

横浜市監査委員公表第7号

住民監査請求に係る監査結果の公表

(区連合町内会長等に対する地域振興協力費に関するもの)

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、監査結果を公表する。

平成17年5月25日

横浜市監査委員	一	杉	哲	也	
同		山	下	光	
同		中	村	達	三
同		松	本	敏	

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。ただし、別記のとおり意見を付します。

第2 請求の内容

1 請求人

(1) 横浜市中区 よこはま市民オンブズマン

代表幹事 (略)

(2) (略)

2 請求書の提出日

平成17年3月31日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成17年4月22日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は追加の証拠を提出し、陳述を行いました。その際、同条第7項の規定に基づき、市民協働推進事業本部職員及び18区を代表して、金沢区職員が立ち会いました。

4 請求の要旨

市の「平成16年度地域振興協力費支出要領」によれば、市町内会連合会の構成員である区連合町内会長には月額18,000円、区連合町内会の構成員である地区連合町内会長には月額9,000円の報償費が支払われることになっている。支出の趣旨は「市政、区政にかかわる事業などについての協議や連絡調整など市政・区政への協力活動の経費の一部」とされている。

市は、市町内会連合会・区連合町内会は市とは独立した任意団体であるとしている。独立・対等の関係にある団体は、各団体の独自の利害により行動するものであるから、その構成員の活動経費はその団体が負担すべきものであって、市が負担すべき理由はなく、支出の根拠が存在しない等の違法がある。なお、市は団体そのものに対しても地域振興協力費を支出しており、二重払いの違法がある。

また、報償費は地方自治法第232条の経費の支弁であり、経費の支出にあたっては支出の対価としての妥当性の検証等が必要である。しかるに、市はそのような作業を行った痕跡もなく、地方財政法第4条第1項の「経費はその目的を達成するため

の必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」という違法がある。

上記違法な公金支出行為による損害の防止及び補填のため、必要な措置を講ずるよう求める。

(陳述における新たな主張)

当該報償費は所得税の課税対象であり、当然市民税の課税対象にもなるが、市は自ら支払った当該報償費に関し市民税を課税していない。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成17年4月25日に市民協働推進事業本部職員及び18区を代表して金沢区職員から陳述を聴取しました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 各区の区連合町内会長、並びに地区連合町内会長への地域振興協力費の支出については、団体を代表する立場として、市政・区政に関わる事業へ協力いただくなど、公益性の高い活動に対する謝礼として支出しているものです。具体的には市役所や区役所主催の各種会議への出席、行事への参加協力、さらには行政の各種事業の実施にあたって、地域と行政のつなぎ役として、地域への周知や住民要望等の調整、とりまとめなどを行っていただいております。こうした日常的に様々な活動に取り組んでいただいていることに対して、交通費相当分を含む活動に要する経費の一部として地域振興協力費支出要領に基づき支出しているものです。

一方、「横浜市町内会連合会」「区連合町内会」へ支出している地域振興協力費は、市政・区政への協力など公益性の高い活動への謝礼として団体に対して支出しているものです。具体的には、定例会などを通して、行政からの様々な依頼業務等を地区連合町内会、自治会町内会へ周知し、市及び各区の行政施策への理解を深めるとともに、実際に対応していただくなど、公益性の高い活動に対して支出しているものです。

地域振興協力費の支出要領においてそれぞれの支出の趣旨は明確にしていますので、二重払いではありません。

(2) 区連合町内会長や地区連合町内会長へ支出している地域振興協力費については、多岐にわたる市政・区政への協力活動に対して、交通費相当分を含む活動に要する経費の一部として支出しているものです。その協力内容、頻度等に照らし合わせても、支出している地域振興協力費以上の役務の提供をいただいていると認識しています。また、各会長の市政・区政への協力活動については、行政からの依頼事項でもあることから、事業所管課が実質的にその都度、把握しております。

以上から地方財政法第4条第1項に反するものとは考えておりません。

第4 監査対象事項の決定

市の地域振興協力費のうち、区連合町内会長及び地区連合町内会長に対する平成16年度以降の支出について、市と独立・対等な関係にある団体の構成員の活動経費であり、市が負担すべき理由がない、団体に対する支出と二重払いである、対価の検証等を行わず支出している、ほかの理由により、違法又は不当な支出となるかを監査対象としました。

なお、請求人の陳述において、当該支出に関する課税の問題が述べられましたが、これは請求書において述べられている公金の支出の違法性、不当性とは直接関連のない事項であるため、監査の対象としませんでした。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めました。

