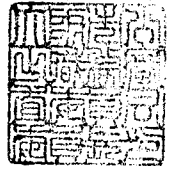


平成 22 年 9 月 3 日

大阪市長 平 松 邦 夫 様

大阪市公正職務審査委員会
委員長 播 磨 政 明



公益通報（第 21-01-163 号）の対応について（勧告）

標題について、本委員会において調査及び審議を行った結果、「職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例」第 9 条第 1 項の規定に基づき、次のとおり改善を勧告します。

直ちに、必要な措置をとられるとともに、その内容を本委員会に報告してください。

記

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出張命令により、公務出張させている。

しかし、通報者が大阪市から開示を受けた平成 19 年度及び平成 20 年度の管外出張命令簿を調査すると、その内容は実質的には温泉地等への観光旅行であり、本来の公務との関連性が薄く、職務専念義務違反である。

旅費は相手方団体が負担しているが、区長の違法な出張命令により出張期間中に支払われた職員の給与は違法な公金支出であり、区長らはその給与相当額を不当利得している。

大阪市は、区長らに対して不当利得返還請求権を有し、市長はこれを行すべきであるのに、違法にこれを怠っている。

よって、市長に対し、少なくとも過去 5 年間に遡って、区長らが各種地域団体との親睦旅行に参加した時間に支払われた給与部分を精査し、不当利得返還請求権を行使するよう勧告することを求める。

なお、区長等の旅費を負担した各種地域団体は、その多くが大阪市から補助金等の交付を受けており、補助金交付のあり方としても問題であり、この点についての改善も求める。

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

通報者が提出した24区役所の平成19年度及び平成20年度の管外出張命令簿、出張命令書及び職員の出張に関する決裁文書並びにこれらに添付された相手方団体からの依頼文書及び旅行行程表(いずれも情報公開請求により大阪市から公開された決裁文書の写し)並びに市民局から提出を受けた平成21年度の上記文書の写しを、本委員会において検分した。なお、平成19年度及び平成20年度については、全ての出張を網羅したものではないが、出張内容を判断するには十分な資料であった。

上記資料を基に、区長自身が参加した管外出張のうち、一部でも違法性を有すると認められるものについて、別紙1から別紙3の一覧表に取りまとめた。

これらの出張目的には、大きく分類して①相手方団体の総会、見学会、懇親会等に関するものと、②相手方団体の研修旅行に関するものがある。

①について

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。また、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においても、例えば、更生保護女性会が刑務所を見学するなど同表の「研修目的に沿う」欄に記載した出張先を除き、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が認められた。

②について

「研修旅行」との名目の如何にかかわらず、相手方団体の性格、出張目的、出張先、出張内容を考慮した結果、「研修目的に沿う」欄に記載した出張先を除き、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

また、これらの管外出張の多くについて、大阪市職員就業規則第21条第3項で定められた復命書が作成されていなかった。なお、同項は、口頭による復命も認めているが、これは市内出張などの場合であり、少なくとも宿泊を伴う管外出張においては、文書による復命が行われるのが通例である。

(3) 旅行費用の負担区分及び補助金還流の有無

別紙1から別紙4の「経費」欄に記載したとおり、相手方団体からの依頼により出張した区長等の職員は、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。なお、相手方団体の中には、当該団体自身又はその上部団体が、大阪市から補助金、交付金又は委託料(以下「補助金等」という。)の交付を受けていたものが認められた。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

本件のように具体的な証拠を摘示したものではないが、区役所における関連団体との旅行に関する通報について、旅行参加に当たっての統一的な基準の策定と旅行参加に当たっての職員の節度保持を付言で求めた、本委員会の公益通報第19-90-63号に係る平成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。

