

新監査公表第6号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定により,住民監査請求に係る監査を行ったので,監査結果を次のとおり公表します。

平成24年10月18日

新潟市監査委員	西	和男
同	山崎	隆夫
同	石橋	慶助
同	山田	洋子

第1 監査の結果

監査委員合議の結果,本件請求には理由がないと認め,これを棄却します。なお請求のうち一部については,法定要件を欠くことからこれを却下としました。

第2 請求の内容

1 請求人
(略)

2 請求の提出日
平成24年8月29日

3 請求の受理
本件請求については,平成24年8月29日付でこれを受理しました。

4 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面並びに請求人の意見陳述から,請求の要旨を次のように理解しました。

(1) 主張事実

ア 平成24年6月25日,新潟市北区豊栄地区地域振興事業補助金(以下「本件補助金」という。)1,364,000円を「コミュニティ木崎村」(以下「当該団体」という。)に対し支出している。この補助金の交付申請及び新潟市の交付決定は平成24年4月1日となっているが,当該団体の総会は平成24年4月21日に開催されて予算要求額が決定されており,会則から予算要求額の決議は有効とは言えず,効力の無い申請書に基づいた交付決定及び補助金の支出は地方自治法第2条第17項の規定により無効である。

イ 平成 23 年 12 月 5 日 , 本件補助金 1,464,000 円を当該団体に対し支出している。この補助金の交付申請及び新潟市の交付決定は平成 23 年 4 月 1 日となっているが , 当該団体の総会は平成 23 年 4 月 23 日に開催されて予算要求額が決定されており , 会則から予算要求額の決議は有効とは言えず , 効力の無い申請書に基づいた交付決定及び補助金の支出は地方自治法第 2 条第 17 項の規定により無効である。

ウ 北区地域課職員に面談し , 当該団体の総会は年 1 回 4 月に開催されており , 他に議決会議は無いことを確認している。

エ 当該団体の意思決定は住民委員等に在るが , その運営一切は北区長及び北区地域課長の所管の下 A 嘱託職員が行っており , A 運営の当該団体総会には北区地域課長が来賓として出席し , 事業計画及び予算の総会決定に立ち会っている。

補助金交付申請に遅れる総会決定及び効力の無い議決に立ち会い , 不正支出に荷担した両職員の行為は , 補助金等適正化法の罰則規定に該当し , 更に刑法の虚偽公文書作成・同行使罪が成立する。

オ 当該不正補助金交付申請事務の現場責任は A 嘱託職員及び北区地域課長に在り , 北区長には所管責任が , 会計管理者には支出負担行為や支出の方法について会計管理者の職務権限に基づき看過責任がある。

カ 当該団体の会則によれば「総会は構成団体の代表者をもって構成される」との規定にも係らず , 団体の代表者が特定されておらず , 固有名の特定掌握がされていないため , 議決の有効性を求めることは不可能である。

権利能力のない社団としての成立要件に欠落があり , 補助金交付事業を行う資格は無い。

(なお請求人陳述の際には「当該団体は権利能力なき社団としての条件は備わっており , 補助金を交付することは問題のない団体である。」との主張に変更されている。)

キ 当該団体の構成団体である木崎コミュニティセンターは地方公共団体の施設であり , 代表者は A 嘱託職員であるが , 住民自治を基本とするコミュニティ組織に同センターが加わることは不適切であり , また地方公共団体職員である A が議決権者の資格を有していることは住民自治を侵犯している。

ク (請求人陳述及び追加提出資料による主張事実)

当該団体の平成 23 年度地域振興事業決算書を見ると , 総務部会活動事業の支出の部で総会懇親会費 , 先進地視察 , 区長と語る会 , 忘年会経費を計上している。これは補助事業の補助率が総額の 2 分の 1 以内と決まっているので , あえて分母を大きくするために支出内訳にこれらの経費を含んでいるのであって , これらの遊興費や宴会費を補助金事業として支出することは不適切である。

(2) 個別外部監査契約に基づく監査の実施

請求人が過去に請求した2件の住民監査請求の監査委員監査の結果、並びに請求人が新潟市議会に提出した執行部批判関連の陳情（全36件）に対する常任委員会審議の結果を受け、また公平性・透明性・公正性等が確保されることを期待して、監査委員監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

