

## 平成 19 年度香川県包括外部監査【概要版】

### テーマ: 持続可能な県民生活(安全・安心)

#### 第 1 テーマ選定の理由

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。

#### 監査項目及び留意点等

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、4 項目を選定した。

## 第2 概要

### 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。

逼迫の要因は政策的な公共投資の増大に伴う県債務の増加であり、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

##### 1)機能

地方財政法によると、地方公共団体の歳出財源は、歳入が原則であり、地方債は、事業の効果が後年度に及ぶ場合など、用途が限定された上で発行が認められる。

実際には、財源対策債などが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、実質赤字地方債として発行されている。

##### 2)日本の現状

###### 残高

18年3月末の普通会計の都道府県合計残高は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。

この他、普通会計の実質負担すべき借入金残高は全体で201.3兆円と、対GDP比で40.1%に達し、この残高は平成4年度から14年度にかけて急速に増加した。

###### 残高のうちの特例債

将来の税収や地方交付税を先食いしたものとみるべき、特例的な借入金金は80.6兆円と、全体の4割に達し、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。

###### 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、地方公共団体の自主性をより高める観点に立って廃止、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、平成18年度以降協議制に移行した。しかし、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。

###### 引受けに関する制度改革

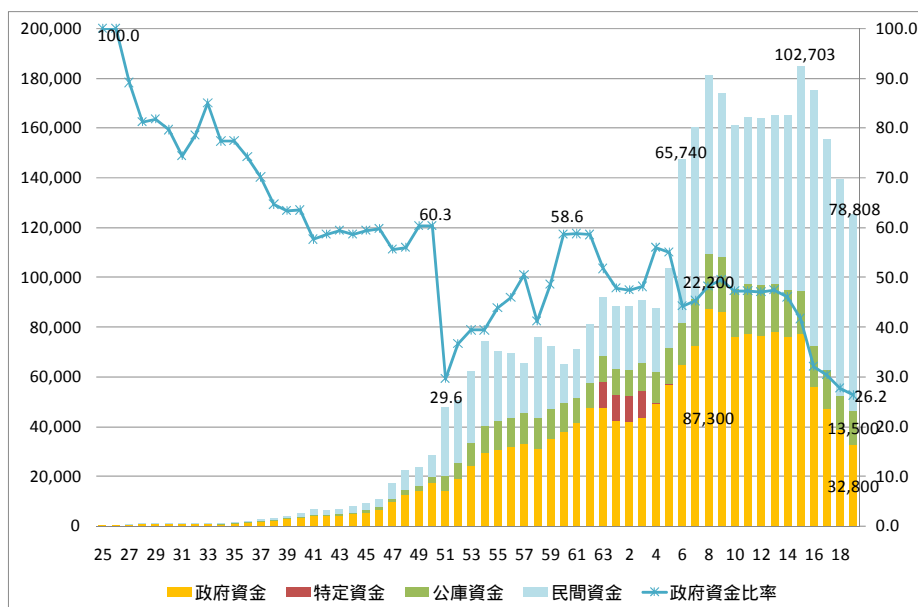
従来の資金運用部が郵貯・年金資金を一括運用し、特殊法人や地方債に資金を配分する仕組みは、民業圧迫を助長する一方で、不効率な資金運用を温存し多額の不良債権をつくりだしたなどといった批判を受け、市場調達への移行を目指す改革が進められている。

###### 制度改革の影響

引受先別の地方債発行額をみると、発行総額は、平成6年度から増加し、15年度の18.5

兆円をピークに急速に減少しており、近年は政府資金が減少し、民間資金のウエイトが増加している。

引受先別地方債計画の推移(億円,%)



この状況は各団体の信用力に基づいた調達の基本になることを意味し、公的資金の減少とともに、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る。

### 自治体の実質的な償還負担

地方債の元利償還支出は、基準財政需要額に算入され、制度的に一定の交付税措置が認められてきた。

これはもともとは独自の税収が少ない団体に対する地方債発行支援策であったが、バブル崩壊以降の景気対策を通じ、地方の公共投資促進スキームとして使われた。

急速に増加する地方債残高に対し、地方公共団体側は交付税でみてくれるから、という意識から自己の債務としての認識が薄く、財政錯覚が生じている状況にある。

その交付税措置が確実に行われるか、というと、今後の交付税の財源見通しを前提にすれば、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できず、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。

### 3)地方債の信用リスク

地方債は課税権や国の信用力を担保とした枠組みから、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一方、従来から公募団体に対する格付に明確な差異が

存在してきたが、18年9月からは公募債が個別条件交渉とされ金利差が生じてきている。

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。

これに対し、国も様々な施策をとっているが、個々の自治体がそれぞれの信用を高める努力が必要とされる。

### 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

香川県は、県債の残高、発行額、償還額が少ない方であるが、人口1人当たりの残高、9～17年度末の増加率、発行額が歳入に占める割合、償還率、平均利率はほぼ中程度であり、償還率はやや低い。

財政規模が小さいため、金額ベースの数値は低くなるが、他の指標とのバランスを見ると、ほぼ標準の団体である。

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、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る。

### 4 香川県における県債発行状況と管理上の課題

#### 1) 県債の残高(一般会計)

香川県における県債の発行額は、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、15年度の874億円をピークに再び減少に転じる。

一方、償還額はほぼ一貫して増加傾向にあるが、残高も増加を続け、18年度末には7,434億円に達している。

#### 2) 交付税措置

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が、交付税措置される公債費は15年度362億円から18年度344億円と減少しているが、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。

#### 3) 引受先別の動き

18年度末残高で見ると、市中銀行の比率が全体の60.0%を占める一方、政府資金を含む公的資金比率は34.8%と、地方圏の中ではかなり少なく、さらに今後も公的資金比率は低下すると思われる。

より積極的な市場対応が必要であるが、市場調達はミニ公募債40億円の発行にとどまっており、取り組み姿勢は弱い。

#### 4)市中銀行からの調達方法

市中銀行からの調達は、指定金融機関の百十四銀行のほか、地元 5 機関と個別交渉により行われている。

約定期間は原則 10 年で、2 度の借り換えにより 30 年償還を確保しており、今後の新規借入れを考慮外としても、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る。

県は、高いリファイナンスリスクや金利リスクを抱えており、リスクの適切な認識と、ヘッジのために対策を講じる必要がある。

具体的には、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。

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、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等が考えられる。

また、慣行による引受先及び引受け割合の固定化と、条件の相対決定についても、市場化の推進という観点から、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先の多様化について、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。

#### 5)金利水準の変化

長期的な金利低落傾向から、相対的に期間の短い市中銀行は全てが 3%以下の水準にあるが、償還期間の長い公的借入が 18 年度末時点でも相対的に高止まっている。

全体の平均金利は平成 9 年度の 3.55%から 18 年度には 1.83%まで下がっているが、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られず、17 年度時点で平均金利が長期プライムレートよりも高い水準にある。

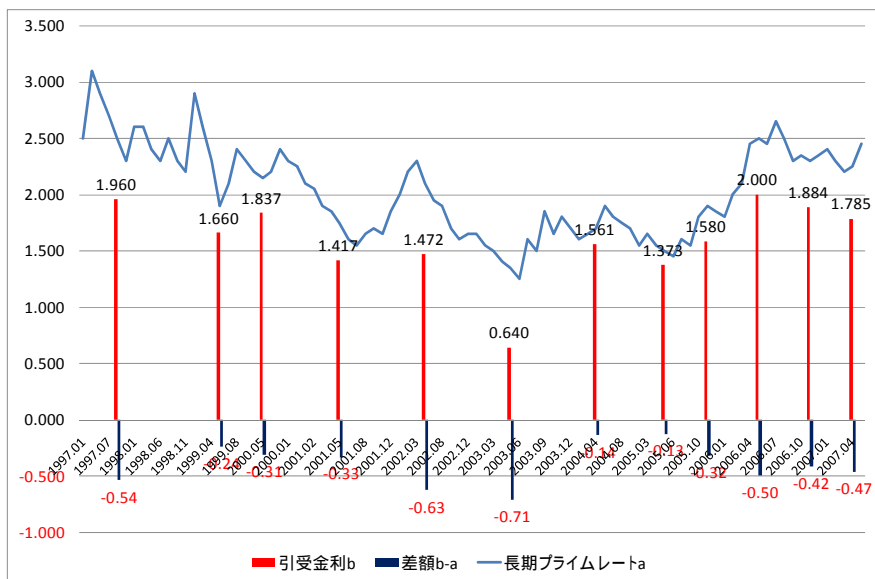
金利変動リスクへの対応を考えると、例えば、金利設定に当たり、長期的な金利観からみて、固定中心で組み立てる前提は維持しつつも、一部を中期とする金利見直しや、固定金利のリスクを一定割合ヘッジしていくような方法も検討が必要である。

