

相模原市監査委員公表第21号

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、相模原市職員措置請求に係る監査を行ったので、同項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

令和2年8月4日

相模原市監査委員 彦 根 啓

同 橋 本 慎 一

同 久保田 浩 孝

同 大 槻 和 弘

## 職員措置請求の内容

### 相模原市職員措置請求書

#### 相模原市市長に対する措置請求の要旨

##### 1. 請求の要旨

現在、産業支援課の職員が、小規模事業者臨時給付金の支出負担行為を行っているが、その行為は、下記の理由で違憲・違法・不当であり、支出された金員の損害が相模原市に生じているので、直ちに支出負担行為をやめて、違憲・違法・不当とならないよう是正するよう措置を請求する。

小規模事業者臨時給付金(以下、臨時給付金という)の交付要件は、本年5月の補正予算を受けて、産業支援課の職員が要綱により給付要件を定めたものである。相模原市作成の補正予算の概要によると、当補正予算における臨時給付金の目的は、「新型コロナウイルス感染症の感染拡大により影響を受ける小規模事業者及び商店街等に対し、給付金等による支援を行うもの」とされている。上記支出負担行為は、要綱を見て給付申請をした市民に対し臨時給付金の支出義務が生じているものである。その要綱に規定された給付要件は、申請者が、令和2年6月1日時点で国の持続化給付金の交付対象でないこととしている。

したがって、令和2年6月1日時点で国の持続化給付金の交付対象である者には臨時給付金の給付がされず、令和2年6月1日時点では持続化給付金の給付対象ではなく、その後例えば7月などに持続化給付金の給付対象となった者には臨時給付金が給付される。

ところで、国の持続化給付金の受給権者は令和2年1月から12月までの1年間のうちのいずれかの月の売上高が、昨年の同じ月の売上高の50%以下になった者とされ、昨年度年間売上高からの減収分を上限額の範囲で給付し、一年分の減収分を補填する建前である。

そうすると、令和2年6月1日時点で、既に持続化給付金交付対象者である者(以下甲という)と、令和2年6月1日後に持続化給付金交付対象者となった者(以下乙という)で、持続化給付金により一年分の減収分が補填された点では同一であるにもかかわらず、臨時給付金は乙には給付され甲には給付されないという差別をするものである。

憲法 14 条 1 項の社会的身分とは、人が社会において占める継続的な地位をいう(最大判昭和 39 年 5 月 27 日)。持続化給付金交付対象者は社会において占める継続的な地位であり社会的身分にあたる。臨時給付金の給付要件は、甲乙とも補正予算の目的対象である新型コロナウイルス感染症の感染拡大により影響を受ける小規模事業者であるにもかかわらず、甲と乙とを令和 2 年 6 月 1 日時点における持続化給付金交付対象者か否かという社会的身分により合理的理由がなく差別をするものであり、憲法 14 条 1 項に反し違憲である。

また、臨時給付金給付要件は、甲乙とも補正予算の目的対象である新型コロナウイルス感染症の感染拡大により影響を受ける小規模事業者であるにもかかわらず、甲の臨時給付金の給付を受ける権利を制限するものである。地方自治法 14 条 2 項は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」と規定している。したがって、臨時給付金給付要件を要綱の内容とするのであれば、少なくとも条例で定める必要があり、条例の定めがなく給付をすることは地方自治法 14 条 2 項に反し違法である。

