

高松市議会議員の海外行政視察に係る公金支出に関する住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成27年11月6日

高松市監査委員 吉田正己

同 鍋嶋明人

同 神内茂樹

高松市議会議員の海外行政視察に係る公金支出に関する住民監査請求の監査結果について

## 第1 請求の受理

### 1 請求人

住所・氏名 省略

### 2 請求の受付

本件請求は、平成27年9月28日に受け付けた。

### 3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①平成27年8月21日起票の支出負担行為兼支出命令書写し、②平成27年度高松市議会海外行政視察行程表、③平成27年度海外行政視察参加者名簿、④議員派遣申請書）の記載によると、事実証明書③記載の8名の議員は、事実証明書②記載のローマ、ヴェネチア、ミラノにおいて行政視察を行うとしているが、高松市の行政にとって何らの必要のない視察であって事実証明書①記載の4,785,760円の金員の支出は、地方自治法第242条第1項に規定する違法な公金支出に該当するものである。視察地のローマ、ヴェネチア、ミラノは、いずれも世界的に人気のある典型的な観光地であって、旅行者8名の選定された理由も明らかでなく、事実証明書④記載の派遣目的も具体性がなく、本件旅行の合理的な必要性及び公務性が認められない。

事実証明書④の記載によると、旅行者8名の「申請」によっているが、

若し仮に、海外での行政視察が必要であったと仮定すると、海外出張の命令によるべきであり、旅行希望者の「申請」によって公金支出をすべきではなく、議会の議決があっても、その裁量権の行使に逸脱又は濫用があったと言わざるを得ない。

本件公金支出は、上述した通り地方自治法第242条第1項に規定する違法な公金支出に該当するものであり、必要のない公金支出を違法とする地方自治法第232条第1項に違反し、自治体は最少の経費で最大の効果を上げる必要があるとする同法第2条第14項に違反し、自治体の経費はその目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出することはできないとする地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法な公金支出である。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記事実証明書①記載の金員に係る違法な公金支出について責任を有する者に対して、当該損害の補填を求めるほか、必要な措置を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認めた。

### 第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

#### 1 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（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

#### 2 高松市長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものであ

る。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）の公務員が、高松市議会議員（以下「議員」という。）8人によるイタリア共和国のローマ市、ヴェネツィア市、ミラノ市の各都市への海外行政視察旅行（以下「本件視察旅行」という。）の費用合計金4,785,760円を公金から支出したことが、その必要性などに照らし、公金の違法な支出に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、本件視察旅行に係る公金支出につき責任を有する者に対して、それによる損害の補填を求めるほか、必要な措置を講じるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成27年10月22日に、証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、請求人からは、新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

#### 2 監査対象局

本件監査対象局は、市議会事務局総務調査課である。

#### 3 監査委員の除斥

本件請求の監査において、佐藤好邦監査委員は監査対象の派遣議員の一員であることから、法第199条の2の規定により除斥された。

### 第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

#### 1 監査により認められた事実

本件監査は、監査対象先に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

(1) 議員の海外行政視察旅行等への派遣に関する法令について

ア 議員の派遣に関する規定

(ア) 法律上のもの

法は、第100条第13項において、「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。」と規定している。

(イ) 規則上のもの

市は、この法第100条第13項の規定に基づき、高松市議会会議規則（昭和42年高松市議会規則第1号。以下「会議規則」という。）第167条で議員の派遣に関する規定を定め、同条第1項は、「法第100条第13項の規定により議員を派遣しようとするときは、議会の議決でこれを決定する。ただし、緊急を要する場合は、議長において議員の派遣を決定することができる。」と規定するとともに、同条第2項は、「前項の規定により、議員の派遣を決定するに当たっては、派遣の目的、場所、期間その他必要な事項を明らかにしなければならない。」とも規定している。

イ 議員派遣に伴う費用弁償の支給に関する規定

(ア) 法律上のもの

法は、第203条第2項において、「普通地方公共団体の議会の議員は、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。」と規定し、普通地方公共団体が議会の議員に対して費用弁償しなければならない義務を負うことを明確に示した上、その支給については、同条第4項において、「議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」と規定している。

(イ) 条例上のもの

市は、この法第203条第4項の規定に基づき、高松市議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和34年高松市条例第5号。以下「費用弁償等に関する条例」という。）を制定し、

