

神戸市職員措置請求書

第1 請求の趣旨

I 費用弁償条例について

- 1 神戸市議会議員は、地方自治法203条1項、5項、「神戸市市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（昭和31年10月1日条例第24号）」第2条に基づき、月額、930,000円の報酬を支給されているが、別途、法203条3項、5項、同条例第4条で「議員が職務を行うために費用を必要とした時は、その費用を弁償する。」と規定されている。

同第2項で「前項の費用弁償の額は、次の各号に掲げる議員の居住地の区分に応じ、当該各号に定める額とする。

- (1) 灘区、中央区、兵庫区及び長田区 日額3,000円
- (2) 東灘区、北区（区役所出張所設置条例（昭和25年4月条例第17号）に規定する神戸市北区役所北神出張所の所管区域（次号において「北神出張所の所管区域」という。）を除く。）及び須磨区
日額4,000円
- (3) 北区（北神出張所の所管区域に限る。）、垂水区及び西区
日額 5,000円

と規定され、議員が定例会、臨時会、常任委員会、議会運営委員会、及び特別委員会等の会議に出席したときは、費用弁償として上記金額が各議員に支給されている。

また、「神戸市会政務活動費の交付に関する条例（平成13年3月30日条例第36号）」第3条に基づき、「政務活動費として各会派に対し交付する月額は、当該会派に所属する議員の数に38万円を乗じて得た額とする。」と定められた額を支給されている。

2 地方自治法の基本原則

- (1) 地方自治法は、第2条第14項で「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定している。このことは、地方自治運営の基本原則であるとされている。
- (2) この原則は、地方財政法第4条第1項で「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」規定されていることにも示されている。また、神戸市旅費条例7条で「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。」と規定されていることも同趣旨である。

したがって、「神戸市市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例もその原則の下で運営されているものである。

3 費用弁償の趣旨

- (1) 法203条3項は「第1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（報酬また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。

4 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（実額方式）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、事務が煩雑となり、費用弁償に当たる側の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、それに該当する時には、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額を支給することとする取り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、如何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額を幾らかとするかについては、費用弁償に関する条例を定め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・民衆44巻9号1706頁）。

「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如何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幾らかとするか、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通りであるが、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額を幾らかとするかの裁量は、最終的には、定額方式における「定額」自体の合理性に行きつくものではあるが、「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、その見積もり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、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、議会の議員または条例の執行に当たる市長において、積極的に説明すべきことである。

以上、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。

5 条例における費用弁償の合理性

費用弁償は、議員が議会の会議に出席した時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。

神戸市議会事務局の説明によれば、費用弁償の額を定めるに当たっては、具体的に積算等を行ってはおらず、議員が議会に出席するに当たって職務を行うために要する経費等を包括的に支給するものであり、他の政令指定都市等の費用弁償を参考にしているとのことであった。

- (1) 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。その際、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認容されるものである。
- (2) 会議に出席するに要する経費その他出席に伴う雑費が何であるのかは明らかにされていない。それが「日当」とであると仮定しても、如何なる意味で「日当」を支給することができるのか。一般に、日当の意義は多義的であり、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、出張等本来の勤務場所で勤務させる時に支払われるもの、（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」は費用弁償の対象とすることができない。また、議会開催地で行われる会議に出席するのは、議員が本来の場所において勤務することに他ならないから、②の意味での「日当」も費用弁償の対象とすることができない。さらに、議員は費用弁償のほかにも、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」も費用弁償の対象とすることができない。（平成21年2月20日の札幌高等裁判所判決）

- (3) 以上によれば、神戸市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る。「神戸市市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例2条2項で、区を基準に距離に応じて3,000円、4,000円、5,000円と規定していることも交通費を基準に定められていることを示している。

6 支出の違法性

神戸市議会議員に対する日額3,000円から5,000円の支給は、議会に出席する費用としては高額であり「職務を行うために要する費用」にはあたらない。神戸市の費用弁償の支給は、法203条3項の解釈を誤り、裁量を逸脱・濫用した違法な条例に基づく支給である。

(1) 費用弁償の支給状況

神戸市は、68名の神戸市市議会議員に対し、議会への出席の度に、居住地に応じて日額3,000円から5,000円を支給しており、2014年10月～2015年9月までの間、議会及び委員会への出席に際し、合計12,000,000円を支給している。

(2) 神戸市の交通費実費

神戸市議会議員が、市議会の会議に出席するために要する交通費実費について検証してみると、参考となる市内の交通機関の運賃は以下のとおりである。往復240円から2600円で、出席回数（13回～74回）を乗じた実費

支給額は2,208,000円であり、費用弁償支給額と実費支給額との差額は合計で9,791,380円であった。

(3) 裁量の逸脱・濫用

- ① 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り扱いをすることも許される」（最判平成2年12月21日民集44巻9号）ものと解されているところ、「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る。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をなすことは、裁量を逸脱・濫用したものと許されない。

神戸市議会議員の平均の費用弁償支給額は、実費交通費の5・4倍であり、年間に980万円もの差額を議員に支給している現状は、明らかに合理性を欠く、異常に高額を支給であり、裁量を逸脱・濫用したものである。

