本来、これらも含めたダム建設にかかる支出増加の総額を事業費と考えるべきであろうが、負担主体が下流市町であったり、掘削残土の有効利用などダム事業のコスト縮減対策として行われたものもあり、実際には全ての支出の把握は困難である。

(3) 管理

1) 河川法等により求められる管理

河川法によると、河川法上のダムはそれぞれ操作規則(利水ダムについては操作規程)を定める必要がある。

平時の貯水位・流入・放流量は、毎日、河川管理者(河川砂防課)に報告されている。

また、洪水が発生し、又は発生するおそれがある場合は、河川管理者に報告する必要がある。

香川県で対象となるダムは、河川管理者(河川砂防課)が管理している 15 ダムと香川県水道局の府中ダム、香川県土地改良課で管理されている野口ダムなどがある。

(意見)

県の管理するダムであるが、府中ダム以外の利水ダムの操作規程は策定されていない。水系の治水・利水の安全性の面で問題があることから、利水ダムの管理者は操作規程を策定する必要がある。

2)近年のトラブルとその対応

それぞれのダムでは、日誌を作成しており、日々の流入・放流量の把握などの操作記録以外の事項も記載される。近年3年間の重大トラブルの経緯とその対策を検討する。

①平成16年大雨災害時の対応

平成16年は台風が相次いで上陸し、土砂災害や洪水被害が発生した。

この降雨は香川県東部と西部に集中し、複数のダムで「ただし書き操作」を行うなど、設計時の想定を超える大規模な洪水になった。以下、対策別に当日の状況・対応と課題について検討する。

○設備に組み込まれている対策

無線やNTT回線等の通信施設、発電設備、ダム諸量処理装置などについては非常時に備え二重化が図られている。

平成16年洪水時には、NTTの不通や停電が発生し、ダム管理事務所長のいる土木事務所との通信手段が断たれ、CCTVカメラを用いるなど、非常時の対応を余儀なくされ、管理設備に対する安全対策の必要性が再認識されている。

またゲート操作には、管理事務所からの遠方操作だけでなく、非常時の操作として、ゲート付近にある機械側の操作設備などが設置されている。

○管理員の配置

香川県では、ダム管理の責任者であるダム管理事務所長を土木事務所長が兼務しているため、最多の長尾土木事務所では6つのダムに対し1人の所長が管理を行うことになる。

また、平時のダム管理は、嘱託職員があたる。

ダム管理の仕事は、気象・流量情報の収集やダム情報の連絡、下流河川状況の把握（パトロール）、ゲート等操作など、ダムの操作にかかるものや、貯水池周辺斜面や湖面の管理、流木・ゴミ対策などの貯水池管理、ダム堤体・放流設備などのダム管理施設の点検・観測などを行う施設管理など、多岐に渡っている。

平時の管理については、嘱託職員だけの配置であるため、日常の施設点検等に対し十分ではない可能性もある。

○洪水時等の体制

洪水などの緊急時には担当土木事務所から兼務職員がダム管理事務所に駆けつけてゲート操作や下流河川のパトロールを行っている。

洪水時のダム操作は、ダム管理事務所長からの指示のもと行われる。しかし、香川県の地形の特徴から、先に見たように、規模、集水面積ともに小さなダムが多く、降った雨はすぐにダムに流れ込む構造である。台風・大雨は局地的に集中する場合もあるが、土木事務所管内のダムは近接しているものが多く、複数のダムが同時に危険な状態になる確率が高い。長尾土木事務所や小豆総合事務所管内のように多くのダムを抱えているところについては、ダム管理事務所長にかかる負担は大きい。

兼務職員については、土木事務所からダムまでの移動にかなりの時間を要することから、洪水時のダム操作を行うのに十分な時間が確保されている状況にはない。さらに、職員の配置が遅れた場合には、ダムの初期操作が行えない状況となる。

また、ダムは山中にあり、土木事務所の職員数も少ない。前述のように NTT 回線が不通になったり、停電が発生し、非常時に機側操作をする必要が生じたりした場合には、現状の人員配置では危険に対して対応できる体制が十分とは言えない。

たとえ職員が駆けつけたとしても、電気系の故障が発生した場合などに対応できる職員が配置されておらず、ダムの操作に習熟した職員が対応できる体制にもない。

(意見)

多額の投資を伴うダムが、必要な時に本来の用途を全うできる体制になっていなければ、投資額に見合う効果は期待できない。設備が二重、三重に備えられている一方、配置人員からは非常対応が十分に行えるのか疑問な状況であり、下流住民の安全・安心を確保するために設置されたダムの本来の意義を果たせるように、平時ならびに緊急時の人員体制を充実する必要がある。

平成 18 年度に実施した洪水調節等のダム操作記録は次のとおり。平成 16 年ほど多くはないが、平成 16 年程度の集中豪雨が他の地域で起こった場合を想定した対策を十分に行っておくことが重要である。

(単位：千m³)

ダム名	目的	基準地点	河川維持のための最低放流量	洪水調節回数	洪水調節に至らずに予備放流等を行った回数	有効貯水容量	洪水調節容量
内場ダム	多目的	中徳	-	0	0	7,975,000	2,500,000
長柄ダム	治水	下加茂橋	-	1	0	4,110,000	1,940,000
内海ダム	多目的	神懸橋	-	0	5	125,000	72,000
五名ダム	治水	湊川橋	-	0	0	536,000	149,000
							351,000
大川ダム	治水	落合橋	-	0	0	640,000	350,000
五郷ダム	治水	木之郷橋	-	0	0	2,250,000	1,300,000
大内ダム	多目的	与田川橋	-	0	0	904,000	330,000
殿川ダム	多目的	八幡橋	0.01	0	2	620,000	300,000
前山ダム	多目的	中村	0.02	0	0	1,830,000	1,350,000
栗地ダム	多目的	新大川橋	0.003	0		700,000	380,000
千足ダム	多目的	万代橋	0.02	0		1,690,000	1,150,000
田万ダム	治水	滝宮橋	0.11以内	0		1,450,000	1,050,000
吉田ダム	多目的	吉田川橋	0.0229	0		2,100,000	810,000
門入ダム	多目的	城北橋	0.007	0		2,780,000	760,000
栗井ダム	多目的	丸井橋	0.008	0		540,000	290,000

○特に考慮を要するダム

・内海ダム

内海ダムは、ダム再開発事業が進められているために、管理施設が更新されていない。このため、耐用年数を大幅に超過しているものが多く、老朽化している。簡易な管理支援装置を設置したり、機械類の試運転等は実施されているものの、災害時にゲート操作を必要とするダムであり、現状では最も災害に弱いダムとなっている。

(意見)

災害時の対応を検討し、訓練を行うことが望まれる。ダムの現状を前提とした災害時の対策をより綿密に行い、そのうえで対応出来ないと想定される事項に対しては、何らかの措置が必要である。

・野口ダム

野口ダムは、農業防災施設として建設されたため、香川県土地改良課で管理されている。

(意見)

災害時の訓練など、野口ダム流域河川を管理する中讃土木事務所や西讃土木事務所等と協力して行うことが望ましい。

②五名ダム水門事故

平成18年に取水ゲートが閉まらなくなったものである。

ダムの多くは水位に合わせて堤のどの高さから取水するかが変えられるようになっている。貯水池の底の方から取水すると、水圧が大きいため放流量が大きくなり排水効率はよいが、水温が低く河川環境やかんがい用水としては問題が生じることがある。

このため、底部の取水ゲートは用いられないことが多く、五名ダムでも減多に使われな
い。また、下段の取水ゲートは常時水中にあることから点検の頻度も少なく、開閉のため
の油圧管が痛んでいたため、開けることはできたものの、閉められなくなったとのこと
である。このようにダムの下位でゲートが閉まらなくなると、ダム本来の機能は停止する。

○対策

原因調査の上修理されている。

(意見)

既に投資された施設が十分に本来目的を果せるように、必要な点検については漏れなく
行われる体制とする必要がある。予算が厳しい中、本来実施しなければならないダム施設
の保守点検は、実施頻度を減らしたり、点検が必要な箇所を絞ったりして実施されている
のが実情である。県財政の逼迫から、毎年のシーリングにより十分な維持管理費の確保が
難しくなっている弊害とも思われる。

このような中、点検記録を充実させることが重要であり、また、点検が十分でない
と判断される部分はなるべく使わないような運用をするなどの工夫も必要である。

③その他

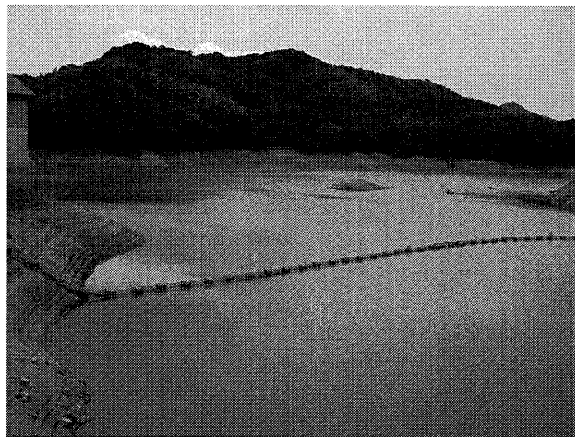
ダムは人口湖と呼ばれるように、山中に人工的に作られた施設であり、ダム周辺を含め、
ハイキング、釣り、キャンプ、カヌーなど各種レジャーに使われている。特に新しいダム
では、ちょっとした休憩場以外でも、公園やキャンプ場などの施設がダム設計時に組み込
まれており、レジャーなど多目的に使用されることは施設の使用価値を高めるものである
が、ダム周辺施設は、地元市町に管理移管される。ダム湖周辺の公園は、花見やゲートボ
ールなど、地元や市民に利用されているものも多いが、ダムの立地条件もまちまちであり、
中には適切な管理がされず、休日日中でも殆ど人影を見ないところもある。



(意見)

このような状況は不法投棄や事故を招き、危険であり、管理コストを上昇させる。適切な管理が望まれる。

今後建設予定のダムについては設計段階から、周辺施設の必要性に完成後の管理方法も含めた検討を行い、検討した記録を残すことが望まれる。



また、ダム湖面は法規上自由使用となっている。ダムには放流口に向かったの流れがあるため、ダム堤体にあまり近づいた利用は危険である。ダムの中にオレンジ色の浮きが浮かべられているが、これは流木などが放流口をふさいだり痛めたりしないためのガードであり、これよりダム堤体側の利用は危険である。

釣り人などがボートを湖面に出すケースもあり、このような事故がないよう、監視を行うこともダム管理人の職務の一部である。

④トラブルへの対応

現状では、トラブルが発生した際に、それぞれの権限に応じて対処されているが、事後でトラブル報告の集積等が組織的には行われてこなかった。

他のダムで同じトラブルが発生したり、必要な対策が看過される可能性がある。特に県財政が厳しい中、本当に必要な対策を客観的に判断できるような事故記録と検討記録が作られるような基準作成が望まれる。

前述五名ダムの事故以降、施設の故障は河川砂防課への報告を義務付け、とりまとめを行うこととされている。

3)制限水位

治水を目的とするダムは、降雨に備え、洪水調整のための水を受入れる容量が確保される施設である。しかし、利水目的からは水を貯めておくニーズがある。

- ・ あらかじめ定められた規則どおりに治水容量が確保されているか
- ・ ダムは建設されてから長期間使用される。この間に流域の状況など、諸条件が変化している可能性があるが、これらについて、見直される必要はないか。

について検討する。

香川県では常に渇水に対する根強い不安があり、また実際に渇水も頻発している。

慣行水利の主な利水権者である農業の水需要にあわせて貯水量を調整することが多い。このために、台風等に備えた治水目的で必要とされる空き容量を確保し、それ以上水を貯めないという制限水位が設定されている。

この制限期間は、過去の台風経路等をふまえて必要となる期間が決定されている。

古いダムでは、治水目的に慣行水利であるかんがいのウエイトが高く、制限開始時期が遅いものもある。このようなダムでは、当初の建設経緯からも、農業用の取水との権利調整が行われているものと思われる。すべてのダムにおいて、維持流量の放流やかんがい補給を行いながら制限開始日に洪水調節容量が確保されるようダムの操作が行われている。

一方、香川県のダムは流域面積が小さくダムへの流出時間が短いことから、最近建設されたダムは、年間を通して同じ洪水調節容量を確保し、この期間の定めがないものも多い。

制限水位・制限期間はダム操作規則に定められ、香川県ホームページ上に公開されている。

(手続き及びその結果)

河川砂防課所管の15ダムにつき、平成17年度、18年度の貯水・流入・流出量の一覧表を入手し、ダム管理規程上の制限期間に制限水位を超えた日数をカウントし、その理由に

ついて妥当性の検討を行った。

次の表は、平成17年度、18年度のダム貯水量管理記録から見た制限期間と制限水位超過日数である。

制限水位まで水を落としていても、多量の降雨などにより、一時的に水位を超過することは本来目的にも適合している。

千足ダムは制限水位超過日数があるが、ゲートの開閉による調整が行われないタイプのいわゆる穴あきダムであり、少しの降雨でも数日制限水位を超えることとなることも想定された設計のダムであるとのことである。(単位：千m³)

完成年	ダム名	調整不要	目的	洪水調節容量	制限水位超過日数		制限期間			7月1日から10月31日とした場合の超過日		超過している日の分布
					H17	H18	開始	終了	日数	H17	H18	
S28	内場ダム		多目的	2,500	4	0	8.11	10.31	81	40	40	7月～8月
S28	長柄ダム		治水	1,940	2	0	8.11	10.31	81	32	36	7月～8月
S34	内海ダム		多目的	72	0	0	7.1	9.30	92	0	0	-
S37	五名ダム		治水	149	2	0	7.1	10.31	123	-	-	-
S39	大川ダム		治水	350	0	3	7.1	10.15	107	16	16	10月
S40	五郷ダム		治水	1,300	2	0	7.1	10.15	107	16	0	10月
S42	大内ダム		多目的	330	0	0	7.1	10.31	123	-	-	-
S50	殿川ダム		多目的	300	2	0	7.1	9.30	92	0	0	10月
S50	前山ダム		多目的	1,350	3	2	7.1	9.30	92	16	30	10月
S56	粟地ダム	○	多目的	380	0	29	7.1	10.31	123	-	-	-
S63	千足ダム	○	多目的	1,150	20	61	7.1	10.31	123	-	-	-
H2	田万ダム	○	治水	1,050	-	-	-	-	-	-	-	-
H9	吉田ダム	○	多目的	810	-	-	-	-	-	-	-	-
H11	門入ダム	○	多目的	760	6	24	7.1	10.31	123	-	-	-
H14	粟井ダム	○	多目的	290	-	-	-	-	-	-	-	-

注) ○印はいわゆる「穴あき」ダムでゲートによる洪水調整は行われない。

4)管理費

①地元負担金

管理費は、新規利水容量のない治水ダムも含めて、全てのダムで地元負担が行なわれている。

本来、水道だけが利水容量を有しているのであれば、水道事業者が建設費負担を行なったダムのみが対象となるようにも思われるが、洪水被害の軽減や、慣行水利権者に対する安定供給を享受するため、管理費負担を行なっているものと思われる。

②地元負担金の推移と変更点

管理費負担金のダム毎の推移は次のとおり。

着色の3ダムは変動が大きくなっているが、もともとの金額も小さいダムである。

それぞれの明細を入手し、費目別の比較を行い、変動要因が合理的であるか否かを確認した。これによると、維持費に含まれる設備点検を2年に1度行う、等の理由による委託

費の増減が変動要因であり、恣意的な変動ではなかった。

	負担金(千円)					H14 年を100とした比率				
	H14	H15	H16	H17	H18	H14	H15	H16	H17	H18
五名ダム	5,824	5,162	5,100	4,900	4,894	100.0	88.6	87.6	84.1	84.0
大川ダム	1,683	1,988	1,999	1,863	2,000	100.0	118.1	118.8	110.7	118.8
大内ダム	2,014	1,887	1,947	1,719	1,549	100.0	93.7	96.7	85.3	76.9
前山ダム	2,339	1,742	1,429	1,232	1,710	100.0	74.5	61.1	52.7	73.1
千足ダム	4,706	4,275	4,088	4,617	4,447	100.0	90.9	86.9	98.1	94.5
門入ダム	5,572	5,645	5,619	5,308	4,911	100.0	101.3	100.9	95.3	88.1
内場ダム	5,512	4,946	4,883	5,143	4,933	100.0	89.7	88.6	93.3	89.5
長柄ダム	4,374	4,276	4,227	4,013	4,195	100.0	97.7	96.6	91.7	95.9
田万ダム	1,009	848	1,017	848	1,212	100.0	84.0	100.7	84.0	120.1
五郷ダム	4,133	3,841	4,226	4,383	4,563	100.0	92.9	102.2	106.0	110.4
栗井ダム	3,579	3,397	4,031	4,059	3,831	100.0	94.9	112.6	113.4	107.0
内海ダム	951	852	988	915	826	100.0	89.6	103.9	96.2	86.9
殿川ダム	1,949	2,069	1,602	1,536	1,910	100.0	106.2	82.2	78.8	98.0
栗地ダム	1,318	844	1,574	1,894	1,424	100.0	64.0	119.4	143.7	108.0
吉田ダム	6,692	6,232	5,720	6,299	5,664	100.0	93.1	85.5	94.1	84.6
ダム合計	51,655	48,005	48,451	48,730	48,069	100.0	92.9	93.8	94.3	93.1

管理費負担等についての、平成 14 年度以降の主な変更点は次のとおり。

・内場ダムの人件費負担割合が変更されている。平成 14 年度は嘱託員 1 名分を負担していたが、平成 15～17 年度は発生額の 2 分の 1、18 年度は 3 分の 1 と変わっている。

当初は県の正規職員が 1 名配置されており、その他の嘱託員のうち 1 名を負担していたが、職員の配置を止めたため、嘱託員 3 名を県が配置し、その 3 分の 1 を負担することになった経緯からこのことである。

正規職員が配置されていたのであれば、実際に発生した管理費は嘱託員 1 名という負担額よりも高かったと思われるが、ダム管理費として認識されにくくなっていた。

・平成 19 年度から、従来人員の直接派遣による負担を行っていた大川・大内・前山の 3 ダムの臨時職員は県に移籍し、負担金として納められることになった。

これは、市町合併により、同じ市の複数のダムが、それぞれ異なる負担方法であったため、負担金に統一されたものとのことである。これらは全て長尾土木事務所管内の東部のダムである。

③協定

負担割合が決められた経緯は明確ではないが、それぞれ協定により負担されている。

完成年	ダム名	目的	建設費			協定の定め				
			水道事業負担割合 (%)	負担者	相手先	年度	負担の割合等			負担方法*
							維持費	改良費	人件費	
S28	内場ダム	多目的	10.90	高松市	高松市・内場池土地改良区	S28	1/4		1人/3人	負担金
S28	長柄ダム	治水	-	-	長柄池土地改良区	S28	1/4	不明		負担金
S34	内海ダム	多目的	24.60	小豆島町	小豆島町	S36	1/4		1人/3人	人員
S37	五名ダム	治水	-	-	東かがわ市	S38	1/4	不明	1/3	負担金
S39	大川ダム	治水	-	-	さぬき市	S39	1/4	1/4	*	人員
S40	五郷ダム	治水	-	-	五郷ダム維持管理協議会	S40	1/4	1/4	1人	負担金
S42	大内ダム	多目的	3.25	東かがわ市	東かがわ市	S42	1/4	1/4	数名	人員
S50	殿川ダム	多目的	15.20	小豆地区広域行政事務組合	小豆地区広域行政事務組合	S50	1/4	1/4	1人/若干名	人員
S50	前山ダム	多目的	7.30	さぬき市	さぬき市	S50	1/4	1/4	数名	人員
S56	栗地ダム	多目的	8.40	小豆地区広域行政事務組合	小豆地区広域行政事務組合	S55	1/4	1/4	1人/若干名	人員
S63	千足ダム	多目的	8.80	東かがわ市	東かがわ市	S63	1/4	1/4	1/3	負担金
H2	田万ダム	治水	-	-	永富池土地改良区	H3	1/4	0	0	-
H9	吉田ダム	多目的	13.30	小豆地区広域行政事務組合	小豆地区広域行政事務組合	H8	1/4	1/4	3名配置、1/3	負担金
H11	門入ダム	多目的	7.10	さぬき市	さぬき市	H10	1/4	1/4	1人/3人	負担金
H14	栗井ダム	多目的	3.60	観音寺市	観音寺市	H13	1/4	建設費負担割合	1人/3人	負担金

*選任管理職員は各1名、兼務職員は協議の上数名

(人件費負担)

協定書は作成された時点の状況を前提としているため、3名のうち1名分という記載になっているものがある。

この記載方法では、

- ・発生額の3分の1を徴収するのか、3名分の1名分を負担するのか、
- ・人員が増減したらどうなるのか、

明確ではない。

平成18年度の負担金収入方法と、実際の人員配置状況との整合性につき検討を行った。人員配置は、平成18年度の勤務表により状況を判断した。大川ダム、大内ダム、前山ダムでは市の配置人員が2名と他のダムよりも多くなっていたが、実際には勤務日数が少ない人員と組合せられており、実質的には1名程度の勤務状況であった。

協定に記載されている内容については、実態と一致していた。

なお、勤務表の様式は土木事務所毎にまちまちである。現状で特に不都合はないが、様式及び使い方を比較し、必要であれば改善すること、最終的には統合することが望ましい。

(改良費負担)

協定を結んでいる水利利用者が土地改良区など慣行水利により改良費負担を行なわない利用者である場合にも、改良費負担の規定が入っている。この改良費は、維持修繕的なものとのことである。協定書により、「改良費」の内容が異なる可能性があり、調査が望まれる。このような協定先でも、規模の大きな修繕・改良工事についてはダム建設費にアロケ

ーション計算により資金負担を行なった水道事業者が当初建設費の負担割合で負担している。規模が大きな修繕・改良については、貯水池の浚渫や補助事業による改良工事等が該当し、協定書内の「協議による」という条項で対応される。

協議により適用している費用負担については、その都度受託契約を締結して事業が行われている。

(意見)

協定書の内容が決定した経緯や現状を調査し、必要であれば内容見直しの検討を行うことも必要と思われる。記載内容から負担割合が明確に判断できない記載方法については改められる必要がある。

また、協議等を行った場合には、協議の内容等の記録を保管する必要がある。

ダム名	目的	協定先	関連土地改良区等	かんがい用水の取水口の有無 (ダムからの直接取水or河道からの取水)	河川維持のための最低放流量	
内場ダム	多目的	内場池土地改良区	内場池土地改良区	専用の利水放流管あり	下流河道の取水堰	-
長柄ダム	治水	長柄池土地改良区	長柄池土地改良区連合、永富池土地改良区、北糸池土地改良区	-	下流河道の取水堰	-
内海ダム	多目的	小豆島町	-	-	下流河道の取水堰	-
五名ダム	治水	東かがわ市	澁川水利組合	ダムから直接取水	下流河道の取水堰	-
大川ダム	治水	さぬき市	大川町水利組合	-	下流河道の取水堰	-
五郷ダム	治水	五郷ダム維持管理協議会	五郷ダム配水委員会(豊穂池土地改良区、大谷池土地改良区、杵田土地改良区、木之郷土地改良区、豊浜土地改良区、寺家地区、中村地区)	-	下流河道の取水堰	-
大内ダム	多目的	東かがわ市	大内ダム配水委員会(水主、西村、中筋、川東、橋内)	ダムから直接取水	下流河道の取水堰	-
殿川ダム	多目的	小豆地区広域行政事務組合	姦子池土地改良区	-	下流河道の取水堰	0.01
前山ダム	多目的	さぬき市	前山配水委員会	-	下流河道の取水堰	0.02
粟地ダム	多目的	小豆地区広域行政事務組合	内海町安田三五郎池土地改良区	-	下流河道の取水堰	0.003
千足ダム	多目的	東かがわ市	相生用水組合	ダムから直接取水	下流河道の取水堰	0.02
田万ダム	治水	永富池土地改良区	永富池土地改良区	-	下流河道の取水堰	0.11以内
吉田ダム	多目的	小豆地区広域行政事務組合	吉田ダム配水調整委員会(吉田、福田地区農業関係者)	専用の利水放流管あり	-	0.0229
門入ダム	多目的	さぬき市	門入池水利組合	ダムから直接取水	下流河道の取水堰	0.007
粟井ダム	多目的	観音寺市	粟井ダム配水委員会(岩鍋池総代、谷口水利、逆瀬池土地改良区、木之郷土地改良区、	-	下流河道の取水堰	0.008

(4) ライフサイクルコストの検討

1)17～18年度に入札された維持費

県ホームページより、ダム名で検索した請負工事のうち、維持関連と思われるものの内訳は次のとおり。(平成17年9月～平成18年12月 単位：千円、%、者)

ダム	工事名	予定価格	契約価格	落札率	入札者
大内ダム	16災第1221号 様松川(大内ダム)河川災害復旧工事	53,319	43,721	82.0	15
	ダム保全事業 大内ダム法面補修工事	5,208	4,725	90.7	5
	ダム保全事業 大内ダム浚渫工事(第2工区)	48,003	47,250	98.4	12
	ダム保全事業 大内ダム管理施設補修工事	3,288	3,150	95.8	5
	大内ダム災害土砂緊急搬出工事	57,622	54,443	94.5	15
門入ダム	16災第1223号 梅檀川(門入ダム)河川災害復旧工事	94,164	72,240	76.7	15
	門入ダム災害土砂緊急搬出工事	40,949	39,900	97.4	12
	内場ダム ダム保全工事(第2工区)	5,135	5,040	98.2	6
	内場ダム ダム保全工事(第4工区)	19,740	15,540	78.7	9
	内場ダム ダム保全工事(第5工区)	7,949	7,770	97.8	4
内海ダム	内海ダム保全事業 簡易ダムコン設置工事	3,612	3,360	93.0	5
	内海ダム ダム保全工事 水位局整備工事	5,660	5,250	92.8	5
田万ダム	情報基盤緊急整備事業 田万ダム 河川監視カメラ設置工事	14,994	14,490	96.6	5
	田万ダム ダム保全工事 (土捨場整地工)	8,169	7,875	96.4	8
五名ダム	16災第1623号 湊川(五名ダム)河川災害復旧工事	282,912	266,700	94.3	27
	ダム保全事業 五名ダム管理施設整備工事(副貯水位計設置)	10,780	10,500	97.4	5
大川ダム	16災第1222号 津田川(大川ダム)河川災害復旧工事	35,684	35,175	98.6	12
	ダム保全事業 大川ダム法面補修工事	2,464	2,310	93.7	5
合計		699,651	639,438	91.4	

16年度災害の関連もあり、通常に比べ多額になっている。

2) ライフサイクルコスト

・ダムに土砂が流れ込み、ダムとしての機能が果されなくなることに対する浚渫経費等のダム貯水部分の維持コストと・ダム機械の維持コストは管理手法が異なると思われる。

○ダム本体の維持コストは、コンクリート構造物であり耐用年数は想定されていない。

○ダムへの堆砂量については定期的に計測されている。国の通達によると、2年に1回程度計測するべきであるとされている。

全ダムを毎年測ることは費用の面で難しいので、浚渫工事を行った際に把握を行ったり、計画を立て順番に計測しているとのことである。

これをもとに浚渫の必要性を判断している。堆砂予測は作られていないが、災害などで大量に溜まったものについては、災害復旧事業や浚渫計画を立てて対応されている。

浚渫計画については、測定毎、また災害時に見直すことが望まれる。

○機械等については、現在台帳を作成中とのことで、修理履歴や型番の整理を行っているとのことである。

河川砂防課で管理している15ダムについては、それぞれに作った台帳をとりまとめ、保管部品も共有するなどのコスト縮減が行われるものと思われるが、これから管理手法が構築されるのであれば、四国中に発電ダムを管理している四国電力株式会社の事例なども参考になる可能性がある。

○ダム本体は、地形など考慮のうえ最適な場所に建設されており、再構築などは予定しておらず、また事例もないとのことである。

しかし、永遠に使用可能と考えることも合理的ではない。一覧によるとダムの建設年次は昭和30年代前後のものが多く、既に40年以上経過している。

(意見)

以上の点につき、長期計画を策定し、河川毎の河川整備計画と併せ、ダムの維持管理方法の検討が必要と思われる。

(5)事業中のダム

1)計画

近年計画されたダム及び現在事業中のダムは次のとおり。

事業名	ダム種別	水系	現況	総工事費(億)	H19年度事業費累計額(百万円)
①柗川ダム	多目的	香東川	付帯工事着手	480	5,617
②内海ダム再開発	多目的	別当川	付帯工事着手	185	3,540
③綾川ダム群	治水	綾川	調査中	-	1,265
④五名ダム再開発	多目的	湊川	調査中	-	1,240
⑤多治川ダム	多目的	財田川	中止	262	-

現在①柗川ダム、②内海ダムは具体的な事業実施段階にあり、経緯、必要性、工事情報を含め、各種情報をホームページから発信され、適宜更新され、必要情報は公開される。

2)費用便益分析

①実施状況

国の補助事業であり、他事業と同様に費用便益分析が1以上となることが採択要件とされ、建設採択時には国のホームページ等で公表されている。現在実施されている事業の内、早い時期に採択された柗川ダムや綾川ダム群連携事業のように、建設採択時の費用便益計算の添付が求められていないダムもあるが、基本方針や整備計画の策定時や、県が事業期間中の5年毎などに実施している公共事業再評価を行う際に見直しが行われ、定期的にその数値が公表され、事業の必要性が説明される。

特に整備計画策定時には、地元関係者に対する説明会を開催したり、学識経験者の意見を聞いたりしながら実施される。

②内容検討

柗川ダムにつき、費用対効果計算の内容を検討した。

計算は、国が示している治水経済調査マニュアルを基に行われる。

概要は次のとおり。

- ・ 想定氾濫区域を洪水規模別に想定する。
- ・ 氾濫区域内の資産額を集計する。

- ・氾濫の発生する確率を上記資産額に掛ける。→年間 3,164 百万円
- ・ダム使用可能年数内（平成 23 年から 72 年の 50 年間）の便益の現在価値を算出、合計する。→36,290 百万円（約 363 億円）

このようにして、ダムの治水容量がない場合に想定される被害が算定される。

これと事業費(25,011 百万円)とを比較する。

ホームページで公表されている数字は、治水のみの数値で、不特定水量を含む費用対効果倍率は 2.22 倍である。

不特定を含む便益は、不特定用水用のダム建設費を期間割引したものを効果に加えて計算している。費用がこれに対し少ないのは、あわせて建設するために割安になるためと思われる。

次表のように、不特定用水のウエイトは高いが、不特定用水に対する便益の算出方法については評価の方法が難しい。現在、確立された手法がないため、いわゆる身替り建設費を便益に例えて計算され、不特定用水自体の費用便益計算は行われていない。

(単位：百万円・倍)

種類	事業費	維持費	残存価値	費用	効果	倍率
	①	②	③	①+②-③=④	⑤	⑤÷④
治水のみ	7,622.3	738.8	365.0	7,996.1	36,290.0	4.5
不特定含む	23,843.0	2,309.8	1,141.8	25,011.0	55,410.0	2.2
差額(不特定)	16,220.7	1,571.0	776.8	17,014.9	19,120.0	1.1

なお、長期にわたる事業であるため、効果の測定を行ううえで割引率の影響は大きいですが、これもマニュアルにより 4%を使用している。

氾濫予想区域、氾濫発生確率は基本高水と同様に過去のデータに基づき計算されたものであり、氾濫予想区域内の資産価値も公表データから拾い出されている。

3)調査費等

①事業ごとの推移と内容

ダム事業の検討は、適地の調査から始まり、当初の調査費用は県費から支出される。事業採択された時点から、調査費も国費の補助を受ける。

それ以降の事業費金額推移と主な調査内容は次のとおり。平成 16 年度以降の栂川ダム、内海ダムは、事業の主な内容が付け替え道路建設など、工事請負となっている。

	栂川ダム	内海ダム	綾川ダム群	五名ダム
H6	40 地形測量、地質調査			
H7	50 地質調査、本体概略設計		30 地質調査、導水トンネル基	40 地形測量、地質調査
H8	82 地質調査、用地調査		70 地質調査	40 地形測量、地質調査
H9	120 地質調査	40 地形測量、地質調査	63 導水トンネル設計	50 地質調査
H10	290 地形測量、地質調査、地質解析概略設計、環境調査	140 地形測量、地質調査、地質解析	40 計画設計	80 地質調査
H11	150 地質調査、環境調査	150 地質調査、概略設計 施工計画概略設計	100 地質調査	80 地質調査、計画設計
H12	350 地質調査、施工計画概略設計	200 地質調査、付替道路測量	200 地質調査、概略設計	130 地質調査、環境調査
H13	400 地質調査、地質解析、付替道路設計	250 地質調査、実施設計、付替道路設計	180 地質解析、環境調査 付替道路概略設計	120 地質調査、地質解析、概略設計 環境調査
H14	430 地質調査、実施設計、用地測量	250 施工計画実施設計、用地調査	120 環境調査、付替道路測量	100 地質調査、概略設計、環境調査
H15	640 施工計画実施設計、環境調査、用地調査	250 設備設計、用地調査	80 環境調査、付替道路測量	110 概略設計、施工計画概略設計
H16	596	525	80 地質調査、概略設計	120 地質調査、設備設計
H17	799	697	122 概略設計	120 地質調査、環境調査
小計	3,947	2,502	1,085	990

*単位は 100 万円

②契約事務の妥当性

このうち、栂川ダムを抽出し、随意契約による委託に関して、内容の妥当性を検討した。平成 13 年度から 17 年度の 2 千万円以上の委託契約の内訳は次のとおり。

(単位：千円)

番号	契約年度	業務	契約額	契約工期	業務内容	契約方法
1	H13	地質調査及び横坑調査業務	116,955	H13.9～ H14.11	横坑調査 横坑観察L=300m 岩盤せん断試験 8箇所 岩盤変形試験 6箇所、横坑盤下・拡幅 1式、室内試験 1式	入札
2	H13	地質総合解析評価業務	55,553	H14.1～ H14.9	地質総合解析評価業務 (ダムサイト地質総合解析・貯水池地滑りの検討) 1式	随意契約
3	H14	地滑り設計等業務	57,939	H14.9～ H15.11	道路予備設計(A)1.68Km、道路詳細設計(B)県道0.96Km、管理道路0.6Km、町道・林道0.18km、座表計算1.68Km、擁壁・補強土予備設計3箇所、補強土詳細4箇所、取付道路詳細0m、4級基準点測量34点、路線測量1.68Km、7地区・8地区・9地区地打合せ協議1式、準備作業1式、基本事項の検討1式、座取り検討1式、地滑り検討1式	入札
4	H14	本体実施設計評価業務	64,956	H14.11～ H16.3	植物調査 1式、動物調査 1式、基本設計会議資料作成 1式	随意契約
5	H15	環境調査業務	27,468	H 15.4～ H17.3	本体実施設計 準備作業・基本事項の検討・施設設計・数量計算・総合検討・報告書作成	入札
6	H15	本体実施設計等業務	114,450	H16.2～ H17.2	打合せ協議、準備作業、基本事項の検討、施工方法の選定、土捨場配置設計 1式、工程計画、数量計算、総合検討、報告	随意契約
7	H15	施工計画実施設計検討評価業務	90,510	H16.2～ H17.2		

平成 14 年の委託から 3 を抽出し、契約事務の過程から検収までの資料を閲覧したところ、規定どおりに手続きが行われていた。

随意契約による 2、4、7 は、本来入札によるべき金額ではあるが、他にこの業務を行える者はいないとの理由で随意契約のかたちとなっている。全て(財)ダム技術センターと契約している。

