

市長交際費にかかる住民監査請求に関する監査結果

第1 請求人

請求人住所 明石市

請求人氏名 A

(請求人氏名は記号化し、住所の一部と職業の記載は省略した。)

第2 請求の内容

1 明石市職員措置請求書(平成21年5月7日提出)

(1) 提出のあった明石市職員措置請求書は次のとおりである。

なお、原文のうち請求人氏名は記号化し、住所の一部と職業の記載は省略した。

また、飲食店名と所在地も一部記号化した。

明石市職員措置請求書

明石市市長に対する措置請求の要旨

1. 請求の要旨

平成20年5月から20年12月までの交際費支出整理表(資料1)交際費支出総括表(資料2)、及び領収書(資料4及び資料5)について市長交際費執行の一部に不当かつ違法なものがある。行為の不当なものについて、監査委員は市長ほか関係機関に対し違法な公金支出行為による損害を填補するため必要な措置を講ずるよう勧告することを請求する。

不当とする事実の内容

本件で不当かつ違法である項目について記述する。

交際費支出の行為は、明石市市長交際費取扱要綱(資料3)(以下要綱という)にもとづいて行われている。

(1) 交際費支出整理表・交際費支出総括表は虚偽公文書作成に当たる

交際費支出整理表、交際費支出総括表の支出額等の欄では飲食を伴う支出にも拘わらず、要綱第3条(3)の会費負担金とされている。即ち此の文書では飲食はゼロ%と記載されている。

飲食は要綱第3条(4)接遇の飲食を伴う経費として記載しなくてはならない。ところが要綱第3条(3)の会費負担金で処理されている領収書の中には、別表1に示したとおり、お食事代と明記され明らかに飲食代である。たい兜焼き(5/10付)と料理名も書かれている領収書。いずれも不当な財務処理により支払われている。

(2) 存在しない飲食店の領収書は不当である

5月8日「料亭ホテルS」でまちづくり関係者懇談会が行われ30000円が支払

われている。しかしこの地神戸市中央区花隈町 17 - 〇には現在マンションが建っている。領収書にある 20 年 5 月 8 日には「料亭ホテル S」は存在しなかったと考えられる。

(3) 別表 2 に記載した支出行為は要綱第 3 条(1) (祝金) の適用は不当である
別表 2 (注) 欄に不当理由を示した。これらは要綱第 3 条 (3) もしくは (4) を適用すべきである。支出先が不明な祝賀会 3 件の祝金は、支出先の会合や団体の内容が不明で公益性の判断が不明確である支出は違法である。

(4) 印紙税法違反
3 万円以上には収入印紙の貼付を印紙税法で義務づけられている。しかし別表 3 に挙げた行為の中で収入証紙の貼付されていない領収書が 9 件ある。印紙税法違反を容認して支払ったことは不当である。

2. 請求者

明石市

A (印)

右地方自治法第 242 条第 1 項の規程により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

平成 21 年 5 月 7 日

明石市監査委員様

(2) 請求書に添付された事実を証する書面 (添付資料)

資料 1 市長交際費支出整理表(12 枚)

資料 2 交際費支出総括表 (8 枚)

資料 3 市長交際費取扱要綱 (2 枚)

資料 4 別表 1 に記載した領収書 (7 枚)

資料 5 別表 3 に記載した領収書 (13 枚)

別表 1 「飲食の明らかな領収書」

別表 2 「不当な祝金」

別表 3 「収入印紙 無貼付」

追加資料一 1 (平成 21 年 6 月 1 日受理) 「返還を請求する金額一覧表」

追加資料一 2 (平成 21 年 6 月 10 日受理) 「存在しない飲食店の現況写真等」

追加資料一 3 (") 「情報公開請求の結果」

2 主張する事実の要旨

措置請求書および事実を証する書面に記載されている事項ならびに請求人陳述の内容を勘案して、監査請求の要旨を次のように理解した。

① 「平成 20 年度市長交際費執行状況」の中の「懇談会」と書かれた別表 1 に記載

の7件の支出があった。

これらは、いずれも明石市市長交際費取扱要綱第3条(4)として、執行されるべきところが、同要綱第3条(3)として執行されている。これは不当な財務処理であり、作成された交際費支出整理表、交際費支出総括表は、虚偽の公文書に当たる。

② 5月8日に「料亭ホテルS」にて、まちづくり関係者懇談会が行われ30000円が支払われ、領収書を受領している。領収書記載の所在地に「料亭ホテルS」は、5月8日当時、存在していない。よって、存在しない飲食店の領収書は不当である。

