

豊島区職員措置請求監査結果

(豊島区議会議員の費用弁償に係る住民監査請求)

平成 23 年 5 月

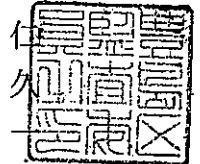
豊島区監査委員



23豊監発第20号
平成23年5月17日

豊島区長 高野之夫様

豊島区監査委員 山木
同 鳴川 智
同 増田 恵



住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成23年3月31日付、22豊監発第130号に係る監査の結果について、
別添のとおり通知します。

なお、水谷泉監査委員は、地方自治法第199条の2の規定により、除斥さ
れました。

第1 請求の受付

1 請求人

豊島区 五十嵐 稔

2 請求書の提出

平成 23 年 3 月 25 日

3 請求の内容

請求人が提出した職員措置請求書（豊島区長）（別紙 2）による主張事実の要旨及び措置請求は、次のとおりである。

(1) 主張事実（要旨）

- ① 現在、議員が委員会や本会議に出席すると 1 日 3,000 円の交通費が費用弁償として一律支給されている。
- ② しかし費用弁償は実費支給が原則である。豊島区内の何れの公共交通機関を使用して自宅・役所間を往復しても 500 円には満たない実費金額である。
- ③ なぜ 500 円以下の個別の実費支給ではなく、一律 3,000 円なのであろうか。算出根拠も不明である。
- ④ 平成 21 年度、全豊島区議会議員の費用弁償の総支出額は約 660 万円である。
- ⑤ 仮に交通費 500 円を実費支給額としても、費用弁償の総支出額は 110 万円となり、約 550 万円の節約になる。
- ⑥ したがって、監査委員は、ア各議員の平成 21 年度の費用弁償の総額（出席回数×3,000 円…A という。）及び同年度に使用した公共交通機関と、その往復の実費総額を特定（実費額の総額×出席回数…B という）して、 $A - B = C$ （不当利得の差額）を算出し、これを区に返還させよ。イまた、公共交通機関を使用する必要のない徒歩圏内の議員については全額（A）を返還させよ。なお私は徒歩圏内に該当するので支給された費用弁償の全額 144 万円（平成 15 年～現在）は、法務局に供託済みであるので手続きをもって受領されたい。

(2) 措置請求

平成 21 年度に豊島区議会議員らに支出した費用弁償は違法不当な支出であるので、豊島区長は、豊島区議会議員らに対し、平成 21 年度に支出した費用弁償額の金員及びこれに対する議員らに支出した日から支払済みまで年 5 分の割合による金員の支払を請求せよ。

4 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条所定の要件を備えているものと認めた。

なお、法第 242 条第 2 項の規定は、住民監査請求の期間について、「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、これを行うことができない。ただし正当な理由があるときは、この限りでない。」としている。

したがって、本件請求は平成 23 年 3 月 25 日に提出されていることから、平成 22 年 3 月 24 日以前に係る部分の請求については、1 年間の監査請求期間を経過していること及び 1 年間の請求期間を徒過したことについての正当な理由がある旨の主張がないことなどから、監査の対象外とした。

第2 監査の実施

1 監査の対象

(1) 監査対象事項

請求の記載内容から監査対象事項は、次の①、②のとおりとした。

- ① 豊島区長が豊島区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和31年豊島区条例第14号。以下「本条例」という。）第7条第1項及び第2項の規定に基づき費用弁償として日額旅費を支出したことは、違法・不当な公金の支出に当たるか。
- ② 違法・不当な公金の支出であれば、区長は、議員に不当利得金の返還を求めるべきか。

なお、監査の対象となる期間は、平成22年3月25日から請求書提出日である平成23年3月25日を含めた期間とし、対象となる財務会計上の行為は、当該期間における議員に対する平成21年度分の費用弁償の支出とする。

(2) 監査対象部局

総務部総務課と区議会事務局議会総務課を監査対象部局とした。

2 調査

(1) 監査対象部局の見解・意見書及び関係書類の提出並びに説明の聴取

監査対象部局である総務部総務課及び区議会事務局議会総務課から関係書類の提出を求めるとともに、本件請求に対する対象部局の見解・意見書の提出を受けて、平成23年4月18日に対象部局から説明の聴取を行った。

