

杉並区職員措置請求監査結果

(区議会議員の期末手当に関する住民監査請求)

平成28年4月

杉 並 区 監 査 委 員

目 次

第1	請求の概要と受理	
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の概要	1
4	請求の受理	2
第2	監査の実施	
1	証拠の提出及び陳述	3
2	監査対象事項	3
3	対象部局とその抗弁要旨	3
3-1	区議会事務局	3
3-2	会計管理室会計課	4
第3	監査の結果	
1	結論	6
2	事実関係及び関係法令等の規定	6
3	判断	7
<別紙>		
1	措置請求書等	
1-1	措置請求書	11
1-2	証拠資料（意見陳述書）	43
2	抗弁書	
2-1	区議会事務局	47
2-2	会計管理室会計課	51
<資料>		
	議員報酬条例	53

【注】

- 1 議員報酬条例は、平成27年杉並区条例第47号による改正前のものである。
- 2 請求人の氏名は仮名（甲、乙）で表示し、その住所等の記載は省略している。

第1 請求の概要と受理

1 請求人

甲

乙

2 請求書の提出

平成28年3月9日

3 請求の概要

杉並区が行った大泉時男前杉並区議会議員（以下「当該議員」という。）に対する平成27年3月の期末手当12万9,564円の支出（以下「本件支出」という。）は、違法・不当な公金の支出であるので、杉並区長に対し、当該違法・不当な公金の支出により杉並区が被った損害につき、支出相当額の返還を求め、損害を填補するための必要な措置及び今後の損害を未然に防止するための条例改正等の措置を講ずるよう勧告することを求める。

請求人が提出した「杉並区職員措置請求書」は別紙1-1のとおりであり、その主張事実等の要旨は、次のとおりである。

（主張事実等の要旨）

杉並区は、杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和31年杉並区条例第20号。以下「本件条例」という。）第8条第1項後段の「基準日前1月以内に、辞職し、失職し、除名され、又は死亡した者（当該基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする」という規定（以下「本件規定」という。）に基づき、平成27年2月4日に死亡した当該議員に対し、本件支出を行った。

しかしながら、期末手当には生活を支えることを目的とした金銭支給いわゆる「生活給」としての趣旨は一切含まれておらず、職務の対価又は職務のために必要な経費等の趣旨にとどまるのであるから、既に議員職にない者にまで期末手当を支給する理由はなく、また、平成27年3月1日には既に議員籍がなかったにもかかわらず、同日に在籍したとみなして支給した金員は、実質的には遺族に対する弔慰金であり、期末手当が弔慰金の趣旨を含んでいないのは明らかである。

また、議員の死亡後は議員としての仕事と絶対的に無関係であり、期末手当を支給すべきではなく、議員が死亡した場合にその相続人に支給することとなる本件規定は、違法である。

したがって、本件規定は、既に議員職にない者に期末手当を支給する内容であり、地方自治法（昭和22年法律第67号）第203条第3項によって付与され

た議会の裁量権の逸脱又は濫用に当たるので違法・無効であり、この違法・無効な規定に基づく本件支出は、違法・不当である。

4 請求の受理

本件請求は、地方自治法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、平成 28 年 3 月 16 日の監査委員会議において受理することを決定した。

なお、受理に先立ち、同法第 199 条の 2 の規定に基づき、富本卓監査委員、太田哲二監査委員の 2 名は除斥とした。

第2 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成28年3月29日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、証拠資料として意見陳述書（別紙1－2）を提出し、請求の趣旨を補足する陳述を行った。

2 監査対象事項

当該議員に対する平成27年3月の期末手当12万9,564円の支出を監査対象とした。

なお、公金の支出は、具体的には、支出負担行為及び支出命令がされた上で、支出（狭義の支出）がされることによって行われるものであるところ、本件請求は、当該議員の平成27年3月の期末手当12万9,564円の支出を違法・不当とするのみで、当該支出を構成する支出負担行為、支出命令及び支出を明確に区別しないでなされていることから、これらの行為を併せて監査請求の対象としているものと解することとした。

3 対象部局とその抗弁要旨

区議会事務局及び会計管理室会計課を本件監査の対象部局とし、抗弁書の提出を求め、平成28年3月24日に区議会事務局長及び会計管理者から抗弁書の提出を受けた。

また、本件条例の所管部局である区議会事務局については、平成28年3月30日に説明聴取を行った。

区議会事務局長の抗弁書（別紙2－1）及び会計管理者の抗弁書（別紙2－2）の要旨は、次のとおりである。

3－1 区議会事務局

（1）議員の期末手当について

地方自治法第203条第3項及び第4項は、昭和31年の同法の改正により、第204条の2が新設され、法律又はこれに基づく条例に基づかなければ、いかなる給付も支給することを禁じられたことと関連して新設された規定である。また、期末手当に関する同法第203条の趣旨は、議員報酬と異なり、普通地方公共団体の議会の議員にその支給について権利として保障したのではなく、国会議員との権衡を考慮して支給しうる途を開いたものにすぎないと解されるものの、期末手当を支給するか否か、その額及び支給方法については、議会の裁量的判断に基づく議決によって決定されるところの条例に委ねるとするのが同法の趣旨であると解されている。

平成27年2月4日に死亡した当該議員の期末手当については、本件条例第8条の規定に基づき、同年3月1日を基準日とし、議員報酬月額59

万 5,700 円と同報酬月額に 100 分の 45 を乗じて得た額との合計額に、100 分の 25 を乗じて得た額に、さらに 100 分の 60 を乗じて得た額である 12 万 9,564 円を、同年 3 月 13 日に当該議員の相続人の口座に振り込んだものである。

(2) 請求人の主張に対する反論

地方議会の議員の期末手当は、国会議員との権衡を考慮して支給するものとされており、その国会議員については、国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律（昭和 22 年法律第 80 号。以下「国会議員歳費法」という。）に基づき、期末手当の支給がなされ、同法第 11 条の 2 第 1 項では、本件条例と同様に、「基準日前 1 月以内に、辞職し、退職し、除名され、又は死亡したこれらの者（当該これらの基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする」とする旨が規定されている。また、東京都や他の特別区においても、そのほとんどが類似の規定を定めている。こうした点を踏まえると、本件規定が、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という請求人の主張は当たらない。

また、当該議員は、死亡日までは、第 1 回区議会定例会を控え、本会議や所属する文教委員会、道路交通対策特別委員会をはじめ、予算特別委員会における議案や報告案件等に関する調査・研究、所属する会派の会議や行事への参加など議員としての職務を遂行していたわけだから、死亡日までは在職期間として捉え、期末手当が支給されるべきものであると考える。

一般的に辞職や死亡に当たっては、その日まで議員としての職を有し、職務を遂行していたのであれば、最低限その日までの在職期間の区分に応じて期末手当を支給することに何ら問題はないと考える。そのため、基準日前 1 月以内という一定の基準を設け、期末手当を支給することとする本件規定は、前述の国会議員との権衡あるいは他の地方自治体の状況等を鑑みても、違法・無効であるという請求人の主張に理由はなく、むしろ失当であるといわざるを得ない。

なお、杉並区職員措置請求書に添付されている別紙 1（杉並区議会事務局に対する聴取報告書）に「ほかの議員と同じ額であった」と記されているが、このことについて、請求人と直接電話応対した区議会事務局職員に確認したところ、「同じ額ではなく、同じ日、つまり期末手当の支給日が他の議員や職員と同じ日である旨を伝えた」ということであった。

3-2 会計管理室会計課

当該議員の期末手当について、平成 27 年 3 月 3 日付け 26 杉財歳出 65037 号により区議会事務局次長から支出命令書が送付された。

会計課長は、本件支出に係る支出負担行為が、本件条例及び予算の定めるところに従いなされているか、支出負担行為に係る債務が確定しているか、支出命令書の金額に違算がないかを審査し、全てにおいて誤りがない

ことを確認した。会計課長の決裁の後、会計管理者は、支出命令書の支払予定日である平成 27 年 3 月 12 日に支払を執行したものである。

第3 監査の結果

1 結 論

本件請求については、平成28年4月27日、監査委員2名（上原和義監査委員及び岩崎英司監査委員）の合議により、次のように決定した。

本件請求のうち、支出負担行為及び支出命令に係る部分については、住民監査請求の要件を欠き、不適法なものと認められるので、これを却下し、支出に係る部分については、請求に理由がないものと認められるので、これを棄却する。

2 事実関係及び関係法令等の規定

(1) 事実関係

本件支出に係る事実関係は、次のとおりである。

ア 区議会事務局次長は、当該議員の平成27年3月の期末手当について、同年3月3日に、本件条例の規定に基づき、支給額を12万9,564円(59万5,700円×1.45×0.25×0.6)とし、支給日（口座振込日）を同年3月13日とする支出負担行為の決裁を行い、同年3月3日に、支出命令の決裁を行った。

イ 会計管理室会計課長は、区議会事務局次長から支出命令書の送付を受け、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと等を確認した。

会計管理者は、同課長の決裁後に、支出命令書の支払予定日である同年3月12日に12万9,564円を支出した。

なお、期末手当の支給日については、本件条例第8条第4項の規定により、杉並区職員の給与に関する条例（昭和50年杉並区条例第9号）の適用を受ける職員の例によることとされ、杉並区職員の期末手当に関する規則（昭和50年杉並区規則第29号）第9条において、「3月に支給する期末手当にあつては3月15日（その日が日曜日又は土曜日であるときは、その日前のその日に最も近い日曜日又は土曜日でない日）」とされている。本件においては、平成27年3月15日が日曜日に当たることから、同年3月13日が支給日とされたものである。

(2) 関係法令等の規定

本件支出に係る法令等の規定は、次のとおりである。

ア 地方自治法第203条

〔議員報酬、費用弁償及び期末手当〕

第203条 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。

② 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。

③ 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支

給することができる。

- ④ 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。

イ 杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例第8条（平成27年杉並区条例第47号による改正前のもの）

（期末手当）

第8条 議長等で3月1日、6月1日及び12月1日（以下これらの日を「基準日」という。）に在職するものに対しては、期末手当を支給する。基準日前1月以内に、辞職し、失職し、除名され、又は死亡した者（当該基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする。

- 2 期末手当の額は、それぞれ基準日現在（前項後段に規定する者にあつては、辞職、失職、除名又は死亡の日現在）における第2条に定める議員報酬月額及びその議員報酬月額に100分の45を乗じて得た額の合計額に、3月に支給する場合においては100分の25、6月に支給する場合においては100分の155、12月に支給する場合においては100分の163を乗じて得た額に、基準日以前3月以内（基準日が12月1日であるときは、6月以内）の期間における在職期間の区分に応じて、次の表に定める割合を乗じて得た額とする。

在 職 期 間		割 合
基準日が3月1日又は6月1日である場合	基準日が12月1日である場合	
3月	6月	100分の100
1月15日以上3月未満	3月以上6月未満	100分の60
1月15日未満	3月未満	100分の30

- 3 議長等が議員の身分を離れた場合において、その月又は翌月に再び議員に就職したときは、引き続き議員として在職したものとみなす。
- 4 期末手当の支給方法は、杉並区職員の給与に関する条例（昭和50年杉並区条例第9号）の適用を受ける職員の例による。

3 判 断

（1）支出負担行為及び支出命令に係る請求について

はじめに、支出負担行為及び支出命令に係る請求の適法性について検討する。

住民監査請求は、財務会計上の行為又は怠る事実を対象として行われるものであるところ、行為についての監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができないものとされている（地方自治法第242条第2項本文）。

そして、公金の支出を構成する支出負担行為、支出命令及び支出（狭義の支出）については、地方自治法第242条第2項本文所定の監査請求期間は、それ

それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきものであると解されている（最高裁判所平成14年7月16日第三小法廷判決）。

本件においては、先に述べたとおり、支出負担行為及び支出命令は、ともに平成27年3月3日に行われており、平成28年3月9日に提出された本件請求は、監査請求期間を経過した後になされたものである。

また、監査請求期間を経過した後であっても、「正当な理由」があるときは、例外として、監査請求をすることができることとされている（地方自治法第242条第2項ただし書）。

そして、この「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたかどうか、また、当該行為の存在及び内容を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものと解されている（最高裁判所昭和63年4月22日第二小法廷判決、最高裁判所平成14年9月12日第一小法廷判決）。

本件の支出負担行為及び支出命令については、決裁文書も存在しており、情報公開により容易に知り得る事実であって、請求人が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度にその存在及び内容を知ることができたというべきであるから、本件請求が1年の監査請求期間を徒過してされたことについて、「正当な理由」があるとは認められない。

したがって、本件請求のうち、支出負担行為及び支出命令に係る部分は、監査請求期間を徒過した不適法なものと認められるので、これを却下する。

（2）狭義の支出に係る請求について

そこで、会計管理者が行った本件支出の違法性・不当性について検討することとする。

請求人は、本件支出の根拠規定である本件規定が地方自治法第203条第3項によって付与された議会の裁量権を逸脱し、又は濫用したもので違法・無効であるから本件支出も違法・不当であると主張しているため、まず、本件規定が違法・無効であるか否かについて判断する。

ア 議員の期末手当に関する議会の裁量権について

議員の期末手当について、地方自治法第203条は、第3項において「普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる」と規定し、第4項において「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」と規定している。また、同法第204条の2は、「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これをその議会の議員（中略）に支給することができない」と規定している。

これらに相当する規定は、いずれも、昭和31年の同法の改正により新設されたものであり、第204条の2において、地方公共団体が職員に支給する

給与その他の給付は法律又はこれに基づく条例の根拠を必要とし、法律又は条例に基づかない一切の給与その他の給付の支給を禁止することにより、給与体系の整備を行い、改正当時の第 203 条及び第 204 条の改正と相まって、その公明適正化を図ったものである。

議員の期末手当に関する第 203 条第 3 項及び第 4 項（改正当時は第 4 項及び第 5 項）の趣旨は、第 204 条の 2 の規定の新設に伴い、法律又はこれに基づく条例に根拠を持たない限り、議員に対しては、給与その他の給付を一切支給することができなくなるため、国会議員歳費法により期末手当が支給される国会議員との権衡を考慮して、地方議会の議員に対しても期末手当を支給しうる途を開いたものであり、期末手当を支給するか否か、その額及びその支給方法の決定を議会が制定する条例に委ねることにより、民主的統制を図ったものであると解される。

