



函館市監査公表第11号

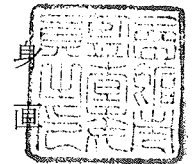
平成27年3月26日付けで、大河内憲司ほか7名から請求のあった、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づく「函館市長等措置請求書」について監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

なお、北原善通前監査委員および茂木修前監査委員は、地方自治法第199条の2に規定する監査執行上の除斥に該当するため、本件監査に関与していない。

平成27年5月18日

函館市監査委員 渡 辺 宏

函館市監査委員 植 松



住民監査請求に係わる監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

請求人代表 大河内 憲司 ほか7名

2 措置請求書の提出年月日

平成27年3月26日

3 請求の内容

請求人提出の「地方自治法第242条第1項に基づく函館市長等措置請求書」の要旨は、次のとおりである。

(1) 主張事実の内容（要旨）

函館市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「交付条例」という。）に基づき交付された政務活動費は、市政の発展に資するべく市政に関する調査研究のためにのみ使用される目的を持つものである。

市議会各会派に交付された平成25年度の政務活動費の支出について調査検討した結果、政務活動費を充てることができる経費の範囲を逸脱した違法・不当な使用があることが判明した。

市政クラブ所属、北原善通議員は、市政報告書7,846部発送のため広報広聴費として切手代627,680円、同報告書印刷・折込作業代86,000円、封緘作業代48,000円、計761,680円を支出し

ているが、

ア この市政報告書については、市政に関する問題点などの記述がなく、人口推移や事業・行事を記載したものにすぎず、政務活動に値するものとは言えない。

イ 1 議員に支給される 1 年間の政務活動費は 540,000 円（月額 45,000 円）であり、この額を超える支出は適正ではない。

ウ 親族の経営する簡易郵便局から切手を購入し、政務活動費として支出することは正当性を欠き違法である。

(2) 措置請求

よって、市政クラブおよび北原議員が 1 議員の年間政務活動費 540,000 円を超えて支出した政務活動費 221,680 円について、函館市に返還を求めることを、函館市長に勧告することを求める。

第 2 請求の要件審査

本請求は地方自治法（以下「法」という。）第 242 条の所定の要件を具備しているものと認め、平成 27 年 4 月 3 日、これを受理することと決定した。

第 3 監査の実施

1 監査委員の除斥

本件監査には、函館市議会から選任された北原善通委員および茂木修委員は、法第 199 条の 2 に規定する監査執行上の除斥に該当するため関与していない。

2 請求人による証拠の提出および陳述

平成 27 年 4 月 9 日、請求人に対し法第 242 条第 6 項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、次の請求人が出席し、新たな証拠として「平成 27 年 4 月 4 日付け朝日新聞記事」など 6 点が追加提出された。

(1) 陳述に出席した請求人

大河内憲司ほか3名

(2) 陳述における補足説明の概要

請求人が陳述において述べた補足説明の概要については、以下のとおりである。

ア 市議会内において「政務活動費の運用に関する協議会」が設置され、政務活動費の取扱い等に関し協議しているが、その内容や変更状況が市民に周知されているとはいえない。

イ 購入した切手をすべて使用したのか疑問である。

ウ 北原議員の親族が経営する簡易郵便局からの切手購入は、便宜供与に当たると考える。

エ 7,846通もの郵便を発送するのに、なぜ料金別納郵便にしないで、貼付する作業が必要な切手を購入したのか不明である。

3 監査の対象

(1) 監査対象事項

請求書に記載されている事項、同請求書に添付された事実証明書および請求人の陳述内容から、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

ア 平成25年度に、市長が市議会市政クラブに対し交付した政務活動費について、違法・不当な支出があるとする事項

4 監査対象部局

議会事務局

5 事情聴取

平成27年4月13日、関係人として市議会市政クラブの北原善通議員および経理責任者から、事情聴取を行った。

さらに、平成27年4月14日、議会事務局長ほか関係職員の出席を求めて、監査対象事項に関わる事実関係確認のため事情聴取を行った。

第4 監査の結果

監査委員の事実関係の確認結果および判断については、以下のとおりである。

1 事実関係の確認

(1) 政務活動費の交付に至る経過

函館市における政務活動費の交付に至る経過についてであるが、平成12年度以前において、市では、議会における各会派の広範な議員活動および議員の高度かつ専門的知識のかん養を促進することにより、市政の一層の振興に資するため、函館市議会市政調査研究費交付要綱を定め、市政調査研究費を議会各会派に交付してきた。

