

平成31年号外第1号 平成31年1月15日

 北九州市公報

発行所
北九州市小倉北区城内1番1号
北九州市役所

監 査 公 表

住民監査請求監査

北九州市職員措置請求について……………（監査公表第1号）

北九州市監査委員

北九州市監査公表第1号

平成31年1月10日

北九州市監査委員 井上 勲
同 廣瀬 隆明

平成30年11月16日付で地方自治法第242条第1項により提出された北九州市職員措置請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を公表する。

目 次

	頁
第 1 監査請求の内容	1
1 請求人	1
2 請求書の提出日	1
3 請求の内容	1
第 2 監査委員の除斥	7
第 3 要件審査及び監査請求の受理	7
第 4 監査の実施	7
1 監査対象事項	7
2 監査対象部局	7
3 監査の方法	7
4 請求人の証拠の提出及び陳述	7
第 5 監査の結果	9
1 市議会事務局から提出された書類の審査	9
2 関係職員の陳述の聴取	1 2
第 6 監査委員の判断	1 6
1 基本的な考え方	1 6
2 視察の合理的な必要性について	1 7
3 視察先や日程と視察目的との関連性及び相当性について	1 7
4 視察報告書の妥当性について	2 0
5 結論	2 1
第 7 監査委員の意見	2 1
別紙 請求人らの主張に対する説明・意見等	2 2

北九州市職員措置請求に係る監査結果

第1 監査請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成30年11月16日

3 請求の内容

(「措置請求書」の原文のまま掲載)

請求の要旨

監査委員に対し、別紙議員目録記載の各議員に対し、平成30年度北九州市議会議員海外視察にかかる違法・不当な公金支出の有無について監査し、下記のとおり勧告するよう求める。

記

北橋健治北九州市長は、別紙議員目録記載の各議員に対し、平成30年度北九州市議会議員海外視察にかかる違法・不当な公金支出として、1人あたり9万9618円を北九州市に返還させよ。

請求の理由

第1 はじめに

本件監査請求は、平成30年度北九州市議会議員海外視察（平成30年6月24日～7月1日、視察先はスペイン及びフィンランド、派遣議員8名、同行の市職員2名。以下、「本件視察」という。）にかかる旅費521万6500円及び委託料265万3650円、日当12万6800円（以上合計799万6950円）の支出（事実証明書1「見積書」、同2「支払精算書」、同3「委託契約書」、同4「支払精算書」）に関し、その違法性・不当性を問うものである。

第2 違法性・不当性ある海外視察費の支出（判断基準）

そもそも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必要な限度で広範な機能を有し、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することができるが、裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときは、議会による議員

派遣の決定が違法となる場合がある（最高裁判所第1小法廷昭和63年3月10日判決，最高裁判所第3小法廷平成9年9月30日判決）。

換言すれば，議員の海外行政視察が許されるのは，議決機関を構成する議員として，その職責を果たす上で合理的な必要性がある場合に限られるのであって，視察目的が議員の活動との関連で正当性が存在しない場合や，視察目的に合理性があっても，その目的に照らして，派遣計画が相当性を有しない場合等には，裁量権の逸脱又は濫用が認められることになる。そして，派遣計画の相当性については，目的の正当性に関する議会の裁量の広範性と比べると，議会の裁量は制約されていると解するべきであって，視察目的との関連性を議会が積極的に示すことのできない視察旅行は，相当性を欠くものとして違法であると解される。

請求人は，上記の判断基準に基づき，本件視察の視察目的に合理性があるとしても，その目的に照らして本件視察に合理的必要性がなく，あるいは派遣計画が相当性を有しておらず，市議会の裁量権の逸脱又は濫用が認められると考える。以下，具体的な理由を述べる。

第3 本件視察に必要性及び相当性が認められないこと

1 視察先がヨーロッパありきであること

前述のように，議員の海外行政視察が許されるのは，議決機関を構成する議員として，その職責を果たす上で合理的な必要性がある場合に限られる。したがって，公費を使って海外視察を行う以上は，まず視察の必要性が検討され，その必要性を満たしうる地域・機関等を調査しなければならない。

しかし，北九州市議会は，「議会の海外視察に関する申し合わせ」（事実証明書5「申し合わせ」。以下「本件申し合わせ」という。）を定め，その中で視察回数及び視察地域については，「任期中（4年間），平成29年度及び31年度の2回行うものとし，各年度別の視察地域は別紙のとおり3つのブロックに分け，次の順序で視察する。」，平成29年度は「Aブロック」，平成31年度は「B又はCブロック」，左記「Aブロック」は概ねヨーロッパ地域を指すものとされ，市議会事務局はこのような定めに基づき，謂わば恒例行事として，先行して行き先を決め，その後に視察の提案を行っており，調査項目より先に派遣場所が決定されているのが実態であった。

かかる実態からすれば，本件視察は，視察目的との関係で必要な地域，機関等を調査したのではなく，まず，視察先がヨーロッパありきで決められた地域，機関であったというべきである。このような視察目的との関係

での検討に先立って、すでに地域、機関が決められているという手法は、市議会の議決機関としての権限とは関連性のないものであり、当然のことながら、このような手法により視察先を決定した本件視察には、議員の職責を果たす上で合理的な必要性があったとはいえない。

実際にバルセロナのスマートシティの視察について、派遣された市議からは未だ実証実験の域を出ていないとの報告もなされており、視察先の検討に関する不十分性が見られる（事実証明書6「報告書」）。

2 実態が観光旅行であったこと

議員の海外行政視察が許されるのは、議決機関を構成する議員として、その職責を果たす上で合理的な必要性がある場合であるから、視察の日程は視察目的との関係で合理的な必要性が認められるものでなければならない。

しかし、本件視察は、その7泊8日の旅程（事実証明書7「第3回打合せ会資料」）のうち、純粋な視察時間はわずか約10時間であり（事実証明書9「報告書」）、スペイン国内やスペインフィンランド間の移動に多くの時間を要したことを考慮しても余りにも少ない視察時間である。

また、観点を換えれば、そのような移動時間に多くを費やさざるをえない地域及び国、都市、機関を選定したこと自体にそもそも市民が納得できるような合理性は認められないというべきである。

さらに、旅程の合間には、多くの時間を費やして飲酒を伴った昼食をとるほか（事実証明書9「報告書」）、プラド美術館、スペイン広場、サグラダファミリアなどといった観光地巡りを行い（事実証明書8ご日程表、事実証明書9「報告書」）、ブランドショップ巡りまで行っている（事実証明書9「報告書」）。旅行会社を選定する企画コンペ段階の資料（事実証明書8ご日程表）によれば、議員たちは、さらにマドリードの王宮、バトリョ邸、ミラ邸、グエル公園、サン・パウ病院、モンジュイックの丘（以上、スペイン国内）、ヘルシンキ大聖堂、元老院広場、シベリウス公園、ウスペンスキー教会、テンペリアウオキ教会（以上、フィンランド国内）などの観光地まで巡った可能性も高く、これらの観光地巡りの総時間は視察時間に匹敵、ないしは超えているものと推察される（事実証明書9「報告書」）。なお、飲酒については、本視察の問題が発覚した後、市議会議長名で公務中の飲酒は止めるようにとの通達が出ているが（事実証明書10新聞記事）、かかる措置は海外視察一般の実態が観光であることを如実に表している。

以上のような視察の具体的な日程からすれば単なる観光目的の視察と言

っても過言ではなく、視察目的との関係で合理的な必要性及び相当性がない。

3 報告書上どのように有益な視察結果が得られたのか不明であること

派遣された議員が視察後に作成する報告書は、調査目的に沿った視察の内容を文書によって記録化し、市議会における議決に先立つ審議の際に参考とするなどの重要な意義を有する。

しかしながら、本件視察に関する報告書（事実証明書6「報告書」）は、視察先から入手した資料の域を出ないものや、表面的・概括的なものが多く、北九州市の課題との関係でどのように有益な視察結果が得られたのか不明である。また、報告書の内容が入手した資料の域を出ないものや、表面的・概括的なものであるならば、8人もの議員で視察する必要性もない。

このような報告書の内容は、議員が本件視察において市議会事務局の設定した日程をただ漫然と消化したに過ぎず、本件視察に合理的必要性がないことを示している。なお、かかる報告書は当初市民に公開される予定がなく、視察後、一部報道機関からの指摘を受けてようやく市のホームページで公開されるに至ったものであることを付言する（事実証明書11「電話聴取報告書」）。

4 まとめ

以上から、本件視察は、視察先がヨーロッパありきであり、実態が観光旅行であったこと、報告書上どのように有益な視察結果が得られたのか不明であること等から、視察目的に照らし、本件視察には合理的必要性がないことは明らかであり、市議会の裁量権に逸脱又は濫用が認められる。

