

網走市職員措置請求監査結果報告書

令和8年8月28日

網走市監査委員

— 目次 —

第1	請求の受付	1
1.	請求人	
2.	相手方	
3.	請求書の提出日	
4.	請求の内容	
5.	請求の要件審査	
6.	監査委員の除斥	
第2	監査の実施	2
1.	監査対象事項	
2.	請求人の証拠提出の機会及び陳述の機会	
3.	監査の対象部課	
4.	監査の方法	
5.	監査の期間	
第3	事実関係の確認	3
1.	関係人調査に係る確認書類	3
2.	関係人調査（1回目）	3
3.	本件に係る確認事項及び監査結果等	3
4.	関係人調査（2回目）	5
5.	本件に係る確認事項及び監査結果等	6
6.	関係人調査（3回目）	7
7.	本件に係る確認事項及び監査結果等	7
第4	市の見解（令和8年7月22日付で提出された弁明書）	10
第5	監査結果	12
1.	監査委員 藤原誉康の意見	12
2.	監査委員 小田部照の意見	15
第6	結論	19

網走市職員措置請求に係る監査結果

第1 請求の受付

1. 請求人
網走市 半澤 圭一
 2. 相手方
網走市長及び香典の支出をおこなった職員
(令和7年7月1日から令和7年10月7日までの香典支出)
 3. 請求書の提出日
令和8年6月30日
 4. 請求の内容(請求書原文のまま掲載)
請求人が提出した「網走市職員措置請求書」による請求の趣旨、損害の内容及び措置請求の内容は次のとおりである。
-

第1 請求の趣旨 網走市の違法・不当な公金支出について

- 1 対象となる職員等
網走市長及び下記2記載の香典の支出をおこなった職員
- 2 財務会計上の行為等
次の令和7年7月1日以降に行われた香典の支出
(以下、本件公金支出という。)
 - (1) 令和7年 7月 1日、1万円
 - (2) 令和7年 7月 9日、1万円
 - (3) 令和7年 8月12日、1万円
 - (4) 令和7年 8月28日、1万円
 - (5) 令和7年 9月 5日、1万円
 - (6) 令和7年 9月24日、1万円
 - (7) 令和7年10月 7日、1万円
- 3 違法又は不当な理由
 - (1) 市長による香典の支出先の恣意的な選定
 - ア 情報開示請求により、令和7年11月21日時点で明らかにされた令和7年度の「香典」支出には、香典を受け取った喪主が黒塗りとされており、いかなる者に支出したか不明である。また、喪主と死者の関係についても、「ご母堂」「ご令室」「ご尊父」と明らかになっている場合もあるが、不明な場合もある(9月24日支出分)。
 - イ 網走市においては香典の支出基準は規程などでは定められていない。そのため、市民から見て、どのような場合に、市から香典が渡されるのかは明らかでない。いかなる者に対し、いかなる関係者が死亡した場合に、いくら支出するかは、市長の自由な判断に委ねられている。実際、同じ条件であっても、一方には香典が渡され、他方には渡されていないという事態が発生している。市長が支出基準なく、恣意的に香典の支出先を選定していると言わざるを得ず、違法又は不当である。

ウ 仮に、公表されていない内部基準により支給されていたとしても、その支給基準が正当なものであり、かつ、本件公金支出がその基準に合致していなければ、同じく違法又は不当である。

(2) 公職選挙法違反の疑義がある香典の交付方法

本件公金支出は、香典袋に現金を包んで交付しているが、香典袋には、市長個人名のみ（「水谷洋一」）や市長の職名に個人名（「網走市長水谷洋一」）を記載して交付している。

しかし、かかる表記による香典交付は、網走市内にある者に交付する場合、公職選挙法199条の2等が定める寄付の禁止規定に抵触しており、違法又は不当である。

4 市に生じている損害の内容

市には、香典として、令和7年7月1日以降支出した金員について損害が生じている。

5 請求する措置の内容

市長及び上記1職員に対して、連帯して、上記違法・不当に支出した香典を返還させるなどの必要な措置を講じることを求める。

第2 添付した事実証明書

令和7年度 交際費支出内訳表

以上

5. 請求の要件審査

本請求については、請求書及び事実関係証明書の形式審査及び地方自治法（以下「法」という。）第242条の法的要件審査を行った結果、本件請求が法第242条の要件を具備しているものと認め、令和8年7月8日にこれを受理した。

6. 監査委員の除斥

法第199条の2の規定に該当する（除斥となる）監査委員はいない。

第2 監査の実施

1. 監査対象事項

本件監査請求については、請求書及び事実証明書の内容から勘案して、本件香典支出に係る公金の支出が違法又は不当にあたるかどうかを監査対象とした。

2. 請求人の証拠提出の機会及び陳述の機会

本件請求については、請求人から法第242条第7項の規定による証拠提出の機会及び陳述の機会の付与については、「希望しない」旨の意向が確認されたことから、証拠提出の機会及び陳述の機会は付与していない。

3. 監査の対象部課

企画総務部企画調整課（秘書係）（以下、「企画調整課」という。）

4. 監査の方法

監査の実施にあたっては、企画調整課に7月22日までに弁明書の提出及び証拠書類の提出を求め、提出された関係書類等の調査を行うとともに、法第199条第8項の規定に基づき、令和8年7月28日、8月5日、8月12日に関係人調査を実施した。

