

政務調査費による広報費支出（平成20年度支出分および平成21年度支出分）に対する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、森川輝男監査委員および小比賀勝博監査委員は、法第199条の2の規定により除斥されています。

平成22年12月10日

高松市監査委員 谷本繁男
同 吉田正己

政務調査費による広報費支出（平成20年度支出分および平成21年度支出分）に対する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22年10月13日および同月15日

3 請求の要旨（原文）

（1）平成20年度支出分に関するもの（平成22年10月13日受付）

高松市長は、別紙事実証明書（1）から（5）（植田真紀議員あての議会報告「まっきー通信」印刷代の領収書写し（注）事実証明書については省略した。）記載の公金支出が、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、上記議員に対する事実証明書(1)から(5)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。事実証明書(1)から(5)記載の金員は、議員の議会活動を市民に報告する「議会報告」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日常業務であり、その費用を税金により支出することはできないのである。事実証明書(1)から(5)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。

本来、議員の「議会報告」は、自己の議員報酬で賄うべきであり、地方議会における政務調査費の支出は必須のものとはされていないのである。現に、政務調査費を受けていない香川県内の自治体の議員も多数存在しているのである。本件「議会報告」作成費用は、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) 平成21年度支出分に関するもの(平成22年10月15日受付)

この住民監査請求は、同一議員の同一使途に係る平成21年度支出分に関するものであり、その趣旨は、平成20年度支出分に関するものと同趣旨のものであるので、詳細は省略する。

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

本件両請求共に同一であり、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、市議会議員植田真紀（以下「当該議員」という。）に交付した平成20年度分および平成21年度分の政務調査費に関し、その交付を受けた当該議員が「まっきー通信」と題する議会報告誌（以下「議会報告」という。）作成費用を政務調査費の広報費（以下「本件広報費」という。）で支出したことについて、市長は、違法な支出として、当該議員に対し返還請求をすべきであるにもかかわらず、これをしていないことが財産の管理を怠る事実当該に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、当該議員に上記返還請求を行うべき責任を有する者に対して、これを怠ったことによる損害を補てんさせるなど必要な措置をとるよう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22年11月5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月の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の施行により、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。

なお、高松市を除いた中核市および香川県内の各市町における政務調査費交付制度の導入状況と政務調査費の議員一人当たり平均交付月額を概観すると、平成21年10月1日現在で、中核市においては40市のすべてが導入し、議員一人当たりの平均交付月額は、約10

万5,000円となっており、香川県内の市町では、16市町のうちの8市町が導入し、導入市町における議員一人当たり平均交付月額は、約1万8,000円となっている。

(2) 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。

(3) 政務調査費交付制度に関する市の条例・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、翌年度から、高松市議会議員（以下「議員」という。）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を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、交付対象を議員個人とした理由は、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、市が、条例制定に当たり、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、最も法の趣旨にのっとっていると判断したことによったとのことであり、また、当時の市議会でも、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。

そして、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13万円とされていたが、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なり、透明性の確保に努めている。

（4）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」と規定されている。その規定の本件広報費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>
----------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

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おり、市議会としては、運用指針が、具体的かつ精査された内容であり、各議員が運用指針に従う限り政務調査費は適正に支出されるものと認識している。

なお、広報費に関して、運用指針では、広報紙等印刷費とは、広報

紙等の印刷物の作成に要する費用であるとし、留意事項として、広報紙を印刷発行したときは、発行部数等の明細を記載した納品書および成果品を保管するものとするとしている。

(5) 市の平成20年度および平成21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20年度および平成21年度における政務調査費の交付状況

市の平成20年度および平成21年度における政務調査費の交付状況については、(3)で述べた規定に従い、全議員51人から、議長を経由してそれぞれ年額120万円の交付申請があり、市長は、申請どおり各年度総額6,120万円の交付決定を行い、各議員に交付決定を通知した上、各議員からの請求書を受け、各議員に対し、4月と10月にそれぞれ議員一人当たり半年分の60万円を交付している。

イ 市が平成20年度に交付した政務調査費の事後処理状況

市が平成20年度に交付した政務調査費の収支報告については、平成21年4月30日までに、各議員が議長に、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13日に、収支報告書の写しを市長に提出している。

そして、平成20年度分の政務調査費に残余があった議員33人については、総額769万3,095円の返還手続がなされており、返還手続後の平成20年度分政務調査費交付確定額は、議員51人分で総額5,350万6,905円となっている。そのうち、当該議員に関しては、1万3,489円の返還手続がなされており、交付確定額は118万6,511円となっている。

ウ 市が平成21年度に交付した政務調査費の事後処理状況

市が平成21年度に交付した政務調査費の収支報告については、平成22年4月30日までに、各議員が議長に、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13日に、収支報告書の写しを市長に提出している。

