

故安倍晋三国葬儀への知事、議長等の出席に係る公金支出の差止めの住民監査請求の結果について

第1 監査の請求

1 請求書の受付

令和4年9月13日

2 請求人

61人

3 請求の要旨

- (1) 政府は、令和4年7月22日、故安倍晋三国葬儀（以下「本件国葬」という。）を同年9月27日に挙行することを閣議決定した。
- (2) これに沖縄県知事（以下「知事」という。）及び沖縄県議会議長（以下「議長」という。）が公費で出席・参列する可能性がある。
- (3) 本件国葬は違憲・違法なものであり、本件国葬に関連して支出される公費もまた違憲・違法な支出である。

ア 本件国葬の違憲性

- (ア) 日本国憲法（以下「憲法」という。）第14条（個人の平等）違反  
故安倍晋三元首相を特別扱いして国費において葬儀をすることは、個人の平等に反する。
- (イ) 憲法第19条（思想及び良心の自由）違反  
本件国葬は、追悼を国中の人々に強いるという意味で、思想良心の自由を保障した憲法第19条に反する。
- (ウ) 憲法第20条（信教の自由）違反  
国及びその機関は、宗教的活動をしてはならない。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、憲法第20条第3項に反する。
- (エ) 憲法第21条（表現の自由）違反

本件国葬の実施は、弔意表明の「要請」が官民間わず行われ、有形無形の圧力がかけられることにつながり、表現の自由が侵害される。

イ 本件国葬の違法性

行政権を発動するためには、法律を執行するための機関を作る根拠となる「行政組織法」と、具体的に行政活動を営む際の手続や要件、活動の内容や効果に関する「行政作用法」が必要であるが、本件国葬は行政作用法的根拠がなく違法な行政行為である。

ウ 本件国葬に関して地方公共団体が公費を支出することの違法性

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第2条第2項は、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」を処理するとしており、地方公共団体が行う事務は法律又は政令により処理することとされていることが必要であるが、本件国葬に知事らが出席したり、公金を

支出することを根拠付ける法律又は政令は存在しない。

また、法第1条の2第1項は、「地方公共団体は、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する。」とされていることから、法律や政令に基づく「事務」に直接該当しなくても、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えるが、本件国葬への出席は「住民の福祉の増進」を図るものとは言えず、地方公共団体の「事務」には該当せず、本件国葬に知事らが出席したり、公金を支出することは、法第2条第2項に反する違法な行為である。

エ 本件国葬に関して地方公共団体が公費を支出することの不当性

安倍元内閣総理大臣の業績を勘案すると本件国葬の開催は不当である。

(4) 本件国葬に知事及び議長が参列するための公金支出（代理者又は随行職員に関する支出等を含む。）を差し止める措置を講ずるよう求める。

## 第2 請求の受理

本件請求は、法第242条第1項所定の要件を具備しているものと認め、令和4年9月26日付けでこれを受理した。

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

本件国葬への知事、議長等の出席に係る公金支出の差止め

### 2 監査対象機関

沖縄県知事公室秘書課（以下「秘書課」という。）及び沖縄県議会事務局（以下「議会事務局」という。）を監査対象機関とした。

### 3 実地監査

監査委員事務局職員が令和4年9月27日及び同月29日議会事務局に、同月28日秘書課に実地監査を行い、関係書類を収集するとともに、関係職員への聴取を行った。その結果を同年10月3日監査委員に報告した。

### 4 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和4年9月30日に請求人から新たな証拠の提出を受けるとともに、同年10月3日に請求人のうち2名から陳述を聴取した。その際、同条第8項の規定に基づき、議会事務局の関係職員に立会いを認めた。

また、請求人から、関係職員の陳述後に同陳述に対して意見が述べられ、更に同月5日に意見書が提出された。

陳述の要旨は以下のとおりである。

#### (1) Aの陳述の要旨

ア 本件国葬は違憲、違法であるので、本件国葬に議長が出席することや公金を支出することも違法である。

イ 安倍政権の評価から、不当な公金の支出になることを審査してほしい。

ウ 本件国葬当日の陸上自衛隊中央音楽隊の奏楽の選曲や故人の呼称からして、宗教的儀式であったと言わざるを得ない。

エ 議長は、沖縄県議会各会派（以下「議会各会派」という。）の意見を聞き、4会派が反対しているにもかかわらず、何故本件国葬に参加するかの説明も一切行わず、本件国葬に参加した。