臨時給付金給付要件は、30%以上50%未満売上が減少した事業者にのみ給付するものとされており、より影響が深刻な売上減少50%以上の事業者には受給権を与えず、より影響の少ない売上減少30%以上50%未満の事業者のみに受給権を与えるものとしている。50%以上減少したより深刻な事業者は持続化給付金の給付を受けてむしろ有利となっているかの前提で受給資格者から除外し、持続化給付金が受けられなかった者に補填する制度にする趣旨に見える。しかし、補正予算は持続化給付金による不均衡を調整をする目的で成立したものではないし、前述のとおり、7月以後に持続化給付金を受ける者には臨時給付金が給付されるのであり、持続化給付金による不均衡を調整する目的にも反する給付要件となっている。そもそも、持続化給付金の給付を受けた者は有利であるとの前提が誤っている。例えば、例年月100万円の売上が50万円に低下した事業者(以下丙という)は、100万円が上限である持続化給付金を受けたとしても、年間売上の60%までしか補填されていないが、臨時給付金受給資格から除外される。一方で、例年月100万円の売上が70万円に低下した事業者(以下丁という)は、年間売上の70%を得ているにもかかわらず臨時給付金が給付される。そうすると、臨時給付金の給付要件は、丙の臨時給付金を受ける権利を制限するものといえる。したがって、条例の

定めがなくこのような給付要件を設定することは地方自治法 14 条 2 項に反し違法であるから当該要綱は無効であり、無効な要綱に基づく給付は無効であり無効な給付がなされれば給付した金員は市の損害となるから、ただちに中止すべきである。

上記のとおり、小規模事業者臨時給付金の給付要件を定めた要綱は違憲・違法により無効であり、不公平な要件を定めたものであり不当である。緊急性を要するとはいえ不公平な給付は実施してはならない。給付をただちに中止して、持続化給付金受給権者の要件を除外するなど給付要件を是正すべきである。

2 . 請求者 相模原市(以下略) 氏名 (略) 印

地方自治法第 24 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。

令和 2 年 6 月 10 日

相模原市監査委員様

(書面の内容は、請求者に確認し、誤字等を訂正したほかは、原文どおり記載した。)

事実証明書類(添付省略)

- 1 相模原市新型コロナウイルス感染症緊急支援策「小規模事業者臨時給付金」チラシ(個人向け)
- 2 令和 2 年度 5 月補正予算の概要

(令和2年6月25日に提出された追加書面)

相模原市監査委員会 御中

相模原市(以下略)

氏名 (略) 印

令和2年6月10日の住民監査請求の追加資料

6/24に、産業支援課より下記メールを受けた。

お問合せにつきまして、事業担当課の産業支援課から次のとおりお答えいたします。

本市の小規模事業者臨時給付金につきましては、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により売上が減少しているにもかかわらず、国の持続化給付金による支援を受けることができない小規模事業者等の事業継続を支援するために、他の自治体の制度も参考にしながら創設したものでございますので、ご理解いただきますようお願いいたします。

いただいたご意見につきましては、今後の参考とさせていただきます。

担当:産業支援課 小規模事業者臨時給付金班 042-(以下略)

上記のとおり、相模原市の給付金要件は「他の自治体の制度も参考にしながら創設した」とあります。しかし、私が調べたところ、下記の自治体において、同種ないしは類似の給付金制度において、持続化給付金の受給権者を給付対象から除外している自治体はありませんでした。

相模原市周辺自治体で、市給付制度において持続化給付金の受給権者を給付対象から除外している自治体はありませんでした。

国の制度である持続化給付金の受給権者を給付対象から除外し差別することは、その性質上各自治体の実情によるものとはいえません。相模原市の持続化給付金受給権者のみが、他の自治体の受給権者となにか性質が異なるというものではありません。したがって、相模原市の持続化給付金受給権者のみが、市の給付制度において不合理に差別されているものといえますので、住民監査請求のとおり相模原市の当該給付金支給要件は、違法・違憲・不当なものであるといえます。

## 記

厚木市、座間市、綾瀬市、海老名市、大和市、横浜市、平塚市、藤沢市、小田原市、町田市、八王子市、鎌倉市、茅ヶ崎市、秦野市、神奈川県、東京都

(書面の内容は、原文のまま記載した。)

( 令和 2 年 7 月 6 日に提出された追加書面 )