同条例第4条第1項で、「議員が公務のため旅行した場合は、費用弁償として、別表第2に規定する旅費及び高松市職員等の旅費に関する条例（平成23年高松市条例第6号）（第16条、第17条及び第18条を除く。）に規定する特別職に属する職員の旅費額相当の旅費を支給する。ただし、市長が特に必要があると認めるときは、市長が別に旅費を定めて支給することができる。」と規定するとともに、同条第3項で、「旅費の支給方法は、一般職の職員に支給する旅費の例による。」と規定している。

(2) 議員派遣による本件視察旅行について

ア 本件視察旅行に関する議員派遣の決定に至る経過とその手続

普通地方公共団体の議会は、議事機関であり、当該地方公共団体の意思を決定する議決機関として、本来的な権限である議決権のほか、法律又は条例に基づく選挙権や地方公共団体の事務等について監視・けん制、調査、承認・同意等をする権限など広範な権限を有しており、その構成員である議員は、議会に付与された広範かつ重大な権限の行使に携わり、議会活動において、当該地方公共団体の執行機関にけん制を加え、議会と執行機関との相互抑制を通じて均衡を保ちつつ、当該地方公共団体の適正かつ円滑な運営に寄与するものであり、その機能を適切に果たすためには、常に行政各般にわたる広範な調査研究をなす必要があるとされており、法第100条第13項が、「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。」と規定し、議会による議員派遣を幅広く認めているのも、議会機能の充実・強化を図る上で、有効かつ不可欠なものとされているからである。

市の議会においても、その趣旨に則り、会議規則を制定し、その第167条第1項で、議会の議決で議員派遣を決定する旨を定めており、従前から、毎年、これらの規定に基づき、必要に応じて議員派遣を議決し、これを実施してきているものであり、本件視察旅行については、慣例に従い、平成27年4月26日施行の高松市議会議員選挙後初め

て開催された同年6月3日の議会内各会派会長会（正副議長、会派の代表者で構成）において、議員任期中の議会運営方法等について協議した際に、海外行政視察への議員派遣についても協議がなされ、その任期中も、毎年、2期以上の議員7人又は8人を対象に、議員派遣による海外行政視察旅行を実施するという基本的な方針の申し合わせが成立し、これを受けた議員が、具体的な企画を立案して議長に具申したので、議長が、平成27年第3回市議会（定例会）の最終日である同年7月10日に、その企画案に基づき、会議規則第167条第2項所定の議員派遣の派遣目的、派遣場所、派遣期間及び派遣議員を明記した資料を上程した上で、「日程第5 議員派遣について」と題する議案を付議し、討論を経て、賛成多数により同条第1項の規定に基づく議決がなされた結果、議員8人による本件視察旅行の議員派遣が決定し、同年8月20日付けの議長等決裁で出張命令がなされ、その実施が確定したものである。

なお、議長は、本件視察旅行による議員派遣に関する議案を議会に上程付議するに当たり、事前に、本件視察旅行の企画立案に加わった議員の中の1人が議長宛てに作成した「議員派遣申請書」と題する書面（本件請求書添付の別紙事実証明書④）を受領しているが、これは議員が、議長に議会での議員派遣を發議することを要請する場合に慣例的に行われている手続様式に過ぎず、本件視察旅行の決定に関して上記書面が作成・提出されていることが、本件視察旅行は、それに参加することを希望する議員の申請によって自動的に決定され、その議員の申請によって即応的に公金からそれに要する費用が支出されたということを証左するものではない。

## イ 議員派遣に係る本件視察旅行の概要

### （ア） 派遣の目的

本件視察旅行の派遣目的は、「イタリアの文化芸術施策、交通政策及び観光政策等に係る先進施策を研究し、本市行政運営に資するため」である。

### （イ） 派遣場所

本件視察旅行の派遣場所は、イタリア共和国のローマ市、ヴェネツィア市、ミラノ市の3都市である。

(ウ) 派遣期間

本件視察旅行の派遣期間は、平成27年8月26日から同年9月1日までの7日間である。

(エ) 派遣議員

本件視察旅行に派遣された議員は、いずれも2期以上の議員である二川浩三、鎌田基志、中村順一、小比賀勝博、西岡章夫、井上孝志、佐藤好邦及び大見昌弘の8人（以下「本件派遣議員」という。）である。

