

尾監第 172 号

令和7年4月30日

西川 守哉 様

尾鷲市監査委員 民部 俊治

尾鷲市監査委員 濱中 佳芳子

### 住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

令和7年3月5日に提出され、3月12日に受理された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件請求」という。）について、同条第5項の規定により、その監査結果を通知します。

#### 記

##### 第1 請求人

住所 尾鷲市北浦西町1432

氏名 西川 守哉

##### 第2 請求の概要

請求人から提出された尾鷲市職員措置請求書（住民監査請求）及び証拠書類の内容を勘案し、請求の要旨を次のように理解した。

##### 1 請求の要旨

- (1) 加藤市長は、令和6年3月25日付けで「尾鷲市地域資源活用総合交流施設光熱水費高騰助成金支給決定」により株式会社熊野古道おわせ（以下「古道おわせ」という。）2,868,000円の公金を支出したことは、違法又は不当で

あるので、その補填を求めるといふものである。その理由は以下のとおりである。

- (2) 令和5年11月24日付けで、古道おわせから①光熱費高騰・コロナ禍等急激な経営悪化に伴う一時金の給付、②夢古道の湯のガス料金を指定管理料に含めた増額を求める旨の要望書（以下「本件要望書」という。）が出された。

その際、商工観光課（以下「担当課」という。）は、本件要望書の回答に係る起案本文後段に光熱水費高騰分（2,868,000円）について支援すべきと考えます。以上の理由により指定管理者古道おわせに対し、光熱水費高騰分について支援してよろしいかお伺いします、と記載されており、本件要望書への市の対応として、要望書の日付の同日に助成額が確定している。しかし、指定管理者の要望書には、管理料の増額及び一時金の要望であり、この時点では助成金に係る額の要望はしていないことから経緯が疑問である。

令和6年2月16日、担当課から財政課長あてに尾鷲市補助金等審査委員会（以下「審査委員会」という。）の開催について依頼しており、検討事項として、尾鷲市地域資源活用総合交流施設光熱水費高騰対策助成金規則（以下「本件規則」という。）（案）の時限的措置と推察される。そして、令和6年2月27日本件規則の新規制定について起案している。令和6年2月28日付けで、2月19日に開催した第3回審査委員会において、「尾鷲市地域資源活用総合交流施設光熱水費高騰対策助成金（以下「本件助成金」という。）」については、市の指定管理施設全体を考慮した補助金として判断できないため、担当課から財政課に対して審査委員会の開催を依頼している。

補助金の扱いは、それぞれの活動内容に応じた助成を行う制度であり、各々

の団体や組織が適切に適用されていることを期待しているものである。そして、指定管理制度の趣旨からして光熱水費等（一部を除く）は、尾鷲市地域資源活用総合交流施設（以下尾鷲市地域資源活用総合交流施設を「本件交流施設」といい、本件交流施設の管理に関する年度協定書を「年度協定書」という。）の規定にあるように指定管理料の対象外となっており、施設運営収入に含まれているにもかかわらず、コロナ禍や光熱費の高騰を理由に助成額の新規制定を行い、令和6年3月25日付けで古道おわせのみに対して支給を決定している。

(3) これらの経緯を鑑みると、指定管理者からの要望から始め支給決定にいたる流れを見る中で、指定管理制度の在り方さらには拙速に助成制度の変則的な見直しなど不明瞭な点が散見される。特に指摘したいのは助成を検討する前に指定管理者の運営に関して詳細に経理を確認しなかったのか、市には、指定管理にかかわらず助成団体に対して監督権があるが、議会への決算報告ではある程度適切であると報告されている。また、定期監査でも踏み込んだ調査がされなかったことにはなはだ疑問が残る。

(4) 以上のとおり、一部団体に特化した助成金の支出は市民の大切な税金いわゆる血税を無駄遣いしているものと言わざるを得ない。

よって、加藤市長は、今後拙速な規則の変更、新規の制定などを慎むこと、さらに、今回支給した助成金2,868,000円を尾鷲市の一般会計に返還し、公金による支出により損害を尾鷲市に与えないように勧告されたい。

(5) 添付書類 事実証明書 書証第1号証から第7号証

### 第3 請求の受理

本件請求は、令和7年3月5日に提出され、法242条第1項及び第2項に規定する要件を備えているものと認め、3月12日にこれを受理した。

#### 第4 監査の実施

本件請求について、関係法令等に基づき次のとおり監査を実施した。

##### 1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（法242条第5項）

##### 2 監査の対象

本件規則の制定行為が行政一般に適用される平等原則に違反するか。また、本件助成金の支給が法第232条の3に定める支出負担行為及び市の会計事務規則に違反するか、違法又は不当の場合、市に損害を与えたか否か等について判断した。