5. 監査の期間
令和8年7月8日から令和8年8月28日まで

第3 事実関係の確認

関係人調査によって確認した事項のうち主要なものは、次のとおりである。

1. 関係人調査に係る確認書類

- (1) 令和8年7月22日受理
ア 交際費の支出伝票など一式（令和7年7月1日～令和7年10月7日）
イ 交際支出の内部基準（参考としている図書を含む）
ウ 香典袋の記名データ
エ 市長スケジュール及び公用車管理簿
（令和7年7月1日～令和7年10月7日）
※市長行事予定表及び公用車予定表を受理
オ 交際費の資金前渡伝票及び精算伝票
(2) 令和8年8月10日受理
ア 過去5年間の香典支出一覧（令和3年度～令和7年度）
(3) 令和8年8月14日受理
ア 令和7年9月24日の市長出張命令書
イ 市長公用車のドライブレコーダーの記録（令和7年9月24日）
※当該年月日の記録は無し

2. 関係人調査（1回目）

- (1) 日時 令和8年7月28日（火）午後1時00分から午後3時16分
(2) 場所 監査委員室
(3) 出席者
ア 関係人 企画調整課長、秘書係長
イ 監査委員 監査委員（2名）
ウ 監査事務局 監査事務局長、主査

3. 本件に係る確認事項及び監査結果等

関係人調査（1回目）を実施した結果、企画調整課の主張は、以下のとおりであった。

(1) 黒塗り箇所について（企画調整課長）

情報公開条例第7条の規定に基づき特定の個人を識別できる情報であったため、黒塗りで処理している。

(2) 交際費の支出先が不明な場合の支出先の確認（企画調整課長）

支出先7件は下記のご遺族（父母、配偶者父母）及び本人のご逝去に対し支出している。

NO1	元観光業界団体の会長（ご母堂死去時香典）
NO2	行政委員会の委員（ご令室のご母堂死去時香典）
NO3	官公署の長（ご母堂死去時香典）
NO4	建設業界団体の会長（ご母堂死去時香典）
NO5	常勤の特別職（ご令室のご母堂死去時香典）
NO6	元官公署の長（ご本人死去時香典）
NO7	市委嘱区長（ご尊父の死去時香典）

(3) 香典の支出先選定の考え方（企画調整課長）

ア 通夜や葬儀の情報を、企画調整課秘書係が新聞のお悔やみ広告や新聞で確認している。地方公共団体の首長の逝去は、北海道市長会などを通じてメールやFAXなどにより情報を把握する。市長から通夜や葬儀の情報提供を受けることもある。また、市長スケジュールなどで、市長が葬儀場に持参できることを確認して選定している。

イ 情報を把握後、企画調整課長及び秘書係で過去に同一、類似の支出前例がないかを、過去5年の香典支出実績と照合する。同一の支出前例がない場合は、肩書等を勘案し、同一の取扱いとみなして差し支えないかを判断する。

ウ 支出の実績は、当市の文書保存規定による保存年限が5年であるため、過去5年を超える支出実績は、書類で確認できないが、過去の支出実績を秘書係内で口頭で継承しており、必要に応じ都度、過去の在籍職員に支出実績を聞き取り確認している。

エ 上記ア～ウの手順を経て、企画調整課秘書係で香典支出先を市長に諮り、最終的に市長が判断する。

上記のア～エの手順を踏まえ、本件支出7件を個別に確認した結果、以下のとおりであった。

NO 1	同等の団体役職者への支出前例を確認し支出。
NO 2	行政委員会委員であるという事実を以て支出。
NO 3	支出前例を確認し、前例に従い支出。
NO 4	市への社会貢献が非常に多大であったため支出。
NO 5	支出前例を確認し、前例に従い支出。
NO 6	下位の役職への支出前例を確認し支出。
NO 7	支出前例を確認し、前例に従い支出。

(4) 交際費の支出基準の有無（企画調整課長）

令和7年度は、交際費支出基準がないため、上記3（3）のとおり、企画調整課秘書係が香典支出先を諮り、最終的に市長が判断している。

「交際費支出基準の策定」の経過は、議会において、市長交際費の透明性・公平性・公益性について質疑があり、また、他市町村よりも支出額が多いというご指摘もいただいたため、他市の支出状況や内容なども確認し、職員の親族などへの香典を支出する自治体が少なかった事例も踏まえ、これまでの支出前例を見直し、令和8年4月1日より「網走市長交際費の支出基準」を策定した。さらに、「網走市長交際費の支出基準」、「交際費の執行状況」も市ホームページで公表している。

(5) 香典の持参方法（企画調整課長）

ア 本件7件ともに、企画調整課秘書係が「網走市長 水谷洋一」と表書きが印字された香典袋に、現金を入れ封をして市長に手渡している。

イ 交際費による平日の香典支出は、全て企画調整課秘書係で「網走市長 水谷洋一」と印字された香典袋を間違いなく手渡している。本件7件については全て平日の支出のため、上記アで対応している。

ウ 土日の急な葬儀、通夜などで職員が用意する時間がない場合は、市長が直接、手書きで表書きを記載し、香典を持参することはあり得る。

エ 市長スケジュール及び公用車運行記録を確認し、7件中6件が市内在住の方で、市長本人が葬儀場に持参し、その他1件（常勤の特別職（ご令室のご母堂死去時香典））は道外での葬儀のため、常勤の特別職本人に手渡している。

（6）公職選挙法の寄附行為の制限に対する見解（企画調整課長）

香典は、全て「網走市長 水谷洋一」という香典袋を用意して市長に渡しており、よって交際費の支出は、地方自治法その他の法令に基づき、本案件も社会通念上の範囲内での支出であり、公職選挙法の適用を受けないという見解である。なお、「水谷洋一」個人名のための香典袋は、（5）アのとおり全て「網走市長 水谷洋一」の香典袋を印字して市長に手渡しており、弁明の中では想定していない。

