

監査公表第 596 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 20 年 12 月 3 日

京都市監査委員 不 室 嘉 和
同 出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

1-1 請求の趣旨

- 1) 京都市議会議員は地方自治法第 203 条 1 項、5 項、京都市報酬及び費用弁償条例第 2 条に基づき、月額 960,000 円の報酬を支給されている。

(ただし、平成 20 年 3 月 31 日までは報酬の 5% をカットされていた。)

また、別途、地方自治法第 203 条 3 項、5 項、京都市報酬及び費用弁償条例第 5 条に基づき、「定例会等」に出席したとき、費用弁償として日額 10,000 円が支給されている。

(ただし、平成 20 年 4 月 1 日以降は日額 5,000 円に減額された。)

京都市は、平成 20 年 2、3 月議会において別紙事実証明書(1)のとおり、各議員に対して合計 9,050,000 円を支給している。

ところで、議員に対する日額 10,000 円の支給は、地方自治法第 203 条 3 項にいう「職務を行うために要する費用」にはあたらない。同条例は法第 203 条 3 項の解釈を誤ったものである。

- i) 費用弁償とは、法第 207 条の「実費弁償」と同じ意味であり、職務の追行に要した経費を償うため支給されるものである。費用弁償は、実費の弁償に他ならないから、費用を要したつど、その実費を計算し、その弁償を受ける「実額方式」を取るのが建前である。

仮に、手続の煩雑さ、経費の増大等といった「実額方式」の短所を考慮し、あらかじめ一定の事由を定め、それに該当するときに一定額を費用弁償として支給する「定額方式」を取ることが許されるとしても、それは社会通念上、実費を対象として弁償するとの費用弁償の趣旨を損なわない範囲においてのみである。

- ii) 京都市議会議員が費用弁償として支給されている日額 10,000 円は非課税扱いをされている。それゆえ、費用弁償は実費弁償であるという本来の性質からして、所得税法上の給与所得者の非課税所得の範囲内に限定されるべきである。

所得税法上、給与所得者に対しては、同法第 9 条 1 項 4 号ないし 6 号において「一定の場合（職務を追行するために勤務地を離れて旅行する場合など）の旅費や通勤手当」等につき非課税所得とする旨定めている

が、それ以外の職業費を必要経費として認めておらず、一般的・概括的に必要経費分として給与所得控除の制度を設けているにすぎない。法第203号3項が認めている費用弁償とは、給与所得者一般に認められている非課税給付である「一定の場合の旅費や通勤手当」に限定されるべきであり、それ以外の支給は報酬に含まれるはずのものであって、費用弁償として支給する必要のないものである。

- 2) 費用弁償は実費弁償であるから、京都市が議員の市議会出席等に際して、実際にかかる交通実費を考慮することなく、高額な支給を継続してきたことは、著しく合理性を欠き、看過しがたい瑕疵があり、裁量を逸脱・濫用した違法・不当な公金の支出である。

また、同条例は、法第203条により京都市議会に与えられた裁量権の範囲を逸脱・濫用した違法な条例である。

- i) 「費用弁償については、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をすることも許される」(最判平成2年12月21日)ものと解されているところ、「標準的な実費」とは、上記のとおり、実費を対象として弁償するとの費用弁償するとの趣旨を損なわない範囲の金額である。

- ii) 議員の会議への出席は、議員本来の職責であり、会議への出席は勤務地への通勤と評価されるべきであるが、これに対して、京都市議会議員は1日出席するだけで10,000円支給されており、これは「標準的な実費」としては明らかに高額な金額で、一般市民の感覚からは乖離していることは明らかである。

全国的にも、これらの批判を受けて、現在、費用弁償は見直しが図られている。

都道府県を例に取れば、山梨県議会では、別紙事実証明書(2)のとおり、議長提案により日額10,000～14,000円支給されていた費用弁償を実費支給に変えることになった。

- iii) 京都市長は、執行機関の長の基本的義務として、長は「自らの判断と責任において」事務の誠実な管理と執行をしなければならないが(法第138条の2)、本件条例の公布後本件支出までの間に、法149条5号の「会計を監督する」権限を行使して違法支出にならぬよう是正措置を講ずることができたのに、これを行使しなかった。

- 3) 議会がその議員の報酬を定めるのは、お手盛りになりやすく、不当に高額な報酬を定めることが懸念される。事実、京都市議会議員は、月額960,000円という市民の目から見れば高額と思われる報酬を支給されている。さらに、政務調査費として月額400,000万円(別に会派に対し、1人に付き140,000円を支給)の支給を受けている。その上、費用弁償として日額10,000