##### 3 監査対象部局

商工観光課

##### 4 監査対象部局及び関係部局の説明及び証拠提出

令和7年3月17日及び3月21日監査対象部局及び財政課に対して事情聴取を行った。

（出席者 商工観光課長、財政課長）

令和7年4月2日監査対象部局より尾鷲市長（以下「市長」という。）に弁明書及び証拠書類の提出があった。

請求人の請求に対する弁明内容は次のとおりである。

請求人の主張の要約

- ① 古道おわせからの一時給付金の支給及び指定管理料の増額についての本件要望書が提出されたが、同日付けで市長決裁が行われ、支給すべき旨の記載があ

り、助成額が決定している。助成金に係る額の要望はしていないことから、支給決定までの経緯が疑問である。

- ② 本件助成金については、市の指定管理施設全体を考慮した補助金として判断できないことから、審査委員会を開催してその是非を検討しているが、令和6年3月25日付けで指定管理者の一部である古道おわせのみを対象として支給を決定している。
- ③ 指定管理者古道おわせとの年度協定書では、光熱水費等は指定管理料の対象外となっているにもかかわらず、年度協定書を無視した支給となっている。
- ④ 以上の経緯をみると、古道おわせからの要望から始まり支給決定にいたる不透明な手続、拙速に助成制度を創設するなど、踏み込んだ監査をせず、安易に支給するなど市民の税金を無駄遣いしているといわざるを得ない。

よって、本件規則の制定行為が行政一般に適用される平等原則に違反し、本件助成金の支給が法第232条の3に定める支出負担行為及び市の会計規則に違反するものである。

請求人の主張①に対する弁明

地元紙である南海日日（令和5年7月14日付け）によれば、古道おわせにかかる光熱費高騰による影響については、令和5年7月12日の尾鷲市議会行政常任委員会の「夢古道おわせ」の視察において古道おわせのA支配人から委員に対して説明があり、着任以降、経費削減を進め、入浴料金を引き上げて経営再建を図っているが、コロナ以前に比べ、入浴客は35%減が続ぎ、一方で光熱費の高騰で運営ができない状況で、運転資金が底を突き、来月以降の支払いも厳しいと窮状を訴え、市長に市の支援を申し入れていると

説明、議会にも支援を訴えたと報道されている。また、古道おわせ B 社長はじめ、役員や A 支配人が来庁し、光熱費高騰による運営の影響について随時話し合いの場をもっていた。

このことから、古道おわせから市に対し本件要望書が提出される前から、支援の必要性の可否や支援が必要になった場合の支援額の算定について検討を進めていたことから、本件要望書の受領日と同日付けで 2,868 千円の支援額を示した上で起案書において伺いをたてたものである。要望書の中においても光熱費高騰による負担増、入浴客減少による減収額、指定管理料の対象となる経費に含まれていない燃料費の必要額が示されていると判断できる。

古道おわせからの要望書への対応については、令和 6 年 2 月 14 日開催の市議会行政常任委員会において、要望書、協定内容、助成見込額 2,867,890 円を示した上で担当課が説明している。

請求人の主張②に対する弁明

実際の助成金の支給にあたっては、令和 6 年 2 月 16 日付尾商第 484 号において、市の指定管理制度を導入している全ての施設を対象とする「尾鷲市指定管理施設光熱水費高騰対策助成金支給規則（案）」を添付の上で、担当課から財政課宛てに「審査委員会の開催について（依頼）」し、同月 19 日に第 3 回審査委員会が開催されている。

審査委員会においては、「市の指定管理施設全体を考慮した補助金と判断できないため、担当課が考え方を整理した上で、改めて審査委員会を開催することとした」との審査結果が示されている。

これを踏まえた上で、担当課として2月27日付尾商第529号において、物価高騰による光熱水費高騰の影響を受けている本件交流施設の適正化維持管理のため「本件規則の新規制定について」の伺いを立てたものである。

2月28日付尾商第510号において、前日決裁を受けた「本件規則(案)」と、第3回審査委員会で示した「尾鷲市指定管理施設光熱水費高騰対策助成金支給規則(案)」を2案添付の上で、担当課から財政課宛てに「審査委員会の開催について(依頼)」し、同月29日に第4回審査委員会が開催されている。同審査委員会では、本件交流施設以外の市の指定管理施設については、光熱水費高騰により指定管理料を協議のうえ変更できるが、本件交流施設については、変更できないため、本件規則の制定を認めることとしたとの審査結果が示されている。

