

22川監公第9号  
平成22年5月28日

川崎市職員措置請求について（公表）

平成22年3月30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242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、請求人に対する通知文を別紙のとおり公表します。

川崎市監査委員 松川欣起  
同 奥宮京子

(別紙)

22川監第248号  
平成22年5月28日

請求人

政務調査費改革かながわ見張番  
総代表 奥田久仁夫様

奥田久仁夫様

江口武正様

青山洋司様

海谷福子様

川崎市監査委員  
同

松川欣起  
奥宮京子

川崎市職員措置請求について（通知）

平成22年3月30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242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、その結果を次のとおり通知します。

# 監査の結果

## [請求内容]

平成22年3月30日

川崎市監査委員殿

住所 略  
氏名 略

### 住民監査請求書

#### 1. 請求の趣旨（主張の事実）

##### (1) 平成20年度政務調査費の交付額・支出額・返還額

- ① 川崎市長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20年度において本条例第3条に定める議員一人あたり月額45万円、年額540万円の政務調査費を交付している。
- ② 川崎市議会主要4会派、自由民主党・民主党・公明党・共産党の各会派は、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あて並びに市長あてに平成20年度の政務調査費収支報告書を提出している。
- ③ 同報告書によれば各会派政務調査費交付額・支出額・返還額は次の通り報告されている。
- ④ 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条により川崎市長に返還されている。

表1 『政務調査費交付額・支出額・返還額一覧表』（事実証明書1, 2）（単位：円）

会派名 (議員名)	交付額 (A)	支出額 (B)	返還額 (C)	備考 B/A(支出割合)
自由民主党・所属議員18名	97,200,000	94,503,579	2,696,421	97.2
民主党(18名)	97,200,000	97,200,000	0	100.0
公明党(14名)	75,600,000	69,530,559	6,069,441	92.0
共産党(10名)	54,000,000	53,856,514	143,486	99.7
合計	324,000,000	315,090,652	8,909,348	97.3

##### (2) 川崎市議会における過年度政務調査費支出額の問題点

- ① 川崎市議会主要4会派は平成15年～18年度4年間の同請求人らによる住民

監査請求個別外部監査において、各々次の通りの違法支出額（目的外支出額）の存在を指摘されている。

表2 平成15～18年度住民監査請求個別外部監査結果集計表（監査結果より）

	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	合計	支出額に対する 違法支出割合
自由民主党	31,977,205	30,758,591	35,436,063	33,631,277	131,803,136	33.4%
民主党	13,407,754	14,123,003	17,165,218	13,845,562	56,421,415	14.8%
公明党	15,226,331	17,242,397	17,165,218	6,179,200	55,813,146	19.2%
共産党	1,716,277	2,512,376	2,190,938	2,336,674	8,756,265	5.4%
合計	62,327,567	64,636,367	69,837,315	55,992,713	252,793,962	20.6%

② 主要4会派の目的外支出割合は全体で20.6%にのぼり、そのなかでも自由民主党は33.4%と突出している。支出額の3割余が違法支出とされているのであるが、それも領収書のない支出の7割を目的内支出（4年度間分115,143,378円）として認容されたうえのもので、これを目的外支出に加えれば同会派は支出額全体の62.6%が違法支出額であったとされるもので、同会派の政務調査費に対する乱脈経理ぶりは言語道断である。これを含めれば川崎市議会主要4会派の支出額に占める違法支出割合は30%に達するものである。

③ こうした公金横領も同然の政務調査費の乱脈経理を背景に、川崎市議会では平成19年1月「政務調査費運用指針」をとりまとめ、1件5万円以上の領収書の添付を義務づけるとともに、こうした乱脈経理を反省し、平成20年4月1日より1円以上の領収書の添付や支出の按分を義務付けて、政務調査費支出のより一層の透明性と公正性の向上を図ろうとするに至ったものである。

④ 本件住民監査請求は、これら議会の対応が公正かつ透明性実現の上で充分であるかどうかの検証という課題を担ってのものであるが、結論的には真の透明性確保にはほど遠く、制度の現状維持そのものにも疑念を戴かせる結果となった。

### (3) 川崎市議会主要4会派の政務調査費支出額の違法性

#### ① 違法支出の存在

我々請求人らは提出された政務調査費収支報告書を基に各会派・議員が開示した「支出伝票一覧表」「領収書等」を検証し、平成20年4月より実施に移された「政務調査費の運用指針」（事実証明書5）との検証を行い、寝屋川市議会大阪高裁判決（平成19年12月・事実証明書7（1）（2））と、この判決に基づき作成された「寝屋川市議会政務調査費の交付に関する使途基準細則」（平成20年7月・事実証明書8）を参考として、新たな視点を付加してさらなる検証を加えた。

その結果、主要4会派の政務調査費中次表のとおり総額162,010,913円の違法支出額が存在すると判断された。

よってこの金額が地方自治法第242条1項に基づく住民監査請求による政務調査費の違法支出額として、監査委員が川崎市市長並びに川崎市議会、自由民主党、民主党、公明党、共産党各4会派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。

会派別違法支出額一覧表

(単位：円)

会派・議員	平成20年度支出額 (A)	違法支出額(B) (返還請求額)	違法支出割合 B/A(%)
自由民主党	10,800,000	6,279,586	58.1
大島明	4,143,985	2,199,548	53.1
石田康博	4,800,000	2,789,750	58.1
坂本茂	4,510,088	2,606,520	57.8
橋本勝	3,676,016	2,224,330	60.5
廣田健一	4,265,584	2,218,701	52.0
林浩美	4,707,906	2,490,130	52.9
原修一	4,800,000	2,642,301	55.0
浅野文直	4,800,000	2,918,701	60.8
吉沢章子	4,800,000	2,195,338	45.7
鏑木茂哉	4,800,000	2,627,128	54.8
鳴崎嘉夫	4,800,000	1,991,200	41.5
矢沢博孝	4,800,000	2,943,431	61.3
尾作均	4,800,000	2,513,245	52.4
松原成文	4,800,000	2,610,303	54.4
清水勝利	4,800,000	2,969,260	61.9
青木功雄	4,800,000	1,972,512	41.1
西村晋一	4,800,000	3,458,414	72.1
山崎直史	4,800,000	2,568,064	53.5
自由民主党計	94,503,579	52,218,462	55.3
民主党	97,200,000	48,739,546	50.1
公明党	69,530,559	32,535,364	46.8
共産党	53,856,514	28,517,541	53.0
合計	315,090,652	162,010,913	51.4

② 違法支出の存在

ア 違法支出額と判断した支出の大部分は、視察交通費・広報広聴費・人件費・

事務費・事務所費について、政務調査活動に関する支出と政務調査活動以外の会派・議員としての議会活動、後援会活動、政治活動、選挙活動、私的活動に関わる支出額とを適切に按分していないことによる「按分不適切な支出額」が大部分である。

イ いう迄もなく政務調査費は市政に関する調査研究に資するため必要な経費の一部としてそれ以外のものに充ててはならない(地方自治法第100条14項、川崎市政務調査費交付条例第2条、政務調査費の運用指針(6頁))ものとされている。

ウ 具体的には川崎市議会が平成20年4月1日付で適用することとした「政務調査費の運用指針に基づき、「2、政務調査費の運用の基本指針(6頁)」に従って検証し、按分を要する支出についてはその実績が明確でないと認められたものについては、同7頁記載の「合理的な区分が困難な場合の按分の考え方<参考>」に従い、次のとおり按分指標を定めた(市議会指針と同様である)。

(ア) 政務調査活動と後援会活動もしくは政党活動(政党活動には議会業務活動を含む)の場合→政務調査活動は1/2とする(1/2は目的外支出)

