

岐阜市不適正な事務執行等に係る
再発防止対策委員会

報 告 書

平成22年10月

目 次

| | | |
|---|------------------------------------|----|
| 1 | 検証を行うに至った経緯 | 3 |
| 2 | 検証の対象 | 3 |
| 3 | 旅費の日当及び宿泊料の仕組みと取扱い | 4 |
| | (1) 旅費 | |
| | (2) 日当 | |
| | (3) 宿泊料 | |
| | (4) 事務の流れ | |
| 4 | 市長の公費出張における日当及び宿泊料の取扱い に関する検証項目 | 7 |
| 5 | 検証内容 | 8 |
| | (1) 検証の実施方法 | |
| | (2) 検証結果 | |
| 6 | 検証項目に対するまとめ | 14 |
| 7 | 法的問題点の整理 | 16 |
| 8 | まとめ | 18 |
| | (1) 再発防止策 | |
| | (2) 今後の対応 | |
| | (3) 結語 | |
| | 資料 | 20 |

1 検証を行うに至った経緯

平成22年第4回の岐阜市議会定例会の質疑・一般質問において、「市長が公費出張の際に、旅費の日当の一部を不適切に受給している疑いがある」との問題が提起された。また、同時に「出張命令書に添付された主催者の開催要項等に文書偽造の疑いがあるものが存在する」ことや、「今回の事務処理が組織的な問題によるものではないか」との指摘や、宿泊料に関する指摘もあった。

これを受け、市長から、公費出張の際の日当及び宿泊料の取扱いに係る事務執行が適正であったかについて、「岐阜市不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会」（以下「委員会」という。）において検証するよう指示があった。

2 検証の対象

委員会における検証の対象は、市の公文書（支出関係）の保存期限（5年）に従い、次のとおりとした。

(1) 対象

市長の公費出張の旅費のうち、日当及び宿泊料

(2) 範囲

平成17年4月1日から平成22年8月31日まで

3 旅費の日当及び宿泊料の仕組みと取扱い

(1) 旅 費

旅費とは、職員が出張（普通旅費）し、又は赴任（特殊旅費）した場合に、当該職員に対し、支給するものである。

普通旅費の内訳は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、日当及び宿泊料となっている。

(2) 日 当

① 定義・解釈

日当とは、旅行中の昼食代並びに目的市町村内を移動するための交通費それに伴う諸経費に充てるために支給される旅費である。

金額的には、概ね昼食代が半分、その他の費用が半分という構成である。

② 日当の調整

任命権者は、旅行者がその旅行における特別の事情により又はその旅行の性質上この条例の規定による旅費を支給した場合には、不当に旅行の実費を超えた旅費又は通常必要としない旅費を支給することとなる場合においては、その実費を超えることとなる部分の旅費又はその必要としない部分の旅費を支給しないことができる。（岐阜市職員旅費条例第25条第1項）

さらに、その調整の基準として、市の経費以外から旅費が支給されるため、正規の旅費を支給する必要がないと認められた場合には、正規の旅費のうち市の経費以外から支給される旅費相当額は支給しない。（岐阜市職員旅費条例施行規則第8条第3号）

実務上、昼食が主催者などから提供される場合には、昼食代を日当の額の2分の1として減額調整している。

会計実務研修においても、具体例を示して指導している。

なお、概算払にかかる旅費を受けた者は、旅費の精算をしなければならず、精算の結果、過払金があった場合には、所定の期間内に、当該過払金を返納しなければならない。（岐阜市職員旅費条例第12条）

<国の取扱い>

旅費業務に関する標準マニュアル（各府省等申合せ）

標準的な減額調整の方法

出張先等において昼食の提供があった場合・・・日当の1/2

(3) 宿泊料

① 定義・解釈

宿泊料とは、旅行中の宿泊料を賄うための旅費であり、宿泊料金、夕食代、朝食代及び宿泊に伴う諸雑費にあてるために支給される旅費である。

② 宿泊料の調整

宿泊料の調整についても日当の調整と同様、岐阜市職員旅費条例第25条第1項を根拠としており、調整の基準が岐阜市職員旅費条例施行規則第8条に規定されている。

実務上、同条例第25条第1項の規定に基づき、主催者が指定する宿泊施設があり、条例規定の定額より安く宿泊できる場合には、指定する宿泊施設の金額を宿泊料とする調整を行っている。

会計実務研修においても、具体例を示して指導している。

<国の取扱い>

旅費業務に関する標準マニュアル（各府省等申合せ）

標準的な減額調整の方法

自宅宿泊等、宿泊料を一切必要としない場合・・・宿泊料を支給しない
研修施設等の安価な施設へ宿泊した場合・・・実態に応じた減額を行う

(4) 事務の流れ（出張前に旅費を概算払した場合）

① 事前調整

- 事前に主催者により昼食が提供されることが判明している場合
旅行前出張命令書において、日当の額を2分の1に減額調整する。
(実費が明らかであれば、実費との差額を減額調整する。)

