

政務調査費の一部返還請求を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

なお、波多等監査委員および森谷忠造監査委員は、法第199条の2の規定により除斥されています。

平成23年10月 7日

高松市監査委員 吉 田 正 己
同 山 下 稔

政務調査費の一部返還請求を怠る事実に関する住民監査請求の
監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成23年8月8日、同月15日および9月1日

3 請求の要旨（原文）

（1） 菰渕将鷹議員に関するもの（平成23年8月8日受付）

別紙事実証明書（平成23年8月6日付け朝日新聞（37頁）の記事写し（注）事実証明書については省略した。）の新聞記事によると、高松市長は、同新聞記事記載の菰渕議員に係る2,000人分の茶菓子代の公金支出が、政務調査費に係る地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」に該当しない違法な公金支出であることを知りながら、上記議員に対する本件事実証明書記載の金員の返還請求

を違法に怠っている事実が認められる。本件事実証明書記載の調査研究費は、本来、地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」の目的に支出する必要があるにもかかわらず、本件公金支出は、上記地方自治法に規定する「調査研究」の目的に支出しない違法な公金支出なのである。本件事実証明書の新聞記事記載の法政大学広瀬克哉教授（行政学）も指摘する通り、政務調査費は、政治活動の補助金ではないのである。2,000人分の茶菓子代は、議会活動を市民に報告する「市政報告会」のための公金支出であるが、議員の議会報告は、議員としての当然に行う政治活動であり、地方自治法に規定する「調査研究」ではないので、その政治活動費用を公金により支出することはできないのである。事実証明書記載の公金支出は、地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」には該当しないので、政務調査費からの公金を支出することはできないのである。本件2,000人分の茶菓子代は、地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」のために支出したのではなく、その公金支出自体が違法な公金支出なのであり、高松市長は、違法な公金支出であることを知りながら、その返還請求を違法に怠っているのである。本件怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法な怠る事実に該当するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法な怠る事実について責任を有する者に対して、当該違法な怠る事実に係る損害の補てんを求めるほか、「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

(2) 三笠輝彦議員に関するもの（平成23年8月15日受付）

別紙事実証明書（平成23年8月12日付け朝日新聞（香川版）の記事写し（注）事実証明書については省略した。）の新聞記事によると、高松市長は、同新聞記事記載の三笠輝彦議員に係る約22万1,000円相当の茶菓子代の公金支出が、政務調査費に係る地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」に該当しない違法な公金支出であることを知りながら、上記議員に対する本件事実証明書記載の金員の返還請求を違法に怠っている事実が認められる。政務調査費は、地方

自治法第100条第14項の規定により、議員の「調査研究」に資するため必要な経費の一部として支出することができるのであって、地方自治法に規定する「調査研究」以外の目的には支出することはできないのである。言うまでもなく、条例も、市長制定の規則も地方自治法第100条第14項の規定に違反することはできないのである。本件公金支出は、上記地方自治法に規定する「調査研究」の目的に支出しない違法な公金支出なのである。地方自治法第100条第14項に規定する政務調査費の法的性質は、議員が自由に使用することのできる議員報酬ではなく、また、議員の政治活動に対する補助金でもないのである。事実証明書記載の本件22万円余の茶菓子代の公金支出は、社会通念上も許容されない不当な公金支出であるばかりでなく、地方自治法第100条第14項の明文の規定に違反する違法な公金支出なのである。事実証明書の記載によると、「菰渕将鷹議員」も約58万8,000円の茶菓子代の公金支出の違法性を認めて全額を高松市に返還しているのである。

結局、本件22万円余の茶菓子代の公金支出の目的は、地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」には該当しないので、地方自治法第100条第14項に規定する「政務調査費」からの公金を支出することはできないのである。本件22万円余の茶菓子代の公金支出は、地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」のために支出したものではなく、その公金支出自体が違法な公金支出なのであり、高松市長は、違法な公金支出であることを知りながら、その返還請求を違法に怠っているのである。本件怠る事實は、地方自治法第242条第1項に規定する違法な怠る事實に該当するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法な怠る事實について責任を有する者に対して、当該違法な怠る事實に係る損害の補てんを求めるほか、「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