小規模事業者臨時給付金支給要件の違憲・違法・不当性

相模原市の小規模事業者臨時給付金支給要件は、前年比売上 70% 達成事業者には支給し、50% 以下の事業者には持続化給付金受給権者であること理由に支給しない。そうであれば、持続化給付金受給権者が売上 71% 以上達成事業者以上の収入レベルであるという行政事実が存在しなければ、小規模事業者臨時給付金支給要件は違憲・違法・不当となる。

例年の月売上 50 万円の事業者 A について検討する。このような事業者は、仕入 20 万円、店舗家賃 10 万円、経費 5 万円とすると、月の所得は 15 万円であり、市内にいくらでも存在する事業者である。

A の月の売上が 25 万円となった場合、受け取れる持続化給付金の 1 か月あたりの金額は、 $100 \text{万円} \div 12 \text{カ月} = 8.3 \text{万円}$ である。

A の売上レベルは、 $\text{売上} 25 \text{万円} + 8.3 \text{万円} = 33.3 \text{万円}$ であり、持続化給付金を受けても売上前年比 66% まで回復したにすぎない。

このように、持続化給付金受給権者が売上 71% 以上達成事業者以上の収入レベルであるという行政事実は存在しない。

よって、小規模事業者臨時給付金支給要件は、売上 70% 達成事業者に支給する一方で、上記 A のような売上 70% レベルに至らない事業者を受給権者から除外する違憲・違法・不当なものである。

6 月 26 日、産業支援課から、「給付額が一律であることや事業者の売上が事業内容や規模などによって大きく異なるため、持続化給付金による事業者への影響などについては調査しておりません。」とメールで回答を受けている。

相模原市の小規模事業者臨時給付金支給要件の設定は、持続化給付金による事業者への影響も調査せずに、根拠もなく持続化給付金受給権者を一律に除外したもので、違憲・違法・不当である。

以上

(書面の内容は、原文のまま記載した。)

## 監査の結果

### 1 請求の受理

本件職員措置請求について、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項に規定する所定の要件を具備しているものと認め、令和2年6月10日付けで受理した。

### 2 監査の実施

監査の実施に当たっては、職員措置請求書に記載された事項及び事実を証する書面を勘案し、次のとおり行った。

#### (1) 監査対象事項

相模原市小規模事業者臨時給付金(以下「臨時給付金」という。)の支給に違法があるか、また、そのために臨時給付金の支給を中止し、国の持続化給付金受給権者の要件を除外するなど支給要件を是正すべきと勧告すべきか否かを監査対象事項とした。

#### (2) 実施の方法

請求人の証拠の提出及び陳述の聴取、関係職員の陳述の聴取並びに関係書類による事実確認を以て監査を実施した。

##### ア 請求人の証拠の提出及び陳述の聴取

法第242条第7項に基づく請求人の陳述については、請求人本人から令和2年6月25日付けで辞退する旨の申出があったため、実施しなかった。

なお、職員措置請求書を補充する書面として、令和2年6月25日に「令和2年6月10日の住民監査請求の追加資料」が、同年7月6日に「小規模事業者臨時給付金支給要件の違憲・違法・不当性」が請求人から提出された。

##### イ 関係職員の陳述の聴取

法第199条第8項に基づく関係職員の陳述の聴取については、環境経済局経済部長及び環境経済局経済部産業支援課長に対して令和2年7月6日に行われ、その際、法第242条第8項の規定に基づき請求人の立会が認められた。

##### ウ 関係書類による事実確認

環境経済局経済部産業支援課を担当課として関係書類の提出を求め、事実

確認の調査を行った。

### 3 監査の結果

監査の結果は、次のとおりである。

#### (1) 関係職員の陳述

陳述の際、関係職員が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

ア 新型コロナウイルス感染症拡大により影響を受けている事業者に対する支援については、臨時給付金のほか、国の持続化給付金や、神奈川県新型コロナウイルス感染症拡大防止協力金、無利子無担保の制度融資などの様々な制度によって実施されている。本市としては、財政状況等を勘案し、多様できめ細やかな支援策により、事業者が直面する課題に即応した制度を創設することが重要であるという認識の下、他の自治体を参考に検討し、臨時給付金を創設した。

