

北九州市監査公表第36号
平成22年10月15日

北九州市監査委員 大庭清明
同 大津雅司

平成22年8月17日付で地方自治法第242条第1項の規定により提出された北九州市職員措置請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を公表する。

北九州市職員措置請求に係る監査結果

第1 請求の内容

1 請求人
(略)

2 請求書の提出日
平成22年8月17日

3 請求の要旨

(1) 平成21年度政務調査費の支出の実態

ア 北九州市は北九州市議会各会派に対し、北九州市議会議員1人当たり、月38万円に及ぶ政務調査費を支出している。平成21年度の政務調査費の支出総額は、約金2億7800万円であり、これらは北九州市民の税金からまかなわれている。

イ 市民オンブズマン北九州は、平成21年度の政務調査費の情報公開を求めたが、金5万円未満の領収書は公開されず、北九州市議会の各議員会派は、どのような目的で何に対していくらの公金を費消したのか北九州市民に説明していない。

このように政務調査費について1円以上の領収書を提出せず、市民に対して説明をしない政令指定都市は、同都市中では、ついに北九州市のみとなった。

ウ 本件監査請求では、平成21年度の政務調査費支出について以下のとおり監査請求に及ぶ。北九州市の情報公開制度を利用して、具体的な支出目的や内容・相当性について不明あるいは極めて不明瞭であって、違法・不当な支出が疑われ、市民の常識的感覚や社会通念上に鑑みて、もはや政務調査費の目的外の違法・不当支出ではないかと思料されるからである。

(2) 違法性・不当性ある各会派の政務調査費の支出

ア 自由民主党

(ア) 平成21年4月12日～4月14日の3日間の「金80,500円の旅費」(甲1)について。

行き先は京都。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したものののかも不明である。旅費明細もない。

以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

(イ) 平成21年5月23日～5月26日の4日間の「105,000円の旅費」(甲2)について。

行き先は不明。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したものののかも不明。旅費明細もない。比較的高額な支出である。

以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

(ウ) 平成22年2月18日～2月22日の5日間の「134,815円の旅費」

(甲3)について。

行き先は不明。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したもののなのかも不明である。旅費明細もない。比較的高額な支出である。

以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

(エ) A議員に関する支出分で平成21年度の北九州市立大学授業料の支出について(甲4, 甲5)

上記大学の学費は年間金535,800円であるが、A議員はこのうち2分の1となる年間合計金267,900円を政務調査費から支出している。

この点、支出目的や必要性が不明であり、自己が通う大学の学費を政務調査費でまかなう合理的理由が見出せない。仮に自己の研鑽を高め、スキルアップの目的だと考えても、かような自己資質向上のための費用は自らの支出によってまかなわれるべきものであって、公金から支出するのは論外であろう。しかも、本件費用は1回限りの講座でもなく、年間を通じた学費であり、かつ、相当に高額な支出となっており、支出の相当性も欠いている。

以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

(オ) B議員に関する支出分で平成21年度(平成21年4月～平成22年3月までの12ヶ月間)の研究研修活動用としての自動車リース代支出について(甲6)

上記リース費は年間金240,000円であるが、B議員はこのうち2分の1の金120,000円を政務調査費から支出している。

そもそも、研究研修活動用として常時、自動車をリースすることができるのか疑問である。

しかも、本件でさらに問題となるのは、領収書の発行元が有限会社C(以下、「C」という。)となっており、代表取締役はD氏となっている。

Cは、B議員が平成21年3月まで代表取締役を務めており、同人が現在も取締役を務めている会社である(甲7)。

また、現在の代表取締役のD氏は、B議員の配偶者である。

議員の配偶者が代表を務め、しかも、自らも当該会社の取締役となっている会社に対し、かような政務調査費(公金)の支出をする自体、お手盛りの疑いが濃厚である。裁判例(平成19年12月20日仙台高裁)でも、家族雇用の点について「お手盛りの危険を伴うものであり、納税者の立場からすれば、いくら職務に応じた妥当なものであると説明されても容易に納得できるものではないし、そもそも妥当な支出であったか否かを検証することが困難といわざるをえない。・政務調査費からそのような支出をすること自体、相当ではないというべきである。」として違法・不当性を認めている。本件事案においても、お手盛りの危険性においては、家族雇用の場合と何らかわりはない。

以上から、本件支出について、違法・不当があるものと考えられる。

(カ) 同じくB議員に関する支出分で平成21年12月25日付の領収書に記載

ある同年7月および12月の市政報告誌の発行について(甲8)。

上記費用は金314,534円である。本件でも、領収書の発行元が有限会社Cとなっており、同社については上記のとおりである。

議員の配偶者が会社代表を務め、しかも、自らも当該会社の取締役となっている会社に対して、かような政務調査費(公金)の支出があるのは、お手盛りの疑いが濃厚であって、上記のとおり裁判例でも違法・不当性を認めている。

以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

(キ)平成21年度の「120万円の調査依頼費」(甲9~甲20)。

調査依頼費として毎月一定額となる金10万円を支出している。受取人は不明。按分もない。当該支出は、毎月、誰が、何の調査を依頼しているのかの支出目的が全く不明である。しかも、毎月一定額の支出となっていることや相当に高額な支出である。

以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

イ 自民市民クラブ

(ア)当該会派については、広報費と人件費と事務所費以外の費目は一切領収書の提出がなされていない。

「研究研修費(7,610,867円)」、「調査旅費(2,194,128円)」、「資料作成費(613,870円)」、「資料購入費(994,554円)」について、当該会派議員人数7人について、金5万円以上の支出が年に1回も存在しないというのは、およそ考えられず、極めて不合理であることから、これら費目全般に違法・不当な支出があるものと考えられる。

(イ)また、「人件費」は11,845,808円の支出になっており、月あたりにすると987,150円と約100万近くの支出に及んでいるが、領収書はほとんど提出されておらず(領収書開示率7.6%)、不合理であることから、当該費目全般に違法・不当な支出があるものと考えられる。

ウ 公明党

(ア)当該会派は、広報費から2種類のニュースを発行している。1つは「市議団ニュース」(甲21、甲22)、1つは「公明ニュース」(甲23)である。2種類のニュースが政務調査費の支出対象に該当するか否か、その内容につき皆目不明である。政党の広報ニュースであれば、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

(イ)広報費としてホームページ更新料として年間20万円を支出している(甲24)。さらにホームページ保守・管理料として金147,390円を支出している(甲25)。つまり、ホームページ関連で年間347,390円を支出している。全く按分はなされていない。そもそも、かようなホームページの更新や保守管理のために政務調査費を費消することができるのかはなほだ疑問であり、また、政党の広報も含むものであれば、2分の1程度の按分もしなければならぬところ、これら按分もなされていない。また、相当

性的見地からも、継続的かつ高額なものであって、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

- (ウ) 資料購入費として、自治体情報誌デューファイルの年間購読料は55,000円である。同じ雑誌を会派内で4つも購入し、合計220,000円も支出する(甲26～甲29)のは極めて不合理であるから、これら支出に違法・不当がある。

エ 日本共産党

人件費として、平成21年4月～9月分の1人の給与は按分されているが、それに伴って社会保険料が按分されているかが添付資料では不明(甲30～甲42)である。

以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

オ ハートフル北九州

- (ア) 事務所費としてプリンターのトナーを大量購入している。購入時期は、年度末月となる平成22年3月15日。トナー6本で97,440円である(甲43)。ちなみに、平成21年10月29日にもトナーカートリッジ代として59,535円支出している(甲44)。

本来、政務調査費は、年度末までに費消しない金員は市民に返還しなければならない。この時期にこれら備品を大量購入するのは極めて不自然であり、その点で当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

- (イ) E議員に関する支出で広報費として、平成22年1月13日付の領収書150,150円と高額な支出があるが(甲45)、何を購入したのかよく分からない。按分等もなされていない。よって、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。
- (ウ) E議員に関する支出で広報費として、平成22年2月10日付の領収書金274,474円と高額な支出があるが(甲46)、何の送料なのか、また発送数量や単価や発送時期なども不明である。よって、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。
- (エ) また、広報費について、各議員分の支出の按分比率が全くバラバラの状態であり、恣意的な運用がなされているとの疑いがある。

以上から、「広報費」に関して違法・不当な支出があるものと考えられる。

カ 市民の声

- (ア) 当該会派については、広報費以外の費目は一切領収書の提出がなされていない。当該会派議員人数1人である。

「研究研修費(440,092円)」、「調査旅費(269,200円)」、「資料購入費(191,442円)」、「広聴費(358,159円)」、「人件費(1,415,500円)」、「事務所費(1,043,604円)」について、金5万円以上の支出が年に1回も存在しないというのは、およそ不合理であろう。

