

住民監査請求監査

(地方自治法第242条)

(平成22年12月)

東大阪市監査委員

東大阪監第 1019 号

平成 22 年 12 月 7 日

請求人 様

東大阪市監査委員 岩 崎 久 市
同 中 西 昇

住民監査請求にかかる監査結果について（通知）

平成 22 年 10 月 18 日付けで受理した住民監査請求（受付第 889 号）にかかる
監査結果について地方自治法第 242 条第 4 項の規定により別紙のとおり通知し
ます。

第 1 監査の請求

1 請求人

(略)

2 請求書の提出

平成 22 年 10 月 8 日

3 請求の要旨

請求人より提出された請求の要旨(原文)は次のとおりである。

【請求の趣旨】

下記の日本共産党市会議員団、日本共産党長岡嘉一議員、公明党菱田英継議員、自由民主党岡修一郎議員による平成 21 年度分の政務調査費からの支出は目的外使用等で違法である。

よって野田市長に対し、請求人が請求する金額を東大阪市に返還させるように求める。

【請求する金額】

- ・ 公明党菱田英継議員が平成 21 年 10 月 7 日に購入した事務所のソファは目的外使用で違法である。よって 39,800 円を請求する。
- ・ 自由民主党岡修一郎議員が平成 21 年 4 月 8 日に購入した空調機は目的外使用で違法である。よって 15,750 円を請求する。
- ・ 日本共産党市会議員団が平成 22 年 2 月 4 日に購入した DVD レコーダはほとんどが娯楽使用で使えるため目的外使用で違法である。よって 50,000 円を請求する。
- ・ 日本共産党長岡嘉一議員が 2009 年 4 月 10 日に購入したウィルスバスターはパソコンには無くてはならないものではない。よって、9,975 円を請求する。
- ・ 日本共産党長岡嘉一議員が 2009 年 4 月 20 日に購入した Office Standard2007 はパソコンには無くてはならないものではない。よって、17,800 円を請求する。
- ・ 日本共産党長岡嘉一議員が 2010 年 3 月 2 日に購入したパソコン他は半分は娯楽としても使える。よって 62,480 円と 47,604 円の合計 110,084 円の半額の 55,042 円を請求する。

4 事実証明書

- ・ 購入物品領収書等の写し

第2 請求の受理

本件請求は、所定の要件を具備しているものと認め、平成22年10月18日付でこれを受理した。

なお、佐野寛監査委員、木村正治監査委員は、本市議会議員として政務調査費の交付を受けている。よって、本件請求は「自己の従事する業務に直接の利害関係のある事件」にあたることから、地方自治法（以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥となった。

第3 監査の実施

本件請求について、法第242条第4項の規定に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

一部政党・議員による平成21年度分の政務調査費からの支出は目的外使用等で違法な支出であるか否かについて監査した。

2 監査対象部局

議会事務局

3 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、本件請求人に対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人から陳述しない旨の届け出があったので陳述は実施しなかった。また、新たな証拠の提出もなかった。

4 監査対象部局に対する事情聴取及び事実証明書の照合確認

法第199条第8項の規定に基づき、平成22年10月28日に監査対象部局であるところの議会事務局から事情聴取を行った。また、同日に事実証明書と議長に提出された収支報告書等との照合確認を実施した。

説明の概要は次のとおりである。

(1) 政務調査費を交付する根拠及び意義

議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、交付される政務調査費は、法第100条第14項において交付の対象、額及び交付

の方法は条例で定めなければならないこと及び同条第 15 項において条例の定めるところにより収入及び支出の報告書(以下「収支報告書」という。)を議長に提出することを定めている。

本市においては、法に基づき、平成 13 年 4 月 1 日から施行された東大阪市議会政務調査費の交付に関する条例(以下「条例」という。)により、交付対象、交付額及び交付の方法、収支報告書の提出等に関して規定している。

