船橋市監査委員告示第４号

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項に基づく船橋市職員措置請求について、同条第５項の規定により監査を実施したので、その結果を公表する。

令和３年４月９日

船橋市監査委員　中　村　　章
同　齋　藤　弘　之
同　松　嵜　裕　次
同　斉　藤　　誠

第１　請求人
住所・氏名　省略

第２　請求の受理
監査の実施にあたり本件措置請求書は、法第２４２条第１項の要件を具備しているものと認め、令和３年２月８日付けでこれを受理した。

第３　監査の実施
１　請求の要旨（措置請求書の原文のとおり）

第１　請求の趣旨
１　主体
船橋市長

２　年月日及び行為
(1)　年月日
令和２年２月１０日

(2) 行為

A 町会会館設置費補助金１８９９万円の支出（振込）

３　当該行為が違法であること

(1)　総論

地方自治法第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、寄付又は補助をすることができると定めているが、公益上の必要性の有無の判断は、当該普通地方公共団体の自由裁量ではなく、その裁量権の範囲を逸脱またはこれを濫用したものと認められる場合には、違法となる。

令和２年２月１０日、船橋市長がした A 町会会館設置費補助金１８９９万円の支出行為は、船橋市長に与えられた裁量権の範囲を逸脱又はこれを濫用したものといえ違法である。

以下、項を改めて述べる。

(2)　船橋市の財産が実質的に減少したこと

ア　船橋市財産の減少

最高裁第２小法廷平成２３年１月１４日判決（裁判集民２３６号１頁、以下「平成２３年最高裁判決」という。）は、地方自治法第２６０条の２第１項の認可地縁団体である自治会の地域集会所建築につき、町が助成のため町の普通財産である土地を建設用地として自治会に無償譲渡したことについて、無償譲渡が地方自治法第２３２条の２に定める「寄付又は補助」にあたるとした上で、建築用地取得の原資は、自治会の会員数の急増をもたらしたマンションの建設会社が町に寄付した施設協力金であることを理由として、自治会への無償譲渡には合理性が認められることから、公益上の必要性があると判断した町長の判断に裁量権の逸脱又は濫用はないとした。

ところが、本件では、助成金として船橋市から支出がなされており、船橋市の財産が客観的にみて減少していることに争いはない。

イ　財産管理に不安があり違法であること

本件では、平成２３年最高裁判決のように土地そのものが譲渡されているわけではなく、上記 A 町会の口座宛に補助金が支出されており、当該補助金の利用は補助金の支払いを受けた A 町会の裁量に委ねられている。

補助金を受けた A 町会が、地方自治法第２６０条の２第１項の認可地縁団体（以下、単に「認可地縁団体」という。）であるか否かは、船橋市から回答を受けておらず判然としないが、仮に、認可地縁団体でない場合は、財産の保全・管理に不安の生じる団体への補助金の支出であるから、当然に、不適切な団体に対する補助金の支出といえ、裁量権の逸脱又は濫用にあたり違法である。

すなわち、A 町会が認可地縁団体でなかった場合には、法人格なき社団の法理に従うと、所有権その他の権利は、A 町会代表者である自然人に帰属することになる。

つまり、A 町会名義の預金口座は、その代表者に権利帰属することとなり、建物が建設された場合には、建物は、代表者名義で保存登記がなされることとなる。

船橋市が、町会会館として利用させることを目的として、町会会館を建築したのであるから、町会会館として、町会に所有権が帰属し、町会による利用が保障される限り、船橋市から補助金という形で支出が為されているとしても、実質的には財産の減少はないということができる。

しかし、町会以外の第三者である代表者に所有権が帰属する場合には、単なる自然人の財産であるかのような外観を呈する不動産を、町会の会館として利用することになり、町会会館として永続的に利用が保障されているとは言えず、実質的には船橋市の財産が減少したものといえる。

また、仮に、認可地縁団体であった場合、目的自体が町会会館の建設となっている場合であっても、現実に建設費用に用いられたか否か、の検証は、当該認可地縁団体の報告に重きを置くことになり、実質的

に、その妥当性の検証は困難である。

したがって、A 町会が認可地縁団体であった場合、支出された補助金の使途や工事代金の適否等についての検証が十分できず、財産管理に不安があるから、実質的に船橋市の財産が減少しているといえる。

