

加 監 公 表 第 9 号

令 和 2 年 1 2 月 7 日

加古川市監査委員 藤田 隆司

加古川市監査委員 大塚 隆史

加古川市監査委員 山本 一郎

監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された加古川市職員措置請求
(令和2年10月8日付け受理)について、同条第5項の規定により監査を実施
した結果を次のとおり公表します。

1 請求人

(住所・氏名 省略)

2 請求の受理

加古川市職員措置請求（以下「本請求」という。）について、令和2年10月14日、監査委員において協議し、令和2年10月8日付けでこれを受理することを決定した。

3 請求の要旨

本請求の要旨は次のとおりである。

加古川市は、平成31年4月1日、加古川市町内会連合会（以下「連合会」という。）との間で、平成31年度行政事務の一部を委託することについての委託契約（以下「本件委託契約」という。）を締結した。本件委託契約書第2条第1号は、広報紙等発注者が必要と認める広報文書（以下「広報文書」という。）の町内会員・自治会員（以下「町内会等の会員」という。）への配付・回覧に関することとなっている。本件委託契約どおりの流れであれば、連合会事務局へ届けられた広報文書を、連合会が町内会等の会員へ配付・回覧するべきと思われるが、現状は加古川市が市民センターを経由して単位町内会・自治会（以下「町内会等」という。）へ届けている。本件委託契約に基づく実績報告は、市民センターが町内会等へ届けた内容であり、連合会が町内会等の会員へ配付・回覧した報告ではない。加古川市財務規則（昭和44年規則第13号）第100条には「契約の相手方は、契約によつて生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、又は承継させてはならない。」とあることから、連合会とは別組織である町内会等には本件委託契約履行の義務はなく、承継もされない。町内会等が承継していれば、規則違反となる。

連合会が本件委託契約を履行していないにもかかわらず、加古川市は連合会に履行を求めず、監督責任を放棄し、契約金を支払っている。

また、本件委託契約があることが前提となり、加古川市は令和元年度分の連合会運営補助金（以下「本件補助金」という。）を支払っている。加古川市は、連合会がどのような団体でどのような活動をしているかを審議して本件補助金を出すべきである。

さらに、市職員が市役所庁舎内で連合会の事務局業務を行っているが、その根拠はない。連合会は、兼業の許可も専任免除も受けていない市職員に、出張費として手当を支払うなど、関係が疑われる事実がある。

ほかにも、本件委託契約に基づく実績報告から、A中学校PTAのバザーのお知らせや地区町内会主催のまつりの案内など、本来、税金で賄うべき配付物・回覧ではないものを市職員によって配達させていることが分かる。

よって、次の措置を求める。

- ・ 本件委託契約の廃止
- ・ 連合会事務局の廃止
- ・ 本件委託契約にかかる契約金の返還
- ・ 本件委託契約にかかる違約金及び損害賠償金の請求
- ・ 本件補助金の返還
- ・ 連合会事務局職員手当の返還
- ・ 市職員に職務外の事務をさせ税金で賄ったことに対する賠償

なお、令和2年10月19日に請求人より補正書の提出があり、事務局職員手当については「令和元年度分手当の返還」を求めるとの補足があった。

4 監査の実施

(1) 監査の対象

本請求書、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により、次の項目について監査を実施した。

① 本件委託契約の締結について

加古川市が本件委託契約を連合会と随意契約したことは違法又は不当であるか。

② 本件委託契約に基づく加古川市から連合会への委託料（以下「本件委託料」という。）の支出について

加古川市が連合会へ本件委託料を支出したことは、違法又は不当であるか。

③ 本件委託契約にかかる違約金・損害賠償金について

本件委託料の支出が違法又は不当であるとして、加古川市が連合会に対し損害賠

償を求めることは妥当であるか。

④ 事務局職員等手当について

市役所庁舎内において市職員が連合会の事務局業務に従事したこと及び同業務に従事した市職員に加古川市が給与等（令和元年度分）を支出したことは違法又は不当であるか。

⑤ 市職員による文書の配達について

市民センター経由で、市職員に、A中学校PTAのバザーのお知らせや地区町内会主催のまつりの案内を町内会等に配達させることが違法又は不当であるとして、加古川市がPTA及び町内会等に対し損害賠償を求めることは妥当であるか。

