

区長の地域団体との旅行について（第 21 - 01 - 163 号）（勧告）

1 通報概要

大阪市の 24 区長は、各種地域団体との親睦旅行に、区長自身をはじめ区役所職員を公務出張させているが、その内容は実質的には温泉地等への観光旅行であり、違法であるから、給与等の不当利得を返還させるべきである。

2 調査結果

(1) 区長が参加した違法な公務出張による旅行

・区長が参加した違法な公務出張の件数——別紙のとおり

(平成 19、20、21 年度) (出張先等詳細については、勧告別紙 1 から 3 参照)

相手方団体の総会、見学会、懇親会等に関するもの

温泉地や観光地のホテル等で開催される団体の総会や懇親会等に、区長が公務として管外出張するなど、そもそも合理的な必要性が認められないものが見られた。

相手方団体の研修旅行に関するもの

区長の本来の公務を遂行するために合理的な必要性が認められず、専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素を有するもの若しくは一般的な知識や見聞を広めるに過ぎないもの又は意見交換や懇親自体を目的としたものが認められた。

(2) 復命書の作成懈怠

管外出張の多くについて、復命書が作成されていなかった。

(3) 旅行費用の負担区分及び補助金還流の有無

懇親会経費など一部を自己負担していた例はあったが、ほとんどは相手方団体による費用負担がなされていた。団体が負担した職員の旅費に補助金等が還流しているかについては、それぞれの団体内部での経理処理の問題であって、証拠収集の限界もあり、確認できなかった。

(4) ガイドラインの制定及び制定後の状況

ア ガイドライン制定の経過及び内容

本委員会の平成 20 年 10 月 6 日付け審議結果通知を受けて、市民局及び 24 区役所は、平成 21 年 7 月 1 日区長会議申し合わせ事項として、「市民活動団体との協働を推進するための区役所職員等行動指針(ガイドライン)」を策定した。(内容については、勧告本文 3,4 頁参照)

イ ガイドライン制定後の旅行について

ガイドライン制定後の区長参加の公務出張は 1 件だけであるが、当該出張は、ガイドラインに定める公務出張の要件を満たしていなかった。

上記 1 件以外は、区長は休暇により参加しており、勤怠上の問題は生じていないが、費用負担については、ガイドラインに反して、一定額の自己負担を除き、団体に費用負担させていた。(行程等詳細については、勧告別紙 4-2 参照)

3 判 断

(1) 違法性の判断基準について

区長が専決処分により出張命令を行ったことにつき、裁量権の行使に逸脱又は濫用があったか否かについては、本委員会としては、以下の基準を妥当と考える。

ア 相手方団体の総会、見学会、懇親会等について

相手方団体が大阪市内で総会を開催する場合は、相手方団体の性格、業務との関連

性等を考慮して、区長その他の職員が公務として出席して挨拶や助言を行う合理的な必要性が認められる限度において適法であるが、わざわざ温泉地や観光地のホテル等で総会を開催する場合においては、総会そのものよりも会員間の懇親を図ることが主目的と考えられるため、区長が公務として管外出張する合理的な必要性は認められない。

「懇親会」など名称の如何を問わず、会員間の懇親自体を目的とする会合については、区長その他の職員が公務として管外出張する合理的な必要性は認められない。

見学会や総会等への行程の途中で施設見学をしている場合は、次のイの判断基準による。

イ 相手方団体の研修旅行について

「研修旅行」など名称の如何を問わず、相手方団体の性格、出張目的、出張先、出張内容に照らして、区長その他の職員が研修旅行に公務出張で参加・同行することが、当該職員の公務を遂行するために合理的な必要性が認められること

訪問先の施設の性格、訪問先での活動ないし視察内容、滞在時間等に照らして、当該訪問が研修目的と関連性を有し、専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素をもつものではないこと。研修目的に関して一般的な知識や見聞を広める効果がある程度ではならず、管外に出張して視察することに合理的な理由が認められなければならない。

行程の一部に研修目的に合致する訪問先があったとしても、その後の日程・内容によって、帰阪が可能であれば、その後の宿泊ないし行程に公務性は認められないものであること

相手方団体の役職員との意見交換や懇親自体を目的とするものでないこと

ウ 判例との整合性

判例を概観しても上記基準には合理性がある。(判例は、勧告本文6頁参照)

