

浅口市監査公表第 2 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定による監査請求について、同条第 5 項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

令和 6 年 7 月 26 日

浅口市 監査委員 高田 浩二

浅監第 31 号
令和6年7月23日

請求人
(氏名省略) 様

浅口市 監査委員 高田 浩二

浅口市職員措置請求に係る監査の結果について (通知)

令和6年5月27日付けで地方自治法 (昭和22年法律第67号。以下「法」という。) 第242条第1項の規定により提出された浅口市職員措置請求について、監査した結果を同条第5項の規定により、下記のとおり通知する。

記

1 請求の受付

(1) 請求人

住所 (住所省略)

氏名 (氏名省略)

(2) 請求書の提出日

令和6年5月27日

(3) 請求の内容

請求人が提出した浅口市職員措置請求書の内容は、次のとおりである。

浅口市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 対象となる財務会計上の事実

浅口市議会では、令和5年度において総務文教常任委員会（以下総文という）、民生常任委員会（以下民生という）、産業建設常任委員会（以下産建という）の3常任委員会が各々視察研修を実施し、総文では360,180円、民生では256,060円、産建では310,088円市長は支出しているが、これら3件の視察研修は公務と認められる根拠が存在しないことから、視察研修に係るすべての支出は違法であり、また不当でもある。

(2) その行為が違法または不当である理由

浅口市議会では、地方自治法第109条および浅口市議会会議規則（以後規則という）第105条に基づき閉会中の継続事件として3常任委員会がそれぞれの事件を本会議の議決を経て閉会中の委員会活動の一環として常任委員会の視察研修を可能としている。そのうえで規則第106条に基づき議長の承認を得たとして委員会の委員派遣が可能としているが、視察研修の実施に至るまでの手続きが極めて不透明であり、瑕疵がある行政行為であると言わざるを得ない。

1) 視察研修の必要性について議会の議決を得ていないことは不当である。

常任委員会の視察研修は、地方自治法に位置付けがないことは議長も認めて（資料1）いる。すると、当該委員会において必要性を明確にし、市民がその必要性について承認する、すなわち市民の代表が構成する議会の議決を得ることによりはじめて実施が可能になるのである。単なる議案審査と異なり、委員の派遣は市長権限である予算執行を伴うことから議会の意思決定としての議決がないと市長に予算の執行を要求することができないと考えるものである。さらに規則第106条では「委員会は・・・議長に提出し承認を得なければならない」とある。委員会で必要性について議論し、視察研修は必要として採択されたものを議長個人の裁量で判断する権限はなく議会で承認するか否か判断することが相当である。

ところが令和5年度の3常任委員会の視察研修については、3委員会の議題としてとりあげられることもなく、必要性について、委員会での議論も採択もない、さらに議会での承認もないことから予算執行は不当である。

2) 研修は規則第106条の条件を満たしていないため不法である。

規則第106条では「委員会は、審査又は調査のため委員を派遣しよう

とするときは、その日時、場所、目的及び経費等を記載した派遣承認要求書を議長に提出し、あらかじめ承認を得なければならない。」となっている。

これに従い3常任委員会の委員長は各々派遣承認要求書を提出し（産建は資料2、民生は資料3、総文は資料4）議長の承認を得たとしている。

まず、この中で目的については「審査又は調査」のいずれかを記入すべきところ、研修対象事務等を目的欄に記入することにより研修であることを隠し、結果議長は十分審査することなく誤ったまま承認としていることから規則第106条を満たしておらず無効である。形式的には議長の承認を得たとしているが、規則に反していることは明らかであり、違法である。

議長が一常任委員会あたり二都市の訪問先に送付する常任委員会訪問受け入れのお願い文書（資料5～14）においてもすべて視察研修となっており、受け入れ先の6都市の関係者も研修と認識し対応していただいたものと考えられる。また視察研修の実施責任者である3名の委員長の帰庁後の報告書も視察研修報告書となっている。研修が議員各々の資質向上を目的とし、調査は、結果を委員会として訪問者全員の意見をとりまとめ市行政への提言や市民への啓発を目的と考えられることから、今回の3常任委員会では、帰庁後委員会を開催することなく、結果委員会としてのとりまとめもなく委員長の個人の報告書になっていることから委員長だけでなく委員全員が研修との認識で実施されたものであると推認でき調査の意図がなかったと断じざるを得ない。

