

津市監査委員告示第9号

平成20年8月25日に提出された「住民監査請求書」について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき行った監査の結果を、同年10月21日に下記のとおり請求人に通知したので、これを公表する。

平成20年10月28日

津市監査委員	岡	部	高	樹
同	前	田	勝	彦
同	大	野		寛
同	山	中	利	之

記

第1 請求の受理

1 受理年月日

本件監査請求は、平成20年8月25日に受理した。

2 請求人

田中 守（三重県津市）

3 請求の概要

本件監査請求書等の内容から、本件監査請求の概要は、次のとおりであると理解した。

なお、法第242条第6項に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、証拠の提出及び陳述はなかった。

（1）請求の要旨

津市長松田直久（以下「市長」という。）が、津たばこ販売協同組合（以下「津たばこ組合」という。）に対し、平成19年度喫煙環境整備事業補助金（以下「本件補助金」という。）を支出したことは、本件補助金に公益上の必要性は認められないなど、違法かつ不当な公金の支出に当たる。

（2）違法かつ不当とする主張

本件補助金の支出が違法かつ不当な公金の支出に当たるとする主張は、次のとおりである。

ア 本件補助金の交付決定等に係る主張について

本件補助金の交付決定等に係る主張は、次のとおりである。

(ア) 条約違反等に係る主張

我が国は、たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約（平成17年条約第3号。以下「たばこ規制枠組条約」という。）を批准しており、たばこ規制枠組条約が、たばこの消費及びたばこの煙にさらされることが世界的規模で健康、社会、経済及び環境に及ぼす破壊的な影響から現在及び将来の世代を保護することを目的とするもので、政府をあげてたばこ規制に取り組む中、市たばこ税の増収を図る目的で、たばこ販売事業者の経済的地位の向上を設立目的とする津たばこ組合が行う喫煙環境整備事業（以下「喫煙環境整備事業」という。）を対象に、本件補助金を支出することは、憲法に次いで国内法に優位する、たばこ規制枠組条約第13条第2項（たばこの広告、販売促進及び後援の包括的な禁止）に違反するものである。

さらに、本件補助金は、津市補助金等交付規則（平成18年津市規則第44号。以下「補助金等交付規則」という。）第20条に基づく補助の目的、交付の対象、補助率等を定めた執行の根拠となる規程がなく、津たばこ組合が行う事業のみを補助の対象としたもので、恣意的な判断により執行されたものである。

また、喫煙環境整備事業の1つである未成年者喫煙防止対策（以下「未成年者喫煙防止対策」という。）については、たばこ販売事業者がたばこの販売に際して年齢の確認その他必要な措置を講ずべきことは、未成年者喫煙禁止法（明治33年法律第33号）で義務付けられていることから、これを公費で補助する必要性はない。

以上のことから、本件補助金は、たばこ規制枠組条約第13条第2項、法第232条の2（補助等の公益上の必要性）、補助金等交付規則第2条第1号（補助金等の定義）に違反し、不法不当である。

(イ) 予算の目的外執行に係る主張

歳入歳出予算の区分について定めた法第216条は「歳出にあつては、その目的に従つてこれを款項に区分しなければならない」と定めており、本件補助金の歳出予算は、予算科目（項）の「徴税費」として編成されていることから、租税を徴収する目的で執行すべきところ、喫煙環境整備事業と市たばこ税の増収との因果関係が明らかでないなど、本件補助金が租税を徴収する目的で執行されたものとは言えず、法第216条及び当該歳入歳出予算に係る議会の議決に違反し、違法かつ不当である。

(ウ) 公金の適正な管理を怠る事実に係る主張

合併前の津市、久居市、美里村、安濃町及び一志町は、それぞれ毎年度、津たばこ組合等に同種の補助金を支出していたが、津地区合併協議会(当時。以下同じ。)は、平成16年6月23日に、当該補助金について「廃止の方向で調整するもの」と確認しており、多くの合併条件の1つとして、当該補助金が廃止されるという前提で合併が承認されたにもかかわらず、合併後の新市において、補助金等交付規則第20条に基づく補助の目的、交付の対象、補助率等が定められないまま本件補助金が支出されたことは、民主主義に反し、議員及び市民の存在を無視するものであり、市長は公金の適正な管理を怠るものである。

イ 本件補助金の額の確定等に係る主張について

喫煙環境整備事業の1つである環境美化活動(以下「環境美化活動」という。)に係る経費に本件補助金が充当されているが、その充当に関し、次に摘示するとおり、本件補助金の交付決定及びその付された条件への適合性を検証することなく本件補助金の額を確定していることから、当該摘示する本件補助金の額の確定は、補助金等交付規則に違反し、不法不当である。

