

姫 監 公 表 第 2 号

平 成 2 2 年 2 月 1 2 日

姫 路 市 監 査 委 員 岡 本 喜 雅  
同 福 本 正 明

住 民 監 査 請 求 ( 市 議 会 議 員 の 費 用 弁 償 の 支 出 ) に 係 る  
監 査 の 結 果 に つ い て

平 成 2 1 年 1 2 月 1 5 日 に 受 付 し た 地 方 自 治 法 第 2 4 2 条 第 1 項  
の 規 定 に 基 づ く 住 民 監 査 請 求 に 係 る 監 査 の 結 果 を 同 条 第 4 項 の 規 定  
に よ り 次 の と お り 公 表 し ま す 。

な お 、 監 査 委 員 谷 内 敏 及 び 川 西 忠 信 は 、 地 方 自 治 法 第 1 9 9 条 の  
2 の 規 定 に よ り 除 斥 と な っ て い ま す 。

## 第 1 監査の請求

### 1 請求人

姫路市 森 繁美

姫路市 吉岡 博明

### 2 請求年月日

姫路市職員措置請求書（住民監査請求「姫路市議会議員の費用弁償に関する監査請求」。以下「本件請求」という。）の提出は、平成21年12月15日です。

### 3 請求人の主張

本件請求の要旨は次のとおりです。

#### (1) 請求の趣旨

姫路市が姫路市議会議員に対し、平成20年4月1日から平成21年3月31日までの間、議会の本会議、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会に出席したときに費用弁償として支給した日額6,500円又は7,500円は、違法・不当な公金の支出であるので、姫路市長に対し、姫路市が姫路市議会議員になしたかかる違法不当な支出、合計14,520,000円について、姫路市が被った損害につき、支出額相当額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る。

#### (2) 請求の原因

##### ア 姫路市議会議員の費用弁償規定

姫路市議会議員は、地方自治法（以下「法」という。）第203条第1項、第2項、姫路市議会の議員の議員報酬等に関する条例第1条に基づき、月額704,000円の報酬を支給されているが、別途、法第203条第2項、第4項、同条例第3条3項に基づき、議会の会議、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会に出席したときに費用弁償として日額6,500円又は7,500円の支給を受けている。

##### イ 費用弁償の支給状況

姫路市は、49名の姫路市議会議員に対し、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日額6,500円又は7,500円を支給している。

平成20年4月1日から平成21年3月31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1～13のとおりであり、合計14,520,000円が支給されている。

##### ウ 姫路市内の交通実費

姫路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。

- (ア) JR
  - 姫路～網干 230 円
  - 姫路～ひめじ別所 190 円
- (イ) 姫路市営バス
  - 市内中心部 200 円 (神姫バスも中心部 200 円)
  - 市庁舎まで特別区間料金 100 円
- (ウ) 神姫バス
  - 姫路～溝口 530 円
  - 姫路～山之内 970 円
  - 姫路～一宮 1,050 円

エ 本件支出の違法・不当性

(ア) 費用弁償の意義

議員に対する日額 6,500 円又は 7,500 円の支給は法第 203 条第 2 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 条第 2 項の解釈を誤ったものというべきである。

- a 費用弁償とは、法第 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。

- b 法第 203 条第 2 項は「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、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。」と規定しているところ、法第 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。

- c 姫路市議員が費用弁償として支給されている日額 6,500 円又は 7,500 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、同法第 9 条第 1 項第 4 号ないし第 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、法第203条第2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。

(イ) 裁量の逸脱・濫用

費用弁償は「実費弁償」であるところ、姫路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。

(ウ) 姫路市に於いて本件条例が制定された経緯を觀ても「他の中核都市で支給されているものを、姫路市で支給しないのは不公平であるという、市議会議員として不遜な発想から始められた経緯がある。

また、同条例は、法第203条により姫路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。

a 札幌高裁平成21年2月20判決は、「法第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、法第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。

b 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、姫路市議会においては、姫路市中心部から最も遠く、山間部に近い夢前町山之内地区からの神姫バス往復運賃は1,940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。

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。姫路市議会においても、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。

c 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14）

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、議員報酬の他に月額7,500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、姫路市議会議員に対する月額6,500円又は7,500円の費用弁償は違法・不当な公金支出にあたる。