⑥ 本件補助金の支出について

加古川市が連合会に本件補助金を支出したことは、違法又は不当であるか。

(2) 監査の対象部

協働推進部及び市民部

(3) 監査の実施方法

加古川市職員措置請求書及び提出された事実を証する書面並びに請求人の陳述（令和2年11月9日）、協働推進部及び市民部を対象とする関係書類の調査、協働推進部職員（以下「関係職員」という。）に対する事情聴取（令和2年11月9日）を基に、監査を行った。

(4) 関係職員の意見・見解等の要旨

関係職員から聴取した内容等は次のとおりである。

加古川市内には、令和元年10月1日現在で321の町内会等がある。

町内会等は、よりよい地域づくりをめざして、会員相互の連帯を図りながら、地域住民の自主性をもとに、その地域内で継続して公共的、公益的な活動を行う地縁によって組織された地域コミュニティの核となる団体である。主な活動としては、地域の連携・親睦にかかる行事の実施や、敬老事業や交流サロンなどの福祉活動、地域の見守り活動や防犯パトロールなどの安全・安心のまちづくり活動、地域の緑化やごみス

テーションの管理などの地域環境の整備、その他地域情報の発信・共有や集会所の維持管理、広報紙の配布や回覧など、行政と連携・協力しながら、地域住民の生活に密接した様々な活動を行っている。なかでも、近年増加している地震や豪雨災害など有事における自助、共助の基盤として、自分自身や家族だけではなく隣近所と連携した自主防災に関する取組の重要性が改めて注目されており、今後発生が予想される大規模災害に備え、それぞれの地域における主体的な活動と連帯によって地域防災力をさらに強化していくことが求められている。

そして、連合会は、町内会等の代表者である会長で構成される組織であり、町内会長相互の友愛と協調により町内会の円満な運営を行い、かつ、加古川市と相互に協力し、明るく住みよいまちづくりに寄与することを目的として、昭和28年6月に設立され、以来、町内会運営に関する意見の交換、調査研究や、市との連絡協調を図りながら、各種行政施策への協力を行ってきた。特に、加古川市と連合会との間では、例年実施している行政懇談会や地区別行政との懇談会などの場において、市政に関する重要なテーマや地域課題について、ともにまちづくりを行っていく重要なパートナーとしての協力的な姿勢のもとで建設的な議論を行ってきた。また、地域住民の声を市政に生かしていくため、加古川市の各種委員会や計画策定にあたっての委員の推薦を行うことや、各種統計調査等の実施にあたって各地域を取りまとめて必要な協力を行うなど、市政の推進に重要な役割を果たしてきたところである。

これらのことは、加古川市が基本構想で掲げるまちづくりの基本理念である「ひと・まち・自然を大切にし、ともにはぐくむまちづくり」を実現するための総合計画における、まちづくりの方向性である「市民と行政との協働によるまちづくり」という加古川市の基本的な姿勢にも示されている。加古川市が様々な分野における市民参画を推進し、地域の個性や特色を生かした活力あるまちづくりを進めていくために、地域コミュニティや市民活動の活性化による地域力の向上を支援していく姿勢を表したものであり、市内全世帯の約9割が加入している地域コミュニティ団体である町内会等、またその会長によって組織される連合会が、市民と行政との協働による市政の推進に果たしてきた役割は加古川市にとって重要なものである。

本件委託契約は、広報文書の配付・回覧、地域における調査、各種委員の推薦業務等の市内全域での実施を可能にするため、連合会が地方自治法施行令（昭和22年政

令第16号)第167条の2第1項第2号に該当する場合として随意契約している。本件委託契約は町内会等の協力のもとに履行されることを前提としてなされた契約である。よって、広報文書の配付等を町内会等を通じて実施していることは、連合会から町内会等への委託契約の権利及び義務の譲渡・承継ではない。このように町内会等の代表者によって構成される連合会と代表的に本件委託契約を行うことについては、事務執行の合理性や効率性の観点からも妥当性があると考えている。また、契約の履行については、本件委託契約書第6条の規定に基づき提出される行政事務委託契約実績報告書(以下「実績報告書」という。)により、本件委託契約に基づく行政事務、研修講演会その他の委託業務の履行を確認している。

