

請 求 人 様

西宮市監査委員 嶋 田 克 興
同 蜂 谷 倫 基
同 村 西 進

西宮市職員自治振興会への補助金に関する「西宮市職員措置請求」
の監査結果について（通知）

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定により、平成 17 年（2005 年）3 月 29 日付で提出されました上記住民監査請求について、同条第 4 項の規定に基づき、監査した結果を次のとおり通知します。

1．請求の受理

本件監査請求は、形式的な審査では監査請求の期間制限に関する判断ができないこと及びその他の所要の法定要件は具備していると認められることから、平成 17 年 4 月 5 日これを受理しました。

なお、平成 12 年生まれ、同 16 年生まれの請求人 2 名については、行為能力がないものと判断し、却下します。

2．請求の要旨

本件監査請求書の記述及び請求人の陳述から、本件監査請求の要旨を次のとおりと解しました。

（1）3 月 1 日新聞各紙が、「西宮市互助会補助金流用 20 年間で 8 億円超え」と報じた。

公表後の市の対処として、総務局長は「負担金以外に福利厚生に公費を充てたのは不適切で素直におわびしたい。ただ、必要な場合の互助会への寄付や補助は地方自治法で認められており、違法性はないと考える。」と述べ、市長は「目的外の流用とは考えておりませんが、不透明で適切さを欠いた事務処理でありました。また、職員の掛金を上回る市負担分が市民の理解を得られないものと判断し、平成 17 年度から職員掛金と市負担割合を折半にいたします。」と述べている。

市がこの事実を公表したことは評価できるが、その対処が「新年度から是正するが、流用分の返還は求めない。」では市民は納得しない。

市長が市民の理解を得たいと思うなら、自治振興会に、流用した補助金の返還を求めなければならない。

（2）公表された西宮市職員自治振興会の補助金不正流用は、明らかに「西宮市職員の福利厚生に関する条例」に違反するものである。従って、西宮市の同振興会への補助金交付の当該部分は違法・不当な支出である。

（3）自治体職員の福利厚生については、「地方公務員法」第 42 条の規定があり、これをうけて「西宮市職員の福利厚生に関する条例」が制定されている。

自治振興会は、運営規則第 3 条で会員の掛金を 1,000 分の 7 とし、「西宮市職員の福利厚生に関する条例施行規則」第 2 条には市の負担金を同じく 1,000 分の 7 としている。

職員への給付等の原資は職員と市が 1,000 分の 7 の負担を行い、さらに市が事務経費等を補助している。健全な給付のあり方は、1,000 分の 14 以内の枠内ですべきであった。

- (4) 「補助金等の取扱いに関する規則」第 11 条(補助事業等の遂行)、第 16 条(決定の取消)、第 17 条(補助金の返還)の規定が適用されていない。
- (5) 2002 年 11 月 12 日付、財政援助団体監査結果報告(西宮市職員自治振興会)では、実績報告書のあり方、実績報告書提出の時期、補助金交付要綱の未整備、中間法人法への対応を含めた組織内部の検討を指摘している。
- (6) 自治振興会の補助金流用額は 2003 年度までで 8 億 400 万円にのぼることは争いのない事実であり、市長は自治振興会に対して、その全額について、速やかに相当の利子を付加した金額の返還を求めなければならない。
- (7) 市が発表するまで一般市民には分かりようの無いことであり、市が発表した日(平成 17 年 2 月 28 日)から 1 年間は、過去に遡って監査請求の対象となる。

なお、事実証明資料として、次の書類の提出がありました。

平成 17 年 3 月 1 日以降の新聞各紙の写し

関係条例等

「財政援助団体監査結果報告」(2002 年 11 月 12 日・報告監第 17 号)

平成 17 年 2 月 28 日の記者会見資料

3. 請求人

請求人代表 A 他 67 名(別紙請求人名簿のとおり)

4. 監査の対象事項

請求人の本件監査請求の要旨及び陳述内容から、法第 242 条第 1 項に定める住民監査請求の対象となる事項として、監査の対象事項を次のように判断しました。

- (1) 本件監査請求は、法第 242 条第 2 項の規定による期間制限について、同項ただし書きの正当な理由があるといえるか。
- (2) 本件監査請求は、法第 242 条第 2 項の規定による期間制限の適用がない同条第 1 項に定める住民監査請求の対象となる「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実(中略)によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求」しているものと認められるか。
- (3) 上記(1)又は(2)に該当する場合において、財団法人西宮市職員自治振興会(以下「自治振興会」という。)が西宮市から受けた補助金に関し、西宮市職員の福利厚生に関する条例(昭和 58 年条例第 2 号。以下「条例」という。)に違反する流用等があり、補助金等の取扱いに関する規則(昭和 58 年西宮市規則第 81 号)に基づき返還を求めなければならないか。

