

平成21年2月20日判決書渡 同日原本領収 裁判所書記官 中野 聰

平成20年(行コ)第13号 損害賠償履行請求控訴事件 (原審・札幌地方裁判所平成19年(行ウ)第25号)

平成20年11月12日 口頭弁論終結

判 決

札幌市	●	●	●	●	●
控 訴 人	●	●	●	●	●
訴訟代理人弁護士	小	坂	祥	司	
札幌市中央区北一条西二丁目					
被 控 訴 人	札	幌	市	長	
	上	田	文	雄	
訴訟代理人弁護士	水	原	清	之	
復代理人弁護士	愛	須	一	史	
同	瀧	澤	啓	良	
指 定 代 理 人	藤	井		透	
同	木	村	武	資	
同	佐	藤	友	永	
同	山	田	幸	徳	
同	日	向		真	
主	文				

1 原判決主文第2項を次のとおり変更する。

被控訴人は、別紙相手方目録記載の各相手方に対し、各相手方に対応する同目録「返還を請求すべき平成18年6月から同19年5月までの費用弁償額」欄記載の金員及びこれに対する平成19年9月20日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

2 訴訟費用は第1, 2審を通じてこれを20分し、その1を控訴人の負

担とし、その余を被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴人

- (1) 主文第1項と同旨
- (2) 訴訟費用は第1, 2審とも被控訴人の負担とする。

2 被控訴人

- (1) 本件控訴を棄却する。
- (2) 控訴費用は控訴人の負担とする。

第2 事案の概要

札幌市の住民である控訴人は、「札幌市議会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例」（平成19年札幌市条例第33号による改正前のもの。以下「本件条例」という。）2条及び同条例附則11項に基づき、札幌市議会議員に対して費用弁償として公金を支出したことが違法であり、札幌市が支出額相当の損害を被ったと主張して、地方自治法（以下「法」という。）242条の2第1項4号に基づき、被控訴人（札幌市長）に対し、費用弁償として金員を支給した相手方に支出額相当の損害賠償及びこれに対する訴状送達の日翌日である平成19年9月20日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払の請求をするように求める住民訴訟を提起した。

原審は、控訴人の訴えのうち、平成18年4月及び5月分として支給された費用弁償については、支出の日から1年が経過しており、監査請求期間を経過しているため、適法な監査請求を前置しないものとして、この部分の訴えを却下し、その余の請求を棄却した。

控訴人は、上記却下に係る部分を除いて、すなわち平成18年6月以降の支給分について控訴を提起した。

- 1 当事者間に争いがない事実及び当事者の主張は、次の2のとおり補正するほ

か、原判決書「事実及び理由」欄の「第2 専案の概要」の「1 争いのない事実等（証拠により認定した事実は括弧内に掲記した。）」及び「2 争点及び争点に関する当事者の主張」のうち、平成18年6月以降の支給分に係る部分のとおりであるから、これを引用する。

2 原判決書5頁25行「札幌市においては、」の次に、「費用弁償が交通費（タクシー代も含む。）、日当（費用弁償においては、会議出席に要する経費その他出席に伴う雑費をいう。）、事務経費その他の札幌市議会議員が職務を行うために要する費用を法203条に基づいて包括的に支給するものであることから、具体的費用、項目を想定して定めたものではない。また、この費用の中には、実費の算定が困難なものもあるから、」を加える。

第3 当裁判所の判断

1 費用弁償の趣旨

法203条3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。」と定め、同条5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。この趣旨は、普通地方公共団体の議会の議員等が職務を行うため費用を要した場合には、議員個人に負担させるのではなく、最終的には公費で負担することとし、議員が費用の個人負担を憂慮することなく、職務遂行に専心することができるようにしたものであると解される。したがって、費用弁償の対象となるのは、職務を行うため要する費用に限られ、この実質を有しないものを費用弁償の対象とする条例は、法203条3項に反し、同条5項により条例に委任された範囲を逸脱するものである。

また、法203条は、「報酬」、「費用弁償」及び「期末手当」について定めたものであるから、その文言上、「費用弁償」は、「報酬」及び「期末手当」に含まれないものでなければならない。

