

平成21年(行コ)第67号 怠る事実の違法確認請求事件(住民訴訟)

控訴人 太田 計 他1名

被控訴人 大阪府知事 橋下 徹

控 訴 理 由 書

平成21年5月18日

大阪高等裁判所 第9民事部 御中

上記控訴人 太田 計

上記控訴人 小林 洋一

控訴人は、民事訴訟規則第182条に基づき原判決の取消しを求める理由書を提出する。

第1 はじめに

本件訴訟は、大阪府議会議員が会議に出席した事に対し過大な費用弁償を受領していること、又法定外会議に出席した事を理由に費用弁償を受領するのは違法であるとして起こされたものである。

本件訴訟の主要な論点は以下の4点である。

- 1点目は、法定外の会議に出席することに対し費用弁償が支給できるか。
- 2点目は、仮に支給できるとしても会期外に行われた会議に費用弁償が支給できるか。
- 3点目は、費用弁償の支給が条例で定めたといえるか。
- 4点目は、費用弁償の額が正当なものか。

原審は、法定外の会議に出席することは公務に値し、議会の会期は本会議等の法定の会議の開催を制約したものであり、法定外の会議を開催することを否定したものでは無いとして、いずれも費用弁償が支給できるとし、その額についても日当やタクシー利用を考

慮すると正当な額であり、条例で定める事に欠ける点は無いとして、請求を棄却したものである。

ところで、議員が議会の会議に出席することに対し費用弁償を受給することは報酬の二重な受領であり、又その額も実際に議会に出席するのに要する実費に比べ過大であるとして、市民から多くの批判があり、費用弁償を実費精算方式に変更し、費用弁償自体を廃止する自治体が多く発出する事態となっている。

以下費用弁償を考えるに当たって、議員の地方議会議員の位置づけ(特に報酬の支給について)の変遷を考慮せざるを得ない。(自治体議会議員の新たな位置付け - 都道府県議会制度研究会最終報告 - 平成 19 年4月19日 都道府県議会制度研究会から)

明治 21 年に制定された市制・町村制及び明治 23 年に制定された府県制の下での自治体の職員は、名誉職員と有給職員とに区分でき、名誉職員は概ね現在の非常勤職員、有給職員は現在の常勤職員に対応する観念であると説明され、議員は吏員ではない名誉職員に位置付けられていた。

名誉職員と吏員ではない名誉職員とは、他に本業を有し得ること、給料退隠料を受けないこと、公民に限ることにおいては共通であるが、吏員ではない名誉職員はその勤務に相当する報酬を受け得る権利がなく、ただ職務のために要する費用の弁償を受け得るのみであるという点で相違があるとされていた。

このように、吏員ではない名誉職員である議員については、昭和 21 年の第1次地方制度改革に伴う府県制、市制及び町村制の全面改正によって、名誉職員・有給職員制度が廃止されるまでは、報酬の支給対象者ではなかった。

昭和 21 年の第1次地方制度改革における府県制、市制及び町村制の全面改正によって、議員に対する報酬等の支給制度は大きく改正された。

従前の制度の下では、議員は吏員ではない名誉職員とされていたことから、報酬の支給対象者ではなかったが、新しい地方自治制度の下では、議員を含めて従前の制度では

名誉職員とされていたすべての職員が報酬の支給対象職員とされたことから、議員はこの昭和 21 年の改正によって初めて報酬の支給対象者となった。この時の議員への報酬支給の理由については、政府では次のような説明が用意された。

(一) 地方議会の議員や参事会員は現在名誉職とせられ、実費弁償のみを受けるものとなっているのであるが、地方団体の事務が近年著しく複雑多岐を加え繁劇となってきたので、執行機関のみでなく議員や参事会員の職務も亦相当に多忙となり、有権者の増加に伴って出費も増加する実情にあるから、これに報酬を支給しうる途を拓くのが当然である。

(二) 議員は選挙に多額の費用を要する外議員としての交際等のためにも相当多額の費用を必要とするため、従来費用弁償の外に、種々の事実上の行過が行はれてきた傾向があるが、それが却って問題の種子となっているような場合があるからむしろ明確に議員にも勤務に相当する報酬を支給することをうる建前とする方が適当である。

更に、昭和 31 年の地方自治法の改正によって、議員の報酬の支給等について2つの特例制度が設けられている。一つは、その勤務日数に応じて支給することを原則とする報酬の支給につき、定額支給を可能とする特例を認めていることであり(昭和 31 年の改正後の地方自治法第 203 条第2項)、もう一つは、議員に対する期末手当の支給である(昭和 31 年の改正後の地方自治法第 203 条第4項)。

更に、平成 12 年に、議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会の会派又は議員に対して交付する「政務調査費制度」が創設されており、その交付対象、額及び交付の方法を条例で定めて交付されている(地方自治法第 100 条第 13 項)。

以上のように、従来名誉職として費用弁償しか支給されなかった地方議員に対し、報酬が支給されるようになり、更に報酬の定額での支給、期末手当の支給が決まり、又政務調査費の制度も新たに設けられた。このように議員に対する報酬等が格段に充実されている過程で、費用弁償の制度は従来そのまま維持された。その結果当初報酬等が支給されない

