

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

令和5年11月24日付けで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404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、同日付けで受理した。

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。）は、「役所交際費の支出の基準等に関する要領」（以下「本件要領」という。）第1条では、「この要領は、市政の公正を確保し、かつ、適正な事務執行を図るため、役所交際費の支出の基準及び交際費の公開に関し必要な事項を定めるものとする。」と規定し、第2条では、「役所交際費は、次の支出区分、支出内容及び支出金額に基づき支出するものとする。」として、「弔慰」については「市政関係者に対する香典に係る費用」のみを支出内容とし、その支出金額に関しては弔慰支出基準によると規定している。また、第3条では、役所交際費に係る「支出区分」、「支出年月日」、「支出金額」及び「支出内容（市情報公開条例第6条第1項第1号に該当する情報は、非公開とする。）」の各事項を、毎月、当月分を翌月の15日までに市ホームページに掲載して公開するものとするとして定めている。

本件要領では、「弔慰」に関して、市議会議員等の本人が死去した場合に、香典のみが支出できると定めており、市は、弔慰に関して香典以外支出できない。

しかし、請求人の情報公開請求により公開された文書によると、供花、生花、筒花、檜等（以下「供花等」という。）の費用が支出されていた。供花等については、弔慰に関するものであるにもかかわらず、支出科目は「(節)交際費・(細々節)役所交際費」でなく、「(節)需用費・(細節)消耗品費」であった。支出対象は、上記基準に定められた故人本人以外のものもあり、金額の範囲等も全く不

明であることから、これらの供花等に関する支出の全額は、市の損害である。

また、本件要領第3条では、弔慰に係る支出に関し、市ホームページ上で公開する義務が定められているが、供花等に係る支出は市ホームページで公開せず、役所交際費ではなく需用費で支出したことは、本件要領に定められた公開の義務を免れるためであり、故意に隠蔽が図られたものと考えられる。

供花等に係る支出は、副市長が「高槻市長」名義の供花を私費で贈ったことが報道されたことをきっかけにした請求人の情報公開請求により偶然に発覚したものである。

したがって、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても、供花等の支出負担行為等の内容を知ることができなかつたのであるから、自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」がある。

よって、本件損害について、濱田市長、歴代の決裁権者及び会計管理者、並びにその他の責任者（以下「市長等」という。）に対し、損害賠償請求するよう、また、今後本件に係る支出をしないよう差し止めることを勧告することを求める。また、上記の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も求める。

上記供花等を、監査委員本人又はその父母、祖父母、配偶者、子、孫、兄弟姉妹が市から受け取る等していた場合には、当該監査委員は、本件の監査から除斥されるべきである。

(2) 請求の理由

供花等に係る支出は、本件要領第2条に反し、違法不当である。香典に代えて供花を贈ったということもできない。弔慰に係る支出の基準・範囲が本件要領で明確に定められている以上、この基準を外れる支出を行ったことについては、裁量の範囲の逸脱又は濫用である。

自治法第232条の3は、支出負担行為について、「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」と定めている。自治法第232条の4第2項では、「会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、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たうえでなければ、支出をす

ることができない。」と定めている。

本件要領において、弔慰に関する支出を「役所交際費」で行うと定めている以上、それ以外の費目でこれを支出できない。「交際費」でも「需用費」でも支出可能となれば、予算執行の規律が乱れ、予算超過支出も生じ得るからである。

供花等について、仮に本件要領で弔慰に関する支出として認められていたとしても、交際費に係るものであるから、支出区分が「(節)交際費・(細々節)役所交際費」でなければ、支出負担行為も支出命令も支出もできなかったというべきである。

「需用費」は、市の事業又は行政事務の執行上必要とされる物品の購入、取得及び修理等に要する経費である。故人の親族が、私人の立場で営む葬儀は、市の事業でも行政事務でもないから、これに関する供花等の支出を「需用費」で行うことはできない。他自治体においては、葬儀の供花の類については、「交際費」で支出されていることからすれば、市が供花等の支出を「需用費」からすることは許されない。予算を議決した議会の軽視ともいえる。

したがって、供花等に関する支出負担行為、支出命令及び支出は、それぞれ、本件要領に反し、違法不当である。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

