

19川監公第17号
平成19年11月27日

川崎市職員措置請求に係る監査の結果について（公表）

平成19年8月29日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の43第5項において読み替えて適用する同法第242条第4項の規定に基づき、監査の結果を請求人及び市長に通知したので、別紙のとおり公表します。

川崎市監査委員 鹿川 隆
同 奥宮 京子

(別紙)

19川監第551号
平成19年11月27日

請求人

奥田久仁夫様
江口武正様
青山洋司様
石井孝和様
海谷福子様

川崎市監査委員 鹿川 隆
同 奥宮 京子

川崎市職員措置請求に係る監査の結果について(通知)

平成19年8月29日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の43第5項において読み替えて適用する同法第242条第4項の規定に基づき、監査の結果を市長に通知したので、その内容を別紙のとおり通知します。

(別紙)

19川監第551号
平成19年11月27日

川崎市長 阿部孝夫様

川崎市監査委員 鹿川 隆
同 奥宮 京子

川崎市職員措置請求に係る監査の結果について(通知)

平成19年8月29日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の43第5項において読み替えて適用する同法第242条第4項の規定に基づき、監査の結果を次のとおり通知します。

監査の結果

[請求内容]

川崎市監査委員殿

平成19年8月29日

住所 }
職業 } (略)
氏名 }

住民監査請求書

1. 請求の趣旨(主張の事実)

(1) 政務調査費の交付

川崎市長(以下甲とする)は川崎市議会各会派(無所属を含む)に対し、「川崎市議会の政務調査費の交付等に関する条例」(平成13年3月29日、条例第11号・以下本条例とする)第5条に基づき、平成15年度より平成18年度の4年度間(15年4月分を除く)において、本条例第3条に定める議員一人当たり月額45万円、年額540万円の政務調査費を交付している。交付の総額は次のとおりである。

『政務調査費交付額一覧表』(事実証明書1.)

会派名 (議員名)	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	合計	交付割 合(%)
	交付額(円)	交付額(円)	交付額(円)	交付額(円)	交付額(円)	
自民党	94,050,000	98,100,000	99,450,000	102,600,000	394,200,000	29.8
民主党	89,100,000	97,200,000	97,200,000	97,200,000	380,700,000	28.7
公明党	69,300,000	75,600,000	75,600,000	75,600,000	296,100,000	22.3
共産党	39,600,000	43,200,000	43,200,000	43,200,000	169,200,000	12.8
神奈川初めが運動	14,850,000	16,200,000	16,200,000	16,200,000	63,450,000	4.8
無所属(猪股)	4,950,000	5,400,000	5,400,000	5,400,000	21,150,000	1.6
合計	311,850,000	335,700,000	337,050,000	340,200,000	1,324,800,000	100.0

数値は各会派収支報告書の記載による

(2) 政務調査費収支報告書に記載された支出額

甲は本条例第11条に基づき、各会派代表者より川崎市市議会議長宛に提出された政務調査費収支報告書を受理している。

各年度の各会派政務調査費支出額は次のとおり報告されている。

なお、収支報告書に記載された剰余金については本条例第12条により甲に返還されているものと推測される。

『政務調査費支出額一覧表』（事実証明書1.）

会派名 (議員名)	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	合計
	支出額(円)	支出額(円)	支出額(円)	支出額(円)	支出額(円)
自民党	94,050,000	98,100,000	99,450,000	102,600,000	394,200,000
民主党	89,052,608	97,164,448	97,153,958	97,132,236	380,503,250
公明党	69,300,000	75,600,000	75,597,696	70,649,581	291,147,277
共産党	39,543,301	40,904,068	40,904,372	40,605,682	161,957,423
神奈川ネット運動	14,750,639	16,177,964	16,182,371	16,194,094	63,305,068
無所属(猪股)	4,350,062	4,391,958	5,352,872	5,400,000	19,494,892
合計	311,046,610	332,338,438	334,641,269	332,581,593	1,310,607,910

平成15年度は15年5月～16年3月迄とする。(平成15年4月分は除外する)

(3) 政務調査費支出額の問題点

全国各自治体議会における法令等に反する違法・不当支出の発覚

昨年来関東圏でも品川区や目黒区、新宿区等での政務調査費の法令・条例・使途基準に反する違法・不当支出(以下目的外支出とする)の事例について多くの報道が行われ、問題の所在が明らかにされてきた。