ガイドラインの「3-3 旅行」では、次のように定められている。

「3-3 旅行

職員は、次に掲げる場合を除き、団体の費用負担で旅行に参加しないものとする。

- ア 団体が主催する研修・視察等を目的とする旅行で、その研修・視察等の内容が団体の活動目的に沿い、かつ、多数の構成員が参加するものに、団体からの要請を受けて参加する場合であって、当該旅行に参加することがその職務を遂行する上で必要であると認められる場合
- イ 団体が主催する旅行で、旅行全体を通じての参加は職務とは認められないがその行程の一部に職務遂行上の必要性があると認められるものに、団体からの要請を受けて参加する場合
- ウ 団体が主催する旅行に参加する場合であって、当該旅行に参加することは職務とは認められないが、団体から当該旅行の円滑な実施を支援するため職員の参加の要請がある場合

同ガイドラインの「運用解釈」によれば、アは公務出張が認められる場合(出張者において必ず復命書を作成することとされている。)、イとウは公務出張が認められず、休暇で参加することとされている。しかし、ア、イ、ウのいずれでも、相手方団体の費用負担で参加することを認めている。

「運用解釈」では、さらに以下の細目が定められている。

「アに該当するためには、次のいずれについても、あてはまらなければならない。

- ① 旅行への職員の参加について、主催する団体からの要請があること。
- ② 移動時間を除く行程の大部分が研修・視察等に充てられていること。(「研修」「視察」等の名称に関係なく、旅行の主たる目的が実態として慰安ないし観光と認められる場合は、その一部に研修・視察等があっても職員の出張の必要性は認められない。)
- ③ 出張先の自治体の職員、地域住民、施設の職員など関係者からの説明聴取、質疑等が予定されているなど、研修・視察等の内容が一般の訪問者とは異なるものとなっていること。(一般の入場者と同様の施設見学しか予定されていないなど、単に

一般的な知識・見聞を広める程度であれば、職員の出張の必要性は認められない。)

- ④ 出張先で研修・視察等をすることがその職員の職務を遂行する上で必要であると認められること。
- ⑤ 出張先で職員が説明聴取等を円滑に進めるための調整を行う必要があるなど、職員が同行する職務上の必要性が認められること。(単に団体の事務局として同行するというだけでは、職員の出張の必要性は認められない。)
- ⑥ 宿泊を伴う場合にあっては、各日について②から⑤までのいずれにも該当するなど、行程上宿泊する必要性が明らかであること。
- 団体との忌憚のない意見交換、相互理解や懇親を深めることは円滑な区長の職務遂行に資するものといえるが、意見交換自体を目的とするのであれば、研修への参加・同行以外の手段でも、その目的を達し得ると考えられ、出張の必要性は認められない(東京高裁平成 20. 11. 26 判決)。

イについては、「遠隔地で団体の総会、役員会等を実施するための旅行に、来賓として招待されて参加する場合や事務局として総会、役員会等の運営に従事するために参加する場合などが該当する。」とされているが、「宿泊を伴う旅行については、移動時間を除く行程のうち職務遂行上の必要性がある部分がわずか(概ね 3 分の 1 以下)である場合には、該当しないものとする。」とされている。

ウについては、「団体の構成員の親睦旅行に、当該団体の事務局の職員が旅行先での連絡調整・行程管理等に従事するため参加する場合などが該当する。」とされている。

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、区長が公務出張により参加した例は、大正区長が区民生委員協議会研修会(日帰り)に同行した 1 件だけであるが(別紙 4-1 参照)、その内容は「3 判断 (2)エ」で後述するとおり、ガイドライン 3-3 アの公務出張の要件を満たしていないものであった。

上記以外の旅行については、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。しかし、費用負担については、ガイドライン 3-3 イに反して、行程の一部に研修・視察の要素は認められるものの、他は専ら観光ないし娯楽・遊興的な要素を有するもの又は一般的な知識や見聞を広めるに過ぎないものや団体との懇親自体を目的としていると見られる旅行について、一定額の自己負担を除き、団体の費用負担で区長が旅行に参加しているものがあつた(別紙 4-2 の一覧表参照)。

