

## 住民監査請求の監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

平成26年11月6日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外1名から提出された。

#### 2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨を、おおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和35年兵庫県条例第55号。以下「費用弁償条例」という。）が定める議員に支給する招集交通費及び宿泊料の額は、自治法第203条第4項により条例化する際に、同条第2項「職務を行うため要する費用」とされた裁量の範囲を超えて、実費より多額となる額を規定している。また、費用弁償条例は、国家公務員等の旅費に関する法律（昭和25年法律第114号。以下「国旅費法」という。）第7条を準用して定められた職員等の旅費に関する条例（昭和35年兵庫県条例第44号。以下「職員等旅費条例」という。）第7条「旅費は、最も経済的な通常の経路及び方法により旅行した場合の旅費により計算する」の規定を準用すると規定しているにもかかわらず、実費より多額となる額を規定している。

よって、費用弁償条例は、自治法並びに国旅費法及び職員等旅費条例に反しているため、違法で無効である。国旅費法第7条及び職員等旅費条例第7条の規定に基づき、自治法第203条第2項の職務を行うため要する費用の実費を支給すべきところ、違法な額を定めて招集交通費及び宿泊料を支給しているため、次の損害が発生している。

平成25年度の招集交通費については、公共交通機関を利用して登庁に要する交通費を議員ごとに請求人が調査した実費と招集交通費支給額との差額（1,326万2,650円）の損害が発生している。

平成25年度の宿泊料については、議員が県の指定宿泊施設に実際に支払った宿泊代（402泊、366万9,122円）と宿泊料支給額（402泊、663万3,000円）との差額（296万3,878円）の損害が発生している。

また、平成26年度以降については、平成25年度と同じ費用弁償条例の規定で招集交通費及び宿泊料が支給されているため、実費との差額の損害が発生することになる。

###### イ 求める措置の内容

- (7) 本件条例は違法不当であるから、遵法で適正な条例に即刻改正すること。
- (8) 本件条例による公金の支出を早期に差し止めること。
- (9) 議員に支払われた違法な公金の支出により県が被った損害額1,642万6,528円（平成25年度分）を知事に対し請求すること。
- (10) 今後、条例改正されるまでの間に支出された公金について、実費を超える違法分を知事に請求すること。

##### (2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記1の文書が提出された。

### 3 監査執行上の除斥

B監査委員及びC監査委員は、自治法第199条の2の規定により、本件措置請求に係る監査を執行していない。

### 4 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成26年11月6日（請求書提出日）付けで受理した。

## 第2 証拠の提出及び陳述

### 1 請求人の陳述等

平成26年12月4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ところ（自治法第242条第6項）、請求人のうち1名からおおむね次のとおり陳述があり、別記2の文書の提出があった。

- (1) 費用弁償条例第3条の規定は、自治法第203条が議員は職務を行うために要する費用弁償を受けると規定しているのに、招集交通費及び宿泊料ともに定額支給とし実費と比較してかなり多めの支給額を規定した。その差額が議員の利益となるほどの額を支給しており、国旅費の実費支給の原則と大きくかい離し、自治法が職務を行うために要する費用の弁償とした定めに反している。

本件で問題となるのは、あらかじめ費用弁償の支給事由を定め所定の支給事由に該当するときに標準的な実費である一定額を支給する旨を条例で定めた場合の支給額が、自治法第203条により与えられた普通地方公共団体の議会の裁量権の範囲内にあるか否かということだと思ふ。

- (2) 平成22年12月21日最高裁判所判決では、行政の裁量権としての定額支給は「すべきもの」ではなく「許されるもの」とされているので、当然、裁量内容には限界がある。

平成22年3月30日最高裁判所判決では、「費用弁償の定額の定め方につき、①算定の基礎となる費目は「費用性」を有し「報酬性」を有しないものでなければならない、②定額自体が合理的に見積もられたものでなければならない」と判示している。本件費用弁償（招集交通費及び宿泊料）は実費と比較してあまりにも多額であり報酬性を有するものとする。

その理由は、①本件費用弁償の招集交通費の支給額が、88人中約60人の議員が実費の3倍以上の支給額となっていること、②本件費用弁償の招集交通費及び宿泊料には職員等旅費条例第6条の食料料金は含まれないこと、③会議出席に伴いその職責を十全に果たすための準備、連絡及び移動等の費用は、政務活動費に含まれ費用弁償とは別物であり、本件費用弁償の交通費とは、単純に自宅から県庁までの公共交通機関を利用した場合の往復旅費であることなどが挙げられる。

