

土浦市監査委員告示第3号



令和4年1月21日に提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）  
第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第5項の規定  
に基づき監査を行ったので、同項の規定によりその結果を別添のとおり公表  
する。

令和4年3月18日

土浦市監査委員 藤田 雪 絵  
土浦市監査委員 内田 卓 男



## 住民監査請求監査結果

### 第1 住民監査請求の内容

#### 1 請求人

住所 土浦市（省略）

氏名 （省略）

#### 2 措置請求書の提出

令和4年1月21日に請求人から地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく土浦市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）が提出され、同日これを収受した。

#### 3 本件請求の要旨

請求人から提出された措置請求書による請求（以下「本件請求」という。）の要旨は、次のとおりであると理解した。なお、後述の意見陳述の際の補正の結果を踏まえ、記載する。

(1) 本件請求の対象 土浦市長及び市民生活部市民活動課長五来頭

(2) 対象の会計行為

令和2年度に土浦市地区長連合会補助金交付要項（以下「本件要項」という。）に基づき、土浦市地区長連合会（以下「地区長連合会」という。）に交付した補助金（以下「本件補助金」という。）のうち上大津ブロック会（以下「本件ブロック会」という。）の調査研修事業として、移動研修会（以下「研修会」という。）を実施し、本件補助金の一部を充当したこと。

(3) 対象行為の不当性

本件要項に基づき地区長連合会に概算払いされた本件補助金のうち「ブロック会調査研修事業」に該当するものとして、本件ブロック会が研修会を実施し、本件補助金の一部を充当したことが次の理由により不当である。

- ① 本件ブロック会は、16人の地区長で構成されること、そのうち3人しか研修会に出席していないにもかかわらず、16人分の補助金が充当されている。
- ② 本件ブロック会は、地区長のみで構成されることから、地区長のみが補助金の交付対象であるにもかかわらず、地区長以外の8人の参加者がいる事業が補助金の交付対象に

なっている。

- ③ 研修先が観光地であり、移動用バスが食事付きガイド付き54人乗りの大型バスで、1人当たりの昼食代等が6,000円を超える調査研修の目的には不釣り合いと思われるものに補助金が充当されている。
- ④ ガイド付きの大型バスで移動しなくても、公民館や集会所などで打合せや情報交換を行っても目的達成が可能な内容なのに、地区長以外の者まで呼び込み、研修会を強行することは、事業の透明性や合理性を欠くものである。

#### (4) 発生した損害の内容

本件ブロック会が行った調査研修事業に地区長が3人しか参加していないにもかかわらず、16人分の補助金を充当したことは、不当な補助金の支出に当たるため、その差額91,000円が市の損害に当たる。

#### (5) 措置請求内容

土浦市長は、本件ブロック会が行った調査研修事業に係る支出112,000円のうち、不当な支出に相当する91,000円につき、地区長連合会に対して返還を命ずるべき。

### 4 事実を証する書面（事実証明書）

措置請求書に添付された事実証明書は、次のとおりである。（いずれも写しである。）

- (1) 資料1 土浦市地区長連合会会則（別紙ブロック会）
- (2) 資料2 地区長連合会ブロック会事業補助金交付申請
- (3) 資料3 令和2年度移動研修会出席者名簿
- (4) 資料4 令和2年度上大津ブロック地区長会移動研修会会計報告
- (5) 資料5 （別紙）令和2年度上大津ブロック地区長会移動研修会について

### 5 本件請求の要旨の通知

法第242条第3項の規定により令和4年1月25日付けで本件請求の要旨を市議会及び市長に通知した。

## 第2 要件審査

請求人は、前述のとおり、本件ブロック会が行った研修会に地区長が3人しか参加していないにもかかわらず、16人分の補助金を充当したことが適切であるか否かの判断を監査委員に求めており、当該補助金は、概算払いにより交付され、令和3年3月31日付けの土浦市地区長連合会補助金額確定通知書によって、その交付額の確定をしたもので、当該交付額の確定を対象行為とする請求であると推察される。

