

平成24年鈴鹿市監査公表第7号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、鈴鹿市職員措置請求書の提出があり、
同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を公表します。

平成24年4月13日

鈴鹿市監査委員 島村御風

鈴鹿市監査委員 菅原武

鈴鹿市監査委員 市川哲夫

※ 公表書は市政情報課にて閲覧できます。

第1 請求の受付

1 請求人

住 所 省略

氏 名 省略

2 請求書の提出

平成24年2月20日

3 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号（以下「法」という。）第242条の所定の要件を備えているものと認め、平成24年2月27日これを受理し、監査を実施した。

4 証拠の提出及び陳述の機会

法第242条第6項の規定に基づき、平成24年3月1日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は、請求内容の補足陳述を行ったが、追加証拠の提出はなかった。また、陳述の際、同条第7項の規定に基づき、生活安全全部地域課職員が立ち会った。

5 請求の内容

(1) 主張要旨

ア 法第260条の2第6項によると、自治会は市に属するものでないことが明白であり、行政内に所在地を置き、市職員が事務局を兼務する鈴鹿市自治会連合会（以下「市自治連」という。）の実態は異常である。市自治連は行政に属することは明白で、従って自治会ではないことも自明の理である。このような実態及び自治会費の3倍以上の補助金を受け、市行政丸抱えの運営は法第260条の2第6項に違反する。

イ 鈴鹿市が長年にわたり公費により運営する市自治連への公費支出1,563万8,000円（平成23年度補助金350万円、市自治連事務局として使用する市庁舎本館4階地域課設備及び光熱費、市自治連事務局を務める市職員給与の市自治連運営に市が支出する費用1,213万8,000円）は、法第260条の2第6項に違反する団体への支出であり、違法かつ不当である。

ウ 市への情報公開請求に対する市の回答は、市自治連への公費支出が違法かつ不当であることを明確に証明している。市の回答では市自治連の運営を市行政は行っていないとし、公費支出の法的根拠は存在しないと回答している。

エ 自治会の認定は、活動の実態が地域住民全員参加の合意形成であり、地域住民による自主独立した運営が原則であるが、市自治連の運営は市の丸抱えであり、会員の全員参加は無く、合意形成も無ければ、会員への情報提供・情報共有は全くない。

オ 今回の監査請求に当たり公費返還を求める最も重要な根拠は、市長が市自

治連への公費支出の必要性と正当性・利益・効果について監査請求人の質問文書に対し全く回答できないことである。このことが市自治連への公金注入が如何に正当性を欠く不当な公金支出であるかを明確に証明している。

(2) 措置請求

市自治連への公費支出を即時停止し、これまでに支出した平成23年度の公費のすべての返還を鈴鹿市長に求めるものである。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) 市自治連が法第260条の2第6項に違反した団体であるか。
- (2) 市自治連に対して、平成23年度に補助金を交付したことは、法的根拠が無く不当な公金の支出に当たるか。
- (3) 平成23年度において、市自治連の事務局を市庁舎内に置き、運営していることに対する市職員給与、光熱費、施設賃貸料金の各相当額を公費で負担していることが違法若しくは不当な公金の支出に当たるか。

の3点について監査対象とした。

2 監査対象部課

生活安全部 地域課

3 関係職員の事情聴取

- (1) 地域課から関係資料の提出を得たほか、平成24年3月21日に同課職員等関係職員から事情の聴取を行った。

- (2) 関係部課の説明要旨

ア 事務分掌等について

市自治連関係の事務については、鈴鹿市行政組織規則別表第1の地域課事務分掌概目で、「(4)自治会への事務委託等に関すること。」に属する事務の一部として行っており、市自治連業務を職員1人あたりに換算すると約2分の1程度がその業務に携わっている。また、地域課が事務局を担当しているのは、単位自治会相互の親睦と協調及び連絡調整を図るとともに、市民福祉の向上と市政の運営に協力することを目的とした市自治連の活動が有益であり、事務委託などの行政サービスの効果的な提供に寄与するためである。

