

土浦市監査委員告示第2号



令和6年11月29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7年1月28日

土浦市監査委員 市 原 和 弘
土浦市監査委員 寺 内 充



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 6 年 1 月 2 9 日に請求人から地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下「法」という。）第 2 4 2 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、原則として原文のまま記載の上、補正等の結果も踏まえ、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大貫三千夫

（2）対象の会計行為

令和 5 年度、土浦市地区長連合会（以下「連合会」という。）は、調査研究事業（荒川沖ブロック会）を行うためとして、補助金 9 8, 0 0 0 円の交付を申請し、市長はその交付を決定している。事業終了後、市長は実績報告書に基づき補助金額を確定し、令和 5 年 1 2 月 2 2 日、9 8, 0 0 0 円を連合会に交付した。

（3）主張の要旨

（2）の対象行為は次の理由により不当である。

ア 本件補助事業は、調査研究を負担事項とする負担付贈与契約である。また、実施機関は、調査研究事業とは、「知見が得られ、地域に還元されるもの」としている。

イ 連合会が提出した実績報告書とは、参加者の体験と感想を纏めただけの感想文に

過ぎず、如何なる知見を得たのか具体的な記述は皆無であり、還元の事実も存在しない。

ウ これは本件負担付贈与契約に関する明白な契約違反であり、本市がなんら評価も行わず、請求通りに補助金額を確定し交付したのは不当である。

(4) 発生した損害の内容

令和5年度、連合会は、調査研究事業に係る補助金として98,000円の交付を受けたが、本件事業について具体的な知見は得ておらず、還元は無論のこと本市になんらの公益ももたらしていない。これは明らかに、本件負担付贈与契約に対する不履行であり、本市に損害を与えたものである。

(5) 措置請求内容

連合会に対し、市が交付した本件補助金98,000円の返還を求める措置を請求する。

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。）

事実証明書第1 情報一部公開決定通知書 土市活発第45号令和6年4月8日
事実証明書第1-1 情報一部公開決定通知書 土市活発第77号令和6年5月14日
事実証明書第2 情報一部公開決定通知書 土市活発第78号令和6年5月14日
事実証明書第2-1 情報一部公開決定通知書 土市活発第51号令和6年4月22日
事実証明書第3 情報一部公開決定通知書 土監発第79号令和6年9月11日
事実証明書第4 情報公開決定通知書 土市活発第93号令和6年5月14日
事実証明書第4-1 情報非公開決定通知書 土市活発第140号令和6年7月22日
事実証明書第5 情報非公開決定通知書 土市活発第96号令和6年5月14日
事実証明書第6 情報非公開決定通知書 土市活発第94号令和6年5月14日
事実証明書第7 情報一部公開決定通知書 土市活発第78号令和6年5月14日
事実証明書第8 情報公開決定通知書 土市活発第110号令和6年5月27日
参考資料 ごみ減量化及びごみ収集の効率化に関する調査研究

平成26年3月 大阪府四條畷市

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6年12月3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、対象の会計行為を、補助金額を確定し、98,000円を連合会に交付したこととしている。この点、補助金の交付額の確定に係る行為については、令和3年9月10日佐賀地方裁判所判決（平成30年（行ウ）第3号／令和2年（行ウ）第4号）では、「額の確定は、概算払において、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条第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。」とされているとおり、住民監査請求の対象行為には該当しない。

一方、請求人は、連合会による本件負担付贈与契約に対する不履行があつて本市に損害を与えたものであるから、連合会に対し本件補助金の返還を求めるよう措置請求の対象者に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、いわゆる怠る事実には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、法第242条第1項に規定する住民監査請求の要件審査を行い、当該要件を満たしていることを確認した。

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、本件請求を正式に受理することを決定し、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、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つたことから、令和6年12月25日にその機会を設けた。

その際、法第242条第8項の規定に基づき、関係人が立ち会った。

（1）請求に係る陳述書の提出

請求人から令和6年12月24日に、「陳述書」と題した文書及び添付書類が提出されたが、陳述時において、口述原稿として扱った。

ア 陳述書

- イ 事実証明書第 9 情報非公開決定通知書 土市活発第 190 号令和 6 年 10 月 29 日
- ウ 事実証明書第 10 情報非公開決定通知書 土市活発第 191 号令和 6 年 10 月 29 日
- エ 事実証明書第 11 情報非公開決定通知書 土市活発第 192 号令和 6 年 10 月 29 日
- オ 事実証明書第 12 情報非公開決定通知書 土市活発第 187 号令和 6 年 10 月 21 日
- カ 事実証明書第 13 土浦市地区長連合会補助金交付要項 平成 31 年 3 月 29 日
- キ 事実証明書第 14 住民監査請求に基づく勧告に係る措置の実施について 土市活発第 161 号令和 4 年 4 月 26 日
- ク 事実証明書第 15 情報公開決定通知書 土市活発第 158 号令和 5 年 9 月 4 日

