

請求人  
呉市焼山西 2 丁目14番32号  
大久保 正美 様

呉市監査委員 荒井 和雄  
同 迫 正博  
同 上村 臣男

### 住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成25年 8 月16日付けで受理した住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第4項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

#### 第1 請求の受付

##### 1 請求の受理

平成25年 8 月13日付けで提出された自治法第242条第1項の規定による本件監査請求について法定要件を審査した結果、これを具備しているものと認め、同月16日付けで受理した。

なお、当初、請求人は2者連名による請求であったが、そのうち1者から同年9月17日付けで取下げの意思表示を示す文書が提出された。

##### 2 請求の要旨

提出された「住民監査請求」及び請求人の陳述内容から、請求の要旨を次のように解した。

- (1) 呉市資源集団回収団体報償金交付要綱（平成21年上半期申請受付分から実施）（以下「旧団体報償金交付要綱」という。）に基づいて交付される報償金（以下「団体報償金」という。）の対象者は、呉資源集団回収協同組合（以下「組合」という。）の加入業者に売却した団体と定められている。
- (2) 昭和南小学校PTAが平成24年5月12日に、北塩屋町自治会及び海岸第7自治会が同月13日に、東塩屋町1区自治会が同月19日に、それぞれ行った資源集団回収において、実際には組合が組合加入業者ではないと主張する藤製紙原料の屋号を称する大久保正美（以下「藤製紙原料」という。）を相手を取引したにもかかわらず、組合員であるAが屋号として称するA商店（以下「A商店」という。）の名称を用

いた虚偽の集団回収伝票（以下「伝票」という。）に基づいて団体報償金が交付されている。

(3) (2) の事実は、平成25年3月7日付けで行った呉市長に対する公文書公開請求で明らかになった。このことについて、呉市環境部環境政策課（以下「環境政策課」という。）は、実際取引した藤製紙原料から何度も説明を受けながら、組合が認めた伝票であることを理由に調査等も実施せず、旧団体報償金交付要綱に違反した虚偽の申請により団体報償金を交付した。

(4) 当時、藤製紙原料を相手取引した資源集団回収の実施団体から団体報償金が受け取れないから何とかしてほしいとの相談が環境政策課に寄せられており、これを受けて環境政策課は組合に対して団体報償金を支給できるように善処を求めたいきさつがあることから、団体報償金の支出ありきでことを進めたことはほぼ明らかである。

(5) また、組合員である有限会社川畑反毛商会（以下「川畑反毛商会」という。）は、団体報償金支出のために必要な集団回収検量票（以下「検量票」という。）を証明する立場にあったが、(2)に係る団体報償金について、自ら作成した覚えのない検量票が組合から呉市に提出されており、これに川畑反毛商会のサインと資源物を実際に買い付けた藤製紙原料ではなく、A商店の名称が記載されていることも、当該公文書公開請求により判明した。

(6) 虚偽の伝票と検量票の存在が明らかになった現在において、旧団体報償金交付要綱第6条（呉市資源集団回収団体報償金交付要綱（平成25年7月1日実施。以下「新団体報償金交付要綱」という。）第8条）に基づき、団体報償金を返還させる義務が環境政策課に課せられているが、いまだ何もされていない。

しかも、昭和南小学校PTAは、受け取った団体報償金を呉市に返還したい旨の相談のため平成25年3月初旬に環境政策課を訪れたが、その返還を断られたと聞いている。

(7) その結果、旧団体報償金交付要綱に違反した組合発行の虚偽の伝票と検量票に基づき、環境政策課が昭和南小学校PTA、北塩屋町自治会、海岸第7自治会及び東塩屋町1区自治会（以下「PTA団体等」という。）にそれぞれ交付した団体報償金は、違法な公金の支出であるため無効であり、その額が呉市の損害である。

したがって、前環境政策課長（平成25年4月1日付けで人事異動）には、これらの団体に対し、不当に得た団体報償金を不当利得として呉市に全額返還するように求める責任があった（民法（明治29年法律第89号）第703条及び第704条）。

(8) PTA団体等が不当に得た団体報償金について、現在までにその返還が実現していないことから、当該団体報償金の交付という行政処分の無効確認（自治法第242条の2第1項第2号）及び当該団体報償金の返還請求を行っていない現環境政策課

長に対し、不当利得の返還請求することを求める（同項第4号）。

### 3 事実証明書

- (1) 旧団体報償金交付要綱
- (2) 平成25年3月7日付けで呉市に請求した公文書公開請求書等一式の写し
- (3) 呉資源集団回収協同組合定款の写し
- (4) 平成24年6月6日付けで藤製紙原料が組合に提出した平成24年5月分に回収した資源物の伝票及び検量票の写し
- (5) 組合から伝票等を返還された時の経緯の書類
- (6) 平成24年6月29日付けで組合から環境政策課に提出された書類の写し
- (7) 組合臨時理事会議事録（平成22年8月19日）の写し
- (8) その他

