

住民監査請求の監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求の受付

平成26年10月30日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外7名から提出された。

2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨を、おおむね次のとおりと解した。

(1) 請求の要旨

ア 請求理由

議員は、議案審議の準備等のために招集地に宿泊した時、条例で宿泊料1万6,500円が支給されることとなっている。

(7) 県庁の近隣に住む議員の宿泊料の支給は、本会議等が夜の11時、12時まで延長した場合に認められるのであって、電車を使えば1時間程度で帰宅できる議員に支給された宿泊料（平成25年度：総数11人、67泊分、総額110万5,500円）は、その全額が違法不当な公費支出である（以下「請求理由1」という。）。

(i) 議員の宿泊の実態は、議会事務局の指定するホテルの宿泊費が高くとも1万4,000円であることから、少なくとも条例で定める額との差額1泊2,500円（平成25年度：総数20人、317泊分、総額79万2,500円）は不当な公費支出である（以下「請求理由2」という。）。

イ 求める措置の内容

知事の責任において、189万8,000円（上記アの(7)及び(i)の合計額）を、違法不当な支出を受けた議員から県に返還させるよう請求する。

(2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記の文書が提出された。

3 監査執行上の除斥等

B監査委員は、自治法第199条の2の規定により本件措置請求に係る監査を執行していない。また、議会選出の黒田一美監査委員は、本件措置請求が議会制度に関わるものであり公正な監査を期するため本件措置請求の監査の執行を辞退する旨の申出があり、同監査委員は、監査を執行していない。

4 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成26年10月30日（請求書提出日）付けで受理した。

第2 証拠の提出及び陳述

1 請求人の陳述

平成26年12月3日に請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）、請求人のうち3名からおおむね次のとおり陳述があった。

(1) 議員には、宿泊料1万6,500円が支給されているが、指定ホテル（下記第4の1(2)イの「指

定宿泊施設」のことをいう。以下同じ。)の宿泊費は高くとも1万4,000円で、少なくとも当該宿泊費と条例で定める額との差額2,500円は違法不当な公金の支出となる。平成25年度に宿泊料として、概算で384泊分633万6,000円が議員の側に支給されている。指定ホテル側からの請求書の合計金額は399万5,407円なので推計234万593円が実費と公費の差額として、議員のポケットに入ってくる欠陥のあるシステムである。最小の経費で最大の効果をあげるとする自治法の趣旨に反して無駄に使われている。

- (2) 宿泊届の様式には、本来泊まれない日が網掛けされているのではないと思うが、議員が宿泊した指定ホテルからの請求書には本来泊まれない日の分も含まれて請求がされていると思われる。また、指定ホテル以外のホテルに泊まった場合は領収書を全く必要としないし、宿泊届はどこに泊まったのか記述する形になっていないので、宿泊しているのかも分からない。それにも関わらず、宿泊届を出せば1万6,500円が支払われるというのは制度的不備である。
- (3) 宿泊届を出して指定ホテルに泊まれば、議員はホテルでお金を支払うこともなく、差額がポケットに入ってくるようなシステムがある限り、そのシステムに従って動かざるを得ない。差額がポケットに入ってくることについて、多少の罪悪感あるいは違和感を持っている議員もいずれはそれが議員だから当然だという思いを持つと思う。悪しきシステムは議会の中では改善されないから監査請求を行っている。規定に基づき事務的に不備がないという結論を出される監査は値打ちが無いと思う。
- (4) 近畿府県の条例を調べたところ、兵庫県の議員に支給される宿泊料の額は少し高いのではないと思う。宿泊料は手当的な考え方で規定されているように思うが、実費精算という考え方もあり得るのであって、領収書をチェックして上限の範囲で支払っていく方が妥当ではないかと考える。宿泊料は条例で規定されているが、違法性だけでなく、妥当性という観点でチェックいただけるものと期待している。

2 執行機関の陳述の要旨

平成26年12月3日に執行機関の陳述(自治法第242条第7項)を実施したところ、議会事務局からおおむね次のとおり陳述があった。

(1) 制度の趣旨

ア 議員の費用弁償については、自治法及び条例により、その支給手続が定められている。

自治法第203条第2項では「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」、同条第4項では「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」とあり、議員への費用弁償を支給する根拠となっている。

