

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成27年8月10日に請求人から地方自治法（以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求（高監委第213号。以下「本件請求」という。）は、形式上の要件を具備しているものと認め、同日付で受理した。

2 請求の要旨及び理由

監査に当たり、請求書記載事項及び事実証明並びに請求人の陳述から請求の要旨及び理由を次のように解した。

(1) 請求の要旨

高槻市（以下「市」という。）では、少なくとも平成22年から年1回、毎年7月に、高槻市有功者会（以下「有功者会」という。）所属の者と現役の高槻市長（以下「市長」という。）らが、市長との意見交換会（以下「意見交換会」という。）と称する場において、公費で寿司などを食べていた。また、市は、有功者会の事務の補助や行政情報の提供等を行ってきた。会議に食事は不要であり、私的な任意団体である有功者会に対する事務の補助や行政情報の提供等も必要性がなく不要である。市は、法律や条例に何ら根拠がないにもかかわらず、公金で上記支出を行ったのであり、違法不当である。

よって、当該支出につき、その詳細及びその責任者を明らかにした上で、不当利得返還請求し、又は損害賠償請求すること及び当該支出を差止めることを勧告することを求める。

また、上記の不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実並びに故意過失により時効消滅した債権につき、当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求める。

(2) 請求の理由

有功者は、高槻市表彰条例（以下「表彰条例」という。）の規定に基づき、市長の職にあった者、議会の議員として在職4年に達した者、副市長として在職8年に達した者などが議会の議決を経て有功者とされることとなっており、有

功者として議決された者の累計は213名である。

有功者会とは、公職から引退した有功者のうち、その一部の29名（平成27年度現在）が結成している私的な任意団体である。市は、有功者会に対してその事務の補助や行政情報の提供を行い、意見交換会の場では公費で食事代を支出していた。当該食事代の支出は、一部の特別職OBに対する単なる厚遇・接待であるといわざるを得ず、有功者会に対する事務の補助や行政情報の提供等により、市は損害を被った。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

請求人は、市が意見交換会において、法律や条例に根拠もなく公金で食事代を支出したこと及び有功者会に対する事務の補助や行政情報の提供等に要した費用は市の損害であるとし、当該費用相当額について、不当利得返還請求し、又は損害賠償請求すること及び当該費用の支出の差止めを求めていることから、当該費用の支出が自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出に当たるかどうかを監査の対象とした。

なお、請求人からは同条第2項ただし書の正当な理由があるときについての疎明がないことから、同項本文の規定に基づき、当該公金の支出に係る財務会計行為が本件請求の日において既に1年を経過しているものについては、監査の対象外とした。

また、請求人は、上記の不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実及び故意過失により時効消滅した債権につき当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求めているが、当該確認は、同条第1項所定の監査対象事項ではないことから、監査の対象外とした。

(2) 監査対象部課

総合戦略部秘書課

(3) 請求人の証拠の提出及び意見陳述

平成27年9月10日に、自治法第242条第6項の規定に基づき請求人から新たな証拠の提出があり、概要、次の陳述があった。

市は、有功者会から具体的にどういった意見や助言があったのか把握しておらず、実質的に意見や助言はなかったか、取るに足りない無価値なものだったと考えざるを得ない。仮に貴重な意見だったとしても、寿司を出す必要はなく無駄な支出である。

また、有功者会に対する事務の補助をしているとのことだが、市のいう事務の補助とは事務局とイコールである。単なる任意団体の有功者会の事務局を市が行う必要はなく、そのために市の職員が働いていた給与も市の損害である。さらに、有功者会に対して行政情報の提供をしているとのことであり、資料提供等の費用も市の損害である。

(4) 関係職員の意見陳述

平成27年9月10日に、総合戦略部の秘書長、秘書課の課長、課長代理が陳述を行った。その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人の立会いを認めた。

ア 関係職員の陳述は、概要、次のとおりである。

有功者会は、有功者のうち、現職の市長、議員及び副市長を除く有志で組織されており、会員の親睦を図り、研修会等を開催して知識の向上を図ることを目的として活動している団体である。事業内容は、総会を始め市長との意見交換会、議長及び副議長との意見交換会、視察研修、施設見学会及びその他目的達成に必要な事業である。

