

監査委員公表第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求の結果を、同条第4項の規定により次のように公表する。

平成23年 3月 8日

松阪市監査委員 土 本 勲
松阪市監査委員 柳 瀬 滋

第1 監査の請求

平成23年1月11日付けで、次のとおり監査の請求があった。

政務調査費として支出された公金を市に返還を求めるための
住民監査請求書（松阪市職員措置請求書）

第2 請求の内容（原文のとおり）

請求の要旨

1 請求の要点

松阪市議員の政務調査費を支出して実施された行政視察の違法性ないし不当性が認められるため、その支出のすべてを市に返還するように市長は関係議員に求めるべきである。

関係議員の各支出額、野口正 574,145 円、川口保 468,970 円、濱口高志 574,145 円、中島清晴 468,970 円、大平勇 105,175 円、大久保陽一 105,175 円、佐波徹 105,175 円、水谷晴夫 105,175 円

2 事実関係

ネクスト松阪及び真政クラブが実施した沖縄及びその周辺、北海道、九州（熊本、鹿児島）の両県）に平成17年から平成22年の5年間（平成17年度から平成21年度）に、行政視察と称して政務調査費を支出している。

(1) 平成17年11月7日から9日の3日間に沖縄県石垣市・那覇市

石垣市：長寿社会における福祉のありかたについて

那覇市：修学旅行について

ゼロエミッションについて

参加議員 野口正、川口保、濱口高志、中島清晴

(2) 平成19年2月13日から15日の3日間に沖縄県宮古島市、伊江村

宮古島市：バイオエタノールについて

バイオ・P（リン）を活用した土作りの促進と堆肥センターの建設について

伊江村：伊江島バイオマスアイランド構想について

参加議員 野口正、川口保、濱口高志、中島清晴

(3) 平成19年11月25日から27日の3日間に熊本県熊本市・鹿児島県指宿市

熊本市：熊本市中心市街地活性化基本計画について

指宿市：スポーツイベントを通したまちおこしについて

指宿ムービープロジェクトについて

参加議員 野口正、川口保、濱口高志、中島清晴

(4) 平成20年7月27日から29日の3日間に北海道釧路市・帯広市

釧路市：アイヌ文化保存とまちづくりについて

帯広市：北の屋台について

参加議員 野口正、川口保、濱口高志、中島清晴

(5) 平成22年2月17日から19日の3日間に沖縄県宜野湾市・石垣市

宜野湾市：第2次宜野湾市男女共同参画計画について 跡地利用について

石垣市：公設市場について 観光振興策について

参加議員 野口正、大平勇、濱口高志、大久保陽一、佐波徹、水谷晴夫

3 本件にかかる支出

(1) 508,000 円 (2) 532,440 円 (3) 350,280 円 (4) 485,160 円 (5) 631,050 円
上記5件の合計金額は、2,506,930 円に上っている。

4 本件の支出に対する違法性ないし不当性

すべての報告書（書証2）を精査いたしましたが、この行政視察は沖縄に3回・北海道に1回・九州に1回となっている。遠くまで行って行政視察する必要性のない内容ばかりであり、自分たちの観光を目的としたと推測される。そのために沖縄地方や九州地方そして北海道まで行くために、理由つけられた内容であり、地方自治法第100条第13項に於いて、「議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のためその他議会において必要があると認めるときは、会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができる」と記載されている調査権の行使とはほど遠い調査であり、違法性ないし不当性が高い。

5 監査委員に求める

以上に示したように、今回知り得た行政視察について、地方自治法が示している

調査権を逸脱しているものである。この請求は、5年間にわたるものであるが、この情報を知り得るには公文書公開請求にゆだねなければ知り得ないものであり（一般に公開されていない）知り得た平成22年12月22日より一年以内に監査請求ができるものと判断する。従って、違法性の高い行政調査に、政務調査費という公金を使つての支出をした関係議員は市に返還しなければならない。監査委員は、市長に対して、関係議員が受け取り支出した金額を返還するように、求めることを勧告するように求める。

第3 請求者

住 所 松阪市飯南町下仁柿 939 番地 3
氏 名 樋口 喜一郎
職 業 自営業（施工図設計）

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、事実証明資料を添え、必要な措置を請求します。

平成23年1月11日

松阪市監査委員各位

別紙事実証明書目録

1. 書証1 公文書公開決定書の写し1通
2. 書証2 視察報告書5部
3. 書証3 各視察の参加した議員の氏名と支出された金額を示した書類1通

第4 請求の受理

本請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成23年1月11日付けでこれを受理した。

第5 監査委員の除斥

議会選出の 佐波 徹 監査委員は、政務調査費に関する住民監査請求について、法第199条の2の規定により除斥とした。

第6 請求人の陳述等

法第242条第6項の規定に基づき、平成23年2月7日に請求人に対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

