

平成19年(行ウ)第165号 怠る事実の違法確認請求事件(住民訴訟)
原告 小林洋一 他1名
被告 大阪府知事 齋藤房江

原告 第1準備書面

平成20年1月15日

大阪地方裁判所 第2民事部甲丙係 御中

原告 太田 計
原告 小林 洋一

頭書事件について、以下被告答弁書に反論する。

記

第1 答弁書に対する認否

1 第1について

争う。

2 第2について

争う。

3 第3について

請求の対象議員及び請求額については被告精査後の金額を認める。

4 第4の1について

認める。

5 第4の2について

認める。

6 第4の3について

(1)から(2)について 認める。

(3)について 知らないし争う。

- (4)について 争う。
- 7 第4の4について
認める。
- 8 第4の5について
(1)について 争う。
(2)について 認める。
- 9 第4の6について
補正書については争い他は認める。
- 10 第4の7について
認める。
- 11 第4の8について
争う。
- 12 第4の9について
争う。

第2 本案前の申立への反論

被告は、補正書における請求人の主張は補正書の範囲を逸脱し、且つ請求対象の具体的な特定も無いため不適法であり、監査請求を前置したと言えず却下を求めている。

原告は、当初の監査請求を平成19年6月20日に行ったところ(甲2号証)、被告から費用弁書の支給が翌月中頃であり、従って当初の監査請求の請求対象であった平成18年4月及び同年5月は監査請求の期限を徒過しているとの連絡を受けた。そこで原告は補正書において前記期間の請求を取り下げ、新たに平成19年4月及び同年5月を請求対象として追加した。(甲3号証)

監査請求の特定については

平成16(行ヒ)312号 事件名 公金支出差止請求事件

裁判年月日 平成 18 年 04 月 25 日 最高裁判所第三小法廷

以下判示する。

「住民監査請求においては、その対象が特定されていること、すなわち、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実(以下「当該行為」という。)が他の事項から区別し特定して認識することができるように個別的、具体的に摘示されていることを要する。しかし、その特定の程度としては、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足り、上記の程度を超えてまで当該行為を個別的、具体的に摘示することを要するものではない。

また、対象となる当該行為が複数であるが、当該行為の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法性又は不当性を判断するのを相当とする場合には、対象となる当該行為とそうでない行為との識別が可能である限り、個別の当該行為を逐一摘示して特定することまでが常に要求されるものではない。」

これを本件にあてはめると、

補正書にて新たに追加した請求は当初の監査請求の対象期間を延長したに過ぎず、一連の財務会計行為であり請求の特定に欠けることもなく、補正書にて補正可能な事項である。適法な監査請求を違法に却下した場合については住民訴訟にて訴えることは可能であり、従って被告の主張は失当で原告は申立の却下を求める。

第3 被告の主張への反論

1 最高裁判例(平成 2 年 12 月 21 日 最高裁第 2 法廷)について

被告は答弁書 10 ページ 8 費用弁償の支給の適法性について の(2)に

法第 203 条第 3 項及び第 5 項の規定に基づき定める費用弁償に関する条例の内容につき、

いかなる事由を費用弁償の支給事由として定めるか

標準的な実費である一定の額をいくらとするか

は、当該条例を定める普通地方公共団体の議会の裁量事項である。

大阪府においては、府議会の裁量判断によって、費用弁償条例第4条及び別表の規定のとおり、費用弁償の支給事由とその額を定めたものであり、費用弁償条例の制定手続及びその内容について、何ら違法はない。

と主張する。

しかしながら本判決について、最高裁判所判例解説民事編平成二年度533頁において(甲第7号証)