この場合においても、請求人が請求する昭和 60 年度から平成 15 年度までの 8 億 400 万円すべてではなく、その内、本件監査請求の受付の日から前 5 年間で、かつ、平成 16 年度分は請求者が請求対象から除外していると認められることから、平成 12 年度から平成 15 年度までの、市から自治振興会に対する補助金と解されます。

つまり、補助金の返還請求権の消滅時効については、一般に補助金交付の法律関係は公法関係と解されていることと、返還請求権は返還命令という行政処分に基づいて発生することから、請求権は公法上の金銭債権であると考えられます(地方財務実務提要・株ぎょうせい刊)。

従つて、法第 236 条の規定により 5 年間これを行使しないときは時効によって消滅すると解されます。また、返還請求権と表裏の関係にある交付決定取消権は、返還請求権が 5 年の消滅時効にかかる以上、それとの均衡において 5 年以内の期間と解するのが適当であると考えられている(補助

金適正化法解説・全国会計職員協会刊)ことによるものです。

5. 監査の実施

西宮市職員措置請求書及び同請求書に添付された事実を証する書面、請求人の陳述並びに市当局から提出された書類及び資料の調査を行うとともに、関係職員、関係人から事情聴取を行いました。

なお、監査委員阿部泰之については、平成16年7月14日まで当該補助金交付を所管する西宮市総務局長の職であったため、法第199条の2の規定により利害関係人に該当するので除斥しました。

6. 監査の期間

平成17年4月5日から同年5月26日まで。

7. 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成17年4月15日午前10時より新たな証拠の提出及び陳述の機会を持った結果、請求人A、請求人B、請求人C、請求人D、請求人E、請求人F及び請求人Gの7人が出席し陳述しました。

請求人は、請求の要旨に沿った意見陳述を行うとともに、次のことにも言及しました。

- (1) 本件の発端はマスコミ発表であったが、大阪市の職員厚遇問題の報道や、市の財政が赤字再建団体に転落する恐れがあり、市長が事前に手を打ちたかったことがあると思うが、あくまで受け身で、今さら遅きに失した感がある。

市の対応は、市長・自治振興会理事長のコメントにおいて「不適切」であったとしているが、詳しい事実の公表もなく、不当な流用金額を返還するには到っていない。

- (2) 市政ニュースでは、今後、職員の福利厚生全般の見直しを行うと掲げ、事業主負担を職員との間で1対1にすると書かれている中で、「一部不適切な事務処理であったことや、職員の掛金を上回る負担をしていたことに、市民の皆さんから厳しいご批判を頂きました。」とあり、自分の方から非を認めたのは初めてである。「厳しい批判があった。」で終わらず、どういう批判があったのかを当然明らかにすべきである。
- (3) もらっている当事者は当然かもしれないが、税金が使われていることを自覚し、給付額が一般的な常識から離れていることを意識すべきだ。
- (4) 本件監査請求の基準は、新聞報道によって事実が明らかになったということで、今後1年の間に請求が可能であり、過去についても遡って対象になると判断している。

金額については、当事者が8億400万円の流用だと言っているわけで、私達はそれを否定する必要もないし、理由もない。

当局は2003年度までしか資料を出していないが、2004年度分はどうかというと、常識的には進行しているその年度分は当然、返還されるだろうと思っている。

- (5) 補助金等の取扱いに関する規則では、申請が出た場合「市長は前条の規定による申請があったときは当該申請に係る書類を審査するとともに、必要に応じて現地調査等により補助金の交付の適否を決定する。」とあるが、補助金交付申請書、交付決定通知書を見ると同じ日付になっている。監査委員の指摘後でもそれでよしとして、単に事務的にやっている。
- (6) 我々の常識でいえば、互助団体なら構成員の掛金だけで賄えるような給付制度にすべきである。至れり尽くせり、あれもこれもとやっちゃって、それで結局お金が足りないから補助金を注ぎ込むというか補助金で調節して、その分をあてがうということをやってきた。だから我々は過去に遡って返してくださいと言わざるを得ない。

