

監査公表第 523 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により，標記の請求に係る監査を行ったので，請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 17 年 9 月 28 日

京都市監査委員 小 林 昭 朗  
同 江 草 哲 史  
同 藤 井 昭

京都市職員措置請求書

京都市措置請求書

請求の趣旨

- 1 京都市議会議員ら及び京都市職員は，「平成 16 年度京都市海外行政調査」と称して，2004 年 10 月 18 日から同年 10 月 28 日にかけて，ワルシャワ，ヘルシンキ，エスポー，ハンブルグ，ハイデルベルグ，フィレンツェへの海外旅行を行った。当初の予定では，10 月 27 日までであったが，天候の関係で予定より 1 日延びている。

上記旅行は，系統的な視察目的を有するものではなく，場当たりの関連性もない目的を連ねるものであり，そのことのみでもまともな「調査」であるとは考えがたいものである。

過日確定した平成 13 年度の海外出張に関する大阪高裁判決では，制度の存続自体についても疑問が投げかけられており，再検討すべきときにきているものと考えられる。

本件旅行についても，名目的な調査目的は掲げているが，その実は，施設関係者に 1 時間程度の話聞くのみであり，事前の学習なども行われた形跡がない（以前の旅行では，事前学習はしていないと法廷で証言している。）。さらに，統一性のない調査内容であれば，参加議員全員で順に各都市を回る必要性は全くなく，土日を挟んで 10 日を要するような内容ではない。参加議員（議員のみで 8 名）にしても，仮に意味のある調査内容であったとしても，行った調査内容からは，多すぎる。

以上のように，本件旅行は，名目的な調査目的は掲げているものの，全体として見るならば単なる観光旅行と言わざるをえないものである。それにも拘わらず，そのような観光旅行に 1049 万 4567 円もの費用を費やしている。

このような観光旅行は市民の税金で行うことは許されず，上記判決でも指摘されているように自費負担すべきものである。

したがって，本件公金の支出は違法であるので，京都市は上記旅行代金と同額の損害を被った。

よって、請求人は、下記の必要な措置を講ずべきことを請求する。

京都市長は、上記行政調査に参加した議員ら及び京都市職員に対し、旅行代金として各自に支出された金員を京都市に返還する等適正な措置を講ずべきことを求める。なお、本件監査については、外部監査にゆだねることを求める。

## 2 個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

監査委員の中には、京都市議会議員も含まれている。上記「海外行政調査」は、2期以上の議員が4年の任期中に1回は参加する（参加していた）ものであることから、いずれ同趣旨の海外旅行に参加することとなる議員（もしくはかつて参加した議員）によっては、適正な監査を期待することは出来ない。

住 所 京都市北区

氏 名 A

ほか8名

以上地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添えて必要な措置を請求します。併せて、同法252条の43第1項の規定により、当該請求にかかる監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めます。

2005（平成17）年7月26日

京都市監査委員 御中

注 事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 5 5 号

平成17年9月22日

請求人 様

京都市監査委員 小林 昭 朗

同 江 草 哲 史

同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成17年7月26日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により通知します。

なお、監査委員田中セツ子は、本件請求の監査に当たり、法第199条の2の規定により除斥となります。

## 第1 請求の要旨

### 1 請求の趣旨

京都市会議員ら及び京都市職員は、「平成16年度京都市会海外行政調査」と称して、2004年10月18日から同月28日にかけて、ワルシャワ、ヘルシンキ、エスポー、ハンブルク、ハイデルベルク及びフィレンツェへの海外旅行を行った。当初の予定では、同月27日までであったが、天候の関係で予定より1日延びている。

上記旅行は、系統的な視察目的を有するものではなく、場当たりの関連性もない目的を連ねるものであり、そのことのみでもまともな「調査」であるとは考え難いものである。

過日確定した平成13年度の海外出張に関する大阪高裁判決では、制度の存続自体についても疑問が投げ掛けられており、再検討すべき時に来ているものと考えられる。

本件旅行についても、名目的な調査目的は掲げているが、その実は、施設関係者に1時間程度の話聞くのみであり、事前の学習なども行われた形跡がない（以前の旅行では、事前学習はしていないと法廷で証言している。）。更に、統一性のない調査内容であれば、参加議員全員で順に各都市を回る必要性は全くなく、土日を含んで10日を要するような内容ではない。参加議員（議員のみで8名）にしても、仮に意味のある調査内容であったとしても、行った調査内容からは、多すぎる。

以上のように、本件旅行は、名目的な調査目的は掲げているものの、全体として見るならば単なる観光旅行と言わざるを得ないものである。それにもかかわらず、そのような観光旅行に10,494,567円もの費用を費やしている。

このような観光旅行は市民の税金で行うことは許されず、上記大阪高裁判決でも指摘されているように自費負担すべきものである。

したがって、本件公金の支出は違法であるので、京都市は上記旅行代金と同額の損害を被った。

よって、請求人は、下記の必要な措置を講じることを請求する。

京都市長は、上記行政調査に参加した議員ら及び京都市職員に対し、旅行代金として各自に支出された金員を京都市に返還させる等適正な措置を講じることを求める。なお、本件監査については、外部監査にゆだねることを求める。

