

福山市監査委員告示第 5 号

地方自治法第242条第4項の規定により実施した監査の結果について、
同項の規定により公表します。

2009年(平成21年)6月 5日

福山市監査委員 秋 田 和 司

福山市監査委員 中 西 正 則

住民監査請求に係る監査結果

第 1 監査の請求

1 請求書の提出

2009年4月9日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条の規定により、監査請求書の提出があった。

2 請求人

略

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりである。

福山市長は、自治法第100条第14項及び第15項並びに福山市議会議員の政務調査費の交付に関する条例（平成13年条例第29号。以下「条例」という。）及び福山市議会議員の政務調査費の交付に関する条例施行規則（平成13年規則第28号。以下「規則」という。）の規定に基づき、市議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、議会の会派に政務調査費を交付しているが、次に掲げる2007年度の水曜会及び明政会それぞれに対する政務調査費の支出は、いずれも違法又は不当な支出であり、福山市長はそれぞれの会派に対して、当該支出相当額を返還するよう請求することを求める。

- (1) 会派名 水曜会
支出年月日 2007年7月27日
支出科目 調査旅費
請求金額 785,980円
監査請求の理由

条例第5条第1項第1号又は第2号に違反している。

浦項市及びソウル市への出張旅行は議会恒例となっており、表敬訪問又は親善友好旅行としか判断できない。

表敬訪問又は親善友好旅行は、政務調査費の使途として認められる調査旅行とは全く別物であり、政務調査費を支出することは、不適切である。よって785,980円の返還を求める。

- (2) 会派名 明政会
支出年月日 2007年5月10日
支出科目 事務所費
請求金額 129,402円
監査請求の理由

条例第8条に違反している。

同条は、「政務調査費の交付を受けた会派が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の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。」と定めている。

2007年3月22日(2006年度)にパソコンを280,000円で購入し、同年5月10日(2007年度)に残金129,402円を支払っている。同一会計年度内で処理すべきものであり、精算は全て2006年度中にすべきである。よって2007年度分の政務調査費で支払われた129,402円の返還を求める。

- (3) 会派名 明政会
支出年月日 2007年5月22日
支出科目 事務所費
請求金額 261,325円
監査請求の理由

条例第8条に違反している。

同条は、「政務調査費の交付を受けた会派が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の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。」と定めている。

2006年度中にコピー機を購入し、2007年5月22日(2007年度)に残金261,325円を支払っている。同一会計年度内で処理すべきものであり、精算は全て2006年度中にすべきである。よって2007年度分の政務調査費で支払われた261,325円の返還を求める。

- (4) 会派名 水曜会
支出年月日 2007年8月23日及び9月4日並びに2008年1月18日
支出科目 資料購入費
請求金額 661,500円
監査請求の理由

条例第5条第1項第4号に違反している。

15人の会派で住宅地図15セット及び電子住宅地図(CD)10枚を購入、総額1,718,220円が支払われている。(地図は4冊が1セット定価63,000円、電子住宅地図(CD)は1枚定価66,150円)

市民感覚では税金の無駄使いとしか判断されない。住宅地図又は電子住宅地図(CD)の何れかを選択する工夫があってしかるべきではないか。よって電子住宅地図(CD)分は無駄使いと判断し、電子住宅地図(CD)10枚分661,500円の返還を求める。

以上のとおり、自治法第242条第1項の規定に基づき、事実証明の資料を付して監査委員に対し、福山市長に必要な措置を講ずべきことを勧告するよう請求する。

第2 請求の受理

本件請求については、2009年4月20日に提出された補正書と併せ、自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、2009年4月9日付でこれを受理した。