また、全国の多くの自治体においても、同様の趣旨により議会各会派に対し補助金を交付していたが、法的根拠に基づいて交付していたものではなかったことから、国に対し全国市議会議長会等から法制化の要望がなされた結果、法の改正により政務調査費の交付に関する規定が法制化され、函館市においても、交付条例を制定し、平成13年度から議会各会派に政務調査費を交付していた。

その後、平成24年の法改正により、「政務調査費」の名称が「政務活動費」と改められ、交付目的についても、「議員の調査研究に資するため」から「議員の調査研究その他の活動に資するため」と変更されたことから、市においても交付条例の改正を行い、平成25年度からは政務活動費として交付している。

(2) 政務活動費に関する規定

ア 地方自治法

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。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並

びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と規定している。

また、同条第15項では、「前項の政務活動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、当該政務活動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。」とし、同条第16項において「議長は、第14項の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。」と規定している。

イ 函館市議会政務活動費の交付に関する条例

交付条例第1条において、「地方自治法第100条第14項から第16項までの規定に基づき、函館市議会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、議会における会派に対し政務活動費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。」とし、その趣旨を規定している。

さらに、交付条例では、交付対象、交付の額および方法、政務活動費を充てることができる経費の範囲、収支報告書の提出、政務活動費の返還等に関して規定している。このうち、政務活動費を充てることができる経費の範囲については、交付条例第5条第1項において、「政務活動費は、会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、各種会議への参加等市政の課題および市民の意思を把握し、市政に反映させる活動その他市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。」と規定し、同条第2項においては、「政務活動費は、別表で定める政務活動に要する経費に充てることができるものとする。」とし、別表において以下のとおり、政務活動に要する経費の使途を7項目に区分し内容を記載している（以下、ここで定める使途基準を「本件使途基準」という。）。

区 分	内 容
調査研究費	会派が行う市の事務，地方行財政等に関する調査研究および調査委託に関する経費
研修費	会派が研修会を開催するために必要な経費および団体等が開催する研修会の参加に要する経費
広報広聴費	会派が行う活動および市政について市民に報告し，および広報するために要する経費ならびに会派が市民からの市政および会派の活動に対する要望，意見等を聴取するために要する経費
会議費	会派が意見交換会等の各種会議を開催するために必要な経費および団体等が開催する各種会議の参加に要する経費
資料作成費	会派が行う活動に必要な資料の作成に要する経費
資料購入費	会派が行う活動に必要な図書，資料等の購入に要する経費
事務費	会派が行う活動に係る事務遂行に要する経費

また，収支報告書の提出に関しては，交付条例第6条において，「政務活動費の交付を受けた会派の代表者は，領収書またはこれに準ずる書類を添付して当該政務活動費に係る収入および支出の報告書を作成し，議長に提出しなければならない。」と規定するとともに，議長は，その写しを市長に送付するものとしている。

なお，政務活動費の返還に関しては，交付条例第7条において，会派は，交付額に残余がある場合は返還しなければならないとし，また，市長は，会派が政務活動に要する経費以外の経費に充てたと認めるときは，当該支出した額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができると規定している。

ウ 函館市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則

函館市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則（以下「本件施行規則」という。）では，会派結成届の提出，交付申請，

交付請求、会計帳簿の整理保管等に関して規定している。

エ 函館市議会政務活動費の使途基準および透明性の確保に関する運用方針

政務活動費の使途に関する法規定については、前述したとおりであるが、この他、市議会自らが政務活動費の使途に関し、その使用にあたり具体的な運用について申し合わせをした函館市議会政務活動費の使途基準および透明性の確保に関する運用方針（以下、平成25年当時の運用方針を「本運用方針」という。）が定められている。

