

大 阪 市 監 査 委 員	森	伊 吹
同	森	恵 一
大阪市監査委員職務執行者	杉村	幸太郎
同	森山	よしひさ

令和 4 年度監査委員監査結果報告の提出について

(水防事務組合に関する事務)

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定による監査を実施し、その結果に関する報告を次のとおり決定したので提出する。

第 1 大阪市監査委員監査基準への準拠

水防事務組合に関する事務に対する当該監査は、大阪市監査委員監査基準に準拠して実施した。

第 2 監査の種類

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 5 項の規定に基づく財務監査
地方自治法第 199 条第 2 項の規定に基づく行政監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

水防事務組合に関する事務

- ・ 主に令和 3 年度における事務を対象とした。

2 対象所属

契約管財局、こども青少年局、都市整備局、建設局、大阪港湾局、港区役所、浪速区役所、西淀川区役所

第4 監査の着眼点

監査の実施に当たり、重要リスク及び監査の着眼点を次のとおり設定した。

重要リスク	着眼点	監査の結果
(1) 水防事務組合との連携が十分に図られず、不適切な事態や水防活動に支障が生じるリスク	ア 建設局は、不適切な事態の防止や効果的な水防活動について、水防事務組合と十分に連携しているか。	—
(2) 水防事務組合に対する負担金が過大、また土地の貸付等がルールに従っていないことにより、本市に不必要な負担が生じるリスク	ア 建設局は、過大な負担金を支出していないか。	—
	イ 貸付所管所属は、ルールに従った条件により土地の貸付等を実施しているか。	指摘事項1 指摘事項2

(注) 監査の結果欄の「—」の項目については、今回の監査の対象範囲において試査等により検証した限り、指摘に該当する事項が検出されなかったことを示すものである。

第5 監査の主な実施内容

監査手続は試査を基本とし、質問・閲覧等の手法を組み合わせ、書面の提出により実施した。

第6 監査の結果

第1から第5までの記載事項のとおり監査した限り、重要な点において、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていることがおおむね認められた。

ただし、是正又は改善が必要な事項は次のとおりである。

1 水防事務組合に対する減免について改善を求めたもの

【契約管財局に対して】

水防法（昭和24年法律第193号）によれば、洪水、雨水出水、津波又は高潮による水災を防御する水防責任は市町村が負うとされており、水防地形の状況により、単独で責任を果たすことが困難な場合、共同して水防を行う区域を定め、水防事務組合を設けなければならないとされている。本市は、淀川・大和川という2大河川の下流に位置し、単独で水防責任を果たすことが困難なため、流域の関係市町と共同し、淀川左岸水防事務組合・淀川右岸水防事務組合・大和川右岸水防事務組合を設立している。

上述の各水防事務組合は、地方自治法上の一部事務組合に該当し、一部事務組合によって共同処理するとされた事務は、関係地方公共団体の機能から除外されるため（地方自治法第284条第2項）、大阪市内の淀川両岸、大和川右岸等の河川の水防事務は各水防事務組合が行い、各水防事務組合の防御区域外の水防事務を本市が行っており、本市と各水防事務組合との連絡に関しては、大阪市事務分掌規則（昭和24年大阪市規則第133号）第21条により建設局が担うとされている。

各水防事務組合は、水防法に基づき、各水防事務組合の防御区域における洪水と津波又は高潮による水災を警戒防御し、これによる被害を軽減する目的をもって水防上必要な監視、予報、警戒、通信、連絡、輸送等水防団の活動とこれに必要な器具、資材及びの整備の運用についてその要綱を示すため、大阪府水防計画に応じた水防計画を策定している。

大阪府水防計画によれば、おおむね担当堤防延長の1キロメートルないし2キロメートルについて1箇所の割合で、水防倉庫その他資器材備えつけ場（以下「水防倉庫等」という。）を水防活動に便利な場所を選んで設け、必要な資器材を備蓄し、水防計画に記載しておくこととされており、各水防事務組合の策定した水防計画には、水防倉庫等の所在地や資機材の種類・備蓄数等が記載されている。

