

南島原市監査委員公表第2号

平成29年1月27日に提出された住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき監査を行った結果を同条同項の規定により公表します。

平成29年3月27日

南島原市監査委員 中村良治

南島原市監査委員 黒岩英雄

# 監査結果の報告

## 住民監査請求

(平成 29 年 1 月 27 日請求)

南島原市監査委員

## 目 次

第1	南島原市職員措置請求書の受付	1
1	請求人	1
2	措置請求書の提出	1
3	請求の要旨	1
4	措置請求書に添付された事実証明書	3
5	請求の要件審査	3
第2	監査の実施	4
1	監査対象部局	4
2	請求人の証拠の提出及び陳述	4
3	関係職員からの事情聴取及び関係資料の調査	4
4	関係人調査	4
5	監査の対象事項	4
6	監査の期間	6
第3	監査の結果	7
1	事実関係の確認	7
	(1) 社協の懲戒免職処分とその後の職員採用について	
	(2) 社協補助金の内訳について	
2	判断	8
	(1) 社協補助金の余剰金について	
	(2) 社協補助金の対象範囲について	
3	結論	10

## 住民監査請求に関する監査結果

### 第1 南島原市職員措置請求書の受付

#### 1 請求人

#### 2 措置請求書の提出

措置請求書の提出日は、平成29年1月27日

#### 3 請求の要旨（要約）

##### （1）南島原市社会福祉協議会補助金の一部返還について

- ① 南島原市（以下「市」という。）は、平成27年度に南島原市社会福祉協議会（以下「社協」という。）に対し、南島原市補助金等交付規則（以下「補助金交付規則」という。）及び南島原市福祉保健部福祉課関係補助金交付要綱（以下「福祉課関係要綱」という。）に基づき運営補助金（以下「社協補助金」という。）1億1,975万3千円を交付している。
- ② 社協は、平成27年10月に、公金横領により、職員を懲戒免職とする処分を行い、その後、職員採用を行っていないことから、その職員に支払う予定であった人件費等は余剰金として余っているはずである。しかし、市の平成27年度決算は、そのまま交付した額で確定している。
- ③ 市は、社協に対し、懲戒免職処分になった職員の人件費等に相当する補助金について、余剰金が発生している事実を知らずながら返還請求を怠っている。これは、公金の不当な支出に当たり、市の財政に損害を与えており、地方自治法（以下「法」という。）第232条の2の趣旨に反し違法である。
- ④ 市が平成27年度に交付した社協補助金のうち、不当に支払われている人件費等の余剰金の返還を求める。人件費等にどれだけ金額が支払われていたのか、社協の決算収支報告書や人件費等の明細の開示がないことから余剰金の正確な数字が判然としないため、これら経緯等の事実関係の確定を強く要望する。

##### （2）南島原市協働のまちづくり自治会活動補助金の一部返還について

- ① 市は、南島原市協働のまちづくり自治会活動補助金交付要綱（以下「自治会要綱」という。）に基づいて、平成26年度に堂山自治会に南島原市協働のまちづくり自治会活動補助金（以下「自治会補助金」という。）を交付しているが、補助金算定額のひとつである平等割額において、堂山自治会が19世帯（3万2千円）であるにもかかわらず46世帯（6万円）で計算されている。

② これは、算定基礎が誤っているため補助金交付規則の変更要件に該当している。本来、市は、平成26年度に交付した堂山自治会の補助金について、交付決定を取り消して、返還請求をしなければならないが、それを怠っている。このことは、市の財政に損害を与えており、適正な財務の管理を怠る行為と言わざるを得ない。

堂山自治会に属さない27世帯は、そもそも補助金交付対象者に該当しないため、堂山自治会の補助金支出は不当であり、法第232条の2の趣旨に反している。

③ 平成26年度に市が堂山自治会に交付した自治会補助金のうち、不当に支払っている平等割額の差額2万8千円の返還を求める。本件請求は平成26年度に支払った自治会補助金を対象としているが、それについては、自治会補助金拠出に係る公文書開示請求等を行ったが開示されていないことなどから、法第242条第2項の「正当な理由」に該当する。