(イ) 政務調査活動と後援会活動及び政党活動(議会活動含む)の場合→政務調査活動は1/3とする(2/3は目的外支出)。

(ウ) 前記(イ)に個人的使用(私的活動)が加わった場合→政務調査活動は1/4とする(3/4は目的外支出)。

注：議会活動は議員報酬の対価である議員業務であって、この業務活動に対する政務調査費の支出充当は認められない。

### ③ 市長の怠る事実の存在について。

ア、川崎市長には地方自治法第148条により自治体の事務を管理し、及びそれを執行することに加え、5号で会計を管理することを定め、6号で財産を取得・管理・処分する事務を行うことを定めている

また市の政務調査費交付条例第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を違反したものであると認められた時は、当該交付の決定の全部または一部を取り消し」と、本市独自に市長の潜在的調査権につき定め、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」との権限を併せ持つと定めている。

イ、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川崎市長により調査された形跡もなく、是正に向けた調査を川崎市長として怠ったままになっている。

ウ、このたび住民監査請求人らが開示された領収書をもとに判断した結果、平成18年度に個別外部監査が行われたにも拘らず、より多額の違法支出の存在が容易に検証できたものであり、市長が議会の活動を尊重し、あるいは議長の立場を尊重するとしても、多額の違法支出の存在を放置し、財産の管理を怠ることは許されるものではなく、市長の怠る事実の存在は明らかである。

エ、その上で政務調査費個別外部監査に対する川崎市長のこれ迄の対応から推察して、政務調査費収支報告書支出全体の調査は、市民による住民監査請求によらざるを得ないと判断し、改めて再び住民監査請求に及んだ次第であり、川崎市議会会派・議員らにより川崎市の蒙った損害の補填を求め、川崎市長及び議会に対し必要な措置の勧告（地方自治法第242条4項）を行うことを求めるものである。

## 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り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20年度分の4会派総額162,010,913円の違法支出について、監査請求対象指定会派（及び所属する議員を含む）に対し損害賠償請求を行うよう求めるとともに、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住民監査請求を行うものである。

### (2) 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、監査対象者の多さ（自由民主党各議員が個別に監査対象者となったこと等による）に加え、短期間に本件監査を行うには地方自治法第100条14、15項の定めとその趣旨や川崎市議会政務調査費交付条例・規則、更には全国各地での住民監査請求結果やこれに伴う住民訴訟の判例も熟知していることが求められる。

その上でこれら諸法制を踏まえた豊富な監査実務の経験が必要なこと、及び本件住民監査請求に応えること自体、行政機関が議会の諸活動に深く介入することともなっていて、監査委員として客観的な第三者の立場を堅持することが困難であることも推察される。

従ってそれらの懸念を払拭させるためには、本件は地方自治法第252条の43第1項の規程に基づく外部監査人による「個別外部監査」により監査を行われることが不可欠であり、このことにつき併せて請求する。

以上

## 事実証明書

1. 「各会派収支報告書」（平成20年度分）
2. 「川崎市の政務調査費「交付条例」・「規則」
3. 「政務調査費違法支出額算定表」
4. 費目別違法支出の内容についての考え方
5. 政務調査費の運用指針（平成20年4月1日・川崎市議会）
6. 全国都道府県議会議長会「政務調査費の使途の基本的な考え方について」  
（平成13年10月16日付）
7. 政務調査費「目的外支出」の判断事例
  - (1) 寝屋川市議会に対する大阪高裁判決（平成19年12月）
  - (2) 同要約版
8. 寝屋川市議会政務調査費の交付に関する使途基準細則（平成20年7月）

※1 請求書本文については、住所、氏名を省略したほか、次の※2を除き、当初提出された原文のまま記載した。

※2 請求書本文中の「会派別違法支出額一覧表」等での金額の訂正について

次の[結果]第5の2(7)アに記載の関係職員の陳述における指摘により、請求人は、陳述後、請求書中の会派別違法支出一覧表は、事実証明書3を基に作成したが、一部に積算ミスや転記ミスがあったため訂正すると申し出たことから、上記表には訂正後の金額を記載した。また、請求書本文中の1. 請求の趣旨（主張の事実）(3)①及び2. 措置請求内容(1)での金額の記載も同様である。

## [結果]

### 第1 監査委員の除斥

本件措置請求において、後藤晶一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 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22年3月30日付けでこれを受理し、監査対象局を議会局とした。

法第242条第1項は、住民監査請求は、監査請求対象を特定し、それが違法又は不当であることを証する書面を添えて請求すべきことを定めている（特定性及び事実証明書添付の要件）。この点、本件請求は、その大部分が、各会派又は各議員に交付された広報・広聴費、人件費、事務費、事務所費等について、政務調査活動に関する支出とそれ以外の活動に関わる支出額とを適切に按分していないことを理由に、市長等の関係職員が財産管理を怠るとするものであるが、請求人は、「政務調査費の運用指針」及び大阪高裁平成19年12月26日判決を添付し、同判決中の判示を引用して主張を行っているものの、個別の支出が違法又は不当である理由を必ずしも具体的に摘示せず、また、政務調査費に関する市長の一連の事務執行において、いかなる怠る事実があったかについても個別具体的に明示してはいない。

もっとも、裁判例では住民監査請求における特定性等の要件を厳密に適用しないものが多く、また、請求対象である平成20年度は、平成19年11月27日公表の政務調査費に関する住民監査請求監査の結果等を踏まえて改定された「政務調査費の運用指針」による運用がなされた初年度であり、政務調査費制度の公正性及び透明性の観点から、その運用実態を検証し、請求人の主張に対し判断を示すこととした。

### 第3 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なかった理由

請求人は、監査委員4人のうち2名が除斥されること、監査対象が多いこと、政務調査費に関する住民監査結果や判例の熟知が必要であること及び客観的な第三者の立場の堅持が困難であることが推察されることから、法第252条の43第1項の規定に基づく外部監査人による個別外部監査を求めている。

しかしながら、監査委員は独任性の執行機関で1人でも監査することが可能であり、2人が除斥になることで監査の実施が困難になるものではないこと、単純な事務量の多寡は個別外部監査の相当性の判断に考慮されるべきものではないこと、平成19年の個別外部監査結果等を踏まえて判断の基準となる「政務調査費の運用指針」（以下「指針」という。）が平成20年4月には策定されており、外部の専門的な知識を有する者による監査の必要性が特に必要であると認められないこと、条例改正により領収書等の写しが議長に提出されるようになったこと、さらに監査委員として公平性に留意し独立不偏の立場で監査を実施しており請求人の主張は根拠のないことから、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は認められない。

## 第4 監査の実施

### 1 請求人の陳述

監査実施に当たり、法第242条第6項の規定に基づき、平成22年4月27日、請求人から陳述の聴取を行った。請求人の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、議会局の職員（以下「関係職員」という。）を立ち会わせた。

請求人の陳述の際、新たな証拠として1点が提出された。なお、平成22年4月30日付けでも新たな証拠として1点が提出された。

### 2 関係職員の陳述

平成22年4月27日、関係職員から陳述の聴取を行った。

関係職員の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

### 3 関係人調査

法第199条第8項の規定に基づき、平成22年5月7日から5月17日までに、本件措置請求に係る事実関係の確認のための関係人調査を行った。

関係人調査の対象は、「川崎市議会の政務調査費の交付等に関する条例（平成13年条例第11号。）」第3条により政務調査費の交付対象として「会派のみ」を選択した民主党、公明党及び日本共産党の各議員団、並びに「会派と議員」を選択した自由民主党議員団及び自由民主党議員とした。なお、自由民主党議員については、請求人が事実証明書3において「特別事由等」を記載している12議員のうち、記載された事由が刊行物等であることから提出された成果物により内容が確認できた3議員を除き、9議員を対象とした。