（7）資金前渡の事務手続き及び事務処理の流れについて（企画調整課長）

交際費の資金前渡は、法第232条の5第2項、法施行令第161条第1項第17号、網走市会計規則第62条第1項第2号の規定に基づき、毎月、資金前渡及び精算処理を会計課経由で行っている。資金前渡後の交際費は秘書係が現金で保管している。事務処理の流れは、市長の指示により、秘書係が香典袋及び現金を準備し、香典袋に「網走市長 水谷洋一」と印字し、封をして市長に渡している。

（8）支出伝票の確認（企画調整課長）

支出伝票は、支出月日、支出内容、金額などを記載し、対象となった全ての伝票に領収書を添付している。

このうち3件の名称が一致しない（香典袋「網走市長 水谷洋一」、領収書「水谷洋一」）ことを確認したため、名称が不一致である3件について、監査委員で調査を実施することとした。

（9）市長の香典持参日

NO1	7月1日葬儀場に持参
NO2	7月9日葬儀場に持参
NO3	8月12日まちづくり懇談会前に葬儀場に持参
NO4	8月28日まちづくり懇談会前に葬儀場に持参
NO5	9月5日特別職に手渡し（道外のため）
NO6	9月24日女満別空港午後7時10分到着後、葬儀場に持参
NO7	10月7日葬儀場（告別式）に持参

4. 関係人調査（2回目）

（1）日時 令和8年8月5日（水）午後4時00分から午後5時15分

（2）場所 市長応接室

（3）出席者

ア 関係人 市長、企画調整課長、秘書係長

イ 監査委員 監査委員（2名）

ウ 監査事務局 監査事務局長、主査

5. 本件に係る確認事項及び監査結果等

関係人調査（2回目）を実施した結果、市長及び企画調整課の主張は、以下のとおりであった。

（1）香典の支出先選定の恣意的な判断の有無について（市長）

支出に対する判断にはルールがある。行政事務及び最高裁判例、地方自治法を勘案して実施している。1万円という金額も極めて社会通念上妥当であり、その範囲を超えての支出もないので、住民監査請求においてもその金額も齟齬がないためご指摘のような懸念はない。

（2）NO4の支出について（市長）

建設業界団体の会長を務め、オホーツク管内の業界のリーダーでご活躍しており、地域へもご貢献（ボランティア）をいただいていることから、ご遺族に対し弔慰をし香典を持参した。

（3）市政貢献者（親族など含む）に支出する場合の考え方について（市長）

市政にご貢献をいただいたご本人がご逝去された場合は、弔問の上香典を持参している。様々な親族に対する取り扱いは、市政にご貢献いただいております。その方が喪主、施主の場合、ご遺族に対して弔問の上、香典を持参している。

（4）香典準備の指示について（市長）

事務方、市長からの両方あり、死亡広告の確認時にお立場のある方が喪主、施主であった場合に指示をし、ご遺族に対して香典をお渡ししている。

（5）公職選挙法違法への考え方について（市長）

公職選挙法の話で、住民監査請求が出されているが、監査委員の監査は財務上の違法性、妥当性を判断すべき機関であると認識しており、公職選挙法の正否を判断する立場ではない。公職選挙法についてのお尋ねは監査対象外という考えであり、市長は言及する立場にはないし、請求自体が無効である。

※公職選挙法違法への考え方については、関係人調査において、監査委員は法第199条第8項の規定に基づき、本件公金支出に係る公職選挙法との適法性及び整合性に関する市長の見解について、再三、聞き取りを行った。しかし、市長からは「監査の対象外であるので言及する立場にない」、「公職選挙法に係る住民監査請求は無効」との理由を主張された。

監査委員が市長側の認識及び根拠を質すことは、同法第199条第8項に定める調査権限の正当な行使であるにも関わらず、市長側が本調査権限の及ぶ範囲について独自の制限的解釈を主張し回答を拒んだ結果、監査委員は監査に必要な説明や証拠を得られなかった。

（6）支出基準制定（令和8年度）に至った考え方について（市長）

平成19年から令和7年まで、交際費は330万円を議決いただき、その範囲の中で予算執行していた。平成19年より前は、360万でその前は640万円位あったが、減額をしている現状にある。

令和8年度は、政策議論があって、交際費についてもう少しシュリンクすべきという意見があり、令和8年度予算は議会において、約160万円余の予算が議決され、半分になったので、今まで通りの支出では予算管理ができない状況もあり、様々な予算の支出について、基準を設けたり、やめるということを整理した中の1つである。

(7) 市長個人名の香典袋について（監査委員）

香典支出7件のうち、3件の領収書が「水谷洋一」名義の領収書であることから、監査委員で調査（強制権はなし）していることを確認した。また、市長交際費から支出されている香典の中に、市長の個人名を記載している香典袋があるとの電話連絡が監査委員に寄せられており、後日、事実確認後に再度、関係人調査を実施することとした。

(8) 市長が手書きで香典袋を作成する場合及び立替払い（市長）

例えば空港から直接葬儀場に向う場合は、私が白い香典袋に手書きで書くことはレアケースとしてある。手書きの場合は、「網走市長」と書かない場合もある。公金で支出しているが、印字された香典袋が私に届かなくて立て替えているケースがある。