③ 別表2に記載した支出行為は要綱第3条(3)もしくは(4)を適用すべきで、同要綱第3条(1)(祝金)の適用は不当である。

また、7月12日、7月20日、11月13日の祝賀会3件の祝金については、公益性の判断が不明確であるため違法な支出である。

④ 印紙税法違反

別表3に挙げた9件の領収書は印紙税法違反であり、そのことを容認して払ったことは不当である。

* 上記の①～④は、明石市職員措置請求書の文中の(1)～(4)に対応するものであり、以下、同様とする。

3 措置要求

措置請求書および事実を証する書面に記載されている事項ならびに請求人陳述および追加資料(証拠)提出により、措置要求を次のように理解した。

①から④までの4点について、市長ほか関係機関に対し違法な公金支出行為による損害を補填するための必要な措置を講じるよう勧告することを要求するものである。

なお、損害については、追加資料-1(平成21年6月1日受理)に具体的に記載されている。

第3 要件審査

監査の実施に当たり、本請求が、地方自治法第242条の要件に適合しているかどうかについて審査を行った結果、法定要件を具備しているものと認め、平成21年5月22日、これを受理した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

①「請求書別表1に記載された平成20年度の交際費の支出7件」について

②「存在しないとされる飲食店に関する交際費の支出1件」について

③「請求書別表2に記載された平成20年度の交際費の支出7件」について

④「請求書別表3に記載された平成20年度の交際費の支出13件のうち9件」について

2 監査対象部課

政策部秘書課

3 監査の方法

- (1) 請求人に対し、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第6項及び第7項の規定にもとづき、証拠の提出を求め、平成21年6月12日に陳述及び立会の機会を与えた。
- (2) 監査対象部課に対し、関係書類の提出を求めると同時に事情聴取を行い、事実関係の調査を行ったほか、請求人と同様に平成21年6月12日に陳述及び立会の機会を与えた。

第5 監査の結果

1 証憑書類（監査対象とした支出に関するもの）の確認

当該監査請求にかかる公金の支出について、「支出負担行為決定書兼支出命令書」、「交際費支出総括表」、「領収書」、「交際費支出確認書」、「精算調書」、「前渡資金精算調書」および「交際費支出整理表」を監査したところ、いずれも明石市財務規則の定めるところにより執行されていた。

2 事実関係（監査対象とした懇談会等に関するもの）の確認

①について、

「懇談会」と書かれた別表1に記載の7件に関して出席者および内容等について、事情聴取、資料の提出などにより、次のとおり確認した。

月日 (曜日)	金額 (円)	項目	目的・内容	出席者(市)	出席者(相手)
5月10日 (土)	15,480	まちづくり関係 団体懇談会	まちづくりについて、意見交換等を行ったもの	市長	防火関係者3人
6月2日 (月)	10,000	まちづくり関係 者懇談会	まちの活性化とまちづくりについて、意見交換等を行ったもの	政策部長	商店街関係者2人
6月3日 (火)	15,000	地域活性化関係 者懇談会	中心市街地の活性化について、意見交換等を行ったもの	市長、中心市街地 活性化プロジェクト 部長ほか2人	経済産業省中心 商店街再生研究 会委員ほか2人
6月17日 (火)	15,000	まちづくり関係 者懇談会	市民主体によるイベントの主催者らと、まちの活性化などについて、意見交換等を行ったもの	市長、産業振興部 長ほか1人	イベント主催団体 役員ほか多数

7月6日 (日)	8,560	野球関係者懇 談会	明石商業高校の応援を 行い、その後、野球に よるまちづくりについて 意見交換等を行ったも の	市長ほか2人	野球関係者4人
7月11日 (金)	30,000	経済関係者懇 談	市民まつり等に支援を 受けた方と、まちの活 性化とまちづくりについ て意見交換を行ったも の	市長ほか1人	寄附提供者ほか 1人
7月25日 (金)	2,762	報道関係者懇 談会	市のPRについて、関係 者と意見交換等を行っ たもの	政策部次長	タレント事務所職 員

②について

「存在しない飲食店の領収書」に関して出席者および内容等について、事情聴取、
現地調査、資料の提出などにより、次のとおり確認した。

月日 (曜日)	金額 (円)	項目	目的・内容	出席者(市)	出席者(相手)
5月8日 (木)	30,000	まちづくり関 係者懇談会	市民まつり等に支援を受けた方 と、まちの活性化とまちづくりに ついて意見交換を行ったもの	市長ほか1人	寄附提供者ほ か1人

領収書記載の所在地「神戸市中央区花隈町〇-〇」には、現地確認したところ、現在、
マンションが建っており、料亭Sの経営会社S商会の事務所は、向かいのビル（神戸
市中央区花隈町×-×）に移っていた（商業登記簿で平成17年4月1日に移転してい
ること確認）。また、領収書を発行した料亭Sは、「神戸市中央区加納町4丁目△-△」
に平成18年6月に移転し、営業している。