### 4 監査対象事項

本件政務調査費支出に関して、市長に違法又は不当に財産の管理を怠る事実があるか。

## 第5 監査の結果

### 1 請求人の陳述

陳述の際、請求人が本件措置請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 政務調査費の支出については、指針に示された人件費、事務費、事務所費、広報・広聴費について適切な按分がされていないものが数多く見受けられた。しかしながら、領収書の写しの開示が義務付けられたことなどから明らかな使途基準違反支出がほとんど見られなくなり改善していることは評価できる。

(2) 平成19年度の個別外部監査結果で、会派控室・会派事務所内の事務費（事務用品費、事務機器使用料等）については、これらの支出について、私的活動や後援会活動は通常行われずとして按分する必要はなく「全額認める」とされたのであるが、この外部監査人の判断は明らかな誤りである。

会派控室は会派の「議会活動」が主として行われる事務所である。そこが政務調査活動の成果が発揮される場であったとしても、それは議会活動に含まれるものであって、会派控室が日常の政務調査活動のみの場となることはありえない。このため、事務所費の支出は当然に按分対象となる。

- (3) 議員各自の事務所費(議員事務所家賃、維持費)についても、政党政治活動、後援会活動、会派独自の私的な業務が行われる場として使われるもので、政務調査活動と按分する必要がある。
- (4) 月額のカソリン代としては高額でありすべてが政務調査活動と考えがたいものやタクシーの利用について頻度が高すぎるものがある。その他、高額な講師料、大学院学費、入場料、食器洗浄器等の政務調査費で全額支出するのは不適正なものがある。その他、会派事務所の事務所費、事務所費、広報・広聴費、人件費については、すべての会派及び議員に共通的に不適正である。
- (5) 会派・市議団ニュース発行は、会派の審議活動報告で「議会活動」とみなし得るものである。さらには、会派・議員の会報のほとんどが各々会派及び議員の後援会報として、後援会会員に対し無料で郵送されているものが大部分であり「後援会活動」となるものである。内容的に会派としての意見を示す点で「政治活動」をもにらんだ活動ということとなり、その費用を100%政務調査費で支出するという考え方は誤りである。

また、各会派とも広報印刷費は増大の一途をたどっている。個別外部監査で広報費支出は違法支出ではないと判断された影響を受けていることは明らかで、看過できるものではない。

- (6) 人件費について、按分は政務調査研究に資するものだけである。政務調査補助職員にのみ許される政務調査費を会派及び議員の庶務・雑務対応要員に対して支出することは不適切である。

また、人件費については領収書の氏名がすべてマスクングされていて、市民にとっては実質的にブラックボックスとされている影響が多分に表面化している。

- (7) 領収書については改ざんしたと思われる事例等が見受けられた。また、按分したとしているもので、領収書が按分した分しか添付されていないものがあり、支出総額の確認ができないものがある。
- (8) 市長が調査を怠っていると判断したのは、政務調査費を詳細にチェックしたとの広報や報道がなされたことがないからである。
- (9) 請求書記載の違法支出額について、事実証明書3に記載の額とそごがあるものについては確認し訂正する。

## 2 監査対象局の説明

陳述の際、関係職員が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

### (1) 政務調査費の法制化及び条例化の経緯

政務調査費は、平成12年5月の法の改正により法制化され、13年4月から施行された。これは、地方議会の活性化を図るため、会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、地方議会議員の調査研究活動基盤の充実を図ることにより、地方議会の審議能力を強化し、情報公開を促進する観点から、その用途の透明性を確保することと併せて制度化されたものである。

本市では、法第100条第14項及び第15項の規定に基づき、「川崎市議会の政務調査費の交付等に関する条例」(以下「条例」という。)、

の政務調査費の交付等に関する条例施行規則」（平成13年規則第16号。以下「規則」という。）を制定している。

本市議会では、平成13年4月の制度発足から5年を経過した平成18年度に、「議会改革」の一つとして、条例の見直しを図り、さらなる政務調査費の透明化を図るため、収支報告書に1件5万円以上の支出に係る領収書等の添付を義務付ける条例改正（平成19年5月3日施行）を行った。

その後、収支報告書に「1円以上の支出に係る領収書添付」の義務付けを図る条例改正を、平成20年3月議会において議決した（平成20年4月1日施行）。

## (2) 政務調査費の性格

法第100条第14項は、「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」としている。実際の会派及び議員が行う調査研究の内容を考えると、議会が、長その他執行機関を監視する責務を負っていることから、自ずと執行機関等に対する批判や監視という性格となるものである。したがって、会派及び議員の行う調査研究そのものを執行機関が監視したりすることは、法及びその他法制上全く予定されていないと考えられる。

むしろ、執行機関が調査研究の内容に干渉する途を開くことは、法が議会に調査権を付与した趣旨を損なうものというべきであって、会派及び議員の調査研究が執行機関等に対する健全な批判という役割を果たすためには、会派及び議員の独立性、自主性ができる限り尊重されるべきと考えられる。

ただし、政務調査費が市の公金であることから、市の予算執行を担う市長は、議員活動の自主性を尊重しながらも、その調査権はあるとの判示もある（仙台高裁平成19年12月20日判決など）。

一方、使途に疑問を抱くべき事由がないのに、むやみに調査を行うことは調査権の濫用であるとも判示されている（仙台高裁平成16年7月29日判決）。

また、政務調査費の透明化・明確化を図る流れの中で、支出内容が明らかになるに伴い、会派及び議員の政策意図や具体的な調査対象が知られるところにもなるが、調査研究活動の詳細があまりに具体的に明らかになると、執行機関や他の会派等から調査目的の達成を妨げられるおそれもある。

このことについては、最高裁判所第一小法廷平成21年12月17日判決では、政務調査費条例上、政務調査費活動に関して、会派から執行機関に対して具体的に報告する義務が定められていないことの趣旨について、「政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにある」とし、政務調査費条例は、「政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにかがわれるような場合を除き、（中略）執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具

体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」と判示している。

また、最高裁判所第三小法廷平成22年3月23日判決での、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分がある」との判示を踏まえると、政務調査費は、法の規定に基づく条例、規則における用途基準の範囲内で使わなければならないことは当然として、政務調査費をどのように使用するかについては、会派及び議員の自主性を尊重し、その裁量にゆだねるとするのが、法及び条例の趣旨であると考えられる。

### (3) 本市の条例、規則の内容

#### ア 交付対象及び交付額

条例第3条では、交付対象は、「会派又は会派と議員」の選択制とし、交付月額は、「会派」を選択した場合は、所属議員1人当たり45万円、「会派と議員を」選択した場合は、会派分が所属議員1人当たり5万円、議員分が40万円としている。

#### イ 会派及び議員の責務

条例第2条では、「会派(所属議員が1人である場合も含む。)及び議員は、調査費の交付が、市政に関する会派及び議員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していることを認識し、調査費を適正に使用しなければならない。」と規定している。

#### ウ 政務調査費に関する経理の的確な処理

条例第9条では、会派及び交付対象議員(交付対象議員を以下「対象議員」という。)は、政務調査費に関する経理を的確に行うこととしている。

また、会派においては、所属議員の中から経理責任者を1人置くこととしており、規則第9条では、会派にあっては政務調査費の経費の支出は、会派の代表者の決定を経て経理責任者が処理することとしている。

#### エ 支出の基準

政務調査費の用途については、条例第10条において、調査費から支出できる経費を別表にて掲示し、①研究研修費、②視察調査費、③資料費、④広報・広聴費、⑤人件費、⑥事務費、⑦事務所費、⑧その他の経費の8項目を定めている。別表においては、「会派及び交付対象議員が市政に関して調査研究するために(際の)」要する経費であることが前提としてうたわれており、政務調査費の支出は、「調査研究のための必要性」を要件としている。