ときは、費用弁償の支給事由や支給額についてそれなりの手厚い配慮が必要とされたが、上記のような報酬等が支給される時代にあつては、費用弁償の支給事由や金額について当然対応が必要とされる。即ち報酬性のある費用については当然対象外となり、又議員の調査研究に要する経費の一部について支給される政務調査費との峻別については慎重な対応が必要とされる。

又本件府会議員に支給される報酬等は93万円の月額報酬、年間4.4ヶ月分の期末手当、月額59万円の政務調査費(会派分を含む)があり、年間優に2000万円を越える巨額である。

費用弁償は法律で認められた制度であるにも拘わらず、大阪府も含め多くの自治体でその制度が廃止されている。しかしそれが廃止されたからと言って議員活動に影響が出ているという話は全く聞こえてこない。

第2 争点1 法定外の会議に出席することに対し費用弁償が支給できるか

1 法は法定外の会議を許容しているか

(1)原審の判示

判決では、

「地方自治法は、普通地方公共団体の議会の組織、権限及び運営等についての規定を設けているが、これらの規定は、普通地方公共団体の議決機関である議会についての基本的事項を定めたものにすぎず、同法は、議会の活動のすべてを網羅し、それ以外の活動を禁止する趣旨のものではないと解され、普通地方公共団体の議会は、その機能を適切に果たすために必要な限度で広範な権能を有しているものと解されるのであって、議案の審査や会議の運営等の機能を適切に果たすために必要な情報の収集、協議又は調整等を行うことも、合理的な必要性があるときはその裁量によりこれを行うことができると解され、議会の活動を効率的かつ円滑に行うために合理的な必要性があるときは、その裁量により会議等(法定外会議)を設置することもできるものと解される。」とし、更に

「旧地自法は、議案についての最終的な意思決定を本会議の権限としつつ、本会議における審議を充実させ、適切な表決を迅速に行うことを可能にするために、本会議における会議の予備的、専門的、技術的な審査等を行う内部機関として常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会(法定委員会)を設けた上、委員会において、委員(議員)、利害関係者、学識経験者ないし参考人等らの自由な雰囲気の中での率直かつ意を尽くした議論ないし意見陳述等を通じて、十分な審査及び調査を行うことを予定しているものと解される。このような旧地自法の規定内容及び趣旨からすれば、同法は、法定委員会が本会議における会議の予備的、専門的、技術的な審査等を行う内部機関として上記のような機能を適正かつ効率的に果たすために必要な管理、運営上の準備行為としての協議、調整を行う場(会議等)を設けることをも許容していると解される」と判示する。

(2) 論理飛躍、理由不備について

旧地方自治法は本会議における審議を充実させ、適切な表決を迅速に行うことを可能にするために、本会議における会議の予備的、専門的、技術的な審査等を行う内部機関として法定の委員会を設置し、十分な審査及び調査を行うことを予定しているものと解される。は控訴人も認めるものであるが、更に「この法定の会議の機能を適正かつ効率的に果たすために必要な管理、運営上の準備行為としての協議、調整を行う場即ち法定外会議を設けることをも許容していると解される」の判示は法定の会議の設置の必要性が直ちに法定外の設置を許容しているとの趣旨であり、それらの関連を何ら示さず論理飛躍、理由不備である。

(3) 議会の裁量の範囲であるについて

前述したように判決では合理的な必要性があるときは、その裁量により会議等(法定外会議)を設置することもできるものと解されるとして、議会の内部組織について

自ら決定できる自立権を持っているとの判断と思われる。

しかしながら、法令の根拠規定なしに「自律権」は認められない。

地方議会の権限については、学説上次のとおりのべられている。

例えば、代表的な学説である大出峻郎の「地方議会」(現代地方自治全集3)は、「議会の権限は、地方自治法 に制限的に列挙されているから、議会の権限はそれ以外に及ばないのを原則とする。」(130頁)

「議会の自律権とは、議会が自らその組織及び運営について、規律し得る権限をいうが、右の制限列挙主義からして、「議会の自律権」といつても、当然に法令に規定する範囲内のものでなければならぬことはいうまでもない。」(180頁)

とし、裁量が無制限なものでは無い事を明らかにしている。

しかも、議会にどのような委員会・会議を法上の公的組織として設置するかどうかの点、またその運営の基本的事項は、明らかに地方公共団体の議会の組織及び運営に関する基本的事項である。したがって、仮に原判決のような議案の審査や会議の運営等の機能を適切に果たすために必要な情報の収集、協議又は調整等を行うことも、合理的な必要性があるときはその裁量によりこれを行うことができるとの見解に立ったとしても、委員会・会議の設置や種類、その権限・任務等の基本的事項については、法においてそれらを議会にゆだねる条項が設けられていない以上、議会がそれらを自律的に決定することはできないというべきである。

現に法は、憲法92条の法定主義を受けて、89条ないし123条において議会について規定し、その中で109条、109条の2、110条で、議会は条例で常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会を設置できるとし、その任務、権限等を定めているのである。