市長との意見交換会は年1回開催し、政策担当部長から施政方針大綱の説明をした後、市長と会員とが忌憚のない意見を交わす中で、議員、理事者として培われた豊富な知見に加え、視察研修で得られたまちづくり・地域活性化方策等に関する見聞及び施設見学会における市の政策に関する理解に基づき、市政に有益な意見・助言を始め、市政の進展に当たっての貴重な示唆を頂いている。こうした意見交換会は、市政や課題等に関する意見・助言を頂ける貴重な機会であると認識しており、意見等は市政運営の参考としている。

よって、有功者会が市政に対する有益な意見や助言を行うなど市政の推進に寄与する活動をしていることから、公益性の高い団体であると考えており、有功者会に対して行政情報の提供、有功者会に対する必要最小限の事務の補助、市長との意見交換会を行っている。

食糧費の支出については、意見交換会において、市長が儀礼的な挨拶をし、最新の市政情報を報告し、市政への理解を求め、意見を汲み取るなどし、お互いの意見交換を図ることは、対外的渉外、接遇である。その過程において、社会通念上儀礼の範囲に留まる程度の接遇を行うことは、普通地方公共団体も社会的実体を有するものとして活動している以上、容認されるべきものである。

有功者会の会員は、表彰条例第5条の規定に基づき、市議会で議決された市有功者である。それぞれ過去の実績等から市長と意見交換し、市の新たな施策に係る施設を視察して助言を行うことは、市政の推進に寄与する活動であり、行政の円滑な運営を図るといふ公益に資するものとして、市と密接な関わりがある。また、その金額も昼食費として1人当たり2,000円弱にとどまるものであり、接遇の必要性があると考えられる。したがって、意見交換会での食糧費の支出は、社会通念上の儀礼の範囲を逸脱したものとはいえず、違法不当ではない。

以上のことから、当該食糧費の支出並びに有功者会に対する事務の補助及び行政情報の提供に関しては、いずれも適正、かつ適法な事務執行であり、市に損害はない。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論の概要は、次のとおりである。

有功者は現職を退いており公務員ではなく、有功者会が行っている総会や意見交換会や視察は、公務ではない。

意見交換会での意見や助言に関し議事録も無いなど、具体的に市は把握しておらず、公益性の高い事業をしているとは考えられない。仮に貴重な意見や助言が出たとしても寿司の提供は不要である。有功者に寿司などを出すのは、市民感覚からすれば、元市長や元議員に対する厚遇としかいえず、儀礼の範囲とはいえない。

4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア 有功者について

有功者は、表彰条例第5条の規定に基づき、同条各号に定める、市の公益に関し顕著な功労があった者(第1号)、市長の職にあった者(第2号)、議会

の議員として在職４年に達した者(第３号)、副市長として在職８年に達した者(第４号)、その他市長が適当と認めた者(第５号)のうちから、議会の議決を経て有功者とされる。また、有功者には、市が行う式典への招待、慶弔の際における礼遇、その他市長が必要と認める特典又は待遇を行うことができるとされている(同条例第１３条)。

イ 有功者会及びその活動状況について

有功者会は、高槻市有功者会会則(平成１８年５月２４日実施)第１条によれば、「会員の親睦を図り研修会等を開催して知識の向上を図ることを目的とし、事務所を高槻市役所(秘書課)に置く」とし、会則第２条で現職の議員及び市理事者等を除く有功者をもって組織するとされ、会則の趣旨に賛同する者により組織されている任意の団体である。

また、運営経費として、入会金(１人１,０００円)、会費(１人年額８,０００円)、その他が充てられている(同会則第６条)。

平成２６年度における主な事業は、総会(５月２６日開催)、市長との意見交換会(７月１日開催)、議長及び副議長との意見交換会(９月５日開催)、秋季研修旅行(９月２５日及び２６日実施)、施設見学会(３月１３日実施)となっている。

