

成 監 第 232 号
平成 31 年 1 月 30 日

請求人 [REDACTED] 様

成田市監査委員 三浦 弘
成田市監査委員 佐々木 宏之

成田市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成30年12月10日付で提出され、同月14日に受理することを決定した地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく成田市職員措置請求について、同条第4項の規定により下記のとおり監査の結果を通知します。

記

1 請求人

成田市 [REDACTED]

2 請求の要旨

監査にあたり、請求人が提出した請求書、その事実を証する書面の内容から請求人が主張する要旨を次のように解した。

「成田市議会政務活動費取扱基準」には、「3. 会計帳簿等の保管」として、①支出に当たっては、各項目領収書を全て徴することとする。ただし、やむを得ない理由による場合は、会派の代表者発行の支払い証明書をもってこれに代えることができる。との記載がなされている。成田市議会A議員が議会事務局に提出していた広報費の領収書（平成27・28年度分）について、ともに金40万円であり、発行者もB株式会社成田事務所との記載がある。

B株式会社の代表取締役はA議員である。同社の登記簿の法人の目的欄には「広告資料作成」等の記載がないので、本来は印刷業者に発注し、そこが折込業者に折込みを依頼することで、納品書、請求書、領収書があるはずである。他方、やむを得ない理由による場合は支払い証明書をもって領収書に代えることができるが、支払い証明書は提出していない。普通の会社であれば通し番号の付いた領収書を発行するか市販の領収書を用いる。しかし、パソコンで作成したと思われる領収書を用いて、政務活動費を請求し受給されていることに、不正受給をしていると思われる疑惑がある。

よって、成田市議会事務局長が政務活動費の精査を怠ったことによって、

不正に支払われた平成27年度分及び平成28年度分の金80万円の返還の措置を求める。

3 監査対象期間

請求人は、本件措置請求において、平成27年度及び平成28年度の政務活動費について、会派を通じてその交付を受けたA議員（会派C）において一部に違法又は不当な使途があったとし、市長が本件会派に対する不当利得返還請求権の行使を怠っていると主張して、監査を求めている。

法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民が当該普通地方公共団体の違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実につき監査請求ができるものと規定しており、同条第2項では、前項の規定による請求は、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監査請求をすることができないものと規定している。しかしながら、監査対象事項が財務会計上の怠る事実である場合には、このような期間制限は規定されておらず、住民は怠る事実が現に存する限り監査請求ができるものと解されている（最高裁平成14年7月2日第3小法廷判決）。

本件措置請求について検討すると、成田市議会政務活動費の交付に関する条例（平成13年条例第4号。以下「条例」という。）第4条第1項に基づく政務活動費の交付は財務会計上の行為であり、これらの行為からは既に1年以上が経過している。しかしながら、本件措置請求においては、交付された政務活動費に対する市長の返還請求権の不行使が法第242条第1項の怠る事実であるかが監査対象になっており、法第242条第2項の期間制限が及ばないと解される（なお、品川区の政務調査費に関する東京地裁平成18年4月14日判決も、政務調査費の返還請求等の不行使はいわゆる「真正怠る事実」であり、返還請求権が消滅していない以上、監査請求期間の制限を適用する余地はない旨判示している）。

よって、本件措置請求に基づく監査対象期間は、平成27年度及び平成28年度分とした。

4 請求の受理

成田市職員措置請求書（以下「本請求書」という。）は、形式上、所定の要件を備えているものと認め、受理した。

なお、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いる。（最高裁昭和53年6月23日判決）

本件は、成田市がA議員の所属する会派に対して交付した政務活動費について、市長が不当利得返還請求権の行使を怠っているか否かを判断すべき事案であるから、1年の期間制限の適用はないと判断した。

5 監査委員の除斥

議会選出の平良清忠監査委員は、法第199条の2の規定により本件監査に加わらなかった。

6 監査の実施

(1) 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、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人は追加証拠を提出するとともに、平成31年1月9日に陳述を行った。

(2) 監査対象部局

監査対象事項について議会事務局を監査対象部局とし、平成31年1月9日に陳述の聴取を行うとともに、関係書類の収集及び事実関係の調査を行った。

7 監査対象事項

請求書の記載事項及び請求人の陳述内容をふまえて、成田市議会A議員に、会派を通して交付された平成27年度及び平成28年度政務活動費について、請求人が違法と指摘する支出項目について政務活動費としての取扱基準に合致していない支出があるかどうか、その結果、市長が会派に対して返還請求を行うべきかどうかを監査対象事項とした。

