

H 2 1 監監第 4 7 2 号  
平成 2 1 年 7 月 3 0 日

仙台市民オンブズマン  
代表 十 河 弘 様

仙台市監査委員 佐 藤 勝 博  
同 須 藤 裕 州

### 住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 21 年 6 月 3 日付けで受理した標記の請求について，地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 4 項の規定により監査を行ったので，その結果について次のとおり通知します。

#### 記

第 1 請求のあった日  
平成 21 年 6 月 3 日

第 2 請求人  
仙台市青葉区中央四丁目 3-28 朝市ビル 3 階  
仙台市民オンブズマン

第 3 請求の要旨（原文のとおり。）

#### 1 請求の趣旨

仙台市が仙台市議会議員に対し，平成 20 年 8 月 21 日から平成 21 年 2 月 27 日までの間，議会の会議，常任委員会，議会運営委員会又は特別委員会で市長が定めるものに出席したときに費用弁償として支給した日額 1 万円は，違法・不当な公金の支出であるので，仙台市長に対し，仙台市が仙台市議会議員になしたかかる違法不当な支出により仙台市が被った損害につき，支出額相当額の返還を求めるとともに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る。

#### 2 請求の原因

(1) 仙台市議会議員の費用弁償規定

仙台市議会議員は、地方自治法 203 条 1 項、5 項、仙台市「特別職の職員の給与、旅費、費用弁償の額並びにその支給方法に関する条例」第 4 条に基づき、月額 840,000 円の報酬を支給されているが、別途、法 203 条 3 項、5 項、同条例第 14 条 3 項、費用弁償支給要綱第 2 条に基づき、議会の会議、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会で市長が定めるものに出席したときに費用弁償として月額 1 万円の支給を受けている。

(2) 費用弁償の支給状況

仙台市は、60 名の仙台市議会議員に対し、本会議、特別委員会、常任委員会、議員運営委員会等への出席の度に月額 1 万円を支給している。

平成 20 年 8 月 21 日から平成 21 年 2 月 27 日までの間、議会及び委員会への出席に際しての支給状況は、別紙事実証明書 1 のとおりであり、合計 26,380,000 円が支給されている。

(3) 仙台市内の交通実費

仙台市議会議員が本会議及び委員会に出席するために要する交通実費について検証した場合、参考となる市内の主要な交通機関の運賃は次のとおりである。

(i) J R

仙台～作並 480 円（J R 乗車券・片道・36.4 k m）

(ii) 仙台市営バス

市内中心部 100 円（仙台市営バス・100 円パック）

(iii) 地下鉄南北線

泉中央～富沢 350 円（片道・約 28 分・14.8 k m）

(4) 本件支出の違法・不当性

(i) 費用弁償の意義

議員に対する月額 1 万円の支給は、地方自治法 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 203 条 3 項の解釈を誤ったものというべきである。

① 費用弁償とは、法 207 条にいう「実費弁償」と同じ意味であり、職務の執行に要した経費を償うため支給される金銭をいう。費用弁償は、実費の弁償に他ならないから、費用を要した都度、その実費を計算し、その弁償を受ける「実額方式」を採るのが建前である。

仮に、手続きの煩雑さ、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又は場合を定め、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」を採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「標準的な実費」の支給に限られる。

② 法 203 条 3 項は「第 1 項の者は、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。」と定め、同条 5 項は「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。」と規程しているところ、法 203 条は、「報酬」、「費用弁償」及び「期末手当」

について定めたものであるから、その文言上、「費用弁償」は「報酬」及び「期末手当」に含まれないものでなければならない。

- ③ 仙台市議員が費用弁償として支給されている日額1万円は非課税扱いとされているところ、費用弁償とは、「実費弁償」たる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9条1項4号ないし6号において「一定の場合（職務を遂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る考え方は採らず、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。

即ち、法203条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ところの「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であって、費用弁償として支給することのできないものである。

(ii) 裁量の逸脱・濫用

費用弁償は「実費弁償」であるところ、仙台市が議員の本会議及び委員会への出席に際して、実際に掛かる交通実費を考慮することなく、議員の既得権益という考慮すべきでない事情から、漫然と高額な支給を継続してきたことは、著しく合理性を欠くことが明白であり、裁量を逸脱・濫用した違法・不当な公金支出というべきである。