3 判 断

(1) 違法性の判断基準について

地方公共団体の長は、当該地方公共団体の公務を遂行するために合理的な必要性がある場合に限り、その裁量により補助職員に対して出張命令を発し、そ

の経費を支弁することができる(地方自治法第 232 条第 1 項)。

区長その他区役所職員の出張命令及び支出負担行為は、大阪市事務専決規程(昭和 38 年達第 3 号)第 23 条により、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。

本件各出張については、区長限りで決裁がされており、本来権者である市長がこれら個々の出張内容を知っていたとの特段の事情は認められず、市長が区長の違法な行為を知りながらこれを阻止すべき指揮監督上の義務を怠ったとは認められない。

したがって、本件は、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が争点となる。

地方公共団体の事務を処理するために必要な経費に限り支弁することを認めた地方自治法第 232 条第 1 項、地方公共団体がその事務を処理するに当たっては最少の経費で最大の効果を挙げることを求めた同法第 2 条第 14 項、全体の奉仕者性を定めた地方公務員法第 30 条及び職務専念義務を定めた同法第 35 条等の諸規定並びに近時の住民訴訟に係る判決例に照らせば、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

- ① 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。
- ② 「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。
- ③ 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

- ① 「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
- ② 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。

- ③ 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
- ④ 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

以下に示すとおり、判例を概観しても上記基準には合理性がある。

(i) 徳島地裁平成 16 年 1 月 30 日判決

徳島県議会内の会派が観光行政の調査としてフィレンツェ、ナポリ、ポンペイ、ローマの市街・遺跡等の視察費用を政務調査費で支弁したことが、実質的には遊興目的との疑念を生じさせかねないものであり、合理的必要性がなく違法であるとして、その返還を命じた。

(ii) 大阪高裁平成 17 年 5 月 12 日判決

京都市議会議員の海外視察について、「視察日程の一部ではあっても、当該日程が専ら観光目的など視察目的と何ら無関係に組まれ、そのために公金が支出されている場合には、当該日程部分についての公金の支出は、裁量権の逸脱又は濫用に当たり、違法であると解するのが相当である。」と判示し、政務調査費の一部返還を命じた。

(iii) 仙台高裁平成 19 年 4 月 26 日判決

弘前市議会議員が岐阜県高山市で開催された全国都市問題会議に参加した際のスナックでの二次会費用及び郡上八幡観光に要した交通費、博物館入館料に政務調査費を支出したことを違法として返還を命じた。

(iv) 東京高裁平成 20 年 11 月 26 日判決

横浜市都筑区の区長ほか 2 名が、同区連合町内会自治会の主催する 1 泊 2 日の研修旅行に公務出張で同行した件に関し、ホテルでの懇親会、宿泊、2 日目のうず潮観潮、野島断層保存北淡町震災記念公園及び菊正宗酒造記念館の見学部分の出張命令を違法として、当該部分の出張旅費や給与の賠償命令等を認めた。

なお、この判決は、ガイドライン 3-3 アの運用解釈基準にも引用されている。

(2) 通報に係る区長参加の旅行について

通報に係る区長参加の旅行については、抜き取り調査をしただけでも、別紙 1 から別紙 3 に掲げたとおり、多数にわたるので、まず、複数の区に共通する旅行行程を中心に代表的な例について判断する。

ア・平成 19 年度の違法な公務出張の代表例 (別紙 1)

6 区 (中央、浪速、西淀川、生野、住吉、西成) の区長は、地域女性団体協議

会の研修旅行で、山梨県身延町下部温泉への一泊旅行を公務出張で行っている。しかし、相手方団体からの職員の派遣依頼文書では、「会員の方たちとの情報交換や交流を図っていただくため」などと記載され(又は依頼文書自体が添付されておらず)、明確な研修目的が示されていなかった。

行程は、1日目が山梨県立文学館を見学した後、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となっている。

