

阿賀野市監査委員告示第5号

阿賀野市職員措置請求に係る監査結果の公表について

地方自治法第242条第1項の規定により平成28年9月16日付けで提出された阿賀野市職員措置請求（阿監第82号）について、同条第4項の規定により監査を行ったので、同項の規定によりその結果を別紙のとおり公表します。

平成28年11月15日

阿賀野市監査委員 土橋 伴二

阿賀野市監査委員 山崎 正春

第1 阿賀野市職員措置請求(以下「本件請求」という。)

〔1〕 請求人

住所 阿賀野市

氏名 天 野 市 榮

〔2〕 阿賀野市職員措置請求の提出

平成28年9月16日

〔3〕 請求の内容

請求人から提出の住民監査請求書及び資料(以下「住民監査請求書等」という。)によると、主張事実の要旨及び措置請求は、次のとおりである。

(以下1. 請求の要旨については、住民監査請求書等の原文のまま掲載している。)

1. 請求の要旨

(1) 誰が、いつ、どのような財務会計上の行為を行ったか

総務部長は、次のア～カに掲げる経費の執行伺兼支出命令を決裁した。また総務課長は次のア、イ、ウ、エ、カの行事に出席する市長を送迎させるために市長公用車の使用を認め運転員に運転業務を命令した。

ア 平成27年5月12日、西福寺で行われた「水原地区戦没者供養祭」に市長が出席し、その際に5千円の市長交際費が水原地区遺族会長に支払われた。(証拠1番)

イ 平成27年10月26日、鑑洞寺及び徳昌寺で行われた「戦没者記銘版(位牌)法要奉納」に市長が出席し、その際に6千円の市長交際費が笹神地区遺族会長に支払われた。(証拠2番)

ウ 平成27年11月11日、西福寺で行われた「堀越地区戦没者西福寺忠魂碑合祀供養」に市長が出席し、その際に3千円の市長交際費が阿賀野市水原地区遺族会長に支払われた。(証拠3番)

エ 平成27年4月21日、福社会館で行われた阿賀野市連合遺族会評議員会に市長が出席し、その際に1万円の市長交際費が阿賀野市連合遺族会長に支払われた。(証拠4番)

オ 平成28年4月21日、福社会館で行われた阿賀野市連合遺族会評議員会に市長が出席し、その際に1万円の市長交際費が阿賀野市連合遺族会長に支払われた。(証拠5番)

カ 平成 28 年 1 月 2 日、市内の料亭で行われた第 44 回安田中学校卒業生 平成 28 年歳祝い・同期会に市長が出席し、その際に 1 万円の市長交際費が第 44 回安田中学校卒業生歳祝同期会実行委員会委員長に支払われた。(証拠 6 番)

(2) 違法・不当な財務会計上の行為と考える理由

① 上記(1)ア～ウに掲げる市長交際費の支出は憲法第 89 条が禁止する「宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため」に支出された違法な公金の支出である。

○憲法 89 条において公の財産の支出や利用提供が禁止されている「宗教上の組織若しくは団体」への公金支出が争われた箕面忠魂・慰霊祭違憲訴訟の最高裁判決(平成 5 年 2 月 16 日第三小法廷判決)では、憲法 20 条及び 89 条に定める政教分離規定について、次のように判示している。

「(略) 元来、政教分離規定は、いわゆる制度的保障の規定であって、信教の自由そのものを直接保障するものではなく、国家(地方公共団体を含む。以下同じ。)と宗教との分離を制度として保障することにより、間接的に信教の自由の保障を確保しようとするものである。そして、憲法の政教分離規定の基礎となり、その解釈の指導原理となる政教分離原則は、国家が宗教的に中立であることを要求するものではあるが、国家が宗教とのかかわり合いを持つことを全く許さないとするものではなく、宗教とのかかわり合いをもたらす行為の目的及び効果にかんがみ、そのかかわり合いが、我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、信教の自由の保障の確保という制度の根本目的との関係で相当とされる限度を超えるものと認められる場合にこれを許さないとするものと解すべきである。

○また、憲法学者の右崎正博氏は箕面忠魂・慰霊祭違憲訴訟の最高裁判決に関して、次のような見解を述べている。

「従来、憲法にいう「宗教団体」とは「ひろく宗教上の礼拝ないし宣伝を目的とするすべての団体」をい、「宗教上の組織若しくは団体」とは「宗教の信仰・礼拝ないし普及を目的とする事業ないし活動をひろく意味する。」と解され(略)、そう解することで政教分離の厳格さが担保されてきた面があるが、本判決は、それを狭く解することで、国家と宗教のかかわりを広く容認する余地を残した。最高裁が定義する意味において遺族会が「宗教団体」「宗教上の組織若しくは団体」には当たらないとしても、問題なのは、そのような団体が行う「宗教的行事」への国の関与と公金の支出の政教分離原則への適合性である。宗教団体でないものが宗教的活動を行うことは十分ありうることであり、そのような団体のそのような活動に公金を支出することが憲法上許されるか否かは、当該団体の性格とは別に論じられなければならないはずである。89 条前段の規定は、「組織・団体という点に重点があるのではなく、むしろ、事業ないし活動に着目したものであって、宗教上の事業ないし活動に対して公的な財政的援助