イ 市自治連について

市自治連の位置付けは、自治会と行政との連絡調整の一端を担う任意団体であり、法第260条の2第6項の規定に違反する団体かと言えば、市自治連は認可地縁団体に該当せず、同法条項の規定は適用されない。したがって、規定に違反するか否かではなく、適用対象となり得ない団体である。

また、市自治連の活動は、「地域の課題や問題を行政と共有し、解決方法

を見出すことを目的にした行政懇談会」,「市内を6ブロックに分け,各ブロック間の自治会相互の親睦と協調を図る」,「地域におけるテーマに沿った調査活動として,視察・研修事業を実施」,「ブロック内の調査研究のための勉強会や防災講演会の開催」,「地域の防犯及び交通安全をテーマに鈴鹿警察署との意見交換会等の実施」,「市自治連事業を一般市民に周知するために情報紙を作成し,各戸へ配布」などである。このことから,市自治連は,市民福祉の向上を目的のひとつとして掲げており,団体の私利私欲を求めるものではなく公益性の高い団体であるため,地域課は事務局として側面支援をしている。

ウ 補助金について

市自治連への補助金交付の趣旨は,単位自治会の自主的活動の促進をはかり,市政への協力を得ることに寄与することであり,その交付手続きは,①市自治連定期総会において,前年度の事業報告及び決算の承認と当該年度の事業計画案及び予算案を議決,②市に対し,総会資料を添付の上,補助金申請書の提出(6月上旬),③事業内容を審査し,市から市自治連に対して補助指令通知,④市自治連から市に対し,補助金請求書の提出,⑤市から市自治連に対し,補助金交付(2回に分割)という流れとなっている。

また,市自治連への補助は,各種事業に要する経費の一部を補助するものであり,継続していく必要があるが,交付金額については,事業内容,社会情勢等を考慮し,見直す必要がある。

(3) 事実関係の確認

監査対象事項に関し,次のような事実関係を認めた。

ア 法第260条の2(抜粋)

(地縁による団体)

第260条の2 町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体(以下本条において「地縁による団体」という。)は,地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは,その規約に定める目的の範囲内において,権利を有し,義務を負う。

2～5 略

6 第一項の認可は,当該認可を受けた地縁による団体を,公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない。

イ 鈴鹿市自治会連合会規約（抜粋）

（事務所）

第2条 本会の事務所は、鈴鹿市役所内に置く。

（組織）

第3条 本会は、鈴鹿市自治会長をもって組織する。

（目的）

第4条 本会は、自治会相互の親睦と協調及び連絡調整を図るとともに、市民福祉の向上と市政の運営に協力することを目的とする。

（事業）

第5条 本会は、目的達成のため次の事業を行う。

- （1）自治会相互の連携と関係諸団体並びに各機関との連絡調整を図ること。
- （2）地域住民の要望を行政に反映させること。
- （3）市政の運営に協力すること。
- （4）その他目的達成のため必要と認めること。

（ア） 第5条における事業の実施状況については、コミュニティ推進事業として、自治会長、地域団体、一般市民を対象とした防災講演会、調査研修事業として、自治会各ブロック（6ブロック）が地震・防災、原子力・火力発電、新エネルギーなどのテーマで自主的に実施、行政懇談会では、各ブロックで集約したブロックにおける課題や要望について自治会長と市長及び幹部職員が話し合う懇談会、活性事業としては、避難誘導標識の設置や交通安全と防犯についての意見交換を鈴鹿警察署と行うなどしている。

ウ 鈴鹿市補助金（交付金）交付要綱

（目的）

第1条 本市は、産業の興隆と都市的諸施設の整備促進により、市勢の充実・進展を図るため、予算の範囲内において補助金を交付する。

（交付の対象）

第2条 この要綱による補助金は、次に掲げるもののうち市長が適当と認めるものに対し交付する。

- （1）公共的価値をもって前条の目的達成に寄与しようとする事業団体（自治会を含む。）
- （2）前号のほか市長がその施策施行上特に必要と認めるもの

（申請）

第3条 補助金の交付を受けようとするものは、補助金交付申請書（第1号様式）に次の書類を添付し、補助を受けようとする年度開始3か月前までに1

通を市長に提出しなければならない。ただし、災害復旧及び単年度事業等であつて、あらかじめ予測しがたいものにあつては、その都度提出するものとする。

- (1) 事業計画書
 - (2) 収支予算書
 - (3) 団体にあつては、総会又は役員会の議決書
 - (4) 前3号に掲げるもののほか、市長が必要と認めるもの
- (補助指令)