上記の理由から、差額が余剰金として議員の個人収入になる額が費用弁償条例で規定され、その額による本件費用弁償は、報酬性を有するものと解されるので、裁量権の濫用に当たるものである。

- (3) 兵庫県は、平成22年3月30日最高裁判所判決において費用弁償の定額の定め方としては認められないとされる「報酬性」を有するものを支給しており、費用弁償条例は、定額自体が合理的に見積もられたものであるかを満たし得る審議が尽くされ、合理的な積算根拠が明確に示されているものとは言えない。

監査委員は、本件条例が違法又は不当であると判断し、早急に、県民が納得できる合理的な費用弁償の支給方法と支給額の検討を知事に対して勧告し、議会での議論につながれば、

この不合理は是正可能と考える。

(4) なお、監査結果報告書には、下記に対する回答を求める。

- ① 招集交通費支給額を距離別定額にした合理的理由
- ② 宿泊料を知事相当額（1泊1万6,500円）とした合理的理由
- ③ 支給額と実費との差額は給与（収入）に当たるか。
- ④ 議員が収入として資産公開しているのか。
- ⑤ 政務活動費との二重取りはないのか。
- ⑥ 平成26年度から指定宿泊施設の制度をやめた経緯と理由

## 2 執行機関の陳述の要旨

平成26年12月4日に執行機関の陳述（自治法第242条第7項）を実施したところ、議会事務局からおおむね次のとおり陳述があった。

### (1) 費用弁償制度の趣旨

ア 議員の費用弁償については、自治法及び条例により、その支給手続が定められている。

自治法第203条第2項では「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」、同条第4項では「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」とあり、議員への費用弁償を支給する根拠法令となっている。

イ 上記アを受け宿泊料については、議員が招集に応じたときは、費用弁償として旅費を支給する（費用弁償条例第3条第1項）とされ、旅費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、旅行諸費、宿泊料、食事料及び死亡手当とし、その額は、知事相当額とする（費用弁償条例第3条第2項）と規定している。知事相当額については、特別職に属する常勤の職員の給与及び旅費に関する条例（昭和35年兵庫県条例第54号。以下「特別職条例」という。）において、宿泊料1夜につき甲地方（招集地である神戸市内）1万6,500円と定めている。

ウ 上記アを受け招集交通費については、旅行が本会議又は委員会等の招集に応じるための旅行である場合、別表に定める招集交通費を旅費として支給する（費用弁償条例第3条第3項及び第5項）と定め、別表では、議員の居住地の区分に応じて、市区町別に平準化し、最低額の2,500円から最高額の1万9,000円まで12に区分している。

### (2) 運用基準の定め

ア 費用弁償条例の運用については議会の裁量に委ねられてはいるものの、恣意的になることなく厳格な運用となるよう、議長において「議員の費用弁償に係る運用基準」（以下「運用基準」という。）を定めている。

イ 運用基準は、「会議の開催日に出席した場合に支給する」や「他の会議等に係る費用弁償と重複して支給しない」といった基本的な考え方を示すとともに、招集交通費と宿泊料を支給するに当たっての取扱いや具体例が示されている。

招集交通費では、「会議開催日に宿泊したときは、その翌日の招集交通費は支給しない」ことや「会議日にその他公務の旅行をした場合は、調整を行い支給する」といった取扱いを示しており、宿泊料では、議員が提出する宿泊届に基づき支給すること、遠隔地を120 kmと定めて、前泊は翌日午前中開催の議会のみ認めることといった取扱いを示すとともに、対象となる具体例として、「議案審議などの調整等で時間を要し、帰宅が困難となる場合」を例示している。

### (3) 請求人の主張への見解

ア 国旅費法若しくは職員等旅費条例の規定に反し違法無効との主張

国旅費法若しくは職員等旅費条例の規定は費用弁償条例を拘束するものではない。

平成2年12月21日最高裁判所判決においても、費用弁償条例において一定の額を定めて

支給することについては、「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、…標準的な実費である一定の額を支給する…ことも許され…、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す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、示されていることからみて、費用弁償条例が宿泊料及び招集交通費を定額支給と規定したことは何ら法に反しないものである。

#### イ 宿泊料の額と実際に支払われた宿泊代の差額

議員の宿泊料の額については、費用弁償条例で知事相当額としている。これは、二元代表制を採っている地方自治体においては、知事と議員はいずれも住民により直接選挙された代表であり、ともに住民を代表することから、知事と同じ内容としたものである。

