

丹波市職員措置請求監査結果

(丹波市空き家利活用地域活性化事業補助金に係る監査請求)

令和2年9月29日

丹波市監査委員

決 定 書

第 1 請求人

住 所 兵庫県丹波市 [REDACTED]
氏 名 [REDACTED]

第 2 請求の受付日

令和 2 年 8 月 4 日

第 3 請求の要旨

請求人からの請求の要旨については、令和 2 年 8 月 4 日付けで提出の職員措置請求書（住民監査請求書）及び、補正指導後に令和 2 年 8 月 6 日付けで提出の補正書から、次のとおりと解した。

丹波市が平成 30 年度に柚津活性協議会（以下「本件団体」という。）に交付した丹波市空き家利活用地域活性化事業補助金（以下「本補助金」という。）について、丹波市空き家利活用地域活性化事業補助金交付要綱（以下「本交付要綱」という。）に規定する補助対象者及び補助対象経費の要件を満たしていなかったにもかかわらず、市長は補助金を不当に支出した。

また、令和元年度の活動実績報告を受け、本交付要綱第 11 条（交付決定の取消し及び補助金の返還）の規定に該当するにもかかわらず、市の対応にも反省すべき事項があることと、補助金交付後の活動実績を判定し、市長が補助金の返還を求めないとしたことは、不当な決定である。

以上のことから、市に 300 万円の損害が発生しているため、市長にその損害の補填を求める。

第 4 請求人が提出した事実証明書

- 1 丹波市告示第 201 号 本交付要綱（平成 29 年 3 月 27 日）
- 2 丹波市告示第 354 号 本交付要綱の一部を改正する要綱（平成 30 年 4 月 23 日）
- 3 丹波市告示第 828 号 本交付要綱の一部を改正する要綱（平成 30 年 10 月 30 日）
- 4 本件団体が提出した補助金交付申請書の写し
- 5 本件団体が提出した補助金事業完了実績報告書の写し
- 6 令和元年 9 月 13 日の本件団体会員への聞き取り調査摘録

- 7 令和元年9月19日の本件団体代表者への説明摘録
- 8 平成30年度本補助金の対象3事業における令和元年度活動実績報告の検証について

第5 請求の受理

本件請求について審査した結果、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、令和2年8月7日に受理した。

ただし、法第242条第2項において、住民監査請求は、「当該行為のあっ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。」と規定されており、本件補助金の支出については、平成31年4月25日に支払いが行われている点と、補助金の返還を求めないとした決定行為（補助金返還請求権の不行使）のうち、その返還請求理由が支出時に起因する点については、本件請求時において1年を経過している。

しかしながら、請求人が本件請求の中で、「正当な理由」があるとして主張している内容が適正であるか、その他「正当な理由」が認められるかを、監査の実施の中で調査、検討、判断する必要があることから、受理後にその要件審査を行うこととした。

第6 監査の実施

1 新たな証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人に対し、令和2年8月24日に第242条第7項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人から陳述の欠席届及び、新たな証拠が令和2年8月14日に提出された。

提出された新たな証拠

- ・令和元年10月11日の本件団体代表者と副市長の協議摘録

2 関係書類の調査

産業経済部定住促進課から本件請求に関する書類の提出を受け調査を行った。

3 監査対象部局

監査対象部局を、産業経済部定住促進課及び、庁内検証委員会とした。

4 監査対象部局の事情聴取

(1) 産業経済部定住促進課

監査対象部局から関係書類の提出を求め、産業経済部長、定住促進課長、同課係長及び会計管理者から、令和2年9月2日に事情の聴取を行った。

事情の聴取内容については、次のとおりである。

- ア 補助対象者の要件に関する事
- イ 利用状況・活動実績に関する事
- ウ 補助対象経費の要件に関する事
- エ 補助金返還に関する事

(2) 庁内検証委員会

令和2年度の庁内検証委員会委員のうち、理事（同委員長）、企画総務部長、政策担当部長、財務部長、会計管理者、庁内検証委員会の事務局である総務課長から、令和2年9月3日に事情の聴取を行った。

事情の聴取内容については、次のとおりである。

- ア 令和元年度活動実績の評価に関する事
- イ 事業者の組織運営の評価に関する事
- ウ 補助金返還の検討に関する事

第7 監査の対象

1 監査の対象とした事項

請求人が、令和元年度の活動実績報告を受け、「本交付要綱第11条（交付決定の取消し及び補助金の返還）の規定に該当するにもかかわらず、補助金交付後の活動実績を判定し、市長が補助金の返還を求めないとしたことは、不当な決定である。」と主張している点について、「補助金交付決定の取消判定が行われていない時点においても、他用途に使用された場合に合理的な理由なく補助金の返還を求めないことは、補助金交付決定の取消しを行わないことを含めて、法第242条第1項の所定の「財産」に属する補助金返還請求権の管理を怠る行為に該当すると解すべきである。」（仙台高裁平成27年7月15日（行コ）第5号）との判例もあり、市長が補助金の返還請求権を行使していないことが、法第242条第1項に規定する「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」に該当すると主張しているものと解されることから、補助金の返還を求めない合理的な理由があるかについて、監査の対象とした。

