

## 鹿 児 島 県 公 報

平成25年 8 月 2 日（金）第2928号の 4



鹿 児 島 県

発 行 鹿 児 島 県

〒890-8577 鹿児島市鴨池新町10番1号

編 集 総 務 部 学 事 法 制 課

定 例 発 行 日（毎 週 火， 金）

## 目 次

（※については例規集掲載事項）

ページ

## 監 査 委 員 公 表

○住民監査請求に係る監査結果の公表

（監査委員事務局取扱い） 1

## 監 査 委 員 公 表

## 監査委員公表第11号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により、平成25年7月1日付けをもって、下記請求人から提出された「鹿児島県職員措置請求書」について、同条第4項の規定により監査した結果を、次のとおり公表する。

平成25年 8 月 2 日

鹿児島県監査委員	弓指博昭
同	橋口和博
同	永井章義
同	柳 誠子

（請求人）

鹿児島市吉野町2518番地	井ノ上裕理
霧島市隼人町真孝1370番地24	平山 栄雄
鹿児島市川上町1132番地1	内田 伸子
鹿児島市高麗町42番21号	有川 美子
霧島市隼人町内山田三丁目3番2号	続 博治
鹿児島市玉里団地三丁目12番7号	野口英一郎
霧島市隼人町見次1290番地1	井上 真紀
霧島市霧島田口2703番地99	中村 満雄
薩摩川内市祁答院町蘭牟田7924番地	森木 真理
霧島市国分郡田2912番地3	伊藤レイ子 外14名

## 第1 監査の請求

## 1 請求の受理

本請求は、平成25年7月1日に收受し、同日をもって受理した。

## 2 請求の要旨（原文のまま。ただし、別紙事実証明書は省略した。）

鹿児島県は、中国東方航空鹿児島—上海線の維持存続を図るための緊急対策として、上海派遣短期特別事業費および上海線利用促進特別対策事業費（以下「本事業費」とする。）3400万円を2013年度一般会計補正予算案に計上し、その案は6月29日の県議会で可決された。

しかし、かかる鹿児島県の予算の執行は、地方自治法2条14項が事務処理にあたって最小の経費で最大の効果を挙げるべきことを求め、地方財政法4条1項が地方公共団体の経費は、その目的を達成するため必要且つ最小の限度をこえてこれを支出してはならない、と規定していることに著しく反するものである。

よって、違法不当な予算執行を防止するための必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

## (1) 監査請求の対象

鹿児島県は、利用状況が低迷している鹿児島―上海線利用促進のため、今年度7月から9月までの間に、同路線を利用した職員研修を実施するとともに、県民を上海に派遣することに要する経費を2013年度一般会計補正予算案に計上した。上海派遣短期特別事業費として一般行政職員100人、教職員100人の職員研修および上海線利用促進特別対策事業費として民間人100人の派遣が本事業の内訳である。（事実証明書1）

職員研修を担当する県行政管理室が、自民党県議団への説明のために配布した資料（事実証明書2）によると、職員研修の内容は以下のとおり。

（職員研修イメージ）

第1日目 県上海事務所にて概要説明

第2日目 午前：浦東新区再開発プロジェクト視察  
午後：洋山深水港視察

第3日目 午前：上海市甘泉外国語学校中学校視察  
午後：上海市内 市場調査

第4日目 帰国

職員研修には旅費や日当も支給される。

一方、民間人の派遣については、当局答弁で8月以降派遣することが述べられたが、選考方法や派遣事業の内容は全く未定である。なお、民間人に対しても規定の旅費が確保されることとなっている。（事実証明書3）

## (2) 本事業費の違法・不当性

ア 一外国籍企業が運航する不採算路線維持を目的とした税金支出の違法・不当性

鹿児島県の借金といえる県債残高は、平成25年度末の見込みで1兆6764億円である。平成24年度末の県債残額は1兆6745億円であり、今年度だけで更に19億円の借金が増える（事実証明書4）。

県の人口は約170万人で、年々その数は減少する一方、超高齢化社会を目前に控えて医療、福祉対策の費用は増加することが見込まれる。鹿児島県の財政が極めて逼迫していることは、誰の目から見ても明白である。ちなみに、地方公共団体の財政力を示す指標として用いられる財政力指数を基準にしても、鹿児島県は全国的に下位に位置している。

そのような財政状況の中で、なぜ一外国企業に過ぎない中国東方航空の鹿児島―上海線維持のためだけに、多額の税金を投入しなければならないのか、全くもって理解不能である。なお、中国東方航空は、資本金が958億人民元（一元は約16円）の中国最大手の国営航空会社である。

地方自治法218条1項は「普通地方公共団体の長は、予算の調整後に生じた事由に基づいて、既定の予算に追加その他の変更を加える必要が生じたときは、補正予算を調整し、これを議会に提出することができる。」と規定し、必要性という極めて緩やかな要件で補正予算の提出を認めている。しかし、本事業は、そもそもその必要性自体が疑問である。

本事業は、平成25年5月に伊藤祐一郎知事が鹿児島空港国際化促進協議会の総会で初めて公表した。どのような経緯でそのような計画が策定されることとなったのか全く不透明であり、県民からの要望や陳情があったことを受けての計画ではないことは明らかである。

伊藤知事は、上海―鹿児島間の国際線維持を「成長する中国経済の波及効果を県にもたらし、発展可能性を大いに高める」ことから、その必要性を強調している（事実証明書5）。国際線の維持が鹿児島の観光、ビジネスの将来のために重要課題であることは、一般論としては理解できる。しかし、搭乗率の向上はまず第一に企業努力によってなされるべきであり、安易な税金の投入を認めるべきでは断じてない。加えて、今回の研修の実施により、上海―鹿児島間の国際線維持が決定するわけでもなく、その後の情勢変化により路線がやはり廃止されることもあるであろう。結局税金3400万円は、不採算路線の一時的な延命のためだけに、全くもって無駄に使われるだけの結

果となる可能性も高いのである。

このような補正予算にその必要性を主張すること自体、地方自治法 2 条14項及び地方財政法 4 条 1 項の趣旨に著しく反するものである。

イ 本事業の可決に至るまでの経過から読み取れる違法・不当性

6 月 7 日に開会した県議会では、当初職員1000人を派遣する事業費として 1 億1800 万円を2013年度一般会計補正予算案に計上していた（事実証明書 4）。

しかし、県民や議会内の批判があまりに大きかったことから、紆余曲折の末、6 月 28 日午前中に当初の案をいったん撤回した。しかし、派遣規模を 7 月から 9 月の 3 か月で職員、民間合わせて 300 人、予算を 3400 万円に縮小するという形で即座に再提案された。そして、1 日の議論もないまま、29 日未明の本会議で可決されている。

議案提出、即可決で、議案の内容は全く県民に伝わらない。特に変更された民間人の派遣については、人選や派遣の内容も全く決まっていなままの可決である。

このような可決方法自体、適正手続に著しく反し、違法・不当である。

ウ 名目的な職員研修目的から導かれる不当性

伊藤知事は、本事業の提案理由を「成長著しい上海の産業、都市基盤、教育等の状況を直接体験し、国際感覚や幅広い視野を持った職員の育成を図る」と述べている（事実証明書 5）。

