

高島市職員措置請求に係る監査の結果について

第1 請求の受付

1 請求書の提出

平成30年11月1日

2 請求人

●●●●

3 請求の要旨

(「高島市職員措置請求書」の原文のまま記載)

1 請求の要旨

(1) みんなで創るまちづくり交付金について

平成29年度にAに対して支払った、みんなで創るまちづくり交付金の内、1回目除草作業180,000円2回目除草作業172,274円合計352,274円について高島市長福井正明氏にその返還を求めらる。・・・別添1

【理由】

① みんなで創るまちづくり交付金の手引きには、対象となる事業について、集落内道路の除草作業と規定されており、本件の除草作業は市が所有し維持管理すべき市道認定道路及び法定外公共物として市が維持管理している公衆用道路であるため、集落内道路には道路法上、市の所有道路は該当しない。過去に土木課で確認済みである。

② みんなで創るまちづくり交付金の手引きに、対象外費用として共同作業等の出役者謝礼・賃金が規定されており、本件の給与の支払いはこの規定に反している。

この給与はA会員の内、何パーセントの参加であれば対象外費用には該当しないとかの規定は条例にはなく、また、条例で定めたいうえであえて手引きを発行して規定していることから、市長の裁量権も及ばない。

また、当該給与については当然源泉徴収義務が発生し税務署に対する給与支払い事務所の届け出書及び源泉徴収義務者の届け出がされておらず、また高島市の地方税法及び市税条例に定める給与支払報告書も提出されておらず、課税逃れがされていることは明らかである。明らかに審査時におけるチェックミスである。

なお、当該交付金の原資となってる合併基金の最終期限が2年後に控えており、高島市長期財政計画にも財源不足が公表されていることから、今まで以上の厳しい支出のチェックが必要ではないかと考える。

また、当区域の道路は高島市が所有し、維持管理を行う道路であり、この道路部分(側溝含む)の草刈りは予算措置を講じて、本来高島市が実施すべきである。他の国・県の管理道路はすべてその行政機関が草刈りを行っている。

くわえて、高島市道路管理規定によれば、市の所有する道路の形状変更をする場合は市の許可が必要となっており、許可なしでは勝手にできないことになっている。この条例を無視して何ら申請許可を行うことなくAが道路部分の草刈りを行うことは違法であり、この違法な行為に対し交付金を支出したことは、明らかに不適切な支出と言わざるを得ない。

(2) コミュニティバス及び乗合タクシー補助金について

コミュニティバス及び乗合タクシー事業者に対する補助金の内、乗合タクシーの平成29年度に支払った補助金を高島市長福井正明氏に全額の返

還を求める。・・・別添2

【理由】

国土交通省が平成27年に通達改正を実施し、従来の福祉有償運送（要支援1以上のものに限る）と自治体が運営する過疎地有償運送であったのが、今回の改正により、過疎地有償運送が廃止され福祉有償運送とNPO法人等の民間団体が運営する交通空白地有償運送に改正された。これにより自治体は交通空白地を認定し運営協議会を開催できるよう条例を改正すべきであったが、高島市は何らの手当てをすることなく改正前のまま福祉有償運送と民間事業者に委託して運行させているコミュニティバスと乗合タクシーのままである。

この時点で交通空白地有償運送の条例を制定していれば、このような財源不足の中、無駄な補助金の支出が抑えられたはずである。すでにテレビ等の報道で周知のように京都の京丹後市・鳥取市・最近では兵庫県の朝来市・養父市などが交通空白地有償運送を実施して住民から感謝されているとの報道が多数されている。

高島市においても、住民から特に高齢者から、ドアツウドアの乗合タクシーの要望が強いにもかかわらず、市当局は高島市には交通空白地はないとの回答により、交通空白地有償運送事業を検討する姿勢すらうかがえない。

このような現状であるため各地域で運送事業法に違反する白タクまがいの移動支援が行われている。この事実を市当局も周知していながら黙認していることは大きな問題である。特に福祉の担当課ではこれらのグレーな運送支援事業者を福祉関係の資料に掲載し利用案内をしている。国土交通省の通達では、空白地の判断は自治体にゆだねられており、鳥取市は停留所から4、5百メートル離れていれば空白地であるとの判断をしている。また、平成30年3月30日付で国交省が新たに通達を発遣し、今まで以上に交通空白地の態様を具体的に緩やかにした。このなかで、地域における助け合い運動、ボランティア活動による移動制約者の円滑な移動が、過度に委縮することのないよう十分配慮して適切に対応されたいとしている。

高島市が交通空白地の重要性を考え新たに条例を制定しない限り無駄な補助金が支払われることとなる。

特に乗合タクシーについては、1回あたりの乗車人員が1名にも満たないのが現状であり、また、これほど利用者が少ないことを考えると、民業圧迫にもつながらず、各事業者も本音は撤退したいのではないかと。市からの補助金があるから運航しているのが現状である。

