

住民監査請求に基づく監査の結果について

地方自治法第242条第1項の規定により令和3年3月15日付けで請求のあった住民監査請求について、同条第5項及び朝来市監査基準第24条の規定により監査を行った結果を別紙のとおり公表する。

令和3年5月11日

朝来市監査委員 山下 廣 司  
同 藤 原 正 伸

- 1 監査の対象  
区長報償費の支払いに関する住民監査請求
- 2 監査の結果  
別紙のとおり
- 3 問合せ先  
朝来市和田山町東谷213番地1（朝来市役所本庁舎西館）  
朝来市行政委員会事務局  
電話 079-672-3302（直通）

## 第1 監査の請求

### 1 請求人

住所

氏名

### 2 請求年月日

令和3年3月15日

### 3 請求の受理

請求人から提出された朝来市職員措置請求書（以下「本件措置請求書」という。）及び本件措置請求書に係る補正書による住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）について、監査委員会議を開催し、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第172条第2項等の規定に基づき要件審査を実施したところ、所要の要件を具備しているものと認め、受理を決定した。

## 第2 請求の趣旨

本件措置請求書及び本件措置請求書に係る補正書等の内容から請求の趣旨を次のように解した。

- 1 朝来市長（以下「市長」という。）は令和元年度に区長報償費 2,890万8,532円を支出しているが、同支出は違法、少なくとも不当であるので、監査委員は公正な監査を行い、市長に対し、同行為により朝来市（以下「市」という。）の被った損害を補填するために必要な措置を講じるように勧告することを請求する。
- 2 仮に区長報償費の支出が違法、不当でない場合には、市長は令和元年度に区長に区長報償費（金額は知ることができない）を支出しているが、同支出は違法、少なくとも不当であるので、監査委員は公正な監査を行い、市長に対し、同行為により市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるように勧告することを請求する。
- 3 自治会区長に対し、他の自治組織の区長と同じように区長報償費を支払うべきことを要望する旨の意見を出すことを求める。
- 4 市長が区長報償費の返還請求をしていないことについて監査を求め、併せて、市長に対し、同返還請求をしない違法な怠る行為により市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるように勧告することを請求する。
- 5 区長報償費一般の返還請求をしないことが違法でない場合には、市長が、区長が預かっている区長報償費の一部の返還請求をしていないことについて監査を求め、併せて、市長に対し、同返還請求をしない違法な怠る行為により市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるように勧告することを請求する。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項の選定

##### (1) 監査対象事項

本件措置請求書、本件措置請求書に係る補正書及び請求人の陳述等の内容から判断して、次の事項を監査の対象とした。

ア 令和元年度区長報償費（後期分）の支出が、違法・不当な公金の支出に該当し、当該支出が市に損害を与えているかどうか。

イ ■区長に対する令和元年度区長報償費の支出が、違法・不当な公金の支出に該当し、当該支出が市に損害を与えているかどうか。

ウ 市長が、違法に区長報償費の返還請求権の行使（財産の管理）を怠る事実があるか、また、そのことにより市に損害を与えているかどうか。

エ 市長が、違法に■区長が預かっている区長報償費の一部の返還請求権の行使（財産の管理）を怠る事実があるか、また、そのことにより市に損害を与えているかどうか。

##### (2) 監査対象から除外した事項及びその理由

請求人は、令和元年度区長報償費の支出によって市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるよう勧告することを求めているが、以下の理由により、前期分の支出に係る部分は不適法であるから監査対象から除外した。

令和元年度区長報償費は、前期分が令和元年9月25日、後期分が令和2年3月25日に支出されている。この結果、前期分の区長報償費は、この支出の日から1年以上を経過して本件監査請求が行われたこととなる。

住民監査請求は、自治法第242条第2項の規定により、「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」とされているが、本件監査請求において請求人は、令和2年8月31日に令和元年度歳入歳出決算書を見たことにより、初めて令和元年度区長報償費の支出を知り得た旨の主張をしている。

最高裁平成14年9月12日判決（以下「平成14年最高裁判決」という。）によると「自治法第242条第2項ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、当該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住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の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。」とされ、更にここでいう「相当な期間」とは、約2か月後に監査請求をした場合には相当な期間内に監査請求したといえるが、約3か月後に監査請求をした場合には相当な期間内に監査請求をしたとはいえない（平成14年最高裁判決）とされている。