特に、大きな支出を伴っている事務所費は、通常、家賃支出が大きなウェイトを占めているが、仮にこれを12ヶ月で控除すると、月あたり86,9

67円になる。また、人件費も月117,958円であるから、2人までなら月5万円以上となるが、全く領収書が提出されていないことから、これら費目全般に違法・不当な支出があるものと考えられる。

(イ) さらに、広聴費の茶菓子費などで358,159円となっているが、支出目的、必要性、開催回数、出席人数、購入品目などが不明であるため、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。

キ ふくおかネットワーク

(ア) 広報費として切手を大量に購入している。購入時期は、年度末月となる平成22年3月5日である。添付の領収書では、80円切手を5000枚購入し、合計金400,000円を支払っている(甲47)。

本来、政務調査費は、年度末までに費消しない金員は返還しなければならない。この年度末の時期に切手を大量購入するのは極めて不自然である。

しかも購入場所は福岡市東区香椎にある御幸郵便局となっている。また、平成21年5月、7月、10月、平成22年1月、3月にニュース等の印刷をおこなっているものの、その間の切手購入歴は、領収書がない。その点に鑑みれば、そもそもその間の切手購入事実が存在しないか、切手購入事実があったとしても5万円未満の購入あるいは5万円未満の郵便別納にしている可能性が高い。

とするならば、なぜ年度末月に5万円をはるかに超過する切手の購入がなされたのか極めて不自然であり、これら支出に違法・不当があるものと考えられる。

(3) 結論

ア 政務調査費は、地方議会の議員の政策調査研究等の活動のために支給される経費の一部であり、当該金員は市民の税金から支出されている。それゆえに、どのような目的、どのような対象、程度、頻度、按分の可否や按分比率等の総合的判断によってこれら公金支出の適法性・違法性が判断されるべきであり、政務調査費だからと言って、無制限にこれを費消することが許されるわけではない。

全国でも多数の行政監査や行政裁判が起こされ、裁判所の判決でも違法・不当な支出については、政務調査費の返還命令が出ている。

以上の点に鑑みて、政務調査費は公金であるから、まず1円以上の領収書を提出して明確にし、市民に明確に説明できるようにするべきである。

イ 次に、北九州市市議会においては、少なくとも金5万円以上の領収書については提出する義務が課せられている。よって、これら5万円以上の支出であるにもかかわらず領収書を提出していない場合は、あえて市民に秘匿した支出として、違法・不当な支出であるとの認定をされてもやむをえない。

ウ また、5万円以上の領収書が提出されている場合でも、これら支出がどのような目的、どのような対象、支出の相当性について不明あるいは判然としない場合は、北九州市議会の各会派がこれについて合理的説明を尽くしてこれを証

明しない限り、裁量権の逸脱あるいは、裁量権の濫用として違法・不当な公金支出である。

よって、監査委員に対し、北九州市議会の各会派の違法・不当な公金支出の有無について監査し、下記のとおり勧告するよう求める。

記

北九州市長は、北九州市議会の各会派に対し、前述の違法・不当な支出の全額を北九州市に返還させること。

上記のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

- 注1 平成22年8月23日付で提出された「補正書」の内容を反映させた。
- 2 請求人の氏名等は略した。
- 3 プライバシー保護の観点から、個人名及び会社名は記号化した。
- 4 見出し符号は、本文に合わせた。
- 5 その他は原文のまま掲載した。

4 添付書類

2009年度 政務調査費領収書開示状況（記載省略）

5 事実を証する書面

甲第1号証から甲第53号証まで、「領収証」、「領収書」、「履歴事項全部証明書」、「郵便振替払込請求書兼受領証」、「納入告知書 納付書・領収証書」、「納付書・領収証書」、「領収証書」、「請求書」が提出された。

第2 監査委員の除斥

長野敏彦監査委員及び加来茂幸監査委員は、本件監査に当たっては、地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条の2の規定により除斥とした。

第3 要件審査

請求人は、平成21年度政務調査費支出について、北九州市議会の各会派の違法・不当な公金支出の有無を監査し、各会派に違法・不当な支出の全額を返還させることを求めていることから、市長が各会派に対し不当利得返還請求権を行使していないという、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」についての監査を求めているものと認められる。

また、地方自治法第242条第2項は、財務会計上の行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、住民監査請求をすることができないと規定しているが、怠る事実については、不作為としての性質上、これを制限しないものとされており（最高裁判所昭和53年6月23日判決）、1年の期間制限を適用すべきで

はないと判断される。

第4 監査請求の受理

地方自治法第242条第1項に定める要件を満たしていることから、平成22年8月20日、監査請求の受理を決定した。

第5 政務調査費制度の概要

1 政務調査費制度の沿革

(1) 制度制定前の市政調査研究費

市議会議員の市政に関する調査研究に資するため、「北九州市議会における各会派に対する市政調査研究費の交付に関する規則」に基づき、市政調査研究費を交付していた。

なお、他の政令指定都市においても同様の措置がとられていた。

(2) 政務調査費の法制化

平成12年5月に「地方自治法の一部を改正する法律」(平成12年法律第89号)が成立し、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ととされた。

これは地方分権一括法の施行に伴い、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大するなかで、地方議会が担う役割はますます重要なものとなり、地方分権の進展に対応した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ることから、議会における会派等に対する調査研究費の助成が法律上制度化されたものである。

(3) 北九州市政務調査費条例の制定

本市では、この地方自治法の改正を受け、「北九州市議会における政務調査費の交付に関する条例」(平成13年北九州市条例第2号)(以下「条例」という。)及び「北九州市議会における政務調査費の交付に関する条例施行規則」(平成13年北九州市規則第25号)(以下「規則」という。)が平成13年4月1日から施行された。

政務調査費の額は、北九州市特別職等報酬審議会の答申に基づき、議員一人当たり月額38万円である。

(4) 制度の見直し

その後、従来は必要としなかった領収書について、収支報告書に1件につき5万円以上の支出に係る領収書等の写しの添付を義務付ける条例改正を行い、平成19年4月1日から施行された。

2 政務調査費の用途基準

条例第4条は、「会派は、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。」と規定し、規則第5条で、使途基準は別表に掲げる経費としている。

別表で掲げる経費は、以下のとおりである。

研究研修費

市政の諸問題についての調査研究、調査委託、研究会又は研修会の開催及び他の団体の開催する研究会又は研修会への参加に要する経費
(調査委託費、会場費、講師謝金、出席者負担金・会費、交通費、旅費、宿泊費等)

調査旅費

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
(交通費、旅費、宿泊費等)

資料作成費

調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費
(印刷製本費、翻訳料、事務機器購入費、事務機器賃借料等)

資料購入費

調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費

広報費

調査研究活動、議会活動並びに市の政策について住民に報告し、及び広報するために要する経費
(広報紙印刷費、報告書印刷費、送料、会場費等)

広聴費

住民からの政策等に対する要望及び意見を吸収するための会議等に要する経費
(会場費、印刷費、茶菓子費等)

人件費

調査研究活動を補助する職員の雇用に要する経費

事務所費

調査研究活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費
(事務所の賃借料、事務所の維持管理費、備品購入費、事務機器購入費、事務機器賃借料等)

その他の経費

上記以外の経費で行う調査研究活動に要する経費

第6 監査の実施

本件住民監査請求については、地方自治法第242条第4項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

北九州市議会の各会派における政務調査費の支出に関しては、条例及び規則に、使途基準が定められている。

したがって、請求人の主張について、各会派の政務調査費の支出がこの使途基準に準拠しているか否かを監査することとなる。

そこで、本件住民監査請求に基づく監査においては、政務調査費の交付申請から交付額確定までの一連の事務手続の中で、各会派の政務調査費の支出が使途基準に違反していると認められるものはないか等、市が適正に審査を行っているのかを監査の対象事項とした。

2 監査対象部局

北九州市議会事務局（以下「市議会事務局」という。）

3 監査の方法

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

市議会事務局に対して、政務調査費に関する交付申請から交付額の確定までの一連の経理書類の提出を要求し、その書類審査を行うとともに、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、関係職員の陳述を求めた。

さらに、各会派の政務調査費に関する経理責任者に対して、地方自治法第199条第8項の規定に基づき関係人調査を行った。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、平成22年9月6日、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を与えた。なお、新たな証拠の提出及び陳述はなかった。

