

西 監 収 第 57 号 の 1
平成 14 年 10 月 28 日
(2002 年)

請 求 人 様

西宮市監査委員 魚 水 け い 子
同 西 埜 博 之
同 村 西 進
同 横 山 良 章

兵庫県市議会議長会事務局長研修会参加旅費の支出にかかる
西宮市職員措置請求の監査結果について (通知)

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、平成 14 年 8 月 29 日付で提出された上記住民監査請求について、同条第 3 項の規定に基づき監査した結果を、次のとおり通知します。

1 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認められたので、平成 14 年 9 月 3 日これを受理しました。

2 請求の要旨

請求書の記述及び請求人の陳述を踏まえ、請求の要旨を次のように解しました。

2001 年 10 月 2 日から 1 泊 2 日の日程で、兵庫県市議会議長会事務局長研修会が山口市で開催され、西宮市からは議会事務局長の伊東信博氏が出席し、旅費等に 44,730 円及び参加負担金 4,000 円を支出した。

その時の日程は次のとおりである。

| | | |
|----------------|-----------------------|-------------------------------|
| 10 月 2 日 (火) | 1 3 : 3 0 | 現地集合 |
| | 1 3 : 4 5 ~ 1 5 : 0 0 | 研修 (議会運営について) |
| | 1 5 : 0 0 ~ 1 6 : 3 0 | 山口市の施設を見学 (中原中也記念館、瑠璃光寺) |
| | 1 6 : 4 5 | ホテル (サンルート国際ホテル山口) 着 |
| | 1 7 : 5 0 | ホテルフロント集合 (タクシーにて移動) |
| | 1 8 : 1 0 | 米山荘にて夕食 |

| | | |
|----------|------------|--------------|
| 10月3日(水) | 8:20 | ホテルフロント集合 |
| | 8:30 | ホテル発 |
| | 9:10~10:30 | 視察(秋芳洞、秋吉台) |
| | 11:10 | JR小郡駅着(現地解散) |

伊東氏の出張目的は、「山口市議会視察調査」となっているが、研修は午後1時45分から3時までのたった75分間だけで、その後は中原中也記念館、瑠璃光寺の視察、午後5時前にはホテルにチェックインしている。翌日は秋芳洞、秋吉台を視察し、11時すぎには現地解散となっている。こういった実態は、市民社会では研修に名を借りた観光旅行と判断される。

この視察は、兵庫県市議会議長会が主催ということで、単に西宮市だけの問題ではなく、兵庫県下22市に関わる問題である。このような慰労会的観光旅行がまかり通るなら、大きな不信を残すことになる。西宮市は、議長会事務局が企画したこうした旧態然とした研修には欠席するとともに、議長会事務局に研修内容の改善を求めるとともに、参加負担金4,000円を除き、違法な支出である旅費44,730円の返還を求める。

請求人 A

3 監査対象事項

請求の要旨及び請求人の陳述内容を勘案し、地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求の対象となる財務会計上の行為である「違法若しくは不当な公金の支出」と直接的な関係にあるものとして、監査対象事項を次のように判断しました。

- (1) 平成13年10月2日から3日にかけて、山口市で実施された兵庫県市議会議長会事務局長研修会(以下「事務局長研修会」という。)の内容は、慰労会的観光旅行であるか。
- (2) この結果、参加者への旅費の支出は、違法又は不当な支出であるか。

4 監査の実施

西宮市職員措置請求書、同請求書に添付された事実を証する書面等に基づき、請求人の陳述及び議会事務局等市当局から提出された書類、資料の調査を行うとともに、関係職員から事情聴取を行いました。

5 監査の期間

平成14年9月4日から平成14年10月22日まで。

6 請求人の陳述

地方自治法第242条第5項の規定に基づき、請求人に対し平成14年10月1日に陳述の機会を持った結果、請求人本人が出席し陳述しました。

その際、新たな証拠の提出はありませんでしたが、公金の違法、不当な支出にあたる根拠等について、次のように陳述しました。

- (1) 一番大きな問題点は1泊2日の研修とされたことで、山口市議会調査は、伊東氏の報告でも最長2時間で、当初の予定では2時間もない短いもの(75分)だった。

こういう研修であれば泊付きの必要はそもそも無い。日帰りで充分用が足りる。そういう気持ちからその後の研修日程をみると観光的色彩が強く、これは研修に名を借りた観光だというのが私達の主張である。

