

千葉市監査委員告示第16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、千葉市職員措置請求（19千監（住）第2号）に係る監査の結果を別紙のとおり公表します。

平成19年8月27日

千葉市監査委員	古川 光 一
同	大 島 有紀子

第1 請求の受付

1 請求の要旨

(1) 地方自治法第203条第3項では、「議員は職務を行うために要する費用の弁償を受けることが出来る。」とされており、またこの費用弁償は本来実費を弁償すべきものであるとされている(総務省行政課)。

しかるに、千葉市においては条例第17号「特別職の職員の給与ならびに旅費および費用弁償に関する条例」第8条2項で「議会の議員が議会の会議等で市長が別に定めるものに出席したときは、費用弁償として日額8,000円を支給する」と定めておりそのように支給されている(証-1)。

千葉市の議員はどこから議場に通っても往復で8,000円も掛かることはあり得ないのは明白であり、日当が上乗せされていると考えざるを得ないところである。これは納税者・市民にとって到底容認しがたい事である。

現在、全国の多くの自治体において議員への費用弁償制度の見直しが進められており、また千葉市の逼迫した財政事情を考慮すれば、条例改正もせず漫然と現行制度を続けることは地方自治法第2条第14項(最小の経費で最大の効果)に違反するものと言える。

(2) 千葉市においては議長・副議長(証-2)には公用車があてがわれ自宅から議場に通う場合も一般的に公用車が使われている(証-3)。だとすれば議長・副議長には交通費実費さえも支給されるべきではないし、日額8,000円の費用弁償は違法な公金の支出である。

また、議長・副議長にとっては受領した費用弁償は不当利得に当たる。

ついては、監査委員は

①当該条例を議員への実費支給とする条例に改正するよう議長に勧告されたい。

②また、過去5年間に議長・副議長に支給した費用弁償の額(及び年5分の利息)の返還を求めるよう市長に勧告されたい。

(以上、原文のまま掲載)

(別紙「事実証明書」略)

2 請求人

千葉市中央区中央3-15-6 渚法律事務所内

市民オンブズ千葉 代表幹事 漆原 勉

同 村越 啓雄

3 請求の要件審査

(1) 監査対象について

請求人は、本件監査請求において2つの事項について勧告を求めている、そ

の1つとして、特別職の職員の給与並びに旅費及び費用弁償に関する条例（以下「条例」という。）を議員への実費支給とする条例に改正するよう議長に勧告することを求めているが、条例改正は議会の行為であり、自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為ではないことから、その適否について直接には監査対象とならないものである。

また、請求人が勧告の対象としている議長は、公金の支出等の財務会計上の行為を行う権限がない者であり、自治法の規定上勧告することはできないものである。

（２）請求の期間制限について

本件監査請求は、公用車を使用している議長及び副議長に対し支給した過去5年間の費用弁償の額の返還を求めているが、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第2項では、住民監査請求は、「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、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」とされている。

「正当な理由」の有無については、財務会計上の行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的に見て上記の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ものとされている（平成14年9月12日最高裁判決）。

本件についてみると、費用弁償の支給については、条例に明記されており、その支給額については、情報公開請求によって知ることができるものである。また、近年、本件とほぼ同様の事例について、他市の住民監査請求や判例でも示されているところであり、請求人は正当な理由についての主張もない。

したがって、本件は、住民が相当の注意力をもって調査すれば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り得るものであり、正当な理由は認められないことから、支出した日から1年を経過していない費用弁償の支出について、自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、平成19年6月25日付けで監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査委員の除斥

上村井真知子監査委員及び石井茂隆監査委員は、議会の議員として費用弁償の支給を受けているため、本件監査にあたっては、自治法第199条の2の規定により除斥とした。

2 監査の対象事項

千葉市（以下「市」という。）が公用車を利用している議長及び副議長に対し、平成18年7月から平成19年6月（以下「過去1年間」という。）に支給した費用弁償が、違法、不当な公金の支出であるか否か。

