

大 監 第 114 号  
平成 17 年 10 月 17 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 19 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

大阪市は、10 年以上在職した市会議員に対して、長年にわたり市長表彰として宝石入り章（バッジ）及び記念品を贈呈してきた。この表彰は市表彰規則（昭和 53 年大阪市規則第 121 号。以下「表彰規則」という。）を根拠としているが、同規則第 4 条において、市長は第 2 条の市民表彰のほか、市民福祉の増進、地域社会の発展若しくは産業、教育の振興に寄与した者、文化、スポーツ活動等において功績があった者又は市政の推進に積極的に協力した者に対して、表彰状、賞状又は感謝状を授与してこれを顕彰し、又は感謝の意を表すことがあると規定されており、あえて市政の推進に積極的に協力した者に該当させるとしても、永年勤続の表彰は予定していない。

議員を評価するのは有権者である市民である。議員が市政の推進に積極的に行動するのは、すべての議員に求められた義務であり、その期間が長いだけで表彰の対象にはなり得ない。また、議長、監査委員及び他の要職を歴任したからということも対象にはならない。なぜなら、議長・監査委員などは常に多数与党の古手議員から任期中に辞任して 1 年ごとに就任しているからである。

ところが、平成 13 年度からそれまで勤続 20 年のみであった対象者を勤続 10 年、15 年、20 年、30 年、35 年、40 年と 5 年ごとに表彰している。平成 14 年 11 月は当時の市長が、市の財政非常事態宣言を表明した時期であり、市の財政を審議する立場の議員は、率先して根拠のない表彰を中止して然るべきである。平成 17 年度からは、厚遇問題に批判が集まっていることから廃止になったが、それまでは式典及び食事会が同時に開催されていた。一部の議員は表彰を辞退しているが、この表彰は議員への厚遇であり、公金のムダ遣いに他ならない。

宝石章は銀製の本体に、在籍 10 年以上議員がシトリントパーズ、15 年以上がブルートパーズ、20 年以上がルビー、30 年以上がエメラルド、35 年以上がアメジスト、40 年以上がガーネットと格付けされた 2.5 ミリの天然石が爪留めされ、直径 13 ミリの大きさで、白金・金色で細工されている。価格は、1 個あたり約 25,000 円ほどであるが、これに記念品として、平成 12 年度は 20 年以上の受賞者に 83,160 円の銚子、平成 14 年度は 35 年以上の受賞者に 83,212 円の鶴の置物が授与されている。

市が相次ぐ三セクの破綻など厳しい財政状況が続く中で、規則を逸脱して繰り返し行われてきた永年勤続表彰は、地方自治法（以下「法」という。）・地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）の理念に反し、違法・不当な支出にあたる。平成 13 年度以降の違法・不当な支出額は、式典及び食事会の費用を除き、宝石章費用 1,323,000 円及び記念品購入代 1,784,054 円の合計 3,107,054 円である。市の財政状況を考慮せずこれら違法・不当な公金を支出した市長はじめ支出権者ら、受領した議員らは反省のうえ上記 4 年分の金額（平成 16 年度は該当者なし）を返還すべきである。また、今後の表彰及び記念品授与を中止し、これらの費用を支出しないよう求める。なお、上記請求のうち住民監査請求の期間を徒過した分については、常識を逸脱した支出であり、報道されるまで市民が容易に知り得なかったことから、期間徒過に正当な理由がある。

よって、監査委員に対し、受賞した議員及び支出権者らに永年勤続表彰に支出した公金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、法第 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 ・表彰規則
- ・勤続市会議員表彰 章一覧（平成12年～17年）
  - ・勤続市会議員表彰 記念品一覧（平成12年～17年）
  - ・章・記念品支出決議書、契約書等（一部）