(3)　補助金交付規則に反すること

ア　補助金交付主体でないこと

船橋市町会・自治会館設置費補助金交付規則（昭和５４年３月３０日規則第１８号、最終改正平成３０年３月３０日規則第４３号、以下単に「補助金交付規則」という。）第２条（２）アは、町会、自治会等が、所有権その他市長が認める権能を有することと定めており、町会等が所有権の帰属主体となっていることを要件としている。

A 町会が、認可地縁団体であるか否かは判然としないが、仮に、認可地縁団体でなかった場合には、補助金交付規則第２条（２）アに違反す。

イ　要件に該当しないこと

補助金交付規則第３条は、交付の要件として、（１）新築等又は購入の場合にあっては、当該町会、自治会等の区域内に既に補助金の交付を受けて設置した会館がないものであって、市長が定めるものであることと定めている。

しかるに、A 町会は、補助金交付時点において、既に当該町会内に存在しており、（１）の要件に該当しない。

本件では、老朽化を理由とする補助金の支出であることからすると、本来、補助金交付規則第３条（３）の修繕の場合にあたるものであり、修繕について検討すべき事案であり、取壊し・再建築に議するべき事案ではなかった。

また、仮に補助金交付規則第５条（１）により、補助金の再交付の要件に該当しない。

ウ　補助金限度額を超過すること

補助金交付規則第４条（１）は、新築等又は増築の際の補助金の限度額として実際に工事に要する費用の１０分の８に相当する額と定めている。

本件工事代金は２３００万円であり、消費税及び地方消費税の額が１８４万円とされている。

２３００万円の１０分の８に相当する額は、１８４０万円であり、１８９９万円の支出は、５９万円限度額を超過している。

なお、平成３１年３月２６日付船橋市長作成の船橋市町会・自治会館設置費補助金事前協議結果通知書（船自第８４３号）によると、対象経費を２４８４万円とし、その１０分の８相当額である１９８７万円を交付予定額として記載している。

２４８４万円は、工事代金２３００万円に消費税及び地方消費税の額１８４万円を合算した額であることから、消費税込の金額を基準として補助金額を定めたと考えられるが、税は費用ではなく、消費税込みの額を以て補助金の限度額を算出することはできない。

それでは補助金を以て納税するに等しい。

エ　手続違背があること

(ｱ) 事前協議が不十分であること

補助金交付規則第６条は、補助金の交付を受けようとする町会、自治会等の代表者は、見積書その他市長が必要があると認める書類を提出し、事前に市長と協議しなければならないと定めている。

しかし、A 町会の代表者が市長と協議した形跡はなく、単に平成３０年７月２３日に、代表者を含む３～４名が、ヒアリング回答用紙等を持参し、自治振興課職員と事前協議（ヒアリング）を行った形跡があるのみである。

また、上記事前協議（ヒアリング）においては、船橋市自治振興課は提出書類として、次の書類を求めている。

（１）　ヒアリング回答用紙
（２）　ヒアリング参加者報告書
（３）　計画の承認を得た総会の議事録（写）
（４）　付近の見取図、配置図、平面図
（５）　周辺住民の同意書（写）
（６）　建設委員会の名簿（写）
（７）　（借地の場合）借地契約書（写）

しかし、これらの書類が全て提出されたわけではなく、また、そもそも（３）の計画の承認を得た総会の議事録に至っては、総会の招集手続さえとられておらず、計画の承認を得た総会なるものが現実に開催されたか否かは判然としない。

事前協議は不十分というほかない。

(ｲ) 交付申請手続きが不十分であること

補助金交付規則第７条は、契約書その他の書類を添付して市長に補助金交付を申請することになっているが、それら各書類が現実に全て添付されて申請されていない。

また、そもそも、建築に際しての総会の招集手続や総会決議も不十分である。

(4)　公有地の拡大の推進に関する法律の趣旨に反すること

公有地の拡大の推進に関する法律は、その目的を、「都市の健全な発展と秩序ある整備を促進するため必要な土地の先買いに関する制度の整備、地方公共団体に代わつて土地の先行取得を行なうこと等を目的とする土地開発公社の創設その他の措置を講ずることにより、公有地の拡大の計画的な推進を図り、もつて地域の秩序ある整備と公共の福祉の増進に資することを目的とする。」と定めている（同法第１条）。

本件では、A 町会会館として利用する建物建築を目的とするのであ

れば、むしろ、建物用地を船橋市が所有している以上、船橋市が建物を所有すれば、地域の秩序ある整備と公共の福祉を増進することができたはずであるにもかかわらず、A 町会に補助金を支出し、A 町会に会館建物を建築させているのであり、公有地の拡大の推進に関する法律の趣旨に反する。