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

本件監査請求書等の内容を総合的に判断して、次に掲げる事項が自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為等に該当し、その結果、呉市に損害が発生したかどうかを監査対象とした。

なお、請求人は、団体報償金の交付という行政処分の無効確認を求めているが、団体報償金の交付は、単なる資源集団回収という役務の提供によって受けた利益に対する代償としての支出であり、行政処分には該当しないため、当該無効確認の判断については行わないこととする。

- (1) P T A団体等が行った資源集団回収について、旧団体報償金交付要綱に違反し、組合加入業者でない者に資源物を引き渡した事実があったか。
- (2) P T A団体等が行った団体報償金の交付申請について、旧団体報償金交付要綱に違反し、虚偽その他不正な手段によるものであったか。

### 2 監査対象課

環境政策課

### 3 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、平成25年9月3日に自治法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

なお、請求人から新たな証拠として資料の提出はなかった。

## 第3 監査の結果

本件監査請求については、監査の結果、合議により次のように決定した。

## 1 事実の確認

監査は、平成25年9月3日に請求人等（同月17日付けで請求を取下げた者を含む。）及び同月5日に関係職員（現環境政策課長ほか）からそれぞれ陳述の聴取等を行ったほか、関係書類の調査、その他の関係職員からの適宜の事情聴取などの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 団体報償金の交付対象者は、旧団体報償金交付要綱第3条の規定により、「呉資源集団回収組合加入業者に売却した団体又は第5条に規定する団体」とし、第5条では、「第2条に定める期間中に集団回収及び空き缶回収を実施した呉市長が指定した団体」と定め、その交付及び額については、第2条で「上半期（1月1日から6月30日まで）、下半期（7月1日から12月31日まで）を対象に、年2回行うものとし、報償金の額は、実施団体毎に1キログラムにつき8円とする。ただし1キログラム未満は四捨五入とする。」と定めている。

また、第3条では、交付の申請に当たっては、「報償金交付申請書」に「呉市資源集団回収実績報告書」及び「呉資源集団回収組合発行の集団回収伝票又は呉市環境部環境施設課の発行する計量票」を添付することとし、第6条第2項では、「市長は、虚偽の申請その他不正な手段により報償金の交付を受けた団体があるときは、既に交付した報償金の全部又は一部を返還させるものとする。」と定めている。

なお、新団体報償金交付要綱第8条においても「虚偽の申請その他不正な手段により報償金の交付を受けたとき」は、「既に交付した報償金の全部又は一部を返還させるものとする。」と定めている。

(2) (1) について、環境政策課は次のとおり説明している。

ア 「呉資源集団回収組合」は誤りで、正しくは呉資源集団回収協同組合である。

イ 「組合加入業者」とは、組合が認めた業者であり、組合員に限定したものではない。

ウ 資源集団回収事業を組合に限定した理由は、昭和54年度から始めた資源集団回収報償金制度は、長い歴史の中で、これまで組合が継続的かつ安定的に実施してきた実績を踏まえ、ルールを遵守しない悪質な業者を排除し、適切な回収物の処理を担保し、また、実施団体と引取業者間のトラブルが発生した場合、組合が責任を持って対応するためである。

エ 「呉市長が指定した団体」は、平成24年度にはない。

(3) 組合から環境政策課に提出された組合員名簿及び資源集団回収実績報告書（過去5年）における藤製紙原料又はA商店の表記状況は、表1のとおりである。

環境政策課は、これらから両者が表裏一体の関係にあるものと認識していたと説明している。

表1 藤製紙原料又はA商店の表記状況

年	組 合 員 名 簿 (12月末日現在)	資源集団回収実績報告書	
		上半期(1～6月)	下半期(7～12月)
平成20年	藤製紙原料		
平成21年	A商店	藤製紙原料	藤製紙原料
平成22年	A商店	藤製紙原料	藤製紙原料
平成23年	A商店(藤製紙原料)	藤製紙原料	藤製紙原料
平成24年	A商店	藤製紙原料	A商店

(注意)

組合が環境政策課に申請している資源集団回収事業協力報償金交付申請書に添付された組合員名簿及び資源集団回収実績報告書を基に作成(平成20年は資源集団回収実績報告書未添付)

(4) 平成22年8月19日に開催された組合の臨時理事会議事録によれば、「第1号議案 A商店の件」として、「A商店に関し、組合としては、1年以上両家が話し合う様に求めてきましたが、現時点での話し合いは不可能と判断しました。結論として、家族内の問題には関与できないということを踏まえて、定款に定める第8条(組合員の資格)の定めに従うと共に、呉市環境部に提出されている名義の藤製紙原料を認めていくことを決議し、仕事の内部については家族内で解決するように通達致します。結果は書面にて組合に早急に提出し、尚且つ呉市の業務に支障が無い様、十分な配慮を求めます。以上の議決に対し全員が同意した。」とされている。