このうち 2 を抽出し、随意契約理由書、設計書を閲覧したところ、手続きは規定どおり行われていた。

この結果、随意契約の理由に著しく不当と思われるものはなかったが、財団法人ダム技術センターへの委託が多額であり、継続して契約されている。

その理由を質問したところ、(財)ダム技術センターにしか出来ない業務があるとのことであった。

この財団は、国土交通省のいわゆる外郭団体であるが、極めて高い技術を維持し、全国のダム建設に関わっており、諸外国に比べ、地震多発地帯であり、また比較的小さなダムを山奥に作らなければならない日本のダム事情に通じた団体は他にないと判断されている。

③事業の継続と支出の妥当性

調査業務とはいえ、金額は多額である。

内容は地盤・地質などの調査とそれに基づく設計であり、工事着手までに必ず必要となる調査・設計等の業務である。

ただし、事業が行われない場合は不要な支出となる。

治水を目的としたダムは、洪水被害対策として長期計画の中で建設が決定されるものであるが、多目的ダムについては、水道用水への需用も建設要望の大きな要因となっていることは事実である。

市町水道事業は水道料金で採算をとることを考える事業である。水の需要量が減少すると、ダムへの資金拠出が合理性のないものになる可能性もある。一方で、少雨傾向により頻発している香川用水の取水制限等を受け、各市町の水道事業者は自己水源の確保を課題としており、事業継続の意思確認も必要と思われる。

第3 ため池と農業水利

1 概要

(1) ため池と農業水系

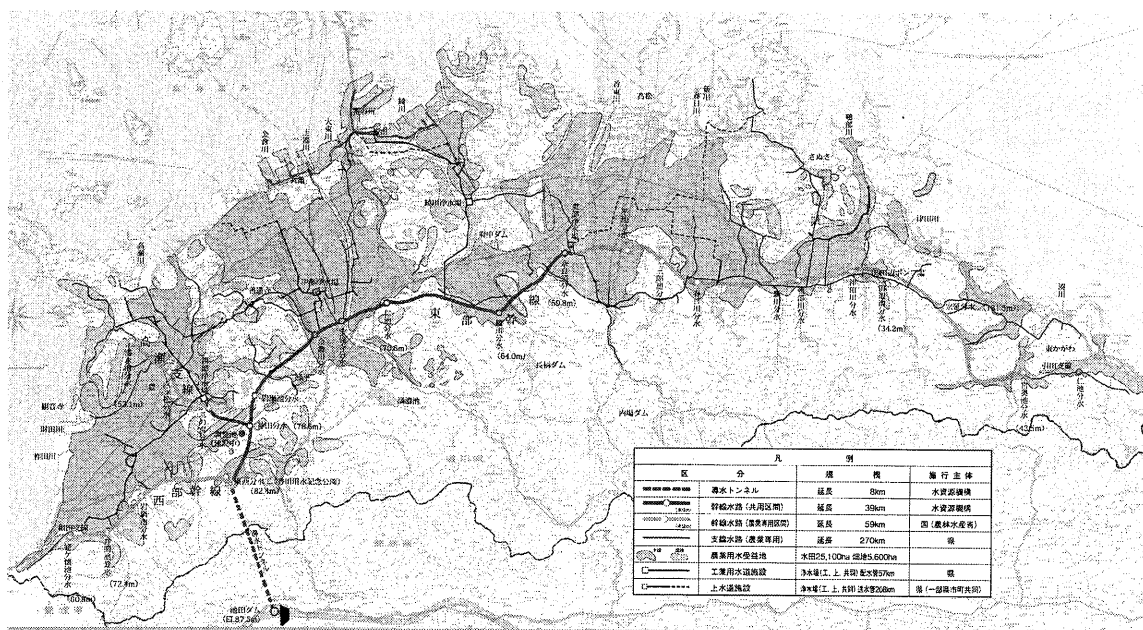
1) 現況

香川県は水以外の耕作条件に恵まれている。ため池はかんがい用の貯水機能を持つ施設であるが、その歴史は古く、水路網により河川や他のため池と組み合わせられ、「一滴の水も無駄にしない」独自の水系を形成してきた。

香川用水の通水により、水事情は抜本的に改善されたが、他県からの通水はため池等県内水源を有効に活用した上で不足する水に対して認められた水利であり、ため池は依然として重要な水源である。

それに加え、香川用水の基幹水路が独立していたそれぞれのため池の水系を結びつけ、各水系の水事情に応じた調整も可能となり、また、ため池は用水を含む県内水系の水資源を有効に活用する調整池としての役割も担っている。

ため池を含む香川県の農業水系は、香川用水の有効利用が可能な施設整備を通じ、他に例を見ない全県規模の水系を形成した。



ため池はアースダムとも呼ばれている (=土で出来たダム)。個別のため池にも規模の大きなものも多く、弘法大師が修理したといわれる満濃池は規模と歴史で、豊稔池は日本で最初のアーチ式ダムとして、農業施設であっても、日本のダムの歴史を語る際にも欠かせない存在となっている。



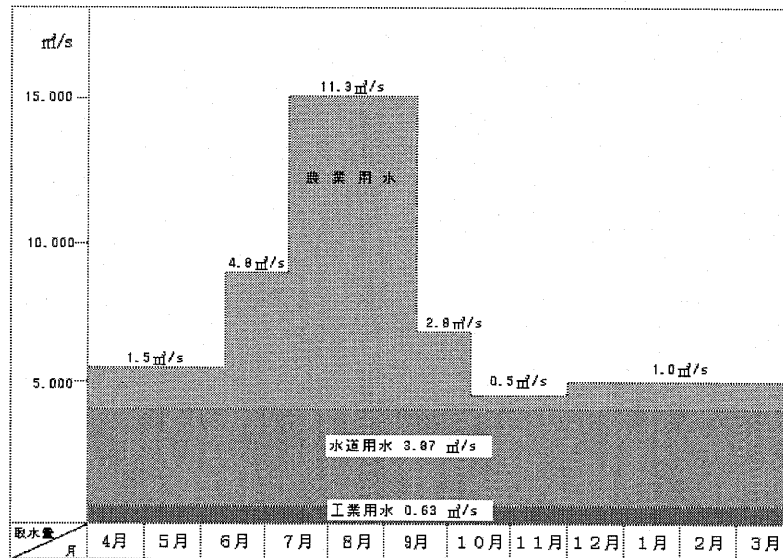
(豊稔池)

2)香川用水の導水

水道・工業用水と異なり、農業用水の需用にあわせて供給量の上限を定め、その合計が水利水量となっている。

農業用水の需用は、水田耕作の田植期から増加するが、この時期はため池の貯水で賄い、その後の補給水を香川用水に求める期間配分となっている。

香川用水（農業用水）配水パターン図



3)運営と渇水対応

県は、土地改良事業や補助を通じて土地改良区の事業に深く関わるものの、施設としてのため池を含む水系の管理・運営は土地改良区や水利組合などの団体が行っている。

農業に関する水利用が効率的に行われるためには、他の施設も同様であるが、施設の建

設以上に運営が重要である。「番水」に基づく厳しい配水慣行の歴史が、香川用水の導水後も、従来の水利システムが利用されたことから、渇水も乗り切る危機管理システムとして活かしている。

番水は、上水道の給水制限と節水という目的は同じであるが、水道は圧をかけて配水するため、蛇口をひねれば水が出る。例えば個人の住宅のトイレの水使用を制限し、病院などの施設で必要な水を増やす、というような調整はできない。個々のモラルと意識に支えられた水道用水の節水と、個々の田の作付け状況まで考慮され、計算されたルールに従い、相互監視のもとで配水される農業配水とでは、危機管理のレベルが全く異なる。

4)水利と水需給

①需要量・消費量の把握

県が県全体の水需給を見るときには、農業用の水の実態は最も把握が困難である。

前述のように、農業水利は河川法上の慣行水利として認められているが、水利は土地改良区に属し、県ではその配水状況まで把握できない。それでは河川砂防課で慣行水利を明確に管理すれば把握できるかという点、もともとため池への集水は、河川からのものとは限らず、水源は特定されない。

さらに、ため池は香川用水の調整池として機能するため、香川用水を管理している香川用水土地改良区でも配水量は管理されるが、どこから集めた水がどのように移動しているのか、どこで使われたのか、までを検証することは困難である。

農業用水は水道・工業用水と異なり、取水量が明確ではない。さらに、取水＝消費量ではなく、田畑を巡り、農地をかんがいし、また河川に戻る性質のもので、土中にしみこみ、消費されたように見える水も他の地下水の水源である可能性もある。このため、消費量は推計によるしかない。

土地改良課では、農地の面積、作付け率、水の減耗率などの各種データから消費量を推計している。

耕作面積の減少に比べ、農業用水量が減少しないことが指摘されるが、その原因は、畑や果樹園へのかんがい増加、耕作放棄地の増加による水効率の低下等によるものと説明される。

耕作放棄地の配置などにより、水の配水効率（目減り率）は異なる。

また、推計は過去のデータを下にした係数を用いる場合が多く、農業を取り巻く環境が著しく変化する中で、実態を正確に反映しているか、の検証は困難である。

②推計による予測修正

平成 17 年に、水需要量の見直しを推計計算により行っている。

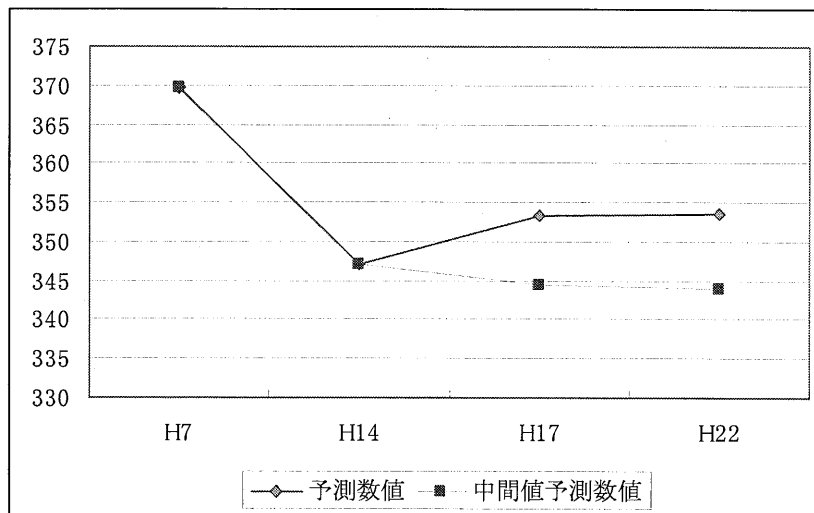
予測の基本数値は、作付面積及び畜産頭数である。

項目	種	年度	H14	H17	H22	H14	H17	H22
		単位	実績値			予測値		
水田面積	耕作	ha	27,841	27,380	26,580	100	98.3	95.5
本地面積			25,614	25,190	24,454	100	98.3	95.5
水稲作付面積			15,531	15,400	15,100	100	99.2	97.2
転作面積			10,579	9,790	9,350	100	92.5	88.4
裏作面積			6,048	5,420	7,000	100	89.6	115.7
乳牛	畜産	頭	8,070	7,900	7,500	100	97.9	92.9
肉牛			20,800	21,200	20,100	100	101.9	96.6
豚			41,800	40,400	38,000	100	96.7	90.9
鳥			千羽	8,012	7,940	8,020	100	99.1

裏作面積、鳥の飼育数は平成17年度の減少予測に対し、平成22年には増加しているが、これは香川県新世紀基本構想の見直し時の目標値に基づく増加である。

これをもとに計算された予測数値は次のとおり。

年度	単位	H7	H14	H17	H22
		実績値	実績値	予測値	予測値
総需用	百万m ³	369.7	347.1	353.4	353.6
最大値	千m ³	-	-	353,358	353,624
中間値		-	-	344,543	343,944
最小値		-	-	334,897	335,788



最大値を予測としているため、平成14年度実績よりも増加する予測となっている。

5)土地改良の投資効果

①バーチャルウォーター

食糧自給率の低下は継続して問題とされているが、環境保護と世界的な資源争奪が21世紀の課題とされる中で、水資源の偏在とともに、第一次産業の生産品の外国からの輸入は、それを生育するのに必要とされた水（バーチャルウォーター）の輸入である、という視点が加えられつつある。

②土地改良事業の環境効果

土地改良事業の経済効果については、平成18年度包括外部監査報告書、社会資本マネジメントで検討している。

簡単に記載すると、土地改良事業は農地や農業用施設に対する事業であるが、自己負担は10%にすぎず、残りは国・県などが負担する公的事業である。

この事業により生産効率の向上は見られるが、それが必ずしも当初の目的である耕作率の拡大には繋がっていない。農産物価格の下落などにより、1割の負担でも回収が困難な状況にあり、耕作効率の向上であいた時間を勤務など農業以外の兼業収入の増加に振り向ける傾向があるためである。

このような状況は、輸入の増加と県内生産低下を通じ、投資対水効率、耕作による二酸化炭素吸収の減少という点で、投資に対する環境改善効率を落としている。

今後、資源価格の高騰が農作物の価格を上げれば、耕作率の向上を通じ環境投資効果も出てくることになる。

ただし、一旦耕作放棄された農地は、地下のひび割れなどで著しく水効率が落ちていることが多く、短期間では回復しない。

土地改良事業の効果として耕作放棄地の減少が挙げられる。事業に対する減少度合いがどの程度かという測定も農地の条件によっても異なり、正確なものはないが、一定の効果があるのであれば、環境投資という点での土地改良事業の効果は大きい。

6)水利転用の問題点

①実態の把握

実際に、農業用水から水道用水への供給が行われている事例が指摘されている(392ページ参照)。転用の常態化が表面化するとともに各種の法規違反の是正及び調整が求められた。

水道事業への転用は、水道事業者から把握することができるが、水道事業は市町が行うため、水源が合法で安定したものであるか、県では検証できない。商業用などに転用されている場合は、さらに把握が困難である。

②補助金

土地改良事業はおおむね国庫補助を伴うため、農業用水以外の用途に用いられた場合、

補助金の返還を求められる。

③河川法

農業水利が慣行水利を認められるのは、従来の用に供している場合であり、それ以外に転用する場合、本来は農業水利の返還と新規水利の申請が必要である。

④違法転用対策

市町水道事業は、自主的に改善しつつあると予測される。これは、香川用水から水道用水を供給する香川県水道局への需用増加となって現れている。

河川法の改正により、渇水時の水融通が可能になっており、市町水道事業では、農業用水からの渇水調整を危機対策と位置づけることは可能である。

また、香川県の2級河川の数も多く、河川砂防課で作成予定であった慣行水利台帳を実態にあわせて作成することも一定の成果を挙げられると思われる。

農業用水の転用は、県費が投入された土地改良事業の水利を調査することで、一定の解明は可能ではある。

なお、平成11年度「香川の水道」から、水源が湖水とされている市町の取水量は次のとおり。平成17年度までの数値は公表されているが、市町合併後はあわせて表示されているため、平成11年度の数値を示している。このため、現況とは異なっている可能性もある。

(単位：千 m^3)

市町	湖水取水量	市町	湖水取水量	市町	湖水取水量
高松市	2,633	長尾町	279	綾歌町	290
丸亀市	6,719	土庄町	134	飯山町	655
善通寺市	2,623	池田町	18	仲南町	48
大内町	280	綾上町	480	大野原町	15
				合計	14,174

(2) ため池と治水

1) 施設の機能

ため池は基本的にかんがいを目的とした利水施設であるが、洪水時にも満水になるまでの貯水量分を調整する機能は有している。

しかし、状況を見て放水量を調整するダムと異なり、一定水位以上になると自然と水が流出する構造のため、大雨予報などに基づき、事前に水を抜くことによる調整しかできない。ため池は土地改良区などが農業用水のための利水目的で維持・管理しており、数も多く、河川のように流域を想定していないため、治水目的で事前に貯水量を調整することは困難である。

2)連携

香川県水防計画により、ダムと認定されるため池の状況は、定期的に河川砂防課に報告される。

3)ため池の性質と治水機能

平成12年編纂「讃岐のため池誌」によると、ため池は目的にあわせた立地が行われており、治山治水の防災機能を果たしている。

ため池は防災上の重要な役割も担っており、その内容は豪雨時の洪水調節機能*と砂防堰堤としての機能である。

・・・平野部のため池は水の集まってきやすい洪水路線に沿って鈴成り状に発達している。このため台風などによる豪雨などの流出水は、いったんため池に貯留されてから余水吐によって下流に放水される。そのお陰で洪水のピークが抑制されて、下流での溢水、河川の氾濫を未然に防いでいる。丸亀平野はその典型で、丸亀市と多度津町の市街地は丸亀平野北部のため池群によって洪水が防御されている仕組みになっている。すなわち洪水路線に沿って発達したため池は、洪水調整機能を果たしながら、洪水路線を土器川、金倉川、桜川へとつなぎ、洪水が丸亀市、多度津町の市街地への流入するのを防いで洪水を安全に瀬戸内海へと導いている。

・・・一方、ため池の砂防機能であるが、山地は谷筋の水を貯水する構造になっていて、いわゆる沢を堰き止めた池が多い。このため上流から流出してくる土石流をまともに受けることになり、ため池堤防が砂防堰堤の役目を果たして下流の田畑、民家を災害から救っている事例が多い。

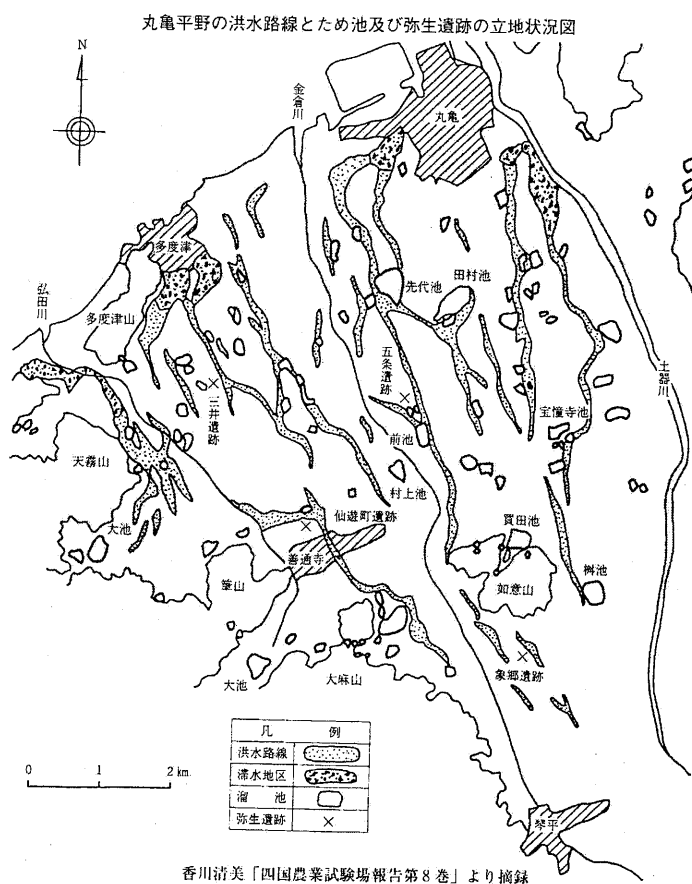
* 注) 本文から抜粋しており、現在は、ダムによる洪水調節が行われない場合は洪水調整機能と記載することになっている。

河川 272 ページに見るように、土器川を含め、治水ダムのない大きな河川には規模の大きなため池が複数存在している。

また、近年ダム反対運動の中で、水田なども利用した総合治水が模索されているところである。

393 ページに記載しているように、満濃池への土器川からの取水が減少したことなどから、満濃池の貯水量が半分以下になっている。

満濃池の記録を見ると、満濃池建設以降、下流の洪水被害が著しく減少した、と記載されている。土器川の治水事業を農業予算で行った一面もある。



4)ため池自体の決壊

ため池誌を見ると、ため池の決壊により、下流に被害が発生した事例もあったようである。

前述のように、ため池は洪水ラインに沿って建設されている。ため池が保全され、危険なため池が放置されないことが防災上も重要である。

香川県は数次にわたるため池整備計画をたて、これに対応している。(303 ページ以降参照。)

2 ため池

(1) 香川県のため池の状況

1)他県との比較

香川県内のため池の数は、全国で 3 位であるが、県土面積が狭いため、県土に対するため池密度は 1 位である。

ため池数の多い都道府県上位 5 位は次表のとおりで、全て瀬戸内海沿岸地域である。

項目	ため池数	総貯水量	水田面積(ha)	都道府県総面積(k m ²)	ため池密度	
					⑤=①÷③	⑥=①÷④
都道府県	①	②	③	④	⑤=①÷③	⑥=①÷④
兵庫	44,207	-	74,800	8,390	0.59	5.3
広島	21,010	80,300	47,300	8,476	0.44	2.5
香川	14,619	146,054	28,600	1,876	0.51	7.8
山口	11,976	58,773	44,400	6,110	0.27	2.0
大阪	11,230	-	11,700	1,893	0.96	5.9

2)ため池の占める地位

香川県ため池実態調査平成12年3月より

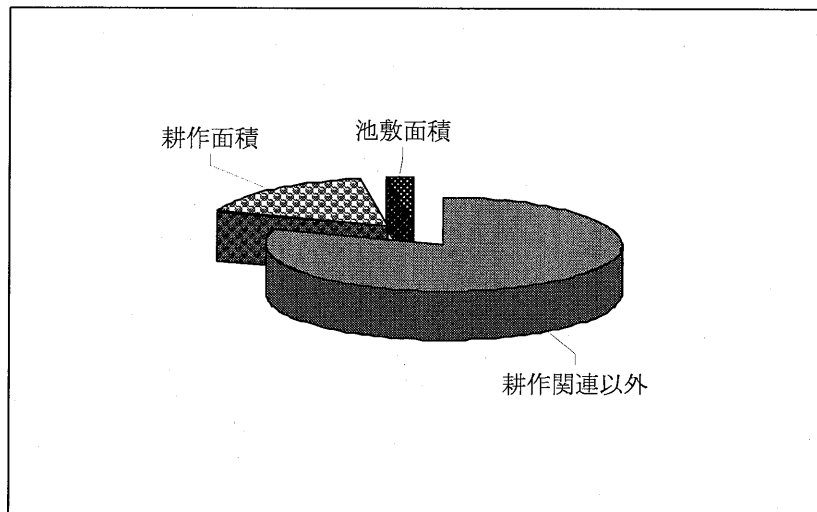
箇所	千m ³	Ha
ため池数	総貯水量	池敷面積
14,619	146,054	4,808

香川県は香川用水開通まで伝統的にため池に依存していたため、現在でも総貯水量は県内土木部管理15ダムの総貯水量28,250千m³に比べても圧倒的に多い。(271ページ参照。ただし、3ダムのうち11,780千m³はため池にも含まれている。)

農業用水の水源の半分はため池である。(210ページ図参照。)

100haが1k m²であるので、池敷面積は、香川県の面積1,876 k m²の2.5%、平成17年度耕地面積32,800haの14.6%になる。道路面積は県土の約5%であり、道路面積の半分にあたる。

項目	県土面積	耕作面積	池敷面積
k m ²	1,876	328	48.08
県土に占める割合	100.0	17.48	2.56
池敷面積の占める割合%	2.56	14.66	-
時点	(H16.10.1)	(H17)	(H12)



3)貯水量の大きいため池

貯水量が百万 m^3 を超えるため池は17個。

順位	名称	貯水量	堤高	かんがい 面積	摘要	県事業修復(百万 円・年度)	
		千 m^3	m	ha		事業費	完成
1	満濃池	15,400	32.0	3,239		544	S34
2	内場池	7,200	50.0	3,023	県多目的ダム	-	-
3	長柄池	3,800	30.0	1,600	県治水ダム	-	-
4	公測池	1,760	27.8	1,123		634	H3
5	三郎池	1,760	14.2	417		532	H4
6	豊稔池	1,593	30.4	530		2,166	H7
7	仁池	1,502	16.0	347		63	S43
8	奈良須池	1,447	13.2	430		135	S52
9	小田池	1,419	10.5	380		427	S63
10	平池	1,349	11.4	125		107	S45
11	松尾池	1,322	18.7	1,124		135	S47
12	北条池	1,321	11.0	537	府中ダムに隣接	-	-
13	新池	1,200	15.1	150		57	S46
14	神内池	1,160	15.2	1,124		91	S45
15	野口ダム	1,100	35.0	1,786	県農業防災施設	745	S42
16	岩瀬池	1,016	17.6	249		-	-
17	大谷池	1,000	17.0	166		50	S47
合計		45,349	-	16,349	-	-	-

内場ダム・長柄ダムは県土木部河川砂防課の管理するダムであるが、ため池に含まれている。このほか、門入ダム（23位）も同様。

治水ダムの項に記載したように、治水ダムはそれぞれ慣行水利部分の容量を持つが、この中でも古いダムで土地改良区などが負担金を支出したものなどがため池としても台帳に記載されているものと思われる。ため池としてため池台帳に登録されていることと補助金等の支出とは直接結びつかないので、治水ダムがため池台帳に記載されても特に問題はない。

なお、ダム年鑑に掲載されているダムは堤高 15m 以上のものがダムと定義されるため、ため池では 56 個該当する。（香川県水防計画 6-2 参照。）

これらについて、水防の管理のために 6 月 15 日から 9 月 15 日までの間、1・15 日の貯水状況が河川砂防課長に報告される。

このうち一番貯水量の少ないため池は、大谷川水梨下池の 4 千³。

(2) 管理

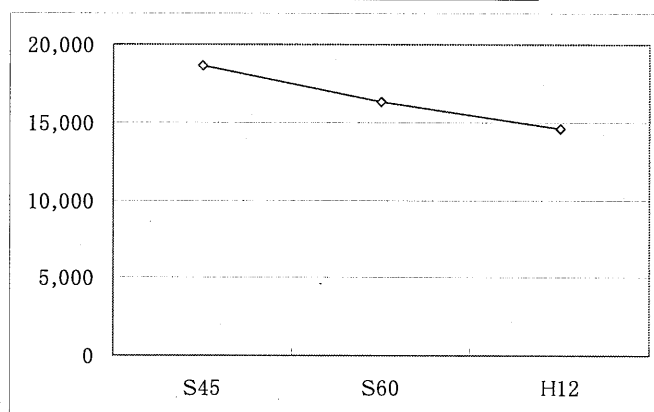
1) ため池台帳の整備

ため池の多くは県施設ではないが、県土地改良事業に対する重要性は高く、ため池台帳が作成され、土地改良課、土地改良事務所に備えられている。

ただし、調査時からのフォローアップは必ずしも網羅されていない。

前回の調査は平成 12 年に 15 年ぶりに行われたが、ため池総数は継続して減少している。

	S 45	S 60	H12
総数	18,620	16,304	14,619
減少数	-	2,316	1,685



それ以降も山間部や市街地農地の減少に伴い、機能を失っているため池数も相当数あると推測されている。

2)土地改良区

香川県内では、個人管理の小規模なものを除けば、ため池の多くは土地改良区や水利組合などの団体が管理している。

県内の土地改良区数、地区面積、組合員数は次のとおり。(平成 17 年 4 月現在)

区分	総数	地区面積(ha)	組合員数(人)
土地改良区	136	72,833	157,704
土地改良区連合	6	7,022	16,390
合計	142	79,855	174,094

香川県の平成 17 年度農家戸数は 47,074 戸。(2004~2006 年香川県農林水産統計年報)

戸数と組合員の差は、農家が複数の土地改良区に入っていることと、土地改良区自体が重複しているものを単純合計したためである。

(3) 老朽化対策と水需給政策との関連

1)老朽化

ため池の多くは築造されてから 200~300 年が経過し、老朽化による荒廃とその後の管理不足なども加わり、危険な状態のため池が多くなっていた。

2)条例

管理面での保全対策に、奈良県・兵庫県の条例を参考に昭和 41 年に「ため池の保全に関する条例」及びその施行規則等が制定された。

対象ため池、ため池管理者の責務、管理上の届出事項・禁止行為等を定めている。

後年、都市化とともにため池の転用が行われ、埋立などの転用も届出事項に加えられた。

3)老朽ため池の整備

昭和 29 年には国の老朽ため池補強事業制度が創設されており、保全条例制定時に議会から提出された「老朽ため池整備促進に関する決議」の求めに応じ、香川県では昭和 42 年度から老朽ため池整備 5 か年計画を策定し、以降第 8 次(平成 15 年~)まで、継続して計画的に老朽ため池の整備を行っている。

香川県の長期水需給計画、水資源対策大綱では、農業用水関連では、この老朽ため池整備計画の推進による水源確保が施策として挙げられている。

4)小規模ため池保全管理検討委員会

このように、基本的のため池は全て維持管理され、ため池による水源量を維持することが前提とされていたが、中山間地域などで顕著な高齢化、耕作放棄地の増加とともに一農

家に1つのような小規模なため池の維持保全は事実上困難となり、これらを放置することが危険であるケースもあり、廃止しても総貯水量にも影響が小さいことから、別途そのあり方を検討する時期に有ると判断され、平成18年に小規模ため池保全管理検討委員会が立ち上げられている。なお、平成20年1月時点で、報告書のとりまとめ中である。

3 老朽ため池整備5か年計画

(1) 事業の進め方

ため池の現況を調査し、整備が必要な老朽ため池を事業の対象とする。
このうち、老朽度や受益者の負担能力などを総合的に判断し、順次整備促進計画の対象とする。

(2) 実績

第1次～第7次5か年計画の実績は、「香川県老朽ため池整備促進計画 第8次5か年計画」によると、次のとおり。

計画	開始年度	老朽化ため池数			事業費（百万円）		
		終了時	追加	改修数①	総額	全面改修②	②÷①
1次	S43	1,280	77	367	2,275	2,000	5.4
2次	S48	1,159	602	723	6,849	4,620	6.4
3次	S53	1,103	217	273	7,275	5,429	19.9
4次	S58	1,092	316	327	11,372	8,177	25.0
5次	S63	1,203	585	474	18,458	15,874	33.5
6次	H5	1,189	366	380	29,067	25,216	66.4
7次	H10	1,133	348	404	32,229	28,006	69.3
合計		-	2,511	2,948	107,525	89,322	30.3

事業期間中に、新規に老朽ため池と判断される等により、老朽ため池数は増加する。全面改修の1件当り事業費は増加している。対象ため池自体は小規模化しているが、インフレーションの進行と、小規模であるために工事用道路の建設が必要となったなどの理由による。

(3) 第8次5か年計画対象ため池

老朽度と規模、事業費

(単位：個、百万円)

項目	大規模	小規模	その他	合計	事業費
老朽度 A	3	95	152	250	18,000
老朽度 B	10	159	453	622	30,933
老朽度 C	1	73	187	261	7,302
対象合計	14	327	792	1133	56,235
事業費	12,570	23,578	20,087	56,235	-
1件当たり	897.9	72.1	25.4	49.6	-

(4) 老朽度の判定方法

①堤体の安定度 ②漏水の程度 ③樋管の機能 ④洪水吐の機能 ⑤使用状況について A～Dに等級分けし、改修順位を判定している。

また、これらの判定はため池台帳や再調査をもとに行われている。

	A	B	C	D
堤体安定度・上流法面	堤長幅1/3以上侵食	1/3～1/6	1/6以下	-
堤体安定度・堤長、下流法面	亀裂・陥没がある	法面が滑落	堤体断面が小さい	-
漏水	漏水が著しい	漏水が認められる	肉眼で区別できない程度	-
樋管	使用が困難でサイホンなどを代用又は併用	使用はしているが操作が困難	使用はできるが狂いがある、耐用年数が相当過ぎている	-
洪水吐	洪水吐が排水量に対し極めて小さい	破損して堤体に影響を及ぼす	機能としては不十分であるが、堤体に影響がない	-
使用状況	混住化により受益農地なし	耕作放棄により受益農地なし	老朽化しているが負担が困難	その他

(5) 対象選定方法の確認

このうち、⑤使用状況がCのもの（負担が困難であるため対象とならないもの）について、現状として危険な状態が放置されていないことを確認した。

ため池台帳上の総数は550に上るが、ほとんどが規模の小さいもので、前述小規模ため池の保全検討の対象となるものである。

このうち、貯水量が3千 m^3 以上のもの、18件につき、周辺の状況を地図で確認した。

なお、抽出依頼に当り、土地改良課はこれら全てを現地調査し、現況を確認している。多くは山奥のため池であったり、二重のため池の上のものであったり、明確にため池が特定できなかつたり、現況も実際には池でなくなっているものもあるなど、老朽化していても危険度は小さいものばかりであるとのことであった。

地図によると、丸山大池等3つのため池は民家等に隣接しているが、規模はそれぞれ8、3.4、3.5、千 m^3 であり、補修済みであったり、危険がないことが確認されていた。

管理形態等	総数	所有が個人	管理が個人		
数	550	367	488		
受益面積	合計	0.5ha 以下	1ha 以下	1ha 超	
数	550	483	42	25	
貯水量	合計	1 千 m ³ 以下	3 千 m ³ 以下	5 千 m ³ 以下	5 千 m ³ 超
数	550	482	50	14	4

ため池全体の数から見ると、5 千 m³以下のため池数自体は多いが、小規模の部類に属する。

	1 千 m ³ 未満	1 千 m ³ 以上 5 千 m ³ 未満	5 千 m ³ 以上 5 万 m ³ 未満	5 万 m ³ 以上 10 万 m ³ 未満	10 万 m ³ 以上 30 万 m ³ 未満	30 万 m ³ 以上 50 万 m ³ 未満	50 万 m ³ 以上 100 万 m ³ 未満	100 万 m ³ 以上	合計
数	8,600	3,751	1,877	192	126	32	24	17	14,619
構成比%	58.8	25.7	12.8	1.3	0.9	0.2	0.2	0.1	100.0
貯水量 m ³	3,002	7,935	27,872	13,026	20,882	12,126	15,861	45,350	146,054
構成比%	2.1	5.4	19.1	8.9	14.3	8.3	10.9	31.1	100.0

これらについては、危険な状態で放置されているものではない状況であると判断できる。

(6) 県の管理するため池

県の管理するため池の中には、野口ダムなど、土地改良課で管理されるものと、森林公園内のため池のように、他部署の管理するものがあるので、土地改良課で全ての県管理ため池を把握していない。これらが危険な状況になっていることは想定しがたいが、各管理部署において、適宜確認することは必要と思われる。また、管理も連携されることが望ましい。

(意見)

県の管理するため池の現況・管理状況の把握が必要である。

4 香川用水土地改良区

1) なりたち

香川用水施設の管理や、各土地改良区への配水は、香川用水土地改良区が行っている。この組織は、昭和 43 年 6 月に、関係農家約 6 万人の 86% の同意に基づき、認可申請され、同年 8 月に設立された。

「讃岐のため池」 471 ページより

昭和 41 年 6 月、県内のあらゆる階層の代表を網羅して香川用水事業建設期成会を結成した・・・県下 6 万人受益農家からの同意をとり、事業実施の体制をかためていったのである。

香川用水の幹線水路と河川、既設の用・排水路等とは全て立体交差しており、主要分水工にはテレメーターを設置し、ゲート・バルブの調整で定量の分水を行う。

香川用水土地改良区は、幹線・支線のうち、国営土地改良施設である農業専用部分の管理と各土地改良区への配分の調整等を行う。

2)取水・配水量

灌漑期・非灌漑期ごとの平成 17,18 年取水量・配水量は次のとおり。
平成 17 年は渇水年であり、灌漑期の取水率が 58.1%と低くなっている。
配水率は 93%台であり、7%弱が配水時のロス。

(単位：千 m^3 ・%)

年度	計画取水量	実績取水量		取水率		実績配水量		配水率	
		H18	H17	H18	H17	H18	H17	H18	H17
	①	②		②÷①		③		③÷①	
非灌漑期	20,242.0	20,103.2	20,043.0	99.3	99.0	18,803.9	18,903.6	93.5	94.3
灌漑期	77,900.0	77,852.0	45,280.0	99.9	58.1	72,526.7	42,369.2	93.2	93.6
合計	98,142.0	97,955.2	65,323.0	99.8	66.6	91,330.6	61,272.8	93.2	93.8