(3) 措置請求

- ア 違法に支出した本件補助金2,828,000円の損害金の返還を求める。
- イ 違法な事務行為に関わった職員の免職を含む懲戒処分を求める。

第3 監査の実施

はじめに、請求人の求める個別外部監査契約に基づく監査を実施しないことの断りを申し述べます。

個別外部監査は、監査委員が、個別外部監査によることが相当であると認めた場合に実施するものと判断しますが、本件請求が財務会計上の行為のうち補助金の支出に係る会計上の手続きに関するものであり、その違法性や不当性を検証するにあたり、特に外部の者による専門的な知識や判断を必要とする事案とは認められません。よって本件請求については、法第242条第1項の規定に基づく監査委員の監査を実施しました。

1 監査対象課

北区地域課
会計課

2 監査の方法

関係書類の監査を行い、関係職員から事情を聴取しました。

3 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成24年9月27日に請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人が陳述を行いました。その際、同条第7項の規定に基づき、会計課、北区地域課及び北区総務課の職員並びに新潟市会計管理者を立ち合わせました。

4 監査対象事項の決定

新潟市が当該団体に支出した本件補助金が、違法な公金の支出に当たるかを監査対象としました。

5 事実関係の確認

監査対象事項に関する関係書類等の監査の結果、次のような事実関係を認めました。

(1) 本件補助金について

本件補助金は、新潟市北区豊栄地区（平成 17 年 3 月 21 日に新潟市と合併する以前の旧豊栄市域を指す。）における、おおむね中学校区を範囲とする地域の住民が協力して活動していくための組織を「地域コミュニティ」と位置づけ、地域社会における自治意識と連帯感を醸成し、地域課題の解決の促進を図るため地域コミュニティが行う事業を対象に交付される補助金である。

平成 13 年度に旧豊栄市において創設され、平成 17 年度以降は、いわゆる合併特例措置として旧自治体の制度を継承している、地域限定の補助制度である。

平成 23 年度実績では、豊栄地区の 5 つの市立中学校区をそれぞれエリアとする、当該団体を含む 5 つの地域コミュニティ組織に交付されており、平成 24 年度も同じ組織に交付決定されている。

(2) 当該団体について

新潟市北区にある新潟市立木崎中学校区をエリアとする「木崎地区」の住民が、コミュニティ活動を通じて思いやりの心を育て、住みよい環境づくりと特色ある地区を作るために協働し、地区住民の自治意識の高揚を図ることを目的として、平成 13 年に設立された地域コミュニティ組織である。

当該団体の会則によると、「木崎地区」住民を構成員とし、具体的には下記の地域団体とそれに属する個人によって構成されている。なおカッコ内は後述の 24 年度総会参加者名簿及び北区地域課から当該団体への聞き取りにより確認できた各区分の構成団体数である。

木崎地区自治会（19）

木崎地区民生委員協議会（1）

木崎地区老人クラブ（13）

木崎地区子供会育成会（13）

木崎地区ボランティア団体（3）

木崎地区遺族会（1）

木崎地区消防団（1）

木崎地区農業団体（1）

交通安全協会木崎支部（1）

木崎地区交通安全母の会（1）

木崎地区商工会（1）

木崎地区公民館利用団体（1）

木崎小学校（1）

笹山小学校（1）

木崎中学校（1）

ふれあいいいきサロン（3）

木崎コミュニティセンター（1）

その他コミュニティ事業に賛同する団体、個人（6）（計 69 構成団体）

当該団体には会長 1 名、副会長 2 名その他の役員を置き、会長には木崎地区自治会長連絡協議会の会長を、副会長には同協議会の副会長と木崎地区老人クラブ会長を充てることとしている。

また当該団体に置く会議として、総会・運営委員会・役員会・部会を定め、このうち総会は、上記 から の各構成団体の代表者を以て構成し、事業計画、予算及び決算、会則の改廃、会長以下役員を選任その他重要事項に関する機能を有するとしている。