請求人は宿泊料の支給額1夜1万6,500円が実費に比べ高くなっているとして不当と主張するが、宿泊料は、旅行中の宿泊費を賄うための旅費であり、具体的には、宿泊代、夕食代、朝食代及びその他諸雑費にあてるために旅行中の夜数に応じて支給されるものであると解されている。特別職条例の宿泊料についても旅行中の宿泊費を賄う旅費として、宿泊代だけでなく夕食代、朝食代及びその他諸雑費がその内容とされているので、請求人が主張するような差額は生じていない。

#### ウ 招集交通費の支給額

議員が本会議や常任委員会に出席をし十分な討論や審議を行うことは議員の職責の中でも特に重要な活動であること、その一方で、議員は居住地を中心とする一定の区域（選挙区を中心とする区域）で多様な議員活動を行っており、また、他の職業によって生計を営むことが認められていることから、指定された招集日に県下各地から登庁するには、公共交通機関だけの利用ではなく、自家用自動車や借上げ車の使用など多様な移動手段を利用することを念頭においた金額であることが必要と考える。

このため、職員旅費条例に定める実際に要した額とはせず、居住地の区分に応じた一定額としている。具体的には、市区町別区分に応じ、各議員の居住地から県議会の間を往復するために要する交通費を算出した。

議員が招集に応じるための旅行について、一定の額を定めて支給することを条例で定めることについては、平成22年3月30日最高裁判所判決において、議会が議員の重要な活動の場であり、その議会への出席に伴い、「その職責を十全に果たすための準備、連絡調整及び移動等の費用を含む、常勤の公務員にはない諸雑費や交通費の支出を要する場合があります」との判断が示されている。

なお、平成19年4月19日に都道府県議会制度研究会がまとめた「自治体議員の新たな位置づけ」の中でも、「議員は、住民の代表者として自律的に判断し、その責任を住民に対してとる者である」、「議員の職務は、住民を代表してその意思を当該自治体の政策運営に反映させ、首長等の事務事業執行を監視するという目的を達成するために行われるものであり、議員としての職務遂行であるかどうかを、活動の行われる場所が議会内であるか否かによって判断すべきではない」、「議員の活動は、一般的な公務員とは異なり、指揮監督する者が存在せず、議員の個人の判断により行われる」と解されている。

#### (4) まとめ

本県の費用弁償条例における宿泊料及び招集交通費の定額の定めは、以上のとおり合理的に定めており、本県と財政規模等が類似する12都道府県の状況からみても、議会の裁量を逸脱又は濫用しているものではない。よって、違法不当な公費支出とはならず、請求人の主張には理由がないと考えている。

### 第3 監査の対象

#### 1 監査の対象とした事項

県議会議員に対する招集交通費及び宿泊料のうち、平成25年11月6日以降に支出されたもの並びに平成26年度に支出されたもの及び平成26年度に支出されるものを監査の対象事項とした。

#### 2 監査の対象としなかった事項及びその理由

##### (1) 監査の対象としなかった事項

ア 平成25年度に支出された県議会議員に対する招集交通費及び宿泊料のうち、平成25年11月5日以前の支出（下記第4の1(2)に記載の第318回県議会の招集交通費支給額195万750円及び下記第4の1(3)アに記載の第318回県議会の宿泊料支給額46万2,000円に係る支出)

イ 平成27年度以降の支出

ウ 上記第1の2(1)イ(ア)及び上記第2の1(4)

##### (2) 監査の対象としなかった理由

ア 上記(1)アについて

住民監査請求は、正当な理由がある場合を除き、財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができないものとされており（自治法第242条第2項）、上記(1)アについて、本件措置請求が行われた日（平成26年11月6日）の時点で1年以上経過しているため、監査の対象とすることができない。

イ 上記(1)イについて

平成27年度以降の支出は、予算が成立しておらず、支出が相当の確実さをもって予測されないことから、監査の対象としなかった。

ウ 上記(1)ウについて

住民監査請求により監査を求めることができる財務会計行為等（公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担又は公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実をいう。自治法第242条第1項）に当たるものとは認められない。

なお、請求人が監査委員に対して求めている上記第2の1(4)のうち①、②、⑤及び⑥に関連する事実については、下記第4の監査の結果における認定した事実の一部（下記第4の1の(3)イ、(5)及び(6)）に記述している。