(3) 波多等議員に関するもの（平成23年9月1日受付）

別紙事実証明書（平成23年8月12日付け朝日新聞（香川版）の

記事写し（注）事実証明書については省略した。）の新聞記事によると、高松市長は、同新聞記事記載の波多等議員に係る約14万9,000円相当の茶菓子代の公金支出が、政務調査費に係る地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」に該当しない違法な公金支出であることを知りながら、上記議員に対する本件事実証明書記載の金員の返還請求を違法に怠っている事実が認められる。政務調査費は、地方自治法第100条第14項の規定により、議員の「調査研究」に資するため必要な経費の一部として支出することができるのであって、地方自治法に規定する「調査研究」以外の目的には支出することはできないのである。言うまでもなく、条例も、市長制定の規則も地方自治法第100条第14項の規定に違反することはできないのである。本件公金支出は、上記地方自治法に規定する「調査研究」の目的に支出しない違法な公金支出なのである。地方自治法第100条第14項に規定する政務調査費の法的性質は、議員が自由に使用することのできる議員報酬ではなく、また、議員の政治活動に対する補助金でもないのである。事実証明書記載の本件14万円余の茶菓子代の公金支出は、社会通念上も許容されない不当な公金支出であるばかりでなく、地方自治法第100条第14項の明文の規定に違反する違法な公金支出なのである。事実証明書の記載によると、「菰渕将鷹議員」も約58万8,000円の茶菓子代の公金支出の違法性を認めて全額を高松市に返還しているのである。

結局、本件14万円余の茶菓子代の公金支出の目的は、地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」には該当しないので、地方自治法第100条第14項に規定する「政務調査費」からの公金を支出することはできないのである。本件14万円余の茶菓子代の公金支出は、地方自治法第100条第14項に規定する「調査研究」のために支出したものではなく、その公金支出自体が違法な公金支出なのであり、高松市長は、違法な公金支出であることを知りながら、その返還請求を違法に怠っているのである。本件怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法な怠る事実に該当するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法な怠る事実について責任を有する者に対して、当該違法な怠る事実に係る損害の補てんを求めるほか、「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、いずれも法第242条所定の要件を備えているものと認められた。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

本件請求いずれも同一であり、その理由は次のとおりである。

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は全く機能しておらず信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市長（以下「市長」という。）に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、いずれも監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、市議会議員（以下「議員」という。）菰渕将鷹（以下「A議員」という。）、同三笠輝彦（以下「B議員」という。）および同波多等（以下「C議員」という。）の3人に対して交付した平成22年度分政務調査費の一部が、いずれも茶菓子代として支出されていることについて、市長が、その使途に照らし、違法な支出に当たるものとして返還請求していないことが、財産の管

理を怠る事実には該当するか否かという事項である。

そして、その措置要求の内容は、上記議員3人に対して、政務調査費から支出した茶菓子代相当額の金員の返還請求を行うことを市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成23年8月29日、9月1日および同月26日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、市議会事務局総務調査課および総務部総務課である。

3 関係人調査

法第199条第8項の規定により、本件政務調査費を支出した当該議員3人に対し、事実関係を確認するため文書照会を行い、その回答を受けた。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、いずれも措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員および関係人から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 政務調査費交付制度の概要とその法的根拠

ア 政務調査費交付制度の概要とその発足経過

政務調査費は、地方議会の議員の調査研究活動のために必要な経費の一部として、その議会の会派または議員に対し、地方公共団体から支給される費用である。

政務調査費の交付については、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が施行されたことにより、

地方分権が一層進展し、その担い手である地方議会の活動が重視されたことに伴い、同年に法が改正され、新たに導入された制度である。当時の法律案の趣旨説明においては、「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、併せて、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」である旨が述べられている。

