

請求人 様

青森市監査委員 山 形 博
同 吉 田 柳一郎
同 里 村 誠 悦
同 中 村 節 雄

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 28 年 12 月 9 日に地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき提出された「青森市職員措置請求書」に係る監査の結果は次のとおりであるので、同条第 4 項の規定により通知いたします。

記

第 1 請求の受理

平成 28 年 12 月 9 日に提出のあった「青森市職員措置請求書」は、同日收受し、所定の法定要件を具備しているか否かを審査したところ、請求書の調製に一部不備な点が認められたため、同年 12 月 19 日に請求人に対し書面による補正を求めた。その後、同年 12 月 27 日に補正書の提出があり、当該請求書を平成 29 年 1 月 4 日に受理した。

第 2 請求の要旨

ア. 誰が（請求の対象職員）

(1) 平成 27 年度経済部観光課の A 課長、B 主査及び C 主査（職名は平成 27 年度のもの）（以下「A 課長等」という。）は職務に専念する義務の免除の承認を得ることなく他団体及び民間企業の業務に従事した。（資料 4-1, 4-2）

イ. いつ、どのような財務会計上の行為を行ったのか。

(1) 津軽伝統芸能まちなか元気誘客事業実行委員会（以下「誘客実行委員会」という。）は、平成 27 年 12 月 13 日東京都世田谷区で「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」（資料 1「復命書（あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷）。以下「本件事業」という。）を実施した。A 課長及び B 主査は平成 27 年 12 月 12 日から同月 13 日までの 2 日間、C 主査は平成 27 年 12 月 11 日から同月 14 日までの 4 日間の出張命令が出ているが、旅費は全額

株式会社D社（以下「D社」という。）が負担している（資料2-1、2-2、2-3）（資料4-1、4-2）。

- (2) 本件事業は青森市からの負担金をもとに誘客実行委員会が「D社」と「津軽笑っせ劇場東京公演業務委託契約書」（資料3。以下「本件契約」という。）を取り交わし実施したものである。
- (3) 誘客実行委員会は青森市に密接関連する事業を実施するために設立された他団体である。「D社」は青森市とは直接関係のない純然たる民間企業である。
- (4) 青森市職員がその職務以外の業務に従事する場合は職務に専念する義務の免除の承認を得ることが必要であるが（地方公務員法第35条、職務に専念する義務の特例に関する条例（以下「職専免条例」という。）及び職務に専念する義務の特例に関する取扱い要綱）、A課長等は職務に専念する義務の免除の承認を得ることなく、誘客実行委員会及び誘客実行委員会から本件事業に係る業務を受託した「D社」の業務に従事するために東京都世田谷区に出張した。A課長等はその主張期間中は青森市職員としての職務に従事しなかったため、青森市職員の給与に関する条例第19条の規定に基づき給与を減額支給されるべきであるにもかかわらず、減額されることなく平成27年12月分給与の支払いを受けたことは違法である。なお、A課長及びB主査は平成27年12月12日から同月13日までの2日間、C主査は平成27年12月11日から同月14日までの4日間東京都世田谷区に出張したが、この出張に係る業務は誘客実行委員会がD社に委託した業務に含まれていることは資料5-2の支出欄の旅費・宿泊費の備考欄（市スタッフ4人*6万円）からも明らかである。

ウ. その行為は、どのような理由で違法・不当なのか。

- (1) 青森市の職員がその職務以外の業務に従事する場合はあらかじめ任命権者の承認を得ることが必要であるが、A課長等は任命権者の承認を得ることなく誘客実行委員会及び「D社」の業務に従事したが、この行為は地方公務員法第35条及び職専免条例第2条に違反する。違法である。

なお、「誘客実行委員会の活動が青森市の実施する事業に関するものであること、又、青森市の関与の実態から誘客実行委員会が青森市から独立した存在ではない」ので職専免条例第2条の承認を得る必要はないとの主張をするむきがあるが、これは職務に専念する義務の免除の承認基準に合致しているため、承認を得る必要はないとの誤解に基づくものではないかと思う。もしそうだとすればこれは間違った考え方である。誘客実行委員会は確かに青森市と密接関連する事業を営む団体ではあるが、D社との本件契約の当事者になっていることから、誘客実行委員会は経済的に青森市から独立した団体であり、誘客実行委員会の業務に従事する場合は、職専免条例第2条の承認を必要とするものである。もし誘客実行委員会が青森市から独立した存在ではなく青森市そのものであり職務に専念する義務の免除の承認を必要としないと主張するのであれば、本件契約に当たっ

