

29 監 第 17 号
平成 29 年 6 月 14 日

請求人

様

大町市監査委員 山下 好隆
二條 孝夫

大町市職員措置請求に係わる監査結果通知書

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 項の規定に基づき提出された大町市職員措置請求について、同条第 4 項の規定により、下記のとおり監査結果を通知します。

第 1 請求の受付

1 請求人

- (1) 住 所 大町市平
氏 名
- (2) 住 所 大町市平
氏 名
- (3) 住 所 大町市大町
氏 名
- (4) 住 所 大町市大町
氏 名
- (5) 住 所 大町市美麻
氏 名

2 請求書の提出

平成 29 年 4 月 12 日付大町市職員措置請求書は、事実を証する書面を添え、請求人により直接提出され、同年 4 月 17 日付でこれを受付けた。

なお、本件請求書の提出に際し、その内容の一部に不備が認められたことから、平成 29 年 4 月 14 日付けで請求人に対してその補正を求め、同日付けで補正が行われた。

第2 請求書の受理

請求書は、法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認められたため、平成29年4月24日付で受理した。

第3 請求の要旨（請求書原文引用・一部抜粋）

1 地方創生加速化交付金交付事業について

大町市長牛越徹（以下「牛越市長」という。）は、平成28年3月29日、地方創生加速化交付金8000万円の交付決定通知を、長野県知事から受けた。

牛越市長は、平成28年5月2日、北アルプス国際芸術祭実行委員会（以下「実行委員会」という。）実行委員長牛越徹（以下「牛越委員長」という。）から、平成28年度実行委員会負担金1億1000万円の支払いを請求された。牛越市長は平成28年5月25日、平成28年度負担金を牛越委員長に支払った。

牛越市長は、明許繰越した地方創生加速化交付金8000万円の一部を、平成28年度負担金のうちの6000万円（以下「本件交付金」という。）の財源とした。ところが、実行委員会は、間接補助金等の交付申請を行っていない。また、大町市は、交付金事業者として行わなければならない間接補助金等に係る事業内容及び間接補助金額適正の審査、交付決定及び条件等付した交付決定通知など、処分に関する手続きを一切行わず、本件交付金を支出した。適正な交付の処分が行われていないことから、実行委員会は本交付金を所有することはできないので、大町市長に対し、速やかに本件交付金を大町市に返還させるよう必要な措置を講ずることを請求する。

牛越委員長は、上記違法に取得した本件交付金を財源の一部にして、平成28年度において、株式会社アートフロントギャラリーとの間で2件の業務委託契約を締結している。業務仕様書によれば、当該業務は「作品プランの作成」及び「作品の制作・展示」である。ところが、履行期限の平成29年3月31日まで、作品展示は一切行われていない。したがって、作品制作関連業務及び総合ディレクター業務は、業務未了の状態で国の会計年度及び大町市の会計年度は終了したにもかかわらず未施行の業務料に相当する負担金を大町市に返還請求すべきところこれを放置しており、「違法若しくは不当な公金の徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に当たる。

よって、平成28年度末までに実施できなかった業務料について、実行委員会がアートフロントギャラリーに支払わないよう措置することを請求する。

また、実行委員会に対し、完了していない業務料に相当する負担金を、大町市に返還させるよう必要な措置を講ずることを請求する。

2 平成29年度実行委員会予算繰越金の内の大町市負担金繰越額について

実行委員会の平成29年度予算によると、平成28年度における予算の未執行額52,886,000円が29年度に繰越されるようである。平成28年度におけ

る事業収入、県元気づくり支援金及び前年度繰越金・雑収入を控除した
32,682,000円が、大町市が支出した平成28年負担金を財源として、不用とした額に当たる。本件不用額を平成29年度に繰り越して使用することは、当該年度以外の事業に使用する目的外使用に当たり、違法不当。また、平成28年度負担金を、平成29年度の事業に充てる債務の負担について大町市議会は議決していないので、実行委員会が平成29年度において本件不用額を使用することは違法不当。にもかかわらず牛越市長は実行委員会に返還をさせず不用額を留め置く措置をしており、「違法若しくは不当な公金の徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に当たる。