補助金の交付額の確定に係る行為について、令和3年9月10日佐賀地方裁判所判決では、「額の確定は、概算払においても、普通地方公共団体内部における確認的な行為にすぎないのであって、それ自体は法242条1項の違法若しくは不当な「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理」には該当しないから、監査請求又は住民訴訟の対象となる財務会計上の行為ではない。」とされていることから、住民監査請求の対象行為には該当しない。

一方、請求人は、不当な補助金の支出を原因として、補助金の返還を求めていることから、財産（債権）の管理を怠る事実を対象行為とする請求と捉えることができる。

この場合、上述のとおり、請求人は、財務会計上の行為ではない補助金の交付額の確定について判断を求めていることから、いわゆる真正怠る事実該当することになり、法第242条第2項の規定の適用がないものとして住民監査請求の対象となる。

このようなことから、本件請求は、財産（債権）の管理を怠る事実を対象行為とする住民監査請求であると判断した。

### 第3 本件請求の受理

本件請求は、法第242条第1項に規定する住民監査請求の要件を満たしていることから、令和4年1月25日に本件請求を正式に受理することを決定し、同日付けで請求人にその旨を通知した。

### 第4 監査の実施

#### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を付与するため、令和4年1月25日付けで請求人にその旨を通知した。

請求人からこれらを希望する旨の回答があったことから、令和4年2月7日にその機会を設けた。

なお、当日は、内田監査委員が座長となり、一人で請求人の陳述を聴いた。

#### (1) 措置請求書の補正の申出及び陳述口述原稿の提出

請求人から次の措置請求書の補正の申出及び陳述口述原稿の提出があった。

ア 令和4年1月28日付け 措置請求書の補正の申出

イ 令和4年2月7日付け 陳述口述原稿（添付資料2件を含む。）

#### (2) 陳述の要旨

請求人が陳述した内容は、おおむね次のとおりである。

- ア 本件ブロック会に係る補助金額の確定には、地方自治法第232条の2及び土浦市補助金等交付規則（以下「交付規則」という。）第11条他の規定に反するところがあり、土浦市長は、交付規則第16条に基づき補助金額の確定の通知を取り消すとともに、交付規則第17条に基づき、地区長連合会の会長に対し、不当な確定に当たる額91,000円の返還を命ずる措置を請求する。
- イ 本件ブロック会は、研修会を調査研修事業として催行しているが、実績報告書を検証すれば、補助金の確定には、不適切な部分があることが明らかである。
- ウ ブロック会が研修を行うとすれば、「市との連絡調整及び市民の要望事項のとりまとめ処理に関する知識や技能を高めるために、特別に勉強や実習をすること。」になる。
- エ 市議会議員が行った研修を例にすると、目的、研修先、対応者及び参加者並びに研修の成果が全て明確で具体的であり、成果が十分であったことが伺われるが、本件ブロック会が行った研修会は、どこの自治体や機関を訪問し、誰に会って何の研修を受けたのか、場所や対応者の記録がなく、研修の成果としても「町内事情等について参加者同士が意見交換した」等地区長として具体的な知識や技能を高めることになっていない。
- オ 移動用バスが食事付きガイド付き54人乗りの大型バスで、1人当たりの昼食代等が6,000円を超えたり、運転手及びガイドに心付けをしたりとまるで慰安旅行で研修としてふさわしいか疑問がわく。
- カ ガイド付きの大型バスで移動しなくても、車内で豪華な飲み食いをせずとも、ガイドなしでも、公民館や集会所などで手弁当持ち寄りの打合せや情報交換であっても目的は達成できるもの。
- キ 本件ブロック会の研修会の参加者は、11人で、本件ブロック会の地区長は、16人のうち3人しか参加しておらず、残りの8人は、研修の対象者に当たらない。
- ク 本件ブロック会は、全地区長16人が履修するとしながら、13人は参加しておらず、本件ブロック会の研修会は、その目標を達成できなかった事業であったことになる。
- ケ したがって、研修事業の未達成相当分である研修不参加地区長13人につき、1人当たりの補助金7,000円で、合計91,000円の返還を命ずるべき。
- コ 令和元年度の各ブロック会研修事業をまとめてみると、11ブロック中10ブロックが研修旅行を行っており、場所は、県外でほとんどが観光地であり、研修という本来の目的を脇に置き、補助金は自分らの観光旅行の足しという感覚で、長年にわたり続いている。

