

大 監 第 6 1 号
平成 17 年 7 月 12 日

大阪市監査委員	船 場 太 郎
同	勝 田 弘 子
同	川 村 恒 雄
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 5 月 19 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

(1) 請求の要旨

大阪市は、交通局職員と大阪交通労働組合（以下「労働組合」という。）幹部に対し、業務視察名目の単なる観光旅行に旅費などを 30 年以上も全額公費負担してきた。労働組合幹部に支払われた単なる観光旅行目的への旅費は、違法・不当な公金の支出に当たり、監査を求めるものである。

(2) 事実

報道によれば、視察旅行は毎年 1 回 2 泊 3 日、10～12 月頃に実施され、労働組合の役員、支部長、副支部長及び交通局地下鉄担当幹部らが参加し、約 100 万円を全額公費支出してきた。視察先は、北海道や沖縄など毎年変わっているが、平成 16 年度は 14 名が福岡及び那覇を視察し、3 日間で合計 6 時間の視察以外に、観光や宴会に費やしたとある。この時期、カラ残業が発覚し職員厚遇に市民の批判が集中している最中であるにもかかわらず、自主的に中止することもなかった。このような視察旅行は、全く公務と関係ない観光旅行であり、職務命令により行われる出張を逸脱し、旅費条例に違反するものである。

(3) 違法・不当性

視察旅行は、「労使関係を密にし、円滑な労使交渉を実現することが目的」（幹部職員）「労使協調で業務の改善を図るため」（労働組合幹部）とされており、その内容においても視察・研修の実態に欠けており、視察旅行とは名ばかりの観光旅行に過ぎない。

したがって、旅行費用の支出が単なる利益供与であり、違法な財務会計上の行為

であることは明らかである。

また、違法な支出には当たらないとしても、旅行の実態は視察の目的に必要な範囲を逸脱し、市民の犠牲において高額な費用を市が負担するものであり、不当な支出であるとの非難は免れ得ない。

ところで、旅行の対象者は、交通局職員と労働組合幹部という特定のグループになっており、職員一般の福利厚生が目的ではなく、特定の集団に利益を供与することを目的としたものであることは明白である。

仮に旅費の支出を職員の福利厚生費と観念しえたとしても、その支出については、地方自治法（以下「法」という。）第204条の2により、条例に基づくものでなければならない。

しかし、上記旅費について、かかる条例上の根拠は一切なく違法な支出であることは明らかである。

また、仮に福利厚生費としての支出自体には適法性が認められうるとしても、それ自体高額な観光旅行であるばかりでなく、現在明るみに出ている数々の市職員の厚遇と併せ考えると、過剰な福利厚生の一部であることは明らかであり、不当な財務会計上の行為であることは論を待たない。

（4）市の不当利得返還請求権

これら市より支出された視察旅行名目の観光旅行への全額公費負担は、市民に還元されているとは到底言えず、労働組合幹部及び当該職員の不当利得である。長年にわたりこのような違法・不当な公金の支出によって市が被った損害は甚大であるにもかかわらず、市長は不当利得返還請求権の行使を怠ったままである。

（5）期間徒過の正当理由

請求は、住民監査請求の期間制限を徒過したものが含まれるが、交通局全体で秘密裡に行ってきたものであり、市民が客観的に知ることはできない。したがって、期間徒過に正当な理由がある。

（6）措置請求

法第242条1項の規定により、事実証明書を添え、上記公金支出の最終権限者たる市長、支出権者、旅行した労働組合員及び職員らに対し視察旅行費用等過去5年分の全額返還と必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

事実証明書 平成17年4月7日付け朝日新聞

〔監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。〕

2 請求の受理

（請求期間と正当な理由）

請求人が監査請求の対象とする業務視察旅費の支出には、1年を経過したものが含まれている。

法第242条第2項において、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した時は請求することができないとされている。ただし、「正当な理由」があるときは、請求することができるとされている。

「正当な理由」の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうか、できなかった場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている。

請求人は、正当な理由として、業務視察旅費の支出は交通局全体で秘密裡に行ってきたものであり、市民が客観的に知り得なかったものであると主張している。

しかしながら、本件に係る業務視察者の派遣決裁書、出張命令上申書及び業務視察の復命書は作成されており、本件視察の派遣先、派遣職員の所属・職種・氏名・役職名、視察項目、日程及び旅費について記載されていることから情報公開請求等により、住民が相当の注意力をもって調査を尽くせば、監査請求をするに足りる程度に知ることができたと解される。

