

岩手県監査委員告示第28号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により、次のとおり公表する。

平成20年8月15日

岩手県監査委員 菊池 武利
岩手県監査委員 谷地 信子

第1 請求に対する判断

請求を棄却する。

第2 請求の受付

1 請求人

盛岡市内丸6-15 EST21ビル2階

開かれた行政を求めの会 会長 井上 博夫

2 措置請求書の提出

平成20年6月17日

3 請求の内容

(1) 主張事実の概要

岩手県（以下「県」という。）が岩手県議会議員（以下「議員」という。）に対し、平成19年6月18日から平成20年6月17日までの間に費用弁償として支給した日額8,700円から18,000円は、違法・不当な公金の支出である。

(2) 措置請求

岩手県知事（以下「知事」という。）に対し、損害の填補、並びに今後の損害を未然に防止するための条例改正等の措置を講ずるよう勧告することを求める。

(3) 事実を証する書面

ア 事実証明書1 「岩手県議会平成20年2月定例会費用弁償支給額一覧」

イ 事実証明書2 「朝日新聞東京本社2008年5月26日記事」

4 監査執行上の除斥

本件請求の監査に当たっては、岩手県議会（以下「県議会」という。）選出の中平均監査委員及び工藤勝子監査委員は、本件請求と直接の利害関係を有することから、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条の2の規定により、除斥された。

5 請求の要件審査

(1) 平成20年6月17日に提出された措置請求書（以下「本件請求書」という。）の添付書類から、「開かれた行政を求めの会」は、権利能力のない社団として実態を有していること、また、会長は、住民基本台帳ネットワークシステムにより本県の住民であること、及び会則から会の活動拠点が県内であることを確認した。

(2) 請求人は、本件請求書において、平成19年6月18日から平成20年6月17日までの間に費用弁償として支給した日額8,700円から18,000円に関して、損害の填補を求めているものである。

自治法第242条第2項は、請求の期間について、財務会計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と規定している。

本件請求は、この1年の期間内に行われたものである。

(3) よって、本件請求については、自治法第242条所定の要件を備えているものと認め、これを受理し、監査を実施した。

第3 事実の概要

1 争いのない事実等

請求人が主張した次の点については、争いはない。

(1) 費用弁償の支給状況について

県は、47名の議員に対し、県議会の会議への出席の度に、出席した日1日につき日額8,700円から18,000円、出席した日の前日に招集地において宿泊した場合は日額8,700円から18,000円、及び出席した日に招集地において宿泊した場合でその翌日に旅行した場合は当該翌日につき日額4,350円から9,000円を支給している。

平成20年2月、3月に開かれた平成20年2月定例会における支給状況は、事実証明書1のとおりであり、合計14,836,500円が支給されている。

平成19年度は、6月定例会、9月定例会、12月定例会においても同様の支給がなされている。

(2) 費用弁償として支給されている日額の課税について

議員が費用弁償として支給されている日額8,700円から18,000円は非課税扱いとされている。

(3) 支出規定について

議員は、自治法第203条第1項及び第5項、「特別職の職員の給与並びに旅費及び費用弁償に関する条例」(昭和27年岩手県条例第7号。以下「条例」という。)第3条に基づき、月額770,000円から890,000円の報酬を得ているが、別途、自治法第203条第3項及び第5項、条例第7条に基づき、県議会の会議に出席したときは、費用弁償として、当該出席した日1日につき日額8,700円から18,000円、出席した日の前日に招集地において宿泊した場合は当該日につき日額8,700円から18,000円、出席した日に招集地において宿泊した場合でその翌日に旅行した場合は当該翌日につき日額4,350円から9,000円の支給を受けている。

(4) 事実証明書3「旅行命令(依頼)票・旅費請求書(支出票)」について

事実証明書3は、原本の写しであることに争いはない。

(5) 事実証明書4「平成19年2月定例会日程(本会議)」について

事実証明書4に記載された日程に争いはない。

2 争点

(1) 請求人の主張

請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

ア 費用弁償の意義について

費用弁償とは、自治法第207条にいう「実費弁償」と同じ意味であり、職務の執行に要した経費を償うため支給される金銭をいう。議員に対する日額8,700円から18,000円の支給は、自治法第203条第3項にいう「職務を行うため要する費用」には当たらず、条例は自治法第203条第3項の解釈を誤ったものというべきである。

イ 定額方式の導入について

仮に、手続の煩雑さ、経費の増大等といった「実額方式」の短所を考慮し、「定額方式」を採用することが許されるとしても、それは社会通念上、実費を対象として弁償するとの費用弁償の趣旨を損なわない範囲に限られる。

