

監査公表第738号

地方自治法（以下「自治法」という。）第242条第1項の規定により提出された住民監査請求（平成29年10月3日提出。以下「本件請求」という。）について、同条第4項の規定により監査を行いましたので、その結果を次のとおり公表します。

平成29年12月4日

京都市監査委員	津田大三
同	中野洋一
同	鶴谷隆
同	光田周史

住民監査請求に基づく監査の結果

第1 請求の概要

1 請求人

京都市山科区 A

2 請求書の提出日

平成29年10月3日

3 請求の要旨

(1) 行為をした人

京都市長門川大作氏（以下「門川市長」という。）、副市長塚本氏ほか手当決定書押印者

(2) 違法行為の内容と年月日

平成28年2月24日 退職手当（退職金）35,361,600円

平成24年2月24日 同上 40,699,200円

平成20年6月30日～平成29年6月30日 夏期手当（10期分）

平成20年12月10日～平成28年12月9日 年末手当（9期分）

を支給した。

(3) 違法理由

現行自治法第204条第2項の職員に門川市長が該当せず、門川市長への退職手当、夏期手当及び年末手当（以下「手当」という。）の支給が違法であることを説明をする。

ア 現行自治法第204条第2項は、地方公共団体の職員だけに手当を支給すると定

めている。自治法で定めている文言職員は、地方公務員法で定めている一般職のことであり、同法で定めている特別職のことではないことを説明する。

現行自治法第 204 条第 1 項は地方公共団体の職員を定めた条文ではなく、同団体から給与の支給を受ける人を定めたものである。

門川市長は地方公共団体（京都市）の職員でないと定めた法律、条文が存在する。

自治法第 172 条第 4 項及び第 138 条第 8 項においては、その他身分取扱いに関しては地方公務員法で定めるとある。

地方公務員法をみますと

地方公務員法第 2 条 地方公務員に関する従前の法令又は条例、規則が地方公務員法に抵触するときは同法が優先するとある。

地方公務員法 公布日 昭和 25 年 12 月 13 日

地方自治法 公布日 昭和 22 年 4 月 17 日 } 地方公務員法の従前の法律に
公職選挙法 公布日 昭和 25 年 4 月 15 日 } 当たる。

地方公務員法第 3 条 特別職と一般職を合わせて地方公共団体の公務員

地方公務員法第 4 条 一般職を職員と定めている。

地方公務員法で定めている文言職員は、自治法で定める文言職員の定義となる。職員は一般職となる。特別職と違う。

そして、地方公務員法で定めている地方公共団体の公務員は公職選挙法で定めている地方公共団体の公務員の定義となる。特別職と一般職となる。

イ 公職選挙法第 89 条及び第 90 条 二重公務員の禁止 すなわち市長職(特別職)は市長職だけ、市長は職員(一般職)でない。

ウ 自治法第 141 条 二重公務員の禁止 すなわち市長職(特別職)は市長職だけ、市長は職員(一般職)でない。

エ 自治法第 204 条 この条において地方公共団体の長(市長)を同団体の職員とみなす条項はない。

オ 地方公共団体の長(市長)を同団体の職員であると定めた法律は存在しない。

現行自治法第 204 条 2 項の職員に門川市長が適用を受けるとして手当を支給することは、公職選挙法第 89 条及び第 90 条、自治法第 138 条第 8 項、第 141 条第 2 項及び第 172 条第 4 項並びに地方公務員法第 2 条、第 3 条及び第 4 条と整合せ

ず、違反している。

現行自治法第 204 条第 2 項の違法執行である。

カ 日本で生きることは 1 つの法律， 1 つの条文をも整合しなくして，違反して生きることは許されない。

キ 政府は，平成 29 年 5 月 17 日，地方公共団体の特別職（市長ほか）への手当について平成 32 年 4 月 1 日から地方公共団体は支給すると国民にお知らせした。