これらの条項は、まさに法の定めがなければ委員会や会議を設置することはできないとの法定主義に則り、法でその設置を認めたものである。

しかるに、原判決は、憲法と法のこうした連関構造を完全に捨象し、議会は法定委員会以外の公的な法定外会議を自由に設置できるとしているのである。これは、

法の定めに違反し、かつ憲法の地方自治に関する大原則である法定主義の蹂躪にほかならない。

以上の次第で、法定外会議は、法上の公的組織としては許容されず、法定外会議に費用弁償をするなどの公的扱いをすることは違憲・違法となる。

もっとも、議会が法定外会議を公的な組織としてではなく、任意の議員の研究会等と同様に事実上の集会、任意の会合として設置し運営することまで禁止されるものではない。即ち法が許容している議会の内部組織は、法定の委員会までであり、本件訴訟で争点となっている法定外の会議は事実上の組織でしかあり得ない。

2 事実上の組織に対する費用弁償の支給について

(1) 都道府県議会制度研究会の報告から

都道府県議長会が設置した都道府県議会制度研究会の報告書をみると、現状では法定外会議が議員の職務と認められず、従って費用弁償が支給できないことを明らかにしている。

ア 自治体議会議員の新たな位置付け 都道府県議会制度研究会最終報告
(乙第13号証18頁)では次のように言っている。

「(2) 費用弁償について

費用弁償についても、「自治体議会議員の新たな位置付け」により、理論的には費用弁償の対象となる議員活動の領域も一部拡大するといえる。

しかしながら、費用弁償とは、もともと職務を行うのに要する費用の実費を個々の職務行為に対応し支給する制度であり、実務上、支給する側において当該職務が行われたことが確認される必要があるため、どのような職務行為に対し費用弁償を支給するかは条例で定めるものである。

全員協議会や会派代表者会議など正規の会議以外の形で行った議員活動のうち、議会運営・管理機能を発揮するための職務活動として議会が認めたものに要した交通費などは条例の定めるところにより費用弁償の対象として取り扱うべきで

ある。その際、職務を行うのに要する経費を補償するという本来の制度趣旨を踏まえた運用を行う必要がある。」(下線部控訴人加筆)

上記下線部を見ると、現在は全員協議会や会派代表者会議など正規の会議以外の形で行った議員活動は議員の職務とは認められず、費用弁償の対象外である事を明らかにしている。

イ 今こそ地方議会の改革を - 都道府県議会制度研究会中間報告 -

平成 17 年 3 月 18 日 都道府県議会制度研究会 (甲第 18 号証 20 頁) では

改革 議会の内部機関設置を自由化せよ の項で

「地方自治法が議会内部の機関として設置できるものと規定しているのは、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のみであり、それ以外は事実上の会議とされ、議会における正規の会議とはみなされていない。しかし、多くの議会では、現実的な必要性から、各派代表者会議、議会広報委員会及び全員協議会等を開催することはあるが、正規の会議ではないことから、その意思決定の効果を正規なものとするために、あらためて委員会などで決定することを要するなどの運用をしている」

(2) 事実上の会議に対する費用弁償について

事実上の組織に出席することに対し費用弁償が支給できないことは、学説等でも一般的である。

ア 学説から

地方公共団体の議会運営 砂子田 隆著 ぎょうせい発行(18頁) では事実上の組織は、議会制度の本来の建前からは望ましいものではないとされているが、現実に果たしている機能については十分評価できるが、あくまで制度上のものでなく、議員の費用弁償は支給できないものと解せられる。(甲第 15 号証その 1)

最新 詳細議員提要 中島正郎著 ぎょうせい発行(459、460頁)ではおよそ、費用弁償は、議員が職務を行うために要する費用弁償であるから、自ずと制約がある。つまり、ア 全員協議会、イ 委員長会議、ウ 議員運営協議会、エ 委員会協議会、オ 幹事長、団長会議、カ 予算その他内示会、キ 各種の議会の連盟(懇談・研究会)等のために出席したとしても、法的根拠をもった議員の職務行為ではないから支給すべきではない。(甲第16号証その1)

現代地方自治全集3 地方議会 大出峻郎著 ぎょうせい発行(75頁)では議会閉会中に審査の付託がなされていない場合に常任委員会が事実上開かれた場合、議会閉会中に長の要請又は議会の必要により全員協議会開かれた場合あるいは議長の要請により各党代表が協議のため参集した場合等においては、いずれも法に基づく正当な職務行為といえないので、費用弁償を支給すべきでない。(甲第17号証)

イ 行政実例から

又そのような趣旨で多くの行政実例が発出されており、その一例を以下紹介する。

議会閉会中の審査の付託がなされていない場合に、常任委員会が委員長の招集により開かれ、それに出席した議員、 議会開会前、予算及び条例の内示等のため、市長からの要請に基づく委員長の招集により常任委員会に出席した場合、 議会閉会中、市長の要請又は議会の必要に基づき議員協議会(全員)に出席し又は議長が各党代表と協議するため参集を求めたので出席した場合には、いずれも費用弁償を支給すべきでない(昭和27年4月24日地自行発第111号小樽市議会事務局宛 行政課長回答)。

