

大 監 第 102 号
平成 17 年 10 月 4 日

大阪市監査委員 川 村 恒 雄
同 高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 8 月 12 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

なお、本件住民監査請求に関しては、議員から選任された監査委員である船場太郎及び勝田弘子は、地方自治法第 199 条の 2 の規定に基づき、除斥となっています。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

(1) 請求の要旨

大阪市会議員は、市議会・委員会等に出席する際にかかる費用に対し、平成 16 年度までは日額 14,000 円、平成 17 年度からは日額 10,000 円の費用弁償を受けてきた。その額は、平成 15 年度決算では総額 45,752,000 円である。

しかし、これら費用弁償額は、市が条例の規定にかかわらず、議員 1 人あたり一律に支給し過払いしてきたものであり、違法・不当な公金の支出にあたる。

また、たとえ職務相当額が支払われたとしても、平成 16 年度までは議員全員に視察用無料乗車証が発行され、議長・副議長にいたっては公用車による送迎が行われ、費用弁償の必要がなかったものである。もちろん、大阪市会議員は市内に居住することが条件であるから、市営交通機関を利用すれば足りる範囲である。

したがって、議会・委員会への出席に関してその費用相当額を弁償する必要はなく、府内で大阪市を除くすべての地方公共団体が費用弁償の支出を廃止していることから、必要のない制度であり、違法・不当な公金の支出である。

これら違法・不当な公金の支出により、市に損害が生じているので、これを回復すべく、既に議員に支払われた費用弁償額を返還させるなど必要な措置を講じるよう、監査委員の勧告を求めるものである。

(2) 公金支出の違法性

市会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（昭和 31 年大阪市条例第 32 号。以下「費用弁償条例」という。）第 4 条第 2 項に、「議員が職務を行うために要した費用は、その相当額を弁償する。ただし、日額 14,000 円を超えてはな

らない。」とあり、相当額を弁償することになっている。しかも、市内交通機関による交通費相当額が 14,000 円を超えることは、市内在住が条件の市議員にとって考えられない。相当額の弁償が定められているにも関わらず一律上限の支払いは、違法・不当な公金の支出である。

また、市議員の費用弁償の支給範囲に関する要綱（以下「費用弁償要綱」という。）第 2 条で、支給対象となる範囲が本会議や委員会等と定められているから、あくまで市役所までの交通費と考えられる。これは、議員報酬に含まれているものであり、視察用無料乗車証や費用弁償での支給は二重支給になるから、たとえ「相当額」であっても違法・不当な公金の支出である。

(3) 市の損害

交通費の二重・三重払いになっている費用弁償額は、平成 15 年度の決算額でいえば、約 4,500 万円である。毎年ほぼこの額が支出されていたとして、市の損害は平成 13 年度から平成 16 年度までの 4 年分でも約 1 億 8,000 万円に及ぶ。

平成 17 年度は、一部議員が費用弁償の受け取りを拒否し、一部を除く議員が視察用無料乗車証の受け取りを拒否している。

したがって、市長は、平成 13 年度から平成 16 年度の約 1 億 8,000 万円と平成 17 年度の一律弁償額から相当額を引いた市の損害額について返還を求めなければならぬところ、今日まで返還請求権の行使を怠っている。このまま返還されない場合は、議員報酬の上乗せになり徴税の対象となる。市の財政状況を考え速やかに返還されるべきである。

以上により、監査委員に対し、市長が市の損害を回復すべく、市議らにこれまで少なくとも 5 年間にわたる交通費二重払い分の費用弁償額約 1 億 8,000 万円を返還させるなど必要な措置を講ずるよう勧告することを求め、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項に基づき、事実証明書を添付して請求する。

事実証明書 ・平成15年度大阪市歳入歳出決算報告（費用弁償部分抜粋）
・費用弁償条例
・費用弁償要綱

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

2 請求の受理

(請求期間と正当な理由)

法第 242 条において、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、請求することができない。ただし、正当な理由があるときは、請求することができる。とされている。

正当な理由については、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見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たかどうか、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。

