

府監第1453号

平成19年8月17日

小林 洋一 様

大阪府監査委員

磯部

洋



住民監査請求について（通知）

平成19年6月20日付けで受理した標記請求について監査した結果は、別添「住民監査請求に係る監査結果」のとおりですので、地方自治法第242条第4項の規定により通知します。

# 住民監査請求に係る監査結果

議員の費用弁償に係る住民監査請求

平成19年8月17日

大阪府監査委員

## 第1 監査の請求

### 1 請求人

大阪府茨木市西中条町14番8号

太田 計

大阪府和泉市緑ヶ丘二丁目13番10号

小林 洋一

### 2 請求書の提出

平成19年6月20日

なお、7月17日に「4 監査請求書の補正」のとおり、補正書の提出があった。

### 3 請求の内容

本件の住民監査請求の内容は、次のとおりである。

#### 『請求の要旨』

#### 1 請求の対象行為

大阪府は府議会議員に対し、会議等に出席したときに費用弁償を支給している。費用弁償の対象には地方自治法に定めのない「法定外会議」についても支給されており、違法な支給である。更に費用弁償の金額についても交通費相当額を遥かに超える支給を行っており、これも併せて違法な支給である。

大阪府議会議員はこの様な違法な費用弁償を受領しており、その限りにおいて不当利得を得ており、その返還義務を有する。

#### 2 事実関係

大阪府は、情報公開にて入手した資料によると平成18年度に議員延べ112人名に対し、総額40,742千円を費用弁償として支給している。この中には法定外会議に出席して支給された費用弁償は総額1,734万円である。(詳細別紙事実証明2)

#### 3 前記行為の違法・不当の理由

##### (1) 法の定め

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が(法203条3項)、その額及びその支給方法は、条例で定めなければならず(同条5項)、法律又はこれに基づく条例に基づかずに費用弁償を行うことは許されない(法204条の2)。

##### (2) 条例の定め

大阪府議会議員の報酬及び費用弁償に関する条例で費用弁償について下記のように

定めている。

(費用弁償)

第4条 府議会議員が公務のため旅行したときは、費用弁償を支給する。

2 前項の費用弁償の額は、国家公務員等の旅費に関する法律（昭和二十五年法律第百十四号）に定める内閣総理大臣等中のその他の者相当額とする。

3 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て別表のとおり定める額を費用弁償として支給する。

4 前項の費用弁償は、府議会議員が公用車により全旅程を旅行したときは、支給しない。

別表には、以下のように住居地により異なる費用弁償を定めている。

住居地が大阪市で7,000円

豊中市、吹田市、守口市、八尾市、寝屋川市、松原市、大東市、門真市、摂津市、東大阪市で9,000円

堺市、岸和田市、池田市、泉大津市、高槻市、枚方市、茨木市、富田林市、河内長野市、和泉市、箕面市、柏原市、羽曳野市、高石市、藤井寺市、四條畷市、交野市、大阪狭山市、三島郡、豊能郡（豊能町に限る。）、泉北郡、南河内郡で12,000円

貝塚市（貝塚市）、泉佐野市、泉南市、阪南市、豊能郡（能勢町に限る。）、泉南郡で15,000円

となっている。

(3) 費用弁償自体の適否について

ア 判例では

阪神水道企業団の費用弁償を扱った大阪高等裁判所の判決（06年9月12日最高裁上告棄却確定）で、以下のように判示する。

事件番号 平成16(行コ)5号

事件名 損害賠償請求控訴事件（原審・神戸地方裁判所平成14年(行ウ)第39号）

裁判年月日 平成16年6月30日

裁判所名 大阪高等裁判所

憲法自体、地方公共団体の組織及び運営に関しては、法定主義を宣言し、議事機関としては、住民の直接選挙により選ばれた議員による議会の設置を義務づけており、それを受けて、法は、議会の運営について、公開の原則をはじめその他各種の厳格な法的手続を規定し、委員会についても必置ではなく任意の機関とし、しかもその種類、数、権限等についても詳細に規定しているのであるから、憲法ないし法の趣旨としては、地方公共団体の意思決定方法につき、可能な限り議事機関である議会が法定の方法による議決をもって行うものとし、その運営のため

に必要であると議会が判断した場合に限り、条例により、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のみを設置することができるものと規定しているものと解され、このような憲法ないし法の趣旨からすれば、地方公共団体の議会は、法の規定している3種の委員会以外の委員会や会議を設置することはできないものというべきである。

すなわち、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。また、法定外の会議を許すとすると、その範囲が際限なく広がる危険性があるし、合理的な範囲に限定するとしても、その判断は不明確なものとならざるを得ず、上記の弊害を防止できないことは明らかであるから、この面からみても法定外の会議を許容するのは相当ではない。

したがって、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。

そうすると、本件協議会等を議会の意思に基づく公式の会議と見ることは相当でない。

そして、法203条3項にいう「職務」や本件条例4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になく、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。

#### イ 行政事例では

##### (7) 昭和33年5月7日、自庁発第81号群馬県議会事務局宛、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張として取扱い、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 全員協議会を招集し、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。

(イ) 昭和二七年四月二四日地自行発第一二号小樽市議会事務局庁長宛、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常任委員会に出席した場合
- 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。

ウ 学説では

基本的に、「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て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）。（長野士郎「逐条地方自治法」六二〇頁）

これを本件にあてはめると、

条例第4条第3項の「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」とは、明らかに本会議及び法で定められた常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会をさすものと考えられ、これ以外の会議に出席してもそれらは費用弁償の対象にはならないものである。

費用弁償の対象にならない会議に対し支給される費用弁償は違法な支出であり、それを受領した議員は不当利得となる。

ここで違法な費用弁償の対象となっている法定外会議とは、議会運営委員会理事会（理事会）、政務調査委員会（政調）、広報委員会（広報）、議会構成委員会（構成）、正副委員長会議（正副）、近畿6府県議員交流フォーラム（フォーラム）、庁舎整備検討委員会（庁舎整備）、議会史編纂委員会（議会史）の8つの会議である。

#### (4) 費用弁償額の違法性

費用弁償の支給方法については

##### ア 判例では

平成2年12月21日 最高裁第二小法廷 平2(行ツ)91号損害賠償請求事件〔費用弁償支出住民訴訟事件〕にて、以下のように判示する。

法二〇三条は、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（同条三項）、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（同条五項）と規定しているところ、右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、

##### イ 更に学説では

法二〇三条三項は「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。」と規定し、同条五項は「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。」と規定している。すなわち、普通地方公共団体の議会の議員その他の非常勤職員には、職務を行うために要する費用の弁償を受ける権利が保障されており、その額及び支給方法は、条例で定めることとされているのである。

右「費用の弁償」とは、法二〇七条にいう「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するのが一般である。そして、費用弁償は、実費の弁償にほかならないから、費用を要した都度、その実費を計算し、その弁償を受ける（これを「実額方式」という。）のが建前ではないかと思われる。しかし、実額方式を採ってももちろん差し支えはないが、通常は、日当や旅費につきあらかじめ一定の事由又は場合を定め、それに該当するとき一定額を費用弁償として支給するという方法（これを「定額方式」という。）によっているといわれている（長野士郎・逐条地方自治法〔第十次改訂新版〕五九一、地方自治制度研究会編・全訂注釈地方自治関係実例集六八二など）

以上から

費用弁償はそれを定額で支給することやその額の決定は議会の裁量の範囲である

が、あくまで費用弁償は実費の補償が前提であり、その額が実費を大幅に超えているときは、裁量の範囲を超え違法となる。

ところで、費用弁償を定めた条例第4条第4項の「前項の費用弁償は、府議会議員が公用車により全路程を旅行したときは、支給しない。」とされていること、更に住居地区の議会からの距離によりその額を決めていることから、この費用弁償は交通費を支弁するもので、日当等その他の経費は含まれないと解せられる。