そして、これらの規定は、期末手当の支給について条例上の根拠を必要とすると定めるだけで、その額及び支給方法に関する基準等について何ら具体的に定めることなく条例に委任しており、また、他にそれらについて定める規定も存在しない。

したがって、議員に対する期末手当の額及び支給方法については、条例を制定する議会の裁量判断に委ねられているものと解され、議員に対する期末手当について条例で定められた以上、その条例は、議会が裁量権の範囲を逸脱し、又はそれを濫用したものであると認められない限り、違法とはならないと解するのが相当である。

イ 裁量権の逸脱又は濫用の有無について

そこで、本件規定が裁量権の範囲を逸脱し、又はそれを濫用したものであるか否かについて検討する。

先に述べたとおり、地方議会の議員の期末手当に関する地方自治法第 203 条第 3 項及び第 4 項（改正当時は第 4 項及び第 5 項）は、国会議員との権衡を考慮して設けられたものであるから、まず、国会議員の期末手当に関する規定を確認することとする。

国会議員については、国会議員歳費法第 11 条の 2 の規定に基づき、期末手当が支給され、同条第 1 項後段において、「これらの基準日前 1 月以内に、辞職し、退職し、除名され、又は死亡したこれらの者（当該これらの基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする」と規定され、本件規定と同様の規定が設けられている。

この第 11 条の 2 第 1 項後段に相当する規定は、昭和 38 年の国会議員歳費法の改正により設けられたものである。これにより、それまでは支給日に在職する者に対してのみ支給されていた期末手当を、新たに支給日前 1 月以内に退職等をした者にも支給するよう改められたものであり、支給日までの僅かの期間を在職したならば当然受けられるであろう期末手当を、その直前に退職等をすることによって失うこととなる者について、減額した上で支給することとしたものとされている。

以上を前提として、本件について検討すると、本件規定は、国会議員歳費法第 11 条の 2 第 1 項後段と同様の内容の規定で、国会議員との権衡を欠くような支給方法でないことは明らかであり、また、区議会事務局長の抗弁書にも記載されているとおり、東京都や他の特別区においても、そのほとんどが同様の規定を設けていることからすると、裁量権の逸脱又は濫用があるとまではいうことができない。

また、本件規定の趣旨は、先に述べたとおり、基準日までの僅かの期間を在職したならば当然受けられるであろう期末手当を、減額した上で支給するというものと解され、基準日前 1 月以内の死亡等という限定を設け、さらに、満額ではなく減額して支給するというものであることからすると、著しく合理性、妥当性を欠くとまではいうことはできない。

さらに、本件条例第 8 条第 2 項の規定によると、在職期間の区分に応じて期末手当の支給割合が定められており、3 月に支給する期末手当（支給期間：12 月 2 日から 3 月 1 日までの 3 か月）の支給割合は、在職期間が、3 か月の場合は「100 分の 100」、1 月 15 日以上 3 か月未満の場合は「100 分の 60」、1 月 15 日未満の場合は「100 分の 30」とされている。本件の当該議員の場合は、平成 27 年 2 月 4 日まで議員として在職しており、その在職期間の区分に応じた支給割合（100 分の 60）で支給されていることからすると、実質的には遺族に対する弔慰金であるとする請求人の主張は採用することはできない。

したがって、以上の点を踏まえると、本件規定が、裁量権の範囲を逸脱し、又はそれを濫用したものとまではいうことができず、違法・無効であるとは認められない。

よって、本件規定に基づいて行われた本件支出は、違法・不当であるとは認められない。

なお、請求人は、議員の死亡後は議員としての仕事と絶対的に無関係であり、期末手当を支給すべきではなく、また、議員が死亡した場合にその相続人に支給することとなる本件規定は違法であると主張する。

しかしながら、本件においては、先に述べたとおり、当該議員の死亡日までの在職期間を算定基礎として「100 分の 60」という支給割合で支給され、死亡後の期間については算定基礎となる在職期間に含まれていないことから、当該死亡後の期間について期末手当が支給されているということとはできない。また、死亡した議員の期末手当の受給権は、民法の規定によりその相続人に承継されるものであり、相続に関して地方自治法に民法の特例を定める規定も存在しないことから、相続人に支給したとしても違法と解することはできない。

ウ まとめ

以上のとおり、本件支出に違法・不当な点は認められず、本件請求には理由がないものと認められるので、これを棄却する。

別 紙

杉並区職員措置請求書

杉並区監査委員御中

2016年3月9日

請求の要旨

杉並区が前杉並区議会議員・大泉時男氏に対し、2015年3月13日付で支給した同年3月分期末手当12万9564円は違法・不当な公金の支出であるので、杉並区長に対し、杉並区が前杉並区議会議員になしたかかる違法不当な支出により杉並区が被った損害につき、支出相当額の返還を求めるなど損害を填補するための必要な措置及び今後の損害を未然に防止するための条例改正等の措置を講ずるよう勧告することを求める。

請求の原因

(1) 大泉時男議員の死亡

大泉時男区議会議員は2015年2月4日、死亡により議員の地位を失った。

(2) 杉並区議会議員の期末手当支給規定

議員報酬ならびに期末手当について地方自治法はつぎのとおり定めている。

【地方自治法】

・第203条

第1項 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。

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。

第3項 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。

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。

杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例によれば、杉並区議会議員の期末手当支給方法はつぎのとおり規定されている。

【杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例】

・第8条

第1項 議長等で3月1日、6月1日及び12月1日（以下これらの日を「基準日」という。）に在職するものに対しては、期末手当を支給する。基準日前1月以内に、辞職し、失職し、除名され、又は死亡した者（当該基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする。

第2項 期末手当の額は、それぞれ基準日現在（前項後段に規定する者にあつては、辞職、失職、除名又は死亡の日現在）における第2条に定める議員報酬月額及びその議員報酬月額に100分の45を乗じて得た額の合計額に、3月に支給する場合においては100分の25、6月に支給する場合においては100分の155、12月に支給する場合においては100分の163を乗じて得た額に、基準日以前3月以内（基準日が12月1日であるときは、6月以内）の期間における在職期間の区分に応じて、次の表に定める割合を乗じて得た額とする。

杉並区は3月13日、この規定を根拠にして、すでに故人となった大泉時男氏に対して、3月分期末手当12万9564円を支給した。

(3) 期末手当支給は違法・無効である

しかしながら、うえの期末支給条例のうち、「基準日前1月以内に、辞職し、失職し、除名され、又は死亡した者についても同様とする」とする規定は、すでに議員職にない者に期末手当を支給する内容であり、地方自治法203条第3項によって付与された議会の裁量権を逸脱または濫用にあたるので違法・無効である。

杉並区議会議員に支給される議員報酬・期末手当・費用弁償には、生活を支えることを目的とした金銭支給、いわゆる「生活給」としての趣旨はいっさい

含まれていない。他自治体における議員報酬をめぐる裁判例や国会図書館専門員の報告が明示するとおりである。

議員報酬および期末手当は、職務の対価、または職務のために必要な経費等の趣旨にとどまるのであるから、すでに議員職にない者にまで期末手当を支給する理由はない。3月分期末手当支給の条件である3月1日にはすでに議員籍がなかったにもかかわらず、同日に在籍したとみなして支給した金員は、実質的には遺族に対する弔慰金である。期末手当が弔慰金の趣旨を含んでいないのは明らかである。よって請求の趣旨のとおり措置を求める。

請求者

甲
乙

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て必要な措置を請求します。

以上

別紙事実証明書

- 1 杉並区議会事務局に対する聴取報告書
- 2 判決文
- 3 国会図書館職員の調査論文

別紙1

杉並区議会事務局に対する聴取報告書

聴取年月日：2016年2月29日

聴取者：乙

報告書作成者：乙

——2015年2月4日に死亡した大泉時男前議員に対して、2015年3月分期末手当は支給したか。

区議会事務局 支給した。

——支給日と金額はいくらか。

区議会事務局 3月13日に12万9564円を支給した。ほかの議員と同じ額であった。

別紙2

主 文

- 1 原告の被告に対する請求を棄却する。
- 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、 α 議会議員に対し、別紙議員報酬目録記載の月額報酬及び別紙期末手当目録記載の期末手当を支出してはならない。

第2 事案の概要

本件は、石川県河北郡 α （以下「 α 」という。）の住民である原告が、 α 議会議員に対して支給される報酬及び期末手当の額がその活動実態に見合わない過大なものであり、地方自治法（以下「法」という。）203条等に反するもので違法であるなどと主張して、上記の報酬及び期末手当の支給に係る支出負担行為の本来的な権限を有する α 長を被告として、法242条の2第1項1号に基づき、上記の報酬及び期末手当の支給の差止めを求めた事案である。

1

前提事実等（証拠等を掲記した事実を除くほかは、当事者間に争いがない。）

(1) 当事者等

ア 原告は、普通地方公共団体たる α の住民である。

イ 被告は、 α 長であり、 α の町議会の議長、副議長及び議員（以下、「本件町議会議員等」という。）に対する議員報酬及び期末手当の支給に係る支出負担行為及び支出命令（以下、併せて「支出負担行為」という。）に関する法令上本来的な権限を有している。

ウ 本件町議会議員等は、後記各規定に基づき、議員報酬及び期末手当の支給を受けており、今後もその支給が継続される予定である（以下、後記各規定に基づいて本件町議会議員等が受ける議員報酬及び期末手当を「本件議員報酬等」という。）。

(2) 住民監査請求

原告は、 α 監査委員に対し、平成21年4月2日、 α 長が本件町議会議員等に対して支給している議員報酬及び期末手当（本件議員報酬等）が高額であるから、同報酬等の支給に係る公金支出が違法であるなどとして、住民監査請求をした（以下「本件監査請求」という。甲2）。

(3) 住民監査請求（本件監査請求）の却下

α 監査委員は、平成21年4月13日、本件監査請求について、同請求が「年間30日弱（議会10日間程、各委員会20日間程）しか開催されていない α 議会の議員に6月と12月の期末手当を合わせて年間400万円を超える報酬が支払われていることは、「違法な公金の支出」（法242条第1項）であると言わざるを得ない。」などとして、 α 長に対し、町議会議員に対する月額報酬と期末手当の支払いを停止するよう勧告を求めるものであるが、請求書及び添付された事実証明書を総合してみても、議員報酬制度に対する抽象的な自説を唱えてい

るにすぎず、何ら財政上の違法性、不当性の具体的な内容を摘示しているとは認められず、本件監査請求について「法242条第1項に規定する要件を具備しない」ことから却下するとの決定をし、原告に対し、同日、これを通知した（甲3）。

(4) 住民訴訟の提起

原告は、平成21年5月12日、本件訴えを提起した（顕著な事実）。

(5) 普通地方公共団体における報酬等に関する法の定め

ア 普通地方公共団体の議員報酬及び期末手当に係る法の定め（法203条）

(ア) 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない（同条1項）。

(イ) 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（同条2項）。

(ウ) 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる（同条3項）。

(エ) 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（同条4項）。

イ 普通地方公共団体の議員以外の非常勤職員の報酬等に係る法の定め（法203条の2）

(ア) 普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない（同条1項）。

(イ) 前項の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない（同条2項）。

(ウ) 第1項の職員は、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（同条3項）。

(エ) 報酬及び費用弁償の額並びに支給方法は、条例でこれを定めなければならない（同条4項）。

ウ 法律、条例に基づかない支給禁止の定め（法204の2）

普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これをその議会の議員、第203条の2第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。

エ その他

(ア) 地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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（法2条14項）。

(イ) 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（地方財政法4条1項）。

(ウ) 地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならない

い（同条2項）。

(6) αにおける議会の議員報酬及び期末手当に係る条例の定め

ア 議員報酬について

αは、条例により、別紙議員報酬目録記載のとおり、本件町議会議員等の議員報酬を定めている（α議会議員等の議員報酬及び費用弁償に関する条例2条。以下「本件議員報酬規定」という。）。

イ 期末手当について

αは、条例により、別紙期末手当目録記載のとおり、本件町議会議員等の期末手当を定めている（同条例4条、α一般職の職員の給与に関する条例19条（以下、「本件期末手当規定」といい、本件議員報酬規定と併せて「本件各規定」という。）、なお、同条例とα議会議員等の議員報酬及び費用弁償に関する条例を併せて「本件各条例」という。）。

2 争点

(1) 本件監査請求の適法性（本案前の争点）・・・・・・争点1

(2) 本件議員報酬等に関する支出負担行為の違法性・・・・争点2

3 争点に関する当事者の主張

(1) 争点1（本件監査請求の適法性）について

（被告の主張）

住民訴訟は、法242条の2第1項により、住民監査請求の前置が要件とされているところ、監査請求が法定の要件を満たさず不適法なものとして却下された場合には、適法な監査請求を前置したことになるから、監査請求前置の要件を欠くこととなる（住民監査請求前置主義）。

しかるところ、原告は、本件監査請求が法定の要件を具備した適法なものとして主張しているが、本件監査請求には抽象的な持論の主張があるのみであって、議員報酬及び期末手当の支給がいかなる会計法規に違反しているのかについて具体的な指摘が全く存在しておらず、法242条1項の定める「違法もしくは不当な公金の支出」の指摘がない。したがって、本件監査請求は、法定の要件を具備しない不適法なものである。

α監査委員は、平成21年4月13日、法242条1項に定める法定要件を具備しないものとして本件監査請求を却下しており、本件訴訟提起は、住民監査請求前置を満たしていない不適法なものというべきである。

よって、被告は、原告の訴えを却下する旨の判決を求める。

（原告の主張）

監査委員は、本件監査請求を法241条1項に定める法定要件を具備していないとの理由で却下しているが、原告は、本件監査請求において、「α議会の議員に6月と12月の期末手当と合わせて年間400万円を超える高額の報酬が支払われていることが違法な公金の支出に該当する」旨具体的に指摘しているから、本件監査請求の対象は特定されており、本件監査請求は適法である。

