

監査公表第 683 号

住民監査請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行いましたので、請求文及び京都市長に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 25 年 5 月 28 日

京都市監査委員 西 村 京 三

同 海 沼 芳 晴

住民監査請求に係る請求文

住民監査請求書

1-1 請求の趣旨

政務調査費に関し、収支報告書に全領収書添付の義務付けや報告書・使途基準などの改善がなされてきている。

これらの改善は、政務調査費の使われ方の透明化にとって前進したものと評価したい。

しかし、会計帳簿及び調査結果の成果品など各証拠書類の提出が、いまだに義務付けされておらず、公開されないという、最も大切な改革がなされていない。

このため、政務調査目的への支出の合理性を示す根拠が明示されず、合目的な費用という該当性が確認できず、説明責任に欠くものが未だに存在する。

このような状況の下で、平成23年度に交付された政務調査費について、調査・分析を行った結果残念ながら、政務調査費の目的外支出が見受けられた。

以上の状況を解決するには、以下の3項目の抜本的改革が必要である。

- 1) 申請・交付の方法は調査費の「渡し切り」ではなく、調査研究の各事業ごとに行なうこと。
- 2) 収支報告書には最低限会計帳簿を添付し、それ以外の成果品などは閲覧可能にすること。
- 3) 使途基準と共に、使途制限の規定等は第三者機関の審議に委ね、議会は尊重すること。

これらの点に関して、監査結果でも反映させてもらいたい。

政務調査費で実際の政務調査活動には使用せず、人件費と事務所費でほとんどを費やしている不見識なものもあったが、到底認めることができない。

<平成23年度に交付された政務調査費の内、目的外支出と認められるもの>

(1)目的外支出の内訳

《人件費・事務所費》（別紙「平成23年度……目的外支出と請求事項一覧表」による）

| 番号 | 議員名 | 目的外使用金額 | 番号 | 議員名 | 目的外使用金額 | 番号 | 議員名 | 目的外使用金額 |
|----|--------|-------------|----|-------|-------------|----|--------|-------------|
| 1 | 加地 浩 | ¥400,000円 | 2 | 加藤 盛司 | ¥3,713,417円 | 3 | 繁 隆夫 | ¥4,035,769円 |
| 4 | 田中セツ子 | ¥293,231円 | 5 | 田中 明秀 | ¥3,926,885円 | 6 | 富 きくお | ¥4,234,127円 |
| 7 | 橋村 芳和 | ¥4,800,000円 | 8 | 巻野 渡 | ¥341,049円 | 9 | 山本 恵一 | ¥3,802,649円 |
| 10 | 我孫子和子 | ¥394,051円 | 11 | 天方 浩之 | ¥4,051,817円 | 12 | 高橋泰一朗 | ¥4,444,993円 |
| 13 | 青木よしか | ¥3,713,848円 | 14 | 今枝 徳蔵 | ¥3,673,953円 | 15 | 小林あきろう | ¥3,931,966円 |
| 16 | 山本ひろふみ | ¥4,177,329円 | | | | | | |

合計 ¥49,935,084円

《会議研修費》（別紙「平成23年度……目的外支出と請求事項一覧表」による）

清水祐子議員…会議研修費として、自身の大学院入学金および授業料を計上している。直接政務調査にかかわる費用と認められない。目的外支出である。 金額236,900円

(2)目的外支出の理由

《人件費・事務所費》（別紙NO. 1・2・3・4による）

別表にも簡単に理由を記しているが、政務調査活動の基本であるA（委託調査費）・B（会議研修費）・C（調査旅費）およびE（資料作成費）をないがしろに、人件費と事務所費だけで政務調査費の過半を越える支出を行なうことは、政務調査活動の取り違えもはなはだしく、到底認めることができない。全て目的外支出である。

議員1から10はA～CおよびEの支出が一切なく、政務調査活動を全く行なっていないともいえる状態にもかかわらず、人件費と事務所費で政務調査費の過半を越える支出を行なっており、目的外支出である。