兵庫県市議会議長会(以下「議長会」という。)は手元の資料だけで確認しても、毎年こういう研修会をされており、1999年度、2000年度の内容は詳しくは分からないものの、いくらかの必要性を感じさせるものがあるが、2001年度は秋吉台の視察となっており、誰が判断しても観光であると感じる。

- (2) 資料によると、22市のうち参加は17か18ぐらいの市となっており、参加、不参加は強制されるものではなく、自由に判断できると思われる。単に日程的に当事者が出張できないというだけでなく、企画内容からみて、この研修が1泊2日が必要かどうかを判断することも可能であり、どういう理由か不明だが神戸市、尼崎市、伊丹市の3市は2000年度、2001年度ともに欠席されている。

この程度の研修であれば、欠席しても資料さえ入手すれば、研修の目的は大方果たされるのではと判断できるし、不参加の市は、ある程度こういう判断をされているのではないかと推測されるとみている。

- (3) 違法な支出にあたるかどうかという問題については、地方自治法第2条第14項に、「地方公共団体は、その事務を処理するにあたっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならない。」となっている。単に予算がついているから、既成の事実として参加しても良いというのではなく、費用を最小限に切り詰めて効果を最大にする、常にこういう形で支出にあたってみていかなければならないという基本原則が法上で明らかにされているものである。

この基本原則からすると、研修の参加についても原則を貫かなければならないし、毎年実施されているからということではなく、具体的中味に立ち入ってその必要性について、法の原則に立って判断、検討されるべきであった。

同じく地方自治法第2条第16項に「法令に違反して事務を行ってはならない。」とあり、同条第17項では「法令に違反して行った行為は無効である。」という規定もある。更に同趣旨として、地方財政法第4条第1項の予算の執行等というところで「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。」とある。このようなことが地方自治法と、財政に関する法律の中でも同じように謳われているということは、重要だから明文化されているものである。

- (4) 西宮市の財政がどうかということも問題であり、2001年度の決算についての新聞報道によると、起債制限比率は更に悪化し、経常収支比率は若干改善されたとあるが、それでも98.5%というのはどう考えても問題で、財政課のコメントでも予断を許さない状況を認めており、全てにわたってチェックしていくことが非常に重要である。

このように考えていくと、当然違法な支出にあたる。

市長は、地方自治法で規定されている予算執行の原則を見忘れていていると思われるので、違法な支出金額を返済する義務を負っていると考えます。

- (5) 事務局長研修会の1泊研修を誰が企画し、誰がチェックするのかということも、西宮市としては、参加して効果のある視察を実現しようと思えば、こういう企画なら参加できないとそれなりの発言をしていく必要がある。

7 関係職員の事情聴取

予め必要関係書類の提出を求め、調査照合するとともに、地方自治法第199条第8項の規定に基づき関係職員として、平成14年10月1日に議会事務局の伊東事務局長、永井庶務課長から事情聴取並びに質疑応答を行い、その後、富永財政課長及び小俣会計課長からも事情聴取並びに質疑応答を行いました。

8 事実の確認

請求の要旨及び請求人の陳述に基づいて、関係職員の事情聴取並びに提出された資料等により、次のように事実を確認しました。

(1) 事務局長会及び事務局長研修会

ア 議長会会則（昭和41年4月21日制定）によると、議長会の設置目的は、「市政に関する諸般の事項を調査研究し、都市の興隆発展を図る。」となっています。

会長は任期1年となっており、構成22市の持ち回り制で、事務所（事務局）は、「会長所在の市議会事務局に置く。」とされており、平成13年度は高砂市議長が会長であることから、議長会事務局は高砂市議会事務局に置かれています。

イ 議長会会則においては、議長会事務局長会（以下「事務局長会」という。）の設置に関する規定はありませんが、14年4月議長会発行の「事務手引書」によると、議長会運営のための諸会議が設置されており、事務局長会は、「議長会総会の運営等や提出議案等について協議するため、年3回開催する。」こととなっています。

