

横浜市監査委員公表第5号

住民監査請求に係る監査結果の公表
(市会議員の海外視察旅費に関するもの)

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成19年5月24日

横浜市監査委員
同

布施 勉
須須木 永一

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

第2 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成19年3月28日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法（以下「法」という。）第242条第6項の規定に基づき、平成19年5月11日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は、追加証拠を提出した上で、陳述を行いました。その際、法第242条第7項の規定に基づき、市会事務局職員が立ち会いました。

4 請求の要旨

(1) 請求の対象行為

ア 平成18年7月11日決裁市会庶第438号に基づくA議員に対する市会議員海外視察旅費960,600円及びB議員に対する市会議員海外視察旅費493,620円、合計1,454,220円（以下「本件旅費」という。）の支出

イ 平成18年4月7日決裁市会庶第102号に基づくA議員及びB議員（以下「両議員」という。）に対する取消料各200,000円、合計400,000円（以下「本件取消料」という。）の支出

(2) 対象行為が違法あるいは不当であることの理由

ア 対象行為アについて

本件旅費支出は、「横浜市会議員の海外視察取扱い要綱」（以下「要綱」という。）に基づき行われたものである。要綱によると、「議員の海外視察は、議員が海外都市の議会運営および行政事情を視察し、・・・もって市政の発展に寄与することを目的とする」（第1条）、「視察しようとする者は、海外視察団参加申込書又は海外視察願書に目的、場所、期間、調査目的等を記載の上 議長あてに提出するものとする」（第3条）、「議員は視察終了後速やかに議長あて海外視

察報告書を提出するものとする」「視察の内容について、各議員間での共有を図るものとする」とある。

要綱で定められている視察の趣旨・目的の内容は実質的に「政務調査」以外の何ものでもなく、視察は政務調査の一手段に過ぎない。

要綱では、もう一つの目的として「諸外国との友好親善を促進する」ことをあげているが、友好親善は横浜市としての組織の意思に基づいて行なわれるべきであり、公的出張として扱われるべきである。そうでない友好親善は個人的懇親というべきであり、視察の中に、友好親善の促進を入れるべき根拠はない。この点において、「要綱」の定めは誤りである。

両議員から提出された「海外視察報告書」の内容、例えば、「（視察を終えて）ニューヨーク市議会議員の議員活動に係るレポート」や、ニューヨーク市内の事業視察、開発視察、開発における環境影響対応、地区開発視察、施設視察、再活性化プロジェクト視察、ウォーターフロント開発視察など典型的な政務調査である。

そして、下院議員との懇談は「国会議員と地方議員との関係」「環境問題、環境保護の具体策」という内容の事情聴取・意見交換による政務調査である。

本件支出は条例の定めが必要な法第100条第13項を根拠とする政務調査費の支出であり、本市において条例に規定されていない費用の支出に当たるため違法である。

また、法第204条の2は、議員に対する「いかなる給与その他の給付も法律またはこれに基づく条例に基づかずには支給することができない」と定めている。本件旅費支出は、法律、条例に根拠を見出せない、法律上の根拠なき違法な支出である。

更に、本件を法第100条第12項の派遣に当たるとしても、派遣の決定に際して議会の議決が必要なことを定めた横浜市会会議規則（以下「会議規則」という。）第117条に違反する。

イ 対象行為イについて

平成18年3月13日、市会議長が両議員の同年4月9日から同年同月18日に亘るソウルなどへの海外視察旅行の「海外視察願書」を決裁したが、両議員から同年4月7日視察の中止の申し出があり、取消料各議員200,000円合計400,000円が平

成18年5月29日決裁されて支出された。

視察に伴う支出は政務調査としての支出であり、本件取消料支出については、前記と同様に違法であり、この支出が発生した原因は議員に起因するものであるから、公費の支出対象になる根拠を欠く。

また、本件取消料支出については、取消料が旅行業者に支払われたことを確認する資料がないという支出手続上の欠陥がある。

更に、取消料は、旅行に要する費用ではないから、旅費として支出することはできない。

(3) 求める措置の内容

監査委員は、市長ほか関係機関に対し、上記違法な公金支出行為による損害について既支出分の損害を填補するため必要な措置を請ずるよう勧告することを求める。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成19年5月11日に市会事務局職員から陳述を聴取しました。その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 海外視察の根拠規定等について