【手続】

[事前]

出張命令書
(添付資料) 旅費計算書 (日当の額を2分の1に減額調整)
会議開催要項 等

↓

支出負担行為書兼支出命令書

↓

[事後]

→ 精算 (返納額0円)

② 事後調整

- 事前には明らかでなかったが、実際は主催者から昼食が提供された場合概算払された旅費の精算を行い、日当の額の2分の1を返納する。

【手続】

[事前]

| |
|--|
| 出張命令書 (添付資料) 旅費計算書 (日当の全額を支給) 会議開催要項 等 |
|--|

↓

| |
|---------------|
| 支出負担行為書兼支出命令書 |
|---------------|

↓

[事後]

→ 精算

| |
|---|
| 概算払精算書・支出負担行為書 (減額) 兼戻入通知書により返納 (添付資料) 出張命令書 変更前後の旅費計算書 |
|---|

4 市長の公費出張における日当及び宿泊料の取扱いに関する検証項目

委員会は、次の3項目について、市長の公費出張における日当及び宿泊料の取扱いが適正であったかの検証を行うこととした。

【検証項目1】 日当及び宿泊料の調整に係る不適正な事例があったか。

公費出張における会議等において昼食が提供されている事例や、宿泊施設があらかじめ指定されている事例において、日当及び宿泊料が調整されず全額支給されているとの指摘がある。

これが事実であれば、本来調整をすべき日当及び宿泊料の返納等の必要性が生ずるものである。

よって、日当及び宿泊料の調整に係る不適正な事例があったかどうかを検証する必要がある。

【検証項目2】 文書の改ざんが行われていたか。

出張命令書に添付された会議の開催要項等は、主催者が保有していた開催要項等の記載と差異があり、職員により手を加えられたものであるとの疑いがある。

また、宿泊料についても、出張命令書に添付された会議の開催要項等が書き換えられている疑いがある。

私文書や公文書に手を加えることは、刑法上私文書又は公文書の変造、さらに同行使に該当する可能性があるものであり、それが岐阜市の事務手続において行われていたとすれば、不適正な事務執行であると言わざるを得ない。

よって、日当及び宿泊料の支給に係る事務手続において、出張命令書に添付された主催者の開催要項等に改ざんがなされた事実があるのかを検証する必要がある。

【検証項目3】 組織的な問題なのか。

日当の調整が行われなかった事例が過去何年にもわたって見受けられ、一職員の判断ではなく、上部からの何らかの指示等があったのではないかと指摘がある。

不適正な事務執行が組織的に行われていたかどうかを検証する必要がある。

5 検証内容

委員会は、4で述べた3項目についての検証を行うため、次のとおり調査を行った。

(1) 検証の実施方法

① 出張命令書の書類調査

●確認方法

市長の公費出張で、旅費の支給のある全ての出張命令書（299件）を収集し、次のとおり調査を実施

日当の調整について

ア 収集した出張命令書のうち、次の基準に該当し、日当の不適正な支出がないと認められるもの（再調査が不要であるもの）は除外

(ア) 日当の支給がないもの

(イ) 日当の調整がされているもの（1/2支給、1/4支給）

(ウ) 午前又は午後のみ会議、面談等

イ アで除外されたもの以外の出張命令書に添付された主催者の開催要項等について、主催者が真に発送した原本（原本を本市が所有しないものについては、主催者に依頼し収集したもの）との照合

ウ 会議の主催者等に対して、昼食の提供が行われたかの事実確認

宿泊料の調整について

ア 収集した出張命令書のうち、東京のみの宿泊で、ホテルの指定がなかったと認められるもの（再調査が不要であるもの）は除外

イ アにより除外されたもの以外の出張命令書に添付された主催者の開催要項等について、主催者が真に発送した原本（原本を本市が所有しないものについては、主催者に依頼し収集したもの）との照合

