

小牧市監査公表第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求について監査を実施したので、同条第4項の規定によりその結果を次のとおり公表する。

平成29年2月17日

小牧市監査委員 伊藤二三

1 監査の請求

(1) 請求人

小牧市 ●●●● 他 5 名

(2) 請求の受付

平成 28 年 1 2 月 6 日

(3) 補正の実施

平成 28 年 1 2 月 1 5 日～平成 28 年 1 2 月 2 8 日（14 日間）

具体的に証する書面の添付及び請求書の記載内容に不足があったため。

2 請求の要旨

(1) 新小牧市立図書館建設審議会（以下「審議会」という。）は、小牧市教育委員会から諮問を受け、新図書館の建設方針を審議してきた。

(2) 平成 28 年 9 月 1 2 日に予定されていた第 1 1 回審議会は同審議会会長（以下「会長」という。）が欠席のため休会となり、その後 1 0 月 3 日に再開された審議会では会長は、小牧の図書館を考える会が提出した要請書は自分に対する不信任との理由で突然辞意表明をした。

(3) これらの経緯の中で、当時の小牧市議会議長（以下「議長」という。）は、日本共産党小牧市議団を除く小牧市議会各会派代表者の連名で作成した「新小牧市立図書館建設審議会の運営について」の文書を会長に渡すため、9 月 1 6 日に東京へ議員派遣し、小牧市長（以下「市長」という。）と小牧市教育長（以下「教育長」という。）に随行した。

(4) 驚くべきことにその文書の趣旨は、「小牧の図書館を考える会が審議会に対し審議会の進め方に対する要請署名を集めているとの情報を得た。要請署名は遺憾である。」であり、事実確認もせず、伝聞を基に文書を作成し、市長及び教育長と歩調を合わせ、告げ口した行為は議会の品位を損なう行為と言わなければならない。

(5) 議長の行為は、憲法、地方自治法、小牧市自治基本条例、小牧市議会基本条例の本旨である「二元代表制に基づく議会による行政の監視、牽制」から逸脱し、市民の市政への参加促進について規定している小牧市自治基本条例第 2 2 条第 3 項を踏みにじるものである。

(6) また、会長を慰留することを目的とした東京への議員派遣は、議会の独立性を侵す行為であり、法第 1 0 0 条第 1 3 項及び小牧市議会会

議規則第163条に違反している。したがって、東京への議員派遣に要した出張旅費は違法又は不当な支出である。

(7) よって、上記法令等に違反した東京への議員派遣に関して、市長により行われた出張旅費の支出は違法、不当な財務会計行為であることから、市長に対して、議員及び随行職員に支出した出張旅費を市に返還させるなど、市の被った損害を補填するために必要な措置を講ずることを求める。

(8) 請求書に添付された事実を証する書面

ア 議長及び随行職員の旅行命令簿

イ 随行職員作成の9月16日旅行に係る復命書

ウ 支出に関する事実証明書関係書類

3 請求の受理

本件請求について法第242条の要件を具備しているものと認め、平成28年12月28日に受理した。

4 監査の実施

(1) 監査委員の除斥

監査委員のうち澤田勝巳委員は本件請求に利害関係を有するので、法第199条の2の規定により除斥した。

(2) 監査対象部署

議会事務局議事課

(3) 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定に基づき、平成29年1月16日に監査会議室において、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求代表者他4名が出席し、請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

ア 審議会を設置し、諮問して意見を求めるのは小牧市教育委員会の権限である。審議会の会長の慰留に努めるのは市長であり、教育委員会である。議会の役割は二元代表制のもと、上程された議案が市民福祉の向上にどのように寄与するか、市民が幸せと感じるまちづくりに貢献できるか、費用対効果と合わせて議論し、議決機関として公正な判断をすることにより、真の地方自治の実現を目指すこと

である。そのため、今回の議員派遣は「二元代表制に基づく議会による行政の監視、牽制」から逸脱し、小牧市議会基本条例に反する違法な行為である。

イ 議員派遣については、法第100条第13項及び小牧市議会会議規則第163条に規定されているが、審議会は教育委員会の所管であり、議会が運営に関与すべき事項は何もないため、今回の議員派遣は同法及び同規則に該当しない違法なものである。