### (3) 自治会補助金の制度の適正化について

① 自治会要綱は、平成20年度に廃止された南島原市納税組合事務取扱費交付金規則（以下「納税組合規則」という。）にかわるものとして、創設された。これは、納税組合に対する自治体の補助金交付の是非を争う裁判において、交付は違法との判断が示された（横浜地方裁判所）こともあり、新しく制度設計した補助金である。

② 自治会補助金は、自治会世帯数による平等割額と、納税組合戸数による基準額に対し納税率に応じて定める割合を乗じて得た額である成績割額の合計で算定している。しかしながら、自治会要綱の趣旨に則れば、自治会が実施する事業の内容に対して補助金を交付すべきであり、補助金の算定方法に自治会区域内の納税組合が納付した個人の納税率を用いることの妥当性及び合理的説明がつかず、自治会補助金は名前を変えただけで南島原市納税組合事務取扱費交付金（以下「納税組合交付金」という。）と同じである。

③ 自治会補助金に納税組合の納税率で算定した成績割額を支給することは、自治会の中に滞納者も非納税組合員もいることを考えれば、税の公平・公正な観点や市民感情からみても好ましいことではない。当然市税滞納者にかかる補助金等の制限についても検討すべきである。

④ 補助金交付について公益上必要があるか認定するのは市長であるが、まったくの自由裁量行為ではない。市民に対して補助金の目的や基準等を明確にし、理解を得るべきである。

⑤ 自治会補助金の支出については、補助金の算定に納税率を使うことで単なる「扶助」的な補助金もしくは助成金になっていることから、補助金の交付基準に適合しておらず、法第232条の2に違法している。

また、財務会計上の不当な支出に当たり、市民が被害を被っているものである。

- ⑥ よって、平成29年度以降、自治会補助金の交付制度を継続しないこと及び補助金の算定方法等について、必要な措置を講じることを求める。

自治会補助金拠出に係る情報公開請求を行ったが不開示の決定であった。監査委員は、職権により事実関係の判断を行い、職責を果たしていただきたい。

#### 4 措置請求書に添付された事実証明書

(1) 南島原市関係例規 (写)

- ①南島原市補助金等交付規則
- ②南島原市福祉保健部福祉課関係補助金交付要綱
- ③南島原市協働のまちづくり自治会活動補助金交付要綱
- ④南島原市納税組合事務取扱費交付金規則(平成20年5月19日廃止)

(2) 南島原市歳入歳出決算書 (写)

- ①平成26年度決算書
- ②平成27年度決算書

(3) 南島原市議会定例会議事録 (写)

- ①平成26年第3回定例会
- ②平成26年第4回定例会
- ③平成27年第1回定例会
- ④平成27年第2回定例会
- ⑤平成27年第3回定例会
- ⑥平成27年第4回定例会
- ⑦平成28年第1回定例会
- ⑧平成28年第2回定例会
- ⑨平成28年第3回定例会
- ⑩平成28年第4回定例会

(4) 平成20年度市政懇談会(自治会長・納税組合会長)議事録(概要) (写)

#### 5 請求の要件審査

本件請求は、法第242条第1項に規定する所定の要件を備えているとはいえないが、内容については監査を実施した上で結論を出す判断し、平成29年2月6日、これを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象部局

- (1) 南島原市福祉保健部 福祉課
- (2) 南島原市企画振興部 企画振興課

### 2 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、平成29年2月14日、請求人に対し、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

### 3 関係職員からの事情聴取及び関係資料の調査

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、法第199条第8項の規定に基づき、平成29年2月14日、福祉保健部長、同福祉課長、同総務高齢班長から社協の補助金に係る事情聴取を行い、同年2月15日、企画振興部長、同企画振興課長、市民生活部長、同税務課長から自治会補助金に係る事情聴取を行った。