#### オ 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、姫路市議会議員は、月額704,000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月額6,500円又は7,500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、働きぶりに関係なく月額6,500円又は7,500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、法第242条第1項、第4項に基づき、姫路市長に対して、違法不当な支出により姫路市が被った損害につき、支出額相当額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に及ぶ次第である。

#### 4 事実を証する書面

- (1) 平成20年度会議出席表（写）
- (2) 平成20年4月～平成21年3月分会議出席表兼費用弁償額一覧表（写）
- (3) 政令指定都市における費用弁償の見直し状況

#### 5 監査執行上の除斥

本件請求の監査については、議員のうちから選任された谷内敏委員及び川西忠信委員を、法第199条の2の規定により除斥としました。

## 6 請求の受理

本件請求について、平成22年1月6日に受理しました。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象事項

本件請求にかかる姫路市議会の議員の議員報酬等に関する条例（以下「本件条例」という。）第3条第3項に基づく費用弁償（以下「本件費用弁償」という。）の支出のうち、平成20年12月14日以前に支出した分（平成20年4月～11月分）**8,432,500**円については、本件請求があった平成21年12月15日時点で法第242条第2項に規定する請求期間である1年が経過しており、同項ただし書に規定する「正当な理由」も認められないため、監査の対象から除外しました。

一方、平成20年12月15日以後に支出した分（平成20年12月～平成21年3月分）**6,087,500**円については、本件請求があった平成21年12月15日時点でそれぞれの支出の日から起算して1年を経過していないため、これらを対象として違法又は不当な支出となるかどうか、返還させるべきかどうかにつき、監査することとしました。

また、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も監査対象事項としました。

### 2 監査対象部局

監査対象部局を議会事務局及び市長公室としました。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

平成22年1月13日に請求人に対し、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えました。

なお、請求人からの新たな証拠の提出はありませんでした。

### 4 監査対象部局の陳述

平成22年1月14日に議会事務局長ほか関係職員から、陳述の聴取を行いました。

陳述の要旨は次のとおりです。

- (1) 費用弁償の支給方法には、費用を要した都度、その実費を計算してこれを支給する「実額方式」と、あらかじめ一定の事由を定め、それに該当するときは一定額を費用として弁償することとし、各個別の場合に実際に消費した費用の差異にかかわらずそのような個別の事情は考慮しないこととする「定額方式」が認められており、姫路市は定額方式を採用しています。

これについては、平成2年の最高裁判決（市川市議会議員費用弁償損害賠償請

求事件)で、「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解するのが相当」との判例があります。

- (2) また、費用弁償は、交通費、日当、諸経費等からなるとされており、大阪地裁判決(平成14年)でも「交通費、日当、事務経費いずれも解釈上、条例の費用弁償に含まれ得る」とされています。この判決については大阪高裁でも同旨で、この判決が確定しております。
- (3) 交通費は、議員の職責の重要性や議会の閉会時間が必ずしも公共交通機関の利用可能時間とは限らないことからすれば、議員がタクシーを利用するための費用も不相当なものとはいえず、議員が会議に出席することが職務の中核をなすことを考慮するならば、相当額の日当を支給することも不合理とはいえず、事務経費としては、筆記用具、用箋などのほか、議案の調査研究費用も含み得ると考えられます。
- (4) 以上のことから現行法で許される手続きと範囲の中で、標準的な経費を定めたものであると認識しており、費用弁償の支出は違法・不当とはいえないと考えています。

## 5 監査の実施

監査対象部局に対して、関係書類及びその他の記録等の提出を求めました。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

- (1) 費用弁償の支給根拠について

費用弁償とは、法第203条第2項にいう、議員がその「職務を行うため要する費用」を償うために支給されるもので、同条第4項において、「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」と規定されています。

この規定を受け、本市においては、本件条例第3条第3項において、次のように定めています。

「議長、副議長及び議員が議会の会議、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会に出席したときは、費用弁償として、次の各号に掲げる区分に応じて当該各号に定める額を支給する。ただし、公用の交通用具(これに相当するものを含む。)を利用して出席したときは、日額4,000円を支給する。