本件監査請求の場合、請求人が知り得たと主張している日から6か月以上経過して監査請求したこととなり、「相当な期間内」とは認められず、「正当な理由」があるとはいえない。

また、前記第2中、3については、請求人が監査委員に対し必要な措置を請求するものではなく、意見を付すよう望むものであり、自治法第242条に規定する要件を欠いているため、不適法であるから監査対象から除外した。

## 2 監査対象部局

まちづくり協働部市民協働課

## 3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第7項の規定に基づき、令和3年4月12日に請求人に対して、証拠の提出及び陳述の機会を設け、陳述の聴取を行った。

## 4 関係職員の陳述

自治法第242条第8項の規定に基づき、令和3年4月13日に関係職員から陳述の聴取を行った。

## 5 関係人調査

自治法第199条第8項の規定に基づき、関係人調査として、令和3年4月13日に関係人から事情聴取を行った。

# 第4 監査の結果

## 1 事実関係の確認

### (1) 区長報償費の支出の性格

#### ア 行政区

市では行政区を、行政事務の連絡や住民の意思を反映させるなど市行政の円滑な運営を図るために、字の区域、河川や道路等で区域が画され、容易に区の区域や範囲がわかる状態であって点在するものでなく、地縁に基づいて形成された住民自治組織と位置付けている。また、合併時の合併協定書に基づき、平成17年4月時点の161区を行政区として新市に引き継ぎ、現在でもその取扱いは変わっていない。

#### イ 区長

市では区長を、行政区の区長としている。行政区の区長をもって旧町ごとに各町区長会が組織され、4町区長会の連合体として市連合区長会がある。なお、生野5区は平成26年4月から、菖蒲沢区は平成26年7月から区長を置かなくなり、現在は、159の区長で組織されている。

市から各区長への主な依頼事項は、市等からの各種印刷物の配布、行政委員等の推薦、市等からの情報伝達・周知、災害発生時の災害状況のとりまとめ等である。

ウ 朝来市区長報償費の算定基準

市においては、内規として朝来市区長報償費の算定基準（以下「算定基準」という。）を設け、区長に対して、市から依頼する事務に関する役務提供への謝礼として、予算の範囲内で予算の約3割が均等割額、約7割が世帯割額となるよう年度ごとに算定し、その合算を年間の支給額とすること、また、均等割額は年間54,000円とすることなどを定めている。

エ 予算

市の令和元年度一般会計予算において、第2款・総務費、第1項・総務管理費、第1目・一般管理費の第8節「報償費」29,197千円中に区長報償費28,949千円の定めがある。そして、上記予算は、朝来市議会（以下「市議会」という。）の審議を経て承認された。

オ 令和元年度区長報償費の年間支給額の算定

ウ及びエの結果、次の内訳の金額のとおり年間支給額が算定された。

(ア) 年間支給額の算定

均等割額が159行政区の区長で8,586,000円

( $¥54,000 \times 159 = ¥8,586,000$ )

世帯割額が12,031世帯で20,332,390円

( $¥1,690 \times 12,031 = ¥20,332,390$ )

合計28,918,390円

(イ) ■区長に対する年間支給額の算定

均等割額が54,000円

世帯割額が174世帯で294,060円

( $¥1,690 \times 174 = ¥294,060$ )

合計348,060円

カ 令和元年度区長報償費（後期分）の支出

支出負担行為兼支出命令書により、14,623,772円が「報償費」として令和2年3月25日付けで支出されていることを確認した。

なお、区長報償費は源泉徴収がなされており、また、■区長に対する区長報償費は、区長からの申出により、後期に年間分が支払われている。

(2) 区長報償費の支出の法令上の根拠

区長報償費は、自治法第232条の2に規定する寄附又は補助として支出されている。

(3) ■自治会の発足と区長報償費交付の申し入れ等に関する経緯

■自治会の前身である■自治会が平成22年8月に発足総会を経て誕生することになった。この発足総会の翌日には市長宛に■自治会発足の届出を提出した。また、平成25年2月には■自治会は会則を制定し、■自治会に改称した。