市当局は、平成27年の国交省の通達改正を知らなかったのではないかと。思われ、怠慢であり支払わなくてもいい補助金をこれまで支払っていたことになる。

本当に住民の足を考えるならば、完全な市営のコミュニティバスを運行させるべきであるし、いかに効率的な運営や利用者の拡大を検討すべきである。

現在の補助金条例では、たとえ一人も乗らなくても支出することが可能に見えるが貴重な税金の支出には十分な検討をしていただきたい。特に乗合タクシーで言えば、補助金の金額を一人300円で利用者数を算出すると、一日当たりの乗車人員がものすごい数字になる。

また、10月4日には、ソフトバンクとトヨタ自動車が新会社を設立して、地方の住民の足となる移動手段の方法を改善すべく記者発表を行った。住民を含む大半のものが問題視している。

(3) 給与支払報告書の未提出者に対する課税漏れについて

自治会等が平成29年度中に支払った、役員給与に対する課税がされておらずまた、税務課に対し給与支払報告書の情報公開を求めたが、公開されなかったため、財務会計上の怠る事実として公金の賦課徴収を怠る事実として調査の上厳正な課税処理をすべきである。高島市長福井正明氏に厳正な課税を求める。・・・別添3

【理由】

平成28年に市民協働課が実施した管内自治会等のアンケート調査の結果報告が平成29年に市のホームページで公開された。

これによると、市が把握している管内204自治会等のうち約130団体の会長が自治会等から給与を受給していることが判明した。

1団体の役員数を5名とすると約500名の役員が給与を受給していることとなる。

この給与に対する課税処理が全くなされておらず、地方税法第317条の6において提出すべきとされている給与支払報告書の提出も一切ないようであり（情報公開請求の結果、市からの回答はない）明らかに課税漏れが存在している。この役員の中には高島市の職員も含まれている年度もあり、市の職員については職務兼業の許可をしており、このデータから課税漏れを確認することは可能であるが、市当局はこの確認すらも行った形跡がない。

国税当局に課税漏れを通報したところ、内容を検討するとの回答を得ている。市当局も年々税収が減少しておりまた地方交付金も減少していることから、たとえ少額であっても課税を検討すべきである。

過去に秘書広報課において、全管区長連合会長会議の場において自治会等が支払った給与・賃金について源泉徴収の必要がある旨を説明したとあった。

早急に各自治会等に対し課税漏れの確認の調査をすべきである。

また、同日に以下の別添資料の提出を受けた。

(別添資料1) ・みんなで創るまちづくり交付金実績報告書 (A分) 平成30年4月9日付

・みんなで創るまちづくり交付金事業成果書兼精算書 (A分)

・平成29年度高島市まちづくり交付金対象事業実績会計明細書 (A分)

・平成29年度みんなで創るまちづくり交付金事務の手引き (市民協働課作成。6頁、7頁)

・Aからのお知らせ (草刈り作業の参加者募集) 平成29年5月29日付、平成29年9月29日付

・給与支払明細 (支払者 A) 2017年7月7日付、2017年12月13日付

(別添資料2) ・平成29年度高島市コミュニティバス運行対策費補助金 (予約乗合タクシー運行分) の交付決定および額の確定通知書 (大津第一交通株式会社分) 平成29年4月分から平成30年3月分まで

- ・平成29年度高島市コミュニティバス運行対策費補助金（定時乗合タクシー運行分）の交付決定および額の確定通知書（近江タクシー株式会社分）平成29年4月分から平成30年3月分まで
- ・平成30年4月版高島市地域資源リスト認知症相談ガイドブック別冊（表紙、4頁、5頁）
- ・福祉有償運送ガイドブック（33頁、34頁、35頁）
- ・福祉有償運送運転者講習修了証（証明者 特定非営利活動法人フクシライフ）2016年11月2日付
- ・福祉有償運送運転者講習修了証書（証明者 公益社団法人滋賀県シルバー人材センター連合会）平成28年11月4日付
- （別添資料3）・平成28年度「区長・自治会長アンケート」結果報告書（集計）（市民協働課作成。4頁）
- ・㊦給与支払報告書（総括表）記載例

第2 請求の受理

本件措置請求は、法定要件を具備しているものと認め、平成30年11月9日付で受理することを決定し、同日、請求人に通知した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件措置請求書および事実証明書に基づき、（1）Aに対する平成29年度の高島市みんなで創るまちづくり交付金（以下「まちづくり交付金」という。）、（2）乗合タクシー事業に対する平成29年度の高島市コミュニティバス運行対策費補助金（以下「コミュニティバス補助金」という。）の支出が違法または不当な財務会計上の行為といえるか否か、また、（3）給与支払報告書未提出による住民税の課税漏れについて、賦課徴収を怠る事実があったといえるか否かを監査対象事項とした。

2 請求人の陳述および証拠の提出

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成30年12月3日に陳述および証拠の提出の機会を設けた。

請求人から報告のあった法人の役員が出席し、本件措置請求書に沿った陳述を行った。本件措置請求書に記載のない事項についての陳述の概要は次のとおりである。なお、新たな証拠の提出はなかった。

