

事実証明その2

和泉監第 26 号

平成 18 年 6 月 1 日

(請求人)

小林 洋一 様

和泉市監査委員 池 野



和泉市職員措置請求に係る監査の結果について (通知)

平成 18 年 4 月 5 日に提出のあった地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく和泉市職員措置請求書 (議員への個人情報提供に伴う通信費の支出に関する件) について、同法第 4 項の規定に基づきその結果を次のとおり通知します。

第1 和泉市職員措置請求

1 請求人

小林 洋一

2 和泉市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の提出 措置請求書 平成18年4月5日

3 請求の内容

(1) 請求の要旨

和泉市の議会事務局は、市民課の市営葬儀及び火葬受付簿の葬儀情報を個人情報の目的外利用として計報情報の提供を受けている。

議会事務局は、それをもとに葬儀情報を議員等にFAXしているが、市民の葬儀情報は個人情報であり、みだりに情報提供してはならないものである。

これについて市民課では、個人情報の目的外利用・外部提供届書を提出し、また、届出の際に葬儀内容の公表の可否を確認しているというが、この確認は漠然と口頭でその可否を確認したのみであって、議員等に対する情報提供に同意したといえるものではない。

このように先行行為としての市民課からの議会事務局への個人情報の提供が違法又は不当であることから、その結果、後方行為であるFAXでの議員への情報提供に伴う通信費の支出である財務行為も違法・不当と言える。

また、議会事務局から議員等へ情報提供については行政目的とは何ら関係がなく、単なる議員の個人的行為であって、本来保護すべき極めて重要な個人の死亡情報を、何ら関係のない議員等に提供することは、個人情報の保護の趣旨から著しく逸脱した行為であり、「行政サービス向上、行政運営の効率化を図る観点や社会公共のため」といった個人情報を利用する有用性とは何ら関係のないものであって、直ちに情報の提供を差し止めるべきである。

具体的な損害額については、年間死亡届約1,000件、そのうち公開を認めた割合が約70%として700件、対象議員等を25名として年間FAX通信費は、

700件×25名=122,500円

人件費は詳細が不明で割愛する。

(2) 措置請求

和泉市長に対し、上記損害額の賠償を求めべきであるが、損害額の確定が現時点でできないため、今後新たな損害の発生を回避すべく議員等へFAXでの葬儀情報提供を差し止めを求める。

(3) 措置請求書に添付された事実証明書

- ① その1 計報と題する文章（写し）
- ② その2 市営葬儀及び火葬受付簿と題する文章（写し）
- ③ その3 個人情報目的外利用・外部提供届出書と題する文章（写し）
- ④ その4 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）よくある質問と題するインターネット記事（写し）
- ⑤ その5 違法性の継承に関する文献コピー（住民訴訟の上手な対処法 秋田仁志・井上元偏 発行民事法研究会）（写し）

（監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し事実を証する書面の内容はいずれも掲載を省略した。）

4 要件審査及び請求の受理

本件請求の一部が、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成18年4月20日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項の特定

請求の要旨については、前記第1.3に記載したとおりであるが、法第242条の規定により住民監査請求の対象となるのは、地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は財産の管理を怠る事実についてであって、その要件を満たしていなければ住民監査請求の対象とはならないものである。

そこで、まずその要件の適合性を判断し、監査委員が本件監査の対象として判断すべき事項を以下のとおり特定する。

(1) 本件請求における適合性の判断

住民監査請求は、地方公共団体の行財政の適正な運営の確保を図り、住民全体の利益を擁護する見地から、地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担・公金の賦課・徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「財務会計行為」という。）について、住民が監査委員に対して当該行為の防止・是正をし、若しくは怠る事実を改め、又は当該財務会計行為によって地方公共団体が被った損害の補填のために必要な措置を請求することができる制度である。したがって、本来、住民監査請求の対象となるのは、法第242条第1項に規定する違法・不当な財務会計行為そのものについてである。

本件請求は、議員等への個人情報（葬儀の日時、場所、喪主の情報、以下「本件情報」という。）の提供に要した費用の支出が違法・不当な公金の支出に該当するとし監査を請求しているが、その理由として、市民課から議会事務局への本件情報の提供そのものに違法・不当な点があると述べている。すなわち、本件請求は、財務会計

行為の前提又は原因となる非財務会計行為（以下「先行行為」という。）の違法性・不当性を主張しているものと考えられる。

このように先行行為の違法性・不当性を理由として提出された住民監査請求については、住民監査制度の趣旨と選挙権を有する者の1/50以上の連署をもって地方公共団体の事務全般の執行に関して監査を求めることのできる事務監査請求制度（法第75条）との整合性を考慮して取扱うべきである。