(2) 通報に係る区長参加の旅行について

ア 平成19年度の違法な公務出張の代表例(勧告別紙1)

・ 6区(中央、浪速、西淀川、生野、住吉、西成)の区長が、地域女性団体協議会の研修旅行に公務出張で参加し、1日目が山梨県立文学館を見学した後、山梨県身延町下部温泉で懇親会・宿泊をし、2日目が本栖湖見学、河口湖オルゴールの森見学、甲州ぶどう狩り(園内食べ放題)、武田信玄の菩提寺恵林寺見学をして帰阪

これらの訪問先は、女性施策の推進と明確な関連を見出すことが困難で、専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素を有するものであり、相手方団体の役員、会員との意見交換ないし懇親が主たる目的といわざるを得ず、全日程について、区長の裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

・ 西成区長が、民生委員児童委員連盟区支部との研修旅行で、越前竹人形の里、金紋酒造酒蔵見学後、山代温泉で懇親会・宿泊し、北陸海洋、松井秀喜ベースボールミュージアムを見学して帰阪した公務出張も同様である。

イ 平成20年度の違法な公務出張の代表例(勧告別紙2)

・ 13区(北、都島、福島、西、港、西淀川、淀川、東淀川、生野、城東、鶴見、阿倍野、西成)の区長が、地域女性団体協議会の研修旅行に参加し、高山別院で「日本のヘレンケラー-中村久子女史の一生」と題する講演会を聴講した以外の行程は、飛騨高山市内の町並み見学をした後、新平湯・焼岳温泉で懇親会・宿泊をし、2日目は、高山ラーメンの試食・買物、白川郷合掌造り集落の散策など、研修目的と関係のない、専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素を有するものといわざるを得ず、区長の裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

・ 4区(此花、港、城東、鶴見。平成19年度には西淀川・阿倍野)の区長が、民生委員協議会その他の団体との日帰り研修旅行で、和歌山県有田郡広川町に所在する「稲む

らの火の館(津波防災教育センター)」を見学する日程で公務出張しているが、施設見学のみで一般的な防災・災害対策に関する知識や見聞を広める程度であったといわざるを得ず、管外に公務出張してまで訪問する合理的な必要性があったとは言い難い。「稲むらの火の館」を見学後、湯浅醤油・金山寺味噌見学・買物、和歌山マリーナシティロイヤルパインズホテル昼食・懇親会、黒潮市場見学・買物、和歌山城紅葉庭園散策、道成寺見学など、研修目的と関係のない、専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素を有するものといわざるを得ない。

- ・福島区長が、区民生委員協議会との研修旅行で、湯村温泉で懇親会・宿泊し、翌日、餘部鉄橋見学、香住・大乘寺見学、コウノトリの郷公園を見学して帰阪した公務出張
- ・淀川区長が、区民生委員児童委員協議会との研修旅行で、金沢市の聖ヨゼフ苑作業所を視察しているものの、その他の行程は、永源寺見学、一乗谷朝倉氏遺跡見学、粟津温泉で懇親会・宿泊、近江町市場を見学して帰阪した公務出張
- ・東淀川区長が、区民生委員協議会との研修旅行で、大分県の宇佐神宮見学、青の洞門、耶馬溪見学、由布院温泉で懇親会・宿泊、九重夢大吊橋、阿蘇山、高千穂峡見学をして帰阪した公務出張
- ・鶴見区長が、区地域女性団体協議会との研修旅行で、鳥取市のわらべ館を見学後、皆生温泉で懇親会・宿泊し、境港で海産物買物、水木しげる記念館見学、水木しげるロード散策、大根島・由志園(昼食・ポタン園)を見学して帰阪した公務出張

これらの訪問先は、いずれも明確な研修目的を見出すことが困難で、専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素を有するものであり、相手方団体の役員、会員との意見交換ないし懇親が主たる目的といわざるを得ず、区長の裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

ウ 平成 21 年度(ガイドライン制定前)の違法な公務出張の代表例(勧告別紙 3)

- ・東成区長は、同区地域振興会連合町会長・区女性部長の研修旅行で、鳥取県三朝温泉への一泊旅行を公務出張で同行している。初日は、鳥取砂丘オアシス広場で開催されていた「世界砂像フェスティバル」を見学し、2 日目の午前中には、鳥取市を表敬訪問しただけである。行きのバスの車中で地域安全対策の取組みについて説明を行ったとのことであるが、わざわざ三朝温泉まで出張しなければ実施できない内容とは認められない。

