

監査結果公表第1号

平成22年12月10日付提出及び平成22年12月21日補正命令により平成23年1月7日付補正の資料提出のあった住民監査請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、監査を実施したので同条第4項の規定に基づき、その結果を公表します。

住民監査請求に基づく監査結果について

平成23年2月23日

東かがわ市監査委員 赤坂 末夫

東かがわ市監査委員 池本 信秀

東かがわ市監査委員 清船 豊志

第1 請求の受付

1 請求人

住所 香川県東かがわ市〇〇〇〇〇〇番地〇〇

氏名 〇〇 〇〇

2 請求書の提出

請求書の提出日は、平成22年12月10日である。

また、平成22年12月21日補正命令による補正の資料の提出日は、平成23年1月7日である。

3 請求の内容

請求人提出の東かがわ市職員措置請求書、その補正の資料及び請求人の陳述内容から請求人の主張の要旨及び措置要求を次のように解した。

(1) 主張の要旨

ア 経緯

平成16年、東かがわ市白鳥斎苑の火葬炉を2炉から1基増設し3炉体制とする際に、同年5月24日、東かがわ市とA協議会との間で東かがわ市白鳥斎苑の管理運営に関する覚書が交換された。このとき、地元要望として「農業集落排水事業への加入金を無料とすること」が記載されていたが、早急に解決されることなく放置され続けた。また、当該覚書も平成22年3月まで隠蔽されていた。平成21年、市は、農業集落排水事業の加入負担金について、その免除はできないと告げ、1世帯に7万円を支払うとの約束をした。

これを受けて、平成22年3月東かがわ市議会定例会において、平成21年度東かがわ市一般会計補正予算（第10号）のうち地域振興事業助成金252万円と平成22年度東かがわ市一般会計予算のうち地域振興事業助成金630万円が上程されたが、それぞれの地域振興事業助成金を削減する修正案が可決された。その後、平成22年6月東かがわ市議会定例会において東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則（平成22年東かがわ市規則第11号）の関連予算が上程され平成22年6月23日原案可決となった。

イ 違法・不当とする理由

東かがわ市白鳥斎苑の管理運営に関する覚書による白鳥斎苑炉増設に伴う地元周辺対策要望書により、一部の地域の住民・自治会に対し格別の配慮が計画され実行されようとしていること、また、平成22年6月22日施行の東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則によって公金の支出を行おうとすることは公平性の観点からいって許されるべきことではない。

当該覚書による市の措置は違法であり、また、当該規則は地元との約束のため一部の自治会・住民への便宜を図ろうとしているもので、新たな手法として従来規則、要綱の読み替えの規則を作成し公金の支出を行うことは、違法行為である。

ウ 違法な点

- ・予算を編成し議会に上程するには、法律に則り、理由が存在しなければならない。

地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第16項、地方財政法（昭和23年法律第109号）第3条第1項、東かがわ市予算事務規則（平成15年東かがわ市規則第31号）第5条及び第7条から第9条まで、東かがわ市地域コミュニティ活動支援条例（平成18年東かがわ市条例第18号）、東かがわ市地域コミュニティ活動支援条例施行規則（平成18年東かがわ市規則第9号）、東かがわ市自治会活動助成金交付要綱（平成15年東かがわ市告示第14号）、東かがわ市集会所整備事業費補助金交付要綱（平成15年東かがわ市告示第15号）、東かがわ市地域イベント開催補助金交付要綱（平成16年東かがわ市告示第73号）、東かがわ市道路等の公共施設修繕に係る原材料支給補助事務取扱要綱（平成16年東かがわ市告示第98号）のそれぞれに違反

- ・刑法（明治40年法律第45号）第156条の規定による虚偽公文書作成違反
- ・刑法第247条の規定による市民に対しての背任行為

(2) 措置要求

東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則の執行停止、廃止を求める。

(3) 事実証明書

- ① 東かがわ市白鳥斎苑の管理運営に関する覚書
- ② 白鳥斎苑炉増設に伴う地元周辺対策要望書
- ③ A協議会 議事録（平成21年6月12日）
- ④ 議案第8号 平成21年度東かがわ市一般会計補正予算書（第10号）
- ⑤ 議案第8号 平成21年度東かがわ市一般会計補正予算（第10号）に対する修正案
- ⑥ 議案第8号 平成21年度東かがわ市一般会計補正予算（第10号）に関する民生常任委員長報告 東かがわ市議会 会議録 web
- ⑦ 議案第8号 平成21年度東かがわ市一般会計補正予算（第10号）についての討論 採決 web
- ⑧ 平成22年度東かがわ市一般会計予算書
- ⑨ 議案第18号 平成22年度東かがわ市一般会計予算に対する修正案
- ⑩ 平成22年度東かがわ市一般会計予算に関する民生常任委員長報告
- ⑪ 議案第18号 平成22年度東かがわ市一般会計予算についての討論 採決 web
- ⑫ 議案第4号 平成22年度東かがわ市一般会計補正予算（第1号）
- ⑬ 議案第4号 平成22年度東かがわ市一般会計補正予算（第1号） 提案理由 web
- ⑭ 議案第4号 平成22年度東かがわ市一般会計補正予算（第1号）に関する総務文教常任委員長報告

- ⑮ 議案第4号 平成22年度東かがわ市一般会計補正予算（第1号）についての
討論 採決 web
- ⑯ 東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則
（案）

4 請求の要件審査

本件請求については、東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則によって今後予測される公金の支出、すなわち財務会計上の行為について、地方自治法第242条所定の要件を具備しているものと認めた。