第7 監査の実施

松阪市議会事務局を監査対象部局として関係書類の提出を求め、また、平成23年2月15日に議会事務局長、次長、総務係長から事情聴取を行った。

第8 関係人の聴取

法第199条第8項の規定により、平成17年度から平成21年度の視察報告者から平成23年2月10日に面接調査を行った。

第9 監査の結果

上記の住民監査請求について、監査した結果を次のとおり請求人に通知した。

10松監第000149号
平成23年 3月 8日

樋口喜一郎 様

松阪市監査委員 土本 勲
松阪市監査委員 柳 瀬 滋

住民監査請求の監査結果について（通知）

平成23年1月11日に受理した住民監査請求（以下「本請求」という。）について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

第1 請求の受理

本請求は、地方自治法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成23年1月11日付けでこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書の記載事項及び請求人の陳述内容・提出書類に基づき、本請求の趣旨は、次のとおりであると判断した。

松阪市議会議員（旧ネクスト松阪及び真政クラブ）が政務調査費を支出して行った行政視察は、遠くまで行く必要性がない内容であり、違法性ないし不当性が高いことから行政視察に支出した公金の返還を求めている。

したがって、監査対象事項は、松阪市議会政務調査費の交付に関する条例（以下「条例」という。）、松阪市議会政務調査費の交付に関する規則（以下「規則」という。）及び地方自治法（以下「法」という。）等の関係法令に照らし合わせ、政務調査費の使途基準のうち、市の事務及び地方行財政に関する調査研究に資す

るための必要な経費に当たるかどうかとした。

(1) 監査請求の期間制限

法第242条第2項本文には「(監査請求は、) 当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。」という、請求期間の制限が規定されている。

同項の趣旨は、「普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めた。」ものである。

(最高裁昭和63年4月22日判決)

(2) 請求人の主張

請求人は、この情報を知り得るには公文書公開請求に委ねなければ知り得ないものであり(一般には公開されていない)知り得た平成22年12月22日より1年以内として、平成17年度から平成21年度の政務調査費の支出について監査を求めている。

しかしながら、本請求の市議会会派に対する政務調査費については、次のことから、請求人は当該行為のあった日から1年を経過する日前にその事実を知ることができる状況にあった。

- ア 毎年度予算の編成及び決算の調製を行い、公開の議会での審議を経て議決されていること
- イ 特段、市職員等が秘匿した事実もないこと
- ウ 松阪市情報公開条例(平成17年1月1日条例第6号)による公文書等の公開請求が可能であること

また、請求期間に請求することができなかったことについて、正当な理由があるかの判断に関して、最高裁平成14年9月12日判決は、「当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合にも同様であると解すべきである。したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」と述べている。この「相当の注意力」とは「通常の注意力」とは異なり、受動的に知り得た情報等だけに注意を払っていれば足りうるというものではなく、例えば、

情報公開請求ができる状態にあるような場合に当該情報を入手することは、相当の注意力をもって調査することに含まれるものであり、現に、請求人は平成22年12月22日には、本請求の平成17年度から平成21年度の政務調査研究費視察報告書を手に入れ内容を知り得ている状況にある。したがって、監査請求期間を経過した平成17年度から平成20年度に係る当該行為については、法第242条第2項のただし書の規定による、正当な理由があるものとは認められない。

(3) 監査対象期間

したがって、監査は措置請求書及び事実を証明する書面のうち、平成21年度実施の行政視察のみを監査対象に該当するものとする。

平成17年度から平成20年度の行政視察は、請求期間を経過しており、経過したことにつき法第242条第2項のただし書に規定する正当な理由が認められないことから、不適法な請求であり監査対象から除外する。

2 監査委員の除斥

議会選出の 佐波 徹 監査委員は、政務調査費に関する住民監査請求について、法第199条の2の規定により除斥とした。

3 監査の実施方法

(1) 請求人の陳述等

法第242条第6項の規定に基づき、平成23年2月7日に請求人に対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかったが、次のような趣旨の意見が述べられた。

ア この行政視察は、過去5年間に沖縄に3回・北海道に1回・九州に1回となっており、遠くまで行って視察する必要性のない内容ばかりで、市民感覚としては不当であるとしか考えられない。

イ 行政視察の内容は、近い所にいくらでもあるように思われる。自分達の旅行に行く為の理由付けではなかったか。

例えば、「男女共同参画室」は、どこの市でも組織化していて、三重県内で相手先を選定し、もっと近い所で行政視察を行うことができたのではないか。政務調査費は、貴重な税金であり慎重かつ有意義な使い方を切望する。