全国的にも政務調査費の使途について多くの住民訴訟や住民監査請求が行われ、以下のとおり裁判官や監査委員により「目的外支出」と判断される事例が明らかにされた。

- ア. 青森県弘前市長に対する青森地裁(平成16年2月24日・平成18年10月20日)判決・同仙台高裁(平成19年2月20日)判決
- イ. 自民党品川区議団に対する東京地裁(平成16年4月13日)判決、同事務局長に対する(平成18年4月14日)判決
- ウ. 寝屋川市長に対する大阪地裁(平成18年7月19日)判決
- エ. 愛知県知事に対する名古屋地裁(平成17年5月30日)判決・同名古屋高裁(平成18年2月15日)判決
- オ. 墨田区(平成17年度)政務調査費個別外部監査
- カ. 目黒区公明党議員団の違法・不当支出
- キ. 新宿区(平成19年2月)住民監査請求・監査結果
- ク. 長野県・徳島県における包括外部監査報告による指摘
大阪府議会個別外部監査結果(平成19年6月15日付)
そして先般、平成19年6月15日に出された「大阪府議会」政務調査費に対する

「個別外部監査結果」では、各会派並びに114名の議員のうち112名について総額3.4億円もの巨額な「目的外支出」の存在が明らかにされ、返還を求める監査委員勧告が示された。請求人からは「高額な政務調査費を全額費消する為の辻褃合わせに工夫を凝らしている」としか考えられない」と迄指摘され糾弾されるに至っている。

「目的外支出」と指摘された会派や議員112名のうち、102名は既に勧告に応じ返還を行ったと報告されているが、この「政治とカネ」の悪しき連鎖は、今般の参議院選挙で自民党が惨敗を喫する程に国民の怒りを買っていることに、地方議会議員も心をいたす必要がある。

川崎市議会政務調査費支出額の違法性

・目的外支出の存在

かかる国政や地方議会における「政治とカネ」の動きのなかで、川崎市議会議員の政務調査費の支出内容についてチェックの目を向けることは、川崎市民としての当然の責務である。

既に指摘したとおり、本市において平成13年度にスタートした「政務調査費制度」の交付額は年3.4億円（平成18年度）、本件監査請求対象4年度間でも13.2億円と高額であるにも拘わらず、その収支報告書は領収書の添付を要しないという制度上の不備もあって、今日迄不透明な状況に置かれたままにある。なお平成19年度5月より1件5万円以上の支出について領収書の添付が義務付けられたが、人件費の領収書は非開示とされた点を含め、この先も会派支出額の7割以上が不透明な状態に据え置かれると推定される状況にある。

私たち請求人は本年4月末4年度間の議員任期が終了した自民党、民主・市民連合、公明党、共産党4会派議員の任期中(平成15年5月～平成19年3月31日)の収支報告書に示された政務調査費用途についての備考欄（一部領収書開示の会派については領収書の検討内容を含む）記載につき、違法な「目的外支出」の有無を、先述した法令・条例・判例や住民監査請求勧告内容、更には大阪府議会個別外部監査で示された「監査基準」を根拠として検討した。

その結果、4会派の政務調査費中、次表のとおり4年度間分で総額310,803,107円の目的外支出が存在すると判断された。

よってこの金額が政務調査費の「目的外支出」として、監査委員に、市長に対し各会派より返還を求める勧告を行うよう請求する金額である。

なお、神奈川ネットワーク運動及び無所属猪股議員は領収書を開示しており、その場合住民監査請求の方式が著しく異なることとなるので、今回の住民監査請求対象からは除外した。

『会派別目的外支出金額一覧表』（事実証明書3.）

会派名	15年度	16年度	17年度	18年度	合計
自民党	13,963,707	13,929,302	14,061,692	19,300,444	61,255,145
民主党	12,259,727	16,770,201	17,342,712	14,704,842	61,077,482
公明党	34,793,656	38,005,000	32,667,927	22,122,886	127,589,469
共産党	14,042,802	15,733,318	15,520,480	15,584,411	60,881,011
目的外支出計	75,059,892	84,437,821	79,592,811	71,712,583	310,803,107