5 市議会事務局から提出された書類の審査及び関係職員の陳述

(1) 書類の審査

ア 提出書類

「政務調査費交付申請書」、「政務調査費交付額の決定及び支出に関する決裁」、「支出命令書」、「政務調査費交付金の額の確定に関する決裁」、「政務調査費交付金の返還命令に関する決裁」、「戻入決議書」、「支払精算書」、「平成21年度政務調査費に係る収支報告書及び領収書等の写し」が提出された。

イ 市議会事務局による審査の内容等

提出書類をもとに以下のことが確認された。

市議会事務局は、政務調査費の支出の審査に当たっては、市長の権限に属する事務を補助執行する立場において、会派作成の収支報告書等について、使途基準に基づいているか、金額に誤りがないか、必要な領収書等が添付されているか等の審査を行っている。

ウ 平成21年度政務調査費の状況

(ア)平成21年度の政務調査費は、平成21年2月北九州市議会定例会で、政務調査費交付金として予算措置されている。

(イ)平成21年4月1日に、7つの会派の代表者名で、所属議員名を添付した政務調査費交付申請書が議長を経由して市長に提出されている。申請額は、会派の所属議員数に38万円を乗じた額を1月分として、その12ヶ月分の総額278,160,000円である。

同日付で、概算払により申請額を交付する決定がなされ、同年4月3日に各会派代表者に通知されている。

(ウ)政務調査費は、各会派の請求に基づき、毎月7日～9日に銀行口座に振り込まれている。

(エ)各会派とも、平成22年4月20日に政務調査費収支報告書を議長及び市長に提出している。収支報告書には、年間の収入額、使途基準の項目毎に区分した年間支出額と主な支出の内容、差額残額が記載されている。その際、1件5万円以上の支出に係るものについては、「政務調査費領収書等の写しの添付用紙」又は「政務調査費支出伝票」に、領収書等の写しを添付し、使途基準の項目、支出目的等を記載したものを提出している。

(オ)市議会事務局において収支報告書等の確認を行い、平成22年5月27日に交付金の額を確定し、同日付で各会派に政務調査費交付額確定通知を行っている。

なお、ハートフル北九州、公明党、日本共産党、ふくおかネットワークに対しては、同日付で政務調査費返還命令書を発し、戻入が確認されている。

(2) 関係職員の陳述

平成22年9月6日、関係職員として市議会事務局職員から陳述の聴取を行った。

また、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人の立会いを認めただが出席はなかった。

陳述の概要は、別紙のとおりである。

なお、市議会事務局は政務調査費の支出の審査に当たっては、政務調査費が、議会の執行機関に対する監視機能を果たすための議員の調査活動等にも充てられることから、明らかに使途制限違反があるとうかがわれるものを除き、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や詳細な内容等に立ち入って審査することまではしていない。

また、会派から使途に関し相談があった場合は、情報提供を行うなどの対応をしている。

6 関係人調査

提出された書類の審査及び関係職員の陳述に加え、条例第5条で設置が義務付けられている各会派の政務調査費に関する経理責任者に対して、地方自治法第199条第8項の規定に基づく関係人調査を行った。

調査は、

会派内の政務調査費の流れ
会派としての使途基準の運用の状況
規則第9条に定める会計帳簿の調製状況
等について、各会派の経理責任者から聴き取りによる方法で行うとともに、規則第9条に定める会計帳簿の閲覧を行った。

各会派の経理責任者に対する関係人調査の結果は、以下のとおりである。

(1) 会派内の政務調査費の流れ

所属議員が複数の会派では、政務調査費の一定額を会派全体で使用するものとし、残余を各所属議員に配分し、使用していた。

(2) 会派としての使途基準の運用の状況

各会派とも、規則の使途基準を踏まえ、明文化はしていないものの、会派内での協議を重ね、使途基準運用の考え方を共有化して支出を行っていた。

さらに、使途に関し疑義が生じた場合は、

議会事務局の意見

判例や他都市の状況

弁護士等専門家や関係団体の意見

等を参考にしながら、会派内の協議を行っていた。

このように、各会派とも、政務調査費の使途については、使途基準に沿った適正なものとなるよう努めていることが認められた。

(3) 会計帳簿の調製状況

規則第9条に定める会計帳簿を閲覧したところ、その内容は、各会派とも、日付順に、項目（規則に定める使途基準）支出金額、差引金額、摘要欄（支出内容等を記載）が記載され、会派共有の政務調査費と議員個人毎の政務調査費を、月毎に集約し、併せて年間分の収支状況を集約していた。

また、会計帳簿を調製する中で、使途に疑義があるものは、前述したとおり、会派内で協議する等の対応をしていた。

以上のように各会派とも、政務調査費に係る会計帳簿を調製し、これを基に年間の収支報告書を作成していた。

以上のとおり、いずれの会派も、条例、規則に準拠した事務処理が行われていることが認められた。

第7 監査の結果

1 監査委員の判断

(1) 各会派内の政務調査費の運用等について

各会派の政務調査費に関する経理責任者に対して、関係人調査を行った結果、政務調査費の使途に関し、規則の使途基準を踏まえ、明文化はしていないものの、会派内での協議を重ね、使途基準運用の考え方を共有化して支出を行っていた。

使途に関し疑義がある場合は、市議会事務局や弁護士等の意見を聞くなど、適正な使途となるよう努めている。

また、会計帳簿は、会派の政務調査費に係る分と、議員個人の政務調査費に係る分を、各々月毎に集約し、併せて年間分の収支状況も集約し、作成されていた。

この会計帳簿を基に、議長及び市長に提出する年間の収支報告書が作られている。

この収支報告書には、収入額、使途基準の項目毎に区分した年間支出額と主な支出の内容、差額残額が記載されていた。

領収書の添付が義務付けられている1件5万円以上の支出に係るものについては、「政務調査費領収書等の写しの添付用紙」又は「政務調査費支出伝票」(以下「領収書添付用紙」という。)に、領収書等の写しを添付し、使途基準の項目、支出目的等を記載したものが提出されていることも確認した。

なお、この収支報告書の様式に関し、条例及び規則では、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等を具体的に記載する旨の規定はしていない。

最高裁判所は、

「政務調査費条例は、政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限適合性を審査することを予定していないと解される。(平成21年12月17日第一小法廷判決)」

「収支報告書の様式は、概括的な記載が予定されており、個々の支出の金額や支出先、当該支出に係る調査研究活動を行った議員の氏名、当該活動の目的や内容等を具体的に記載すべきものとはされていない。(平成22年4月12日第二小法廷決定)」

と判示しているところである。(参考資料参照)

以上のとおり、平成21年度の各会派の政務調査費に関しては、明らかに違法・不当と言えるものは見当たらなかった。

(2) 各会派の政務調査費の支出について

請求人の主張する、「違法性・不当性ある各会派の政務調査費の支出」については、それぞれの経費について、次のとおり判断する。

ア 研究研修費

(ア) 研究研修費に関し、請求人は、大学の学費を政務調査費から支出するのは違法・不当であると主張しているが、

領収書に北九州市立大学の「授業料」と記載されている(甲第4号証、甲第5号証)。大学での受講は、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るものであることから、これは、使途基準に定める「研究研修費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費から支出することは可能である。なお、平成18

年11月18日東京高裁判決においても認められている。

(イ) 研究研修費に関し、請求人は、議員の配偶者が会社代表を務め、自らも当該会社の取締役となっている会社から自動車をリースし、かかる経費を政務調査費から支出することは違法・不当であると主張しているが、

その領収書に「研究研修活動用自動車リース代」と記載されている(甲第6号証、甲第7号証)。自動車を使用し調査研究活動を行なうことは想定され、しかも、自動車を購入するのではなく、リースにより、より少ない経費で調査研究活動を行うものであることから、使途基準に定める「研究研修費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費からの支出が可能である。なお、平成19年12月26日大阪高裁判決においても、議員の配偶者が取締役を務める会社に対する委託料の支出が認められている。

イ 調査旅費

調査旅費に関し、請求人は、支出目的が漠然としている、誰が費消したか不明、明細がないことなどから違法・不当であると主張しているが、

領収書添付用紙の支出目的等の欄に「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(交通費、旅費、宿泊費等)」と記載されている(甲第1号証～甲第3号証)。これは、使途基準に定める「調査旅費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費からの支出が可能である。