本判決は、本件条例五条の三所定の支給事由及び額(すなわち、本会議、常任委員会又は特別委員会への議員の出席を支給事由とし、額は日額三〇〇〇円としている。)が市川市議会に与えられた裁量権の範囲内のものとしているが、この点についても先例としての意義を有するものと思われる。もっとも、本判決は、議会の裁量権の眼界については何も触れていない、したがって、この点については、将来の判例の集積に待つほかはないが、議員の職務の執行とはおよそ関係のない事由を支給事由として定めたり、あるいは実費の弁償とはおよそ考えられないような異常に高い金額を定めたような場合には裁量権の限界の問題が生ずるのではなからうか。

とし、当該条例にいかなる定めを行っても裁量の範囲として許されるとの判示をしたものではない。即ち支給事由としての議員の公務の範囲及び別表で定めた額が裁量の範囲か否かが問題となる。

2 費用弁償の支給が許される会議について

ア 被告の主張

被告は、答弁書8ページにおいて、

地方公共団体の議会は、地方公共団体の意思決定を行う議決機関としての機能以外にも広範な機能を有しており、幅広く議会としての機能を発揮するために、自律的に議会内で機関としての意思形成を行うべき課題も多岐にわたって存在してい

る。

こうした諸課題については、議長限りで意思決定できないものも多くあり、議会内で機関意思の決定に向けた合意形成を図っていくために、課題の性格に応じて、協議・調整を行うための法定会議以外の各種の会議を設置する必要がある。

特に、府議会は会派制の下で運営されており、議会の組織・運営上の重要事項については、議会内の各会派における十分な協議がなければ、議会の組織・運営ができず、議会が自律的に取り組むべき諸課題については、法定会議だけでは適切に対応できないことから、協議・調整等を行うための組織として法定外会議を設置することが必要不可欠となっている。

これらの会議は議員としての公務として位置づけられることから、法第 203 条第 3 の議員の「職務」に当たり、費用弁償条例第 4 条第 3 項の「その他公務」に該当する。

と主張する。

イ 被告主張への反論

地方議会においては全ての議員が参加する本会議において審議されるのが望ましいが、議会内で審議決定しなければならない事項が広汎多岐にわたり、しかも専門化し、技術化していく普通地方公共団体の事務を、合理的能率的に審議するために常任委員会や特別委員会の設置が認められたものである。(松本英昭著 新版逐条地方自治法(第 3 次改訂版)369 頁 甲第 8 号証) これを拡大解釈し、被告が主張する各種の法定外会議をこれと同視するのは適當ではない。

既に訴状 4 頁で述べたごとく大阪高裁判決(06 年 9 月 12 日以下大阪高裁判決)においても

地方公共団体の議会が議会ないし上記委員会の運営を円滑かつ効率的に行うためとはいえ、上記の委員会以外の会議を正規の会議として設置運営することは、上記の法の趣旨に反し、議会の決議につき厳格な法的手続を定める法を潜脱するも

のとして許されないものと解される。

そして、法203条3項にいう「職務」や本件条例3条1項にいう「公務」は、正規の会議に出席する場合等に限られるものであるから、本件協議会等が公的な色彩を持つものであったとしても、上記のような法の趣旨からすると、あくまで事実上の集会というほかなく、したがって、これらの会議に出席することも議員の職務ないし公務ということとはできない。

と言っている。即ち費用弁償の対象となる会議は本会議以外には法で定められた常任委員会(法第109条)、特別委員会(法第110条)、議会運営委員会(法第109条の2)のみである。

ウ 行政実例では

1 昭和33年5月7日、自庁発第81号群馬県議会事務局長宛、行政課長回答
問一 閉会中における費用弁償の支給は固より議会の議決に基づき議会活動の一環として行われる場合であるが、本県の条例第四条には「議員が公務のため出張したとき群馬県職員等の旅費に関する条例の例により別表第二の区分に従い旅費を給す」とあり、第六条には「議員が閉会中議会の委員会に出席した場合において支給する旅費における委員会出席当日の日当は、第四条の規定にかかわらず別表第四の区分による」と規定せられており議会の議決に基づかない閉会中における次のような場合、第四条を拡大解釈して公務のため出費として取扱い、旅費を支給できるか。