すなわち、正当な理由を判断するためには相当の注意力による調査を必要とし、住民なら誰でも閲覧等できる情報については、それが閲覧等できる状態に置かれれば住民が積極的に調査することができるものであることを当然の前提としているものと解される。

また、違法に財産の管理を怠る事実があるとして監査請求があった場合であっても、当該監査請求が、特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって怠る事実としているときは、当該請求権の発生原因たる当該行為を基準として請求期間の規定を適用すべきものとされている。

請求人は、費用弁償が条例上の上限額一律に支給されていたことと報酬、公用車及び視察用無料乗車証との重複支給を主張しているが、費用弁償及び報酬については費用弁償条例に明記されており、公用車は公然と使用されており、視察用無料乗車証及び上限額の一律支給については、いずれも情報公開請求等によって知ることができるものである。

よって、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。

以上により、支出日から1年を経過していない費用弁償の支出について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

市議員に対し、平成16年8月（同年7月出席分）から平成17年7月（同年6月出席分）までに支給された費用弁償が、請求人の主張する事項から違法・不当な公金の支出にあたるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年9月2日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 条例では相当額を弁償するとあり、これはかかった費用をさすと解釈すべきであり、交通費なら実費精算すべきである
- ・ 渡し切りの使途不明金であり、費用の内容を明らかにしないと市民は納得しない。
- ・ 費用弁償条例第4条第2項は後付けであり不必要である。たとえ、職務に要する費用であっても市内に住んでいるので、それほど費用を要しない。

3 監査対象局の陳述

市会事務局を監査対象とし、平成17年9月16日に市会事務局長ほか関係職員から

陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 費用弁償の支給根拠

ア 費用弁償の根拠法令

費用弁償は、法第 203 条第 3 項により、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され、同条第 5 項により、額並びにその支給方法は、条例で定めなければならないとされている。

本市においては、費用弁償条例第 4 条第 2 項により、「議員が職務を行うために要した費用は、その相当額を弁償する。ただし、日額 14,000 円を超えてはならない。」と規定されていたが、平成 17 年 4 月 1 日以降の出席については、日額 10,000 円と改定されている。

なお、公用車使用時及び視察用無料乗車証使用時の費用弁償の取扱いについて特段の規定はなされていない。

イ 費用弁償の支給範囲

平成 13 年 9 月 25 日付け議長決定により、費用弁償要綱が制定され、同要綱第 2 条により、支給対象として、本会議、運営委員会、常任委員会、特別委員会及び災害対策委員会のほか、議会としての職務と議長が認めたものとされている。

なお、議会としての職務と議長が認めたものは、常任委員長会議、常任委員協議会及び議員総会（全員協議会）とされている。

(2) 費用弁償等の性格

ア 費用弁償

逐条地方自治法によると、費用弁償とは職務の執行等に要した経費を償うため支給される金銭であり、その支給方法は実費の弁償にほかならないから、費用を要した都度、その実費を計算しこれを支給することとしても、もちろん差しつかえないが、通常は、日当及び旅費についてあらかじめ一定の基準を定めこれにより支給するという方法によっているとされている。

また、所得税基本通達（法 28-8）によれば、法第 203 条第 3 項の規定により受ける費用の弁償は、その職務を行うために要した費用の弁償であることが明らかかなものを除き、給与等とするとされている。

イ 報酬

法第 203 条第 1 項により、普通地方公共団体は議会の議員に対し、報酬を支給しなければならないとされている。

また、逐条地方自治法によると、報酬とは非常勤の職員が行う勤務に対する反対給付を意味し、役務の対価であるから費用弁償はこれに含まれないとされている。

ウ 視察用無料乗車証及び公用車

市会議員への視察用無料乗車証は、交通局が、乗合自動車料金条例（昭和 41 年大阪市条例第 3 号）等に基づき、交通事業等の視察を通じた意見の提供を受け

るため発行しており、市バス、地下鉄、ニュートラム等を無料利用できるものであり、平成16年度は一部辞退者を除いて交付され、平成17年度は大半が辞退している。

また、公用車については、議長及び副議長のみ専用車が配置されている。

(3) 費用弁償の支出

ア 費用弁償の支出決定

各月月末または翌月当初において、議員ごとの出席日数を市会事務局長決裁している。この決裁の中では、支出決議は別途行くと記載され、支出金額については、14,000円（平成17年度は10,000円）×支出対象となる出席日数（総数）＝支出総額が記載されている。

