

平成 21 年度鳥羽志勢広域連合住民監査請求の監査の結果
(白木町内会に対する振興事業費に関するもの)

第 1 監査の請求

1 請求人
非公開

2 請求の受付

平成 21 年 11 月 11 日に住民監査請求書（以下「請求書」という。）が、同日、事実を証する書面を添え、請求人により鳥羽志勢広域連合監査事務局に直接提出され、訂正の後、平成 21 年 11 月 12 日付けで受け付けた。

3 請求の趣旨

請求書及び請求書添付の事実を証する書面に記載された事項並びに陳述の内容等を勘案して、本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）の内容を次のように理解した。

- (1) 鳥羽志勢広域連合（以下「広域連合」という。）は、し尿処理施設の建設に伴い、平成 19 年 2 月 23 日、鳥羽志勢広域連合長（以下「広域連合長」という。）と白木町内会長との間に、協定書並びに別途覚書を締結し、これに基づき平成 19 年度及び平成 20 年度にそれぞれ 500 万円を鳥羽志勢広域連合振興事業費（以下「振興事業費」という。）として支出した。
- (2) 白木町内会は、平成 19 年度及び平成 20 年度に広域連合から交付された振興事業費 500 万円のうち、それぞれ 150 万円を白木町民の菩提寺の護持会（以下「檀家組織」という。）への助成金（以下「檀家助成金」という。）として使用した。この振興事業費の使途は、鳥羽志勢広域連合振興費等交付規則（以下「規則」という。）第 6 条に該当するだけでなく、憲法第 20 条（政教分離の原則）に違反していることから、広域連合長は、規則第 7 条に基づき返還を請求すべきである。
- (3) よって、監査委員は広域連合長に対し、白木町内会に支払った振興事業費のうち、檀家組織に対して平成 19 年度及び平成 20 年度に支払われた 150 万円ずつを返還することを、白木町内会に命ずるよう勧告することを求める。

第 2 住民監査請求書の受理

本件請求は、一部を請求人に補正させたいえ、法第 242 条の所定の要件を備えているものと認め、平成 21 年 11 月 30 日に請求の受理をした。

なお、平成 19 年度分については、本件請求を受け付けた時点で既に 1 年を経過しているものとして却下し、平成 20 年度に支出した振興事業費についてのみ監査の対象とした。

第 3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 21 年 12 月 11 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

2 監査対象事項

本件請求の要旨及び関係人の陳述等を総合し、監査委員は、広域連合長が白木町内会に支出した振興事業費が檀家助成金に使用されたことは、振興事業費交付の目的に逸脱し、違法または不当な公金の支出に該当するかを監査対象事項とした。

3 関係人の調査及び帳簿、書類その他の記録の提出

法第 199 条第 8 項の規定により、広域連合長に対して帳簿、書類その他の記録の提出を求めた。また、平成 21 年 12 月 11 日、関係人として白木町内会長その他関係者（以下「白木町内会長等」という。）に面接による調査を行うとともに、白木町内会を通じ檀家組織に対し関係書類の提出を求めた。また、平成 22 年 1 月 5 日、鳥羽志勢広域連合事務局長他職員（以下「事務局長等」という。）に対し事情聴取及び関係書類の調査を行った。

第 4 事実関係の確認

1 規則及び振興費等交付要綱

振興事業費の交付は次のとおり規定されている。

(1) 規則（抄）

（交付の対象）

第 3 条 広域連合が起業とする事業の周辺の関係団体が行う環境整備及び地域振興活動等に充てる経費とする。

（交付の額）

第4条 関係団体が行う事業のうち、必要かつ適正と認められるものについて、予算の範囲内において交付するものとする。

(決定の取り消し)

第6条 広域連合長は関係団体が次に掲げるいずれかに該当した場合は、振興費等の交付の決定の全部及び一部を取り消すことができる。

- (1) 偽りその他不正の手段により振興費等の交付を受けたとき。
- (2) 振興費等を他の用途に使用したとき。
- (3) その他振興費等の交付の決定の内容又はこれに付した条件その他法令又はこの規則に基づく命令に違反したとき。

(振興費の返還)

第7条 広域連合長は前条の規定により振興費等の交付の決定の全部又は一部を取り消した場合において、当該取り消しに係る部分に関しすでに振興費等が交付されているときは、期限を定めてその返還を命ずることができる。

(2) 振興費等交付要綱(抄)(以下、「要綱」という。)

(交付の対象)

第3条 振興事業費の交付対象経費は、環境整備等に充てる経費又は、地域振興活動に充てる経費とする。

(交付の額)

第4条 広域連合長は、公益上必要があると認める環境整備及び地域振興活動等を行う関係団体に対し、予算の範囲内において、その施行に必要な経費について振興事業費の交付をすることができる。

(交付の申請)

第5条 振興事業費の交付を受けようとする場合は、振興事業費交付申請書(様式第1号。以下「申請書」という。)に次に掲げた書類を添えて、広域連合長に提出するものとする。

- (1) 事業計画書
- (2) 収支予算書
- (3) その他広域連合長が必要と認める書類

(交付の決定)