(5)　結語

以上より、令和２年２月１０日、船橋市長がした A 町会会館設置費補助金１８９９万円の支出行為は、①A 町会が認可地縁団体でなかった場合には、そもそも、補助金を受ける主体とは成り得ず、違法である。

また、A 町会が認可地縁団体でなかった場合には、さらに、②代表者個人名義で保存登記が為される建物の建築資金を補助したことになり、船橋市の財産を実質的に減少させるものとして、船橋市長に与えられた裁量権の範囲を逸脱又はこれを濫用したものといえ違法といえ、③A 町会が、地方自治法第２６０条の２第１項の認可地縁団体であった場合には、建物建築を船橋市で行い、建築後の建物を A 町会に譲渡するべきであったのに、A 町会に建築資金を補助金として支出したことから、当該補助金が適正に建設資金として支払われたのか等の検証が困難であり、実質的に船橋市の財産を減少させたものといえ違法である。

さらに、④補助金交付規則に定める要件に該当せず、補助金限度額を超過しており違法である。また、⑤事前協議が不十分であり、交付申請手続きが不十分であるという意味で、補助金交付規則に定める手続に違背しており違法である。

そもそも、⑥船橋市が町会会館建設地を取得し、会館を建設するのではなく、補助金を町会に支出し、町会による建物建築を認めるような進め方は、公有地の拡大の推進に関する法律の趣旨に反し、違法である。

したがって、令和２年２月１０日、船橋市長がした A 町会会館設

置費補助金１８９９万円の支出行為は、船橋市長に与えられた裁量権の範囲を逸脱又はこれを濫用したものといえ違法である。

４　請求する措置

違法な公金支出にあたることから、支出した１８９９万円は船橋市の被った損害といえ、この損害を補填するため、補助金の交付を受けたＡ町会に対し、その返還を求め、その返還が叶わぬ場合には、補助金交付の決定をした船橋市長にその賠償を求めることとする。

なお、さらに、Ａ町会が地方自治法第２６０条の２第１項の認可地縁団体でなかった場合には、Ａ町会について認可地縁団体となるべく指導をし、認可地縁団体となった場合には、Ａ町会会館の所有名義をＡ町会とするよう是正することも求める。

以上、地方自治法第２４２条第１項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

以　上

証　拠　方　法

１	甲　１号証	令和２年５月２０日付ＦＡＸ
２	甲　２号証	会館建設・設備の手引き
３	甲　３号証	会館新築等の事前協議（ヒアリング）の実施についてと題する文書
４	甲　４号証	船橋市町会・自治会館設置費補助金事前協議結果通知書と題する文書
５	甲　５号証	会館設置等計画回答用紙と題する文書
６	甲　６号証	増築が必要とされる理由と題する文書
７	甲　７号証	御見積書
８	甲　８号証	Ａ町会会館増築工事と題する文書
９	甲　９号証	第３８回定期総会議事録
１０	甲１０号証	ヒアリング回答用紙
１１	甲１１号証	ヒアリング参加者報告書

２　監査対象事項

請求書に記載されている事項及び事実を証する書面から、監査の対象事項は「令和元年度にＡ町会に交付した町会自治会館設置費補助金が違法若しくは不当に支出されたか否か。」とした。

３　監査の方法

監査は、次のとおり実施した。

（１）請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第２４２条第７項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設け、令和３年３月１０日に追加の証拠が提出され、令和３年３月１６日に陳述の聴取を行った。

（２）関係職員の陳述

令和３年３月１６日、市長から委任された自治振興課長、同課長補佐、同課自治振興係長及び同課自治振興係員から陳述を聴取した。

（３）調査

自治振興課長、同課長補佐、同課自治振興係長及び同課自治振興係員から事情を聴取するとともに関係書類を調査した。

第４　監査の結果

１　主文

本件措置請求について、監査委員は、合議により請求に理由がないものとして棄却することに決定した。

以下、その理由について述べる。

２　理由

（１）事実関係

船橋市町会・自治会館設置費補助金交付規則（以下「交付規則」という。）は、町会、自治会等が町会・自治会館（以下「会館」という。）の新築等、

増築、修繕、大規模の模様替え又は購入をする場合に、その費用の一部を補助することにより、住民自治の振興を図り、もって地域住民の福祉の向上に資することを目的として昭和５４年４月に施行されたものである。