秘書課によると、秋季研修旅行については、平成２６年２月に本市と「観光に関する交流協定」及び「災害時相互応援に関する協定」を締結している岡山県真庭市役所を訪問し、職員からバイオマスタウンに向けた取組みを始め、市庁舎における真庭産木材の活用状況、太陽光発電システム・バイオマスボイラの稼働状況等に関する説明を受けている。また、土蔵や白壁を残す伝統的建造物の町並みを活かした地域づくりに取り組む勝山町並み保存地区等の視察を行うほか、本市の城跡公園と同様、現在公園が整備されている岡山市の備中高松城跡及び高松城址公園資料館の視察等を行ったとのことである。

また、施設見学会では、平成２６年１２月１日に開室された市立臨時保育室を視察し、保育幼稚園総務課職員から、施設の運営状況を始め、保育所待機児童数の推移、子育て支援策の推移状況等の説明を受けている。また、安満遺跡公園整備計画地の視察では、安満遺跡公園整備室職員から同公園の整

備構想について、公園整備に係る理念や目標を始め、主要施設、関連事業として実施される雨水貯留施設や子どもが主役となる拠点施設、整備計画のスケジュール等に関する説明を受けているとのことである。

ウ 市長との意見交換会について

平成22年度から26年度までの5年間の支出命令書等の資料によると、意見交換会は年1回7月初旬から中旬にかけて開催されており、毎回、有功者が20名前後、市側が市長、政策担当部長、秘書長（現行）の3名が参加している。

なお、意見交換会の会議について、公的な記録は取られていない。

エ 請求人が違法、不当とする平成26年度意見交換会での食糧費の支出について

平成26年度の意見交換会は、平成26年7月1日に市庁舎2階の特別会議室で開催され、有功者会会員15名、市からは市長、政策財政部長及び秘書長の3名が出席した。その際、参加者18名に昼食として1人当たり1,944円（消費税等込み）の寿司及び吸い物が提供された。当該昼食代金は、食糧費（以下「本件食糧費」という。）として、同年6月26日に38,880円の支出負担行為書が秘書課長決裁され、同年7月1日に3,888円を減ずる変更支出負担行為書が秘書課長決裁された後、34,992円の支出命令が秘書課長決裁され、同年7月15日に業者に支払われた。

オ 有功者会に対する事務の補助について

秘書課に係る事務事業評価表（平成19年度実績分）には、当該評価する事務事業名において「市有功者会事務局事務」と記載され、「事務事業の目的」の項には、「1.市の公益に関し顕著な功労があった人で、議会の議決を経て高槻市有功者となられた人達で構成する高槻市有功者会、に対して(対象)、2.有功者の知識向上を図り、市政運営の理解度を深めてもらう、という課題又はニーズがあるので(現状の課題)、3.高槻市有功者会の研修及び運営事業を事務局としてサポートする、ということを行うことによって(事業の概要)、4.大局的な観点から、市政運営に対する様々な助言や提言をしていただく、という状態にするための事業です。(意図)」と記載されている。また、「今後の方向性」の項では「成果維持」とされ、「今後の方策や考え方等について」

の項では、「参加者負担金の範囲内で有効な事業が実施できるよう事務局としてサポートを行う」とされている。

また、現行の高槻市事務分掌規則における秘書課の分掌事務において、有功者会に関する事務について明確に規定したものはないが、同課の事務分擔表では、有功者会の区分において、「事業の準備・案内・実施等の補助」が記載されている。具体的な事務の補助の内容は、事業の案内状の作成及び発送、総会等の資料作成、総会等の会場の準備及び出欠者の確認、事業の企画及び手配の補助、施設見学会における市担当部局等の調整などとなっている。

なお、有功者会の会計事務等の主な事務については、会長を始めとする役員が行っている。

(2) 判断

ア 本件食糧費の支出について

上記4(1)エに記載のとおり、本件食糧費の支出に係る各財務会計行為については、本件監査請求日において、既に1年を経過しており、請求人からは自治法第242条第2項ただし書の正当な理由についての疎明がないことから、本件請求のうち、本件食糧費の支出に関する部分については、不適法なものとして却下されるべきものである。

