

決 定 書

第 1 請求の受付

1 請求人

角田市笠島字竹ノ内 6-1 小 湊 毅
角田市島田字桜井 2-1 日 下 七 郎

2 請求書の提出

請求書の提出日は、令和元年 1 月 1 4 日である。

3 請求の内容

請求人提出の角田市職員措置請求書による請求の要旨及び措置請求は、次のとおりである。

(1) 請求の要旨

- ① 平成 29 年 1 月 23 日、角田市副市長が熱日高彦神社（角田市島田）の新嘗祭及び神宮大麻曆頒布始祭に出席し、その際市長交際費より渉外費として 5 千円を同神社に支出した。以後、同神社の祭祀に 5 回出席し、公金を支出した金額は平成 29 年度が 1 万円、平成 30 年度が 1 万 5 千円である。
- ② ①の同神社の各祭祀には公用車を使用しており、祭祀後の直会にも出席している。
- ③ 特定の宗教法人の祭祀に出席し、市長交際費のほか職員人件費、公用車の使用料及び燃料費を公費として支出することは日本国憲法第 20 条第 3 項及び第 89 条に違反し不当な支出である。
- ④ 角田市は、この支出により 2 万 5 千円及び公用車の使用に要した経費相当額の損害を被った。

(2) 措置請求

- ① 地方自治法第 2 条第 17 項の規定に基づき法令に違反した行為は無効とし、市が被った損害額に法定金利年 5 分相当額を加えた金額について、市長が私費にて支払うよう求めている。
- ② 違法な支出に関与した副市長の解任及び当時の担当課長の転任、降格又は懲罰処分するよう求めている。
- ③ 角田市が被った損害を補填するための必要な措置及び違法又は不当な公金支出について防止するための必要な措置を講ずるよう求めている。

(3) 事実証明書

- ① 熱日高彦神社の履歴事項全部証明書 1 枚
- ② 市長交際費支出状況 5 枚
- ③ 熱日高彦神社祭祀への参加案内状 6 枚
- ④ 熱日高彦神社祭祀への参加に関わる職員の勤務状況と公用車の使用状況 4 枚
- ⑤ 平成 31 年 3 月 6 日角田市議会予算審査特別委員会総務財政分科会会議録 16 枚
- ⑥ 平成 29・30 年度熱日高彦神社事業報告並びに熱日高彦神社維持費収支決算書 6 枚

本件請求に関する市長交際費の支出として、事実証明書により確認できたものは次表のとおりである。開示請求により祭祀の案内状の写しが添付されていたが、平成29年度分については文書不存在として添付されていない。

また、各祭祀に出席した際の公用車の使用状況については、平成30年2月17日開催分が文書不存在として添付されていない。そのほか、公用車使用に係る経費についても金額を明記した事実証明書は添付されていない。

支出年月日	支出区分	支出金額	支出内容
平成29年11月23日	渉外費	5,000円	新嘗祭並びに神宮大麻暦頒布始祭
平成30年2月17日	祝儀等	5,000円	祈年祭
平成30年4月6日	祝儀等	5,000円	春季例大祭
平成30年8月5日	祝儀等	5,000円	夏季例祭
平成30年11月23日	祝儀等	5,000円	新嘗祭並びに神宮大麻暦頒布始祭

4 請求の受理

本件請求については、所定の形式的要件は具備しているが、地方自治法第242条の要件に適合しているかどうかを慎重に判断する必要があるため、令和元年11月18日に両監査委員出席のもと審査を行った。その結果、請求の一部について、要件を満たすかどうか疑義のある内容が含まれていたが、実質審査により明らかにすることとし、これを受理した。

