

新監査公表第8号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を次のとおり公表します。

令和4年12月7日

新潟市監査委員	古 俣 誉 浩
同	伊 藤 秀 夫
同	五十嵐 完 二
同	串 田 修 平

第1 請求の内容

1 請求の提出日

令和4年10月12日

2 請求の受理

本件請求については、地方自治法（以下「自治法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、令和4年10月19日に受理を決定しました。

3 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証明する書面及び陳述から、請求の要旨を次のように理解しました。

（1）主張事実

ア 安倍晋三元首相の国葬儀（以下「本件国葬儀」という。）は、銃撃による氏の死去後の僅か14日後の令和4年7月22日の閣議で岸田内閣により決定された。しかし、同年9月14日に新潟県弁護士会会長によって出された声明や、同年8月5日に出された憲法研究者による声明などに明らかなように、この閣議決定には、憲法上・法律上の問題点が多い。

（ア）そもそも国葬は、天皇制国家主義体制を支えるために、天皇の勅令である国葬令に基づき、「国家に偉功ある者」に対し天皇が「賜う」形で実施したものであった。従って、「法の下での平等」（日本国憲法（以下「憲法」という。）第14条）を理念とする憲法の下での民主主義社会に全くそぐわないものである。

- (イ) 本件国葬儀について法令の根拠がないにもかかわらず、その根拠となる法律制定の是非が一切国会において議論されないまま、閣議決定がされた。これは、憲法が採用する議会制民主主義の根幹を揺るがしかねない行為である。
- (ウ) 政府は、国葬儀が内閣府設置法第4条第3項第33号の「国の儀式」に当たるとして、閣議でその実施を決定できるとしているが、この条文は多数の行政組織が存在する中で内閣府がどのような事務を所掌するのか定めた規定に過ぎず、国葬儀という国の儀式を内閣府が実施できることを定めた規定ではない。
- (エ) 政府は本件国葬儀当日、各府省庁で弔旗を掲揚し、葬儀中の一定時刻に黙とうすることを決定した。これが公的機関や学校、さらには民間においても、弔意の表明やそれに対する同調圧力となることが容易に想定されるが、国民の思想・良心の自由（憲法第19条）が侵害される恐れがある。
- (オ) 岸田政権は本件国葬儀の経費を全額税金で賄うことを令和4年7月22日に閣議決定した。財務大臣はその費用を16億6千万円と見積もったが、最終的にどれだけかかるかは、終わってみなければわからないのが実態である。しかも予備費から支出する方針だと言っているが、本来は大災害等の不測の事態に充てるべきであり、国会での審議にかけるのが筋であり、これも国会軽視といわざるを得ない。

イ 岸田内閣が本件国葬儀の実施を閣議決定した後の国民世論であるが、令和4年9月2日～4日の読売新聞社の全国世論調査では、本件国葬儀を実施することに、「評価しない」が56%で、「評価する」が38%であった。NHKの同年9月9日～11日の世論調査では、本件国葬儀実施を「評価しない」が57%、「評価する」が32%であった。朝日新聞社の同年9月10日、11日の全国世論調査では、本件国葬儀「反対」が56%、「賛成」が38%であった。このように、6割近い国民が、本件国葬儀実施に反対していると思われる。これは、岸田内閣の今次閣議決定に正当性がないことの証左である。

ウ 新潟市長（以下「市長」という。）及び新潟市議会議員（以下「議長」という。）は、このような憲法に違反し、法的根拠のない、国民の多くが反対する本件国葬儀に参加すべきではなかったにもかかわらず、令和4年9月27日、本件国葬儀に参加した。この行為は、違法・不当な行為への加担行為であり、憲法第99条の「憲法擁護義務」に明白に違反している。従って、この行為に際し支給された旅費は、違法・不当な財政支出に当たると考える。

エ 前述したとおり、違法・不当な財政支出を行ったことにより、市財政に損失

を与えた。さらには、憲法に保障された「法の下での平等」（第 14 条）、「思想・良心の自由」（第 19 条）が侵害された。そして、市民の信頼を裏切ったことにより、市政への信頼が失われる結果となった。

（2）措置請求

新潟市は、令和 4 年 9 月 27 日に行われた本件国葬儀に参加した市長及び議長に、旅費及びその相当額を支給しないこと、または、既に支出された旅費について、当該対象者に返還を命ずることを求める。