円を支給されているのである。

議員が議会の会議等への出席に際して支給される日額 10,000 円は、交通費実費を大きく超え、費用弁償としての支給を基礎付ける必要性・合理性に著しく欠いている。

そもそも、十分な報酬及び政務調査費を得ている議員に対し費用弁償を行う必要があるだろうか。仮に支給するにしても交通費等の実費支給のみにすべきである。

- 4) 以上を考慮すれば、費用弁償の金額を「実額方式」でなく「定額方式」で行うとしても、日額はバス及び地下鉄の1日乗車券（各々500円及び600円合計1,100円）を超えることはない。

これに基づけば、平成20年2、3月議会で各議員に支払った合計9,050,000円（905日分）の内、「定額方式」で算定した、995,550円（1,100円*905日）を除いた、8,054,500円は違法・不当な公金の支出にあたる。

よって、地方自治法第242条1項、4項に基づき、京都市長に対して、違法不当な支出により京都市が被った損害につき、支出額相当額（8,054,500円）の返還を求めると損害を填補するための必要な措置及び今後の損害を未然に防止するための条例改正等の措置を講ずるよう勧告することを求め、別添の事実証明書を添えて本請求を行うものである。

1-2 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る

本件は、費用弁償についての適法性と公費支出への説明責任を全うすることを求め、前記是正措置を求めるものである。

事案の趣旨に鑑み、議員は監査委員として本件に関与することは利益相反行為として不適切であり除斥されるのは当然であるが、他の監査委員2人の内1人は京都市OBであり、京都市報酬及び費用弁償条例等の制定に関係していたと思われるので、議員の監査委員と同様に除斥の対象となりうる人材であり、今1人の監査委員出口康雄氏は歯科医師会の会長経験者という名誉職的人材で、過去、監査委員に対する世論の批判を受け、名誉職的人材から公認会計士という実際の職務を迫りしめる人材を任命していたにもかかわらず、また、批判以前のように名誉職的人材を任命するなど、到底適正な監査を行える事態ではないので、個別外部監査により監査されるよう申し添える。

2 請求者

京都市西京区

氏名 A ほか6名

以上、地方自治法第242条1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

<別紙事実証明書等の目録>

1. 事実証明書(1)

2, 事実証明書(2)
京都市監査委員様

2008年9月30日

- 注1 請求人の氏名を記号化した。
2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 7 9 号
平成 20 年 11 月 28 日

請求人 様

京都市監査委員 不 室 嘉 和
同 出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成 20 年 9 月 30 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査した結果を同条第 4 項の規定により通知します。

なお、監査委員高橋泰一郎及び監査委員井上教子は、本件請求について、法第 199 条の 2 の規定により除斥となっています。

第 1 請求の要旨

1 請求の趣旨

- (1) 京都市会議員（以下「市会議員」という。）には、法第 203 条第 3 項及び第 5 項並びに京都市報酬及び費用弁償条例（以下「本件条例」という。）第 5 条に基づき、費用弁償として日額 10,000 円が支給されている。
- (2) 京都市（以下「市」という。）は、平成 20 年 2 月市会において、各市会議員に対して、費用弁償として合計 9,050,000 円を支給している。
- (3) 市会議員に対する日額 10,000 円の費用弁償の支給は、次の理由から法第 203 条第 3 項に規定する職務を行うために要する費用には当たらず、本件条例は同項の解釈を誤ったものであり違法である。
 - ア 費用弁償は、法第 207 条に規定する実費弁償と同じ意味であり、費用を要したつど、その実費を計算して支給する実額方式を採るのが建前である。
 - イ 手続の煩雑さ、経費の増大等といった実額方式の短所を考慮し、あらかじめ一定の事由を定め、それに該当するときに一定額を支給する方式（以下「定額方式」という。）を採る場合も、社会通念上、費用弁償の趣旨を損なわない範囲でのみ認められる。
 - ウ 費用弁償は実費弁償であるという本来の性質からして、所得税法上の給与所得者に認められている非課税給付である一定の場合の旅費及

び通勤手当に限定されるべきである。

エ 市会議員の市会等の会議への出席は、議員本来の職責であり、会議の出席は勤務地への通勤と評価されるべきであるが、1日出席するだけで10,000円支給されており、これは標準的な実費として明らかに高額であり、一般市民の感覚からかい離している。

(4) 市会議員の市会出席等の際し、交通実費を考慮することなく、高額な支給を継続してきたことは著しく合理性を欠き、看過し難い瑕疵があり、裁量を逸脱、濫用した違法、不当な公金の支出である。