職員の福利厚生を図ること自体を否定しないが、市民の状態、市の財政状態も悪い中で、市の職員だけがこれまでと同じにやっつけていこうというのはまずい。その時代、時代の状況に応じて修正を行うべきである。

なお、追加の証拠書類として、次の書類の提出がありました。

昭和 58 年 5 月 17 日開会・西宮市総務常任委員会記録

平成 17 年 3 月 22 日付 “新社会” 記事

平成 17 年 4 月 1 日付 “甲ネット通信”

8. 関係職員及び関係人の事情聴取

あらかじめ必要関係書類の提出を求め調査照合するとともに、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、平成 17 年 4 月 19 日、山本総務局長、掛田人事部長(自治振興会理事長代理)、植田職員厚生課長(同常務理事)、河島同課課長補佐、福井同課係長(同事務局長)の出席を求め、午前 10 時より西宮市関係職員から、午後 12 時 55 分より自治振興会関係人から、それぞれ事情聴取及び質疑応答を行いました。

9. 事 実

請求書の要旨及び請求人の陳述、提出された資料並びに関係職員等の事情聴取及び提出された資料等に基づき、次のように事実を確認しました。

(1) 職員の福利厚生制度

地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)第 42 条は、「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。」とし、条例第 2 条で「福利厚生事業は、福利厚生に関する資金の給付及び貸付その他の事業とする。」、条例第 3 条第 2 項で「福利厚生事業は、財団法人西宮市職員自治振興会において実施する。」としています。

(2) 経費の負担

条例第 4 条で「福利厚生事業の経費は、職員自治振興会規則で定める掛金、規則で定める市負担金、補助金その他の職員自治振興会の収入をもつて充てる。」と規定しています。

西宮市職員の福利厚生に関する条例施行規則(昭和 58 年西宮市規則第 10 号。以下「施行規則」という。)第 2 条で、「条例第 4 条に規定する市の負担金は、次のとおりとする。(1)財団法人西宮市職員自治振興会会員の給料月額 1,000 分の 7 に相当する金額(平成 15 年改正前の昭和 60 年度から平成 14 年度の間は 1,000 分の 9) (2)事業運営の事務費に要する費用」と規定されています。

(3) 自治振興会の概要

昭和 29 年 12 月、市職員の福利厚生事業を行うため「西宮市職員共済会」が設立され、その後、昭和 58 年 4 月公益法人設立の許可を得て「財団法人西宮市職員自治振興会」として現在に至っています。

法人の目的は、自治振興会の寄附行為第 3 条に「この法人は、西宮市政に協力し、市民の地方自治に関する意識の向上を図ることにより地方自治の振興に資するとともに、西宮市職員等の福利の増進を図ることにより公務の能率的な運営に資することを目的とする。」と定めています。

平成 12 年度から平成 15 年度においては、寄附行為第 4 条に定める事業を実施するため、会館運営事業を始めとする公益事業を行うための一般会計と、会員の給付事業等を行うための福祉事業特別会計及び退職年金特別会計、互助年金特別会計、遺児年金特別会計を設けて事業が行われています。

また、寄附行為第 5 条(資産の構成)では、(1)設立当初の財産目録に記載された財産、(2)寄附金品、(3)資産から生ずる収入、(4)事業に伴う収入、(5)会費収入、(6)補助金収入、(7)その他の収入をもって運営することを規定しています。

(4) 補助金交付の根拠及び交付要綱

自治振興会に対して、市は毎年、補助金を交付しています。補助金交付は、法第 232 条の 2 の「普通地方公共団体は、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。」との規定を根拠に行っています。

補助金等の取扱いに関する規則は、補助金等に係る予算の執行の適正化を図ることを目的として

昭和 58 年 3 月 31 日に制定されています。自治振興会に対する補助金についても同規則の適用を受けます。

市は、財団法人西宮市職員自治振興会事業補助金交付要綱（以下「交付要綱」という。）を、平成 16 年 12 月 24 日に新たに制定しています。

交付要綱別表で、補助対象事業等として、

- 1 公益事業（振興会寄附行為第 4 条(1)から(5)に関わる事業）
- 2 西宮市職員会館・東館運営の管理運営事業
- 3 事務費及び管理費(市の派遣職員及び振興会固有職員の賃金等)
- 4 リ災給付事業(弔慰金及び家族弔慰金、災害見舞金)
- 5 特別給付事業(特別弔慰金、結婚祝金、出産祝金、就学祝金、退会せん別金、銀婚祝金、永年会員祝金、壮健祝金、リフレッシュ給付金、水害見舞金、特別災害見舞金)
- 6 レクリエーション事業(ファミリーレクリエーション事業、旅行に関する補助事業、チケット等斡旋事業、文化・体育・サークル活動に対する助成事業、マイライフセミナー)
- 7 貸付事業(普通貸付及び貸付斡旋事業)
- 8 前各号に掲げる事業に要する経費のほか、市長が特に必要と認める経費

