

住民監査請求に基づく監査の結果

(令和2年3月30日請求分)

京都市監査委員
同

鶴谷 隆
河原林 温 朗

第1 請求の概要

令和2年3月30日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）の概要は、次のとおりである。

1 請求人の数

2名

2 請求書の提出日

令和2年3月30日

3 請求の要旨

(1) 中村三之助議員（以下「中村議員」という。）及び田中明秀議員（以下「田中議員」という。）に関する第17回スカウトジャンボリー視察（以下「本件視察」という。）に要した費用の問題について

ア 議員が行う調査研究について、外形的に適法な形式と支出の事実の提示があれば問題はないとされているが、調査研究の名を借りて私的な旅行を行っていたと考える。

イ そもそも、第17回日本スカウトジャンボリー（以下「本件ジャンボリー」という。）は、日本のスカウト連盟創立100周年を迎える令和4年に向けて、国内スカウト運動の様々な課題に取り組む大会であり、あくまで連盟内部に限定されたものである。市会議員が積極的に参加することで議員本来の職務や市政の発展に直接寄与することは想定しにくい。

ウ 会場も石川県珠洲市「りふれっしゅ村 鉢ヶ崎」であり、京都市には同様な施設はない。視察の結果が、京都市の施策に何らかの参考になり得るものとも考えられない。

エ 参加期間もごく短期間にすぎない。本件ジャンボリーの会期は、平成30年8月4日から同月10日までの7日間である。中村議員及び田中議員は、同月7日の午後に会場に入り、夕刻のジャンボリー大集会に参加した。3時間余りパフォーマンスを楽しみ、和倉温泉に宿泊し、同月8日の朝には帰っている。内容的にも調査研究ではなく、私的な旅行といわざるを得ない。

オ 支出調書兼出張記録書を見ても、京都市政に直接関わる記述はみられない。田中議員の記録書に皇太子が来られたとあり、天皇代替わり前の物見ではなかったかと思われる。

カ 以上から、中村議員及び田中議員の同旅行に要した調査研究費は返還されるべきである。

(2) 森川央議員（以下「森川議員」という。）に関する事務所費として電気照明設備取替え、修理工事一式を計上している問題について

一般に賃借人に設備の取替修繕の義務は考えられない。建物賃貸借契約書第9条に「部分的な小修繕は賃借人がみずから行なうものとします。」と定めており、照明器具をLEDシーリングに改める今回工事（以下「本件工事」という。）は、小修繕の範囲を超えており、賃貸人の負担とするのが合理的である。また、このような修繕工事の結果、明渡後には電気照明設備は賃貸人に帰属することとなり、これを政務活動費で賄うことは許されない。

(3) 上記により被った平成30年度分の政務活動費に係る下記の損害額の返還を、市長が各議員に対して求めるよう勧告されること。

中村議員 調査研究費 40,471円

田中議員 調査研究費 36,331円

森川議員 事務所費 74,628円

4 事実証明書の目録

平成30年度京都市政務活動費の収支報告書・支出調書・領収書のコピー

第2 要件審査

- 1 本件請求に係る請求書及び事実証明書によると、本件請求は、平成30年度に中村議員及び田中議員に交付された政務活動費のうち、本件視察に要した経費として調査研究費に充当された金額（中村議員にあつては40,471円。田中議員にあつては36,331円。）並びに森川議員に交付された政務活動費のうち、本件工事に要した経費として事務所費に充当された金額（74,628円）が当該各議員の不当利得であるとして、監査委員が市長に対し、京都市政務活動費の交付等に関する条例（以下「本件条例」という。）第15条第2項の規定に基づく返還命令を行うよう勧告することを求めるものであると解され、地方自治法（以下「法」という。）第242条の規定に基づく住民監査請求の要件を具備した請求であると認められることから、監査を行うこととした。
- 2 しかしながら、本件請求のうち森川議員に交付された政務活動費に係る部分に関して、同議員は、令和2年4月27日付けで当該政務活動費を自主的に返還するとともに、同議員から、「次の理由により政務活動費を返金いたしますのでご報告いたします。」

とする文書の提出があり、その内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 平成 29 年度分の LED 工事に係る政務活動費について

修理業者による現場確認のうえ、工事見積を受け代金を支払ったが、工事が未完了で修理業者から返金を受けたにもかかわらず誤って計上していたことが分かり、返還した。

(2) 平成 30 年度分の本件工事に係る政務活動費について

既存の蛍光灯が切れ、非常に暗く、同型の蛍光灯が今後廃番になることや耐久性と節電効果を考慮し、2分の1に按分のうえLED照明を採用したが、事務所返還時に残置する可能性が残り、家主の利益として残らないとはいえないため、自主的に返還した。

