

石巻市監査委員告示第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第5項の規定に基づき監査を実施したので、同条第9項の規定に基づき監査の結果に関する報告を次のとおり公表する。

平成21年 3月25日

石巻市監査委員 山崎 武敏

石巻市監査委員 矢川 昌宏

石巻市監査委員 高橋 誠志

監 査 結 果 報 告 書

第 1 監査の概要

1 市長の記者会見及び新聞報道等により、市長のタクシー券私的使用問題（以下「タクシー券問題」という。）が発生したため、再発防止及び今後の適正な事務執行に寄与することを目的として、地方自治法第 199 条第 5 項の規定に基づき随時監査を実施した。

2 監査対象機関
総務部秘書課

3 監査の範囲

効率的に監査を実施するため、支出証拠関係書類が保存されている平成 15 年度から平成 20 年度（平成 20 年 4 月 1 日から同年 12 月 31 日まで）までの市長が使用したタクシー券に係る予算執行に関する事務を監査の範囲とした。

4 監査実施期間

平成 21 年 1 月 28 日から同年 3 月 25 日まで

5 監査の方法

監査対象機関におけるタクシー借上料の支払に係る支出関係証拠書類及び関係帳簿等の提出を受け、各帳票の照合確認を行うとともに、関係職員等からの事情聴取等を行う方法により監査を実施した。

第 2 タクシー券問題の概要

1 タクシー券問題について

日本共産党石巻市議団により、平成 15 年 4 月から平成 20 年 11 月までの市長が使用したタクシー券について、公務外使用の疑いがある旨の記者会見が平成 21 年 1 月 22 日に行われた。

その後、同日、記者の要請により市長の記者会見が行われ、市長自らタクシー券の私的使用を認め、金額を詳しく調べて返還する考えを示したことにより、タクシー券問題が発覚した。

2 返還金について

市長が私的使用したと認め、市に返還した金額は次のとおりである。

なお、平成21年1月23日に市長の自主判断で地方税法の規定に基づく還付加算金12,500円を加算した金額を併せて返還していたが、公職選挙法（公職の候補者等の寄附の禁止）に抵触する恐れがあるとして、同年2月4日に市から市長に返金している。

返 還 日	返 還 額	備 考
平成21年 1月23日	151,880円	139件
平成21年 2月 3日	49,020円	31件
合 計	200,900円	170件

第3 監査の結果

1 営業車の借上げに関する事務処理について

平成17年4月1日訓令第11号「石巻市営業車借上使用要領」（以下「要領」という。）において、市における営業車の借上げに関する必要な事項が定められている。

その主な内容は、次のとおりである。

(1) 乗車券の交付（要領第4条）

総務部管財課長（以下「管財課長」という。）は、集中管理車の配車請求を受けても配車すべき集中管理車がない場合は、配車請求の内容を勘案し、ハイヤー乗車券を発行するものとする。

(2) 使用責任者の責務（要領第5条）

ハイヤーの使用責任者は、借上車の効率的な使用に努めるとともに、使用後はハイヤー乗車券に料金等（使用者、使用目的、乗車日付、乗車区間、料金、ハイヤー会社名）必要な事項を記入し、運転者に引渡しするものとする。

