

泉佐監第158号
令和2年2月20日

請 求 人 様

泉佐野市監査委員 明 松 優
同 西 野 辰 也

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

令和元年12月25日付けで受理しました、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を実施しましたので、その結果を別紙のとおり通知します。

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求のあった日

令和元年12月25日

2 請求人

住所 (省 略)

氏名 (省 略)

住所 (省 略)

氏名 (省 略)

3 請求の内容

請求人が提出した請求の要旨は、次のとおりである。

(1) 問題の端緒

ふるさと納税の趣旨は、「自分の生まれ故郷や応援したい地方団体など、どの地方団体に対する寄付でも対象となる」(疎甲第1号証、以下、「疎甲〇」と略すものとする。http://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf、2019年12月10日閲覧)という制度ではあるが、本市と総務省との間で、すでに返礼率・45%の高さが問題視され、平成31年3月には、総務省が泉佐野市の平成30年度の特別地方交付税を削減し、令和元年5月には、本市による国地方紛争処理委員会への審査申立により、本年9月には、国の同委員会は、「(本市の)過去の(寄付金の)募集方法を根拠に寄付金控除の対象団体から除外することは、改正地方税法に反する恐れがある」との指摘をし、本市と総務省との見解が相違したまま、係争状態が続いているのである。

2019年11月3日、本市が、基金300億円を目的外使用したことが報道され、地方自治法違反であることが、その時にすでに指摘されていた(疎甲2 産経新聞ニュース)。

報道では、本市がふるさと納税の返礼品に Amazon ギフト券を提供するなどとしたこともあって、2018年度には497億円の寄付金を集めたとされている。

そのような中で、ふるさと納税の用途について、「300億円の目的外使用」との指摘がなされたのである。

- (2) ふるさと納税による寄付金の使途の目的外使用—地方自治法第 241 条違反—
さのちよく（大阪府泉佐野市 ふるさと納税特設サイト）では、ふるさと納税の使い道を「まなびのプロジェクト」から「市長におまかせ」や「その他のプロジェクト」までの 16 通りの使い方を示している（疎甲 3 さのちよくサイト）

このうち、問題となった「泉佐野公共施設整備基金」への積み立てをその内容としているのは、①まなびプロジェクト、②こどもプロジェクト及び③関空アリーナプロジェクトのみである（疎明資料 3 赤色で下線強調した）。したがって、これ以外の使途には、公共施設整備基金には積み立て、処分は認められないのであって、公共施設整備基金は、「財産を維持するための基金」に該当するものであるから、一定の予算の原資金を予算として、基金の運用から生ずる収益及び基金の運用に関する経費に限らず、その使途についても、予算なくして直接に支出することは、総計予算主義の原則のとおりであって、その例外はないのである（地方自治法第 241 条第 4 項）。

しかるに、本市では、「同年度中に 358 億円を取り崩し、このうち約 300 億円を返礼品の費用や仲介サイトへの支払いなど、ふるさと納税関連の業務に充てた」（疎甲 4 産経新聞ニュース）とされ、「公共施設整備」という投資的経費に使途が限定されている資金を、経常経費である「返礼品の費用や仲介サイトへの支払い」のために、公共施設整備基金を処分したものであって、この点において、明確に地方自治法第 241 条第 3 項に規定に違反しているのである。

- (3) 条例改正による違法な財務会計行為の治癒の可能性

本件についての、従前の意見、『「想定以上の寄付が集まり、便宜上、公共施設整備基金に積み立てた』などと説明し、違法ではないと主張」していたところ（疎甲 2 読売新聞ニュース）、かかる主張を撤回し、2019 年 11 月 25 日本市市長は、「ふるさと納税の寄付者が使途については、『市長におまかせ』を選択する例が多く、私としては老朽化した公共施設の改善に充てたい思いがあったが、関連経費が膨らんだ」と釈明したという（疎甲 4 産経新聞ニュース）。

条例改正については、当初の報道があった 3 日には、「市は手続きの不備を認め、必要案条例改正案を 12 月定例議会に提出する方針」（疎甲 5 時事通信ニュース）としていた。