ウ 費用弁償の範囲について

(ア) 自治法第203条第3項が認めている費用弁償とは、給与所得者一般に認められている非課税給付であるところの「一定の場合の旅費や通勤手当」に限定されるべきであり、それ以外の支給は報酬に含まれるはずであって、費用弁償として支給することのできないものである。

(イ) 費用弁償は「実費弁償」であるところ、県が議員の県議会の会議への出席に際して、実際に掛かる交通実費を考慮することなく、議員の既得権益という事情から、漫然と高額な支給を継続してきたことは、著しく合理性を欠き、看過しがたい瑕疵があり、裁量を逸脱・濫用した違法・不当な公金支出というべきである。

また、条例は、実費の弁償とは乖離して異常に高い金額の支給を定めたものであり、自治法第203条が与えた裁量の範囲を逸脱・濫用した違法な条例である。

(ウ) 議員が議会の会議へ出席する際に支給される日額8,700円から18,000円は、その金額からしても交通費実費を大きく超え、費用弁償としての支給を基礎付ける必要性・合理性を著しく欠いている。

エ 報酬及び政務調査費と費用弁償の関係について

十分な報酬及び政務調査費を得ている議員に対し費用弁償を行う必要性はないのであり、仮に支給するにしても交通費等の実費支給によるべきである。

オ 宿泊に係る費用弁償について

(ア) 議員番号41の議員の場合、事実証明書3によると、平成20年2月定例会期間中に16泊したことになるが、宿泊の必要は全くないし、実際に宿泊したとも考えがたい。

(イ) 議員番号11の議員の場合、宿泊の必要のない旅程であるにもかかわらず宿泊したことについて費用弁償を支給することは、条例に照らしても違法である。

(ウ) (イ)の場合は、一つの事例に過ぎず、係る違法な支出は前泊、後泊に応じた費用弁償の支給を受けている議員すべてに当てはまる。

(2) 知事の主張

知事の主張は、おおむね次のとおりである。

ア 費用弁償の意義について

自治法第203条第3項の「職務を行うため要する費用」には、交通費や諸雑費のみならず、個々の議案審議等のため必要な情報や資料を収集・整理するための費用も含まれるものと解する。(平成12年12月4日秋田地裁判決(以下「平成12年秋田地裁判決」という。)参照)

また、費用弁償は実費の弁償の意味を持つといっても、そ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。(学陽書房新版「逐条 地方自治法(第4次改訂版)」参照)

イ 定額方式の導入について

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、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取扱いをすることも許されると解すべきである。(平成2年12月21日最高裁判決参照)

ウ 費用弁償の範囲について

(ア) 条例で定める費用弁償の額は、交通費、日当、諸経費等に要する費用を勘案し、標準的な費用を定め、これに基づき定額を支給している。議員の職務の広範性、多様性等を考慮すれば、「職務を行うため要する費用」には、交通費や諸雑費のみならず、個々の議案審議等のため必要な情報や資料を収集・整理するための費用も含まれると解する。(平成12年秋田地裁判決参照)

(イ) 本県が定める額は、平成19年1月1日に見直し(減額)されたものである。

(ウ) 費用弁償の額について、平成20年4月1日現在における周辺道県が定める招集地が居住地である議員の費用弁償の額について比較すると、北海道13,000円、青森県6,700円、秋田県3,600円、宮城県10,800円、山形県10,900円、福島県3,300円(これに交通費実費を加算。)とそれぞれ規定されており、本県が定める8,700円が著しく高い金額であるとはいえない。

(エ) 「招集地が居住地以外の議員」に対する費用弁償の額は、「招集地が居住地である議員」の定額を標準に、居住地から招集地までの陸路距離に一定の単価を乗じて得た額を加算して段階的に額を定めているものであり、各区分の額が著しく高い金額であるとは考えていない。

(オ) よって、本県の費用弁償の額は、自治法第203条第3項に規定する「職務を行うため要する費用」として、本県の条例で定めた額であり、他県との均衡をみても「標準的な実費」としてかけ離れたものではないことから、請求人が主張する「裁量権を逸脱濫用したものであり違法である」との主張は当たらないと考える。

エ 報酬と費用弁償の関係について

費用弁償の支給に関して、自治法上の解釈では、「報酬及び費用弁償は地方公共団体が支給しなければならない義務を負うものであって、これを受ける権利は公法上の権利であるから、条例をもってこれを支給しないことと定めたり、あらかじめこれを受ける権利を放棄することはできない。」(大審院判決大正7年12月19日)とされている。このことか