とし、補助金額は、市長が別に定める額としていました。

なお、福利厚生事業に係る費用負担について、会員掛金（会員の給料月額額の 1,000 分の 7）と事業主の負担（会員掛金と同額の市負担金及び補助金）が概ね 1 対 1.6 となっているため、同割合を 1 対 1 に改めることとし、平成 17 年 4 月 1 日付で交付要綱の改正を行い、

交付要綱別表・補助対象事業等として、

- 1 公益事業（振興会寄附行為第 4 条(1)から(5)に関わる事業）
- 2 西宮市職員会館・東館運営の管理運営事業
- 3 事務費及び管理費(市の派遣職員及び振興会固有職員の賃金等) に変更しています。

(5) 自治振興会への負担金・補助金の支出

施行規則第 2 条第 2 号に規定する事業運営の事務費に要する費用を含めて、平成 15 年度までは、補助金等の名称と補助事業等の名称とも「振興会事務費負担金・職員会館運営補助金」として、平成 16 年度は、補助金等の名称を「振興会事務費等負担金・職員会館運営補助金」、補助事業等の名称を「振興会事務費及び職員会館運営等」として、市の一般会計、中央病院企業会計及び水道・工業用水道事業企業会計から支出しています。また、西宮市水道サービス協会も水道局から派遣された職員相当分として、補助金を交付しています。

平成 12 年度～平成 15 年度の補助金等交付決定額の状況は、次のとおりです。

区 分	交付決定額(円)	
12 年度	市	91,588,000
	中央病院	8,774,000
	水道	9,096,000
	計	109,458,000
13 年度	市	86,650,000
	中央病院	8,335,000
	水道	8,644,000
	計	103,629,000
14 年度	市	86,650,000
	中央病院	8,335,000
	水道	8,644,000
	計	103,629,000
15 年度	市	86,650,000
	中央病院	8,335,000
	水道	8,644,000
	計	103,629,000

(6) 職員の福利厚生事業

自治振興会の実施する職員の福利厚生事業の内容は、財団法人西宮市職員自治振興会運営規則第2条で規定しています。

事業の種類は、

- (1) 給付事業
- (2) 厚生資金の貸付事業
- (3) 福利厚生施設の管理運営
- (4) レクリエーション事業
- (5) その他理事会において必要と認められた事業 で、

自治振興会における福祉事業特別会計で経理され、その内容は、給付事業費として、

- り災給付(災害見舞金(地震・火災))
- 特別給付(退会せん別金等給付)
- 特別会員給付(特別会員長寿祝及び脱会給付)
- 交付金支出(福利厚生事業費)

レクリエーション事業費として、

- 助成金支出(文化・体育・サークル・旅行等助成)
- 事業費(庁内大会、プロ野球・Jリーグ年間予約席、職員ファミリーレクリエーション、各
娯楽施設・劇場等斡旋)
- 文化教養費(高齢者研修会(マイライフセミナー))

その他として貸付斡旋事業費、貸付金支出、管理費等となっています。

給付事業及びレクリエーション事業の主な項目について、17年3月末日現在の給付額等は、次のとおりです。

(単位：円)

区分	種別	摘要	金額	最新改定日	
り災給付	弔慰金	会員・扶養者	本俸の0.5又は1ヶ月	H7.4.1	
	災害見舞金	住居・家財の損害	本俸の0.5～3ヶ月		
特別給付	水害見舞金	床上浸水以上	本俸の0.5ヶ月	H7.4.1	
	特別災害見舞金	住居・家財の損害	100,000～300,000		
	特別弔慰金	会員死亡			1,000,000
		会員の配偶者死亡			260,000
		会員の子供死亡			130,000
		会員の父母死亡			70,000
		会員同居祖父母兄弟孫			35,000
	結婚祝金	初婚			90,000
		再婚(1回のみ)			45,000
	出産祝金	会員及び配偶者			45,000
		退会6か月以内の出産			30,000
	就学祝金	子供の小・中入学			45,000
	銀婚祝金	結婚後25年			75,000
	退会餞別金	在籍年数に応じて	904,000(在会38年)		
	壮健祝金	会員の満55歳時			100,000
	リフレッシュ給付金	リフレッシュ休暇取得時			30,000
永年会員祝金	勤続20年		75,000		
	勤続30年		75,000		
レクリエーション事業	ファミリーレクリエーション	1年1回15,000		H5年度	
	旅行補助	1年上限40,000 1泊会員3,000 家族1,500		H5.4.1	
	プロ野球チケット	2席で自己負担3,600		H17年度	
	サッカーチケット	2席で自己負担3,600		H17年度	