したがって、本件視察旅費の支出日から1年を経過しているものについての「正当な理由」は認められない。

以上により、平成16年11月30日に支出された交通局高速運輸部の視察旅費について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

平成16年11月30日に支出された高速運輸部の視察旅費が、請求人の主張する事項から違法・不当な公金の支出に当たるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年6月20日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人から、新たな証拠の提出はなかった。

請求の要旨を補足する内容は次のとおりである。

- ・モノレールの視察目的などがあるが、将来導入するための参考であれば労働組合の資金で行くべきで、公金で親睦を図るべきでない。
- ・公表されたから廃止するというのであれば、なぜ続けてきたのか。
- ・労使間の不適切な慣行としているが、不適切にとどまらず、違法行為である。

3 監査対象局の陳述

交通局を監査対象局とし、平成17年6月23日に交通局長ほか関係職員から陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

- (1) 地方公営企業の旅費規定等

地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号。以下「地公企法」という。）第 3 条において、地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進させるように運営されなければならないとされている。

また、同法第 6 条において、この法律は、地方公営企業の経営に関して、法並びに地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）及び地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）に対する特例を定めるものとされ、地公企法逐条解説によると、地方公営企業も地方公共団体の一部であるため、地公企法に規定されていない事項については、法、地方財政法及び地方公務員法の規定が適用されるものであるとされている。

企業職員の旅費の額や支給方法は、職員の任免、給与、勤務時間その他の勤務条件、懲戒、研修及びその他の身分取扱に関する事項を掌理すること（地公企法第 9 条第 2 号）として、管理者が企業管理規程（同法第 10 条）に定めるべきものとされており、交通局では、交通局企業職員の旅費に関する規程（昭和 33 年大阪市交通事業管理規程第 2 号。以下「交通局旅費規程」という。）が定められ、同規程第 1 条において、この規程は、公務のため旅行する交通局企業職員に対して支給する旅費に関し、必要な事項を定めることを目的とするとされ、同規程第 4 条において、旅費の種類は、交通費、日当、宿泊料及び食卓料とするとされている。

(2) 高速運輸部及び主な事業所の事務（平成 16 年度）

ア 管理課

部内の連絡調整に関すること等

イ 運転課

高速鉄道及び中量軌道の運行業務の総括及び運行計画に関すること

ウ 営業課

高速鉄道及び中量軌道の駅務の統括及び計画に関すること等

エ 運転指令所

御堂筋線、谷町線、四つ橋線、中央線、千日前線、堺筋線及び長堀鶴見緑地線に置かれ、それぞれの運転指令及び信号関係業務の統括に関すること

オ 乗務所

中百舌鳥、大日、八尾、加賀屋、森之宮、阿波座、天神橋及び鶴見に置かれ、それぞれの所属員の運転操作指導及び接客指導並びに乗客案内に関すること等

カ 管区駅

梅田、本町、天王寺、東梅田、平野、西梅田、大国町、阿波座、難波、日本橋、堺筋本町、大阪ドーム前千代崎に置かれ、それぞれの所属駅の営業及びその管理並びに信号関係業務に関すること等

キ 運輸事務所

南港に置かれ、運転指令及び信号関係業務の統括に関すること等

(3) 本件業務視察の目的及び参加者

事前に視察項目について勉強会を実施したうえ、平成 16 年 11 月 17 日付けで「業務視察者の派遣について」が起案され、高速運輸部長の実施決裁がなされた後、「出張命令について」が職員部長に上申され、課長級以上の職員については職員部長の、係長級以下の職員については職員部職員課長の決裁がなされていた。

主な内容は次のとおりである。

ア 派遣日 平成16年12月1日(水)～3日(金)

イ 派遣先及び視察項目

(ア) 福岡市交通局

・健全化の取り組み状況について ・防災対策について ・転落防止対策について ・駅施設等の視察について(平成17年2月開業予定の地下鉄七隈線)