世間一般に交通費の対象は、公共交通機関を利用したときの費用を前提に決定されるのが通例であるが、そう考えると本件費用弁償額は多額に過ぎるものである。

一部地域ではタクシー利用料金にも相当する額である。

以下は、各地区から議会までの公共交通機関での料金（往復）である。

地域	代表駅	運賃（往復）	費用弁償
大阪市内	地下鉄平野	540円	7,000円
豊中市等	近鉄河内松原	1,040円	9,000円
堺市等	南海河内長野	1,420円	12,000円
貝塚市等	南海深日	2,000円	15,000円

この様な実費を遥かに超える費用弁償は違法であり、その額は少なく見積もっても半額は違法な支出（不当な受領）である。

#### (5) 違法な費用弁償額

以上から、違法な費用弁償は、下記でありこれは対象議員の不当利得にあたる。

- ・ 法定外会議に対して支給された費用弁償 議員38名に対し総額1,734千円  
（事実証明2-3参照）
- ・ 上記費用を除いた費用弁償の半額 議員112名に対し総額19,504千円  
（事実証明2-3参照）

#### 4 本件監査請求の意義

府民の府に対する視線は、裏金の発覚以来誠に厳しいものがある。更に議会についても先程の政務調査費の外部監査報告では、多額の不適切な支出が指摘され、議員への返還の勧告が出ている。

本件費用弁償も府民の納得を得られるものではなく、府内の自治体では殆どの自治体で費用弁償そのものを廃止している。更に、地球温暖化の問題が人類の避け得ない重大な課題として認識されている今、議員は率先してこれにあたらねばならない責務がある。このような点から、議員が議会に出席するにあたり公共交通機関の利用が当然に期待され、タクシー等の利用を前提に交通費を支給していることは、到底府民の理解を得られないものである。



この様な状況で費用弁償自体の根本的な見直しを期待するものである。

#### 5 措置請求事項

不当に取得した費用弁償（法定外会議に対する費用弁償の全額、及び残りの費用弁償の半額）について、議員に返還を求める等、適切な措置をとるよう大阪府知事に求める。

以上の勧告を行うよう監査委員に求める。』

#### 4 監査請求書の補正

平成19年7月17日に以下の内容の補正書が提出された。

『1 事実証明2-1の永野幸夫議員は永野孝夫議員の誤り

2 事実証明2-2の北川法夫（理事会）、田中誠太（庁舎整備）、西口勇（庁舎整備）、橋本昇治（庁舎整備）の法定外会議への費用弁償5月15日分は6月15日分の誤り。

3 事実証明2-3の法定外会議費用弁償欄の阿部賞久議員は阿部誠行議員の誤り。

4 監査請求書の費用弁償の対象議員は112名から一名減って111名。ただし以下の費用弁償対象期間の変更に伴い議員数は変わる可能性あり。

5 監査対象期間を以下のように変更する。

平成18年4月から平成19年3月分の費用弁償を平成18年6月から平成19年5月分の費用弁償に変更する。』

#### 5 事実証明書

本件監査請求及び補正について、次のとおり事実証明書が提出された。

事実証明その1 新聞報道（朝日新聞 2007.5.28付朝刊）

その2 平成18年度費用弁償支出明細

その3 大阪府議会の構成（大阪府議会ホームページより）

その4 各都道府県議会“費用弁償”支給額

その5 「平成18年度包括外部監査結果報告書及びこれに添えて提出する意見」徳島県包括外部監査人

その6 「平成17年度包括外部監査の結果に関する報告書（議会費及び市長の交際費について）」いわき市包括外部監査人公認会計士鈴木芳郎

## 第2 監査の実施

### 1 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め受理することとした。

なお、法第242条第2項により、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年以内に提出しなければならないものであるが、平成18年4月分については、同年5月15日に支出されており、同様に5月分については、同年6月15日に支出されていることが認められた。法第242条第2項ただし書は、「正当な理由」があるときは当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後であっても監査請求をすることができるとしているが、請求人は、平成19年7月17日に提出された補正書により、平成18年4月、5月分の請求を取り下げ、平成19年4月、5月分を請求に加えることを求めている。

しかしながら、平成19年4月、5月分の費用弁償の支給は、当初請求のあった平成18年4月分から平成19年3月分の費用弁償の支給とは全く別の財務会計行為であり、当初の請求対象の範囲を超えるもので、住民監査請求における請求書の補正の範囲を逸脱したものと認められ、しかも費用弁償として支給された額及び支給を受けた議員の特定もなされておらず、事実を証明する書類の添付もないため、不適法な請求と言わざるをえず、本件監査請求の対象とは認められない。

## 2 監査委員

法第199条の2の規定により、東武監査委員、大島章監査委員及び中村哲之助監査委員は除斥され、磯部洋監査委員が判断した。

## 3 請求人の陳述

法第242条第6項の規定により、平成19年7月17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。

請求人は、請求書記載事項の補足として以下の内容の主張をした。

- (1) 大阪府政は今府民から厳しい視線を浴びている。危機的な財政事情は一向に好転せず、度々優良企業の誘致に失敗し今回のサミット開催も又実現できなかった。この様な太田府政に府民は厳しい評価をしている。加えて多くの職場で行われていたカラ残業や裏金の存在など、行政の不正・怠慢は数えればきりが無い。

そのようなときに、今回議員の政務調査費の巨額の不適正使用が明らかとなり、外部監査委員は知事に対し返還を求めよう勧告した。知事は予想外の厳しい勧告を受けて、政務調査費の使途基準が明らかでない状態での監査は適当ではないと発言をし、勧告には当面慎重の姿勢を示した。指摘を受けた議会も、慌てて使途基準を策定するまで、議員の自主返還を控えるよう要望するなど混乱が続いており、ようやく最近一部の会派や議員が返還に応じているようであるが、不適正な使用を認めたのではなく、体面を重んじた結果であり、その点では進歩がない。

この監査請求は、費用弁償についてのもので、政務調査費のように巨額なものではないが、議員が貰っている本来の報酬以外に政務調査費と同様重複して支給されており性

格としては同じものである。

(2) 議員に費用弁償が支給される根拠

議員報酬以外に支給される費用弁償は、議員活動に要した費用を弁償するもので、法にこれを支給できると規定がある。ただし出来ると言うことであって、支給しなければならないものではない。現に支給されていない自治体が数多くある。議員報酬以外に政務調査費や費用弁償が支給される事については、二重三重の支給ではないかと府民から疑問が出ている。

費用弁償は、議員というものがボランティアであって、名誉職の色彩が強く、それに対する報酬が十分でなかった時代に、議会に行く費用ぐらいは支給しなければならないとの趣旨で決められたものである。しかるに、現在のように多額の報酬を受けるようになったにも拘わらず、制度として残っている。

法律で認められている以上、これを支給しても議員が受け取っても違法ではない。しかし、もともと議会に行く費用に対する弁償である以上、かかった費用以上に支給することは違法であり、又なんとなく議会に行ってもそれを弁償するいわれはない。

(3) 本件費用弁償の違法性

ア 情報公開で入手した資料を集計すると、平成18年度の大阪府の議員への費用弁償は、議員111名に対し総額で40,742千円、一人当たり364千円である。年間合計とは言え、報酬や政務調査費以外に支給されるもので、府民の感覚から見れば決して少ない金額ではない。

この費用弁償は、会議に出席した場合に一日当たり7,000円から15,000円が支給されており、我々が問題にしているのはこの金額の大きさと、正規の会議以外に出席しても支給されているということである。

イ 法定外会議について

法で議会に設置できる会議は決まっており、本会議以外に常任委員会、特別委員会、議会運営委員会である。これ以外の会議例えば正副委員長会議や議会運営委員会理事会などは正規の会議としては認められていない。議会運営上必要なものであっても法で認められていないのである。

一方法203条3項にいう「職務」や本件条例4条3項にいう「公務」とは、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、これ以外の会議に出席した場合に費用弁償を行うのは違法である。