(2) 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成23年4月6日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、以下の陳述を行った。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

① 請求人の陳述

費用弁償は、実費支給が原則である。

しかし、本件に関する費用弁償は一律支給であり、区議会議員全員を対象としている。役所の職員に対しては実費支給とされているにもかかわらず、議員が一律支給なのは問題と考えている。

ぜひ、適切な判断をお願いしたい。

3 監査委員の監査執行上の除斥

区議会議員から選出された水谷泉監査委員は、法第 199 条の 2 の規定に基づき、本件監査の執行について除斥とした。

第3 監査の結果

1 結果

本件請求については、合議により、次のように決定した。

本件請求は、理由がないものと認め、棄却する。
なお、別項のとおり要望を付すこととする。

以下、事実関係の確認、監査対象部局の見解・意見及び判断理由について述べる。

2 事実関係の確認

(1) 費用弁償の支出根拠について

ア 法第203条第2項の規定において、普通地方公共団体の議会の議員は、「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。」と定められ、また同条第4項の規定により「議員報酬、費用弁償及び期末手当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。」とされている。

イ 本条例は、法第203条第4項の規定に基づき制定されており、本条例第7条第1項において、「議員（議長、副議長、委員長及び副委員長を含む。以下本条において同じ。）が招集に応じ若しくは委員会に出席するため旅行したとき又は公務のため旅行したときは、その旅行について費用弁償として旅費を支給する。」と定めている。また、同条第2項においては、「前項の規定により議員が招集に応じ若しくは委員会に出席するため又は公務のため特別区の存する区域内を旅行したときは、日額旅費として3,000円を支給する。」と定めている。

(2) 費用弁償の支出手続き等について

ア 議員の費用弁償の支出手続きは、毎月末に区議会事務局職員が本会議・委員会等について会議の記録等により議員の出欠を調査、確認し、費用弁償額を算出した後、当月分の支出命令書を作成し、議会総務課長決定のうえ、会計管理室に送付し、翌月10日（休日等に当たるときはその前日）に議員に対して支給する手続きとなっている。

(3) 監査対象期間の費用弁償の支出金額等

ア 監査対象となる財務会計上の行為は、本条例第7条第1項及び第2項の規定に基づく議員に対する費用弁償である日額旅費の支出である。

イ 監査対象となる平成22年3月分の議員に対する費用弁償（日額旅費）の支出の合計金額は、1,134,000円であった。

3 監査対象部局の見解・意見

以下、請求人の主張事実及び措置請求に対する監査対象部局の見解・意見を原文のまま記載する。

(1) 総務部総務課

1 「豊島区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例」に定める費用弁償を3千円とした理由

「豊島区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例」第7条第2項に規定する日額旅費の額は、平成16年4月の額改定の際、他の特別区における支給実態等を参考として3千円とした。

2 請求書の記載事実について

(1) 請求の要旨（一）において、「1日3,000円の交通費」としているが、条例上、日額旅費は交通費に限定したものではなく、諸雑費が含まれるものであり、正しくない。

請求の要旨（二）において、「豊島区内の何れの公共交通機関を使用して自宅・役所間を往復しても500円には満たない実費金額」としているが、費用弁償の対象には、「公務のため特別区の存する区域内を旅行したとき」が含まれているため、すべての交通費の実費を500円には満たないとするのは正しくない。

(2) 議員の受給した日額旅費は、「豊島区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例」第7条第2項に基づき、費用弁償として適正に支給されたものであり、請求人が主張するような「不当利得」には当たらない。

請求の要旨（一）の記載のとおり、費用弁償は実費弁償が原則である（地方自治法207条）。

しかしながら、実際に要した経費と厳密に同額である必要はなく、条例で定めるにあたっては、「あらかじめ費用弁償のそれに該当するときは、標準的な実費である一定の額を支給することが許され、この場合、いかなる事由を支給事由として定めるか、また、一定の額をいくらとするかについては、議会の裁量判断に委ねられている。」とする最高裁判所判例（平成22年3月30日最高裁判決）に照らして、何ら違法不当な点はない。