第4条 市長は、前条の申請書に基づき、補助しようとする額が決定したときは、その旨を補助指令（第2号様式）により指令するとともに、その他必要事項を指示する。

(補助金額の確定)

第5条 前条の場合、原則として補助金額の確定は、次の各号によるものとする。

- (1) 補助金に百円未満の金額があるときは、その金額を切り捨てるものとする。
- (2) 補助金の全額が千円未満であるときは、その全額を切り捨てるものとする。

(申請事項の変更)

第6条 第4条に定める補助指令を受けた者が、第3条の書類に記載した事項に主要な変更を加えようとするときは、あらかじめ市長に届け出て、承認を受けなければならない。

2 前項の規定による届出があつた場合、市長は、補助額の変更その他の事項を指示することができる。

(補助金の交付)

第7条 補助金交付の指令を受けた者が、その事業を完了したときは、事業完了届（第3号様式）に次の書類を添付し、市長に提出しなければならない。

- (1) 事業施行状況概要書
- (2) 収支決算書（又は見込）

第8条 補助金は、前条の届を受理した後交付する。ただし、市長が特に必要と認める場合に限り、年度又は事業半ばにおいても交付することができる。

(補助金の返還)

第9条 補助金交付の指令書又は補助金の交付を受けた者が次の各号のいずれかに該当するときは、市長は、補助を取り消し、又は補助金の全部若しくは一部の返還を命じることがある。

- (1) この要綱に違反したとき。

- (2) 補助金の交付条件に違反したとき。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、市長においてその事業施行の方法が適当でないと認めたとき。

(委任)

第10条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、別に定める。

(ア) 補助金交付申請から交付までの経緯

平成23年6月14日	補助金交付申請書等の提出（申請額 350 万円）
平成23年6月14日	補助指令の通知（交付決定額 350 万円）
平成23年6月14日	補助金交付請求書の提出（第1回目 250 万円）
平成23年7月11日	補助金交付（第1回目 250 万円）
平成23年12月5日	補助金交付請求書の提出（第2回目 100 万円）
平成23年12月20日	補助金交付（第2回目 100 万円）

(イ) 補助金交付額の決定

補助金交付手続きは、議決された予算により、鈴鹿市補助金（交付金）交付要綱に基づき処理されている。補助金交付申請時の添付書類として、事業計画書の提出がされているが、事業の詳細内容を把握できるものではない。

(ウ) 市自治連の収支

平成23年度予算書によると、

【収入】691万1,000円

- ・会費（3,000円×396名） 118万8,000円
- ・補助金（鈴鹿市） 350万円
- ・繰越金（前年度繰越金） 211万7,512円
- ・雑収入（協賛金，預金利息） 10万5,488円

【支出】691万1,000円

- ・会議（役員会費 60万円，総会費 40万円） 100万円
- ・事務費（旅費，消耗品，会議手当） 35万円
- ・事業費 506万6,000円
 - 調査諸費（調査研修事業費） 316万8,000円
 - 研究諸費（行政懇談会費） 19万8,000円
 - 事業諸費（コミュニティ推進事業費） 50万円
 - 活性事業諸費（地域活性等推進事業費・新任自治会長研修費） 80万円
 - 情報紙作成費（「自治会すずか」印刷費） 40万円

・ 諸支出金 38 万円

諸費（県自治会連合会費・国際交流協会会費等）18 万円

慶弔費（お見舞い，生花） 20 万円

・ 予備費 11 万 5,000 円

となっている。

(エ) 補助金の使途

平成 24 年 2 月末において，使途が確定しているものは，314 万 5,147 円で，科目毎に見ると，会議費の役員会費が 13 万 3,870 円，総会費が 19 万 4,862 円，事務費の事務費が 6 万 3,020 円，事業費の調査諸費が 201 万 4,135 円，研究諸費が 18 万 3,663 円，事業諸費が 10 万 852 円，活性事業諸費が 31 万 5,905 円，諸支出金の諸費が 13 万 8,840 円となっている。