ウ 会議の主催者等に対して、宿泊施設の指定が行われたかの事実確認

② 職員及び市長への聴き取り調査

●確認方法

《職員》

ア 平成17年4月から平成22年8月までに秘書課に在籍した職員（30人）に対する調査票の送付等による問合せの実施

イ 問合せの回答結果により、面談による聴取の対象となる職員の特定

○日当の調整についての聴き取り調査対象

・上記職員のうち管理職職員、旅費担当職員、昼食を提供された可能性

- がある出張に随行したことがある職員 17人
・平成16年度以前の秘書課出張命令書起案担当職員 2人
合計19人

○宿泊料の調整についての聴き取り調査対象

平成17年度以降の出張命令書起案担当職員 4人

ウ イで特定した職員に対する、面談による聴取の実施

聴き取り調査の主な視点

【検証項目1】日当及び宿泊料の調整に係る不適正な事例があったか。

○日当の調整が行われなかったのは、何故か。

○昼食の事後調整は行われていたか。

○宿泊料の調整は、どのように行われていたか。

【検証項目2】文書の改ざんが行われていたか。

○改ざん等の行為が何故、どのように行われたか。

【検証項目3】組織的な問題なのか。

○上司等からの指示等、組織的に行われたものか。

○職場の風土に問題はなかったか。

《市長》

市長に対する面談による聴取の実施

- 日当及び宿泊料の支給に伴う指示、東京出張での宿泊、市外出張における日当及び宿泊料の支給などについて聴取

③ 東京出張における宿泊先の確認

●確認方法

平成18年12月以降秘書課において把握している東京での市長の宿泊施設への確認を実施

(2) 検証結果

① 出張命令の書類調査

ア 日当の調整が必要であるにもかかわらず、調整されていないもの内容及び件数

【結果概要】

平成17年4月1日から平成22年8月31日までの期間において、旅費の支給のあった市長の市外出張命令書299件から、再調査が不要であるもの227件を除いた72件について再調査を行った結果、昼食の提供があったもの（主催者から昼食が提供されているにもかかわらず、日当の全額が支給され調整が行われていないもの）が68件、昼食の提供がなかったものが4件あることが確認された。

| 年度 | 調査対象件数 | 再調査を行った件数 | 昼食の提供があった件数 | | | | 再調査が不要である件数 | |
|-----|--------|-----------|-------------|-------------|----------------|--------------|-------------|-----|
| | | | 加工の疑いありの件数 | 不添付の疑いありの件数 | 加工・不添付の疑いなしの件数 | 昼食の提供がなかった件数 | | |
| H17 | 57 | 11 | 11 | 4 | 1 | 6 | 0 | 46 |
| H18 | 62 | 14 | 13 | 5 | 1 | 7 | 1 | 48 |
| H19 | 58 | 15 | 14 | 2 | 0 | 12 | 1 | 43 |
| H20 | 54 | 17 | 15 | 8 | 0 | 7 | 2 | 37 |
| H21 | 47 | 9 | 9 | 6 | 0 | 3 | 0 | 38 |
| H22 | 21 | 6 | 6 | 0 | 2 | 4 | 0 | 15 |
| 計 | 299 | 72 | 68 | 25 | 4 | 39 | 4 | 227 |

※昼食の提供があった出張命令68件に関する延べ日数 87日

イ 宿泊料の調整が必要であるにもかかわらず、調整されていないもの内容及び件数

【結果概要】

平成17年4月1日から平成22年8月31日までの期間において、宿泊料の支給のあった市長の市外出張命令書120件から、東京のみ宿泊のため再調査が不要であるもの75件を除いた45件について再調査を行った結果、宿泊料の調整が必要であるもの（主催者から宿泊施設の指定があり、宿泊料調整が必要であるにもかかわらず、宿泊料の調整が行われていないもの）が15件、宿泊施設の指定がなく、宿泊料の調整が不要であるものが30件あることが確認された。

| 年度 | 調査対象件数 | 再調査を行った件数 | 宿泊料の調整が必要である件数 | | | 東京のみの宿泊のため、再調査が不要である件数 | |
|-----|--------|-----------|----------------|-------------|---------------------------|------------------------|----|
| | | | 加工の疑いありの件数 | 不添付の疑いありの件数 | 宿泊施設の指定がなく、宿泊料の調整が不要である件数 | | |
| H17 | 18 | 8 | 2 | 2 | 0 | 6 | 10 |
| H18 | 22 | 9 | 2 | 2 | 0 | 7 | 13 |
| H19 | 29 | 13 | 5 | 2 | 3 | 8 | 16 |
| H20 | 22 | 6 | 3 | 2 | 1 | 3 | 16 |
| H21 | 19 | 6 | 3 | 1 | 2 | 3 | 13 |
| H22 | 10 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 7 |
| 計 | 120 | 45 | 15 | 9 | 6 | 30 | 75 |

※宿泊施設の指定があった出張命令15件に関する延べ日数 15日

ウ 文書の改ざんなど作為の疑いのある出張命令について

【結果概要】

出張命令書に添付された書類に文書の改ざんなど作為の疑いのあるものが、次のとおり存在することが確認された。

●作為の疑いのあるものの内容

- ・開催要項等から、昼食・宿泊に関する記載が削除されている疑いのあるもの（加工の疑いがあるもの：明らかに加工が確認できたものも含む。）
- ・出張命令書に昼食・宿泊に関する記載のある書面が存在していたにもかかわらず、添付の省かれている疑いのあるもの（不添付の疑いがあるもの：明らかに不添付が確認できたものも含む。）

