

監査公表第 517 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 17 年 4 月 18 日

京都市監査委員 江 草 哲 史
同 藤 井 昭

京都市職員措置請求書

京都市職員措置請求書

2005 年 2 月 16 日

京都市監査委員 様

請求人

(住所) 京都市上京区

(氏名) A

ほか 5 名

〔請求の要旨〕

- (1) 「京都市会改革検討小委員会中間報告書」によると、市会議員は市からバス・地下鉄の特別乗車券(無料パス)を与えられていながら、本会議・委員会に出席するたびに、一人 1 日 1 万 1000 円の交通費(費用弁償)を受け取っていた。これを 2005 年度からは、無料パス配付を廃止し、費用弁償の規定額も 1 日 1 万円に減額する方針とのことである(資料 1)。
- (2) このことに関する新聞記事で「無料パスの支給は『交通費の二重取りになる』とも指摘されている」ことからもわかるとおり(資料 2)、無料パスが与えられている市会議員に対して費用弁償をする理由は、市バス・地下鉄路線外に居住するごく少数の議員をのぞけばまったくない。例年支給されてきた。2003 年度の「費用弁償」費の決算額は合計 4005 万 1000 円にのぼり(資料 3)、2004 年度は 5142 万 5000 円もの予算が計上(資料 4)されている。
- (3) たとえ無料パスが配付されなかったとしても、費用弁償の規定金額(1 万 1000 円)自体、まったく合理性に欠く金額である。京都市総務課長の「京都市会改革検討小委員会」(2004 年 11 月 25 日)での説明によると、市議 66 人中 42 人が市バスの運賃均一区間内に居住しており、交通費は自宅から市役所まで往復 440 円で足りる。同じく 9 人は市営地下鉄東西線沿線に住んでおり、こちらは往復 520 円あれば足りる。残りの 15 人は均一区間外の住人で、市バスの路線外に住む議員もあり、この人たちは多少交通費がかかるが、通常交通機関を利用すれば、最高でもせいぜい片道 670 円と

のことである（資料5）

- (4) 上記(1)(2)で明らかとなり、市が市議に支払った費用弁償金は支払う必要のない違法なものであり、地方自治法第242条第1項の規定にもとづき、監査委員において、以上の事実に関する厳正な監査を実施され、2003年度に支払った金額4005万1000円、2004年度にすでに支払った金額（支出額不明）のうち二重に支給した分について、該当市議に対して、二重受給した金額の同額を市に返還するよう、また、今年度の新たな二重支給を市が差し止めるよう、必要な措置をとることを求める。さらに、上記(3)のとおり、現行及び2005年度より予定されている費用弁償規定額はあまりにも高すぎるので、2005年度以降は実情に見合った規定額に大幅に減額するよう、必要な措置をとることを求める。
- (5) 2003年度支出分について監査請求期間を過ぎたものがあると推測されるが、市議に無料パスが配布され、それとは別に1日1万1000円の費用弁償が行われている事実は、2004年12月25日付で新聞報道（資料2）されるまでは、相当な注意を払っても知り得なかったことであり、この請求は適法である。

【資料】

- (1) 京都市会改革検討小委員会中間報告
(2) 京都新聞（電子版）2004年12月25日付
(3) 聴取書
(4) 京都市会改革検討小委員会議事録
(5) 京都市会改革検討小委員会議事録

注 事実証明書の記事を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 2 号
平成17年4月14日

請求人 様

京都市監査委員 江 草 哲 史
同 藤 井 昭

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17年2月16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項の規定に基づく京都市職員措置請求について、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、監査委員磯辺寿子及び同今枝徳藏は、本件請求の監査に当たり、法第199条の2の規定により除斥となります。

第1 請求の要旨

1 請求の趣旨

- (1) 平成 17 年 1 月 14 日付けで京都市会改革検討小委員会（以下「検討小委員会」という。）から京都市会委員会条例（以下「委員会条例」という。）第 3 条の 2 の規定に基づき設置されている市会運営委員会（以下「市会運営委員会」という。）あてに報告された「京都市会改革検討小委員会中間報告書」によると、京都市会議員（以下「市会議員」という。）は京都市（以下「市」という。）から京都市乗合自動車（以下「市バス」という。）及び京都市高速鉄道（以下「市地下鉄」という。）に降車時又は乗車時に運賃を支払うことなく乗車できる特別乗車券（以下「特別乗車券」という。）の交付を受けながら、法第 102 条第 1 項に規定する定例会及び臨時会（以下「本会議」という。）や委員会条例に基づき、京都市会（以下「市会」という。）に置かれている委員会（以下「委員会」という。）に出席するごとに、一人 1 日当たり 11,000 円の交通費（費用弁償）を受け取っていた。平成 17 年度からは、特別乗車券の交付を廃止し、費用弁償の額も 1 日当たり 10,000 円に減額する方針であるとのことである。
- (2) このことは、平成 16 年 12 月 25 日付け京都新聞の「無料パスの支給は「交通費の二重取りになる」とも指摘されている」との記事からも分かるとおり、市が、特別乗車券の交付を受けている市会議員に対し費用弁償を支給する理由は、市バス及び市地下鉄の路線外に居住する極少数の市会議員を除けば全くない。このような費用弁償が例年支給されてきた。費用弁償の支給に係る平成 15 年度の決算額は 40,051,000 円に上り、また平成 16 年度は 51,425,000 円の予算額が計上されている。
- (3) 例え、特別乗車券が交付されなかったとしても、京都市会議員費用弁償支給内規（以下「支給内規」という。）に規定されている 11,000 円という費用弁償の額自体が、全く合理性を欠く額である。