国際感覚や幅広い視野は、上海で 2 日間現地視察を行えば養えるものなのか、上海でなければならぬのか、税金を使わねばならぬのか、と疑問を上げればきりが無い。不採算路線維持の目的だけでは格好がつかないから研修目的を加え、もっともらしく見えるようにしたことが明らかであり、県民を馬鹿にしているのかという感情さえわいてくる。

職員研修目的の重要性を強調していた伊藤知事も、県議会開会わずか 5 日後の 12 日の県議会本会議では、派遣枠を見直し 300 人を民間から選ぶ方針を示した（事実証明書 6）にもかかわらず、当初案は撤回されてしまった。結局、研修目的はあくまでも名目的で、計画自体も安易に変更がなされるようなずさんなものであることを自ら認めることとなった。

このような名目的な目的のために、3400 万円の税金が使われることは極めて不当である。

エ 県民、県議会、県職員の反応から導かれる不当性

税金の支出について、何が地方自治法第 242 条 1 項の定める「違法若しくは不当な公金の支出」に該当するかは、一義的には判断しがたい。特に違法性については、今回のように補正予算として提出され、県議会で可決された以上、法的な手続きに関し何ら瑕疵はなく違法性はないと、県側は主張するであろう。

一方、「不当」とは、実質的に妥当性を欠いていることをいう。「不当」なものが必ずしも「違法」であるとは限らず、法に違反してさえいなければ、それは「適法」という扱いになる。しかし、いかに適法であっても法の趣旨や目的から見て問題があると考えられれば、それは不当性の要件を満たすことになる。

そして、地方自治法第 242 条 1 項の定める不当性の判断基準は、地方自治体の長ではなく、租税の負担者である住民の妥当性判断の観点から解釈すべきである。

今回、最も注目すべきことは、県民の本事業に反対する意思表示が、署名運動という形で現れ、県議会が開催されたわずか 20 日間の間に約 4 万人もの反対署名が集まっていることである。補正予算の審議に、このように県民が反対意思を示すことは極めて異例であり、本事業は実質的に妥当性を欠いていると、多くの県民が判断していると解すべきである。署名の数は県民全体から見たらわずかではあるが、仮に住民投票をしても本事業に反対する票が賛成する票を上回することは確実であると思われる。このような県民の意見に謙虚に耳を傾けるべきである。

また、本事業に対しては、県議会や当の派遣職員として計画されている県職員からさえも批判の声が上がっているのである。一体誰の何のための税金の支出であるのか、全く不明であり実質的妥当性を見出す根拠が見つからない。

このような本事業費に対する県民や関係者の反応から判断しても、本事業費の支出は法の精神に反することが明白である。

オ 財政調整積立基金から繰り入れることの違法性

本事業費の財源は、財政調整積立基金からの繰入金となっている。鹿児島県の財政調整積立基金の設置、管理及び処分に関する条例によると、基金の処分については次のように規定されている。

第6条 基金は、次の各号に掲げる場合に限り、これを処分することができる。

- (1) 経済事情の著しい変動等により財源が著しく不足する場合において当該不足額をうめるための財源に充てるとき。
- (2) 災害により生じた経費の財源又は災害により生じた減収をうめるための財源に充てるとき。
- (3) 緊急に実施することが必要となつた大規模な土木その他の建設事業の経費その他必要やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てるとき。
- (4) 長期にわたる財源の育成のためにする財産の取得等のための経費の財源に充てるとき。
- (5) 償還期限を繰り上げて行なう県債の償還に充てるとき。

本事業費への繰り入れについては、当該条例第6条(3)の適用を受けることを前提にしていると考えられる。しかし、本事業費が「必要やむを得ない理由により生じた経費」に当てはまらない、全く無駄な経費であることは、今まで述べてきたとおりである。

本事業費が、財政調整積立基金の設置、管理及び処分に関する条例第6条各号に該当しない以上、本事業費への繰り入れは違法であり、本事業は財源の根拠のない違法な事業である。

(3) 求める措置の内容

監査委員は伊藤知事及び県教育委員会に対し、本事業による県職員ならび民間人の上海への派遣を中止するよう、勧告することを求める。

3 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文のまま）

元県職員および県議員等で構成される監査委員による監査では、本事業については県議会での議決がある以上法的瑕疵はないとして違法性なしと判断される可能性が高い。しかし、本件で監査委員に問いたいのは、本事業費がそもそも必要なのかという、正当性・妥当性判断である。客観的な判断を求めるために外部監査による監査を求める。

第2 監査の実施

1 知事に地方自治法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由（個別外部監査を相当としない理由）

請求人は、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を求めているが、次の理由により個別外部監査を実施することが相当であるとは認められない。

- (1) 本件は、県職員の研修事業及び県民の派遣事業の実施並びにそれに伴う公金の支出に関するものであり、その妥当性等についての判断を行うに当たって、特に外部監査人による専門的な知識や判断等を必要とする事案ではないと考えられること。
- (2) 請求人は、元県職員及び県議員等で構成される監査委員による監査では、本件については客観的な判断はなされない旨主張するが、そもそも監査委員は、その職務を遂行するに当たっては、地方自治法第198条の3第1項の規定により、常に公正不偏の態度を保持して、監査をしなければならないとされていること。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成25年7月18日に証拠の提出及び陳述の機会を設定したところ、証拠の提出及び陳述があり、請求の要旨について、次のような補足説明があった。

- (1) 研修経費の11万8千円は、民間相場が三、四万円であるのに対し、割高である。
- (2) 上海線の利用が伸び悩んでいる原因の一つが鳥インフルエンザの影響であるのに、農

業県である本県の職員を中国に派遣させるのは危機意識の欠如であり、ウイルスが侵入したら被害は計り知れない。

- (3) 研修は名目的であり、第1陣の研修においては、現地の卸売市場では、市場サイドとの意思疎通が十分でなく、10分で退場になるなど、今後非常に不安が残るものとなった。
- (4) 鹿児島県職員研修規程（平成2年鹿児島県訓令第4号。以下「研修規程」という。）第10条に基づき毎年度作成する研修計画に基づかない今回の研修は、研修規程違反であり、その財源を基金に求めること自体、違法な支出行為等に該当する。
- (5) 派遣研修は、研修規程にうたう幅広い行政能力や専門知識等を習得させるため、研修の目的、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針のもとになされるものであり、今回のような短期の派遣を予定したものではない。
- (6) 教育職員及び教職員の研修に当たり、教育委員会の議決がどのようになされてきたかを明らかにする中で、今回の支出行為が適正な手続に基づいた行為なのか監査することを求める。
- (7) 単に職員を派遣するだけでなく、現地でPRするとか、利用者への助成とか、別に採るべき方策はまだあるはずであり、単発的ではなく、長期的展望を持った取組について議論すべきである。

### 3 監査の対象

請求の要旨から、上海派遣短期特別研修事業（以下「本件研修事業」という。）及び上海線利用促進特別対策事業（以下「本件派遣事業」という。）（以下これらを総称して「本件両事業」という。）に基づく公金の支出が、違法又は不当な公金の支出に当たるかを監査の対象とした。