町内会経由文書の取扱いについては、市内部における事務処理用の案内文書として各課に分かりやすくするため「審査・受付(承認)」と表現しているところであるが、実務としては、各課から配付依頼があった文書について、町内会関係の事務所管課として広報文書かどうかを審査し、併せて連合会事務局として本件委託契約に基づく広報文書であることを確認のうえ受付し、町内会経由文書であることを明示するために経由印を押印するものであり、適切な事務行為であると考えている。広報文書の町内会等の会員への配付・回覧に関しては、町内会等を通じて配付することが最も効率的であり、加古川市市民センター事務取扱規則(昭和60年規則第6号)において規定しているように、町内会及び各種団体との連絡調整事項として、市民センターを経由して町内会等の会長に送達しているところである。

A中学校PTAバザーの開催案内文書については、広報文書として依頼があったため配付を依頼している。町内会主催によるまつり案内文書については、広報文書として配付を依頼したものではなく、市民センターの事務である町内会及び各種団体の連絡調整事項として、町内会等に配達したものである。本件委託契約に基づく広報文書の回覧に併せて、日常的に町内会等の会員に対する独自の文書の回覧が行われていることは、本件委託契約上だけでなく、地域コミュニティの振興、活性化や公益性の観点からも何ら問題はないと考えている。

連合会の事務局業務については、加古川市事務分掌規則及び協働推進課の事務分担表に「加古川市町内会連合会に関すること」と明記したうえで、職務として従事しているところである。

地域コミュニティ団体である町内会等を代表する会長によって構成される連合会は、公共的公益的な団体として活動を行っており、連合会の事務局業務の主なものは、①役員との調整、②会議に関する事務、③出納に関する事務、④台帳整理に関すること、⑤経由文書に関すること、⑥県連合自治会など広域連合会に関することなどである。これらの連合会の事務局業務は行政と市民との協働による住みよいまちづくりを実現するという行政目的達成のために密接不可分なものであり、「市がなすべき責を有する職務」として地方公務員法（昭和25年法律第261号）第32条に基づく職務命令により職務として従事しているところであることから、兼務許可や職務専念義務の免除は受けていない。

なお、連合会の事務局業務に職員が従事する際の出張費等を、加古川市が支出している事実はない。

5 監査を実施した監査委員

加古川市監査委員 藤 田 隆 司

加古川市監査委員 大 塚 隆 史

加古川市監査委員 山 本 一 郎

なお、織田正樹委員においては、本件協議を欠席する旨の届出があり、合議に参加していない。

6 監査の結果

(結 論)

本請求の監査対象とした事項（4 監査の実施（1）監査の対象）中、①、②のうち「平成31年4月25日の本件委託料の支出」、③のうち「平成31年4月25日に支出された本件委託料にかかる損害賠償請求等」及び⑥については却下する。②のうち「令和元年10月23日の本件委託料の支出」、③のうち「令和元年10月23日に支出された本件委託料にかかる損害賠償請求等」、④及び⑤については棄却する。

(事実の確認及び判断)

次のとおり事実を確認のうえ判断した。

(1) 本件委託契約の締結について

請求人は、本件委託契約を随意契約したことについて違法又は不当であると主張している。

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項に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の住民が、当該普通地方公共団体の長その他の執行機関又は当該普通地方公共団体の職員による、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるときに、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求できる制度である。また、同条第2項では住民監査請求の要件として「当該行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

本請求の場合、同条第2項でいう「当該行為のあつた日」とは、本件委託契約を締結した日、すなわち平成31年4月1日であり、本請求があつた令和2年10月8日時点では同項に定める1年を経過している。また、本請求書及び陳述内容から同項ただし書の規定による「正当な理由」があると認められる根拠はないと解する。

