

横浜市監査委員公表第11号

住民監査請求に係る監査結果の公表

(戸塚区の町内会に対する地域振興協力費に関するもの)

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成17年9月16日

横浜市監査委員	一	杉	哲	也
同		須	須	木 永 一
同		田	野	井 一 雄
同		高	橋	稔

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

第2 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成17年7月27日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成17年9月2日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は陳述を行いました。その際、同条第7項の規定に基づき、戸塚区職員が立ち会いました。

4 請求の要旨

(1) 請求の対象行為

戸塚区は、平成16年9月8日、平戸町町内会（以下「当該町内会」という。）に対し、1,400,000円を地域振興協力費として支払った（以下「本件支出」という）。

(2) 対象行為が違法又は不当である理由

ア 市が制定した平成16年度地域振興協力費支出要領（以下「支出要領」という。）によれば、自治会町内会に対する地域振興協力費支出は、1世帯当たり年額1,000円であり、その世帯数は、「平成16年4月1日現在における自治会町内会等を組織している団体の区域の広報配布世帯数をもって加入世帯とする」としている。

当該町内会は、平成15年9月以降は広報を配布することを断念したと通告した。

戸塚区は、平成16年度地域振興協力費支出に当たり、当該町内会は、広報配布世帯数がゼロとなることに気付き、他の自治会町内会と別の取扱いをすることとし、「加入世帯数」による自治会町内会現況届の提出を促した。

支出要領では、広報配布世帯数により支出することになっており、支出要領

の定めに違背した違法がある。また、当該町内会は町内会館の使用について市と対立している関係にある。「市政協力」という要件を充たしていないという違法がある。

イ 当該町内会は、総会で決議した予算では地域振興協力費を請求しないこととしていたので、そのように記載した平成16年度自治会町内会予算決算状況調べ、自治会町内会現況届、口座振替依頼書を5月10日に提出した。

8月24日に再度、平成16年度自治会町内会予算決算状況調べの提出があった。しかし、その内容は、世帯数を100件水増しするという、当該町内会総会で決議された予算に反するものであった。

当該町内会は、平成16年度決算及び平成17年度予算において、地域振興協力費について「4月総会時「0」として承認済み 区役所の支払いたいとの要望を受け入れ入金」としている。そして、17年度予算では、町内会費の予算算出会員世帯数を、1300世帯という本来の数字にしている。世帯数が1300、1400という丸めた数字であり、実数とは思われない数字を採用していること及び100世帯の齟齬があることの違法がある。

ウ 報償費は地方自治法上「経費の支出」に分類される。経費は有償行為であり、地方公共団体と相手方との意思的関係の上に成り立つものである。当該町内会に受領の意思がないのに無理矢理受領させたという点で、相手方の意思に反した支出であり、報償費に当たらない違法がある。

エ 支出要領によれば、自治会町内会は「防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災環境美化活動及び保健衛生活動など様々な公益性の高い活動や市政協力を行う地域住民組織である」としている。しかし、自治会町内会は任意団体であり、市は監督は勿論のこと、関与の関係にもない。そして、地域的、地縁的な団体として地域的あるいは会員限定的な共益活動はしているかもしれないが、公益を目的として公益的活動をしているわけではない。

防犯活動、防災、環境美化活動、保健衛生活動など例示されているものについて、具体的には個別自治会町内会のどの活動をさしてどこを公益的であるというのであろうか。地域振興協力費は報償費であるから、具体的な個々の活動について対価性が検証されなければならない。しかし、市がそのようなことはしていないことは明白である。

地域振興協力費は、報償費として支出される。報償とは損害をつぐなうことであり、独立任意の共益団体の自主的活動を損害であると考え余地はない。以上につき、地域振興協力費そのものが違法である。

市長ほか関係機関に対し、上記違法な公金支出行為による損害について既支出分の損害を填補するため必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成17年9月2日に戸塚区及び市民協働推進事業本部職員から陳述を聴取しました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 本件支出について