ウ 小牧市自治基本条例第22条には、市民が積極的に市政の運営や計画に参加するよう努めるものとある。また、同条第3項には議会及び行政は、市民の市政への参加が促進されるよう、市民が主体的に市政に関わる機会を積極的に設けなければならないとある。今回の要請文書には「小牧の図書館を考える会の要請署名活動は審議会の公正な運営を妨げるものであり、大変遺憾である。」とある。この内容は明らかに同条例に反するものである。

エ こうした市民団体の活動を、一種の批判的な言葉で、議会がその市民団体の要請行動を行っているかの確証もしていないのに要請文書に明記しているというのが私たちの考え方である。うわさ話的な情報をもとに、ましてや市長、教育長と一緒にわざわざ東京に出張するということは、小牧市自治基本条例に抵触すると明確に言えるのではないか。二元代表制の問題も含めて、今回の東京出張の旅費について市に返還すべきであると考えている。

(4) 監査対象部署の陳述の聴取

平成29年1月16日に監査会議室において、議会事務局長他2名の職員より、以下の内容の陳述を聴取した。

ア 平成28年9月13日に教育委員会事務局から正副議長に小牧の図書館を考える会が審議会の進め方に対する要請書の署名活動を行っているとの報告を受け、議会もその事実を確認することができた。

14日には教育委員会事務局から会長が辞意をほのめかしているため、近日中に会長に面会する旨の報告があった。

このことを受け、議会が市長に対し、「知識経験者、市民からなる組織体をつくり、そこで必要と判断されれば、アンケートを実施する。」との議会の基本的な考え方を要請したことを踏まえ設置された

審議会であったこと、また会長は、平成28年2月9日に開催した議員研修会「これからの公共図書館づくりについて」の講師をしていただき、その後の議会改革委員との懇親会の場で審議会委員になってもらうことを議長が要請した経緯もあったことから、同日、議会各会派代表者が集まり、これまでどおり審議会の運営について丁寧な進行に努めていただくことを趣旨とする、要請文を作成し会長に渡すことを会派に所属していない議員を含めた全会派一致で決定した。ただし、日本共産党小牧市議団は要請文への署名は辞退している。

- イ この要請文は、法第96条及び第99条などの法的根拠に基づくものではなく、会長へ審議会委員就任の要請を行った経緯を踏まえ作成したもので、事実行為として行ったものである。
- ウ 9月13日に教育委員会事務局から、署名活動を行っている報告を受けるとき「新図書館建設の署名にご協力をお願いします」のビラ、「市民の意見を聞かないで進める小牧新図書館建設」のビラ及び「小牧市立図書館建設審議会の進め方に対する要請書」のコピーを入手した。また、議会でも瑞穂図書館を考えるblogに「小牧の図書館を考える会がより慎重な議事運営を求める要請書を賛同者の署名を添えて提出することを決めた」との記述があることを確認した。
- エ 署名活動に関するビラからは、審議会の審議が、市民の意見を聞かないという評価のうえで署名活動を進められていると判断すべきで、これは、これまで公平公正に審議を積み重ねられてきた会長及び各委員の真摯な努力を否定することに繋がるものと受け止められるものであり、今後の審議会の公正な運営に支障をきたすおそれがあるものと考え、遺憾と判断した。
- オ 今回の件に関しては、議会の基本的な考え方を踏まえて設置された審議会の運営に常々注目することは当然であり、その審議会の運営に重要な立場である会長が辞意をほのめかしたことに對し、会長の慰留を促すため、文書を持参し要請を行うということを、議会各会派代表者の協議によって決定したものである。よって、まさに議会が行政を監視している結果に基づく行為であり、請求人が主張するような「二元代表制に基づく議会による行政の監視、牽制」から逸脱するものではなく、適正な行為であったと考えている。