灌漑期： 6.11～10.10

非灌漑期： 上記以外の日

3)組織等

組合員数 59,502 名、受益面積 29,741.9ha

総代 150 名、理事 50 名（うち員外 4 名） 監事 3 名（うち員外 1 名）

全国で地区面積では北海道の北海土地改良区に次ぐ 2 位、組合員数では 1 位の極めて規模の大きい土地改良区である。

職員は 23 名、うち県からの出向者はいない。元県職員は 1 名。

4)財源

組合員からの負担金が基本であるが、県からの管理費負担金も受けている。

①県負担金

県は、「香川用水管理費負担に関する協定書」（昭和 50 年 4 月）に基づき、管理費の半額

の負担を行っている。

このほか、改良事業や特殊事業については補助金として支出される。

(収支内訳推移参照)

②組合員負担金

負担金は平成9年度改定以降次の水準である。

管理費農家負担額 10a あたり 900 円(年間) 対象は配水地域のみ

経常費賦課金 10a あたり 500 円(年間)

香川用水は、実際に配水している地域のほかに、例えば幹線よりも上流にでも受益地域がある。当初、受益地をなるべく広げるために、従来のため池等の水利を上流地域に重点配分し、幹線より下流地域には香川用水から配水するという方法により水利再配分を行ったためである。

5)収支の推移

平成16年度から18年度の一般会計収支推移は次のとおり。支出の部負担金の減少は、水資源機構の計算に基づく負担である。

(単位：千円)

項目	H16	H17	H18	項目	H16	H17	H18
組合費	355,176	344,576	328,254	事務費	106,491	99,167	96,004
経常費賦課金	125,595	125,112	123,670	選挙費	6,846	0	0
維持管理費賦課金	191,531	187,987	187,791	事業費	204,182	197,073	198,690
県営事業賦課金	38,050	31,477	16,792	負担金及び分担金	97,665	98,129	70,454
県支出金	123,000	118,750	118,250	諸支出金	16,283	15,887	15,864
維持管理費負担金	43,000	41,750	41,750	小計	431,468	410,256	381,012
補助金	80,000	77,000	76,500	財産費	39,000	66,000	79,500
交付金	23,524	23,496	23,451	償還金	38,050	31,677	16,942
繰入金	0	200	150	支出合計	508,518	507,933	477,454
諸収入	10,006	17,877	9,164				
小計	511,705	504,899	479,269				
繰越金	4,662	7,850	4,816				
収入合計	516,368	512,749	484,084				

小計①②は、収支のうち、単年度の損益の性質の強い項目であり、これを比べると、毎年度、収入が支出より1億円前後多くなっている。償還金は借入れの返済、財産費は各種特別会計への支出であり、この水準が妥当であれば、企業会計の引当計算の役割を果たすことになる。借入れは公庫資金で、平成18年度末で98%の償還が終了しているとのことであり、対象資産の耐用年数にほぼ一致していると仮定する。財産費が過剰・過少でないかの検討を行う。

一般会計から積立られるもののほか、受益地の減少に伴う精算金(決済金)の特別会計などがあり、あわせて残高を示す。

平成 17 年度末の特別会計繰越状況は次のとおり。

(単位：千円)

	H16 繰越	H17 収支差額	H17 繰越
一般会計	7,850	△ 3,034	4,816
基本財産積立金特別会計	1,134	0	1,135
香川用水決済金積立金特別会計	737,589	38,936	776,525
県営決済金特別会計	1,367	5	1,371
役員退任引当金特別会計	1,638	* 5,000	6,638
職員退職給与引当金特別会計	271,562	* 42,581	314,144
香川用水施設維持費管理積立金特別会計	421,238	* 22,926	444,164
合計	1,442,377	106,415	1,548,792

*の計 79,507 千円が一般会計からの繰入。

このうち、香川用水施設維持費管理積立金特別会計は、施設減耗に伴う取替え支出等に備えるものである。

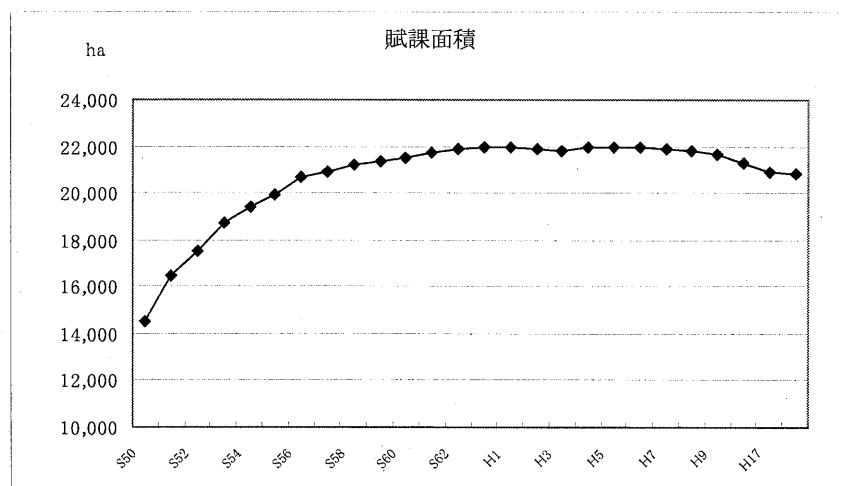
通常、投資額が大きくなると借入金により調達され、耐用年数を目安に計算された負担額をもとに組合員負担金を計算するので、多額の管理費積立金は不要である。4 億円の水準は土地改良区理事会等で決定され、土地改良課にも報告されている。

手続きは妥当に行われており、金額も極めて高いという水準ではないと思われる。

職員の退職金に対する引当金は、期末の要支給額に基づき計算されている。土地改良区の職員給与・退職金等の規定は県に準じており、退職金は民間に比べると高い水準ではあるが、内規によって処理されている。県の規定よりは低い設定、とのことである。

香川用水土地改良区設立が昭和 43 年であるため、職員の年齢層には偏りがある。

6) 受益面積の推移と未収入金



受益地を転用する場合には、香川用土地改良区決済規定に基づき、農業委員会の承認を得た転用農地の届出と併せて精算金(決済金)の收受も行われ、以降の管理費の徴収は免ぜられることとなる。このため、転用された農地が受益地となることはない。

年度の負担金は、各土地改良区からまとめて収納されるため、未収入金は発生していないとのことである。

上記賦課面積は、香川用水の受水設備が整うごとに増加し、平成 8 年から減少に転じているが、休耕中でも水利は維持されるなど、作付面積ほど減少しない。平成 16 年には、10 a あたり利益が 16 千円となっている。(平成 18 年度包括外部監査報告書 285 ページ参照)

7) 県補助金

香川県の支出する補助金のうち、平成 17 年度分 73,000 千円に関する 12 月 31 日までの支出に関する報告書を閲覧したところ、契約事務は香川県の契約規程に準じて行われ、資料添付の上報告されていた。

8) 県負担金

県負担金の協定によると、昭和 50 年度の協定により、毎年 9 月 30 日までに翌年度の管理実施計画を提出し、毎年度の 3 月 31 日までに実施報告書を提出する。

(意見)

通常、年度の管理費を計算するためには決算日以降一定の日数を要するため、実施が困難な規定となっており、一定期間内の精算規定を定めることが望まれる。

第4 香川県水道局

1 香川県水道局の事業

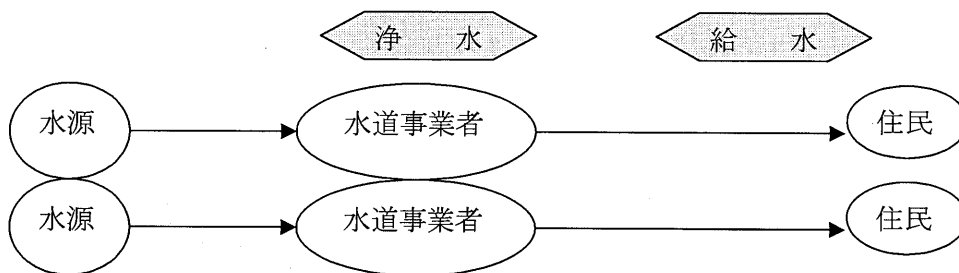
(1) 事業の内容

1) 水道事業の種類-水道用水供給事業

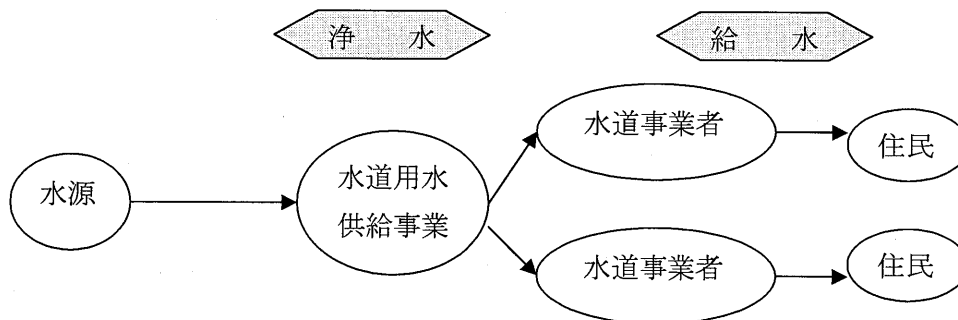
市町などが住民に水道を供給する事業を水道事業とし、これを行う水道事業者が浄水した水道水を供給する事業を水道用水供給事業という。(次図参照)

同じ生活インフラでも、電気・ガスなどは主として民間企業により供給されているが、水道事業は水道法第6条により、「原則として市町村が経営する」と定められている。

【水道事業】



【水道用水供給事業】



水道用水供給事業者は各市町の水道事業者へ水道用水として浄水後の水を供給している。香川用水の上水分利権は香川県水道局に属するため、浄水前の原水を市町水道事業者に供給することはできない。

2) 五色台水道事業

香川県水道局の行う五色台水道事業は、最終需要者へ直接給水を行う事業であるため、本来は市町事業と位置づけられる。水道法第6条2項により、給水区域の市町の同意を得た場合に限り、水道事業を経営することができる、とされている。

五色台にある県の教育施設を基盤とする観光開発の一環として整備された経緯や、現在、香川用水を主水源とすることなどから県事業として経営されているとのことである。

簡易水道事業は、県が経営する場合も、必ずしも香川県水道局に含める必要はないが、事業の管理の都合等から観光部局から水道局に運営を移管することが妥当と判断されたものと思われる。

平成18年の使用量を見ると、実際の水使用量のうち県営施設が21.4%、五色台国民休暇村が50.8%を占めている。

用途	件数	実使用水量(㎡)	使用割合(%)	平均使用量(㎡)
少年自然の家	1	9,212	19	9,212
野外活動センター	1	1,018	2.1	1,018
公衆トイレ	1	100	0.2	100
県使用小計	3	10330	21.4	3,443
国民休暇村	1	24,582	50.8	24,582
民間団体	2	2,667	5.5	1,334
営業	1	279	0.6	279
家庭	9	10,507	21.7	1,167
合計	16	48,365	100	3,023

なお、平成19年10月現在で、都道府県で運営される簡易水道事業は、全国でもこの香川県五色台水道事業のみである。

3)工業用水道事業

飲用できる程度まで加工する必要はないが、大量に消費される工業用水を供給する事業である。

前述のように、既存の河川水は慣行水利により利用が困難である。工業化に伴う地下水利用により、地盤沈下が発生したことなどからも、産業基盤としての工業用水道事業は環境対策目的も持っている。

工業用水道事業は、自治体が工業用地を造成する場合のインフラとして整備されることが多い。

香川県水道局の工業用水道事業も、昭和40年代の番の州造成事業にあわせ、工業用水専用ダムとして建設された府中ダムを水源として工業用水を供給する事業で、その後香川用水も水源となったことから、より安定した供給が可能となった。

(2) 地方公営企業法と事業の関連

水道事業は必ず公営企業として運営されるが、簡易水道事業の運営方法はまちまちである。これは地方公営企業法の定めによる差であり、事業内容と法の適用関係は次のとおり。

地方公営企業法	対象事業
当然に適用	水道・工業用水道事業・軌道・自動車運送・鉄道・電気・ガス
財務規定等を適用	病院
その他任意に適用	簡易水道・市場・造成・下水道・駐車場・公営住宅・観光施設・公営住宅他

簡易水道事業と水道事業との区分は規模によるものであり、給水人口が 5 千人以内の事業が簡易水道事業である。簡易水道事業以外の水道事業は公営企業として経営される。

(3) 香川県水道局の水供給に占めるウエイト

前述のように、香川用水は、県民にとって重要な水源であり、水道用水・工業用水及び簡易水道への供給を行う水道局事業が香川県の水道事業に占めるウエイトは極めて大きい。

1)水道供給量に占めるウエイト

①香川県水道水の用途別使用状況

単位:万 m³・%

分類	生活	営業	工場	その他	無収	無効	合計	県水道局	割合 (%)
水道水の用途別使用状況*注1)	8,251	3,089	859	312	394	1,073	13,978	6,192	44.3

* 注1)「香川の水道」より。上水道の合計数値であり、一般上水道から工場で使用された数量のみを集計しているため、香川県水道局の工業用水道事業は含まれていない。

香川県水道局の供給は、香川県内の上水全体供給量の半分弱を占めている。

②工業用水と香川県水道局工業用水

水道事業として供給される場合と、事業者が地下水等を自己水源とする場合とがある。

香川県工業用水の消費量に関するデータはないが、平成 9 年策定の長期水需給計画によると、平成 5 年の工業用水の消費量は 7,116 万 m³、平成 27 年までの増加率は 15%であり、大幅な増加は見込まれていない(216 ページ参照)。時点は異なるが香川県水道局からの平成 18 年度の供給は 1,869 万 m³、全体比は 26.3%となる。

なお、工業用水の水源で一番量が多いのは地下水である。

2)決算規模からの比較

①収益・費用に占める割合 (出典:公営企業統計 H17 年度、香川県水道局 H17 年度決算資料)

項目	単位	市水道事業合計	町水道事業合計	市町合計	県水道局水道事業	工業用水	五色台水道事業
総収益		19,326	4,251	23,577	4,458	815	15
水道料金収入		17,834	3,903	21,737	◎ 4,280	812	13
総費用		14,405	3,220	◎20,271	4,086	650	13
原水費等	百万円	5,748	1,327	◎7,075	508	94	6
浄水・配水費		1,769	340	2,109	865	168	4
減価償却費		3,699	954	4,653	2,093	303	3
支払利息		1,899	495	2,394	355	20	0
有収水量(千 m ³)				125,107	62,979	23,665	49
水道総費用単価	円/ m ³			162	64.9	27.5	265.3
水道収入単価				173.7	68	34.3	265.3

注) 本来は市町水道事業の合計は簡易水道事業及び広域用水を含む数値とするべきところであるが、原水費・浄水費の区分が不明であったため、ウェイトも少なく、除外して計算している。有収入水量にはこの部分も含まれるため、市町合計の単価は低く表示されている。

県水道局の水道供給収入は、市町水道事業から見ると原水費に含まれる。市町原水費の中で県水道局からの用水購入費が占める割合を算出すると、①÷②%＝60.5%となる。供給量比率 44.3%に比べ高いことは、浄水費が含まれていることも重要な要因である。また、総費用に占める割合も、①÷③%＝21.1%となっている。

県水道供給事業水道料金の改定が市町水道事業に与える影響は小さいとは言えない。むしろ非常に大きいと考えるべきであろう。

②水道事業に対する一般会計の負担

(単位：百万円)

	市水道事業合計	町水道事業合計	市町合計	県水道局水道事業	工業用水	五色台水道事業
損益・他会計補助金	59	73	132	103	0	2
資本的収入	245	75	320	1,484	0	0
他会計補助金	78	13	91	0	0	0
他会計負担金	109	21	130	0	0	0
他会計出資金	58	41	99	1,484	0	0

(水道年鑑 2005 年から、市町水道事業決算数値を合計。)

市町の水道事業への一般会計の何らかの支出は、合計でも 452 百万円であり、設備更新の遅れなどは指摘されているが、公営企業の原則である独立採算が、ある程度達成されていることが伺える。

県水道局他会計出資金は原水調整池建設のための資金負担から、1,484 百万円と多額になっている。

他会計からの収支補助は市町合計で 132 百万円、県は 105 百万円と、県一般会計からの補助の割合は高い。県水道局への補助は設備整備のための借入利子に対し、国の繰出し基準に従って行われている。(国からの交付税の算入基礎に含まれる。)

3)水道用水供給市町の数と供給比率

香川の水道から、平成 17 年度の香川県内市町別取水状況表より、香川用水からの取水の割合を算出した。

市町合併により、水源の 100%を香川用水に依存する自治体は宇多津町だけになった。

水道局エリア	西部	西部	中部	中部	中部	中部	中部	綾川	綾川
区分	観音寺市	三豊市	丸亀市	善通寺市	綾川町	琴平町	多度津町	坂出市	宇多津町
香川用水	5,102	6,102	4,502	1,289	339	405	1,512	4,813	2,426
取水量	9,559	10,845	16,374	5,225	3,326	1,751	3,658	9,266	2,426
比率 %	53.4	56.3	27.5	24.7	10.2	23.1	41.3	51.9	100.0
水道局エリア	東部	東部	東部	-	-	-	-	-	合計
区分	高松市	さぬき市	三木町	東かがわ市	土庄町	小豆島町	直島町	まんのう町	
香川用水	30,079	2,479	2,875	0	0	0	0	0	61,923
取水量	52,583	7,902	3,000	6,090	3,007	2,985	1,880	2,368	142,245
比率 %	57.2	31.4	95.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	43.5

平成 17 年度は渇水による供給カットが行われたので、香川県水道局の供給率は平成 18 年度よりも 1%低くなっている。

4)公営企業全体

公営企業統計によると、水道事業の決算合計は約 5 兆円、工業用水道事業は 3 千億円弱と多額である。平成 17 年の日本の名目 GDP が約 500 兆円であることを考えると、単純合計なので、各事業体間での売買などは重複しているとはいえ、基本的な生活インフラ事業としての水道事業の重要性が伺われる。

(4) 香川県水道局の事業

1)事業内容

香川県の水道局は、自己水源である府中ダムによる工業用水道事業を除き、香川用水からの水供給を受け、農業用を除く水道用・工業用に水を浄水し、水道用は市町水道事業者へ、工業用は各企業等へ供給を行っている。

2)公営企業としての香川県水道局

自治体が直接的に行う事業のうち、事業の収入により経費をまかなうべき事業を公営企業とする。

また、公営企業は、公共の福祉を増進するべく運用される。

このように、原則として独立採算での運営が前提とされつつ、民間の営利企業で運営されない事業、すなわち公営企業に適する事業を例示すると、水道・工業用水道・下水道・交通・病院・市場・観光施設のようなものがあげられるが、次のような性質のある事業とされている。

① 高度の公共性や地域独占性を有し、民間企業が経営することが適当でないもの

- ② 資本費負担が大きく、かつ採算の確保に長期間を要するため、民間企業が事業化しにくいもの
- ③ 当該地域に財・サービスを提供する適切な民間企業が存しないもの
- ④ 事業リスクや採算性に問題があっても、住民生活や地域振興の見地から行う必要性があるもの
- ⑤ 一般会計の施策と一体となって進めるもの

香川県の公営企業体は県立病院と水道であり、水道局は、水道・工業用水・簡易水道（五色台）の3事業を行っている。

水道事業・簡易水道事業は、生活の基本的なインフラとして①②③④、また、県の水政策や環境対策などの政策との関連もあることなどから⑤にあてはまる。

工業用水道事業は、産業の基本的なインフラとして同様の性質を有するが、産業振興政策の手段であることから、①の性質は水道事業とは異なる。

(5) 管理者

地方公営企業には自治体の長が任命する管理者を置き、日常の業務運営にあたることが原則であるが、一定規模までは置かないことができる。

香川県水道局の職員数は80名強で、逡減傾向にあり、法規により管理者を置かなければならない規模ではない。

管理者任期は4年と定められ、民間からの登用も可能であるが、兼業は禁止されている。香川県は管理者を置いておらず、長である知事が、管理者の立場において水道局職員を指揮監督し、経営を行うことになる。実際には、管理部門へは知事部局の職員が異動により業務を行っている。

(6) 独立採算の例外

独立採算を原則としつつ、次のような経費は一般会計から繰入等ができることとされている。

- ① 経費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
- ② 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行ってもなおそ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

また、水道事業については、①として、具体的に次の2点が示されている。

- ・ 公共の消防のための消火栓に要する経費その他水道を公共の消防の用に供するために

要する経費

・公園その他の公共施設において水道を無償で公共のように供するために要する経費
県営の水道用水供給事業は配水を行わないため、基本的にこれらに該当する経費は発生しない。

②について、他事業では、過疎地での医療供給などが例示されている。

簡易水道事業は事業規模が小さいことから採算性が低くなる。経費を全て水道料金にチャージすると、とんでもなく高額になる時など、②に基づき、経費補填が行われる場合がある。

(7) 公営企業としての水道事業の一般的な課題

1) 公営企業の運営に関する一般的な課題

独占企業であるため、安易な経営によって原価が高くなっていても、料金に反映させることも、限度はあるものの、可能である。

このような経営上のモラルハザードを起こしていないか、効率経営を行った上で妥当な原価となっているかについては、県議会(委員会)などを通じて検討される。また、議事録は一般に公開されており、県民が確認することも可能である。

料金を改定する場合には、条例の改定が必要である。

2) 水道用水事業に関する課題

上水道の普及率は、昭和 60 年には 90%を超え、一定の設備投資は終了している。

このような条件下の装置産業として、

a 再投資への備えが十分であるか、

b 渇水時の供給・地震対応など、ライフラインとしての水の安定供給のための投資が十分か(ただし、リスク対応はコストアップ要因になる。)

c 安全でおいしい水の供給
が課題となっている。

d また、水道事業も長期の見通しに立って設備投資されるが、決定時の見通しと現状に乖離が生じているケースが散見されることが指摘されている。長期的に水需要が増加すると見込まれて決定されたダム建設への建設費等の負担が、実際には人口の減少、節水型商品の普及などにより、水需要自体が減少し、過剰投資となり、経営の圧迫や水道料金の高騰が心配されている。

e 原則として市町村事業として運営されているが、水道事業は、小規模事業でも一定の設備投資が必要であり、単位当り給水コストを見ると割高になる傾向がある。

このため、効率経営のためには、大規模化が望ましく、また渇水時の水融通、施設の効率的な配置、災害時のリスク分散などの目的も兼ねた広域化が課題となっている。

なお、香川県では、現在は一部事務組合により市町の域を超えて広域化されている水道

事業はない。

以上の点に対し、次のような対応が望まれる。

a・e 水道事業の再投資計画が合理的に定められているか。もし計画上の投資が極めて多大で、水道料金での吸収が困難なような場合、事業規模・内容についても、周辺自治体との協議が行われているか。

b d リスク対策投資が合理的に決定され、効率的な経営を行った上で、リスク対応投資が合理的に決定され、そのコストが分離されているか。d 過剰な需要見通しによる建設計画が、合理的な説明のないままリスク対応投資との位置づけに変わり、本来のリスク管理のための合理的な投資をゆがめていないか。

c 安全でおいしい水のためのコスト、例えば膜透過方法を行う場合、飲用水としての利用はわずかであり、飲用水の購入も可能である現況で、浄水コストが水道料金として住民のコンセンサスを得ているか。

d 設備投資の決定時点と実態の乖離が認識され、計画に反映されているか。

e 長期見通しにたった広域化が検討されているか。

特に香川県水道局は市町に対して水道用水を供給する事業であり、市町水道事業者は顧客であるが、県の役割を考えるなら、香川県全体の将来需要、供給形態、渇水時の対策を考えた広域化、連携に対するビジョンを持つことが望まれる。

3) 上水道事業に関連する制度改正など

① 水道法・地方自治法等の改正

平成 14 年の水道法改正時に第三者委託が制度化され、平成 15 年度には地方自治法の「公の施設の管理」に関する制度が改正され、指定管理者制度が導入された。また平成 16 年には地方独立行政法人法が施行されている。このように、水道事業の運営方法については選択肢が広がる傾向にある。

② 広域化

水道事業の広域化が課題とされているが、水道事業だけから見た統合に加え平成の市町村大合併により、合併市町での水道事業の統合が検討・実施されている。

③ 水道ビジョンの策定

水道事業を取り巻く課題と対処等に関し、厚生労働省は「水道ビジョン」を公表した。

(H16 年)

また、それぞれの水道事業者は地域水道ビジョンを策定することが望ましい、としており、また県水道事業のような水道用水供給事業は、受水水道事業者との共同作成か、少なくとも内容の整合性を保つことが望ましい、としている。

香川県では、平成 20 年 1 月現在で、地域水道ビジョンは策定されていない。県内では、高松市は平成 19 年 3 月に、平成 30 年度までを対象とする高松市水道ビジョンを策定・発

表している。

4)簡易水道に関する一般的な課題

前記のように、小規模な簡易水道事業は経営効率の面では問題があることが多く、国は、水道事業との統合促進政策をとっている。

ただし、県水道局内での水道用水供給事業との統合は、現況では不可能であり、市町水道局事業との何らかのかたちでの統合を検討することになる。しかし、簡易水道事業の多くは、離島への水供給など、供給地域の特性により簡易水道として事業化されており、このような事業は、他の水道事業と統合しても、効率化は料金徴収システムの統合など、非常に限られたものとなり、統合した水道事業全体の効率性を落とす。

基本的に水道料金による運営を求められる水道事業者は、簡易水道を吸収することには積極的ではない。特に五色台水道事業は、事業主体が県と市と異なっており、通常のかたちでの統合推進は困難であると予測される。

5)工業用水に関する一般的な課題

工業用水事業は、地盤沈下などの公害対策と、産業振興対策という二面を持つ。バブル期前後の工業団地の開発と同時に計画された工業用水道事業では、計画時見通しと分譲時の現況の乖離から工業団地が売れ残り、水需要が投資に対して極めて少ないことから深刻な経営難に陥るケースがある。

この場合、確保した水源が余剰となることが多いが、工業用水道事業は独立採算を前提として経済産業省の補助金を受けていることが多く、他の用途への転換は難しいことも問題となる。

香川県水道局の工業用水は、企業の節水活動により需要量の減少もあり、設備能力に対して有収率・実使用率ともに伸び悩んでいるが、水道用水供給事業への水利権転用や契約企業との一定水量消費を想定した契約形態などにより、現状では経営的な問題には至っていない。

- ・ 水道との需給調整は不要か（市町水道又は県の水道用水供給事業か）
- ・ 産業振興という点から、産業誘致目的での一般会計負担が料金にどのように反映されているか、

という点について検討が必要と思われる。

また、再投資・漏水・耐震対応などについては水道用水供給事業と同様である。

6)水道事業に関する共通の問題

以上のように、全ての水道事業で

- ・ 小規模事業の不採算→委託や統合の検討
- ・ リスク対応→震災対応の設備投資、漏水・災害時の水融通

・設備の老朽化と再投資・需要予測と実際の乖離（設備過大）→長期計画

従来から事務組合等による広域事業が行われていたことに加え、各種法整備により民間化を含め、事業の運営方法の選択肢は増えているが、水道事業間では依然として所轄官庁の違いから、それぞれの法規や補助金による用途の制限があり、施設や水源の共有が困難であることに変化はない。

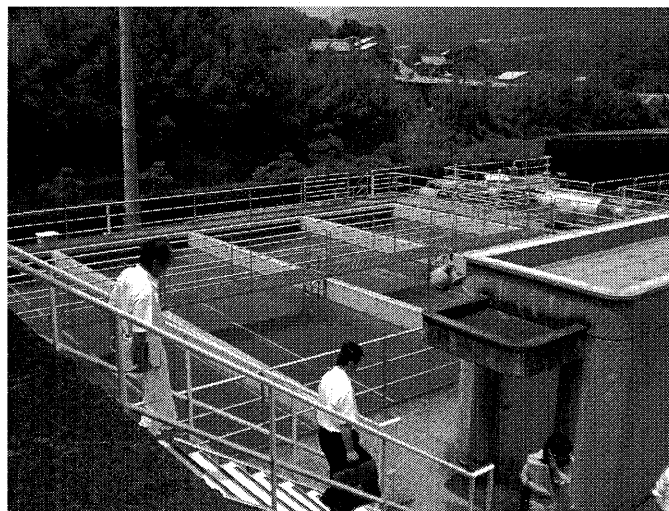
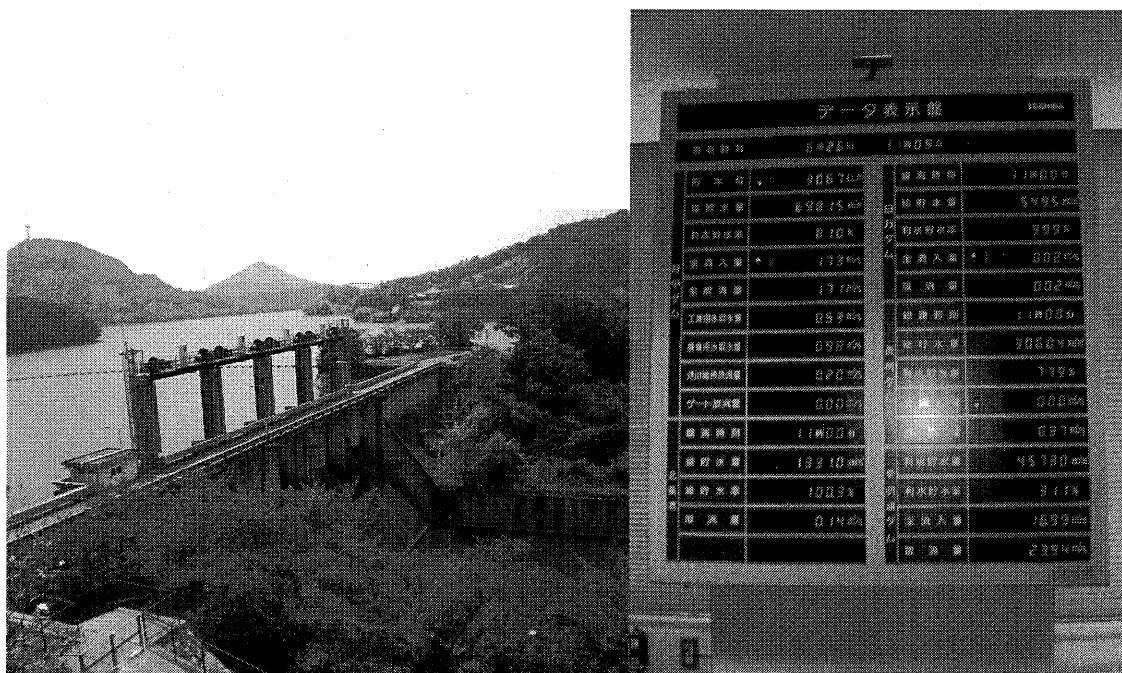
ただし、平成11年の河川法改正から、渇水時の水融通が制度化されたことは大きな変化であるといえる。しかし、このために却って平時からの水源共有などを含むシステム設計はより難しくなっている。

(8) 監査の要点・手続き

以上のような状況をかんがみ、水需給という全体テーマの中で、水道局に関する要点は次のとおり整理される。

- ① 事業の特性と独立採算を原則とする公営企業の性格が、県全体の水政策にどのような影響を与えるか。またリスク対応にどのような影響を与えるか。
- ② 前記リスク対応、経営効率化に共通する問題であるが、渇水への対応・水道使用量予測による投資が行われている。この事業は現状に整合しているか。
- ③ 水道用水供給事業、工業用水道事業、五色台水道事業の三事業を行っており、それぞれが別料金体系となっている。原価区分が妥当か。
- ④ 料金決定は妥当か。
- ⑤ 一般会計からの補助金が収受されている。この補助の目的は法規に照らし妥当か。また、その内容は目的に適合しているか。
- ⑥ 水道事業は長期計画に基づいて行われているか。
- ⑦ 市町事業との整合性はとられているか。

・香川用水事業という性格から、香川県内一円への供給を前提としているが、一方で水道用水供給事業の供給エリアの拡張は設備投資の効率性を下げており、また一部は複線化など、リスク対策を兼ねている。水道事業が料金収入により成り立つべき、という基本的な性格とは相反している。また、最終需要者への供給事業は市町事業であり、基本的には市町からの要望により配水設備投資が行われる。さらに、香川用水事業の利益を県内にいきわたらせるべき、という理念は理解できるものの、明文化された記録はない。一拡・二拡事業の内容と市町への供給事業の効率性分析、リスク対策投資との区分及びそれらの意思決定が明確化されているか、につき検討を行う。



(府中ダム・浄水場)

2 給水原価単価の比較分析

配水 1 m³当りの原価（給水原価）は、水道料金水準の判断上重要であり、また、操業度も含めた経営形態・運営状況が反映される。香川県水道局の給水原価単価の比較・分析を行う。

また、資料とした公営企業年鑑が2005年のデータを用いているため、給水原価の比較も平成17年度の決算資料等を基にして行っている。

(1) 同種他事業体との比較

1) 水道用水供給事業

公営企業年鑑 2005 年によると、都道府県が行う水道用水供給事業は、全国で 23 であり、その規模・単価は次のとおり。

都道府県	年間総配水量	供用開始	供給単価①	給水原価②	①-②	有収水量当り償却費	給水人口当り投資額	償却率	借入利息
単位	千 m^3		円	円	円	円	千円	%	円
1 宮城	96,213	S55	157	161.7	Δ 4.7	62.6	139.2	2.5	69.6
2 山形	73,705	S58	98.5	91.7	6.8	38.4	130.9	2.2	29
3 茨城	131,332	S39	121.1	125.5	Δ 4.4	46.9	105.5	2.7	30.9
4 栃木	21,356	S53	122.5	88.2	34.3	25.1	23.8	3	13.7
5 群馬	79,434	S58	79.9	69.8	10.2	24.3	43.8	2.6	15.3
6 埼玉	673,864	S43	61.8	61.1	0.6	25.6	76	3.4	17.5
7 富山	38,220	S43	64.1	59.3	4.8	24.3	104.2	2.8	13.2
8 石川	63,339	S55	119	124.9	Δ 5.8	72.1	115.2	4.3	30.4
9 福井	14,444	S63	78	62.6	15.4	20.2	132.9	2	17.9
10 長野	29,565	S57	56.2	41.6	14.5	15.7	79.1	2.1	10.7
11 岐阜	51,574	S48	105.4	81.6	23.8	28.8	104.1	2.9	13.8
12 静岡	83,500	S44	64.7	56.5	8.2	12.8	51.9	1.6	10.6
13 愛知	426,868	S37	72.2	66.9	5.4	27.7	72.8	3.5	16
14 三重	81,798	S43	133.7	129.4	4.3	48.8	80.1	3.3	34.4
15 滋賀	48,414	S53	106.4	84.9	21.5	38.3	106.6	2.8	16.9
16 京都	40,731	S39	128.1	127.5	0.7	51.5	110.4	3.4	36.5
17 大阪	570,058	S26	88.1	81.4	6.8	36	97.3	3.6	18.3
18 兵庫	96,175	S54	153	150.1	2.9	67	47.1	3.1	41.7
19 奈良	82,320	S45	145	140.2	4.8	58.6	162.2	2.3	41
20 鳥根	23,805	S44	59.8	48.2	11.6	12.7	71.8	1.5	10.7
21 広島	90,990	S49	115.4	96.2	19.2	33.5	55	2.6	23
22 香川	62,442	S49	69.1	65.2	3.9	33.8	55.3	4.3	5.7
23 沖縄	152,148	S47	102.2	100.9	1.3	20.7	320.7	0.8	16.4
平均	131,839	S48	100.1	92	8.1	35.9	99.4	2.8	23.2