### 2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

監査委員の中には、京都市会議員も含まれている。上記「海外行政調査」は、2期以上の議員が4年の任期中に1回は参加する（参加していた）ものであることから、いずれ同趣旨の海外旅行に参加することとなる議員（若

しくはかつて参加した議員)によっては、適正な監査を期待することはできない。

## 第2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めない理由（個別外部監査契約に基づく監査によることの決定を市長に通知しなかった理由）

法第252条の43第1項の規定により個別外部監査契約に基づく監査によることが求められた法第242条第1項の請求があった場合において、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認められるのは、違法性等の判断に極めて高度な専門性が要求される場合など、特別の事情があり、監査委員による監査になじまない事案であるとして、監査委員が外部の専門家に監査をさせることが相当であると判断する場合である。しかし、請求人は、適正に選任された監査委員について、京都市会議員の職にあることのみをもって、適正な監査を期待できないとし、これを理由として、個別外部監査契約に基づく監査を求めているのであって、これは、上記の特別の事情に当たるとは認められない。

よって、請求人が主張する監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由は、相当であると認めない。

## 第3 監査の実施

### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成17年8月23日に請求人A及び同Bから陳述を受けた。これら2名の請求人は、本件請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨はおおむね次のとおりである。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、総務局及び市会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

(1) 平成13年度に京都市議員（以下「市議員」という。）が行ったアメリカ視察について、一部であれ支出を違法として参加者一人当たり2万数千円の返還を命じた大阪高裁判決が確定した。これは京都市会（以下「市会」という。）の海外行政調査の問題においては、大変大きな変化である。この際、すべてやめてはどうか。

(2) 市会は2期目以上の全市議員を任期中に外国に行かせることを前提に物事を組み立てているが、極めて異常である。市議員に当選すれば、2期目以上の者は4年以内に必ず外国に行けるということからだけでも、即刻中止をすべき、恥ずべき慣行である。

更に、市会の無所属を除く4会派のうち2会派が、既にこの外国旅行への参加を取りやめている。市議員が外国視察によって、共通の見識を得、京都市（以下「市」という。）の行政力あるいは行政施策の向上に資するというのであれば、4会派で行ってこそ意味がある。この点から

も即刻中止をすべきである。

- (3) 市会議員として海外の新しい情報に触れたいと思うのであれば、自費（百歩譲っても政務調査費）で行けばよい。海外行政調査は、市会の事業といいながら、4会派のうち2会派に属する市会議員は参加していない。もはや公の行動というより私的な行動に市民の税金を費消したもので、詐欺的行為といわれても仕方のないことである。
- (4) 漠然とした見学については、その性質上、議員の自己研鑽の一環として自費で賄われるべきであって、公金を費消してまで行うことは許されないとした大阪高裁判決に服したことの重みは理解されるべきである。
- (5) 請求に係るヨーロッパの旅行に関しては、例えば日程の6日目にハイデルベルクを視察して宿泊し、7日目にハイデルベルクからフランクフルト経由でフィレンツェへ飛行機で移動している。この日は日曜日であるが、日程全体を見ると、無理にフィレンツェまで行こうとするから、信じ難いアイドルタイムが生まれている。  
また、フィレンツェにおいて老人ケアセンターの視察に行っているが、イタリアで、フィレンツェが老人問題において特別有名であるとか、イタリアの多くの人たちがフィレンツェで老人ケアの問題について研修しようと思っているという形跡はない。
- (6) 経済不況の中、特に市においては極めて深刻な財政危機の下で、一千万円を超える公金を費消し、今年もまた同じようなことが行われていることを許せないと思い、監査を請求した。
- (7) 今後とも内容のない海外旅行が廃止されるまで追及していきたい。

## 2 関係職員の陳述及び関係書類の提出

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成17年8月23日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、2名の請求人が立ち会った。

### (1) 海外行政調査の必要性について

ア 地方行政の施策が複雑、多様化し、国際化が進展している今日において、市会議員が執行機関の監視や政策の提言を行っていくには、幅広い見識と国際的な視野を持つことが非常に重要である。

市会議員が、市が抱える行政課題に対する施策に関して、先駆的な取組を行っている国内の諸都市だけでなく、海外の都市等についても調査することは、議員の行政監視能力及び政策提言能力を強化することにつながるものであり、また執行機関から提出される議案の審議の際に参考になるなど、非常に有益である。また、議員一人一人の能力を強化することは、議会としての審議能力及び政策提言能力を高め、

ひいては住民の利益につながる。更に、実際に現地で見聞して得られる知識とインターネット等で得られる知識とでは質的に違いがある。

こうしたことから、議員全員を対象とする事業として、海外行政調査を実施しており、議員一人につき任期中1回まで参加することができることとなっている。

なお、「2期以上の議員」という海外行政調査の参加条件は、平成15年度の「京都市会における委員及び議員の派遣に関する要領」（以下「派遣要領」という。）の施行に伴い廃止した。