事務局長研修会は、「議会運営上の問題研究、各市の情報交換並びに新たな施策、新施設等の視察、その他事務局職員の資質向上を図ることなどを目的として、昭和50年度から実施している。」と記載されています。

最近の事務局長研修会の実績は、11年度は、船橋市市議会調査 幕張メッセ施設見学（翌日）講演会「地方分権と議会」 国会議事堂施設見学で17市が参加し、欠席は神戸市、明石市、芦屋市、高砂市及び西宮市の5市、12年度では大垣市市議会調査 大垣博視察（翌日）ソフトピアジャパン・大垣市情報工房視察で17市が参加し、欠席は神戸市、姫路市、尼崎市、伊丹市及び川西市の5市となっていました。

13年度の事務局長研修会の実施については、13年2月13日に開催された議長会総会における13年度事業計画、予

算において、日程等の詳細を除き、予算 15 万円での実施承認がなされており、7 月 27 日開催の事務局長会において、10 月 2 日から 3 日にかけて山口市で実施する旨の報告、決定がなされています。

ウ 13 年度の事務局長研修会は、9 月 7 日付議長会事務局である高砂市議会事務局長名で、各市議会事務局宛研修日程等の通知があり、出欠の連絡要請がなされています。

なお、この研修日程においては、10 月 2 日の山口市議会運営についての調査研修後の視察先は、「山口市の施設を視察」、10 月 3 日は同様「視察」のみの記載でした。

伊東事務局長の復命書に記載された視察先が、10 月 2 日「中原中也記念館、瑠璃光寺香山公園」、10 月 3 日「秋芳洞、秋吉台」であることは、10 月 2 日現地集合の際に配布された事務局長研修会資料の日程で初めて明らかにされています。

(2) 研修の内容

ア 山口市議会での調査（10 月 2 日）

議員定数問題への対応及び議会運営の実情調査をはじめ、山口市議会の特徴的な活動である全議員が構成員の「議会の地位と権限に関する協議会」（略称「改革協議会」）の動向等に関する調査のほか、市政の重点課題等の説明及び質疑を含め、約 2 時間を要して実施されています。

イ 視察（10 月 2 日、3 日）

(ア) 伊東事務局長からは、復命書において特に記載されていない事項の補足説明として、次のような陳述がありました。

「山口市議会の視察調査にあたっては、議会運営にかかる諸調査に入る前に、山口市議会事務局長から、挨拶を兼ねて概ね次のような説明を受けた。

山口市は、産業がないことから、地域経済が停滞しており、既存観光資源の魅力

アップや新しい観光資源の創出等、観光資源を活用した地域経済の活性化が最大の課題である。

既存観光資源の魅力アップとしては、国宝・瑠璃光寺周辺を香山公園として整備することにより、また新しい観

光資源の創出としては、山口の生んだ詩人・中原中也の記念館を建設して、観光客の呼び込みに努めている。

しかしながら、山口市の観光客の大半は、秋芳洞、秋吉台観光の拠点としての市内湯田温泉の宿泊客であるが、利用者はピーク時に比べ落ち込みがある。

秋芳洞、秋吉台は、隣接する秋芳町にあるが、この活性化策については、山口市にとっても大きな関心事である。従って、秋吉台の山焼き等の行事については、山口市も広域消防などで協力しているが、活性化について決め手となる対応策がなく、苦慮している。このような実情をご理解の上、後ほどご覧いただければ幸いです。」

「市勢概要」によると、「山口市の都市形態は、教育文化、観光都市として位置づけられており、既存観光資源の魅力アップ、新しい観光資源の創出など都市の形態に応じて魅力アップに努めています。」また、「第 5 次山口

市総合計画」は、観光の振興の項目の中で、「本市の持つ多様な地域資源等を積極的に活用するとともに、広域市町村との連携による広域的な観光ルートづくりを進めていく必要があります。」「本市を訪れる観光客の増加を図るため、多様化、個性化する観光ニーズに対応し、歴史、文化、自然といった本市の優れた地域資源を生かした山口らしい個性的な観光地づくりを進めていきます。」と記述しています。