香川県の供給単価は低い方に属する。設備投資が多額でないことが要因と思われる。一方、資産に対する償却費の率（償却率）は高く、積極的に減価償却を行っているか、償却期間が短いと推定される。

支払う利息の額も少ないが、配水量に対して投資額が少ないので、借入水準も低いことが要因の一つであると思われる。

2) 工業用水道事業

同公営企業年鑑 2005 年によると、給水を開始している工業用水道事業は 146 である。配水量 1 m^3 当り給水収益は 3 円から 188 円まで、給水原価の分布は 2.4 円から 1,024 円までと極めて大きな差がある。工業用水道事業の問題の項で記載したように、工業用水の供給先として想定された開発地に対する立地が進まないなどの理由で、計画に比べて供給実績が伴わない場合、単価は高くなる。原価に比べ収益の分布が小さいが、補助金による事業の給水原価には上限が定められており、事業主体が赤字でも一定以上の単価を設定できな

い。

原価の単価が高くなる要因は、設備投資自体の水準と、投資された設備の稼働率（見込みに対する顧客数）の影響が大きい。

次に 146 事業の中での香川県水道局工業用水道事業の順位を示す。

項目	契約率	施設利用率	実使用量対契約量	給水収益	費用
単位	%			円/㎡	
香川県の数値	43.0	35.2	76.8	44.65	35.72
順位(昇順146中)	28	47	81	84	69
平均	69.9	50.0	72.4	46.0	74.3
1位	3.1	2.6	23.1	2.93	2.41
146位	100.0	98.3	100.0	188.88	1,024.16

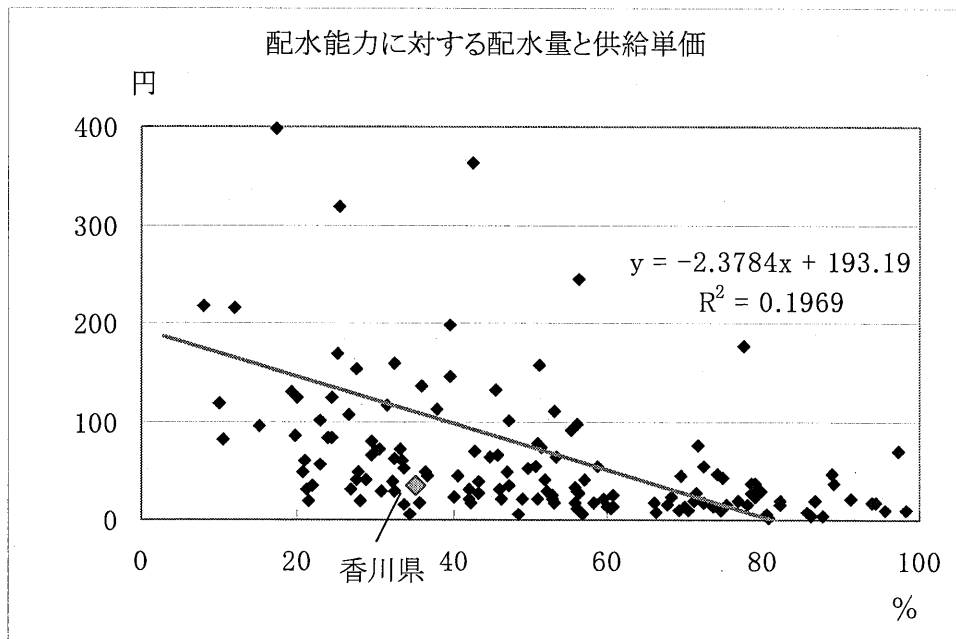
* 契約率：契約水量÷配水能力(%)

* 施設利用率：配水量（計量有収水量）÷配水能力(%)

* 実使用量対契約料：配水量（計量有収水量）÷契約水量

施設利用率は低く、設備投資に対し、需要者の増加は鈍く、過剰な状況といえる。実際の使用量に対する料金は数からいけば中心よりは高い部類に属する。費用は収益に比べると低い位置にある。契約量（責任水量）に対する実際の配水量は、76.8%であり、平均値の72.4%よりは大きく、他事業に比べ、需要者に過大な負担を負わせている状況ではない。

配水能力に対する配水量と、給水原価の関連を表にすると次のようになる。（単価が飛びぬけて大きい3事業は省いて表にしている。）



以上から、香川県の水道用水供給事業は

- ・ 料金水準は低い部類に属する。
- ・ 投資額が比較的少ない
- ・ 資本費自体は少ないが、固定資産に対する償却率が高い。

工業用水道事業は

- ・ 料金水準は高い部類に属するが、きわめて高いわけではない。
- ・ 設備投資は実際の供給量に対して大きい
- ・ 費用は上記状況に比べ押さえられている

という状況にあると推測される。

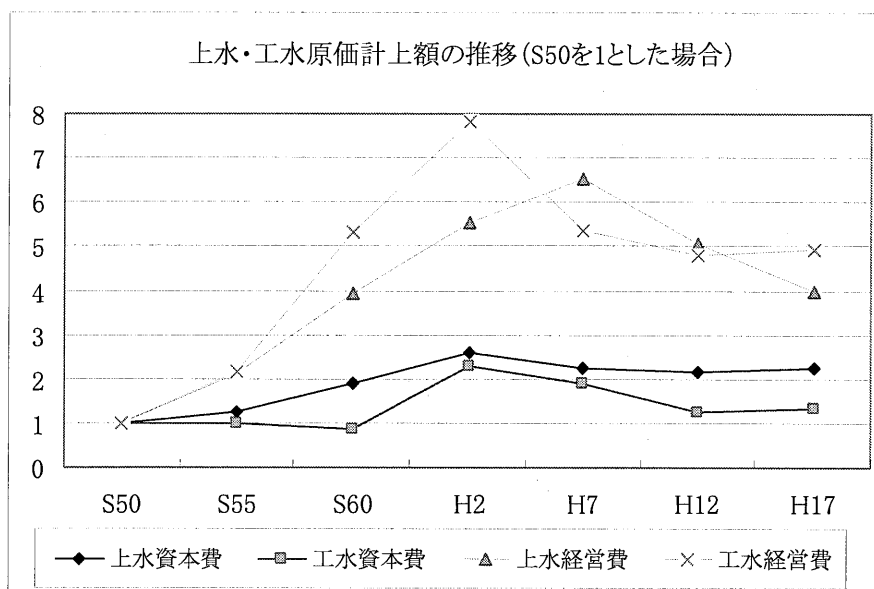
(2) 過去からの推移

次に、香川県水道局の決算書から、原価項目の損益計算書計上額の推移を概観する。

1) 水道用水供給事業、工業用水道事業の給水原価項目の決算計上額推移

(単位：百万円)

項目		S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17
上水	給水原価	1,490	2,214	3,626	5,031	5,039	4,377	4,039
	資本費	1,092	1,374	2,068	2,823	2,448	2,355	2,447
	減価償却費	331	491	1,012	1,757	1,678	1,842	2,092
	支払利息	761	883	1,056	1,066	770	513	355
	経営費	398	840	1,558	2,208	2,591	2,022	1,592
	職員給与費	149	298	419	568	690	732	639
	共同施設管理負担金	65	85	176	196	246	339	308
	維持管理費	184	456	963	1,445	1,655	951	645
工業水	給水原価	306	383	553	1,067	806	618	650
	資本費	240	241	204	551	452	302	324
	減価償却費	73	77	102	460	410	287	303
	支払利息	167	164	102	91	41	15	20
	経営費	66	143	350	516	355	316	326
	職員給与費	31	59	83	113	127	130	116
	維持管理費	35	84	266	403	227	186	210



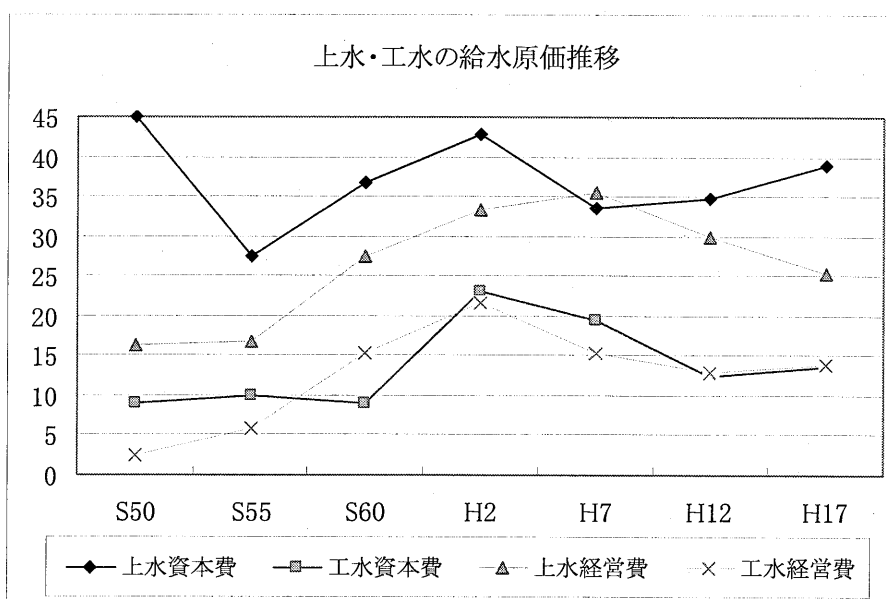
給水原価総額は平成2～7年をピークに、概ね全ての項目で逡減傾向にある。

装置型の事業であるため、事業の開始までの間にも設備投資は多額に発生する。事業の展開方法により、追加投資の水準・時期もさまざまではあるが、一旦事業を開始すると、後の資本費は大きく増減しない場合も多い。経営費の増減要因は維持管理費となっており、増減の主要因は水資源開発公団（現在は独立行政法人水資源機構）への負担金や修繕費の多寡が影響していると思われる。

2) 水道用水供給事業、工業用水道事業の給水原価（ m^3 当り単価）の推移

(単位：円/ m^3)

項目		S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17
上水	給水原価	61.5	44.4	64.3	76.2	69.2	64.6	64.1
	資本費	45.1	27.6	36.7	42.8	33.6	34.8	38.8
	減価償却費	13.7	9.9	18	26.6	23	27.2	33.2
	支払利息	31.4	17.7	18.7	16.2	10.6	7.6	5.6
	経営費	16.4	16.8	27.6	33.4	35.6	29.8	25.3
	職員給与費	6.1	6	7.4	8.6	9.5	10.8	10.2
	共同施設管理負担金	2.7	1.7	3.1	3	3.4	5	4.9
	維持管理費	7.6	9.1	17.1	21.8	22.7	14	10.2
工水	給水原価	11.4	15.9	24.2	44.7	34.7	25.1	27.5
	資本費	8.9	10	8.9	23.1	19.4	12.3	13.7
	減価償却費	2.7	3.2	4.5	19.3	17.6	11.7	12.8
	支払利息	6.2	6.8	4.4	3.8	1.8	0.6	0.9
	経営費	2.5	5.9	15.3	21.6	15.3	12.8	13.8
	職員給与費	1.2	2.4	3.7	4.7	5.5	5.3	4.9
維持管理費	1.3	3.5	11.6	16.9	9.8	7.5	8.9	



(3)平成 17 年度の水道用水供給事業・工業用水道事業原価比較

科目	金額(千円)		有収水量単価(円)			供給水量単価(円)		
	上水	工水	上水	工水	差	上水	工水	差
給水原価	4,039,414	649,653	64.1	27.5	36.6	65.2	35.7	29.5
資本費	2,447,489	323,616	38.8	13.7	25.1	39.5	17.8	21.7
減価償却費	2,092,501	303,457	33.2	12.8	20.4	33.8	16.7	17.1
支払利息	354,988	20,159	5.6	0.9	4.7	5.7	1.1	4.6
経営費	1,591,926	326,037	25.3	13.8	11.5	25.7	17.9	7.8
職員給与費	638,918	115,703	10.2	4.9	5.3	10.3	6.4	3.9
共同施設管理員担金	307,965	42,799	4.9	1.8	3.1	4.9	2.3	2.6
委託料	159,982	38,481	2.5	1.6	0.9	2.6	2.1	0.5
修繕費	0	84,373	0	3.6	△ 3.6	0	4.6	△ 4.6
動力費	190,509	4,192	3	0.2	2.8	3.1	0.2	2.9
薬品費	60,664	4,961	1	0.2	0.8	1	0.3	0.7
事務費その他	233,887	35,528	3.7	1.5	2.2	3.8	2	1.8
(①有収水量 千 m^3)	62,979	23,665						
(②供給水量 千 m^3)	61,922	18,186						
②÷①(%)	98.3	76.8						

事業内容の違いから差が発生することは当然であるが、単価の差異は大きい。

合理的な差異であるか、要因を分析し、実態を比較する。

・単価算出の基となる水量について

表の有収水量と供給水量とを比較すると、水道用水供給事業がほぼ供給=有収であることに比べ、工業用水道事業は契約水量に対し供給は76.8%となっている。

有収水量当りの単価が公表されることが多いが、実態を見るために供給水量当りの単価

で比較する。

・単価差の主な要因

資本費は減価償却費・利息費ともに単価差が大きく、特に減価償却費の差 17.1 円は単価差 29.5 円の 6 割弱を占め、単価差の主要因といえる。

経営費のなかで、単価差が大きい項目は、給与費、共同施設管理負担金、修繕費、動力費である。

1)減価償却費（単価差：17.1 円）

項目		単位	上水	工水	差	比率
水量						%
施設能力	①	千 m^3	90,922	54,750		
供給水量	②		61,922	18,186		
施設能力に対する供給水量	③=②÷①		%	68.1	33.2	
固定資産取得・計上額						
償却有形固定資産取得価額	④	百万円	62,475	12,513		
無形固定資産取得価額	⑤		14,963	3,262		
償却有形無形固定資産取得価額	⑥=④+⑤		77,438	15,775		
有形固定資産減価償却費	⑦		1,572	235		
償却有形固定資産償却率	⑧=⑦÷④	%	2.5	1.9	0.6	76.0
無形固定資産減価償却費	⑨	百万円	520.2	68.4		
無形固定資産償却率	⑩=⑨÷⑤	%	3.5	2.1	1.4	60.0
償却費合計	⑪=⑦+⑨	百万円	2,093	303		
資産効率		単位	上水	工水	差	比率
供給水量1 m^3 当り償却固定資産額	⑫=⑥÷②	円	1,250.6	867.4	383.2	69.4
供給水量1 m^3 当り固定資産償却額	⑬=⑪÷②		33.8	16.7	17.1	49.4

⑫欄より、水量に対する有形・無形固定資産の取得価額を比較すると、水道用水供給事業 1,251 円に対し、工業用水道事業 867 円と、約 7 割程度の水準であることに対し、⑬欄償却費は水道用水供給事業 33.8 円に対し、工業用水道事業 16.7 円と 5 割の水準である。

前者は供給量に対する設備投資の水準が工業用水道事業の方が低いことを示すが、償却費の差はそれに加えて大きい。

決算書から償却計算自体を見ると、⑧欄償却有形固定資産の償却率、⑩欄無形固定資産償却率ともに水道供給事業が高い。

耐用年数が短い、償却方法が異なることを示している。

公営企業の減価償却の方法にはいくつかの選択肢がある。

水道用水供給事業と工業用水道事業との処理方法を比較する。

償却方法の選択肢		上水	工水
イ	補助金で取得した部分を償却しないことができる。	補助金部分も償却	補助金部分は償却しない
ロ	取得年度から償却開始することができる。	翌年度から償却(原則)	
ハ	50%の割増償却ができる。	割増償却している。 (50%)	割増償却は行っていない(原則)
ニ	帳簿価格が1円まで償却できる。*注)	5%まで償却する(原則)。	

* 注)ただし、対象となる有形固定資産は限定されている。

補助金の割合にもよるがイと、ハの割増の有無が大きく寄与していると思われる。

また、工業用水道事業の府中ダムは有形固定資産であるが、水道用水供給事業は香川用水が唯一の水源であり、香川用水の利用権は無形固定資産に計上される。この施設利用権はダム本体よりも償却年数が短い(7割程度)ことも、償却率の差には影響すると思われる。

表中イの差は、それぞれの事業の補助金制度の相違に基づく。工業用水道事業は経済産業省からの補助金により建設されているが、補助金自体が工業用水道料金の軽減による産業振興という政策に基づく補助であり、これを減価償却の対象として減価償却を行うと、補助金の本来の趣旨に反することになる。また、再投資についても補助制度があるため、補助金部分は償却しなくても再投資可能と判断されている。

ただし、再投資時の実際の補助制度は現状と異なる可能性もある。あくまで現状を前提とした償却を行っている。

簡単に単価差の要因を分析すると、次の表のようになる。

給水量あたり設備投資の水準は、上水 1,250.6 円、工水 867.4 円なので、上水は工水の 1.44178 倍となり、A の部分は $16.7 \text{ 円} \times 0.44178 = 7.4 \text{ 円}$ となる。残りの差は 9.7 円なので、これを $1 : 0.44178$ で按分すると、B が 2.9 円、C が 6.7 円となる。

A 設備水準の差による部分 7.4 円	B 償却方法の差と設備水準の両方の影響を受ける部分 3.0 円
工水の単価 16.7 円	C 償却方法の違いによる部分と耐用年数の差による部分 6.7 円



上水の単価
33.8 円

2)支払利息(単価差：4.6円)

①金利水準

利息には、借入自体の量の差、金利差が影響するが、借入自体が設備投資に起因することを考えると、前項固定資産の整備水準差の影響も大きい。

金利の水準を比較する。

項目	借入金利	借入残高	借入期首残高	平均残高	平均利率
	①	②	③	(②+③)÷2=④	①÷④%
単位	百万円				%
上水	355	13,709	12,550	13,130	2.7
工水	20	6,486	6,705	6,596	0.3

工業用水道事業の借入れに対する利率は非常に低い水準である。

それぞれの平成17年度借入残高内訳を見ると、水道用水供給事業は、平成10年代以降に借入れを行った金利2%台の借入れの残高が多く、前表の利率になっている。(内訳は添付していない。)

これに対し、工業用水道事業の借入内訳は次のとおりで、一般会計から無利息での借入れが利率を押し下げている。

	当初借入(百万円)	残高(百万円)	利息(%)	割合(%)
政府資金	481	447	1.2～5.0	6.9
公庫資金	650	575	1.15～5.1	8.9
一般会計	7,066	5,464	0	84.2
合計	8,197	6,486	-	100.0

ただし、水道用水供給事業も、補助金というかたちで一般会計からの利息補助を受けている。(平成18年度まで。)

補助収入と利息支出が両建てになっているので、無利息による借入れとは異なり、給水原価に反映される。実質的に同じ効果でも、無利息による借入れは透明性の点で劣る。

補助金額は平成17年度102百万円を、借入金利から引いて算出した実質負担金利による金利率は1.9%となる。工業用水道事業への援助の方が手厚い。

工業用水道が水道供給事業程度の金利を負担していた場合との差額を算出すると、工業用水道平均借入残高6,596百万円に2.7%をかけた想定支払利息額は178百万円で、実際の計上額より約158百万円増加する。

有収水量23,853千m³で割ると6.6円が本来の水準であり、現在の1.1円より5.5円増加する。金利単価差は4.6円のため、この無利息借入の影響が主要因となる。

②一般会計の政策

なお、水道用水供給事業の補助は、総務省の繰出基準に基づき、政府債等に対する利息を対象とし、香川県一般会計から繰出（補助）されているが、国からの交付税措置も行われるため、県の財政負担額は限られる。

これに対し、工業用水道事業の無利息借入は、政策的な判断に基づくものである。香川県水道局 30 年史によると、旧中讃工業用水の事業開始が遅れたことが要因となり、工業用水道事業の累積赤字が膨らんでおり、この対策として工業用水道事業と密接な関連のある番の州埋立地の分譲収入を財源とした無利息の借入れが実現したとのことである。

③借入金残高の比較

前項は償却資産だけを対象としていたが、土地や建設仮勘定を含む固定資産の取得価額に対する起債・借入額、債務残高の割合を比較する。

項目		単位	上水	工水	差	比率%
供給水量	①	千 m^3	61,922	18,186		
有形固定資産取得価額			62,475	12,513		
無形固定資産取得価額			14,963	3,262		
有形無形固定資産合計	②	百万円	77,438	15,775		
当初借入	③		17,831	8,197		
借入残高	④		13,709	6,486		
借入依存率	②÷④		23	52	29	226.1
借入未償還残割合	④÷③	%	76.9	79.1	2.2	102.9
借入残高対資産比率	④÷②		17.7	41.1	23.4	232.3
供給水量あたり借入額	④÷①	円	221.4	356.6	135.2	161.1
供給水量あたり固定資産額	②÷①		1,250.60	867.4	△ 383.2	69.4

設備投資に対する借入れの割合は、水道用水供給事業 23% に比べ、工業用水道事業で 52% と、資産に対する水準は倍程度となっている。

供給水量に対する資産額自体の水準は、水道用水供給事業 1,250 円に対し 867 円と低いため、借入金の返済速度には非常に差があることになる。工業用水道事業の一般会計からの無利息借入は他の借入れと異なり、約定により、一定期間に全額を返済するような借入れではないことも影響しているものと思われる。

ただし現状では、この無利息借入により利息の水準が低いため、借入水準が単価に与える影響は少ない。

3)給与費（単価差：3.9円）

工業用水道事業は、配水先が番の州及びその周辺部に限られており、浄水場数は供給量に比べると2と大きいものの、人員自体が水道用水供給事業に比べ少ない。

平成19年度予算書人事関連資料を見ると、雇用条件等は同一であり、人員配置差が給与費差に直結しているものと思われる。

項目		単位	上水	工水
供給水量	①	千 m^3	61,922	18,186
人員	②	人	72	13
一人当たり供給水量	①÷②	千 m^3	860	1,399
給与費	③	千円	643,957	115,703
1人当たり給与費	③÷②	千円	8,943	8,900
平均年齢		才	43.1	

4)共同施設管理負担金（単価差：2.6円）

共同施設管理負担金は、早明浦ダム・池田ダム・香川用水施設を管理する独立行政法人水資源機構への維持費等の負担額が主な内容であり、それぞれの水利権に基づき、水資源機構から請求される。

工業用水道事業は、4箇所の浄水場を持ち、県内広域に用水供給を行う水道用水供給事業に比べ、供給先が限定されており、香川用水の水路共用部分の負担割合などが少ないため、もともと負担額は少ない。

工業用水道事業は、府中ダムによる自己水源を持つこと、水道用水供給事業では、第二次拡張事業のための水利転用により、供給水量と施設負担金を伴う水利水量との間に差があることが、施設負担金の単価差の主要因となっている。

項目	事業	上水			工水		
	項目	金額	供給水量	水利水量	金額	供給水量	水利水量
	単位	千円	円/ m^3		千円	円/ m^3	
維持管理費	早明浦ダム	51,283	0.83	0.42	8,394	0.46	0.42
	池田ダム	98,474	1.59	0.81	16,042	0.88	0.8
	香川用水	147,750	2.39	1.21	16,417	0.9	0.82
	災害負担	24,953	0.4	0.2	4,087	0.22	0.2
	小計	322,460	5.21	2.64	44,939	2.47	2.25
減価償却費	早明浦ダム	63,719	1.03	0.52	12,011	0.66	0.6
	池田ダム	40,933	0.66	0.34	9,288	0.51	0.46
	香川用水	303,115	4.9	2.48	42,662	2.35	2.13
	小計	407,767	6.59	3.34	63,961	3.52	3.2
企業債利息	施設合計	98,883	1.6	0.81	5,451	0.3	0.27
	合計	829,110	13.39	6.8	114,351	6.29	5.72
	年間水量	-	61,922	122,100	-	18,186	19,900

5)修繕費（単価差：△4.6円）

修繕費は、工業用水道事業の単価が水道用水供給事業の単価を上回っている。

そもそも、水道用水供給事業の修繕費がゼロであるという特殊な状況は、修繕費の全額を引当金の取崩しによっているためである。

区分 項目	上水					工水				
	H14	H15	H16	H17	H18	H14	H15	H16	H17	H18
修繕費	211	174	120	0	0	91	89	75	84	56
引当金増減	0	△ 174	△ 120	△ 267	△ 251	68	25	28	38	△ 51
修繕費+引当金減少額	211	349	241	267	251	23	64	46	46	107
引当金残高	10,861	10,687	10,566	10,299	10,048	2,059	2,084	2,113	2,151	2,100
償却有形固定資産(取得)	43,143	46,838	48,211	48,228	48,496	10,372	11,557	11,569	11,756	11,865
引当金総資産比率%	21.9	20.1	18.9	17.5	18.5	15.9	15.8	16.4	16.7	17.7

修繕引当金は、実態を反映すると思われる一定の基準に継続的に従うべきものである。このような処理が継続すると料金負担を通じて世代間の不公平要因となる。詳細は次項以降で検討する。

6)動力費（単価差：2.9円）

工業用水道事業のうち、中部浄水場から供給されるものは、圧をかけずに供給できることである。浄水場の運営にかかる動力費と、配水にかかる圧をかけるための動力費の差と思われる。

(4) 単価差の検討

香川県水道局の水道用水供給事業と工業用水道事業について、全国の同種の事業を営む公営企業との比較を行ったうえで、両事業の間の供給原価差の要因について分析を行った。

供給原価差の主な要因は、事業の内容の差異などに基づく設備投資水準の差（水道用水供給事業の方が大きい）であり、さらに減価償却の方法の差異により、水道用水供給事業の減価償却費が大きくなっている。

資金調達面では、工業用水道事業では一般会計から無利息により借入れを行っているために、単価差を生じている。

(5) 事業内容の検証に当たり留意する事項

単価は水道料金の基本になる事項である。

次項で、水道局の事業内容について検討を行うが、単価分析を踏まえ

- ・ 発生額が正確に把握され、
 - ・ 規則に従って処理されているか、
- また、
- ・ 各事業間での区分が現状を反映しているか、

・ 期間配分は適正かを
を要点とする。

このため、重点項目は
有形固定資産と減価償却
施設利用権と償却計算
費用の直課・配賦方法
となる。

なお、通常の水道事業と異なり、顧客が限定されているため、料金収納が遅れている相手先はないなどの要因により、収納事務及び債権管理、有価証券管理等については概略に留めている。

3 資産・負債・損益の状況

前項供給単価の分析により、資産負債状況が単価に与える影響を見ているが、ここでは香川県水道局の貸借対照表に計上された資産・負債項目の内容・処理について検討する。

この項では、平成18年度決算資料の内容を基礎とし、19年度(現状)の状況を検討している。

(1) 水道局の貸借対照表・損益計算書

事業の性格から、有形無形の固定資産と財源である企業債が資産・負債の大きな部分を占めている。

①資産

(単位：百万円・%)

科目	上水	構成比	工水	構成比	五色台	合計	構成比
固定資産	46,350	75.1	9,799	76.5	121	56,420	75.3
有形固定資産	36,975	59.9	7,404	57.8	121	44,617	59.6
土地	1,849	3	742	5.8	8	2,608	3.5
建物	1,838	3	331	2.6	0	2,174	2.9
構築物	14,217	23	5,128	40	98	19,506	26
機械及び装置	2,887	4.7	1,155	9	14	4,069	5.4
工具器具備品	156	0.2	33	0.3	0	190	0.3
その他	2	0	1	0	0	3	0
建設仮勘定	16,026	26	14	0.1	0	16,066	21.4
無形固定資産	5,235	8.5	1,895	14.8	0	7,153	9.5
施設利用権	3,663	6	1,133	8.9	0	4,811	6.4
ダム利用権	1,561	2.5	761	5.9	0	2,331	3.1
その他	11	0	1	0	0	11	0
投資	4,140	6.7	500	3.9	0	0	6.2
長期貸付金	1,640	2.7		0	0	1,643	2.2
長期預金	2,500	4	500	3.9	0	3,008	4
流動資産	15,343	24.9	3,014	23.5	95	18,501	24.7
現金預金	14,756	23.9	2,899	22.6	74	17,776	23.7
未収金	444	0.7	75	0.6	1	521	0.7
貯蔵品	17	0	5	0	0	22	0
前払金	106	0.2	16	0.1	0	122	0.2
保管有価証券	20	0.1	20	0.2	20	60	0.1
資産合計	61,693	100	12,813	100	216	74,921	100
水道局内構成比	82.3	-	17.1	-	0.3	100	-

(特徴)

設備投資型の産業であるため、有形無形固定資産が資産の大部分を占めている。その中でも、水道用水供給事業の建設仮勘定(主として原水調整池)、工業用水道事業の構築物(主として府中ダム)のウエイトが高い。

また、両事業とも現預金残高も高い水準になっている。業務開始から40年程度を経過し

たことから、主要設備の減価償却が進み、また引当金残高が増加している。これらは過去に損益計算書上で費用計上されているが、現金支出を伴わない費用である。

借入金を返済すれば、利息負担は軽減され、損益は改善されるが、

- ・ 公的部門からの借入れは繰上げ返済が認められないことが多い
 - ・ 設備更新時の再借入れが困難である
 - ・ 水道用水供給事業では特に原水調整池や第二次拡張事業への投資予定がある
 - ・ 工業用水道事業では、前項で見た一般会計からの無利息借入れのウエイトが高い
- 等の理由より、借入金を返済しないで、手元流動性を確保している。

②負債・資本

(単位：百万円・%)

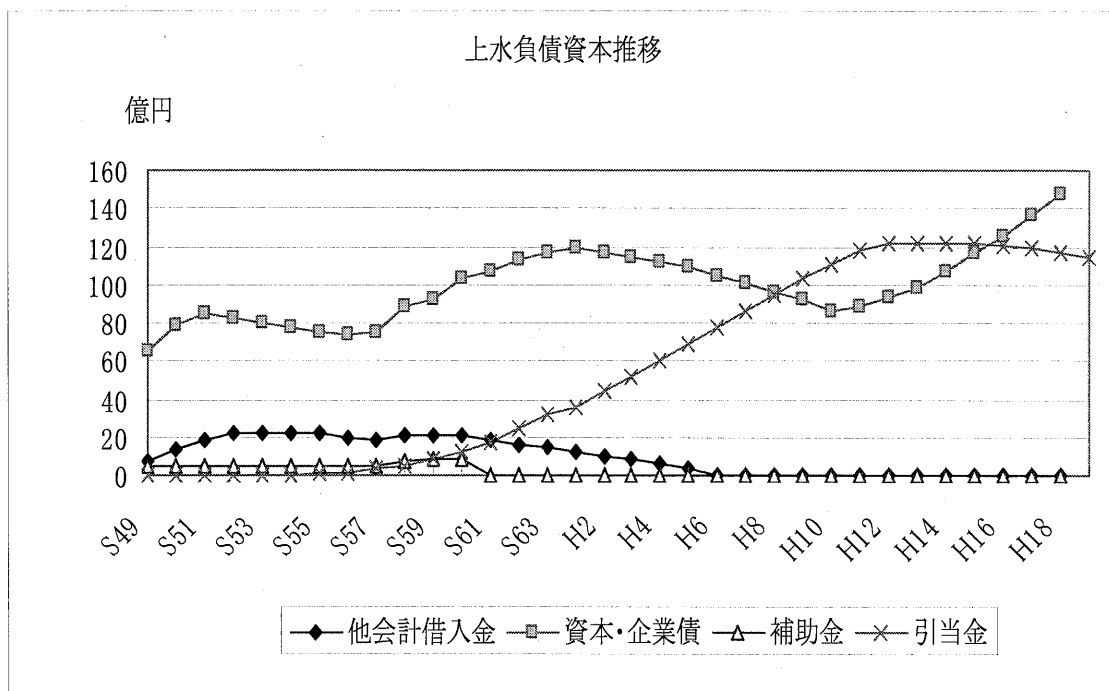
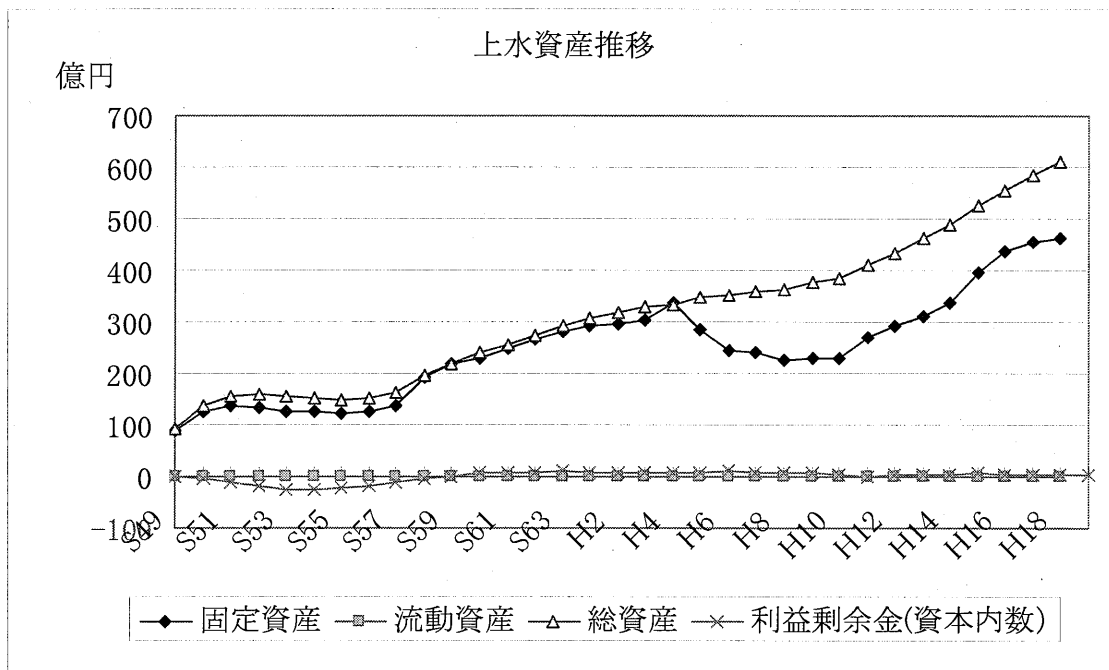
科目	上水	構成比	工水	構成比	五色台	合計	構成比
固定負債	11,423	18.5	6,857	53.5	27	18,378	24.5
他会計借入金	0	0	4,495	35.1	0	4,530	6
引当金	11,422	18.5	2,362	18.4	27	13,848	18.5
退職給与引当金	1,375	2.2	262	2	17	1,658	2.2
修繕引当金	10,048	16.3	2,100	16.4	10	12,190	16.3
流動負債	825	1.4	116	0.9	28	971	1.3
未払金	802	1.3	96	0.7	8	908	1.2
預り金	3	0	0	0	0	3	0
預り有価証券	20	0.1	20	0.2	20	60	0.1
負債合計	12,247	19.9	6,973	54.4	55	19,349	25.8
自己資本金	25,661	41.6	1,285	10	212	27,209	36.3
借入資本金	14,712	23.8	1,699	13.3	0	16,448	22
企業債	14,712	23.8	997	7.8	0	15,741	21
他会計借入金	0	0	702	5.5	0	707	0.9
剰余金	9,073	14.7	2,856	22.3	△ 51	11,915	15.9
資本剰余金	8,519	13.8	2,362	18.4	27	10,939	14.6
受贈財産評価額	62	0.1	45	0.3	3	109	0.1
補助金	8,386	13.6	2,251	17.6	21	10,689	14.3
工事負担金	26	0	66	0.5	3	96	0.1
その他資本剰余金	45	0.1	0	0	0	45	0.1
利益剰余金	554	0.9	494	3.9	△ 78	976	1.3
建設改良積立金	0	0	278	2.2	0	281	0.4
当年度未処分利益剰余金(△損)	554	0.9	216	1.7	△ 78	695	0.9
資本合計	49,445	80.1	5,840	45.6	161	55,572	74.2

(負債・資本の特徴)