ウ 正規の会議以外の会議の出席に対して費用弁償を支給することは、阪神水道企業団の議員への費用弁償訴訟で（平成16（行コ）5号損害賠償請求控訴事件（原審・神戸地方裁判所平成14年（行ウ）第39号）裁判年月日平成16年6月30日大阪高等裁判所）で違法であるとの判決が出ており、昨年9月最高裁で確定している。

エ また、行政実例においては、地方議会議員に対する費用弁償に関して、次のとおり

の見解が示されている。

- (ア) 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、それに出席した場合、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の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長あて行政課長回答）。
- (イ) 議会の議決に基づかない閉会中の委員会の招集による場合には、いずれも費用弁償を支給できず、議会運営委員会（申し合せによるもの）、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あて行政課長回答）。

オ 以上の行政実例の評価について、阪神水道企業団議員への費用弁償訴訟における1審（平成14（行ウ）39損害賠償請求事件平成15年12月12日神戸地方裁判所）では、最高裁昭和63年3月10日判決は、法203条3項に規定する議員の職務は、法令上の根拠がある会議への出席等に限定されるものではなく、議会がその権能を果たすために合理的な必要性があるときは、その裁量により、これを議員の職務にすることができるとの判断を示すものである。したがって、原告が本件訴訟で最大の拠り所としている本件行政実例は、最高裁昭和63年3月10日判決で否定されたものといわざるを得ず、本件行政実例を根拠に、本件協議会等が法令の根拠を有するものではないことだけを理由に、企業団が企業団議会議員に支払った本件費用弁償の不当利得返還を認めることはできないとして、消極的判断がされた。

しかしその控訴審（平成16（行コ）損害賠償請求控訴事件平成16年6月30日大阪高等裁判所）では、行政実例とは、都道府県、市町村が法令の解釈、運用について疑義が生じた場合に、関係の中央各省庁の見解を文書によって求めるのに対し、照会を受けた各省庁が示した見解であり、行政庁のいわゆる有権解釈ではあるが、一種の行政指導であるから、それ自体に特段法的拘束力があるものではなく、当然のことながら、裁判所が法律等の解釈をするに当たってはこれに拘束されるものでもない。

したがって、本件行政実例があるからといって、そのことだけで、本件協議会等の出席に対する費用弁償が違法となるものではないが、上記で判示した法の趣旨からみて、本件行政実例の解釈は正当であり、昭和63年判決以後もその存在意義を有するものというべきであるとして、行政実例の存在の有効性を認めた。

カ 以上、法、裁判例、行政実例等から明らかなように、法で定められた会議以外の会議出席に対し費用弁償を行うことは違法と言うことになる。

キ 金額

まず本件費用弁償には交通費以外の日当等は含まれていない。本件条例第4条第4項で「前項の費用弁償は、府議会議員が公用車により全路程を旅行したときは、支給しない。」とし、公用車を使ったときにはこれを支給しないとしていることから、この費用弁償は交通費の弁償として支給されていることが分かる。今までもいくつかの自治体で費用弁償の住民訴訟があり、金額について争われている。多くは費用弁償の中に、交通費以外に日当や諸経費が含まれている前提で金額の多寡が議論されているが、大阪府の場合は明らかに交通費に対する支弁である。仮に費用弁償に交通費以外の日当や経費が含まれているとすると、それらは公用車を利用しても必要なもので費用弁償が全く支給されないと言うことは、裏返せば費用弁償には日当等は含まれないと言うことである。

ク 公用車の使用と費用弁償の関係については、世田谷区の裁判(東京地判昭63. 10. 25)で公用車を使用しても費用弁償を支給することは違法ではないとの判例がある。その判例タイムズNo. 750 (P147-148) では、世田谷区の前記条例により、議長が議員として議会や委員会に出席した場合に支給される定額6,000円の日額旅費は、その支給の対象となる職務の内容、支給される金額のほか、これには交通費だけではなく少なくともいわゆる日当も含まれるものと解されることに鑑み、社会通念上、実費を対象としてこれを弁償するとの費用の弁償の本来の建前を損なうとはいい難く、右条例による日額旅費の支給は、公用車の利用の有無にかかわらず、違法ではないとして、原告の請求を棄却した。

その控訴審である東京高判も、一審判決の理由を全面的に引用して、原告の控訴を棄却し、同判決は上告なしに確定した。

ケ 以上は、公用車を使用しても費用弁償に交通費以外の日当等その他の経費が含まれているときは、定額の費用弁償を支給しても違法でない」と判示している。なお、世田谷区では本年5月に条例を改正し、

議事堂から直線距離で2キロメートル未満のところに住所を有する議員は4,000円

議事堂から直線距離で2キロメートル以上のところに住所を有する議員は6,000円

に変更し、公用車を常用している議員は距離に関係なく4,000円とした。

コ ところが本件の場合、わざわざ公用車を利用したときに費用弁償を支給しないと条例で定めたことは、その費用弁償には日当などを含んでいないことを明らかにしたものである。

サ また、費用弁償は課税されない。給与所得者に対し、所得税法第9条第1項に掲げる所得については、所得税を課さないとし、その第5号に給与所得を有する者で通勤するもの(以下この号において「通勤者」という。)がその通勤に必要な交通機関の利用又は交通用具の使用のために支出する費用に充てるものとして通常の給与に加算して受ける通勤手当(これに類するものを含む。)のうち、一般の通勤者につき通常必要であると認められる部分として政令で定めるものとされ、交通通勤費は非課税扱いとなっている。

仮に費用弁償に交通費以外の日当等が含まれていたとすると、それは報酬の一部であり課税の対象となり、費用弁償が非課税となっていることに矛盾することになる。

シ そこで、交通費に対する支弁であるとする、日額7,000円から15,000円は、多額に過ぎるものである。公共交通機関を利用した運賃の10倍近い額で、議会の閉会時間等の関係でタクシーを利用せざるを得ないことがあることを考えても、到底府民が納得できる額ではない。近隣の尼崎市では交通費相当額として日額が1,000円である。自治体のカバーするエリアの違いを考慮したとしてもその差は歴然である。

ちなみに大阪府の面積は1,894.3平方キロメートル、一方尼崎市は49.77平方キロメートルで、大阪府は面積比で38.06倍あり、距離は面積比の平方根とすれば距離の比は6.16倍となる。これに尼崎市の1,000円を掛けると約6,000円である。大阪府の費用弁償の最高額は15,000円であるので、2.5倍となる。

ス また、県レベルの自治体でも、交通費を実費支給としているところがある。例えば神奈川県では条例で次のように定められている。

「神奈川県県議会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例

第6条 議長、副議長及び議員が県議会の招集に応じ、又は委員会若しくは議長若しくは議長があらかじめ指定する者の招請に応じて会議に出席したときは、費用弁償として鉄道賃及び車賃を支給する。

2 前項の鉄道賃は、その現によった経路及び方法によって計算し、その額は、旅客運賃及び新幹線自由席特急料金で現に支払ったものによる。

3 第1項の車賃は、その現によった経路及び方法によって計算し、その額は、一般乗合旅客自動車を利用した場合にあっては現に支払ったものにより、自家用自動車を利用した場合にあっては1キロメートル（1キロメートル未満の端数を生じたときは、小数点第2位以下を切り捨てる。）につき15円を乗じて得た額及び高速自動車国道等の有料の道路の料金で現に支払ったものによる。」

ちなみに、自家用車で議会に通ったとしてこの神奈川県方式で計算すると、最遠の阪南市から議会までを見てみると高速料金4,900円、車賃1,800円の合計6,700円となり、大阪府の15,000円は約2.2倍である。

セ 一方、最高裁の判例で、どのようなものに対して支給するか、その金額は議会の裁量とした判決がある（平成2年12月21日最高裁第2小法廷）。この裁判は市川市で議員が会議に出席したときに日額3,000円を支給することが違法として提訴された住民訴訟の判決でなされたもので、この金額には交通費以外に日当やその他経費も含まれることから日額3,000円は裁量の範囲としているのである。しかしこの判決は如何なる支給事由も如何なる金額の支給も裁量の範囲と判示したものではない。最高裁判例解説民事編（平成2年度）では、この裁判に関し次のように言っている。（532頁）