また、住民監査請求において先行行為が違法・不当である場合に直ちに財務会計行為も違法・不当なり、すべてが監査の対象となると解すれば、監査請求によって広く行政一般の可否を問える結果となり、住民監査請求の対象を財務会計行為に限った法の趣旨・目的を逸脱することになる。

このため先行行為の性質、違法・不当事由の内容と程度、先行行為と財務会計行為との関係等を総合的に判断し、財務会計行為と直接、一体的な関係がある先行行為については監査の対象となり、先行行為に重大かつ明白な違法性・不当性がある場合には、財務会計行為も違法性・不当性を有するものと解すべきである。（なお、住民監査請求を経て提起される住民訴訟において同趣旨の判決が出されている。例えば、東京都校長退職手当損害賠償請求事件判決（最高裁 昭和61年（行ツ）第133号 平成4年12月15日）。

(2) 先行行為と財務会計行為の関係について

そこで、本件請求の先行行為である非財務会計上の行為が、上記に記述のとおり財務会計行為と直接、一体的な関係があるか、先行行為が財務会計行為を行うこと自体を目的としている場合や、先行行為が財務会計行為を適法に行うための要件になっている場合などには違法性が承継されるものと考えられ、監査の対象となるものであることから以上の観点に基づき監査対象を検討する。

ア 本件違法・不当とされる「行為」について、請求人らの主張はおおむね次のように解される。

(ア) 先行行為に先立つ行為（以下「先々行為」という。）

市民課職員の議会事務局への本件情報の提供は、和泉市個人情報保護条例に反し、違法・不当である。

(イ) 先行行為

議会事務局職員の議員等へのファックス送信による本件情報の提供も違法・不当となる。

(ウ) 財務会計行為

本件情報の提供に要したファックス代の支出は違法・不当である。
というものであると解される。

(3) このうち上記(ア)の、市民課から議会事務局への本件情報提供にかかる事務違反は、後行行為である財務会計行為と事務手続き上、直接一体的な関係にあるという

ことができず、市長の個人情報保護の政策・姿勢を当該保護条例を尺度に追求するほかになく住民監査請求の理由とはならないと判断する。

(4) 次に(イ)の議会事務局職員の議員等へのファックスによる本件情報の提供決定と、(ウ)の情報提供による費用(ファックス代)の支出に係る部分については、事務手続きが一連性を有し前者が後者の直接の原因であるということができ、直接、一体的な関係にあると認められることから監査対象となるものと判断した。

3 監査対象部局

議会事務局、生活環境部市民課を監査対象とした。

4 監査委員の除斥

議員から選任された原口裕見監査委員は、本件請求について利害関係人に該当すると解されるので法第199条の2の規定により除斥された。

5 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して次のとおり新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

日 時 平成18年5月9日 午前10時

場 所 和泉市コミュニティセンター1階 大集会室

また、陳述の日に請求の趣旨を補足するものとして、意見陳述(要旨)及び補充書と題する文章の提出があった。

ア 補充書(平成18年5月9日提出)に添付されていた事実証明書と題する文章

① 事実証明その1 一般市民の計報の議員提供と題する文章(写し)

② 事実証明その2 他市の意見と題する文章(写し)

(いずれも掲載を省略)

請求人から請求の要旨を補足する陳述の要旨は次のとおりであった。

(1) 議員の葬儀参列は議員活動の一環か

(2) 市民の計報情報を議員に提供しているのは極めて異例である

(3) 死者に個人情報はあるのか

(4) 情報提供の合意について

(5) 第三者の権利、利益を不当に侵害する恐れがないと認められるか

(6) 目的外利用の前提について

(7) 他市の状況について

(いずれも掲載を省略)

6 補正書の提出

本件請求について、平成18年5月9日に請求人から補正書が提出された。補正の内

容は以下のとおりである。

補正その1 監査請求書4頁措置請求事項(4)に以下の事項を追加する。

「同じく和泉市長に対し、市民課から議会事務局への葬儀情報の提供を差し止めを求める。」

7 監査対象部局の陳述

本件について、市長に対して請求に係る意見書(以下「意見書」という。)の提出を求めるとともに、平成18年5月9日に監査対象部局の職員(以下「関係職員」という。)から事情を聴した。その概要は以下のとおりである。

(1) 事情を聴した者

議会事務局長、議会事務局次長

生活環境部次長兼市民課長、生活環境部市民課課長補佐

なお、この事情聴取に際して、法第242条第7項の規定に基づき、請求人1名が立会いをした。

(2) 説明の概要について

ア 議会事務局の役割について

市議会(以下「議会」という。)は、市民により直接選挙された市議会議員(以下「議員」という)により構成される市の意思決定機関であり、市民の意思の反映は、議会を通じて実現されるものである。議員は、常に国の内外の状況を的確に把握し、市民の意思を反映させる立場にあり、多方面にわたって情報収集・分析が求められている。