(オ) 本件視察旅行の企画内容とその実施状況

本件視察旅行は、本件派遣議員が、派遣期間の7日間で、イタリア共和国のローマ市、ヴェネツィア市、ミラノ市の3市を訪問し、派遣目的に沿った視察などを行い、その3都市の文化芸術施策、交通政策及び観光政策等に係る先進施策を研究し、市の行政運営に資する調査研究活動をするというものであり、「平成27年度高松市議会海外行政視察」に記載の行程表によれば、派遣期間7日間のうち、初日と最終日の2日間は航空便などによる移動時間に充て、残り5日間で各派遣場所で派遣目的に従った視察を行うという内容であるが、本件派遣議員は、この日程に基づき、ローマ市においては、同市パルコ・ディ・ヴェイロ公営老人ホームと同市スローフード協会を視察し、ヴェネツィア市では、第56回ヴェネツィア・ビエンナーレ国際芸術祭の視察、ミラノ市では、ミラノ国際博覧会と同市所有スタディオ・ジュゼッペ・メアツァ（サン・シーロスタジアム）及び同市交通課の視察を実施している。

(3) 本件視察旅行の実施に要した費用の支出

市は、複数の旅行業者から見積書を徴取した上、法第203条第4項、費用弁償等に関する条例第4条第1項及び第3項の各規定に基づき、適正に算出した本件視察旅行の費用合計金4,785,760円

を公金から支出するため、同年8月21日付け支出負担行為兼支出命令書により決裁し、これを同月25日に資金前渡により支出している。

そして、資金前渡によって支払われた費用弁償額については、高松市会計規則第75条第1項の規定に基づき、本件視察旅行が終了した同年9月1日から5日以内となる同月4日に精算されている。

#### (4) 議員派遣による本件視察旅行実施の成果

本件派遣議員は、本件視察旅行を終えた後、連名で復命書を作成し、これを平成27年9月7日に、議長宛てに提出しており、それに添付されている本件派遣議員各自作成の報告書によれば、本件派遣議員は、概ね、

ア ローマ市のパルコ・ディ・ヴェイロ公営老人ホームの視察では、老人の力を地域に還元するシステムを採用した運営など公営老人ホームの在り方を学び、今後、市における老人施設の運営に関する施策に参考とすべき点を研究する課題を得た。

イ ローマ市スローフード協会の視察では、ファーストフードと対照的な食文化に関する考え方やその実践方法などを学び、その成果を市における農業政策や食育政策さらには地産地消の取組などに反映させる施策を検討することに資するものを得た。

ウ ヴェネツィア市の第56回ヴェネツィア・ビエンナーレ国際芸術祭の視察では、市を中心として開催されている瀬戸内国際芸術祭の原型とも言われている芸術祭の歴史と現況を学び、今後も継続される瀬戸内国際芸術祭の発展に資する教訓を得たので、それを議会活動で活用する資料とすることができた。

エ ミラノ市のミラノ国際博覧会の視察では、市の特産品である盆栽、漆器や庵治石製品等の日本館における出展状況やその反応、和食コーナーにおけるうどんの紹介状況などを具に現認し、市における外国人観光客などに対する接遇向上や観光政策等に活用する資料を入手した。

オ ミラノ市のスタディオ・ジュゼッペ・メアッツァの視察では、商業観光都市の中心部に建設されたサッカー専用スタジアムの機能とそれらが及ぼす経済的効果、市のトップスポーツチームに対する行政の支



援の在り方などを学び、にぎわいと活力があふれる、市の創造に関する施策の推進に資する見識を得た。

カ ミラノ市交通課の視察では、同市による都市交通の管理状況や市中央地区を対象とした新しい通行税の導入とその影響・効果などを学び、今後の市における交通政策に寄与する資料を収集した。

などの成果を得たことを明らかにしている。

本件視察旅行は、終了して日が浅く、その成果がまだ目に見える形で発現されてはいないが、本件視察旅行の報告書に示されているように、その知見は、本件派遣議員各自の中に知的財産として蓄えられており、近い将来において、何らかの形で具現化される期待可能性は十分あるものと推認される。

#### (5) 本件視察旅行及びその費用の公金支出に関する市の認識

市は、予算執行権は市長にあるものの、議会は、市の議事機関として議決権など幅広い権限を有し、強い自律性が認められているので、市長としては、議会が行った議員派遣に関する決定について、それが著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り、これを拒むことは許されないものと認識しており、議会の議決により議員派遣として実施された本件視察旅行は、その決定手続に何らの瑕疵もなく、その目的や内容などに照らし、著しく合理性を欠くものは何ら認められなかったので、予算執行の適正確保の見地から見ても、それに要する費用を公金から支出することは当然であり、何ら問題はないものと判断している。

