

県営渡船委託事業に関する住民監査請求書

岐阜県知事の措置請求に関する要旨

一 請求の要旨

一 岐阜県、愛知県は県道としての県営渡船事業を地元自治体に委託、さらに自治体が地元渡船組合に委託してきた。元来民間の営業行為だった渡船を多数通行の用に供していたその公益性に鑑み県道としたものであるから、本件支出は実質的には地域の渡船行為への「補助金」である。

一 委託契約書八条で「乙は、乗船を拒み、又は出船を拒絶し、若しくは出船を遅延させてはならない」、九条で「越立期間中は、正当な理由がある場合を除き、渡船場を離れてはならない」とされている。

一 海津町の日原・森下渡船では、船頭の駐在、施設管理はなされていない。しかるに、組合及び海津町は、年間全日駐在したかのように書類を調整・作成し、運行人員なども偽って県に提出し、所定の委託料を得続けた。

一 渡船の利用者も無く、よって公益性、道路として必要性もないにもかかわらず、県が契約に反した従事態勢を黙認したまま、業務を漫然と継続してきたことは、不要、不効率な支出として地方自治法二条一三項、地方財政法四条にも違背し、委託料名目の本件支出は自治法二三四条の二一《契約の履行の確保》に、補助金支出として自治法二三二条の二《寄付又は補助》に違背する違法な支出である。

一 そもそも、用地取得・所有権設定及び路面整備も不要な「渡船」は、利用者が激減しかつ将来の利用の予測もないなら、無用多額な支出を強いられるから、廃道とすべきであるが、両県はこの検討を怠り、愛知・日原、葛木、西中野の渡船でも漫然と委託契約を続けたことは、右同様の理由で違法である。

一 よって、岐阜県関係分について、岐阜県関係者らに四九六二万六九四七円の損害賠償及び海津町関係者らに二一五〇万六七五〇円の不当利得返還の勧告、さらに九九年支出予定額合計一三二四万三五〇〇円の差し止めを求める。

二 請求者 別紙 ぐらし・しぜん・いのち 岐阜県民ネットワーク 寺町知正他一〇名以上、治法第二四二条一項により、事実証明書を添えて、必要な措置を請求します。

一九九九年六月二一日

岐阜県監査委員 様

別紙事実証明書目録

別表一 渡船支出・業務等集計表

資料 渡船場関係写真（写真一～五）

第一号証 一例としての業務契約書（岐阜県と海津町）

第二号証 九七年度、小紅の渡の業務日誌など

第三号証 九七年度、日原・森下渡船の業務日誌

第四号証 九五年度、日原・森下渡船の事業報告書・業務日誌

監査請求 補充書 一九九九，六，二一

第一 事業の概要

一 岐阜県、愛知県は県境を接する渡船の一部に関して、道路法第二条において「渡船」も道路の一つとされていることを前提に、五五年（昭三〇年）頃、両県で協定を結び、慣行的に集落等が行なってきた「渡船」行為を、県道として認定し「県営無料渡船」を実施（経費負担は折半）してきた。また、両県とも、それぞれの県内で行われてきた渡船も県道として認定し、それぞれ独自に運営してきた。海津町には、日原渡船、森下渡船があり、岐阜市に小紅の渡がある。愛知県には日原（塩田）渡船、葛木渡船、西中野渡船がある。

二 県が地元自治体に委託契約（西中野のみ報酬）し、さらに自治体が地元渡船組合に委託する形態をとってきた。運行時間は四月一日～九月三〇日が午前六時～午後七時、一〇月一日～三月三十一日が午前七時～午後六時で契約している（小紅の渡は午前八時～午後五時半・午前八時～午後四時半）。運行日は、通年全日である（小紅の渡だけは毎月曜日と一二月二九、三〇、三十一日は運休）。年度当初の契約で年間の委託料総額を上限として明示し、事業後の精算は、運行日数×日当を主として、概ね当初に近い額を請求している。

