

## 住民監査請求監査結果

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

請求人代表 札幌市 池田 賢太 ほか12名（別記請求人名簿一略）

#### 2 請求書の提出年月日

令和4年8月19日

#### 3 請求の内容

請求人提出の措置請求書による請求の要旨及び求める措置は、概ね次のとおりと解された。

##### (1) 主張事実の要旨

###### ア 故安倍晋三国葬儀について

政府は、令和4年（2022年）9月27日に「故安倍晋三国葬儀（以下「本件国葬」という。）」を挙行することを閣議決定した。本件国葬は国費をもって行う国家儀式と考えられることから、北海道知事及び北海道議会議長が出席・参列し、公費が支出されることが相当の確実さをもって予測される。

###### イ 違法な本件国葬

(ア) 安倍氏を特別扱いして、国費において葬儀を行うことは、憲法上の個人の平等という基本的な大原則に反するため、憲法第14条に違反する。

(イ) 故人に対して追悼の念を抱くか否かは個人の歴史観や世界観、政治信条に深く根ざした行為であるため、故人に対する敬意や弔意を持ち合わせていない人も含めて、国中の人々にそれを強いることは思想良心の自由を保障した憲法第19条に違反する。

(ウ) 安倍氏に対する国葬の挙行は、形式が無宗教であったとしても、既存の宗教団体の方式を踏襲しないというだけで「国葬儀」が宗教的な意味合いをもった行為であることに変わりはないため、憲法第20条や第89条の政教分離規定に違反する。

また、憲法第20条第3項は国及びその機関が「宗教的活動」を行うことを禁止しているため、国が主催して本件国葬を執行し、地方公共団体の知事等がこれに参列し、公金を支出することは許されない。

(エ) 「国葬」を実施することは、弔意表明の「要請」が官民間問わず行われ、有形無形の圧力がかけられることにつながり、憲法第21条が保障する表現の自由が侵害されることになるため、同条違反である。

(オ) 行政活動は法律に基づいて行われなければならないが、本件国葬を行う具体的な法律根拠がないことは、「法律による行政の原理」に反し違法である。

また、政府は国葬儀を行う根拠を内閣府設置法に求めているが、同法は行政組織法の一つであり国葬儀を行う根拠にならない。

###### ウ 違法な支出

知事らが本件国葬に出席したり、公金を支出することは、法律、政令に規定されていないため、地方公共団体の事務には該当せず、地方自治法第2条第2項に違反する違法な行為である。

仮に本件国葬に出席したり公金を支出することが法律や政令に基づく「事務」に直接該当しなくとも、なお独自に地方公共団体の「事務」に当たるといえる場合があるという議論もあり得るが、国葬への出席は「住民の福祉の増進」を図るものとは言えず、やはり、「地方公共団体の事務」には該当しないため、知事らが本件国葬に出席したり、公金を支出したりすることは、地方自治法第2条第2項に違反する違法な行為である。

#### エ 不当な支出

安倍元首相の「実績」は、肯定的に評価することなどできず、仮に百歩譲って「功罪」両面があるとしても、「罪」の側面が大きく、今後起こり得るアベノミクスの破綻や格差と貧困の拡大、米軍との戦争遂行などの日本の行く末を考えたとき、いま安倍元首相を国葬にして評価することは、時期においても内容においても、全く適当でないため、本件国葬に関して地方公共団体が公金を支出することは不当である。

### (2) 措置内容

ア 本件国葬に北海道知事及び北海道議会議長が出席・参列するに際して北海道知事が公金を支出することの差止めの措置を求める。

イ 監査委員の判断が本件国葬の期日を過ぎて、北海道知事及び北海道議会議長が公務としてこれに出席した場合には、これに要する旅費等の公金支出は、道民全体に損害を与えたものとして、その損害補填の措置を求める。

## 第2 請求の要件審査等

本請求については、措置請求書の内容に不備があることなどから補正を求めたところ、令和4年8月30日に補正書及び代理人選任に係る委任状等が提出されるとともに、9月2日、求める措置に係る補正書が提出されたため、要件審査を行ったところ地方自治法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、9月12日付けをもって、これを受理した。

