

茨監告示第3号

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条
第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成27年6月15日

茨木市監査委員 美 田 憲 明
同 伊 藤 真 紀

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3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27年4月27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は次のとおりである。

（1）請求の要旨

① 政務活動費の性質と適正な使用の考え方

ア 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75万8000円、副議長70万8000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、調査研究活動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）、調査研究活動によって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。議員は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ている。

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である。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、「政務活動費」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ことが条件とされているといべきである。

イ 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べきである。

本件政務活動費の原資は、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。

平成 24 年の法改正により「政務調査費」は「政務活動費」に変わったが、その政務活動も従前と同じく政務調査とそれに類した活動の経費の一部のものであって、本質は変わらないものである。茨木市議会政務活動費の交付に関する条例（平成 13 年 3 月 30 日市条例第 12 号）でも、その費用弁償性は明記されている。

したがって「政務活動費」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、政務活動費の第二給与化は厳に避けなければならない。

ウ 議員がよく利用するパソコン、プリンター、カメラ等備品は、全て調査研究活動にのみ使うものでなく私用が含まれる。また、調査研究活動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、政務活動費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。

政務活動費は、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、個別的説明から調査研究活動費として目的、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

調査研究活動用のものであることが具体的に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

調査研究活動用のものであることが具体的に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、PC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、本来政務活動費でない。これらの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活動として必要がない。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の党派、特定宗教への貢献でしかない。

(カ) コピー代

調査研究活動のため具体的に必要で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、全体が政務活動費でない。政務活動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不可欠な経費ではない。

(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、むしろ政党政治活動、個人地盤培養、後援会支持者拡大、再選挙活動として除かれる。

現実には、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

一般には調査研究活動との関係なく、認められない。酒や飲食代は、主観的に調査研究活動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。区分できないものは厳正に除かれるべきである。

(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、議員としての調査研究活動のため、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その範囲で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「調査研究活動」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。事務所は調査研究活動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「調査研究活動」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。個別調査研究活動上の必要性が資料から判るものに限り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、調査研究活動としては不要で認められない。むしろ私有化されている。

(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。一般的な団体ツアーや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) 研究会参加費

その議員活動の調査研究活動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、事務用品

他の目的にも多く利用できる一般機器は私有財産化され、調査研究活動費でない。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の広報のための新聞やチラシは、調査研究活動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調査研究活動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。

エ 今日議員の定数、報酬、経費、費用については税込不足、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。政務活動費は、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、政務活動費の交付の対象、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、政務活動費の交付につき、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、地方自治法が政務活動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。

政務活動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 14 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その他の活動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、形式的に政務活動費の交付の対象、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、議員の調査研究活動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、「茨木市議会政務活動費に関する条例」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

「茨木市議会政務活動費の交付に関する規則（以下、「本件規則」とする。）」には、具体的使途基準の明記はなくなった。

ウ 内規について

現在、「茨木市議会政務活動費の支出に関する内規（以下、「本件内規」とする。）」の別表 1 及び別表 2 は政務活動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。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。

(ア) 調査研究費（調査委託費、旅費、資料印刷費、文書発送費）

調査委託費というのが委託契約がある訳でもない。会派にせよ個人議員にせよ形式的な調査だけでなく、茨木市にとって実質必要な調査研究活動費であることを要する。

また、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、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。調査研究活動のための交通費の実費支給をもって足りるといふべきである。

本件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。

また、その宿泊費が必要であつても調査等に伴う不可欠な実費の限りであつて、その現実の実費を超えることは許されない。

そして、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。

なお本件内規では、海外視察等の調査旅費については特記はないが、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。

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活動は、市行政部からの資料や、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27万8741人（平成27年3月末現在）、面積約76平方キロメートル程の規模の地方都市たる茨木市の議員にとり、特別の政務活動費を使う視察は必要ない。

(イ) 研修費（会場費、講師謝金、出席者負担金・会費、旅費、テキスト等、茶菓子代、講師賄い、文書発送費、その他）

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。

(ウ) 広報・広聴費（広報紙作成費等、会場費、茶菓子代、文書発送費、その他）

広報・広聴費の用途は、市政に関する調査研究活動に関する広報・広聴に限定される。しかしながら、本件内規には、市政に関する調査研究・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、本来市政の調査研究と無関係な会派・議員独自の投票地盤拡大、政党支持への広報・広聴への支出が可能になり、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活動費という形で広報・広聴費を支給することは必要ない。

仮に、調査研究活動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活動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活動費としては不適法かつ不必要である。