第3 監査対象年度

2007 年度

第4 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨から本件の監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 水曜会の所属議員の 2007 年 7 月 28 日から同月 31 日までの大韓民国浦項市及びソウル市への出張旅行が、表敬訪問又は親善友好を目的としたものであり、「調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査」(条例第 5 条第 1 項第 2 号)に当たるものではないとして、調査旅費の返還を求めることができるかどうか。
- (2) 明政会がパソコン又はコピー機の購入に当たり、2006 年度及び 2007 年度の政務調査費を充て 2 年度に分割して支払ったことについて、2006 年度の単年度で支払うべきものを 2007 年度に分割して支払うのは、違法又は不当であるとして 2007 年度分の支出金額について返還を求めることができるかどうか。
- (3) 水曜会の構成員は 15 人であるが、住宅地図 15 セット、電子住宅地図 (CD) 10 枚の購入は、「調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入」(条例第 5 条第 1 項第 4 号)といえるか。住宅地図により用を達するので、重複する電子住宅地図 (CD) 分の購入費相当額の返還を求めることができるかどうか。

2 監査対象部局

議会事務局

第5 監査委員の除斥について

本件請求の監査において、三谷監査委員及び黒瀬監査委員は、自治法第 199 条の 2 の規定により除斥された。

第6 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、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与えたが、新たな証拠の提出及び陳述はなかった。

第7 関係執行機関の陳述

- 1 議会事務局に対して職員の見解の陳述を求めたところ、当該関係機関から陳述書の提出があった。
- 2 陳述の趣旨は、次のとおりである。
 - (1) 2007 年 7 月 27 日支出の水曜会の調査旅費について
本件調査旅費の支出については、それぞれの調査箇所での報告から、表敬訪問・親善友好旅行でないことは明白であり、政務調査活動である。
浦項テクノパークは、工科大学と同居し産学官が強い結びつきで運営され、韓国の技術革新や人材の輩出に果たしている役割を視察することにより、本市の産業振興の方向性について大いに参考になる。

九龍浦(クリヨンポ)地区は、終戦まであった日本人町を補修、復元し、日本などからの観光客の誘致と国際文化交流や世界平和に役立てるため、浦項市まちづくり計画の一つに位置づけられており、現在本市が進めようとしている、市内に存在する貴重な文化財を保護し、観光資源として福山市の知名度アップに活用しようとする施策に反映できる。

本市では花火大会の打ち上げ場所移転に伴う状況の変化があり、浦項国際花火祭の視察は大型モニターの設置により、舞台や打ち上げ花火の状況が会場全体によくわかるように工夫されており、今後の花火大会運営や観光振興の面で参考にすべきところがあった。

自由の橋・統一展望台の視察については、わが国の隣国における国際緊張状態を視察したものである。2006年4月に福山市国民保護協議会条例(平成18年条例第15号)と福山市国民保護対策本部及び福山市緊急対処事態対策本部条例(平成18年条例第16号)が施行されているが、市民への啓発及び市民の理解は十分とは言えない。市民啓発は不可欠であり、隣国の国際緊張状態を現地において視察し、身をもって体験した状況を踏まえ市民啓発を行うことは非常に効果的である。

また、自由の橋・統一展望台の視察は、往復の行程に約5時間を要することから、ソウルに一日滞在したものである。

(2) 2007年5月10日及び5月22日支出の明政会の事務所費について

市役所等の官庁会計は、自治法の規定により会計年度独立の原則の適用を受け、例外として認められている債務負担行為等を行うことによって、数か年にわたって支出することが許されている。

しかし、交付された政務調査費の取扱いについては、自治法第100条第14項及び第15項並びに条例及び規則などにおいても、会計年度独立の原則や債務負担行為について明示されたものはなく、官庁会計とは異なり会計年度独立の原則の適用を受けない。

本件では、それぞれの物品を政務調査の目的で分割購入したものであり、違法又は不当な支出ではない。

(3) 2007年8月23日及び9月4日並びに2008年1月18日支出の水曜会の資料購入費について

住宅地図は、即座に見ることができるため、電話中や市政相談時での複数人での位置確認などに利用している。

電子住宅地図(CD)は、住所による場所の検索、拡大・縮小による迅速な位置確認、文書への地図の取込みや必要な部分のみのプリントアウトなど政務調査活動に利用している。