地域振興協力費の支出については、支出要領の定めにより広報配布世帯数をもってその算出基礎としております。

当該町内会は平成15年9月以降、広報の配布を行っていませんので、広報配布謝金の支出を取りやめましたが、地域振興協力費支出の対象となる防犯、防災、環境美化活動等公益的活動を行っており、地域振興協力費の支出を行いました。当該町内会については、地域振興協力費の算出根拠となる世帯数を確認するため、当該町内会の実態に照らして自治会町内会現況届を改め、平成16年度地域振興協力費の支出手続を行ったものです。なお、提出期限は4月21日とし、他の自治会町内会と同様の取扱いをしております。

当該町内会では、地域振興協力費については訴訟が係争中であるので平成16年度の予算計上を見合わせていましたが、不要であるとの意思表示をしていたわけではありません。これは、訴訟においても当時の担当課長が証言していますが、「要りませんという意思表示はしていただいてないです」と述べているとおりです。

平成16年度の地域振興協力費の支出については、平成16年3月4日に当該町内会において地域振興協力費について訴訟が提起されたことから、当該町内会からの事情聴取や調査、並びに提出された他の自治会町内会を含めた自治会町内会現況届等の点検を行ったことなどにより支出手続に時間を要したものです。

「再度の平成16年度自治会町内会予算決算状況調べの提出があった。しかし、その内容は、齟齬を区側の当初予算に合わせられたため世帯数を100件水増しするという、当該町内会の総会で決議された予算に反するものであった。」との請求人の主張に関しては、この当該町内会の、平成16年度予算における数字であると考えております。

「当該町内会は、市政協力という関係にあるとは到底言えない」との請求人の主張に関しては、当該町内会は、他の自治会町内会と同様防犯、防災、環境美化活動など様々な公益的活動を行っており、市政に対して幅広くご協力をいただいております。また、平戸町公民館の使用については、町内会館に社務所の看板がかけられ、社務所が併設されているように見受けられる状況について是正をお願いしております。

「当該町内会が受領の意思がないのに無理やり受領させた」、「世帯数が1,300、1,400という丸めた数字であり実数とは思われない数字を採用していること及び100世帯の齟齬がある」との請求人の主張に関しては、地域振興協力費につきましては、自治会町内会から提出された自治会町内会現況届に基づく世帯数を算出基礎とするとともに、自治会町内会が行っている公益的活動に対して支出しているものです。当該町内会への地域振興協力費の支出についても同様です。

(2) 地域振興協力費の趣旨について

「自治会町内会は公益を目的として公益的活動をしているわけではない」、
「地域振興協力費は報償費であるから、具体的な個々の活動について対価性が検証されなければならない、しかし、市がそのようなことはしていないことは明白である」との請求人の主張に関しては、自治会町内会の公益的活動や市政・区政協力活動については、自治会町内会予算決算状況調べや、自治会町内会アンケートなどから判断しております。地域振興協力費については、自治会町内会が防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災、環境美化活動などの公益的活動を行っていることから、公益性の高い活動によって行われる幅広い市政・区政協力に対して謝礼として支出しております。

「市は自治会町内会がない地域に対して防犯灯設置管理を整備する方途を有していない」との請求人の主張に関しては、防犯灯の設置は、自治会町内会からご要望をいただき、本市が横浜市防犯協会連合会に設置費補助金を交付し、設置し

ております。設置後は、自治会町内会に寄贈させていただき、維持管理をお願いしているところです。防犯灯の設置にあたり、自治会町内会が未組織の地域では、地区連合町内会が直接、維持管理するなどの調整を図っております。また、自治会町内会に加入、未加入を問わず、市民の方々のご要望にお応えできるよう努めているところです。

第4 監査対象事項の決定

戸塚区による、当該町内会に対する平成16年度地域振興協力費の支出が違法であるかを監査対象としました。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めました。

