

神 監 2 第 27 号
平成 28 年 3 月 17 日

A 様

神戸市監査委員 谷 口 時 寛

費用弁償・海外出張に関する住民監査請求の
監査結果について（通知）

平成 28 年 1 月 20 日に提出されました標記の住民監査請求について，地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第 1 請求の要旨

請求人から平成 28 年 1 月 20 日付けをもって受け付けた措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

1 費用弁償について

- (1) 地方自治法 203 条 3 項, 5 項に基づく「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 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。

- (2) 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。

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。」と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) 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) 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・民集 44 卷 9 号 1706 頁）。

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、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、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) 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。

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。

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」も費用弁償の対象に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」も費用弁償の対象に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）

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。

- (6) 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。
- (7) 神戸市は、85 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 14,411,000 円を支給している。
- (8) 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 2,613,920 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 11,797,080 円であった。
- (9) 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な支給をなすことは、裁量を逸脱・濫用したものとして許されない。

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・5 倍であり、年間に 1180 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、異常に高額な支給であり、裁量を逸脱・濫用したものである。

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。

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。

- (10) 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。

2 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。
- (4) 平成 26 年 8 月 31 日から 9 月 7 日の日程で、

出張者 市議会議長

(随行者) 市会事務局政策調査課長

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。

- (5) 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め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が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。

- (6) 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、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）の日程は、報告書等の記述から、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。

- (7) 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。

- (8) 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。

- (9) 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。

よって次のとおり必要な措置を講ずるよう求める。

- 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。

理 由

- 1 神戸市議会議員に対する日額 3,000 円から 5,000 円の費用弁償の支給は費用弁償に関する条例を定める議会にゆだねられる裁量を逸脱・濫用した違法な条例に基づく支給である。
- 2 平成 26 年 8 月から 9 月に行われたラトビア、ドイツへの海外出張は、その成果のほとんど見られない違法・不当な支出である。
- 3 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政務活動費の支出は、必要性の全くない、無駄な支出と言うほかない違法な支出である。

第2 監査の実施

1 監査の対象

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等については、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書類の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して特定の当該行為等であることを監査委員が認識できる程度に摘示されており、他の事項から区別し、特定して認識できるように個別具体的に摘示しなければならない（最高裁判所平成2年6月5日判決・最高裁判所平成16年11月25日判決・最高裁判所平成18年4月25日判決）。具体的には、監査委員において住民監査請求の対象を特定するために調査を要することなく、当該請求において具体的にいかなる財務会計上の行為等が問題とされているかを理解することができ、当該行為等について違法・不当を判断するだけでよい程度まで特定されていることが求められる。それゆえ、監査委員が監査を実施するために、その対象を選択しなければならないようなものや、監査委員が住民監査請求の対象を探索しなければ、監査を実施することができないようなものは、請求の特定を欠くものとして不適法である。

この点、請求人は措置請求書、事実証明書において、神戸市議会議員に対する日額3,000円から5,000円の費用弁償の支給が平成26年10月から27年9月で14,411,000円あるが、費用弁償に関する条例を定める議会にゆだねられる裁量を逸脱・濫用した違法な条例に基づく支給であるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

また、平成26年8月から9月に行われたラトビア、ドイツへの海外出張は、その成果のほとんど見られない違法・不当な支出であるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

さらに神戸市・リガ市姉妹都市提携40周年記念事業への出席に対する政務活動費の支出は、必要性の全くない、無駄な支出と言うほかない違法な支出であるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

以上より、監査の対象を、①神戸市議会議員に対する日額3,000円から5,000円の費用弁償の支給は、費用弁償に関する条例を定める議会にゆだねられる裁量を逸脱・濫用した違法な条例に基づく支給でそれにより市に損害が発生しているか否か②平成26年8月から9月に行われたラトビア、ドイツへの海外出張は、その成果のほとんど見られない違法・不当な支出でそれにより市に損害が発生しているか否か③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政務活動費の支出は、必要性の全くない、無駄な支出と言うほかない違法な支出でそれにより市に損害が発生しているか否か、とする。

2 監査の実施

市会事務局の関係職員から事情聴取を実施したほか、関係書類等について監査を実施した。

請求人に対しては、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、新たな証拠を平成

28 年 2 月 15 日付けをもって受け付け，平成 28 年 2 月 23 日に陳述の機会を与えた。

なお，今回の監査は，4 人の監査委員のうち，吉田委員，むらの委員及び藤本委員が自治法第 199 条の 2 の規定により除斥となった。

また，請求人は費用弁償の根拠条例を違法であるとし，当該条例による公金の支出を差し止めるよう求めているが，その点に関して，2 月 8 日に住民監査請求における回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるのかについて検討を行ったが，当該公金の支出により生ずる損害は，回復の困難な損害とは認められないので，地方自治法第 242 条第 3 項の暫定的停止勧告に関する決定を行わなかった。

第 3 監査の結果

1 事実の確認

費用弁償及び議長の海外出張，政務活動費を利用した視察調査に係る事実を確認したところ，次のとおりである。

(1) 費用弁償

① 費用弁償支給額

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（以下「本件費用弁償条例」という。）第 4 条第 1 項及び第 2 項に基づき，平成 26 年 10 月から平成 27 年 9 月までに支給された各議員の費用弁償について，人数，回数，支給金額は次のとおりであり，その支給総額は 14,321,000 円である。

	人数	回数	支給額（円）
現職議員	68	2,961	12,060,000
元議員	17	584	2,261,000
計	85	3,545	14,321,000

※「現職」「元」の別は平成 28 年 1 月 20 日時点

(2) 議長の海外出張

平成 26 年 8 月 31 日から 9 月 7 日の，神戸市会議長のラトビア及びドイツへの海外出張（以下「本件海外出張」という。）の概要は，次のとおりである。

① 出張者

神戸市会議長（以下「議長」という。）

市会事務局政策調査課長（以下「随行課長」という。）

② 目的

ア 神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念訪問団の一員として記念行事への出席，及び都市計画などの先進事例の視察

イ ハンブルグ市及びハイデルベルグ市の先進事例の視察及び意見交換

(参考) 神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念訪問団

参加者： 神戸市長，議長，

神戸・リガ友好都市神戸市会議員連盟会長，

関西日本ラトビア協会 など 計 53 名

目 的： 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，市長
表敬，神戸紹介展等の記念行事を行い，両都市間の友好を深める。

③ 行程及び視察先の説明者等

行程及び視察先の説明者等について，決裁及び議長が提出した海外出張報告書
(以下「本件海外出張報告書」という。)等を確認したところ，次のとおりである。

日	訪問地	交通機関	記念行事	行 程			
				概要	時間	訪問先	応対者・説明者
8月31日 (日)	関西国際空港	K L 868便		関西国際空港発	10:35		
		K L 3093便		アムステルダム空港着	15:10		
9月1日 (月)	リガ市			アムステルダム空港発	18:45		
	市内宿泊			リガ空港着	22:00		
		専用車		空港から宿泊先へ移動着			
	リガ市	専用車	○	リガ市主要事業プレゼンテーション 国立図書館視察	9:30 ～11:30	国立図書館	文化財保存課長 Live Riga 担当部長
			○	在ラトビア日本大使表敬	12:00 ～12:30	大使公邸	在ラトビア日本大使
9月2日 (火)	リガ市		○	在ラトビア日本大使主催 レセプション	12:30 ～14:00	大使公邸	在ラトビア日本大使ほか
				リガ旧市街視察 (工芸とデザインの博物館 ブラックヘッド会館ほか)	14:15 ～17:00		
	市内宿泊		○	リガ市主催歓迎レセプション	19:00 ～21:00	大ギルドホール	文化局長，建設局長ほか
	リガ市	専用車		リガ自由港港湾管理者訪問	9:30 ～11:00	リガ自由港オフィス	C E O
			○	リガ市長表敬	13:00 ～13:40	リガ市役所	リガ市長ほか
9月3日 (水)	リガ市		○	神戸紹介展開会式	13:45 ～14:30	リガ市役所	リガ市長，在ラトビア 日本大使ほか
	市内宿泊		○	音楽学校について紹介 歓迎コンサート (アヴェソルほか)	15:30 ～17:00	ヤーゼップ ス・メディン シュ音楽学校	校長，文化局長
	リガ市	専用車		ホテルから空港へ移動			
		B T 251便		リガ空港発	9:10		
	ハンブルグ市			ハンブルグ空港着	10:15		
9月4日 (木)	ハンブルグ市	専用車		ハーフェンシティ再開発事業	13:00 ～15:30	現地	ハーフェンシティ社
	市内宿泊			ハンブルグ市の洪水対策	15:50 ～17:00	市内防潮堤	ハンブルグ市都市開発局
	ハンブルグ市	専用車		ハンブルグ市内視察	9:30 ～11:30	ハンブルグ港，アルスター湖， 旧市街など	
				ハンブルグ市役所訪問		市役所	国際交流担当
		L H 21便		ハンブルグ空港発	14:00		
9月5日 (金)	ハンブルグ市			フランクフルト空港着	15:10		
	市内宿泊			空港から宿泊先へ移動着			
	ハイデルベルグ市	専用車		バーンシュタット（ハイデル ベルグ中央駅跡地）再開 発事業	9:00 ～17:00	現地	現地日本人コーディネー ター（カールスルーエ市在 住日本人ジャーナリスト）
	市内宿泊			公共交通（トラム（L R T））		市内各所	
	ハイデルベルグ市	専用車		宿泊先から空港へ移動			
9月6日 (土)		K L 1766便		フランクフルト空港発	11:45		
				アムステルダム空港着	13:00		
		K L 867便		アムステルダム空港発	14:55		
9月7日 (日)	関西国際空港			関西国際空港着	8:40		

