

下関市監査委員公表第15号

令和2年6月4日

令和2年4月6日付けで提出された地方自治法第242条第1項の規定による下関市職員措置請求について、同条第5項の規定に基づき監査したので、同項の規定により、その結果を別紙のとおり公表する。

下関市監査委員 小野 雅弘

同 大賀 一慶

同 関谷 博

下 監 第 9 8 号
令和2年(2020年)6月3日

(請求人) 様

下関市監査委員 小 野 雅 弘
同 大 賀 一 慶
同 関 谷 博

下関市職員措置請求に係る監査結果について

令和2年4月6日付けで提出された地方自治法第242条第1項の規定による下関市職員措置請求について、同条第5項の規定に基づき監査したので、同項の規定により、その結果を下記のとおり通知します。

記

第1 監査委員の除斥

本件の監査では、地方自治法第199条の2の規定により、亀田博委員を除斥した。

第2 請求の受理

本件の請求は、法令に定める要件を具備していると認め、令和2年4月22日にこれを受理した。

第3 請求の要旨

請求人から提出された措置請求書に記載された請求の要旨及び同請求書に添えられた事実を証する書面は、次のとおりである。請求の要旨については、原文のまま記載した。(氏名は除く。)

1 請求の要旨

下関市議会のA前議長、B前副議長、C議長、D副議長(以下「4人の議員」)は、公務に使用すべき公用タクシー券を、公務がないにもかかわらず不正、不適正に使用し、市に940,540円の損害を与えた。

この損害金は4人の議員が自主的に返納したか、そうでなければ市長が返還命令を出して、当然全額が賠償されたものと考えていた。

しかし、令和2年3月25日、市に確認したところ4人の議員からは損害賠償

されていないこと、また、市の公金を適正に管理する責任を負っている前田市長は、4人の議員の公用タクシー券の不正、不当な使用によって市に損害が発生しているにもかかわらず、4人の議員に対して返還を求めておらず、現在まで損害が放置されたままになっていることが判明した。

よって、①4人の議員は、公用タクシー券の不正、不当な使用によって市に与えた損害金を市に返還し、補てんすること。

②市長は、4人の議員に対して、公用タクシー券の不正、不当な使用によって市が被った損害金の補てんを求めること。

なお、当初は自主的な賠償があるものと考えていたが、上記の期日に確認したところ、返還がなされていないことが判明したため住民監査請求をおこなうこととした。よって、タクシー券使用の日から一年をこえたものについても返還を求める。

以上について、監査委員が措置勧告することを請求する。

2 事実を証する書面

本件に関する事実証明として、次の書類の写しが提出された。なお、これらの書類については、監査結果への記載を省略した。

- (1) 長周新聞（2019年9月15日付け、同年10月3日付け及び同年11月19日付けのインターネット版）
- (2) 議長・副議長のタクシー使用状況内訳、チケット（平成30年1月～令和元年8月）
- (3) 議長・副議長のタクシー使用に係る案内文（平成30年1月～令和元年8月）
- (4) 下関タクシー共通乗車券使用料の支出命令書（平成30年1月分～平成31年4月分）
- (5) 議長用及び副議長用公用車に係る管内出張命令簿兼運転管理日誌（平成31年1月～令和元年8月）

第4 監査の実施

本件の下関市職員措置請求（以下「本件措置請求」）に対して、次の要領で監査を実施した。

1 監査対象事項

請求の要旨、事実を証する書面及び請求人が令和2年4月21日付けで提出した「下関市職員措置請求に係る補正書」により、本件措置請求において監査する事項は、請求の要旨に記載された4名の議員（以下「4名の議員」）にあつては「公務がないにもかかわらず、タクシーチケットを使用したか」であり、市長にあつては「前記の使用により市が被った損害の補填の請求を怠っているか」であると認定した。

また、本件措置請求において請求人がいう「公務」とは、請求の要旨及び前述の補正書により、タクシーチケットが使用された日のうちの、行事等の案内文書がない日における乗車料金の合計が、4名の議員が市に与えたと主張する損害の額（940,540円）と一致することから、「案内文書に基づいて行事等に出席すること」であると判断した。