自治法 204 条改正（官報号外第 103 号。3， 4 ページ）

改正によると既に現行自治法第 204 条第 2 項の職員に門川市長が適用を受け，手当が支給されていることが違法執行であることを決定づけた（背任行為）。

(4) 京都市の損害大なるもの

市民が選んだ市長が法律を犯せば京都市民の信用はなくなる。京都市の執行権の信用がなくなる。法の定めのない公金の支出を市民が負担する理由はない。

(5) 請求する措置

ア 門川市長に支給された手当の京都市への返還

平成 28 年 2 月 24 日 退職手当 35,361,600 円

平成 24 年 2 月 24 日 退職手当 40,699,200 円

平成 20 年 6 月 30 日～平成 29 年 6 月 30 日夏期手当（10 期分）

平成 20 年 12 月 10 日～平成 28 年 12 月 9 日年末手当（9 期分）

イ 門川市長，副市長塚本氏ほか手当決定書押印者の免職を求める。

(6) 行為があった日から 1 年以上経過している理由

ア 平成 29 年 1 月 25 日請求の事案（監査結果は，平成 29 年 3 月 24 日付け監第 79-1 号（監査公表 729 号）。以下「前回請求」という。）は，自治法第 204 条に係る事件，監査委員に関わる事件である。自治法第 199 条の 2 監査委員除斥要件を満たしているのに除斥されてないので無効を主張する。

イ 政府は，平成 29 年 5 月 17 日官報（号外第 103 号。3， 4 ページ）で国民にお知らせした。

自治法第 204 条第 2 項の改正（公布日 平成 29 年 5 月 17 日，施行日 平成 32 年 4 月 1 日）「職員」を「者」に改正した。

公布日と施行日が同一でないのは現行自治法が市長（特別職）への手当支給を全く定めていないことを意味するもの。

特別職（市長等）に地方公共団体が手当を支給するのは平成32年4月1日からと改正した。

(7) 本件の監査については、外部監査を求める

監査委員の任命者は門川市長であり、自治法第204条第2項に関わる手当は門川市長、そして常勤の監査委員の事件であるので、監査委員は利害関係者となる。

4 事実証明書の目録

(1) 公文書公開請求書及び公文書公開決定通知書等（平成29年7月13日付け請求）

(2) 官報（平成29年5月17日付け号外第103号）一部抜粋

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）

1 本件請求において、請求人は、監査委員の任命権者は門川市長であること、及び常勤の監査委員は自治法第204条第2項に基づいて手当を支給されていることから、監査委員は利害関係者となることを理由として、個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

2 しかし、監査委員は任命権者（市長）の事務を監査することを常態とすること、及び本件は市長の手当に関するものであり監査委員に直接の利害関係があるとはいえないことから、個別外部監査によることを相当と認めるべき特段の事情があるとは認められない。

第3 要件審査

1 再度の監査請求

(1) 自治法第242条の解釈として、同一住民が先に住民監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする住民監査請求を重ねて行うことは、新たに違法、不当事由を追加し、又は新証拠を資料として提出する場合においても、許されないと解されている（最高裁第二小法廷昭和62年2月20日判決）。

(2) 本件請求のうち平成28年2月24日の門川市長の任期満了による退職手当35,361,600円の支出に係る部分については、前回請求で同一の請求人から同一の支出について住民監査請求がなされており、不適法であるといわざるを得ない。

2 監査請求期間の徒過

(1) 自治法第242条第2項の規定により、住民監査請求は、正当な理由がある場合を除き、違法又は不当な財務会計上の行為があった日から1年を経過したときは、これを行うことができないとされているところ、本件請求のうち門川市長に対する平成29年度の夏期手当（6月支給分の期末手当をいう。以下同じ。）及び平成28年度の年末手当（12月支給分の期末手当をいう。以下同じ。）の支出以外の支出（以下「1年以上前の支出」という。）に係る部分については、遅くとも平成28年6月30日までに行われており、同日から1年3箇月以上が経過した平成29年10月3日に提出された本件請求については、これらの財務会計行為があった日から1年を経過した後提出されていることが明らかである。

(2) この点について、請求人は、

ア 前回請求は、自治法第204条に係る事件であり、監査委員は利害関係人に当たるが、当該委員を除斥せず実施された監査は無効である。

イ 政府は、平成29年5月17日、官報で改正法を公布し、自治法第204条第2項の規定により、特別職（市長等）に地方公共団体が手当を支給するのは平成32年4月1日からであることをお知らせした。

