

平成22年7月22日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成22年(行コ)第5号 費用弁償返還履行等請求控訴事件 (原審 盛岡地方裁判
所平成20年(行ウ)第3号)

口頭弁論終結日 平成22年6月1日

判 決

盛岡市内丸10番1号

控 訴 人	岩手県知事	達 増 拓 也
訴訟代理人弁護士		石 川 哲
同		太 田 秀 栄
同		横 田 直 哉

盛岡市内丸6番15号 EST. 21ビル2階

被 控 訴 人	開かれた行政を求めるいわての会
代表者会長	井 上 博 夫
訴訟代理人弁護士	佐々木 良 博
同	小笠原 基 也

主 文

- 1 原判決中、控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 同部分にかかる被控訴人の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用は、第1, 2審を通じて、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, 3項同旨
- (2) 被控訴人の本件訴えのうち、原判決別紙5別表3費用弁償の支給内訳中の「返還請求額の追加」欄記載の金額にかかる訴えを却下する。
- (3) 被控訴人のその余の請求を棄却する。

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

1 本件は、岩手県内に事務所を置く権利能力なき社団である被控訴人が、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4月1日岩手県条例第7号。平成18年12月13日岩手県条例第78号（平成19年1月1日施行）による改正後で平成20年10月27日岩手県条例第57号（同年11月1日施行）による改正前のもの。以下「本件条例」という。）7条3項及び4項に基づき、岩手県が平成20年2月の定例会に出席した各岩手県議会議員に対して支給した総額1483万6500円の費用弁償（以下「本件費用弁償」という。）のうち合計1009万4800円の支給部分は、地方自治法（平成20年法律第69号による改正前のもの。以下「法」という。）203条に違反して違法であり、これにより同額の損害を岩手県に与えたと主張して、法242条の2第1項4号本文に基づき、岩手県知事である控訴人に対し、各岩手県議会議員に対して上記費用弁償額（合計1009万4800円）の返還及びこれに対する訴状送達の日翌日である平成20年9月14日から各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を請求するよう求めた住民訴訟である。

原判決は、被控訴人の請求のうち、岩手県が本件条例7条3項に基づき各県議会議員に対して会議等に出席した日1日につき5700円を支給した部分（ただし、平成20年3月24日を除く。）、本件条例7条4項に基づき支給した部分及び平成20年3月24日分として支給した部分についてはいずれも法203条に違反して違法であり、これにより岩手県が合計678万0100円相当の損害を被ったとして、岩手県知事に対し、原判決別紙1の「請求対象者目録1」の「議員名」欄記載の各人に対し、同「議員名」欄に対応する「認

容額」欄記載の各金員及びこれに対する訴状送達の日翌日である平成20年9月14日から各支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をすることを命じ、被控訴人のその余の請求を棄却したところ、控訴人が上記敗訴部分につき不服を申し立てた。被控訴人はその敗訴部分につき不服を申し立てなかった。

そのほかの事案の概要は、下記2のとおり原判決の訂正等をするほかは、原判決「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の1及び2に記載のとおりであるから、これを引用する。

2 原判決の訂正等

(1) 原判決3頁1行目の「同条2項」を「同条3項」に、同2行目の「同条4項」を「同条5項」に、同3行目の「法203条4項」を「法203条5項」にそれぞれ改める。

(2) 原判決5頁4行目の「甲4の2」の次に「、弁論の全趣旨」を加える。

(3) 原判決6頁3行目の「当裁判所」を「盛岡地方裁判所」に改める。

(4) 原判決7頁1行目及び同16行目の各「法203条4項」をいずれも「法203条5項」に改める。

(5) 原判決7頁12行目の冒頭から同15行目の末尾までを次のとおり改める。

「法242条の2第1項が、住民監査請求の前置を規定した趣旨は、住民監査請求により監査委員に監査の機会を与え、その判断を経ることにより、訴訟によらない地方公共団体による自主的かつ迅速な解決を図ることにあるものと解されるから、適法な住民監査請求を経たといえるかどうかは、形式的な判断によらず、請求の原因、理由を含めた実質的な観点から監査委員にその判断の機会を与えたか否かにより判断すべきである。