1 自治会町内会組織について

(1) 自治会町内会

自治会町内会は、それぞれの地域に起こる問題を解決し、地域住民相互の親睦を図るため、地域住民により組織された任意又は認可による団体です。

横浜市では、町・丁目・字等の全部又は一部を単位として一定の区域を有すること、組織区域内に居住し、会の趣旨に賛同する住民を会員として、自主的に運営されていること、地域住民の福祉増進を主たる目的として事業を行っていることといった事項を満たし、民主的に運営されている団体を自治会町内会というたされています。

市内の自治会町内会は、平成16年4月1日現在で2,835団体です。

(2) 地区連合町内会

地区連合町内会は、各地区内の自治会町内会により構成される任意団体です。活動内容としては、主として自治会町内会相互の連絡調整を行うとともに、地域住民の福祉増進のために広域的な事業を実施しています。

市内の地区連合町内会は、平成16年4月1日現在で247団体となっています。

(3) 区連合町内会

区連合町内会は、区内の地区連合町内会長等により構成される任意団体です。活動内容としては、地区連合町内会相互の情報交換や区役所など行政との情報交換をはじめ、新任会長研修会など自治会町内会の運営支援を行っています。また、学校や警察、企業と連携し、防犯、防災活動をはじめ広域的な地域課題にも取り組んでいます。

区連合町内会は、18区でそれぞれ組織されています。

(4) 市町内会連合会

市町内会連合会は、市内の各区連合町内会相互の連絡を密にし、地域社会の振興・発展を図ることを目的とし、18区の区連合町内会の代表者によって構成される任意団体です。市町内会連合会の定例会で議題となった行政からの依頼事項や情報提供などについては、18区の区連合町内会の定例会などを通して、区連合町内会長から各地区連合町内会長へ説明、報告され、各地区連合町内会の定例会等を通して単位の自治会町内会へ説明、報告されます。

2 地域振興協力費について

(1) 平成16年度地域振興協力費支出要領について

市は平成16年3月9日に「平成16年度地域振興協力費支出要領」（以下「支出要領」という。）を制定し、これに従って平成16年度の地域振興協力費を支出しました。なお、同趣旨の要領は毎年度制定されています。

ア 支出の対象と趣旨

支出要領では、

自治会町内会、地区連合町内会、区連合町内会及び市町内会連合会に対して「防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災、環境美化活動及び保健衛生活動など様々な公益性の高い活動や市政協力を行う地域住民組織」として、

地区連合町内会長及び区連合町内会長（以下「当該会長ら」という。）に対

して「市政、区政に関わる事業等についての協議や連絡調整など市政・区政への協力活動の経費の一部」として、地域振興協力費を支出するとしています。

なお、支出要領の文言をみても、 の団体に対する支出の趣旨が、いまだ明確といえませんが、関係職員の陳述では、 の団体のうち市町内会連合会及び区連合町内会に対する支出の趣旨は、公益性の高い活動への謝礼であるとされています。

本件監査の対象となっているのは、 の当該会長らに対する支出です。

イ 支出金額と支出方法等（当該会長らに対するもの）

地区連合町内会長に対しては、月額9,000円が、報償費として各区から支出されています。支払い時期については、半期終了時や四半期終了時等、区により異なります。平成16年度分は、全区で合計26,649,000円（12月まで9,000円×247名×9か月、1月以降は対象者1名減により9,000円×246名×3か月）が支出済みです。

区連合町内会長に対しては、月額18,000円が、報償費として四半期終了時に市民協働推進事業本部から支出されています。平成16年度分は、合計3,888,000円（18,000円×18名×12か月）が支出済みです。

第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 当該会長らに対して支出することについて

請求人は、「横浜市とは独立・対等の関係にある団体は、各団体の独自の利害により行動するものであるから、その構成員の活動経費はその団体が負担すべきものであって一方の相手方である横浜市が負担すべき理由はない」としています。すなわち、請求人は、当該会長らに対する報償費支出の対象となっている活動は、市町内会連合会及び区連合町内会という団体としての活動にすぎないとの前提に立つものと思われる。

しかし、当該支出の趣旨につき、支出要領をみると、「市政、区政に関わる事業等についての協議や連絡調整など市政・区政への協力活動の経費の一部を地区連合町内会長及び区連合町内会長に対して支出する。」とされており、また、関係職員の陳述によれば、「市役所や区役所主催の各種会議への出席、行事への参加協力、