(5) 費用弁償については、現在、全国的に見直しが図られており、都道府県では、山梨県議会が議長提案により定額方式から実額方式に変更している。

(6) 京都市長（以下「市長」という。）は、本件条例公布後、法第149条第5号の権限を行使して違法支出にならないよう是正措置を講じることができたのに、これをしなかった。

(7) 以上を考慮すれば、定額方式で行うとしても、費用弁償の日額はバス及び地下鉄の1日乗車券の合計額（1,100円）を超えないから、平成20年2月及び3月に各市会議員に支払った費用弁償合計9,050,000円（延べ905人日分）のうち、上記日額により算定した場合の995,500円を除く8,054,500円は、違法、不当な公金の支出である。

よって、市長に対し、違法、不当な支出の額（8,054,500円）の返還請求等の措置及び今後の損害を未然に防止するための条例改正等の措置を採るよう勧告を求める。

2 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

事案の趣旨にかんがみ、市会議員選出の監査委員は、本件に関与することは利益相反行為として不適切であり除斥されるのは当然であるが、他の監査委員2名のうち1名は市のOBであり、本件条例の制定に関係していたと思われるため、除斥の対象となり、もう1名は、歯科医師会の会長経験者という名誉職的人材であり、適正な監査が行われない。

第2 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が相当であると認めない理由（個別外部監査契約に基づく監査によることの決定を市長に通知しなかった理由）

法第252条の43第1項の規定により個別外部監査契約に基づく監査によることが求められた法第242条第1項の請求があった場合において、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認められるのは、違法性等の判断に極めて高度な専門性が要求される場合など、特別の事情があり、監査委員による監査になじまない事案であるとして、監査委員が外部の専門家に監査をさせることが相当であると判断する場合である。しか

し、請求人が個別外部監査契約に基づく監査を求める理由として示す上記第1 2の事情は、上記の特別の事情に当たるとは認められない。

よって、請求人が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は、相当であると認めない。

第3 監査の実施

1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成20年10月29日に請求人A及び請求人Bからの陳述を聴取した。その要旨（上記第1と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、市会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 都道府県での例はないが、市町村では、さいたま市、横浜市、大阪市、堺市など費用弁償がないところがある。また、静岡市などは実費であり、全体の流れとしては、実費の方向で動いている。飽くまで費用弁償は実費弁償であることを考えて判断してもらいたい。
- (2) 費用弁償については、現在、盛岡地裁、宇都宮地裁で裁判中であるが、色々な所で裁判を起こしていくに従って、少しずつ私たちの主張に近付いてくるという全国的な状況がある。
- (3) 都道府県では、費用弁償を実費のみとするところが増えてきている。裁判で「違法とまではいえない。」「裁量権を濫用するとまでは認め難い。」とされても、議会では実費に変わってきている。
- (4) 政務調査費と同様に、費用弁償も目的に合った使い方をしてもらいたい。費用弁償が不要だというのではなく、実費は支払って当然だが、それを超えて出す必要はない。
- (5) 京都市会も平成20年度から費用弁償の額を5,000円としているが、会議録や議案の提案理由を見ても、変更の理由がない。つまり、費用弁償は、つかみ金ということである。

2 新たな証拠の提出

請求人は、平成20年10月29日に新たな証拠を提出した。

3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成20年10月29日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、3名の請求人が立ち会った。

ア 費用弁償は、本件監査の対象となった平成20年2月及び3月当時の法では、第203条第3項に基づき支給される金銭のことであり、議員は、報酬とは別に、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。市では、同条第5項を受けて、本件条例において、支給額及び支給方法を定めている。

イ 費用弁償の内訳は、市議員が職務を行うために要する費用として交通費、資料収集及び作成費、調査費、文房具費、その他諸雑費が該当するが、このことは、「交通費、茶菓子代、筆記用具代、通信費、調査費、資料収集費は職務を行うために必要な支出といえることができる」とする昭和63年4月27日の千葉地裁判決や、「交通費、日当、事務経費は費用弁償に含まれる」とする平成14年9月27日の大阪地裁判決からも適法である。

したがって、費用弁償の日額がバス及び地下鉄の1日乗車券の合計額(1,100円)を超えないとする請求人の主張は当を得ない。

ウ 費用弁償の額を定額で定めることについては、平成2年12月の最高裁判決で、費用弁償の支給の事由、標準的な実費である一定の額をいくらか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の判断が示されている。また、政令指定都市では、現在、全17市のうち10市が費用弁償を支給し、うち2市が交通費の実費支給、本市を含めた4市が定額支給、他の4市が距離に応じた定額支給となっている。