請求人の主張③に対する弁明

古道おわせに対する助成金2,868千円については、令和6年2月27日開催の令和6年第1回定例会に「議案第16号令和5年度尾鷲市一般会計補正予算(第9号)の議決について」を上程しており、会期中の3月12日開催の行政常任委員会において、協定内容、支給根拠となる「本件規則及び本件助成金の額について」の説明を行っている。

3月18日に、古道おわせに対する本件助成金2,868千円を含む「議案第16号、令和5年度尾鷲市一般会計補正予算(第9号)の議決について」の議決を経た上で、令和6年第1回定例会が閉会している。

請求人の主張④に対する弁明

上記のとおり、補正予算の議決を受けて、翌日の3月19日に本件規則の公布・施行を行った。これにより、本件規則の効力が発生したことを受けて3月25日付で古道おわせから「本件助成金支給申請書兼請求書」の申請があり、同日付けで2,868千円の支給決定を行ったものである。

一方、請求人から「助成を検討する前に指定管理者の運営に関して詳細に経理を確認していなかったのか、市には指定管理にかかわらず、助成団体に対して監督権があると思われる」と指摘されている。

これについては、令和4年4月の尾鷲市監査委員から「監査結果に係る措置状況報告書」において、本件交流施設での指定管理上の不適切と思われる会計処理について指摘されており、これを受けて、担当課としても会計帳簿や現金の实地調査を実施するとともに、指定管理者である古道おわせとの連絡調整や協議など連携を密にしながら、適正な施設の管理運営に向けて取り組んでいた。

今回の本件助成金支給については、適正な施設の管理運営に向けた取り組みに加え、光熱水費高騰等による経営の影響は前述のとおりであり、支給は適切であったと判断している。

また、一連の支給手続についても、法222条では予算を伴う条例、規則等についての制限が定められており、同条第2項の規定により「地方公共団体の長、委員会若しくは委員又はこれらの管理に属する機関は、その権限に属する事務に関する規則その他の規程の制定又は改正があらたに予算を伴うこととなるものであるときは、必要な予算上の措置が適確に講ぜられることとなるまでの間は、これを制定し、又は改正してはならない」と定められて

おり、必要な予算上の措置が適確に講ぜられることとなるまでの間とは、関連予算の提出のみでは十分でなく、予算が確定する必要があるとされている（新版逐条地方自治法第6次改訂版松本英明著 812、813頁）。

このことから、本市から古道おわせに対する助成金の一連の支給手續については法的に問題がないと判断している。

5 令和7年4月14日、請求人及び担当課からの陳述を聴取した。

①請求人からは、書証6号証及び7号証（再掲）提出するとともに、以下の内容を陳述した。

令和6年度市定期監査等結果報告書（書証6号証）の古道おわせに関する部分について、「燃料費の価格高騰などの諸般の事情を考慮し、指定管理料の見直しを行う必要性が生じたことについては一定の理解ができるが、物価高騰等による経費の増加は他の指定管理者にとっても同様に、免れない課題となっていることは明白であり、何故今回、当該指定管理者のみに対する助成を実施したか、という点については、若干疑問を感じざるを得ない」としており、監査委員も正当性のないことを自認している。

次に、書証7号証の令和7年第1回尾鷲市議会定例会会議録（令和7年3月5日以下「定例会会議録」という。）中、25頁で、市長は、古道おわせについては、2,868千円、これについては光熱費の高騰による大きな影響を受けている。それでもって、本件規則を定めることにより支給したと発言している。しかし、本件規則は、令和6年3月19日に規則第11号としてホームページに公表されているが、議会に説明があったのが3月12日で、本件規則がつくられたのが1週間後という日にちの誤差がある。行政常任委員会で議会に対して虚偽の報告をしたということ

になる。担当課長は、「それについては、議会議決をもって支給が決定しているので、問題がない」と答えているがこの点がおかしいと考える。

②担当課からは本件請求に関し既に事情聴取を受け、監査委員への弁明書を提出しているので、新たな内容の発言はなかった（担当課長）。

## 第5 監査結果

### 1 主文

本件請求を棄却する。

### 2 理由

#### (1) 事実認定

① 市は、平成18年12月27日、条例を制定して、尾鷲市の自然資源、人文資源等の地域資源を活用した地域産業の活性化と集客交流の場として、市民のふれあい、生きがい及びにぎわいの創設の場として、また、新たな情報発信の拠点として本件交流施設を設置した。そして、本件交流施設の名称を、夢古道おわせとし、施設管理を法244条の2第3項に基づく法人又はその他の団体に運営を委ねる指定管理者制度を採用した。施設は地場特産品情報交流センター（農産物の展示販売）、海洋深層水活用型温浴施設（夢古道の湯）及び農林水産物処理加工施設（食事提供の厨房設備）からなっている。市は、熊野古道の世界遺産登録に合わせ、訪れる観光客が楽しめる施設として、三重県が設置した熊野古道センターの近隣に設置した。