議員11から16はBまたはEなどの支出はある。しかし、小額の支出か、該当項目の支出とは言えず、いずれも、前述と同様に政務調査活動とは認められない。政務調査活動を行なっていないに等しい状態で、人件費と事務所費だけで、政務調査費の過半を越えて支出しており、目的外支出である。

議員7は事務所費を支出しているが、貸主の代表役員が同姓であり、親族と推認されるため、政務調査費とは認めがたく、目的外支出である。

1-2 求める措置

上記により被った下記の損害額の返還を市長が各議員に対し求めるよう勧告されるこ

と。

平成23年度に交付された政務調査費

¥50,171,984円

(《人件費等》¥49,935,084円＋《会議研修費》¥236,900円)

1-3 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を求める

平成18年度に交付された政務調査費に関して、平成20年6月13日、京都市個別外部監査人により「京都市個別外部監査結果報告書、個別外部監査の結果に関する意見書」が提出された。

平成19年度に交付された政務調査費に関しては、平成21年7月24日、京都市監査委員より監査結果が公表されたが、この監査結果は、平成18年度京都市個別外部監査人の監査結果等の成果を受け継ぐものであった。

平成20年度には、交付された政務調査費の収支報告書に1円以上の全ての支出に対して、領収書の添付が義務付けられた。

本件は、政務調査費についての適法性と公費支出への説明責任を全うすることを求め、前記是正措置を求めるものである。

事案の趣旨に鑑み、収支報告書に1円以上の全ての支出に対して、領収書の添付が義務付けられた政務調査費に関して、改めて、個別外部監査人による公正な判断が求められるため。

2 請求者

京都市西京区 A

ほか2名

以上、地方自治法第242条1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

<別紙事実証明書等の目録>

1、別紙「平成23年度京都市政務調査費収支報告書等の分析・評価による目的外支出と請求事項一覧表」

4枚(自由民主党； ， 民主・都みらい； ， 無所属；)

1、平成23年度政務調査費収支報告書・支出調書一覧表・支出調書・領収書等の写し等
京都市監査委員様

2013年3月29日

注1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 1 9 - 1 号

平成 25 年 5 月 28 日

請求人 様

京都市監査委員 西 村 京 三

同 海 沼 芳 晴

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 25 年 3 月 29 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査の結果を同条第 4 項の規定により通知します。

なお、本件については、監査委員大西均及び監査委員久保勝信は、法第 199 条の 2 の規定により除斥となっています。

第 1 請求の要旨

1 請求の趣旨

(1) 政務調査費に関し、全ての支出に係る領収書の収支報告書への添付の義務付け及び報告書、使途基準等の改善がなされており、政務調査費の使われ方の透明化によって前進したものと評価するが、会計帳簿、成果品など各証拠書類の提出が義務付けられておらず、最も大切な改革がなされていない。

このため、政務調査目的への支出の根拠が明示されず、政務調査目的に該当することの確認ができず、説明責任を欠くものがいまだに存在する。

(2) 以上の状況を解決するには、以下の抜本的改革が必要である。

ア 申請及び交付の方法は政務調査費の「渡し切り」ではなく、調査研究の事業ごとに行うこと。

イ 収支報告書には会計帳簿を添付し、それ以外の成果品などは閲覧可能にすること。

ウ 使途基準と使途制限の規定等は第三者機関の審議に委ねること。

(3) 政務調査費のほとんどを人件費及び事務所費に支出している不見識なものは、政務調査費の目的に合致しない使用（以下「目的外使用」という。）とした。具体的には、次のとおりである。

ア 政務調査活動の基本である委託調査費、会議研修費、調査旅費及び資料作成費（以下「委託調査費等」という。）に政務調査費を使用していないものは、政務調査活動を行っているとは言えず、そのような状態で人件費及び事務所費だけで政務調査費の過半を超えて支出しているものは、政務調査活動の取り違えも甚だしく、全額が目的外使用である。