K L：K L Mオランダ航空
B T：エアバルティック航空
L H：ルフトハンザ航空

④ 出張に要した経費

本件海外出張に要した経費は，下表のとおり，議長及び随行課長の旅費については，本件費用弁償条例及び「旅費条例」，「神戸市外国旅行に関する運用方針」に基づき，1,306,120 円を支出し，現地移動経費，通訳経費などの現地経費については，旅行会社との委託契約（以下「本件委託契約」という。）に基づき，1,523,145 円を支出している。

項目	内容	金額	備考
旅費 (議長分)	航空賃	508,180 円	
	日当	75,400 円	
	宿泊料	181,200 円	
	旅行雑費 関西国際空港使用料・ 現地空港税・燃油サーチャージ等	83,000 円	
	小計	847,780 円	
旅費 (随員課長分)	航空賃	224,280 円	
	日当	42,100 円	
	宿泊料	101,700 円	
	旅行雑費 関西国際空港使用料・ 現地空港税・燃油サーチャージ等	90,260 円	
	小計	458,340 円	
旅費 計		1,306,120 円	
現地移動経費	8月31日 空港～ホテル	42,700 円	日本語アシスタント付
	9月1日 9:00～22:00	71,100 円	
	9月2日 9:00～21:00	62,600 円	
	9月3日 ホテル～空港	42,700 円	日本語アシスタント付
	9月3日 10:00～18:00	101,350 円	
	9月4日 9:00～13:00	51,400 円	
	9月4日 空港～ホテル	105,700 円	ガイド付
	9月5日 9:00～17:00	75,100 円	
	9月6日 ホテル～空港	105,700 円	ガイド付
	計	658,350 円	
通訳経費	9月1日 9:00～22:00	159,800 円	
	9月2日 9:00～21:00	148,400 円	
	9月3日 10:00～19:00	65,550 円	
	9月4日 9:00～13:00	41,120 円	
	9月5日 18:00～19:00	20,560 円	
	計	435,430 円	
視察手配料	9月3日 視察先手配料金	34,000 円	ハンブルグ
	9月4日 視察先手配料金	34,000 円	ハンブルグ
	9月4日 視察実費	76,100 円	
	9月5日 視察先手配料金	34,000 円	ハイデルベルグ
	9月5日 視察実費	230,500 円	
	計	408,600 円	
企画料		8,640 円	
携帯電話代	8月31日～9月7日	12,125 円	
現地経費 計		1,523,145 円	
合 計		2,829,265 円	

(3) 政務活動費を利用した視察調査

平成 26 年 8 月 31 日から 9 月 8 日まで自由民主党神戸市会議員団（以下「本件会派」という。）が実施した神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念訪問及びロッテルダム港・バーゼル・アムステルダム視察（以下「本件視察調査」という。）の概要は次のとおりである。

① 視察調査の目的

平成 26 年 8 月 28 日 本件会派代表者から市会議長に提出された管外調査届出書によると、調査の目的は次のとおりである。

神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念行事がリガ市において開催されることになり、1974 年に姉妹都市提携締結以後も神戸・リガの両市において友好展の開

催や合唱団の公演等，文化交流を図ってきたことを受け，姉妹都市提携 40 周年の成果の検証及び将来に向けての連携強化の方策等について調査するとともに，リガ市における観光誘致，トラム（L R T）の公共交通の現状，歴史的建築物の保存，活用についても調査を実施する。

また，神戸市（以下「本市」という。）においても総合交通体系の整備における新たな交通手段の実現の可能性として，L R Tの導入の検討が行われる中，リガ，バーゼル（スイス）におけるトラム（L R T）の現状について調査する。

あわせて，阪神港国際コンテナ戦略港湾国家戦略特区として，アジア主要港から海上物流の覇権を奪還するべく国際ハブ港の再構築を提案している中，ロッテルダム（アムステルダム）のハブ港の現状，物流システムの運用等について調査を行う。

② 視察調査の行程及び経費

視察調査の行程及び経費について，平成 26 年 11 月 13 日 本件会派調査代表者より提出された管外調査報告書（以下「本件管外調査報告書」という。）等で確認したところ，次のとおりである。

ア 行程及び説明者等

下表のとおり，9 月 1 日，2 日の両日，リガ市において，神戸・リガ姉妹都市 40 周年記念訪問団の一員として記念行事へ出席するとともに，リガの観光施策，公共交通及び歴史的建築物の保存，活用についての視察調査を行っている。

また，9 月 3 日は，アムステルダム市に移動し，ロッテルダム港の港湾経営の視察調査を行った後，バーゼル市に移動した。9 月 4 日，5 日の両日，バーゼル市の交通総合体系の視察調査を行い，アムステルダム市に移動し，9 月 6 日，7 日にアムステルダム市の交通体系の視察調査を行っている。

日	訪問地	記念 行事	行 程			
			概要	時間	訪問先	応対者・説明者
8月31日 (日)	関西国際空港		関西国際空港発 (K L 868便) アムステルダム空港着	10:35 15:10		
	リガ市 市内宿泊		アムステルダム空港発 (K L 3093便) リガ空港着 空港から宿泊先へ移動 (専用車)	18:45 22:00 23:00		
9月1日 (月)	リガ市 市内宿泊	○	リガ市主要事業プレゼンテーション 国立図書館視察	9:30 ～11:30	国立図書館	文化財保存課長 Live Riga 担当部長
		○	在ラトビア日本大使表敬	12:00 ～12:30	大使公邸	在ラトビア日本大使
		○	在ラトビア日本大使主催レセプション	12:30 ～14:00	大使公邸	在ラトビア日本大使ほか
			リガの観光施策	14:00 ～15:00	Live Riga 事務所	Live Riga 担当部長
			リガの公共交通 (トラム (L R T)) や総合的な交通体系	15:00 ～16:00	リガ市役所	リガ交通公社 局長
		○	リガ市主催歓迎レセプション	19:00 ～21:00	大ギルド ホール	文化局長, 建設局長ほか
9月2日 (火)	リガ市 市内宿泊		歴史的建築物の保存・活用	9:30 ～10:30	リガ市役所	歴史的建築物保存課長
		○	リガ市長表敬	13:00 ～13:40	リガ市役所	リガ市長ほか
		○	神戸紹介展開会式	13:45 ～14:30	リガ市役所	リガ市長, 在ラトビア日 本大使ほか
		○	音楽学校について紹介 歓迎コンサート (アヴェソルほか)	15:30 ～16:30	ヤーゼップ ス・メディ ンシュ音楽 学校	校長, 文化局長
9月3日 (水)	リガ市		リガ空港発 (K L 3090便) アムステルダム空港着	9:10 10:35		
	アムステルダム市		ロッテルダム港の港湾経営	13:30 ～15:00	ロッテルダ ム港湾公社	ロッテルダム港湾公社
			アムステルダム空港発 (K L 1991便) バーゼル空港着	20:35 21:55		
	バーゼル市 市内宿泊		空港から宿泊先へ移動			
9月4日 (木)	バーゼル市 市内宿泊		バーゼル市交通総合体系 ・トラム等公共交通 ・駅前大規模自転車地下駐輪場	13:30 ～15:00	バーゼル 市役所 市内各所	交通局交通計画課長
9月5日 (金)	バーゼル市		・歴史的建造物の保存・活用 ・トラム建設状況 ・自転車道	午前	市内各所	
			バーゼル空港発 (K L 1988便) アムステルダム空港着	18:20 19:50		
	アムステルダム市 市内宿泊		宿泊先へ移動			
9月6日 (土)	アムステルダム市 市内宿泊		アムステルダムの交通体系 ・トラム等公共交通 ・自転車利用状況	10:30 ～17:00	市内各所	
9月7日 (日)	アムステルダム市		アムステルダムの交通体系 ・自転車道, ランナバウト等 道路状況	11:00 ～12:00	市内各所	
			アムステルダム空港発 (K L 867便)	14:55		
9月8日 (月)	関西国際空港		関西国際空港着	8:40		

