

宮城県監査委員告示第12号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による本措置請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を次のとおり公表する。

平成20年8月22日

宮城県監査委員 遊 佐 勘左衛門  
宮城県監査委員 谷地森 涼 子

第1 請求のあった日

平成20年6月19日

第2 請求人

仙台市青葉区中央四丁目3-28

仙台市民オンブズマン

代表 十 河 弘

弁護士 鶴 見 聡 志

弁護士 原 田 憲

第3 措置請求の内容

できるかぎり措置請求書の原文に即して記載する。

1 請求の趣旨

宮城県が宮城県議会議員に対し、平成19年6月20日から平成20年6月19日までの間に宮城県議会の会議に出席した場合に費用弁償として支給した日額10,800円から20,200円及び一部議員に支給した前泊宿泊費、日当は、違法・不当な公金の支出であるので、宮城県知事に対し、宮城県が宮城県議会議員になしたかかる違法不当な支出により宮城県が被った損害につき、支出相当額の返還を求めるなど損害を補填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) 宮城県議会議員の費用弁償規定

宮城県議会議員は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第203条第1項、第5項、県議会議員の報酬等に関する条例（平成12年宮城県条例第95号。以下「議員報酬条例」という。）第2条に基づき、月額840,000円の報酬を支給されているが、別途、法第203条第3項、第5項、議員報酬条例第6条第5項に基づき、県議会の会議に出席したときに費用弁償として日額10,800円から20,200円の支給を受けている。

(2) 費用弁償の支給状況

宮城県は、61人の宮城県議会議員に対し、議会の会議への出席の度に日額10,800円から20,200円を支給している。

平成20年2月、3月に開かれた第317回定例会における支給状況は、合計12,517,225円が支給されている。

平成19年度6月定例会、9月定例会、11月定例会においても支給されており、その他、毎月の委員会の出席者にも同様の支給がなされている。

(3) 宮城県内の交通実費

宮城県議会議員が県議会の会議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、参考となる県内の主要な交通機関の運賃は次のとおりである。

イ JR

仙台～作並 480円(JR乗車券・片道・28.7km)

仙台～山下 570円(JR乗車券・片道・35km)

仙台～気仙沼 2,210円(JR乗車券・片道・137.4km)

なお、往復3,600円あり)

ロ 仙台市営バス

市内中心部 100円(仙台市営バス・100円パック)

ハ 地下鉄南北線

泉中央～富沢 350円(片道・約28分・14.8km)

(4) 本件支出の違法・不当性

イ 費用弁償の意義

議員に対する日額10,800円から20,200円の支給は、法第203条第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。議員報酬条例は法第203条第3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のみである。

b 宮城県議会議員が費用弁償として支給されている日額10,800円から20,200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(昭和40年法律第33号)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。

#### ロ 裁量の逸脱・濫用

費用弁償は「実費弁償」であるところ、宮城県が議員の県議会の会議への出席に際して、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。

- a 「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」（最判平成2年12月21日）ものと解されているところ、「標準的な実費」とは、上記のとおり、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の金額である。
- b 議員に支給される日額10,800円から20,200円の算定方法は、日当3,300円、宿泊料7,450円、往復50km以上の場合に1kmにつき車賃47円を加算して算定している。加え、3名の議員に対しては、会議出席に際し前泊したとして、宿泊費、日当を加算して支給している。

##### 日当について

費用弁償の実費弁償たる性質からして、費用弁償として日当の支給はなし得ない。そもそも、会議への出席は議員本来の職責であるところ、議員報酬とは別途に日当を支給する合理性はない。

##### 宿泊費について

実際に宿泊することを要せず、一律に宿泊費を支給することは実費弁償の趣旨に反する。まして、宮城県議会は午前10時に開会し、午後3時頃には必ず散会しているのであり、宿泊は不要である。

##### 車賃について

1kmにつき47円という車賃についても宮城県は「職員等の旅費に関する条例（昭和32年宮城県条例第30号）」及び「議員報酬条例」で自家用車などで旅行する場合の車賃を1kmにつき37円と定めていることからして、議員が議会へ出席する場合にこれよりも高額とする合理性はない。そもそも、1kmにつき37円の車賃についても仙台市民オンブズマンが調査したところ、燃料実費の他にきわめて多くの費用を含んでいるのであり、充分すぎるほど高

額であるということができる。

前泊について

宮城県は第317回定例会において、3名の議員に対して会議の出席に際し前泊費用として、1日当り宿泊費14,900円、日当1,650円ないし825円を支給している。しかしながら、かかる支給の根拠となる条例は存在せず違法な支給である。