を与えてはならないとするものと解すべきである」(略)。

【出典：右崎正博「忠魂碑・慰霊祭と政教分離の原則：箕面忠魂碑・慰霊祭訴訟」『別冊ジュリスト 186 憲法判例百選 I 第 5 版』 107 頁】

○上記、阿賀野市遺族会主催の戦没者供養を目的にした本件 3 件の公金支出が憲法 89 条の禁止する「宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため」に支出されたものかどうかについては最終的には司法の判断に委ねられる。

このように憲法が定める政教分離原則規定については、いまだに判例または学説において確定した解釈は存在しない。このような情勢のなか、今回の事案のように宗教的活動に対して公金を支出することによって抱える訴訟リスクを考えると、憲法解釈上、疑義のある行事に対しては公金の支出は回避すべきとの判断が働くはずである。しかしそれを無視するかのように公職にある市長自らが宗教施設(寺院)内で行われた宗教的行事に出席し、また市長が出席した宗教的行事に関して公金を支出したことは、状況判断を誤った違法・不当な財務会計上の行為だったと言わざるを得ない。

② 上記(1)エ～オに掲げる市長交際費の支出は市長の会議出席(公務)との関連性のない違法・不当な公金支出である。

エについて

平成 27 年 4 月 21 日午後 1 時 30 分に福社会館で行われた阿賀野市連合遺族会評議員会に市長が出席し、その際に阿賀野市連合遺族会長に対して 1 万円の市長交際費が支払われている。(証拠 4 番)市長が会議に出席したこと自体は公務であったとしても、この会議の出席と 1 万円の公金支出との関連性が認められない。いかなる名目・理由で公金が支払われたのか不明であるが、市長の会議出席(公務)との関連性が認められない不当な公金支出である。

オについて

平成 28 年 4 月 21 日午前 10 時に福社会館で行われた阿賀野市連合遺族会評議員会に市長が出席し、その際に阿賀野市連合遺族会長に対して 1 万円の公金が支払われている。(証拠 6 番)市長が会議に出席したこと自体は公務であったとしても、この会議への出席と 1 万円の公金支出との関連性が認められない。いかなる名目・理由で公金が支払われたのか不明であるが、市長の会議出席(公務)との関連性が認められない不当な公金支出である。

③ 上記(1)カに掲げる市長交際費の支出は公務と関係のない行事に支出した違法・不当な公金支出である。

市内にある安田中学校の卒業生の間では、40 歳になった年に慣例的に歳祝い・同期会が行われている。安田中学校の卒業生でもない市長が平成 28 年 1 月 2 日に阿賀野市内の料亭で行われた第 44 回安田中学校卒業生平成 28 年歳祝い・同期

会に出席した。(証拠 5 番)この行事は市の主催事業でもなければ、安田中学校の主催事業でもない、全くの私的な行事である。本来であれば市長は私費で参加すべきであり、参加費用を公費で賄ったことは不当な公金の支出である。

(3) 阿賀野市に与えた損害

○1 の(1)ア～ウに係る公金支出について

違法な公金支出によって市に与えた損害は次のとおりである。

- ・市長交際費 3 件 1 万 4 千円
- ・市長が遺族会主催行事に出席するために使用した市長公用車の運行経費
(運転員の人件費・車の燃料代)

○1 の(1)エ～カに係る公金支出について

違法・不当な公金支出によって市に与えた損害は次のとおりである。

- ・市長交際費 3 件 3 万円

(4) 求める措置請求

監査委員は市長に対し、次の措置を講ずるよう、勧告することを求める。

- ア 市長が出席した上記遺族会主催行事(1 の(1)ア～ウ)を名目とする 3 件の公金支出を認めた最終責任者(決裁権者)及び市長が上記遺族会主催行事(1 の(1)ア～ウ)に出席するために市長公用車の使用を認めて運転員に運転業務を命令した最終責任者(決裁権者)に対して市に与えた損害を回復させよ。
- イ 市長が出席した阿賀野市連合遺族会評議員会(平成 27 年 4 月 21 日及び平成 28 年 4 月 21 日に開催)を名目とした公金支出を認めた最終責任者(決裁権者)に対して市に与えた損害を回復させよ。
- エ 市長が出席した第 44 回安田中学校卒業生平成 28 年歳祝い・同期会を名目とする公金支出を認めた最終責任者(決裁権者)に対して市に与えた損害を回復させよ。