基金条例の改正により、違法な財務会計行為が治癒されるのかについて検討する。

確かに、最高裁平成 5 年 5 月 27 日（判例時報第 1460 号 57 頁）は、「改正条例の制定によって、…（略）…これをさかのぼって適法なものとの解するのが

相当である」と述べる。

しかしながら、本市基金条例は、運用益金の処理やその処分の方法自体を明定しておらず、「基金の設置、管理及び処分に関する条例準則」（昭和 38 年 10 月 30 日自治庁行発第 68 号）が示した第一案、第二案が示す条文の構造と比べて著しく形骸化しており、地方自治法が要求する「基金条例」の体をなしていない。

今般の条例改正は、あたかも砂上に楼閣を築くように、実に安易に「ふるさと応援寄付金事業に要する経費等に充てること」との文言を、泉佐野市基金条例第 1 条表中、「6 泉佐野市公共施設整備基金」の設置の目的に、追加するような改正を行おうとするものである。

一の基金で相反する目的を併存させることはできない。

公共施設整備基金は、公共施設という固定資産・インフラ施設建設への資金投下を意味する基金である。いわゆる建設改良事業費に直接的関連性を有するといえる付随経費に、公共施設整備基金を充てることは可能とはいえる。なぜならば、このような付随経費は、結局は、当該建設改良事業費に賦課される間接経費であるからである。

しかしながら、Amazon ギフト券の購入資金や仲介サイトへの支払いといった「経常的経費」、つまり、収益的支出にあたるようなものに、「公共施設整備」のための「基金」を充当することは許されないからである。

したがって、いかに、条例において、「ふるさと応援寄付金事業に要する経費等に充てること」との文言を追加し、遡及効について定めた附則を置いたとしても、改正後の条例自体が、「改悪」の状態、さらなる「違法の状態」を創出することになるだけであって、本市条例の改正案では、「違法性の治癒」にはならず、最高裁判平成 5 年 5 月 27 日判決の射程には入らないのである。

これらのことは、近隣自治体における基金条例の構成をみても一目瞭然のことからである（「泉大津市公共施設整備基金条例」（平成 28 年 9 月 26 日条例第 28 号）、「泉大津市ふるさと応援寄付条例」（平成 27 年 2 月 27 日条例第 1 号）、「堺市基金条例」（平成 26 年 12 月 19 日条例第 48 号））。

(4) 求める措置

以上のことから、平成 30（2018）年度中に行われた、公共施設整備基金から取り崩された 358 億円のうち、公共施設の整備など「投資的経費」の 53 億円を除く、305 億円は違法な手続にもとづく支出であるといえ、Amazon ギフト券の購入や仲介サイトの支払は、借り入れによるほかはない財政状態であったといえる。

図表 4-1 不正な財務会計行為上の計算と適正な行為によるものとの比較

		不適正な財務会計行為上の計算	適正な財務会計行為に修正した場合の計算
歳入総額	①	133,046,847,000	133,046,847,000
目的外使用のための繰入額	②		30,500,000,000
差引	③		102,546,847,000
歳出総額	④	132,600,609,000	132,600,609,000
歳入歳出差引額	⑤	446,238,000	△30,053,762,000
翌年度に繰り越すべき財源	⑥	385,699,000	385,699,000
実質収支	⑦	60,539,000	△30,439,461,000
基金残高	⑧	28,719,375,000	28,719,375,000
本来、基金に積み立てておくべき金額	⑨		30,500,000,000
基金残高	⑩	28,719,375,000	59,219,375,000
資金の実質残高（普通会計）	⑪	57,499,289,000	△1,720,086,000

（出展）疎甲 6 平成 30 年度決算関係資料・泉佐野市の決算概要・普通会計決算の状況、<http://www.city.izumisano.lg.jp/kakuka/koushitsu/gyozaisei/nemu/index/H30kessann/1569896801552.html>、2019 年 12 月 11 日閲覧。引用者により、再計算をした。