カ 審議会は、平成27年12月16日付27小議第710号「新図書館建設に関する基本的な考え方について（報告）」において、市民意向の確認方法について「市長が知識経験者、市民からなる組織体をつくり、そこで必要と判断されれば、アンケート調査の内容・項目を作成いただいて実施する。」と市長あてに議会が依頼し設置された審議会であり、また、署名活動を行った「小牧の図書館を考える会」の代表もその委員の1人である。議会としては、会長のもと公正な運営がされてきたと認識しており、審議の最中のこうした署名活動によって、他の委員が活発な発言がしづらくなることも考えられ、公正な運営の支障となる可能性もあると判断した。また、会長は、平成28年2月9日開催の議員研修会の講師として、議会が本市に招聘したご縁から委員をお引き受けいただいたものと考えており、このような形で会長及び委員を辞されては、本市と会長との関係に禍根を残すことにもなりかねず、将来的には会長だけでなく、同様な学識経験者の本市に対する心象の悪化も懸念され、二元代表の一翼でもある議会としては、本市への将来的な影響等も考慮し、このまま会長のもと審議会にて答申をいただき、職務を全うしていただきたいとの結論に至ったものである。よって、請求人が主張するような小牧市自治基本条例第22条第3項（市民の市政への参加の促進）の定める市民の市政への参加促進の障害となる行為とは考えておらず、むしろ公正な立場で会議を進めていただきたいの思いからのものであり、適正な行為と考えている。

キ 議会においては、法第100条第13項の規定に基づく目的で議員を派遣する場合、小牧市議会会議規則第163条第1項及び第2項に基づき議員派遣の手続きを行っている。今回は会長の辞意をほのめかす旨の発言を受け、辞意の意思が固まる前に議会の考えを直接伝える必要があり、次の本会議が開催される9月28日を待っていては事後となってしまうこと、またこの間に議員派遣を諮るいとまがないことから、小牧市議会会議規則第163条ただし書きの規定により議長において派遣を決定したものである。

ク 平成27年10月4日の「現在の新図書館建設計画に関する住民投票」の実施後から審議会設立に至るまでに市から提出された考え方を協議し、また、議会から知識経験者、市民からなる組織体をつ

くることを申し入れた経緯があることから、会長の慰留を求めるよう議会各会派代表者の打ち合わせで作成した文書を直接手渡すため行った議長の議員派遣は必要であった。

ケ 市長及び教育長と同行（随行）したとの考えは全くなく、議会として会長の慰留に努める必要があったため、9月14日に市長及び教育長が会長と面会するとの報告があり、議会も会長と近日中に面会したいと教育委員会事務局に調整依頼したところ、結果的に同じ場所での面会となったものである。

コ 会長は10月3日の審議会で辞意を表明されたが、今回の議員派遣は最終的に辞意を撤回する一助になったと評価している。

サ 議長による議員派遣の決定を受け、議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例及び小牧市職員旅費支給条例の規定に基づき、適正に支出負担行為及び支出命令を行ったと判断している。

シ 随行職員の旅費においても同様に適正な支出であると判断している。

(5) 監査の対象事項

審議会に関する打合せのため出張した議長及び随行職員の出張旅費（議員に対する法第203条第2項に規定する費用の弁償（以下「費用弁償」という。）及び随行職員に対する法第204条第1項に規定する旅費（以下「旅費」という。）をいう。以下同じ。）に係る支出が違法又は不当な公金の支出に該当するか否かを監査の対象とした。

(6) 認定した事実

ア 審議会設置の経緯

(ア) 平成27年10月20日、「現在の新図書館建設計画に関する住民投票」において、反対が賛成を上回る結果となったことから、議会の意見を聴いたうえで現在の計画の検証を行うため、市長が議会に協力要請を行った。

(イ) 平成27年12月7日、新図書館建設に関する市民意向の確認方法などの方針は、議会の意見を十分聴いたうえで決定する等を内容とした「新図書館建設に関する基本的な考え方について(案)」が市長より議長あてに提出された。

- (ウ) 平成27年12月16日、議会文教建設委員会にて「新図書館建設に関する基本的な考え方について(案)」を協議し、市民意向の確認方法として、「まず、市長が知識経験者、市民からなる組織体をつくり、そこで必要とされれば、アンケート調査の内容・項目を作成して実施すること」との内容が取りまとめられ、議長より市長あてに報告された。
- (エ) 平成28年1月20日、議会の考え方を踏まえ、審議会を設置し、必要とされた場合にアンケート調査を実施する等を内容とした「新図書館建設に関する基本的な考え方について」が市長より議長あてに提出された。
- (オ) 平成28年2月8日、議会第1回臨時会にて、「新小牧市立図書館建設審議会条例」が審議、可決された。
- (カ) 平成28年2月9日、議会により会長を講師として招聘し、議員研修会「これからの公共図書館づくりについて」が開催された。
- (キ) 平成28年3月24日、臨時教育委員会において、審議会の委員が決定された。