以上のとおり、法203条の文言解釈により、費用弁償の対象は、費用性

(職務を行うため要する費用に該当すること)を有し、かつ、報酬性(報酬又は期末手当に該当すること)を有しないものでなければならない。

2 費用弁償における裁量の範囲

条例で費用弁償について定める場合においては、議員が実際に費消した額を領収書等の提示を受けてから弁償する方式(以下「実額方式」という。)が上記の趣旨に最も適合するものである。しかし、実額方式によると、事務が煩瑣となり、費用弁償に当たる側の事務経費を増大させることになりかねないから、「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。」(最高裁判所平成2年12月21日第二小法廷判決・民集44巻9号1706頁)。

被控訴人のいう「定額方式」による費用弁償を条例で定める場合においては、①いかなる事由を費用弁償の支給事由として定めるか、②標準的な実費である一定の額をいくらとするか、について普通地方公共団体の議会の裁量が認められることは上記のとおりであるが、この裁量は、法203条によって法が条例に委任した趣旨に反しない範囲で認められるものである。したがって、①の費用弁償の支給事由は、費用性を有し、かつ、報酬性を有しないものでなければならない。

また、②の標準的な実費である一定の額をいくらとするかの裁量は、最終的には、定額方式における「定額」自体の合理性に行き着くものではあるが、「定額」を算出する過程で、職務を行うため要する費用として想定される額を合理的に見積もり、その見積額に基づいて定められたか否かが問われることに

なる。立法者（条例においては普通地方公共団体の議会）は、ある立法の必要性・合理性を基礎づける事実、すなわち立法事実を説明する責任を負うと解されるから、本件条例についても、「標準的な実費である一定の額」が合理的に見積もられたものであることは、訴訟告知を受けた札幌市議会の議員又は条例の執行に当たる札幌市長において、積極的に主張立証すべきことである。

以上によれば、定額方式による費用弁償は、①費用性を有し、かつ、報酬性を有しない支給事由に基づき、②弁償される「定額」が合理的であるときに、裁量の範囲にあるものであり、適法であることになる。

3 本件条例における費用弁償の合理性

本件条例2条は、「議員が、定例会、臨時会、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会の会議に出席したときは、費用弁償として日額12,500円を支給する。」と定め、本件条例附則11項は、「平成17年4月1日から平成23年5月1日までの間に定例会、臨時会、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会の会議に出席した議員に対して支給することとなる費用弁償の日額については、第2条の規定にかかわらず、10,000円とする。」と定めている。この規定によれば、本件費用弁償は、議員が議会の会議に出席したときに支給されるものであるから、費用弁償の対象となるのは、議員が議会の会議に出席するという職務を行うために要する費用に限られ、費用性のあるものでも、会議への出席と関係のない費用（例えば、議員の個人事務所の維持経費）は含まれない。

被控訴人は、本件費用弁償が交通費（タクシー代も含む。）、日当（費用弁償においては、会議出席に要する経費その他出席に伴う雑費をいう。）、事務経費その他の札幌市議会議員が職務を行うために要する費用を法203条に基づいて包括的に支給するものであることから、具体的費用、項目を想定して定めたものではないし、実費の算定が困難なものもあると主張する。

- (1) 被控訴人の挙げる上記の例のうち、「交通費」については、議員が議会の会議に出席するという職務を行うために要する費用に該当し、費用性がある

ことは認められる。しかし、被控訴人は、交通費の見積りについて、タクシー一代も含むと主張するばかりで、具体的見積額を明らかにしない。札幌市議会の議会開催地である札幌市中央区から最も遠い議員の住所までの交通費を、公共交通機関を用いた場合の料金、自家用車を用いた場合の燃料代などの条件で見積ることは、当審に係属してからでも可能であったはずであるが、何ら主張立証がない。なお、会議に出席するために、タクシーを用いる必要がある場合があることは否定されないが、常に必要であるとまではいえず、常にタクシー利用を前提として見積りがされたとすれば、その見積りには合理性がない。

- (2) 一般に、「日当」の語は多義的であり、①休業補償を含む（例えば、民事訴訟において証人となった者に支払う日当（民事訴訟費用等に関する法律18条1項））こともあるし、②昼食代を含む（例えば、出張など本来の勤務場所と異なる場所で勤務させるときに支払われるもの（国家公務員の旅費に関する法律6条6項））こともあるし、③1日を単位として支払われる報酬の意味で用いられることもある。