Ａ町会は、市から借り受けた土地に既存の会館を保有しているが、当該会館の増築が必要となったことから、平成３０年５月１３日の第３８回定期総会において、町会会館増設検討委員会の平成２９年度の活動報告及び平成３０年度の活動方針として同委員会を随時開催することが承認され、平成３１年５月１２日の第３９回定期総会において、同委員会の今後の活動予定及び工事費の支出を含む平成３１年度予算が承認された。平成３０年５月１３日の第３８回定期総会の後、平成３０年７月２３日に交付規則第６条第１項に基づく事前協議を市と行った。

市は交付要件に該当するものと判断したので、当該補助金を交付するものとし、平成３１年３月２６日に同条第２項に基づく事前協議結果通知書において交付予定額をＡ町会に通知した。

Ａ町会は、平成３１年３月３１日に当該会館の増設工事契約を締結して令和元年１２月２０日に竣工し、令和２年１月１５日に交付規則第７条に基づく交付申請を市に行った。

市は申請書類（契約書、工事見積書、建築設計図、確認済証、検査済証及び領収書の写しを添付）を審査し、令和２年１月１６日に交付規則第８条に基づく交付可否決定通知書において交付決定額をＡ町会に通知した。

令和２年２月１０日に補助金１，８９９万円を市がＡ町会名義の口座に振り込み、令和２年２月２８日にＡ町会が交付規則第１１条に基づく会館設置工事収支決算報告書及び増築工事費用に係る領収証を市に提出した。

なお、Ａ町会は、地方自治法第２６０条の２第１項で定める地縁による団体であるが、認可地縁団体ではない。

（２）判断

①認可地縁団体でない団体への補助金交付について

請求人は、地方自治法第２６０条の２第１項で定める認可地縁団体でない団体への補助金交付は、財産の保全・管理に不安の生じる団体への補助

金の支出であるから、当然に、不適切な団体に対する補助金の支出といえ、裁量権の逸脱又は濫用にあたり違法であると主張している。

しかしながら、交付規則第２条第１号では、補助金の交付対象とする町会、自治会等を、市内の町、丁目又は一定区域ごとに、当該区域の住民により親睦を基調として自主的に結成される団体であり、かつ、世帯又は個人を単位として構成される団体であって、市政に連携するとともに、当該区域住民の福祉の向上のために奉仕する団体をいうと定義しており、地方自治法第２６０条の２第１項で定める認可地縁団体であることを要してはいない。

従って、A 町会に対して補助金を交付することは違法とはいえない。

②所有権が町会に帰属していない会館に対する補助金交付について

請求人は、交付規則第２条第２号アは、町会、自治会等が、所有権その他市長が認める権能を有することと定めており、町会等が所有権の帰属主体となっていることを要件としているため、認可地縁団体でない団体への補助金交付は、交付規則第２条第２号アに違反すると主張している。さらに、町会以外の第三者である代表者に所有権が帰属する場合には、会館として永続的に利用が保障されているとはいえず、補助金の支出が実質的には船橋市の財産が減少したといえると主張している。

しかしながら、船橋市町会・自治会館設置費補助金交付規則に関する基準（以下「交付基準」という。）第３条では、交付規則第２条第２号アに規定するその他市長が認める権能を有することとは、次の各号のいずれかに該当するもので、かつ町会、自治会等が主たる使用者であるものをいうと規定されている。A 町会は当該会館の主たる使用者であり、当該会館の底地の所有者である市と継続して貸付契約を締結していることから、交付基準第３条第１号のエに該当し、所有権に準ずる権能を有していると認められる。

したがって、交付規則第２条第２号アに違反しているとはいえず、会館の永続的な利用が保障されていないとはいいきれない。

さらに、地方自治法第２３２条の２において、地方公共団体は公益上必

要がある場合には、寄附又は補助をすることができる旨が規定されており、それに基づく交付規則を策定し、その第１条において、この規則は、町会、自治会等が町会・自治会館の新築等、増築、修繕、大規模の模様替え又は購入をする場合に、その費用の一部を補助することにより、住民自治の振興を図り、もって地域住民の福祉の向上に資することを目的とすると規定されていることから、交付規則に基づく補助金の支出をもって市の財産が減少したとはいい難い。

