

監査公告第4号

住民監査請求に係る監査結果の公表について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に基づく監査の結果を決定したので、別紙のとおり公表する。

令和2年5月21日

加賀市監査委員 浅井 廣史

加賀市監査委員 林 茂信

住民監査請求に対する監査結果

1 監査の請求

住民監査請求人

4人（住所：加賀市 氏名：省略）

監査請求書及び証拠書類に記載された事項並びに陳述の内容を勘案し、請求の趣旨を以下のように理解した。

【監査請求の要旨】

加賀市が「教育再生首長会議」に支払った年会費、宮元市長の総会参加費、懇親会費、旅費等は違法または不当な公金支出であるから宮元市長が支払うべきであり、その限度において加賀市が損害を被っているのであるから監査委員は宮元市長に教育再生首長会議に関する諸経費727,390円の返還を求める勧告をするよう請求する。

【請求の基礎】

- (1) 教育再生首長会議は私的な任意団体である。
- (2) 教育再生首長会議に公金を支出することは特定の教科書を支援するものである。
- (3) (1)、(2)の結果、2014年(平成26年)以降の教科書採択において、従来の慣例が無視され、特定の教科書を採択し、教育の公共性や中立性を侵害した。

以上の事実及び各行為は地方自治法（以下、「法」という。）第242条第1項に規定する違法もしくは不当な行為である。

【請求の証拠書類】

- ① 教育再生首長会議（以下、「首長会議」という。）は私的な任意団体であるとする資料。
「育鵬社支援団体に自治体の公費 1,200万円、教育再生首長会議を經由」沖縄タイムス
報道記事 他9件
- ② 行政情報一部公開決定通知書（5件）に基づく、宮元市長（以下、「市長」という。）

の首長会議に関する公金支出一覧

【2014年（平成26年）分】

- (1) 首長会議準備会 旅費等 47,350円（1月24日清算）
- (2) 首長会議第2回準備会 旅費等 46,040円（4月15日清算）
- (3) 首長会議設立総会 旅費等 77,610円（6月10日清算）
- (4) 首長会議勉強会 旅費等 50,220円（11月14日清算）

【2015年（平成27年）分】

- (5) 首長会議 旅費等 46,560円（1月30日清算）
- (6) 平成27年度首長会議 負担金 10,000円（4月20日支出）
- (7) 首長会議 旅費等 54,280円（11月16日清算）
- (8) 首長会議勉強会 参加費 5,000円（11月11日支出）
- (9) 首長会議勉強会 懇親会費 10,000円（11月11日支出）

【2016年（平成28年）分】

- (10) 平成28年度首長会議年会費 20,000円（5月10日支出）

【2017年（平成29年）分】

- (11) 平成29年度首長会議年会費 20,000円（8月10日支出）

【2018年（平成30年）分】

- (12) 首長会議年会費 20,000円（4月20日支出）
- (13) 首長会議6月総会 旅費等 80,820円（6月7日清算）
- (14) 首長会議6月総会 参加費 5,000円（6月4日支出）
- (15) 首長会議6月懇親会費 10,000円（6月4日支出）

【2019年（平成31年/令和元年）分】

- (16) 首長会議4月行事参加費 5,000円（4月10日支出）
- (17) 首長会議4月懇親会費 10,000円（4月10日支出）
- (18) 首長会議4月総会 94,420円 旅費等（4月16日清算）
- (19) 令和元年度首長会議年会費 20,000円（6月10日支出）
- (20) 首長会議6月総会 参加費 5,000円（6月11日支出）
- (21) 首長会議6月総会 懇親会費 10,000円（6月11日支出）
- (22) 首長会議6月総会 旅費等 80,090円（6月14日清算）

以上につき、令和2年3月26日に請求人から住民監査請求を受け、要件審査の結果、令和2年4月1日これを受理した。

2 監査の実施

I 請求人の陳述及び新たな証拠の提出

令和2年4月14日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

陳述内容

陳述で当該団体が市長の個人的団体であることを主張。

また、次の証拠書類に関連して、首長会議において、特定の教科書採択の成果を伝えられているという印象を受けると主張。

新たな証拠書類

首長会議における市長講演資料「加賀市とプログラミング教育と地方創生」（巻末に「加賀市の教科書採択の結果」掲載）

II 監査対象部局 政策戦略部秘書課（以下、「秘書課」という。）

監査対象部局に対する調査及び事情聴取

令和2年4月23日実施

聴取内容

請求のあった公金の支出命令について、監査対象部局の部長、課長の決裁行為について確認したところ、市長が参加する経費であっても、無条件で支出決定したのではなく、その内容や目的を確認し支出決定に至ったことを確認している。