(エ) 要請・陳情活動費（資料印刷費、文書発送費、旅費）

必要不可欠のもので、党派や選挙活動・後援会活動色のないものに限るべきである。

(オ) 会議費（会場費、資料印刷費、旅費、文書発送費、出席者負担金・会費）

必要不可欠のもので、党派や選挙活動・後援会活動色のないものに限るべきである。

(カ) 資料作成費（印刷製本代、事務用品・事務機器購入・リース代、事務用品・事務機器の修繕料等、その他）

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「政務活動費消化」に使われがちで不当性も甚だしい。

また、これらのリース代、修理費等も同様である。

(キ) 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もあるが、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（議会でま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。政務活動費支出の有効性・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、政務活動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。

(ク) 人件費 (アルバイト雇用賃金)

一定アルバイト雇用賃金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活動費の使途項目とすることは本来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 調査研究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、特定の調査研究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。

(ケ) 事務所費 (事務用品・事務機器購入・リース料、事務用品・事務機器の修繕料等)

人口約 28 万人の地方都市た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、調査研究活動のため日常的に使用する事務所は本来不適法不要である。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。

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、政務活動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。

(コ) ガソリン代の取り扱い（調査研究費、研修費、広報・広聴費、要請・陳情活動費、会議費）

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・広聴等で自家用車を使用した際のガソリン代年額使用量の50パーセント以内を交通費として支出することを認めている。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、政務活動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。政務活動費は、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、調査研究活動に資する具体的な利用の証明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活動費ではない。

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、このような視察は全て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。

(サ) 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1別記4、同別表2別記3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について以前は50パーセント以内とされていたが、現在では議員は50パーセント以内を維持するものの、会派は100パーセントを通信費として支出することを認めている。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、政務活動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 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 100 パーセントないし 50 パーセントの支出を認めることは違法である。政務活動費は、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、調査研究活動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政務活動費は、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。

こうして今や政務活動費は第 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、政務活動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、政務活動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。

オ 法改正と説明責任を高める必要性

ところで、前記のように平成 24 (2012) 年 8 月に地方自治法 100 条 14 項の改正で、従前の「政務調査費」を「政務活動費」とする法

改正がなされた。

これにより、従来政務調査費として交付支出されてきたものが「政務活動費」に読み替える状況のものとなっている。政務調査費と政務活動費の言葉の違いによってその範囲に異同があるやにも視られたが、ほとんど従前と変わらない条文である。

条例の議員の費用項目についていえば、旧条例規則の政務調査費の使途基準の項目にあった「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」「その他の経費」8項目に対し、新条例の別表では「調査研究費」「研修費」「広報・広聴費」「要請・陳情活動費」「会議費」「資料作成費」「資料購入費」「人件費」「事務所費」の9項目としている。あえていえば、「要請・陳情活動費」が付加された一方、従前の「その他の経費」がなくなっている。これは会派への交付・支出も同様である。

なお、従前法規集にもない「茨木市議会政務調査費の支出に関する内規」が事実上あったが、新法の下でも法規集にないものの従前の「茨木市議会政務活動費の支出に関する内規」で運用水準と同様の目途とされている。

しかし、平成24年の法改正では政務活動費への名称変更だけでなく、10条16項で「その使途の透明性を確保」するよう求めている。これは、費用弁償性の明らかな「政務調査費」の支出が、これまで透明性が不十分で説明責任を果たしていなかったことから、収支報告書はもとより会計帳簿から領収書等の証拠書類をより明確に求める新规定である。よって、この点の証拠資料のないものは違法不当である。

③ ①に記述の分類と各会派、各議員の個別使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活動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 政務活動費の違法・不当分の混入問題の分類

議員・会派が請求し、支給している政務活動費名目の費用請求の中には、本来調査研究活動のみに使用されるものでないもの、調査研究活動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用を終えず、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、政務活動費の使途において全てそ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のないことが証明されないものがある。そこで、政務活動費として一部に不当に使用されている者に対して添付書類1の通り返還を求める。

④ 政務活動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

政務活動費の不当支払は、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活動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。

政務活動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調査研究活動を行い、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額内であれば是認し、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。

以上によれば、議員会派、議員に支給した政務活動費のほとんどは正当な必要性の説明責任を欠くが、本請求ではその一部について計算し監査請求をする。

⑤ 不適正な支出使途と茨木市の被った損害

自平成 25 年 4 月至平成 26 年 3 月

添付書類 1 記載の通り

ア 会派

会派名	支出額	要返金額
日本維新の会・茨木	¥413,574	¥241,707
公明党	¥1,325,165	¥968,363
自由民主党・絆	¥720,000	¥680,855
民主みらい	¥212,554	¥123,077
日本共産党	¥1,430,718	¥796,409