また法第二〇三条第三項の「職務を行うため」に該当するかどうか。

- 1 議会運営委員会(申し合わせによるもの)の招集に応じた場合。
- 2 各党代表者会議を招集し、議員が出席場合。
- 3 会員協議を招集し、議員が出席した場合。

答一 議会の議決に基づかない閉会中の委員会の招集の場合はいずれも支給できないものと解する。

問二 前項のような費用弁償は法第二〇四条の二に抵触するか。

答二 お見込のとおり。

2 昭和二七年四月二四日地自行発第一 = 号小樽市議会事務局庁宛、行政課
長回答

問 次の場合においては、第二〇三条第二項(現行法では第三項)の規定により費用弁償を支給しなければならないか。

一 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

二 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開かれ、それに出席した議員

三 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

答 いずれも費用弁償を支給すべきでない。

以上いずれも法で定められた会議以外及び議会閉会中の審査の付託がなされていない委員会への議員の出席に対し、費用弁償を支給すべきでないとされている。

エ 更に学説では

法定外会議を費用弁償の対処とすべきでないとする学説は既に一般化している。

以下数点紹介すると

1. 逐条地方自治法(松本英昭著 643頁 甲第9号証)

費用弁償は「その職務を行うために要する」費用の弁償であるから、議会の議員については、議会開会中又は付議された特定の事件を常任委員会又は特別委員会が議会閉会中に審査する場合においてのみ費用弁償は支給されるべきであって、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た場合、議会開会前予算及び条例の内示等のため長からの要

請に基づき委員長の招集により常任委員会に出席した場合、議会閉会中に長の要請又は議会の必要に基づき全員協議会に出席又は議長において各党代表と協議のため参集を求められた出席した場合等においては、いずれも法に基づく正当な職務の執行とはいえないから費用弁償を支給すべきではないとされている (行実昭 27.4.24、昭 33.5.7)。

2. 議会人が知っておきたい危機管理術(大塚康男著 24頁 甲第10号証)

費用弁償は、「その職務を行うために要する」費用の弁償であることから、議会の議員の職務は、厳格に解することにおいて、議会の会期中及び議会閉会中に付議された特定の事件を審査している委員会以外はあり得ないこととなります。したがって、費用弁償を支給できるのは、本会議、常任委員会、特別委員会、議会運営委員会、議会閉会中に付議された特定の事件を審査している委員会に限られます。

これ以外の 各派代表者会議、議会閉会中の審査の付託がなされていない場合に招集された委員会、議会開会前の条例や予算の内示等のために長の要請に基づき委員長の招集による常任委員会、議会閉会中に長の要請又は議会の必要に基づいた全員協議会、議長において各党代表と協議のため参集を求められた場合、議会運営委員会理事会、議会開会前の会派等の勉強会、などに対しては費用弁償を支給することはできません。仮に前記会議等に執行機関が出席し、質疑応答を行っても議会活動とみなすことはできません。

3 詳細議員提要(中島正郎著 360-362頁 甲第11号証)

閉会中の委員会活動、議員の閉会中の活動と行政視察と題して、議会の活動は、定例会及び臨時会と、閉会中の継続審査(法109の6)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っても公的活動ではない。それは議員としての個人的活動でしかないといえ

よう。とし、更にこれを受けて

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活動であるから、費用弁償の支給は出来ないのは当然である。

オ 議会運営委員会の設置が地方自治法で定められた経緯

議会運営委員会については、議会運営を円滑に行うためその果たす役割が高まっているものの、この規定が追加された平成三年当時は常任委員会はその設置数が限られており(平成 12 年の改正で数の制限は無くなった)、その上二以上の委員会の委員を兼ねることが出来ないという制約があり、また特別委員会は事件毎に設置されるという臨時的な性格からみて制度上馴染みにくい点があることから、事実上の委員会として設置されることが多かった。しかしながら、事実上の議会運営委員会では、委員活動に関する費用弁償、公務災害上の取り扱いなどについて難点が生じることから、平成三年の改正によりこの規定が追加されたものである。(松本英昭著 逐条地方自治法 374 頁 甲第12号証)