なお、住民監査請求に係る措置請求書と同時に提出された暫定的な停止勧告の申し立てについては、同法第242条第4項において「当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるときは、監査委員は、次項の手続が終了するまでの間、当該行為を停止すべきことを勧告することができる。」とされているものであるが、提出された申し立ては、それらの理由に該当しないと判断し、暫定的な停止勧告は行わないこととした。

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

令和4年9月27日に举行された本件国葬に関して、知事及び議長の参列・出席に関連する旅費、宿泊費、日当及び弔慰金の支出並びに随行する職員の旅費、宿泊費及び日当が違法又は不当な公金の支出であるか否かを監査の対象とした。

なお、本請求は、本件国葬についての公金の支出の差止めを求めるものであるが、請求人から、予備的請求の追加として、「監査委員による判断が国葬儀の期日を過ぎて、知事及び議会議長が公務としてこれに出席した場合には、支出された公金の損害を補填すべく、知事らに支出された金額の返還を請求するよう求める」旨の補正書の提出があったので、そのように取り扱うこととした。

2 監査対象部局  
総合政策部及び議会事務局

3 請求人の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和4年9月22日、請求人の陳述を実施した。陳述の要旨は、次のとおりであった。

(1) A (請求人代表兼代理人)

ア 令和4年9月9日、鈴木直道北海道知事は、本件国葬の案内状が届いたとして、公費でこれに参列すると明言したことを報道を受けて知った。

報道によると知事は国葬参加の理由について「国の儀式への正式な案内で、他の日程などとの関係でも出席が可能」と述べたとのこと。また、東京への交通費など、道の公費による負担は、「国の儀式としての案内があったので、当たり前だと思う」と、問題ないとの認識を強調したとのこと。

知事の発言は、国と地方の理念を理解していないのではないかと<sup>もと</sup>思わざるを得ない。国の方針に従順であるという姿勢は、地方自治の本旨に悖るものと言わざるを得ない。

イ 知事は国葬とすることへの賛否の明言は避けた上で政府に丁寧な説明を求めらるのであれば、各種世論調査では国葬の実施に反対する声が半数を超えている状況にある中で、道民に対しても丁寧な説明をすべきである。

ウ どうして、特定の個人について、国の儀式として哀悼の意を寄せる機会を設けるのか、そもそもそういう機会を国が設けることが許されるのか、そのことが問われている。

(2) B (請求人兼代理人)

ア 本件国葬は、国民主権の根幹をなす国民・市民の内心、良心を侵害するものであり、ひいては立憲主義の基盤を根底から崩壊させかねない。

この違憲・不当な本件国葬に北海道知事や北海道議会議長らが、公費を使って参列することは、「北海道民の福祉の増進」(地方自治法第1条の2第1項)となんら関係なく、地方公共団体の代表が国の違法・不当な行為に加担することであり、かつ、同法第2条第2項に違反するものであり、北海道住民として認めるわけにはいかない。

イ 全国では、国葬反対の声が日増しに強くなり、反対デモも各地で行われている状況にあるが、岸田政権は、本件国葬を強行しようとしている。それは、大規模な警備体制を敷き、東京・武道館に参集した6,000人からなる巨大な儀式をメディアが集中的に報道することによって、国葬に反対する一人一人の反対の意思を圧倒せんがためである。

ウ メディアによってこの一大スペクタクルを見せつけられる国民・市民は、政治権力による強烈的なメッセージを受け取ることになり、「弔意と賞賛」を示すことに賛同するのか反対するのかという態度決定を迫られ、たとえ内心にとどまる態度決定であっても、そのような決定を迫られること自体から解放するのが憲法で保障されている内心の自由である。

(3) C (代理人)

ア 報道によると鈴木知事は、9月9日、岸田首相から安倍氏国葬の案内状が届いたとして、公務で参加することを表明した。

この際に知事は安倍元総理の国葬について「哀悼の意を示す場があるのは賛成」と述べ、「他の日程などとの関係でも出席が可能、知事として対応すること

にした。これまでの元総理大臣の合同葬儀の際の対応状況などを総合的に勘案し、本庁及び振興局庁舎において半旗の掲揚を行うことといたします。」というように述べたと報道された。