費用弁償の実費弁償たる性質からして、費用弁償の名目で日当を支給したり、実際には必要としない宿泊費を支給することは許されない。

議員の議会への出席は議員本来の職責であり、議会への出席は勤務地へのいわば「通勤」と評価されるべきである。宮城県職員は自動車等で通勤する場合には通勤手当として距離に応じて月額2,200円から33,000円の支給を受けている。これに対して、宮城県議会議員は、1日の出席だけで最低でも10,800円を支給されているのであり、宮城県議会議員の「通勤手当」は異常に高額である。

- c 2008年5月18日付け河北新報朝刊においても、居住地からの距離とは関係ない定額支給であり、実際の交通費よりも異常に高額で不必要な支給であると紹介されている。

現在、費用弁償は全国的に見直しが図られており、北海道では昨年10月までに、道内35市のうち31市が廃止を決定している。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、議員報酬の他に日額10,800円から20,200円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。

- d 宮城県知事は、執行機関の長の基本的義務として、長は「自らの判断と責任において」事務の誠実な管理と執行をしなければならないところ（法第138条の2）、議員報酬条例の公布後本件支出までの間に、法第149条第5号の「会計を監督する」権限を行使して違法支出にならぬよう是正措置を講ずることができたのに、これを行ってしなかった。

#### 八 議員報酬条例の違法性

宮城県議会議員に対し日額10,800円から20,200円の費用弁償の支給を定めた議員報酬条例は、「実費弁償」に限って費用弁償を認めた法第203条に反する違法な条例である。

- a 前述のとおり、費用弁償とは、職務の執行に要した経費を償うための「実費弁償」をいうのであり、日当や実際には必要としない宿泊費、高額な車賃を支給することは許されない。
- b 日額10,800円から20,200円の費用弁償は、宮城県議会議員が議会に出席するに際して実際に要する費用に鑑みても異常に高額であり、「標準的な実費」とは到底評価できない。議員報酬条例は、法第203条の許容する「実費弁償」とは認められず違法である。

以上のとおり、宮城県議会議員に対する月額10,800円から20,200円及び一部議員に支給した前泊宿泊費、日当の支給は違法・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、宮城県議会議員は、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。

議員が議会の会議へ出席する際に支給される月額10,800円から20,200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。

議員が議会の会議へ出席することは、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月額10,800円から20,200円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、宮城県知事に対して、違法不当な支出により宮城県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。

#### 第4 請求の受理

本件監査請求は、公金の支出に関する監査請求として、受理することとした。

#### 第5 監査の実施

##### 1 監査委員の除斥

畠山和純監査委員及び袋正監査委員は、法第199条の2の規定により除斥した。

##### 2 監査の対象事項

監査の対象事項は、平成19年6月20日から平成20年6月19日までに支出された県議会議員の会議出席に係る費用弁償とした。

##### 3 監査対象箇所等

知事の補助執行者として費用弁償の支出の事務を行った議会事務局を監査対象箇所とした。

また、議員報酬条例の制定及び改正等の書類を保有する議長(議会事務局)について、関係人調査を行った。

#### 4 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき平成20年7月7日に実施した請求人による証拠の提出及び陳述において、証拠の追加提出があり、措置請求書を補足する陳述が行われた。

### 第6 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

書類調査及び議会事務局職員からの聴き取りにより、監査対象事項に係る費用弁償については、別表のとおり支出されていることを確認した。

#### 2 監査対象箇所等からの聴き取り

事実確認を踏まえ、議会事務局に対して聴き取りを行った結果は、次のとおりである。

##### (1) 議員報酬条例第6条第5項の規定に基づく費用弁償（以下「応招旅費」という。）について

イ 特別職の職員の給与並びに旅費及び費用弁償に関する条例（昭和26年宮城県条例第1号）が平成12年に改正され、同条例の適用対象から県議会議員が除かれるとともに、新たに県議会議員の報酬、期末手当及び費用弁償の額並びにその支給方法を定める議員報酬条例が、平成12年3月28日に制定され、同年4月1日に施行されている。

ロ 応招旅費の額については、特別職の職員の給与並びに旅費及び費用弁償に関する条例が平成9年に改正され、現行の一日の移動距離に応じた日額の区分になって議員報酬条例に引き継がれている。その額は、各会派の代表者からなる各会派代表者会議で決定している。額の算出については、仙台市や他の都道府県の状況を踏まえながら決めている。

ハ 応招旅費は、法第102条に基づく定例会及び臨時会、法第109条、第109条の2及び第110条の規定に基づく常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会に出席した場合に支給している。

ニ 応招旅費と政務調査費の旅費とは重複しないよう調整している。

ホ 平成17年10月3日の各会派代表者会議において、当時の伊藤議長から、定例会の休会日の支給見直しと日額旅費の実費支給への見直しについて問題提起され、応招旅費等検討会議を設置し検討した結果、平成19年2月議会から休会日の応招旅費支給を廃止している。

