

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	片 山	一 步
同	明 石	直 樹

住民監査請求について（通知）

令和 3 年 8 月 19 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

1 請求の要旨

（1）対象となる財務会計上の事実

令和 2 年 9 月に大阪市が a 連合振興町会に支出した、コミュニティ回収にかかる奨励金 1,000,000 円は、不正な請求によるものであり、返還を求めるべきである。

NPO 法人 a 地域活動協議会は、平成 26 年 10 月 26 日に大阪市環境局に再生資源手段回収実施団体登録に関する要項第 2 条の規定により登録を申請し、コミュニティ回収を実施してきた。

コミュニティ回収等の実施等に関する要綱第 7 条（コミュニティ回収実施団体に対する奨励金は、前条第 1 項の規定により報告された年間古紙・衣類収集量 15 トンまでの収集量に対して 3.8 円/kg、15 トンを超え 30 トンまでの収集量に対して 4.3 円/kg、30 トンを超えた収集量に対して 4.8 円/kg を乗じて得た金額（上限額 100 万円）とする。）により各実績年度の翌年 9 月に上限額の 1,000,000 円の奨励金が NPO 法人 a 地域活動協議会の口座に支払われてきた。

令和 2 年 9 月に NPO 法人 a 地域活動協議会への奨励金の支払いが無く、a 連合振興町会に支払われていた。

令和2年9月に支出された奨励金について、a地域への支出を証明する支出命令書等会計書類の写しを大阪市環境事業局家庭ごみ減量課にもとめたが、担当の下浜さんは、会計帳票については出せないと言われた。しかし、NPO法人a地域活動協議会が報告した回収実績量が開示され、要項にある奨励金の上限額を越える回収量が明らかになっており、例年9月に1,000,000円の奨励金が支払われていたことから、令和2年9月に大阪市のa連合振興町会に支出したものと類推できる。

NPO法人a地域活動協議会のコミュニティ回収事業実績と奨励金

報告年月	報告内容	回収実績量	奨励金額	受領時期
平成28年5月2日	27年度実績	317,330kg	1,000,000円上限金	28年9月
平成29年4月28日	28年度実績	331,420kg	1,000,000円上限金	29年9月
平成30年4月12日	29年度実績	305,690kg	1,000,000円上限金	30年9月
平成31年4月24日	30年度実績	309,690kg	1,000,000円上限金	元年9月
2020年4月23日	元年度実績	286,170kg	1,000,000円上限金	令和2年未受領
2021年4月26日	2年度実績	269,880kg		令和3年未支給

また、令和2年度から大阪市のa地域活動協議会とサントリーMONOZUKURI エキスパート株式会社が連携協働して開始した「ペットボトルの回収・リサイクルシステム」について、事業収入がNPO法人a地域活動協議会に入金されておらず、大阪市の説明してきた事業と実態が異なっており、市民の信頼を損なっている。

(2) その行為が違法又は不当である理由

これまで、NPO法人a地域活動協議会は環境問題に大きな関心を持ち、エコaのロゴマークを作成しaECO宣言を発し、分別回収やペットボトル・キャップの回収に取り組んできた。そうしたa地域に大阪市環境事業局がコミュニティ回収事業を提案し、平成25年より検討・討議を重ね、平成26年11月20日より「コミュニティ回収等の実施等に関する要項」（以下要項）、「大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する条例」に基づいた適用をNPO法人a地域活動協議会として受け事業を行ってきた。

分別回収によるリサイクルの促進を地域が主体となって進め、環境への負荷軽減を一人一人が心がけることで、未来に向かって持続可能な社会をつくり、地球に優しい暮らし方を目指す大きく前に進めようと地域に呼びかけ事業は開始された。資源の売却益が地域活動協議会の収入になり、大阪市からの奨励金を受け、市民の分別の努力が直ぐに地域に還元されることになり、分別が促進され、地域コミュニティが豊かになる効果も期待される事業として地域活動の柱の一つとして発展させてきた

令和2年度のNPO法人a地域活動協議会の総会（令和2年7月11日）においても例年通り、コミュニティ回収事業を含む事業計画を採択し事業を行ってきた。

ところが例年9月に支給される環境事業局からの奨励金が、NPO法人a地域活動協議会

に支払われなかった。

鶴見区役所市民協働課を通して環境事業局に照会をしたところ、令和2年4月にa 連合振興町会が「届出事項の変更」を提出し振込先口座を変更していたことが分かった。

平成26年からNPO法人a 地域活動協議会の事業として開始し、財政の柱として定着してきたものであり、コロナ禍によって多くの事業を中止し事業収入全体が減少する中で、大きな収入が無くなり、NPO法人a 地域活動協議会は大きな混乱がおきた。

大阪市は、市政改革プランの中で、「地域活動協議会による自律的な地域運営の促進」をかかげ、「頻発する自然災害への備え、複合化する福祉課題への対応など、ますます拡大する公共の分野への対応として、地域活動協議会（以下「地活協」という。）の社会的意義はより一層大きくなっている。」とし、コミュニティ回収にかかる環境事業局の提案に際しても地域活動協議会への財政的な支援となるとの考え方を示していた。

大阪市の方向は、「地活協のめざすべき姿に向けて、各区において地域の実情に即したきめ細かな支援を行い、仕組みの定着を図ることで、より多くの住民参加による自律的な地域運営を実現する」ことに今もあるはずである。地域活動協議会の育成を図ってきた大阪市に代えて地域活動協議会の発展を多くに市民が担ってきた。今回の大阪市によるa 連合振興町会への奨励金交付等は、こうした市民を裏切るものである。

大阪市は、事業主体が連合振興町会に「変更」という「申請」があった時点で、十分な確認と調査、要綱にある報告を求めるべきであり、「外形的な要件が整った書面」をもって奨励金を遡及して交付したことは大阪市の懈怠であり不法行為を助長したとするものと批判されなければならない。

a 連合振興町会は、NPO法人a 地域活動協議会の構成団体であるが、a 連合振興町会の「決定」をもってNPO法人a 地域活動協議会の事業方針や事業主体の変更を行うことはできず、仮に変更するのであれば、NPO法人a 地域活動協議会の会議において討議・決定が行われなくてはならない。こうした討議や議決を経ることが無く、NPO法人a 地域活動協議会に無断かつ秘密裏に行われた「届出事項の変更」は、「要項第9条 環境局長は、コミュニティ回収実施団体又は資源集団回収実施団体が不正な手段により奨励金を受給したときは、その全部又は一部の返還を命ずることができる。」にいう不正な手段による受給に該当する。また、要項に基づく奨励金は、実績に対するものであるから仮にコミュニティ回収実施団体の変更があったとしても前年の実績は事業を実施した団体に対して支給されるべきものであり、変更時期すら特定できないa 連合振興町会への支給は、実績を伴わない不正支給である。

(3) その結果、大阪に生じている損害

a 連合振興町会が行った「届出事項の変更」による奨励金の受領は、（要綱第9条）の「不正な手段により奨励金を受給した」に該当し、（要綱12条 大阪市長は、奨励金の適正な執行を期するため、必要と認めるときは、コミュニティ回収実施団体又は資源集団回収実施団体に対し報告を求めることができる。）による報告を求めることも無く、確認を行わずに奨励金1,000,000円をa 連合振興町会会計bの個人口座に支払ったのは不当な支出であり大阪に生じた損害である。

また、平成2年度5月から大阪市とNPO法人地域活動協議会とサントリーMONOZUKURI エキスパート株式会社が連携協働して「ペットボトルの回収・リサイクルシステム」を開始した。この事業は、持続可能なリサイクル循環社会を提唱し分別による資源化を市民に訴え、飲料メーカーと地域の協力を大阪市が求めた未来志向の施策であると大阪市環境事業局は説明してきた。ところが、事業収入がNPO法人 a 地域活動協議会に入金されておらず、大阪市の説明と実態が異なっている。こうした実態を大阪市が放置していたら、未来志向の施策の根幹が揺るぎ、市民の信頼を損ね、大阪市行政の損害は計り知れないといわなければならない。実態を精査し、大阪市として事業を進めてきた責任を果たすべきである。