② 古道おわせは、平成18年4月に株式会社を設立し、翌年の19年4月に

市から夢古道おわせの指定管理者に選定され、平成20年4月11日に海洋深層水活用型温浴施設の営業を開始した。以後、令和7年3月31日に至るまで継続して指定管理者として施設の運営に携わっていた。

③ 令和4年5月24日、市長は、古道おわせとの間において、本件交流施設の管理に関する基本協定書（以下「基本協定書」という。）の切り替えに伴い、新たに基本協定書を締結した（指定管理期間・令和4年5月24日から令和7年3月31日）。その内容は次のとおり。

- 1) 古道おわせに対して、管理の基本方針として本件交流施設が公の施設としての公共性を十分理解し、その趣旨を尊重しながら創意工夫を活かし、施設の効用を最大限に発揮させ、市がめざす施策の実現に寄与するとともに、サービス向上及び経費の縮減を図り、市民福祉の一層の増進を図ること等を求めている。
- 2) 指定管理料は、指定管理期間である3年間の総額を定め、毎年度の支払額、支払い時期等は、別途事業年度毎に締結する年度協定により毎年度定めるとしており、総額26,311,000円以内で、令和4年度は、7,739,000円、令和5年度は、9,286,000円、令和6年度は、9,286,000円となっている。
- 3) リスク分担として、第22条で、管理業務を実施するにあたり支障を生じさせる事項の分担として、分担表を定めているが、不測のリスクが生じた場合は、甲（市）及び乙（古道おわせ）協議のうえ、リスク分担を決定するものとしている。基本協定書別記4のリスク分担表の中に、物価の項目があり、経済動向による物価変動については、双方の協議事項

となっている。

- 4) 基本協定書により、毎年度別途双方で締結している年度協定書に記載されている別紙の指定管理料対象経費の判断基準の一覧表に、指定管理料の対象となる経費、事業内容別項目中、施設維持管理費及び勘定科目別の項目にある給水光熱費については、いずれも判断内容として対象外となっているものの、下段の※に指定管理料の対象となる経費の判断は、この判断基準によることとしますが、内容によっては協議の対象とします、と記載されている。

- ④ 担当課の弁明書にあるように、古道おわせと担当課は連絡調整や協議など連携を密にしながら適正な施設の管理運営に取り組んでいたとしているが、監査委員が調査したところ、詳細には担当課は、毎月古道おわせに出向いて運営状況を確認するほか、本件要望書提出時まで3回にわたり古道おわせの役員らが市役所に出向いて、施設の運営や資金繰りの困難性等を訴えていた。

担当課の職員との個別協議においては、支配人からは光熱水費の高騰がきつく、令和元年度から3年度の平均使用量額と令和6年度と比較すると、電気料金8%、ガス料金10%、水道料金22%の増額が予定されていることから、毎月の定例的な支払いである電気、ガス、水道代金の高騰が今後も継続すれば、古道おわせの経営が一層困難になる事が予想され、支配人もその点に苦慮していた。また、担当職員は、毎月の経費等の支払いについて調査したが、不必要な支払いは認められなかった。

- ⑤ 令和5年11月24日、古道おわせ代表取締役社長から市長あてに要望書

が提出された。それによると、コロナ禍による入浴者数の急激な減少や光熱費の高騰等が収支を悪化させ経営に多大な影響を与えていることから、

- i) 光熱費高騰・コロナ禍等急激な経営環境悪化に伴う一時金の給付、
- ii) 夢古道の湯のガス料金を指定管理料に含め増額すること、を要望する内容であった。

また、入浴客の減少について、入浴客の推移として一覧表にして提出している。それによると、平成元年と比較して令和5年度までの入浴客の減少数は合計で7万5000人余にのぼることが明らかになった。

#### 入浴客の推移

	入浴客数	売上高	令和元年からの減少人数	客単価
令和元年度	76,022	80,956,132		
2年度	48,978	51,336,382	27,044	1,048
3年度	54,769	58,696,296	21,253	1,072
4年度	45,230	37,389,816	15,607	827
5年度	29,872	25,662,665	11,239	859
合計			75,143	