(7) 自治振興会における会計処理

自治振興会では、一般会計、福祉事業特別会計、退職年金特別会計、互助年金特別会計及び遺児年金特別会計の5会計のうち、一般会計で職員会館運営費を、福祉事業特別会計で職員の福利厚生事業を処理しています。そのため、自治振興会では、補助交付を受けた振興会事務費負担金・職員会館運営補助金を、一般会計の職員会館運営費を含む事業全般及び福祉事業特別会計の管理費(事務費)に充てるとともに(6)で記載した給付事業及びレクリエーション事業にも充当しています。

(8) 自治振興会設立時からの福利厚生事業への繰入額

新聞発表を行った際の当局作成資料では、自治振興会が設立された昭和58年度から平成15年度までの福利厚生事業への繰入額の合計は、下表のとおり804,243,040円となっています。

これは、振興会事務費負担金・職員会館運営補助金から、職員会館維持管理費及び事務管理費を控除した金額の累計で、職員の福利厚生事業の給付事業及びレクリエーション事業に充当したものと説明しています。

年度	事業費繰入額(円)
昭和58	0
59	0
60	16,381,830
61	14,922,138
62	3,074,010
63	12,220,385
平成1	23,889,651
2	21,713,449
3	18,554,675
4	28,986,115
5	37,480,688
6	37,418,317
7	53,167,143
8	55,168,645
9	55,589,212
10	69,576,204
11	74,537,507
12	73,949,230
13	70,611,746
14	69,419,503
15	67,582,592
計	804,243,040

(9) 補助金等の交付申請等の事務処理

平成15年度の補助金等の交付申請をはじめとする事務処理は、次のとおり行われていることが認められます。

平成15年4月1日に自治振興会から市長宛に同年度の自治振興会の「事業計画書及び予算書」を添付した補助金交付申請書を提出し、同日、市長が補助金交付を決定している。その決定内容は、補助事業の名称は「振興会事務費負担金・職員会館運営補助金」で、補助金等交付決定額は、86,650,000円、交付時期及び金額は、年7回に分割して交付することとし、第1回(平成15年4月8日)から第6回(平成16年2月9日)までは、各12,378,000円、第7回(平成16年3月8日)は12,382,000円とし、交付条件は、「『補助金等の取扱いに関する規則』を遵守すること。」とされています。

また、病院事業管理者である西宮市長に対して8,335,000円を、水道事業管理者に対して、水道事業会計分及び工業用水道事業会計分としてそれぞれ7,924,000円及び488,000円を、財団法人西宮市水道サービス協会理事長に対して232,000円を同様に申請し、補助金等交付決定を受けています。これらの四事業管理者等からの補助金の交付時期は、4月、7月、10月、1月の年4回とされています。

この、7回又は4回の期日ごとに、自治振興会からの請求に基づき、西宮市会計規則（昭和40年西宮市規則第17号）等に従い補助金が支出されています。

実績報告については、平成16年5月31日付で、補助金等の取扱いに関する規則第14条に定める補助事業等実績報告書が作成され、補助事業の名称は「振興会事務費負担金・職員会館運営補助金」で、補助金等交付決定額及び補助金等交付済額は、共に86,650,000円となっており、添付書類として(1)収支決算書または精算書(2)その他と記載されています。他の、病院事業会計等においても同様となっています。

平成12年度から平成14年度までの年度においても、平成12年度は補助金額が異なり、また、各年度において分割交付の時期等が異なるものの、事務処理については同様になされていることが認められました。

(10) 自治振興会における各年度の予算執行状況

自治振興会における、市からの補助金を充当した一般会計及び福祉事業特別会計における平成12年度から平成15年度の各年度の予算執行状況は、次のとおりです。

一般会計 (単位：円)

