

## 新監査公表第 4 号

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，住民監査請求に係る監査を行ったので，監査結果を次のとおり公表します。

平成 28 年 7 月 26 日

新潟市監査委員	貝 瀬	壽 夫
同	宮 本	裕 将
同	水 澤	仁 之
同	小 泉	仲 之

### 第 1 請求の内容

#### 1 請求の提出日

平成 28 年 6 月 3 日

#### 2 請求の受理

本件請求については，地方自治法(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，平成 28 年 6 月 8 日に受理を決定しました。

#### 3 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面から，請求の要旨を次のように理解しました。

##### (1) 主張事実

###### ア 新潟市における出張の際のルールとその逸脱

新潟市職員服務規程(以下「服務規程」という。)第 15 条は，「出張を命ぜられた職員は，帰庁後速やかに，文書又は口頭をもって，その用務の結果を復命しなければならない。」と定めている。

また，新潟市文書規程(以下「文書規程」という。)第 2 条は，「文書は，すべて正確かつ迅速に取り扱い，常にその処理経過を明らかにし，事務が能率的に処理されるようにしなければならない。」，同第 18 条は，「すべて事案の処理は，文書により行うものとする。」と定めている。

以上により，職員が出張する際には復命をしなければならないし，復命書が作成・提出されず口頭で復命がなされる場合には，復命内容について書面が作成されなければならない。ところが，請求対象の各出張については，復命書が作成されていないのみならず，いつ誰に復命がなされたのか明らかでなく，復命を裏づける書類も作成されていない。これは上記各法令に反するものである。

#### イ 復命がなされていない出張の取扱いについて

復命がなされず、出張の成果が引き継がれないのであれば、出張した成果が全く市としては活かされないことになる。また、実際に出張内容が市の用務であったのかも不明である。よって、かかる出張については、旅費の支出は許されない。

そこで、前新潟市技監（以下「前技監」という。）が取得した旅費は法律上の原因を欠くものであり、市は前技監に対し不当利得返還請求権を有する。

#### (2) 措置請求

前技監の下記出張に関する旅費について、前技監に対し不当利得金返還を請求するよう勧告することを求める。

No.	期 間	出張地	金 額
1	平成 27 年 4 月 10 日～11 日	東京	13,500 円
2	平成 27 年 5 月 14 日～15 日	石巻	49,540 円
3	平成 27 年 7 月 9 日～11 日	小樽・千歳	22,600 円
4	平成 27 年 11 月 5 日～8 日	兵庫	29,600 円
合 計			115,240 円

## 第 2 監査の実施

### 1 監査対象部局等

都市政策部都市計画課（以下「都市計画課」という。）及び同部まちづくり推進課（以下「まちづくり推進課」という。）を監査対象としました。

### 2 監査の方法

関係書類の監査を行い、都市計画課及びまちづくり推進課の職員から事情を聴取しました。

### 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 28 年 6 月 8 日に請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設けることを伝え、その利用について照会しましたが、同日付で請求者代理人より陳述を希望しない旨の文書が提出されたため、陳述及び追加証拠の提出はありませんでした。

### 4 監査対象事項の決定

本件請求に係る 4 件の出張(以下「本件出張」という。)について、住民監査請求の対象である財務会計上の行為である旅費の支出が、法第 242 条第 1 項に規定する違法若しくは不当な公金の支出にあたるかを監査対象事項としました。

また、公務のため出張する本市の職員等に支給する旅費に関する基準を定めた新潟市旅費条例（以下「旅費条例」という。）第4条では、「職員の出張は、命令権者の発する出張命令によって行わなければならない。」と定められており、出張命令は旅費の支出の原因となる事実であることから、当該4件の出張命令が正規の手續に基づき発せられているか、さらに、出張が出張命令どおり履行されているかの確認も行い、旅費条例に基づく旅費の支給要件が充たされているかについても判断の要素としました。

復命については、自ら出張命令の履行を証明する行為として行うものですが、本件については文書での復命がないため、本件審査の中でその履行を確認しました。

なお、住民監査請求のできる期間として、法第242条第2項では、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定しており、本件出張のうち、東京出張及び石巻出張については当該行為のあった日から1年を経過していますが、昭和63年4月22日最高裁判決では「正当な理由の有無は、特段の事情がない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力を持って調査すれば客観的にみて住民監査請求をするに足りる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である。」としています。