### 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については、理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書（別記1）、請求人の陳述、請求人の新たな証拠（別記2）、議会事務局の陳述及び議会事務局に対する調査により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

#### 1 認定した事実

##### (1) 議員の費用弁償制度について

ア 法律又は条例の定め

- (7) 自治法第203条第2項は「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」と規定し、同条第4項は「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。
- (i) 本県では、費用弁償条例により、費用弁償の支給に関し必要な事項を定めている。
- a 費用弁償条例第3条第1項  
議員が招集に応じ、若しくは委員会に出席するため旅行したとき又は公務のため旅行したときは、費用弁償として旅費を支給する。
- b 費用弁償条例第3条第2項  
旅費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、旅行諸費、宿泊料、食事料及び死亡手当とし、その額は、知事相当額とする。
- c 費用弁償条例第3条第3項  
第1項の旅行が招集に応じるための旅行である場合においては、前項の旅費に代え、本会議に出席した日1日につき別表に掲げる議員の居住地の区分に応じて定める招集交通費を旅費として支給する。
- d 費用弁償条例第3条第4項  
前項の場合において、議員が本会議の議案審議の準備等のために招集地に宿泊したときは、宿泊料を支給する。この場合において、本会議開催日に宿泊したときは、その翌日の招集交通費は支給しない。
- e 費用弁償条例第3条第5項  
議員が委員会又は自治法第100条第12項に規定する議案の審査若しくは議会の運営に関し協議若しくは調整を行うための場に出席するための旅行をする場合の旅費については、前2項の規定を準用する。
- f 費用弁償条例第3条第7項  
前各項に定めるもののほか、旅費の支給については、職員等旅費条例の規定を準用する。この場合において、同条例の規定中「在勤地」とあるのは、「居住地」と読み替えるものとする。
- (ii) 費用弁償条例第3条第2項に定める知事相当額は特別職条例で定められており、招集地となる神戸市内の宿泊料は、1夜1万6,500円である。
- (iii) 費用弁償条例第3条第3項に定める招集交通費は、同条例別表で居住地を12に区分して、その区分ごとに2,500円から1万9,000円の範囲で金額を定めている。
- (iv) 職員等旅費条例第7条は、国旅費法第7条と同じ「旅費は、最も経済的な通常の経路及び方法により旅行した場合の旅費により計算する」との規定があるが、職員等旅費条例の規定は県が県職員等に対し支給する旅費に対して定められ、国旅費法の規定は国が国家公務員等に対し支給する旅費に対して定められているもので、職員等旅費条例と国旅費法は法令上の準用関係にない。

また、費用弁償条例第3条第7項の職員等旅費条例を準用するとの規定については、費用弁償条例第3条第1項から第6項までに定めるもののほか、職員等旅費条例の規定を準用すると定められており、費用弁償条例第3条第1項から第5項までの規定により定められた宿泊料及び招集交通費の額の決め方についてまで、職員等旅費条例の規定が働く準用規定を費用弁償条例第3条第7項で定めているものではない。

#### イ 運用基準の定め

費用弁償を実施するにあたり、議長において運用基準を定めており、招集交通費及び宿泊料に係るものは次のとおりである。

- (7) 基本的な考え方

- ① 会議の開催日に出席した場合に支給する。
- ② 「招集交通費」「宿泊料」の合計額を支給する。
- ③ 本会議、委員会等の出欠表で欠席が確認された場合は支給しない。
- ④ 欠席届、旅行許可願等が出された場合は支給しない。
- ⑤ 他の会議等に係る費用弁償と重複して支給しない。

(i) 招集交通費

- ① 会議に出席するため、居住地と県議会を往復するに要する費用として、1日につき市区町ごとに別に定める額（費用弁償条例別表の額）を支給する。
- ② 会議開催日に宿泊したときは、その翌日の招集交通費は支給しない。
- ③ 会議日にその他公務の旅行をした場合は、調整を行い支給するものとする。
  - a 会議開始前に公務の旅行をする場合は、往路は公務の行程による鉄道賃等を支給し、復路は別に定める招集交通費の2分の1（以下「片道招集交通費」という。）を支給する。
  - b 会議終了後に公務の旅行をする場合は、往路は片道招集交通費を支給し、復路は鉄道賃等を支給する。
  - c 旅行諸費を支給する。