2 監査の対象としなかった事項及びその理由

請求人が、「本交付要綱の補助対象者及び補助対象経費の要件を満たしていなかったにもかかわらず、市長は補助金を不当に支出した。」と主張している点について、法第 242 条第 2 項において、住民監査請求は、「当該行為のあっ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。」と規定されている。

本件補助金の支出については、平成 31 年 4 月 25 日に支払いが行われており、本件請求は令和 2 年 8 月 4 日に行われていることから、当該財務会計上の行為のあった日から 1 年以上経過している。

そして、法第 242 条第 2 項ただし書の「正当な理由」とは、「当該行為が極めて秘密裡に行われたため、1 年を経過した後はじめて明るみになった場合、あるいは天災、地変等で交通機関が途絶して請求期間を経過した場合を指すもの」（福島地昭和 52 年 7 月 25 日（行ウ）10 号）との判例もある。

また、請求人は、本件請求の中で、「正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」（最高裁平成 14 年 9 月 12 日（行ツ）第 69 号）との判例を根拠に、正当な理由があると述べている。

しかし、要件審査の結果、請求人の正当な理由があると主張する内容は、法第 242 条第 2 項ただし書に規定する「正当な理由」には該当せず、その他にも「正当な理由」に該当する内容が見当たらなかったため、請求の要件を具備していないと判断した。

次に、補助金の支出時に起因する理由により、補助金の返還を求めないとした決定行為（補助金返還請求権の不行使）については、「特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条（法第 242 号）第 2 項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」（最高裁昭和 62 年 2 月 20 日（行ツ）第 164 号）との判例があることなどから、前述の補助金の支出同様、請求の要件を具備していないと判断した。

また、「市の対応にも反省すべき事項があること」で「補助金の返

還を求めないとしたこと」と述べている反省すべき事項とは、庁内検証委員会から令和元年12月に報告された、平成30年度の補助金交付事務に関することを指しているため、上記と同様、請求の要件を具備していないと判断した。

第8 監査の結果

請求人が、「市長が補助金の返還を求めないとしたことは、不当な決定である。」と主張している点については、補助金の返還を求めない合理的な理由があり、不当は認められず、その主張に理由がないと判断したので、これを棄却する。

なお、「市長は補助金を不当に支出した。」との主張と、「市長が補助金の返還を求めないとしたことは、不当な決定である。」と主張しているもののうち、支出時に起因する返還請求理由によるもの及び、「市の対応にも反省すべき事項があること」との返還請求理由によるものの3点の主張については、前段の「第7 監査の対象」において示したように、法第242条第2項に規定する要件を具備しておらず、不適法なものであると判断したので、これらを却下する。

以下、棄却の理由について述べることとする。

1 事実関係の確認

監査対象部局の事情聴取、関係書類調査等により以下の事項を確認した。

(1) 本交付要綱第11条（交付決定の取消し及び補助金の返還）の規定について

交付決定の取消し及び補助金の返還については、補助金交付決定時の本交付要綱（平成30年10月30日改正）をもって判断するとしており、同要綱第11条第1項は次のとおり定められている。

第11条 市長は、補助事業者が次の各号のいずれかに該当するときは、交付決定の全部又は一部を取り消し、既に交付した補助金があるときは、当該各号に定める額を返還させるものとする。

(1) 交付決定の内容又はこれに付した条件に違反したとき

補助金の額の全額

(2) 偽りその他不正な手段により補助金の交付を受けたとき

補助金の額の全額

(3) 補助事業者が、当該補助事業に係る改修工事が完了した日

から起算して10年以内に、補助金の交付を受けて改修した物件を当該補助事業の趣旨に反して他の用途に使用したとき又は使用しなくなったとき(市長がやむを得ない理由があると認める場合を除く。) 次の区分による。

ア 改修工事完了の日から起算して5年以内の場合 補助金の額の2分の1の額

イ 改修工事完了の日から起算して5年以上10年以内の場合 補助金の額の3分の1の額

(4) 市税、公共料金等を滞納したとき 補助金の全額

(5) その他市長が補助金を交付することが不適当と認めるとき 市長が別に定める額

(2) 本交付要綱第11条第1項第1号から第3号の各号に係る事項について

請求人は、本件団体代表者、■■■■自治会(以下「地元自治会」という。)から会員となっていた2名及び、当時の市担当部長及び課長の発言(協議等の摘録から)や、本補助金により改修した設備の一部であるトイレの使用形態から、本交付要綱第11条第1項第1号から第3号の各号に該当しているとしている。