なお、支出決議は、庶務課長決裁により、支出総額のみ記載されている。

イ 費用弁償の支給状況

監査対象期間における市会議員数は89人であり、費用弁償の支出実績は次の表-1、表-2のとおりである。

表-1 平成16年8月～平成17年4月支出分（日額14,000円）

	日数	出席人数	積算数	支給額(円)
本会議	11	972	972	13,608,000
運営委員会	16	347	149	2,086,000
常任委員会	83	1,216	1,114	15,596,000
特別委員会	23	493	448	6,272,000
常任委員長会議	1	10	10	140,000
常任委員協議会	10	135	127	1,778,000
合計	144	3,173	2,820	39,480,000

表-2 平成17年5月～平成17年7月支出分（日額10,000円）

	日数	出席人数	積算数	支給額(円)
本会議	2	177	177	1,770,000
運営委員会	3	63	20	200,000
常任委員会	21	310	191	1,910,000
特別委員会	3	60	0	0
常任委員長会議	1	10	10	100,000
常任委員協議会	2	28	28	280,000
合計	32	648	426	4,260,000

注1 日額支給のため、1日に複数の会議等に出席の場合でも支給額は加算されない。

2 上記支給額（43,740,000円）のうち3,190,000円については、大阪法務局に供託されている。

(4) 他の政令指定都市及び大阪府の状況（平成17年7月1日現在）

ア 支給方式

10 市が一律の定額を支給しており、残る 3 市・府が距離又は住所地別で支給している。

イ 費用弁償額及び規定

定額支給は、12,000 円 2 市、11,000 円 1 市、10,000 円 4 市（うち 1 市は条例上 12,500 円のところ、平成 17 年 4 月 1 日から平成 19 年 5 月 1 日まで減額されたものであり、うち 1 市は平成 16 年 7 月 1 日当時 11,000 円である。）、8,000 円 1 市、7,000 円 1 市、5,000 円 1 市である。

また、距離又は住所地別支給は、7,000 円から 15,000 円 府、8,000 円から 14,000 円 1 市、9,000 円から 12,000 円 1 市、3,000 円から 5,000 円 1 市であり、公用車使用の際は、府は費用弁償が支給されず、1 市は減額されている。

条例により額が定められているところが 10 市・府であり、残る 3 市が規則等により定められている。

本市を除く 13 市の平成 16 年度における議員 1 人あたり年間支給額の平均は、55 万円となっている（本市は 51 万円）。

2 監査対象局の陳述

(1) 費用弁償の支給について

本市においては、費用弁償条例及び費用弁償要綱を制定し、これら諸規定に基づき支給している。

法については、条例自体に費用弁償の金額を明記するか、又は具体的算出方法を定めるなどにより、費用弁償の金額を確定し得ることを要すると解することが相当であるが、費用弁償は、交通費、日当、事務経費など、職務の執行のために要した費用の弁償であり、その額は必ずしも現実に要した額と同一である必要はなく、条例に標準的な費用を定め、これを基礎とした定額により支給するのが通例となっている。

本市における支給額は、平成 17 年 3 月出席分までは日額 14,000 円、平成 17 年 4 月出席分からは、日額 10,000 円に減額したところである。

以上の点から、本市条例は費用弁償の金額等を明確化しており、法の趣旨からみても適法な支給である。

(2) 費用弁償と交通費の関係について

通勤のための交通費と同一視されることもあるが、議員活動は市内全域にわたり議員活動の場所によってはタクシーやマイカーで登庁する議員も多く、常勤職員の通勤手当とは一概に比較できない面もある。