今般、市民オンブズマン北九州では、街頭で北九州市民を対象に、「公金を使う市議の海外視察旅行を認めますか？」との問いかけでシール投票を行ったところ、「認める」が4人、「わからない」が11人、「認めない」が175人であった。本件視察を含む市議の海外視察一般に関する市民の関心は高いだけでなく、強い反対の意思が示されている。このような市民の声に正面から応える監査を切望する次第である。

第4 議員の不当利得と北九州市の損害

市議会の裁量権に逸脱又は濫用が認められる海外視察の場合、当該視察のために支出された費用は違法な支出であり、その支出（旅費、日当、委託料）は市にとっては損害である。

そして視察により便益を受けた各議員には利得が認められ、かかる各議員の利得と市の損害との間には相当因果関係が認められる。なお、同行した市職員分の旅費、日当、委託料についても、当該職員が各議員のフォロー

一のために同行したことからすれば、各議員に割り付ける形で利得が生じていると解される。

よって、支出された公金に相当する各議員の利得について、市は、各議員に対して市への返還を求めなければならない。

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

事実を証する書面

甲第1号証	見積書
甲第2号証	支払精算書
甲第3号証	委託契約書
甲第4号証	支払精算書
甲第5号証	申し合わせ
甲第6号証	報告書
甲第7号証	第3回打合せ会資料
甲第8号証	ご日程表
甲第9号証	報告書
甲第10号証	新聞記事
甲第11号証	電話聴取報告書

(別紙)

議員目録

(所属会派名)	(議員名)
X	A議員
同上	B議員
同上	C議員
同上	D議員
Y	E議員
同上	F議員
Z	G議員
同上	H議員

注 1 請求書の内容は、平成 30 年 12 月 7 日及び同年 12 月 10 日付で提出された「補正書」の内容を反映させた。

2 請求人の氏名等は略した。

3 プライバシー保護の観点から、個人名等は記号化した。

(事実を証する書面は記載省略)

第2 監査委員の除斥

香月耕治監査委員及び福島司監査委員については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により、本件監査に当たっては、除斥とした。

第3 要件審査及び監査請求の受理

法第242条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第4 監査の実施

本件住民監査請求については、法第242条第4項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

平成30年度北九州市議会海外視察（以下「本件視察」という。）に係る公金の支出を対象とした。

2 監査対象部局

市議会事務局

3 監査の方法

請求人に対して、法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

市議会事務局に対して、請求人の主張に対する説明に関する資料、本件視察費支出に係る一連の事跡の提出を要求し、その書類審査を行うとともに、関係職員の陳述を求めた。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定により、平成30年12月13日、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を与えたが、陳述のみ行い、新たな証拠の提出はなかった。また、その際、法第242条第7項の規定により、市議会事務局の職員の立会いを認めた。

陳述の概要は、次のとおりである。

- ・ 今回問題にしている市議会議員の旅費として使われた原資は、市民が納めた税金であり、北九州市民が公正かつ充実した市政を期待して託したお金である。

- ・ 今、市の財政は逼迫しており、北九州市民一人当たり100万円前後の借金を負っている状況下で、今回のような市議会の海外視察が認められるのか。
- ・ 今回の経費は総額で約800万円かかっており、7泊8日で多く見ても11時間程度の視察時間というのがわかっている。
- ・ 旅費を約800万円や7泊8日という移動時間をかけているが、800万円あれば、当地の状況に詳しい識者や研究者を北九州市議会に招き学習会を開いて、その報告を聞くといった代替手段もある。
- ・ このような海外で長時間をかけた海外視察が必要なのかという点を考えてもらいたい。地方財政法、地方自治法では、最小経費で最大効果を上げなければならないという大原則があるが、その大原則の下、市議会の視察旅行について、議会には派遣をする権限はあるが、その権限の行使の上で合理的な必要性があるのかどうか、市議会議員がその職責を果たす上で合理的な必要性がある場合に海外視察の派遣は許されるとされているので、その裁量権の逸脱、濫用がないかどうかを厳格に吟味してもらいたい。
- ・ 視察先でお酒を飲んだり観光地巡りをしてるような報道機関のテレビ映像を市民が見た時に一体どう思うか。そのような視察に、果たして視察と言えるような実態があるのか。実態は観光旅行ではないか。
- ・ 今回この旅行の企画を提案して受注を受けた旅行会社が、コンペの段階で提出した資料には名だたるスペインの観光地が記載されている。コンペの段階からすでに観光旅行であるということが想定されていた今回の視察については、必要な視察であったとは言い難い。
- ・ 一般市民は、特に海外において、視察先まで同行して今回のテレビ報道のような取材をするということはまず不可能。そのように市民の目が届かない場所であるということを前提に今回の視察が行われ、このような観光旅行が実態であるような視察が行われているということを確認してほしい。市民はそのような目の届かない場所であれば何をしていてもよい、このような無駄遣いをしていてもよいと、考えているとしか思えない市議の態度、市議会の派遣の内容の決定について、憤りを感じている。
- ・ 日程を決める時から、ヨーロッパということで決まっているし、予算が決まっているし、それを消化することが主な狙いだったようで、観光に重きを置いていたんじゃないかという気がする。テレビでたまたま知ることができたが、今までそういうことがずっと行われてきたんじゃないかなという気がする。

- ・ 海外に高いお金を使って行って、私たちは年金で生活しているのに無駄なお金を使ってほしくない。
- ・ 海外視察レポートを見たが、写真がやたらに多くて、内容は、実際にそこに行かなくても書けるようなことばかり書いてあった。実際に行ったのであれば、もっと詳しく体験し直に触れたことを書いて、市政に活かすことができるのではないか。
- ・ 街頭アンケートを行ったが、大多数がこの公費を使う市議の海外視察旅行は認めていない。この件については市民の関心が非常に高いということ。

第5 監査の結果

監査は、関係書類を調査するとともに、市議会事務局職員からの聴取により、次の事項を確認した。

1 市議会事務局から提出された書類の審査

(1) 「議員の海外視察に関する申し合わせ」について

平成29年3月21日の市議会各会派の代表者会議において、「議員の海外視察に関する申し合わせ」が了承されている。

申し合わせの中で、視察の目的は、国、地域に関わらず本市の行政に役立つ先進事例を視察し、併せて議員の調査研究活動の一助となることとされ、視察の重点テーマは「子育て・教育」、「福祉・高齢社会対策」、「安全・安心なまちづくり」、「文化・スポーツの振興」、「産業振興と雇用創出」、「環境施策」及び「都市基盤・国際物流拠点の整備」とされている。

また、視察回数及び年度別の視察地域は、任期中（4年間）に2回視察を行うものとし、視察地域は、平成30年度は「Aブロック」（当初は平成29年度実施の予定であったが、平成29年9月27日の代表者会議で平成29年度の実施見合わせが決定され、平成30年1月26日の代表者会議で平成30年度の実施が決定された）、平成31年度「B又はCブロック」としている。「Aブロック」とは概ねヨーロッパ地域であり、「B又はCブロック」とは、アメリカ・アジア・オセアニア地域である。

(2) 本件視察団の概要について

本件視察団は、A議員を団長として、B議員、C議員、D議員、E議員、F議員、G議員、H議員の計8名の団員で構成され、同視察団の連絡調整などの事務を取り扱うため市議会事務局職員2名が随行したものである。

本件視察団は、海外の先進事例を視察することにより、議員の市政発展のための新たな施策の調査研究に寄与することを目的として、「環境施策」、「子育て・教育」、「福祉・高齢社会対策」、「都市基盤・国際物流拠点の整備」、「文化・スポーツの振興」等の視察テーマの下に、平成30年6月24日（日）から7月1日（日）までの8日間の日程で、スペイン（マドリード、バルセロナ）及びフィンランド（ヘルシンキ）を視察している。本件視察に係る報告書によれば、別表「平成30年度北九州市議会海外視察日程表」のとおり視察は実施されている。

また、本件視察においては、出発2週間前の平成30年6月11日に、視察に関連する本市の施策や視察先の概要等について、本市課長級職員らを講師として事前研修会を実施している。

（3）議員及び随員職員の派遣の手續について

ア 議員の派遣の手續

法第100条第13項は「議会は、議案の審査又は当該普通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。」と定めており、北九州市議会会議規則（昭和51年北九州市議会規則第1号）第157条第1項では「法第100条第13項の規定により議員を派遣しようとするときは、議会の議決でこれを決定する。ただし、緊急を要する場合は、議長において議員の派遣を決定することができる。」とし、同条第2項では「議員の派遣を決定するに当たっては、派遣の目的、場所、期間その他必要な事項を明らかにしなければならない。」としている。