本件においては、請求人は本市に対する請求者代理人からなされた情報公開請求により当該行為の存在及び内容を知ることができたと解され、その結果は平成28年3月29日に郵送されており、その時から約65日経過してなされた本件請求は、最高裁判決等に照らして、相当な期間内に監査請求をしたと認められることから、正当な理由があるものとして監査対象と判断しました。

## 5 請求人の主張に対する都市計画課及びまちづくり推進課の見解

### (1) 出張の状況

#### ① 出張の履行について

本件出張については、下記のとおり関係資料が存在していることから、出張の事実があるものと確認した。

No.	期 間	出張地	資 料
1	H27. 4. 10～4. 11	東京	・ 面会者の名刺
2	H27. 5. 14～5. 15	石巻	・ 面会者の名刺 ・ 受入側の行程表 ・ 視察時の写真
3	H27. 7. 9～7. 11	小樽・千歳	・ 面会者の名刺

4	H27. 11. 5～11. 8	姫路・神戸	・面会者の名刺 ・同行者の復命書(神戸出張)
---	------------------	-------	---------------------------

② 復命について

平成 28 年 3 月末をもって退職した前技監に確認したところ、上司である市長・副市長には様々な報告や説明を行う際に、また、当該出張で得た知見・情報を部長会議などで部下に紹介するなどして、「口頭での復命」を行ったとのことであるが、これを確認できる記録は残っていない。

(2) 関係例規

① 服務規程について

服務規程第 15 条では、「出張を命ぜられた職員は、帰庁後速やかに、文書又は口頭をもって、その用務の結果を復命しなければならない。」と定められており、用務の性質や内容などにより、口頭による復命も認められている。

② 文書規程について

文書規程第 18 条では、「すべて事案の処理は、文書により行うものとする。」と定められているが、これは「文書の起案」に関する規定であり、口頭で復命したもので文書にしなければならないと定めたものではない。

なお、文書規程第 2 条では、「文書は、すべて正確かつ迅速に取り扱い、常にその処理経過を明らかにし、事務が能率的に処理されるようにしなければならない。」と定められているが、これは第 3 条第 1 項第 1 号で定義されている「文書」の取扱いを定めたものであり、口頭による復命については、文書そのものが存在しないことから第 2 条の適用はない。

(3) 出張における成果について

前技監は本市のまちづくりを担う都市整備関係 4 部（都市政策部・建築部・土木部・下水道部）の統括者として、他市の先進事例などを視察することで得られた情報などを、関係部署への指示や施策立案の参考とするとともに、必要に応じて新年度予算要求などに有効に活用することで、本市の業務に有効に活用している。

(4) 各規程と復命との関連について

上記 (2) ①, ②のとおり、本件出張における口頭による復命は、服務規程及び文書規程に反していない。

(5) 本件出張に係る旅費の正当性について

上記(1), (2), (3)のとおり, 上司である市長・副市長には様々な報告や説明を行うとともに, また, 本件出張で得た知見・情報は部長会議などで部下に紹介するなどして, 口頭での復命をしており, その成果は本市の業務に活かされていることは明らかであることから, 旅費の支出は正当なものであり, 不当利得には当たらない。

6 事実関係の確認

監査対象事項に関する関係書類等の監査の結果, 次のような事実を認めました。

なお, 本件出張一覧表として, 日程, 出張命令の概要, 支給旅費内訳, 復命の状況, 出張の目的及び具体的な行程など4件それぞれの出張の概要を, 別表のとおりまとめました。

(1) 旅費条例に基づく旅費の支給要件

本市では, 公務の円滑な運営に資するとともに経費の適正な支出を図ることを目的とする旅費条例が定められており, 旅費条例の施行に関し必要な事項としては旅費条例施行規則が定められている。

以下, 旅費条例に基づく旅費の支給要件について検討する。

第2条で「出張」を「職員が公務のため一時その勤務庁を離れて旅行し, 又は職員以外の者が公務のため一時その住所又は居所を離れて旅行することをいう。」としており, 公務での出張がその支給要件の第一となる。第3条で旅費の支給対象について規定され, 第4条では「職員の出張は, 命令権者の発する出張命令によって行わなければならない。」とされている。

以上により, 旅費条例に基づく旅費の支給要件としては, 出張内容が公務であること, 出張命令が適正な手続でなされていること, そして, 出張命令が履行されていることが確認できることが挙げられるが, 本件請求4件について, 別表のとおり, 事情聴取等により確認を行った。