- (1) 議事堂を中心として半径7キロメートル未満の区域内に居住する議長、副議長又は議員 日額6,500円
- (2) 前号に定める区域以外の区域内に居住する議長、副議長又は議員 日額7,500円

(2) 費用弁償規定の制定等について

本件費用弁償の規定は、平成5年4月1日にタクシーチケット等の現物支給を廃止し、日額6,000円、公用交通用具利用の場合は日額4,000円として制定されました。その後、平成8年に距離に応じた金額に改正され、現在に至っています。この間、平成17年に議会改革協議会において検討項目の一つに挙げられていましたが、金額は据え置かれました。

(3) 監査の対象となる費用弁償の支出状況等について

支給対象月	支給額(円)	支払日
平成20年12月分	2,088,500	平成21年1月9日
平成21年1月分	85,000	平成21年2月10日
平成21年2月分	715,500	平成21年3月10日
平成21年3月分	3,198,500	平成21年4月10日
合計	6,087,500	



## (4) 費用弁償にかかる中核市（全41市）の状況について

(平成21年4月1日現在)

支給方法	該当市	支給額	
支給なし (16市)	旭川市、郡山市、宇都宮市、 前橋市、船橋市、柏市、 横須賀市、豊橋市、岡崎市、 高槻市、東大阪市、 <b>尼崎市</b> 、 <b>西宮市</b> 、 <b>奈良市</b> 、福山市、 長崎市		
実額支給 (9市)	函館市	秋田市、相模原市	公共交通機関の実費
		いわき市、長野市	1 kmにつき 37 円 ※函館市は自家用車利用時
	豊田市	1 kmにつき 30 円	
	盛岡市	上限 4,000 円	
	大津市	上限 2,000 円	
	松山市	1,500 円＋実費	
定額支給 (距離別) (7市)	姫路市	7 km未満 6,500 円、7 km以上 7,500 円 公用車利用時 4,000 円	
	倉敷市	5 km未満 2,500 円、5 km以上 3,000 円 公用車利用時 2,000 円	
	下関市	20 km未満 4,000 円 20 km以上 30 km未満 5,000 円 30 km以上 6,000 円	
	高松市	4 km未満 6,000 円、4 km以上 6,500 円 公用車利用時 3,000 円	
	宮崎市	10 km未満 3,000 円、10 km以上 5,000 円	
	熊本市	4 km未満 5,000 円 4 km以上 8 km未満 6,000 円 8 km以上 7,000 円 公用車利用は 2 分の 1	
	高知市	4 km未満 4,000 円、4 km以上 4,500 円 (平成 17 年 4 月から支給凍結中)	
定額支給 (9市)	久留米市	5,300 円	
	青森市、岐阜市、和歌山市	5,000 円	
	富山市、金沢市	4,000 円	
	大分市、鹿児島市	3,000 円	
	川越市	2,900 円	

(注) 平成17年以降に条例改正を行った中核市については、ゴシック体で表示しています。

- (5) 市内公共交通機関による主な交通費（片道）の状況について（最高額も含む。）
- ア 230 円（JR・網干→姫路駅）＋170 円（神姫バス・姫路駅南口→姫路市役所前）
  - イ 360 円（山陽電車・網干→手柄駅）
  - ウ 200 円（市内中心部のバス運賃）＋170 円（姫路駅南口→姫路市役所前）
  - エ 1,200 円（神姫バス・関→姫路駅北口）＋170 円（姫路駅南口→姫路市役所前）
  - オ 1,020 円（坊勢汽船・坊勢港→姫路港）＋230 円（市営バス・姫路港→手柄）

## 2 判断

以上のとおり、確認した事実に基づき、本件請求については、以下のとおり判断します。

### (1) 本件費用弁償の支出の違法性について

#### ア 費用弁償を定額支給することについて

請求人は、費用弁償を「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」と主張しています。

この点、最高裁平成2年12月21日判決（以下「最高裁判決」という。）によれば、「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いをすることも許される」と判示されており、費用弁償を定額支給することについては、判例でも認められています。

#### イ 費用弁償額の合理性について

請求人は、「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6,500円又は7,500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」と主張しています。