〔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

### (1) 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。

請求人は、常識を逸脱した支出であり、報道されるまで市民が容易に知り得なかったと主張している。

しかしながら、勤続市会議員表彰の被表彰者の区分や表彰状・章、記念品を渡すことができるという表彰の方法は勤続市会議員表彰要綱（以下「表彰要綱」という。）に規定されており、「勤続市会議員の表彰（以下「勤続議員表彰」という。）について」の決裁は毎年作成されている上、章・記念品に係る支出決議書（契約伺）により勤続議員表彰に係る経費が記載されていることから情報公開請求等により、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る。したがって、1年を経過した勤続議員表彰に係る支出についての正当な理由は認められない。

## （2）今後の支出差止め

請求人は、今後の表彰及び記念品授与を中止し、これらの費用を支出しないよう求めると主張している。

違法・不当な財務会計上の行為については、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合にも請求対象となるが、平成17年度の勤続議員表彰に係る支出は既に執行されている上、本件監査請求日時点では、平成18年度以降の予算は定かではない。

したがって、今後において違法・不当な勤続議員表彰に係る支出がなされることが相当の確実さをもって予測される場合には当たらない。

以上により、支出日から1年を経過していない勤続議員表彰に係る支出について、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

平成16年8月19日以降に行われた勤続議員表彰に係る支出が、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20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。

- ・表彰状の文言によると市政の発展に尽くされた功労に対し表彰することのだが、その功労の内容を説明できなければならない。
- ・なぜ5年ごとに表彰しているのか。

### 3 監査対象局の陳述

市長室を監査対象とし、平成17年10月4日に市長室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) 地方公共団体の経費支出

地方公共団体の経費支出については、法第2条第14項において、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとされ、地方財政法第4条第1項において、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならないとされている。

##### (2) 勤続議員表彰の規定

勤続議員表彰に関する規定の主な内容は次のとおりである。

###### ア 表彰規則

表彰規則第2条において市民表彰について定められており、同規則第4条において市長は、第2条の市民表彰のほか、市民福祉の増進、地域社会の発展若しくは産業、教育の振興に寄与した者、文化、スポーツ活動等において功績があつた者又は市政の推進に積極的に協力した者に対して、表彰状、賞状又は感謝状を授与してこれを顕彰し、又は感謝の意を表すことがあるとされている。また、同規則第6条において、表彰状等の様式、表彰手続その他この規則の施行について必要な事項は、市長室長が定めるとされている。

###### イ 表彰要綱

表彰要綱において、被表彰者は、市会議員として勤続10年、15年、20年、30年、35年、40年及び45年以上の者とされ、また、表彰の方法は、表彰状・章、記念品を渡すことができるとされている。

なお、平成11年度から現行の表彰区分となっている。

###### ウ 所得税基本通達

所得税基本通達36-21では、永年勤続者の記念品等として、使用者が永年勤続した役員又は使用人の表彰に当たり、その記念として旅行、観劇等に招待し、又は記念品（現物に代えて支給する金銭は含まない。）を支給することにより当該役員又は使用人が受ける利益で、次に掲げる要件のいずれにも該当するものについては、課税しなくて差し支えないとされている。

(ア) 当該利益の額が、当該役員又は使用人の勤続期間等に照らし、社会通念上相当と認められること

(イ) 当該表彰が、おおむね10年以上の勤続年数の者を対象とし、かつ、2回以上表彰を受ける者については、おおむね5年以上の間隔をおいて行われるものであること

##### (3) 平成17年勤続議員表彰の実施

平成17年4月4日付けで、「平成17年勤続市会議員の表彰について」が起案され、市長決裁がなされていた。主な内容は次のとおりである。

ア 対象者 16名 勤続10年以上 12名  
勤続15年以上 2名

勤続 30 年以上 2 名

なお、勤続 10 年以上表彰については、2 議員が辞退している。

- イ 章 勤続 10 年以上 シトリントパーズ (黄)
- 勤続 15 年以上 ブルートパーズ (青)
- 勤続 30 年以上 エメラルド (緑)
- ウ 記念品 勤続 10 年以上 銀盃・花月台 (桐箱付)
- 勤続 15 年以上 クリスタル花瓶
- 勤続 30 年以上 輪島塗漆器