【別表】

本件出張一覧表

No.	日程	出張命令の概要	支給旅費	請求人からの 返還請求額	復命の状況		出張の目的及び具体的な行程
					復命方法	具体的な復命内容	
1	4月10日 (金)  4月11日 (土)	<b>【用務】</b> ① (公財)国際交通安全学会平成26年度研究調査 報告会・学会賞贈呈式 出席 ② 第107回街なか研究会 出席  <b>【出張地】</b> 東京都千代田区, 墨田区  <b>【行程】</b> (一日目 4/10) 新潟駅—東京駅(新幹線) ① 経団連会館 2階 経団連ホール(千代田区大手町) ※東京都宿泊  (二日目 4/11) ② 東京都墨田区向島一帯 東京駅—新潟駅(新幹線)	<b>33,420円</b>  (内訳) 新幹線回数券 19,540円 車賃(自宅～新潟 駅) 380円 旅行雑費 2,600円 宿泊料 10,900円	旅行雑費 2,600円 宿泊料 10,900円  <b>13,500円</b>	請求対象の4件全てに関 して, 前技監に確認した ところ, 市長・副市長には 様々な報告や説明など を行うと共に, 出張で得 た知見・情報を部長会議 などで部下に紹介するな どし, 「口頭での復命」を 行ったとのことであった。  (なお, この復命につい ては, 口頭によるもので あり, 確認できる記録は 残っていない。)	前技監に確認したところ, 出張の 翌週に, 学会への報告・出席を踏 まえライジングボラードを, 古町 6・8番町のほか, 交通安全とい う視点からも中央区が主体となつて 導入に向けた検討を行うよう, ま ちづくり推進課及び中央区建設 課に指示したとのことであった。	街なみの魅力を活かした小路めぐり等の推進責 任者として, さらに多様な方向性を加えた進化 に向け, ドンツキ協会の特異な視点を理解する ためと, 本市のまちづくり推進課においても, 小 路めぐりを実施しており, 関連性があることから参 加した。
2	5月14日 (木)  5月15日 (金)	<b>【用務】</b> ① 石巻市長・副市長表敬訪問 ② 被災地復興状況等視察  <b>【出張地】</b> 石巻市  <b>【行程】</b> (一日目 5/14) 新潟駅—大宮駅, 大宮駅—仙台駅(新幹線) 仙台駅前—石巻駅前(高速バス) ①, ②石巻市内, 石巻市役所 ※石巻市宿泊  (二日目 5/15) ② 石巻市内 石巻駅前—仙台駅前(高速バス) 仙台駅—大宮駅, 大宮駅—新潟駅(新幹線)	<b>49,540円</b>  (内訳) 鉄道賃(新幹線) 36,240円 車賃(高速バス) 1,500円 旅費雑費(早朝割 増有) 3,900円 宿泊料 7,900円	旅費の全額  <b>49,540円</b>	前技監に確認したところ, 5月18 日(月)開催の部長会議で, 職員 を派遣している所管部の部長は 石巻市へ行って, 派遣職員の仕 事ぶりやどんな復興状態なのか を見てきて欲しい旨の話をした。 また, 具体的な期日は曖昧だが, 本市職員の派遣について, 石巻 市長からのお礼の言葉を市長に 報告した。 さらに, 11月16日(月)開催の部 長会議では, 先の視察を踏まえ, 次年度も技術職員を同規模の5 名で対応したいので, 11月末まで に各部で派遣の希望を確認し報 告するように指示したとのこと であった。	4月10日(金)開催の(公財)国際交通安全学会 平成26年度研究調査報告会【1の用務①】に出 席したところ, 同学会賞の贈呈式で石巻市が表 彰団体の業績紹介をするために, 同市の副市長 も同席していた。 その席で, 石巻市副市長から, 新潟市の派遣職 員の頑張っている姿や復興の状況を見てもらい たいので, ぜひ石巻市に来てもらいたいとの要 請を受け, 日程を調整のうえ表敬訪問をしたもの である。  <b>【具体的な行程】</b> 前技監に確認したところ, 5月14日の現地視察 は, 郊外の開発や避難所などを石巻市関係者 から案内があり, 5月15日(金)の午前中は, そ の際に見ることのできなかった中心商店街の復 興状況や再生に向けた取り組みを一人で視察し た。午後からは出張旅費ではなく自費で, BRT が運行している南三陸町に移動し, 同市で行わ れている専用走行路の状況を視察したとのこと であった。	