(ア) 旅費日当の補助の違法性に係る主張

津たばこ組合は、環境美化活動の参加者(津たばこ組合の組合員)に旅費日当を支払い、これに本件補助金が充当されているが、旅費日当は人件費であり、補助対象となる経費の細目がないまま本件補助金の充当を認めることは、補助金等交付規則第5条(補助金等の交付の条件)の趣旨に反するものである。

(イ) 作業用手袋の用途不明に係る主張

津たばこ組合が本件補助金を充当して購入された作業用手袋(軍手)について、その購入費の総額は2万8,728円で、1,200組程度購入されたことになるが、市内における12回の環境美化活動の参加者数は延べ240人程度で、購入量はこれを大きく上回っており、更に購入時期は、環境美化活動の実施時期に照らし不自然であることから、その購入された作業用手袋が、いつ、どのような目的で使用されたのか明らでないにもかかわらず、これを検証していない。

(ウ) ごみ袋の用途不明に係る主張

津たばこ組合が本件補助金を充当して購入されたごみ袋につい

て、その購入費の総額は9万7,977円で、仮にごみ袋1枚50円としても、その購入量は2,000枚近くに及ぶことになるが、その購入時期は、環境美化活動の事業年度終了間際であることから、その購入されたごみ袋が、いつ、どのような目的で使用されたのか明らかでないにもかかわらず、これを検証していない。

(エ) はがき・郵便切手の使途不明に係る主張

津たばこ組合が本件補助金を充当して購入されたはがき・郵便切手について、はがきの購入費は5,000円で、購入枚数にすると100枚に及び、郵便切手の購入費の総額は2万1,150円で、80円切手の購入枚数にすると260枚余りに及ぶことになるが、その購入時期は、環境美化活動の実施時期に照らし不自然であることから、その購入されたはがき・郵便切手は、津たばこ組合の運営のためにも使用されたと考えられるにもかかわらず、これを検証していない。

(オ) 松阪市内の活動経費への充当に係る主張

津たばこ組合は、松阪市内(旧三雲町・旧嬉野町地内)のたばこ販売事業者も組合員として加入しており、津たばこ組合が行った全13回の環境美化活動のうち1回は、松阪市内(嬉野地内をいう。以下同じ。)において行われたものであることから、松阪市内の環境美化活動に使用した作業用手袋、ごみ袋及びはがき・郵便切手の購入費相当額については、市内の環境美化活動に使用したものの購入費相当額と区分して本件補助金の対象経費から除外すべきところ、これを除外することなく本件補助金が充当されている。

(カ) 補助率の不当性に係る主張

本件補助金は、津たばこ組合の事業費の100パーセントを補助するものであるが、その補助率を定めた根拠規程はなく、補助金は事業者の事業費を補うもので、100パーセントの補助率はないのであって、そのような場合においては市の直営又は委託事業として執行すべきものである。

(3) 市が被った損害

市は、違法かつ不当な本件補助金の支出により損害を被った。

(4) 求める措置の内容

監査委員は、市長に対し、市が被った損害を市長である松田直久に補填させるための必要な措置を講ずることを勧告するよう、請求するものである。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

監査の対象事項は「本件補助金の支出は、違法かつ不当な公金の支出に当るのか否か」とした。

2 監査の手続

監査の手続は、監査対象部局である政策財務部市民税課（当時は、財務部市民税課。以下「市民税課」という。）職員及び財務部長（当時。以下同じ。）の職にあった職員の陳述を聴取し、関係諸帳簿の提出を受けるとともに、法第199条第8項に基づき、本件監査請求の関係人である津たばこ組合関係者の陳述を聴取し、関係諸帳簿の提出を受けた。

市民税課職員等の陳述は、平成20年9月11日（木）午後1時から聴取し、その要旨は、次のとおりである。なお、津たばこ組合関係者の陳述については、後記「確認した事実の概要」で示すこととする。

（1）本件補助金の交付決定等に係る主張に対する反論について

ア たばこ規制枠組条約違反等に係る主張に対する反論

本件補助金は、受動喫煙の防止や未成年者の喫煙による健康被害の防止及び公共の場所の環境美化活動を行う喫煙環境整備事業の経費の一部を補助するもので、たばこ規制枠組条約が定めるたばこによる健康被害への取組の趣旨に適ったもので、公益上の必要性が認められる。

