

住民監査請求
監査結果報告書

平成27年8月21日

富田林市監査委員

來 齋 查 證 另 刊

善 書 購 果 錄 查 證

日 1 2 1 8 年 7 2 知 平

月 亥 查 證 市 林 所 南

富田林市職員措置請求に係る監査結果

(平成27年6月15日付け請求分)

〈 政務活動費に係る住民監査請求 〉

目 次

第1	監査の請求	P 1
1	請求人	P 1
2	監査請求書の提出	P 1
3	請求の内容	P 1
4	事実証明書について	P 3
5	請求の受理	P 4
第2	監査の実施	P 5
1	監査委員の除斥	P 5
2	請求人の証拠の提出及び陳述	P 5
3	監査対象部局の陳述	P 5
第3	監査の結果	P 6
1	事実関係の確認	P 6
2	判断の要旨	P 7
3	判断	P 7
4	結論	P1 2
5	意見	P1 2

第1 富田林市職員措置請求（以下「本件請求」という。）

〔1〕 請求人

氏名 中山 佑子

住所 富田林市富田林町8番28号

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

氏名

住所 富田林市

〔2〕 富田林市職員措置請求書の提出

平成27年6月15日

〔3〕 請求の内容（要旨）

（1） 監査委員の勧告（市民会派分）

平成27年3月13日付住民監査請求監査結果報告書における「市民会派について、本勧告書交付後1ヶ月以内に適正な按分割合に基づく返還を求め、それが行われない場合は、40万5,400円を平成27年4月30日までに、返還を求めると必要な措置を講じられたい。」と勧告したにもかかわらず、市長は、「市民会派から示された見解を勘案し、市民会派としては、補充員雇用の際し、勤務内容を調査研究活動補助として雇用し、その実務内容も調査研究活動とその他の活動が混在するものではなく、本来賃金全額を政務活動費から支出可能であるが、公費の節減の観点から、市民会派独自の考えとして、上限設定を月額80,000円と定め、支出されて

いたものから、市民会派の見解に一定の妥当性があると考え。」と報告した。これまでの経緯を考えれば、市長は、市民会派に全額返還するよう命じるべきであったのに、それを怠ったのは明らかである。なお、市民会派の人件費については、全額 96 万円が違法な支出である。よって、再度、市長に対し、市民会派から富田林市に返還を求めるよう勧告することを、地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき、請求する。

(2) 最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならない。バリュー・フォー・マネー「お得・節約」の法理

政務活動費の支出の基準は、法的根拠のない「てびき」に依拠するべきではない。地方自治法第 2 条第 14 項で「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進を努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とされ、かつ、地方財政法第 4 条第 1 項で「地方公共団体の経費は、その目的を達成する為の必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定されているのだから、これらの法に基づき、審理判断する必要がある。

i 調査旅費（とんだばやし未来分）

富田林市職員旅費支給条例という「お手盛り条例」が存在する以上、旅費の明細は明らかにならない。この富田林市職員旅費支給条例は、議会において、議員自ら改正してくれることを強く切望する。政務活動費から支出される旅費・宿泊費については、実費分を超えた金額が違法な支出となる。

ii 広報費

この広報費においても、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならない。バリュー・フォー・マネー「お得・節約」の法理で、審理判断しなければならない。

①ごあいさつ（公明党分）

政務活動費から、ごあいさつと題する広報費の支出は、違法・不当である。

②自分をアピール（日本共産党分）

紙面に対する写真の割合が大き過ぎるため、議員自らをアピールするための広報紙となり、違法性を帯びる。

③本市に関係のないこと（吉年議員分）

本市に関係のない記載が多いことは明らかであり、政務活動費から支出することには、不適切な広報である。とはいえ、全世帯に配布することは、妥当である。

iii 資料購入費（公明党・日本共産党分）

ほとんどの会派は、赤旗及び公明新聞を購入しているが、これも議会図書館に各一部あれば十分であり、お得・節約の法理に反する。政務活動費は、市民のために議員が調査・研究・活動するための費用である。

(3) 領収証を議員自ら作成してはならない（自由民主党分）

平成 25 年度の政務活動費に不適切な支出があったとして、看板代と広報紙代の計 79 万 5,310 円を市に返還した。その看板代の支払伝票を注視したところ、支払伝票と領収書の文字が同一人物のものである。また、収支報告書の文字と、本件支払伝票の文字が酷似していることから、経理責任者が作成したものである。

(4) 徹底的な調査が必要

更に、詳細な使用内容の公開がなされれば、そして、時間を掛けて調査を行えば問題とな

り得るものが存在するのは明らかである。よって、再度、市長に対し、違法不当な利得のあった会派及び議員から富田林市に返還を求めるよう勧告することを、地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき、請求する。