補助対象に該当する経費として役員会費は，市自治連理事会の会場使用料，三重県自治会連合会などへの出席のための旅費である。総会費は，総会資料印刷代，総会会場使用料など総会開催にともなう諸経費である。事務費では，自治会長ハンドブック用ファイルなど消耗品が購入されている。調査諸費は，各ブロックでの自治会相互の親睦と協調を図ると共に，地域におけるテーマに沿った調査活動を実施するための経費であり，研修諸費は行政懇談会開催における経費である。事業諸費は，防災講演会開催にともなうチラシ印刷代や講師の旅費などであり，活性事業諸費は，自治会配布用の回覧版バインダーの購入費用や災害避難ルート表示板設置などの経費である。諸費は，三重県自治会連合会の会費と振込手数料である。以上が補助金の主な使途となっている。

エ 平成 23 年度における人件費，光熱費，施設賃貸料であるが，人件費については，請求人の算定では 993 万円となっているが，鈴鹿市事務事業評価シートからは 400 万円が概算人件費となる。他の経費については請求人によると，平成 22 年度の予算執行状況から，光熱費（光熱水費，施設管理委託料，維持修繕費の合計を積算している）は，48 万 6,300 円，施設賃貸料は，172 万 2,000 円とあるが，平成 23 年度の経費は算定されていない。

第 3 監査の結果

1 判断

本件請求において請求人は，市自治連は法第 260 条の 2 第 6 項に違反しており，本市がその団体へ平成 23 年度に 350 万円の補助金を交付していること，市が自治会でもない市自治連の事務局を担い，運営を行っていることは許されるものではなく，当該補助金の交付は違法・不当であると主張し，市自治連へ交付した補助金等の返還を市長に求めているものである。

このことについて、監査対象部課の説明及び事実関係の確認の結果に基づき、次のように判断する。

- (1) 市自治連が法第260条の2第6項に違反するか否かは、本来監査対象にはそぐわないものであるが、請求人が主張する内容の根幹をなすものと思われることから判断することとする。

法第260条の2の規定は、地縁による団体に対する市町村長の認可及び認可を受けた地縁による団体の権利義務等に関する規定である。地縁による団体とは、町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体であり、自治会、町内会等の地域的な共同活動を行っているものがこれに該当すると解される。

また、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、市町村に準ずるもの、あるいは市町村組織の一部となるものではないとし、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。なお、市自治連は法第260条の2による認可を受けていない団体であり、同条第6項に違反するという主張は当たらない。

- (2) 請求人は、市自治連に対して補助金を交付した行為が違法であり、法的根拠も存在しない不当な公金の支出に当たると主張している。また、違法とされる法令等が明示されておらず、唯一示されているのが、法第260条の2第6項であり、その趣旨は前述のとおりである。

また、支出の法的根拠についてであるが、法第232条の2によると、「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。」となっている。そこで、公益上の判断については、「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。(行政実例 昭和28年6月29日)」とあり、さらに、「寄附または補助することの公益上の必要性についての議会の認定は、予算審議の段階において包括的になされるべきものと解する。(行政実例 昭和45年9月25日)」ともある。当該補助金は予算として平成23年3月24日に議会の議決を経たものであり、「鈴鹿市補助金(交付金)交付要綱」に基づいて支出されている。

市自治連への補助金が公益上必要であるかは、市自治連が自治会長の大半をもって組織され、その目的は鈴鹿市自治会連合会規約第4条にあるように「自治会相互の親睦と協調及び連絡調整を図るとともに、市民福祉の向上と市政の運営に協力すること」となっている。また、その目的を達成するために、規約第5条では、①自治会相互の連携と関係諸団体並びに各機関との連絡調整を図