本件にいう県営の「渡船」は、元来民間の営業行為だったものを県道という名を借りて公営にしたものであるから、多数通行の用に供していたその公益性に鑑み認定され、しかも県営とされた、ということができ、実質的には地域の渡船行為への「補助金」である。

公道としての渡船であるから、何人が利用しても無料であるものの、車の普及や道路整備の拡充で小紅の渡以外は、利用者が激減している。この利用者の激減は、県作成の道路史や渡船史、町史などにも記録・明示されている。

第二 委託契約

一 契約の条項は、どこも概ね同様である。岐阜県を甲、海津町を乙とする契約の要点は「第八条、乙は、次の各号に該当する場合を除き乗船を拒み、又は出船を拒絶し、若しくは出船を遅延させてはならない。（一）暴風雨、出水その他の災害が、発生し運行上の支障があるとき（二）船体に故障があるとき（三）その他甲が必要と認めたとき」とされている。「第九条、渡船の運行に当たっては、次の各号に定める事項を遵守する（一）越立期間中は、正当な理由がある場合を除き、渡船場を離れてはならない（二）船内に予備槽具を設備し・・・（五）出船の中止又は遅発若しくは搭載量の制限をする必要

がある場合には、直ちに甲の指示を受け、必要な措置を講じ、その旨を渡船場に掲示すること（七）業務日誌を備えつけ、勤務中の状況を記載すること」とされている。なお、第三条で委託料は年間予算額を総枠として明示し、かつ四月及び一〇月の概算払いとされている。

二 但し、海津の九九年の契約だけは、一部変更があり、それは「第九条、（一）越立期間中、要請があった場合は直ちに、渡船場に待機しなければならない」とされ、かつ第三条で「常時人夫賃を一人一回当たり七七〇〇円、臨時人夫を一人一回当たり五四二〇円とし稼働実績に乗じて得た額」として委託料が総額方式から実績方式に変更された。また新たに、月二回の定期点検を行うこととし、この分を概算払いとして事前に支払い、その余は年度末での精算とされている。また、委託業務仕様書は「運行の要請がある都度二人ずつ従事する」等と、従前の通常一人従事を二人従事に変更した。

そして、岐阜県は九九年の当初予算においても、九八年当初と同額を計上している。

第三 委託料あるいは補助金の法的位置付け

一 1 委託契約には、公法上の契約と私法上の契約があり、後者は地方公共団体の事務事業、調査、研究等を他に委託し、その成果を得る場合には経費支出する。補助金は、法令に基づいて交付する場合と特定の事業又は研究が公益上必要がある場合にこれらを助成するために交付するものである。

2 本件事業は手続的、形式的には「県道の維持管理としての業務委託」であり、歴史的経緯を考慮すれば、実態的、実質的には「地域の慣行の民間渡船組合への渡船業務に対する補助」である。

二 1 委託契約は地方自治法（以下、法という）第二三四条《契約の締結》によって結ばれ、契約の履行としての役務の提供に応じて、契約に定める額、方法で委託料を支出するものである。法同第二三四条の二第一項《契約の履行の確保》は職員の監督、検査義務を定め、同項所定の契約の適正な履行を確保し、又はその受ける給付の完了を確認するものとされている。即ち、契約を締結した場合、契約の相手方の履行が誠実になされない限り所期の目的を達成することができないから、契約の履行を確保するために法律上の制度として定めたものである。右条項は法第二四三条の二第一項《職員の賠償責任》に例示する四種のうちの一つであり、財務分野において極めて重要な規定とされ、これらの事務に従事する職員の賠償責任を明文化し、その責任を明確化したものである。

2 補助金は、法第二三二条の二《寄付又は補助》「公益上必要がある場合においては、寄付又は補助をすることができる」により公益性を有する特定の事業または活動に対して交付される。

また、補助金であるかどうかは、単に予算上の名目が「補助金」とされているかどうかではなく、公益性を有する特定の事業又は活動に対して交付される主旨であるかどうかによって判断されるさらに補助の是非について「公益上必要であるかどうかの認定は全

くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない（昭二八・六・二九自行行発一八六号）」とされている。公益上の必要を欠く場合当該支出は法第二三二条の二に違反することとなる。

3 委託事業及び補助事業は、特別に外部に委託しあるいは補助してまで行うべき必要性、目的性があったのか、それが当該自治体の財政上の余裕との関連における重要性と緊急性の程度、合目的性、有効性、公平・公正など他の行政目的を阻害し行政全体の均衡を損なうことがないか、など諸般の事情を考慮してなすべきである。支出された金員が、それに対応する給付あるいは補助目的に該当する公益的活動、行為がなされていなければその支出は違法となる。

第四 海津町の森下、日原渡船はカラ委託であり支出は違法

一 小紅の渡は契約が履行されている。日原（塩田）、葛木、西中野渡船は、船頭待機時間が契約に対応せずに短縮、カットされているが、一応は船頭らが駐在している時間が実際にある。しかし、海津町の二渡船においては、船頭の駐在は全くなされてこなかった。渡船施設管理も殆どなされていない。本件支出は「県営渡船業務のために常駐し、かつ不特定の者から運行をもとめられたら直ちに運行する」という行為が契約通り実行されていることに対してなされる支出である。しかるに、日原・森下の渡船組合及び海津町は、業務報告書を業務実態とまったく異って、一年中全ての日に駐在したかのように書類を調整・作成し、運行人員なども偽って県に提出し、結果として海津町及び組合は岐阜県から契約所定の委託料を得続けていた。

二 渡船組合及び海津町の故意＝カラ委託の実態的裏付け

1・常駐小屋 海津は小屋があるだけで連日待機可能な状況ではない。赤旗、白旗の配置もない。

他の渡船駐在小屋は、テレビもあり、掃除、整備もされおり、待機状態を伺わせる

- ・小屋装備 森下はロープがあるだけ。日原は何もない

他の渡船駐在小屋は浮輪、救命胴衣、カッパなどがある

- ・救命胴衣 船にも小屋にも配置されていない
- ・着船場 海津町は未整備で土のまま、乗降の安全にも大きな危惧あり
自動二輪やリヤカーが乗降できる状態ではない
とうてい「管理」とはいえない。他の渡船は整備済み

- ・対岸小屋 森下は荒れ放題。赤旗白旗の表示も全くのウソ。看板も直していない
樹木状況等から相当以前から「旗が目視可能な状態」ではないことは明瞭
着船場から背割堤（小屋）までは、全く未整備、未管理状態
草生え放題（夏には堤防管理者の建設省が草刈りするとのこと）
日原（塩田）渡船対岸小屋も荒れ放題

- ・アプローチ 着船場から相対する着船場までは、自転車など通行できる状態ではな

いが、自転車を多数運送したと報告されている。

2・葛木渡船、日原（塩田）渡船関係者は、海津の方は常駐していない、と述べている

3・各渡船業務報告を比較すると愛知県側や小紅の渡と比して極めて次の諸点が不整合である。

↓運送数（人員、自転車）天候・増水など河川状態、欠航状況、燃料・暖房用灯油使用状況など

・海津では自転車が多く、利用者が奇数も多い、去年は月二回の検査開始か

・草刈りなど維持作業を除くと、利用者が減る

4 九九年五月～六月、本件請求人らが、小屋掲示に従ってを海津町役場建設課に電話（五月二〇日二六日、三一日、六月一一日）もしくは訪問（五月二一日、六月一一日）して「乗船したい旨」申し出たが、「今すぐや明日というのはできない。三～四日（できれば一週間位）前には連絡して欲しい」との回答で、未だに一度も乗船できていない。明らかに県との委託契約違反である

三 県の監督検査の杜撰・問題点

1 以下は、海津町や組合の隠蔽に関係なく客観的に明瞭な事実であって、県の検査の際に直ちに認識されて当然のことである

・日原は「定員一八名・岐阜県」と看板が掲示されているが、船は構造上一二名とされ（船検査申請書及び船の記載）、契約も一二名とされている。森下は、定員や運行時間などの表示すらない