第6条 広域連合長は、前条に規定する申請書の提出があったときは、その申請内容を審査し、振興事業費の交付が適当であると認めるときは、振興事業費交付決定通知書により通知するものとする。

(実績報告書)

第8条 振興事業費の交付を受けた関係団体は、翌年度の4月30日までに振興事業費事業実績報告書に次に掲げる書類を添えて、広域連合長に提出

しなければならない。

- (1) 事業報告書
- (2) 収支決算書
- (3) その他広域連合長が必要と認める書類

2 振興事業費の交付手続き

(1) 振興事業費の交付申請及び交付決定

白木町内会長は、平成 20 年 4 月 1 日、平成 20 年度振興事業費 500 万円の交付申請書を連合長に提出した。広域連合長は、平成 20 年 4 月 7 日付けでこれを受け付け、平成 20 年 5 月 14 日に振興事業費 500 万円の交付を決定し、その旨を白木町内会長に通知した。

なお、申請書には、要綱の規定のとおり、事業計画書及び収支予算書が添付されているが、これらの書類には、檀家助成金に関する記載等は見られなかった。

事務局長等に対し、白木町内会に交付する振興事業費の用途として、檀家助成金が含まれていることを把握していたか質問したところ、その用途については、この時点では把握していなかったという回答であった。

(2) 振興事業費の支払

広域連合長は、白木町内会長の請求に基づき、以下のとおり支出命令を行い、白木町内会に対し振興事業費を支払った。

① 第 1 回概算払

支出命令日 平成 20 年 5 月 20 日
支払日 平成 20 年 5 月 30 日
支払額 3,000,000 円

② 第 2 回概算払

支出命令日 平成 20 年 11 月 12 日
支払日 平成 20 年 11 月 25 日
支払額 2,000,000 円

(3) 振興事業費の実績報告及び確定並びに清算

平成 21 年 4 月 30 日、白木町内会長は、広域連合長に対し、平成 20 年度振興事業費事業実績報告書（以下「実績報告書」という。）を提出した。なお、要綱の規定に基づき、事業報告書、収支決算書が添付されているが、これらの書類には、檀家助成金に関する記載は見られなかった。

檀家助成金 150 万円については、関係人調査等から、振興事業実績報告書の収支決算書では、支出の部の「事務費—管理費」に「共同利用地」の名目で計上、報告されたものと確認された。

また、収入に関しては、振興事業費以外に、町内会費、連絡員手当及び雑収入が合計 437,209 円計上されており、いずれも振興事業費以外の町内会の収入であることが確認された。

なお、振興事業費の確定手続きについて、事務局長等は、実績報告書等に基づいて内容の確認を行ったものの、振興事業費が檀家助成金として使用されたことを把握していなかった。

3 平成 20 年度白木町内会収支報告書

白木町内会の平成 20 年度収支報告書によると、白木町内会は、檀家組織に対し、檀家助成金として 150 万円を支出していた。

4 平成 20 年度檀家組織決算報告書

檀家組織の平成 20 年度決算報告書によると、檀家組織は、檀家助成金 150 万円を白木町内会から収入していた。また、檀家助成金の使途については、宗務費（寺格賦課金、階級賦課金、護持費等）、教区費、建物保険、住職手当、光熱費、行事費等の菩提寺の護持費用であった。

5 檀家組織の活動に対する白木町内会長等の意見

白木町内会長等は、檀家組織の各種行事について、その目的を菩提寺の護持、会員相互の教化及び研修活動の推進としながらも、その一方で、これらの行事は、古来より綿々と引き継がれてきたものであり、町民の親睦のための催し、環境の保全、伝統の継承等を含んだ活動であり、その他の町内活動と密接に関連していると考えて、地域振興活動の一環として檀家助成金を支出した。また、檀家組織に対する助成は、以前、広域連合に対し要望しており、了承済みであったと理解していた。

6 白木町の要望事項及び広域連合の回答

平成 15 年 12 月 8 日、白木町内会は、広域連合に対し以下の事項を要望し、協議を重ねた結果、広域連合は、平成 19 年 2 月 16 日に以下のとおりの回答をしている。

白木町の要望事項	広域連合の回答
町内会活動費（町内会費・檀家・老人会・生活改善・子供会）及び環境整備費（森林組合活動・町内清掃活動・施設建設管理活動）に相当する清掃協力費として、地元還元していただきたい。	ご要望の趣旨は十分理解しており、補助金交付要綱に則り対処させていただきます。

7 憲法の政教分離規定、政教分離原則の解釈

憲法第 20 条第 1 項後段は、「いかなる宗教団体も、国から特権を受け又は政治上の権力を行使してはならない。」と定め、同法第 89 条前段は、「公金は、宗教上の組織又は団体の使用、便益又は維持のためこれを支出してはならない。」と定めている。

判例等によれば、政教分離規定は、いわゆる制度保障の規定であって、間接的に信教の自由の保障を確保しようとするものであるといわれており、憲法第 20 条第 3 項にいう宗教的活動とは、当該行為の目的が宗教的意義を持ち、その効果が宗教に対する援助、助長、促進又は圧迫、干渉等になるような行為をいうものと解すべきであり、その判断にあたっては、当該行為の外形的側面のみにとらわれることなく、当該行為者が当該行為を行うについての意図、目的及び宗教的意識の有無、程度等、諸般の事情を考慮し、社会通念に従って、客観的に判断しなければならないとされている。