ア 第1号「交付決定の内容又はこれに付した条件に違反したとき」について

本交付要綱の補助対象者は、「空き家等を所有又は賃借し、かつ、地域活性化のために利活用する自治組織等」としており、自治組織等は、「自治会、自治協議会等地域を基盤として活動している任意団体、NPO法人等をいう。」と定義されている。

担当課は、本件団体の補助金交付申請時には地元自治会からの会員2名を含む4名の会員があり、地域を基盤として活動している任意団体として、補助対象者の要件を満たしていると判断し、補助金の交付決定を行った。

しかしながら、令和元年8月以降に、地元自治会からの会員2名への聞き取り調査をしたところ、補助金を活用して空き家改修が行われていることの認識がないことが確認できたため、市としては補助金交付団体の要件に該当しないのではないかと考え、もしそう判断するのであれば交付決定時に遡って補助金交付決定を取り消し、必要に応じて補助金返還を求めなければならないような状況もありうると考えたため、令和元年9月19日に担当部長が本件団体代表者に

対して、「申請時に遡るが、その時点では要件を満たした団体ではないのではないかというのが、今の時点の判断である」と説明している。これは「市の現時点の考え方であるが、市議会の意見も聞きながら調査をしていき、返還となれば文書で通知する」との前置き、また「経過はまたこれからの流れとなってくるので、今後どうなるかは今のところ正式ではないので」ということを説明するなど、補助金の返還を断定したものではないとしている。

その後、市議会での意見や、本件団体や地元関係者への調査を踏まえて、市として補助金の返還を求めないと判断している。その妥当性について、庁内検証委員会での検証を経たうえでの判断としては、本交付要綱における補助対象者の要件として、自治組織等という定義が明確には規定されていないため、必ず自治会員が入っていなければならないと定義することはできないと判断している。

また、担当課が本件団体に自治会員が会員に入ると指導を行っていることについては、あくまでも行政指導の範囲であるとしている。

イ 第2号「偽りその他不正な手段により補助金の交付を受けたとき」について

本件団体は、地元自治会と連携した任意の団体として発足し、その団体で事業実施するのであれば、補助対象となりうるという説明を受け、地元自治会からの会員2名の名を連ねた会則を交付申請時に提出した。

本件団体発足の際に、代表者から地元自治会からの会員2名に対して補助金申請等の詳しい説明はなかったものと（摘録から）推測されるが、本件団体の活動目的である「 の活性と将来の発展に寄与する」ことについては賛同し、会員としての署名と捺印を行ったものとしている。

令和元年9月13日の地元自治会からの会員2名への聞き取りでは、「 （以下「隣接施設」という。）周辺の活性化が の活性化と捉えており、地域の活性化に寄与している」、「会則のことは の活性化のために隣接施設と協力していくもので、押印している」と発言している。

本件団体代表者の地元自治会からの会員2名に対して、説明不足はあったものの、補助金の交付を受けるにあたっては、隣接施設の活動を含めて本交付要綱の趣旨に沿った地域活性化につながる活動を行うためのものであると判断している。

ウ 3号「補助事業者が、当該補助事業に係る改修工事が完了した日から起算して10年以内に、補助金の交付を受けて改修した物件を当該補助事業の趣旨に反して他の用途に使用したとき又は使用しなくなったとき（市長がやむを得ない理由があると認める場合を除く。）」について

本補助金により空き家を改修した設備の一部であるトイレは、空き家を利活用される方が実際に使用されるトイレであるが、隣接施設と本件団体との間で使用契約が締結されており、隣接施設の来客者も使用できるようになっている。

また、隣接施設が占有しているものではなく、隣接施設の来客者、その他施設周辺に来訪された方など、幅広く利用できるトイレになっている。

このトイレは、工事完成時の完了検査においては、外側の出入口はなかったが、検査後に隣接施設側から出入りできるように改修工事が行われている。市議会での意見や内部検討が行われた結果、隣接施設の活動と本件団体による空き家を活用した活動が連携して展開されることが地域活性化にとって有効であること、トイレを隣接施設に有償で使用させることは、空き家の他の部屋の一部を貸して使用料を徴収し活動資金とすることと同様に、本件団体の事業の一部として捉えることが可能であることから、本件団体が連携して地域活性化の取組みを行っている隣接施設にトイレを有償で貸すことを認めるという判断をしている。

なお、本補助金を活用した他団体においても、週に数日、部屋を企業に有償で貸して、活動資金としていることを認めている。

空き家の活用方法が、事業主旨に沿っている以上、市の権限において活用を制限することはできないと判断しており、隣接施設だけに許可しているのではなく、地域に来訪された方など誰でも利用できる施設となっている。