よって、速やかに本件不用額の平成29年度における使用を差し止める措置をとるとともに、本件不用額を大町市に返還させるよう必要な措置を講ずることを請求する。

3 北アルプス国際芸術祭実行委員会の運営経費について

- (1) 実行委員会は、平成28年3月28日、信濃大町食とアートの廻廊実行委員会総会における会則改正により、「信濃大町食とアートの廻廊実行委員会」の名称を、現在のものに変更した団体で、法人格を有しない社団すなわち権利能力のない社団に当たる。会則によれば、芸術祭を企画運営して、作品の観覧料を主な事業収入としていることから、私的団体の利益追求を目的としたものに他ならない。また、実行委員会は、法令に基づき設立された団体ではなく、運営方法や財務会計及び財産管理に関する事柄は、大町市とは独立して確立している。よって、大町市が実行委員会総会等の決定事項に拘束されることはない。

牛越市長は、平成27年11月8日に、私的に実行委員会に加入し入会契約をしたが、大町市が法人として加入した事実はなく、大町市が拘束を受ける法的効果は全くない。しかし、牛越市長は、実行委員会及び芸術祭に対する支援については庁議において決定したことを唯一理由にして、実行委員会構成員に総会的に帰属する経費の負担について、大町市だけが過大な負担金その他の債務を負担することを約束し容認してきたことは、裁量権の乱用及び法令違背の重大な瑕疵があり、「違法な契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」に当たる。

よって、上記違法行為を速やかに是正させ、大町市が平成28年度負担金1億1000万円の支出により被った損害を賠償させ又は補填させるよう必要な措置を講ずることを請求する。

- (2) 実行委員会事務局は、平成28年4月から、大町市役所本庁2階の一部を専ら事務所として占有し使用している。ところが、これまで実行委員会が、大町市に対し市庁舎使用について許可申請した事実はなく、「違法若しくは不当な財産の管理を怠る事実」に当たる。

牛越市長に対し、実行委員会事務局の使用を速やかに止めさせ、実行委員会が違法に市庁舎を使用し、無料で使用させたことにより、大町市が被った損害を賠

償させ又は補填させるよう必要な措置を講ずることを請求する。

- (3) 市河千春他9名の市職員が実行委員会の事務を行い、大町市から給与等の支給を受けている事実は相当の確実さをもって予測することができる。本来、実行委員会が自ら負担すべき事務局人件費などの運営経費について、大町市会計から支出していることは、「違法な公金の支出」に当たる。

よって、実行委員会事務局職員の人件費及びその他の運営経費は実行委員会が負担するよう是正させるとともに、これまで同事務局職員の給与支払い等に支出して大町市が被った損害を賠償させ又は補填させるよう必要な措置を講ずることを請求する。

4 負担金支出について

- (1) 大町市には、負担金の支出について定めた規則がないため、請求されれば、請求者の事業・財政計画や請求額の妥当性を検証することなく、安易に支出してしまふ行為が行われ、極めて不適切な運用が行われている。県内の自治体においては、負担金を補助金と同様に扱い、明確な手続きを経て給付することが標準である。

大町市においても、早急に負担金支出に関する条例及び規則などの整備を行わなければ、今後も違法不当な公金の支出、財産の管理、義務の負担及び怠る事実が頻発することが、相当の確実さをもって予測されるが、牛越市長は是正するための措置をしていない。

- (2) 前述のとおり、杜撰極まりない運営しか行うことしかできない実行委員会は、さらに平成29年度において、大町市に8300万円もの負担金（以下「29年度負担金」という。）を請求するようで、この財源の一部に同様の国の補助金が充てられるようである。

大町市監査委員は、平成28年12月27日付28監第37号、大町市職員措置請求の監査結果通知書において、「負担金の交付は私法上の贈与に類するもので、交付決定は贈与契約の申込みに対する承諾とされている」、「市の財務規則の定めに従った手続きをしたことから、負担金支出の手続きに問題はない」と判断しているが、補助金適正化法に基づく補助金や交付金が財源となっているものは、法令に基づき行政庁の処分により交付されるもので、間接補助事業者からの交付申請がなくても問題はないなどとの解釈はできない。

牛越市長と牛越委員長及び実行委員会の違法不当な行為により、回復の困難な損害を受けることが相当の確実さをもって予測できるので、これを避ける緊急の必要のため、平成29年度負担金の支払いが停止される装置を講ずることを請求する。

また、今後、違法不当な行為を是正させ、大町市が損害を被らによう必要な措置を講ずることを請求する。

請求の要旨に添付された事実を証する書面は、事実証明書（1）から（19）で

あり、その書面の内容については記載を省略した。

第4 監査の実施

本件請求については、法第242条第4項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 請求人の証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を与え、請求人から平成29年4月27日に陳述事実証明書(1)から(3)の提出を受けるとともに、同日、請求人5名のうち1名から陳述を受けた。なお、陳述事実証明書(1)から(3)の書面の内容については記載を省略した。