また、政教分離原則は、国家と宗教とのかかわりが我が国の社会的・文化的諸条件に照らし相当とされる限度を超えるものと認められる場合にこれを許さないとするものであるとされており、憲法第 89 条が禁止している公金その他の公の財産を宗教上の組織又は団体の使用、便益又は維持のための支出とすることは、公金支出行為等における国家と宗教とのかかわり合いが前記の相当とされる限度を超えるものをいうものと解すべきであり、これに該当するかどうかを検討するにあたっては、前記と同様の基準によって判断しなければならないとされている。

第 5 監査委員の判断

1 結論に至る理由

(1) 本件振興事業費の交付の違法・不当性について

本件振興事業費の交付について請求人が主張する違法性の根拠は、請求書及び提出された事実を証する書面の記載等を総合し、本件振興事業費が宗教活動目的に使用されたことが、憲法に定める政教分離原則に違反した支出であるということである。

広域連合が白木町内会に対して交付した本件振興事業費について、上記の憲法における政教分離規定、政教分離原則の解釈の見地に立って考察すると、白木町内会から檀家組織に支出された資金の用途は、宗務費（寺格賦課金、階級賦課金、護持費等）、教区費、建物保険、住職手当、光熱費等の菩提寺の護持費用等であり、宗教の助成、援助にあたるものと判断されるものの、広域連合は、白木町内会に対し規則・要綱に則って振興事業費を交付したに過ぎず、また、

交付申請書には檀家助成金への使途が特定されていなかったことを鑑みると、少なくとも宗教に対する援助、助長等の意図があったとは認められず、よって、広域連合が白木町内会に振興事業費を交付した行為そのものは、憲法における政教分離原則に必ずしも違反するものであるとは断定できない。

しかし、白木町内会に支出した振興事業費の一部は、上述したとおり宗教の助成、援助に使用されていることから、公金の使途としては不当な部分があり、また、規則等に定める振興事業費の対象経費（環境整備及び地域振興活動等に充てる経費）に適合していないことは明白である。

よって、広域連合が白木町内会に振興事業費を交付した行為そのものには重大な瑕疵は見られないものの、交付された振興事業費について、その一部に不当な支出があると判断する。

(2) 損害額及び返還又は賠償責任

請求人は、広域連合から白木町内会に支払われた振興事業費のうち、檀家助成に使用された 150 万円を損害額として、広域連合長が白木町内会に対し返還を請求するよう主張している。

白木町内会は、少なくとも本件振興費の交付を要望する過程で、檀家に対する助成金を支出する旨を示しており、これに対する広域連合の回答によって、本件振興事業費を檀家助成金として使用することは振興事業費の使途として容認されたとの認識であった。しかし、規則には、振興事業費の対象経費については、環境整備及び地域振興事業費と明確に規定しており、檀家助成金として使用することを広域連合が容認したという白木町内会長等の判断は、事実誤認によるものと判断される。

規則では、振興事業費について、法令に違反し交付の決定の全部又は一部を取り消した場合は、広域連合長は、当該取り消しに係る部分に関し、すでに振興費等が交付されているときは、期限を定めてその返還を命ずることができる旨を定めている。

振興事業費の収支報告書には、町内会費等、振興事業費以外の白木町内会独自の収入も計上されており、そのため檀家組織への助成がすべて公金から支出されたとは言い難い。また憲法第 20 条及び第 89 条の解釈については、法律の専門家でも意見が分かれるところであり、具体的に損害に当たる金額を確定させるには、現地調査を含めた法律の専門家を交えたさらなる精査が必要であり、現段階では確定できない。

したがって、広域連合長は、規則に則り、振興事業費の目的外使用の部分を確認させたいうえで、交付の決定を取り消すとともに、白木町内会に対し、返還を請求すべきであると判断する。

2 結論

本件請求には理由があるものと認め、法第 242 条第 4 項の規定に基づき、次の措置を行うことを広域連合長に対し勧告する。

平成 20 年度に白木町内会に支出した振興事業費のうち、規則第 6 条に該当するものについて交付の決定を取り消し、規則第 7 条による返還を請求せよ。

第 6 意見

監査の結果は以上であるが、監査委員としては、過去に白木町内会から広域連合への要望があった際に、町内会活動費の内容について双方が詳細に精査して居れば、町内会も適切な判断ができたと思われるし、又は、少なくとも交付申請又は実績報告における詳細な事実確認によって、本件振興事業費が規則第 3 条に定める交付の対象経費に適合しているかを確認すべきであったと考える。

今後、振興事業費の交付に当たっては、交付申請及び実績報告の決定について、適切な判断が行えるよう、審査基準及び提出書類の見直しなども含めた再発防止のための手段を講じることを要望する。

今後このような事態とならないように監査結果を真摯に受け止め、細心の注意を以て事務執行を行うよう広域連合に対して要望する。