また、同条例は、法203条により仙台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。

- ① 札幌高裁平成21年2月20判決（別紙事実証明書2）は、「法203条の文言解釈により、費用弁償の対象は、費用性を（職務を行うために要する費用に該当すること）を有し、かつ、報酬性（報酬又は期末手当に該当すること）を有しないものでなければならない。」と判示する。

即ち、費用弁償として、法203条によって法が条例に委任した趣旨に反しない範囲の支給事由とは、「費用性」を有し、かつ、「報酬性」を有しないものでなければならないと、加えて、弁償される「定額」が合理的なものでなければならないとして、費用弁償の許容範囲を明らかにしている。

- ② 費用弁償として「定額」が支給される場合、その「定額」が合理的なものでなければならないところ、費用弁償の支給事由のうち、具体的に特定される支給事由は交通費のみである。

少なくとも、仙台市議会においては、仙台市中心部から最も遠く、山間部に近い青葉区作並地区からのJR往復運賃は960円であるので、「標準的な実費」がこの金額を超えるものではない。

また、仙台市職員が自家用車等の交通用具を利用して通勤する場合に支給される「通勤手当」は、距離に応じ、月額5,000円から25,500円である（片道10km未満の場合6,900円）のに対し、平成20年第1回定例会に

において、仙台市議会議員は、一月当たり約 10 日本会議ないし委員会に出席して合計 100,000 円が支給されているのである。

札幌市議会の日額 1 万円の費用弁償について、札幌高等裁判所は、「必要と見込まれる費用額の 3 倍程度の日額が一律に支給されたものであるから、被控訴人においては、全体が違法な支出として、本件費用弁償を受けた者に対し、ひとまず全額を返還するよう請求すべきである。」と返還請求を認容している。これと同額を定める仙台市議会においても、過大な支給であり、裁量を逸脱・濫用した支給であることは明らかである。

③ 仙台市民オンブズマンが仙台市に対し日額 1 万円の算定根拠の開示を求めたところ、仙台市に算定根拠を記した文書は存在しなかった（別紙事実証明書 3）。即ち、仙台市議会は、本条例を制定するにあたって、交通実費その他の「標準的な実費」を算定するに不可欠な事情を一切考慮していないのである。

④ 現在、費用弁償は全国的に見直しが図られており、政令指定都市 18 市のうち 7 市が廃止を決定している。（別紙事実証明書 4）

議員が議会の本会議及び委員会へ出席することは、議員本来の職責であるにもかかわらず、議員報酬の他に日額 1 万円といういわば報酬の支給を受けているということは、一般市民の感覚からは乖離しているものと言うほかなく、支給の不合理性は明白である。

議員が本会議ないし委員会に出席することは、「議員本来の職責」であるところ、本件支出は実費をはるかに上回り、極めて不合理で高額な支給である。

以上のとおり、仙台市議会議員に対する日額 1 万円の費用弁償は違法・不当な公金支出にあたる。

#### (5) 結論

議会がその議員の報酬を定めるのは、いわばお手盛りであり、不当に高額な報酬を定めることが懸念される。事実、仙台市議会議員は、月額 840,000 円という市民の目から見れば極めて高額な報酬を支給されている。更に、政務調査費や費用弁償の名目で実質的な報酬を支給されているのである。

議員が議会の本会議及び委員会へ出席する際に支給される日額 1 万円は、その金額からしても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・合理性を著しく欠いている。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性はないのである。仮に支給するにしても交通費等の実費支給によるべきである。

議員が議会の本会議及び委員会へ出席することは、議員本来の職責であるにもかかわらず、その都度、仕事の質や成果、働き振りに関係なく日額 1 万円のいわば日当の支給を受けることは、「報酬の二重取り」「出面取り」であり、議員のお手盛りの弊害・既得権益であると言わざるを得ない。

よって、地方自治法 242 条 1 項、4 項に基づき、仙台市長に対して、違法不

当な支出により仙台市が被った損害につき、支出額相当額の返還を求めるなど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に及ぶ次第である。