イ 政務調査費交付制度に関する法令の規定

政務調査費交付制度に関して、法第100条第14項は、「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、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、額および交付の方法は、条例で定めなければならない。」と規定した上、同条第15項では、「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。」と規定している。

ウ 政務調査費の交付に関する市の条例・規則

市は、法の上記規定を受けて、平成13年3月23日に、高松市議会政務調査費の交付に関する条例（以下「条例」という。）および条例施行規則（以下「規則」という。）を制定し、平成13年度から、議員に対して政務調査費を交付している。

市の条例および規則における政務調査費交付に関する規定は、次のとおりである。

政務調査費は、交付の対象を議員とし（条例第2条）、交付額は、各月の初日に在職する議員に対し、月額10万円とする（条例第3条）。

各議員は、毎年度、当該年度において交付を受けようとする政務調査費について、議長を経由して、政務調査費交付申請書を市長に提出し（規則第2条）、市長は、当該申請に対し交付の決定を行い、政務調査費交付決定通知書により当該議員に通知する（規則第3条）。通

知を受けた議員は、市長に請求書を提出し（規則第4条）、市長は請求書を受け、4月分から9月分および10月分から3月分をそれぞれ4月と10月に交付する（条例第3条）。

前記交付を受けた議員は、規則で定める使途基準に従って、政務調査費を使用しなければならず（条例第4条、規則第5条および別表）、議員でなくなった場合を除き、毎年4月30日までに、前年度の交付に係る政務調査費について、収支報告書に領収書等の証拠書類写しを添え、議長に提出しなければならないことになっており（条例第6条および規則第6条）、政務調査費に残余がある場合は、市長に返還しなければならない（条例第5条）とされている。また、議員は、交付を受けた政務調査費による支出について会計帳簿を作成し、領収書等の証拠書類とともに、5年間保存しなければならない（規則第8条）とされている。

そして、議長は、議員から提出された収支報告書の写しを市長に提出する（規則第7条）とともに、議員から提出された収支報告書等を5年間保存しなければならない（条例第7条）。

なお、市が、交付対象を議員個人とした理由は、条例制定に当たり、条例議案を提出した総務部総務課（当時庶務課）の説明によると、法の改正が議員の調査活動基盤の充実を図る観点で行われたことから、個々の議員の調査研究活動に対して公費助成を行うことが、最も法の趣旨に則するものであると判断したことによったとのことであり、また、当時の市議会で、支出の透明性を確保するためには、議員個人が説明責任を負うべきであるとの考えが大勢を占めていた事情も斟酌したものである。

政務調査費の交付額については、平成13年度の条例制定時は月額13万円であったが、高松市特別職の職員の報酬等審議会の答申を受け、平成17年度から月額10万円に改正されている。

また、同審議会からの答申や、他の中核市における領収書等の写しの添付状況などを踏まえて、平成19年度に、議会改善検討委員会で政務調査費の在り方について協議した結果、平成20年度から、すべ

ての支出について領収書等の写しの添付を義務付けることとし、透明性の確保に努めている。

エ 市における政務調査費の使途基準・運用指針

市における政務調査費の使途基準については、規則第5条別表に定められており、政務調査費は、同別表左欄に掲げる経費の区分により、当該右欄に掲げる費用に充てる場合に使用することができると規定されており、本件各茶菓子代に関する部分は、次のとおりである。

別表（規則第5条関係）

<p>5 広報費 （議員がその調査研究の活動または市の政策について市民に報告し、または周知するために要する経費をいう。）</p>	<p>(1) 広報紙等印刷費 (2) 広報紙等送料 (3) 会場借上げ料 (4) 湯茶代 (5) 前各号に掲げるもののほか、左欄の目的を達成するために必要な費用</p>
<p>6 広聴費 （議員が市政に関し市民からの要望または意見を聴くための会議、会合等に要する経費をいう。）</p>	<p>(1) 会場借上げ料 (2) 印刷費 (3) 湯茶代 (4) 前3号に掲げるもののほか、左欄の会議、会合等の実施のために必要な費用</p>