イ 市会においては、海外行政調査に対する市民の理解が得られるよう調査内容を充実したものにするとともに、市会議員一人一人の海外行政調査に対する自覚を高め、有意義な調査になるよう努めるとともに、海外行政調査報告書により、その成果を全市会議員で共有している。

(2) 2004年京都市会海外行政調査における調査目的について

2004年京都市会海外行政調査（この海外行政調査については、「平成16年度京都市会海外行政調査」という名称が用いられているものもある。以下「本件行政調査」という。）における調査目的は、①産業と環境の調和に係る調査、②公共交通に係る調査、③電子自治体の取組に係る調査、④自然保護に係る調査、⑤歴史的景観保全と観光振興に係る調査、⑥社会福祉行政調査及び⑦姉妹都市との交流である。これらは、平成16年度政策重点化方針に基づく市の重点施策（以下「重点施策」という。）や「高度情報化推進のための京都市行動計画～e-京都21～」、「京都市TDM施策総合計画」等の関連項目であり、これらの施策の審議のために必要なものである。

(3) 本件行政調査の調査項目及び調査対象都市の選定理由及び決定経過について

調査項目は、調査目的ごとに、派遣される市会議員が特に調査が必要と判断したものを選定した。また、調査対象都市は、予算や日程を考慮し、調査目的に対応するように選定した。

ア 産業と環境の調和に係る調査については、重点施策の一つに「循環型社会の構築」が掲げられていることから、リサイクル施策の推進等環境問題に係る調査を行うこととした。

調査対象都市は、ポーランドのEU加盟に伴い、遅れていた環境対策をEUの基準に到達させるために急ピッチで取組を進めているワルシャワを選定し、現在の取組を市の参考とすることとした。

イ 公共交通に係る調査については、市会本会議や委員会においてたびたび質疑が行われ、市における長年の課題とされているLRT（軽量軌道交通 Light Rail Transit）を調査項目として選定した。

調査対象都市は、LRTが発達した都市であり、ウに掲げるエスポー

の隣接都市で、地理的にも調査の効率が良いことから、ヘルシンキを選定した。

ウ 電子自治体の取組に係る調査については、市が「高度情報化推進のための京都市行動計画～e-京都 21～」を策定して、電子自治体の構築を目指していることから、電子自治体構築に関するより進んだ取組や、ITを利用した市民サービスの普及の実例を調査することとした。

調査対象都市は、フィンランドのハイテク産業の中心地であり、電子自治体としての取組が進んでいるエスポーを選定した。

エ 自然保護に係る調査については、重点施策の一つに「地球温暖化の防止」が掲げられていること及び燃料電池バスは、地球温暖化防止のため、二酸化炭素を全く発生させない自動車として、欧州の中でも先駆的な取組であることから、ハンブルクにおいて、当該バスに係る調査を行うこととした。

オ 歴史的景観保全と観光振興に係る調査については、重点施策の一つに「魅力ある観光の創造」が掲げられていること及び市の「観光客 500 万人構想」を踏まえ、「魅力ある観光の創造」、「魅力ある町並み景観の形成」の推進について審議する際の参考とするため、調査項目とした。

調査対象都市は、ドイツでも有数の古都であり、歴史的景観の保存及びそれを生かした観光並びに大学の街であるといった点で市との共通点が多いハイデルベルクを選定した。

カ 社会福祉行政調査については、高齢者福祉に関連し、核家族化、高齢化が急速に進んでいる市において要介護者及び高齢者に対するハード及びソフト両面の充実が今後の重要な課題となることから、老人ケアセンターに係る調査を行うこととした。

調査対象都市は、姉妹都市との交流と併せることで効率的な調査が図れることから、フィレンツェを選定した。

キ 姉妹都市フィレンツェとの交流については、姉妹都市提携 40 周年を翌年に控え、更に交流を深めるために行うこととした。

(4) 調査を担当する市会議員の決定方法について

調査項目ごとの調査を担当する市会議員については、調査団における協議により決定した。

(5) 調査の事前準備について

派遣される市会議員が各自、調査項目の関連資料等により自主学習を行い、各都市に対する調査項目を作成した。それらを調査団における協議の場でまとめ、効率良く調査が行えるよう事前に調査都市へ送付した。

(6) 調査の成果について

ア 本件行政調査の結果は、「2004 年京都市会海外（欧州）行政調査報告書」（以下「本件調査報告書」という。）にまとめ、市会議長に対して

平成 17 年 3 月 31 日付けで議員派遣報告書に添付して提出した。

また、同報告書は、全市会議員に配布しており、市会議員全員で、海外行政調査の成果を共有している。

イ 調査の成果の活用の具体例は、主に次のようなものがある。

(ア) 平成 16 年 11 月 19 日開会の市会本会議において、隠塚功議員がフィレンツェにおける姉妹都市交流の際の地球温暖化防止に関する意見交換の内容に触れ、市の地球温暖化対策について質問を行い、また、ワルシャワ及びヘルシンキでの路面電車等の乗車経験から、市の TDM（交通需要管理）施策について質問を行った。