(2) 争点2（本件議員報酬等に関する支出負担行為の違法性）について

（原告の主張）

ア 法203条の趣旨

(ア) 議員報酬について

法203条が、議会の議員について、勤務日数に応じて報酬を支払うことを原則とする他の非常勤職員に対する報酬（法203条の2第2項）と区別して規定した趣旨は、歳費の制度が決定している国会議員との権衡を考慮し、その報酬を日額、月額、年額のいずれで支給するかについて、特に法律上の原則を定めることなく、当該普通地方公共団体の規模やその特質に応じた議員活動の内容及び性質、並びに当該普通地方公共団体の財政状況に応じて、自主的に定めるべきこととした点にある。

したがって、法203条4項は、議会の議員について、勤務日数に応じて報酬を支払うことを禁止するものではなく、議員報酬につき月額報酬制を採用することを必ずしも禁止するものではない。

もともと、法203条は、勤務日数や活動実態を全く考慮することなく議員報酬を支給することを奨励するものではなく、法203条4項に基づき条例で報酬額と支給方法を定めることができるにしても自ずから限界があると解すべきである。

確かに、普通地方公共団体の議会の議員の活動とその成果は、国会議員の活動と同様、必ずしも議会や各種委員会への出席日数で計量できるものではない。

しかし、そもそも普通地方公共団体の議会の議員は、常勤の職員ではないから、その報酬額の設定において、生活給の側面を考慮する必要がないし、国会議員と普通地方公共団体（都道府県市町村）議会議員とでは、活動内容において量的かつ質的な差異が当然に存在するところであり、都道府県議会議員と市町村議会議員の活動内容との間にも量的かつ質的な差異が当然に存在し、市町村の規模に応じて、その議員活動の内容には、自ずと差異があり得るところであり、財政状況も普通地方公共団体において区々であるから、議員報酬の額及び支給方法にも、当然に差異が生じてしかるべきである。

そして、法203条4項の趣旨は、議員報酬につき、当該普通地方公共団体の規模や特質に応じた議員活動の内容及び性質に即して定めるべきとする点にある以上、当該普通地方公共団体の議員活動の内容につき、1年あたりの実働期間が1か月にも満たない極めて低調な町議会及び各種委員会活動（以下「議会等活動」という。）を中心とした活動しか行わないものであるとすれば、自ずと、それに対応した議員報酬の額及び支給方法が設定されるべきことを当然の前提とした規定というべきであり、勤務日数及び議員活動の実態を全く考慮していないと評価しうる程の過大な報酬額の設定や支給方法の定めをすることまで許容するものではないと解すべきである。

なお、法203条の解釈に関して、議員報酬を就任の日から日割計算によることが適当であることや、議会開会中に出席しない議員に対して報酬を減額する旨の条例を定めることも可能であることからすれば、地方議会の議員報酬は、議員としての活動実態や別に支給される諸手当の存在とは無関係に、議員としての地位を有するだけで当然に支給される性質のものではなく、法が勤務日数

に応じた支給を意図的に必要としなかったとの解釈は誤りである。

また、法が歳費ではなく、「報酬」という一定の役務に対する反対給付を意味する言葉を用いており、議員報酬が生活給たる意味を有しないことからすれば、勤務日数を全く考慮せずに、議員報酬額を決定することは許容されていないと解すべきである。

(イ) 期末手当について

法203条3項の趣旨は、国会議員との権衡を考慮して、期末手当を支給することができる旨と定めるにすぎず、支給することを奨励する趣旨を全く含んでいないから、期末手当については、原則支給しないとしつつ、当該普通地方公共団体の規模や特質に応じた議員活動の内容及び性質に即して、例外的に支給することも法律上可能とする趣旨にすぎないと解すべきであり、当該普通地方公共団体における議員の活動内容につき、議員報酬では評価し尽くすことができないなど特段の事情がない限り、期末手当の支給は、法の許容するところではないと解すべきである。

イ 法2条14項及び地方財政法4条の趣旨

法2条14項は、地方公共団体は、最小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旨定めており、地方財政法4条は、地方公共団体の経費について、その目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて支出してはならない旨定めているのであるから、地方公共団体の経費に位置づけられる議員報酬と期末手当につき、勤務日数及び議員活動の実態を全く反映させることなく過大に設定することは、法律上許容されていないと解すべきである。

ウ 本件町議会議員等の議員活動の実態

本件町議会議員等1人当たりの1年間における議会等活動の実態は、議会の開催及び出席が年間30日間弱（議会：約10日間、各委員会：約20日間）である。

なお、平成19年1月1日から同年12月31日までの議員活動について、本会議や各種委員会など全議員に共通する議員活動が行われた日は、32日であり、一部の議員が行う議員活動のうち、これらの日以外の日を実施された日の日数は、①総務常任委員2日、②文教福祉常任委員6日、③産業建設常任委員2日、④議会運営委員17日、⑤政治倫理特別委員1日、⑥河北潟周辺議会連絡会2日、⑦議会広報編集委員20日余、⑧決算審査特別委員3日、⑨新人議員1日である。また、平成20年1月1日から同年12月31日までの議員活動について、本会議や各種委員会など全議員に共通する議員活動が行われた日は、28日であり、一部の議員が行う議員活動のうち、これらの日以外の日を実施された日の日数は、①総務常任委員3日、②文教福祉常任委員8日、③産業建設常任委員2日、④議会運営委員11日、⑤議会制度検討委員2日、⑥森林公園活性化特別委員2日、⑦議会広報編集委員22日余、⑧決算審査特別委員5日である。実際の活動時間を無視して、活動に使用する日を数え、旅費日当の支給される公務としての県外視察や研修等の議員活動を考慮してもなお、平成19年、平成20年ともに、議員としての活動日数は年間60日にも満たない。

エ 議員報酬及び期末手当の額

本件各規定によると、1人の本件町議会議員等が1年間に受領することになる議員報酬及び期末手当の総額は、議長545万3260円、副議長478万7455円、議会運営委員長450万2110円、常任委員長450万2110円、議員442万2847円であり、議会等活動の実態（年間30日間の活動）に照らし、1日あたりの報酬額に換算すると、議長18万1775円、副議長15万9581円、議会運営委員長15万0070円、常任委員長15万0070円、議員14万7428円である（計算式〔1年間に受領する議員報酬及び期末手当〕÷30〔1円未満切り捨て〕）。なお、議員としての活動日数が年間60日であるとして換算すると、一般の議員で7万3000円以上、議長で9万円以上となる。

オ 結論

以上のとおり、年間30日弱しか活動しない本件町議会議員等の働きに対する本件議員報酬等は、議会等活動の1日あたり14万7428円以上と極めて高額である。また、議員報酬を高額に設定しつつ、これに加えて期末手当を支給すべき特段の事情もない。

したがって、本件各規定は、一見して明らかに勤務日数及び議員活動の実態を全く考慮していないと評価しうるほどに、過大な報酬及び期末手当の額及び支給方法を定めたものであり、法203条4項の趣旨に違反し、無効である。

また、このように議員1人当たりの勤務日数及び議員活動の実態を全く考慮していないほどに過大な議員報酬額及び期末手当の定めは、法2条14項及び地方財政法4条にも違反し、無効である。

よって、無効な条例に基づいた本件支出負担行為は、違法であり、差し止められるべきである。

カ 被告の主張に対する反論

(ア) 広範な裁量がある旨の主張に対して

被告は、本件各規定の制定について町議会に広範な裁量がある旨主張するが、 α において、最も重要な議員活動である議会等への出席は年間30日ほどでしかなく、より重要性の低いその余の議員活動（議員報酬の支給対象として適切とは言い難い議員活動を含む。）を考慮しても、年間440万円を超える議員報酬等の支給は、過大な公金支出といわざるを得ないし、裁量の範囲を越えることは明らかである。ましてや期末手当の支給は、合理的理由を全く見出すことができない。

(イ) 費用弁償や政務調査費等の支給があること

α 議会議員等の議員報酬及び費用弁償に関する条例第5条によれば、本件町議会議員等が町議会の会議又は委員会に出席したときは、費用弁償として日額1500円を支給される旨規定され（1項）、公務のために出張したときは、相当額の旅費を支給されるから（2項）、公務に伴う経費の手当は十分にされているところであり、かつ、 α 議会政務調査費の交付に関する条例によれば、公務以外の議員活動につき、その経費として年間30万円の政務調査費が支給

されるから、「議会の構成員としての活動」や「公人として町内の様々な行事に参加する活動」に対して、あえて高額な議員報酬を定める必要はない。

(ウ) 報酬の算定の基礎とすべきでない活動について

被告は、議員報酬等の制定において、公人として町内の様々な行事に参加することも考慮されるべきである旨主張するが、新年会やパーティなどの懇親会、レガッタの練習及び議員親善グラウンドゴルフ大会など議員相互の親睦を目的とした活動、財団法人A、要保護児童対策地域協議会及び公共施設管理公社などαとは別の団体の役員等としての活動は、議員報酬に値する活動とはいえないし、当該各種団体から別途報酬が支給されている。被告は、このような活動を議員報酬の算定の基礎として採用しており、裁量の逸脱は明白である。

また、衆議院議員や参議院議員への挨拶等の政治活動、政党活動、政治連盟の活動、選挙対策としての活動につき、議員報酬の支給対象となる活動として評価することは、公費をもって各議員の政治活動や政治連盟の活動を支援するに等しく、違法であるし、裁量の逸脱である。

さらに、被告が議員としての活動として提出する証拠の中には、社会教育委員、監査委員等としての活動など、α特別職の職員で非常勤の者の報酬及び費用弁償に関する条例において、議員報酬とは別に日額及び月額報酬が支給される各種委員としての活動や、同条例に掲げられていないが議員報酬とは別に7000円の範囲内で日額報酬が支給される活動も含まれており（同条例2条2項参照）、かかる各種委員としての活動を議員報酬の算定の基礎として考慮することは、二重に報酬を支払うに等しく、裁量の逸脱にあたりと解すべきである。

また、議長ないし副議長としての活動は、議員としての活動にはあたらないから、通常議員報酬の額を算定するにあたり考慮できる活動にすべきでない。

加えて、議長には議員に比較して、年間103万0413円加算した報酬が支払われているが、議長の活動内容及び別途、議長交際費（平成19年度は28万2774円、平成20年度は37万4454円）が支払われていることを考慮すると、上記加算額は裁量を逸脱している。副議長及び各委員長についても、わずかな活動しかしていないにも関わらず、過大な報酬の加算を受けており、裁量を逸脱している。

(エ) 生活給でないこと

議員は、常勤の職員ではないので、生活給の側面を考慮すべきでない。

(オ) αの財政状況が厳しい状況にあること

αは、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に照らすと、一般的許可団体（警告ゾーン）にあたりと評価されるにもかかわらず、支給することができるとされているにすぎない期末手当を支給する合理的理由は一切ない。

また、議員報酬等の額が、議会等への出席日数及び活動実態を離れて人口比から単純に認定されるものであった場合、その金額に合理的理由がないことは明らかである。

(被告の主張)

ア 法203条に違反しないこと

(ア) 203条の法形式及び趣旨

法は、普通地方公共団体の議会の議員報酬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のみ（法203条）であって、議員報酬及び期末手当の額並びに支給方法に関する具体的な制限を定めず、条例に全て委ねている。また、国会議員は、国庫から相当額の歳費を受けることが憲法上保障されており（憲法49条）、一般職の国家公務員の最高の給与額より少なくない歳費を受けるとされ（国会法35条）、国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律によって、具体的な金額や支給方法が定められている。そして、憲法は、地方自治の本旨を定め（憲法92条）、地方自治の重要性を明文上明らかにしており、法は、地方自治の本旨を具体化するため、地方公共団体の議会の議員について、国会議員との権衡を考慮して、議員に対する報酬の支払いを地方公共団体の義務とし（法203条1項）、期末手当の支給が可能であることを明文で定め（同条3項）、さらに、他の非常勤職員とは異なって報酬の支給について勤務日数に応じた支給を必要としなかった（法203条の2第2項参照）。

(イ) 平成20年改正

法は、平成20年に改正されているところ、平成20年法律第69号による改正前の同法は、議会の議員を含む非常勤職員の報酬について、全て改正前法203条によって規定していたが、議会の議員の地位が他の非常勤職員と質的に異なることを示すため、新法は、他の非常勤職員と議会の議員報酬を別の条文に書き分け、報酬の扱いが他の非常勤職員と異なることを明確化した。

(ウ) 小括

このような法の規定の仕方や趣旨及び改正の経緯からすれば、法は、普通地方公共団体の議会の議員に対する報酬の額や支給方法について、勤務日数に応じた報酬の支給を要請していないのみならず、国会議員との権衡も考慮して、普通地方公共団体の議会に広い裁量を与えているというべきであって、本件各規定に裁量権の逸脱はなく、適法である。

イ 法2条14項及び地方財政法4条に違反しないこと

法2条14項及び地方財政法4条は、普通地方公共団体に対する抽象的努力義務を定めた規定にすぎず、いかなる場合に同各条項に反するか否かの判断は、各普通地方公共団体の広範な裁量に委ねられているところ、本件各規定及びこれに基づく支給は、別紙議員報酬一覧表記載のとおり、石川県内の他市町村と比較して別段高額ではなく、裁量の範囲内にある。

ウ 本件町議会議員等の活動が重要かつ多岐にわたること

普通地方公共団体の議会は、条例の作成と改廃、予算の作成と決算の承認、その他重要な権限を担っており（法96条ないし100条の2）、その構成員たる本件町議会議員等は、議会や委員会に出席しない日であっても、調査や検討のために多大な労力を要し、議員としての活動は、単に議会や委員会への出

席にとどまるものではなく、議員の報酬も議会への出席を含む個別の活動に対して直接の対価性を有するものではないから、議会や委員会への出席日数だけで議員等の活動を評価すべきではない。

また、本件町議会議員等は、議会の構成員としての活動のほか、これに付随する活動として町内の様々な行事に参加する立場にあり、議員報酬の金額や支給方法の決定にあたっては、こうした要素も考慮されるべきである（なお、これらの活動の全てについて、直接的に議員報酬及び期末手当と対価性があるという趣旨ではない。）。

エ 費用弁償及び政務調査費について

議員に対する費用弁償及び政務調査費は、議員活動に付随して発生する実費を精算するためのものであって、報酬とは支給目的が異なり、これらが支給されていることをもって、本件各規定が違法とはいえない。