このように、住宅地図と電子住宅地図(CD)のそれぞれの利便性を活かし、自宅や会派控室などの何れの場所においても、臨機応変な政務調査活動を行うために必要なものである。

充実した政務調査活動を発展させるための資材として電子住宅地図(CD)を必要数購入したことは、違法又は不当な支出ではない。

第 8 監査の結果

(本文)

本件請求については、合議の結果次のとおり決定した。

本件住民監査請求に係る請求の要旨(1)から(4)までのいずれについても、請求の理由がないものと判断し、棄却する。

(理由)

1 政務調査費制度について

自治法第 100 条第 14 項において「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。」と規定している。さらに同条第 15 項において、「前項の政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」と規定している。

最高裁判所 2007 年 10 月 26 日判決により確定した青森地方裁判所 2006 年 10 月 20 日判決及び仙台高等裁判所 2007 年 4 月 26 日判決（以下「前掲判決」という。）において「政務調査費の制度は、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を制度化したものであり、このような政務調査費の制度趣旨に照らせば、その適正な使用の確保は、第一次的にはその交付を受けた各会派又は各議員において自律的に行うべきものであって、政務調査費の適正な使用の確保の名の下に、地方公共団体の執行機関が各会派又は各議員の行う調査研究活動に対して不当な干渉を及ぼすことが許されないことはいうまでもない。しかしながら、他方で、政務調査費の制度は、その用途の透明性を確保することも併せて企図しているのであり、地方公共団体の執行機関が合理的な範囲で政務調査費の用途について調査することまで否定されるものではなく、これは、議員活動に対する不当な干渉には当たらない。条例や規則の趣旨からすれば、収支報告書の送付を受けた市長としては、政務調査費の支出が適正に使用されていないのではないかと合理的に疑われるべき具体的な事情があった場合は、用途基準に従って正しく使用されているか否かを疑って具体的な調査をすべき職務上の義務があったものと解すべきである。」としている。

2 本市の政務調査費制度について

自治法第 100 条第 14 項及び第 15 項の規定に基づき制定された条例第 2 条で、政務調査費は、議会における会派に対して交付することとしており、議員個人は対象としていない。

政務調査費は、条例第 3 条及び第 4 条において当該会派の所属議員の数に月額 13 万円を乗じた額を、年度を 3 期に分けて各期間の最初の月に各期間に属する月数分をまとめて交付することとしている。第 7 条には経理責任者による収支報告書及び実績報告書の作成、議長への提出、議長から市長への収支報告書等の写しの送付、第 8 条には政務調査費の返還、第 9 条には収支報告書等の 5 年間の保存及び閲覧について規定

している。さらに第 10 条に基づき規則が制定され、当該規則において交付申請、交付決定、交付請求及び交付の方法などの手続きについて規定している。

3 政務調査費の使途基準

前掲判決において「政務調査費は、その使途が限定され、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ることが禁止されており、交付を受けた議員に会計帳簿の調製や領収書等の整理保管が義務付けられていることなどからすると、政務調査費が地方自治法や条例、規則の趣旨に従って適正に使用されなければならないことは明らかである。そして議員が整理保管を義務付けられている領収書等の資料に照らし、社会通念上市政に関する調査研究に資する適正な支出と認めることができない支出は、使途基準に合致しない違法な支出というべきである。

また、議員が政務調査活動に必要な費用として支出したことにつき、それを裏付ける資料がなく、議員においてこれを積極的に補足する説明もしないような場合には、当該議員は、当該支出が使途基準に合致しない違法な支出とされることを甘受せざるを得ないというべきである。」としている。