図表 4-1 について説明する。なお、表中①から⑪は、説明のために付した番号である。

①の歳入総額には、目的外使用のために使用されたふるさと納税による資金が含まれている。そのため、適正な財務会計行為に修正するためには、目的外使用された資金の額②を控除して、適正な歳入の額を算出しなければならない。その計算が③の「差引」であり、「差引」欄に示した金額が、適法な歳入総額となる。

④の歳出総額には、目的外使用された資金（Amazon ギフト券購入支出、仲介サイト手数料支出）が含まれている。

ここで、適法な歳入総額③から目的外使用された資金を含む歳出総額④を控除すると、300 億 5,376 万 2,000 円の資金不足の額⑤が生じていることがわかる。

この資金不足に相当する金額は、泉佐野市の一般財源より賄うこと、つまり、基金以外の資金である一般財源により「Amazon ギフト券購入支出、仲介サイト手数料支出」を支払わなければならなかったのである。

この資金不足額を、ふるさと納税による資金によって充当したものであり、ふるさと納税の資金拠出者の納税者の意思に反しており、かつ、公共施設整備基金に積み立てられた資金をその趣旨に反して、処分したものである（もとより、監査請求書で述べたように、本市基金条例の設計は、昭和 38 年 10 月行政

通知に反した不適正な条例である。)

これに、使途がすでに特定されている財源、つまり「翌年度に繰り越すべき財源」⑥をさらに差し引くと、適正な「実質収支」⑦は、△304 億 3,946 万 1,000 円となり、実質収支の赤字額は巨額となっていたことが判明する。

「疎甲 6 平成 30 年度決算関係資料・泉佐野市の決算概要・普通会計決算の状況」によれば、一般会計を含む普通会計を通じた基金の残高⑧は、287 億 1,937 万 5,000 円であるとされている。

目的外使用された資金は、「公共施設整備基金」として運用されなければならなかったのであるから、本来、基金に積み立てておくべき金額⑨は、「基金」として、まさに現金資金として、残置されるべきであったのであるから、⑧と⑨との合計額は、真正な「基金残高」、いいかえれば、あるべき「基金残高」⑩は、592 億 1,937 万 5,000 円なのである。

この「基金残高」⑩と適正な財務会計行為に修正した場合の計算による「実質収支」⑦とを合計すると、本市の「資金の実質的な残高」⑪を算定することができる。

これを計算すると、△17 億 2,008 万 6,000 円となり、本市の平成 30 年度決算では、資金不足に陥っていることが見て取れるのである。

したがって、請求人らは、泉佐野市監査委員に対し、地方自治法第 242 条第 1 項に基づき次の措置をとることを求めるものである。

- 一、 市長らは、305 億円の違法支出による損害の賠償として、地方公共団体金融機構の貸出金利（0.400% 令和元年 11 月 27 日適用 償還期限 30 年超え 31 年以内）の 5 分の 1 にあたる年 0.08%を適当な利率とし、これにより算出された 2440 万円について、本市に対し賠償義務があることを確認すること。
- 二、 かつ、泉佐野市基金条例に基づいて、ふるさと納税による寄付金を原資に積み立てられた「泉佐野市公共施設整備基金」を Amazon ギフト券などの返礼品の購入資金、仲介サイトへの支払い資金に充てたことが目的外使用であり、違法であることを確認し、その旨、市長らに是正勧告を行うこと。
- 三、 監査委員においては、本年 12 月議会に可決した改正条例（議決日 令和元年 12 月 19 日）についても、旧自治省が通知した条例準則の条文設計の水準を満たさない不适当的な改正であり、改正条例について、市長は、地方自治法第 176 条第 1 項に基づき、令和元年 12 月 29 日までに泉佐野市議会に再議に付し、改めて改正条例案を上程するよう市長に勧告すること。