また、そもそも議会の議員に対し、過去1年間に支給した費用弁償が、違法、不当な公金の支出であるか否か。

3 監査対象部局

議会事務局及び総務局を監査対象部局とし、関係書類を調査するとともに、関係職員の事情聴取を行った。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成19年7月9日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、事実証明書の証一3の「17年9月分議長・副議長公用車走行記録」を「18年9月分議長・副議長公用車走行記録」に訂正するとともに、請求内容の補足説明がなされた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、議会事務局職員及び総務局職員が立会った。

5 関係職員等の陳述

平成19年7月9日に議会事務局職員及び総務局職員から陳述の聴取を行った。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立会った。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 費用弁償の支給根拠について

自治法第203条は、第1項において「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、・・・その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。」と規定し、第3項において、これらの議会の議員、委員等は、「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。」と規定している。また、同条第5項においては、「報酬、費用弁償及び期末手当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。」と規定している。

これを受けて、市では、「特別職の職員の給与並びに旅費及び費用弁償に関する条例」（昭和31年条例第17号）を制定したが、議会の議員、委員等が

市内の会議等に出席した場合には特段の費用弁償は規定せず、支給してこなかった。ところが、昭和48年第1回定例会において、県内他市の例を基に、議会の議員、委員等のうち、議会の議員についてのみ議会出席の場合の費用弁償が提案され、条例を一部改正し、同年4月1日より議会の議員については議会への出席についても、費用弁償を支給することとし、その額については日額3,000円としてその支給を開始した。現在の金額は、平成5年4月1日に改正されたもので、条例第8条第2項において、「議会の議員が議会の会議等で市長が別に定めるものに出席したときは、費用弁償として日額8,000円を支給する。」と規定している。「議会の会議等で市長が別に定めるもの」については、「議会の議員に費用弁償が支給される議会の会議等を定める規則」（以下「規則」という。）を制定し、費用弁償が支給される会議を「本会議、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会」と定めている。

（2）他の政令指定都市、千葉県及び千葉県内の主な市の状況について

他の政令指定都市では、平成19年4月1日現在、議会の議員の議会出席に対して費用弁償を支給している市が16市中11市あり、支給方法は、8市が定額支給、2市が自宅から議場までの距離に応じた支給、1市が実費支給である。

定額で支給している市の支給額については、11,000円1市、10,000円5市（うち1市は条例では12,500円のところ現在減額されているものである。）、7,000円1市、5,000円1市である。

なお、そのうちの2市は、現在、見直しの協議を行っている状況である。

距離に応じた支給をしている市の支給額については、3km未満8,000円から18km以上14,000円1市、3km未満7,000円以内から11km以上10,000円以内（ただし、駐車章受領者は1回につき一律1,000円減額）1市である。

費用弁償を支給していない5市については、従前は全ての市で支給していたが、平成16年度末に1市、18年度から1市、19年度から3市が廃止した。

なお、そのうちの1市は、支給していた当時、公用車を使用した場合は減額を行う旨の規定を条例で定め、支給の際には規定に基づき減額して支給していた。

千葉県では、従前は定額による支給を行っていたが、平成19年6月定例県議会で実費支給とする内容に改正し、同年7月10日から施行されたところである。

千葉県内の主な7市では、平成19年4月1日現在、費用弁償を支給している市が3市あり、支給方法は定額支給で、支給額は4,000円1市、3,000円1市、2,000円1市である。

また、従前は支給していたが廃止した市が2市あり、そもそも支給を行っていない市が2市である。

(3) 費用弁償の支給実績及び公用車の使用状況について

議会の議員に対する過去1年間の費用弁償の支給実績は、21,880,000円である。そのうち、議長及び副議長に対する過去1年間の費用弁償の支給実績は、その間に議長及び副議長の交代が2回あり、議長が3名、副議長が3名いるが、議長が400,000円、副議長が392,000円であり、合計は792,000円である。