#### (4) 章・記念品の購入及び支出

##### ア 章

平成 17 年 4 月 25 日付けで、支出決議 (契約伺) がなされ、地方自治法施行令 (昭和 22 年政令第 16 号。以下「法施行令」という。) 第 167 条の 2 第 1 項第 1 号に該当するとして、市長室計理・室内調整担当課長決裁により、A 社と特名随意契約がなされていた。なお、平成 17 年 7 月 15 日付けで、A 社に 331,275 円が口座振替で支出されていた。

主な内容は次のとおりである。

- ・契約金額 331,275 円 (消費税込み)

- ・明細

- シトリントパーズ (10 年以上) 9 個 @23,500 円 (消費税除く)

- ブルートパーズ (15 年以上) 2 個 @25,500 円 ( " )

- エメラルド (30 年以上) 2 個 @26,500 円 ( " )

##### イ 記念品 (10 年以上)

平成 17 年 4 月 25 日付けで、支出決議 (契約伺) がなされ、法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号に該当するとして、比較見積りの上、市長室計理・室内調整担当課長決裁により B 社と随意契約がなされていた。なお、平成 17 年 7 月 20 日付けで、B 社に 214,200 円が口座振替で支出されていた。

主な内容は次のとおりである。

- ・契約金額 214,200 円 (消費税込み)

- ・明細

- 純銀三重盃 5 個及び花月台 5 個 セットで @40,800 円 (消費税除く)

なお、記念品については被表彰者のうち 1 議員が辞退している。

##### ウ 記念品 (15 年以上及び 30 年以上)

平成 17 年 4 月 25 日付けで、支出決議 (契約伺) がなされ、法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号に該当するとして、比較見積りの上、市長室計理・室内調整担当課長決裁により C 社と随意契約がなされていた。なお、平成 17 年 7 月 13 日付けで、C 社に 105,105 円が口座振替で支出されていた。

主な内容は次のとおりである。

- ・契約金額 105,105 円 (消費税込み)

- ・明細

- ボヘミア花瓶 (15 年以上) 2 個 @27,450 円 (消費税除く)

輪島塗文箱（30年以上） 2個 @22,600円（ 〃 ）

(5) 他の政令指定都市の状況

他の政令指定都市の表彰間隔及び記念品等の額は次のとおりである。なお、1市は平成15年に勤続議員表彰を廃止している。

ア 表彰間隔

- ・表彰の回数1回（6市）

8年 → 1市、10年 → 1市、12年 → 4市

- ・表彰の回数2回（2市）

10年・20年 → 2市

- ・表彰の回数3回（1市）

8年・16年・24年

- ・表彰の回数4回以上（3市）

10年・20年・30年・40年 → 1市

10年・15年・20年・25年・30年・35年・40年 → 1市

12年・22年・以降10年おき → 1市

イ 章・記念品の額（平成17年度実績）

各都市における永年勤続議員表彰の際に授与される章・記念品の1人当たりの額については、7～22万円が1市、5～10万円が2市、1～4万円が4市、1万円以下が4市となっている。なお、1市は対象者なしのため、実績はない。

(6) 民間企業の状況

福利厚生事情 2004年版（労務行政研究所）に掲載されている「福利厚生諸制度に関する総合実態調査」によると勤続年数別にみた表彰金額（調査時期 2001年10月26日～12月21日）は平均で次のとおりである。