イ 議員派遣に至る経緯

- (ア) 平成28年9月12日、教育委員会事務局が小牧の図書館を考える会が行っている署名活動の資料を入手した。このことを会長に報告した際、自身に対する不信任と捉え、辞意をほのめかす発言があった。
- (イ) 平成28年9月13日、教育委員会事務局から正副議長へ署名活動の情報が伝えられた。
- (ウ) 平成28年9月14日、議会各会派代表者の打合せにおいて教育委員会事務局から署名活動及び会長が辞任の意向を示されている旨の報告を受けるとともに、近日中に会長と面会する方向で調整することが伝えられ、議会としても会長にこれまでどおり審議会の運営について丁寧な進行に努めていただくことを趣旨とする要請文を作成し、会長に渡すことを決定した。
- (エ) 平成28年9月15日、調整の結果、会長の面会日が9月16日となった。また、「新小牧市立図書館建設審議会の運営について」の文書が決裁された。

ウ 旅行命令

平成28年9月15日、小牧市議会会議規則第163条ただし書きの規定により、議長により、用務を「新小牧市立図書館建設審議会に関する打合せ」、用務先を「東京駅」とする議長の旅行命令が発令された。併せて議会事務局長により、随行職員の旅行命令が発令された。

なお、平成28年10月3日の本会議最終日に議長より諸般の報告において、「議長の決定による議員派遣について」の報告を行っている。

エ 本件支出

平成28年9月16日の出張旅費について、平成28年9月29日に議事課長により支出負担行為決議及び支出命令が行われ、平成28年10月7日に議長及び随行職員にそれぞれ32,360円が支払われた。

オ 旅費額

(ア) 小牧市議会議員の費用弁償は、議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例第5条第1項において、「議長、副議長及び議員が招集に応じ、若しくは委員会に出席するため旅行したとき、又は公務のため旅行したときは、その旅行について、費用弁償として旅費を支給する。」と定められており、さらに同条第2項で「支給する旅費の額は、議長にあつては小牧市職員旅費支給条例による市長の旅費相当額とし、副議長及び議員にあつては条例による副市長の旅費相当額とする。」と定められている。

(イ) 市長の旅費における鉄道賃は、小牧市職員旅費支給条例第13条に定められており、特別急行列車を運行する路線による旅行で片道100キロメートル以上のものについては、運賃、急行料金及び特別車両料金によるとされている。

(ウ) 市長の旅費における日当は、小牧市職員旅費支給条例別表において、3,000円と定められている。

(エ) 随行職員の旅費は、小牧市職員旅費支給条例第27条において、「市長等以外の職員が、市長等又は他の条例の規定に基づき市長等に相当する旅費の支給を受ける者に随行して旅行した場合は、これらの者と同額の旅費を支給することができる。」と定められている。

(ウ) 以上より、本件における議長の費用弁償額は表1のとおりとなり、随行職員も同額となることから、本件において支出された額は条例に基づいた適正な額である。

なお、小牧市役所一名古屋駅間は議長車（公用車）による送迎が行われており、出張旅費は発生していない。

表1 平成28年9月16日の出張旅費

区分	名古屋－東京	東京－名古屋
運賃	6,260円	6,260円
急行料金(特急料金)	4,310円	4,310円
特別車両料金(グリーン料金)	4,110円	4,110円
日当	3,000円	
計	32,360円	

※1 平成28年9月16日の特急料金は通常期の料金

※2 グリーン車利用時は特急料金が520円引き

5 監査委員の判断

請求人の陳述、監査対象部署の陳述の聴取、認定した事実並びに関係書類に基づき、本件請求について次のように判断する。

- (1) 一般的に、住民監査請求は、財務会計行為自体に違法、不当があるか否かが監査の対象となるものであるが、本件請求において請求人は、審議会に関する打合せのための議員派遣に伴う出張旅費の支出という財務会計行為の違法、不当については言及せず、その前提ないし原因である議員派遣の決定及びこれに至る経緯(非財務会計行為)の違法、不当を主張し、それゆえに当該予算執行が違法、不当となる旨を述べているものと解される。
- (2) そこで、まず原因行為である議員派遣についてみると、議会の活動の範囲について地方自治法は、地方議会の権限、運営等についての規定を設けているが、それらは、地方公共団体の意思決定機関である議会について基本的な事項を定めたものであり、必ずしも議会の活動のすべてを網羅し、それ以外の活動を禁止したものとみることはできない。今日における議会の活動は、長の提出した議案の是非を検討し、その可否を決するというだけでなく、地方公共団体の基本的施策等に