しかし、議員が議会の会議に出席することは、本来の職務であって、何らかの休業を余儀なくされることではないから、①の意味での「日当」は、費用弁償の対象にすることができないし、監査委員も本件費用弁償が適法である理由の一つとして、「休業補償」を含まないことを挙げている（甲第2号証の2）。また、議会開催地で行われる会議に出席するのは、議員が本来の勤務場所において勤務することにほかならないから、②の意味での「日当」も、費用弁償の対象にすることができない。さらに、議員は、費用弁償のほかに、報酬及び期末手当を支給されているから、③の意味での「日当」も、費用弁償の対象にすることができないし、監査委員も「報酬としての意味を有する「日当」も含まれていない」と述べている（甲第2号証の2）。したがって、被控訴人のいう「日当」は、被控訴人が主張するとおり、「出席に

伴う雑費」と同義であり、他の意味での「日当」は含まれない。

- (3) 被控訴人は、出席に伴う雑費という意味での「日当」及び「事務経費」について、例示を挙げることなく、様々な費用を含むと主張するにすぎない。したがって、これらは、会議への出席に伴って生ずる交通費以外の費用をいうと解さざるを得ない。

なお、当裁判所は、平成20年9月12日の第1回口頭弁論期日において、被控訴人に対し、交通費以外の、議員の会議への出席に伴う雑費であるいわゆる「日当」及び「事務経費」の具体的内容を明白にするように求釈明し、被控訴人はこれに応じ、同年10月17日付け準備書面を提出したものの、求釈明に対する明確な回答は記載されていない。このことからすると、被控訴人は、議員の会議への出席に伴う交通費以外の雑費を具体的に観念することができていないのではないかとの疑問を払拭し得ない。

交通費は、特定性があり、かつ、費用性の明らかなものであるから、最も経済的な通常の経路及び方法により算定されたものである限り、費用弁償に上限は設けるべきではない。これに対し、交通費以外に、議員の会議への出席に伴って生ずる、具体的に特定されない種々の費用については、これが発生することが考えられなくはないが、特定性がないから、報酬性を帯びないものとするためには、合理的上限額を定めるべきであって、この額以下であるとき初めて適法であると解される。

国家公務員の旅費に関する法律6条6項の「日当」は、旅行中の昼食代を含む種々の費用に充てられるものと解されるが、その額は同法別表第一の一に定められており、「指定職の職務にある者」の日額が3000円とされている。これと比較するならば、議会が本来の勤務場所である札幌市議会議員にとって会議に出席するときの「日当」は、上記の3000円から昼食代相当額を控除した額が合理的上限額である。また、札幌市内各地から札幌市議会の会議に出席するための交通費を、公共交通機関による交通費をもとに算

定すると、豊平峡温泉などの特に遠隔地からの場合（往復千数百円）を除き、市内各地から議会開催地である札幌市中央区まで往復約1000円以内の場合がほとんどであることは、裁判所に顕著である。

したがって、交通費及びこれ以外の、議員の会議への出席に伴う雑費であるいわゆる「日当」及び「事務経費」を費用弁償の支給事由とし、一律の日額として定めるときは、上記事情を考慮して算出される額が合理的上限額であるといえることができる。

- (4) 以上によれば、被控訴人の主張する費用弁償の支給事由のうち、具体的に特定される支給事由は交通費のみであり、議員の会議への出席に伴う雑費であるいわゆる「日当」及び「事務経費」を加算したとしても、月額1万円は、議員の会議出席に要する費用の3倍程度に当たることは明らかである。
- (5) 被控訴人は、原判決書別紙4の「各政令指定都市における費用弁償額」にあるとおり、他の都市における支給額の定めなどを考慮すると、月額1万円が不相当に高額とまでいえず、本件条例2条及び同条例附則11項に規定された費用弁償の支給事由及び額が法203条により札幌市議会に与えられた裁量権の範囲を超え、又はそれを濫用したものであることを認めるに足りる事情はうかがわれないと主張する。

原判決書別紙4の「各政令指定都市における費用弁償額」は、「住民監査請求監査結果」（甲第2号証の2）4頁の表と同一であるところ、この表によれば、監査結果が出された平成19年7月25日現在で、政令指定都市における費用弁償の定め方は、札幌市と同じく、一律月額1万円としている都市が4市（仙台市、名古屋市、京都市、福岡市）ある一方、全く支給しないこととしている都市が5市（さいたま市、横浜市、浜松市、大阪市、堺市）、公共交通費の実費を支給することとしている都市が1市（静岡市）、距離に応じて一定の幅で支給することとしている都市が2市（神戸市、北九州市）あることが認められる。したがって、政令指定都市において、費用弁償とし

