

平成22年10月26日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成21年(ワ)第19号 費用弁償返還履行請求事件

(口頭弁論終結日 平成22年8月24日)

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、別紙支給額一覧表の「議員名」欄記載の仙台市議会議員らに対し、同一覧表の「金額」欄記載の各金員及びこれらに対する平成21年9月9日から支払済みまで年5分の割合による金員を仙台市に支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、仙台市が、特別職の職員の給与、旅費、費用弁償の額並びにその支給方法に関する条例（昭和31年9月15日仙台市条例第35号。以下「本件条例」という。）14条3項に基づき、平成20年8月21日から平成21年2月27日までの間に開催された本議会等に出席した別紙支給額一覧表の「議員名」欄記載の仙台市議会議員らに対して、総額2638万0000円の費用弁償を支給したところ、仙台市の住民により構成される権利能力なき社団である原告が、本件条例は、仙台市議会が、地方自治法（以下「法」という。）203条5項（ただし、平成20年法律第69号による改正前のもの。改正後は同条4項。以下同じ。）により与えられた裁量権を逸脱・濫用して制定した違法な条例であり、これに基づいて支給された上記費用弁償も違法であるとして、法242条の2第1項4号本文に基づき、被告に対し、上記議員らに対して、

それぞれ別紙支給額一覧表の「金額」欄記載の各費用弁償額及びこれらに対する平成21年9月9日（訴状送達の日翌日）から民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を請求することを求めた住民訴訟である。

2 前提事実

(1) 当事者等

ア 原告は、仙台市民を構成員とし、地方行財政の不正を監視・是正すること等を目的として結成された権利能力なき社団である。（弁論の全趣旨）

イ 被告は、仙台市長である。（争いが無い）

ウ 別紙支給額一覧表の「議員名」欄記載の各人（以下「本件各議員」という。）は、いずれも平成20年度に仙台市議会議員であった者である。（争いが無い）

(2) 関係法令等

ア 費用弁償

(ア) 普通地方公共団体の議会の議員等は職を行うため要する費用の弁償を受けることができ（法203条3項（ただし、平成20年法律第69号による改正前のもの。改正後は同条2項。））、その費用弁償の額及びその支給方法は条例でこれを定めなければならない（同条5項）。

(イ) 仙台市は、法203条5項の規定に基づいて、本件条例を制定しており、議員が議会の会議、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会で市長が定めるものに出席したときは、費用弁償として日額1万円を支給すると規定している（本件条例14条3項）。

(ウ) 仙台市長は、本件条例14条3項の規定に基づき、費用弁償支給要綱（昭和53年4月10日市長決裁。以下「支給要綱」という。）を制定し、同支給要綱は、以下のとおり、費用弁償の支給要件及び支給方法等について規定している。

a 費用弁償は、議員が、議会の本会議に出席した場合、委員外議員と

して、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会に出席した場合等に支給する（支給要綱2条）。

b 費用弁償は、資金前渡により、その月分を翌月の報酬の支給日に支給する（支給要綱3条）。

(エ) 仙台市議会は、平成22年3月18日、平成22年第1回定例会において、本件条例14条3項の規定に関し、費用弁償の額を日額1万円から日額5000円に改定するとの議案を可決した。（乙14、弁論の全趣旨）

イ 政務調査費

(ア) 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない（法100条13項（ただし、平成20年法律第69号による改正前のもの。改正後は同条14項。以下同じ。）））。

(イ) 政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする（法100条14項（ただし、平成20年法律第69号による改正前のもの。改正後は同条15項。以下同じ。）））。

(ウ) 仙台市は、法100条13項の規定に基づき、仙台市政務調査費の交付に関する条例（平成13年3月16日仙台市条例第33号）を定め、政務調査費に関して、以下のとおり規定している。

a 政務調査費は、市議会における会派（所属議員が一人の場合も含む。以下「会派」という。）に対して交付する（同条例2条）。

b 政務調査費は、4月から6月まで、7月から9月まで、10月から12月まで及び1月から3月までの各区分による期間（以下「四半期」

という。)ごとに交付するものとし、その額は各四半期の初日における会派の所属議員数に35万円及び各四半期に属する月数を乗じて得た額とする(同条例3条)。

c 会派は、規則で定める以下の使途基準に従って政務調査費を支出するものとし、必要経費以外に充ててはならない(同条例5条、仙台市政務調査費の交付に関する条例施行規則(平成13年3月27日仙台市規則第32号)2条)。