また、費用弁償には交通費だけではなく少なくとも日当、事務経費が含まれている。

勤務時間や勤務地が一定である職員への給与等の支給とは、職務上体系が違ってくるものである。

(3) 費用弁償と議員報酬、公用車、視察用無料乗車証との関係について

請求人は、費用弁償の支給は議員報酬や視察用無料乗車証との二重・三重支給となり、公金支出の違法性や市への損害を主張しているが、議員報酬と費用弁償とは、

その性格、目的が異なる上、法では条例において費用弁償額を確定し得ることを求めており、判例においても、あらかじめ支給事由を定め、それに該当するときは標準的な一定の額を支給する方法を定めることも許されるものであるとされている。

公用車の使用と費用弁償との関係については、条例による定額の費用弁償の支給は、公用車の使用の有無に関わらず違法ではないとする昭和 63 年 10 月 25 日東京地裁判決に照らすと、本市の条例の規定では、議員が職務を行うために要した費用が支給されるのであって、本会議等に出席の際に公用車の使用という事実があったとしてもその支給が許されないものとはされていないことから、日額 10,000 円の費用弁償の支給は、公用車の使用の有無に関わらず違法ではないものである。

視察用無料乗車証との関係については、平成 14 年 11 月 18 日名古屋地裁判決は、「条例の日額 15,000 円を支給する規定は、不相当に高額とまでは言えず、このことは公用車や地下鉄・市バス特別乗車券の交付の事実によっても覆るものではないと考えられ、この金額及び支給事由の定めが、法第 203 条により市議会に与えられた条例制定権の裁量の範囲を逸脱又は濫用したものであるとは到底評価し得ない」旨判示していることから、視察用無料乗車証の交付を受けているからといって、費用弁償を支給することが違法であるとは言えない。

なお、議員の視察用無料乗車証は、本会議や委員会への出席の便に供するために発行されるわけではなく、交通事業をはじめ市の様々な施設や事業を視察してもらい、その上で議会や日常の活動等を通じて幅広い意見をいただく趣旨で発行されている。

また、この金額及び支給事由の定めが、法により市に与えられた条例制定権の裁量の範囲を逸脱又は濫用したものととは考えられない。

(4) 費用弁償の減額等について

以上のように、費用弁償の支出は適正に執行しているが、本年 4 月には、本市の財政事情や他都市の支給額等を勘案し、月額 14,000 円から 10,000 円に減額する改正を行ったところである。今後とも、他都市の状況、社会通念、本市の状況、物価条件、経済状況等様々な要素を勘案しながら、制度の適正な運用に努めていく。

(追加説明)

- ・支給額は他都市でも定額であり、昭和 31 年の条例制定時から条例の支給額以外の部分は改正されていないことから、定額支給を前提として改正していると解される。
- ・費用弁償の内訳は交通費、日当、事務経費であり、財政状況等を勘案し、本年度から 10,000 円に改正しており、この水準は他都市とも均衡がとれている。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 費用弁償の支給根拠とその額

請求人は、条例上、相当額を弁償することになっており、市内交通機関による交通費相当額が日額 14,000 円を超えることは、市内在住が条件の市議員にとって

考えられず、一律上限の支払いは、違法・不当な公金の支出であると主張している。

法第 203 条において、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こと定められ、費用弁償の額並びに支給方法は条例でこれを定めなければならないと規定されている。

これは、条例自体に金額を明記するか、又はその具体的算定方法を定めるなどして、少なくともこれによって金額を確定し得るものであることを要するものと解すべきであるが、金額の確定という要件に鑑みれば、実際に要した額の多寡にかかわらず、標準的な費用である一定の額を支給することとする取扱いも許されると解されている。

本市の条例においては、議員が職務を行うために要した費用は、その相当額を弁償するとし、ただし日額 14,000 円（17 年度分からは日額 10,000 円、以下同じ。）を超えてはならないと規定されているところ、支出にあたっては、全てにおいて議員ごとの出席日数に日額 14,000 円を乗じた額で算定されていることが認められる。

ところが、この条例の文理解釈上、要した費用の相当額が日額 14,000 円であるとあらかじめ確定されていると解することについては大きな疑問が生じるものであり、どのような費目を積算するといったような具体的な算定方法についても特段定められているわけではない。

