

栃木市監査委員告示第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、平成24年12月20日付で請求人 手塚弥太郎氏（代表）外12名から提出された栃木市職員措置請求について、同法同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を別紙のとおり公表いたします。

平成25年2月14日

栃木市監査委員 板 倉 安 秀

栃木市監査委員 梅 澤 米 満

第1 請求の受付

1 請求人

栃木市祝町13番4号 手塚弥太郎 外12名

2 請求受付年月日

平成24年12月20日

3 請求の受理

本請求は、所定の法定要件を具備しているものと認め、平成24年12月27日にこれを受理した。

4 請求の要旨

- (1) 栃木市ホームページにおいて公開されている市長交際費の支出状況によると、市長は、平成23年12月に、栃木市特別顧問（以下、「特別顧問」という。）との意見交換会という名の下に飲食を伴う懇親会を開催し、会費として3万円を支出した。

特別顧問とは、栃木市特別顧問設置規則（平成22年栃木市規則第217号）により、平成22年12月をもって委嘱された地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第3号に規定する特別職である。

過去の判例（武蔵野市長交際費判例 平成12（行ウ）283 平成14年6月21日東京地方裁判所判決）に照らすと、市長交際費からこのような支出をすることは違法不当である。

この意見交換会は、会議記録がないため、具体的な証拠がなく有益であったかどうかを判断することができず、かつ、会場、時期等を勘案すると意見交換会と名をすり替えた忘年会であったと考えられる。

- (2) 措置要求

損害を市に返還させるよう求める。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書内容及び請求人の陳述、証拠書類から判断して、栃木市長交際費の支出が社会通念上の範囲を逸脱し、地方財政法第4条第1項の規定に違反した不当な支出に該当し、市に損害を与えたかどうかを監査の対象とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法（以下「法」という。）第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成25年1月11日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

3 請求人による事実証明書

平成23年12月における市長交際費の支出状況一覧
判例地方自治245号

4 監査対象部局等

総合政策部秘書広報課

5 関係人の事情聴取

法第199条第8項の規定に基づき、平成25年1月11日に、次の者から事情を聴取した。

秘書広報課長

秘書担当副主幹

第3 監査の結果

1 請求人の陳述及び関係人の意見の概要

(1) 請求人の意見

- ・市が財政難で、40億円余りの市税が回収できない状況の中、市長たる者は、底辺に生きる者の立場を考えながら行政に携わるべきであり、たとえ3万円であっても市民の血税であり公金であるから、支出に当たっては用途を充分に見極めなければならない。
- ・特別顧問の選出や人数について、疑義がある。
- ・各課で仕事を依頼した際には相応の報酬を支払っているのだから、懇親会の会費は、自己負担とすべきである。市民感覚として、市長が特別顧問を歓待するということは不適切である。
- ・意見交換会には、市長、副市長のほかに市の職員も出席させているが、職員には自己負担させており、公平さに欠けている。
- ・意見交換会といいながら交わした意見の記録がなく、お茶を飲んでそのまま懇親会を行っているが、これは市長が批判してきた前市長の姿勢と何ら変わらない。市民を欺く行為である。

(2) 関係人の意見

- ・意見交換会は、会議ではなく市政全般に関わる意見をお伺いするという趣旨で行ったものであるため、特に議事録を作成する必要がないという判断で議事録を作成しなかった。
- ・市の職員は、懇親会は自費で参加することになっているので、今回もそのような対応とした。ただし、市長の代理で参加する場合には交際費から支出している。
- ・特別顧問は、設置規則に規定されている各分野において、各種委員をお願いしている方の中から選出した。
- ・特別顧問は、形式上特別職としているが、実質上報酬は支払われておらず、外部の第三者であると判断した。

2 事実関係の確認

関係書類及び関係人に対する調査の結果、次の事実関係を確認した。

(1) 市長と特別顧問との意見交換会

ア 平成23年11月16日付栃市秘第34号により、同年12月9日(金)午後4時から、市長公室において、市政の各分野における現状と課題等をテーマとして意見交換会を行ない、併せて午後5時30分から懇親会を開催することが5名の特別顧問に通知された。