また、市議会では、使途基準について、各議員が各会派内で作成したガイドラインに沿って運用していたため、市議会として統一的なガイドラインを設ける必要があると考え、議会改善検討委員会において政務調査費の使途基準運用指針（以下「運用指針」という。）を策定し、領収書等写しの添付の義務化に併せて、平成20年度から適用している。

運用指針では、政務調査費の支出に当たっての基本指針として、「調査研究の目的が、市政と関連性を有していること」、「政務調査費の各支出が、調査研究の目的からみて合理性、必要性を有していること」、「実費弁償を原則とすること」、「他の議員活動と明確に区別できない場合は、按分による算定方法を用いること」、「基本的には議員個人の自主的な判断により支出を決定し、関係証拠書類等の適正保管に努めること」を定めている。

そして、政務調査費の支出が不適切な事例として、交際費または個人的な支出、政党活動経費、選挙活動経費および後援会活動経費を掲げ、それぞれ具体的に例示しているほか、規則第5条別表の規定による経費の区分ごとに、その内容および主な支出例を列挙し、具体的な留意事項も示して、領収書等の取扱いなどについても詳細な取扱方法を示している。

なお、運用指針において、湯茶代の主な支出例は、茶・コーヒーの類・茶菓子代としているところである。

(2) 市の平成22年度における政務調査費の交付状況と事後処理状況

ア 市の平成22年度における政務調査費の交付状況

市の平成22年度における政務調査費の交付状況については、(1)のウで述べた規定に従い、全議員51人から、議長を経由して、市長に対してそれぞれ年額120万円の政務調査費交付申請書の提出があり、市長は、申請どおり総額6,120万円の交付決定を行い、全議員に交付決定を通知した上、各議員からの交付請求を受け、各議員に対し、4月と10月に議員一人当たりそれぞれ半年分の60万円を交付している。

イ 市が平成22年度に交付した政務調査費の事後処理状況

市が平成22年度に交付した政務調査費の収支報告については、平成23年4月28日までに、全議員が議長に収支報告書に領収書等の証拠書類写しを添えて提出し、議長は、同年5月17日に収支報告書の写しを市長に提出している。

平成22年度分の政務調査費に残余があった議員は、当初19人で、総額630万1,229円が返還されており、返還手続後の平成22年度分政務調査費交付確定額は、全議員で総額5,489万8,771円であった。

しかし、その後一人の議員から、同年6月28日付けで、政務調査費収支報告書訂正願が提出され、議長が、同日これを受理し、翌29日に市長に提出し、7万1,330円を返還している。

さらに、A議員から、同年4月28日に議長に提出した収支報告書

では残余はなく、交付確定額は、120万円であったが、平成23年8月9日付けで、政務調査費収支報告書訂正願が議長に提出され、同月10日に58万8,600円を返還しており、訂正後の交付確定額は、61万1,400円となっている。

これらの返還手続きにより、返還総額は、696万1,159円となり、交付確定額は5,423万8,841円となっている。

なお、B議員に関しては、残余はなく、交付確定額は、120万円である。

また、C議員に関しては、当初の政務調査費収支報告書において、52万1,389円の残余があり、その返還手続きがなされているので、交付確定額は、67万8,611円である。

(3) 茶菓子代の政務調査費計上の事実概要とその確認

当該議員3人が、請求人の指摘する茶菓子代について、規則で定める湯茶代として政務調査費の一部から支出していることから、当該議員から議長に提出された政務調査費に係る収支報告書、領収書等について関係部分の調査を行い、請求人指摘どおりの事実があることを確認した上、政務調査費の支出が、使途基準に適合しているか否かの判断は、一義的にはそれを支出する議員個人の自主的な判断に委ねられていることから、当該議員3人に対して、本件各茶菓子代の政務調査費計上に関して、事実確認を文書にて行い、回答を受けた。