##### (2) 前泊の費用弁償の支給について

イ 前泊の費用弁償の支給については、過去の会議でルールを決定している。往復距離が150km以上で、かつ、午前10時30分以前の会議がある場合に限り、議員本人からの申し出により議長決裁のうえ支給している。支給額は、宿泊料14,900円及び日当（一般交通機関：1,650円、自家用車使用：825円）である。

ロ 支給の根拠は、議員報酬条例第6条第2項及び第3項の規定に基づき、法令等に定めがある場合のほか、職員の例によることとなっていることから、職員の例によ

り算定した額を、議長の決裁を経て支給している。

八 平成19年度は、3名について支給している。平成20年4月以降については、旅費の起点が変更になったことに伴い2名のみが支給対象となっている。

### (3) 他都道府県の費用弁償の支給状況について

他都道府県の費用弁償の支給状況は、概ね3パターンに分けられる。1つ目は、交通費実費のみの支給で、神奈川県、千葉県、鳥取県の3県である。2つ目は、定額プラス交通費実費の支給で、福島県、富山県等14府県ある。3つ目は、本県と同様に定額の支給が30都道府県ある。ただし、大阪府は現在廃止の方向で調整中のようにある。

## 第7 判断

請求人は、「費用弁償とは、実費の弁償に他ならないから、「実額方式」を採るのが建前で、「定額方式」を採ることが許されるとしても、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のみである。」とし、「議員報酬条例の当該規定は、法第203条の許容する「実費弁償」とは認められず違法である。」と主張しているので、この点について判断する。

法第203条第3項に規定する「費用弁償」の趣旨は、職務の執行等に要した経費を償うため支給される金銭で、実費弁償の意味を持つといっても、その額は必ずしも実際に要した経費と同額でなければならないものではなく、条例で定められた標準的費用を基礎とした定額により支給されるのが通例となっている。議員の費用弁償に関する最高裁判決においても、「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解すべきであり、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である。」(市川市議会議員費用弁償支出事件 平成2年12月21日最高裁判決)とされている。

本県議会議員の費用弁償は、法第203条第3項及び第5項の規定に基づき制定された議員報酬条例第6条の規定により支給されており、応招旅費については、同条第5項を受けた別表第三に一日の行程の距離区分に応じた日額が定められている。

この規定は、他の都道府県や仙台市の状況を踏まえながら検討を重ね、各会派代表者会議で決定され、議会の議決を経て条例化されたものであり、現在定額支給を行っている30都道府県の中で著しく高い額となっているものではない。したがって、その制定過程や内容について議会の裁量権を逸脱し、又は濫用したものと認められない。

また、一部の議員に支給した前泊の宿泊料及び日当については、遠方に在住している議員が午前10時30分以前に始まる会議に確実に出席するために、議員報酬条例第6条第2項及び第3項の規定に基づき、職員の例により算定した額を、議長の決裁を経て支給されているものであり、支給根拠となる条例の存在しない違法な支給であるとは認められない。

以上のことから、監査対象事項に係る請求には理由がないので、これを棄却する。

付言 - 議会に対する要望

本県の議員報酬条例は、応招旅費について定額方式を採用しているが、定額方式は、実費を対象としてこれを弁償するとの費用弁償の本来の趣旨を損なわないものである限り、法第203条第3項の費用弁償の方法として、これを採用することが許されると解されている。また、定額方式で定めた額が、標準的な実費である一定の額として妥当かどうかを判断する基礎となる社会通念は、固定化されたものではなく、社会経済情勢、社会環境及び価値観等の変化によって変容するものと考えられる。

本県は、平成9年4月から現在の日額となっており、当時は、全国平均と同程度の日額であったと認められるが、それ以降、多くの団体で条例の改正が行われた結果、平成20年4月1日現在、定額方式を採用しているのは30都道府県で、その多くが本県の日額を下回っている。

社会経済情勢及び社会環境の変化に加え、本県の財政事情は悪化し、公費の使途に対する県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基礎となる社会通念も変化してきている。

平成19年2月議会から休会日の応招旅費の支給を廃止するという改善はなされているものの、今回の住民監査請求を契機として、改めて条例の規定の妥当性について検証されるとともに、県民に対する説明責任が十分果たされる制度となるよう検討されることを要望する。

別表

(単位：件，円)

	件 数	金 額	うち前泊		備 考
			件 数	金 額	
定例会	494	38,728,700	18	387,300	3人24泊分
常任委員会	434	5,503,600	5	81,100	2人5泊分
議会運営委員会	163	2,055,300			
特別委員会	535	6,767,775	6	98,475	2人6泊分
合 計	1,626	53,055,375	29	566,875	3人35泊分