(ii) 宿泊料

- ① 宿泊料は、特別職の旅費条例に基づく額（甲地1万6,500円）を支給する。
- ② 本会議等の開催日当日に、議案審議の準備等のために招集地に宿泊したときは、議員が閉会日までに提出する宿泊届に基づき宿泊料を支給する。  
※〔宿泊料の対象となる具体例〕
  - ・議案審議などの調整等で時間を要し、帰宅が困難となる場合
  - ・翌日の早朝に会議が予定されその会議に出席するために宿泊が必要となる場合
  - ・本会議、委員会等の会議により、帰宅が困難となる場合
  - ・不慮の事故等により、帰宅が困難となる場合など
- ③ 遠隔地(往復行程120km以上。但し、姫路市選挙区を除く)にある議員が、午前中に開会される会議についての招集に応じるため、前日に宿泊した場合、議員の宿泊届に基づき、宿泊料を支給する。但し13時以降開議の場合は支給しない。  
遠隔地：洲本市、相生市、豊岡市、たつの市、赤穂市、養父市、丹波市、南あわじ市、朝来市、宍粟市、多可郡、神崎郡、揖保郡、赤穂郡、佐用郡、美方郡
- ④ 次の会議等の当日の宿泊は、原則として支給対象としない。
  - a 本会議の開会日、閉会日、当日の会議が終日行われずかつ翌日に会議が開催されない日
  - b 閉会中に開催される委員会
  - c 閉会中、議長の招請に応じて参集した、議会の運営に必要な会議

(2) 本件請求に係る招集交通費の支給状況

招集交通費の支給状況は下記のとおりである。なお、平成26年度の招集交通費は、「款 1 議会費」、「項 1 議会費」及び「目 1 議会費」の「事項 議会運営費 611,365千円」及び「事項 委員会運営費 41,244千円」中に予算措置されている。

県議会（会期）	議員数	回数	支給額	支給日
第319回(H25. 9. 24～10. 25)	87	829.5	4,192,000	H25. 11. 29
第320回(H25. 12. 3～12. 13)	87	460.0	2,403,000	H26. 1. 31

第321回(H26. 2. 7)	86	82.5	438,000	H26. 3. 31
第322回(H26. 2. 18～3. 24)	86	1,007.0	5,052,500	H26. 4. 30
第323回(H26. 6. 3～6. 11)	87	318.0	1,744,000	H26. 7. 31
第324回(H26. 9. 22～10. 24)	86	804.5	4,288,750	H26. 12. 11
合 計	519	3,501.5	18,118,250	

なお、次の支給については、上記第3の2のとおり、監査の対象としていない。

県議会（会期）	議員数	回数	支給額	支給日
第318回(H25. 6. 4～6. 12)	87	351.5	1,950,750	H25. 7. 31

(3) 本件請求に係る宿泊料の支給状況

ア 支給状況

宿泊料の支給状況は下記のとおりである。なお、平成26年度の宿泊料は、「款 1 議会費」、「項 1 議会費」、「目 1 議会費」、「事項 議会運営費 611,365千円」及び「事項委員会運営費 41,244千円」中に予算措置されている。

県議会（会期）	議員数	回数	支給額	支給日
第319回(H25. 9. 24～10. 25)	23	115	1,897,500	H25. 11. 29
第320回(H25. 12. 3～12. 13)	22	57	940,500	H26. 1. 31
第321回(H26. 2. 7)	9	9	148,500	H26. 3. 31
第322回(H26. 2. 18～3. 24)	26	175	2,887,500	H26. 4. 30
第323回(H26. 6. 3～6. 11)	10	30	495,000	H26. 7. 31
第324回(H26. 9. 22～10. 24)	15	130	2,145,000	H26. 12. 11
合 計	105	516	8,514,000	

なお、次の支給については、上記第3の2のとおり、監査の対象としていない。

県議会（会期）	議員数	回数	支給額	支給日
第318回(H25. 6. 4～6. 12)	10	28	462,000	H25. 7. 31

イ 宿泊料の支給手続等

宿泊料の支給に当たり、議員は宿泊届を提出する。議会事務局では、宿泊届の様式の宿泊実績を記載する欄に、上記(1)イの運用基準の定め同(ウ)の④「原則として支給対象としない」日に記入ができないよう網掛けをし、また、政務活動費の支給と重複がないように政務活動費の収支報告書の点検に当たっては、宿泊届との確認を行っている。