オ α の財政状態について

α の財政状態は、実質公債費率がやや高いものの、現在のところ、破綻の危険はないのみならず、 α の財政規模からして、議員報酬や期末手当の支給が α の財政を直接悪化させる程の要因とはいえない。

カ 結論

前記のとおり、法は、議員報酬及び期末手当の額及び支給方法について、町議会に広範な裁量を与えているところ、本件各規定は、議会の議員の職責の重さや α の規模に鑑みると社会通念に照らし、高額というほどの額ではなく、石川県内の他の市町村の議員報酬と比較しても、突出して高額でもないから、裁量権の逸脱はなく、適法である。

また、議長や副議長は、一般の議員と異なる権限が法定されていること（法104条ないし106条）及び報酬の差も議長について月額6万5000円、副議長について月額2万3000円であり、社会通念に照らし、裁量を逸脱するものではない。

なお、本件は、議員報酬及び期末手当に関する政策論であり、議会で議論されて条例の改正を通じて実現されるべきである。

第3 当裁判所の判断

1 争点1（住民監査請求の適法性：本案前の争点）について

(1) 本件監査請求の適法性

ア 被告は、本件監査請求には抽象的な持論の主張があるのみであって、議員報酬及び期末手当の支給がいかなる会計法規に違反しているのかについて具体的な指摘が全く存在しておらず、法242条1項の定める「違法もしくは不当な公金の支出」の指摘がないから、法定の要件を具備しない不適法なものであると主張する。

本件監査請求に対する監査委員の決定も、前提事実記載のとおり、被告の主張と同趣旨の判断をしているところである。

そこで、本件監査請求の適法性について、以下検討する。

イ 財務会計行為の特定

住民監査請求においては、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為」という。）を、他の事項から区別して認識することができるように、個別的、具体的に摘示することを要するが、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の財務会計上の行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りるのであり、このことは、当該行為が複数である場合であっても異なる（最高裁平成2年6月5日第三小法廷判決・民集44巻4号719頁，最高裁平成16年11月25日第一小法廷判決・民集58巻8号2297頁参照）。

また、当該行為を防止するために必要な措置を求める場合には、これに加えて、当該行為が行われることが相当な確実さをもって予測されるか否かの点についての判断が可能である程度に特定されていることも必要になる（最高裁平成5年9月7日第三小法廷判決・民集47巻7号4755頁，最高裁平成18年4月25日第三小法廷判決・民集60巻4号1841頁参照）。

本件において、本件監査請求書（甲2）の記載内容（別紙を含む。）によれば、本件監査請求の対象とする財務会計上の行為は、本件各規定に基づく本件町議会議員等に対する議員報酬及びその年の6月と12月の2回にわたる期末手当（本件議員報酬等）の支給に係る α 長がする今後一切の支出負担行為であることは明らかであり、他の事項から区別して認識することができるように、個別的、具体的に摘示されているというべきであり、これをもって監査委員が認識することができる程度に摘示されているといえる。また、本件各規定に基づき、本件報酬等が支給されるかを問題とすれば足りるため、相当な確実さをもって予測されるか否かの点についての判断も可能である。

ウ 違法性の特定

次に、住民監査請求において必要とされる違法性あるいは不当性に関する主張は、監査請求の全体の趣旨からみて当該行為が具体的な理由によって、法令に違反し、あるいは行政目的上不相当である旨を指摘すれば足り、特定の法令を挙げてこれに違反する旨までを常に摘示しなければならないものではなく、特定の法令を挙示していないことは、当該監査請求の理由の有無に関わる問題であるというべきである。

そして、本件監査請求書（甲2）の記載内容（別紙を含む。）によれば、本件監査請求は、本件町議会議員等の活動実態に見合わない高額な議員報酬等が支給されていることが違法な公金の支出にあると記載されているとみることができるから、本件監査請求は、地方自治法等の法令を直接挙げてはいないものの、その全体の趣旨からみて、本件各規定が違法であることを理由に、その支払いが違法となる旨を主張しているということができ、本件監査請求は適法である。

したがって、この点に関する被告の主張は採用できない。

エ 結論

よって、 α 監査委員が、本件監査請求を却下したことは、適法な監査請求を

却下したことに帰する。

(2) 本件住民訴訟の適法性

被告は、本件監査請求が法242条1項に定める法定要件を具備しないものとして却下されているから、本件訴訟提起は、住民監査請求前置を満たしていない不適法なものであると主張するが、前述したとおり、本件監査請求は適法であったところ、監査委員は、これを不適法であるとして却下したのであるから、監査委員の同措置を不服として住民訴訟が提起された本件訴えは、適法である（最高裁平成10年12月18日第三小法廷判決・民集52巻9号2039頁参照）。

したがって、この点に関する被告の主張は採用できない。

2 争点2（支出負担行為の違法性）について

(1) 普通地方公共団体の議会の主な権限等

ア 議会の組織・議員の任期等

法は、普通地方公共団体に議会または町村総会を置く（法89条、94条）とし、議会を構成する議員は、住民の直接これを選挙することによって選ばれ（憲法93条2項）、衆議院議員又は参議院議員、地方公共団体の議会の議員、常勤の職員等と兼ねることができない（法92条）ほか、関係私企業への就職を制限され（法92条の2）、その任期は、原則、4年とされている（法93条）。

イ 議会の権限等

普通地方公共団体の議会は、重要案件に関する審議議決機関であり、法96条1項により、「条例を設け又は改廃すること」（1号）、「予算を定めること」（2号）、「決算を認定すること」（3号）、「法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること」（4号）、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること」（5号）、「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること」（6号）、「不動産を信託すること」（7号）、「前2号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること」（8号）、「負担付きの寄附又は贈与を受けること」（9号）、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」（10号）、「条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること」（11号）、「普通地方公共団体はその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、あつせん、調停及び仲裁に関すること」（12号）、「法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること」（13号）、「普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること」（14号）、「その他法律又はこれに基づく政令により議会の権限に属する事項」（15号）など重要な立法案件及び重要な行政上の意思決定の機能を担う。

また、議会は、自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く普通地方公共団体の事務について、書類及び計算書を検閲し、普通地方公共団体の長や各種委員会等の報告を請求し、当該事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができ、さらに、監査委員に対し、監査を求め、監査の結果に関する報告を請求することができる（法 98 条）。議会は、上記事務に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる（法 100 条 1 項）。

そのほか、議会は、選挙（法 97 条 1 項）、国会又は関係行政庁への意見書の提出（法 99 条）、会議規則の制定（法 120 条）、請願の処理（法 125 条）、議員の辞職の許可（法 126 条）、議員の懲罰（法 134 条 1 項）等の権限を有する。

ウ 本会議及び議長等の職務など

普通地方公共団体の議会は、定例会及び臨時会であり（法 102 条 1 項）、定例会は、毎年条例で定める回数招集しなければならない（同条 2 項）、臨時会は、必要がある場合において、その事件に限り招集される（同条 3 項）。

普通地方公共団体の議会は、議員の中から議長及び副議長一人を選挙しなければならない、その任期は、議員の任期による（法 103 条）。議長は、議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する（法 104 条）とされ、委員会への出席発言権が認められている（法 105 条）ほか、普通地方公共団体の議会又は議長の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟については、議長が当該普通地方公共団体を代表しなければならない（法 105 条の 2）。副議長は、議長に事故があるとき、又は議長が欠けたときは、副議長が議長の職務を行う（法 106 条）。

エ 委員会

普通地方公共団体の議会は、条例で常任委員会、議会運営委員会、特別委員会を置くことができ、議員は、少なくとも一の常任委員となるものとされている（法 109 条 1 項、2 項）。常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、陳情等を審査するほか、予算その他重要な議案、陳情等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができ、参考人の出頭を求め、意見を聴くことができる（法 109 条 4～6 項）。また、議会運営委員会は、議会の運営に関する事項、議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項、議長の諮問に関する事項に関する調査を行い、議案、陳情等を審査する（法 109 条の 2 第 4 項）。特別委員会は、議会の議決により付議された事件を審査することとされ、議会の議決により付議された特定の事件については閉会中もこれを審査することを妨げないとされる（法 110 条）。

- (2) 前提事実並びに証拠（甲 7～13、乙 1～36、39、40）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められ、同認定を左右するに足る証拠はない。

ア αの人口及び財政状況

αの平成20年3月31日時点の人口は約3万7500人であり、平成20年度決算によるαの資産額は、約600億円、同じく負債額は、約200億円、実質公債費比率は、19.9%（実質公債費比率による起債制限の基準に照らすと4段階中の上から2番目の一般的許可団体となる。）である。

イ 本件町議会議員等の活動について

市町村議会の議員の定数は、法91条により、条例で定めることとされ、市町村の区分に応じ、法に定める数を超えない範囲内で定めなければならないとされているところ、αの議員定数は、18人と定められている。

本件町議会において、定例会及び臨時会の開催は、年間10日程度であり、各委員会の開催は、年間20日程度である。

αの議員は、3つの常任委員会（総務常任委員会、文教福祉常任委員会、産業建設常任委員会）に各6名ずつ所属するほか、議会運営委員会に5名、その他の特別委員会に各数名ずつ属している。

αの議員全員が参加する活動として、本会議の定例会、臨時議会、各常任委員会の定例会、議会全員協議会、石川中央都市圏議会連絡行政課題研究会、各種議員研修があり、現に活動がされている。各議員は、上記の他に各議員の属する委員会の活動にも参加している。

ウ α及び石川県内の他市町村の議員等の報酬額等

本件各規定に基づく平成20年7月1日時点における議員等の報酬額及び期末手当の額は、α議会によって、その職務の内容、職責の軽重、αの規模のほか、αの財政状況を含む諸事情を考慮した上で、別紙議員報酬一覧表のαの欄記載のとおり条例で定められている。なお、平成20年7月1日時点における石川県内の市町村（αを含む。）の議員等の報酬額及び期末手当の額は、別紙議員報酬一覧表記載のとおりである。

エ 法203条の改正について

（ア） 昭和31年の改正

昭和31年法律第147号による法の一部改正により、法203条2項において、「前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。」旨の規定が、同条4項として、「普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。」旨の規定がそれぞれ加えられ、法204条の2として、「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これを第203条第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。」などの規定が追加された。

上記法203条2項の規定は、非常勤職員に対する報酬が、勤務に対する反対給付としての性格を有することに鑑み、当該報酬の額は具体的な勤務量、すなわち、勤務日数に応じて支給されるべき旨の原則を明らかにする一方、非常勤職員の勤務の態様は多岐にわたっているため、特別の事情のあるもの

については、この原則の例外を定めることができるとし、議会の議員を除外したことは、国会議員との権衡を考慮したものであり、従来どおり議会の議員については特に法律上の原則を設けなかったものである。

上記法203条4項の規定は、法204条の2の規定の新設に伴い、法律又はこれに基づく条例に根拠を持たない限り、職員に対しては、給与その他の給付を一切支給することができなくなるため、国会議員との権衡を考慮し、地方議会の議員に対しても期末手当を支給することが法律上可能であるとしたものであるが、この改正は、議員に対して期末手当を支給すべきものとし、又は支給することを奨励する意図に出るものとは解されない。

法204条の2の規定は、法203条及び204条関係の改正と相まって、地方公共団体の給与規定の整備を図り、その公明適正化を期したものであり、法204条の2の新設により、地方公共団体が職員に支給する給与その他の給付は法律上の根拠を必要とし、法律に規定された種類についてのみ認められることとなり、それ以外の一切の給与その他の給付の支給は禁止されるものであると解される。

(イ) 平成20年の改正（平成20年法律第69号）

改正前法203条の規定は、普通地方公共団体の議会の議員、委員会の委員等の非常勤の職員に対する報酬及び費用弁償並びに議会の議員に対する期末手当に関する規定であったが、改正により、他の行政委員会の委員等の報酬の支給方法等に関する規定と議会の議員に対する議員報酬及び費用弁償並びに期末手当に関する規定を分離し、報酬の名称を議員報酬に改め、改正後の法203条の規定とされた。

(3) 以上を前提に本件支出負担行為の違法性について検討する。

ア 議員報酬及び期末手当に関する議会の裁量について

(ア) 議員報酬について

法203条は、普通地方公共団体の議員報酬について、1項において、普通地方公共団体は議員報酬を支給しなければならないと定め、4項において、議員報酬の額及び支給方法を条例で定めなければならないと定めている。

法203条が普通地方公共団体の議員報酬に関して条例で定めることとしている趣旨（いわゆる給与条例主義）は、普通地方公共団体の議会の議員に対して議員報酬を権利として保障するとともに、報酬の額及びその支給方法の決定を普通地方公共団体の住民の直接選挙により構成される議事機関である議会が制定する条例に委ねることにより、これに対する民主的統制を図ったものであると解される。

加えて、法203条の2第2項が普通地方公共団体の議員以外の非常勤職員の報酬等について、その本文において、勤務日数に応じて支給する旨（日額報酬制）を定め、ただし書において、条例で特別の定めをした場合はこの限りでないとしているのに対し、法203条4項は、文言上、何ら制限することなく議員報酬の額及び支給方法の定めについて条例に委任していること、前記(2)で説示した法203条の改正経緯に窺われるように普通地方公共団体の議員

報酬について国会議員との権衡が考慮され、また、前記非常勤職員の報酬等に関する規定と区別して規定されるようになったこと及び普通地方公共団体の議会の権限は、上記のとおり、重要かつ広範多岐にわたり、その構成員である議員の職務も重要かつ広範多岐にわたるものであって、その職務内容は、議会や各種委員会に出席して議決等を行うことに尽きるものではなく、その職責を十全に果たすための準備、連絡調整等の諸点も含まれ、必ずしもその画定が容易でない点で、他の非常勤及び常勤の公務員の職務と相当性質を異にするものであること等を踏まえると、法203条1項所定の議員報酬の額及び支給方法については、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、当該普通地方公共団体の議員の職務内容や活動内容、当該普通地方公共団体の規模ないし財政状況といった諸事情を総合勘案し、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認められない限り、違法とはならないというべきである。

(イ) 期末手当について

法203条は、普通地方公共団体の期末手当について、3項において、普通地方公共団体が条例で期末手当を支給することができることと定め、4項において、期末手当の額及び支給方法を条例で定めなければならないと定めている。