注.4会派の交付額は4年度分で1,240,200,000円である。

.目的外支出の内容

「目的外支出」と判断した支出の大部分は、その殆どが議員報酬を財源とすべき「通常の議員活動」の範疇にあたる支出か、または政務調査活動と共通の活動であっても、その活動割合を考慮して「按分」すべき支出を、そのまま全額政務調査費として処理していると見られるケースが大半である。

従って「按分」については、政務調査活動と通常の議員活動や政治活動、後援会活動との共通性を考えれば、「2分の1」ないし「3分の1」・「4分の1」等と適正に按分すべきであるが、支出費用内容が明確に把握できないこと及び今後の議員活動への影響に配慮し、按分すべき内容の支出については最少按分基準として「10分の1」を目的外支出とすることに留めた。

もとよりこの「按分比率」が今後の指針となるものではなく、この住民監査請求に限って「10分の1」としたものであり、監査の結果より高い「按分比率」を用いるべき場合は、高い比率により目的外支出を算定すべきであることは言う迄もない。

また当然ながら明らかに目的外支出と判断されたものは、全額を違法な目的外支出とした。なお、「目的外支出額」の算定根拠と判断根拠は事実証明書2.3.4.5.に示すとおりである。

市長の調査権の不行使について

市の本条例第5条は市長の交付決定権を定めるとともに、第13条は市長に対し「会派における調査費の支出がこの条例及びこの条例に基づく規程の定め違反したものであると認めるときは、当該交付の決定の全部又は一部を取り消し」と、本市独自に市長の調査権につき定め、更に第14条では「残余额について返還を命ずることができる」との権限を持つと定めている。

従って、市長はその提出された収支報告書が適正であるかどうかについて責任を有するが、平成13年度制度発足来今日迄調査された形跡もなく、是正に向けた調査を怠ったままになっている。

請求人は去る7月18日付け文書にて本条例に伴い市長に調査を行うよう求めて、「要望書」(事実証明書6(1))を7月31日の回答期限をつけて提出した。その後8月3日付けで回答があり(事実証明書6(2))、それによれば市長は「議決機関である議会の活動を尊重する中、年度毎に議長から提出される収支報告書の写しを確認している」とし、「議長は収支報告書を一般市民の閲覧に供し、市民に対し直接説明責任を果たしておりますので、具体的かつ明確に条例・規則に違反していると判断される状況がなければ、議長の立場を尊重いたしたく」として、現状では少なくとも過去4年度間分の政務調査費の支出について、この先々市長の権限と責務による調査を行う意思のないことを明らかにしている。

従って収支報告書支出内容の調査は市民による住民監査請求によらざるを得ないと判断し、本件監査請求に及んだ次第であることに監査委員はご留意頂きたい。

2. 措置請求内容

(1) 措置請求内容

以上の次第で請求人らは調査権を行使しない市長に代わって、川崎市監査委員として市長に対し、前掲本監査請求4頁の一覧表に示す平成15年度から平成18年度間の4会派総額310,803,107円の違法・不当な目的外支出について、指定会派(及び所属する議員を含む)に対し損害賠償請求あるいは不当利得返還請求を求めるとともに、この先政務調査費の適正な支出を確保する上で必要な措置を講ずることにつき勧告されるよう、地方自治法第242条1項の定めに基づき、事実証明書を添付して監査請求を行う。

(2) 期限徒過についての正当な理由

なお、住民監査請求の期限要件である財務行為会計終了後1年以内の制限については、多額の公金支出について、条例で定める市長による調査も行われず、市長として是正を怠っていることに加えて、議会各会派も支出の透明性を高めるよう地方自治法上の要請があるにも拘わらず、支出の詳細やそれを裏付ける領収書等の開示を怠っているところから、政務調査費支出内容が秘密にされ、この支出内容が明らかにされなかった点で議会側に瑕疵があり、支出内容の確認が困難である等、住民監査請求の期限徒過についてやむを得ない正当な理由が存在する。

なお付言すれば、違法な目的外支出に対する返還請求権は、政務調査費について「領収書等を5年度間各会派に保管する」と定めた本条例施行規則第9条3項の趣旨からも、少なくとも過去5年度分に限っては住民監査請求権を有する住民や、調査権を有する市長に対し、その請求権や調査権が保証・担保されることが必要であることは言及するまでもなく期限徒過の正当な理由となる。