本市では水防倉庫等の設置について、各水防事務組合に対し公有財産の使用許可及び貸付等を行っている。

本市の財産管理上、行政財産の目的外使用許可等及び普通財産の賃貸借契約における使用料等の減免を行う際には、契約管財局が策定した行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けに係る減免指針（以下「減免指針」という。）に基づいて行うこととされている。

減免指針では、図表－1のとおり減免することができる相手方や指定用途を分類しており、指定用途区分を認定する際には、減免することの必要性、妥当性、有効性、公平性に留意し、事業主管局において総合的に判断し決定するものとしている。また、減免することの公平性に関しては、事業主管局により同じ用途で指定用途区分の適用に差異が生じないようにするとともに、その他相手方との間で公平性が保たれるよう適正な運用を行うものとするとしている。

図表－1 行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けに係る減免指針 別表1

別表1 相手方・指定用途区分別減免率基準表

指定用途区分 使用許可相手方・貸付契約相手方区分		第1種	第2種	第3種
		①施設整備又は経常的な業務運営に対し国庫補助金又は本市補助金等が交付されているもの(交付予定を含む。)の用途に供するとき ②本市行政を補完・推進する事務事業で公共性・公益性を有する用途に供すると認められるとき 本市事務事業と関連が極めて密接である場合又は本市施策における重要度が非常に高い場合	本市事務事業と関連が密接である場合又は本市施策における重要度が高い場合	第1種及び第2種以外又は営利を目的とする用途
第1類	① 法人税法別表第1に掲げる「公共法人」 ② 法人税法別表第2に掲げる「公益法人等」ただし、宗教法人を除く。 ③ ②に掲げるもの以外の一般財団法人・一般社団法人のうち、公益的事業費が原則、全事業費及び管理費の合計額の半分以上であるもの ④ 「特定非営利活動法人（NPO法人）」 ⑤ 出資金に係る本市の出資比率が25%以上であり、かつ、その比率が最も大きい株式会社 ⑥ 「地縁による団体」 ⑦ 「人縁のない団体等」ただし、公共性・公益性を有すると本市が認定したものに限る。	100%	50%	0%
第2類	① 第1類に掲げるもの以外の一般財団法人及び一般社団法人 ② 第1類⑤に掲げるもの以外の株式会社（ただし、本市の出資する法人に限る。） ③ 法人税法別表第3に掲げる「協同組合等」	50%	0%	0%
第3類	個人・普通法人（第1類⑤又は第2類②に該当する普通法人を除く。）	0%	0%	0%

- (注) 1 廃止前の地方公共団体の財政の健全化に関する法律附則第5条（国や独立行政法人等に対する寄附金等の支出禁止の規定）の趣旨に鑑み、国や独立行政法人等に対する行政財産使用料及び普通財産貸付料の減免は、慎重に行なうこと。なお、第1類①には、国を含むものとして取り扱うものとする。
- 2 一般財団法人及び一般社団法人の使用許可相手方・貸付契約相手方区分を認定する際には、定款又は寄付行為並びに決算書類若しくは事業状況報告書を提出させ、その収支状況、公益的事業費の比率等を確認するものとする。
- 3 指定用途区分を認定する際には、減免指針に掲げる4つの点（必要性、妥当性、有効性、公平性）に留意し、事業主管局において総合的に判断し決定するものとし、その指定用途については事業名若しくは施設名を公開することによって、市民にその監視を求めながら、減免指針適用の適正性・公平性・透明性を図るものとする。

しかし、今回の監査において、各水防事務組合に対する減免状況を確認したところ、図表－2のとおりであった。

図表－2 各水防事務組合に対する行政財産使用許可及び普通財産賃貸借契約の状況

土地所管局	種別	貸付相手方（件数）			減免率
		淀川左岸水防事務組合	淀川右岸水防事務組合	大和川右岸水防事務組合	
契約管財局	貸付	11 件	1 件	0 件	50%
こども青少年局	貸付	0 件	0 件	1 件	100%
都市整備局	使用許可	1 件	0 件	1 件	100%
建設局	使用許可	1 件	1 件	1 件	100%
大阪港湾局	貸付	1 件	0 件	0 件	0%
		4 件	0 件	1 件	100%
	使用許可	2 件	0 件	0 件	100%
港区役所	使用許可	1 件	0 件	0 件	100%
西淀川区役所	使用許可	0 件	1 件	0 件	100%