5 請求の受理

本件請求は、平成23年1月7日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査（調査）期間 平成23年1月7日～平成23年2月22日

2 監査の実施場所

東かがわ市役所本庁舎1F第2相談室（南）及び引田庁舎4F会議室

3 監査の対象事項

請求の内容及び陳述並びに請求の要件審査の結果を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則によって公金が支出された事案について、補助金等の交付が違法又は不当であるか。
- (2) 東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則によって今後予測される公金の支出について、補助金等の交付が違法又は不当であるといえるか。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成23年1月14日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

この陳述によって、東かがわ市職員措置請求書にある第1の3の(1)のウ違法な点とは、東かがわ市白鳥斎苑が2炉から3炉に増設したということをもって、補助をしなければならないという根拠がないのに支出すること、また、当該規則の特例措置の補助基準等が、経緯からみて合理的な算定基準となっていないことが陳述された。また、こじ付け的に予算上程、議会での決議、規則施行をするという、その流れ、やり方、中身に問題があるという趣旨が陳述された。

なお、請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

5 監査対象部局等

市民部環境衛生室、総務部総務課及び政策課、事業部経済課及び上下水道課を監査対象とし必要な資料の提出を求めるとともに事情聴取を行った。

また、市長、副市長、総務部長、市民部長及び市民部環境衛生室長に対し、関係人調査として、平成23年1月18日に事情聴取を行った。

第3 監査の結果

本件請求についての監査結果は、合議により、次のように決定した。

(主文)

東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則によって公金が支出された事案及び今後予測される公金の支出について、当該補助金等の交付の目的、対象団体の性格・活動状況、補助等に至る経緯、補助等による具体的効果、補助等が本市の財政に及ぼす影響等を考慮した結果、合理性を有しており、当該補助金等は地方自治法第232条の2の規定にある公益上必要がある場合に該当するものと判断する。また、それによって公金が支出された事案及び今後予測される公金の支出については、関係する法令、条例、規則、要綱等において違法性又は不当性は認められない。

したがって、請求人の主張には理由がないものと判断し請求を棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに関係人及び関係職員の事情聴取及び提出された資料等に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 東かがわ市引田斎苑の廃止について

平成15年4月1日の東かがわ市が発足時、市内には旧町ごとに斎苑施設、すなわち東かがわ市引田斎苑（以下「引田斎苑」という。位置：東かがわ市引田3037番地、建築年月日：昭和52年3月31日、構造：鉄筋コンクリート造平屋建）、東かがわ市白鳥斎苑（以下「白鳥斎苑」という。位置：東かがわ市西山192番地14、建築年月日：平成11年3月31日、構造：鉄筋コンクリート造平屋建、供用開始年月日：平成11年5月1日）及び東かがわ市大内斎苑（以下「大内斎苑」という。位置：東かがわ市町田287番地1、建築年：昭和53年、構造：鉄筋コンクリート造平屋建）が設置されていた。平成17年第3回（3月）東かがわ市議会定例会において、議案第17号東かがわ市斎苑条例の一部を改正する条例についての提案説明の中で当時の市長は、「本市では旧町ごとに斎苑を設置し、その管理運営を行ってきました。ご存知のように、引田斎苑は他の斎苑に比べ、炉の構造が古く、財政運営の効率化と行政コストの削減を図るため、また、地元A協議会の理解を得て白鳥斎苑の炉の整備が完了していることから引田斎苑を廃止しよう、条例改正を行うものであります」と説明している。この議案は、平成17年3月3

日提出され、同日原案可決されている。市は、引田斎苑を改修あるいは建替えによるよりも白鳥斎苑の炉の増設と現行の大内斎苑によって、斎苑の業務体制の改善を図ることとした。白鳥斎苑の炉の増設については、地元のA協議会の理解を得て増設整備が完了し、かくして引田斎苑は、平成17年3月31日に廃止された。

(2) 東かがわ市白鳥斎苑の管理運営に関する覚書等について

白鳥斎苑には、当該斎苑の建設当時から既にA協議会の存在があった。このA協議会とは、その会則によると白鳥斎苑の維持管理面並びに環境美化に関し円滑な運営を図ることを目的とする会であり、現在の会員は、B自治会から5名、C、D、E、F自治会から各1名と市長、市民部長及び担当課長等によって構成されているものである。

平成16年5月24日、東かがわ市とA協議会との間で東かがわ市白鳥斎苑の管理運営に関する覚書が交換されている。当該覚書には、市が白鳥斎苑に火葬炉を1基増設し3炉体制とすることに同意することなどが定められているほか、第4条には、市は、白鳥斎苑の周辺対策について、財源の確保に努めるとともに別添A協議会の要望書に基づき、可能な限り早急に対策を行うことが定められている。この要望書のなかにG連合自治会（B自治会、C自治会、D自治会、E自治会及びF自治会の5自治会をいう。）からの要望の一つに農業集落排水事業への加入金を無料とすることという項目が含まれていた。

白鳥斎苑の増設工事は、工事名を白鳥斎苑火葬炉設備増設工事として平成16年6月16日から同年11月30日までを工事期間とし、同年11月25日に竣工、同年12月3日に竣工検査が行われた。

(3) 白鳥斎苑炉増設に伴う地元周辺対策要望書について

当該要望書にあった10項目中、9項目については、覚書により市によってその対策が講じられた。残り1項目であるG連合自治会から出されていた農業集落排水事業への加入負担金を無料とすることについては、G連合自治会（当該連合自治会の一部は、処理区域外となっている。）を処理区域に含む農業集落排水事業の白鳥処理施設の事業の状況、供用開始時期等が当該覚書の交換の平成16年当時には未定であったこともあり保留となっていた。

