

高島市監査委員公表第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により平成26年9月26日に提出された高島市職員措置請求について、監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成26年11月19日

高島市監査委員 山川恒雄

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26年9月26日

2 請求人

住所 高島市〇〇〇

氏名 〇〇 〇〇

3 請求の要旨

(1) 請求の対象職員

高島市長 福井正明氏

(2) 対象行為

平成25年度において高島市内各区・自治会に対して、「みんなで創るまちづくり交付金」として97,025,000円を支出した行為

(3) 理由

ア 「使い勝手がよくて簡単な報告で済む」を目標に高島市内各区・自治会に対して補助金（みんなで創るまちづくり交付金）を出すことは、補助金を出せる根拠である地方自治法第232条の2の趣旨に反しているため適切でない。

イ 平成25年度の今津町〇〇〇への「みんなで創るまちづくり交付金」は全額（666,000円）を区墓地整備費に使っているが、本来「区墓地」ではなく当該「墓地組合」のすべきことで、区民の墓、区民ではないが当該エリアに住んでいる人が所有する墓、そこに墓を持って

いるが当該エリアには住んでいない人などの墓が入り混じっているのが普通であるから、全額を墓地（の環境）整備に使うのは不適切である。

ウ 各区・自治会への交付金の算定根拠の一つに「配布割」があるが、入会者には配布割によって広報誌等が配布されていると考えるのが自然である。

エ 交付対象としている区・自治会の組織率は78%ぐらいと聞いているが、少なくとも5世帯に1世帯は交付金と関係のない世帯になる。ところが地方自治法第10条第2項において「住民である限り、その属する地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利がある」と規定されており、区・自治会入会者以外は例えば広報誌を受け取る権利すら差別されていることになり、こうした行為は同条の精神に反し、違法不当行為と考えざるを得ない。

オ 市有の道路で、道幅や側溝など道路規定に適合していても市は認定、未認定に区別して認定道路のみを市道とし、市の管理下で維持されているが、未認定道路は区・自治会（町内会）が管理するとしている。事故が起こった場合は「市が責任を持つ」（山口副市長の回答）と云われても、市有の規格合致道路であるなら未認定とされる理由はない。「高島市道の路線の認定基準」3条（3）の（ア）に合致していないのか。いずれにしても認定基準は地方自治法の関係条項（同様のサービスが受けられる）の規定を無視してはならない筈である。市道に認定できない理由はない。

さらに、未認定の市有道路を自治会管理にするのは不合理と言う他ない。個人が自発的に管理するのは歓迎されるべきことであるとしても、はじめから「自治会管理」と言うのは自治会の市行政との関係から考えれば戴ける話ではなく、不当行為と言う他ない。

(4) 請求する措置

平成25年度において高島市内各区・自治会に対して、「みんなで創るまちづくり交付金」として支出した97,025,000円を市長が高島市へ返還されるよう求める。

第2 監査委員の除斥

井口代表監査委員は、平成25年度において〇〇区長として、本件請求の平成25年度「みんなで創るまちづくり交付金」を請求・受領していることから、公正な監査執行の観点から監査委員の除斥について審議した。

地方自治法第199条の2は、監査委員の監査執行上の除斥について、「監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。」と定めている。

同条の趣旨は、「監査委員が監査をするに当たって、一定の事由に該当する場合に除斥されることを定め、もって監査の公正な執行を保障しようとするものである。実際には、個々の事案について個別具体的に判断することになるが、除斥という制度は、前述のように監査事務の公正な執行ということを大前提としており、仮に公正な判断ができた、やましいことは実際になかったというような場合においても、住民等から疑いの目を持って見られるおそれがある者は、一切排除するべきという考えに基づいている。」（地方自治制度研究会編著「地方自治法質疑応答集」（第一法規））

以上のことから、地方自治法第199条の2及び立法の趣旨を踏まえ審議した結果、区長は一般的に社会生活上の地位に基づいて継続的に行う業務であると考えられ、また当該交付金を請求・受領する立場にあることから直接の利害関係があると認められるため、法定の除斥理由に該当するものと判断し、井口代表監査委員を除斥することとした。