(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。

なお、原則として「陳述書」の原文のまま記載する。

ア 本件補助事業は、調査研究を負担事項とする負担付贈与契約である。

更に、実施機関は、調査研究事業とは、「知見が得られ、地域還元されるもの」として
いる。

連合会は、この負担付贈与契約で「知見が得られ、地域に還元されるもの」として調査研究を履行したかを問うのが、本件措置請求の主旨である。

イ 連合会が提出した実績報告書とは、如何なる知見を得たのか具体的な記述は皆無であり、単に参加者の体験と感想を纏めた感想文に過ぎず、還元の事実も存在しない。このことは、実施機関自身が認めている。

さらに実績報告書は、還元は今後のこととしながらも、その実現へ向けた具体的な計画がない。

このように、連合会は本件調査研究事業において、何ら知見を得ておらず、地域への還元も実施されてはいないばかりか、今後への展望もない状態である。

ウ これは本件負担付贈与契約に関する明白な契約違反であり、また本市がなんら評価も行わず、請求通りに補助金額を確定し交付したのは不当である。

ところが、関係人は、令和 6 年 9 月 11 日の関係人調査において、調査研究を行うことによって知見と還元が得られるという趣旨の発言を繰り返している。そのため、本件調査研究によって、具体的にどのような知見を得たというのか、どのように地域に還元したというのか情報公開を求めたが、全て情報は不存在であった。本件調査研究に係る知見や還元を確認できないまま、市が補助金を確定したことは確定的である。

エ 本件事業は、その終始を通じ、調査研究の体を為していない。果たしてどのような調査研究計画があったか、公開を求めても、事実証明書第8が提出されるのみである。

また、調査研究報告(いわゆるレポート)の公開を求めると、単に感想文、要約程度のものしか公開されない。

そこで、調査研究の例として参考資料「ごみ減量化及びごみ収集の効率化に関する調査研究」四条市平成26年3月を紹介する。

べつに「この通りやるべき」というのではないが、しかし調査研究というのなら、ましてや公費を使った調査研究であるからには、内容はともかく参考資料の各章ぐらいは手順を踏んでしかるべきであろう。

そもそも実施機関には、調査研究というものについて確固とした認識が確立されていない。

事実証明書第3に、監査委員は、土浦市連合会補助金交付要項が従来の調査研修から新たに調査研究に改正されたことについて、実施機関はどの程度認識しているか、答えを求めている。これに対し、実施機関は回答し得ていないことによっても明らかである。
オ ここで土浦市連合会補助金交付要綱(以下「交付要項」という。)の改正の経緯について触れる。

改正前直近の交付要綱は、補助対象として、別表にブロック会が行う「調査研修」が挙げられていた。

しかし、調査研修の実態とは、資料「土浦市地区長連合会 令和元年度補助事業実績報告集計」のように、ブロック内の親睦を目的とした物見遊山にすぎないものがほとんどであった。このような状況の中、令和2年度、あるブロック会が調査研修を敢行している。コロナ禍にあつて研修先を大子温泉と袋田の滝方面としたことなどから、翌令和3年度に住民監査請求が起こされた。

監査の結果は、本件調査研修は公益性が認められないと断ぜられ、土浦市長に対して、補助金交付の決定を取消し、連合会に返還を求めるよう勧告がなされた。土浦市長は勧告に従い、それら措置を行っている。

そうした中で、同令和4年度末、補助金交付の対象を調査研修から調査研究に変えるとする交付要項の改正が行われている。

その改正の手続きの詳細はと言えば、稟議書から明らかなように、調査研修に代えて新たに調査研究を対象とすることについては、一切触れておらず審議も為されていない。

つまり、「ブロック会調査研究事業」への変更とは、調査研究について、新たな制度として、関係者らの自覚や認識のないまま行われたのであり、当然のことながら、連合会に知見や還元などと適正な調査研究の実施は、望むべくもない。

(3) 意見陳述の際の補正

意見陳述の際に監査委員が措置請求書の記載内容のうち、1頁「土市活発第45号 令和6年4月8日」は「土監発第79号 令和6年9月11日」であることを確認し、同

頁「土浦市活発第140号」は「土市活発第140号」であることを確認し、2頁「大阪府四条畷市」は「大阪府四條畷市」であることを確認し、3頁「事実証明書2-1情報一部公開決定通知書土市活第51号令和6年4月22日」を加入し、「情報公開決定通知書 土浦市活発第110号令和6年5月27日」は「情報非公開決定通知書 土浦市活発第94号令和6年5月14日」であることを確認し、「情報非公開決定通知書 土浦市活発第94号令和6年5月14日」は「情報一部公開決定通知書 土浦市活発第78号令和6年5月14日」であることを確認し、「情報一部公開決定通知書 土浦市活発第78号令和6年5月27日」は「情報公開決定通知書 土浦市活発第110号令和6年5月27日」であることを確認し、22頁「大阪府四条畷市」は「大阪府四條畷市」であることを確認し、補正を行った。