本件については、交通費、宿泊費、懇親会費のすべてを相手方団体に負担させていること、復命書が作成されていないことからしても、明確な研修目的を見出すことが困難で、専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素を有するものであり、相手方団体の役員、会員との意見交換ないし懇親が主たる目的といわざるを得ず、区長の裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。

エ ガイドライン制定後の旅行について(勧告別紙 4)

- ・区長が参加した違法な公務出張(勧告別紙 4 1)
大正区長が区民生委員協議会研修会(日帰り)に同行し、国際平和ミュージアム(研修、見学)、がんこ高瀬川(昼食)、京つけもの「大安」(買物)という行程で参加しているが、午前 8 時から午前 11 時 45 分までが出張命令、以後は年休となっている。大正区の職員派遣の決裁文書に添付された区民生委員協議会から区長宛の案内状には、「講演および館内展示見学」と表記されているが、ガイドラインに反して復命書が作成されていなかったため、講師名、講義内容、講義時間、質疑の有無など実質的に研修に該当するか否かを判定する要素に欠け、管外に出張してまで受講する必要性があったとまでは判断できない。むしろ、行程表からは、ミニ懐石の昼食・懇親会がメインと考えられ、ガイドラインの公務出張の要件を満たしておらず、区長の裁量権を逸脱又は濫用した違法がある。
- ・区長が休暇取得により参加した相手方費用負担による旅行(勧告別紙 4 2)

費用については、経費の一部を職員が負担しているものを含め、勧告別紙 4-2 に掲げたすべての旅行において団体に負担させている。

旭区長が、同区老人クラブ連合会の「会長研修会」に参加した行程は、蒜山高原センター(昼食)、足立美術館見学、玉造温泉で懇親会・宿泊、仁摩サンドミュージアム「砂博物館」見学、島根ワイナリー(昼食)というものであり、すべて観光ないし娯楽・遊興的なものであって、職務遂行上必要な部分は含まれていない。

住之江区長が、同区地域振興会の「役員一泊研修会」に参加した行程は、南極観測船ふじ見学、南知多温泉で懇親会・宿泊、海産物買物、ミツカン博物館酢の里見学というものであり、すべて観光ないし娯楽・遊興的なものであって、職務遂行上必要な部分は含まれていない。

その他勧告別紙 4 2 に掲げた旅行については、いずれも観光ないし娯楽・遊興的なもの又は一般的な知識・見聞を広げるにすぎないものが大半であり、本来、団体の費用負担で旅行に参加することは許されないものである。

(3) 支出負担行為を行った区長の責任について

区長その他区役所職員の出張命令及び支出負担行為は、本来権限を有する市長から委任を受けた区長が専決処分している。

地方自治法第 236 条第 1 項の規定により時効消滅していない過去 5 年分、すなわち平成 17 年度以降に行われた各種団体との旅行については、(1)で提示した違法性の判断基準に照らし、適法性が認定できる出張先を除き、各区長は、専決権者として自ら違法な原因行為を是正できる立場にありながら、これを怠り、前記基準に反する違法な出張命令部分について支出負担行為を行ったことに重大な過失があり、大阪市に損害を与えたので、大阪市長はその限度において、各区長に対し賠償命令を行う必要がある。しかし、市長が行う職員に対する賠償命令は、住民訴訟において、職員への賠償を命ずる判決が確定した場合を除き、地方自治法の規定に基づき、市長が監査委員に対し、事実の監査、賠償責任の有無及び賠償額の決定を求め、その決定に基づき賠償命令を発することになることから、公益通報に基づく本委員会の勧告により、これを求めることは制度上適切ではない。

(4) 出張した職員(区長を含む。)に対する不当利得返還請求について

所属長であり専決権限を有する区長については、違法な出張命令部分を原因として支給を受けた給与、出張旅費及び日当は、自らが発した違法な職務命令を是正しないままに出張したことによるものであって、法律上の原因を欠く。