(1) 請求書(1)について

ア. 集落が所有している道路を集落内道路、国道・県道・市道以外が集落内道路となるということを土木課で確認している。

イ. 道路幅4mの市道であるが、草が生えると3.5mから3.8mになり、車の対面通行ができなくなる。これを解消する草刈りなので、道路の形状変更にあたる。

(2) 請求書(2)について

ア. 乗合タクシー事業と公共交通空白地有償運送事業の費用比較を行った結果、公共交通空白地有償運送事業のほうが安価と思われるので、導入を求めている。

(3) 請求書(3)について

ア. 自治会長への報酬は、所得税法上、給与扱いとなる。

イ．給与支払報告書の情報公開請求に関しては、11月30日付で高島市情報公開・個人情報保護審査会から答申が出されたところである。

ウ．源泉徴収が必要であるという説明は、以前に秘書広報課の職員から2年に1回全管区長連合会長会議で説明していると聞いている。

3 市長からの意見書の提出および関係職員の陳述

平成30年11月26日に本件措置請求に対して市長から「意見書」と題する以下の書面の提出を受け、これを基に同年12月3日には市民生活部市民協働課、都市建設部土木課および交通政策課、総務部税務課の関係職員から陳述の聴取を行った。

(「意見書」の原文のまま記載)

意 見 書

請求人●●●●が平成30年11月1日に提起した住民監査請求に関し、次のとおり意見する。

1. 意見の趣旨

本件監査請求は、これを棄却するとの決定を求める。

2. 請求に対する認否

請求の要旨については否認する。

3. 請求人の主張要旨およびこれに対する市長の意見

(1) みんなで創るまちづくり交付金について

<請求人の主張要旨>

平成29年度にAに対して支払った、みんなで創るまちづくり交付金の内、1回目除草作業180,000円2回目除草作業 172,274円合計352,274円について高島市長 福井正明氏にその返還を求める。

【理由】

① みんなで創るまちづくり交付金の手引きには、対象となる事業について、集落内道路の除草作業と規定されており、本件の除草作業は市が所有し維持管理すべき市道認定道路及び法定外公共物として市が維持管理している公衆用道路であるため、集落内道路には道路法上、市の所有道路は該当しない。過去に土木課で確認済みである。

② みんなで創るまちづくり交付金の手引きに、対象外費用として共同作業等の出役者謝礼・賃金が規定されており、本件の給与の支払いはこの規定に反している。

この給与はA会員の内、何パーセントの参加であれば対象外費用には該当しないとかの規定は条例にはなく、また、条例で定めたとあえて手引きを発行して規定していることから、市長の裁量権も及ばない。

また、当該給与については当然源泉徴収義務が発生し税務署に対する給与支払い事務所の届け出書及び源泉徴収義務者の届け出がされておらず、また高島市の地方税法及び市税条例に定める給与支払報告書も提出されておらず、課税逃れがされていることは明らかである。明らかに審査時におけるチェックミスである。

なお、当該交付金の原資となっている合併基金の最終期限が2年後に控え

ており、高島市長期財政計画にも財源不足が公表されていることから、今まで以上の厳しい支出のチェックが必要ではないかと考える。

また、当区域の道路は高島市が所有し、維持管理を行う道路であり、この道路部分（側溝含む）の草刈りは予算措置を講じて、本来高島市が実施すべきである。他の国・県の管理道路はすべてその行政機関が草刈りを行っている。

加えて、高島市道路管理規定によれば、市の所有する道路の形状変更をする場合は市の許可が必要となっており、許可なしでは勝手にできないことになっている。この条例を無視して何ら申請許可を行うことなくAが道路部分の草刈りを行うことは違法であり、この違法な行為に対し交付金を支出したことは、明らかに不適切な支出と言わざるを得ない。

<市長の意見>

- ① 高島市みんなで創るまちづくり交付金の「事務の手引き」に記載している集落内道路とは、申請する区・自治会内のすべての道路を指しているものであり、市道、法定外道路、私道など道路の種類により区別しているものではない。よって、集落内における市道や法定外道路の草刈りについても交付金の対象となる。

また、道路法（昭和27年法律第180号）第24条および同法施行令（昭和27年政令第479号）第3条の規定により、道路管理者以外の者が市道の形状変更を行う場合は、道路管理者の承認を要するが、草刈りなど道路の構造に影響を与えない軽微な行為に対しては、承認を要しないこととされていることから、違法ではない。

- ② 高島市みんなで創るまちづくり交付金に関する条例施行規則（平成23年高島市規則第12号）では、自治会等の構成員または構成世帯のすべてを対象とする労務に対して支払われる賃金、謝礼等を交付対象外費用としている。

しかし、Aの草刈り作業については、地域内で作業員を募集したうえで、一部の住民に依頼していることから「自治会等の構成員または構成世帯のすべてを対象とする労務」ではなく「特定の者による労務」に該当し、交付金の対象となる。

また、交付金の実績報告の領収書の提出は、対象事業費の実績額を確認するためのものであり、他の利用を前提としたものではない。

(2) コミュニティバス及び乗合タクシー補助金について

<請求人の主張要旨>

コミュニティバス及び乗合タクシー事業者に対する補助金の内、乗合タクシーの平成29年度に支払った補助金を高島市長 福井正明氏に全額の返還を求める。

【理由】

国土交通省が平成27年に通達改正を実施し、従来の福祉有償運送（要支援1以上のものに限る）と自治体が運営する過疎地有償運送であったのが、今回の改正により、過疎地有償運送が廃止され福祉有償運送とNPO法人等の民間団体が運営する交通空白地有償運送に改正された。これにより自治体は交通空白地を認定し運営協議会を開催できるよう条例を改正すべきであったが、高島市は何ら手当てをすることなく改正前のまま福祉有償運送と民間事業者へ委託して運行させているコミュニティバスと乗合タクシーのままである。

