

大阪市監査委員 高 橋 敏 朗
同 高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成24年 4 月 10日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第4項の規定により次のとおり通知します。

なお、本件住民監査請求に関しては、議員から選任された監査委員である前田修身及び床田正勝は、地方自治法第199条の 2 の規定に基づき、除斥となっています。

記

第 1 請求の受付

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・用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）大阪市の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。

事実証明書

- ・ 各会派の調査研究費支出一覧表及び一部領収書
- ・ 各会派別議員別支出内容まとめ一覧表
- ・ ガソリン代、タクシー代支出額一覧表

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

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て可能な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。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

平成22年度に各会派に交付し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あるにもかかわらず、本市職員等が必要な確認を行わなかったことにより、違法な公金支出の事実があるかどうか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成25年5月7日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 政務調査に複数台の車を使用しガソリン代を充てていたり、タクシー代が非常に多い議員がいるが、その必要性等を事務局は調査しているのか。
- ・ なぜ政務調査費が必要なかわからないものが多く、第2の議員報酬となっている。
- ・ 市役所に来ることが政務調査なのか、本会議及び委員会に出席するためにタクシーを利用していると思われるものがあるなど、政務調査ではなく、全額不相当であると判断した。
- ・ 会派として受領しているにもかかわらず、会派としてどのように使うのかといった意思決定がない。
- ・ 個人の議員が地域の町会及びPTA等の総会に参加していることも、会派としての政務調査と言えるのか。

3 監査対象局の陳述

市会事務局を監査対象局とし、平成24年5月14日に市会事務局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 地方自治法（昭和22年法律第67号）

地方自治法第100条第14項及び第15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され、政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとされている。

(2) 大阪府政務調査費の交付に関する条例（平成13年4月1日条例第25号）及び同規則（平成13年4月1日規則第28号）

条例及び規則の主な内容は、次のとおりである。

ア 趣旨及び交付対象

大阪府議会議員（以下「議員」という。）の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政務調査費について必要な事項を定め、交付対象は、大阪府議会における会派（以下「会派」という。）及び議員（会派への政務調査費の月額95,000円の額を選択した会派に所属する議員及びいずれの会派にも所属しない議員に限る。以下「交付対象議員」という。）に対して交付する。

イ 交付額及び交付日

政務調査費の月額は次表のとおりであり、大阪府政務調査費の交付に関する条例の特例に関する条例（平成20年12月26日条例第94号）に基づき、平成21年4月1日から平成25年3月31日までの間は、規定する額からその100分の10に相当する額を減じた額とするとされており、原則として各月の10日に当月分を交付している。

（単位：円）

交付対象	21年4月～22年12月		23年1月～25年3月	
	条例月額	特例減額後	条例月額	特例減額後
会派	600,000	540,000	570,000	513,000
会派及び議員交付の場合の会派	100,000	90,000	95,000	85,500
交付対象議員	500,000	450,000	475,000	427,500

ウ 調査研究費の使途基準

政務調査費の交付を受けた会派及び交付対象議員（以下「交付先会派等」という。）は、市政に関する調査研究に資するために必要な経費以外のものに充ててはならないとされ、調査研究費の使途基準については、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されている。

エ 収支報告書等の提出

交付先会派等は、当該年度の政務調査費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）を作成し、領収書その他の当該支出の事実を証する書類（以下「領収書等」という。）の写しを当該収支報告書に添付し、翌年度の4月30日までに大阪市会議長（以下「議長」という。）へ提出しなければならないとされ、議長は、提出された収支報告書及び領収書等の写しの写しを市長に送付しなければならない。

オ 政務調査費の返還

交付先会派等は、交付を受けた年度における政務調査費の総額から同年度において支出した額を控除して残余の額がある場合は、速やかに当該残余額を市長に返還しなければならない。

(3) 大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱（平成22年4月1日施行）

要綱の主な内容は、次のとおりである。

ア 趣旨

政務調査費の取扱いについて必要な事項を、法第104条に規定する議長の権限に基づき定める。

イ 出納手続等

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が、支出にあたっては、政務調査活動に要した経費の実費に充当し、原則として領収書等を徴するとともに、会派の経理責任者及び交付対象議員は、経理を明確にするため出納簿等の記載や領収書等を保存する。

また、政務調査費は他の目的等で支給される経費と重複支給を禁止するとともに、他の関係団体等と共同で政務調査活動を実施する場合は、経費の負担割合等を明らかにしなければならない。