### 4 関係人調査

法第199条第8項の規定に基づき、平成29年2月14日、市（福祉課）の当該補助事業主体である社協の事務局長、同事務局次長、同事務局職員から聴き取り調査を行った。

また、同日、市が交付した自治会補助金の当該補助金団体である自治会関係者（南島原市自治会連合会会長、現堂山自治会長、元堂山自治会長及び元堂山団地代表者）から聴き取り調査を行った。

### 5 監査の対象事項

本件措置請求書、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により本件請求の要旨を解し、違法、不当な行為があるか否かについて監査を実施した。

しかしながら、監査の過程において、住民監査請求として要件を欠く不適法な請求が一部認められたため、本件請求の第1の3の(2)及び第1の3の(3)は、法第242条に定める住民監査請求として不適法であり、合議により請求を却下する。

不適法な請求及び監査の対象については、次のとおりである。

#### (1) 不適法な請求

##### ア 自治会補助金の一部返還について（第1の3の(2)）

法第242条第2項では、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、これを行うことはできないとされ、正当な理由があるときはこの限りではないと定めている。

本件請求において、市が平成26年度に交付した自治会補助金のうち、請求人は、不当に支払っていると主張する平等割額2万8千円の返還を求めているが、当該補助金の支出は平成27年5月27日に精算されており、本件請求のあった日は、本件支出の精算があった日からすでに1年以上経過している。1年以上経過して本件請求を行ったことについて、請求人は、自治会補助金拠出に係る公文書開示請求等を行ったが開示されていないことなどから、正当な理由があると主張している。

請求人が事実証明として提出した市議会の議事録によれば、市は、納税組合の納税率について開示しない旨の答弁を行っているが、世帯数については答弁をしている。

また、請求人は、平成28年6月に納税組合の納税率について市に開示請求を行い、公にすることができない旨の通知を受けている。これらのことを、正当な理由の根拠であるかのように主張しているが、自治会を所管する企画振興部へ調査を行った結果、成績割額に係る要件は公にできないが、平等割額に係る要件、即ち各自治会の世帯数や堂山自治会に堂山団地が含まれることは、公にすることができると認められる。

正当な理由の有無については、「住民が相当な注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為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」

(平成14年9月12日最高裁判決)とされている。このことから、法で定める相当な理由とは、知りえた時点ではなく客観的に知ることができるようになった時点と解することができる。

したがって、請求人は、自治会補助金の支出が精算された平成27年5月27日から1年を経過するまでに、相当の注意力をもって調査すれば、客観的にみて平等割額の返還請求をするに足る事実を知ることができたので、法第242条第2項の正当な理由があるという主張は認められない。

#### イ 自治会補助金の制度の適正化について（第1の3の(3)）

法第242条第1項では、住民監査請求には、事実を証する書面を添付しなければならないとされているが、その趣旨は、「事実に基づかない単なる憶測や主観だけで住民監査請求がされる弊害や住民監査請求が乱発される弊害を防止することにある」(平成21年6月30日大阪高裁判決)とされている。

本件請求における事実証明書等をみたところ、当該請求の見解を証する書面として添付されている書類は、要綱、決算書、市議会議事録及び市政懇談会議事録のみであり、いずれも自治会要綱の違法性を客観的に示していない。請求人は措置請求書に主観を述べるに留まり、当該補助金交付の違法性を証する書類を摘示しているとは認められない。

(2) 適法な請求

社協補助金の一部返還について（第1の3の（1））は、法第242条の所定の要件を備えているものと認め監査を実施する。

(3) 指定された職員

南島原市長 松本 政博

(4) 請求人が求める措置

社協補助金の一部返還について

南島原市長松本政博（以下「市長」という。）に対し、平成27年度に市が社協に交付した補助金1億1,975万3千円のうち、社協へ不当に支払われている人件費等の余剰金の返還を求める。