被控訴人が提起した平成20年3月24日分の費用弁償についての訴えは、同日は常任委員会が予定されていたが、同年3月21日の常任委員会

において予定の審議が終了したため、同月24日には会議が開催されなかったことを理由とし、同日分の費用弁償が必要のない違法な支出であるとして、その全額の返還を請求するものであるところ、被控訴人の提起した住民監査請求は、議員に支払われる費用弁償の日額8700円から1万8000円という金額の違法を問題とするものであり、議会や委員会が開かれない日の費用弁償の支給の違法性については何ら問題にしていなかったから、上記住民監査請求においては、同日分の費用弁償が必要のない違法な公金支出であったかどうかは全く争点となっておらず、監査委員もこの点について全く判断していない。したがって、上記訴えについては、実質的にみて適法な住民監査請求を経たとはいえないから、訴訟要件を欠き、不適法な訴えとして却下されるべきである。」

- (6) 原判決11頁22行目及び同12頁2行目の各「法203条2項」を「法203条3項」に改める。
- (7) 原判決14頁4行目の「法203条4項」を「法203条5項」に改める。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所は、被控訴人の請求は理由がないからこれを棄却すべきものと判断する。その理由は、下記2のとおり原判決の訂正等を行った上で、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 当裁判所の判断」の1を引用するほか、下記3及び4に記載のとおりである。

2 原判決の訂正等

原判決17頁26行目の末尾に行を改めて次のとおり加える。

「なお、控訴人は、適法な住民監査請求を経たといえるかどうかは、形式的な判断によらず、請求の原因、理由を含めた実質的な観点から監査委員にその判断の機会を与えたか否かにより判断すべきであると主張する。

しかし、住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長そ

他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、監査委員は、監査請求の対象とされた行為又は怠る事実につき違法、不当事由が存するか否かを監査するに当たり、住民が主張する事由以外の点にわたって監査することができないとされているものではなく、住民の主張する違法、不当事由や提出された証拠資料が異なることによって監査請求が別個のものになるものではない。また、住民監査請求の制度は、住民訴訟の前置手続として、まず当該普通地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、当該行為又は当該怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によつて予防、是正させることを目的とするものであると解される。ところ、法242条の2第1項は、『普通地方公共団体の住民は、前条第1項の規定による請求をした場合において、……裁判所に対し、同条第1項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えもつて次の各号に掲げる請求をすることができる。』と規定し、住民訴訟は監査請求の対象とした違法な行為又は怠る事実についてこれを提起すべきものとされているのであって、当該行為又は当該怠る事実について監査請求を経た以上、訴訟において監査請求の理由として主張した事由以外の違法事由を主張することは何ら禁止されていないものと解される（最高裁判所昭和62年2月20日第二小法廷判決・民集41巻1号122頁参照）。

したがって、被控訴人の本件訴えのうち、平成20年3月24日分の費用弁償についての訴えは、被控訴人が平成20年6月17日付けで行った住民監査請求の対象に含まれており、適法な住民監査請求を経たといえるから、控訴人の上記主張を採用することはできない。」

- 3 争点(2) (本件条例7条3項及び4項が法203条5項に違反し、同条例に基づく本件費用弁償に違法な支出となる部分があるかどうか) について

- (1) 法203条3項にいう費用の弁償について、条例で、あらかじめその支給事由を定め、それに該当するときには標準的な実費である一定額を支給する取扱いをする場合、いかなる事由を支給事由として定めるか、また、上記一定額をいくらとするかは、条例を制定する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される（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頁参照）。

そして、普通地方公共団体の議会が、条例をもって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旨を定める場合、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ます。得るところであるから、当該普通地方公共団体の議会が他の普通地方公共団体における取扱いとの均衡をも考慮しつつその費用弁償額を定めていたものといえることができる場合には、上記条例の定めは、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（最高裁判所平成22年3月30日第三小法廷判決）。

- (2) 本件についてこれをみるに、以下の事情を総合考慮すると、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と判断する。その理由は、以下のとおりである。

ア 本件条例は、岩手県議会の議員が定例会等の会議に出席した場合に当該出席した日について定額の費用弁償を支給するもの（本件条例7条3項）及び議員が上記会議に出席するに当たって前泊ないしは後泊した場合に定額の費用弁償を支給するもの（本件条例7条4項）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