[4] 事実証明書について

添付された事実証明書は以下のとおりである。

- | | |
|----------------|--------------|
| 1. 経費執行伺兼支出命令票 | 各 1 枚(計 6 枚) |
| 2. 支払証明書 | 各 1 枚(計 6 枚) |
| 3. 市長日程表 | 各 1 枚(計 6 枚) |
| 4. 公用車運転日報 | 各 1 枚(計 5 枚) |

[5] 請求の受理

(1) 請求人の資格について

地方自治法(以下「法」という。)第 242 条第 1 項の規定において住民監査請求を行うことができる請求人とは、当該普通地方公共団体の住民と規定されている。

本件請求人は住民監査請求の資格を有している。

(2) 法第 242 条第 1 項の規定により、措置請求の対象は当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員とされており、本件請求は阿賀野市長に対して措置を請求している。

(3) 請求期間について

請求人は「市長交際費」のうちお供物料・お祝いの支出で平成 27 年度の合計 3 万 4 千円と平成 28 年度のお祝い 1 万円及び「市長公用車の燃料費・運転員の人件費」に関して監査の対象としている。

しかし、住民監査請求の請求期間は、法第 242 条第 2 項の規定により当該行為のあった日から 1 年以内とされており、ア並びにエについては、最終清算日がそれぞれ(ア)平成 27 年 6 月 18 日、(エ)平成 27 年 5 月 20 日であることから 1 年を経過しているが同日提出された「市長公務と関連性のない市長公用車の運行実態調べ記載の 22 件の市長公用車の使用を認め運転員に運転業務を命令した。」(阿監第 83 号)とも関連性が認められるため、(イ)、(ウ)、(オ)、(カ)と同様に監査の対象とする。

(4) 要件審査及び請求の受理

以上により、本件請求は法第 242 条の要件を具備しているものと認め、平成 28 年 9 月 16 日にこれを受理した。

第 2 監査の実施

[1] 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 28 年 10 月 18 日に陳述の機会を与えたが出席はせず、次の陳述書の提出により職員措置請求書内容の補足とした。(以下、陳述書の内容については、原文のまま掲載している。)

私は、平成 20 年 4 月 25 日から平成 24 年 4 月 24 日までの 4 年間、阿賀野市長として市政を担当していました。今回の措置請求については私の 4 年間の市長としての経験を踏まえて行ったものです。私が市長をしていた頃は、市長交際費の支出にあたっては、当時の秘書係長と相談の上、慣例に基づいて支出していたと記憶しています。

しかし、市長、副市長、教育長、議会議員及び委員会委員等の死亡した場合の取扱いについては、「阿賀野市弔慰規程(内規)」(平成 17 年 4 月 19 日施行)に基づいて支出されていたようです。この内規の運用実態に関して申し述べると、現職の市議会議員及び元職の町村議会議員が死去した場合、議会事務局から連絡を受けた秘書係長が香典袋を用意し、私が通夜に出席することを確認した上で、秘書係長から香典袋を渡されたことを覚えています。秘書係長が私に対して通夜への出欠を確認したのは、政治家の寄附を禁じる公職選挙法の規定(第 199 条の 2)を踏まえたものであったと認識しています。

今回、措置請求で挙げた 6 件の市長交際費の支出については、いずれも私が市長をしていた 4 年間にはなかった支出です。私が市長をしていた頃は、市長交際費の支払伝票は、私がまとめて押印していたので当時の支払い状況はよく覚えています。

特に阿賀野市地区遺族会が主催する戦没者慰霊行事については、遺族会役員から

慰霊行事への出席依頼及び公費援助を求める話が度々あったことを記憶しています。しかし、憲法第 20 条及び第 89 条に定める政教分離規定を踏まえ、これら遺族会役員からの申し出及び要望に対してはお断りしてきた経緯があります。

また、戦没者の慰霊については、別に市主催の戦没者追悼式を毎年、水原総合体育館や水原公民館において執り行っていました。なおこの戦没者追悼式は、神道や仏教などの宗教的色彩を排除した形式で行っていました。

[2] 監査対象事項

(ア)及び(エ)については最終清算日から1年を経過しているが、同日提出された「市長公務と関連性のない市長公用車の運行実態調べ記載の22件の市長公用車の使用を認め運転員に運転業務を命令した。」(阿監第83号)とも関連性が思量されることから(イ)、(ウ)、(オ)、(カ)と同様に市長交際費(お供物料・お祝い)4万4千円の支出が、違法・不当な公金の支出に当たるのかについて監査の対象とした。