ては青森市の財務規則に従うべきであり、契約金額（委託料）が6,576,400円である本件契約を随意契約とすることは青森市の財務規則に違反する行為であり、誘客実行委員会は違法行為をしていることになる。誘客実行委員会といえども職専免条例第2条の承認を必要とするものである。民間企業たるD社の業務に従事する場合には職専免条例第2条の承認を必要とすることは論を俟たない。

エ. その結果、どのような損害が市に生じているのか。

(1) A課長等は与えられた青森市職員としての職務に従事せずに、誘客実行委員会及び「D社」の業務である本件事業に従事したにも関わらず、青森市から給与の支給を受けている。A課長等が青森市の職務に従事していない期間は給与の支給を受ける権利がないにも関わらず支給を受けている給与分が青森市の損害である。

オ. どのような措置を請求するのか。

(1) A課長等は職専免条例第2条に規定する職務に専念する義務の免除の承認を任命権者から得ることなく勤務をしなかったのであるから、青森市職員の給与に関する条例第19条の規定により任命権者たる青森市長はA課長等に対して勤務しなかった期間に相当する期間の給与の返還を求めべきである。

(2) 勤務をしない期間は、A課長及びB主査は平成27年12月12日から同月13日までの2日、C主査は平成27年12月11日から同月14日までの4日間。

(3) 本来はA課長等それぞれの返還額を「どのような措置を請求するのか」に記載するべきなのですが、A課長は個人情報であることを理由に給料等を教えてくれませんでしたので、請求人において返還額を算定することはできませんでした。B主査及びC主査には給与等の額については質問しませんでした。それは課長が拒否したことを部下職員が行うとは思えなかったからです。

(4) もし、A課長等が青森市職員として勤務したと主張するのであれば、A課長等の東京への旅行命令に係る旅費を「D社」が負担していることとの整合が取れなくなります。そもそも、青森市長が民間企業たる「D社」に青森市職員の旅費を強制的に負担させたことが間違いです。

〔請求の要旨に添付された事実を証する書面〕

資料1 復命書（あおり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷）

資料2-1 旅行命令（依頼）書〔A課長〕

【用務】「あおり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」

イベント従事

資料2-2 旅行命令（依頼）書〔B主査〕

資料2-3 旅行命令（依頼）書〔C主査〕

資料3 津軽笑っせ劇場東京公演業務委託契約書

- 資料 4 - 1 依頼書(平成 28 年 12 月 21 日付け 請求人から観光課長宛)
- 資料 4 - 2 回答書(平成 28 年 12 月 26 日付け 観光課長から請求人宛)
- 資料 5 - 1 平成 26 年度 3 月補正歳出予算内示書
(シティプロモーション推進事業分事業負担金)
- 資料 5 - 2 「津軽笑っせグルめ～劇場」概要

第 3 監査の実施

本件請求について、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。)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 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第 242 条第 6 項の規定により、平成 29 年 1 月 12 日に証拠の提出及び陳述の機会を付与した。

なお、同日、新たな証拠の提出はなかった。

2 監査対象部局に対する事情聴取

津軽伝統芸能まちなか元気誘客事業実行委員会(以下「誘客事業実行委員会」という。)の事務局である経済部観光課(以下「観光課」という。)を監査対象部局とし、関連する資料、その他証拠書類等必要な資料の提出を求めるとともに、本件請求について、平成 29 年 1 月 23 日に事情聴取を行った。

その主な内容は以下のとおりである。

- (1) 誘客事業実行委員会が平成 27 年 12 月 13 日に開催した「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」の概要
- (2) 旅行命令を受けていた平成 27 年 12 月 12 日から同月 13 日までの間の A 課長及び B 主査が従事した業務内容
- (3) 旅行命令を受けていた平成 27 年 12 月 11 日から同月 14 日までの間の C 主査が従事した業務内容
- (4) 上記業務内容と誘客事業実行委員会及び D 社との関連