ウ 対象外経費等

政務調査費は、慶弔、見舞及び餞別等の交際費的経費並びに選挙活動、政党活動、後援会活動及び私的活動に属する経費等には支出することができない。ただし、政務調査に資する経費部分については、この限りでない。

また、政務調査費を全額充当することが不適當であることが明らかなる場合は、実態に則して適切に按分し、政務調査活動に資する経費相当額を計上しなければならない。

エ 調査研究費における帳票類等の保存等

政務調査のために出張したときは、政務調査活動記録簿に出張内容を記載し又は出張内容が確認できる資料類を整理し、保存するも

のとする。

他の団体又は個人に調査等を委託したときは、調査委託内容、契約期間、委託金額及び委託先等を記載した業務委託契約書により契約し、これらの関係書類を保存するものとする。

オ 収支報告書等の検査等

議長は、収支報告書及び領収書等の写し等の記載を検査し、必要があると認めるときは、会派の代表者及び経理責任者又は交付対象議員に対し、収支報告書等の記載について説明を求めることができる。ただし、検査の実施にあたっては、会派、議員の政治活動の自由を尊重し、政務調査費が適切に支出されていると確認できる限度において行わなければならない。

また、議長は、検査の結果、収支報告書等の記載に不適切なものがあると認めたときは、会派の代表者及び経理責任者又は交付対象議員に対しその修正を命じ、修正された収支報告書等の提出があったときは、その写しを市長に送付しなければならない。

(4) 会派別調査研究費使用状況について

本件請求に伴う各会派別の調査研究費の合計は次のとおりであり、日本共産党及び会派使用等については、請求対象外とされている。

(単位：円)

対 象		使用状況		
		件数(件)	合計金額	会派合計
自由民主党・ 市民クラブ	議員	1,155	4,228,649	4,333,871
	会派(請求対象外)	1	105,222	
公明党	議員	2,302	5,837,742	9,804,923
	会派(請求対象外)	21	3,967,181	
民主党・ 市民連合	議員	1,419	4,484,870	4,502,066
	議員(請求対象外)	5	17,196	
大阪維新の会	議員	848	2,780,634	3,261,234
	議員(請求対象外)	4	6,488	
	会派(請求対象外)	11	474,112	
合計(日本共産党を除く。)				21,902,094

(5) 監査対象局における証拠書類の確認

監査対象局職員は、要綱に基づき議長の権限行使として、収支報告書及び領収書等の写し並びに貼付用紙の記載等について検査している。

市長と議長の併任協議により、市長の権限に属する事務を補助執行する監査対象局職員が、市長の権限に基づく検査を実質上実施している。

(6) 調査研究費に係る証拠書類等

平成22年度における調査研究費に係る証拠書類等について確認を行ったところ、主な用途については、ガソリン代、自動車リース代、有料道路料金、交通費、タクシー代、駐車及び駐輪料金等であり、政務調査活動以外の議員活動等と明確に区分することが困難である経費については、議員又は会派毎に按分率が設定されている。

平成22年3月に大阪市会において策定された政務調査費の手引きによれば、会派（議員）の活動は、専ら政務調査活動以外に政党活動、後援会活動等と多面的であり渾然一体となっていることが多く、明確に区分することが困難で活動に要した費用の全額に政務調査費を充当することが不相当であることが明らかな場合は、会派（議員）の政務調査活動の実態に応じ、合理的に説明できる比率により按分することが必要であるとされている。

(7) 収支報告書の訂正

今回の監査の過程において、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、監査対象局の確認により、これらのうち、大阪維新の会に係るもの4,740円、民主党・市民連合に係るもの1,600円について、平成24年5月25日に当該会派より議長あて収支報告書の訂正届が提出され、同日、当該会派から市長あて戻入されている。

2 監査対象局の陳述内容等

政務調査費制度は、平成12年4月に、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、同年5月、地方自治法が改正され、議会の審議能力を強化し議会の活性化を図るため、議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、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制度として発足した。

地方自治法第100条第14項及び第15項が根拠となっており、第14項では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、政務調査費を交付することができることとされており、第15項では政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする定められている。これに基づき、本市では、大阪市会政務調査費の交付に関する条例及び大阪市会政務調査費の交付に関する規則が平成13年4月に制定されたところである。