(4) 請求する措置の内容

要項9条により、コミュニティ回収事業にかかる令和2年度に a 連合振興町会に支出された奨励金の返還を求め、a 連合振興町会に対して要項12条による報告を求め、必要な措置を執らねたい。

また、「ペットボトルの回収・リサイクルシステム」にかかる a 地域の実態を精査し、必要な措置を行い市民の信頼を回復されたい。

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

2 請求の受理

本件請求は、令和2年9月に大阪市鶴見区 a 連合振興町会（以下「本件連合町会」という。）あてに支出されたコミュニティ回収奨励金 1,000,000 円は不正な請求によるものであり、違法不当な公金支出に当たるとしてなされたものとして、法第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

なお、請求人は、ペットボトルの回収・リサイクルシステムにかかる事業収入が本件地域活動協議会に入金されていないと指摘するが、本市の財務会計上の行為の摘示がなく、法第242条の要件を満たさないため監査対象とはしない。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項等

令和2年9月の本件連合町会あてのコミュニティ回収奨励金 1,000,000 円の支出を対象に、それが違法不当な公金の支出となり、大阪市に損害が発生しているかどうかについて、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

2 監査の実施場所及び日程

(1) 実施場所

行政委員会事務局執務室

(2) 実施日程

令和3年9月3日から令和3年10月14日

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・令和2年9月に大阪市がa 連合振興町会に支出した、コミュニティ回収にかかる奨励金100万円は、不正な請求によるものであり、返還を求めるべきであると住民監査請求を行った。
- ・鶴見区a 地域に住み地域活動協議会の立ち上げから関わり、現役の町会長である。私の地域が不正な請求によって大阪市に不利益をもたらしたという訴えをすることに躊躇し悩みながら請求に踏み切ったことについて少しお話しさせていただく。
- ・私が地域活動と関わるようになったのは、c 駅周辺土地区画整理事業の対象地域に住み、住民として大阪市のまちづくりに参加してきたこと、阪神大震災があったころである。一人暮らしだった父と同居し、地域が高齢者福祉に果たす役割を考えていたときであった。区画整理事業は完了するが、駅前の放置自転車対策を継続する中で地域振興町会や社会福祉協議会に参加することになった。
- ・盆踊りや町会の運動会など伝統的な行事を地域振興町会は担っていたが、地縁組織としての限界も見え、社会福祉協議会に参加する各種団体の取組みを地域で交流したり発信する場を持ちながら、放置自転車対策、ひったくり被害の防止、高齢者見守りネットワーク等テーマ型の地域活動を実現すべく取り組んできた。
- ・都市化が早く、地域の規模が大きく、他の地域から転入してきた人たちも長く住み、新旧の住民がうまく混ざり合っていた地域とはいえ、少子高齢化や新たな担い手の確保という地域社会が抱えている課題の複雑多様化、そして地域コミュニティの再生は、a 地域においても直面していた。振興町会が中心的な役割を果たすことは当然として、地縁組織としての限界を越えるためには新たな市民活動の形が要ると感じていた。
- ・そうした中で、市民活動推進審議会が、大阪市における市民活動の推進に向けた指針を打ち出した。大阪市の提言は、複雑多様化し混沌とした現状において、行政はもちろん、市民活動の担い手たちがそれぞれの立場から協力しあって拡大する公共を担うことができる社会を実現するために、地縁型活動団体とテーマ型活動団体の連携を目指すとした。そして、地域活動協議会の発足とNPOや様々な市民活動との連携を図ることで、社会全体で対処すべき公共が広がっていくのだとしている。
- ・市民活動の将来のあり方は、市民が当事者意識を持って参加することで、市民活動団体の活動が活性化し、様々な課題を連携協働することで解決できる状態だという大阪市の指針は、新たな地域活動を模索していた私たちに染み入るように展望を示した。
- ・2003年6月から放置自転車対策のキャンペーン活動を始めた。ひったくり犯罪防止、児童の登下校の安全のために青色防犯パトロールも大阪府下第1号で開始した。違法ビラ、ポスターを撤去するかたづけ・たいもはじめた。

新潟中越大地震を契機に要援護者登録をはじめ、名簿を活きたものにする意味も含めて地震を想定したまちなか防災訓練も毎年取り組んできた。

子育てや高齢者福祉、環境問題へのアプローチなど地域として取り組むべき目的に合致した事業として、児童いきいき放課後事業の受託や小規模多機能型居宅介護事業dを、さらに今回問題となったコミュニティ回収事業も自主財源確保もできるため開始した。

- ・大阪市は、こうした指針を実現するため新たな地域コミュニティ支援事業や地域公共人材、区役所の市民協働課などの組織改編や補助金制度の整備を図ってきた。

エコaのロゴマークを作成しaECO宣言を発し、分別回収やペットボトル・キャップの回収を取り組んできたa地域に大阪市環境事業局がコミュニティ回収事業を提案し、平成25年より検討・討議を重ね、平成26年11月20日よりコミュニティ回収等の実施等に関する要綱、大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する条例に基づいた適用をNPO法人a地域活動協議会として受け事業を行ってきた。

- ・分別回収によるリサイクルの促進を地域が主体となって進め、環境への負荷軽減を一人一人が心がけることで、未来に向かって持続可能な社会をつくり、地球に優しい暮らし方を目指して大きく前に進めようと地域に呼びかけ事業は開始された。資源の売却益が地域活動協議会の収入になり、大阪市からの奨励金を受け、市民の分別の努力が直ぐに地域に還元されることになり、分別が促進され、地域コミュニティが豊かになる効果も期待される事業として地域活動の柱の一つとして発展させてきた。市民によって公共の分野を広げる、まさに提言の実現である。
- ・令和2年7月11日に開催された令和2年度NPO法人a地域活動協議会総会においても例年通り、コミュニティ回収事業を含む事業計画を採択し事業を行ってきた。
- ・ところが例年9月に支給される環境事業局からの奨励金が、NPO法人地域活動協議会に支払われなかった。
- ・鶴見区役所市民協働課を通して環境事業局に照会をしたところ、令和2年4月にa連合振興町会が届出事項の変更を提出し振込先口座を変更していたことが分かった。この事実は町会長会議でも地域活動協議会の何れの会議にも報告されていない。
- ・今回のこのような事態の原因はどこにあるのか、a連合振興町会の会計委員会は、理由や目的を明らかにしていない。
- ・こうして自主的な事業展開と行政との協働を軸に進めてきたa地域活動協議会であるが、小規模多機能型居宅介護事業dの経営に苦戦し、地域活動の手に負える事業なのかという問題に直面している。
- ・また、昨年度から町会長の世代交代が大きくあった。小中学校の同級生が地域で活躍することは強みである一方で、排他的な対応を特定のグループが行う温床となれば弱点になる。
- ・昨年は、新型コロナ感染症への対応という事情があるとはいえ、会議の開催が大きく制約され、地域活動もほぼ全滅という状況になってしまった。これにはa連合振興町会で会計委員会なるものが突如報告され、代わったばかりで事情のよく分からない町会長が多数という中、会計委員会の目的は会計のチェックであるという説明をして異論に耳を貸さず強引に町会長会議内に設置された。そしてその説明とは全く違い、全ての地域活動に関わる

