



宝 監 第 9 5 号
平成23年(2011年)2月22日

請 求 人 様

宝塚市監査委員	村 野 一 郎
同	井 上 芳 治
同	伊 福 義 治

「住民監査請求」に係る監査結果について

平成22年12月24日付けで提出のありました住民監査請求について、地方自治法
第242条第4項の規定により、監査の結果を別紙のとおり通知します。

第1 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成23年1月11日にこれを受理しました。

第2 監査の実施

平成23年1月20日に請求人に対し、地方自治法（以下「法」という。）第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設けました。

監査は、市から提出された書類による調査及び平成23年1月26日に市議会事務局（以下「議会事務局」という。）職員（議会事務局長、次長、総務課長、総務課係長）（以下「市関係職員」という。）からの事情聴取等によって実施しました。

第3 請求の要旨

請求人から提出された職員措置請求書及び請求人の陳述によると、宝塚市議会の一党派である宝塚市議会日本共産党宝塚市会議員団（以下「共産党市議団」という。）の政務調査費の支出に係る本件住民監査請求の要旨はおおむね次のとおりです。

なお、陳述後、平成23年1月24日付けで、補足資料の追加提出及び請求人の主張に関連する判決の写しの提出がありました。

- 1 事務費・文房具代のうち色上質紙とコピー用紙の支出が476,000円となっているが、平成19年度目的外印刷率66.76%で算出した場合の支出は、158,223円であり、317,777円は政務調査費の目的外支出である。

（注）目的外支出の考え方について、請求人は、法第100条第14項の規定による政務調査費の支出については、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使用してはならないと定められているので、それに反する支出が目的外支出であると主張しています。

- 2 事務費・備品費のうち、平成21年4月～平成22年3月支払のリコーリース㈱の印刷機・FAXリース代及び第一電子㈱保守料金の合計562,590円のうち375,585円（目的外印刷率66.76%）は、政務調査費の目的外支出である。

また、リコーリース㈱の印刷機リース契約は、契約期間が2012年7月31日までとなっているが、議員の任期中の契約が妥当である。

- 3 事務費・文房具代のうち、第一電子㈱のインク・マスター代138,600円のうち92,529円（目的外印刷率66.76%）は、政務調査費の目的外支出である。

（注）請求人は、本件請求の目的外印刷率の算出に当たっては、共産党市議団に平成21年度の紙の使用実績の資料提出を依頼したが、提出されなかったため、やむを得ず、請求人が既に議会事務局を経由して入手していた共産党市議団の保管する平成19年度の「市政通信」、「たんばぼ通信」及び「自転車通信」を閲覧し、市政と関係のない日本共産党の県議会議員等の写真や氏名、日本共産党の考え方等の掲載内容を、請求人の判断により下表のとおり目的外印刷率66.76%として算出し、当該率を平成21年度分に適用の上、目的外支出額の算出を行ったと

述べています。

陳述及びその後提出された資料によると、請求人の目的外印刷率の算出方法は次のようなものでした。

目的外印刷率について（請求人の算出）

平成19年度共産党市議団政務調査費「事務費文房具代、紙代に係る目的外印刷率」

	購入枚数(枚)	使用率	目的掲載率	掲載換算枚数(枚)	掲載換算率(%)	目的外印刷率(%)
色上質紙	148,000	0.241	0.8715(1-0.1285)	31,085	21.0	79.0
コピー用紙	140,500	0.538	0.8574(1-0.1426)	64,810	46.12	53.88
計	288,500			95,895	33.24	66.76

上記率を使用した平成21年度分に係る紙の目的外支出額について

平成21年度共産党市議団政務調査費「事務費文房具代の一部」（請求人作成資料より調製）

	購入枚数(枚)	購入額(円)	目的外印刷率(%)	目的外支出額(円)
色上質紙	69,000	199,850	66.76	317,777
コピー用紙	215,000	276,150		
合計	284,000	476,000	—	317,777

- 4 事務費・文房具代のうち、USBカードリーダー 2,370円、USBフラッシュメモリー 2,800円、ペーパーカッター15,000円、速乾朱肉 560円、印鑑マット 280円の合計21,010円は、政務調査費の目的外支出である。

(注) 請求人は、裁判事例からしても、USBカードリーダーは、本来個人が管理すべきものであって、持ち歩くとかのものではない。フラッシュメモリーも同様。ペーパーカッターも、議会事務局の備品を使える。速乾朱肉についても、なぜ速乾朱肉をわざわざ買わなければいけないのか。印鑑マットはなくてもよい。公金は慎重に支出しないとイケない。自己の必要な物は、本人が買ってしかるべきであるため目的外支出であると主張しています。