カ 費用弁償条例の定め方では、法定外会議への費用弁償の支給方法を条例で定めたことにはならないことについて

法第 203 条第3項において、

第一項の者は、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。

同じく法第 203 条第 5 項において、

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。

とされており、費用弁償の額及び支給方法は条例で定めなければならない。

ところが費用弁償条例第 4 条第 3 項には

府議会議員が招集に応じ、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、前項の規定にかかわらず、府議会議員の住所地に応じ、別表のとおり定める額を費用弁償として支給する。

とあり、この「その他公務」の公務は法第 203 条第 3 項の職務と同じ事であるから、この公務のため管内を旅行したときの定めは支給方法について条例で定めたことにはならない。仮に被告の主張するように法定外会議を公務(職務)として費用弁償の支給対象とするなら、ここにその会議名又はその会議について定めた条例を明示すべきである。(平成 14 年 11 月 18 日 名古屋地裁 事件番号 平14(行ウ)24号 事件名 市議費用弁償返還請求事件 参照)

キ 小括

以上、高裁判決及び行政実例、各種学説更に議会運営委員会の法定経緯や費用弁償条例の定めから、法定会議以外には費用弁償が支給出来ないことは明らかである。

3 大阪高裁判決が本件に適用されないとの主張について

ア 被告は答弁書(11 頁)において、次のように本件について大阪高裁判決が適用できないと以下のように主張する。

原告らは法定外会議に出席した府議会議員に対して費用弁償を支給することが違法であると主張する根拠として、大阪高等裁判所判決(平成 16 年 6 月 30 日 平成 16 年(行コ)第 5 号事件判決)を引用しているが、当該判決は、法第 284 条第 2 項の規定に基づき複数の公共団体が特定の行政課題を共同して処理するために設置される一部事務組合の議会に関する判断であり、地方行政全般にわたり広範な役割を担う普通地方公共団体の議会についての判断ではない。

しかしながら、大阪高裁判決は

憲法ないし法の趣旨からすれば、地方公共団体の議会は法の規定する 3 種の委員会や会議を設置することが出来ないとし、それ以外の会議を正規の会議として設置運営することは、法の趣旨に反し、議会の議決につき厳格な法的手続きを定める法を潜脱するものとして許されないと判示し、これを法 292 条により一部事務組合の議会に準用したものであり、判決の基本的判断は地方議会に対してなされたもので被告の主張はあたらない。

イ 同じく被告は高裁判決に関して

被告は答弁書(12 頁)において次のように主張する。

府議会の法定外会議は、いずれも委員会条例、運営委員会条例及び運営委員会条例第 15 条の規定に基づく規程に設置・開催の根拠を有し、ほとんどの会議はその目的、内容、構成が明記されており、法の定める手続によらず実質的に審議、議決を行うことはなく、法定外会議の範囲も「不明確で際限なく広がる」といった危険性もない。

しかしながらその規定の程度は例えば委員協議会については、大阪府議会委員会条例の第 29 条に「委員長は、必要があると認めるときは、委員協議会を開くことが出来る」と定められているのみであり、これではその目的、内容、構成が明記されているとは言えず、その審議に法的な制約を与えているとは言えない。

更に法定外会議が審議・報告の実質を担っており、法定内会議はその追認機関として形骸化している事実について述べる。

その 1 議会運営委員会理事会と議会運営委員会

9 月 21 日に開かれた理事会と引き続き開かれた議会運営委員会の議事内容を検討すると別紙 1 の通りである。(甲第 13 号証その 1、その 2 参照)