### 4 監査の対象機関

監査は、総務部人事課行政管理室、企画部交通政策課及び教育委員会総務福利課を対象として実施した。

### 5 関係人調査の対象機関

関係人調査は、総務部財政課及び議会事務局議事課を対象として実施した。

## 第3 監査の結果

### 1 鹿児島—上海線の状況等について

#### (1) 路線の概要

鹿児島—上海線は、中国東方航空が、平成14年8月に開設して週2便にて運航を開始し、その後の増便、減便等を経て、現在は、水曜日及び土曜日の週2便運航されている。

#### ア 増減便等の状況

路線開設後の増便、減便等の経過は、次のとおりである。

平成15年5月～8月	SARSの影響で運休
平成17年3月28日	週3便（月曜日、水曜日及び土曜日）に増便
平成17年10月30日	週2便（水曜日及び土曜日）に減便
平成23年8月1日	週4便（月曜日、水曜日、金曜日及び土曜日）に増便 （平成24年4月～実質週3便 同年11月～実質週2便）
平成25年3月31日	週2便（水曜日及び土曜日）に減便

#### イ 運航ダイヤ等

現在の運航ダイヤ等は、次のとおりである。

運航ダイヤ	鹿児島—上 海	上 海—鹿児島
	13：20→14：10	9：55→12：30
運航機材	エアバスA319（119席）	

#### (2) 路線の利用状況

##### ア 利用実績

平成14年の就航から平成25年6月までの間に、延べ17万3千人余りの利用があり、そのうち、日本人は約13万8千人、外国人は約3万5千人である。この間の搭乗率は、平均56.7パーセントであった。

## 利用者数及び搭乗率の推移

	利用者数	日本人	外国人	搭乗率
平成14年合計	8,611人	8,131人	480人	68.4%
15年合計	11,505	10,158	1,347	56.7
16年合計	16,844	14,715	2,129	55.7
17年合計	16,160	12,890	3,270	50.6
18年合計	19,951	16,576	3,375	67.5
19年合計	17,287	14,615	2,672	67.8
20年合計	10,860	8,303	2,557	50.1
21年合計	12,663	9,813	2,850	49.9
22年合計	17,135	13,213	3,922	65.1
23年合計	19,761	15,003	4,758	55.4
24年 1 月	1,877	1,130	747	52.6
2 月	1,335	1,004	331	43.1
3 月	1,994	1,618	376	47.6
4 月	1,968	1,323	645	52.0
5 月	1,458	1,200	258	51.1
6 月	1,659	1,277	382	53.6
7 月	1,753	1,126	627	55.4
8 月	1,674	1,186	488	54.1
9 月	1,084	791	293	37.3
10月	746	451	295	33.7
11月	458	285	173	29.1
12月	983	489	494	44.4
24年合計	16,989	11,880	5,109	47.5
25年 1 月	969	446	523	50.9
2 月	1,129	591	538	59.3
3 月	1,282	850	432	57.9
4 月	769	391	378	51.3
5 月	383	192	191	32.2
6 月	771	393	378	46.3
25年合計 (1～6月)	5,303	2,863	2,440	51.1
累 計	173,069人	138,160人	34,909人	56.7%

## イ 最近の利用状況

平成24年9月以降、尖閣諸島の問題や中国の大気汚染の影響等を受け、利用状況が低迷したことから、平成25年は、3月31日以降週2便に減便され、さらに、4月から8月までに44便中13便のフライトキャンセルが発生した。

また、平成25年4月以降、中国における鳥インフルエンザの発生も加わり、同年5月の搭乗率は、フライトキャンセルもありながら32.2パーセントと極めて低水準な状況であった。

## フライトキャンセルの状況

平成24年11月	8便中	2便がフライトキャンセル
12月	9便中	フライトキャンセルなし。
25年 1 月	9便中	1便がフライトキャンセル
2 月	8便中	フライトキャンセルなし。
3 月	9便中	フライトキャンセルなし。
合 計	43便中	3便がフライトキャンセル
平成25年 4 月	8便中	2便がフライトキャンセル
5 月	9便中	4便がフライトキャンセル

6月	9便中	2便がフライトキャンセル
7月	9便中	3便がフライトキャンセル
8月	9便中	2便がフライトキャンセル
合 計	44便中	13便がフライトキャンセル

## (3) 路線維持のための取組

## ア 県の取組

県では、鹿児島―上海線の利用促進対策として、これまでも様々な取組を行ってきている。

例えば、アウトバウンド対策として、テレビCMの放映、フリーペーパーへの旅行紹介記事の掲載、旅行会社に対するパンフレット作成費の一部助成等による路線の認知度向上の取組のほか、6名以上の団体旅行やビジネス出張等に対する渡航経費の一部助成を行っている。このうち、渡航経費の一部助成制度については、鹿児島―上海線の最近の厳しい利用状況を踏まえ、平成25年6月1日渡航以降の同路線の利用者に対する助成額を2倍としている。

また、インバウンド対策として、中国の旅行会社に対し、送客実績に応じた支援を実施している。

さらに、これらの取組に加え、平成25年2月以降、鹿児島県商工会議所連合会など主要経済団体に対し、鹿児島―上海線の利用促進を要請してきている。

## イ 関係機関、団体等の取組

県における上記の要請等を踏まえ、上記主要経済団体等において、1,500名程度の職員等を順次上海に派遣することが既に決定しているところであり、現在、具体的派遣に向けた調整等が行われている。

また、既存の事業として、鹿児島県観光連盟が中国での現地セールスや鹿児島観光説明会を開催するなど、観光客の誘客に努めている。

## ウ 航空会社の取組

鹿児島―上海線を利用した旅行商品の造成を旅行会社に働きかけるほか、路線のPRに努めている。

## (4) 他の国際線の利用状況等について

## ア 鹿児島―ソウル線の状況

鹿児島―ソウル線は、平成2年5月に開設され、現在週3便（日曜日、水曜日及び金曜日）運航している。

開設から平成25年6月までの間に、延べ約94万5千人の利用があり、そのうち、日本人は約58万9千人、外国人は約35万6千人である。この間の搭乗率は、平均64.4パーセントであり、平成25年1月から6月までの搭乗率は、平均66.0パーセントである。

## イ 鹿児島―台北線の状況

鹿児島―台北線は、平成24年3月に開設され、現在週4便（日曜日、火曜日、木曜日及び金曜日）運航している。

開設から平成25年6月までの間に、延べ約5万7千人の利用があり、そのうち、日本人は約2万4千人、外国人は約3万3千人である。この間の搭乗率は、平均65.0パーセントであり、平成25年1月から6月までの搭乗率は、平均64.8パーセントである。

## (5) 路線維持のための採算ライン等

一般論として、航空路線の安定的な運航や維持のためには、おおむね50パーセントの搭乗率が必要で、採算ラインの搭乗率としては、おおむね60パーセントとされている。

## (6) 近年廃止された上海線の例

大分―上海線は、利用低迷のため平成17年11月に廃止されており、廃止直前の利用状況は次のとおりであった。

8月	利用者数	966人	搭乗率	44.2パーセント
9月	利用者数	397人	搭乗率	25.4パーセント
10月	利用者数	544人	搭乗率	24.9パーセント

## 2 研修制度について

## (1) 地方公務員法等における研修に関する規定について

地方公務員法（昭和25年法律第261号）第39条第1項は、「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」ことを、同条第2項は「研修は、任命権者が行うものとする」ことを規定している。

また、教育公務員については、教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）第22条第1項は、「教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない」ことを、同法第21条第2項は、「教育公務員の任命権者は、教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない」ことを規定している。

さらに、鹿児島県教育委員会の行政組織等に関する規則（昭和36年鹿児島県教育委員会規則第6号）第22条は、「教育委員会は、第10条及び前条に規定する事項並びに地方自治法第180条の7の規定に基づき委任している事項を除き、その権限に属する事務を教育長に委任する」ことを規定している。

