

生駒市監査委員告示第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）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。

平成30年5月11日

生駒市監査委員 藤本 勝美
生駒市監査委員 井上 圭吾
生駒市監査委員 白本 和久

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

平成30年3月14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 請求の対象行為

生駒市長が、生駒市自治連合会（以下「自治連合会」という。）に属する127自治会に対し、平成29年度分の生駒市自治振興補助金（以下「本件補助金」という。）として、総額58,589,000円の交付を決定し、支出した行為。

2 対象行為が違法又は不法であることの理由

生駒市自治振興補助金交付要綱（以下「本件交付要綱」という。なお、当該交付要綱を制定した平成10年から平成20年までは、生駒市自治振興補助金等交付要綱という名称であった。）は、以下の(1)から(6)に示す理由により、違憲違法である。

- (1) 平成10年及び平成20年の本件交付要綱の改定に係る起案において、交付対象を自治連合会に所属する自治会に限定する理由を示さなかったことは、行政法の一般原則である説明責任の原則に違反し、生駒市自治基本条例第21条（意思決定の明確化）に違反する。
- (2) 補助対象を自治連合会に所属する自治会に限定することは、本件交付要綱第1条に規定する、住み良い地域社会づくりに寄与している自治会に対し補助するという趣旨に反し、行政法の一般原則である比例の原則に違反している。
- (3) 補助対象を自治連合会に所属する自治会に限定しているから、自治連合会に属することによって、その中で自治会がどのような活動をしているかを審査しなければならないので、自治連合会の活動を審査する必要がある。しかし、本件交付要綱では、交付対象となる自治会に関する文書のみを求め、自治連合会に関する文書を求めていないため、生

駒市補助金等交付規則に定める手続きが適正に行われておらず、行政法の一般原則である適正手続の原則に違反している。

- (4) 市長が請求人の本件交付要綱に係る意見に誠実に対応しなかったことは、自治法第138条の2の規定する誠実執行義務に違反している。
- (5) 本件交付要綱が補助対象を自治連合会に所属する自治会に限定しているため、本件補助金の交付対象となることを目的として、自治連合会に加入せざるを得ない。このことは、憲法21条に規定する結社しない自由に違反する。さらに、自治会及び自治連合会の民主的な運営を阻害している。
- (6) 補助対象を自治連合会に所属する自治会に限定することは、生駒市自治基本条例第7条第2項に規定するまちづくり活動への参加又は不参加を理由とする差別的な取扱いに該当し、行政法の一般原則である平等の原則に違反することになる。

このほか、新設自治会の届出について、生駒市行政手続条例に規定する届出に相当するから、自治会から市へ直接通知すべきものであるところ、現状は、自治連合会会長を通じて、市に通知していることは、生駒市行政手続条例違反であり、憲法13条に規定する幸福追求権から導かれる自己決定権に違反する。

本件交付要綱の制定(平成10年)の前年に、新設自治会の届出方法が現在の方法に変更されたことにより、市内の全ての自治会が自治連合会に属することとなったのである。すなわち、届出方法の変更は、交付対象者の要件を満たさせるための変更であり、本件交付要綱の制定と密接な関係がある。

以上の違憲違法な点があるにもかかわらず、市長は本件交付要綱を見直す等の財務会計法規上の義務を果たすことなく、交付を決定し、本件補助金を支出した。交付決定の直接の原因となる本件交付要綱が違法であれば、交付決定も違法となるため、本件補助金の支出は違法又は不当な公金の支出である。

3 求める措置内容

生駒市長が、本件交付要綱第2条に規定する補助金交付対象者について、現在の「生駒市自治連合会に属する自治会」から「市内単位自治会」と改正するよう求め、また、改正するまで本件補助金を支出しないよう求めるほか、新設自治会の結成届の様式を整え、自治会から市へ届けられるような措置をとること。

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6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、平成30年4月16日に請求人から新たな証拠の提出があり、同月17日に請求内容の補足説明があった。