ら、請求人の「費用弁償を行う必要性はない」との主張は理由がないと考える。

オ 宿泊に係る費用弁償について

(ア) 県の財務会計システムの仕様上、機械的に宿泊数は表示されるが、宿泊の有無にはかかわらず、条例第7条第3項は、「当該出席した日1日につき」定額を支給することとしている。

(イ) 議員にとって、定例会等に出席して議案を審議することなどは、その職務の中核をなす最も重要なものであり、議案審議等に当たっては、限られた会期・時間の中でこれを効果的・効率的に進めることが求められている。遠隔地の議員にあっては、前泊・後泊をしなければならない相当の理由があるため、条例第7条第4項において、居住地から招集地までの陸路75km以上の議員に限り、宿泊した場合には費用弁償することと定めており、実際の支給に当たっては、宿泊確認を行っている。

(ウ) 以上のことから、本件支出は条例第7条第4項に基づくものであり、違法性・不当性はないものと考えている。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

県が議員に対し、平成19年6月18日から平成20年6月17日までの間に費用弁償として支給した日額8,700円から18,000円が、自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当な公金の支出」に当たるかどうかについて監査対象事項とした。

2 監査対象部局等

知事の補助機関として職員が併任され、本件費用弁償の支出事務を行った岩手県議会事務局を監査対象とした。

3 証拠の提出及び陳述等

自治法第242条第6項の規定に基づき、平成20年7月10日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において本件請求の趣旨を補足した。また、事実を証する書面に追加して、次の証拠が提出された。

事実証明書3（追加分） 「旅行命令（依頼）票・旅費請求書（支出票）」

事実証明書4（追加分） 「平成19年2月定例会日程（本会議）」

4 監査対象箇所への調査

本件請求に関して、監査対象箇所として、県議会事務局総務課及び議員会館を選定し、職員調査を行った。

第5 監査の結果

1 認定した事実等

(1) 請求人から提出された知事に係る措置請求書及び事実証明書1から事実証明書4までの証拠並びに監査対象箇所への調査の結果に基づき、前述の第3の1の争いのない事実等に関して、請求人の主張どおりであることを確認し、認定した。

(2) 第3の2の(1)のオの(ア)の宿泊に係る問題に関しては、宿泊した事実がないこと及び宿泊のための費用弁償を支出した事実はないことを確認し、認定した。

2 判断

(1) 費用弁償の意義について

自治法第203条において、「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(第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(第5項)」と規定されている。

また、自治法第203条第3項が規定する「費用の弁償」は、同法第207条の「実費弁償」と同じ意味で、職務を執行するのに必要な実費を償うものとして支給されるものと解するのが相当であり、その支給方法としては、費用を要した都度、その実額を計算してこれを支給する方法(実額方式)を採るのが同法の趣旨に則るものと考えられるが、議員にとって、定例会等に出席して議案を審議することなどは、その職務の中核をなす最も重要なものであり、また、議員の職務の広範性、多様性等や職質の相違など、議員の職責等に照らせば、職務を遂行するために必要な費用として、自治法第203条第3項に規定する「職務を行うため要する費用」には、交通費や諸雑費のみならず、個々の議案審議等のため必要な情報や資料を収集及び整理するための費用も含まれるものと解する。

よって、費用弁償は実費の弁償の意味を持つといっても、そ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。

(2) 定額方式の導入について

実額方式を採る場合における手続の煩わしさ、経費の増大等といった短所を合わせ考えると、定額方式も、それが社会通念上、実費を対象としてこれを弁償するとの費用弁償の本来の建前を損うとはいえない難いものである限り、自治法第203条第3項の費用弁償の方法としてこれを採用することは許されるものと考えられる。

(3) 費用弁償の範囲について

ア 実額方式を採るか、定額方式を採るかは条例制定権者たる地方公共団体の議会の裁量に委ねられており、定額方式により支給する場合、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にするかについてもまた、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委ねられているものと考えられる。

イ 本県では、定額方式により標準的な実費である一定の額を支給しているが、この一定の額は、それらの費目の金額の合計額として、社会通念上実費弁償の建前を損うほど不合理なものとはいえない。

ウ 平成20年8月1日現在、定額方式を採用している全国24都府県（本県を除く。）において、「招集地が居住地である議員又は招集地から最短区間の議員」の場合の平均額が7,575円、また、東北4県（本県を除く。）の同平均額が8,000円であって、本県における「招集地が居住地である議員」の場合の8,700円はこれらと比較しても著しく高い金額であるとはいえず、その金額は、全国、東北の中位クラスに位置付けられる。