(イ) 平成 16 年 12 月 22 日開会の厚生委員会において、隠塚功議員がワルシャワにおける医薬品廃棄物の処理に関する取組を踏まえ、医療関係の廃棄物の処理についての要望を行った。

(ウ) 平成 17 年 2 月 25 日開会の市会本会議において、山岸たかゆき議員が、会議等に伴う宿泊客を増やして観光消費額の増加につなげるハイデルベルクの観光施策及びフィレンツェにおける姉妹都市交流の際の地球温暖化防止に関する意見交換の内容を踏まえ、市の観光消費額増加対策について、環境をテーマとした会議や講習により宿泊客増につなげる手法の提言を行った。

(エ) その他、平成 17 年 2 月の普通予算特別委員会においても、派遣された市会議員が調査結果を踏まえた質問を行った。

(7) 土曜日及び日曜日の調査のあり方について

平成 15 年度以後の実施分から、土曜日及び日曜日については、できるだけ調査又は都市間移動に充てるように行程を組んでいる。本件行政調査についても、官公庁等の休日にもかかわらず土曜日にハイデルベルクにおける調査についてアポイントメントを取り、元ハイデルベルク市都市建設計画局長の説明を受け、日曜日は、ハイデルベルクからフィレンツェへの都市間移動に充てた。

(8) 取消料に係る旅費の支出について

旅費は、旅行を命じられた者に対し支払うことが原則である。しかし、市会議員 1 名の派遣の取消しに伴う取消料に係る旅費については、当該取消料に係る旅行（海外行政調査）が公務であり、また当該取消料の支出先の旅行会社に当該旅行の申込みをしていることが確認できることから、株式会社ジェイティービー（以下「JT B 社」という。）を債権者として支出負担行為を行い、支出命令書を回付した。

3 会計室職員の説明

会計室職員に対し、市会議員 1 名の派遣の取消しに伴う取消料に係る旅費の支出に関して説明を求めた。会計室職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

- (1) 当該取消料に係る旅費については、JTB社に直接支払う旨の支出命令書が提出された際、出納機関として当該支出命令書に添付された市会事務局あてのJTB社発行の見積書（取消料の記載を含む。）の写しを確認のうえ、本件行政調査の旅行に係る全般的な手配等がゆだねられているJTB社に対し、支出を行った。
- (2) 取消料に係る旅費の支給に関しては、市においてほとんど例がなく、また、当該取消料に係る旅費の支出命令書と他の本件行政調査に係る旅費の支出命令書とは、別の時期に審査を行った。
- (3) 旅費としての支出に当たっては、公務により旅行を命じられた本人又は本人から委任を受けた者等からの請求であることを書類等により確認し、正当債権者への支払を確実に行っていきたい。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係

京都市職員措置請求書及び請求人の陳述並びに関係職員の陳述及び関係職員から提出された関係書類の内容を総合すると、次の事実が認められる。

- (1) 市会議員8名及び市会事務局の職員1名の計9名で構成する京都市会海外（欧州）行政調査団（以下「本件調査団」という。）は、平成16年10月18日から同月28日までの11日間、①産業と環境の調和に係る調査、②公共交通に係る調査、③電子自治体の取組に係る調査、④自然保護に係る調査、⑤歴史的景観保全と観光振興に係る調査、⑥社会福祉行政調査及び⑦姉妹都市との交流を目的とし、ワルシャワ、ヘルシンキ、エスポー、ハンブルク、ハイデルベルク及びフィレンツェを対象都市とする本件行政調査を実施した。
- (2) 市会議員の海外への派遣については、京都市会会議規則（以下「会議規則」という。）第127条第1項本文の規定により市会の議決によることとされているほか、派遣要領に定める次の事項に従って、行われている。
  - ア 議員一人につき任期中1回までとする。
  - イ 団を編成して実施する。
  - ウ 団の数は、1年につき2団以内とする。
  - エ 1団につき一人の職員を随行させる。ただし、団員数が12人以上となる場合は二人以上の職員を随行させることができる。
  - オ 旅費は、議員一人につき120万円を限度とする。
  - カ 期間は、1団につき21日以内とする。
  - キ 団長は、あらかじめ行程表及び見積書を議長に提出しなければならない。

なお、平成16年度の市会改革検討小委員会における検討の結果、次期改選後の平成19年度から、海外行政調査について見直し（議員一人当たりの旅費の支給限度額を120万円から100万円に、日数を21日以内から