(3) ハイヤー乗車券の事前交付等（要領第6条）

各課の課長は、公務の必要上あらかじめハイヤー乗車券の交付を受けようとするときは、ハイヤー乗車券事前交付申請書により管財課長に申請しなければならない。

管財課長は、ハイヤー乗車券事前交付申請書により申請があったときは、公務の内容、使用頻度等を勘案し、適当と認めたときは、ハイヤー乗車券を交付するものとする。

ハイヤー乗車券の交付を受けた課長は、ハイヤー乗車券管理簿を備え、ハイヤー乗車券の利用状況を明らかにしておくものとし、月ごとにハイヤー乗車券管理

簿の写しを管財課長に回付しなければならない。

(4) 経理（要領第7条）

借上車の使用に係る料金の経理は、総務部管財課において行うものとする。

なお、要領にはハイヤー乗車券、ハイヤー乗車券事前交付申請書及びハイヤー乗車券管理簿の様式が定められている。

2 総務部秘書課（以下「秘書課」という。）でのタクシー使用に関する事務処理について

通常、市長、副市長（助役）、収入役、管理職（市長代理）等（以下「市長等」という。）が、公務先等へ移動する場合には、市長等用の運転手付き公用車が使用されている。

ただし、例外として休日、夜間等については、経済性及び業務内容等を勘案し、代替手段として帰宅、登庁及び帰庁や業務執行のためにタクシーを使用している。

なお、市長等のタクシー使用に係る事務処理については、要領に規定された管財課長管理ではなく、要領を基本に秘書課独自で行っている。

(1) 発行責任者及びタクシー乗車券の交付等

市長等のタクシー使用に関する事務処理は、秘書課が執行しており、総務部秘書課長補佐が発行責任者として、タクシー乗車券を発行し、公務の内容、使用頻度等を勘案し、タクシー乗車券を10枚単位で交付しており、タクシー乗車券払出し整理簿により、タクシー乗車券の利用状況を明らかにし、総務部秘書課長（以下「秘書課長」という。）に回付している。

(2) タクシー乗車券の使用

タクシーに乗車し、目的地に到着して料金が確定した時にタクシー乗車券に料金等（使用者、乗車日時、乗車区間、料金、タクシー会社名）必要な事項を記入し、タクシー乗務員に交付している。

(3) タクシー乗車券払出し整理簿

タクシー乗車券を交付した都度、タクシー乗車券払出し整理簿に払出日、払出枚数、払出先及びタクシー乗車券番号を記載し、タクシー会社から請求書に添付して送付される使用済タクシー乗車券とタクシー乗車券払出し整理簿に記載したタクシー乗車券番号を照合し、使用済タクシー乗車券に記入されているタクシー会社名、使用日、運行経路及び料金を記載している。

なお、タクシー乗車券払出し整理簿は任意に作成したものであり、監査を行った時点では、平成15年度は廃棄され、平成16年度以降は保存されていた。

(4) 使用済タクシー乗車券

タクシー会社から請求書に添付して送付される使用済タクシー乗車券について、石巻市文書取扱規程第52条第2項の第5種1年保存の必要のあるものに該当するとして、支出負担義務を確認し、支出命令がなされ1年間保存した後、随時廃棄され、監査を行った時点では、平成15年度から平成18年度までは廃棄されており、平成19年度以降は保存されていた。

(5) 支出手続

ア タクシー会社は、1か月分をまとめた請求書に使用済タクシー乗車券を添付して秘書課に請求する。

イ 秘書課は、請求書に添付された使用済タクシー乗車券を確認し、支出負担行為決裁後、支払のため支出命令決裁を行い、請求書を添付した支出命令書に支出負担行為書を添えて会計管理者（収入役）に送付する。

ウ 会計管理者（収入役）は、書類審査後タクシー会社にタクシー借上料の支払いを行い、支出負担行為書を秘書課に返送する。

3 市長の日程の把握について

秘書課では、市長の日程について、庁内における執務、議会、各種会議、諸行事等への出席や各界要人との意見交換、懇親等で秘書課が予め日程を調整したものについては、行事予定表を作成し把握しているが、急遽追加された場合、市長自ら日程を決めた場合、秘書課職員等が同席しなかった場合等については、把握していない場合がある。

なお、行事予定表は石巻市文書取扱規程第52条第2項の第5種1年保存の必要のあるものに該当し、1年間保存した後、随時廃棄されており、監査を行った時点では、平成15年度から平成18年度までは廃棄されており、平成19年度以降は保存されていた。

4 タクシー借上料の予算執行額等の状況について

(単位：円、件)