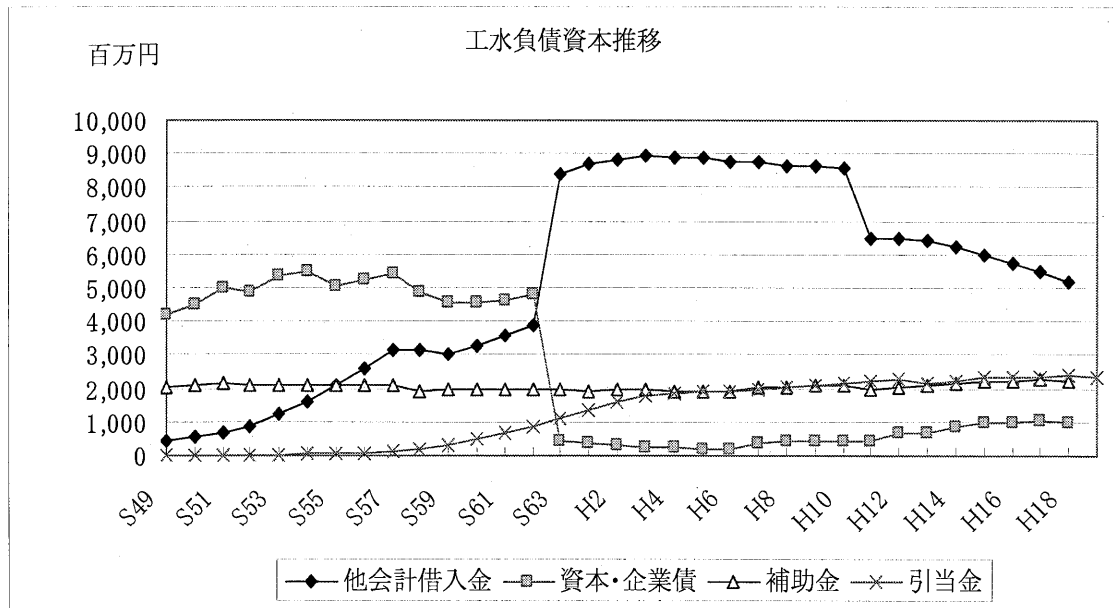
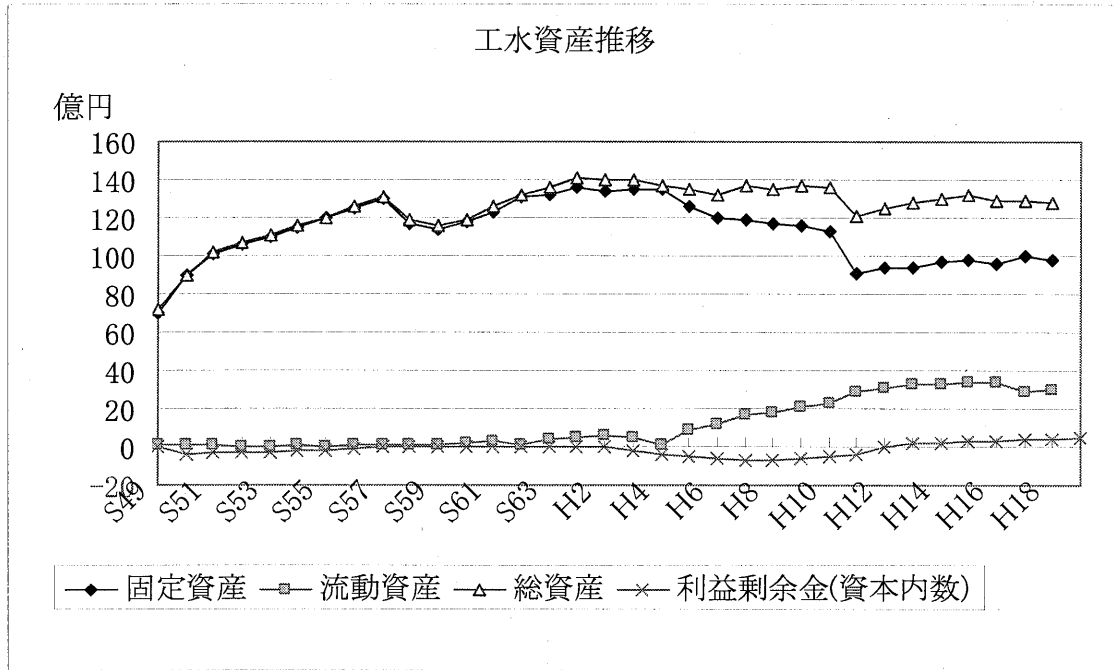
全事業とも、利益剰余金の水準は低く、引当金の比率が18%にのぼっている。引当金に繰入れず、利益として内部留保されるべきであった可能性があると思われる。

借入金の残高構成比は、水道用水供給事業が低くなっている。(単価比較329ページ参照。)

③資産・負債の推移（水道用水供給事業）



④資産・負債の推移（工業用水道事業）



⑤損益

(単位：百万円・%)

科目	上水	売上比	工水	売上比	五色台	売上比	合計	売上比
営業収益	4,588	100	820	100	13	100	5,421	100
給水収益	4,441	96.8	813	99.2	13	100	5,267	97.2
その他	147	3.2	7	0.8	0	0	154	2.8
営業費用	3,824	83.3	593	72.3	13	96.7	4,429	81.7
貯水・原水及び導水費	530	11.5	106	12.9	6	41.8	641	11.8
浄水・配水及び送水費	852	18.6	114	13.9	4	30.9	970	17.9
受託工事費	103	2.3	0	0	0	0	103	1.9
総係費	230	5	65	8	0	0	295	5.4
減価償却費	2,107	45.9	301	36.6	3	24	2,411	44.5
資産減耗費	2	0	7	0.9	0	0	9	0.2
営業利益	764	16.7	227	27.7	0	3.3	992	18.3
営業外収益	151	3.3	14	1.7	2	18.6	167	3.1
受取利息及び配当金	51	1.1	13	1.5	0	2.1	63	1.2
他会計補助金	93	2	0	0	2	16.5	95	1.8
雑収益	7	0.2	1	0.2	0	0	8	0.1
営業外費用	363	7.9	25	3	0	1.1	387	7.1
支払利息及び企業債取扱諸費	354	7.7	23	2.8	0	0.3	378	7
雑支出	8	0.2	2	0.2	0	0.8	10	0.2
經常利益	552	12	216	26.3	3	20.8	771	14.2
特別利益	2	0	0	0	0	0	2	0
特別損失	0	0	0	0	0	0	0	0
当年度純利益	554	12.1	216	26.3	3	20.6	773	14.3

工業用水道事業の利益率が高くなっているのは、単価分析で触れたように、減価償却・借入利息の状況による。

(2) 架空資産・簿外資産の有無

資産の中に存在しないものが計上されていないか、存在するものが計上されないことはないか、またそのようなものがないことが確認されるシステムになっているか、について検討を行った。

①現金預金

残高が定期的に現物と照合され、可能なものは外部の証拠書類と照合されている。銀行印・通帳等の管理方法も、水道局・各事務所を含めて分掌されており、妥当な状況であった。

②有価証券

有価証券として計上されているものは担保預り有価証券のみである。国債等を購入する可能性はあるが、預金と同様に管理されると思われる。

担保預り有価証券は、法令に従い、公金支払・徴収業務を行う金融機関から担保として

預っている。しかし、担保として預る金額についての定めはないので、全事業とも 2 千万円ずつに設定している。

③棚卸資産（薬品・貯蔵品・営繕用資材）

・薬品等

出入簿が備え付けられており、定期的に（月次又は年次）現物と照合されている。在庫は基本的に余剰に持たないので、滞留品・長期保管による不良品は発生しないが、使用可能性についても照合時に確認される。

・営繕用資材

水道事務所や浄水場では、突発的な故障などに備え、営繕用の管などの資材を備蓄している。

平成 18 年度に、リスク管理の一環として、常備すべき営繕資材の種類と数、発注方法等を検討している。

・廃材等

近年、資材価格の高騰から、従来は処分するために処分代が必要となった廃材なども、有価物として引き取られる場合がある。

前述 18 年度の営繕用資材見直しの際に、型番が古く使用不能なものなどを整理し、処分されている。浄水場などに廃材等として積み上げられているようなものはないか、年次毎の現物照合の際に確認されることが望ましい。

逆に、処分するために非常なコストが予測されるために放置されているものがないか、についても同様に確認されることが望ましい。

④債権

納期日後 20 日を超えて収納されない滞留債権は督促される仕組みになっている。全事業ともに、債権口座数は少なく、滞留している未収入金はない。

また、五色台水道事業を除き、過去 5 年間に督促を行った実績はない。

（五色台水道事業についても、督促後すぐに支払われている。）

⑤諸勘定

金額は少額であるが、年度末に内訳明細が作成され、内容は確認される。

⑥電話加入権

今年度末より、台帳を作成し、使用回線との照合を行うこととされているが、取得された時点が極めて古いものが多く、これからの電話番号簿と加入権金額との対応は難しい。

現在まで、貸借対照表に計上されている残高は次のとおり。

(単位：円)

	合計	水道用水供給	工業用水道	五色台
電話加入権	8,249,200	7,807,800	441,400	0

水道局、事務所、ダム、各浄水場の電話回線と専用回線の金額としては妥当な範囲内である。

⑦有形固定資産

償却有形固定資産の償却計算の基礎となる台帳はあるが、現物との照合は行われていない。

除却を行う場合の承認手続きはあるが、使用されなかったり、利用度が極めて低く、遊休になっているものが把握されない可能性がある。

今年度から、台帳と現物との照合を行う予定である。

(結果)

年次程度に現物との照合により、現物の有無、使用状況（遊休資産になっていないか）等の確認を行い、照合結果を決算数値に反映させる必要がある。

また、照合記録から、それをどのように決算数値に反映させたかまでの判断記録は保存を要する。

このように、現物と管理簿の照合によって、資産の現況が正しく決算書類に反映されるのであるが、水道局の業務の特色から、照合が行われないことによる影響は限定される。その理由は、

- ・有形固定資産の中で移動可能な備品は極めて少数であり、金額のウエイトも小さい。
- ・機械類を含めて浄水施設・調整池などは、常時使用のために管理されており、改修・除却などが行われる場合は何らかの支出を伴うので、修繕費との区分を含め、工事内容が検討される。
- ・水道管は埋設されているので、現物との照合は不可能であるが、管路台帳が作成されている。設計図や埋設地図などで固定資産に計上された部分との対応が可能な状況となっていれば、施設の更新時に処理が可能である。

(手続き及びその結果)

管路台帳などの資産管理台帳と償却台帳との照合が行われる状況か、照合されているかについて検討を行った。

- ・管路台帳は区間ごとに分けられており、対応する設計書を含んだ請負契約書が保管さ

れている。

・償却資産台帳には管路の管理番号なども入力される。

このため、償却資産台帳が正しく入力されていれば、照合が可能な状況であるといえる。

もともと、香川県水道局には、耐用年数を過ぎた水道管もなく、取替えが必要であると言われている石綿管も使われていないので、現状では、物理的要因で水道管の更新が必要なものはない。

ただし、耐震構造への転換が課題となっており、また第二次拡張事業などで、既設の水道管や接続点のうち、使われない部分が発生することもないとは言えない。このような場合には、設計段階から使用しない区域が把握されている。

(意見)

設計・施工管理部門と経理部門との間で、資産の除却処理の検討に必要な情報がやりとりできるような体制にすること、さらに検討されたことが文書化され、後から確認できる状況にすることが望ましい。

また、現状では、実際の設備投資は主として技術部門で策定され、経理部門は資金対策と支払業務、資産への振替業務などを行っている。

設備投資は、長期経営計画に基づき行われる。水道局は、公営企業であるので、この計画の進捗がどのように年度及び将来の企業経営に影響するのかについて分析し、需要者に説明する義務がある。

(意見)

まず、中期経営計画の策定が必要である。

これに基づき、具体的な個々の契約がどのように水道局の経営に影響するのかを検討した上で管理会計的な手法により、投資の意思決定が妥当であることを判断した上で承認されるような決定システムの採用が望まれる。

(3) 長期滞留資産

資産の中に、価値のないもの、長期間滞留しているものが計上されていないか、また、それらのものが拾い出されるシステムになっているか、の検討を行った。

(結果)

建設仮勘定の中に、過年度に費用化されるべきであった可能性が大きいものが残されており、適切な管理が必要である。

その明細は次のとおり

施行年度	工事(委託)名	建設仮勘定残額(千円)
H 3	原水調整池測量調査業務(その1~3)	14,520
H 4	新規浄水場適地調査	4,240
H 6	第二次拡張事業基本計画・浄水場測量調査	14,112
H 7	香川用水東部幹線水路改修基本計画他	17,198
H 8	香川県水道用水供給事業変更認可書策定業務	40,000
H12	寒川支線送水管布設・監督員詰所造成工事	23,917
H14	中部浄水場第二次拡張事業用地調査業務委託他	1,730
H17	平成17年度単独県費補助土地改良事業	525
上水合計		116,242
H7	府中貯水池崩壊地測量設計業務委託(その1~3)	1,847
H10	府中ダム取水元弁更新工事実施設計委託業務	7,681
工水合計		9,528

今後、再度精査し、今年度から計画的に費用化するなどの適正な措置を行い、再び発生することのないよう、長期間にわたり処理されなかった要因を分析し、解決する必要がある。

水道局では、規則に従い、請負工事が完成する都度、完了報告書が徴収され、検査のうえ、これらの書類を元に各資産に振り替えられる。

このため、前表中に、完成されているにもかかわらず資産に振り替えられなかった、という性質のものはない。

施工されなかった工事・完了した業務の設計費用等に残されたものがあり、これらに対応することが課題である。

(意見)

年度末には、建設仮勘定の内訳が作成されている。

個々の契約の現況と照合し、資産への振替の可否を漏れなく検討し、その検討結果は残高明細とともに保存されることが望ましい。

(4) 遊休資産

①遊休資産の把握

資産の中に、使用されていないものが計上されていないか、またそのようなものがないことが確認されているか、の検討を行った。

②償却資産(有形固定資産)

前項であわせて検討している。

③遊休土地

遊休になっている土地の有無は、知事部局に対し、毎年調査報告されている。水道局で把握しているものは、五色台水道事業のもので、香川用水から取水する以前に水源としていた根香池だけである。

この池の取得価格は525万円（昭和38年）、貯水容量は27,200 m³、面積は18.3ha。

土地として使用する目的のものではなく、埋立など行っても山中の池であり、コストに見合う利用価値が出るとも思われない。処分も困難であると思われる。

付属設備を含め、将来の使用・処分予定がなければ帳簿価格の減額を検討することが望ましい。

④土地台帳の整備

土地台帳として整備されたものは備えられていない。買収記録等から作成中である。

水道局は浄水場用地、管路布設用地のほか、府中ダム周辺地の土地を保有している。

ダム建設時に、満水時の水位を基準に、必要な部分を決め、用地買収したとのことであるが、ダム湖の底地を含め買収されており、境界が明確になっていない土地もある。また、ダム完成から年数が経過するとともに、ダム湖の周辺が崩壊し、対策事業も行われている。

作成中の管理簿を早急に整理すること、また府中湖の崩壊対策事業にも利用できる内容とすることが望まれる。

(5) 取得価格

1)有形固定資産

有形固定資産が適当な価格で計上されているか。

香川県水道局財務規程によると、間接費を含め計上が求められている。

2)事業間の区分

①取得時の処理

共通して使用する資産も、購入時に当該資産の使用割合で按分してそれぞれの償却台帳に計上し、償却する。

平成19年度の100万円以上の請負工事について、契約額と事業間の負担の根拠を確認したところ、事業の内容により、合理的に配分処理されていた。

ただし、配分不可能な共通工事については、一定割合（上水：工水＝85：15）を使用している。

この割合は、過去の総費用を基準に算定され、継続して使用されている。定期的に見直

されていないとのことであり、直近年度での主要項目の比率と比較する。

項目	単位	平成 18 年度発生・残高			割合(%)	
		上水	工水	合計	上水	工水
有収水量	m ³	65,420,797	23,788,805	89,209,602	73.3	26.7
実使用水量	m ³	64,423,559	18,690,244	83,113,803	77.5	22.5
営業収益*	千円	4,815,248	880,611	5,695,859	84.5	15.5
営業費用*	千円	3,882,921	602,860	4,485,781	86.6	13.4
固定資産	千円	46,349,667	9,798,976	56,148,643	82.5	17.5

*注)営業収益・費用は消費税込みの数値。

水量の割合を除き、概ね妥当な範囲内である。

工業用水道事業は配水地域が限定されているので、水量は他の項目に比べて、工業用水道事業の割合が大きくなる。主要項目ではあるが、費用の按分計算根拠には適さない。

②取得後の管理

水利転用に伴う異動は別途計算されているが、通常の資産で、取得時から使用割合が変化した場合に振替が行われていない可能性はある。

資産の使用状況は常に管理されている必要があり、少なくとも期末時の現況確認により、把握されるものと思われるが、償却台帳のうち、同じ資産を分割しているものの一覧を作成し、使用割合が異なることを毎年度確認することが望ましい。

3)修繕費と資産計上額との区分

平成 18 年度の支出伺い、修繕費部分を閲覧したところ、おおむね一般の企業会計で行われている処理に準じた区分が行われていた。

ただし、一般企業と異なり、具体的な指針がないため、担当者が変わると判断基準が変わる可能性と、収支状況により判断基準を変えることも可能な体制となっている。

(意見)

一般企業の判断方法を参考に、資産に計上するものとの区分のための判断フロー、チェックシート等を作成することが望ましい。

修繕費が正しく計上されることは後述するように引当計算を適正に行うためにも重要である。

(6) 償却計算等

減価償却の事業ごとの計算方法は 327 ページ参照。

1)有形固定資産

①償却台帳と決算資料の照合

償却台帳の合計額と決算資料の有形固定資産明細とを照合した。

この結果、水道用水供給事業の償却費・帳簿価額が平成 18 年度の決算資料と一致しなかった。

入手した償却台帳は、決算時の出力コピーではなく、再出力したものであった。この間の修正が反映されてしまったものも含まれている。

水道用水供給事業の差についても、主要な部分はシステム上の除却もれであり、償却計算には影響しないものがほとんどであった。

その他は、システム入力時に金額を入れ間違えたものなどで、償却計算には影響するが、極めて少額である。

(結果)

・入力時の検証

システムに入力する際に、入力票を作成し、入力結果と必ず照合し、入力票綴りも保管するなど、入力の正確性を高め、それを後日検証できるシステム設計が必要である。

・決算時の照合

決算時には確定した固定資産償却台帳と決算書類の照合を行い、一致していることを確認し、確認したことを文書又は償却システム上に残す必要がある。

照合された償却台帳は、照合された状態で再出力が可能ないようにシステム上で保存されるか、出力して保存する必要がある。

・現在の差異

発見された固定資産台帳と決算書類との間の差異の内容に応じ、償却台帳の修正又は決算数値への反映が必要である。

②個別資産の検討

残高一覧を入手し、異常な内容のものがないかにつき検討した。

当初取得金額が 1000 万円を超えているものについて、記載内容と償却年数の整合性、取得年度からの償却計算の妥当性を検算した。

また、償却を実施していない有形固定資産を対象に、償却が行われない理由を検討した。

その結果、割増償却の設定が行われていないなど、数件の計算誤りは発見されたが、償却計算に与える影響は軽微である。

- ・期末帳簿価額がマイナスになっている資産

水道用水供給事業の償却台帳上、期末帳簿価格がマイナスになっている資産がある。システムへの除却入力を二重にしたものと思われる、とのことである。

場所	取得価額①(千円)	期末残高②(千円)	②÷①%
東部浄水系	49,571	△ 4,141	△ 8.4
水道事務所	1,021	△ 51	△ 5.0
合計	50,592	△ 4,192	△ 8.3

指摘事項は前述入力時の検証、現在の差異と同じ。

③償却されていない有形固定資産

・水道用水供給事業

(単位；千円)

	取得価額	帳簿価格	5%残存価格	差額
西部浄水系	6,318	6,318	316	6,002

償却されていないのではなく、除却時のシステムへの入力誤りで5%まで償却済みとのことである。

・工業用水道事業

(単位；千円)

	取得価額	帳簿価格	5%残存価格	差額
中部浄水系	381,145	76,327	19,057	57,270
綾川浄水系	1,309,282	346,547	65,464	281,083
合計	1,690,427	422,874	84,521	338,353

補助金部分が残っているもの。

民間企業であれば補助金による資産取得は、圧縮記帳により取得価額を減額する処理方法をとることが原則である。公営企業では圧縮記帳の制度はないが、除却時に補助金と除却損失を相殺することになる。効果は同一である。

④耐用年数経過資産

耐用年数が経過し、償却されていない資産の帳簿価格は次のとおり。浄水施設や水道管等のうち、当初投資部分の一部は償却が終了し、償却済み資産の帳簿残高も多額になっている。

金額的なウエイトは少ないが、備品等で実際には使用されていないか存在しないと思われるものもあり、現物照合のうえ除却すべきものと思われる。

金額の大きい管などの未償却部分は、公営企業法の規程により、残存価格 1 円まで償却することができる資産の対象外である。

民間企業が従わなければならない会計基準では、法人税法が平成 19 年度からそれまで認めていなかった 1 円までの償却を認める改正が行われたことを契機に、固定資産に関する扱いが平成 19 年度から改定され、5%まで償却された資産も残存価格 1 円まで 5 年間で均等償却できる扱いとなっている。これに伴い、水道と同じようなネットワーク型の設備投資を伴う電気事業者では、平成 19 年度から多額の「償却済み資産の償却費」が発生し、東京電力ではその年額が数百億円の水準に達するとのことである。現在の方法では、取替え時に多額の除却損を出すことになる。水道事業は公営企業法に従う必要があるため、償却はできないが、企業会計と同じ処理を選択した場合、水道・工業の償却額は、5 年間にわたり、それぞれ 151 百万円、13.8 百万円増加することになる。

(償却終了資産の帳簿残高)

上水	工水
755,161 千円	69,496 千円

⑤償却方法の変更

水道用水供給事業では昭和 58 年度から現在まで、工業用水道事業では平成 2 年度から 8 年度まで、50%の割増償却を実施している。

水道用水供給事業で割増償却を開始した理由、工業用水道事業で開始・停止した理由は明確ではないが、水道用水供給事業では同年度に赤字累積額がなくなっており、黒字基調に転換している。

(意見)

割増・補助金控除は認められた処理方法であるが、どの処理方法をとるかが損益に与える影響は極めて大きい。償却費は給水原価を見る上で重要な項目であり、水道料金を左右するため、水道料金計算根拠の妥当性を示す必要がある。

取得後数年間は、当初の不足を補う目的で割増償却をした可能性もあるが、長期にわたり償却される固定資産の現在の残高の根拠を明確に示すことができる状況にしておく必要がある。

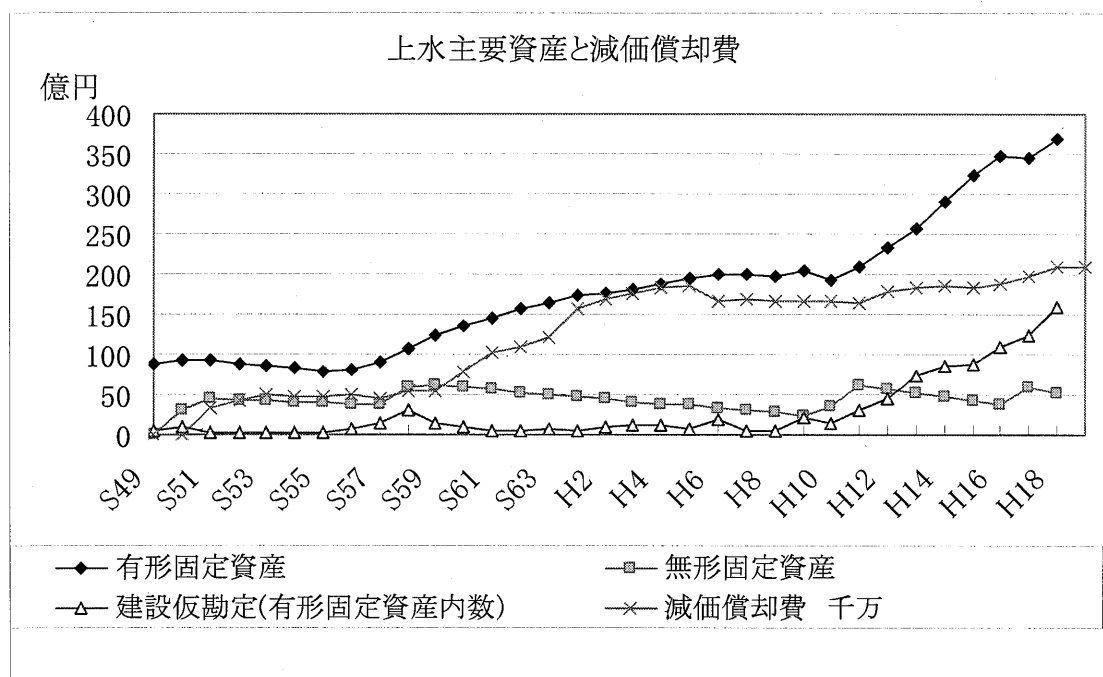
また、その上で、償却計算の方法や計算方法の変更時には、その内容について、法令上は求められていないが、決算書類に注記することが望ましい。

・水道用水供給事業

(単位：千円)

	S55	S56	S57	S58	S59	S60
減価償却費①	490,871	448,550	548,612	548,620	790,005	1,012,014
当期純利益(△)損失②	483,293	594,421	762,895	534,246	839,740	688,095
減価償却前利益①+②	974,164	1,042,971	1,311,507	1,082,866	1,629,745	1,700,109
当年度未処分利益剰余金(△損)	△ 1,753,740	△ 1,159,319	△ 396,424	137,822	851,838	745,911

水道用水供給事業の有形固定資産は、継続して増加しているが、近年増加額が大きい。建設中の原水調整池に関する建設仮勘定の増加、第二次拡張事業が増加要因である。



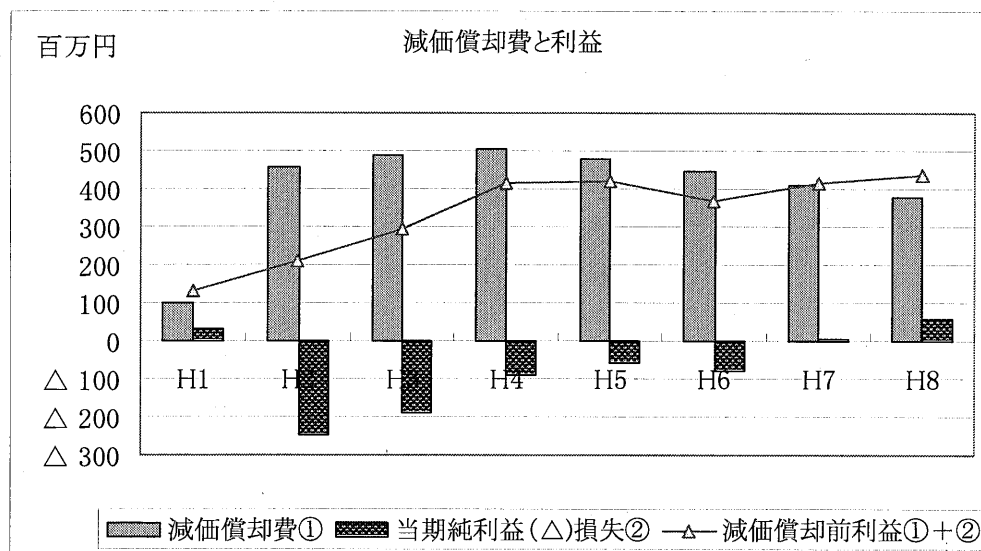
・工業用水道事業

工業用水道事業の平成 2 年度は、概要に記載しているように、長期間給水開始できなかった旧中讃工業用水事業を統合事業開始した年度であり、長期間建設仮勘定に計上されていたため、割増償却を行ったのではないかと推測される。また、停止した年度まで単年度損益が赤字であったので、そのために割増償却を停止したのではないかと推測される。

工業用水道会計減価償却費と当期利益

(単位：千円)

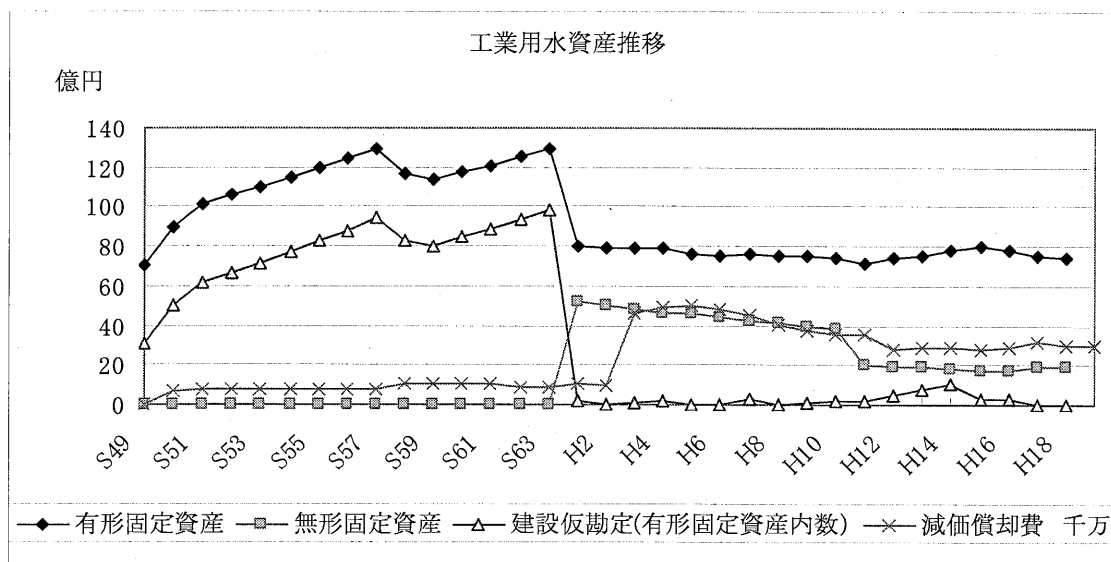
	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8
減価償却費①	97,842	460,109	488,900	503,565	480,900	449,210	410,259	379,665
当期純利益(△)損失②	33,548	△ 249,671	△ 191,977	△ 87,632	△ 60,150	△ 78,652	7,709	57,341
減価償却前利益①+②	131,390	210,438	296,923	415,933	420,750	370,558	417,968	437,006



「香川県水道局 30 年のあゆみ」によると、旧中讃工業用水道事業は中讃地区への産業用水の供給を目的とし、昭和 47 年に認可・着手したが、需用が伸びず、昭和 47 年度から昭和 50 年度の間、専用施設については 85%以上の工事を終えていることから施設・設備が稼動しないまま老朽化していた、とのことである。

水道用水供給事業への昭和 58 年、平成 11 年の 2 回にわたる水利転用により、香川用水に関する費用負担は減少しているが、それでもなお、単価の項で見たように、現在の需要量に比べ施設の能力には大幅な余裕がある。

工業用水道事業の主要資産(億円)と減価償却費(千万円)の推移を図示する。



平成 2 年に旧坂出地区工業用水道事業と統合し、稼働するまで、固定資産の大部分が建設仮勘定であり、稼働時に有形無形固定資産に振替えられている。

本来は、稼働前の資産であっても、価値の減価を認識しなければ資産の実態を示さない。未稼働の状態が長期間継続した要因のひとつには、想定外の事態に対応困難な会計処理を含む制度の問題も大きいのではないかと。(もっとも、昭和 63 年当時は、民間企業にも固定資産の減損会計のような、将来キャッシュフローを資産価値と見るような会計慣行はなかった。)

2)無形固定資産

①手続き

全件の当初からの償却計算を入手し、決算資料との照合、計算方法の確認を行った。明細と決算資料とは一致している。

金額が多額である施設利用権・ダム使用权の内訳は次のとおり。

水道用水供給事業 (単位：百万円・年)

科目	名称	19.3	取得価額	年償却額	耐用年数	取得年度
施設利用権	香川用水幹線水路	2,933	9,624	419	35	S50
	府中湖施設利用権	614	1,447	104	21	H11
	天神前分庁舎施設利用権	110	199	7	45	H6
	爺神調整池排水路施設利用権	6	21	1	28	H6
	科目合計	3,663	11,291	531	-	-
ダム使用权	早明浦ダム	911	2,236	64	55	H51
	池田ダム	650	1,436	41	55	H51
	科目合計	1,561	3,672	105	-	-

工業用水道事業

科目	名称	19.3	取得価格	年償却額	耐用年数	取得年度
施設利用権	香川用水幹線水路	1,007	1,891	53	35	H2
	府中湖側道施設利用権	126	184	44	42	H6
	科目合計	1,133	2,075	97	-	-
ダム使用权	早明浦ダム	451	691	12	55	H2
	池田ダム	310	496	9	55	H2
	科目合計	761	1,187	21	-	-

②旧中讃工業用水道事業

工業用水道供給事業では、香川用水関連施設利用権の償却計算は、平成 2 年に開始している。

早明浦・池田ダムは既に昭和 51 年から使用に供されていた設備である。建設仮勘定に計上されていたこれらに関する利用権は、事業が開始していなくとも減耗を認識するべきであったが、事業に供用されていなかったため、規則に従い、減価償却は行われなかった。償却計算は有形固定資産と同様。

③平成 11 年度の水利転用に関する処理

水利転用は、工業用水道事業から水道用水供給事業に対して行われ、水道局内の事業間の転用についても、主務官庁の許可や他事業体の同意が必要であり、補助金の返還も生じることから、水資源開発公団（現・水資源機構）を介したやりとりが行われている。

なお、県知事部局が取得していた未事業化水利権も同時に転用されたため、工業用水道事業の減少額と水道用水供給事業の増加額は一致しない。

(単位：千円・年)

項目	工水減少分				上水増加分	
	取得価格	減価償却累計額	帳簿価格	耐用年数	取得価格	耐用年数
香川用水施設利用権	1,661,983	572,074	1,089,909	35	1,965,272	35
早明浦ダム使用权	482,708	100,666	382,042	55	633,064	55
池田ダム使用权	346,377	77,838	268,538	55	523,044	55

④府中湖施設利用権

平成 11 年に行われた府中湖浚渫費用である。府中湖は工業用水道事業の固定資産であるが、浚渫により生じる約 15 万 m³のダム容量を、水道用水供給事業の原水調整池が確保されるまでの間、調整池として活用することとし、浚渫費用を支出している。

水道用水供給事業から見るとダムではなく、調整池であるので耐用年数は 30 年×0.7 で 21 年とされている。水道用水供給事業は 5 割増の償却を行っているので、実際の償却年数は 21 年÷1.5 で 14 年となる。

支出時や処理の承認は水道局の所定の決裁を得ているが、工業用水道事業で負担した場合の償却年数はダム本体となり、80年であることを考えると、不自然な処理であるようにも思われる。

浚渫が定期的に行われる性質のものであれば、その期間での償却が合理的と思われるが、平成20年度には原水調整池が完成するので、その後、府中湖の浚渫容量を使用しないのであれば、暫定利用の期間での償却が合理的であるが、この場合、浚渫費の全額を水道用水供給事業が負担することの合理性には疑問が生じる。

現実には、工業用水から水道用水への濁水時の水融通が行われることを考えると、原水調整池完成後も長期の濁水時には融通が行われるものと思われる。

⑤水道局庁舎

水道局が使用している香川県庁天神前分庁舎は、香川県が建設し、水道局は施設利用権を買う形で建設費を負担している。

庁舎維持費は按分負担されている。償却部分の按分負担も必要と思われる。按分する場合、工業用水道事業では割増償却をしていないため、水道用水供給事業の償却額の3分の2の償却となる。もともと資産を分けて計上していた場合との整合性についての検討も必要である。