- 14日以内に変更)がされることとなっている。
- (3) 本件行政調査の企画及び実施は、次のような過程で行われた。
- ア 平成16年5月13日の市会運営委員会の理事懇談会において、会派から本件行政調査の派遣予定の市会議員(10名)が示され、市会事務局から、調査方面別に、調査都市の具体例と各都市における調査対象項目の案が提示された。
  - イ その後、市会事務局の案(以下「事務局案」という。)を参考に、派遣予定の市会議員により、本件調査団の編成、調査の日程、調査方面、調査項目及び調査都市が協議され、派遣予定の市会議員の意向も反映して、事務局案において示された調査都市及び調査項目以外の都市及び項目を含む計画案が作成された。
  - ウ 旅行会社3社から、イの計画案に基づく計画書及び見積書を提出させ、プレゼンテーションを経て、本件調査団における協議により、JTB社が選定された。
  - エ 同年9月9日開会の市会運営委員会の理事懇談会において、1名の市会議員が都合により参加を取りやめることが報告された。
  - オ 同年10月7日開会の市会運営委員会において各会派の了承を得た後、同月8日開会の市会本会議において、本件行政調査に係る市会議員の派遣が議決された。市会議長は、同日付けで本件調査団を構成する市会議員(9名)及び本件調査団に随行する市会事務局の職員(1名)について、旅行命令の決定を行った。
  - カ 同月12日に本件調査団のうちの市会議員1名から、けがのために出張を取りやめる旨、派遣要領に基づく議員派遣取消申出書の提出があり、市会議長は、同月13日付けで当該議員に係る議員派遣決定を取り消し、同月14日付けで当該議員に係る旅行命令を取り消した。
  - キ 本件調査団は、同月18日に、同月27日までの予定で本件行政調査に出発したが、天候不良による航空便の欠航に伴い日程を1日延長し、同月28日に帰国した。
  - ク カ及びキにより、オの議決内容に変更が生じたため、変更後最初の市会本会議(平成16年11月16日開会)において、市会議長から、派遣議員及び派遣期間を変更した旨報告された。
  - ケ 本件行政調査の実施後、本件調査団により本件調査報告書が作成され、平成17年3月31日付けで、本件調査団の市会議員8名から市会議長に対し、本件調査報告書を添付した議員派遣報告書が提出された。
- (4) 本件行政調査に係る旅費は、次のとおり支出された。
- 支出科目はいずれも旅費であり、債権者は、表中の2のみ、JTB社とされていた(表中の1及び3は市会事務局総務課長が旅費の請求及び受領を受任)。

	金額 (円)	支出日	内 容
1	10,305,000	平成16年10月15日	本件調査団（随行職員を含む。）9名分の旅費
2	229,000	平成16年11月11日	市会議員1名の派遣取消しに伴う取消料
3	189,567	平成17年2月1日	日程変更に伴う延泊料
合計	10,723,567		

(5) 本件行政調査の日程は、次のとおりであった。

日程	月日(曜日)	地名	現地時間	交通機関	調査内容等
1	10月18日 (月)	関西国際空港発 フランクフルト着	9:30 14:35	航空機	フランクフルト経由ワルシャワへ  (ワルシャワ泊)
		フランクフルト発 ワルシャワ着	16:45 18:20	航空機	
2	10月19日 (火)	ワルシャワ	10:00 11:00		ワルシャワリサイクル工場視察
				専用バス	移動及び昼食
			14:00 16:00		ワルシャワ市環境保護事務局にて産業と環境の調和に係る調査 (ワルシャワ泊)
3	10月20日 (水)	ワルシャワ発 ヘルシンキ着	10:45 13:30	航空機	ヘルシンキへ
		ヘルシンキ	15:00 17:00		公共交通に係る調査（現地在住日本人ガイドの案内によるLRT試乗） (ヘルシンキ泊)
4	10月21日 (木)	エスポー	9:30 11:30		エスポー市プロジェクト課にて電子自治体の取組に係る調査
				専用バス	移動及び昼食
		ヘルシンキ	13:30 14:30		公共交通に係る調査（路面電車博物館）
5	10月22日 (金)	ヘルシンキ発 ハンブルク着	17:30 18:30	航空機	ハンブルクへ (ハンブルク泊)
		ハンブルク	10:00 12:00		公共バス会社（ホッコバン社）にて自然保護に係る調査
				専用バス	移動及び昼食
6	10月23日 (土)	ハンブルク発 フランクフルト着	16:05 17:10	航空機	フランクフルトへ
		フランクフルト発	17:40	専用バス	ハイデルベルクへ (ハイデルベルク泊)
		ハイデルベルク	10:00 12:30		ハイデルベルク市において歴史的景観と観光振興に関する調査
7	10月24日 (日)		12:30		昼食（ハイデルベルク市元都市建設計画局長同席）
			14:00 16:30	専用バス	旧市街視察（ハイデルベルク城など） (ハイデルベルク泊)
		ハイデルベルク発 フランクフルト発 フィレンツェ着	8:30 12:25 13:55	専用バス 航空機	フランクフルト空港へ フィレンツェへ
		フィレンツェ	14:30	専用バス	ホテルへ（途中市内視察） (フィレンツェ泊)

8	10月25日 (月)	フィレンツェ	9:00	専用バス	老人ケアセンターにて社会福祉行政調査
			11:00		移動及び昼食
9	10月26日 (火)	フィレンツェ	8:10		空港にて待機(当初搭乗予定便運休)
		フィレンツェ発 ミュンヘン着	12:55 14:15	航空機	ミュンヘン経由フランクフルトへ(経路変更) (フランクフルト泊)
	ミュンヘン発 フランクフルト着	15:45 16:45	航空機		
10	10月27日 (水)	フランクフルト発	13:30	航空機	関西空港へ(機内泊)
11	10月28日 (木)	関西国際空港着	7:50		到着後京都へ