8 監査の結果

本件監査請求については、次のとおり決定した。

本件監査請求には、理由がないものと判断し、請求を棄却する。

9 事実関係の確認

(1) 政務活動費の概要

本件監査請求に係る法令の内容は、おおむね次のとおりである。

① 地方自治法

(ア) 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のできる経費の範囲は、条例で定めなければならない(第100条第14項)。

(イ) 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(第100条第15項)。

(ウ) 議長は、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（第100条第16項）。

② 成田市議会政務活動費の交付に関する条例（平成13年条例第4号。以下「条例」という。）

(ア) 交付の対象

政務活動費は、会派に対して交付する（第2条）。

(イ) 交付の額

政務活動費の年額は、毎年度、4月1日現在における会派の所属議員数に72万円を乗じて得た額とする（第3条第1項）。

(ウ) 政務活動費を充てることができる経費の範囲

政務活動費を充てることができる経費の範囲は、別表に定めるとおりとする（第7条）。

別表

項目	内容
広報費	会派が行う活動及び市政について市民に報告するために必要な経費

(注) 本件監査請求に係る項目のみ抜粋している。

(エ) 収支報告書の提出

政務活動費の交付を受けた会派の経理責任者は、前年度の交付に係る政務活動費について、毎年4月30日までに政務活動費収支報告書（以下「収支報告書」という。）に、政務活動に係る支出の領収書又はこれに準ずる書類（以下「領収書等」という。）を添えて、議長に提出しなければならない（第9条）。

(オ) 政務活動費の返還

政務活動費の交付を受けた会派は、その年度において交付を受けた政務活動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その他の活動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活動費を返還しなければならない（第10条）。

(カ) 収支報告書等の保存及び閲覧

議長は、収支報告書及び領収書等を、提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

成田市の住民基本台帳に記録されている者及び成田市内に事務所又は事業所を有する個人又は法人は、議長に対し、収支報告書及び領収書等の閲覧を請求することができる（第11条）。

(キ) 委任

この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める（第13条）。

③ 成田市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則（平成13年規則第4号。以下「規則」という。）

(ア) 交付の申請

政務活動費の交付を受けようとする会派の代表者は、政務活動費交付申請書により市長に申請しなければならない（第2条第1項）。

(イ) 交付の決定

市長は、交付の申請があったときは、交付すべき政務活動費の額を決定し、政務活動費交付決定通知書により当該会派の代表者に通知するものとする（第3条）。

(ウ) 交付の請求

交付の決定を受けた会派の代表者は、政務活動費の交付を受けようとするときは、政務活動費交付請求書により政務活動費の交付日前15日までに、市長に請求しなければならない（第4条）。

(エ) 収支報告書の写しの送付

議長は、収支報告書の提出があったときは、その写しを市長に送付しなければならない（第6条）。

(オ) 会計帳簿の調製保管

政務活動費の交付を受けた会派の経理責任者は、政務活動費の支出について会計帳簿を調製し、これを当該政務活動費に係る収支報告書の提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保管しなければならない（第7条）。

④ 成田市議会政務活動費取扱基準

成田市議会では、政務活動費の適正な執行を確立するため、「成田市議会政務活動費取扱基準（以下「取扱基準」という。）」を定め、平成25年4月1日に施行した。その後、取扱基準の改訂を行い、平成29年6月2日に施行した。その主たる内容は以下のとおりである。なお、下線は改訂後に追加した内容であるが、本件支出は、平成27年度及び平成28年度政務活動費に関するものであることから、改訂前の取扱基準をもとに監査を実施する。