この時点で交通空白地有償運送の条例を制定していれば、このような財源

不足の中、無駄な補助金の支出が抑えられたはずである。すでにテレビ等の報道で周知のように京都の京丹後市・鳥取市・最近では兵庫県の朝来市・養父市などが交通空白地有償運送を実施して住民から感謝されているとの報道が多数されている。

高島市においても、住民から特に高齢者から、ドアツウドアの乗合タクシーの要望が強いにもかかわらず、市当局は高島市には交通空白地はないとの回答により、交通空白地有償運送事業を検討する姿勢すらうかがえない。

このような現状であるため各地域で運送事業法に違反する白タクまがいの移動支援が行われている。この事実を市当局も周知していながら黙認していることは大きな問題である。特に福祉の担当課ではこれらのグレーな運送支援事業者を福祉関係の資料に掲載し利用案内をしている。国土交通省の通達では、空白地の判断は自治体にゆだねられており、鳥取市は停留所から4、5百メートル離れていれば空白地であるとの判断をしている。また、平成30年3月30日付で国交省が新たに通達を発遣し、今まで以上に交通空白地の態様を具体的に緩やかにした。このなかで、地域における助け合い運動、ボランティア活動による移動制約者の円滑な移動が、過度に委縮することのないよう十分配慮して適切に対応されたいとしている。

高島市が交通空白地の重要性を考え、新たに条例を制定しない限り無駄な補助金が支払われることとなる。

特に乗合タクシーについては、1回あたりの乗車人員が1名にも満たないのが現状であり、また、これほど利用者が少ないことを考えると、民業圧迫にもつながらず、各事業者も本音は撤退したいのではないかと。市からの補助金があるから運行しているのが現状である。

市当局は、平成27年の国交省の通達改正を知らなかったのではないかと思われ、怠慢であり支払わなくてもいい補助金をこれまで支払っていたことになる。

本当に住民の足を考えるならば、完全に市営のコミュニティバスを運行させるべきであるし、いかに効率的な運営や利用者の拡大を検討すべきである。

現在の補助金条例では、たとえ一人も乗らなくても支出することが可能に見えるが貴重な税金の支出には十分な検討をしていただきたい。特に乗合タクシーで言えば、補助金の金額を一人300円で利用者数を算出すると、一日当たりの乗車人員がものすごい数字になる。また、10月4日には、ソフトバンクとトヨタ自動車が新会社を設立して、地方の住民の足となる移動手段の方法を改善すべく記者発表を行った。住民を含む大半のものが問題視している。

<市長の意見>

国土交通省が定める「地域公共交通会議の設置及び運営に関するガイドライン（以下、公共交通会議ガイドラインという）」では、「地域公共交通会議を設置している地方公共団体にあつては、新たに運営協議会を設置することなく、地域公共交通会議において必要性の判断に当たって議論を行うことができるものとする」とされており、空白地を認定する運営協議会を設置していないことが、請求人が主張する「市の怠慢」や「検討する姿勢がうかがえない」との指摘には当たらない。

また、公共交通会議ガイドラインでは、自家用有償旅客運送の必要性について、「まず、既存のバス・タクシーといった交通事業者の活用を十分に検討する必要がある」とされている。また、同省が定める「公共交通空白地有償運送の申請に対する処理方針」では、公共交通空白地有償運送の定義を「タクシー等の公共交通機関によっては住民に対する十分な輸送サービスが

確保できないと認められる場合に…特定非営利活動法人等がその会員に対して行う輸送サービス」としている。

国土交通省では交通空白地（以下、空白地という）について明確な定義をしておらず、空白地に該当するかどうかは各地域の判断に委ねられている。その判断基準については、同省が定める「運営協議会の設置及び運営に関するガイドライン」によると、

- ①「バス、タクシー等による輸送サービスの供給量が地域住民の需要量に対して十分でない場合」
- ②「当該地域におけるタクシー等の営業所が存在しない場合」
- ③「タクシー等の営業所が遠隔地にあるため旅客の需要に的確に応じることが困難な場合」

など、実質的に「タクシー等によっては当該地域の住民に必要な旅客輸送の確保が困難となっている状況にあると認められる場合」とされている。

高島市内においては、路線バスおよびコミュニティバスを運行する事業者が3社、民間事業者によるバス路線が存在しない地域をカバーするために市町村有償運送事業者として高島市営バス、一般タクシーおよびコミュニティバスに準じた予約乗合タクシーを運行する事業者が2社存在している。路線バス、コミュニティバス、市営バス、乗合タクシー（以下、バス等という）が市内全域に路線網を展開し、かつタクシー事業者は市内全域において運送を引き受けている。