また、空き家の利用実績については、令和元年11月以降ではあるものの、耳つぼ・整体マッサージ、甘味処の営業などにより、事業実施回数は89回、週2日～3日の活動を行っており、本件団体の会員ではないものの地元自治会員2名が、甘味処の運営に参画している。

2 監査委員の判断

請求人の主張について、次のとおり判断する。

請求人は、令和元年度の活動実績報告を受け、「本交付要綱第 11 条（交付決定の取消し及び補助金の返還）の規定に該当するにもかかわらず、市の対応にも反省すべき事項があることと、補助金交付後の活動実績を判定し、市長が補助金の返還を求めないとしたことは、不当な決定である。」と主張している。

しかしながら、本交付要綱における補助対象者の要件として、自治組織等という定義が明確に規定されていないため、必ず自治会員が入っていなければならないと定義することはできず、自治会員が会員に入るようにとの口頭指導を行っていることについては、あくまでも行政指導の範囲であり、実行されるかは本件団体の協力によりなされるもので、自治会員が会員に入っていないことをもって補助対象者の要件を満たしていないとは言えない。また、本件団体は、令和元年 12 月に組織体制の再編を行い、地元自治会員に限らず、広く会員を募って活動を展開しようとしている。

本補助金の交付を受けるにあたっては、隣接施設の活動を含めて本交付要綱の趣旨に沿った地域活性化につながる活動を行うためのものとしており、空き家と隣接施設への来客者は重複していることも多いと考えられ、現在も同様の趣旨での活動を行っている。

空き家においては、隣接施設へ訪れる都市部からの来客者と地域の人とが交流することも重要なことであり、集客と交流というそれぞれの機能と役割を果たすことで、隣接施設と本件団体の活動が地域活性化につながると考えられ、隣接施設の事業に協力することは、本補助金の趣旨に反して他の用途に使用したとは言えず、排他的に事業を運営するのではなく、隣接施設と一体的な取組みにより相乗効果を生み出すと考えられる。また、空き家の利活用についても、令和元年度後半からは事業展開の動きがある。

本件団体が展開している事業・活動は、本交付要綱の趣旨である「空き家等の有効活用及び地域活性化を図るため」に合致するものである。

なお、「市の対応にも反省すべき事項があること」については、監査の対象とはしていないものの、反省すべき事項があったということと、補助金の返還については切り離して考えており、市の対応に瑕疵があるという理由で、補助金の返還を求めないと判断したものではない。

以上のことから、請求人の主張している市の判断については、合理的な理由があり、不当であるとの確証を得られないと判断した。

3 結論

「2 監査委員の判断」のとおり、市の判断については、不当であるとの確証を得られず、本交付要綱第11条に定める補助金の返還を命じなければならないものではないと判断した。

よって、請求人の主張には理由がなく、措置の必要を認めることができない。

4 意見

本件請求における監査委員の判断は、以上のとおりであるが、監査委員としては、今回の監査を通じ、法第199条第10項の規定に基づき、以下のとおり意見を申し述べる。

まず、本補助金については、平成30年度決算審査でも、補助金交付事務の執行に適正を欠く点があることを意見しており、市議会においても、一般会計決算が不認定となった理由の一つとして意見された。以後、市は、本交付要綱の目的に沿った施設活用がなされるよう、その促進に努めてこられたと受け止める。

しかし、本件請求がされたことは、依然として市民の中に、疑義を感じられている方もあるという表れであり、補助金交付規則、交付要綱等に基づいた適正な事務処理に努めることは、当然のことと言うまでもないが、そもそも本交付要綱そのものに不備（問題点）がある、あったのではないかと感じる。また、本交付要綱が幾度となく改正が行われているのも、その表れであり、当初の制度設計時における検討が、不十分であったのではないかと思わざるを得ない。

今後、本補助金に限らず、既存の補助金の見直しや新規の補助金の制定の中で、この教訓が生かされることを望む。

次に、本監査での関係書類の調査や事情聴取において、事実関係の確認を行ったが、会議録や協議経過、承認、意思決定等の文書の作成が、少し不十分ではないかと感じた。

これまでも、同様の意見は、市民等からもあると聞いており、丹波市自治基本条例第34条に規定される市政における説明責任の重要性からも、適正な文書の作成に努められたい。

最後に、本補助金は、増加する空き家等の有効活用を図ることにより、人口減少による地域衰退を克服し、地域の活性化を図ることを目的としている。本補助金に限らず、補助金事業は、それぞれに目的があり、その手段としての補助金（公金）の支出である。

しかし、市は、補助金を出して終わりではない。その目的を実現し、成果を上げることが重要である。その実効性が求められている。

そのためには、市及び補助事業者はもとより、関係者全てが、公金を使った事業であることを十分認識し、責任を持って、事業に取り組んでいってほしいものである。