阪神水道企業団公報

平成21年12月28日　号外

毎月15日発行
発行所
阪神水道企業団
神戸市東灘区西岡本
３丁目20番１号

監査公表

監公第３号
平成21年12月28日
阪神水道企業団監査委員　岡島亮介
同　喜田侑敬

阪神水道企業団職員措置請求に係る監査結果の公表

地方自治法第242条第１項の規定により、平成21年11月６日付けで提出された住民監査請求について、同条第４項の規定に基づき監査を行った結果は、次のとおりであった。
同条第４項の規定に基づき公表する。

１　請求の要旨
提出された措置請求書の内容によれば、請求の要旨は次のとおりと解される。

阪神水道企業団（以下「企業団」という。）議会議員には、会議（定例会、臨時会及び阪神水道企業団議会委員会条例（平成７年条例第３号）に規定する委員会の会議をいう。以下同じ。）出席毎に11,000円の費用弁償が支給されており、平成20年７月から平成21年６月までにおよそ200万円が支給されている。
札幌高等裁判所平成21年２月20日第２民事部判決（以下「札幌高裁判決」という。）によれば、札幌市議会で支出された日額10,000円の費用弁償は、公共交通機関交通費、日当及び事務費を加算した費用の３倍程度にあたり、全体が違法な支出であることから、札幌市長に対し、一旦、全額を返還するよう求めた。また、判決では、交通費を算出する場合のタクシー代については、常に必要であるとまでは言えず、タクシー利用を前提とする交通費の見積もりについて、合理性がないとした。
企業団議会の会議へ出席した議員に支給される日額11,000円の費用弁償については、実際に公共交通機関を利用した場合の往復交通費は、殆どの議員が1,000円以内であり、日当及び事務費を加算したとしても3,000円が限度であり、企業長が日額11,000円を支給することは、明らかに違法である。
併せて、企業団議会議員が、各市議会の場を借りて、企業団議会の特別委員会を開催する場合、企業団は企業団議会議員に費用弁償を支給するが、各議員はそれを受け取らず、企業団は法務局に供託しており、条例を改正せず、費用弁償を支給し続けることは、地方財政法（昭和23年法律第109号。以下「地財法」という。）第４条に反し、違法、不当である。
よって、今後、企業長が日額11,000円の費用弁償を議員に支給しないよう、その差し止めを求める。

２　請求の受理
平成21年11月６日付けで提出された地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第１項の規定による住民監査請求（以下「本件措置請求」という。）は、所要の法定要件を具備しているものと認め、同日付けでこれを受理した。

３　請求人
X

4　監査対象事項

本件措置請求の要旨から、財務会計上の行為として企業団が、企業団議会の会議に出席した際に企業団議会議員に対し支払う日額11,000円の費用弁償の支出が、違法あるいは不当であるか否か、及び今後、企業団企業長が本件費用弁償の支給を差し止めることを認めるか否かを対象とした。

5　監査の実施

⑴　監査対象局

企業団議会事務局

⑵　監査の期間

平成21年11月６日から平成21年12月25日まで

⑶　請求人の陳述及び証拠提出

法第242条第６項の規定により、平成21年11月17日に陳述の機会を設けたところ、請求人から意見陳述書の提出があり、新たな証拠の提出はなかった。

⑷　関係職員に対する事情聴取

請求人の主張する事実を確認するため、監査対象局に対し文書による照会及び資料の提出を求め、平成21年11月27日に関係職員から事情聴取を行った。

6　監査の結果

⑴　事実の認定

本件措置請求及び監査対象局関係職員に対する事情聴取等に基づき、次のとおり事実を認定する。

ア　費用弁償の支給根拠について

費用弁償は、法第203条第２項「普通地方公共団体の議会の議員は、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。」及び第４項「議員報酬、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。」との規定に基づき定められた阪神水道企業団報酬並びに費用弁償に関する条例（昭和61年条例第１号。以下「企業団費用弁償条例」という。）第３条「議長、副議長及び議員が定例会、臨時会及び阪神水道企業団議会委員会条例（平成７年条例第３号）に規定する委員会の会議に出席したときは、費用弁償として１日について14,000円を支給する。」との規定に基づき支給されている。

なお、費用弁償額14,000円については、阪神水道企業団報酬並びに費用弁償に関する条例の特例に関する条例（平成15年条例第３号。以下「企業団費用弁償特例条例」という。）第２条「指定期間における阪神水道企業団報酬並びに費用弁償に関する条例第３条第１項及び第２項に規定する費用弁償の額は、11,000 円とする。」との規定により、平成15年４月１日以降、11,000 円とされている。

また、費用弁償の支給については、企業団の一般職員の給与の支給方法に準じて、毎月16日（ただし、月の16日が企業団の休日に当たる場合を除く。）に、前月の会議出席日数に費用弁償の日額を乗じて得た額を、口座振替によって支払っている。