・日原丸は、九年に「中間検査」されているが、船に済証が表示されていない。

・森下対岸小屋の渡船表示案内を誤記のままに掲示中

・赤旗、白旗の常備もない目視も不可能なことは現地行けば明瞭

・着船場は自転車や普段靴では難渋な状態。とても着船場とはいえず、周辺川岸と何ら変わらない

2 道路パトロールや委託業務検査などで現地を日常的に訪れ、時には乗船し、対岸の船着場の管理状態も承知しているにもかかわらず放置してきた。

3 船は森下が九二年二月六日二六〇万円で取得、日原は九四年一月二〇日二八〇万円で取得とされているが、日原丸の現況外観で見ると限り不相応に極めて高額である

・九二年三月三一日に救命胴衣一二着（一着四五三二円で合計五四三八四円）取得とされているが、これが配置されておらず、所在不存在

・同日に櫂（かい）二基（一基四万円）を取得

・同日に船外機二基（一基一二六五〇〇円）、いかり二基（一基一四〇〇〇円）も取得

4 本件指摘の様に渡船業務もなく、渡船施設としての要がないにもかかわらず、98年度、建設省が森下排水路関連工事を二億五五〇〇万円で実施した工事の一環として、国費で渡船場を新装した

5 九九年からは「常駐せず」の看板を岐阜県自ら設置するなどあまりに杜撰

6 利用者が少ないことから99年からは実績方式にしたが、前年同額を予算計上している

四1 海津の二渡船は、県道としての渡船は利用者も皆無に近く、渡船行為の公益性もなく、よって道路として必要性もない。道路管理者の岐阜県は、これらを承知しながらも、運行状況を詳しく調査し地元自治体や渡船従事者らを厳しく指導すべきところ、契約に反した従事態勢を黙認したまま、業務委託を漫然と継続してきたことは、不要、不効率な支出として法第二条一三項「最小の経費最大の効果をあげる」、地方財政法第四条「必要かつ最小の限度をこえて支出してはならない」にも反した違法な支出である。

加えて、委託料名目の本件支出は、法第二三四条の二第一項《契約の履行の確保》、補助金として、法第二三二条の二《寄付又は補助》に違背する違法な支出である。

2 これに該当する既支出額は、別表一の日原（海津）渡船分一一〇万一二五〇円、森下渡船分一〇二〇万五五〇〇円、これに九九年に設置したとされる「常駐せず」の看板二枚の代金二〇万円（推定）を加えて、以上総合計二一五〇万六七五〇円である。また、九九年支出予定額は、日原渡船分二七四万九〇〇〇円、森下渡船分三〇五万二〇〇〇円、合計五八〇万一〇〇〇円である。

第五 渡船事業支出全般の違法

一 道路法第一〇条「一般交通の用に供する必要がなくなつたと認める場合においては、当該路線の全部又は一部を廃止することができる」とされており、客観的に不要となつた道路は、廃道とすることができる。県道として用地を買収、所有権設定し、舗装などの整備をする通常の道路の場合なら通行者が激減しても道路としての認定を継続する必要性は未だ存することも有り得るが、用地取得・所有権設定及び路面整備も不要な「渡船」は、利用者が激減しかつ将来の利用の予測もないなら、無用多大な支出を強いられるのであるから、速やかに「廃道」とすべきである。

もし、廃道としないとしても、山間峠などで日常的にあるように「(期間) 通行止め」にすれば、無用な支出は防げた。

二1 本件においては、県道としての渡船は利用者も皆無に近く、渡船行為の公益性もなく、よって道路としての必要性もないにもかかわらず、両県は廃道の検討を怠り、ただ漫然と委託契約を続け、毎年毎年多大な支出を継続してきたことは、不要、不効率な支出として法、地方財政法にも反した違法な支出である（除・小紅の渡）。