6. 関係人調査（3回目）

(1) 日時 令和8年8月12日（水）午後4時00分から午後5時25分

(2) 場所 市長応接室

(3) 出席者

ア 関係人 市長、企画調整課長、秘書係長

イ 監査委員 監査委員（2名）

ウ 監査事務局 監査事務局長、主査

7. 本件に係る確認事項及び監査結果等

関係人調査（3回目）を実施した結果、市長及び企画調整課の主張は、以下のとおりであった。

(1) 監査委員の関係人調査結果の報告について（監査事務局長）

香典支出7件のうち、名義が不一致である3件の領収書について、監査委員の調査結果を報告した。調査に承諾いただいた2名の方を訪問し、1名は「網走市長 水谷洋一」、1名は「水谷洋一」名義の香典袋で提出していることを確認した。さらに、1名は連絡がとれていないことを確認した。

（連絡がとれていない1名については、8月14日に訪問し確認済）

監査委員の調査結果は以下のとおりである。

3件の調査結果（最終結果）

調査承諾者	香典台帳	香典袋
A氏	網走市長 水谷洋一	なし
B氏	水谷 洋一	水谷 洋一（手書き）
C氏	水谷 洋一	網走市長 水谷 洋一（印刷）

(2) 香典の持参方法の説明修正について（秘書係長）

前回までは、例外を除いて大半のケースで印刷した香典袋に1万円を入れて市長にお渡ししたと主張していた。NO6の件も、当時の市長のスケジュールから考えてお通夜の前に香典袋を手配していたものと思い込んでいたが、今回の手書きの香典袋があったという状況から勘違いであった。

※監査委員は、この主張を確認するため、NO6の市長スケジュール及び立替払いを確認できる証拠書類について資料提出を求め、出張命令書により出張スケジュールは確認できたが、立替払い及び女満別空港到着後の動向を確認できる証拠書類は確認できなかった。

(3) 個人名香典袋による支出が市を代表した行為という認識について（市長）
市を代表した行為と認識している。交際費支出は、元官公署長がご逝去されたので、交際費対応すべき人物であると考え交際費で対応した。

(4) 個人名で提出した行為に対する認識について（市長）
今回の件は、秘書係が「網走市長 水谷洋一」の香典袋で香典の用意ができなかった。直接空港から葬儀場に行ったということもあり、用意がなかったのも、私が香典を出した。私は香典袋を常に用意をしており、それは私の名前で出しているもので、常に用意をして不測の事態に備えているものであり、それを出したと思っている。

翌日、私が立て替えたので交際費で支出している。

交際費でもらう場合、基本的には秘書係からもらうが、もらえない場合、土日とか、今回のケースの場合も予め書き添えた香典袋に1万円を入れて用意したものを出している。家にいた場合、白い香典袋があった場合は名前だけの場合もあったかもしれない。香典袋の状況と所持した場合によって、名前と住所が書いているか、手書きで「網走市長 水谷洋一」と書いているか記憶が定かではないが、都度の香典袋のあり方で、提出の仕方が変わっている。ただ、それは秘書係からいただけない場合である。

(5) 土日等で香典袋を市長が準備する場合の表記について（市長）
「水谷洋一」で住所・金額が書かれてある香典袋を最低1枚、常に準備しており、どういう状況であっても、その場に行かないといけない状況もあることから、常に懐紙の袋に入れて用意している。肩書を書くことはあまりないので、「水谷洋一」で出している方が多いような気がする。秘書係からの香典袋が無いときはその様に対応している。

(6) 個人名表記への認識について（市長）
表記の仕方が問題だという捉え方をされると思っておらず、問題であると誤解されるという指摘があれば、受け止めて今後改善していく。

(7) 公職選挙法の判断について（市長）
監査委員の権限は地方自治法における支出の妥当性、違法性を審査するものと理解している。公職選挙法についての是非を監査委員が判断するものではない。

※公職選挙法違法への市長の見解については、第3事実関係の確認5（5）のとおり
の主張を堅持した。

監査委員は違法及び不当の判断にあたり、関係法令の調査権限を有するとの認識であるが、市長は「監査委員は公選法については是非を判断するものではない」「今回の監査の聴取については、住民監査請求に基づく、監査に対する意見聴取だと思っており、権限外のことについてはお話することを控えたい」との見解を一貫して主張した。よって、公職選挙法に係る市長の見解について、監査委員は調査することが出来なかった。監査委員が市長側の認識及び根拠を質すことは、同法第199条第8項に定める調査権限の正当な行使であるにも関わらず、市長側が本調査権限の及ぶ範囲について独自の制限的解釈を主張し回答を拒んだ結果、監査委員は監査に必要な説明や証拠を得られなかった。

（８）市長の立替払いの記録について（企画調整課長）

資金前渡金で管理をしている。資金前渡金は毎月分まとめて資金前渡してから伝票処理し、支出している。月の初めに大体３０万円くらいが多く、現金を資金前渡金で予め得ておき日々、会計課の金庫に戻し管理をしている。その時に市長とお会いできないと現金を渡せないケースもあるため、立替えをしていただくケースもあるが、間髪入れずに金庫から市長に補填するし、毎日、会計課に現金を引き継いで管理している。現金管理の流れを証明する記録はないが、必ず払ったものと領収書をセットで整え毎月の支出は必ず整合性が取れるように精算している。

