

## 住民監査請求（政務調査費〔調査研究費〕）監査結果について（概要）

平成24年4月10日付けで提出された住民監査請求について、別添のとおり決定し、請求人に通知しました。

### 1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

平成22年度市議政務調査費支出について、それまでの5万円以上から1円以上支出のすべてに対して領収書が公表されたことにより、平成21年度まで市民の目にふれなかった5万円以下の詳細な支出内容が判明した。

しかし、その用途はそもそも政務調査費についての基本的な認識や条例はじめ規則・使途基準等の確認を怠り、単に交付額を満たすために領収書をかき集めたと受け止めざるを得ない状況である。

特に、調査研究費や事務費の支出の多くは、徒に領収書の分量が増えただけで、ほとんどが議員個人にとって日常経費の排出先となり一般社会常識からも大きくかけ離れている。

従って、政務調査費の意義や議員自ら定めた交付条例、規則等を遵守することへのコンプライアンス感覚はもとより、市民への説明責務も果たしているとは言い難く、関係チェック部門がまったく機能せず議員個人の支出をそのまま通過して不要の公金支出を見逃している。

大阪市の補助金である政務調査費は、条例上各会派が会派交付を選択しているが、実態はほとんどが議員個人に配分し議員個人の自由な支出に委ねている。

この実態が調査研究費及び事務費など昨年まで隠されていた費目が1円以上の領収書添付、公表によって詳細が現れ、議員個人の議員としての姿勢をはじめ様々な姿が露呈されることになった。

今回は調査研究費について検討した結果、各会派の議員個人支出のほぼ全額について、調査研究費と認めることはできないと判断し、その返還を求めることとした。

政務調査費交付条例の第1条（趣旨）では「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交付」と明記し、使途基準において調査研究費は「会派が行う市の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費」と定めている。

いうまでもなく、一般に公表された領収書等は、誰が見ても市政に関する調査研究に必要な支出であることが判明できるものでなければ意味がない。

今回の調査研究費は、各議員の領収書の添付内容を示す領収書等添付一覧の記載から、単純に疑問を抱き上記使途基準等に反する違法不当な支出と判断できる範囲のものである。

これらノーチェックの補助金支出は当然市の損害にあたり、市長は職務を忠実に履行しなかった職員等及び乱脈支出を行った議員らに損害賠償請求あるいは不当利得返還請求権を行使し、市の損害を回復、是正すべきである。

よって、監査委員はこれを端緒にさらに詳細な監査を行い、市長に対し返還請求権あるいは不当利得返還請求権を行使し市の損害を回復するなど関係責任者らに必要な措置を講ずるよう勧告されることを求める。

#### （1）大阪市政務調査費の交付に関する条例違反

第1条「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交付する」の趣旨に反し、議員個人の日常的なガソリン代や交通費等に支出している。

第2条交付の対象には、「会派及び議員に対して交付する。」とあり、各会派は会派交付を

選択している。実際は議員個人の交付を選択していないにもかかわらず、議員個人が調査内容に関係なく乱脈に支出している。

## (2) 市会政務調査費の交付に関する規則違反

第4条使途基準では、別表第1に調査研究費について、「会派が行う市の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費。政務調査活動のために行う視察等を含む。」とあるが、実際は調査内容不明のガソリン代、タクシー代、交通費など日常的な議員個人の費用に充てている。

| 会派名   | ガソリン代合計    | タクシー代合計    | 調査研究費合計額    | 備考 |
|-------|------------|------------|-------------|----|
| 自由民主党 | 2,754,549円 | 600,994円   | 4,228,449円  |    |
| 公明党   | 919,385円   | 1,408,033円 | 5,837,742円  |    |
| 民主党   | 1,116,742円 | 756,580円   | 4,867,692円  |    |
| 維新の会  | 930,576円   | 358,376円   | 2,780,634円  |    |
|       | 5,721,252円 | 3,123,983円 | 17,714,517円 |    |

※ 3台の車のガソリン代に支出、日常のタクシー代、車のリース代、駐車場代、駐輪場代、鉄道切符代、高速料・ETC代、地域団体の会合参加費や会費など。調査研究内容と無関係の支出。意見交換や相談ごとは議員活動の範疇。