上記条項は、昭和31年の改正により法204条の2が新設され、普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく条例に基づかなければ、いかなる給付も支給することを禁じられたことと関連して新設された規定であるところ、期末手当に関する法203条の趣旨は、議員報酬と異なり、普通地方公共団体の議会の議員にその支給について権利として保障したものではなく、国会議員との権衡を考慮して支給しうる途を開いたものにすぎないと解されるものの、期末手当を支給するか否か、その額及びその支給方法の決定を議会が制定する条例に委ねることにより、民主的統制を図ったものであると解される。加えて、法203条4項は、文言上、何ら制限することなく期末手当の額及び支給方法の定めについて条例に委任していることや、前記(2)で説示した法203条の改正経緯に窺われるように国会議員との権衡が考慮されたこと及び上述した普通地方公共団体の議員の職務も重要かつ広範多岐にわたり、必ずしもその画定が容易でないこと等を踏まえると、法203条3項にいう期末手当について、支給するか否か、支給する場合の額及び支給方法については、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、当該普通地方公共団体の議員の職務内容や活動内容、当該普通地方公共団体の規模ないし財政状況といった諸事情を総合勘案し、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認められない限り、違法とはならないというべきである。

なお、原告は、期末手当について、議員報酬では評価し尽くすことができないなど特段の事情がない限り、期末手当の支給は、法の許容するところではないと解すべきである旨主張するが、法203条4項は、そのような限定を付しておらず、期末手当を支給するか否か、その額及び支給方法について、議会の裁量判断に委ねていると解され、原告の主張は採用の限りではない。

イ 本件各規定について、裁量の逸脱ないし濫用があるかについて

(ア) 本件町議会議員等に対して支給される本件議員報酬等の額は、上記認定のとおり、 α の住民の直接選挙によって選ばれた議員によって構成される議会によって、その職務の内容、職責の軽重、 α の規模のほか、 α の財政状況を含む諸事情を考慮した上で議決された条例に基づいて、議長について月額34万4000円、副議長について月額30万2000円、議員について27万9000円と定められたものであるところ、石川県内の他の町村の議員報酬の額が、いずれも1か月あたり、議長について27万5000円～38万6000円程度、副議長について24万5000円～34万2000円、その他の議員について22万5000円～32万6000円程度であり、期末手当もおおむね同程度の額が支給されているのであって、 α 議会は、このような取り扱いとの均衡をも考慮しつつ、議員報酬及び期末手当の額並びに支給方法を定めていたものといえることができ、議会に与えられた裁量を逸脱したものとは認められない。

原告は、本件各規定が、議員活動の実態を全く考慮していないと評価しうる程の過大な報酬額の設定や支給方法の定めをした旨主張するが、そのような事情を認めるに足る証拠はない。

(イ) 原告は、 α の財政状況が厳しい状況にあることや、本件議員報酬等が人口比から単純に試算されているとして、本件各規定が違法である旨主張する。

しかし、本件議員報酬等が人口比から単純に試算されていると認めるに足る証拠はないのみならず、上記認定の α の規模や財政状況に照らすと、本件各規定が裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものと認めるに足りない。

なお、原告は、普通地方公共団体の議会の議員と国会議員とでは、活動内容において量的かつ質的な差異が当然に存在し、報酬の額や支給方法に差異が生じてしかるべき旨主張するが、この点を考慮に入れても α 議会在裁量を逸脱したとは認められない。

(ウ) 原告は、本件各規定が違法である理由として本件町議会議員等に対して費用弁償や政務調査費が支給されていることを挙げる。

しかし、費用弁償や政務調査費は、議員活動に付随して発生する実費を精算するためのものであり、議員報酬や期末手当とは支給目的が異なるため、これらが支給されていることをもって、本件各規定が裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものと解することはできない。

(エ) 原告は、被告が提出した証拠(乙37, 38)の中に議員相互の親睦を目的とする活動や α とは別の団体の役員等としての活動、議員報酬とは別途報酬が支払われる活動があるなどと主張して、 α における議員報酬及び期末手当の支給が過大である旨主張するが、被告が提出した上記証拠は、議員の活動内容の広範さの例として、その公的活動を挙げたものに過ぎず、議員報酬と対価性を有する活動を挙げたものではないのであるから、原告の主張は採用の限りではない。

(オ) 原告は、議長及び副議長と他の議員の報酬額の差について、議長交際費の存在ないし議長及び副議長の活動内容を考慮すると、その加算額は、裁量を逸

脱している旨主張する。

しかし、議長及び副議長とその他の議員との権限及び責任の差異及び各加算額（議長について月額6万5000円，副議長について，2万3000円）を考慮すると，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は認められない。

(カ) 原告は，本件各規定につき，勤務日数及び議員活動の実態を全く反映させることなく過大に設定しており，法2条14項及び地方財政法4条に反して違法である旨主張するが，普通地方公共団体の議員の職務が重要かつ広範多岐にわたるものであって，その職務内容は，議会や各種委員会に出席して議決等を行うことに尽きるものではないことは上述のとおりであるから，本件各規定が法2条14項及び地方財政法4条の趣旨に照らしても違法であるということとはできない。

その他，本件報酬及び期末手当の額並びに支給方法に関する本件各規定が α 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ことを認めるに足る事情は窺われない。

したがって，本件各規定は， α 議会に与えられた裁量権の範囲内のものと解するのが相当である。

ウ まとめ

以上のとおり，本件報酬及び期末手当の額並びに支給方法に関する本件各規定は，議員報酬および議員に対する期末手当に関する法203条の関係規定の趣旨目的に反するものとはいえず，同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は認められない。

したがって，本件各規定は，適法なものであって，本件各規定に基づく被告の支出負担行為も違法であるとは認められない。

第4 結論

以上によれば，原告の請求は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。

金沢地方裁判所第二部

裁判長裁判官 中山 誠 一

裁判官 上 田 元 和

裁判官 川 崎 志 織

政務調査費制度の概要と近年の動向

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 608 (2008. 2. 21.)

- はじめに
- I 政務調査費制度の概要
 - 1 政務調査費制度の沿革
 - 2 政務調査費制度の仕組み
 - II 政務調査費制度の近年の動向と論点
 - 1 使途基準の明確化
 - 2 収支報告書への領収書等の証拠書類の添付義務
- 3 政務調査費に係る制度の見直しに関する主な提言等
- おわりに

多くの地方自治体では、地方自治法第 100 条第 13 項の規定に基づき、地方議会の議員や会派に対し、調査研究に必要な経費の一部として政務調査費を交付している。この政務調査費制度は、平成 12 年の地方自治法改正により創設されたものであり、地方議会の活性化を図ることをねらいとしていた。しかし、近年、一部の地方議員による政務調査費の不適切な使用が発覚し、住民の間からは批判の声も上がっている。こうした経緯を受けて、各地の地方議会では、その適切な使用と透明化を図るための取組みを進めており、使途基準の明確化や、政務調査費に係る収支報告書への領収書等の添付を義務付ける動きなどがみられる。

政務調査費をはじめとして、議員活動への公費支給の在り方は、地方分権推進の流れの中で、地方議会・議員の役割・職務をいかに位置付けるべきかという点とも密接に関わっている。今後も様々な観点から議論を尽くす必要がある。

行政法務課

はらだ みつたか
(原田 光隆)

調査と情報

第 608 号

はじめに

地方分権の推進が求められる中で、執行機関へのチェック機能など地方議会・議員の役割と責務の重要性が指摘され、地方議会の活性化と基盤の強化が図られるようになった。その方策の一つとして、地方議会の会派や議員に対し調査研究に必要な経費の一部を交付する政務調査費制度の整備が挙げられる。当該制度については、多くの地方自治体が採用しているが、一方で、一部の議員による政務調査費の不適切な使用も報告されており、地方議会の中には、政務調査費の適切な使用と透明化を図るため、使途基準の明確化や政務調査費に係る収支報告書に領収書等の証拠書類の添付を義務付けるなどの動きが見られる。本稿では、政務調査費制度の概要と最近の動向について紹介する。

I 政務調査費制度の概要

1 政務調査費制度の沿革

(1) 平成 12 年の地方自治法改正以前

昭和 22 年の「地方自治法」(昭和 22 年法律第 67 号) 制定当時には、地方議会の議員に対して、報酬及び費用弁償を支給することが規定されていた(旧第 203 条)。しかし、そのほかの金銭の支給については、地方自治法上特段の規定はなく、条例上の根拠の有無にかかわらずいかなる種類の手当等が支給されても違法ではないと解されていた¹。実際、一部の地方自治体では、独自に条例等を設け地方議会の議員に対して調査研究費、通信費、退職手当などを支給していたようである²。

その後、昭和 31 年になって、「地方行政の運営を合理化する³」ためとして、地方自治法が改正され⁴、地方自治体は、地方議会の議員に対して、報酬、費用弁償のほか期末手当の支給が可能となる一方(第 203 条第 4 項)、他のいかなる名目でも法律に基づかず金銭を支給することができなくなった(第 204 条の 2)。この結果、一部の地方自治体で行われていた議員への調査研究費などの支給は認められないこととなった。

この地方自治法改正に際しては、新設された第 204 条の 2 の規定が、議員個人への金銭の支給に対する規制であったことから、調査研究費を会派に支給することができるか否かが問題となった。これに対し旧自治庁は、「従来の調査研究費にかわるものとして、県議会各派に対し調査研究費を支給することは、その内容が実質的に従来どおりであると認められる限り、できないものと解する⁵」との判断を示した。この旧自治庁の判断について、地方議会関係者は、調査研究費がこれまでのように議員個人に支給されるのではなく、会派を支給対象とし、かつ、会派を経由して実質的に議員個人に支給されるものでなければ適

¹ 松本英昭『逐条地方自治法 第 4 次改訂版』学陽書房、2007、p.666。

² 地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 14』自治日報社、1998、p.44。

³ 第 24 回国会衆議院地方行政委員会議録 第 25 号 昭和 31 年 3 月 22 日、p.28。(太田正孝自治庁長官の法案趣旨説明)。また、松本 前掲注 1 によると、当時、給与等の実態が、地方自治体ごとに区々で混乱していたことから、給与体系の欠陥を抜本的に一掃するべく、この時の地方自治法改正により第 203 条、第 204 条及び第 204 条の 2 の規定を整備したようである。

⁴ 昭和 31 年法律第 147 号。

⁵ 「会派に対する調査研究費の支給」昭和 31 年 9 月 6 日自丁行発第 59 号、鹿児島県総務部長宛行政課長回答。

法であると解釈したようである⁶。そこで都道府県と一部の市では、地方自治法第 232 条の 2 が「公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」と規定していることに着目し、会派活動には、議会を活性化し住民意思を反映させる点で公益性があるなどとして、当該規定に基づき会派に対し調査研究費、調査交付金等の名称で補助金を支給するようになった⁷。

だが、調査研究費等を地方自治法第 232 条の 2 の規定に基づく補助金として支給する場合には、首長に支給の可否等を決定できる裁量があることになるので、首長と会派の関係の対等性が損なわれるという問題点が指摘されていた⁸。そのため、全国都道府県議会議長会（以下「県議会議長会」という。）や全国市議会議長会（以下「市議会議長会」という。）は、調査研究費等の交付に明確な法律上の根拠規定を設けることを求めている⁹。

一方で、会派代表者は首長に対して調査研究費使用の実績報告などを提出していたが、人件費や研究費など項目ごとに要した金額を記入するだけの簡易なものが多かったようである¹⁰。このため、調査研究費等が実際にどのような活動に使用されたか検証できないとの指摘もあり、一部住民から領収書の添付や情報公開を求められ、また、調査研究費等の性格や用途をめぐって住民訴訟が提起される例もあった¹¹。

(2) 地方自治法の改正

平成 11 年の地方分権一括法¹²の成立により、機関委任事務の廃止や国の関与の見直しが行われ、国から地方自治体へ権限が移されることとなった。それに伴い、地方議会の役割と責務が再検討され、地方議会の在り方が議論されるようになった¹³。こうした中、平成 11 年 11 月、県議会議長会は、「地方分権の時代にあつて、地方議会が住民の負託に応え、その役割を十分に果たしていくためには、議会を構成する議員の活動基盤の強化が不可欠」などとして、「都道府県政調査交付金の支出根拠について、一般的な団体補助金と同列に置くのではなく、その位置付けを明確にする」よう地方自治法の改正を要望した¹⁴。同月には、市議会議長会も、地方議員の政策立案・調査研究に資するため、調査研究費等の支出について法的根拠を設けるよう求めている¹⁵。

⁶ 地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 21』自治日報社、2006、pp.96-97。

⁷ 多くの地方議会では、条例でなく首長・議長が定める規程、規則、内規、要綱などを根拠としていたようである。

⁸ 地方議会研究会編著 前掲注 6、p.103。

⁹ 同上、p.95；地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 17』自治日報社、2002、pp. 340-341。これらの資料によると、政務調査費制度への取組みは、昭和 49 年 8 月 31 日に県議会議長会が当時の自治大臣に要望したのが始まりとされる。このときは、積極的な議員活動と政策立案のために議員に対する一定額の金銭の支給を検討するように要望を行った。

¹⁰ 地方議会研究会編著 前掲注 2、p.53；中島正郎『議会実務ガイドブック（新訂）』ぎょうせい、1993、pp.704-708。この資料によると、例えば、当時の東京都議会では、「東京都議会における各会派に対する政務調査研究費の交付に関する規則」第 8 条の規定により、「代表者は、…（中略）…各四半期終了後すみやかに、別記第 3 号様式により、知事へ実績報告をしなければならない。」とされ、実績報告を行う第 3 号様式は、各項目に要した金額を記入する形になっていた。

¹¹ 地方議会研究会編著 前掲注 2、p.53。

¹² 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成 11 年法律第 87 号）。施行は平成 12 年 4 月 1 日。

¹³ 当時、第 26 次地方制度調査会においても地方議会制度の在り方が審議されており、委員会制度の在り方や国会への意見書提出の権限等とともに、調査研究費制度に法律上の根拠規定を与えることが議会活性化策の一つとして議論されていた。