イ 臨時給付金は、新型コロナウイルス感染症の拡大により発令された緊急事態宣言に伴う外出自粛等の影響を受け、売上が減少しているにもかかわらず、国の持続化給付金の対象とならない事業者の事業継続を支援し、速やかに資金を届けるため、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を大きく受けたと考えられる令和2年3月から5月までの売上を審査の対象とし、申請期間を6月の1か月間としたものである。

ウ 臨時給付金は、令和2年5月15日の令和2年相模原市議会定例会第3回臨時会議において補正予算案を提出し、同日の環境経済委員会において審議され、同年5月18日に賛成総員で可決されている。

エ 臨時給付金は、地方公共団体がその優先的地位に基づき公権力を発動して私人の権利自由を制限し又はこれに義務を課するものではなく、本来、資金の給付を求める私人の申込みに対する承諾という贈与契約の性質を有する非権力的な給付行政に属すると考えられる。市長は臨時給付金を受けることができる資格をいかに定めるかについて、小規模事業者の事業継続の支援という目的の実現のために一定の裁量を有しているものであり、臨時給付金の趣旨、本市の地域経済の状況、財政状況等を鑑みれば、臨時給付金の支給対象者から国の持続化給付金の対象となる者を除いたことについても裁量の範囲というべきである。

オ 憲法第14条第1項は、国民に対し絶対的な平等を保障したのではなく、差別すべき合理的な理由なくして差別することを禁止する趣旨であると解される(最大判昭和39年5月27日)。臨時給付金は、前記ア、イの趣旨を達成するために、市長の裁量の範囲内で必要に応じて要件を設定したものであり、令和2年6月1日の時点で国の持続化給付金の対象となる者に対する差別を目的としたものではなく、合理的な理由のない差別に当たるとは言えず、憲法第14条第1項に違反しない。

カ 臨時給付金は、前記工のとおり贈与契約の性質を有する非権力的な給付行政に属すると考えられ、臨時給付金の支給要件により事業者の事業活動自体を規制する等の権利制限を加えているものではないことから、法第14条第2項に違反しない。

キ 臨時給付金の支給要綱は、違法かつ不当な点は認められないので、請求人の請求は理由なしとして棄却されるべきである。

## (2) 関係書類による事実確認

関係書類について調査等を行い、次の点を確認した。

ア 市内経済団体から市長宛に提出された令和2年4月22日付け「新型コロナウイルス感染症対策に係る経済に関する提言書」を調査したところ、「持続化給付金については、支給ハードルが高く、自助努力により持ち堪えている事業所に支援が行き届かない懸念があることから、相模原市において支給ハードルを下げた給付金の検討をお願いしたい。」との記述があったことを確認した。

イ 臨時給付金の実施に係る決裁書類を調査したところ、令和2年4月27日付けで目的、事業内容(対象者、給付額、申請期間など)、経費及びスケジュールが決定されたことを確認した。

ウ 令和2年度補正予算に係る決裁書類を調査したところ、令和2年4月28日付けで新型コロナウイルス経済対策事業等に係る費用1,099,903千円の計上を内容とする補正歳出予算見積書などを財政局財政部財政課へ提出することが決定されたことを確認した。

エ 相模原市議会定例会第3回臨時会議審議結果を調査したところ、令和2年5月15日の令和2年相模原市議会定例会第3回臨時会議において、臨時給付金に係る補正予算案が提出され、同日の環境経済委員会において審議の後、

同月 18 日に賛成総員で可決されたことを確認した。

オ 相模原市小規模事業者臨時給付金支給要綱(以下「要綱」という。)の制定に係る決裁書類を調査したところ、支給対象者の要件を令和 2 年 6 月 1 日時点で国の持続化給付金の交付対象者でないことなど、資料 1 のとおり定め、令和 2 年 6 月 1 日から施行されたことを確認した。