この点は平成18年4月14日付け東京地裁品川区議団に対する判決のなかで、裁判長が「区長の返還請求権が消滅していない以上、監査請求期間を適用する余地はないものと解すべきである」と監査委員が期限徒過を理由に住民監査請求を却下したことについての誤りを指摘している。

(3) 個別外部監査請求とその理由

本件の監査請求は監査委員4人のうち、議員選出の2名が当事者で除斥されるほか、監査対象量の多さ（会派収支報告書は一部会派を除き大部分各議員から提出された収支報告書に基づき作成されていると見られ、従って4年度分で200件を超えると目される）に加え、短期間に本件監査を行うには豊富な監査実務の経験が必要なことから、本件は外部監査人による「個別外部監査」により監査を行われるよう合せて請求する。

事実証明書（略）

1. 「各会派収支報告書」平成15年度分～平成18年度分（15年4月分を除く）
2. 川崎市の政務調査費「交付条例」・「規則」
3. 政務調査費「目的外支出額」算定表（明細と根拠）
4. 政務調査費「目的外支出」判断の法的根拠
（関係法令・市条例と規則・訴訟判例・監査委員勧告等）
5. 政務調査費「目的外支出」の判断事例
（川崎市議会の収支報告書支出に含まれていると推定されるもの）
 - (1) 品川区議会に対する判例からの例示
 - (2) 弘前市議会に対する判例からの例示
 - (3) 寝屋川市議会に対する判例からの例示
 - (4) 大阪府議会住民監査請求・監査結果における監査委員の勧告内容からの例示
6. 市長調査権行使を求める市長との往復書簡
（川崎市長に調査権を行使する意志のないことを証する書簡）
 - (1) 川崎市長宛「要望書」
 - (2) 川崎市長からの「回答書」

請求書本文について、請求人の住所、職業及び氏名を省略したほか、原文のまま記載した。

[結果]

第1 監査委員の除斥

本件措置請求において、岩崎善幸監査委員及び宮原春夫監査委員については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥とした。

第2 要件審査

1 請求の受理

本件措置請求は、所定の要件を具備しているものと認め、平成19年8月29日付けでこれを受理した。ただし、請求内容のうち、「この先政務調査費の適正な支出を確保する上で必要な措置を講ずることにつき勧告」することを求める部分については、具体的な財務会計上の行為に係る請求とは認めがたいため、監査対象事項とはしなかった。

なお、請求人から、9月6日に請求書の一部、10月15日及び11月13日に「事実証明書・3」の一部について字句の訂正文書がそれぞれ提出された。

2 監査対象期間

請求人は、本件措置請求において、平成15年度（4月分を除く。以下同じ。）から18年度まで4年分の政務調査費について、その交付を受けた自由民主党川崎市議会議員団、民主党川崎市議会議員団（平成15年度から18年度においては、民主・市民連合川崎市議会議員団）、公明党川崎市議会議員団及び日本共産党川崎市議会議員団（以下「4会派」という。）において一部に違法又は不当な使途（以下「目的外支出」という。）があったとし、市長が4会派に対する損害賠償請求権あるいは不当利得返還請求権の行使を怠っていると主張して、監査を求めている。

法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民が当該普通地方公共団体の違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実につき監査請求ができるものと規定しているところ、同条第2項は、監査対象事項のうち財務会計上の行為については、これがあった日又は終わった日から1年を経過したときは監査請求をすることができないものと規定している。しかしながら、監査対象事項が財務会計上の怠る事実である場合には、このような期間制限は規定されておらず、住民は怠る事実が現に存する限りいつでも監査請求ができるものと解されている（最高裁平成14年7月2日第3小法廷判決参照）。

もっとも、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠

る事実を対象として監査請求がされた場合には、これについて上記の期間制限が及ばないとすれば、法第242条第2項の趣旨を没却することとなるため、このような場合には、当該行為のあった日又は終わった日を基準として1年の期間制限を適用すべきものとされているが（最高裁昭和62年2月20日第2小法廷判決参照）、怠る事実として監査を求められている事項が、特定の財務会計行為が違法又は無効であったことから発生する損害賠償請求権等の行使の可否を対象としているものではなく、監査委員が監査をするに当たり、特定の財務会計行為の違法性又は不当性を判断をしなければならない関係にない場合には、上記の期間制限が及ばないものとすべきとされている（最高裁平成14年7月2日第3小法廷判決、最高裁平成14年10月3日第1小法廷判決参照）。