- 5 資料作成購入費・書籍新聞代のうち、政党の広報紙及び図書資料購入費88,726円は、政務調査費の目的外支出である。

(注) 請求人は、書籍・新聞は、1紙・1冊あれば会派の中でお互いが見ることが可能である。わざわざ個人の所有にするのではなくて、当然1つで足りると主張しています。

- 6 研究研修会費・講師謝金のうち70,000円は講演内容に問題があり、政務調査費の目的外支出である。

(注) 請求人は、政務調査費は、「市政に関する調査・研究に資するため」とあり、問題とした研修会のテーマは「裁判員制度について」、「改憲投票手続」、「民主党国会改革のめざすもの」などで、民主党政権の部分は、市政と直接関係ない。これは裁判所でもそういう判例が出ている。市政と関係のない議題についての講師謝金は当然目的外支出であると主張しています。

- 7 広報費・送料のうち77,150円は、県会議員の名前・写真の掲載、企業団体献金の禁止等を掲載した共産党市議団広報紙の送付であり、政務調査費の目的外支出である。

- 8 広報費・広報紙報告書印刷費のうち、1,917,195円は広報内容に県会議員他複数の党関係者の名前・写真が掲載されている。また、核兵器のない世界市民学習の案内等を掲載した共産党市議団広報紙であり、政務調査費の目的外支出である。

(注) 請求人は、広報紙ではないが「市政アンケートハガキ」印刷代 176,610円も当然目的外支出であると主張しています。

- 9 広聴費・会場費のうち、3,600円は広報内容が市・県・国政を語るつどいになっており、政務調査費の目的外支出である。

10 返還を求める平成21年度分の総額の算出について

請求人は、平成19年度分で求めた目的外印刷率を適用して、平成21年度分に係る返還を求める目的外支出額を下表のとおり算出しています。

返還を求める平成21年度共産党市議団政務調査費の内訳（請求人作成資料より調製）

	購入・使用等額(円)	率(%)	目的外支出額(円)	購入枚数(枚)
色上質紙	199,850	66.76	317,777	69,000
コピー用紙	276,150			215,000
印刷機・FAXリース代	562,590			
インク・マスター代	198,600		92,529	
文房具代の一部(USBドライター他)	—	—	21,010	
資料作成購入費・書籍新聞代の一部	—	—	88,726	
研究研修会費講師謝金の一部	—	—	70,000	
広報費送料の一部	—	100.0	77,150	
広報費広報紙報告書印刷費の一部	—			1,917,195
広聴費会場費の一部	—			3,600
合 計			2,963,572	

※監査委員事務局における事実確認時に、次の金額の誤りが発見されたため、陳述の機会に請求人に確認したところ、金額の修正がされました。

- ①印刷機・FAXリース代
リース代、保守料金 556,154円 → (正) 562,590円
請求人返還主張額 371,288円 → (正) 375,585円
- ②資料作成購入費・書籍新聞代の一部
請求人返還主張額 88,006円 → (正) 88,726円
- ③合計額 請求人返還主張額 2,958,555円 → (正) 2,963,572円

11 追加提出資料（判例）

請求人から提出のあった判決の写しは以下のとおりです。

- (1) 横浜地方裁判所判決（平成22年6月9日）
- (2) 東京高等裁判所判決（平成22年11月5日）
- (3) 名古屋地方裁判所判決（平成21年3月26日）
- (4) 金沢地方裁判所判決（平成22年3月29日）
- (5) 仙台地方裁判所判決（平成22年11月19日）
- (6) 青森地方裁判所判決（平成22年3月26日）

12 求める措置

- (1) 宝塚市長（以下「市長」という。）は、共産党市議団に対し、平成21年度に受給した政務調査費 2,963,572円を、宝塚市に返還するよう請求せよとの勧告を求める。

- (2) リコーリース㈱の印刷機リース契約は、契約期間が2007年8月1日～2012年7月31日となっているが、議員の任期中の契約が妥当であり、契約期間の変更を求める。

第4 請求に係る事実の認定

請求人の請求及び市関係職員からの事情聴取並びに調査に基づき、次のとおり事実を確認しました。

1 政務調査費について

(1) 政務調査費は、法第100条第14項に基づき、宝塚市議会政務調査費の交付に関する条例（以下「条例」という。）第5条の規定を受けて、同条例施行規則（以下「規則」という。）第5条別表において、下記のとおり使途基準が定められています。

併せて、政務調査費マニュアル（平成21年4月改訂）（以下「マニュアル」という。）を作成し、使途基準の適正な運用に努めています。

別表(第5条関係)