政務調査費をめぐっては、平成22年4月の最高裁判決では、政務調査費は議会による市の執行機関に対する監視等の機能を果たすための調査研究

活動に充てられることも多いと考えられるところ、会派による個々の政務調査費の支出について、その具体的な金額、支出先等を逐一公にしなければならぬとなると、当該支出に係る調査研究活動の目的、内容等を推知され、その会派及び所属議員の活動に対する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制度の趣旨、目的を損なうことにもなりかねないことから、政務調査費の収支に関する議長への報告の内容等を上記の程度にとどめることにより、会派及び議員の調査研究活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を防止しようとするところにあると解されると判示されている。

また、平成16年7月の仙台高裁においては、収支報告書の記載から見て、その使途に疑問を抱くべき事情がないのにむやみに政務調査費の使途についてその調査を行うことは、調査権の濫用であって、議員活動の自主性を尊重するという観点からも許されるべきではないとの判決理由も付されている。

これらのことから、政務調査費は、条例等における使途基準の範囲内で使われなければならないことは当然であるが、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解され、本件政務調査費の検査の実施にあたっては、その活動の自主性を損なわない方法でされるべきものと認識している。

大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱第6条第1項但書においても、検査の実施にあたっては、会派、議員の政治活動の自由を尊重し、政務調査費が適切に支出されていると確認できる限度において行わなければならないと定められている。

大阪市会における政務調査費の透明化に向けた取組については、平成18年3月には、議員提案により条例を改正し、収支報告書に1件につき5万円以上の支出について、その領収書等の写しの添付を義務付けることについて定めた。

併せて、平成18年7月には、大阪市会として政務調査費の取扱いの基本指針を示す、大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱を制定するとともに、政務調査費の支出にあたって、使途基準の判断にばらつきが出るおそれもあることから、政務調査費の適正な取扱いを期するための判断基準を示す政務調査費の手引きを作成した。

手引きの作成に際しては、地方自治法改正に伴い全国市議会議長会に設置された、政務調査費の交付に関する標準条例等検討委員会における報告

書並びに各議会における政務調査費の使途基準の運用に際しての判断基準として全国都道府県議会議長会が示した政務調査費の使途の基本的な考え方を基本指針とし、弁護士等からの意見、助言を踏まえた内容となっている。また、手引きについては、全議員に配付するとともに、会派及び議員各々の責任において適切な取扱いに努めるよう周知徹底されている。

さらに、平成22年度交付分からは収支報告書にすべての領収書等の写しの添付を義務付けるとともに、手引きについても改訂が行われた。

また、これらの取組にとどまらず、平成23年1月から政務調査費の月額60万円から57万円への減額、平成21年度交付分からは条例に規定する額から10%減じた額とする特例条例の制定、また、専門的見地からの意見を聴くため、大阪市会政務調査費専門委員の設置などに取り組むとともに、議会改革を協議するための組織として設置された議会改革推進会議における検討項目としているなど、政務調査費のあり方についてさらなる取組を進めている。

政務調査費の検査にかかる事務の内容については、大阪市会政務調査費の交付に関する条例第5条において、使途基準については政務調査費の交付を受けた会派及び交付対象議員は、政務調査費を市規則で定める使途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するために必要な経費以外のものに充ててはならないと定められており、また、第7条においては、収支報告書等の提出方法について、政務調査費の交付を受けた会派の代表者及び交付対象議員は、毎年度、市規則で定めるところにより、当該年度の政務調査費に係る収入及び支出の報告書の写しを当該収支報告書に添付し、これを翌年度の4月30日までに大阪市会議長に提出しなければならない。この場合において、当該会派の代表者は、当該会派の経理責任者と連名で収支報告書を作成しなければならないと定められている。

また、大阪市会政務調査費の交付に関する規則第4条において、使途基準について別表で定め、第5条において、収支報告書の様式及び領収書等の写しの提出方法について定められている。

さらに、大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱第2条において、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、政務調査費の支出にあたっては、政務調査活動に要した経費の実費に充当しなければならないなど出納手続等を定め、また、支出制限として、要綱第3条第1項において政務調査費を支出できない経費を列挙するとともに、第2項において会派及び交付対象議員の活動に要した経費のうち、政務調査費を全額充当することが不適當であることが明らかな場合は、実態