イ 事務所費の支出先が、議員と同姓で親族と推認されるものは、目的外使用である。

(4) 会議研修費として大学院の入学金及び授業料を計上しているものは、議員自身の学業のための支出であり、目的外使用である。

(5) 上記(3)及び(4)により生じた平成23年度分の政務調査費の目的外支出額は、5,017万1,984円であり、京都市（以下「市」という。）は、これと同額の損害を被っているから、市長が各議員に対し、その返還を求めるよう勧告することを求める。

2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

平成20年6月13日付け「京都市個別外部監査結果報告書、個別外部監査の結果に関する意見書」（平成18年度分の政務調査費に係る平成20年3月31日付け住民監査請求に基づく監査について、法第252条の43の規定により実施した個別外部監査契約に基づく監査の結果に関する報告書。以下「18年度分個別外部監査結果」という。）が個別外部監査人から提出された。

平成19年度分の政務調査費に係る平成21年3月24日付け住民監査請求に基づく監査に係る同年7月24日付けの監査結果（以下「19年度分監査結果」という。）は、18年度分個別外部監査結果の考え方が踏襲された。

本件は、政務調査費についての適法性と公費支出への説明責任を全うすることを求めて、是正措置を求めるものであり、全ての支出に係る領収書の収支報告書への添付が義務付けられた政務調査費に関し、改めて、個別外部監査人による公正な判断を求める。

第2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めない理由（個別外部監査契約に基づく監査によることの決定を市長に通知しな

かった理由)

本件請求において、請求人は、領収書の収支報告書への添付に係る運用が変更されたことに伴い、改めて、個別外部監査契約に基づく監査によることを求めるが、本件監査においては、18年度分個別外部監査結果及び19年度分監査結果に加えて、上記の運用の変更が適用された平成20年度分の政務調査費に係る平成22年3月18日付け住民監査請求に基づく監査に係る同年5月17日付けの監査結果及び平成21年度分の政務調査費に係る平成23年3月29日付け住民監査請求に基づく監査に係る同年5月27日付けの監査結果において示された判断基準等を参考にすることができる。そのため、本件請求に基づく監査を執行するに際し、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを相当と認めるべき特別の事情があるとは認められない。

よって、請求人が監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由は、相当であるとは認められない。

第3 要件審査

1 違法不当事由の摘示について

(1) 住民監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の防止又は是正を目的とする制度であるから、事実に基づかない憶測や主観だけで監査を請求することは許されず、住民監査請求においては、問題とする財務会計上の行為又は怠る事実の違法性又は不当性が具体的に主張され、当該行為又は怠る事実について、これを疎明するに足りる書面（監査を求める根拠として一定の事実があることを示す書面）が添付されていなければならない。

(2)

ア 本件請求においては、政務調査活動の基本である委託調査費等に政務調査費を使用していないことは、政務調査活動を行っているとは言えず、そのような状態で人件費及び事務所費だけで、使用された政務調査費の過半を充てることは、政務調査活動の取り違えも甚だしく、目的外使用である旨が主張されているが、次のことについて、具体的な根拠が示されていない。

(ア) 委託調査費等に政務調査費を使用していないことをもって、政務調査活動を行っていないに等しいとする主張が、どのような事実等に基づいているのか。

(イ) 上記(ア)の状態であるにもかかわらず、政務調査費の総使用額の過半を人件費及び事務所費に充てることをもって、政務調査費の制度趣旨に反するとする主

張が、どのような事実等に基づいているのか。

イ 本件請求においては、事務所費の支出先が、議員と同姓で親族と推認されるため、政務調査費を当該事務所費に充てることは、目的外使用である旨が主張されているが、それがどのような事実等に基づいて目的外使用であるのか、その具体的な根拠が示されていない。

(3) これらの点について、請求人に補正を求めたところ、請求人から平成25年4月9日付けで補正が提出された。当該補正の内容と、それらに対する判断は、次のとおりである。