本件請求は、供花等に係る支出が本件要領及び予算に反し、違法不当な支出であると主張し、その全額について、市長等に対し、損害賠償請求するよう、また、今後本件に係る支出をしないよう差し止めることを勧告することを求めるものである。また、請求人は、上記の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。

これは、つまるところ、供花等に係る支出の違法性・不当性の判断を求めるものである。

よって、当該支出が自治法第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否かが監査対象事項となる。

ところで、上記の損害賠償請求権の行使を怠る事実について、監査を遂げるためには、供花等に係る支出の違法性の有無について判断しなければならない。

これは、いわゆる不真正怠る事実に係る請求であり、自治法第242条第2項に規定する1年の監査請求期間の制限が及ぶものである。

もっとも、請求人は、自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」があると主張している。

そこで、「正当な理由」の有無について検討する。

自治法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決）。

そして、「通常の注意力」ではなく、「相当の注意力」による調査を必要とする趣旨に鑑みれば、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報等だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民なら誰でもいつでも閲覧等できる情報等については、それが閲覧等できる状態に置かれれば、その頃には住民が相当の注意力をもって調査すれば知ることができると解されている（最高裁平成14年9月17日第三小法廷判決。判例タイムズNO.1107-187頁参照）。

これを本件請求についてみると、財務会計行為が秘密裡に行われたものではなく、当該行為に係る文書が作成され、情報公開の対象となった時点以降、いつでも閲覧等ができる状態にあったのであるから、請求人が相当の注意力をもって尽くすべき調査として情報公開請求をしていれば、1年の監査請求期間内に、監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたといえる。

よって、下表のとおり、令和4年11月25日から請求日までの財務会計行為（番号1については、支出負担行為を除く。）が監査対象となる。

番号	支出負担行為日	支出命令日	支出日	支出額	死去された方
1	令和4年11月20日	令和4年11月29日	令和4年12月7日	16,500円	市議会議員 ■ ■氏の実母

2	令和5年3月10日	令和5年3月10日	令和5年3月31日	16,500円	民生委員児童 委員■■■氏
3	令和5年7月31日	令和5年7月31日	令和5年8月1日	11,000円	有功者■■■氏 の実父

(2) 監査対象部課

総合戦略部市長室

(3) 請求人の意見陳述

令和5年12月18日に、自治法第242条第7項の規定に基づき請求人に陳述の機会を与えた。陳述の概要は、次のとおりである。

市は香典を交際費から支出しているが、供花等については、需用費から支出している。

交際費とは、行政実例では、「一般的には、対外的に活動する地方公共団体の長その他の執行機関が、その行政執行のために必要な外部との交際上要する経費で、交際費の予算科目から支出される経費である。」とされており、また、需用費は、一般には、市の事業又は行政事務の執行上必要とされる物品の購入、取得及び修理等に要する経費とされている。

平成21年の市議会の議事録によると、お供えを交際費から支出していたとの記録があり、少なくとも15年ほど前までは供花等についても交際費から支出していたと考えられる。平成19年には本件要領を制定し、弔慰に関しては交際費に限るとした上で、役所交際費の支出状況をホームページで公開している。これは、これまで交際費から支出していたお供えを需用費で支出し、議会での追及や公開の義務を免れるためであると考えられる。慶弔の支出の一部を需用費として支出し、非公開にすることは許されない。

また、慶弔に関するルールについて、本件要領及び本件内規の二つが存在するのはおかしい。本件内規を非公開としているのは、秘密裡に公金を私物化するためであると考えられる。慶弔に関しては、本件要領で定めているので、要領に従い支出すべきである。供花等の費用については需用費から支出しているが、交際費から支出すべきである。

供花等を贈る対象については、市への貢献を鑑みたというが、貢献の度合いを勝手に判断するのは本件要領に反するだけでなく市表彰条例にも反する。ま

た、貢献した本人に贈ることがあったとしても、その家族に贈る理由はない。

市長は供花等を贈った葬儀に参列してきたのであるから、供花等の支出について責任がある。

(4) 関係職員の意見陳述

令和5年12月18日に、総合戦略部理事兼市長室長及び同室主幹が陳述を行った。その際、自治法第242条第8項の規定に基づき請求人の立会いを認めた。

ア 関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

市は、慶弔に係る支出の基準を、本件内規及び本件要領で定めている。本件内規は、費目が交際費であるか否かにかかわらず、慶弔に関する一切の支出の区分及び内容を定めたものである。一方、本件要領は、本件内規で定める慶弔に関する支出のうち、交際費で支出するもののほか、会費、賛助等を含む交際費全般の支出の基準及び公開に関して必要な事項を定めたものである。例えば、市議会議員本人が亡くなった場合、本件内規では、香典、供花、弔辞を贈ることを定めており、そのうち香典については、交際費で支出するものとして、本件要領においても同様に定めている。

