

生駒市監査委員告示第2号

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項の規定による監査請求について、次のとおり公表する。

令和7年9月8日

生駒市監査委員 東 良 徳 一

生駒市監査委員 平松亜矢子

生駒市監査委員 改 正 大 祐

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

令和7年7月11日

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明によれば、本件監査請求の要旨は、次のとおりである。

1 請求対象行為

生駒市長が、生駒市自治振興補助金交付要綱（以下「交付要綱」という。）に基づき、令和6年7月12日、市内128自治会に対し、自治振興補助金（以下「本件補助金」という。）として総額57,606,000円を支出した行為。

2 請求対象行為が違法又は不当であることの理由

（1）交付要綱の違法性

ア 目的違反・動機違反、権利濫用の禁止に違反し違法

生駒市自治連合会会則では、生駒市自治連合会（以下「自治連合会」という。）の目的として、「自治会相互の連携を密にし、行政との協働により、豊かな地域社会づくりに寄与する」としている。自治連合会活動は「自治会活動の充実、自治意識の高まり」に繋がるとしても、自治会の自主的・主体的な活動を補助するものにとどまるといえる。交付要綱の趣旨から、事業主体は自治会であるところ、生駒市が交付要綱第2条の「自治連合会に属する自治会」を交付対象とすることを正当とする理由として「自治連合会が、市と自治会とを結ぶ重要な役割を果たしていること、自治連合会に属したうえで各自治会活動を行うことが一体的なまちづくりを進める上で自治会と市の双方にとってメリットがある、市と全自治会の意思統一が図られることや、自治会活動への効果がある、市内の全自治会で構成される自治連合会の活動そのものが、各自治体の活動の充実に繋がるという政策判断によるものであり、要綱の趣旨に合致したものと考える。」（令和6年2月29日の請求人による質問書に対する令和6年7月22日の市長の回答）としたが、ここに掲げる政策判断（以下「本件政策判断」という。）の事業主体は、自治連合会である。自治連合会活動の目的は自治会活動の目

的とは異なるもので、目的違反・動機違反、権利濫用の禁止に違反するものであり、交付要綱は違法である。

イ 過剰規制の禁止及び比例原則違反であり違法

生駒市は、自治会が交付要綱の趣旨（目的）に合致した活動をしていることを認めているから、目的に対する手段としての交付対象者は単位自治会になる。また、自治会活動の充実まで求めることは、目的を拡大するものであるから目的と手段が相応しないこととなっており、交付要綱第2条の規定は単位自治会に対する過剰規制といえる。よって交付要綱は行政法の一般原則である過剰規制の禁止に違反し、比例の原則に違反しているから違法である。

ウ 手続違反であり、適正手続の原則に違反し違法

本件政策判断は、交付要綱第2条の審査基準になっているが公にされておらず、審査基準の公表を義務付けている行政手続条例に違反しており、本件補助金の交付に至る手続と言える交付要綱は不公正な手続きとなっている。

エ 判断過程に違反し、また、信頼保護原則に違反し違法

本件政策判断は、単位自治会から「自治連合会に属する自治会」への変更の経緯を考慮していない。やむを得ない客観的な事情による変更とは言えない。

オ 自治法第232条2違反であり違法

「自治連合会に属する自治会」が交付申請をしても、交付要綱の趣旨に対する自治会活動の公益性だけが審査される。自治連合会活動の公益性が審査されていない。

カ 自治法第14条第2項に違反し違法

交付要綱の趣旨からすれば、また、要綱趣旨は「裁判や行政において他の規定の解釈規準となる」からすれば、交付対象者は単位自治会であり、自治連合会に属さない自治会も本件補助金の交付を受ける権利を有する。交付要綱第2条は「自治連合会に属する自治会」を要件にしており、自治会の権利を制限するものである。権利を制限するには条例によらなければならない。