勤続10年：32,665円、勤続15年：39,766円、勤続20年：73,646円、

勤続25年：98,022円、勤続30年：125,696円、勤続35年：101,328円、

勤続40年：99,644円、勤続45年：109,000円

ただし、賞金額として記入のあったものと、賞品・旅行券・商品券等で具体的に金額の示されているものをあわせて集計されている。

なお、企業の今後の方向は現行維持が約8割を占めたとされている。

2 監査対象局の陳述

(1) 勤続議員表彰の根拠

勤続議員表彰は、多年にわたり市政に尽力のあった議員に対し、市長が市民を代表して表彰しているものである。

被表彰議員には、長年にわたる市会運営はもとより、市政に関わる要職を務められるなど、広範にわたる市政の進展に貢献されたことから、「地域社会の発展などに寄与し、市政の推進に積極的に協力された功労」として、表彰規則第4条に基づき顕彰している。

この表彰規則は、本市で実施されている表彰制度の根拠であり、勤続議員に係る

表彰方法など詳細については、同規則第6条に基づき、必要な事項を表彰要綱として市長室長が定めている。

#### (2) 勤続年数で表彰する理由

本表彰の実施に際しては、国の叙勲制度や本市の各種表彰制度等において、公選職をはじめ、各種行政委員、地域団体役員の功労を客観的に評価するにあたり、選考基準の大きな要素として在職年数を用いていることから、在職年数により功労が積み重ねられるという考え方に基づいている。

#### (3) 表彰区分及び手法

表彰区分については、昭和6年の制度創設時に3期8年を迎えた議員を対象に始まり、昭和31年に12年、19年を、そして、昭和57年までの間に30年、35年、40年、45年を加えた。さらに、平成11年には表彰金を廃止するとともに、永年の趣旨の明確化と30年以降5年ごとの区分との整合性を図るため、10年以上についても原則5年ごとの区分と改め、現在の10年、15年、20年、そして30年以上5年ごと45年という表彰区分にした。

表彰のスパンである5年については、全国市議会議長会表彰や他の政令指定都市などでも実施されているものであり、本市では、この5年の間に被表彰議員において、各常任委員会における正副委員長をはじめ、各特別委員会、一部事務組合の議会議員、各種審議会・協議会委員などの役職を務め、その手腕の発揮によって、市政の進展に大きく寄与されていると考えている。また、地域住民の代表たる議員として、その職責を全うし、5年の間に少なくとも1度の選挙を通じて市民からの信託を受け、市政各般にわたり民意の反映に努めることとなり、地域社会の向上発展と福祉の増進に顕著な功績をあげていると認識している。

なお、請求人は「平成13年度から、それまで勤続20年のみであった対象者を、勤続10年、15年、20年、30年、35年、40年、と5年ごとに表彰している。」としているが、表彰回数については、昭和57年以降増やしていない。

#### (4) 表彰手法の見直し及び今後の取組み

表彰の手法については、市を取り巻く情勢を踏まえ、平成11年には、8万円又は15万円の表彰金を廃止し、記念品単価についても平成13年以降、従来に比べ最大70%の削減を図り、昼食会の食事代も半額以下に見直してきた。さらには、本年度に式典及び昼食会を廃止するなど、昨今の社会情勢や本市の財政事情を勘案しつつ、毎年、その実施手法を精査のうえ、事業費の削減に意を用いてきたところである。

また、過去の判例との比較、永年勤続の同様な制度を対象とした調査との比較においても、本市の授与している章・記念品の額が必ずしも高額であるという状況ではなく、社会通念上儀礼の範囲内にあるものと認識している。

しかしながら、今後とも、社会経済情勢の変化や市民感覚を十分に考慮して、どのような顕彰のあり方がふさわしいのか、その妥当性を常に吟味検討しながら取り組んでいきたいと考えている。

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) 勤続議員表彰の決定

請求人は、表彰規則第4条は、永年勤続の表彰は予定しておらず、議員が市政の推進に積極的に行動するのは義務であり、期間が長いだけで表彰対象にはなり得ないと主張している。