5 請求人の陳述及び証拠の提出

令和元年12月4日に地方自治法第242条第6項に基づく陳述聴取を行った。同年11月27日に行った財務会計行為の相手方(熱日高彦神社宮司。以下「関係人」という。)の事情聴取により判明した市長交際費の全額返還について言及したが、本件請求の補正には至らなかった。また、この時、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書及び事実証明書並びに陳述で得られた内容を総合すると、請求人は本件請求において市長(市長代理人を含む。以下同じ。)が政教分離を規定する日本国憲法に反して特定の宗教法人の祭祀に出席したことは、地方自治法第2条第16項により行政行為として無効で、祭祀出席に要した費用の支出を市が被った損害ととらえ、市長に対して損害を補填する措置のほか、関係職員の処遇及び防止のための必要な措置を講ずるよう求めるものと解されることから、請求人が指摘している事項ごとに、地方自治法第242条第1項及び第2項に規定する請求として適当かどうか検討する。

(1) 宗教法人熱日高彦神社祭祀出席に伴う市長交際費の支出について

- ① 市長交際費は、総務課が管理しており、毎月、当該月分を資金前渡により、受け取った後、個々の交際毎に所要額を支払い、月末締めで当該月分の精算が行われている。市長交際費の支出については市長交際費支払基準(平成22年4月1日施行)に基づき執行している。
- ② 市長が以前から神社を中心とした地域のコミュニティのあり方に関心を持ち、その活動状況を見たいとの申し出があり、また、これに賛同した熱日高彦神社総代長の指示により、年間活動状況を紹介するため、関係人は祭祀開催について案内状を逐次送付することになっていた。

- ③ 市長に宛てた祭祀の案内状は、総務課長が文書受付後、これまでに事例がないことから出欠の要否及び交際費の支出について市長及び副市長に相談の上、公務として副市長の出席と渉外費5千円を支出することの意思決定を受けていた。以後、前例踏襲という形で同様の対応を行っていた。出席者は5回の案内のうち4回が副市長で、平成30年2月の祭祀には道の駅整備室副主幹が出席していた。
- ④ 本請求に関する資金前渡された交際費の管理については、交際毎に現金出納簿に記帳されており、支出命令書、精算書その他関係書類の金額はいずれも正確で、かつ整合している。用途については、市のホームページで公表していた。
- ⑤ 令和元年10月17日に、熱日高彦神社総代長は市総務部長に本件請求の市長交際費2万5千円を全額返還していることが、関係人の陳述聴取により明らかになった。これについての財務処理は、翌18日に令和元年度一般会計の雑収入として調定・収納していることを確認した。よって、本件請求前に全額返還されていたことにより、地方自治法第242条第1項に基づく請求要件を満たしていないものと判断したので、これを監査対象とすることはできない。

(2) (1)の各祭祀の出席に伴う公用車使用に係る経費（職員人件費、公用車の使用料及び燃料費）の支出について

① 「正当な理由」の有無について

住民監査請求の期間については、地方自治法第242条第2項に「請求は、当該行為のあつた日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。平成30年11月23日の祭祀出席に伴う公用車使用の経費については期間内の請求と認められるが、平成29年11月23日から平成30年8月5日の4件の各祭祀出席に伴う公用車使用の経費については、1年の請求期間を経過しているため「正当な理由」の有無について検討する。

ア. 「正当な理由」の有無については、「当該行為が秘密裏にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には、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上記の程度に当該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。」とされている（平成14年9月17日最高裁判所判決）。さらに「相当な期間」については、財務会計上の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4か月経過後に提起された監査請求は相当な期間にないとされ（昭和63年4月22日最高裁判所判決）、2か月内に提起された監査請求は相当な期間内にあるとされている（平成15年12月15日大津地方裁判所判決）。そして、2か月余りで監査請求書等が作成され、3か月弱で提起された監査請求は相当な期間にないとされたことから（平成14年9月12日最高裁判所判決）、「相当な期間」は2か月程度であると解されている。

イ. 本件請求の平成29年11月23日から平成30年11月23日までの熱日高彦神社祭祀に伴う公費の支出については、市のホームページで公表していることから、当該行為が秘密裏になされたということもなく、また、平成31年角田市議会予算審査特別委員会総務財政分科会（平成31年3月6日開催）において請求人の一人が自ら市長交際費の支出について質疑していることから、当該行為の存在及び内容を知り得ないような特別の事情もなく、質疑した日が内容を知り得た時と解すれば、本件請求は「相当な期間」も経過している。

したがって、以上のことから当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したことについて「正当な理由」があったと認めることはできない。