本件視察については、平成30年6月4日付けで、本件視察団団長により、議員派遣要求書が議長宛て提出され、平成30年6月11日の議会運営委員会で確認の上、当該議員派遣は平成30年6月12日の平成30年6月北九州市議会定例会において議決されている。

イ 随員職員の派遣の手續

職員の海外出張の命令については、市議会事務局においては、北九州市議会事務局規程（昭和44年北九州市議会規程第1号）第8条第1項第1号に基づき、市議会事務局長の専決事項とされている。

議員8名が本件視察団として海外派遣されることに伴い、市議会事務局長は、当該海外派遣の実施に関する連絡調整及び関係者間との協議・調整等の事務を行うため、市議会事務局職員2名に対して、平成30年6月13日に外国旅行を命じている。

ウ 議員の費用弁償（旅費）及び随行職員の旅費の支出根拠

議員が公務のため旅行したときは、費用弁償として、北九州市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（昭和38年北九州市条例第57号）第4条第1項の規定に基づき、北九州市旅費条例（昭和38年北九州市条例第102号。以下「旅費条例」という。）に定める市長の例により、費用弁償として旅費を支給することとされている。

職員の外国旅行の旅費については、旅費条例第17条の規定により、外国へ旅行する場合に支給する旅費については、国家公務員の例に準じ、市長が定めることとされている。

支給される旅費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、日当、宿泊料、食卓料、旅行雑費及び死亡手当とされ、鉄道賃、船賃、航空賃は路程に応じ旅客運賃等により、車賃は陸路旅行について実費額により、日当は1日当たりの定額により、宿泊料、食卓料は1夜当たりの定額により、旅行雑費は実費額により、死亡手当は定額等により支給される。

（4）本件視察に係る経費の支出について

ア 本件視察に係る旅行取扱業者の選定

本件視察においては、全行程に係る旅行手配（旅費）と添乗・通訳等に関する業務委託（委託料）とを併せて、旅行取扱業者を以下のとおり選定している。

平成30年4月2日に本件視察に係る旅行取扱業者について、企画コンペ方式で選定すること、および6者を指名することを決定した後、指名業者に仕様書を配布し、同月19日までに4者から企画書の提出を受けた。同月23日に市議会事務局職員5名で構成する審査委員会において審議し、企画コンペ審査基準に基づいた採点により受託業者を選定した。

指名業者に配布した仕様書では、本件視察の決定事項（人数、日程、視察都市、視察テーマ、視察機関・施設の例示等）に応じた、行程表、視察の概要、見積書（旅費及び委託料）、食事内容一覧表、独自のサービス、添乗員等経歴、訪問都市における支店・代理店等が分かる資料、緊急時の対応体制などを記載した企画書の提示を求めている。

イ 議員の費用弁償（旅費）及び随行職員の旅費の支出

旅行取扱業者の選定後、議会の議決を経て、議会事務局において支出の手続きが行われている。その後会計室の審査を経て、平成30年6月22日に、旅行取扱業者へ旅費分として5,216,500円（議員8名分の費用弁償（旅費）4,173,200円及び議会事務局職員2名

分の旅費1,043,300円)が支出されている。また同日、海外視察出発日及び最終日の日当として、一人当たり、議員へ13,600円、随行職員へ9,000円(総額126,800円)が支出されている。

ウ 添乗・通訳等に関する業務委託料の支出

旅行取扱業者の選定後、訪問先の視察機関・施設との交渉・調整などを経て、議会事務局において契約手続きが行われ、平成30年6月1日に契約書を取り交わしている。

業務内容は、海外視察全行程における添乗業務、視察先を訪問する際の通訳及びガイド業務、旅行のしおり作成業務、発注者の指定に基づく視察先との事前の連絡調整業務、現地で使用する借上げバスの手配業務、資料及び礼状等翻訳業務、その他発注者と受注者が協議の上決定した業務であり、業務委託期間は平成30年6月1日から同年8月31日までとなっている。

契約額は2,653,650円(消費税及び地方消費税込み)で、業務契約完了後、支出手続き、会計室審査を経て、平成30年9月28日に委託料として全額支出されている。

(5) 海外視察終了後の手続について

市議会において、議員の海外視察に係る報告書の作成等について特段規定されたものはないが、報告書の作成提出は、これまで市議会において慣例的に行われてきた。本件視察においても、平成30年7月4日付で本件視察団団長より同団員宛てに、海外視察報告書の作成についての提出依頼が文書で発せられており、作成された報告書が議会図書館に配架される旨が記されている。本件視察に係る報告書は、平成30年8月24日に冊子で各議員に配布されており、同年9月10日には北九州市議会ホームページに掲載されている。

また、随行職員については、旅行命令に対する復命について(平成9年4月22日北九総人第11号)において、旅行命令権者は職員が出張を終え帰庁した時は7日以内に復命書を提出させ、用務経過等を確認するものとされており、平成30年7月5日に随行職員の復命が行われている。

2 関係職員の陳述の聴取

平成30年12月13日、関係職員として市議会事務局の職員から陳述の聴取を行った。その際、法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認めた。

陳述の概要は、次のとおりである。

- 本件住民監査請求は、議会が議員を派遣する海外視察に関するものであり、最高裁判例が確立されているので、これに沿って判断すべきである。
- すなわち、議会は、普通地方公共団体の議決機関としての機能を適切に果たすため、合理的な必要性がある場合には、裁量権の行使に逸脱又は濫用がない限り、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。
- 本件海外視察の目的は、市政の発展に資する新たな施策の調査研究のために、本市における現在の課題である「環境施策」、「子育て・教育」、「福祉・高齢社会対策」、「都市基盤・国際物流拠点の整備」、「文化・スポーツの振興」などに関する海外の先進事例を調査・視察することである。
- 執行部提案の議案等の審議や審査、議会自らが行う政策立案や政策提言につなげるという点で、この視察目的は、本市議会議員の議会活動に密接に関連しており、合理性を有する。
- 視察先と視察目的の関連性などについては、提出書類の「請求人らの主張に対する説明・意見等」（別紙参照）のとおりである。
- このように、視察目的、視察先などのいずれの観点からも合理性があり、議員の派遣に係る裁量権の行使に逸脱又は濫用があるものとは認められない。
- 「視察がヨーロッパありきであること」については、本件海外視察は、「概ねヨーロッパ・アフリカ地域」の中から、視察先を選定することになっているが、その中で、本市施策における主要なテーマについて先進的な取組を行っている国・都市の中から、旅程・経費の効果・効率をも総合的に勘案して、視察先を選定しているので、請求人らの指摘は当たらない。
- 「実態が観光旅行であったこと」については、海外視察で全行程の中で移動時間が一定程度を占めるのは不可避であり、本件海外視察において視察に充てられる日数は概ね4日間となっているが、その中で8件の視察を行っており、視察先間の都市内移動も加味すれば、決して不自然なものではない。
- また、観光地を巡ったと指摘するが、写真撮影をした程度で、観光した事実はない。加えて、事前研修会を実施しており、このような事前準備をして臨んだ本件海外視察は、単なる観光旅行とは明らかに異なるこ

とから、請求人らの指摘は当たらない。

- 「報告書上どのように有益な視察結果が得られたのか不明であること」については、主観的・抽象的な所感に過ぎず、議員は、視察テーマについて予め情報収集に努め、事前研修会実施のうえ、視察を行い、真剣に報告書作成に取り組んでいる。
- また、海外視察の成果はその活動報告自体にあるのではなく、その後の議会活動に資することにあると考えており、短期的な成果として、派遣議員から、平成30年9月及び12月定例会において、本件海外視察を踏まえた一般質問及び市長質疑が複数行われ、執行部の事業推進が促されており、請求人らの指摘は的を射ないと考える。
- 以上のとおり、返還請求をしないことに違法・不当はないと考えている。
- なお、詳細については、提出書類の「請求人らの主張に対する説明・意見等」（別紙参照）のとおりである。

別表

平成30年度北九州市議会海外視察日程表

年月日（曜日）	発着地・滞在地	内 容
平成30年 6月24日（日）	福岡発 ヘルシンキ着／発 マドリード着	・福岡空港からヘルシンキ（フィンランド）へ ・乗り継いで空路マドリード（スペイン）へ （マドリード泊）
6月25日（月）	マドリード	9:00～ マドリード市役所視察 11:30～ R E E社C E C R E（再生可能エネルギー制御センター）視察 15:30～ プラド美術館施設見学 （マドリード泊）
6月26日（火）	マドリード発 バルセロナ着	・陸路A V Eでバルセロナ（スペイン）へ 16:30～ カタロニア女性研究所視察 （バルセロナ泊）
6月27日（水）	バルセロナ	10:00～ N T T Europe Limited Spain 視察 11:45～ スマートシティ現地視察 15:30～ サグラダファミリア施設見学 （バルセロナ泊）
6月28日（木）	バルセロナ発 ヘルシンキ着	・空路ヘルシンキへ
6月29日（金）	ヘルシンキ	10:00～ 自閉症財団視察 13:00～ リンネコティ財団視察 （ヘルシンキ泊）
6月30日（土）	ヘルシンキ発	10:00～ ケーブルファクトリー視察 ・ヘルシンキから福岡空港へ （機中泊）
7月 1日（日）	福岡着	