イ 上記アの自治法の規定を受け、本県では、議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例(昭和35年兵庫県条例第55号。以下「費用弁償条例」という。)により、費用弁償の支給に関し必要な事項を定めている。

本件請求の宿泊料については、議員が招集に応じたときは、費用弁償として旅費を支給する(費用弁償条例第3条第1項)とされ、旅費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、旅行諸費、宿泊料、食事料及び死亡手当とし、その額は、知事相当額とする(費用弁償条例第3条第2項)と規定している。知事相当額については、特別職に属する常勤の職員の給与及び旅費に関する条例(昭和35年兵庫県条例第54号。以下「特別職条例」という。)において、宿泊料1夜につき甲地方(招集地である神戸市内)1万6,500円と定めている。

ウ また、条例で定める金額及びその支給方法について平成2年12月21日最高裁判所判決では、「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解するのが相当である」と示されている。

(2) 運用基準の定めと宿泊の確認

ア 費用弁償条例規定事項の実施は議会の裁量に委ねられてはいるものの、恣意的になることなく厳格な運用となるよう、議長において「議員の費用弁償に係る運用基準」（以下「運用基準」という。）を定めている。

イ 運用基準では、費用弁償条例の宿泊料の支給事由として規定している「議員が本会議の議案審議の準備等のために招集地に宿泊したとき」の具体例に、「議案審議などの調整等で時間を要し、帰宅が困難となる場合」を示しているが、これは、各議員が議会の会期中、様々な議会活動を行うに際し、その職責を十全に果たすためには、帰宅することなく活動を行った方がより能率的又は効果的であると議員が判断した場合をいうものであり、請求人が主張するような公共交通機関を利用した帰宅が困難であることに限定されるものでない。

ウ また、宿泊の必要性については、議員ごとに活動実態が様々に異なることから、当該議員の判断に委ねられているものである。この議員の裁量については、平成22年3月30日最高裁判所判決が、議会が議員の重要な活動の場であり、その議会への「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を含む、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」との判断を示している。

エ さらに、平成19年4月19日に都道府県議会制度研究会がまとめた「自治体議員の新たな位置づけ」の中でも、「議員は、住民の代表者として自律的に判断し、その責任を住民に対してとる者である」、「議員の職務は、住民を代表してその意思を当該自治体の政策運営に反映させ、首長等の事務事業執行を監視するという目的を達成するために行われるものであり、議員としての職務遂行であるかどうかを、活動の行われる場所が議会内であるか否かによって判断すべきではない」、「議員の活動は、一般的な公務員とは異なり、指揮監督する者が存在せず、議員の個人の判断により行われる」と解されている。

オ 請求人が主張する議員の宿泊（384泊）については、全て各議員に確認しており、それぞれ費用弁償条例及び運用基準に沿ったものである。

(3) 宿泊料の額と実際に支払われた宿泊代との差額

議員の宿泊料の額については、費用弁償条例で知事相当額としている。これは、二元代表制を採っている地方自治体においては、知事と議員はいずれも住民により直接選挙された代表であり、ともに住民を代表することから、知事と同じ内容としたものである。

請求人は実費が1万4,000円であるとして不当と主張するが、宿泊料は、旅行中の宿泊費を賄うための旅費であり、具体的には、宿泊代、夕食代、朝食代及びその他諸雑費にあてるために旅行中の夜数に応じて支給されるものであると解されている。特別職条例の宿泊料についても旅行中の宿泊費を賄う旅費として、宿泊代だけでなく夕食代、朝食代及びその他諸雑費がその内容とされているので、請求人が主張するような差額は生じていない。

また、本県と財政規模等が類似する12都道府県の状況からみても、本県の宿泊料の額が議会の裁量を逸脱又は濫用したものとは考えられず、合理的に定めているものである。

第3 監査の対象

1 監査の対象とした事項

平成25年度に支出された県議会議員に対する宿泊料のうち、平成25年10月30日以降に支出されたものを監査の対象事項とした。

2 監査の対象としなかった事項及びその理由

(1) 監査の対象としなかった事項

平成25年度に支出された県議会議員に対する宿泊料のうち、平成25年10月29日以前の支出（下記第4の1(2)アに記載の第318回県議会の支給額46万2,000円に係る支出）