区 分		15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	計
市 長	執行額	261,220	210,220	233,730	245,280	260,790	130,260	1,341,500
	件 数	284	249	210	173	178	92	1,186
そ の 他	執行額	-	1,470	18,540	63,360	32,160	2,400	117,930
	件 数	-	2	18	45	29	4	98
計	執行額	261,220	211,690	252,270	308,640	292,950	132,660	1,459,430
	件 数	284	251	228	218	207	96	1,284

平成20年度については、4月1日から12月31日まで使用したものである。

平成15年度については、関係書類が不足しているため、市長、その他の使用区分が特定できなかったためすべて市長使用とした。

平成17年3月に使用したものは、打ち切り決算のため、平成17年度に含まれている。

5 タクシー借上料の予算執行に係る審査及び監査について

(1) 審査

出納課の審査においては、会計規則及び関係法令に基づき支出負担行為及び支出命令の書類審査で請求書と照合確認し、請求日、履行確認日、請求金額、請求者の確認審査を行っている。

なお、使用済タクシー乗車券と請求書の確認は秘書課で行っていることから、支出負担行為書に使用済タクシー乗車券の添付を求めておらず、使用状況（乗車日時、乗降車地等）の確認は行っていない。

また、秘書課で決裁されたものはすべて公務使用であることを前提としており、公務、公務外の判断は行っていない。

(2) 監査

監査委員の監査においては、例月出納検査では、会計管理者の保管する現金の残高及び出納関係諸帳簿等の計数の正確性を検証するとともに、現金の出納事務が適正に行われているかどうかを検査しており、会計規則及び関係法令に基づき支出命令の書類審査で請求書と照合確認し、請求日、履行確認日、請求金額、請求者の確認を行っている。

なお、秘書課で決裁されたものはすべて公務使用であることを前提としており、公務、公務外の判断は行っていない。

また、定期監査では、財務に関する事務の執行が、適正かつ効率的に行われているかといった観点から監査しており、例月出納検査と同様に、公務、公務外の判断は行っていない。

6 公務、公務外の判断

(1) 本件監査における基本的な考え方

ア タクシー乗車券の取扱い

タクシー乗車券は、それ自体は地方自治法第237条に規定する財産に該当するものではないものの、所有者が容易に金額を記入して使用することができるものであり、その使用は、市が債務を負担することとなる契約の締結に当たることから、その管理及び使用については、有価物と同様に厳格に行う必要がある。

イ タクシー乗車券の使用に係る予算執行について

公務に必要なものとして予算措置がなされており、その執行が適正であるかどうかの判断は、公務上の必要性がないにもかかわらずタクシー乗車券が使用された場合である。

公務上の必要性の有無は、タクシー乗車券の使用について、用務先、用務内容、金額等からみて、タクシーの使用による効果と費用等を勘案し、タクシーの使用が合理的と判断された場合となる。

ウ タクシー乗車券を使用する市長用務（公務）の解釈

通常、市長の移動には市長用の運転手付き公用車が使用されているが、休日、夜間等については経済性及び業務内容等を勘案し、代替手段として帰宅、登庁及び帰庁や業務執行のためにタクシーを使用しており、例外的に公務上の必要性が認められる。

エ 市長公務の解釈

市長の職務については、地方自治法第147条に「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。」また、同法第148条に「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」と規定されている。

具体的には、庁内における執務、議会、各種会議、諸行事等への出席や各界要人との意見交換等、その職務は多岐にわたっている。

そこで、秘書課で作成した行事予定表等に記載されている内容はあくまでも予定であり、当日変更分が記載されている可能性は低く、すべて正確であるかどうか疑問が残るが、各種会議、諸行事等への出席や各界要人との意見交換等と記載され、確認できたものについては、『公務で使用したと判断できるもの』とする。

なお、「市長日程」と記載されているものについては、公務、公務外が渾然一体となっており、これらを具体的に区別することは非常に困難である。さらに市長自らが個々に公務に係わるものと判断したとしても、そのすべてを客観的に証明することも極めて困難であることから、『疑義が生じたもの』とする。