て一律の日額を定めるのは、上記の表の都市全体の半分にすぎず、必ずしも主流とはいえないし、都市の面積や人口によって一定の傾向が認められるものでもない。実費方式（静岡市）など一律日額以外の定め方をしている都市の実情を調査したが、札幌市においては採用することができない事情があったのであればともかく（被控訴人からそのような事情の主張立証はない。）、単に一律の日額として定めた額が他の政令指定都市における費用弁償と横並びであることだけでは、合理性を基礎づけることはできない。

- (6) 以上のとおり検討したところからすれば、本件費用弁償は、交通費及び出席に伴う雑費の弁償を行う限度では合理的裁量の範囲内にあるが、これを超える部分は、裁量権の範囲を超え、又は裁量権を濫用したものである。

本件費用弁償は、上記のとおり、一部に違法な部分を含むものであるが、費用弁償の具体的金額は、本来、条例によって定められるべきものである。本件費用弁償の額は、必要と見込まれる費用額の3倍程度の日額が一律に支給されたものであるから、被控訴人においては、全体が違法な支出として、本件費用弁償を受けた者に対し、ひとまず全額を返還するよう請求すべきである。

4 結論

以上によれば、平成18年6月から同19年5月までの費用弁償額についての控訴人の請求は、理由がある。よって、これと異なる原判決を変更することとし、主文のとおり判決する。

札幌高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官

末 永

進

裁判官 古 閑 裕 二

裁判官 住 友 隆 行

相手方目録

	相手方(議員名)	返還を請求すべき平成18年6月から同19年5月までの費用弁償額(合計、円)
		490,000
1	青山 浪子	580,000
2	芦原 進	570,000
3	阿知良寛美	570,000
4	飯坂 宗子	580,000
5	五十嵐徳美	480,000
6	伊藤理智子	480,000
7	井上 ひさ子	570,000
8	猪熊 輝夫	570,000
9	伊予部年男	230,000
10	大越 誠幸	620,000
11	大嶋 薫	570,000
12	大西 利夫	550,000
13	小形 香織	570,000
14	小川 勝美	570,000
15	長内 直也	520,000
16	小田 信孝	530,000
17	小谷 儀蔵	600,000
18	小野 正美	470,000
19	恩村 一郎	540,000
20	柿崎 勲	560,000
21	勝木 勇人	530,000
22	上瀬戸正則	550,000
23	川口谷 正	490,000
24	義卜 雄一	560,000
25	熊谷 憲一	520,000
26	桑原 透	520,000
27	小須田悟士	510,000
28	小林 郁子	480,000
29	近藤 和男	610,000
30	坂 ひろみ	15,990,000
	合 計	

	相手方(議員名)	返還を請求すべき平成18年6月から同19年5月までの費用弁償額(合計、円)
		530,000
31	坂本 恭子	610,000
32	笹出 昭夫	580,000
33	佐藤 典子	580,000
34	佐藤 美智夫	560,000
35	柴田 薫心	540,000
36	鈴木 惺雄	610,000
37	高橋 功	580,000
38	高橋 克朋	490,000
39	高橋 忠明	570,000
40	武市 憲一	560,000
41	田中 昭男	540,000
42	谷沢 俊一	470,000
43	西村 茂樹	510,000
44	畑瀬 幸二	570,000
45	馬場 泰年	570,000
46	林家とんでん平	470,000
47	原口 伸一	510,000
48	福士 勝	580,000
49	藤川 雅司	570,000
50	ふじわら広昭	490,000
51	細川 正人	530,000
52	堀川 素人	620,000
53	本郷 俊史	570,000
54	松浦 忠	530,000
55	三浦 英三	500,000
56	三上 洋右	530,000
57	湊谷 隆	560,000
58	峯廻 紀昌	590,000
59	宮川 潤	560,000
60	三宅 由美	16,460,000
	合 計	

	相手方(議員名)	返還を請求すべき平成18年6月から同19年5月までの費用弁償額(合計、円)
		570,000
61	宮村 素子	560,000
62	宮本 吉人	480,000
63	村上 勝志	560,000
64	村松 正海	560,000
65	村山 秀哉	570,000
66	山田 一仁	570,000
67	涌井 国夫	3,870,000
	合 計(円)	36,320,000
	総 計(円)	

これは正本である。

平成21年2月20日

札幌高等裁判所第2民事部

裁判所書記官 中野 聡