条例で設置された議会運営委員会が、議会開会の前日に委員長により招集され、翌日の議会運営事項について協議決定された場合に、同委員会に出席し

た議員に対する費用弁償の支給は違法である(平成27年12月26日自行行発第193号鹿児島県総務部長宛 行政課長回答)。

議会の閉会中に、議決に基づかないで招集された、議会運営委員会(申合せによるもの)、各党代表者会議、全員協議会に出席した議員に対して費用弁償を支給することは、法204条の2に抵触する(昭和33年5月7日自丁行発第81号群馬県議会事務局長宛 行政課長回答)。

ウ 判例から

H 9.12.12 名古屋地裁 平成 05(行ウ)46 損害賠償請求事件

この訴訟は愛知県及び名古屋市の特別地方公共団体で一部事務組合である名古屋港管理組合において議員に対する費用弁償が違法として起こされたものである。

同判決で

「議員が招集に応じ、若しくは委員会等に出席したとき、又は公務のため旅行したとき」は、「その旅行」について「費用弁償として旅費を支給する」と規定されていることから明らかなように、同条に基づく旅費は、実際に招集に応じ、若しくは委員会等に出席し、又は公務のために旅行した場合に、当該活動に対する費用弁償、すなわち実費弁償として、支給されるものである。

中略

議員総会は、議会開催日前に事前の打合せとして慣例的に行われているものであることが認められるのであって、議員がその職務の性質上当然に行うべき活動ではなく、かつ、法律上の根拠を有しないものであるから、「職務」に該当するものとは認められない。

したがって、旧条例一条のどの要件に該当するかを判断するまでもなく、右活動は、費用弁償の支給対象となるものではない。」

として、法定外会議への費用弁償の支給を違法と判断した。

以上のように、学説、行政実例とも法定外の会議に出席するのは職務にあらず費用弁償は支給すべきでないとされており、これに反する学説や行政実例は控訴人の確認する範囲で存在しない。

3 実質的違法性

(1) 本件法定外会議の公開について

議会は公開の原則が適用され、本会議は法律で公開を定めている。法定の委員会は法律で公開を定めてはいないが、大阪府はテレビ傍聴室でモニターテレビにより会議は公開され、更に逐語会議録もインターネットで閲覧できる状態にある。

一方法定外会議は、法律的な根拠に基づくものではなく、正式な議員活動ではないから、その会議は一般に公開されることもなく、又そこでの決定事項が公表されることもない。議事の運営についても会議規則による必要もなく、発言も自由で何らの制約もない。

大阪府議会基本条例(平成21年3月24日可決 甲第19号証)は本件訴訟が提起された以降に定められたものであるが、その趣旨は可決前においても同様と解せられる。その基本条例第5条に「議会は、透明性及び公正性を確保し、府民にわかりやすく、開かれた議会運営に努めるとともに、説明責任を果たさねばならない」とされている。しかるに本件法定外の会議は構成委員以外の傍聴は一切許されず、勿論府民がこれを傍聴することも不可能で、会議の結果や会議録は一切外部には公開されていない。

このような法定外の会議への出席が議員の公務であるとは到底解せられないし、これらの法定外の会議で法定の会議に代わって実質的な審議を行うことは違法のそりを免れ得ない。

(2) 法定外の会議で実質的な審議が行われている事実

法定外の会議で実質的な審議が行われ、法定の会議が形骸化する危険性があることは広く叫ばれているところである。本件訴訟(原審)で引用している阪神企業団の費用弁償訴訟(大阪高裁平成 16(行コ)5 号平成 16 年 06 月 30 日判決)において

「地方公共団体の議会が法定の委員会以外の会議を設置することができるものとする、当該会議には法の規制が及ばず、法定外の会議において上記の法の厳格な手続によらないで実質的に審理・議決がされ、それが議会や委員会の審理・議決と同視されたり、また、それに代替的役割が与えられる危険性が生じかねず、ひいては法の規定する議会制度の趣旨が潜脱されるおそれがある」

本件訴訟において全ての法定外の会議でこのような事態が発生しているか否かを立証することは困難であるが、以下代表的なものとして2件について検討する。

ア 議会運営理事会と引き続き行われた議会運営委員会(甲第 13 号証)法定外会議にあたる議会運営理事会と法定会議にあたる議会運営委員会は平成 18 年 9 月 21 日に引き続いて行われ、その議題等は以下の通りである。

議会運営委員会理事会と同日に引き続き行われた議会運営委員会の議事内容

○:審議・報告あり ×審議・報告なし

議題等	理事会	議会運営委員会
開催日	H18.9.21	H18.9.21
会議時間	1時間7分	26分
●報告事項		
賀詞の奉呈について	○	×
庁舎整備検討委員会の報告について	○	○
議会運営委員の変更について	○	○
補欠選挙の結果に伴う解任構成の変更等について	○	○
●常任委員会の所属変更及び決算特別委員会の辞任・選任について	○	○
●選挙管理委員会補充員の選挙について	○	○
●「大阪府の出資法人等への関与事項を定める条例」の運用に関する協議について	○	×
●議会運営に関する検討課題について		
分割質疑方式を導入したことの検証	○	×
代表質問の質問時間	○	×
会議時間の長時間化	○	×
質問補助者の導入	○	×
●9月定例会の運営について		
9月定例会の招集について(知事挨拶)	×	○
会議日程等について	○	○
委員会のインターネット中継について	○	○
議会のテレビ中継について	○	○
定例会に関する広報について	○	×
本会議(議場)における「夏期の適正冷房と軽装勤務」について	○	×
本会議における発言残時間表示器の設置について	○	×
●その他の協議事項		
「第3回近畿6府県議員交流フォーラム」について	○	×
「第6回都道府県議会議員研究交流会」について	○	×
地方自治法の一部改正について	○	×
●次回の理事会の開催について	○	×