会計年度は4月1日に始まり翌年3月31日に終わるものとし、上記総会は毎年決算終了後1ヶ月以内に開催すると定めている。

平成23・24年度の総会は、会則に則り平成23年4月23日、平成24年4月21日にそれぞれ開催されている。

(3) 当該団体の性格について

請求人の主張事実にある「権利能力なき社団」の定義について、判例によると「権利能力のない社団といいうるためには、団体としての組織をそなえ、そこには多数決の原則が行なわれ、構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存続し、しかしてその組織によって代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定しているものでなければならない。」【昭和39.10.15 最高裁】とされている。

当該団体については、その会則及び運営の実態に照らしてこれらの要件を備えており、権利能力なき社団として認められる。

当該団体は、地域コミュニティ活動を実践する地区住民の集合体であり、本件補助金交付事業の実施主体としてその公共性は高いと考えられること、また、請求人陳述においても「当該団体は権利能力なき社団としての条件は備わっており補助金を交付することは問題のない団体である。」との主張に変更されたことから、当該団体が本件補助金の交付を受けて事業を行う資格の有無については、請求人と監査委員の間に見解の相違はないと思われる。

(4) 当該団体の本件補助金交付申請について

平成23・24年度ともに、総会に先立つ4月1日に本件補助金の交付申請が行われているが、北区地域課を通して当該団体に確認したところ、平成23年度地域振興事業の予算要求については平成22年11月16日開催の運営委員会で、平成24年度予算要求については平成23年11月15日開催の運営委員会及び平成24年2月21日開催の役員会で話し合い、予算案及び事業計画案を作成したということであり、当該団体においては、平成23・24年度ともに4月1日以前から本件補助金を申請し事業を行う意思をもって準備していたものと推察される。

なお申請後に開催した平成23・24年度総会において、それぞれ当年度予算並びに事業計画が承認されている。その際、請求人の主張どおり構成団体の代表者一覧は作成していないものの、両年度とも総会参加者名簿を作成しており、これにより議決権者の出席者数が確認できる状態となっている。また総会における議決の方法は、一人一人の挙手という形ではなく、「異議なし」、「拍手」にて承認という形をとっているとのことであった。

(5) 本件補助金の交付決定及び確定手続きについて

北区地域課では、平成 23・24 年度とも、4 月 1 日付けで当該団体から会長名で提出された本件補助金の交付申請を受け、新潟市補助金等交付規則・本件（新潟市北区豊栄地区地域振興事業）補助金交付要綱等に則って提出された書類を審査し、交付要件を具備しているものと認め、交付の決定を行っている。

また補助金額の確定については、実績報告書の審査等により交付すべき補助金の額を確定するとしており、平成 23 年度は規則どおり審査の上、平成 24 年 3 月 31 日付けで補助金交付額の確定を行っている。

(6) 本件補助金の支出について

会計課では、平成 23・24 年度とも、当該団体から北区地域課に提出された交付申請書、収支予算書、事業計画書、概算払いを求める文書並びに北区地域課の交付決定に係る決裁文書、経費執行伺書、支出命令書について、地方自治法、同法施行令、新潟市財務規則等に基づいて審査し、本件補助金に係る支出負担行為について法令又は予算に違反していないこと並びに支払金額及び支払時期が間違いないことを確認した上、平成 23 年 12 月 5 日及び平成 24 年 6 月 25 日に当該団体に対し本件補助金の概算払いによる支出を行っている。

(7) 本件補助金の使途について

新潟市補助金等交付規則に係る内規である「新潟市補助金等交付規則の施行について」（財務部長通知）においては、対象経費に係る補助率として「原則 2 分の 1 以下とすること。」「例外的に 2 分の 1 を超える場合には理由を明確にし、その内容を公表すること。」と定められている。

一方、本件補助金の交付要綱では第 1 条で「新潟市補助金等交付規則に定めるもののほか、地域社会における自治意識と連帯感を醸成し、地域課題の解決の促進を図るため、地域コミュニティが行う事業に対して、その費用の全部又は一部を補助する」、第 3 条で「市長は、地域コミュニティの行う事業に対し、予算の範囲内において補助金を交付する。」とし、同取扱基準において補助率を 10 分の 10 と定めている。また本件補助金の細則である「地域振興事業補助金の目安（基準）」において補助対象外経費について定めており、請求人の主張する総会懇親会費・先進地視察費・区長と語る会・忘年会などの経費は、補助の対象となる経費には含まれていない。