さらに規則第106条では「委員会は・・・委員を派遣しようとするとき・・・」とあり、主語は委員会であり、委員長ではない。委員会が委員を派遣するという意思決定をしたときと考えることが相当である。

ところが令和5年度の3常任委員会の視察研修では、委員派遣が何時、誰が、どのように、何を議論して決まったかが全く市民にわからないのが実態で、委員会を開催することなく委員を派遣しようとすることはできないと考える。委員会を開催せず、私的な会合等で決定したとの主張もありえるが、委員会外での決定は市民への説明責任を無視しているだけでなく、議論して決めるという議会の本文に反するものであるとともに議会の権能を貶めるものである。いずれにしても規則第106条の主旨を大幅に逸脱していると考ええる。

つぎに経費について、承認申請書では経費のうち委員派遣にかかる直接かかる一部の経費を記載しているが、委員会の委員派遣にかかる全体の経費（市の幹部職員や随行者に係る経費など）を記載しなければ虚偽の申請になると考える。議長は全体経費を考慮し、承認申請の認否を決裁しなけ

ればならない。

資料15～17のとおり3常任委員会の支出額は承認申請書に記載された額を大幅に上回っており、不当でもある。

なお今回の視察研修に係る経費については、令和5年度浅口市予算書中、議会費の旅費（費用弁償、普通旅費、特別旅費）および使用料及び賃借料（バス等借り上げ料）から蚕食しているものである。浅口市令和5年度予算書（資料18）の中にはどこにも常任委員会の視察研修なる文言はなく、したがって予算審議の段階において、議題として取り上げられることなく、また常任委員会視察研修の必要性について議会での認定の形跡もない。さらに令和5年度予算審議が令和5年3月議会であることから行き先は未決定のため、移動手段がバスかJRかさえ決まっていない状態であり、今回消費された旅費等の予算要求額が極めて杜撰であったと思料されることを付言したい。

以上1）、2）より令和5年度3常任委員会の視察研修に支出された市民の税はすべて不法、不当である。

なお予算の執行を伴う事案であることから費用対効果についても議論されなければならない。費用対効果の議論では、市幹部職員の同行の必要性、議会事務局職員の随同行の必要性、視察研修の成果の活用方法、報告書を作成する義務のない委員長以外の議員の研修成果活用についても明確にしてもらいたい。結果として市民に見える成果としては各委員長の視察研修報告書がホームページに掲載されているが、訪問目的が不明となっているだけでなく浅口市に当該研修対象施策を導入する可能性についても、委員会としての見解が不明となっているのが実情である。

（3）その結果浅口市に生じている損害

総文では360,180円、民生では256,060円、産建では310,088円合計920,328円は委員会の公務でない事務に公金が支出されており、全額が、市の支出は不要の公金であった。

（4）請求する措置の内容

浅口市議会事務局長が総文、民生、産建の視察研修に対し、費用弁償ほかとして支出した支出額合計920,328円の返還を求めるなどの損害を補填するための措置を要求する。また今後の損害を未然に防止する措置を講ずるよう勧告することを求める。

(5) 事務局職員の忌避

3 常任委員会委員長の委員派遣承認要求書を議長に提出するにあたり、議会事務局職員が担当し、文書が適正と判断しているように思われるが、措置請求人とは見解を異とするものであるので、監査事務局との兼務となる職員について本措置請求事案からの忌避について考慮をお願いします。

2 請求者

住所 (住所省略)

氏名 (氏名省略)

連絡先 (連絡先省略)

地方自治法第242条第1項の規定により必要な処置を請求します。

R6年5月27日

浅口市監査委員様

(以上、添付書類以外を原文のまま掲載。添付書類は、以下のとおりである。ただし、添付書類の掲載は省略した。)