本判決は、本件条例5条の3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3,000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、議会の裁量権の限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他ないが、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全額を定めたりする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。以上から、交通費の実額を大幅に上回る費用弁償は議会の裁量の範囲を超え違法と言わざるを得ない。

(4) 費用弁償の他の自治体の支給状況

ア 大阪府内の自治体では最後まで支給していた大阪市及び堺市が、議員の会議出席に対する費用弁償そのものを廃止したことから、全ての自治体で本件の費用弁償は支給されていない。大阪府内をみると、大阪府のみが費用弁償を行っている特異な状況にある。

大阪府内の市町村の議会に費用弁償がなく、府議会に費用弁償があるのは、府民にとって到底納得出来ないことである。

イ 他の都道府県では、支給していない自治体はないようである。ただし、金額については交通費実費のみや交通費実費に定額の諸費を追加支給する自治体が少数であるが出てきている。政令指定都市では、大阪市と堺市以外にもさいたま市や横浜市等が廃止している。

ウ 費用弁償は法で認められている制度であるが、自治体財政の逼迫、住民負担の増大、報酬や政務調査費との重複支給の問題等があり、この制度の根本的見直しが議会に要請されていると考える。(事実証明その4参照)

(5) 費用弁償に関する他の自治体の包括外部監査について

他の自治体の費用弁償に関する包括外部監査では、以下の指摘がなされている。

ア 徳島県包括外部監査結果(平成18年度)

議員が議会の招集に応じ又は委員会に出席したときは、その居住地域に応じて日額8,000円～22,000円の費用弁償が支給されている。しかし、費用弁償は、本来的には現実に要した費用(実費)を対象としてこれを弁償すべき性質のものであるところ、議会又は委員会に出席するための交通費として日額8,000円～22,000円もの費用を要するとは考え難い(例えば、徳島市内に居住する議員が議会又は委員会に出席するために日額8,000円もの費用を要するとは考えられない。)。その意味では、費用弁償に交通費以外の費用(これは、議員の職務遂行とは直接関係のない費用である。)が含まれていることは明らかであるとした上で、費用弁償のうち、交通費として社会通念上、相当と認められる金額を超える部分については、実質的には議員報酬の一部と解されるのであるから、これを費用弁償として支給することは法203条3項に違反すると言わ

ざるを得ない。(事実証明その5参照)

イ いわき市包括外部監査(平成17年度)

議員が会議に出席したときの5,000円から5,500円の費用弁償は、単純に「旅費＝交通費」と考えた時に、市長や特別職の職員を対象とした旅費ないし費用弁償の条例で定められた車賃は37円/キロメートルの基準からすると多額すぎる。また費用弁償に旅費以外に日当や食卓料を支給することは常識的には考えられず、費用弁償の額は必ずしも厳密に実際に要した経費と同額でなければならないものではないが、他の条例との整合性を維持できるよう検討すべきである。(事実証明その6参照)

(6) 最後に

ア 費用弁償の制度は、過去の遺物を残しているもので、多額の議員報酬が支給され、同じく政務調査費もある中で、最早その存在意義はなくなったと言える。更に府民の厳しい生活実感や逼迫する自治体財政の中であって、この議員特権とも言える費用弁償の制度は直ちに廃止されるべきである。先般の政府の地方分権改革推進委員会で、委員の猪瀬直樹氏は「高い給料を貰って、チェック機能が働かない市議会議員は三流の存在。半分は不要」と主張したそうである。これは府議会議員についても同様である。多額の議員報酬及び政務調査費に加え、本件の府民感覚から外れた費用弁償を貰いながら、十分府政をチェック出来ないばかりか、違法に政務調査費が使われているなどが発覚した今、議員の存在自体も問われていると言えるであろう。

イ 費用弁償の規定では支給することができるという規定で、支給しなければならないという規定ではない。

今の議員は、昔の議員の意識がと違って公僕精神が全然ないということに端を発している。もらえるものはもらわないと損、支給できるというならばもらわないと損という考えと思う。もとは市民府民の税金である。公僕精神まで要求するのはむりにしても、もらえるものは何でももらえという考えでは困る。

報酬プラス政務調査費プラス費用弁償、二重三重の報酬である。府議会で何回質問して、どれだけ調査をして報告したかを考えれば、報酬も高い、政務調査費も高い、電車やバスを利用すれば少なくともすむところを費用弁償も高い。これは、税金を払っているものからすると許せない。

政務調査費について外部監査で指摘されているが、同じように反映させていただきたい。

費用弁償については、払っている市町村もあれば払っていない市町村もあるのは、当然のことである。財政難のためだけでなく、払う必要がないというところもある。

是非とも趣旨を理解して監査結果に反映させていただきたい。

4 監査対象事項



大阪府知事が行った、法に定めのない「法定外会議」に出席した府議会議員に対する費用弁償に係る支出行為は違法、不当か。また、府議会議員に対する、条例により定められた金額の費用弁償に係る支出行為は違法、不当か。

## 5 監査対象部局

大阪府議会事務局

## 第3 監査対象部局の陳述

監査対象部局である大阪府議会事務局に対し、平成19年8月3日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

### 1 監査対象について

請求人は、平成19年7月17日付けで補正書を提出し、その際、平成18年4月から平成19年3月分の費用弁償を平成18年6月から平成19年5月分の費用弁償に変更したが、平成19年4月分及び5月分の費用弁償については、当初請求の範囲を超えるものであり、不相当であるとする。

については、本件監査請求のうち、平成18年6月分から平成19年3月分の費用弁償について、説明する。

### 2 費用弁償制度の概要について

#### (1) 制度について

費用弁償は、地方公共団体の議員や審議会などの付属機関の委員等の非常勤の職員に対して、職務の執行等に要した経費をつぐなうため支給されるものである。

#### (2) 法の規定

議員の費用弁償については、法第203条第3項において、「第1項の者（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る」と規定されている。

また、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。」と規定されている。

#### (3) 条例の規定

これらに基づき、本府では、「大阪府議会議員の報酬及び費用弁償等に関する条例」（以下「費用弁償条例」という。）で費用弁償の額及び支給方法を規定している。

この費用弁償条例では、第4条第3項において、「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、……府議会議員の住所地に応じて別表のとおり定める額を費用弁償として支給する。」と規定している。

(4) 支給事務の委任

費用弁償の支給事務は、大阪府財務規則第3条により、知事から議会事務局長へ委任されている。

3 法に定められている以外の会議について

(1) 目的、内容、根拠

議員交流フォーラムを除く会議は、いずれも法第109条の2で規定されている議会運営委員会について規定した大阪府議会議会運営委員会条例を根拠に設置しているものであり、これらの会議に出席する議員に費用弁償を支給することは、適法である。

(2) 議会運営委員会理事会は、同条例第13条に「運営委員会に理事会を置く。」と規定されているもので、議会運営委員会から委任された事項及び議会運営委員会委員長が必要と認めた事項を協議することを目的とし、議会運営委員会の委員長及び副委員長並びに理事をもって組織され、平成18年度は7名で構成されている。

具体の協議内容は、定例会の運営、本会議の議事進行、議員提出議案、本会議及び委員会の運営等、議会運営についての検討事項、委員会の構成、議員派遣などの協議を行っており、これらの協議結果は議会運営委員会に報告し、同委員会で協議、決定される。

(3) 正副委員長会議は、同条例第14条に「委員長は、必要があると認めるときは、関係する常任委員会又は特別委員会の委員長及び副委員長と合同して会議を開くことができる。」と規定されているもので、常任委員会及び特別委員会の運営等に関し必要な事項を協議することを目的に、議会運営委員会の委員長及び副委員長と関係常任委員会又は特別委員会の委員長及び副委員長が合同で開く会議で、平成18年度は20名～22名で開催されている。