[3] 監査対象部局

本件について、総務部市長政策課を監査対象とし、平成28年10月17日に市長政策課長及び担当職員より事情を聴取し、また、詳細について説明を求めた。

[4] 監査対象部局の意見書の提出及び事情説明等

(1) 監査対象部局の意見の要旨

監査対象部局の事情説明の他、資料の提出があった。

1. 交際費についての一般論

交際費は、一般に地方公共団体の長などが、行政上あるいは当該団体の利益のために、当該団体を代表して外部との接遇、折衝等を行うための経費とされ、地方自治法施行規則第15条第2項に定める予算科目の交際費の節から支出されています。これは、地方公共団体も社会の一構成員として活動している以上、外部との交際を行う必要があり、それに要する経費を交際費として公金を充てることは許容されるとの考えに基づいています。

このように交際費の支出については、地方公共団体の長に一定の裁量権があるものとされておりますが、当然のことながら、その執行に際しては、社会通念上の範囲を逸脱してはならず、交際費支出の適否に関する判断基準については、「職務との関連性の有無、支出先団体等の性格、支出対象となる行事等の性格などを総合的に判断すべきである。」(横浜地裁平成15年3月19日判決)とされています。

2. 本市における交際費の執行

本市においては、交際費を支出するにあたり、職務執行上の交際に伴うものであること、当該地方公共団体の利益のために使用されること、社会通念上儀礼の範囲内の妥当な経費や程度であることを、その判断基準として「阿賀野市長交際費の支出及び公表に関する要綱(平成28年7月15日告示第165号)」及び「阿賀野市弔慰規程(内規)」を定めております。この基準に基づき、交際費の執行を合

理的かつ必要最小限に留めるよう努めるとともに、その執行状況を公開するなど公平性、透明性の確保に留意しつつ、交際費が市政関係者との円滑な交際に資するよう事務執行を行っております。

3. 交際費における祝儀・会費

交際費の中の支出項目に祝儀・会費があります。参加費については、市長が市を代表である公人として各種団体の総会や懇親会等に出席する場合、必要に応じて祝儀・会費等を交際費から支出しています。

具体的には、市長あての総会や懇親会等の案内を市長政策課で受け、市長若しくは代理の者が出席する場合は「阿賀野市長交際費の支出及び公表に関する要綱」及び「阿賀野市弔慰規程(内規)」に照らし、交際費の予算から祝儀・会費を支出し、支払調書に支出日、支出内容、金額等を記載しています。

4. 祝儀・会費の額

交際費から執行する祝儀・会費の額については、招待状・案内状等に会費等が記載されている場合は、その額とし、記載のないものについては、社会通念上妥当な範囲を勘案し、2万円を限度に支出しています。

各会合は、いずれも阿賀野市の市長職として案内を受けて、公的立場として参加・参列したものであり、これは市を代表する市長が市政の円滑な運営を図るため、各種団体等との交際上必要な経費と考えております。

また、案内文に参加費等の記載が明記されていないという記載形式から、参加費不要と判断するのは社会通念上も妥当でないと思われま

(2) 「市長交際費の支出は憲法第89条が禁止する『宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため』に支出された違法な公金の支出である。」について

1 阿賀野市連合遺族会について

阿賀野市連合遺族会は、阿賀野市安田、京ヶ瀬、水原、笹神の各地区の遺族会をもって組織する団体であり、同会の目的は戦没者の顕彰と遺族の援護、親睦、福祉の増進を図ることである。

同会の行う事業は、①戦没者の顕彰に関する事業、②靖国神社、護国神社の団体参拝、③遺族の教養指導に関する事業、④遺族の親睦、援護、福祉の増進に関する事業、⑤その他目的達成に必要な事業である。

具体的には、全国戦没者追悼式、県主催の戦没者追悼式、市主催の戦没者追悼式への参列・協力などの活動のほか、神式又は仏式での慰霊祭の挙

行、靖国神社及び新潟縣護国神社の参拝などである。また、同会は市主催戦没者追悼式に協力することを運営方針として定めている。

同会の活動は、構成する各地区遺族会の会費及び繰越金によって賄われているほか、市からのお祝い金を含む雑収入がある。

2 水原地区遺族会について

水原地区遺族会は、阿賀野市水原地区に在住する旧軍人、軍属戦没者の遺族

をもって組織し、戦没者の顕彰と遺族の援護、親睦、福祉の増進を図ることを目的とする団体である。

同会の行う事業は、①戦没者の顕彰に関する事業、②靖国神社、護国神社の団体参拝、③遺族の教養指導に関する事業、④遺族の親睦、援護、福祉の増進に関する事業、⑤その他目的達成に必要な事業である。

具体的には、県主催の戦没者追悼式、市主催の戦没者追悼式への参列・協力、研修会などの活動のほか、神式又は仏式での慰霊祭の挙行、新潟縣護国神社の参拝などである。また、市主催戦没者追悼式に協力することを運営方針として定めている。