3 請求人の主張事実及び措置請求に対する見解・意見

- (1) 前述したとおり、費用弁償を定額方式とすること、支給事由、額については、議会の裁量に委ねられている。
- (2) 昭和63年東京地裁判決及び平成14年大阪地裁判決において、「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経費とされており、費用弁償としての旅費には、交通実費のほかに日当や事務経費が含まれていると解されている。」
- (3) また、前述の平成22年3月30日最高裁判決においても、実費以外の経費が含まれていると判示している。

よって、請求人の費用弁償は実費支給しなければならないとの指摘は当たらない。

(2) 区議会事務局議会総務課

1. 請求人の主張事実及び措置請求に対する見解・意見

各議員に支給した日額旅費は、豊島区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（以下、「本区条例」という。）第7条第1項及び同条第2項に基づき、費用弁償として適正に支出したものであり、請求人が主張する違法不当な支出にはあたらない。

その理由は以下のとおりである。

第1に、日額3,000円を支給することの適法性についてである。

地方自治法第203条第2項は、普通地方公共団体の議員に係る費用弁償について、「職務を行うために要する費用の弁償を受けることができる。」とし、同条第4項は「議員報酬、費用弁償及び期末手当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。」と規定している。

この費用弁償の支給方法については、職務執行のために費用を要した都度、その実額を計算し、支給する方法（いわゆる「実額方式」）が基本とされている。しかしながら、職務を行うための費用の中には、その実額計算が必ずしも容易

でないものがあり、また支出の都度個々の支出について金額の把握や証拠書類の確保等の手続が煩雑となり、支出手続きに要する経費を増大させる可能性が大きいことから、条例によって、あらかじめその支給事由を定め、それに該当するときに一定額の費用を弁償することとし、実際に費消した額の多寡に係る事情は考慮しないとする方式（以下「定額方式」という。）により支給されているところである。

この場合、いかなる事由を費用弁償の支給事由として定めるか、また、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は、費用弁償に関する条例を定める地方公共団体の議会の裁量判断に委ねられていると解するのが相当であるとの判断が判例により示されている。（平成2年12月21日 最高裁判所小法廷判決）

本区条例では、こうした考え方により多くの地方公共団体と同様に定額方式を採用しているところであり、その定額が実費を超え、あるいは、実費を下回る場合であっても、費用の弁償として日額旅費3,000円を支給することとなる。

したがって、請求人の一律3,000円の支給は違法不当な支出であるとの主張は当たらない。

第2に、定額方式を採用する場合の日額3,000円という金額の妥当性についてである。

費用弁償は単に交通費の実費相当額のみをその積算根拠とするものではなく、議員が出席する議会の会議は議員の重要な活動の場であり、そこへの出席に伴い、その職責を十分に果たすための準備、連絡調整及び移動等の経費を含むものと解される。（平成22年3月30日 最高裁判所小法廷判決）

本区条例では議員が公務で旅行した場合には、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃といったいわゆる交通費のほかに、日当、旅行雑費など10種類の旅費を定め、交通手段を利用する以外の費用にわたる部分についても考慮のうえ、一定額の日額旅費を規定したものと見える。

さらに、日額3,000円については、他の特別区における支給実態と比較しても妥当な水準の範囲内であると考えられることから、議会に与えられた裁量権の範囲を逸脱するものとも解されない。

したがって、費用弁償について交通費500円以内が妥当な実費支給額であるとする請求人の主張は当たらない。

4 判断

以上のように事実関係の確認、監査対象部局の見解・意見及び関係書類等の調査に基づき、本件請求について次のように判断する。

- (1) 条例に定める費用弁償が支給されていることは、違法・不当な公金支出であると主張しているため、この点について判断する。

ア まず、本条例が定める費用弁償（日額旅費）の支出が違法なものであるか、判断する。

法第 203 条第 2 項の規定により、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と定め、同条第 4 項の規定では、その費用弁償の額及び支給方法は、条例でこれを定めなければならないと規定している。