（令和3年3月31日現在）

地方自治法第1条の3第3項に規定された特別地方公共団体（一部事務組合）である各水防事務組合は、図表－1によれば、相手方区分①法人税法別表1に掲げる「公共法人」に該当し、第1類に分類される。

減免率を100%としていた所属は、指定用途区分について、洪水・津波又は高潮に際し、水災を警戒・防御し、及びこれによる被害を軽減し、公共の安全を保持することを目的とされている水防法に定められた水防事務組合の事業における水防倉庫等用地であり、本来、本市が担うべき業務を行っていることから、本市事務事業との関連性、本市施策における重要度が非常に高いものとして、第1種に分類していた。

大阪港湾局は、貸付等を行っている8件のうち7件について無償としていたが、残る1件について昭和50年3月24日から減免を行っていなかった。大阪港湾局によれば当該貸付については、他の7件との異なる取扱いを解消するため、契約管財局と協議予定とのことであった。

また、契約管財局は、所管する土地につき、各水防事務組合に対し貸付当初（昭和20年）より無償で使用許可を行っていたが、昭和36年3月6日付け経理局長決裁により、契約管財局所管の土地賃貸料について、公用転用等の可能性がある財産の有効活用のため50%の減免率とするの方針が決定され、以降有償で賃貸借契約を締結していた。

これは、管財事務の総合調整を行う契約管財局において、減免の取扱いに係る整理を適宜行う中で、同じ用途にも関わらず、各水防事務組合に対し異なる減免率を適用している本市の状況について、事業主管局等の関係所属と十分な調整ができていなかったことが原因と考えられる。

現状では、減免の公平性を図ることができないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項 1]

管財事務の総合調整を行う契約管財局は、本市の各水防事務組合に対する減免の取扱いの統一に向けて、各水防事務組合への負担金を支出している建設局等の関係所属が減免指針を適切に運用できるよう調整を図られたい。なお、協議内容等は記録し、関係所属と共有されたい。

2 普通財産の使用貸借にかかる契約書の作成については是正を求めたもの

【浪速区役所に対して】

普通財産は、直接行政目的に供されるものではなく、その経済的価値を保全発揮することにより、間接的に行政の執行に寄与するものである。その運用については、私人と同等の立場であることを踏まえ、財産の貸借についても当事者間で各当事者の権利義務、及びリスクの分担や回避を取り決めることにより、当事者間で発生する可能性のある紛争を予防することに努めなければならない。

しかし、今回の監査において、各水防事務組合への貸付等の状況を確認したところ、浪速区役所は、淀川左岸水防事務組合に水防用具庫として1階の一部を使用させている普通財産（地域集会所）について、淀川左岸水防事務組合との間で契約書が作成されていない状態で、福祉局から令和2年4月1日に管理替え^(注)を受けたことから、当該使用に関する手続を進めていたものの、それが完了していない状況であった。

(注) 財産管理者である市長の事務部局間における財産の移管をいう。

これは、浪速区役所において、普通財産の使用貸借手続の進捗管理を行う体制が不十分であることが原因と考えられる。

現状では、借主との間で紛争が発生するリスク、本市の権利を主張できないリスク及び適正に財産管理が図られないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項 2]

浪速区役所は、淀川左岸水防事務組合との間で条件を明示した契約書を作成するとともに、所管する普通財産について、適時適切に必要な契約書が作成されるよう確認する体制を整備されたい。

第7 その他

留意すべき事項

大阪市地域防災計画^(注)において、水防対策全般の企画・運営は建設局の事務分掌とされている。その計画に基づき、本市の取組むべき施策等を明確にするため策定された大阪市地域防災アクションプラン Ver. 2.0 には、淀川・大和川流域の市町と共同し、水防団の訓練や水防活動の拠点となる施設の整備、水防資機材の充実などに向けた協力及び水防活動の担い手確保により水防組織の強化を図ることが、建設局の取組目標とされている。