1. 政務活動費は、次の経費に使用することができる。

③ 広報費

・会派及び議員が行う活動及び市政について市民に報告するために必要な経費

（例）会派発行の広報紙、報告書等印刷費、新聞折込料、ホームページ作成・更新料、会場使用料、茶菓子代、文書通信費、交通費（燃料費を除く）等

* 作成した資料は成果品を1部収支報告書に添付し1部保管すること。

* 交通費のうち燃料費については調査研究費において計上する。

* 広報紙及びホームページの掲載内容に後援会活動等の政務調査活動以外の内容が含まれている場合は、記事の占める割合により適切な按分とする。

* 広報紙は、会派全体又は所属するグループや個々の発行も可とする。

（支出できないもの）

（例）後援会発行の広報紙

（注）本件監査請求に関係する項目のみ抜粋している。

2. 政務活動費は、次の経費に使用することができない。

① 交際費的な経費

(例) 餞別、慶弔、寸志、病氣見舞、慶弔電報、年賀状（購入及び印刷代金）、名刺印刷代金、祝賀会費、激励会費等

② 政党活動に属する経費

(例) 党費、党大会賛助費、党大会参加費、党大会参加のための旅費

③ 選挙活動に伴う経費

(例) 選挙時の各種団体への支援依頼活動経費、選挙ビラ作成費

④ 後援会活動に係る経費

(例) 後援会事務所の設置・維持費、後援会発行の広報紙

⑤ 会議に伴う食事以外の飲食

(例) 飲食を主目的とする会議の出席費用、各種団体の会食だけの出席費用

⑥ 私的活動に関する経費

(例) レクリエーション等の経費

3. 会計帳簿等の保管

・各会派及び議員は、政務活動費の保管状況を明確にするとともに、その経理については、次に定めるところにより処理するものとする。

① 支出に当たっては、各項目領収書を全て徴することとする。ただし、やむを得ない理由による場合は、会派の代表者発行の支払い証明書をもってこれに代えることができる。

② 経理責任者は、所要の会計帳簿及び証書類を整理し、収支報告書の提出期限から5年間保管する。

4. 収支報告書の開示

・収支報告書の閲覧請求又は公文書公開条例に基づく開示請求があった場合は、これを公開する。

(2) 監査対象部局の説明

議会事務局の陳述時、同局から示された見解については次のとおりである。

① 政務活動費の交付については、地方議会の議員が調査研究その他の活動に資するために必要な経費の一部として支給されるものであり、具体的には法第100条第14項から第16項に規定されており、詳細については、条例、規則及び取扱基準を定めている。

政務活動費をどのように使用するかについては、立法趣旨の観点からも議員の自主性及び自律性を尊重し、その裁量に委ねるとというのが、法及び条例の趣旨であると解される。

- ② 本件平成27年度及び平成28年度政務活動費「広報費」のうち、A議員提出のDの印刷・折込み代金として支出した政務活動費について、取扱基準において広報費は、会派及び議員が行う活動及び市政について市民に報告するために必要な経費として、会派全体又は所属するグループや個々の発行も可能とし、さらには、新聞折込料についても必要な経費と認めている。また、発行した広報紙についても、収支報告書に成果品が添付されており、実際に発行したことを議会事務局においても確認している。
- ③ 提出された広報費の領収書については、広報紙発行及び新聞折込料等に対する支出であり、領収書としての不備も認められないことから、広報費への充当は問題ないものとする。
- ④ 以上のことから、このたびの政務活動費については、領収書の妥当性、支出経費との相当性を欠くことが明らかであると認められる支出には該当しないことから、取扱基準に反する目的外の支出とは言えないと認識している。

また、請求人が陳述の際、行った補足説明及び意見に対し、本件請求に関連する事項について、あらためて議会事務局に確認した。確認事項と回答内容は次のとおりである。

【平成27年度及び平成28年度政務活動費収支報告書（修正）について】

ア 収支報告書（修正）の広報費備考欄に詳細な積算根拠が示されていないがよいか。

広報費は修正されていない。

イ 収支報告書（修正）の報告時、B株式会社成田事務所（広報費関連）の領収書は添付する必要はないか。

広報費は修正されていない。なお、広報費関連の領収書は、当初の収支報告書と一緒に提出されている。

【領収書（平成27年度及び平成28年度）について】

ア 領収書に社判のみが押印されているが、代表者印は必要ないか。

取扱基準に適合した経費か確認を行う上では、必要ないものと考えている。

イ 領収書に「平成28年3月31日平成27年度第4回広報資料作成費および折込み料として」と記載があるが、平成27年度第1回から3回の領収書は発行しているか。

会派発行広報費の第1回、第2回及び第3回の領収書も提出されている。

ウ 領収書に成田事務所担当という記載があるが、社判と担当者印を使用し、代表取締役印を使用しないのはなぜか。

取扱基準に適合した経費か確認を行う上では、問題ないものと考えている。

エ 領収書発行番号の記載がないのはなぜか。

取扱基準に適合した経費か確認を行う上では、問題ないものと考えている。

(3) 関係人の説明

本件監査請求に対し、関係人であるA議員から得られた見解は次のとおりである。

- ① B株式会社の目的欄には印刷業務とは書かれていないが、目的欄の最後に上記に関連する全ての業務と記載しており、現在は目的に「印刷業」が記載されている。目的に記載されてなくとも目的を達成するために有益な業務を行っていることが通例であると、確認を取っている。
- ② 会派だよりの印刷・折込は、B株式会社から他社にその都度外注しており、印刷部数は、平成27年度、平成28年度それぞれ45,000部、折込み枚数42,300枚である。