ウ 資料作成費

資料作成費に関し、請求人は、事務所費として年度末に備品を大量購入していることから違法・不当であると主張しているが、

領収書添付用紙の支出目的等の欄に「議会活動・市の政策についての資料作成に要する経費」と記載されている(甲第43号証、甲第44号証)。これは、使途基準に定める「資料作成費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費からの支出が可能である。

また、請求人は、議員の配偶者が代表を務める会社に支出していることから違法・不当であると主張しているが、

領収書添付用紙の支出目的等の欄に「調査研究活動のために必要な資料作成に要する経費」と記載されている(甲第8号証)。これは、使途基準に定める「資料作成費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費からの支出が可能である。さらに、支出先が、議員の配偶者が会社代表を務め、自らも当該会社の取締役となっている会社であっても、政務調査費からの支出は可能である。なお、議員の配偶者が取締役を務める会社に対する委託料の支出は、前記ア(イ)で述べたとおり、判例でも認められている。

エ 資料購入費

資料購入費に関し、請求人は、同じ雑誌を会派内で4つも購入していることから違法・不当であると主張しているが、

領収書添付用紙の支出目的等の欄に「全国の自治体情報を収集し、本市行政施策の参考とするための資料購入費」や「調査研究活動のために必要な図書、

資料等の購入に要する経費」と記載されている(甲第26号証～甲第29号証)。これらは、いずれも使途基準に定める「資料購入費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費からの支出が可能である。

オ 広報費

広報費に関し、請求人は、政党の広報ニュースであれば違法・不当であり、また、ホームページの更新や保守管理に費消しているのは違法・不当であると主張しているが、

領収書添付用紙の支出目的等の欄に「調査研究活動、議会活動並びに市の政策について住民に報告し、及び広報するために要する経費」や「会派ニュース発送切手代」などと記載されている(甲第21号証～甲第25号証、甲第45号証～甲第47号証)。これらは、使途基準に定める「広報費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費からの支出が可能である。

なお、ホームページの維持管理費を、政務調査費より支出することは、平成18年11月18日東京高裁の判決においても認められている。

カ 人件費

人件費に関し、請求人は、社会保険料が按分されているか不明であることから違法・不当であると主張しているが、

領収書添付用紙の支出目的等の欄に「会派雇用職員の社会保険等事業所負担金」と記載されている(甲第30号証～甲第42号証)。これは、使途基準に定める「人件費」の範囲に含まれ、政務調査費からの支出が可能であり、按分については、条例、規則上の規定はない。

次に、請求人は、受取人が不明、支出目的が不明であることから違法・不当であると主張しているが、

領収書添付用紙の項目の欄に「人件費」と記載されており(甲第9号証～甲第20号証)、調査研究活動を補助する職員の雇用に要する経費であり、これは、使途基準に定める「人件費」の範囲に含まれるものであり、政務調査費からの支出が可能である。

以上のとおり、請求人が違法・不当の支出と主張する政務調査費については、領収書等から、いずれも使途基準に違反した支出であるとは言えない。

(3) 請求人は、「政務調査費は公金であるから、まず1円以上の領収書を提出して明確にし、市民に明確に説明できるようにするべきである。」と求めているが、これは住民監査請求の対象とはならない。

また、請求人の「5万円以上の支出が年に1回も存在しないというのは、極めて不合理であり、違法・不当がある。」、「人件費について、領収書はほとんど提出されておらず、不合理であり、違法・不当な支出がある。」、「広報費について、各議員分の支出の按分比率が全くバラバラの状態であり、恣意的な運用がなされているとの疑いがある。」、「広聴費について、茶菓子費などで、支出目的、

必要性、開催回数、出席人数、購入品目などが不明であるため、当該支出に違法・不当がある。」及び「これら5万円以上の支出であるにもかかわらず領収書を提出していない場合は、あえて市民に秘匿した支出として、違法・不当な支出であるとの認定をされてもやむをえない。」との各主張については、いずれも事実を証するものがなく、提出された書類や関係人等の調査においても、請求人の主張を明らかに裏付けるものは存在せず、住民監査請求にはなじまないものである。

2 結論

以上のとおり、請求人らの主張には理由がないものと判断し、本件請求は、これを棄却する。

第8 監査委員の意見

政務調査費については、市政に関する調査研究の実が挙げられるよう使用されるべきものであり、その使途内容等について市民の理解を得られるようにすることが重要である。

現在、各会派の協議により、より具体的な政務調査費の支出のための指針となるマニュアルの作成が進められているとのことであるが、政務調査費をめぐる昨今の状況に鑑み、早期に整備を進められ、併せて、収支報告書に添付すべき領収書の範囲等についても、他の政令指定都市等の状況を勘案しながら、見直しを検討されることを期待する。

(関係職員の陳述の概要)

請求人の請求の要旨	北九州市議会事務局の説明・意見等
<p>第1 平成21年度政務調査費の支出の実態</p> <p>1 北九州市は北九州市議会各会派に対し、北九州市議会議員1人当たり、月38万円に及ぶ政務調査費を支出している。平成21年度の政務調査費の支出総額は、約金2億7800万円であり、これらは北九州市民の税金からまかなわれている。</p>	<p>本市では、「北九州市議会における政務調査費の交付に関する条例」(以下「条例」という。)第2条及び第3条に基づき、平成21年度は、総額2億7816万円を各会派に交付した。</p> <p>また、条例第7条で、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に関する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ときは、当該残余の額に相当する額を返還することとされていることから、平成21年度に政務調査費の交付を決定した7会派中4会派から総額19,275,476円の返還がなされた。</p> <p>このため平成21年度政務調査費の確定額は、258,884,524円となっている。</p> <p>政務調査費は、北九州市一般会計予算議会費における政務調査費交付金として予算化されており、その全額に一般財源が充てられている。</p>
<p>2 市民オンブズマン北九州は、平成21年度の政務調査費の情報公開を求めたが、金5万円未満の領収書は公開されず、北九州市議会の各議員会派は、どのような目的で何に対していくらの公金を費消したのか北九州市民に説明していない。</p> <p>このように政務調査費について1円以上の領収書を提出せず、市民に対して説明をしない政令指定都市は、同都市中では、ついに北九州市のみとなった。</p>	<p>会派が提出する収支報告書には、北九州市議会における政務調査費の交付に関する条例施行規則(以下「規則」という。)第6条に定める第4号様式のとおり、「1収入」、「2支出(区分、金額、主な支出の内容)」、「3差引残額」が記載されており、請求者の「北九州市議会の各議員会派は、どのような目的で何に対していくらの公金を費消したのか北九州市民に説明していない」という主張は失当である。</p> <p>請求者は「金5万円未満の領収書は公開されず」と主張するが、条例においては、5万円未満の領収書又は当該支出の事実を証する書類の写しを(以下「領収書等の写し」という。)の提出は義務付けられていないため、議長が保有する5万円以上の領収書等の写しを公開したものであり、「金5万円未満の領収書」については公開対象文書となっていない。</p> <p>また、請求者は、「1円以上の領収書を提出し</p>

	<p>ない政令指定都市は、北九州市のみ」と主張するが、全政令指定都市の市議会のうち1円以上の領収書等の写しの提出を義務付けている都市は15都市であり、仙台市、名古屋市、大阪市においては、将来的に1円以上の領収書等の写しの提出を義務付けることが決定されているものの、平成21年度分政務調査費については、本市と同様に1円以上の領収書等の写しの提出は義務付けられていない。</p>
<p>3 本件監査請求では、平成21年度の政務調査費支出について以下のとおり監査請求に及ぶ。北九州市の情報公開制度を利用しても、具体的な支出目的や内容・相当性について不明あるいは極めて不明瞭であって、違法・不当な支出が疑われ、市民の常識的感覚や社会通念上に鑑みて、もはや政務調査費の目的外の違法・不当支出ではないかと、思料されるからである。</p>	<p>請求者は、「具体的な支出目的や内容・相当性について不明あるいは極めて不明瞭」と主張するが、各会派は、条例の規定に基づき政務調査費にかかる収支報告書及び領収書等の写しを提出し、前述のとおりその収支報告書には、「1収入」、「2支出（区分、金額、主な支出の内容）」、「3差引残額」が記載されている。また、5万円以上の領収書等の写しも公開対象となっていることから、請求者が主張する「具体的な支出目的や内容・相当性について不明あるいは極めて不明瞭」とはいえない。</p>
<p>第2 違法性・不当性ある各会派の政務調査費の支出</p> <p>1 自由民主党</p> <p>(1) 平成21年4月12日～4月14日の3日間の「金80,500円の旅費」(甲1)について。</p> <p>行き先は京都。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したものののかも不明である。旅費明細もない。</p> <p>以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>本市では、規則第5条において、用途基準を別表に定めている。</p> <p>(甲1)においては、領収書等の写しの添付用紙(以下「領収書添付用紙」という。)の(支出目的等)の欄に「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(交通費、旅費、宿泊費等)」と記載されており、この記載は規則別表の用途基準に定める「調査旅費」に合致している。</p> <p>政務調査費は条例第2条のとおり、会派に対して交付されるものであることから、領収書の宛名が会派となっていることに矛盾は無い。</p> <p>また、平成21年12月17日最高裁判決が、条例が収支報告書に個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容について具体的に記載されるべきものとはしていないことは、条例が会派の自律を促し、政務調査活動に対する執行機関等から</p>