議会の事務局である議会事務局が、議員が十分な議員活動を行うために必要な、多方面にわたる情報を収集し提供することは、議会を補佐する機関として重要な役割であると考えている。

イ 議員に対する葬儀情報の提供について

議員は、市民の代表としてその要望を真摯に受け止め、市とのパイプ役として政策実現のために日々様々な活動を行っており、町会、自治会等に代表される地域団体をはじめ、一般市民とも広く様々な点において深い関わりがあり、その繋がりは強いものがある。

議員として、市民等が亡くなった旨の通知を受け、遺族、親族並びに故人に対して弔慰を表することは社会的儀礼としてだけでなく、円滑な議員活動に資するものといえ、葬儀情報の提供は議会を補佐する機関として重要なものである。

ウ 葬儀情報の提供者数について

情報を提供しているのは、全議員26名中22名の議員に、市職員等の計報については全議員に送信している。

第3 監査の結果

1 本件に係る事実

本件請求の監査対象事項は、違法又は不当な公金の支出であり、この事項について、監査対象部局の陳述を聴取し各種の資料を用いて監査の資料を収集、検討した結果、次の事実が確認できた。

2 事実関係の内容

(1) 地方自治法における議会に関する規定の概要について

ア 普通地方公共団体の議会が議決しなければならないものとして、「条例を設け改廃すること」「予算を定めること」などが列挙されている（第96条）。

イ 普通地方公共団体の議会の議長は、議場の秩序を保持し、議場を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する（第104条）。

ウ 市町村の議会に条例の定めるところにより事務局を置く（第138条第2項）。

(2) 和泉市議会事務局条例の概要について

ア 和泉市議会に関する事務を処理するため事務局を置く（第1条）。

イ 市議会事務局の事務分掌等は議長が定める。（第5条）

ウ この条例の施行に関し必要な事項は、議長がこれを定める（第7条）。

(3) 和泉市議会事務局処務規則の規定概要について

ア 事務局に事務局長（以下「局長」という。）。係に係長を置く（第3条）。

イ 局長は、議長の命を受け議会の事務を掌理し、事務局の職員を指揮監督する（第4条）。

(4) 支出科目については（款）2総務費（項）1総務管理費（目）1一般管理費（細目）13庁舎管理費（節）12役務費 通信運搬費で、予算執行は庁舎管理担当課（総務部総務課）が行っている。

(5) 提供されていた情報の内容

公表を「可」とした者の葬儀の日時、場所、喪主の情報

3 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認及び監査対象部局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

本件請求において、請求人らは、議会事務局が議員に提供している本件情報の提供にかかる費用の支出は公費で賄う性格のものでなく、違法・不当と主張していると解されるので、以下このことについて判断する。

(1) 議会事務局が公費で葬儀情報を議員等へ提供していることについて

議員は、市民から直接選挙された市民の代表であり、条例、予算の議決などの重要な権限を行使する議会の構成員であるから、市民の要望を直接聞き取るほか、国の内外をはじめ地域社会における様々な状況を的確に把握しながら、市民福祉の増進のための議員活動を行うことを市民に期待されている。

このため議員は、市民の要望を真摯に受け止め、市政とのパイプ役として政策実現のために様々な議員活動を行っており、議員にとって、地域住民との繋がりは強く、これら一般市民が亡くなった旨の通知を受け、遺族、親族並びに故人に関わりの深い人たちに弔慰を表することは、日本的風土に根付いた慣習や社会的儀礼としてだけでなく、円滑な議員活動に資するものであり、議会事務局が議員が十分な議員活動を行うために必要な情報を収集し、提供することは、議会を補佐する機関として重要な役割である。と説明している。

ところで、議会事務局は、法令において市町村に置くことができる機関であって、議会及び議員の活動を補佐する役割を担っているものである。

この機関の事務分掌は議長が定め（和泉市議会事務局条例第5条）、事務局長は議長の命を受け議会の事務を掌理し、事務局職員を指揮監督する（議会事務局処務規則第4条）と規定されているところ、本件情報の提供については、「議長の事務の統理権に基づく職務命令」及び「議会の庶務事案の決定」と解されるものである。

(2) 議長の職務権限、裁量権等について

いうまでもなく議長は、まず議員として公職選挙法に基づき選出された公職にあり、市民の信託を受けたその職責は重く、議員の中から選挙された議会の代表者として議会の事務の統理権（法第104条）及び庶務に関する事務局長等の指揮監督権（法第138条第7項）を有し、議会の外部に対する行為は、すべて議長名をもって行われるほか、儀礼的な行為の代表権も有している。