(6) 本件行政調査に係る各都市における調査等の内容は、次のとおりであった。

都市名 (調査目的)	調査場所, 説明者及び日時	調査内容
ワルシャワ (産業と環境の調和)	場所: 市営のリサイクル工場 説明者: 工場長及び運営会社社長 日時: 10/19 10:00~11:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>工場の運営, ワルシャワ及びポーランドにおける廃棄物処理の現状等について聴取</li> <li>工場見学</li> </ul>
	場所: 市環境保護事務局 説明者: 局副ディレクター 日時: 10/19 14:00~16:00	EU基準に到達させるためのワルシャワの環境改善の取組等について聴取
ヘルシンキ (公共交通)	場所: 路面電車車内 説明者: 現地の日本人通訳兼ガイド 日時: 10/20 15:00~17:00	市内の路面電車の体系等に関する説明を受け, 実際に新旧の型の車両に乗車
	場所: 路面電車博物館 日時: 10/21 13:30~14:30	博物館を見学
エスポー (電子自治体の取組)	場所: 市議会内 説明者: 市プロジェクト課主任 日時: 10/21 9:30~11:30	行政の電子化の理由, ICT (Information and Communications Technology) を利用した事業, 障害者等への対策, 電子化の普及状況等について聴取
ハンブルク (自然保護)	場所: 公共バス会社 説明者: 社プロダクション開発課担当者ほか 日時: 10/22 10:00~12:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>燃料電池バス開発の経緯, ハンブルクでの取組内容, バスの仕様, 価格, 今後の展望等について聴取</li> <li>燃料電池バスに試乗</li> </ul>

ハイデルベルク (歴史的景観保全と観光振興)	場所：市立ホール 説明者：元市都市建設計画局長 日時：10/23 10:00～12:30	建物の保存と修復に関する取組、 旧市街における交通、産業に関する 問題、観光振興策等について聴取
	場所：市内 日時：10/23 14:00～16:30	旧市街等を見学
フィレンツェ (社会福祉行政)	場所：デイケアセンター 説明者：協同組合長及びコーディネーター 日時：10/25 9:00～11:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設を見学</li> <li>センターの概要、活動プログラム、スタッフ養成、施設の運営、これまでの成果等について聴取</li> </ul>
フィレンツェ (姉妹都市との交流)	場所：市役所 説明者：議長及び評議員 日時：10/25 15:00～17:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>市役所を見学</li> <li>本会議場での挨拶</li> <li>議長及び評議員との懇談</li> </ul>

## 2 監査委員の判断及び結論

### (1) 市会議員の海外への派遣について

ア 関係職員の説明によれば、市会が実施する海外行政調査は、市が抱える行政課題について、広く海外の都市等の先進事例などについて調査するもので、その主旨は、①市会議員の行政監視能力及び政策提言能力を向上させること及び②調査の成果を各市会議員が共有して活用することであり、これらを通じて議決機関である市会の審議能力等の向上につなげようとするものであると解される。このような主旨の海外行政調査は、市会が議決機関としての機能を適切に果たすために必要な活動であると認められる。

そして、このような主旨に照らして合理的な調査目的を設定し、相当な計画に基づいて行われる海外行政調査は、法第100条第12項の趣旨に合致するものと認められる。

イ 一方で、上記の主旨に照らして調査目的に正当性がない場合や、調査目的が合理的であっても、その目的に照らして市会議員の派遣計画が相当でない場合等には、裁量権の逸脱又は濫用として、違法と認定される場合があり得る。

そして、調査目的の正当性及び派遣計画の相当性の有無は、調査目的及び派遣計画が上記の海外行政調査の主旨を実現するもの（単に市会議員の活動の基礎となる知識又は素養を得るだけのものではない。）であるかにより判断すべきものであると考える。また、調査目的の正当性について議会の広範な裁量が認められるのに対し、派遣計画の相当性についてはその裁量が制約を受けているとされている（大阪高裁平成17年5月12日判決）ことを考慮すると、派遣計画については、調査目的との関連において客観的な相当性を有するかどうかを、個別の日程ごとに判断すべきものとする。

(2) 本件行政調査の実施について

ア 実施の手続について

本件行政調査の実施については、平成16年10月7日開会の市会運営委員会に市会議員の派遣計画が諮問され、同月8日開会の市会本会議において派遣目的、派遣場所、派遣期間及び派遣議員を明らかにして議決されているほか、当該議決後の派遣計画の変更については市会議長が決定し、当該決定後最初の市会本会議において報告が行われている。また、本件行政調査の実施後は、市会議長に対し、議員派遣報告書が提出されている。

以上から、本件行政調査は、法、会議規則及び派遣要領に定める手続を経て、適正に実施されたものと認められる。

イ 調査目的の正当性について

本件行政調査における調査目的は、上記1(1)に掲げるとおり、①産業と環境の調和に係る調査、②公共交通に係る調査、③電子自治体の取組に係る調査、④自然保護に係る調査、⑤歴史的景観保全と観光振興に係る調査、⑥社会福祉行政調査及び⑦姉妹都市との交流とされているところ、これらはいずれも、市政の重要課題と関連性を有することが認められるから、上記(1)アの海外行政調査の主旨に照らせば、このような調査目的には、正当性があると認められる。