※1 令和4年度は4月、5月休業のため、令和元年の4月、5月の入浴者数を除いた比較

※2 令和5年度は、令和元年9月までの合計との比較

- ⑥ 令和5年11月24日、同日付けで担当課は、古道おわせの要望に対する回答を起案しており（市長決裁）、それによると、基本協定書別記4の経済動向による物価変動については、市と指定管理者と協議条項の定めに沿って協議してきたが、光熱費の想定を上回る高騰に加え、コロナ禍による集

客減のため、企業努力では吸収することが困難となり、光熱水費高騰分  
2, 868千円について支援すべきであり、支援してよろしいかとの伺の  
決裁であった（同日付けで承認）。

- ⑦ 令和6年2月19日、第3回審査委員会が開催され、本件規則の新規制定  
について審査した。審査結果、本件規則が市の指定管理施設全体を考慮し  
た補助金と判断できないため、担当課が考え方を整理した上で、改めて審  
査委員会を開催することになった。審査委員会は、尾鷲市補助金等審査委  
員会規程（昭和61年5月27日執行の規程第6号）で、法232条の2  
の規定により交付する補助金等の適正・効率化を図るための評価機関とな  
っている。
- ⑧ 令和6年2月27日、市長は、本件規則を決定した。その内容は、対象経  
費として、指定管理期間における光熱水費とし（第4条）、助成の額として  
は、交付の申請時点の前指定管理期間における光熱水費の年度の平均額  
を、交付の申請時点における年度の光熱水費の実績額及び見込み額から算  
出した当該年度の光熱水費の年間支払額並びに翌年度以降現指定期間終了  
までの光熱水費の年間支払見込み額からそれぞれ差し引いた額の合計金額  
とする（第5条第1項）としており、規則の有効期間は、附則2で、令和  
6年3月31日に限り、その効力を失う、としている。
- ⑨ 令和6年2月29日、第4回審査委員会が開催された。審査の結果、本件  
交流施設以外の市の指定管理施設については、光熱水費の高騰により指定  
管理料を協議のうえ変更できるが、本件交流施設については変更ができな  
いため、本件助成金の規則の制定を認めることとしたと、なっている（市

長及び指定管理施設を担当する課長全員の供覧)。

その際、本件施設以外の指定管理施設の光熱水費の高騰による助成の必要性について調査していることが報告された。

なお、古道おわせからの要望書には、要望項目に光熱費高騰による助成要望になっており、水道費が含まれていないが、担当課職員と相手方との協議・調査を通じて水道料金の改定による負担増が大きいものと認識を共有したことが認められる。

- ⑩ 令和6年3月12日、令和6年尾鷲市議会第1回定例会行政常任委員会において、担当課は本件助成金について、令和5年度の補正予算として計上して提案説明を行い、採決された。その際、本件規則及び本件助成金の内容を説明した。そのうち、本件助成金の内訳は次のとおり。

尾鷲市地域資源活用総合交流施設光熱水費高騰対策助成金の額について  
補正予算額

年度	電気	ガス	水道	使用料計	差額
令和元年～ 令和3年度 平均	3,613,296	5,622,894	4,099,887	13,336,077	—
令和5年度	3,828,615	6,153,099	4,142,338	14,124,052	787,975
令和6年度	3,922,447	6,250,901	5,242,644	15,415,992	2,079,915

- ⑪ 令和6年3月19日、尾鷲市議会第1回本会議において、⑩の補正予算が承認議決された。
- ⑫ 市の財政状況は、令和5年度一般会計歳出決算額約114億円、歳入歳出差引額約3億9千万円（黒字額）で、⑩の補正予算議決時点の市の一般会計

剰余金約34億4千万円であった。

- ⑬ 令和6年3月19日、本件規則を公布・施行した。
- ⑭ 令和6年3月25日、本件助成金の支給決定通知の決裁が行われ、同日付けで支給決定通知書を発行（支給決定額2,868,000円）
- ⑮ 令和6年3月29日、本件助成金の支出が行われた。

## (2) 判断

以上の事実関係に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

- ① 請求人は、古道おわせからの本件要望書について、同日付けで支給すべき旨が決定され、しかも、相手方から助成金に係る額の要望がしていないにもかかわらず、光熱水費高騰分2,868,000円として、額まで決定しているなど支給決定までの経緯が疑問であると主張する。

ところで、本件助成金を含め交付金及び補助金は、地方公共団体が必要と認める事業や事業主を支援するため支給する公金のことで、一定の条件を満たせば支給される場合や事業の公共性・必要性の審査を経て判断するもの等違いがあるものの、原則として返還の必要としないものとされている。