K L : K L Mオランダ航空

イ 視察調査に要した経費

本件視察調査に要した経費は、本件管外調査報告書によると、次のとおり、
旅費 2,416,650 円、現地経費等 582,066 円、合計 2,998,716 円である。

区 分		金 額
旅費	宿泊代	419,100 円
	航空賃	1,491,000 円
	鉄道賃等	8,400 円
	日当	250,500 円
	旅行雑費	247,650 円
	小計	2,416,650 円
現地経費等	備車費用	331,850 円
	通訳等費用	250,216 円
	小計	582,066 円
合 計		2,998,716 円

2 当局の説明

市会事務局からは、次のとおり説明があった。

(1) 費用弁償関係

① 現行費用弁償の考え方

ア 費用弁償の見直しの経緯

昭和 58 年 4 月に、10,000 円の一律支給から距離区分別支給（6,000 円～12,000 円）に変更し、その後、昭和 61 年 5 月及び平成 4 年 5 月に距離別支給額の変更が行われた。

さらに、平成 22 年 3 月 30 日最高裁判決を受けて、同年 9 月 21 日の代表者会議で費用弁償の見直しの提案。その後数度にわたる代表者会議における協議・検討を経て、一つの意見に集約することは困難となり、平成 22 年 10 月 26 日第 3 回定例市会において、議員提出第 81 号議案として、55 名の議員の提案により、現行の条例改正案を上程、可決され、平成 22 年 11 月 1 日より施行している。

イ 費用弁償の見直しの考え方

平成 22 年 10 月 26 日第 3 回定例市会の提案説明においても説明しているが、

- 1) 最高裁判所平成 2 年 12 月 21 日判決において、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されていること
- 2) 現行制度への改正の当時、定額制で支給されている政令指定都市の標準額が 5,000 円程度であったこと
- 3) 最高裁判所平成 22 年 3 月 30 日判決において、定例会等の会議出席に伴い、職責を十分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ますとされていることをかんがみ、費用弁償の額は、公共交通機関や自動車を利用した場合

の議事堂までの交通費と諸雑費の合計額を基本としている。

ウ 当時の費用弁償の算定根拠

- 1) 公共交通機関や自動車を利用した場合の議事堂までの交通費
- 2) 諸雑費として2,800円(県議会レベルで多くある諸雑費3,000円の範囲内)
上記の1)と2)の合計額に端数処理を行い、各区の費用弁償額を算出している。

エ 他都市の費用弁償の状況

- 1) 平成22年10月時点の本市以外の政令指定都市(18市)の状況は、次のとおりであった。

・定額支給(6市)

仙台市, 新潟市, 京都市: 定額5,000円

広島市: 8km以下5,000円, 8km超8,000円

福岡市: 5km未満1,000円, 5km~10km未満2,000円,
10km以上3,000円

北九州市: 3km未満7,000円, 3km~11km未満8,000円,
11km以上1万円

・実費のみの支給(3市): 川崎市, 相模原市, 静岡市

・廃止(9市): 札幌市, 横浜市, さいたま市, 千葉市, 名古屋市,
浜松市, 大阪市, 堺市, 岡山市

※横浜市は、平成25年10月より居住区に応じた定額制となっている。

- 2) 平成28年1月時点の本市以外の政令指定都市(19市)の状況は次のとおりである。

・定額支給(4市)

横浜市: 居住区に応じて, 1,000円, 2,000円, 3,000円

広島市: 8km以下5,000円, 8km超8,000円

福岡市: 5km未満1,000円, 5km~10km未満2,000円,
10km以上3,000円

熊本市: 4km未満5,000円, 4km~8km未満8,000円, 8km以上1万円

・実費のみの支給(3市): 川崎市, 相模原市, 静岡市

・廃止(12市): 札幌市, 仙台市, さいたま市, 千葉市, 新潟市, 名古屋市,
市, 浜松市, 大阪市, 京都市, 堺市, 岡山市, 北九州市

② 法的構成と違法性の判断基準と本市の状況

ア 法的構成と違法性の判断基準

1) 地方自治法

- a. 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。」
- b. 地方自治法第203条第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。」

2) 本件費用弁償条例第4条

「議員が職務を行うために費用を必要としたときは、その費用を弁償する。

2 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、該当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177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」

3) 費用弁償の取扱いに関する要綱

「1 費用弁償は、次の各号に掲げる会議等に出席したときに支給する。ただし、公務出張期間と重複する日を除く。

(1) 本会議

(2) 常任委員会

(3) 特別委員会

(4) 市会運営委員会

(5) 委員会による審査又は調査のため、委員派遣が承認された場合の実地視察」

4) 判例

a. 最高裁判所平成2年12月21日判決

「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と解すべきであり、そして、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ゆだねられていると解するのが相当である。」

b. 仙台高等裁判所平成23年4月13日判決

「議員が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の多様性、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。」

イ 費用弁償に係る裁量権の逸脱・濫用の有無

上記平成2年の最高裁判例のとおり、費用弁償の定額支給については議会の

裁量判断にゆだねられている。

裁量権行使について上記最高裁判例は具体的な基準を示していないが、近時の同種の裁判例（上記仙台高等裁判所平成 23 年 4 月 13 日判決，仙台高等裁判所平成 22 年 7 月 22 日判決及び東京高等裁判所平成 24 年 9 月 24 日判決）では，1) 支給事由は議員の職務の執行に係るものであるかどうか，2) 実費の弁償とは考えられないほど高い金額かどうか，3) 他都市の取扱いとの均衡はどうか，などといった要素によって，逸脱・濫用の有無が審査されている。

1) 支給事由と議員の職務執行との関係

本件費用弁償条例では「議員が職務を行うために費用を必要としたとき」が費用弁償の支給事由とされるが，この事由は費用弁償の取扱いに関する要綱によって具体化されており，その事由は本会議及び各委員会（派遣が承認された場合の現地視察を含む）のみに限定されている。本会議は地方自治法第 101 条等，委員会は同法第 109 条に根拠を有するきわめて公務性の高いものであって，これらへの出席は議員としての活動の中でもきわめて重要であるといえるから，支給事由は議員の職務の執行に係るものであるといえる。

2) 実費の弁償とは考えられないほど高い金額かどうか

費用弁償の現行制度への改正の当時，定額制で支給されている政令指定都市の標準額が 5,000 円程度であったことや最高裁判所平成 22 年 3 月 30 日判決を踏まえて，6 区分の距離制から，3 区分の居住区に応じた区分での支給に変更している。

また，費用弁償の算定根拠については，a) 公共交通機関や自動車を利用した場合の議事堂までの交通費，b) 諸雑費として 2,800 円の a) と b) の合計額に端数処理を行い，各区の費用弁償額を算出している。

そして，諸雑費については，定例会等の会議出席に伴い，職責を十分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ものであり，県議会レベルで多くある諸雑費 3,000 円の範囲内で設定したものである。

諸雑費の具体的内容については，例えば，上程された議案を審議する等のために，審議等に必要な知識，情報を得ることを目的として，関係者に面談をしたり，資料を収集したりするという諸活動を行うことも考えられ，その際に，移動のための費用（タクシー代等），資料代，コピー代等がかかることも想定される。また，タクシーについては，上記の活動のために，地域の交通事情等に応じて機動的な移動が必要になることもあると考えられる。

こうしたことから，自宅から議事堂までの交通費以外の諸雑費が発生することもあるため，本市が費用弁償として支給する額が，議員が実際に負担しうる費用に比べて，合理性を欠くと見ることは困難であり，実費の弁償とは考えられないほど高い金額であるとは考えていない。

3) 他都市の取扱いとの均衡

平成 22 年 10 月時点（現行制度への改正当時）の政令指定都市（19 市）に

においては、本市を含め 7 市が定額制を採用しており、1,000 円・2,000 円・3,000 円の定額制、5,000 円の定額制、5,000 円・8,000 円の定額制、7,000 円・8,000 円・10,000 円の定額制と金額については幅があるが、本市においては、3,000 円・4,000 円・5,000 円であり、定額制を採用している指定都市と比較しても、本市は平均的な金額であり、指定都市の中には本市よりも高額を支給をしていた市もあった。