よって、本件請求のうち平成29年11月23日から平成30年8月5日までの各祭祀出席に伴う公用車使用については、これを監査対象とすることはできない。

② ただし書の規定適用（期間制限）に関する請求人の主張について

請求人は、本件請求が1年の期間制限に服さない理由について日本国憲法第20条第3項及び第89条に違反していることや、公金の違法・不当な支出についての防止を求める等正当な理由を示していることを主張しているが、①に示した判例に合致しないことは明らかである。したがって、期間制限に関する請求人の主張には理由がない。

以上のとおり、検討した結果を踏まえ、本件請求のうち、平成30年11月23日開催の祭祀出席に伴う公用車使用に係る経費の支出についてを監査対象とする。

2 監査対象部局等

- (1) 総務部総務課を監査対象部局とした。
- (2) 令和元年11月27日に関係人から事情を聴取した。
- (3) 同年11月29日に市長から監査に必要な関係資料と弁明書の提出を受けた。
- (4) 同年12月4日及び12日に関係職員から事情を聴取した。

第3 事実関係の確認

監査対象事項について、関係人及び関係職員からの事情聴取、関係資料の調査及び確認の結果、次に掲げる事項を確認した。

1 祭祀出席に伴う公用車の使用について

- (1) 公用車の使用について
 - ① 公用車使用の背景について
市は公用車の効率的な運用を図るため、角田市公用自動車使用管理規程（昭和48年角田市庁訓第1号。以下「管理規程」という。）を定め、公用車を管理運用している。
 - ② 公用車の使用方法について
特別職は、運転専任職員が配置されている公用車を使用することになっている。運転専任職員は管理規程第4条の規定に基づき、総務課長の運転命令により公用車を使用している。
 - ③ 公用車の管理方法について
総務課長は、運転専任職員が配置されている公用車を運転した時は、管理規程第8条の規定に基づき、公用自動車等使用簿及び運転日誌への記録を義務付けている。
 - ④ 公用車の使用状況について
平成30年11月23日の使用については公務として取り扱い、総務課長から運転命令により運転専任職員を指定し従事させていた。当日の運転業務内容については、管理規程に基づき公用自動車等使用簿及び運転日誌への記録をしている。

(2) 公用車の運行に係る経費について

- ① 公用車の所有権は市にあり、使用料は発生していない。
- ② 燃料費は、総務課長が角田市契約規則（平成15年角田市規則第5号）に基づき、単価契約を締結した指定給油所で給油を行っている。平成30年11月23日運行時の燃料費の代金は11月末月締めで、12月14日に8,147円支払われている。また、当日の燃料費を走行状況から算出した金額は、590円(11月分支払燃料費÷11月走行距離×当日走行距離 8,147円÷483Km×35Km)となっている。
- ③ 平成30年11月23日の公用車運行に伴う運転専任職員の時間外勤務手当については、翌月21日に時間外勤務従事時間3時間45分に対し6,443円が支給されていた。

2 監査対象部局の見解（弁明書から抜粋）

(1) 弁明の趣旨

措置請求書には「祭祀」に出席し、当該「祭祀」への市長交際費の支出は違法であり、「祭祀」参加の際の公用車の使用、職員の従事も違法だとして、そのための支出により角田市に損害を与えた、と主張している。

さて、熱日高彦（あつひたかひこ）神社における各種祭典については、古くから地域に根付いた地域の伝統文化であり、地域の子ども神輿をはじめ、はぐくみ学園生徒による神輿など、地域住民の協力のもと世代間、地域間のコミュニティの礎となっている祭りであると認識している。そのことから、本市としても、それらの祭りを通して、地域コミュニティ形成へ大きく寄与している状況であるものと考えている。

古くから地元の伝統文化として根付いた地域の大切なお祭りであり、地域コミュニティ形成にも大きな役割を担っているものと認識していることから、本市としては、地域伝統文化の継承と、地域コミュニティ形成のための地域行事へ、参加したものである。