に則して適切に按分し、政務調査活動に資する経費相当額を計上しなければならないと定めている。

収支報告書等の検査等については、要綱第6条第1項において、議長は、条例第7条第1項及び第2項の規定により提出された収支報告書及び領収書等の写し等の記載を検査し、必要があると認めるときは、会派の代表者及び経理責任者又は交付対象議員に対し、収支報告書等の記載について説明を求めることができる。ただし、検査の実施にあたっては、会派、議員の政治活動の自由を尊重し、政務調査費が適切に支出されていると確認できる限度において行わなければならない、また、同条第2項において、議長は、前項の検査の結果、収支報告書等の記載に不適切なものがあると認めるときは、会派の代表者及び経理責任者又は交付対象議員に対し、その修正を命ずることができることと定めている。

政務調査費における調査研究費は、市規則第4条に定める用途基準において、会派、議員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であり、政務調査活動のために行う視察等を含むと定められており、また、調査研究費の用途の例として、政務調査費の手引きにおいて調査委託費、交通費等、バス代、電車代、タクシー代、航空賃、船賃、高速料金、駐車場代、ガソリン代、バス借上げ代等、宿泊費、資料代、自動車リース代、自動車レンタル代、食事代、通訳翻訳代、視察先入場料、視察先への土産代等と示されている。

なお、全国都道府県議会議長会が示した政務調査費の「基本的な考え方について」においても、各議会における政務調査費の用途基準の運用に際しての具体的事例として示されている。

請求人の主張については、会派支給を選択しているにもかかわらず、議員個人が支出しているのは違反であるとの主張であるが、市条例第2条では、政務調査費は、大阪市会における会派及び議員に対して交付すると定められている。

具体的には、会派が会派のみへの交付を選択した場合、会派が会派及び議員への交付を選択した場合、いずれの会派にも属さない議員、の3つの交付形態があり、監査対象となっている平成22年度の政務調査費については、すべての会派が会派支給を選択している。

収支報告書等の提出については、市条例第7条第1項の定めにより、政務調査費の交付を受けた会派の代表者が会派の経理責任者と連名で当該年度の政務調査費に係る収支報告書を作成し、領収書その他の当該支出の事実を証する書類の写しを添付し、翌年度の4月30日までに議長に提出することとなる。

会派が行うとの要件については、平成21年7月7日及び平成22年2月23日の最高裁判決において、本件使途基準にいう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ものであると判示しているとおり、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、会派の委託を受けて行った調査研究活動又は会派の承認を受けた調査研究活動は、会派が行う調査研究活動であると考えられる。

本件各支出については、議員個人の氏名が領収書等に明記され、また、直接的には議員個人が支出したものであっても、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は明らかであり、最高裁判決の判示理由に照らし、適正であると考えられる。

次に、調査内容が不明であるにもかかわらず、調査研究に要した経費であるとして政務調査費を充てているのは違反であるとの主張については、政務調査費は、条例等における使途基準の範囲内で使われなければならないことは当然であるが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解され、本件政務調査費の使途に対する検査は、議員の活動の自主性を損なわない方法でされるべきものと認識している。

本市においては、条例・規則・要綱に基づき会派の代表者及び経理責任者との連名で議長に提出される収支報告書及び領収書の写し等の書面に基づいて議長の検査を行っているが、領収書等の記載内容から、不明な点や疑義がある場合など必要に応じて、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い、不適切な記載があれば修正を命じている。

政務調査費の具体的な検査の内容は、計数のチェック、領収書等の記載事項にもれがないか、領収書等と支出金額が合っているか、要綱第3条に定める政務調査費の充当が不相当である経費ではないか、当該年度の支出であるか、領収書のあて名やただし書が適切であるか、領収書の発行時間が早朝や深夜であるなど不自然さはないか、活動場所が大阪市内でない場合に合理的な説明ができるか、領収書等貼付用紙に記載もれがないか、領収書等貼付用紙の記載内容支出年月日、支出額、使用者などと領収書等に

齟齬がないか、按分が採用されている場合、関連のある経費との按分率の整合性がとれているか、他の目的等で支給される経費と重複して支出していないかといった視点から領収書等の記載内容が、不明な点や疑義がある場合など必要に応じて、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い、不適切な記載があれば修正を命じている。

したがって、政務調査費の支出については、法や条例等の趣旨及び規定に従い検査を行っており、適正に事務を執行していると認識している。

3 判 断

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、明らかにその用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、併せてその用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、その用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って、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うべきである。

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ところ、「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で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いかがえ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、政務調査費の用途は、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、用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。

(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みさ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、一部に用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。