

茨 監 第 1 8 4 号
平成 2 4 年 5 月 2 4 日

様

茨木市監査委員 美 田 憲 明
同 伊 藤 真 紀

茨木市職員措置請求に関する監査の結果について（通知）

地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づき平成 2 4 年 3 月 2 8 日付けで提出された標記の請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により別紙のとおり通知します。

第1 茨木市職員措置請求（以下「請求」という。）の受付

1 請求人

住所（ 略 ）

氏名（ 略 ）

（請求人は7人である。）

2 茨木市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の提出

措置請求書の提出日は、平成24年3月28日である。

3 請求の内容

請求人提出の措置請求書による請求の要旨及び措置要求は次のとおりである。

（1）請求の要旨

① 政務調査費の性質と適正な使用の考え方

（i）地方議会議員は地方自治法（以下法という）203条により、報酬、費用弁償、期末手当など条例で定めた範囲内で支給を受けられる。議員は非常勤であり、その報酬等の性格は労働者の給与とは異なる（したがって、第三者からの差押額の制限もない）。

かくて、議員として本来職務を全うするために必要な歳費が認められている。

この203条による報酬は、茨木市においては月額にして議長76万円、副議長71万円、常任委員会、議会運営委員会委員長66万8000円、一般議員66万4000円と高額である。これに期末手当として年2回6月に月額の120%分の1.875倍、12月に120%分の2.025倍の支給を受ける。

それだけでなく、議員の宛職となる職務についても月々高額の報酬が支給されている。したがって、今や議員は年1000万円を越える高額所得者である。

これに対し、議員として市政について研究、調査、考察し、年間のうちごく限られた議会や委員会に出席することは、調査研究費の有無にかかわらず議員の「職責」「義務」というべきであるが（但し、欠席・退席しても報酬差し引きもない）、積極的に発言活動することは必ずしもなされていない。

もとより、再選や党派支持の拡大という議会活動外の多くの活動は議員の公務でもないし「義務」ではない。議員として要求されるマナーや一定と兼職等の制限を受けるも、その公務と義務付けられた行為に対し報酬は非常に高額である。世界的水準からしても高いことはよく指摘されている。議員に義務化された活動からして、本来議員に期待される議員として見識を高めたり、その自治体の実情を知り調査して議会活動に反映することは、そもそも報酬でもって十分報われるものである。

加えて、議会活動に必要な費用の実費弁償は別途される。従って、本来狭義の報酬や特別必要な費用以外は不要といえた。国会議員における立法事務費のようなものは全く想定されなかったのである。

ところが、東京都など大きな議会での第二の報酬、費用弁償ともいうべき事実上の「調査研究費」の支給が手前味噌的に全国化した。都道府県、政令市から市町村の一部にまで事実上支給される実情の下にこれが社会問題となり、住民訴訟でも是正を求められることが生じた。そこで、全面禁止でなく限定した条件の下に条例を定めて支給することが検討された。それが地方自治法 100 条の改正であった。

したがって、「政務調査費」は、本来 203 条の報酬や費用弁償、期末手当、さらには退職金、退職一時金などで高額の報酬、費用弁償、手当、金員が支給されることを踏まえ、これらでは荷い難い純粋な議員の不可欠な活動としての調査研究に必要な経費であり、且つその一部であることが明らかにされるべきことが条件とされているというべきである。

- (ii) 法 100 条の改正で条例により「調査研究に資するため必要な経費の一部」が会派または議員に交付することが認められるようになり（法 100 条 13 項）、本件茨木市の条例もこれに基づくが、これは議員会派または議員のあくまで茨木市議会の議員としての調査研究費用であり、いやしくも政党政治活動、再選挙、支持者拡大の活動とは明確に切り離されたもので、その調査・研究の性格内容が、市の議員としてのものであることの説明責任を果たしうるものとしての職務委嘱が成立しているとしての経費実費の一部補填というべきである。

本件政務調査費の原資は、公金（税金）であり、市民に対してその内容、その額、相当性等説明責任を有するものであるから議員が主観的に自由に使ってよい報酬と異なり、いわゆる「渡し金」の給付金と本質的に異なるものである。

したがって「政務調査費」は、いやしくも私的流用の疑い、また私的利用との混入は避けるべきである。議員としての教養見識を高めるものであってもそれは本来歳費たる月額給与で賄うべきであり、政務調査費の第二給与化は厳に避けなければならない。

- (iii) 議員がよく利用するパソコン、プリンター、カメラ等備品、全て政務調査費のみ使うものでなく私用が含まれる。また、政務調査費に使うも残存することになる文具、用具は、結局個人の私物化されるのであり、そもそも私的利用が含まれているといえ、政務調査として不法不当になるものが多いといえる。

特に近時茨木市の議員活動の実態は、政党的立場からする主義主張や自らの再選のための集票準備活動や一部住民の利権擁護や代弁活動（例えば口利き）があり、真に茨木市全体のための公的目的からする

市民全体に役立ち、調査研究で議員の正当かつ期待される議会を充実させる活動に有効、効率、経済的な使われ方をしていると言えないものが多い。これは法2条14項等地方自治体関係法の規定する公共性、公益性、効率性ある使用を担保する水準に程遠い。

調査研究費は、議員や会派が使う事実上の一般費用の一部ならよいというものではない。その公正な目的、有効、有用性等を市民に説明できないものは適正な交付でなく、仮に支出してもその返還清算をしなければならないというべきである。

以上の基本的な基準を茨木市議員らの支出している具体的項目についていうと本来次のとおり認められるものと認められないものの区別ができる。

ア 本代（書籍）

書籍名、内容、個別的説明から政務調査研究費として目的、必要性、有効性が判るものであること。一般の議会図書、公的図書館としての入手利用が困難なものは一定認められる余地はあるも、その余は認められない。