また、本件請求の事実証明にある平成31年4月10日及び令和元年6月11日の首長会議の開催案内やそれらの参加費、懇親会費の領収書などの情報開示が、令和元年8月8日付けで別に本件請求者のうち1名宛てに通知されている資料の提出があった。

なお、本件請求のうち旅費等の支出については、他の公務を兼ねているものもあり、首長会議出席に要する経費とは関係ないものが含まれている旨説明があった。

Ⅲ 関係部局 教育委員会学校指導課

教科書採択の手法及び法的位置づけ等についてヒアリング

令和2年4月20日実施

聴取内容

文部科学省が示す教科書採択の方法及び本市の教科書採択の基本方針、各都道府県宛て文部科学省通知（平成27年4月7日付け27文科初第91号）「平成28年度使用教科書の採択について」等の資料に基づき、関係法令に規定されている県教育委員会の役割と市教育委員会の職務権限について、説明を受けた。

市教育委員会は学校教科用図書採択委員会設置要綱により、教科書選定のための資料を作らせる採択委員会を置くとともに、科目毎の専門的分野では研究員を委嘱するなど、あらかじめ意見を聴く手続きを取り入れている等の採択手続き全体の説明があった。

また、文部科学省の通知によれば、選定資料の作り方について、何らかの評定がなされていてもそれに拘束力があるかのような取り扱いをして、誤解が生じることのないようにと指導があると説明があり、あくまでも、教科書の採択権者は教育委員会である旨の法的位置づけが説明された。

なお、請求人が主張する「教科書採択の慣例」が意味するような取り扱いには、全く心当たりがなく、過去の採択結果をそのように判断しているのではないかとの感想を述べている。

3 監査の結果

I 監査の対象

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為は、法第242条第2項において、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときはこれを行うことができないと規定されている。一方、同条同項ただし書きにおいて、正当な理由があるときは、例外として1年を経過した後であっても監査請求をすることができるかとされている。この趣旨は住民に保証された監査請求権といえども適宜、過年度に亘る監査請求権の行使を許せば、証拠収集の困難や信憑性に疑義が出ることもあり、何よりも継続的になされてきた財務会計の信頼を損ねることが考えられ、結果、住民の行政に対する信頼が失われることにもなる。これは住民の利益のために保証された権利が住民の不利益を生じさせることにもなる。

りかねず、為に住民の権利行使に一定程度制限を加えたものである。

以上の観点から本件請求をみると、監査請求は令和2年3月26日に提出されており従って提出日から1年を遡る、平成31年3月25日以前になされた公金支出行為は原則として住民監査請求の対象にはならない。よって請求人の主張する本件請求公金支出の内、平成31年首長会議4月行事参加費5,000円及び懇親会費10,000円（いずれも4月10日支出）、同じく総会出席旅費等14,800円（94,420円の内、その他公務に要する対象外経費を除く。4月16日清算）、令和元年度首長会議年会費20,000円（6月10日支出）、令和元年首長会議6月総会参加費5,000円及び懇親会費10,000円（いずれも6月11日支出）、同じく総会出席旅費等14,800円（80,090円の内、その他公務に要する対象外経費を除く。6月14日清算）の各行為が監査の対象である。

そして残余の各公金支出行為（平成26年、27年、28年、29年、30年）については各行為があった日又は終わった日から1年を経過したことに「正当な理由」があれば監査の対象になる。

そこで残余の行為を監査すべき「正当理由」があるかを検討する。

この正当な理由の有無をどう考えるかが問題であるが、前述した法第242条第2項の趣旨を考えると、2つの要件が必要である。まず市民が相当の注意力を持って調査しても当該行為を知ることができなかつたと客観的に判断できる場合。次に当該行為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がなされた場合には正当な理由があると考えられる。（最高裁平成14年9月12日判決も当該行為の存在及び内容を知ることができたかどうか、また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したかどうかによって判断すべきものと判示している。）

そう考えると請求人がどの時点で請求対象の行為を知り得たかが問題である。

この点に関する請求人の監査請求書によると、情報公開請求に基づく第1回目の情報公開決定通知（令和元年10月9日付け）を受領した際に、平成26年、27年、28年、29年、30年分の上記公金支出を監査請求するに足りる程度に知ったと考えられる。従って請求人はこの時点から監査請求ができたことになる。