請求人は、調査目的が系統的でなく、場当たりの関連性がない旨指摘する。しかし、調査目的を特定の行政分野と関連のあるものに限って設定するか、多くの行政分野にわたるものとして設定するかは、調査目的の設定方法に係る市会の裁量にゆだねられているというべきである。本件行政調査における調査目的は、一部に過去数年間に実施された海外行政調査の調査目的との重複が見られるものの、上記1(1)のとおり、様々な行政分野にわたって設定されており、裁量の範囲を逸脱した不合理な方法により設定されたとは認められない。

ウ 派遣計画の相当性について

(ア) 派遣計画の相当性については、当該派遣計画の企画立案の方法、調査団の編成方法、調査目的ごとの調査項目及び調査対象都市の相当性、実際の調査内容、調査の日程及び期間等を総合的に考慮し、当該派遣計画が調査目的に照らして客観的に見て相当なものであるかどうかを判断すべきものである。

(イ) これを本件行政調査について見ると、本件行政調査の派遣計画は、事務局案を参考に、派遣予定の市会議員の協議により作成されたもので、調査目的、調査項目及び調査対象都市が事務局案に掲げられているもの以外にも設定されていることが認められる。また、旅行会社による計画案等の作成については、あらかじめ調査項目や調査

対象都市を設定して計画案等の作成を指示している形跡が認められ、旅行会社に企画立案の一切を任せる等の不適切な取扱いが行われた形跡はない。

- (ウ) 市会の海外行政調査は、団を編成して実施するものとされており（派遣要領2(5)ア(イ)）、本件行政調査についても、本件調査団を編成して実施されている。

請求人は、①参加議員全員で各都市を回る必要はないこと、②参加議員数が調査内容に比べて多すぎること、③2期以上の市会議員が任期中に1回参加するという方針に正当性がないこと及び④市会の4会派のうち2会派が参加していない中では調査の意味がないことを主張するので、これらの点について検討する。

海外行政調査を実施するのに調査団を編成して行うか、調査目的ごとに別々に議員を派遣して行うかは、上記(1)アの海外行政調査の主旨、調査目的、調査期間、調査対象都市等を勘案して市会がその裁量により決定すべきものである。

ところで、調査団を編成し、複数の調査目的と調査対象都市を設定して調査を行う方法は、調査目的ごとに個別に議員を派遣する方法に比べ、市会議員一人一人の幅広い見識と国際的な視野を養うという観点からは有効であると思われる一方、調査の精度、調査に要する費用等という観点から見た場合、調査団の人数、調査目的、調査期間及び調査対象都市の数や位置関係によっては、非効率的な方法になることがある。

本件行政調査は、市会議員8名からなる調査団を編成し、調査の主担当を分担しつつ、全員で6都市を調査したものであるが、調査団の人数、調査目的、調査期間及び調査対象都市を総合的に勘案すれば、裁量の範囲を逸脱した著しく非効率的な調査方法であったということはできない。

また、上記の海外行政調査の主旨に照らせば、任期にかかわらず全市会議員を海外行政調査の参加対象とする方針を採ることは、現在の市の厳しい財政状況を考慮したとしても、直ちに不合理であると断じることはできない。更に、調査団がすべての会派の市会議員で構成されなければ、上記の海外行政調査の主旨を実現できないとは認められない。

- (エ) 本件行政調査の調査目的ごとの調査項目及び調査対象都市は、調査目的と同様、一部に過去の海外行政調査において調査された項目及び都市との重複が見られるが、それぞれ、設定された調査目的との関連性及び調査の効率を考慮して設定されたものと認められる。

請求人は、フィレンツェにおける社会福祉行政調査について、都

市の選定に疑問を呈しているが、当該調査は、姉妹都市との交流と同一の都市とすることで調査の効率を考慮し、かつ、イタリアにおけるアルツハイマー患者のケアの先進的な施設を対象としたことが認められるから、都市の選定が特に不合理であるとはいえない。

(オ) 本件行政調査の内容は、それぞれ、調査項目に関連する現地の実情を、一定の時間を掛けて、実地視察又は担当者への質問により調査したもので、やや概括的なきらいはあるものの、調査目的との関連において、相当性を有するものと認められる。

(カ) 本件行政調査の日程は、全体的に、調査目的に照らして合理的なものと認められるが、調査以外の行程としては、平成16年10月24日（日曜日）のフィレンツェ到着後、ホテルに到着するまでの約2時間30分にわたり、移動を兼ねて市内を視察したことが認められる。この点について、当該日程が調査目的と何ら無関係に組まれ、そのために公金が支出されていれば、裁量権の逸脱又は濫用に当たるとされているところ（前掲大阪高裁判決）、当該日程は、移動日における空港からホテルまでの移動を兼ねて組まれたものと認められ、また、このために特に公金が費消された事実も認められないから、裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