イ 写真

調査研究用のものであることが判り説明できるもの。その余は認められない。

ウ 送料、切手、ハガキ

政務調査用のものであることが判り説明できるもの。その余は認められない。

エ パソコンその他機器類、P C用紙

他の目的にも多く利用でき私的財産化される一般機器購入や維持費は、本来政務調査研究費でない。これらを一部調査の手段として使ってもそれ自体本件の必要経費ではない。

オ 新聞

一般紙など、議会や市の図書が購入しているものは特に調査研究として必要がない。個人家庭で購入が多く必要でない。特殊な新聞を限定して資料として入手する場合は認められる。政党紙、宗教紙を定期購読するなど個人は特定党派、特定宗教への貢献でしかない。

カ コピー代

調査研究のため必要相当なものはその説明ができる範囲で認められる。

キ 消耗品、文具、封筒など

他の目的にも多く利用できる一般備品は、全体が政務調査研究費でない。政務調査のためこれらを調査の手段として使っても限定され、例えば万年筆、ボールペン、スタンプなどそれ自体は本件の必

要経費ではない。

ク 印刷費

調査報告書の作成費は一定限度で認められるが、市民に無差別大量配布するようなもの、議員広報活動、市政報告となるものなどは除かれる。

支持者拡大、再選、政治政党活動をしている配布物がほとんどである。

ケ 飲料、茶菓子等

一般には政務調査との関係なく、認められない。酒や飲食代は、主観的に政務調査の手段としても認められない。

コ タクシー代

調査目的、利用目的、その内容と利用の必要性及びその個別利用内容が資料から判るものに限り認められる。説明できていない不特定のものとは認められない。

サ 駐車場代

調査目的、利用目的、その内容と利用の必要性及びその個別利用内容が資料から判るものに限り認められる。説明できていない不特定のものとは認められない。

シ 高速料金、ガソリン代

調査目的、利用目的、その内容と利用の必要性及びその個別利用内容が資料から判るものに限り認められる。説明できていない不特定のものとは認められない。利用マイカーの一定割合を決めることも説明責任を欠く。

ス 人件費

固定した事務所人件費は他の目的（私用、選挙その他）の利用が多く、調査、研究のため日常の必要性も薄く原則認められない。

但し、調査目的内容から具体的に一時的なスタッフ経費として必要なものは一部個別的に認める余地がある。

セ 光熱費（事務所、自宅など）

調査研究と直接関係がなく、認められない。現実には「調査研究」にかこつけた第二報酬である。

ソ 事務所費（賃料、維持費など）

ス、セと同じ。事務所は調査研究のため不可欠のものでなく、個別必要性もほとんど認め難い。現実には「調査研究」にかこつけた第二報酬である。

タ 通信費

電話代、FAX、携帯、インターネットの一般維持費は私用など他の利用もあり不相当。個別調査活動上の必要性が資料から判るものはその通信実費は認められる。

チ ホームページ作成、維持費

これらは議員としての広告、宣伝が主であり、政務調査としては不要で認められない。私有財産化される。

ツ 視察経費

個別調査研究の必要性、有用性が報告され、その実行したもので相当なものに限られる。一般的な団体見学は認められない。現実には教養、体験と観光時には慰楽を兼ねた旅行経費であるものが多い。

テ 研究会

その議員活動の調査研究への必要性和成果が報告され、金額も相当なものに限り認められる。

ト カメラ、什器、事務品

他の目的にも多く利用できる一般機器は私的財産化され、政務調査研究費でない。これらを調査の手段として使ってもそれ自体本件の必要経費ではない。調査用の写真記録は個別に検討すべきである。

ナ 広報費、市政報告

一般に市の広報内容や一般議会報告を主にした自らの議員活動広報のための新聞やチラシは、政務調査研究費として認められない。

ニ 会場費

議員が支持を高めるために利用される法律相談、市民相談会場として利用されたものは政務調査研究費として認められない。調査研究用の会議と説明できるものに限られる。

(iv) 今日議員の定数、報酬、経費、費用については税収不足、国民（住民）負担の増大、そして福祉サービスの切り下げなどから厳しくあり方が問われている。高度成長で収入増大している企業の役員報酬のような報酬、費用の考え方は茨木市民はもちろん、国民一般も承認しない。議員は 100%ボランティア、無償という声さえあるが、そうではなくてもこれ以下なら議員職務ができないという必要最少限でよい。茨木市の議員は議員報酬その他の報酬経費の下に 1000 万円を優に超えている。政務調査費は、それに加える具体的に目的明細を説明できない費用名下の第二報酬になっているのである。

② 本件条例、規則、内規の違法性、運用の違法性について

ア 総論

法 100 条 13 項は、政務調査費の交付の対象、額、及び給付の方法は、条例で定めなければならないと規定し、政務調査費の交付につき、その手続的なことだけを定めているだけで、具体的内容については詳しく定められていない。しかし、同条項に基づき条例を定めるとしても、地方自治法が政務調査費を認めた趣旨の枠内で定めることができるのであり、条例がこの趣旨を逸脱するときには、違法無効ということになる。

政務調査費に関する現状の茨木市の条例や規則も、地方自治の本旨、法 100 条 13 項及び法 2 条 14 項の趣旨に拘束され、その内容が同条項の趣旨を踏まえている限りにおいて有効と解される（法 14 条 1 項）が、「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」でなければならないのに、その範囲を越え上記法の趣旨を逸脱する場合には、形式的に政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法が条例で定められていても、それは違法・無効と解さざるをえない。使途基準についても、議員の調査研究に資するための経費の一部に該当するかどうかによって、その妥当性が検討されなければならない（法 2 条 14 項、地方財政法 8 条）。