(5) 事実証明書

- 疎甲 1 総務省「ふるさと納税について」
- 疎甲 2 2019 年 11 月 3 日「泉佐野市、ふるさと納税 300 億円を目的外使用…法に抵触か」
- 疎甲 3 さのちよく「使い道と実績」
- 疎甲 4 2019 年 11 月 25 日「ふるさと納税返礼品に基金充当 泉佐野市が条例改正へ」
- 疎甲 5 2019 年 11 月 5 日「ふるさと納税、基金で目的外運用＝不備認め条例改正へー大阪府泉佐野市」
- 疎甲 6 「平成 30 年度決算関係資料・泉佐野市の決算概要・普通会計決算の状況」

以上

4 請求の要件審査

本件請求については、形式上、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 項及び第 2 項に規定する要件を具備すると認め、令和元年 12 月 25 日付けで受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨から、以下の 3 点について請求人の主張に基づく措置をとることが認められるかについて、監査を実施した。

(1) 措置 1

市長らは、305 億円の違法支出による損害の賠償として、地方公共団体金融機構の貸出金利（0.400% 令和元年 11 月 27 日適用 償還期限 30 年超え 31 年以内）の 5 分の 1 にあたる年 0.08%を適当な利率とし、これにより算出された 2440 万円について、本市に対し賠償義務があることの確認。

(2) 措置 2

泉佐野市基金条例に基づいて、ふるさと納税による寄付金を原資に積み立てられた「泉佐野市公共施設整備基金」を Amazon ギフト券などの返礼品の購入資金、仲介サイトへの支払い資金に充てたことが目的外使用であり、違法であることを確認し、その旨市長らに是正勧告を行う。

(3) 措置 3

令和元年 12 月議会に可決した改正条例（議決日 令和元年 12 月 19 日）についても、旧自治省が通知した条例準則の条文設計の水準を満たさない不適当な改正であり、改正条例について、市長は、地方自治法第 176 条第 1 項に基づき、令和元年 12 月 29 日までに泉佐野市議会に再議に付し、改めて改正条例案を上程するよう市長に勧告する。

2 監査対象部課

市長公室行財政管理課

市長公室政策推進課（成長戦略室）

3 請求人及び監査対象部課の陳述

(1) 請求人の証拠提出及び陳述

令和 2 年 1 月 20 日、請求人に対して法第 242 条第 6 項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人の出席を得て陳述を実施し、請求人が請求の要旨に関する補足説明を行った。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

(2) 監査対象部課の陳述

令和 2 年 1 月 28 日、監査対象部課職員（市長公室行財政管理課長、同課主幹及び市長公室政策推進課（成長戦略室）担当参事 2 名）に対し、法第 242 条第 7 項の規定に基づく陳述の聴取を行った。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

本件請求について監査を実施した結果、以下の事実を確認した。

(1) ふるさと寄附金収入と経費等の支出の特徴について

ふるさと寄附金における収入の会計処理として、歳入については、ふるさと寄附の申し込み後入金を確認した時点で歳入調定処理をし、入金が確定されることである。

一方、歳出については、ふるさと寄附に係る返礼品、配送料等の経費の支出負担行為や支出命令の発する時期は、寄附者による返礼品の発送時期の指定や

返礼品の種類（特に米・野菜等）によってはその収穫時期を待たなければ発送ができないものなどがあり、寄附金収入のあった時点より相当の日数が経過した時期となる場合もある。特に年度末における寄附金については、その歳入処理の年度と経費等の歳出処理の年度にずれが生じるとのことである。

(2) ふるさと寄附金の積み立てと取り崩しについて

地方公共団体の会計は従来、公営企業会計を除き会計年度独立の原則に則って運営されている。このことから、ふるさと寄附として得た収入に対しての所要経費に係る支出については、当然ながら同じ会計年度で処理されるべきである。しかしながら、上記(1)での記述に示すような要因から収入年度と支出年度との年度ずれによる収支の均衡が大幅に崩れることとなり、財政運営にも大きな影響を及ぼす可能性も懸念される。そこで、より適切な会計処理を行うことを目的に公共施設整備基金を活用し、寄附額を同基金に積み立てその中で明確に区分し適切に会計処理を行っているとのことである。