そして、公務がないにもかかわらず使用されたと請求人が主張するタクシーチケットは、平成30年1月から令和元年8月までの期間に、4名の議員が使用したもののうち、143回分（乗車料金の合計は940,540円）であり、議員ごとに整理すると次のとおりであると認定した。

- (1) A前議長 平成30年1月11日から平成31年2月12日までの期間に使用したもののうち、69回分（乗車料金の合計は492,900円）
- (2) B前副議長 平成30年1月6日から同年12月19日までの期間に使用したもののうち、20回分（同33,080円）
- (3) C議長 平成31年2月28日から令和元年8月29日までの期間に使用したもののうち、40回分（同285,660円）
- (4) D副議長 平成31年3月14日から令和元年8月25日までの期間に使用したもののうち、14回分（同128,900円）

2 監査対象部局等

本件措置請求において監査対象となる課所室は、議会事務局庶務課である。

3 措置請求に対する市長の見解

市長から提出された弁明書及び証拠書類並びに関係職員の陳述により、本件措置請求に対する市長の見解は、次のとおりであると確認した。

(1) 監査の結果について

平成31年4月6日より前の支払い分については却下を、同日以降の支払い分については棄却を求める。

(2) 請求事実の認否

「4人の議員は、公務に使用すべき公用タクシー券を、公務がないにもかかわらず不正、不適正に使用し」については、否認する。

(3) 理由

地方自治法第242条第2項において、住民監査請求は「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、これをすることができない。」と規定されているため、平成31年4月6日より前の支払い分については、措置請求できない。また、同項ただし書に「正当な理由があるときは、この限りで

ない。」とあるが、請求書の「当初は自主的な賠償があるものと考えていたが、上記の期日に確認したところ、返還がなされていないことが判明したため、住民監査請求をおこなうこととした。」は、正当な理由に該当しない。

住民監査請求の期間の制限については、昭和62年2月20日の最高裁判所第二小法廷判決で、「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法242条1項の規定による住民監査請求があった場合に、監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である」と判示をしている。

また、平成31年4月6日以降の支払い分については、以下の理由による。

議長及び副議長（以下「正副議長」）は、市民より選挙で選ばれた議会を代表するものであり、その職務内容は、議事を整理し、議会の事務を統理するなど多岐にわたっており、その職責は非常に重いものである。また、正副議長は、議会を代表して、各種会議、式典、行事への出席など、その活動は広範にわたり、公務を機能的かつ円滑に務めるための移動における迅速性の確保、移動中のセキュリティを保ちつつ、確実に連絡が取れる態勢の確保等の観点から、正副議長車の利用が認められている。

一方、正副議長は、常勤ではなく非常勤の特別職であるため、議会開会中以外は出勤の義務はないが、事務決裁、執行部からの報告、市民からの要望や来客等があるため、原則として、毎日公用車を使用して、市役所に出勤している。公務で出勤している以上、公務後の各種用務が終了した後、その場所から自宅まで、公用車を使用することは当然である。ただし、公用車の運転従事者の労働環境の改善や体調管理のため、公用車の代替手段として、タクシーを使用することもある。

正副議長とも議員であり、市民の信任を得て当選し、議会を代表する立場にあるため、あらゆる機会を通じて、市民や関係団体、事業者と交流し、市の施策に対する意見聴取や、議会としての立場等について説明・理解を求めること、市民や業界団体の要望実現のため、様々な関係者へ理解・協力を求めることも公務に位置づけられると判断している。

公務の範囲については、平成18年12月1日の最高裁判所第二小法廷判決で、「普通地方公共団体が住民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされていることなどを考慮すると、その交際が特定の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において具体的な目的をもってされるものではなく、一般的な友好、信頼関係の維持増進を目的としてされるものであったからといって、直ちに許されないこと

となるものではなく、それが、普通地方公共団体の上記の役割を果たすため相手方との友好、信頼関係の維持増進を図ることを目的とすると客観的にみることができ、かつ、社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、当該普通地方公共団体の事務に含まれるものとして許容されると解するのが相当である。」と判示している。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