	<p>の干渉を防止する趣旨から、執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限合致性を審査することを予定していない旨判示しているとおり、条例は領収書等の写しへの詳細な記載要件や支出の内訳を証する書類等の添付は定められていない。</p> <p>このため日付、宛名、金額、支払者等一般的な領収書の記載内容を備え、当該支出の事実を証する書類となっていれば条例の要件を満たしているものであり、「支出目的が漠然としたものである。誰が費消したもののなのかも不明。旅費明細もない。」という請求者の主張は失当である。</p> <p>以上のことから、「金 80,500 円の旅費」(甲 1)に係る政務調査費の支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>(2)平成21年5月23日～5月26日の4日間の「105,000 円の旅費」(甲 2)について。</p> <p>行き先は不明。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したもののなのかも不明。旅費明細もない。比較的高額な支出である。</p> <p>以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>(甲 2)の領収書添付用紙の(その他)の欄には、「調査研究の為に先進地の視察等」と記載されており、この記載は、規則別表の用途基準に定める「調査旅費」に合致している。</p> <p>また、前述のとおり、領収書の宛名が会派となっていることに矛盾は無く、領収書には、日付、宛名、金額、支払者等一般的な領収書の記載内容を備え、当該支出の事実を証する書類となっていれば条例の要件を満たしているものであり、請求者の「行き先は不明。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したもののなのかも不明。旅費明細もない。」という主張は失当である。</p> <p>なお、支出金額は当然、使用目的や内容によって異なるものであり、「比較的高額な支出」という指摘については、高額の基準や比較対象とするものなど根拠が示されていないため、論ずることはできない。</p> <p>以上のことから、「105,000 円の旅費」(甲 2)に係る政務調査費の支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>(3)平成22年2月18日～2月22日の5日間の「134,815 円の旅費」(甲 3)について</p>	<p>(甲 3)の領収書添付用紙の「支出目的等」の欄には「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(交通費、旅費、宿泊</p>

<p>て。</p> <p>行き先は不明。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したものののかも不明である。旅費明細もない。比較的高額な支出である。</p> <p>以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>費等)」と記載されており、この記載は、規則別表の使途基準に定める「調査旅費」に合致している。また、領収書添付用紙（その他）の欄には、「政務調査の為、開発途上地の都市環境問題、及び我が市の協力について話し合う。」と具体的な調査内容までも記載されている。</p> <p>前述（甲1、2）と同様に、領収書の宛名が党派となっていることに矛盾は無く、領収書には、日付、宛名、金額、支払者等一般的な領収書の記載内容を備え、当該支出の事実を証するものとなっていれば条例の要件を満たしているものであり、請求者の「行き先は不明。支出目的が漠然としたものである。誰が費消したものののかも不明。旅費明細もない。」という主張は、失当である。</p> <p>なお、「比較的高額な支出」という主張については、高額の基準や比較対象とするものなど根拠が示されていないため、論ずることはできない。</p> <p>以上のことから、「134,815円の旅費」（甲3）に係る政務調査費の支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>（4）A議員に関する支出分で平成21年度の北九州市立大学授業料の支出について（甲4、甲5）</p> <p>上記大学の学費は年間金535,800円であるが、A議員はこのうち2分の1となる年間合計金267,900円を政務調査費から支出している。</p> <p>この点、支出目的や必要性が不明であり、自己が通う大学の学費を政務調査費でまかなう合理的理由が見出せない。仮に自己の研究を高め、スキルアップの目的だと考えても、かような自己資質向上のための費用は自らの支出によってまかなわれるべきものであって、公金から支出するのは論外であろう。しかも、本件費用は1回限りの講座でもなく、年間を通じた学費であり、かつ、相当に高額な支出となっており、支出の相当性も欠いている。</p>	<p>（甲4）（甲5）は公立大学法人北九州市立大学の領収書であるが、これは、A議員が通う北九州市立大学大学院マネジメント研究科の授業料であり、同科を受講していることは、議員から相談があったため、承知している。</p> <p>市立大学のホームページによると、当該研究科は、地域の中核的役割を担える高度なマネジメント能力を備えたリーダー養成を目的とし、公共政策等も履修することができるビジネススクールとして平成21年度に創設されている。授業料は、年額535,800円である。</p> <p>規則別表の使途基準では、「研究研修費」は「市政の諸問題についての調査研究、調査委託、研究会又は研修会の開催及び他の団体の開催する研究会又は研修会への参加に要する経費」と定められており、公共政策を学ぶ大学院の授業料を政務調査費で支出することは規則別表の使途基準に合致するものであり、支出目的や必要性が不明と</p>

<p>以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>はいえない。</p> <p>また、平成18年11月18日東京高裁判決においては、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という政務調査費の制度趣旨に合致するものとして、政務調査費より公共政策大学院の学費を支出することは可能であるという判断が示されており、当該支出に合理的理由がないとはいえない。</p> <p>以上のことから、当該支出に違法・不当があるものとはいえない。</p> <p>なお、1回限りの講座であれば支出が許され、年間を通じた学費であれば許されないという請求者の主張には根拠が無い。また、「相当に高額な支出」という指摘についても、高額の基準や比較対象とするものなど根拠が示されていないため、論ずることはできない。</p>
<p>(5) B議員に関する支出分で平成21年度(平成21年4月～平成22年3月までの12ヶ月間)の研究研修活動用としての自動車リース代支出について(甲6)。</p> <p>上記リース費は年間金240,000円であるが、B議員はこのうち2分の1の金120,000円を政務調査費から支出している。</p> <p>そもそも、研究研修活動用として常時、自動車をリースすることができるのか疑問である。</p> <p>しかも、本件でさらに問題となるのは、領収書の発行元が有限会社C(以下、「C」という。)となっており、代表取締役はD氏となっている。</p> <p>Cは、B議員が平成21年3月まで代表取締役を務めており、同人が現在も取締役を務めている会社である(甲7)。</p> <p>また、現在の代表取締役のD氏は、B議員の配偶者である。議員の配偶者が代表を務め、しかも、自らも当該会社の取締役となっている会社に対し、かような政務調査費(公金)の支出をする自体、お手盛りの疑いが濃</p>	<p>(甲6)の領収書添付用紙の(支出目的等)及び(その他)の欄には、「研究研修活動用自動車リース代」と記載されているが、市政の諸問題についての調査研究を行うにあたり、車を利用することは容易に想定されることから、規則別表の用途基準に定める「研究研修費」に合致している。</p> <p>有限会社Cについては、代表取締役はB議員の配偶者であり、議員本人が平成21年3月まで代表取締役を務めており、現在も取締役を務めていることは(甲7)のとおりである。</p> <p>議員の配偶者が会社代表を務め、自らも当該会社の取締役となっている会社から自動車をリースし、かかる経費を政務調査費から支出したことについては、平成19年12月26日大阪高裁判決において、議員が、市政に関するデータ分析等の業務を当該議員の妻が取締役を務める会社に委託し、政務調査費から当該委託料を支出することを認める判例もあることから、本件についても政務調査費からの支出が可能であると考えられる。</p> <p>以上のとおり、B議員に関する支出分で平成21年度(平成21年4月～平成22年3月までの12ヶ月間)の研究研修活動用としての自動車リース代への政務調査費の支出に、違法・不当があ</p>