キ 自治法第157条に違反し違法

「全自治会が自治連合会に属す」として、公共的団体である自治連合会の組織にまで介入している。

ク 補完性原理に違反し違法

交付対象者を「自治連合会に属する自治会」として、自治会の自治に介入し自治会の尊厳を脅かしている。

ケ 平等性原則に違反し違法

本件政策判断も新設自治会の手続も公表されていないから、交付要綱の趣旨に基づいて交付対象者が適切であるかを判断するしかない。自治会が自治連合会に属さないとしても、本件補助金交付の権利を有している。まちづくりに不参加を理由として差別的な取り扱いをしてはならない（自治基本条例第7条第2項）のであり、合理的な理由なく差別している。

(2) 新設自治会の手続の違法性

ア 新設自治会の手続の判断過程違反、適正手続の原則違反及び行政手続条例違反により違法である。

生駒市は、行政手続条例による「届出」の定義のかっこ書「自己の期待する一定の条例等上の効果を発生させるためには当該通知をすべきこととされているものを含む。」を意図的

に無視している。かつこ書の「条例等上の効果」とは、「自治基本条例、それに基づく「参画と協働の指針」、補助金等交付規則上の効果」である。その法効果を得るためには行政手続法上の届出をする義務がある。

意図的にかつこ書を無視しているのは、行政手続条例の届出となれば「全自治会が自治連合会に属する」との根拠を失うことになるからである。考慮すべき「かつこ書」を考慮せず、考慮すべきでない「自治連合会の基準」を考慮している。

生駒市総務課法制係は、「自治会設立認定申請が自治連合会に提出され、設立認定基準により認定され、手続が完了するものであり、その後、便宜上、生駒市に自治会設立の報告がされるのであれば、行政手続条例上の届出には当たらない」としている。新設自治会の手続は、便宜上報告されているものに過ぎないし、報告する義務もない。また、設立認定基準は、自治会の範囲と近隣自治会の承認を得るに留まっており、自治会設立届出の様式が整っていない。また、自治会設立届出を自治連合会から生駒市に届け出る手続の内規もない。

したがって、「新設自治会として事務処理をしてよいか」と決裁を求めざるを得ない。届出に市の決裁は必要でないから行政手続条例第36条に違反する。

イ 憲法に違反し違憲

自治会は新設時に自治連合会に加入することを望むのが普通であるが、何等かの事情により、自治連合会を脱会したいと思うことはある。しかし、交付要綱第2条の規定が壁になり脱会を躊躇せざるを得ない。結社の自由が委縮し、基本的人権が侵害される具体的な危険がある。

(3) 請求対象行為の違法・不当性

上記(1)～(2)のとおり、交付要綱と新設自治会の手続は違法であるから、その違法性が承継され、これらに基づく本件補助金の交付決定及び本件補助金の支出は違法である。

3 生駒市に与えた損害

違法な交付要綱に基づく本件補助金の交付は、公金の減少となり、生駒市に損害を与えるものである。

4 求める措置内容

生駒市は、交付要綱第2条に規定する交付対象者を「単位自治会」に改め、新設自治会の手続を廃し、新たに生駒市行政手続条例上の「自治会結成届」とする措置を行うよう生駒市長に勧告することを求める。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第7項の規定により、令和7年8月6日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

2 監査の対象事項

交付要綱又は新設自治会の手続が違法であることに基づき、請求対象行為が違法又は不当であることを監査の対象とした。

3 監査の対象部局及び生駒市の主張

生駒市地域活力創生部地域コミュニティ推進課を監査の対象とし、必要な資料の提出を求めた。また、令和7年8月20日に地域活力創生部長、地域コミュニティ推進課長等から事情聴取を行った。

提出された資料及び事情聴取における生駒市の主張の趣旨は以下のとおりである。

(1) 交付対象を「自治連合会に属する自治会」としていることについて

自治法第232条の2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」と規定しており、生駒市では、これに基づき、各種行政事務事業及び住民自治意識に基づく生活環境の整備等住み良い地域社会づくりに寄与している自治会の振興を目的として、公益上の必要性があることから、本件補助金を交付しているものである。