・追加申立 平成 27 年 7 月 14 日

平成 25 年度以前の政務活動費について

平成 25 年度と同様、平成 25 年度以前の政務活動費においても、地方自治法 242 条の住民監査請求を本請求と併せて行う。

政務活動費の違法な支出を返還請求することは、不法行為の問題であり、財務会計上の行為中、「真正怠る事実」となる。

また、真正怠る事実については、地方自治法第 242 条第 2 項の適用はないとするのが通説・判例である（最三小判例 H14. 7. 2 判決、最一小判 H14. 7. 18 判決、最一小判 H14. 10. 3 判決）。

したがって、平成 21 年度乃至平成 24 年度の政務活動費の返還請求を追完する。

・請求の補足 平成 27 年 7 月 31 日

平成 27 年 7 月 14 日付「請求の要旨の補正及び追加申立書」2 頁下から 2 行目広報費について、「平成 21 年度乃至平成 24 年度」とあるのを「平成 22 年度乃至平成 24 年度及び平成 26 年度」に訂正の上、請求の要旨の変更を申立てる。また、9 頁 3. 当たり前のことだが、領収証を偽造してはならないのに、京谷議員が政務活動費から支出したとする平成 23 年 1 月 14 日付、同年 5 月 24 日付、平成 25 年 9 月 17 日付の領収証は、領収証番号、係員の姓の同一姓、その印影の傾きも同一であることから、素人目でも偽造された領収証であることが明白であることを追加する。

・請求の要旨の再補正・追加訂正申立 平成 27 年 8 月 7 日

平成 22 年度乃至平成 26 年度までの政務活動費違法支出額は、以下の表のとおりである。

	H26	H25	H24	H23	H22	合計(会派)
清心	2,971,590	2,215,622	2,941,740	2,760,539	2,593,580	13,483,071
未来	3,713,267	3,286,422	3,151,214	3,600,089		13,750,992
市民	1,948,596	1,818,201	1,849,852	1,021,699	5,308,401	11,946,749
公明	2,661,010	2,606,455	2,620,719	2,593,326	3,021,570	13,503,080
共産	1,564,281	2,563,023	1,954,925	2,377,631	2,341,605	10,801,465
京谷	1,051,820	588,168	1,031,029	1,013,900		3,684,917
吉年	596,491	529,628	529,315	425,045	482,780	2,563,259
沖	0	0	0	117,166		117,166
蒼政					621,834	621,834
年度合計	14,507,055	13,607,519	14,078,794	13,909,395	14,369,770	70,472,533

(4) 事実証明書について

添付された事実証明書は以下のとおりである。

1. 甲第 1 号証の 1 及び 2 平成 25 年度の清心クラブ政務活動費収支報告書 各 1 通
2. 甲第 2 号証の 1 及び 2 平成 25 年度のとんだばやし未来議員政務活動費収支報告書 各 1 通
3. 甲第 3 号証の 1 及び 2 平成 25 年度の市民会派議員団政務活動費収支報告書 各 1 通
4. 甲第 4 号証の 1 及び 2 平成 25 年度の公明党政務活動費収支報告書 各 1 通
5. 甲第 5 号証の 1 及び 2 平成 25 年度の共産党富田林市議会議員団政務活動費収支報告書 各 1 通

書 各 1 通

6. 甲第 6 号証の 1 及び 2 平成 25 年度の京谷議員政務活動費収支報告書 各 1 通
7. 甲第 7 号証の 1 及び 2 平成 25 年度の吉年議員政務活動費収支報告書 各 1 通
8. 甲第 8 号証の 1 及び 2 平成 25 年度の沖議員政務活動費収支報告書 各 1 通
9. 情報非公開決定通知書 1 通
10. 疎明資料 1 通

以下再補正・追加訂正申立書に添付

11. 甲第 1 号証政務活動費に伴う広報紙の事前チェックについて
12. 甲第 2 号証平成 26 年度政務活動費一覧
13. 甲第 3 号証平成 25 年度政務活動費一覧
14. 甲第 4 号証平成 24 年度政務活動費一覧
15. 甲第 5 号証平成 23 年度政務活動費一覧
16. 甲第 6 号証平成 22 年度政務活動費一覧

(事実証明書の内容は省略)

〔5〕 請求の受理

(1) 請求人の資格について

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定において住民監査請求を行なうことが出来る請求人とは、当該普通地方公共団体の住民と規定されている。

本件請求人は住民監査請求の資格を有している。

(2) 請求の対象職員等

法第 242 条第 1 項の規定により、措置請求の対象は当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員とされており、本件請求は富田林市長に対し措置を請求している。