令和2年4月23日付けの書面により、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を付与した。請求人は、同年4月27日付けの書面により、いずれも行わない意向を示した。

5 監査資料

4名の議員及び市長（議会事務局庶務課）に対して関係書類の提出を求め、提出された次の書類を監査に使用した。

(1) 4名の議員から提出された書類

本件措置請求に対する意見等を記載した書面

(2) 市長（議会事務局庶務課）から提出された書類

ア 平成29年度から令和元年度までのタクシーチケットの使用に関する書類（契約の締結、履行及び支払いに関する文書、タクシーチケットの管理簿）

イ 平成29年度から令和元年度までに届いた行事等の案内

ウ 平成30年1月から令和元年8月までの議長用及び副議長用公用車に係る管内出張命令簿兼運転管理日誌

エ 平成30年1月から令和元年8月までの正副議長の行事予定表

6 書面による照会

市長（議会事務局庶務課）に対して書面により質問し、回答を求めた。

7 関係職員の陳述の聴取

令和2年5月19日に関係職員の陳述を聴取し、あわせて質疑を行った。陳述は議会事務局の職員が行い、請求人が立ち会った。

第5 監査の結果

監査の結果は、次のとおりである。

1 事実関係の確認

監査を実施し、次のような事実を確認した。

(1) 監査資料による確認事項

市長（議会事務局庶務課）が提出した関係書類により、タクシーチケットの使用法のほか、次の事項を確認した。（タクシーチケットの使用法については、後述する。）

- ・公務がないにもかかわらず使用されたと請求人が主張する143回分のタクシーチケットが使用された日（延べ138日）には、案内文書に基づいて4名の議員が出席した行事等はなかった。
- ・前述の日のなかに、4名の議員が公用車を使用していない日が5日あった。内訳は、A前議長が2日（平成30年1月27日、同年4月28日）、B前副議長が1日（平成30年12月19日）、C議長が1日（令和元年8月9日）、D副議長が1日（令和元年8月25日）である。

(2) タクシーチケットの使用法

市とタクシーチケットを取り扱う事業者（以下「事業者」）との間で取り交わした「下関共通乗車券使用契約書」により、タクシーチケットは次のアからオまでの手順で取り扱われることを確認した。

ア 事業者は、一の登録番号が記載されたタクシーチケットの綴りを市（議会事務局庶務課）に交付する。

イ タクシーに乗車した者は、タクシーチケットに年月日、経路、乗車料金等を記入して、降車時に当該タクシーチケットを運転手に手渡す。

ウ 事業者は、市が1月に使用したタクシーチケットを収集し、当該月分の乗車料金の合計額を計算する。

エ 事業者は、当該月の乗車料金の支払請求書を、使用されたタクシーチケットを添付の上、市に提出する。

オ 市は、支払請求書を受理したときは、受理した日から起算して30日以内に請求された額を事業者に支払う。

(3) 質疑による確認事項

市長（議会事務局庶務課）に対して書面により行った質問への回答及び関係職員の陳述にあわせて行った質疑により、次の事項を確認した。

- ・タクシーチケットの使用法を定めた文書（要綱等）はない。
- ・「公務」とは、正副議長としての立場で仕事をしている場合をいう。
- ・「用務」とは、正副議長としての立場と議員としての立場が重なる場合の、あくまで個人ではない立場での仕事をいう。
- ・「私用」とは、前述の「公務」及び「用務」（以下「公務等」）に該当しない、一私人としての活動をいう。
- ・正副議長は、行事予定表に行事等の記載がないとしても、原則として毎日登庁して、公務を行っている。

・公務等についてタクシーチケットの使用を認めている。

2 監査委員の判断

以上のことから、監査委員は次のように判断した。

(1) 財務会計上の行為の特定

まず、本件措置請求において請求人が措置請求の理由としている財務会計上の行為を、次のように特定した。

地方自治法第242条第1項において、措置請求ができる場合として「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）がある」と認めるとき、又は「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」があると認めるときと規定され、同項に規定されたこれらの財務会計上の行為に該当しない場合は、措置請求をすることができない。