なお、「茨木市議会政務調査費に関する条例」について、上記法の趣旨の範囲内で厳正な解釈・運用が求められる限りは条例そのものまで違法と主張するものではない。

しかし、現実には規則、内規、運用について、以下のとおり違法不当である。

イ 規則について

（ア）はじめに

「茨木市議会政務調査費の交付に関する規則（以下、「本件規則」とする。）」の別表第 1 及び別表第 2 は政務調査費の使途基準につき定めるが、法旨からしてこれら使途基準についても限定的に解釈すべきであり、会派・議員の調査研究に資するための経費以外に流用されやすい基準は適正、正当な基準とはいえ違法不当である。

（イ）広報・広聴費

広報・広聴費の使途は、市政に関する政務調査に関する広報・広聴に限定される。しかしながら、本件規則には、市政に関する政務調査・報告とそれ以外の会派・議員個人の活動報告との区別が明確に定められていない。これでは、本来市政の政務調査研究と無関係な会派・議員独自の広報・広聴への政務調査費支出が可能になり、適正妥当でない。

また、そもそも、会派・議員が市政について市民に報告し、市民から意見を聴くことは報酬を得ている議員としての本来の職務に他ならず、議員報酬とは別に政務調査費という形で広報・広聴費を支給することは必要ない。

仮に、政務調査研究の結果の広報が必要でありそのための費用も法が認める政務調査研究費の一部に含まれるとしても、多くは再選・地盤開拓維持活動に絡む性質のものであり、支援者集会等に流用されているのが実態であり政務調査費としては不適法かつ不必要である。

(ウ) 人件費

本件規則は、「会派・議員の行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費」を、人件費として支出を認めているが、調査研究活動を補助する職員が、それを専業とするわけではなく、それ以外の職務にも従事させられる可能性が高いし、それが現実である。さらに、調査研究活動を補助する能力もない親族等を単なる名目上の補助職員とし、それを費用化するもあり、実質的に調査研究事務に従事させていない可能性も高い。

このように、会派・議員の調査研究に資するための経費以外に流用されやすく、現実的にも乱脈な使われ方をしている人件費を政務調査研究費の使途項目とすることは適正でなく違法である。

この費用は個別調査に伴う経費はともかく、常時のアルバイトを雇い、人件費として調査研究費を使うことは必要性、公益性に乏しく説明責任を欠いている。仮にやむを得ない場合も、次の点の厳格な公益性、有効性、効率性、経済性の証明で説明責任を果たしていることが必要である。

- a 政務調査活動を補助するのみの職員の雇用であること。
- b そして従事する場所は、特定の調査活動が説明されたもの、議員単独使用事務所又は会派の事務所にて調査研究をまとめる等従事し、支持者応接や選挙等活动など他の目的に従事していないこと。
- c 名目だけでなく勤務実態があり（時間給により賃金を受ける場合は、勤務時間数、日給による場合は、勤務日数の明示）があること。
- d 給与支払い明細が提出されていること。本人用控のコピー添付が必要である。

(エ) 事務所費

人口約 27 万 5846 人（2012 年 1 月現在）、面積約 76 平方キロメートル程の規模である茨木市の市議会会派・議員にわざわざ議会に提供されているスペース以外に、政務調査研究のため日常的に使用する事務所は不適法不要である。事務所費の実態は会派の内部事務や議員の再選活動、後援会活動に使用されている。

ウ 内規について

(ア) はじめに

「茨木市議会政務調査費の支出に関する内規（以下、「本件内規」とする。）」の別表第 1 及び別表第 2 は政務調査費の支出基準につき定めるが、その内規の法的根拠は薄弱である。前述した使途基準から考えると、会派・議員の調査研究に資するための支出基準として違法不当なものがあり、以下の点で違法である。

(イ) 日当・宿泊費（研究研修費、調査旅費）

調査研究に日当や宿泊費を支出することは違法である。議員としての活動に対しては多額の議員報酬が支払われ、政務調査研究活動に対し改めて日当・宿泊費を支払うことは給与の二重支払であり違法という他ない。調査研究のための交通費の実費支給をもって足りるというべきである。

内規では職員旅費条例を準用して日当と宿泊費を支給しているが、職務が業務命令で出張を義務付けられる場合の条例を、議員や会派が自由に旅行計画を決めるものに準用することは違法不当である。

なお、議員らが公務上出張が必要であるときは、法の許容範囲で別に茨木市議会議員の議員報酬等に関する条例で定められている。

(ウ) 講師謝礼と弁当代（研究研修費）

正しく調査研究の講師でないのに、講師謝礼名目で支出されているものは違法である。また、必要な講師の場合でも講師謝礼とは別途に講師弁当代を支出する必要はない。必要な最小限の講師謝礼で支出を認めれば足り、このような費目の支出を認める本件内規は違法不当である。

(エ) 海外視察等の調査旅費

市会議員の海外視察は、個人の体験に属し、しかも半ば物見遊山の観光旅行であるのが実情であり、専ら議員の調査研究に資するためのものであるとはいえない。（本件内規が調査旅費の海外視察の項目において日当を支給しないと定めているが、内規自体が事実上海外視察を半ば観光旅行であると認めていることになろう。）

このように、日当支給の必要性を自ら否定する海外視察を調査旅費の支出項目として掲げる本件内規は（イ）項と同様に違法である。

また、本来、現代の議員が市政活動を行うにあたって必要な調査研究は、市行政部からの資料、郵便、電話、FAXによる照回、各種図書館・インターネット等によって十分可能であり、人口約27万5846人（2012年1月現在）の地方都市たる茨木市の議員にとり、特別の政務調査費を使う視察は必要ない。