●作為の疑いのあるものの件数

日当の調整について

主催者から昼食が提供されているにもかかわらず、日当の全額が支給され調整が行われていない疑いのあるもの 68件 のうち

| | |
|--------------------|------------|
| 文書の改ざんなど作為の疑いのあるもの | <u>29件</u> |
| （内訳）加工の疑いのあるもの | 25件 |
| 不添付の疑いのあるもの | 4件 |

宿泊料の調整について

主催者から宿泊施設の指定があり、宿泊料調整が必要であるにもかかわらず、宿泊料の調整が行われていない疑いのあるもの 15件 のうち

| | |
|--------------------|------------|
| 文書の改ざんなど作為の疑いのあるもの | <u>15件</u> |
| （内訳）加工の疑いのあるもの | 9件 |
| 不添付の疑いのあるもの | 6件 |

② 職員及び市長に対する聴き取り調査

【結果概要】

《職員》

【検証項目1】日当及び宿泊料の調整に係る不適正な事例があったか。

日当の調整について

○日当の調整が行われなかったのは、何故か。

⇒ 市長の市外出張については、平成16年度以前からも、スケジュールが流動的なものが多いため、人事異動に伴う事務引継において日当調整をしない事務引継がされるなど、調整を行わないことが慣例となっていたことから、日当の調整が行われなかった。

○昼食の事後調整は行われていたか。

⇒ 出張後に昼食の提供があったことが判明した場合、精算すべきという認識をほとんどの職員が持っておらず、市長に対して、事後に昼食の有無の確認を行っていなかったため、昼食の提供に係る日当の事後調整が

行われてなかった。

宿泊料の調整について

○宿泊料の調整は、どのように行われていたか。

⇒ 主催者から宿泊施設の指定があり、規定の額より安価に宿泊できる場合に宿泊料を調整する処理については、全員が知っていた。

旅費担当職員の一部の職員は、宿泊料についても、日当と同様に調整をしない方がよいという認識により調整を行わなかった。

【検証項目2】 文書の改ざんが行われていたか。

○改ざん等の行為が何故、どのように行われたか。

⇒ 市長のスケジュールが流動的である中で、旅費の支給に係る会計課の審査を通さなければならず、開催要項等の昼食記載部分や宿泊施設の指定部分を消すなど加工したり、開催要項等の書類のうち、昼食記載部分や宿泊施設の指定部分のある書面を添付しないとするなどしていた。

【検証項目3】 組織的な問題なのか。

○上司等からの指示等、組織的に行われたものか。

⇒ 慣例として処理されていたものであり、具体的に上司等から指示があった事実は確認されなかった。

ただし、これまでの旅費担当職員において、人事異動に伴う事務引継において、日当を調整しない旨の事務引継がなされていたことに鑑みると、秘書課においては、そのような扱いとすることが慣例になっていたことは否めない。

○職場の風土に問題はなかったか。

⇒ 旅費担当職員は、日当及び宿泊料の調整の取扱いについて問題意識を持っていたが、市長公室の管理職職員において、問題を掌握しておらず、議論して改革を進めようとする姿勢がなかった。

《市長》

●政治姿勢

- ① 遵法精神
- ② 市民目線
- ③ 改革を続行する
- ④ 未来に課題を先送りしない

こういう姿勢で、常に取り組んでいる。

●日当及び宿泊料の支給に伴う指示について

⇒ 自身の出張については、全て市長公室に一任しており、岐阜市の旅費制度の仕組みについて詳細を理解しておらず、日当及び宿泊料の支給について、調整に関する指示をしたことは決していない。

毎回、出張の折は、旅費の精算結果を知らされるだけであった。

●東京出張での宿泊について

⇒ 宿泊料が支給されている東京出張で、自宅に宿泊をしたことはない。

●市外出張における日当、宿泊料の支給について

⇒ 日当については、支給が不適正と判断されるものだけではなく、疑わしいものも含め、返還すべきものと考えている。

宿泊料についても、不適正と判断されるものについては、返還すべきと考えている。

●旅費制度の見直しについて

⇒ 現在の日当及び宿泊料に係る旅費制度は早急に見直す必要がある。

●今回の事態に対する認識

今回の旅費に係る不適正な事務執行については、誠に遺憾に思う。職員が相談しにくいとか、率直にものが言いにくいという雰囲気があったとすれば、それは反省すべき点であると考えている。

これまでも十分コミュニケーションを取るようには努力はしてきたが、更に、今回の事例を受けて、普段から職員とのコミュニケーションを取りやすい状況をつくらなければならないと実感している。