さらに、本件補助金の交付要綱は定めていないものの、市長の裁量権の範囲において執行されたものである。

また、未成年者喫煙防止対策については、喫煙環境整備事業の計画が変更され、津たばこ組合の事業収入等が充てられたことから、本件補助金は充当されていない。

以上のことから、請求人の主張には理由がない。

イ 予算の目的外執行に係る主張に対する反論

本件補助金は、税収入の安定的確保を目指しながら、喫煙環境整備事業の経費を補助することで、住民全体の福祉の向上を図ろうとするものである。したがって、これを平成19年度予算案の（款）総務費（項）徴税費に計上した上、市民の代表である議会の議決を得て、補助金等交付規則に基づく市長の決裁により執行したもので、不法不当な支出ではない。

ウ 公金の適正な管理を怠る事実に係る主張に対する反論

津地区合併協議会では、本件補助金について合併後廃止する方向で調整するものと確認しており、本件補助金を計上した平成19年度予算案は議会の議決を得て、補助金等交付規則に基づく市長の決裁により執行したもので、公金の適正な管理を怠る事実はない。

(2) 本件補助金の額の確定等に係る主張に対する反論について

ア 旅費日当の補助の違法性に係る主張に対する反論

本件補助金が充当された旅費は、環境美化活動の参加者の住所地からその実施場所までの実際の交通費であり、実費弁償的性格のものとして補助対象とすることは許される。

イ 作業用手袋等の用途不明に係る主張に対する反論

津たばこ組合は、従来、喫煙環境整備事業を実施しており、当該年度の事業実績が確認できた上、引き続き次年度も活動継続の意思が示されていれば、当該年度に余裕物品が発生したとしても、次年度当初用物品として使用することは許容されてしかるべきものである。

ウ 松阪市内の活動経費への充当に係る主張に対する反論

補助金等交付規則の運用については、一定の範囲内で執行権者の判断に委ねられるところ、本件補助金が充当された松阪市内の環境美化活動は、嬉野ふるさと会館等において実施されたもので、同会館の事業には津市民も参加しているため、その周辺における環境美化活動には公益性がある。したがって、その使用された作業用手袋、ゴミ袋等の購入費相当額は、本件補助金の充当経費から控除しないとしても、不法不当な執行には当たらない。

第3 監査の結果

1 確認した事実の概要

本件補助金の支出について、確認した事実の概要は、次のとおりである。

(1) 本件補助金の交付決定等に係る事実について

市民税課から提出を受けた関係諸帳簿から、本件補助金の交付決定等に係る事実について、次のとおり確認した。

ア 交付決定・概算払に係る事実

市民税課は、平成19年5月24日に、津たばこ組合理事長から「平成19年度喫煙環境整備事業交付申請書」(以下「本件補助金交付申請書」という。)の提出を受けた。本件補助金交付申請書には、平成

19年度事業計画として、喫煙環境整備事業（環境美化活動、喫煙環境・喫煙マナーの向上啓発活動、未成年者喫煙防止対策の3つの活動）の概要をはじめ、その収支予算書には、喫煙環境整備事業の経費を105万円とし、このうち本件補助金の充当額は60万円である旨記載されていた。

本件補助金について、補助金等交付規則に定めるもののほか、交付すべき補助金等の名称、目的、交付の対象及び補助率並びにその他補助金等に関し必要な事項を定めた要綱又は規程等は定められていないところ、市長は、本件補助金の対象を喫煙環境整備事業として、補助金額を予算（予算科目／（款）総務費（項）徴税費 予算額／60万円）の範囲内で取り扱うこととするため、平成19年6月4日付けで「平成19年度津たばこ販売協同組合補助金に係る取扱いについて（伺い）」を決裁（以下「本件補助金取扱決裁」という。）した。本件補助金取扱決裁には、補助対象経費の費目、環境美化活動の具体的な実施場所は示されていなかった。

財務部長は、本件補助金取扱決裁を受け、補助金等交付規則第4条に基づき本件補助金の交付決定をするため、平成19年6月7日付けで「平成19年度津たばこ販売協同組合への補助金交付について（伺い）」を専決（津市事務専決規程（平成18年津市訓令第4号）の定めるところにより、市長その他上位の職にある者に代わって決裁することをいう。以下同じ。）し、同日付けで「補助金等交付決定通知書」（津市指令市税第273号）を津たばこ組合理事長あてに通知した。同通知書には、本件補助金を喫煙環境整備事業以外には支出しないこととする条件が付された。

市民税課長（当時。以下同じ。）は、平成19年6月21日付けで「平成19年度喫煙環境整備事業補助金概算払について（伺い）」を専決し、同年7月3日、本件補助金概算払額60万円が津たばこ組合に支出された。

イ 喫煙環境整備事業計画の変更承認・本件補助金の額の確定に係る事実

市民税課は、平成20年3月28日付けで、津たばこ組合理事長から「平成19年度喫煙環境整備事業計画変更承認申請書」の提出を受けた。同申請書の変更理由には、喫煙環境整備事業のうち、環境美化活動以外の活動に係る経費については津たばこ組合の事業収入等を充てることとし、喫煙環境整備事業の経費105万円を65万8,0