2 監査委員の交替

本件監査の途中において、平成29年5月8日付けで小林治男監査委員が任期満了により退任し、後任として同月9日付けで二條孝夫監査委員が就任し、監査を実施した。

3 関係人の調査及び帳票、書類その他の記録の提出

(1) 関係人の調査

監査のために必要があると認めたため、勝野総務部参事、田中企画財政課長に出頭を求めて行った。

(2) 帳票、書類その他の記録の提出

監査のために必要と認めたため、平成29年4月24日、市長に対して帳簿、書類その他の記録について提出を求めた。

なお、不足する書類等については、その都度、総務部まちづくり交流課、企画財政課へ請求し提出を求めた。

4 学識経験を有する者からの意見聴取

竹内法律事務所竹内永浩弁護士、吉澤裕美弁護士より意見を聴いた。

5 監査対象

本件請求の趣旨等を勘案し、請求書及び提出された事実証明書の記載事項等を総合的に判断し、次の6つの事項を監査対象とした。

- (1) 平成28年5月25日、市が実行委員会に支出した負担金110,000千円は、地方創生加速化交付金60,000千円をその財源としていることから、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(以下「補助金適正化法」という。)に定める間接補助金、地方創生加速化交付金交付要綱に定める間接交付金に該当するが、補助金適正化法及び交付要綱に定める手続きが適正に行われていないため、「違

法な公金の支出」に当たるとの主張

- (2) 上記負担金を財源として実行委員会が(株)アートフロントギャラリーと業務委託契約を締結し委託料を支払っているが、履行期間を経過し業務が未了状態であるにもかかわらず未施行の業務料の返還をさせていないのは、補助金適正化法及び交付要綱の規定に反した「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に当たるとの主張
- (3) 実行委員会において市から交付を受けた負担金の残額を平成29年度に繰り越しているが、法第208条に定める「会計年度独立の原則」に違反しており、この返還を求めず実行委員会に留め置いているのは「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に当たるとの主張
- (4) 実行委員会は市とは別の組織であるにもかかわらず市庁舎を違法に無料で使用させていることは「違法な財産の管理を怠る事実」に当たるとの主張
- (5) 実行委員会事務局の人件費は、本来実行委員会自らが支払うべきものであるにも係らずこれを市が支払っていることは「違法な公金の支出」に当たり、この返還請求をしないことは「不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」又は「財産の管理を怠る事実」に当たるとの主張
- (6) 市には負担金の支出について定めた規則がないため、極めて不適切な運用が行われているが、当該行為を防止し是正するための措置をしていないとの主張

6 監査の対象としなかった事項及びその理由

(1) 監査の対象としなかった事項

請求の要旨3(1)の実行委員会の運営経費に関し「違法な契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」をしたとの主張

(2) 監査の対象としなかった理由

法第242条の住民監査請求において請求の対象となる「契約の締結」とは、地方公共団体を一方の当事者として売買・贈与・委託等々の契約を締結する行為のうち財務的処理を直接の目的とする契約に限られるとされ、「債務その他の義務の負担」とは、地方公共団体に財産上の義務を生ぜしめる行為とされている。また、監査請求においては、これらに該当する違法不当な財務会計上の行為について個別・具体的に提示することを要するものとされている。

請求人においていくつかの主張がなされ、事実証明書が提出されているが、いつのいかなる契約をもって上記の財務的処理を直接の目的とする契約の締結と主張しているのか、いかなる財務上の義務の負担を負うことを約したのかが個別・具体的に明確に示されていないことから本件監査対象事項からは除外した。

7 暫定的停止勧告について

法242条第3項の規定は、「当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要」がある場合には停止すべきことを勧告できることとしている。

この暫定的停止勧告は違法性に係るものに限られ、違法であることが客観的に見て合理的な場合であり、請求人より具体的な証拠に基づいて疎明されることが必要であるが、これに相当するような証拠の提示はなく、当該行為の違法性について監査委員の監査により監査委員自らが判断せざるを得ないものであり、直ちにその判断を行うことはできない。よって、暫定的停止勧告は行わないこととした。

第5 監査の結果

1 事実関係の確認

本請求書及び提出された事実証明書並びに提出された資料及び関係職員の事情聴取に基づき、次の事実を確認した。

(1) 平成28年3月29日、長野事知事から大町市長あてに地方創生加速化交付金80,000千円の交付決定通知を受け、このうち60,000千円を国際芸術祭開催に伴う実行委員会への負担金に充当した。