また、「招集地が居住地以外の議員」の場合、「招集地が居住地である議員」の定額を基準にして、居住地から招集地までの陸路距離に一定の単価を乗じて得た額を加算して段階的に額を定める方法は、他県でも採用しており、決して不合理なものではない。

エ 本県は、四国4県に匹敵する広大な面積を有し、陸路距離にも大きな差がある。招集地内においてさえ、陸路距離に最長50km弱の大きな差が生じる。（例：盛岡市内丸（招集地）～盛岡市玉山区藪川字末崎川（早坂）間陸路（片道）約47.6km）

また、招集地以外においても同様に陸路距離に大きな差が生じる。（例：盛岡市内丸（招集地）～紫波郡矢巾町間陸路（片道）約15.5km、盛岡市内丸（招集地）～九戸郡洋野町間陸路（片道）約124.5km）

さらに、交通機関や交通状況も異なり、加えて、交通条件が整っていても、議員の身体的状況や体調等によっては利用できない場合も想定される。

議員が定例会等に出席して議案を審議することは、議員の職務の中核をなす最も重要なものである。招集に応じて、県議会に出席し、滞在する経費について費用弁償することは、議員の議会活動を保障するための民主主義のコストとして十分に配慮されるべきであり、議員の地理的条件や特殊事情について通常想定し得るものは、想定した上で、制度を定める必要がある。

オ 条例に定める現行の金額は、平成19年1月1日に見直し（減額）されたものである。

以上から、条例に定める額は、標準的な実費である一定の額として定められたものであり、実費弁償として不合理なものとはいえず、他県等と比較しても著しく高いとはいえない。また、漫然と放置してきたものとも認められない。加えて、広大な面積を有する本県の陸路距離、交通条件、議員活動の保障等を勘案すると、議会の裁量権を超え、又は濫用したものと認められない。

(4) 報酬及び政務調査費と費用弁償の関係について

請求人が第3の2の(1)のエにおいて主張している報酬及び政務調査費と費用弁償との関係については、それぞれ性格が異なるものであり、費用の弁償については、自治法第203条第3項に基づき、報酬及び政務調査費とは別に支給されるべきものである。また、支出に際しては、政務調査費と費用弁償が重複しないよう確認を行っている。

報酬及び政務調査費と費用弁償の関係に係る請求人の主張は、重複部分に係る財務会計行為を特定して、その違法性又は不当性を具体的かつ客観的に摘示していないので、請求人の主張には理由がない。

(5) 宿泊に係る費用弁償について

条例第7条第4項において、居住地から招集地までの陸路75km以上の議員に限り、前泊又は後泊した場合には、費用弁償することと定めている。

議案審議等に当たっては、限られた会期及び時間の中でこれを効果的・効率的に進めることが求められている。このため、議員及び議員同士の事前調査や意見調整、打ち合わせなど、定例会開会日に向けた職務等が多種多様に行われることも想定される。遠隔地の議員の場合、このような職務を行うため、定例会の前日に招集地に宿泊することも認められる必要がある。

また、遠隔地に居住する議員は、定例会等の開会中は、主に議員控室や宿泊場所を拠点に職務を行うため、議会閉会日には資料の整理やその他の事務整理等で時間を要するほかに、議員によっては、閉会直後に居住地まで長距離の移動を行うことへの身体的な負担も相当あると考えられることから、閉会日当日に宿泊（後泊）し、翌日に居住地に帰ることも止むを得ないものとする。

よって、遠隔地の議員の場合、前泊又は後泊を認めることに相当の理由があると考えられ、また、その支出も同額ないしは半額であり、支出が違法又は不当なものとは認められない。

3 結論

以上のことから、裁量権を逸脱・濫用した違法・不当な公金の支出であるとの請求人の主張には理由がない。よって、請求人が、知事に対し、損害の填補、並びに今後の損害を未然に防止するための条例改正等の措置を講ずるよう勧告することを求めることは、これを認めることはできない。

意見

議員が招集に応じて会議、委員会等に出席したときの費用弁償については、広大な面積を有する本県においては、招集地内においても、招集地以外においても、近距離に居住する議員、遠距離に居住する議員が想定される。交通機関の有無、交通状況、議員の身体的状況や体調等により、交通機関として公共交通機関以外を利用する場合も想定され、これらの場合も議員活動を保障していく必要がある。そのためには、より距離等を勘案した制度の検討が必要と考える。

他県においては、近時、議会の費用弁償の見直しが相次ぐ一方で、県議会においても「費用弁償のあり方検討小委員会」を中心に制度の見直しの動きが見られる。

こうした中で、県議会においては、今後、新しい制度の実現に向けて真摯に議論を重ね、県民理解を深められることを期待する。