区分	予算		決算		
	収入	支出	収入	支出	収支差額
12年度	98,863,000 (24,324,000)	100,367,000	98,887,375	99,256,392	369,017
13年度	170,604,000 (20,726,000)	171,739,000	170,651,073	170,631,670	19,403
14年度	90,784,000 (20,726,000)	91,938,000	90,759,956	90,982,545	222,589
15年度	89,067,000 (20,726,000)	89,067,000	88,888,639	84,955,281	3,933,358

注()は、振興会事務費負担金・職員会館運営補助金からの充当額。

福祉事業特別会計 (単位：円)

区分	予算		決算		
	収入	支出	収入	支出	収支差額
12年度	705,050,000 (85,134,000)	770,263,000	722,804,921	751,191,181	28,386,260
13年度	905,396,000 (82,903,000)	942,223,000	898,732,499	912,178,830	13,446,331
14年度	788,639,000 (82,903,000)	812,020,000	792,477,215	800,178,248	7,701,033
15年度	708,190,000 (82,903,000)	708,190,000	654,640,504	669,320,935	14,680,431

注()は、振興会事務費負担金・職員会館運営補助金からの充当額。

一般会計の各年度における執行内容は、収入の基本財産運用収入を始めとする各勘定科目及び支出の自治啓発事業費を始めとする各勘定科目ごとに予算額と概ね大きな差異なく執行されていることが認められますが、平成15年度においては3,933,358円の剰余となり、前年度繰越額を含めて4,865,327円を次期繰越収支差額としています。この点について市当局からは、本件補助金は、自治振興会に対する補助金であって、各個別の会計や個別の事業に対して補助したものではないので、自治振興会全般の当該年度の会計決算上、赤字が発生していなければ精算はする必要がないとの説明がありました。

また、福祉事業特別会計の各年度における執行内容は、収入の会費収入を始めとする各勘定科目及び支出の給付事業費を始めとする各勘定科目ごとに予算額と大きな差異なく執行されていることが認められます。各年度とも、当期収支差額が大きな赤字となっていますが、繰越金で充当しています。なお、平成15年度においては、収入予算中、特定預金取崩収入42,400,000円を計上していますが、執行していません。

10. 監査委員の判断

法第 242 条第 8 項の規定により、本件措置請求について監査委員会議において協議をした結果、次のとおり結論を得ました。

(1) 結論

ア 平成 12 年度から平成 14 年度の間、市が自治振興会に対して支出した補助金の一部を返還させることを求めた部分については、補助金の支出行為がなされた後、1 年以上を経過して提出されたものであるため、法第 242 条第 2 項本文の規定に抵触することから却下します。

イ 市長は、平成 15 年度に自治振興会に対して支出した補助金で、自治振興会が一般会計に充当した金額のうち 3,933,358 円について、当該金額のうち市一般会計及び病院事業会計から各支出した額の割合に応じた金額の返還を自治振興会に求める措置を、この決定書到達の日から 1 か月以内に執るよう勧告します。

(2) 判断

ア 期間制限に係る「正当な理由」について

請求人は陳述において、市が今回の件を発表するまで一般市民には分かりようのないことであり、市が発表した日から 1 年間は、過去に遡ってすべてが監査請求の対象となると主張しています。

法第 242 条第 2 項では、「当該行為があつ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、この限りでない。」として、請求の期間制限の規定を設けています。

「正当な理由があるとき」とは、たとえば、当該行為が極めて秘密裡になされたものであるかどうか、地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに、客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また当該行為を知ることができたと解される時から、相当な期間内に請求したかどうかによって判断すべきもの(昭和 63 年 4 月 22 日最高裁判決)とされています。

本件について、自治振興会への補助金等については、毎年度予算を編成し、公開の議会での審議を経て議決されていること、市一般会計において歳入歳出事項別明細書に職員自治振興会補助金として、また同じく細目で職員福利厚生経費として記載があること、特段市職員等が秘匿したというような事情もないこと、さらに西宮市情報公開条例(昭和 62 年西宮市条例第 22 号。施行時は「西宮市公文書公開条例」)による公文書等の公開請求が可能であることなどから、交付の状況及び自治振興会での福利厚生事業の実施状況等が、報道機関を通じての市の公表でのみ知り得ることができるとは考えられないことから、正当な理由とするに足る理由がなく、請求人も単に一般市民には知り得ないと主張するだけで、正当な理由を証する書類の提出や具体的な事情の主張がありません。