オ 各地の弁護士会が反対表明を出しており、複数の市町村議会で反対決議がある。

カ 先行する他の府県の監査結果で示された「出席は知事らの裁量」、「出席は社会通念上相当と認められる社交儀礼上の行為」、「参列は地域の事務に属する」などは、措置請求書、陳述、弁護士会の声明で完全に論破された理屈である。

## (2) Bの陳述の要旨

ア 自民党の憲法改正草案で現憲法第20条で国等が禁止されている宗教的活動から社会的儀礼を除こうとしていることから、現憲法では社会的儀礼も違憲になると認めている。

イ 裁判所の政教分離の違憲、合憲の判断基準の一つに「一般人に違和感なく受け入れられている」があるが、本件国葬への世論は割れており、本件国葬はこの基準をクリアしておらず、憲法第20条、第89条に違反となる。

ウ 特定故人の慰霊は憲法第20条、第89条違反になることが明白である。

エ 閣議決定での本件国葬開催は憲法第41条の趣旨を軽視するもので許すべきでない。

## 5 関係職員の陳述

法第242条第8項の規定に基づき、令和4年10月3日に議会事務局の関係職員2名から陳述を聴取した。その際、同項の規定に基づき、請求人に立会いを認めた。

陳述の要旨は以下のとおりである。

### (1) 沖縄県議会事務局事務局長（以下「局長」という。）の陳述の要旨

ア 地方公共団体の事務処理に当たり、議会は、地方公共団体の議決機関として、その意思決定を行う役割を担っている。

イ 法第104条で議会の代表とされている議長に対して、国の公式行事である本件国葬への案内が国発出の文書であり、それに出席することは、法第2条第2項で定める地域における事務の範疇であり、法等に反する違法な行為であるとは考えていない。

ウ 本件国葬の違憲性、違法性について述べる立場にはないと考えており、意見は差し控えたい。

エ 議長が出席する行事については、その内容等を勘案し、議長において出席を決定しているが、恣意的な運用とならないよう議会の内規である「議長の各種行事等への参加基準について」（昭和59年7月7日議長決裁。以下「参加基準」という。）を定め、議会事務局でも参加基準に照らして公務の適否を確認している。

オ 本件国葬への出席は、参加基準のうち、依頼があり国が主催する行事に出席することに該当するほか、様々な意見や本住民監査請求があることか

ら、沖縄県議会副議長（以下「副議長」という。）から議会各会派の意見、議会事務局から他の都道府県議会の議長は全員出席すること、県内市町村関係団体の動向等をそれぞれ報告し、それらを総合的に勘案した結果、議長は本件国葬に出席することを決定した。

(2) 沖縄県議会事務局参事兼総務課長（以下「参事兼課長」という。）の陳述の要旨

ア 議会事務局においては、法の規定を受けて、沖縄県議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（昭和47年沖縄県条例第42号）において、議員が公務のため旅行したときは、費用弁償を支給するとされており、本件国葬への議長の出席（以下「本件出席」という。）に伴い費用弁償を支出することは適正な取扱いであること、本件出席は、国の案内状や公表資料の内容等から参加基準に適合しているほか、葬儀に出席して弔意を示すことは、社会通念上儀礼として必要な行為に当たると認められることから、本件出席及びこれに係る公金の支出に違法性及び不当性はないと考えている。

イ 議会には予算執行権がないので、局長が知事部の職員に併任発令され、訓令で予算執行の専決権が与えられている。局長と同様、参事兼課長も併任発令されている。

ウ 議長の費用弁償、随行職員の旅費の支出負担行為及び支出命令権者は参事兼課長となっている。

エ 旅費の内訳は、航空運賃のほか旅行雑費、宿泊料等となっており、金額の合計は、議長11万7,120円、随行職員11万1,390円となっている。

オ 現時点で、当該費用弁償等の支払予定日は確定していない。

#### 第4 監査の結果

##### 1 主文

(1) 本件請求のうち、次の部分については却下する。

本件国葬に知事が参列するための公金支出（代理者又は随行職員に関する支出等を含む。）を差し止める措置を講ずるよう求める部分

(2) 本件請求のうち、次の部分については棄却する。

本件国葬に議長が参列するための公金支出（代理者又は随行職員に関する支出等を含む。）を差し止める措置を講ずるよう求める部分

##### 2 理由

(1) 認定事実

請求人から提出された事実証明書、請求人及び関係職員からの陳述、監査対象機関への実地監査で得られた資料その他の情報等により以下の事実を確認した。

ア 本件国葬について

(ア) 令和4年7月14日、岸田内閣総理大臣は、内閣府設置法（平成11年法律第89号）において、内閣府の所掌事務として、国の儀式に関する事務に関することが明記されており、国の儀式として行う本件国葬について