市とA協議会との会議は継続して開催された。そのような中、平成21年6月12日開催の市とA協議会との会議において、市は農業集落排水事業の加入負担金の個人給付はできない旨を告げ、地域振興のための助成を提案した。当初、当該協議会からの要望は、一戸当たり10万円程度、120戸分、また、地区外のB地区へは、合併浄化槽設置者へ同程度の助成をすることとされていた。農業集落排水事業の白鳥処理施設が平成21年4月1日供用開始となり、市から加入負担金について一戸当たり平均7万円（農業集落排水事業受益者分担金（上述での農業集落排水事業の加入負担金のこと）は、受益者ごとに宅地面積に応じて最低額3万円から最高限度額10万円までに算定されており、農家もあることから7万円程度（それぞれの単純平均額は6万5千円）と算定された。）の額が提示された。当該協議会では、一戸当たり7万円を算定基礎として地元の地域振興策を練ることとなった。

(4) 平成22年第2回(3月)東かがわ市議会定例会への予算の上程について

平成22年3月定例会へ平成21年度東かがわ市一般会計補正予算(第10号)において、「4(款)衛生費 1(項)保健衛生費 4(目)環境衛生費 19(節)負担金補助及び交付金」のうち地域振興事業助成金として252万円を上程した。この252万円は、G連合自治会内の集会所(2か所)改修時の地元負担分(補助残)に充当しようとするものであった。同時に、平成22年度東かがわ市一般会計予算においては、前述と同じ予算項目で地域振興事業助成金として630万円が上程された。この630万円という金額については、G連合自治会内の総戸数が126戸(自治会からの回答戸数)であったため、一戸当たり7万円と計算して総額882万円となり、平成21年度東かがわ市一般会計補正予算(第10号)で上程している252万円との差引残額630万円が計上されたものである。

この二件の議案は、民生常任委員会に付託され審査された。

まず、平成21年度東かがわ市一般会計補正予算(第10号)の地域振興事業助成金252万円については、市の答弁のなかで、旧白鳥町の斎苑を整備するときに、最初は3炉ということで整備を進めていたが、2炉の整備となり、最後の1炉を整備するときに再度地元と協議することで決着をしていたこと、引田斎苑が廃止になることに伴い3炉目の増設が平成16年に起こり、そんな中で地元から要望があがってきたこと、その要望の中に農業集落排水事業の加入負担金の助成援助があったが、個人給付となるためそれを取り止め、地元の活性化に結び付く自治会の集会所の改修への助成としたための補正である旨が説明された。しかし、民生常任委員からこの迷惑料ともいわれる地域振興事業助成に疑問が付された。そして、特定の地区、住民だけでなく幅広い振興事業であり、委員会にも報告があれば問題もなかったと思われること、今後、大内斎苑の改修、公共下水処理場の建設等の予定も目前に迫っており、行財政がますます苦しくなる今日、大勢の市民の方の理解、協力を得るためにも、この地域振興事業助成金を削除すべきであるとの修正案提出の趣旨説明があった。

また、平成22年度東かがわ市一般会計予算の地域振興事業助成金630万円についても同様に民生常任委員から一つに地元との交渉結果も議会に知らされないままに計上された予算であること、二つに提案された地域振興事業助成金は、このための制度であり、時限立法として議会対応が必要であること、三つに個人補償はできないとしながらも、同様の扱いと解釈されかねないこと、四つに農業集落排水事業の加入負担金の枠の残といえる予算計上であり、まず予算を確保してからという手法については納得できないものであるということから地域振興事業助成金を削減する修正案が提案された。

この二件の議案は、民生常任委員会で審査された結果、平成21年度東かがわ市一般会計補正予算(第10号)及び平成22年度東かがわ市一般会計予算の地域振興事業助成金252万円と630万円のそれぞれを削減する修正案が可決することに決定した。

続いて、この修正案は本会議へ提出され、審議された結果修正案が可決された。

(5) 平成22年第3回(6月)東かがわ市議会定例会への補正予算の上程について

平成22年6月定例会への平成22年度東かがわ市一般会計補正予算(第1号)上程について、市長から平成22年3月議会において提案した斎苑周辺の地元対策の地域振興事業助成金については、その目的や使途が不明確ということから修正となったが、地域住民の協力の重要性は共通認識であると思われること、コミュニティ活動や自治会集会場の整備等、現行の地域活動を支援する事業の特例措置を地元で説明し、現在も地元協議は進行中であることが提案説明された。この補正予算は、総務文教常任委員会に付託され当該関連予算である「2(款)総務費 1(項)総務管理費 13(目)地方振興費 19(節)負担金補助及び交付金」の自治会集会場整備事業補助金580万円については、5件の申請により計上するもので補助率については東かがわ市集会所整備事業費補助金交付要綱に基づき2分の1で計上しているが、E自治会(G連合自治会内の構成自治会)のみは、東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則の施行を前提として3分の2の補助率で計上していると市から説明があった。市からは、現在は過去と違い考え方が非常に厳しくなっている。そうした中で一つの基準が必要ではないかということで一つの案を出したのがこの東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則であるという答弁があった。最終的に審査の結果、原案のとおり可決すべきものと決定した。

本会議においては、採決の結果、平成22年6月23日原案のとおり可決された。

(6) 東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則の適用について

東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則(以下「本件規則」という。)は、平成22年6月22日に施行され、平成22年4月1日からの適用とされた。本件規則においては、特定施設を東かがわ市斎苑とし特例措置を次のとおり講じるものとしている。