したがって、大阪市の有する不当利得返還請求権が時効消滅していない平成 17 年度以降に行われた各種団体との旅行については、(1)で提示した違法性の判断基準に照らし、適法性が認定できる出張先を除き、出張した各区長は、大阪市に対して、公務に従事していなかった前記基準に反する違法な出張命令部分の給与相当額(出張旅費及び日当が支給されていた場合はこれらを含む。)について、不当利得返還義務を負う。

具体的な返還額については、本勧告に基づき、市長において、平成 17 年度以降の旅行に係る出張命令を精査し、本勧告で示した判断基準に従って、違法な出張命令部分を確定し、当該出張命令部分に係る区長の給与並びに大阪市から出張旅費及び日当を支給していた場合にはこれらの部分を算定する必要がある。

区長の部下である区役所職員が、違法な出張命令部分を原因として支給を受けた出張旅費、日当及び給与については、違法な公金支出ではあるが、地方公務員法第 32 条の規定により、職員は、重大かつ明白な瑕疵がない限り上司の職務上の命令に忠実に従う義務を有していること、本件出張命令に重大かつ明白な瑕疵があったとまではいえないことから、上司である区長の出張命令に従った課長以下の区役所職員が出張旅費、日当及び給与を不当利得したとはいえない。

(5) 旅費の団体負担について

区長等の公務員が、その職務に関連して、補助金等の交付先事業者等(相手方団体)から、旅行代金相当額の利益供与を受けることは、市民から誤解を招きかねない行為である。

公務出張のみならず、休暇対応により私的に旅行に参加していた場合も同様である。

勧告別紙 4-2 の一覧表に掲げたように、大阪市の各区長は、ガイドライン制定後も、休暇対応により各種団体との旅行に参加していたが、旅費については、一部の自己負担を除き、相手方団体に負担させていた。

利害関係者とともに旅行することや、供応接待、金銭その他の利益供与を受けることを禁止している国家公務員倫理規程や、「大阪市職員服務倫理規範」、「大阪市不祥事根絶プログラム」を制定し、職員倫理と服務規律の確保に努めている大阪市の状況に照らせば、所属長である区長の利害関係者の費用負担による旅行について、現行ガイドラインはあまりに規範が緩過ぎると言わざるを得ない。

公務出張の必要性が認められるならば公費で出張旅費を支弁すべきであるし、休暇により区長等の職員が個人的に旅行に参加するのであれば、旅行代金の全額について、参加した職員が私費で負担すべきである。

区役所職員の旅費を広く相手方団体の負担とすることを認めていることは問題であり、ガイドラインの改定を含め、改善を図るべきである。

4 勧告

上記判断に基づき、次のとおり勧告を行う。なお、(1)については、この勧告の日から 6 月以内に必要な措置を完了し、本委員会へ措置状況を報告すること

(1) 市長は、平成 17 年度以降大阪市の各区長が参加した旅行に係る出張命令を精査し、本勧告 3 (1)で示した判断基準に従って、違法な出張命令部分を確定し、当該出張命令部分に係る区長の給与(出張旅費及び日当が支給されていた場合はこれらを含む。)を算定の上、旅行に参加した区長(既に大阪市を退職した者を含む。)から自主的に大阪市の返還するよう求めること

(2) 本勧告 3 (1)で示した判断基準及び国家公務員倫理規程等を参考にして、現在のガイドラインを改定し、地域団体との旅行のあり方を見直し、区長その他区役所職員の公務員倫理及び服務規律の確保を図ること

別紙

区長が参加した違法な公務出張の例（件数）（19.4.1～21.6.30 勧告別紙1から3）

	北	都	福	此	中	西	港	大	天	浪	西	淀	東	東	生	旭	城	鶴	阿	住	住	東	平	西	合	計
		島	島	花	央			正	王	速	淀	川	淀	成	野		東	見	倍	之	吉	住	野	成		
平成19年度					3		2			3	10				6			5	3	7	1	2	6	5		53
平成20年度	3	3	3	3	3	4	5	5	2		10	3	4		1		5	5	3					4		66
平成21年度														1			1		1	1						4
合計	3	3	3	3	6	4	7	5	2	3	20	3	4	1	7	0	6	10	7	8	1	2	6	9		123

ガイドライン制定以後(21.7.1～)区長が参加した旅行の例（件数）（平成21年度 勧告別紙4）

公務出張								1																		1
休暇・団体負担				3	2	1		2	1		1		5	1	4	8	2			4		4	3	2		43