③ 東京出張における宿泊先の確認

【結果概要】

東京での宿泊施設5箇所に対して、各宿泊日における宿泊の事実の確認を行った。

その結果、調査継続中の17日分を除き、58日分については、宿泊の事実が確認された。

なお、宿泊施設以外に、東京の自宅での宿泊2日分については、宿泊料の調整がなされていることを確認した。

●市長の東京出張での宿泊の確認

| 年度 | 宿泊日数 | 宿泊先を確認した日数 | 調査中の日数 |
|-----|------|------------|--------|
| H18 | 3 | 3 | 0 |
| H19 | 27 | 15 | 12 |
| H20 | 21 | 16 | 5 |
| H21 | 16 | 16 | 0 |
| H22 | 8 | 8 | 0 |
| 合計 | 75 | 58 | 17 |

※平成18年12月からの宿泊実績

6 検証項目に対するまとめ

【検証項目1】 日当及び宿泊料の調整に係る不適正な事例があったか。

日当について、事前に昼食の提供が見込まれていれば行うべき事前調整や、昼食提供が行われた場合の事後調整が求められているにもかかわらず、この事務処理が行われていない市外出張が確認された。

また、宿泊料があらかじめ設定されている市外出張についても、事前調整が行われていないものが確認された。

○昼食の提供が行われていたと認められるにもかかわらず、日当の全額が支給され調整が行われていないもの 68件(延べ87日分)

○主催者から宿泊施設の指定があり、宿泊料調整が必要であるにもかかわらず、宿泊料の調整が行われていないもの

15件(延べ15日分)

なお、東京出張の宿泊料については問題があるものは確認されなかった。また、宿泊施設以外に、自宅宿泊が2日あったが、宿泊料の調整がなされていることを確認した。

【検証項目2】 文書の改ざんが行われていたか。

市長のスケジュールが流動的である中で、旅費の支給に係る会計課の審査を通すため、出張命令書に添付する主催者の開催要項等の資料から、昼食及び宿泊の記載がある場合にその記載を削除したり、昼食及び宿泊の記載のある書面を添付しないといった作為の疑いのある処理が行われた事実が確認された。

○作為の疑いのあるものの件数(日当) 29件
(宿泊料) 15件

【検証項目3】 組織的な問題なのか。

日当及び宿泊料の調整を行わない取扱いについては、秘書課において慣例として行われていたものであり、上司等から指示があった事実は確認されなかった。

ただし、これまでの旅費担当職員において、日当を調整しない旨の事務引継がなされていたことに鑑みると、秘書課においては、そのような扱いとすることが慣例になっていたことは否めない。

また、旅費担当職員は、日当及び宿泊料の調整の取扱いについて問題意識を持っていたが、市長公室の管理職職員において、問題を掌握しておらず、議論して改革を進めようとする姿勢がなかった。

○検証項目のまとめに対する原因分析

検証項目に対するまとめの内容から、下記の事項が今回の事案に係る原因であると考えられる。

1 旅費担当職員における法令遵守意識の欠如

秘書課旅費担当職員においては、旅費の調整について、全員が知っているとしながら、市長の旅費の調整をしないよう事務引継が行われ、これが慣例になっていた。このことは、法令遵守に対する理解が不十分であったと言わざるをえない。

2 管理職職員の責任感の欠如

聴き取り調査において、管理職職員においては、旅費の調整について知らないとする者がほとんどであり、適正な執行がなされているかチェックが行われていなかった。管理職職員としての責任感に欠けていた。

3 職場における問題意識の欠如

秘書課旅費担当職員の中には、旅費の調整の取扱いについて問題意識を持っていた職員もいたが、職場においてその慣例を是正できなかったことは、職場風土に問題があったと言わざるをえない。

4 旅費担当部局による制度の周知徹底不足

秘書課旅費担当職員において、出張後に昼食の提供が判明した場合、精算すべきとの認識を持っていない職員がほとんどであった。岐阜市職員旅費条例第12条に精算義務が明示されているとはいえ、旅費制度担当部局において、旅費の事後調整についての周知徹底が不十分であったと認められる。

7 法的問題点の整理

今回の事案については、日当減額の法的根拠が明確でないという問題点のほか、文書の改ざんの疑いがあると指摘されており、これに伴う刑法及び刑事訴訟法上の問題点がある。これらの法的な問題点については、次のとおり考えるのが妥当である。

なお、以下の整理については、市の顧問弁護士の意見を聴取し、これを反映したものである。

(1) 日当減額の法的根拠について

○岐阜市の要綱等において「主催者等から昼食が提供される場合には、日当を減額する。」との明文の規定は存在しないが、そのような慣習が存在したか否かが問題となる。

- ・全庁的には、「主催者等から昼食が提供された場合には、日当を減額する。」という慣習が存在したが、市長の公費出張の場合は「日当を調整しない。」という慣習が存在したのかもしれない。
- ・市長の公費出張における、この慣習は、全庁的な慣習の潜脱を企図したものといえるかもしれないが、全庁的な取扱い、すなわち、「主催者等から昼食が提供された場合には、日当を減額する。」との慣習が市長の公費出張にも当然に適用されるべきと考えられる。