### (3) 意見陳述の際の補正

意見陳述終了後に監査委員から措置請求書の記載内容の確認を行い、次の補正を行った。

- ア 措置請求書1ページ「1 請求の要旨」の1行目、3行目及び7行目並びに4ページ「(2) 措置の請求」の4行目の「補助金金額確定」は「補助金額確定」であること。
- イ 措置請求書3ページの5行目の「上大津地区公民館長」は「上大津公民館長」であること。

## 2 監査の対象事項

措置請求書の記載内容から監査の対象事項を次のように判断した。

- (1) 本件ブロック会が行った研修会に地区長が3人しか参加していないにもかかわらず、16人分の補助金を充当した旨の実績報告を受け、16人分の補助金の交付を認め、本件補助金の額を確定したことが適切であるか。
- (2) 市長及び市民生活部市民活動課長五来頭が本件補助金について、地区長連合会に対する返還請求権の行使を怠っているか、その前提として、本件補助金の交付決定を取り消し、本件補助金の返還請求権を発生させるべき事実があるか。

## 3 監査対象機関 市民生活部市民活動課

## 4 関係書類の提出及び関係人の調査

法第199条第8項の規定により監査対象機関に対し関係人の出頭を求め、関係人について調査し、帳簿、書類その他の記録の提出を求め、及び関係人に意見を聴くための調査を実施した。

なお、当日は、内田監査委員が座長となり、一人で関係人の調査を行った。

- (1) 調査日時 令和4年2月7日 午後2時から
- (2) 関係人 市民生活部市民活動課長、市民協働室長及び係員
- (3) 令和4年2月7日に提出のあった証拠書類  
証拠書類1 研修会に係る領収書の写し
- (4) 令和3年12月に行った住民監査請求の監査のため、令和3年12月23日提出のあった資料（本件請求が同一の補助金に係るものであるため、そのまま監査を実施）  
提出資料1 令和2年度土浦市地区長連合会補助金の交付決定について(起案)【市】  
提出資料2 令和2年度土浦市地区長連合会補助金の概算払について(起案)【市】  
提出資料3 令和2年度土浦市地区長連合会補助金の額の確定について(起案)【市】  
提出資料4 支出に係る帳票(支出負担行為票、支出命令書(概算払)及び精算書)【市】  
提出資料5 令和2年度土浦市地区長連合会補助金交付申請書の提出について(起案)

【地区長連合会】

提出資料 6 令和 2 年度土浦市地区長連合会補助金概算払請求書の提出について(起案)

