

東大阪監第45号

平成20年1月24日

請 求 人 様

東大阪市監査委員 谷 口 権 佳
同 大 塚 勝 彦

住民監査請求にかかる監査結果について（通知）

平成19年12月7日付けで受理した住民監査請求（受付第829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 19 年 11 月 27 日

3 請求の要旨

請求人より提出された請求の要旨は次のとおりである。

日本共産党東大阪市会議員団（以下「議員団」という。）が平成 18 年度に支給された政務調査費 9,600,000 円のうち、人件費の支出 3,891,201 円は常用雇用であり違法である。よって市長が議員団の 4 名に対し半額の 1,945,600 円を東大阪市に返還するよう求める。

4 事実証明書

・議員団からの政務調査費の収支報告書の写し

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 19 年 12 月 7 日付でこれを受理した。

第 3 監査の実施

本件請求について、地方自治法第 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

議員団に交付された平成 18 年度政務調査費のうち人件費の支出に関し、会派の行う調査研究活動を補助する職員（以下「補助職員」という。）の雇用形態が常用雇用であることが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

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、本件請求人に対して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 関係人に対する事情聴取

地方自治法第199条第8項の規定に基づき、平成19年12月18日に関係人であるところの議会事務局から事情聴取を行った。

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

政務調査費は、地方自治法に基づき、地方議会における議員、会派に対して、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ものである。

平成12年4月の地方分権一括法の施行に伴い、地方議会議員の調査研究活動はますます重要となっており、地方議会の政策立案機能や監視機能のさらなる充実と、自律的な議会活動の必要性が求められている。

このような状況の中で、地方議会の活性化を図るためには地方議会議員及び会派の審議能力の強化が必要不可欠であり、地方議会議員の調査活動基盤の充実を図る観点から地方自治法が改正され、この改正を受け、東大阪市議会は、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。）、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「施行規程」という。）を制定し、平成13年4月1日から政務調査費制度の趣旨に則った運営を行っている。

(2) 常用雇用による人件費の支出が違法であるとの請求人の主張について

施行規程において政務調査費の使途基準が規定されており、人件費については補助職員を雇用する経費と定められている。

地方議会議員が行う調査研究活動は、年間を通じて日常的に行われており、また補助職員に支給される経費は、その雇用形態が常勤、非常勤、臨時に関わらないものなので、補助職員の雇用形態が常用雇用であることをもって違法であるとは考えられない。

(3) 今後の対応

政務調査費は法令に則り適正に支出・運用されているが、今日的な

住民の関心の高さに応えるため、より透明性を高めることにより、市議会としての姿勢を示すべきとの議長私案（東大阪市議会における政務調査費のあり方について）が平成 19 年 8 月に示されたところである。

第 4 監査の結果

1 事実確認

本件請求の要旨及び提出された資料並びに関係人の事情聴取及び提出された資料に基づき、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

政務調査費に関しては、地方自治法をその根拠としており、同法第 100 条第 13 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。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。」と定められており、さらに同法同条第 14 項において、「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。

政務調査費の制度化に際し、平成 12 年 5 月 18 日開会の第 147 回通常国会衆議院地方行政委員会において、地方自治法の一部を改正する法律案の趣旨説明のなかで、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、あわせて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております。」と述べられている。

さらに、本法律案の内容説明において、「地方公共団体は、条例により、地方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、議会における会派または議員に対し、政務調査費を交付できるも

のとするとともに、政務調査費の交付を受けた会派または議員は、その収支状況を議長に報告するものとしております。」と述べられている。

(2) 本市の政務調査費制度の概要について

地方自治法の改正に伴い、条例及び施行規程を制定し、また議会の会派における政務調査費に係る取扱要領（以下「要領」という。）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、交付額及び交付の方法、使途基準に従って使用すること、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を作成して議長に提出しなければならないこと、議長は提出された収支報告書を5年間保存しなければならないこと、残額が生じた場合は会派は当該残額を返還しなければならないことなどが定められている。

施行規程では、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、使途基準については、施行規程第4条において「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する。」と定められており、その別表第1に掲げられている項目は、研究研修費、調査旅費、資料作成費、資料購入費、広報費、広聴費、人件費、事務所費、その他の経費となっている。

要領では、条例及び施行規程に基づき、会派の代表者は使途基準に従い適正に支出の決定を行わなければならないこと、会派の経理責任者は会派の代表者の支出の決定を経た支払伝票に基づき支出しなければならないとともに支出に当たっては領収書を徴さなければならない（ただし、領収書を徴し得ないものについては会派の代表者の支払証明書をもって代えることができる。）こと、出張が必要なときに

において会派の代表者は所定の事項を出張届書により議長に届け出なければならないこと、出張者は出張後速やかに出張報告書を会派の代表者に届け出なければならないことなどが定められている。

(3) 本件請求であるところの人件費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。」と政務調査費全般の使途基準が定められており、これを受けて施行規程第 4 条において、「条例第 4 条に規定する政務調査費の使途基準は、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する。」とし、当該別表第 1 における項目が人件費の内容欄において、「会派の行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費」と定められている。