#### オ 収支報告書等の提出と閲覧

条例第11条では、収支報告書を作成し、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添えて、毎年4月30日までに議長に提出しなければならないとしている。また、条例第15条では、「収支報告書等が提出されたときは、規則で定めるところにより、当該収支報告書等を一般の閲覧に供しなければならない。」とし、規則第14条では、「収支報告書等の閲覧は、調査費の交付を受けた日の属する年度の翌年度の6月30日から、議会局において(中

略) 行うものとする。」としている。

カ 交付の決定の取消し、調査費の返還命令

交付の決定の取消しについては、条例第13条で、「市長は、調査費の支出がこの条例及びこの条例に基づく規則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」とし、条例第14条では、「既に交付した調査費の全部又は一部を返還するよう命ずるものとする。」としている。

(4) 本市の指針の改正の経過及び位置付け

現在の指針は、平成19年度の「5万円以上の領収書の添付」を義務付ける本市条例の改正に併せて策定された指針を、「1円以上の領収書の添付」を義務付ける条例の改正に併せて大幅に改定し、平成20年度から適用しているものである。

指針は、市長が定めたものではなく、本市議会の全会派から選ばれた議員及び無所属議員からなる政務調査費検討プロジェクトにおいて、平成19年の監査結果(個別外部監査の考え方)を基に、会派及び議員の政務調査費の支出に係る判断をする際により所とするため、当時の他都市の運用指針や裁判例等を参考にしながら議論し作成したものである。

また、指針の作成後には、各会派においては、指針の考え方を全議員に周知するための会議を開催したところであり、議会局職員も依頼に応じて同席した。

これらを受けて平成20年度から今日まで、全会派及びその所属議員並びに無所属議員は、この指針を踏まえて政務調査費の具体的な支出について判断しているものである。

なお、会派及び議員の調査研究活動及びその方法は多岐に渡るため、指針はすべての事例が網羅できているものではない。したがって、会派及び議員は、条例・規則の趣旨に沿って、裁判例等をも参考にしながら、個々の具体的な支出の適合性について総合的に判断をしていく必要がある。

(5) 指針の内容

ア 指針の特徴

指針では、収支報告書に添付する領収書等の支出を証明する書類については、領収書等とともに、個々の支出に対して経費区分、整理番号、実施年月日、支出年月日、支出先、使途内容や事業名等を記入できる「支出伝票」を提出することとしており、その他に整理番号ごとの支出を一覧にした「支出伝票一覧表」、さらに研究研修会、視察調査活動の開催や参加等の場合にその内容等を記載する「政務調査活動記録票」を添付するなど、他の地方公共団体と比較して、多くの書類の提出が必要となり、結果として、会派及び対象議員の提出作業と、議会局の点検・確認作業がともに増大することにもなるが、より透明性が図られていると考えている。

会派及び対象議員からの議長宛ての毎年度の提出帳票は、

(ア) 収支報告書 \*領収書等の支出根拠書類を含む

(イ) 政務調査活動記録票(参考第1号様式)

- (ウ) 支出伝票 (参考第2号様式)
- (エ) 支出伝票一覧表 (参考第3号様式)
- (オ) 支払証明書 (参考第4号様式)

である。

#### イ 指針での基本的な考え方

- (ア) 政務調査費は、市政調査研究のために、実際に要した費用に充当する実費弁償を原則とし、按分による支出の考え方も取り入れている。
- (イ) 政務調査活動と他の活動が一体となっている活動については、政務調査活動の実質的な割合について「合理的に区分」することにより支出することを原則としている。人件費、事務費、事務所費等において、専ら政務調査事務にかかわるものや、市政調査事務に要した実績が明確なものは、その割合で支出するものとしている。

例えば、「人件費において、被雇用者の就業時間数を記録し、市政調査に係る時間数を全体に占める割合において支出する。」といった事例が考えられる。また、広報・広聴費の広報紙については、紙面の掲載内容に応じた面積で区分を行っている。

一方、合理的な区分が困難な場合は、「按分の考え方」を参考に判断するものとしている。

#### ウ 支出不可としている経費

- (ア) せん別、慶弔、寸志、病氣見舞、年賀状の購入及び印刷代金等の交際費的な経費
- (イ) 党費、党大会賛助金、党大会参加費、党大会に参加するための旅費等の政党又は政治団体の構成員としての活動に属する経費
- (ウ) 会議、集会等に伴う食事以外の飲食に係る経費
- (エ) 選挙活動に係る経費

#### エ 経費区分ごとの考え方

指針では、まず、複数の経費区分に関連する基礎的経費の考え方として、旅費、会議費、交通費の基準について記載し、旅費、会議費については上限額を設定している。

次に、条例第10条の別表の8種類の経費区分ごとに、支出の考えを記載している。

##### (ア) 広報・広聴費

会派及び対象議員が市政に関して調査研究をするために会派及び対象議員の議会活動、政策等を市民に広報し、又は市民の要望、意見等を聴くのに要する経費である。

経費内容は会場借上料、印刷製本費、ホームページ等製作費、食糧費及び、送料等である。

広報紙等の作成及び印刷等の成果物は会派又は対象議員において保管としている。また、政務調査活動と無関係な内容等が含まれている場合、紙面の面積に応じて按分し、その限度で支出可能としている。

#### (イ) 人件費

会派及び対象議員が市政に関して調査研究するために補助者を雇用するのに要する経費である。

経費内容は報酬・日当、交通費、社会保険料等である。

条例等では、①政務調査費全体に占める人件費の割合や、②雇用形態（アルバイト雇用や常勤雇用）については規定をしていない。個々のケースの状況をかんがみ、実態に即し按分により政務調査費を充当しなければならないものとしている。

常時雇用の政務調査費補助者の支出については各種手当（期末、勤勉、通勤、住居、時間外、扶養などの手当）及び社会保険料への支出は可能としている。また、議員と親族関係にある雇用は配偶者、扶養関係にある者、同居し生計を一つにする者のいずれかに該当する者の雇用については、支出不可としている。

#### (ウ) 事務費

会派及び対象議員が市政に関して調査研究をする際の事務を処理するのに要する経費である。

経費内容は消耗品費、事務機器・備品等賃借料、事務機器・備品等購入費、電話料、送料等である。

備品については購入価格が2万円以上の物品等を備品扱いとしている。また、1件20万円を上限。越えるものについては、リース又はレンタル契約にするものとしている。

#### (エ) 事務所費

会派及び対象議員が市政に関して調査研究をするために必要な事務所の設置及び管理に要する経費である。

経費内容は事務所賃借料、維持管理費等である。

事務所（会派事務所、議員個人事務所）は事務所としての形態を備えているものに限る。事務所としての実態については、使用実績・看板・表示等の外形、常勤事務員の有無、備品の内容、賃借目的等諸般の事情を総合的に考慮して判断するものとしている。

ビル等の一室などの不動産を借りて個人事務所を開設している場合賃借料、維持管理費（光熱水費、管理費、火災保険料等）、事務費は、政務調査費に要する経費として支出可能としている。また、自宅の一部を個人事務所としている場合や、配偶者、扶養関係にある者、同居し生計を一つにする者の所有物件に個人事務所を開設している場合の賃借料及び維持管理費は、支出不可としている。