加えて、委託料名目の本件支出は、法第二三四条の二第一項《契約の履行の確保》、補助金として、法第二三二条の二《寄付又は補助》に違背する違法な支出である。

2 これに該当する既支出額は、別表一の日原（海津）渡船分一一〇万一二五〇円、森下渡船分一〇二〇万五五〇〇円、愛知・日原（塩田）渡船分のうち岐阜県負担分一五二九万四四四四円、西中野渡船分のうち岐阜県負担分一二八二万五七五三円の合計四九四二万六九四七円である。これに九九年に設置したとされる「常駐せず」の看板二枚の代

金二〇万円（推定）を加えて、以上総合計四九六二万六九四七円である。また、九九年支出予定額は、日原（海津）渡船分二七四万九〇〇〇円、森下渡船分三〇五万二〇〇〇円、愛知・日原（塩田）渡船分のうち岐阜県負担分四〇四万二五〇〇円、西中野渡船分のうち岐阜県負担分三四〇万円の合計一三二四万三五〇〇円である。

第六 業務の秘匿

本件業務の実態、書類の虚偽報告など極めてごく一部の関係者のみが極秘裏に行ってきたことであり、県民が渡船への支出の額、報告の内容、収支の実態などを知る事は到底不可能である。本件請求は、請求者らが、本年五月にこれらを察し、公文書やその他で実態を確認した中で問題を認識し、速やかな期間のうちになすものであるから、一件一期ずつの支出毎に、いずれも正当な理由があるものである。

第七 賠償責任と求める措置

・岐阜県知事は県の支出全てに責任があり、その賠償すべき額は四九六二万六九四七円である。

・基盤整備部（旧・土木部）道路維持課長は県内の渡船全般、さらに愛知県への岐阜県負担分（愛知・日原、西中野）の支出及び愛知県から森下渡船に関する委託料収入の出先機関への配当に権限を持ち、これら県単独あるいは両県協定による委託業務が正確かつ厳正になされることの検査監督権限と責任を有しており、過失責任は重大である。その賠償すべき額は四九六二万六九四七円である。

・大垣土木事務所長は海津町二渡船分の支出に関し権限があり、かつ検査監督にかかる権限と責任を有し、加えて現地を自ら検査に訪れており、本件の具体的状況を承知していたにもかかわらず、正確かつ厳正な検査を行い、改善をはかることを怠った故意過失責任は重大である。また、同事務所次長、管理課長、建設課長外関係者も現地を訪れたり、実態を把握しており、故意及び過失責任は同様である。土木事務所関係者の賠償すべき額は二一五〇万六七五〇円である。

・本件は委託契約は岐阜県知事（大垣土木事務所長）と海津町長が締結したものである。海津町長は、県からの業務委託契約に則り忠実に渡船運行業務をなすべきところ、長年にわたってこれを故意に怠り、しかも虚偽の報告をなし、多年にわたって委託料を不当に利得した。よって悪質かつ重大な責任があり、その返還すべき額は二一五〇万六七五〇円である。

・本件委託は海津町を介在させたとはいえ、実質的には地元渡船組合を構成する船頭らの集団と委託契約し、委託料支出を行ったものである。日原、森下地区渡船組合及び組合構成員は、契約に則り忠実に業務遂行すべきところ、これを故意に怠り、しかも虚偽の報告をなし、多年にわたって委託料を不当に利得した。よって悪質かつ重大な責任があり、その返還すべき額は二一五〇万六七五〇円である。

- ・ 岐阜県監査委員は過去の自らの監査業務でこれら事実を看過し続けたことを深く反省し、本請求に対応して、厳正な監査を行い、右関係者らに連帯して岐阜県の損害の賠償もしくは不当利得の返還をするよう勧告することを求める。さらに、新規の契約が既に締結されているのであるから、このまま放置すれば、同様の支出が継続されることは確実であるので、九九年支出予定額合計一三二四万三五〇〇円を支出しないよう差し止める勧告も求める。
- ・ （本件請求対象総額は六二八七万〇四四七円）

以 上