(5) 請求人は、(4)の臨時理事会の数か月後、今度は反対にA商店を組合員とする旨の議決がなされたと説明している。

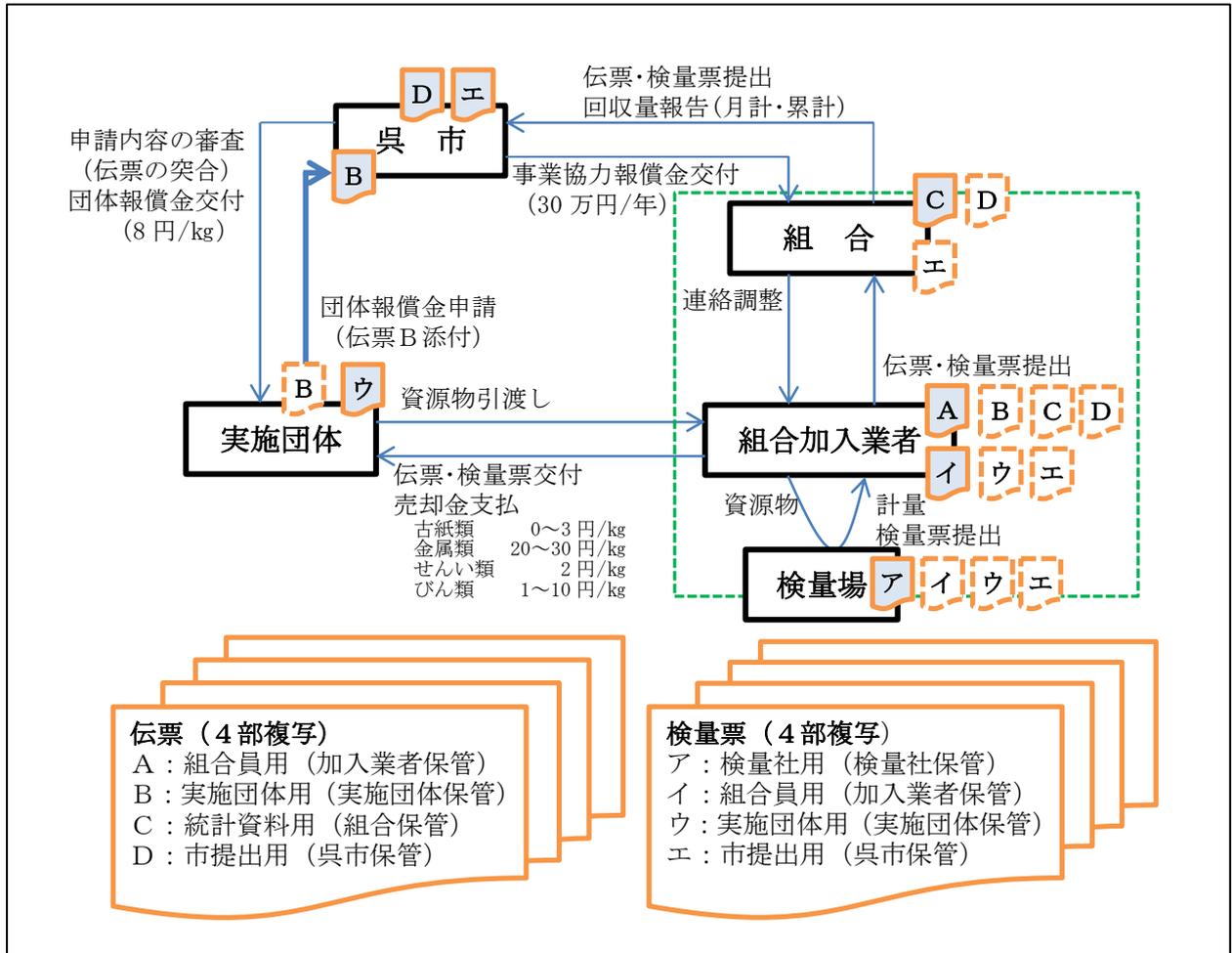
(6) 平成24年6月29日付けで組合から環境政策課に提出された文書には、「当組合は、組合員であるAより、従来「藤製紙原料」及び「A商店」の屋号を用いていたところ、親戚間の紛争により平成24年7月1日以降は「A商店」の屋号のみを用いる旨の連絡を受けました。つきましては、平成24年7月1日以降、「藤製紙原料」の屋号を用いる者は当組合に存在しなくなりますので、ご承知おき頂きますようお願い申し上げます。」と記載されている。

(7) 昭和南小学校PTAが平成24年5月12日に、北塩屋町自治会及び海岸第7自治会が同月13日に、東塩屋町1区自治会が同月19日に、それぞれ行った資源集団回収は、引渡先を藤製紙原料にしているが、環境政策課に提出した交付申請書には、藤製紙原料ではなくA商店の名称が組合員欄に記載された伝票(図1のB)が添付されている。また、その伝票には「再」の印と7月24日の日付が記載されており、伝票が再発行されたことを示している。