00円に変更の上、このうち32万9,707円について本件補助金を充当する旨記載されており、財務部長は、同日付けで喫煙環境整備事業計画変更申請の承認及び本件補助金の交付決定額を32万9,707円に変更することについて専決し、「補助金等交付決定変更通知書」(津市指令市税(第)2001号)を津たばこ組合理事長あてに通知した。

市民税課は、平成20年3月31日付けで、津たばこ組合理事長から「平成19年度喫煙環境整備事業実績報告書」(以下「本件補助金実績報告書」という。)の提出を受けた。本件補助金実績報告書には、喫煙環境整備事業の経費を65万8,327円とし、このうち環境美化活動に係る経費への本件補助金充当額は32万9,707円である旨記載されていた。

本件補助金実績報告書の添付書類「平成19年度領収書内訳」には、本件補助金を充当した経費の内訳が記載されており、その概要を示すと下表のとおりとなる。

【領収書内訳表】

(単位:円)

費 目		金 額
交通費(参加者交通費)		156,880
需用費等	作業用手袋購入費	28,728
	ごみ袋購入費	97,977
	はがき・切手購入費	26,150
	作業時飲み物購入費	18,972
	写真現像代	1,000
合 計	329,707	

財務部長は、本件補助金実績報告書の提出を受け、本件補助金の額を32万9,707円と確定するため、平成20年3月31日付けで「平成19年度喫煙環境整備事業補助金に係る補助金交付確定について(伺い)」を専決し、「補助金等交付確定通知書」(津市指令市税第2002号)及び概算払額とその確定した本件補助金の額の差額27万293円の返還を求めるため、「補助金等返還命令書」(津市指令市税第2003号)を津たばこ組合理事長あてに通知した。当該返還金は同年5月20日に納付された。

(2) 本件補助金の充当経費に係る事実について

請求人が主張する本件補助金の充当経費に係る事実について、津たばこ組合関係者の陳述（平成20年9月11日（木）午後2時）及びその提出を受けた関係諸帳簿の内容から、次のとおり確認した。

ア 旅費日当の内容に係る事実

環境美化活動は、主に海岸、公園等において13回（市内12回、松阪市内1回）実施されており、このうち市内の環境美化活動には組合員延べ238人の参加があったとされ、その実施状況を示すと下表のとおりとなる。環境美化活動の内容は、各実施場所で投棄されていた、たばこの吸殻、空き缶等ごみ拾いであると説明された。

請求人の主張にある「旅費日当」について、津たばこ組合関係者によると、環境美化活動の参加者1人につき1,500円を支払い、このうち本件補助金実績報告書で報告された充当経費は、参加者がその住所地から実施場所までの移動手段として公共交通機関を利用した場合の交通費実費相当額（総額15万6,880円。以下「本件旅費」という。）であったところ、実際には参加者は自家用車を使用していたという。

【環境美化活動実施場所等一覧表】

（単位：人・円）

実施年月日	実施場所	参加者数	本件旅費の額
（平成19年） 5月23日	久居総合支所から久居駅周辺	16	12,540
5月27日	阿漕浦海岸周辺	18	8,960
6月5日	津駅東口・西口周辺	18	5,520
8月29日	御殿場海岸周辺	21	15,400
9月12日	河芸町民の森	19	16,780
9月19日	偕楽公園	23	9,860
10月8日	津まつり会場（まん中広場）	21	10,320
10月17日	一志総合支所から川合高岡駅周辺	24	25,200
11月2日	高田専修寺境内及びその周辺	20	12,580
12月6日	観音公園	17	8,540
（平成20年） 2月20日	香良洲公園	18	18,720
2月27日	お城公園	23	12,460

合	計	238	156,880
---	---	-----	---------

イ 作業用手袋等の使用状況に係る事実

請求人の主張にある作業用手袋、ごみ袋、はがき・郵便切手の使用状況については、次のとおりである。

(ア) 作業用手袋の使用状況に係る事実

本件補助金が充当された作業用手袋購入費の総額は2万8,728円で、購入量は720双であったが、このうち市内における環境美化活動に使用されたのは240双程度(9,576円相当)で、その他は、松阪市内における環境美化活動(20双程度)や他の清掃活動に使用され、それらの購入費相当額は1万9,152円相当となる。

(イ) ごみ袋の使用状況に係る事実

本件補助金が充当されたごみ袋購入費の総額は9万7,977円で、購入量はごみ袋1万2,000枚(9万7,020円相当)のほか、ポリ袋400枚(957円相当)であったが、その購入日は環境美化活動が事実上終了している平成20年3月5日であり、購入されたごみ袋の全部が次年度に繰り越されていた。