茨木市民フォーラム	¥107,851	¥53,926
計	¥4,209,862	¥2,864,337

イ 議員

議員名	支出額	要返金額
塚 理	¥420,000	¥287,832
村中(大野) 幾子	¥218,572	¥65,030
長谷川 浩	¥408,864	¥232,874
滝ノ上 万記	¥420,000	¥283,316
中井 高英	¥65,556	¥42,501
山崎 明彦	¥162,192	¥92,506
山本 隆俊	¥420,000	¥23,000
坂口 康博	¥240,000	¥98,793
大村 卓司	¥240,000	¥77,748
青木 順子	¥210,773	¥109,000
松本 泰典	¥205,555	¥72,288
篠原 一代	¥240,000	¥115,339
河本 光宏	¥240,000	¥60,029
福丸 孝之	¥360,000	¥217,946
上田 光夫	¥360,000	¥172,185
下野 巖	¥360,000	¥245,965
上田 嘉夫	¥360,000	¥157,181
中内 清孝	¥360,000	¥144,475
辰見 登	¥360,000	¥48,873
友次 通憲	¥420,000	¥4,500
安孫子 浩子	¥396,530	¥250,280
中村 信彦	¥420,000	¥230,851
田中 総司	¥223,253	¥89,079
小林 美智子	¥444,000	¥74,000
桂 睦子	¥444,000	¥437,107
米川 勝利	¥443,229	¥254,060
山下 慶喜	¥456,705	¥235,867
計	¥8,899,229	¥4,122,625

ア イ 要返金額合計 698万6962円

⑥ 求める勧告措置

ア 茨木市長は、会派・議員への政務活動費の前払いをやめること。

イ 上記③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。

ウ 政務活動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よ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。

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

小林美智子監査委員及び滝ノ上万記監査委員は、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。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨から、平成25年4月分から平成26年3月分までの政務活動費について、①茨木市議会政務活動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活動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活動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、27議員（※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。）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政務活動費の交付を前払（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27年5月22日、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たが、請求人全員が欠席した。

- (3) 平成 27 年 5 月 22 日、関係職員（市議会事務局長、同局次長兼総務課長、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) 政務活動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その他の活動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、政務活動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、政務活動費は、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としている。会派に対する政務活動費は、会派の代表者が月額 40,000 円以内で年度当初（年度の途中において新たに結成された会派にあつては、結成当初）に当該会派の所属議員 1 人につき当該会派が交付を受ける政務活動費の額として市長に申し出た額に各月 1 日における当該会派の所属議員の数を乗じて得た額を交付するとされている。また、議員に対する政務活動費は、各月 1 日に在職する議員に対して、会派に所属する議員にあつては月額 40,000 円から会派申出額を減じた額を、会派に属さない議員にあつては月額 40,000 円を交付するとされている。

次に、政務活動費を充てることのできる経費の範囲として、本件条例第 6 条第 1 項で、「政務活動費は、会派及び議員が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加等市政の課題及び住民の意思を把握し、市政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費に対して交付する。」と規定されている。そして、同条例別表第 1 及び別表第 2 で、「調査研究費」、「研修費」、「広報・広聴費」、「要請・陳情活動費」、「会議費」、「資料作成費」、「資料購入費」、「人件費」及び「事務所費」として項目が定められ、項目ごとの内容が列記されている。

政務活動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、「政務活動費収支報告書（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。

本件規則では、政務活動費に係る様式等を定めている。

本件内規では、政務活動費を充てることのできる経費及び証拠書類の取扱い等政務活動費の支出に関し、必要な事項が定められている。

(2) 平成 25 年 4 月分から平成 26 年 3 月分までの茨木市議会政務活動費の

交付状況について

① 平成 25 年 4 月 1 日、6 会派及び 27 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） 4,368,000 円

イ 議員交付分（27 人） 10,032,000 円

（※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ため、議員交付分の人数には含まれていない。）

② 平成 25 年 4 月 10 日に第 1 四半期分、平成 25 年 7 月 10 日に第 2 四半期分、平成 25 年 10 月 10 日に第 3 四半期分、平成 26 年 1 月 10 日に第 4 四半期分を交付している。

③ 平成 26 年 1 月 10 日、会派「維新の会・みんなの茨木」から議長に会派異動届（会派名が「日本維新の会・茨木」に変更）が提出された。

④ 平成 26 年 4 月 30 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 26 年 5 月 19 日に精算戻入している。