## (2) 鹿児島県における研修に関する規定について

## ア 派遣研修について

研修規程第18条は、「派遣研修は、幅広い行政能力や専門知識等を習得させるため、職員を国、他の地方公共団体、民間企業等又は海外に派遣して行う」ことを規定している。

また、鹿児島県教育庁等職員研修規程（平成18年鹿児島県教育委員会教育長訓令第5号。以下「教育庁研修規程」という。）第12条は、「派遣研修は、幅広い行政能力や専門知識等を習得させるため、職員を国、他の地方公共団体、民間企業等又は海外に派遣して行う」ことを規定している。

## イ 研修計画等について

研修規程第10条は、「人事課長は、毎年度の研修計画を作成し、あらかじめ知事の承認を受けなければならない」ことを規定している。

## 3 上海派遣短期特別研修事業について

## (1) 事業の概要について

## ア 知事部局分

(ア) 目的 環黄海経済圏の主要都市である上海と本県を結ぶ鹿児島—上海線の利用状況が低迷していることなどを踏まえ、同路線を利用した職員研修を実施することとし、成長著しい上海の産業、都市基盤等の状況を直接、体験するプログラムを通じ、改めて職員の国際感覚や幅広い視野の醸成などを図る。

(イ) 対象職員 全ての一般職の職員

(ウ) 派遣職員数 100人程度

(エ) 研修日程 3泊4日

## (オ) 派遣方法

組	人数	研修コース	派遣期間
第1組	22	農政コース, 土木行政コース	7/10(水)～7/13(土)
第2組	20	商工観光行政コース	7/31(水)～8/3(土)
第3組	10	水産行政コース	8/7(水)～8/10(土)
第4組	10	林務コース	8/21(水)～8/24(土)
第5組	20	農政コース	9/4(水)～9/7(土)
第6組	18	土木行政コース	9/11(水)～9/14(土)

## (カ) 主な研修内容

区 分	研 修 内 容 等
共 通 (第1日目)	県上海事務所長等によるブリーフィング（上海の概況、本県と上海との関わり等の説明）
	研修コース別の研修内容等（第2日目及び第3日目）
農政コース	農産物の生産・加工現場の実態や現地で販売されている品物、価格、消費者の反応等の調査（公設市場や百貨店、スーパー



	マーケット，農産物加工施設，大規模農園等)
土木行政コース	都市圏の港湾，空港，高速道路，都市公園等のインフラの整備状況の調査（浦東新区再開発プロジェクト，洋山深水港，上海臨港新城の街づくり等）
商工観光行政コース	進出企業の活動の状況，県産品の流通状況や消費者の嗜好・ニーズ，観光資源等の調査（スーパーマーケットや百貨店，観光地等）
水産行政コース	水産物の流通状況，漁港等の整備状況等の調査（上海東方国際水産センター，埠頭等）
林務コース	木材の利用方法，本県から輸出された木材の流通過程等の調査のほか，椎たけ，竹製品等の流通状況等の調査（木材問屋，製材・加工業者，竹材製品製造業者，百貨店，スーパーマーケット等）

(キ) 研修報告

研修を終了した職員は，研修終了後30日以内に，その研修成果を所属長に報告する。

(ク) 事業費 11,767千円（予算額）

a 委託料 9,979千円

b 旅費 1,788千円（勤務地と鹿児島空港間の交通費，日当等）

イ 教育委員会分

(ア) 目的 東アジア各地において，環黄海経済圏の今後の発展可能性は特に大きく，中でも上海は，産業・経済面における発展がめざましく，外国企業の進出が進むなど国際化が急速に進んでいるところである。

一方，教育分野においても，グローバル化が進む国際社会において，国際感覚豊かな人材の育成は重要となっていることから，成長著しい上海に，本県職員を派遣し，国際感覚及び広い視野の醸成など，教職員の資質向上や人的ネットワークの形成を図ることで，本県教育のレベルアップに資する。

(イ) 対象職員 市町村立小中学校，県立学校及び県教育委員会事務局（出先機関，教育機関を含む。）に所属する職員（臨時的任用職員を含む。）

(ウ) 派遣職員数 100人程度

(エ) 研修日程 3泊4日

(オ) 派遣方法 原則として，25人（2班体制）を次の4回に分けて派遣

a 7月24日（水）から同月27日（土）まで

b 7月31日（水）から8月3日（土）まで

c 8月7日（水）から同月10日（土）まで

d 8月21日（水）から同月24日（土）まで

(カ) 主な研修内容

日 程	研 修 内 容 等	
第1日目	研修1	県上海事務所にて概況説明及び意見交換
第2日目	研修2	学校，教育施設，文化施設，スポーツ施設等の視察 授業参観，意見交換等 (研修2～研修5の例示) ・小学校（英語教育，読書活動，少人数指導等） ・初級中学校（PISA型学力育成，スポーツ・健康教育等） ・上海市甘泉外国語中学校（外国語教育） ・高級中学校（キャリア教育，情報化・ICT活用等） ・上海図書館等の社会教育施設，スポーツ施設等
	研修3	
第3日目	研修4	
	研修5	

(キ) 研修報告

研修を終了した職員は，研修終了後30日以内に，その研修報告について，所属長

を通じて、県教育委員会に提出する。

(7) 事業費 11,767千円（予算額）

a 委託料 9,979千円

b 旅費 1,788千円（勤務地と鹿児島空港間の交通費、日当等）

(2) 事業の実施手続について

ア 知事部局分

(7) 第1組分について

本件研修事業に基づく職員研修（以下「本件研修」という。）の第1組に係る業務委託契約については、本件研修事業に係る補正予算案が6月29日に可決・成立し、第1組については7月10日に出発する予定であったため、本件研修の実施を業務委託する旅行代理店においては、実質1週間弱という短期間のうちに宿泊先等の手配や交通手段の確保等の多岐にわたる業務の処理が必要であったことから、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項第5号に該当するものとして、随意契約の方法によることとされた。

さらに、県の前金払がない中、航空運賃等の支払が発生し、一定程度の資金力が必要なことから、鹿児島県内に本社又は営業所等を有する旅行業者のうち、旅行業法（昭和27年法律第239号）第3条の規定により登録を受けた全ての第一種旅行業者23社に見積りを依頼し、見積書の提出のあった12社のうち、最低の価格をもって申込みをしたA社と、契約額1,975,000円（参加者数の減等による変更後の契約額1,796,320円）で業務委託契約を締結した。

(イ) 第2組以降分について

本件研修の第2組から第6組までに係る業務委託契約については、海外における研修事業であり、研修先、宿泊先等の手配や交通手段の確保など、現地での調整業務が多岐にわたることから、効果的かつ効率的な研修とするため、専門的知識を有し現地の事情に精通した旅行会社に業務を委託する必要がある、その性質又は目的が競争入札に適しないことから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に該当するものとして、企画提案募集方式による随意契約の方法によることとされ、選考の結果、第2組分は、B社と契約額1,902,800円で業務委託契約を締結し、第3組分から第6組分は、現在、手続中である。

a 企画提案の応募対象者

鹿児島県内に本社又は営業所等を有する旅行業法第3条の規定により登録を受けた第一種旅行業者、第二種旅行業者及び第三種旅行業者

b 企画提案の内容

研修視察先及び研修プログラム、旅行行程、経費の見積り、宿泊・食事、移動手段、サポート体制等

c 募集期間

平成25年7月8日（月）から同月19日（金）正午まで

d 選考方法

企画提案書を書面選考により、組（研修コース）ごとにそれぞれ決定

イ 教育委員会分

本件研修に係る業務委託契約については、海外における研修事業であり、研修先、宿泊先等の手配や交通手段の確保など、現地での調整業務が多岐にわたることから、効果的かつ効率的な研修とするため、専門的知識を有し現地の事情に精通した旅行会社に業務を委託する必要がある、その性質又は目的が競争入札に適しないことから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に該当するものとして、企画提案募集方式による随意契約の方法によることとされ、選考の結果、前期派遣（7月出発）分は、C社と契約額4,761,310円で業務委託契約を締結し、後期派遣（8月出発）分は、現在、手続中である。