(イ) 西日本鉄道株式会社

・CS(顧客満足)向上にかかる取り組み状況について(主に研修) ・健全化の取り組み状況について

(ウ) 沖縄都市モノレール株式会社

・経営状況について ・乗客誘致のための取り組み状況について ・防災対策について ・転落防止対策について ・バリアフリーの取り組み状況について

ウ 派遣職員

高速運輸部長、高速運輸部管理課管理係長のほか、御堂筋線の運転部門から2名(中百舌鳥乗務所助役)、駅部門から3名(梅田管区駅助役2名及び天王寺管区駅助役補)、谷町線の運転部門から2名(大日乗務所助役及び八尾乗務所助役)、千日前線の運転部門から1名(阿波座乗務所助役)、駅部門から1名(日本橋管区駅助役)並びに四つ橋線、中央線及び堺筋線から各1名(西梅田管区駅助役、森之宮乗務所高速運転士及び天神橋乗務所運輸職員兼指導高速運転士)となっており、計14名である。

なお、既にワンマン化が実施されている長堀鶴見緑地線からは派遣されていないとのことである。また、このうち12名は、第一線職場で業務に携わる職員を代表する者で、労働組合役員でもあるとのことである。

(4) 行程及び視察内容

本件業務視察の実施された行程及び視察先での説明者は、提示された行程表及び交通局的説明によると次のとおりである。

1日目(12月1日(水))

午前 8時38分 新大阪駅 → 博多駅(休息) → 赤坂駅

午後 1時30分～3時30分 福岡市交通局 運輸部長ほか

4時～5時 七隈線天神南駅施設視察 同局運輸部長ほか

5時15分～5時45分 博多駅で夕方ラッシュ視察

2日目(12月2日(木))

午前 8時30分～9時 博多駅で朝ラッシュ視察

9時30分～10時30分 西日本鉄道株式会社 係長ほか

11時～午後1時20分 天神駅 → 福岡空港(休息) → 那覇空港

午後 2時30分～4時30分 沖縄都市モノレール株式会社 施設課長ほか

4時30分～5時 車両基地・資料館視察

5時15分～5時45分 那覇空港駅で夕方ラッシュ視察

3 日目 (12 月 3 日 (金))

午前 9 時～10 時 30 分 那覇空港駅で駅施設説明・視察 駅長ほか
10 時 30 分～12 時 他駅舎視察・モノレール添乗視察 乗務区長ほか
午後 0 時～0 時 30 分 首里駅施設視察 駅長ほか
0 時 30 分～3 時 (休息) 首里城公園ほか視察
3 時～3 時 30 分 首里駅 → 那覇空港駅
3 時 30 分～4 時 20 分 意見交換会
4 時 40 分～6 時 30 分 那覇空港 → 伊丹空港

(5) 旅費支出手続及び内訳

上記(3)で派遣が決定された 14 名分の旅費については、総務部経理課長の決裁がなされた後、平成 16 年 11 月 30 日に支出され、内訳は、交通費 580,580 円、日当 99,900 円及び宿泊料 333,800 円で合計 1,014,280 円であり、交通局旅費規程に基づいて支出されている。

(6) 復命

視察時の写真は保管されており、派遣先での取り組み等が本市地下鉄事業の各路線で導入できるか等について意見交換会を開いた後、平成 16 年 12 月 16 日付けで業務視察の復命書が高速運輸部長及び高速運輸部管理課管理係長の連名で作成され、高速運輸部長までの供覧がなされている。

主な内容は、福岡市交通局では、開業直前の七隈線の最近設備や開業の準備状況、また、既設線でも可動柵を導入しており、当該柵に広告を設置していることや案内表示が見やすいこと等、西日本鉄道株式会社では、CS 検討委員会を発足させていることや駅業務の一部委託化を図っていること等、沖縄都市モノレール株式会社では、業績が好調で黒字であること、また、全国でも導入例が少ない車椅子乗降装置を設けていることや駅職員等の勤務態度が好印象であったこと等の記載がなされている。

2 監査対象局の陳述

業務視察は、専門的な視点で、本市交通事業の効率的な事業運営や乗客へのサービス水準等の向上を図るため、他都市や民間事業者の業務運営状況や先進的な取り組みを視察、調査するために行ってきたものである。