同会の活動は、そのほとんどを会員の収める会費収入及び繰越金によって賄われている。

3 笹神地区遺族会について

笹神地区遺族会は、阿賀野市笹神地区の戦没者の遺族をもって組織し、阿賀野市連合遺族会との連携をとり、戦没者の顕彰と遺族相互の親睦、福祉の増進を図ることを目的とする団体である。

同会の行う事業は、①戦没者の顕彰に関する事業、②戦没者慰霊祭に関する事業、③その他目的達成に必要な事業である。

具体的には、全国戦没者追悼式、県主催の戦没者追悼式、市主催の戦没者追悼式への参列・協力、研修会などの活動のほか、神式又は仏式での慰霊祭の挙行、靖国神社及び新潟縣護国神社の参拝などである。

同会の活動は、そのほとんどを会員の収める会費収入、繰越金及び基金繰入金によって賄われている。

2 遺族会の行事について

ア 平成27年5月12日、西福寺で行われた「水原地区戦没者供養祭」

水原地区遺族会では、例年、同会の事業として戦没者供養祭を開催している。平成27年度は、平成27年5月12日に西福寺で行われた。

イ 平成27年10月26日、鑑洞寺及び徳昌寺で行われた「戦没者記銘版（位牌）法要奉納」

笹神地区遺族会では、4年前の遺族会総会において、先の大戦で戦死した同地区の戦没者445人の調査を行い、記録を後世に残し平和を祈念するため戦没者記銘板を作成することとした。

本件記銘板が出来上がったことから、本件記銘板法要が、平成27年10月26日、午前10時から笹岡地区の鑑洞寺にて、午後1時から村岡地区の徳昌寺にて、それぞれ行われ、同月28日に新発田市西公園内の忠霊殿に奉納された。

本件行事では、開会のものち、同遺族会会長の祭文、市長等から遺族へ向けてのあいさつ、その後寺院による供養が行われ、閉会となっている。

ウ 平成27年11月11日、西福寺で行われた「堀越地区戦没者西福寺忠魂碑合祀供養」

本件忠魂碑合祀供養は、堀越地区忠魂碑がバイパス道路のアクセス場所となり本件忠魂碑を撤去したため、水原地区遺族会が堀越地区戦没者を、以前から市内水原地区の西福寺にある水原地区忠魂碑に合祀するために行ったものである。

本件忠魂碑合祀供養は平成27年11月11日午前11時から西福寺の忠魂碑前で行われた。

エ・オ 平成27年4月21日及び平成28年4月21日の「阿賀野市連合遺族会評議員会」

平成27年4月21日及び平成28年4月21日に阿賀野市福祉会館で行われた同会の評議員会に出席した。

3 市長の各行事への出席及び支出について

ア 平成27年5月12日、西福寺で行われた「水原地区戦没者供養祭」について

市長は、平成27年4月21日に、本件供養祭に、本件行事の主催者である水原地区遺族会から出席を依頼され、本件行事に出席し、供物料5千円を支払った。

なお、水原地区戦没者供養祭は毎年行われる恒例の行事であるが、近年市長が出席を依頼されたのは、初めてのことである。平成27年は戦後70年の節目の年であり、特に出席を依頼されたものと考えられる。

このことは、平成28年度の水原地区戦没者供養祭の出席依頼がなかったことから推認されるものである。

イ 平成27年10月26日、鑑洞寺及び徳昌寺で行われた「戦没者記銘版（位牌）法要奉納」について

市長は、平成27年9月14日に、本件各法要に、本件各行事の主催者である阿賀野市笹神地区遺族会から出席及び遺族に対するはなむけの言葉を文書にて依頼されたことから、本件各行事に出席し、本件各行事に出席していた遺族に向けてあいさつを行った。

また、本件各行事への出席に際し、供物料としてそれぞれ3千円（合計6千円）を支払った。

ウ 平成27年11月11日、西福寺で行われた「堀越地区戦没者西福寺忠魂碑合祀供養」について

市長は、平成27年11月2日に、本件忠魂碑合祀供養に本件行事の主催者である阿賀野市水原地区遺族会から出席及びあいさつの依頼文書を受けたことから、本件行事に出席し、本件行事に出席していた遺族に向けてあいさつを行った。

また、本件行事への出席に際し、供物料として3千円を支払った。

エ 平成27年4月21日及び平成28年4月21日の「阿賀野市連合遺族会評議員会」

市長は、同会から平成27年4月10日付け文書及び平成28年4月6日付け文書にて招待を受け、平成27年4月21日及び平成28年4月21日に阿賀野市福祉会館で行われた同会の評議員会に出席し、同評議員会開催のお祝い金（祝儀）としてそれぞれ1万円を支払った。