(3) 請求書の補正

措置請求書において請求人の主張する 1. (2) [i 調査旅費] については、必要な措置の記載がない。また、1. (2) [ii 広報費] ・ [iii 資料購入費] については、事実を証する書面として、提出されている平成 25 年度富田林市議会政務活動費収支報告書（写し）は、監査請求書・これに添付された事実証明書・請求人から提出されたその他の資料等を総合して判断しても、支出が違法・不当であるという事実を証する書面とは認められないため、請求人に対し、平成 27 年 7 月 7 日付富第 79 号により 10 日間の期限を定め、補正を命じた。

(4) 請求期間について

法第 242 条第 2 項の規定により、住民監査請求は当該行為のあった日又は終わった日から 1 年以内とされているため、「平成 26 年度政務活動費実績報告書」（平成 27 年 4 月 30 日提出期限）に係る部分については、期間内の請求として認める。

(5) 要件審査及び請求の受理

以上により、本件請求は法第 242 条の要件を具備しているものと認め、平成 27 年 6 月 15 日付でこれを受理した。

なお、請求人の請求書に一部不備が認められたため、平成 27 年 7 月 7 日付富監第 79 号で住民監査請求書の補正を通知し、当該日から補正命令に対する回答の提出があった平成 27 年 7

月 17 日までの日数を、法第 242 条第 5 項の規定による審査期間 60 日から除外した。

第 2 監査の実施

(1) 監査委員の除斥

議会選出の南齋哲平委員は、法第 199 条の 2 の規定により除斥した。

(2) 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 27 年 7 月 31 日に陳述の機会を与えた。

請求人の陳述は、職員措置請求書内容の補足として次の陳述があった。

- ・必要性は、理解しているが金額の積算根拠がわからない。法で認められているからといって、条例で定めるだけで、支出していいのものが疑問である。積算根拠を示して支出するべきである。
- ・政務活動費廃止の署名活動にも多くの署名が集まった。その事を重く捉えて使ってほしい。
- ・同じような内容を複数の議員で多額の政務活動費を使って広報紙を発行するのは、無駄ではないか。市の施策を伝えるだけの単なるお知らせになっていないか。それならば、市発行の議会だよりをもっと活用するべきではないか。
- ・議会の活性化のために必要であるとのことであるが、それも議員の仕事ではないのか。別にお金を貰ってするものなのか疑問である。
- ・1. [3] 請求の内容 (2) ii 広報費②自分をアピールについて、政務活動費を使っていないにもかかわらず、記載したことに関してお詫びします。

(3) 監査対象部局の陳述

本件について、議会事務局（政務活動費支出担当）を監査対象とし、行政当局（市長）に対して意見書の提出を求めるとともに、平成 27 年 7 月 31 日に議会事務局次長、議員より陳述を聴取し、詳細については次の説明があった。

(1) 監査委員の勧告について

説明) 元市民会派 西川議員・永原議員

市長からの平成 27 年 3 月 24 日付措置通知に対して、平成 27 年 4 月 10 日付で市長に対して文書で見解を述べており、また、市長より平成 27 年 5 月 18 日付措置結果報告で会派の説明に一定の妥当性があると報告されているので、説明責任は果たしている。なお、条例に規定された使途基準に基づき支出されたものであり請求人の主張には、理由がない。

(2) i 調査旅費について

説明) とんだばやし未来 辰巳議員

一般の旅行会社や LCC 等の利用については、機材の都合によっては、急にフライトが中止されるようなこともあり、受け入れ視察相手先に迷惑がかかってしまうことがあるため、安いだけで判断できない要素がある。なお、条例に規定された使途基準に基づき支出されたものであり請求人の主張には、理由がない。

ii 広報費について

①ごあいさつ

説明) 公明党 高山議員

平成 24 年度発行分だが、挨拶をメインとした広報紙ではなく、請求人の主張には、理由がない。

②自分をアピール

説明) 日本共産党 岡田議員

政務活動費から支出しておらず、請求人の主張には、理由がない。

③本市に関係のないこと

説明) 無所属 吉年議員

4 紙面中のその部分だけをとって不適切な広報であるという指摘は、間違っており、請求人の主張には、理由がない。

iii 資料購入費

説明) 公明党 高山議員・日本共産党 岡田議員

調査活動を行うための的確で他党の考え方など豊富な記事が掲載されており、活動には欠かせないものとなっている。なお、条例に規定された使途基準に基づき支出されたものであり、請求人の主張には、理由がない。