平成29年4月5日、大町市長から長野県知事あてに地方創生加速化交付金実績報告書を提出した。

(2) 平成28年5月2日、実行委員会臨時総会が開催され、平成27年度事業報告・決算報告及び、基本計画(案)並びに平成28年度補正予算(案)について決定された。

(3) 平成28年5月2日、実行委員会委員長から大町市長あてに平成28年度実行委員会負担金として60,000千円及び50,000千円の請求があり、同月6日付で支出負担行為兼支出命令票が起票され同月25日付で支払った。

(4) 平成29年3月23日、実行委員会平成29年度総会が開催され、平成28年度事業報告及び決算見込み、平成29年度予算(案)が決定された。決算見込みでは収支差額は52,886千円と報告されている。

(5) 実行委員会と㈱アートフロントギャラリーとの契約については、

① 平成28年度北アルプス国際芸術祭信濃大町食とアートの廻廊「作品制作関連業務」について、平成28年5月16日付で75,000千円の業務委託契約が締結されている。平成28年10月17日に前払金22,500千円が㈱アートフロントギャラリーへ支払われている。平成29年3月17日には両者において契約の変更について協議が行われ、平成29年3月23日付で23,000千円減額の変更契約が締結されている。平成29年3月31日に残金29,500千円が㈱アートフロントギャラリーへ支払われている。

② 平成28年度北アルプス国際芸術祭信濃大町食とアートの廻廊「総合ディレクター業務」について、平成28年5月16日付で7,000千円の業務委託契約が締結されている。平成28年10月17日に前払金として2,100千円が㈱アートフロントギャラリーへ支払われている。平成29年3月31日に残金4,900千円が㈱アートフロントギャラリーへ支払われている。

2 監査委員の判断

(1) 平成28年5月25日付で実行委員会に支出した負担金110,000千円は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。）の適用された地方創生加速化交付金交付要綱（以下「交付要綱」という。）に基づく交付金60,000千円をその原資としているが、補助金適正化法や交付要綱に定める交付決定などの処分の手続きが適正になされていないので「違法な公金の支出」に当たる。また、負担金を受給した実行委員会はこれを財源として(株)アートフロントギャラリーとの平成29年3月31日を完了日とする業務委託契約を締結し委託料を支払っているが、いくつかの業務が未了となっているにもかかわらずこれを市に返還させないで放置している。

原資を国の交付金としていることから補助金適正化法や交付要綱に違反し、「違法な公金の支出」、「違法不当な公金の徴収を怠る事実」に当たるとの主張について検証する。

① 今回の交付金は、補助金適正化法の適用を受けるものであることから、市は補助金適正化法にいう補助事業者、実行委員会は間接補助事業者に当たる。

補助金適正化法は、国が交付する補助金を原資とした補助金交付事業に適用されるものであるが、原則として、国と国から直接補助金の交付を受ける補助事業者との間の法律関係を規律するものであって、補助事業者と補助事業者から補助金の交付を受ける間接補助事業者との間の法律関係を規律するものではない。

国が国以外の者に対して交付する補助金等（同法第2条）を規律対象とし、これらの交付を受けようとするものは交付申請（同法第5条）をしたうえで交付の決定（同法第6条）を受けられることを規律し、この交付決定の行為は行政処分とされている。

間接補助事業者に関しては、国が直接・間接的に影響を及ぼすことを認め（同法第23条第1項、第17条第2項）、間接補助金の交付の目的に従い善良なる管理者の注意をもって間接補助事業を行うこと及び、他の用途へ使用しない義務を課し（同法第3条第2項、第11条第2項）、これに反した行為については罰則（同法第29条、第30条）まで設けてはいるが、補助事業者が間接補助事業者に対し補助金の交付をする際の交付申請や交付決定などの具体的な手続きについては特に定めていない。

したがって、国が補助金適正化法にもとづく行政処分として行う補助金等の交付決定は、補助事業者を対象とするものであって、補助事業者が行う間接補助金の交付はその対象とはしていない。間接補助事業者は、国から間接的に助成を受ける関係にはあるものの、補助事業者が間接補助事業者に間接補助金を交付するか否か、その手続きをどのようにするかは、補助事業者が補助要綱等を踏まえ補助事業者の定める規則にもとづいて交付決定するものである。

補助金適正化法の適用のない地方自治体が行う補助については、行政処分的性質を付与する特段の法的規制が加えられていない限り、原則として私人の申込みに対する承諾という私法上の贈与に類するものであり、補助金の交付決定は私法