⑤ 平成 26 年 5 月 22 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。

⑥ 平成 26 年 6 月 17 日、坂口議員及び大村議員から、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。）。同月 25 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。

⑦ 平成 26 年 11 月 27 日、中内前議員から収支報告書添付書類の訂正の報告があった（訂正による精算戻入はない。）。

⑧ 平成 27 年 5 月 13 日、中村議員から、議長に収支報告書（訂正分）が提出されている（訂正による精算戻入はない。）。同月 15 日、議長から茨木市長に収支報告書（訂正分）の写しが送付されている。

⑨ 平成 27 年 5 月 20 日、自由民主党・絆から、議長に収支報告書（訂正分）が提出されている（訂正による精算戻入はない。）。同月 25 日、議長から茨木市長に収支報告書（訂正分）の写しが送付されている。

⑩ 平成 27 年 5 月 20 日、上田光夫議員から、議長に収支報告書（訂正分）が提出されている（訂正による精算戻入はない。）。同月 25 日、議長から茨木市長に収支報告書（訂正分）の写しが送付されている。

⑪ 平成 27 年 5 月 21 日、公明党から、議長に収支報告書（訂正分）が提出されている。同月 26 日、議長から茨木市長に収支報告書（訂正分）の写しが送付されている。同月 29 日、40,370 円が返還された。

⑫ 平成 27 年 5 月 21 日、長谷川議員から、議長に収支報告書（訂正分）が提出されている。同月 26 日、議長から茨木市長に収支報告書（訂正分）の写しが送付されている。同月 29 日、8,680 円が返還された。

⑬ 平成 27 年 5 月 21 日、山崎議員から、議長に収支報告書（訂正分）が提出されている。同月 26 日、議長から茨木市長に収支報告書（訂正

分)の写しが送付されている。同月29日、8,680円が返還された。

- ⑭ 平成27年5月22日、桂議員から、議長に事務所届の訂正の報告があった(訂正による精算戻入はない。)
- ⑮ 平成27年5月26日、福丸議員から、議長に収支報告書(訂正分)が提出されている(訂正による精算戻入はない。)。同年6月1日、議長から茨木市長に収支報告書(訂正分)の写しが送付されている。
- ⑯ 平成27年6月1日、桂議員から、議長に収支報告書(訂正分)が提出されている(訂正による精算戻入はない。)。同月4日、議長から茨木市長に収支報告書(訂正分)の写しが送付されている。
- ⑰ 平成27年6月1日、共産党から収支報告書添付書類の訂正の報告があった(訂正による精算戻入はない。)

2 監査委員の判断

(1) 規則、内規の違法・不当性について

政務調査費は、自治法の一部を改正する法律(平成12年法律第89号)により、法定化された。

自治法の一部を改正する法律(平成24年法律第72号。以下「改正法」という。)により、政務調査費の名称を「政務活動費」に、交付の目的を「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、政務活動費を充てることができる経費の範囲について、条例で定めなければならないものとされた。また、議長は、政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとされた。改正法附則第1条ただし書により、政務活動費に関する事項の施行期日は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日とされ、自治法の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令(平成25年政令第27号)により、平成25年3月1日とされた。

改正法を受け、茨木市議会政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例(平成24年条例第61号。以下「改正条例」という。)により、題名を「茨木市議会政務活動費の交付に関する条例」に、その内容も政務調査費から政務活動費へ改められた。なお、改正条例附則により、茨木市における政務活動費に関する事項は、平成25年度分から適用されることになった。

本件条例には、交付の対象、額及び交付の方法のほか、政務活動費を充てることができる経費の範囲が定められている。本件条例別表第1及び別表第2において、政務活動費を充てることができる経費の項目及びその内容が定められている。また、政務活動費を充てることができる経費の範囲の取扱い及びその支出基準が本件内規別表1及び別表2に定められている。

このように、政務調査費から政務活動費へ制度改正が行われたが、基本的な考え方は踏襲されているので、今回の監査結果の判断に当たって

は、政務調査費に係る判決を引用することとする。

請求人は、政務活動費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（茨木市議会議員の議員報酬等に関する条例の一部を改正する条例（平成27年茨木市条例第27号）による改正前の条例）の規定により、旅費の額については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。また、本件内規別表1及び別表2の規定により、政務活動に係る旅費のうち鉄道賃等、日当、宿泊料及び海外視察については、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、公務出張と政務活動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。