(a) 調査研究費 市政に関する調査研究活動及び調査委託等に要する経費

(b) 研修費 研修会、講演会等の実施に要する経費及び各種団体が開催する研修会、講演会等への所属議員等の参加に要する経費

(c) 会議費 各種会議に要する経費

(d) 資料作成費 調査研究活動に必要な資料等の作成に要する経費

(e) 資料購入費 調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費

(f) 広報広聴費 議会活動及び市政に関する政策等の広報及び広聴活動に要する経費

(g) 人件費 調査研究活動を補助する者の雇用に要する経費

(h) 事務所費 調査研究活動のための事務所の設置及び管理に要する経費

(i) 事務費 調査研究活動に要する事務経費

(j) その他の経費 上記に掲げるもののほか会派が必要と認めた調査研究活動に要する経費

d 前年度に政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者は、当該政務調査費にかかる収入額及び支出額(原則、実費による)を記載した報

告書（以下「収支状況報告書」という。）を作成し、会派の代表者は、同報告書を当該年度の5月15日までに議長に提出しなければならない（同条例9条1項から3項まで）。

- e 上記収支状況報告書には、当該収支状況報告書に記載された政務調査費による支出に係る領収書その他の支出を証すべき書面の写し及び調査研究活動の概要を記載した調査研究報告書を添付しなければならない（同条6項）。

(3) 費用弁償の支給

ア 平成20年8月21日から平成21年2月27日までの間、別紙費用弁償支給調書記載のとおり、本会議、常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会が開催され、本件各議員は上記各会議等に出席した。（甲3）

イ 仙台市は、平成20年8月21日から平成21年2月27日までの間、本件条例に基づき、本件各議員に対し、別紙支給額一覧表の「出席日数」欄記載の議会又は上記各委員会への出席日数に応じて、それぞれ同表の「支給金額」欄記載の金額の費用弁償（以下「本件各費用弁償」という。）を支給した。（争いがない）

(4) 住民監査請求

ア 原告は、平成21年6月3日、仙台市監査委員に対し、法242条1項に基づき、本件各議員に対する本件各費用弁償の支給について住民監査請求をした。（甲1）

イ 仙台市監査委員は、同年7月30日、原告からの住民監査請求を棄却し、同日付通知書が原告に送達された。（甲2、弁論の全趣旨）

(5) 本件訴訟の提起

原告は、同年8月26日、本件訴訟を提起した。（顕著な事実）

3 争点

本件各費用弁償の支給の違法性

4 争点に関する当事者の主張

(1) 原告

ア 本件各議員に対する本件各費用弁償の支給は、以下に述べるとおり、法203条5項の解釈を誤り、仙台市議会が裁量権を逸脱・濫用して制定した違法な条例に基づく支給である。

イ 費用弁償は、「職務を行うために要する費用の弁償」であり、「報酬」とは区別されるものであるところ、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が、標準的な実費とは、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の金額であり、条例により実費弁償の意義に反する明らかに合理性を欠く異常に高額を支給することは、議会の裁量権を逸脱濫用したものとして許されない。すなわち、法203条5項によって法が条例に委任した趣旨に反しないためには、費用弁償は、「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ず、弁償される「定額」が合理的なものでなければならない。そして、費用弁償の金額を算定するにあたっては、支給事由については、費用の発生が見込まれる議員の職務であつて、公金を支出するに値するものでなければならず、その支給事由からして合理的に発生する費用金額を基準に算定しなければならない。

ウ 本件条例は、議員が議会への出席の際に実際に要する費用を考慮することなく、明らかに合理性を欠く異常に高額な費用弁償の支給を定めているだけでなく、その金額の算出根拠が存在しない。