第6 監査委員の判断

1 基本的な考え方

議員の派遣については、法第100条第13項の規定により「議会は、議案の審査又は当該普通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。」とされている。

北九州市議会会議規則第157条は、これを受けて、第1項で「法第100条第13項の規定により議員を派遣しようとするときは、議会の議決でこれを決定する。ただし、緊急を要する場合は、議長において議員の派遣を決定することができる。」とし、第2項で「前項の規定により、議員の派遣を決定するに当たっては、派遣の目的、場所、期間その他必要な事項を明らかにしなければならない。」と定めている。

判例においては、「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ときは、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」と解される。しかしながら、その合理的な必要性が認められない場合にまで議員を派遣することが許されないのは当然のことであって、派遣目的が議会の機能を適切に果たすために必要のないものである場合や、行き先や日程等が派遣目的に照らして明らかに不合理である場合に派遣するなど、上記裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときは、議会による議員派遣の決定は違法となると解される（最高裁判所昭和63年3月10日第一小法廷判決・裁判集民事153号491頁、最高裁判所平成9年9月30日第三小法廷判決・裁判集民事185号347頁参照）。以上によれば、議員の派遣として行われた本件海外視察については、議会の調査機能を適切に果たすという議員派遣の趣旨に鑑み、視察の目的が議会の調査機能を適切に果たすために必要のないものである場合や、行き先や日程等が視察目的に照らして明らかに不合理である場合などには、県議会の裁量権の行使に逸脱又は濫用があるものとして、本件派遣決定は違法になると解される」（仙台高等裁判所平成29年10月26日判決。なお、本判決は、平成30年4月13日最高裁判所決定により確定。）とされている。

したがって、海外視察に合理的な必要性があるときは、議会の裁量に委ねられているものの、①視察の目的が議会の調査機能を適切に果たすために明らかに必要性のない場合や、②視察先や日程等が視察目的に照らして関連性や相当性がなく明らかに不合理な場合など、議会の裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときは違法になるとされることから、本件視察がそれ

に当たるか否かについて検討する。

2 視察の合理的な必要性について

請求人は、本件視察は、視察目的との関係で必要な地域、機関等を調査したのではなく、まず、視察先がヨーロッパありきで決められており、議員の職責を果たす上で合理的な必要性があったとはいえないと主張している。

そこで、本件視察に合理的な必要性があるか、上記、①視察目的の必要性と②視察目的との関連性及び相当性について検討する。

(1) 視察目的の必要性

本件視察の目的は、視察決定時に市議会で認められたとおり、海外の先進事例を視察することにより、議員の市政発展のための新たな施策の調査研究に寄与することであり、その視察テーマは、「環境施策」、「子育て・教育」、「福祉・高齢社会対策」、「都市基盤・国際物流拠点の整備」、「文化・スポーツの振興」等とされている。

視察テーマは、本市の基本構想・基本計画である「元気発進！北九州」プランを基に設定しており、本市における現在の課題といえることから、これらのテーマについて海外の先進事例を視察し、市政発展のための新たな施策の調査研究に寄与するという目的は、明らかに必要性のない場合とはいえない。

(2) 視察目的との関連性及び相当性

本件視察に係る旅行取扱業者の選定については、企画コンペ方式で行われているが、その仕様書には、日程、視察都市、視察テーマ及び視察先機関等の例などを示したうえで、具体的な視察先機関・施設等、視察内容の提案を求めている。

先に地域を決めて視察先を決定したとしても、視察先や視察内容が、議会の調査機能を適切に果たすために必要となる情報を得られるのであれば、視察目的に照らして関連性や相当性がなく明らかに不合理な場合とはいえない。

したがって、視察先の選定にあたり、先に地域をヨーロッパと決めていたことをもって、本件視察に合理的な必要性がないとはいえない。

3 視察先や日程と視察目的との関連性及び相当性について

請求人は、7泊8日の旅程のうち、純粋な視察時間はわずか約10時間であることや、旅程の合間に、飲酒を伴った昼食のほか、プラド美術館な

どといった観光地巡りを行い、ブランドショップ巡りまで行っていることからすれば単なる観光目的の視察と言っても過言ではなく、視察目的との関係で合理的な必要性及び相当性がないと主張している。

そこで、まず、上記②のうち、視察先と視察目的との関連性及び相当性について検討する。

(1) マドリード市役所

視察テーマ「環境施策」を視察目的とし、本市の環境施策に役立てるため、国を挙げて再生可能エネルギー活用に取り組んでいるスペインのなかで、マドリード市が国との役割分担を踏まえ、どのような環境施策を展開しているのか、独自施策の効果と課題は何なのかなどについて、同市環境局を調査するものであり、視察目的との関連性が認められる。

また、マドリード市の大気汚染問題や再生可能エネルギーの独自政策等について、ゼネラルディレクター等4名から説明を受けており、視察内容は視察目的に照らして相当であると認められる。

(2) R E E 社 C E C R E

視察テーマ「環境施策」におけるエネルギー施策を視察目的とし、本市の響灘地区洋上風力産業の拠点形成の取組を進めるために、風力発電大国として再生可能エネルギーの活用に取り組んでいるスペインにおいて、再生可能エネルギーを基幹エネルギーとした電力の細かな需給調整を行う役割を担っている R E E 社を調査するものであり、視察目的との関連性が認められる。

また、実際のコントロールパネルと操作状況を見学しながら、リアルタイムで行われている電力需給調整の仕組み等について、R E E 社職員等から説明を受けており、視察内容は視察目的に照らして相当であると認められる。

(3) カタロニア女性研究所

視察テーマ「子育て・教育」の関連テーマとしての「男女共同参画」を視察目的とし、本市の男女共同参画社会実現に向けた今後の展開の参考とするために、女性の人権、権利を護る活動をしている州政府の団体であるカタロニア女性研究所を調査するものであり、視察目的との関連性が認められる。

また、カタロニア州法である「男性からの暴力根絶のための女性の権利に関する法律」の制定や学校、警察、裁判所などに対する組織横断的な協働のコーディネートなど、様々な取組等について、所長等2名から説明を受けており、視察内容は視察目的に照らして相当であると認めら

れる。

(4) NTTヨーロッパ及びスマートシティ現地視察

視察テーマ「都市基盤・国際物流拠点の整備」及び「産業振興と雇用創出」を視察目的とし、本市の「スマートシティ」実現に向けた取組の参考とするために、大規模で先導的な「スマートシティプロジェクト」が進行中であるバルセロナ市において、その先進事例としてNTTヨーロッパへのヒアリング調査及び現地調査をするものであり、視察目的との関連性が認められる。

また、バルセロナ市民の生活向上のための様々なサービス、具体的には、周りの明るさや人の活動に応じて街頭の光量などを自動的あるいは遠隔操作により調整し節電するプログラムなど、22の項目からなる「スマートローカルプログラム」等について、ゼネラルマネージャーから説明を受け、現地を視察しており、視察内容は視察目的に照らして相当であると認められる。

(5) フィンランド自閉症財団及びリンネコティ財団

視察テーマ「福祉・高齢社会対策」を視察目的とし、本市がどのような障害者支援を目指すべきなのか先進都市の課題と対策を学ぶために、自閉症や発達障害者支援、特に自閉症スペクトラムに関して高い専門知識を有し、社会復帰させることに重点を置いたフィンランド自閉症財団と、広く知的障害者支援を行うリンネコティ財団を調査するものであり、視察目的との関連性が認められる。

また、フィンランド自閉症財団ではエグゼクティブディレクター等4名から、またリンネコティ財団でも4名のスタッフから、それぞれの財団の取組や特徴等の説明を受けており、視察内容は視察目的に照らして相当であると認められる。

(6) ケーブルファクトリー

視察テーマ「文化・スポーツの振興」を視察目的とし、工業都市として栄え、産業観光も積極的に行っている本市において、工場等のリノベーション、再利用の参考とするために、ノキアの工場だった建物を再利用し文化施設として再生を果たしているケーブルファクトリーを調査するものであり、視察目的との関連性が認められる。