その事実関係とそれに対する回答内容は、次のとおりである。

ア A議員の茶菓子代支出の事案

A議員は、平成23年4月28日に提出した収支報告書では、58万8,600円を広報費の湯茶代として計上していたが、(2)のイのとおり、同年8月9日に、議長に、政務調査費収支報告書訂正願を提出し、同月10日に上記湯茶代相当額を返還している。

同年4月28日に、A議員から議長に提出された収支報告書、領収書等によると、A議員は、平成22年度中(平成22年4月3日から平成23年1月29日までの間)に、合計22回の市政報告会を開催しており、その参加人数は、最大人数が125人、最少人数が62人

で、1回当たりの平均は約92人となる。

政務調査費に計上した湯茶代は、この市政報告会に参加した市民延べ2,030人に配付したものであり、一人当たりの平均金額は約290円となる。

A議員は、市政報告会の目的・内容について、これまでの政務調査活動の報告にはじまり、市の政策等の報告・周知を行ったほか、率直に市民との意見交換したもので、市民からの負託を受けた議員の最も重要な調査研究活動との認識のもと、市民の意思を適正かつ正確に議会に反映させ、市政に対する市民の意思を収集、把握するために実施したとしている。

また、市政報告会の所要時間は、おおむね1時間から1時間30分程度であり、提供した茶菓子の内容は、お茶（ペットボトル）と袋詰めした菓子である。

さらに、当該湯茶代に係る政務調査費を返還したことについては、A議員は、本年8月6日付けの新聞記事の記述において「市議選を控えて茶菓子代が多くなった」との自分のコメントが掲載され、この記事を見た市民に選挙活動の一環ではないかとの誤解を与え、混乱させたためであり、市議選があることから市民が関心を持って市政報告会に参加してくれた結果だと言いたかったのが真意であり、自分の説明不足のため、真意が伝わらなかったのは反省すべきであると考え、その新聞記事で指摘された湯茶代相当額を市に返還したにすぎない旨、回答している。

イ B議員の茶菓子代支出の事案

収支報告書、領収書等によると、B議員は、平成22年9月26日に、市政報告会を1回開催し、出席した595人に提供した湯茶代として23万8,000円（一人当たり400円）を支出したが、全額を政務調査費に計上すると、1年間に一議員に対して交付される金額120万円を超過してしまうため、その範囲を超えない調整をすることとし、22万23円を広報費として、また、所属会派が開催した連合自治会との市政懇談会で提供された湯茶代を、会派所属議員数で人

数割りした999円を広聴費として計上している。

B議員は、広報費で湯茶代を計上した市政報告会の目的・内容について、B議員が行ってきた政務調査活動を中心に、市政のほか国政・県政の政策等の報告や周知を行い、市民との意見交換を行うことによって、市政に対する市民の意思を収集、把握し、議会に適正に反映させることを目的に実施したものであり、これは、市民からの負託を受けた議員の調査研究の最も重要なものであるとの認識をしていると回答している。

また、市政報告会の所要時間は、約1時間30分、提供した茶菓子の内容は、コーヒーであると回答している。

ウ C議員の茶菓子代支出の事案

収支報告書、領収書等によると、C議員は、平成22年度中（平成22年4月9日から平成23年2月4日までの間）に合計10回市政報告会を開催しており、1回当たりの参加人数は、最大人数が220人、最小人数が7人で、平均すると1回当たりの参加人数は、約51人である。

そして、この市政報告会の参加者延べ509人に提供した湯茶代14万8,232円（一人当たり約291円）を広報費として、また、B議員と同様に、所属会派が開催した連合自治会との市政懇談会で提供された湯茶代を、会派所属議員数で人数割りした999円を広聴費として計上している。

C議員は、広報費で湯茶代を計上した市政報告会において、政務調査活動を中心に、市政の重要事項や問題点を報告し、それに対する参加市民の意見や提案などを聞き、これを市政に反映させるための政務調査活動を行っており、これは議員にとって調査研究として重要なものと認識していると回答している。