ア

(ア) 上記(2)ア(ア)の点について、請求人は、収支報告書の記載から委託調査費等に政務調査費を使用していない事実を指摘し、さらに、そのような状態であるにもかかわらず政務調査活動を行っているという事実が公開されている資料から確認できないとし、これらをもって、政務調査活動を行っていないという事実が確認でき、政務調査活動を行っていないと言える旨を主張する。

しかし、委託調査費等に政務調査費を使用していないこと、及び公開されている資料から政務調査活動を行っているという事実が確認できないことを根拠に、政務調査活動を行っていないという事実が確認でき、政務調査活動を行っていないとする旨の主張は、具体的な根拠が示されておらず、請求人の単なる独自の見解を述べているにすぎない。

(イ)

a 上記(2)ア(イ)の点について、請求人は、政務調査活動を行っていないという事実を根拠に、政務調査費の総使用額の過半を人件費及び事務所費に充てることは、政務調査費の制度趣旨に反することは明らかである旨を主張するが、当該主張の根拠となる事実については、上記(ア)のとおり、具体的な根拠に基づくものとは言えない。したがって、当該主張は、具体的な根拠が示されておらず、請求人の単なる独自の見解を述べているにすぎない。

b また、請求人は、政務調査費としての人件費及び事務所費の性質に着目し、政務調査活動に係る費用の額にかかわらず、政務調査費の総使用額の過半を人件費及び事務所費に充てることは、政務調査費の制度趣旨に反することは明らかであると主張するが、具体的な根拠が示されておらず、当該主張は、

専ら請求人の主観によって形成されているものと言わざるを得ない。

c さらに、請求人は、会派又は議員の活動が政務調査費の使用が禁止されているものを含めて多岐にわたることを根拠に、使途基準に反して政務調査費を使用されているおそれが高いと主張するが、具体的な根拠が示されておらず、当該主張は、請求人の単なる独自の見解を述べているにすぎない。

(ウ) 上記(2)イの点について、請求人は、何ら補正を行っておらず、事務所費の支出先が、議員と同姓であり親族と推認されるため、政務調査費を当該事務所費に充てることは、目的外使用であるとする主張は、具体的な根拠が示されておらず、請求人の単なる独自の見解を述べているにすぎない。

イ 以上から、上記アの主張は、政務調査費の目的外使用に係る具体的な根拠が示されておらず、法第 242 条第 1 項の規定に適合しているとは認められない。

2 要件審査に係る判断

以上から、本件請求については、一応の理由により政務調査費の目的外使用の主張がされていると認められた次表の事項に関し、政務調査費の目的外使用であるとしてその返還を求める部分について監査を実施し、それ以外の部分は法第 242 条第 1 項の規定に適合しているとは認められず、却下することとした。

なお、平成 25 年 4 月 30 日に実施した請求人の陳述の聴取の際、請求人から、議員に係る人件費及び事務所費に関する主張がされているが、違法不当事由の摘示に関する不備については、同月 9 日を期限として補正を求め、請求人は、同日に補正を提出したものであるから、その後の請求人の陳述において、補正がされなかった事項についての主張がされたとしても、これをもって補正がなされたものと解することは相当でなく、上記の判断は左右されない。

| 氏名 | 費目 | 支出調書の整理番号 | 使途内容 |
|-------|-------|-----------|-------------------|
| 清水ゆう子 | 会議研修費 | 1 | 同志社大学院入学金＋春学期授業料等 |
| | | 2 | 同志社大学院秋学期授業料 |

第 4 監査の実施

1 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 25 年 4 月 30 日に請求人 A からの陳述を聴取した。その要旨（上記第 1 と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、市会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

(1) 政務調査費は、会派や議員が市の政務について具体的に調査を必要とするものにつき行うものであり、調査内容の真実性、効果を市民に説明する責任を負っている。

収支報告書は、その説明責任を果たすための措置の一つであり、政務調査活動の記載が不十分なものやないものは、違法である。

(2) こうした不適法な目的外使用は、人件費及び事務所費について、特に顕著である。人件費及び事務所費が政務調査費として認められるためには、調査研究活動が、収支報告書において明示されていることが不可欠である。具体的な調査研究活動が示されていない以上、その証拠を当事者である議員が明示しない限り、過半を超えるものは、使途基準に違反した目的外使用と言うべきである。