エ 市では、費用弁償の額について、社会経済情勢の変化、物価変動等を勘案して算出している。日額10,000円は、昭和38年の費用弁償額の4倍であるが、平成19年における物価上昇率は当時の4倍以上であること、他の政令指定都市でも市と同額か、これを超える額を支給している都市があることから、不相当に高額なものではない。また、平成20年4月分からは、社会経済情勢や他都市の見直しの状況等を更に勘案し、日額を5,000円に改正したところである。

オ 費用弁償は、役務の対価として支給される報酬には含まれず、報酬が給与と同じ課税対象であるのに対し、実費を償うという意味から、所得税法上、非課税扱いとなっている。

カ 以上から、議員が職務を行うために要する費用を弁償することは、適法であり、その額についても妥当な額である。

(2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

費用弁償の中に調査費、文具費などが含まれると説明するが、そのために市議員1人につき40万円の政務調査費を出している。これらを費用弁償で重複して出す必要は全くない。

第4 監査の結果

1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述、関係職員の陳述、

関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明並びにその他の監査委員が調査した証拠の内容を総合すると、次の事実が認められる。

(1) 市における費用弁償の支給要件及び額

平成 20 年 2 月及び 3 月当時、市議員に対する費用弁償については、法（平成 20 年法律第 69 号による改正前の法。以下同じ。）第 203 条第 3 項及び第 5 項に基づき、本件条例（平成 20 年 3 月 31 日条例第 64 号による改正前の本件条例。以下同じ。）で、市議員が定例会、臨時会又は委員会（常任委員会、市会運営委員会、市会運営委員会の理事会及び特別委員会）に出席した場合に、日額 10,000 円を支給することとされていた。

(2) 費用弁償の支給対象となる費用

市においては、費用弁償の支給の対象となる「職務を行うために要する費用」に、交通費、資料収集及び作成費、調査費、文房具費、その他諸雑費を含むものとされている。

(3) 費用弁償の支給実績

本件請求の対象となっている平成 20 年 2 月及び 3 月における市議員 68 名に対する費用弁償（以下「本件費用弁償」という。）の支給実績は、次のとおりである。

ア 2 月分

1,480,000 円

イ 3 月分

7,570,000 円

(4) 費用弁償の額の改定

ア 平成 17 年 4 月の改定

市会運営委員会に設けられた市会改革検討小委員会において、費用弁償について検討された結果、市の厳しい財政状況にかんがみ、平成 17 年 4 月から、費用弁償の日額を 11,000 円からおおむね 10 パーセント（1,000 円）引き下げ、10,000 円とすることとされた。

市会改革検討小委員会においては、改定により半額程度に引き下げるという案のほか、市議員の自宅と市役所との間の距離別に額を設定するという案についても検討がされたうえで、上記の結論に至っている。

イ 平成 20 年 4 月の改定

平成 19 年 9 月から同 20 年 3 月にかけて、市会改革検討小委員会において、平成 18 年度以後に政令指定都市でも費用弁償の廃止の動きがあることなど、全国的な見直しの動きを踏まえて、費用弁償の在り方が検討された。同小委員会では、最終的な見直しの内容は固められなかったが、平成 19 年度内に何らかの見直しを行うことを市会運営委員会に報告し、その後、同委員会において、社会経済情勢や他都市の見直し

状況等を勘案して、平成 20 年 4 月から、従来の額の半額である日額 5,000 円とすることとされた。

(5) 他都市における費用弁償の見直し

政令指定都市においては、平成 16 年 4 月以後、本件費用弁償が支給された平成 20 年 2 月及び 3 月時点までに、17 市のうちの 6 市が議員に対する費用弁償の支給を廃止しており、同時点において、京都市を含む 6 市が一律の額を支給する定額方式を、3 市が距離に応じた額を支給する定額方式を、2 市が交通費の実費を支給する方法を採っていた。

一律の額を支給する定額方式を採る 6 市の支給額は、京都市を含む 4 市が日額 10,000 円であり、他の 2 市においては、日額 8,000 円及び日額 5,000 円とされていた。

2 判断及び結論

(1)

ア 議員の費用弁償については、一般に、支給方法における定額方式の採用、並びに費用弁償の支給対象となる費用の種類及び定額方式を採る場合の費用弁償の額の設定に関し、法第 203 条により認められた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したことによる違法性が認められるかどうか、主な論点とされている。

イ このうち、費用弁償の支給において定額方式を採用すること自体は、最高裁平成 2 年 12 月 21 日判決において是認されていることが認められ、請求人も、市における定額方式の採用に反対はするものの、このような支給方法自体が違法又は不当である旨を主張するものではない。