従って、請求人の主張には理由がありません。

イ 「怠る事実」に係る期間制限について

請求人は、自治振興会が、市からの補助金を職員の福利厚生事業に流用したことは条例に違反しており、市長は、昭和 60 年から平成 15 年度までの流用額 8 億 400 万円の全額を「補助金等の取扱いに関する規則」を適用して、相当の利子を付して自治振興会に対して返還を求めるべきであると主張しています。

法第 242 条第 1 項に基づく監査請求のうち、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実に係る請求については、同条第 2 項本文の請求に関する期間制限の適用はありません。これは、不作為については期間計算の起算点を求めることが困難であること、行政不服審査法でも不作為については特に審査請求期間を設けていないこと、「怠る事実」のうち、公金の賦課又は徴収を怠る場合については債権の消滅時効が働くこと等の理由によるものと思われるが、「行為」にかかる請求について短期の期間制限を定めていることとの均衡上、「怠る事実」に係る請求についても、条理上は、相当の期

間を経過したときは請求が認められなくなると解する余地もあろう（松本英昭著新版「逐条地方自治」・学陽書房刊）とされています。

しかし、財務会計上の行為が違法・無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権を行使していないことをもって、怠る事実とする住民監査請求については、財務会計上の行為のあった日又は終わった日から1年の期間制限に服する（昭和62.2.20最高裁判決）とされています。

このことを、本件監査請求についてみると、法第242条第2項の期間制限が適用されない場合とは、市の補助金交付に違法な点がなく、自治振興会において市からの補助金を補助の趣旨に反して違法に目的外流用したというような場合に限られます。以下この点について判断します。

ウ 補助金の目的外流用等についての判断

地方公共団体は、地方公務員法第42条の規定により、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならないとされています。そのため、市では、条例を制定し、職員の福利厚生の実施主体を自治振興会とし、その経費の負担は、「福利厚生事業の経費は、職員自治振興会規則で定める掛金、規則で定める市負担金、補助金その他の職員自治振興会の収入をもって充てる。」としています。

そのため、自治振興会は、「自治振興会会員の給料月額の1,000分の7に相当する金額（平成12年度から平成14年度の間は、1,000分の9）」及び「振興会事務費負担金・職員会館運営補助金」を市一般会計、病院事業会計、水道事業会計、工業用水道事業会計及び西宮市水道サービス協会から受けています。

9 事実の(9) 補助金等の交付申請等の事務処理の項に記載のとおり、自治振興会は毎年度補助金申請に当たって、当該年度の事業計画及び予算書を添付しています。それを見ると、平成12年度以降は、事務費負担金と職員会館運営補助金とを合わせて補助金として申請し、当該補助金の使用については、予算書のとおり執行されているものと認められます。

それによると、平成12年度は85,134,000円、平成13年度は82,903,000円、平成14年度は82,903,000円、平成15年度は82,903,000円をそれぞれ福祉事業特別会計に充当し、その他は自治振興会の一般会計に充当するものとした予算を編成し、それ以上に細分化された充当に関する記述はないことから、当該充当額は一般会計及び福祉事業特別会計でのそれぞれの支出全般に充当する旨を明示しているものと認められます。

また、市からの補助金交付決定に伴う条件は、補助金等の取扱いに関する規則を遵守することのみであること、市において補助金交付要綱が制定されたのは平成16年12月であることから16年度の補助金の交付決定までは補助金の充当事業については申請書に添付された予算書のとおりとして補助決定していること、平成16年12月に制定した交付要綱においても、そのように規定されていることなどが認められます。

以上の事実を勘案すると、自治振興会は、補助金の使途を予算書において明らかにして、市に対して補助金交付申請をし、市はその使途を承認した上で補助金交付決定をし、各年度7回又は4回に分割して補助金を交付したものと認められます。

このことからすると、少なくとも平成12年度から平成14年度に関しては、各会計年度において自治振興会は、市に対して補助金交付を申請した際に添付した予算書に概ね沿った予算執行を行っていることから、市の補助目的を逸脱した流用があるとはいえません。

一方、15年度においても、補助金交付申請などの手続きは同様であることから、補助金に関して市の補助目的を逸脱した流用があるとはいえません。

エ 15年度一般会計における剰余金

平成15年度における予算執行を見ると、事実の項で認定したとおり、自治振興会の一般会計において、3,933,358円の剰余を出しています。この一般会計に充当した補助金は、職員会館運営費補