(3) 政務活動費の交付状況および額の確定状況

平成25年度における市政クラブの政務活動費の交付状況および額の確定状況については、以下のとおりであった。

ア 政務活動費の交付状況

交付決定日 平成25年4月1日

交付決定額 5,940,000円

交付年月日・交付額 平成25年4月9日 2,970,000円

平成25年10月8日 2,970,000円

イ 政務活動費の額の確定状況

収支報告書の提出 平成26年4月30日

交付額確定通知 平成26年5月16日

確定額 2,710,203円

戻入年月日 平成26年5月26日

戻入額 3,229,797円

なお、平成25年5月24日付で市政クラブの会派代表者の変更届が提出されている。

(4) 本件請求の事実確認

請求人が違法不当な政務活動費の使用であると主張する市政報告書に関する支出について、会派の支出伝票、領収書等の書面を確認するとともに、会派の経理責任者から事情を聴取し事実確認を行い、請求人が主張するとおり、761,680円が支出されている

ことが確認された。

2 監査委員の判断

本件請求について、事実関係の確認結果に基づき、以下のとおり判断する。

(1) 政務活動費の使途に関する合法・違法、当・不当の判断基準

前記のとおり政務活動費は、法第100条第14項に基づき、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交付されるものであり、また、市は、交付条例第5条第1項において政務活動に要する経費に対して交付するとし、同条第2項別表において、その経費の使途基準を規定しており、政務活動費の交付申請に係る手続や帳簿の保管等について本件施行規則で定めている。

さらに、会派が政務活動費の適正な運用を期し、使途の透明性の確保に努めるため、本運用方針が市議会により定められており、政務活動費の使途基準や具体的に協議し確認した事項なども整理されている。

なお、その運用方針において、会派が行う政務活動とは、「会派がその名において自ら行うもののほか、会派の所属議員にこれをゆだね、又は所属議員による政務活動を会派のためのものとして会派の会長が承認したものとする。」として、基本的な考え方が定められている。

このため、本件住民監査請求における合法・違法、当・不当の判断にあたっては、法第100条第14項、交付条例および本件施行規則、本運用方針を基本に判断することとする。

(2) 個別の判断

監査委員の判断基準は前記(1)で述べたとおりであるが、請求人が違法不当と主張する政務活動費の使途に関し、以下、その経費区分および請求人が違法不当とする理由に沿って、その当否を判断する。

ア 市政報告書について

請求人は、市政クラブ所属、北原善通議員の発行した市政報告書の内容が、市政に関する問題の記述もなく、人口推移や事業・行事を記事にしたものにすぎず、政務活動に値するとは言えないと主張している。

広報広聴費については、本件使途基準において、「会派が行う活動および市政について市民に報告し、および広報するために要する経費ならびに会派が市民からの市政および会派の活動に対する要望、意見等を聴取するために要する経費」と規定されている。

本件広報広聴費を使用して郵送された市政クラブ所属、北原善通議員の印刷物を確認した結果、その内容は、1点が、『「桔梗の園田実徳」と「北海道の鉄道」の考察』、もう1点が、函館圏・函館市の人口推移と主な出来事のほか、市政報告として、平成24年第4回（12月）市議会定例会での「TPPについて」北原議員の質問と市長の答弁内容を記載しているものであった。

その内容はそれぞれ、北海道新幹線の新駅の名称や、北海道の農業に与える影響などを掲載したものであり、いずれも、市政との関連性を欠くものとは認められなかった。

また、本運用方針においては、政党活動や選挙活動等に関する経費は、政務活動費としては支出できないとされている。

この点については、同印刷物に選挙に関する記載や応援を依頼する記述もないことから、政党活動や選挙活動に関する経費として使用したものとは認められない。

したがって、本市政報告書については、本件使途基準の広報広聴費で規定する「市政について市民に報告」する政務活動として認めることができ、その発行に係る経費を政務活動費から支出したとしても、法や交付条例に反した違法なものとは認定することはできない。

また、前記のとおり、本市政報告書は、政党活動や選挙活動とも認められないことから、この発行に係る経費の支出を不当な政務活動費の支出と認定することもできない。

イ 1 議員あたりの政務活動費の使用上限について

請求人は、1 議員が使用できる政務活動費は年間540,000円であり、この額を超えた経費は違法不当であり、返還すべきと主張している。

政務活動費の交付額については、交付条例第3条第1項において「会派に対する政務活動費は、各月1日における当該会派の所属議員数に月額4万5千円を乗じて得た額を半期ごとに交付する。」と規定し、また、政務活動費の返還については、交付条例第7条第1項において、会派は、交付額に残余がある場合は返還しなければならないとし、同条第2項において「市長は、政務活動費の交付を受けた会派が当該政務活動費を別表で定める政務活動に要する経費以外の経費に充てたと認めるときは、当該支出した額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができる。」と規定している。