2 監査の対象事項

措置請求書等の記載内容や請求人による陳述等を踏まえても、措置請求の対象者が連合会に対し本件補助金の返還を請求することが可能となる根拠が自明になっているとは言い難いが、請求人は、連合会に本件事業に関し不履行があること、市が当該不履行について何ら評価を行っていないこと、及び市に公益をもたらしていないことを理由として本件補助金の交付が不当である旨主張しているものと考えられる。

そこで、監査の対象事項を次のように判断した。

- (1) 連合会に本件事業に関し不履行があるか否か。また、市が当該不履行について評価を行っていないか否か。
- (2) 本件補助金について公益上の必要性があるか否か。
- (3) 連合会に対し本件補助金の返還を請求することが可能か否か。

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。

その際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

- (1) 調査日時 令和6年12月25日 午後2時から

(2) 関係人 市民生活部市民活動課長、係員

(3) 監査委員が提出を求めた資料

提出資料1 令和5年度土浦市地区長連合会補助金交付決定について（荒川沖ブロック会調査研究事業）（伺い）

提出資料2 令和5年度土浦市地区長連合会補助金実績報告書の受理及び額の確定について（荒川沖ブロック会調査研究事業）（伺い）

(4) 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 請求人の、「令和5年度、連合会は、調査研究事業に係る補助金として98,000円の交付を受けたが、本件事業について具体的な知見を得ておらず、還元は無論のこと本市になんらの公益ももたらしていない。これは明らかに、本件負担付贈与契約に対する不履行であり、本市に損害を与えたものである。」として、「連合会に対し、市が交付した補助金98,000円の返還を求める措置を請求する。」との主張については、補助金の返還を命ずる措置を要しない。

イ 請求人が、「連合会は本件調査研究事業において、何ら知見を得ておらず、地域への還元も実施されていない。」とする点については、否認する。

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。）第2条の別表において、『ブロック会調査研究事業』とは、連合会が組織する各ブロック会が、地域住民と連携して、当該地域の活性化、地域の福祉の向上、地域の安全確保その他の地域課題に関する調査研究を行う事業」と規定している。

本件補助金は、このような地域課題に関し、その「目的の達成に資するもの」が知見を得ることに公益性を認め、補助金を交付している。

荒川沖ブロック会（以下「本件ブロック会」という。）の交付申請書によれば、「防災が最重要の課題だと捉え」、「いざ災害が起きた際に、行政の力に頼るのではなく、住民自治の考えのもと、自分たちの地域は自分たちで守る行動をしたいという思い」から、「今後の地域防災力の向上に役立てることを目的とし、事業を計画しました」と記載されており、「施設見学のほかに、被災者の方から経験を語っていただくプログラムを予定して」、その視察先を「いわき震災伝承未来館」と記載している。

また、本件事業の実績報告書によれば、「東日本大震災より、12年が過ぎ、記憶が段々と薄れていく中で、改めて、被害の深刻さを目の当たりにして、風化させてはいけない出来事なのだと実感し」、被災者からの話として「災害が起きてからでは遅い。地域や家族で、災害があったときのことを想定し、日頃から話し合いをしてほしい。」と聞き、「実

際、切迫した中ではパニックに陥り、事前に想定しておかないと、とても他人のこと等を考えられない」という知見が得られたとの報告がされている。

このように、本件ブロック会が行ったブロック会調査研究事業は、当該地域における課題を設定し、その課題について調査研究を行い、課題に関する知見を得ていることから、本件要項第2条に適合しているものと判断をしている。

ウ 請求人は、「地域への還元も実施されていない」と述べているが、そもそも当該事業は地域課題に関し、その「目的の達成に資するもの」が知見を得ることに公益性を認め、補助金を交付しているので、「地域への還元」の実施結果自体は、審査対象ではない。なお、実績報告書には、「各々団体に持ち帰って、当然、情報共有を図りたい」という報告がなされている。

エ 請求人の主張している、「本市が何ら評価も行わず、請求通りに補助金額を確定し交付したのは不当である。」とする点については、否認する。

「土浦市地区長連合会補助金ブロック会調査研究事業交付申請書」には、事業の目的や地域課題、研究のための視察先など具体的に計画が示されており、その申請内容に基づいて審査概要を作成、審査し、交付決定を行っている。また、「土浦市地区長連合会補助金ブロック会調査研究事業実績報告書」により、事業の実施内容を確認し、審査概要を作成したうえで額の確定を行っており、適正に事務処理を行っている。