第4 市の見解（令和8年7月22日付で提出された弁明書）

網企調第21号
令和8年7月22日

網走市監査委員 藤原 誉 康 様
小田部 照 様

網走市長 水谷 洋 一

弁 明 書

請求人 半澤圭一 が令和8年6月30日付けで提起した住民監査請求について、下記のとおり弁明する。

記

1. 弁明の趣旨

請求人の主張のすべてを否認する。

2. 弁明の内容

請求人は、令和7年7月1日から同年10月7日までの香典の支出7件に関し、違法又は不当な公金支出として、4項目の理由を挙げているが、次のとおり弁明する。

① 初めに、「3（1）ア」では、請求人が情報開示請求により入手した資料は喪主が黒塗りで、いかなる者に支出したか不明であり、また、喪主と死者の関係が不明な場合もあるとの主張だが、これは、交際費に関する情報開示請求に対し、網走市情報公開条例第7条の規定に基づき、個人を識別することができる情報を不開示とした結果であり、このことは、違法又は不当な公金支出の理由には当たらない。

② 次に、「3（1）イ」では、香典の支出基準が定められておらず、市長の自由な判断に委ねられており、同じ条件下で香典が渡されている例と渡されていない例が発生している。市長が恣意的に香典の支出先を選定しているとの主張だが、交際費による香典の支出は、地方自治体の長は対外的な折衝などを行うため、社会通念上儀礼の範囲内で認められており、これまでの慣行に基づき、国会議員、地方自治体の長、道議会議員、市議会議員、市職員のほか、公平委員、教育委員、農業委員、選挙管理委員等の各種委員、区長、消防団長、文化賞受賞者等の本人又は親族を対象に1万円を支出している。

これは、地方自治法その他の法令に従い、社会通念上儀礼の範囲内で支出しているものであり、適正な公金支出である。

また、香典の支出基準が無いことをもって、直ちに違法又は不当な公金支出の理由には当たらない。

さらに、同じ条件下での香典支出の有無の主張は、具体性に欠けるとともに、通夜、告別式の情報を全て把握できない実態があるにもかかわらず、このことをもって、市長が恣意的に香典の支出先を選定しているとの主張は当たらない。

③ 次に、「3（1）ウ」では、仮に公表されていない内部基準があったとしても、当該基準が正当かつその基準に合致した支出でなければ違法又は不当であるとの主張だが、地方自治法その他の法令に従い、社会通念上儀礼の範囲内で香典を支出しており、適正な公金支出である。また、仮定の主張であり、違法又は不当な公金支出の理由には当たらない。

④ 次に、「（2）」では、香典袋に個人名のみや、職名と個人名を記載して香典を交付している。かかる表記による網走市内にある者に交付する香典は、公職選挙法に定

める寄附の禁止規定に抵触しており、違法又は不当であるとの主張だが、香典の公金支出は、網走市の予算に基づき、地方自治法その他の法令に従い、社会通念上儀礼の範囲内での適正な支出であり、香典袋の表記をもって、直ちに公職選挙法に抵触する違法又は不当な公金支出との主張は当たらない。

また、私費による香典支出は、地方自治法第242条に定める住民監査請求の対象外である。

3. 添付書類

(1) 月別分類別支出一覧

(2) 請求人が違法又は不当と主張する香典7件の支出決定書類

第5 監査結果

法第242条第11項の規定により、住民監査請求に基づく監査及び勧告の決定は監査委員の合議によるものとするされている。監査委員は、本件住民監査請求を受理してから、監査を実施して、協議を重ねてきたが、「請求に理由がない」とする1名の監査委員の意見と「請求に理由がある」とする1名の監査委員の意見に分かれ、意見の一致をみることができず合議が整わなかった。なお、参考として監査委員の見解を以下に記載する。

1 監査委員 藤原誉康の意見

(判断)

棄却

(本件市長交際費からの香典支出は、いずれも違法・不当なものではなく、本件請求には理由がない。)

(理由の要旨)

関係書類及び事情聴取の結果によれば、当該行為は関係法令等に照らして概ね適正に行われており、違法または不当な点はなかったと判断する。

(1) 不明な支出先について

請求人がいう「支出先が不明(3(1)ア)」については、交際費に関する情報開示請求に対し、網走市情報公開条例第7条の規定に基づき、個人を識別することができる情報を不開示とした結果であり、網走市情報公開条例の解釈と運用においても、「特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)」と示されており、プライバシー保護の観点から不開示(黒塗り)とする点は、条例に基づく適正な事務対応であり違法・不当とは言えないと判断する。

(2) 地方公共団体が交際費を支出することに関する違法性判断基準

地方公共団体が交際費を支出することに関して、平成18年12月1日最高裁判所第二小法廷判決では、次のように判示している。すなわち、「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、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、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い金を主催者に交付するなどの交際をすることは、社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、上記事務に随伴するものとして許容されるというべきこと」とされ、そして、「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(法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等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、普通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されると解するのが相当である」とされている。

なお、交際費で香典を支出した類似の事例としては、平成14年12月25日大阪高等裁判所判決での判示がある。すなわち、「地方自治法及び地方財政法の規定の趣旨からすると、執行機関がする『交際費』としての公金からの支出の裁量の範囲を検討するにつき、同支出を適法とするためには、当該支出の性質、内容、目的、効果等の諸般の事情を勘案し、社会通念上相当な範囲の儀礼的支出と認めることが必要」とされ、「当該支出に当たっての上記『公益上の必要性』の判断は、本来、行政機関が行う裁量的判断であるから、第1次的には執行機関の合理的な裁量権の行為の範囲に

属し、さらに、本件各支出が予算科目としては『交際費』であることからすると、交際費といういわば人や団体との交誼や融和を目的とする事柄の性質上、その支弁の相手方の選択、金額等については執行機関に相当の幅を持った裁量権があると解さざるを得ない」とされている。

(3) 本件各支出に関する判断

以上の判例・裁判例に基づき、本件各支出に関して、以下に検討する。

まず、本件各支出の趣旨、支出の内容は、全件に関して香典の領収書を入手していることから、死者及びその親族に対する弔意のための香典であったことは明らかであり、また1件当たり1万円の支出金額は他の事例と比較しても高額とは言えないため、社会通念上の儀礼の範囲にとどまると考える。