そして、本市の支出行為は、このような祭祀に対してではなく、「祭典終了後」に行われた「直会」について食事なども伴うため、常識的な金額を支出したものである。

市長（代理として副市長）の祭祀への参加は、祭祀の場で市長として紹介されることも扱われることもなく、周囲にも市長であることがアピールされることもないのであり、他の参加者に混じり一緒に参加したに過ぎないのであって、神社に対する援助、助長、促進になるような行為でないことは明らかである。

また、「直会」はいわば祭典終了後の懇親会で市内各組織の関係者が集う会合であり、それへの出席には宗教的意義は何もなく宗教的活動に該当しないことは明らかである。

なお、「直会」に出席する際に参加費分として会費相当分を交際費から支出したが、熱日高彦神社総代会より「案内状には会費等の記載はしておらず、本来徴収する予定のないものであった」との理由から、令和元年10月17日付けで、25,000円（5回×5,000円）が既に自主返還されており、いずれにしても「角田市に損害を与えた」ことはない。

したがって、地方自治法第242条第1項の「地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきこと」に該当しない。

(2) 弁明の理由

「政教分離原則違反の判断基準」は「目的効果基準」である。「その行為の目的が宗教的意義を持つか」、「その効果が宗教に対する援助、助長、促進、又は圧迫、干渉等になるような行為かどうか」であり、双方の規範に該当しなければ違憲とならないため。

※ 津地鎮祭事件（最高裁判例、昭和52年7月13日）

(3) その他の事項

措置請求書で問題にしている行為のうち、平成29年11月23日の分、平成30年2月17日の分、平成30年4月6日の分、平成30年8月5日の分については、地方自治法第242条第2項により、各行為日から請求時まで1年以上経過しており、請求の対象とならない。問題となっている市長交際費の支出については、各自の支出について翌月のホームページですべて一般に公開している。したがって、各支出行為は秘密裏になされたものではなく、一般住民が相当の注意力をもって調査すれば各支出行為を知ることができたから、「正当な理由」はない（最高裁平成14年9月17日判決等）。

したがって、措置請求の対象行為は平成30年11月23日の行為のみである。

第4 監査の結果

1 判断

以上のとおり確認した事実関係を総合し、次の通り判断する。

本件請求のうち、

- (1) 監査対象事項(1)については、本件請求前に全額返還されていたことにより、地方自治法第242条第1項の請求要件を満たしていないものと判断し、これを却下する。
- (2) 監査対象請求(2)のうち平成29年11月23日から平成30年8月5日までの公用車使用に係る経費の支出については、地方自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」があったとは認められないことから、1年の請求期間を経過していると判断し、これを却下する。
- (3) 監査対象請求(2)のうち平成30年11月23日の公用車使用に係る経費の支出については市に損害を与えた事実はなく、請求人の主張は理由がないと判断し、これを棄却する。以下、判断理由について述べる。

2 理由

本件請求を判断するにあたり、平成30年11月23日の熱日高彦神社で開催された祭祀における市長の出席の適否と、当該祭祀出席に伴う公用車使用に係る経費の支出について、基本的な考えを述べる。

(1) 祭祀への出席の適否について

① 関係法令

憲法第20条第3項は、国や地方公共団体が宗教活動を行うことを禁止し、憲法第89条は公金その他公の財産を宗教上の団体の使用、便益、又は維持のために支出すること、又はその利用に供することを禁止している。

憲法第20条第3項及び第89条の政教分離規定に関する最高裁判所の判例（昭和52年7月13日大法廷判決）は、「国家が宗教的に中立であることを要求するものであるが、国家が宗教とのかかわり合いをも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右の諸条件に照らし相当とされる程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であると解すべきである。」としている。そして、憲法第20条第3項の宗教的活動とは、「当該行為の目的が宗教的意義をもち、その効果が宗教に対する援助、助長、促進又は圧迫、干渉等になるような行為をいうものと解すべきである。」とし、当該行為が宗教的活動に該当するかどうかを検討するに当たっては「当該行為の主宰者が宗教家であるかどうか、その順序作法（式次第）が宗教に定める方式

に則ったものであるかどうかなど、当該行為の外形的側面のみにとらわれることなく、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。」としている。