そして、自治連合会は、「住民自治活動の向上発展に努め、自治会相互の連携を密にし、関係行政機関等の協働を推進することにより、市民自治意識の高揚を図るとともに、地域住民の福祉の向上及び豊かな地域社会づくりに寄与することを目的」として、自治会によって組織され、自治会長を構成員とするものである。自治連合会は、自治会の範囲を超えた広域での活動や地域と行政との連絡調整など、自治会の上位組織として、自治会の活動を支える存在であり、行政にとって、自治連合会を通じた各種情報の発信や収集により、必要な情報を全住民に届けることが可能となり、地域課題を行政と自治会が共有できる利点がある。民生委員、児童委員、環境美化委員、国勢調査員、選挙の投票立会人ほか多くの委員について自治連合会の理解と協力を得ることで自治会に推薦を依頼し、福祉・環境など様々な分野における地域での対応や、生駒市の事業等へ協力を得ており、自治連合会が自治会を結び、自治会が住みよい地域社会づくりに寄与するための橋渡しの役割を担っている。

請求人は、「自治連合会に属する自治会」を本件補助金の交付対象とすることに違法性があると主張しているが、上記のとおり、自治連合会が自治会と行政にとって果たす役割は大きく、自治会加入率が低下する中で、防災、福祉等のあらゆる面において、より広域での共助の必要性は高まっているものといえる。生駒市は、このような自治連合会を中心とした活動の有用性から本件政策判断により、本件補助金の交付対象を「自治連合会に属する自治会」としているもので、交付要綱第1条で本件補助金の趣旨を、第2条で交付対象を規定し、交付要綱に基づく適正な手続により本件補助金を交付したものであり、違法不当な点はない。

平成30年5月11日付け住民監査請求監査結果の補足意見「今後、さらに少子高齢化が進行し、市民の価値観が多様化することが想定され、地域活動のあり方も大きく変化していくと考えられる。したがって、市においては、市と自治会、市と自治連合会の関係は当然のこととして他の任意団体と関係も含め、行政と市民との協働のあり方につき、幅広い視点から今後とも継続的に検討されることを望む。」としているが、自治連合会は、本市行政との協働を推進し、各種行政事務事業及び住民自治意識に基づく生活環境の整備等住み良い地域社会づくりに寄与するものとして現在でも不可欠な組織であることから、上記のとおり、「自治連合会に属する自治会」を本件補助金の交付対象とする本件政策判断は正当である。

なお、交付対象については、現時点で交付要綱の改正は予定していないが、今後の改正を否定するものではなく、社会情勢や地域のニーズの変化に応じて、自治連合会や自治会、住民等の意見を参考に総合的に判断すべきものとする。

(2) 新設自治会の手続について

請求人は、「新設自治会の手続」の違法性を主張するが、自治会は「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、住民相互の連絡、環境の整備、集会所の維持管理等、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を目的に地域住民の意思により設立される任意団体であることから、設立に関して行政が認定するものではなく、関係法令も存在しないため違法性は生じない。

請求人が主張する「新設自治会の手続」は自治連合会で定めた「自治会の設立基準」に規定するものであると推測する。これは、自治会の設立に際しては、自治会の境界、ゴミ集積場の管理、公園の維持管理などについて、近隣自治会との協議・調整が必要となるため、自治連合会が定めたものであり、この基準に基づき、近隣自治会長や地区連合会長の同意を求めている。この基準は、法的拘束力はなく、自治連合会が円滑な地域活動を行う上で必要と判断して定めたものであり、本件補助金の支出と関係性があるとは認められない。なお、自治会の設立認定申請において、過去に認定されなかった事例はない。

第4 監査の結果

主文

本件請求を棄却する。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

本件監査請求書、事実を証する書面及び請求人の陳述内容、関係職員の事情聴取、地域コミュニティ推進課から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) 関係する規定など

ア 交付要綱（抜粋）

（趣旨）

第1条 この要綱は、本市行政との協働を推進し、各種行政事務事業及び住民自治意識に基づく生活環境の整備等住み良い地域社会づくりに寄与している自治会に対し、予算の範囲内において補助金を交付するものとし、その交付に関しては、生駒市補助金等交付規則（平成20年10月生駒市規則第19号）に定めるもののほか、この要綱の定めるところによる。