3 また、京都市会議長から令和2年4月30日付けで、森川議員に交付された政務活動費に関する報告書並びに平成29年度分及び平成30年度分の政務活動費の返還に係る納入通知書兼領収書（写し）の提出があった。

当該報告書には、森川議員が、平成29年度分のLED工事に係る政務活動費及び本件請求の対象である平成30年度分の本件工事に係る政務活動費について、令和2年4月24日付けで収支報告書を修正した旨の記載があった。

さらに、併せて当該政務活動費の返還に係る経緯等について、同月22日及び24日に森川議員から聴取し、確認した事項について記載があり、その内容はおおむね次のとおりである。

(1) 返還の意向等

ア 平成29年度分のLED工事費と平成30年度分の本件工事に要した経費とは、同一の工事に関するものである。

イ 工事日が平成30年度であるので、平成29年度分が誤りである。

ウ 本件工事を行った日は平成30年5月29日であるため、平成29年度分のLED工事に係る政務活動費については返還する。

また、平成30年度分の本件工事に要した経費に係る政務活動費についても返還する。

(2) 本件工事の実施に係る経緯

ア 平成30年3月初旬、事務所の照明に不具合が発生したため、本件工事を修理業者に依頼し、その後、修理業者から見積りを受領した。

イ 同月 31 日、代金を先払いし、修理業者から同日付けの領収書（以下「本件領収書」という。）を受領した。普段、口座から払込みをしているが、このときは現金払であった。しかし、修理業者から本件工事に必要な LEDシーリングの確保ができないこと、年度末であること等の理由により、同日、代金の返金を受けた。当該業者においても、同日付けで返金の処理がなされたと聞いている。この時、修理業者から本件領収書の返還を求められなかったため、本件領収書が手元に残った。

ウ 平成 30 年 4 月 20 日、修理業者が事務所へ本件工事に訪れたが、私は立ち会っていない。

エ 同月 30 日付けで、修理業者から請求書①（請求金額は、149,256 円）を受領した。

オ 同年 5 月 29 日、修理業者が事務所へ本件工事に訪れ、本件工事が完了したが、私は立ち会っていない。

カ 同月 31 日付けで、修理業者から請求書②（請求金額は、150,336 円）を受領した。

修理業者に確認したところ、上記エの請求書①は金額を誤って発行したものであり、請求書②が正しいものであるとのことであった。

(3) 本件工事に要した経費の計上に係る経緯

ア 平成 29 年度分政務活動費収支報告書において、本件工事を実施した年度を意識せず、本件領収書の写しを添付し、平成 29 年度分の LED 工事費として計上した。

イ 平成 30 年度分政務活動費収支報告書において、本件工事に係る請求書の写し及び平成 30 年 7 月 17 日に 150,336 円を修理業者に振り込んだ旨が記載されている口座の入出金明細を添付し、平成 30 年度分の LED 工事費として計上した。

4 一般に、法第 242 条の規定に基づく住民監査請求は、監査の実施によって普通地方公共団体の被った損害を補填し、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものであるところ、本件請求のうち、森川議員に交付された政務活動費に係る部分については、上記のとおり自主的に返還されたところであり、当該政務活動費について本件条例第 15 条第 2 項の規定に基づき、市長が返還を命じるべき支出（損害）は存しない。

5 以上から、本件請求のうち、森川議員に交付された政務活動費に係る部分について

は、要件審査の結果、当初、上記1のとおり請求要件を具備しているものと認められたため監査を行うこととしたものの、その後、同議員から自主的に当該政務活動費が返還されたことにより請求要件を満たさなくなったため、これを却下することとした。

第3 監査の実施

本件請求のうち、中村議員及び田中議員に係る部分について、京都市監査基準に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（法第242条第5項）

2 監査の対象

- (1) 中村議員に対し平成30年度に交付された政務活動費について、調査研究費に充当された40,471円の返還の請求を怠る事実
- (2) 田中議員に対し平成30年度に交付された政務活動費について、調査研究費に充当された36,331円の返還の請求を怠る事実