本区においては、法の規定を受け、本条例を定め、第 7 条の規定に基づき、費用弁償を支出している。

平成 22 年 3 月 30 日の最高裁判所第三小法廷の費用弁償に関する判決において、「法 203 条 3 項（現第 2 項）にいう費用の弁償について、条例で、あらかじめその支給事由を定め、それに該当するときは標準的な実費である一定額を支給する取扱いをする場合、いかなる事由を支給事由として定めるか、また、上記一定額をいくらとするかは、条例を制定する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解される。」と判示している。

また、平成 22 年 10 月 26 日の仙台地裁の費用弁償に関する判決では、「当該普通地方公共団体の議会が他の普通地方公共団体における取扱いとの均衡をも考慮しつつ、その費用弁償額を定めていたものということができる場合には、法 203 条が普通地方公共団体の議会に与えた裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものとして違法、無効となると断ずることはできない。」と上記最高裁判決を引用している。

監査対象期間である平成 22 年 3 月時点の本区の費用弁償額 3,000 円は、（別紙 1）に示すとおり、23 区の平均額である約 3,800 円に比べ高額とは言えず、むしろ低い水準にあった。

よって、監査対象である平成 22 年 3 月の議員に対する費用弁償の支出は、法並びに本条例に基づく公金の支出であり、違法性は認められない。

イ 次に、本条例が定める費用弁償（日額旅費）の支出が不当なものであるか、判断する。

第一に、本件監査対象となった費用弁償（日額旅費）について、その支出の根拠となる実態があったか、判断する。

監査にあたり、対象となった平成 22 年 3 月の各議員の本会議、委員会等の出席状況について調査したところ、本条例第 7 条第 1 項で定めている「議員が招集に応じ若しくは委員会に出席するために旅行したとき又は公務のため特別区の存する区域内を旅行したとき」に相当する、本会議、常任委員会、議会運営委員会、各特別委員会等への各議員の出席の実態及び費用弁償（日額旅費）の対象外の支出がないことを確認した。

なお、監査対象期間中の全議員に対する費用弁償（日額旅費）は、19 日間、延 378 人分の会議等に対する支出で、総額 1,134,000 円であった。

第二に、請求人は費用弁償は交通実費であるべきであり、定額支給とすることは不当であると主張しているので、この点について判断する。

先に引用した平成 22 年 3 月 30 日最高裁判所第三小法廷判決では、「本件条例は、議員が定例会等の会議に出席した場合に定額の費用弁償を支給するものであるが、上記会議はいずれも法に定められたものであって、議員の重要な活動の場であり、そこへの出席に伴い、その職責を十全に果たすための準備、連絡調整及び移動等の費用も含む、常勤の公務員にはない諸雑費や交通費の支出を要する場合があります」とし、交通実費以外の経費も費用弁償に含まれるとしている。

また、費用弁償の方法、いわゆる「実額方式」は、手続きの煩雑さ、経費の増大等を招きかねないことから、これに代わる合理的な方法として、費用弁償については、あらかじめその支給事由を定め、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の取扱い（定額方式）とすることも許されると解すべきであるとされる。（平成 14 年 9 月 7 日大阪地裁判決）

よって、費用弁償は交通実費とすべきであり、定額支給とすることは不当であるとの主張は当たらない。

以上により、監査対象となった費用弁償については、違法・不当な支出には当たらないと判断する。

- (2) 請求人は、区長に対し議員への不当利得の返還を求めるとともに、議員に支払ってきた費用弁償相当額及びこれに対する議員らに支出した日から支済みまで年 5 分の割合による金員の支払を請求するよう主張しているが、前記(1)で述べてきたとおり、本件費用弁償の支出は違法・不当ではないことから、請求人の主張は認めることはできない。

なお、請求人は監査委員に対し、平成 21 年度における全議員の交通実費の算出等や請求人の供託金の受領手続きを求めているが、監査委員の関知するものではない。

(3) 結論

以上のことから、本件措置請求は、財務会計上の損害が発生しておらず、本件請求に係る不当利得返還等を求める請求人の主張には理由がないものと認める。

5 要望

区議会議員に対する費用弁償については、平成 19 年 5 月 25 日付の「豊島区議会議長の費用弁償に関する住民監査請求監査結果」において、「今後とも、費用弁償については、公費支出に対する区民への説明責任を果たし、一層の透明性を確保する観点から、公用車使用の場合も含め、そのあり方について、さらに検討されるよう改めて要望する。」と意見を付したところである。