イ　平成20年７月から平成21年６月までに支給された費用弁償について

企業団議会議員が会議に出席する際には、11,000 円の費用弁償が支給され、平成20年７月から平成21年６月までの間に支払われた費用弁償の総額は、平成20年度及び平成21年度阪神水道企業団水道事業会計予算において、予算科目（款）水道事業費用、（項）営業費用、（目）議会費及び監査費、（節）費用弁償により、延べ156人に対し、171万6,000円であった。

このうち各市議会の会議開催日と同日に開催される各市別分科会（以下「同日開催特別委員会各市別分科会」という。）への出席に対する費用弁償を受け取らず、供託された費用弁償額は、企業団議会議員10人（延べ12人）に対し支給された132,000円であった。

なお、平成21年７月以降については、１人の企業団議会議員が全ての費用弁償の受取を辞退しており、同年12月までに55,000円の費用弁償が供託されている。また、11人の企業団議会議員が、同日開催特別委員会各市別分科会に対する費用弁償の受取を辞退する旨、企業団企業長に文書で

申し入れているため、平成22年１月以降も該当する費用弁償がある場合は、供託されることとなることが認められる。

ウ　札幌高裁判決について

札幌高裁判決によれば、札幌市が札幌市議会議員に対し行った日額10,000円の費用弁償のうち、一部は交通費及び会議出席に伴う雑費の弁償を行う限度を逸脱しており、本件費用弁償は必要と見込まれる額の３倍程度の日額が一律に支給されたものであり、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り、ひとまず全額を返還すべきであると判示しており、全体が違法な支出であるとしている。

ただし、札幌高裁判決では、議員が会議に出席するために、タクシーを用いる必要性を否定したものではなく、常にタクシー利用を前提として交通費が見積もられている場合の合理性を認めなかったものであり、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と判示している。

なお、札幌市は判決を不服として、平成21年３月５日付けで上告し、現在も係争中である。

エ　費用弁償額について

企業団における費用弁償の額については、交通費、日当、事務的経費等を含んでいるが、個々具体的な積算ではなく、これらを総じて日額14,000円（現在、費用弁償特例条例適用により、11,000円）と定められている。

本来、費用の弁償とは、実費弁償と同じ意味であって、職務の執行等に要した経費を償うため支給される金銭をいい、費用弁償額をいくらにするかは、最高裁判決（平成２（行ツ）91）（以下「判例」という。）において、費用弁償に関する条例を制定するに当たっては、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の額を支給することとすることも許され、この場合、いかなる事由を支給事由として定めるか、また、一定の額を幾らとするかは、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と判示されている。

オ　企業団議会の会議出席に必要な交通費について

企業団議会議員が会議に出席するために要する交通費については、公共交通機関のみの利用の場合は、240円から 2,780 円であり、タクシーを利用した場合は、片道の利用としても640円から18,000 円以上であり、会議出席に要する交通費を標準的な実費である一定の額を支給するにおいて、平準化して日額に換算することは相当な困難を伴う。

さらに、企業団議会議員は、各市の議会議員を兼ねていることでもあり、議会日程が重複する場合も多い。企業団議会議場への登庁時に、タクシーを利用することがより多くなるという状況は十分に考慮されるべきものである。

カ　他団体の費用弁償について

構成４市の費用弁償については、神戸市会において、距離制により 8,000 円から 14,000 円の費用弁償が支給されており、尼崎市議会、西宮市議会及び芦屋市議会においては、各市議会の会議出席に対する費用弁償は支給されていない。

なお、兵庫県内、政令指定都市並びに用水供給を行っている主な都道府県並びに主要な全国の水道企業団のうち、条例で費用弁償額を一定額と定めている団体は、調査団体74団体中、32団体であり、その額は、1,000 円から 19,000 円までとなっている。残りの団体については、費用弁償として旅費を支給していることから各団体間において額に相当な違いがある。

また、日額 10,000 円以上を定額支給している団体は、距離制により一部該当しない場合があるものの、神戸市、兵庫県、仙台市、名古屋市、北九州市、埼玉県、茨城県、滋賀県、香川県、沖縄県、神奈川県内広域水道企業団の11団体である。

なお、大阪府内の自治体では定額支給はない。

⑵　判断

費用弁償額については、その都度、実費を計算して支給することは、実費を対象として弁償するという費用弁償の本来の考え方であるが、費用の中には実費の算定が困難なものもあり、また、個々の経費について領収書等の証拠書類の確保が要求され、手続も煩雑になり、いたずらに事務処理の負担が増大することを考慮すると、判例が示すとおり、費用弁償の支給方法として、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の額を支給することとすることには合理性が認められ、この場合、いかなる事由を支給事由として定めるか、また、一定の額を幾らとするかは、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。この費用弁償額を概括的に規定し、一定額を支給することの妥当性については、新版逐条地方自治法（松本英昭著　平成14年２月１日初版２刷）解説（Ｐ615、Ｐ616）、あるいは、地方自治関係実例判例集（地方自治制度研究会編集　Ｐ1622、Ｐ1673、Ｐ1678）に収められている各実例からも疑う余地はないものと認められる。従って、各個別の場合に実際に費消した費用がその一定の額より多くとも少なくともそのような個別の事情は考慮せず、厳密に実際に要した経費と必ずしも同額でなければならないものではなく、条例で定められた標準的費用を基礎とした定額により支給することは、社会通念上、実費を対象として弁償するという費用弁償の本来の考え方を著しく損なうとはいい難いものである限りにおいて、議会の意思決定は十分に尊重されるべきであり、法第203条第２項の費用弁償の支給方法として認められるべきものと解すべきである。