イ 当日午後4時から市長公室において開催された意見交換会には、特別顧問4名(1名欠席)、市長、副市長、総合政策部長、総務部長及び秘書広報課長の9名が参加し、各特別顧問から持ち寄られた話題により、フリートークによる意見交換が行われた。

ウ 会場を市内のホテルに移し、午後5時30分から開催された懇親会には上記9名が参加し、飲食代として1人当たり5千円、合計4万5千円が支払われた。その内訳は、市長交際費から支出された3万円(特別顧問4名、市長及び副市長の6名分)と、総合政策部長、総務部長及び秘書広報課長の3名が5千円ずつ支払った自己負担分1万5千円であった。

(2) 市長交際費支出基準

当該基準は、平成23年4月1日から実施されたものであり、意見交換会を当該基準に照らし合わせると、種別は「その他」、支出範囲は「社会通念上妥当と認められるものであって、市長が特に必要と認めた経費」、支出額は「協議」に該当する。

(3) 近隣各市の状況

近隣各市のホームページで公表されている市長交際費を見ると、金額に多少の差はあるが、支出の目的は祝金、香典等とほぼ同様である。

(4) 特別顧問設置規則

当該規則は、平成22年11月25日に公布、施行されている。

3 監査委員の判断

交際費とは、法第232条第1項の「当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費」の一つであり、行政実例や判例等によると、地方公共団体の長又はその他の執行機関が、行政執行上、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交渉上支出する経費で、支出については地方公共団体の長に一定の裁量があると解されている。しかし、法2条第14項で「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小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」とされ、かつ、地方財政法第4条第1項で「地方公共団体の経費は、その目的を達成する為の必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定されている点に注意しなければならない。

これらのことを判断基準として、本件請求にある市長交際費から金員を支出したことが、違法若しくは不当に当たるのかを総合的に判断した。

(1) 特別顧問についての考察

市長が交際費を用いて交渉する外部のものに特別顧問が含まれるか否かを判断するに当たり、特別顧問の身分について検討を行った。

ア 地方公務員法逐条解説によると、公務員の範囲に属するか否かを判断する基準として①その者の従事している事務が地方公共団体の事務であること（事務の性質）、②地方公共団体の権限ある機関によって任命されていること（任用の性質）、③勤労の対価として地方公共団体から報酬を受けていること（報酬の内容）の3点が挙げられており、この3点を満たさない場合には、総合的に判断すべきものとされている。

イ これを特別顧問に当てはめてみると、栃木市特別顧問設置規則第2条が「特別顧問は、次に掲げる事項について、市長に助言を行い、その求めに応じ、関係機関との調整を行うものとする。」と規定し、市政に関する事項を職務としていることから1点目の事務の性質については要

件を満たしているとは判断できる。

次に、同規則第3条が「市長は、前条に規定する職務を遂行するために必要な幅広い経験及び高度な識見を有する者のうちから、特別顧問若干名を委嘱するものとする。」と規定していることから、2点目の任用の性質についても要件を満たしているとは判断できる。

3点目の報酬については、同規則第6条で「特別顧問には、その職に伴う定額の報酬は、支給しない。」と規定しているが、法第203条の2が、「普通地方公共団体は、(中略) その他普通地方公共団体の非常勤の職員(短時間勤務職員を除く。)に対し、報酬を支給しなければならない。」と規定していることから、同規則第6条には瑕疵があり効力を否定すべきであるとも考えることもできる。

しかし、「定額の報酬は、支給しない。」という規定は「定額でない報酬は、支給することができる。」と解すことも可能であり、定額の報酬は支給していないが、実際に講師、委員等として職務を行った場合には相応の報酬を支給しているのであるから、勤労に対する対価は得ており、3点目の報酬の内容についても満たしているとは解すことができる。