- (イ) 山口市議会での調査後、議会事務局職員の案内で、中原中也記念館、山口市の都市公園である瑠璃光寺香山公園の視察を行い、中原中也記念館では、管理運営を受託している財団法人山口市文化振興財団の職員から管理運営上の問題点、将来構想等についての説明を受けています。

10月3日は、参加者全員19名（会長市である高砂市議会事務局職員2名を含む。）で、秋芳洞、秋吉台の見学を行っています。一見、山口市行政と何の関わりもないような自然景観の良好な保持のために、秋吉台の山焼きが定期的に行われ、消防等において関係市町が広域的に協力することも必要だということが、現地を見学して実感できた。

研修参加者がそれぞれの目的地を揃って視察する過程で、休憩場所や借上げマイクロバスの中等において、参加各市の実情を交えた活発な情報交換・意見交換を行ったと陳述しています。

事務局長研修会への参加は17市で、全員が日程どおりの研修に参加したと報告を受けました。欠席は神戸市、尼崎市、明石市、伊丹市及び篠山市の5市です。

なお、事務局長研修会について、高砂市から引継ぎを受けた現議長会会長市の川西市議会事務局長に対し、不参加となった5市の当初の出欠予定はどうであったかという点などについて確認しようとしたのですが、回答を得られませんでした。

- ウ 事務局長研修会に要する経費は従来、会場借上費、講師謝金等は議長会予算で執行されていますが、現地までの交通費、宿泊料などは参加者の負担となっています。13年度については、議長会予算からマイクロバス代83,250円のほか諸経費を含め88,977円が支出されており、これは議長会の決算書の金額と一致しています。

なお、負担金4,000円については、議長会会長高砂市議会議長名による領収書はありますが、その精算報告はなされていません。

(3) 旅費等の支出手続き

- ア 旅費等の支出手続きのうち、市議会事務局長の旅行命令については、西宮市議会事務局処務規則第6条第1項の規定に基づき、平成13年9月17日に議長決裁を得ています。

支出負担行為及び支出命令については、西宮市市議会事務局条例第3条及び西宮市処務規則第17条第1項第1号別表第3（財務に関する共通専決事項表）専決事項19「(9)その他の経費の支出負担行為」及び20「支出命令の区分」により平成13年9月17日、議会事務局庶務課長が旅費44,730円及び参加負担金4,000円をいずれも資金前渡の概算払で専決しています。

イ 西宮市においては、予算執行管理の適正化を図り、支出負担行為が本来の予算目的に合致するか等を確認するため、支出負担行為の一部について、事前に財政課に合議を義務づける予算執行上の制度があります。宿泊を伴う旅費については、合議を必要とされており、財政課への合議は手続きどおり行われ、財政課の確認を得た支出負担行為伺書を添え、支出命令書が収入役に送付されています。

ウ 収入役の支出命令書の審査は、地方自治法第 232 条の 4 第 2 項により、支出負担行為が法令又は予算に違反していないか、支出負担行為に係る債務が確定しているかどうかを基準に審査をしています。

旅費については、「職員等の旅費に関する条例」の規定を中心に、平成元年 3 月 30 日付「旅費支給基準の改定等について」(総務局長通知)等に基づき、最も経済的な通常の経路及び方法により旅行した場合の旅費により計算されているか、旅行命令簿に照らして用務、旅程、宿泊地等は正当であるか、を審査しています。

今回の旅費の支出については、この基準をもとに、旅行日程、旅費計算等の審査を行い、旅費 44,730 円及び負担金 4,000 円が 9 月 27 日に支出・受領されていました。

エ 伊東事務局長は、旅行命令どおり山口市へ出張し、日程どおりの旅行を終え、10 月 3 日に帰着し、10 月 4 日に復命書を提出するとともに、資金前渡で支給された旅費及び参加負担金の領収書提出などの精算を行っています。