また、平成 28 年 1 月時点の政令指定都市（20 市）においては、本市を含め 5 市が定額制を採用しており、1,000 円・2,000 円・3,000 円の定額制、5,000 円・8,000 円の定額制、5,000 円・8,000 円・10,000 円の定額制と金額については幅があるが、本市においては、3,000 円・4,000 円・5,000 円であり、定額制を採用している指定都市と比較しても、本市は平均的な金額であり、指定都市の中には本市よりも高額を支給をしている市もあり、本市の支給額が高額であると考えていない。

また、都道府県レベルでは、諸雑費 3,000 円程度に交通費を加えて費用弁償として支給しているところも多くある。（実費支給または廃止は 10 府県）

現在、本市の費用弁償額は、議員の居住地の区分に応じて支給額を 3,000 円、4,000 円及び 5,000 円と定めていることからすれば、本市の費用弁償として支給する額が他都市の取扱と比して均衡を欠くとは言えない。

以上 1)～3)を踏まえると、現行の費用弁償を定めた議会の判断に裁量権の逸脱・濫用はなく、違法な点は認められない。

③ 支給事由等及び支給額に係る裁量権の逸脱・濫用の有無

ア 支給事由等

請求人は、本市の定額方式による費用弁償について、支給事由は交通費のみであり、高額であると主張するが、最高裁判所平成 22 年 3 月 30 日判決では、「(定例会等の)会議は…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ます」との考え方が示されており、交通費のみが支給事由ではなく、諸雑費も支給事由に含まれるものである。

また、費用弁償の額が高額かどうかについては、②イ 2)・3)で説明しているとおりであり、交通費と県議会レベルで多くある諸雑費を含めて、居住区に応じて、3,000 円・4,000 円・5,000 円と設定している本市の費用弁償の額が、高額であるとは考えていない。

イ 裁量権の逸脱・濫用、違法な条例に基づく支給

先述②で述べた判断基準によって、違法性の有無が判断されるべきものであると考えている。②ア、イのとおり、現行の費用弁償を定めた議会の判断は、合理的な根拠に基づいて行われたものであり、1)支給事由 2)金額 3)他都市と

の均衡といった判断要素に照らしても、裁量権を逸脱・濫用したものではない。従って、費用弁償に関する条例を定める神戸市会（以下「本市会」という。）の裁量の範囲内でなされたものであるといえ、違法性はない。

（２） 議長の海外出張関係

① 議員の海外出張に係る法的構成と本件海外出張の状況

ア 法的構成

1) 地方自治法第 104 条

普通地方公共団体の議会の議長は、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。

2) 神戸市会代表者会議設置要綱（平成 7 年 3 月 20 日代表者会議決定）

5 代表者会議の協議事項は、概ね次の通りとする。

(3) その他議長が必要と認める事項

3) 最高裁判所平成 9 年 9 月 30 日判決

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場合には、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が、右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が違法となる

イ 違法性の判断基準

上記最高裁判決によれば、議員派遣は議会の裁量判断にゆだねられている。

議長の出張は、議会の判断によることなくその代表権に基づいて行うが（なお本市会では神戸市会代表者会議設置要綱の「その他議長が必要と認める事項」として、平成 26 年 8 月 18 日の代表者会議での協議・承認を経て出張を行っている）、代表権を有する議長であっても際限なくその出張が認められるべきではないから、上記最高裁判決における議員派遣についての裁量統制と同様に審査すべきであると考えられる。

裁量権の行使である以上、a) 目的・動機違反、b) 重大な事実誤認、c) 平等原則違反、d) 比例原則違反等が認められる場合には、裁量権を逸脱・濫用して行使したものであるとして、違法である。

ウ 裁量権の逸脱・濫用の有無

1) 目的・動機違反

ラトビア出張については、本市において姉妹都市・友好都市、親善協力都市をはじめ、海外諸都市とスポーツや学術、文化、経済、環境など様々な分野での交流を進めているなか、神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念訪問団の一員として記念行事に参加し、姉妹都市との友好親善をさらに深めることを目的とするものである。

ドイツ出張については、当時本市では、三宮周辺地区の再整備を含む都心の大胆な活性化が打ち出され、「神戸の都心の未来の姿 [将来ビジョン]」や「三

宮周辺地区の『再整備基本構想』の策定に向け取り組みが進められているなか、本市会では、「未来都市創造に関する特別委員会」を設置し、二元代表制の一翼を担う議会が、独自の観点から積極的に政策提案等を行うことを目指していた。このような背景の下、ライフサイエンスクラスターを有し、欧州有数の集客観光都市かつドイツ最大の港湾都市である、水辺と都市の連続性や一体性を重視したウォーターフロント開発が盛んなハンブルグ市、環境をテーマにしたまちづくりや魅力的な街を作るための手段として公共交通を導入しているハイデルベルク市の先進事例を視察するためになされたものである。よって、本件海外出張の目的は正当なものであるから、a)目的・動機違反は認められない。

2) 重大な事実誤認

本件海外出張は、ラトビアにおいてはリガ市役所や在ラトビア日本大使公邸、ドイツにおいてはハンブルグ市役所や再開発エリアであるハーフェンシティ、バーンシュタットなどを訪問しており、いずれも視察の目的と関連性を有する訪問先であることから、その視察態様についてb)重大な事実誤認は認められない。

3) 平等原則違反・比例原則違反

本件海外出張が、市会の代表者会議における協議・承認の上でなされたものである上、2か国3都市を訪問する必要がある出張であることにかんがみると、議会を代表する議長の出張として不相当に高額又は長期の出張であるともいえないことから、c)平等原則違反やd)比例原則違反に該当するような事情もない。

したがって、目的及び行先をかんがみても、本件海外出張は議長としての裁量権を濫用・逸脱して行われたものではなく、議会を代表する議長の権限において適法になされたものである。

② 議員の海外出張旅費支給に係る法的構成と本件海外出張の状況

ア 法的構成

本市においては、条例上、「議員が公務のために旅行したときは、旅費条例別表1級の者に支給する額相当額の旅費を本市職員の旅費の例により支給する。」とされる（本件費用弁償条例第5条）。

また、旅費条例によれば、「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。但し、公務上の必要又は天災その他やむを得ない事情により最も経済的な通常の経路又は方法によつて旅行し難い場合には、その現によつた経路及び方法によつて計算する。」とされる（旅費条例第7条）。

なお、外国についてはさらに、「本邦と外国との間における旅行及び外国における旅行に対し支給する旅費については、その都度、国家公務員の例に準じ、その支給額及び支給方法等を市長が定める。」とされ（旅費条例第25条）、これを受けて市長は「神戸市外国旅行に関する運用方針」を定めている。

イ 公務上の必要の有無

本件海外出張は、上記「① 議員の海外出張にかかる法的構成と本件海外出張の状況」においてもすでに説明したとおり、裁量権の範囲内において適切になされたものであり、公務上の必要もある。

ウ 条例違反の有無

この度の視察に係る旅費の支給については、本件費用弁償条例及び「旅費条例」、「神戸市外国旅行に関する運用方針」に基づき、航空賃、日当、宿泊料、旅行雑費を支出している。

これらのうち、航空賃については、往路として、a)関西国際空港からアムステルダム空港（オランダ）まで、b)アムステルダム空港からリガ空港（ラトビア）まで、c)リガ空港からハンブルグ空港（ドイツ）まで、d)ハンブルグ空港からフランクフルト空港（ドイツ）までの路程について支給し、また、復路として、e)フランクフルト空港からアムステルダム空港まで、f)アムステルダム空港から関西国際空港までの路程について支給している。このように、不必要な路程を経由するなどの事実はない。

そして、航空賃以外の旅費については、上記の「神戸市外国旅行に関する運用方針 別表第1」に基づき、日当及び宿泊料として甲地方・乙地方・丙地方区分の額を支給しており、また、旅行雑費として国内空港使用料と海外空港税等の実費を支給している。

したがって、これらは、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されたものであり、条例に反しているとは考えていない。

③ 議員の海外出張の旅行会社への委託契約の法的構成と本件海外出張の状況

ア 現地必要経費の支出の考え方

本件海外出張では、現地必要経費として、専用車、通訳、視察手配料、企画料金及び携帯電話利用料金に係る経費を支出している。これらの経費は、通常の地方公務員とは異なる議会の議長の海外出張に伴い、必要とされる経費であると考えている。

これらのうち専用車以外の経費については、「神戸市外国旅行に関する運用方針」第2条において定められた旅費の種類には該当しない（同運用方針第2条「外国旅行の旅費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、日当、宿泊料、食卓料、移転料、着後手当、扶養親族移転料、赴任支度料、旅行雑費及び死亡手当とする。」）。