添付書類

- ・資料1「部分開示決定通知書（令和6年1月10日付け浅議第305号文書）」
- ・資料2「派遣承認要求書（令和5年7月4日付け産業建設常任委員会委員長）」
- ・添付3「派遣承認要求書（令和5年10月20日付け民生常任委員会委員長）」
- ・添付4「派遣承認要求書（令和5年10月24日付け総務文教常任委員会委員長）」
- ・添付5「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年6月20日付け浅議第83号文書）」
- ・添付6「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年6月20日付け浅議第84号文書）」
- ・添付7「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年6月20日付け浅議第81号文書）」
- ・添付8「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年6月20日付け

浅議第82号文書)」

- ・添付9「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年10月20日付け浅議第208号文書）」
- ・添付10「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年10月20日付け浅議第209号文書）」
- ・添付11「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年10月20日付け浅議第210号文書）」
- ・添付12「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年10月20日付け浅議第211号文書）」
- ・添付13「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年10月24日付け浅議第220号文書）」
- ・添付14「先進地の視察研修について（お願い）（令和5年10月24日付け浅議第219号文書）」
- ・添付15「産業建設常任委員会視察報告書」
- ・添付16「総務文教常任委員会視察報告書」
- ・添付17「民生常任委員会視察報告書」
- ・添付18「令和5年度浅口市一般会計予算書（58～61頁 歳入歳出予算事項別明細書 歳出 1款 議会費）」

（4）請求の受理

本件措置請求については、法第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、令和6年5月29日に、請求書の受付日付けでこれを受理することを決定した。

2 監査の実施

（1）監査委員の除斥

本件措置請求において、佐藤正人監査委員については、法第199条の2の規定により除斥とした。

（2）監査対象事項

令和5年度において浅口市議会の総務文教常任委員会、民生常任委員会、産業建設常任委員会（以下「3常任委員会」という。）で実施された行政視察（以下「本件視察」という。）に対して支給された費用弁償外経費（以下「本件経費」という。）の支出が不当または浅口市議会会議規則（平成18年浅口市議会規則第1号。以下「規則」という。）第106条に違反した違法なものであるかを監査対象事項とした。

(3) 監査対象部局

議会事務局

(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、請求人に対し、令和6年6月18日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。その際、同条第8項の規定に基づき、議会事務局の職員（以下「関係職員」という。）を立ち会わせた。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

陳述の要旨は、おおむね次のとおりである。

本件視察は、その目的、視察先、そして浅口市の行政課題との関連性が不明確である。また、効果検証がなされていないばかりか、視察報告書の内容からも効果があったとは認め難い。

委員派遣は規則第106条に則り、審査又は調査を目的とする必要があるが、本件視察は市政に対して何ら効果がない研修にとどまるものである。さらに、規則第106条に基づく承認決定が適切に行われておらず、手続きの妥当性にも問題がある。

加えて、委員長のみが報告書を作成し、参加委員の報告書作成が免除されている可能性や、視察に関する申し合わせが公開されていない状況を鑑みると、議会運営の透明性確保の観点からも問題である。

これらより、本件視察の公費支出は不適切である。

(5) 関係職員の陳述

令和6年6月18日に関係職員から陳述の聴取を行った。その際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

陳述の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 本件視察は、各委員会の所管事項に関連する先進的な取り組みを行っている自治体を対象に実施された。

イ 視察の実施は、法、浅口市議会委員会条例（平成18年浅口市条例第181号。以下「条例」という。）、規則等の関連法規および議会運営等に関する申し合わせ及び先例集（以下「申し合わせ及び先例集」という。）の取り決めに基づいて行われている。