上の申込みに対する承諾行為であって行政処分には該当しないものと解されている。

実行委員会への負担金の交付手続きに関し補助金適正化法に違反したものはなく、補助金適正化法にもとづく行政処分がされていないことをもって実行委員会が交付金を所有することはできないとの主張には根拠がない。

- ② 本交付金は、幾たびかの実行委員会での検討や市議会全員協議会での協議を踏まえ地方版総合戦略に位置づけて平成28年3月23日付で国に交付申請したもので、平成28年3月29日付で国際芸術祭開催準備経費分として60,000千円の交付決定を受けたものである。平成28年3月の定例市議会に平成27年度の補正予算として提出し同額の実行委員会への負担金支出が承認され、市の財務規則に定める手続きに則って間接交付金事業者である実行委員会に交付したものである。

交付要綱において、交付金事業者が間接交付金を交付する場合の手続き等に関する規定としては、同要綱の第22条に次のように規定されている。それによれば、市は同要綱第6条の「交付金事業者」、実行委員会は同要綱第22条の「間接交付金事業者」に当たるが、交付金事業者は、交付対象事業を行うその他の事業者に交付金を交付するときは、「第6条から前条までに準ずる条件及び次の条件を付さなければならない。」と規定している。主なものは、申請の取り下げ（同要綱第6条）や変更（同要綱第7条）、必要と認めた時の遂行状況の報告（同要綱第11条）、実績報告の提出（同要綱第13条）、目的外使用の交付決定取消し（同要綱第17条）や返還（同要綱第18条）、一定以上の取得財産の処分の承認（同要綱第22条）等に関するもので、これらの定めは、間接交付金事業者における事業の遂行が、交付金事業の目的に沿って適正に行われていくことを担保するため、間接交付金事業者に一定の責務を課することを規定したものである。

従って、この定めにもとづいて申請の変更、遂行状況や実績報告の提出、目的外使用の取り消し等の条件を書面にて付すのが本来の手続きであったが、今回の間接交付金事業者である実行委員会は、その事務局を市の「まちづくり交流課」自らが所管し事務を処理をしていることから、課内において口頭では相互に確認し都度処理していくこととしたとのことであるが、書面による条件の交付は行っておらず適正ではない。

交付要綱に定める手続きに照らし一部に不備は認められるものの、交付要綱の趣旨に反した著しく要件を欠いたものとはまでは言えず、これをもって、間接交付金事業者に対する交付金の支出そのものを違法不当とするものではない。

平成29年3月23日には実行委員会の総会が開催され、平成28年度の事業報告、収支決算（見込み）が承認となり、それにもとづく実績報告がなされたことから、平成29年4月5日付で地方創生加速化交付金実績報告書を大町市長名により長野県知事宛に提出した。

実績報告書によると、交付決定額60,000千円に対し実績額は同額の60,000千円で不用額はなく、内訳はアート制作経費43,983千円、街中交流拠点整備1,713

千円、芸術祭宣伝及び広報媒体印刷費等 7,304 千円、総合ディレクター業務委託費 7,000 千円となっている。もともと芸術祭開催に向けた準備経費としての活用を中心に交付申請したもので未執行のものはなく、平成 29 年 4 月 13 日には国から確定通知の交付を受け、4 月 15 日付で申請額どおりの 60,000 千円の交付金を受領し補助事業は完了している。

- (2) 実行委員会は、前述の交付金 60,000 千円並びに市からの負担金 50,000 千円（一般財源 25,000 千円、ふるさと寄付金 25,000 千円）を主な財源として事業を進めているが、実行委員会は市とは別の組織であり、自治体会計のような法規制はなく、実行委員会自らが定めた「北アルプス国際芸術祭実行委員会事務局規程」（平成 28 年 4 月 1 日制定）に基づいて処理されるべきものであるが、実質的に市がその事務を担っていることや、同規程第 17 条において「予算、決算、契約、支出その他財務に関する事項については、大町市財務規則等の例による」と規定していることから、一定の内容の検証をすることとする。

実行委員会は、平成 28 年 5 月 16 日付で㈱アートフロントギャラリーに業務を委託することとし、「作品制作関連業務」として 75,000 千円、「総合ディレクター業務」として 7,000 千円の 2 件の業務委託契約を締結している。委託契約の期限はいずれも平成 29 年 3 月 31 日である。