(2) 監査の対象としなかった理由

住民監査請求は、正当な理由がある場合を除き、財務会計上の行為が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ものとされており（自治法第242条第2項）、上記(1)について、本件措置請求が行われた日（平成26年10月30日）の時点で1年以上経過しているため、監査の対象とすることができない。

第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については、理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求人の陳述、議会事務局の陳述及び議会事務局に対する調査により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

1 認定した事実

(1) 議員の費用弁償制度について

ア 法律又は条例の定め

(7) 議員に対する費用弁償の支給について自治法は、次のとおり定めている。

a 自治法第203条第2項

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。

b 自治法第203条第4項

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。

(i) 自治法の上記(7) bの定めを受けて、本県では、費用弁償条例において、費用弁償の支給に関し必要な事項を定めている。

a 費用弁償条例第3条第1項

議員が招集に応じ、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、費用弁償として旅費を支給する。

b 費用弁償条例第3条第2項

旅費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、旅行諸費、宿泊料、食事料及び死亡手当とし、その額は、知事相当額とする。

c 費用弁償条例第3条第3項

第1項の旅行が招集に応じるための旅行である場合においては、前項の旅費に代え、本会議に出席した日1日につき別表に掲げる議員の居住地の区分に応じて定める招集交通費を旅費として支給する。

d 費用弁償条例第3条第4項

前項の場合において、議員が本会議の議案審議の準備等のために招集地に宿泊したときは、宿泊料を支給する。この場合において、本会議開催日に宿泊したときは、そ

の翌日の招集交通費は支給しない。

e 費用弁償条例第3条第5項

議員が委員会又は自治法第100条第12項に規定する議案の審査若しくは議会の運営に関し協議若しくは調整を行うための場に出席するための旅行をする場合の旅費については、前2項の規定を準用する。

(f) 費用弁償条例第3条第2項に定める知事相当額は特別職条例で定められており、招集地となる神戸市内の宿泊料は、1夜1万6,500円である。

イ 運用基準の定め

費用弁償を実施するにあたり、議長において運用基準を定めており、宿泊料に係るものは次のとおりである。

①	宿泊料は、特別職の旅費条例に基づく額（甲地1万6,500円）を支給する。
②	本会議等の開催日当日に、議案審議の準備等のために招集地に宿泊したときは、議員が閉会日までに提出する宿泊届に基づき宿泊料を支給する。 ※〔宿泊料の対象となる具体例〕 ・議案審議などの調整等で時間を要し、帰宅が困難となる場合 ・翌日の早朝に会議が予定されその会議に出席するために宿泊が必要となる場合 ・本会議、委員会等の会議により、帰宅が困難となる場合 ・不慮の事故等により、帰宅が困難となる場合など
③	遠隔地（往復行程120km以上。但し、姫路市選挙区を除く）にある議員が、午前中に開会される会議についての招集に応じるため、前日に宿泊した場合、議員の宿泊届に基づき、宿泊料を支給する。但し13時以降開議の場合は支給しない。 遠隔地：洲本市、相生市、豊岡市、たつの市、赤穂市、養父市、丹波市、南あわじ市、朝来市、宍粟市、多可郡、神崎郡、揖保郡、赤穂郡、佐用郡、美方郡
④	次の会議等の当日の宿泊は、原則として支給対象としない。 a 本会議の開会日、閉会日、当日の会議が終日行われずかつ翌日に会議が開催されない日 b 閉会中に開催される委員会 c 閉会中、議長の招請に応じて参集した、議会の運営に必要な会議