(2) 刑法上の問題点について

○出張命令書に添付する主催者の開催要項等の資料から、昼食の記載がある場合にその記載を削除する等の処理がなされた場合、刑法上、文書変造、同行使等に該当するかが問題となる。

- ・調査結果で認められた文書の加工については、刑法上、文書（公文書又は私文書）変造（文書の内容の一部を変更すること）及び同行使（刑法第155条第2項・第3項、第158条、第159条第2項・第3項、第161条）に当たると考えられる。
- ・詐欺罪（刑法第246条第2項）については、担当職員が、市長の日程は流動的なもので、「用意された食事をとる」とは限らないと思っていたとすれば、故意が否定されるため、犯罪が成立するとまではいえないと考えられる。
- ・今回の事案では、職員が文書変造、変造文書行使を行ったとしても、慣例、引継ぎなどから、調整は不要であるとの理解の下で、手続上のテクニックとして行ったものであるとすれば、岐阜市としての利益侵害は存在するが、違法性の度合いは大きくはないと考えられる。

(3) 刑事訴訟法上の問題点について

○今回の事案において、文書変造、同行使などの犯罪があると思料するに至ったときは、法的な告発義務（刑事訴訟法第239条第2項）が生ずることになるのかが問題となる。

- ・告発は、人を罪に陥れる行為であるから、それ自体慎重でなければならず、告発をするには、犯罪が存在するとの、相当高い蓋然性が認められる客観的な状況が存在する必要がある。また、(2)で述べたように本件行為の違法性の度合いは大きいものではない。
- ・告発義務については、「告発を行うことが、当該公務員の属する行政機関にとって、その行政目的の達成に極めて重大な支障を生じ、そのためにもたらされる不利益が、告発をしないで当該犯罪が訴追されないことによってもたらされる不利益よりも大であると認められるような場合においてまで、行政上の支障を無視してまで告発すべきものとしている趣旨とは解せられず、…公務員が告発をしないこととしても、本項に違反するものではないと解する。…このような観点から、本項は単なる訓示規定ではないが、告発をしなかったからと言って、それが直ちに懲戒事由となるものではない」（条解刑事訴訟法）との解釈がある。本件の場合には、違法性の度合いや文書変造、同行使に至った動機などを総合的に斟酌したとき、告発の義務があるとまではいえないと判断する。

8 まとめ

(1) 再発防止策

① 旅費制度の見直し（日当の廃止などの検討）

現在の日当は、概ね昼食代が半分、その他の費用が半分という構成となっているが、昼食代に関しては、公費で負担することの可否等について議論があり、中核市40市中6市や岐阜県においては支給を行わず、雑費のみの支給としている。

今回の問題を踏まえ、より適切な旅費への見直しを行うため、本市において、日当の廃止を検討することとする。

なお、現在の日当において対象としている通信費や旅行先での交通費等の費用に充てるものとして、旅行雑費の支給を検討することとする。

また、これと合わせ、旅費の適正な支給の確保を図るため、宿泊を伴う出張の場合は、宿泊証明書の提出を義務付けることを検討することとする。

② 法令遵守及び旅費制度の周知徹底、チェック体制の確立

旅費の支給に関するルールを当該事務に携わる職員だけでなく、全職員に対し十分周知するとともに、関係法令を遵守して適正な事務処理を行うよう、その徹底を図ることが必要である。

また、旅費の支給に関する事務手続において、不適正な支給や事務処理のミスを防止するため、組織におけるチェック体制の強化を図ることが必要である。

③ 職員の意識改革、風通しのよい組織風土の確立

組織及び個人レベルにおいて、従来からの事務処理に常に問題意識を持ち、問題のある場合は、自発的に改善を行う意識を持って業務に当たるよう、意識改革を進めることが必要である。

また、組織内において、職員が相談しにくい、率直にものが言いにくいという雰囲気があると、今回の事案のように業務の適切な遂行に支障を及ぼす原因となることも考えられる。このような状況を避けるためにも、普段から職員間のコミュニケーションを取りやすい雰囲気をつくっていくことが必要である。

(2) 今後の対応

① 市長の日当及び宿泊料の返還

日当や宿泊料で本来調整されるべきものであるにもかかわらず、調整がなされなかった出張については、支給されるべきでなかった日当及び宿泊料について返還をするべきである。