第3 監査の実施

1 監査の期間

地方自治法第242条第4項の規定による監査委員の監査は、同条第5項の規定により、請求書を收受した平成26年9月26日から60日以内に行うこととされている。

監査委員は、請求書を同年10月10日付で受理することを決定し、同時に請求人に通知した。

2 監査対象事項

本件請求による監査対象事項は、平成25年度高島市内各区・自治会へ支払われた「みんなで創るまちづくり交付金」97,025,000円は、違法不当な公金の支出に該当するか否かという事項である。

そして、措置請求の内容は、市長がその全額を高島市へ返還するよう求めているものである。

なお、本件請求のうち、前記第1の3の(3)のオの未認定の市有道路の管理を不当とする主張については、具体性に欠けるとともに、市の財務会計上の行為等に関する請求に該当しないため、監査の対象から除外した。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人から平成26年10月14日に補足資料の提出を受けるとともに、同年10月27日に陳述を聴取した。

また、同年10月30日に補足資料の追加提出を受けた。

4 監査の対象となる関係書類の提出及び関係職員の陳述

地方自治法第199条第8項の規定に基づき、監査の対象となる事項について、市民生活部に関係書類の提出を求めるとともに、同法第242条第7項の規定に基づき、平成26年10月30日に請求人を立ち合わせ、関係職員（市民生活部長、同部市民協働課長）から陳述の聴取を行った。

5 監査請求の期限

平成25年度における「みんなで創るまちづくり交付金」の総額97,025,000円について、地方自治法第242条第2項に規定される監査請求期間を満した適法なものか否かについては、次のとおり判断した。

同項本文は、住民監査請求は当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときはこれをすることができない旨を規定し、同項ただし書きは、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。

監査請求の「みんなで創るまちづくり交付金」は、204区・自治会に支出され、うち178区・自治会に対しては、概算払として59,642,000

円が支出されている。

概算払は、地方自治法第232条の5第2項の規定により普通地方公共団体の支出の一方法として認めている。概算払による公金の支出についての監査請求は、当該公金の支出がされた日から1年を経過したときは、これを行うことができないものと解する（最高裁判所第三小法廷平成7年2月21日判決、同旨）。

この概算払のうち本請求書が提出された平成26年9月26日において既に1年を経過している額は、175区・自治会に支出された58,829,000円である。また精算払により支出された37,383,000円のうち、同様に1年を経過している額は、3区・自治会に支出された724,000円となっている。

次に、1年を経過した後に監査請求されている本件交付金の支出について、同項ただし書きに規定されている正当な理由があったかどうかについて判断する必要がある。

この正当な理由の有無は、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き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（最高裁判所第一小法廷平成14年9月12日判決、同旨）。

請求人が主張しているのは、本件交付金制度の違法不当性であるが、広報たかしま平成23年6月号に掲載されているほか高島市ホームページ上で公開されており、請求人が、平成24年8月14日付けで本件交付金について文書で質問していることから、1年を経過した後に請求することについて、正当な理由があるとは認められない。

以上のことから、概算払により支出された59,642,000円のうち、本請求書が提出された日において既に1年を経過している額58,829,000円、そして、精算払により支出された37,383,000円のうち、同様に1年を経過している額724,000円、これらの総額59,553,000円については、監査請求の期限を経過していることから、平成25年度における「みんなで創るまちづくり交付金」の総額97,025,000円から59,553,000円を差し引い

た残額 37,472,000 円が、地方自治法第 242 条第 2 項本文に規定する監査請求期間を満した適法なものであると判断した。

第 4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) みんなで創るまちづくり交付金に関する事実

ア 本件交付金は、高島市みんなで創るまちづくり交付金に関する条例（平成 23 年高島市条例第 1 号。以下「条例」という。）の規定に基づいて、支出されたものである。この条例は、平成 23 年 3 月市議会定例会で、条例案が審議された上で可決され、同年 4 月 1 日から施行されている。

イ 条例提案理由として当時の市長は、「区や自治会に対する市の支援といたしましては、これまで個々に用途が限定されているまちづくり助成金や広報紙の配布に係る行政事務委託料により、地域活動を応援してまいりました。しかし、従来の制度は、個別に手続を必要とすることから、事務的に煩雑であり、手続等に時間を要すること、さらに区や自治会ごとに世帯数や区費の額が異なるため、その活動内容に差が生じているなどの問題がございました。