- ① 東かがわ市地域コミュニティ活動支援条例施行規則(以下「コミュニティ支援規則」という。)第4条第1項中「3分の2以内」とあるのを「4分の3以内」と読み替えて適用する。
- ② 東かがわ市自治会活動助成金交付要綱(以下「自治会助成要綱」という。)第3条第2号の世帯割額は、第4条に規定する世帯については4千円とする。
- ③ 東かがわ市集会所整備事業費補助金交付要綱(以下「集会所補助要綱」という。)第3条の規定は適用しない。また、施設用備品についても補助の対象とする。
- ④ 東かがわ市集会所整備事業費補助金交付要綱第4条第1項中「2分の1以内」とあるのを「3分の2以内」と読み替えて適用する。
- ⑤ 東かがわ市地域イベント開催補助金交付要綱(以下「イベント補助要綱」という。)第2条第2項中「3分の2以内」とあるのを「4分の3以内」と読み替えて適用する。
- ⑥ 東かがわ市道路等の公共施設修繕に係る原材料支給補助事務取扱要綱(以下「原材料補助要綱」という。)第3条第2号中「10万円」とあるのを「20万

円」と読み替えて適用する。

対象者は、特定施設から500メートル以内にある世帯の所属する自治会とされているほか、白鳥斎苑についてはA協議会を組織する自治会も対象とされている。これにより、500メートル以内の要件対象となるのはH自治会、B自治会及びI自治会の3自治会、A協議会の構成からはB自治会、C自治会、D自治会、E自治会及びF自治会の5自治会であり、B自治会は重複して対象となっているため対象者は7自治会となる。経過措置として、平成16年度において既に実施した白鳥斎苑の施設の増設に係る適用期間は、平成26年度末までとされている。このほか規則の施行日と同日付で、本件規則における取扱指針を定めている。

平成23年1月25日現在までに本件規則による補助金等が支出されたものは、次のとおりであった。

第1表 東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則に基づく交付状況調査表

(単位：円)

補助金等名称	交付先 (自治会名)	交付金額 (特例適用)	支払日	摘要
自治会活動助成金	B自治会	52,000	平成22年9月17日	追加交付
	C自治会	26,000	平成22年9月27日	追加交付
	D自治会	40,000	平成22年9月27日	追加交付
	E自治会	44,000	平成22年9月27日	追加交付
	H自治会	4,000	平成22年9月27日	追加交付
	I自治会	6,000	平成22年9月27日	追加交付
	F自治会	64,000	平成22年11月29日	追加交付
集会所整備事業費補助金	I自治会	143,000	平成22年9月6日	
	E自治会	974,000	平成22年11月25日	
原材料支給補助	B自治会	199,500	平成23年1月25日	

注意：摘要欄中に追加交付と記載があるのは、一般適用（特例適用外）分に追加された世帯割額の追加交付額である。

2 請求人の主張と関係人の説明

請求人の主張に対し関係人の事情聴取について、本件規則による公金の支出に関係があると考えられる項目について整理し、次のとおりとなった。

なお、関係人の説明の記述は、それぞれの項目について直接、関係人に対し意見を求めたものではなく、事情聴取の説明の中で、それぞれの項目に関係していると思われる箇所を取り出し、その趣旨を取りまとめて記述していることを述べておく。

(1) 本件規則と公平性の観点について

請求人は、その請求書の中で「この特例措置は、従来の規則、要綱を部分的に読みかえて関係住民、関係自治会への公金支出を計るもので、公平性の観点からは、全く逆の市政運営である」と記述している。

これについて、市長は、不平等ではないかと言われるが、みんなが嫌がることを受けられた地域に対し何らかのお礼というかたちは必要であると思われる。一つの形として特例措置というのを出し、一般の方から非難を浴びるほどの大きな措置ではないと思っているという旨の説明をしている。

また、副市長は、そもそも自治体が行政を執行する際においては、市民生活に直結するいわゆる迷惑施設をどこかに必ず設置しなければ行政の遂行が不可能である。今般の斎苑施設に関していわゆるこれが迷惑施設であるという観点が請求人から述べられていない。事の善し悪しについて、議論があるところだが、一般的には、その協力に報いる対策として様々な形で自治体が支援、あるいはそれに応えるべき施策を行っているのが事実である。迷惑施設等が設置される地元、特別な事情があるときは、一旦その地域、その地域の住民に特別な配慮を行うことは公平性の欠如とはいえない。ただし、おのずと限界はあるという旨の説明をしている。

総務部長は、火葬業務というのは、自治体に必要な部分であるが、いわゆる迷惑施設という考えはどうしてもある。受け入れをしてもらった地域に市民が何らかの感謝の意味を表す必要があると思う。当該規則、その予算は、市民の方に理解してもらえないような措置ではなく、より多くの市民の方がある程度納得してもらえようような特例措置であると認識しているという旨の説明をしている。

市民部長は、火葬場の問題は、市民生活にとっては不可欠な施設だが、市民にとっては今まで迷惑施設というふうなことで受け止められてきた経緯がある。いわゆる迷惑施設というように考えられている施設が、市民の方全員が公平になるようなところに立地をするということは、そもそも不可能であるから、他の地域が受け入れを拒否する迷惑施設を受認されている周辺の方々にある程度の支出は、他の市民の方にも理解してもらえると考えているという旨の説明をしている。