具体の協議内容は、議会運営委員会での協議事項のうち、定例会における委員会の審査日程や委員会運営の申し合わせ、請願の取扱などについて、関係する常任委員会又は特別委員会の正副委員長に報告を行うものである。

(4) 政務調査委員会、広報委員会、議会構成委員会、庁舎整備検討委員会及び議会史編さん委員会は、いずれも議会運営委員会が議会の運営等に関する特定の事項について調査等を行うため、同条例第15条において「必要な委員会を置くことができる。」と規定されており、これを根拠に具体的内容をそれぞれの規程で定めている。

(5) 政務調査委員会は、意見書案、決議案等に関し協議することを目的とし、議会運営委員会の副委員長及び各会派の政務調査会長をもって組織され、平成18年度は6名で構成されている。

具体の協議内容は、意見書・決議案の調整であり、文案の内容の検討や「全会一致」、「調整未了」、「取下げ」の調整を行い、その調整結果は議会運営委員会委員

長に報告しているものである。

- (6) 広報委員会は、大阪府議会の広報に関し必要な事項を協議することを目的とし、各会派から推薦された議員若干人をもって組織され、平成18年度は10名で構成されている。

具体の協議内容は、議会広報の充実を図るため、広報紙、テレビ放送、ホームページなどの各種広報媒体の活用方策、テレビ広報番組に係る年間計画などの広報計画、テレビ広報番組放映局の選定などについて協議し、その協議結果は、議会運営委員会委員長に報告している。

- (7) 議会構成委員会は、大阪府議会の構成に関し必要な事項を協議することを目的とし、各会派から推薦された議員若干人をもって組織される会議であるが、平成18年6月から3月までの間は開催されていない。

具体の協議内容は、議長・副議長及び監査委員候補の選考、常任・特別委員会等の委員の会派別割当、同正副委員長の会派別割当、執行機関の付属機関の委員の会派別割当などの協議を行い、この協議結果は、議会運営委員会委員長に報告し、同委員会で協議、決定されるものである。

- (8) 庁舎整備検討委員会は、大阪府庁舎本館の耐震診断の結果、建築基準法が必要とする耐震性能を相当下回ることが判明したことに鑑み、今後の府本庁舎の整備のあり方等について総合的に調査、検討することを目的とし、各会派の幹事長及び各会派から推薦された議員若干人をもって組織され、平成18年度は10名の委員で構成されている。なお、委員会は、平成18年度において集中的に開催され、平成18年9月に議会運営委員会委員長あて報告書を提出し、委員会は閉会している。

具体の調査・検討内容は、府の庁舎整備の考え方について、理事者から説明を聴取し、耐震化の方法（つまり耐震補強か建て替えか）、府の財政に与える影響、他の府有施設の耐震化との整合性など本庁舎の整備のあり方等について総合的に調査・検討したもので、この調査・検討結果は、議会運営委員会に報告している。

- (9) 議会史編さん委員会は、大阪府議会史に関する重要事項について協議することを目的とし、議会運営委員会の委員長及び副委員長並びに各会派の幹事長をもって組織されている会議で、平成18年度は7名で構成されている。

具体の協議内容は、議会史掲載内容、編纂スケジュール、監修者の選定に関すること等であり、協議結果を議会運営委員会委員長に報告している。

- (10) 他に各常任委員会及び特別委員会の代表者会議及び委員協議会がある。

代表者会議は、大阪府議会委員会条例第28条を設置根拠とし、当該委員会の委員長、副委員長及び各会派の代表者をもって構成され、当該委員会の運営等について協議する会議で、平成18年度は8つの常任委員会及び4つの特別委員会について、それぞれ6名～8名で構成されている。

具体の協議内容は、委員会の審査日程、質問通告、質問順序、質問時間、意見開陳、議案等の採決の取扱、傍聴の取扱、委員会の視察など委員会の運営全般についてである。

- (11) 委員協議会は、大阪府議会委員会条例第29条を設置根拠とし、当該委員会の委員をもって構成され、平成18年度は13名～15名で構成されている8つの常任委員会でそれぞれ開催している。

具体の協議内容は、委員会の所管事項に係る事務事業概要、定例会への提出予定議案及び閉会中における緊急的な問題についてであり、主に説明聴取を行っている。

各常任委員会では、これらの協議結果を踏まえ、付託議案等の審議を行っている。

- (12) 開催状況

平成18年6月から平成19年3月までの間の各会議の開催状況及び費用弁償の支給実績については、以下のとおり。

ただし、同一日に複数の会議がある場合は1日分しか支給しないため、出席者数と支給者数は一致しない。

会 議 名	開催回数 (回)	延べ出席者数 (人)	延べ支給者数 (人)	支給額 (円)
議会運営委員会理事会	15	105	12	121,000
正副委員長会議	3	59	0	0
政務調査委員会	10	60	25	217,000
広報委員会	3	30	20	213,000
庁舎整備検討委員会	8	80	75	756,000
議会史編さん委員会	1	7	0	0
議員交流フォーラム	1	10	8	68,000
常任委員会代表者会議	58	421	57	562,000
特別委員会代表者会議	28	195	27	287,000
委員協議会	26	339	315	3,069,000
合 計	153	1,306	539	5,293,000

なお、6月15日に、議会運営委員会理事会、庁舎整備検討委員会及び議会史編さん委員会の3つの会議があったが、重複している委員（7名）は便宜上、議会運営委員会理事会に計上している。

- (13) 法に定められている以外の会議の必要性

地方議会は、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、幅広く機能を発揮するために、議会が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が多くあり、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、本会議及び委員会以外に協議・調整を行うための各種の会議を設置する必要がある。

特に、広域自治体である都道府県議会は、一般的に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、議会内の各会派と十分協議しなければ、議会の組織・運営が成り立たず、議会が自律的に取り組むべき諸課題について、地方公共団体としての意思決定を行う機能を中心とする本会議及び委員会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各種の会議を設置することが必要不可欠である。

(14) 平成12年に条例設置とした理由

これらの会議は、従来、規程や要綱等で定めていた各種会議等のうち、議会の活動として必要不可欠のものについて、その設置根拠を明確にするため、委員会条例及び議会運営委員会条例を一部改正したものである。

(15) 近畿議員フォーラムについて

ア 議員交流フォーラムは、「近畿圏における府県議会の共通課題について、近畿6府県の議員が意見交換を行い、連携交流を推進すること」を目的にした会議である。これは、地方自治法第100条第12項及び大阪府議会議事規則第119条により、議会の議決をもって議員を派遣しているものであり、公務として位置づけられ、これに費用弁償を支給することは、適法なものであると考える。

イ 大阪府議会議事規則第119条第2項では、「議員の派遣を決定するに当たっては、派遣の目的、場所、期間その他必要な事項を明らかにしなければならない。」と規定されており、その他必要な事項として派遣人数を10人以内として議決を得ている。

ウ また、派遣する議員については、議長が各会派からの推薦を受け決定しており、平成18年度の会議は、平成18年11月20日に兵庫県議会で開催されたもので、議決どおり10名の議員が出席している。

エ 具体的内容は、全体会議の後、4つの分科会でそれぞれ、

- ・地方分権「議会の活性化について」
- ・観光「地域振興・文化振興に果たす観光の役割と観光振興のための環境づくり」
- ・防災「大規模災害における行政や住民の共同・連携のあり方」
- ・環境「地球温暖化防止について」

を議題として意見交換を行った。

オ 支給方法については、費用弁償条例第4条第3項により「・・・その他公務のため、管内を旅行したときは、・・・別表のとおり定める額を費用弁償として支給する。」と規定されており、また、第6条で「・・・支給方法については、・・・常勤の職員の例による」と規定されていることから、職員の旅費に関する条例における管内の地域である兵庫県神戸市で開催されたので、別表の額を支給している。

カ なお、出席者のうち、正副議長は公用車を使用して会議に出席したため、費用弁償条例第4条第4項の規定により費用弁償を支給していない。そのため、支給者数は8名となっている。