本市の政務調査費の使途については、条例第 5 条第 1 項で、会派として行う調査研究活動等の経費に充てるものとして、次に掲げる項目が定められている。

- 研究会若しくは研修会を開催するために要する経費又は他の団体の開催する研究会若しくは研修会に参加するために要する経費
- 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
- 調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費
- 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
- 調査研究活動、市の施策及び議会活動について住民に報告し、周知するために要する経費
- 市政及び会派の政策等に対する市民の要望及び意見を聴取するための会議等に要する経費
- 調査研究活動を補助する職員を雇用する経費
- 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
- 前各号に掲げるもののほか調査研究活動に必要な経費

また政務調査費として使用できないものとして、同条第 2 項に次の項目を掲げている。

- 交際費に充てる経費
- 党費その他政党活動に充てる経費

4 市長の責務

条例第 7 条の規定により、各会派の経理責任者は、前年度の収支報告書及び実績報告書を毎年 4 月 30 日までに議長に提出しなければならない。議長は当該収支報告書等の写しを市長に送付することとされている。

収支報告書等の写しの送付を受けた市長としては、政務調査費の支出が適正に行われているかどうかについて合理的に疑うべき具体的な事情がある場合は、使途基準に従って正しく使用されているかどうか具体的な調査をすべき職務上の義務があり、その上で必要な措置を取らなければならない。

本件の場合、収支報告書等の写しの送付を受けた段階で、市長として政務調査費の支出が適正に行われているかどうかについて合理的に疑うべき具体的な事情があった

とは、必ずしもいえない。とすれば市長には、使途基準に従って正しく使用されているかどうか具体的な調査をすべき職務上の義務はないということになる。

しかし、同条の規定によって各会派から議長に収支報告書等が提出され、この段階で使途基準に照らして行う政務調査費の支出の審査は、議会の職員が行うこととなり、また政務調査費に係る市長の権限に属する事務も、市長の権限に属する事務の補助執行に関する規則（昭和41年規則第5号）第2条の規定により、議会の職員が行うこととなるので、これら一連の過程の中で使途基準に適合していないものについては、その事実を把握し得るということも考えられる。

5 各請求の要旨に関する事実

(1) 2007年7月27日支出の水曜会の調査旅費について

【7月28日】

岡山空港からソウル経由で15時05分に浦項空港に到着し、まず市庁舎を訪問し、市議会議長等の出迎えを受けた。17時からの副市長主催の歓迎会に出席し、その後第4回浦項国際花火祭を視察した。

【7月29日】

10時から浦項テクノパークを視察し、テクノパーク管理室長から説明を受けた。その後、浦項市郊外の九龍浦（クリョンポ）地区の瀬戸内海の人々が20世紀初頭から移住して形成した日本人町について、浦項市まちづくり計画のチーフである韓東（ハントン）大学教授から説明を受け視察した後、18時から市長主催の夕食会に出席した。

【7月30日】

午前中に浦項市からソウル市へ移動し、14時からソウル市役所、大統領府「青瓦台」などソウル市内を視察した。

【7月31日】

朝鮮半島の南北分断の歴史と緊張下にある自由の橋・統一展望台を視察した後18時にソウル仁川空港を発ち、19時30分に岡山空港に帰着した。

(2) 2007年5月10日支出の明政会の事務所費（パソコン購入費）について

機種 パナソニック モバイルパソコン CFW5MW8HJR

購入日 2007年2月1日

購入金額 280,000円

支払日 2007年3月22日...100,000円

2007年3月27日... 50,598円

2007年5月10日...129,402円

（合計280,000円）

使用目的 政務調査活動で収集したデータ入力、データ加工、議会質問その他の資料作成等

(3) 2007年5月22日支出の明政会の事務所費（コピー機購入費）について

機種 パナソニック フルカラーデジタル複合機 DP C2626F

購入日 2007年3月21日

購入金額 660,000円

支払日 2007年3月31日...398,675円
 2007年5月22日...261,325円
 (合計660,000円)