なお、市庁舎内の会派議員控室は、その設置の性格をかんがみ、会派事務所の対象外としている。

#### (6) 会派等からの帳票類の提出、議会局での点検・確認、閲覧等について

##### ア 点検・確認作業の概要

議会局としては、書類の記載方法、充当金額・数字の転記・集計等の経理内

容、条例、規則の明白な違反、指針上での明白な誤り（金額的上限額を超えていないか等）の点検・確認を行っている。また、市政の調査研究活動との関連性を明確に位置づけるために、会派及び対象議員が政務調査活動記録票をはじめとして、帳票上で自らわかりやすく説明を行うように促すとともに、多岐にわたる市政の調査研究活動が「調査研究に資するために必要な経費」であるかについては、指針、裁判例等を参考にしながら、会派及び対象議員が自ら適正な判断を行っているように、サポートを行っている。

#### イ 点検・確認作業等の流れ

(ア) 会派及び対象議員は四半期ごとに、各会派の団長及び経理責任者等が中心となり、領収書・会計帳簿の整理を行っている。

平成20年度は、1円以上の領収書等を添付する初年度であり、書類の揃え方、記載方法等についての問い合わせも多かった。

また、市議会議員は毎日登庁しているものではないため点検・確認作業に時間を要することもあり、適正な政務調査費の支出に向けた、収支関係書類の点検・確認作業の協力を願うということで、議会局へ当該関係書類の写しを参考提出していただくこととしている。（なお、議会局への参考提出は、条例・規則・指針上も規定されておらず、義務付けされていない。）

(イ) 会派及び対象議員は、関係書類の修正等を行い、調査費の交付を受けた日の属する年度の翌年度の4月30日までに収支報告書等を議長あてに提出している。

(ウ) 議会局では、提出された収支報告書等の点検・確認・整理を行い、調査費の交付を受けた日の属する年度の翌年度の6月30日から、一般の閲覧に供している。

なお、平成20年度分の政務調査費については、支出伝票が約10,000件強、領収書等が約16,000件強、支出伝票一覧表が500枚余であった。平成20年度はすべての領収書の添付を始めた最初の年であり、会派及び対象議員も慣れない中で支出の透明性確保のためにこれらを提出し、議会局においても閲覧までの時間的な制約のある中で、これらの膨大な書類の点検・確認及び個人情報へのマスキングを行った上で、簿冊に整理し、収支報告書及び領収書等を公開したものである。

#### (7) 住民監査請求書、事実証明書3及び事実証明書4の内容について

##### ア 請求人の主張する違法支出額について

住民監査請求書での会派別違法支出額一覧表の金額が、政務調査費の違法支出額として、監査委員が返還を求める額であると請求人は主張しているが、請求人が提出した「事実証明書3 川崎市議会 政務調査費違法支出額算定表」に記載されている金額と相違している。会派別違法支出額一覧表の金額は、一部に積算ミスや転記ミスがあると思われる。

##### イ 事実証明書3の食器洗浄器等について

事実証明書3の自由民主党分(P10)に記載されている「支出月日」欄が年間、「支出先、支出内容他」欄が食器洗浄器、「支出額」欄が50,000

円の支出については、支出伝票一覧表及び支出伝票に食器洗浄器と記載された支出は見当たらない。

また、請求人は、事実証明書3の自由民主党分（P9）の備考（「特別事由等」）には、「入場料は入場先が不明であり、目的が不透明である。」や「業務委託費支出目的が不透明」としているが、入場先や目的は支出伝票や領収書等に記載されており、請求人が、これらの支出伝票や領収書等を検証していないと推測される。

#### ウ 事実証明書3に記載の按分割合について

事実証明書3で按分割合欄を1/1としているものの中に、既に領収書の金額を合理的に区分した額が政務調査費充当額となっているもの、政務調査費充当分の領収書が添付されているもの及び1/1である理由が記載されているもの等、支出伝票及び領収書等により内容が確認できるものが多い。これらについては、請求人が実際に支出伝票、領収書等の検証をしていないと推測される。

#### エ 事実証明書4の広報・広聴費について

請求人は、広報活動について、議会での発言内容やそれらの解説意見、審議内容など、そもそも政務調査研究活動には馴染まないとし、勢力拡張活動、議会活動、政務調査活動それぞれが1/3ずつであるという独自の区分を行った上で、議会ニュース等の発行費用、配布費用を一律に按分し、その2/3を目的外としている。

条例の用途基準の別表では、広報・広聴費の支出できる経費の内容として、「市政に関して調査研究をするために会派及び交付対象議員の議会活動、政策等を市民に広報し、又は市民の要望、意見等を聴くのに要する経費」と定められている。議会活動、政策等を市民に広報することは明確に認められている。

また、指針では、まず、政務調査活動を合理的に区分することを原則としており、議会ニュースの印刷発行費用等を、すべて一律に按分するものではない。政務調査活動と無関係な内容等が含まれている場合は、紙面の面積に応じ適切に区分し、その限度で支出可能としているものである。この考え方は、平成19年の監査結果（個別外部監査の考え方）の判断基準を受けて定めたものである。議会ニュース・アンケート等の印刷物の提出義務はないが、ほとんどの会派及び対象議員については、印刷物を提示してもらい、また、一部提示されなかったものについても、指針を踏まえた支出であることを各会派及び対象議員から確認している。

請求人は、平成18年度、19年度、20年度を比較して、広報印刷費の支出が増大しているとしているが、広報・広聴費は、会派及び対象議員のニュース印刷費、配布費用、タウン紙の掲載費だけではなく、交通費関係経費、ホームページの作成費等、他の支出もある。また、政務調査費は、調査研究に資するための必要な経費の一部として交付されているものであり、会派及び対象議員が必要経費のうち、どの経費を政務調査費に当てるかは、その裁量に任されているものである。

#### オ 人件費について

請求人が按分割合を1/1としているものの中には、複数の雇用者の役割を分担し、そのうち政務調査活動担当者への支出額のみを計上していたり、雇用者1人の領収書を政務調査活動分とその他分に分け、政務調査活動分の領収書を添付していたり、添付された領収書等の金額を按分した額が政務調査費に充当されていることが、支出伝票及び領収書等で確認できるものも含まれている。また、数日間のみ限定的な業務内容で雇用する場合において、人件費全額を政務調査費で支出しているものもある。指針では、まず、政務調査活動を合理的に区分することを原則としており、一律に按分するものではない。また、個々の支出については、指針を踏まえた支出であることを各会派及び対象議員から確認している。

請求人は、平成18年度、19年度、20年度を比較して、人件費の支出が増大しているとしているが、政務調査費は、調査研究に資するための必要な経費の一部として交付されているものであり、会派及び対象議員が必要経費のうち、どの経費を政務調査費にあてるかは、その裁量に任されているものである。

#### カ 事務費について

平成19年の監査結果（個別外部監査の考え方）では事務費について、「会派控室又は会派事務所に関する事務費については、私的活動や後援会活動等政務調査活動以外の活動は行われないと認められるので、かかる政務調査活動以外の活動実態が明らかな場合を除いて、全額認める」としている。各会派においては、この判断に沿った運用を行っているものである。なお、各会派においても、控室、会派事務所の事務費のうち、調査研究活動以外のものであった場合には、その部分を除いて政務調査費の支出額を算出している。

指針では、まず、政務調査活動を合理的に区分することを原則としており、一律に按分するものではない。また、会派控室又は会派事務所以外での事務費については、按分すべきものはされている。これら個々の支出については、指針を踏まえた支出であることを各会派及び対象議員から確認している。

#### キ 事務所費について

事務所費については、請求人が按分割合を1/1としているものの中には、按分がなされているものも含まれている。指針では、まず、政務調査活動を合理的に区分することを原則としており、一律に按分するものではない。事務所費の個々の支出については、按分すべきものはされている。また、請求人は「按分割合については統一性を欠き」としているが、当然統一されていないものである。これら個々の支出について、指針を踏まえた支出であることを各会派及び対象議員から確認している。