横浜市会における議員の海外視察は、法第100条第12項、会議規則第117条及び要綱の定めるところにより行われる議員派遣です。したがって、政務調査費による視察ではありません。

議員派遣により海外視察を行う議員に対しては横浜市市会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（以下「議員報酬等条例」という。）第5条の規定により、費用弁償として旅費が支給されます。その額は、横浜市旅費条例（以下「旅費条例」という。）を準用して支給されます。

(2) 海外視察報告書の内容について

「海外視察報告書」の内容は、議員派遣として行われた海外視察が視察目的等に沿って適切に行われたことを示すもので、政務調査費により実施した政務調査の報告書ではありません。

(3) 取消料の支出について

外国旅費の種類、額及び支給方法については、旅費条例第15条の4により、国家公務員の例に準じて市長が定めることとされており、横浜市外国旅行の旅費に関する規則第13条において、「この規則及び条例に規定のない事項については、国家公務員等の旅費に関する法律その他関係法令の規定に準じて市長が定める」とされています。

海外視察の取消料については、同条の「市長が定める」事項に該当するため、横浜市職員出張及び旅費支給規程（以下「旅費支給規程」という。）第5条の規定は、出張命令等を受けた者が、出張前に出張命令等を取り消された場合等に、出張者が既に当該出張のため支出している金額の一部を旅費として支給し、出張者に損害を与えないようにするという趣旨で設けられたものです。なお、国家公務員等の旅費に関する法律においても、同様の取扱いがされています。

(4) 取消原因について

本件取消しについては、議員派遣が決定された後に、海外視察の予定期間内に市会臨時会が開催されることとなったことを理由とするものであり、公費支出の対象と判断しています。

(5) 確認資料について

本件取消料については、支払時において、旅行会社の取消料請求書及びそれに添付された見積書により、当該議員が旅行会社に支払わなければならない取消料の額が確認でき、当該議員からこれと同額の請求書が提出されていることから、本市が当該議員に支払うべき額は、確定しています。

このように確定した額を旅費として当該議員に支給し、当該議員から領収書（受領書）を徴収していますので、本件取消料の会計事務は完結しており、横浜市予算、決算及び金銭会計規則に基づき、適切に処理しております。

第4 監査対象事項の決定

本件旅費及び本件取消料の支出が違法な公金の支出に当たるかを監査対象としました。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めました。

1 本件旅費の経過

- (1) 平成18年6月26日 両議員が要綱に基づき海外視察願書を横浜市会議長に提出
- (2) 平成18年7月3日 横浜市会議長が両議員を海外視察に派遣することを決定
- (3) 平成18年7月12日 本件旅費を支出
- (4) 平成18年7月12日 から
平成18年7月19日 まで 両議員が海外視察実施
- (5) 平成19年3月8日 両議員が海外視察報告書を横浜市会議長に提出

2 本件取消料の経過

- (1) 平成18年3月14日 両議員が要綱に基づき海外視察願書を横浜市会議長に提出
- (2) 平成18年3月17日 横浜市会議長が両議員を海外視察に派遣することを決定
(派遣予定期間：平成18年4月9日～平成18年4月18日)
- (3) 平成18年4月7日 視察を中止したい旨の文書が両議員から横浜市会議長に提出され、同日付けで派遣取消を決定
- (4) 平成18年4月13日 横浜市会臨時会開会
- (5) 平成18年5月31日 本件取消料を支出

地方自治法（請求に関する部分のみ抜粋）

第100条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務（自治事務にあっては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあっては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。次項において同じ。）に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる。

12 議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のためその他議会において必要があると認めるときは、会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができる。

13 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。

第203条 普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。

3 第1項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。

第204条の2 普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これを第203条第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。

第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 本件旅費について

請求人は、本件旅費の支出は条例の定めが必要な法第100条第13項を根拠とする政務調査費の支出であり、本市において条例に規定されていない費用の支出に当たるため違法であると主張しています。

法第100条第1項では、普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行うことができるとされ、同条第12項では、議会は、調査のためその他議会において必要があると認めるときは、議員を派遣することができることとされています。一方、同条第13項では、議員個人の調査研究に資するため必要な経費の一部として、会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができることとされています。同条第13項による会派又は議員に対する政務調査費の交付と同条第1項による議会の調査とは異なる制度であると考えられます。