設置場所 市議会会派控室

使用目的 コピー機能に併せプリンター機能を有し、パソコンからのデータのプリントアウトなどにより、政務調査活動の資料作成に使用

(4) 2007年8月23日及び9月4日並びに2008年1月18日支出の水曜会の資料購入費(住宅地図、電子住宅地図(CD)購入費)について

購入物 住宅地図、電子住宅地図(CD)

購入日、購入金額、数量

資料	購入日 2007年 7月20日	2007年 8月20日	2007年 9月4日	2008年 1月15日
住宅地図セット (1~4)	14セット 705,600円		1セット 50,400円	
住宅地図(2)	1冊 13,440円			
バインダー	57個 287,280円			
電子住宅地図(CD)		6枚 396,900円	3枚 198,450円	1枚 66,150円
合計	1,006,320円	396,900円	248,850円	66,150円

支払日 2007年8月23日...1,403,220円
 2007年9月4日...248,850円
 2008年1月18日...66,150円
 (合計1,718,220円)

使用目的 ・住宅地図は、道路・河川など地域の状況、住宅・建物の場所の確認
 ・電子住宅地図(CD)は、パソコンで住宅地図と同様に利用できるほか、場所の検索、地図上の距離・面積の計測、地図の拡大・縮小、地図情報の文書への取込みなど

6 判断

(1) 水曜会の調査旅費について

水曜会の2007年7月28日から31日までの主な行程を見ると、28日は15時05分に浦項空港到着後市庁舎に議会関係者を訪問し、17時からの副市長主催の歓迎会に招待され、その後第4回浦項国際花火祭を視察している。

当日の主目的は浦項市への移動であり、到着後の時間を利用して市庁舎に議会関係者を訪問したことは、儀礼上必要な親善都市への表敬訪問と理解される。

歓迎会については、「たとえ貴重な情報交換、懇談の場であるとしても、議員同士の懇親会が政務調査費の用途基準に定める研究研修に当たらないことは明らかである。」とするのが判例の立場である。なお今回の歓迎会は、昼間の日程が終了した後に都市親善、国際交流の意味も含めて設けられたもので、政務調査費からの特別な支出はなされていないため上記判例には抵触しない。

また花火祭については、打ち上げる花火の数など本市のそれをはるかに上回る規

模のものであり、花火大会の実施方法、運営等本市の観光行政の振興に資するものである。

各行程は特に政務調査旅行の目的を逸脱するものではないと判断できる。

7月29日の行程は、まず浦項市、国及び企業が出資する浦項テクノパークを視察し、浦項工科大学などと連携した最先端技術の産業支援について、テクノパーク管理室長から説明を受けている。その後、九龍浦（クリョンポ）地区に移動し、日本人家屋街を視察している。浦項市まちづくり計画のチーフである韓東（ハントン）大学教授から、終戦まで浦項市内にあった日本人町を日本と韓国の交流の歴史を学ぶ場所として補修、復元するとともに、観光の計画の中に活かすことについて説明を受けている。いずれも本市の産学官の連携事業の取組みや産業振興及び今後の都市づくりの参考となるもので、市行政とのかかわりを認めることができる。

7月30日の行程は、午前中に浦項市からソウル市へ移動している。翌日の統一展望台等の視察場所までは往復約5時間を要するので日程調整のため、当日14時からソウル市内を視察している。

7月31日の行程は、韓国と北朝鮮を分ける北緯38度線近くに位置する自由の橋・統一展望台を視察することが主となっており、統一展望台の展示室では、コンピュータによる資料の検索や、展示資料により韓国と北朝鮮の実状について認識を深めている。

近年、市行政もグローバルな政治環境下にあり、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律第112号）において必要な事項を条例で定めることなど、一定の対応を求められている。本市においては、福山市国民保護協議会条例及び福山市国民保護対策本部及び福山市緊急対処事態対策本部条例を制定し、2007年2月には福山市国民保護計画を定めているところである。こうしたことから、朝鮮半島をめぐる緊張関係にある場所を視察し、研修することも、市行政にとって無縁のこととはいえず、その費用を政務調査費から支出することも是認できる。