オ 平成28年1月2日の「第44回安田中学校卒業生 平成28年歳祝い・同期会」

市長は、第44回安田中学校卒業生歳祝同期会実行委員会から平成27年9月吉日付け文書にて招待を受け、平成28年1月2日に市内料亭で行われた本件歳祝い・同期会に出席し、その経費相当分として1万円を支払った。

4 各地区戦没者遺族会への供物料支出について

(ア・イ)に關しての法要参列及び供物料としての公金支出は、寺側に支出されたものではなく、いずれも遺族会援護用務の一環として遺族会側になされたものであり、支出された金員もそれぞれ5千円・3千円と微少で我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、信教の自由の保障の確保という制度の根本的目的との関係で相当とされる限度を超えているとは思われません。さらに遺族会そのものは、純粹に戦没者を供養・慰霊・追悼を目的として、その遺族により組織された団体であり、定期的に慰霊祭・供養祭を斎行し、この追悼・慰霊により戦没者の顕彰と祖国や世界平和を希求する団体であって、宗教団体であるとは考えておりません。

(ウ)に關しての供養祭への参列及び供物料としての公金支出は、堀越地区遺族会が管理する忠魂碑が国道49号バイパス道路への市道アクセス道路として敷設される個所に存在していたため、やむなく撤去することとなり、祀られている御霊を西福寺内にある忠魂碑に遷霊合祀供養祭であることから、市の責任からも参列することが当然と思量され、また、供物料としての公金支出は、寺側に支出されたものではなく、いずれも遺族会援護用務の一環として遺族会側になされたものであり金員も5千円と微少で我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、信教の自由の保障の確保という制度の根本的目的との関係で相当とされる限度を超えているとは思われません。

(エ・オ)に關しては、阿賀野市各地区遺族会代表が連合遺族会評議員として一堂に会し、連合遺族会の前年度決算及び事業報告並びに本年度予算及び事業計画など審議される総会的会合であり、社会通念上妥当と判断される範囲での1万円をお祝いとして支出しています。

5 第44回安田中学校卒業生平成28年歳祝い・同期会への出席・お祝い金の支出について

(カ)に關しては、地区実行委員会を組織し開催される安田中学校卒業生歳祝

い・同期会を安田町時代から毎年開催されているものであり、首長から祝辞を垂れていただくため、本年も市長あてに案内状が届けられています。この会に出席された40歳という節目の歳を迎え、これから自分たちが社会における中心となり、その社会を中核として動かして行くとの決意の表れから、社会における自己の責任の重さを改めて感じ始めた方々と明日の街づくりがどうあるべきかを熱く語り、この意見交換を通じて阿賀野市の10年後、20年後の将来におけるあるべき姿を模索していただくための一つの大事な手段であるとの認識から出席をしたものであり、お祝い金については、懇親会が設定されていることから1万円を支出いたしました。なお、送迎は主催者から行っていただきました。

6 上記行事参加に係る公用車燃料費及び運転員の人件費について

上記の行事については、公の行事に準ずるとの見解から、公用車の配車及び運転員への業務命令は適切な公務執行であったと判断されます。

第3 監査の結果

〔1〕 事実関係の確認

請求について監査した結果、次の事実が確認できた。

(1) 交際費について

交際費は、地方公共団体の長その他の執行機関が、行政執行のため必要な外部との交渉上要する経費であると一般的に解されている。(行政実例昭和28年7月1日)。交際費の支出については、地方公共団体の長等に一定の裁量があると解されているが、支出の可否、支出の金額について慎重な検討を要するものであり、交際費の「目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて、これを支出してはならない」(地方財政法4条1項)ことはいうまでもないことである。

(2) 交際費の取扱いについて

ア 自治省通知(昭和40年5月26日)により、次の留意事項が示されている。

①交際費の支出については、地方自治法第232条の3、第232条の4、第232条の5の規定の適用がある。したがって、一般経費と同様、支出負担行為に基づき、正当債権者に支払われることが建前であること。

②交際費を、一定金額を定めて定例的に資金前渡する支出の方法は①の建前から適当ではないが、もし、あらかじめ現金を前渡する必要がある場合には、所定の手続きにより資金前渡の方法によるべきであること。

③交際費といえども正当債権者の領収書を受けておくことが建前であるが、ただ、その経費の性質に鑑み、例えば香典等社会通念上相手から領収書を徴することができにくいものは、支出額、相手方等の収支の経理を明らかにする方法によることも、やむを得ないものであること。

④交際費については、他の費用の流用又は予備費の充当は適当ではないので、交際費を増額する必要がある場合は、所定の予算措置により行うものとする。

イ 阿賀野市長交際費の執行及び公開に関する基準

市長交際費の執行に関して、合理的かつ必要最小限に留めるとともに、執行状

況の透明性を高めること及び市政関係者との円滑な交際を資するとともに、市民の市長交際費に対する理解と信頼を深めてもらうことを目的として平成28年7月15日に阿賀野市長交際費の支出及び公表に関する要綱が施行されている。