この知事の発言は、安倍氏国葬の違憲性、違法性、不当性が問われ、本件監査請求があることを、まるで何も知らないかのように、あるいは他人事のように述べるものである。

イ 知事は安倍氏国葬とそれに出席する法的根拠を一切示さない。政府は内閣府設置法第4条第3項第33号で内閣府の所掌事務とされている「国の儀式」として閣議決定をすれば実施可能と説明するが、内閣府設置法は内閣府の行う所掌事務を定めた組織法にすぎず、国葬を実施する権限や要件を定めたものではない。

政府は「故人に対する敬意と弔意を国全体として表す儀式」と述べるが、仮に、同法を根拠に可能だと解しても、「内閣葬」に止まるのであって、国権の最高機関である国会（憲法第41条）に諮ることもなく、内閣だけで「国全体」を代表することなどできない。

#### (4) D (請求人)

岸田政権は、民主主義の破壊者であった安倍氏の死を国葬という形で政治的に利用しようとしている。国葬は、国家権力を掌握している特定の政党や政治家に政治的利益をもたらす目的で執り行われるもので、「非政治的で、政治的に中立的な国葬」はあり得ない。国葬は明らかに憲法違反であると同時に、民主主義を破壊する大変危うい政治行為であり、そのことを憂い訴える道民の声に思い致すことなく、逡巡なく国葬に参加表明した鈴木知事に参加を取りやめていただきたい。それが無理であれば、公費で行かないでいただきたい。

#### 4 実地監査

令和4年9月16日及び29日の両日、総合政策部及び議会事務局に対し、本件国葬に係る公金の支出について、実地監査を行った。

### 第4 監査の結果

本請求については、次のとおり決定した。

本請求については、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断を述べる。

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 知事及び随員に係る公金の支出

ア 知事の国葬への出席に係る決定手続については、令和4年9月9日国から案内状が届き、知事に報告し、知事が公務で出席すること、同日の記者会見で知事がその旨を表明することを決定し、全国知事会に対し、9月14日付けで出席する旨を回答していた。

イ 知事の旅行については、9月26日～27日の1泊2日の日程とし、9月26日付けで、旅行命令権者である知事の命令を受けていた。

ウ 知事の随員旅行については、9月26日～27日の1泊2日の日程とし、9月26日付けで、旅行命令権者の命令を受けていた。

エ 知事及び随員に係る旅費の道費支出額とその内訳は、知事が93,730円、内訳は、交通費が72,280円、宿泊費が16,500円、旅行雑費等が4,950円であり、随員については86,480円、内訳は交通費が72,280円、宿泊費が10,900円、

旅行雑費等が3,300円となっていた。

オ 9月26日知事及び随行職員は、上記エのほか、羽田空港から都内までタクシーを利用し、その額は6,820円、9月27日は、宿泊場所から集合場所である都道府県会館までタクシーを利用し、その額は1,420円、同日、都道府県会館から羽田空港までハイヤーを利用し、その額は29,020円となっていた。

カ 知事及び随行職員の旅費に係る支出は10月13日付けで決定され、同日、出納局の審査を経て、10月18日、支払が行われていた。

キ 本件国葬に関連して、弔慰金の支出はなかった。

(2) 議長及び随行職員に係る公金の支出

ア 議長の本件国葬への出席に係る決定手続については、令和4年9月9日に政府から議長宛に案内状が届き、同日、議長の意向を確認し、9月14日に全国都道府県議会議長会に出席する旨を回答していた。

イ 議長の派遣については、9月26日～27日の1泊2日の日程とし、9月22日付けで、派遣承認権者である議長の承認を受けていた。

ウ 議長の随行職員の旅行については、9月26日～27日の1泊2日の日程とし、9月22日付けで、旅行命令権者の命令を受けていた。

エ 議長の費用弁償及び随行職員の旅費に係る道費支出額とその内訳は、議長が98,630円、内訳は、交通費が77,180円、宿泊費が16,500円、旅行雑費等が4,950円となっており、随行職員については、91,380円、内訳は、交通費が77,180円、宿泊費が10,900円、旅行雑費等3,300円となっていた。