イ 有功者会に対する事務の補助及び行政情報の提供等に要した費用の支出について

請求人は、有功者会に対する事務の補助及び行政情報の提供等に要した費用の支出については、市の損害であるとして、当該損害について不当利得返還請求し、又は損害賠償請求することを求めているが、請求人から具体的に支出された費用及び市の損害額についての主張はなく、また、それを明らかにした事実証明も提出されていないことから、本件請求のうち、当該損害に係る請求部分については、不適法なものとして却下されるべきものである。

ウ 意見交換会における食糧費の支出の差止めについて

普通地方公共団体が食糧費を支出する場合の基準について、判例では、「普通地方公共団体の長又はその他の執行機関が、当該普通地方公共団体の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは、当該普通地方公共団体も社会的実体を有するも

のとして活動している以上、右事務に随伴するものとして、許容されるものというべきであるが、それが公的存在である普通地方公共団体により行われるものであることに思い致すと、対外的折衝等をする際に行われた接遇であっても、それが社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものである場合には、右接遇は当該普通地方公共団体の事務に当然伴うものとはいえず、これに要した費用を公金により支出することは許されないものというべきである（平成元年9月5日最高裁第三小法廷判決）とされている。

また、食糧費の支出について、「普通地方公共団体は、その事務を処理するために必要な経費を支弁するものであるところ（地方自治法232条1項）、その執行機関が、当該団体の事務を遂行し対外的折衝や意見交換等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲に止まる程度の接遇を行うことは、当該団体も社会的実体を有するものとして活動している以上、上記事務に随伴するものとして許容されるべきであると解されるから、当該接遇が社会通念上儀礼の範囲内と判断し得る場合は、その費用を公金から支出することも許されると解すべきである。そして、上記「社会通念上儀礼の範囲内か否か」の判断は、当該接遇の必要性のほか、予算執行時における経済状態、国民の消費及び生活水準等の諸事情を考慮してされるべきものであるから、第一次的には予算の執行権限を有する財務会計職員の裁量に委ねられていると解さざるを得ない。しかし、他方で地方公共団体は公的存在であって、地方公共団体の事務を処理するに当たっては最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない（地方自治法2条14項）、その経費は目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出してはならない（地方財政法4条1項）と規定されており、そのような法の趣旨をふまえるならば、上記財務会計職員の裁量の範囲を検討するについては、上記諸事情に加えて、当該接遇を必要とする行政事務の性質・内容、目的、効果等をも勘案し、社会通念上相当な範囲の儀礼的支出が認められることが必要である。さらに、上記支出が食糧費からされている場合には、行政事務等の執行上直接に費消される経費であるという食糧費の性質にかんがみ、当該行政事務等の存在が明確にされるとともに上記支出と事務執行との間に直接的な関連性が認められることをも要すると解すべきである。したがって、公金からの本件各支出についても、上記

観点からみて、これが儀礼の範囲にとどまるものとして、社会通念上相当の範囲を超えており、予算執行権限を有する財務会計職員の前記載量を逸脱していると認められる場合には違法となる」(平成13年8月8日奈良地裁判決)とされている。

また、「食糧費は、交際費と異なり、行政事務及び事務の執行上直接的に費消されるものであるから、通常は接遇という場で支出することを目的としたものではない。しかし、行政事務及び事業の執行上、外部の参加を求めて会合を持つ必要があり、これと同時又は引き続いて、会合自体では不十分なところを補ったり、あるいは外部者に対し、会合への出席及び情報・助言の提供に対する儀礼の趣旨の接遇を兼ねて食糧費というにふさわしい節度ある会食をすることは、なお食糧費の対象の範囲内であるということが出来るが、社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものである場合は、それに要した費用を食糧費から支出することは許されない。そして、社会通念上儀礼の範囲を逸脱しているか否かについては、行政事務及び事業と会合等の関連性、接遇の必要性、接遇の相手方の身分及び地位、接遇の内容(金額の多寡、酒を伴ったものか)等から判断すべきである」(平成16年1月15日津地裁判決、同旨、平成13年3月22日福岡地裁判決)とされている。