また、請求人が陳述で指摘している指定宿泊施設制度は、議員が費用弁償の対象の有無を問わず指定宿泊施設に宿泊した場合、議会事務局では議員の同意を得て、議員報酬から当該宿泊代を引き去り、指定宿泊施設の支払いに充てるという取扱いのことである。議会事務局が平成25年度に取り扱った件数は402泊である（平成25年度の費用弁償対象となる宿泊料の支給件数は384泊（上記ア参照））。なお、この取扱いは平成26年度からは行われていない。

(4) 費用弁償における議会の裁量に関する判例及び裁判例

費用弁償における議会の裁量についての判例及び裁判例は、以下のとおりである。

ア 平成2年12月21日最高裁判所判決

「(自治法第203条の)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。」

イ 平成22年3月30日最高裁判所判決

「(上記アの判決を引用の上)本件(費用弁償)条例は、議員が定例会等の会議に出席した場合に定額の費用弁償を支給するものであるが、上記会議はいずれも法に定められたものであって、議員の重要な活動の場であり、そこへの出席に伴い、その職責を十全に果たすための準備、連絡調整及び移動等の費用を含む、常勤の公務員にはない諸雑費や交通費の支出を要する場合があり得るところである。そして、このような諸費用の弁償の定め方は、前記のとおり、指定都市においても様々に異なるものの、本件条例が定めるのと同程度の定額で費用弁償を支給する指定都市も存在していたのであって、札幌市議会は、このような取扱いとの均衡をも考慮しつつ、費用弁償額を定めていたものといえることができる。

以上の事情を考慮すると、定例会等の会議に出席した議員に費用弁償として日額1万円を支給する旨の本件条例の定めは、法203条が普通地方公共団体の議会に与えた裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものとして違法、無効となると断ずることはできない。」

なお、請求人が陳述で引用した箇所は、判決の補足意見であり判決理由ではないため、判例としての法源性を有しない(日本国憲法(第2版)松井茂記著)ものであり、補足意見では請求人が引用した部分に続けて、次のように述べられている。

「ただ、そこでいう「費用性」及び「報酬性」…の有無、そして「合理性」の有無の具体的判断については、法廷意見の指摘するとおり、その評価・判断に当たって、各地方公共団体の議会に、地域の事情並びに通常の公務員と異なる議員の議会活動のあり方等に鑑みある程度自由に政策選択をする余地を認めることが、必ずしも不合理であるとは言えない。」

ウ 平成24年9月24日東京高等裁判所判決

「本件条例の規定上、日額旅費の用途が交通費に限定されると解することはできない。したがって、日額旅費に関する本件条例の定めが議会の裁量権の濫用又は逸脱に当たるかどうかは、これが交通費だけでなく諸雑費を含むことを前提に判断すべきものである。

日額旅費の額が実費の弁償とは考えられないほど高い金額である場合には、議会による裁量権の濫用又は逸脱があると考えられる。

これを本件についてみるに、豊島区内に居住する議員が召集に応じ、又は委員会に出席するために鉄道又はバスを利用して旅行する場合の交通費が500円以内にとどまるとしても、移動のためにタクシー等を利用する場合も考えられるし、上記のとおり交通費以外の諸雑費が発生することもあるのである。そうすると、本件の関係各証拠上、議員が実際に負担し得る費用に比して、3,000円という額が合理性を欠くとみることが困難である。」

(5) 招集交通費の額の根拠と類似都道府県の状況

ア 招集交通費の内容

費用弁償条例では、議会の招集に応じるための旅行である場合に支給する議員の招集交通費について、費用弁償条例第3条第2項の旅費支給とは別に、同条第3項において居住地の区分に応じて定める額を支給することを規定している。

具体的な算定方法は、次の(ア)から(ウ)までのとおりである。

- (7) 議員の居住している県内各市町（神戸市にあっては区）の中心地から県議会までの鉄道、バスなどの公共交通機関を用いた交通費と、議員の住所地から上記中心地までの移動に係るタクシー代として一律3,000円を合算した額を算出する。
- (i) 議員の住所地から県議会まで自動車のみを利用した場合の移動に要する費用として、議員の住所地から県議会までの移動距離に1km当たり37円（職員等旅費条例第16条の車賃の規定と同額。）を乗じて得た額を算出する。
- (ii) 上記(7)及び(i)で算出した額の平均額を平準化した上で、議員の居住している市町から県議会までの距離と地域性を考慮して定めた12区分に組分けする。
- 議会の招集に応じるための旅行について、このような規定を置いた趣旨は、議員は選挙区を中心とする一定の区域で議員活動を行うとともに、議員活動以外の生業等の活動も幅広く行っており、招集があれば、いつ、いかなる活動地点からでも登庁する必要があり、そのために必要となる多様な移動手段の経費を一定程度算入したものである。