さらには行政の各種事業の実施にあたって、地域と行政のつなぎ役として、地域への周知や住民要望等の調整、とりまとめなど（中略）日常的に様々な活動に取り組んでいただいていることに対して」支出するものとされています。

具体的には、市から当該会長らに市政・区政に関わる事業説明や協力依頼をし、当該会長らの意見を伺い、また、当該会長らは自身が代表するところの団体に帰って、市政・区政に関する事項の周知、連絡、要望調整等を行う、といったことを指すものと考えられます。すなわち、市は、当該会長らの団体代表者としての立場に着目し、それぞれの代表する団体と市政・区政とをつなぐ橋渡し役を委ねているものといえます。

そうだとすれば、そのような活動は、まさに当該会長ら固有の活動であると考えられ、ひいては、その労に報いるために、市から当該会長らに対して、活動の経費の一部として報償費を支出するという趣旨そのものに、特段の問題はないものと考えられます。

2 二重支出の問題について

請求人は、二重支出の問題を指摘しています。

監査委員としては、前述のとおり、市政・区政に関する、団体代表者としての連絡調整や周知等については、当該会長ら固有の活動と判断しました。したがって、仮に、そのような当該会長ら固有の活動に関して、市町内会連合会及び区連合町内会という団体に対しても重複して謝礼を支出しているとしたら、これらの団体に対する支出の方に疑義があるということになります。

そこで、団体に対する支出要領をみると、「防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災、環境美化活動及び保健衛生活動など様々な公益性の高い活動や市政協力をを行う地域住民組織」であるとして支出するとされています。単位自治会町内会については、日常そのような活動が行われ、もって健全な地域社会の維持、発展に資していることは論を待たないところですが、市町内会連合会及び区連合町内会に関しては、どのような活動に関して謝礼を支出しているのか、支出要領上明らかとはいえません。

もちろん、一般論として、これらの団体固有の公益的活動を想定することはできますし、そのような団体固有の活動に着目して支出しているとして、形式的には当該会長らに対する謝礼との趣旨の重複はないということもできます。

しかし、それでは具体的にどのような団体活動がなされているかという点、関係職員の陳述では、「定例会などを通して、行政からの様々な依頼業務等を地区連合町内会、自治会町内会へ周知し、市及び各区の行政施策への理解を深めるとともに、実際に対応していただくなど、公益性の高い活動」とされています。ここで、会議等の開催は団体の活動といえますが、それは単なる団体の内部事務に過ぎず、会議等の開催自体に高い公益性があるとまでは考えられません。

そのことから、市がこれらの団体の会議等に認めている公益性には、実際には当該会長ら固有の市政協力活動の公益性と混同しているものがあるのではないかと、また、これらの団体の事務局に市職員が従事していることを考え合わせると、団体の活動とされているものにも、実質的には市が自ら主催しているものが含まれているのではないかと懸念も生じます。

これらの団体に対する支出については本件監査の対象ではありませんので、本件監査において詳細な検討は行いません。ただし、支出要領等をみる限り、これらの団体に対する支出については、二重支出か否かという以前に、そもそも支出の趣旨に不明確な部分があるといわざるを得ず、注意を促す必要があると考えますので、別記により関係部局に対し意見を付すこととします。

3 監査対象の支出にあたっての検証等について

請求人は、報償費は地方自治法第232条の「経費の支弁」に当たるとしています。

報償の性質としては、本来は「経費の支弁」に当たるものと思われそうですが、支出の趣旨や態様等によっては、対価よりも公益性に着目して行う、地方自治法第232条の2の「寄附又は補助」に当たる場合もあると考えられます。いずれにせよ、市費を支出するにあたって、市が得る対価や、対象活動の公益性について、検証等が必要であるという点は、請求人の指摘するとおりです。

ただし、検証等にあたっては、適宜、支出の目的や形態、金額等に応じた妥当な手法によりなされれば足りると考えられます。

監査対象の、当該会長らに対する報償費については、支出要領上「経費の一部」との文言も見受けられるものの、様々な市政協力活動に関して一定金額を支出するとの態様から、実際には包括的な謝礼金であると考えられます。そのため、必ずしも当該会長らが費やした交通費や通信費を毎月調査するとか、活動時間や活動内容を記録して人件費を算出するといった検証を要する性質のものとは考えられません。

当該会長らに対する報償費の対象としている市政協力活動は、広汎多岐にわたるものであり、また、支出金額としては、広汎多岐にわたる協力活動に対する包括的な謝礼の金額としては、些少なものであると認められます。そのため、支出にあたっての検証等としては、会議等における、行政依頼事項等の内容や、それらが当該会長らが代表するところの団体において連絡調整されていることなどが把握されていけば問題のないものと考えられます。