空白地の認定や公共交通空白地有償運送の必要性について具体的な判断については、国土交通省の教示によると「運営協議会（または地域公共交通会議）において、会議の構成員の合議によって公共交通空白地有償運送の必要性が認められた場合、結果としてその地域を空白地とするものである」との見解であり、行政が単独で判断するものではない。しかしながら、上述のとおり、現在の高島市内におけるバス等やタクシーの運行実態から、空白地の判断をする基準においては、高島市内に空白地は存在しないと判断することが妥当であると考えられる。

民間の旅客運送事業者（バス・タクシー会社）に補助金を支出してバス等を運行していることが補助金の無駄であるとの指摘については、旅客運送事業者が市内に存在する以上、その事業者によりバス等の運行を確保することは、道路運送法第1条に定める「輸送の安全」や「利用者の利益の保護」のために当然に求められることであり、旅客運送事業者が最大限の経営努力をされた上で、市民の移動手段を維持するため、その必要な経費を市が補填することには合理性があり、市長の裁量権を逸脱するものではない。

また、市民の移動手段の公平性といった観点からも、国の許可を受けた旅客運送事業者は道路運送法第13条により旅客からの運送の申し込みに対する引受義務を課されていることから、旅客運送事業者による公共交通を維持することには有意性がある。

(3) 給与支払報告書の未提出者に対する課税漏れについて

<請求人の主張要旨>

自治会等が平成29年度中に支払った、役員給与に対する課税がされておらずまた、税務課に対し給与支払報告書の情報公開を求めたが、公開されなかったため、財務会計上の怠る事実として公金の賦課徴収を怠る事実として調査の上厳正な課税処理をすべきである。高島市長 福井正明氏に厳正な課税を求める。

【理由】

平成28年に市民協働課が実施した管内自治会等のアンケート調査の結果報告が平成29年に市のホームページで公開された。

これによると、市が把握している管内204自治会等のうち約130団体の会長が自治会等から給与を受給していることが判明した。

1団体の役員の数をもとにすると約500名の役員が給与を受給していることとなる。

この給与に対する課税処理が全くなされておらず、地方税法第317条の6において提出すべきとされている給与支払報告書の提出も一切ないようであり（情報公開請求の結果、市からの回答はない）明らかに課税漏れが存在している。この役員の中には高島市の職員も含まれている年度もあり、市の職員については職務兼業の許可をしており、このデータから課税漏れを確認することは可能であるが、市当局はこの確認すらも行った形跡がない。

国税当局に課税漏れを通報したところ、内容を検討するとの回答を得ている。市当局も年々税収が減少しており、また地方交付金も減少していることから、たとえ少額であっても課税を検討すべきである。

過去に秘書広報課において、全管区長連合会長会議の場において自治会等が支払った給与・賃金について源泉徴収の必要がある旨を説明したとあった。

早急に各自治会等に対し、課税漏れの確認の調査をすべきである。

<市長の意見>

自治会における役員報酬については、給与所得に該当し、給与支払報告書の提出義務があるのか、あるいは費用弁償等による雑所得に該当するものかなど、それぞれ個別の判断によって行わなければならない。

特に、給与所得は、『給与の支給者との関係において何らかの空間的、時間的な拘束を受け、継続的ないし断続的に労務又は役務の提供がありその対価として支給されるものであるかどうか』が重視されなければならない。（昭和56年4月24日最高裁 昭52（行ツ）第12号）とされ、これに該当しない場合は、雑所得に該当するものと思慮され、現行の税制度においては、申告の必要がある場合、まず本人からの申告を必要としているところである。

市民税の賦課業務は、これらの申告書や給与支払報告書などの賦課資料をもとに所得や控除適用の審査、また、未申告者への申告勧奨や給与支払報告書の未提出事業主、新規事業所の把握などに努め、幅広く調査や確認作業をしているところであり、今後においても、市として、優先度等を見極め、実質的な財政効果、限られた人員と時間のなかで、実態の把握および適正な申告指導と周知に努める。

関係職員の陳述の概要は、以下のとおりである。

(1) 請求書(1)について

ア. 意見書に「集落内道路は、自治会等のすべての道路を指している」と記載しているが、この道路とは、公共の用に供されている道路のことである。

イ. 実績報告書には、草刈りの費用が作業代とも給与とも記載されているが、作業の実態から給与でないと判断している。

(2) 請求書(2)について

ア. 公共交通空白地有償運送導入の検討が必要となれば、地域公共交通会議で協議する予定である。

(3) 請求書(3)について

- ア. 給与支払報告書の情報公開請求に関しては、11月30日に高島市情報公開・個人情報保護審査会から答申があったので、対応を検討している。
- イ. 請求書の全管区長連合会長会議とは、年度当初に開催している区長・自治会長会議であると思われるが、保存している会議の記録を見る限りでは、説明したことを確認できなかった。
- ウ. 市民税の適正な賦課に向けて、調査や確認作業を進めていることから、新たな情報があれば、内容の精査に努め、必要に応じて啓発活動を行うなどの取り組みを進める予定である。