## 2 監査委員の判断

### (1) 議員派遣による本件視察旅行の必要性・公務性とその適法性について

請求人は、本件視察旅行の目的には具体性がなく、その旅行は市にとって合理的な必要性・公務性があるものとは認められないと指摘して、本件視察旅行に要した費用を公金から支出したのは違法であると主張しているので、先ず、この点について検討する。

「監査により認められた事実」の(2)のアで明らかのように、議会

は、法律又は条例で定められた事件についての議決や調査等についての権限を有し、広範多岐にわたる市行政事務について様々な権能が認められており、議員派遣についても、法第100条第13項の規定により、合理的な必要性がある場合には、国の内外や期間などの如何を問わず、その裁量により議員を派遣することができる権能を付与されており、議会による議員派遣の決定は、広範にわたり是認されるものとされている。

かかる観点から、議員派遣による本件視察旅行の適否を検討するに、その目的は、「監査により認められた事実」の(2)のイの(ア)で明らかかなように、「イタリアの文化芸術施策、交通政策及び観光政策等に係る先進施策を研究し、本市行政運営に資するため」というものであり、その研究対象が広範なものではあるものの、特定分野に限定されており、その目的と具体的な企画内容を全体的に考察すれば、その意図するところを的確にくみ取ることができるものであり、その目的に具体性がないという請求人の主張は失当であると思料する。

而して、議会が議員派遣により本件視察旅行を実施しようとした意図・目的は、予て市が重要施策として推進してきている文化芸術・観光・交通等に関する諸施策について、議会として対処しなければならない諸課題を解決するため、議員を先進都市に派遣し、現地で具に諸施策実施の状況とその実績を調査・研究させ、その成果を今後の議会活動の中で活用させるところにあることが認められ、その目的に照らすと、本件視察旅行を議員派遣として実施することの必要性及び公務性は、十分に認められるものと判断する。

因みに、市長は、「イノベーションを継続！～創造性豊かな海園・田園・人間都市へ～」をテーマとする「マニフェスト2015」を公表し、今後の市政運営において重視すべき「7つの都市(まち)づくり」政策の一つとして「創造都市づくり」を掲げ、文化芸術スポーツなどの創造的な活動を活発化させ、観光振興による交流人口の増加や産業振興に結びつけ、地域の活性化を図っていく方針を表明しており、この事実を照らすと、議会としては、今後、市がその方針を実現させる

ために打ち出すであろう具体的事務事業に関する議案の審議等に備えて、文化芸術・スポーツ、観光やそれに関連する交通などの面で先進的な取組をしている世界的に著名な国際観光都市を派遣場所として選定して、議員を派遣し、その現地で具に実情を視察させたり、関係者から説明を受けさせたりして、調査・研究させることは、時宜に適した選択であると評価することができ、議会がその機能を発揮する上で、極めて有意義であり、本件視察旅行が議会にとって必要かつ有効なものであると思料され、当然、その公務性は顕著に認められると言える。

なお、請求人は、本件視察旅行における議員派遣の派遣先が、いずれも「世界的に人気のある典型的な観光地」であって、本件派遣議員の選定理由も明らかでないことを挙示して、議員派遣として実施された本件視察旅行には合理的な必要性及び公務性は認められないと主張しているので、付言するに、本件議員派遣の目的が、前述のとおり、「文化芸術施策、交通政策及び観光政策等に係る先進施策を研究し、本市行政運営に資するため」にあることを前提とすれば、その派遣先として考えられるのは、文化芸術や観光・交通などの分野で先進的な施策を実施して成功している都市で、市の参考になるところということになり、かかる視点から派遣先を選考すれば、その派遣先が何処であれ、請求人が言う「世界的に人気のある典型的な観光地」に該当することになるのは必定であり、本件視察旅行の派遣場所として選定されたローマ市、ヴェネツィア市、ミラノ市も、それに該当するものとなっているが、それは忠実に派遣目的に沿って派遣先を選定した当然の結果に過ぎず、派遣目的と派遣先との間に何らの乖離もなく、他意があるものとは考え難いので、その派遣先が「世界的に人気のある典型的な観光地」に該当することをもって、本件視察旅行への議員派遣が必要性及び公務性のないものであると断ずることはできないものと思料する。