3 監査対象事項

請求人は、誘客事業実行委員会が D 社に委託し、平成 27 年 12 月 13 日に東京都で実施した「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」の業務に観光課の A 課長、B 主査及び C 主査(職名は平成 27 年度のもの)(以下「A 課長ら」という。)が職務に専念する義務の免除の承認を得ることなく従事したことについて、これは他団体及び民間企業の業務であり、青森市(以下「市」という。)の事務ではないので、当該従事した期間に係る給与の返還を青森市長が求めるよう請求している。

そこで、本請求の趣旨から、誘客事業実行委員会が実施した「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」の業務にA課長らが従事した期間に係る給与の支給が違法又は不当な公金の支出に当たるかを監査の対象項目とした。

第4 監査の結果

1 事実関係

(1) 誘客事業実行委員会について

誘客事業実行委員会は、市が「津軽笑っせ劇場」を実施するに当たり、当該事業の実施手法として実行委員会方式によることとし、青森商工会議所及び公益社団法人青森観光コンベンション協会に参画を呼び掛け、賛同を得て組織された団体である。

組織は実行委員長に青森市経済部長（現在は、青森市経済部理事）、副実行委員長に青森商工会議所常務理事を充てているほか、市職員や民間団体等の役職を有する委員で構成され、その事務を処理するため、事務局を観光課に置いている。

また、誘客事業実行委員会における事業費は、「津軽笑っせ劇場」の入場料収入と預金利息のほか、経費の不足分を市からの負担金で賄っており、毎年度、事業収支に係る会計処理を行っている。

(2) 「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」について

① 本件請求の対象となった「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」は、平成28年3月26日の北海道新幹線新函館北斗駅開業や青森県・函館デスティネーションキャンペーンに向けたプロモーションの一環として、「津軽笑っせ劇場」と「あおもりの食」をコラボレーションしたイベントを首都圏で開催することで市の魅力をPRし、更なる観光誘客を図ることを目的に、その実施に当たり誘客事業実行委員会がD社と委託契約を締結し、平成27年12月13日（日）に開催されたものである。

② 事業内容は以下のとおりであった。

○津軽笑っせ劇場ステージ4公演

（開催場所：東京都世田谷区玉川区民会館ホール）

○青森市物産市、青森市観光PRコーナー

（開催場所：同上）

○津軽三味線ランチL I V E

（開催場所：東京都世田谷区玉川区民会館集会室）

③ A課長らが従事した内容は、以下のとおりであった。

A課長

○平成27年12月12日

- ・イベントへの誘客を図るためのチラシ配布
- ・観光PRブース、物産展ブース設置、控え室造作

○平成 27 年 12 月 13 日

- ・会場内人員整理、来場者対応、イベント実施補助

B 主査

○平成 27 年 12 月 12 日

- ・イベントへの誘客を図るためのチラシ配布
- ・観光PRブース、物産展ブース設置、控え室造作

○平成 27 年 12 月 13 日

- ・三味線ランチLIVE 対応
- ・観光PRコーナー対応

C 主査

○平成 27 年 12 月 11 日

- ・イベントへの誘客を図るためのチラシ配布
- ・会場において現場下見及び打合せ

○平成 27 年 12 月 12 日

- ・イベントへの誘客を図るためのチラシ配布
- ・観光PRブース、物産展ブース設置、控え室造作

○平成 27 年 12 月 13 日

- ・観光PRコーナー対応
- ・観光PRキャラクター出演対応

○平成 27 年 12 月 14 日

- ・会場撤収、荷物発送

なお、その際、「職務に専念する義務の特例に関する条例」（平成 17 年青森市条例第 46 号）及び「職務に専念する義務の特例に関する取扱要綱」に基づく職務に専念する義務の免除の承認は受けなかった。

その理由については、観光課職員が行う誘客事業実行委員会の業務は市の事務として行っているため必要ないと考えているとのことであった。

また、当該業務に従事した期間について、給与の減額は受けていないとのことであった。

④ 誘客事業実行委員会がD社に委託した業務の概要は、以下のとおりであった。

「津軽笑っせ劇場」として、津軽三味線や津軽民謡、津軽手踊りの豪華ステージイベントを数回開催するとともに、青森特産品を活用した「あもりの食」をテーマにした飲食提供や物産市を実施する。