オ 9月26日議長及び随行職員は、羽田空港から都内までタクシーを利用し、その額は6,820円、9月27日、都道府県会館から羽田空港までハイヤーを利用し、その額は26,020円となっていた。

カ 議長の費用弁償及び随行職員の旅費に係る支出は9月30日付けで決定され、同日、出納局の審査を経て、10月13日、支払が行われていた。

キ 本件国葬に関連して、弔慰金の支出はなかった。

2 監査対象部局からの事情聴取

国葬儀の内容や知事及び議長の出席の理由、請求人の主張に対する見解についての総合政策部及び議会事務局からの説明内容は、次のとおりであった。

(1) 総合政策部

ア 本件国葬実施の決定手続については、令和4年7月22日の閣議において、葬儀は「故安倍晋三国葬儀」と称し、葬儀委員長は内閣総理大臣、葬儀は、9月27日、日本武道館で行うことなどが、決定されていた。

イ 知事が本件国葬に出席することとした理由については、国において、国葬儀を国の儀式として行うことを決定し、都道府県知事に対し正式に案内があったことから、知事が出席することを決定したものである。

ウ 公務とするか否かを判断する基準のようなものはないが、これまで、国において正式な手続を経て、案内があったものについては、北海道知事の立場として公務で出席する判断を下している。

エ 請求人の主張に対する見解については、国において、国の儀式として、内閣府設置法や閣議決定を根拠として、実施を決定したもので、都道府県知事に対し正式に案内があったことから、北海道知事として公務で出席することとしたものであり、公費を支出するものである。

## (2) 議会事務局

- ア 本件国葬実施の決定手続については、令和4年7月22日の閣議において、葬儀は「故安倍晋三国葬儀」と称し、葬儀委員長は内閣総理大臣、葬儀は、9月27日、日本武道館で行うことなどが、決定されていた。
- イ 議長が本件国葬に出席することとした理由については、政府において、国の儀式として行うことが決定されたこと、北海道議会議長として、内閣総理大臣から案内があったことなどを総合的に勘案し決定した。行事出席の判断は、行事の内容や議長のスケジュールなどを考慮し、議長と相談の上、最終的には、議長が判断している。
- ウ 請求人の主張に対する見解については、政府が適切に実施を判断し、決定した国の儀式であると考えており、内閣総理大臣から北海道議会議長へ案内があったことから、議長として、公務で出席したものであり、公費での支出は適当であるものと考えている。

## 3 判断

### (1) 国の国葬儀実施決定と道の財務会計行為との関連について

請求人は、道の支出の原因たる国の国葬儀の実施が違法であることなどを主張することから、国の「国葬儀の実施決定」という非財務会計行為が道の旅費等支出の財務会計行為に影響を与える先行行為であるか否か、検討する必要がある。

本件国葬は、前述したように国において、閣議決定により実施決定された後、国により挙行されたが、それらについては、国葬儀の実施及びこれに伴う国費の支出の差止めを求める訴訟において、「当該各行為が原告らの権利義務関係を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものに当たると解することはできない」（令和4年9月9日東京地裁決定）と判示され、国の行政行為（行政処分）とは認められないことから、道知事等の出席を義務付けしているものとは解されず、国葬儀への出席は道知事等の裁量権の範囲内で、それぞれの判断に委ねられていることや、道知事等には、国葬儀の中止や変更などの権限を有さないことが明らかであることなどを総合すると、国の「国葬儀の実施決定」という行為は、道の財務会計行為に影響を与える先行行為と捉えることができないと判断する。

そのため、当監査委員としては、国が決定し主催した本件国葬に関し、請求人が主張する事実に対し、憲法各条文や内閣府設置法に照らして、違法か否かを判断することはしない。

### (2) 道の公金の支出に係る違法又は不当について

次に、地方自治法第242条第1項に定める「公金の支出」自体の違法又は不当について、検討を行う必要があるが、公金の支出とは、同法第232条の3に規定する「支出負担行為」、同法第232条の4第1項に規定する「支出命令」、同法第232条の5第1項に規定する「公金の支払」をいうものである。

地方自治法第232条の3においては、「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない」と規定し、「法令又は予算の定めるところに従い」とは、支出負担行為をする内容や手続が法令又は予算に違反してはならないことと解されていることから、今回の支出負担行為に相当する知事らの旅行命令等が違法又は不当であるかについて検討する。