そして、地方自治法において「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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。」（地方自治法第2条第14項）とされ、また、地方財政法において「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。」（地方財政法第4条第1項）とされていることから、現地必要経費については、旅費の車賃として個々人に支給し、車賃以外の経費ごとに個々の契約とするよりも、現地必要経費としてまとめて、市の契約手続きに則り、これまで実績のある旅行会社を含めて見積もり合わせを行った上で、

最低価格を提示した業者に依頼する方が効率的かつ経済的である。

こうしたことから、現地必要経費については、旅費として支給していない。

イ 委託契約の法的構成と本件海外出張の状況

1) 違法性の判断基準

委託契約に関する最高裁判例では、「…市の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、本件委託契約を無効としなければ地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 4 条 1 項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるという場合には、本件委託契約は私法上無効になるのであって、…」 「…契約が私法上無効ではないものの、これが違法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているときや、当該委託契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該委託契約を解消することができる特殊な事情があるときにも、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、これらの事情を考慮することなく、漫然と違法な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結は違法なものになるというべきである。」との判断基準が示されている（最高裁判所平成 20 年 1 月 18 日判決）。

2) 裁量権の逸脱・濫用の有無

本件海外出張にかかる旅行会社との契約については、これまで実績のある旅行会社を含めて見積もり合わせを行った上で、最低価格を提示した業者に依頼していることから、経費を最少とするために必要な措置を講じているものといえ、地方自治法第 2 条第 14 項、地方財政法第 4 条第 1 項の趣旨に適合しており、上記最高裁判決の判断基準から、本件委託契約は有効である。

また、上記最高裁判決によれば、先行契約が著しく合理性を欠きその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて先行契約を解消することができる特殊な事情があるときには、これらの事情を考慮することなく漫然と先行契約に基づく義務の履行として後行契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負い、この義務に違反して後行契約を締結すればその締結は違法であるとの判断が示されている。

本件委託契約は、先述のとおり地方自治法第 2 条第 14 項、地方財政法第 4 条第 1 項の趣旨に適合するものであり、合理性を欠くとか看過し得ない瑕疵が存するといった事情はない。また、落札した業者は、当市の仕様書通りに航空機・専用車・通訳等の手配を行い、何ら不手際もなく履行し、契約を解消することができる特殊な事情もない。したがって、本件契約に基づいて支出することについても、財務会計法上の義務違反は認められないから、支出にも、違法性はないものとする。

④ 出張の成果

本件海外出張については、成果として以下のものを挙げることが出来る。

ア ラトビア（リガ市）について

本市では、姉妹都市・友好都市、親善協力都市をはじめ、海外諸都市とスポーツや学術、文化、経済、環境など様々な分野での交流を進めているなか、この度の議長の海外出張は、神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年を記念した訪問団の一員として、記念行事に参加するため、リガ市を訪問したものであり、本市会議長としての重要な公務としての出張である。

イ ドイツ（ハンブルグ市）について

ドイツと本市の関係強化へつなげることを目的としたハンブルグ市の訪問・視察の結果、さらにハンブルグ市と神戸の関係強化を推進すべきとの思いから、議長が主導して平成 27 年 11 月に日独友好神戸市会議員連盟を立ち上げたところである。具体的な関係の構築はこれからであるものの、今後の進展が期待されていることは成果と言える。

ウ ドイツ（ハイデルベルグ市）について

環境をテーマにした再開発事業であるバーンシュタット、また、L R T など公共交通が発達し、徒歩での移動が極めてスムーズにできる仕組みを構築しているハイデルベルグ市のまちづくりを視察したことにより得た知識や見識は、例えば、本市会における未来都市創造に関する特別委員会での検討に会派を通じて生かされ、L R T など新たな公共交通の導入など市長への提言に盛り込まれていることは成果である。

エ 海外出張の違法性の有無

本件海外出張について、上記の成果があると考えているが、これらは、海外出張の違法性の有無についての判断基準にはならないと考えており、前述の①～③で述べた判断基準によって違法性の有無の判断がされるべきものであって、違法不当な支出であるとは考えていない。

⑤ 専用車の借り上げ

ア 専用車の借り上げの必要性

議長は議会を代表し、重責を担うものとして、スケジュールは過密になることが多く、また、要職者の海外出張に当たっては、途中のスケジュール変更や緊急事態の発生を想定し、これらに対する迅速な対応ができるように配慮する必要がある、効率的かつ機動的な移動が不可欠である。

本件海外出張において、リガ市での公式行事やドイツでの視察について、予定された時刻までに到達し、全ての行事・視察を円滑かつ確実に実施するためには、専用車を使用する必要があったと考える。

イ 海外出張の違法性の有無

専用車の借り上げについて、上記の必要性があると考えているが、これらは、海外出張の違法性の有無についての判断基準にはならないと考えており、前述の①～③で述べた判断基準によって違法性の有無の判断がされるべきものと考えている。

⑥ 9月5日ハイデルベルグ終日視察（視察実費）230,500円の支出

ア 当該経費支出の正当性について

この経費は、観光旅行のように漫然と街を視察するためのものではなく、ハイデルベルグ市における現地日本人コーディネーター※による視察プログラムに係るものであり、視察テーマや視察先に沿った視察プログラムの編成、視察先との調整などのコーディネート費用が含まれたものである。

今回の視察には、日本とドイツの両方のまちづくりに明るいこと、先進的な環境施策に詳しいこと、各種の統計データを把握・分析できることなどの要件を満たし、そのうえで、ハイデルベルグ市のバーンシュタット地区開発やLRTを活用したまちづくり等について解説でき、かつ、丸一日行動を共にして、今後の神戸のまちづくりのヒントとなるものを提案しうる人物によるコーディネートが必要である。

このような人物を手配するためには相応の費用が掛かると考えているため、請求人が主張するようなあまりにも高額な支出であるとは考えていない。

※現地日本人コーディネーター：カールスルーエ市在住の日本人ジャーナリスト。

ドイツ及びヨーロッパの環境保全やまちづくりをテーマに、雑誌やインターネット等への寄稿や講演、委託調査、視察コーディネート、通訳、翻訳を行っている。

イ 海外出張の違法性の有無

当該視察実費について、上記の正当性があると考えているが、これらは、海外出張の違法性の有無についての判断基準にはならないと考えており、前述の①～③で述べた判断基準によって違法性の有無の判断がされるべきものと考えている。

⑦ ハンブルグ市9月4日の視察

ア ドイツ（ハンブルグ市）への出張の目的

医療産業都市へのドイツ企業の進出など、本市とドイツの関係が深まるなか、今後、本市とドイツの関係を強化することにより、本市経済の発展が期待できる。こうしたなか、この出張は、ドイツにおいて最大の港湾都市であり、ライフサイエンスクラスターを有し、欧州有数の集客観光都市でもある、本市との共通点が多いハンブルグ市を視察、訪問することにより、ドイツと本市の関係強化へつなげることを目的としている。

請求人の指摘するレーパーバーン（歓楽街）については、ハンブルグ市役所訪

問の前に、さらに詳しくまちづくりの状況や街の雰囲気を知るために、ガイドの案内により、ホテルから市役所への移動も兼ねて、ハンブルク市内の主要なポイントを回ったものの一つであり、この出張に観光を目的としたものはない。

イ 海外出張の違法性の有無

上記のとおり、本件海外出張において、観光を目的としたものはない。

なお、海外出張の違法性の有無の判断は、前述の①～③で述べた判断基準によってされるべきものと考えている。

⑧ 本件海外出張報告書の記述内容

ア 本件海外出張報告書の記述内容

記述内容について、施策の検討に繋がるような内容がないとは考えていない。また、議長の所見の記載が感想の羅列であるとも考えていない。

例えば、報告書において、ドイツの公共交通について、全体のまちづくりの中でトラムをどう位置づけるかが重要であり、L R Tの導入自体を目的とするのではなく、魅力的なまちをつくるための手段としてL R Tをどう位置づけるかを検討する必要があるとしている。これらは、L R T導入についての議論がなされていく今後の神戸の施策についての検討に繋がっていくものと考えている。

イ 出張の成果

なお、本件海外出張の成果については、以下のものもあげられる。

1) ラトビア（リガ市）について

本市では、姉妹都市・友好都市、親善協力都市をはじめ、海外諸都市とスポーツや学術、文化、経済、環境など様々な分野での交流を進めているなか、この度の議長の海外出張は、神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年を記念した訪問団の一員として、記念行事に参加するため、リガ市を訪問したものであり、本市会議長としての重要な公務としての出張である。