津たばこ組合関係者によると、平成19年度の環境美化活動に使用されたごみ袋は、前年度から繰り越されたものであり、その使用状況については、市内における環境美化活動で使用したものは450枚程度で、その他は、松阪市内における環境美化活動で使用したものが25枚程度、組合員の店舗前道路等の清掃のために1店舗当たり30枚、総数にして9,900枚程度が組合員に配付されていた。

(ウ) はがき・郵便切手の使用状況に係る事実

本件補助金が充当されたはがき・郵便切手購入費について、50円の料額印刷はがきを100枚、80円切手を263枚、10円切手を11枚購入されていたが、津たばこ組合関係者によると、このうち市内における環境美化活動の通信用に使用されたのは、はがきが60枚(環境美化活動実施計画通知用として1回30枚程度を前期・後期2回分)程度で、郵便切手は全部(環境美化活動実施通知用として23枚~24枚を12回分)が使用されていたことから、はがき40枚(2,000円相当)程度が残余したことになる。

2 結論

本件監査請求は、本件補助金のうち、27万6,009円相当及びそれ

に対する平成19年7月3日の翌日から起算して納付の日までの日数に応じて民法所定の年5分の割合による利息相当の額の損害を市が被るという限りにおいて理由があると認められるものの、当該損害は既に補填されたことから、これを棄却する。

3 結論に至った理由

結論に至った理由は、次のとおりである。

(1) 本件補助金の交付決定等に係る主張に対する判断理由について

請求人の主張のうち、本件補助金の交付決定等に係る主張については、次のとおり理由があるとは認められないと判断した。

ア たばこ規制枠組条約違反等に係る主張に対する判断理由

(ア) たばこ規制枠組条約違反に係る主張に対する判断理由

請求人は「政府をあげてたばこ規制に取り組む中、市たばこ税の増収を図る目的で、本件補助金を支出することは、たばこ規制枠組条約第13条第2項に違反する」旨主張することから、まず、本件補助金の目的について見ることにした。

本件補助金は「たばこの喫煙環境を維持し、税収入の安定的確保を目指しながら、喫煙マナーの向上や未成年者の喫煙防止といった喫煙に関する環境整備が公益上必要」(本件補助金取扱決裁)であるという判断のもと交付決定がなされ、補助金交付対象事業を喫煙環境整備事業として、その目的を「街の美化(清掃)活動、未成年者喫煙防止活動、喫煙場所確保と喫煙マナーの向上啓発活動を継続して実施し、喫煙者と非喫煙者が共存できる社会づくり」(本件補助金交付申請書)としていることから、本件補助金は、少なくとも市たばこ税の増収を図ることを直接の目的としておらず、請求人の主張は当を得ないものである。

次に、本件補助金の目的(喫煙環境の整備)に照らし、本件補助金がたばこ規制枠組条約に違反するか否かについて見ると、本件補助金の目的は、たばこ規制枠組条約第4条第1項(たばこの煙にさらされることから保護するため、適当な段階の政府において効果的な行政上の措置等が考慮されること)、第16条(未成年者に対するたばこ製品の販売を禁止するため、適当な段階の政府において効果的な行政上の措置等を実施すること)のほか、健康増進法(平成14年法律第103号)第25条(受動喫煙の防止)及び第8条第2項に基づく「津市健康づくり計画」に定められた、たばこによる健康被害への取組の趣旨に照らし、著しく合理性を欠くとは認め難

いものである。

また、請求人の主張するたばこ規制枠組条約第13条第2項については、本件補助金の「公益上必要」とした市長の判断につき「税収入の安定的確保を目指しながら」（本件補助金取扱決裁）という動機があるとしても、同項は、自国の憲法又は憲法上の原則に従い、たばこの広告、販売促進及び後援の包括的な禁止を行うと定めており、たばこが麻薬・覚せい剤など公共の福祉に反する社会的禁制品ではなく「合法的な個人の嗜好品」（第166回国会財務金融委員会（平成19年2月）財務大臣答弁）として取り扱われていることから、国がたばこ事業法（昭和59年法律第68号）を改廃し、たばこの販売等を規制するなど、国内法の手当てなしに、たばこの販売等が無条件に禁止されるものではないのであり、市長の判断に著しい不公正が伴うと解することはできず、裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

以上のとおり、本件補助金がたばこ規制枠組条約に違反するという請求人の主張に理由を認めることはできないと判断したものであり、補助対象事業の実施主体である津たばこ組合が、その組合員の経済的地位の向上を図ることを目的としていることは、この判断を左右するに足るものではない。