さらに、請求人は、宿泊費が必要であっても調査等に伴う不可欠な実費の限りであって、その現実の実費を超えることは許されないと主張する。

しかしながら、平成17年5月25日の大阪高裁判決によれば、（政務調査費の交付に関する）条例が「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は、当該残余の額に相当する額の政務調査費を返還しなければならない」と規定していることにかんがみると、条例に基づく政務調査費は、「費用の弁償」（自治法第203条第3項（自治法の一部を改正する法律（平成20年法律第69号）による改正前のもの。））としての性質を有すると解されるところ、この費用弁償について、あらかじめ費用弁償の支給事由を定め、それに該当するときには、実際に消費した額の多寡にかかわらず、標準的な実費である一定の額を支給することとする取扱いをすることも許されると解すべきであり、この場合、いかなる事由を費用弁償の支給事由として定めるか、また、標準的な支給実費である一定の額をいくらとするかについては、費用弁償に関する条例を定める当該普通地方公共団体の議会の裁量判断に委ねられていると解するのが相当である（最高裁第二小法廷平成2年12月21日判決）とされていることから、請求人の主張は、認められない。

また、請求人は、本件内規について、広報・広聴費、資料作成費、資料購入費、人件費及び事務所費並びにガソリン代は、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。

政務調査費の用途については、法の趣旨に反しない限りにおいて、各自治体における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）とされており、政務活動費を充てることができる経費の範囲についても、同様であると考えられる。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（規程において用途基準の一つとして定められた）当該用途に用いることが、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。

(2) 個別事項の違法・不当性の検討

請求人は、支出の適否の基準として、支出を本代やパソコン、消耗品などに分類し、例えば本代では「書籍名、内容、個別的説明から調査研究活動費として目的、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。」とし、また、パソコンその他機器類・PC用紙では「他の目的にも多く利用でき私的財産化される」とするなど、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、自治法第100条13項（平成20年法律第69号による改正前のもの。）が、政務調査費の用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、政務調査費の用途基準については、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、本件用途基準等（茨木市議会政務調査費の交付に関する規則の一部を改正する規則（平成25年茨木市規則第4号）による改正前の規則の用途基準及び茨木市議会政務調査費の支出に関する内規の一部を改正する内規（平成25年4月1日実施）による改正前の内規別表1又は別表2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用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用途に関するそれぞれの申述内容が本件用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し、本件内規各別表に定める支出基準に沿った用途であるかどうかの監査委員の判断は、別添「監査結果一覧表」のとおりである。

なお、今回、資料購入費として報告された図書等の題名から、当該図書等に政務活動費を充てることに疑義がある事例28件について、その具体的な理由を6議員に照会したところ、すべてに回答を得た。

(3) 政務活動費の交付方法並びにクレジットカード及びポイントカードの利用について

請求人は、政務活動費の支給方法が、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、支払方法を後払いとすること、また、クレジットカードやポイントカードの利用の禁止を求めている。

しかしながら、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」(最高裁第一小法廷平成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、政務活動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、政務活動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。

また、請求人は、クレジットカードやポイントカードの使用によって不当利得が生じ、その返還を求めている。

しかしながら、茨木市議会政務調査費(平成20年度及び平成21年度)の住民訴訟に係る平成25年3月7日の大阪地裁判決によれば、「各種ポイント獲得によって、茨木市には何ら損害が生じたとはいえないから、

同ポイント取得に係る利益が仮に相手方らに帰属していたとしても、不当利得ないし不法行為は成立しない。」とされていることから、請求人の主張は、認められない。

なお、本件監査過程で、措置請求書中「第5、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13～14ページの⑤）」及び措置請求書に添付されている一覧表に損害額の違算等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。

付 記

なお、議長に対し、下記のとおり要望したことを付言する。

「監査において、以下の点が判明したので、意見を申し述べることとする。第1に、調査研究費・旅費・鉄道賃等の違算が4件あったが、3件が精算戻入されたこと。第2に、通信販売による資料購入等で、納品書が添付されているものの、領収書が添付されていない事例が20件あったが、それらの提出を求めたところ、全件提出があったこと。第3に、同名図書が2冊、政務活動費に充てられていたが、そのうち1冊分について取下げがあったこと。以上3点のほか、収支報告書等において記載誤りなどが多く見受けられた。茨木市職員措置請求による監査で、指摘、修正申告となったことは、残念と言わざるを得ない。提出された収支報告書等を十分に確認されたい。

地方自治法第100条第16項には、「議長は、政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」と規定され、また、茨木市議会政務活動費の交付に関する条例第10条には、「議長は、政務活動費の適正な運用を期すため、収支報告書及び会計帳簿等を必要に応じ調査することができる。」と規定されている。議長におかれては、地方自治法及び条例の趣旨にのっとり、政務活動費が適正に取り扱われる方策を講じられるよう望むものである。」