市民部環境衛生室長は、斎苑はなくてはならない施設であり、一般的に迷惑施設といわれている中で、設置し運営して行くには、一定の枠組みの中で付近住民の方との理解をいただかないと運営ができないのではないかと考えているという旨の説明をしている。

(2) 本件規則による特例措置の内容について

請求人は、対象者について500メートル以内という規定があるにもかかわらず実際は500メートル以上のところも支出していること、そこには一貫性がない旨を述べている。

これについて、副市長は、今回のこの件で議会において、範囲が広すぎるのではないか、定義がはっきりしていないのではないかとということで質問などがあり、それでは基準を作成しなければならないということで500メートル以内にした訳だが、今まで積み重ねてきたところを遠隔地だからと除外する訳にもいかないのに、白鳥斎苑についてのみ遠隔地でもこれまでの経緯や経過から含めることとしたという旨の説明をしている。

また、総務部長は、実際に離れたところが迷惑を被るかといえば、なかなか難しいところと思う。過去の経緯で、A協議会が交渉相手となっているし、それまでの

対策事業を当該協議会を構成するG連合自治会を対象に従前に実施してきているので、そういうことでG連合自治会全体を対象にしているという旨の説明をしている。

(3) その他全体的な見地からの本件規則について

請求人は、地元要望書の中の残った1件882万円の支出について、こじ付け的に予算上程・決議、規則施行をするという、その流れ、やり方、中身に問題があるという旨を述べている。

これについて、副市長は、平成22年3月議会での当該予算計上では、十分な前段の説明が不足していたことは認める。農業集落排水事業の加入負担金については幾つかの問題があり、一点目は個人給付になる。二点目は農業集落排水施設は全世帯が引き込みをするのではない。三点目はB自治会が農業集落排水事業の本管が布設されないエリアにあるのに、距離が離れたところとの公平性を欠くことになる。そういうことで平成21年6月12日、地元個人給付はできない旨を提示した。平成21年度補正予算の252万円については、二つの自治会で集会所の改修が始まってしまい、882万円を年度またぎで二つに割っての提案とせざるを得なくなった。積算基準として、1世帯7万円相当で公共的事業に支援をしたいということであったという旨の説明をしている。

また、市民部長は、当該規則に基づく予算については、規則を定め、それに基づいて計上している。さらに予算案については、市議会の議決を得て決定し歳出予算の範囲で執行しているもので何ら違反しているものではない。規則の制定においては、市長の専決事項であり、当該規則は、既存の要綱等に定められている市民の利益を狭めるものではなく、補助率の拡大等利益に資する規定であり、適用条件も市民の理解が得られる内容であるという旨の説明をしている。

3 監査委員の判断

以上の事実関係の確認、市民部環境衛生室、総務部総務課及び政策課、事業部経済課及び上下水道課の担当職員並びに関係人の市長、副市長、総務部長、市民部長及び市民部環境衛生室長の説明を総合して判断する。

ここで、判断の前提として確認しておくことは、「違法」とは、文字どおり法令の規定に違背することをいい、「不当」とは、違法ではないが行政上実質的に妥当性を欠くこと又は適当でないことをいう（行政実例昭和23年12月25日）。

判断を行うに際し本件規則に基づく公金の支出は、地方自治法第232条の2の規定にある「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」を拠りどころとし、その関係する法令等の規定により支出が行われると考えるところであり、その判断するに必要な観点について参考となる判決（抜粋）を次のとおり求めた。

(東京地方裁判所平成10年7月16日判決)

- ・事件番号 平成8年（行ウ）第133号
- ・事件名 損害賠償等請求、訴えの追加的併合申立事件

・判決抜粋 地方自治法第232条の2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旨規定し、地方公共団体が補助金を支出することができるのは、当該地方公共団体の公益上必要がある場合に限られることを明らかにしている。

もっとも、「公益上必要がある場合」というのは、法律要件としては極めて抽象的なものであり、その要件該当性については一義的に決定できるものではない。すなわち、普通地方公共団体において何が公益であるかについては、当該地方公共団体が置かれた経済的、社会的状況等により変わり得るものであり、また、ある事項が当該地方公共団体の公益といえとしても、その公益を実現するために補助金の支出が必要であるか否かについては、当該地方公共団体の政策的判断によらざるを得ない面があることは否定できない。「公益上必要がある場合」に当たるか否かは、結局のところ、当該地方公共団体が置かれている社会的、経済的状況を前提として、補助金の交付を受ける相手方と当該地方公共団体との関係、補助金の交付が当該地方公共団体ないしその住民にもたらす利益、効果、その程度、交付される補助金の額がそれに見合うだけの利益をもたらすものかなど諸般の事情を総合的に勘案して決するほかないものであるが、かかる総合的な判断をする場合においては、事柄の性質上、裁量が機能する余地を否定することはできないのであって、地方自治法は、「公益上必要がある場合」に当たるか否かの判断については、当該地方公共団体の長の合理的な裁量にゆだねているものと解するのが相当である。

したがって、普通地方公共団体がその公益上必要があるとして補助金の支出をした場合において、当該地方公共団体がした公益上必要があるとの決定が考慮要素とされた諸般の事情に照らして客観的合理性を有するときは、当該補助金の支出は、「公益上の必要性がある場合」に該当するものとして、地方自治法第232条の2の規定違反の問題は生じないものというべきである。

上述のことから判断の項目を(1)補助金等交付の目的について、(2)対象団体の性格・活動状況について、(3)補助等に至る経緯について、(4)補助等による具体的効果について、(5)補助等が本市の財政に及ぼす影響について、(6)本件請求と類似控訴事件の研究について、(7)請求人からの違法な点とされている具体的な法令等について、(8)結論として、以下判断について述べる。