3 監査の着眼点

監査の対象となる怠る事実の違法性又は不当性

4 監査の主な実施内容

中村議員及び田中議員並びに市会事務局に対し、関係書類の提出を求め、中村議員及び田中議員に対し、質問調査を行った。

なお、本件請求については、請求人から、法第242条第7項の規定による陳述を行わない旨の申出があったため、陳述の聴取を行わなかった。

また、請求人は新たな証拠の提出を行わなかった。

5 監査の実施期間及び実施場所

- (1) 実施期間 令和2年4月10日から同年5月20日まで
- (2) 実施場所 監査事務局執務室

6 監査を行った監査委員

監査委員 鶴谷 隆

同 河原林 温朗

なお、監査委員田中明秀及び監査委員中野洋一は、法第199条の2の規定により除斥となった。

第4 監査の結果

1 政務活動費の支出状況について

(1) 中村議員

平成 30 年度分の政務活動費に関する収支報告書において、調査研究費として本件視察に係る経費（40,471 円）を計上していることが認められる。

(2) 田中議員

平成 30 年度分の政務活動費に関する収支報告書において、調査研究費として本件視察に係る経費（36,331 円）を計上していることが認められる。

2 判断及び結論

(1) 本件監査における論点

本件監査で問題となるのは、中村議員及び田中議員が、本件視察に要した経費を調査研究費として政務活動費に計上したことが、不適正といえるかどうかである。

(2) 本件監査における論点に関する請求人の主張

請求人は、本件ジャンボリーは連盟内部に限定されたものであり、市議員が積極的に参加することで議員本来の職務や市政の発展に直接寄与することは想定しにくいこと、調査研究の名を借りた私的な旅行であること等から、本件視察に要した経費を政務活動費から支出することは違法であると主張する。

(3) 判断基準

ア 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、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旨を規定しており、政務活動費は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究その他の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ると解される。

イ この点、京都市では、法第 100 条第 14 項の規定を受けて、本件条例において政務活動費を充てることができる経費の範囲を定め、議員の政務活動費に係る調査研究費にあつては「本市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査研究の委託に関する経費」と定めている（第 11 条及び別表第 2）。また、別表第 2 に掲げられた項目別に用途の支出例を示した「政務活動費の運用に関する基本指針」

(以下「本件指針」という。)を市会運営委員会にて決定(平成20年3月5日)し、これを運用しているものと認められる。

ウ そして、本件条例第11条は、調査研究、研修、広報広聴、要請・陳情、各種会議への参加等市政の課題及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の福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費をその支出対象とし、京都市では、これを受けて本件指針を運用している。

エ したがって、議員の当該活動の客観的な目的及び性質に照らして、議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認められない活動に関する経費の支出につき政務活動費を充当することは、本件条例及び本件指針に反するというべきである(最高裁平成25年1月25日判決参照)。

オ また、本件指針第1条によると、目的地までの交通手段及び金額については、社会通念上相当と認められるものでなければならないものと解される。

カ そこで、中村議員及び田中議員に係る調査研究費については、次の要件を充足していない場合は、本件条例及び本件指針に定められた用途基準に反する不適正な支出であると判断することとした。

(ア) 本件視察につき、その目的と性質に照らして市政との間に合理的関連性が認められること

(イ) 本件視察につき、目的地までの交通手段及び要した経費(交通費、宿泊費等)の額が社会通念上相当と認められること

(4) 判断

ア 本件視察につき、その目的と性質に照らして市政との間に合理的関連性が認められるかどうか

(ア) 中村議員及び田中議員に対して、本件視察が京都市の市政とどのように関連するのか等について質問調査を行ったところ、両議員は、おおむね次のように説明した。

なお、本件視察は、京都市会スカウト振興議員連盟(会長:中村議員、副会長:田中議員)として行ったものであり、現地においては同連盟の他の構成員と共に行動していたとの理由により、両議員からは連名にて回答が提出された。

a ボーイスカウトが行う課外活動等の取組は、青少年の健全育成に大きな影響を与えるものであり、非常に有用な活動であるといえる。当該活動の内容

をより深く知ることは、青少年の健全育成に係る知見を得ることができ、委員会及び本会議における質問・質疑といった政策提言等の議員活動に有益なものである。

また、京都市から、日本ボーイスカウト京都連盟に対し、日本スカウトジャンボリー派遣に対する補助金（平成30年度にあつては100万円）を交付している。さらに、市民の税金たる補助金が適正に使用されているのかも含めて、ボーイスカウトの活動を深く知っておくことは非常に重要なことであり、その必要性もあると考えている。