平成 26 年 3 月に提出した平成 25 年度区長報償費交付の申し入れは、「平成 22 年 8 月には 51 世帯の会員と区長以下の役員名簿を添え、■■■■自治会発足の届出を市長に届けていること。」「市から区長、副区長、会計の名簿を提出するように連絡があったこと。」「■■■■自治会として近隣地域において認知されていること。」「自治会として 3 年余の活動実績をもち、現在の世帯数は 54 世帯であること。」を付記し提出したものであった。

さらに、平成 27 年 1 月の区長報償費交付の申し入れに対し同年 1 月 30 日付けで、■■■■自治会区長宛に市長名で回答文書が送られていた。主な内容として、「区長報償費については、合併時に行政区の取扱いを現行のまま新市に引き継ぎ、その行政区の区長に対して支払う。」「■■■■自治会の 51 世帯分の区長報償費は、■■区長から■■■■自治会区長に支払いを行うことについて、その了承を得ている。」というものであった。

その後、■■■■自治会は平成 28 年 6 月に市長との面談により区長報償費交付の申し入れを行い、また、令和 2 年 7 月から令和 3 年 1 月までの間で複数回にわたり副市長と面談を行っている。

#### (4) ■■区内での配布物及び配布に係る区長報償費の取扱い

市から■■区に対し依頼する配布物の現状は、■■■■自治会分を分けて届けている。これは、■■■■自治会から配布物を分けてもらいたいという申出があり、市は行政サービスの提供の観点から、2 つに分けることを決定したものである。

市は区長報償費について、行政区の区長である■■区長に全額を支払っているが、配布物が 2 つに分けて届けられ、また、それぞれに届いた配布物を現に配布している。このことから■■区長は■■■■自治会区長に対し、市から受領した区長報償費の一部を配布労務費として、現金で持参したり現金書留で送金したりを繰り返し行っているが受け取りを拒否されており、この受け取り拒否された金員が■■区で所有する通帳に預けられていることを確認した。

## 2 監査委員の判断

以上の事実関係から、以下のとおり判断した。

### (1) 監査対象事項「ア」について

#### ア 区長報償費の意義

区長報償費は、各行政区の区長に対して、市から依頼する事務に関する役務提供への謝礼として交付する現金給付である。その事務は、各行政区を担当区域とし、市が行う公共サービスを補完し住民全体の利益につながるものとして行政区の区長に依頼するもので、内容は多種多様である。区長報償費はそれらの事務処理に対する包括的な謝礼として、用途を特定せず交付されており、抽象的な対価性は認められるが、個々の事務についての具体的な対価を算定する

ことは困難である。

#### イ 補助金の交付要件

一般に、地方自治体が各種の行政上の目的をもってする現金給付、いわゆる補助金を交付できることは、日本国憲法第 94 条および自治法第 232 条の 2 において認められているものと解する。

また、補助金の交付に関する手続的規制について、国が支出する補助金については、不正使用の防止等を図るため「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。以下「補助金適正化法」という。）」が制定されている。地方自治体が支出する補助金については、同法は直接適用されないが、各自治体は同様の趣旨から条例、規則等を制定し、その適性を担保している場合が多い。

したがって、補助金の交付が適切に行われたか否かは、条例、規則等がある場合はその規定する要件により、ない場合は自治法第 232 条の 2 の要件により判断することになると解する。

#### ウ 朝来市補助金等交付規則との関係

補助金適正化法第 2 条第 1 項では、補助金等の交付の不正な申請および補助金等の不正な使用を防止し、補助金制度の適正化を図る立法目的に鑑み、同法の規律の対象となる補助金等について、その名称いかんにかかわらず、①相当の反対給付を受けない（片務性）、②相手方がこれによって利益を受ける（受益性）、③使途が特定されている（特定性）という 3 つの性格を有するものと定義している。また、これらの性格に欠けるところがあれば、規律の対象とすることは必ずしも適当でないとするものである。

本市においても、こうした認識の下に、朝来市補助金等交付規則（令和 2 年朝来市規則第 4 号。以下「交付規則」という。）を定めており、同規則第 2 条第 1 号では、補助金等を「予算の範囲内において市が交付する補助金、助成金、交付金、利子補給金、事業共催の場合の負担金その他相当の反対給付を受けない給付金をいう。」と定義しているが、補助金適正化法と同様に、名称にかかわらず、片務性、受益性、特定性の性格を有する給付金について規律しようとするものと解する。