よって、本件委託契約行為は住民監査請求の要件を満たしていないものと判断する。

(2) 本件委託料の支出について

請求人は、本件委託契約にかかる契約金すなわち本件委託料の返還を求めている。

本件委託料については、本件委託契約書第4条第2項で「4月に12,000,000円、10月に残りの委託料の支払いをする。」とあり、支払日を調査したところ平成31年4月25日に12,000,000円、令和元年10月23日に83,617,540円が前金払の方法により支出されていた。それぞれの支払日における支出行為を独立した財務会計上の行為として判断すると、平成31年4月25日の支出は本請求があつた令和2年10月8日時点では既に1年を経過している。また、本請求書及び陳述内容から法第242条第2項ただし書の規定による「正当な理由」があると認められる根拠はないと解する。よって、平成31年4月25日の支出は住民監査請求

の要件を満たしていない。したがって、本件委託料の支出のうち、令和元年10月23日支出分のみを監査対象とし、事実を確認のうえ判断した。なお、事実確認は支出の根拠となる本件委託契約の内容、履行状況、履行確認について行った。

(ア) 本件委託契約の内容

本件委託契約は平成31年4月1日付けで加古川市と連合会との間で市民福祉の向上の推進と明るく住みよいまちづくりに貢献することを目的として締結されたものである。

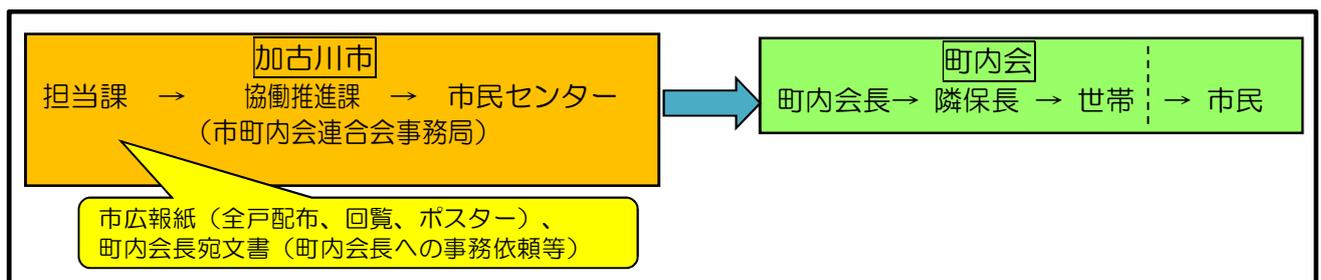
本件委託契約書第2条には委託内容として次のとおり規定されている。

- ① 広報紙等発注者が必要と認める広報文書の町内会員・自治会員への配付・回覧に関すること。
- ② 各種委員の推薦や、地域の福祉増進をはかるための調査等に関すること。
- ③ 地域の絆づくりの核となる人材育成を目的とした、単位町内会長研修会に関すること。
- ④ その他、発注者と受注者とが協議して必要と認めたこと。

また、本件委託契約に基づく仕様書も本契約書第2条とまったく同じ記載となっており、これ以上の詳細な業務内容は定められていない。したがって、請求人が、連合会が本件委託契約書どおり履行していないと主張する上記委託内容①及び②の業務について、具体的にどのような方法で行うかは、受託者である連合会の裁量の範囲といえる。

(イ) 広報文書の配付・回覧の履行状況

加古川市から広報文書の配付・回覧業務を受託した連合会は、協働推進課が作成した町内会経由文書事務フロー（下記フロー図参照）に基づき、市民センターを経由して町内会等の各会員へ広報文書を届けている。



まず、町内会等に関する事務を所管している協働推進課が広報文書であるか否かの

審査を行う。併せて、連合会事務局として、当該委託契約に基づく広報文書であることを確認のうえ受付し、町内会経由文書であることを明示するために経由印を押印している。受付済広報文書は、各市民センターを経由して市内321の町内会等へ送達され、町内会等の会員へ配付・回覧されていることを確認した。