当該交付申請を審査するために、組合加入業者が組合を経由して環境政策課に提出した伝票(図1のD)及び検量票(図1のエ)にも、同様にA商店の名称、「再」の印及び7月24日の日付が記載された上に、さらに組合の角印がそれぞれ押印されている。また、検量票には、計量社名欄に「川畑反毛」と署名されている。

なお、再発行された伝票及び検量票の品目及び数量については、請求人が事実証明書として提出した本来の伝票及び検量票と一致しており、水増し等の不正の事実はない。

図1 伝票及び検量票の流れ



(8) (7) の再発行された理由について、環境政策課は次のとおり説明している。

ア 平成24年7月11日、実施団体の一部から藤製紙原料が伝票及び検量票を発行しないために団体報償金の交付申請を心配している旨の相談があった。

環境政策課としては、善意無過失の実施団体が交付申請できない事態を避ける必要があると考え、統括する立場にある組合に対して善処するように要請した結果、組合の判断で伝票が再発行されたものである。

イ 伝票及び検量票がA商店とされたのは、組合としては、内部のトラブルによって生じた問題であり、藤製紙原料と関連の深いA商店が責任を取った形であると推測している。

ウ 組合は、実施団体が資源集団回収の実施日及び回収量を把握できるものについてのみ再発行しており、数量等を欺き錯誤に陥れるという意図はなく、あくまでも当課が実施団体に迷惑を掛けないようにという申入れに基づき、再発行したもので、虚偽の伝票及び検量票には該当しないと判断している。

(9) (8) アのとおり、組合に要請した事項については、環境政策課が平成24年7月17日付け文書で関係実施団体の代表者に対して通知している。なお、その内容は次のとおりである。

「7月から貴団体担当の回収業者が変更になる旨の連絡が呉資源集団回収協同組合からありましたが、これに伴って、貴団体の資源集団回収の実施に支障が生じることがないように、次のとおり組合代表理事長に対応を要請したので、お知らせします。

- 1 回収業者の変更に伴う今後の対応等について、実施団体に丁寧に説明すること
  - 2 実施団体の報償金の交付申請に支障がないよう対応すること
  - 3 資源集団回収の円滑な実施に努めること
- ※ なお、呉市資源集団回収団体報償金は、呉資源集団回収協同組合加入業者に売却した場合に交付対象となりますので、念のため申し添えます。」

(10) 平成24年7月27日付けで組合から環境政策課に提出された文書には、「集団回収上半期の締め切りに於いて、実施団体より伝票を受け取っていない旨の連絡があった由、組合の控えを再交付致しました。以後、このような事態がないよう留意いたします。よろしくお願い申し上げます。」と記載されており、組合員のA商店ではなく、組合が伝票を再発行したことを示している。また、組合が環境政策課に提出した伝票及び検量票についても、組合の角印が押印されていることなどからも、同様に組合が再発行したものと認められる。

なお、請求人も、これら再発行された伝票は、請求人自身が作成したものでなく、検量票も併せて偽造されたものと主張している。

(11) 請求人は、藤製紙原料と組合の間にトラブルがあることを認めた上で、藤製紙原料がP T A団体等に伝票及び検量票を発行しなかったことについて、次のように説明している。

例年どおり、取引している実施団体が伝票を紛失しないように、団体報償金の交付申請時期(8月)に合わせて資源物の売却代金と一緒に手渡す予定としていたが、その前に組合の代表理事及びA商店が当該実施団体に対し、「藤製紙原料は引退した。今後は藤製紙原料と関わらないでくれ。」と説明して回ったため、当該実施団体から「代表理事という権限がある方からの申入れであり、藤製紙原料からの伝票及び検量票は受け取れない。」と言われ、伝票及び検量票を受け取ってもらえなかった。

(12) (8) 及び (11) のとおり、P T A団体等に発行すべき伝票及び検量票について、環境政策課は「藤製紙原料が発行しない」と説明し、請求人は「受け取ってもらえなかった」と説明し、双方の説明は食い違っている。

(13) 請求人は、藤製紙原料が組合に提出する必要がある(7)に係る伝票及び検量票

については、平成24年6月6日に提出したものの、組合から「昨日、貴殿より受領した書類は組合では貴殿より受領する立場ではありませんのでお返し致します。」と同月7日付け文書（宛名：藤製紙原料 代表 大久保 正美 様）により返却されたと述べている。

組合が当該文書を出した理由について、請求人及び環境政策課ともに不明としている。

- (14) 環境政策課は、(6)の文書により、藤製紙原料が組合加入業者でないとされるのは平成24年7月1日からであり、本件監査請求の対象となった同年5月時点では組合加入業者であったと認められ、また、藤製紙原料も組合加入業者としての意思を持って、P T A団体等から資源物を回収しており、P T A団体等においても藤製紙原料を組合加入業者と認識して資源物を売却していることから、P T A団体等が行った資源回収については、当然、報償金の対象となるものと主張している。