まず、「作品制作関連業務」は、業務委託契約第 3 条に基づく業務仕様書によれば作品プランの作成と、作品の制作・展示に関する業務の委託である。

平成 28 年 10 月 17 日には業務委託契約第 12 条の 3（前払金）に基づき、契約金額の 10 分の 3 に相当する 22,500 千円が㈱アートフロントギャラリーに支払われている。

平成 29 年 3 月 17 日に㈱アートフロントギャラリーより事業の進捗状況を踏まえての契約変更の申出があり、実行委員会との間で協議が行われている。㈱アートフロントギャラリーより平成 28 年度中に調達を予定していた制作に必要な材料等の購入が、作家の要望により平成 29 年度にずれ込むこととなったので、本年度の委託料を実績見込額に変更したいとの申出である。両者で協議の上、業務委託契約第 14 条（契約内容の変更）に基づき業務委託契約の一部変更がなされ、平成 29 年 3 月 31 日付で委託料を 23,000 千円減額するとの変更契約を締結した。減額変更になった主なものは次表に見るとおり、作品制作・展示等に係わる経費の減少 24,150 千円である。これをもって平成 28 年度の作品制作関連業務は終了となり、㈱アートフロントギャラリーから業務委託契約第 11 条に基づく平成 28 年度の作品制作関連業務の業務完了報告書が提出され、平成 29 年 3 月 31 日付で委託料の残額 29,500 千円を完了払いとして支払っている。

業務完了報告書によると、34 名の参加アーティストが決定となり、作品名、作品のコンセプトやプランが出来、設置場所も確定となっており、業務委託した作品プランの作成に関しては、契約にそって業務が完了している。

もうひとつの委託業務である作品の制作・展示等の業務は、平成 29 年 3 月末

時点においては、具体的に形となって見えてきたものは少ないが、もともと、平成29年6月に開催する芸術祭において約束した作品を完成させ展示することを前提として作品の制作及び展示に関する業務、制作及び設置に関する関係者協議、作家及び制作スタッフの移動滞在に関する事項等々一連の業務を委託することとした業務委託契約であって、3月末までにどの段階まで制作・展示をすとかまでは約していない。

実行委員会は、(株)アートフロントギャラリーが34名の作家から芸術祭に責任をもって約束したとおりの作品を展示することの確約を「同意書」として徴求するとともに、各作家の進捗状況等に応じてプランニングフィー、着手金、木材や石材・器材等の購入費、空家の改修調査や現地測量費、試作品制作費等として34人の作家に対し36,400千円を支払ったことを確認できたことから委託した業務は契約どおり完了したものと判断したとしている。

作品制作関連業務委託料の当初契約額と平成29年3月末実績額

(単位：千円)

委託業務の内容	当初契約額	平成29年3月末実績額	増減
作品プランの作成 (作家視察対応等)	3,750 (海外5人、国内25人を想定)	3,120 (海外17人、国内27人対応)	△630
作品制作・展示等の業務	58,750 (作家フィー、着手金、材料費等)	34,600 (確定した34人のフィー、着手金、材料費等)	△24,150
本業務に関わるスタッフ交通費	770 (55人を想定)	1,106 (実績84人)	336
間接人件費 (視察、候補地調査、作家サポート)	5,000 (115人を想定)	8,450 (実績338人)	3,450
諸経費	6,730	4,724	△2,006
合計	75,000	52,000	△23,000

当初契約と比べ大幅な変更となっているが、作品制作、展示に関する業務は、当初においてはまだ作家が確定していない中で、海外作家5人・国内作家25人想定との見込み（実績は海外作家17人、国内作家27人）にもとづいた積算であり、また、依頼したが契約に至らなかった作家、現地を訪れる中での作品プランの変更等もともと不確定な要素を含んでの契約締結であったことから、契約の変更はある程度想定していたものと見られる。実績にもとづいて契約を変更し実行委員会が(株)アートフロントギャラリーに対して支払った作品関連業務委託料の総額は52,000千円であるが、これに係わる未施行なものはなく、実行委員会が(株)アートフロントギャラリーに返還を請求すべきものは認められない。

次に、「総合ディレクター業務」は、業務委託契約書第1条に基づく仕様書によれば、総合ディレクターとして北川フラム氏を派遣し、芸術祭事業全体の管理、芸術祭支援者・地元住民等への対応、プロモーション対応等を行うことを主な内

容としている。平成28年10月17日には業務委託契約第10条の3（前払金）に基づき、契約金額の10分の3に相当する2,100千円が支払われた。平成29年3月31日には、業務委託契約第9条に基づく業務完了報告書が提出され、業務完了検査を実施し、合格となったことから平成29年3月31日に残りの4,900千円を完了払いとして、(株)アートフロントギャラリーに支払った。