この点、法232条の2の規定は、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」と定めている。

そして、補助の要否についての決定は、事柄の性質上、当該地方公共団体の地理的・社会的・経済的事実及び各種の行政施策の在り方等の諸般の事情を総合的に考慮した上での政策的判断を要するものであるから、公益上の必要性に関する判断に当たっては、補助の要否を決定する地方公共団体の長に一定の裁量権があるものと解されている（広島高裁平成13年5月29日判

決・判例タイムズ1079号103頁)。他方で、法232条の2が地方公共団体による補助金の交付について公益上の必要性という要件を課した趣旨は、恣意的な補助金等の交付によって当該地方公共団体の財政秩序を乱すことを防止することにあると解される以上、裁量権の範囲には一定の限界があり、当該地方公共団体の長による公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合には、当該補助金の交付は違法と評価されるものと解されている（同広島高裁判決）としている。

上記の裁判例を本件に当てはめると、本件交流施設は、前記認定事実のとおり、市の自然資源、人文資源等の地域資源を活用した地域産業の活性化と集客交流の場として、市民のふれあい、生きがい及びにぎわいの創設の場として、新たな情報発信の拠点として市が公の施設として設置したものである。

本件交流施設は、市の特産品の展示販売、海洋深層水を利用した温浴設備及び農産物の加工場（食事提供の厨房設備）からなっている。市は、熊野古道の世界遺産登録に合わせ、訪れる観光客が楽しめる施設として、三重県が設置した熊野古道センターの近隣に設置したことが認められる。また、市に来訪する観光客のみではなく、市民の憩いの場所としても利用されていることが認められる。

そして、本件規則をみると、原油価格及び物価高騰等の影響を受けた本件施設の指定管理者に対し、予算の範囲内において、本件助成金を支給することを定めるものとし（第1条）、支給の申請は、光熱水費の支払実績が確認できる書類等を添付した申請書兼請求書を市長に提出しなければならない（第

6条) となっている。また、尾鷲市補助金等交付基準においては、補助金は、市が団体、個人が行う特定の事務事業に対し、公益上必要がある場合にその事務事業の実施に資するため、反対給付を求めることなく金銭給付を行うことにより、行政目的を効果的かつ効率的に達成しようとするものであると定義されている。そして、参考として市の歳出予算における負担金、補助及び交付金の定義として、本来、市が行うべき事務を、法令、条例等により団体や組合等に委託する場合において、当該事務処理の報償として支出するものとなっている。

本件交流施設への助成金の支出に係る公益性の有無について、仮に、古道おわせの資金不足により本件交流施設の運営が立ち行かなくなり、海洋深層水の温浴施設等が一時的にも閉鎖する事態に見舞われるとすると、市の観光の産業に大きな痛手となり、さらに、日々楽しみにしている市民にとってもその落胆は計り知れないと思われる。

そうした古道おわせの運営の危機に際して、市では公の施設の設置責任者として、住民福祉の観点からも重要施設である本件交流施設の継続運営ができるよう対策を講じたものと認められる。

そうすると、本件交流施設の運営は、指定管理者に委ねられているとしても、本件交流施設に係る一連の本件規則制定及び助成金の支給決定は、目的・趣旨において、公益性が認めることができる。

そして、本件助成金の支給にあたり、前記認定事実のとおり、二度の審査委員会を開催し、他の指定管理施設の状況を確認するなどに努めており、その公益性、公平性の審査を積み重ね本件規則の制定を行っていることが認め

られる。さらに、市の財政状況（令和5年度一般会計歳出決算額約114億円、歳入歳出差引額約3億9千万円（黒字額）及び補正予算議決時点の市の一般会計剰余金約34億4千万円）からみても過剰なまでの助成額でないといえる。そして、これら諸般の事情を考慮すると、市長の裁量権の逸脱はなく、本件助成金の支出について何ら違法又は不当な点は認められない。

なお、請求人は、古道おわせからの要望書が出された同日付けで、本件助成金の支給が決定されているとの主張であるが、担当課の弁明書及び前記認定事実のとおり、古道おわせと担当課は連絡調整や協議など連携を密にしており、双方とも出向いて運営状況を確認するほか、古道おわせから施設の運営や資金繰りの困難性等を訴えていたことが認められ、さらに、担当課の職員との個別協議においては、支配人からは光熱水費の高騰がきつく、令和元年度から3年度の平均使用量額と令和6年度と比較すると、電気料金8%、ガス料金10%、水道料金22%の増額が予定されていることから、毎月の定例的な支払いである電気、ガス、水道代金の高騰が今後も継続すれば、古道おわせの経営が一層困難になる事が予想された。こうした古道おわせの現状を支配人と担当職員との間で認識を共有するとともに、毎月の経費等の支払いについては、不必要な支払いは認められなかった。そうした調査及び双方の協議の結果から本件助成金支給につながったものと判断される。