## 2 監査委員の判断

### (1) 住民監査請求の対象となる行為

住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、住民に対しその予防又は是正を監査委員に請求する機能を与え、もって住民全体の利益を確保し、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。

自治法第242条第1項の規定によれば、この財務会計上の行為又は怠る事実とは、①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実（以下「財務会計上の行為等」という。）に限るとされている。

本件監査請求において、請求人は、P T A団体等に交付された団体報償金について、交付対象者が組合加入業者に売却した団体と定められているにもかかわらず、実際には組合が組合加入業者ではないと主張する藤製紙原料を相手取引をしながら、それを組合員であるA商店の名称を用いた虚偽の伝票に基づいて交付されている。しかも団体報償金支出のために必要な検量票については、それを証明する立場にあった川畑反毛商会在自ら作成した覚えのない検量票が組合から呉市に提出されたことも判明している。よって、呉市からP T A団体等に交付された団体報償金は、旧団体報償金交付要綱に違反した虚偽の伝票及び検量票に基づいたものであり、違法又は不当な公金の支出に該当するとの主張である。

これら請求人の主張は、前述の「①公金の支出」に当たることから、住民監査請求の対象である財務会計上の行為等に該当する。

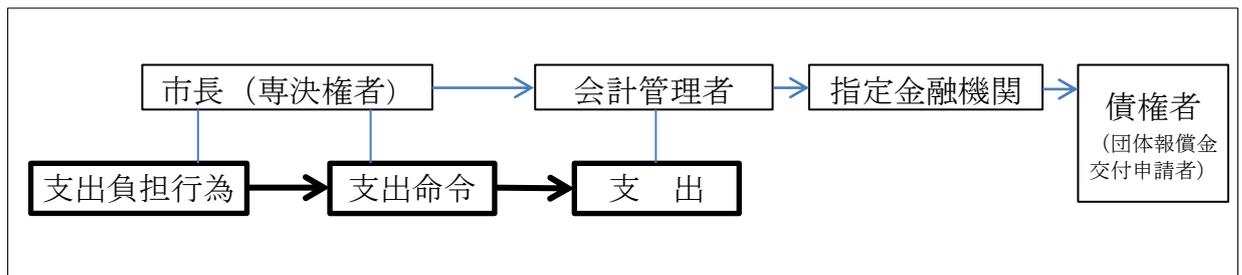
### (2) 住民監査請求の請求期間

自治法第242条第2項本文では、住民監査請求は、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。」と規定されている。この規定の趣旨は、普通地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為

等は、たとえそれが違法又は不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないことから、監査請求の期間を当該行為のあった日又は終わった日から1年と定め、原則として、同期間の経過により確定させることとし、不可争力を生じさせるものであるとされている。しかし、財務会計上の行為等が秘密裡に行われ、法定の監査請求期間を経過してから初めて明らかになった場合などにも当該趣旨を貫くことは相当ではないので、「正当な理由」がある場合には、例外的に、監査請求期間経過後であっても監査請求を認めている（同項ただし書）。

平成14年7月16日最高裁判決においては、「当該行為とは、具体的な個々の財務会計上の行為をいうものと解される。」とし、「公金の支出は、具体的には、支出負担行為（支出の原因となるべき契約その他の行為）及び支出命令がされた上で、支出（狭義の支出）がされることによって行われるものである。これらのうち支出負担行為及び支出命令は当該地方公共団体の長の権限に属するのに対し、支出は出納長又は収入役（現在の会計管理者）の権限に属するのであり、そのいずれについてもこれらの者から他の職員に委任等により各別に権限が委譲されることがある。また、これらの行為に適用される実体上、手続上の財務会計法規の内容も同一ではない。このように、これらは、公金を支出するために行われる一連の行為ではあるが、互いに独立した財務会計上の行為というべきものである。そして、公金の支出の違法又は不当を問題とする監査請求においては、これらの行為のいずれを対象とするのかにより、監査すべき内容が異なることになるのであるから、これらの行為がそれぞれ監査請求の対象事項となるものである。支出負担行為、支出命令及び支出については、自治法第242条第2項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきものである。」と判断している（図2参照）。

図2 支出の手続



したがって、この判例の主旨を踏まえて、本件監査請求の対象となる「公金の支出」に係る支出負担行為、支出命令及び支出のあった日を個別に調査した結果は、表2のとおりである。