事項を会計委員会で決定していることがある。

- ・組織運営を進めるに当たって、多様な主体を引き出すためオープンな場を醸成し、情報を共有、発信すること、それぞれの主体の主体性に基づいた個性的な活動が、主体的、自発的に行われるようにするには、任せることにより、取り組んでいる人の能力や潜在力が引き出されると大阪市の提言にある。a 地域活動協議会は、決定事項には十分な討議期間を設け、いろいろな意見が反映する運営に留意してきた。
- ・これと逆行する組織運営が連合振興町会で開始された。地域活動協議会として取り組み地域活動協議会で討議決定すべき事項も地域活動協議会の会議に諮らず、a 連合振興町会の会計委員会で決めたことをごり押しするという運営をしてきたのである。
- ・コミュニティ回収事業主体の変更を討議を経ずに秘密裏に一方的に振興町会に変更するというルール無視を容認してしまえば地域活動協議会は成り立たっていかない。
- ・大阪市環境事業局は、事業主体が連合振興町会に変更するという申請があった時点で、十分な確認と調査、要綱にある報告を求めるべきであり、外形的な要件が整った書面をもって奨励金を遡及して交付したことはこれまで触れた大阪市の市民活動にかかる提言や指針をないがしろにするものであり、大阪市職員による懈怠であり不法行為を助長するものに他ならない。
- ・大阪市の提言に応じて地域活動協議会の発展を多くの市民が担ってきた。心情として、今回の大阪市による a 連合振興町会への奨励金交付等は、こうした市民を裏切る梯子外しであると言わなければならない。
- ・大阪市での地域活動協議会の歴史は浅く、まだまだ根を張った状況にない。大阪市の提言を実現するまでには、まだまだ道半ばの感じがしている。大阪市の梯子を外せばこれまでの市民の努力は水泡に帰してしまう。
- ・テーマ毎に活動を計画し実行しようとする市民が動き出せば、情報を共有、発信し、サポートし合う動きがもとめられているのだと思う。コロナ禍という事情に隠れて見えにくいですが、今、a 地域では会計委員会の承認を得なければ活動自体が許されない事態となっている。
- ・盆踊りは二日やっているが一日で良い、運動会は他の連合のように隔年で開催するべきだ、敬老慰安大会はなくせば良い、青パトは忙しくて参加できないから回数を減らす、c 音楽サロンは自分たちの趣味を補助金を使ってやっているのはおかしい、防災訓練は役員だけで十分だ、要援護者登録は個人情報に抵触するから地域活動範囲を超えている、広報誌は発行回数が多すぎる、ホームページやフェイスブックは地域の人は誰も見ていない、行政がすべき仕事を地域がボランティアでやるのは問題だ、地域の行事の度に寄附や協賛金をお願いに行くのは町会長の仕事では無い、a ふれあいまつりの出演者は a 校下に限定するべきだ。
- ・こうした意見が地域にあることは当然のことである。しかしこうした意見を反映するためには、地域活動協議会の運営委員会や総会、部会での討議に参加し、合意の形成に努力するのが基本的なルールであることはいうまでもない。
- ・しかし、こうした意見を持った人たちが特定の意思決定機関を名乗り、討議を許さずに決定事項としてごり押しすれば、異常な事態というほかない。a 連合振興町会会計委員会のメンバーがこうした意見を持っているかどうかは討議の場がないので確認することはでき

ない。

- ・地域の中で全ての決定権を行使できること自体を目的としているのかもしれない。全ての事業を中止して事業収入が無くなれば、事務局職員の給料費をまかなえなくなる。小規模多機能型居宅介護事業dは、ようやく黒字化することができたとはいえ収益を上げる状況にはまだ時間がかかる。
- ・事業収益金を連合振興町会に隠匿する今回の事態が、事務局職員の給与費を確保するためにしたとすれば、一切の議決を経ずに率先して事務局職員が外形的な要件が整った書面を作成したことも筋が通る。
- ・今回のコミュニティ回収事業とは違い、大阪市の直接の支出を伴っていないから住民監査請求の対象にならないとの説明を受けたが、平成2年度5月から大阪市とNPO法人地域活動協議会とサントリーMONOZUKURI エキスパート株式会社が連携協働してペットボトルの回収・リサイクルシステムを開始した。この事業は、持続可能なリサイクル循環社会を提唱し分別による資源化を市民に訴え、飲料メーカーと地域の協力を大阪市が求めた未来志向の施策であると大阪市環境事業局は説明してきた。ところが、この事業収入も契約したNPO法人a地域活動協議会に入金されておらず、これもa連合振興町会の収入になっている。誰が考えてもおかしな事態である。筋が通らないと思う。しかし、今のa地域では、これがまかり通っている。
- ・会計委員会のメンバーの中に元大阪市職員で定年後の今も大阪市内で働いている人がいる。大阪市職員がどのような思想信条を持とうが、その自由は尊重されるべきであると思う。ただ、彼は、大阪市の方針や施策をよく知っている。そして、大阪市職員であることを公知の人間関係のなかでリーダーシップを取っているのである。ルール違反にならないと彼が言っている以上大阪市が問題にすることはない。こうした誤解を前提に組み立てられた議論は不毛というほかない。事情を聴き、説得に来た区役所の職員も先輩に遠慮するやりとりは無かったのか。地域の内部のことに区役所は口出しするなどaの事務局職員に抗議されて引き下がったことは無かったのか。こうした問題は、地域内の話し合いで解決すべきであり、なぜそのための努力をしないのかと不思議に思われているかもしれない。ルール違反であり、許されないことだという大阪市の判断がどうしても必要であった事情を理解されたい。それが住民監査請求という手段を行使しなければならなかった理由である。

なお、陳述時の質疑応答において、次のようなことを確認した。

- ・地活協と連合振興町会の代表は同じである。
(同一人物の代表から変更届が出ており、届出と活動が一致していない点について)
- ・連合振興町会が令和2年4月に変更届を出しているが、地活協の会議では出てきておらず、そのようなことがあれば手続上地活協で報告するはずと思っていたので、出ていることも知らなかった。区役所に問い合わせ初めて分かった。
- ・事務局長をしているので知りうる情報であると思っていたが、区役所に聞いた後事務所を捜索したところそれに類する書類が出てきた。eにこの書類にはんこを押したのか聞いたら知らないと言った。

- ・はんこは机の引き出しに職員が開錠できる状態で置いてあるので、勝手に作成可能である。
(令和2年度の決算書及び令和3年度総会について)
- ・eから、この事業については決着がついたからfに決算書を作らせるから手を出さないでくださいと言われた。
- ・今年の総会で、e理事長は事実経過を遡って了承してもらいたいと、コミュニティ回収を町会に譲ることは、報告忘れであったので、昨年の時点に引き戻して了承してもらいたいと、おかしな事実経過であることを結果的に認める発言をしていた。
- ・上記総会で採決を求めた。fはその日欠席しており、誰が人数を数えるか等打合せがないままであったので、正式な数字は分からないが、委任状も含めて採択された旨eが宣言した。私は極めて疑義を持っている。
(請求書記載の「大きな収入がなくなり、大きな混乱が起きた」との内容について)
- ・決算期に区役所に補助金を返さなければならぬときにお金がなかった。入ってくるお金が入ってこないで町会に入ったということがそこに書いてある内容である。
- ・地活協メンバーとしては古紙も古布もやっていると思っていた。
(コミュニティ回収事業の実施主体の変更には、どのような手続が要ると考えられているのかについて)
- ・定款上は総会だが、運営委員会は総会とほぼメンバーが変わらないので、運営委員会で町会から提案を受けてどうするか審議して決定すべきである。
(代表が同一である2団体の関係について)
- ・地活協は市も言っているようにプラットホームのようなもの、振興町会は中心の組織であることは間違いないが、各種団体の関係でいえば構成団体のひとつであり特に決定権を持っているというわけではない。町会長が中心で周囲を巻き込んで地域活動してきたのは間違いない。世代交代をしていくらか温度は下がるにしても、まさかこのような形で、連合対地活協の図式の中で、振興町会が全ての決定権持つというようになるとは想定していなかった。
(区役所職員の総会等への参加について)
- ・区役所の職員、まちセン職員が参加している。詳細な議事録を作成されて区役所の中で共有されていると思う。
自分の勘違いであるといけないので、区役所の職員にもコミュニティ回収事業の実施主体の話が総会であったか確認したが、ないとのことだった。
(令和2年度の決算書を作る際に、請求人が外れた背景について)
- ・小中学校の同級生が町会長になって同窓会のように顔を合わせるのは強みでもあるし期待もしていたが、今まで先輩町会長が汗を流したときに汗を流さずに後ろにいた人である。自分が町会長になった時に町会長という名誉職はキープしておきたいが、地域活動の積極的に評価されている部分は面白くなかったのではないかと。
自分がやりたくなければ強要していないので参加したい人だけで進めればよいが、気に入らなかつたら潰してしまえとなっている。