(オ) 事務機器購入費（資料作成費）

事務機器は、いずれも会派・議員の私物となる。本来その購入は公私の区別が困難な費目であって、本件内規は違法である。特に、「コピー機、印刷機、パソコン、カメラ、ビデオ等の機器購入は、任期中各1台とする。」との定めは、これら機器の新規購

入が不要な場合にまで再選二期目以降の新規購入を許すことになり、また任期終了に近い時期の「調査費用消化」に使われ不当性も甚だしい。

また、これらのリース代、修理費等も同様である。

(カ) 資料購入費

本件内規は、資料購入費として一般に「新聞」の購入費を認めているが、私的に利用される。一般紙は容易にいつでも閲覧入手できる。調査のため個別特別に入手の必要なことであろうが、私的な利用が常に伴うものであり、その購入費は公私の区別が困難な費目であるから、全て認める本件内規は違法である。

また、一般紙は市役所・市図書館に常備されており（議会でもとめて一部購入することもある）、情報が必要な度に閲覧等すれば足りる。政務調査費支出の有効性・効率性・経済性に鑑みると、一般紙を個人、会派が毎日購読することに本来妥当性はない。

その他の新聞、図書についても、厳正なる運用を図るという趣旨から、その必要性の具体的、必要性、相当性の説明が尽くされてはじめて、政務調査研究に資する費用の一部にあたるかどうかを厳正にチェックされなければならない。

(キ) 事務所の維持管理費（事務所費）

本件内規は、事務所費として、居宅兼事務所の維持管理費支出まで認めており違法である。議員は、その生活を前提とする居宅の維持管理に必要な経費も議員報酬として得ており、それにもかかわらず、政務調査費として居宅兼事務所の維持管理費支出を認めると、議員がその居宅の維持管理に必要な経費を二重に取得することとなる。仮に、調査研究のため事務所が必要とし、支出を認めるとしても、政党活動、後援会活動に使われ、具体的に調査研究の不可欠な維持費のうちどの部分が該当し、どの部分が該当しないかが明らかに特定され説明されなければならない。

(ク) ガソリン代の取り扱い（研究研修費、調査旅費、広報・広聴費）

ガソリン代の取り扱いにつき定めた本件内規のうち別表第1別記1は違法である。上記規定は、具体的必要性を特定せずに、研究研修、調査出張、広報・広聴で自家用車を使用した際のガソリン代年額使用量の70パーセントを交通費として支出することを認めていたが、平成19年4月から50パーセントにした。自家用車のガソリン代は公私の区別が不可能な費目であり、政務調査費をこのような費目に対して支出すること自体が違法である。

年使用量の70パーセントであれ50パーセントであれ、極めて甘いルーズなものであることを示している。このような支出を許す手前味噌の内規は、市長・議会の癒着の産物であり、第二報酬

化を推進するものである。

仮に、支出を認めるにしても、自家用車の具体的な目的と使用状況を議員が明らかにすることが必要であり、調査研究よりも他にも利用されることの多い自家用利用につき、一律に年額使用量の50パーセントの支出を認めることは違法である。政務調査費は、議員報酬と異なり、市民からの公共信託を受けた実質経費の性質を有するものであるから、政務調査研究に資する具体的な利用状況に応じて支払われるべきである。

また、議会への「通勤」のための交通費は議員報酬に含まれ調査研究費ではない。

仮に議員が温泉のある他町の施設を視察するとして旅行すれば観光・慰楽体験も通常あり、このような視察は議員報酬内で賄うべきである。ましてこのような自家用車による「調査」のガソリン代を認めることは議員が自ら不正利用の「闇」を抱えるものになる。

(ケ) 通信費の取り扱い（広報・広聴費）

通信費の取り扱いにつき定めた本件内規のうち別表第1別記3、同別表第2別記2は違法である。上記規定は、電話、携帯電話、インターネット使用料、プロバイダー契約料の支払額を合わせた年額使用量の70パーセントを通信費として支出することを認めていたが、平成19年4月より50パーセントにした。これら通信機器使用料は全て公私の区別が困難な費目であり、政務調査費をこのような費目に対して支出すること自体が違法である。

年使用量の70パーセントであれ50パーセントであれ、極めて甘いルーズなものであることを示している。

このような支出を許す手前味噌の内規は、市長・議会の癒着の産物であり、第二報酬化を推進するものである。

仮に、支出を認めるにしても、市政に関しての調査研究かどうかについて各通信機器の具体的な使用状況を明らかに説明することが必要であり、調査研究よりも他にも利用されることの多いものにつき、一律に年額使用量の50パーセントの支出を認めることは違法である。政務調査費は、議員報酬と異なり、市民からの公共信託を受けた実質経費の性質を有するものであるから、政務調査研究に資する具体的な利用状況に応じて支払われるべきである。

実際にもケイタイ一つをみてもその議会活動用でかつ調査研究専用としての内容を説明できない。このようなケイタイの内容の公表説明に困るものは本来「調査研究費」にできない。

エ 条例、規則、内規の運用の違法性

このような条例、規則、内規、そして運用は、茨木市において厳

格な要件の点検もなく、説明責任も果たされずに議員一人当たり年間 48 万円の枠内なら、事実上、形式的な格好さえあればよいという状態にある。

市長を監視監督する議会の議員の調査研究費は、当の議会も市長以下の職員も実質チェックする作業などなしえていないし、やろうともしていない。

こうして今や調査研究費は第 2 の報酬化し、議員報酬額への市民の批判の眼を回避する費用となっている。監督当局も本件問題では監査能力は著しく低いか、放棄しているとさえいえる。