また、現地ガイドから施設の概要や使用状況などについて説明を受けており、視察内容は視察目的に照らして相当であると認められる。

なお、これらの視察先については、事前研修を行ったうえで視察している。

以上から、視察先すべてについて視察目的との関連性及び視察内容の相当性が認められる。

また、文化施設の観光資源としての側面に注目し、視察テーマ「文化・スポーツの振興」と関連性の認められるプラド美術館及びサグラダファミリアの施設見学を行っているが、これらの見学が、議員の市政発展のための新たな施策の調査研究に寄与するという目的に照らして、関連性や相当性がなく明らかに不合理とまではいえない。

次に、上記②のうち、日程と視察目的との関連性及び相当性について検討する。

視察日程については、前記「第5 監査の結果」の別表「平成30年度北九州市議会海外視察日程表」のとおりであるが、7泊8日の行程中に8件の視察及び2件の施設見学を行っており、移動時間を含めた日程が視察目的に照らして関連性や相当性がなく明らかに不合理とまではいえない。

したがって、本件視察には、市議会の調査機能を適切に果たすために合理的な必要性がないとは認められない。

また、市議会事務局職員からの聴取の結果、スペイン広場及び元老院広場において写真撮影をした程度で、観光地巡りを行ったという事は確認できなかった。

以上から、旅程の合間に飲酒を伴った昼食やブランドショップに立ち寄っていたことをもって、単なる観光目的の視察とまではいえない。

4 視察報告書の妥当性について

請求人は、報告書は、視察先から入手した資料の域を出ないものや、表面的・概括的なものが多く、北九州市の課題に有益な視察結果が得られたのか不明であり、8人もの議員で視察する必要性もなく、本件視察に合理的必要性がないと主張している。

本市議会において、議員の海外視察に係る報告書の作成について義務付けられたものはないが、これまで慣例的に視察終了後には報告書が作成されており、本件視察においても、市政に参考となる事項、市政へ反映するうえでの課題、それぞれの所感等を内容とした194ページの報告書が作成され、議長に提出されている。

しかし、報告書の内容についての評価は、読み手の見方によりそれぞれ異なるものであり、報告書の評価と視察目的の必要性や視察の行き先や日程等の合理性とは別個の問題である。

したがって、報告書の内容がどのようなものであるかによって、直ちに視察に

合理的な必要性がなかったとはいえない。

なお、本件視察の短期的な成果として、派遣議員から、平成30年9月及び12月定例会において、本件視察を踏まえた一般質問及び市長質疑が複数行われている。

5 結論

以上のとおり、本件視察について、議会の裁量権の行使に逸脱又は濫用があるとは認められないため、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件監査請求は、これを棄却する。

第7 監査委員の意見

今回、平成30年度北九州市議会海外視察に係る公金の支出について、住民監査請求があり監査を行ったが、法律や条例、規則に反するものはなかった。

しかしながら、他の地方公共団体では、近年、議員の海外視察費返還請求訴訟が相次ぎ、中には返還請求を一部認める判決も確定しており、より一層、視察の必要性についての説明責任が生じている。

また、視察自体に違法性がないにしても、視察の合間の飲酒を伴った昼食やブランドショッピングなどについては、市民に誤解を与えることのないよう厳に慎むべきである。

本市議会では、今回のテレビ放映などの一連の報道を契機とした、議員の海外視察に対する市民の関心の高まりを受け、隔年実施してきた現行の定期的な海外視察については、来年度以降行わないことを決定している。また、議員の海外視察のあり方については、現在、各会派の幹事長会議で議論を進めているところである。

議会においては、議員を国内や海外に派遣する際には視察先の選定方法を含め、視察の内容に疑念を持たれることのないよう、不断の見直しを行い、これまで以上に、議会の政策立案に資するという視察本来の目的を果たされることを要望する。

請求人らの主張に対する説明・意見等

請求の主旨	説明・意見等
<p>第1 はじめに</p> <p>本件監査請求は、平成30年度北九州市議会議員海外視察(平成30年6月24日～7月1日、視察先はスペイン及びフィンランド、派遣議員8名、同行の市職員2名。以下、「本件視察」という。)にかかる旅費521万6500円及び委託料265万3650円、日当12万6800円(以上合計799万6950円)の支出(事実証明書1「見積書」、同2「支払精算書」、同3「委託契約書」、同4「支払精算書」)に関し、その違法性・不当性を問うものである。</p> <p>第2 違法性・不当性ある海外視察費の支出(判断基準)</p> <p>そもそも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必要な限度で広範な機能を有し、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することができるが、裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときは、議会による議員派遣の決定が違法となる場合がある(最高裁判所第1小法廷昭和63年3月10日判決、最高裁判所第3小法廷平成9年9月30日判決)。</p> <p>換言すれば、議員の海外行政視察が許されるのは、議決機関を構成する議員として、その職責を果たす上で合理的な必要性がある場合に限られるのであって、視察目的が議員の活動との関連で正当性が存在しない場合や、視察目的に合理性があっても、その目的に照らして、派遣計画が相当性を有しない場合等には、裁量権の逸脱又は濫用が認められることになる。そして、派遣計画の相当性については、目的の正当性に関する議会の裁量の広範性と比べると、議会の裁量は制約されていると解するべきであって、視察目的との関連性を議会が積極的に</p>	<p>第1 判断基準について</p> <p>本件住民監査請求は、議会が議員を派遣する海外視察に関するものであるが、このような事案においては、最高裁判例が確立されているため、これに沿って判断すべきである。</p> <p>すなわち、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、裁量権の行使に逸脱又は濫用がない限り、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(地方自治法第100条第13項、北九州市議会会議規則第157条、最高裁第1小法廷昭和63年3月10日判決、最高裁第3小法廷平成9年9月30日判決)。</p> <p>第2 平成30年度北九州市議会海外視察(以下「本件海外視察」という。)に係る裁量権の行使に逸脱又は濫用はないこと</p> <p>1 視察目的の合理性</p> <p>本件海外視察の目的は、市政発展に資する新たな施策の調査研究のために、本市における現在の課題である「環境施策」、「子育て・教育」、「福祉・高齢社会</p>

示すことのできない視察旅行は、相当性を欠くものとして違法であると解される。

請求人らは、上記の判断基準に基づき、本件視察の視察目的に合理性があるとしても、その目的に照らして本件視察に合理的必要性がなく、あるいは派遣計画が相当性を有しておらず、市議会の裁量権の逸脱又は濫用が認められると考える。以下、具体的な理由を述べる。

対策」、「都市基盤・国際物流拠点の整備」、「文化・スポーツの振興」等に関する海外の先進事例を調査・視察することである。

執行部提案の議案等の審議及び審査や、議会自らが行う政策立案や政策提言につながるという点で、この視察目的は、現在の本市議会議員の議会活動に密接に関連しており、合理性を有するものである。

2 視察先と視察目的との関連性等

本件海外視察の訪問先は、次のとおりである。

(1) マドリード市役所（マドリード市）

ア 本市は、経済成長に伴う様々な環境汚染を、市民や企業、大学、行政が協力して克服してきた街である。

快適な都市環境づくりを目指して一体となって協力してきた本市の経験は、新興国の環境問題の解決や循環型社会づくりにも役立てられている。一方、スペインは、国を挙げて再生可能エネルギー活用 of 取組を進めており、首都であり地方自治体であるマドリード市の国との役割分担を踏まえた環境施策の展開、独自施策の効果と課題などについて、本市の環境施策に役立てるため、同市環境局へのヒアリングを行ったものである。

イ 説明者は、環境部門のゼネラルディレクターである JOSE AMADOR 氏を筆頭とする3名の環境コーディネーターで、派遣議員は、マドリード市の大気汚染問題、ディーゼル車問題等についてレクチャーを受けた。また市議会議員の INES SABANES 氏にも同席いただいた。

スペインにおける再生可能エネルギー政策では、電源供給は国がEUの枠組みの中で、主導的に取り組んでおり、他方、マドリード市は市内施設電源の再生可能エネルギー化に

取り組むとともに、独自施策として再生可能エネルギーを主電源とする電力を用いたスマートモビリティ施策を推進することで、大気汚染対策に効果を上げていることをヒアリングすることができた。

スマートモビリティ施策の視点では、上記ヒアリングの結果、各派遣議員は、本市の施策がまだ遅れていると実感し、平成30年9月定例会決算特別委員会において派遣議員の一人が、CO2排出量削減に向けた更なる取組として電気自動車やプラグインハイブリッド車の購入支援について市長質疑を行ったところである。

(2) REE社CECRE (マドリード市)