② 祭祀への出席の適否について

前述の判例を踏まえ、本件請求についてみると、同神社で行われる祭祀は、長年にわたって地元住民によって支えられてきたものであって、地域コミュニティの活性化に寄与し、かつ、歴史的・文化的価値を有する地域資源として位置付けられている。この状況において、市が特定の宗教を援助・助長・促進し、他の宗教に圧迫・干渉を加えているとは考えられないものである。

また、市長が祭祀及び直会に出席したのは、宗教的行事への参加を目的にしたものではなく、地域の各種団体や住民等が多数出席されることから、これらの方々と懇談や意見を聴く機会が得られることを期待し、また、これらの者との友好、信頼関係の維持を図ることを目的としたものと考えられる。この背景には角田市の抱える様々な行政課題解決のために、地域に出向いて行ったものとみることができる。したがって、違法を認めることはできないと判断するものである。

(2) 公用車使用に係る経費の支出について

① 公務性の有無について

本市では協働のまちづくりを進めていくためには、地域コミュニティの活性化を図ることが重要ととらえており、地域住民との親睦の機会を重視し、友好、信頼関係の維持増進に努めている。このような公務のあり方については、「普通地方公共団体が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役割を広く担うものとされていること（地方自治法第1条の2第1項）などを考慮すると、その交際が特定の事務を遂行し対外的折衝を行う過程において具体的な目的をもってされるものではなく、一般的な友好、信頼関係の維持増進自体を目的としてされるものであったからといって、直ちに許されないこととなるものではなく、それが、地方公共団体の上記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見ることができ、かつ、社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、当該普通公共団体の事務に含まれる」（平成18年12月1日最高裁判所判決）とされている。

これを本件請求についてみると、地域コミュニティの核として機能している地域の祭祀や、その際に開催される直会は、地域コミュニティ形成の担い手である行政区や地域各種団体の多くの住民が集う場所となっていることから、これらの行事に参加することは、これをまたとない機会ととらえていたものと推察される。祭祀出席は、地方公共団体の役割を果たすために、多くの住民と懇談し、意見を聴くことが目的であり、社会的通念上儀礼の範囲にとどまるものと考えられるので、公務性が認められると判断するものである。

② 公用車使用の必要性について

市の公用車の使用その他の管理に関し必要な事項は、管理規程に定められている。第4条に公用車の使用の手続きが規定されており、公用車の管理者である総務課長が当該公用車等の使用が用務地、用務の内容又は所要時間等からみて明らかに経済的かつ効率的であるとして認めている場合に、運転専任職員に運転命令が出されることになっている。この点から、公務に関連する限り公用車の使用は管理規程に基づく正当なものであり、その使用がおおよそ公務と関

連しないものであることが明らかである場合に限り違法となるものと考えられる。公用車の使用が公務と関連しないものであると明らかであるかどうかは当日の公務ごとにその必要性等に照らして判断する。

ア. 平成30年11月23日は、他の公務との兼ね合いから公用車使用の必要性があったと判断する。

イ. 前述のとおり祭祀出席については公務性が認められ、公務に関連する公用車の使用として妥当性が認められると判断する。

(3) 以上のことから、本件請求の公用車使用に係る燃料費の支出及び運転専任職員の時間外手当の支給については、違法又は不当とは認められないと判断する。よって請求人が主張する措置請求①から③については認められない。

3 結 論

以上のことから、本件請求においては、祭祀出席に伴う市長交際費に係る請求については却下し、公用車使用に伴う経費の支出に係る請求のうち平成29年11月23日から平成30年8月5日までの公用車使用については却下し、平成30年11月23日の公用車使用については、市に損害を与えた事実はなく、請求人の主張には理由がないものと判断し、請求を棄却する。

4 意 見

本件請求を却下した市長交際費については、支出基準に明確さを欠く部分があったため、支払いの相手方や職員の判断に混乱を招いた。市長交際費の支出に当たっては、公益性や行政効果を十分に考慮し、支出基準を明確にするよう見直すことを望むものである。

令和2年1月8日

角田市監査委員 南 部 信 一
角田市監査委員 湯 村 勇