したがって、請求人の主張は理由がない。

- ② 次に請求人は、本件助成金については、審査委員会を開催してその是非を検討しているが、指定管理者の一部である古道おわせのみを対象として支給していると主張する。

請求人の主張のとおり、本件助成金の支給は古道おわせのみが対象で、しかも、本件規則においても本件交流施設のみが対象となっていることから、本件助成金の公平性についての疑問が残る。

この点、請求人は「令和6年度定期監査等結果報告書」の古道おわせの監査結果を引用し、本件助成金の正当性を問題にしている。

前記認定事実⑨のとおり、第4回審査委員会において、本件交流施設以外については、光熱水費の高騰を理由として指定管理料を協議のうえ変更できると述べられており、また、請求人提出の第7号証定例会会議録では、副市長から各担当課を通じて指定管理者に確認を取った旨発言していることから、市の指定管理施設全体の必要性等を検討し考慮した結果の判断であると伺える。また、本件規則の制定手続に当たって、市の全指定管理施設の担当課長の合議を求めるなどの配慮を行っている。したがって、本件交流施設のみを対象にした規則の制定をもって違法又は不当な措置と断ずることはできない。

- ③ 請求人は、古道おわせとの年度協定書では、光熱水費等は指定管理料の対象外となっているにもかかわらず、年度協定書を無視した支給となっていると主張する。

ところで、指定管理者との協定書の性格について、大阪高等裁判所は、「自動車駐車場指定管理者指定処分取消等請求控訴事件」において、平成19年9月28日判決で、協定は「行政処分の附款の要素を持つとともに、行政契約の要素をも有するものというべき」であるとし、協定の締結は「法に定める「契約の締結」にほかならないとしている。

本件においても、前記認定事実のとおり、基本協定書にリスク分担により発生する補償又は賠償の方法及び費用については、甲乙が誠意をもって協議し決定するものとするとし、別記4の分担表の物価については、経済動向による物価変動について、甲乙の協議事項とされており、さらに、年度協定書においても、協議の対象となることが記載されている。

そうすると、指定管理料を増額するという方法も考えられたが、本件では、あえて、協定書の変更によらず本件規則を制定した上、助成金の支給を行ったものである。

前述のとおり本件助成金の支給を行ったとしても、本件助成金の目的、趣旨、効果、経緯及び市の財政状況等諸般の事情を勘案すると、市長の裁量行為に逸脱はなく、請求人の主張は理由がない。

- ④ さらに、請求人は、本件要望書から始まり支給決定にいたる不透明な手続、拙速に助成制度を創設するなど、踏み込んだ監査をせず、安易に支給するなど市民の税金を無駄遣いしていると主張し、法232条の3に定める支出負担行為及び市の会計規則に違反するものと主張している。

さらに、本件規則の制定期日についても議会に説明があった後に制定しており、問題であると主張する。

- 1) 本件規則の制定については、令和6年2月27日関係部課合議により市長が決定している。この点について、法は「普通地方公共団体の長、委員会若しくは委員又はこれらの管理に属する機関は、その権限に属する事務に関する規則その他の規程の制定又は改正があらたに予算を伴うこととなるものであるときは、必要な予算上の措置が適確に講ぜられることとなる

までの間は、これを制定し、又は改正してはならない」と規定している（法第222条第2項）。そうすると、本件助成金を含む補正予算が成立したのは、令和6年3月18日の第1回定例会の議決であるので、予算措置がされないまま規則が制定されたと判断できないわけではない。しかしながら、本件規則の制定後、翌日の2月28日、担当課は補助金審査委員会の開催を求め、指定管理者全体を対象にした補助金（助成金）の規則（案）と本件規則を案として提出して、審査委員会にどちらかを採用すべきか審議を依頼している（開催日2月29日）。また、令和6年3月12日、市は、令和6年第1回定例会行政常任委員会において、本件規則及び助成額について制定に向けての経緯、必要性及び助成額について説明し理解を求めている。

そうすると、2月27日の本件規則に係る市長決定は、予算議決が成立するまでの暫定的なもの、あるいは、予算の成立をもって効力が発生する（停止条件付）ものとみることができないわけではないから、規則の決定をもって、直ちに法に定める第222条違反ないし会計事務規則に違反するものとは言えない。

2) 次に、本件規則に定める助成額について、「助成金の交付の申請時点における当該指定管理施設の前指定管理期間における光熱水費の年度の平均額を、交付の申請時点における年度の光熱水費の実績額及び見込み額から算出した当該年度の光熱水費の年間支払い額並びに翌年度以降現指定管理期間終了までの光熱水費の年間支払い見込み額からそれぞれ差し引いた額の合計額とする」としている（規則第5条第1項）。そして、附則2で、