このため、これらの問題解決に向けて、住民自治の振興と市民協働のまちづくりの推進並びに地域の均衡ある発展に資することを目的として、新たなコミュニティ振興制度を検討してまいったところでございます。本案は、区・自治会が身近な地域課題を自主的に解決し、自らの判断と創意工夫により地域社会を維持、発展させることができるよう、一定の限度額の範囲内で交付金制度を創設するに当たり、その目的や、市と区・自治会の責務、交付対象事業等を規定するため、新たに条例を制定するものでございます。」と説明されている。

ウ 条例に規定されている「みんなで創るまちづくり交付金」の目的は、第 1 条に掲げているとおり「市内の自治会等が身近な地域課題を自主的に解決し、自らの判断と創意工夫により地域社会を維持発展させるために行う活動に対して交付金を交付することにより、住民自治の振

興および市民協働のまちづくりの推進ならびに地域の均衡ある発展に資すること」である。

エ 条例は、第5条において交付金の対象となる事業について、以下のとおり規定している。

- ① 安全、安心な地域づくりに関する事業
- ② 地域の保健、福祉、青少年健全育成および人権尊重に関する事業
- ③ 地域内または地域間の交流等を図る事業
- ④ 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
- ⑤ 環境の保全および地域の美化に関する事業
- ⑥ 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事業

オ 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。以下「施行規則」という。）第3条において交付金の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

カ 施行規則第4条において交付限度額について、以下のとおり規定している。

- ① 均等割額
 - (7) 加入世帯数が20世帯以上の自治会 1自治会につき15万円
 - (4) 加入世帯数が10世帯以上20世帯未満の自治会 1自治会につき10万円

- ② 世帯割額 自治会等加入世帯数に 2,000 円を乗じて得た額
- ③ 広報誌等配付割額 広報誌等配付数に 2,000 円を乗じて得た額

キ 当時の所管課である市民活動支援課が作成し、各区・自治会に配布された「みんなで創るまちづくり交付金事務の手引き」には、交付対象事業について共同墓地公園の整備が事例として掲載されている。

(2) 市広報誌に関する事実

ア 市は広報誌の発行について、広報たかしま編集方針において「広報誌は、市民と行政を結ぶ最も身近な情報伝達手段です。市民に知ってほしい情報を的確に伝え、理解や関心を深めてもらうとともに、市民から意見をもらい、コミュニケーションをとりながら、よりよい市政を築いていくため」としている。

イ 広報誌は、毎月市から区・自治会へ送付され、区・自治会を通じて加入している世帯に対して配布（加入していない世帯についても、区・自治会等の配慮により配布される場合も一部にある。）されるものの、加入していない世帯については、配布されない状況となっている。

ウ 区・自治会等への加入については、その区域に住所を有する個人の自由であり、本市における組織率（加入率）は、平成26年1月1日現在において75.4パーセントとなっている（市民協働課調べ）。

エ 平成25年度都道府県市区町村広報広聴活動調査によると、滋賀県及び県内19市町のうち、区・自治会を通じた配布方法は13の市町で採用されている。

オ 区・自治会に加入されていない世帯のために、公共施設等での窓口の配布や概ね10世帯以上に対するグループ配送、さらにホームページからのダウンロードなど、補助的手段を設けている。

2 監査委員の判断

- (1) 普通地方公共団体が交付金を交付する場合の根拠法令は、請求人が主張するように、地方自治法第232条の2の規定によるものであるが、同条は、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、

寄附又は補助をすることができる。」と定めており、「公益上必要がある場合」に限って、補助金等を交付できるものとし、公益上の必要性が有るのか否かが重要な判断基準となる。

この公益上の必要性について、行政実例では「公益上必要かどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、公益上必要があるかどうかの認定は全くの自由裁量ではないから、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。」とされており、また、最高裁判例（昭和60年7月18日）では、「地方自治法第232条の2にいう公益上の必要の有無は、地方自治体の議会又は執行機関において当該地方公共団体の諸般の事情を総合的かつ合理的に勘案して判断すべき事柄であって、その裁量の範囲は広範なものというべきものである。」と判示している。

さらに、「地方公共団体の長が特定の事業について補助金を交付する際に行った公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要であると解される。」（広島高裁平成13年5月29日判決）と判示している。

以上のことから、補助を行うことについては、一義的には、長及び議会が公益上の観点から事案に即して慎重にその必要性及び効果等を勘案して決定すべきものとする。

このような観点から、市内各区・自治会へ支出された「みんなで創るまちづくり交付金」が地方自治法232条の2の規定を逸脱した違法不当な公金の支出に該当するか否かについて、検討する。