請求人は、契約を履行しているのが連合会でなく町内会等であることが加古川市財務規則第100条「契約の相手方は、契約によつて生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、又は承継させてはならない。ただし、契約担当者の承認を得た場合においては、この限りでない。」に違反しているとして本件委託料の返還を求めている。

関係職員への調査により、本件委託契約に基づく広報文書の町内会等の会員への配付・回覧等は、契約書に記載はないものの、連合会の構成員である町内会長等が属する町内会等が行うことが前提で契約がなされている。加古川市・連合会・町内会等の3者がそのことを事前に了解した上で、本件委託契約を締結し、業務が履行されていることを確認した。

なお、本件委託契約の主たる業務である広報文書の配付・回覧業務は、少なくとも10年（加古川市文書取扱規程（昭和63年訓令甲第7号）第3条別表に規定する保存期間である10年）の長きにわたり、本件委託契約と同様の契約に基づき、適正に履行されていることを確認した。これらを勘案すると、連合会が町内会等を通じて業務を履行することを加古川市が黙示的に承認しており、加古川市財務規則には違反していないと解する。

（ウ）履行確認

本件委託契約書第6条は「受注者は発注者に対して業務完了後、業務内容を記載した書類を提出しなければならない。」として実績報告について規定している。関係職員への調査の結果、実績報告書は令和2年3月31日に連合会会長から市長あてに提出があったことを確認した。報告書の内容は月々の広報文書の種類及び部数、各種委員の推薦実績、地区別行政懇談会及び町内会長研修の実施状況のほか、連合会の事業実績内容等が記載されている。協働推進課はこの実績報告書をもって契約の履行を確認している。なお、町内会等の会員から広報文書の不配等の連絡があった場合には、連合会事務局を通じて町内会長にその旨を連絡し、契約履行を求めているが、令和元年度において特段の問題はなかったことを確認した。

以上のことから、連合会が町内会等の協力を得て、令和元年度分の広報文書の配付・回覧の業務及び各種委員の推薦等本件委託契約業務を滞りなく履行していることを確認した。また、本件委託契約の履行に関し加古川市に損害が発生している事実を証する陳述又は証拠書類は得られなかった。

よって、本件委託料の支出は違法又は不当とはいえ、加古川市に損害が発生していないことから、請求人の主張には理由がないと判断する。

(3) 本件委託契約にかかる違約金・損害賠償金について

請求人の主張は、加古川市は本件委託契約において、連合会に対して契約内容の履行を求めず監督責任を放棄しながらも本件委託料を支出していることから、違約金の徴収及び損害賠償金を請求するというものである。この場合、請求人が主張する違約金とは、契約不履行を原因とする契約解除にかかる損害賠償金と同一のものを意味すると解釈し、以下のとおり判断する。

法第242条第1項に規定する「怠る事実」については、怠る事実が継続する限りいつでも監査請求ができるとして、原則として1年という監査請求期間の制限に服しないとされている（このような怠る事実を「真正怠る事実」という。）。

一方、普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法第242条第1項の規定による住民監査請求があった場合に、財務会計上の行為が違法、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（このような怠る事実を「不真正怠る事実」という。）であるときは、当該監査請求については、怠る事実にかか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日判決）。

請求人は、加古川市が履行確認せず、本件委託料を違法又は不当に支出したことにより、損害賠償金を請求すべきと主張していることから、当該行為については先に述べたように「不真正怠る事実」として監査請求期間の制限が及ぶことになる。

したがって、平成31年4月25日に支出された本件委託料にかかる損害賠償の請求権については、同請求権の発生原因たる当該支出が監査請求期間である1年を経過

している。また、本請求書及び陳述内容から法第242条第2項ただし書の規定による「正当な理由」があると認められる根拠はないと解する。よって、住民監査請求の要件を満たしていないものと判断する。

また、令和元年10月23日に支出された本件委託料にかかる損害賠償請求については、(2)の事実確認及び判断のとおり、当該支出が違法又は不当でないことから、請求権は発生せず、請求人の主張には理由がないと判断する。