本件措置請求について検討すると、川崎市議会の政務調査費の交付等に関する条例（平成13年川崎市条例第11号。以下「本市条例」という。）第5条第2項に基づく政務調査費の交付決定及び交付は財務会計上の行為であり、これらのほとんどの行為からは既に1年以上が経過しているが、これらの行為については違法又は不当な点はない。本件措置請求においては、政務調査費の交付後における4会派の使途が問題とされ、市長の返還請求権等の不行使が法第242条第1項の怠る事実該当するか否かが監査対象になっているものである。したがって、本件措置請求において怠る事実として監査対象とされている事項は、違法又は不当な財務会計上の行為から発生する請求権ではなく、これと表裏の関係にもないため、法第242条第2項の期間制限が及ばないと解される（なお、品川区の政務調査費に関する東京地裁平成18年4月14日判決も、政務調査費の返還請求等の不行使はいわゆる「真正怠る事実」であり、返還請求権が消滅していない以上、監査請求期間の制限を適用する余地はない旨判示している）。

よって、本件措置請求に基づく監査は、平成15年度から18年度分のすべてを対象とした。

3 監査対象の特定性

法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民に対し、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員による一定の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実に限って、その監査と非違の防止、是正の措置とを監査委員に請求する権能を認めたものであって、それ以上に、一定の期間にわたる行為等を包括して、これを具体的に特定することなく、監査委員に探索的な監査を求める権能までを認めたものではないと解されている。したがって、住民監査請求においては、対象となる財務会計行為等を、監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるものではなく、他の事項と区別して特定認識できる程度に個別的、具体的に特

定、摘示されることを要する（最高裁平成2年6月5日第3小法定判決等参照）。また、同項は、住民監査請求は、違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実を証する書面を添えて行うべきことを定めている。

本件措置請求は、平成15年度から18年度まで4年分の政務調査費に関するものである。請求人は、その一部についての返還請求権の不行使を、財務会計上の怠る事実であるとするものであるが、領収書を開示している日本共産党川崎市議会議員団の一部の支出について、具体的に目的外である旨を摘示しているものの、その他は、収支報告書の項目（経費の区分）ごとに一定割合を目的外支出であると主張するにとどまり、怠る事実を証する書面としては、収支報告書及び他の地方公共団体における政務調査費に関する住民監査請求の監査結果ないし住民訴訟判決の抜粋を提出したのみである。

本件措置請求に、上記の最高裁判例が示した住民監査請求における監査対象の特定性及び事実証明書提出の要件を厳格に当てはめるならば、請求人は、4会派の政務調査費のいかなる部分が違法又は不当であるかを、それを証する書面を添えた上で具体的に特定し、市長が当該部分についての返還請求を行わないことが怠る事実の該当するかにについて、監査を求めるべきといえる。

しかしながら、政務調査費については、平成19年3月改正前の本市条例第15条第1項によって住民が議長に対し閲覧・複写を求めることができるものは収支報告書のみであり、当該報告書には、項目（経費の区分）ごとの支出金額及び主たる支出の内訳が記載されているのみで、個々の支出ごとにいかなる政務調査活動にいかなる費用を支出したのか、具体的に記載されていない。会派が調製する会計帳簿や個々の支出の領収書等が公開されていない状況の下で、請求人が、本件措置請求における主張以上に、個々の支出の違法性を指摘することは不可能である。こうした事情にかんがみれば、本件措置請求においては、監査対象の特定性及び事実証明書提出の要件を厳格に当てはめ、個々の支出についての特定までを求めことは相当でない。政務調査費に関する住民監査請求については、個々の支出の特定までを求めないとする裁判例があること（名古屋地裁平成15年1月31日判決、仙台高裁平成17年10月12日判決等参照）、また、最近では公金である政務調査費の用途の透明性についての意識が高まり、領収書等を公開する議会や会派が増えつつある状況からすると、個々の支出の特定まで求めると、領収書を公開している議会や会派のほうで監査対象を特定されやすくなるという著しい不公平が生じることを勘案し、本件措置請求を受理したものである。