#### 4 監査委員の判断

##### (1) 臨時給付金について

国は、新型コロナウイルス感染症拡大による営業自粛等により特に大きな影響を受ける事業者に対して事業の継続を支援することを目的として、令和 2 年 1 月以降から申請する月の前月までの間において前年同月比で事業収入が 50 パーセント以上減少した月があることなどを要件に、事業全般に広く使える給付金を給付する持続化給付金を施行した。

一方、市は、新型コロナウイルス感染症拡大による外出自粛要請などの影響を受け、売上が減少しているにもかかわらず国の持続化給付金の対象とならない小規模事業者に対し、速やかに資金を届けることを目的とした臨時給付金を創設し、令和 2 年 6 月 1 日時点において国の持続化給付金の交付対象者でないことを支給要件の一つに定めた。

##### (2) 請求人の法の下での平等に反するとの主張について

請求人は、市が令和 2 年 6 月 1 日時点において国の持続化給付金の交付対象者でないことを臨時給付金の支給対象者の要件とすることは、同じく新型コロナウイルス感染症の感染拡大により影響を受ける小規模事業者でありながら、国の持続化給付金の交付対象者か否かにより臨時給付金を受けることに差異を生じさせるもので、憲法第 14 条第 1 項にいう社会的身分による差別に当たるとして、違憲であると主張している。

そもそも、憲法第 14 条第 1 項は「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と定めているが、その趣旨は、合理的理由のない差別を禁止するものであることから、各人に存する経済的、社会的その他の種々の事実関係上の差異を理由としてその法的取扱いに区別を設けることは、その区別が正当な目的によるもので、かつ、その区別が目的との関係において

合理性を有するものである限り、本条項に違反するものではない。

この点、臨時給付金は、令和2年4月7日に発令された新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言(同年5月25日付け宣言解除)に伴う外出自粛要請等により経営に深刻な影響が出ているものの、主に前年同月比で事業収入が30パーセント以上50パーセント未満の減少にとどまるため、国の持続化給付金の対象とならない小規模事業者に対し、迅速な支援をすることを目的として創設されたものであり、その目的が正当であることはいうまでもない。

その上で、申請開始日を令和2年6月1日とし、支給対象となる小規模事業者に対し迅速に支援を行うことを謳う臨時給付金の目的との関係においては、令和2年6月1日時点において国の持続化給付金の交付対象者でないことを臨時給付金の支給要件とせざるを得ず、そのような支給要件を定めることには、十分な合理性があるものというべきである。

したがって、市が令和2年6月1日時点において国の持続化給付金の交付対象者でないことを要件として臨時給付金の支給決定を行うことには合理的理由があり、法の下での平等を定める憲法第14条第1項に違反するものではない。

### (3) 請求人の法第14条第2項に違反しているとの主張について

請求人は、市は、要綱で臨時給付金の支給要件を定め、臨時給付金を受給する権利を制限しているのであるから、市が条例の定めによらないで臨時給付金の支給決定を行うことは、条例によらなければ市民の権利を制限することができないとする法第14条第2項に違反し、違法であると主張している。

そもそも、法第14条第2項は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定しているが、これは、地方自治体が市民の権利・自由を制約し、又は義務を課すような行政活動を行うときには条例の定めによる必要があると定めるものである。

この点、臨時給付金における給付金を受ける権利なるものは、市の給付金支給決定がなされる前に発生しているものではなく、給付金支給決定がなされてはじめて発生するものである。また、臨時給付金は、市民の権利・自由を制約し、又は義務を課すものではなく、市民に行政サービスを提供する給付行政に属するものである。