過去に形式からどうにも説明できないものについて、改善を求める指摘がなされているが、そもそも議会会派や議員が事実上必要と支出してしまう不適法、不当なものへの支弁を厳正に反省する倫理観が市長や議会会派、議員にあるなら、政務調査費として現状支出されているものの大半は議員報酬の枠内で処理すべきものになること明らかである。

まさに、政務調査費は濫用されるべくして濫用されているという違法性がある。

これらの点は、既に平成 18 年度分から具体的に指摘して監査請求してきた。しかし、今なお十分な是正はされていない。

- ③ ①に記述の分類と各会派、各議員の個別用途の違法評価の該当性
- ア 既に説明のとおり、政務調査費として適法と認められるものは、議員報酬や費用弁償の対象外であること、一般的抽象的に正当と評価されるだけのものであることはもちろん、個別的具体的に公益上の必要性、有効性、効率性、経済性の説明責任を果たしていることが必要である。よって、厳正な点検をすれば政務調査費として公的支給を認めるに足りるものはほとんどない。

イ 政務調査費の違法・不当分の混入問題の分類

議員・会派が請求し、支給している政務調査研究費名目の費用請求の中には、本来政務調査研究費のみに使用されるものでないもの、政務調査研究費に使用されうるとしても他の目的、家庭、私事から政党活動、選挙に向けた支持者拡大活動、後援会活動、一般教養・文化・スポーツ活動等にも供用されるもの、また流用・供用されても区別の付かないもの、また耐用使用期間等から議員活動の任期でその活動を終えず、その後は私物化、私的利用となるものが少なからず存在することは述べた。

以下、今回の請求では不当請求分はもとより、混入分は本来市議の報酬受領と政治倫理の確保に鑑みると全額返還すべきである。しかし、政務調査研究費の用途において全てそれのみに使用されることが明白であり、他に利用されることがあり得ない、不可能なもの

は別として、他に私的利用されていることが証明されないものがある。

そこで政務調査費として一部に正当に使用されてるものは次のとおり必要割合的な限度でのみ認められるべきことを主張する。この点、近時、割合認定の援用は多くの裁判所で採用されて判例も形成定着しつつあるので、請求人らとしては平成19年12月26日の大阪高等裁判所判例の水準を参考とした。

<混入使用分類例>

a 第1分類 : 議員の地位、権限職務内容からみて議員活動に伴うのは3分の1であるが、そのうち市政に関する調査研究活動はさらにその3分の1で、結局全体の9分の1のみが政務調査研究費として認められ、その余は認められないもの。

例) ガソリン代、電話料金、事務所光熱水費、駐車場代、湯茶用ポット・容器代、事務機器リース代、BSチューナー・デッキ代等や、どこに置くかを問わないデジタルカメラ代等器具代

b 第2分類 : 議員の地位、権限職務内容からみて議員活動に伴うのは2分の1であるが、そのうち市政に関する調査研究活動はさらにその3分の1で、結局全体の6分の1のみが政務調査研究費として認められ、その余は認められないもの。

例) 自宅外事務所賃料、会派・議員ニュース作成費・送料、広報活動、名刺代等、人件費(但し、家族、親戚、議員の所属会社の人件費は全て認められない。)

c 第3分類 : 政務調査活動の外に選挙活動、後援会活動、その他政務調査活動に属さない一般議員としての活動の場となる事務所での最小限の備品は、その3分の1の範囲で認められ、その余は認められない。

例) 事務所備品等

その他、政務調査研究費としての利用できる該当可能性はあっても他の目的にも使用可能であり、個別具体的に政務調査研究の必要性を説明できないもの。

④ 会派支給方式とカード、ポイント利用の不当利得

茨木市は、政務調査費について具体的な支出の有無にかかわらず、年4回に分割して年度内前払い方式をとっており、使用しない分を翌年度4月末までに返還する方式をとっている。まさに、第二報酬の一

括前払いに近い。このような方式は、予算消化を促進するものであり、費用の一部の実費補てんという政務調査費の趣旨に反し違法不当である。

これを金利相当の損害として構成するのは極めて複雑な計算となり、損害補てん請求に加えなかったが、前払い方式は差し止めるべきである。

また、前払いの一方で、現金でなくクレジットカードでの支払がある。クレジットカードは後払いであり、現金支払と同視するとしても金利分の利益を受ける。

また、クレジットカード利用金額に応じて取得されるポイント分や家電量販店などのポイントカード利用によるポイント取得は、個人的に金銭的不当利得の発生である。

国会議員による航空券のマイルポイントの取得が議員関係の不当利得として是正が求められたのと同様、そのポイント利益は茨木市に返還すべきである。また、この手続が困難であれば、不当利得の発生する支給方式を差し止めるべきである。

今回、議員のうち少なくとも上田嘉夫、田中総司、塚理には不当利得が発生している。

⑤ 政務調査研究費不当請求の不法行為性と市の損害賠償請求権と不当利得

政務調査研究費の不当支払は、議員や会派が法と条例に基づき正しく認められていない政務調査費を不法請求したことによるものである。議員及び会派、そして市長らは、不正請求を排除しなければならない。よって不正請求と支払はそれ自体不法行為を形成し、その損害の賠償責任が発生し、またその不当利益が発生している。

政務調査研究費は議員報酬と異なり、法・条例で認められている限度までは当然に議員や会派に請求権が発生しているのではなく、個々の法的に認められる政務調査を行い、その必要な費用の一部を特別に公費支給するものである。だとすれば、個々の費用請求の合法性が承認、証明されるものでなければならない。

この点、議員・会派、そして市長（職員）も審査を個別具体的に行わず一律に前払いする方式は違法である。そして、多めに請求され、条例規則の甘い運用による限度内であれば是認し、個々の審査を十分にした形跡が認められないのも違法である。