ウ 以上のとおり、公務員としての3要件のうち2要件については問題がなく、3点目の報酬についても満たしていると考えられること、さらに、同規則第5条で「特別顧問は、地方公務員法(昭和25年法律第261号)第3条第3項第3号に規定する非常勤の特別職とする」と規定していることなどを考え合わせれば、総合的に見て、特別顧問は栃木市の公務員であると判断できるから、交際費を支出する相手方としての外部性を認めることはできないと考えられる。

(2) 市長交際費の額についての考察

ア 栃木市市長交際費支出基準によると、「市長交際費とは、栃木市長が、栃木市を代表し、市政運営に必要な外部との交際上特に必要と認める場合に、予算の範囲内で支出する経費とする。」とされており、当該意見交

換会については、「社会通念上妥当と認められるものであって、市長が特に必要と認めた経費」という区分から支出がなされている。

「社会通念上妥当と認められるもの」の範囲を明確にすることは容易ではないが、国家公務員倫理法第6条において、「事業者等から、金銭、物品その他の財産上の利益供与若しくは供応接待を受けたとき（中略）（当該贈与等により受けた利益の価額が1件につき5千円を超える場合に限る）は、（中略）贈与等報告書を、各省各庁の長等又はその委任を受けた者に提出しなければならない」とし、かつ、「贈与等報告書の提出を受けたときは、当該贈与等報告書（中略）の写しを国家公務員倫理審査会に送付しなければならない。」と規定していることから、国家公務員に対する5千円を超える利益供与、供応接待については、妥当性を欠く恐れが高いと考えていることがうかがえる。

イ 市長交際費から支出された3万円は、1人当たり5千円の飲食代6人分であるから、国家公務員倫理法に照らして考えれば、報告が不要な最上限に収まっており、社会通念上直ちに不当とはいえない額であるが、会費と称して同席者の負担分までも支出することは、交際費の範囲を逸脱するものと考えられる。

(3) 意見交換会の有益性についての考察

市長の交際事務として行われる意見交換会は、行政の円滑な運営を図るために必要な相手方との信頼関係ないし友好関係を維持することにあるから、話し合われた内容を必ず記録として残さなければならないとは言い切れず、記録がないという事実により意見交換会等の意義が否定されるものではない。

したがって、当該意見交換会及び懇親会における意見、会話の記録がないからといって、市長の個人的な交際又は忘年会であったと断ずることはできないが、公平公正で透明性のある市政を信条として掲げる以上、常に説明責任を果たせる用意を整えておくことが望ましく、また、暮れも押し

迫った時期に午後4時から意見交換会を行い、引き続き5時30分からホテルで懇親会を開催するという設定であると、実質的には忘年会であったとか、懇親会がメインであったのではないかといった疑いが生じることは容易に想像できることであるから、今後は注意が必要であろう。

(4) 参考事案

本件と類似し、妥当性を判断するに当たり参考となる事案として、最高裁判所において是認された、東京地方裁判所平成14年6月21日判決を引用する。

ア 事件の概要 武蔵野市の住民が、部課長会後の懇親会の費用を市長交際費から支払ったことは違法であると主張し、市長に対し、上記の支出相当額及びその遅延損害金を同市に賠償するよう求めた事案。

イ 裁判所の判断 市長が部課長の会合に参加して意見交換や情報収集を行うことが市政の円滑な推進に資するもので、市長としての事務遂行上必要であるとしても、部課長会の懇親会は市政に関する意見交換や情報収集を目的とした行事とは認めがたく、この様な行事に交際費を支出して参加することが、市長としての事務遂行上必要であるということとはできないから、社会通念上相当な範囲を逸脱している。したがって被告は、武蔵野市に生じた損害と遅延延滞金を武蔵野市に支払うべき義務がある。

4 結 論

上記3のとおり、監査の過程においては、請求人の主張に理由があるものと認め、市長に対して必要な措置を講じることを勧告すべきものと考えられたが、平成25年1月16日付で市長が3万円を市金庫へ返納したことにより、現時点では市の損害を認めることができない。