2) ドイツ（ハンブルグ市）について

ドイツと本市の関係強化へつなげることを目的としたハンブルグ市の訪問・視察の結果、さらにハンブルグ市と神戸の関係強化を推進すべきとの思いから、議長が主導して平成 27 年 11 月に日独友好神戸市会議員連盟を立ち上げたところである。具体的な関係の構築はこれからであるものの、今後の進展が期待されていることは成果と言える。

3) ドイツ（ハイデルベルグ市）について

環境をテーマにした再開発事業であるバーンシュタット、また、L R Tなど公共交通が発達し、徒歩での移動が極めてスムーズにできる仕組みを構築しているハイデルベルグ市のまちづくりを視察したことにより得た知識や見識は、例えば、本市会における未来都市創造に関する特別委員会での検討に会派を通じて生かされ、L R Tなど新たな公共交通の導入など市長への提言に盛り込まれていることは成果といえる。

ウ 海外出張の違法性の有無

本件海外出張報告書の内容については、外形的抽象的記述、感想程度にとどまるものではなく、施策の検討に繋がるような内容のものであると考えている。

そして、このような点は海外出張の違法性の有無についての判断基準にはならないと考えており、前述の①～③で述べた判断基準によって違法性の有無の判断がされるべきものと考えており、本件海外出張において、違法な点はないと考えている。

(3) 政務活動費による管外調査関係

① 法的構成

ア 地方自治法上の規定

地方公共団体の政務活動費については、地方自治法第100条第14項において「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その他の活動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、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と定められている。

政務調査費の制度は、「議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化したもの」（東京高等裁判所平成25年9月19日判決）であり、平成24年の地方自治法の改正により、名称が「政務活動費」に改称されたものである。

イ 本市の規定

地方自治法第100条第14項を受けて、政務活動費の経費の範囲について、神戸市会政務活動費の交付に関する条例第4条において、「会派は、交付を受けた政務活動費を別表に定める経費の範囲に従って使用するものとし、市政に関する調査研究又は要請・陳情活動の目的以外の目的に使用してはならない。」と規定しており、別表において、「管外調査費」の内容について、「会派が行う調査及び研究に必要な他都市等の調査に要する経費」と規定している。

また、本市では、政務活動費の経理に関し神戸市会政務活動費経理要綱（以下「本件経理要綱」という。）を策定し、「管外調査費」として政務活動費を支出できる経費の範囲を「旅費、備車経費（バス・タクシー等）、施設利用料、海外における管外調査の通訳・現地ガイド費用及び旅行雑費（空港使用料・入出国税・査証手数料・燃油特別付加運賃）等」と規定し、さらに、管外調査に関する支出基準として、

「① 管外調査費の対象は、議員及び政務調査員とする。ただし、政務調査員のみでの管外調査はできないものとする。

② 海外における管外調査は、2人以上の議員で実施するものとし、政務調査員もこれに加わることができる。

- ③ 管外調査における議員の旅費は、旅費条例（昭和 27 年 7 月条例第 45 号）別表 1 級の者に支給する額相当額を、また政務調査員の旅費は同 4 級の者に支給する額相当額を超えてはならない。
- ④ 管外調査における旅費は、費用弁償又は他の旅費と重複してはならない。
- ⑤ 海外における管外調査については、現地での経費（備車経費・通訳費用等）を含み 1 人当たり 100 万円を超える場合は 100 万円で打ち切りとする。」

と規定している。

なお、海外における管外調査に関しては、平成 23 年 7 月に設置された「神戸市会活性化に向けた改革検討会」において 1 年をかけて協議され、本市の行政活動が、企業の海外進出支援、姉妹都市交流事業などグローバル化していることから、議員の政務調査活動を国内外で区別するべきではないという理由で、平成 24 年 4 月 1 日から認められたものである。

ウ 判例

政務活動費（政務調査費）の使途に関しては、最高裁判所平成 25 年 1 月 25 日判決において、調査研究のための経費とは「議員の議会活動の基礎となる調査研究及び調査の委託に要する経費をいうものであり、議員としての議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認められない行為に関する経費は、これに該当しない。」とされている。

次に、議員の海外視察に関しては、東京高等裁判所平成 25 年 9 月 19 日判決（平成 26 年 5 月 19 日最高裁判所で確定）において、「観光・レクリエーション目的の旅行や調査目的が明確ではない海外調査など、客観的にみて、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図ることに資するものでない行動に要した費用等に政務調査費を用いることは、違法であるというべきである。」とされている。

さらに、視察の費用を政務活動費（政務調査費）から支出することができるに関しては、水戸地方裁判所平成 21 年 10 月 28 日判決において、「政務調査費の財源は住民の経済的負担に依拠するものであるから、無制約な支出が許されるわけではなく」「その判断は、調査目的と市政等との関連性、調査活動の具体的内容、支出された政務調査費の費目及び額などを総合的に考慮して行うべきである。」とされている。

② 本件視察調査の適法性について

本件視察調査への政務活動費の支出については、上記の水戸地方裁判所平成 21 年 10 月 28 日判決で示された判断基準に照らし、ア 調査目的と市政等との関連性、イ 調査活動の具体的内容、ウ 支出された政務調査費の費目及び額を総合的に考慮すると以下のとおりであり、違法な点はないと考えている。

ア 調査目的と市政等との関連性

政務活動費を使用したりガ市における視察調査の目的と市政等との間には、

以下のとおり関連性がある。

- 1) 神戸・リガ姉妹都市提携の成果及び将来に向けての連携強化の方策について調査することは、リガ市と40年にわたり姉妹都市として交流している本市市政との関連性がある
- 2) リガ市における観光誘致について調査することは、観光交流都市の実現に向け観光客の誘致に力を入れている本市市政との関連性がある
- 3) トラム（L R T）の公共交通の現状について調査することは、総合交通体系の整備における新たな交通手段の実現の可能性として、L R Tの導入の検討が行われている本市市政との関連性がある
- 4) 歴史的建築物の保存、活用について調査することは、昭和初期までの洋風建築が残り、歴史的建築物等の保存活用促進の施策を進めている本市市政との関連性がある

イ 調査活動の具体的内容

具体的な調査活動の内容については、

- 1) リガ市長を表敬訪問し、リガ市から主要事業である歴史遺産や観光、欧州文化首都についてのプレゼンテーションを受けるとともに、神戸紹介展開会式などに参加すること、
 - 2) ラトビアの観光誘致を進めるためにラトビア政府とリガ市、航空会社が出資し設立した組織「L i v e R i g a」の担当者からの説明を受け、意見交換を行うこと、
 - 3) リガ市の公共交通を運営しているリガ交通公社の担当者からの説明を受け意見交換を行うこと、
 - 4) 中世以降の石造りの建造物が数多く残り、歴史的建築物の保存、活用に力を入れているリガ市の担当者からの説明を受け、意見交換を行うこと、
- であり、これらの具体的な調査活動と調査目的との間には合理的関連性があると考えている。

ウ 支出された政務調査費の費目及び額

支出された政務活動費の費目については、本件経理要綱に記載されており海外における管外調査の際に支出すべき「管外調査費」の費目で支出されている。

さらに、支出された政務活動費の額については、3人の議員に対し、旅費・現地経費合わせて（他の視察先であるバーゼル市・ロッテルダムを含めた総額で）2,998,716円が支出されているが、議員1人あたり999,572円であり、本件経理要綱において規定されている議員1人あたり100万円という制限の範囲内である。

視察費用に関する先述の水戸地方裁判所の考え方に照らしても、以上のように政務活動費の費目及び額が適正であることや、調査の目的・内容を総合的に考慮して、違法な点はないと考えている。

③ 神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念事業への出席に対する政務活動費の支出

ア 神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念事業への出席

下記のとおり、周年行事への出席の目的は、議長の海外出張によるものと他の議員の政務活動費の支出によるものとでそれぞれ異なっている。

本市においては、姉妹都市・友好都市、親善協力都市をはじめ、海外諸都市とスポーツや学術、文化、経済、環境など様々な分野での交流を進めているなか、議長のこの度の海外出張は、神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年を記念した訪問団の一員として、記念行事に参加し、姉妹都市との友好親善をさらに深めることを目的にリガ市を訪問したものであり、議長としての重要な公務である。

一方、政務活動費を使用したこの度の海外管外調査は、神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念行事がリガ市において開催されることとなり、1974 年の姉妹都市提携締結以後も神戸・リガの両市において友好展の開催や合唱団の公演等、文化交流を図ってきたことを受け、姉妹都市提携 40 周年の成果及び将来に向けての連携強化の方策について調査するとともに、リガ市における観光誘致、トラム（L R T）の公共交通の現状、歴史的建築物の保存、活用についても調査すること目的としている。