(4) 事務局職員手当等について

請求人は、市役所庁舎内に連合会の事務局を置き、市職員が事務局業務に従事する根拠がないことから、職員の手当の返還を主張している。

関係職員への調査によると、連合会の事務局業務は、協働推進課職員によって行われている。その根拠として、令和元年度は協働推進課の事務分担表に「加古川市町内会連合会に関すること」と定めてあり、また令和2年度より事務分担表に併せ加古川市事務分掌規則にも「加古川市町内会連合会に関すること」と明記されている。さらに、地域コミュニティ団体である町内会等を代表する会長によって構成されている連合会は、公共的、公益的団体として活動しており、事務局業務は市民と行政との協働によるまちづくりを進めるという行政目的達成のために密接不可分なものであるため、「市がなすべき責を有する職務」として、職務命令により市の職務として従事しており、兼務許可や職務専念義務の免除は受けていないことを確認した。

なお、市職員には地方公務員法第35条の規定により、職務に専念する義務が課せられている。よって、基本的には加古川市以外の団体（以下「団体」という。）の事務に従事するには任命権者の承認が必要である。また、市職員を団体の事務に従事させる方法としては、退職又は休職して派遣する場合以外では「職務に専念する義務の免除」（加古川市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例（昭和26年条例第44号））による方法と、「職務命令」による方法があるとされている。

そして、東京高裁平成19年3月28日判決によれば、「当該団体の事務がその性質や内容等に照らし地方公共団体の事務と同一視し得るような特段の事情が認められ、かつ、職員に対する地方公共団体の指揮監督が及んでいると認められるような場合であれば、職員を地方公共団体以外の団体に派遣しその事務に従事させることは違

法とならないものというべきである。」とされている。

さらに、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成12年法律第50号）によれば、一般職員を派遣することができる団体は同法第2条に「…次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの（以下この項及び第3項において「公益的法人等」という。）との間の取決めに基づき、当該公益的法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員（条例で定める職員を除く。）を派遣することができる。」とされている。また、同法第6条第2項では「派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同して行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援すると認められる業務であってその実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は、前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる。」と定めている。

このような視点で、市職員が連合会の事務局業務に従事し、加古川市が給与等を支出したことが違法又は不当であるかを検討した。関係職員からの聴取によれば、市職員は「職務命令」により連合会の事務局業務に従事している。従事する職務内容は①役員との調整、②会議に関する事務、③出納に関する事務、④台帳整理に関すること、⑤経由文書に関すること、⑥県連合理事会など広域連合会に関することなどである。形式的には加古川市事務分掌規則で定められている「加古川市町内会連合会に関すること」（令和元年度は「町内会及び自治会に関すること」）の範囲であり、市の職務といえる。しかし、一般に、市と密接な関係にある団体であっても、あくまで別団体であることから、当該団体のすべての事務を市の事務と同一視することはできず、団体固有の事務があると考えられる。したがって、団体の事務のうち市職員が従事する事務の範囲については、一律に判断するのではなく、従事する団体の性質、行政との関係、従事する事務の内容等について、個別具体的に検討する必要がある。その意味で、市職員が従事できる事務の範囲は、市長の政策的判断等による部分がある

と考えられる。もちろん、このような裁量権には一定の限界が存在することに留意しなければならない。

そこで、改めて本請求の場合を検討すると、加古川市町内会連合会会則第2条及び第3条によれば、連合会は町内会等の代表者である会長で組織され、町内会相互の連携を図ることで町内会活動の円満な運営と行政との相互協力による住みよいまちづくりに寄与することを目的とし、昭和28年6月に設立された任意団体である。

また、上記目的を達成するために（1）町内会運営に関する意見の交換、調査、研究及び情報の提供、（2）会の自主性を尊重し、市当局との連絡協調を図り、行政施策への協力、（3）その他目的達成に必要な事業（加古川市町内会連合会会則第4条）を実施している。

特に、加古川市と、市内全世帯の約9割が加入する町内会等の会長で構成される連合会の間で、例年実施されている行政懇談会や地区別行政との懇談会の場において、市政に関する重要なテーマや地域課題について協議し、ともにまちづくりを行っていく重要なパートナーとして協力的な姿勢のもと建設的な議論を行ってきている。