【地区長連合会】

提出資料 7 令和 2 年度土浦市地区長連合会ブロック会補助金(調査研修事業)の配分および交付について(起案)【地区長連合会】

提出資料 8 令和 2 年度補助事業実績報告書及び補助金概算払い精算書の提出について(起案)【地区長連合会】

提出資料 9 地区長連合会ブロック会事業補助金交付申請書【地区長連合会】

提出資料 10 土浦市地区長連合会ブロック会補助事業実績報告書【地区長連合会】

(5) 令和 4 年 2 月 9 日に提出のあった証拠書類

証拠書類 2 令和 4 年 2 月 7 日に行った関係人の調査において、監査委員から質問のあった「移動して研修をする必要がある理由」に対する回答

(6) 聴取内容の要旨

関係人である市職員から聴取した内容は、おおむね次のとおりである。

- ア 請求人が「土浦市地区長連合会補助金交付要項に基づき連合会に概算払いされた補助金のうち「ブロック会調査研修事業」に該当するものとして、本件ブロック会が研修会として実施した事業に充当したことは不当である」としていることについて、否認する。
- イ 請求人が「本件ブロック会は、16人の地区長のうち3人しか研修会に出席していないにも関わらず、16人分の補助金が充当されていることは不当」と主張していることについて、研修に参加したのは地区長が3名、地区役員5名、議員2名、コミュニティセンター所長が1名で、市から112,000円を補助しており、その算出根拠は、要項別表の7,000円×地区長数であり、これは、各ブロックの規模に応じて公平に補助金を分配するために用いている計算式に過ぎず、補助額の上限を定めているものであり、本件補助金の趣旨である「住民自治及び市民福祉の向上」を達成するため、ブロック会の裁量により、ブロック内の地区役員等の研修会への参加を認めることは、円滑なコミュニティ活動の推進を図るための判断であり、当該趣旨から外れるものではなく、地区長の参加人数に応じて補助金の減額をするような運用はしていない。
- ウ 請求人が「本件ブロック会は地区長のみで構成され、地区長のみが補助金の交付対象であるにも関わらず、地区長以外の8人の参加者がいる事業が補助対象となっていることは不当」と主張していることについて、補助事業の事業主体は、地区長の集合体であるブロック会であり、地区の役員等が参加することにより、補助金の趣旨である「住民自治及び市民福祉の向上」が阻害されることはなく、むしろ、参加者同士の横のつながりが強固になる等の副次的な効果も期待できるという理由から市が研修に地区役員の参加を認めない運用は行っておらず、地区長、地区役員の違いなく会費を徴収し、飲食に

係るような支出は実費で賄っており、この点からも問題ない。

エ 請求人が「研修先が観光地であり、移動用バスが食事つきガイド付き54人乗りの大型バスで、一人当たりの昼食代などが6,000円を超えており、調査研修の目的には不釣り合いと思われるものに補助金が充当されている」及び「ガイド付きの大型バスで移動しなくても、公民館や集会所などで打合せや情報交換を行っても目的達成が可能な内容にかかわらず、地区長以外のものまで呼び込み、研修会を強行することは、事業の透明性や合理性を欠くものである」と主張していることについて、ブロック会の独自性と裁量により研修会を決定しており、研修内容が移動を伴うものであったとしても、補助対象外とすることはなく、飲食は補助対象外でこの研修会の場合、補助額の上限である112,000円を移動手段であるバス借り上げ料141,240円に充当しており、請求人が指摘する飲食等への補助金の充当はないが、移動を伴う研修は、地区長をはじめブロック内の地区の役員等が移動先での地域の情勢や各町内会活動を見聞き知見を広げ、地域に還元することが期待されるものの、研修を実施した際の報告書等が簡素になっており、効果を検証する必要は感じているところであり、今後の検討事項とする。

## 第6 監査によって確認した事実

監査の結果、確認した事実は、以下のとおりである。

### 1 土浦市の補助金等の交付の原則

土浦市では、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交付規則を制定し、補助金等の交付の申請、決定その他の手続等に関する基本的事項を定め、市長の責務として、交付規則第3条第1項では「補助金等が法令等及び予算の定めるところに従って、公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない。」とされ、同条第2項では「補助事業等の効果及び公益上の必要性を検討し、真に必要なものについてのみ予算に計上する」とされている。

また、補助金の交付に当たっては、本件要項で、補助の目的、補助対象者、補助事業、補助率等を具体的に定め、公益上の必要性の判断基準を明らかにしている。

### 2 本件補助金の交付目的について

本件補助金は、交付要項第1条で「住民自治の向上と市民福祉の増進を図るため、土浦市地区長連合会が行う事業に要する経費に対し、予算の範囲内で補助金を交付する」とされている。