(会計委員会について)

- ・町会長が代わる間に、最初の町会長会議でいきなり提案があった。町会長会議はまともにかかれていない。最初は会計のチェックということであったが、全ての決定を担当をそこに呼んで決めるというやり方をしている。

(地活協の活動は、どの程度振興町会が担っているのかについて)

- ・テーマごとのものは実行委員会方式でやっている。振興町会のまとまりとしてやっている訳ではない。かつては振興町会長がすべてやっていた時代もあったが、全町会長が出てくるという状況でもなく、町会長以外のやる気のある人でしたり、全てを振興町会が仕切っているわけではない。
- ・aが始めたとき、市は月2、振興町会は月1で市のサービスを下回っていると反対していた人もいたが今は口をつぐんでいる。
ペットボトルの回収も、サントリーが袋を提供するという話であったが、回収袋を配るとなると、町会長の仕事が増えて困るということで、住民持ちになっていった。
- ・活動主体は地域活動協議会であるのは皆知っているのに、連合にお金が入る。おかしいと行政に言ってもらわなければ困る。
- ・d出資620万を償還していかなければならない時期にきており、NPO法人として出資を募ったので、資産があるところから償還していかななくてはならない。
当然コミュニティ回収の支援金についてもそれに充てる可能性もある。想像ではあるがfが危機感を感じたかもしれない。

4 監査対象所属に対する調査（14ページ以降に詳述）

令和3年9月9日及び22日に、行政委員会事務局職員が、環境局職員に対して調査を行った。

5 関係人調査（17ページ以降に詳述）

令和3年9月9日及び14日に、行政委員会事務局職員が、鶴見区役所職員に対して調査を行った。

6 監査対象所属の陳述（18ページ以降に詳述）

令和3年9月22日に、監査委員が、環境局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

(1) 関係法令等

- ア 大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する条例（平成5年条例第4号）の規定

地域活動協議会その他の団体が、その活動に協力する者から排出される専ら再生利用の目的となる廃棄物を収集することを集団回収といい、集団回収のうち、地域活動協議会その他の地域の団体が、市規則で定めるところにより市長に届け出て行う、その活動区域に居住し、又はその活動に協力する市民から排出される家庭の日常生活に伴って生じた廃棄物（一般廃棄物処理計画に定める資源ごみ又は古紙・衣類に限る。）の収集をコミュニティ回収等というとしている。（第2条第2項第4号、第5号）。

本市は、一般廃棄物の収集を行うに際して再生利用を目的とした分別収集を行うとともに、コミュニティ回収等を促進すること等により、廃棄物を減量しなければならないとされている。（第6条第2項）

イ 大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する規則（平成5年規則第49号）の規定

コミュニティ回収等の届出は、コミュニティ回収等を開始しようとする日の2月前までに、次に掲げる事項を記載した届出書を市長に提出して行わなければならないとされている。

- (ア) コミュニティ回収等を実施する団体の名称、代表者の住所、氏名及び連絡先並びに会計担当者の氏名及び連絡先
- (イ) コミュニティ回収等の開始年月日
- (ウ) コミュニティ回収等の対象となる区域及び廃棄物の種類
- (エ) その他市長が必要と認める事項

上記届出書を提出した団体が、届出事項を変更したときは、変更に係る事項を記載した届出書を変更の日から10日以内に市長に提出しなければならないが、また上記届出書を提出した団体がコミュニティ回収等を休止し、又は終了しようとするときは、休止し、又は終了しようとする日の2月前までに、休止しようとする期間又は終了しようとする日を記載した届出書を市長に提出しなければならないとされている。（第2条の2）

ウ 特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）の規定

特定非営利活動法人と理事との利益が相反する事項については、理事は、代表権を有しないとされ、この場合においては、所轄庁は、利害関係人の請求により又は職権で、特別代理人を選任しなければならないとされている。（第17条の4）

(2) 地域活動協議会等

地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱第2条第1項によれば、地域活動協議会（以下「地活協」という。）とは、校区等地域を単位として、地域住民の組織をはじめ、ボランティア団体、NPO、企業など地域のまちづくりに関する様々な市民活動団体が幅広く参画し、民主的で開かれた組織運営と会計の透明性を確保しながら、防犯・防災、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツなど様々な分野において、地域課題に対応するとともに地域のまちづくりを推進することを目的として形成された連合組織をいうとされている。

また、同要綱第5条によれば、区長は、当該団体について、総会その他の議決機関の構

成員の選任、事業計画等運営上の重要な事項の議決機関による決定など組織や事業の運営が民主的に行われ、その透明性が校区等地域内の住民全体に確保されているかなどの要件を備えていると認められる場合は認定しなければならないとされており、同要綱第4条によれば、区長の認定を受けた地活協に対して、補助金を交付することができるかとされている。

本件コミュニティ回収奨励金の支出に係る鶴見区a小学校区にあるNPO法人a地域活動協議会（以下「本件地活協」という。）は、特定非営利活動法人であり、鶴見区長から、上記認定を受けた団体である。

また、鶴見区a小学校区にある本件連合町会は、同校区内にある22の振興町会から構成された任意団体であり、その会長であるeは、本件地活協の理事長に就任している。

（3）コミュニティ回収奨励金

本市は、廃棄物の減量及び資源の有効利用を推進するため、再生資源の集団回収を実施する団体の活動状況を把握し、その支援を行うことを目的に、コミュニティ回収等の実施等に関する要綱（以下「本件要綱」という。）を定め、次のとおり、コミュニティ回収奨励金の支給を行っている。

ア 実施主体等

地活協その他の地域の団体が、その活動区域に居住する市民から排出される家庭の日常生活に伴って生じた廃棄物のうち、一般廃棄物処理計画に定める古紙・衣類を定期的に収集することをコミュニティ回収といい、本件要綱第3条によると、本件要綱は、次のいずれにも該当する団体であって、後記イの届出を行った団体が行うコミュニティ回収について適用されるとしている。

（ア）次のいずれかの団体であること。

A 地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱第5条第1項の規定により区長から認定された地域活動協議会

B 連合振興町会（原則として小学校区単位を活動範囲とする場合に限る。）

（イ）団体の活動区域に居住する市民から排出される一般廃棄物処理計画に定める古紙・衣類（新聞、段ボール、紙パック、雑誌、その他の紙、衣類の6品目）を定期的に収集すること。

（ウ）前号の収集を営利を目的として行うものでないこと。

イ 届出

本件要綱第4条によると、コミュニティ回収を実施しようとする団体は、コミュニティ回収実施届出書を当該団体の活動区域を所管する環境事業センターに提出しなければならないとされている。

本件要綱第10条によると、コミュニティ回収実施団体は、届出事項を変更した場合は、速やかにコミュニティ回収実施団体変更届出書（変更事項が団体名又は代表者のときは、後記ウ記載のコミュニティ回収実施団体年間実績報告書によることができる。）を環境事業センターに提出しなければならないとされており、また、コミュニティ回収を休止し、又は終了する場合は、あらかじめコミュニティ回収実施団体休止等届出書を