政務活動費の額および返還に関する規定は以上のとおりであり、会派に所属する議員の政務活動費の金額を特に制限する規定はなく、本運用方針においても、同じく制限する規定はない。

したがって、1 議員の年間540,000円を超える政務活動費の支出については、法や交付条例に反した違法なものと認定することはできず、かつ、不当な支出ともいえない。

ウ 親族が経営する簡易郵便局からの切手の購入について

請求人は、親族の経営する簡易郵便局からの切手の購入は、明らかに身内とのやりとりであり、正当性を欠き違法であると主張している。

本件用途基準における広報広聴費では、「市政について市民に報告し、および広報するために要する経費」と規定されており、切手を購入すること自体を禁止してはおらず、また、親族

の経営する簡易郵便局から切手を購入することについても、交付条例や本運用方針でも禁止されていない。

また、前記アで述べたとおり、切手を購入して送付した印刷物は政務活動としての市政報告であると認められ、また、印刷枚数8,000枚に対し、切手の購入枚数が7,846枚であり、その他、北原議員や会派の経理責任者からの事情聴取においても、不適切な用途での使用を疑わせるような事実も見いだせなかった。

さらに、親族の経営する簡易郵便局から切手を購入すること自体は、市に損害を与えるものとはいえ、本件住民監査請求における判断において、不当なものとはいえない。

したがって、親族が経営する簡易郵便局からの切手の購入に政務活動費を支出することについても、法や交付条例に反した違法なものとは認定することはできず、かつ、不当な支出ともいえない。

なお、今般の兵庫県議会の問題を契機に、市議会内の「政務活動費の運用に関する協議会」において、平成26年9月9日に確認事項として「郵便物の発送については、宅急便や郵便局窓口差し出し（別納郵便）等を利用することとし、切手の購入は原則認めない。また、大量に発送する場合は、割引制度のあるメール便等を活用するなど、効率的・経済的方法に努める。ただし、調査票返送のための返信用封筒に貼付する切手の購入は認めるが、送付する調査票をあわせて提出するなど、用途の透明性の確保に努める。」と申し合わせていることも確認したところであるが、この申し合わせ自体の位置づけはあくまでも議会内部での取扱い基準であり、今後の住民監査請求において当否の判断をする場合は別として、本件住民監査請求における当否の判断基準にはならないものと思料する。

(3) 個別の判断のまとめ

以上が政務活動費の用途に関しての当否を判断した結果であるが、請求人の主張にはいずれも理由がないと判断し、本件住民監

査請求を棄却する。

3 監査意見

本件請求における監査委員の判断は、以上のとおりであるが、監査委員としては、今回の政務活動費の監査を通じ、法第199条第10項の規定に基づき、以下のとおり意見を述べるものである。

監査委員の判断として、すでに述べたように、地方自治法、条例、規則、さらに議会を構成する各会派が自主的に定めた使途基準に照らせば、違法なものとして、認定することはできない。

政務活動費については、地方自治法の規定で議員の調査研究その他の活動に資するものとされ、この法律の範囲内で、条例や使途基準等により、各自治体、議会がそれぞれの裁量で、額および交付の方法、当該経費に充てることができる経費の範囲などを定め運用している。このため、函館市議会においても、これまで、政務活動費にかかる具体の使途について協議し、運用を図ってきたところであるが、今回、監査請求があった切手購入については、昨年9月の各会派申し合わせにおいて、原則認めないとされたものである。

近年、全国的に政務活動費への住民による監査請求、さらには訴訟が多く提起されており、特に今回、請求事例としてあげられた切手購入については、経費の性格から、透明性が問われている状況にあり、今般の市議会の運用取り決めもこうしたことを踏まえたものと思料する。

市議会においては、今後とも、他都市の基準や取り組み、判例等を参考にして協議を積み重ね、必要に応じて適宜運用方針を見直すなど、政務活動費が公金であって市民の関心が高いことを改めて自覚したうえで、その執行の透明性を確保しつつ、市民に対する説明責任を果たし、市民に理解される政務活動費の適切な執行に努められたい。