(2) 本件請求に係る宿泊料

ア 支給状況

各議員の宿泊届に基づき下表のとおり支給されている（「請求理由1」に係る支給額を①、「請求理由2」に係る支給額を②に記載。）。

県議会（会期）	議員数	泊数	支給額	支給日
第319回 (H25. 9. 24～10. 25)	23 ① 8 ② 15	115 ① 27 ② 88	1,897,500 ① 445,500 ② 1,452,000	H25. 11. 29
第320回 (H25. 12. 3～12. 13)	22 ① 6 ② 16	57 ① 7 ② 50	940,500 ① 115,500 ② 825,000	H26. 1. 31
第321回 (H26. 2. 7)	9 ① 0 ② 9	9 ① 0 ② 9	148,500 ① 0 ② 148,500	H26. 3. 31
第322回 (H26. 2. 18～3. 24)	26 ① 8 ② 18	175 ① 33 ② 142	2,887,500 ① 544,500 ② 2,343,000	H26. 4. 30

合 計	356 ① 67 ② 289	5,874,000 ① 643,500 ② 5,230,500
-----	----------------------	---------------------------------------

なお、次の支給については、上記第3の2のとおり、監査の対象としていない。

県議会（会期）	議員数	泊数	支給額	支給日
第318回 (H25. 6. 4～6. 12)	10 ① 0 ② 10	28 ① 0 ② 28	462,000 ① 0 ② 462,000	H25. 7. 31

イ 宿泊の理由

請求人の「請求理由1」に係る宿泊について、宿泊した理由を全ての議員に確認したところ、次のとおりであった。なお、宿泊届の様式の宿泊実績を記載する欄には、上記(1)イの運用基準の定め④「原則として支給対象としない日」に記入ができないよう網掛けされている。また、議員の宿泊理由を記載する箇所は設けられていない。

a 定例会・臨時会の質問に係る調査・調整	8泊
b 定例会・臨時会の提出議案等の調査・調整	18泊
c 会期中の決算特別委員会の質問に係る調査・調整	12泊
d 会期中の予算特別委員会の質問に係る調査・調整	10泊
e 会派役員として会派の議案態度決定等に係る調整	19泊
	合計67泊

また、請求人が陳述で指摘している指定宿泊施設制度は、議員が費用弁償の対象の有無を問わず指定宿泊施設に宿泊した場合、議会事務局では議員の同意を得て、議員報酬から当該宿泊代を引き去り、指定宿泊施設の支払いに充てるという取扱いのことである。議会事務局が平成25年度に取り扱った件数は402泊である（平成25年度の費用弁償対象となる宿泊料の支給件数は384泊（上記ア参照）。）。なお、この取扱いは平成26年度からは行われていない。

(3) 費用弁償における議会の裁量に関する判例

費用弁償における議会の裁量についての最高裁判所判例は、以下のとおりである。

ア 平成2年12月21日判決

「(自治法第203条の)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、そして、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。」

イ 平成22年3月30日判決

「(上記アの判決を引用の上)本件(費用弁償)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を含む、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得るところである。そして、このような諸費用の弁償の定め方は、前記のとおり、指定都市においても様々に異なるものの、本件条例が定めるのと同程度の定額で費用弁償を支給する指定都市も存在していたのであって、札幌市議会は、このような取扱いとの均衡をも考慮しつつ、費用弁償額を定めていたものといえることができる。」

以上の事情を考慮すると、定例会等の会議に出席した議員に費用弁償として日額1万円を支給する旨の本件条例の定めは、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のものとして違法、無効となると断ずることはできない。」

(4) 宿泊料の額の根拠と類似都道府県の状況

ア 宿泊料の内容

費用弁償条例では、議員の宿泊料の金額は知事相当額としている。この額は、国家公務員等の旅費に関する法律（以下「国旅費法」という。）により支給する旅費の額を基準として決められている。

国旅費法にいう「宿泊料」は、「旅行中の宿泊費を賄うための旅費である。具体的には、宿泊料金、夕食代、朝食代及び宿泊に伴う諸雑費にあてるために支給される」ものである（旅費法詳解 旅費法令研究会編）。

イ 本県以外の都道府県の状況

本県と財政規模等類似の12都道府県（北海道、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、広島県、福岡県）のうち、7都道府県（北海道、東京都、静岡県、愛知県、京都府、広島県、福岡県）が、本県と同様に宿泊代、夕食代、朝食代及びその他諸雑費とする国家公務員等の支給額の規定とあわせている。また、7都道府県のうち3都県（東京都、静岡県、愛知県）が支給額を本県と同額の1万6,500円としている。