との理由から、監査請求期間の徒過について正当な理由がある旨を主張する。

(3) 自治法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」の有無については、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査をすれば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（最高裁第一小法廷平成14年9月12日判決）、当該普通地方公共団体の一般住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的に見て上記の程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなくても、監査請求をした者が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場合には、そのように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（最高裁第三小法廷平成14年10月15日判決）。

(4) これを本件についてみるに、門川市長に夏期手当及び年末手当が支給されていることは、その支給日に行われる新聞報道等で明らかにされている。

また、請求人は、前回請求において平成28年度分の門川市長の退職手当に関する住民監査請求をしており、前回請求を提出した日（平成29年1月25日）以前には門

川市長に退職手当が支給されていることを認識していた。

そうすると、遅くとも同日には相当の注意力をもって調査すれば客観的に見て監査請求をするに足りる程度に1年以上前の支出の支出負担行為の存在及び内容を知ることができたと解するのが相当であるから、同日から8箇月以上経過した後にされた本件請求に「正当な理由」を認めることはできない。

なお、請求人は、平成32年4月1日施行の地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第29号。以下「改正法」という。）の公布前から門川市長への手当の支給が違法である旨を主張しており、改正法の公布によりその支給が違法であることを知ったと解することはできない。

3 要件審査に係る判断

以上から、本件請求については、門川市長に対する平成29年度の夏期手当2,706,052円及び平成28年度の年末手当3,055,220円（以下これらの手当を「本件手当」という。）の支出（以下「本件支出」という。）を対象とする部分について監査を実施し、それ以外の部分は自治法第242条の規定に適合しているとは認められないため、却下する。

第4 監査の実施

1 監査の概要

京都市監査規程に基づき、都市監査基準（平成27年8月27日全国都市監査委員会制定）に準拠して監査を実施した。その概要は、次のとおりである。

(1) 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（自治法第242条第4項）

(2) 監査の対象

本件支出

(3) 監査の着眼点

監査の対象となる行為（本件支出）の違法性又は不当性

(4) 監査の主な実施内容

関係職員（行財政局職員をいう。）に対し、関係書類の提出を求め、これを審査した。

なお、本件請求については、請求人から、自治法第242条第6項の規定による陳述を行わない旨の申出があったため、陳述の聴取を行わなかった。

(5) 監査の実施期間及び実施場所

ア 実施期間 平成29年10月30日から同年11月27日まで

イ 実施場所 監査事務局執務室

2 請求人は、平成29年10月10日付けで、新たな証拠を提出した。その目録は、次のとおりである。

- (1) 不存在による非公開決定通知書（平成 28 年 11 月 4 日付け京都市監査委員指令第 1 号）
- (2) 同上（平成 27 年 10 月 1 日付け京都市指令行人人第 6 号）
- (3) 同上（平成 28 年 11 月 8 日付け京都市指令行人人第 1 号）
- (4) 同上（平成 28 年 11 月 9 日付け京都市指令行人人第 2 号）

第5 監査の結果

1 事実関係

平成 29 年度の夏期手当として平成 29 年 6 月 30 日に 2,706,052 円が、平成 28 年度の年末手当として平成 28 年 12 月 9 日に 2,880,636 円、同月 27 日に 174,584 円の合計 3,055,220 円が門川市長に支払われている。

2 判断及び結論

(1) 請求人の主張の要旨

請求人は、以下の理由から、本件支出は違法であるとして、門川市長に対する本件手当相当額の返還等を求めている。

ア 自治法第 204 条において地方公共団体の長を「職員」とみなすとの条項はなく、地方公共団体の長を同団体の「職員」とであると定めた法律はないなどの理由により、市長は同条第 2 項の規定による手当の支給対象となる「職員」ではなく、手当の支給は違法である。

イ また、改正法において、自治法第 204 条第 2 項の「職員」が「者」に改められており、市長への各手当の支給が適法となるのは改正法施行後からであるから、本件支出は違法である。