⑥ 不適正な支出使途と茨木市の被った損害

別紙一覧表の通り

ア 会派

会派名	支出額	要返金額
公明党	¥989,814	¥685,694
自由民主党・市民会議	¥679,116	¥334,586
民主みらい	¥208,931	¥185,715
刷新市民フォーラム	¥86,399	¥74,799
日本共産党	¥1,480,000	¥1,133,185
変えていく力	¥138,202	¥32,623
計	¥3,582,462	¥2,446,602

イ 議員

所 属	議 員 名	支 出 額	要返金額
公明党	大島 一夫	¥240,000	¥148,907
	青木 順子	¥103,249	¥53,808
	篠原 一代	¥240,000	¥115,500
	松本 泰典	¥191,916	¥116,295
	坂口 康博	¥240,000	¥173,719
	河本 光宏	¥240,000	¥180,722
	村井 恒雄	¥225,175	¥182,984
自由民主党 市民会議	上田 嘉夫	¥360,000	¥265,831
	上田 光夫	¥360,000	¥135,942
	下野 巖	¥298,670	¥229,530
	中内 清孝	¥360,000	¥255,510
	木本 保平	¥360,000	¥227,222
	大谷 敏子	¥360,000	¥229,652
民主みらい	安孫子 浩子	¥210,530	¥33,000
	滝ノ上 万記	¥420,000	¥342,765
	友次 通憲	¥420,000	¥373,333
	石井 強	¥420,000	¥297,193
	田中 総司	¥263,185	¥119,810
刷新市民 フォーラム	桂 睦子	¥385,027	¥225,960
	小林 美智子	¥444,000	¥337,158
	辰見 登	¥444,000	¥202,440
	羽東 孝	¥444,000	¥332,679
	山本 隆俊	¥444,000	¥383,694
	岩本 守	¥360,795	¥320,706
変えて いく力	塚 理	¥420,000	¥236,574
	大野 幾子	¥299,689	¥248,338
	福丸 孝之	¥420,000	¥168,446

無	山下 慶喜	¥480,000	¥336,609
計		¥9,454,236	¥6,274,327

要返金額合計 872万0929円

(2) 措置要求

- ① 茨木市長は、会派・議員への政務調査費の前払いをやめること。
- ② 上記⑥の茨木市の蒙った損害額の通り、損害額の返還を市長が市長個人及び各会派、各議員に対し求めるよう勧告されること。
 なお、監査委員が請求人の措置要求を認めない案件については、請求人が会派・個人各議員の項目毎に理由を明記している様に、その適法性を積極的に認めた説明責任が果たされている理由を項目毎に明記されたい。
- ③ 政務調査費を認めるとしても必要であり、有効性、効率性、経済的なもので公益性の説明できるものに限り支出できるよう運用を求め、現状のような安易な支出をやめさせること。支給方式を後払いにし、クレジットカードやポイントカードの利用を禁止するか、その利得を返還させること。

(3) 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

本件は、政務調査費についての公益性、適法性と3E（有効性、効率性、経済性）を全うすることを求め、法の認める最小限の使用で最大の効果をあげていることがわかる政務調査費として、公費支出への説明責任を全うするよう条例以下の規程の制定、解釈運用することを求め、前記是正措置を求めるものである。

本件事案の趣旨に鑑み、議員は監査委員として本件に関与することは利益相反行為として不適切であり、また、他の現状の監査委員も議会、議員への独立性の脆弱さに鑑み、個別外部監査により監査されるよう市長及び議会に対して監査委員より勧告することを申し添える。（なお、同種事例で包括外部監査もされ、個別外部監査も実施されていることは周知のところである。）

4 請求の要件審査

請求は、形式上、所定の要件を備えているものと認め受理した。

第2 監査委員の除斥等

下野巖監査委員及び大野幾子監査委員は、地方自治法（以下「自治法」という。）第199条の2の規定により除斥とした。

なお、請求人は個別外部監査によることを求めているが、茨木市においては個別外部監査契約に基づく監査に関する条例が制定されておらず、自治法第252条の43第1項の適用はない。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨及び請求人の陳述書の内容から、平成22年4月分から平成23年3月分までの政務調査費について、①茨木市議会政務調査費の交付に関する条例（以下「本件条例」という。）に基づく茨木市議会政務調査費の交付に関する規則（以下「本件規則」という。）及び茨木市議会政務調査費の支出に関する内規（以下「本件内規」という。）が違法であるのかどうか、②交付金のうち、茨木市議会の6会派、29議員（※会派「日本共産党」所属議員は、会派交付分のみでの交付となっている。）の使途に違法・不当があり、不当利得となっているのかどうか、③政務調査費の交付を前払い（以下「概算払」という。）とすることは適正かどうか、④クレジットカードやポイントカードの利用が不当利得となっているのかどうか、についての監査を求めているものと解した。

2 監査対象部課

市議会事務局 総務課

3 請求人の証拠の提出及び陳述並びに関係職員の陳述聴取

- (1) 措置請求書及び事実証明書の内容に関して、関係書類の提出を求め調査した。
- (2) 平成24年4月24日に、請求人に対し自治法第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、請求人7人のうち1人の出席を得て実施した。請求人は、陳述において請求の要旨の補足を行った。
- (3) 平成24年4月24日に関係職員（市議会事務局長、同局次長兼議事課長、同局副理事兼総務課長、同課調査係長）から陳述の聴取を行った。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

請求について監査した結果、次の事実が確認できた。

(1) 政務調査費に関する法令等について

自治法第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旨を定めている。茨木市では、この規定に基づき、本件条例及