[請求の要旨に添付された事実を証する書面]

1. 費用弁償支給調書
2. 札幌高等裁判所判決（平成 21 年 2 月 20 日）
3. 公文書非開示決定通知書
4. 政令指定都市における費用弁償支給状況（請求人作成）

(注) 事実を証する書面の内容については、この監査結果への記載を省略した。

#### 第 4 請求の受理

本件監査請求は、平成 21 年 6 月 3 日付けでこれを受理した。

#### 第 5 監査の実施

本件監査請求について、法第 242 条第 4 項の規定により、次のとおり監査を実施した。なお、鈴木勇治監査委員及び田村稔監査委員は、本件監査請求で問題とされている費用弁償の支出を受けており、本件監査請求について利害関係があると認められるので、法第 199 条の 2 の規定により除斥した。

##### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づく証拠の提出及び陳述については、請求人から陳述を必要としない旨の申出があったため、陳述は実施しなかった。また、新たな証拠の提出はなかった。

##### 2 監査の対象部局

議会事務局，総務局

##### 3 事情を聴取した職員

議会事務局長，同局庶務課長  
総務局長，同局次長，同局人事部労務課長

##### 4 監査対象事項

本件監査請求の趣旨等を勘案し、特別職の職員の給与、旅費、費用弁償の額並びにその支給方法に関する条例（昭和 31 年仙台市条例第 35 号。以下「本件条例」という。）第 14 条第 3 項所定の市議会議員の費用弁償（以下「本件費用弁償」という。）について、平成 20 年 8 月 21 日から平成 21 年 2 月 27 日までの支出が市長において「会計を監督する」権限を行使して是正措置を講じなければならない違法な公金の支出であるかどうか、及び今後、市長が本件費用弁償の支出を行わないために必要な措置を講じなければならないかどうか、を監査対象事項とした。

## 第6 監査結果

本件監査請求については、合議により、次のとおり決定した。

本件監査請求については、請求に理由がないものと認め、これを棄却する。

### 1 監査対象事項に係る主な事実の経過等

(1) 本件費用弁償は、昭和53年の本件条例の一部改正により、日額5千円の定額制によるものとされ、その後、平成2年の本件条例の一部改正により、日額1万円に引き上げられ、平成3年からこの額による支給が行われてきたものである。

その支給方法については、本件条例第15条第2項及び費用弁償支給要綱(昭和53年4月10日市長決裁)第3条の規定により、資金前渡により支出の上、資金前渡取扱者が各議員に「費用弁償支給調書」の記載に基づいて当月分を翌月の報酬支給日に支給するものとされている。

(2) 平成20年3月14日、本件費用弁償42,380,000円を計上した平成20年度一般会計予算が市議会で可決・成立した。

(3) 議会事務局庶務課は、平成20年度の本件費用弁償について、平成20年4月1日に支出決定を行った上、次のとおり資金前渡により支出し、各議員に対しそれぞれの出席日数に応じて支給した。

内 訳		支出命令日	支 出 日
平成20年8月出席分	790,000円	平成20年9月8日	平成20年9月18日
平成20年9月出席分	8,310,000円	平成20年10月9日	平成20年10月20日
平成20年10月出席分	4,410,000円	平成20年11月6日	平成20年11月20日
平成20年11月出席分	2,130,000円	平成20年12月4日	平成20年12月18日
平成20年12月出席分	5,250,000円	平成21年1月8日	平成21年1月20日
平成21年1月出席分	590,000円	平成21年2月5日	平成21年2月19日
平成21年2月出席分	4,900,000円	平成21年3月6日	平成21年3月18日
合 計	26,380,000円		

### 2 理 由

(1) 請求人は、本件条例が法第203条第3項の解釈を誤り、また、議会の裁量権の範囲を逸脱・濫用した違法なものであって、これに基づく本件費用弁償の支出も違法・不当な公金の支出である旨を主張しているため、この点について検討する。