10 監査対象事項に対する判断

以上のような事実関係の確認、監査対象部局職員の陳述、関係人の説明並びに関係書類等から、本件監査請求について次のとおり判断する。

(1) 監査実施にあたっての考え方

政務活動費は、市長その他の執行機関が行う施策の評価や監視、政策立案に必要な政務調査及び市民の福祉増進につながる様々な活動に要する経費を、議会の自律性のもとに支弁するものである。したがって、会派及び議員がどのような政務調査を行い、どのような経費を政務活動費として支出するかについては、会派又は議員がその活動の実態に照らして行うものを最大限尊重すべきである。

一方で、政務活動費の財源は、市民の経済的負担に依拠しているものであ

ることから、無制約の支出が認められているものではなく、成田市においては、条例第7条別表において政務活動費を充てることができる経費の範囲が定められている。そして、その取り扱いについては取扱基準が定められており、政務活動費は取扱基準に適合する支出であることが必要である。

このことから、本件監査を進めるにあたっては、法の趣旨や条例、規則、判例に照らし、他方、透明性の確保、説明責任の観点にも留意しつつ監査を実施した。

(2) A議員の政務活動費（広報費）について

請求人は、A議員が会派を経由して提出したDの印刷・折込代金の領収書に支払先として記載のあるB株式会社は法人の目的欄に、「広告資料作成」等の記載がなく正規の印刷業者でないにもかかわらず、同社に印刷・折込を依頼し、その代金として平成27年度及び平成28年度について、それぞれ400,000円が支払われていることから、印刷・折込代金が不正に支払われており、政務活動費の支出が認められない旨主張している。

請求人の主張する事項に関して、印刷・折込代金の領収書には、印刷・折込代金として平成27年度及び平成28年度について、それぞれ400,000円との記載があるものの、印刷部数等は記載されていないことから、同議員に確認したところ、それぞれ、45,000部を印刷し、42,300部を新聞折込みしているとの説明がされた。

また、本件支出については、議会事務局においても、発行された成果品を確認しているとのことであった。

このことから、Cの会派だよりの発行をB株式会社成田事務所に依頼し、その対価として同社に支払ったものであるから、同社が印刷・折込業務を行っていないとの事実は認められない。これらによれば、印刷・折込代金は、会派の市政に関する調査研究活動のため必要な経費であったと認められる。

また、請求人は、印刷会社に発注し、当該業者が折込業者に依頼すれば、納品書・見積書・請求書が発行されるはずで、会社であれば通し番号の付いた、あるいは、市販の領収書を用いるのが普通であり、収支報告書に添付された領収書はパソコンで作成したと思われる領収書を用いており、これはA議員が政務活動費を不正に受給している疑惑がある旨主張している。

しかし、取扱基準では市販の領収書の使用や領収書への通し番号の付番が必要とは規定しておらず、パソコン等から印刷した領収書を使用していたとしても特別なことではなく、請求人が主張するような根拠とはいえない。

したがって、これらについては、特段問題のあるものとは考えられない。

なお、領収書については議会事務局において、内容をチェックし、取扱基準に照らして適正な政務活動費として確認しているが、取扱基準では領収書には印刷部数等の記載を求めるなど市民が求める説明責任への配慮が不十分であることから、本件においては領収書の内容についてあらためて確認を行ったものである。

(3) 結論

以上(1)(2)のとおり、上記の政務活動費の用途について、取扱基準に合致していない支出はないと認められ、違法又は不当な支出はなく、市長が政務活動費の返還請求をすべき支出は存しない。

したがって、本件監査請求には理由がないものと判断する。

11 監査委員の意見

政務活動費は、議員の調査研究活動を活発にして、議会の審議能力を強化するものであり、市政の課題や市民の意思を把握しながら、市政に反映させる活動の推進その他住民福祉の増進を図るため創設された制度である。

また、どのような政務活動を行い、その費用をどのように支出するかは、会派及び議員が自主的・自律的に決定すべきであり、その裁量に委ねるべきものであることが法及び条例の趣旨である。

しかしながら、政務活動費の財源については、市民の経済的負担に依拠しているものであることから、無制約の支出が認められるものではなく、会派及び議員の市政に関する調査研究に資するため、必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨に鑑み、市民への説明責任を果たす観点から、自らがその用途の透明性を高めていくべきである。

政務活動費については、その使い方やあり方について、住民の関心が高まっており、その用途等を対象とした住民監査請求が近年、本市をはじめ、全国の自治体で提起されている。

このような中、議会におかれては、平成29年6月に取扱基準の改訂を行い、政務活動費の透明性の確保に努められてきたところである。今後においても条例、規則及び取扱基準について、判例の動向や他の自治体の取組み等を踏まえながら、政務活動費の用途に疑念を抱かれぬよう適宜見直しを行うとともに、ホームページ等を通じた政務活動費の更なる公開についても積極的に取り組まれ、開かれた議会を目指して、より一層の透明性の確保に努められたい。