料亭Sは、旧所在地記載の領収書の在庫があることから平成21年6月10日現在も
なお、旧所在地を記載した領収書を発行していたこと（平成21年6月10日付発行の
現物領収書にて確認）が判明した。

③について

「不当な祝金」と書かれた別表2に記載の7件に関して相手方および内容等につい
て、事情聴取、資料の提出などにより、次のとおり確認した。

月日 (曜日)	金額 (円)	項目	目的・内容	出席者(市)	出席者(相手)
5月30日 (金)	20,000	文化関係者記念祝賀会	兵庫県文化賞受賞者(伝統芸能に取り組み、市の文化振興の分野で貢献)の祝賀会に出席、祝辞を述べるなどし、協力関係の維持増進に努めたもの	市長、副市長	兵庫県文化賞受賞者ほか多数
7月12日 (土)	30,000	祝賀会	兵庫県文化功労者表彰受賞者(市の文化振興の分野で貢献)の祝賀会に出席、祝辞を述べるなどし、協力関係の維持増進に努めたもの	市長	兵庫県文化功労者表彰受賞者ほか多数
7月20日 (日)	30,000	祝賀会	黄綬褒章受章者(商業発展に取り組み、市の産業振興の分野で貢献)の祝賀会に出席、祝辞を述べるなどし、協力関係の維持増進に努めたもの	市長ほか1人	黄綬褒章受章者ほか多数
8月22日 (金)	10,000	労働福祉関係者懇談会	市交通労組定期大会後、全国組織の労働組合代表などとの懇談会に出席、祝辞を述べるなどし、意見交換等を行ったもの	市長ほか1人	日本都市交通労組、同関西地方本部の役員ほか多数
9月3日 (水)	30,000	経済文化交流会総会	首長及び経済関係者、文化関係者等が集まる交流会に出席、祝辞を述べるなどし、意見交換等を行ったもの	市長ほか1人	首長及び神戸、明石周辺の経済関係者、文化関係者ほか多数
9月10日 (水)	10,000	まちづくり講演会	県政報告と懇談会に出席、祝辞を述べるなどし、協力関係の維持増進に努めるとともに、意見交換等を行ったもの	副市長ほか1人	県議会議員ほか多数
11月13日 (木)	30,000	祝賀会	市議会副議長就任の祝賀を目的とした市政報告会に出席し、祝辞を述べるなどし、協力関係の維持増進に努めるとともに意見交換等を行ったもの	市長、副市長	市議会副議長ほか多数

3 「明石市市長交際費取扱要綱」の執行範囲の運用について

交際費支出については、「明石市市長交際費取扱要綱」（平成11年4月1日施行）によっている。同要綱第3条によれば、執行の範囲は、次の5つに区分されている。

- (1) 慶弔等各種贈呈経費
- (2) 各種団体、行事への賛助・協賛等
- (3) 各種催事等に出席する場合の会費及び負担金
- (4) 接遇、儀礼、交際等のための飲食を伴う懇談会等に要する経費
- (5) その他、第1号から前号までに分類できない経費

請求人は、この区分により、別表1の懇談会については(4)と、また、別表2の祝金については(3)もしくは(4)であると主張している。

監査対象部課は、交際費の適正な執行を行うことを目的に、「明石市市長交際費取扱要綱」を定めているが、この要綱は、内規として、執行の範囲や手続きを定めたものであると主張している。

4 印紙の貼付されていない領収書について

別表3の「領収書」は、「印紙税法別表第1 課税物件表番号17の1 売上代金に係る金銭又は有価証券の受取書」に該当するものである。売上代金の領収書の場合は、3万円未満なら印紙税の対象にはならず、3万円以上ならその金額に応じて印紙税の対象となる。印紙税の納税義務者は、印紙税法第3条によると課税文書の作成者（領収書の発行者）であり、領収書の受領者である明石市ではない。

民法第486条は「弁済をした者は、弁済を受領した者に対して受取証書の交付を請求することができる。」と規定し、また、債権者が受取証書を発行しないときは、債務者は同時履行の抗弁権を行使して弁済を拒むことができるものと解されている。これは、領収書を発行しない場合であり、今回の場合は抗弁権行使とは異なり、発行された領収書の問題である。領収書とは、代金受取人が支払者に対して、何らかの対価として金銭を受け取ったことを証明するために発行する書類に過ぎず、領収書の形式不備により、抗弁権を行使することはできないとされる。