これを見ると、知事挨拶以外は議会運営委員会(以下委員会)の議題の全てが議会運営委員会理事会(以下理事会)にかけられており、逆に議会運営理事会にかけられた議題で委員会にかけられていない議題が多く見られる。会議時間も委員会の方が半分以下と短い。

個別に書証に従い、議事の内容を見聞する。

・賀詞の奉呈について

委員会では議題にならず

- ・庁舎整備検討委員会の報告について
 - 全く同じ内容
- ・議会運営委員の変更について
 - 全く同じ内容
- ・補欠選挙の結果に伴う会派構成の変更等について
 - ほぼ同内容であるが、新たに当選した議員の一般質問について理事会で協議し会派了承
- ・常任委員会の所属変更及び決算特別委員会の辞任・選任について
 - 全く同じ内容
- ・選挙管理委員会補充員の選挙について
 - ほぼ同内容であるが3名の補充選挙を28日の本会議で行う事を理事会で決定し、委員会でそれを追認。
- ・「大阪府の出資法人等への関与事項を定める条例」の運用に関する協議について
 - 表記条例を10月1日施行に向けて政務調査委員会を開催・協議することを理事会で決定。委員会では議題になし。
- ・議会運営に関する検討課題について
 - 理事会にて分割質疑方式の成果の検証、代表質問、一般質問の実施方法等について今期中は現行通りとし、来期に向けて各会派で引き続き検討することで各会派了承。委員会では議題になし。
- ・9月定例会の招集について(知事挨拶)
 - 性格上当然委員会のみ。
- ・会議日程等について
 - ほぼ同じ内容だが、理事会にて代表質問及び一般質問の会派別割り当て及び質問順序を決定。委員会で追認。
- ・委員会のインターネット中継について

ほぼ同じ内容。

- ・ 定例会に関する広報について

ほぼ同じ内容。

- ・ 本会議(議場)における「夏期の適正冷房と軽装勤務」について

理事会のみ

- ・ 本会議における発言残時間表示器の設置について

理事会のみ

- ・ 「第3回近畿6府県議員交流フォーラム」について

理事会のみ

- ・ 「第6回都道府県議会議員研究交流会」について

理事会のみ

- ・ 地方自治法の一部改正について

理事会において、地方自治法の改正趣旨の聴取と、条例の改正の予定を協議。委員会では議題なし。

以上であり、事務的なものはほぼ同内容の審議が行われている。一方理事会で方針を決定し、委員会で追認する事項もある。更に代表質問、一般質問の実施方法など議会の運営の基本に係わる審議が理事会のみでなされ委員会では何ら審議されていない。地方自治法の改正についても同様である。

これらのことから言えることは、実質的審議は全て理事会でなされ、委員会ではそれを追認するか若しくは議論が残っているものは委員会では議題にもされない状況がある。このことはまさしく法定外会議が実質的審議の機能を司り、法定会議がお墨付きを与える形骸化したものになっている証左である。

イ 第2回政務調査委員会について(甲第14号証)

定例会提出予定の25の意見書・決議について各派の事前調整を行い、調整結果を議会運営委員会に報告する会議であり、実質的な決定を法定外会議で行うも

ので、このような会議は高裁判決で言う「法の規定する議会制度の趣旨が潜脱されるおそれ」そのものである。

以上 2 件について議事の内容を精査したが、法定外会議が実質的審議を行い、法定会議が形骸化する恐れが現実のものであることが判る。

(3) 実質的審議がなされているか

(2) で述べた会議は実質的審議を行ったばかりに、法定会議を形骸化する事態を招来しているが、逆にその他の会議が実質的会議を行っているかを精査する。実質的審議を行っているか否かを会議時間で検証すると、(会議時間が直接実質的審議がなされているか否かを表すものではないが、少なくとも数分で終わるような会議は実質的な審議はなされていないと評価できる)

原告第 1 準備書面別紙その 2 を見ると、160 件の会議の内 15 分以内で終わっている会議は 41 件もある(そのうち法定外会議は 36 件)。原審では法定外会議が実質的審議がなされていると判断しているが、実態は必ずしもそうではない。

逆に 2 時間を越える会議は 47 件あるが、その中で法定外会議は庁舎整備の 2 件と広報委員会の 1 件に留まる。

(4) 地方自治法が改正された経緯について

今回地方自治法が改正された経緯について、原審は

「改正前においても議員の職務として行われていた法定外会議等への出席を始めとした議員が職務として行う活動につき、旧地自法においてはこれを議員の職務とする旨の明確な規定がなく、他方で、議会の議員は非常勤職員と同一の条文においてその報酬、費用弁償及び期末手当が規定されていたため、その議員としての活動範囲も、基本的に、時間的には会期内、場所的には本会議・委員会など正規の会議で遂行された議員活動に限られるというように、非常に狭く解釈されが