### 3 事実関係の確認等

請求人の陳述、関係職員の陳述及び関係書類の調査等の結果、次のような事実関係を確認した。

#### (1) 個別外部監査の実施、条例改正及び指針策定の経過等

##### ア 平成19年度の個別外部監査の経過及び結果について

政務調査費に関しては、平成19年8月29日に、平成15年度から18年度分の4年度分（なお、平成18年度分までは、収支報告書に領収書等の写しの添付は義務付けされてはいなかった。）について住民監査請求が提出され、当該請求については、個別外部監査契約に基づく監査の実施が相当であると判断し個別外部監査を実施した。その個別外部監査結果における個別外部監査人の判断については監査委員が是認し、監査結果を平成19年11月27日に公表した。この監査結果においては、監査対象4会派すべてにおいて目的外支出があるとして、市長に対して、平成17年度及び18年度の2年度分について、総額1億2,041万円を4会派に対して返還請求を行う必要があるとして勧告を行った。その勧告に対しては、平成19年12月21日付けで市長から監査委員あてに4会派から自主的に返還された旨、通知された。

#### イ 条例改正及び指針の策定の経過等

平成19年5月に条例が改正され、収支報告書の提出の際に5万円以上の政務調査費の支出について領収書等の写しの添付が義務付けられた。その後、平成20年4月に条例が改正され1円以上の支出について領収書等の写しの添付が義務付けられ、同時に指針が改定されたものである。この指針は、関係職員の説明によると、個別外部監査の考え方を基に、全会派から選ばれた議員及び無所属議員によるプロジェクトで検討の結果も踏まえて策定されたものである。

このように、本市における政務調査費に係る状況は、議会における自主的な取り組みの結果、平成19年度の住民監査請求の対象年度であった平成18年度以前とは大きく変化している。

#### ウ 政務調査費の交付対象の変更

平成20年の条例改正において、それまで政務調査費の交付対象が「会派のみ」であったものが、「会派のみ」又は「会派と議員」の選択制となった。民主党、公明党及び日本共産党の各議員団は「会派のみ」を選択し、自由民主党の議員団は「会派と議員」を選択した。このことから、請求人は自由民主党の議員団に限って所属議員についても対象としている。

#### (2) 議会局における点検・確認方法

指針が制定された平成20年4月に、議会局においては、主に政務調査費に係る業務を所管する担当職員を2名配置している。

会派及び対象議員においては、四半期ごとに、団長及び経理責任者等が中心となり、領収書・会計帳簿の整理を行い、議会局へ当該関係書類の写しを参考として提出し、議会局では担当職員を中心として提出された関係書類の点検をし、適宜相談を受け、指導を行っている。その上で、議会局では、翌年度に正式に提出された収支報告書等の点検、確認及び整理を行っている事実が認められた。

なお、会派に対する関係人調査においても、そうした議会局職員による内容確認等を受けている旨の説明があった。

#### 4 監査委員の判断

##### (1) 監査の視点等

ア 会派又は対象議員における政務調査費の使途に違法な支出が認められる場合は、市長は不当利得返還請求を行うべきものであり、それを行っていない場合は、市長が財産の管理を怠っているということになる。

したがって、請求人が対象とした会派及び対象議員の政務調査費の支出の適否について、判断を行うものである。

イ ところで、いかなる政務調査活動を行い、そのためにいかなる費用（政務調査費）を支出するかについては、会派又は対象議員が自主的・自律的に決定すべきものであり、その裁量にゆだねるべきものであるというのが、法及び条例の趣旨と解するのが相当である。平成19年実施の個別外部監査（以下「個別外部監査」という。）の結果においても、議会の自律性、政治活動の自由の保障という観点からは、政務調査費の支出の対象となった会派・議員の活動の適否（特に、それが市政の調査研究活動として政務調査費の支出に値するか否か）について、個別外部監査人が積極的にこれを判定することは望ましいことではないとしている。また、「政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限の適合性を審査することは予定されていない」（最高裁第一小法廷平成21年12月17日判決）との判示もあるところである。

また、会派又は議員の行う政務調査研究は、学術的な調査研究とは異なり、議会の活性化を図るため議員の調査活動基盤を充実させその審議能力を強化させるためのものであること、審議能力を強化させるための調査活動は多様であり、それに付随して発生する経費も多様であることにかんがみれば、政務調査費は、調査研究に直接用いられる費用に限られものではなく、調査研究に有益な費用も含まれるというべきである（東京高裁平成16年4月14日判決参照）。

ウ したがって、本件措置請求においては、会派又は対象議員の自主性及び自律性を尊重しつつ、個別外部監査の結果等を踏まえて、議会において自主的な改革として定めた指針を念頭に、政務調査費の趣旨に適合するかについて判断を行ったものである。

なお、按分についての指針の考え方は、政務調査費は、市政研究のために実際に要した費用に充当するものであることから、政務調査活動を合理的に区分することを原則としており、一律に按分すべきとするものではない。したがって、按分していないことのみをもって違法支出とすべきものではないとの視点を基本とするものである。

エ 以上のことから、支出の正当性又は市政の調査研究との関連性が認められないことが明らかなものについて、違法な支出と判断するものである。

##### (2) 監査の経過等

ア 事実証明書3で記載の約1,000件超の請求対象について、支出伝票一覧表、支出伝票及び領収書等の写し（マスキングされているもの）を確認し

た。なお、請求人が按分していないとしているものの中には、按分しているものも一部存在した。

イ その他、議長が保管している政務調査事務所台帳及び賃貸借契約書の写し、会派及び対象議員が保管している職員雇用履歴台帳及び議会ニュース等の成果物等の提出を求め、内容の確認を行った。

ウ さらに、請求人及び関係職員の陳述を踏まえ、関係職員への事情聴取や会派等への関係人調査等を実施し、請求内容についての確認を行った。

エ これらの結果、指針に記載された作成・保管すべき帳票・資料は整備され、支出の内容についても指針を踏まえたものとなっており、按分についても十分に意識されている状況であったことから、各会派及び対象議員が指針に基づいた運用を行っていることが認められた。

また、会派又は対象議員の自主性及び自律性を尊重しつつ、議会局においても、支出内容の確認等が行われていることが確認された。

### (3) 広報・広聴費

ア 請求人は、議会での発言内容、審議内容を周知するだけの議会ニュースや市民への印刷物配布等については、議員活動、政治活動の広報活動であること、また、会派及び対象議員の後援会報として、後援会会員等に対し無料で郵送されているものが大部分であり、党勢拡張、議員勢力拡張のための発行であることから、100%政務調査活動費に充当するという考え方は誤りで、一律に2/3は違法支出であると主張している。

広報・広聴費については、個別外部監査において、「広報・広聴活動が『調査』『研究』に該当するか否かが問題となるが、現在の川崎市政務調査費条例において明確に認められていることから、本監査においては、特に問題としない」とされたものであり、監査委員もその判断を是認したものである。

また、東京高裁平成16年4月14日判決においても、議員の調査研究に資するため必要な経費について、「その文言上、調査研究に直接用いられる費用に限られるものではなく、(中略)議会の活性化を図るため議員の調査活動基盤を充実させその審議能力を強化させる観点からみて、調査研究のために有益な費用も含まれるというべきである。そして、(中略)県民の意思を収集、把握することは議員の調査研究の一つとして重要であるところ、議会活動及び県政に関する政策等を県民に知らせることは、県政に対する県民の意思を的確に収集、把握するための前提として意義を有するものということが出来る」と判示している。