この点については、最高裁判決は、「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」と判示しています。

しかし、いくら費用弁償の金額について、議会に裁量が与えられているとしても、無制限に認められるわけではなく、その裁量の範囲には限界があります。

そこで、本件条例第3条第3項に規定する費用弁償の額が、議会の裁量の範囲を逸脱又は濫用した不合理なものかについて検討します。

まず、費用弁償を定額で支給することが認められている以上、その額における交通費は、実際にかかる見込まれる金額の最高額である必要があります。ここで、上記1(5)に示したとおり、姫路市内各所から姫路市議事堂までの公共交通機関を利用した場合の交通実費の最高額が1日につき2,740円です。しかし、議会の会議は、必ずしも公共交通機関の運行時間内に終わるものではなく、また、バス路線はあっても、運行事務等により、やむを得ずタクシー等を利用する場合もありうるため、タクシーの費用も弁償し得る程度の金額であっても

不合理とはいえません。この点については、大阪高裁平成15年5月27日判決が引用する、大阪地裁平成14年9月27日判決（以下「大阪地裁判決」という。）も同趣旨の見解を示しています。

また、関係職員は、費用弁償には交通費以外に、日当や事務経費も含まれていると主張しています。本件条例第3条第3項によれば、公用交通用具を利用した場合においても費用弁償が支給されることから、同項の定める費用弁償額に交通費以外の日当及び事務経費が含まれるのは明らかです。

そうすると、交通費には交通実費以外にもタクシーの費用が加味されており、それに加えて日当及び事務経費も含まれることを考え合わせると、日額 **6,500** 円又は **7,500** 円については、決して不合理な金額とはいえません。

したがって、本件費用弁償の規定は、議会の裁量の範囲を逸脱又は濫用しているとは認められず、違法とはいえません。

#### ウ 議員報酬との関係について

請求人は、「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、働きぶりに関係なく日額 **6,500** 円又は **7,500** 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」と主張しています。

議員報酬は、法第203条第1項に基づき、一定の役務の対価として与えられる反対給付として支給されます。一方、議員の費用弁償は、それとは別に同条第2項に基づき、職務の執行等に要した経費を償うため支給されます。このように、報酬と費用弁償は法に定める支給目的がそれぞれ異なるため、本会議等への出席が議員本来の職責であるとしても、費用弁償の支給が「報酬の二重取り」に当たらないことは条文上明白であり、本件費用弁償の規定は適法であると解されます。

#### エ 所得税法上の取扱いについて

請求人は、「法第203条第2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」と主張しています。

この点、大阪地裁判決において、「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、かかる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る」と判示されており、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費用弁償を違法・不当とする請求人の主張は採用できません。

#### オ 札幌高裁平成21年2月20日判決（以下「札幌高裁判決」という。）について

請求人は、札幌高裁判決を引用して、本件費用弁償の違法性を理由付けています。

この点については、当該判決の事案は、現在上告され、最高裁において係争中であることも考慮しますと、同判決の理由の中で示された解釈をもって直ちに本件費用弁償の規定が違法と判断されるものではないと考えられます。

(2) まとめ

以上のとおり、本件条例第3条第3項の規定は違法とはいえ、これに基づく本件費用弁償の支出については、違法性、不当性は認められません。

## 第4 結論

以上のとおり、本件請求については、理由がないものと認め、これを棄却します。

### (意見)

本件費用弁償は、平成8年4月から現在の日額となっており、以来13年余りが経過しています。当時は多くの中核市や政令指定都市で定額方式を採用していたことが認められますが、平成17年以降、中核市においては、宇都宮市をはじめ8市が費用弁償の支給を廃止し、熊本市をはじめ12市が費用弁償を減額するなど、他都市の状況にも変化が生じています。また、この間、社会経済情勢や本市の財政状況も大きく変化し、公費の使途に関する市民の関心も著しく高まるなど、費用弁償の妥当性を判断する上で基礎となる社会通念も変化してきています。

そして、政令指定都市においても、仙台市及び名古屋市では議会内に費用弁償に関する検討会議等を設置し、その見直しを進めています。

本市議会におきましても、その自律的な判断と責任の下、改めて本件条例の規定の妥当性について十分に検証されるとともに、その検証結果についても説明責任を果たされるよう望みます。