これを見ると、本来審議すべきである議会運営委員会は主として報告にとどまり、それらの事項のほとんどが議会運営委員会理事会(以下理事会)で行われている。

又議会運営に当たり重要な事項である「議会運営に関する検討課題について」は理事会で審議されるのみで、議会運営委員会では議題にもなっていない。

このことは主たる審議・報告は理事会でなされており、議会運営委員会はその追認機関の役割しか果たさず、結果的に審議時間も理事会の1/3にとどまっている。

その2 政務調査委員会について

平成18年10月12日に開催された第2回政務調査委員会の会議録を見ると(甲第14号証)、9月定例会提出予定の意見書及び決議案の調整が行われている。これは実質的に9月定例会に提出される意見書及び決議案を決定するもので、調整が未完に終わったものは、次回委員会までに各派で調整し全会一致でとりまとめるとしている。この結果は議会運営委員会に報告するとされている。

これらの調整はまさしく議会運営委員会そのもので行われるべきものであり、このようなことが法定外会議で行われていることは、前述したその1を含め本来審議すべき法定会議を形骸化するもので、実質的にも違法な議会運営である。

4 費用弁償額について

ア 費用弁償に交通費以外のものが含まれるという主張について

被告は費用弁償の金額について、以下主張する。(答弁書12頁)

公用車で旅行した場合であっても諸雑費相当額を支給することは法律上は問題ないこととされているところ、当時の議長・副議長の申し出により、あえて支給しないこととしたものである。

したがって、費用弁償条例第4条第3項及び第4項の改正は同時に行われているものの、異なる改正趣旨に基づくものであり、費用弁償条例第4条第3項に規定する費用弁償の額には、交通費相当額だけではなく諸雑費相当額が含まれることは明らかである。

しかしながら、どのような費目を対象に費用弁償を支給すべきかについて、議会に一定の裁量権が認められている(最高裁判決(平成2年12月21日第2小法廷平成2年(行ツ)号91号事件判決)。従って費用弁償の対象を交通費のみとするか、あるいは雑費相当額を含むものとするかは、議会の裁量範囲と考えられる。

一方大阪府の費用弁償に関する条例等にどのような費目を費用弁償すべきかを明らかにしたものは存在しないから、大阪府議会議員の報酬及び費用弁償に関する条例第4条第4項の公用車を利用したときは費用弁償を支給しないと定めは、普通に解釈すれば、費用弁償の内容は公用車使用の時に必要としない交通費であると考えられる。どのようないきさつで定められたかということはこれを左右する要素とはなり得ない。

その他の費目が含まれるという事であれば、含まれる費目とその額を明らかにしていただきたい。(救釈明)

イ 他の自治体との比較について

被告は費用弁償の額について、他の自治体と比較して以下主張する(答弁書12頁)

費用弁償は全ての都道府県で支給されているが、その支給額の状況は、ほとんどの府県が複数段階別の定額支給であり、その最低額及び最高額ともに半数以上が府議会より高額であるなど、他府県の状況等と比較しても費用弁償条例の定める費用弁償の額は高額であるとはいえない

被告は他の都道府県との比較によりその正当性を論じているが、比較すべきは他の都道府県ではなく、大阪府内の自治体と比較すべきである。大阪府内の自治体では最後まで残った大阪市が費用弁償を廃止したことから、全ての自治体で費用弁償そのものを支給していない。厳しい財政状況にあって、議員報酬や政務調

査費に加えて費用弁償を支給するのは最早市民感情から許されないとの判断でなされたものであり、その点で考えると高額報酬と政務調査費を受領している大阪府議会でも同様の視点が要請される。

費用弁償は法的に認められたものであるが、その支給については上の観点からも必要最低限に押さえるべきであり、それが議会の良識というものである。

ウ 短時間の会議に高額費用弁償は府民の理解を得られないこと

費用弁償の対象となっている会議の会議時間を表したのが別紙2である。

これを見ると、最短で3分、10分以内で終わっている会議が実に30もあり、全体の20%にあたる。数分の会議でまともな議論が出来るはずもなく、単に集まっただけの会議である。このような会議に高額費用弁償を支給することは到底府民の理解を得られるものではない。