以上のほか、本件行政調査の日程は、ヨーロッパの4箇国6都市を訪問するもので、移動に要する時間が比較的長時間に及んでいるが、設定された調査目的及び調査項目並びに調査対象都市に照らせば、一概に非効率的であるとはいえない。また、派遣の期間についても、派遣要領に定める範囲内で設定されており、本件行政調査の日程及び期間は、相当なものであると認められる。

(キ) 以上のことを総合すると、本件行政調査の計画は、調査目的に照らし、おおむね相当なものであったと認められる。

エ 以上のとおり、本件行政調査は、上記(1)アの海外行政調査の主旨に照らし、正当な調査目的を設定し、当該調査目的に照らして相当な計画をもって実施されたものと認めることができる。

### (3) 本件行政調査の成果について

本件行政調査の結果は、本件調査報告書にまとめられ、全市会議員に配布されたほか、市民の閲覧に供されている。また、本件行政調査に参加した市会議員が、調査内容を踏まえた質問を市会本会議等で行うなど、本件行政調査の成果が一定活用されていることが認められる。

### (4) 本件行政調査の旅費について

ア 本件行政調査に係る旅費のうち、本件行政調査の実施に係る旅費（上記1(4)の表の1及び3の旅費）については、適正に算定され、支出されたと認められる。

イ 本件行政調査に係る旅費のうち、本件調査団のうちの市議員1名の派遣の取消しに伴う当該議員に係る旅行命令の取消しを原因として支出した取消料に係る旅費（上記1(4)の表の2の旅費）については、JTB社を債権者として支出されている。旅費は、公務のため旅行を命じられた者に対して支給されるものであるから、旅費の債権者は、旅行命令を受けた者とされなければならないが、関係職員及び会計室職員の説明によると、本件では、①当該取消料に係る旅行が公務であること及び②当該旅行の申込みがJTB社に対して行われていたことを確認して、JTB社を債権者とする取扱いを行ったものと認められる。しかし、地方公共団体の支出は、正当債権者に対してしなければならない（法第232条の5第1項）から、上記の取扱いは、同項に違反するものである。

一方、上記の取消料に係る旅費の支出は、JTB社が当該議員の旅行のキャンセルにより取得した当該議員に対する取消料請求権について、市に対してその支払を請求し、市がこれを当該議員に代わって弁済したものと認められる。そうすると、市は、当該議員に対する旅行命令の取消しに伴い、当該議員が旅行のキャンセルに伴い負担すべき取消料を旅費として当該議員に支給することができるが、上記のとおり市が直接JTB社に対して弁済したことにより、JTB社が取得した当該議員に対する取消料請求権が消滅し、当該議員が取消料を負担する必要はなくなったため、市としては、当該議員に対する取消料に係る旅費の支給の根拠が失われたと解され、市が取消料に係る旅費を当該議員に改めて支給した事実も認められない。

したがって、上記の取消料に係る旅費の支出は、支出に係る基本的事項である債権者を誤ったものであり、違法な手続によるものと認められるが、当該支出により、市に損害が生じたとは認められない。

#### (5) 結論

以上のとおり、本件行政調査に係る旅費の支出については、取消料に係る旅費の支出の債権者を誤った違法があるが、これにより市に損害が生じたとは認められず、他に本件行政調査に係る旅費の支出について違法又は不当なものであるとする理由は認められない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

#### 付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市会議長及び市長に対し、次の内容の意見及び要望を提出することとしたので申し添える。

## 1 市会議長及び市長に対する意見

2004年京都市会海外行政調査に係る旅費の支出については、一部の市会議員の派遣が取り消されたことに伴う取消料に係る旅費について、正当債権者ではない旅行会社に対して支出していた事実があった。支出事務の基本である債権者を誤ったことは、たとえ市に損害が生じなかったとしても、看過することができない。

取消料に係る旅費の支出がまれな事例であったとはいえ、支出負担行為、支出命令及び支払の各事務に関与した市会事務局、総務局及び会計室において、旅費の支出に係る法令等の規定を十分に確認することなく、正当債権者を誤認したことは、誠に遺憾である。

今後、支出事務において、このような基本的事項に係る誤りが生じないように、適正な事務処理を徹底されたい。

## 2 市会議長に対する要望

市会の海外行政調査は、市会議員の行政監視能力及び政策提言能力の向上を通じて、議会の機能の強化を図るという目的で実施されているものであり、市の発展、ひいては市民の利益に資するものである。

しかし、このような行政調査については、議決機関を構成する議員として、その職責を果たす上で合理的な必要性がある場合に限り行うことができるものであって、正当な調査目的と当該調査目的に照らし相当な派遣計画を備える必要があることが、大阪高裁平成17年5月12日判決においても明らかにされたところである。

したがって、海外行政調査を実施されるに当たっては、調査目的と本市の行政課題との具体的関連性や海外における調査の必要性の明確化、より効率的で充実した調査を行うための派遣計画の策定といった、海外行政調査に対する市民の一層の理解を得るための具体的な方策について検討を行うことが望まれる。

(監査事務局第一課)