<p>厚である。裁判例（平成19年12月20日仙台高裁）でも、家族雇用の点について「お手盛りの危険を伴うものであり、納税者の立場からすれば、いくら職務に応じた妥当なものであると説明されても容易に納得できるものではないし、そもそも妥当な支出であったか否かを検証することが困難といわざるをえない・政務調査費からそのような支出をすること自体、相当ではないというべきである。」として違法・不当性を認めている。本件事案においても、お手盛りの危険性においては、家族雇用の場合と何らかわりはない。</p> <p>以上から、本件支出について、違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>るとはいえない。</p>
<p>(6) 同じくB議員に関する支出分で平成21年12月25日付の領収書に記載ある同年7月および12月の市政報告誌の発行について(甲8)。</p> <p>上記費用は金314,534円である。本件でも、領収書の発行元が有限会社Cとなっており、同社については上記のとおりである。</p> <p>議員の配偶者が会社代表を務め、しかも、自らも当該会社の取締役となっている会社に対して、かような政務調査費(公金)の支出があるのは、お手盛りの疑いが濃厚であって、上記のとおり裁判例でも違法・不当性を認めている。</p> <p>以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>(甲8)の領収書添付用紙にその支出の内訳として、</p> <p>「市政報告誌 No.1、No.2 発行事業委託費(原稿料、材料費、印刷費など)」と記載され、また(支出目的等)の欄にも「調査研究活動のために必要な資料作成に要する経費」と記載されており、このことは、規則別表の使途基準に定める「資料作成費」に合致する。</p> <p>また、議員の配偶者が会社代表を務め、自らも当該会社の取締役となっている会社に対して政務調査費を支出することは、前述(甲6)と同様、平成19年12月26日大阪高裁の判決において、親族が取締役を勤める会社に委託料を支出することを認める判例もあることから、当該支出は可能であると考えられる。</p> <p>以上のことから、平成21年12月25日付の領収書に記載ある同年7月および12月の市政報告誌の発行委託料支出については、違法、不当があるとはいえない。</p>
<p>(7)平成21年度の「120万円の調査依頼費」(甲9~甲20)。</p> <p>調査依頼費として毎月一定額となる金10万円を支出している。受取人は不明。按分もない。当該支出は、毎月、誰が、何の調査</p>	<p>(甲9~20)の領収書添付用紙には(項目)欄に「人件費」と記載され、規則別表の使途基準に定める「人件費」として添付されており、調査研究活動を補助する職員の雇用に要する経費である。</p>

<p>を依頼しているのかの支出目的が全く不明である。しかも、毎月一定額の支出となっていることや相当に高額な支出である。</p> <p>以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>調査研究活動を補助するという業務を継続的に依頼し従事させた職員に毎月一定額の報酬を支払うことは、一般的な雇用の形態である。</p> <p>また、受取人については、提出された領収書等の写しには記載されているが、情報公開条例第7条第1号において個人の特定につながる情報(氏名、住所、電話番号等)は不開示情報とされており、明らかにすることはできないものである。</p> <p>なお、政務調査費は、これまで述べたとおり、領収書の宛名が会派となっていることに矛盾は無く、「相当に高額な支出」という主張については、相当や高額の基準、比較対象とするものなど根拠が示されていないため、論ずることはできない。</p> <p>以上のことから、(甲9～甲20)の支出は、違法・不当であるとはいえない。</p>
<p>2 自民市民クラブ</p> <p>(1) 当該会派については、広報費と人件費と事務所費以外の費目は一切領収書の提出がなされていない。</p> <p>「研究研修費(7,610,867円)」、「調査旅費(2,194,128円)」、「資料作成費(613,870円)」、「資料購入費(994,554円)」について、当該会派議員人数7人について、金5万円以上の支出が年に1回も存在しないというのは、およそ考えられず、極めて不合理であることから、これら費用全般に違法・不当があると考えられる。</p>	<p>自民市民クラブからは、「広報費」、「人件費」、「事務所費」以外の領収書等の写しは提出されていない。また、請求人が「研究研修費」、「調査旅費」、「資料作成費」、「資料購入費」として記載している額は、自民市民クラブから提出された平成21年度の収支報告書の額と一致している。</p> <p>提出された収支報告書には、「研究研修費」の区分の備考欄に、会場費、出席者負担金・会費、交通費、旅費、宿泊費等に支出した旨の記載がある。</p> <p>「調査旅費」の区分の備考欄には、交通費、旅費、宿泊費等に支出した旨の記載がある。</p> <p>「資料作成費」の区分の備考欄には、印刷製本費等に支出した旨の記載がある。</p> <p>「資料購入費」の区分の備考欄には、購読料、雑誌図書代金等に支出したとの記載がある。</p> <p>これらは、いずれも規則別表の用途基準に合致している。</p> <p>また、条例では、5万円以上の領収書等の写しの添付を義務付けているが、「研究研修費」、「調査旅費」、「資料作成費」、「資料購入費」の支出に際して、5万円以上の領収書等の写しが1枚も添付されていないことをもって、「極めて不合理」</p>

	<p>とはいえない。</p> <p>以上のことから、費目全般に違法・不当な支出があるとはいえない。</p> <p>なお、住民監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の防止又は是正を目的とする制度であるから、事実に基づかない憶測や主観だけで監査を請求することはできず、問題とする財務会計上の行為又は怠る事実の違法性又は不当性が具体的に主張され、当該行為又は怠る事実について、監査を求める根拠として一定の事実があることの書面が添付されていなければならないと考える。</p>
<p>(2) また、「人件費」は11,845,808円の支出になっており、月あたりにすると987,150円と約100万近くの支出に及んでいるが、領収書はほとんど提出されておらず(領収書開示率7.6%)、不合理であることから、当該費目全般に違法・不当な支出があるものと考えられる。</p>	<p>自民市民クラブから提出された平成21年度の収支報告書に記載された「人件費」の額は11,845,808円(A)、添付された5万円以上の領収書等のうち、人件費として添付されたとする領収書総額は905,000円(B)であり、$B \div A$は7.6%となる。</p> <p>自民市民クラブからは、条例に基づいて収支報告書が提出されており、収支報告書の「人件費」の区分の備考欄には、調査研究活動を補助する職員の雇用に要する経費に支出した旨の記載がある。これは、規則別表の使途基準に定める「人件費」に合致している。</p> <p>また、5万円以上の領収書等の写しの提出が少ないからといって、「不合理」とはいえない。</p> <p>以上のことから、当該費目全般に違法・不当な支出があるとはいえない。</p> <p>なお、前述したとおり、住民監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の防止又は是正を目的とする制度であるから、事実に基づかない憶測や主観だけで監査を請求することはできず、問題とする財務会計上の行為又は怠る事実の違法性又は不当性が具体的に主張され、当該行為又は怠る事実について、監査を求める根拠として一定の事実があることの書面が添付されていなければならないと考える。</p>
<p>3 公明党 (1) 当該会派は、広報費から2種類のニュース</p>	<p>「市議団ニュース」(甲21、甲22)、「公明ニュース」(甲23)の領収書添付用紙の「支出</p>

<p>を発行している。1つは「市議団ニュース」(甲21、甲22)、1つは「公明ニュース」(甲23)である。2種類のニュースが政務調査費の支出対象に該当するか否か、その内容につき皆目不明である。政党の広報ニュースであれば、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>目的」の欄には、いずれも「調査研究活動、議会活動並びに市の政策について住民に報告し、及び広報するために要する経費」と記載され、また、添付された領収書等の写しにはそれぞれ但し書きに当該支出が印刷代であることも記載されている。これらはいずれも規則別表の用途基準に定める「広報費」に合致している。</p> <p>また、請求人は「内容につき皆目不明」と主張するが、条例が収支報告書に個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容について具体的に記載されるべきものとはしていないことは、平成21年12月17日最高裁判決に判示されるとおりである。</p> <p>以上のことから、当該支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>(2) 広報費としてホームページ更新料として年間20万円を支出している(甲24)。さらにホームページ保守・管理料として金147,390円を支出している(甲25)。つまり、ホームページ関連で年間347,390円を支出している。全く按分はなされていない。そもそも、かようなホームページの更新や保守管理のために政務調査費を費消することができるのかはなはだ疑問であり、また、政党の広報も含むものであれば、2分の1程度の按分もしなければならぬところ、これら按分もなされていない。また、相当性の見地からも、継続的かつ高額なものであって、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>(甲24)(甲25)とも、その領収書添付用紙の「支出目的」の欄には、いずれも「調査研究活動、議会活動並びに市の政策について住民に報告、及び広報するために要する経費」と記載されており、これは規則別表の用途基準に定める「広報費」に合致している。</p> <p>ホームページの維持管理費を政務調査費より支出することは可能であるとされた裁判例もある(平成18年11月18日東京高裁)ことから、これらの支出には違法・不当があるとはいえない。</p> <p>なお、(甲24)(甲25)のようなホームページ更新料等について、継続的なものの支出が許されないことに理由は無い。</p> <p>また、支出金額は当然、使用目的や内容によって異なるものであり、その支出が高額かどうかは、その基準や比較対象とするものなど根拠が示されていないため、論ずることはできない。</p>
<p>(3) 資料購入費として、自治体情報誌データベースの年間購読料は55,000円である。同じ雑誌を会派内で4つも購入し、合計220,000円も支出する(甲26～甲29)のは極めて不合理であるから、これら支出に違法・不当がある。</p>	<p>(甲26～甲29)の領収書添付用紙の「支出目的」の欄には、(甲26)については、「全国の自治体情報を収集し、本市行政施策の参考とするための資料購入費として」と記載され、(甲27)(甲28)には「調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費」と、(甲29)</p>