このような観点からみると、市町内会連合会及び区連合町内会の事務局には市職員が従事しているため、そのこと自体の当否はともかくとして、当該会長らにより広汎な市政協力活動が日常的に実施されていることについては常に把握されており、そのような把握に基づいて支出がなされていたといえますので、当該会長らに対する地域振興協力費が検証等なくして支出されたということとはできません。

4 結論

以上のとおり、監査対象とした、市の地域振興協力費のうち当該会長らに対する支出に関し、平成16年度の支出については違法又は不当なものとは認められず、ひいては平成17年度以降の支出についても、従来どおりの支出が行われる限り違法又は不当なものとは認められませんので、このことに関する請求人の主張には理由がないと判断しました。

ただし、地域振興協力費の一部に関し、関係部局に対して別記のとおり意見を付します。

意見

区連合町内会及び市町内会連合会に対する地域振興協力費については、その構成員でもある会長ら自身による市政協力活動とは別に、どのような団体独自の活動を対象としているのか、分かりにくいものとなっている。

平成17年2月に、「地域活動との協働・支援のあり方検討委員会」から発表された「横浜市における地域活動との協働・支援のあり方に関する提言」においては、これらの団体に関し、「市連会・区連会の主体的な活動を支援する新たな協働の関係づくりが必要です。」とされ、市としても改革を進めているところである。

市民協働推進事業本部は、今後改革を進めていく中で、公金の支出を伴う支援策については、明確な目的と合理的な算定基準に基づくものとなるよう努められたい。

参 考

(監査請求書)

請求の要旨

1 請求の対象行為

- (1) 横浜市は、「地域振興協力費」の名目で、「横浜市町内会連合会」の構成員および18区の「区連合町内会」（各区ごとに名称は異なる）の構成員に対し「報償費」を支払うため平成16年3月9日「平成16年度地域振興協力費支出要領（市地振第442号）」を制定した。
- (2) それによれば、「横浜市町内会連合会」の構成員である「区連合町内会長」には月額18,000円、「区連合町内会」の構成員である「地区連合町内会長」には月額9,000円が支払われることになっている。
- (3) その支出の趣旨は「市政、区政にかかわる事業などについての協議や連絡調整など市政・区政への協力活動の経費の一部」であるとしている。
- (4) そして、「区連合町内会長」には「市民協働推進事業本部」から、「地区連合町内会長」には「各区」から平成16年度4月より支払いをし、今後も支払いをする予定である。平成16年度に「区連合町内会長」及び「地区連合町内会長」に対して支払われた「地域振興協力費」並びに今後支払われるであろう「区連合町内会長」及び「地区連合町内会長」に対する「地域振興協力費」が本件請求の対象である。

2 対象行為が違法あるいは不当であることの理由

- (1) 横浜市によれば、「横浜市町内会連合会」「区連合町内会」は横浜市とは独立した任意団体であるとしている。独立・対等の関係にある団体は、各団体の独自の利害により行動するものであるから、その構成員の活動経費はその団体が負担すべきものであって一方の相手方である横浜市が負担すべき理由はない。そうすると、支出そのものの根拠が存在しない乃至不当な理由による支出という違法がある。なお、横浜市は団体そのものに対しても「地域振興協力費」を支出しており二重払いの違法がある。
- (2) また、「報償費」は地方自治法上第232条の経費の支弁にあたる。経費の支出にあたっては、その支出の対価としての妥当性を検証ないし評価する作業が必要である。しかるに、横浜市はそのような作業を行った痕跡もない。そうすると、地方財政法第4条第1項の「経費はその目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」という違法がある。

3 監査委員に求める措置の内容

監査委員は、市長ほか関係機関に対し、上記違法な公金支出行為による損害について未支出の支払いを防止するため、また、既支出分の損害を填補するため必要な措置を講ずるよう勧告すること。

(監査請求書の本文を、原文のまま掲載しました)

(追加証拠一覧)

- 1 神奈川県下自治体・全国政令市等に対するアンケート調査結果
- 2 平成17年4月4日付 読売新聞記事
- 3 同日付 朝日新聞記事
- 4 「行政と自治会の関係を問うシンポジウム」プログラム

- 5 平成14年4月5日付 横浜市長あて申入書
- 6 同年6月20日付 横浜市長名の回答書
- 7 横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申（答申第367号）
- 8 意見陳述書