は、閣議決定を根拠として、行政が国を代表して行い得るものであると考えており、これは、内閣法制局とも調整をした上で判断している旨述べている（首相官邸ホームページ（岸田内閣総理大臣記者会見））。

(イ) 令和4年7月22日、内閣総理大臣を葬儀委員長とする本件国葬を同年9月27日、日本武道館において行うことが閣議決定された。

(ロ) 令和4年7月22日、松野内閣官房長官は、本件国葬は無宗教形式で行う、また、国民一人一人に政治的評価や喪に服することを求めるものではない旨述べている（首相官邸ホームページ（内閣官房長官記者会見））。

(ハ) 令和4年9月27日、日本武道館において本件国葬が行われた。

#### イ 知事、議長等の本件国葬への出席について

##### (ア) 知事

a 令和4年8月23日、全国知事会から秘書課（企画部企画調整課経由）に本件国葬への知事の欠席について、同年9月5日までにメールにて回答するよう依頼があった。

b 令和4年9月5日、秘書課は、知事の意向を確認した上で、本件国葬に知事が欠席する旨を全国知事会（企画部企画調整課経由）に報告した。

c 令和4年9月13日、内閣総理大臣（全国知事会経由）から本件国葬への案内状が知事に届いた（bで欠席と報告した団体にも案内状は配布される。）。

d 令和4年9月27日、監査委員事務局から秘書課に知事が本件国葬に出席していないことを確認した。

##### (イ) 議長

a 令和4年9月12日、内閣総理大臣（全国都道府県議会議長会経由）から本件国葬への案内状が議長に届いた。

b 令和4年9月13日、議会事務局総務課秘書室は、議長の意向を確認した上で、本件国葬に議長が出席する旨を全国都道府県議会議長会に報告した。

c 令和4年9月22日、議長に対し、副議長から議会各会派の意見照会結果のほか、議会事務局から全国都道府県議会、九州各県議会（議長及び知事の状況）、県市長会、県町村会、県市議会議長会、県町村議会議長会の本件国葬への出席予定の状況について報告した。

d 令和4年9月26日、議長は、本件出席が参加基準に適合していることのほか、上記cを総合的に勘案した結果、本件国葬に出席することを決定し、局長に指示して、本件出席に係る旅行命令の手続を処理させた。

e 令和4年9月27日、議長は、本件国葬に出席した。

##### (ロ) 議長の随員

令和4年9月26日、参事兼課長は、議長が本件国葬に出席するための

出張に議会事務局職員1名を随行させることを決定し、同職員に旅行命令を行った。

(2) 監査委員の判断

本件請求のうち、主文(1)の公金支出に関しては、認定事実のとおり、知事は本件国葬に出席していないことから、受理後に当該公金支出がなされないことが確定したので、不適法な請求である。

したがって、主文(2)について、以下のとおり判断する。

ア 本件国葬の違憲性、違法性について

住民監査請求制度は、地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等により地方公共団体の住民として損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的としており、住民一人でも請求をすることができるものとする反面、請求の対象については、具体的な機関又は職員の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実に限ることとしている。

請求人は、本件国葬が違憲、違法であり、本件国葬に関連して支出される公費もまた違憲、違法であると主張するが、上記住民監査請求制度の趣旨に鑑みると、本件国葬は県の財務会計上の行為ではないため、これが憲法に反するか、違法な行政行為であるかについて、監査の対象とすることはできない。

イ 本件国葬への出席とこれに基づく公金の支出の関係

次に、本件国葬への議長らの出席とこれに基づき実施される議長への費用弁償の支出、随行職員への旅費の支出の関係について検討する。

職員の財務会計上の行為に対し損害賠償責任（本事案でいえば「公金支出の差止め」）を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由がある場合でも、原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解されている。その例外として認められるのは、先行行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合であり、このような場合以外において当該職員は、先行行為の内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解されている（平成4年12月15日最高裁判所判決）。

この見地に立って本件をみると、議長は、内閣総理大臣から本件国葬への案内を受け、本件出席が参加基準に適合していることのほか、本件出席に関する議会各会派の意見や他の都道府県議会の議長の出席予定の状況などを総合的に勘案した結果、本件国葬に出席することを決定し、令和4年9月26日局長に指示して旅行命令の手続を処理させたものである。