#### イ 他の都道府県の取扱い

- (7) 本県と財政規模等が類似する12都道府県（北海道、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、広島県、福岡県）のうち、4都道府県（北海道、埼玉県、東京都、福岡県）が招集にあたって議員に定額の旅費を支給している（平成25年度及び平成26年度）。
- (i) 定額の最低額は北海道が3,300円、埼玉県が6,000円、東京都及び福岡県が1万円、であり、定額の最高額は北海道が1万8,200円、埼玉県が1万200円、東京都が1万2,000円、福岡県が2万円であり、定額の区分は北海道が2区分、埼玉県が3区分、東京都が2区分、福岡県が4区分である（同上）。
- (6) 本件請求の宿泊料の支給

#### ア 宿泊料の内容

費用弁償条例では、議員の宿泊料の金額は知事相当額としている。この額は、国旅費法により支給する旅費の額を基準として定められている。

国旅費法にいう「宿泊料」は、「旅行中の宿泊費を賄うための旅費である。具体的には、宿泊料金、夕食代、朝食代及び宿泊に伴う諸雑費にあてるために支給される」（旅費法詳解 旅費法令研究会編）ものである。なお、国旅費法第6条の「食卓料」及び職員等旅費条例第6条の「食事料」は、船賃若しくは航空賃のほかに別に食費を要する場合又は船賃若しくは航空賃を要しないが、食費を要する場合に限り、支給するものであり（国旅費法第22条及び職員等旅費条例第19条）、「宿泊料」として支給される宿泊に伴う夕食代及び朝食代とは異なるものである。

#### イ 本県以外の都道府県の状況

本県と財政規模等類似の12都道府県（北海道、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、広島県、福岡県）のうち、7都道府県（北海道、東京都、静岡県、愛知県、京都府、広島県、福岡県）が、本県と同様に宿泊代、夕食代、朝食代及び宿泊に伴う諸雑費とする国家公務員等の支給額の規定とあわせている。また、7都道府県のうち3都県（東京都、静岡県、愛知県）が支給額を本県と同額の1万6,500円としている（平成25年度及び平成26年度）。

## 2 判断

- (1) 自治法第203条では、「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」、「額並びに支給方法は、条例でこれを定めなければならない」と規定しており、この規定を受け、費用弁償条例では、議員が招集に応じるため旅行したときは旅費に代え、本会議又は

委員会に出席した日1日につき居住地の区分に応じて定める招集交通費を旅費として支給すると規定している。また、本会議の議案審議の準備等のために招集地に宿泊したときは、宿泊料として知事相当額を支給すると規定している。

上記費用弁償条例で定められた招集交通費及び宿泊料の額に関して、請求人は費用弁償条例では実費支給による額を規定しなければならないのに、その額を規定していないと主張し、根拠として、費用弁償条例では、国旅費法第7条又は職員等旅費条例第7条の「旅費は、最も経済的な通常の経路及び方法により旅行した場合の旅費により計算する」の規定を準用することになっていると説明している。

しかしながら、上記1(1)ア(オ)のとおり、費用弁償条例は国旅費法を準用していないのは規定上明らかであり、また、費用弁償条例第3条第7項で規定する職員等旅費条例の準用は、費用弁償条例で定められる招集交通費及び宿泊料の額の決め方についてまで職員等旅費条例の規定を働かせようとするものではないので、請求人の主張はその根拠が認められない。