そして、平成21年度分の政務調査費に残余があった議員27人に

については、総額 7 4 7 万 1, 5 4 8 円の返還手続がなされており、返還手続後の平成 2 1 年度分政務調査費交付確定額は、議員 5 1 人分で総額 5, 3 7 2 万 8, 4 5 2 円となっている。そのうち、当該議員に関しては、2 万 9, 1 1 5 円の返還手続がなされており、交付確定額は 1 1 7 万 8 8 5 円となっている。

(6) 請求人が指摘する本件広報費の政務調査費計上の事実概要とその確認

ア 平成 2 0 年度分の本件広報費の政務調査費計上の状況は、次のとおりである。

当該議員は「議会報告」を 5 回発行し、その作成費用 7 7 万 2, 1 1 6 円を広報費の広報紙等印刷費として政務調査費に計上している。その発行部数は、少ないときで 2 万 3, 0 0 0 部、多いときは 3 万部であり、平均すると 1 回当たり 2 万 7, 6 0 0 部となっている。

その紙面は各号共に 4 ページであり、その主な掲載内容は、次のとおり構成されている。

主 な 掲 載 内 容
市政や市議会に関する特集、議会報告、市政や市議会の課題、市民アンケートの募集・結果、自身の活動日誌、市政報告会等案内、自身の活動費および政務調査費収支報告、自身のスタイル、あとがき

そして、紙面構成は、特集記事があるときは、その特集記事を、それがなければ、議会報告記事を冒頭に掲げ、概ね「主な掲載内容」記載の順序で各記事を配しており、特集記事の見出しは、「道路特定財源の問題から始まった 3 月議会 道路をつくるためのお金が…借金返済に?!」、「2 0 0 8 年をエコロジー元年に!! 広げよう! エネルギーの地産地消」などで、地方行政に関する論述記事を掲載している。

イ 平成 2 1 年度分の本件広報費の政務調査費計上の状況は、次のとおりである。

当該議員は、「議会報告」を 5 回発行し、その作成費用 8 3 万 3, 1 4 9 円のうち 4 分の 3 に相当する 6 2 万 4, 8 6 0 円を広報費の広報紙等印刷費として政務調査費に計上している。その発行部数は、少ないときで 3 万部、多いときは 3 万 5, 0 0 0 部であり、平均する

と1回当たり3万1,000部となっている。

なお、紙面は各号共に4ページであり、その主な内容は、平成20年度分と同様の構成で、特集記事の見出しは、「“政務調査費”の使い道をみんなでチェック!」、「6月・9月議会に集中!国の第一次補正予算、地方にも 緊急の経済対策予算の使い道は…」、「なくそう議員特権!いつまで続く?地方議員年金 破綻のツケを税金で負担!?’」などで、地方行政に関する論述記事を掲載している。

ウ 本件広報費の政務調査費計上に関する当該議員の認識は、次のとおりである。

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、当該議員に対して、本件広報費に係る政務調査費計上に関して事実確認を文書にて行い、その回答を受けた。

その回答内容は、次のとおりである。

まず、「議会報告」の発行について、当該議員は、市民にとって一番身近な政治の場であるはずの市議会の情報は、新聞やテレビなどで報道される機会は非常に少なく、市の広報紙とともに発行されている市議会レポートにも掲載されない重要問題もあり、議会報告だけでなく重要と考える市政や市議会の課題等を取り上げ、一人でも多くの市民と情報を共有し、市民から寄せられた声を市政に反映させる必要があると考え、その目的のため、自身が市議会議員となった平成15年6月から発行を始め、現在まで継続しているとしている。

また、その配布については、政党や後援会組織に属する特定の市民だけを対象に配布するのではなく、できる限り広く一般市民に届くよう、あらかじめ郵送希望の申出があった160部を除いて、基本的に不特定の市民に駅前や街頭で手配りしており、毎号発行後、市民から、電話や電子メール等で意見等が寄せられていることから、本件広報費の政務調査費計上は適正であると認識しているとのことである。

そして、当該議員は、すべての紙面において、市政または市議会に関する内容を掲載していることから、その作成費用については全額を

政務調査費として計上することが適正であると認識しているが、政務調査費の使途問題が全国的に論議される中、全額計上するより、按分計上し、より説明責任を果たすべきと考え、自身の判断により、平成21年度分から発行費用のうちの4分の3を政務調査費で計上することとしたとのことであった。