ただし、表にあるように、年間償却額が約7百万円であるため、按分額も約100万円と多額ではない。

(結果)

天神前分庁舎の償却費について、工業用水道事業の負担がゼロになっているが、一定比率での按分が必要と思われる。

(7) 引当金と引当計算

1) 修繕引当金

引当金はあくまでも損益の期間帰属を適正にするためのものであり、利益の調整を行うものではない。

企業会計原則によると、引当金とは将来の特定の費用又は損失であって、

- ・ その発生が当期以前の事象に起因し、
- ・ 発生の可能性が高く、
- ・ かつその金額を合理的に見積もることが出来る場合は

当期の負担に属する金額を当期の費用又は損失として引当金に繰入れる、とされている。

民間企業に適用される企業会計上の修繕引当金には、通常の修繕引当金と特別修繕引当金の2種がある。

通常の修繕引当金は、毎年の修繕費の発生をならす性質のものである。

修繕費は年により、多額に発生することもあり、また非常に少ない年もあると、修繕費の発生が損益に影響し、利益が出ない年には必要な修繕が行われないうことにならないよう、平均的な修繕費の発生率で引当を行い、修繕費が多い年は引当金を取崩し、少ない年は引当金に繰り入れるというものである。

特別修繕引当金は、法令等により、数年毎のオーバーホールが求められるような資産があると、数年毎に多額の修繕費が発生することになる。しかしこの費用は、発生しない年度も費用として負担することが合理的であり、個別の資産に対し計画的に修繕費が引き当てられる。

水道局によると、現在、特別修繕引当金の引き当てが必要となるような資産はない、とのことであり、水道局の引当金は、通常の損益を平準化するような修繕引当金ということになる。

単価分析 331 ページにも記載しているように、水道用水供給事業の修繕引当金の計算根拠が不明確である。

このように高い水準まで引き当てられた引当金の取崩しを、修繕費の範囲で自由に調整できるならば、配分期間計算における他の収益費用項目との整合性について問題が生じる。

水道用水供給・工業用水道事業のそれぞれの繰入れ状況を見る。

①工業用水道事業

工業用水道事業では、過去の修繕費発生率を基準とした繰入れ基準が定められ、おおむね5年ごとに見直されているとのことである。

・修繕費の実際発生額が償却資産に占める割合の過去5年間の平均を求め、この率を期末時現在の償却資産取得価格に掛けた金額をその年の修繕引当金予算とする。

・実際の修繕費が平均発生額を超える場合、超えた部分は修繕引当金を取り崩す

・実際の修繕費が平均発生額を下回る場合、下回った部分は修繕引当金を繰り入れるという方法で引当金の繰入、戻入を計算することになっている。

平成18年度までの予算額は、償却資産取得価格に対して、0.75%と計算されている。

(単位：千円)

年度	決算額 ①	支出額 ②	引当・取崩 ③=①-②	修繕対象資産 ④	対実支出額 ⑤=②÷④%
H10	109,681	76,559	33,122	10,335,280	0.74
H11	113,362	53,724	59,638	10,045,095	0.53
H12	88,589	189,806	△ 101,218	10,211,588	1.86
H13	89,269	22,750	66,518	10,216,355	0.22
H14	90,756	22,974	67,783	10,372,364	0.22
計	491,657	365,814	125,843	51,180,681	0.71
平均	98,331	73,163	25,169	10,236,136	0.71

(水道局資料より。消費税抜きの数値。)

継続してこの方法で計算されていれば、修繕引当金の残高は、おおむね対象資産に対する①の額に近くなるはずであるが、工業用水道事業でも、修繕引当金の残高は平成 18 年度で 21 億円に達している。

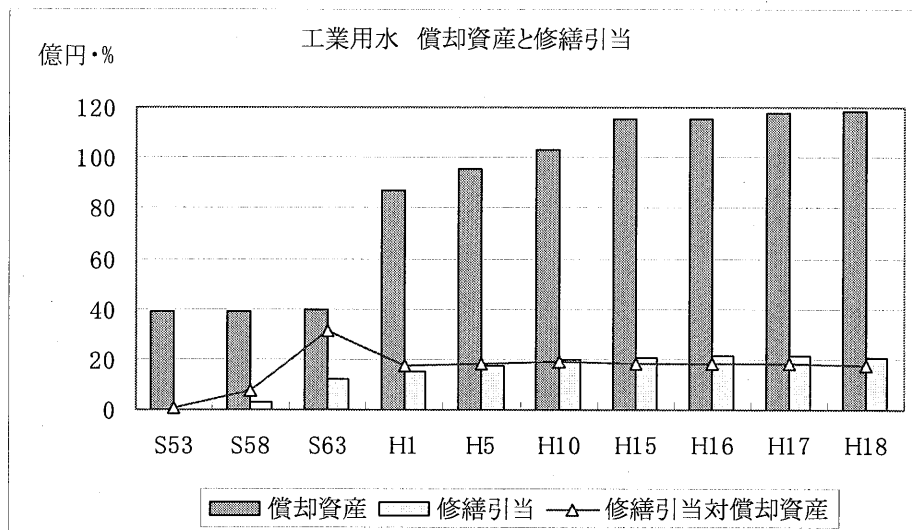
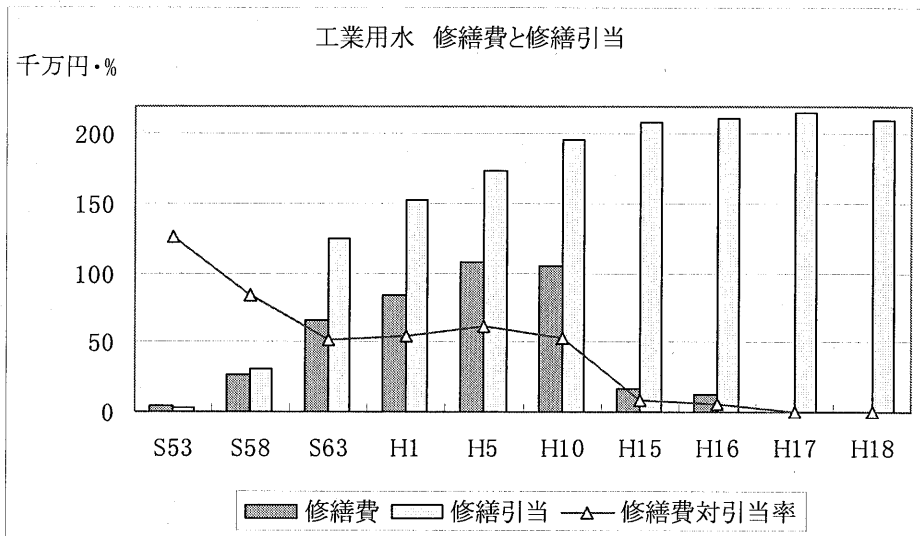
引当金の残高自体の検討を行わず、修繕費の予算と発生額とを毎年比較し、繰入・戻入れ計算をしているので、過去に過剰な引当が行われていた場合も、その残高は引当金に残ることになる。引当金残高自体の検証が必要と思われる。

それでは、現在の修繕引当金はいつごろ積みあがったものであるか、過去の推移を見る。平成 15 年度以降は、⑨の欄を見ると、修繕費の支出額は年度によりばらばらであるが、⑤の欄を見ると、償却資産に対してほぼ一定の割合で修繕費になっており、損益の平準化が行われるような本来の修繕引当金の役割を果たしていることがわかる。より古い年度については、5 年毎の数値を示している。

工業用水道では平成元年度に中讃工業用水道が建設仮勘定から本勘定に振り返られたので、昭和 63 年と平成元年は併記している。

項目	S53	S58	S63	H1	H5	H10	H15	H16	H17	H18
建物	80	80	80	312	358	400	493	502	502	490
構築物	3,322	3,348	3,423	7,118	7,620	7,862	8,601	8,604	8,627	8,721
機械装置	408	431	416	1,194	1,423	1,949	2,338	2,338	2,504	2,504
車両運搬具・船舶	7	8	8	8	9	9	9	9	7	7
工具器具備品	58	63	65	44	113	115	116	117	117	143
合計 ①	3,875	3,930	3,992	8,676	9,523	10,335	11,557	11,570	11,757	11,865
修繕引当金残高 ②	32	314	1,250	1,522	1,735	1,966	2,084	2,113	2,151	2,100
②÷①% ③	0.8	8.0	31.3	17.5	18.2	19.0	18.0	18.3	18.3	17.7
損益計上修繕費 ④	29	313	130	313	57	110	89	75	84	93
④÷①% ⑤	0.75	7.96	3.26	3.61	0.60	1.06	0.65	0.65	0.72	0.47
④÷②% ⑥	92.28	99.77	10.41	20.55	3.29	5.58	3.62	3.51	3.99	2.66
修繕引当金増減(△)額 ⑦							26	28	38	△ 52
修繕費支出額 ④-⑦ ⑧							63	47	46	145
⑧÷①% ⑨							0.77	0.65	0.71	1.22

これによると、昭和 60 年代から平成 10 年の間、毎年多額の修繕引当金が修繕費として引き当てられ、平成 10 年代のいずれかに実際の発生額を基にした数値に是正されたが、前述のように毎年の計算方法がフローにより計算されるため、引当金の水準自体は高止まりしており、その結果、償却資産取得額の 18%前後に収束している。



通常の企業会計のように、毎年引当金自体の妥当残高を検討する制度をとるならば、引当金の水準は約 20 億円過剰ということになる。

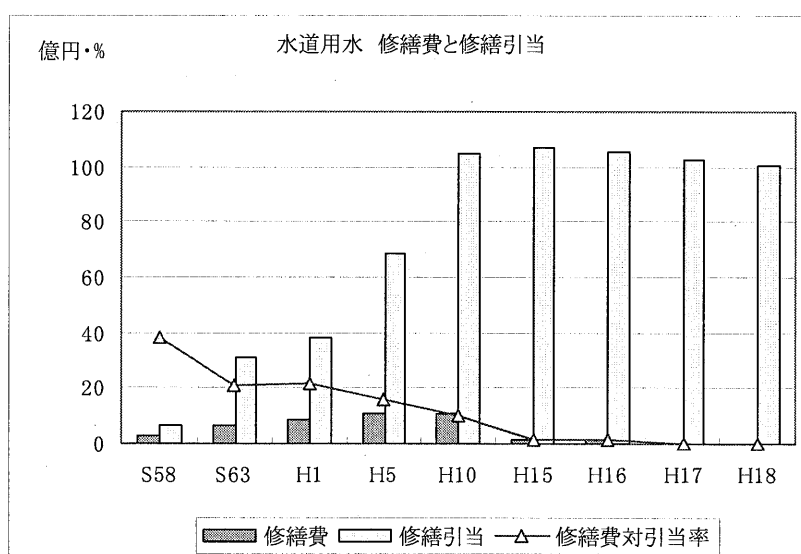
②水道用水供給事業

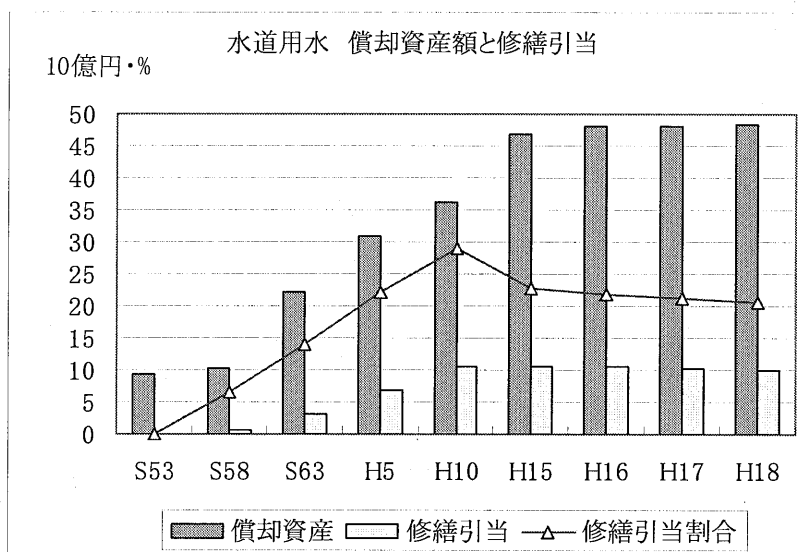
水道用水供給事業の引当水準は、工業用水道事業を上回り、平成10年では償却資産取得額の30%近くに達している。

項目	S53	S58	S63	H1	H5	H10	H15	H16	H17	H18
建物	641	720	1,431	1,661	1,870	2,219	3,333	3,358	3,358	3,490
構築物	5,184	5,995	13,236	14,085	18,184	21,006	29,769	29,941	29,955	30,091
機械装置	2,733	2,972	5,534	6,266	8,239	10,200	11,568	12,696	12,696	12,696
車両運搬具・船舶	9	13	15	16	23	24	26	26	26	26
工具器具備品	683	714	1,846	2,065	2,647	2,769	2,142	2,190	2,194	2,193
合計 ①	9,250	10,414	22,061	24,093	30,963	36,218	46,838	48,211	48,228	48,496
修繕引当金 ②	13	681	3,089	3,832	6,859	10,485	10,687	10,566	10,299	10,048
②÷①% ③	0.1	6.5	14.0	15.9	22.2	29.0	22.8	21.9	21.4	20.7
修繕費 ④	40	263	652	841	1,075	1,053	174	120	0	0
④÷①% ⑤	0.43	2.53	2.96	3.49	3.47	2.91	0.37	0.25	0.00	0.00
④÷②% ⑥	319.35	38.66	21.11	21.96	15.67	10.04	1.63	1.14	0.00	0.00
修繕引当金増減 ⑦							174	120	267	251
④+⑦合計 ⑧							349	241	267	251
⑧÷①% ⑨							0.74	0.50	0.55	0.52

これを利用して、平成15.16年度では発生額の半分を引当金取崩しによっており、17年度以降は全額を引当金により対応しているため、水道用水供給事業の修繕費計上額はゼロとなっている。

水道用水供給事業も、昭和58年付近から引当を増加させ、平成10年から15年の間に減少に転じている。





実際の発生額を見ると、資産取得額の0.5%強が平均発生率となっている。
 これからすると、100億円の引当額のほとんどが過計上分となる。

現状は、修繕引当金という名目で留保された利益剰余金を、発生した修繕費の範囲で取崩して利益に戻している状況といえる。

(意見)

引当金計算ルールの再検討が必要である。

また、これに付いても、法では求められていないが注記等による計算方法の公開が望ましい。

2)退職給与引当金

363 ページ参照

3)その他の引当金

①貸倒引当金

- ・料金の未収入金債権

香川県水道局の全事業で、前述したように短期間の遅延を除き、水道料金が未回収となったことはない。

このため、貸倒の発生実績もなく、また現在の債権先で個別に債権評価が必要である相手先もない。

このような場合でも、民間企業が従うべき指針によると、引当率がゼロということも合理的ではない、とされているが、逆に公営企業は貸倒引当金の計上自体が認められていない。引当金計算を行わないため、期間損益や期末の財政状態が大きくゆがむ場合には問題

であるが、香川県水道局の現状を見ると、貸倒引当金の計算は不要と思われる。

・貸付金

水道用水供給事業は約 16 億円の貸付金を計上している。

公営企業である香川県立病院に対する貸付金であるが、県立病院の決算内容は累積赤字が多額に計上され、経営改善計画は策定されているが、いまだ健全とは言えない状況にある。

実際には、公営企業が破綻する以前に母体である県から何らかの手当がされると思われ、公営企業が個別に評価が必要であるような貸付を行うこと自体問題となる。

県からの要請による貸付けと思われ、実質的に貸倒れが発生しない貸付けであれば、長期性の預金や国債とするよりも利回りは高いため、貸付自体に一定の合理性はある。

(意見)

水道用水供給事業に蓄えられた現金預金は、もともとは補助などを受けて行った事業であっても、水道用水を供給する市町市民の水道料金により回収されたものである。

貸付により資金が固定化され、水道事業本来の用に資金が必要になった場合に借入れによらざるを得なくなった場合、水道需要者にどのように説明するのか。病院事業と水道事業の需要者は全く別であり、それぞれの事業のそれぞれの公益性から公営企業として運営されているという本旨に基づいて貸付けの可否を判断する必要がある。

②賞与引当金

通常企業であれば、来期に支払われる夏季賞与のうち、当期に属する部分を賞与引当金として費用化し、これに係る法定福利費の未払計上も行う。

香川県の給与条例によると、6月に支給される期末勤勉手当の基準日は5月1日であるが、支給対象期間は明確ではなく、また、公営企業では賞与引当金の計上が認められておらず、また水道局の人員構成が激変する場合を除き、毎年同額程度の引当となるため、一旦引当金を計上した後の損益への影響は軽微である。

(8) 借入金

1)借入金の管理

規則に従い、借入れごとに台帳に記録されている。契約書も、これに対応してファイルされ、管理されている。

2)利息の期間対応

支払利息の未払・前払分の期間計算は行わず、支払時の費用として処理している。一般会計からの借り入れを除き、元本の返済、利息の支払いともに9月と3月の年2回で

あるため、10日程度に対応する未払利息は計上されていないことになるが、少額である。

(9) 一般会計からの補助・繰出

平成18年度決算額によると、資本収支の水道用水供給事業に対する出資額は非常に多額である。これは建設中の原水調整池の一般会計負担分であり、原水調整池の建設が決まった時点で事業主体である独立行政法人水資源機構を含め、負担割合が決められている。

通常の繰出基準に基づく補助金は、営業外収益に計上されている93百万円で、単価分析の項で記載している支払利息の補助部分であり総務省の要綱に従って繰り出されている。

しかしこの要綱は、総務省が交付税措置の対象と考える繰出しの範囲を示したものであり、自治体は広くこれに従っているとはいえ、位置づけは繰出しに関する法規ではなく、交付税措置に関する指針である。また、県がこれに従って繰出範囲を決めているとしても、それに基づき繰出された金額がそのまま交付税措置の対象となるという性格のものでもない。

繰出金は地方公営企業法17条の2及び3に基づき支出されるものであり、この規定に準拠するかについて検討する必要がある。

17条の2

1号：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

2号：当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なってもなおそ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

17条の3

地方公共団体は、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、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる。

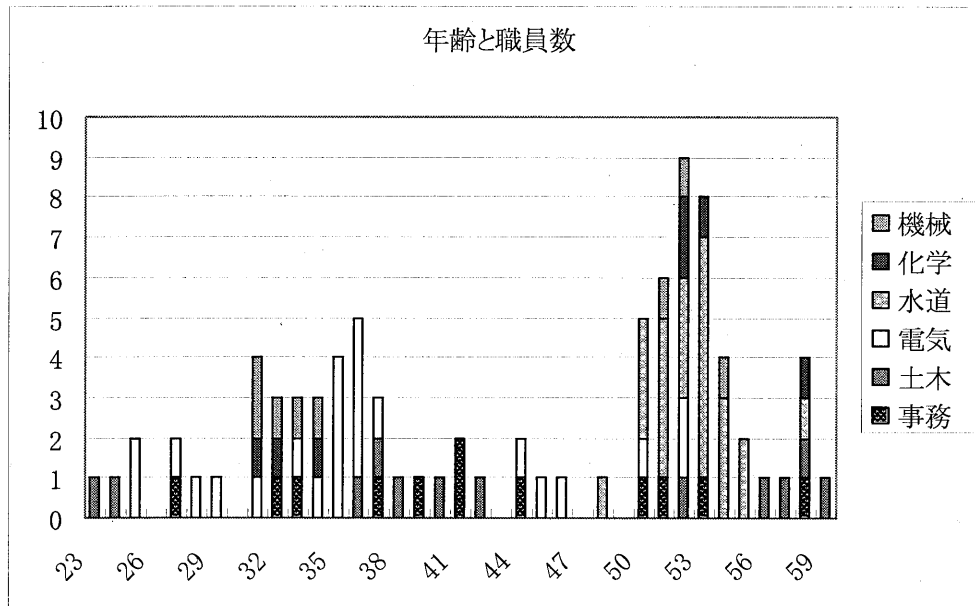
これによると、黒字基調である水道用水供給事業に対する繰出しは妥当とは思われない。ただし、県全体の財政を考えると、繰出しを行うことで国からの交付税が増額することになる。平成19年度からこの繰出は停止されている。

4 職員と人件費

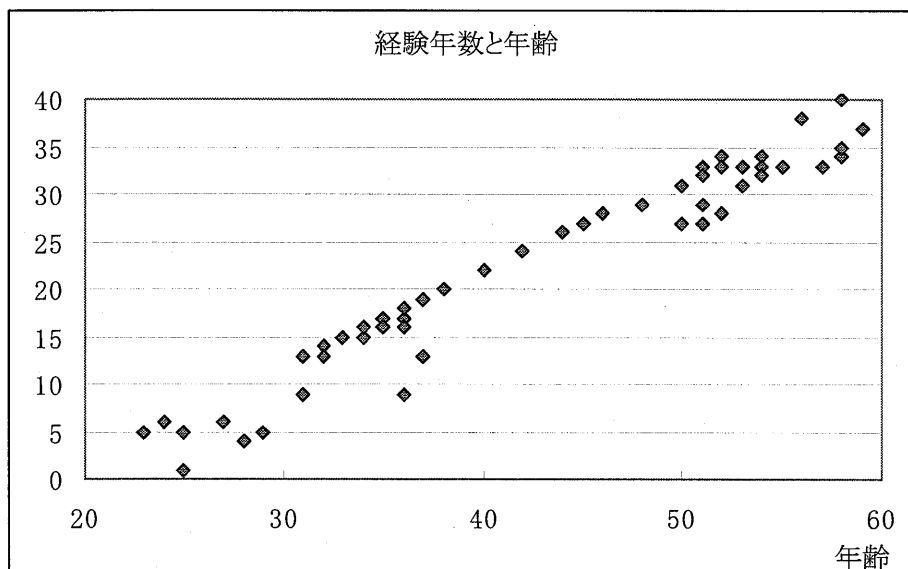
(1) 職員の構成

1) 年齢層の分布

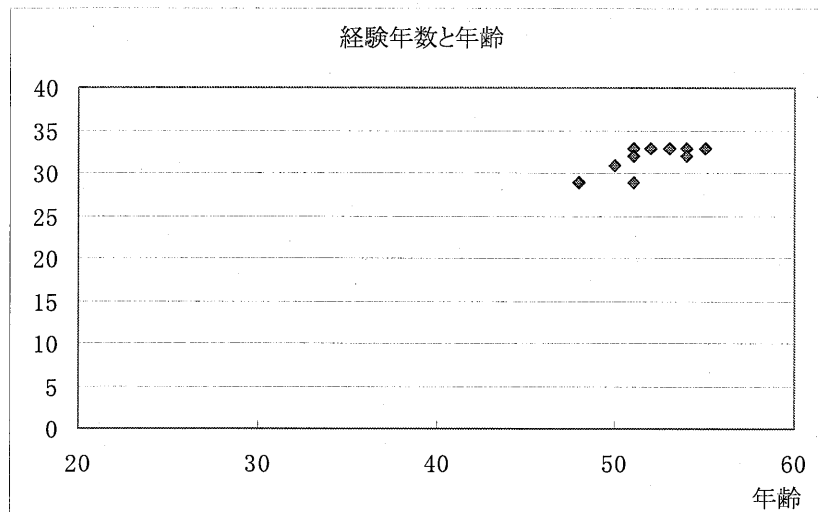
香川県水道局は、設立の経緯から、事業開始時に多くの職員が雇用されている。このため、水道局以外の部署に異動しない職員の年齢構成は偏っている。



事務職を除く経験年数と年齢



水道（浄水場）職員の経験年数と年齢



浄水場技術系の年齢層が高くなっており、技術の継承が課題となっている。

2)方針

一時に大量の退職者が出ることへの対処方法はいくつか考えられる

- ①新規に職員を同数程度採用する。
- ②退職者に再任用又は嘱託職員としてしばらく勤務してもらう。
- ③業務を外部委託する。
- ④知事部局などからの異動を増加させる。

水道局の業務内容を考えると、単に人員を補充しただけでは足りない

(2)人事・給与計算に関する制度

1)制度及び運用方法

水道局は地方公営企業の全部適用事業であり、知事部局と異なる体系を取ることでも可能ではあるが、知事部局と同じ制度をとり、使用ソフトウェアを含み、人件費計算、人事評価等は知事部局一部門と同様のシステムに乗り、処理されている。

- ・概要に記載のように、管理者を置いておらず、知事が経営にあたる。
- ・香川県水道局の人員数も少なく、知事部局から異動する職員の割合も多い。
- ・知事部局と著しく異なる業務を行っているわけではない
- ・独自の給与体系をとるためには、それなりのコストが発生する。

という条件を考えると、体系を変える意義は見いだせず、運営コストの面では現在の方法が合理的である。

2)昇給・昇格

特別昇給等の制度も知事部局と同様である。

3)知事部局との費用分担

知事部局はシステム開発を外部委託していないこと、県全体の業務合理化の一環であること、水道局職員数に占める知事部局職員割合も大きいことなどからソフトウェアの使用料や業務経費は分担していない。

知事部局で行う人事関連の作業は、評価自体は水道局で行うが、それに基づく勤勉手当額の決定は知事部局と同じ基準で行っていること、システムのメンテナンスが必要な場合は知事部局で行うこと、知事部局との人事異動の調整など、限られたものである。

4)組合

組合との協定は毎年起案され、局長承認のうえ押印されている。

平成18年、19年の協定書を閲覧したところ、知事部局の規程によることの確認であり、独自の取り決め等は含まれていない。

手続きは規定に従って行われている。

(3)事業間の経費配分

1)配置と配分

各事業専属の職員もいるが、3事業への費用配分は、実際の配置によらず、あらかじめ定めた人員数で配分している。配分するための人員数は、水道用水供給74名、工業用水13名と決められているが、根拠は必ずしも明確にはなっていない。

人員が減少する時には、退職者の職務内容によりどちらの部署から減らすかを決定していることである。近年の人員減少は、上水道第二次拡張事業に従事していた人員であったため、上水道から人員を減らしている。減らし方は合理的であるが、もともとの配分根拠が明確でないので、現状が合理的であることは必ずしも証明されていないが、現在は経費の一般負担率水道85%、工業15%と一致している。

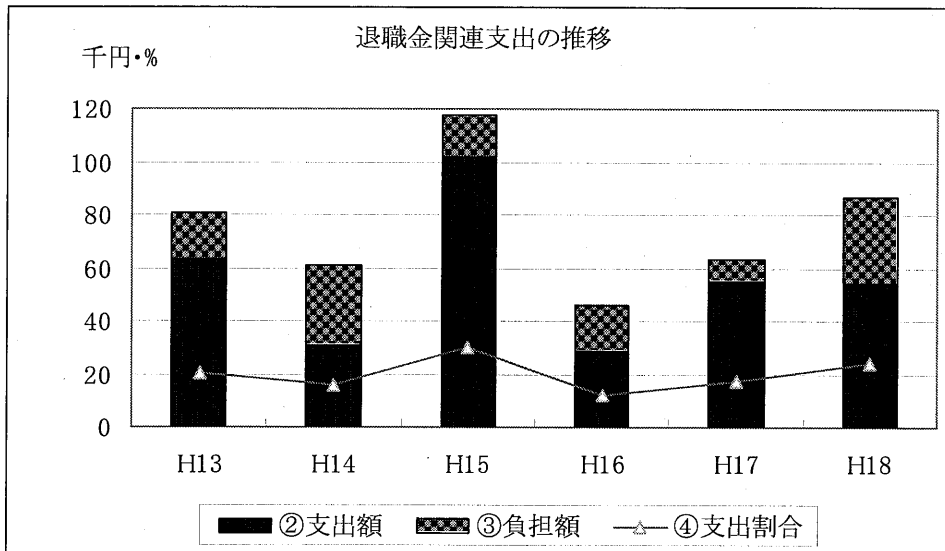
また、人員数による配分をしているため、人員が配置されていない五色台水道事業には、人件費としては配分されず、業務全般を水道用水供給事業に委託している。

2)退職金

①発生額及び引当額

(単位：千円・%)

項目		H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度	平均
期末残高	①	1,363,482	1,335,552	1,364,618	1,369,657	1,374,270	-
支出額	②	26,539	86,869	24,362	46,245	45,810	45,965
負担額	③	25,549	13,243	14,656	7,202	27,680	17,666
退職金支出合計	④=②+③	52,088	100,112	39,018	53,447	73,489	63,631
給与額	⑤	337,564	335,917	323,806	310,805	305,583	322,735
退職金支出割合	⑥=④÷⑤%	15.4	29.8	12.0	17.2	24.0	19.7
同割合支出額のみ	⑦=②÷⑤%	7.9	25.9	7.5	14.9	15.0	14.2
繰入・取崩(△)額		△ 32,752	△ 27,930	29,066	5,039	4,613	△ 4,393

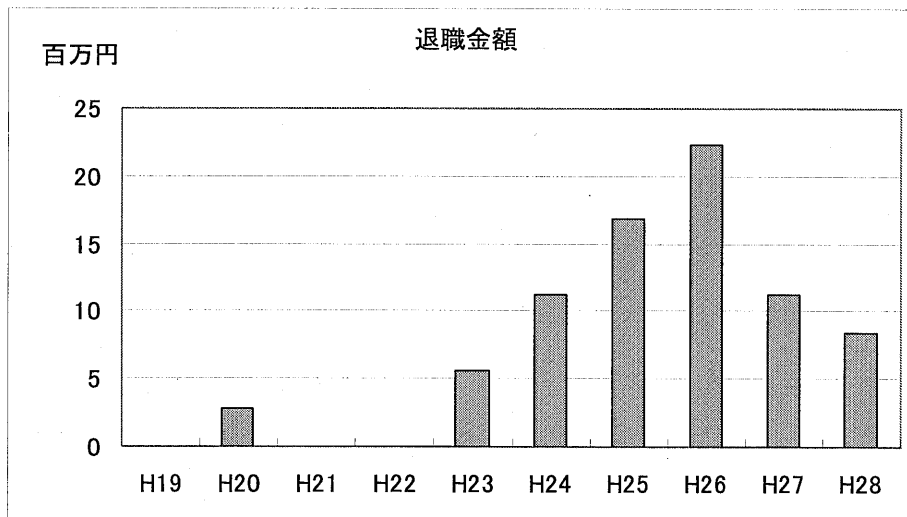


②発生予想額

現在水道局から異動しない職員が、勸奨等によらず定年まで在職して退職したと考えた場合の支払額を、一人当たり支給額を2,800万円として向こう10年間の支払額を計算すると次のようになる。

(単位：人・百万円)

年度	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
退職者	0	1	0	0	2	4	6	8	4	3
退職金	0	2,800	0	0	5,600	11,200	16,800	22,400	11,200	8,400



このほか、知事部局からの異動職員の退職金負担額がこれに加わる。

③知事部局異動職員の退職金負担

知事部局から異動し、数年を水道局で勤務し、また知事部局に異動して退職する職員が水道局職員に占める割合は大きい。退職金の負担計算は、退職時に支給額を年数により割って知事部局から請求される。

水道局では、退職金としてではなく、負担金として費用計上される。

④引当金の計算方法

給与（本給）の 16.5%を退職金として予算に計上している。その年度の退職金支払額がこれを下回ると、差額を引当金に計上し、上回った場合、引当金を取り崩す。

退職給与引当の算定根拠は、要支給額（年度末に全員が退職した場合に必要となる支給額）を基に計算するなどの方法が考えられるが、ほぼ全員が同様に昇給し、その給与月額をもとに退職金が計算される自治体の給与体系・退職金制度の下では、水道局の計算方法にも合理性がある。

16.5%の根拠は、実績による推計値とのことである。自治体の給与体系の特徴であるが、昇給が一定の範囲内に収まっており、新任から退職までの間に規則的に上昇し、退職金の支給月数が決まっているので、本給の金額に一定率を掛けたものが平均の支給となる。職員の平均年齢が若く、支給が少なければ引当金は増加する。

ここ数年の制度改革により、退職金制度も退職時の 1 号特別昇給が廃止されるなど、退職金の支給月数も減少しているので、基準とする 16.5%の率、又は計算方法自体を見直すこととされている。

現在の計算方法によると、知事部局から異動して来る職員の退職金分も引き当てられるが、実際の支払いは負担金支出とされているので、もともとの 16.5%に知事部局人員比率が考慮されていなければ、知事部局からの異動職員分は引当が過剰となる。

引当金の計算は規則正しく行うことも重要であるが、制度の変動期には、現状に合わせた見直しも重要である。引当金の計算方法だけではなく、その方法をとる根拠が明確でなければ、どのような時に実態を表さない引当計算となるのかも判断ができない。

（意見）

引当金計算を、毎年の予算額を根拠として行われてきたため、退職金の計算方法を含む給与制度が大きく変わる環境下には対応しない。プロパー職員の経験年数を考慮した引当金の長期的な必要額を積算し、引当金の必要額を積算するなどの方法を講ずる必要がある。

⑤配分

前記人員数により退職金引当・取崩しを行っている。五色台水道事業には以前配属されていた職員の引当金が残っているため、0.7 人分を配分して加減している。

(4) 諸手当等の支給

1)対象

給料及び諸手当のうち知事部局と共通であるものについては対象外とし、勤務の状況により支給される諸手当・特殊勤務手当・被服貸与を対象とした。

2)9月支給額

(単位：千円)

項目	合計	水道局	水道事務所
給料	30,379	5,334	25,045
管理職手当	441	336	105
扶養手当	1,113	246	867
住居手当	338	28	310
通勤手当	869	50	819
特殊勤務手当	616	0	616
超勤・休日給	727	123	604
夜勤手当	774	0	774
合計	35,256	6,117	29,139

3)特殊勤務手当

①内容

水道局の特殊勤務手当は次のとおり。業務内容により分類され、作業実施時間による日額設定となっている。

項目	
浄水等作業手当（日額590円 職務の困難性により別に定める者860円 ⑤のうち施設内290円）	
1	汚泥処理等作業
2	水面上において行う流水等除去作業又は採水作業
3	高圧電流の受配電設備又は直流電源装置の操作又は保守の業務
4	地上若しくは水面上10メートル以上の高所又は地下若しくは水面下4メートル以上の深所において行う選視その他の業務
5	労働安全衛生法施行令（昭和47年政令第318号。以下「令」という。）別表第1に掲げる危険物若しくは令別表第3に掲げる特定化学物質等又は労働安全衛生規則（昭和47年労働省令第32号）第13条第1項第2号に規定する有害物の取扱業務
6	令別表第6に掲げる酸素欠乏危険場所において行う浄配水施設等の保守点検業務
用地交渉業務手当（日額650円 深夜975円）	

特殊現場作業手当	
1	豪雨等異常な自然現象により重大な災害が発生し、若しくは発生するおそれがある浄配水施設又はその周辺において行う巡回監視又は応急作業若しくは応急作業のための災害状況の調査の業務(480円 夜間は720円)
2	交通の頻繁な道路上において、交通を遮断することなく行う水道工事等の作業又は監督で別に定めるもの(300円)
3	トンネル若しくはたて坑の坑内又は管路内において行う水道工事等の監督、測量又は検査の業務(560円)

②特徴

日額であるため、1日中作業を行っても、短時間でも同額である、という点は問題として挙げられるが、現状で著しい不公平は発生していない。

③知事部局との比較

用地交渉等業務手当・特殊現場作業手当のうち共通している項目は同額である。浄水等作業手当は水道局独自の項目であり、特殊現場作業手当に比べ少し高くなっている。内容を比較すると、共通する手当、例えば特殊現場作業手当のうち、「豪雨等異常な自然現象により重大な災害が発生し、若しくは発生するおそれがある浄配水施設又はその周辺において行う巡回監視」の480円と比べると、「水面上において行う流木等除去作業又は採水作業」590円の危険度と支給額のバランスは均衡していないようにも見える。