期 日 平成 27 年 12 月 13 日（日）

会 場 東京都世田谷区玉川区民会館
観覧席 474 席 入場無料

○企画運營業務

公演内容の企画立案、関係者調整など公演実施に向けて管理運営を行うこと。

○プロデュース業務

策定された公演内容に基づき、演出や進行管理を行うこと。

○出演者管理業務

出演交渉、手配、打合せなどを行うこと。

○交通宿泊管理業務

出演者の移送、宿泊などの手配を行うこと。

○広報宣伝業務

ポスター、チラシなどで広報活動を行うこと。

○食PR業務

あおもりの食をテーマにした飲食の提供を企画立案、実施すること。

2 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認、関係職員からの事情聴取等に基づき、次のように判断する。

(1) 誘客事業実行委員会について

誘客事業実行委員会は、市民や観光客に津軽伝統芸能を提供するために限定的な活動を行う組織であり、市、青森商工会議所及び公益社団法人青森観光コンベンション協会の関係者で構成され、これら三者が共同で実施する事業の実行組織である。

また、事務局が観光課内に設置されるなど、組織の設置・運営に市が中心的な役割を果たしており、市との関係性において団体としての独立性を欠いている。

(2) 職務に専念する義務の免除について

本件措置請求に関する職務に専念する義務の免除に係る法令等の規定は、以下のとおりである。

① 職務に専念する義務の免除に係る法令等について

ア 職務に専念する義務については、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 35 条では、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」と規定している。

イ 上記の規定に基づき市は、職務に専念する義務の特例に関する条例

を定め、第2条において、あらかじめ任命権者（県費負担教職員にあっては教育委員会）又はその委任を受けた者の承認を得て、その職務に専念する義務を免除されることができるところを規定し、更に、これを受けた職務に専念する義務の特例に関する取扱要綱の別表では、職務に専念する義務を免除する場合の承認基準を列挙している。

② 職務に専念する義務の免除手続について

職務に専念する義務の免除手続については、職務に専念する義務の特例に関する取扱要綱第3条第1項で、「条例第2条の承認を受けようとする者は、職務に専念する義務の免除承認願により、任命権者（県費負担教職員にあっては教育委員会）又はその委任を受けた者（以下「任命権者等」という。）に申請し、承認を受けなければならない。」と規定されている。

(3) イベント従事に係る出張について

① A課長らは「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」に従事するため、東京都世田谷区へ出張したが、それぞれその旅行命令を平成27年11月20日付けで受けている。この旅行命令は、職員に対し出張先において旅行命令書に記載された用務、この用務は公務となるが、当該用務に従事せよとの命令であり、すなわち職務命令を意味する。

したがって、旅行命令を発しながら、その一方で、その期間に係る職務に専念する義務の免除を承認することは通常あり得ないものであり、職務に専念する義務の免除の承認行為については、そもそも旅行命令が発令された時点で予定されていなかったと思料される。

② 上記の論理に従えば、この場合、世田谷区出張時におけるA課長らの行為が違法であるとするれば、それは、職務に専念する義務の免除の承認を受けていないことにあるのではなく、地方公務員法第30条及び第35条との関係において当該イベント従事に係る旅行命令自体が違法であったか、あるいは、旅行命令は正当であったもののA課長らが上司の職務命令に違反し、職務に専念する義務を怠ったかのいずれかが理由となる。

③ この点について検討を加えれば、当該旅行命令は、誘客事業実行委員会が実施した「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」に従事するためのものであったが、この誘客事業実行委員会は市の事業執行の一方法たる存在であり、事業費のほとんどを市が負担しているため、当該イベントは事実上、市が実施した事業であると判断される。

誘客事業実行委員会は、あくまでも行政の目的を達成するための手法として組織された団体で、その事務を観光課が担当しており、したがって、これに従事する職員の事務は、市の事務と同一視して差し支えない。