(3) 請求人としては、政務調査活動を行っていないことを傍証すべく、次の調査を実施している。

① 議会における当該議員の発言を基に、その発言と政務調査活動との関わりを検証し、もって、政務調査活動を行っていないことを立証しようとするもの

② 当該議員の他の政治団体の活動を政治資金規正法に基づく政治団体収支報告書を基に調査し、政務調査活動費の使途基準に違反している事実を明らかにしようとするもの

(4) 上記(3)②の調査によって、繁隆夫議員、高橋泰一朗議員、田中セツ子元議員、橋村芳和議員、巻野渡元議員、安孫子和子元議員、天方浩之議員及び山本ひろふみ議員について、政務調査費における事務所費の支出先事務所と、政党支部・後援会事務所又は資金管理団体事務所が同一であることが明らかとなった。

(5) これらの者は、政務調査活動を行うための事務所において、政党活動、後援会活動又は政治資金管理活動をしていることが明らかであり、これらの活動に政務調査費を支出することは、使途基準に反し違法である。

(6) これらの者は、収支報告書上、調査研究活動の実態が明らかでなく、事務所費を支出している事務所において、使途基準違反となる活動をしていると言え、各人が活動実態を明らかにしない場合には、その支出は、全額違法と解すべきである。

2 新たな証拠の提出

請求人は、平成25年4月30日付け及び同年5月8日付けで、新たな証拠を提出した。

3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 25 年 4 月 30 日に陳述の聴取を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

(1) 政務調査費の制度概要等について

ア いわゆる地方分権一括法が平成 12 年 4 月に施行されたことにより、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大し、地方議会の役割がこれまで以上に重要になるとの認識が広く共有されることとなった。

政務調査費は、このような認識を背景にして、従前の調査研究費等の助成を制度化し、地方議会議員の調査研究活動基盤の充実を図ることにより、地方議会の審議能力を強化し、その活性化を図るため、使途の透明性の確保と併せて、議員立法により、平成 12 年 5 月の法の改正により法制化されたものである。

イ 会派及び議員には、執行機関に対する監視機能を果たすとともに、地方分権が進展していく中で、高度化・複雑化する住民要望を的確に捉え、地方の実情に応じた政策立案へと発展させていくため、本会議や議会の委員会への出席以外にも、日常的に調査研究活動を行うことが強く求められている。その調査対象は、広く市政全般に及び、調査方法も、執行機関の職員、学識経験者等からの意見聴取、他都市の先進事例の調査、研修会への参加、報道、出版物等による情報収集、住民からの広聴活動等と極めて多様なものとなっている。

このように、「政務調査費の法制化の経過及び目的」、「会派及び議員の担うべき役割とその広範な活動の実情」及び「調査方法の多様性」等と共に、平成 25 年 3 月 1 日の改正前の法において政務調査費が「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」として交付するものと定められていることも考慮すると、政務調査費は、調査研究活動そのものに必要な費用に充てることに限られるものではなく、例えば、調査研究活動を行う拠点となる事務所の賃借料や調査研究を行うために補助職員を雇用するための費用のような、会派又は議員が日常的に調査研究活動を行うための活動基盤の充実・態勢の確保に資する費用等、調査研究活動と合理的な範囲で相当の関連性を有する「間接的な費用」にも広く充てることができると解すべきである。また、政務調査費が使途基準の範囲内で使われなければならないことは当然として、調査研究活動に伴う経費の支出の適合性に関する判断は、まずは調査研究活動の主体である会派及び議員の自律的判断に委ねら

れているというべきであり、個別具体的な活動が調査研究活動に当たるか否かはもとより、当該活動の一部に調査研究活動以外の活動が混在する場合に、どの程度の割合が調査研究活動に当たるかといった判断についても、会派又は議員がその活動の実態に照らして行う判断こそが、最大限尊重されるべきものであると考える。