5 監査委員の判断

以上確認した事実に基づき、本件請求のうち、①から④について、次のとおり判断した。

①について

「要綱」は、定義する実定法上の規定は、現行法令上見当たらないが、本件のような要綱は、職員が事務処理を進めていく上での行政内部の事務取扱基準や手続、行政内部の組織等の設置、運営基準等について定めたもので、行政内部の職員に対する一種の訓令（職務命令）的色彩の濃い、事務処理について定めたものと一般的に解釈されている。

請求人が違法不当性の根拠として示している「明石市市長交際費取扱要綱」は次のように理解される。

同要綱は、平成11年4月1日に作成されているが、庁内法制手続を経て制定されたものではなく、内部事務取扱基準であり、自治省通知(昭和40年5月26日)や判例のように市長交際費支出を拘束する運用の基準として取り扱われているものではない。

請求人から指摘のあった同要綱第3条をみると、そこには、交際費執行の範囲が5つに区分され定められている。この執行の範囲は、交際費を支出する際の経費名称と支出の程度を決めるときの目安を示したものであり、いずれに区分されとしても交際費自体の支出には変わらない。したがって、区分の仕訳が厳密に運用できていないとしても、そのことをもって、不当な財務処理であるとまでいえず、また、それを根拠に作成された交際費支出整理表・交際費支出総括表が虚偽公文書作成に当たるとまで断ずることはできない。

②について

事実関係確認の結果、料亭Sは、平成21年6月10日現在もなお、旧所在地を記載した領収書を発行していたことが判明した。また、監査の過程で、5月8日の「まちづくり関係者懇談会」は、現在の所在地の料亭Sで実施されていること、出席者、懇談内容も確認できた。よって、領収書に記載されている料亭Sの所在地が違っていているからといって、その領収書は不当であるとはいえない。

③について

違法不当性の根拠として示している「明石市市長交際費取扱要綱」については前述したとおりであり、別表2に記載した支出行為について要綱第3条(1)(祝金)を適用したことは不当であるとはいえない。

また、別表2で示された祝賀会の3件について、支出先の会合や団体の内容が不明で具体的な証拠がないため、公益性の判断が不明確であり、支出は違法であるとされているが、一般的に、交際それ自体の目的は行政の円滑な運営を図るため必要な相手方との信頼関係ないし友好関係を維持増進することにあるといえるのであり、今回の監査に当たって監査対象部課から資料を求め、事情聴取及び陳述を実施する過程で、案内状等により祝賀会の開催が確認され、具体的な会合内容等が判明したことにより、その支出は違法であるとはいえない。

④について

領収書についての考え方は、前述したとおりであるが、元来、住民監査請求は財産的損害が発生しているか、又は、発生のおそれがある場合に行うことができるものである。本件④については、「印紙税法違反を容認して支払ったことは不当である。」と主張していることは、市が財産的損害を被っているといった論拠にならない。したがって、明石市に財産的損害が発生していないし、また、発生するおそれがな

いため、地方自治法第 242 条の要件を満たしていないものとして却下する。

6 結論

以上のとおり、①②③については、いずれも、理由がないことから、棄却する。

④については、前述のとおり却下する。

(監査委員の意見)

裁判では、交際費支出について次のとおり判示されている。

「当該団体の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは、当該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、当該事務に随伴するものとして、許容されるものというべきであるが、それが社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものである場合には、当該団体の事務に当然伴うものとはいえず、これに要した費用を公金により支出することは許されない」(平成元年 9 月 5 日最高裁判決)とされている。また、「地方公共団体も、実在する一つの社会活動主体として、外部の者との間で社会通念上相当と認められる範囲内の交際を行なうことがあることから、その交際に伴って公金の支出が必要となる場合があり、このような場合、交際費として支出を行なうことも、社会通念上相当な範囲内である限り許容されているものと解される。」(平成 18 年 12 月 1 日最高裁判決)とされている。

すなわち、交際費は職務執行上の交際に費消されるものであること、当該普通公共団体の利益のために使用されること、社会通念上の儀礼の範囲内の経費や程度であること、これらのことが交際費の支出に当たっての妥当性の判断基準になる。

支出に当たっては、これらの判断基準に沿って裁量権を逸脱することなく、慎重に執行されるよう要望するものである。

そのため、「明石市市長交際費取扱要綱」を検証することが肝要であり、個別の支出については、適正な支出関係書類の添付と保存に努めて、公益性が明らかで社会通念上の儀礼の範囲内の程度であることが確認できるように、会合の内容や出席者の地位等を「交際費支出関係帳票」等に表示する必要がある。また、社会情勢の変化に配慮するとともに、市民の理解を得るため、一層、情報の公開に努めるなど透明性を確保し、疑義を生じることがないように対処されたい。