よつて、青少年の健全育成に係る活動たる本件ジャンボリーの視察を行うことは、市政との関連性が非常に大きいといえる。

b 現地における視察の内容は、次のとおりである。

時刻	活動内容
午後3時30分頃	現地到着
午後3時45分から 午後4時頃	日本ボーイスカウト京都連盟の理事長・副理事長と意見交換
午後4時から 午後6時30分頃	京都市から派遣された7つの隊を訪問し、各10分から15分程度、リーダーとの意見交換、子どもたちの激励を行った。 課外活動等のプログラムを視察した。
午後6時35分から 午後6時50分頃	改めて、日本ボーイスカウト京都連盟の理事長・副理事長と意見交換
午後7時から 午後9時頃	ジャンボリー大集会の視察
午後9時以降	現地出発、宿泊先へ移動

本件ジャンボリーの参加については、大会本部からの参加依頼があり、本件視察を行うに当たつては、事前に、ボーイスカウト京都連盟を通じて大会本部に対し、意見交換を行いたいことや、ジャンボリー大集会を見学することを伝えている。また、ジャンボリー大集会では、関係者席で、パフォーマンスの様子を見学した。

(イ) この点に関する判断は、次のとおりである。

a 上記(ア) aによると、本件視察は、ボーイスカウト活動の視察を通じて得た青少年の健全育成に関する知見を基に政策提言を行うことにより、京都市の施策にいかすことを目的としたものであると認められる。

この点、日本ボーイスカウト京都連盟が作成した第17回日本スカウトジャンボリー派遣報告書によると、本件ジャンボリーは、青少年の自己成長を促すための日本のスカウト運動最大の教育イベントであり、京都市や各地のボーイスカウトの活動が集約されたものであると認められる。

また、京都市においては、青少年施策を網羅的に位置付けた「はばたけ未来へ！京都市ユースアクションプラン—第3次青少年育成計画—(基本計画)」(本件視察当時。現在は京都市はぐくみプラン(京都市子ども・若者総合計画)。)を平成23年3月に策定しており、青少年の健全育成は、正に京都市における重要施策であると認められる。

さらに、京都市は、ボーイスカウト等の青少年団体を育成し、地域ぐるみで子どもを育む取組を推進すること等を目的として、両議員の説明する補助金以外にも、ボーイスカウト及びガールスカウト関連事業に対して補助金を交付している。この事実からも、京都市は、かかる事業が青少年の健全育成に資するものであると評価していると認められる。

b そして、両議員はそれぞれ京都市会スカウト振興議員連盟の会長及び副会長を務めているとともに、本件視察に当たっては、大会本部から、単に一個人としてではなく、同連盟の会長及び副会長としての参加依頼があったことが認められるほか、本件ジャンボリーの問合せ先である日本ボーイスカウト京都連盟事務局を通じて大会本部に対して意見交換を行う旨の事前調整を行っていたこと及びジャンボリー大集会については、関係者席においてパフォーマンスを見学していたことが認められることから、本件視察が請求人の主張するような私的旅行の性質を有するものであったとは認められない。

c したがって、中村議員及び田中議員が行った本件視察につき、その目的と性質に照らして市政との間に合理的関連性が認められる。

イ 本件視察につき、目的地までの交通手段及び要した経費(交通費、宿泊費等)の額が社会通念上相当と認められるかどうか

(ア) 中村議員及び田中議員の本件視察における目的地までの交通手段及び要し

た経費の額については、それぞれ次のとおりであるところ、特段不合理な点は見受けられない。

a 中村議員関係

交 通 費 31,151 円 (電車代, レンタカー代等)

宿 泊 費 9,320 円

合 計 40,471 円

b 田中議員関係

交 通 費 27,011 円 (電車代, レンタカー代等)

宿 泊 費 9,320 円

合 計 36,331 円

なお、ジャンボリー大集会の視察終了時刻が午後9時頃であったこと及び本件ジャンボリーの会場である「りふれっしゅ村鉢ヶ崎」からJR京都駅までは、通常の経路及び方法によると片道5時間程度かかることを踏まえると、両議員が当日中に市内に戻ることは難しいと認められる。よって、ジャンボリー大集会後に現地付近に宿泊し、翌朝京都市内に戻るという手段を採ったことについても、特段不合理な点は見受けられない。