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というべきである。

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(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」と題する講演会を高山別院で聴講する研修旅行に参加している。当該講演会自体は、明治期に四肢切断という重い障害を受けながらたくましく生き抜いた一人の女性の生涯について聴講するという内容で、女性団体協議会の研修目的に沿い、区長が公務として出張する合理的な必要性が認められると思料される。

しかしながら、上記講演会以外の行程は、講演会後、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、講演会以外の行程は、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。団体役員との意見交換についても、区民全体の防災や危機管理を統括する重責を有する区長がわざわざ平日に公務出張で区内を離れ、温泉地に赴いて行う必要があるとは考えられない。1日目の講演会終了後、区長が帰阪することは優に可能であったと考えられることから、講演会終了後の1日目の日程、宿泊及び2日目の日程は、区長の裁量権を逸脱又は濫用した違法があるというべきである。なお、区によっては、2日目に高山別院の講演会を組む行程で旅行に参加しているが、その場合は、2日目のみ日帰りで参加することが可能であり、1日目の日程及び宿泊が違法であることに変わりはない。

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。

インド洋大津波を受けて平成 17 年 1 月にジャカルタで開催された東南アジア諸国連合緊急首脳会議に出席した当時の小泉純一郎首相がシンガポール首相から話をされて自身が知らなかったことで話題になった「稲むらの火」をテーマとした施設を訪問したものである。ただし、当該施設で地元住民等から直接説明を聴取し、質疑を行ったような記録もなく、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。

区によって多少行程は異なるが、「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、和歌山城紅葉溪庭園散策、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ず、区長の裁量権を逸脱又は濫用した違法があるというべきである。

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・ボタン園)を見学して帰阪した公務出張。

など、枚挙に暇がないが、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(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行っている。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。

本件に限り、市民局長が休暇を取得して旅行に同行している。公務性が低いと判断した結果と考えられるが、そうすると、公務出張とした東成区長につい

て、その合理的な理由が見出し難い。

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(別紙 4)

ガイドライン制定後、区長が公務出張により参加した例は 1 件認められる。大正区長が区民生委員協議会研修会(日帰り)に同行したもので、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)という行程であった(別紙 4-1 参照)。勤怠上は、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た。公務出張で訪問した国際平和ミュージアムは、立命館大学の附属施設で、戦争、平和関連の資料が展示されている。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、旅行会社から提出された行程表からは、ミニ懷石の昼食・懇親会がメインと考えられる。そうすると、ガイドライン「運用解釈」②③④に該当せず、ガイドライン 3-3 ア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旅行についても、以下の問題点がある。

まず、費用については、別紙 4-2 の「経費」欄に記載したとおり、経費の一部を職員が負担しているものを含め、表に掲げたすべての旅行において団体に負担させている。

これは、区長が、当該旅行はガイドライン 3-3 アの公務出張として参加できる場合に該当しないものの、相手方の費用負担による参加が認められるガイドライン 3-3 イの「団体が主催する旅行で、旅行全体を通じての参加は職務とは認められないがその行程の一部に職務遂行上の必要性があると認められるものに、団体からの要請を受けて参加する場合」に該当すると判断したものと考えられる。

イの運用解釈について、ガイドラインは、「宿泊を伴う旅行については、移動時間を除く行程のうち職務遂行上の必要性がある部分がわずか(概ね 3 分の 1 以下)である場合には、該当しないものとする。」と定めている。

ところが、別紙 4-2 を見れば、例えば、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。

また、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。

以上のとおり、ガイドライン制定後も、同ガイドラインの趣旨が徹底されていないといわざるを得ない。

(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、大阪市事務専決規程(昭和 38 年達第 3 号)第 23 条により、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。

(2)で説示したとおり、少なくとも、関係資料から確認できた別紙 1 から 4-1 の出張は、一覧表の「研修目的に沿う」欄で認定した出張先を除き、専ら観光ないし娯楽・遊興的なものや単に一般的な知識・見聞を広げるにすぎないもの、又は相手方団体の役員、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。