環境事業センターに提出し、休止等の時期等について大阪市長と協議しなければならないとされている。

ウ 報告書の提出

本件要綱第6条によると、コミュニティ回収実施団体は、4月1日から翌年3月31日までの古紙・衣類収集量を毎年4月30日までに、コミュニティ回収実施団体年間実績報告書により環境事業センターに報告しなければならないが、同報告書には、コミュニティ回収取引伝票に収集事業者の証明印を押印したものを添付しなければならないとされている。

エ コミュニティ回収奨励金

本件要綱第7条によると、コミュニティ回収実施団体に対する奨励金は、前記ウにより報告された年間古紙・衣類収集量15トンまでの収集量に対して3.8円/キログラム、15トンを超え30トンまでの収集量に対して4.3円/キログラム、30トンを超えた収集量に対して4.8円/キログラムを乗じて得た金額（上限額100万円）とされている。

本件要綱第8条によると、奨励金の額は、年間の収集量により算定し、支給は年1回とし、コミュニティ回収実施団体が奨励金を受けようとする場合、奨励金支給申出書・口座振替申出書（コミュニティ回収活動）を環境事業センターに提出しなければならないとされ、環境局長は、同報告書を審査し、奨励金の支給を適切と認めるときは、速やかにコミュニティ回収実施団体に対し、奨励金を支給しなければならないとされている。

(4) 鶴見区 a 地域におけるコミュニティ回収

鶴見区 a 地域におけるコミュニティ回収及び令和2年度におけるコミュニティ回収奨励金（以下「本件奨励金」という。）の支給等に係る経過は次のとおりである。

ア 当初届出からの経過

平成26年10月29日、本件地活協は、当時の再生資源集団回収実施団体の登録等に関する要綱第2条の規定により登録を受けるために、再生資源集団回収実施団体登録申請書を大阪市環境局長あてに提出し、同書は、同日大阪市城北環境事業センターで受け付けられた。

その後同要綱は改正され、平成29年4月1日から本件要綱が施行されているが、経過措置により、本件地活協は、本件要綱第4条の規定による届出書を提出したものとみなされている。

イ 本件奨励金の支給等に係る経過

2020年4月23日付で、本件地活協は、代表者 e の氏名を記名し、e の私印を押印したコミュニティ回収実施団体年間実績報告書（以下「本件報告書」という。）を城北環境事業センターに提出したが、その中で、「※団体名・代表者等に変更があった場合は、ご記入ください。」とされている欄に、変更後の新団体名として「a 連合振興町会」と記載して届け出た。また、本件報告書には、平成31年4月から令和2年3月の間

の、本件地活協あてに発行された回収事業者の押印のあるコミュニティ回収取引伝票が添付されている。

本件連合町会は、同年同月24日付けで、代表者 e の氏名を署名し、e の私印を押印した奨励金支給申出書・口座振替申出書（コミュニティ回収）（以下「本件申出書」という。）を提出した。なお、本件報告書と本件申出書に押印された e の私印の印影は、異なるものであると認められる。

本市は、令和2年8月20日に、本件連合町会あてのものを含むコミュニティ回収奨励金の支出負担行為を決議し、同年9月15日に、本件連合町会に対し、100万円を支給した。

（5）本市支出事務における債権譲渡の取扱い

会計室が作成している会計事務質疑応答集には、債権譲渡があった場合の確認方法として、次のとおり記載がある。

民法第467条では、債権を譲渡した場合、その債権の譲受人が債務者に対して自分が債権者であることを主張するためには、譲渡人から債務者に対して債権譲渡の事実を通知するか、債務者の承諾を得なければならないこととしています。したがって、債権の譲受人から支払請求が行われた場合、元の債権者から確定日付のある債権譲渡通知を受けていなければ、支払を行う必要はありません。

また、元の債権者から確定日付のある債権譲渡通知を受けた場合においても、当該債権譲渡が公的に認め得るものであるかを次のとおり確認すべきと考えます。これらに該当しない場合、譲受人に対する支払は行わず、あくまで本市との契約等の関係にある債権者への支払を行います。

1 債権者が個人の場合

債権譲渡に係る債権譲渡証書が公証役場において証明された公正証書であるか。

2 債権者が法人の場合

債権譲渡通知に債権譲渡登記制度に係る債権譲渡の登記事項証明書が伴っているか。

2 監査対象所属に対する調査

行政委員会事務局職員が、環境局職員に対して次のとおり調査を行った。

（1）本件報告書の届出提出にあたっての経過にかかり、環境局の把握している状況について環境局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・時期ははっきりとしないが、令和2年3月末～4月初旬頃に a 福社会館の事務員から団体名を連合振興町会に変更するには、どのような手続が必要かと城北環境事業センターへ問い合わせがあった。
- ・変更手続については、第3号の1様式に新団体名、第4号の1様式に新口座名（口座名義が代表者と異なる場合は委任状）、連合振興町会規則や役員名簿が必要である旨を説明した。
- ・団体名変更にかかる理由等は、相手方からの申し出もなく、当該センターからも特に聞くこともなかった。

(2) 本件報告書での届出事項の変更の届出について環境局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・実施団体の変更についても「団体名」に含むものとして、第3号の1様式で受け付けている。

(3) コミュニティ回収奨励金の受給資格及び本件報告書による本件奨励金の受給資格の異動について環境局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・コミュニティ回収奨励金は、申請に基づき、前年度の実績に対し交付するものであり、仮にある地域において、令和2年度末で当該地域の地域活動協議会がコミュニティ回収を終了することになった場合、当該地域活動協議会は、令和2年度実績に対する奨励金を受けることができる。
- ・本件報告書は平成31年度・令和元年度の活動に係る受給資格の譲渡を含め、本件地活協から本件連合町会へコミュニティ回収活動の実施団体を異動（譲渡）させる届出がなされたものである。

この点について、本件報告書の記載から、平成31年度・令和元年度の活動に係る受給資格の譲渡を認めた判断の理由、マニュアルの有無、本件報告書の確認と処理、債権譲渡に係る会計事務質疑応答集の記載の認識について重ねて確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・本件地活協からは、本件報告書により実績報告と届出事項の変更が同時に提出され、受給資格が譲渡されたと判断した。
- ・環境事業センター職員向けのマニュアルには、実施団体の変更に関する記載はなく、その他に定めた文書もない。
- ・受領にかかる決裁は行っていないが、城北環境事業センターの職員が確認し、回収量や奨励金を算出し、公文書として適正に処理した。なお、回収量や奨励金の算出にあたっては、城北環境事業センターから写しを送付し、家庭ごみ減量課においてもチェックしている。
- ・会計事務質疑応答集に定められている内容は把握していなかったが、本件地活協からは、本件報告書により実績報告と届出事項の変更が同時に提出され、本件連合町会からは本件申出書が提出されたことから、受給資格が譲渡されたものと判断した。

(4) 本件奨励金の受給資格の判断と確認について環境局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・本件報告書の提出により、本件連合町会が受給資格を有したものと判断している。
- ・本件に関し、本件地活協からは、本件報告書以外に令和元年度分の報告書等は本市に提出されておらず、また、本件連合町会から本件申出書が提出されたことから、受給資格の譲渡の事実があったものと解している。
- ・別途の確認や別途受領した資料はない。

(5) 本件奨励金の支出手続における債権者の確認手続について環境局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・ 決裁に添付の「コミュニティ回収団体への奨励金振込金額一覧表（旭区、城東区、鶴見区）」をもって、各承認者が確認を行っている。
- ・ 支出負担行為決裁回議に際し、事前確認として、城北環境事業センターの職員複数人で第3号の1様式の団体名・代表者氏名等の確認並びに第5号の1様式により回収量の確認を行っている。また第4号の1様式にて、銀行口座・口座番号・口座名義等を通帳の写しや委任状により確認している。