第3 個別外部監査

1 個別外部監査契約に基づく監査によることの決定及び通知

本件措置請求において、請求人は、法第252条の43第1項の規定により、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めている。

監査委員は、同条第2項の規定により、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めることを平成19年9月7日に決定し、9月12日にその旨を市長に通知するとともに、当該通知をした旨を9月13日に請求人に通知した。

2 個別外部監査契約に基づく監査の結果に関する報告の提出

法第252条の43第3項において準用する第252条の39第5項の規定により市長が本件措置請求に係る個別外部監査契約を締結した者、池田博毅弁護士（以下「個別外部監査人」という。）から、平成19年11月19日、法第252条の43第4項の規定に基づく監査の結果に関する報告として、別添のとおり「川崎市個別外部監査結果報告書」（以下「外部監査結果報告書」という。）が監査委員に提出された。

第4 政務調査費に関する制度及び関係法令

1 法の改正前（従前の制度）

本市では、昭和47年に要綱及び要領を制定し、毎月会派に対し、会派の所属議員数に応じて、市政調査研究費を交付していた。その金額は、要綱で「市長が予算の範囲内において算定した額」と規定されており、平成9年4月からは、月額45万円に所属議員数を乗じた金額となっていた。

2 法の改正、条例及び規則の制定

平成12年の法の改正（平成13年4月1日施行）により、「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。」（第100条第13項。改正直後は同条第12項。）という規定が新たに設けられた。この法の改正を受け、本市では本市条例及び同条例施行規則が制定された（平成13年4月1日施行）。

本市条例では、従前の市政調査研究費と同様に、政務調査費は会派に対して交付することとされ、会派の代表者は前年度の交付に係る政務調査費の収入及び支出についての収支報告書を当該年度の終了の日の翌日から起算して3週間以内に議長に提出し、議長はその報告書の写しを市長に提出しなければならないとされている。なお、収支報告書に領収書等の添付は必要とされていなかった。

その後、平成19年3月に本市条例及び同条例施行規則が改正され、収支報告書を提出する場合は、1件当たり5万円以上の支出に係る領収書等の写しを添え

なければならないとされた（平成19年5月3日施行）。

第5 個別外部監査人の判断

- 1 本件監査は、4年度分の政務調査費を対象とするものであり、短期間に膨大な資料を検討し、判断するものであったが、4会派は、個別外部監査人の求めに応じて資料を提供し、事情聴取に協力した。領収書の一部が保存されていない、あるいは整理されていない会派があったことから、個別外部監査人の監査には多大な労力を要したが、その精力的な作業により、4年度にわたる政務調査費の実態が明らかになったものである。