ちであるなど、一般に誤解を与えるものであったため、議会の議員の位置付けを明確にするとの観点から、議会活動の範囲を明らかにするために、議会は会議規則の定めるところにより議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができる旨の規定を置く」(下線部控訴人加筆)

と判示している。

この文言は乙 13 号証 8 頁を論拠に判断したものと思われるが、これに続く同 13 号証 9 頁には

「「自治体議会議員の新たな位置付け」は、議員の活動環境を極めて狭く設定している現行制度を、分権時代にふさわしい議員活動が展開できるようにするために、議員の職務として活動できる領域(以下「議員の職務活動領域」という。)を拡げて捉えるという一面をもった改革である。その際、選挙活動であることが外形的に明らかである場合などを除き、議員の職務活動領域を、議員の活動の実態に合わせてできるだけ幅広く認めるべきである。」と言っている。

即ち、原審の下線部の「非常に狭く解釈されがちであるなど、一般に誤解を与えるものであった」の判断はあやまりであり、そのような解釈が現行法での正しい解釈で、誤解を与えたものではなく、このような認識はその改正経緯を正解しないもので到底承服できない。

4 まとめ

以上法が許容している内部組織は、法定の委員会までであり、本件訴訟で争点となっている法定外の会議は事実上の組織でしかあり得ない。事実上の組織が現実に果たしている機能については十分評価できるが、あくまで制度上のものではなく、議員の費用弁償は支給できない。又会議の公開の問題や実質的審議を法定外会議に代わって行う等実質的な問題もあり、法定外会議に費用弁償は支給すべきではない。

第3 争点2 会期外の法定外会議に出席することに対し費用弁償が支給できるか

控訴人は法定外会議への出席は職務ではないと主張するものであるが、敢えて職務と捉えるとしても会期外については職務とは解せない。

1 原審の判示

原審では以下と判示する。

「旧地自法が採用する会期制は、普通地方公共団体の議会における本会議及び法定委員会の活動能力を一定期間に制限するものにすぎず、これを超えて、議会やその議員の活動能力そのものをも制約するものであると解することはできないのであって、会期の内外を問わず前記のとおり議会の機能を適切に果たすために合理的な必要性がある場合に法定外会議を通じて活動することは同法の許容するところと解されるから、議員が会期外に開催される法定外会議に出席することも、旧地自法203条3項にいう「職務」として、費用弁償の対象となり得るといふべきであり」

2 原審判断の誤り(会期の意味について)

原審の「会期制とは本会議及び法定委員会の活動能力を一定期間に制限するものにすぎない」との判断は、会期の解釈を不当に狭く解釈するもので到底承服できない。

会期の意味については(甲第18号証17頁及び甲第15号証その2参照)

「わが国の議会は会期制度を採用しており、定例会及び臨時会のはじめに議会の議決で会期を定めることとされている。

議会は招集によりその活動能力を付与され、議会の議決により決定した会期中のみその活動能力を有し、閉会中は原則として一切の活動能力が失われる。例外的に活動能力が付与されるのは、議会の議決により特定の事件を付託された常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会の当該付託された事件にかかる活動に限定されている。」とされている。これらの解釈は一般に行われているもので、

会期が定例会や委員会の法定会議の活動を制約しただけの意味ではない。

3 法定外会議について

法定外会議については、

委員会条例第 28 条により代表者会議を、同じく第 29 条により委員協議会の設置を規定し、議会運営委員会条例第 13 条で理事会を、同じく第 14 条で合同会議を、同じく第 16 条で議員全員協議会の設置を定め、更に同じく第 15 条の各種委員会として、政調委員会、広報委員会、構成委員会、庁舎整備検討委員会、議会史編さん委員会の設置を定めている。(乙3,乙4参照)

以上からいずれの法定外会議も議会の内部組織の一つと認定できる。

4 議会の内部組織である法定外会議が会議外の活動が認められるか

既に述べたように閉会中は議会の一切の活動能力が失われることから、議会の内部組織の一つとしての法定外会議は閉会中はその効力を発せず、従って事実上の会議(単なる集まり)に過ぎない。事実上の会議に費用弁償が支給できないことは既に述べた通りである。

5 会期外の実事上の会議(単なる集まり)に費用弁償が支給できない事は多くの行政実例、学説でも明らかである。

(1)行政実例から

ア 《閉会中の委員会活動について》

(昭和二五、五、一二 自連行発第五七号 柏崎市議会事務局長宛 行政課長回答)

「問 常任委員会は法第一〇九条六項の規定による以外は、反面解釈として、議会閉会中は一切その活動を停止すると解すべきか。

右はあまりにも狭い解釈であり、議会に提案された議案についての規定であって、委員の自主的な会合、審議はさしつかえないと解すべきか。」

答「前段、お見込みのとおり。後段、事実上の自主的な会合、審議はさしつかえないが、この場合においては、法律上の効果を伴うものでなく、また費用弁償も支給はできない」

イ 議会の閉会中に、議決に基づかないで招集された、議会運営委員会(申合せによるもの)、各党代表者会議、全員協議会に出席した議員に対して費用弁償を支給することは、法204条の2に抵触する(昭和33年5月7日自庁行発第81号群馬県議会事務局宛 行政課長回答)。