(注) 本市域の震災にかかる災害予防、災害応急対策及び災害復旧・復興に関する事項を定めることにより、本市、指定地方行政機関、自衛隊、大阪府、大阪府警察、指定公共機関、及び指定地方公共機関等防災関係機関がその有する全機能を迅速・有効に発揮し、また相互に協力するとともに、市民等及び事業者による自主防災活動との連携、支援を含め、防災活動の総合的、計画的かつ効果的な実施を図り、本市域、並びに市民等及び事業者の生命、身体、財産を保護することを目的とした、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 42 条の規定に基づき、大阪市防災会議で作成される計画。

今回、建設局と水防事務組合との連携を着眼点として、監査を実施した。

建設局は水防活動の担い手確保により水防組織の強化を図ることを目標に、各水防事務組合が組織する水防団員の高齢化と充足率の低下といった課題に対し、これまで募集ポスター掲示や広報動画配信などの協力を行っているが、増員に転じていない。建設局は、水防団の認知度を高め、若年層や女性等の参加を促進するなど、更なる創意工夫について、各水防事務組合と協力して検討する必要がある。

令和 4 年度包括外部監査においても、建設局に対し、地域における水防活動の重要な担い手である水防団員増加へ向けた、SNS による情報発信など、より効果的な手法を水防事務組合と協力の上検討し、水防団の充実強化に努めるよう求めている。

建設局は、市域並びに市民や事業者の生命、身体、財産を保護するため、負担金の支出だけではなく、水防活動の担い手である水防団員の定数充足をはじめとする水防対策の強化に向け、これまで以上に各水防事務組合との連携、協力を図る体制を構築されたい。

なお、第 6 監査の結果で示した水防事務組合に対する減免にかかる指摘について、水防事務組合の水防活動の拠点となる施設が適切に確保されるよう、速やかに契約管財局と統一に向けた協議を進められたい。

【参考】 本市に関する水防事務組合

	淀川左岸水防事務組合		淀川右岸水防事務組合		大和川右岸水防事務組合	
設立年月日	大正 8 年11月		大正15年 6 月		昭和28年 5 月	
事務組合への改組	昭和33年12月		昭和35年 2 月		昭和33年12月	
防御区域面積	約190 k m ²		約64 k m ²		約81 k m ²	
水防団員定数	4,959人		2,901人		1,568人	
水防団員数・平均年齢 (令和 4 年 7 月現在)	2,447人	63歳	2,196人	65.2歳	1,153人	64.7歳
充足率 (団員数／定数)	49.3%		75.7%		73.5%	
管理者、副管理者、 会計管理者	管理者：大阪市長、副管理者：建設局理事、会計管理者：建設局工務課長代理					
構成市町及び 負担金分賦率	●淀川筋		●淀川筋		●本川筋	
	大阪市	61.70 %	大阪市	72.82 %	大阪市	68.1425 %
	枚方市	9.30 %	島本町	1.09 %	八尾市	18.7590 %
	寝屋川市	5.60 %	高槻市	16.38 %	東大阪市	9.5635 %
	四条畷市	0.10 %	茨木市	1.23 %	柏原市	2.8250 %
	門真市	4.50 %	摂津市	5.42 %	松原市	0.2220 %
	守口市	6.50 %	吹田市	0.95 %	藤井寺市	0.4880 %
	大東市	2.70 %	豊中市	2.11 %		
	東大阪市	9.60 %				
	合計	100.00 %	合計	100.00 %	合計	100.00 %
●防潮筋		●防潮筋		●防潮筋		
大阪市	100.00 %	大阪市	100.00 %	大阪市	100.00 %	
令和 3 年度組合予算		令和 3 年度組合予算		令和 3 年度組合予算		
161,973 千円		130,733 千円		97,692 千円		
(うち大阪市負担金 131,982 千円)		(うち大阪市負担金 97,860 千円)		(うち大阪市負担金 72,323 千円)		