2 監査の対象事項

生駒市長が、自治連合会に属する127自治会に対し、平成29年度分の生駒市自治振興補助金について、合計58,589,000円を支出したことは違法又は不当かどうかを監査の対象とした。

3 監査の対象部局等

生駒市地域活力創生部市民活動推進課を対象とし、必要な資料の提出を求めた。また、地域活力創生部長、市民活動推進課長及びその他関係職員の出席を求め、平成30年4月17日に事情聴取を行った。

第4 監査の結果

主文

本件監査請求を棄却する。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

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

(1) 本件補助金に係る交付規則及び交付要綱等について

ア 生駒市補助金等交付規則(以下「交付規則」という。)は、補助金等に係る予算執行の適正化を図ることを目的として、補助金等の交付の申請及び決定等に関する事項等基本的な手続きを定めている。交付規則のうち、交付の決定に関する条項は以下のとおりである。

第4条 市長は、補助金等の交付の申請があった場合において、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、補助金等を交付すべきものと認めるときは、速やかに補助金等の交付の決定をするものとする。

イ 本件交付要綱は、本件補助金の目的、交付対象者、申請及び交付決定につき、以下のとおり定めている。

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に定めるもののほか、この要綱の定めるところによる。

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。

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

第5条 市長は、前条の規定による申請があった場合において、相当と認めるときは、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。

ウ 生駒市補助金制度に関する指針は、補助金交付基準につき、公益性、必要性、補助の効果、補助内容の妥当性、団体等の財務状況等の項目を総合的に勘案して適否を決定するものと定めている。

エ 平成22年4月に施行した生駒市自治基本条例は、まちづくり参画の権利及び意思決定の明確化につき、以下のとおり定めている。

第7条 市民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参画する権利を有する。

2 市民は、まちづくりの活動への参加又は不参加を理由として差別的な取扱いを受けない。

第21条 市は、市民に対し、市政に関する意思決定過程の情報を明らかにすることにより、市の仕事の内容が市民に理解されるよう努めなければならない。

(2) 本件交付要綱の改正手続について

平成10年8月1日付けで、補助を増額するとともに、自治会長への交付基準を見直すことを主な目的として、全面的な改定を行い、それまでの交付要綱を廃止し、新たに本件交付要綱を施行した。制定起案において、補助対象の文言を「市内単位自治会」から「自治連合会に属する自治会及び自治会長」とする変更の理由に係る記述は無い。

他方で、平成20年4月1日付けで、自治会に対するその活動に要する経費に充てるための補助金と自治会長に対する交付金を一本化するため、本件交付要綱を改正したが、「生駒市自治連合会に属する」という文言は変更されていない。

その後も、平成21年、平成23年、平成26年及び平成29年に、生駒市補助金制度に関する指針に基づき、交付要綱の規定について、検討及び改正を行っている。

(3) 本件補助金の交付決定及び支出について

本件補助金の交付の決定にあたり、127自治会から、本件交付要綱第4条に基づき、事業計画書及び収支予算書等を添付した申請書が提出され、市長は申請書の内容を適当であると認め、平成29年6月9日に交付を決定している。交付決定により、127の自治会全てに対し、総額58,589,000円を平成29年7月5日に支払った。

(4) 自治連合会の活動について

自治連合会は、自治会間で取組等についての情報交換や交流、研修会等の実施による自治意識高揚に努める等、各自治会が活動しやすく、活発になるような取組みを行っており、単位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、単位自治会を支える活動に取り組み、市の様々な事業等へ協力している。

2 判断理由

上記とおり確認した事実から、請求人の各主張について、以下のとおり判断した。

まず、平成10年及び平成20年における本件交付要綱の改定の際、文言を変更したにもかかわらず、その理由を記述していないことが生駒市自治基本条例等に違反するとの請求人の主張については、そもそも、生駒市自治基本条例は、平成22年4月に施行した条例であり、請求人の主張する本件交付要綱の改定の時点で存在していないのであるから、適用することはできない。そして、この平成10年の交付要綱改定の起案文書には、補助を増額する等の改定に係る理由(背景及び目的)等の主要な内容が明確に記載されているところ、補助対象に係る文言を変更したことについて説明が記載されていないからといって、ただちに本件交付要綱自体が不当になるとはいえない。また、平成20年の本件交付要綱の改正については、前記1(2)で確認したとおり、平成10年に加えられた「生駒市自治連合会に属する」という文言を変更していないのであるから、平成10年に変更した理由を書く必要が全くないことは言うまでもないことである。