(3) 領収証を議員自ら作成してはならないについて

説明) 自由民主党 林議員・左近議員

経理責任者が改ざんしたものではなく、一切関わっていない。納品書・領収証の金額は、納品業者が記入し発行したと確認しています。

第 3 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) 監査対象部局からの回答

①平成 26 年度請求事項について、平成 26 年度富監第 184 号監査請求時の状況と現在の状況について変わらないことを確認した。

②平成 27 年 7 月 31 日付請求の補足に係る京谷議員の政務活動費交付状況について

・平成 22 年度は、平成 22 年 4 月 9 日に上半期分 480,000 円、平成 22 年 10 月 7 日に下半期分 480,000 円支出している。

・平成 23 年度は、平成 23 年 4 月 8 日に 1ヶ月分 80,000 円、平成 23 年 5 月 18 日に 5ヶ月分 500,000 円、平成 23 年 10 月 18 日に下半期分 600,000 円支出しているが、平成 27 年 8 月 7 日に収支報告書（修正分）が提出され 111,384 円返還された。

・平成 25 年度は、平成 25 年 4 月 8 日に上半期分 570,000 円、平成 25 年 9 月 30 日に下半期分 570,000 円支出しているが、平成 27 年 1 月 22 日に収支報告書（修正分）が提出され 384,384 円返還された。

(2) 請求人からの回答

請求内容を補完する新たな証拠の提出等の有無について回答を求めたが、新たな証拠として認められるものの提出はなかった。

〔2〕 判断の要旨

請求要旨	項目	判断
(1)	市民会派・人件費	却下
(2) i	とんだばやし未来・調査旅費	却下
(2) ii①	公明党・広報費	却下
(2) ii②	日本共産党・広報費	却下
(2) ii③	吉年議員・広報費	棄却
(2) iii	日本共産党・資料購入費	棄却
(2) iii	その他・資料購入費	棄却
(3)	自由民主党・広報費	却下
追加申立	平成 25 年度以前の政務活動費	却下
陳述時補足	京谷議員・広報費	棄却

詳細については、〔3〕判断に示す。

〔3〕 判断

(1) 本監査請求全般について

平成 27 年 6 月 15 日付でなされた富田林市職員措置監査請求（以下「本監査請求」という。）は、中山佑子氏（以下「中山氏」という。）外 11 名の市民から、富田林市議会各会派及び各議員の政務活動費の支出につき必要な措置を請求するものであるが、中山氏については、平成 27 年 1 月 14 日付で、平成 25 年度分の政務活動費について住民監査請求がなされており（以下「前監査請求」という。）、それに対する監査委員の判断は行っている。本監査請求は、主として法が定めている「最小の経費で最大の効果を」の法理に基づき、特定の「調査旅費」「広報費」「資料購入費」について、違法不当な支出があったものと主張し、併せて前監査請求に対する監査結果に対する対応や領収書の偽造等を問題として、必要な措置を請求するものである。

本監査請求には（4）徹底的な調査が必要という項目をあげて、「違法支出額については、再度、政務活動費における全領収書の情報公開請求をし、全てのチェックをしたうえで再度算定し、その金額は追って提出する」旨記載されている。これに沿ってか、その後平成 27 年 7 月 14 日付で「請求の要旨の補正及び追加申立書」が提出され、この中で、平成 25 年度以前の政務活動費においても本請求と併せて住民監査請求を行うと主張し、平成 27 年 7 月 31 日付で「請求の要旨の訂正申立書」が提出され、平成 22 年度乃至平成 24 年度及び平成 26 年度分の政務活動費の返還請求を行うことを明らかにしている。この訂正申立書には、平成 25 年度と 26 年度分の各会派や各議員が行った政務活動費の各支出について、請求人らの主張する違法支出額が記載された書類が添付されている。更に、平成 27 年 7 月 31 日に実施された請求人らの意見陳述の後の平成 27 年 8 月 7 日付で、「請求の要旨の再補正・追加訂正申立書」が提出され、この申立書には、平成 22 年度から平成 26 年度分までの各会派及び各議員の政務活動費の支出について、請求人らが違法な支出と考える金額が明細と共に添付されている。

このような経過を見れば明らかとおり、本監査請求が対象とする行為は、訂正や追加が行

われることによって、当初の監査請求書に具体的に記載されていた監査対象から大幅に拡大し、最終的には平成 22 年度から平成 26 年度分まで（平成 25 年度分も含むのかどうかは定かではない）に、各会派及び各議員によって支出された政務活動費の大部分が対象にされている。補正期間が含まれているとはいえ、本監査請求が提起されてから 1 ヶ月近くも経過した後で監査内容をより具体的にするのではなく、逆に大幅に拡大するようなことは、60 日の監査期限を考慮すると適正な監査を不可能にするものである。もっとも、後述のとおり、そもそも政務活動費に関する監査請求には法第 242 条第 2 項の期間制限が及ぶものと解するので、平成 25 年度分以前の請求については、期間を徒過しているものとして請求を却下する。平成 26 年度分についても、具体的な理由を詳細に示すことなく、支出された政務活動費全般にわたり違法額の主張がなされており、監査期限内に監査対象部局からの意見書の提出を受けて検討を加え、適正な判断を行うことは困難であり、他方、監査請求の請求期限からして、当初の本監査請求に併合して平成 26 年度分全般の監査請求をする必要があるとは考えられないから、本監査請求に対しては、当初の請求書において対象とされている政務活動費の支出に対してのみ判断を行うものとする。