また、知事部局では、特殊現場作業指導業務手当として、道路の不法占有、不法投棄者等に対して面接して行う業務など、特に危険な指導監督は日額を650円としている。

④特殊勤務手当の性格

特に危険な業務、万人が不快と感じ、従事したくない業務を行う場合、それを行わない他の職員との間の公平が保たれないことから支給されるべきものである。

浄水場管理の日常業務に近いものについては、給与に含まれていると捉えるべきであろう。だとすれば、電気設備の保守業務などは特殊勤務とは言いがたい側面もある。

また、危険な職務に対する手当と考えるならば、日額290円からの支給水準は極めて低い。

ただし、これらは知事部局との公平性と水道局の業務の特殊性が勘案されつつ、行政改革の一環として、また平成16年度の包括外部監査の指摘を受けて見直された後のものであるが、財政悪化の対策という側面を持つこともあり、削減傾向にある。

職務の内容と特殊勤務手当の妥当性は、継続して検討されるべきものである。

4)手続き

①目的

県営水道事務所に保管されている諸記録と支給台帳とを照合し、記録が支給に反映され

ていること、及び給与規程との整合性について検討した。

②システムの概要

特殊業務や残業時間等のデータを一旦入力すると、支給額が自動的に計算される。ただし、入力内容は必ず場長等がコンピューターの画面上で承認をしなければ、給与データに反映されない。

このような事務フローになっているため、システムから出力される管理帳票と支給内容とは必ず一致する。

③システム上の数値の流れの確認

システムの正確性については、別途県庁知事部局で検討されていることを前提とし、数値が予定された手順で処理されていること、数値が一致していることを確認した。

特殊勤務手当・超過勤務手当・夜勤手当について 3 件を抽出し確認したところ、それぞれの管理帳票と支給明細とは一致していた。

④承認・検証について

入力内容が業務の内容を正しく反映されていない場合も、自動的に処理されてしまう可能性がある。

これを防ぐために、場長、所長による承認が行われなければ数値が確定しないシステムになっている。

しかし、承認もコンピューターの画面上で行われるため、承認権者のコンピューターを誰でもが使用できる状況になっていない必要がある。

使用者の設定するパスワードを入力しなければ、コンピューターは起動しないが、パスワードを生年月日など誰にでもわかるものにしていないか、定期的に更新されているか、というパスワードの有効性の管理は十分ではない。

また、承認が内容を検討した上のものである必要がある。

金額の大きな超過勤務手当では手書きの命令簿により確認されることになっている。確認されない承認が行われないためには、担当者を入力後一定期間内に承認されるなどの期限が設けられることも考えられる。

ただし、県営水道事務所に関しては、人員もそう多くないこと、基本的にローテーションでの勤務で規則的に発生することなどから、現状では場長により業務内容が把握されている状況である。

さらに、正式な手続きではないが、事務所で毎月の支給ごとに、ローテーション表・残業命令簿と各自が入力した実績簿との照合が行われている。

また、ヒアリングにより、入力内容は確認されるが、基本事項が登録されているため、休暇をとったような場合は、入力しないと反映されないため、漏れやすいので確認が必要、ということであった。

(意見)

事務所で行われている照合は、ルール化されていない作業である。

しかし、担当者が実態との照合を必要であると判断して行っている作業である。承認により確定されたものが支給担当部署で行われることが必要か否かを判断し、必要であるならばルール化すること、不要な作業なら行わないことを決定し、全庁的にマニュアル化するべきである。

ただし、浄水場という現場を持つ水道局特有の問題点である可能性もある。

作業の流れから見て判断すると、支給時点での照合が行われること、何と何を照合するか決められること、照合した結果も残すようにルール化されるが望ましい。

この月次の照合手続きと重複するが、現状では照合された証跡が残っていないこともあり、それぞれの手当てについて、出力された明細とその他の記録との照合を行った。

5) 検討結果

① 特殊勤務手当

4名を抽出し、特殊勤務手当実績簿の記録と勤務ローテーションを照合し、勤務時間と支給額との整合性を確認した。

8月特殊勤務手当実績簿の合計と9月支給額615,750円とが一致することを確認した。

以上の手続きからは、特殊勤務手当について、記録に基づき支給されていた。

② 超過勤務手当

超過勤務は、手書きの命令簿に、場長が超過勤務の命令を記入し、勤務終了後に実際の超過時間を記入する。場長は、入力されたデータと記録簿を照合して承認を行う。

4名を抽出し、記録簿と超過勤務等実績簿とが一致していることを確認した。

また、9月超過勤務記録を閲覧したところ、一見して不合理な超過勤務は発生していない。命令と実績が完全に一致しているケースばかりではなく、全体として不自然ではなかった。

③ 夜勤手当

夜間勤務手当は、勤務時間と夜勤当番の時間の関連から、夜勤の入りと明けにそれぞれ2時間、3時間半となる。

月間ローテーション表と超過勤務実績簿とを照合した結果、一致していた。

(5) 被服貸与

① 規定の内容

被服貸与は「香川県企業職員被服貸与規程」に定められている。

職種等により、貸与被服・期間を定め、貸与されることとなっている。
貸与時には貸与簿に記入され、受取時に貸与を受ける者により押印されている。

②返還

期間が経過すると「給与」されることとされ、返還義務はないが、期間経過前に異動したような場合、返還することとされている。

実際には、殆ど返還されることはないとのことであり、規定と運用が乖離している。

貸与される被服は作業服、長靴などであり、現物を閲覧したところ、一般の市販品であり、特に香川県水道局等の名称は入っていない。

職員としての地位を示す制服のような性格はない。単純に作業のために必要な衣服の位置づけであり消耗品のなものである。

このような被服であれば、返還された後も何らかの使用に耐えるものでなければ、貸与期間の途中に異動したような場合に返還する必要は特に考えにくい。例えば災害時に備えるなどの目的がなければ、返還規定自体が不要ではないかと思われる。

③貸与期間に関する定め

貸与期間は明確に定められているが、貸与期間の延長・短縮も可能である。現在は、貸与される者の希望を取り入れ、規定の貸与期間毎に希望者に対して支給されている。

④被服の購買方法

②で見たように、消耗品的な性格のものであるとはいえ、年度ごとに購買業者を選定しているため、同じ職種の職員でも、違うタイプの作業服を着ている。何らかの区別のために異なるタイプのものを用意しているのではない。

このような点は運営上の問題と考えられており、知事部局での集中購買やデザインの統一などが検討されつつある。

知事部局との平成 18 年度の購買単価を比較した。

品目	作業服				防寒用衣服		
	夏用上着	夏用スボン	冬用上着	冬用スボン	コート	ブルゾン	防寒着
単価	1,450	1,400	2,300	1,550	5,880	4,335	
発注部署	管理部署				水道事務所(府中)		
単価	1,580	1,330	1,770	1,350			2,900
発注部署	管理部署						

同じ品目でも、品物の内容が異なるとも思われ、単純に比較は出来ないが、総じて知事部局の購買単価が安いように見える。

また、別途入手した各土木事務所、土地改良事務所の単価と比較したところ、事務所間

でもまちまちであり、土木事務所は一括購入を予定しているとのことであった。

水道局と知事部局では、薬品の使用など業務の内容自体が異なり、特殊な衣服が必要であるのかもしれないが、前表の大部分は同じ用途のものについて、内容・品質が異なる理由も説明が難しいタイプのものが多い。

このような現状を見ると、検討されている共同購買も意義があるように思われる。しかし、昨年度購買実績を見ると、表単価の対象となる被服費の合計額は年間 70 万円弱、知事部局でも年間 200 万円程度であった。購買業務を知事部局と統合しても、大量購入による価格低減という意味合いは薄いのではないか。

むしろ、それぞれが購買することにより、相互の単価を毎回比べれば、適正水準を検討できるというメリットもある。

ただし、購買事務統合(委託)により、見積り合わせなど購買事務量の軽減は期待できる。

(意見)

貸与被服の貸与方法・購買事務につき知事部局との比較検討が望まれる。

5 水道料金

(1) 水道料金の決定方法

①原則

公営企業は受益者負担により運営されることを前提としている。

公営企業法第 21 条によると、

水道料金は、公正妥当なものでなければならず、かつ能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保することができるものでなければならない。

とされている。

水道事業は施設運営型の事業であり、長期の見通しに立った料金設定が求められる。

②工業用水道事業

水道事業の中でも、経済産業省の補助金を受けている工業用水道事業については、料金計算算定要領が定められている。

さらに、そのように計算された水道料金が、設備に対して利用者が少ないなどの理由で非常に高い単価となった場合も、上限が定められており、このような場合は、結果として企業を運営する側が補填することになる。

また、計算期間も 3 年を目安とすることと定められており、定期的に料金改定の必要性を検討することが求められている。

③水道用水供給事業

水道用水供給事業では、特に料金改定の時期を定めたものはなく、①の原則に従い、経営の必要に応じて検討するものと思われる。

この項では、水道用水供給事業、工業用水道事業について、最近の料金改定の内容と決定過程、実績との対比を行う。

(2) 水道用水供給事業料金決定過程の検討

1) 料金改定理由

水道局では、第一次拡張事業の実施を予定し、昭和 56 年に、昭和 57 年から 72 年（平成 9 年）の長期予測に基づき、4 年毎に料金の値上げを予定する料金改定が必要との見通しをたて、これに基づき、昭和 57 年度から 59 年度にかけ、段階的に値上げ方向での価格改定をしている。

その後、4 年ごとに一定額ずつの値上げ方向での価格改定を行う予定であったが、実際には昭和 60 年以降の改定は行われていない。水道料金の推移は次のとおり。

(水道料金の推移)

	542年～	552年～	553年～	554年～	557年～	558年～	559年～
料金	25	38	45	50	-	-	-
基本料金	-	-	-	-	50	51	60
使用料金	-	-	-	-	7	7	8
合計	25	38	45	50	57	58	68
超過料金	-	-	-	-	90	92	108

2)水道料金決定の要素

公営企業の水道料金の改定には、

- ・ 料金の水準
- ・ 料金体系

の決定が必要である。

料金体系は、

- ① 誰がどの程度の水道料金を負担するのか、という需要者による体系と、
- ② 固定料金と使用による変動料金をどのように組み合わせるか、という需要者ごとの計算方法

が主な決定項目である。

①については、一般水道事業者であれば、大口需要者の負担を高くするような設計になっていることが多い。通常の市場経済的感覚とは逆であるが、生活に必要な水を供給することが水道事業の主目的であることからの設計と思われる。②については、資本費と経営費の一定部分は、配水量の増減によらず発生するものであり、料金設計にも固定的な部分と変動的な部分を設けられることが一般的になっている。

3)昭和56年改定の内容

昭和56年の改定には、体系の改定も含まれている。

香川県水道局の水道用水供給事業は市町が行う公営企業水道事業と異なり、一般顧客への販売を行っておらず、企業等大口顧客と一般家庭とに区別するための使用量別料金体系はとっていない。

県営水道用水供給料金改定説明資料によると、料金改定理由は次の4点となっている。

① 第一次拡張事業の実施

水源の増強と供給施設の拡充等。

② 物価上昇等への対応

相次ぐ石油価格の大幅値上げなど、厳しい経済環境下において、物価面では今後においても引き続き上昇が見込まれるので、これによる経営費の影響を考慮する必要があること。

③ 累積欠損金の解消

経営の健全性を確保するため、累積欠損金の解消を図る必要があること（昭和55年度末

で17.5億円)。

④ 料金体系の改善

従来、責任水量制単一料金方式で毎年10%ずつ(56年度は5%)責任受水量の引上げを行ってきた結果、相当額の調整金を支払う市町や、自己水源を休止して受水する市町も生じているため、基本料金(契約水量に基づき固定費)と使用料金(実使用量による変動費)の二部料金制を採用することにより、受水市町の負担の合理化と、水道水源の有効活用を図る必要があること。なお、この場合、供給契約について受水市町間の公平を期するため、超過料金制を併用する必要があること。

このうち、料金体系に関するものは④、全体の水準を上げる必要性は①~③と分類される。

改定後の料金体系でも、各市町の使用量が大幅に契約水量と異なる場合、おおむね基本料金と使用料金の合計額は配水量に比例して増加する。

このため、この項では原価と配水量の内容分析により、水道料金の設定水準の妥当性を検討する。

4)改定内容

①第一次拡張事業の概要(料金改定説明資料より)

水道用水供給事業は、昭和49年8月から香川用水を水源として、西部、中部、綾川、東部の4浄水場から5市15町に水道用水を供給している。昭和56年度には、受水市町との協定水量の95%にあたる平均日量142,500 m³を供給しているが、このままで推移すると、ここ数年を待たずに供給能力が不足すると予測される。

このため、第二次県民福祉総合計画及び広域的水道整備計画に基づいて、次のとおり水道用水供給計画を変更し、この目標に向かって第一次拡張事業を進めることとしている。

区分	単位	当初計画	現況	変更計画
給水対象		21 事業者	20 事業者	25 事業者
目標年次		昭和 55 年度	(s54 年)	昭和 65 年度
行政区域内人口	人	800,000	746,062	873,500
給水人口	人	689,000	702,831	857,640
普及率	%	86	94.2	98.2
給水量県		156.8(平均)	153.9(平均)	249.1(平均)
給水量市町	千m ³	151(平均)	143.1(平均)	245(平均)
県営水道取水量		172.8	172.8	269.5

② 第一次拡張事業の全体事業費予定と実績比較

・建設費

(単位:百万円)

区分	専用施設費					共同施設	建中利息	合計	建設費合計
	西部	中部	綾川	東部	小計				
予測建設費	5,945	1,657	2,828	5,787	16,217	5,549	1,889	23,655	21,766
実績建設費	7,315	1,727	1,747	7,546	18,335	3,734	258	22,327	22,069
差額	1,370	70	△ 1,081	1,759	2,118	△ 1,815	△ 1,631	△ 1,328	303
増減(%)	23.0	4.2	△ 38.2	30.4	13.1	△ 32.7	△ 86.3	△ 5.6	1.4

・財源

(単位:百万円)

区分	国庫補助	一般会計出資金	企業債	自主財源	合計
①予測	5,496	1,621	16,538		23,655
②実績専用施設費へ配分	4,260	1,256	12,819	0	18,335
③実績	4,422	1,707	7,634	4,572	18,335
③-②差額	162	451	△ 5,185	4,572	0

(実績数値は業務概要「第一次拡張事業年度別施行状況」合計欄より。実績値の全体数値がないため、①当初予算の比率で③専用施設の財源総額を按分→②。)

建中利息を除く建設費自体は当初予測よりは増えているが、増加割合は1.4%と小さく、ほぼ予定通りとなっている。

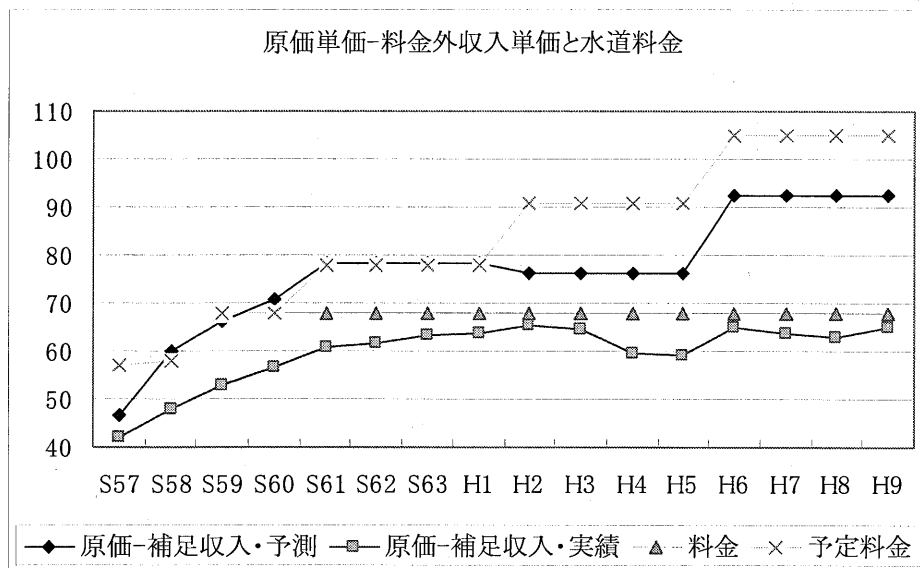
一方、財源として、国庫補助金、自主財源と一般会計出資金の合計が増加し、企業債による調達当初予定と比べ著しく減少している。これらは返済を予定しない財源であり、利息負担もないことから、資金流出は著しく減少する。一般会計からの出資金に関しても配当は行われないので、調達資本にかかる利息等のコストの面からも、資金流出は少なくなる。

5) 予測・実績比較

当初の予測は、設備投資・借入予定やインフレ予測に基づく予測経費と、水道料収入以外の収入の予測を元に有収水量の予測で割り、合理的な利潤が得られる水準の単価を算出している。

この予測値と実績、水道料金を比較すると次のようになる。予測では順次105円程度に値上げする予定であったが、実績の数値が単価以下であることから昭和60年以降の値上げは行われていない。

しかし、グラフを見ると平成6年以降単価は上昇しており、コストと料金の差異は少なくなっている。(グラフの単位は円。これ以降の単価推移も同様。)



6) 予測数値

計算に使われた数値は次のとおり。

年度	単位	S57	S58	S59	S60	S61~S64	S65~S68	S69~S72
料金	円	57	58	68	68	78	91	105
有収水量	百万 m^3	51.8	52.9	54.4	56.2	251.9	294.9	294.9
費用	減価償却費	536	803	936	1,051	5,008	5,420	5,910
	支払利息	894	1,343	1,516	1,649	7,455	7,169	7,109
	職員給与費	370	392	416	441	2,043	2,580	3,258
	受水費	163	174	186	199	938	1,222	1,588
	修繕費	127	202	285	367	1,825	1,928	2,254
	その他	152	162	173	185	876	1,138	1,482
	小計	2,242	3,076	3,512	3,892	18,145	19,457	21,601
	動力費	310	348	393	447	2,577	4,423	6,474
	薬品費	45	49	54	59	316	484	629
	小計	355	397	447	506	2,893	4,907	7,103
合計	2,597	3,473	3,959	4,398	21,038	24,364	28,704	
収入	料金収入	2,954	3,070	3,698	3,822	19,644	26,836	30,968
	他会計補助金	171	294	354	402	1,854	1,772	1,402
	その他収益	10	10	10	10	40	40	40
	合計	3,135	3,374	4,062	4,234	21,538	28,648	32,410
差引損益	538	△ 99	103	△ 164	500	4,284	3,706	

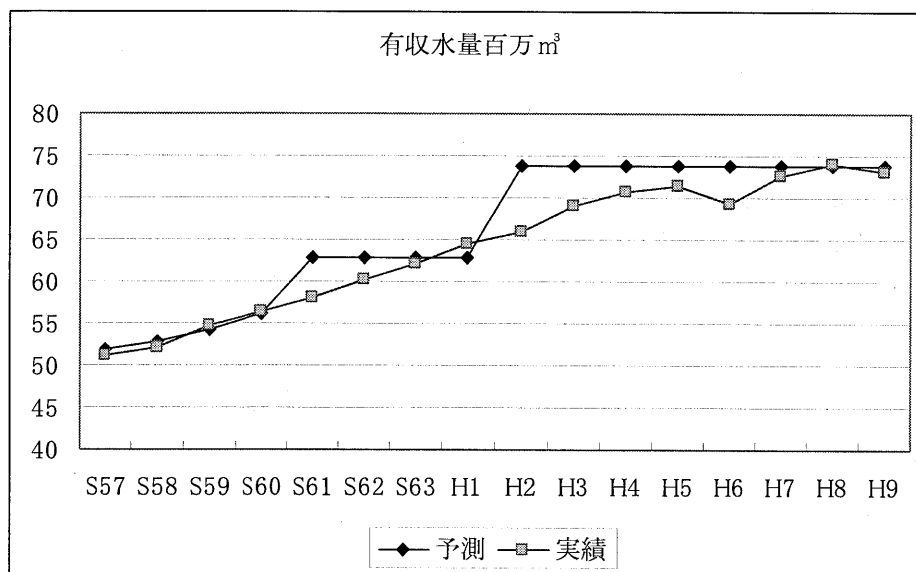
7) 実績値との対比分析

予測に使われた数値と実績値の対比は次のとおり。

年度	費用		他会計補助金・ 受取利息		有収水量		単価						
	百万円		百万円		百万円		円						
	予測	発生	予測	発生	予測	発生	予測原 価	発生原 価	予測捕 捉収入	発生捕 捉収入	予測	発生	料金
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦=①÷ ⑤	⑧=②÷ ⑥	⑨=③÷ ⑤	⑩=④÷ ⑥	⑪=⑦-⑨	⑫=⑧-⑩	
S57	2,597	2,409	181	255	52	51	50.1	47.2	3.5	5	46.6	42.2	57
S58	3,473	2,828	304	329	53	52	65.6	54.4	5.7	6.3	59.9	48	58
S59	3,959	3,279	364	385	54	55	72.8	59.9	6.7	7	66.1	52.8	68
S60	4,398	3,667	412	469	56	56	78.2	65	7.3	8.3	70.9	56.7	68
S61	5,260	4,043	474	502	63	58	83.5	69.6	5	8.6	78.5	61	68
S62	5,260	4,206	474	479	63	60	83.5	69.7	5	7.9	78.5	61.8	68
S63	5,260	4,479	474	535	63	62	83.5	72.1	5	8.6	78.5	63.4	68
H1	5,260	4,812	474	694	63	64	83.5	74.7	5	10.8	78.5	63.9	68
H2	6,091	5,096	453	778	74	66	82.6	77.2	6.4	11.8	76.2	65.4	68
H3	6,091	5,244	453	775	74	69	82.6	75.8	6.4	11.2	76.2	64.6	68
H4	6,091	5,215	453	988	74	71	82.6	73.7	6.4	14	76.2	59.7	68
H5	6,091	5,168	453	946	74	71	82.6	72.4	6.4	13.2	76.2	59.1	68
H6	7,176	5,078	361	581	74	69	97.3	73.4	4.9	8.4	92.4	65	68
H7	7,176	5,039	361	414	74	73	97.3	69.4	4.9	5.7	92.4	63.7	68
H8	7,176	4,936	361	264	74	74	97.3	66.7	4.9	3.6	92.4	63.1	68
H9	7,176	5,050	361	305	74	73	97.3	69.2	4.9	4.2	92.4	65	68
累計	88,533	70,549	5,858	8,698	1,057	1,026	83.8	68.8	5.5	8.5	78.2	60.3	68

8)項目別比較-有収水量

グラフ化すると、予測と実績の差異は少なく、ほぼ予測とおりに供給されている。

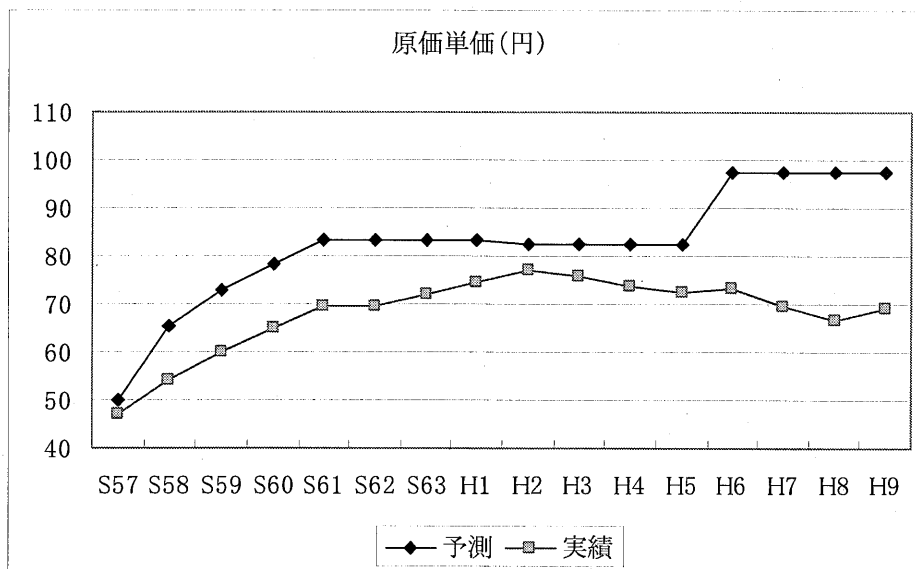


9)項目別比較-費用（原価）の見通しと実績

①合計額の比較

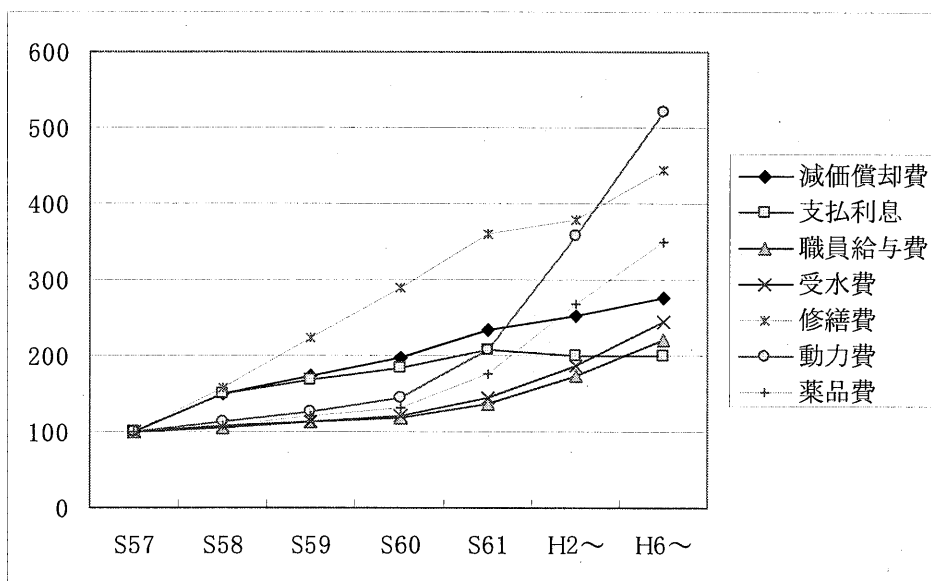
原価単価の見通しは、平成5年以降につき著しく乖離している。これはインフレ予測がむしろデフレ気味に推移したことなどによるものであると思われるが、実際には当初の予

定と異なり、値上げしていない。



②費用項目別予測

次に費目別に当初予測を見ると、増加率が大きいと予測されていた費目は支払利息、修繕費となっている。



③費用の予測との乖離要因

実績との乖離が大きい昭和61年度、昭和69年度(平成6年度)につき実績とを次表で比較したところ、支払利息の予測との差が大きく影響している。

	S61				S69 (H6)			
	予測	発生	差額	比率	予測	発生	差額	比率
減価償却費	1,252	1,098	△ 154	0.88	1,478	1,692	215	1.15
支払利息	1,864	1,143	△ 721	0.61	1,777	847	△ 930	0.48
職員給与費	511	465	△ 46	0.91	815	668	△ 147	0.82
その他	1,633	1,337	△ 296	0.82	3,107	1,867	△ 1,240	0.60
合計	5,260	4,043	△ 1,217	0.77	7,176	5,074	△ 2,102	0.71

この理由は、第一次拡張事業の財源についての予測と実績との比較を見ると明らかである。当初予定していなかった自己財源による取得が行われ、利息の支払いを伴う借入れが予測よりも大幅に少なかったことによると思われる。

しかし、一般会計からの出資に対しても配当されないので、投資額に対する正当な資本コストを元に水道料金を設定すべきである。

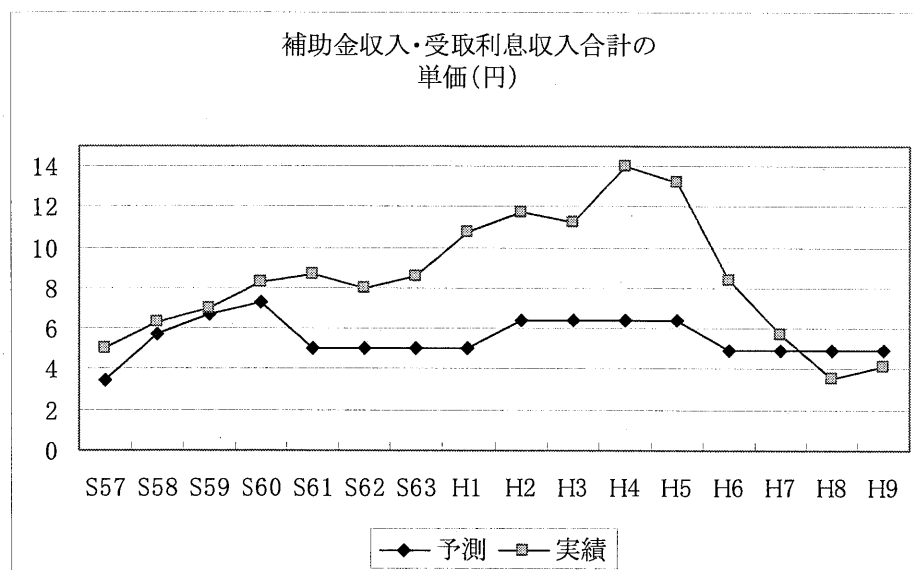
ただし、平成6年以降、ここ10年ほどを見る場合、「ゼロ金利」が継続しており、影響は少ない。

また、前項で見たように、減価償却費は昭和58年度から5割の割増で償却されており、修繕費は実績を大きく上回って計上されている。

資本コストを3%として計算し、減価償却費は当初予測どおり5割増しにせず、修繕費は引当金の合理的水準を償却後固定資産の1%の水準と仮定して計算する。なお、1%の根拠は平成15~18年度の実際発生額が0.5%の水準であることによる。

(減価償却の割増し年次を確認後、影響を試算)

④収入の乖離要因



営業外収入のうち、他会計補助金と受取利息の予測・実績比較表

年度	他会計補助金		受取利息		資産				利回り			
	百万円		百万円		百万円				%			
	予測	発生	予測	発生	現金預金	長期預金	長期貸付金	合計	局利回り	普通預金	長期国債	インフレ率
S57	171	157	10	98	1,833	740	368	2,941	4.41	3.12	7.97	2.56
S58	294	176	10	153	455	2,330	246	3,030	5.12	3.12	7.7	2.15
S59	354	219	10	166	639	2,840	200	3,679	4.94	2.88	6.97	2.66
S60	402	240	10	229	1,609	3,200	200	5,009	5.27	2.88	6.58	1.84
S61	305	251	10	251	1,292	4,110	500	5,902	4.6	1.68	5.45	0.42
S62	305	258	10	221	1,341	5,300	400	7,041	3.42	1.68	5	0.63
S63	305	270	10	265	1,474	6,340	200	8,014	3.52	1.68	4.81	0.52
H1	305	276	10	417	2,167	6,900	200	9,267	4.83	1.92	5.31	2.61
H2	443	280	10	498	2,453	7,300	200	9,953	5.18	3.48	6.8	2.44
H3	443	272	10	503	2,791	8,000	200	10,991	4.8	2.88	5.84	2.28
H4	443	260	10	729	172	10,750	200	11,122	6.59	1.8	4.76	1.75
H5	443	246	10	699	7,130	4,900	200	12,230	5.99	1.32	3.47	1.15
H6	351	232	10	349	10,880	1,000	100	11,980	2.88	1.35	4.55	0.38
H7	351	216	10	198	11,914	1,000	100	13,014	1.58	0.25	2.91	▲0.56
H8	351	199	10	64	14,118	0	0	14,118	0.47	0.25	2.75	0.38
H9	351	182	10	124	14,468	0	0	14,468	0.87	0.25	1.99	1.88

長期国債利回り:10年もの国債応募利回り

インフレ率:民間消費支出デフレーターを使い前年度比を逆算

受取利息収入が多額である。

これは、支払利息が減少したことと裏腹の関連で、財源が借入れによらず、減価償却費や修繕引当により内部に留保されたキャッシュフロー（損益勘定留保金）のうち、新規投資に使用されなかった部分が預金・貸付金として収益を生んだための乖離である。

10)再投資資金の検討

資本収支の収支のうち、財源と建設改良費を5年ごとに集計すると、次のようになる。

合計した年度	S50~S54	S55~S59	S60~H1	H2~H6	H7~H11	S55~H11	比率
単位	百万円						%
国庫補助金	81	1,515	2,356	583	709	5,244	14.3
他会計出資金	270	904	1,341	1,534	2,504	6,554	17.9
補助等小計	351	2,419	3,697	2,117	3,213	11,797	32.2
企業債	1,130	3,201	4,363	582	1,033	10,309	28.2
入金	2,040	356	6,306	2,898	0	11,600	31.7
借入小計	3,170	3,557	10,669	3,480	1,033	21,909	59.8
合計	3,521	5,976	14,366	5,597	4,246	33,707	92.1
建設改良費	1,171	6,292	9,994	10,593	8,560	36,609	100

建設改良費累計額 36,609 百万円が資本的収支の資金調達額 33,707 百万円を上回っている。第一次拡張事業の実績比較で自己資金による取得が行われていたデータとも整合する。

さらに有利子調達額 21,909 百万円は改良費累計額の 59.8%の水準である。これにより、支払利息が予測よりも減少していた。

しかし、それを補ってなお自己資金も増加している。

決算上の利益剰余金は平成 11 年度でも、2.2 億円に過ぎないが、減価償却に対応するキャッシュフローが自己資金となっているものと思われる。

平成 11 年度で有形固定資産の償却累計額と預金等の営業用資産でない貨幣性資産とを比較する。

(単位：百万円・%)

年度	貨幣性資産				有形固定資産			無形固定資産
	現金預金	長期預金	長期貸付金	合計①	償却累計額②	①÷②%	帳簿価額	帳簿価額
平成5年度	7,130	4,900	200	12,230	13,425	91.1	19,519	3,720
平成10年度	14,900	0	0	14,900	19,808	75.2	19,346	3,576

償却累計額に比べた貨幣性の資産のウエイトは減少しており、再投資時の補助金をゼロと考えた場合、資金留保は十分ではない。

将来の再投資を考えた場合、償却累計額に見合う資金が留保され、さらにその資金がインフレ率を上回る利回りで運用される必要がある。

無形固定資産のほとんどは機構の設備負担部分であり、この再投資金額も多額であると思われることと、当初設備投資以降のインフレ率を考慮すると、同程度の資産を再取得すると考えても、技術革新による著しい工事コストの縮減が可能となっていない限り、さらにその不足は広がる。

ただし、当初投資の利用者負担による回収が行われていれば、次の投資の資金は次の投資の受益者による負担で回収することが原則であるため、貨幣性資産として支払い財源が内部に留保されている必要はない。

前項の費用分析によると、支払利息が予測よりも低く、費用が抑えられているため水道料金を値上げしていない。これは再投資のために留保された資金を新規投資に回したための低減であり、借入れと預金との金利差を見ると企業としては合理的な行動である。

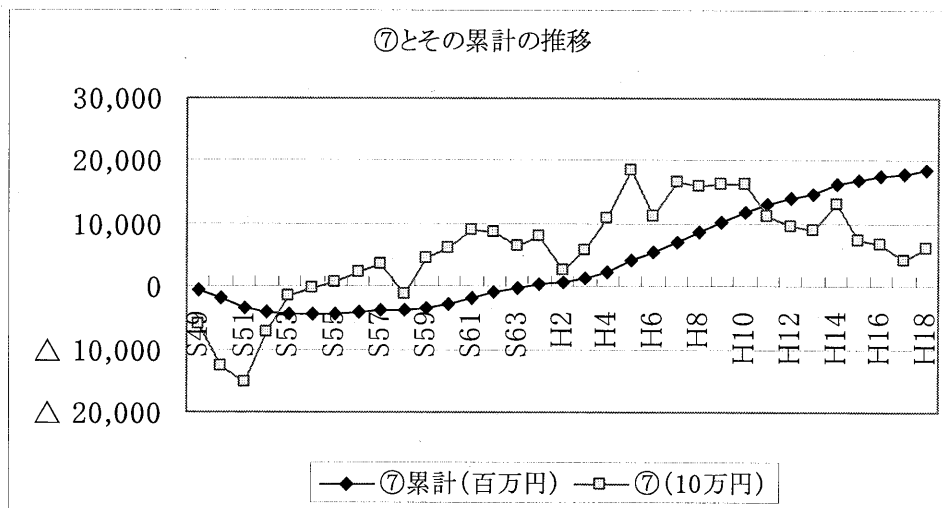
水道料金設定には、支払利息として資本コストが含まれた計算となっているが、通常の決算には実際の支払利息だけが発生するため、これを含め料金の妥当水準を検討しなければ、この点では将来投資のための財源を現在の利用者が先食いする結果になる。