政務調査費使途基準

項目	内容
研究・研修会費	研究会若しくは研修会を開催するために必要な経費又は他の団体の開催する研究会若しくは研修会に参加するために要する経費 (会場費、講師謝金・旅費、出席者負担金・会費、旅費、交通費等)
調査費	調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費 (旅費、交通費等)
資料作成・購入費	調査研究活動のために必要な資料の作成又は図書、資料等の購入に要する経費 (資料作成費、翻訳料、書籍・新聞等購入代等)
事務費	調査研究活動に係る事務遂行に必要な経費 (文房具代、備品費、電話料等)
広報費	調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、PRするために要する経費 (広報紙・報告書印刷費、送料、会場費等)
広聴費	住民からの市政及び会派の政策等に対する要望又は意見を吸収するための会議等に要する経費 (交通費、会場費、印刷費、茶菓子代等)
人件費	調査研究活動を補助する職員を雇用する経費
その他の経費	上記以外の経費で調査研究活動に必要な経費

<参考>

法第100条第14項

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。

条例

(使途基準)

第5条 会派は、政務調査費を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必要な経費以外のものに充ててはならない。

規則

(使途基準)

第5条 条例第5条に規定する政務調査費の使途基準は、別表に掲げる項目ごとにおおむね右欄に掲げるとおりとする。

(2) 交付対象及び交付額

宝塚市議会における会派（所属議員が1人の場合を含む）に対して交付され、会派所属議員1人当たり月額10万円が四半期ごとに交付されています。

なお、平成23年4月1日からは会派所属議員1人当たり月額8万円に減額されます。

2 政務調査費の目的及び使途の制限について

(1) 市関係職員から「政務調査費は、法及び条例に基づき、宝塚市議会議員が行う調査研究に資するために必要な経費の一部として交付されるものである。このため、条例第5条に規定されているように、使途基準に従って支出されるものとされており、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ている。」旨の説明を受けました。

(2) 条例では、交付対象、使途基準、経理責任者、収支報告書の提出、政務調査費の返還等について、規則では、条例に基づき、交付申請、交付決定、使途基準、会計帳簿の調整保管等について規定しています。

(3) 今回の請求に関する政務調査費の使途基準の項目について再掲すると、以下のとおりです。

ア 研究・研修会費

イ 資料作成・購入費

ウ 事務費

エ 広報費

オ 広聴費

内容については、第4の1(1)の別表参照

(4) マニュアルの内容について

今回の請求に係る支出についてのマニュアルの記載は、以下のとおりです。

ア 支出できない経費の例

(7) 政党本来の活動に属する経費

- ・ 政党の広報紙、ピラ等の印刷費や発送料
- ・ 党費、党大会の参加費、賛助金、党大会参加のための旅費

(1) 選挙運動に伴う経費

- ・ 選挙ピラ作成費

(ウ) 後援会の活動に伴う経費

- ・ 後援会主催の報告会等の経費

※上記に類似する経費には支出できません。

イ 支出できる経費

(7) 研究・研修会費

a 会場費

研究会若しくは研修会を開催するために必要な会場借上料・放送設備代等

b 講師謝金・旅費

研究会若しくは研修会を開催するために必要な講師謝礼・招請旅費

(1) 資料作成・購入費

a 書籍・新聞等購入代

調査研究活動のために必要な書籍・雑誌・新聞代、及び購入に必要な送料等

(ウ) 事務費

a 文房具代

調査研究活動に係る事務遂行に必要な文房具・印刷用紙等購入費

b 備品費

調査研究活動に係る事務遂行に必要な事務機器購入・リース・修繕・保守点検料・PC関連備品購入費等

・ 備品は、原則として会派控室で使用するものに限る。

(1) 広報費

a 広報紙・報告書印刷費

調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、PRするための広報紙・報告書を作成するために必要な印刷代・写真現像料、ホームページ作成に要する費用等

b 送料

調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、PRするために作成した広報紙・報告書を送付するために必要な郵便料・宅配便代金等

c 会場費

調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、PRするために必要な会場借上料・放送設備代等

広報紙、ホームページに後援会活動等が掲載されている場合は、按分する。
(紙面全体に占める後援会活動等の記事の面積割合などで按分する。) 広報紙発送のための郵送料等の付随する経費も同様に按分する。

(d) 広聴費

a 会場費

住民からの市政及び会派の政策等に対する要望又は意見を吸収するための会議等に必要な会場借上料・放送設備代等

b 印刷費

住民からの市政及び会派の政策等に対する要望又は意見を吸収するための会議等に必要な資料のコピー代・写真現像料等

(5) 政務調査費の交付及び返還について

政務調査費の交付方法は、条例第3条第2項において、「政務調査費は、各四半期の最初の月に、当該四半期に属する月数分を交付する。ただし、四半期の途中において議員の任期が満了する場合は、任期満了日の属する月までの月数分を交付する。」と規定されており、四半期ごとに年4回交付されています。

また、条例第8条では、「市長は、政務調査費の交付を受けた会派がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派がその年度において市政の調査研究に資するため必要な経費として支出した総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命じることができる。」と規定されています。