## 2 請求の受理

- 本件請求は、平成22年度に各会派に交付された政務調査費のうち調査研究費について、明らかに使途基準に反する支出がなされているにもかかわらず、「関係チェック部門がまったく機能せず議員個人の支出をそのまま通過して不要の公金支出を見逃している」などとして、本市職員等に違法な公金支出（精算確定）行為がある旨主張しているものと解される。
- 本件請求において、請求人は、規則で定められている政務調査費が充当可能な10項目の費目のうち、調査研究費を特定し、調査研究活動以外の日常的な活動でも使い得るガソリン代等を主として例に挙げ、収支報告書の記載や添付書類等からみて、使途基準どおりに支出されていないことが明らかであるにもかかわらず本市職員等はそれらの返還等を求めていることから、違法な公金の支出（精算確定）があるとしているのであるから、その限りにおいて請求対象の特定、違法事由の摘示について欠くべき点はないと言うべきである。よって、本件請求は地方自治法（以下「法」という。）第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

## 3 監査の結果

- 以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。
- 請求人は、会派に交付された政務調査費について、明らかにその使途基準に反する支出がなされているにもかかわらず、「関係チェック部門がまったく機能せず議員個人の支出をそのまま通過して不要の公金支出を見逃している」などとして、収支報告書等の調査に当たっての職務上の注意義務違反があり、本市職員等に違法な公金支出（精算確定）がある旨主張しているものと解される。
- 政務調査費制度は、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、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものであるところ、その具体的な金額、支出先等を逐一公にしなければならないとすると、当該支出に関する調査研究活動の目的、内容等を推知され、その会派又は議員の活動に対して、執行機関や他の会派等からの干渉を受けるおそれを生ずるなど、調査研究活動の自由が妨

げられ議員の調査研究活動の基盤の充実という政務調査費交付制度の趣旨、目的を損なうおそれがあるとされている。

- また、各会派や各議員は、条例や規程に定められた様式に従って収支報告書を提出しておれば、仮にその記載自体から具体的な支出先や支出内容が確定できないとしても、更に具体的な支出先や支出内容について説明したり、その資料を提出したりする法的な義務はないというべきとされている。
- さらに、政務調査費の適正支出の確保は、第一次的には交付を受けた各会派、各議員において自律的に行うべきものであって、政務調査費の適正支出の確保の名の下に、執行機関が調査研究活動に対して不当な干渉を及ぼすことが許されないことは言うまでもないが、他方、政務調査費制度は、その使途の透明性を確保することも併せて企図されており、執行機関が合理的な範囲で政務調査費の使途について調査することまで否定されるものではなく、その範囲においては、調査研究活動に対する不当な干渉には当たらないとされている。
- そうすると、本市職員等としては、政務調査費の支出が、一見して市政とは無関係であるとか、極めて不相当あるいは著しく高額であるなど、支出の必要性や合理性を欠き、政務調査費の支出が適正になされていないのではないかと明らかに疑われるべき具体的な事情があった場合に限り、具体的な調査をすべき職務上の義務があると解すべきであり、それにもかかわらず、本市職員等が何らの対応等もとらない場合は、違法となる場合があると言ふべきである。

以下、請求人が問題とする各点に沿い、具体的に判断する。

#### (1) 会派要件性を欠く「議員個人の支出」であるとする点について

請求人は、各会派とも政務調査費の「会派」交付を選択しており、「調査研究費」の使途基準は、規則により「会派が行う市の事務及び地方行政に関する調査並びに調査委託に要する経費」とされ、「会派が行う」との制約があるにもかかわらず、実際は、いずれも議員個人の支出となっている旨主張する。

これに対して、監査対象局は、直接的、形式的には議員個人が行った調査研究活動であっても、いずれも各会派の代表者及び経理責任者の連名による収支報告書が提出されており、会派の承認を得た支出であることが明らかであり、「会派が行う」との要件に合致する旨説明する。

この点、本市における政務調査費の使途基準は、規則により、「会派」を交付対象とする場合、すべての費目区分において「会派が行う」、「会派における」という限定がなされており、この要件を欠く政務調査費の支出は違法と解されるどころ、「会派が行う」調査研究活動には、会派がその名において自ら行うもののほか、会派の所属議員等にこれをゆだね、又は所属議員による調査研究活動を会派のためのものとして承認する方法によって行うものも含まれると解すべきである。そして、一般に、会派は、議会の内部において議員により組織される団体であり、その内部的な意思決定手続等に関する特別の取決めがされていない限り、会派の代表者が会派の名においてした行為は、会派自らがした行為と評価されるとされている。