事業完了報告書によると、芸術祭全体の監理、芸術祭支援者や地域住民への対応、プロモーション対応等について詳細な記述により実績報告されており、実行委員会が支払った業務委託料7,000千円に係る未施行なものではなく、実行委員会が(株)アートフロントギャラリーに返還を請求すべきものは認められない。

以上のとおりであり、(株)アートフロントギャラリーに対して支払った業務委託料59,000千円について実行委員会が返還を求めなければならないものは認められない。

- (3) 平成28年度の実行委員会の決算において多額の不用額が生じ、これを繰越していることについて法第208条の「会計年度独立の原則」に照らし違法であり、この返還を求めていることが、法第242条の「違法若しくは不当な公金の賦課徴収を怠る事項」に当たるかについて検証する。

平成29年4月23日開催の実行委員会臨時総会において承認された収支決算書によると、次年度に繰り越しされることとなった金額は57,450千円である。平成28年度の支出総額は76,270千円で、前述の国庫補助金（加速化交付金）を60,000千円、県補助金（元気づくり支援金）4,993千円を充当したとしていることから、その差額11,227千円が市からの負担金50,000千円から充当されたこととなると見られ、差額38,722千円が未執行で繰り越しとなった市の負担金相当額と推計される。

実行委員会は、平成27年11月8日に設立され、平成29年6月から7月にかけて北アルプス国際芸術祭を開催するという特定の目的をもって組織されたもので、平成28年2月12日、同2月25日開催の市議会全員協議会において2か年間の総事業費を200,000千円とすること、財源としては国・県補助金60,000千円、入場料収入40,000千円、ふるさと寄付金40,000千円、市負担金60,000千円とすることを提案し、協議している。

また、平成28年3月定例議会においては、平成27年度一般会計補正予算（第9号）として地方創生加速化交付金を財源とする実行委員会負担金60,000千円、平成28年度一般会計予算としてふるさと寄付金25,000千円、市の一般財源25,000千円を財源とする実行委員会負担金50,000千円を提出する中、これらの議案に対する提案説明や一般質問における質疑等を通じ、総事業費を200,000千円とすることや、それに対する市の負担する総額が固ってきている。

実行委員会においては、上記枠組みの中で、平成28年3月28日開催の総会で、平成28年度分の事業費として120,000千円を予算化し、それに対する市の負担金として110,000千円を要請し、平成28年5月25日付で受領している。

これらの経過から明らかなように、実行委員会において平成28年度から平成

29年度の2か年をかけて継続して事業を進め、平成29年6月から7月にかけて北アルプス国際芸術祭を開催するとするもので、当初から平成29年7月には事業が完了することが明確にされており、事業完了後に負担金を含む全事業費の精算がなされるとされたものである。

法第208条第2項の「会計年度独立の原則」は、地方公共団体の各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもってこれに充てなければならないと定めるもので、この考え方は当然負担金の支出にも適用されるものであり、負担金の交付を受けた団体において残金を理由もなく繰越金として処理することは、適正ではない。今回、実行委員会が繰越処理した残金は38,000千円余と多額なものとなっており、この原則に照らして適正ではないが、2か年にわたる負担金の総額が固まっていること、単年度毎に区分してはいるものの同一の目的に使用するものであること、事業完了が目前となっていること等を総合的に判断すれば、原則に著しく反した違法不当な負担金の処理とまでは言えず、これを返還させていないことは、法第242条にいう「公金の徴収を怠る事実（公権力をもって徴収し得る地方公共団体の金銭的債権について執行機関又は職員が正当な理由なく強制徴収していない状態）」には当たらない。

いわゆる「負担金」支出については、法令等で定められて支出するもの（国直轄事業負担金等）、地方公共団体が組織する団体に支出するもの（広域連合等）、市が任意で加入する各種団体に対して支出するもの、単発的に開催される各種大会やイベント事業に対して支出するものなど多種多様なものがある。

補助金のように実施した実績を確認した後に交付するものとは異なり、受給した団体等において自らの責任において予算や会計年度を設定する中で、主体的に事業を計画し、公金使用の目的に沿って活用がなされているものであり、次年度当初の運営経費や、周年事業としての準備資金等として繰越している場合や会計年度が必ずしも行政と一致しないものもある。