また、費用弁償の支給対象日における過去1年間の公用車の使用状況は、議長は、往復で使用した日が46日、片道のみ使用した日が3日、使用しなかった日が1日である。副議長は、往復で使用した日が46日、片道のみ使用した日が2日、使用しなかった日が1日である。

2 監査対象部局の説明

(1) 費用弁償の支給について

市における議会の議員への費用弁償の支給にあたっては、船橋市（昭和31年支給開始）、市原市（昭和38年支給開始）及び千葉県（昭和31年支給開始）が既に実施していることを踏まえ、昭和48年4月1日から制度化し、日額3,000円の定額支給を開始した。

その後、昭和49年4月1日から4,000円、昭和56年4月1日から5,000円、そして政令指定都市となった翌年の平成5年4月1日に8,000円に改正して以降、現在に至っている。

議会の議員への費用弁償の支給については、自治法第203条第3項において、議会の議員は、「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。」と規定している。

また、同条第5項において、「報酬、費用弁償及び期末手当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。」との規定に基づき、市においては、支給方法について、条例を制定しており、第8条第2項において「議会の議員が議会の会議等で市長が別に定めるものに出席したときは、費用弁償として日額8,000円を支給する。」と定められ、これを受けて「市長が別に定めるもの」については、規則を制定し、本会議、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会に出席した場合に、日額8,000円を支給しているところである。

以上の点から、条例は費用弁償の金額を明確にしており、法の趣旨からみても適法な支給であると考えている。

(2) 費用弁償が日額8,000円の定額支給であることについて

費用弁償の支給方法については、「費用弁償は実費の弁償の意味を持つといっても、その額は必ずしも厳密に実際に要した経費と同額でなければならないものではなく、当該条例で定められた標準的費用を基礎とした定額により支給されるのが通例である。」（新版「逐条地方自治法」松本英昭著）との解釈もある。

り、定額による支給が認められているところである。

なお、実費の弁償という意味合いからも、実際に要した費用を計算することが望ましいと思われるが、その都度、関係書類の提出により積算を要するため、事務手続きが煩雑になり、その業務にかかる職員の事務経費についても増加することになりかねないという欠点もあり、現在、費用弁償を支給している政令指定都市12市の中で、実費支給を実施している市は1市のみである。

そして、日額8,000円としたのは、政令指定都市となった翌年の平成5年に改定した当時、他の政令指定都市を調査した結果、7,000円から15,000円の範囲で定額支給されていた実態を踏まえ、本市は市域的にさほど広くない状況だったことを勘案し、最低レベルの7,000円を若干上回る8,000円としたものである。

なお、この8,000円の考え方は、制度創設時の考え方である交通費と合わせて日当を加味した金額としたものである。

この費用弁償の金額の定め方については、本来日当で対応する昼食代等を含むことが違法であるかについて争点とされた、最高裁判決では、「あらかじめ費用弁償の支給事由を定め、それに該当するときは、実際に費消した額の多寡にかかわらず、標準的な実費である一定の額を支給することとする取扱いをすることも許されると解すべきであり、そして、この場合、いかなる事由を費用弁償の支給事由として定めるか、また、標準的な実費である一定の額をいくらとするかについては、費用弁償に関する条例を定める当該普通地方公共団体の議会の裁量判断にゆだねられていると解するのが相当である。」(平成2年12月21日最高裁判決)と示されているように、地方公共団体の議会の裁量にゆだねられている。

したがって、日額8,000円について、定額支給であること、交通費の他に日当が含まれていること及び条例改正を実施していないことについては、違法ではないと考えている。

(3) 議長及び副議長の公用車使用と費用弁償の支給について

現在、市議会においては、議長及び副議長には専用の公用車があり、公務の際には使用している。

費用弁償の支出についての条例では、公用車を使用した場合の減額もしくは未支給とする規定は特に設けていないこと、また、費用弁償は単に交通費だけではないことから、議長等が実際に費消した額の多寡にかかわらず、標準的な実費として定めた日額を支給することとする取扱いをしており、議長及び副議長に対して支給することは、違法な公金の支出にはあたらないと考えている。