平成 16 年 11 月 25 日に開催された検討小委員会での市会事務局総務課長の説明によると、市会議員 66 人中 42 人は市バスの均一制による運賃を設定する路線において市バスが運行されている区間（以下「均一区間」という。）内に居住しており、これら市会議員の旅客運賃は自宅から市役所までの区間で、往復 440 円で足りる。同じく 9 人は市地下鉄の東西線の沿線に居住しており、こちらは往復 520 円で足りる。残り 15 人の市会議員は均一区間外に居住しており、中には市バスの路線外に居住している者もあり、多少の交通費は掛かるが、通常の交通機関を利用すれば、最高でも片道 670 円とのことである。
- (4) 上記(1)及び(2)のとおり、市が市会議員に対し支給した費用弁償は支払う必要のない違法なものであるので、法第 242 条第 1 項の規定に基づき、監査委員において、以上の事実に関する厳正な監査を実施され、平成 15 年度に支給した 40,051,000 円、平成 16 年度に既に支給した金額 支

出額不明)のうち二重に支給した分について、該当市議員に対し、二重に受給した金額の同額を市に返還するよう、また、今年度の新たな二重の支給を市が差し止めるよう、必要な措置を採ることを求める。更に、上記(3)のとおり、現行及び平成 17 年度から予定されている一人 1 日当たりの費用弁償の額は余りにも高額であるので、平成 17 年度以降は実情に見合った額に大幅に減額するよう、必要な措置を採ることを求める。

- (5) 平成 15 年度に支給した費用弁償については監査請求期間を過ぎたものがあると推測されるが、市議員に特別乗車券が交付され、それとは別に 1 日当たり 11,000 円の費用弁償が支給されている事実は、平成 16 年 12 月 25 日付の新聞で報道されるまでは、相当な注意を払っても知り得なかったことであり、この請求は適法である。

2 要件審査

- (1) 本件請求は、市議員に対し、平成 15 年度及び同 16 年度において支給した費用弁償に係る経費支出決定(以下「各財務会計行為」という。)並びに請求が行われた日以後にその支給が予定されている同 16 年度中の費用弁償に係る経費支出決定を対象としており、請求の対象とされている各財務会計行為の中には、当該各財務会計行為が行われた日から本件請求が行われるまで、法第 242 条第 2 項に規定する監査請求の期間(1 年)を経過したものがある。

ところで、最高裁判所の判例(平成 14 年 9 月 12 日)によると、法第 242 条第 2 項ただし書に規定されている「正当な理由」の有無は、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、当該行為を知り得なかった場合で、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り得たと解されるときから、相当な期間内に監査請求をしたかどうかで判断するとされている。

- (2) 本件請求の対象となっている各財務会計行為は、ことさら隠ぺいして行われたものではないとしても、予算書、決算書、その他請求人が入手可能な資料によっては、金額や費用弁償の支給の対象等の具体的な内容が明らかになっていないことから、住民が相当な注意力をもって調査を尽くしても知り得なかったと認められる。そして、本件請求は、客観的にみて監査請求をするに足りる程度に本件請求の対象となっている各財務会計行為の存在及び内容を知り得たと解される平成 16 年 12 月 25 日から相当な期間内に行われたと認められるので、法第 242 条第 2 項ただし書に規定されている「正当な理由」があると判断する。

よって、請求人が本件請求の対象としている各財務会計行為及び平成 16 年度中にその支給が予定されている費用弁償に係る経費支出決定について監査の対象とする。

第 2 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 17 年 3 月 14 日に請求人 B から陳述を受けた。同請求人は本件請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨はおおむね次のとおりである。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