## (2) 出張及び旅費の支出に関する手続について

### ① 出張命令に係る手続について

職員の出張は、旅費条例第 4 条に基づき、命令権者の発する出張命令によって行わなければならない。

また、出張命令における命令権者については、新潟市事務専決規程（以下「専決規程」という。）別表第 1 の(2)服務に関する事項表中「項目 3 職員の日帰りを除く出張を命令すること。」において、部長等（技監を含む）に対する命令権者は部長等（技監を含む）と定めている。これにより、前技監の出張については、前技監自らが命令権者となっている。

出張命令に係る事務手続については、出張用務の所管課である都市計画課又はまちづくり推進課の課長への回議を経て決裁され、公務としての出張であることが確認された。

出張命令の「用務」については、本市のまちづくりに責任を持つ前技監が専決規程に従い自らの出張が必要と判断したものであり、裁量権を逸脱してはいない。

### ② 支出命令及び精算命令に係る手続について

本市において、旅費を支出する際は、決裁された出張命令に基づき旅行経路・旅行日数・交通手段等を確認し、旅費計算したうえで概算旅費請求書等（専決は課長）により出張者に対して旅費を支給し、出張を行うこととなる。

なお、本件においては、石巻市出張を除く 3 件の出張について、概算払に係る旅費の精算が必要であったが、いずれも期限内に概算旅費精算書が収支命令職員である都市計画課長又はまちづくり推進課長に提出されており、旅費の概算払額と当該概算払に係る精算額は同額であった。

## (3) 出張及び復命の実態について

本件出張の概要については別表(6～7 頁)のとおりであるが、帰庁後の復命について、前技監の上司であった市長・副市長には様々な報告や説明の際に行ったこととあり、また出張で得た知見・情報を部長会議などで部下に紹介するなど、口頭での復命を行っているとは前技監は認識している。ただし、それらを確認できる記録は残っていない。

## (4) 復命のあり方について

出張用務の復命については、服務規程第 15 条で「出張を命ぜられた職員は、帰庁後速やかに、文書又は口頭をもって、その用務の結果を復命しなければならない。」と定められている。

文書復命と口頭復命の運用指針や明確な基準などは、昨年度までは存在しなかつ



ったが、平成28年4月14日付け総務部長通知により、市外出張時の文書による復命の徹底が全庁的に周知されている。

一方、市外出張でも国への要望書の提出など、出張目的や成果が明確なものや、あるいは市内出張のうちケースワーカーや税務業務に係る臨戸訪問などは口頭での復命で差支えないとされている。

服務規程で口頭復命を認めているのは、出張の中で大部分の割合を占める「県内日帰り出張命令簿」に基づく税務・福祉業務等での出張について、出張用務のすべてを文書復命とした場合、公務の円滑かつ効率的な遂行に支障が生じることを考慮したものである。

文書規程は文書の取扱いについての一般規程であり、出張の際の復命については、服務規程第15条が特別規程として定められており、業務実態に加えて、特別法優先の原理から考えても、復命については服務規程第15条が適用されることは明らかである。

復命の目的は、出張命令の受命者に当該出張についてその結果を報告させ、出張用務が命令どおりに遂行されたことを確認することにあるが、これにより入手した資料や情報が組織内で共有されることになる。

#### (5) 姫路市・神戸市出張（平成27年11月5日～8日）について

出張命令の概要は以下のとおりである。

- 用務 第3回全国まちなか広場研究会・開港5都市景観まちづくり会議参加
- 出張地 姫路市・神戸市
- 出張期間 平成27年11月5日～11月8日 3泊4日
- 会議開催日時及び会場  
全国まちなか広場研究会 6日13:00～18:45 会場・姫路・イーグレひめじ  
開港5都市景観まちづくり会議 会場・神戸・神戸朝日ホール  
全体会議 6日14:00～17:30 分科会・全体会議 7日9:00～17:30

用務として掲げられた全国まちなか広場研究会と開港5都市景観まちづくり会議は、近接した姫路市・神戸市とはいえ、6日の開催時間がほぼ重複しており、また、全国まちなか広場研究会については、参加費の領収書が保存されていないことから、2つの用務が確実に履行されたか否かの確認が必要となった。

その結果、全国まちなか広場研究会については、当研究会主催の「まちなか広場賞」に新潟市として応募しており、当初、選考結果が明らかでなかったことから、表彰式出席の可能性を考慮して用務に含めていたが、結果として落選となり、表彰式出席の必要がなくなったため、6日の全国まちなか広場研究会については出席せず、次の目的地である神戸市に移動したとのことであった。そのことにつ