ること、②地域住民の要望を行政に反映させること、③市政の運営に協力すること、④その他目的達成のため必要と認めること、が事業として規定されている。市自治連においては、事実関係の確認イの（ア）で述べた事業がこの規約に基づいてなされており、平成24年2月末までに、補助金の内314万5,147円が執行されている。こうした市自治連活動を通じて地域の連帯感が強化され、地域の課題等についても、自主的な解決を図り、住み良いまちとして本市の発展に繋がるとともに、住民福祉の向上と市政の運営への協力に寄与するものであり、客観的に公益性を認めることができるものである。このことから、市自治連への補助金支出が違法不当な支出とは言えず、法的根拠が存在しないという理由も当たらない。

- (3) 請求人は、市自治連が市庁舎内に事務局を置き、市職員が事務局を務め、市自治連を運営しているという実態があるので、補助金支出は違法且つ不当な公金の支出に当たると主張している。一方、地域課は自治会の運営にかかる事項は、基本的に「ブロック長会及び正副会長会」、「常任委員会」、「理事会」で決定するものであり、事務局は市自治連の活動について側面的支援を行っているが、運営そのものは行っていないとの認識である。

事務事業評価によると、市自治連事務に係る人件費を職員1人当たりで見ると、2分の1人が事務を担当し、400万円が市自治連の事務経費に当たるとしている。また、市自治連の事務局が地域課内に置かれ、市と緊密な関係にあるとしても、市自治連自体は市と別の団体であり、その活動に関して市が命令、決定するような関係ではないので、「市が市自治連を運営している」とまで言うことはできない。このことから市自治連への補助金交付等が、直ちに違法若しくは不当なものとは認められない。

なお、平成23年度における人件費、光熱費、施設賃貸料は、請求人の提出資料が当該年度のものでないため、具体的な額を確定するまでに至らない。

2 結論

以上のことから、平成23年度の市自治連に対する補助金の支出及び地域課職員が担う市自治連の経理事務に係る経費の公費負担については、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する。

(意見)

監査の結果については、前述のとおりであるが、本件請求について監査を実施する中で、生活安全部地域課の事務執行について今後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) 補助金交付については、補助の必要性及び効果、適正な補助金額等を精査し、法令等を遵守した適正な事務処理が求められることは言うまでもない。今回の住民監査請求は、地域課が市自治連への補助金等の必要性を請求人に対し、納得のいく説明ができなかったものであり、この点、市自治連活動が「住民の福祉の増進」に繋がるという具体的な根拠をもって十分に説明することが重要である。補助金交付にあたっては誤解や疑義を受けることのないよう、透明性を確保するとともに、市民に対して市自治連の活動を広く周知するなど適切な対応を望む。
- (2) 補助金交付の法的根拠のひとつは、「鈴鹿市補助金（交付金）交付要綱」であるが、当該補助金は市自治連へ毎年定期的に交付するものであり、交付金額も多額であることから、独自の補助金交付要綱等を定め、補助金の対象となる事業や交付金額の算定方法等を明確にし、市民に対する説明責任が果たせるよう整理すべきである。
- (3) 補助金交付を事務手続の面から見ると、補助金交付申請書受理において、市自治連の詳細な事業計画書が添付されていない。事業内容とそれに対する補助金の使途内訳が分かるような事業計画書の提出を求めるべきである。
- (4) 市自治連の事務局を地域課内に置き、経理事務等を地域課で行っており、その経費（人件費、光熱費、施設賃貸料）を市が負担している。市自治連の活動に対しては公益性が認められるため、市が協力することが直ちに不適切であるとは言えないが、経理事務等の一切を市が受け持っていること自体は検討すべきである。今後は市自治連の自主自立、育成の面からも経理事務等は市自治連へ委ねるよう努められたい。
- (5) 請求人は、監査請求書の中で「今回の監査請求に当たり公費返還を求める最も重要な根拠は、市長が市自治連への公費支出の必要性と正当性・利益・効果について、監査請求人の質問文書に対し、全く回答がされていないことである。」と主張している。回答文書の内容からは、十分に説明がされているとは見受けられず、さらに詳細な説明が必要と判断できるものである。