#### 6)個別発行条件の検討

18 年度の公的資金引受に係る県債と、9 年度以降の市中銀行引受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。

その結果、引受条件等につき、特段問題とすべき事項は見当たらなかった。

市中銀行の引受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。

## 5 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

県債管理の基礎となる基礎的財政収支(一般会計)は、平成9年度 401億円の赤字から、17年度+4億円の黒字化は、行革対応の成果と思われる。

しかし依然として県債残高は増加しており、名目県内総生産(GRP)との対比でも比率は上昇を続けている。

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、(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<sup>1</sup>。

県債管理を県内経済成長政策と合わせて組み立てなければ、歳出削減が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く、県内経済活性化に向けた、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。

<sup>1</sup>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。

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 $d \div c \times 100$	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

香川県では三位一体改革以降、財政再建に取り組んできたが、さらなる交付税削減予測を受け、平成20年度から22年度までに総額1,278億円の収支不足が見込まれることを前提に、各種支出の縮減、公債費の抑制・平準化などのより収支均衡を図り、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19年11月「新たな財政再建方策」を公表している。

県債に関する推移を独自に推計したところ、県債残高は20年度には増加し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。残高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、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、県債の持続性確保に向けた着実な取り組みとしては評価しえない面も散見される。

全都道府県平均より低い償還率をさらに下げ、財政の持続性確保の最も重要な指標である県債残高について明確に数値が示されていない。

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、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。

## 6 結果と意見

・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が、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。(結果)

・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。持続可能な県債残高削減の実現のためには、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。(意見)

・市中銀行からの調達については、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。(結果)

・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。全体の資金効率やリスクヘッジのための一部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(意見)

## 人権・同和政策

### 1 テーマとの関連

#### 1)人権

21世紀は人権の世紀と呼ばれている。日本国憲法により基本的人権を保障され、政府は人権尊重社会の形成に努めてきたが、さまざまな人権問題は存在する上に、情報化などに伴う新たな問題も生じている。

平成12年、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」が制定された。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。

#### 2)同和問題の課題

もっとも深刻な社会問題はいわゆる同和問題であるが、他府県では、同和行政が行われるなかでの同和利権についての指摘があり、具体的な着服例も報道され、また、人々の同和問題に対する間違った意識を悪用した「えせ同和行為」が表面化している。

平成12年に実施された香川県の調査によると、同和地区が一般地区よりも優遇されている、という回答率が増加する一方、部落差別が間違っている、という回答率は減少しており、数値から見ると、これまでの施策が有効に機能していなかった可能性がある。

#### 3)監査の対象と視点

人権政策に対するウエイト等から、人権政策のなかでも、同和政策を対象とする。

「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」(地対財特法)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とされている。

監査の視点として特に留意すべき点は、施策が重複しているものはないか、歴史的意義を喪失しているものはないか、逆差別、いわゆる「ねたみ意識」につながるものはないか、効率性、有効性の点で問題はないか、逆に不十分な点はないかということである。

## 2 同和政策

### 1)変遷

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、明治4年にいわゆる「解放令」が公布されたことにより、法律・制度上の身分差別はなくなったが、形式的なものにとどまった。

同和問題への取組みは、第2次大戦後強化された。昭和44年の「同和対策事業特別措置法」(同対法)にはじまり、昭和62年施行の「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」(地対財特法)が平成14年3月末日失効するまで、国及び地方公共団体による特別対策事業が継続したが、これ以後、国の特別対策は終了し、施策ニーズに対しては、既存の一般

対策により対応されることになった。

地対財特法に基づく特別対策を終了した理由としては、政策の一定の成果、特別対策の継続が同和問題の解決に必ずしも有効とは考えられないこと、人口移動という3点が挙げられている。

## 2) 香川県の同和行政

香川県の同和対策事業は、昭和44年の同対法の制定以後、本格的に事業展開された。

県政の基本となる構想でも、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た。

平成8年7月には、「香川県部落差別事象の発生の防止に関する条例」が制定された。

地対財特法失効後の香川県の同和行政の推進については、平成14年3月に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、一部に経過措置的に特別対策の実施を要する分野もあるが、基本的には一般対策を活用するとした、「香川県同和行政推進計画」が策定されている。

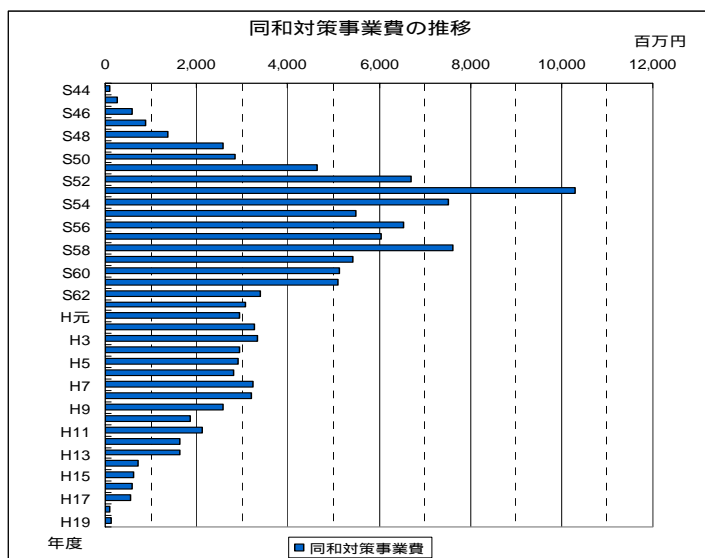
## 3) 香川県の同和地区の実態

平成2、5、12年の調査結果を見ると、対象世帯員総数は減少傾向にある。

(ただし、12年度調査では、一部未調査地区がある。)

区 分	世帯員総数	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

## 4) 同和対策事業の推移



昭和 53 年度の 10,313 百万円(一般会計に対し 5.22%)をピークに減少している。

昭和 53 年の対象者一人当たり対策費を推計すると、103 万円に達する。

平成 13 年度と平成 17 年度の事業見直しの結果、翌年度から事業費が減少したことが読み取れる。

#### 5)平成 18 度の事業

事業は、平成 13 年度末の地対財特法の失効時と平成 17 年度に見直しが行われ、一般対策事業 15 種、経過措置的事業 8 種(うち、平成 17 年度末最終時における既貸与者分 4 種)、終期設定事業 2 種の 3 つに区分されている。

このうち、県が直接行う事業は一般対策事業 5 種、経過措置的事業 2 種(平成 17 年度末最終時における既貸与者分 2 種)のみ。

事業内容は、人権・同和問題啓発関係、隣保館関係、人権・同和教育、就学・就労関係、住宅関係に分類できる。

#### 6)人権・同和問題啓発、人権・同和教育関連事業の検討

一般対策へ移行した啓発関係と教育関係は名称が類似した事業数が多いため、制度、趣旨、内容等が重複していないことを確認したところ、明らかに重複しているものはない。

#### 7)隣保館関係

一般対策へ移行した隣保館への 18 年度補助金額は 222 百万円にのぼるが、平成 12 年度調査時点での利用状況は低い。

平成 18 年度の基本事業実績によれば、延べ 281,441 人の利用が報告されているが、啓発・広報活動等に比較して、相談事業の利用人員の割合が低い。

・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、隣保館に関する施策の総合的見直しの検討が必要である。(意見)

#### 8)同和関係団体への委託費、補助金

##### 委託費

・委託費は減少傾向にある。

・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あり方についての検討が必要である。(意見)

・精算根拠の明瞭表示を求めるべきである。(意見)