こへ出席する際に行う職務内容は、定例会等における議案審議や請願、要望への対応など、議員個々の自主的かつ広範で多様な活動が行われることが想定されていることから、その職責を十全に果たすためには、事前の準備、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。このような議員の職務の多様性、広範性を考慮すれば、法203条3項の「職務を行うため要する費用」には、交通費に留まらず、諸雑費、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が含まれるというべきである。したがって、本件条例が、招集地が居住地である議員についても一定額の費用の弁償を行うことを定め、また、招集地が居住地以外の議員については、居住地から招集地までの距離に応じて一定額の費用の弁償を行うことを定めたことは不合理とはいえない。

イ 岩手県議会は、平成11年3月23日、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を一部改正し（平成11年3月23日岩手県条例第6号、同年4月1日施行）、招集地が居住地以外の県議会議員の費用弁償を定額支給に変更したが（乙1、弁論の全趣旨）、その際の資料（北海道・東北各県議会における日額旅費の状況（乙2））によると、改正後の費用弁償額は、他の道県と比較した場合、平均的な範囲内にとどまっていることが認められる。また、平成20年4月1日現在の応招旅費等に関する全国調査の結果（乙3）に照らしてみても、本件条例に定める費用弁償額は、定額方式を採用する全国26都道府県と比較しても、平均的な範囲内にあることが認められる。

なお、岩手県は、平成20年10月27日岩手県条例第57号（同年1月1日施行）によって本件条例を改正し、費用弁償を実額支給に改めた。

以上のとおり、本件費用弁償当時、議会の議員が定例会等の会議に出席した場合の費用弁償の支給額の定め方は都道府県において様々に異なるも

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都道府県も多数存在していたのであって、岩手県議会は、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うことができる。

ウ 岩手県は都道府県としては北海道に次いで2番目に広大な面積を有するため、岩手県議会の議員が定例会等の会議に出席する場合の移動距離が長くなる場合があること、また公共交通機関の整備も必ずしも十分とはいえないことなどから、県内の移動に時間がかかる状況にあること（公知の事実）、前記のとおり、定例会等へ出席する際に行う職務内容は、定例会等における議案審議や請願、要望への対応など、議員個々の自主的かつ広範で多様な活動が行われることが想定されていることから、その職責を十全に果たすためには、会議の開始予定時刻の相当前あるいは会議の終了予定時刻の相当後まで招集地に滞在することが必要となることがあり得ることを考慮すると、招集地と居住地が一定の距離以上離れている議員が前泊ないし後泊した場合に費用弁償として一定額を支給する旨を定めることは必ずしも不合理とはいえない。

また、平成20年4月1日現在の応招旅費等に関する全国調査の結果（乙3）によれば、広大な面積を有し、公共交通機関の条件も岩手県と近似する北海道においても、招集地と居住地が一定の距離以上離れている議員が前泊ないし後泊した場合には費用弁償として一定額を支給する旨が定められていたことが認められる。

エ 岩手県議会議員は、県議会に上程された議案を審議する等のために、審議等に必要な知識・情報を得ることを目的として、関係者と面談したり、資料を収集したりするという諸活動を行うことが考えられるところ、このような諸活動では、移動の費用、資料代、コピー代等がかかることが予想され得るのであり、これらの費用分を費用弁償として支給することは不合理とはいえない。

政務調査費は、議員の調査活動基盤の充実を図るとの趣旨から、議員の自発的な意思に基づき行われる調査研究に資するために必要な経費の一部を交付するというものであるが、年度を通した経費が対象となること、対象となる経費の用途項目が限定されていること、領収証を添付した報告書の提出が義務づけられていることといった特徴を有する。これに対し、費用弁償は、「職務を行うため要する費用」を、議員が招集に応じて会議等に出席した場合などに限って定額を支給するというものであり、その用途の報告を求めるものではない。このように、費用弁償と政務調査費は、制度の趣旨や仕組みが異なるものである上、岩手県においては、平成16年3月29日付け事務連絡により、県議会議員に宛てて、「議会の開会中（土、日、祝日を除く。）及び閉会中の常任委員会等の開催日並びに県外調査等で費用弁償が行われている場合には、議員の交通費、宿泊料、現地経費については、政務調査費を支出することはできません。また、費用弁償の対象とならない土、日、祝日であっても、前後泊をした場合で費用弁償の対象となる日の交通費等は、政務調査費を支出できません。」との事務連絡を行って政務調査費と費用弁償との重複支給を避ける取扱いをしている（乙4）のであるから、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を含む費用弁償の支給が政務調査費との重複支給に当たり不合理であるとは言い難い。