本件措置請求において、4名の議員に対する措置請求で監査する事項は、「公務がないにもかかわらず、タクシーチケットを使用したか」である。請求の要旨を確認すると、請求人はタクシーチケットの乗車料金を市が事業者を支払った事実や、職員による一連の支出事務（支出負担行為、支出命令、支出）を問題にしていない。請求人が問題としているのは、「公務」という条件を満たしていたか、すなわち公金を支出した理由の適否であると認めることができる。理由の適否は、支出の適否を判断する要素であるため、4名の議員に対する措置請求では、理由とする財務会計上の行為を「公金の支出」とであると特定した。

また、市長に対する措置請求で監査する事項は、「前記の使用（公務がないにもかかわらず、タクシーチケットを使用したか）により市が被った損害の補填の請求を怠っているか」であり、これは財産（請求権）の管理に関することである。したがって、市長に対する措置請求では、理由とする財務会計上の行為を「財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」）」であると特定した。

(2) 措置請求の対象者

次に、請求人が措置請求の対象者を市長のほか4名の議員としていることが適法か、次のように判断した。

地方自治法第242条第1項において、措置請求の対象となるのは「当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員」と規定され、一般に議会の議員は対象とならない。

例外としては、たとえば、昭和40年5月12日付け自治行第52号行政課長回答では、議長交際費の使途等に関し当該議長を対象とした同条に基づく監査請求は「受理すべきものと解する」とされている。これは、交際費に係る公

金が議長に事前に交付され、その公金を支出するための意思決定の権限が議長に委ねられていると想定できることから、当該議長は措置請求の対象になり得るとしているものと思料する。「下関共通乗車券使用契約書」によれば、4名の議員がタクシーチケットを使用しても、事業者が乗車料金を市に請求し、市長が支出の命令をしない限り、公金は支出されない。したがって、タクシーチケット自体が公金ではなく、また、4名の議員はタクシーチケットに係る公金を支出する権限を有しておらず、4名の議員が当該交際費に関する議長と同様の立場にあるとみなすことはできない。本件措置請求においては、4名の議員が措置請求の対象となり得る理由は他に見当たらないため、これらの者は措置請求の対象にならない。

以上により、本件措置請求では4名の議員は措置請求の対象とならないため、4名の議員を対象とした措置請求は不適法である。

(3) 措置請求の対象期間

続いて、市長に対する「怠る事実」を理由とする措置請求を監査するにあたって、公務がないにもかかわらず使用されたと請求人が主張するタクシーチケットに、一年以上前に使用されたものが含まれていることが適法か、次のように判断した。

地方自治法第242条第2項において、措置請求は「当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これをすることができない」と規定され、また、同項ただし書において、「正当な理由があるときは、この限りでない」と規定されている。そして、同項の「当該行為」とは、同条第1項に規定された「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」を指し、「(当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）」とされている。同条第2項の規定による期間の制限が適用されるのは、前述した「当該行為」についての請求であり、同条第1項にあわせて規定された「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」についての請求に、同条第2項の期間の制限は適用されない。

本件措置請求における市長に対する措置請求の理由は、(1)で特定したとおり、「怠る事実」に該当する。したがって、市長に対する措置請求には期間の制限が適用されないことになる。

例外として、昭和62年2月20日の最高裁判所第二小法廷判決で、「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法242条1項の規定による住民監査請求があつた場合に、監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求に

については、怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当であると判示されているような場合には、「怠る事実」に関する措置請求にも期間の制限が適用され得る。

本件措置請求におけるタクシーチケットの取扱いは、「下関共通乗車券使用契約書」に基づいてなされており、関係する書類を確認する限りにおいて、毎月の乗車料金を支払う一連の支出事務に財務会計上の違法、無効な点は見当たらない。また、仮にタクシーに乗車した者が不正にタクシーチケットを使用していたとしても、同契約書にはその場合に事業者から請求された支払いを拒むことができる条項はなく、不正な使用に係る乗車料金を市が事業者を支払っていたとしても、あくまで契約上は支払いの義務があり、その支出は違法、無効な会計処理に当たらない。