び本件規則が定められている。

本件条例では、政務調査費は、茨木市議会における会派及び議員の職にある者に対して交付するものとし、会派に対する政務調査費は、基準日（各月1日）における当該会派の所属議員の数に応じて、また、議員に対する政務調査費は、基準日に在職する議員に対して、別表により月額を交付するとされている。

次に、政務調査費の用途については、本件条例第6条で、「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。」と規定されている。これを受けて、本件規則第5条に基づく別表第1、別表第2で、「研究研修費」、「調査旅費」、「資料作成費」、「資料購入費」、「広報・広聴費」、「人件費」、「事務所費」及び「その他の経費」として項目が定められ、項目ごとに基準の内容が列記されている。

政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者及び議員は、本件条例第8条で、「政務調査費収支報告書（以下「収支報告書」という。）を作成し、会計帳簿及び領収書等の証拠書類（以下「会計帳簿等」という。）を添えて、議長に提出しなければならない。」と規定されている。

これらの用途基準及び証拠書類の取扱い等政務調査費の支出に関しては、本件内規で、必要事項が定められている。

(2) 平成22年4月分から平成23年3月分までの茨木市議会政務調査費の交付状況について

① 平成22年4月1日に会派及び議員から交付申請があり、交付決定している。

ア 会派交付分（6会派） 5,040,000円

イ 議員交付分（28人） 10,320,000円

（※会派「日本共産党」所属議員は、会派交付分のみの交付となっているため、議員交付分の人数には含まれていない。）

② 平成22年4月12日に第1四半期分、平成22年7月12日に第2四半期分、平成22年10月12日に第3四半期分、平成23年1月11日に第4四半期分を交付している。

③ 平成22年4月19日、会派及び議員より平成22年5月分から平成23年3月分までについての交付変更申請（平成22年4月19日付けで会派「日本共産党」所属議員1名が会派を脱会し無所属へ）があり、交付額変更決定している。この交付額変更決定に伴い、当該議員に係る平成22年5月分及び6月分について、会派交付分は平成22年5月11日に精算戻入し、また、議員交付分は平成22年5月25日に交付している。

ア 変更後会派交付分（6会派） 4,600,000円

イ 変更後議員交付分（29人） 10,760,000円

(※この変更により、議員交付分の人数が1名増加)

- ④ 平成22年12月21日、会派及び議員より平成23年1月分から平成23年3月分までについての交付変更申請(平成23年1月1日付けで会派無所属であった議員1名が、会派「刷新市民フォーラム」所属へ)があり、交付額変更決定している。
 - ア 変更後会派交付分(6会派) 4,609,000円
 - イ 変更後議員交付分(29人) 10,751,000円
- ⑤ 平成23年4月28日までに、会派及び議員から議長に収支報告書が提出され、平成23年5月25日に精算戻入している。
- ⑥ 平成23年5月23日、議長から茨木市長に収支報告書の写しが送付されている。
- ⑦ 平成24年5月9日、石井強議員及び山下慶喜前議員から、議長に収支報告書(修正分)が提出されている(修正による精算戻入はない)。
- ⑧ 平成24年5月11日、議長から茨木市長に収支報告書(修正分)の写しが送付されている。

2 監査委員の判断

請求人は、本件規則、本件内規が違法であると、また、別紙一覧表に掲げた支出については、政務調査費の使途として違法・不当であると主張している。

そこで、本件規則、本件内規が違法であるのかどうか、また、別紙一覧表に掲げられた政務調査費の使途が違法・不当であるのかどうかを検討する。

また、請求人は、政務調査費を概算払とすることが法の趣旨に反するものであり、クレジットカードやポイントカードの利用が不当利得となっていると主張しており、その点についても検討する。

(1) 規則、内規の違法・不当性について

政務調査費は、平成12年に自治法の一部改正(平成12年法律第89号)により、法定化されたもので、その立法趣旨は、地方議会の審議能力を強化し、地方議員の調査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、併せてその使途の透明性を確保することとされている。

また、政務調査費の使途については、法の趣旨に反しない限りにおいて条例の定めるところに従うもの(京都地裁 平成16年9月15日判決、同地裁 平成17年8月25日判決)と判断されている。

本件条例には、交付の対象、額及び交付の方法のほか、政務調査費の使途基準を別に定め、その基準に従って使用し、市政に関する調査研究に必要な経費以外に充ててはならないと定められている。これを受けて、本件規則第5条において、使途基準を定めている。また、この使途基準の細部の運用として、本件内規第2で取扱い及び支出基準を定めている。

本件条例及び本件規則が、全国市議会議長会が示している準則（政務調査費の交付に関する標準条例等検討委員会報告書 平成 12 年 10 月）をベースに作成されている（関係職員による。平成 18 年 7 月 19 日の大阪地裁判決によれば、全国市議会議長会が示した規程（標準例）、規則案（標準例）に記載された項目、内容は政務調査費を使用する際の具体的な指標を類型別に例示したもので、自治法第 100 条第 12 項（平成 14 年法律第 4 号による改正前のもの。）の趣旨に反するものとはいえないとされている（控訴審の大阪高裁判決も同様）。）こと、法の趣旨が、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ことにあること、また、法の趣旨に反しない限りにおいて条例の定めるところに従うとする京都地裁の判決から判断すると、本件規則及び本件内規は法の趣旨に沿ったものといえる。