また、議員からの回答によれば、議員が議会への出席の際に実際に実費として発生しているのは交通費のみであり、本件各費用弁償支給額に占める割合は全体として8.58%に過ぎない。議員は、議会の出席に専ら自家用車を利用しており、タクシーを利用することは稀である。会議に出席

するために、タクシーを用いることが必要となる場合があることは否定できないが、常に必要であるとはいえず、実際、議員がタクシーを利用しているのは稀なのであるから、常にタクシー利用を前提として費用弁償の額を考えるのは不合理である。そして、議員が申告したすべての移動手段を含めても、実費が1000円に満たない議員は半数以上の33名もおり、費用弁償の支給金額と実費との乖離は甚だしい状況である。

なお、議員の一部には、議員の職務と関連のない私的な会合や政務調査にかかわる移動に関しても、費用弁償として申告しているものがあるが、これらの費用は費用弁償によって賄われるべきものではない。

エ 仙台市議会議員に対しては、法100条13項、14項、仙台市政務調査費の交付に関する条例、同施行規則及び要綱に基づき、政務調査費が議員一人当たり月額35万円支給されている。議会出席の準備のための資料が必要となれば、資料作成費、資料購入費として、連絡調整や移動のため職員が必要であれば、人件費として政務調査費が支給されているなど、議員活動に要する費用は、すべて網羅的に政務調査費によって賄われる仕組みとなっている。まして、調査研究費等の名目の下、自家用車の日常的なガソリン代を計上している状況もあり、議員が議会に出席するための交通費すら政務調査費によって支出されている状況にある。仙台市における政務調査費の仕組みと現実の支給状況からすれば、本件各費用弁償は、二重の支給となっているだけでなく、議会出席に要する費用としての実費支給の基礎を欠いている。

(2) 被告

ア 費用弁償については、実額支給方式だけでなく、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定額支給方式による取扱いをすることも許容されており、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委ねられている。

費用弁償に関する条例で定められた金額が、標準的な実費である一定の額として議会の裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものであるか否かは、想定される費目の合計額として実費弁償という建前を損なわない限度内にあるか否かを判断することによるべきである。そして、本件条例に定める日額1万円は、標準的な実費である一定の額として実費弁償という建前を損なわない限度にあるということができ、議会が裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものであるということとはできない。

イ 本件条例の条文上、費用弁償の費目を限定する規定はなく、費用弁償には市議会の会議等への出席に要する費用のすべてが含まれているが、仙台市において想定される費用弁償の費目としては、以下のとおり、交通費、日当、事務経費等がある。

ア) 交通費

議員の職務は、会議出席のみならず、仙台市内各所で行われるものであり、会議開催時においても、必ずしも自宅から市議会議事堂に来るとは限らず、市内各地から、タクシー等を利用して議事堂まで来るとも想定される。また、議員の自宅から出席する場合についても、最も遠い住所の議員の自宅から議事堂までの距離が、約14kmであり、タクシーを利用した場合の費用は少なくとも片道4000円から5000円程度かかるものと想定される。

なお、タクシー利用は、議員の職責の重要性、議会の閉会時間が必ずしも公共交通機関を使用することが可能な時間であるとは限らないこと等からすると、議員がタクシーを利用することを前提とする費用も不当なものとはいえず、タクシー費用をも弁償し得る程度の額も不合理では

ない。また、費用弁償の支給対象となっている議員の「職務」は、議会の会議、委員会等への出席に限定されているところ、議員は、このほかにも議員としての活動を広範に行っているため、議案の審査に当たっての現地視察先や関係者との面談のための訪問先等から市議会議事堂に駆けつけることも容易に想定される。

(イ) 日当

議員は、市役所など一定の場所に出勤して職務を行う一般職員とは異なり、召集があった場合に限り指定された日時及び場所に参集して議会活動を行うものとされており、召集による議会又は議会の委員会の会議への出席を職場への通勤とは異なる扱いをすることが全く根拠のないこととまではいえないから、交通費のほかに日当を費用弁償の内容として想定することが、議会の裁量の範囲を超えるものとまではいえない。