また、この度の政務活動費を支出したリガ市への管外調査については、例えば、リガにおいて街全体の清潔さが旅行者の一人歩きの際の安心感につながっているということ、そのような外見を飾りたてるだけでない美しさを観光都市神戸として学ぶ必要があることなどのように、実際に現地に行くことで感じ学んだことが、今後のまちづくりの参考とされ、市会議員として広く市政に反映還元させ、市民生活の向上に資することに繋がっている。

イ 本件視察調査の適法性について

上記のように、政務活動費の支出による神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念事業への出席については、議長の海外出張によるものとは目的が異なるため、請求人の主張は理由がないものと考えているが、そもそも、このような点は本件視察調査の違法性の有無についての判断基準にはならないと考えており、②で述べた判断基準によって違法性の有無の判断がされるべきものと考えている。

したがって、本件視察調査への政務活動費の支出については、調査目的と市政等との関連性、調査活動の具体的内容、支出された政務調査費の費目及び額を総合的に考慮すると、違法な点はないと考えている。

3 判 断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、市会事務局の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

理 由 1 「神戸市議会議員に対する日額 3,000 円から 5,000 円の費用弁償の支給は費用弁償に関する条例を定める議会にゆだねられる裁量を逸脱・濫用した違法な条例に基づく支給である。」について

地方自治法第 203 条第 2 項にいう費用の弁償につき、同条 4 項により条例でこれを定めるに当たっては、「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と解すべきであり、そして、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 日判決)とされている。

そして、近時の同種の裁判例(仙台高等裁判所平成 23 年 4 月 13 日判決、仙台高等裁判所平成 22 年 7 月 22 日判決及び東京高等裁判所平成 24 年 9 月 24 日判決)では、(1)支給事由は議員の職務の執行に係るものであるかどうか、(2)実費の弁償とは考えられないほど高い金額かどうか、(3)他都市の取扱いとの均衡はどうか、などといった要素によって、逸脱・濫用の有無が審査されている。

そこで、上記(1)から(3)の観点から、本件費用弁償条例の定めが、普通地方公共団体の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否かについて検討する。

(1) 支給事由と議員の職務執行との関係

本件費用弁償条例では「議員が職務を行うために費用を必要としたとき」が費用弁償の支給事由とされるが、この事由は費用弁償の取扱いに関する要綱により本会議、常任委員会、特別委員会、市会運営委員会、委員会による審査又は調査のため委員派遣が承認された場合の实地視察に限定されている。当局の説明のとおり、会議等への出席は議員としての活動の中でもきわめて重要であるといえるから、支給事由は議員の職務の執行に係るものであると認められる。

(2) 実費の弁償とは考えられないほど高い金額かどうか

判例では、費用弁償の算定の基礎となる費目の範囲やこれに関する金額の見積もりが合理性を有するか否かといった点に関する具体的判断については、各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ても不合理とはいえず、会議等に参加する際に行う職務内容としては、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おり，このような議員の職務の多様性，広範性を考慮すれば，地方自治法第 203 条第 2 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，と解されている（仙台高等裁判所平成 23 年 4 月 13 日判決参照）。

当局は，本件費用弁償条例が定める費用弁償の額の算定根拠について，「公共交通機関や自動車を利用した場合の議事堂までの交通費」と「諸雑費として 2,800 円」の合計額に端数処理を行って各区の費用弁償額を算出していると説明し，さらに，諸雑費は，定例会等の会議出席に伴い，職責を十分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ものであり，県議会レベルで多くある諸雑費 3,000 円の範囲内で設定したものであるとし，具体例として，上程された議案の審議等のために必要な知識，情報を得ることを目的とした関係者との面談，資料収集等の諸活動に係るタクシー代等の移動費用，資料代，コピー代等を挙げ，さらにタクシーについては，地域の交通事情等に応じて機動的な移動が必要になる可能性がある旨説明しているが，上記判例に照らせば，当局の主張する算定根拠及び諸雑費の金額と想定内容からすると，実費の弁償とは考えられないほど高い金額であるとはいえない。

（３） 他都市の取扱いとの均衡

当局の説明（１）①エ 1)のとおり，現行の費用弁償の方法及び金額に見直された平成 22 年 10 月当時，本市以外の政令指定都市（18 市）中，6 市が定額での支給を行っていた。そのうち 3 市（仙台市，新潟市，京都市）は 5,000 円の一律支給，3 市（広島市，福岡市，北九州市）が距離区分に応じた定額支給であり，支給額の幅が最も低い福岡市が 1,000 円から 3,000 円の範囲，他の 2 市は 5,000 円から 1 万円の範囲内で支給していた。

上記事実によれば，本件費用弁償条例の改正当時，議会の議員が会議等に出席した場合における費用弁償の支給額の定め方は政令指定都市によって異なるが，本市会は他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，現行の費用弁償額を定めたといえることができる。

また，当局の説明（１）①エ 2)のとおり，平成 28 年 1 月現在，本市以外の政令指定都市（19 市）中，4 市が定額支給を行っており，横浜市が居住区に応じて 1,000 円から 3,000 円の範囲の定額支給，3 市（広島市，福岡市，熊本市）が距離区分に応じて 1,000 円から 1 万円の範囲内で定額支給であるという事実にも照らしても，本市が費用弁償として支給する額が，他都市の支給額に照らして不合理であるとは認められない。

以上のことから，本市会の会議等に出席した議員に費用弁償として 3,000 円から 5,000 円の範囲で一定額の費用弁償を支給する旨の本件費用弁償条例の定めは，地方自治法第 203 条第 4 項が普通地方公共団体の議会に与えた裁量権の範囲のものであると解

するのが相当であり、市に損害が発生したとも認められない。

理 由 2 「平成 26 年 8 月から 9 月に行われたラトビア、ドイツへの海外出張は、その成果のほとんど見られない違法・不当な支出である。」について

請求人は、本件海外出張に伴う現地経費について、「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。」及び「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。」と主張しているのです、この点について検討する。

また、請求人は、9 月 4 日のハンブルグ港、運河、アルスター湖、旧市街、レーパーバーン（歓楽街）等の視察の「…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。」、さらに、本件海外出張報告書について、「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、…」、「…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。」と主張しているのです、この点について検討する。

（1） 現地経費の支出

地方自治法において「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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。」（地方自治法第 2 条第 14 項）とされ、また、地方財政法において「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。」（地方財政法第 4 条第 1 項）とされている。

また判例では、私法上の契約と裁量権の逸脱又は濫用について、「…市の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、本件委託契約を無効としなければ地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 4 条 1 項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるという場合には、本件委託契約は私法上無効になる…」、「…契約が私法上無効ではないものの、これが違法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているときや、当該委託契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該委託契約を解消することができる特殊な事情があるときにも、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、これらの事情を考慮することなく、漫然と違法な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結は違法なものになるというべきである。」（最高裁判所平成 20 年 1 月 18 日判決）としている。

本件海外出張では、旅費条例第 25 条を受けて市長が定めた「神戸市外国旅行に関する運用方針」において実費額の支給とされている車賃と、通訳、視察手配料、企画料金及び携帯電話利用料金といった現地での公務に要する経費を、現地経費として、旅行会社との委託契約に基づき旅行会社に対して支払われている。このことについて当局は、「これらの経費は、通常の地方公務員とは異なる議会の議長の海外出張に伴い、必要とされる経費」であり、「旅費の車賃として個々人に支給し、車賃以外の経費ごとに個々の契約とするよりも、現地必要経費としてまとめて、市の契約手続きに則り、これまで実績のある旅行会社を含めて見積もり合わせを行った上で、最低価格を提示した業者に依頼する方が効率的かつ経済的である」と判断した旨説明しているが、この判断に合理性がないとする特段の事情は認められない。

そして当局は、旅行会社 3 社に対し、専用車・通訳等の手配、ハンブルグ市、ハイデルベルグ市の視察テーマに沿った視察先のプランの提案、視察先（施設等の視察及び事業の説明）の手配、行程等の提案など仕様書を示して見積もり合わせを行い、最低価格を提示した旅行会社と本件委託契約を締結し、業務終了後、1,523,145 円を支払っている。本件委託契約を締結した旅行会社は、本市の仕様書とおりに手配を行い、本件委託契約の履行を怠った事実も認められないことから、契約を解消することができる特殊な事情も認められない。

これらのことから、現地経費に係る本件委託契約が、その態様から著しく合理性を欠き、またその契約に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて本市が本件委託契約を解消することができる特殊な事情があったとは認められないので、上記最高裁判例に照らし、裁量権の逸脱又は濫用とは認められず、本件委託契約は、地方自治法第 2 条第 14 項及び地方財政法第 4 条第 1 項の趣旨に適合するものであり、違法な支出とはいえない。