1 支出要領（請求関連部分のみ抜粋）

(1) 趣旨

「防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災、環境美化活動及び保健衛生活動など様々な公益性の高い活動や市政協力を行う地域住民組織である自治会町内会等に対して支出する。」

(2) 支出金額

「自治会町内会 1世帯当たり年額 1,000円」

(3) 支出基準

「平成16年4月1日現在における自治会町内会等を組織している団体の区域の広報配布世帯数をもって加入世帯数とする。」

2 本件支出に関する経過

- 平成16年3月 戸塚区から区内全自治会町内会に対し、①自治会町内会現況届（平成16年4月1日現在の加入世帯数、広報配布世帯数、その他を記載するもの。以下「現況届」という。）、②口座振替依頼書、③平成16年度自治会町内会役員届の提出を依頼

なお、当時すでに広報配布を行っていなかった当該町内会に配付した現況届は、通常の様式を改め、「会員世帯数（地域振興協力費算出基礎世帯数）」との欄を設定

- ・ 平成16年5月10日 当該町内会から現況届（会員世帯数 1,400）、口座振替依頼書、平成16年度自治会町内会役員届の提出
- ・ 同月 戸塚区から区内自治会町内会に対し、自治会町内会予算決算状況調べ（自治会町内会の15年度決算及び16年度予算を記載するもの。以下「状況調べ」という。）の提出を依頼
- ・ 月日不詳（正式な収受処理なし） 当該町内会から状況調べの提出（16年度予算上の地域振興協力費収入ゼロ）
- ・ 平成16年8月24日 当該町内会から状況調べの再提出（16年度予算上の地域振興協力費収入140万円）
- ・ 平成16年9月8日 戸塚区から、当該町内会を含む戸塚区内の自治会町内会（書類未提出の3団体を除く全団体）に対し、平成16年度地域振興協力費支出

3 広報配布について

当該町内会は市の広報の配布は行っていないため、当該町内会の所在する地域への広報配布については、戸塚区が業者に委託して行っています。配布実績としては、平成16年4月の広報配布部数が1,988部（全戸配布）となっています。

なお、平成16年4月1日時点で広報配布を行っていない自治会町内会は当該町内会のみでしたが、本件監査の時点で広報配布を行っていない自治会町内会は46団体となっています。

第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 支出要領と本件支出について

ア 広報配布世帯数によらない支出について

請求人は、「支出要領では広報配布世帯数により支出することになっており、支出要領の定めに違背した違法がある」としていますので、以下検討します。

平成16年度支出要領中、自治会町内会に対する地域振興協力費に関する部分をみると、支出金額としては「1世帯当たり年額1,000円」とされ、その世帯については、「平成16年4月1日現在における自治会町内会等を組織している団体の区域の広報配布世帯数をもって加入世帯数とする」とされています。

ここから、本来の算出基準は加入世帯数であるところ、事務上の便宜等から、

加入世帯数に準じるものとして広報配布世帯数を算出基準としている趣旨が見受けられます。仮にそうでないならば、そもそも「広報配布世帯数をもって加入世帯数とする」といった規定をする必要はなく、「広報配布世帯数に応じて算出する」とすれば足りるからです。

なお、市の広報の配布に関しては、地域振興協力費とは別に広報配布謝金が支出されているため、地域振興協力費の対象となる活動に広報配布業務は含まれておらず、そのことから、算出基準としての広報配布世帯数は便宜的なものに過ぎないといえます。

そのため、当該町内会が広報配布を行っていないことを理由に地域振興協力費支出の対象から除外するということは、制度の趣旨からは本末転倒となりかねず、当該町内会に関し広報配布世帯数に替えて会員世帯数を算出基準としたことは、裁量として合理性があると考えられ、許容されるものと判断します。