(3) 交際費の支出について

ア 資金前渡の要件

阿賀野市においては、阿賀野市財務規則(以下「財務規則」という。)第76条で資金前渡の範囲を次のように規定している。

地方自治法施行令第161条第1項に規定する規則で定める経費は、次に掲げる経費とする。

- (1) 式典、体育会、品評会又はこれらに類する行事で開催地において即時支払を必要とする経費
- (2) 即時支払をしなければ雇用することができない労務者の労務費及びこれに付随する保険料
- (3) 国民健康保険の療養費、出産育児一時金及び葬祭費
- (4) 児童養護施設の収容児童が学校に納入する経費
- (5) 交際費
- (6) 前各号に掲げるもののほか、予算執行職員が経費の性質上資金前渡によらなければ事務の取扱いに支障を及ぼすと認める経費

イ 支出事務

市長交際費の支出は、経費の性格上即時現金払いの必要があることから、アの要件をみたし、資金前渡により支出されている。

市長政策課長が、資金前渡を受けた時は、現金を手元に保管し、市長が交際上必要と判断したときに、その都度保管中の現金から支払いを行っている。

交際費を支出したときは、相手から領収書を徴し、領収書を徴し難いときは、支払証明書を作成している。さらに、交際費出納簿に支払年月日、内容、支出金額を記載している。

交際費の支出が終わった時には、財務規則第80条により市長政策課長が精算・戻入を行っている。

[2] 監査委員の判断

- (1) 本監査請求において請求人は、市長自らが、遺族会が主催する供養祭・法要・合祀祭(以下「供養祭等」という。)開催時に公用車を使用し、斎場に到着後、参列し「交際費」から供物料としての遺族会への支出が、憲法第20条及び第89条の政教分離の原則に違反し、違憲であるとの要旨と解されるが、まず、供養祭への市長の参列・参拝について、「その目的は、地元の戦没者の慰霊、追悼のための宗教的行事に際し、戦没者遺族に対する社会的儀礼を尽くすという、専ら世俗的なものであり、その効果も、特定の宗教に対する援助、助長、促進

又は圧迫、干渉等になるような効果とは認められない。したがって被上告人の本件各供養祭等の参加は、宗教とのかかわり合いの程度がわが国の社会的、文化的諸条件に照らし、信教の自由の保障の確保という制度の根本目的との関係で相当とされる限度を超えているものとは認められず、憲法上の政教分離原則及びそれに基づく政教分離規定に違反するものではないと解するのが相当である。」(平成5年2月16日 最高裁判決箕面忠魂碑・慰霊祭訴訟)とあるように違憲・違法とは考えにくい。

交際費からの供物料の支出については、遺族会は戦没者遺族の相互扶助・福祉向上と英霊の顕彰を主たる目的として設立され活動している団体であり、憲法に言う「宗教団体」「宗教上の組織若しくは団体」とは「特定の宗教の信仰、礼拝又は宗教的活動を行うことを本来の目的とする組織ないし団体」であって、遺族会を「宗教団体」若しくは「宗教上の組織若しくは団体」とはみなすことはできない。支出についても、いずれも遺族援護業務の一環としてなされたものであって、支出の意図、目的は戦没者を追悼し、慰霊し、遺族を慰めることであつたとみるべきであり、支出された金員もそれぞれ5千円、3千円と微小で社会通念上妥当とされる範囲である。よって、この公金支出については不正不当であるとは解せない。

なお、請求人は、本件各行事が「宗教施設(寺院)内で行われた宗教的行事」であることを問題としているようであるが、津地鎮祭事件最高裁判決では、政教分離原則は「国家が宗教とのかかわり合いを全く許さないとするものではなく、宗教とのかかわり合いをもたらす行為の目的及び効果にかんがみ、そのかかわり合いがわが国の社会的・文化的諸条件に照らし相当とされる限度を超えるものと認められる場合にこれを許さない。」と判示され、さらに箕面忠魂碑事件最高裁判決は「当該行為の外形的側面のみにとられることなく、当該行為の行われる場所、当該行為に対する一般人の宗教的評価、当該行為者が当該行為を行うについての意図、目的及び宗教的意識の有無、程度、当該行為の一般人に与える効果、影響等、諸般の事情を考慮し、社会通念に従って、客観的に判断しなければならないものである。」と判示しているのであって、「場所」のみを問題とする請求人の主張は誤りである。

また公用車の使用についても、地区遺族会が主催する地元の戦没者の慰霊、追悼のための宗教的行事に際し、市長がその行事に参列することは戦没者やその遺族に対して弔意、哀悼の意を表する目的で行われたものであり、地元において重要な公職にある者の社会的儀礼であつて、この行為が公務と判断されることから公務使用にあたりと解すべきである。