いて、出張命令の変更を怠ったとの回答を得た。

### 第3 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のとおり判断しました。

法第204条は職員等に対する給料、手当及び旅費の支給について規定し、第3号では「給料、手当及び旅費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。」としている。

旅費条例第2条では、出張について「職員が公務のため一時その勤務庁を離れて旅行し、又は職員以外の者が公務のため一時その住所又は居所を離れて旅行すること」と定義し、第3条において「職員が出張し、又は赴任した場合には、その職員に対し旅費を支給する。」とし、第4条では「職員の出張は、命令権者の発する出張命令によって行わなければならない。」と規定している。

本件監査請求の支給旅費についても、旅費条例に定める旅費の支給要件を充たしているか否かの審査をその眼目とした。

#### (1) 東京都千代田区・墨田区出張(別表・No.1)、石巻市出張(別表・No.2)、小樽市・千歳市出張(別表・No.3)について

本3件の出張については、用務内容は本市のまちづくり施策形成に重要な役割を担っている前技監が自らの裁量権に基づき判断したものであり、公務であると認められるとともに、出張命令についても適切な手続を経て決定されている。

用務については、出張先での面会者と交換した名刺、宿泊料等の領収書、相手方記録等で、その履行が確認できる。

復命については、「市長・副市長には様々な報告や説明を行うとともに、出張で得た知見・情報を部長会議などで部下に紹介するなどし、口頭での復命を行った」としている。本3件出張については、帰庁後、部長会議及び担当課への指示内容等も確認された。

#### (2) 姫路市・神戸市出張(別表・No.4)について

出張用務は「第3回全国まちなか広場研究会・開港5都市景観まちづくり会議参加」と記載されているが、ほぼ重複した時刻に開催された両会議について、事実関係確認のとおり、姫路市で開催された「第3回全国まちなか広場研究会」については出席していないことが明らかとなった。

11月5日の姫路市への出張及び宿泊については、全国まちなか広場研究会代表に面会し、情報交換を行うために必要だったとの見方もできるが、同会代表への面会は、出張用務に記載された「第3回全国まちなか広場研究会」参加に付随した事項であり、そのことをもって出張用務が履行されたとは認められない。

「当研究会主催の『まちなか広場賞』に新潟市として応募しており、当初、選考結果が明らかでなかったことから、表彰式出席の可能性を考慮して用務に含めていたが、結果として落選となったため、表彰式出席の必要がなくなった」とのことであるが、その場合には速やかに旅費条例施行規則第6条に基づく出張命令変更の手續等を行うべきであった。

旅費条例施行規則第6条第3項は、「出張者が前2項の規定による出張命令の変更を申請せず、又は申請をしたがその変更が認められなかった場合において出張命令に従わないで旅行したときは、出張命令に従った限度の旅行に対する旅費のみの支給を受けることができる。」と規定している。

本件出張については、用務を履行した開港5都市景観まちづくり会議参加のための旅費のみが認められ、姫路市への出張旅費は認められない。支給額との差額については前技監に返還を請求すべきである。

### (3) 出張用務の復命のあり方について

服務規程第15条は「出張を命ぜられた職員は、帰庁後速やかに、文書又は口頭をもって、その用務の結果を復命しなければならない」と規定している。

平成28年4月14日付総務部長通知により「服務規程第15条に規定する出張用務の復命について、市外出張は原則として文書による復命を徹底すること」が通知されたが、それ以前においては「文書又は口頭」の区分についての明文化された運用基準は示されておらず、「口頭での復命を行った」とする前技監の弁明に対して、職員の慣行と異なることをもって、服務規程第15条を遵守していないと断定することはできない。

しかし、出張用務の復命は、用務を履行したことを自ら証明するものであり、出張の成果を職員で共有する意味でも、本件のように宿泊を伴う県外出張の場合は文書による復命が望ましいことは明らかである。

本監査において、4件中3件については旅費条例に基づく旅費の支給要件が充たされていることが確認されたことから、文書での復命がないことをもって、支給旅費を返還するには及ばないが、幹部職員のサービスのあり方として、職員に対する影響も大きく、本来であれば定期監査等における指摘事項として、是正勧告に相当するものと考えられる。

## 第4 監査の結果

監査委員合議の結果、本件出張4件のうち、姫路市・神戸市出張（11月5日～11月8日）については、出張用務の一部である「第3回全国まちなか広場研究会」に出席しておらず、市長に対し、旅費条例施行規則第6条に基づき、支給旅費のうち、14,830円の返還を求めることを勧告します。

その他3件についての請求人の主張は理由がないものと認め、棄却します。