(4) 費用弁償の見直しについて

費用弁償については、その取扱いについて一部の会派から提起がなされたこと、各政令指定都市や千葉県など、他の地方公共団体においても見直しを実施している現状もあること及び現状において市民の意識なども変化してきてい

ることから、これらを踏まえ、幹事長会議で見直しの協議を開始したところである。

その際、議長から各幹事長に対し、各会派内での協議にあたっては、費用弁償を存続するのか、あるいは廃止するのかの観点で検討してもらい、仮に存続するならばどのようにしたいのか、その方向性をあわせて報告するよう依頼したところである。

このように本市議会においても議長及び副議長を中心に費用弁償の見直しに向け努力していくことが確認されている。

3 判断

(1) 費用弁償が定額支給であることについて

自治法第203条第3項の費用弁償については、本来的には、実費を弁償すべきものであるが、「あらかじめ費用弁償の支給事由を定め、それに該当するときには、実際に費消した額の多寡にかかわらず、標準的な実費である一定の額を支給することとする取扱いをすることも許されると解すべきであり、そして、この場合、いかなる事由を費用弁償の支給事由として定めるか、また、標準的な実費である一定の額をいくらとするかについては、費用弁償に関する条例を定める当該普通地方公共団体の議会の裁量判断にゆだねられていると解するのが相当である。」(平成2年12月21日最高裁判決)とされており、定額で定めることの適法性については、判例上もほぼ確立している。

市においても、条例第8条第2項において、「前項に定めるもののほか、議会の議員が議会の会議等で市長が別に定めるものに出席したときは、費用弁償として日額8,000円を支給する。」と規定して、本会議、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会への出席について、定額を支給する方法を定めているが、この定額支給の方法自体については、上記判例に照らせば、違法とはいえない。

(2) 公用車を使用した場合の旅費(交通費)の支給について

議長及び副議長には専用の公用車が充てられ、その利用については、市議会の諸会議を始め、市議会議長会等の会議、さらには市や諸団体の各種行事への出席など広範な公務に利用されているところである。

費用弁償の対象となる本会議等に出席する場合にも、公用車が利用されているのであり、議長及び副議長はこの限りにおいては、本会議等の出席について交通費の支出を免れることとなる。

議会の議員の費用弁償については、請求人はこれを交通実費と主張し、また、監査対象部局の説明でも、その内容として日当、諸雑費の他、交通実費を含んでいるとされているが、仮に、費用弁償の日額8,000円に交通費が含まれているとすれば、公用車による運行の供用を受けている以上、それに相当する部分の支払いは、二重払いという他はない。

(3) 本件費用弁償に交通実費が含まれているかについて

そこで、条例第8条第2項に規定する議会の議員に対する費用弁償の日額8,000円に、交通実費が含まれているかについて検討する。

条例第2条は、市から給与や報酬等を受ける特別職、非常勤職員の委員等について、これを、第1項の「報酬及び費用弁償の支給を受ける者」と、第2項の「給与及び手当並びに旅費の支給を受ける者」とに大別しており、議会の議員については、同条第1項第1号で教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、農業委員会及び固定資産評価審査委員会の各委員、監査委員並びに固定資産評価員とともに、これを「議員等」として、まとめて取り扱っている。

これら議員等の費用弁償については、条例第8条第1項にその種類及び額についての規定があり、別表第3に種類と額が定められている。これによれば、議員等は、車賃は1キロメートルにつき37円、日当は1日につき3,800円、宿泊料は1夜につき16,500円、食卓料は1夜につき3,800円とそれぞれ規定されている。これらの費用弁償は、条例第9条により、旅費条例の適用を受ける職員に支給される旅費の例に準じて市長が定めることとされており、これらの規定では、議員等に旅費、日当が支給されるのは、職務で出張する場合に限られ、市内の通常の会議等に出席する場合には、支給されないことになっている。