(2) 学説から

最新 詳細議員提要 中島正郎著 ぎょうせい (甲第16号証その2) では
閉会中の委員活動として

「1 議会の活動は 定例会及び臨時会と、閉会中の継続審査の場合だけが法的活動といえる。その他の活動は、議員の職にあって行動することがあるとしても公的活動ではない。それは議員の個人的活動でしかないといえよう。……
4 閉会中の委員会協議会、全員協議会、議員懇談会、議員連盟及び法的根拠のない議会内の内規又は申し合わせの 対策委員会、協議会等の開催招集により委員が出席したとしても、これらの協議会等は法律上の根拠のない会議であるから、費用弁償が支給できないのは当然である。」

6 会期外の法定外会議への費用弁償額

上記趣旨で会期外の費用弁償は法律の原因なく取得したもので取得した議員にとって不当利得に当たり、その額は原審訴えの変更申立書4頁別紙一覧表1に示すとおりである。

第4 争点3 費用弁償の支給を条例で定めたと言えるか

1 原審の判示

本件条例4条3項は、「その他の公務のため、管内を旅行した場合」を費用弁償の支給事由として規定しており、その規定文言に照らせば、これは、議員としての職務であって、大阪府内の移動を伴う活動を広く費用弁償事由とする趣旨であると解することができ、費用弁償の対象となる事由とならない事由とを区別し得る程度に明確に規定されているといえることができるから、以上のような費用弁償の支給事由の定めを条例に規定することが、議会の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものであるということとはできない。

- 2 本件条例 4 条3項は「招集に応じ、若しくは委員会に出席するため又はその他公務のため、管内を旅行したときは」と規定しており、支給事由として 招集に応じた時、 委員会に出席した時、 その他公務の3つの理由で管内を旅行した時を支給事由と定めている。

ところで議員が招集に応じ、若しくは委員会に出席するため自宅等から議場への場所的移動と、その他公務による場所的移動を並立する別個の事由として規定している事からすれば、法定外会議に出席するため議員の自宅等から議場等への場所的移動はその他公務による場所的移動には含まれないと解すべきである。

同様趣旨の判決が東京都荒川区の費用弁償訴訟(平成 10 年行ウ第 248 号平成 12 年 2 月 28 日判決)にある。

参考まで関連する箇所を以下掲載する。

ところで、費用弁償条例 7 条1項は「議員(議長、副議長、委員長及び副委員長を含む。)が招集に応じ、若しくは委員会に出席したとき又は公務のため特別区の存する区域内を旅行したときは、1 日につき 5000 円の旅費を費用弁償として

支給する。」と規定し、議員(議長、副議長、委員長及び副委員長を含む。以下単に「議員」という。)に対して費用弁償がされる場合を、「招集に応じたとき」、「委員会に出席したとき」、「公務のため特別区の存する区域内を旅行したとき」の3つの場合に限定している。

……………

なお、議員が、議会の招集に応じるときや委員会に出席するときには、必然的に各議員の自宅等の居所から議場又は委員会の、開催場所への場所的移動を伴うけれども、費用弁償条例7条1項が、これらの場合を、「公務のため特別区の存する区域内を旅行したとき」と並立する別個の事由として規定していることからすれば、右のような議員の自宅等の居所から議場又は委員会の開催場所への場所的移動は、「公務のため特別区の存する区域内を旅行したとき」には当たらないと解すべきであり、そうであるとすれば、議員が議会運営委員会理事会への出席のために議会内の開催場所へ移動することについても、「公務のため特別区の存する区域内を旅行したとき」には含まれないと解すべきである。

以上から、法定外会議への出席をその他公務として費用弁償の支給事由とするのは失当である。あくまで「 の委員会に出席し」に該当するか否かを判断すべきである。

この委員会とは、常任委員会、特別委員会、議会運営委員会を指すことは明らかであるので、そうすると法定外会議への出席はこの委員会に出席したことに該当せず、従って本件条例第4条では法定外会議への費用弁償の支給を定めたことにはならない。

第5 争点4 費用弁償の額が正当なものか

1 原審の判示

原審では以下判示する。

「条例において、費用弁償につき定額支給の方法により支給する旨定めること自体は許されるとしても、上記標準的な実費として定められた一定の額が、実際の実費と著しくかい離し、費用弁償につき定額支給が許容されている趣旨に照らしても、もはや実費弁償としての実質を有するとはいえないような場合には、そのような費用弁償の定めは、議会の裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものと見て、違法、無効であり、これに基づき費用弁償を支給することは許されないと解すべきである。」としたうえ

「本件条例4条3項の定める費用弁償は、交通費のほかに少なくとも日当の弁償をも含むと解されるどころ、条例において旅費法の規定に準じて交通費のほかに日当をも費用弁償の対象として規定することが普通地方公共団体の議会の裁量権の行使としての合理性を欠くということとはできない。