また、議長の本件国葬への出席が決定されたことを受けて、参事兼課長は、出張期間中の議長の移動案内や関係機関との連絡調整等の業務に当たらせるため、議会事務局職員1名を本件国葬に出席するための議長の出張に随行させることを決定し、令和4年9月26日旅行命令を行ったものであ

る。

以上のとおり確認された事実関係の下において、本件出席に係る公金の支出の先行行為として、議長が行った本件出席に係る当該旅行命令と、参事兼課長が行った随行職員への当該旅行命令は、いずれも著しく合理性を欠きそのため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。

したがって、当該先行行為に基づき実施される本件出席に係る公金の支出が違法であるということとはできない。

#### ウ 本件国葬への出席と法第2条第2項の事務との関係

請求人は、本件国葬への出席は「住民の福祉の増進」を図るものとは言えず、地方公共団体の「事務」には該当しないというべきもので、本件国葬に知事らが参加したり、公金を支出したりすることは、法第2条第2項に反する違法な行為であると主張しているため、この点について検討する。

法第2条第2項において普通地方公共団体（都道府県及び市町村）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」と定めている。ここで「地域における事務（略）を処理する」とは、普通地方公共団体が、一定の行政区域内において行政権能を担う統治団体であり、住民福祉の向上を目的として、統治の作用としての事務一般を広く処理する権能を有することを明らかにするものであると解されている。

この点に関する最高裁判所の判例をみると、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、長等が各種団体等の主催する会合に列席することは、社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、普通地方公共団体の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。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（法第1条の2第1項）などを考慮すると、その交際が一般的な友好、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としている（平成18年12月1日最高裁判所判決）。

この見地に立って本件をみると、関係職員の陳述及び本件出席に至る経緯で確認した認定事実の下において、本件出席は、普通地方公共団体の役割を果たすため国との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、また、国から案内を受け、議長が出席して故人に弔意を示すことは、社会通念上儀礼として必要な行為に当たると認めて行う

というものであり、本件国葬に係る県の公金支出は、法第2条第2項に反し違法であるとは認められない。

#### エ 本件国葬への出席に係る公金の支出の不当性

請求人は、本件国葬の開催が不当であるため、本件国葬への出席に係る公金の支出も不当であると主張しているが、前記アの住民監査請求制度の趣旨に鑑みると、本件国葬の開催が不当であるかについて、監査の対象とすることはできないので、本件出席に係る公金の支出が不当であるかについて検討を行う。

住民監査請求の対象となる財務会計行為のうち不当な財務会計行為について、一般に「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い、「不当な公金の支出」とは、支出そのものが不適当な場合と、支出そのものは必ずしも不当ではないが、額が不適当な場合の両者を含むものと解されている。

この見地に立って本件をみると、議会の代表者として議長が行う公務は、法第104条の規定に基づき議会の事務の統理者として議長自らの判断により決定することとなるところ、議長は、内閣総理大臣から本件国葬への案内を受け、本件出席が参加基準に適合していることのほか、議会各会派の意見、全国都道府県議会、県内市町村関係団体の出席予定の状況等を総合的に勘案した結果、本件国葬に出席することを決定し、局長に指示して旅行命令の処理をさせた。

この場合、本件出席に係る公金支出の専決権者である参事兼課長は、旅行命令の内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、当該公金支出を行うことに不当性は認められない。

また、本件国葬に係る県の公金支出は、議長への費用弁償及びその随行職員への旅費であり、監査結果を決定する現時点において、まだ当該公金は支出されていないものの、令和4年10月3日監査委員事務局において議会事務局から提出された本件出席に係る旅行命令の内容を確認したところ、その内容は、議長への費用弁償及び随行職員への旅費に関する法律及び条例等の関係規定の内容に合致しており、不当性は見受けられない。

### 3 暫定的な停止の勧告

本件措置請求について、令和4年9月26日時点において、法第242条第4項の規定による暫定的な停止の勧告の要否を検討したところ、本件出席に係る公金の支出が、違法と思料するに足りる相当の理由は確認できておらず、回復困難な損害が生じるおそれも認められないことなどから、本件国葬への議長らの出席に伴う公金の支出を停止する必要があるとは認められないので、暫定的な停止の勧告は実施しないこととした。

### 4 結論

よって、本件請求は、法第242条第5項の規定により主文のとおり決定する。