表彰規則第4条は、市長が、市民福祉の増進、地域社会の発展等に寄与した者、市政の推進に積極的に協力した者等に対して、表彰状等を授与してこれを顕彰し、又は感謝の意を表することを認めたものであり、同規則第6条は、規則の施行細則について、市長室長に委ね、表彰要綱により、被表彰者、表彰状・章、記念品について定められたものである。

確かに、表彰規則第4条は、請求人が主張するとおり、条文上、議員の永年勤続表彰に関し明確な規定がなされていないところであるが、同規則は本市で実施される表彰制度の根拠であり、その中で、市民表彰は第2条により、その他を一般の表彰等として第4条によるとしているところ、市会議員は、市政全般に広く貢献し民意を反映していることからすれば、条文上の市民福祉の増進、地域社会の発展等に通ずるものであり、勤続議員表彰の根拠となり得るものである。

また、勤続議員表彰にあたっては一定の年数を基準としているところ、本市では、このほか、市政への功労者に対する市民表彰においても選考基準の大きな要素として在職年数が用いられており、他の政令指定都市における勤続議員表彰においても、同様に年数を基準としている実態がある。

一方、表彰の間隔では、他の政令指定都市に比べて短く、回数も多い面がうかがえるが、5年の間に少なくとも1度は選挙を通じ市民の信任を受けていること、政令指定都市の中でも同様の都市があることのほか、所得税基本通達上、永年勤続者の記念品等については、課税しない経済的利益の要件の一つとして、当該表彰がおおむね10年以上の勤続者を対象とし、かつ、2回以上表彰を受ける者については、おおむね5年以上の間隔をおいて行われるものであることとされていることからすれば、このような取扱いが不当なものとはできない。

#### (2) 章・記念品の授与

請求人は、厳しい財政状況が続く中で、規則を逸脱して行われてきた永年勤続表彰は、法・地方財政法の理念に反し、違法・不当な支出にあたりと主張している。

一般に永年勤続表彰は、長期勤続者に対し、その貢献に対して報奨を与えるという点から、表彰とともに賞品や賞金などを授与されるものではあるが、それが社会通念上儀礼の範囲を逸脱していないかどうかは検討されなければならない。

また、法及び地方財政法の理念である最少の経費で最大の効果あるいは必要且つ最少の限度について、何ををもっていうべきであるかは予算の執行権限を有する者の社会的、政策的又は経済的見地からする裁量に委ねられているものと解するほかはなく、具体的な公金の支出が当該事務の目的、効果と関連せず、又は社会通念に照らして目的、効果と著しく均衡を欠き、予算の執行権限を有する者に与えられた裁量を逸脱してなされたものと認められるときに違法というべきである。

本件の章・記念品については、市長から、永年の趣旨を踏まえ、市政に対する貢献、功績に対する顕彰のしるしとして、一定の基準をもとに表彰状とともに授与されたものであり、他の政令指定都市においても同様に授与されていることが認められる。

また、1回の章・記念品に要する5万円から7万円程度という額の対比においては、政令指定都市の中では高額な面があるものの、同等以上の都市が複数存在することから著しく高額なものではなく、民間企業の同様な制度を対象とした調査における授与内容について見たところでは、勤続年数に応じ3万円から13万円程度となっていることから本市が不相当に高額とはいえない。

以上のことを勘案すれば、本件支出は社会通念上儀礼の範囲内と認められることから、裁量の範囲を逸脱しているものとはいえず、請求人が主張する法・地方財政法の理念に反する違法・不当な支出にはあたらないものと判断する。

#### 4 結 論

以上の判断により、本件勤続議員表彰に係る費用の返還を求める請求人の主張には理由がない。

#### (意見)

勤続議員表彰による記念品等の授与に関しては、実施手法を精査し、費用の縮減に努めてきているところではあるが、他の政令指定都市の中にはすでに廃止している都市もあり、本市の非常に厳しい財政状況や、現在進めている市政改革を踏まえると、表彰ごとに章・記念品双方を授与するという現行のスタイルの是非も含め、引き続き見直しがなされることを望むものである。