- ② また、前述の札幌高等裁判所平成21年2月20日判決は、「法203条の文言解釈により、費用弁償の対象は、費用性を（職務を行うために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。」と判示する。

即ち、費用弁償として、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の支給事由とは、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。加えて、弁償される「定額」が合理的なものでなければならないとして、費用弁償の許容範囲を明らかにしている。

神戸市議会議員の費用弁償は、職務を行うために要する費用の具体的支給事由、積算根拠を明らかにしないもので、弁償される「定額」は合理性を有していないものであり、議会に与えられた裁量を逸脱・濫用した違法な条例に基づく公金支出である。

- ③ 平成22年3月30日最高裁判所判決では、「本件条例は、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、上記議会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給を要する場合があり得るところである。」と指摘するが、職責を十全に果たすための準備、連絡調整及び移動の費用が何であるかについては、一切触れていない。同判決が、これらの点について一切を挙げて議会の裁量にゆだねられるものと理解すべきではなく、当然にそこには、一定の裁量権の限界が認められるものというべきである。神戸市議会は、最高裁判決が判示する、準備、連絡調整及び移動等の費用について、なんら具体的に示してはいないことから、議会に与えられた裁量を逸脱・濫用したものと言える。

(4) 費用弁償をめぐる状況

上記、最高裁判所判決の補足意見に札幌市では、平成19年9月26日に改正され、費用弁償が廃止されたことを指摘している。費用弁償を全く支給しない市はさいたま市、横浜市、浜松市、大阪市、堺市、等があり、大阪府内では全自治体が廃止するなど、各地で見直しが進んでいる。全国市議会議長会の調査では2014年末現在、全国813市の内361市が費用弁償を支給しているにすぎない。兵庫県ではすでに費用弁償は廃止されている。

政務活動費をめぐって、3400万円以上の政務活動費が裏金としてプールされ不正流用していることが明らかとなった神戸市議会は、市民に対して、貴重な税金が無駄に使われてきた経緯と原因を解明し、二度とそのような事態が起こらないよう自戒すべきである。費用弁償についても、市民に説明が果たせていない現状であり、実費弁償、定額支給の見直し、費用弁償条例の廃止等を考えるべき時である。

II 海外出張（視察）について

1 地方自治法100条第13項は、「議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のためその他議会において必要があると認める時は、会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができる。」と定めている。しかし、地方議会議員の海外視察については、その必要性、費用対効果について、これまで、多くの疑問が提起されてきている。

海外視察における違法性の判断枠組みについては、東京高裁平成25年9月19日判決が以下のとおり判示している。「もとより、普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の議決機関として、その機能を適切に果たすために合理的な必要性があるときは、その裁量により議員を国内や海外に派遣することができる」と解される。しかしながら、議員派遣の合理的な必要性が認められない場合にまで派遣を行うことが許されないのは当然であって、例えば、派遣目的が議会の機能を適切に果たすために必要のないものである場合や、行き先や日程が派遣目的に照らして明らかに不合理である場合に派遣するなど、上記裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときは、議会による議員派遣の決定は違法になると解される。」と判示している。

2 上記東京高裁判決は、具体的な判断に際しては、①視察目的がそもそも合理的であるか、②視察目的との関係において適切な視察先が選定されているか、③具体的な視察内容が視察目的と合理的に関連しているか、④事後の報告書において、視察目的との関係で何らかの具体的な情報をもたらしたり、県政にかかわる分野及びこれに関連する分野についての調査研究として、何らかの施策の検討に繋がるような有益な情報をもたらしたといえるか（外形的抽象的情報の記載や訪問するまでもなくわが国で容易に入手できるか否か等）、⑤実質的には海外研修に名を借りた観光中心の私的旅行といえるか（一般の観光旅行における見学とは異なる何らかの特別の調査研究がなされた事情の有無等）等を個別具体的に、かつ、個別の調査目的、調査内容に照らして踏み込んで判断している。

3 神戸市議会においては、海外旅費分として計上される議長の海外出張・市議会副議長の海外出張と政務活動費による海外出張（海外視察）とが実施されている。

（1）平成26年8月31日から9月7日の日程で、

「出張者 市議会議員 安達 和彦

（随行者）市会事務局政策調査課長 村井 秀徳

出張先 ラトビア：リガ市、ドイツ：ハンブルグ市・ハイデルベルグ市

用 務 神戸・リガ姉妹都市提携40周年を記念してリガ市を訪問し、神戸市紹介展等の記念行事を行い、両都市間の友好を深める。また、都市計画などの先進事例の視察を行う。

併せて、ハンブルグ市、ハイデルベルグ市の先進事例の視察及び意見交換を行う。

経 費 I 旅費支給分

①市会議長分	¥	847,780円
②随行者分	¥	458,340円
Ⅱ現地必要経費	¥	1,523,145円
合計	¥	2,829,265円

の海外出張が実施された。

- (2) 本件出張経費のうち、Ⅱの現地必要経費の内訳として、専用車【自動車借上料】として658,350円が支出されている。空港～ホテルの送迎、市内視察等で全日、専用車を借り上げる必要があるのかについて問題がある。市民の税金で賄われている経費は、地方自治法の規定に照らすまでもなく、「最少の経費で最大の効果を挙げる」という使われ方が義務付けられている。