次に、支出の相手方については、前述「第3事実関係の確認3(4)」に記載のとおり、明確な香典の支出基準はなく、法令を斟酌し、かつ、過去の香典支出の実績も参考にしながら支出の決定をしていた。

そこで、相手先が恣意的に選択されていなかったかどうかを確認するため、資料が残されている過去5年間の香典支出の実績を分析することによって、継続して同じ判断基準が適用されていたか否かを確認した。

過去5年間の香典支出であるが、(ア)市議会議員、市特別職、行政委員会委員、職員といった市政又は市の行政活動に貢献のあった者、及び(イ)商工業界団体、観光業界団体、建設業界団体などの会長などといった市の重要産業の要職にあった者に対して、香典を支出していた実績が確認されたことを鑑みると、過去の支出先の判断を踏襲しており、支出の相手方に関して不適切な者はいなかったと考える。

なお、香典支出の相手方として、市政に関わった故人本人ばかりでなく、故人の親族が市政に関係する場合も支出していた。この点に関しては、市が弔意を表すことにより、友好、信頼関係の維持増進を図ることを目的としている限り、社会的儀礼の範囲にとどまると考えられること、執行機関に相当広い裁量権があると解されていること、また、他市の交際費支出基準でも親族への支払いが定められている事例があることから、違法・不当ではなかったと判断した。

本件各支出は以下のように整理できる。

	(ア) 市政又は市の行政活動に貢献のあった者	(イ) 市の重要産業の要職にあった者
NO 1 元観光業界団体の会長 (ご母堂死去時香典)		○
NO 2 行政委員会の委員 (ご令室のご母堂死去時香典)	○	
NO 3 官公署の長 (ご母堂死去時香典)	○	
NO 4 建設業界団体の会長 (ご母堂死去時香典)		○
NO 5 常勤の特別職 (ご令室のご母堂死去時香典)	○	
NO 6 元官公署の長 (死去時香典)	○	
NO 7 市委嘱区長 (ご尊父の死去時香典)	○	

よって、本件各支出はこれまでの判断基準に基づいて支出されており、社会通念上の儀礼の範囲にとどまると考える。

(4) 結論

以上の検討の結果、本件各支出は、違法・不当な支出ではなかったと判断した。

なお、監査委員は地方自治法上の違法性、不当性を判断すべきであり、公職選挙法違反の成否を判断する立場にないことから、公職選挙法に係る判断はしない。

(5) 市長に対する意見

ア 表書きに個人名のみを記載して支出した香典について

「第3事実関係の確認7(4)」に記載のとおり、急な対応のため市長が香典を立替えた事例があった。市長が手書きで香典袋の表に市長の個人名、裏に市長の自宅住所を記載して香典を支出していたものである。このような記載方法では、公費から支出されたものか、私費から支出されたものか明確ではない。

公費から支出された香典であることの明確化及び公職選挙法第199条の2などの立法趣旨も考慮し、表書きは「網走市長」と明記すべきと考える。

イ 資金の流れを正確に記録する必要性について

市長交際費を、資金前渡をもって支出している趣旨は、臨機応変に対応できることにあると考えるが、休日等に急な香典の支出が必要な場合には、資金前渡をもってしても対応できないことがあることも理解できる。

このような場合、過去においても市長が一時的に立替ることがあったとのことであるが、この立替の事実のみをもって違法・不当な支出であるとは考えない。

しかしながら、公金の支出であることから、「〇月〇日は休日であったため、市長が一時的に香典を立て替え、〇月〇日に精算した」旨を伝票上に記載するなど、支出の経過を明確にする必要があると考える。

ウ 市長公用車の運行履歴が残っていなかったことについて

監査の手続きの中で、市長が通夜に出席した事実を確認するために、市長公用車の運行履歴の提出を求めたが、提出された書類は運行予定表であり、運行の実績は記載されていなかった。

道路交通法によって安全運転管理者の設置が義務付けられており（第74条の3第1項）、安全運転管理者は、運転者名、運転の開始及び終了の日時等を記載した日誌を備え付けなければならないことになっている（道路交通法施行規則第9条の10第8号）。

現状、運行日誌備え付けに不備があることから、法令に基づき適切に車両管理をすることを望む。

エ 情報開示に対する姿勢について

過去の議会において、市長交際費の情報公開に関して議論がなされてきた。

多くの近隣市では、市長交際費の情報公開が進んでいる状況下で、交際費の公開は義務化されておらず、詳細を明らかにすることは、市政運営上、適当でない旨の回答がなされていた。

この結果、情報公開に対して後ろ向きであるといった印象を与え、加えて、不適切な公費支出をしているのではないかという疑義を生じさせてしまったことは、非常に残念であった。

個人情報等、公開をしてはならない情報があることは十分理解するが、市民との間で円滑・良好なコミュニケーションが実現できるよう、情報公開に対する前向きな姿勢を期待したい。

2 監査委員 小田部 照の意見

(判断)

不当

(本件市長交際費からの香典支出は、いずれも不当であり、本件請求には理由がある。)

(理由の要旨)