また、条例に基づき、東大阪市議会政務調査費の交付に関する条例施行規程(以下「規程」という。)を制定し、使途基準、収支報告書の写しの送付などに関して規定している。

なお、平成 21 年 4 月 1 日から施行された条例および規程により、これまで議長に提出していた収支報告書に加えて領収書その他の証拠書類を提出しなければならないこと。収支報告書等の閲覧は、当該収支報告書等の提出期限の翌日から起算して 60 日を経過した日の翌日からさせることができるものであり、平成 21 年度分は平成 22 年 8 月 2 日より閲覧に供した。

- (2) 一部政党・議員による平成 21 年度分の政務調査費からの支出は目的外使用等で違法であるとの請求人の主張について

政務調査費の使途基準については、条例第 4 条及び規程第 4 条にそれぞれ規定されている。

政務調査費制度は、地方議員の調査活動基盤を充実させて地方議会の審議能力を強化することによって地方議会の活性化を図るという趣旨をもって設けられた制度である。会派又は議員がいかなる態様で調査研究活動を行うかについては、各々の良識に基づく判断に委ねられており、自主性、自立性が尊重されている。

このことから「議員の調査研究」は、範囲が特定の課題に限定されるものではなく、広範な分野での研究、調査、資料購入等により議員の見識を高め、その結果として議員活動の活性化を図り、もって市政に反映されることが期待されている。

したがって、政務調査費の使途については、調査目的と市政との関連性、調査方法や内容の妥当性などを総合的に考慮した上で、条例・

規程に則って判断している。

さらに、条例第 6 条及び規程第 6 条の規定に基づき収支報告書等が議長に提出されるとともに、残額が生じた場合は、当該残額を返還している。

議会事務局では、本件請求内容については、その使途が条例第 4 条の規定に明らかに違反しているとは思わないと主張している。

5 関係人に対する調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、平成 22 年 11 月 8 日に請求書に記載されている各会派の政務調査費に関する経理責任者等に出席を求め、本件請求に関する内容について、個別の面接による聴き取り調査を実施した。

第 4 監査の結果

1 事実確認

請求人は、住民監査請求書に記載した政務調査費は、目的外使用等で違法に支出されたものであるとして、監査委員が市長に対し違法な支出の返還を求めるなど必要な措置を講ずることを求めている。

このことから、住民監査請求書に記載された政務調査費は、違法に支出されたものかどうか、その結果、市長は市議会の各会派に返還請求をすべきかどうかを監査対象事項とし、請求人及び議会事務局から提出された資料や監査対象部局の事情聴取及び関係人の調査から、次のとおり事実を確認した。

(1) 政務調査費の概要について

政務調査費は、法の一部を改正する法律（平成 12 年法律第 89 号）により制度化されたもので、法第 100 条第 14 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に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。」と定められている。また、同条第 15 項では、「前項の政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところに

より、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する。」と定められている。

(2) 本市の政務調査費制度の概要について

本市では、条例及び規程を定め、平成 13 年 4 月 1 日から施行している。

条例では、議長に結成を届け出た会派が交付対象であること、交付額は、200,000 円に当該会派の所属議員数を乗じて得た額を毎月 5 日に交付すること、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必要な経費以外のものに充ててはならないこと、会派の経理責任者は収支報告書等を作成して議長に提出しなければならないこと、収支報告書等は、前年度の交付に係る政務調査費について、毎年 5 月 31 日までに提出しなければならないこと、残額が生じた場合は、会派は収支報告書の提出と同時に当該残額を返還しなければならないこと、議長は提出された収支報告書等を提出期限の翌日から起算して 5 年を経過する日まで保存しなければならないこと、などが定められている。