(16) 請求人の主張及び大阪高裁判決について

ア 請求人が請求の理由として引用している大阪高裁判決についてであるが、一般に判決の効力は当該訴訟についてのみ発生するものであり、その訴訟の当事者以外の第三者に対しては及ばない。

したがって、大阪高裁判決を根拠に、訴訟の当事者でもない府議会の費用弁償が同様に違法であるとする請求人の主張は、適当でないと考える。

イ 大阪高裁判決は、本来、本会議又は委員会意思決定しなければならない内容について、法に規定されない事実上の会議を別途設置し、本会議又は委員会に代えて審議させ、決定させることはできないという趣旨であると解される。

前述のとおり、本府議会におけるこれらの会議は、すべて条例に設置根拠を置き、協議・調整を行う会議であり、その結果は本会議、常任・特別委員会及び議会運営委員会において審議の上、決定されるものである。

ウ 昭和27年及び昭和33年の行政実例等との関係については、その後の地方分権の進展や判例等から、次のとおりであるとする。

地方議会の自主性・自立性と裁量権については、地方分権の進展に伴い平成12年施行の地方分権一括法により自治法が改正され、議事機関として増大する役割を果たしていくため、地方公共団体の議会に自主性・自律性の発揮が求められていることから、地方議会の活動には合理的な理由があり、かつ法令に違反しない限り、組織・運営における裁量権も存在するものである。

エ 昭和63年最高裁判決については、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の議決機関として、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、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することもできる」とし、当時、法的に根拠がない議員の海外派遣を適法とするとともに、同じく法に根拠規定のなかった議会運営委員会（各会派代表者で構成）での派遣決定を適法なものとしたものであり、地方議会の権能は必ずしも法令に根拠がある場合に限られない広範なものであることを明確に判断したものである。

オ また、平成2年最高裁判決では、法第203条第3項及び第5項に基づく費用弁償条例について「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」とされ、地方公共団体の議会に与えられた裁量権の範囲を超え又は裁量権を濫用したと認められなければ、裁量権の範囲内のものと解するのが相当であるとさ

れたものである。

(17) 他府県の状況

現在、全国のほとんどの都道府県議会が本会議、常任委員会及び特別委員会以外の法に定めのない会議の出席について、議員の公務に該当するとの判断の下に費用弁償を支給している。

4 費用弁償の額について

(1) 費用弁償の額の考え方及び変遷、4段階とした理由

現行の費用弁償の額は、議員の住所地に応じて7,000円、9,000円、12,000円及び15,000円の4区分となっている。

この額の積算にあたっては、諸雑費相当と交通費相当を基本とし、交通費相当については、議員の交通機関の利用実態を踏まえたものである。

最近の額の変遷としては、平成5年4月に一律10,000円から15,000円に改正され、さらに、平成16年1月に現行の4区分に改正された。

現行のように額に段階を設けたのは、支給額をより実態に即したものとするため、議員の住所地の市町村から府議会までの距離等を勘案し、市町村をブロック別に区分した段階別支給としたものである。

(2) 公用車を使用した場合に費用弁償を支給しない理由

公用車を使用した場合に費用弁償を支給しないこととされたのは、平成16年1月の改正によるものであるが、この条例改正の際、当時、専属の公用車が配備されていた正副議長から、公用車使用の場合においても諸雑費相当額を支給することは法的には問題ないが、公用車使用時は支給しないこととしてはどうかと提案があり、各会派了承の上、そのように条例改正されたものである。

このような経緯から、平成16年1月に費用弁償の額を4区分に改正したものと公用車を使用した場合に費用弁償を支給しないこととしたのは別の趣旨の改正であり、費用弁償の額の積算において、実費のみが対象となっているのではない。

(3) 法に定められている会議の出席に対する費用弁償の支給実績について

平成18年6月から平成19年3月における本会議、議会運営委員会、常任委員会及び特別委員会への出席に要した費用弁償額は、29,766,000円で、法に定められている以外の会議に係る分を合わせた合計は、35,059,000円となる。

(4) 請求人の主張について

請求人は、費用弁償を定額で支給することやその額の決定は議会の裁量の範囲であると認めているが、その額が実費を大幅に超えているときは、裁量の範囲を超えて違法であると主張し、交通費の対象は公共交通機関を利用したときの費用を前提に決定されるのが通例であると主張している。

これについては、議員の職責の重要性や議会への登退庁が必ずしも公共交通機関を利用することが可能な時間あるいは場所であるとは限らないのが実態であり、その他の交通機関を利用することも避けられないものであることから、前述の積算により、条例で額を定めているものである。

また、公用車により全路程を旅行したときは支給しない旨の条文をもって、日当その他の経費は含まれないと主張している。

これについては、前述のとおり、額の積算においては、諸雑費相当を含めて積算したものであり、公用車利用の場合においても、諸雑費相当分は支給しても法的に問題がないことを前提としながら、当時の議長判断により、あえて支給しない旨を条例で定めたものである。

また、多くの都道府県でもその額の設定状況から考察すると、公共交通機関以外の交通機関利用や日当あるいは諸雑費を含めた額としているものと考えられ、本府議会の額が特に高額とは認められず、違法ではないと考える。

#### (5) 他府県の状況

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本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同程度以下の額である。

### 第4 監査の結果及び判断

#### 1 事実関係

##### (1) 法令の定め

府議会議員に支給される費用弁償については、法第203条第3項及び第5項の規定に基づき、費用弁償条例が制定されており、同条例第4条の規定に基づき支給されている。

本件監査請求において対象となっている費用弁償は、費用弁償条例第4条第3項の規定に基づき、平成18年6月から平成19年3月分として110人の府議会議員に支給された費用弁償である。

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て別表のとおり定める額を費用弁償として支給する。」と規定されており、別表には次のとおり定められている。

住 所 地	一日当たりの額
大阪市	7,000円
豊中市、吹田市、守口市、八尾市、寝屋川市、松原市、大東市、門真市、摂津市、東大阪市	9,000円



堺市、岸和田市、池田市、泉大津市、高槻市、枚方市、茨木市、富田林市、河内長野市、和泉市、箕面市、柏原市、羽曳野市、高石市、藤井寺市、四條畷市、交野市、大阪狭山市、三島郡、豊能郡（豊能町に限る。）、泉北郡、南河内郡	12,000円
貝塚市、泉佐野市、泉南市、阪南市、豊能郡（能勢町に限る。）、泉南郡	15,000円

また、費用弁償条例第4条第4項には、府議会議員が公用車により全路程を旅行したときは、同条第3項に規定する費用弁償を支給しないことと規定されている。

(2) 府議会の会議について

ア 法に定めのある会議とそれ以外の会議について

府議会には、法第102条に定める本会議、法第109条に定める常任委員会、法第109条の2に定める議会運営委員会及び法第110条に定める特別委員会の各会議（以下「法定会議」という。）が設置されている。

また、法定会議以外に議会運営委員会理事会、合同会議（正副委員長会議）、政務調査委員会、広報委員会、議会構成委員会、庁舎整備検討委員会、議会史編さん委員会、各常任委員会代表者会議、各常任委員会委員協議会及び各特別委員会代表者会議の各会議（以下「法定外会議」という。）がある。

イ 法定外会議について

(7) 法定外会議のうち議会運営委員会理事会（以下「理事会」という。）は大阪府議会議会運営委員会（以下「運営委員会」という。）の事務等を定めた大阪府議会議会運営委員会条例（平成3年大阪府条例第39号。以下「運営委員会条例」という。）第13条の規定により設置され、運営委員会委員長、同副委員長及び理事数名で構成されており、運営委員会から委任のあった事項及び運営委員会委員長が必要と認めた事項について協議することと規定されている。

平成18年度は7人で構成され、定例会の運営、本会議の議事進行、議員提案の取扱いなど法定会議の運営に関する検討事項や委員会の構成、議員の派遣などについて協議が行われ、運営委員会に報告されている。