(7) 企画提案の応募対象者

鹿児島県内に本社又は営業所等を有する旅行業法第3条に規定する第一種旅行業

- 者、第二種旅行業者及び第三種旅行業者
- (イ) 企画提案の内容  
研修視察先及び研修プログラム、旅行行程、スタッフ、経費の見積り、宿泊・食事、移動手段、サポート体制等
- (ウ) 募集期間  
平成25年 7 月 2 日（火）から同月 9 日（火）正午まで
- (エ) 選考方法  
企画提案書を書面選考により、前期派遣、後期派遣ごとにそれぞれ決定
- (3) 知事部局第 1 組の研修結果について
- ア 研修内容  
本件研修の知事部局第 1 組の研修は、農政コース（10人）と土木行政コース（12人）の 2 コースに分かれて、次のとおり行われた。
- ア 農政コース
- 7 月 10 日（水） 在上海日本国総領事館別館でのブリーフィング  
7 月 11 日（木） 農産品農場視察（孫橋農業園区）  
シティースーパー視察  
批発農産品市場視察
- 7 月 12 日（金） 有機野菜農場ベジタベ視察  
ローカルスーパーカルフル視察  
スーパー久光視察
- (イ) 土木行政コース
- 7 月 10 日（水） 在上海日本国総領事館別館でのブリーフィング  
7 月 11 日（木） 洋山深水港視察  
上海都市計画展示館視察
- 7 月 12 日（金） 杭州湾海上大橋視察  
寧波市→杭州湾海上大橋経由→上海市内視察  
黄浦公園視察
- イ 研修結果  
研修に参加した職員からの所見及び改善点等の一例は、次のとおりである。
- ア 所見  
上海の活気、エネルギー等を少子高齢化が確実に進む本県への誘客、経済促進等に役立てていければと感じた。  
本県のしょう油や黒酢等が県内価格の 3 倍程度の価格でもよく売れており、輸出促進の可能性を感じた。
- (イ) 改善点等  
現地関係者との意見交換が 6 か所の視察のうち 2 か所しかできなかったこと、交通渋滞により視察時間が遅れがちであったこと等は、改善すべきと感じた。
- ウ 旅費  
研修に参加した職員 22 人の旅費は、次のとおりである。  
なお、日当については、鹿児島県職員等の旅費に関する条例（昭和 26 年鹿児島県条例第 26 号。以下「旅費条例」という。）第 32 条の規定により、国家公務員等の旅費に関する法律（昭和 25 年法律第 114 号）別表第 2 の規定を基準として定められた額である。
- ア 旅費の総額  
215,229 円
- (イ) 旅費の内訳
- a 在勤公署又は自宅から鹿児島空港までの往復の交通費（県庁前を起点とする場合は、2,400 円）
- b 研修期間中の 4 日間の日当（給料の等級が行政職給料表 3 級以上 6 級以下の場合は、7,600 円）

## 4 上海線利用促進特別対策事業について

## (1) 事業の概要について

## ア 教育交流コース

(ア) 目的 鳥インフルエンザの発生等といった背景により利用が低迷し、危機的状況となっている鹿児島—上海線の利用促進を図るとともに、中長期的な両地域の移動需要の増大を促進するため、教育交流をテーマとして、県民を派遣し、上海の教育の実情などに関する知見を深めるとともに、当該テーマに携わる方々との交流を深めることに資する。

(イ) 対象者 鹿児島県私立中学高等学校協会から推薦を受けた私立中学校及び私立高等学校の教員等

(ウ) 派遣者数 20人程度（2班体制）

(エ) 派遣日程 8月21日（水）から同月24日（土）まで（3泊4日）

## (オ) 主な派遣内容

区 分	視 察 先 等	視察日程
全体研修	上海の現状等を説明できる団体等	第1日目
班別研修	学校 社会教育施設、文化施設、スポーツ施設等 企業等 その他	第2日目 ～ 第3日目

## (カ) 結果報告

参加者は、帰国後に研修の成果等について、報告書を提出するものとする。

(キ) 事業費 9,979千円（3コースの合計予算額）

委託料 9,979千円

## イ 農業交流コース

(ア) 目的 鳥インフルエンザの発生等といった背景により利用が低迷し、危機的状況となっている鹿児島—上海線の利用促進を図るとともに、中長期的な両地域の移動需要の増大を促進するため、農業交流をテーマとして、県民を派遣し、上海の農業に関する知見を深めるとともに、当該テーマに携わる方々との交流を深めることに資する。

(イ) 対象者 鹿児島県農業経営者クラブ等の推薦を受けた農業従事者等（畜産関係者を除く。）

(ウ) 派遣者数 20人程度（2班体制）

(エ) 派遣日程 9月11日（水）から同月14日（土）まで（3泊4日）

## (オ) 主な派遣内容

区 分	視 察 先 等	視察日程
全体研修	上海の現状等を説明できる団体等	第1日目
班別研修	農産物の生産現場 農産物の加工現場 農産物の販売・流通現場 その他	第2日目 ～ 第3日目

## (カ) 結果報告

参加者は、帰国後に研修の成果等について、報告書を提出するものとする。

## ウ 経済交流コース

(ア) 目的 鳥インフルエンザの発生等といった背景により利用が低迷し、危機的状況となっている鹿児島—上海線の利用促進を図るとともに、中長期的な両地域の移動需要の増大を促進するため、経済交流をテーマとして、県民を派遣し、上海の経済に関する知見を深めるとともに、当該テーマに携わる方々との交流を深めることに資する。

(イ) 対象者 鹿児島県商工会議所連合会又は鹿児島県商工会連合会から推薦を受けた中小企業経営者及び若手ビジネスマン並びに一般県民（公募）

- (ウ) 派遣者数 60人程度 (4 班体制)  
 (エ) 派遣日程 9月25日 (水) から同月28日 (土) まで (3泊4日)  
 (オ) 主な派遣内容

区 分	視 察 先 等	視察日程
全体研修	上海の現状等を説明できる団体等	第1日目
班別研修	生産現場	第2日目
	小売・流通現場	～
	経済施策等	第3日目
	その他	

- (カ) 結果報告  
 参加者は、帰国後に研修の成果等について、報告書を提出するものとする。

(2) 事業の実施手続について

本件派遣事業に基づく派遣に係る業務委託契約については、海外における派遣事業であり、派遣先、宿泊等の手配や交通手段の確保など、現地での調整業務が多岐にわたることから、効果的かつ効率的な研修とするため、専門的知識を有し現地の事情に精通した旅行会社に業務を委託する必要がある、その性質又は目的が競争入札に適しないことから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に該当するものとして、企画提案募集方式による随意契約の方法によることとし、現在、募集中である。