9 監査委員の判断

地方自治法第 242 条第 6 項により本件措置請求について、監査委員会議において協議をした結果、次のとおり結論を得ました。

(1) 「平成 13 年 10 月 2 日から 3 日にかけて、山口市で実施された事務局長研修会の内容は、慰労会的観光旅行であるか。」について

ア 10 月 2 日の研修内容をみると、山口市議会では、議員定数問題への対応及び議会運営の実情調査をはじめ、山口市議会の特徴的な活動である全議員が構成する略称「改革協議会」の動向等に関する調査のほか、市政の重点課題等の聴取を含め、約 2 時間を要して実施されています。

イ その後、中原中也記念館、瑠璃光寺香山公園を視察し、翌日には秋芳洞、秋吉台を事務局長研修会参加者全員が視察しています。

「市勢概要」によると、「山口市の都市形態は、教育文化、観光都市として位置づけられています。既存観光資源の魅力アップ、新しい観光資源の創出など都市の形態に応じて魅力アップに努める。」とともに、「第 5 次山口市総合計画」で述べられている、「広域市町村との連携による広域的な観光ルートづくりを進めていく。」といった実情を、現地視察を交えて理解することは、調査、研修目的の一つであると考えられます。

請求人は、事務局長研修会の企画段階で 2 日目の視察日程は、山口市政と関係のない秋芳洞、秋吉台であることが予め周知されていたものとして、不参加の判断をすべきであったと主張されていますが、旅行命令がなされた 9 月 17

日の時点では、視察先の具体的な内容は示されていませんでした。具体的な視察先が明らかにされたのは、研修会に参加、集合した段階であります。

事務局長研修会の参加の意思決定については、過去の事務局長研修会の内容を前提に行ったものと見受けられます。

視察内容が明確でないまま研修会に参加する判断をしたことは、慎重を欠く面があったといわざるを得ません。

秋芳洞、秋吉台の視察は、一般的には観光であると受け止められる可能性があるということも否定できません。

しかし、伊東事務局長が事情聴取の中で述べているとおり、山口市議会事務局長の視察に対する動機づけにあるように、秋芳洞、秋吉台の観光客の動向については、山口市の経済的、社会的、文化的見地から関心のあるところであるという点からみて、一見、山口市行政と何の関わりもないような自然景観の良好な保持のために、秋吉台の山焼きが定期的実施され、消防等において関係市町が広域的に協力することも必要だということが、現地を見学して実感できたとする復命の補足説明があり、山口市の行政との関わりが伺えるものと認められます。

ただし、このことについては、10月2日に配布された事務局長研修会資料の日程の中にも復命書にも何らの記載がなされず、復命書には「自由見学」との記述があるのみでした。このため、単に観光地へ行ったただけだと受け止められかねない面があります。

研修内容の視察については、施設等の実情や、行政との関わりについて企画段階で明確にするとともに、視察目的及び効果についてできるだけ詳細に復命すべきであります。

事務局長研修会は、山口市議会の先進的な側面を研修するとともに、観光都市としての課題や、対策についての実情を、2日間にわたって実地に見聞し、かつ参加各市の情報交換を行う内容であったといえることから、一部事務処理上、不適切な点がありましたが、このことをもって請求人が主張する慰労会的観光旅行であったとは断定できません。

(2) 「参加者への旅費の支出は違法又は不当な支出であるか。」について

上記(1)の結果、旅費の支出は違法又は不当な支出であるとはいえません。

また、本件旅行にかかる旅行命令及び支出・精算の手続き等については、関係条例、規則等に従って適正に処理されています。

以上、請求人の求める措置の必要は認めません。

なお、西宮市長に対し、次のとおり監査意見を付しています。

- 1 旅行命令及び支出負担行為にあたっては、旅行の内容を正確に把握することはもとより、旅行用務の公務上の関わりや、旅行の効果を事前に確認し、復命書の作成にあたっては、旅行の目的をどのように達成し、どのような成果を得たか等について、具体的に記述し、客観的資料を添付するなど、市民への説明責任を果せるよう、運用の改善を図ってください。
- 2 広域的に実施される研修会については、研修に慣例的に参加するだけでなく、所期の目的に沿って企画されるよう、担

当者協議を通じて、構成員として主体的に必要な提案を行い、より効果的な研修の実施に努めるよう西宮市の関係職員を指導してください。