

大阪府職員措置請求書

件名:大阪府議会議員に対する費用弁償の返還を求める請求

1. 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遙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 千円万円である。(詳細別紙事実証明2)

(3) 前記行為の違法・不当の理由

ア 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)。

イ 条例の定め

大阪府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路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。

ウ 費用弁償自体の適否について

(1)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06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。

(2)行政事例では

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。

(3)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)。(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。

エ 費用弁償額の違法性

費用弁償の支給方法については

(1)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、

(2)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、条例で定めらる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
------	------	--------	---------

この様な実費を遙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。

オ 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。

2. 請求者

住所

職業

氏名

住所 大阪府和泉市緑ヶ丘2丁目13番地の10号

職業 オンブズ和泉代表

氏名 小林 洋一

地方自治法施行令第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明を添え、必要な措置を請求します。

平成19年6月20日

大阪府監査委員 様

以上

事実証明 その1 新聞報道(朝日新聞 2007.5.28 付朝刊)

事実証明 その2 平成 18 年度費用弁償支出明細

事実証明 その3 大阪府議会の構成(大阪府議会ホームページより)