そして、市長等の内国旅行の際の日当は1日につき3300円であり（職員等の旅費に関する条例6条6号、19条1項及び別表1）、議員にもこれが準用されることから（本件条例14条1項）、これを参考として、議員が会議等に出席するという職務を行うために要する日当の相当額を概ね3300円程度と見積もったとしても不合理とはいえない。

(ウ) その他の費目

筆記用具等の購入費やコピー代、議案の審査のための準備費用や書籍代といった事務経費も想定される。

ウ 本訴請求対象期間内の平成20年10月時点における他の政令指定都市においては、全政令指定都市17市中、不支給が7市、実費のみが2市あるものの、8市が定額支給（ただし、うち4市については距離区分による定額支給）であり、ほぼ半数が定額での支給を行っており、定額支給のうち、仙台市を含む2市が日額1万円の支給、距離区分による定額支給の都市のうち、最高額は1万4000円であることからして、仙台市が定める

日額1万円という定額が著しく突出しているわけではない。

エ 費用弁償は、法203条に基づき議員の議会への出席、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弁償として支給されるものであり、政務調査費は、法100条13項及び同条14項の規定に基づき、議員としての調査活動に資するための必要な経費の一部として支給されるものであるから、両者は根拠も性質も異にするものである。実際上も、費用弁償の支給がなされた場合は、政務調査費による旅費の支給は行われていない。

第3 当裁判所の判断

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（最高裁平成2年（行ツ）第91号同年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であるとして違法、無効となると断ずることはできない（最高裁平成21年（行ヒ）第211号同22年3月30日第三小法廷判決・判例時報2083号68頁参照）。

2 そこで本件について、本件条例の定めが上記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かについて検討する。

(1) 本件条例は、仙台市議会議員が議会の会議、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会で市長が定めるものに出席したときに費用弁償として日額1万円を支給するものである（本件条例14条3項）が、上記会議等はいずれも法に定められていたものであって、議員の重要な活動の場であり、そこへの出席する際に行う職務内容は、本会議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。そして、このような議員の職務多様性、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、本会議等への出席の際に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。

(2) 平成20年10月1日時点における仙台市以外の政令指定都市における費用弁償につき、全政令指定都市17市中、定額支給を廃止あるいは実費相当分のみを支給することとしている政令指定都市もある一方で、ほぼ半数にあたる政令指定都市が定額での支給を行っており、定額支給を行っている都市のうち、京都市及び新潟市が日額5000円、仙台市及び名古屋市が日額1万円の支給、距離区分に応じて定額支給を行っている政令指定都市が4市（神戸市、広島市、北九州市、福岡市）あり、そのうち最も低い支給額は福岡市の1000円から3000円の範囲、最も高い支給額は神戸市の8000円から1万4000円の範囲であり、ほかの2市は5000円から1万円の範囲内で支給しており（乙12、弁論の全趣旨）、他の政令指定都市と比

較すると、仙台市における費用弁償の支給は、平均よりもやや高額ではあるものの、同程度の額あるいはより高額の費用弁償を支給していた政令指定都市もあったことがわかる。

なお、仙台市議会は、平成22年第1回定例会において、本件条例に基づく費用弁償の額を月額1万円から月額5000円に改定するとの議案を可決している。

以上によれば、本件各費用弁償当時、議会の議員が本会議等の会議に出席した場合の費用弁償の支給額の定め方については各政令指定都市において異なっているものの、本件条例で定めると同程度の定額で費用弁償を支給する政令指定都市も相当数存在していたのであって、仙台市議会は、ほかの政令指定都市における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。

(3) なお、被告は、費用弁償の具体的な費目として、交通費、日当、その他の事務経費を挙げているところ、これらの費目を費用弁償の対象とするものの可否についても検討しておくこととする。