##### 補助金

・補助事業と委託事業の区分が明瞭でないものがあり、どちらかへの整理が必要。(意見)

・補助対象の決算内容等の把握と公益性の判断が必要。(意見)

・補助金の精算記載方法に付き一部指導が必要。(意見)

## 治安と警察

### 1 概要

#### 1)テーマとの関連

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」ており、市民の安全と安心に直接に関わる行政である。

#### 2)治安

香川県の治安指数については、刑法犯の認知件数、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、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。

#### 3)国民の治安に対する不安

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、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、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定した。

#### 4)監査の視点

安全で安心に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

#### 1)警察の組織の概要は次のとおり。

##### ・都道府県の警察組織

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。

##### ・警察庁

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。

##### ・公安委員会制度

強い執行力を有する警察に対し、国及び都道府県に公安委員会が置かれる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であり、警察庁及び都道府県警察の管理を行うことにより

民主的運営と政治的中立性を確保する。

## 2)香川県警察本部

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。

## 3)交番・駐在所

交番又は駐在所は、各種情勢に応じ、所管区ごとに置く。

交番は原則として都市部の区域に設け、交替制の地域警察官により運用し、駐在所はそれ以外の地域に設け、一人の駐在制の地域警察官により運用する。

警備派出所は、特殊な警備対象のある地域に特に必要がある場合、交番又は駐在所と別に設ける。

・空港警備派出所以外の、警備派出所 5 箇所は、交番の再編合理化の過程で警備派出所になったものであり、現状では、治安維持の効果よりもむしろ不審者の侵入、放火、器物損壊等の危険が存在し、施設管理上の問題を有している。

・特殊な警備対象もなく、近くに交番があり、廃止を検討すべきである。(意見)

## 3 定数等

### 1)定数

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、深刻な治安情勢に対応し、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 年度から平成 19 年度は各年 3,000 人程度の地方警察官の増員が行われた。

都道府県では、条例で警察官の定数をプラスしており、香川県では、「香川県行財政改革推進プラン」に基づき、平成 15 年度から平成 24 年度までの 10 年間で、知事部局等で職員を 450 人、教育委員会で教職員を 500 人、それぞれ削減する計画であるが、犯罪や事故の増加等に対応するため、警察官の定数のみ増員している。

香川県の条例定数は 1,813 人で、政令定数を 18 人上回る。(平成 19 年 4 月 1 日現在)

### 2)定員と現員数

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、平成 19 年度に欠員が 95 名と大幅に増加している。

警察官の退職者数は増加傾向にあり、年齢の分布は M 字型で、これから定年を迎える 57 歳から 59 歳の年齢層が特に多く、中堅層は他の年齢層に比べて人数が少ない。

#### ・職員の採用方法

想定外の退職者の補充ができるよう、名簿方式の採用など、早急に職員採用の仕方の運用を

改めるべきである。(意見)

・警察安全相談員の拡充を検討することが望ましい。(意見)

#### 4 予算等

##### 1)規模と内訳

平成 19 年度の警察費は県一般会計予算の 5.9%で、金額は 259 億 7 千万円であるが、人件費が 78.1%を占めている。(知事部局は 26.9%)

決算は平成 12 年度から平成 18 年度までの間は、260 億円前後で推移するが、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。

警察費の都道府県費占有率は大都市部で高く、下位 3 者は岩手県、島根県、秋田県と新潟県であり、四国四県の中では香川県が最も高い。

警察費に占める人件費の割合は全国平均が 82.2%で、香川県は平均を下回っている。

##### 2) 経費の負担区分

経費を負担区分別で分けると、国費、県費、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。

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、人件費以外ともに、県費の割合が高い。(平成 18 年度は人件費 99.99%、人件費以外 91.98%。)

#### 5 捜査費

##### 1)視点

北海道、愛媛、高知等での、捜査費等の不適正執行が大きく報道されたが、捜査費の適正かつ効果的な執行は、捜査の適正な遂行と密接に関わるものである。

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、使用状況は検証されているのか、検証される仕組みとなっているのか、を重要事項とする。

##### 2)内容と取扱い

###### 定義

「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)を経ては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。

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

## 取扱責任者及び取扱者

取扱責任者:警察本部長(本部会計課長に補助させることができる。)

・取扱者:担当所属長及び警察署長(警察本部にあっては当該所属の次長等に、警察署にあっては副署長等に補助させることができる。)

・前渡金の精算:5日以内に精算

・資金前途職員交替の場合:現金出納簿・現金と照合。交替検査も行われる。

## 捜査費の内容

「捜査本部等に要する経費」と「捜査活動に要する経費」に分類される。

支弁により「国費捜査費」と「県費捜査費」に分類される。

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」に分類され、捜査諸雑費制度は、平成13年度から開始された。

## 支出手続き

一般捜査費は、支出事由毎に事前申請される。

少額の捜査費を対象とする捜査諸雑費は毎月初に定額を渡し、月末に精算する。精算時には数日間、前月資金の精算事務が終わらず、当月資金が支出され、資金が二重に固定される。このため年度末付近で資金ショートする可能性がある。中四国の他県の捜査費の戻入状況を調べたところ、香川県警・島根県警以外は年度末精算である。

・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、その場合、香川県会計規則の改正も必要となる。(意見)

## 捜査費の額の推移

捜査費は警察活動費の中の報償費に含まれ、この項目のウエイトは1.1%と低く、また、予算執行率も全体の98.4%に比べ、82.0%と低い。

捜査費の決算額は減少傾向にあり、平成18年度の捜査費は平成10年度の47.7%となっている。国費捜査費についても同様に減少している。

予算執行率は総じて低く、平成16年度から平成18年度の3年間は、それぞれ、68.0%、83.0%、83.5%となっている。

## 証拠書類の検証

### 対象

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年間分の捜査費の証拠書類、(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)支払報告書を調査した。

### 検討事項

規則に従い処理されており、記載内容・添付書類に不備はないか、等の検討を行ったが、特に領収書については、筆跡等も含め検討し、捜査員と1対1で面談を行った。

面談により、1件ごとの領収書の内容の確認、協力者等の素性、謝礼等を交付した経緯、

提供された情報の内容、それが検挙につながったか否か、提供された情報と検挙の端緒との関係、情報の価値と謝礼等の金額の相関関係等を聴取した。

#### 調査・分析

・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。

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。

これらにつき、その理由をそれぞれ調査した。

・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。

・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。

・所属によって、次のような差異がある。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り、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おり、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。

・以上の事項につき、検討の結果、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。

#### 改善を要する事項

・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必要事項を記載するよう教養(研修)を徹底させるべきである。(意見)

・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)を徹底すべきである。(意見)

・捜査諸雑費は、「概ね 3,000 円以内」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。3,000 円を超えた捜査諸雑費の支出が相当数見られたが、「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。(結果)

・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、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。具体的には、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、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べきと考える。(意見)

・支払関連書式の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は、必要性や記載要領等について、具体的な指導教養を強めるべき。(意見)

・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。(意見)

・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。(意見)

・追跡捜査の際の高速料金代・駐車場代は、旅費というよりも、捜査費そのものであり、国費の捜査費と範囲をあわせ、捜査費としての執行を認めるべきであると考え。(意見)

・あらかじめ購入した商品券を必要に応じて捜査員に交付する方法や、郵送による交付も認めるべきである。(意見)

#### 捜査費減少理由と影響の分析

・業務面における減少要因:街頭犯罪や安全相談の増加、司法の精密化に伴うデスクワークの増加により、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機会が減少している。

・捜査員の心理的要因:情報公開の実施機関入り、支払報告書の作成が義務付けられることにより、捜査協力者を保護する必要があると考えられた可能性。

・データ分析によると、刑法犯の認知件数の増加と捜査費の執行の減少に関連が見られる。

・警察安全相談の受理件数と捜査費の減少とは一応の関連が見られる。

・地方選挙の実施年には、捜査費の増加が見られる。

・捜査費が平成 10 年度から 18 年度までに半額程度に減少した要因の明確かつ合理的な説明は困難であるが、上記要因が絡み合った結果が減少要因ということは一応いえると考え。