(6) 政務調査費に係る条例、規則及びマニュアルの制定経緯について

昭和47年6月 宝塚市議会調査研究費の交付に関する規則施行

同規則に基づき、当初は議員1人当たり月額5千円が、調査研究費として、会派に支給された。その後増額され、平成5年度から、月額10万円となった。

平成13年4月 条例施行

交付額は、議員1人当たり月額10万円で、支給対象は会派に支給することとされた。

平成18年9月 条例改正案が議員提案され可決(平成19年5月1日施行)

これにより、領収書等証拠書類を支出書に添付することが必要となった。

平成19年4月 マニュアル作成(平成19年5月1日適用)

規則の用途基準等について、さらに詳細な基準が定められた。

平成21年4月 マニュアル改正

政務調査費の更なる透明化を進めるため、使途基準等の見直しが行われた。

平成22年12月 条例の改正

平成23年4月1日から会派所属議員1人当たり月額8万円に減額し、議長の調査権を追加する。

3 支出手続者について

本件請求に係る支出手続の権限を有する職員は、次に掲げるとおりです。

(1) 支出負担行為権者とその根拠

議会の事務局に属する事務職員の事務専決規程により、準用する宝塚市職務権限規程別表第1 共通権限事項表「3 財務に関すること。」の表中「15 承認された執行計画の範囲内で、次に掲げる予算の節に係る支出負担行為を決定すること。

(19) 負担金、補助及び交付金 エその他」により、本件請求に係る共産党市議団への交付額は480万円であり、議会事務局長であることを確認しました。

(2) 支出命令権者とその根拠

議会の事務局に属する事務職員の事務専決規程により、準用する宝塚市職務権限規程別表第1 共通権限事項表「3 財務に関すること。」の表中「16 支出を命令すること。(2) その他 イその他」により、議会事務局総務課長であることを確認しました。

4 色上質紙及びコピー用紙の購入枚数及び使用状況

(1) 領収書等で確認できる事項

購入枚数

ア 平成19年度

色上質紙 148,000枚

コピー用紙 140,500枚

イ 平成21年度

色上質紙 84,000枚

コピー用紙 205,000枚

(2) 議会事務局が、共産党市議団に確認したところによると、平成19年度及び平成21年度の色上質紙及びコピー用紙の使用状況は次のとおりです。

ア 平成19年度

広報紙のうち「市政通信」は約1,800枚を定期配布し、それ以外にもポスティングや駅などで配布している。この場合には、配布しやすいようにA4版に縮小している場合もある。

色上質紙については、「たんぼぼ通信」に1回当たり平均して11,000枚で7号発行し約77,000枚程度、また、「自転車通信」に1回当たり約2,000枚で14回発行し約28,000枚程度であり、色上質紙の合計は約105,000枚である。購入枚数の148,000枚との差については、「市政通信」や「議会報告の案内」などにも使用した。

コピー用紙については、主に「市政通信」の印刷に使用しており、平成19年度の「市政通信」の定期発行分は45回で、1回につき1,800枚、合計81,000枚印刷した。購入枚数の140,500枚との差については、市政通信街頭・駅頭配布分、「議会報告会の案内」、資料のコピー、印刷等に使用しており、余った分については在庫として保管している。

イ 平成21年度

色上質紙については、「たんぼぼ通信」を、6回発行し、1回当たり平均して11,000枚で合計66,000枚、「自転車通信」を14回発行し、1回当たり平均して2,000枚で合計28,000枚を使用した。両方で94,000枚使用しているが、購入枚数が84,000枚であるので、足りない分は在庫分及びコピー用紙の在庫分を使用した。

コピー用紙については、市政通信の定期発行分は46回で82,800枚を使用した。その他、「市政通信街頭・駅頭配布分」、「議会報告会案内」、「資料のコピー・印刷」等に使用し、残については在庫としている。

- (3) 平成21年度のコピー用紙等の支出について、請求人は、購入枚数を色上質紙69,000枚、コピー用紙215,000枚であるとしていますが、(1)イ記載のとおり、共産党市議団が購入したのは、色上質紙が84,000枚、コピー用紙が205,000枚でした。

5 政務調査費の支出に係る主な判例

政務調査費については、これまで数多くの判例があり、それぞれの事案によって、その内容は様々です。今回の請求に関連すると考えられる判例を整理すると次のとおりです。

(1) 議員の裁量に係るもの

ア 平成22年3月23日

最高裁判所第三小法廷判決

本件用途基準は、前記2(1)記載のとおり、資料購入費につき「議員が行う調査研究のために必要な図書・資料等の購入に要する経費」、事務費につき「議員が行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費」と定めるなど、調査研究のための必要性をその要件としている。議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分があることも確かである。そして、本件物品は、その機能、一般的な用途からして、議員の調査研究活動に用いられる可能性はあり、それがパソコンやビデオカメラなどの比較的高額な物品であるからとって、直ちに上記の必要性を欠くものとはいえない。