なお、議員団の説明によると、人件費の使途基準は施行規程で会派の行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費と定められていることから、情報収集、パソコンの打ち込みやコピーなど、調査研究活動に関する仕事をするために、常時、補助職員を雇用しているとのことであった。

(4) 議員団への政務調査費の交付手続等について

議員団への政務調査費の交付手続は、施行規程第 5 条において、「会派の代表者は、毎年度、市長に対し、議長を経由して様式第 3 により政務調査費交付（変更）申請書を提出し、その交付決定を受けるものとする。」と定められており、このことに関し、議員団に交付された平成 18 年度の政務調査費に係る交付申請及び交付決定等の交付手続きは適正であった。

また、収支報告書については、条例第 6 条第 1 項において、「会派の経理責任者は、政務調査費に係る収入及び支出の報告書（収支報告書）を作成し、議長に提出しなければならない。」とし、また施行規程第 7 条において、「議長は、条例第 6 条第 1 項の規定により提出された収支報告書の写しを市長に送付するものとする。」と定められており、このことに関し、議長から市長へ送付された収支報告書の写しに記載されている人件費の支出金額（年間合計金額）と、議員団が支

出した月々の人件費支出実績の年間合計金額とは一致していた。

2 判断

議員団に交付された政務調査費のうち人件費の支出に関し、補助職員の雇用形態が常用雇用であることが違法な支出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。

政務調査費の使途基準は施行規程第 4 条で定める別表において概ねの基準が示されており、そのうち人件費については、「会派の行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費」となっている。

ところで、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。

この調査活動基盤とは、会派を構成する多種多様な専門性、経験等を有する地方議員が、それぞれの知識・経験等に基づき、市政に関連する様々な問題を多角的に検討するために必要な各種情報に関し、その収集・整理などの調査研究活動を行うための体制（行動力）であるということができる。

地方議員の調査活動基盤を充実させるという趣旨により補助職員を雇用しようとするときは、調査研究活動に補助職員が不可欠であるか否かについて、また補助職員の雇用形態については調査研究活動における当該補助職員の役割、すなわち調査研究活動のテーマや期間また専門性などを勘案して、会派が自律的に判断することが妥当である。

よって、補助職員の雇用形態が常用雇用であることをもって違法であるとはいえない。

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

政務調査費に関しては、前記のとおり、第 147 回通常国会衆議院地方行政委員会において、地方自治法の一部を改正する法律案の趣旨説明の

なかで述べられているように、地方分権の推進に伴い、普通地方公共団体の議員の調査研究活動の基盤強化を図るために制度化された政務調査費制度の趣旨に照らせば、本来的には、政務調査費の交付を受けた会派また議会が自律的に行うべきものであるが、その一方において、政務調査費の使途の適正を図り、その透明性を確保することについても求められている。

近年、本市だけではなく全国の自治体において政務調査費への関心が高まっているが、その主たる論点は、会派また議会内の自律を尊重すべきとする要請と、政務調査費の使途の適正性及び透明性を確保すべきとする要請の、そのいずれに重点を置くことが妥当かということである。

このことに関し、平成19年4月26日に仙台高等裁判所の判決において、「政務調査費については、収支報告書の提出、会計帳簿の調整、領収書等の整理保管が議員に義務付けられていることからすると、議員が政務調査費として支出したものが本件使途基準等に照らして適正なものであるか否かについては、公金たる政務調査費を交付する者の審査を受けることが予定されているものといわざるを得ない。なるほど、本件条例や本件規則には、市長の調査権限を定めた規定がないことは控訴人の主張するとおりであるが、公金を管理するものとして、その公金の支出が適正であったか否かを審査し得ることは当然である。また、会計帳簿の調整や領収書等の整理保管を義務付けていることからすると、それらによって支出が適正か否かを調査することは議員や議会の自律性を侵害するものとはいえない。」と判示され、さらに平成19年10月26日に最高裁判所において上告が棄却されたことにより、判例上、この考え方が確立されたものと思料される。

ところで、本市の政務調査費制度は、条例、施行規程、要領に基づき、かつ、そこに定める手続きに順って運用されているところである。

しかしながら、近年の政務調査費を取り巻く社会情勢や判例等を勘案すると、政務調査費の適正な支出を証明する領収書等を市長に提出することを求めているという現在の条例等による手続きに順った運用では、いかに、政務調査費を使途基準に順って適正に執行していても、その適正性についての説明責任を果たすことは非常に困難であると思

料する。

政務調査費を有効に活用し、地方議員の調査活動基盤の充実を図り、もって地方議会の活性化を図るといふ政務調査費制度の趣旨を踏まえ、今般示されている議長私案をも含めて会派また議会内の自律性を尊重しつつ政務調査費に係る一連の判例に軸足を置き、各会派等とも十分に調整し、政務調査費の用途についての説明責任を果たせるよう、早急に政務調査費制度を見直しして整備されることを要望する。