請求人は、本件規則について、広報・広聴費、人件費、事務所費は、調査研究活動以外の経費に使用されやすいなどと主張し、さらに、本件内規別表 1 及び別表 2 について、公私の区別が困難な費目あるいは議員報酬との重複などと主張し、違法としている。本件規則、本件内規が、法の趣旨に反するかどうかについては、平成 16 年 4 月 14 日の東京高裁判決によれば、政務調査費を（規程において使途基準の一つとして定められた）当該使途に用いることが、政務調査費交付制度の制定の趣旨に反するものか否か、また委任の範囲を逸脱するものか否かを基準とすべきであるとしたうえで、議員の調査研究に資するため必要な経費とは、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、制度の制定の趣旨に鑑みると、議会の活性化を図るため議員の調査活動基盤を充実させその審議能力を強化させるという観点からみて、調査研究のために有益な費用も含まれるとされている。加えて、平成 19 年 2 月 9 日の札幌高裁判決によれば、調査活動と市政との関連性について、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、調査活動の市政との関連性等も極めて広範な裁量の下に行われるとし、一見して明らかに市政とは無関係であるものなど以外は認めるのが相当としている。これらのことを考え合わせると、請求人の主張は、法の趣旨に沿っているものとはいえず、認めることはできない。

また、請求人は、政務調査に係る旅費について、市職員が旅行を命ぜられて出張した場合に支給する旅費を準用することは違法不当であると主張する。茨木市議会議員が公務により出張する場合には、茨木市議会議員の議員報酬等に関する条例第 6 条第 2 項の規定により、旅費の額について茨木市職員旅費条例別表 1 の項を準用することとされているところ、政務調査に係る旅費のうち鉄道賃等、日当、宿泊費及び海外視察についても、本件内規別表 1 及び別表 2 の規定により、茨木市職員旅費条

例を準用することとされている（海外視察については、日当は支給しない。）。このことは、公務出張と政務調査との整合性を図るためにそれぞれ茨木市職員旅費条例を準用したものと解され、相当の合理性及び妥当性があり、本件内規において茨木市職員旅費条例を準用することは、違法・不当となるものではない。

（２）個別事項の違法・不当性の検討

請求人は、「使用容認分類基準」とする一定の基準を作成し、これを基準に支出の適否を判断している。この基準は、政務調査費として一部正当に使用されているものについては、使途基準の項目等により、9分の1、6分の1又は3分の1といった割合でのみ認められるなどとした、請求人の主観をもとに主張するものである。

しかしながら、茨木市議会政務調査費（平成18年度及び平成19年度）の住民訴訟に係る平成24年2月15日の大阪高裁判決によれば、自治法100条13項（平成20年法律第69号による改正前のもの。）が、政務調査費の使途について具体的な内容ないし明確な制限を付さず、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るものとしていることからすれば、政務調査費の使途基準については、各地方公共団体の合理的な裁量に委ねられているものと解するのが相当としている。また、本件使途基準等（本件規則による使途基準及び本件内規各別表に定める支出基準）は、会派又は議員の行う調査研究活動と合理的な関連性及び必要性を有する経費の使途及び金額等について、それらの違法性を一般的、外形的に判断するための基準として規定されたものと解するのが相当であり、会派及び議員に交付された政務調査費の使途に関するそれぞれの申述内容が本件使途基準等に適合したものであれば、それらは、調査研究活動と合理的な関連性及び必要性を有することが、一般的、外形的に推認されるものというべきであるとされていることから、請求人の主張は、認められない。

したがって、請求人が違法・不当とする別紙一覧表について、この基準のみによって不適法と主張する項目（費目）あるいは経費については理由がないものと判断する。

また、請求人が違法・不当とする別紙一覧表について、本件使途基準等に沿った使途であるかどうかの監査委員の判断は、別添「監査項目一覧表」のとおりである。

なお、日本共産党において、市政報告の印刷代等を広報・広聴費として請求しているが、その見本が添付されていなかったため、提出を求めたところ、市政報告についての説明があり、内容は確認できたが、市政報告の見本の提出がなかったことを申し添えておく（本件内規別表2（会派用）によれば、政務調査費について、広報・広聴費の広報紙作成費等に充てるには見本の添付が要求されている。）。

(3) 政務調査費の交付方法及びクレジットカードやポイントカードの利用について

請求人は、政務調査費の支給方法が、四半期ごとに概算払により支給されていることについて、予算の消化促進につながり、政務調査費の法の趣旨に反するものと主張し、また概算払を受けている中で、後払いとなるクレジットカードにより支出をすることについて、禁止するよう求めている。

しかし、政務調査費の制度化にかかる法の趣旨については「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、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、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かんがみ、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」（最高裁平成17年11月10日判決）とされており、また費用等の助成を行う政務調査費の予算科目である「負担金補助及び交付金」は、地方自治法施行令第162条で概算払とすることができるものとされている。よって、政務調査費を概算払することは、法の趣旨に反するものではない。また、クレジットカードの使用についても、支払方法が規則等で限定されておらず、政務調査費の支出にクレジットカードを使用しても、違法・不当となるものではない。

請求人はまた、クレジットカードによる支払いが、金利分の利益を得るものであり、クレジットカードや家電量販店のポイントカードで付与されるポイント取得は、不当利得にあたるとしている。

しかし、金利については上記のとおり、概算払が法的に認められていることから、またクレジットカードやポイントカードにより付与されるポイントについては、支払に際して副次的に生じるものであり、市に損害を与えるものとは言えず、いずれも不当利得にあたるものではない。

なお、本件監査過程で、措置請求書中「第1、政務調査費の性質と適正な使用の考え方（本件監査結果では1～5ページの①）」及び「第6、不適正な支出使途と茨木市の被った損害（本件監査結果では13～15ページの⑥）」、措置請求書に添付されている「支出分類・使用容認基準と会派・議員の要返金額計算表」に損害額の違算または支出の事実のないものが一部認められたことを申し添えておく。

以上、請求人の主張には理由がなく、措置する必要はないものと判断する。