イ 平成21年3月26日
東京高等裁判所判決

政務調査費の支出は市政と何らかの関連性を有することが必要であるが、その関連性の要件の判断においては議員の裁量権が尊重されなければならない、一見して明らかに市政とは無関係であるとか、極めて不相当なもの以外は関連性を認めるべきである。

ウ 平成20年5月16日
函館地方裁判所判決

その調査対象の選定や調査方法及び内容については、議員としての調査研究の範囲を逸脱しない限り、法は比較的広範に自由な裁量を認めていると解されること、以上の点に照らすと、支出の対象となった活動に調査研究の実質があると認められる限りは、政務調査費をどのように使用するかについては会派の自主性及び自律性を尊重し、当該会派の裁量を広く認め、ただ、それが市政との関連性、必要性・合理性を欠くことが明らかな場合にのみ違法と解すべきである。

エ 平成19年2月9日
札幌高等裁判所判決

ところで、調査研究の市政との関連性の要件を検討するについては、会派が、議会の中で、政治的な1つの主体となって活動していること、会派の活動は、様々な政治課題や市民生活に係わり、会派の構成員が、議会の議員であり、その専門性や関心も多様であって、議員が全人格的活動を行い、議員活動について政治責任を負っていることを考えれば、その調査対象は極めて広範なものにならざるを得ず、調査活動の函館市政との関連性、その目的、日程、訪問先、調査方法、必要性等も極めて広範な裁量の下に行われるものであると認められる。

そうすると、会派として意思統一がなされ調査活動をすることが了承された以上は、市政との関連性の要件も、原則として、その裁量権が尊重されなければならないから、飲食費であるとか家族旅行の旅費等のように一見明らかに市政とは無関係であるとか、極めて不相当な日程や著しく高額なもの等以外は、これを認めるのが相当である。そして、その裁量権の逸脱がある場合についてのみ、違法の問題が生じると言うべきである。

以上、引用した最高裁判所判例を始めとする諸判例は、政務調査費の用途について、「調査研究に資する」という要件の解釈を、議員の裁量に委ねているものと解され、逸脱、濫用と認められない限り、議員の意思を尊重しています。

(2) 広報費の支出に係るもの

ア 平成22年11月5日
東京高等裁判所判決

議員の後援会が発行名義人となっている広報紙であっても、その内容の全部又は

一部が議員個人の市政報告であるときは、その印刷や配布に要する費用のうち相応の割合については、議員の調査研究に資するための活動の費用として政務調査費を充てることができる。

しかしながら、名前や顔写真の売り込み等の個人宣伝は、政務調査活動とはいえない。政治家の活動の上で広報活動と宣伝活動は紙一重であって、両者を峻別することは実際には困難であるのが通常であるとはいえ、宣伝活動のために政務調査費を利用することを「議員の調査研究に資する」ということは困難であり、納税者の納得も得られないと考える。そして、広報紙の内容が、議員本人や後援者たる著名人の顔写真や氏名を目立つ場所に大きく記載するなど、単なる議員個人の宣伝の場と化することが珍しくなく、このような選挙ポスターとあまり変わらない性質のものに政務調査費を充てることには納税者の厳しい目が存在することを考慮すると、印刷費用や配布費用のうち政務調査費を充てることができる割合については、事案ごとに合理的な算定をしていくべきである。

イ 平成20年9月5日
東京地方裁判所判決

区議団ニュースには、本件会派が行う議会活動及び区政に関する政策等が掲載されていることが認められるところ、なるべく多くの区民に区議団ニュースに対する関心を持ってもらい、区議団ニュースを読んでもらうための1つの手段として、区議団ニュースに本件会派が行う議会活動及び区政に関する政策等以外の記事を掲載し、当該記事に係る経費に政務調査費を充てることも、それが合理的な範囲にとどまる限り、許されるものと解するのが相当である。したがって、広報することにより区民から新たな陳情又は意見等のフィードバックが予想され、そこから新たな視点又は観点の政務調査活動の開始が見込まれるものに関する経費だけが広報費に該当し、政務調査費を充てることができるものと限定的に解する必要性は認め難く、原告の主張をにわかに採用することはできない。

以上引用した判例から、広報紙の記載内容が、政務調査費の支出を許容する内容かどうかについては、個別の事情を斟酌して判断しているものと考えます。

(3) 会派の同一性に係るもの
ア 平成17年8月25日
京都地方裁判所判決

既存の大政党に所属する議員を中心として結成されている会派は、形式的には、所属議員の任期満了日にいったん消滅し、選挙後、改選された議員により新たな組織として結成されるものではあるが、実質的には、その政務調査活動には継続している面があり、社会的にも継続した同一のものと認められていることは否めない。