規程では、条例に基づき、会派を結成・解散等をしたときの手続き、使途基準、会派の代表者が行う交付申請等の手続き、収支報告書等の様式、議長は会派の経理責任者から提出された収支報告書等の写しを市長に送付すること、会派の経理責任者は支出についての会計帳簿を調整するとともに領収書等の証拠書類を整理し、これらの関係書類を当該政務調査費に係る収支報告書等の提出期限の翌日から起算して 5 年間保管しなければならないことなどが定められている。

なお、平成 21 年 4 月 1 日に施行された条例および規程により、これまで議長に提出していた収支報告書に加えて領収書その他の証拠書類を提出しなければならないこと、収支報告書等の閲覧は、当該収支報告書等の提出期限の翌日から起算して 60 日を経過した日の翌日からさせることができるとされた。

また、条例及び規程の改正が施行されるにあたり、議会として政務調査費の適正な取り扱いを期すため東大阪市議会政務調査費運用マニュアル(以下「マニュアル」という。)が平成 21 年 4 月 1 日から適

用された。

(3) 政務調査費の用途基準に関する条例等の定めについて

条例第 4 条において、「会派は、政務調査費を別に定める用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必要な経費以外のものに充ててはならない。」と政務調査費全般の用途基準が定められており、これを受けて規程第 4 条において、「条例第 4 条に規定する政務調査費の用途基準は、別表第 1 に掲げる項目ごとに概ね右欄に掲げるとおりとし、その運用細目は、議長が別に定める。」とし、さらには、マニュアルで示されている用途の具体例、用途制限等が、実際の運用に当たっての具体的な基準とされている。

これらの規定から、本市において政務調査費の支出が違法となるのは、政務調査費の用途が条例第 4 条の規定に違反している場合であると考えらる。

(4) 監査実施中における返還について

公明党菱田英継議員の事務所費のソファー代(39,800 円)については、平成 22 年 11 月 9 日に議長に対し訂正届が提出をされ、政務調査費として計上する額を 27,800 円とし、同日に 12,000 円が市に返還されたことを関係書類により確認した。

2 判断

一部政党・議員による平成 21 年度分政務調査費からの支出は目的外使用等で違法であるとの本件請求人の主張について次のように判断する。

(1) 政務調査費の用途について

政務調査費の制度は、法の改正(平成 12 年法律 89 号)により設けられたもので、最高裁平成 17 年 11 月 10 日第一小法廷決定では「地方分権の推進を図るため関係法律の整備等に関する法律の施行により地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきていることに鑑み、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。」としている。

また、平成 21 年 10 月 28 日水戸地裁判決では「地方自治法第 100 条第 14 項は、政務調査費を議員の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旨を規定するにとどまり、それ以上に調査研究や経費の具体的内容について明らかにするところがないが、これは、各個の地方公共団体においてその実績に応じた運用を図ることができるよう、政務調査費制度を設けるか否か、交付の対象、額及び交付の方法等の具体化を条例等にゆだねたものというべきである。そうすると、政務調査費の用途については、地方自治法の趣旨に反しない限り、条例等の定めによるべきこととなり、その適否は、専ら当該地方公共団体の定める条例等の内容いかんによることとなる。」としている。

本市では、平成 13 年に条例が制定され、第 4 条において「会派は、政務調査費を別に定める用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必要な経費以外のものに充ててはならない。」と規定し、規程第 4 条別表第 1 で、研究研修費など 9 項目に分類した用途基準が定められている。さらに、マニュアルで定めたより具体的な用途基準は議員間の自主的ルールとして規範性を有しているといえる。

このようにして定められた本市の用途基準は、法第 100 条第 14 項の「議員の調査研究に資するため必要な経費」の内容を具体化したものであり、法の趣旨に沿って定められたものである。

これらのことから、本件請求の適否については、以上のような政務調査費制度の趣旨、条例及び規程で定める用途基準を勘案して判断するものとする。

(2) 一部政党・議員の政務調査費について

請求人は、一部政党・議員の政務調査費の支出について、違法である旨を主張しているので、請求人の主張にあわせて、それぞれの支出内容について判断する。

ア 公明党菱田英継議員に係る政務調査費について

請求人は、事務所のソファは目的外使用で違法であると主張する。

収支報告書による使途基準は「事務所費」であった。

使途基準において事務所費は、「会派の行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費」として、事務所の賃借料、備品、事務機器購入、リース代等と定められている。