### 3 地区長連合会について

地区長は、市と住民との行政連絡を緊密にし、住民福祉の増進と市政の円滑な運営に資す



るため、土浦市地区長設置規則により設置され、職務として、市との連絡調整、市民の要望事項の取りまとめ等を行うこととされている。

市内全地区の地区長で構成されるのが地区長連合会であり、地区長連合会に各ブロック会が置かれている。

#### 4 研修会に参加していない地区長の補助金を交付したことについて

請求人が「本件ブロック会は、16人の地区長のうち3人しか研修会に出席していないにも関わらず、16人分の補助金が充当されていることは不当」と主張していることについて、監査対象機関は、「研修に参加したのは地区長が3名、地区役員5名、議員2名、コミュニティセンター所長が1名で、市から112,000円を補助しており、その算出根拠は、要項別表の7,000円×地区長数であり、これは、各ブロックの規模に応じて公平に補助金を分配するために用いている計算式に過ぎず、補助額の上限を定めているものであり、本件補助金の趣旨である「住民自治及び市民福祉の向上」を達成するため、ブロック会の裁量により、ブロック内の地区役員等の研修会への参加を認めることは、円滑なコミュニティ活動の推進を図るための判断であり、当該趣旨から外れるものではなく、地区長の参加人数に応じて補助金の減額をするような運用はしていない」と主張している。

#### 5 本件補助金が地区長以外の参加者も交付対象になっていることについて

請求人が「本件ブロック会は地区長のみで構成され、地区長のみが補助金の交付対象であるにも関わらず、地区長以外の8人の参加者がいる事業が補助対象となっていることは不当」と主張していることについて、監査対象機関は、「補助事業の事業主体は、地区長の集合体であるブロック会であり、地区の役員等が参加することにより、補助金の趣旨である「住民自治及び市民福祉の向上」が阻害されることはなく、むしろ、参加者同士の横のつながりが強固になる等の副次的な効果も期待できるという理由から市が研修に地区役員の参加を認めない運用は行っておらず、地区長、地区役員の区別なく会費を徴収し、飲食に係るような支出は実費で賄っており、この点からも問題ない」と主張している。

#### 6 移動を伴う研修に補助金を充当していることについて

請求人が「研修先が観光地であり、移動用バスが食事つきガイド付き54人乗りの大型バスで、一人当たりの昼食代などが6,000円を超えており、調査研修の目的には不釣り合いと思われるものに補助金が充当されている」及び「ガイド付きの大型バスで移動しなくても、公民館や集会所などで打合せや情報交換を行っても目的達成が可能な内容にかかわらず、地区長以外のものまで呼び込み、研修会を強行することは、事業の透明性や合理性を欠くものである」と主張していることについて、監査対象機関は、「ブロック会の独自性と裁量により研修会を決定しており、研修内容が移動を伴うものであったとしても、補助対象外とすることはなく、飲食は補助対象外でこの研修会の場合、補助額の上限である112,000円

を移動手段であるバス借り上げ料141,240円に充当しており、請求人が指摘する飲食等への補助金の充当はないが、移動を伴う研修は、地区長をはじめブロック内の地区の役員等が移動先での地域の情勢や各町内会活動を見聞き知見を広げ、地域に還元することが期待されるものの、研修を実施した際の報告書等が簡素になっており、効果を検証する必要は感じているところであり、今後の検討事項とする」と主張している。

## 第7 判断

措置請求書、請求人の陳述、監査対象機関への説明聴取及び関係書類等の調査により確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

### 1 監査の対象事項についての判断

監査対象事項の(1)「本件ブロック会が行った研修会に地区長が3人しか参加していないにもかかわらず、16人分の補助金を充当した旨の実績報告を受け、16人分の補助金の交付を認め、本件補助金の額を確定したことが適切であるか。」については、上記「第6 監査によって確認した事実」のうち、4から6までを争点と捉え、特に6については、仮に移動を伴う研修に補助金を充当できないとすれば、4及び5を検証するまでもなく、補助金の交付に瑕疵があるということになり、補助金の返還を求める必要が生じることになるため、6を優先して検証する。

#### (1) 移動を伴う研修に補助金を充当していることについて

法第232条の2によれば、「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。」とされており、市が補助金を交付する場合には、公益上の必要性があることが要件とされている。

また、公益上必要がある場合については、長崎地方裁判所(令和3年3月16日判決)において、「地方自治法232条の2のいう「その公益上必要がある場合」とは、普通地方公共団体のする寄附又は補助においては、様々な行政目的を斟酌した政策的な考慮が求められるから、地方公共団体(最終的には支出の権限を有する長等の機関)の判断によるべきであり、その判断は、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でない限り、これを尊重すべきといえる。したがって、寄附又は補助が「公益上必要がある場合」の要件に適合するかどうかの判断に当たっては、地方公共団体の長の権限の行使に裁量権の逸脱又は濫用がある場合には、当該寄附又は補助は上記の要件を満たさないものとして、違法となると解すべきである。」とされている。