表2 P T A団体等に交付した団体報償金の公金の支出に係る各手続年月日等

団 体 名	団体報償金 交付申請	支出負担 行 為	支出命令	支 出	支 出 金 額
海岸第7自治会	H24. 8. 1	H24. 8. 1	H24. 8. 7	H24. 8. 20	46,520円 (16,240円)
東塩屋町1区自治会	H24. 8. 7		H24. 8. 21	H24. 8. 31	56,720円 (13,160円)
北塩屋町自治会	H24. 8. 13				39,880円 (13,840円)
昭和南小学校P T A	H24. 8. 31		H24. 9. 5	H24. 9. 14	176,520円 (176,520円)
合 計					319,640円 (219,760円)

(注意)

- 1 「支出金額」の括弧書きは、支給された団体報償金のうち請求人が違法又は不当な公金の支出と主張する平成24年5月実施分に係る金額
- 2 支出命令の日付は、支出命令書に決裁日が記入されていないため、起案日を決裁日とみなしている。
- 3 表中の網掛けは、監査請求期間である1年を超過していることを示している。

平成24年度の団体報償金の交付事務については、前環境政策課長が平成24年8月1日に当年度の予算全額(44,046,000円)を支出負担行為(添付書類は旧団体報償金交付要綱)した上で、総支出額(43,306,344円)の確定後、平成25年3月22日に支出負担剰余額(739,656円)を減じるための変更の支出負担行為を行っている。

また、支出命令及び支出については、交付申請の受付期間を上半期(1月1日から6月30日まで)実施分については8月1日から末日まで、下半期(7月1日から12月31日まで)実施分については平成25年2月1日から末日までと定め、前環境政策課長がそれぞれの期間内に提出された交付申請書の内容を審査した上で、およそ10日ごとにまとめて支出命令を行い、その後、会計管理者の審査を経て、上半期分については9月末までに、下半期分については平成25年3月末までにそれぞれ支出されている。

支出負担行為とは、支出の原因となるべき契約その他の行為をいうものであり(自治法第232条の3)、普通地方公共団体の支払の義務を負う予算の執行の第一段階の行為とされている。

また、支出命令は、予算執行権を持つ普通地方公共団体の長が会計事務をつかさどる会計管理者に対し、支出を求める行為とされ、会計管理者は、この長の支出命令がなければ支出できず、支出命令があった場合、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認しなければならないとされている(自治法第232条の4第2項)。

呉市においては、支出負担行為及び支出命令の専決(常時市長に代わって決裁(最終的な意思決定))する者(以下「専決権者」という。)は、呉市事務決裁規程(昭和58年呉市訓令第4号)第8条の規定により、課長とされている。

また、支出負担行為として整理する時期、支出負担行為の範囲及び支出負担行為に必要な主な書類については、呉市予算及び決算規則（昭和54年呉市規則第15号）第18条第1項に規定されており、これによれば、団体報償金についての歳出予算に係る節の区分である報償費は、それぞれ「支出決定のとき」、「支出しようとする額」及び「支給簿」とされている。

しかしながら、支出負担行為の専決権者である前環境政策課長は、前述のとおり、団体報償金の交付申請の受付初日に予算全額の支出負担行為を行っており、それに添付された書類は旧団体報償金交付要綱のみである。これでは債権者（団体報償金交付申請者）及び支出額が確定していない段階での支出負担行為であり、その整理する時期、範囲及び必要な書類としては適正とはいえない。

すなわち、今回のケースでは、交付申請書の審査が終了し、債権者及び支出額が確定して支出命令を行った日が「支出決定のとき」であり、この時点が実質的に支出負担行為及び支出命令のあった日と考えるのが妥当である。

このように考えると、海岸第7自治会に対して交付した団体報償金の支出負担行為及び支出命令のあった日は平成24年8月7日となり、住民監査請求の請求期間である1年を経過しており、このことについて請求人から「正当な理由」の主張もない。

また、請求人は、会計管理者の権限である「支出」の違法又は不当を主張していないことから、海岸第7自治会に交付した団体報償金については監査対象から除外することとし、東塩屋町1区自治会、北塩屋町自治会及び昭和南小学校PTA（以下「監査対象団体」という。）に係る団体報償金については、それぞれ当該請求期間の要件を満たしていると判断する。

したがって、以下では、最初に、監査対象団体が行った資源集団回収について、旧団体報償金交付要綱に違反し、組合加入業者でない者に資源物を引き渡した事実があったかどうか検討した上で、それが違法又は不当な公金の支出に該当するかどうか判断し、次に、監査対象団体が行った団体報償金の交付申請について、旧団体報償金交付要綱に違反し、虚偽その他不正な手段によるものであったかどうか検討した上で、それが違法又は不当な公金の支出に該当するかどうかを判断する。

最後に、財産上の損害が呉市に発生したかどうかについても併せて判断する。

### （3）違法又は不当な「公金の支出」の存否について

#### ア 要綱の法的位置付けについて

要綱は、行政機関が事務を処理するに当たって、その裁量が認められている部分についてあらかじめ内部で処理基準を定めておこうとする場合などに作成され、その内容は、主として職員の事務処理基準を定めるものではあるが、実質上不特定多数の市民にも影響を与える場合があるとされている。