市政報告会の所要時間は、おおむね1時間30分程度であり、提供した茶菓子の内容は、お茶（ペットボトル）とまんじゅうを含む駄菓子であると回答している。

(4) 上記政務調査費計上に関する市の認識とその対応

市は、運用指針が、(1)のエで述べた内容であり、具体的かつ精査されたものであることから、議員は、交付を受けた政務調査費を政務調査活動以外に支出できないことは当然に認識していると考えており、規則で定める使途基準の中に、広報費および広聴費の使途として湯茶代が明示され、運用指針において、その内容・主な支出例として、茶・コーヒーの類・茶菓子代が挙げられていることに照らせば、A議員等3人が、市政報告会での茶菓子代を政務調査費から支出したことは、法令に違反した支出ではなく、その適法性については、全く問題はないものと認識している。

なお、議員による政務調査費の支出に関して、それが使途基準に適合して適正であるか否かの判断は、一義的には、それを支出する議員個人の自主的な判断に委ねられているため、市としては、各議員の良識を信頼してその収支報告を尊重し、政務調査活動に要した経費として支出したという議員自身の判断により提出される収支報告書の支出内容についての審査を行っている。

本件各茶菓子代についても、それぞれ当該議員から議長あてに提出された収支報告書に領収書写しが添付されており、市において、その内容・金額を事後的に確認したところ、本件各茶菓子代の支出は、当該議員の調査研究活動や市の政策などを市民に報告・周知するために要した経費と認められることから、市は、これを適正なものと判断し処理したものである。

なお、A議員が、政務調査費収支報告書訂正願を提出し、広報費として支出していた市政報告会における茶菓子代に係る金員5万8,600円全額を、市に返還したことについては、当該議員が、自分の説明不足により市民に誤解を与え混乱を生じさせたことに対する特別な配慮によるものであり、公金支出の違法性を認めて返還したものではないと説明しており、市は、これを確認して上記返還金を受納している。

2 監査委員の判断

(1) 政務調査費の使途の適法性・妥当性に関する判断基準について

請求人は、政務調査費から本件各茶菓子代を支出したことは、「調査研究」に該当しない違法な公金支出であると主張しているため、まず、政務調査費の使途の適法・妥当性を判断する基準について検討する。

政務調査費は、「監査により認められた事実」(1)のイで明らかなどおり、法第100条第14項の規定に基づき、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ものであり、議員の調査研究の範囲に関して、法第100条第1項の規定によれば、議会は、一部政令で定めるものを除き、当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行うものとされており、議員の調査研究活動が市政全般に及ぶ広範囲で行われ、それに資するため必要な経費は多種・多様なものとなる。この必要経費の一部として交付される政務調査費の使途について、法は、特に具体的な内容を明確にしていなが、法を受けて制定された条例第4条は、「議員は、規則で定める使途基準に従って政務調査費を使用しなければならない。」と規定し、規則で具体的な使途基準が定められている。規則別表に規定された使途基準は、「監査により認められた事実」(1)のエで明らかなどおり、議員の調査研究活動に必要であるとされる区分ごとに、費用項目を掲げているにとどまっている。しかし、それは、議員の調査研究活動の基盤を充実させ、その審議能力を高めることにより地方議会の活性化を図るという制度の趣旨に鑑み、その運用は議員個人の自主的な判断に委ねられ、広範な裁量が認められていると解されるものであり、そのことには合理性が認められ、法の趣旨に反するものとは言えない。

したがって、議員が交付を受けた政務調査費から支出した費用が、適正な政務調査費の支出と認められるか否かは、まずは、その費目が使途基準に合致しているか否かによって判断し、その支出が使途基準の費目に従って支出されたものであると認められるものについて、更に実質的適法性を判断すべきであると考えられる。

政務調査費は、公金から支出されるものであり、全国各地で不適正な使途が問題となっていることや、その使途の透明性の確保が重要で

あるとする制度の趣旨からみれば、議員の広範な裁量が無制限に許されるものではなく、良識的な判断が求められ、調査研究活動の目的や対象事項が市政と何らかの関連性を有していること、また、政務調査費の使途には、合理性、必要性があることが認められなければならないことは当然であろう。