しかしながら、行政の現場では、研修旅行の一部に研修目的に沿わない娯楽・遊興的な行程があったとしても、全体として研修目的の効果を阻害するものでなければ、違法とはいえないとの考え方が一部に根強く残っていた。特に、区民との直接行政を担当する区長は、区内の諸団体と良好な関係を維持し、当該団体の役職員と忌憚のない意見交換や懇親を図ることも、円滑な区長の職務遂行に必要であるとの考えも一概に否定できるものではないであろう。

しかし、公金から給与を支給しての公務出張の是非を考えると、(2)で認定した各種の旅行は、その訪問先、行程、内容等に照らして、公務を遂行するための合理的な必要性が認められず、健全な一般市民の感性からすれば、旧来の「宴会行政」の残渣と言われても仕方ない実態であり、到底許容されるものではない。

こうした公務としての旅行の適法性の判断については、ガイドラインに引用されている前記東京高裁判決により初めて示されたものではなく、(1)で概観した徳島地裁平成 16 年 1 月 30 日判決など、政務調査費に係る一連の判決で既に示されていたものである。

そうすると、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のではないかと考えられる。しかし、市長が行う職員に対する賠償命令は、地方自治法第243条の2の規定に基づき、同法第242条の2第1項第4号ただし書の規定による住民訴訟において、職員への賠償を命ずる判決が確定した場合を除き、同法第243条の2第3項の規定に基づき、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と考える。

(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

次に、区長をはじめ出張した区役所職員について、給与等の不当利得があったか否かについて検討する。

まず、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というべきである。

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。

なお、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。

次に、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

別紙1から別紙4の一覧表の「経費」欄に掲げたとおり、ほとんどの旅行について、区長その他の区役所職員は、自身に係る旅費を相手方団体の負担としている。(懇親会経費などの一部を私費で負担しているものもある。)

一方、相手方団体の多くは、当該団体自身又はその上部団体が、大阪市から補助金等の交付を受けている。

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。

このことは、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。

別紙4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。

区役所業務と関係のある各種団体との旅行に参加した区長等の職員には、むしろ業務の一環として参加している意識が強く、補助金等の交付先団体から旅費相当額の利益供与を受けているとの認識は希薄であったと推測される。

しかしながら、旅行の内容が前述したとおり、専ら観光ないし娯楽・遊興的なもの等であったことからすれば、補助金等が区長ら区役所職員の旅費に還流した事実は確認できないものの、少なくとも、公務員倫理上、大きな問題を有している。

国家公務員倫理規程(平成12年政令第101号)第3条第1項は、利害関係者(同規程第2条第1項第2号により、補助金等の交付事業者の役職員は利害関係者に該当する。)とともに旅行することや、供応接待を受けること、金銭その他の利益供与を受けることを禁止している。また、同規程第5条により、利害関係者以外とも、社会通念上相当と認められる程度を超えて、供応接待を受けること、金銭その他の利益供与を受けることを禁止している。

大阪市では、環境局における「心付け問題」など職員の不祥事を防止するため、平成22年6月28日付けで、「大阪市職員服務倫理規範」や「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ながら、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。

いずれにしても、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 勸 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に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1から4の目次

別紙1	区長が参加した違法な公務出張の例(平成19年度)	15頁
別紙2	区長が参加した違法な公務出張の例(平成20年度)	29頁
別紙3	区長が参加した違法な公務出張の例(平成21年度)	
	ーガイドライン制定前 平21.4.1～6.30ー	47頁
別紙4ー1	区長が参加した違法な公務出張(平成21年度)	
	ーガイドライン制定以後 平21.7.1～平22.3.31ー	51頁
別紙4ー2	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の例(平成21年度)	
	ーガイドライン制定以後 平21.7.1～平22.3.31ー	53頁