会計年度独立の原則をあまり厳格に貫いて精算や返還をさせることは、かえって補助の効果を損なうおそれがある。

- (4) 市とは関係のない任意の民間団体である実行委員会事務局が、市庁舎の使用について許可を得ず専ら事務所として違法に使用するとともに、市は実行委員会に対して市庁舎を無料で使用させていることが法第242条第1項の「財産の管理を怠る事実」に当たるかについて検証する。

実行委員会は、市の総合計画に位置付けられた芸術文化の振興を図るための具体的施策のひとつである北アルプス国際芸術祭の開催に関する事務を行っている組織である。多くの団体の参画を得て効率的、効果的に実施していくために組織したものであって、実行委員会が行っている事務の内容は、市が処理すべき事務を行っているものである。平成28年3月29日付で大町市組織規則の改正がなされ、総務部まちづくり交流課に「国際芸術祭推進担当」を置くこととし、国際芸術祭の開催に関することを所管すると位置付けている。

市が市の事務事業を執行するために、市職員が市庁舎を直接使用することは行

政財産の本来の目的に沿ったものであり、法第238条第4項に規定する行政財産の目的外使用の許可の手続き等は必要なく、また、使用料等の請求すべき債権も発生しない。

法第242条に規定する「財産の管理を怠る事実」にいう「財産の管理」とは、庁舎の一般的な管理そのものにまで及ぶものではなく、地方公共団体が有する財産の財産的価値の維持、保全等の財務的処理を直接目的とする財産管理に限られたものとされている。

- (5) 実行委員会事務局人件費は本来実行委員会が負担すべきものであり、これを市が負担していることは「違法な公金の支出」に当たり、この返還請求をしていないことが「違法な公金の徴収を怠る事実」に当たるかについて検証する。

前述したとおり、北アルプス国際芸術祭の開催に関する事務は、市の組織規則に定められた市の事務であり、多くの団体の参画を得ながら進めていくために実行委員会を組織して取り組んでいるが、実行委員会における事務が市が処理すべき事務であるということは不変であり、これらの事業を具体的に進めているのが実行委員会事務局である。

平成9年3月7日の東京高裁判決によれば「地方公共団体の職員が行った事務が、本来、地方公共団体の事務として独自に行うことのできる性質を有するものであれば、たまたま関係諸団体等との連携の必要性から設立した団体において地方公共団体の職員を従事させたとしても、その行為が地方公務員法第35条（職務に専念する義務）に違反するとは言えない。」と判示している。市職員を公務として北アルプス国際芸術祭の事務・実行委員会の事務に従事させたことについての市の判断に不合理はなく、給与の支払いは「違法な公金の支出」には当たらず、請求すべき債権も発生しない。

- (6) 市における負担金の支出に関する規則の整備要求について検証する。

法242条の住民監査請求は、違法不当な財務会計上の行為又は怠る事実によって地方公共団体に損害が生じている又は、生ずる恐れがある場合これを補てんするために必要な措置を講ずべきことを個別・具体的に提示して請求する権能を認めたものであって、行政一般を監督、是正するための制度ではない。

市の負担金支出に関する規則について他市との比較による整備の必要性や是正措置の請求は、一般行政事項であり住民監査請求の趣旨、要件に適合するものではないが、市における財務会計上の行為のもととなる手続きであることから意見を述べる。

請求人は、市に負担金支出に関する規則がなく、違法不当に公金の支出が行われていると主張しているが、市の負担金支出は「大町市財務規則」にもとづいて執行されている。同規則第60条及び第61条で支出負担行為の手続きと事前審査の手続きを、同規則第64条において支出命令の手続きを定めており、これにもとづいて負担金の支出が行われている。

また、同規則第10条において、歳出予算の節の区分を地方自治法施行規則の別記（「負担金、補助金、交付金」）とすると定め、この区分に従って毎年度同

規則第11条に定める歳出予算見積書を策定し、予算査定において交付目的、積算根拠、金額の妥当性の検証を行っている。

これらの手続きを経て予算案として確定したものについて、すべての交付先団体の名称と交付金額を予算書の説明欄に明記して議会に提出し、議決を経て執行しており、請求人の主張するような違法・不当な負担金の支出が頻発することが予測されるというようなことはない。

以上のとおり、請求人の主張するような「違法若しくは不当な公金の支出」、「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」はなく請求を棄却する。

監査委員の意見

「負担金」と「補助金」とは、その実態において理論的に明確に区分はできないが、負担金の支出について、交付の手続きや残額の扱いなどに課題も見られることから、「市費補助金交付規則」（平成8年5月17日、規則第16号）との関係も含め検証し、市民への説明責任を果たすよう要望する。