

訴 状

2009（平成21）年8月26日

原告訴訟代理人

弁護士 十 河 弘
外

仙台地方裁判所民事部 御 中

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

費用弁償返還履行請求事件（住民訴訟）

訴訟物の価額 金 160 万円也（算定不能につき）

貼用印紙額 金 1 万 3000 円也

請 求 の 趣 旨

- 1 被告は、別紙請求対象者目録記載の者（仙台市議会議員）らに対し、同目録の返還請求金額欄記載の金員及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みに至るまで、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。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。
との判決を求める。

請 求 の 原 因

第1 当事者

- 1 原告は、1993（平成5）年6月24日、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。
- 2 被告は仙台市長であり、地方自治法第242条の2第1項第4号の執行機関として、仙台市が受けた損害・損失について賠償・不当利得返還請求すべき義務を有する者である。

第2 費用弁償の意義

- 1 仙台市議会議員は、地方自治法（以下、「法」という。）203条1項、5項、仙台市「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」第4条に基づき、月額840,000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14条3項、費用弁償支給要綱第2条に基づくものとして、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の定めるものに出席したときに費用弁償として日額1万円の支給を受けている。

費用弁償とは、法207条にいう「実費弁償」と同じ意味であり、勤務に対する反対給付とは区別されるところの、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。費用弁償は、実費の弁償に他ならないから、費用を要した都度、その実費を計算し、その弁償を受ける「実額方式」を採るのが建前である。

仮に、手続きの煩雑さ、経費の増大等といった「実額方式」の短所を考慮し、あらかじめ一定の事由又は場合を定め、それに該当するときに一定額を費用弁償として支給する「定額方式」を採ることが許されるとしても、それは社会通念上、実費を対象として費用を弁償するとの費用弁償の趣旨を損なわない範囲においてのみである。

法203条3項は「第一項の者は、職務を行うために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。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。

仙台市議会の議員は、お手盛りの条例により、月額議員報酬の他に費用弁償の名目で月額1万円の給付を受けている。本件費用弁償の支給は、「費用性」を有していない実質的に月額報酬の支給であって、仙台市議会議員は報酬の二重取りを行っているとして評価されるのである。

- 2 地方議会の議員の報酬体系は他の公務員と比較しても異質であり、本件費用弁償の違法性を検証するにあたっては、かかる特殊な状況が十分に斟酌されなければならない。

地方公共団体の議会の議員は、法203条1項で報酬を受ける権利を与えられており、ただし、他の非常勤職員とは異なり、日額の支払でなくともよいと定められ（同条2項）、殆どの地方議会では月額支給が一般的である。なお、昨今、福島県の矢祭町においては、従来の月額支給を廃止し、日額の支給と改めているところ、議員の報酬の根本的意義を問うものとして注目されている。

また、同条4項において、地方議会の議員は、非常勤職員の中では唯一期末手当を受け取ることができることと定められている。

- 3 このように地方議会の議員が国会議員と同様に、月額報酬及び期末手当の支給を受けていることは、地方議会議員と国会議員は、議員としての職務の性質は同じであり、その活動の場が地方か国かの違いのみであるとの考えが背景にあることを示していると言えよう。

国会議員の報酬（歳費）は、国会の開会、出席などに関係なく、月額で支払われている。このことは、国会議員の月額報酬が、家業や恒産を

持たない議員を前提として、国会議員を職業政治家として、その生活、及び議員活動を支えるための給付、としての性格を有しているためと評価できる。

一方で、地方議会の議員は、歴史的に見るならば、戦前においては名誉職と定められ、費用弁償は受けるが勤務の対価としての報酬は受けないという制度になっていた。つまり、地方議会議員については、他に職業あるいは恒産をもっている者が、議会が招集されると出掛けて公のために働き、日当の意味での費用弁償を受けるとの建前であったのである。

これが戦後、名誉職制度は廃止されるに至っても、地方議会議員は他に職業を持っていることが前提としての費用弁償の支給は維持され、一方で報酬の国会議員との均衡が考えられるようになり、加えて月額報酬の支給も受けることが一般的な状況となったのである。

- 4 現在、国会議員に会議出席に伴う費用弁償は支給されておらず、また、1984（昭和59）年「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律」の改正され、それまで会期ごとに出されていた「応召帰郷旅費（選挙区と議員間の往復旅費相当額を召集の度に支払うもの）」は廃止されている。

その背景には、国会議員というのは、普段は地元において生活しており、召集によって集まって会期中だけ活動しているのではなく、むしろ日常的に国政に参加する職業としての政治家という考え方がある。

- 5 前述の矢祭町の取り組みは、地方議会議員は恒産を持ち、会期中だけ議会に出掛け活動しているという考え方から至極当然である。一方で、かかる取り組みが広く他の地方公共団体に受け入れられないことは、すなわち、地方議会議員もまた国会議員と同様に、会期中だけ活動するものではなく、職業政治家として会期を問わず職務を行うものであると評価されていることに由来するものと言えよう。