9月4日 フランクフルト空港～ハイデルベルグのホテル
専用車(ガイド付) 105,700円

9月6日 ハイデルベルグのホテル～フランクフルト空港
専用車(ガイド付) 105,700円

空港からハイデルベルグ市内までは、公共交通機関、リムジンバス、シャトルバス、タクシー等、移動手段は他に幾らでもあり、経費的には30分の1以下で移動することが可能である。フランクフルト空港～ハイデルベルグ間のシャトルバスの運賃は片道25ユーロ【128円換算で3,200円】である。旅程を作成する議会事務局が、言葉も分からない議長に配慮して、全日程で日本語アシスタントないしガイド付きの専用車を手配することから、このような常軌を逸した費用が発生する。

議会事務局の説明によれば、専用車料金にはホテルのチェックイン・チェックアウトのサービスも含まれているとのことであった。バスにも乗れない、自分でホテルのチェックイン・チェックアウトもできない人間が、外国で視察を行ったとしても、十分な成果を挙げることはできないのではないかと心配される。また、随行者は、議長をアシストする業務を行うために派遣されているのであれば、高額な専用車による大名旅行ではなく、より適正な移動(公共交通機関ないしリムジンバス等の利用)が可能ではないかと推測される。

- (3) 視察日程は議会事務局が作成し、旅行社に発注することになっているが、先進事例の視察等においても以下の支出は問題である。

9月5日 ハイデルベルグ 終日視察(視察実費) 230,500円は、視察先に詳しい現地日本人に案内してもらった経費であるとの説明であったが、あまりにも高額な支出である。

また、先進事例の視察先として、

9月3日 ハンブルグ ハーフエンシティー、洪水対策

9月4日 ハンブルグ ①ハンブルグ港、運河、アルスター湖、旧市街、
レーパーバーン(Reeperbahn)[歓楽街]等の視察
②ハンブルグ市役所訪問

9月5日 ハイデルベルグ ①バーンシュタット ②公共交通

が挙げられているが、報告書等の記述から、9月4日①の日程は、ほぼ観光であると思われる。レーパーバーン(歓楽街)は「飾り窓」のある地域で有名である。

- (4) 海外出張報告書の記述内容は、外形的抽象的記述、感想程度にとどまるものがほとんどであり、上記2の東京高裁の判示している④事後の報告書において、視察目的との関係で何らかの具体的な情報をもたらしたり、県政(市

政)にかかわる分野及びこれに関連する分野についての調査研究として、何らかの施策の検討に繋がるような有益な情報をもたらしたといえるか(外形的抽象的情報の記載や訪問するまでもなくわが国で容易に入手できるか否か等)に照らして、施策の検討に繋がるような内容は見られない。また、議長の所見として記載されている部分はA4一頁にも満たない感想の羅列である。

以上のことから、8月31日～9月7日にかけての海外出張は神戸市・リガ市姉妹都市提携40周年記念事業へ出席を除き、280万円の費用を支出したもののその成果はほとんど見られない、違法・不当な支出である。

また、神戸・リガ姉妹都市提携40周年記念訪問団(53名)に政務活動費を支出し、吉田 基毅 議員、守屋 隆司 議員、平井 真千子 議員が同行参加している。しかし、神戸市議会が費用を計上して議長を派遣している以上その余の議員が政務活動費を使用して、訪問団に参加する必要性は全くなく、無駄な支出と言うほかないので、神戸市・リガ市姉妹都市提携40周年記念事業への出席に対する当該政務活動費の支出は違法である。

なお、平成26年8月31日～9月7日の議長海外出張に係る文書が作成されたのは平成26年10月24日であり、善良な注意義務をもった住民がその事実を知ることができるのは、情報公開にかかる日時を加味すれば、早くとも11月初旬である。請求人は11月30日付けで、関連文書の開示を受けたものである。しかし、議会事務局の公文書公開にかかるミス(両面コピーすべきものを片面コピーしたまま、情報公開したこと)もあり、適正な公文書の開示を受けたのは、平成28年1月7日であった。したがって、本件住民監査請求は、期間徒過について正当事由がある。

第2 求める措置

- 1 「神戸市市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例」の3,000円、4,000円、5,000円の定額支給を定めた部分は違法・不当であるから、適正な条例に改正すること。(費用弁償の廃止)
- 2 本件条例による公金の支出を差し止めること。
- 3 議員に支払われた違法な公金の支出により市が被った損害額(費用弁償支給分と実費分との差額)を神戸市議会議員から神戸市に返還を求めるなど、神戸市の被った損害を補填するために必要な措置を講ずること。
- 4 今後、条例が改正されるまでの間に支出された公金について、実費を超える違法部分を市長に請求すること。
- 5 海外出張により、違法・不当に支出された損害額を市長に請求すること。
- 6 海外出張(視察)については、「必要性」「費用対効果」を適切に判断し、無駄な出張(視察)を止めること。

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

2016年1月20日

神戸市監査委員 様