なお、当該議員は、この費用按分の理由について、運用指針では、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ものとされているが、運用指針の内容自体が非常に曖昧であるため、自身の政務調査費の使途そのものの在り方や姿勢から判断して、平成20年度と紙面の内容に変更はないものの、平成21年度分から、自主的に按分したものであって、紙面の内容から、残る4分の1が調査研究活動に該当しないという理由で判断したものではないとの追加回答をしている。

(7) 本件広報費の政務調査費計上に関する市の認識とその対応

ア 本件広報費の政務調査費計上に関する市の認識

市は、議員が政務調査費として交付を受けた金員を広報費として支出することについては、その内容が市政と関連性を有する調査研究に資するもののみ支出すべきであり、その当否は一義的に議員個人の自主的な判断に委ねられているものの、各議員は良識に基づき適正に運用しているものと考察しており、その内容が市政に関連性を有しないものである場合は、その広報費は政務調査費に計上されていないものと認識している。

そして、市は、当該議員が、政務調査費から広報費として、平成20年度および平成21年度における「議会報告」の作成費用を支出したことについて、当該活動は、規則第5条の使途基準に規定されている政務調査活動であり、適正であると認識している。

また、費用按分の取扱いについて、運用指針では、調査研究活動以外の選挙活動、政党活動などとの境界が必ずしも明確に区分できず、活動に要した費用の全額を政務調査費に充当することが不適當である場合は、按分による算定方法を用いるものと規定されているが、当該

議員が平成21年度分の「議会報告」発行費用を4分の3に按分処理している一方で、平成20年度分のそれは按分せず全額を政務調査費に計上していることについて、市は、当該議員が自らの判断により処理したものであり、特に問題はないと認識している。

イ 本件広報費の政務調査費計上に関する市の対応

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支出報告を尊重し、政務調査活動に要した経費として支出しているという議員自身の判断により提出されている収支報告書の支出内容についての審査を行っている。

本件広報費についても、平成20年度分については、平成21年4月1日に、平成21年度分については、平成22年4月1日に、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、その内容・金額を事後的に確認したところ、本件広報費の印刷代は、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、適正なものとして判断し処理したものである。

なお、総務調査課では、政務調査費が前金払で交付されることから、会計規則上の履行確認を平成20年度分については、平成21年3月31日に、平成21年度分については、平成22年3月31日にそれぞれ行っている。

2 監査委員の判断

(1) 政務調査費の必要性・妥当性について

請求人は、地方議会における政務調査費の支出は必須のものとはされておらず、現に政務調査費を受けていない香川県内の自治体の議員も多数存在していると主張しているため、まず、政務調査費の必要性・妥当性について検討する。

政務調査費は、「監査により認められた事実」(1)で明らかにしたと

おり，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の施行に伴い，地方自治の在り方が地域ごとに問われ始め，住民自治の根幹をなす地方議会の担う役割が更に重要となったことを踏まえて，法の改正により制度化されたものであり，その必要性は，各地方自治体により判断されるものである。

市は，法改正により政務調査費が制度化されたことに伴い，地方議会の活性化を図るためには，議員自らの調査能力の充実を図ることが重要であり，議員の調査基盤の充実や調査研究に資するための経費が必要不可欠なものであると判断して，条例および規則を制定して政務調査費交付制度を導入したものであり，政務調査費は，地方分権の進展に伴い地方議会に求められる役割がますます重要になってきている中で，その審議能力を強化するために必要かつ妥当なものであると言える。

また，市が，政務調査費交付制度において，議員一人当たり月額10万円の政務調査費を交付していることは，中核市等地方自治体の多くがこの制度を導入している状況や中核市における議員一人当たりの平均交付月額が約10万5,000円であることの比較などに照らし，相当かつ妥当なものであると判断され，政務調査費の制度を導入していない自治体があり，条例を制定せずに支出を受けていない議員があることだけをもって政務調査費の支出が必須でないとする請求人の主張は，政務調査費交付制度の本質を顧みない偏見的な思考に基づく見解と言わざるを得ず，到底，是認することができない。

(2) 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

次に，請求人は，政務調査費から本件広報費を支出したことは違法であると主張しているので，政務調査費の使途の適法性・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」(2)で明らかなおおり，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ることになるので、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用途について、法は、特に具体的な内容を明確にしていないが、法を受けて制定された条例第4条は、「議員は、規則で定める用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、規則で具体的な用途基準が定められている。この規則別表に規定された用途基準は、「監査により認められた事実」(4)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り、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るが、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、適法な政務調査費の支出と認められるか否かは、まずは、その費目が用途基準に合致しているか否かによって判断し、その支出が用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、さらに実質的適法性を判断すべきであると考えらる。

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用途が問題となっていることや、その用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、政務調査費の用途には、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、その使途の適法性・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、その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法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。