	<p>には「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」と記載されており、これらはいずれも規則別表の用途基準に定める「資料購入費」に合致している。</p> <p>政務調査費をどのように使用するかについては、会派及び議員の自主性を尊重し、その裁量にゆだねるとというのが、地方自治法及び条例の趣旨である。したがって、使用方法によっては雑誌を複数購入する必要性が生じることもあり得るため、そのことのみをもって、これら支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>4 共産党</p> <p>人件費として、平成21年4月～9月分の1人の給与は按分されているが、それに伴って社会保険料が按分されているかが添付資料では不明(甲30～甲42)である。</p> <p>以上から、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>(甲30～甲42)の領収書添付用紙の「支出目的等」の欄には、「会派雇用職員の社会保険等事業所負担金」と記載されており、規則別表の用途基準に定める「人件費」の「調査研究活動を補助する職員の雇用に要する経費」と合致している。</p> <p>以上のことから、当該支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>5 ハートフル北九州</p> <p>(1)事務所費としてプリンターのトナーを大量購入している。購入時期は、年度末月となる平成22年3月15日。トナー6本で97,440円である(甲43)。ちなみに、平成21年10月29日にもトナーカートリッジ代として59,535円支出している(甲44)。</p> <p>本来、政務調査費は、年度末までに費消しない金員は市民に返還しなければならない。この時期にこれら備品を大量購入するのは極めて不自然であり、その点で当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>(甲43)の領収書添付用紙の(支出目的等)の欄には、「議会活動・市の政策についての資料作成に要する経費」と記載され、規則別表の用途基準に定める「資料作成費」に合致している。</p> <p>また、領収書の但し書きに「トナーカートリッジ6本」と記入されているが、トナーカートリッジは備品ではなく、短期間で取替えが必要となる消耗品である。</p> <p>当該会派の事務所には複数台のカラープリンターが設置されており、トナーカートリッジを1度の支出で6本を購入したことや、1年に2回購入したことは、不自然ではない。</p> <p>したがって、当該支出が違法・不当であるとはいえない。</p>
<p>(2) E議員に関する支出で広報費として、平成22年1月13日付の領収書150,150円と高額な支出があるが(甲45)、何を購入したのかよく分からない。按分等もなされ</p>	<p>(甲45)の領収書添付用紙の(支出目的等)の欄において、「調査研究活動、議会活動並びに市の政策について住民に報告し、及び広報するために要する経費」と記載され、印刷会社への支出</p>

<p>ていない。よって、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>であることから、規則別表の用途基準に定める「広報費」に合致しており、当該支出に違法・不当があるとはいえない</p> <p>また、支出金額は当然、使用目的や内容によって異なるものであり、当該支出が高額かどうかは、その基準や比較対象とするものなど根拠が示されていないため、論ずることはできない。</p>
<p>(3) E 議員に関する支出で広報費として、平成22年2月10日付の領収書金274,474円と高額な支出があるが(甲46) 何の送料なのか、また発送数量や単価や発送時期なども不明である。よって、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>(甲46)の領収書添付用紙の(支出目的等)の欄において、「調査研究活動、議会活動並びに市の政策について住民に報告し、及び広報するために要する経費」と記載されており、また支出内容についても領収書の但し書きに「ゆうメール(1月分)送料」と記載されていることから、規則別表の用途基準に定める「広報費」に合致している。</p> <p>また、これまで述べたとおり、条例には当該支出の内訳を詳細に記載することまでは定めていないため、日付、宛名、金額、支払者等一般的な領収書の記載内容を備え、当該支出の事実を証する書類となっていれば条例の要件を満たしているものとする。</p> <p>以上のことから、当該支出に違法・不当があるとはいえない。</p> <p>なお、支出金額は前述したとおり当然、使用目的や内容によって異なるものであり、当該支出が高額かどうかは、その基準や比較対象とするものなど根拠が示されていないため、論ずることはできない。</p>
<p>(4) また、広報費について、各議員分の支出の按分比率が全くバラバラの状態であり、恣意的な運用がなされているとの疑いがある。</p> <p>以上から、「広報費」に関して違法・不当な支出があるものと考えられる。</p>	<p>条例第4条に、「市政に関する調査研究に資するための経費以外のものに充ててはならない」と定められていることから、政務調査活動とそれ以外の活動が合理的に区分できる場合は区分し、合理的な区分が困難な場合は、それぞれの活動の実態に即した按分率により支出金額を決定することが妥当であると考えており、恣意的な運用がなされているという主張は当たらない。</p> <p>以上のことから、「広報費」に関して違法・不当な支出があるとはいえない。</p> <p>なお、前述したとおり、住民監査請求は、違法</p>

	<p>又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の防止又は是正を目的とする制度であるから、事実に基づかない憶測や主観だけで監査を請求することはできず、問題とする財務会計上の行為又は怠る事実の違法性又は不当性が具体的に主張され、当該行為又は怠る事実について、監査を求める根拠として一定の事実があることの書面が添付されていなければならないと考える。</p>
<p>6 市民の声</p> <p>(1) 当該会派については、広報費以外の費目は一切領収書の提出がなされていない。当該会派議員人数1人である。</p> <p>「研究研修費(440,092円)」、「調査旅費(269,200円)」、「資料購入費(191,442円)」、「広聴費(358,159円)」、「人件費(1,415,500円)」、「事務所費(1,043,604円)」について、金5万円以上の支出が年に1回も存在しないというのは、およそ不合理であろう。</p> <p>特に、大きな支出を伴っている事務所費は、通常、家賃支出が大きなウエイトを占めているが、仮にこれを12ヶ月で控除すると、月あたり86,967円になる。また、人件費も月117,958円であるから、2人までなら月5万円以上となるが、全く領収書が提出されていないことから、これら費目全般に違法・不当な支出があるものと考えられる。</p>	<p>市民の声からは、「広報費」以外の領収書等の写しは提出されておらず、また、当該会派の議員数は1人である。</p> <p>さらには、請求人が「研究研修費」、「調査旅費」、「資料購入費」、「広聴費」、「人件費」、「事務所費」として記載している額は、市民の声から提出された平成21年度の収支報告書の額と一致している。</p> <p>市民の声からは、条例に基づいて収支報告書が提出されている。</p> <p>提出された収支報告書には、「研究研修費」の区分の備考欄に、会費・交通費に支出した旨の記載がある。</p> <p>「調査旅費」の区分の備考欄には、交通費に支出した旨の記載がある。</p> <p>「資料購入費」の区分の備考欄には、購読料・雑誌図書代金等に支出した旨の記載がある。</p> <p>「広聴費」の区分の備考欄には、茶菓子費等に支出した旨の記載がある。</p> <p>「人件費」の区分の備考欄には、調査研究活動を補助する職員の雇用に要する経費に支出した旨の記載がある。</p> <p>「事務所費」の区分の備考欄には、事務所の賃借料・維持管理費・備品購入費等に支出した旨の記載がある。</p> <p>これらの記載は、いずれも規則別表の用途基準に合致している。</p> <p>また、条例では5万円以上の領収書等の写しの添付を義務付けているが、「研究研修費」、「調査旅費」、「資料購入費」、「広聴費」、「人件費」、「事</p>