ア 企画提案の応募対象者

鹿児島県内に本社又は営業所等を有する旅行業法第3条に規定する第一種旅行業者、第二種旅行業者及び第三種旅行業者

イ 企画提案の内容

研修視察先及び研修プログラム、旅行行程、スタッフ、経費の見積り、宿泊・食事、移動手段、サポート体制等

ウ 募集期間

平成25年7月19日 (金) から同月31日 (水) 正午まで

エ 選考方法

企画提案書を書面選考により、教育交流コース、農業交流コース、経済交流コースごとにそれぞれ決定

5 議決の経緯等について

(1) 議案の議決に係る手続について

議会は、知事が招集し、通常、議会運営委員会を開催し、本会議を開会して議案を上程し、委員会で議案を審査し委員会として可否を決め、議会運営委員会を開催し本会議にて議案を可決する。

なお、これらの手続について、提案時期、審議時間等に関する法令上の定めはない。

(2) 議決の経緯について

本件両事業に係る議案については、当初、1,000人規模の派遣事業として提案され、議会における連合審査会等を経て撤回がなされ、規模の縮小等を図った上で、再提案がなされたという経緯はあるものの、次のとおり、知事が議会を招集し、議会運営委員会を開催し、本会議を開会して議案を上程し、総務委員会、企画建設委員会及び文教警察委員会で審査を行った後可決すべきものと決定され、議会運営委員会を開催し本会議において可決されている。

6月6日	議会運営委員会開会
6月7日	本会議開会
6月20日及び21日	委員会 (総務委員会、企画建設委員会及び文教警察委員会) 開会
6月24日	連合審査会開会
6月28日	9:30 議会運営委員会開会
	10:45 本会議開会 (再提案)
	18:00 本会議再開 (再提案分の質疑)
	19:35 委員会 (総務委員会、企画建設委員会及び文教警察委員会) 開会

- 23：00 議会運営委員会開会  
23：15 本会議再開（会期延長手続）

6月29日 1：05 本会議再開（可決）

## 6 財源について

### (1) 財政調整積立基金について

本県は、各年度間の財源の調整を図り、県財政の健全な運営に資するため財政調整積立基金を設置しており、財政調整積立基金の設置、管理及び処分に関する条例（昭和39年鹿児島県条例第7号。以下「基金条例」という。）第6条の規定により、次のアからオまでに掲げる場合に限り、これを処分することができることとされている。

- ア 経済事情の著しい変動等により財源が著しく不足する場合において当該不足額をうめるための財源に充てるとき。  
イ 災害により生じた経費の財源又は災害により生じた減収をうめるための財源に充てるとき。  
ウ 緊急に実施することが必要となった大規模な土木その他の建設事業の経費その他必要やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てるとき。  
エ 長期にわたる財源の育成のためにする財産の取得等のための経費の財源に充てるとき。  
オ 償還期限を繰り上げて行なう県債の償還に充てるとき。

### (2) 財源について

本件両事業の財源は、基金条例第6条第3号（上記(1)ウに該当）に該当するものとして、同条の規定により、財政調整積立基金を取り崩して充当した繰入金である。

## 7 監査対象機関の説明

### (1) 鹿児島一上海線の必要性和現状について

鹿児島一上海線は、鹿児島県と環黄海経済圏の主要都市である上海を直接結ぶ極めて重要な国際定期路線であり、その存在は、成長する中国経済の波及効果を本県にもたらし、本県の発展可能性を大いに高めることとなることから、同路線を維持していくことは、中長期的に見ても、本県の成長発展に不可欠であると考えている。

中国人観光客の県内宿泊者数は、就航前である平成13年の1,508人と比較して約7倍の10,820人までに増えていることや、経済成長著しい上海において富裕層における安心・安全な食品など高品質な商品に対するニーズが高まっており、将来有望な輸出先となる大きな可能性を秘めていることを考えると、今後とも定期航空路線や貨物航路を最大限に活用しながら、上海との貿易の拡大や観光客の誘致に取り組んでいく必要があると考えている。

本県においては、鹿児島一上海線の利用を促進するため、イン・アウト双方の需要喚起を図る様々な対策に取り組んできたところであるが、昨年9月以降、尖閣諸島の問題や大気汚染の影響等を受けて利用状況が低迷していたところ、4月以降鳥インフルエンザの発生も加わり、助成事業等の通常の対策の効果が得られず、フライトキャンセルの増加や、5月の搭乗率が32.2パーセントとなるなど、極めて危機的な状況であると認識している。

### (2) 本件両事業の実施について

ア このため、鹿児島一上海線における当面の需要を確実に確保するための緊急的な対応策として本件両事業を実施し、約100人の県民の方々に上海を訪問していただくとともに、約200人の県職員を上海に派遣することにより、確実に同路線の搭乗率の向上を図ることとしたところであり、これらにより、7月から9月までの搭乗率について10パーセント程度の改善が見込まれる。

また、本件派遣事業については、県民が、成長する上海経済の実情や都市としての魅力を直接体感し、派遣で得た知見を、それぞれの地域や会社等に持ち帰り、今後の地域活性化に生かすとともに、上海との交流促進を図り、更なる路線需要の拡大につなげることができると考えている。

なお、鹿児島一ソウル線は、平成24年、竹島問題に端を発する日韓関係の緊張の中

で一時搭乗率が落ち込んだが、50パーセントを下回ることはなかった。

また、鹿児島一台北線は、平成25年1月に搭乗率が40パーセントまで落ち込んだが、これは平成24年11月に週3便から週4便に増便された中で、4便目のセールスが出遅れたことや1月がもともと低需要期であったことが原因であり、その後搭乗率は60パーセントから70パーセント前後にまで回復している。

したがって、鹿児島一ソウル線及び鹿児島一台北線については、鹿児島一上海線のような需要喚起に係る緊急的な対応策を講じる必要性はないものと考えている。

イ また、本県においては、行政需要の多様化等に対応するため、これまでも各般の研修事業を実施し、職員の意欲や資質の向上に取り組んできたところであり、本年度の当初予算においても、県職員海外派遣研修事業を再開した。

こうした中、環黄海経済圏における主要都市として、成長著しい上海の産業、都市基盤等の状況を直接体験する本件研修事業を実施し、改めて職員の国際感覚や幅広い視野の醸成などを図り、南に開かれたアジアの玄関口としての本県の地理的優位性、我が国の食料供給基地としての役割等の発展可能性を最大限に生かした各種施策の企画立案、実施に役立てることとしたところである。

また、教育分野においては、経済協力開発機構（OECD）が平成21年に実施した学習到達度調査（PIISA）で、世界トップとなるなど、教育水準の高さが各国の教育関係者に注目されている上海の人材育成や教育現場の実情を、教職員が、自分の目で見て体感することにより、国際感覚の醸成や幅広い視野を持つことで教職員の資質向上を図ることとしたところである。

さらに、教職員が、成長著しい上海の姿を直接目で見て、肌で感じたものを、児童生徒に自らの言葉で語りかけることにより、子ども達の国際感覚の醸成に大きな効果があり、その効果を広く普及させたいと考えている。

ウ したがって、本件両事業に係る公金の支出は、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定に則した、適法・妥当なものである。