（補助金の交付対象者）

第2条 補助金の交付対象者は、生駒市自治連合会に属する自治会とする。

（補助金の交付申請）

第4条 補助金の交付を受けようとする自治会は、生駒市自治振興補助金交付申請書に次に掲げる書類を添えて市長に提出しなければならない。

（1）事業計画書

（2）収支予算書

（3）役員名簿

（4）その他市長が必要と認める書類

（補助金の交付決定及び通知）

第5条 市長は、前条の規定による申請があつた場合において、適当と認めるときは、補助金の交付の決定をするものとし、速やかにその決定の内容を書面により通知するものとする。

イ 生駒市自治連合会会則（抜粋）

（目的）

第1条 本会は、住民自治活動の向上発展に努め、自治会相互の連携を密にし、関係行政機関との協働を推進することにより、市民自治意識の高揚を図るとともに、地域住民の福祉の向上及び豊かな地域社会づくりに寄与することを目的とする。

（事業）

第3条 本会は、第1条の目的を達成するため次に掲げる事業を行う。

- （1）自治会相互の連携に関すること。
- （2）本会主催行事に関すること。
- （3）生活環境の整備・保全、地域福祉の向上に関すること。
- （4）本会機関誌の編集、発行、配布に関すること。
- （5）自治会長の選奨に関すること。
- （6）関係行政機関との連絡調整に関すること。
- （7）その他本会の目的達成に関すること。

（組織）

第4条 本会は、市内の自治会をもって組織し、自治会長を構成員とする。

2 本会の組織を5地区（北、西、中、東、南）に分け、さらに小学校区に分ける。

ウ 自治連合会の認定基準

第1 自治会の範囲は、原則として町丁ごとに1自治会とする。

第2 複数の町丁によって1自治会を構成している場合で、さらに、その中の1町丁が新自治会を設立しようとする場合は、おおむね80世帯以上を基準とする。この場合、新自治会を設立しようとする区域の代表者は、当該自治会長と十分に意見調整を行い、双方合意の上、自治連合会会長に設立認定申請するものとする。

第3 1町丁による自治会において、世帯数増加などの理由によって、運営上新自治会を設立しようとする場合は、おおむね80世帯以上を基準とする。この場合、新自治会を設立しようとする区域の代表者は、当該自治会長と十分に意見調整を行い、双方合意の上、自治連合会会長に設立認定申請するものとする。

第4 新自治会を設立しようとする区域の代表者は、当該地区長及び近接自治会長の同意を得て、自治連合会会長に設立認定申請するものとする。

第5 自治連合会会長は、設立認定申請があつたときは、常任理事会において協議し、認定するものとする。

第6 自治連合会会長は、新自治会を認定したときは、理事会において報告するものとする。

（2）請求対象行為について

本件補助金について、生駒市は、自治連合会に属する128自治会から、交付要綱第4条の規定による交付申請書の提出を受け、同申請書の内容を適当であると認め、令和6年6月3日

付けで交付決定した。交付決定後、生駒市は、各自治会から交付請求書の提出を受け、同年7月12日に、128自治会分の本件補助金総額57,606,000円を支出した。

2 判断理由

(1) 本件補助金の交付について

自治法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寄附又は補助をすることができる旨規定している。ここで「公益上必要がある場合」とあるのは、法律上の要件としては抽象的なものであり、寄附又は補助をすることは、当該地方公共団体が様々な行政目的その他の諸事情を総合的かつ合理的に勘案し、政策的に判断すべき事柄であるから、「公益上必要がある場合」であるか否かの判断は、当該地方公共団体の長の合理的な裁量に委ねられているというべきであり、特に社会通念上不合理な点がある場合又は特に不公正な点がある場合など、その行使が裁量権を逸脱し又は濫用した場合にのみ、「公益上の必要がある場合」には当たらないとして、違法とされるものと解される。