第二に、本件交付要綱の趣旨は、住み良い地域社会づくりに寄与している自治会に対し補助することであるから、交付対象を自治連合会に所属する自治会に限定することは、行政法の一般原則である比例の原則に違反し、なおかつ生駒市自治基本条例に規定するまちづくり活動への不参加を理由とする差別的取扱いに該当すると請求人は主張している。このことについては、前記1(4)で確認したとおり、自治連合会は、各自治会が活動しやすく、活発になるような事業に取り組み、各自治会を支え、市との協働による防災訓練をはじめとする活動など市の様々な事業等へ協力を実施しており、市にとって、その役割は非常に大きく、公益性が高いと認められる。このような団体に所属する自治会を要件とすることは、効果的かつ効率的な行政運営を実施するうえで合理的であると認められ、市長の裁量権を逸脱し、又は濫用するものではなく、差別的であるとの指摘もあたらない。

また、交付対象を自治連合会に所属する自治会に限定することにより、各自治会が交付対象となることを目的として、自治連合会に加入せざるを得ないため、憲法21条に規定する結社の自由に違反し、自治会及び自治連合会の民主的な運営を阻害していると請求人は主張している。しかし、自治会は、住民の自由意思によって無条件に新設が可能であり、必ずしも自治連合会に加入しなければならないことはない。市には、本件補助金制度により自治会の意見を制限する意図はなく、請求人の主張は、抽象的な危惧にとどまる。

第三に、自治連合会に属する自治会の活動を審査するためには、自治連合会の活動を審査する必要があると主張していることについては、市は本件交付要綱第4条に基づき、補助金交付申請を行う各自治会から事業計画書、収支予算書、役員名簿等の提出を受け、補助金交

付の適否を判断している。それに加え、補助金交付の適正性を確認するために、補助金交付対象団体ではない自治連合会の活動を審査する必要性まではないと考えられる。

このほか、請求人は、市長が請求人の本件交付要綱に係る意見に誠実に対応しなかったことは、誠実執行義務違反であると主張していることについては、請求人個人への対応如何によって、127の自治会に対する本件補助金の支出の違法性の判断に影響を及ぼすことはない。

本件交付要綱と密接な関係がある現状の新設自治会の届出方法が、生駒市行政手続条例違反であり、憲法上の自己決定権に違反であると主張していることについては、請求人の独自の解釈と評価するほかなく、新設自治会の届出方法は、本件補助金の支出と何ら関係がないことは明らかである。

なお、請求人は、新設自治会の結成届の様式を整え、自治会から市へ届けられるような措置を求めているところ、住民監査請求は住民からの請求に基づいて、地方公共団体の職員等が行う違法又は不当な財務会計行為を防止し、是正し、又はこれによって生ずる損害の賠償等の措置を講ずることを通して、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度である。このため、請求人の求める、新設自治会の結成届に係る措置は、このような制度の趣旨にそぐわないことから、住民監査請求を通じて求めることはできないものである。

以上のとおり、本件交付要綱の改正手続等は違法不当ではないので、市内の127の自治会に対し、本件補助金の交付を決定することは、違法不当とはいえない。交付決定が違法不当ではないから、交付決定に基づく支出自体も違法不当とはいえない。

よって、本件補助金の支出に係る請求人の主張に理由がないことから、本件住民監査請求について、主文のとおり決定する。

第5 補足意見

以上のとおり、本件住民監査請求は棄却するが、以下のとおり意見を述べる。

市においては、これまで、地域の課題を適切、効果的に解決するため、市と自治会等との関係について検討し、改善を図ってきたと思われる。

ただし、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。