- (2) 自治法第203条に規定する費用弁償の額と支給方法については、判例において「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、…標準的な実費である一定の額を支給する…ことも許され…、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、…議会の裁量判断にゆだねられている」と示されている（上記1(4)ア平成2年12月21日最高裁判所判決）。また、この判決を引用の上、議員が定例会等の会議に出席した場合に定額の費用弁償を支給することについて、定例会等の会議はいずれも議員の重要な活動の場であり、議員がそれら会議に出席することに伴い、「その職責を十全に果たすための準備、連絡調整及び移動等の費用を含む、常勤の公務員にはない諸雑費や交通費の支出を要する場合があります」と示している（上記1(4)イ平成22年3月30日最高裁判所判決）。さらに、「議員が召集に応じ…、移動のためにタクシー等を利用する場合も考えられるし、…交通費以外の諸雑費が発生することもあるので…議員が実際に負担し得る費用に比して、3,000円という額が合理性を欠くとみることは困難である」と示している（上記1(4)ウ平成24年9月24日東京高等裁判所判決）。
- (3) 請求人は、公共交通機関を利用した場合の料金相当額を登庁に要する交通費として支給すべきであると主張している。しかしながら、上記1(5)アのとおり、費用弁償条例で定められた招集交通費の額は、議員の行う多様な活動を踏まえ、議員の居住地ごとに、鉄道、バス、タクシー、自家用車等多様な移動手段を総合的に考慮し、合理的に算定されている。このような額の設定は、上記(2)の判例及び裁判例の示すところに沿うものであり、また本県と財政規模等が類似する12都道府県のうち4都道府県においても一定額を設定しており、その額からみても、本県が設定している額は突出したものではない。
- (4) 次に、請求人は、実態として議員が負担している宿泊料と比べ費用弁償条例による支給額が高く、その差額が不当な支出となっていると主張している。しかしながら、費用弁償条例における議員の宿泊料については、上記1(6)のとおり、本県議会では、国家公務員等に支給する宿泊料の額を基準に宿泊料の額を定めており、この額には、国家公務員等に支給する宿泊料の額と同様に宿泊代だけでなく夕食代、朝食代及びその他諸雑費に充てるための費用が含まれているものである。また、本県と財政規模等が類似する12都道府県のうち7都道府県の宿泊料が国家公務員等の宿泊料の額を基準に定めており、うち3都道府県が本県と同額としていることからみても、本県の宿泊料の額は突出したものではない。
- (5) 請求人が実費支給を主張する招集交通費及び宿泊料の額の決め方については、標準的な実費である一定額を支給することも許され、また、一定額をいくらとするかについては、議会の裁量判断に委ねられていると解されている（上記(2)の判例のとおり）。したがって、上記(3)及び(4)のとおり本件の招集交通費及び宿泊料の額が不合理なものとははいえないこと

から、議会の裁量権を逸脱又は濫用したものであると認めることはできず、請求人の当該主張には理由がない。

以上のとおり、議員の招集交通費及び宿泊料について、平成25年11月6日以降の平成25年度及び平成26年度において支給した実費を超える違法又は不当な額を知事に請求すること並びに平成26年度において支給予定の実費を超える違法又は不当な額の支給を知事が差し止めることとする本件措置請求には理由がないものと判断する。

## 第5 要望

本件の費用弁償条例は議員の招集交通費及び宿泊料について定額方式を採用しており、議会の裁量の範囲内で定額方式を採用することを最高裁判所も是認している。

しかしながら、今回住民監査請求のあった宿泊料及び招集交通費について定額方式を採用するのかどうか、また、定額方式で定めた額が妥当なものであるかどうかを判断する基準となる社会通念は必ずしも固定化されたものではなく、社会経済情勢の変化や他の都道府県、判例等の動向により変化しうるものである。

議会にあっては、今後とも、その自律的な判断と責任のもと、常にこれら変化や動向を把握し、費用弁償条例の規定が社会通念に適合した内容となるよう、適切に対応されることを要望する。

## 別記1

- 1 「別紙事実証明書一覧表」と題する文書
- 2 「別紙事実証明書 ①別紙事実証明書1 別表（本件条例第3条関係）」と題する書面
- 3 「②別紙事実証明書2 県会議員の交通費実費調査と支給額との差（県の損害額）」と題する書面
- 4 「③別紙事実証明書3 国家公務員の宿泊費」と題する書面
- 5 「④別紙事実証明書4 県庁周辺のホテル宿泊料」と題する書面
- 6 「⑤別紙事実証明書5 ホテル請求書」と題する書面
- 7 「⑥別紙事実証明書6-1」と題する書面
- 8 「⑦別紙事実証明書6-2」と題する書面
- 9 「⑧別紙事実証明書7-1」と題する書面
- 10 「⑨別紙事実証明書7-2」と題する書面
- 11 別紙事実証明書の提出者として請求人の署名押印がなされた書面

## 別記2

- 1 「住民監査請求（平成26年11月6日付）についての陳述」と題する書面
- 2 「兵庫県職員措置請求書（差し替え分）」と題する書面
- 3 「兵庫県職員措置請求書」と題する書面
- 4 「別紙事実証明書一覧表（差し替え分）」と題する書面
- 5 「別紙事実証明書8」と題する書面