このことについては、関係人調査においても、各会派から、議会ニュース等を配布することにより、市民から様々な反応があり、その後の活動に反映している等の説明があった。

イ 以上のことから、広報・広聴費について、一律に2/3が目的外で違法支出であるとする請求人の主張は認めることはできない。

議会ニュース等の内容が政務調査活動のみであるならば、全額、政務調査費で支出することが認められ、政務調査活動以外の内容等が含まれている場合に

は、指針に基づき適切に按分し、その限度で政務調査費を支出しているのであれば違法とはいえない。

ウ 議会ニュース等の印刷物、アンケート等の成果物について議会局を通じて関係人である会派及び議員に対して提出を依頼したところ、すべての会派及び対象議員から提出があった。

提出されたものを現認したところ、後述の西村晋一議員の分を除き、他はすべて、市政の調査研究に関連するものと認められた。なお、一部に政務調査活動以外に関する部分が含まれているものがあったが、按分がされていた。また、ホームページについても、その内容はおおむね市政の調査研究に関連するものと認められた。

したがって、議会ニュース等の印刷代やホームページ関係の業務委託費や関連する郵送代、ポスティング代等の支出は、違法な支出とは認められない。

エ その他の個別事項（請求人が事実証明書3で「特別事由等」を記載しているもの等）

(ア) ガソリン代（研究研修費分を含む。）

該当議員2人に関係人調査を行ったが、複数の所有車のうち、政務調査活動に専用又は主として使用している車両についてのみ計上し、かつ按分していた。また、地域的な交通事情や身体的な理由から所有車による政務活動の必要性が認められた。したがって、違法な支出とは認められない。

(イ) タクシー代（研究研修費分を含む。）

該当会派（公明党）及び議員に關係人調査を行ったが、他に公共機関がない場合や荷物がある場合などに限定するようにしており、各々の利用状況には合理的な理由があると認められた。なお、会派分には、詳細な利用記録簿が整備されていた。したがって、違法な支出とは認められない。

(ウ) ポスター代

該当議員に關係人調査を行ったが、本人の顔写真等を掲載したものでなく、駅頭で市政に関する広報活動を行う際に使用しているパネル等であり、市政に関連した内容が表現されているものであった。したがって、違法な支出とは認められない。

(エ) 業務委託費

請求人が陳述において、「業務委託費」のみの記載で内容が不明とした会派（自由民主党）分については、關係人調査によれば、市議団ニュース・議会活動報告書の作成、ホームページの作成・管理、アンケート調査、各種団体ヒアリングなどが主な業務とのことであり、提示された成果も現認した。また、「業務委託費」のみの記載であった該当議員については、關係人調査において、ホームページ編集や議会報告のための調査等であると確認した。したがって、違法な支出とは認められない。

オ 以上のことから、広報・広聴費については、後述の西村晋一議員分を除き、違法な支出とは認められない。

(4) 人件費

ア 請求人は、人件費について、大半の業務が政務調査活動と他の活動との混在は避けられず、2/3は違法支出であると主張している。

確かに、人件費については、印刷物のように政務調査活動の結果が明確な形で現れにくい面がある。しかしながら、一律に2/3が違法支出であるとの請求人の主張は推論であり、認めることはできない。

イ 支出伝票には、領収書等の写しは、すべて添付されていて、按分しているものについては、その旨の記載があった。また、指針で、会派又は対象議員が作成し保存を行うこととされている職員雇用履歴台帳の提出を求めたところ、すべての会派及び対象議員において整備していることが確認された。

ウ 職員雇用履歴台帳の記載及び議会局の事務室において領収書の写し（マスキングされていないもの）を確認したところ、指針で支出不可とされている「議員との親族関係にある雇用」は、認められなかった。

エ さらに、会派及び対象議員への関係人調査において、雇用状況等についての確認や関係書類を現認した。なお、各会派（人件費の支出のない自由民主党を除く。）においては、按分の基礎となる資料（民主党）、勤務時間や作業内容が記載された資料（公明党）、源泉徴収票の写し（日本共産党）などの資料を整備していることが確認された。

オ なお、事務所費の支出がないにもかかわらず人件費が支出されていることは疑問であると事実証明書3「特別事由等」において請求人が指摘している該当議員2人については、関係人調査を行い、いずれも政務調査費による事務所費を支出していないが、事務所が存在していることを確認した。また、請求人が陳述の際に領収書の筆跡が同一であると主張したものについては、当該支出にかかる議員に関係人調査で確認したところ、署名以外の部分を事前に記載し、各受取人に署名をしてもらっているとの説明があった。マスキングされていない領収書の写しを確認したところ、異なる複数人の筆跡が認められた。

カ 以上のことから、人件費については、後述の西村晋一議員分を除き、政務調査補助としての雇用実態があると認められることから、違法な支出とは認められない。

#### (5) 事務費

ア 請求内容の大部分が会派控室での事務費である。請求人は、事実証明書4において、会派控室は会派の議会活動が主として行われる事務所であり、そこが政務調査活動の成果が発揮される場であったとしても、それは議会活動に包含されるものであって、常時、政務調査研究活動のみが行われる場ではなく、会派控室が日常の政務調査活動のみの場となることはありえないとし、会派控室及び会派事務所に関する事務費について、一律に2/3は違法支出であると主張している。なお、請求対象の支出伝票を確認した限りにおいては、会派事務所での事務費の支出は存在しなかった。

イ 会派控室又は会派事務所に関する事務費については、個別外部監査の結果において、「政務調査活動以外の活動は通常行われないと認められるので、政務調査活動以外の活動実態が明らかでない場合を除いて全額認める。」とされたもの

である。なお、請求人は個別外部監査の結果を誤った判断だとしているものである。

ウ この個別外部監査における判断について、当時、監査委員も是認したものであり、本件監査においても各会派への関係人調査を行ったところであるが、その判断が誤っているとは、現時点においても認められない。

エ その他の事務費についても、違法な支出と認められるものはなかった。

オ 以上のことから、事務費については違法な支出とは認められない。

#### (6) 事務所費

ア 請求人は、議員各自の事務所費（家賃、水道光熱費）について、おおむね按分されているが、按分割合については統一性を欠き、併せて妥当性も欠いているのが大部分とし、独自の按分割合の考え方を設定し、結果として、一律に2/3は違法支出であると主張している。

イ 事務所費についても、指針を踏まえ、政務調査活動の実態によるべきものであり、一律に2/3は違法支出であるとする請求人の主張は合理性がなく、認めることはできない。

ウ 指針において、会派又は対象議員から議長あて提出するとされている政務調査事務所台帳及び賃貸借契約書の写しの提出を求めた。その結果、指針での「事務所形態の違いによる賃借料等の支出基準」に反しているものは、認められなかった。また、契約書、支出伝票及び領収書の写しを照合したところ、領収書の金額と契約賃料とのそごは認められなかった。

エ 支出伝票では、会派事務所については4会派のうち2会派（自由民主党・公明党）は按分されていた。なお、請求人は自由民主党は按分していないとしているが、支出伝票に添付された領収書の写しの金額は、契約賃料の約1/2に按分された後の金額となっていた。他の2会派分（民主党・日本共産党）は按分されていなかったが、会派への関係人調査において、会派事務所については政務調査活動のためのみに使用していることを確認した。また、個人議員（自由民主党・民主党・公明党）の事務所分は、すべて按分して支出されていた。按分の割合は、請求人の主張のとおり様々であるが、活動実態に即して按分するのが指針の考え方であり、不合理であるとはいえない。なお、日本共産党の議員については、個人事務所の支出はなかった。