(中略)そして、議員の調査研究活動の基盤を充実させ、地方議会の審議能力の強化を図るという前記の法100条13項、14項及び本件条例の趣旨に照らすと、上記のような会派の活動内容及びこれに伴う調査研究活動の継続性という観点を看過することはできないものというべきである。しかも、本件用途基準は、政務調査費の用途、内容について制限しているが、本件条例や本件規程には、購入した備品・消耗品を使用する時期について特に限定した規定はなく、かえって、本件用途基準

において備品等として例示されている品目の中には、机、椅子、コピー機等のように、議員の任期を超える耐用年数を有する物も多く含まれている。このような会派としての継続性の実態や本件条例等の規定にかんがみると、当該会派と同一とみられる会派が次期以降は存在しない高度の蓋然性があるなどの特別の事情がない限り、購入された事務機・事務用品が、次期以降の会派においても継続して使用されることが想定されていたとしても、そのことから直ちに、本件条例等に違反するとはいえないと解するのが相当である。

以上引用した判例から、会派については個々の議員の異同にかかわらず、改選前の会派と改選後の会派には同一性が認められるものと考えられます。

第5 監査の結果

1 結論

今回の請求はいずれも、違法又は不当な公金の支出に当たらず、請求人の求める措置の必要は認められません。

2 理由

請求人は、法第100条第14項に違反しており目的外支出であると主張していますが、支出された政務調査費の使途基準については、第4の5(1)に掲げたとおり、「政務調査費の支出は市政と何らかの関連性を有することが必要であるが、その関連性の要件の判断においては議員の裁量権が尊重されなければならない、一見して明らかに市政とは無関係であるとか、極めて不相当なもの以外は関連性を認めるべきである。」(平成21年3月26日東京高等裁判所)、「支出の対象となった活動に調査研究の実質があると認められる限りは、政務調査費をどのように使用するかについては会派の自主性及び自律性を尊重し、当該会派の裁量を広く認め、ただ、それが市政との関連性、必要性・合理性を欠くことが明らかな場合にのみ違法と解すべきである。」(平成20年5月16日函館地方裁判所)などの判例があり、最高裁判所も「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要なかどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分があることも確かである。」(平成22年3月23日)と政務調査費の使途について議員の裁量の余地があることを認めています。

政務調査費の使途基準の詳細や解釈について定められている現行のマニュアル(平成21年4月施行)は、平成20年度の本市議会改革検討委員会における使途基準の見直しの結果を反映して策定されたものであり、現時点での議員の総意に基づくものであると考えられます。

したがって、請求人が主張する政務調査費の根拠規定である法第100条第14項の「議員の調査研究に資するため必要」という政務調査費支出の要件の定義に基づいた、本件監査請求に係る各支出の違法・不当性の判断は、議会の裁量により策定された当該マニュアルに沿った支出であるかどうかを判断することで足り、またそれが判例の趣旨にも合致するものと考えます。

このような前提に立って、以下、請求書記載の各々の支出の妥当性について判断します。

(1) 請求の要旨1の事務費・文房具代について

請求人は、平成21年度の目的外印刷率を算出しようとして、第3の3(注)のとおり共産党市議団に対して当該年度の使用状況の資料提出を求めましたが、請求人の期待する期日までに提出されなかったため、平成19年度の数値を使用して既に分析の終わっていた平成19年度目的外印刷率の割合66.76%を平成21年度にも適用しています。当然平成21年度と平成19年度では、購入枚数も使用状況も目的外掲載率も異なることから、平成19年度の目的外印刷率を用いて計算した平成21年度の目的外支出額、すなわち返還を求める額は、仮定のものでしかありません。

請求人は、共産党市議団の保管する平成19年度の「市政通信」「たんぼぼ通信」及び「自転車通信」を議会事務局を経由して閲覧しています。請求人が市政との関連がないと考えた部分を目的外に使用したと判断し、その目的外掲載率を「たんぼぼ通信」及び「自転車通信」に使用された色上質紙につき、0.1285と、「市政通信」に使用されたコピー用紙につき、0.1426とし、当該率に購入枚数及び使用率を乗じて目的外印刷率をそれぞれ、79.0%、53.88%と割り出し、トータルで66.76%が目的外印刷であったとしていますが、請求人が市政との関連がないと考えた部分については、いずれも請求人の主観に基づくものであり、根拠が明確でなく、色上質紙とコピー用紙の支出が違法・不当であるということはいえないと考えます。

(2) 請求の要旨2の事務費・備品費について

印刷機は、主として「市政通信」「たんぼぼ通信」及び「自転車通信」の印刷に使用されています。(1)に記載したとおり、印刷機・FAXのリース代の支出についても同様に違法・不当とはいえないと考えます。