イ 市政協力について

請求人は、当該町内会が広報の配布を行っていないことや、町内会館に関し市が改善を求めていることを理由に、当該町内会が市政協力を行っていないと主張しています。

しかし、地域振興協力費は広報配布業務を対象とするものではありません。また、支出要領にいう市政協力とは、支出要領に挙げられているような様々な活動を指すものと考えられますので、市と当該町内会との間に意見の相違があったとしても、ただちに市政協力が行われていないということにはなりません。

2 支出金額の算定について

当該町内会に対する平成16年度地域振興協力費については、同年4月1日時点の会員世帯数が算定基準とされました。

ここで、広報配布世帯数についていえば、自治会町内会非加入世帯にも広報を配布するため、各自治会町内会により、地域の状況を勘案して適切な数値が算定されているものと思われます。しかし、会員世帯数を算定基準とした以上は、実数による算定が想定されていると思われるところ、本件支出は「会員世帯数 1,400」として算定されており、この点について請求人は「丸めた数字であり実数とは思われない」としています。

このことに関して調査した範囲では、当該町内会においては、町内会の区域が相

当広く、転入転出も多い時期であるといったことから、平成16年4月1日時点の正確な会員世帯数を端数まで把握することは不可能とのことであり、当該町内会として最も適当といえる会員世帯数を現況届に記載した、との事情が見受けられました。

また、会費支払については遅延や返戻等がある上、会員名簿についてもすでに作成を取り止めているとのことであったため、平成16年4月1日現在の当該町内会の会員世帯数について、具体的に「会員世帯数 1,400」と異なる数値が推定されるような証拠は見出せませんでした。

そのため、本件支出についても、戸塚区が現況届に基づいて支出金額を算定したことが誤りであったということはできないと判断します。

3 受領の意思について

請求人は、本件支出は当該町内会の意思に反した支出であると主張していますが、調査した範囲では、当該町内会自身には地域振興協力費の受領を拒否する意思があったといえる証拠は見当たらず、また、当該町内会は現況届及び口座振替依頼書を戸塚区に提出していることから、相手方の意思に反した支出ということはできません。

4 地域振興協力費そのものの性質について

請求人は、自治会町内会は「公益を目的として公益的活動をしているわけではない」とし、また「報償とは損害をつぐなうこと」であるから、地域振興協力費そのものが違法であるとしていますが、自治会町内会においては、通常は防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災、環境美化活動及び保健衛生活動が行われており、それらは地域住民全体に資する公益的な活動と考えられますので、自治会町内会が本来的に報償費の対象にならないとまでいうことはできません。

また、ここでいう報償費とは、市の歳出予算上、役務提供への謝金又は公益的行為への賞賜金といった性質の支出をそのように分類しているものであって、請求人のいうように損害をつぐなうものとして支出しているものではないと考えられます。

また、請求人は、本件とは別の訴訟における市職員の証言内容から、「市が具体的な個々の活動についての対価性の検証をしていないことは明白である」としていますが、当該証言では、公益的な活動について、状況調べやアンケートにより活動内容を把握しているといったことが述べられています。