(4) 合同会議（正副委員長会議）は、運営委員会条例第14条の規定により必要に応じて開催されている。

平成18年度は、運営委員会委員長及び同副委員長と関係する常任委員会又は特別委員会の委員長、副委員長20人～22人が出席しており、運営委員会での協議事項のうち、定例会における常任委員会又は特別委員会の審査日程や運営に係る申し合わせ、請願の取扱いなどが報告されている。

(7) 大阪府議会政務調査委員会（以下「政務調査委員会」という。）は、運営委員会条

例第15条の規定に基づき制定された大阪府議会政務調査委員会規程（以下「政務調査委員会規程」という。）により設置され、運営委員会副委員長と各会派政務調査会長で構成されており、意見書案、決議案等に関して協議し、その結果を運営委員会委員長に報告することと規定されている。

平成18年度の委員は6人であり、意見書や決議案の文案の検討や取扱いについての調整が行われ、運営委員会委員長に報告されている。

- (イ) 大阪府議会広報委員会（以下「広報委員会」という。）は、運営委員会条例第15条の規定に基づき制定された大阪府議会広報委員会規程（以下「広報委員会規程」という。）により設置され、各会派から推薦された議員若干人で構成されており、府議会の広報に関し必要な事項について協議し、その結果を運営委員会委員長に報告することと規定されている。

平成18年度の委員は10人であり、議会広報の充実を図るため、広報紙、テレビ放送、ホームページなどの広報媒体の活用方策、年間広報計画や広報番組放映局の選定などについて協議が行われ、運営委員会委員長に報告されている。

- (ロ) 大阪府議会議会構成委員会（以下「構成委員会」という。）は、運営委員会条例第15条の規定に基づき制定された大阪府議会議会構成委員会規程（以下「構成委員会規程」という。）により設置され、各会派から推薦された議員若干人で構成されており、府議会の構成に関し必要な事項を協議し、その結果を運営委員会委員長に報告することと規定されている。

平成18年6月から平成19年3月の間は開催されていないが、平成18年5月に7回開催され、議長・副議長及び監査委員候補の選考、常任委員会・特別委員会等の会派別割当などについて協議を行い、その結果は運営委員会委員長に報告されている。

- (ハ) 大阪府議会庁舎整備検討委員会（以下「庁舎整備検討委員会」という。）は、運営委員会条例第15条の規定に基づき制定された大阪府議会庁舎整備検討委員会規程（以下「庁舎整備検討委員会規程」という。）により設置され、各会派の幹事長及び各会派から推薦された議員若干人で構成されており、大阪府庁舎本館が耐震診断の結果、建築基準法が必要とする耐震性能を相当程度下回ることが判明したことに鑑み、今後の府本庁舎の整備のあり方等について総合的に調査、検討し、運営委員会に報告することと規定されている。

当該委員会は、10人の委員により平成18年度に集中的に開催され、府本庁舎の耐震化の方法及び府財政への影響や他の府有施設の耐震化との整合性など庁舎整備のあり方について調査・検討し、その結果を平成18年9月に運営委員会に報告し、現在は閉会されている。

- (ニ) 大阪府議会議会史編さん委員会（以下「編さん委員会」という。）は、運営委員会条例第15条の規定に基づき制定された大阪府議会議会史編さん委員会規程（以下

「編さん委員会規程」という。)により設置され、運営委員会委員長及び同副委員長と各会派の幹事長で構成されており、議会史に関する重要事項について協議し、その結果を運営委員会委員長に報告することと規定されている。

平成18年度の委員は7人であり、議会史の掲載内容、編纂スケジュール、監修者の選定等について協議され、その結果は運営委員会委員長に報告されている。

- (ウ) 大阪府議会各常任委員会代表者会議及び各特別委員会代表者会議（以下「代表者会議」という。）は、大阪府議会委員会条例（昭和31年大阪府条例第45号。以下「委員会条例」という。）第28条の規定により設置され、各委員会委員長及び同副委員長と各会派から推薦のあった議員で構成され、各委員会の運営等について協議することと規定されている。

平成18年度は、8常任委員会と4特別委員会において、各6人～8人で構成され、各委員会の審査日程、質問通告や順序、質問時間、議案等の採決や傍聴の取扱い、視察など委員会の運営について協議が行われている。

- (エ) 各常任委員会委員協議会（以下「委員協議会」という。）は、委員会条例第29条の規定により開催されている。

平成18年度は、総務常任委員会等8常任委員会において当該委員会の委員による8委員協議会が開催され、委員会が所管する事項について事務事業概要や提出予定議案についての説明聴取を行っている。委員協議会の協議結果を踏まえて、各常任委員会において付託議案等の審議が行われている。

#### ウ 法定外会議の根拠規定の整備について

府議会の法定外会議は、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を根拠として設置又は開催されている。

これらの根拠規定は、平成12年に委員会条例及び運営委員会条例の一部改正により設けられたものであり、政務調査委員会規程、広報委員会規程、構成委員会規程、議会史編さん委員会規程も改正後の運営委員会条例第15条の規定に基づき、平成12年にあわせて制定されている。

庁舎整備検討委員会規程は、府本庁舎の耐震診断結果により問題が顕在化したことを受けて、平成18年に制定されている。

#### (3) 近畿6府県議会議員交流フォーラムについて

近畿6府県議会議員交流フォーラム（以下「フォーラム」という。）は、平成18年11月20日に兵庫県議会において、近畿圏における府県議会の共通課題について、近畿6府県議会の議員が意見交換を行い、連携交流を推進することを目的として開催された。

フォーラムは、全体会議と地方分権、観光、防災、環境の4テーマの分科会が開催されている。

フォーラムには、府議会から議長、副議長を含め10人の議員が派遣されている。

派遣に際して、法第100条第12項及び大阪府議会会議規則（平成3年大阪府議会規則第1号。以下「会議規則」という。）第119条の規定に基づいて、平成18年10月23日に開催された本会議において、10人以内の議員を派遣する旨の議決が行われている。

フォーラムに参加した10人の議員のうち、全路程を公用車で旅行した議長及び副議長を除く8人の議員に対して、費用弁償条例第4条第3項の規定に基づき68,000円の費用弁償が支給されている。これは、費用弁償条例第6条で支給方法について府職員の例によると規定され、府職員の旅費に関する条例において、フォーラムの開催地である神戸市が管内とされていることから、費用弁償条例第4条第3項の規定による費用弁償が支給されているものである。

(4) 会議の開催状況と費用弁償の支給について

ア 費用弁償の支給に係る権限について

府議会議員に対する費用弁償の支給に係る権限は、大阪府財務規則第3条の規定により、知事から議会事務局長に委任されている。

イ 法定会議の開催に伴う費用弁償について

平成18年6月から平成19年3月までの間に開催された法定会議に出席した議員に支給された費用弁償の額は、29,766,000円である。

ウ 法定外会議の開催に伴う費用弁償について

平成18年6月から平成19年3月までの間に開催された法定外会議と出席した議員に支給された費用弁償は次のとおりである。

法定外会議	開催回数	延べ出席議員数	支給額
理事会	15回	105人	121,000円
合同会議	3回	59人	0円
政務調査委員会	10回	60人	217,000円
広報委員会	3回	30人	213,000円
庁舎整備検討委員会	8回	80人	756,000円
編さん委員会	1回	7人	0円
代表者会議	86回	616人	849,000円
委員協議会	26回	339人	3,069,000円

なお、構成委員会は平成18年6月から平成19年3月までの間には開催されておらず、また、同一日に複数の会議に出席しても1日分の費用弁償しか支給されない。

(5) 費用弁償の額について

費用弁償条例第4条第3項の規定では、府内市町村を府議会までの距離に応じて4つの区分に分けて、その区分毎に7,000円、9,000円、12,000円、15,000円の定額による費用弁償の額が定められており、議員の居住地の属する市町村の区分に応じて費用弁償が支給されることとされている。

平成16年1月に、費用弁償をより実態に即したものとするを理由として、費用弁償条例第4条第3項の改正が行われ、それまで一律に15,000円と規定されていたものを、現在の4区分の額に改められたものである。