	<p>事務所費」の支出に際して、5万円以上の領収書等の写しが1枚も添付されていないことのみをもって、「およそ不合理」とはいえない。</p> <p>さらに「事務所費」は、規則別表の使途基準のとおり調査研究活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費として「事務所の維持管理費、備品購入費、事務機器購入費、事務機器賃借料等」に支出することが可能であり、請求者の「通常、家賃支出が大きなウエイトを占めている」という主張には根拠がなく、論じることができない。</p> <p>以上のことから、費目全般に違法・不当な支出があるとはいえない。</p> <p>なお、前述したとおり、住民監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の防止又は是正を目的とする制度であるから、事実に基づかない憶測や主観だけで監査を請求することはできず、問題とする財務会計上の行為又は怠る事実の違法性又は不当性が具体的に主張され、当該行為又は怠る事実について、監査を求める根拠として一定の事実があることの書面が添付されていなければならないと考える。</p>
<p>(2) さらに、広聴費の茶菓子費などで358,159円となっているが、支出目的、必要性、開催回数、出席人数、購入品目などが不明であるため、当該支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>会派から提出された収支報告書には広聴費の金額欄に358,159円、備考欄に茶菓子等と記載されている。このことは、規則別表の使途基準に定める「広聴費」と合致している。</p> <p>また、条例が収支報告書に個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容について具体的に記載されるべきものとはしていないことは、前述した平成21年12月17日最高裁判決のとおりである。</p> <p>以上のことから、当該支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>7 ふくおかネットワーク (1) 広報費として切手を大量購入している。購入時期は、年度末月となる平成22年3月5日である。添付の領収書では、80円切手を5000枚購入し、合計金400,000円を支払っている(甲47)。</p>	<p>ふくおかネットワークから提出された領収書等添付用紙には、平成22年3月5日に香椎御幸郵便局で80円切手を5000枚購入し、合計金400,000円を支払った領収書の写しが添付され、(支出目的等)の欄には「会派ニュース発</p>

<p>本来、政務調査費は、年度未までに費消しない金員は返還しなければならない。この年度末の時期に切手を大量購入するのは極めて不自然である。しかも、購入場所は福岡市東区香椎にある御幸郵便局となっている。また、平成21年5月、7月、10月、平成22年1月、3月にニュース等の印刷をおこなっているものの、その間の切手購入歴は、領収書がない。その点に鑑みれば、そもそもその間の切手購入事実が存在しないか、切手購入事実はあったとしても5万円未満の購入あるいは5万円未満の郵便別納にしている可能性が高い。</p> <p>とするならば、なぜ年度末月に5万円をはるかに超過する切手の購入がなされたのか極めて不自然であり、これら支出に違法・不当があるものと考えられる。</p>	<p>送切手代」と記載されていることから、規則別表の用途基準に定める「広報費」に合致している。</p> <p>これまでも述べたとおり、領収書等の写しには日付、宛名、金額、支払者等一般的な領収書の記載内容を満たし、当該支出の事実を証するものとなっていることから、当該支出に違法・不当があるとはいえない。</p>
<p>第3 結論</p> <p>1 政務調査費は、地方議会の議員の政策調査研究等の活動のために支給される経費の一部であり、当該金員は市民の税金から支出されている。それゆえに、どのような目的、どのような対象、程度、頻度、按分の可否や按分比率等の総合的判断によってこれら公金支出の適法性・違法性が判断されるべきであり、政務調査費だからと言って、無制限にこれを費消することが許されるわけではない。</p> <p>全国でも多数の行政監査や行政裁判が起こされ、裁判所の判決でも違法・不当な支出については、政務調査費の返還命令が出ている。</p> <p>以上の点に鑑みて、政務調査費は公金であるから、まず1円以上の領収書を提出して明確にし、市民に明確に説明できるようにするべきである。</p>	<p>政務調査費は、条例、規則の規定や用途基準に基づき支出されるもので、無制限に費消されるものではないことは言うまでもない。</p> <p>政務調査費について規定する地方自治法第100条第14項及び同条第15項の規定について、平成22年4月12日最高裁判決では「これらの規定による政務調査費の制度は、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を制度化し、併せて政務調査費の用途の透明性を確保しようとしたものである。もっとも、これらの規定は、政務調査費の用途の透明性を確保するための手段として、条例の定めるところにより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ことのみを定めており、地方自治法は、その具体的な報告の程度、内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めによだねることとしている。(中略) 収支報告書の様式は、概括的な記載が予定されており、個々の支出の金額や支出先、当該支出に係る調査研究活動を行った</p>

	<p>議員の氏名、当該活動の目的や内容等を具体的に記載すべきものとはされていない。」とされている。</p> <p>また、前述した平成21年12月17日最高裁判決で「政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにある」とされている。</p> <p>このように地方自治法に定める政務調査費の制度では、その政務調査活動に執行機関や他の会派からの干渉を防止しながら、条例に定めるところによる概括的な収支報告書の提出により透明性を確保することとされている。</p> <p>また、本市においては、平成19年度交付分から収支報告書に1件につき5万円以上の支出に係る領収書等の写しの添付を義務付ける条例改正を行い、さらなる政務調査費の透明化を図ってきたところである。</p>
<p>2 次に、北九州市市議会においては、少なくとも金5万円以上の領収書については提出する義務が課せられている。よって、これら5万円以上の支出であるにもかかわらず領収書を提出していない場合は、あえて市民に秘匿した支出として、違法・不当な支出であるとの認定をされてもやむをえない。</p>	<p>条例第6条に「政務調査費の交付を受けた会派は経理責任者に、政務調査費に係る収入及び支出の報告書に1件につき5万円以上の支出に係る領収書又は当該支出の事実を証する書類の写しを添えて、議長及び市長に提出させなければならない」と規定されている。各会派は、この条例の規定に基づき、適正に収支報告書及び領収書等の写しの提出を行っていると考えている。</p>
<p>3 また、5万円以上の領収書が提出されている場合でも、これら支出がどのような目的、どのような対象、支出の相当性について不明あるいは判然としない場合は、北九州市議会の各会派がこれについて合理的説明を尽くしてこれを証明しない限り、裁量権の逸脱あるいは、裁量</p>	<p>平成22年3月23日最高裁判決では、「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」と判示されている。</p> <p>また、平成21年12月17日最高裁判決で</p>

<p>権の濫用として違法・不当な支出である。</p> <p>よって、監査委員に対し、北九州市議会の各会派の違法・不当な公金支出の有無について監査し、下記のとおり勧告するよう求める。</p> <p style="text-align: center;">記</p> <p>北九州市長は、北九州市議会の各会派に対し、前述の違法・不当な支出の全額を北九州市に返還させること。</p> <p>上記のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。</p>	<p>「政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにある」とし、政務調査費条例は、「政務調査費の支出に用途制限違反があることが収支報告書の記載から明らかにかがわれるような場合を除き、（中略）執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限合致性を審査することを予定していないと解される。」と判示されている。</p> <p>これらの判決を踏まえると、政務調査費は、法の規定に基づく条例、規則により用途基準等を定め、その範囲内で使用しなければならないことは当然として、政務調査費をどのように使用するかについては、会派及び議員の自主性を尊重し、その裁量にゆだねるとというのが、法及び条例の趣旨である。</p> <p>以上で明らかにしたとおり、本件住民監査請求にかかる市長の事務は、適法かつ適正に実施しており、請求人の主張には理由がない。</p>
---	--

最高裁判所判例

平成21年12月17日第一小法廷判決

「政務調査費条例は、政務調査費の支出に用途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限適合性を審査することを予定していないと解される。もっとも、監査委員は、中立的な監査機関であって、職務上知り得た秘密につき守秘義務を負っており、また適正な監査の実施のためには議員等がこれに協力することが期待されることはいうまでもないが、上記の点からすると、区議会の議員等が監査委員から説明等を求められた場合、上記の具体的な目的や内容等について逐一回答すべき義務を負っているとまでは解し難く、また、区議会の議員等がその回答をしない場合、その一事をもって、当該政務調査活動が適正に行われたものではないとの推定を及ぼすこともできないというべきである。」

平成22年4月12日第二小法廷決定

「収支報告書の様式は、概括的な記載が予定されており、個々の支出の金額や支出先、当該支出に係る調査研究活動を行った議員の氏名、当該活動の目的や内容等を具体的に記載すべきものとはされていない。～（略）～これらの趣旨は、政務調査費は議会による市の執行機関に対する監視等の機能を果たすための調査研究活動に充てられることも多いと考えられるところ、会派による個々の政務調査費の支出について、その具体的な金額、支出先等を逐一公にしなければならないとなると、当該支出に係る調査研究活動の目的、内容等を推知され、その会派及び所属議員の活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を受けるおそれを生ずるなど、調査研究活動の自由が妨げられ、議員の調査研究活動の基盤の充実という制度の趣旨、目的を損なうことにもなりかねないことから、政務調査費の収支に関する議長への報告の内容等を上記の程度にとどめることにより、会派及び議員の調査研究活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を防止しようとするところにあるものと解される。」