**6 監査の期間**

平成29年2月7日から平成29年3月23日まで

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

本件措置請求書並びに関係職員の事情聴取、関係人調査及び提出された資料等に基づき、事実関係を次のとおり確認した。

##### (1) 社協の懲戒免職処分とその後の職員採用について

社協は、平成27年10月に職員1名に対し懲戒免職処分を行っており、同年10月以降、非常勤職員2名を採用している。

##### (2) 社協補助金の内訳について

市は、平成27年度に社協に対し補助金1億1,975万3千円を交付しており、当該補助金の一部返還は行われていない。補助金内訳については次のとおりである。

運営 / 収支 / 勘定科目		最終補正予算	決算	差異	市補助金内訳	
事業活動	収入	(補助金収入)	119,753,000	119,753,000	0	119,753,000
		(その他の収入)	10,170,000	9,781,542	△388,458	
		事業活動収入(1)	129,923,000	129,534,542	△388,458	
	支出	(人件費支出)	106,680,000	106,581,030	△98,970	106,054,185
		(事務費支出)	15,050,000	11,719,412	△3,330,588	6,725,045
		(その他の支出)	1,884,000	1,449,717	△434,283	
		事業活動支出(2)	123,614,000	119,750,159	△3,863,841	
資金収支差額(3) = (1) - (2)		6,309,000	9,784,383	3,475,383		
施設整備	収入	施設整備収入(4)	0	13,330	13,330	
	支出	施設整備支出(5)	196,000	195,480	△520	
	資金収支差額(6) = (4) - (5)		△196,000	△182,150	13,850	
その他の活動	収入	その他活動収入(7)	4,847,000	21,176	△4,825,824	
	支出	(拠点区分間繰入金) ※退職積立金繰入	12,204,000	11,754,951	△449,049	6,973,770
		(その他の支出)	4,747,000	0	△4,747,000	
		その他活動支出(8)	16,951,000	11,754,951	△5,196,049	
	資金収支差額(9) = (7) - (8)		△12,104,000	△11,733,775	370,225	
補助対象経費に限る事業支出 合計				130,055,393		119,753,000
当期資金収支差額合計(10)						
(10) = (3) + (6) + (9)		△5,991,000	△2,131,542	3,859,458		

※確認資料：「平成27年度南島原市社協決算[拠点区分：法人運営事業]（補助金対象）」

## 2 判断

住民監査請求制度とは、地方公共団体の住民が当該団体の長等の違法若しくは不当な財務会計上の行為をなすこと又は怠る事実について、これを予防し又は是正することで、住民全体の利益を守ることを目的とするものである。

本件請求については、社協補助金の支出が、市に損害を与えているかどうかは監査の対象となることから、社協補助金の「余剰金」と「対象範囲」についてのみ、判断することとした。

### (1) 社協補助金の余剰金について

請求人は、社協が平成27年10月に「公金横領」により職員の懲戒免職処分を行い、その後、職員採用を行っていないと主張しているが、関係人調査及び平成27年10月9日付けの懲戒解雇通知書で確認した結果、処分理由は「不適切な会計処理を行い、一部を私的支出に流用した。」ことによるものであった。業務上重大な過失により、社協の就業規則に基づく懲戒免職処分が行われ上司も処分されていることは事実であるが、当該補助金に対する公金の横領ではない。職員採用については、平成27年10月以降、非常勤職員2名が採用されている。

この事実から、懲戒免職処分の職員に支払う予定であった給与と内部処分対象者3名の減給額及び返納額は、合わせて約230万円(平成27年度人件費「決算ベース」)あることが確認できる。平成27年度の社協決算には非常勤職員2名の給与も計上されており、これらの増減を含めた補助対象経費に係る勘定科目の支出額と、それに対する補助金の内訳は、第3の1の(2)で示しているように、次のとおり(千円未満切捨表示)である。