4 要件審査に係る判断

(1) 請求書(2)の一部の財務会計行為が1年を経過していることについて

請求書(2)のコミュニティバス補助金のうち乗合タクシー運行事業分は、平成29年度において17,618,140円が支出されている。当該補助金は、月単位の実績に基づく交付申請により、その都度交付決定および額の確定、補助金の支出が行われている。このため、補助金の支出日を確認したところ、1年を経過している平成29年10月31日以前に支出された補助金の合計は、7,100,940円であった。

地方自治法第242条第2項では、「当該行為のあった日から1年を経過したときは、これ(住民監査請求)をすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

正当な理由の有無については、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである(最高裁判所平成14年9月12日第一小法廷判決同旨)。本件のコミュニティバス補助金については、月単位の実績に基づき支出があり、容易に内容を知ることが可能なことから、1年を経過していない平成29年11月1日以降に支出された10,517,200円を監査対象額とする。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) まちづくり交付金について

- ア. 高島市みんなで創るまちづくり交付金に関する条例(以下「まちづくり交付金条例」という。)は、平成23年3月30日公布、同年4月1日に施行し、まちづくり交付金条例施行規則は、平成23年4月1日に公布、施行、平成24年4月1日に改正施行している。
- イ. まちづくり交付金条例施行規則第3条では、まちづくり交付金条例第6条に規定する規則で定める交付対象外費用について、以下のとおり規定している。
 - ① 自治会等の役員に対し職務執行の対価として支払われる報酬(役員が行う職務外の労務に対して支払われる賃金、謝礼等を除く。)
 - ② 自治会等の構成員または構成世帯のすべてを対象とする労務に対して支払われる賃金、謝礼等

- ③ 自治会等の集会施設に係る光熱水費、通信費、保険料等の運営管理費
 - ④ 料理飲食費および酒類の購入費(会議等における参加者1人につき500円以内の茶菓子代および市長が適当と認める費用を除く。)
 - ⑤ 積立金および繰越金
 - ⑥ その他市長が不適当と認める費用
- ウ. Aから提出されたまちづくり交付金実績報告書(以下「実績報告書」という。)による清掃等の参加者は、以下のとおりである。
- ① 一斉清掃
 - 6月25日 87人参加
 - 11月26日 94人参加
 - ② 草刈り作業
 - 6月初旬 11人参加 <交付金対象額:180,000円>
 - 10月 13人参加 <交付金対象額:172,274円>
- エ. 道路法(昭和27年6月10日法律第180号)第24条では、道路管理者以外の者の行う工事について、道路管理者以外の者は、道路法第12条、第13条第3項、第17条第4項若しくは第6項、第19条から第22条の2まで又は第48条の19第1項の規定による場合のほか、道路に関する工事の設計及び実施計画について道路管理者の承認を受けて道路に関する工事又は道路の維持を行うことができる。ただし、道路の維持で政令で定める軽易なものについては、道路管理者の承認を受けることを要しないと規定している。
- オ. 道路法施行令(昭和27年12月4日政令第479号)第3条では、道路管理者以外の者の行う軽易な道路の維持について、道路法第24条但書に規定する道路の維持で政令で定める軽易なものは、道路の損傷を防止するために必要な砂利又は土砂の局部的補充その他道路の構造に影響を与えない道路の維持とすると規定している。
- カ. まちづくり交付金条例第5条第4号では、交付金の対象となる事業について、地域の道路、河川その他の基盤施設の整備または維持管理に関する事業と規定している。
- キ. 平成29年度まちづくり交付金事務の手引き(市民協働課作成。以下「手引き」という。)の5頁では、④道路・河川・公益施設関係の項目で、活動区分、事業の一例として、以下の例示(一部抜粋)をしている。

事業の内容	地域の道路、河川、その他公共的施設、基盤施設の整備や維持管理に関する事業
集落内道路の整備	舗装、補修、拡幅、測量設計委託など フェンス等道路付帯施設の設置・補修など
集落内河川・水路	新設、補修、改修、コンクリート化、測量設計委託など
公園・広場	遊具の新設、修繕、更新、撤去、点検委託料など 植栽管理、支障木の伐採、フェンス等の修繕、整地(砂入れ)など

- ク. 高島市集落道路・河川等整備事業補助金交付要綱(平成25年9月13日告示第113号)第2条の別表には、以下の内容(一部抜粋)がある。

補助事業	補助対象経費	補助率等	補助事業者
集落道路整備事業	集落内の生活道路の整備に要する経費で1事業につき50万円以上のもの	3分の2以内(限度額150万円)。ただし、私道にあつては、2分の1以内とする。	自治会等
河川・水路整備事業	集落内の河川および水路の整備に要する経費で1事業につき50万円以上のもの	3分の2以内(限度額150万円)	自治会等