呉市では、要綱の制定及び改廃（軽易なものに限る。）については、呉市事務決裁規程第8条の規定により、部長が専決権者となっている。

また、要綱は法令（条例及び規則を含む。）とは異なり、法的拘束力はない。

したがって、要綱に違反した職員の行為が直ちに違法となるものではないが、

行政機関内部の事務処理基準として定められているものとすれば、それはいわば上司の職務上の命令であり、少なくとも服務規程違反となり得るものである。

なお、要綱に重大かつ明白な瑕疵がある場合、これに職員が従う義務のないのは当然のことである。

#### イ 旧団体報償金交付要綱について

旧団体報償金交付要綱第1条には、その目的を「家庭から出るごみの多くは資源であるとの認識の下に有価物（古紙類、金属類、古せんい類、空びん類等）の集団回収と、空き缶回収事業実施要領（平成2年7月1日実施）に基づく空き缶の回収を通じて、環境の保全と有効に資源の活用を図るため、組織的、体系的、継続的に回収を行い、実績を上げた団体に対して報償金を交付し、廃棄物の減量化に資すること」と定めている。なお、空き缶回収事業実施要領については、既に平成12年4月1日付けで廃止されている。

また、第3条では、団体報償金の交付対象者を「呉資源集団回収組合加入業者に売却した団体又は第5条に規定する団体」としている。これについて、環境政策課の説明では、「呉資源集団回収組合」は誤りで、正しくは呉資源集団回収協同組合であると説明しており、また、「…に売却した団体」と規定されているが、古紙類のうち新聞、雑誌及び段ボールについては、無償での引渡しとなっているものの団体報償金の対象とされている。

なお、これら旧団体報償金交付要綱の規定内容の不備は、平成25年4月1日付けで改正され、現在では、新団体報償金交付要綱となっている。

#### ウ 旧団体報償金交付要綱違反の有無について

##### (ア) 組合加入業者でない者に資源物を引き渡した事実の有無

###### a 組合加入業者についての検討

前述のとおり、旧団体報償金交付要綱には不備があることから、環境政策課がこれまで行ってきた資源集団回収報償金制度の内容を踏まえた上で、旧団体報償金交付要綱を解釈し、これに違反があったかどうか検討する必要がある。

旧団体報償金交付要綱第3条では、団体報償金の交付対象者を「呉資源集団回収組合加入業者に売却した団体又は第5条に規定する団体」としているが、環境政策課は、「呉資源集団回収組合」とは、呉資源集団回収協同組合のことで、「第5条に規定する団体」はないと説明している。

また、実際には「売却」せずに無償で引き渡している古紙類の一部も団体報償金の対象としていることも考え合わせれば、団体報償金の交付対象者は、「資源集団回収協同組合加入業者に資源物を引き渡した団体」であると解するのが適当であろう。

「組合加入業者」は、組合が認めた業者であり、組合員に限定したものではないと環境政策課は説明しているが、客観的に解釈するならば、これは「組

会員」のことを指していると思われる。

環境政策課が組合に交付している資源集団回収事業協力報償金の要綱である呉資源集団回収組合報償金交付要綱（平成20年4月1日実施）第1条には、定義上ではあるが「呉資源集団回収協同組合加入業者（以下「組合員」という。）」と定めており、また、伝票及び検量票の引取業者の名称を記入する欄にも「組合加入業者」ではなく、「組合員」又は「組合員名」となっていることなどがその理由である。

そもそも組合自身が、組合員と組合加入業者を区別していたとは考えられない。組合は組合員のために設立されたものであり、組合の定款第9条第1項には「組合員たる資格を有する者は、本組合の承諾を得て、組合に加入することができる。」と規定されている。また、組合には両者を区別しなければならない特段の理由も見当たらず、「組合加入業者＝組合員」との認識が当然にあったものと思われる。

b 藤製紙原料が組合加入業者かどうかの検討

藤製紙原料とA商店の間で話合いがつかず、どちらを組合員と認めるか組合の判断が揺らいでいた事実は、組合の臨時理事会議事録やその数か月後に逆の議決がされたとする請求人の主張からも認められる。

藤製紙原料が組合員であったかどうかは別として、このような議決がなされた後においても、組合は、少なくとも資源集団回収において、平成24年6月30日まで藤製紙原料を組合員と同様に扱っていたことは、組合が環境政策課に提出している組合員名簿及び資源集団回収実績報告書（表1参照）並びに平成24年6月29日付けで組合から環境政策課に提出された文書からも読み取れる。

また、環境政策課が主張するように、平成24年5月時点では、藤製紙原料自身も組合加入業者としての意思を持って監査対象団体から資源物を回収し、監査対象団体においても藤製紙原料を組合加入業者と認識した上で資源物を引き渡していたことは、請求人の陳述内容からも認められる。伝票及び検量票が返送されたものの、一旦は組合に提出していることから、藤製紙原料が組合加入業者としての意思を持っていたことを裏付けている。