ア 知事及び議長等の旅行命令等の違法又は不当について

(ア) 請求人は、「知事らが国葬に出席したり、公費を支出することは、「住民の福祉の増進」を図るものとはいえず、地方公共団体の事務には該当しないため、地方自治法第2条第2項に違反する違法な行為である。」と主張するが、最高裁判所では、普通地方公共団体の長又はその他執行機関が、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の適否が問われた裁判において、「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などを考慮すると、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。」と判示（平成18年12月1日最高裁判決）しているように知事らが国の実施による国葬に参列した行為が社会通念上儀礼の範囲を逸脱し、普通地方公共団体の事務に該当しないとは考えられないため、知事らの旅行命令等が違法であるとはいえない。

また、請求人は、「知事らが国葬に出席したり、公費を支出することは、法律、政令に規定されていないため、地方公共団体の事務には該当せず、地方自治法第2条第2項に違反する違法な行為である。」と主張するが、同条同項の「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」との規定中、「地域における事務」については、法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものに該当せず、そうすると知事らが国葬に出席したり、公費を支出する行為は、前述のとおり、「地方公共団体の事務」に該当し、そのうちの「地域における事務」と認められることから、それらが、法律、政令に規定されていないことをもって、違法ということもできない。

(イ) 請求人は、「安倍元首相の「実績」は、肯定的に評価することなどできないため、安倍元首相を国葬にして評価することは、時期においても内容においても、全く適当でないため、本件国葬に関して地方公共団体が公費を支出することは不当である。」旨、主張するが、評価自体は地方自治法第242条に定める違法若しくは不当な財務会計行為の原因には当たらないため、本件国葬に関して地方公共団体が公費を支出することが不当であるということはいえない。

イ 旅費等支出に係る手続の違法又は不当について

(ア) 知事が公務のため旅行する場合には、北海道知事等の給与等に関する条例及び北海道職員等の旅費に関する条例の規定に基づき、用務、用務地、旅行期間などの旅行内容が記載された「旅行命令（依頼）簿兼旅費（概算・精算）請求書」により、事前に旅行命令権者が知事へ旅行を命令し、知事が受命後に旅費を請求することとされているが、前記「第4 監査の結果」の「1 事実関係の確認」において記述したように、知事の旅費の支出については、所定の手続を経て、精算払により旅費が支出されており、旅費条例、財務規則などの規定に則り、適正に執行されていたものと認められる。

(イ) 議長が公務のため旅行する場合には、北海道議会議員の報酬及び費用弁償等に関する条例及び北海道職員等の旅費に関する条例の規定に基づき、用務、用務地、旅行期間などの旅行内容が記載された「派遣（旅行）承認要求書及び費用弁償請求書」により、事前に議長の派遣承認を受け、承認された後に旅費を

請求することとされているが、前記「事実関係の確認」において記述したように、議長の旅費の支出については、所定の手続を経て、精算払により旅費が支出されており、旅費条例、財務規則などの規定に則り、適正に執行されていたものと認められる。

(ウ) 知事に随行する職員及び議長に随行する職員が公務のため旅行する場合には、北海道職員等の旅費に関する条例の規定に基づき、用務、用務地、旅行期間などの旅行内容が記載された「旅行命令（依頼）簿兼旅費（概算・精算）請求書」により、事前に旅行命令権者が旅行を命令し、受命後に旅費を請求することとされているが、前記「事実関係の確認」において記述したように、知事に随行する職員及び議長に随行する職員の旅費の支出については、所定の手続を経て、精算払により旅費が支出されており、旅費条例、財務規則などの規定に則り、適正に執行されていたものと認められる。

(エ) 上記（ア）～（ウ）以外に知事及び随行職員並びに議長及び随行職員は、それぞれ、タクシー及びハイヤーを使用しているが、その額は、それぞれの使用契約書の契約条項や財務規則等の関係規定に則り、適正であると認められる。

(3) まとめ

以上のとおり、北海道が行った本件国葬出席に係る旅費等の支出について、違法又は不当は認められず、請求人の主張には、理由がないものと判断する。