よって、本件措置請求において請求人が市長に「怠る事実」があるとする請求権の不行使は、タクシーチケットの取扱いに関する財務会計上の行為の違法や無効に基づいて発生した請求権の不行使に該当しないと認めることができるため、本件措置請求における市長の「怠る事実」に、当該判決のように期間の制限を適用することはできない。

以上により、市長に対する措置請求は、本件措置請求の提出された日の一年以上前に使用されたタクシーチケットに基づく部分を含めて監査する。

(4) 公金を支出した理由の適否

続いて、市長に対する「怠る事実」を理由とする措置請求に係る監査のため、4名の議員は、公務がないにもかかわらず、タクシーチケットを使用したか、すなわち公金を支出した理由の適否を、次のように判断した。

ア タクシーチケットを使用する理由

市長からの弁明書や関係職員の陳述により、正副議長がタクシーチケットを使用する理由を確認した。

その理由は、正副議長は、原則として毎日、公務を行うために公用車で自宅と市役所間の送迎を受けており、自らの帰宅が遅くなる場合には、公用車の運転従事者の勤務が長時間に及ばないように、公用車ではなく、タクシーで帰宅するために、議会事務局から交付されたタクシーチケットを使用するというものである。

正副議長が公用車によって自宅から公務の場所に移動していることを考慮すると、帰宅のために公用車を使用することには一定の合理性があり、また、運転従事者の労働環境の改善や体調管理のために、公用車ではなく、タクシーを使用して帰宅するという理由も、妥当であると判断する。

イ 公務等の有無

公務がないにもかかわらず使用されたと請求人が主張する143回分のタクシーチケットが使用された日は、延べ138日あり、これらの日には、請求人が主張するように、確かに案内文書に基づいて4名の議員が出席した行事等はない。

しかしながら、明文化されていないものの、市長（議会事務局）によるタクシーチケットの使用基準によれば、「公務等」による場合はタクシーチケットの使用を認めている。「正副議長」の立場と「議員」の立場が明確に区別できない場合は想定されるため、「公務」の要素を含む「用務」での使用を認めることに明らかな不合理はなく、この基準は容認できるものである。

正副議長は、公務にあたって主に公用車で出勤や移動をしており、公用車の使用された日には公務を行ったと認めることができる。議長用及び副議長用公用車に係る管内出張命令簿兼運転管理日誌によれば、当該延べ138日のうちの延べ133日は、正副議長用の公用車が使用されている。したがって、当該延べ133日には公務があったと認定する。

また、正副議長の行事予定表及び関係職員の陳述の際の質疑から、4名の議員が公用車を使用していない残り5日には、次のような公務等があったことを確認した。

- ・平成30年1月27日 安全協議会の新年名刺交換会
- ・平成30年4月28日 下関市を訪問した他県の知事との意見交換
- ・平成30年12月19日 議会事務局の職員との議会運営についての意見交換
- ・令和元年8月9日 山口県市議会議長会研修会
- ・令和元年8月25日 馬関まつり平家総踊り大会

よって、公務がないにもかかわらず使用されたと請求人が主張する143回分のタクシーチケットが使用された日には、すべて公務等があったと認定する。

市長（議会事務局）によるタクシーチケットの使用基準は、「公務等」による場合にタクシーチケットの使用を認めており、4名の議員は、公務等の後にタクシーで帰宅するためにタクシーチケットを使用していることから、4名の議員がタクシーチケットを使用した理由は、適当と判断する。

(5) 怠る事実の有無

市長は市が被った損害の補填の請求を怠っているか、次のように判断した。

(4)で判断したとおり、4名の議員がタクシーチケットを使用した理由は適当であり、市には補填を求めるべき損害が生じたと認められない。

以上により、市長は市が被った損害の補填の請求を怠っていないと判断する。

3 結論

以上のことから、監査委員は次の結論に至った。

- (1) 4名の議員に対する措置請求は、これらの者が措置請求の対象に該当しないため、これを却下する。
- (2) 市長に対する措置請求は、理由がないため、これを棄却する。

4 その他

監査により、議会事務局で使用するタクシーチケットに明文の使用基準がないことを確認した。文書によらない基準では混乱が生じるおそれがあるため、市長において改善が必要と考えるところである。

以上