「この規則は令和6年3月31日限り、その効力を失う」と規定している。この規則を受けて、令和6年3月25日、古道おわせに対して助成金2,868,000円支給を行ったことが認められる。

ところで、法は、普通公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならないとし（第232条の3）、法第208条で、会計年度及びその独立の原則を定め、第2項で、「各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもって、これを充てなければならない」と規定している。そして、会計年度独立の原則に対する例外として、継続費の逡次繰越し（法第212条）、繰越明許費（法第213条）、事故繰越し（法第220条ただし書）等定め、さらに、第214条で、「歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない」と規定している。本件の指定期間3年間における指定管理料についても、当初3年間の総額を定め、翌年度以降については、債務負担行為として議会の承認を得ている。

本件助成金については、令和5年度分の光熱水費の実績額及び令和6年度の見込み額の合計を令和5年度に支給していることになる。

本来ならば、令和6年度分については、継続費で対応するか、債務負担行為として定めて議会の承認の上、改めて令和6年度に支出すべきものであると考えられる。

しかしながら、古道おわせの逼迫した経営状況（前記認定事実のお

り、コロナ禍等の影響等により、令和元年からの減少人数は、令和5年9月末までで、合計75,000人余の減少が認められ、電気、ガス、水道の各料金も軒並み上昇している。)から、休業・閉鎖の事態も考えられることから、本件交流施設が外部来訪者の観光施設として、あるいは市民の憩いの場所としての重要性に鑑み、継続して運営できるように、これら光熱水費の対策費として、新年度に向けて応急の給付を行ったことが認められる。

また、市内にはかつて存在した銭湯はなくなり、広い浴槽を備え、しかも海洋深層水を取り入れた温浴施設である本件施設は、市民にとっても、熊野古道の来訪者である観光客にとっても欠かせない施設となっていることが認められる。

そうすると、本件助成金の支給は、極めて不適切な支出であるものと判断できるが、住民福祉の観点からも施設の継続運営をするうえで必要な措置というほかない。

前述のとおり、本件規則の制定にあたり、審査委員会での審議を重ね、他の指定管理施設の状況を確認するなど努めており、その公益性、公平性の審査を経て本件規則の制定を行っていることが認められる。そして、市の財政状況（令和5年度一般会計歳出決算額約114億円等）を勘案しても、過剰なまでの財政支出でないと考えられ、これら諸般の事情を考慮すると、本件助成金の支出について違法又は不当な点は認められない。

よって、請求人の主張は採ることはできない。

## 第6 監査委員の意見

本件請求の審査にあたり気づいた点を申し述べる。

1 本件規則の制定に係る起案文書からは、一見すると担当課は予算の措置を取らないまま規則の制定をしているのではないかとの疑いがもたれた。予算を伴う規則の制定にあたっては、必ず、予算措置を講ずる必要があることから、当該起案文書に補正予算の成立をもって規則が発効する旨を記載すべきである。また、本件規則は、本件交流施設への単独の補助金支給規則であることから、古道おわせとの交渉経過及び必要性等詳細に記載すべきものとする。事務手続の徹底を求めたい。

また、情報公開制度の進展により、市の公文書の開示請求が増えていることから、市民のだれもが見ても理解しやすいよう工夫をするなど、意識して文書の作成をお願いしたい。

2 本件助成金の支給にあたっては、全指定管理施設を担当する課長から意見聴取を行うなど、他の施設の助成の必要性等を調査していることが伺え、今回の光熱水費の高騰で最も影響が大きい本件交流施設について対応したことが認められる。しかしながら、だからといって規則そのものを本件交流施設のみを対象にする理由はない。多くの市民は、過去に不祥事のあった古道おわせに対する本件助成金の支給に疑問をもっており、行政はそういった疑念を払う必要があり、公平性を考えるならば、規則は全指定管理施設を対象とすべきであったと考える。

なお、本件交流施設の協定書は、基本的には契約と位置づけられていることから、協定書締結後の社会情勢の変化等（物価高騰等）により変更の必要性が生じた場合には、協定書を変更して指定管理料を増額支給することも考えられた。協定書にもその旨の規定があることから、その方法が本来の手続に沿ったものと判断される。

3 本件助成金の支給にあたり、補正予算の段階で、新年度分まで含んでいることが

認められる。会計年度独立の原則ではその年度分の債務負担行為に係る支出が原則であることから、こうした行為は法ないし会計事務規則に照らし極めて不適切な支出であるので、適切な事務手続を行うよう求めたい。