旧団体報償金交付要綱の解釈として、団体報償金の交付対象者は、「資源集団回収協同組合加入業者に資源物を引き渡した団体」であり、この「組合加入業者」は「組合員」のことを指しているとの考えは既に述べたとおりである。

このように解釈した場合、平成24年5月時点において、藤製紙原料が「組合員」でなければ、監査対象団体に交付した団体報償金は、旧団体報償金交付要綱に違反していることになる。

しかしながら、前述のとおり、平成24年5月時点においては、環境政策課、組合及び監査対象団体の全てが藤製紙原料を「組合加入業者」とみなし、藤製紙原料自身も「組合加入業者」としての意思を持っていたと認められるのであるから、藤製紙原料を「組合加入業者」と判断することは、資源集団回

収事業を組合に限定した旧団体報償金交付要綱の趣旨及び目的に反しない限り、環境政策課として当然許されるべきものとする。

環境政策課が、資源集団回収事業を組合に限定した理由について、昭和54年度から始めた資源集団回収報償金制度は、長い歴史の中で、これまで組合が継続的かつ安定的に実施してきた実績を踏まえ、ルールを遵守しない悪質な業者を排除し、適切な回収物の処理を担保し、また、実施団体と引取業者間のトラブルが発生した場合、組合が責任を持って対応するためと説明している。

したがって、藤製紙原料が「組合員」であったかどうかは別として、組合は、平成24年6月30日まで藤製紙原料を「組合員」と同様に扱っていたのであるから、藤製紙原料を「組合加入業者」とみなしても、資源集団回収事業を組合に限定した旧団体報償金交付要綱の趣旨及び目的には反していないと考える。

また、前述のとおり、要綱は、行政機関が事務を処理するに当たって、その裁量が認められている部分についてあらかじめ内部で処理基準を定めておくものであり、恣意的で誤った解釈でない限り、第一義的には、要綱の所管課の解釈を尊重すべきものとする。

c 違法又は不当な「公金の支出」の存否

以上のことから、監査対象団体が受け取った団体報償金は、組合加入業者である藤製紙原料に資源物を引き渡した資源集団回収によるものであり、旧団体報償金交付要綱違反に当たらず、違法又は不当な公金の支出に該当しないと判断する。

(イ) 虚偽その他不正な手段による交付申請の有無

a 虚偽その他不正な手段によるものかどうかの検討

請求人は、伝票及び検量票を再発行した組合の行為が偽造に当たると主張しているが、監査委員としては、これを判断する立場にはない。

したがって、組合の再発行した伝票を添付して団体報償金の交付申請を行ったことが、監査対象団体にとって、旧団体報償金交付要綱第6条第2項に規定する「虚偽その他不正な手段」に該当していたのか、又は新団体報償金交付要綱第8条の「虚偽の申請その他不正な手段」に該当するのか検討する。

なお、「虚偽その他不正な手段」及び「虚偽の申請その他不正な手段」は、同義語とみなすこととする。

前述のとおり、伝票及び検量票が再発行された理由について、環境政策課は、「藤製紙原料が伝票及び検量票を発行しないため」と説明し、請求人は、「受け取ってもらえなかった」と説明し、双方の陳述は食い違っている。

その真偽は明らかではないが、実施団体の一部が藤製紙原料の伝票を手に入っていないことを環境政策課に相談し、これを受けて環境政策課が組合に善処するように要請した結果、組合が伝票及び検量票を再発行したことは事実

である。

それを裏付けるように、監査対象団体の代表者は、環境政策課が「実施団体の報償金の交付申請に支障がないよう対応すること」を組合に求めた平成24年7月17日付け文書を同課から受け取っていることから、少なくとも監査対象団体は、この要請に基づいて再発行された伝票が団体報償金の交付申請に有効な伝票であることを信じて疑わなかったはずであり、この点に関して善意無過失である。

また、再発行されることになった原因は、そもそも藤製紙原料と組合間のトラブルに端を発したものであり、監査対象団体に何ら責任はない。

そうであるならば、再発行された伝票及び検量票の品目及び数量に水増し等の不正がない以上、監査対象団体にとって、この伝票を添付して団体報償金の交付申請したことが虚偽その他不正な手段によるものでないことは明らかである。

b 違法又は不当な「公金の支出」の存否

以上のことから、監査対象団体が行った団体報償金の交付申請について、虚偽その他不正な手段によるものではないのであるから、旧団体報償金交付要綱違反に当たらず、違法又は不当な公金の支出に該当しないと判断する。

(4) 財産上の損害の発生について

これまで述べてきたとおり、違法又は不当な公金の支出については存在しないのであるから、これによる財産上の損害が呉市に発生していないことは明らかである。

(5) 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断する。