また、議員派遣における派遣議員の決定は、専ら議会の議決に委ねられている事項で、議会の裁量権も広いものであるところ、本件派遣

議員は、本件議員派遣を決定した議会の議決により選定されており、その選定理由は定かでないものの、その選定理由如何が上記判断に消長を来す事情とは考えられないので言及の要はないものと思料する。

而して、本件視察旅行への議員派遣は、「監査により認められた事実」の(2)のアで明らかなおおり、議会が、法令で認められた権限に基づき、適正な手続により、議決をもって決定し、議長等決裁による出張命令を受けて実施したものであり、それに要した費用は、「監査により認められた事実」の(3)で明らかなおおり、所定の法令の規定に基づき、適正に算出されて支出されていることが認められ、その手続及び内容などいずれの点においても、何ら違法なものは認められず、適法なものであると判断する。

従って、この点に関する請求人の主張は、いずれの点から見ても、失当であると言わざるを得ない。

(2) 本件視察旅行への議員派遣を決定した議会議決の裁量権逸脱又は濫用の有無及び本件公金支出の適法性について

次に、請求人は、本件視察旅行が議会の議決による議員派遣として決定されたものであるとしても、その決定は、裁量権行使の逸脱又は濫用によるものと言わざるを得ないので違法であり、本件視察旅行に要した費用を公金から支出することは違法であると主張しているので、その点について検討する。

本件視察旅行への議員派遣が、前号で詳述したとおおり、議会の議決により決められたものであるとしても、その議決が議会に付与されている裁量権行使の逸脱又は濫用と認められるときは、議員派遣の決定が違法とされる場合があることは、請求人指摘のおおりであるが、本件視察旅行は、前号の検討結果から明らかなように、その必要性・公務性が十分に認められるものであり、その決定から実施に至る間に、何ら議会による裁量権の逸脱や濫用は認められず、適法なものであると判断する。

請求人は、本件視察旅行が議会に付与されている裁量権の逸脱又は濫用によるものであるとする理由として、仮に本件視察旅行に必要性

が認められるとしても、本件視察旅行は、その参加者が、出張命令によらず、自ら希望して「申請」し、その「申請」によって公金の支出を受けているという事実を挙げて、その違法性を主張しているが、本件派遣議員は、いずれも、「監査により認められた事実」の(2)のAで明らかなおり、議会内各派会長会で、海外行政視察に関する基本的な方針の申し合わせが成立した後、参加の意思を申し出たことはあるものの、それによって直ちに本件視察旅行の参加者として決定されたものではなく、平成27年第3回市議会（定例会）の最終日である同年7月10日の議会において、議員派遣として本件視察旅行の実施に関する議決が成立したことによって、本件派遣議員として決定され、同年8月20日付け議長等決裁により、派遣議員としての出張命令を受け、それに基づいて本件視察旅行に参加しているのであり、本件派遣議員が、自ら「申請」したことにより直ちに本件視察旅行の参加が決定し、それに要する費用を自らの「申請」により公金から支出を受けたものではないことは明らかであるので、そもそも、その主張にかかる前提事実を欠くものとなっており、その主張が失当であることは明らかであると言わなければならない。

従って、この点に関する請求人の主張も、失当であると断ぜざるを得ない。

- (3) 本件公金支出における法第232条第1項及び法第2条第14項並びに地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項の各規定違反の有無について

最後に、請求人は、本件視察旅行に要した費用弁償の公金支出について、法第232条第1項及び法第2条第14項並びに地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法な公金支出であると主張しているので、この点について検討する。

請求人が指摘する法第232条第1項及び法第2条第14項並びに地方財政法第4条第1項の各規定は、地方公共団体が、その事務を行うに当たり、必要な経費を支出する場合、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないという趣旨を規定しているもので

ある。

本件視察旅行に要した費用弁償の公金支出については、前号までに詳述しているところから明らかなとおり、正当な理由で、適正な手続によって行われ、適正に算出した最少の経費で最大の効果を挙げているものと認められ、前記各規定に違反するものは何ら見当たらず、違法なものとは言えない。

また、その支出が市に損害を与えたものとは到底認められず、請求人の上記主張には何ら理由がないものと言わなければならない。

以上検討のとおり、請求人の主張は、いずれの点においても、何ら理由がなく、失当であると思料する。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。