

大 監 第 82 号  
平成 22 年 1 月 15 日

大阪市監査委員 高 橋 敏 朗  
同 高 瀬 桂 子

### 住民監査請求について（通知）

平成 21 年 12 月 18 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つきましては、請求の内容を法律上の要件に照らして審査しました結果、次の理由により住民監査請求の対象となりませんので通知します。

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多賀谷俊史及び金子光良は、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

#### 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。

大阪市は、年額 6 億 3600 万円にのぼる補助金（政務調査費）を交付しながら、使途について調査を怠り、議会会派・議員の自主判断に委ね、違法不当な支出の是正を怠っている。これまで内部監査も行われず、市長もまた違法不当に支出された公金の返還請求権及び不当利得返還請求権を行使せず市の損害の是正・回復を違法に怠っている。平成 18 年、市の補助金見直しの際にも、政務調査費は対象となっていない。地方自治法では、第 100 条に政務調査費の条項を設定し、議員に自治体の行政調査・研究活動経費の一部を補助し、議会審議を活発にすること及び使途について透明性を高めることを求めているが、条例を受けて交付規則で設定された「使途基準」の「広報・広聴費」、「人件費」、「事務・事務所費」は、項目自体が市政に関する調査研究に資するため必要な経費に反する。広報・広聴費については、調査研究内容はまず会派の意思として委員会・本会議に提案され、あるいはその経過及び結果が議会の正式記録に残ることで達成される。人件費については、会派が行う市政に関する調査・研究活動に従事した内容は見当たらない。各会派がどのような「市政に関する調査研

究」を行ったのか、その調査のために何人の補助員をどれだけの時間調査に従事させたのかなどの説明は全くない。年間を通して会派あるいは議員個人が雇用している職員の給与を政務調査費で肩代わりしているにすぎない。事務・事務所費については、大型事務機器のリース代などが充てられている。設置場所も不明である。あくまで調査研究にかかった実費を計上すべきである。事務所費は、市政に関する調査研究に必要な経費の一部とは到底いえない。按分の場合も政務調査活動が事務所費全体の割合について具体的に示されていない。特に、親族などに支払う事務所賃貸料については、議員個人の利益・資産に繋がっているもので、政務調査費からの支出は許されない。会派の事務所という証明は見られない。現に公開された領収書からも、使途基準に上記3項目を調査研究関係項目と同列に設定することは、法の趣旨と矛盾することになり、これらの項目を使途として支出された政務調査費は目的外支出となる。

議長・副議長の場合、実際に政務調査費使用対象外と考えられ、全額会派の収入か全額返還されるべきである。個人の支出は会派の調査研究との関連する理由及び説明がないものは、議員個人の不当利得であり議員個人活動の支出である。会派宛の領収書以外は違法不当な支出である。

平成18年度の収支報告書から、5万円以上の支出について領収書の写しを公開することになったものの、宛先名が会派宛以外のものは会派の支出でない、支出内容不明、但し書空白、印紙の添付なしなど、領収書写しはずさんな支出実態を明らかにしている。領収書の添付だけでは、支出の事実を証することになっていないものが断然多い。領収書添付以上の資料（帳簿類、台帳類等）の提供を求めた場合にはこれに応じ、支出を証明する責務があるが、条例に反して領収書のみを添付となっていて、説明責務を果たしていない。

以上のことから、大阪市会議員各会派に交付されている政務調査費は、5万円以上の領収書を検討した結果、法・条例に違反し、目的外など違法不当な公金の支出及び議員らの不当利得となり、大阪市に莫大な損害を生じさせている。

これまで、議員への補助金交付を聖域扱いとして、厳正な監査を怠ってきた市長の責任は重大である。公金使途についてチェックを怠り、本来の立法事務や施策への支出よりも、競って個人の事務所備品や雇用費、宣伝費に集中して支出してきた議員・会派の自浄能力のなさにあきれる。

監査委員は、「聖域」扱いしてきた議員の政務調査費に厳正な監査を行い、目的外支出など政務調査費の使途に反する支出額432,926,856円について、市長に対し違法不当な公金支出の返還請求権及び不当利得返還請求権を行使するなど、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

## 2 地方自治法第 242 条の要件に係る判断

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、違法不当性が主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされている。

しかしながら、本件請求は、平成 20 年度に本市から交付された政務調査費の大半について、大阪市会の各会派が目的外の違法支出などを行っているにもかかわらず、市長が各会派に対する返還請求を怠っているという「財産（債権）の管理を怠る事実」を請求の対象とするものと解されるが、本来、請求人において具体的な理由をもって摘示主張すべき本市職員等についての固有の違法不当性が、何ら摘示主張されておらず、対応する事実証明書の添付等もない。

すなわち、請求人は、各会派による違法支出とされるものを縷々主張してはいるものの、当然のことながら、会派に係る違法性と本市職員等に係る違法不当性とは別個のもので、請求人の主張は、請求対象の特定（返還請求を怠っているとされる財産（債権）の特定）に必要なものであっても、それらをもって本市職員等の「財産（債権）管理を怠る事実」についての固有の違法不当性が具体的な理由をもって摘示されているものと解することはできない。請求人は請求対象の特定の問題と違法不当性の摘示の問題とを混同していると言わざるを得ない。

加えて、そもそも各会派による違法支出とされるものについての請求人の主張内容自体も、例えば、広報・広聴費、人件費、事務・事務所費に分類された経費についておよそすべて違法と断じたり、目的外支出で違法と主張する場合であっても、単に公開された領収書等から詳細内容が分からないということのみをもって違法と主張したり、添付義務のない書類等が添付されていないことをとらえ違法と主張したりするなど、到底、本来検討すべき具体的な内容に立ち至って吟味したとは解されないものに終始していると言わざるを得ない。

結局のところ、請求人は、現行の政務調査費制度あるいはその運用自体に不満をもち、自ら求める水準の透明性の確保、情報公開の推進等のため、全般にわたって、推測、独自の見解・解釈・用途適合性判断基準等によって主張しているに過ぎないと見るほかない。

そうすると、本件請求は、返還請求を怠っているとされる財産（債権）の特定としても個別、具体的な摘示を欠くものと言うべきであり、請求の目的面においても、住

民監査請求の趣旨である本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為等の違法不当性の有無を監査によって明らかにしようとするものと解することはできない。

いずれにしても、本件請求は法第 242 条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。

なお、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、調査研究活動に有益に活用されるべきものであることは言うまでもなく、いやしくも違法支出が疑われるようなことがあってはならないものである。

今回の請求においては、提出された領収書に種々の不備等が見受けられる旨の指摘もなされているが、これらの点については、住民監査請求としての成否とは別に、諸法令等との関係において全く問題が生じないとまでは言い切れず、仮に、会派側・領収書発行側の問題、本市の損害はないなどとして安易に取り扱われていたのであれば、極めて遺憾である。領収書の添付やチェック等が適切になされるべきことは論を待たないところであり、必要に応じて補正等しかるべき措置をとるべきである。

また、平成 22 年度交付分の政務調査費からは、金額にかかわらず領収書等の添付が義務付けられることとなったのであるから、これまで議長による検査で人件費、事務所費、按分等について各会派に対し指摘のあった事項（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）の徹底はもとより、改めて政務調査費の透明性の確保について、本市、会派側それぞれが市民への説明責任を果たす観点から再確認すべきと思われるので、この際、あえて付言する。