助とされているもので、給付事業等とは異なるものですが、大きな意味での職員の福利厚生事業の一環ではあります。

職員の福利厚生事業を自治振興会をして実施させていることから、市は自治振興会の会員である職員の給料月額1,000分の7（平成14年度以前は1,000分の9）に相当する負担金を支出しています。

加えて、自治振興会に対して補助金を支出しています。補助金の支出は法に基づいて、市長の裁量権の範囲内での支出であって、それ自体が問題となるものとは考えませんが、補助金は負担金と異なり、自治振興会の事業の支出が、市の負担金や会員の掛金その他自治振興会の収入でまかなえない範囲で支出されるべきものであって、事業費に剰余を生じることが、補助金等の取扱いに関する規則第15条第4項に規定する「当該実績等が第6条第2項の規定により決定した補助金等の額に満たないと認める場合」に該当すると考えられ、その場合には「市長は、当該補助事業者等に対し、補助金等の精算を命じなければならない。」とされているところです。

従って、同条同項ただし書きの「ただし、市長が特に認めるものについては、この限りでない。」に該当する場合以外については、精算を命じ、決算における黒字分の金額の返還を求めるべきと考えます。なお、この点については、市長の補助金支出という財務会計行為に関してなんらの瑕疵がなく、自治振興会自らが一般会計への充当金額を決定し、かつ、剰余金を発生させたことに責任があるものと考えられます。

以上のことから、自治振興会において、市からの補助金を補助の趣旨に反して、違法に目的外流用したというような事実を認めることはできません。従って、本件請求のうち平成12年度から平成14年度分にかけての請求については、法第242条第2項本文の期間制限が適用されない住民監査請求ではないと判断されること、及び法第242条第2項ただし書きに該当する事実も認められないことから、同条第2項本文の規定に抵触する住民監査請求であると判断します。

また、平成15年度の市から自治振興会への補助金に関しては、一部の返還を命じるべきであると判断します。

なお、本件監査結果報告に当たって、市長に対して次の意見を付記しました。

（意見）

1. 平成14年度の自治振興会に対する財政援助団体監査において、補助金交付要綱の未整備、補助事業実績報告書の内容不備などについて指摘を行ったところですが、交付要綱の制定が平成16年12月になるなど、改善に対する取り組みが早期に行われなかったという対応の遅れが見受けられます。
2. 自治振興会の寄附行為に掲げる事業のうち、一般市民を対象とする事業（公益事業）の占める割合が低く、平成15年度においては、緑化推進事業を予定しながら事業費の支出がありません。今後、公益法人として、不特定多数の者の利益を目的とする活動を広げるよう指導を行ってください。
3. 市が交付した補助金額より全体事業費が上回るため補助金の剰余はないとして補助金の精算は行っていません。今後、補助の目的、補助対象事業等を明確にし、用途を明らかにした実績報告を提出するよう指導する必要があるのではないかと考えます。

また、平成15年度の福祉事業特別会計においては、歳入予算で42,400,000円の特定期預金取崩収入を計上していますが、当該年度において取り崩していません。当該年度は、市の負担金の減額があった年度であるため、歳入の調整弁的な機能を持たせるために当初予算に計上したものであり、執行状況からして繰越金で歳入不足分がまかなえると判断したため、取り崩しをしなかったとの説

明を受けました。補助金交付申請に従った予算執行に努めるとともに、変更がある場合には事前に市等と協議をするよう指導が必要と考えます。

- 4．補助金の名称が、「振興会事務費（等）負担金・職員会館運営補助金」とされており、この補助金の名称から職員の福利厚生事業の事業費に対する補助が含まれていると理解することは困難です。
この補助金に限らず、事業等の名称については、市民に分かりやすい名称を付すことも必要と考えます。
- 5．補助金交付決定などの事務に従事する職員が、同時に自治振興会の役員に就任していたり、又は派遣されて補助金交付申請事務や補助金を充当した事業の執行を行っています。好ましい体制とはいえないことから、事務執行体制の見直しを検討してください。
- 6．平成 17 年度以降については、事務経費と職員会館運営経費の実額を補助し、給付事業等は市と職員の負担を 1 対 1 として、それに見合った事業内容にするよう自治振興会内部の特別委員会で検討が行われていますが、市は地方公共団体として使用者責任を果たす一方で、職員の福利厚生事業全般について市民の理解を得られるよう、時代に適応した制度への見直しを整理統合も視野に入れて検討することにより、事業の効果的・効率的な実施、運用を望みます。

別紙

請求人名簿（省略）