請求人は、供花等に関する基準が、本件要領に定められていないにもかかわらず、供花等の費用を支出したことは、本件要領の基準に反し、違法不当であると主張するが、供花等の費用の支出は本件内規に基づくものであり、請求人の主張は当たらない。

そのほか、請求人は、供花等の費用を需用費で支出したことが本件要領に定められた公開の義務を免れるためであり、故意に隠蔽が図られたものと考えられるなどと主張するが、請求人の主張には、何ら証拠、根拠はなく、一方的な主張であり、全く理由がない。

以上のとおり、本件支出については、何ら違法不当な点はなく、相手方の主張には全く理由がない。

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。

慶弔に関しては本件内規と本件要領の二つのルールがあり、本件内規では、慶弔に関する一切のことを定めるという発言があった。ということは、本件内規が本件要領よりも上だということになる。

しかし、本件内規は、市例規集やネットにも公開されていない、非公開のルールである。非公開のルールが、公開されている本件要領よりも上位で、優先されるのは明らかにおかしい。秘密のルールが上位ということがあっていいのか、非常に疑問である。

また、支出負担行為書や支出関係の書類を情報公開請求した際、交際費に係る文書に関しては、本件要領が支出の根拠と書いてあるものの、供花等は本件内規が根拠とは一切書いていない。そういう文書からも本件内規の存在は分からない。

最終的には、市の言い分のおりの監査結果が出ることが多いが、監査委員には、こんなことが許されていいのか考えていただきたい。

(5) 関係職員の事情聴取等

令和5年12月26日に、総合戦略部理事兼市長室長及び同室主幹に対して事情聴取を行った。また、請求書及び証拠書類について調査し、関係職員に対し質疑を行った。

4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア 供花等の支出の根拠について

(ア) 慶弔内規

本件内規は、慶事、見舞い及び弔慰に関し、支出の区分及び内容を定めたものである。そのうち、供花に係る支出は、下表のとおり規定されている。

区分	
弔慰	市議会議員／行政委員（教育委員、選挙管理委員、監査委員、公平委員、固定資産評価審査委員、農業委員）／市有功者 (1) 本人死亡の場合 (2) 配偶者死亡の場合 (3) 血族1親等死亡の場合
	消防団員、民生・児童委員、保護司／嘱託医・産業医等／校医等 (1) 本人死亡の場合

(イ) 役所交際費の支出の基準等に関する要領

本件要領第1条には、「この要領は、市政の公正を確保し、かつ、適正な事務執行を図るため、役所交際費の支出の基準及び交際費の公開に関し必要な事項を定めるものとする。」とあり、弔慰に関しては、市政関係者に対する香典に係る費用について定められている。

また、本件要領は、必ずしも慶弔に関わるものに限らず、会費、賛助等を含む交際費全般の支出の基準、及び公開に関して必要な事項を規定している。

(ウ) 本件内規及び本件要領の関係性

本件内規は、弔慰だけでなく、慶事、見舞いを含む慶弔全般の対応について定めたものであり、昭和55年4月1日に制定されている。一方、本件要領は、弔慰以外にも慶祝、見舞、会費、賛助及びその他として支出する役所交際費について定めたものであり、平成19年に市政の公正を確保し、その透明性を高めるため、交際費全般の支出の基準及び公開に関し必要な事項を定めたもので、支出内容等は市ホームページで公開されている。

本件内規と本件要領に、上位、下位の位置付けはなく、また、重なり合う部分はあるが、包含関係にはない。

本件内規で定める慶事、見舞い及び弔慰に関する支出のうち、「役所交際費」として支出されるものについては、本件要領にも定めがあるが、本件内規に定める供花等の支出については本件要領には規定していない。