(1) 補助金等交付の目的について

本件規則の第1条の規定には、その趣旨について、「この規則は、東かがわ市が建設する公共施設のうち特定施設の円滑なる整備と運営を図るための地元対策として、東かがわ市が交付する補助金等の特例措置に関し必要な事項を定めるものとする」とし、第2条の定義においては、「この規則において「特定施設」とは、東かがわ市斎苑をいう」と規定している。具体的な補助金等の支出に関する内容は、第3の1の(6)本件規則の適用についてのところで既述した。

本件補助金等の支出の目的は、市民生活において、また、市においても必要不可欠な斎苑の操業について、その周辺地域の自治会活動やコミュニティ活動をより活

発にし、環境整備等のための補助金等を支出することにより、周辺住民の被っている精神的損害等に対する補助等を行い、また、そのことによつていわゆる迷惑施設である火葬場の操業について、地元住民の感情を宥和し、周辺自治会の同意を得ることにより、本件火葬場の操業を継続し、円滑に行うことにあり、その新たな施設設置や既存施設の増設のために必要な目的・趣旨を有していると判断する。

(2) 対象団体の性格・活動状況について

本件規則の対象者は、特定施設から500メートル以内にある世帯の所属する自治会とされているほか、白鳥斎苑についてはA協議会を組織する自治会も対象とされていることは述べた。

このA協議会を組織する自治会の区域について、白鳥斎苑から一番遠く離れた人家まで図面上の直線距離で測定すれば、約1.5キロメートルある。本件規則で規定されている特定施設から500メートル以内（特定施設を中心点とした直径が1キロメートルの円周内）という範囲からすれば、その半径500メートルの約3倍の距離にあたる。A協議会自体への直接的な補助等の措置はなく、その組織する自治会が対象とされている訳だが、諸般の事情を総合的に考慮する必要はある。

さて、補助金等の交付先である自治会という団体は、地縁によつて地域住民で構成される自主的な団体であり、その具体的活動には、地域内の情報伝達、防災、防犯、交通安全、地域の清掃、ごみ集積所の管理、集会所の管理、地域住民の親睦、地域内の各種クラブ・団体の支援、市との連絡調整等多岐にわたっている。自治会には、地方自治法第260条の2第1項に規定する地縁による団体とその認可を受けていない自治会の場合が考えられるが、いずれにせよ公共的な性格（地域福祉の増進や良好な地域コミュニティの形成等）を持ち合わせていると考えられ、自治会又は自治会を実施主体とした事業に対する支出が、公益性を持ち合わせた支出を行うことができる団体であると判断する。

なお、原材料支給補助については、支出の支払先は自治会ではないが、申請・報告は自治会であり性質上、上述と同様と判断する。

(3) 補助等に至る経緯について

覚書は、通常、当事者間における合意の書面を指し、内部的に契約書に対して大方従たる関係にあり、通常は契約の一部変更の場合等に覚書が利用されている。覚書が当事者間の合意のもとで取り交わしたものと考えれば誠意をもって対処すべきと思われる。

第3の1事実関係の確認及び2請求人の主張と関係人の説明からみると、市は、A協議会に対し誠意をもって対処し、最後に残った1項目までも補助のかたちを変えたとはいえ、約束を果たそうとしたことは十分にみてとれる。直接、地元へ地域振興事業助成金というかたちの支出ではなく、それまでの経緯・経過が多少なりとも盛り込まれたとはいえ、規則が制定され、その規則に基づき、議会の承認を得た支出は、これまでの経緯等からすれば、やむを得ないものと判断する。

(4) 補助等による具体的効果について

本件規則の適用する規則及び要綱について、補助等を行う際の基本的な共通要素

ごとについての判断を行う。

ア 目的について

コミュニティ支援規則は、条例の施行のための規則であり、当該条例では、市民主導を基調とした協働によるまちづくりの推進を図るものと規定している。自治会助成要綱は、地域コミュニティの醸成と市民参加のまちづくりの促進を図ることとしている。集会所補助要綱は、自治会集会所の新築等の経費の補助を行うことにより、集会所の整備を促進し、地域住民のコミュニティの醸成と福祉の向上を図るためとしている。イベント補助要綱では、地域コミュニティが主体となった各種イベントに対する補助である。原材料補助要綱では、地元が公共施設について修繕整備を行う場合の原材料の現物支給であり、公共施設の維持管理の奨励と地域コミュニティ活動の活性化を図ろうとするものである。

自治会助成要綱による自治会活動助成金は、自治会の特定の事業活動を補助するためのものではなく、自治会活動全般を支援しその活動の経費の一部を補うものであって、その用途を特定することはできない性格のものであるが、自治会が自主的・主体的にそれぞれの創意と工夫によって、また、そこに市からの適切な支援が得られれば、自治会の活動の活性化が図られ、より地域住民の福祉の向上に寄与すると考えられる。

総じていずれの規則・要綱の目的からしても公益性を有し、地域の活性化に結びつくものと判断する。

イ 補助の算定方法について

補助等の算定において、補助等の対象となる経費については、地域コミュニティ活動、自治会活動、集会所整備、イベント開催、公共施設の修繕整備での原材料支給等に係る経費に限定されている。