ウ 視察に係る費用は、令和5年度当初予算として議決されたものであり、適正に支出されている。

エ 視察の成果は必ずしも直ちに現れるものではないが、過去の視察では議

会改革の取り組みや義務教育学校の審査に資するなど、一定の成果があったと考えられる。

オ 視察の透明性確保のため、ホームページに収支や視察内容の報告を掲載している。

カ 視察先の決定については、従来は委員会終了後に委員で協議していたが、今年度からは委員会の議題として協議している。

3 監査の結果

(1) 事実関係の確認

ア 関係法令等

(ア) 地方自治法

第109条 ② 常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、請願等を審査する。

⑧ 委員会は、議会の議決により付議された特定の事件については、閉会中も、なお、これを審査することができる。

(イ) 浅口市議会委員会条例

第17条 ① 委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

(以下省略)

(ウ) 浅口市議会会議規則

第106条 委員会は、審査又は調査のため委員を派遣しようとするときは、その日時、場所、目的及び経費等を記載した派遣承認要求書を議長に提出し、あらかじめ承認を得なければならない。

(エ) 議会運営等に関する申し合わせ及び先例集

この申し合わせ及び先例集は、法令、市条例、会議規則に定めのあるものの外に、浅口市議会の議会運営等に関してまとめたもので、令和5年3月31日までの議会運営委員会及び全員協議会等で議会運営について調整がなされた事項及び議会で先例となったものがある。(本件支出に関連する令和5年度当時の基準を抜粋する。)

委員会の運営について

2 共通事項

(13) 委員会視察

- ・途中早退は原則として認めない。(平成18年6月20日全員協議会)
- ・委員長は参加者を代表して報告書を作成する。報告書はホームページに掲載する。(平成28年9月15日議会運営委員会)

イ 本件経費に係る事実(事実を確認した書類)

(ア) 派遣承認要求

行政視察は、規則第106条に定められている委員の派遣にあたり、それに係る事務手続きについては、派遣承認要求書が議長宛てに提出され、受理していた。

- ・総務文教常任委員会：令和5年10月24日付け
- ・民生常任委員会：令和5年10月20日付け
- ・産業建設常任委員会：令和5年7月4日付け

(イ) 視察先への視察受け入れ依頼

視察日時、視察人数、視察事項、質問事項、視察者名簿を記した依頼文書を視察先へ送付していた。

- ・総務文教常任委員会：令和5年10月24日付け
- ・民生常任委員会：令和5年10月20日付け
- ・産業建設常任委員会：令和5年6月20日付け

(ウ) 行政視察に係る経費の支出

総務文教常任委員会は、バス借上料、有料道路通行料を支出していた。また、派遣委員5名分、議会事務局職員1名分および担当部長1名分の宿泊費と日当を支出していた。

民生常任委員会は、派遣委員4名分、議会事務局職員1名分および担当部長1名分の公共交通料金、宿泊費および日当を支出していた。

産業建設常任委員会は、バス借上料、有料道路通行料を支出していた。また、派遣委員4名分、議会事務局職員1名分および担当部長1名分の宿泊費と日当を支出していた。

3常任委員会の合計支出額は、926,328円で、経費の内訳は以下のとおりである。

経費の内訳	総務文教 常任委員会	民生 常任委員会	産業建設 常任委員会
行政視察費用弁償	105,000	172,040	84,000
行政視察随行旅費	40,000	84,020	40,000
バス借上料	198,000	-	170,588
有料道路通行料	17,180	-	15,500
合計	360,180	256,060	310,088

(エ) 随行職員の復命

随行した議会事務局職員が、視察先での配布資料を添えて議長に復命していた。

- ・総務文教常任委員会：令和5年11月14日付け
- ・民生常任委員会：令和5年11月13日付け
- ・産業建設常任委員会：令和5年7月26日付け

(オ) 視察報告

調査年月日、視察場所、参加者、調査事項、経費及び行程を記した視察報告書と委員長を報告者とする視察研修報告書を市議会ホームページに掲載していた。

- ・総務文教常任委員会：令和5年12月5日付け
- ・民生常任委員会：令和5年12月1日付け
- ・産業建設常任委員会：令和5年9月5日付け

(2) 判断

請求人は、本件視察について、委員会の公務でない事務に公金が支出されており、全額が市の支出は不要の公金であると主張し、本件経費として支出した額の合計926,328円の返還を求めるなどの損害を補填するための措置を要求する。