第 2 監査の実施

1 監査対象部局等

総務部総務課（以下「総務課」という。）、秘書課、議会事務局総務課（以下「議会事務局」という。）及び政策企画部東京事務所（以下「東京事務所」という。）を監査対象としました。

2 監査の方法

関係書類等の監査を行い、総務課、秘書課、議会事務局及び東京事務所の職員から事情を聴取しました。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は令和 4 年 10 月 28 日に陳述を行い、同年 11 月 2 日及び 11 月 4 日に新たな証拠を提出しました。また、陳述の際、同条第 8 項の規定に基づき、総務課、秘書課、議会事務局及び東京事務所の職員を立ち合わせました。

4 監査対象事項の決定

請求書及び請求人の陳述より、本件国葬儀への市長及び議長の参列にかかる旅費等（以下「本件旅費」という。）の支出が、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あたるかどうかを監査対象事項としました。

5 請求人の主張に対する総務課、秘書課、議会事務局及び東京事務所の見解

（1）本件国葬儀への市長の参列について

本件国葬儀については、国の公式行事として執り行われるものであり、安倍元首相に対し弔意を表するとともに、「本市においても民主主義によるまちづくりを守らなければならない」という意思を体現するものであると考えたため、新潟

市として本件国葬儀への参列を決めたものである。

なお、市長が本件国葬儀へ参列するための旅費については、新潟市旅費条例に基づき適正に支出している。

(2) 本件国葬儀への議長の参列について

本件国葬儀については、国の公式行事として執り行われるものであり、内閣総理大臣より政令指定都市の議会議長に対して案内があったもので、安倍元首相に対し弔意を表すため、議長は新潟市議会の代表として参列したものである。

なお、議長が本件国葬儀へ参列するための旅費については、新潟市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例に基づき適正に支出している。

6 事実関係の確認

関係書類等の監査の結果、次のような事実を認めました。

(1) 本件国葬儀について

令和4年7月22日、内閣総理大臣を葬儀委員長とし、同年9月27日に日本武道館において本件国葬儀を行うことが閣議決定された。また、同年8月31日の葬儀実行幹事会において、現・元三権の長をはじめ、現・元国会議員や海外要人、地方公共団体代表などの参列対象者及び参列人数等、本件国葬儀の実施概要が決定された。

同年9月27日、日本武道館において上記参列者のもと、本件国葬儀が行われた。

(2) 市長及び議長の本件国葬儀への参列について

市長が本件国葬儀へ参列するにあたっては、令和4年9月9日、全国市長会からの本件国葬儀参列についての案内を収受し、本件国葬儀について市長が「参列する」として、同年9月14日、全国市長会に対し秘書課からメールで回答した。また、議長が本件国葬儀へ参列するにあたっては、同年8月17日、全国市議会議長会よりメールにて、現時点での参列の意向確認があり、同日、議長に意向を確認し「参列する」旨を議会事務局からメールにて回答した。同年9月13日、内閣府より、総務省、全国市議会議長会経由で、新潟市議会議長宛、本件国葬儀参列についての案内状を収受し、本件国葬儀について議長が「参列する」として、全国市議会議長会に対し議会事務局からメールで回答した。

同年9月27日、市長及び議長は本件国葬儀に参列した。なお、本件国葬儀参列にあたり、両者ともに随行者はいないことを確認した。

(3) 本件旅費の支出について

市長公務のための出張旅費については、総務課が新潟市旅費条例に基づき、当該出張にかかる旅費を支給している。また、議長公務のための出張旅費については、議会事務局が新潟市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例に基づき、新潟市旅費条例の規定により市長に支給される額に相当する額を弁償している。なお、市長及び議長の東京都内の移動にかかるタクシー使用料については、東京事務所において執行している。

監査の結果、本件旅費総額 51,420 円については、所定の手続きを経て、適正に執行しているものと認められた。

第3 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のとおり判断しました。

1 本件国葬儀の違憲性について

請求人は、本件国葬儀が憲法に違反し法的根拠のないものとして、その参列に伴う本件旅費の支出も違法又は不当であると主張しているものと解される。本件国葬儀については、その是非を巡って国民の間で様々な意見や見解があることに加え、その法的根拠や実施までの過程などについて、憲法上の問題や閣議決定のみで決定したことは議会制民主主義の根幹を揺るがしかねないと疑問視する声があり、国政運営上の重要な争点となっていることは承知している。