また、補助率等については、集会所補助要綱（新築、増築等の場合）の補助率が「2分の1以内」を「3分の2以内」へ増嵩し、その増加割合は約33.3パーセントとなっている。コミュニティ支援規則及びイベント補助要綱の補助率が「3分の2以内」を「4分の3以内」へ増嵩し、その増加割合は12.5パーセントとなっている。自治会助成要綱では、世帯割額を2千円から4千円へ、原材料補助要綱では、限度額を10万円から20万円へそれぞれ倍増させている。また、集会所補助要綱（集会所敷地の購入等の場合）では、第3条に規定する適用除外のものと施設用備品を補助の対象経費としている。

補助等の対象経費は、いずれの規則・要綱においても公益的なものであり、かつ、補助率等においては、補助金額が少額なものは倍増となっているものの、それが多額と予想される集会所整備等については、増嵩割合がそれに比べ低率に設定されており、補助の算定方法は適当であると判断する。

ウ 補助等の金額について

ここで補助等の金額について、第3の1の(6)本件規則の適用についての第1表の交付金額について、特例措置を講じた場合と講じない場合（仮の算定）との比較したものが次表である。

第2表 東かがわ市公共施設の地元対策に係る補助金等の交付の特例措置に関する規則における特例措置についての比較表

(単位：件、円)

規則・要綱名	対象 件数	交 付 金 額		差引額 (A－B)
		特例適用 (A)	一般適用 (特例適用外) (B)	
コミュニティ支援規則	0	0	0	0
自治会助成要綱	7	472,000	236,000	236,000
集会所補助要綱 (備品等適用)	1	143,000	0	143,000
集会所補助要綱 (新築等適用)	1	974,000	731,000	243,000
イベント補助要綱	0	0	0	0
原材料補助要綱	1	199,500	100,000	99,500
計	10	1,788,500	1,067,000	721,500

注意1：一般適用（特例適用外）欄中の金額は、仮に算定した金額である。

注意2：自治会助成要綱については、対象世帯に係る世帯割額の金額についてのみ計上している。

上表から特例措置により増加した金額721,500円は、118世帯（対象世帯数）で割ると、一世帯当たり約6,100円となり高額とはいえない。この表は、平成22年4月1日適用から平成23年1月25日までの約10か月間の実績によるものであり、今後、白鳥斎苑での平成26年度末までの適用期間における補助等の件数・金額の予測は困難であるが、それが促進されたとしても、地元負担金（補助残）が必要な補助等もあること、また、地元との協議での882万円という金額等を総合的に考慮すれば補助金等の額が不当に高額で逸脱した金額とはいえないと判断する。

エ 補助等の交付事務手続きについて

本件規則第3条の規定による適用規則・要綱については、補助等の交付事務手続きに差異はあるものの基本的に補助金の交付申請書の提出を求め、事業計画や予算を審査し、支出後においては確認するための報告を求めるなどの方法に依っている。

また、平成23年1月25日現在までに本件規則による補助金等が支出された事案については、監査したところ、その補助等の事務手続きにおいては適正であると判断する。

(5) 補助等が本市の財政に及ぼす影響について

現在のところ、本市は、おおむね健全な財政を維持できているといえる。平成21年度決算に基づく健全化判断比率等においても、本市は、すべての指標において国が定める基準未満であり、健全な財政状況であるといえる。市債残高は減少傾向にあるものの、市税収入の大幅な増収は見込めず、地方交付税や地方特例交付金等に依存せざるを得ない状況に変わりがないことから、財政的に楽観はできず、厳

しい財政状況であることに変わりはなく、引き続き経常経費を縮減するとともに財源の確保に努める必要があるとされている。

こういった本市の財政状況下にあつて、斎苑については、計画的に維持修繕を進めるとともに、効率的な業務体制を確立する（東かがわ市総合計画「前期・後期基本計画」）という対応の方向性があるからとあって、恣意的な補助金等の交付によつて本市の財政秩序を乱すことがあつてはならないが、勘案すべき要素の本市の財政に及ぼす影響については総合的に考慮し本件の補助等は有益であると判断する。

(6) 本件請求と類似控訴事件の研究について

一般に住民監査請求に基づく監査は、住民訴訟の前提となっているため、判例や学説に留意する必要があるといわれている。ここで、本件請求と現時点における類似控訴事件についての研究を行つてみる。

(大阪高等裁判所平成20年5月30日判決)

・事件番号 平成20年（行コ）第12号

・事件名 損害賠償請求控訴事件

・事案概要 町の住民である控訴人が、町内に設置された清掃工場に関し、町が、地元の各自治会に対して地域環境整備助成金を支出したことが違法であるなどと主張して争われた事件である。この清掃工場は、昭和60年に完成し、町は、設置期間を完成後15年間とし、10年経過時に継続か廃止かを地元と協議することなどを内容とする確約書を作成した。清掃工場の移転には、時間と多額の費用を要するため、町は、新たな清掃工場を建設する見込みが立たなかった。そこで町は、地元と操業の期間延長の交渉を始めた。しかし、周辺住民の清掃工場の実態に対する不満は、その排出する煙やすず、油脂分の落下、騒音や悪臭の発生等によって地元の反対は強く、同意を得るための協議は難航した。その後、地元側が同意するその一方で、町が地域環境整備事業のための助成を行う旨の確約書が作成された。地域環境整備助成金は、町議会の承認を得て支出された。この事件では、平成16年度支出を除く部分は、不適法として却下されるとし、また、平成16年度支出分は、いわゆる迷惑施設の建設に伴う損失補償について、地方公共団体の裁量権の逸脱又は濫用が認められないとして、本件における各支出に違法はないとして請求が棄却された。