ウ 政務調査費による調査は、必要性があるから行くわけで、それが自治法第100条の本当の骨子である。

調査の必要性がある場合は、各委員会で開催し、各党派で行く必要はない。また、行政視察は市民にしっかり説明できる内容で開催し、その説明ができない場合は不当である。

エ 今回の行政視察が全部調査研究費とするなら、調査研究は何を行ったのか。この報告書の中身はカタログの丸写しである。本当の意味での調査研究を切望する。

オ もし、政務調査費が年間30万円では不足するということであれば、市民が認める前提で、50万円でも60万円でもいいのではないかと、私はそう思います。

(2) 監査対象部局

松阪市議会事務局を監査対象部局として、関係書類の提出を求め、また、平成23年2月15日に議会事務局長、次長、総務係長から事情聴取を行った。

本請求に対する議会事務局の見解は、概ね次のとおりである。

ア 本請求の支出に対する違法性ないし不当性について

政務調査費は、法第100条第14項及び第15項の規定に基づき条例を定め交付を行う補助金である。

政務調査費による調査活動は、法第100条第14項で、「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。」と規定されており、ここに法的根拠をなすものである。

しかしながら、請求書の該当箇所に記述されている、法第100条第13項は、議会活動として議員を派遣するための手続きを定めた条項であり、議員活動における調査研究費の一部として交付される政務調査費支出の違法性ないし不当性を照らし合わせる根拠にはなり得ない。

イ 政務調査費の調査研究にかかる行政視察（以下「行政視察」という。）の手順について

会派内で視察テーマが決まり、テーマに即した訪問先が決まれば事務局に連絡があり、訪問先に依頼文書を送付している。

行政視察は、条例、規則及び議会運営の申し合わせ事項に基づき、所定の手続きが規定されている。

これにより、平成17年度から平成21年度の行政視察における具体的な事務処理は、次のとおりである。

(ア) 日程及び調査事項について事前に訪問先の担当者と調整を行った後、依頼文書を送付している。

(イ) 訪問先での面談者は、視察報告書に記載されている。

(ウ) 視察報告書は、訪問先の担当者から聴き取りを行ったという事実が確認できる内容となっている。

(エ) 行政視察に先立って、訪問先への依頼文書に調査事項を準備している。

(オ) 行政視察によって、得られた聴き取り等の結果をその後の利用に供するため視察報告書を松阪市文書管理規程により、5年間保存している。

(カ) 視察中にどのような事項について聴き取りをし、聴取対象者からどのような情報を得たのかを視察報告書で明らかにしている。

(3) 関係人の聴取

法第199条第8項の規定により、平成17年度から平成21年度の視察報告者から平成23年2月10日に面接調査を行った。

主張は、概ね次のとおりである。

ア 行政視察先の選定に当たっては、まず、会派内で視察テーマを決め、テーマに即した訪問先を選定し、日程及び調査事項についても訪問先と調整を行い、依頼文書を送付している。

イ 行政視察は、視察目的以外にも、その自治体等の先進地事例や類似事業等の実情や現状を把握することができ、今後の松阪市行政に反映させ、市民サービスの向上につなげていく上で有益であり、有効かつ適切に実施している。行政視察の内容、成果については、議員活動において自治会等で市民に報告し、広く情報発信を行っている。また、議会等では、「永住外国人への地方参政権付与の法制化に反対する意見書の提出に関する請願」において、石垣市を例に挙げて実態を報告することができたことは、幅広く見聞できたことによるものである。

第3 監査の結果

1 請求人が主張する本請求の支出に対する違法性ないし不当性

請求書の該当箇所に記述されている、法第100条第13項には、「議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のためその他議会において必要があると認めるときは、*会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができる。」と規定されており、議会活動として議員を派遣するための手続きを定めた条項であり、議員活動における調査研究費の一部として交付される政務調査費支出の違法性ないし不当性を照らし合わせる根拠にはなり得ない。

しかしながら、政務調査費による調査研究活動は、法第100条第14項で、「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。」と規定されており、ここに法的根拠をなすものである。

議員が行う調査研究とは、その範囲が特定の具体的課題に限定されるものではなく、また、直ちに個々の具体的調査研究の成果を上げることを求められる性質のものでもなく、広範な分野での視察、研究、研修及び資料購入などにより、議員活動の活性化を図り、もって市政に反映されることが期待されているものと解される。

*会議規則とは、松阪市の場合は「松阪市議会会議規則」をいう。

2 本市の政務調査費の概要

政務調査費は、平成12年の法の改正により制度化されたものである。すなわち、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。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。」と規定されている。