当該財務会計上の行為は、社会通念上の範囲の観点から不当であると認められる。

したがって、本件請求には理由があり、市長に対して本件交際費7件全て返還すべき措置を講じるよう勧告すべきである。

1 違法性

(1) 最高裁判例との抵触の有無

ア 普通地方公共団体の長の交際費の支出については、次の平成18年12月1日付の最高裁判所判決(最高裁判所民事判例集60巻10号3847頁)がある。

「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、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、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、社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、上記事務に随伴するものとして許容されるというべきである(最高裁昭和38年(オ)第49号同39年7月14日第三小法廷判決・民集18巻6号1133頁、最高裁昭和61年(行ツ)第144号平成元年9月5日第三小法廷判決・裁判集民事157号419頁、最高裁平成14年(行ヒ)第46号同15年3月27日第一小法廷判決・裁判集民事209号335頁参照)。そして、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(法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等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、普通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して許容されると解するのが相当である。しかしながら、長又はその他の執行機関のする交際は、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鑑みると、それが、上記のことを目的とすると客観的にみることができず、又は社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものである場合には、当該普通地方公共団体の事務に含まれるとはいえず、その費用を支出することは許されないものというべきである(前掲平成元年9月5日第三小法廷判決参照)。」

イ 上記判例は、香典そのものではなく、広く交際費について判断したものである(上記判例の事案では、香典は対象になっていなかった。)

上記判例の基準に照らす限り、判例の基準が抽象的であることもあり、本件監査対象の支出が直ちに違法とまでは評価できない。なお、香典は、死者又はその遺族に対し、弔意を金銭によって示すものであるが、当然全ての市民が死者またはその遺族になりうる者であり、ある者には支出され、他の者には支出されない

という事態を招く以上、支出の基準は市民の納得の得られる形で明確にされるべきであり、本件一連の支出のように明確な基準なき支出は極めて問題があり、支出先の選択等によっては違法の問題も生じうるが、本件監査の範囲では違法とまでは判断するには至らなかった。

(2) 公職選挙法違反の有無

ア 今回の監査対象において、市長が香典袋の表面に個人名のみを、裏面に自宅住所を記載し、公金から選挙区内の死者に対する香典をだしているNO6について、公職選挙法199条の2で禁止されている「寄附」に該当するのではないかとの疑念をいだかせるものがあった（なお、市長は、監査における聴取の中で、「水谷洋一」で住所・金額が書かれている香典袋を最低1枚、常に準備している旨の発言もしており、頻繁に個人で香典を提供していることを窺わせる事情も明らかにされた）。ところで、住民監査請求は、「違法な」「公金の支出」を監査の対象としており、「違法」とは文字どおり「法令の規定に違反すること」である。そのため、公金の支出が公職選挙法に違反する違法な支出であれば監査の対象となると解する。以下、公職選挙法違反について検討する。

イ 公職選挙法199条の2については、「逐条解説公職選挙法（改訂版）」（黒瀬敏文、笠置隆範編著）によれば、次のように解説されている（同書1573頁～1574頁）。「本条は、『公職の候補者』、すなわち公職の候補者又は公職の候補者となろうとする者（公職にある者を含む。）の寄附及びこれらの者を寄附の名義人とする寄附を禁止した規定である。公職の候補者又は公職の候補者となろうとする者が選挙区内にある者に対してする寄附については、選挙に関する否とを問わず、また、いかなる名義をもってするかを問わず、特定の場合を除き一切禁止し、かつ第三者がこれらの者を名義人とする寄附をも禁止することにより金のかかる選挙を是正し、選挙の浄化に資することとしたものである。昭和五十年の法改正前は、『当該選挙に関して』する寄附のみが禁止されていたのであるが、現実には、日常の地盤培養行為として、いろいろな名目による寄附が行われ、これが選挙に金がかかる大きな要因となっていたため、昭和五十年の法改正で選挙に関する否とを問わず禁止されることとなったものであるが、罰則については、従前どおり、当該選挙に関して寄附をした場合又は通常一般の社交の程度を超えて寄附した場合に限って科すこととされていた。その後、平成元年の法改正において、本条の趣旨をより徹底し、寄附の禁止の実効性を確保するため、昭和五十年の法改正により禁止された寄附の範囲と罰則の適用の対象となる寄附の範囲を基本的に一致させるとともに、公職の候補者等を寄附の名義人とする寄附の禁止規定も追加された。」そして、公職の候補者等の行う寄附の禁止に関する具体例」として、「葬式で香典を提供したりすること」が明示されている（同書1580頁）。

ウ 寄附行為の範囲を広げ、罰則の適用範囲も同様にした法改正の経緯からみて、香典の提供を含む寄附行為は、潜脱行為も含め、広く禁止するのが法の趣旨である。特に、公職にある者の交際費による香典提供を広く認めることは、公金による選挙地盤の培養行為を認めてしまうことになり、選挙の公正を著しく害する結果となってしまふ。とすれば、市長が香典を提供した場合（仮に公金による支出であっても）、個人での提供と疑わせる事情が払拭できず、市長の交際費として

の香典の提供と積極的に認められない場合には、公職選挙法に違反する違法な公金支出と判断すべきと解する。本件について見ると、NO6については、香典台帳及び香典袋について「市長」の記載がなく、「水谷洋一」個人名で記載し、裏面には自宅住所を記載している。そのため、市長としてではなく、個人としての提供とみるべきと判断しうる。しかし、死者は、網走市民であるものの、香典を提供された喪主が網走市民でないことから、直ちに「当該選挙区内にある者」の要件を充足するとまではいえない。そして、調査方法に制約のある監査ではこれ以上の調査は困難であることから、違法性の疑いは強いものの、違法とまでは判断するには至らなかった。