この事案では、いわゆる迷惑施設の建設又は操業によって実質的な損失を受けている周辺の自治会から同意の条件として損失補償を求められたとき、町があらゆる事情を総合的に考慮し交渉を行い、町議会に予算及び決算を上程し議決のうえ、支出されてきたことは、清掃工場の新設や周辺住民の被害とを比べ、助成金が合理的な金額といえることなどが認められ、各支出に違法は存しないとされた事例である。

一般に、いわゆる迷惑施設の設置について、地元からの条件が発生したとき、要求に応じるべきかどうか、損失補償か、あるいは補助金等の交付によるべきかの判断が難しいと考えられるが、それは市の合理的な裁量に委ねられているといえる。

しかし、それには施設整備の必要性、損失発生 の蓋然性の程度、損失の性質、額の算定の根拠、また、周辺住民の交渉の経緯などの事情を総合的に判断することの必要性が浮かび上がってくる。仮にやむを得ず、その必要性が生じた場合、その額の算定が困難であることが多いと考えれば、損失補償に代えて補助金等の交付によるという選定も合理性がないとはいえないと考えられる。

(7) 請求人からの違法な点とされている具体的な法令等について

請求人が違法な点として列記している法令等を検証する。

まず、地方自治法第2条第16項は、「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない」と定め、また、地方財政法第3条第1項は、「地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない」と定めており、前者は、地方公共団体の事務処理の基本原則について規定し、後者は、予算の編成における経費算定に際しての基本原則を示したものであり、法令に準拠し、合理的な基準によるべきこととしている。これまで述べてきたことより、本件規則によって支出された事案及び今後予測される支出においては、当該法令に反していないと判断する。また、東かがわ市予算事務規則第5条及び第7条から第9条までにおいては、予算に関する見積書等の提出、予算の査定、説明書の調製、補正予算等の報告について規定したものであるが、いずれの条項に照らしても反していないと判断する。さらに本件規則第3条の規定によるそれぞれの適用規則・要綱違反としている点においても、本件規則によって支出された事案及び今後予測される支出については、当該規則・要綱に照らしても反していないと判断する。

虚偽公文書作成違反については、刑法第156条とあるが、その公文書等の具体的な指摘がないが、それに該当するものは見当たらない。

また、市民に対しての背任行為についても、刑法第247条とあるが、その行為の具体的な指摘がないが、それに該当するものは見当たらない。

(8) 結論

およそ市が寄附又は補助を行う場合は、それが地方自治法第232条の2の規定に根拠をもつため、この規定に主眼を置いて判断してきた訳であるが、当然、その支出については、その規定を含む地方自治法、地方財政法等の法令、また、国の補助金等の手続きを定めた補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）に準じた条例、規則、要綱等に従って支出される必要があり、本件請求についてはその違法性又は不当性は認められない。

自治会助成要綱に規定する自治会活動助成金及び原材料補助要綱に規定する支給原材料・機器借上料の補助については、地方自治法第232条第1項の規定にいう事務処理経費（経費の支弁等）と認めるとする見方があるとすれば、仮にそれを認めるとしても、これまでの事実関係や判断に照らすと、本件支出は、市がその事務を補助するために必要な経費であると認めることができる。

市は、白鳥斎苑の整備の必要性、その増設による損失発生 の蓋然性の程度、周辺

対策の要望内容、これまでの地元交渉の経緯、議会での審議等を見極めながら、本件規則を施行し補助金等の交付によった訳であるが、その目的、対象団体等の性格・活動状況、補助等の経緯、その具体的効果、財政に及ぼす影響、控訴事例その他諸般の事情を総合的に考慮し、市の公益上の必要性の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められず、また、それによって公金が支出された事案及び今後予測される公金の支出については、関係する法令、条例、規則、要綱等において違法性又は不当性は認められないため、請求人の主張には理由がないものと判断し請求を棄却する。しかるに、本件請求に係る措置要求を講じる必要は認められない。

第4 意見

本件請求に係る監査の結果は以上のとおりであるが、監査委員として以下のとおり意見を述べておきたい。

地方自治法232条の2に規定がある「公益上必要がある」か否かは、一応当該団体の長及び議会が個々の事例に即して認定するが、これは全くの自由裁量行為ではないから、客観的に公益上必要であると認められなければならない（行政事例昭和28年6月29日）。当該団体への補助を行うに当たっては慎重にその必要性及び効果等について検討を行っていかなければならない。そういった意味で、漫然と補助金等を継続的に支出することは認められず、その必要性については世情の移り変わりを踏まえつつ、常に精査されるべきものといえる。損失補償的な意味合いを有する補助金等については、技術の進歩や年月の経過等によって、損害等が逡減していきその程度や範囲が狭まってく場合も考えられ、その場合、以前と同様な措置であったとしてもそれが違法又は不当と認められる可能性も否定できない。

その観点からして、本件規則の規定中、対象者の性格、範囲を限定し、適用期間を定めたことは評価ができると思われる一方、過去からの経緯等によって特定施設から約1.5キロメートルも離れたところにまで補助の対象範囲を設定したことは違法・不当とはいえないまでも、客観的にみて一般住民の理解を得るには十分な説明を必要とするものといわざるを得ない。

また、A協議会という地元自治会と市長、市民部長等からの会員を構成とする団体が、市と交渉するという行為は、はなはだ遺憾であるといわざるをえない。この点に鑑み、今後は、当該協議会の存在を見直し、周辺住民のみでなく全市的な構成員をもって組織するよう付言する。

市長及び議会においては、むやみにこの「公益上必要がある」についての解釈を拡張した運用を慎むことを期待する。