関係人からの聴き取り調査では、当該ソファは、身体の不自由な人や老人が座って相談できるよう購入したもので、事務所には必要な備品であるとの説明であった。

当該ソファは目的外使用であるという具体的な主張・立証がなく、使途基準に照らし、必要性、合理性を欠いた支出であるとはいえない。

したがって、上記支出が使途基準に違反した違法な支出であるとはいえない。

イ 自由民主党岡修一郎議員に係る政務調査費について

請求人は、空調機は目的外使用で違法であると主張する。

収支報告書に基づく使途基準は「事務所費」であった。

使途基準において事務所費は、「会派の行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費」として、事務所の賃借料、備品、事務機器購入、リース代等と定められている。

関係人からの聴き取り調査では、会派の行う調査研究活動のための事務所は、東大阪市庁舎 20 階自由民主党東大阪市議会議員団議員控室が本拠地の一つであるが、西地区と東地区に分室（事務所）を設けており、東地区については、岡議員の事務所を分室としている。領収書貼付用紙の支出内容では空調機購入費とあるが、空調機を購入したわけではなく、当該事務所に設置していた空調機が老朽化し、取替えが必要となった。空調機そのものは、岡議員が個人で購入したものであるが、この取り付け等に要した工事費等であるとの説明であった。

当該工事費等は、空調機取り付けには必要な経費であり、調査研究活動と無関係に使用されているという具体的な主張・立証がない。

また、当該費用を、政務調査費と後援会活動の費用との按分も行っている。

したがって、上記支出が使途基準に違反した違法な支出であるとはいえない。

ウ 日本共産党市会議員団に係る政務調査費について

請求人は、DVDレコーダはほとんどが娯楽使用で使えるため目的外使用で違法であると主張する。

収支報告書に基づく使途基準は「資料作成費」であった。

使途基準において資料作成費は、「会派の行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費」として、印刷製本代、事務機器購入、リース代等と定められている。

関係人からの聴き取り調査では、当該DVDレコーダは、東大阪市庁舎 19 階日本共産党東大阪市会議員団議員控室に設置し、本会議の審議、市に関連するニュース等の録画用に購入したものであり、会派の調査研究活動のために必要な事務機器であるとの説明であった。

請求人は、当該DVDレコーダは、ほとんどが娯楽使用で使えるため目的外使用で違法であると主張するが、具体的な主張・立証がなく、使途基準に照らし、必要性、合理性を欠いた支出であるとはいえない。

したがって、上記支出が使途基準に違反した違法な支出であるとはいえない。

エ 日本共産党長岡嘉一議員に係る政務調査費について

(a) 請求人は、ウィルスバスターはパソコンに無くてはならないものではないと主張する。

収支報告書に基づく使途基準は「資料作成費」であった。

使途基準において資料作成費は、「会派の行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費」として、印刷製本代、事務機器購入、リース代等と定められている。

関係人からの聴き取り調査では、東大阪市庁舎 19 階日本共産党東大阪市会議員団議員控室に調査研究活動用としてパソコンを設置しているが、パソコン回線は庁内LANを使用している。本市の庁内LAN管理運営担当部局より、ウィルス対策の強化を

求められていることから、当該ウィルスバスターを購入したものであるとの説明であった。

請求人は、当該ウィルスバスターがパソコンに無くてはならないものではないと主張するが、具体的な主張・立証がなく、使途基準に照らし、必要性、合理性を欠いた支出であるとはいえない。