ア 交通費は、議員が議会又は議会の委員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として、バスや鉄道等の公共交通機関等を利用して議員の住所地と市議会議事堂との間を往復した場合の料金がこれに当たるものと考えられるところ、議員の職責の重要性、議員の職務多様性、広範性などにかんがみれば、議員が、議案の審査等にあたって現地視察先や関係者との面談のための訪問先等からタクシーを利用して市議会議事堂に向かうことも想定されるのであり、交通費としてタクシー費用を考慮することが不合理であるとは言い難い。

イ 日当につき、議員は、市役所など一定の場所に出勤して職務を行う一般職員とは異なり、招集があった場合に限り指定された日時及び場所に参集して議会活動を行うものとされており、招集による議会又は議会の委員会

への出席を職場への通勤とは異なる取扱いをすることが、全く根拠がなく不合理であるとまではいえず、交通費のほかに日当を費用弁償の対象として想定することが議会の裁量権の範囲を逸脱し、濫用するものとまではいえない。

ウ 仙台市議会議員は、市議会に上程された議案を審議する等のため、審議等に必要な知識・情報を得ることを目的として、資料を収集するなどの諸活動を行うことが考えられるところ、このような調査活動において、筆記用具の購入費、資料のコピー費用、書籍購入費用がかかることが想定されるのであって、これらの費用を費用弁償として支給することも不合理とはいえない。

(4) 以上の諸事情を考慮すると、仙台市議会の議会等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として違法、無効となると断ずることはできない。

3(1) 原告は、仙台市における政務調査費の仕組みと現実の支給状況からすれば、本件各費用弁償は、二重の支給となっているだけでなく、議会出席に要する費用としての実費支給の基礎を欠いている旨主張する。

政務調査費は、法100条13項、14項に基づき、地方議会の活性化を図る趣旨から、議員の調査活動の基盤を強化する等のため制度化されたものであるところ、年度を通した経費を対象として、対象となる経費の用途項目を限定し、領収書を添付した報告書の提出を義務付けており、仙台市においては会派に支給するという仕組みになっている。他方、費用弁償は、法203条3項に基づき、「職務を行うための費用」につき、議員が招集に応じて会議等に出席した場合に限り、議員個人にその費用を支給するというものであって、報告書等の提出は求められていない。このように、政務調査費と費用弁償とは、その根拠規定、制度の趣旨や仕組みが異なるものであって、費

用弁償の支給が政務調査費との重複支給に当たり、不合理であるということ
はできない。

なお、原告は、調査研究費等の名目の下、自家用車の日常的なガソリン代
を計上している状況もあり、議員が議会に出席するための交通費すら政務調
査費によって支出されている状況にある旨主張するが、本件記録を精査して
も原告の上記主張を認めるに足りる的確な証拠はない。

したがって、原告の上記主張は採用できない。

- (2) また、原告は、法203条5項によって法が条例に委任した趣旨に反しな
い範囲の費用弁償の定め方は、算定の基礎となる費目が、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ず、弁償される「定額」は合理的
なものでなければならぬ上、その金額の算定にあたっては、公金を支出す
るに値する支給事由からして合理的に発生する費用金額を基準に算定しな
ければならないとし、本件各費用弁償について、議員が議会への出席の際に
実際に実費として発生しているのは交通費のみであるだけでなく、本件各費
用弁償支給額に占める割合は全体として8.58%に過ぎないのであるから、
本件各費用弁償は「費用」としての実体を伴っておらず、本件条例は、議会
の裁量権を逸脱、濫用したものである旨主張する。

しかし、そもそも費用弁償が、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について
は、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在り方等にかん
がみて各普通地方公共団体の議会に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ず、費目の範囲を確定してそこから必要最
小限度の費用を積算して行く方法が唯一の適正な方法であり、その積算結果
との適合性の有無をもって裁量逸脱の有無を判断することを要するものとい
うこともできない（前掲最判参照）。

したがって、原告の上記主張は採用できない。

4 以上によれば，本件費用弁償の支給をもって，本件条例の定めが法203条5項に反する違法な支出であるということはできない。

第4 結論

よって，原告の本件請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとし，主文のとおり判決する。

仙台地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官 足 立 謙 三

裁判官 大 谷 太

裁判官 市 野 井 哲 也