市議会が自主的に策定した運用指針は、議員個人の広範な裁量を認め、その支出の決定は議員個人の判断で行うとしながらも、政務調査費の支出に当たっての基本指針や不適切な事例を明記し、適正性・妥当性の観点から統一的な使途の判断基準を定めたものであり、法令としての拘束力はないものの、制度や法の趣旨および市の規定に合致しているものと言えよう。

議員の調査研究活動は、広範かつ多岐にわたり、個人的活動や政務調査活動以外の議員活動と明確に区別できるとは限らず、個別の事情によって解釈が異なっていることから、その使途の適正性・妥当性は、その支出が使途基準に定める費目に従って支出されたものであることを前提として、制度や法の趣旨を十分勘案し、目的および対象事項が市政と何らかの関連性を有しているかどうか、その調査研究の方法が適切なものであるかどうか、また、その使途に合理性・必要性が認められるかを、客観的に判断して決すべきであり、それらが肯認されて初めて、政務調査費として適正な支出であると認められることになる。

そして、その市政との関連性の有無の判断や適切な調査研究の方法の選択については、法第100条第14項の趣旨に照らし、各議員の自主性を尊重し、広範な裁量が認められるべきであると考えられ、その調査研究の目的または対象事項が明らかに市政とは無関係であると認められる場合や、市政との関連性が社会通念上ほとんど認められない場合、その調査研究の方法が極めて不当と認められる場合、その費用が著しく高額である場合など、裁量の範囲を逸脱しているときに限り、その経費を政務調査費で賄うことが認められず、その支出が不法・不当となると解するのが相当である。

(2) 本件各茶菓子代の政務調査費計上の適否について

請求人は、議員の議会報告は、議員としての当然に行う政治活動であり、法第100条第14項に規定する「調査研究」には該当せず、本件公金支出は、違法であることはもとより、社会通念上も許容されない不当な公金支出であると主張しているため、本件各茶菓子代を政務調査費に計上することの適否について検討する。

「監査により認められた事実」(1)のエで明らかにしたとおり、規則第5条別表で定める使途基準によれば、広報費は、議員がその調査研究の活動または市の政策について市民に報告し、または周知するために要する経費で、湯茶代などの費用に充てる場合に使用することができることとされ、また広聴費は、議員が市政に関し市民からの要望または意見を聴くための会議、会合等に要する経費で、広報費と同様に、湯茶代などの費用に充てる場合に使用することができることとされている。

この広報費を政務調査費の一つとして認める使途基準を規定することについて、平成16年4月14日の東京高裁の判決が、法第100条第14項に規定する「議員の調査研究に資するため必要な経費」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解されており、議会において、住民の意思を適正に反映させることは必要不可欠であり、その住民の意思を収集、把握することは議員の調査研究の一つとして重要であることから、議員が議会報告として、議会活動や地方行政に関する政策等を住民に知らせることは、住民の意思を的確に収集、把握するための前提として意義を有するものといえることができるので、広報費は、調査研究に直接用いられる費用ではないとしても、調査研究のために有益な費用といえることができるものであり、広報費を政務調査費の使途基準の一つとして規定することは違法とは言えないと判示しており、住民からの市政および議員への政策等に対する要望や意見を吸収するための会議等に要する経費である広聴費についても、同様の解釈が妥当なものと見られ、規則第5条別表で定めている上記使途基準の適法性を

証左しているものと言えよう。

そして、当該各議員ともに、「監査により認められた事実」(3)で明らかにしたとおり、参集者に本件茶菓子を提供した市政報告会を開催した目的は、政務調査活動の報告を行うことに加えて、市民との意見交換の場を持つことであったと回答しており、市民との意見交換の場を持った理由は、議会で市民の意思を適正に反映させることが、市民からの負託を受けた議員の調査研究の最も重要なものと位置付け、市政に対する市民の意思を収集、把握するためであるとしている。