その際、あわせて同条第4項が設けられ、議員が全路程を公用車により旅行したときは費用弁償を支給しないこととされた。

## 2 判断

### (1) 法定外会議に係る費用弁償の支給について

#### ア 大阪高裁判決について

請求人は、法定外会議に出席した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に際し、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、以下「大阪高裁判決」という。）を引用しているので、同判決について検討する。

#### (7) 大阪高裁判決の効力

一般的に判決の効力は訴訟当事者に及ぶものであり、訴訟当事者でない第三者にその効力が及ぶものではなく、大阪高裁判決をもって直ちに府議会の法定外会議の設置・開催が違法であるとはいえない。

また、大阪高裁判決は、法第284条第2項の規定に基づき特定の行政課題を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。

#### (1) 普通地方公共団体の議会の組織・運営

大阪高裁判決は、「地方公共団体の意思決定方法につき、可能な限り議事機関である議会が法定の方法による議決をもって行うものとし、その運営のために必要であると議会が判断した場合に限り、条例により、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のみを設置することができる」と規定しているものと解され、このような憲法ないし法の趣旨からすれば、地方公共団体の議会は、法の規定している3種の委員会以外の委員会や会議を設置することはできないものというべきである。」と判示している。

その判示するところは、地方公共団体の意思決定機関としての地方議会の組織及び運営に関して法で定める以外の会議を設置することはできない旨と解される。

一方で、法に議会運営委員会が規定される以前に議会運営委員会の行った決定に基づいて行われた議員の海外派遣について、昭和63年の最高裁判所判決（昭和63年

3月10日第1小法廷 昭和58年(行ツ)第149号。以下、「昭和63年最高裁判決」という。)は、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の議決機関として、その権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、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することもできる」と判示している。

大阪高裁判決は、昭和63年最高裁判決は議会の権能についての判断であり、議会の組織と運営に関する判断ではないから、当該最高裁判決に抵触するものではないとしている。

そのことから、普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の意思決定機関としての機能に関しては、法定会議以外の会議等を設置することはできないが、意思決定機関としての機能以外に議会は、合理的な必要性がありかつ法令に違反しない限りにおいて、広範な権能を有しており、そのため必要な限度で議会の裁量権も存在するものと解される。

したがって、議会の審議・議決のための会議ではなく、法定会議の運営を効率的に行うために必要な会議を設置・開催することや議会としての課題に対応するために必要な調査・検討を行うために会議を設置・開催することまで法が禁止しているとは解されない。

(ウ) 府議会の法定外会議と大阪高裁判決

大阪高裁判決は、「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」と判示している。

その理由として、「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法の厳格な手続によらないで実質的に審議・議決がされ、それが議会や委員会の審議・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」こと、また、「法定外の会議を許すとすると、その範囲が際限なく広がる危険性があるし、合理的な範囲に限定するとしても、その判断は不明確なものとならざるを得ず、上記弊害を防止できないことは明らかである」としている。

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、法定会議に替わって審議・議決を行うものとは認められない。

開催根拠のみが規定されている会議については、実際の協議内容をみると、法定会議の運営に関する協議であると認められ、法定会議に替わって審議・議決が行わ

れているものとは認められない。

また、これらの設置根拠たる条例及び規程は、必要なものを整理したうえで条例改正及び規程の制定が行われているものであり、合理的な範囲で法定外会議の設置がなされているものと認められる。

してみると、府議会の法定外会議においては、法の定める手続によらずに実質的に審議・議決が行われるおそれはなく、法定外会議の範囲が不明確で際限なく広がるおそれもないと認められるものであり、大阪高裁判決が法定外会議の設置を認められないとしている理由のいずれにも当たらない。

したがって、大阪高裁判決は、府議会の法定外会議に係る本件監査請求においては、法定外会議を違法とするに足りる根拠とはいえない。

#### イ 行政実例について

請求人は、法定外会議に関して、2つの行政実例を引用しているが、府議会の法定外会議は、各行政実例にあげられた会議のいずれにも該当しないし、当該行政実例は、条例又は規程により設置・開催された会議に関するものではない。

また、平成2年の最高裁判例（平成2年12月21日第2小法廷 平成2年（行ツ）第91号。以下「平成2年最高裁判決」という。）は、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について、「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」と判示している。

#### ウ 府議会の法定外会議と費用弁償の支給について

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より設置・開催されており、法定会議の運営のために必要な事項について協議・調整を行い、又は府議会が抱える広範な課題に関する事項について調査・検討を行うものであり、それら法定外会議に出席することは議員の公務であると認められる。

したがって、法定外会議に出席した場合は、費用弁償条例第4条第3項に規定する「議員がその他公務のため、管内を旅行したとき」に当たり、費用弁償を支給することは適法と認められる。

### (2) フォーラムに係る費用弁償の支給について

#### ア フォーラムへの議員の派遣

フォーラムは、平成18年11月20日に兵庫県議会で開催され、近畿圏の府県議会が抱える共通課題について全体会議と4つの分科会が開催されたものであり、府議会から10人の議員が派遣されている。

派遣に際しては、法第100条及び会議規則第119条の規定に基づき議会の議決を経ており、議決にしたがってフォーラムに参加したことは公務であると認められる。

#### イ 費用弁償の支給

フォーラムに参加した10人の議員のうち全路程を公用車で旅行した議長及び副議長を除く8人の議員に対して、府職員の例により管内旅行として費用弁償が支給されているが、フォーラムへの参加が公務である以上、適法な支給であると認められる。

### (3) 費用弁償の額について

#### ア 費用弁償の積算について

府議会は、費用弁償条例第4条第3項の規定により、議員の居住地の属する市町村から府議会までの距離に応じて4区分の費用弁償の額を定めている。

請求人は、費用弁償の額が距離に応じて定められていること及び費用弁償条例第4条第4項に議員が全路程を公用車により旅行したときは費用弁償を支給しない旨規定されていることをもって、費用弁償の額には日当等の諸経費は含まれず交通費相当額のみであると主張している。

しかし、平成16年1月に費用弁償条例第4条第3項の規定が改正され7,000円～15,000円の4段階の金額に改められたのは、費用弁償には諸雑費相当額と交通費相当額が含まれていることを前提に、それまで一律15,000円であった費用弁償をより実態に即したものに改めたものである。

一方、第4項の公用車により全路程を旅行したときは費用弁償を支給しないこととした改正は、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と認められる。

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が、全く別の趣旨の改正であることから、同条例第3項に規定する費用弁償の額は、交通費相当額だけではなく諸雑費相当額を含むものと認められる。

#### イ 費用弁償の額と議会の裁量について

請求人は、本来、実費弁償である費用弁償の交通費相当額は、公共交通機関を利用した場合に要する費用を前提に決定されるのが通例であり、費用弁償条例第4条第3項に規定する費用弁償の額が、公共交通機関を利用した場合に要する費用の額を大幅に超えていること、及び幾つかの県が採用している額や積算方法によった場合の額を大幅に超えていることから、議会の裁量の範囲を超え、違法であると主張している。

しかしながら、平成2年最高裁判例は、法第203条第3項及び第5項の規定に基づく費用弁償に関する条例について、「右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」と判示している。

府議会の費用弁償の額には、交通費相当額に加えて諸雑費相当額が含まれているところ、公共交通機関を利用した場合に要する費用の額を大幅に超えていることをもって、直ちに議会の裁量の範囲を超えたものということとはできない。

また、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府議会の定める費用弁償の額が高額であるとはいえない。

ウ したがって、費用弁償条例第4条第3項に規定する額により費用弁償を支給することは適法と認められる。

### 3 結論

以上のとおり、法定外会議に出席した議員に対する費用弁償の支給、フォーラムに参加した議員に対する費用弁償の支給、費用弁償条例に規定する額による費用弁償の支給はいずれも適正と認められ、各費用弁償の支給手続にも瑕疵は認められないことから、請求人の請求はいずれも理由がない。