しかしながら、自治法第 242 条における住民監査請求の対象は、普通地方公共団体の職員等による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実限定されており、国が実施した本件国葬儀の違憲性については、普通地方公共団体の監査委員の権限が及ぶところではなく、本監査において判断することはできない。

2 本件旅費支出の違法性又は不当性について

前述のとおり、自治法第 242 条の規定に基づく住民監査請求の対象は、普通地方公共団体の職員等による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実限定されている。さらに、その対象の違法性又は不当性については、原則として財務会計上の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法又は不当なものに限られ、たとえ財務会計上の行為に先行する原因行為が違法又は不当であったとしても、当然にその違法性又は不当性が承継されて後行の財務会計上の行為も違法又は不当となるのではなく、例外的に原因行為が著しく合理性を欠き、これに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があると認める場合に限って、先行する原因行為の違法性又は不当性が後行の財務会計上の行為に承継されるものと解されている

(平成4年12月15日最高裁判決参照)。これを本件についてみると、財務会計上の行為である本件旅費の支出については、前記事実関係に記載のとおり、財務会計法規上の義務に違反している事実はなく、条例等に基づき適正に執行していることが認められる。したがって、その原因行為が著しく合理性を欠き、これに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があると認める場合に限り、例外的に先行する原因行為の違法性又は不当性が後行の財務会計上の行為に承継されることとなる。

そこで、本件における財務会計上の行為に対する原因行為について検討すると、本件国葬儀への参列は法令等で義務付けられているものではなく、市長及び議長が本件国葬儀に公務として参列することとしたそれぞれの判断（以下「本件各判断」という。）は国からの案内を受けた市長及び議長の裁量に委ねられており、財務会計上の行為である本件旅費の支出を義務付けているのは本件各判断といえる。このため、本監査においては、本件各判断が著しく合理性を欠き、これに本市の予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があると認められるか否かを検討することとする。

まず、本件各判断がなされた令和4年9月中旬の状況を見ると、その時点において本件国葬儀の違憲性等についての司法判断はなされておらず、その状況は今現在も続いている。次に、本件国葬儀の態様を見ると、本件国葬儀は国の公式行事として内閣総理大臣名で案内が発出され、三権の長である衆参両院議長や最高裁判所長官をはじめ、地方公共団体代表等を含む多くの公務員の参列が予定されていたこと、また実際に参列していたことが確認できる。

また、請求人は明示していないものの、請求人の主張は、自治法第2条第2項により地方公共団体が処理すべき事務に該当しないとの主張を含意するものとも解し得る。この点については、普通地方公共団体の長等が社会通念上儀礼の範囲にとどまる交際をすることは、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べきことを明らかにする判例がある（平成18年12月1日最高裁判決参照）。これらを総合的に勘案すると、本件各判断は、市長及び議長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用したものとはいえず、著しく合理性を欠き、これに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとは認められない。

よって、本監査の対象となる財務会計上の行為に先行する原因行為としての本件各判断が、著しく合理性を欠き、これに本市の予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとは認められないことから、後行の財務会計上の行為である、本件旅費の支出も違法又は不当であるとは認められない。

第4 監査の結果

以上のことから、監査委員合議の結果、本件請求は理由がないものと認め、これを棄却します。

第5 意見

国が実施した本件国葬儀の違憲性に対し、住民監査請求について規定する地方自治法に照らせば、普通地方公共団体の監査委員が判断することはできないが、本監査の中で、本件国葬儀の法的根拠を内閣府設置法とする国の見解や、国会で審議せず閣議決定のみでその実施を決定したやり方は、憲法上の問題があるとともに、議会制民主主義の根幹を揺るがしかねないとの意見もあった。現在、国会で今後の国葬のあり方について議論されているところではあるが、本件国葬儀の実施が国論を二分したこと、また多くの有識者が今なお憲法上の問題点を指摘しているということを踏まえ、今後二度とこのようなことにならないよう有意義な議論となることを強く望むものである。