本市は、平成17年1月1日を施行日とする条例及び規則を定めている。

本市の条例及び規則を抜粋すると、次のとおりである。

- (1) 政務調査費は、松阪市議会における会派（所属議員が1人の場合を含む。以下「会派」という。）に対して交付する。（条例第2条）
- (2) 会派に対する政務調査費は、各月1日（以下「基準日」という。）における当該会派の所属議員数に月額25,000円を乗じて得た額を交付する。（条例第3条第1項）
- (3) 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する。（条例第5条第1項） 条例第5条に規定する政務調査費の用途基準は、別表に掲げる項目ごとにおおむね右欄に掲げるとおりとする。（規則第5条）

別表（第5条関係）政務調査費用途基準（抜粋）

項目	内容
調査研究旅費	会派が行う市の事務及び地方行財政に関する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（ただし、海外視察は除く。）交通費、旅費、宿泊費等

- (4) 市長は、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、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる。（条例第8条）

3 証拠書類の確認

(1) 行政視察に係る旅費の算出

旅費の算出と支給方法に当たっては、「松阪市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例」第4条の規定により算出されており、妥当な金額であると認められた。

(2) 視察報告書の確認

視察日程：平成22年2月17日から19日

視察先：沖縄県 宜野湾市及び石垣市

視察事項：宜野湾市 ア 第2次宜野湾市男女共同参画計画について

イ 跡地利用について

石垣市 ア 公設市場について

イ 観光振興策について

平成22年3月10日付けで、議長へ視察報告書を提出している。

しかし、松阪市議会「議会運営の申し合わせ事項（平成21年11月17日現在）第15章会派—政務調査費による会派の行政視察等の結果（1）会派代表者は、行政視察等終了後14日以内に要旨、内容、成果、所感等を文書で取りまとめ議長に報告するものとする。」となっているが、19日目に視察報告書を提出していた。

4 政務調査費の使途の判断基準

本請求においては、請求人が違法又は不当な政務調査費の支出と主張している事項が条例及び規則で定める使途基準に合致するかどうかを第一義的な判断基準とする。しかし、本市では、規則において、政務調査費の使途が示されているが、個別具体的に詳細な使途が定められてはいない。このため、以下の法の趣旨及び判例等を勘案しながら最終的な判断を行う。

(1) 平成12年の法改正に際して、政務調査費に関する提案理由は、「地方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り、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております。」と説明されている。(第147回国会衆議院地方行政委員会議録)

(2) 調査活動の決定については、会派が、いかなる事項を対象に、いかなる態様で調査研究活動を行うかについては、基本的には会派の良識に基づく判断に委ねられている。(平成17年5月26日名古屋地裁判決)

(3) 政務調査費の対象としている調査活動については、議員は、広く市民から付託を受け、その権能の範囲内で、市政の向上のために活動することが求められ、こうした目的を達成するために、議員個人として活動するだけでなく、会派を結成し、会派を通じて市政に関連する広汎な事象等について調査研究及び会議を行うことが認められるものである。(平成18年4月14日東京地裁判決)

(4) 市政との関連性の要件も、原則として、会派の裁量権が尊重されなければならない。一見明らかに市政とは無関係であるとか、極めて不相当な日程や著しく高額なもの等以外は、これを認めるのが相当であり、その裁量権の逸脱がある場合についてのみ、違法の問題が生じると言うべきである。

(平成19年2月9日札幌高裁判決)

5 結 論

以上、本請求（平成21年度分）における行政視察に関して、違法又は不当な公金の支出であるとは認められず、請求人の主張には理由がないものと判断し、これを棄却する。

第4 意 見

近年、他の政務調査費の支出に関して、住民監査請求や住民訴訟が数多く提起される中であって、様々な改革の取り組みがなされている。

政務調査費の制度は、地方分権の推進を図る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する中で、地方議会の担う役割が益々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、併せて、その使途の透明性を確保しようとしたものである。本市においては、条例及び規則に基づいて、市議会の各会派に対し、政務調査費を交付してきた。

調査研究活動と市政の関連性、その目的や必要性、方法や態様等については基本的には議員の裁量に委ねられていると考えられる。

しかしながら、政務調査費が地方公共団体の公金から支出され、その財源が住民の経済負担に依拠している以上、これを用いて議員が行う市政に関する調査研究活動は、市政と無関係に行われるものであってはならず、また、無制約に認められるものではない。

本請求は、違法不当な支出ではないが、地方自治法上の原則は、住民の福祉の増進のために、「最少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。」（法第2条第14項）のであり、この確認をいま一度しっかりする必要がある。

事務処理上で一部不適切な処理が認められたので、今後は、当然のことながら「議会運営の申し合わせ事項」に添って、取り扱われるよう申し添える。