イ 本件請求に係る供花等の支出について

(ア) 供花等の支出に係る事務手続

市長室が供花等の支出を行う際の事務手続については、次のとおりである。

訃報等の連絡を受けた後、本件内規に基づいて弔慰の対応内容を確認し、供花等を贈る場合は、葬儀式場に供花等の発注に係る確認を行った後、事務処理を行う。事務処理には二つの流れがあり、一つ目は、支払が口座振込の場合で、物品を購入する際の手続処理と同様に、物品購入執行伺書（自課契約）、物品購入負担行為書で内容、金額、支払先等を決裁する。請求書を手入れ後、支出命令書で支払処理を行う。

二つ目は、支払が式場等で現金払の場合で、支出負担行為書で内容、金額、支払先等を決裁する。支出命令書で資金前渡の処理をし、現金を式場に持参して支払うという事務処理方法である。

(イ) 供花等の支出の内容

供花等の支出の内容は、4ページの表のとおりである。

支出の相手方や金額の根拠を確認するため、関係書類の提出を求め、内容を確認した。

(ウ) 供花等の支出額

供花等の支出額は、葬儀式場、取扱業者などによって金額が異なっているものの、供花等の実費相当額であった。

(2) 判断

請求の要旨及び理由、請求人から提出された証拠書類、請求人の陳述、関係職員の陳述及び事情聴取並びに関係書類から判断した結果は、次のとおりである。

ア 本件要領違反について

請求人は、弔慰について、本件要領第2条及び別表において、市議会議員等本人に対する香典に係る支出のみが定められていることから、供花等に係る支出を行ったことは、本件要領の基準に反し、違法不当であると主張している。

他方、関係職員は、供花等に係る支出は、本件要領に基づき行ったもので

はなく、本件内規に基づくものであり、違法又は不当であるとはいえないと主張する。

そこで、本件内規及び本件要領についてみると、4(1)アのとおり、本件内規は、科目が交際費であるか否かにかかわらず、慶弔に関する一切の支出の区分及び内容を定めたものであり、本件要領は、慶弔に関わるものに限らず、会費、賛助等を含む交際費全般の支出の基準及び公開に関して必要な事項を定めたものである。

そして、従前から、供花等に係る支出は、(節)需用費・(細節)消耗品費で行ってきていること、本件内規と本件要領は、それぞれ定められた目的が異なるものであって、上位下位の位置付けや包含関係にはないことからすると、本件要領に供花等に係る支出についての規定がないことに矛盾はない。

したがって、供花等に係る支出は、本件内規に基づき行っているものであり、違法又は不当ではない。

イ 地方自治法違反について

歳出予算は、自治法施行規則で示されている27節のうちから経費の性質に応じて、取り扱うこととされており、市では、これらのうち需用費-消耗品費については、「その性質が使用されることによって、消費され原形を失い、また損傷しやすいもの、あるいは長期間の保存、使用に耐えないもの等の購入に要する経費。比較的短期間に消耗されるもので取得価額(単価)が3万円未満(図書は1万円未満)のもの」として整理している。

市長室は、上記に基づき、慶弔対応に伴って購入する供花等は、その性質から短期間、又は一度の使用によって消費されるものとして(節)需用費・(細節)消耗品費で取り扱うこととしている。

そこで、監査対象の供花等に係る支出についてみると、令和4年度及び令和5年度の一般会計歳出予算の(節)需用費・(細節)消耗品費の科目で計上されたものであり、4(1)イ(ア)の手続により適正に執行されたものである。

また、市長が市議会議員等の市の功労者ないしその親族の死亡に対して弔意を表すことは自然なことであり、その手段として供花を行うことは、社会通念上認められる行為である。監査対象の供花等に支出された額については、4(1)イ(ウ)のとおり、いずれも実費相当額の11,000円又は16,500

円であるから、これらの供花等に係る支出が社会通念上相当と認められる範囲を逸脱するものではない。

したがって、供花等に係る支出負担行為、支出命令及び支出は、自治法第232条の3及び第232条の4第2項に何ら反するものではない。

ウ 監査委員の除斥について

請求人は、上記供花等を、監査委員本人又はその父母、祖父母、配偶者、子、孫、兄弟姉妹が、市から受け取る等していた場合について、監査委員の除斥を求めているが、本件請求は市長等に対する損害賠償請求に関するものであり、監査委員に直接の利害関係はないことから、除斥の必要はない。

(3) 結論

以上のことから、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。