そして、社会通念上儀礼の範囲内とされる相当な金額については、一人当たり5,000円を超える部分の支出は裁量権を超えたものとして違法であるとするもの(上記津地裁判決ほか)、あるいは、一人当たり6,000円を超える支出については、特段の事情のない限り、社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものであって、違法と評価されるとするものがある(平成15年12月15日大津地裁判決参照)。

以下、上記判例等に照らし、意見交換会における食糧費の支出について、社会通念上儀礼の範囲内にあるか否かについて検討する。

今後の市政運営に反映させるため市民各層から幅広い意見を聴くことは、市長の重要な公務である。意見交換会もまた、その一つとして、市長、議員及び副市長として要職を経験し市政運営の重要事項に携わってきた者、市政の進展に功労があった者、あるいは市政の進展に貢献した者として議会の議決を経た有功者から、幅広く意見を聴き、今後の市政運営に反映させる目的

で行われているものである。

そして、意見交換会の場で例年提供される昼食は、当該意見交換会への出席、あるいは市政運営等に関する情報・助言の提供に対する儀礼の趣旨の接遇を兼ねて行われたものであることが認められる。また、これら有功者に対し敬意を表し接遇するという面も考慮するならば、上記判例等に示す基準に沿う限りにおいて、意見交換会において食糧費を支出することは違法とはならない。

そこで、平成22年度から25年度までの間に行われた意見交換会での食糧費の支出の状況を見ると、いずれも一人当たり1,800円(消費税等抜き)となっている。そうするとこれら食糧費の支出は、上記判例等の基準に照らし、社会通念上儀礼の範囲内での支出ということができ、今後の意見交換会における食糧費の支出が、上記の過去5年度間における支出の額と同程度に留まる限りにおいて、その支出は違法不当とはならないものと判断する。

よって、請求人が求める意見交換会での食糧費の支出を差し止める必要はない。

エ 有功者会に対する事務の補助及び行政情報の提供に係る支出の差止めについて

上記4(1)オに記載のとおり、市は、有功者会事務局事務については、有功者会の研修及び運営事業を事務局としてサポートすることによって、大局的な観点から、市政運営に対する様々な助言や提言をしていただくという状態にするための事業であるとしている。また、有功者会が市政に対する有益な意見や助言を行うなど、市政の推進に寄与する活動をしていることから公益的な団体であるとし、当該事務については、最小限の関与を行っているとしている。

有功者会における事業は、平成26年度では上記4(1)イのとおり、市長との意見交換会、議長及び副議長との意見交換会を行っている。また、秋季研修旅行及び施設見学会では、市政運営と関連性がある事務事業について、他市への訪問や市の重要施策に係る市施設の見学を行っている。これらのことから、市政運営に対する有益な意見や助言を行う団体として、その存在意義を認め、公益性を有する団体としてその運営に係る事務の一部を補助することは、市長、あるいは議長及び副議長との意見交換会での有意義な意見や助言につなげる

ための、いわば橋渡し役となるものである。そうすると、有功者会に対して最小限の事務の補助をすることについては、合理的な理由があると認められることから、違法性、不当性はないものと判断する。

次に、請求人は、有功者会に対する行政情報の提供は不要であり、これに伴う公金の支出は市の損害であるとしている。しかしながら、有功者会に限らず市民等に対し行政情報を提供することは、高槻市情報公開条例第1条の目的である「...市の諸活動を市民に説明する責務を全うするとともに、市民の市政への参加を促進し、市政の公正で効率的な執行を確保し、もって地方自治の本旨に即した市政の発展と市民の知る権利の保障に資すること...」とあいまって、市政を推進するための重要な事務である。そうすると、市政運営に対する様々な助言や提言を行う有功者会に対する行政情報の提供は、必要不可欠のものであると思料する。この点において、請求人の主張は失当であり、到底採用することはできない。

以上のとおり、有功者会に対する事務の補助や行政情報の提供について、違法、不当とすることはできない。

(3) 結論

よって、請求人の主張に理由はなく、請求人が求める措置の必要は認められない。