次に知り得てから5か月余り経過後の令和2年3月26日になされた監査請求が相当な期間内と言えるかが問題となる。本件請求人が平成30年7月15日に沖縄タイムスの報道で首長会議の会費が市から出ていたことを知ったと陳述していることや、秘書課の事情聴取

の過程で明らかになった、令和元年8月8日付け情報開示で請求人の内1人は、すでに平成31年4月10日及び同年6月10日の首長会議に公金が支出されている事を知っていたことを考えると、遅くとも令和元年10月9日付け情報公開決定通知によって、上記公金支出行為を知った時から可及的すみやかに監査請求すべきであったと考えるのが相当である。従って請求期限を5か月余り経過した本件監査請求は例外を認めるほどに正当な理由があるとは言えないと考える。(最高裁昭和63年4月22日判決は4ヶ月経過後に提出された監査請求は相当な期間内にはないと判示している。)

以上から、残余の各公金支出行為(平成26年、27年、28年、29年、30年)については監査の対象にならず却下する。

II 当該公金支出行為の違法もしくは不当性

法第242条第1項の定めは、違法な行為と不当な行為に、法的評価において違いを定めておらず、従って違法と不当の違いは当該法規に反する程度が強いか弱いかの表現であって、反規範的評価は同じであるが、以下のように考える。(1)公費を支出する財務会計処理手続きに法的瑕疵があり明らかに諸規程に違反する場合は違法。(2)公費支出を指示する者が(本件では市長)その権限を越え、または濫用したと認められる場合は不当。著しく逸脱した場合は違法と考える。

以下順次検討する。

(1)財務会計処理手続きに法的瑕疵があったかどうかを検証する。

この場合2つの側面からみる必要がある。①本件請求の対象である公金支出が財務規則に則りなされているか。②本件支出を認めた秘書課の行為に違法が認められるか、である。

①については、首長会議の会費や首長会議の総会等参加費、会場までの交通費等のいずれの行為も地方自治法の関係規定及び加賀市財務規則(第69条第1項 支出負担行為、第73条第1項 支出命令、第77条資金前途)、加賀市職員等旅費条例及びその関係規則、規程に照らして確認したが、違反するものはなく違法ではない。なお、請求人が述べた会議参加費等の支出区分である交際費の集計についても、前年度分を点検したが、従前からの手続きを踏襲して管理されており、総額、内訳ともに諸帳簿と合致している事を補足しておく。

②については、秘書課の支出命令は市長の指示に基づきなされるもので、原則そこに秘書

課の裁量権はない。しかし全く裁量の余地が無いかといえそうではない。例えば一般の社会通念から見て、明らかに誤謬に基づく指示と認められるものや、明らかに憲法秩序に反する指示などには支出命令を留保する権限があると考え。その意味では制限的だが裁量権はある。従って秘書課が行使すべき裁量を怠ったと考えられる場合は秘書課の命令行為に違法性があると考え。

本件支払命令の対象は首長会議の会費、市長の会議参加費及び懇親会費、会場までの旅費等である。首長会議の規約、会報等から本会が客観的に明らかに違法な団体と認められるものではないし、市長の指示が明らかな誤謬に基づくものでもないことは明白であるから、秘書課の支払命令に違法はない。

(2) 支出を命じた市長の行為が、市長の有する権限を越えているのか、または濫用なのかを検証する。

市長の行為は如何なるものかであるかと言え、その行為の多くはいわゆる政治的行為であって、その評価は当該行為が市政にとって妥当かどうかの当否の判断が原則であり、それは政治過程、すなわち選挙によってなされる。

一方、市長は行政庁として市政運営の最高責任者たる特別職の公務員であり、その行政活動をするにおいて、「住民福祉の実現」にとって何が法の目的かを判断する広範囲な権限（自由裁量権）を有すると解する（法147条）。そしてこの権限を基礎付ける公益性が認められなければ、その行為は権限を越える、ないし濫用で、不当な行為であり、公益性を著しく欠けば違法である。そこで「首長会議」への市長の出席とそれに伴う公金の支出行為に公益性があるかを検討する。