なお、請求人は、リース機器の契約期間は、議員の任期期間とすべきと主張し、契約期間の変更を求めています。リース契約期間については、「会派としての継続性の実態や本件条例等の規定にかんがみると、当該会派と同一とみられる会派が次期以降は存在しない高度の蓋然性があるなどの特別の事情がない限り、購入された事務機・事務用品が、次期以降の会派においても継続して使用されることが想定されていたとしても、そのことから直ちに、本件条例等に違反するとはいえないと解するのが相当」(平成17年8月25日京都地方裁判所)との判例からも、共産党市議団は、権利能力のない社団として存在し、会派の継続性が認められるため、議員の任期を越えるリース契約であったとしても、違法・不当とはいえないと判断します。

(3) 請求の要旨3の事務費・文房具代について

インク・マスター代の支出についても(2)と同様に違法・不当とはいえないと考えます。

(4) 請求の要旨4の事務費・文房具代について

USBカードリーダー、USBフラッシュメモリー、ペーパーカッター、速乾朱肉、印鑑マットの文房具代の21,010円についても、本市マニュアルにも認められていることや、一般的に事務用品と認められるものであることから、政務調査に必要な文房具として当該会派が購入したことについて、問題はないものと判断します。

(5) 請求の要旨5の資料作成購入費・書籍新聞代について

請求人は、書籍・新聞については会派に1冊・1部あれば十分と主張していますが、「議員必携」等の図書及び資料について、マニュアルには、冊数についての制限はありません。特に、「議員必携」、「地方議会議員ハンドブック」については、議会改革特別委員会において全議員が購入するよう決定された図書であり、共産党市議団が議員一人につき一冊購入していることに問題はないものと考えます。

また、購入そのものが目的外支出であると請求人の主張する「新婦人しんぶん」は、「新日本婦人の会」が発行し、「商工新聞」は、「全国商工団体連合会」が発行したものであり、いずれもマニュアルで制限された所属政党が発行したものでなく、裁量の範囲内の支出であると判断します。

(6) 請求の要旨6の研究研修会費・講師謝金について

請求人は、研究研修会費・講師謝金のうち70,000円は、研修会の内容が「裁判員制度について」、「改憲投票手続」、「民主党国会改革のめざすもの」など、市政と直接関係がなく、政務調査費の目的外支出であると主張していますが、市政又は市民生活に影響するであろうと思われる国政、県政の動向等を学習することは、市議會議員として必要であると考えられることから、政務調査費として支出することに問題はないと判断します。

(7) 請求の要旨7の広報費・送料について

(8) で理由を述べるとおり、問題はないと判断します。

(8) 請求の要旨8の広報費・広報紙報告書印刷費について

広報費について、規則で規定する政務調査費使途基準では「調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、PRするために要する経費(広報紙・報告書印刷費、送料、会場費等)」と定められています。これを受け、マニュアルでは、「①政党本来の活動に属する経費 ・政党の広報紙、ビラ等の印刷費や発送料 ②選挙運動に伴う経費 ・選挙ビラ作成費」及び「これに類似する経費」を支出できない経費の例として、「広報紙・報告書印刷費 調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、PRするための広報紙・報告書を作成するために必要な印刷代・写真現像料、ホームページ作成に要する費用等」を支出できる経費として記載し、さらに留意事項で「広報紙、ホームページに後援会活動等が掲載されている場合は按分する。(紙面全体に占める後援会活動等の記事の面積割合などで按分する。) 広報紙発送のための郵送料等の付随する経費も同様に按分する。」と後援会活動等の掲載部分は面積割合などで按分することとしています。ここで、マニュアルにおいて按分を定めているのは「後援会活動等」と市政に関する報告の比率であり、「後援会活動」が議員個人の選挙運動と密接な関係を有するが故に、留意事項として記載されたものと考えられます。

広報費・広報紙報告書印刷費に関連しては、第4の5(2)に記載のとおり、「名前や顔写真の売り込み等の個人宣伝は、政務調査活動とはいえない。政治家の活動の上で広報活動と宣伝活動は紙一重であって、両者を峻別することは実際には困難であるのが通常であるとはいえ、宣伝活動のために政務調査費を利用することを『議員の調査研究に資する』ということは困難であり、納税者の納得も得られないと考える。」(平成22年11月5日東京高等裁判所判決)、「区議団ニュースには、本件会派が行う議会活動及び区政に関する政策等が掲載されていることが認められるところ、なるべく多くの区民に区議団ニュースに対する関心を持ってもらい、区議団ニュースを読んでもらうための1つの手段として、区議団ニュースに本件会派が行う議会活動及び区政に関する政策等以外の記事を掲載し、当該記事に係る経費に政務調査費を充てることも、それが合理的な範囲にとどまる限り、許されるものと解するのが相当である。」(平成20年9月5日東京地方裁判所判決)などの判例がありますが、いずれにしても、記載内容によって判断されるべきものと考えます。