関係局の説明によると、交通費、日当、事務経費など職務の執行のために要した費用の弁償であり、条例に標準的な費用の額を定め、これを基礎として一定額を支給するのが他都市でも通例であり、本市においても、昭和 31 年から条例の支給額以外の部分は改正されておらず、同様に一定額として取り扱ってきたとのことである。

そのことは、議員提案により、財政状況等を鑑み本年度から 14,000 円の部分を 10,000 円に改正していることを考慮すると、単なる上限として定められた額であるならば支給額を 10,000 円とすることに特段の条例改正は必要なく、あえて改正していることは、この額が法上義務付けられた条例という議会の判断により額を確定させるといった要素をもっていることと解することができるものである。

また、費用弁償の対象となる費目は、交通費に限られたものでないことは判例等からも明らかであり、支給額が 14,000 円から 10,000 円に改正されたこと及び議員一人当たり年間支給額を総合的に見ると、行政規模や財政規模を勘案して他の政令指定都市と対比した場合に、著しく均衡を失しているということとはできない。

以上のことから、本件費用弁償の支給は、条例上の解釈において疑義が残るものの、上限として定められた額を逸脱しているものではなく、その額を相当額として長年にわたり統一かつ安定性をもった取扱いがなされてきており、一定額による場合は具体的な費目の積算によることまで法は要求していないと解されていることから、違法・不当な公金の支出と断定するまでには至らないものである。

(2) 費用弁償と他の給付等の重複

請求人は、議員全員に市営交通機関の視察用無料乗車証が発行され、議長、副議長にいたっては公用車による送迎が行われ、費用弁償の必要がなかったものであり、また、市役所までの交通費は議員報酬に含まれるもので、費用弁償の支給

は二重・三重の支給になるからたとえ相当額であっても違法・不当な支出であり、府内の地方公共団体で支給されているのは大阪市のみで必要のない制度であると主張している。

これら請求人の主張は、費用弁償は登退庁のための交通費そのものであるとの解釈に立脚するものであるが、費用弁償には交通費に限らず少なくとも日当及び事務経費が含まれているのは前述のとおりである。

そして、議員の職責の重要性や議会への登退庁が必ずしも市営交通機関を利用することが可能な時間あるいは場所であるとは限らないことからすると、タクシー等を利用するための費用も不相当なものとはいえず、公用車を議長及び副議長が使用するの、広範な職責を果たすためのものであり、議会への登退庁と前後した庁舎外での職務実態も少なからず認められるところである。

これらについては、判例において、費用弁償は職務を行うために要した費用が支給されるのであって、一定額と取り扱われている以上、本会議等に出席の際に公用車の使用という事実があったとしてもその支給が許されないものではなく、本市でいう視察用無料乗車証の交付の事実によっても覆るものではないと判示されている。

また、議員報酬は役務の対価であり、費用の弁償とは根本的に性格を異にするものであり、法においては、報酬と費用弁償は双方ともに支給されることが法文上想定されている。

なお、府内の地方公共団体において費用弁償の支給を廃止していることは、検討すべき事項ではあるものの、法において、議員は費用の弁償を受ける権利を定め、その額及び支給方法は条例の制定者である議会の裁量判断に委ねられていることからすると、支給の必要性自体に違法性を論じ得るものではない。

以上のことから、視察用無料乗車証や公用車の提供及び報酬の給付を受けていることをもって、費用弁償を支給することが重複支給で違法・不当な支出であると断定することはできないものと判断する。

4 結 論

以上の判断により、費用弁償の返還を求める請求人の主張には理由がない。

(意見)

費用弁償の額及び支給方法は、条例において確定し得るものでなければならないものであるところ、本市においては実質上確定した取扱いをしているところであるが、条文上においては必ずしも確定しているとは読みきれない面も存在することから、今後検討していくなかで、より明確化することが望まれる。

また、本年 4 月に支給額を見直したところであるが、他都市等における費用弁償の取扱いも見据え、今日的な社会情勢や本市の状況における費用弁償のより適切かつ先進的な取扱いについて、引き続き見直しが見られることを望むものである。