逆に言えば、地方議会議員の職務に対するこのような評価を前提とする限り、地方議会議員に対して、本来的な職務である議会への出席の際、

月額報酬の他に、日当的な意味での費用弁償を支給することは明らかに合理性を欠いているのである。

また、このように地方議会議員の報酬体系が国会議員と近似のものであることは、地方議会議員の費用弁償を他の公務員の費用弁償と同様に評価できないことを意味する。

地方議会議員が議会の会議に出席することは、非常勤職員の公務による出張旅行と同視することはできないのであって、当然、その際に支給される費用弁償の性質は異なるのであるから、これを一般的な旅費と同視して日当の支給を認めることは許されないのである。

第3 支出の違法性

仙台市議会議員に対する日額1万円の支給は、議会の出席に要する費用としては異常に高額な支給であり「職務を行うために要する費用」にはあたらない。本件費用弁償の支給は、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

仙台市は、60名の仙台市議会議員に対し、議会の会議への出席の度に日額1万円を支給しており、2008(平成20)年8月21日から2009(平成21年)2月27日までの間、議会及び委員会への出席に際して、合計26,380,000円を支給している(甲3)。

なお、本件住民訴訟において返還を求める対象は、上記期間の出席について支給された金員である。

2 宮城県内の交通実費

仙台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実費について検証した場合、参考となる市内の主要な交通機関の運賃は次のとおりである。

(1) JR

仙台～作並 480円(JR乗車券・片道・36.4km)

(2) 仙台市営バス

市内中心部 100円 (仙台市営バス・100円パック)

(3) 地下鉄南北線

泉中央～富沢 350円 (片道・約28分・14.8km)

3 裁量の逸脱・濫用

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。

また、札幌高等裁判所平成21年2月20日判決(甲5)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ず、加えて、弁償される「定額」が合理的なものでなければならぬとして、費用弁償の許容範囲を明らかにしている。

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金員の支給を定めている。仙台市議会議員が会議に出席した際に支給されている費用弁償は、後述のとおりその算出根拠が存在しておらず、また、交通実費と比較しても

異常に高額であることからして「費用性」を有しておらず、「報酬性」を有することが明らかである。

本件支出は著しく合理性を欠くことが明白であり、法203条5項によ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。

(1) 算出方法の不合理性

仙台市議会議員に支給されている日額1万円の算定方法について、原告が仙台市に対しその開示を求めたところ、仙台市に算定根拠を記した文書は存在しなかった(甲4)。即ち、仙台市議会は、本件条例を制定するにあたって、交通実費その他の「標準的な実費」を算定するに不可欠な事情(「費用」として考慮すべき事情)を一切考慮していないのである。

仮に費用弁償として「定額」が支給される場合、その「定額」が合理的な金額でなければならないところ、費用弁償の支給事由のうち、具体的に想定される支給事由は交通費のみである。

少なくとも、仙台市議会においては、仙台市中心部から最も遠く、山間部に近い青葉区作並地区からのJR往復運賃は960円であり、「標準的な実費」がこの金額を超えるものではない。

また、仙台市職員が自家用車等の交通用具を利用して通勤する場合に支給される「通勤手当」は、距離に応じ、月額5,000円から25,500円である(片道10km未満の場合6,900円)のに対し、仙台市議会議員は、一月当たり約10日本会議ないし委員会に出席すれば、合計100,000円が支給されることになるのである。

札幌高等裁判所判決は、札幌市議会における日額1万円の費用弁償について返還請求を認容している。これと同額を定める仙台市議会における支給は過大な支給であり、裁量を逸脱・濫用した支給であることは明らかである。

(2) 返還請求金額

地方議会議員における費用弁償の本来的性格、及び費用弁償の実費弁償たる性質からして、費用弁償の名目で日額の報酬を支給することは許されない。かかる支給は明らかに議会に与えられた裁量を逸脱・濫用し違法であって返還されるべきである。

平成20年8月21日から平成21年2月27日までの間、費用弁償の支給された議会ないし委員会は合計53日であって、本件訴訟は、各議員に対し、この間の出席について費用弁償として支給された金員の返還を求めるものである。

前記札幌高等裁判所判決は、「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、費用弁償の具体的な金額は、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。」として、支給全額の返還請求を認容した。

本件仙台市議会の費用弁償日額1万円はその算定根拠が存在せず、費用性を有する部分の金額が不明であることからすれば、全体について費用弁償としての根拠を欠く金員の支給であるといわざるを得ない。日額1万円の全額が違法として返還請求の対象となるものである。

本件住民訴訟において返還を求める金額は、上記期間中の費用弁償全額であり、各々の返還請求金額は別紙請求対象者目録の返還請求金額欄に記載するとおりである。

第4 監査請求

原告は、2009（平成21）年6月3日仙台市監査委員に対し、地方自治法242条第1項にもとづき住民監査請求をしたところ（甲

1)、監査委員は同年7月30日上記監査請求を棄却した(甲2)。

第5 結論

以上の次第で原告は、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、請求の趣旨記載の判決を求め、本訴に及ぶ次第である。

証拠方法

- 1 甲第1号証 仙台市長措置請求書
- 2 甲第2号証 住民監査請求に係る監査結果について(通知)
- 3 甲第3号証 費用弁償支給調書
- 4 甲第4号証 公文書非開示決定通知書
- 5 甲第4号証 札幌高等裁判所平成21年2月20日判決
その他口頭弁論において提出する。

付 属 書 類

- | | |
|--------------|------|
| 1 訴状副本 | 1 通 |
| 2 甲号証写し | 各1 通 |
| 2 資格証明書(議事録) | 1 通 |