¹⁴ 全国都道府県議会議長会『政務調査費の交付に関する条例（例）及び同規程（例）関係資料集』2000、p.35。

¹⁵ 佐々木浩「地方自治法の一部改正について」『地方自治』632 号、2000.7、p.16。；「政調交付金 法的位置づけ

このような経緯を踏まえ、平成 12 年 5 月、第 147 回国会において、「地方分権の進展に対応した地方議会の活性化に資する¹⁶⁾」ためとして、衆議院地方行政委員会委員長提出の議員立法¹⁷⁾で地方自治法が改正され、政務調査費の交付に関する規定が整備された¹⁸⁾。国会における趣旨説明では「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、あわせて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております¹⁹⁾」とある。地方自治法における政務調査費の交付に関する現行の規定は、次のとおりである。

第 100 条

13 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の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。

14 前項の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。

これにより、地方自治法に政務調査費の交付についての根拠規定が設けられた。同時に、政務調査費の使途の透明性を確保するため、収入及び支出の報告書を議長に提出する義務が会派・議員に課されることになった²⁰⁾。

(3) 政務調査費の交付に関する条例の制定

地方自治法の改正によって政務調査費の交付について根拠規定が置かれたものの、政務調査費を交付するか否かは、あくまで各地方自治体の判断に委ねられている。また、政務調査費を交付する場合には、交付の対象、額、交付の方法を各地方自治体の条例で規定する必要がある。従来の調査研究費等のように規程や要綱などを根拠として政務調査費を交付することは認められなくなった。

平成 12 年改正地方自治法が施行されるに当たり、旧自治省から都道府県に通知がなされた²¹⁾。その通知は、①政務調査費の制度化に当たっては、各地方自治体における議員の調査研究活動の実態や議会運営の方法等を勘案の上、政務調査費の交付の必要性やその交付対象について十分検討すること、②情報公開を促進し、その使途の透明性を確保することも重要であるとされていることから、条例の制定にあたっては、透明性の確保に十分意を用いること、③政務調査費の額は、例えば、特別職報酬等審議会等の第三者機関の意見をあらかじめ聞くなど、住民の批判を招くことがないように配慮すること、などといった内容となっている。

県議長会は、各都道府県議会が条例等の制定準備作業を円滑に進められるよう、各都道

を 市議長会 議会制度充実など決議』『自治日報』1999.11.19.

¹⁶⁾ 第 147 回国会衆議院地方行政委員会議録 第 11 号 平成 12 年 5 月 18 日 p.1. (斉藤斗志二委員長による趣旨説明)

¹⁷⁾ 当時の自治省は、政務調査費の議員個人への支給には消極的であったとされている。地方議会研究会 前掲注 6, p.97.

¹⁸⁾ 平成 12 年法律第 89 号。施行は平成 13 年 4 月 1 日。同時に、地方議会の国会への意見書提出権や常任委員会数の制限撤廃などに係る法整備も行われた。

¹⁹⁾ 第 147 回国会衆議院地方行政委員会議録 前掲注 16

²⁰⁾ 加藤幸雄「政務調査費条例のあり方を問う」『都市問題』98 巻 4 号, 2007.4, pp.19-20.

²¹⁾ 「地方自治法の一部を改正する法律の施行について (通知)」平成 12 年 5 月 31 日自治行第 32 号、各都道府県総務部長・各都道府県議会議事務局長あて自治省行政局行政課長通知。

府県の意向や考え方を踏まえつつ、指針となるモデル条例等を提示した²²。市議長会や全国町村議会議長会（以下「町村議長会」という。）も同様に、参考として「条例（例）」等を作成しており、これに倣い条例を制定した市議会、町村議会は多いとされている²³。

現在、すべての都道府県議会で政務調査費交付に関する条例が制定されている。市議会については、全 802 市中、87.3%に当たる 700 市において当該条例が制定され、政令市を含む人口 20 万人以上の市では、そのすべてで制定されている（平成 18 年 12 月 31 日現在）²⁴。町村議会については、1,022 町村中、19.6%に当たる 200 町村において当該条例が制定されている（平成 19 年 7 月 1 日現在）²⁵。

2 政務調査費制度の仕組み

政務調査費制度のうち、各地方議会に概ね共通する仕組みは、次のとおりである。

交付を受けようとする会派又は議員²⁶は、議長を経由し首長に交付申請書を提出し、首長により交付決定・通知がなされる。さらに、実際に交付を受けるには、交付請求書を交付毎、首長に提出することを要する。会派又は議員は、年度分の政務調査費に係る収支報告書を議長に提出し、さらに議長により収支報告書の写しが首長に送付される。議長は、提出された収支報告書に対し、必要な場合、調査することとなっている。また、会派又は議員は政務調査費の残余がある場合は返還しなければならないが、首長は返還を命ずることができる²⁷とされている。収支報告書は一定期間保存され、住民等はその閲覧を請求することができる。

一方で、主に次のような事項については、各地方議会により内容が異なる。

(1) 交付対象・方法

地方自治法第 100 条第 13 項では、交付対象を「会派又は議員」と規定している。各地方議会は、それぞれの議員の調査活動や議会運営の在り方を踏まえ、①会派のみ、②議員のみ、③会派と議員の両方、④会派又は議員のいずれか（選択制）を交付対象としている。また、交付方法は、毎月交付のほか、四半期、半年、1 年ごとの一括交付などが見られる。

(2) 交付額

都道府県議会では、議員一人当たりの交付月額、東京都の 60 万円が最高額となっており、鳥取県、徳島県及び沖縄県の 25 万円が最低額となっている（巻末表参照）。市議会の議員一人当たりの交付月額は、数十万円から数千円までかなりの差がある。また、政令市における議員一人当たりの交付月額は、大阪市の 60 万円が最高額となっており、新潟市の 15 万円が最低額となっている（巻末表参照）。町村議会の議員一人当たりの平均交付月額については、12,119 円（平成 19 年 7 月 1 日現在）となっている²⁷。

²² 全国都道府県議会議長会『〇〇（都道府）県政務調査費の交付に関する条例（例）』2000.11.；同『〇〇（都道府）県政務調査費の交付に関する規程（例）』2000.11.

²³ 加藤 前掲注 20, pp.18-21. 同資料は、都道府県では独自の条例を制定しているところもあるが、市議会の 88%、町村議会のほとんどは、各議長会の条例（例）、規則（例）と基本的に同じであると指摘する。

²⁴ 全国市議会議長会『平成 19 年度 市議会の活動に関する実態調査』2007,p.29.

<http://www.si-gichokai.gr.jp/07chousa/07pdf/h18/h18_all.pdf>

²⁵ 全国町村議会議長会『第 53 回町村議会実態調査』2008, pp.17-18.

<<http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/H19/01.pdf>>

²⁶ 会派が交付対象となる場合には、交付を受けようとする会派代表者は、あらかじめ会派結成届を議長に提出する必要がある。また、市議会や町村議会では、会派は、経理責任者を置かなければならないとするところも見られる。

²⁷ 全国町村議会議長会 前掲注 25

(3) 交付する項目及び使途基準

地方自治法第 100 条第 13 項では、政務調査費について、「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」と規定するに留まり、いかなる使途に充てることができるかが具体的に示されていない。政務調査費を交付する項目は、各地方自治体が条例により定めており、調査研究費、研修費、会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務費、事務所費、人件費、その他の経費などといった項目が挙げられている。さらに、交付する項目の詳細や基準（使途基準）については、条例ではなく、規程、規則により定めているところが多いようである²⁸。また、一部の地方議会では、より詳細な交付基準や交付可否の参考事例などをまとめている（Ⅱ 1 参照）。

(4) 収支報告書

地方自治法第 100 条第 14 項は、議長への収支報告書の提出を義務付けているが、提出の時期、収支報告書の内容（領収書などの証拠書類の添付の要否等）については、具体的な規定がなく、もっぱら地方自治体の判断に委ねている。近年、領収書等の提出を義務付ける地方議会が増加している（Ⅱ 2 参照）。

Ⅱ 政務調査費制度の近年の動向と論点

近年、私有車のカーナビ購入代やスナックでの飲食代などに政務調査費を充てるなど一部の議員による政務調査費の不適切な使用が住民監査請求等で判明し、不適切とされた政務調査費を返還したり、議員を辞職する例が見られた²⁹。そのため、いくつかの地方議会では、政務調査費の適切な使用を徹底するためにマニュアルやガイドラインを作成し、使途基準を明確化するなどの取組みがなされている。また、収支報告書に領収書等の証拠書類の添付義務がない地方議会では、政務調査費の使用実態が不透明であるとの批判を受け、新たに領収書等の添付を義務付け、政務調査費使用の透明性を高める動きも見られる³⁰。

1 使途基準の明確化

多くの地方自治体では、政務調査費をどういった用途に充当できるかという基準を規程や規則で規定している。それらに定める使途基準は、交付する項目に対する簡単な説明と充当できる費目をいくつか例示するに留まるものが多い（表 1 参照）。

そのため、具体的に交付が認められるか否か、適正な使用であるか否かを判断する基準としてはかなり曖昧なものであると指摘されており³¹、具体的な支出に対し、使途基準に反するとして住民から住民監査請求や住民訴訟を提起される例も見られる³²。

政務調査費は、私的な用途や選挙活動などの政務調査以外の目的で使用することは認められない。しかし、議員の活動にあつては、政務調査に当たる活動と他の選挙運動等の政治活動が渾然一体となっており、明確に区別することが困難な場合が少なくない³³。例え

²⁸ 加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房、2005、p.170。同資料は、市町村議会について、議員提出の条例に、首長の制定した「規則」を付している事例が少なくないと指摘している。

²⁹ 「土曜解説 地方議員の政務調査費」『毎日新聞』2007.3.17。

³⁰ 「全国に広がる政務調査費の見直し」『自治日報』2007.10.5。

³¹ 前掲注 29；「(社説) 政務調査費 使途に明確なルールが要る」『読売新聞』2007.11.25。

³² 渡邊史朗「地方議会議員の政務調査費について」『地方自治』721号、2007.12、pp.16-17。ここでは使途基準の該当性が争点となった裁判例が一部紹介されている。

³³ 大阪市区『政務調査費の手引き』2006、p.13。<<http://www.city.osaka.jp/shikai/topics/t20060725a.pdf>> ；

ば、事務所費についてみると、事務所は政務調査の拠点であると同時に選挙時には選挙事務所にもなる場合がある。人件費についても、被雇用者(秘書等)が政務調査のみに携わる場合には政務調査費を充てることができるが、政務調査活動以外の業務も兼ねている場合等には、その給与等に政務調査費を充てることの是非が問題となる³⁴。

平成13年10月に県議長会は、具体的な使途について一定の基準作成を検討していたが、「政務調査費の具体的な使

途については、各県における会派や議員の政務調査活動の実態により異なること…(中略)…などから全国一律の基準を設定することは無理があり、逆にそのことにより本制度の趣旨にそぐわないこととなる恐れがある³⁵」として、具体的な問題事例についての基本的な考え方を示すに留め、各県議会における運用に際しての一つの判断材料として『政務調査費の使途の基本的な考え方について』をまとめていた。

現在、いくつかの地方議会では、充当できる例や充当できない例を挙げるなど政務調査費の使途基準を明確化し、マニュアル等を作成するなどの取組みも見られる。例えば、平成16年8月、長野県では、飲食や宿泊などの上限支出額を盛り込んだ詳細な手引書を作成した³⁶。平成18年8月、大阪市でも、取扱いの基本指針を示す「大阪市政務調査費の取扱いに関する要綱」³⁷を制定するとともに、経理を明確にし、適正な取扱いを期す目的で『政務調査費の手引き』を作成している。平成19年4月には、鳥取県議会が『政務調査費議員必携』をまとめ、政務調査費の適切な執行を行うためのガイドライン(指針)を示しており、議員はこれを尊重しなければならないとされた³⁸。

2 収支報告書への領収書等の証拠書類の添付義務

(1) 領収書等の添付義務をめぐる議論

収支報告書への領収書等の添付とその公開は、平成12年地方自治法改正前の旧調査研究費の時から、一部の住民が求めていた。当該の改正を受けて各地方議会で政務調査費に関する条例が制定される際も、政務調査費の透明性を確保するために領収書等の添付・公

表1 議員に係る政務調査費についての使途基準の参考例

項目	内容
調査研究費	議員が行う(都道府)県の事務及び地方行政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費(調査委託費、交通費、宿泊費等)
研究費	団体等が開催する研修会、講演会等への議員及び議員の雇用する秘書等の参加に要する経費(会費、交通費、宿泊費等)
会議費	議員が行う地域住民の(都道府)県政に関する要望、意見を吸収するための各種会議に要する経費(会場費・機材借り上げ費、資料印刷費等)
資料作成費	議員が議会審議に必要な資料を作成するために要する経費(印刷・製本代、原稿料等)
資料購入費	議員が行う調査研究のために必要な図書・資料等の購入に要する経費(書籍購入代、新聞雑誌購読料等)
広報費	議員が行う議会活動及び(都道府)県政に関する政策等の広報活動に要する経費(広報紙・報告書等印刷費、送料、交通費等)
事務所費	議員が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費(事務所の賃借料、管理運営費等)
事務費	議員が行う調査研究に係る事務遂行に要する経費(事務用品・備品購入費、通信費等)
人件費	議員が行う調査研究を補助する職員を雇用する経費(給料、手当、社会保険料、賃金等)

(出典) 全国都道府県議会議員会『〇〇(都道府)県政務調査費の交付に関する規程(例)』別表第二(第五条関係)。()内は例示。

鳥取県議会『政務調査費議員必携』2007, p.3. <<http://www.pref.tottori.jp/gikai/oshrase/guideline.pdf>>

³⁴ 大阪市会や鳥取県議会では、それらの事務所費や人件費については、要した経費のうち政務調査活動に要した実績や時間などの割合により按分し、政務調査費充当分を算出している。

³⁵ 全国都道府県議会議員会『政務調査費の使途の基本的な考え方について』2001.10.16, p.1.

³⁶ 「政務調査費の使途で手引書」『日本経済新聞』(長野県版)2004.8.12.