(2) コミュニティバス補助金について

- ア. 道路運送法施行規則(昭和26年8月18日運輸省令第75号)第49条第1項第2号では、公共交通空白地有償運送について、特定非営利活動促進法(平成10年法律第7号)第2条第2項に規定する特定非営利活動法人又は前条各号に掲げる者が過疎地域自立促進特別措置法(平成12年法律第15号)第2条第1項に規定する過疎地域その他の交通が著しく不便な地域において行う、当該地域内の住民、その親族その他当該地域内において日常生活に必要な用務を反復継続して行う者であつて第51条の25の名簿に記載されている者及びその同伴者の運送(以下「公共交通空白地有償運送」という。)と規定している。
- イ. 国土交通省から各地方運輸局長へ通知されている「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について(国自旅第332号平成30年3月30日)」では、NPO等による自家用有償旅客運送については、地域公共交通会議を設置している地方公共団体にあつては、新たに運営協議会を設置することなく、地域公共交通会議において必要性の判断に当たって議論を行うことができるものとするとしている。
- ウ. 高島市地域公共交通会議設置要綱(平成19年1月24日告示第14号。以下「交通会議要綱」という。)第1条では、道路運送法施行規則第9条の2の規定に基づき、住民の生活に必要なバス等の旅客輸送の確保その他旅客の利便の増進を図り、地域の実情に応じた輸送サービスの実現に必要となる事項を協議するため、高島市地域公共交通会議(以下「交通会議」という。)を設置すると規定している。
- エ. 交通会議要綱第2条では、交通会議の協議事項について、以下のとおり規定している。
- ① 地域の実情に応じた適切な乗合旅客運送の態様および運賃・料金等に関する事項
 - ② 市運営有償運送の必要性および旅客から収受する対価に関する事項
 - ③ 交通会議の運営方法その他交通会議が必要と認める事項
- オ. 交通会議要綱第3条では、交通会議の委員について、以下のとおり規定している。
- ① 高島市都市建設部
 - ② 江若交通株式会社
 - ③ 湖国バス株式会社
 - ④ 京都バス株式会社
 - ⑤ 西日本ジェイアールバス株式会社

- ⑥ 社団法人滋賀県バス協会
- ⑦ 近江タクシー株式会社
- ⑧ 大津第一交通株式会社
- ⑨ 一般社団法人滋賀県タクシー協会
- ⑩ 近畿運輸局自動車交通部および滋賀運輸支局
- ⑪ 私鉄労働組合滋賀県協議会
- ⑫ 滋賀県土木交通部および高島土木事務所
- ⑬ 滋賀県高島警察署
- ⑭ 市民団体、商工団体、観光団体等の代表者
- ⑮ 学識経験者その他市長が必要と認める者

カ. コミュニティバス補助金のうち乗合タクシー事業に係る平成29年度補助金の金額は、以下のとおりである。

平成29年度補助金額	17,618,140円
うち平成29年4月1日から同年10月31日までの支出額	7,100,940円
平成29年11月1日から平成30年5月31日までの支出額	10,517,200円

(3) 住民税の課税漏れについて

ア. 平成28年度「区長・自治会長アンケート」結果報告書による自治会長の報酬額（年額）は、以下のとおりである。

	年額	回答数	回答率
回答総数 162	無報酬	23	14.2%
	5万円未満	27	16.7%
	5～10万円	42	25.9%
	10～20万円	48	29.6%
	20万円以上	19	11.7%
	その他	3	1.9%

2 監査委員の判断

(1) まちづくり交付金について

ア. 交付金の手引きに対象外費用として共同作業等の出役者謝礼・賃金が規定されており、本件の給与の支払いはこの規定に反しているとの主張について

まちづくり交付金条例施行規則第3条第2号では、上記1の(1)のイのとおり、「自治会等の構成員または構成世帯のすべてを対象とする労務に対して支払われる賃金、謝礼等」を交付対象外費用としている。

これを本件についてみると、請求人は、Aの構成員全員に草刈り作業の参加者を募ったことを根拠にすべてを対象とする労務であると主張しているが、すべてを対象とする労務であれば、それに伴う相当額の賃金や謝礼等の費用が交付金として支出されていることになるが、上記1の(1)のウのとおり、実績報告書では草刈り作業に係る費用として、13人の自治会員の作業に伴う費用に対する交付金が支出されているに過ぎず、Aの一斉清掃に94人が参加していることを考えると、「自治会等の構成員または構成世帯のすべてを対象とする労務に対して支払われる賃金、謝礼等」にあたらないと認められる。

よって、本件の給与の支払いは前述規定に反しているとの請求人の主張には理由がないと判断する。

イ. 条例を無視して何ら申請許可を行うことなくAが道路部分の草刈りを行うことは違法であるとの主張について

道路の維持管理については、上記1の(1)のエおよびオのとおり、道路法第24条および道路法施行令第3条の規定により、道路管理者以外の者が行う工事のうち「道路の損傷を防止するために必要な砂利又は土砂の局部的補充その他道路の構造に影響を与えない道路の維持」については、道路管理者の承認を要せず行うことができる旨が定められている。

また、まちづくり交付金条例第5条第4号では、上記1の(1)のカのとおり、地域の道路、河川その他の基盤施設の整備または維持管理に関する事業を交付金の対象となる事業としている。

これを本件についてみると、請求人は、草刈りが道路の形状変更にあたるとしているが、このことが明確にわかる説明がなく、道路法施行令の規定で道路の損傷防止のための砂利の局部的補修でも承認を必要としないとされていることを考えると、市が述べているとおり草刈りは軽易な行為として承認を要しないものと認められる。