当該団体の平成 23 年度地域振興事業決算書では、補助対象外となるこれら事業項目も記載されているが、これら経費は、自己負担金等の自主財源により支出されており、交付された本件補助金については補助対象事業の経費のみに充てられていることを実績報告により確認した。

(8) 木崎コミュニティセンター長（A 嘱託職員）について

北区豊栄地区のコミュニティセンター職員は、新潟市区役所組織規則第 6 条、コミュニティセンターの項(5)「関係諸団体の自主活動及び運営の補助に関する事項」に基づき、コミュニティ協議会の自主的活動及び運営の補助を行っている。

当該団体は、会則により木崎コミュニティセンターを構成団体の一つとしてお

り、センター長である A 嘱託職員は、その代表者として当該団体の総会の議決権を有し、また事務局として当該団体の運営に当たっていることは請求人の主張事実のとおりである。

なお A 嘱託職員は、個人としては当該団体のエリアである「木崎地区」に住む地域住民であるとのことである。

第 4 監査委員の判断

以上のことを踏まえ、次のとおり判断しました。

1 本件補助金の交付決定及び支出について

本件補助金は、新潟市補助金等交付規則及び新潟市北区豊栄地区地域振興事業補助金交付要綱等に基づき、当該団体から提出された交付申請書について、

「補助事業に係る収支予算書」、

「補助事業に係る事業計画書」、

「その他市長が必要と認める書類」(本件では特になし)

とともに審査が行われ、補助金の交付が決定されましたが、その際、総会の議決そのものを補助金の申請要件とはしていません。これは、団体の代表者名で行われた交付申請書の提出をもって団体の意思表示がなされていると市が判断しているものと推察されますが、監査委員としても、市が交付申請書を受理するにあたって団体の意思決定の方法まで斟酌する必要があるとは認められないものと解します。

一方で、本件補助金の支出日は平成 23 年 12 月 5 日及び平成 24 年 6 月 25 日で、いずれも当該団体の総会により各年度予算案が議決された後に、申請者から提出された「新潟市豊栄地区地域振興事業補助金の概算払いについて(お願い)」に基づいて支出したものであり、総会で議決された予算案は、交付申請書にある収支予算書に基づいたものであったことも確認されました。

また、仮に総会で補助事業に係る予算案が否決もしくは修正可決された場合には、新潟市補助金等交付規則第 9 条または第 10 条の規定により、申請の取り下げもしくは変更申請が行なわれることとなりますが、本件補助金に関してその事実も認められませんでした。

2 本件補助金の使途について

平成 23 年度の本件補助金について、当該団体が総会懇親会費や忘年会経費といった遊興費や宴会費に充てて支出することは不適切であるとする、請求人陳述による主張事実については、本件補助金の取扱基準によりこれらの総会懇親会費・先進地視察費・区長と語る会・忘年会などの経費は補助の対象経費には含まれておらず、交付された本件補助金については補助対象事業の経費のみに充てられていることを実績報告により確認しましたので、主張のような事実は認められませんでした。

このように、本件補助金の申請には書類上の不備はなく、市の審査過程においても問題は無かったと判断され、また本件補助金の使途にも不適切な点が認められなかったことから、当該団体への本件補助金の交付決定及び支出に係る市の手続きに違法又は不当な点を認めることができず、請求人の主張には理由がないものと判断しました。

なお本件請求のうち、イ 関係職員の懲戒処分についてですが、法第 242 条第 1 項の規定により、住民監査請求において当該地方公共団体の住民が求めることのできる措置は、違法または不当な財務会計上の行為の防止、是正、怠る事実を改め、損害を補てんすることのいずれかであるところ、請求人の求める懲戒処分は財務会計上必要な措置と認められないことから、監査の対象外としました。

以上のとおり、「請求ア」については請求人の主張に理由がないものと判断して棄却とし、「請求イ」については法第 242 条に定める適法な住民監査請求に該当しないことから却下としました。