② 市費による出張全体を対象とした調査の実施

今回の調査では、市長のみを対象として検証を行ったが、市全体について、市外出張における日当及び宿泊料の調整に関する不適正な処理がなかったかを確認する必要がある。

よって、平成17年度以降の市費による出張全体について、各部局で調査を実施し、日当及び宿泊料の調整に不適正なものが確認された場合は、それを返還するべきである。

なお、その結果については、各部局から委員会へ報告するものとする。

ア 対象 市費による出張全体

イ 範囲 平成17年4月1日から平成22年9月30日まで

ウ 報告期限 平成22年11月末日

③ 東京での宿泊先の確認に係る調査の実施

市長の東京での宿泊先の調査については、今回の報告時点で、一部調査未了のため、引き続き調査を進め、平成22年10月中をめどに結果をまとめて、追加報告するものとする。

④ 今回の事案についての責任の明確化

日当及び宿泊料に係る不適正な事務執行について、それぞれの立場における責任を明確にし、必要な処置をとるべきである。

(3) 結語

今回の事案については、検証の結果、日当及び宿泊料の支給に関する不適正な事務執行が行われていたことが認められた。

今後は、職員全員がこの事実を真摯に受け止め、再発防止及び適正な事務執行の徹底に取り組むべきである。

資 料

- 岐阜市不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会委員名簿 2 1
- 岐阜市不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会設置要綱 2 2
- 「3 旅費の日当及び宿泊料の仕組みと取扱い」に係る
岐阜市の条例等の規定 2 3
- 「7 法的問題点の整理」に係る関係法令の規定 2 5

岐阜市不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会

委員名簿

| | 職 名 | 氏 名 |
|-----|------|--------|
| 委員長 | 副市長 | 成原 嘉彦 |
| 委 員 | 副市長 | 武政 功 |
| 委 員 | 企画部長 | 伊藤 彰啓 |
| 委 員 | 財政部長 | 土井 治美 |
| 委 員 | 行政部長 | 大見 富美雄 |

岐阜市不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会設置要綱

平成21年5月25日 決裁

(設置)

第1条 不適正な事務執行又は単純な事務処理ミス（以下「不適正な事務執行等」という。）により発生した事案（以下「事案」という。）に対し、全庁的に再発防止策を明確にし、市民に信頼される行政運営を推進するため、岐阜市不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会の所掌事務は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 不適正な事務執行等の発生の原因分析及び究明に関すること。
- (2) 不適正な事務執行等の再発防止策の策定に関すること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、前条の目的を達成するために必要と認める事項に関すること。

(組織)

第3条 委員会は、委員長及び委員をもって組織する。

- 2 委員長は、成原副市長をもって充てる。
- 3 委員は、武政副市長、市長公室長、企画部長、財政部長、行政部長、事案担当部長その他事案に関連すると認められる部長の職にある者をもって充てる。

(委員長)

第4条 委員長は、委員会の会務を総理する。

- 2 委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、あらかじめ委員長が指定する委員がその職務を代理する。

(会議)

第5条 委員会の会議は、委員長が招集し、その議長となる。

(庶務)

第6条 委員会の庶務は、行政部行政課において処理する。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、別に定める。

附 則

この要綱は、平成21年5月25日から施行する。

附 則（平成22年4月1日決裁）

この要綱は、平成22年4月1日から施行する。

○「3 旅費の日当及び宿泊料の仕組みと取扱い」に係る岐阜市の条例等の規定

<岐阜市職員旅費条例>

(旅費の請求手続)

- 第12条 旅費（概算払にかかる旅費を含む。）の支給を受けようとする旅行者及び概算払にかかる旅費の支給を受けた旅行者でその精算をしようとするものは、所定の請求書に必要な書類を添えて、これを当該旅費の支出又は支払をする者（以下「支出命令権者」という。）に提出しなければならない。この場合において、必要な添付書類の全部又は一部を提出しなかった者は、その請求にかかる旅費額のうちその書類を提出しなかったため、その旅費の必要が明らかにされなかった部分の金額の支給を受けることができない。
- 2 概算払にかかる旅費の支給を受けた者は、当該旅行を完了した後所定の期間内に、当該旅行について前項の規定による旅費の精算をしなければならない。
- 3 支出命令権者は、前項の規定による精算の結果過払金があった場合には、所定の期間内に当該過払金を返納させなければならない。

(旅費の調整)

- 第25条 任命権者は、旅行者が公用の交通機関、宿泊施設等を利用して旅行した場合その他当該旅行における特別の事情により又は当該旅行の性質上この条例の規定による旅費を支給した場合には、不当に旅行の実費をこえた旅費又は通常必要としない旅費を支給することとなる場合においては、その実費をこえることとなる部分の旅費又はその必要としない部分の旅費を支給しないことができる。

<岐阜市職員旅費条例施行規則>

(旅費の調整)