このように、連合会は、加古川市とは別の団体ではあるが、町内会等の加入率が市内全世帯の約9割を超えることや、設置目的、業務内容からみて、住みよいまちづくりを目指した事業を加古川市と一体となって推進する共同事業体的性格を持った団体と考える。さらに市政運営上、加古川市総合計画や加古川市協働のまちづくり基本方針における位置づけからも、市民と協働したまちづくりを推進する主体として加古川市と一体的に取り組む団体である。

（参考）

加古川市総合計画（2016-2020、2016年3月策定）では、市民との協働と連携により“いつまでも住み続けたい ウェルネス都市 加古川”の実現に向け、各種事業に取り組んでいくことが掲げられている。そして、そのまちづくりの進め方の第1に「市民と行政との協働によるまちづくり」が掲げられ、「近隣で支え合う地域づくり、特色ある地域づくりに向け、町内会など身近な地域コミュニティ機能の充実を促進する」ことがうたわれている。また、加古川市協働のまちづくり基本方針

（2019年3月策定）の中でも、「地域活動を中心となって担ってきた町内会・自治会は、市全域として9割を超える加入率を誇り、子どもの見守り活動等の安全安心

活動、清掃活動等の地域の環境対策、防災への取り組み等を行っており、暮らしの中で地域住民がつながり支え合う重要な基盤となっています」と位置づけている。さらに、同方針の「基本目標2」の中で、「(町内会等の)地域コミュニティ団体の活性化」として「拠点・相談・サポート機能の充実」「地域活動の支援」を推進することとされている。

こうしたことから、町内会等は、長年にわたり市政運営、まちづくり等に密接に関連し、今後も、身近な地域コミュニティ機能として、加古川市とともに、安全・防災・地域福祉など、協働のまちづくりを進めるうえで必要かつ不可欠なパートナーである。このような状況を総合的に勘案すると、連合会も同様に広報文書の配付・回覧をはじめ、防災、地域の見守りなど市民生活に必要な業務を効率的・効果的に継続して実施していく担い手である町内会等の協力を得ていくうえで不可欠な存在であり、連合会の事務局業務を市の事務として市職員で行うことは、政策的判断として不合理とはいえない。

なお、一般的には、連合会は加古川市とは別団体であることから、連合会固有の事務が存在すると考えられる。したがって、これら連合会固有の事務に市職員が従事する際は、前述のように、派遣や職務に専念する義務の免除等について任命権者による承認を得ておく必要がある。一方、連合会固有の事務の内容は、総会関係、名簿作成等が考えられるが、これらの事務は市の連合会・町内会等に関する事務（連絡調整、助言、指導等）と関係が深く、効率的かつ効果的に行うため、長年、一体的に行ってきた経緯がある。また、連合会固有の事務は、極めて限定的で、市の連合会に関する事務と混在しており、区別（従事時間等）が困難なため、市の事務に吸収されていると認識される。そのため、一部に連合会固有の事務を包含していたとしても、それは職務命令に併せ、職務に専念する義務が包括的かつ黙示的に免除され、全体としては市の事務と解することができる。

以上のことから、連合会の事務局業務は、市の事務と同一視できる程度に高い公共性、公益性があり、市がなすべき責を有する職務として、職務命令により連合会事務局業務に市職員を従事させることは、違法又は不当ではない。よって、請求人の主張には理由がないと判断する。

(5) 市職員による文書の配達について

請求人は、A中学校PTAのバザーのお知らせや地区町内会主催のまつりの案内が市の広報文書と同時に市民センター経由で町内会等に配付・回覧されており、市税で賄うべき配付物・回覧でないものを市職員が配達したことにより加古川市が被った損害を賠償すべきと主張している。

まず、A中学校PTAバザーのお知らせについて検討する。

関係職員への調査によると、バザーのお知らせはA中学校の校長及びPTA会長より依頼があり、協働推進課が地域住民の公共の福祉の増進に繋がるものと考え、広報文書として連合会に対して配付を依頼したとのことであった。