オ 請求人は、調査研究の事例として、公益財団法人日本財団の助成金を受けて、四條畷市と一般財団法人地方自治研究機構が共同で行った、「ごみ減量化及びごみ収集の効率化に関する調査研究」を提示しているが、補助金を交付する事業は、その目的や趣旨はもとより、補助対象者や補助金額のような交付の要件なども異なることから、当該事業はあくまでも一例にすぎず、あたかも当該事業が一般的な調査研究事業であるかのように論じ、これを根拠として本件ブロック会の行った事業が調査研究に値しないというのは、あくまでも請求人の個人的な見解にすぎない。

第5 監査によって確認した事実

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、当該規則第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、公益上の必要性を具体化している。

2 地区長連合会補助金について

本件要項によれば、連合会の円滑な運営及び連合会が行う地域の活性化、地域の福祉の向上、地域の安全確保その他の地域課題に関する調査研究に係る事業を支援することにより、住民自治の向上及び住民の福祉の増進を図るため、予算の範囲内において補助金を交付するものとしている。

第6 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 連合会に本件事業に関し不履行があるか否か。また、市が当該不履行について評価を行っていないか否か。

請求人は、連合会に本件事業に関し不履行があると主張するが、本件要項第2条別表の備考の1によれば「『ブロック会調査研究事業』とは、連合会が組織する各ブロック会が、地域住民と連携して、当該地域の活性化、地域の福祉の向上、地域の安全確保その他の地域課題に関する調査研究を行う事業をいう。」とされていることから、ブロック会調査研究事業とは地域課題に関する調査研究を行う事業である。

本件補助金の申請内容によれば、本件事業として「いざ災害が起きた際に、行政の力に頼るのではなく、住民自治の考えのもと、自分たちの地域は自分たちで守る行動をしたいという思い」から、防災を地域における「最重要の課題」として捉え、「今後の地域防災力の向上に役立てることを目的とし」「防災施設を視察先として選定」し、その視察先において「施設見学のほかに、被災者の方から経験を語っていただく」ことを内容とする調査研究が行われるものであると理解できる。

そして、このような内容の調査研究に対して市が本件補助金の交付決定を行っているところ、本件補助金の実績報告によれば、本件ブロック会が視察先の「いわき震災伝承未来館」の施設を訪問し、被災者から「災害が起きてからでは遅い。地域や家族で、災害があったときのことを想定し、日頃から話し合いをしてほしい。」という話を聞くなどしたと記載されており、これらの事実を疑う証拠もない。

したがって、本件事業に不履行があるとは認められない。また、本件事業に不履行の事実はないから、市が当該不履行について評価を行っていないか否かについては検討するまでもない。

2 本件補助金について公益上の必要性があるか否か。

補助金の交付について、平成30年8月2日大阪地方裁判所判決（平成29年（行ウ）158号）では、「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

合においては、寄附又は補助をすることができる。」と規定しているところ、地方公共団体の長は、地方自治の本旨の理念に沿って、住民の福祉の増進を図るために地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う地方公共団体の執行機関として、住民の多様な意見及び利益を勘案し、補助の要否についての決定を行うものであり、その決定は、事柄の性質上、諸般の事情を総合的に考慮した上での政策的判断を要するものとして地方公共団体の長に一定の裁量権があるものと解される。他方で、同条が公益上の必要性を要件とした趣旨は、恣意的な補助金等の交付によって当該地方公共団体の財政秩序を乱すことを防止することにあると解される以上、裁量権の範囲には一定の限界があり、当該地方公共団体の長による公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又はその濫用があったと認められる場合には、当該補助金の交付決定は違法と評価されると解するのが相当である。そして、上記の判断に裁量権の逸脱又はその濫用があったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要であると解される。」とされている。

ブロック会調査研究事業は、前述のとおり、「地域の活性化、地域の福祉の向上、地域の安全確保その他の地域課題に関する調査研究を行う。」事業であり、公益性があるものといえる。そして、本件事業は、前述のとおり、地域における防災を地域課題に設定し、防災施設を視察先として、施設見学や被災者からその経験を聞くことが調査研究の内容となっているが、地域課題の設定や視察先の選択、調査研究の内容にブロック会調査研究事業に適合しないと考えられるものはないことから、本件事業に対し、本件補助金を交付することは公益上の必要性があるといえる。

3 連合会に対し本件補助金の返還を請求することが可能か否か。

本件事業に不履行はなく、かつ当該事業には公益性が認められるため、これらの事由が欠けることを理由とした連合会に対する本件補助金の返還の請求を行うことが可能か否かの論点は検討するまでもない。

連合会に対し本件補助金の返還を請求する根拠となるその他の事実も認められないことから、連合会に対し本件補助金の返還を請求することはできない。

4 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないことから、本件請求を棄却する。