この点について、決裁手続における直接の提出書類での確認、履行確認の状況、支出負担行為起案者の会計事務質疑応答集の記載の認識等について重ねて確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・ 支出手続に係る決裁（支出負担及び支出命令）には、奨励金振込金額一覧表を添付し、証拠書類は添付していないので、承認者は確認を行っていない。
- ・ 城北環境事業センター所長の履行確認に際して、伝票の宛先と請求者が異なっている点については、本件報告書において届出事項（実施団体）の変更が行われていたことにより、処理した。
- ・ 支出負担行為の起案者も会計事務質疑応答集の内容は把握していなかった。

(6) 地活協から連合振興町会へ実施主体が変更されることに対する違和感や当該区への確認等について環境局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・ 現在、コミュニティ回収を行っている111団体（令和3年8月末時点）のうち、地活協が62団体、連合振興町会が49団体である。
- ・ 本件地活協及び本件連合町会の双方の団体で意思決定されたものと判断した。
- ・ 双方の団体で意思決定されたものと判断しており、区役所への確認は行わなかった。
- ・ 今後は、双方の団体において議決された議事録の提出を求める等、事実確認を行うように改めていきたいと考えており、今回の監査を踏まえ、要綱改正も含め事務手続を再度検討することを考えている。

(7) 本件報告書等の提出状況について環境局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・ 本件報告書及び本件申出書は、一通の郵便物として同封にて郵送提出された。
- ・ コミュニティ回収取引伝票、口座名義人への委任状、本件連合町会規約及び名簿、通帳コピーについても同封されていた。
- ・ 担当者は、差出人は本件地活協と記憶していたが、念のため本件地活協に確認を行い、郵便物の差出人が本件地活協であることを確認した。
- ・ その他に同封されていたものはない。

3 関係人（関係所属）に対する調査

行政委員会事務局職員が、関係所属である鶴見区役所職員に対して調査した内容は、次のとおりである。

(1) 本件地活協のコミュニティ回収事業に係る経過にかかり、鶴見区役所が把握している状況について、鶴見区役所に確認したところ、次のとおりであった。

- ・平成26年5月6日の本件地活協理事会において、資源集団回収活動（以下「コミュニティ回収事業」という。）について協議がなされ、同年8月30日の本件地活協第5回定期総会1号議案（4）①において、本件地活協として受託し、aエコ宣言を推進することを確認。
- ・平成26年11月20日の事業開始を目標に11月8日の本件地活協運営委員会において、環境局より事業説明を実施し、11月14・17日に町会別説明会を開催することを確認し、平成26年11月20日よりコミュニティ回収事業を開始した。
- ・当区としては、平成26年度のコミュニティ回収事業開始以降は、「大阪市鶴見区地域活動協議会補助金交付申請書（以下「交付申請書」という。）」及び「大阪市鶴見区地域活動協議会補助金実績報告書（以下「実績報告書」という。）」に添付の事業計画・収支報告書において、把握・確認している。
- ・また、令和2年2月28日提出の令和2年度交付申請書においては、コミュニティ回収事業及び収入が計上されていたが、令和3年3月31日提出の令和2年度実績報告書には同事業及び収入は計上されていない。しかし、令和3年3月2日提出の令和3年度交付申請書においては、コミュニティ回収事業及び収入が計上されている。

(2) 本件報告書の提出や本件地活協における意思決定等にかかり、鶴見区役所が把握している状況について鶴見区役所に確認したところ、次のとおりであった。

- ・本件報告書の情報提供は受けておらず、環境局への提出状況は把握していない。
- ・令和3年5月7日に本件地活協事務局長より、当区市民協働課へコミュニティ回収事業奨励金等の入金を確認できないとの問い合わせがあり、事業主管である環境局家庭ごみ減量課へ問い合わせたところ、令和2年4月23日に本件地活協から本件連合町会に変更届が提出されていることが判明した。
- ・上記について、令和3年5月11日に本件地活協会長及び事務局長へ状況を報告するとともに、当区に保管している「運営委員会・理事会・総会」の議事メモの確認を行い、令和2年6月2日の理事会において、資料10ページ「連合町会 会計委員会 資料」に『資源ゴミ回収、日赤関連、硬貨募金等の分配金は連合町会が管理する口座振り込みとする。』との記載があった。また、令和2年度の実績報告書及び収支決算書を確認したところ、「コミュニティ回収」の項目が削除されていることが判明した。
- ・地活協会長へ運営委員会や総会等で議決がなされたか確認を行ったが、本件連合町会の会計委員会において協議・決定したとの回答であったため、急遽、緊急事態宣言発出中ではあるが地域からの要請に基づき、令和3年5月21日に本件連合町会会計委員会に出席し「地域活動協議会の仕組み及び補助金制度」について説明し、コミュニティ回収事業を本件連合町会へ変更するのであれば、本件地活協総会において議決いただく必要がある旨を説明した。
- ・結果、令和3年7月10日の本件地活協第12回定期総会1～3号議案において、本件地活協会長より「コミュニティ回収の事業主体を本件地活協から本件連合町会に令和2年4月に遡って変更する」提案がなされ賛成多数で採決と、当区の議事メモに残っており、

本件連合町会で行うことが承認されたと認識している。

なお、令和3年7月10日の本件地活協第12回定期総会に係る上記議事メモには、同総会は、会員65名中42名の参加、委任状13名の合計55名で成立し、理事長であるeが議長に選出され、第1号議案 令和2年度事業報告、第2号議案 令和2年度決算報告及び第3号議案 令和2年度決算監査報告については、審議の後に挙手による採決が行われ、賛成28、反対2、委任状は議長に委任で賛成41となり、承認された旨記載されている。

また、本件地活協が作成、保管している上記本件地活協総会に係る議事録には、出席者は、構成員65名中42名、委任状13通の合計55名であったこと、eが議長に選出されたこと、第1号議案から第3号議案について、いずれも全員異議なく承認し、可決されたこと、その他議案として、コミュニティ回収・ペットボトル回収の取扱いについて、連合振興町会の事業とする旨可決されたこと等が記載されている。

(3) 現在のa地域におけるコミュニティ回収事業にかかり、また請求人が、コミュニティ回収事業奨励金の収入がなくなり、本件地活協内で大きな混乱が起きたとしている点にかかり、鶴見区役所が把握している状況について鶴見区役所に確認したところ、次のとおりであった。

- ・当区としては、現在、本件地活協はコミュニティ回収事業に取り組んでいないと認識している。

令和2年6月2日の本件地活協理事会において、コミュニティ回収等各事業収入の取扱いについて意見が交わされ、令和3年7月10日の本件地活協第12回定期総会において、「コミュニティ回収について」提案がなされ、当区の議事メモでは本件連合町会で事業を行うことが承認されたと認識している。

- ・コロナ感染症の拡大によって事業収入全体は減少しているが、同様に実施予定事業も中止となっており、支出についても減少しており、令和3年3月31日に提出された令和2年度の実績報告書でも確認できるが、その他収入もあり収支不足は生じておらず、令和2年度補助金についても2,172,704円本市への戻入があった。

また、令和2年4月23日に変更届が提出された事実判明後は、本件地活協内において混乱が生じた事は認識している。

4 監査対象所属の陳述

監査委員が監査対象所属職員から事情聴取した内容は、次のとおりである。

(1) 本件報告書による届出事項の変更に関する本件地活協の意思の確認等について質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・令和2年4月23日の本件報告書の届出について、団体名の変更ということで受理した。本件報告書により実績報告と届出事項の変更が同時に提出されたものと認識しており、また、変更元の本件地活協から提出されたものであるため、特にそれ以外の書類で確認してはいない。
- ・本件地活協で何らかの決議が行われたとの推測はするが、実際に議事録等で確認したということはない。

(2) コミュニティ回収の実施団体変更の届出書式等について質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・本件要綱の第10条第1項後段を適用して、第3号の1様式で受けた。
- ・事務の慣習としてこれまでも第3号の1様式で受けており第2号の1様式を用いることはなかった。
- ・コミュニティ回収の実施の届出ができる団体は、地活協か連合振興町会だけであり、民間の法人のように倒産などにより代わるということが想定されない。あくまでも地域の中で整理されて変更を提出されたと認識していた。