なお、請求人はＡ町会が認可地縁団体であった場合は補助金の使途や工事代金の適否等について十分な検証ができないとしているが、補助金交付後の手続きとして、担当課である自治振興課では、領収書及び決算書等を提出させ、工事に要した費用に係る領収書で実際に工事費用が支出されたことを、決算書等でＡ町会に支出した補助金の使途等について確認を行っていることから、検証が不十分であるとはいえない。

③補助金の交付要件及び金額について

請求人は、当該補助金については、既に会館が設置されていることから交付規則第３条第１号の新築等又は購入に該当せず、老朽化を理由とする補助金の支出であるから同条第３号に該当する修繕について検討すべき事案であるとともに交付規則第５条で規定する補助金の再交付の要件にも該当しないと主張している。さらに、交付規則第４条第１号で定める補助金額を消費税込の金額を基準とすることについて、税は費用ではなく、消費税込みの額を以て補助金の限度額を算出することはできないと主張している。

補助金の交付要件については、交付規則第３条において、新築等又は購入、増築、修繕及び大規模模様替えのそれぞれについて規定されている。当該補助金については、既存の会館が耐震性の問題から取り壊しとなり、町会活動に支障をきたすようになったことに伴う、既存会館の増築に該当するものであるが、交付規則第３条第２号で定める交付要件である増築部分の床面積やＡ町会の世帯数及び交付規則第５条で定める再交付の要件のいずれについても要件に反するものは認められない。

また、交付規則第４条第１号で定める補助金額については、実際に工事に要する費用を基にしているが、この費用には消費税も含まれている。税法上、課税事業者ではない者は、消費税についてはいわゆる「税込経理方式」によることとされており、消費税は費用（資産の取得費を含む）として処理することとなる。課税事業者ではないＡ町会も当然のことながら消費税を費用処理することとなり、市が交付する補助金の対象を消費税を含む費用とすることに何ら問題はない。

④補助金の交付申請に係る手続きについて

請求人は、交付規則第６条第１項では、補助金の交付を受けようとする町会、自治会等の代表者は、見積書その他市長が必要があると認める書類を提出し、事前に市長と協議しなければならないと規定されているが、Ａ町会の代表者が市長と協議した形跡がないこと。また、自治振興課が求めた事前協議での提出書類の全てが提出されたわけではなく、提出書類のうち計画の承認を得た総会の議事録については、総会の招集手続きがとられておらず、開催自体が判然としないことから、事前協議が不十分であると主張している。さらに、交付規則第７条で定める交付申請書に添付するべき書類のうち添付されていないものがあることから、交付規則で定める交付申請手続きに違背しており違法であると主張している。

しかしながら、交付規則第６条第１項で定める市長との事前協議については、現実的に市の職務を市長が直接かつ全て行えるものではないため、地方自治法第１５３条において、市長は、その権限に属する事務の一部を職員に委任することができるとされている。これにより、市職員が市長の補助職員として存在し、基本的には市長の代わりとなって事務を執行しているので、Ａ町会が補助金交付申請をするにあたり、所管課である自治振興課の職員と事前協議を行ったものである。

事前協議での提出書類については、個々の状況によるため必ずしも全ての書類を必要としているものではなく、当該事前協議においては、当該町会館の隣接地に居住者がいないことから、自治振興課が周辺住民の同意書提出については不要と判断したものである。また、事前協議で提出された

計画の承認を得た総会の議事録については、(１)事実関係で述べたとおり、総会は開催されていると認められる。

交付規則第７条で定める交付申請書に添付するべき書類については、(１)事実関係で述べたとおり、必要な書類が添付されている。

したがって、交付規則で定める交付申請手続きに違背しているとはいえない。

⑤公有地の拡大の推進に関する法律の趣旨について

請求人は、市が建物を所有すれば、地域の秩序ある整備と公共の福祉を増進することができたはずであるにもかかわらず、A 町会に補助金を支出して A 町会に会館建物を建築させていることから、公有地の拡大の推進に関する法律の趣旨に反していると主張している。

しかしながら、当該会館が立地している土地は市有地であり、当該補助金は会館の増築工事に対するものであることから、当該補助金の支出が公有地の拡大の推進に関する法律の趣旨に反しているとする主張は認められない。

（３）結論

以上のことから、当該補助金の交付手続きにおいて、交付規則等に反する部分は認められず、違法な公金の支出であるとはいえない。

よって、本件措置請求は理由がないものとして、主文のとおり棄却する。