ア 本市では、響灘沖合に、世界に比肩する日本初の大規模な民間企業による商業用洋上風力発電所を建設し、響灘地区の洋上風力発電産業の集積拠点化を目指す一大プロジェクトに取り組んでいる。

一方、スペインでは、EU諸国の中でもドイツ及びデンマークに並ぶ風力発電大国として、国を挙げて再生可能エネルギー活用に取り組んでおり、国が20%出資した民間送電会社であるREE社が、安定供給が難しいとされる風力などの再生可能エネルギーを基幹エネルギーとして、スペイン全土の電力の細かな需給調整を行う役割を担った結果、風力発電が全発電量のほぼ4割に達するとの情報を予め得ていた。

本市が、地域エネルギー政策の日本におけるリーディング・プロジェクトに位置付けられた響灘地区洋上風力産業の拠点形成の取組を成功に導くためには、議員自らが多くの先進事例に接し、学ぶことが必要であるため、視察テーマ「環境施策」におけるエネルギー施策の視察先とし

て決定したものである。

イ 派遣議員は、実際のコントロールパネルと操作状況を見学しながら、R E E社職員や実際に操作を行う技術者などから電力需給調整の仕組み等について説明を受けた。

視察の結果、派遣議員は、発電量の不安定な再生可能エネルギーを基幹エネルギーとして優先利用し、電力供給の安定性を確保するには、スペインのように全ての電力ネットワークの統合されたコントロールセンターの設置による調整制御が不可欠であることを実感した。

本市の響灘地区洋上風力発電事業における採算性や安定性の確保には、段階的になるとしても、近隣市町村、県及び国等との広域的な連携が極めて重要であるといった課題認識の契機となり、今後、洋上風力発電産業の集積拠点化に関して、議員による新たな政策立案や政策提言、執行部提案の政策審議の活性化等の礎となるものである。

(3) カタロニア女性研究所 (バルセロナ市)

ア 本市では、平成14年に「北九州市男女共同参画社会の形成の推進に関する条例」を制定し、男女共同参画社会の実現を市政の重要課題と位置付け、取り組みを進めている。市役所内の女性活躍は着実に進展しつつあるが、自治会組織など地域全体に目を向けると、まだ道半ばの印象である。

一方、スペインでは、1980年代以降、男女平等を柱とする民主化路線に急激に舵を切り、世界経済フォーラムが発表した各国の男女格差を測るジェンダー・ギャップ指数(GGI)では、日本より高位を維持している。

急速な女性参画推進の過程では、

多くの課題とその打開策が顕在化したと想定され、本市の男女共同参画社会実現に向けた今後の展開に参考となることから、「子育て・教育」の関連テーマとして「男女共同参画」を取り上げ、視察先と決定したものである。

イ 説明者は、所長の NURIA BALADA CARDONA 氏と研究所の女性職員であり、カタロニア州法である「男性からの暴力根絶のための女性の権利に関する法律」の制定や学校・警察・裁判所などに対する組織横断的な協働のコーディネートなど、様々な取組等についてレクチャーを受けた。

視察の結果、様々な組織の女性参画率を高めるために、市役所が自らの目標値を定め、先導的かつ着実に実現していくことはもとより、民間企業や自治会組織などが女性参画率を向上させられない原因を突き止め、この解消を図る施策を実施するとともに、女性参画率を更に向上させたいと考えるようなインセンティブの提供についてもじっくり検討する必要があることが実感された。

なお、視察の短期的な成果として、平成30年9月定例会本会議において派遣議員の一人が、女性活躍とワーク・ライフ・バランスの推進について一般質問を行ったところである。

(4) NTTヨーロッパ及びスマートシティ現地視察（バルセロナ市）

ア 本市では、「スマートシティ」を実現すべく、シティバイクの導入、自動運転技術を活用した地域密着型モビリティの社会実証・実用化に向けた連携（スマートモビリティ）、北九州スマートコミュニティ創造事業や城野ゼロ・カーボン先進街区などのエネルギーマネジメント（スマート

エネルギー) といった取組が各所管部署で個別に行われている。

一方、バルセロナ市では、2000年から大規模で先導的な「スマートシティプロジェクト」が進行中であり、Wi-Fi を都市の共通基盤として、市民サービスや生活の変革、新たなイノベーションの創出、オープンデータの民間企業への活用促進などを通じて産業の活性化や雇用の拡大などにつなげている。そのプロジェクトは全世界から注目されていることから、本市の「スマートシティ」実現に向けた取組の参考とするため、「都市基盤・国際物流拠点の整備」及び「産業振興と雇用創出」の先進事例としてNTTヨーロッパへのヒアリング及びスマートシティであるバルセロナ市の実態調査を計画したものである。

イ 説明者は、ゼネラルマネージャーの DAVID CUESTA 氏で、バルセロナ市における市民の生活向上のための様々なサービス、具体的には22の項目からなる「スマートローカルプログラム」のうち、代表的なものを抽出して説明を受けた。

また、「スマートシティ」の取組が各地で起こり始め、各地でバラバラだった「スマートシティ」の方向性が徐々に収斂していき、同一コンセプトで進めるようになった経緯についてもヒアリングすることができた。

その中心的な役割を担ったバルセロナ市では、毎年、「スマートシティ」の世界大会が開催されている。

視察の結果、環境首都である本市が、「スマートシティ」を掲げ取り組むことは、都市のブランド戦略としても有効だが、「スマートシティ」は、センサーやWi-Fi ネットワーク、クラウドコンピューティングといった情報共通基盤の上に構築された、交

通、エネルギー、健康、コミュニティといった様々な分野のサービスを提供するものであるため、それを本市で実現するには、全庁的で強力な推進体制と民間投資を促す戦略が必要だとの実感が議員に生まれた。

また、バルセロナ市内の現地調査の結果、設備の導入箇所が限定的で、故障中のものもあり、未だ、実証実験の域を出ていない印象はあるものの、観光都市として賑わうバルセロナ市の「スマートシティ」という都市コンセプトによる取組は、世界的な大会が毎年開催されることをとってみても、都市のブランド戦略としては成功と言えるのではないかとこの所感もあった。

さらに、本市では、平成29年12月に官民データ活用推進基本条例が議員提案により成立しているが、「スマートシティ」の情報共通基盤が実現できれば、行政は新たに多くのデータを取得することができ、また、その一部をオープンデータとして民間事業者に活用させることで、新たな市民向けのサービスを創出するという循環も期待できるのではないかとこの所感も派遣議員から報告されている。

なお本件についても、本年9月定例会決算特別委員会において、派遣議員の一人がスマートシティ拡大を踏まえた産業振興の取組について市長質疑を行っている。

また本年12月定例会本会議でも、派遣議員の一人がICTを活用したまちづくりについて一般質問を行っている。

(5) フィンランド自閉症財団及びリンネコティ財団（ヘルシンキ市）

ア 本市在住の障害者数は、平成29年3月末現在76,395人で、その内訳は、身体障害者50,636人、知的

障害者 10、520 人、精神障害者 15、239 人である。本市では、全国に先駆けて身体障害者福祉モデル都市宣言を行うなど、障害者が地域社会の一員として自ら望む生活ができるよう、率先して障害者支援に取り組んでいる。

平成 29 年 12 月には、市議会が、「障害を理由とする差別をなくし誰もが共に生きる北九州市づくりに関する条例」を全会一致で可決し、市民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に向けて取り組んでいくことを確認したところである。

一方、フィンランドは、社会福祉分野の先進地域として知られ、2015 年度時点の租税負担率と社会保障負担率を足した国民負担率は 63.7%で、OECD 加盟 35 カ国中 8 位の国である（日本は 42.6%で 26 位）。普遍的な社会保障を基本としており、社会福祉や保健サービスは誰でも公平に享受でき、その費用は無料か、非常に低廉に設定されている。

本市が、障害者や障害福祉関係予算の増加という傾向の中で、どのような障害者支援を目指すべきなのか、先進都市の課題と対策に学ぶ必要性を感じ、視察テーマ「福祉・高齢社会対策」の視察先として、自閉症や発達障害者支援、特に自閉症スペクトラムに関して高い専門知識を有し、社会復帰させることに重点を置いた自閉症財団と広く知的障害者支援を行うリンネコティ財団の二つを計画したものである。

イ 説明者はそれぞれ、自閉症財団では、CEO の TIMO HEISKALA 氏とエグゼクティブディレクターの ORJO PATTINIEMI 氏他 2 名のスタッフから、またリンネコティ財団では、

JAANA LAAKSONEN 氏他 3名のスタッフから、それぞれの財団の取組や特徴などを説明していただいた。

視察の結果、自閉症財団は比較的
社会復帰が近いと思われる自閉症患者を主な支援対象としているためか、施設内も非常に自由で明るい雰囲気であったことから、支援を特定の症状の患者に特化することで多様な支援環境を提供できることが派遣議員の中で実感された。