また、同判決においては、費用弁償の支給において定額方式を採用する場合において、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、費用弁償に関する条例を定める普通地方公共団体の議会の裁量にゆだねられているとされているところ、請求人は、費用弁償の支給対象となる費用に関し、交通費に限定されるべきである旨を主張し、本件費用弁償に係る支給日額が不相当に高額で、費用弁償の趣旨に照らし合理性を欠く旨を主張して、本件条例の違法性を主張し、もって本件費用弁償の支給の違法性を主張する。

そこで、以下、請求人が主張する点から、本件条例の違法性の有無について判断する。

(2)

ア 上記 1 (1)及び(2)で述べたとおり、市における費用弁償は、市議員が定例会、臨時会又は委員会へ出席した場合に、その職務を行うために要する費用として、交通費、資料収集及び作成費、調査費、文房具費、その他諸雑費を弁償する趣旨であるとされているところ、議会の会議に出席して議案等の審議を行うための費用として、上記の各費用

が不相当で合理性を欠くものであるとは認められず、また、これを否定する裁判例などが定着している状況も認められないのであるから、これらの費用に対して費用弁償を支給することとしたことについて、法第 203 条により認められた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した違法があるとは認められない。この点に関する請求人の主張は、採ることができない。

イ 請求人は、費用弁償の支給は非課税扱いとされているから、その支給対象は、給与所得者に認められる非課税給付である一定の場合の旅費及び通勤手当に限定されるべきである旨を主張するが、費用弁償制度と所得税制はその趣旨を異にするものであり、費用弁償のうちどの部分が所得税の課税対象となるかは、所得税法の解釈問題であるから（大阪地裁平成 14 年 9 月 27 日判決）、費用弁償の支給に対する所得税制上の取扱いをもって本件条例の違法不当事由とする請求人の主張は、採ることができない。

ウ また、請求人は、資料収集及び作成費、調査費、文房具費などについては、市議員に対して別途政務調査費が支給されており、同じ費用に対して費用弁償を支給するのは、政務調査費との重複支給である旨を主張する。

政務調査費は、地方公共団体の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として支給されるものであるところ、政務調査費の支給対象となる議員の調査研究活動は、本会議又は議会の委員会へ出席して行う議案の審議等のいわゆる議会活動とは区別されているものと解されるから、上記の議会活動に要した実費を弁償する趣旨の費用弁償の支給対象に上記の各費用が含まれるとしても、そのことをもって費用弁償の支給対象と政務調査費の支給対象とが重複することにはならない。よって、請求人の主張は、採ることができない。

(3)

ア 次に、請求人は、本件費用弁償に係る支給日額の設定が、職務を行うために要する標準的な実費としては不相当に高額である旨を主張する。また、平成 20 年 4 月の費用弁償の額の改定の際に、支給日額を 5,000 円とする理由が示されていないことなどを指摘するなどして、本件費用弁償に係る支給日額が費用弁償の制度の趣旨に照らし根拠がない旨を主張するものと見られる。

確かに、費用弁償に含まれるとされる上記の各費用に係る標準的な実費について、市会においてどの程度の金額を見込み、本件費用弁償に係る日額 10,000 円という支給日額がどのように算出されているか、その根拠は必ずしも明らかではなく、そのことは、平成 20 年 4 月の見直し後の現行の支給日額についても、同様である。この点については、

法第 203 条の規定により費用弁償の額を定めている市会において、市民に対する説明が尽くされることが望ましいといえる。

イ しかし、金額の算定根拠が必ずしも明確でないことのみによっては、費用弁償に係る支給日額の設定が直ちに不合理であるということとはできないし、市における費用弁償の支給日額の設定については、上記 1 (4)において述べたように市の財政状況や他都市における見直し状況を含む諸情勢を勘案して適宜見直しを行う方針が採られていると認められること、市と同様に費用弁償の支給において定額方式を採る他の政令指定都市との比較においては、上記 1 (5)のように本件費用弁償の支給日額が特に高額であるなどの事情は見られないこと、住民訴訟等において、日額 10,000 円の費用弁償の支給が不相当に高額であるとの判断が定着している状況にはないことなどを考慮すれば、本件費用弁償に係る支給日額の設定に関し、本件条例の規定が、法第 203 条において認められた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用して定められたものと見るべき事情は認められない。

(4) 以上から、本件費用弁償の支給日額を定める本件条例の規定に関し、費用弁償の支給対象となる費用の種類及び費用弁償の支給日額の設定について法第 203 条により認められた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したことによる違法性は認められない。

(5) 以上のとおり、本件条例に基づき市長が行った本件費用弁償の支出については、違法又は不当であるとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

(監査事務局第一課)