本件における市長の権限行使の公益性を考えるに当っては、ア 首長会議の公共性、イ 首長会議に参加することの公益性、が問題になる。

ア 首長会議はその規約にも明記されているとおり教育基本法の理念・目標を実現するために、全国の地方自治体の首長を対象に組織されたものであり、先進的な教育取組み事例の調査研究を行うなど教育行政の推進を目的とするものである。従って私的な利益や特定の利益を追求するものではなく、公益性を有する団体である。

イ 首長会議に参加する行為の公益性を考えるに当たっては、行為の目的とその効果によってなされるべきである。すなわち当該団体への会費の支払い目的に公益性がある

か、また会費支払いによって市民の権利が侵害されたか不利益を被ったかが問われる。

本件行為の目的について次のように考える。市長は首長として、市民を保護者とする子女の普通教育を実現するために幼稚園、小学校、中学校を設置する義務を有する最終責任者である（法第147条、第148条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第4条、教育基本法第17条第2項）。従って市長が学校教育について理解を深めるために教育研修することは、望ましいことであり何ら非難されるべきものではなく、教育行政を全うするために自らを研鑽する目的で教育研修団体に参加し会費を支払うことは公益性がある。

また市長が首長会議に出席した結果、加賀市の学校教育が捻じ曲げられ教育現場が混乱し、市民の有する子女の教育権や子供の教育を受ける権利を侵害したかといえ、そのような事実は無いし、また市民に不利益は生じていない。

従って市長が首長会議に出席し研修するための公金支出行為は公益性があり、市長の有する裁量権を踰越ないし濫用するものではなく法第242条第1項に定める「違法もしくは不当」な行為に該当しない。

その上で請求人の主張について意見を述べる。

請求人は首長会議の私的、任意性を問題にするが、首長会議は全国の自治体首長の内127名（平成30年度決算）が参加するもので、文部科学大臣との意見交換会も催されており、極めて公益性の高い団体である。行為の公益性の判断においてはその実質を問うべきであって、単に参加団体の成り立ちが私的か公的かで判断すべきではない。我が国の沿革、現状をみても、社会の多くの公益団体は志、見識のある私人、団体によって営まれており社会の根幹をなしている。

また請求人は首長会議の事務局が特定の教科書を支援する団体であることを問題にするが、団体の公共性を論ずるに、委託を受けて事務手続きをする一部門を捉えて全体を論ずることは本質を見失うことであり正しくない。あくまでも首長会議自体が如何なる活動をしているかによって判断すべきである。

また請求人は当該団体に公金を支出することが特定教科書の採択につながり、教育の公共性、中立性を侵害したと主張するが、その論理には無理がある。けだし我が国は学校で使用する教科書については国定教科書制度を採っておらず、学校で使用する教科書はすべて文部科学省の検定を通っている。あとは各自治体がどの教科書を選ぶかであるが、自治体の首長である市長が教科書について見識を持つことは当然であってそのための研

修や他自治体首長との意見交換に問題はない。一方、実際にどの教科書を採択するかは市長の専権ではなく、現場の教師や一般の市民や有識者などの、子女に教育権を有する市民の意見を参考にして教育委員会が行う。為に教育委員会の中に教科書採択委員会を別に設け、更に現場の教師の意見も聞き、その上で加賀市の普通教育にふさわしい教科書を教育委員会の責任で選んでいる。請求人は、特定の教育委員を市長が選任し不当に市長の意図した教科書を採択させた、と問題にしているが、教育委員は議会の同意を得て市長が任命するものであり、その民主的背景を有する委員がどの教科書を選ぶかは自由であって市長の自由になるものではない。

ちなみに平成27、28、30年度の教科書採択は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律や文部科学省通知、県、市の教科書採択方針などに基づきなされたもので、市長がことさら慣例を無視してなされたものではない。よって加賀市における教科書選定過程に違法はなく、行政による不当な支配もない。

Ⅲ 結論

以上から、加賀市が支払った、平成31年首長会議4月行事参加費5,000円及び懇親会費10,000円（いずれも4月10日支出）、同じく総会出席旅費等14,800円（4月16日清算）、令和元年度首長会議年会費20,000円（6月10日支出）、令和元年首長会議6月総会参加費5,000円及び懇親会費10,000円（いずれも6月11日支出）、同じく総会出席旅費等14,800円（6月14日清算）の各行為は、法第242条1項の「違法もしくは不当」な行為にあらず、市長に対する当該各費用の返還を求める勧告請求を棄却する。