(3) 本件広報費を政務調査費に計上したことの適否について

請求人は、議員の議会報告は議員として当然に行う日常業務であって、調査研究には該当しないので、本件広報費を政務調査費に計上することは違法であると主張しているので、この点について検討する。

広報費は、「監査により認められた事実」(4)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、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、広報紙等印刷費などの費用に充てる場合に使用することが

できるとされている。

この広報費を政務調査費の使途基準として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いる見解は極めて妥当なものであり、これにのっとり考察すると、「議会報告」作成費用を政務調査費の広報費に計上することには、何ら問題がないものと認められる。

そして、当該議員は、「監査により認められた事実」(6)のウで明らかにしたとおり、「議会報告」の発行目的として、市議会議員となって以来、議会報告に加え市政や市議会の問題を取り上げることで、多くの市民と情報を共有し、市民の声を市政に反映させることができることを挙げており、2年間平均すると1回当たり2万9,300部の「議会報告」を年5回発行するなど、積極的に市民に対する報告・周知活動を行っていることが認められる。

また、当該議員が提出した収支報告書および運用指針で規定する成果品等の保管状況には不備がなく、当該議員による「議会報告」の作成については、使途基準に合致していることが認められる。

そして、その紙面の掲載内容を見るに、基本的には、市政または市議会に関する内容で構成されていることが認められ、市政や市議会の情報を、この「議会報告」を通じて市民に情報発信するとともに、市

民からこれに対する意見を募集し、その意見を市政や市議会に反映させようという当該議員の意図は紙面から読み取ることができる。

紙面の一部（全紙面の約8分の1相当部分）に当該議員の活動日誌や活動費および政務調査費収支報告など当該議員個有の情報も掲載されているが、これらの記事は当該議員自身の市政や市議会での活動状況を示すことによって、市政や市議会に対する当該議員の取組姿勢について、市民からの批判や意見を受け、これを後の議員活動の参考に資するためのものと推認することができ、これを短絡的に調査研究活動から逸脱するものとするのは相当でないものとする。

また、「議会報告」の配布方法について考察するに、当該議員は、これを特定の市民に配布するのではなく、これをより多くの市民の手に届くよう基本的には駅前や街頭で手配りする方法で配布しており、その成果として、相当数の市民から当該議員に意見が寄せられていることが認められ、「議会報告」が市民の意思を的確に収集・把握するための有効な手段として活用されていることが認められる。

これらの事実を照らすと、当該議員が行った「議会報告」の作成は、全体的に市政との関連性を有する調査研究活動に該当するものと認められる。

なお、当該議員が、平成21年度分の「議会報告」作成費用について、支出金額のうち4分の3に相当する金額を政務調査費として計上し、残る4分の1を除外していることについて考察するに、「監査により認められた事実」（6）のウで明らかにしたとおり、これは、当該議員が、運用指針に基づき、平成21年度分の「議会報告」の作成に関し、一部調査研究活動以外の要素があることをもって費用按分したものではなく、平成20年度分と平成21年度分を比較すると紙面の構成や内容に変更はないので、平成21年度分において平成20年度分と同様に費用按分する必要はなかったものの、運用指針が曖昧であるという自己の独自の判断によって、あえて費用按分しただけにすぎないものであると推認できる。

したがって、当該議員が、平成21年度分の「議会報告」作成費用

については、平成20年度分とは異なり、そのうち4分の3に相当する金額だけを政務調査費に計上した事実が認められても、これをもって直ちに上記判断に消長を来すものではないと思料する。

以上の検討結果から明らかなどおり、本件広報費支出は、使途基準に合致し、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、何ら違法なものはなく、適正な支出と是認できるので、請求人の主張は理由がないものと判断する。

(4) 本件広報費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、当該議員が本件広報費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、本件広報費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、本件広報費支出については、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ければならない。

(5) 本件広報費の政務調査費計上に関し、当該議員に対する不当利得返還請求権の成否について

最後に、請求人は、当該議員が本件広報費を政務調査費に計上したことは違法な公金支出であり、市は当該議員に対して同広報費相当額の不当利得返還請求をすべきであるのに、これを違法に怠っているこ

とは、法第242条第1項の規定に該当すると主張しているので、その不当利得返還請求権の成否について検討する。

本件広報費の政務調査費計上については、前項までの検討により明らかなおり、当該議員には何らの違法性・不当性も認められず、適正な政務調査費の支出と認められ、当該議員に不当利得の意思があったとは毛頭認められないので、市には当該議員に対する不当利得返還請求権が認められないことは多言を要するまでもないことであり、市が当該議員に返還請求をしないことは当然なことと言うべく、請求人の主張には理由がないことは明らかであると判断する。

以上、検討のとおり、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。