(3) 議案の議決について

本件両事業に係る議案については、平成25年6月29日に原案可決された旨の通知を県議会議長から受けており、適正な手続により議決されたものと認識している。

(4) 請求人の補足説明について

ア 事業単価について

請求人は、本件両事業における一人当たりの単価が、民間のパックツアーと比較して高いと主張するが、観光旅行が大半である一般のパックツアーと職務命令による研修又は派遣のための本件両事業とではそもそも趣旨が異なり、視察先の手配に係る手数料や現地通訳料等も必要であり、また、航空運賃の水準も異なることから、民間の一部の安価なパックツアーと比較することは適当でない。

イ 鳥インフルエンザへの対応について

鳥インフルエンザに対する世界保健機関（WHO）の現在の警戒水準はフェーズ3であり、渡航制限はなく、新たな患者は発生していないと聞いている。WHOがフェーズ4を宣言した場合は、派遣中止も含めて検討することとしている。

派遣に当たっては、畜産関係職員及び畜産関係者は派遣対象外とするとともに、派遣する職員及び県民に対して、事前の説明会において、畜産関連施設への立入禁止や動物との不用意な接触を避けること、また、手洗い、うがい等を励行すること等について、注意喚起を行い、又は行う予定である。

ウ 第1組の研修実施状況について

知事部局第1組の研修については、交通渋滞等により視察開始時間が計画より遅れた視察先はあったが、視察時間そのものは予定どおりに確保できており、計画どおりの研修が実施できたところであるが、不測の事態により、一の視察先において、視察時間が予定より短くなった。

今後、第1組の参加職員の意見等を踏まえ、第2組以降の研修及び派遣が、更に充実したものとなるよう努めることとしている。

## エ 研修規程との関係について

研修規程第10条に規定する研修計画は、研修センター研修に係る年間計画を定めたものであり、研修規程第18条に定める派遣研修は、そもそも当該研修計画の対象外である。また、同条に研修期間の長短について特段の定めはなく、現に実際の派遣研修においても、NPO法人等の民間団体への短期間の派遣研修を行っている例がある。

## オ 教育委員会の手続等について

鹿児島県教育委員会の行政組織等に関する規則第22条の規定により、研修の実施については、教育長への委任事項とされている。

また、本件研修事業に係る補正予算案の再提案に関する知事からの教育委員会への意見の聴取に対する教育委員会の議決については、教育委員会を開催するいとまがなかったことから、同規則第23条の規定により、教育長の臨時代理により処理したところである。

なお、これらの事務処理に際しては、各教育委員に対し、事前に必要な説明を行い、その了解を得ており、また、次の教育委員会定例会で報告することとしている。

## 8 関係機関の説明

## 財政調整積立基金からの繰入れについて

本件両事業については、鹿児島一上海線の利用状況が低迷し、路線の維持存続が極めて危機的な状況になったことから、緊急的な対応策として、6月補正予算において、同路線を利用した職員研修や県民の方々の派遣に要する経費を計上したところであり、その財源については、年度当初の予算編成のため、活用可能な財源に限られる中、基金条例第6条第3号に基づき、財政調整積立基金を取り崩して充当したところである。

今回の財政調整積立基金の処分の根拠となっている基金条例第6条第3号については、地方財政法第4条の4第3号に基づくものであり、その逐条解説によると、同号に定められている「その他必要やむを得ない理由により生じた経費」の「必要やむを得ない理由」の認定は、地方公共団体が自主的に判断すべきものと解されており、関係法令及び条例に基づき適切に処理されたものと認識している。

なお、これまでも、年度途中の補正予算の財源については、基金条例第6条第3号の規定に基づき、財政調整積立基金からの取崩しを中心に措置してきたところである。

## 第4 請求人の主張等に対する判断

## 1 地方自治法及び地方財政法に違反するとの主張について

請求人は、上海派遣短期特別研修事業費及び上海線利用促進特別対策事業費の執行は、地方自治法第2条第14項が事務処理に当たって最少の経費で最大の効果を挙げるべきことを求め、地方財政法第4条第1項が地方公共団体の経費は、その目的を達成するため必要かつ最少の限度をこえてこれを支出してはならないと規定していることに著しく反するものであると主張する。

しかし、上記各規定は、「いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべき」（大阪高裁平成17年7月27日判決）であり、そして、「長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である」（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決）とされている。

このことを本件について検討すると、本件両事業については、前記監査の結果のとおり、



知事は、鹿児島一上海線の維持が中長期的に本県の成長発展に不可欠であること、既存の利用促進策にも関わらず、本年4月以降、フライトキャンセルが多発し、加えて5月の搭乗率が低迷していること等の事実を把握した上で、同路線の維持が極めて危機的な状況にあり、また、廃止された場合の本県への影響等を勘案し、緊急的な対応策として、即効性が期待できる本件両事業を実施し、確実に搭乗率の向上を図ることとしたことが認められるから、本件両事業に関する知事の判断が、全く事実の基礎を欠き、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるとは認められない。

また、請求人は、本県の置かれた諸条件に関連して、鳥インフルエンザが発生している中国へ派遣することは危機意識の欠如である旨を主張するが、派遣前の注意喚起を行うとともに、畜産関係者は派遣対象から外す等の周到な対応が採られており、請求人の主張は当たらない。

さらに、本件両事業は、県議会における一連の審議・議決を経て予算化されており、これらのことを勘案すると、知事の判断が、著しく合理性を欠き、知事に与えられた広範な裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものは認められないから、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反しているとはいえない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

## 2 議案の可決手続に係る違法・不当の主張について

請求人は、議案の提出後、1日の議論もないまま可決され、議案の内容は全く県民に伝わらず、このような可決方法自体、適正手続に著しく反し、違法・不当である旨主張する。

請求人のこの主張は、議案の審議経過の違法・不当性を主張するものであり、財務会計の行為の違法・不当性の主張ではなく、直接的には、監査の対象ではない。

しかし、仮に本件両事業に係る県議会の議決が違法又は無効なものであれば、成立していない予算に基づく違法な事業の執行となる可能性があるから、この点について検討する。

本件両事業の議決に係る経緯は、前記監査の結果のとおりであり、補正予算の再提案後に必要な審議及び議決の手続を経たことが認められるから、違法又は無効な議決とはいえない。

また、請求人は、提案から議決まで、短時間でなされたこと及び本件派遣事業については、人選や派遣の内容も全く決まらないままの可決であること等を理由に、適正手続に著しく反し、違法・不当である旨を主張する。

しかし、適正手続違反の根拠となる法令について具体的な主張はなく、前記監査の結果のとおり、議会の審議時間等について定めた法令はなかった。また、本件派遣事業の内容についても、企画建設委員会の審議において、派遣対象者、選定方法等に関する基本的な考え方に関する質疑がなされ、事業計画を策定する中で具体的に決定することとして可決されたものであり、内容も全く決まらないままの可決とはいえない。

本件両事業については、派遣期間、規模及び財源が異なるのみで、趣旨、内容等が同様の当初提案された議案について、連合審査会を含む慎重な議論が重ねられ、その結果再提案がなされた経緯等を踏まえると、請求人の主張にはいずれも理由がない。

## 3 名目的な職員研修であり不当な公金の支出であるとの主張について

(1) 請求人は、国際感覚や幅広い視野が2日間の現地視察により養えるのか等、本件研修が名目的なものであり、このような研修に税金が使われることは極めて不当であると主張する。

地方公務員法第39条第1項は、「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」ことを、同条第2項は、「研修は、任命権者が行うものとする」ことを規定している。