(2) 請求期間について

法第 242 条第 2 項は、住民監査請求を行うことの出来る期間につき、「当該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、これをすることができない」と規定している。ところが請求人らは、平成 27 年 7 月 14 日付「請求の要旨の補正及び追加申立書」の第 2 項において、政務活動費の違法な支出を返還請求することは不法行為の問題であり、財務会計上の行為中「真正怠る事実」となり、真正怠る事実については、法の期間制限規定の適用はないとするのが判例及び通説の考え方であるから、本件については 1 年の期間制限は無く、平成 22 年度乃至平成 24 年度に違法不当に支出された政務活動費についても返還請求を行うと主張している。確かに、いわゆる怠る事実については、法第 242 条第 2 項の文言や、怠る事実是不作為を問題としており通常は期間の起算点を求めることが困難であること、不作為の状態が継続している以上その違法を主張できることが妥当であること等の理由から、同条第 2 項の期間制限は適用されないとされている。しかし、この立場を徹底すると、作為である財務会計上の行為も、違法行為を放置している不作為と構成すると期間制限が及ばなくなり、財務行政上の法律関係についての法的安定性の確保という同条第 2 項が期間制限を定めた趣旨に反する結果となる。そのため判例は、怠る事実を、財務会計上の行為の違法とは無関係あるいはそれとは異なる要因によって実体法上の請求権が生じる「真正怠る事実」と、特定の財務会計上の行為が違法である場合に、当該行為が違法・無効であることに基づいて実体法上の請求権が生じる「不真正怠る事実」に区別し、真正怠る事実については同条 2 項の期間制限の適用はないが、不真正怠る事実については 1 年の期間制限を受けるという立場を採用している（最判昭和 62 年 2 月 20 日）。

ところが、具体的な事案がいずれに該当するかは必ずしも明確ではなく、政務活動費の支出に関して判断をした判例も見あたらないことから、請求人らは、政務活動費が違法不当に支出された場合は、「真正怠る事実」に該当するとして、期間制限の適用はないと主張し、関連する判例を掲げている。しかし監査委員としては、本件のような政務活動費が違法不当に支出されたとしてその返還を求める請求については、「不真正怠る事実」と解するのが妥当であると考え。何故なら、本監査請求において請求人らは、不法行為に基づく損害賠償請求権の行使

を怠っていると主張しているのであるが、不法行為に基づく損害賠償請求権が成立するためには、政務活動費の支出に違法不当と認められるような事実が存在することが必要で、その判断は財務会計行為である公金の支出が適正に行われたかどうかの判断と一体のものと解するからである。政務活動費は、本市においては法第 100 条第 14 項を受けて富田林市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「本条例」という。）が制定され、本条例や本条例第 11 条に基づき定められた富田林議会政務活動費の交付に関する規則（以下「本規則」という。）に基づき、各会派及び各議員に交付され、本条例や本規則に定められた政務活動費を充てることの出来る範囲をより具体化した使途基準等（以下「てびき」という。）に従い支出が行われている。本条例においては、交付額や交付の方法を定めて、第 2 条において、政務活動費は各会派や各議員に対して交付するものと定めており、その後は、各会派や各議員が政務活動費を支出し、収支報告書を毎年 4 月 30 日までに議長に提出することとされているため、形式的に見れば、政務活動費における財務会計行為である公金の支出は、各会派や各議員に政務活動費を交付することを意味し、その後の支出が違法不当なものであっても、財務会計行為とは関係せず、政務活動費の支出については、財務会計行為とは無関係に実体法上の損害賠償請求権が生じるのではないとも考えられる。しかし、各会派及び各議員は交付を受けた政務活動費を政務活動に要する経費にのみ充てる事が出来るのであって、それ以外の使用は認められておらず（本条例第 5 条第 2 項）、そもそも政務活動費は、政務活動に要する経費に対して交付されているのであるから（本条例第 5 条第 1 項）、政務活動費を各会派及び各議員に交付するだけで公金の支出が終了するのではなく、交付された政務活動費が政務活動に要する経費に使用されたことによって完了するものと解すべきである。そうすると、政務活動費の交付を受けた各会派及び各議員が本条例の定めに従って政務活動費を支出し、残余がある場合は市長に返還することによって初めて公金の支出が完了することになる。万が一、その過程で、政務活動費が政務活動以外に使用された場合は、単に各会派や各議員によって違法不当な支出がなされたというに止まらず、公金の支出自体が違法不当なものになると解すべきである。このように考えれば、政務活動費が違法不当に支出され、損害賠償請求権が発生するのかどうかは、財務会計行為としての公金である政務活動費の支出が違法不当に行われたのかどうかと表裏の関係にあるものと考えられ、財務会計行為が違法なことにより損害賠償請求権が発生するものと解されるので、損害賠償請求権が行使されていないことは不真正怠る行為に該当し、政務活動費の支出に関する監査請求には 1 年間の期間制限が及ぶものと解すべきである。