#### 【勘定科目の支出額】(補助対象経費に限る)

- ①法人運営事業の人件費 1億658万1千円
- ②同事務費(旅費、福利厚生費等) 1,171万9千円
- ③同その他活動収支に係る拠点区分間繰入金 1,175万4千円
- ④補助対象経費に限る支出合計(①②③の合計) 1億3,005万5千円

#### 【補助金内訳】

- ①法人運営事業の人件費 1億605万4千円
- ②同事務費(旅費、福利厚生費等) 672万5千円
- ③同その他活動収支に係る拠点区分間繰入金(退職積立金) 697万3千円
- ④補助金内訳合計(①②③の合計) 1億1,975万3千円

社協の平成27年度法人運営事業に係る決算は、当期資金収支差額△213万1千円の赤字決算となっており、収入以上に支出されていることが確認できる。

請求人は、支出する必要がなくなった人件費等が発生したことにより補助金が余剰金として余っている、と主張している。しかしながら、社協の平成27年度決算において、補助対象経費に限る事業支出額は1億3,005万5千円であり、補助金交付額より1,030万2千円多く支出している。このことから、補助金はすべて、福祉課関係要綱に定めている補助対象経費に充てられており、余剰金は発生していないことが認められる。したがって、市長は返還請求を行う必要性が無く、返還請求を怠っているという請求人の主張は理由がないので認められない。

## (2) 社協補助金の対象範囲について

社協補助金の目的は、福祉課関係要綱に定めたとおり、社協の運営の安定を確保し、地域福祉の増進を図るためである。対象は、次に掲げる事業に要する経費につき、市長が認める経費となる。

- ①社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
- ②社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
- ③社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
- ④その他社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

補助金の内訳は、第3の1の(2)に示しているように、地域福祉事業における「人件費支出」「事務費支出」「拠点区分間繰入金支出」に充てられている。内訳の内容は次のとおりである。

「人件費支出」は職員の給与に係るものであるが、報酬の返納額、当初支払う予定であった職員の給与（減給額含む）は含まれていない。

「事務費支出」は福利厚生費、旅費、事業従事者の総合保険料等である。

「拠点区分間繰入金支出」は全国社協退職積立金掛金を退職積立事業へ繰入したもので、これは人件費の範疇である。

このように、平成27年度の社協の補助金は、すべて福祉課関係要綱に規定している地域福祉事業に充てられており、施設設備等の費用や社協の他の事業である介護福祉事業には使われてない。

また、南島原市社会福祉法人助成に関する条例第2条（申請手続き）、補助金交付規則第4条（補助金等の交付の申請）、同13条（実績報告）、福祉課関係要綱第3条（申請書に添付すべき書類等）、同第5条（実績報告書に添付すべき書類等）に規定されている書類の提出もされており、補助金交付は適切に執行されている。

よって、公金の不当な支出に当たり、市の財政に損害を与えているため法第232条の2の趣旨に反し違法である、という請求人の主張は、理由がなく認められない。

### 3 結論

#### (1) 結論

以上のとおり、本件請求における社協補助金の支出は、余剰金が発生しているとは認められず、市の財政に損害は生じていないことから、請求人の主張には理由がないので請求を棄却する。

#### (2) 意見

監査結果は以上のとおりであるが、監査委員としての意見を次のとおり付記する。本件請求は、当該補助金交付制度の違法性の有無を監査委員に判断してほしいという要望が含まれている。自治会補助金に係る請求については、住民監査請求としては不適法であり、請求を却下することとしたが、補助金制度は財務会計上の行為と密接な関係を有していることから、今まで監査を実施してきたことに基づき、次のとおり意見を述べておきたい。