5 結論

以上のとおり、本件支出が違法であるということはできず、請求人の主張には理由がないと判断しました。

参 考（監査請求書）

第1 請求の対象行為

戸塚区役所（以下、「区」という）は、平成16年9月8日「平戸町町内会」に対し、1,400,000円を「地域振興協力費」として支払った。

本件は、この支払（以下、対象行為という）を対象行為とするものである。

第2 対象行為が違法あるいは不当であることの理由

1 事実の経過

- (1) 横浜市（以下、「市」という）が平成16年3月9日制定した「平成16年度地域振興協力費支出要領（市地振第442号）」以下、「要領」という）よれば、自治会町内会に対する「地域振興協力費」の支出は、
「3 支出金額(1)」として自治会町内会に対し「1世帯当たり年額1,000円」、
「4 支出基準(1)」として世帯数は「平成16年4月1日現在における自治会町内会等を組織している団体の区域の広報配布世帯数をもって加入世帯とする」としている
広報配布世帯数が「地域振興協力費」の算出基準であることは市民共通の認識であり、横浜地裁平成16年（行ウ）第12号事件における「平戸町町内会」会長（略）の「配布物や何かを配らないと言うことで、予算の中に入れなかった」という証言に端的に表れている。
- (2) ところで、この広報配布世帯数の届出は、永年の慣行として毎年度初めに「自治会町内会現況届」（別紙1）により行われてきており、平成16年度も全市的にこれが踏襲された。
- (3) 「平戸町町内会」は、従来から永年に亘り町内会未加入世帯には広報配布を行っていなかった。このことについて、「区」から全戸配布を求められたことに対し、平成15年7月30日に、同年9月以降は会員に対しても広報を配布することを断念したと通告した（別紙2）。
- (4) 「区」は平成16年度の「地域振興協力費」の支出にあたり、「平戸町町内会」は、従来の「自治会町内会現況届」の様式によると広報配布世帯数が「0」となることに気付き、地域振興課長（略）と地域活動係長（略）が権限に基づかないで別の様式を作成のうえ、他の自治会町内会とは別の取り扱いをすることとし、4月26日を期限として「加入世帯数」による「自治会町内会現況届」の提出を促した（別紙3）。
- (5) 「平戸町町内会」は、町内会総会で決議した予算では、「地域振興協力費」は請求しないこととしていたので（別紙4）、そのように記載した「平成16年度自治会町内会予算決算状況調べ」（別紙5）とともに提出期限が4月21日である「自治会町内会現況届」（別紙6）「口座振替依頼書」（別紙7）を5月10日に提出した。なお、「自治会町内会現況届」「口座振替依頼書」に届出日付の記載がないことに「平戸町町内会」の不本意の意思表示が現れている。
- (6) しかし、「区」は5月10日に提出された「平成16年度自治会町内会予算決算状況調べ」と「自治会町内会現況届」に世帯数の齟齬があるという状態では「平戸町町内会」に対し「地域振興協力費」が支払えないので様々な説得を試みたようであるが、総会の決議に反することには当然の事ながら容易に応じなかった。そのため、「区」は市民協働推進事業本部が指示した6月末になっても全団体への支払いの執行をできない状態であった。
- (7) 8月24日に至り、ようやく再度の「平成16年度自治会町内会予算決算状況調べ」（別紙8）の提出があった。しかし、その内容は、齟齬を「区」側の当初予算に合わせられた

ため世帯数を100件水増しするという「平戸町町内会」の総会で決議された予算に反するものであった（別紙9）。その不本意の意思表示は、提出された書類に日付の記載がないことに現れている。

(8) それにより、8月26日にようやく戸塚区内の全団体への「地域振興協力費」の支出の起案ができたという異常事態であった。このことは、「平戸町町内会」への支出の異常性を現わす証左でもある。

(9) 「平戸町町内会」は「平成16年度決算及び平成17年度予算」（別紙9）において、「地域振興協力金」について、その備考欄で「4月総会時「0」として承認済み 区役所の支払いたいとの要望を受け入れ入金」と受領は不本意であるとの意思表示をしている。そして、17年度予算では「地域振興協力費」を「0」予算、町内会費の予算算出会員世帯数を1300世帯という本来の数字にしている。

なお、平戸町町内会は平成16年1月14日戸地振第10号により市の補助金で建設した町内会館の使用については是正すべき点を通知されたが、何ら対応せず、市と対立している関係にある。従って、市政協力という関係にあるとは到底言えないことは明らかである。

2 地域振興協力費そのものの違法について

(1) 地域振興協力費は「要領」に基づき支出される。「要領」によれば、支出対象の自治会町内会は「防犯灯の維持管理をはじめとした防犯活動、防災、環境美化活動及び保健衛生活動など様々な公益性の高い活動や市政協力を行う地域住民組織である」としている。しかし、自治会町内会がそのような団体として存在しているという根拠および証左は何をもってそのように断定しているのだろうか。