(2) 本件監査における判断に用いた関係書類及び実施した監査手続き

ア 請求書について

タクシーの乗降日時、乗降車地（経路）、金額等に不自然なものがあるかどうかを確認した。

ただし、乗降日時が不明なものがあった。

イ 使用済タクシー乗車券について

請求書に記載されている内容（タクシーの乗降日時、乗降車地（経路）、金額等）と照合した。

ただし、1年保存として取り扱っており、平成18年度以前は廃棄済であった。

ウ タクシー乗車券払出し整理簿について

使用済タクシー乗車券の一部（乗降時間）を省略して転記したものであり、請求書に記載されている内容（タクシーの乗降日時、乗降車地（経路）、金額等）と照合した。

ただし、秘書課が任意に作成したものであり、平成15年度以前は廃棄済であった。

エ 行事予定表について

タクシーを使用した日時の用務が公務であるかどうかを確認するため、行事予定表に記載されている用務と照合した。

なお、行事予定表には市長のすべての用務が記載されていない場合があり、公務、公務外は明記されていない。

ただし、1年保存であり、平成18年度以前は廃棄済であった。

オ 交際費について

タクシーを使用した日時の用務を確認するため、交際費が支出されている伝票と照合した。

ただし、時間が特定できないものがあった。

カ 外出勤務命令簿について

タクシーを使用した日時に外出勤務命令が発せられ、時間、乗降車地等に不具合なものがあるかどうかを確認した。

なお、外出勤務命令は合併前及び平成17年度は石巻広域圏内に外出した時に発せられるものであり、平成18年度以降は旅費が伴わない県内に外出した時に発せられるものである。

キ 旅行命令簿について

タクシーを使用した日時に旅行命令が発せられ、時間、乗降車地等に不具合なものがあるかどうかを確認した。

ただし、5年保存の文書であるが、平成17年度以前が紛失していた。

ク 自動車運転手の時間外勤務命令簿について

タクシーを使用した日時に時間外勤務命令が発せられ、時間、乗降車地等に不具合なものがあるかどうかを確認した。

ただし、5年保存の文書であるが、平成17年度以前が紛失していた。

ケ 公用車運転日誌について

タクシーを使用した日時に公用車が運行され、時間、乗降車地等に不具合なものがあるかどうかを確認した。

ただし、1年保存の文書であり、平成18年度以前が廃棄されていた。

(3) タクシー乗車券の使用に係る判断結果

市長が使用したタクシー乗車券に係る請求書では、使用内容等が記載されておらず、公務上の必要性が判断できないことから、関係書類により照合検証し、関係者の説明を求め、また、使用日時等が不明なものについては、タクシー会社に文書照会をするなどして情報収集に努め、市長が私的使用と認めたものを除き、その使用が公務によるものかどうかについて判断した結果は次のとおりである。

(単位：円、件)

区 分		15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	計	
ア	公務で使用したと判断できるもの	執行額	0	0	0	6,450	72,780	41,280	120,510
		件数	0	0	0	4	49	28	81
イ	疑義が生じたもの	執行額	33,030	16,870	5,970	3,270	169,590	73,740	302,470
		件数	18	13	5	2	116	53	207
	(ア) 公務、公務外の判断ができないもの	執行額	0	0	690	3,270	158,970	62,010	224,940
		件数	0	0	1	2	110	45	158
	(イ) 乗降車地等が不自然なもの	執行額	33,030	15,670	5,280	0	9,120	11,730	74,830
		件数	18	11	4	0	5	8	46
	(ウ) 使用日時が不自然なもの	執行額	0	1,200	0	0	1,500	0	2,700
		件数	0	2	0	0	1	0	3
ウ	公務、公務外の判断不可能なもの	執行額	195,830	113,730	176,580	228,570	2,910	0	717,620
		件数	250	157	159	160	2	0	728
小 計		執行額	228,860	130,600	182,550	238,290	245,280	115,020	1,140,600
		件数	268	170	164	166	167	81	1,016
市長が私的使用と認めたもの		執行額	32,360	95,790	35,010	6,990	15,510	15,240	200,900
		件数	16	98	27	7	11	11	170
合 計		執行額	261,220	226,390	217,560	245,280	260,790	130,260	1,341,500
		件数	284	268	191	173	178	92	1,186