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、総務局及び市会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 支給内規によれば、市会議員が本会議又は委員会に出席した際に、その職務を行うために費用を要した場合には費用弁償を支給するとされており、費用弁償の支給の対象は交通費だけに限られているものではない。しかし、交通費以外に支給の対象となるものに何があるのか。

市会議員の職務の一つである本会議や委員会に出席することに対して、なぜ日当を支払わなければならないのか。費用弁償には日当も含まれるという捉え方は、市民の合意を得られるものではない。

- (2) 検討小委員会の議事録によれば、費用弁償とは交通費のことであるとの前提の下、見直しの議論をしており、費用弁償の額が市会議員の日当として妥当かどうかという議論はしていない。
- (3) 平成 15 年度及び同 16 年度については市会議員に特別乗車券が交付されていることから、両年度において、費用弁償の支給を受けた市会議員の大半は交通費を二重に受け取っており、両年度における費用弁償の支給は、全く違法なものであって、社会通念上容認できるものではない。よって、平成 15 年度及び同 16 年度に二重に支給を受けた金額を市に返還することを求める。
- (4) また、市会には平成 17 年度から現在の費用弁償の額である一人 1 日 11,000 円を 1,000 円だけ減額する案が提出されているが、この程度の減額がされたとしても、実態の不合理性を解決するものではない。実態に見合う額になるよう大幅に減額することを求める。

2 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 17 年 3 月 23 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、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、請求人 B が立ち会った。

ア 費用弁償の支給については、議会の議員は、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と法第 203 条第 3 項で規定されている。そこで、同条第 5 項を受けて、市では、京都市報酬及び費用弁償条例（以下「費用弁償条例」という。）を制定し、更に、支給内規において、市会議員が本会議及び委員会に出席したときには

日額 11,000 円を支給する旨定めている。

- 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・作成費、調査費、文房具費、その他諸雑費を想定しているが、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うことが出来る」とする昭和 63 年 4 月 27 日の千葉地方裁判所判決や「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 日の大阪地方裁判所判決からも問題はないものと考えている。
 - ウ 費用弁償として支給する額については、市では、各項目の金額を積算して額を算定することはしておらず、物価上昇率や社会経済状況を勘案して算出した一定の額を支給する定額方式により支給している。
 - エ また、現行の費用弁償の額である 11,000 円は、平成元年に改定された額であるが、これは昭和 38 年に 2,500 円と定められた後の物価上昇率が昭和 38 年と比較して 4 倍の数値となっていること、また、政令指定都市の中で距離別定額方式を採用している 2 都市（神戸市及び北九州市）を除く 11 都市中で上から 5 番目の金額であること、京都府議会（以下「府議会」という。）においても京都市の区域内に在住する議員に対して 11,300 円を支給していることから、市が市議員に対し支給している費用弁償の額が不相当に高額なものではなく、妥当な額であると考えている。
 - オ なお、平成 17 年 4 月からは費用弁償の額を 10,000 円とする条例案が平成 17 年 3 月 18 日の本会議において全会一致で可決された。これは、市の厳しい財政事情に鑑み、検討小委員会において検討し、現在の額からおおむね 10%削減したものである。
 - カ 特別乗車券については、京都市乗合自動車及び高速鉄道無賃運送取扱規程（以下「取扱規程」という。）に基づいて京都市交通局（以下「交通局」という。）から無償交付されているものである。これは、市議員が市バス及び市地下鉄に乗車し業務の実態を見ることによって、交通局の事業に対する意見等を集め、反映させることを目的としたものであり、本会議や委員会へ出席するために発行されているものではない。また、これに伴う経費の支出もない。したがって、交通費を二重に支払っているという指摘は当たらない。
 - キ 以上のことから、市が市議員に対し職務を行うため要する費用を弁償することは、適法であり、その額も妥当なものである。
- (2) 特別乗車券の交付事務を所管している交通局の関係職員に当該事務について説明を求めたところ、次のとおり文書による説明があった。
- 特別乗車券は、取扱規程第 3 条第 1 項第 2 号の規定に基づき、市議員が市バス及び市地下鉄を積極的に利用することで、交通局が実施して

いる各種の事業に関する意見を得ることを目的に交付している。

第3 監査の結果

1 事実関係

(1) 費用弁償の支給

法第 203 条第 3 項は、普通地方公共団体の議会の議員は、その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旨規定しており、市においては、費用弁償条例及び支給内規を定め、市会議員が本会議又は委員会（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 11,000 円の費用弁償を支給している。