資本コストに長期国債の利回りをを用い、減価償却費、修繕引当金を原則に戻した場合の利益水準は次のとおり。

公営企業では、稼働前の建設仮勘定に関する利息は建中利息として資産価格に含まれている場合も有るが、区分が困難であるので、資本コストの対象は、有形無形固定資産の期末残高として計算している。

(単位:千円)

		S49~60	S61~H7	H8~H17	累計
当期純利益	①	1,665,657	3,725,344	3,573,842	8,965,143
通常減価償却費	②	5,287,786	10,719,721	12,164,065	28,171,571
減価償却費	③	6,071,332	16,079,581	18,246,097	40,397,010
修繕引当金増(△)減	④	△ 1,492,836	△ 6,946,723	△ 1,859,365	△ 10,298,924
①+③-②-④	⑤	3,942,039	16,032,227	11,515,239	31,489,506
資本コスト-支払利息⑥-⑦	⑥	6,658,222	6,252,220	560,553	13,470,995
⑥-⑦	⑦	△ 2,716,183	9,780,008	10,954,686	18,018,511
支払利息	⑧	10,322,362	9,955,696	5,082,056	25,360,114
資本コスト	⑨	16,980,584	16,207,916	5,642,609	38,831,109
長期国債応募者利回り	⑩	6.2~8.4	2.9~6.8	1.0~2.7	-



平成2年から現在まで、継続して利益は留保されている。

平成11年以降は、第二次拡大事業、原水調整池建設のため資産が増加していることから、単年度の留保される利益は減少している。

(意見)

水道用水供給事業の料金改定は、長期の見通しに立って行われているが、その後、予測と実績は著しく乖離している。

定期的には実績と予測を比較し、その乖離の原因を分析した上で、予測を修正し、料金設定が妥当かどうかを見直す必要があったと思われる。

また、実績として示されるべきである各期の決算上の費用の計上基準が明確でなく、料金設定の合理性を説明していない。

さらに、水道事業供給事業では、平成11年の工業用水道からの水利転用、第二次拡張事業など、事業内容が大きく変わる事業計画となっている。この計画にあたって、水道供給量、事業費の長期見通しを作成し、水道料金の見通しを作成し、需要者に説明するべきであった。

(3) 工業用水道料金の検討

1)改定

事業開始時からの水道料金の推移は次のとおり。

(単位：円)

年度	S42年～	S48年～	S50年～	S53年～	S56年～	S59年～	S62年～	H2年～	H5年～	H6年～
基本料金	4	4	13	18	20.9	25	28	31	32	34
超過料金	8	8	26	36	41.8	50	56	62	64	68
協力金	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-

工業用水道事業では、平成元年度末の坂出工業用水道と旧中讃工業用水道の合併時に、平成6年までの改定を決定している。

工業用水道事業の料金は、要綱により、向こう3年間の予測を基準として決定される。香川県水道局では平成6年以降、毎年改定の検討が行われ、その上で不要と判断されている。

2)平成6年改定

このため、水道料金の改定時の計算資料も、3年間の予測に基づいている。

平成6年改定時には、平成3.4年の実績を元に、特殊事情を考慮し作成されている。

(単位：千m³、千円)

項目	実績			予測	
	H3	H4	H5	H6	H7
契約給水量	66,358	65,978	66,600	66,700	66,700
営業収益	775,861	764,026	794,464	845,376	847,620
料金収入	775,861	764,026	794,464	845,376	847,620
営業外収益	63,237	40,000	42,000	27,000	27,000
受取利息等	63,237	40,000	42,000	27,000	27,000
収入計	839,098	804,026	836,464	872,376	874,620
維持管理費	461,736	348,014	349,078	356,818	365,536
うち人件費	129,315	135,051	126,729	130,366	134,107
減価償却費等	488,936	503,565	509,617	518,832	511,594
支払利息	80,403	72,192	64,085	55,522	47,212
支出計	1,031,075	923,771	922,780	931,172	924,342
差引	△ 191,977	△ 119,745	△ 86,316	△ 58,796	△ 49,722
料金改定前			△ 111,143	△ 133,388	△ 124,512
差額			24,827	74,592	74,790
累積剰余金	△ 441,648	△ 561,393	△ 647,709	△ 706,505	△ 756,227

平成5~7年予測と実績数値を比較すると、次のとおり。

(単位：千m³、千円)

項目	予測	実績	差異
契約給水量	200,000		
料金収入	2,487,460	2,342,763	△ 144,697
受取利息等	96,000	86,609	△ 9,391
収入計	2,583,460	2,429,372	△ 154,088
維持管理費	1,071,432	1,059,489	△ 11,943
減価償却費等	1,540,043	1,340,369	△ 199,674
支払利息	166,819	161,027	△ 5,792
支出計	2,778,294	2,560,885	△ 217,409
差引	△ 194,834	△ 131,513	63,321

予測よりも料金収入の増加が少なかったが、減価償却費がそれ以上に減少し、差引では損失が少なくなっている。

工業用水道事業は、丸亀地区への給水が実施されないなど、当初計画が予定通り実施されず、現在に至るまで、需要者に対して施設は過剰な状況であり、複数水源となることにより、リスク対応が高まったといっても、それらを全て従来からの顧客に負担させることも難しい。

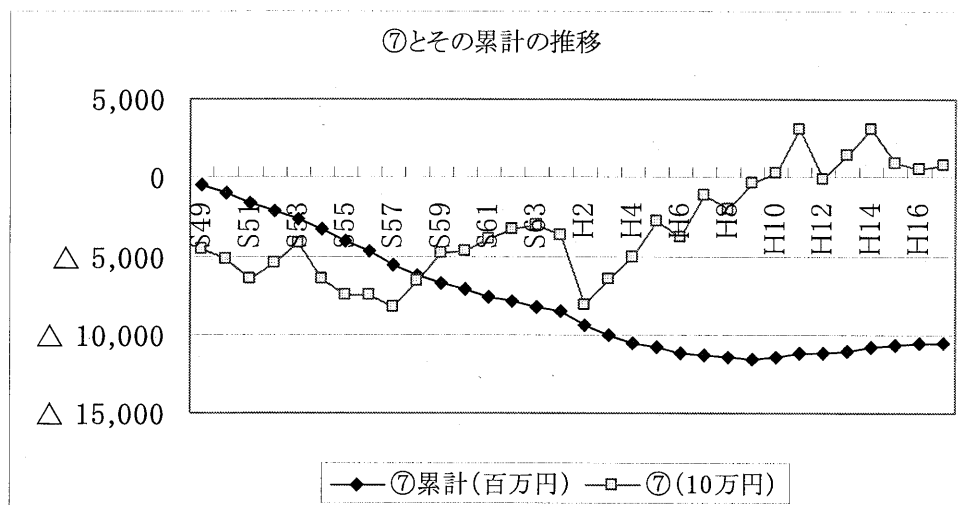
3)工業用水道事業

水道用水供給事業と同様の計算を行う。

工業用水道事業では、実際には一般会計からの無利息借入により、現在の水道料金が維持されている。

(単位：千円)

		S49~60	S61~H7	H8~H17	累計
当期純利益	①	385,494	△ 537,374	1,698,744	1,546,864
通常減価償却費	②	1,014,522	2,239,861	3,156,166	6,410,549
減価償却費	③	1,014,522	3,180,842	3,156,166	7,351,530
修繕引当金増(△)減	④	△ 629,995	△ 1,197,859	△ 323,409	△ 2,151,263
①+③-②-④	⑤	1,015,489	1,591,466	2,187,945	4,794,900
資本コスト-支払利息⑥-⑦	⑥	8,176,122	5,718,710	1,413,736	15,308,568
⑤-⑥	⑦	△ 7,160,633	△ 4,127,244	774,209	10,513,668
支払利息	⑧	1,822,040	677,360	210,484	2,709,884
資本コスト	⑨	9,998,162	6,396,070	1,624,220	18,018,452
長期国債応募者利回り	⑩	6.2~8.4	2.9~6.8	1.0~2.7	



4) 水利転用と水道料金

昭和58年度の工業用水道から水道用水供給事業への水利転用は、第一次拡張事業として県内市町の水道需用を吸収したが、平成11年度の転用は、平成9年に策定された第三次香川県長期水需給計画に基くが、計画水需要予測に比べ、現状の水需要が低くなっている中での第二次拡張事業である。単純に工業用水道事業の計画が過大であった場合、計画主体である香川県が、料金で補えない部分を補填することになる。

第二次拡張事業が合理的なものであり、需要者のニーズに合ったもので、料金負担も合理的なものでなければ、本来県が負担すべき工業用水道事業の補填を市町水道事業者に、ひいては水道料金を支払う県民に転嫁することになるので、第二次拡張事業の実施計画、進捗、実施方法を十分に情報開示し、需要者が納得する料金設定を行う必要がある。

6 進行中の事業と課題

(1) 水道整備基本構想

平成9年5月に策定された前述「第3次香川県長期水需給計画」の水道事業関連部分につき、平成10年「香川県水道整備基本構想（～平成28年）」同平成10年中期計画「香川県広域的水道整備計画」が作成されている。

1)香川県水道整備基本構想 ～平成28年

①基本方針

- ・ 水需要に対応した安定給水を行うため、県水道用水供給事業及び市町水道事業等の拡張整備を行う。
- ・ また、渇水時等における安定給水を確保するため、配水池容量の増加などの施設整備に努めるとともに、原水調整池の整備について検討を行う。
- ・ 各水道事業の管理設備や管理体制を整備するとともに、相互の協力体制の強化を図り、水道施設の効率的な維持管理に努める。
- ・ 各水道事業は、適正かつ効率的な経営を行うとともに、水道事業の統合等により財政基盤の強化を図るほか、料金格差の縮小に努める。

②整備方策

- ・ 水源の確保
- ・ 施設の整備

2) 香川県広域的水道整備計画 ～平成22年度

①概要

水道整備基本構想を受け、「長期的な（増加予測の）水需給の見通しのもとに、諸般の広域的施策の積極的な導入を図りながら、計画的かつ広域的な水道整備を推進する」計画である。

具体的な施設整備は、次の予測に従い、最大給水量を賄える給水量を確保する計画となっている。

項目	給水人口	1日給水量(最大)	1日給水量(平均)
H22 予測値	1,027 千人	621,426ℓ	490,276ℓ

②施策

施設整備の内容と給水量は次のとおり。

(単位：m³/日)

水系	H22予測	既存	開発水量	うち香川用水	その他	香川用水新規供給市町	その他の計画
湊川	25,263	19,112	6,151	5,300	851	引田町・白鳥町・大内町	
津田川	37,702	24,622	13,080	11,300	1,780	津田町・大川町	門入ダム
香東川	230,531	196,958	33,573	10,700	22,873	塩江町	花川ダム
鏡川	94,010	73,292	20,718	19,100	1,618	鏡南町	
土器川	108,953	99,977	8,976	2,500	6,476		
財田川	93,727	79,201	14,526	11,100	3,426		栗井ダム
伝法川	31,240	26,089	5,151	0	5,151		吉田ダム、内海ダム再開発
合計	621,426	519,251	102,175	60,000	42,175	0	

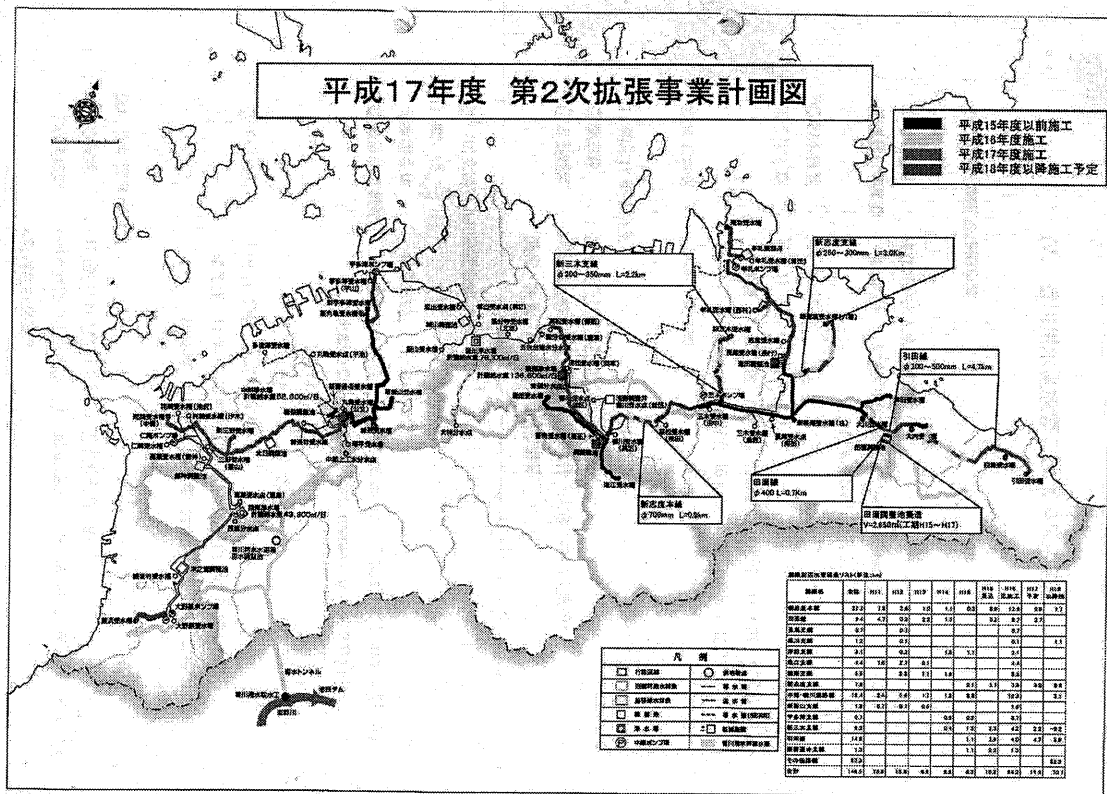
香川県水道局水道用水供給事業に関連する部分は、用水供給増加部分で、供給先の増加、供給量の増加のための管路延長や施設能力の増加、工業用水からの水利転用を第二次拡張事業により実施している。

「その他」の供給増加は市町水道事業者が自己水源の開発により行うものであるが、「その他の計画」のダム事業は県事業である治水ダムの建設に市町水道事業者が利水部分を乗せて行われる。(前項参照。)

3)第二次拡張事業

①当初計画と進捗率

広域的水道整備計画の香川用水による開発計画部分を担う。(前表「香川用水」部分)



当初の計画と進捗状況

(単位：百万円)

項目	浄水系	全体計画	～H17年度	主要な内容・金額	
導水施設	東部系	331	331	導水ポンプ・電気室・設備	
	西部系	100	0		
浄水施設	中部系	5,142	53	沈殿池電気室・設備	
	綾川系	240	0		
	東部系	6,869	0		
送水施設	西部系	337	0	中部・綾川連絡線φ600 新志度線φ700	
	中部系	7,579	2,303		1,887
	綾川系	20	0		2,755
水利転用		4,070	4,070		
用地費		1,199	175	田面・岡調整池	
その他		2,630	1,099		
	合計	47,000	14,967		

未実施部分が大きく、今後の需要見通しによると、新規供給に必要な事業以外は実施されない可能性が高い。

ただし、渇水時以外に農業水利を水源とすることが違法であるという認識が広まり、市町への水道用水供給は、増加する傾向にある。とはいえ、当初予測以上に増加するかどうか

かは不明である。

4)原水調整池

事業主体は独立行政法人水資源機構で、平成 20 年度完成予定。

平成 18 年度末現在で建設仮勘定に計上されている金額は 118 億円

香川用水の原水を貯水し、渇水など非常時の水源とするための事業で、貯水量は約 300 万 m³。

国庫補助が 3 分の 1 の事業であるが、補助分は機構が受入れるので、総事業費約 300 億円のうち、約 200 億円を水道用水供給事業が負担することになる。ただし香川県一般会計が半額約 100 億円を負担することになっているので、水道局負担部分は約 100 億円となる。

香川県水道局の年間供給量が約 6,200 万 m³なので、単純に比較すると、約 17 日分の原水を貯水できる計算となるが、渇水時にどの程度の水が貯水され、水使用料がどの程度か、香川用水のカット率がどの程度か、等のさまざまな条件により、原水調整池の効果は変わる。運用方法等は協議中であるが、当初予定通りの原水調整池機能が確保できる予定とのことである。

(2) 課題への対応

1)耐震化

香川県水道局では、平成 20 年 1 月時点で、既設の施設の耐震対応計画は策定中である。ただし、建設が昭和 49 年であり、非常に古い、耐震性及び安全性にも問題があるとされている石綿管が使用されていない。また、ダム及び浄水施設はもともとの設計が耐震構造になっているとのことである。

また、工業用水道事業は平成 2 年の旧 2 事業の統合により、水源を含め複線化されている。また、水道用水供給事業は第一次、第二次拡張計画の過程で一部複線化が行われていることも災害対応になっている。(第二次拡張事業図参照。)

そのほか、水道法の改定により、第一次拡張事業時に、半日程度の供給が可能な調整池を各浄水場に建設している。

現在実施されている対策としては、主として水道用水供給事業について、事業拡張に伴う新規投資部分から耐震管を使用している。

水道用水供給事業の管路の耐震化率は平成 18 年度末で 10.6%である。

水道局資料より

(単位：km、%)

	ダグタイムル鋳鉄管等延長	耐震管路延長	耐震化率
創設～第一次拡張事業	217.2	0	0.0
第二次拡張事業	82.8	31.7	38.3
合計	300	31.7	10.6

なお、耐震対応管路の単価は、通常のものに比べ、割高になる。平成18年度の予定単価差は次のとおり。

口径 mm	150	200	250	300	350	400	450	500	600	700
価格差%	14.3	15.1	16.9	11.8	6.0	15.1	16.8	24.5	24.2	26.9

第二次拡張事業の実績を見ると、600mm、700mmの使用金額が大きいので、原材料は約25%のコストアップとなる。

(意見)

耐震化は重要課題であるが、耐震化を含めたリスク対応は、通常時だけを想定した運営・設備投資に比べコスト増加要因となることが多い。

分離計算は困難であると思われるが、例えば、通常投資の概算と、想定したリスクの種類、発生確率、発生した場合に想定される被害とそれに対応するために追加的に必要となる投資額とを対応させるなどの方法で、リスク対応目的として合理的な投資水準であることを説明可能とするような投資計画が望まれる。

2) 渇水対応

① 水道用水供給事業

水道用水供給事業では、事業としては前述原水調整池が渇水対応と位置づけられている。

第二次拡張事業計画が実施途中であることなどから、現況の供給量に比べ、香川用水の水利枠が大きく、7割程度の利用に留まっていることが、渇水時には5割カットを実質的には3割カット程度に抑える効果を持ち、渇水対策となっている面がある。

工業用水道事業の資産である府中ダムに15万m³程度の調整池枠を持ち、渇水時には水利転用しているほか、実際の渇水時には農業用水からの水融通を受けている。

しかし、香川用水だけを水源とし、水道用水供給事業を行うため、浄水しか供給できない、という水道用水供給事業の渇水対応には限界がある。

208 ページ図を見ると、平成6年渇水時の給水制限地区は、圧倒的に香川用水受益地区に偏っており、各市町は、それ以降、独自水源の開発に努めている。

このような状況は、県民に安全な水を安定供給する、という香川県水道局の目的と相反することになる。

もともと、香川用水は農業用水先導で事業計画がたてられた、との記録もあり、これによると、農業用水での香川用水の位置づけは、渇水時にも安定した耕作ができるように、というものであった。

これに対し、水道用水は平常時を前提に事業が進められている。

今後考えられる渇水対策としては、

- ・渇水時の水供給を増やす=県水道局も自己水源を開発するなどの方法
- ・渇水時の水融通を拡大する=市町水道事業者の自己水源の利用

例えば緊急時の農業用水からの融通経路を作ることなどは、両方にあてはまる。

②工業用水道事業

平成2年の統合により、香川用水と府中湖の2水源を持つことになったことが、工業用水の渇水対策になっている。

実際には、「命の水」として、水道用水供給事業に府中湖の水を渇水時水融通される部分もある。

工業用水道事業の主要供給先である番の州では、同敷地内にある県の中讃流域下水の処理場から、渇水時のみ処理水を臨時給水している。

この中讃流域下水の主要管渠の下流部は、工業用水道事業の水道供給経路とほぼ同じ経路を通り、番の州に運ばれ、処理されて海に流される。

処理されているとはいえ、工業用水としても、品質は水道事業により供給される水とは比較できない、ということであるが、福島県三春町では、浄水して供給する水道から回収する下水までを1つの事業と考えた統合が行われている。このような考え方により、何らかの相互利用による事業効率化、環境対応が可能であるようにも思われる。

3)品質の確保

水質は法規等に従い、定期的に計測され、結果もホームページ等で公開されている。

計測結果は専門的であり、一般の県民が見ても判断が困難である。

また、香川用水の水質は非常に良く、供給している水道水の味も良い、とのことであるが、水道用水供給事業は直接消費者に用水を供給しないこともあり、一般的にはなじみの薄いものになっている。現在もいろいろ検討されているが、香川県施設見学時に効き水をする、など、何らかの広報が望まれる。

4)市町との協働と地域水道ビジョンの策定

①市町間の公平性(水道用水供給事業)

資産の項で見たように、第二次拡張事業、原水調整池建設費に多大な投資を必要としている。

この点、不公平感を持つ市町事業者は多いと思われる。

事業としてみると、新規需要者への設備投資効率は低い。しかし、県内で水道用水が不足する地域に対して、水の安定供給をすること自体は、香川用水事業の性格からは使命であると考えられることもできる。

しかし、水道事業に関しては水需給計画の予測量から大幅に減少しており、市町水源事業との重複がなかったか、については現在の仕組みからは十分に検証できない。

②地域水道ビジョン

317 ページ記載のように、地域水道ビジョンは策定されていないが、現状を見ると、香川県の水道用水供給事業は、県内の全市町に水道を供給しているわけではなく、水道局から見ると市町は顧客でもあり、水道局が独自で策定する地域水道ビジョンは供給先市町のビジョンに影響される。

平成10年策定の香川県水道整備基本構想は、香川県としての地域水道ビジョンに近い性質のものであるが、当初の見通しと現状が非常に異なって来ており、これに従い事業を行うことは考えられない。地域水道ビジョンの策定は検討中のことであるが、水政策大綱の見直しにあわせ、市町の現状を踏まえた策定が望まれる。

(3) 広域化への要請

①事業の制限

今回の監査を通じ、香川県水道局の職員は能吏であり、また非常に職務に忠実であると感じた。しかし、残念ながら、市町水道事業者のように、市民に直接水道用水を供給する事業ではなく、香川県水道局は、安全安心な水を安定供給する、という目的に忠実でありつつも、消費者を見ながら、経営体としての意思決定を行う機能は不十分である。

また、水道用水供給事業は、原水の供給が出来ないという制限がある。さらに香川用水を供給する、という事業目的が水源を限られたものになっている。五色台水道事業は、県営事業として行うことが適当な性質のものではない。

②民営化等

水道法の改正を受け、事業の民間委託など各種の手法が検討されている。

他の用水供給事業体では、積極的に民間活力導入の取り組みが行われつつあるが、香川県水道局では、排水処理設備の運転管理委託等を除き、民間委託等が行われていない。一方で、水道事業の公益性から、市場原理の導入に慎重な意見も根強い。他事業体の導入事例を研究し、香川県水道局の現状、将来像と重ね合わせ、民間活力の導入の可否、方法、時期などの検討が望まれる。

香川県水道局は、民間への委託拡大等は検討されていないが、委託先、統合先は民間企業でなければいけないわけではない。

現在でも、市町との共同管路は建設されており、また供給開始時の施設整備にあわせ、

市町水道施設建設を受託するケースもある。

直接投資か市町事業者への委託とするか、等の検討は今後も必要と思われる。例えば第二次拡張事業計画に浄水能力の増設が盛り込まれているが、市町水道事業者への浄水委託も水道法上は可能になっている。

③広域化

一般に水道事業は、一定以上の規模が効率的であること、また水道事業が高度成長期に整備された経緯から、市町水道事業の施設更新がいつせいに必要になると予測されること、市町合併で自己水源の広域融通が渇水対策として有効であったことなどから、広域化のニーズは高い。

香川県の水事情を考えるならば、県と市町の役割分担を明確にするよりも、統合により重複した事業を整理でき、渇水時の融通も含め、水資源の有効活用に寄与できる分野である。

香川県水道局は広域にわたり、県内水道用水消費量の半分を供給しており、広域化の中核となることにより、広域化が効率的に促進されることが予測される。

そのためには、現在の管理者を置かない小規模公営企業としてではなく、安全安心な水供給というライフラインを維持する使命は持ちつつ、消費者である県民を見て、回収可能な投資を考えるより経営的な視点にたった企業形態とすることが望まれる。

第5 水政策と事業

1 利水事業

(1) 満濃池の水利転用

平成17年2月、香川県丸亀市、善通寺市、満濃町の水道事業に、農業用施設である満濃池から原水が供給されていることが明らかになった。

満濃池は金倉川水系に築造されているが、1級河川である土器川からも取水しており、国（地方整備局）の許可が必要である。

大きくは、水利を無断で転用し、河川法に違反していること、農林水産の補助事業で行われた土地改良事業の施設を水道用に利用していることから補助金の返還を要することの2点が問題とされた。

平成19年6月に、水利の水道への転用の許可と、施設管理者からの補助金返還が行われ、合法的に水道用水として使用できることとなった。

平成19年以降の配分 (単位：千 m^3)

満濃池主要河川水源			水道用水配分	
土器川	農業用水	7,710	丸亀市	5,840
(1級河川)	水道用水	2,518	まんのう町	980
土器川合計		10,228	善通寺市	370
金倉川	農業用水	2,779	合計	7,190
(2級河川)	水道用水	4,792		
金倉川合計		7,576		
水道合計		7,310		

平成17年度「香川の水道」より、各市町水源 (単位：千 m^3)

市町名	湖水	香川用水	ダム	その他	合計
丸亀市	8,012	4,502	0	3,860	16,374
まんのう町	999	0	568	801	2,368
善通寺市	1,508	1,289	0	2,345	5,142
合計	10,519	5,791	568	7,006	23,884

注) 満濃池からの取水は湖水に含まれるが、統計からは湖水の内訳まで入手できない。

満濃池は、日本最大のため池であるとともに、貯水量は15,400千 m^3 と、香川県内の他のどの治水ダムよりも規模が大きい。(271ページ参照。)

歴史は古く、弘法大師が修繕工事を行ったと言われているが、昭和34年に貯水量を2倍とするかさ上げ工事が行われ、今の容量になった。

しかし、水利の転用により、従来どおりの利用状況になったか、というところではない。

当初許可されていた豊水時（一定以上の水量があるとき）の取水だけが行われるが、満濃池の容量に見合うものではなく、少雨も影響し、平成20年の1月時点で、継続して貯水量は見る限り半分程度に留まっている。

河川法上認められた正しい取水だけでは、満濃池は有効活用できない状況にある。

また、丸亀市では、水道供給開始以来はじめて、平成19年夏は渇水により小学校のプールが使用できなくなったとのことである。

満濃池の容量は15,400千 m^3 、その半分なら7,700千 m^3 となる。

現在建設中の柗川ダムの上水容量は1,990千 m^3 (上水部分事業費)、香川用水原水調整池は3,000千 m^3 （事業費300億円）。

用途が異なり、満濃池は土地改良区が管理する施設であるとはいえ、土地改良事業は公費が概ね90%を占める事業である。

また、日本のダム史にも必ず登場し、郷土の宝ともいえ、隣接して国営讃岐まんのう公園も建設されている満濃池を十分に活用せず、他部署であっても公費により利水施設を建設することの可否は問われるのではないか。

水利に関する問題は複雑で根深いものがある、といわれているが、香川県でこのような顕著な水利問題が解決される努力が見えなければ、渇水対策事業は投資を行うための計画といわれてもしかたがない。

(2) 水利転用

農業用水からの水利転用について考える。

1) 関連

農業用水は、水需要量のうちの大きなウエイトを占め、また施設も太古から整備されてきたものであり、充実している。近年では農業関連の公共政策として多大な公費が費やされているが、水利用の実態補足は困難である。

都市用水等への転用も、一定程度行われている実態にあると推測される。法規に従い、水を安定供給するためにはこの実態の把握と整理が必要である。

2) 転用について考慮すべき点

転用の成り立ちを考えると、一概に法律で割り切れない水問題特有の性格や、現状の農業自体の問題が潜んでいる。

もともとの農業用水は、かんがい用と農家の生活用水を兼ねるものであった。上水道がほぼ100%普及し、農家の生活用水も水道用水に転換してきた経緯があり、農業地区と住宅地区を明確に区分しにくい地方都市では、都市化に伴う都市用水の需要増加以外にも、政策的な水道普及に伴い、法規上は農業用水が都市用水に転用された面もある。

また、水道事業による地下水のくみ上げが農業用水に影響を与えるなど、水の見えない循環を守ることを代替として農業用水からの転用が行われた経緯のものもある。

これらは転用のきっかけではあったが、転用水量の根拠は数値で明確に示すことのできない性質のものであり、時間の経緯とともに転用の慣行だけが残されることとなる。

歴史的経緯や農業の現況を、河川法や過去の補助金の財源によりすっぱり割り切ること自体、どこへでも流れてゆく水、生産から消費まで、生活のあらゆる面で必要とされる水を真に有効に活用する妨げとなり、表面化させずに当事者間の交渉により有効利用されるインセンティブになっている。

3)対策

渇水時の香川用水への配分に当り、早明浦ダムの底が見えているのに、香川県のため池には水がまだたくさんあるのではないかと、という指摘が毎回される場所であるが、農業用水から上水への転用は許可が必要である。

しかし、河川法も、改正されており、渇水時の水融通は可能になっている。

ため池から水道用水への取水設備も必要であるため、今日の渇水にすぐ手配できるわけではなく、事前の設備投資が必要となる。

がんじがらめの規定の元で、有効な水配分を実施することは極めて困難である。

現況の法制下で行えることは、県費により行った土地改良事業の水利使用の実態調査と、河川慣行水利の整理であると思われる。

実際には、県民全てが一定の犠牲を覚悟しなければ、水の実態は把握できない。しかし、それを先延ばししても、香川用水の水利調整に県民生活、産業基盤が左右され、県民生活は非常に不安定である。

水は生活の維持に欠かせないものである。治水事業を考えると、危険な地区に居住していても、予算上の制限から事業化までに時間がかかるものはあるとしても、国策として生命・財産が守られ、危ない地域に住んでいるのだから仕方がないとは言われない。国に対して、特区を申請するなど、何らかの手建てが必要と思われる。

現状法規等の規制の下で、表面化していない水の実態を把握し、見えない循環の可能性や過去の経緯も明らかにし、あるべき水利用の姿を検討することが必要な時期にある。

これが行われずに他県の理解を得ることは難しい。

2 水の需要予測と事業

増加する水の需要予測と、実施されている事業について考える。

(1) 多目的ダム

多目的ダムは、利水目的の事業を治水事業に乗せる、という枠組みの事業であり、治水の基本方針に水利用状況も記載されているものの、基本的には相反する事業である。

河川の項で見たように、治水の必要性から事業決定されているが、利水も含めた利用が

可能な事業は、優先されているようにも思われるが、純粋な治水ダムよりも多目的ダムの方が事業全体の有効性は高くなる、ということも出来る。

しかし、水道事業は市町が行う事業であり、市町水道事業の需用予測の変化がダムの利水容量の位置づけをどのように変えているかは把握されていない。

市町の予測が変わり、利水分として必要な容量が変わったとしても、一旦着手した事業計画を変えることも実際には困難と思われるが、市町水道事業のダム建設費負担能力の把握は必要であるように思われる。

(2) 水道事業の拡張

県水道事業の項で見たように、需要予測の修正などにより、県水道の第二次拡張事業のうち、実施されない可能性が高いものもある。

また、渇水等の危機管理対策として建設されている原水調整池は平成 20 年度に完成予定である。一方、その他の事業のなかには渇水対策か、需用増加への対応かが明確でない事業もある。

県水道事業は、市町の事業計画に左右される。

香川県の工業用水道事業は、平成 2 年に従来の府中ダム水源の事業に加え、香川用水を水源とする旧中讃工業用水道事業とを統合し、複数水源としたことが渇水等のリスク対策になっているが、事業の効率性は低下している。

(3) ダム・ため池の有効利用

河川の項で見たように、治水ダムの維持管理水準には課題がある。
ため池の保全は、継続して実施されている。

(4) 水の再利用

香川県事業の流域下水道事業の 4 つの処理場には給水口が設けられ、希望に応じ無償で利用できるが、管路による配水までは実施していない。

多度津町、高松市などでは処理水の再利用事業が実施されているが、造水コストは高い。

3 実態の把握

このように、水需要により事業計画が変わる可能性のある事業も多く、水の需要、供給の実態を把握することは、全体の事業の整合性を考える上で不可欠である。

県で水需要を把握するためには、次の手順が必要と思われる。

(1) 河川法の利用

慣行水利を含む河川からの取水の実態を把握すること。

(2) 農業水利の実態

農業水利の実態を把握すること。

(3) 市町事業の把握

市町で行われている水道事業、下水道事業の実態を把握すること。

(4) 地下水の実態

地下水の利用状況は管轄する部署がないため、特に把握が困難である。

市町下水道事業で使用料徴収のために把握されることがあるが、大規模工場が地下水により工業用水を調達している場合、排水も自社で処理されるため把握できない。ただし、このような大規模工場は数も限られると思われる。

4 政策実施の障害

水に関連するそれぞれの部署は、職務に忠実であるが、他部署の実施する政策に関与せず、政策の全体的な整合性については考慮されにくい体制となっている。

利水や治水という共通の目的を持ちつつも、政策の対象や目的が異なることから、必ずしも利害が一致しないこと、また根拠となる法令がそれぞれ異なっていることなどが理由と思われる。

その点、平成 18 年度の監査対象であった砂防ダムと治山ダムは、それぞれ河川砂防課、みどり整備課と担当部署、所轄官庁、根拠となる法規も異なるが、定期的に会合を持って事業計画が調整され、また道路事業は、土木部の建設する一般道路と、農道、林道の事業計画は調整される。

これに比べ、水関連政策は、上記事業ほど類似性がないので、調整が困難であること、また利害が反する面もあることなどから会合などによる調整は行われていない。

香川県の県民生活、経済活動は香川用水なくしては成り立たない。平成 25 年 3 月末日の水利許可の更新をにらみ、水資源対策課が環境森林部から政策部へと移転する組織改正が行われた。

どこにでも、形を変えつつ移動する水に対して、法令や用途の枠組みに縛られた縦割りの行政を実施したままでは、有効な対応は不可能である。

市町や、また民間も含めて 212 ページ表に記載した各事業主体からの情報収集と事業の調整が必要であるが、少なくとも県内部の部署については共同作業を行う必要があり、常時の交流・情報交換が望まれる。