一方、リンネコティ財団では、自閉症財団と比較して、より重度と思われる知的障害者、特に多くは子どもを支援対象としており、スタッフによる管理が徹底され、隔絶された施設であった。

フィンランド政府は、「直接的な一律の支援から、社会の一員として間接支援に」という方針を掲げている。自閉症財団からは、この方針に基づく施策の推進が、社会全体で負担するコストも低減させるという説明があった。この施策の推進が患者のニーズに沿う様々な障害者支援団体やサービス形態を生じさせているのか、またリンネコティ財団の施設内の重度知的障害の子どもたちを社会の一員として間接支援で受け入れることが果たして可能なのか、本市の施策に反映するため引き続きフィンランドの障害者支援の動向について情報収集・分析していく必要があると感じた議員もいた。

なお本件についても、本年12月定例会本会議において派遣議員の一人が、自閉症及び発達障害の取組について一般質問を行ったところである。

(6) ケーブルファクトリー（ヘルシンキ市）

ア 本市は「北九州市文化振興計画」を掲げ、文化芸術の持つ力を地域経

済、教育、福祉などに生かし、創造的なまちづくりを進めることとしており、2020年の「東アジア文化都市」開催に向けて、現在取り組んでいるところである。

欧州では、「文化創造都市」の取組に早くから力を入れており、都市の再活性化戦略として文化政策が位置付けられるケースが多く、中でも、EUが加盟国の都市を選び、一年間にわたり集中的に各種の文化事業を展開する「欧州文化都市」の取組では、文化的な発展のみならず、観光客誘致など経済的効果も大きい。

ヘルシンキ市は、2000年に「欧州文化都市」を開催しており、ビジネスとしての文化芸術の取組の拡大や大規模な芸術フェスティバルの継続開催などの効果が顕れている。今回、視察テーマ「文化・スポーツの振興」の視察先とした「ケーブルファクトリー」は、ノキアの工場だった建物を再利用したもので、今では年間を通して様々なイベントや展示会、マーケット、フェスティバルなどを開催する文化施設として再生を果たしている。

工業都市として栄え、産業観光も積極的に行っている本市において、工場等のリノベーション、再利用の側面からも興味深い先進事例と考え視察先に選択した。

イ 視察の結果、ヘルシンキ市の、若者を中心に文化芸術の街として盛り上げようとする姿勢がよく理解でき、本市の空き工場対策の観点からも、若手クリエイター、アーティストなど文化の担い手支援の観点からも有効だと感じた議員がいた。

また、本市のクリエイターやデザイナーの育成支援の拠点として、「北九州市漫画ミュージアム」をさらに活躍させ、保存しつつ、生きた形で未来に伝え、次世代の子ども達の感

<p>第3 本件視察に必要性及び相当性が認められないこと</p> <p>1 視察先がヨーロッパありきであること</p> <p>前述のように、議員の海外行政視察が許されるのは、議決機関を構成する議員として、その職責を果たす上で合理的な必要性がある場合に限られる。したがって、公費を使って海外視察を行う以上は、まず視察の必要性が検討され、その必要性を満たしうる地域・機関等を調査しなければならない。</p> <p>しかし、北九州市議会は、「議会の海外視察に関する申し合わせ」（事実証明書5「申し合わせ」。以下「本件申し合わせ」という。）を定め、その中で視察回数及び視察地域については、「任期中（4年間）、平成29年度及び31年度の2回行うものとし、各年度別の視察地域は別紙のとおり3つのブロックに分け、次の順序で視察する。」、平成29年度は「Aブロック」、平成31年度は「B又はCブロック」、左記「Aブロック」は概ねヨーロッパ地域を指すものとされ、市議会事務局はこのような定めに基づき、謂わば恒例行事として、先行して行き先を決め、その後に視察の提案を行っており、調査項目より先に派遣場所が決定されているのが実態であった。かか</p>	<p>性教育につなげていかなければならないと感じた議員もおり、本件についても、今後の議会活動における活発な政策審議が期待される。</p> <p>3 小括</p> <p>このように、本件海外視察については、視察目的、視察先等のいずれの観点からも合理性が認められるのであるから、議員の派遣に係る裁量の行使に逸脱又は濫用があるものとは認められない。</p> <p>第3 請求人らの指摘</p> <p>1 視察先がヨーロッパありきであるとの指摘について</p> <p>請求人らは、平成29年3月21日の代表者会議において、今任期の「議員の海外視察に関する申し合わせ」を定めており、その中で視察地域について、平成29年度は「Aブロック」、平成31年度「B又はCブロック」としている（請求人提出事実証明書5別紙）ことをもって、「調査項目より先に派遣場所が決定されている」などと指摘している。</p> <p>これについて、「Aブロック」とは概ねヨーロッパ・アフリカ地域を指し、「B又はCブロック」とは、概ねアメリカ・アジア・オセアニア地域を指しているが、これは、世界地図を二分した片方を単に指定したものであり、視察先に地域的偏りが生じないよう最小限の地理的区分けを行っているに過ぎない。</p> <p>その中で、「平成30年度市議会議員海外視察団」では、ヨーロッパ地域において、本市施策における主要なテーマである「環境」、「子育て」、「教育」、「福祉」、「高齢社会対策」、「都市基盤」、「国際物流拠点」、「文化」、「スポーツ」等との関連で先進的な取組を行っている国・都市の中から、旅程・経費の効果・効率をも総合的に勘案して視察先を選定したものである。</p> <p>したがって、請求人らの指摘は当たらな</p>
--	--

る実態からすれば、本件視察は、視察目的との関係で必要な地域、機関等を調査したのではなく、まず、視察先がヨーロッパありきで決められた地域、機関であったというべきである。このような視察目的との関係での検討に先立って、すでに地域、機関が決められているという手法は、市議会の議決機関としての権限とは関連性のないものであり、当然のことながら、このような手法により視察先を決定した本件視察には、議員の職責を果たす上で合理的な必要性があったとはいえない。

実際にバルセロナのスマートシティの視察について、派遣された市議からは未だ実証実験の域を出ていないとの報告もなされており、視察先の検討に関する不十分性が見られる（事実証明書6「報告書」）。

2 実態が観光旅行であったこと

議員の海外行政視察が許されるのは、議決機関を構成する議員として、その職責を果たす上で合理的な必要性がある場合であるから、視察の日程は視察目的との関係で合理的な必要性が認められるものでなければならない。

しかし、本件視察は、その7泊8日の旅程（事実証明書7「第3回打合せ会資料」）のうち、純粋な視察時間はわずか約10時間であり、スペイン国内やスペイン・フィンランド間の移動に多くの時間を要したことを考慮しても余りにも少ない視察時間である。

また、観点を変えれば、そのような移動時間に多くを費やさざるをえない地域及び国、都市、機関を選定したこと自体にそもそも市民が納得できるような合理性は認められないというべきである。

い。

なお、請求人らが指摘する「バルセロナのスマートシティの視察について、未だ実証実験の域を出ていないとする派遣議員の感想」についても、それは「世界のスマートシティの最先端であるバルセロナ市においても実証実験の域を出ていない」という趣旨である。すなわち、このような感想は、ネットワークのプラットフォームを構築したNTTヨーロッパからつぶさにプロジェクトの内容を聞き取り、更にバルセロナ市在住の現地ガイドから市民目線での話を聞き、現地で実物を確認して初めて言及したからこそ「実証実験の域を出ていない」と思えるのであって、今後の本市のスマートシティの取組みを進めて行く上で、今回の視察の必要性を裏付けるものである。

2 実態が観光旅行であるとの指摘について

(1) 請求人らは、「視察時間が短い、移動時間が多い」などと主張して、本件海外視察の実態が観光であると指摘している。

しかし、海外視察においては、全行程の中で移動時間が一定程度を占めるのは不可避である。移動時間が多いことを理由に本件海外視察を観光旅行というのであれば、自治体の行う海外視察はすべて観光旅行となってしまう、その結論の不当性は明白である。

本件海外視察においても、7泊8日の行程のうち、1日目（6月24日）、7日目（6月30日）午後、8日目（7月1日）は、日本からヨーロッパ地域に海外視察に行くためには必要な航空機等の往復に要する日数である。これにスペイン国内の都市間（マドリード市 - バルセロナ市）移動及びスペイン・フィンランド間の移動を加えた移動日数を除けば、視