(2) 本監査請求において請求人は、阿賀野市連合遺族会評議員会に市長の出席が公務と関連性がなく、市長交際費が1万円支払われたことが違法・不当な公金支出であるとの要旨であるが、この会議の資料等を審査するに、阿賀野市連合遺族会は阿賀野市が南部郷と称されていた旧4ヶ町村の各地区遺族会で組織

されており、評議員会も各地区遺族会の代表者によって構成されている。議題には旧年度の①事業報告及び決算報告 ②会計監査報告 ③新年度事業計画及び予算案 ④役員改選を審議するものであって、当該開催された評議員会は実質上の連合会総会であり、この団体は、本市において自主的に戦没者遺族の相互扶助・福祉向上と英霊の顕彰する活動を行っており、市長が出席することによって、この団体との友好、信頼関係を維持増進することは、一般的に見て重要な意味を有していると考えられることから、連合遺族会評議員会への列席は、「公務との関連性がない団体」への出席とはならず、普通地方公共団体の事務に含まれ、公務として解すべきであろう。

また、総会開催に係る交際費からの祝儀1万円の支出であるが、市長等の来賓に対して、この種の会合への列席を要請する場合に、参加費を記載せずに招待状を送付することや、それにも関わらず一定の参加費が支払われることは、通常行われていることであり、案内状に参加費の記載がなかったとしても、1万円を限度として参加費を支払うことは、なお社会通念上儀礼の範囲に留まるものというべきである。よって、この件についても違法・不当と解釈はできない。

(3) 平成28年1月2日の「第44回安田中学校卒業生 平成28年歳祝い・同期会」

市長は、第44回安田中学校卒業生歳祝同期会実行委員会から平成27年9月吉日付け文書にて招待を受け、平成28年1月2日に市内料亭で行われた本件歳祝い・同期会に出席し、その経費相当分として1万円を支払った。

本件歳祝い・同期会は、市内安田地区唯一の中学校である安田中学校の卒業生が、40歳になった年に一堂に会する、合併前の旧安田町時代から続く慣例的な行事である。

特定の年齢に達したことを記念する市の公式な行事としては、成人式や敬老会などがあるが、本件歳祝い・同期会は市の主催事業ではない。

しかしながら、当事者らによる自主運営とはいえ、40歳という地域活動の中核を担うことになる年齢に達した者同士が一堂に会し、お互いの情報を交換し、健康を祝し、今後の活躍を誓う、節目の行事として長年慣例として続してきたものである。

また、規模において旧安田町の全部を対象としている点についても、単なる私的な会合とは趣を異にするものであり、市長が、地域の重要な行事の一つとして公式に参加しても不合理ではない。

さらに、参加費として支払った1万円も経費相当分としての範囲内の金額であり、社会通念上、高額すぎる負担であるとはいえない。

(4) 本監査請求において請求人は、市長より、市長公用車の配車及び運転員に運転業務を命令した総務課長並びに交際費支出を命令した総務部長に対し損害

の回復の措置請求を要求しているが、前述したとおり、「普通地方公共団体の長又はその他の執行機関が、各種団体等の主催する会合に列席するとともにその際に祝金を主催者に交付するなどの交際をすることは、その交際が一般的な友好、信頼関係の維持増進自体を目的であったとしても、住民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主的かつ総合的に実施するという普通地方公共団体の役割を果たすため相手方との友好、信頼関係の維持増進を図ることを目的とすると客観的にみることができ、かつ社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、当該普通地方公共団体の事務に含まれるものと許容できる」（最高裁判決平成18年12月1日）ことから、いずれの行事も公的事業として考えるべきとの見地により、市長公用車の配車及び運転員に運転業務の命令及び交際費支出の命令の行為については、いずれも、なんら違法・不当な行為ではなく、適正な業務執行だと判断せざるを得ない。

(5) 以上により、本監査請求において問題とされている市長交際費の支出及び行事参加に係る市長公用車の使用については、判例等に照らしても、違法不当なものとは考えられず、本監査請求には理由がない。

〔3〕 結論

請求人による本監査請求は、理由がないので棄却する。

〔4〕 監査委員の意見

以上のとおり、本監査請求で問題とされている市長交際費の支出及びそれに伴う公用車の使用は違法でも不当でもないと考えられる。しかし、各種団体との友好や信頼関係を維持増進することの重要性は、住民の福祉を向上させる観点から今後も変わらないとしても、そのために何よりも重要なことは、市長が総会等へ列席することである。現状では、各種団体の総会等に参加するに際し、飲食を伴う以上、一定の参加費を支払う行為が社会通念上儀礼の範囲と認められる。市長政策課にあっては今後も引き続き公金の適正な支出と公用車の有効使用に心がけられたい。