当該各議員が提出した収支報告書および運用指針で規定する領収書等の保管状況には不備がなく、当該議員3人が本件各茶菓子代を政務調査費の広報費または広聴費として計上したことについては、形式的には、使途基準に合致していることが認められる上、実質的にも、市政との関連性や相応の必要性、合理性、妥当性も認められ、何ら違法なものではなく、適正かつ妥当な支出であると是認できるので、請求人の主張は理由がないものと判断する。

なお、請求人は、当該議員3人が本件各茶菓子代として支出した金額が多額であることを問題として、社会通念に照らし不当な支出であるとの主張もしているので、その点について判断するに、いずれの議員の場合も茶菓子代として支出した金額の総額は、一議員当たり58万円余ないし14万円余であり、請求人主張のとおり相当多額であることは事実であるが、その金額はあくまでも1年間の支出を示した総額にすぎず、その内訳を検討すると、各市政報告会に出席した者の延べ人数で割った一人当たりの平均金額は、400円ないし290円にとどまっていることが認められ、社会通念に照らし、決して多額にすぎないと言いがたく、請求人の上記主張は失当であると思料する。

また、請求人は、B議員とC議員の事案について、A議員が本件茶菓子代を政務調査費から広報費として支出していたもの全額を市に返還している事実を挙示して、本件各茶菓子代の政務調査費からの支出が違法である証左であるかの主張もしているため、その点について付

言する。

A議員が、本件茶菓子代をいったん政務調査費で支出しておきながら、「監査により認められた事実」の(2)のイで明らかなどおり、その後、その収支報告書訂正願を提出して、本件茶菓子代の支出を除外し、それに相当する金額を市に返還したのは事実であるが、その返還の理由は、「監査により認められた事実」の(3)のアで明らかなどおり、A議員が、本件茶菓子代を政務調査費から支出することの違法性を認めた結果ではなく、その支出が新聞記事に掲載され、これを購読した市民に選挙活動の一環ではないかとの誤解を与え、混乱を生じさせた責任を果たすためにしたにすぎないことが認められ、その返還の事実をもって、本件各茶菓子代の政務調査費からの支出に違法性があることの証左とすることはできないものと言わなければならない、この点に関する請求人の主張は、何ら理由がないものと判断する。

(3) 本件各茶菓子代の政務調査費計上について、法第100条第14項の規定違反の有無について

請求人は、当該議員3人が本件各茶菓子代を政務調査費に計上したことについて、法第100条第14項の規定に違反しており、本件各茶菓子代の支出は違法な公金支出である旨の主張をしているので、この点について検討する。

請求人が主張する法第100条第14項の規定は、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、その議会における会派または議員に対し、政務調査費を交付することができ、その対象、額および交付の方法については、条例で定めなければならないという趣旨を規定しているものであり、本件各茶菓子代の支出については、前項までに論述しているところから明らかなどおり、法および法に基づき定められた条例および規則等により、正当な理由で、適正な手続によって行われているものと認められ、同規定に違反するものは何ら見当たらず、違法なものとは言えないので、その支出が市に損害を与えたものとは到底認められず、請求人の上記主張には何ら理由がないものと言わな

ればならない。

以上、検討のとおり、本件各茶菓子代を政務調査費で支出したことについては、いずれも適法かつ妥当なものであり、何らの違法もないので、市がA・B・C 3議員に本件茶菓子代相当額の返還を請求しないことは当然なことと言わなければならない、市がその返還を請求していないことは財産の管理を怠る事実には該当しないと判断されるので、請求人の主張はいずれも理由がなく失当である。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

3 市長および議長に対する監査委員の意見

本件住民監査請求に対する判断において、本件各茶菓子代に係る公金支出に違法性・不当性は認められなかったものの、他都市では湯茶代としての支出内容の見直しの動きが出てきており、また、いわゆる社会通念というものは、その時々々の社会情勢などにより流動的に変化するものであると考えるのが適当であるので、社会情勢などの変化に配慮し、時宜に応じて、規則や運用指針の内容を、検証することが肝要であると思料するものである。