このように解すると、損害賠償請求の発生原因である公金の支出があった日または終わった日を基準として 1 年の期間が進行すると同時に、不真正怠る事実である損害賠償請求権の不行使についても同時に監査請求の期間制限が進行する。平成 25 年度の政務活動費については、平成 25 年 4 月 1 日に交付決定が行われ、4 月 8 日に上半期分、9 月 30 日に下半期分が支出され、平成 26 年 4 月 30 日までに、各会派及び各議員から議長に収支報告書が提出されて、出納閉鎖期間の最終日である同年 5 月 28 日に精算のうえ残余財産がある場合は戻し入れが行われている。これによって平成 25 年度の政務活動費に関する公金の支出は完了したものと考えられ、この翌日から 1 年の期間制限が進行し、平成 27 年 5 月 28 日の経過をもって監査請求の期間は満了したと解される。

本監査請求は、平成 27 年 6 月 15 日付でなされており、この時点では既に平成 25 年度分の政務活動費の支出についての監査請求の期間は徒過しており、平成 25 年度分までの監査請求

は不適法として却下する。なお、法第 242 条第 2 項は、1 年を経過しても正当な理由がある場合は、監査請求が認められるものとしているが、平成 25 年度分の政務活動費の支出については、中山氏によって既に監査請求が行われていることから明らかなとおり、本件においては、1 年経過前に対象となる行為の存在が公になっていたものと考えられ、1 年を経過したことに正当な理由が存在したとは言えない。本監査請求においては、平成 22 年度乃至平成 24 年度及び平成 26 年度の政務活動費の返還請求がなされているのであるが、以上により、平成 25 年度分以前の政務活動費の支出に関わる監査請求は 1 年の期間制限を徒過しており、平成 22 年度乃至平成 24 年度の政務活動費の返還請求については、不適法として却下する。本監査請求において当初から問題とされている、とんだばやし未来会派の調査旅費の支出及び公明党の公明新報に関わる広報費についても、同様に不適法として却下する。

なお、本監査請求において、請求人らは、京谷精久議員の政務活動費の支出につき、支払伝票に添付されていた平成 23 年 1 月 14 日付、同年 5 月 24 日付、及び平成 25 年 9 月 17 日付の領収書を問題とし、これらの領収書は偽造されたものであるから、これに係る政務活動費の支出は違法であると主張しているものと解される。この監査請求においては、仮に領収書の偽造という重大な違法行為が行われているとすれば、「てびき」に照らして政務活動費の違法性や不当性を考慮するまでもなく、損害賠償請求権が発生すると解することが可能である。したがって、本件については、財務会計上の行為の違法とは異なる要因によって損害賠償請求権が発生する可能性が存在するため、損害賠償請求が行われていない場合には、「真正怠る行為」として、1 年の期間制限は及ばないものとする。但し本件については、領収書の偽造の有無が問題となる、平成 25 年 9 月 17 日付の領収書に係る広報費は平成 27 年 1 月 22 日に返還がなされているから監査請求を却下し、平成 23 年 5 月 24 日付領収書に係る広報費については平成 27 年 8 月 7 日に返還がなされているので、損害は回復されており、監査請求の対象とならず、請求には理由はなく棄却する。しかし、これらの領収書は如何にも不自然であり、同議員には、これらの領収書を提出するに至った経緯につき、重大な説明責任があるとする。

(3) 請求却下部分について

本監査請求における請求人らの請求のうち、上記した部分の外、以下の請求について、不適法なものとして却下する。

①前監査請求に対し、監査委員から市長に対し、市民会派については、勧告書交付後 1 ヶ月以内に適正な按分割合に基づく返還を求め、それが行われなない場合は、40 万 5,400 円を平成 27 年 4 月 30 日までに返還を求めると必要な措置を講じられたいと勧告したが、市長から勧告はなされたものの、最終的にはそれ以上の対応がとられなかった。そのため請求人らは、本監査請求において、再度市長に対し、前監査請求における監査委員からの勧告の金額を超える 96 万円の返還を求めよう勧告することを請求している。しかし本件については、監査委員として中山氏からの前監査請求に対して必要と判断した勧告を行っているため、中山氏において、勧告内容が不十分であるか、勧告を受けた長の対応が十分ではないか、勧告を受けた長に対して措置の実施を強制することは出来ないため、中山氏において住民訴訟を提起すべきである。よって、中山氏による、本監査請求は却下する。その他の請求人の本監査請求については、本件につき、監査請求の 1 年の期間制限を徒過しているため、不適法として却下する。