・捜査費の執行率が上がると検挙率が上昇する傾向も伺え、捜査費の執行が萎縮し、消極的にならないような体制、運用が必要である。

### 3)旅費

#### 傾向と要因

平成 10 年から 17 年度にかけて減少していたが、18 年度は増加に転じ、それでも平成 10 年度の 25.8%にすぎず、平成 16～18 年度の執行率も 80～90.6%と低い。

減少理由は、日額旅費の廃止等制度の変更と、刑法犯の認知件数増加により、広域調査を行いにくくなったという業務的な要因によるものということが一応いえると考え。

#### 改善を要する事項

・宿泊料(甲地方 10,900 円、乙地方 9,800 円)を下げることは可能と考える。(意見)

・ガソリン代の高騰等を考えると、私有車両使用旅費の水準は安すぎるように思われ、公用車を利用しやすい体制の整備を図るべきである。

## 6 警察活動について

### 1)職務質問

職務質問と検挙率の関連を見ると、職務質問強化月間である 5 月と 11 月に、職務質問による検挙件数が倍増している。

## 2)巡回連絡

担当区域内の家庭、事業所を訪問し、実態を把握するために、年間 1 回以上を基準として巡回連絡が行われるが、平成 18 年度の実施率は 21.6%に留まる。

・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。(意見)

## 3)110 番通報

交番等の内訳を見ると、引田交番、高松駅前交番で平成 18 年度に増加している。

## 4)警察安全相談

概ね全国と同じ傾向を示している。平成 17 年以降、本部が警察総合相談センターを設置したために、本部の件数が増加している。

## 5)ストーカー事件、配偶者からの暴力事件

被害の拡大防止を図っているほか、検挙に努めており、認知件数は増加している。

## 6) 空き交番

地域警察官の不在が常態化している交番の数は、現在ゼロである。

## 7 警察官の勤務条件

### 1)給与体系

勤務の内容から、宿日直手当があることが特徴である。

### 2) 平均給与

一般行政職に比べると、初任給は高いが、その後の給料の伸び率が低く、平均給料も低く、諸手当等が多い。

要因は、警察は階級組織であり、階級には定数の縛りと昇任試験制度が厳格であることである。

・現行の昇任制度の改正も踏まえ、最高号給者の救済のためにも、給料表の改正を検討すべきと考える。(意見)

### 3)諸手当

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、管理職員特別手当の支給金額が多い。

### 4) 時間外勤務

・警察官の勤務は特殊であるが、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べきであるとする。(意見)

#### 5) 諸手当の支給

・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。(意見)

#### 6) 懲戒処分

・調書、被害届若しくは捜査報告書又は証拠物件を偽造、変造することに対する懲戒処分及び私生活上の行為に対する懲戒処分につき、再検討が必要である。(意見)

#### 7) 被服及び装備品

・貸与品の内容、貸与の方法について、実態に応じた見直しが望まれる。(意見)

・貸与品の管理を手作業で行っており、在庫照合を含めたシステム化が望まれる。(意見)

### 8 施設装備

#### 1) 概況

平成 20 年度には高松南署の建替えに約 22 億円かかり、財源としての国費補助は約 2 億 2,600 万円にとどまる。

交番・駐在所の建替え費用も平成 18 年度、平成 19 年度と減少しており、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。

#### 2) 留置施設

・早急に、留置施設の整備を図るべきである。(意見)

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べきである。

#### 3) 車両

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。

・本部各課の車両の稼働日数が少なく、これを稼働日数の多い警察署に振り替えるべきである。(意見)

#### 4) 携帯電話

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。

・財政危機の中ではあるが約 200 台の県費の携帯電話の計画的整備は、最低限でも実現すべき

である。(意見)

#### 5) 街頭防犯カメラ

・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、検討すべきである。ただし、個人のプライバシーを考慮することと、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ことが必要である。(意見)

#### 6)Nシステム(自動車ナンバー自動読取システム)

前記街頭防犯カメラと同様。

#### 7) 子ども緊急通報装置及びスーパー防犯灯

・地域の防犯対策上の必要性は認められるが、費用対効果を検討する必要がある。(意見)

#### 8) 警察用航空機ヘリコプター、警察用船舶

・航空機ヘリコプターの装備の必要性はあるものの、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べきと考える。(意見)

#### 9)警察用船舶

・必要不可欠な装備ではあるが、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。(意見)

### 9 その他

#### 1)放置車両確認事務の民間委託

・より積極的に民間委託を進めていくべきである。(意見)

#### 2)免許課の受付業務等の民間委託

・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、民間委託を検討すべきである。(意見)

#### 3)公安委員会

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、3人の委員をもって組織する。

・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等により、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。(意見)

## 水関連政策

### 1 香川県の水需給と政策

#### (1) テーマとの関連

21世紀は水の世紀とも言われているが、香川県では、古来より渇水が最大の課題であり、香川用水により劇的に改善されたものの、近年も深刻な渇水にみまわれている。

一方、洪水による被害対策も重要である。水政策は安全安心な県民生活の持続に不可欠である。

#### (2) 水需給と政策

流水は誰のものでもなく、どこへでも流れてゆくが、容れ物や導水路を誰が何の目的で、どの資金で作ったかにより色分けされ、担当省庁や財源は複雑に入り組み、それぞれの施策は独立して行われている。

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。

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
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		
	土砂崩等	溪流(河川より上流)			みどり整備課	農林水産省	砂防ダム等	事業費	補助金
		その他	国有林以外	国			治山ダム等	直轄事業負担金	-
国有林									
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
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			ため池・水路	補助金	
			香川用水上水	香川県水道局	水道局	厚生労働省	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	経済産業省			府中ダム・配水			
		府中湖水源工業用水							
		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				
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	
環境	水質汚染		流域下水道	香川県				管渠	補助金
		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	
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) 太枠内は19年度検討対象。着色部分は18年度の検討対象。

### (3) 香川用水

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。

(第三次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

### (4) 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。
- ・湯水・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
- ・高齢化などにより、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とそれに伴う財政の悪化
- ・処理施設の老朽化

### (5) 監査の対象・視点

香川県の水関連事業について、次の項目に留意しつつ監査を行う。

計画は合理的に策定されているか。

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。

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。

業務が合法的・効率的に行われているか。

## (6)香川県の水関連計画

### 1)治水事業

河川の治水は水系ごとに基本方針等が定められる。

### 2)利水事業の検討

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して、長期水需給計画(H9)、水資源対策大綱(H14)が策定され、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が、事業費と効果などは記載されず、調査時の需要予測が過剰であったことなどは考慮されていない。

県事業で実施されているものとして、ダム建設および活用、既存ため池などの活用・保全、水源林の保全、水源地域対策・水道用調整池の整備などがある。

・水の供給コストも考慮した全体計画の策定が求められる。

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。

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、平成 24 年度の香川用水水利権更新を控え、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必要がある。

これにあたっては、県庁内各部署はもちろん、関連事業を行う市町にも参画を求めることが望ましい。

河川法の改正により、湧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湧水時対策を区分し、客観的な数値を持って行うべき時期に来ている。(意見)

## 2.治水とダム

### (1)河川法と治水・利水

#### 1)河川法

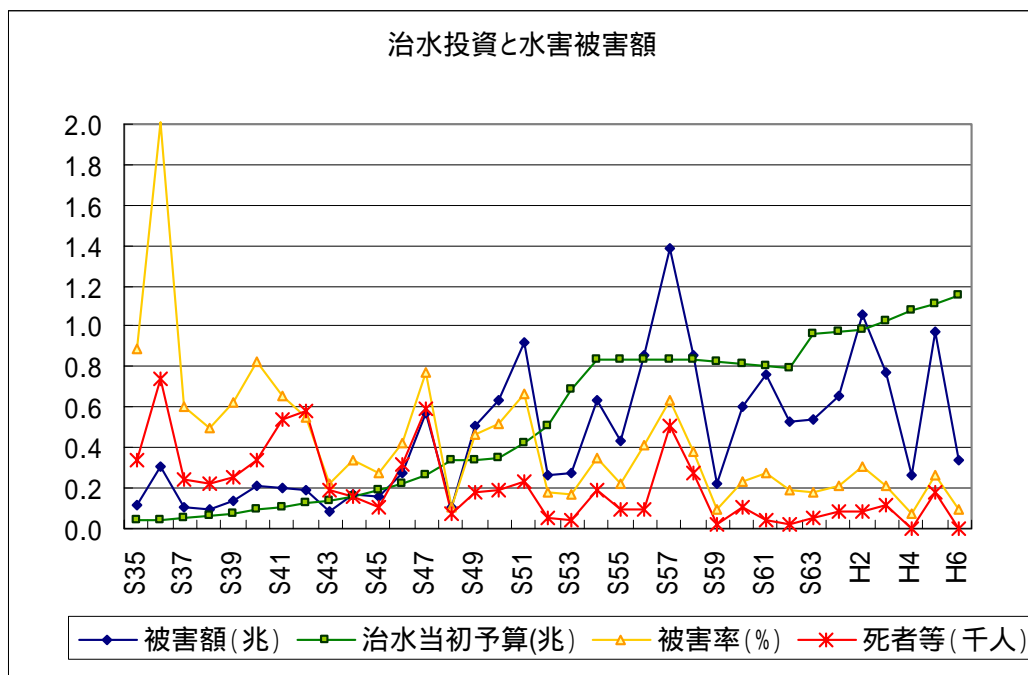
河川自体は公共物という位置づけを基本とし、河川の管理は、災害防止・適正利用・機能維持・環境という異なる成果を求められている。

#### 2)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。

他の社会資本整備と同様に、5か年計画より整備され、それとともに国民所得に対する被害率の減少傾向は見て取れる。事業額累計は被害額を上回り、経済面での事業効率は低下している。



治水事業も想定外の災害には対応できないことなどから、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、という考え方により、遊水地域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が、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い。何かを契機に、総合治水が提案されるようなことがなければ、民間施設の活用以前に省庁別の事業の枠を超えることは難しく、河川の洪水対策事業を組み合わせた事業が総合治水として実施されている。

### 3) 利水

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、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。新規の水利権(流水占用許可)は、10年に1度の渇水時にも、慣行水利が取水できる状況でなければ許可されないため、新規の都市用水の多くは、地下水の取水や、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・井戸などの水源の枯渇や、ダム建設による環境破壊などが問題とされる一方、宅地化等による作付面積の減少に対応した余剰水の把握と水

利転用など、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が、河川区域外にあるため池は、河川法上の施設ではない。

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。

## (2)県と他主体との分担

### 1)1 級河川と 2 級河川

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。(河川管理者が国であっても、県が管理する区間もある。)

それ以外の水系で、公共の重要な利害に係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。

### 2)香川県の河川

香川県の河川は延長が短く、急流のものが多く、香川県を流下する 1 級河川は土器川のみで、土器川も全国にある 109 の 1 級河川水系の中では、短い方から 2 番目と小規模である。

2 級河川は 79 水系 275 河川で、県土面積の割合には多く、また小規模なものが多い。

### 3)2 級河川

平成 9 年河川法改正により、2 級河川の水系ごとに河川整備基本方針(以下「基本方針」と呼ぶ。)、河川整備計画(以下「整備計画」と呼ぶ。)の策定が求められた。

2 級河川は本来公共の重要な利害に係る河川であり、また治水事業は長期の社会資本整備計画に基づき実施されるべきという要請から定められた規程と思われる

しかし、現状の 2 級河川を見ると、必ずしも今後の整備が必要なものばかりではなく、基本方針を策定するにしろ、維持管理を前提とした簡易なものになると思われ、基本方針を定めて整備を進めるべき 2 級河川と、維持管理が主体となる 2 級河川が混在している。

### 4)事業費

河川関連事業費も、他の社会資本整備事業と同様に減少し、平成 18 年度予算では改良系 23 億、維持系 21 億、その他を含め合計は約 50 億円となっているが、平成 16 年度の被災を受けた激甚災害特別事業を含めると、平成 17 年度から金額は増加に転じている。

18 年度予算のうち、直轄事業負担金は約 4 億円で、河川延長 1 kmあたりで比べると 2 級河川の約 3 倍の支出額となり、直轄事業負担金を実際の事業額の約半分であることを考えると、6 倍程度の事業費がかけられている。

### (3)香川県の整備計画

#### 1)治水事業の定め方

##### 事業内容の決定

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。

##### 事業規模の決定

河川毎に必要なとされる整備水準は、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。

これを、計画規模といい、たとえば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と記載する。

国の目安によると、都市部の2級河川は1/50~1/100、それ以外は1/50以下とされている。

#### 2)香川県の基本計画

現在、2級河川の整備計画は、79水系のうち、7水系で策定されている。

平成9年の河川法改正時に定められた基本方針、整備計画は、県の予算状況等の問題もあり、事業実施中の水系から策定され、これらは、必ずしも河川の規模や流域人口の多いものから策定されているわけではない。

・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、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。(意見)

#### 3)香川県の事業規模決定

河川の規模や流域の人口、資産、資源に関する6項目のそれぞれの数値と事業規模の目安を対応させ、最頻値を事業規模としているが、一部項目で決定計画規模よりも大きい値を示す項目がある。

・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検証が必要と思われる。(意見)

・計画規模は長期計画であり、判断項目の中には時間の経過と共に計画規模が策定時と異なる項目も出てくると思われ、定期的な計画の検証は必要と思われる。(意見)

・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。(意見)

#### (4)河川管理

##### 1)管理台帳

河川法に基づき、河川現況台帳、水利台帳を備えなければならない。

現況台帳は昭和 62 年度から平成 19 年度にかけて作成され、各土木事務所に備えられているが、作成後は更新されないため、厳密には河川の現況を現すとは言いがたい。

水利台帳は、許可水利 27 件の一覧表であり、許可申請書と合わせて考えるならば、求められる記載事項を充たしている。

- ・河川現況台帳は一覧表を作成して管理される必要がある。(意見)
- ・河川現況台帳、水利台帳と河川ごとの各占用許可とが照合可能であるような、統合システムの構築が望ましい。(意見)

##### 2)流水の占用許可手続き

河川法による占用許可は、慣行水利以外のものであり、水道事業者に対する 27 のみ。

- ・このうち、更新手続き中である 7 件のうち 2 件は許可期間が経過している。(結果)

実際には、水道事業者の事業自体が許可により運営されており、また申請書類の内容検証も困難である。

- ・許可手続きが煩雑・形式的にならないよう、許可制度の再検討が望まれる。(意見)

##### 3)慣行水利に関する届出書

昭和 39 年の河川法改正時に、慣行水利の状況を届出ることとされ、現在でも、新たに 2 級河川区域の指定が行われる場合には、取水の実態が聴取され、水利台帳への記載を予定されていた。

許可水利のような更新の定めはないが、慣行による取水の必要がなくなった場合には、慣行水利といえども取水権は消滅する。

- ・調査した土木事務所では、慣行水利の届出書の有無が確認できなかった。(結果)
- ・届出書の綴りを水系ごとに整理し、所轄土木事務所に備え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。(意見)

##### 4)占用料の徴収

###### 流水占用料

香川県は流水の占用料の徴収規定がない唯一の県である。

流水の占用は、灌漑や水道などに使用される場合には免除される。また、実際に占用料が課される取水がないので、実効性には疑問があるところである。

- ・取水及び取水目的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望まれる。(意見)

## 土地占用料

四国内の他県と比較すると、占用料の水準、定め方には差異があり、中でも土石採取料に乖離が大きい。香川県では、基本的に土石の採取を許可していない。

- ・土石採取料の再検討が望まれる。(意見)
- ・これを含め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な  
いかの検討が必要である。(意見)
- ・河川敷等の使用が、都市計画区域内であっても周辺の土地利用価格に比べ、著しい不  
合理が生じる場合は別途検討する規定を設けることも検討が必要と思われる。(意見)
- ・港湾区域と隣接する河川区域もあり、放置艇対策も考慮が必要である。(意見)