なお、請求書の「(3) その結果浅口市に生じている損害」と「(4) 請求する措置の内容」中、支出合計を920,328円とあるが、別途記されている支出額の内訳から926,328円の返還を求める請求であると解釈する。

以下、請求人の主張について検討する。

まず、請求人は、本件視察が委員会の議題として取り上げられていないこと、視察の必要性について議論も採択もされていないこと及びそれらの議決がなされていないことから、本件視察が不当であると主張する。また、委員会を開催することなく委員を派遣していることから規則第106条違反であ

ると主張する。

本件視察は、法第109条第2項に規定される委員会の調査の一環として行われている。そして、本件視察のように委員会が閉会中に調査を実施する場合は、法第109条第8項の規定に基づき、閉会中の継続審査事件として調査することを議決しなければならない。さらに、この調査を、委員を派遣して行う場合、規則第106条の手続きを要する。ここで、規則第106条「委員会は、審査又は調査のため委員を派遣しようとする」とは議決により派遣しようとすることを委員会が決定すると解されるため、派遣の都度、個別に議決を行う必要があると解される。なお、委員会の議決は、条例第17条に規定される表決により行われる。

本件視察について確認すると、令和5年3月23日開催の令和5年第1回浅口市議会定例会において、閉会中の継続審査事件として委員会付託が議決されている。しかし、本件視察については、3常任委員会とも閉会中に行われた委員会終了後の協議により視察の目的等が決定されており、委員会条例第17条に規定される表決を経ていない。その後、派遣承認要求書を提出し議長の承認を得て視察を行っている。

そこで、本件支出の違法性について検討する。最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決（一日校長事件）は、「当該職員の財務会計上の行為をとらえて右の規定に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右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」「教育委員会がした学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する処分（地方教育行政の組織及び運営に関する法律二三条三号）については、地方公共団体の長は、右処分が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瑕疵の存する場合でない限り、右処分を尊重しそ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するのが相当である。」と判示している。

これを本件に照らし合わせてみると、先行する原因行為である委員の派遣承認と、これを前提としてなされた本件経費の支出は、権限機関が異なる。

したがって、委員会での議決がなく承認された場合であっても、その違法性が本件支出という財務会計行為に当然に承継されるものではない。本件支出の違法性の存在は、その承認処分が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瑕疵が存する場合に限られるものである。本件視察は、委員会の議決を欠くものの、委員会終了後の協議によりその目的等についての内部意思形成は行われており、手続きにおいては、

規則第106条に規定される議長の承認を得ている。

よって、委員派遣の議決がない事実のみをもって、その支出を違法と認めることはできない。

次に、請求人は、事実証明資料5～14において視察研修との表記があることから本件視察に調査の目的がなく、同条違反であると主張する。

しかしながら、視察のために準備した資料、視察当日に視察先から配布された資料、委員長報告の内容を鑑みると、3常任委員会とも、当市の問題を認識し、その解決に資する事例を調査する目的で実施したものと認められる。

次に、請求人は、派遣承認申請書の経費について、市の幹部職員や随行者に係る経費などが含まれていないため、虚偽の承認要求であり、不当であると主張する。

たしかにこれらについても本件視察の経費にあたりと考えられるが、記載がないことを理由にこれらの支出が不当であるとは言えない。また、これらは委員会の意思に反してなされたものではなく、委員派遣に必要な経費として適正に計上され、その都度、随行について議長の決裁を得ていることから直ちに違法または不当であるとは言えない。

4 結論

以上のことから、監査対象とした本件経費の支出が違法又は不当であるとは認められないため、請求を棄却する。

5 意見

監査の結果は以上のとおりであるが、議長に対し、委員会の行政視察について、市民生活の向上と市政の発展、また、透明性確保の観点から、委員会において十分に検討した上で実施されるよう望むものである。

令和6年度の行政視察については、委員会で議題とされており、手続き上の改善が見られる。行政視察に限らず、委員会の活動に際しては、会議規則外関係法令に則った適切な運用を望むものである。