本件視察については、議長決裁により決定された議会の調査のための議員派遣であり、同条第12項を根拠とするものであると認められます。

また、法第203条第3項では、議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができることが定められており、本市においてはその支給方法等について、議員報酬等条例第5条で、議員が職務のために市外に出張した場合に旅費を支給することや旅費の額は旅費条例を準用することなどを定めています。

本件旅費については、これらの規定に基づき適正に支給されていると認められるこ

とから、違法な支出とは言えません。

なお、請求人は、「本件視察が法第100条第12項の派遣に当たるとしても、会議規則第117条では、議員を派遣する場合は市会の議決が必要であるから、同条に違反する。」と主張していますが、同条ただし書きで、「緊急を要する場合又は閉会中においては、議長において議員の派遣を決定することができる。」とされており、本件視察の決定は市会閉会中であることから、規則の違反もありません。

2 本件取消料について

請求人は、まず、本件取消料が法第100条第13項に基づく政務調査費としての支出であり、違法であると主張していますが、1で述べたとおり、本件旅費は、法第100条第12項を根拠とする支出であり、政務調査費としての支出とは認められませんので、同様に本件取消料の支出も違法とは言えません。

次に、本件取消料が発生した原因は議員に起因するものであるから、公費の支出対象になる根拠を欠くとの主張について、本件取消料は、議員派遣の決定後、視察予定期間中に急遽市会臨時会が開催されることとなったために発生したものであり、公費の支出根拠になるものと判断します。

また、本件取消料支出は、取消料が旅行者に支払われたことを確認する資料がないため支出手続上の欠陥があるとの主張について、旅費の支給対象は各議員であり、議員が支払うべき取消料の額は、取消料を支出した支出命令書に添付された旅行会社の見積書、請求書及び旅行業約款により確認できることから、手続上の欠陥があるとは言えません。

更に、請求人は、「取消料は、旅行に要する費用ではないから、旅費として支出することはできない。」と主張していますが、議員報酬等条例第5条で準用される旅費支給規程第5条では、「出張に係る旅費の支給を受けることができる職員が、当該出張前に当該出張の命令を取り消され、・・・当該出張のために既に支出した金額があるときは、・・・旅費として支給することができる。」とされております。

3 結論

以上のとおり、本件旅費及び本件取消料の支出が、違法であるとは認められませんでしたので、請求人の主張には理由がないと判断しました。

参 考（監査請求書）

第 1 請求の対象行為

- 1 平成18年7月11日決裁市会庶第438号に基づき A 議員に対し支出した市会議員海外視察旅費960,600円、 B 議員に対し支出した市会議員海外視察旅費493,620円、合計1,454,220円
- 2 平成18年4月7日決裁市会庶第102号に基づき A 議員、 B 議員に支出した取消料各200,000円、合計400,000円

本件は、以上の支出を対象行為とするものである。

第 2 対象行為が違法あるいは不当であることの理由

1 対象行為 1 について

(1) 事実の経過

ア 平成18年7月3日、市会議長が A 議員、 B 議員（以下両議員という）の同年同月12日から同年同月19日に亘るアメリカへの海外視察旅行の「海外視察願書」を決裁した（市会庶第418号）。

イ 同年同月11日、副市長（略）が両議員の海外視察に係る費用合計1,454,220円の支出命令を決裁した（市会庶第423号）。

ウ 同年同月11日、収入役が支出負担行為の検査をし、支出手続をした（市会庶第438号）。

エ 平成19年3月8日両議員が「海外視察報告書」を提出した。

(2) 本件海外視察旅行支出の違法あるいは不当について

ア 本件海外視察旅行支出は、「横浜市会議員の海外視察取扱い要綱」（以下要綱という）に基づき行われたものである。要綱によると、「議員の海外視察は、議員が海外都市の議会運営および行政事情を視察し、・・・もって市政の発展に寄与することを目的とする」（第1条）、「視察しようとする者は、海外視察団参加申込書又は海外視察願書に目的、場所、期間、調査目的等を記載の上 議長あてに提出するものとする」（第3条）、「議員は視察終了後速やかに議長あて海外視察報告書を提出するものとする」「視察の内容について、各議員間での共有を図るものとする」とある。