##### ア 自治会補助金制度について

請求人は、市は納税組合交付金に替え自治会補助金を創設したが、これは名前を変えただけで違法であると見解を述べている。このことについて、横浜地裁が違法と示したことを根拠であるかのように主張しているが、この裁判とは、小田原市納税貯蓄組合に対する市税取扱奨励金名目で違法な公金の支出を行った小田原市総務部収納課長に対し、小田原市長が損害賠償請求権の行使を怠っているとして、法242条の2第1項3号に基づき、同市長に対してされた「財産管理の怠る事実の違法確認請求権」が、容認された事例（平成10年1月26日横浜地裁判決）であると思われる。

これは、自治体が「自治会ではなく納税貯蓄組合」に対し「納税貯蓄組合法第10条1項に規定する組合の事務費等を補うため予算内で補助金を交付すべき」ところを「独自の基準を作って納税貯蓄組合に奨励金を支給した」ことが違法としているのである。そもそも南島原市の自治会要綱は、合併前から引き継いできた納税組合規則を廃止後、納税組合とは異なる目的で設立されている自治会に対して補助金を交付する制度であり、上記違法とされた補助金には該当しない。

さらに、堂山自治会と堂山団地について補足しておく。これらは、平成28年度からすでに堂山自治会と堂山団地自治会に分離しているが、市は平成26年度当時、堂山自治会から、同自治会の世帯数は堂山団地を含む46世帯と報告を受けていた。このことは、堂山団地住民も認識している。また、自治会要綱に基づき活動実績書及び領収書が保管されていることから、堂山自治会への補助金交付は適正に行われていると判断できる。堂山自治会は堂山団地を含む世帯数であり、堂山自治会が19世帯であるとする請求人の主張は、事実ではなく認められない。

#### イ 公益上必要がある場合の市長の裁量権の範囲について

法232条の2が、地方公共団体による補助金等の交付について、公益上の必要性という要件を課しているが、その判断は、市長や議会の裁量とされている。とはいえ、全く自由に判断ができるというわけではなく、補助金交付の目的や効果、事業の目的や市とのかかわりの程度、議会の関与、市の財政状況等を総合的に考慮して、客観的に見て公益上の必要性がないと判断される場合には、裁量権の範囲を超えるものとして違法とされる（平成17年11月10日最高裁判決）と解する。

自治会補助金は、まちづくりの活動を行う自治会に対する補助金であることから、公益上の必要性はあると判断するのが相当である。納税率による成績割額を加算して交付するのも、市民活動の活性化と協働のまちづくりを推進し、市民のつながりを強めるための活動奨励金と解することができ、金銭面からも妥当であり市長の裁量権の範囲を超えているとはいえず、法の補助金交付の趣旨を逸脱しているとはいえないと判断する。

また、市は自治会補助金の交付形態と違法性の有無について市の顧問弁護士に相談を行っているが、市長の裁量権、逸脱行為はうかがえず、違法との指摘はあたらない旨の回答（平成28年2月15日）を得ている。

#### ウ 今後の行政運営について

自治会の設定であるが、住民及び世帯数の増加があった自治会については分割・新設し、減少著しい自治会については合併・統合して、過去の慣例を踏襲することなく現状に即することが必要であると考える。

補助金の趣旨については、請求人が述べているように、公益上必要であることが前提であり、補助金交付の執行部局は、時代の移り変わりとともに、必要性に変化は生じていないか、公平性は保たれているかなど、現行制度に関して精査し、公平で効率的な補助金交付制度のさらなる構築に努められたい。そして、補助対象者に対しては、不適切な経理処理が行われる要因が発生することのないよう、管理者としての責務に努められたい。

また、請求人が証拠書類として提出している市議会定例会議事録において、正確な数字が答弁されていない事例がみられた。このことは、住民の疑問や誤解を誘発する要因になり得ることを関係部局は認識し、今後、市議会一般質問等においては、よりいっそう慎重な答弁を行うよう努められたい。