(3) 変更の届出を受けた後の決裁等の処理等について質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・城北環境事業センターで受領し、職員が内容を確認し、回収量や奨励金を算出し、公文書として処理するという流れになる。
- ・届出であるので、書類に不備がなければ受け付けるだけである。
- ・決裁ではないが、事務を担当する職員複数人でチェックして適正に処理を行った。
- ・区役所への確認は行っていない。
- ・書類に不備がなければ環境事業センター内で完結する。
- ・本件連合町会が適正であるかどうかは、第3号の1様式が提出されたときに団体の概要がわかる資料や名簿を確認するなどにより審査しているが、変更引継ぎの確認は適切になされたものとして簡便に処理を行ったというものである。

(4) 本件地活協から本件連合町会への債権譲渡の確認として適切であったのかなどについて質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・これまでこの手続で事務を行ってきたというのが実態である。債権譲渡があったかどうかを確認しなければならないのではないかとのご指摘について真摯に受け止めて、今後は改善していきたい。
- ・本件について、形式的に事務を処理していた。本来は、前年度実績に対して正当な権利を有する者に支出すべきものであるところ、深く反省している。もっと確認できたのではないかと考えている。公金の支出に関わることであり、その適正化のために地活協が設置されている趣旨も踏まえ、より一層適正な支出が図られるよう、関係先と協議しながら対応してまいりたい。

(5) 本件報告書の記載の詳細等について質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・新旧の団体の代表者が同じだったので、届出の代表者欄は空欄になっている。
- ・役員名簿等で確認した上で受け付けている。
- ・本件報告書と本件申出書の日付が異なっている理由はわからない。両書類とも郵送で同日に受け取っているが様式に記載されている日付が異なっていた。

(6) 債権譲渡の認識等について質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・団体名の変更届出の時点では受領資格の譲渡とまで深く考えていなかったが、結果として、この届出をもって受領資格の譲渡があったと理解している。
 - ・過去にも同様の事例がある。
- (7) 支出手続において、本件地活協と本件連合町会の代表者が同じ人物で利益相反取引になる可能性を認識したかなどについて質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・利益相反とまでは気が付かず、あくまで地域の中で整理され適正に手続されて提出いただいたものとして扱った。事務を進めていく上では深く考えておらず気付かなかった。
 - ・回収伝票の宛先と本件申出書による請求人の違いについても、すでに届出が出されているため、正しいものとして処理していた。
- (8) 郵送による本件報告書等の提出の状況等について質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・書類は多くはない。また、突然郵送されてきたものではなく、事前に相談があった上で、必要書類を添えて第3号の1様式で提出するよう、環境局から指示したものである。
 - ・本件報告書と本件申出書等が同封されていたか、この場ではわからない。
- (9) 本件連合町会に対して、要綱に基づく報告を求める考えがあるかなど質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・今回の件への対応については監査委員からのご指摘も踏まえて検討するが、所属としても不備があると考えているので、要綱の改正等すみやかに対応していく。
- (10) 本件連合町会に対して、本件奨励金の返還を求める考えがあるかなど質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・連合町会が正当な支払権者であることについて令和3年7月に総会決議で追認されているが、それが当時の支出行為の正当性にどう影響するかなど、相手方の状況も踏まえて検討する。
 - ・総会において変更を遡って議決している事実は、今回の住民監査請求を受けて初めて知った。
 - ・債権譲渡について不勉強であったので担当者が代わっても引き継がれるような仕組みを作っていく。
- (11) 本件報告書の記載の変更について質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・計算間違いが判明したため修正したと思われるが、環境局の担当者が修正したのか、相手方が修正したのか、この場ではわからない。
- (12) コミュニティ回収を行っている地活協及び連合振興町会について質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・コミュニティ回収を行っているのは、市内全体で111団体、内訳としては地活協が62団

体、連合振興町会が49団体である。

- ・どちらが行っているのかは、それぞれ地域のご事情があらうかと思う。実際に活動されている主体が違う。
- ・実施団体が地活協から連合振興町会へ変更したことは、把握している限りではあるが本件のほかに2団体事例があったと聞いている。
- ・連合振興町会から地活協に変わったという事例はない。

(13) コミュニティ回収を原則地活協によるとするなど制度の見直し等について質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・コミュニティ回収を広げていきたいという観点から、あまり制約を作るのはどうかと考える。地域の方と事業者で分別を徹底していただくことによって、ごみの減量等を目指して取り入れた制度で、行政の回収を減らし、行政コストを下げることにもつながるとして進めてきたものである。
- ・地活協に限定することは、地活協の中心が連合振興町会ということもあるので、難しいと考える。
- ・成果に見合ったインセンティブを付けられるかどうかという観点は今後の検討課題としていく。
- ・金額について、おおむね100万円を少し超えるくらいの実績となっているのではないかと考える。
- ・区役所への相談など、手続の適正化を目指して改正していく。

(14) その他本件に係る局の見解について、次のとおり陳述があった。

- ・コミュニティ回収は、住民の皆様との信頼関係で成り立っている事業であり、今回住民監査請求が提出されたことを重く受け止めている。今後このようなことがないように、チェック機能が働くような仕組みをすみやかに検討していく。
- ・コミュニティ回収は、本市と地域にとってメリットがあるものと考えているので、拡充を目指し、制度の不備がないようにしていきたいと考えている。

5 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属及び関係所属に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求における請求人の主張の概要は、令和2年9月に本件連合町会あてに支出された本件奨励金は不正な請求によるものであるので、本市に対し、本件奨励金について、本件連合町会に返還を求める措置を求めるというものである。

以下、①令和2年9月の支払時点において本件連合町会は本件奨励金債権の債権者であったか、②同時点において債権者でなかったとしても、後に追認等された事情はないか、③追認等されなかったとしても本市の返還請求を阻害等する事由はないかの順に検討する。

(1) 令和2年9月の支払時点において本件連合町会は本件奨励金債権の債権者であったか

ア コミュニティ回収奨励金の性質

本件要綱第4条、第5条、第6条及び第8条によれば、コミュニティ回収奨励金は、コミュニティ回収の実施の届出を行った団体が、4月から翌年3月までの間についてコミュニティ回収を実施し、翌年4月30日までにコミュニティ回収取引伝票を添えたコミュニティ回収実施団体年間実績報告書により古紙等の収集量を環境事業センターに報告することで受給することが可能となり、当該実績報告書について環境局長の審査等を経て、所定の支給額が確定するものであると認められる。

したがって、コミュニティ回収奨励金は、コミュニティ回収を実施した団体への、過去の実績に対する報償としての性質を有するものであると認められ、コミュニティ回収奨励金債権は、コミュニティ回収実施団体としての地位とは独立した債権となる。

イ 本件奨励金債権の発生と帰属

本件奨励金は、平成31年4月から令和2年3月までの1年間に、a地域においてコミュニティ回収を実施したことに対するものであり、同年、同地域においてコミュニティ回収実施団体としての届出を行い、本件報告書により実績報告を行ったのは本件地活協であるので、本件奨励金債権を本来有しているのは本件地活協であると認められる。

これについて、本件連合町会が本件申出書により支給を申出て、本件連合町会あてに支払いが行われているが、この支払いが適法なものとなるには、本件地活協から本件連合町会へ、本件奨励金債権の譲渡（以下「本件債権譲渡」という。）が有効に行われていなければならない。

この点、債権を譲渡するには、譲渡を行うことについての両当事者の合意が必要であるところ、本件地活協と本件連合町会の間で、契約書等その合意が成立したことを直接証明する文書が作成されたことを伺わせる事情はない。

ただし、本件地活協が代表者名で作成したコミュニティ回収実施団体を本件連合町会へ変更する旨の本件報告書と、本件連合町会が代表者名で作成した本件申出書が同封されて郵送されてきた一連の事情から、両者が、本件債権譲渡を行う意思を有していたと推認することも可能である。