（イ）本件補助金の恣意的な執行に係る主張に対する判断理由

請求人は、本件補助金について、補助金等交付規則第20条に基づく執行の根拠となる規程がないことを前提に「津たばこ組合が行う事業のみを補助の対象としたもので、恣意的な判断により執行されたものである」と主張するが、同条の趣旨は、補助金の目的、交付の対象、補助率等は補助事業によってそれぞれ異なることから、市長がこれを「別に定める」としたもので、必ずしも要綱又は規程などといった形式によることまでを求めたものではないと解するのが相当である。そして、本件補助金取扱決裁には、補助の目的（喫煙環境の整備）、交付の対象（喫煙環境整備事業）及び補助の上限（予算額60万円）並びに本件補助金交付申請書に喫煙環境整備事業の概要が記載されるなど、同条の趣旨に反する程度の著しい瑕疵があるとは言えず、先に判断したとおり市長の公益上必要とした判断に裁量権の逸脱又は濫用があったとも認められないことから、執行の根拠となる規程を欠くことを前提に、交付決定が恣意的な判断により執行されたとする請求人の主張に理由を認めることはでき

ないと判断した。

(ウ) 未成年者喫煙防止対策に係る主張に対する判断理由

請求人は、未成年者喫煙防止対策について「たばこ販売事業者がたばこの販売に際して年齢の確認その他必要な措置を講ずべきことは、未成年者喫煙禁止法で義務付けられていることから、これを公費で補助する必要性はない」と主張する。未成年者喫煙防止対策に関しては、喫煙環境整備事業の計画変更承認がなされ、本件補助金以外の財源をもって充当されたが、概算払の対象となっていることを踏まえ、この点についても判断することとした。

未成年者喫煙防止対策は、同法に基づく未成年者の喫煙による健康被害を防止するなどの公益目的に即したものである限り、その公益目的の実現のため、必要な範囲で財政的援助を行うのであれば、補助の必要性は許容され得るのであり、同法第4条(たばこ販売者による年齢の確認等)をして当然に法第232条の2の限定的解釈がなされるものとは言えず、未成年者喫煙禁止法第4条の規定のみをもって公費で補助する必要性はないという請求人の主張は、独自の見解であり論拠を欠くものとして理由を認めることはできないと判断した。

イ 予算の目的外執行に係る主張に対する判断理由

請求人は、本件補助金の歳出予算が、予算科目(項)の「徴税費」として編成されていることについて「租税を徴収する目的で執行されたものとは言えず、法第216条及び当該歳入歳出予算に係る議会の議決に違反し、違法かつ不当である」旨主張する。

歳入歳出予算の区分について定めた法第216条は「歳出にあっては、その目的に従ってこれを款項に区分しなければならない」としており、その趣旨は、歳出の目的に即し区分することで、予算の財政上・経済上の機能を端的に表し、これを議会の議決に付すこととしたものであると解されるが、その区分の基準(地方自治法施行規則(昭和22年内務省令第29号)第15条第1項(別表))は、款項等の区分の名称を規定するにすぎず、経費の内容等厳格な区分基準を置かないことから、その区分は予算調製権者である地方公共団体の長に一定の裁量権を付与したものと解するのが相当である(同表は、特別会計に係る歳出予算の款項の区分については「長が定めた区分による」としている。)

本件補助金の対象とする喫煙環境整備事業は、市たばこ税の増収を

直接の目的とするものでないことは先に示したとおりであり、その税収の安定的な確保との因果関係も明らかでないものであるが、「たばこの喫煙環境を維持し、税収入の安定的確保を目指しながら、喫煙マナーの向上や未成年者の喫煙防止といった喫煙に関する環境整備が公益上必要」(本件補助金取扱決裁)という判断理由に照らし、長が本件補助金の予算科目を「徴税費」としたことに、法第216条に違反すると評価し得る程度に不合理な事由があるとは言えず、市長に裁量権の逸脱があったとは認められない。

さらに、本件補助金は、平成19年度津市一般会計予算案に係る説明資料における徴税費の項目で「津たばこ販売協同組合補助金 予算額600千円」と説示した上、同予算案の議決を経て、支出されたものである。

以上のことから、本件補助金が法第216条及び当該歳入歳出予算に係る議会の議決に違反するという請求人の主張に理由を認めることはできないと判断した。

ウ 公金の適正な管理を怠る事実に係る主張に対する判断理由

請求人は、本件補助金について「廃止されるという前提で合併が承認されたにもかかわらず、合併後の新市において、補助金等交付規則第20条に基づく補助の目的、交付の対象、補助率等が定められないまま本件補助金が支出されたことは、民主主義に反し、議員及び市民の存在を無視するものであり、公金の適正な管理を怠るものである」と主張する。

津地区合併協議会は、合併前の一部の市町村が支出していた、津たばこ組合等に対する補助金を「廃止の方向で調整するもの」として確認しており、このことは、「事務事業詳細事項調整結果一覧」が作成されなかったことから、当該補助金を新市に引き継がないことを確認したものと解するのが相当である。

しかし、地方公共団体の長は、当該地方公共団体の社会的・経済的事情をはじめ、各種の行政施策のあり方など諸般の事情を総合的に考慮した上での政策的判断のもとに、補助の要否を決定する一定の裁量権が認められているものと解される以上、新市にあって、合併協議の結果が、本件補助金に係る市長の裁量権まで拘束すると解することは適当ではない。そして、先に判断したように、本件補助金を公益上必要とした市長の判断に裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められず、本件補助金は、平成19年度津市一般会計予算案に説示した上、

同予算案の議決を経て、支出されたものであることから、民主的正当性を肯定し得るものであり、市長に公金の適正な管理を怠る事実があるという請求人の主張に理由を認めることはできないと判断した。

(2) 本件補助金の額の確定等に係る主張に対する判断理由について

本件補助金の額の確定等に係る主張については、次に判断するとおり、その主張の一部に理由があると認められるものの、平成20年9月30日に、津たばこ組合から本件補助金(交付確定額)相当額32万9,707円が市に納入された。

当該納入額は、市が被ったと認められる損害の額を超えていることから、請求人の主張の一部に理由があるとしても、市は何ら損害を被っていないこととなり、よって本件監査請求は、その理由を失ったものと判断した。

ア 本件旅費の補助の違法性に係る主張に対する判断理由

請求人は、本件補助金が本件旅費に充当されたことについて「旅費日当は人件費であり、補助対象となる経費の細目がないまま本件補助金の充当を認めることは、補助金等交付規則第5条(補助金等の交付の条件)の趣旨に反する」と主張する。

一般的に、人件費に対する補助については当然に適法性が否定されるものではなく、補助対象とした人件費の支給を受けた従事者の業務の内容、補助の必要性等の観点から補助の要否を審査した結果、補助の公益上の必要性が肯定される場合は、当該補助金は法第232条の2に適用のものと解するのが相当である。そこで、この点について判断する。

本件補助金の対象とする環境美化活動とは、本件補助金交付申請書の事業計画概要にその実施場所を「津駅前、公園等公共の場所」と表記された上、本件補助金の交付決定がなされ、本件補助金実績報告書における主な実施場所が、市の総合支所及び都市公園等公の施設、海岸、駅の一部であることから、公共施設又は公共性を有する施設若しくはその周辺におけるごみ拾いであると解され、本件旅費は、環境美化活動の参加者が公共交通機関を利用した場合の「実際の交通費であり、実費弁償的性格のもの」(市民税課)とされる。

しかし、本市では津たばこ組合以外にも市民や団体等による環境美化活動に類似する多くの社会貢献活動が行われており、そのような社会貢献活動においては、本件旅費の補助に類似するような財政的援助の対象とはならない中、本件旅費に補助することは、他の社会貢献活

動との均衡を欠くおそれがあり、また、環境美化活動の実施場所である市が設置する都市公園等については、現に市が直接又は委託の方法によりごみ拾い等清掃業務を含む管理業務を行っているものがあることから、本件旅費を補助する有効性を期待できないおそれがある。

したがって、本件補助金の額の確定に際し、本件旅費の補助の要否について、他の社会貢献活動との均衡性をはじめ、補助の有効性等の観点から十分な審査を行うべきところ、そのような審査が行われたとは認めることはできないのであり、このことは、公共施設又は公共性を有する施設とは言えない寺社の境内で実施（平成19年11月2日）された環境美化活動の旅費相当額を含め本件補助金の額を確定している事実が如実に示すところである。

このように、本件旅費の補助の要否について実質的審査を行っていない以上、本件旅費相当額15万6,880円を補助することについて、法第232条の2に定める公益上の必要性は肯定し得ないものである。

さらに、本件旅費は、公共交通機関を利用した場合の「実際の交通費」（市民税課）であるところ、「参加者は自家用車を使用していた」（津たばこ組合）にもかかわらず、参加者（一部の参加者を除く。）が公共交通機関を利用した場合の交通費（旅客運賃相当額）をもって本件補助金実績報告書が提出されており、この点においても十分な審査を尽くしたとは認められない。

以上の限りにおいて、請求人の主張に理由を認めることができるものの、本件補助金（交付確定額）相当額が市に納入されたことから、本件旅費相当額について市の損害は事実上補填されたこととなり、当該主張は理由を失ったものと判断した。

イ 本件旅費以外の充当経費及び補助率に係る主張に対する判断理由

請求人は、本件補助金を充当して購入された作業用手袋、ごみ袋、はがき・郵便切手について「いつ、どのような目的で使用されたのか明らでないにもかかわらず、これを検証していない」などとし、更に松阪市内の環境美化活動に使用したものの購入費相当額について「市内の環境美化活動に使用したものの購入費相当額と区分して本件補助金の対象経費から除外すべきところ、これを除外することなく本件補助金が充当されている」ので、「補助金等交付規則に違反し、不法不当である」と主張する。そこで、この主張について判断する。

まず、作業用手袋について、その購入費の総額は2万8,728円

で、購入量は720双であったが、このうち市内における環境美化活動に使用されたのは240双程度(9,576円相当)であり、松阪市内における環境美化活動などに使用された作業用手袋の購入費相当額1万9,152円相当については、補助金等交付規則第15条第1項第4号の交付決定取消事由に該当するものと判断した。

次に、ごみ袋について、その購入費の総額は9万7,977円で、購入量はごみ袋1万2,000枚(9万7,020円相当)のほか、ポリ袋400枚(957円相当)であったが、その購入日は環境美化活動が事実上終了している平成20年3月5日であり、その購入されたごみ袋の全部が次年度に繰り越されていたことから、その購入費相当額9万7,977円については、事実上、補助金等交付規則第15条第1項第3号の交付決定取消事由に該当するものと判断した。なお、仮に本件補助金を充当して購入されたごみ袋を使用していたとしても、津たばこ組合関係者の陳述にあるように、松阪市内における環境美化活動で使用し、又は組合員の店舗前道路等の清掃のために配付することについて、補助金等交付規則第15条第1項第4号の交付決定取消事由に該当することは言うまでもない。

はがき・郵便切手については、本件補助金を充当して購入されたはがき100枚のうち、40枚程度が残余したものであるが、その使用の実態から見て、単年度の必要数(60枚程度)は事業計画時点で把握できるものであること、及び残余した枚数が必要数の67パーセント相当に及ぶことを考慮すると、残余したはがきの購入費相当額2,000円については、事実上、補助金等交付規則第15条第1項第3号の交付決定取消事由に該当するものと判断した。郵便切手については、請求人の主張に理由を認めるに足る事実は確認できなかった。

以上判断したとおり、市民税課が「余裕物品が発生したとしても、次年度当初用物品として使用することは許容されてしかるべきものである」とし、また、松阪市内の環境美化活動について「嬉野ふるさと会館等において実施されたもので、同会館の事業には津市民も参加しているため、その周辺における環境美化活動には公益性がある」という論旨は、いずれも採用できないのであり、そのような論旨のもとなされた本件補助金の額の確定は、裁量権の逸脱があったものと認められる。

前記判断した限りにおいて、請求人の主張の一部に理由を認めることができるものの、本件補助金(交付確定額)相当額が市に納入され

たことから、市は何ら損害を被っていないこととなり、当該主張は理由を失ったものと判断した。

なお、請求人は「本件補助金は、津たばこ組合の事業費の100パーセントを補助するものである」として補助率の不当性を主張するが、本件補助金実績報告書における喫煙環境整備事業費の総額は65万8,327円で、これに対し確定した本件補助金の額は32万9,707円であることから、補助率は約50パーセントとなり、請求人の主張は当を得ないものである。

第4 意見

本件監査請求の監査の結果、市長に対し、次のとおり意見を提出する。

喫煙環境整備事業補助金については、平成19年6月28日付けで、平成18年度喫煙環境整備事業補助金に係る監査請求がなされたが、その監査の結果において、当時既に概算払いされていた本件補助金について「その使途の透明性が確保できるよう助言・指導の徹底を図るとともに、補助金交付額の確定に際し、厳密にこれを審査されたい」という意見を付したにもかかわらず、本件監査請求の監査結果に至ったことは、本市の損害は事実上補填されたものの、補助金行政に携わる職員等の公金意識が極めて希薄であるとの評価を免れないものとして、非常に遺憾であると言わざるを得ない。

地方公共団体は、租税等により住民が負担した資金を用いて、住民の負託を受けた行政活動を行うものであり、特に補助金行政においては、市民の福祉の向上に寄与することはもとより、これを受けるものとそうでないものとの公平を欠くものであってはならず、市民も注視していることを忘れてはならない。

市長は、津市行財政改革大綱に基づく「補助金に係る交付指針」の趣旨を踏まえ、補助職員における同指針遵守の徹底に一層の注意を払い、必要に応じてその指揮監督権を行使されることによって、本市の補助金行政が市民から相当の評価が得られるよう、切に期待して本監査のむすびとする。

以上