## 5)土地占用許可

土地占用許可の件数は多く、また許可・慣行水利に関する取水施設などもこの占用許可に  
よるので、慣行水利の状況を把握する意味でも土地占用許可の管理は重要である。

前述したように、河川現況台帳と統合管理できるシステムが望まれるが、現況は各土木事務所  
担当者が手作りの管理シートで管理している。

過去には、悪質な不法占用の事例もあったとのことであり、警察との連携なども含めた対応  
マニュアルが作成されている。

- ・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、共有することが望まれ、更新  
や占用料徴収漏れのないことを確認できる状況にする必要がある。(意見)
- ・以上の管理・対応を行うことが可能にするためには、河川管理体制の再整備が必要である。  
(意見)

## (5)砂防ダムと利水

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が、長期にわたり徐々に土砂が沈砂する施設であり、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もある。

砂防ダムは河川区域に建設されることが稀であり、河川法上の水利権ではなく、取水施設の  
設置許可のみ行われる。(占用許可)

香川県内での許可は砂防ダム 799 に対し 84 件であり、砂防台帳とは別の台帳で管理されて  
いる。

- ・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。(意見)
- ・また、見回り時に占用状況の確認記録も残されることが望まれる。(意見)

## (6)ダム

### 1)香川県のダム

ダム年鑑によると、香川県の面積当りダム数は日本一であり、小規模なダム数が多い。

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する利水ダムが 1、残りはため池等である。

### 2)河川砂防課の管理するダム

	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 $m^3$
		①	②	③	④	⑤	⑥
内場ダム	S28	573	7,975	2,500	4,025	1,450	85
長柄ダム	S28	240	4,110	1,940	2,170	-	29
内海ダム	S34	42	125	72	0	53	30
五名ダム	S37	244	536	149	387	-	18
				351	185	-	0
大川ダム	S39	320	640	350	290	-	36
五郷ダム	S40	826	2,250	1,300	950	-	81
大内ダム	S42	443	904	330	374	200	25
殿川ダム	S50	1,450	620	300	0	320	66
前山ダム	S50	1,980	1,830	1,350	160	320	81
粟地ダム	S56	5,360	700	380	170	150	136
千足ダム	S63	7,727	1,690	1,150	340	200	99
田万ダム	H2	6,152	1,450	1,050	400	-	84
吉田ダム	H9	24,592	2,100	810	660	630	317
門入ダム	H11	13,068	2,780	760	1,520	500	109
粟井ダム	H14	8,529	540	290	220	30	58
合計		71,547	28,250	12,933	11,464	3,853	1,254

### 3)ダム建設費

#### 利水容量の負担計算

多目的ダムは、治水目的で作られたダムに水道事業者の希望により利水部分が嵩上げされるという事業の構造であるが、建設費負担は共同事業として計算される。(コストアロケーション)

実際の建設費用をそれぞれ計算した建設コストの比率で、治水・利水それぞれの事業者が按分負担する。

按分計算の基礎となる施設の建設コストは、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)によるため、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。

#### 予定額と実際額

香川県のダムは、ダムとしては計画から完成までの期間が非常に長くなったものはない。し

かし、事業費が大きいために法規の変更や物価の変動の影響も受け、また工事自体も自然の影響を受ける。

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、事業途中での集計や予算比較を行い、差異が出た場合には理由を明確にする必要がある。(意見)

#### 4)管理

法規等により求められる管理

ダムの操作規則、操作規程を定めること、水位等の定期報告、災害時の報告など。

近年のトラブルおよび管理上の問題点

・平成 16 年災害:施設面では一部整備が進んではいるが、近年の突発的な集中豪雨などに対応できる体制ではない。

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な平時並びに緊急時の人員体制を充実する必要がある。(意見)

また、再開発中の内海ダムの施設が老朽化しており、特に注意が必要である。(意見)

・五名ダム水門事故:普段使わない下位のゲートの油圧管が傷んでおり、閉まらなくなった事故であり、十分な点検が行われていなかった可能性がある。県財政が厳しい中、十分な維持管理費が確保できていないことの弊害とも思われる。

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は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。(意見)

・その他:ダム建設時に設計に組み込まれた公園等のうち、あまり利用されず、管理も十分ではないものがある。

適切な管理が必要。今後建設されるダムは、設計段階から管理まで検討されることが望まれる。(意見)

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。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留し、放流量を調整する一方、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。この制限水位の期間はダムによって異なる。

平成 17 年、18 年の 15 ダムの記録を閲覧したところ、制限水位を意図的に超過させて貯留しているダムはなかった。

管理費

全てのダムで管理費の地元負担が行なわれている。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。

当初の負担内容等の決定経緯は必ずしも詳らかになっていないが、人件費・維持費・改良費等の項目ごとに決定され、協定に基づき負担されている。

金額の推移と変更事項の確認、現状と協定内容との確認を行ったところ、おおむね協定どおりに運営されている。しかし、協定自体古いものもあり、記載方法もまちまちである。  
 ・協定書の内容や現状を調査し、必要に応じ内容見直しを検討することが望ましい。また、「協議による」という条項で対応されているものがあり、少なくとも、協議の内容、協議日、対応者等の記載された協議書を作成し、保管する必要がある。(意見)

## 5)ライフサイクルコスト

### 維持費

浚渫等の経費は、建設費に比べると軽微であるものの、平成 16 年のような災害後は多額になる。

### 維持管理

浚渫のための堆砂調査は定期的に行われている。

ダム機械の管理台帳は作成中であり、15 ダム管理費のコスト縮減が図られる予定である。

ダム本体の耐用年数は 80 年とされているが、取替えなどは予定されない資産と認識されている。

・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。

## 6)事業中のダム

### 概要

近年計画されたダム及び現在事業中のダムの概要は次のとおり。(百万円)

事業名	種別	水系	現況	総工事費(億)	～H19 事業費累計
椀川ダム	多目的	香東川	付帯工事着手	480	5,617
内海ダム再開発	多目的	別当川	付帯工事着手	185	3,540
綾川ダム群	治水	綾川	調査中	-	1,265
五名ダム再開発	多目的	湊川	調査中	-	1,240
多治川ダム	多目的	財田川	中止	262	-

### 費用便益分析

費用便益の分析は、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、定期的に数値が公表され、事業の必要性が説明される。

計算は、国のマニュアルに従って行われる。

椀川ダムの整備計画策定時の費用対効果計算も、これに従い計算され、治水のみの費用対

効果は 4.5 倍と公表されている。

なお、不特定水の費用対効果は計算が困難であり、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ない。これを含めた費用対効果は、2.2 倍となる。

### 3 ため池と農業水利

#### (1)概要

##### 1)ため池と水系

香川県は水以外の耕作条件に恵まれ、古くからかんがい用の貯水機能を持つため池を水路網により河川や他のため池と組み合わせた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、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農業用水の 50% を占める重要な水源である。

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。

##### 2)運営主体

県は、土地改良事業や補助を通じて事業に深く関わるものの、水系の管理・運営自体は農業者で構成される土地改良区や水利組合などの団体が行う。

##### 3)農業用水の実態把握

県が県全体の水需給を見る場合、農業用の水の実態把握は困難である。

水利は土地改良区等に属し、取水源が河川・雨水・溪流・香川用水等極めて多様であり、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おり、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、実態を正確に反映しているか、の検証は困難である。

##### 4)農業水利の転用

- ・農業水利が転用される場合、
- ・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こと、
- ・河川からの取水の転用の場合、河川法上の転用手続きが必要であること

の2点が問題とされる。

ただし、湧水など緊急時の水融通は可能である。

農業水利を把握するためには、河川から取水しているとは限らないため、河川法上の水利の整理だけでは対応できない。一定規模以上の土地改良事業のほとんどは県費補助を行っており、補助金の用途を確認することは可能であるが、実態まで精査することは困難と思われる。

## 5)ため池と治水

ため池は、利水施設であり、水位の調整は出来ないが、洪水時に満水になるまでの貯水量を調整する機能は有している。

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いることから、平野では洪水路線に沿って建設され、ダム機能を、中山間地では谷筋の水を貯める構造のため、砂防ダム機能を持ち、治山治水事業の防災機能を果たしている。

特に丸亀平野北部のため池群は、丸亀・宇多津の町並みを守っているとのことである。一方、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り、適切な管理が行われなため池は危険な施設となる場合がある。

## (2)ため池

### 1)地位

香川県内のため池の数は、14,619(平成12年3月)と、全国でも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。

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146,054千 $m^3$ は県内土木部管理15ダムの総貯水量28,250千 $m^3$ に比べても多く、前述のように農業用水の半分を賄う。

また、面積は県土の約2.5%であり、耕地面積に対し14.6%の水準である。

### 2)管理

ため池の多くは県の管理する施設ではないが、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。前回の調査は平成12年に15年ぶりに行われたが、ため池総数は減少している。

### 3)老朽化対策と水需給政策との関連

#### 老朽化と条例

ため池の多くは築造されてから200~300年が経過し、危険な状態のため池が多くなっている。

管理面での保全対策に、管理上の届出事項・禁止行為等を定めた「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。(昭和41年)

後年、埋立などの転用も届出事項に加えられた。

#### 老朽ため池の整備

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。

#### 小規模ため池保全管理検討委員会

中山間地などで高齢化・過疎化等により、1 家に 1 つのような小規模なため池の保全は困難になっており、県では報告書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

平成 14 年度終了の第 7 次 5 か年計画までに、累計 2,948 箇所の事業を行っている。

#### 2)老朽度の判定方法

堤体の安定度 漏水の程度 樋管の機能 洪水吐の機能 使用状況について A～D に等級分けし、ため池台帳に記入し、改修順位を判定する。

#### 3)手続き

ため池の改修には自己負担が伴うが、これが不可能であるために危険なまま放置されないことを確認した。

#### 4)県の管理するため池

・他部署所管のため池があり、実態把握が必要。管理も連携することが望ましい。(意見)

### (4)香川用水からの取水

#### 1)概要

香川用水土地改良区により、香川用水施設の管理や、各土地改良区への配水が行われる。組合員数 59,502 名、受益面積 29,741.9ha と、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。

県は、管理費の半額を負担金として協定(昭和 50 年)に基づき支出するほか、改良費等を対象に補助金を支出する。

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。配水率は 93% 台であり、7% 弱が配水時のロス。

#### 2)財源

上記県負担金等は、組合員からの負担金の補完であり、組合員負担金は 10a あたり管理費 900 円、経常費 500 円。(平成 9 年から)

### 3)収支推移

事業の性質から、改良事業等の増減以外の大きな増減はない。  
特別会計も含めた繰越金残高は平成 18 年度で約 15 億円であり、不相当と思われる残高はない。

### 4)協定による報告

・負担金に関する協定の報告日程が決算期日までとなっており、一定期間内の精算規定を定めることが望まれる。(意見)

## 4 香川県水道局

### (1) 香川県水道局の事業

#### 1)事業の内容

##### 水道用水供給事業

市町等水道事業者に浄水後の水道用水を供給する。水源は香川用水のみ。浄水場数は4、香川県の上水の約半分を供給し、重要性は高い。

##### 五色台水道事業

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、全国でも県営の簡易水道事業はここのみ。五色台の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、県観光課から移管された。

##### 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り、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。

#### 2)課題と動向

##### 課題

- ・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、湯水・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) 長期計画法改正等
- ・水道法・地方自治法等の改正  
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。
- ・広域化  
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。
- ・水道ビジョンの策定

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った地域水道ビジョンの策定が望ましいとしている。(厚生労働省)

(2)給水原価単価の比較分析

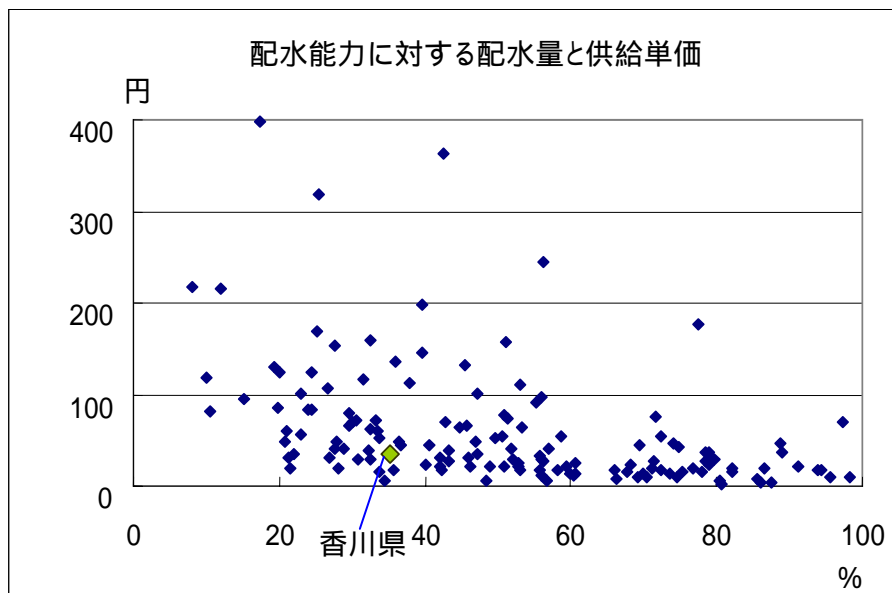
1)全国との比較

水道用水供給事業

都道府県	年間総配水量	供用開始	供給単価	給水原価	-	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 <sup>3</sup>		円	円	円	円	千円	%	円
香川県	62,442	S49	69.1	65.2	3.9	33.8	55.3	4.3	5.7
平均	131,839	S48	100.1	92.0	8.1	35.9	99.4	2.8	23.2

- ・ 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は高い。

工業用水道事業



- ・ 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。

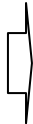
## 2)水道局内比較

科目	金額(千円)		有収入水量単価(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	1,591,925	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
共同施設管理負担金	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	0.0	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	0.3	0.7
事務費その他	233,887	35,528	3.7	1.5	2.2	3.8	2.0	1.8
( 有収水量 千m <sup>3</sup> )	62,979	23,665						
( 供給水量 千m <sup>3</sup> )	61,922	18,186						
÷ (%)	98.3	76.8						

給水原価差の主な要因は、事業の内容の差異等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。

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 円×0.44178=7.4 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	 上水の単価 33.8 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	

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。

### (3) 資産・負債・損益の状況

#### 1)水道用水供給事業・工業用水道事業の特徴

##### 資産

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り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。

##### 負債・資本

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。引当金に繰り入れず、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。

##### 損益

減価償却・借入利息の状況により、工業用水道事業の利益率が高くなっている。

#### 2)資産の管理体制

有形固定資産に関する指摘事項。

- ・定期的に現物との照合を行うことが必要。(結果)
- ・設計・施工管理部門と経理部門との内容確認が必要。(意見)
- ・中期経営計画の策定と、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決定システムの採用が望まれる。(意見)
- ・建設仮勘定に、過年度の費用化が妥当であった可能性のあるものが残されている。(結果)
- ・建設仮勘定の内訳から資産への振替の要否検討を毎年度末に実施することが必要。(意見)
- ・稼動していない五色台水道の旧水源であった根香池につき、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。(意見)
- ・土地台帳は買収記録等から作成中であり、早急に整備が必要。(意見)

#### 3)取得価格

- ・会計間の使用状況が変化していないことを確認する手続きの実施が望ましい。(意見)

・修繕費と資本的支出の区分につき、一般企業の判断方法を参考に、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。(意見)

#### 4)償却計算等

・減価償却システムの入力チェック・照合作業が不十分である。(結果)

・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、工業用水事業道で開始・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、黒字基調に転用している。固定資産の現在の残高の根拠を明確にする必要がある。償却計算の方法や計算方法の変更について、決算書類に注記することが望ましい。(意見)

・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。(結果)

#### 5)引当金と関連事項

##### 修繕引当金

引当金は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が、工業用水道事業で20億円、水道用水供給事業で100億円の引当金があり、事業規模等から考えると過剰と思われる。

・引当計算ルールの再検討と注記等による公開が望まれる。(意見)

##### 貸付金

病院事業への貸付を行っているが、水道・病院の両事業はともに県の公営企業であるが、需要者はそれぞれ異なる。

・それぞれの事業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の可否を判断する必要がある。(意見)

#### (4)職員と人件費

##### 人件費等の制度と現況

概ね県と同様に運用されている。

水道局開設時からの職員がほぼ一斉に定年を迎え、技術力等の確保が課題である。

##### 退職給与引当金の計算

・退職給与引当金の計算方法の再検討が必要。(意見)

##### 給与システム

知事部局で開発したソフトウェアを使用している。

規則等に定めのない照合業務を行っている。

・照合業務が必要であると判断して行われており、担当者の異動等にも対応できるよう、ルー

ル化が必要。(意見)

貸与被服

購買単価等を比較すると、知事部局内でもまちまちである。

・知事部局と運用方法のすりあわせが望まれる。(意見)

## (5)水道料金

### 1)決定方法

受益者負担により運営されることが原則である。

経済産業省の補助金を受ける工業用水道事業については、料金計算算定要領によるが、料金の上限が定められており、これを超えた場合、企業(県)が補填することになる。

計算期間も3年を目安とすると定められている。

これに対し、水道用水供給事業では、特に料金改定の時期や方法を定めたものはなく、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。

### 2)水道用水供給事業料金決定過程の検討

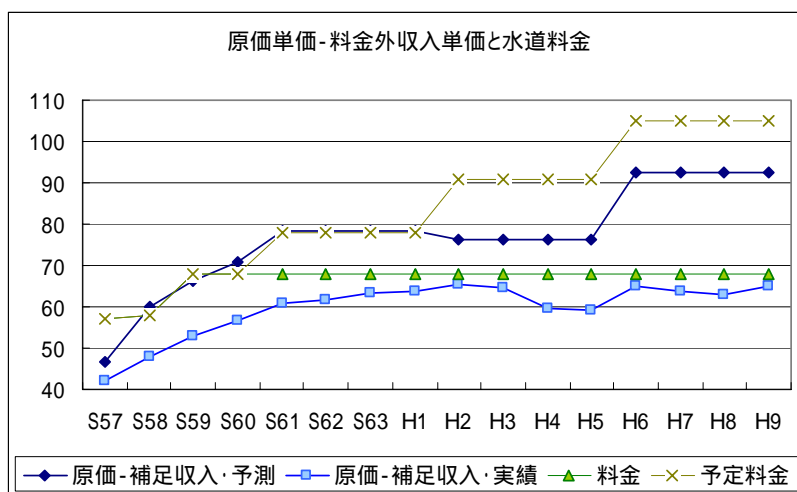
料金改定理由

第一次拡張事業の実施を予定し、昭和72年まで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、段階的に値上げ方向での価格改定をしている。(昭和56年)

その後、4年ごとに一定額ずつ値上げ方向での価格改定を行う予定であったが、昭和60年以降行われていない。

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、水道料金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が、実際には単価以下であった。



#### 乖離の理由

予測よりも減価償却費、支払利息が少なく、受取利息が多くなり、結果として発生原価から補足収入を引いた額が下がっている。

減価償却・支払利息については第一次拡張事業の設備投資が当初の予測よりも少なかったことが挙げられているが、補助金や自己財源により資金調達されたことも大きな要因である。

一方、前項で見たように、減価償却費・修繕引当金の計上根拠が明確に開示されていない。

#### 指摘事項

・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。(意見)

・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。(意見)

・平成 11 年の工業用水道事業からの水利転用、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が、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た上で、需要者に説明するべきであった。(意見)

### 3)工業用水道料金

平成 2 年の坂出工業用水道と旧中讃工業用水道事業の合併時に、平成 6 年までの改定を決定しているが、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。

平成 5~7 年予測と実績数値を比較すると、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。

水道用水供給事業と同様の計算を行うと、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。

### 4)水利転用と水道料金

昭和 58 年度の工業用水道事業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の増加を賄った。平成 11 年度の転用は、平成 9 年に策定された第 3 次香川県長期水需給計画に基づくが、計画時の予測に比べ、現状の水需要が低くなっている中での第二次拡張事業となっている。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。

第二次拡張計画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へ、

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

###### 概要

「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「香川県広域的な水道整備計画」が作成されている。予測に基づき、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。

施設整備の内容と給水量は次のとおり。

(単位: m<sup>3</sup>/日)

水系	H22 予測	既存	開発水量	うち香川用水	うちその他	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	桜川ダム
綾川	94,010	73,292	20,718	19,100	1,618	綾南町	
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		粟井ダム
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

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。

##### 見直し

平成20年度以降、水需給の予測は見直され、政策に反映される予定となっている。

需要予測が大幅に下方修正されても、事業主体の判断により、各事業は、次の第二次拡張計画のように縮小される部分もあるが、渇水対策に形を変えて継続されている事業もある。

これらの総合調整は、現在のところ行われていない。

## 2)第二次拡張事業

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。

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。

市町への水道用水供給は、近年増加する傾向にあるが、当初予測以上に増加するかどうかは不明である。

## 3)原水調整池

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、湧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 m<sup>3</sup>。当初予定の事業総額は約 300 億円。

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。

湧水時の効果はさまざまな条件により変わるが、当初の期待通りの機能が確保できる予定とのことである。

## 4)課題への対応

### 耐震化

既設の施設の耐震対応計画は策定中であるが、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。

耐震対応管路の単価は、通常のものに比べ、割高になるが、第二次拡張事業の実績を見ると、原材料は約 25% のコストアップとなる。

・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。

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。(意見)

### 湧水対応

#### ・水道用水供給事業

原水調整池が湧水対応と位置づけられ、府中湖からの湧水時の融通などを行っているが、香川用水を水源とする浄水しか供給できない事業での湧水対応には限界がある。

平成 6 年湧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が、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。

今後考えられる湧水対策としては、

湧水時の水供給を増やす=県水道局も自己水源を開発する方法

湧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

というものがあ、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。

#### ・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、工業用水道事業の渇水対策になっているが、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。

下水道処理の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も当然ではあるが、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。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 市町との協同と地域水道ビジョンの策定

#### ・市町間の公平性(水道用水供給事業)

前項で見たように、実質的な利益留保が多額になっており、これは過去の水道需要者の水道料金から発生している。

第二次拡張事業の新規需要者への設備投資効率は低いが、県内広域への水の安定供給は、香川用水事業の使命であると考えられる。

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。

#### ・地域水道ビジョン

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とのことであるが、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。

### (7) 広域化への要請

#### ・事業の制限

市町水道事業者のように、住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、直接に消費者である県民のニーズを汲み取る機会に欠け、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。

#### ・民営化等

平成 13 年度の水道法改正などにより、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。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。

委託先についても、民間企業、市町水道事業者なども含め、多方面での検討が望まれる。

#### ・広域化

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、水道事業の広域化や統合を行うことにより重複した事業が整理でき、渇水時の水融通も含め、水資源の有効活用に寄与するものと思われる。

広域化の実施にあたっては、香川県の上水の半分を供給する香川県水道局が中核となる形で実施されることにより、広域化が効率的に促進されることが予測される。

## 5 水政策と事業

### (1) 水利転用

#### 1) 満濃池の水利転用

農業用施設である満濃池から水道事業への原水供給が問題となり、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、法的な問題は解決されたが、それに伴い、少雨も影響し、平成 20 年の 1 月時点で、貯水量は半分程度に留まり、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。

他の施設とは用途が異なり、満濃池は土地改良区が管理する施設であるとはいえ、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と。

#### 2) 水の柔軟な利用

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)水需給予測と事業

治水ダム、水道拡張事業などが実施されているが、水需要は事業開始時の予測よりも減少している。一方で、渇水対策の重要性は増している。

県事業の位置づけを明確にすることと、水道事業は市町の事業であるため、県事業へのニーズの変化を汲み取ることができているか、が課題である。

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。

このためには、水の需要と供給の実態を把握することがまず必要である。

その上で、少なくとも県事業で水関連事業を実施している部署の連絡が必要と思われる。

### 【項目毎の担当】

テーマの選定	石川 千晶	(公認会計士)
県債の管理	石井 吉春	(政策大学院教授)
人権・同和政策	小林 裕彦	(弁護士)
治安と警察	小林 裕彦	
水関連政策	石川 千晶	

### 【包括外部監査人】

大西 俊哉 (公認会計士)