ア 目的

条例に規定されている交付金の目的は、前記1の(1)のウのとおり、住民自治の振興および市民協働のまちづくりの推進ならびに地域の均衡ある発展に資することである。

イ 効用及び経緯

区・自治会は、土地・地域と人間のつながりにより、その地域社会

全般の維持や形成を行い、地域的な共同活動を行っている団体であるが、本件交付金は、前記 1 の(1)のイのとおり、それまでの本市の区・自治会支援のあり方を見直し、新たなコミュニティ振興制度として創設されたもので、区・自治会が身近な地域課題を自主的に解決し、自らの判断と創意工夫により地域社会を維持、発展させることができるよう交付しているものである。

ウ 補助の対象となる事業の目的、性質及び状況

本件交付金の対象となる事業については、前記 1 の(1)のエのとおり条例第 5 条に規定されており、防災、福祉、教育、環境保全などの取り組みや、地域課題の解決に向けた取り組みを支援している。

加えて、不適切な経費を交付対象としないため、前記 1 の(1)のオのとおり施行規則第 3 条において交付金の対象外費用が規定されている。

エ 市の財政の規模及び状況

本市の平成 25 年度一般会計決算は、歳入決算額 28,300,979 千円、歳出決算額 27,219,416 千円となり、歳入歳出差引額は 1,081,563 千円で、翌年度へ繰り越すべき財源 159,745 千円を控除した実質収支額は 921,818 千円である。

なお、当該交付金 97,025 千円の歳出決算額に占める割合は 0.36 パーセントとなっている。

オ 議会の対応

本件交付金は、前記 1 の(1)のアのとおり条例および施行規則に基づいて支出されている。また、平成 25 年 3 月 28 日に可決された平成 25 年度一般会計当初予算において必要な予算が措置されている。

以上のことから、総合的に判断すると、地域に根ざした活動に対して交付金を支出することは行政目的に適っており、裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められず、地方自治法第 232 条の 2 に規定する「公益上の必要性」があるものと判断する。

加えて、請求人は「使い勝手がよくて簡単な報告で済む」が本件交付金制度の目標及び趣旨であると主張している。しかし、制度創設以前の

区・自治会に対して個々に用途が限定された各補助制度の事務手続きと比較した本件交付金制度の事務手続き上の特徴の一つではあると解されるが、前記1の(1)のウのとおり条例第1条に交付目的が規定されており、前記1の(1)のイの条例提案理由の説明内容からも請求人の主張は理由がないものと判断する。

- (2) 請求人は、本件交付金事務が適切に行われていない事例として、平成25年度南新保区の墓地の環境整備事業を例に掲げているが、本件交付決定事務関係文書を確認したところ、市における本件交付金に関する事務は適正に行われている。

また、本件共同墓地を整備することにより、墓地の環境及び周辺住宅への環境が良くなり、市民の利便性の向上につながるものと思慮され、さらには、前記1の(1)のキのとおり、市が作成した「みんなで創るまちづくり交付金事務の手引き」には、交付対象事業について共同墓地公園の整備が事例として掲載されている。これらのことから、本件事例は事業目的やその内容が条例に合致しているものと判断できる。

- (3) 次に、本件交付金の交付限度額の算出項目の中に、広報誌等配布割額（前記1の(1)の力）があるが、請求人は「区・自治会入会者には配布割によって広報誌等が配布されていると考えるのが自然である。」と主張し、交付金の支出が違法であると主張する。

しかしながら、交付金の用途が広報誌の配布に特定されている訳ではなく、その用途は交付金を受けた区・自治会に委ねられていること、実際に市広報誌の配布に係る経費を本件交付金による支出対象としていない事例もあることから、広報誌等配布割は、交付金限度額算出の客観指標の一つの基準として用いられているものと認められるから、この点に違法はないものと判断する。

- (4) 請求人は、「区・自治会に加入していない世帯は交付金と関係ない世帯となり、広報誌を受け取る権利すら差別されることは、地方自治法第10条第2項に規定する『住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その