さらに、旅程の合間には、多くの時間を費やして飲酒を伴った昼食をとるほか、プラド美術館、スペイン広場、サグラダファミリアなどといった観光地巡りを行い、ブランドショップ巡りまで行っている。旅行会社を選定する企画コンペ段階の資料（事実証明書8ご日程表）によれば、議員たちは、さらにマドリードの王宮、バトリョ邸、ミラ邸、グエル公園、サン・パウ病院、モンジュイックの丘（以上、スペイン国内）、ヘルシンキ大聖堂、元老院広場、シベリウス公園、ウスペンスキー教会、テンペリアウオキ教会（以上、フィンランド国内）などの観光地まで巡った可能性も高く、これらの観光地巡りの総時間は視察時間に匹敵、ないしは超えているものと推察される。なお、飲酒については、本視察の問題が発覚した後、市議会議長名で公務中の飲酒は止めるようにとの通達が出ているが、かかる措置は海外視察一般の実態が観光であることを如実に表している。

以上のような視察の具体的な日程からすれば単なる観光目的の視察と言っても過言ではなく、視察目的との関係で合理的な必要性及び相当性がない。

視察に充てられる日数は4日間となる。その中で、本件海外視察では8件の視察を行っている。これは、概ね午前・午後11件ずつ視察したこととなるのであり、視察先間の移動も加味すれば、不自然なものではない。

このような行程であったことをもって、本件海外視察が観光であったなどと言えるものでないことは明らかである。

- (2) 請求人らは、マドリード王宮、バトリョ邸、ミラ邸、グエル公園、サン・パウ病院、モンジュイックの丘、ヘルシンキ大聖堂、元老院広場、シベリウス公園、ウスペンスキー教会、テンペリアウオキ教会などの観光地を巡ったなどと指摘しているが、近くに立ち寄った1か所で写真撮影をした程度で、それらの場所を観光した事実はない。

また、プラド美術館とサグラダファミリアについては、視察テーマ「文化・スポーツの振興」において、文化施設等の観光資源の側面に注目し、施設見学することにしたものである（「施設見学」であって「観光」ではない。）。

なお、飲酒については、議会においても不適切であったとされているが、前述の視察目的や視察内容にかかわらず、それだけをもって本件海外視察が実態として観光であったと評価されるものではない。

- (3) 本件海外視察においては、出発の2週間前の平成30年6月11日、各視察先での視察内容に関連する業務を本市の市長部局で担う課長級職員らを講師とする事前研修会を実施している。

具体的には、参加する議員に対し、環境施策等については環境局温暖化対策課長及び地域エネルギー推進課長、女性の参画については総務局女性活躍推進課長及び男女共同参画推進課長、IoTの活用については都市計画課長、知的・発達障害者、自閉症の方へのサービスについて

<p>3 報告書上どのように有益な視察結果が得られたのか不明であること</p> <p>派遣された議員が視察後に作成する報告書は、調査目的に沿った視察の内容を文書によって記録化し、市議会における議決に先立つ審議の際に参考とするなどの重要な意義を有する。</p> <p>しかしながら、本件視察に関する報告書（事実証明書6「報告書」）は、視察先から入手した資料の域を出ないものや、表面的・概括的なものが多く、北九州市の課題との関係でどのように有益な視察結果が得られたのか不明である。また、報告書の内容が入手した資料の域を出ないものや、表面的・概括的なものであるならば、8人もの議員で視察する必要性もない。</p> <p>このような報告書の内容は、議員が本件視察において市議会事務局の設定した日程をただ漫然と消化したに過ぎず、本件視察に合理的必要性がないことを示している。なお、かかる報告書は当初市民に公開される予定がなく、視察後、一部報道機関からの指摘を受けてようやく市のホームページで公開されるに至ったものであることを付言する。</p>	<p>は保健福祉局精神保健福祉課長、文化政策については市民文化スポーツ局文化創造都市推進担当課長が、それぞれ本市の施策や現状に関する研修を行っている。</p> <p>このような事前準備をして臨んだ本件海外視察は、単なる観光旅行とは明らかに異なるものである。</p> <p>(4) 以上のことから、今回の海外視察について「実態が観光旅行である」という指摘は当たらない。</p> <p>3 報告書上どのように有益な視察結果が得られたのか不明であるとの指摘について</p> <p>(1) 請求人らは、視察後に作成される報告書について、「視察先から入手した資料の域を出ないものや、表面的・概括的なものが多く、北九州市の課題との関係でどのような視察結果が得られたのか不明である」と指摘している。</p> <p>しかし、そもそも、「視察先から入手した資料の域を出ない」や「表面的・概括的なものが多い」などという評価は主観的・抽象的な所感に過ぎない。</p> <p>(2) 議員は、視察テーマについて予めインターネットや書籍による情報収集や前述の事前研修会等を通じて準備を進め、具体的な本市の課題を踏まえた視察を行い、真剣に報告書作成に取り組んでいる。</p> <p>(3) また、報告書の表現の優劣のみをもって本件海外視察の評価をすることはできない。</p> <p>報告書の作成は、一連の本件海外視察にかかわる最後の事務ではあるが、本件海外視察の成果はその活動報告自体にあるのではなく、その後の議会活動に資することにあるのであって、そうした本質を抜きに、報告書だけから本件海外視察を「ただ漫然と消化したに過ぎないこと表れ」などと評されるいわれはない。</p> <p>実際、今回の海外視察に関して言えば、</p>
--	---

短期的な成果としては、派遣議員から、平成30年9月定例会本会議において、カタロニア女性研究所の取組を参考に「女性活躍とワーク・ライフ・バランスの推進」について、また、同定例会決算特別委員会において、NTTヨーロッパの説明及びスマートシティ現地視察を参考に「スマートシティ拡大を踏まえた産業振興の取り組みについて」、プラド美術館の施設見学を踏まえた「文化・芸術を資源とした観光施策について」、マドリード市役所の環境政策を参考に「CO2排出量削減に向けた更なる取り組みについて」一般質問及び市長質疑が行われた。

また12月定例会本会議においても、バルセロナ市の取組を参考に「ICTを活用したまちづくりについて」、フィンランド自閉症財団の取組を参考に「自閉症及び発達障害（アスペルガー症候群）について」一般質問が行われ、執行部の事業推進が促されたところである。

さらに、中期・長期的には、REE社の再生可能エネルギーコントロールセンター（CECRE）の視察が本市響灘地区における洋上風力発電産業の集積拠点化を目指すプロジェクトの推進において、また、高福祉国家であるフィンランドの自閉症財団及びリンネコティ財団の障害者福祉施設の視察は、全国に先駆けて身体障害者福祉モデル都市宣言を行った本市の今後の障害者福祉事業において、新たな政策立案・政策提言や執行部提案の政策審議の活性化などに貢献することが期待されている。

(4) このように、本件海外視察の成果は報告書の記載にとどまるものではないから、報告書の表現を主観的にとらえて本件海外視察の意義を批判する請求人らの上記指摘は的を射ないものである。

4 まとめ

以上から、本件視察は、視察先がヨーロッパありきであり、実態が観光旅行であったこと、報告書上どのように有益な視察結果が得られたのか不明であること等から、視察目的に照らし、本件視察には合理的必要性がないことは明らかであり、市議会の裁量権に逸脱又は濫用が認められる。

今般、市民オンブズマン北九州では、街頭で北九州市民を対象に、「公金を使う市議の海外視察旅行を認めますか？」との問いかけでシール投票を行ったところ、「認める」が4人、「わからない」が11人、「認めない」が175人であった。本件視察を含む市議の海外視察一般に関する市民の関心は高いだけでなく、強い反対の意思が示されている。このような市民の声に正面から応える監査を切望する次第である。

第4 議員の不当利得と北九州市の損害

市議会の裁量権に逸脱又は濫用が認められる海外視察の場合、当該視察のために支出された費用は違法な支出であり、その支出（旅費、日当、委託料）は市にとっては損害である。

そして視察により便益を受けた各議員には利得が認められ、かかる各議員の利得と市の損害との間には相当因果関係が認められる。なお、同行した市職員分の旅費、日当、委託料についても、当該職員が各議員のフォローのために同行したことからすれば、各議員に割り付ける形で利得が生じていると解される。

よって、支出された公金に相当する各議員の利得について、市は、各議員に対して市への返還を求めなければならない。

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

4 結語

以上のとおり、本件海外視察は、本市議会が、議決機関として、その機能を適切に果たすための合理的な必要性に基づき議員を派遣したものであり、裁量権の行使に逸脱又は濫用が認められるものではない。

また、請求人らの主張する「視察目的が議員活動との関連で正当性が存在しない場合」や「視察目的に合理性があっても、その目的に照らして、派遣計画が相当性を有しない場合」にも当たらないことは明らかである。

よって、本件海外視察は適法であり、監査請求書別紙議員目録記載の各議員に対して本件海外視察に関する支出に係る金員を返還請求する義務はない。