本件請求において、請求人は、「ガイド付きの大型バスで移動しなくても、公民館や集会所などで打合せや情報交換を行っても目的達成が可能な内容にかかわらず、地区長以外のものまで呼び込み、研修会を強行することは、事業の透明性や合理性を欠くもので

ある」と主張している。

これに対し、監査対象機関は、「ブロック会の独自性と裁量により研修会を決定しており、研修内容が移動を伴うものであったとしても、補助対象外とすることはなく、飲食は補助対象外でこの研修会の場合、補助額の上限である112,000円を移動手段であるバス借り上げ料141,240円に充当しており、請求人が指摘する飲食等への補助金の充当はないが、移動を伴う研修は、地区長をはじめブロック内の地区の役員等が移動先での地域の情勢や各町内会活動を見聞き知見を広げ、地域に還元することが期待される」と主張している。

両者の主張から研修のために移動する必要があるかどうかを確認しないと研修会が補助金を充当できる事業であるか判断できないと考えた。

通常、視察研修と言えば、何らかの目的を持って、視察地を見学したり、誰かの話を聴いたりして、見聞を広げようとするものであると考えられる。

この研修会については、本件ブロック会の実績報告書によると、袋田の滝や寺社を巡りながら車内で市政情報及び意見の交換を行ったものであり、視察先については、どのような目的で視察したのか読み取ることはできなかった。

本件補助金の交付目的は、「住民自治の向上と市民福祉の増進を図る」ことであり、車内で行った市政情報及び意見の交換については、地域の課題等の情報を共有することで地区長としての資質向上につながると考えられ、「住民自治の向上と市民福祉の増進を図る」ための事業に該当するものと認められる。

一方、視察のため袋田の滝等を訪れることについては、本件補助金の交付目的に合致するような研修の目的を見い出すことができなかったため、関係人の調査を行った際に監査対象機関に対し、「移動して研修をする必要がある理由」について、文書で回答を求めたが提出された証拠書類を見分しても研修には移動を伴わなければならない理由や袋田の滝等を視察する理由についての説明はなかった。

視察地を訪れることについては、本件補助金の交付目的に合致するような研修の目的を見い出すことができないため、あえて視察先まで移動して研修を行う必要があるとは言えず、観光を目的とした視察であったと解釈するほかはない。

地区長を構成員とする地区長連合会に対して、その職務と関連が認められない観光を目的とした視察研修を実施する必要性があるとは考えにくく、当該視察研修に係る費用を補助することは、法第232条の2の「公益上必要がある場合」に該当するとは認められず、同条の規定に違反しているものと判断する。

## (2) 交付した補助金について

本件補助金のうち、本件ブロック会が研修会に係る費用に充当した部分については、法第232条の2の規定に該当せず、公益上、補助が必要なものとは認められないことから、当該費用に係る部分の決定を取り消し、交付規則第17条の規定により返還を求め

る必要がある。

## 2 結論

以上のことから、本件ブロック会が令和2年度に実施した研修会に係る費用に本件補助金の一部を充当したことは適当ではない。

したがって、市長は、本件補助金のうち、研修会の費用として交付した112,000円に係る部分の決定を取り消し、交付規則第17条の規定により地区長連合会に返還を求めるべきである。

## 第8 勧告

本件請求については、理由があるものと判断し、法第242条第5項の規定に基づき、市長に次のとおり勧告する。

土浦市は、本件補助金のうち、研修会の費用として交付した112,000円に係る部分の決定を取り消し、交付規則第17条の規定により地区長連合会に返還を求めること。

なお、本勧告に対する措置の期限は、令和4年4月30日までとし、法第242条第9項の規定により措置期限までに講じた措置の状況については、令和4年5月15日までに監査委員に通知されたい。