よって、企業団の費用弁償は、法に定められた議会の会議出席に対し、費用の弁償を行うためのものであり、その額については、議会において審議され可決されたものであり、まさに、法第203条第２項及び第４項との規定に基づき、議会に認められた裁量により定められたものであるため、違法あるいは不当なものであるとは認められない。従って、条例に基づく費用弁償の支給を企業団が差し止めることは、費用弁償条例に反し、違法な行為であると言わざるを得ない。

最終的には、本件費用弁償の支給差し止め請求は、条例が違法又は不当であるかに帰属するが、本来、条例の制定という議会の行為に対しては、法第242条の規定による監査請求の対象とはなり得ないものである。

当該条例が議会の裁量権の範囲を逸脱、若しくは、濫用したものであるか否かの判断は、条例が法の目的及び趣旨に反し、又は、議会において審議され可決される過程において、条例の手続上、違法、若しくは、瑕疵がある場合にのみ認められるべきものであり、企業団費用弁償条例においては、そのような事実は一切認められず、議会の合理的な裁量によって制定されたものと認めることができる。

従って、条例に基づく費用弁償を支給しないこととすることは、単に条例違反となるのみならず、公職選挙法第199条の２第１項「公職の候補者又は公職の候補者となろうとする者（略）は、当該選挙区（略）内にある者に対し、いかなる名義をもつてするを問わず、寄附をしてはならない。ただし書き（略）」の規定により、議員の寄附行為となるため、同法違反ともなるものである。

結局のところ、企業団は、条例に基づく費用弁償を支払う債務があり、また、条例に基づき正当に支給される費用弁償を企業団議会議員が受取を辞退する場合、企業団が法務局に供託することには、民法第494条「債権者が弁済の受領を拒み、又はこれを受領することができないときは、弁済をすることができる者（以下この目において「弁済者」という。）は、債権者のために弁済の目的物を供託してその債務を免れることができる。弁済者が過失なく債権者を確知することができないときも、同様とする。」の規定により認められる行為であり、何ら違法性あるいは不当性は認められない。

また、一部費用弁償が供託されているにもかかわらず、費用弁償が支給されていることに対し、請求人は地財法第４条「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。」の規定違反を主張するが、企業団の費用弁償は、地財法第３条第１項「地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない。」の規定に基づき、法第203条第２項及び第４項の規

定に定めるところに従い、費用を弁償することを目的とし、且つ、その費用につき条例で定められた額、すなわち、議会で審議され可決されたものであり、それは、判例が示すところの議会の裁量により、合理的基準により定められた額が経費として算定されたものにほかならず、費用を弁償する目的のため、その予算を執行することについて何ら違法性、若しくは、不当性は認められず、従って、費用弁償の支給が地財法第４条の規定に反し、違法、不当とする請求人の主張には法解釈に誤りが認められる。

ただし、同日開催企業団特別委員会各市別分科会への出席に対する費用弁償については、現在、企業団議会運営委員会において、費用弁償全体の見直しを図るため、調査及び研究中であることを理由に、企業団議会議員が受取を辞退しているが、全ての費用弁償の受取を辞退している議員もおり、各議員により具体的な理由は異なっている。当該各市と企業団の双方から費用の弁償を受けているとの理由であれば、本来なら、議員がそれぞれの市議会の会議に出席するため要する経費と同日開催企業団特別委員会各市別分科会に出席するため要する経費は、各個別の事情の違いから全く異なるものであり、これら費用の弁償については、各団体が設ける費用弁償に関する条例の規定に基づいて支給されるべきものである。

このことについては、地方財務実務提要（地方自治制度研究会編集　Ｐ4761、Ｐ4762）に、当該議員が所属する議会の会議への出席と併せて、一部事務組合の議会の会議に出席した場合は、それぞれの機関において、法人格が異なる故、両方の団体相互間で調整規定でも設けていれば格別、そうでない以上は、それぞれの団体が設けている費用弁償の規定に基づいて、両者から費用弁償を受けることができるとされているとおりである。

⑶　結論

以上のように、本件費用弁償の支給差し止めに関し、さまざまな視点から判断した結果、企業団議会議員の会議出席に対する日額11,000円の費用弁償の支給差し止めを求める請求人の主張には理由がないものと認められるので、これを棄却する。

なお、費用弁償額10,000円を違法とする札幌市の事案が最高裁判所に上告され、現在、係争中であるため、企業団議会においても社会情勢、他団体の動向及び裁判所の判断を注視しながら、適切に判断されるよう、要望する。