以上のことを総合して考えるとき、今回の視察旅行は、個別の行程には日程調整のための行動や親善友好等が含まれるとしても、全体としては「調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査」として政務調査費を使用しての調査旅行と認め得るものであり、違法又は不当とする内容はなく、調査旅費の返還を求めることはできない。

(2) 明政会の事務所費について

請求人は、パソコンとコピー機の購入費用をそれぞれ2006年度と2007年度に分割して支出したことに対し、精算は全て2006年度中であるべきであると主張している。

自治法第208条は、普通地方公共団体の歳出は、その年度の歳入をもって、これに充てなければならないとする会計年度独立の原則を定めている。名古屋地方裁判所2005年5月26日判決において「会計年度独立の原則は、一定の期間を画して、普通地方公共団体の収入と支出の均衡を図り、金銭の受払の関係を明確にするために設けられたものである。地方自治法が財政運営の健全化を強く確保すべく、種々の規制を加えている普通地方公共団体に関するものであり、本質的に任意団体としての性質を有する地方議会の会派による政務調査費の支出について、類推適用されるべき規定ではない。」としている。

本件は、2006年度及び2007年度に分けて支払うという契約の下、それぞれの年度の政務調査費を充てて支払いがなされたものであり、会計年度独立の原則の適用

を受けるものではなく、支出手続きに特に問題はない。パソコン又はコピー機を購入すること自体は使途基準に適合して行われたものであり、違法又は不当の問題が生じることはないので、政務調査費の2007年度分の支出金額についても返還を求めることはできない。

(3) 水曜会の資料購入費について

水曜会の住宅地図及び電子住宅地図(CD)の購入については、15人の会派において住宅地図15セット(1から4までの4冊)と1冊(2)及び電子住宅地図(CD)10枚が政務調査を行う上で必要であるか、重複した違法又は不当な支出ではないかを検討した結果、次のように判断する。

住宅地図は、道路や河川など地域の状況、住宅や建物の場所の確認など必須の情報源である。また、パソコンの有無や利用能力などに制約されないため用途は広く、調査活動において度々利用される便利な書物(道具)である。

電子住宅地図(CD)はパソコン上で使用するもので、住所による場所の検索、地図上の距離や面積の計測、表示区域の拡大・縮小による位置確認、地図情報の文書への取込みや必要な部分のみのプリントアウトなど、住宅地図よりも広汎な機能を有しているものである。

利用する局面によっては、どちらかがより便利な場合もあるが、相対的には電子住宅地図(CD)が住宅地図の機能を含んでより多くの機能を有している。

住宅地図も電子住宅地図(CD)も価格が高額で、どちらか一方のみを保有すれば足りるので、住宅地図と電子住宅地図(CD)の両方を持つ必要はないという一般的な見方も理解できる。しかし、それぞれ利用上優れた点があり、住宅地図と電子住宅地図(CD)の両方を有することの意義を全面的に否定することはできない。よって違法又は不当とまでいうことはできず、重複する電子住宅地図(CD)分の購入費用相当額の返還を求めることはできない。

第9 要 望

全国的にも政務調査費の使途について多くの住民訴訟や住民監査請求が行われ、「目的外支出」と判断される事例が明らかにされてきた。この中で、議会の自律性が尊重されることとともに、市長にも適正な公金の支出のため一定の役割を果たすことを求めている。

今後政務調査費の適正な執行を確保するため、市議会においては、条例に定める使途基準や自ら定めた福山市議会政務調査費取扱い手引を遵守することにも留意され、市長においては、公金を管理する者の責務として、一層適正な審査に努め、政務調査費制度に対する市民の期待と信頼に応えられるよう要望する。