(2) 本件費用弁償は、法第203条第3項所定の費用弁償として、市議会の本会議、委員会等に出席した議員に対し、本件条例第14条第3項及び第15条第2項の規定に基づいて支給されるものである。

このような費用弁償については、あらかじめ支給事由を定め、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ものとされ、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当該普通地方公共団体の議会の裁量判断にゆだねられるものとされているところ（最高裁平成2年12月21日判決）、請求人は、本件条例に定める一定額が実際に要する交通費相当額をはるかに上回るものであり、その算定根拠も明らかでないとして、標準的な実費である一定額として議会に認められた裁量権の範囲を超え、又は濫用したものであると主張している。

- (3) しかしながら、法は、費用弁償条例の制定にあたり、具体的な費目をあげ、各費目の金額を積算して一定額を算定することまでを要求するものではなく、具体的にいかなる費目が含まれているかは条例の解釈問題とされているのであって、条例に定める金額が標準的な実費である一定額として議会に認められた裁量権の範囲を超え、又は濫用したものであるか否かを検討するにあたっては、解釈上想定される費目がおよそ費用弁償としての建前に反するものでない限り、それらの費目の合計額として、実費弁償という建前を損なわない限度内にあるか否かを検討する必要がある（大阪地裁平成14年9月27日判決及びその控訴審である大阪高裁平成15年5月27日判決。以下「大阪地裁・高裁判決」という。）。

そして、費目としては、会議出席に要する費用の全てが含まれ得るものであり、交通費以外にも、日当及び事務経費を含めることができるとし、これらの費目に関する事情を総合考慮すれば、日額1万円とした条例の定めが議会の裁量権の範囲を超え、又は濫用したものと断ずることはできないことが判示されている（大阪地裁・高裁判決）。

- (4) 請求人の主張は、費用弁償が所得税法上非課税扱いとされている以上、本来非課税給付たる「一定の場合の旅費や通勤手当」以外の費目は想定すべきでないということを論拠としているが、費用弁償条例と所得税法は制度趣旨を異にするものであり、費用弁償のうちいかなる部分が課税対象となるかは所得税法の解釈問題であって、たとえ課税対象部分の判別が困難となるおそれがあったとしても、それによって費用弁償条例自体が違法とされるものではない（大阪地裁・高裁判決）。

そうしてみると、費用弁償を日額1万円とした本件条例の定めについて、直ちに議会の裁量権の範囲を逸脱・濫用したものと断ずることはできないというべきである。

- (5) また、請求人は、議会の本会議や委員会に出席することが議員本来の職責であるにもかかわらず、議員報酬のほかに日額1万円の支給を受けているということをもって、本件条例の定めが不合理であるとの主張もしている。しかし、議員報酬のほかに職務に伴う費用弁償を支給することは、法の予定するところであり、また、費用弁償の支給事由は、議員の職務とおよそ無関係な事由であってはならないのであるから、議員本来の職責である議会の本会議、委員会へ

の出席を支給事由としている本件条例の定めは、適法であると解されるものである（大阪地裁・高裁判決）。

- (6) なお、請求人は、札幌高裁平成 21 年 2 月 20 日判決を主張の論拠としているが、当該判決は従前の大阪高裁等の判決と判断を異にしており、また、当該事案については最高裁判所において現在も係属中であることから、本件請求の監査結果に反映させることは適当ではないと判断した。

以上のとおり、本件条例第 14 条第 3 項の規定は違法ということはできないものであって、これに基づく本件費用弁償の支出についても違法・不当なものとはいえないものと認められる。

よって、本件監査請求には理由がないものと認め、これを棄却するのが相当と判断する。

## 第 7 意見

監査結果は以上のとおりであるが、本件に関連して、次のとおり意見を付するものとする。

本件費用弁償については、昨年 6 月に提出された同様の趣旨の住民監査請求に対する監査結果の中で「他都市の動向，議会出席時の交通手段の現状その他の諸事情を勘案した上で、あらためて費用弁償のあり方について検討されることを望む」との意見を付したところであるが、これまでのところ検討に向けた具体的な取組みが見られないことについては、遺憾なところである。今後、できるだけ速やかに費用弁償のあり方について検討されることを求めるものである。