イ 上記アのように、要綱で定められている視察の趣旨・目的の内容は名目がどうあろうとその実質は「政務調査」以外の何ものでもない。言うまでもないが、視

察は政務調査の一手段に過ぎない。議員の公費による視察で政務調査に当たらない視察というものがあるというのなら如何なる趣旨・目的の視察なのか。

要綱では、もうひとつの目的として「諸外国との友好親善を促進する」ことをあげているが、友好親善は横浜市としての組織の意思に基づいて行なわれるべきであって、相手方も組織を代表する機関でなければ友好親善の実を上げることはできない。以上のような要件を充たした友好親善は公的出張として扱われるべきである。そうでない友好親善は、単なる言葉の上のことであって、友好親善ではなく個人的懇親というべきである。視察の中に、友好親善の促進を入れるべき根拠はない。この点において、「要綱」の定めは誤りである。

ウ 両議員から提出された「海外視察報告書」の内容は、本件視察が政務調査であることの証拠そのものである。例えば、「（視察を終えて）ニューヨーク市議会議員の議員活動に係るレポート」は、「政務調査費」に係る政務調査である。また、ニューヨーク市内の事業視察、開発視察、開発における環境影響対応、地区開発視察、施設視察、再活性化プロジェクト視察、ウォーターフロント開発視察など典型的な政務調査である。

そして、下院議員との懇談は「国会議員と地方議員との関係」「環境問題、環境保護の具体策」という内容の事情聴取・意見交換による政務調査である。

このように、本件視察が政務調査であることは明白である。このことは、政務調査費に関する裁判事例である札幌高裁平成17年（行コ）第14号事件で視察・懇談・意見交換が争点事実とされていることに表れている。

エ そうすると、本件支出は要綱に基づく支出であり、地方自治法第100条第13項に違反した条例の定めによらない政務調査費の支出ということになる違法がある。地方自治法第204条の2は、議員に対する「いかなる給与の他の給付も法律またはこれに基づく条例に基づかずには支給することができない」と定めている。判例には、市議員に対する研修図書購入費支出が同上に違反するとされた事例がある（行集31巻12号2769ページ浦和地裁昭和55.12.24、要説住民訴訟と自治体財務・碓井光明著・学陽書房）。

本件支出は、法律、条例に支給の根拠を見出せない、法律上の根拠なき違法な支出である。

また、本件を地方自治法第100条第12項の派遣に当たるとしても、横浜市議会規

則第117条に違反する。

要すれば、平成12年法律89号の平成13年4月1日施行地方自治法第100条第13項に対応を怠っているということである。

2 対象行為2について

(1) 事実の経過

ア 平成18年3月13日、市会議長がA議員、B議員（以下両議員という）の同年4月9日から同年同月18日に亘るソウルなどへの海外視察旅行の「海外視察願書」を決裁した（市会庶第10568号）。

イ ところが、両議員は同年4月7日視察の中止を申し出た（市会庶第102号）。

ウ この中止による取消料各議員200,000円合計400,000円が平成18年5月29日決裁されて支出された（市会庶第194号）。

(2) 本件取消料支出の違法あるいは不当について

ア 本件取消料支出は、視察に伴う支出であり、前記の如く視察に伴う支出は政務調査としての支出であり、前記と同様の違法がある。

イ また、この支出が発生した原因は議員に起因するものであるから、公費の支出対象になる根拠を欠く。

ウ 本件支出については、取消料が旅行業者に支払われたことを確認する資料がないという支出手続上の欠陥がある。

取消料は、旅行に要する費用ではないから、旅費として支出することはできない。

上記1で述べたように、そもそも旅費を支給すべき根拠がないのであるから、当然にして取消料を支払う根拠はない。

第3 監査委員に求める措置の内容

監査委員は、市長ほか関係機関に対し、上記違法な公金支出行為による損害について既支出分の損害を填補するため必要な措置を請ずるよう勧告すること。

上記のとおり、地方自治法第242条第1項により、必要な措置を請求します。

(事実を証する書面)

事実を証する書面は横浜市が保有しているものであるので、敢えて添付しない。

(追加証拠)

監査請求書の補充

(請求書中の該当箇所は、この「監査請求書の補充」に基づき訂正済みです。)

（ 監査請求書の本文を、個人が特定されるおそれがある部分を略したほか、原文のまま掲載しました。 ）