³⁷ 平成18年7月25日議長決定。(<<http://www.city.osaka.jp/shikai/topics/t20060725b.pdf>>)

³⁸ 「鳥取県政務調査費条例」(平成13年条例第9号)第4条第3項。

開を条例で義務付けるように申し入れる動きもあったようである³⁹。

一方、県議長会は、会派や議員の政治活動の自由を保障するため、モデル条例等に収支報告書への領収書等の添付に関する規定を設けなかったという⁴⁰。

領収書等の添付義務付けについては、有識者等から、領収書等の添付により地方議員の政治活動の範囲や活動の協力者の範囲が狭くなることであってはならないとの指摘がある⁴¹。一方、政務調査費の透明性の確保のためには、収支報告書への領収書等の添付を義務付ける必要があるという意見も少なくない。こうした意見は、政務調査費が住民の税金を財源とするものである以上、納税者である住民には、その用途に関する情報を知る権利があると⁴²。また、政務調査費の用途に関する領収書等が公開されたからといって、特定の会派・政党にとって不利になることは考えられないとする見解⁴³も見られる。

(2) 領収書等添付の義務付けの状況

平成 12 年改正地方自治法の施行後に各議長会がそれぞれ行った調査によると、領収書等添付を義務付けている都道府県は京都府、高知県の 2 府県のみであり、ともに一定額の支出があった場合に領収書等の添付を求めるものであった（平成 13 年 4 月 1 日時点）。また領収書等添付を義務付けている市は、政務調査費を交付する市の 55%（平成 13 年 7 月 1 日時点）、領収書等添付を義務付けている町村は交付町村の 60%（平成 13 年 4 月 1 日時点）であった⁴⁴。

現在（平成 20 年 2 月 15 日時点）の状況をみると、都道府県と政令市については、すべての支出に領収書等の添付を義務付けている議会は 13 府県と 8 市となっている。また、領収書等の添付義務の対象を一定額以上の支出に限定し、さらに人件費や事務所費などの一部の項目もその対象から除外するなど、一部の支出について領収書等の添付を義務付ける議会は 11 道府県と 7 市となっている。各新聞社の調査結果によると、2008 年春までに領収書等添付を義務付ける地方議会はさらに増える見込みだという⁴⁵。

また、町村では、領収書等添付を義務付ける議会の割合が増加している。政務調査費を交付する 200 町村議会中、89%の 178 の町村議会で領収書等の添付を義務付けている（平成 19 年 7 月 1 日時点）⁴⁶。

(3) 領収書等の添付義務の対象を限定する場合の問題点

巻末表から分かるように、一部の地方議会では、領収書等の添付義務の対象を一定額以上の支出に限定し、さらに人件費や事務所費などの一部の項目もその対象から除外しているところもある。

例えば、5 万円以上のすべての支出に対し領収書等添付を義務付ける山口県議会では、平成 18 年度政務調査費支出総額のうち、添付された領収書等の支出額の占める割合は 58%であり、同じ要件で領収書等の添付を義務付けている大阪市議会では、同年度の当該

³⁹ 宮沢昭夫『政務調査費 その使用実態と問題点』公人の友社、2005、pp.23-25。；「地方議会の調査研究費『領収書義務化を』名古屋の市民団体、愛知県知事らに要請」『毎日新聞』（中部版）2000.10.20。

⁴⁰ 地方議会研究会編著 前掲注 6、pp.102-103。

⁴¹ 同上

⁴² 金子昇平「地方議会における政務調査費」『地方財政の変貌と法』日本財政学会、2005、pp.194-195。

⁴³ 大森彌『分権改革と地方議会』ぎょうせい、2002、pp.149-150。

⁴⁴ 「政務調査費 市議は 88%、町村議は 9%で交付」『自治日報』2001.9.28。

⁴⁵ 「あいまい政調費改革中」『朝日新聞』2007.2.10。；「政務調査費 領収書『1円以上』拡大 地方 97 議会の過半数で義務化 読売調査」『読売新聞』2007.11.4。

⁴⁶ 全国町村議会議長会 前掲注 25

支出総額の6割強の額に領収書等が添付されたようである。人件費と事務所費を除く5万円以上の支出に領収書等添付を義務付ける京都市議会では、平成18年度の政務調査費の交付総額のうち領収書等が添付されたのは28%であったという⁴⁷。

領収書等の添付義務の対象を限定する地方議会については、収支報告書に添付された領収書等の支出額が政務調査費の交付総額に占める割合が低く、透明性が十分に確保されていないとの指摘がある⁴⁸。このため、これまで一定の支出についてのみ領収書等の添付義務を課していた議会の中には、京都府議会等のように、すべての支出に対して領収書等添付を義務付ける動きも見られる⁴⁹。

3 政務調査費に係る制度の見直しに関する主な提言等

近年、政府の調査会や地方六団体の研究会等においても、これからの地方議会・議員の在り方が議論され、政務調査費に係る制度の見直しも検討されている。ここでは、第28次地方制度調査会の答申や、県議長会、町村議長会の研究会による報告書の中から政務調査費に関する提言等を紹介する。

【第28次地方制度調査会答申】

第28次地方制度調査会は、平成17年12月に『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』をまとめており、その中で「政務調査費については、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨にかんがみ、住民への説明責任を果たす観点から、その使途の透明性を高めていくべきである⁵⁰」とした。

【県議長会の研究会の最終報告】

県議長会が設置した都道府県議会制度研究会は、平成19年4月に最終報告『自治体議会議員の新たな位置付け』をまとめ、地方議員の職責・職務を法令上に明確に位置付けるとともに、議員としての広範な職務遂行に見合った公費支給の在り方を検討すべきとしている⁵¹。

最終報告では、議会の本会議、委員会等に出席するなどの役務の対価として地方議員に支払われる現行の「報酬」を見直し、議会等への出席に留まらず、住民との接触を通じた民意の把握等の諸活動を含めた広範な職務遂行に対する公費支給としての「地方歳費（仮称）」に改めるよう提案している。

その際、「地方歳費（仮称）」を、政務調査費、費用弁償等の公費支給すべてを含む概念として位置付けることも考えられるという。その理由として、「政務調査費の対象となる活

⁴⁷ 「政調費 領収書添付 58% 山口県議会公開 昨年度」『中国新聞』2007.6.2. ; 「領収書 3億9000万円分公開」『日本経済新聞』（大阪府版）2007.6.18, 夕刊. ; 「領収書、支出額の3割 5人、1枚も添付無し」『朝日新聞』（京都府版）2007.7.3.

⁴⁸ 「政務調査費の実態は」『毎日新聞』（山口県版）2007.10.1. ; 永井敬三「政務調査費の公開度を高めるために」『都市問題』98巻4号, 2007.4, pp.11-12.

⁴⁹ 「全政務調査費に領収書 京都府議会」『読売新聞』（大阪）2007.12.19. ; 京都府公報号外 第62号 平成19年12月25日 p.16.

⁵⁰ 第28次地方制度調査会『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』2005.12.9, pp.17-18. <http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf>

⁵¹ 都道府県議会制度研究会『自治体議会議員の新たな位置付け』2007.4.19, pp.14-17. <<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/data/aratanaichiduke-hontai.pdf>>

動とすべきか否かの明確な整理は困難である場合もあり得ることから、議員の職務の特性を考慮すれば、地方歳費（仮称）にすべての公費支給を含めることは、より職務実態に適合的であるとも考えることができる」ことが挙げられている⁵²。

住民意思の把握等の議員活動に要する経費については、報酬（地方歳費（仮称））に含めるのではなく、政務調査費を充て得ることを法律上明確にする考え方、又は別途、何らかの公費で手当てする考え方も示されている。その場合には、政務調査費制度の範囲拡大のほか、同制度の廃止と別途の制度創設等、制度再編を含めた検討の余地もあるという。

なお、政務調査費を含む公費支給の水準又は額の決定に当たっては、広く住民に納得できるような審議と決定手続きを工夫することが重要であるとされる。

【町村議長会の研究会の最終報告】

町村議長会は、第2次地方（町村）議会活性化研究会を設置し、議会の制度や運営の在り方等について総合的な検討を行い、平成18年4月に最終報告をまとめた⁵³。同報告では、政務調査費について次の3点の提言を行っている。

- ①政務調査費を全額使い切るだけの十分な活用を図る。期待される議員活動の向上に役立てるために大いに活用すべきである。まして、財政逼迫を理由に打ち切る傾向は阻止する必要がある。
- ②収支報告書への領収書等添付を義務付ける。政務調査費制度の弾力性が失われるのではないかとの懸念もあるが、公金である以上、領収書等の添付は当然である。
- ③個人への支給では報酬視されて批判の対象になりやすいので、政務調査費交付上の便宜的なものでも、建前として会派結成が望ましいかどうか検討する。

おわりに

政務調査費制度については、本稿で紹介した使途基準の明確化や、収支報告書への領収書等の添付義務付けの動きのほか、収支報告書とともに実績報告書の提出を義務付けたり、政務調査費の監査を外部委託するなどの様々な取組みが見られる。現在もいくつかの地方議会では、委員会等を設置し政務調査費制度の見直しを検討している。

こうした議員活動への公費支給の在り方は、県議長会研究会の最終報告が述べるように、地方分権推進の流れの中で、地方議会・議員の役割・職務をいかに位置付けるべきかという点とも密接に関わっており、今後も様々な観点からの議論が必要であると考えられる。

⁵² ただし、役務の対価や活動経費のように本来性格の異なるものを一つの「地方歳費（仮称）」にまとめることについては、かえって経費の使われ方が不透明になるのではないかと、政治活動に要する経費には政治資金を充当するという政治資金規正法の考え方と相容れないのではないかと等の問題点も同時に指摘されている。

⁵³ 第2次地方（町村）議会活性化研究会『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策』2006.4, pp.42-43. <<http://www.nactva.gr.jp/html/labo/pdf/20060508report.pdf>>

巻末表 都道府県・政令市における政務調査費の状況*1

都道府県	交付対象	交付月額		額取書等の添付義務	範囲
		会派 <small>(所属員1人当たり)</small>	議員		
北海道	会派及び議員	10万円	43万円	有	5万円以上 (事務所費、事務費及び人件費を除く)
青森県	会派	31万円	31万円	有	すべて
岩手県	議員	35万円	35万円	有	すべて
宮城県	会派(2人以上) 会派に所属しない議員	6万円	25万円	有	5万円以上
秋田県	会派及び議員	31万円	31万円	有	すべて
山形県	会派	35万円	35万円	有	すべて
福島県	会派	30万円	30万円	有	すべて
茨城県	会派	30万円	30万円	有	すべて
群馬県	会派	30万円	30万円	有	すべて
埼玉県	会派	50万円	50万円	有	1万円以上
東京都	会派及び議員	5万円	35万円	無	無
	会派	60万円	60万円	無	無
	会派	53万円	53万円	無	無
神奈川県*2	会派及び所属議員	6.6万円	26.4万円	有	すべて
新潟県	会派	30万円	30万円	無	すべて
富山県	会派	10万円	20万円	有	すべて
石川県	会派及び議員	5万円	23万円	有	すべて
福井県	議員	31万円*3	33万円	有	すべて
山梨県	議員	45万円	45万円	有	3万円以上
長野県	議員	50万円	50万円	有	すべて
岐阜県	議員	15万円	18万円	有	1万円以上
静岡県	議員	10万円	20万円	有	1万円以上
愛知県	議員	10万円	40万円	有	すべて
三重県	議員	10万円	49万円	有	すべて
滋賀県	議員	20万円	30万円	有	5万円以上 (事務所費、事務費及び人件費を除く)
京都府	議員	5万円	25万円	無	無
大阪府	議員	3万円	27万円	有	5万円以上 (事務所費、事務費及び人件費を除く)
兵庫県	議員	3万円	27万円	有	すべて
奈良県	議員	35万円	35万円	有	すべて
和歌山県	議員	35万円	35万円	有	すべて
鳥取県	議員	10万円	15万円	有	5万円以上
島根県	議員	10万円	15万円	有	5万円以上
岡山県	議員	10万円	15万円	有	5万円以上
広島県	議員	10万円	15万円	有	5万円以上
山口県	議員	10万円	15万円	有	5万円以上
徳島県	議員	10万円	15万円	有	5万円以上

*1 平成20年2月15日現在。条例改正後、未施行分を含む。
 *2 交付方法は選択制となっている。
 *3 特別により平成20年3月まで29万円に減額中。
 *4 会派で重用する議員、政務調査費への人件費別途加算。

意見陳述案

請求人・乙

先般の議会で、非常勤行政委員に対する月額報酬条例の改正がなされた。月途中で辞任・就任した場合は日割りで支給するとなっていながら、死亡した場合にかぎっては、死亡日がいつであろうとも月額を満額支給するという規定が撤廃された。また、長期欠勤する場合に不支給とする規定が追加された。議員報酬についても「死亡日満額支給規定」を撤廃する条例改正がされた。

これらの改正がなされたきっかけは、請求人乙らによる一連の住民監査請求と住民訴訟にある。すなわち、月のうち2日しか在籍しなかった非常勤監査委員に月額報酬15万1000円を満額支給したことの違法性を問うた2009年の住民監査請求とそれにつづく住民訴訟。半年間病気で欠勤しながら月額24万2000円の報酬を支給したことの違法性を問うた2011年の住民監査請求とそれにつづく住民訴訟。いずれも、監査では「違法性なし」とされながら、住民訴訟で違法性が認定された。ここに共通するのは、職務実態のない部分にまで報酬を支給し得るとした条例は地方自治法203条の2の趣旨に反するという法理である。

こうした2009年以来の経緯をふまれば、杉並区監査委員は、非常勤行政委員の報酬がどういう趣旨のものであるか、相当に詳しくなっていると思われる。そして今回の監査請求の趣旨も理解されていると考える。

さて、今回問題にしたのは、昨年2月4日に亡くなった議員に対して、死亡後である3月1日にあたかも在籍したかのようにみなして3月期の期末手当12万円あまりを支給した点である。条例の「みなし」規定にもとづく支給であるが、このみなし規定の違法性は地方自治法の趣旨をみれば明白だ。

議員の期末手当を規定するのは地方自治法203条である。その立法経緯について国会図書館の報告書「政務調査費制度の概要と近年の動向」はつぎのように述べている。

昭初22年の「地方自治法」（昭和22年法律第67号）制定当時には、地方議会の議員に対して、報酬及び費用弁償を支給することが規定されていた（旧第203条）。しかし、そのほかの金銭の支給については、地方自治法上特段の規定はなく、条例上の根拠の有無にかかわらずいかなる種類の手当等が支給されても違法ではないと解されていた。実際、一部の地方自治体では、独自に条例等を設け地方議会の議員に対して調査研究費、通信費、退職手当などを支給していたようである。