個別外部監査人の判断は、外部監査結果報告書の32ページ以下のとおりであるが、その結論は次のとおりである。

2 結論

次に記載する目的外支出と認定した合計金額の限度において、請求人の主張には理由があると認める。

（平成18年度から15年度分の合計）

(1) 自由民主党川崎市議会議員団

1億2,105万4,961円

(2) 民主党川崎市議会議員団（旧民主・市民連合川崎市議会議員団）

5,642万1,415円

(3) 公明党川崎市議会議員団

5,581万3,146円

(4) 日本共産党川崎市議会議員団

875万6,265円

第6 監査委員の判断

外部監査結果報告書に基づき、監査委員は慎重に協議を重ねた結果、合議により、次のとおり判断する。

- 1 個別外部監査人の4会派における目的外支出に関する認定については、いずれの年度に関しても是認できる。
- 2 平成18年度及び17年度分

市長は、4会派に対して、以下に記載する金額の政務調査費の返還請求を行う必要がある。

(1) 自由民主党川崎市議会議員団

平成18年度 3,037万9,523円

平成17年度 3,327万3,146円

合計 6,365万2,669円

(2) 民主党川崎市議会議員団（旧民主・市民連合川崎市議会議員団）

平成18年度 1,384万5,562円

平成17年度 1,504万5,096円

合計 2,889万0,658円

(3) 公明党川崎市議会議員団

平成18年度 617万9,200円

平成17年度 1,716万5,218円

合計 2,334万4,418円

(4) 日本共産党川崎市議会議員団

平成18年度 233万6,674円

平成17年度 219万0,938円

合計 452万7,612円

3 平成16年度及び15年度分

平成16年度及び15年度分については、次の理由により、市長が4会派に対して返還請求を行うことは相当でない。

(1) 政務調査費は、市政に関する会派の調査研究活動を充実し、議会の活性化に資することを目的とするものであり、本市条例別表（第10条関係）で政務調査費についての一定の基準が定められているものの、実際の活動において、どこまでが政務調査費として認められる範囲が一義的に判断し得る明確な基準があったとは言い難かった。とりわけ、市議会議員の活動は多岐にわたり、政務調査活動、それ以外の議員としての活動、党派活動が重なり合うのが実態であり、そうした場面では、目的外支出となる部分があったとしても、それを認識することは難しい状況にあった。また、平成12年における法の改正前の市政調査研究費には実費弁償の原則がなかったことから、改正後もそれが明確に意識されてこなかったと思われる。

ところが、平成18年2月に新宿区の住民監査請求において46万円余の返還勧告がなされ、東京地裁平成18年4月14日判決が品川区の政務調査費に関して約770万円の返還請求権の行使を命じたところからは、マスコミ等を通じて政務調査費の使途が世論の関心を集めるようになった。そうしたことから、川崎市議会も、近時は、政務調査費の使途について、公正性、透明性の観点から十分に配慮しなければならないことを認知するようになり、自ら検討・協議の上、平成19年3月に本市条例を改正して、1件当たり5万円以上の支出に係る領収書その他の支出を証明する書類の写しを議長経由で市長に提出、一般の閲覧に供することとし、併せて、政務調査費のより適正な執行を図るため

「政務調査費の運用指針」を作成したものである。

- (2) 一方、従前から政務調査費については、法の平成12年改正前の県政調査費に関する千葉地裁平成2年12月21日判決に代表される「県議会及びその構成員である議員は、知事をはじめとする執行機関から独立して活動し、執行機関の干渉を受けることなく、県民の意思を条例の制定や予算の議決等を通じて県政に反映していく責務を負っているのであって、県議会の各会派が、具体的にどのような調査、研修等を行ったかを領収書等の証票類を知事に提出することによって執行機関である被告（県知事）のチェックを受けることは、議会及び議員が執行機関から独立して活動する上で支障を生ずるおそれがないとはいえない。従って、このような議会各会派の具体的活動が実績報告書及び各会派別の明細表に記載のとおり現実に行われたか否かは、議会内部の検査体制、すなわち自己監査体制を整えることによって規制されるべき事柄であると解するのが相当である。」との考え方が支配的であった。本市条例においても、政務調査費の支出が本市条例及び同条例施行規則に違反したものであると認めるときは、市長に交付決定の取消権及び返還請求権があるものの、政務調査費の用途に関する調査権の定めはなく、平成19年改正前には、会派が議長を經由して市長に提出すべき書類は収支報告書の写しのみで、前述したような会派及びその構成議員の自律性を尊重し、収支報告書を形式的に調査するにとどまっていた。

もっとも、近時の裁判例においては前記の考え方は変わりつつあり、とりわけ、仙台高裁平成19年4月26日判決（最高裁平成19年10月26日第2小法廷判決により上告が棄却され確定）において、「政務調査費については、収支報告書の提出、会計帳簿の調整、領収書等の整理保管が議員に義務付けられていることからすると、議員が政務調査費として支出したものが本件用途基準等に照らして適正なものであるか否かについては、公金たる政務調査費を交付する者の審査を受けることが予定されているものといわざるを得ない。」と判示され、長が会計帳簿や領収書等によって支出が適正か否かを調査することは、議員や議会の自律性を侵害するものとはいえないとの考え方が判例上確立したが、それはごく最近のことである。

- (3) 前記(1)及び(2)のとおり、最近の1、2年はともかく、それ以前の政務調査費について、市長においては、領収書等の添付がされていない状況で、収支報告書の記載からその用途に疑問を抱くべき特別な事由がない限り、収支報告書の確認以上の調査を行わなかったことにも問題はなかったものである。

また、同様に会派がその用途を厳密に限る運用を行っていなかったことには

やむを得ない面がある。したがって、現時点において、4会派に対し、最近示された裁判例の基準を参考にして4年前まで遡って返還請求を行うことは、4会派とその所属議員に不測の負担を強いることになる。