その参加者は、労働集約的事業所を抱える地下鉄部門では、他事業者の取り組みを当局に取り入れる場合の課題や問題点の抽出のためには、管理職のほか実際に第一線職場で業務に携わる職員の意見も重要であることから、それぞれの職場の代表者として労働組合役員にも参加させてきたところであり、一方、保守、事務部門では、その専門性から調査目的に応じて本局や事業所で実務に携わる職員を参加させてきた。

乗客のニーズは絶えず変化しており、他都市や民間事業者が常に新しい取り組みをしているなか、数多くの事例について、いち早く情報収集し、当局の事業運営に反映していくために、今日的な観点で他事業者の状況を視察、調査することは非常に有意義なものであり、実際に現地へ出向き「目で見て・耳で聞き・肌で感ずる」ことや、他事業者の担当者と顔を合わせて意見交換を行うことは、人的交流の意味も含め、当

局における様々な課題への対応のため、非常に重要な役割を果たすものである。

今回の主な調査目的としては、福岡市交通局では、駅業務の民間委託や可動柵の設置状況を、西日本鉄道株式会社では、顧客満足の取り組みを、また沖縄都市モノレール株式会社では、平成 15 年度に開業したばかりであるので、ワンマン運転の状況やホーム転落防止対策、バリアフリーへの取り組み、最新の駅・車両施設などであり、当局の各路線から参加している第一線職場の代表者が、働く者や労働安全衛生上の視点からも、訪問先の実務担当者や実際に駅等で業務に携わっている者と質疑応答や意見交換を行いながら当局の各路線や駅へ取り入れる際の課題や問題点について調査、検討したものである。

出張者は、調査目的に沿った行程により、各訪問先において視察、調査を確実に実施し、用務終了後には出張結果を復命書として書面で報告しており、出張期間中、社会通念を逸脱したような行為もなく、これらは正に公務出張そのものであり、観光旅行といったものではなく労働組合役員等への利益供与でもない。

また、支出も、交通局旅費規程に基づく、交通費、日当及び宿泊料以外一切の公金支出はない。

この業務視察については、業務命令に基づく公務出張として、これまでも旅費をもって適正に執行してきたところであり、福利厚生費といった位置付けのものではない。

なお、これまでの業務視察の結果については、現在建設中の地下鉄第 8 号線における可動柵の採用など、様々な施策の推進や安全及びサービス水準の向上に反映させるなど、第一線職場の職員の意見も聞きながら、実際に取り組んできたところであり、大いにその役割を担ってきたものと考えている。

しかしながら、一方では、インターネットや電子メールの普及とともに各都市や事業者の情報公開が進んでいる昨今の情勢の中で、また一層の効率的な事務事業の執行を求められている状況の中で、今まで行ってきた形や規模など、業務視察のあり方について見直すべきであると認識しており、今後も、実施時期や規模などの見直しを図ったうえで、事業運営上、必要な業務視察は、引き続き実施していきたいと考えているが、その実施にあたっては、目的をより明確にし、これまで以上に十分に精査を行い、市民・利用者の理解を得られるよう、徹底していく。

3 判 断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 業務視察の目的と出張者

請求人は、本件旅行が労使関係を密にし円滑な労使交渉を実現することで労使協調での業務改善を図るためとされ、旅行の対象者は特定のグループになっており特定の集団に利益を供与することを目的としたものであると主張している。

地方公営企業の業務視察は、当該企業の抱える様々な業務運営上の課題について、他都市や民間事業者の先進的な取り組みを視察、調査することによって、当該事業の効率的な運営や安全性の確保、さらにはサービス水準の向上に寄与することが目的

とされるものである。

本件業務視察の目的は、ワンマン運転、駅ホーム転落防止、顧客満足、車椅子乗降などでいずれも第一線職場で業務に携わる職員の見聞や体験が有意義なものと考えられ、その意見を吸い上げ、まとめることができる代表者を出張させる意味合いは一定認めることはできるが、出張している者は全員労働組合の役員であり、そのことについて、労使協調を図ることが意識された業務視察と受け取られるのはやむを得ないものである。

しかしながら、交通局のような大規模な労働集約的事業所では、労働組合の役員でもある職員が中心的に業務効率の向上や労働安全性の確保に取り組んでいる実態は少なからず存在するものであり、そういった職員を第一線職場の代表者として業務視察に参加させること自体が直ちに否定されるものではない。