(ウ) したがって、本件視察につき、目的地までの交通手段及び要した経費の額は、社会通念上相当と認められる。

ウ その余の点について

(ア) 本件視察の参加期間が、ごく短期間にすぎないとする請求人の主張について

a この点について、中村議員及び田中議員は、おおむね次のように説明する。

本件ジャンボリーは、平成30年8月4日から同月10日までの7日間行われたところ、同月6日から10日までの間、市会の各委員会が開催されており、時間的にすべての期間に参加することが難しかった。

平成30年8月7日(第4日)は、ジャンボリー大集会の前に京都市から派遣された7つの隊を訪問することができるほか、課外活動等のプログラムも視察することができる。また、ジャンボリー大集会では、全ての団体が一堂に会しパフォーマンスなどを行うことから、京都市から派遣されたボーイスカウトだけでなく、他都市のボーイスカウト活動との比較も行うことができる。

以上の理由から、効果的かつ効率的に視察を行うために、平成30年8月7日に本件視察を行った。

b この点に関する判断は、次のとおりである。

中村議員及び田中議員から提出された資料によると、本件ジャンボリーは、第1日（平成30年8月4日）及び第2日（同月5日）には準備作業、参加者の入場、開会式等が、第3日（同月6日）から第5日（同月8日）までには各種プログラム等が、第6日（同月9日）及び第7日（同月10日）には参加者の退場、閉会式等が行われていたことが認められる。特に、中村議員及び田中議員が参加した日である第4日にはジャンボリー大集会が行われており、これは、全ての団体が一堂に会するものであることから、他都市から派遣されたボーイスカウトの活動についても確認することができ、また、京都市から派遣されたボーイスカウトの活動とも比較することができるものであると認められる。

また、当時、市会の常任委員会が開催されていたとのことであり、長期間の視察が困難であった事情を踏まえると、効果的かつ効率的に視察を行うためには、上記日程のうち、第4日に参加することは合理的であると認められる。

よって、参加期間がごく短期間にすぎない点をもって本件視察に要した経費を政務活動費から支出することが不適正であるとはいえない。

(イ) 京都市には、本件ジャンボリーの会場である「りふれっしゅ村 鉢ヶ崎」と同様の施設がないことをもって本件視察の結果が京都市の施策の参考にはならないとする請求人の主張について

この点について、当該施設自体の視察を行ったものではないことは、中村議員及び田中議員の説明から明らかであり、両議員の説明に特段不合理な点は認められないから、請求人の当該主張をもって本件視察に要した費用を政務活動費から支出することが不適正であるとはいえない。

エ 結論

上記のとおり、中村議員及び田中議員が行った本件視察について、その目的と性質に照らして市政との間に合理的関連性が認められ、また、目的地までの交通手段及び要した経費の額も社会通念上相当と認められる。さらに、請求人のその

余の主張を併せて考慮しても、両議員が本件視察に要した経費を調査研究費として政務活動費に計上したことが、本件条例及び本件指針に定められた使途基準に反して不適正であるとはいえない。

よって、両議員に不当利得があると認められる事項は存しないことから、本件請求には理由がないと判断し、これを棄却する。

【参照】関係法令等の内容

1 地方自治法（抄）

第100条（前略）

⑭ 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。

（以下略）

2 京都市政務活動費の交付等に関する条例（抄）

（政務活動費を充てることができる経費の範囲）

第11条 政務活動費は、会派及び議員が行う調査研究、研修、広報広聴、要請・陳情、各種会議への参加等市政の課題及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の福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費のうち、会派政務活動費にあつては別表第1、議員政務活動費にあつては別表第2に掲げる経費に充てることができるものとする。

別表第2（第11条関係）

項目	内容
調査研究費	(1) 議員が行う本市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査研究の委託に関する経費
(中略)	(中略)
事務所費	(1) 議員が行う活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費

(残額の返還等)

第15条 (前略)

2 市長は、会派政務活動費の交付を受けた会派又は議員政務活動費の交付を受けた議員が、第11条に規定する経費の範囲外に当該政務活動費を使用したと認めるときは、当該会派又は当該議員に対し、既に交付した政務活動費の全部又は一部の返還を命じることができる。

(以下略)

3 政務活動費の運用に関する基本指針 (抄)

1 政務活動費の運用は、条例の規定を遵守するとともに、その内容及び金額が社会通念上相当と認められるものでなければならない。

なお、参考として、条例別表第1及び別表第2の項目ごとに、主な支出例を以下に示す。

項目	主な支出例
調査研究費	資料印刷費、委託調査費、文書通信費、交通費、宿泊費等
(中略)	(中略)
事務所費	賃借料、維持管理費、公租公課、保険料、光熱水費等

(以下略)