こうした権限に基づく議長の活動は、議会運営、市政全般に係る案件及び課題への対応のほか、儀礼的用務の遂行など極めて幅広く、また、庶務関係を含め日常的に生じる様々な事案等に対する議長の各判断及び決定内容については、法令に根拠がある場合に限られず、基本的にその裁量に委ねられ、市長などと同様にその裁量権は広範囲に渡るものとされている。

議長は議会の代表として、広範な裁量権、職務権限を有することから、本件情報提供についても、その必要性、対象、範囲、方法等の決定については議長の自主的な判断に基づいて行うことが許されると解され、基本的に議長の広範な裁量に委ねられていると思慮される。

これを換言すると、本件情報が議員活動に必要なかどうか、その際の費用を公金で支出するかどうかについては、基本的に社会通念年上、許されるかどうかの判断を含め議会を代表する議長の広範な裁量に任されていると考えるのが相当である。

(3) 議長の権限及び財務会計上の行為に係る市長の権限について

議長の職務権限等については、前述のとおりですが、本件における議長の職務命令と情報提供に係る費用の支出との関連については、次のように説明することができる。

まず、住民監査請求の対象となるものは、法第242条第1項に規定するとおり、当該普通地方公共団体の執行機関（長、委員会及び委員）又は職員が職務の執行に際し行う、当該普通地方公共団体の財産上の損害を生じさせる法律的行为又は事実行為で、具体的には、違法又は不当な公金の支出や財産の取得、管理及び処分などをその対象としているが、このうち公金の支出については支出負担行為・支出命令・支出（事実行為）の三つの行為からなるものと考えられ、一方、本件議長が発した職務命令（ファックス送信）については、その先行行為としての非財務会計行為上の行為とされるともに「議長の事務の統理権に基づく職務命令」及び「議会の庶務事案の決定」と解されるところである。

また、議長及び市長の権限面においては、予算の執行や財産の取得等、財務会計上の行為に係る事務権限は市長に属（法第149条）し、議長はこのような事務を行う権限を有しないほか、立法機関たる議会の議長にこのような権限の委任を行いうる相手方としては予定されておらず、本件に関しても、市長はその権限に属する予算執行等の事務については、和泉市事務決裁規程（昭和53年訓令第3号）に基づき、庁舎の財産を管理する総務部総務課の職員に補助執行させており、また、当該支出負担行為及び支出命令（財務会計上の行為）についても、同規程により市長に代わって専決権を有する総務部総務課長が決定行為を行っていた。

(4) 職務命令と財務会計上の行為との関連等について

本件の場合、非財務会計上の行為とされる議長の職務命令と措置請求対象者として予算執行権限を有する市長、また、市長からその専決権（権限）を付与されていた総務課長の公金（ファックス代）支出の決定行為についての違法性・不当性についてどのように考えるかは次のとおりである。

普通地方公共団体の長と議会の議長とは、相互に独立して、執行機関としての長は、立法機関たる議会の議長の決定内容等について指揮監督等の権限を有するものではなく、長は財務会計上の権限を有していても、事務費に係る予算措置がなされているからには、議長の決定内容に著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない重大かつ明白な瑕疵があって、これに基づきその費用を支出すること自体が違法となる場合でない限り、長独自の判断に基づき議長の決定に従わない自由を持たず、長は議長の決定内容（本件では議員への葬儀情報の提供）を尊重してその費用の支払を命じ、収入役は長の命によりこれが支出をなすべき義務があると解するのが相当である。そうすると、本件の場合、予算執行の専決権限を有する総務部総務課長は、先行行為としての職務命令に基づき支出負担行為及び支出命令の措置を執る義務があり、また、同課長の当該財務会計上の行為自体は、関係法令、財務規則等に違反するものとは認められないことから、その職務上負担する財務

会計法規上の義務に違反してされた違法なものということとはできない。

また、議長の発した職務命令（議員への情報提供）も、「議員と葬儀参列と議員活動との各関連」及び「合理的目的及び理由の存在」を全く否定することができないことから、裁量権の逸脱等も認められない。

(3) 結論

以上のことを総合的に検討すると、議員等への個人情報（葬儀情報）の提供が違法又は不当であるとする請求人の主張、理由は、いずれも財務会計行為の違法性又は不当性に直接結びつくような重大かつ明白な違法性・不当性又は瑕疵に該当するとは認められないことから、請求人の主張にはいずれも理由がないものと判断する。

よって本件において違法若しくは不当な公金の支出があるとはいえず、措置の必要を認めない。

付 言

本件監査の結果は結論のとおり、請求人の主張には理由がないものと判断したが、本件に係る事務事業等については、より効果的で住民の理解を得られる方法・手段等について、調査・検討を重ねられることを要望する。