さらに、教育公務員に対しては、教育公務員特例法第22条第1項は、「教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない」ことを、同法第21条第2項は、「教育公務員の任命権者は、教育公務員の研修について、（略）その実施に努めなければならない」ことを規定している。

これらの規定は、職員の能力開発が行われることにより、公務能率の向上をもたらす、地方公共団体の利益となるものであるから、任命権者が、研修を実施していくことが必

要であることを規定したものであり、研修の具体的な目的、内容等については、任命権者の裁量に委ねられているものと解される。

したがって、任命権者が、職員の公務能率や資質の向上につながると判断し、研修を実施した場合には、裁量権の逸脱又は濫用がない限り、その研修は公務と認められるものであり、研修に参加した職員に旅費を支給する等の公金の支出が、違法又は不当になるとは認められない。

このことを本件研修について検討すると、本件研修は、前記監査の結果のとおり、成長著しい上海の産業、都市基盤整備等の状況及び教育水準の高さが世界的に注目されている上海の人材育成や教育現場の実情を直接体験することにより、職員の国際感覚の醸成や視野を広げること等を目的として、実施するものであることが認められる。また、研修の内容も、職員が従事する業務に係る分野ごとに適切な訪問先が設定されており、効果的な研修となるよう計画されていることが認められるから、本件研修が、職員の公務能率の向上や資質の向上につながると判断したことに裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

この点について、請求人は、7月10日から同月13日まで実施された第1組の研修結果について、視察の時間が10分程度しかないものもあるなど、計画どおり実施されておらず、今後の研修に不安が残る旨の主張をする。確かに、前記監査の結果のとおり、一部に当初の予定どおりに実施されなかったものが認められるが、それは3日間の研修の中のごく一部であり、研修の目的達成に重大な影響があったとはいえず、改善すべき点については、第2組以後の研修内容等に生かし、改善する予定であることから、本件研修全体について適切な研修の実施が期待できない等の評価につながるものであるとは認められない。

次に、本件研修の実施に伴い支出される公金である委託料及び旅費に係る委託先、金額等の決定方法、内容等について検討すると、本件両事業に係る業務委託契約の締結に当たっては、前記監査の結果のとおりであり、地方自治法及び地方自治法施行令の関係規定に基づき、適正に処理されていることが認められた。

また、旅費についても、旅費条例第3条及び第32条並びに鹿児島県学校職員の旅費に関する条例（昭和32年鹿児島県条例第32号）第2条の規定に基づき、所定の交通費及び日当を支給され、又は支給することとされており、問題は認められなかった。

この点について、請求人は、本件両事業の派遣費用の単価が、民間のパックツアーと比べて割高である旨を主張する。確かに、インターネットにより検索すると、本件両事業の派遣費用と比較すると、相当安価なパックツアーも多数見受けられるが、これらは、観光目的の旅行であり、旅行の目的、行程等や付随する通訳等のサービスも全く異なるものであるから、単純にこれらと比較して、本件両事業の派遣費用が不当に高額であるとはいえない。

以上のことからすると、本件研修の目的、内容等に裁量権の逸脱又は濫用があったとは認めることはできず、また、財務手続上の違法な点も認められないから、請求人の主張はいずれも理由がない。

## (2) 研修規程等における手続上の違法の主張について

請求人は、職員に対する研修は研修規程第10条の研修計画に基づくものに限定されるのではないかと、本件研修は研修規程第18条及び教育庁研修規程第12条の派遣研修に該当しない等、関係規定に違反するものである旨の主張をする。

しかし、研修規程第10条は、研修センター研修について定めた研修規程第2章中の条文であるから、同条の研修計画は、研修センター研修に関するものであり、派遣研修の実施とは関係がない。また、短期間の研修は派遣研修に当たらない等の請求人の主張については、そのような解釈は研修規程第18条及び教育庁研修規程第12条から読み取ることとはできず、請求人独自の見解というしかなく、採用できない。

また、請求人は、教職員等の研修に当たって、教育委員会の議決の経緯を明らかにすることが必要である旨を主張するが、前記監査の結果のとおり、研修に関することは、教育長への委任事項であり、教育委員会の議決事項ではないから、教育委員会での議決

に関する検討は本件監査請求とは関係ない。

したがって、請求人の主張はいずれも理由がない。

#### 4 県民、県議会、県職員の反応から導かれる不当性の主張について

請求人の主張は、本件両事業に係る公金の支出に対する当・不当の判断基準について、請求人の考えを述べたものであり、財務会計上の行為の違法・不当性に係る主張ではなく、監査の対象とならないものである。

#### 5 財政調整積立基金から繰り入れることの違法性の主張について

請求人は、本件両事業の財源が、財政調整積立基金からの繰入金であることについて、同基金の処分について規定する基金条例第6条各号のいずれにも該当せず、本件両事業への繰入れは違法であり、本件両事業は財源の根拠のない違法な事業であると主張する。

しかし、具体的にどのような場合が基金条例第6条第3号に規定する「必要やむを得ない理由により生じた経費」に該当するかについては、「事柄の性質上画一的に論ずることはできず、それぞれの地方公共団体が置かれた歴史的具体的条件の下で、また、それぞれが現実に当面している行政課題との関連で、果たして右のような事由に該当するか否かが個別具体的に検討され」るべきものであり、さらに、「当該地方公共団体のそれぞれの機関の自主的、自立的な判断により運営され維持されるのが本来であることを考慮すれば、その判断は、先ず、第一次的には当該地方公共団体の合理的な裁量に委ねられている」(秋田地裁平成3年3月22日判決)ものとみるべきであり、その判断が著しく不合理で、裁量権を逸脱し、又は濫用していると認められる場合にのみ、積立金を取り崩しての公金の支出が基金条例第6条の規定に違反し、違法となるものと解するのが相当である。

これを本件について検討すると、前記監査の結果のとおり、本件公金支出の背景には、鹿児島一上海線の維持存続が極めて危機的な状況の中で、緊急的な対応策として、6月補正予算において本件両事業に要する経費を計上したこと、年度当初の予算編成のため活用可能な財源が限られていたこと、本件両事業の財源として財政調整積立基金を取り崩して充当することについては県議会の議決を経ていることなどの事情があったものである。

これらの事情を考慮するならば、知事が、基金条例第6条第3号の事由に該当する経費であると判断して財政調整積立基金を取り崩し、支出したことは、その判断が著しく不合理であり、裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものとはいえない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

### 第5 判断

監査の結果は上記のとおりであり、本件両事業の実施による公金の支出は、地方自治法第242条第1項にいう違法又は不当な公金の支出に該当せず、請求人の措置請求には理由がない。

### 付記

本請求に対する判断は上記のとおりであるが、本件両事業の実施に当たっては、以下の点について、引き続き十分留意の上、所期の目的が達成されるよう望むものである。

- 1 今後の県政発展を図る上での鹿児島一上海線の重要性や現在の危機的な状況、緊急的な対応の必要性等について、県民への一層の周知を図ること。
- 2 本件両事業の実施を契機に民間経済団体等が計画している取組等も踏まえ、路線維持に向けた今後の方針を可能な限り速やかに取りまとめ、インバウンド対策の強化など路線維持に向けた総合的な取組を着実に推進すること。
- 3 本件研修及び派遣の成果については、広くその結果を公表し、県政の今後の発展に資するよう取り組むこと。