ちなみに、地方公務員法第 35 条の規定の解説では、「地方公共団体が博覧会、展示会、文化事業などを主催または共催することがあり、また、公社などの事務に職員を事務従事させるなどの協力をするところがあるが、このような場合も、地方公共団体の権限ある機関が適法にその共催や協力を決定した限りで、その事務も「なすべき責を有する職務」に含まれるものと解される。」(橋本勇『新版 逐条地方公務員法』)とされている。

また、住民団体が開催するイベントに職員を派遣することに関しても、「普通地方公共団体の長は、当該地方公共団体の執行機関の長として、その機能を適切に果たすための限度で、広範な裁量を有しており、その裁量の範囲内で、職員に対する出張命令その他の命令をすることは当然許される。住民団体が開催するイベントに職員を派遣するため研修出張を命じることは適法であり、職員は同命令に従って本件出張をしたのであるから、同出張はその職務に属することになる。」とした裁判例(札幌地裁 平成 17 年 7 月 22 日判決)があり、市が主催又はこれに類する事業である場合には、改めて疑念をはさむ余地はない。

よって、この場合、当該イベントへの従事に関し、A 課長らに対する旅行命令自体が違法であったと考えることはできない。

(4) A 課長らの従事した業務について

- ① A 課長らは「あおり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」に従事するために出張したが、その業務はイベントの誘客を図るためのチラシ配布、観光 P R 及び物産展ブースの設置、控え室造作、イベント当日の会場内人員整理、来場者対応などであり、当該イベントを安全、かつ、円滑に開催し、その事業効果を最大限に発揮させるための行為であったと考えられる。

これらの行為は、当該イベントの実施目的の達成のために A 課長らが職務を遂行したものに他ならず、職務命令に違反して D 社の業務に従事したとするような具体的事実は確認できなかった。

本件請求においては、D 社が誘客事業実行委員会から「あおり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」開催事業の全部を包括的に受託した(よって、職員は当該イベントに関与することができない)かのような主張もなされているが、そのように捉えるべき特段の事情等は認められなかった。

青森市行政組織規則(平成 17 年青森市規則第 10 号)には、観光課の分掌事務として「観光資源の利用、開発及び保護に関する事項」及び「催物に関する事項」が明記されており、この場合、A 課長らに対する旅行命令が発令されていることから、彼らに対する上司の指揮監督が及んでいたものと推認される。

なお、A 課長らの出張旅費は D 社が支弁しているが、その理由は、職員の移動手段や宿泊の手配を一括して行うために誘客事業実行委員会において当該旅費を委託料の中に入れて契約を締結したとの説明であり、このことをもって彼らが D 社の業務に従事した根拠とすることはできない。

よって、当該イベントへの従事に関し、A課長らが職務命令に違反し職務に専念する義務を怠ったと判断すべき事実があったとも認められない。

- ② 以上によれば、本件請求において、請求人が主張するような違法・不当な事実は確認されなかったものであり、青森市職員の給与に関する条例（平成17年青森市条例第53号）第19条の規定に違反する違法な公金の支出があったとは認められない。

3 結論

以上のとおり、本件請求については理由がないものと認め、これを棄却する。

第5 監査委員の意見

監査結果は以上のとおりであるが、次のとおり意見を付記する。

市は、「あおもり発 津軽笑っせ劇場 in 世田谷」従事のための職員の出張旅費をD社に支弁させたが、当該旅費については、D社が受託した当該イベントの開催事業費の中に含まれているため、結果的に誘客事業実行委員会が支出した委託料から支給していることに等しく、違法・不当な負担を強いたものではない。

しかし、本来、職員に直接支給すべき出張旅費を他者から支弁させたことは、その実態を不透明にしており、適切な予算の執行方法とはいえないものである。公務出張の必要性があるならば公費で旅費を支給すべきであり、このような誤解を招く行為は厳に慎むべきである。

誘客事業実行委員会における経費の執行については、市から負担金が交付されるなど、その関与の割合が大きい事実に鑑みれば、厳格な処理が求められ、このため、負担金の支出に当たっては、市の事務処理に準じるなどの適切な条件を付すとともに、その履行の確認が必要であり、今後、以上のことに留意されるよう強く要望する。