- 第8条 条例第25条の規定に基づき、次の各号に該当する場合は、当該各号に定める基準により旅費の支給を調整する。
- (1) 旅行者が公用の交通機関、宿泊施設等を無料で利用して旅行した場合には、無料となった分の鉄道賃、船賃、航空賃、車賃又は宿泊料を支給しない。
 - (2) 旅行の目的たる用務が分担金（旅費に類する性質のものに限る。）を要する場合には、正規の旅費額のうちから分担金を差し引いた額を支給する。
 - (3) 市の経費以外から旅費が支給されるため正規の旅費を支給することが適当でない認められた場合には、正規の旅費のうち市の経費以外から支給される旅費に相当する額は支給しない。
 - (4) 旅行者が市有自動車（軽自動車、原動機付自転車及び借上自動車（他団体

が借り上げたものを含む。)を含む。)を利用して、市外に出張した場合の日当の額は、条例第17条の規定にかかわらず次の区分のとおりとする。

ア 別表第1の地域内を旅行する場合は、支給しない。

イ 別表第2の地域内を旅行する場合は、条例別表に規定する額の4分の1に相当する額を支給する。

ウ 別表第1及び別表第2に定める地域以外の地域を旅行する場合は、条例別表に規定する額の2分の1に相当する額を支給する。

エ アからウまでにかかわらず、宿泊した場合は、条例別表に規定する額の2分の1に相当する額を支給する。

- (5) 陸路旅行の場合において定期的に一般旅客営業を行なっているバス、軌道、ケーブルカー等を利用して旅行を行なうのが通常の経路であるときは、当該運賃（片道71キロメートル以上の場合は、急行料金を含む。）の実費を車賃として支給することができる。
- (6) 旅行者が、旅行中の公務傷病等により旅行先の医療施設等を利用して療養したため、地方公務員災害補償法（昭和42年法律第121号）に規定する療養補償、地方公務員等共済組合法（昭和37年法律第152号）に規定する療養の給付若しくはこれらに準ずる補償又は給付を受ける場合には、当該療養中の日当及び宿泊料の2分の1に相当する額を支給しない。
- (7) 市長、副市長又は条例においてこれらの者に相当する旅費額の支給を受けることができる者に随行しなければ公務上支障をきたすときは、これらの者に相当する額の旅費を支給する。
- (8) 前各号に定めるもののほか、旅行命令権者が、旅費の調整を行なうことを必要と認めたときは、市長に協議して旅費の調整を行なうことができる。

○「7 法的問題点の整理」に係る関係法令の規定

<刑法>

(公文書偽造等)

第155条 行使の目的で、公務所若しくは公務員の印章若しくは署名を使用して公務所若しくは公務員の作成すべき文書若しくは図画を偽造し、又は偽造した公務所若しくは公務員の印章若しくは署名を使用して公務所若しくは公務員の作成すべき文書若しくは図画を偽造した者は、1年以上10年以下の懲役に処する。

2 公務所又は公務員が押印し又は署名した文書又は図画を変造した者も、前項と同様とする。

3 前2項に規定するもののほか、公務所若しくは公務員の作成すべき文書若しくは図画を偽造し、又は公務所若しくは公務員が作成した文書若しくは図画を変造した者は、3年以下の懲役又は20万円以下の罰金に処する。

(偽造公文書行使等)

第158条 第154条から前条までの文書若しくは図画を行使し、又は前条第1項の電磁的記録を公正証書の原本としての用に供した者は、その文書若しくは図画を偽造し、若しくは変造し、虚偽の文書若しくは図画を作成し、又は不実の記載若しくは記録をさせた者と同一の刑に処する。

2 前項の罪の未遂は、罰する。

(私文書偽造等)

第159条 行使の目的で、他人の印章若しくは署名を使用して権利、義務若しくは事実証明に関する文書若しくは図画を偽造し、又は偽造した他人の印章若しくは署名を使用して権利、義務若しくは事実証明に関する文書若しくは図画を偽造した者は、3月以上5年以下の懲役に処する。

2 他人が押印し又は署名した権利、義務又は事実証明に関する文書又は図画を変造した者も、前項と同様とする。

3 前2項に規定するもののほか、権利、義務又は事実証明に関する文書又は図画を偽造し、又は変造した者は、1年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。

(偽造私文書等行使)

第161条 前2条の文書又は図画を行使した者は、その文書若しくは図画を偽造し、若しくは変造し、又は虚偽の記載をした者と同一の刑に処する。

2 前項の罪の未遂は、罰する。

(詐欺)

第246条 人を欺いて財物を交付させた者は、10年以下の懲役に処する。

2 前項の方法により、財産上不法の利益を得、又は他人にこれを得させた者も、同項と同様とする。

<刑事訴訟法>

第239条 何人でも、犯罪があると思料するときは、告発をすることができる。

② 官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない。