

令和6年6月26日付けで提出された阿南市職員措置請求書について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第5項の規定に基づき、別紙のとおり監査結果を公表します。

令和6年8月21日

阿南市監査委員 尾山 勝 敏

阿南市監査委員 栗 村 誠

阿南市監査委員 荒 谷 みどり

別 紙

阿南市職員措置請求に係る監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求人
(略)

2 請求書の提出日
令和6年6月26日

3 請求の内容

阿南市職員措置請求書(原文)

第1 阿南市長に対する措置要求の要旨

阿南市が、①市の財政調整基金中25億円を取崩し、②これを財源として市の財源から物価高騰対策支援給付金25億3609万8000円を支出したことは、違法なので、岩佐義弘(阿南市長)に対し阿南市に金25億円の損害賠償をするよう請求することを求める。

第2 措置請求の理由

1 (請求人等)

請求人らは阿南市民である。

岩佐義弘(以下「岩佐」という)は、令和5年12月7日から現在に至るまで阿南市長の職にある者である。

2 (阿南市の物価高騰対策支援給付金の支出の経緯)

i 国の物価高騰対策支援給付金

国は、「デフレ完全脱却のための総合経済対策」の一環として、令和5年11月2日閣議決定で、令和6年度に物価高対策のための「重点支援地方交付金」の低所得世帯支援枠を追加的に拡大し1世帯当たり7万円を追加することで、住民税非課税世帯1世帯当たり合計10万円を目安に給付金を支給する方針を決めた。

その後正式に決定された支給の内容は、

ア 住民税非課税世帯

世帯主に1世帯あたり7万円

イ 住民税均等割のみ課税される世帯

世帯主に1世帯あたり10万円

である。

ii 岩佐の選挙公約

岩佐は、令和5年11月19日に行われた阿南市長選挙(11月12日告示)に立候補して当選したが、上記選挙期間中に、①選挙公約として、「7万市民全員に“現金給付”(おもいやり給付)を断行します。」と記載した選挙ビラを配布し、②選挙公報に「全市民を対象に全世帯に10万円を一律“現金給付”」等と記載させて配布させた。

iii 阿南市の負担

岩佐の上記の公約を実行するためには、阿南市は市の財源から、①非課税世帯につき1世帯あたり3万円、②住民税の所得割課税が行われる世帯につき1世帯あたり10万円、を捻出しなければならない。そのための阿南市の負担増加額は(給付先数世帯が増加するために必要となる諸経費の増加分を含め)約25億円であった。

3 財政調整基金の取崩しと給付金の支出

岩佐は、阿南市の上記の負担増加分の財源とするために、①令和6年3月27日、阿南市の財政調整基金のうち25億円を取崩して一般財源に繰り入れ(以下「本件取崩し」という)、②これを(国からの交付金を超える)阿南市分の財源として、令和6年3月11日から逐次、上記給付金の支出を決定し支出を行っている。令和6年6月13日時点での支給実績は、住民税非課税世帯あて8,412件、均等割りのみ課税世帯あて1,636件、所得割課税世帯あて21,256件、合計31,304で、完了率は98.3%である。

4 地方自治法、地方財政法、及び阿南市条例の定め

i 地方自治法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めている。

ii 地方財政法第4条第1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」と定めている。

上記の地方自治法及び地方財政法の規定は、いずれも地方公共団体の財政の健全化確保の目的から規定されたものであり、地方自治法第2条16項・17項の法意に照らせば、単に執行担当職員に対して事務のあり方を示すにとどまるものではなく、上記各法条の趣旨が著しく損なわれ、社会通念上も著しく妥当性を欠く場合には、これらの法条に違反する行為は違法となる。

iii 地方自治法は、地方自治体の基金について、第241条2項において、「基金は、これを前項の条例で定める特定の目的に応じ、及び確実かつ効率的に運用しなければならない。」と定めている。

iv 阿南市財政調整基金の設置、管理、及び処分に関する条例(以下「条例」という)は、第6条において、

「この基金は、次の各号の一に該当する場合に限り、これを処分することができる。

(1) 経済事情の著しい変動等により財源が著しく不足する場合において当該不足額をうめるための財源に充てるとき。

(2) 災害により生じた経費の財源又は災害により生じた減収をうめるための財源に充てるとき。

(3) 緊急に実施することが必要となった大規模な土木その他の建設事業の経費その他必要やむを得ない理由により生じた経緯の財源に充てるとき。

(4) 長期にわたる財源の育成のためにする財産の取得等のための経費の財源に充てるとき。

(5) 償還期限を繰り上げて行なう地方債の償還の財源に充てるとき。」

と定めている。

5 財政調整基金の取崩しと給付金の上乗せ支給が違法であること

i 阿南市財政調整基金の本件取崩しは、以下の理由により、違法である。

ア 阿南市財政調整基金の取崩しは、「条例」第6条各号に定められた場合にのみ許されるものであるが、本件取崩しは、第6条各号のいずれにも該当しないので、「条例」に違反し違法である。

イ 本件取崩しは、阿南市が行った給付金の上乗せ支給(以下「本件上乗せ支給」という)の財源にあてることのみを目的として行われたものである。本件上乗せ支給の内容は、①住民税非課税世帯に対して1世帯あたり3万円、②住民税の所得割課税を受ける世帯に対して1世帯あたり10万円、を上乗せ支給するものなので、実質的に市の負担で高所得世帯を優遇して行う不要不急のバラマキである。このような上乗せ支給には合理性

がなく不必要なので、本件取崩しも合理性がなく不必要であり、地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項に違反し違法である。

ii 阿南市が行った給付金の上乗せ支給は、以下の理由により、違法である。

ア 本件取崩しは、本件上乗せ支給の財源にあてることを唯一の目的として行われたものである。本件上乗せ支給の内容は、①住民税非課税世帯に対して1世帯あたり3万円、②住民税の所得割課税を受ける世帯に対して1世帯あたり10万円、を上乗せ支給するものなので、実質的に市の負担で高所得世帯を優遇して行う不要不急のバラマキである。このような上乗せ支給には合理性がなく不必要であり、地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項に違反し違法である。

イ 本件上乗せ支給は、①本件取崩しによらなければ不可能だったものであり、②本件取崩しは本件上乗せ支給のみを目的として行われたものである。本件取崩しと本件上乗せ支給は不可分一体のものであり、本件取崩しの違法性は本件上乗せ支給に承継される。したがって、本項iアの理由によっても、違法である。

6 岩佐の損害賠償義務

よって、本件取崩し及び本件上乗せ給付はいずれも違法であり、阿南市がこれによって被った損害は金25億円をくだらない。

岩佐には、民法第709条に基づき、阿南市に対し上記の損害を賠償する義務がある。

7 結論

よって、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、証拠書類を添付して、頭書のとおり、厳正な措置を請求する。

第3 添付書類

- 1 委任状 8通
- 2 証拠書類各写 各1通

4 請求の受理

本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）は、地方自治法第242条第1項の要件を具備しているものと認め、令和6年6月26日付けでこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

阿南市物価高騰対策支援給付金（以下「給付金」という。）のうち、国の物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金の交付対象事業の要件を超える給付（以下「上乗せ給付」という。）のための財源として財政調整基金を取り崩したこと及び上乗せ給付を行ったことに違法があるかを監査対象事項とした。

2 請求人による陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和6年7月24日に、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は口頭意見陳述要旨を提出するとともに陳述を行った。

請求人は、陳述において、本事件の構造、本件支出の違法性の判断の枠組み（監査請求書記載の違法原因に「地方財政法第4条の4違反」を追加）、財政調整基金の性質と取崩し制限、本件の基金取崩しに必要性がないこと、本件の上乗せ給付の内容に合理性がないこと、参議院地方行政委員会での政府答弁について陳述し、阿南市の行った基金の取崩しと上乗せ給付は、i 「阿南市条例」、地方財政法4条の4に真っ向から反し、ii かつ、地方自治法第2条第14項、同法第

241条第2項及び地方財政法4条1項の趣旨に著しく反するものなので、違法であることは明らかである、と主張した。

3 監査対象機関に対する監査の実施

本件監査対象機関を総務部財政課及び保健福祉部生活福祉課とし、当該機関に対し、書面による請求内容に対する意見等の提出を求めるとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査することにより監査を実施した。

第3 監査の結果

本件請求については、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

1 関係書類による事実確認

(1) 財政調整基金について

阿南市は、長期にわたる財政の健全な運営に資するため、阿南市財政調整基金の設置、管理及び処分に関する条例（以下「条例」という。）に基づき、財政調整基金を設置している。

財政調整基金は、地方財政法第4条の3に規定される積立金に相当するものであり、その取崩しができるのは、同法第4条の4の規定と同じく、条例第6条に規定された場合に限定されている。

ア 条例抜粋（取崩しに関する部分）

（処分）

第6条 この基金は、次の各号の一に該当する場合に限り、これを処分することができる。

- (1) 経済事情の著しい変動等により財源が著しく不足する場合において当該不足額をうめるための財源に充てるとき。
- (2) 災害により生じた経費の財源又は災害により生じた減収をうめるための財源に充てるとき。
- (3) 緊急に実施することが必要となつた大規模な土木その他の建設事業の経費その他必要やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てるとき。
- (4) 長期にわたる財源の育成のためにする財産の取得等のための経費の財源に充てるとき。
- (5) 償還期限を繰り上げて行なう地方債の償還の財源に充てるとき。

(2) 財政調整基金の取崩しについて

令和6年3月29日に財政調整基金を取り崩し、令和5年度一般会計財源調整のための繰入れをしている。

財政調整基金の取崩しは、令和2年度に6億5千万円、令和元年度に5億5千万円、平成30年度に16億円など令和5年度に限らず、過去にも行われている。

(3) 国の物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金の交付対象事業について

ア 低所得世帯支援枠の交付対象事業の内容

令和5年度における個人住民税均等割非課税世帯（以下「住民税非課税世帯」という。）に対し、1世帯当たり7万円を支給する。

イ 給付金・定額減税一体支援枠の交付対象事業の内容

令和5年度における住民税非課税世帯以外の世帯であって、個人住民税所得割が課されていない者のみで構成される世帯（以下「住民税均等割のみ課税世帯」という。）に対し、1世帯当たり10万円を支給する。

令和5年度における住民税非課税世帯及び住民税均等割のみ課税世帯への給付の加算として、当該支給対象者（世帯主）の世帯員である18歳以下の児童1人当たり5万円を支給する。

(4) 給付金について

ア 阿南市物価高騰対策支援給付金支給要綱

令和6年1月26日に給付金を支給するための要件等を定めた要綱を制定している。同要綱は、物価高騰の影響による家計の負担が増大する市民の生活を支援するとともに物価高騰下における節約志向の高まりなど消費の冷え込みによる個人消費の下振れを防ぎ、地域経済の振興に資することを目的としている。

要綱では、令和5年12月1日（基準日）時点で阿南市に住民票がある全世帯に、1世帯当たり10万円の一律給付金、18歳まで（平成17年4月2日生まれ以降）の子どもがいる世帯のうち住民税非課税世帯及び住民税均等割のみ課税世帯については、子ども1人当たり5万円、その他の世帯については、子ども1人当たり3万円の子ども加算金の支給について定めている。

イ 給付金の支給

令和6年3月15日から給付金の支給を開始し、同年6月14日に給付金の支給を終了している。

2 監査委員の判断

(1) 財政調整基金の取崩しについて

ア 請求人の主張

財政調整基金の取崩しは、条例第6条各号に定められた場合のみに許されるものであるが、本件取崩しは、地方財政法第4条の4に定められた積立金の取崩しの要件と全く同一の要件を定める条例第6条各号のいずれにも該当しない。

条例第6条第3号の「その他必要やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てる」という「必要やむを得ない理由により生じた経費」とは、「緊急に実施することが必要となった大規模な土木その他の建設事業の経費」に匹敵する程度の「緊急の必要性」があり、かつ、「支出そのものの合理性」がある場合でなければならない。

国が決定した令和6年度の物価高対策を超える物価高対策を阿南市が行うことは、少なくとも条例第6条第3号に例示する「緊急に実施することが必要となった大規模な土木その他の建設事業の経費」に匹敵する程度の「緊急の必要性」がないことは明らかである。

阿南市が行った上乗せ給付は、実質的には、「物価高」の影響が最も深刻でない高所得世帯を優遇する給付であって、条例第6条第3号に例示する「緊急に実施することが必要となった大規模な土木その他の建設事業の経費」に相当するような支出の合理性が全くない。

阿南市が行った上乗せ給付には、緊急の必要性も支出の合理性もないため不必要であり、財政調整基金の取崩しも合理性がなく不必要であるため、条例及び地方財政法第4条の4に真っ向から反し、かつ、地方自治法第2条第14項、同法第241条第2項及び地方財政法第4条第1項の趣旨に著しく反するものなので、違法であることは明らかである。

イ 監査対象機関の説明

財政調整基金の取崩しは、条例第6条第3号の「緊急に実施することが必要となった大規模な土木その他の建設事業の経費その他やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てる時。」に該当するため、財政調整基金の処分を行った。

条例第6条各号と全く同一の積立金の処分の要件を定める地方財政法第4条の4の逐条解説では、「必要やむを得ない理由」の認定は、「地方公共団体が自主的に判断すべきものである。」とされている。

昭和35年地方財政法の一部改正時の参議院地方行政委員会会議録第22号に「その他やむを得ない理由」の解釈に係る質問に対し、当時の自治庁財務局長の答弁として「単独事業は原則として義務に属する経費ではないが、しばしば必要やむを得ない経費になってくこと、そういう判断を地方団体が認定していけばいいこと、建設事業に属さない補助金その他のものであっても差し支えないこと」と記録されている。

こうした解釈をもとに、給付金は、物価高騰の影響を受けている市民の負担感や不安感を軽減するため、最優先で取り組んでいかなければならない事業であり、必要不可欠の取り組みであるとの認識から、やむを得ない理由に該当すると判断した。

ウ 監査委員の判断

(7) 条例第6条は、市長が、財政調整基金を取り崩すことができる場合を列挙し、これを限定しているが、その趣旨は、単年度の収支均衡にとどまらず、将来発生するであろう財政状況の変動に耐えうる弾力性のある財政を確保することにより、地方財政の健全性を確保し、もって地方自治の発達に資する点にあると解される。他方で、条例第6条各号の要件を満たすか否かは、これを一義的に決定することは困難であり、当該地方公共団体における社会的、経済的、地域的諸事情の下において、様々な行政目的を斟酌した政策的な考慮に基づき、個別具体的な判断が求められるものであるから、市長に裁量権が認められているものというべきである。

したがって、市長が財政調整基金を取り崩し、これを一般会計に繰り入れた行為が違法か否かを判断するに当たっては、裁量権の行使に当たり、判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、その裁量権を逸脱又は濫用したものであるとして、違法となると解するのが相当である。(以上、横浜地方裁判所平成25年9月18日判決・LEX/DBインターネット同旨)

これを本件についてみると、国の物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金は、「デフレ完全脱却のための総合経済対策」(令和5年11月2日閣議決定)に掲げる物価高から国民生活を守る事項についての対応として、地方公共団体が地域の実情に応じてきめ細やかに効果的・効率的に必要な事業を実施できるよう、地方公共団体が作成した物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金実施計画に基づく事業に要する費用に対し、国が交付金を交付することにより、エネルギー・食料品価格等の物価高騰の影響を受けた生活者や事業者の支援を通じた地方創生を図ることを目的としている。しかし、物価高騰の影響を受けているのは、低所得世帯だけではなく全世帯であるから、市民の暮らしを守るため、物価高対策として、国の物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金の交付対象事業の対象世帯だけではなく、その対象以外の世帯等にも給付金を支給して生活支援を行う必要性が認められないとまではいえない。

また、市長は、その財源を確保する必要があるところ、財政調整基金を取り崩して給付金の原資に充てることは、令和5年度一般会計補正予算(第7号)案に盛り込まれ、当該補正予算案は原案どおり可決されているのであるから、令和5年度の繰入れは、阿南市議会の承認を得た上でなされたものということができる。

そして、給付金の支給は、国の物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金の交付対象事業を契機として実施される時限的なものであること、給付金の目的はそれ自体公益性が高

いものであること、給付金は、令和6年6月13日時点で、約98.3%の世帯がその支給を受けていることなどの各事情が認められる。

このような事情の下で、市長が、条例第6条の要件に該当する事由があるとして、給付金等の経費に充てるため、財政調整基金を取り崩し、一般会計に繰り入れた令和5年度繰入れについての判断が、重要な事実の基礎を欠くとはいえず、また、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くということもできないから、その裁量権を逸脱又は濫用した違法はない。

(イ) 地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実と誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決・民集32巻7号1223頁参照）。（以上、大阪高等裁判所平成17年7月27日判決・裁判所ウェブサイト同旨）

これを本件についてみると、上記(イ)のような事情の下では、物価高騰対策として全世界帯に給付金を支給することを目的に財政調整基金を取り崩し、これを財源とした市長の判断が、全く事実の基礎を欠くものとは認められないし、また、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものとも認められないから、その裁量権を逸脱又は濫用した違法はない。

(2) 上乗せ給付について

ア 請求人の主張

阿南市が行った上乗せ給付の内容は、①住民税非課税世帯に対して1世帯当たり3万円、②住民税の所得割課税を受ける世帯に対して1世帯当たり10万円を上乗せ支給するものであり、阿南市が行った上乗せ給付は、実質的に市の負担で高所得世帯を優遇して行う不要不急のバラマキである。このような上乗せ支給には合理性がなく不必要であり、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反し、違法である。

阿南市が行った上乗せ給付は、財政調整基金の取崩しによらなければ不可能だったものであり、財政調整基金の取崩しは、上乗せ給付の支給のみを目的に行われたものであるため、財政調整基金の取崩しと給付金の上乗せ支給は不可分一体のものである。

阿南市が行った上乗せ給付には、緊急の必要性も支出の合理性もないため不必要であり、財政調整基金の取崩しも合理性がなく不必要であるため、条例及び地方財政法第4条の4に真っ向から反し、かつ、地方自治法第2条第14項、同法第241条第2項及び地方財政法第4条第1項の趣旨に著しく反するものなので、違法であることは明らかである。

イ 監査対象機関の説明

未曾有のコロナ禍に続く、ウクライナの情勢の長期化に伴う物価高騰などの影響を受け、戦後最大級ともいえる難局に直面しており、このような先行き不透明な状況下において、市民の今の暮らしを守ることが、喫緊に取り組むべき市政の最重要課題であるとの認識から、全市民を対象とし、全世帯に10万円を一律現金給付するとともに、18歳までの子どもには1人3万円を加算して給付することを決定している。

給付金は、令和5年阿南市議会12月定例会における令和5年度一般会計補正予算(第7号)案の議決に沿って決定され、阿南市物価高騰対策支援給付金支給要綱を定め、エネルギー・食料品価格等の物価高騰の影響による家計の負担が増大する市民の生活を支援すること等を目的として、所得割課税世帯等を含む全世帯へ給付金を支給したもので、合理性があり必要である。

ウ 監査委員の判断

地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定の違法性の有無の判断は、第3の2(1)ウ(イ)のとおり検討すべきである。

これを本件についてみると、前述のとおり、物価高騰対策として全世帯に給付金を支給することを目的に財政調整基金を取り崩し、これを財源とした市長の判断が、その裁量権を逸脱又は濫用した違法はない。

また、阿南市は、阿南市物価高騰対策支援給付金支給要綱を定め、所得割課税世帯等を含む全世帯へ給付金を支給したものであるところ、その手続等について特段の問題は認められない。

このような事情の下では、市長の上乗せ給付についての判断が、全く事実の基礎を欠くものとは認められないし、また、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものとも認められないから、その裁量権を逸脱又は濫用した違法はない。

3 結論

以上のことから、令和5年度に財政調整基金を取り崩したことは、違法な財産処分とは認められない。

また、上乗せ給付を行ったことが、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反するとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がなく、本件請求を棄却する。