次に、市道の草刈りについては、上記1の(1)のキのとおり、手引きに地域の道路の例示として集落内道路と記載されていることから、集落内道路の範囲が問題となっているが、上記1の(1)のクのとおり、高島市集落道路・河川等整備事業補助金交付要綱には集落道路との表現があり、市の規定に明確な範囲があるとはいえず、双方の主張の正当性を判断できるものではない。

しかしながら、手引きにおける集落内道路の整備は、一例として記載されているものであり、まちづくり交付金条例では地域の道路と記載されていることを考えると、地域の道路に市道が含まれるとすることに何ら疑問を持つ余地はなく、市道部分の草刈り費用が交付金の対象経費として支出されたとしても、その取り扱いに違法または不当があるとまでは認められない。

よって、Aが道路部分の草刈りを行うことは違法であるとの請求人の主張には理由がないと判断する。

(2) コミュニティバス補助金について

ア. 運営協議会を開催できるよう条例を改正し、乗合タクシー事業から有償運送事業へと移行する取り組みを怠っているとの主張について

道路運送法施行規則第49条第1項第2号に定める有償運送事業の導入にあたっては、上記1の(2)のアのとおり、運営協議会を設置することとされているが、上記1の(2)のイのとおり、交通会議において必要性の判断ができるものとされている。

これを本件についてみると、市は、現在のバス等やタクシーの運行実態から交通空白地は存在していないが、交通空白地の認定や有償運送事業の必要性の判断をするときは、交通会議で協議すると述べている。

この交通会議の協議事項と組織体制をみると、上記1の(2)のオのとおり、市内の旅客輸送等の輸送サービス関係者で構成されている。請求人からは、交通空白地として明確な地域が示されているものでなく、市民生活の利便性の観点からの内容であると感じられ、公共交通を取り巻く社会情勢の変化による課題はあるも

の、現行の交通会議で協議できる事項を含め組織としての問題点はみられず、有償運送事業の必要性を判断できる組織であると認められる。

次に、交通空白地の認定について、市は、国土交通省の教示により行政が単独で判断するものでないとしながら、バス等やタクシーの運行実態から交通空白地が存在しないとしている。また、このバス等の運行を維持するために市が必要な経費を補填することは、市の裁量権の範囲であるとしている。市の裁量権については、法律に拘束されていない限り裁量権があると認められ、裁量権の逸脱または濫用については、裁量に基づく判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、裁量権を逸脱または濫用するものとして違法の問題を生じると解するのが相当である（最高裁判所昭和53年10月4日大法廷判決参照）。市は、交通会議を交通空白地の認定を判断する組織であるとしているが、上記1の(2)のウおよびエのとおり、交通会議は主に旅客運送の態様や運賃等を協議する組織であり、交通空白地の認定に関することは道路運送法の規定に基づく協議事項となっていないことから、協議決定事項に対する法律の拘束力は認められず、交通空白地の認定は市の責任において行われる行為であると判断できる。法律の拘束力のない行為であれば、裁量権は認められ、交通空白地の解消につながる市民の生活に必要なバス等の旅客輸送の確保その他旅客の利便の増進を図るために旅客運送事業者に対して必要な経費を適正に補填することに何ら問題はなく、本件の乗合タクシー事業に対するコミュニティバス補助金支出に関して、明らかに裁量権の逸脱または濫用があるという事実は認められない。

よって、乗合タクシー事業から有償運送事業へと移行する取り組みを怠っているとの請求人の主張には理由がないと判断する。

(3) 住民税の課税漏れについて

ア. 自治会等の役員の給与に対する課税処理が全くなされておらず、明らかに課税漏れがあることから、課税の検討および調査をすべきであるとの主張について

請求人は、上記1の(3)のアの市民協働課が実施したアンケート調査の自治会長の報酬（年額）を根拠に課税漏れを指摘しているが、報酬が給与にあたるのか、給与支払報告書の提出義務があるのかなど根拠となる資料が十分でなく、アンケート調査結果が根拠となっている状況においては、これまでの監査で判断してきたとおり、税務関係課が収集していない資料を基に、積極的に市民税の賦課徴収をしなければならないとは認められない。

しかしながら、本来課税されるべき市民税が課税されていない可能性があるとするれば何らかの対策をとることは当然のことであると考えられる。

この点について、市は、未申告者への申告勧奨や給与支払報告書の未提出事業主、新規事業所の把握などに努め、幅広く調査や確認作業をしているとし、課税につながる情報が寄せられれば、必要に応じて対応すると述べていることから、現時点において市の対応に問題があるとまでは認められない。

よって、市民税の課税の検討および調査をすべきであるとの請求人の主張には理由がなく、賦課徴収を怠る事実はないと判断する。

3 結論

以上により、請求人の本件措置請求には理由がないと判断し、これを棄却する。

4 市長に対する監査委員の意見

本件措置請求についての監査委員の判断は以上であるが、事務処理等に一部不十分な点が見受けられたので、下記の意見を付す。

- (1) まちづくり交付金については、これまでの監査において意見をしてきたところであるが、今回の監査においても誤解される点が見受けられたことから、こうした誤解を招くことのないよう事務の手引きを自治会等が明確に理解できるよう改善されたい。