したがって、上記支出が使途基準に違反した違法な支出であるとはいえない。

- (b) 請求人は、Office Standard2007 はパソコンに無くてはならないものではないと主張する。

収支報告書に基づく使途基準は「資料作成費」であった。

使途基準において資料作成費は、「会派の行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費」として、印刷製本代、事務機器購入、リース代等と定められている。

関係人からの聴き取り調査では、当該Office Standard2007 は、ワードやエクセルを使用するために当該ソフトが必要であり、ワードやエクセルが無ければ仕事にならないという説明であった。

請求人は、当該ソフトがパソコンに無くてはならないものではないと主張するが、具体的な主張・立証がなく、使途基準に照らし、必要性、合理性を欠いた支出であるとはいえない。

したがって、上記支出が使途基準に違反した違法な支出であるとはいえない。

- (c) 請求人は、パソコン他は半分は娯楽としても使えると主張する。

収支報告書に基づく使途基準は「資料作成費」であった。

使途基準において資料作成費は、「会派の行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費」として、印刷製本代、事務機器購入、リース代等と定められている。

関係人からの聴き取り調査では、当該パソコンは、東大阪市庁舎 19 階日本共産党東大阪市会議員団議員控室に調査研究活動用として設置のパソコンのうち、8 年ほど前に購入したのものについて容量や処理能力に問題があったことから、今回 2 台を更新した

ものであるという説明であった。

請求人は、購入されたパソコン他は半分は娯楽としても使えると主張するが、具体的な主張・立証がなく、使途基準に照らし、必要性、合理性を欠いた支出であるとはいえない。

したがって、上記支出が使途基準に違反した違法な支出であるとはいえない。

なお、長岡嘉一議員に係る政務調査費、上記 3 件については、当議員が会派の経理担当であるとともに、パソコンに詳しいことから購入を担当したという説明があった。

第 5 結論

以上のことから請求人の主張は認められず、本件請求には理由がないものと判断する。

第 6 意見

監査結果は以上のとおりであるが、今回の政務調査費に係る監査を通じ、その適正な運用について、次のとおり意見を述べる。

1 領収書等証拠書類について

平成 21 年度の政務調査費からは、すべての支出に領収書又は領収書に代わる証拠書類を収支報告書に添付し、政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者は議長に提出することが義務付けられている。

その目的は、公金である政務調査費の使途の透明性を確保し、市民に対する説明責任を果たすことにあり、よって、添付される領収書は実際に金銭が授受されたことを証明するためには、金額、領収日、宛先、発行者及び支出内容が明確に記載された但し書きなど、これらのすべてが記載されていることが必要である。

このため、マニュアルの中で領収書のチェック要領が示されている。しかしながら、今回の監査において、但し書きの記載漏れや代金支払日が記載されていない等の領収書などが見受けられた。

領収書等は政務調査費支出の重要な証拠書類であることから、市議会各会派において、マニュアルの周知徹底に努められたい。

2 議会事務局の審査について

議会事務局では、各会派から議長に提出された収支報告書及び領収書等を基に、収入金額や支出金額の計数確認などを行っている。

政務調査費については、収支報告書等の提出、会計帳簿の整理保管が市議会各会派に義務付けられていることからすれば、市長の調査権限を定めた規定はないが、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のは当然のことである。

政務調査費の審査において、疑義がある場合には、各会派に確認をされたい。

なお、議会事務局の所掌事務に「政務調査費に関すること。」が明記されていないので、議会事務局の責任と権限を明確にされることを要望する。

3 政務調査費の支出について

全国的に、政務調査費の用途について住民監査請求や住民訴訟が相次ぎ、その根底には公金の使われ方に対する市民の不信感があると思われる。

政務調査費が公金から支出されていることから、本市議会における平成 21 年度からの新たな政務調査費制度の運用実態を十分検証し、より厳正な運用に不断の努力を傾注し、議員活動の自主性、自立性を侵さない範囲で、より高い透明性の向上を図り、市民への説明責任を果たされるよう要望する。