したがって、市が条例の定めによらないで臨時給付金の支給決定を行うこと

は、市民の権利・自由を制約し、又は義務を課すものではなく、法第14条第2項に違反するものではない。

(4) 結論

以上のとおり、令和2年6月1日時点において国の持続化給付金の交付対象者でないことを要件として臨時給付金の支給決定を行うことには合理的理由があることから、法の下での平等を定める憲法第14条第1項に違反するものではなく、また、条例の定めによらないで臨時給付金の支給決定を行うことは、市民の権利・自由を制約し、又は義務を課すものではないことから、法第14条第2項に違反するものではない。

よって、臨時給付金の支給に違法があるとは認められないことから、請求人の主張には理由がなく、本件職員措置請求を棄却する。

## 相模原市小規模事業者臨時給付金支給要綱(抜粋)

## (支給対象者)

第3条 給付金の支給の対象となる者(以下「支給対象者」という。)は、別表1に定める対象者であって、次の各号のいずれの要件も満たすものとする。

- (1) 確定申告の納税地が本市であり、主たる収入が事業収入である小規模事業者であって、今後も事業を継続する意思があること。
- (2) 令和2年5月15日までに法人設立登記が完了し、本市に本店又は主たる事務所がある法人又は令和2年5月15日までに創業し、市内に在住する個人であること。
- (3) 市民税(令和2年1月31日までに到来した納期限のもの)の滞納がないこと。
- (4) 給付金の申請が初めてであること。
- (5) 令和2年6月1日時点で、国の持続化給付金の交付対象者でないこと。
- (6) 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律(昭和23年法律第122号)第2条第5項に規定する性風俗関連特殊営業及び当該営業に係る接客業務受託営業を行う事業者でないこと。
- (7) 政治資金規正法(昭和23年法律第194号)第3条に規定する政治団体ではないこと。
- (8) 宗教上の組織若しくは団体ではないこと。
- (9) 相模原市暴力団排除条例(平成23年相模原市条例第31号)第2条第2号に規定する暴力団(以下「暴力団」という。)及び同条第5号に規定する暴力団経営支配法人等でないこと。
- (10) 代表者、役員又はその他事業に携わる者に相模原市暴力団排除条例第2条第4号に規定する暴力団員等に該当する者がいないこと。

## 別表1(第3条関係)

| 支給対象者 |   |
|-------|---|
| 1     | 令和元年12月以前に創業し、次の各号のいずれかの要件に該当する者<br>(1) 令和元年5月までに創業した小規模事業者で、令和2年3月から5月のいずれか1カ月の売上(事業収入)が、前年同月比で30パーセント以上50パーセント未満減少しており、かつ、令和2年1月から5月の売上(事 |

業収入)が前年同月比で50パーセント以上減少している月がないこと。

(2) 令和元年6月から12月の間に創業した小規模事業者で、令和2年3月から5月のいずれか1カ月の売上(事業収入)が、令和元年6月から令和2年5月までの任意の連続する3カ月の売上(事業収入)の平均と比較して30パーセント以上50パーセント未満減少していること。

2 令和2年1月以降に創業し、次の各号のいずれかの要件に該当する者

(1) 令和2年1月から3月の間に創業した小規模事業者で、令和2年3月から5月のいずれか1カ月の売上(事業収入)が、令和2年1月から令和2年5月までの任意の連続する3カ月の売上(事業収入)の平均と比較して30パーセント以上50パーセント未満減少しており、かつ、創業月以降の売上(事業収入)が50パーセント以上減少している月がないこと。

(2) 令和2年4月に創業した小規模事業者で、令和2年4月又は5月のいずれか1カ月の売上(事業収入)が、令和2年4月及び5月の2カ月の売上(事業収入)の平均と比較して30パーセント以上減少していること。

(3) 令和2年3月以降に創業した小規模事業者で、同年3月から5月までの各月の売上(事業収入)の平均が、10万円未満であること(5月に事業を開始した事業者は、5月の売上(事業収入)が10万円未満)。