また、要綱第2条第2項第1号は、「会派の代表者及び交付対象議員はその支出の決定を行わなければならない。」と規定しているから、これらの出納手続がとられている場合、特段の事情がない限り、会派自らがした行為とみるべきであり、監査の結果、上記の考え方と異なる事情等はないことがないことはもとより、いずれの支出についても上記出納手続がとられており、また、監査対象局による調査態様も、違法支出が明らかであるのに特に杜撰な調査を行ったなどの事情等は認められないことから、本市職員等に注意義務違反があったとまでは言えない。

(2) 「調査研究内容と無関係の支出」、「議員個人の日常的支出」であるとする点について

請求人は、「調査研究費」が、調査研究活動とは内容的に関係のない、議員個人の日常的なガソリン代等に支出されている旨主張する。

これに対して、監査対象局は、ガソリン代等については、「政務調査費の手引き」にも例示されている旨説明する。

この点、請求人が無関係とする根拠が判然としない点は措くにしても、政務調査費交付制度の趣旨が、議会の審議能力強化のため、議員らの自由活発な調査研究活動を確保しようとするところにあると解されることに照らすと、政務調査費の使途は、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、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とされていること、また、議員の調査研究に直接役立つか、これと密接に関連した必要な費用に限定する合理的な理由はないとされていること、さらに、地方自治法が政務調査費の交付対象として、「議員」のみならず「会派」をも規定した意図は、単に議員個人がばらばらに活動を行うよりも、いわゆる会派に集う多種多様な専門性、経験、背景等をもつ議員がそれぞれの知識経験に基づき、市政に関連する様々な問題を集団により多角的に討議した方が、より良い調査活動が期待でき、その結果、地方議会の審議能力が強化され、その活性化も図られると考えられたものと解されるとされていることからすると、会派の活動は、様々な課題や市民生活に関わって、その調査研究対象は極めて広範なものにならざるを得ず、調査研究活動の目的、必要性、方法等も極めて広範な裁量の下にあるものと言うべきである。

監査の結果、請求人が主張するものではないが、使途基準に反すると考えられるものや確認を要すると考えられるものが見受けられたが、前記のとおり、いずれも確認、是正等がなされており、それら以外には、いずれの支出にも裁量の逸脱等があるとまでは認められず、直ちに調査研究活動と無関係であるとは言えないことから、本市職員等に注意義務違反があったとまでは言えない。

(3) 「調査内容不明」、「いうまでもなく、一般に公表された領収書等は、誰が見ても市政に関する調査研究に必要な支出であることが判明できるものでなければ意味がない。」とする点について

請求人は、調査内容が不明であるため違法な支出である旨主張する。

これに対して監査対象局は、領収書等の記載内容から、不明な点や疑義等がある場合は、必要に応じて、会派代表者や経理責任者に対しその内容について確認を行っている旨説明する。

この点、判例等に示される政務調査費交付の制度趣旨に照らすと、議員の具体的な調査研究活動が不明であることも是認されているものであるから、調査内容の不明を理由として調査研究活動がなく政務調査費の支出が違法であるということとはできないとされており、また、請求人の主張は、もとより不明とする中身を個別具体的に吟味しているわけではなく、詰まるところ、一律に断ずるものとみるのが自然であり、各支出が調査研究活動以外の目的に使用され、明らかに使途基準に反するものであると推認できるものではないことは明らかである。

- ・ そうすると、少なくとも本市職員等に係る違法判断の前提を欠くものと言わざるを得ない。

#### 4 結論

以上のことから、本市職員等による違法な公金支出（精算確定）があるとする請求人の主張には理由がない。（棄却）

(意見)

- ・ 本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、政務調査費は、厳しい財政状況の中、

公金から交付されるものであり、その原資は市民等の税金によるところ、政務調査費の適正支出の確保は、第一次的には交付を受けた各会派、各議員において自律的に行うべきものであることは言うまでもなく、一般論としては、使途目的、内容及び金額等、並びに調査研究活動の結果が本市のためにどのように結実したかが市民にとって明らかという状況が望ましいことは論を待たない。

- 市会においては、これまで、政務調査費制度について各種の改善に取り組まれてきたところであるが、引き続き、これまでの「議長による検査」で各会派に対して指摘のあった事項（例えば、按分率については、利用実態に応じて、合理的に説明可能な按分割合を設定し、経費計上する必要があるとされるもの）の徹底など、今後とも、政務調査費を適正・適切に活用し、さらに成熟した調査研究活動を実践されることを期待する。
- なお、前記のとおり、すでに返還はされているものの、一部に使途基準に反すると考えられる支出等が見受けられたところであり、今一度、政務調査費は公金であるということを強く認識し、厳正な検査を徹底されるよう要望する。