負担を分任する義務を負う。』に反し、違法不当な行為である。」と主張する。

この点について、広報誌の配布方法の適法性に関する先例として、「広報紙の配布の方法としては、多様なものがあり得るが、それらの方法は、確実性、迅速性及び経済性などの観点からみてそれぞれに一長一短があり、『広報とくしま』について徳島市が採用している新聞折込みの方法は市内の相当多数の世帯に迅速かつ確実な配布を可能にする点で、これが最良の方法かどうかは別として、それ相当の合理性を有していると認めることができる。もっとも、この方法では新聞を購読していない世帯には、『広報とくしま』が配布されないことになり、購読している世帯との間に取扱い上結果的に差等を設けることにはなるが、徳島市はこの点に配慮して、市民の希望があれば郵送に応じるほか、各支所及び地区事務所等に備え置くなどのような補助的手段を設けているものであり、これで十分なものといえるかどうかは広報活動の運用上更に検討を要するにしても、徳島市が『広報とくしま』について採用している右配布方法が原告ら指摘の憲法及び法律の各規定に違反するものとはとうていいえない。」とした徳島地裁平成元年11月29日判決があることなどに鑑み、配布方法の適法性の判断に関しては、次のように判断すべきである。すなわち、広報誌の配布方法は、それが市の裁量に委ねられていることを前提に、その方法が配布の迅速性、確実性、経済性に鑑みて相当の合理性を有しており、かつ、その方法によると配布を受けえない者に対しても適宜の補助手段により広報誌の配布を可能ならしめる措置が講じられている場合には、地方自治法第10条第2項に反せず適法というべきである。

これを踏まえて、本市が採用している区・自治会を通じた配布方法を検討するに、本件配布方法は、前記1の(2)のイのとおり県内の半数以上の市町で採用されており、配布の迅速性、確実性、経済性の観点からみて、それ相当の合理性を有していると認められ、前記1の(2)のオのとおり区・自治会に加入していない世帯に対しても、補助的手段が設けられている。

ゆえに、本市が採用している広報誌の配布方法は、地方自治法第10条第2項の規定に違反しないものと判断する。

3 結論

以上のことから、平成25年度において高島市内各区・自治会に対して支出された「みんなで創るまちづくり交付金」については、違法若しくは不当な公金の支出に当たらず、請求人の主張には理由がないと判断し、棄却する。

4 市長に対する監査委員の意見

本件住民監査請求に対する判断として、市内の各区・自治会に対する本件交付金に係る公金の支出に違法性・不当性は認められなかったものの、監査を実施する中で、今後の事務執行について、留意すべきと思われる点が見受けられたので、次のとおり意見を付す。

- (1) 本件交付金は、前述したとおり平成23年度から条例及び施行規則に基づき支出されているが、制度の創設から本年度で4年が経過することとなり、これまでの本制度に対する検証を行うとともに、その結果必要があれば見直しを行い、市民に対する説明責任が果たせるよう、適正な事務執行に努められたい。
- (2) 平成26年1月1日現在の区・自治会への組織率は、約75.4パーセントとなっている。この組織率は年々減少傾向にあると考えられ、今後においても、減少することが予想されることから、区・自治会を通じた広報誌等の配布について、他市の状況や費用対効果も念頭に置きながら、その配布方法について、検討されたい。
- (3) 請求人は、「市行政は自らに課された仕事の範囲を忠実にこなすべきであって、その一部を区・自治会に委ねてはならない、が地自法（260条の2の⑥）の趣旨である。」と記しているが、このことは、請求人が主張する住民監査請求の内容の根幹をなすものと思われることから、特に意見を付す。

請求人は、現在の区・自治会を戦前の自治会・町内会と同様に、市の補助的下部組織のように位置付けて、市の業務を安易に委託してはならないとの考えからと思慮される。

本件交付金の対象となっている区・自治会のすべてが認可を受けた地縁団体ではないが、逐条地方自治法第7次改訂版（学陽書房）によると地方自治法第260条の2第6項の規定は、「地縁による団体に対する市町村長の認可は、当該団体に権利能力を付与するものではあるが、認可を受けた地縁による団体は、公法人ではなく、市町村に準ずもの、あるいは市町村組織の一部となるものでない。第6項は、戦前の自治会、町内会等が、市町村の補助的下部組織と法令上位置付けられていたことにかんがみ、本条における地縁による団体の法的性格を確認的に明示したものである。」と解説しており、今日においては、市と区・自治会は対等な立場であって、上下関係は存在しない。今後においても協働の名のもとに区・自治会に対して負担を強いることのないよう職員に周知徹底するとともに、地域住民の意見を十分に反映し、自立した活動ができるよう、必要な支援に努められたい。