オ 以上の諸事情を考慮すると、岩手県議会の定例会等の会議に出席した議員に費用弁償として一定額の費用弁償を支給する旨の本件条例の定めは、法203条5項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。

- (3) 被控訴人は、法203条にいう費用の弁償につき、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において、当該額が同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

圏内にあるといえるためには、当該費用弁償が当該支給事由に係る職務を行うために要する費用を弁償するものであって、報酬としての性格を有しておらず、かつ、その額が合理的に見積もられたものである必要があると主張する。

しかし、その費用弁償が費用としての性格を有するものであり、報酬としての性格を有していないかどうかの評価、その金額の見積りが合理性を有するかどうかの具体的判断などについては、各地方公共団体の議会に、地域の事情及び通常の公務員と異なる議員の議会活動のあり方等にかんがみである程度自由に政策決定をする余地を認めることは一概に不合理とはいえない。したがって、費用弁償の対象となる費目の範囲を限定し、その費目について必要最小限度の費用を積算して行く方法を唯一の適正な方法であるとし、このような積算結果との適合性の有無を以て裁量逸脱の有無を判断することは、上記平成2年判決及び平成22年判決が採用する裁量判断の手法とは相容れないものというべきである。したがって、被控訴人の上記主張を採用することはできない。

4 争点(3) (平成20年3月24日分の費用弁償の支給は、違法な支出となるか否か) について

- (1) 本件条例7条3項は、「県議会の議員が招集に応じて会議又は委員会等に出席したときの第1項の費用弁償の額は、前項の規定にかかわらず、当該出席した日（議案調査等に従事した日を含む。）1日につき、別表第4左欄に掲げる区分に応じ、それぞれ同表右欄に定める額とする。」と規定し、「当該出席した日（議案調査等に従事した日を含む。）」に費用弁償を行っており、「議案調査等に従事した日」には、「議案調査のための休会」及び「委員会審査のための休会」の議決休会日が含まれるものと解される。

「議案調査のための休会」は、議員が議案の精査や調査、資料収集等を行うことにより議案審議の充実を図り、また、議案に対する各議員間の意見調

整等を行うなど議会運営を円滑かつ効果的に行うために必要とされる日を休会とするものであり、また、「委員会審査のための休会」とは、本会議で各委員会（常任委員会、特別委員会）に付託された議案について、各委員会の審議のために必要とされる日を休会とするものであって、いずれも議員活動のためには必要不可欠なものであると認められる（弁論の全趣旨）。そして、「委員会審査のための休会」の日に委員会が開催されない場合であっても、会期中は会議の有無にかかわらず継続して議案の調査や情報収集、議員発議案の検討や取りまとめ、議案提出等を行うほか、議員自らが所属しない常任委員会に付託された議案の審査状況等を把握したり、議員間の意見調整を行うなど、議案に対する賛否を明らかにするため、本会議最終日まで議員による様々な活動が活発に行われることが予定されているのであって、「議案調査のための休会」の日と同様の議員活動が行われることが考えられるところである。

平成20年2月定例会においても、平成19年度2月補正予算案や平成20年度当初予算案、条例案、議員発議案など多くの議案が提案されており、会期の最終日である平成20年3月25日には、本会議において提案された議案についての質疑、討論及び採決が予定されていたのである（原判決「事実及び理由」欄の第2の1の(3)）から、限られた会期中で、これらの議案の審査等のために議員により活発な活動が行われることは容易に推認できる。

したがって、平成20年2月定例会において、既に付託された議案の審査が終了したため委員会が開催されない日であるからといって、議員の活動が休止し、その職務が行われなくなるものと認めるのは不合理であって、「議案調査のための休会」の日と同様に、議員の活動は議会への出席と同視できるから、当該日にその職務を行うために要する費用として費用弁償を行うことは合理性を有するというべきである。

(2) 以上のとおりであるから、平成20年3月24日分の費用弁償の支給をもって、本件条例7条3項に反する違法な支出であると断ずることはできない。

5 結論

以上によれば、被控訴人の本訴請求は理由がないから、これを棄却すべきである。

よって、被控訴人の請求を一部認容した原判決を取り消した上、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

仙台高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 小 磯 武 男

裁判官 潮 見 直 之

裁判官 山 口 均

これは正本である。

平成28年7月22日

仙台高等裁判所第2民事部

裁判所書記官

對馬 裕文