オ 以上のことから、事務所費については違法な支出とは認められない。

#### (7) その他（請求人が事実証明書3で「特別事由等」を記載しているもの等）

##### ア 大学院学費（研究研修費）

請求の対象となった大学院の学費の政務調査費による支出については、該当議員が在籍した大学院研究科の学費が政務調査費に該当する旨の東京高裁平成18年11月8日判決がある。同大学院研究科へ進学することは、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るという政務調査費の制度の趣旨に合致するものであることから、違法な支出とは認められない。

##### イ 食器洗浄器（研究研修費）

請求の対象となった該当議員の支出伝票の記載は、食器洗浄器ではなく、リ

ユース食器洗浄車代金であった。これは、地域のイベントにおいて環境に配慮する活動の実証実験を行うため、紙コップを洗浄し再利用する機能を備えた洗浄車等を借り上げた費用であり、その後の政策提言に資するためのものと認められた。したがって、違法な支出とは認められない。

ウ 講師料（研究研修費）

請求の対象となった該当議員の支出伝票には、市政報告座談会で市民に理解しやすい説明をするため、市予算の調査分析に関する集中講義を2日間に渡り受けた旨が記載されている。

関係人調査によれば、丸々2日間の長時間の講義であり、また、講師の事前準備も伴うものである。したがって、違法な支出とは認められない。

エ 入場料（視察調査費）

請求人は、入場先や目的が不明としているが、支出伝票には、入場先、目的等が詳細に記載されている。私的活動の要素も含まれるとの見解もありうるが、文化芸術の振興推進のため政策提言をするという当該議員の考え方に基づく支出であり、上記のとおり、1件ごとに目的等も明確にされている。したがって、違法な支出とは認められない。

オ その他の請求の対象となった研究研修費及び資料費についても、後述の西村晋一議員分を除き、違法な支出とは認められない。

(8) 違法な支出が認められたもの

以上のような監査を実施したところ、請求対象の会派又は対象議員のうち、西村晋一議員にかかわる一部の政務調査費の支出については、違法な支出と認められるものである。その詳細は、以下の表のとおりであり、合計で、「1,580,950円」が、違法な支出である。

違法な支出と認定した中には、改ざんした領収書の写しが添付されたことにより、支出の正当性が認められなかったものがある。同議員は、監査委員に対して自ら改ざん的事实を認めた上で、当該支出による成果物を示し、正規であるとする領収書を保管しているとの説明もあったが、改ざんした領収書の写しに係る支出は、すべて違法な支出と認定した。

前述のとおり、政務調査費の用途については、会派又は対象議員の自主性及び自律性を尊重すべきものであるが、それは、交付手続きの適正が確保され、市民がその用途を確認できることが前提である。平成20年4月の条例改正及び指針の改定により、すべての会派及び対象議員が収支報告書に領収書の写し等の関係書類を添付し、議会局においてこれらを点検・確認し公開している。このような状況の下、改ざんした領収書の写しによる支出は、適正な手続きによらない支出として、違法と認定せざるを得ない。

(9) しかしながら、西村晋一議員からは、関係人調査等を踏まえて、監査委員が違法と認識している支出については、返還する旨の意向が伝えられた。実際に、平成22年5月21日及び25日付けで返還されるとともに収支報告書が修正されたことを確認した。

したがって、違法な支出の状況は既に解消された。

(10) 以上のことから、違法な支出は認められず、請求人の主張には理由がないものと判断する。

(単位 円)

経費区分	請求人の主張する内容	支出月日	政務調査費支出額	請求人の主張する違法支出額	違法と認定した支出額	判断等
資料費	政策マニフェスト	4.30	136,500	435,750	136,500	支出伝票3件に係る印刷物(各1紙)を現認したところ、これら3件すべて市議会議員に当選前の平成19年2月当時の政党広報誌である。 関係人調査での本人の説明によれば、市民へ配布するために議員当選前の印刷物を増刷したとのことである。 成果物の内容は政務調査費に該当するものではなく、政党活動を示すものである。 したがって、「435,750円」の全額を違法支出と認定する。
		5.28	157,500		157,500	
6.30		141,750	141,750			
小計		(435,750)	(435,750)			
	議事録製作印刷	6.12	170,000	170,000	170,000	成果物の確認ができず、また本人の説明によれば、誤って印刷物の費用を広報・広聴費と二重に計上してしまったとのことである。 したがって、「170,000円」の全額を違法支出と認定する。
広報・広聴費	行政資料印刷代 定例会資料印刷代	4.15	170,000	1,359,999	-	請求人は、行政資料印刷代と定例会資料印刷代とを区分しているが、毎月の活動報告として同一内容のものであり、また、支出にはポストイティング代も含まれている。 なお、成果物については現認した。 本人の説明によれば、このうち、平成21年1月から3月分の領収書が見当たらなかったため、議長への提出の際に、他の月の分を改ざんした領収書の写し(3か月分の3枚)を添付して提出してしまったとのことである。 成果物があったとしても、改ざんした領収書の写しについては、条例第11条第2項の「支出を証する書類の写し」とは認められない。 したがって、「170,000円×3か月=510,000円」を違法支出と認定する。
		5.13	170,000		-	
		6.12	170,000		-	
		7.14	170,000		-	
		8.12	170,000		-	
		9.11	170,000		-	
		10.14	170,000		-	
		11.11	170,000		-	
		12.11	170,000		-	
		1.15	170,000		170,000	
	2.14	170,000	170,000			
	3.9	170,000	170,000			
	小計	(2,040,000)	(510,000)			
		名刺代	12.10	65,200	326,000	65,200
人件費	WEBコンテンツ運用 管理費	12.30	100,000	266,666	100,000	本人の説明によれば、4か月分のWEBコンテンツの保守・運用管理のための支出であるが、領収書を紛失したため、議長への提出の際に、他の月の分を改ざんした領収書の写し(4か月分の4枚)を添付してしまったとのことである。 成果物があったとしても、改ざんした領収書の写しについては、条例第11条第2項の「支出を証する書類の写し」とは認められない。 したがって、「100,000円×4か月=400,000円」の全額を違法支出と認定する。
		1.30	100,000		100,000	
		2.28	100,000		100,000	
		3.24	100,000		100,000	
		小計	(400,000)	(400,000)		
(合計)			3,110,950	2,558,415	1,580,950	

## 5 意見

監査の結果については以上のとおりである。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) 交付手続きの適正の確保について

違法な支出と認定したのは一議員のみであるが、その中には、改ざんした領収書の写しが添付されたことにより、支出の正当性が認められなかったものがある。

領収書の写しの改ざんは、どのような理由があるにせよ決して許されるものではない。そのことは、一議員にとどまらず、政務調査費制度や市議会全体への市民の信頼を失墜させるものである。

改めて、遺憾の意を表するとともに、今後このような事態が二度と起こることのないよう強く望むものである。

### (2) 一層の透明性の確保について

支出伝票等を確認したところ、支出伝票に記載された使途内容、按分根拠等が簡単な表記にとどまっているものが見受けられた。関係人調査等により、詳細な資料等が整備されていることは現認できたものであるが、市民は、支出伝票、政務調査活動記録票、領収書等の写し及び支出伝票一覧表の閲覧によってのみ政務調査費の使途等の内容を知ることができるのであるから、透明性の確保の観点から、支出伝票の「使途内容 事業名」や「備考」欄に、内容等や按分割合について、各会派及び各議員の政務調査活動に支障がない範囲で、具体的に記載されるよう要望する。

### (3) 経費と効果について

本件措置請求の対象の一部には、違法支出の理由として高額であることや頻度が多すぎることを請求人が主張しているものがあつた。

これらの支出は違法とは認められなかったものの、政務調査費が公金から交付されていることを踏まえると、会派又は対象議員の政務調査費の支出において「最少の経費で最大の効果を挙げる」（法第2条第14項）という趣旨が、一層考慮されることを望むものである。