- (4) 本件措置請求による監査の過程で、4会派の議員も、議会及び委員会活動以外にも、日常的に議員としての様々な活動を行っていることが明らかになったところであり、外部監査結果報告書によって、政務調査活動のために支出されたものではないと判断された支出についても、そのほとんどは議員としての活動のために支出されたことがうかがわれる。

こうした状況の下で、現時点において4年度分もの多額の返還を求めることは、4会派及び議員の活動に支障を及ぼすことが予想され、ひいては川崎市議会の機能を阻害するおそれさえある。市政における議会の役割や重要性にかんがみると、そのような事態は避けるべきである。

- (5) よって、平成16年度及び15年度分の目的外支出については返還請求を行うことは相当でなく、市長が、市政全般を勘案の上、4会派に対し、前記2年度分につき返還請求を行わないことは、法第242条第1項の財務会計上の怠る事実当たらないものと思料する。

第7 勧告

以上の理由により、本件措置請求における請求人の主張には一部理由があると認められ、法第242条第4項の規定に基づき、市長に対し、次のとおり勧告する。

(勧告)

平成18年度及び17年度に交付した政務調査費のうち、前記第6の2(1)から(4)に記載した合計額について、4会派に対して期限を定めて返還を求めるなど、当該金額の返還のために必要な措置を平成20年3月15日までに講じられたい。また、同日までに、その講じた措置の状況について監査委員に通知されたい。

なお、既に4会派は、監査委員に対して、本件監査結果を精査し、自主的返還するなど誠実に対応する意向を伝えているところである。したがって、措置を講じるに当たっては、まずは、4会派の自主的な収支報告書の修正及び政務調査費の返還を促されたい。

第8 意見

監査の結果については以上のとおりであるが、この結果を踏まえ、監査委員としての意見を以下に述べる。

- 1 前記第6の3(2)のとおり、政務調査費の用途については、従前、川崎市議会各会派及びその構成議員の自律性を理由として、領収書その他の支出を証明する書類を市長あてに提出することを求めず、また、これらの公開も行っていなかった。

いかなる政務調査活動を行い、そのためにいかなる費用を支出するかについては、各会派が自律的に決定すべきであるが、そのことと、各会派が行った政務調査活動の内容とそのために支出した費用について開示し、公金である政務調査費の公正性及び透明性を確保することとは別問題である。議員の政務調査活動については秘密にすべき事項はほとんどないと考えられることから、領収書等を提出、公開するとともに、当該支出を要した政務調査活動の内容を記載した書類を提出、公開することが望ましい。

なお、川崎市議会は、平成19年11月20日、正副議長記者会見において、収支報告書に添付する領収書等を現行の5万円以上から「1円以上」に改正することについて、全会派合意のもとに決定したと表明している。政務調査費の透明性の確保に向けた積極的かつ機敏な取組を示すものであり、本件監査への協力姿勢とも併せて、評価するものである。

- 2 領収書等の添付による政務調査費の透明化は、政務調査費に関する問題の一つであるが、地方分権の推進に伴い地方公共団体の議会の審査能力の強化がますます重要になってきたことにかんがみると、各会派が政務調査費をいかに有効活用するかということこそがより本質的な課題である。外部監査結果報告書でも一部に不適切な使途が見受けられたところではあるが、今後、川崎市議会各会派においては、「政務調査費の運用指針」の見直しに加え、個別外部監査人の監査結果及び意見を十分に踏まえて、その使途について自律的な確認を行われたい。
- 3 前記第6の3(2)に記載した仙台高裁平成19年4月26日判決は、政務調査費の使途について、条例や規則に市長の調査権限を定めた規定がないとしても、会計帳簿の調整、領収書等の整理保管が議員に義務付けられていることからすれば、公金を管理する者として、その公金の支出が適正であったか否かを審査し得ることは当然であり、適正な支出と認めることができない場合は返還請求すべき旨を判示している。収支報告書にすべての領収書その他の支出を証する書類が添付されることになれば、市長においては審査が容易になる一方、その責務も重くなる。今後は、前記を踏まえて適切に対応されたい。

なお、本件措置請求は4会派のみが対象とされていたものであるが、本件監査結果を踏まえ、監査対象とならなかった会派等の平成18年度及び17年度分の政務調査費について、市長は改めて審査されたい。