その後、各自治体への費用弁償に対する住民監査請求や住民訴訟が提起されたこともあり、各自治体においても費用弁償について見直しが進められている。他区においても、本件監査対象時点である平成 22 年 3 月以降、日額旅費の減額（2 区）、定額方式から実費方式へと変更（2 区）した例も見られるところである。

前述の判断で引用した平成 22 年 3 月 30 日の最高裁判所第三小法廷判決においても、「当該普通地方公共団体の議会が他の普通地方公共団体における取扱いとの均衡をも考慮しつつ、その費用弁償額を定めていたものということができる場合には、法 203 条が普通地方公共団体の議会に与えた裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものとして違法、無効となると断ずることはできない。」と判示していることから、他区等の見直しの状況を踏まえつつ、常に時代になかった費用弁償のあり方について検証されたい。

(別紙1) 各区における議員の費用弁償(日額旅費) (平成22年3月現在)

区	費用弁償(日額旅費)の額
千代田区	5,000円
中央区	5,000円
港区	5,000円
新宿区	2,500円
文京区	4,000円
台東区	5,000円
墨田区	5,000円
江東区	5,000円(公用車利用3,000円)
品川区	4,000円
目黒区	5,000円
大田区	3,000円
世田谷区	6,000円
渋谷区	5,000円
中野区	3,000円
杉並区	(無し)
豊島区	3,000円
北区	5,000円
荒川区	(無し)
板橋区	4,000円
練馬区	3,000円
足立区	5,000円 (正副議長公用車利用3,000円)
葛飾区	3,000円
江戸川区	3,000円

(別紙 2)

住民監査請求書（豊島区長に対する措置請求）

豊島区監査委員殿

平成23年3月25日

請求人（住所）豊島区東池袋
（氏名）五十嵐 稔

一、監査請求

請求人は、豊島区住民であるが、監査委員に対し、次のとおり、地方自治法第242条第1項に基づき監査請求をする。

平成21年度の豊島区議会議員らに支出した費用弁償は、違法不当な支出であるので、監査委員は次のとおり措置請求されたい。

豊島区長高野之夫は、豊島区議会議員らに対し、平成21年度に支出した費用弁償額の金員及びこれに対する議員らに支出した日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払いの請求をせよ。

二、請求の要旨

- (一) 現在、議員が委員会や本会議に出席すると1日3,000円の交通費が費用弁償として一律支給されている。
- (二) しかし費用弁償は実費支給が原則である。豊島区内の何れの公共交通機関を使用して自宅・役所間を往復しても500円には満たない実費金額である。
- (三) なぜ500円以下の個別の実費支給ではなく、一律3,000円なのであろうか。算出根拠も不明である。
- (四) 平成21年度、全豊島区議会議員の費用弁償の総支出額は約660万円である。
- (五) 仮に交通費500円を実費支給額としても、上記四の費用弁償の総支出額は110万円となり、約550万円の節約になる。
- (六) 従って監査委員は、①各議員の21年度の費用弁償の総額（出席回数×3,000円・・・Aと言う）及び同年度に使用した公共交通機関と、その往復の実費総額を特定（実費額の総額×出席回数・・・Bと言う）して、 $A - B = C$ （不当利得の差額）を算出し、これを区に返還させよ。②又、公共交通機関を使用する必要のない徒歩圏内の議員については全額（A）を区に返還させよ。なお私は徒歩圏内に該当するので支給された費

用弁償の全額144万円（平成15年～現在）は、法務局に供託済みであるので手続きをもって受領されたい。

三、事実証明書の添付

- ・ ・ ①「豊島区議会議員の報酬及び費用弁償等に関する条例」
 - ②平成23年2月分の費用弁償内訳の記載封筒（コピー）
 - ③供託書のコピー（21年度4月分及び3月分）
- 以上

（注）住民監査請求書（「豊島区長に対する措置請求」）は、個人情報保護の観点から請求人の住所・連絡先・職業は省略した。