本件補助金交付の目的は、各種行政事務事業及び住民自治意識に基づく生活環境の整備等住み良い地域社会づくりに寄与している自治会の振興を目的とするものである（交付要綱第1条）。そして、本件補助金の交付対象者については、「自治連合会に属する自治会」とする（交付要綱第2条）と定められているところ、自治連合会は、住民自治活動の向上発展に努め、自治会相互の連携を密にし、関係行政機関等との協働を推進することにより、市民自治意識の高揚を図るとともに、地域住民の福祉の向上及び豊かな地域社会づくりに寄与することを目的とするもので（生駒市自治連合会会則第1条）、自治会の範囲を超えた広域での活動や、地域と行政との連絡調整など、自治会の上位組織として自治会の活動を支えとともに、行政側からの各種情報の発信や収集によって、住民に必要な情報を届けることができ、地域課題を行政と自治会が共有できるなどの有用性が認められる。したがって、生駒市が、本件政策判断として、本件補助金の交付対象を「自治連合会に属する自治会」と規定していることは、特に不合理又は不公正とは認められず、裁量権の逸脱又は濫用があるものとは認められないから、交付要綱に従って適正な手続により交付された本件補助金の交付は、違法不当ではない。

(2) 請求人の主張について

ア 交付要綱について

請求人は、第2の2（1）ア、イのとおり、生駒市が交付要綱第2条の「自治連合会に属する自治会」を交付対象とすることを正当とする理由として掲げる本件政策判断の事業主体は、自治連合会と解され、自治会ではなく、合意的な説明がなされていないから交付要綱は違法であるなどと主張するが、生駒市が掲げる本件政策判断における本件補助金の事業主体は、「自治連合会に属する自治会」であるといえるから、請求人の主張は認められない。

請求人は、第2の2（1）ウのとおり、本件政策判断が交付要綱第2条の審査基準になっているが公にされておらず行政手続条例違反であると主張するが、交付要綱第2条は、本件補助金の交付対象者を「自治連合会に属する自治会」とするのみ規定したものであるから、審査基準を設けるまでもなく、交付対象に該当するか否かは判断できるし、本件政策判断が審査基準になっているという事実もないことから、交付要綱に違法性は認められない。

請求人は、第2の2（1）エのとおり主張するが、本件補助金交付の対象を変更することも含め、政策判断として、生駒市の裁量の範囲内であり、請求人の主張は認められない。

請求人は、第2の2（1）オのとおり、「自治連合会に属する自治会」が交付申請をしても、自治会活動の公益性だけが審査され、自治連合会活動の公益性が審査されていないと主張するが、本件補助金の交付対象は、「自治連合会に属する自治会」であり、本件補助金交付に当たり自治連合会活動の公益性を審査する必要性は認められない。

請求人は、第2の2（1）カ、キ、ク、ケのとおり主張するが、単位自治会が本件補助金の交付を受ける権利を有するという主張は、請求人の独自の解釈であるし、交付要綱において本件補助金の交付対象を「自治連合会に属する自治会」とすることが、自治連合会の組織に介入するものともいえず、自治連合会に加入していない自治会を合理的理由なく差別するものではないから、いずれの請求人の主張も認められない。

イ 新設自治会の手続について

請求人は、新設自治会の手続は、本件補助金の交付を受けるために必要となる行政手続法上の届出をする義務の対象であるにもかかわらず、様式や届出手続の内規もなく、行政手続条例違反であるなどと主張しているが、本件補助金の交付を受けるためには、「自治連合会に属する自治会」であることが要件とされているものであり、自治会新設について、行政庁に対する通知が義務付けられているものではないから、請求人の主張は認められない。

請求人は、自治会が自治連合会を脱会しようとする際に、交付要綱第2条の規定が壁になり脱会を躊躇せざるを得ず、結社の自由が委縮し基本的人権が侵害されると主張しているが、自治連合会を脱会したとしても、自治会の結社が制限されるものではなく、請求人の主張は認められない。

（3）まとめ

以上のとおり、交付要綱及び新設自治会の手続は違法とは認められず、それらに基づく請求対象行為は違法又は不当とは認められない。よって、本件住民監査請求は主文のとおり決定することと判断した。

なお、上記以外の請求人の主張については、本件の判断に影響を及ぼすものとは認められなかったため、判断の対象から除外した。

以上