2 判断

- (1) 自治法第203条では、「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」、「額並びに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。費用弁償の額と支給方法について、判例では「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、…標準的な実費である一定の額を支給する…ことも許され…、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の額をいくらとするかについては、…議会の裁量判断にゆだねられている」と示している（上記1(3)ア平成2年12月21日最高裁判所判決）。また、この判決を引用の上、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ことについて、定例会等の会議はいずれも議員の重要な活動の場であり、議員がそれら会議に出席することに伴い、「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を含む、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得る」と示している（上記1(3)イ平成22年3月30日最高裁判所判決）。
- (2) 自治法の規定を受け、費用弁償条例では、宿泊料の支給事由を「本会議の議案審議の準備等のために招集地に宿泊したとき」と規定している。すなわち、上記(1)の判例にあるとおり、議員には議会の会期中において本会議や委員会への出席以外に、質問に係る調査、提出議案の調整等様々な議会活動を行う必要があり、議員がこれらの職責を果たすために宿泊が必要になったときに宿泊料を支給することを想定したものと解される。また、その必要性については、それぞれの議員の議会活動が自主的に行われ、個々に異なることから、当該議員の判断によるものと解するのが相当である。

請求人は、公共交通機関を利用した帰宅が困難な場合にのみ宿泊料の支給が認められると主張しているが、宿泊料に係る支給事由は、上記1(2)のとおり、請求人が主張する事由のみに限定されるものではない。さらに、請求に係る議員の各宿泊の理由は、いずれも費用弁償条例の支給事由に該当すると認められ、他にこれに反する事情も見当たらないので、請求人の当該主張には理由がない。

- (3) 次に、請求人は、実態として議員が負担している宿泊代と比べ費用弁償条例による支給額が高く、その差額が不当な支出となっていると主張している。しかしながら、費用弁償条例における議員の宿泊料については、上記(1)の判例のとおり、そもそも標準的な実費である一定の額を支給することも許され、また、一定の額を幾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解されている。そして、上記1(4)のとおり、本県議会では、国家公務員等に支給する旅費の額を基準に宿泊料の支給額を定めており、この額には、国家公務員等の支給額と同様に宿泊代だけでなく夕食代、朝食代及びその他諸雑費に充てるための費用が含まれているものである。また、本県と財政規模が類似する12都道府県のうち7都道府県の宿泊料が国家公務員等の宿泊料の額を基準に定めており、うち3都県が本県と同様としていることからみても、本県の宿泊料の額は突出したものではなく不合理なものともまでは言えないことから、議会が裁量権の範囲を超え又は濫用したものとは認められず、請求人の当該主張も理由がない。

以上のとおり、請求人が主張する、議員に対して違法不当に支給した本会議議案準備等の宿泊料を県に返還すべきである、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。

第5 要望

本件の費用弁償条例は議員の宿泊料について定額方式を採用しており、議会の裁量の範囲内で定額方式を採用することを最高裁判所判決も是認している。

しかしながら、今回住民監査請求のあった宿泊料について定額方式を採用するのかどうか、また、定額方式で定めた額が妥当なものであるかどうかを判断する基準となる社会通念は必ずしも固定化されたものではなく、社会経済情勢の変化や他の都道府県、判例等の動向により変化しうるものである。

議会にあっては、今後とも、その自律的な判断と責任のもと、常にこれら変化や動向を把握し、費用弁償条例の規定が社会通念に適合した内容となるよう、適切に対応されることを要望する。

別記

- 1 「事実証明書」と題する書面
- 2 「議員の宿泊料受取額」と題する書面
- 3 「議員宿泊施設の利用について」と題する平成25年5月1日付け議会事務局総務課長の文書、「(別紙1) 指定宿泊施設一覧」と題する書面、「(別紙2) 指定宿泊施設案内図」と題する書面
- 4 議員の費用弁償(宿泊料)に係る文書
- 5 「宿泊届」と題する文書
- 6 兵庫県議会事務局宛て宿泊代の請求書