②本監査請求における、岡田英樹議員が発行した広報紙が違法であるという主張については、本広報紙には政務活動費が支出されていないことを請求人も認めているものと考えられ、そもそも、政務活動費の支出が違法不当であるとして提起された監査請求の対象とはならないので、本請求については却下する。

③清心クラブが平成25年度に政務活動費として支出した看板代と広報紙代の合計79万5,310円については、監査請求の1年の期間制限を徒過している上に、既に総額が市に対して返還されている。請求人は、本件にかかる支払伝票と領収書の文字の筆跡が同一のものであるとして非難をしているが、本件については、自由民主党から反論がなされている上、仮に違法・不当な行為又は怠る事実があるとしても、市に損害をもたらさない行為は監査請求の対象とならないという最高裁判決（最判平成6年9月8日）に照らして、不適法であり却下する。

(4) 広報費について

本監査請求のうち、適法な監査対象となるのは、吉年千寿子議員の「吉年ちず子活動だより第89号」のみである。請求人は、吉年千寿子議員の「吉年ちず子活動だより第89号」につき、本市に関係のない記載が多いので不適切な広報であると主張している。しかしながら、子供や子育て支援に取り組んでいる議員が、新制度の内容や本市の取り組みの状況を市民に紹介して、自身の政策を深め、議会活動に役立てることに意味がないとは考えられず、本市において、現在新制度に移行する市・私立幼稚園や認定こども園がなく、今のところ、対象となる事業所がなくても、それだけで不適切な広報と断じることが出来ない。請求人の主張は、一方的に過ぎ、本件に関する請求人の請求には理由はなく棄却する。

(5) 資料購入費について

請求人は、資料購入費として政党が出版する新聞等の購入につき、議会図書館に1冊あれば十分であるから、各会派が政務活動費を使って購入するのは不当な支出であると主張し、また、日本共産党富田林市会議員団（以下「共産党市議団」という）が所属政党の支援となるような資料の購入を行っているのは、不当な政務活動費の支出であると主張しているものと思われる。

①これについては、所属政党以外の出版物の購入は調査研究に資する面が大きく、議員の政策立案能力を高めて議会の審議能力を強化するという、政務活動費が交付されている本来の趣旨に適合するものであり、支出に問題があるとは考えられない。請求人は、法第2条第14項に規定されている「最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」という原則を引用し、これを政務活動費の支出が違法不当であるかの判断基準とすべきであり、この原則に照らすと、政党が発行する新聞等は図書館に1冊あれば十分で、多くの会派がそれぞれ購入しているのは、この原則に反して不当であると主張しているものと解される。確かに、地方自治全般を通じて、最小の経費で最大の効果を挙げることを原則に据えて運用がなされることは重要であり、監査請求の判断においても、特に不当性の判断において、この原則を考慮すべき場合が存在することは事実である。しかしこの原則は、重要ではあっても抽象的であることは否定できず、政務活動費の支出の不当性を判断するに際し、いきなりこの原則を持ち出すことは法的安定性を害することが甚だしいと言わざるを得ない。政務活動費は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤を充実するための助成として交付されているのであり、その使用においては、各会派及び各議員の独立性や自主性が尊重さ

れなければならず、後になってより安価に目的を達することが出来たはずだとして返還が議論されるような事態が生じることは妥当であるとは考えられない。この原則は「てびき」の内容を充実する過程で考慮すべきものであり、政務活動費の支出の適法性の判断の中でいきなり持ち出すべきものではないと考える。したがって、請求人らの主張には一定の説得力はあるが、そこから本件の支出が違法不当であるとまでは考えられず、請求人らの請求は棄却する。

②共産党市議団が所属する政党が発行している「新聞赤旗」を購入していることについては、所属政党以外の出版物の購入とは事情を異にし、政務活動費の支出が認められるかどうかにつき裁判所の見解も分かれている。会派や議員が、所属する政党が発行している新聞等の出版物を購入することについては、その購読が、会派や議員として市政の調査研究を行うというよりも、所属する政党の方針や政策を研究するという政党活動の面が強く、また共産党市議団に属する各議員は、個人的にも「新聞赤旗」を購入している場合が多いであろうから政務活動費を支出する必要性も乏しいものと考えられ、政務活動費の支出に疑問があることは否定できない。しかし判例の中には、他党のものも併せて購入している場合は、市政について検討する資料として政務活動費の支出が認められるかのような判断を示しているものもあり、政党活動そのものに当たるとまでは言えない面がある。また、「てびき」には具体的にこれを禁じる規定が無く、政務活動費の支出については会派の自立性を認め、その合理的な判断を尊重する最高裁判所の立場（最高裁平成 21 年 12 月 17 日、同平成 22 年 3 月 23 日各判決）も勘案すると、直ちにこれまでの政務活動費の支出を違法不当と判断すべきではないと考えることから請求人らの請求は棄却する。但し、「新聞赤旗」の購入に政務活動費を支出することには前述のとおり問題があると解される上に、他の会派は、所属する政党の発行する新聞の購入に政務活動費を使用していないという事情も考慮すると、共産党市議団が今後も「新聞赤旗」の購入に政務活動費の支出を継続することは妥当でないと云わざるを得ない。したがって、共産党市議団においては、可及的速やかに、「新聞赤旗」の購入に政務活動費を支出することを止めるべきであると考えられる。