エ 費用弁償の支給方法について

法203条は、普通地方公共団体の議会の議員等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(同条3項)、その費用弁償の額及び支給方法は条例でこれを定めなければならない(同条5項)と規定しているところ、法203条にいう「費用の弁償」は、法207条にいう「実費弁償」と同じ意味であり、職務の執行等に要した経費を償うため支給される金銭をいうと解されるのであるから、本来的には、現実に要した費用、すなわち実費を対象として弁償すべきものであるといえる。しかしながら、費用の中には実費の算定が困難なものもあり、また、個々の支出について議員に証拠書類の確保を要求し、事務担当者にもその確認の手段の負担を負わせることになるならば、当該費用の額や支出の頻度によってはいたずらに手続を煩雑にし、そのための経費を増大させることになりかねず、さらには、金額に差等を生ずる場合には不合理な結果にもなりかねないことから、それに代わる合理的な方法として、費用弁償については、あらかじめ費明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(定額方式)をすることも許されると解すべきであり(大阪地裁 平成 14 年 9 月 27 日判決)

とし、本来は実費を対象として弁償すべきであるとしながら、実費支給の問題をあげて定額での支給を認めている。

しかしながら定額支給を認める根拠について検討すると、

その 1 点目の「費用の中には実費の算定が困難なものもあり」とあるが、実費の算定が困難な費目については本来費用弁償の対象には馴染まなく、

その 2 点目の「個々の支出について議員に証拠書類の確保を要求し」とあるが、現在では政務調査費については 1 円以上について全ての領収書の添付が必要とされる時代にあっては、費用弁償を請求するには証拠書類の確保は当然の負担であり、

その 3 点目は「事務担当者にもその確認の手段の負担を負わせることになるならば、当該費用の額や支出の頻度によってはいたずらに手続を煩雑にし、そのための経費を増大させることになりかねず」とされているが、交通費については公共交通機関での交通費を原則とし、それ以外の特別な場合について確認する方法等をとれば確認の負担も抑えることは十分可能である。

今回訴訟対象の 1 年間の費用弁償件数は 4078 件であり、一ヶ月に直すと 340 件になる。この件数の費用弁償の金額を確認するのに要する労力は議会事務局員でせいぜい 1 から 2 日の事務に過ぎず、いたずらに手続きを煩雑にし、経費を増大させる事にもつながらない。又議員にとっては月間 3 件弱の申請であり、ことさら議員にとって負担になるものでもない。

以上から、本来実費を対象に費用弁償を支給すべきとの原則からして、実費支給とすべきである。現に完全に交通費を実費支給としている県は、神奈川県、千葉県、鳥取県の 3 県で、定額に加えて実費交通費を支給している県は長野県、三重県、静岡県、京都府、広島県、島根県、大分県、佐賀県の 8 県で実施されてい

る。(乙5号証)

大阪府においても実費支給とすれば、現在の費用弁償を大幅に削減が可能であり、本件訴訟で請求している現行費用弁償額の半額は過大な費用弁償の支給となる。

エ 小括

仮に被告の主張する費用弁償に交通費以外の費用弁償が含まれたとしても、公用車を利用したときは費用弁償を支給しないことから、費用弁償の中に交通費の占める割合は7から8割を占めると考えるのが普通である。そうであるとすれば公共交通機関を利用した交通費を遙かに超える費用弁償は、議会の裁量範囲を超え違法である。

費用弁償は元来議員がボランティアでその報酬も僅かであった時代に作られた制度で、現在では高額な報酬に加え政務調査費も支給される時に、最早この制度は存在の価値を無くしていると言っても過言ではない。そのような背景から府民は費用弁償が議員への二重、三重の報酬と理解しており、このため大阪府の他の自治体では大阪市を最後に全ての自治体で費用弁償を廃止している。費用弁償を支給するとしてもそれは合理的範囲で府民の納得が得られる額とすべきである。

以上