町内会経由文書の取扱いについては、6 監査の結果(2)(イ)で述べた手続で最終的に町内会等の会員へ届けられる仕組みになっている。バザーのお知らせは、協働推進課より提出された実績報告書によると、A中学校から協働推進課へ配付依頼があった文書として、上記の手続を経て対象地域に配付されたことが確認できる。

また、A中学校PTAバザーのお知らせによれば、同バザーの売上金については生徒たちの教育設備の充実及び厚生活動に役立てる旨の記載があり、同バザーは当該中学校区における行事として地域住民にとっても公共性、公益性の高い行事である。よって、同バザーのお知らせを市民センター職員が町内会等へ配達することに問題はないと考えられる。

次に、地区町内会主催のまつりの案内について検討する。

関係職員への調査によると、当該まつり案内文書は、協働推進課が広報文書として配付依頼したものではなく、市民センターの事務である町内会及び各種団体の連絡調整事項として、町内会等に配達したものととのことであった。

町内会等へ配付される文書は市民センターを経由して町内会等の会長に配達されている。各市民センターは、加古川市市民センター事務取扱規則第3条第18号の「町内会及び各種団体との連絡調整に関する事」に基づき、市民センターの事務として、市の広報文書等を配達しているものである。

地区町内会主催のまつりは、住民同士の交流の場を創出するなど、地域コミュニティの振興、活性化に資する。また、本件委託契約に基づく広報文書の配付・回覧に併

せて当該まつりの案内文書を配付・回覧することは市の事務上効率的な手段であり、問題はないと考えられる。

以上のことから、A中学校PTAのバザーのお知らせや地区町内会主催のまつりの案内文書を市民センター職員が配達することは違法又は不当ではない。よって、PTA及び町内会等に対する加古川市の損害賠償請求権は発生せず、請求人の主張には理由がないと判断する。

(6) 本件補助金の支出について

請求人は、加古川市が連合会に支払った本件補助金を返還するよう求めている。

加古川市補助金等交付規則（昭和61年規則第30号）によれば、補助金等交付は、原則として①補助金等を受ける者の交付の申請（第5条）、②市長の審査及び交付決定（第6条）、③市長の決定の通知（第7条）、④補助事業の遂行（第11条）、⑤補助事業の実績報告（第14条）、⑥市長による審査及び補助金額の確定（第15条）、⑦補助金等の交付（第17条）の手順で行われるところ、市長が補助事業の遂行上必要があると認めるときは概算払ができる（第17条第1項ただし書）ものとされ、本件補助金は、市長による補助金額の確定に先立って概算払されたことが確認できた。

ところで、概算払は、法が普通地方公共団体の支出の一方法として認めているものであるから（法第232条の5第2項）、支出金額を確定する精算手続の完了を待つまでもなく、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為としての公金の支出に当たるものというべきである。そして、「概算払による公金の支出についての監査請求は、当該公金の支出がされた日から1年を経過したときは、これをすることができないものと解するのが相当」（最高裁平成7年2月21日判決）である。これを、本件補助金の支出にあてはめてみると、加古川市が連合会へ本件補助金を支出したのは令和元年6月25日であり、本請求があった令和2年10月8日時点では法第242条第2項に定める1年を経過している。また、本請求書及び陳述内容から同項ただし書の規定による「正当な理由」があると認められる根拠はないと解する。よって、住民監査請求の要件を満たしていないものと判断する。

7 監査委員の意見

本請求に対する監査結果は、前述のとおりであるが、以下の点について意見を述べる。

本件委託契約のうち、広報文書の配付・回覧に関する業務については、現在は連合会と町内会等との協力関係を前提として履行されている。しかし、明文化された合意書はないため、履行面のリスクがある。今後は、契約書や仕様書にできるだけ具体的に契約の履行方法等について明記するなど、契約内容について市民が疑念を抱くことがないよう留意されたい。

また、市職員が団体等の事務局業務に従事することについては、団体固有の事務はあるとして、職務専念義務の免除など、職員の従事の在り方を整理する自治体も出てきており、参画と協働による市政運営の進め方や、市民への説明責任の観点から職員の従事の在り方は検討すべき課題と認識されたい。