（２） ９月４日ハンブルグ市内視察及び本件海外出張報告書の記述内容

本件海外出張報告書によれば、９月４日のハンブルグ市内の視察は、午前中のハンブルグ市役所訪問の前に行われたものである。当局は、「ハンブルグ市役所訪問の前に、さらに詳しくまちづくりの状況や街の雰囲気を知るために、ガイドの案内により、ホテルから市役所への移動も兼ねて、ハンブルグ市内の主要なポイントを回ったものの一つであり、この出張に観光を目的としたものはない。」と説明している。ハンブルグ市国際交流担当からの説明の前に市内の主要なポイントを視察することは、担当者からの説明の理解を深める効果もあることから、観光を目的としたものとはいえない。

また、本件海外出張報告書は、視察先の概要と所見で構成されている。関連する本市施策の課題や方向性に関する記述が存在し、議長らは本件海外出張の調査事項に沿って、市内視察を実施していたものと推認することができる。あわせて、先進事例の視察や意見交換により得た知識や見識が今後の議会活動に活かされることが海外出張の成果であるということもできる。海外出張の成果は報告書の分量

や記述内容で判断されるものではなく、本件海外出張に成果が見られないとはいえない。

以上のことから、また、その余の点についても、当局の説明のとおり、議長の裁量権の範囲の逸脱・濫用の事実は認められないことから、本件海外出張について違法不当な支出があったとは認められず、これにより市に損害が発生したとも認められない。

理 由 3 「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政務活動費の支出は、必要性の全くない、無駄な支出と言うほかない違法な支出である。」について

政務活動費の制度の趣旨は、「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の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきたことにかんがみ、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せてその使途の透明性を確保しようとしたもの」と解されている。（最高裁判所平成 17 年 11 月 10 日決定）

また、「地方議会の議員は市政等の向上と発展を模索するために日常的に調査研究活動が期待されており、その調査研究の対象は広範囲に及び、また、調査方法も多様であることに照らせば、」「…使途基準に適合するか否かの判断は、第一次的には実際に政務調査費を支出する議員の良識にゆだねられており、議員に広範な裁量が認められると解される。」「もっとも、政務調査費の財源は住民の経済的負担に依拠するものであるから、無制約な支出が許されるわけではなく、使途基準に照らして明らかに必要性、合理性を欠くような支出は、議員の裁量の範囲を逸脱したものとして使途基準に違反するというべきであり、その判断は、調査目的と市政等との関連性、調査活動の具体的内容、支出された政務調査費の費目及び額などを総合的に考慮して行うべきである。」（水戸地方裁判所平成 21 年 10 月 28 日判決）とされていることから、リガ市における視察調査について、(1)その目的と市政との関連性、(2)具体的な内容、(3)支出された政務活動費の費目及び額について、本件会派に裁量権の範囲の逸脱があったか否かについて検討する。

(1) リガ市における視察調査の目的と市政との関連性

管外調査届出書によると、リガ市における視察調査の目的は「姉妹都市提携 40 周年の成果の検証及び将来に向けての連携強化の方策等について調査する」及び「リガ市における観光誘致、トラム（L R T）の公共交通の現状、歴史的建築物の保存、活用についても調査を実施する」となっている。

これらの視察調査の目的と市政等との関連性について見るに、当局の説明(3)②アのとおり、本市がリガ市と 40 年にわたり姉妹都市として交流していること、本市において、観光交流都市の実現に向け観光客の誘致に力をいれていること、総合交通体系の整備における新たな交通手段の実現の可能性として L R T の導

入の検討が行われていること、歴史的建築物等の保存活用促進の施策を進めていること等の事実から、上記リガ市における視察調査の目的と市政との間には関連性があると認められる。

(2) リガ市における視察調査の具体的内容

事実の確認 (3) ②アのとおり、9月1日は、姉妹都市提携40周年記念行事に参加し、リガ市幹部職員から歴史遺産や観光、欧州文化首都など同市の主要事業についてのプレゼンテーションを受けるとともに、歓迎レセプション、在ラトビア日本大使表敬及び同大使主催レセプションに出席したほか、Live Riga 事務所において Live Riga の担当部長からリガ市の観光施策について、リガ市役所においてリガ交通公社局長からリガ市におけるトラム(LRT)などの公共交通や総合交通体系について、それぞれ説明を受け、意見交換を行っている。翌9月2日には、記念行事であるリガ市長表敬、神戸紹介展開会式、歓迎コンサートへの出席の他に、リガ市歴史的建築物保存課長から、リガ市における歴史的建築物の保存・活用について説明を受け、意見交換を行っている。

両日とも、姉妹都市提携40周年記念行事への出席に加えて、管外調査届出書に記載の調査目的に即した内容の視察・調査を行っており、リガ市における視察調査の内容は、本件視察調査の目的に沿う相当なものであると認められる。

(3) 支出された政務活動費の費目及び額

当局の説明 (3) ①イのとおり、本件経理要綱では、管外調査費として支出できる内容を、旅費、備車経費(バス・タクシー等)、施設利用料、海外における管外調査の通訳・現地ガイド費用及び旅行雑費(空港使用料・入出国税・査証手数料・燃油特別付加運賃)等と定め、さらに旅費については、議員については旅費条例別表1級の者に支給する額相当額を超えてはならないこと、現地での経費を含み一人あたり100万円を超える場合は100万円で打切りとすること、を定めている。

本件視察調査に支出された政務活動費は、本件管外調査報告書によれば、旅費(宿泊代、航空賃、鉄道賃等、日当、旅行雑費)2,416,650円と、現地経費等として、備車費用331,850円、通訳等費用250,216円の計2,998,716円で、一人あたり999,572円となり、本件経理要綱に規定されている100万円の制限の範囲内である。

一人あたりの旅費は、宿泊代139,700円、航空賃497,000円、鉄道賃2,800円、日当83,500円、旅行雑費82,550円であるが、宿泊代、日当は、旅程から算出される旅費条例別表1級の者(市長)に支給する宿泊費214,700円、日当89,500円を超えておらず、また、航空賃及び旅行雑費は、同じくアムステルダム経由のKLMオランダ航空ビジネスクラスを利用した市会議長に支給された航空賃、旅行雑費の金額に照らして、旅費条例別表1級の者に支給される旅費相当の額であることが推認される。

現地経費として支出された備車費用及び通訳等費用の詳細な内訳は明らかで

はないが、9月1日～7日までのリガ市、アムステルダム市、バーゼル市の各市における視察調査に要した経費として、不当に高額であるとする根拠は認められない。

以上述べてきたように、リガ市における視察調査の目的と本市市政との間には関連性があり、視察調査の内容は本件視察調査の目的に沿う相当なものであり、視察調査のために支出された政務活動費の費目及び額も不相当とうかがわれず、必要かつ合理的なものであると認められ、本件会派がリガ市における視察調査の費用を政務活動費から支出したことは、本件視察調査の目的、内容、本件経理要綱に照らして必要性、合理性を欠くものとはいえず、本件会派に裁量権の範囲の逸脱があったとは認められない。

以上のことから、神戸・リガ姉妹都市提携 40 周年記念事業への出席に対する政務活動費の支出は違法ではなく、これにより市に損害が発生したとも認められない。

第4 結 論

以上のことから、神戸市議会議員に対する日額 3,000 円から 5,000 円の費用弁償の支給は費用弁償に関する条例を定める議会にゆだねられる裁量を逸脱・濫用した違法な条例に基づく支給であるという請求人の主張については、理由がない。

平成 26 年 8 月から 9 月に行われたラトビア、ドイツへの海外出張は、その成果のほとんど見られない違法・不当な支出であるという請求人の主張については、理由がない。

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政務活動費の支出は、必要性の全くない、無駄な支出と言うほかない違法な支出であるという請求人の主張については、理由がない。

よって、措置の必要を認めない。

なお、本件費用弁償条例における費用弁償の支給方法及び支給金額については、社会経済情勢の変化及び他都市の動向等を踏まえ、昭和 58 年 4 月に一律支給から距離区分別支給に変更し、その後、昭和 61 年 5 月及び平成 4 年 5 月の支給金額の変更を経て、平成 22 年 11 月に現行の区単位での 3 区分の定額制へ変更している。

議会においては、自律的な判断と責任のもと、上記のような見直しを行ってきたが、議会活動の本来的機能の発揮とそれに伴う経費の負担の在り方という観点から、今後とも、社会経済情勢の変化、他都市の動向や社会通念に留意し、適切に対応されることを要望する。