ところで、区長報償費は、いわゆる「奨励金」、「報償金」のごとく一般私人の功勞に対して交付する類の「相当の反対給付を受けない」給付金としての性格を持ち、「相手方がこれによって利益を受ける」ものである点においては、交付規則に定める「補助金等」と共通性を有するが、「使途が特定されていない」ものである以上、同規則による不正使用防止のための特段の規制を加える必要性は認められない。

したがって、区長報償費は交付規則に定める補助金等に該当せず、同規則による規律の対象外であると解する。

エ 自治法第 232 条の 2 との関係

自治法第 232 条の 2 は、「公益上必要がある場合」において補助金を支出できるとしている。

行政区の区長が提供する役務は、市にも一定の義務ないし責任がある行為に関するものであり、市が行政活動を行う上で重要な役割を担っていることに鑑みれば、これに対して補助金を支出する「公益上の必要」が認められると解する。

この「公益上の必要」の有無について、法律上明文の判断基準は存在しない。しかし、手続的には予算編成に係る市長の裁量及び予算審議に係る市議会の議決において、その有無が判断されるものと考えるところ、区長報償費を含む予算が成立していることをもって、「公益上の必要」は客観的にも認定されているものと言うことができる。

したがって、区長報償費は、公益上必要がある場合における補助金の交付として、自治法第 232 条の 2 に基づいて適法に支出されたものと解する。

なお、区長報償費は、予算科目上「報償費」とされているが、これは財務会計上の区分に過ぎず、これによって区長報償費の法的性質が定まるわけではない。

オ 区長報償費の支出手続

区長報償費は、算定基準を内規により定めることで、相対的平等と支払内容の明確化を図り、予算化された上で、支出負担行為兼支出命令書により支出されたものであり、かかる取扱いに違法性は認められない。

カ まとめ

以上のとおり、令和元年度区長報償費(後期分)の支出について、違法又は不当とすべき合理的事由は認められず、市に具体的な損害は生じていない。

(2) 監査対象事項「イ」について

行政区は行政組織ではないが、市の行政運営と密接な関係を有し、他の住民組織とは区別される公共的性質を有する組織として機能しており、住民の事情のみによって分割等の変更を加え得るものではないと考える。

平成 22 年 8 月に■■■■自治会(当時の名称は■■■■自治会)が発足したが、市はこの自治会について、合併時の状況、市の行政区の定義に照らして、住民同士が自由に結成した集合体である■■■区内部の住民組織と位置付けをし、合併以前から存続する■■■区を行政区としている。この市の考え方は、妥当であると解する。



■区長に対する令和元年度区長報償費は、算定基準及び予算に基づいて年間支給額が算定され、行政区の区長である■区長に対して、令和2年3月25日に支出負担行為兼支出命令書により、適正に支出されていた。

したがって、当該支出について、違法又は不当と判断すべき合理的事由は認められず、市に具体的な損害は生じていない。

(3) 監査対象事項「ウ」について

区長報償費の支出に違法又は不当な点は認められない以上、市は区長に対して区長報償費の返還請求権を有しない。また、■区長に対して支出された区長報償費についても同様に違法又は不当な点は認められない以上、市は■区長に対しても区長報償費の返還請求権を有しない。

したがって、いずれの返還請求権も不存在である以上、市に違法な怠る事実は認められず、市に具体的な損害は生じていない。

(4) 監査対象事項「エ」について

■区長に対して支出された区長報償費について、違法又は不当な点は認められない。また、区長報償費は、「用途が特定されていない」ものであり、市から支出された後の区長報償費の取扱いは、行政区の区長に委ねられていると解する。

したがって、市は■区長が預かっている区長報償費の一部の返還請求権を有しない。返還請求権が存在しない以上、市に違法な怠る事実は認められず、市に具体的な損害は生じていない。

3 結論

以上によれば、本件監査請求のうち、前記第2中、1の前期分の支出に係る部分及び3は不適法であるからこれをいずれも却下し、1の後期分の支出に係る部分、2、4及び5については請求に理由がないからこれをいずれも棄却する。