ところで業務視察にどの職員を出張させるかについては、命令権者の裁量に属する事項であり、出張を命ぜられた職員が、当該業務視察の目的、効果と関連せず、あるいは著しく不合理で裁量の範囲を逸脱したと認められる場合でない限り、違法若しくは不当と断じるのは相当でない。

以上のことから、本件業務視察の目的が事業所における安全対策やサービス向上が中心となっており、その事業所を代表して出張した職員が労働組合の役員であることをもって、労使関係を密にし特定集団に利益供与するためのものと位置付けられるものではなく、命令権者に与えられた裁量の範囲を逸脱したものと認めることはできない。

(2) 業務視察の経費

請求人は、3日間で6時間の視察以外を観光に費やし、内容においても視察、研修の実態に欠け、視察とは名ばかりの観光旅行に過ぎず、また、それ自体高額で過剰であり、不当な財務会計行為であると主張している。

地方公共団体は、法の定めにより、最少の経費で最大の効果を上げるようにする義務があり、その中でも交通局のような地方公営企業では、地公企法の定めにより、常に経済性を発揮することが求められているところ、最少の経費、経済性の発揮という概念は、社会経済状況等諸般の事情の下において、社会通念に従って評価されるべきものであるから、第一次的には、予算の執行権限を有する者の社会的、政策的又は経済的見地からする裁量に委ねられているものと解さざるを得ない。

したがって、業務視察に係る旅費の支出が当該視察の目的、効果と均衡を欠いている場合は不当との評価に止まるものとしても、当該視察の目的、効果と関連せず、あるいは当該視察の人数や行程が目的、効果に照らして著しく均衡を欠き、前記裁量の範囲を逸脱してなされたものと認められるときは違法と評価され得るものである。

本件業務視察における14人という多数の参加人数は、地下鉄の各路線から既にワンマン化している路線を除く6路線の運転部門、駅部門から選んだ結果であるとのことであるが、毎年同様の視察が行われていることからすれば、毎回各路線から出張させる必要性については疑問が生じるものであり、一定数の職員を出張

させることも目的になっているのではないかと思わせられるものである。

行程については、3日間で6時間の公務しかないとの指摘があり、確かに訪問先での机上による説明聴取の時間は延べ5時間で駅等での視察時間や移動時間を勘案したとしても必ずしも能率的な行程になっているとはいえず、3日間の必要性については疑問が生じるものであり、例年の実態から見ても3日間を前提に計画が組まれているのではないかと思わせられるものである。

しかしながら、多数の事業所を抱えている事情は存在し、車両運行や駅業務のノウハウをより多く体験習得する必要性も一概に否定できないものであり、3日間において一応事業所業務に関する視察が行われ、帰庁後に視察結果の各事業所における導入可能性等の意見交換会も行われていることからすれば、本件業務視察において不必要な人数及び行程の存在を合理的根拠をもって明確に認定することは困難である。

以上のことから、本件業務視察は、必要最少限の人数と行程で実施されているとは認め難いものであるが、交通局旅費規程に基づき支出されており、裁量の範囲を逸脱した違法な支出があると断定するまでには至らないものと判断する。

4 結 論

以上の判断により、支出した旅費の返還を求める請求人の主張には理由がない。

(意見)

交通局における業務視察については、毎年のように実施されている実態からすれば慣例化していることは否めず、本来は、喫緊の課題をもって適時に適切な範囲で実施すべきものである。特に本件業務視察の場合は、本市が職員厚遇問題に直面している最中でもあり、非常に厳しい財政状況にもかかわらず多額の経費が費やされているという面からも、不適切といわざるを得ないものである。

また、出張中といえども勤務時間中は公務に専念する義務が課せられていることはいうまでもなく、その時間を最大限に活用することによって、より経済的な行程を組まなければならないものである。

現在、本市が進めている市政改革を踏まえ、今までのような形態の業務視察は廃止し、真に必要な視察のみを実施することとし、実施にあたっては、目的、効果はもとより時期、出張者の選定さらには人数、行程等の費用についても十分精査のうえ、最少の範囲で行うよう強く要請する。