また、交通費についても、前記のような議員の職務の内容及び性質等にかんがみると、職務上の必要から鉄道その他の公共交通機関によらずタクシーにより管内を移動することも多いと考えられることからすれば、その費用弁償額を、タクシーを利用した場合の交通費をも償うことができる程度の額とすることも、直ちに不合理であるとはいえない。」

2 日当を含むことについて

原審は費用弁償に旅費法6条1項が掲げる日当を含むことは裁量の範囲と判示する。

費用弁償の日当について、
平成20年(行コ)第13号 損害賠償履行請求控訴事件 平成21年2月20日 札幌高裁判決では以下判示する。(甲第20号証参照)
「一般に、「日当」の語は多義的であり、休業補償を含む(例えば、民事訴訟において証人となった者に支払う日当(民事訴訟費用等に関する法律18条1項))こともあるし、昼食代を含む(例えば、出張など本来の勤務場所と異なる場所

で勤務させるときに支払われるもの(国家公務員の旅費に関する法律6条6項)こともあるし、1日を単位として支払われる報酬の意味で用いられることもある。

しかし、議員が議会の会議に出席することは、本来の職務であって、何らかの休業を余儀なくされることではないから、の意味での「日当」は、費用弁償の対象にすることができないし、また、議会開催地で行われる会議に出席するのは、議員が本来の勤務場所において勤務することにほかならないから、の意味での「日当」も、費用弁償の対象にすることができない。さらに、議員は、費用弁償のほかに、報酬及び期末手当を支給されているから、の意味での「日当」も、費用弁償の対象にすることができない」

以上であり、本件費用弁償に国家公務員の旅費に関する法律6条6項に定める日当を含むことは正当でない。

仮にそれが認められたとしても、国家公務員の旅費に関する法律6条6項の日当は、旅行中の昼食代を含む種々の費用に充てられるものと解されるが、その額は同法別表第一の一に定められており、「指定職の職務にある者」の日額が3000円とされている。これと比較して、議会が本来の勤務場所である大阪府議会議員にとって会議に出席するときの「日当」は、上記の3000円から昼食代相当額を控除した額が合理的上限額である。そうすると昼食代を1000円として日当として認定できる額はせいぜい2000円が相当である。

3 タクシー代がふくまれることについて

原審は、「議員の職務の内容及び性質等にかんがみると、職務上の必要から鉄道その他の公共交通機関によらずタクシーにより管内を移動することも多いと考えられることからすれば、その費用弁償額を、タクシーを利用した場合の交通費をも償うことができる程度の額とすることも、直ちに不合理であるとはいえない。」

しかしながら本件費用弁償が議会に参集することを費用弁償の支給事由に

するものであり、自宅等から議場への移動に限れば敢えてタクシーを利用しなければならない理由はないし、現に本件訴訟の対象期間の会議は突発のものではなくいずれも予定されたもので、かつ会議の開始・終了時刻は公共交通機関が利用できないような時間帯にも無かったものであり、タクシー利用を通常の状態として費用を認定したものであれば、明らかに裁量の範囲を超えたものと認められる。費用弁償を定額で支給するにあたっては、実費額に比較して多いときも、少ないときも一定の範囲で許容する前提であるから、まれにタクシーを利用することが考えられるとしても、それをもって費用算入の前提にしなければいけない理由とはなり得ない。

4 まとめ

以上から、費用弁償の標準的な額の算定は公共交通機関を利用した費用と一日 1000 円程度の雑費を加えたものとするのが相当であり、原審の日当やタクシー代を含んで標準的な額を算定するのは相当ではない。

仮に旅費法で定める 3000 円から昼食代 1000 円程度を除いた 2000 円を原審で言う日当に相当するものとして標準的な額を定め、それと条例で定めた費用弁償額を比較すると別紙のようになり、費用弁償額の標準的な額との差は平均で 2.9 倍、最小でも 2.3 倍、最大 3.8 倍もあり、これでは定額で定める裁量の範囲を超え違法である。

控訴人は以上の理由で現在の費用弁償の半額は不当利得であると主張する。

第4 最後に

本件費用弁償は、かつて議員が名誉職として報酬が支給されない時代に作られた制度であり、その後議員の活動範囲が広がり、それに伴い議員の専門化の程度も高まり、その結果報酬の支給が行われ、その報酬も市民感覚からすると決して少ない額

ではなく、議会への参集も含め通常の議員活動を行うのに十分で、生活給的側面も果たす期末手当の支給も行われている。更に議員の調査活動に対しても政務調査費が支給されている。

このような状況で議員が会議に参集するときに新たに費用弁償を支給し、その額も通常の交通費と経費を入れても数倍に達するような金額であり、市民感覚では到底理解し得ない制度であるといえる。

このような状況を受けて、多くの自治体で費用弁償の額を交通費実費相当に減額したり、制度自体を廃止する自治体が続出している。大阪府においては最後の大阪府議会議員への当制度の廃止により、全ての自治体で廃止されている。このような制度が廃止された後も、議員活動に支障が出ているとの話は聞かないし、又現実にもそのような支障は出ていないものと推察される。

このような状況を総合的に考慮すると、本件訴訟の費用弁償制度は最早時代にマッチしない制度であり、かかる状況で支給された費用弁償は府民の税金を原資としている以上、返還されるべきである。

以上

別紙 費用弁償算定表 添付