

意見陳述(要旨)

平成 19 年 7 月 17 日

請求人 小林洋一

. 初めに

私は、和泉市に在住します小林洋一と申します。意見陳述の機会を頂きました事に感謝いたします。

陳述に入る前に、大阪府の監査委員会から指摘がありましたので、監査請求の内容を一部補正させていただきます。

事実証明 2 - 1 にあります永野幸男議員は永野孝男議員の誤りであります。従いまして監査請求書にあります費用弁償の対象議員は 112 名から一名減って 111 名となります。

同じく事実証明 2 - 2 にあります法定外会議への費用弁償 5 月 15 日分の以下の議員の分は 6 月 15 日分の誤りです。議員名及び会議名は北川法夫(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 4 件です。

同じく事実証明 2 - 3 にあります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であります。

以上訂正させていただきます。

尚、平成 18 年度 4 月分と 5 月分は監査請求期間が過ぎている旨、監査委員会から指摘がありました。指摘に承服します。監査委員におかれましては前記部分の削除と同時に平成 19 年度 4 月と 5 月分を監査の対象として頂きますようお願いいたします。

それでは意見陳述に入らせていただきます。

大阪府政は今府民から厳しい視線を浴びています。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ませんでした。この様な太田府政に府民は厳しい評価をしています。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ありません。

その様なときに、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るよう勧告しました。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當ではない

ととんでもない発言をし、勧告には当面慎重の姿勢を示しました。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います。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すが、不適正な使用を認めたのではなく体面を重んじた結果のようで、その点では進歩はありません。

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ありませんが、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す。

・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、地方自治法にもこれを支給できるとの規定があります。但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ありません。現に支給されていない自治体が多くあります。議員報酬は支給しなければならないとされているものです。

議員報酬以外に政務調査費やこの費用弁償が支給される事について、2重3重の支給ではないかと、府民から疑問が出ています。この費用弁償は、昔は議員はボランティアで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に、議会に行く費用ぐらいいはキチッと支給しなければならないとの趣旨で決められたものですが、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、制度として残ったものです。時代が変わったことに法律の対応が出来ていない訳です。

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ありません。しかしながら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ありません。

・本件費用弁償の違法性

私達が情報公開で入手した資料を集計しますと、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40,742千円になります。一人当たり364千円です。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ありません。

この費用弁償は、会議に出席した一日当たり7千円から15千円が支給されています。私達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す。

まず会議についてですが、地方自治法で議会に設置できる会議は決まっています。本会議以外に常任委員会、特別委員会、議会運営委員会です。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ません。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す。

一方地方自治法は法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すから、これ以外の会議に出席したときに費用弁償を行うのは違法であります。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06月30日大阪高等裁判所)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ます。詳細は監査請求書で述べたとおりです。この事は次の行政実例でも出ており、確定された判断です。

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ます。

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(申合せによるもの)、各党代表者会議、及び 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)。

以上の行政実例の評価については、阪神水道企業団議員への費用弁償訴訟において、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(既に述べたものですが)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、消極的判断がされました。

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06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ました。

以上、地方自治法、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することになります。

次いで、金額の事です。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と言うことです。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ります。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ます。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ますが、大阪府の場合は明らかに交通費に対する支弁であります。仮に費用弁償に交通費以外の日当や諸

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す。

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ります。その判例タイムス No750(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六〇〇〇円の日額旅費は、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ました。

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」と判示しています。

尚世田谷区では本年 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 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。

ところが本件の場合には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、その費用弁償には世田谷区などの交通費以外の日当などを含んでいないことを明らかにしたものであります。

又、費用弁償には課税されていません。

給与所得者に対し、所得税法第 9 条第 1 項に次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ます。

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ります。

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す。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ありません。近隣の尼崎市では交通費相当額として日額 1,000 円です。自治体のカバーするエリアの違いを考慮してもその差は歴然です。因みに大阪府の面積は 1894.3Km²、一方尼崎市は 49.77Km² で大阪府は面積比で 38.06 倍あります。距離は面積比の平方根とすれば距離の比は 6.16 倍となります。これに尼崎市の 1,000 円を掛けると約 6,000 円です。大阪府の費用弁償の最高額は 15,000 円ですので、2.5 倍となります。

又、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ります。例えば神奈川県では条例で次のように定められています。

「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。」

因みに、自家用車で議会に通ったとしてこの神奈川方式で計算すると、最遠の阪南市から議会までを見てみると高速料金 4900 円、車賃 1800 円の合計 6700 円となります。大阪府の 15000 円は約 2.2 倍です。

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ります。(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3千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す。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ものです。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ありません。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ます。(532頁)

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、議会の裁量格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ろうか。

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ません。

・費用弁償の他の自治体の支給状況

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ません。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ります。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す。

他の都道府県では、支給していない自治体は無いようです。但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ます。政令指定都市では先程述べました大阪市と堺市以外にもさいたま市、や横浜市の等が廃止しています。

費用弁償は地方自治法で認められている制度ではありますが、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

本の見直しが議会に要請されていると考えます。

(事実証明その4参照)

・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ます。

(1)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～2万2,000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～2万2,000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地方自治法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)

(2)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/kmの基準からすると多額すぎる。又費用弁償に旅費以外に日当や食卓量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)

.最後に

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ます。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す。

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」と主張したそうです。これは府議会議員についても同様です。

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しょう。

以上