したがって、本件請求には、理由がないから棄却する。

これは、監査委員の合議による決定である。

5 付帯意見

資料の収集及び監査の過程において、次のとおり疑義が生じたので是正されたい。

(1) 手続きの適正化について

特別顧問設置に至る経緯を見ると、秘書政策課秘書担当が特別顧問設置規則案を平成22年11月24日付けで発議し、翌25日に決裁及び交付手続きを完了して同規則を施行、翌26日に委嘱及び会議の開催について発議し、同年12月15日付けで現在も特別顧問の職にある5名に対し委嘱が行われた。

このような場合、通常であれば当該規則案は例規審査委員会の審査を経て、その後部長会議等で審議されるところであるが、本件においては、それらの手続きが省略され、かつ、直ちに委嘱が行われていることから、特別顧問の設置を急ぐ何らかの事情があったと推測されるが、オリン晁電社跡地取得事件でも問題となったように、特別な事情があるからといって変則的な手続きが許されるものではなく、むしろ特別な事情があるときこそ疑惑を招くことのないように正規の手続きを踏むことが重要である。

また、当該規則案を秘書広報課秘書担当が発議しているが、事務分掌から考えると秘書担当が発議したことについては違和感があり、総合政策課、総務課、職員課等が発議することが普通であると考えられることから、この点においても、今後は注意が必要であろう。

(2) 報酬等の支出基準について

請求人が主張したとおり、特別顧問が市で講師や委員を務めた場合に謝金が支払われていたが、明確な支出基準がないため、支払額を決定した理由について合理的な説明ができないものが見受けられた。

また、特別顧問設置規則第6条第1項において報酬を支給しないと規定したことの是非はいずれにしろ、栃木市のひっ迫した財政状況を考慮

して特別顧問を無報酬としたのであれば、特別顧問に選定された5名が、各人の専門分野において講師等を務めたことにより報酬を支払う場合には、当該規則第6条第1項の趣旨を踏まえて通常の報酬より額を抑えた謝礼程度にとどめることが妥当と考えられる。

なお、同一の課が同一の特別顧問に謝金を支給した場合に、源泉徴収税額の有無等の対応にばらつきがある不自然な例も見受けられたので、今後は適正に処理されたい。

(3) 類似の支出について

本件においては、請求人が違法支出であると主張した額が、監査結果を出す以前に市長により返還されたことから請求を棄却する結果となったが、このような対応が好ましくないことは言うまでもない。

再び同様の問題が提起されることがないように、注意を要する支出について以下に付記する。

ア 食糧費について

食糧費とは、行政執行上の直接的必要性から実施される会議、式典等に付随して消費される接遇経費であり、その支出により事務事業が円滑に推進され、行政運営に寄与することが期待される場合に認められるものであるが、近年、オンブズマンなどの追及により、全国的に食糧費に関する問題が浮上したため、いずれの自治体においても食糧費の支出については極めて抑制的で事実上廃止同然となっていることは、行政に携わる者であれば周知の事実である。

ここに、改めて、食糧費等が公費をもって賄われていることの重さに思いをいたし、いやしくも社会的な批判を招くことのないよう簡素かつ公正を旨とした節度ある対応と、法規に則った適正な予算執行の徹底に一層努められたい。

イ 交際費について

例えば、平成24年8月に香料として支出した交際費については、

市の保育園における誤嚥事故により亡くなった園児に対する香料として支出したものであり、痛ましい事故で亡くなられた園児や遺族を思えば余りに少額であるが、市長交際費支出基準の趣旨及び金額を考慮すると、全額を交際費から支出することについては疑義があると言えよう。

本市では交際費支出基準が明文化され、支出の適正化が図られてきたところではあるが、行政に対する市民の関心が高まっている昨今、行政運営の透明性を高めるため、市民に対する説明責任を果たすことが肝要である。

特に交際費は、その用途が市民の疑惑を受けやすい経費であるので、市民の信頼確保に向けて、その支出の適法性の有無、適切な支出の在り方について、さらに慎重に検討することが望まれる。

なお、今回は、ホームページによる交際費の公開が住民監査請求の発端となったわけであるが、本件の影響で今後、市民に対する情報の提供が制限されることのないよう、公平公正な市政の実現を目指して、より一層情報の提供に努めていただきたい。