市は、個別団体の具体的活動内容を把握できる立場にないはずである。なぜなら、自治会町内会は任意団体であり、監督は勿論のこと・関与の関係にもないからである。そして、法的には同窓会、同好会、同郷会等と同様であり、地域的、地縁的な団体として地域的あるいは会員限定的な共益活動はしているかもしれないが、公益を目的として公益的活動をいっているわけではない。この点、平戸町町内会は会員外への利益供与は排除することを明言しており典型的に鮮明である。

防犯活動、防災、環境美化活動、保健衛生活動など例示されているものについて、具体的には個別自治会町内会のどの活動をさしてどこを公益的であるというのであろうか。

「地域振興協力費」は報償費であるから、具体的な個々の活動について対価性が検証されなければならない。しかし、市がそのようなことはしていないことは、横浜地裁平成16年（行ウ）第12号事件における職員（略）の証言で明白である。

(2) 防犯灯に関しては、町内会が設置したものであるから、会員以外の者が通行するのはタダ乗りであるという排斥事件まで発生している。防犯灯に関する市の現行制度には明らかな制度欠陥がある。つまり、市は自治会町内会がない地域に対して防犯灯設置管理を整備する方途を有していないからである。防犯灯の設置管理の放棄は、自治会町内会不要の立場の人々の安全確保責任を放棄していることになる。また、自治会町内会の結成または入会を強制する効果があり結社の自由を侵害している。

(3) 地域振興協力費は、「報償費」として支出される。国語辞典によれば、「報償」とは「損害をつぐなうこと」とある。独立任意の共益団体が、自らの目的に沿った自主的活動を損害であると考え余地はない。

以上につき、「地域振興協力費」そのものが違法である。

3 対象行為が「要領」の定める要件に違背している違法について

「市」が制定した「要領」では「広報配布世帯数」という基準により支出することになっている。前記事実の経過(4)に記載の事実は、「要領」の定めを違背した違法がある。

また、前記事実の経過(3)(9)に記載の事実は、「市政協力」という要件を充たしていないという違法がある。

4 対象行為が報償費の本質に違背している違法について

(1) 「要領」よれば対象行為は「報償費」であるとしている。「報償費」は、地方自治法上「経費の支出」に分類される。「寄付又は補助」(地方自治法第232条の2)は地方公共団体の一方的行為として行うことができるが、経費は有償行為であり、地方公共団体と相手方との意思的関係の上に成り立つものである。

(2) 前記事実の経過(5)に記載の事実は、「平戸町町内会」が受領の意思がないのに無理やり受領させたという点で、相手方の意思に反した支出であり、「報償費」に当たらない違法がある。この点は、横浜地裁平成16年(行ウ)第12号事件における「平戸町内会」会長(略)の証言、「地域振興協力費をもらうのはやめようと、町内会の話し合いで決めた」「向こうから頂けるということだということを受け取った」で明白である。

また、前記事実の経過(7)(9)に記載の事実は、世帯数が1300、1400かという丸めた数字であり実数とは思われない数字を採用していること及び100世帯の齟齬があることの違法がある。

第3 監査委員に求める措置の内容

監査委員は、市長ほか関係機関に対し、上記違法な公金支出行為による損害について既支出分の損害を填補するため必要な措置を講ずるよう勧告すること。

(監査請求書の本文を、個人名を略したほか原文のまま掲載しました)

(事実証明書一覧)

- 1 自治会町内会現況届様式
- 2 戸塚区長あて平成15年7月30日付文書
- 3 平成16年3月15日戸地振第399号起案書
- 4 「平成15年度決算報告及び平成16年度予算案」
- 5 平成16年度自治会町内会予算決算状況調べ
- 6 自治会町内会現況届
- 7 口座振替依頼書
- 8 平成16年度自治会町内会予算決算状況調べ
- 9 「平成16年度決算報告及び平成17年度予算案」

(追加証拠)

- 10 陳述書
- 11 平成17年度自治会町内会予算決算状況調べ