[4] 結論

本件請求人らの主張には、以上のように一部は不適法として却下とし、又、その他については理由がないので棄却する。

[5] 意見

政務活動費は、本来議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤を充実させるために、議会における会派や議員に対して調査研究活動費用の助成を目的として交付されている。その本来の趣旨は、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大する中で、二元的代表制の下、地方議会が自治体の首長と協働し、あるいは対抗しながら自治体の政策を形成するという本来の役割を果たすためには、一層の議会の活性化が必要であり、それに資するためである。このように、極めて有意義な目的のために政務活動費が交付されているにもかかわらず、残念ながら現状は、本市に限らず、政務活動費の支出のあり方に種々の疑問が投げ掛けられ、マスコミに取り上げられたり監査請求が提起されることによって、かえって市政の混乱を招いたり、市民の市政に対する不信感を増大させることになってしまっている。

もちろん多くの議員は、政務活動費を適正に支出し、議会活動の充実に努力をされているのであるが、本市においては、市民の一部ではなく、1,900人を超える多数の市民の署名に基づき、「富田林市議会政務活動費の交付に関する条例の廃止」を求める直接請求が行われるという事態に発展したという事実は重大に受けとめる必要がある。つまり少なくとも数の市民が、政務活動費を適正に使用することを求めるのではなく、政務活動費は不要であると判断しているのである。市民が、議員が調査研究活動を充実させ、市民の声を議会を通じて市政に反映させることに意味がないと考えているはずが無く、にも関わらず、このような直接請求がなされるに至ったのは、多額の政務活動費を支出している効果が、市民に実感されていないということを表している。このような状況の中では、政務活動費の存在意義を幾ら強調しても意味が無く、今後「てびき」に従って、政務活動費の支出が細心の注意を払って行われるとしても、政務活動費を巡っての不毛の対立が今後も継続し、政務活動費の存在が、かえって議会に対する市民の不信感を招くという本末転倒の事態に陥る可能性を否定できない。

このような事態を回避するためには、まず何よりも、これまでの政務活動費の支出について、各党派及び各議員がもう一度見直しを行い、「てびき」には違反していないとしても、これまでの政務活動費の支出が、本当に調査研究活動を充実させ、議会の活性化に役立っていたのかを、真摯に検証する必要がある。万が一、「てびき」に違反した支出が行われていたのであれば、直ちに必要な返還措置をとると共に市民に対して説明を行うべきことは当然である。そして今後は、「てびき」は政務活動費の支出方法に関する最低限度の指針を定めたものに過ぎない事を自覚し、過度に「てびき」に依存するのではなく、それぞれの党派や議員の判断で、政務活動費が交付されている精神に立ち返った使用を心がける必要がある。「てびき」は、政務活動費が違法不当に支出されないことを担保するものではあっても、「てびき」には、本来あるべき政務活動費の有効な支出方法については定められておらず、「てびき」に従って政務活動費が支出されたとしても、それによって、必ずしも調査研究活動が充実され議会の活性化に役立つことまでは意味しないからである。また「てびき」の定めには、調査旅費の金額や、広報紙の記載内容、人件費の雇用実態、事務費の按分割合等、違法不当とは言えないとしても、市民感情から十分には理解を得がたいものが存在していることも事実であるから、「てびき」に全面的に依存した政務活動費の支出が行われると、最終的に違法不当という判断はなされないとしても、今後も市民から疑問が提起される事態を避けることが出来ない。今後は、「てびき」の存在は、政務活動費の支出方法に関する最低限度の指針として重要ではあるが、それに頼ることなく、各党派や各議員において協議を行い、政策立案能力を高め、市民の声を反映させる議会にするための、より積極的な政務活動費の使用方法につき、何らかの方針を定めることも検討の価値があるのではないかと思われる。その上で、調査研究活動を充実させ、市議会を活性化させるために、交付された政務活動費を堂々と使用し、それ以外には、仮に「てびき」では認められていても、交付を受けた政務活動費は使用せずに返還し、場合によっては身銭を切るという心構えが、政務活動費の支出について市民の信頼を回復するためには重要であると考えらる。