しかしながら、本件地活協と本件連合町会の代表者は同一人であることから、本件地活協から本件連合町会へ無償の債権譲渡などを行うことは、本件地活協の代表者である理事長eによる利益相反行為となり、特定非営利活動促進法（以下「NPO法」という。）は、利益相反行為を行う場合には、特別代理人の選任が必要であるとしているところ、本件について、本件地活協において特別代理人が選任された事情は伺われない。

よって、本件地活協と本件連合町会の間で、本件債権譲渡の有効な合意が成立しているとは認められず、令和2年9月の本件奨励金の支払時点において、本件連合町会は本件奨励金債権の債権者であったとは認められない。

(2) 本件地活協代表者による利益相反行為につき追認等された事情の有無

ア 特定非営利活動法人における利益相反行為の追認等

NPO法は、代表者の利益相反行為について、特別代理人を選任しなければならないとするのみで、その追認等について何らの定めもおいていないが、当該団体が真実に利

益相反行為を承認したと認められる事情がある場合であっても、一切これを追認等できないとする必要はないと考えられるので、追認することができると解する。

追認があったと認められるための要件についても、NPO法には明確な規定はないが、会社法（平成17年法律第86号）や一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律第48号）等の規定に照らして、少なくとも、利益相反行為の承認の議案であることを示して招集された社員総会において、利益相反関係にある社員が加わることなく行われた議決により、当該議案が決議されることが必要であると解する。

イ 令和3年7月10日開催の本件地活協第12回定期総会における議決

令和3年7月10日に開催された本件地活協第12回定期総会において、本件奨励金の収入がない令和2年度決算報告が提出されていることから、この総会における議決をいかに評価するべきかが問題となる。

当該定期総会については、採決の状況や遡及しての議決があったかなどについて、本件地活協作成の議事録と、鶴見区役所が保有している議事メモの記載に差異はあるものの、令和2年度決算報告が承認され、及びコミュニティ回収について、本件連合町会の事業とする旨可決されたことが認められる。ただし、前者は令和2年度において本件奨励金の収入がなかったことを認めるもの、また後者は実施主体の変更を決定するものに過ぎず、利益相反行為の承認である旨が示されていないこと、また利益相反関係にある理事長eが議長として議事を進め、採決にも参加していることなどから、当該定期総会において、利益相反行為である本件債権譲渡の追認がなされたものと評価することはできない。

また、これ以外に、本件地活協の総会において、本件債権譲渡について取扱ったことを伺わせる事情はない。

よって、本件地活協において、本件債権譲渡が追認されたとは認められない。

(3) 本市の返還請求を阻害等する事由の有無

前記（1）及び（2）のとおり、本件連合町会は、本件奨励金債権の債権者であるとは認められないので、本件奨励金の本件連合町会への支給は、債権者でない者への弁済であり、本市は、本件連合町会に対して、本件奨励金支給額相当の不当利得返還請求権（民法（明治29年法律第89号）第703条）を有することになると考えられるが、他方、本市の担当者等の主観的事情として、本件連合町会が本件奨励金債権を有していないことを知っていた場合、民法第705条の規定により、本市は、本件連合町会に対し、支給した本件奨励金の返還を請求できない。

この点、本件奨励金債権は、令和元年度における本件地活協の実績に対して発生するものであり、本件連合町会が請求を行うのであれば、両者の間に譲渡行為等がなければならぬが、本件奨励金の支出手続の起案者等は、本市の債権譲渡の際の確認手続等を知らず、そもそも債権譲渡があったとの認識すらなかったということであり、公金の支出手続に当たる職員に求められる注意を著しく欠いていたと認められる。

また、支出負担行為等の承認者は、起案者等が作成した一覧表をもって承認したとのことだが、直接の証拠書類を確認しなければ、起案者等が債権者を誤っていてもそれをチェ

ックすることができないのは明らかで、直接の証拠書類による確認を怠って支出負担行為等を承認したことは、承認者に求められる注意を著しく欠いていたと認められる。

本件奨励金の支出負担行為等に関わった職員の過失はいずれも極めて重大ではあるが、担当者等が本件奨励金債権がコミュニティ回収実施団体の地位とは独立の債権であることの明確な認識を欠き、コミュニティ回収実施団体の地位に当然に随伴するといった誤った思い込みを有していたものと考えるのが妥当であり、本件連合町会が本件奨励金債権を有していないことを知っていたとまでは認められない。

よって、本市による本件奨励金相当額の不当利得返還請求を阻害する事由は認められない。

以上のとおり、本件奨励金の支給は、債権者を誤って行われたものであるので、本市は、本件連合町会に対し、本件奨励金相当額の不当利得返還請求権を有していると認められる。

6 結論

以上の判断により、請求人の主張には理由があると認められるので、法第242条第5項の規定により、次のとおり勧告する。

勧 告

市長は、本件連合町会に対して、2か月以内に、本件奨励金相当額について、期限を定めて返還を請求するなど、必要な措置を講じること。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する条例（平成5年条例第4号）

（定義）

第2条 この条例における用語の意義は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「法」という。）及び循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）の例による。

2 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) 家庭系廃棄物 家庭の日常生活に伴って生じた廃棄物をいう。

(2)～(3) 略

(4) 集団回収 地域活動協議会その他の団体が、その活動に協力する者から排出される専ら再生利用の目的となる廃棄物を収集することをいう。

(5) コミュニティ回収等 集団回収のうち、地域活動協議会その他の地域の団体が、その活動区域に居住し、又はその活動に協力する市民から排出される家庭系廃棄物（法第6条第1項に規定する一般廃棄物処理計画（以下「一般廃棄物処理計画」という。）に定める資源ごみ又は古紙・衣類に限る。）を収集すること（当該団体が市規則で定めるところにより市長に届け出て行うものに限る。）をいう。

（中略）

（本市が行う減量推進）

第6条 略

2 本市は、一般廃棄物の収集を行うに際して再生利用を目的とした分別収集を行うとともに、コミュニティ回収等を促進すること等により、廃棄物を減量しなければならない。

（以下略）

2 大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する規則（平成5年規則第49号）

（コミュニティ回収等の届出）

第2条の2 条例第2条第2項第5号の規定による届出は、コミュニティ回収等を開始しようとする日の2月前までに、次に掲げる事項を記載した届出書を市長に提出して行わなければならない。

(1) コミュニティ回収等を実施する団体の名称、代表者の住所、氏名及び連絡先並びに会計担当者の氏名及び連絡先

(2) コミュニティ回収等の開始年月日

(3) コミュニティ回収等の対象となる区域及び廃棄物の種類

(4) その他市長が必要と認める事項

2 前項の規定による届出書を提出した団体は、同項第1号、第3号又は第4号に掲げる事項を変更したときは、変更に係る事項を記載した届出書を変更の日から10日以内に市長に提出しなければならない。

3 第1項の規定による届出書を提出した団体は、コミュニティ回収等を休止し、又は終了しようとするときは、休止し、又は終了しようとする日の2月前までに、休止しようとする期間又は終了しようとする日を記載した届出書を市長に提出しなければならない

(以下略)

3 特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）

(利益相反行為)

第17条の4 特定非営利活動法人と理事との利益が相反する事項については、理事は、代表権を有しない。この場合においては、所轄庁は、利害関係人の請求により又は職権で、特別代理人を選任しなければならない。

(以下略)

4 民法（明治29年法律第89号）

(不当利得の返還義務)

第703条 法律上の原因なく他人の財産又は労務によって利益を受け、そのために他人に損失を及ぼした者（以下この章において「受益者」という。）は、その利益の存する限度において、これを返還する義務を負う。

(中略)

(債務の不存在を知ってした弁済)

第705条 債務の弁済として給付をした者は、その時において債務の存在しないことを知っていたときは、その給付したものの返還を請求することができない。

(以下略)