ついて提言し、住民の利益のためにその実現を図っていくという積極的な役割を担っていると考えるべきである。したがって、議会は、その役割を果たすために必要な限度で広範な権能を有し、合理的な必要性があるときには、その裁量により議員を派遣し、議会活動に役立たせることも許されていると考えられる。法第100条第13項において「議会は、議案の審査又は当該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。」と規定されているのは、このような考え方に基づくものであるといえる。

以上のような議会の役割に鑑みて、議会による議員の派遣が、法第100条第13項の規定に反するのは、議員の派遣に関する議会の裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときに限られるべきである。(最高裁判所昭和63年3月10日判決、同平成9年9月30日判決同旨)

これを本件についてみると、認定した事実等から、審議会は、新図書館建設に関する市民意向の確認方法として、知識経験者、市民からなる組織体をつくり検討を進めるよう議会が市に対して要請し、その考え方を踏まえて設置されたものである。また、新図書館建設に関しての議員の知見を深めることを目的とし、議会が開催した議員研修会が会長選任の背景事情になったものと考えられる。よって、新図書館の建設に一定の責任を担ってきた議会として、審議会における審議が当該会長のもとで円滑に進められることに関心を持つことは合理的であり、また、そのため会長に慰留を要請しようと考えたことも不合理であるとはいえない。

以上のことから、原因行為である議員派遣は議会の裁量権の範囲を逸脱又は濫用しているとまではいえないものと認められる。

- (3) 次に、議員派遣に伴う出張旅費の支出という財務会計行為についてみると、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の議決機関として、その機能を適切に果たすために合理的な必要性がある場合には、その裁量により議員を国内や海外に派遣することができるが、予算執行権を有する普通地方公共団体の長は、議会を指揮監督し、議会の自律的行為を是正する権限を有していないから、議会がした議員の派遣に関する決定については、こ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、議会の決定を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を執る義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である。」（最高裁判所平成15年1月17日判決）

これを本件についてみると、認定した事実等から、当該議員派遣は、会派に所属していない議員を含めた全ての会派から合意を得て決定されたうえで法第100条第13項及び小牧市議会会議規則第163条の規定に基づいた議会による議員派遣の手続きを経たものであり、さらに、前述のとおり、議会の裁量権の範囲を逸脱又は濫用しているとまではいえないものであるため、これに基づいてなされた議長による旅行命令が、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ということはできないから、市長としては、議長が行った旅行命令を前提として、これに伴う所要の財務会計上の措置を執る義務があるものというべきである。

したがって、議長に対して出張旅費を支出したことが、財務会計法規上の義務に違反してされた違法、不当なものであるということとはできない。

- (4) また、随行職員の旅費については、「地方公務員法の規定によれば、地方公共団体の職員は、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならないものとされており（同法第32条）、上司の職務命令に重大かつ明白な瑕疵がない限り、これに従う義務を負うものと解される。上記服務関係からすれば、地方公共団体の職員が職務命令である旅行命令に従って旅行した場合には、職員は旅行命令に重大かつ明白な瑕疵がない限り、当該旅行に対して旅費の支給を受けることができ、それが不当利得となるものではない。」（最高裁判所平成15年1月17日判決）

これを本件についてみると、随行職員に対する旅行命令は、議会において議員派遣が決定されたことを受けて、議会事務局職員を議長に随行させ、議会事務局との連絡調整、その他補助業務に当たらせるために発令されたものであるから、上記旅行命令に重大かつ明白な瑕疵があったとはいえない。したがって、これに従って旅行をした随行職員は、当該旅行に対して旅費の支給を受けることができ、それが不当利得となるものではない。

6 監査の結果

以上の判断により、本件請求に係る審議会に関する打合せのため出張した議長及び随行職員の出張旅費に係る公金の支出について、違法、不当な支出であるとの請求人の主張には理由がないので、請求人の請求を棄却する。