ア 公務で使用したと判断できるもの

公務と判断できる用務内容、用務先及び時間が確認され、公務と判断できる用務先への移動、用務先からの帰宅、帰庁のために使用されたもの及び庁舎への登庁、庁舎からの帰宅のために使用されたもの

イ 疑義が生じたもの

(ア) 公務、公務外の判断ができないもの

公務と判断できる用務内容、用務先及び時間が確認できないもの

(イ) 乗降車地等が不自然なもの

公務と判断できる用務内容及び用務先が確認できず、乗降車地等が不自然なもの

(ウ) 使用日時が不自然なもの

外出勤務命令、旅行命令、自動車運転手の時間外勤務命令が発せられ、若しくは公用車が運行されている日時に使用されたもの、又は使用日時が不自然なもの

ウ 公務、公務外の判断不可能なもの

資料が不足していることにより、照合確認作業ができず、公務、公務外の判断不可能なもの

7 市長が使用したタクシー乗車券に係る予算の執行に関する事務について

本件監査を行った結果、次のような事項がタクシー券問題の発生した原因と考えられる。

(1) 要綱、規則等が整備されないまま、タクシー乗車券に係る事務が運用され、予算が執行されていた。

(2) 公務上必要な経費と判断できる書類を整備せず、適正な履行確認を行っていなかった。

上記のような事項は、タクシー乗車券に係る使用基準が不明確であり、その取扱いに係る要綱、規則等が整備されていないことから、公務、公務外の判断が曖昧になり、タクシー乗車券が私的に使用されていたことは、タクシー乗車券の使用者（市長）に直接の原因があることはいうまでもない。特に要綱、規則等が整備されていないことについては、タクシー乗車券の使用に係る事務が適正に管理、運用されるための定めがないまま、慣例的に行われた極めて不適切な事務処理である。

一方、少なくとも、発行責任者及び秘書課長が適切なタクシー乗車券の使用の管理を徹底していれば、不適正な運用を相当程度防ぎ得たはずであり、特に発行責任者及び秘書課長によるチェックが適切に機能していれば、本来起こり得ないものである。

しかしながら、タクシー乗車券の記載自体からは、公務、公務外の区別をすることができないものであり、「市長日程」の公務、公務外の判断をする場合において、その実質的な内容に立ち入らなければならないものが多く、形式的に公務、公務外を区分することは非常に困難である。

これらのことを考慮すると、秘書課におけるタクシー券の使用に係る取扱いは、発行責任者及び秘書課長の了解の下で、市長の不適正な運用が継続的に行われていたものであると史料される。

8 まとめ

市長の公務は多岐にわたっており、公私の判断基準が明確ではないとはいえ、市長の行動が「公務」に該当するか「私事」に該当するかについては、市の最高責任者である市長自らが厳正に判断されるとともに、市民の目線で適否を判断できる説明が求められ、支出に当たっては裁量権を逸脱することなく、また、目的が不明朗かつ公正さに疑義を生じることがないように、慎重に執行されるよう望むものである。

また、その行動が市民に誤解を与えることのないような基準作りに取り組み、さらに、明朗な財務処理手順を定め、支出決定にあっては関係書類の添付と保存に努めて、市民に対する透明性の向上と説明責任を果たされるよう強く要望する。

最後に、本市の厳しい財政状況を踏まえ、社会情勢の変化や多様化する市民要望に対応するため、組織全体として法令順守はもとより、公平かつ公正な市政運営に努め、市民に信頼される市政を確立するとともに、「私たちが創りだす 笑顔と自然あふれる元気なまち」の実現に向け、市民と一丸となって邁進されるよう期待するものである。