ところで、条例第8条第2項は、議会の議員について、本会議等の出席の費用弁償として月額8,000円を支給するというものである。仮に、この費用弁償に交通実費が含まれているとすれば、通常の会議等の出席において、議会の議員とそれ以外の委員会の委員等とを区別することになるが、交通費の支給についてこれを区別する理由は見出しがたい。職務の内容如何に関わらず、交通実費は等しくかかるからである。

思うに、議会の議員の本会議等の出席日数は年間平均40日と他の委員会の委員等の会議に比べ格段に多いが、この量的差があるからといって、1日あたりの経費の発生そのものに差を設ける根拠とはならない。

したがって、他の委員会の委員等が通常の会議に出席する場合の交通費について、その支給が認められていない以上、他の委員会の委員等との均衡上、議会の議員も同様であるべきであり、そうすると、議会の議員も自宅と議場間の交通実費は本来支給されておらず、前記8,000円には少なくとも交通実費は含まれていないと解する他はない。また、条例の体系的解釈としても、8,000円に交通実費を含んでいるとの解釈は採用できない。

以上のとおりであるから、議長及び副議長が本会議等の出席について公用車を利用したとしても、そのことによって、交通費が二重に支払われていることにはならないと考える。

(4) 費用弁償月額8,000円の妥当性及び必要性について

それでは、そもそも、条例第8条第2項に規定する月額8,000円が妥当

なものか、また、その必要性があるのかについて検討する。

この額は、他の政令指定都市と比較すると概ね中位であり、特に高額なものとはいえないことから、これが議会における審議を経て議決をもって条例として制定されたものである以上、市当局はこれが裁量の範囲を明らかに逸脱していると認められない限りその支給を拒むことはできず、その意味で、条例に基づく本件費用弁償の支給は違法、不当とは言えない。

しかしながら、上記のとおり、この8,000円は、交通実費として支給されているものではなく、また、他の委員会の委員等は通常の会議に出席した場合にかかる標準的経費としての日当が支給されてはいないので、この8,000円は、議会の議員に特に必要とされる経費と考える他はないが、このような経費は、議員活動の重要性、特殊性を考えても、容易にはその内容を推し測ることができず、また、そのような特別な経費が必要とされることについて、制度化の際やその後の条例改正過程をとおしても、説明責任が十分に果たされているとは言えない。

さらに、議会の議員の市外における職務の場合との比較によっても、前記のとおり、議会の議員は、条例により、市外で職務を行う場合の日当は、1日につき3,800円とされているところ、本会議等に出席した場合の8,000円は、これを超えるものである。そうすると、本会議等の出席にかかる経費は、市外で職務を行う場合の日当より高額となることになるが、その根拠を容易に見出すことができず、市民の理解を得られないと考える。

特に、今日のように地方財政が厳しい状況の中で、他市との比較のみで金額の妥当性を判断することは適当でなく、議会の議員に係る経費についても、それが必要かつ妥当な額といえるか否かについては、厳しい見方が出てきている。それは、政務調査費の支給されている自治体も多い中で、その用途が適正であるかどうか、さらに、これらに加えて費用弁償の支給については、その支給理由や積算基準を明確にするよう求める声が強まっているのである。

そうした中、政令指定都市のうち5市では平成17年3月から平成19年4月までの間に費用弁償そのものを廃止しており、また千葉県でも本年6月定例県議会において、定額支給から実費支給に見直されている。

以上のとおり、日額8,000円の費用弁償の支給は違法、不当とまでは言えないが、そのあり方については、請求人が述べるとおり、見直しを要するものとする。

4 結論

以上のことから、市が公用車を利用している議長及び副議長に対し、過去1年間に支給した費用弁償は、違法、不当な公金の支出であるとは認められない。

また、議会の議員に対し、過去1年間に支給した費用弁償についても、違法、不当な公金の支出であるとは認められない。

したがって、請求人の主張には理由がないものと判断する。

5 意見

監査結果は上記のとおりであるが、自治法第203条第3項の費用弁償が本来的には実費を弁償すべきものであることからすれば、現行の費用弁償については、早急に抜本的な見直しが行われ、条例の改正案が提出されることを強く要望する。