また、令和元年泉佐野市議会12月定例会において、同基金より取り崩す目的をより実態と整合するとともに実務をより明確にするため、基金名称を「泉佐野市公共施設整備等基金」と改め、「ふるさと応援寄附事業に要する経費及びふるさと応援寄附者が指定した事業に要する経費に充てるため」と文言の整理を行っている。

(3) 市の損害について

ふるさと寄附金については、用途目的を備えた寄附金であり、運用を目的とする寄附金ではないとのことである。本来であれば、ふるさと寄附の収入後直ちに当該寄附金を原資に返礼品や所要経費等の事業経費に活用するものである。しかしながら、上記(1)及び(2)のとおり収入時期と支出時期とのずれにより、同一年度での処理が困難になることから、基金に集約し必要な時期に取り崩すとのことである。また、取り崩しをした当該公金（約300億円）相当額については、返礼品や所要経費等の市の債務として支出していかなければならないものであり、それを留置きし運用することが目的の積み立てではないということである。

2 監査委員の判断

以上の監査結果を総合的に考慮して、次のとおり判断する。

(1) 措置1（2440万円の損害賠償義務があることを確認すること）についての判断

市は、ふるさと寄附金の寄附者に対しては、返礼品の送付等の債務を負って

おり、当該公金（約 300 億円）を支出したことは、適法な寄附者との約束（返礼品贈与契約）や仲介サイト等事業者との契約に基づくものであり、何ら違法又は不当な公金の支出でもないと思えられる。

他方、泉佐野市公共施設整備基金は、その積み立て目的のためでなければこれを処分することはできず、当該基金の取り崩しにより上記支出をしたことは不適切であったと思慮される。

しかしながら、当該経費については、いずれにせよ支出しなければならない費用であり、当該基金から支出しなくとも、一般会計から同額の支出が生じることを勘案すると、市に損害を与えたとは言えない。したがって、市長らには、市に対する損害賠償義務は発生しないと判断するものである。

(2) 措置 2（市長らに是正勧告を行うこと）についての判断

市によると、泉佐野市公共施設整備基金はもともと多様な目的に充当できる基金であったとのことであるが、当時の基金条例の条文から速やかにそのように解釈するのは困難であり、違和感があると言わざるを得ない。

しかしながら、令和元年泉佐野市議会 1 2 月定例会における条例改正により、基金の名称が「泉佐野市公共施設整備等基金」へ、また、設置の目的として「並びにふるさと応援寄附事業に要する経費及びふるさと応援寄附者が指定した事業に要する経費に充てるため」との記載が追加されたことにより、既に条例改正がなされ、是正措置が講じられており、監査委員が重ねて是正勧告を行わなければならない必要性は認められない。

(3) 措置 3（改めて改正条例案を上程すること）についての判断

条例改正の適否等については、違法又は不当な公金の支出、財産の取得等の財務会計上の行為又は財務に関する「怠る事実」ではないことから、法第 2 4 2 条第 1 項に規定する監査の対象にあたらぬものと判断する。

(4) 結論

上記(1)及び(2)から、措置 1 及び措置 2 についての請求人の主張には理由がないため、法第 2 4 2 条第 8 項の規定による監査委員の合議により、本件請求を棄却する。

また、上記(3)については、住民監査請求は当該地方公共団体の執行機関又は職員による「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、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」があるかどうか、「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」があるかどうかについて監査委員に監査を求めるものであり、法第 2 4 2 条に

規定する監査委員の判断事項（監査の対象）に当たらないものと判断し、措置3についての本件請求を却下する。

第4 意見

今般、基金条例の改正を行い、「泉佐野市公共施設整備等基金」に改め、その目的に「ふるさと応援寄附金事業に要する経費及びふるさと応援寄附者が指定した事業に要する経費に充てるため」との目的を追加したことについては、是正措置が講じられていると判断したものの、改正前の条文での運用は、一見して理解しがたい状況であったと言わざるを得ないものである。今後の基金の取扱い等については、よりわかりやすく適切な事務手続を行うよう、監査委員として強く要望するものである。