その後、昭初31年になって、「地方行政の運営を合理化する」ためとして、地方自治法が改正され、地方自治体は、地方議会の議員に対して、報酬、費用弁償のほかに期末手当の支給が可能となる一方（第203条第4項）、他のいかなる名目でも法律に基

づかずに金銭を支給することができなくなった（第204条の2）。この結果、一部の地方自治体で行われていた議員への調査研究費などの支給は認められないこととなった。

手当の一本化、透明化という趣旨で期末手当がつくられたことがわかる。

また、議員報酬や期末手当の支給の是非が争点となった金沢地裁判決は、議員報酬と期末手当についてこう判示している。

法203条3項にいう期末手当について、支給するか否か、支給する場合の額及び支給方法については、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、当該普通地方公共団体の議員の職務内容や活動内容、当該普通地方公共団体の規模ないし財政状況といった諸事情を総合勘案し、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認められない限り、違法とはならない・・・。

ここには、期末手当とは「地方行政の運営を合理化するため」の手当であり、同時にその支給を定める条例のあり方には一定の限界があると述べられている。議員報酬と期末手当とは、議員としての職務に対する対価または手当である、いわゆる「生活給」とか遺族に対する見舞金といった趣旨をいっさい含まないことがと明示されている。

上の立法趣旨を否定する解釈は存在せず、この趣旨に沿って、3月1日の在籍を前提とした期末手当を2月4日に亡くなった議員に払う条例の規定をみたとき、その違法性は明自である。議員としての仕事と絶対的に無関係であるからだ。3月期の期末手当12万あまりは違法な条例に基づいた支給であり、違法・無効である。返還させるようすみやかに勧告されたい。

2016年3月29日

乙

杉並区監査委員御中

住民監査請求人 甲

意見陳述書

監査において説明を求める事項も指摘する、報告書において明らかにされたい。

1. 期末手当支給は義務規定ではない

その議会の議員に対し、報酬は「支給しなければならない。」。一方、期末手当は、「支給することができる。」（地方自治法第203条）。両者は性格が異なる。つまり、法の趣旨では、期末手当は、支給すべきものであったり、または支給することを奨励する意図に出るものとは解することはできない。いわんや、議員にとって、期末手当の受給は権利ではない。

なお、現行「杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例」第8条では、報酬と異なり支給義務のない期末手当の方は、死亡後にも支給するのか、本件監査において明らかにされたい。さらに現行条例では、議員死亡の場合、明らかに議員本人ではなくて、相続人に支給することとなるが、本条例はそれを認容したものなのかどうかの判断、また自治法との整合性をも明らかにされたい。

2. 金銭の支給は民主的統制が必要

給与条例主義に基づくべきことは、言うまでもない。

杉並区においては、特別職の報酬等については、「杉並区特別職報酬等審議会条例」を設けており、区長の諮問に対して審議し、答申を示している。しかし、その対象は、「第1条 区議会議員の議員報酬及び政務活動費の額並びに区長、副区長、教育長及び常勤の監査委員の給料の額（以下「報酬等の額」という。）について、」である。つまり、期末手当は対象外であり、もし区長が定めるとしたら議会との馴れ合いとのそしりが免れず、議会が定めればお手盛りと指弾されるであろう。ゆえに、両者からは第三者機関である監査委員の判断が、民主的統制として期待されている。

3. 議会による条例改正が期待できない

先般の区の敗訴判決の後になっても、杉並区議会は、改正条例案を自ら提出することができなかった。故に、監査委員において、本件違法な支出を今後発生させないために、条例改正の勧告をせよ。

以上

平成 28 年 3 月 24 日

抗 弁 書

監査委員 宛

区議会事務局長

本橋 正敏

1 議員の期末手当について

地方議会議員の期末手当については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 203 条第 3 項において、「普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。」、同条第 4 項において、「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。」と規定している。この条項は、昭和 31 年の法改正により、204 条の 2 が新設され、普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく条例に基づかなければ、いかなる給付も支給することを禁じられたことと関連して新設された規定である。また、期末手当に関する法 203 条の趣旨は、議員報酬と異なり、普通地方公共団体の議会の議員にその支給について権利として保障したのではなく、国会議員との権衡を考慮して支給しうる途を開いたものにすぎないと解されるものの、期末手当を支給するか否か、その額及び支給方法については、議会の裁量的判断に基づく議決によって決定されるところの条例に委ねるとするのが法の趣旨であると解されている。

区では、上記法の規定を受け、杉並区議会議員の期末手当については、杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和 31 年条例第 20 号。以下「議員報酬条例」という。）第 8 条で次のように定めている。

（期末手当）

第 8 条 議長等で 3 月 1 日、6 月 1 日及び 12 月 1 日（以下これらの日を「基準日」という。）に在職するものに対しては、期末手当を支給する。基準日前 1 月以内に、辞職し、失職し、除名され、又は死亡した者（当該基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする。

2 期末手当の額は、それぞれ基準日現在（前項後段に規定する者にあつては、辞職、失職、除名又は死亡の日現在）における第 2 条に定める議員報酬月額及びその議員報酬月額に 100 分の 45 を乗じて得た額の合計額に、3 月に支給する場合においては 100 分の 25、6 月に支給する場合においては 100 分の 160、12 月に支給する場合においては 100 分の 168 を乗じて得た額に、基準日以前 3 月以内（基準日が 12 月 1

日であるときは、6月以内)の期間における在職期間の区分に応じて、次の表に定める割合を乗じて得た額とする。

在職期間		割合
基準日が3月1日又は6月1日である場合	基準日が12月1日である場合	
3月	6月	100分の100
1月15日以上3月未満	3月以上6月未満	100分の60
1月15日未満	3月未満	100分の30

- 3 議長等が議員の身分を離れた場合において、その月又は翌月に再び議員に就職したときは、引き続き議員として在職したものとみなす。
- 4 期末手当の支給方法は、杉並区職員の給与に関する条例（昭和50年杉並区条例第9号）の適用を受ける職員の例による。

平成27年2月4日に死亡した大泉時男議員の期末手当については、上記議員報酬条例第8条の規定に基づき、同年3月1日を基準日とし、議員報酬月額595,700円と同報酬月額に100分の45を乗じて得た額との合計額に、100分の25を乗じて得た額に、さらに100分の60を乗じて得た額である129,564円を同年3月13日に相続人の口座に振り込んだものである。

2 請求人の主張に対する反論

請求人は、「基準日前1月以内に、辞職し、失職し、除名され、又は死亡した者についても同様とする」とする規定は、すでに議員職にない者に期末手当を支給する内容であり法第203条第3項によって付与された議会の裁量権を逸脱または濫用にあたるので違法・無効であると主張する。しかし、先述したとおり、地方議会の議員の期末手当は、国会議員との権衡を考慮して支給するものとされており、その国会議員については、国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律（昭和22年法律第80号）に基づき、期末手当の支給がなされ、同法第11条の2第1項では、議員報酬条例と同様に、「基準日前1月以内に、辞職し、退職し、除名され、又は死亡したこれらの者（当該これらの基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする。」とする旨が規定されている。また、東京都や他の特別区においても、そのほとんどが類似の規定を定めている。こうした点を踏まえると、議員報酬条例第8条第1項に定める基準日前1月以内に死亡した議員に期末手当を支給することを定めた規定が、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という請求人の主張は当たらない。

また、請求人は、議員報酬及び期末手当は、職務の対価、または職務のために必要な経費等の趣旨にとどまるのであるから、3月1日にはすでに議員籍がなかったにもかかわらず、同日に在籍したとみなして支給した金員は、実質的には遺族に対する弔

慰金であると主張する。しかし、大泉議員は、死亡した平成 27 年 2 月 4 日までは、第 1 回区議会定例会を控え、本会議や所属する文教委員会、道路交通対策特別委員会をはじめ予算特別委員会における議案や報告案件等に関する調査・研究、所属する会派の会議や行事への参加など議員としての職務を遂行していたわけだから、死亡日までは在職期間として捉え、期末手当が支給されるべきものであると考える。

一般的に辞職や死亡にあたっては、その日まで議員としての職を有し、職務を遂行していたのであれば、最低限その日までの在職期間の区分に応じて期末手当を支給することに何ら問題はないと考える。そのため、基準日前 1 月以内という一定の基準を設け、期末手当を支給することとする議員報酬条例の規定は、前述の国会議員との権衡、あるいは他の地方自治体の状況等を鑑みても、違法・無効であるという請求人の主張に理由はなく、むしろ失当であると言わざるを得ない。

なお、杉並区職員措置請求書に添付されている別紙 1（杉並区議会事務局に対する聴取報告書）に「ほかの議員と同じ額であった。」と記されているが、このことについて、請求人と直接電話対応した区議会事務局職員に確認したところ、「同じ額ではなく、同じ日、つまり期末手当の支給日が他の議員や職員と同じ日である旨を伝えた。」ということであったことを申し添えておく。

27杉並第66758号
平成28年3月24日

杉並区監査委員
上原和義様
同
岩崎英司様

杉並区会計管理者

区議会議員の期末手当に関する住民監査請求に基づく
監査の実施に伴う抗弁書の提出について

平成28年3月16日付け27杉監査第440号により通知のあった標記の件について、下記のとおり抗弁します。

記

当該請求の区議会議員の期末手当について、平成27年3月3日付け26杉財歳出65037号により区議会事務局次長から支出命令書が送付された。

会計課長は、本支出に係る支出負担行為が、支出の根拠法令である「杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例」及び予算の定めるところに従いなされているか、支出負担行為に係る債務が確定しているか、支出命令書の金額に違算がないかを審査し、全てにおいて誤りがないことを確認した。会計課長の決裁の後、会計管理者は、支出命令書の支払予定日である平成27年3月12日に支払を執行したものである。

以上

資 料

杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例

昭和31年12月20日

条例第20号

(通則)

第1条 杉並区議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当については、この条例の定めるところによる。

一部改正〔平成20年条例28号〕

(議員報酬)

第2条 議会の議長、副議長、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会の委員長及び副委員長並びに議員（以下「議長等」という。）の議員報酬は、別表のとおりとする。

一部改正〔平成20年条例28号・21年34号〕

(議員報酬の支給方法)

第3条 議員報酬は、議長及び副議長にあつてはその選挙された日から、委員長及び副委員長にあつてはその選任された日から、議員にあつてはその職に就いた日から、それぞれ支給する。

2 議員報酬は、議長等が、任期満了、辞職、失職、除名又は議会の解散によりその職を離れたときはその日まで、死亡したときはその日の属する月の末日まで、それぞれ支給する。

一部改正〔平成20年条例28号・21年34号〕

(日割りによる議員報酬の支給方法)

第4条 議長等が月の中途においてその職に就いたとき又はその職を離れたときのその月分の議員報酬は、その月の現日数を基礎として日割りにより支給する。

全部改正〔平成21年条例34号〕

(議員報酬の重複支給の禁止)

第5条 議長等が次の各号のいずれかに該当するときの議員報酬は、その額が同じときはその額を、その額に差があるときはその多い方の額を支給するものとし、重複して支給しない。

(1) 職に異動があつたとき。

(2) 同一の職又は2以上の職を同時に有するとき。

全部改正〔平成21年条例34号〕

(議員報酬の支給期日)

第6条 議員報酬は、毎月分をその月の25日から末日までに支給する。ただし、前2条の規定により議員の身分を離れたときは、その期日前においても、これを支給することができる。

一部改正〔平成20年条例28号〕

(費用弁償)

第7条 議長等が公務のため杉並区の区域外に旅行したときは、その旅行について費用弁償として旅費を支給する。

2 費用弁償は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、旅行雑費、宿泊料、食卓料及び渡航手数料の8種とし、その額は、杉並区長等の給与等に関する条例（昭和32年杉並区条例第15号）の規定により副区長が受けるべき額に相当する額とする。ただし、議長又は副議長が区議会を代表する場合は、杉並区長等の給与等に関する条例の規定により区長が受けるべき額に相当する額とする。

3 旅費の支給方法は、杉並区職員の旅費に関する条例（昭和50年杉並区条例第10号）の適用を受ける職員の例による。

一部改正〔平成18年条例24号・29号・19年4号・20年28号・21年34号〕

(期末手当)

第8条 議長等で3月1日、6月1日及び12月1日（以下これらの日を「基準日」という。）に在職するものに対しては、期末手当を支給する。基準日前1月以内に、辞職し、失職し、除名され、又は死亡した者（当該基準日においてこの項前段の規定の適用を受ける者を除く。）についても、同様とする。

2 期末手当の額は、それぞれ基準日現在（前項後段に規定する者にあつては、辞職、失職、除名又は死亡の日現在）における第2条に定める議員報酬月額及びその議員報酬月額に100分の45を乗じて

得た額の合計額に、3月に支給する場合には100分の25、6月に支給する場合には100分の155、12月に支給する場合には100分の163を乗じて得た額に、基準日以前3月以内（基準日が12月1日であるときは、6月以内）の期間における在職期間の区分に応じて、次の表に定める割合を乗じて得た額とする。

在職期間		割合
基準日が3月1日又は6月1日である場合	基準日が12月1日である場合	
3月	6月	100分の100
1月15日以上3月未満	3月以上6月未満	100分の60
1月15日未満	3月未満	100分の30

3 議長等が議員の身分を離れた場合において、その月又は翌月に再び議員に就職したときは、引き続き議員として在職したものとみなす。

4 期末手当の支給方法は、杉並区職員の給与に関する条例（昭和50年杉並区条例第9号）の適用を受ける職員の例による。

一部改正〔平成17年条例41号・19年41号・20年28号・21年34号・24年36号〕

（委任）

第9条 この条例の施行について必要な事項は、区長が別に定める。

別表（第2条関係）

議長 月額 856,000円

副議長 月額 774,700円

委員長 月額 643,500円

副委員長 月額 616,700円

議員 月額 595,700円

一部改正〔平成23年条例38号・39号・24年50号・25年38号〕