(2) 判断

ア 自治法第 204 条第 2 項の規定による手当の支給の対象となる「職員」に地方公務員法上の特別職たる市長が含まれることについては、前回請求の監査結果において判断したとおりである。

このことは、最高裁第一小法廷昭和 50 年 10 月 2 日判決で、「自治法 204 条によ

れば、普通地方公共団体は、地方公共団体の長その他同条1項所定の職員に対し、給料および旅費のほか、条例の定めるところにより同条2項の諸手当を支給することができる」と判示されていることから明らかである。

イ また、請求人は、改正法で自治法第204条第2項の「職員」が「者」に改められていることについて、現行自治法では市長（特別職）への手当の支給を全く認めていないことを意味するものであると主張している。

この点、改正法による自治法の一部改正について、総務大臣は、一部の会計年度任用職員に対し、期末手当の支給を可能とするほか、給付に関する規定を整備するものであると説明しているところ（平成29年5月17日総行公第59号・総行給第23号総務大臣通知）、同項の「職員」を「者」とする改正は、文言整理以上の意味はないと解される。

ウ 以上より、自治法第204条第2項の「職員」には地方公務員法上の特別職たる市長も含まれると解するのが相当であり、同項の「職員」を地方公務員法上の一般職に限るとする請求人の主張に理由はない。

(3) 結論

上記(2)のとおり、本件請求における請求人の主張は採用することができず、本件支出が違法又は不当であるということとはできない。

したがって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

【参照】関係法令の内容

1 地方自治法（抄）

第138条（前略）

⑧ 事務局長、書記長、書記その他の職員に関する任用、人事評価、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、退職管理、研修、福祉及び利益の保護その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、地方公務員法の定めるところによる。

第141条（前略）

② 普通地方公共団体の長は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び短時間勤務職員と兼ねることができない。

第172条（前略）

- ④ 第1項の職員に関する任用，人事評価，給与，勤務時間その他の勤務条件，分限及び懲戒，服務，退職管理，研修，福祉及び利益の保護その他身分取扱いに関しては，この法律に定めるものを除くほか，地方公務員法の定めるところによる。

第204条 普通地方公共団体は，普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員，委員会の常勤の委員（教育委員会にあつては，教育長），常勤の監査委員，議会の事務局長又は書記長，書記その他の常勤の職員，委員会の事務局長若しくは書記長，委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し，給料及び旅費を支給しなければならない。

- ② 普通地方公共団体は，条例で，前項の職員に対し，（中略）期末手当（中略）又は退職手当を支給することができる。

- ③ 給料，手当及び旅費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。

2 地方公務員法（抄）

（この法律の効力）

第2条 地方公務員（地方公共団体のすべての公務員をいう。）に関する従前の法令又は条例，地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程の規定がこの法律の規定に抵触する場合には，この法律の規定が，優先する。

（一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員）

第3条 地方公務員（中略）の職は，一般職と特別職とに分ける。

2 一般職は，特別職に属する職以外の一切の職とする。

3 特別職は，次に掲げる職とする。

- (1) 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙，議決若しくは同意によることを必要とする職

（以下略）

（この法律の適用を受ける地方公務員）

第4条 この法律の規定は，一般職に属するすべての地方公務員（以下「職員」という。）に適用する。

（以下略）

3 公職選挙法（抄）

（公務員の立候補制限）

第 89 条 国若しくは地方公共団体の公務員（中略）は、在職中、公職の候補者となる
ことができない。（以下略）

（立候補のための公務員の退職）

第 90 条 前条の規定により公職の候補者となることができない公務員が、（中略）公職
の候補者となつたときは、当該公務員の退職に関する法令の規定にかかわらず、その
届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなす。

4 地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第29号）（抄）

（地方自治法の一部改正）

第 2 条 地方自治法（昭和22年法律第67号）の一部を次のように改正する。

（中略）

第204条（中略）第2項中「の職員」を「の者」に改める。

（以下略）

附 則

（施行期日）

第 1 条 この法律は、平成32年4月1日から施行する。（以下略）