請求人がその印刷に係る費用の全額を目的外支出とする「市政通信夏季号外、市政通信秋・冬季号外、市政通信冬季号外」の内容をみると、夏季号外には、「雇用対策・経済対策の強化を！日本共産党市会議員団の提案が実現！」、「汚職に無縁なクリーン市政へ」、「核兵器のない世界へ 中川市長に申し入れ」の記事が掲載され、その申入れ時の写真の中に、県議会議員、日本共産党の役員が写っています。秋・冬季号外には、「『子どもの貧困』問題に真剣に向き合い、改善を」、「医療・福祉・教育を守るくらし優先の市政へ」、「中小業者・労働者のくらしと権利を守る」、「市民学習会の案内記事」が掲載されています。冬季号外には、「福祉・医療・介護 社会保障の充実を！」、「くらし・福祉・教育優先の市政へ」、「農業・自営業を守る市民の生活応援を」の記事が掲載され、また、県議会議員の「武庫川ダムは事実上『中止』に」のコメントと写真、「つめこみ保育について追及する小池参院議員が写っている写真」が掲載されています。また、各号外に共通して、「くらしのことその他なんでもご相談ください」の記事の掲載の一部に県議会議員の顔写真が掲載されています。

なお、春季号外については提出資料の中に写しの添付はありましたが、当該号外に係る印刷費用は返還を求める金額には含まれていませんでした。

これらの記事の中で請求人が目的外支出の根拠としている記事を、マニュアルの記載事項に照らして検討すると、核兵器のない世界については、平和な世界の構築に資するという本市の平和施策から考えて、市政と関連しており、その申入れ時の写真の一部に、会派議員と考えを一にする県議会議員等の顔が写っていること、武庫川ダム中止の記事については、武庫川流域に位置する本市市民を水害から守る市の役割を考えると、市政に直結する話題であり、その記事に関連して会派の属する党の県議会議員の写真とコメントが掲載されていること、また、請求人が目的外と主張する小池参院議員の写真については、保育問題に関連する国会での議論の状況を写したものであり、保育行政については、市政にも市民にも直接影響があることから、いずれも直ちに問題があるとは言えないと考えます。

次に、各号に共通して、県議会議員の顔写真が掲載されていることについては、「くらしのことその他なんでもご相談ください」との案内と合わせて顔写真の掲載があったこと等を考慮すれば、会派に与えられた裁量の範囲を逸脱するものであったとまではいえないと考えます。

以上のとおり、請求人が主張する広報紙の内容が「企業・団体献金の禁止」の問題など、党としての主張なのか、市政としての主張なのか、また、市政は市議会議

員が、県政は県議会議員が担うとした場合、市政の報告という用途基準に照らすと費用負担をどう考えたらよいか等すっきりしない点は残るものの、県議会議員の顔写真を掲載したことや掲載記事の内容をもって、「市政通信夏季号外、市政通信秋・冬季号外、市政通信冬季号外」に係る印刷費用を広報費・広報紙報告書印刷費として支出したことが直ちに違法・不当であるとまではいえません。

また、請求人は、市政アンケートハガキ代についても目的外支出であると主張していますが、市政アンケートは、共産党議員団が、広く市民に市政に対する要望、意見を聴いて市政に反映させるために作成したものと考えられ、政務調査費からその経費を支出することに問題はないものと判断します。

(9) 請求の要旨9の広聴費・会場費について

請求人は、広聴費・会場費のうち、3,600円は広報内容が市・県・国政を語るつどいになっており、政務調査費の目的外支出であると主張していますが、マニュアル等と照らし合わせると、必ずしも目的外支出であるとはいえないと考えます。

第6 市長に対する意見・要望

政務調査費の用途については、全国各地で住民訴訟が相次いでおり、裁判所により各種の判断がなされています。特に、広報紙の掲載内容が政務調査費の目的外か否かについては、それぞれのケースにより、微妙に分かれています。本市においても、近年住民監査請求が提起される等市民の政務調査費に対する関心は高いものと考えます。

本市では、これまで社会状況の変化に対応し、第4の2の(6)に示すとおり適宜政務調査費用途基準の見直し等が行われており、平成21年4月改訂のマニュアルにおいては、より詳細に用途基準が整備されたところです。また、平成23年4月からは議員1人当たりの交付月額が8万円に減額されます。

今回の請求に関して、広報紙の掲載基準、リース契約の期間及び終了後の備品の位置付けについてはさらに明確にできるよう検討したいとの事務局の説明を受けました。

広報紙の掲載基準や広聴費・会場費の用途目的の明確化に当たっては、顔写真の取扱い、後援会活動等の判断、党の主張部分と市議会会派としての主張部分の整理、市政に関することなのか県政に関することなのか等、按分の考え方について更なる整理が望ましいと考えます。

今後とも、社会状況の変化を踏まえ、時代のニーズに即した政務調査費の支出となるよう、市議会とも協議の上、市民から見て分かりやすい透明性のあるマニュアルの改正に努めてください。