2 不当性

(1) 次に、違法とまでは言えないとして、不当と評価されるか検討する。地方自治法242条第1項の「不当」とは、「違法ではないが行政上実質的に妥当性を欠くこと又は適当でないこと」をいう（佐藤文俊著「逐条地方自治法」943頁）。市長によれば、本件支出はいずれも前例があるため、支出として正当化できるかの弁明がなされているが、不当な前例が繰り返されていたからとしても、支出が正当化されることにはならない（単に不当な支出が前例として繰り返されたものの、交際費の開示が不十分であったため、これまで住民監査請求がなされず、見過ごされてきた可能性もある）。そのため、前例に縛られることなく、支出の妥当性について実質的に検討すべきである。

(2) 現在、「網走市長交際費の支出基準」（以下、「支出基準」という。）が定められ、令和8年4月1日から施行されている。今回の監査対象は、施行日以前の支出であり、支出基準が直ちに適用されるものではない。しかし、支出基準は、それまでの根拠の曖昧で恣意的ともいえる支出を是正し、適正に支出すべく定められたものである。かかる支出基準制定の経緯からみて、支出基準施行前の支出であっても、その妥当性について、支出基準に依拠して判断することは極めて合理的である。

(3) 本件監査対象のNO1からNO7までの支出について、支出基準と照合すると、支出基準別表に定める「名誉市民」から「市職員」までの支出区分のいずれにも該当しない。そのため、支出基準によれば、「その他、市長が特に必要と認める者」に該当しない限り、支出は許されないことになる。そして、監査における聞き取りの中では、市長は、単に前例によると主張するのみで、「特に必要と認める」事情を明らかにすることはできなかった。そのため、今回監査の対象となったNO1からNO7までの支出は、支出基準からは認められないものである。

(4) 上記違法性1(2)でも述べたが、公職にある者の交際費による香典提供を広く認めることは、公金による選挙地盤の培養行為を認めてしまうことになり、公職選挙法で寄附行為を広く禁止した趣旨を潜脱し、選挙の公正を著しく害する結果となってしまう。そのため、公金による香典の提供については、積極的な正当化事由が必要であるところ、前例があるとの説明しかなく、積極的に正当化する事由が示せることはなかった。これらをあわせ考慮すると、本件支出はいずれも、「不当」と判断せざるを得ない。

また、当監査委員は公職選挙法違反の是非を判断する機関ではないが、法第242条第1項に定める『違法な財務会計行為』に該当するか否かを審査するプロセスにお

いて、公金の執行が関連他法令（公職選挙法）の定めに適合して行われたか否かにつき市長側の認識及び根拠を質すことは、同法第199条第8項に定める調査権限の正当な行使である。市長側が本調査権限の及ぶ範囲について独自の制限的解釈を主張し、回答を拒んだことは、財務会計行為の適法性を自ら説明する責任を放棄したものと看做されるを得ない。

（５） 7件の香典のうちの1件は、水谷市長が立て替えていたことが判明した。水谷市長が立て替えた後の「精算・返還」手続きの記録が何も残っていないことは、公金を取り扱う上での事務手続きに大きな過失があったと言わざるを得ない。こうした公金の取り扱いが杜撰な状況は、監査委員として看過できない。

（６） 結論

支出は違法ではないものの、不当であることから、市長が自主的に返還すべきである。

（７） 市長に対する意見

市長は、住民監査請求に対し「公職選挙法違反への正否を判断する立場にない」「監査対象外であり、請求自体が無効」などと主張し、回答や説明を拒否している。しかし、この主張は行政の責任者としての説明責任を全否定する理屈であり、明確な間違いである。市長主張の3つの決定的な間違いと矛盾を以下のとおり示す。

ア 公金の支出が「公職選挙法違反（違法）」なら、当然「財務会計上の問題」である。住民監査請求は「財務会計上の違法・不当な行為（公金の無駄遣いや違法な支出）」をチェックする制度であり、公金の支出（香典代など）が公職選挙法に違反している場合、その公金の支出自体が「違法な財務会計行為」となる。公選法を理由に公金が適正に使われたかをチェックすることは監査の根幹であり、「対象外だから答えない」という論理は「違法な支出であっても調べるな」と言っているに等しい身勝手な主張と考える。

イ 地方自治法第199条第8項（調査権限）の無視と回答拒否

監査委員は地方自治法第199条第8項に基づき、公金の支出と公職選挙法との適合性について市長に見解を質している。監査委員が「正当な調査権限」に基づいて確認を行っているにも関わらず、市長が独自の身勝手な制限解釈を盾に回答を拒んだことは、自ら財務会計行為の適正性を説明する責任（説明責任）を完全に放棄したことを意味する。

ウ 「請求自体が無効」と勝手に決めつける慢心

住民監査請求が有効か無効かを判断するのは監査委員であり、監査対象である市長自身ではない。被監査者である市長が「この請求は無効だ」と決めつけて回答を拒絶することは、制度の否定であり行政の私物化である。

総括

公金の執行にあたっては、関係他法令の遵守が不可欠であり、住民監査請求における関係人調査に対しては、公金支出の違法及び不当の有無を客観的に証明する観点から誠実に対応することが求められる。市長においては、地方自治法に基づく監査委員の調査権限の制度的趣旨及び法規解釈についての認識を改め、今後は公金の適正執行に関する説明責任を十分果たすよう強く求める。

第6 結論

以上のとおり、本件住民監査請求については監査委員の合議が不成立となったため、地方自治法第242条に基づく勧告等は行わないこととする。

（※教示事項）なお、本通知に不服がある場合、または合議不調により勧告が行われなかった場合、地方自治法第242条の2第1項の規定に基づき、本通知を受けた日から30日以内に、網走市長等を被告として、出訴（住民訴訟の提起）をすることができます。