費用弁償の計算期間は、月の 1 日から末日までとされ、翌月に支給されることとなっている。

(2) 費用弁償の支給実績

本件請求の対象となっている平成 15 年度及び同 16 年度の費用弁償の支給実績は次のとおりである。

ア 平成 15 年度分

40,051,000 円

イ 平成 16 年度分（平成 17 年 2 月 16 日まで）

28,259,000 円

(3) 費用弁償の額の見直し

市会改革について具体的に検討を行うため、市会運営委員会に設けられた検討小委員会は、費用弁償についても検討を行い、平成 17 年 4 月 1 日から費用弁償の額を日額 11,000 円から日額 10,000 円に引き下げるという結論を得て、平成 17 年 1 月 14 日の市会運営委員会においてその旨が決定された。

この決定を踏まえた、京都市報酬及び費用弁償条例の一部を改正する条例案が平成 17 年 3 月 18 日に市会議員から提案され、同日の本会議において可決された。

なお、費用弁償の額の見直しに関する検討に当たっては、費用弁償が交通費だけではなく、準備経費や日当の要素が含まれるものであるとの認識のもと議論が行われていることが認められ、また、現行の半額程度に引き下げるといった案や交通費の要素に着目して市会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った案についても検討したうえで最終的な結論が得られたことが認められる。

(4) 特別乗車券の交付

市バス及び市地下鉄の運賃を無料とすることができることについては、京都市乗合自動車旅客運賃条例第 10 条及び京都市高速鉄道旅客運賃条例第 10 条第 3 項に規定されており、その細目は取扱規程において定められている。

取扱規程においては、市会議員の旅客運賃は無料とし、特別乗車券を発行する旨が規定されている。

2 監査委員の判断及び結論

本件請求について、次のとおり判断する。

- (1) 費用弁償は、職務の執行に要した経費を償うために支給されるもので、交通費、日当、事務経費などが含まれると解されているところである。

また、費用弁償の支給は、その趣旨に照らせば、実費相当額を支給すべきであるが、実際に要した費用に係る証拠書類の確認の煩雑さや実際に要した額の算定が困難な費用があることなどを考慮して、費用弁償を実額ではなく、あらかじめ算定した一定額を費用として支給する方法をとることについては、「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いをすることも許される」(平成2年12月21日最高裁判所判決)と判示されているところである。

更に、標準的な実費である一定の額をいくりにするかについても、裁量が認められているところである。

- (2) 請求人は、市が交通局から特別乗車券の交付を受けている市会議員に対し、費用弁償を支給していることについて、市会議員の居住地や自宅と市役所との往復に利用できる交通機関の状況からみて、市バス、市地下鉄路線外に居住する一部の市会議員を除き、費用弁償を支給する理由はなく、また、費用弁償の額(平成17年4月以降適用されることとなる額もまた同様に)それ自体、合理性を欠く金額であって、違法なものであると主張している。

- (3) 市は、市会議員に対する費用弁償を定額により支給していることは明らかであるが、このようにあらかじめ支給事由を定め、こ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一定の額を支給することは、前記最高裁判所判例に照らしても違法又は不当なものであるということとはできない。

また、費用弁償の支給額については、社会経済情勢や当該地方公共団体の財政状況に照らして、常に点検と見直しを行い、市民の理解が得られるようにすることが求められるものであるが、今般、約1割に相当する額の引き下げが行われ、日額11,000円から日額10,000円に改定されたところである。本市の費用弁償の額は、日額11,000円(平成17年4月からは10,000円)となっているが、政令指定都市の中では、距離別定額制を採用している2都市を除くとおおむね中位であり、また府議会の議員で京都市の区域内に居住する者に対する費用弁償の額(日額11,300円)と比べてもほぼ同額であって、不当に高額であるということとはできない。

- (4) 市会議員に対しては、特別乗車券が交付されているが、これは交通局が実施している事業について意見を得るためのものであって、本会議や委員会に出席するための交通費を弁償する趣旨のものではないことは明らかである。

このような趣旨の特別乗車券の交付によって、費用弁償の支給そのものが違法又は不当となるものではなく、また支給額が不相当なものとなるものではないことは、平成元年3月28日の東京高等裁判所判決や平成14年11月18日の名古屋地方裁判所判決に照らしても明らかである。

- (5) 更に、請求人は市会議員の職務の一つである本会議や委員会に出席することに対して日当を支払う必要はない旨を主張しているが、市会議員は、非常勤であって（地方公務員法第3条第3項第1号）、その職務については「平素は自宅に在り、指定された日時、指定された場所に参集して議会活動に参加するものであるということが出来る」（平成14年9月27日大阪地方裁判所判決）とされ、また同判決において「会議の出席に伴う一定程度の日当の出費が不合理ということとはできず」とされていることに照らすと、費用弁償の中に日当の要素が含まれていたとしても不合理であるとはいえない。

- (6) 以上のとおり、平成15年度及び同16年度の費用弁償の支出について違法又は不当なものであるとする理由は認められなかった。

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）