ウ 政務調査費の使途の透明性を確保し、積極的に説明責任を果たすことが求められていることは、議員においても十分に認識している。京都市会（以下「市会」という。）においては、政務調査費に関する様々な議論を経て、平成 20 年度交付分から領収書等の全部公開、新たに策定した基本指針に沿った運用といった取組を開始した。この基本指針は、他都市の監査結果、裁判例等を参考に、政務調査費の具体的な支出の考え方や按分の基準等を明確にしたものであり、平成 20 年度からは、それまで以上に適切な制度運用が図られている。

また、市会としては、これまでの住民監査請求の監査結果等を踏まえ、検討を重ね、基本指針を改正するなど、政務調査費制度のより適正な運用を目指した不断の取組を行っており、市会事務局としても、適切なサポートに努めている。

(2) 請求人の主張に対する意見

ア 請求人は、平成 23 年度交付分の議員政務調査費について、

(ア) 人件費及び事務所費について

a 政務調査活動を全く行っていないとも言える状態又は行っていないに等しい状態にもかかわらず、人件費及び事務所費で政務調査費の過半を超える支出を行うことは、目的外使用である（主張①）。

b 事務所費の支出先の代表役員が議員の親族と推認されるため、政務調査費とは認められず、目的外使用である（主張②）。

(イ) 会議研修費について

自身の大学院の入学金及び授業料を計上しているが、直接政務調査に関わる費用と認めることができず、目的外使用である（主張③）。

と主張している。

なお、大学院の入学金については、計上を取りやめて、他の未計上分の一部に振替がなされたので、大学院の授業料についてのみ意見を述べる。

イ 主張①について

議員の調査研究活動は、その活動全てが政務調査費の収支報告書に記載されるとは限らない。例えば、調査研究活動をしていても、費用が発生しない場合も有り得、一方、費用の発生を伴う場合であっても、調査研究活動に発生した費用について政務調査費を充てず、政務調査費以外の資金を充てる場合も有り得る。このため、請求人の主張は誤りであると考える。

また、上記(1)イで述べたとおり、政務調査費は、調査研究活動そのものに直接用いられる費用に充てることに限られず、日常的な調査研究活動における活動基盤の充実・態勢の確保に資する費用等、調査研究活動と合理的な範囲で相当の関連性を有する間接的な費用にも広く充てることができると解すべきものである。

どの活動に政務調査費を計上するかは、議員の自由な選択に委ねられており、提出された収支報告書において使途項目に偏りがあつたとしても、それを禁止する法等の規範は存在せず、問題となるべき根拠はない。

したがって、人件費と事務所費だけで政務調査費の過半を超えてはならないとの規制はなく、そのような支出を行うことのみをもって、その全額を政務調査費の目的外使用と取り扱うべきとする請求人の主張に合理的な理由は見出せない。

ウ 主張②について

請求人の推測にすぎず、仮に親族であつたとしても、そのことのみをもって目的外使用とすべき何の根拠もなく、請求人の主張は、理由がないと考える。

エ 主張③について

政務調査費制度は、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に必要な経費の助成を制度化したものと解されていることから、上記(1)イで述べたとおり、政務調査費は、調査研究活動そのものに直接用いられる費用に充てることに限られるものではなく、会派又は議員の日常的な調査研究活動における活動基盤の充実・態勢の確保に資する費用等、調査研究活動と合理的な範囲で相当の関連性を有する間接的な費用にも広く充てることのできるものである。

そして、議員が自身の政策立案能力を高め、それを市政に還元することを目的に公共政策系の大学院へ通学することは、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るという政務調査費の制度趣旨に合致するものであり、大学院に係る学費は、議員の調査研究活動における活動基盤の充実に資する費用として政務調査費を充て

ることができるものとする。

この点、政務調査費から大学院の学費を支出することについては、東京高裁平成18年11月8日判決において、議員の政策立案能力や法務能力の向上を図るため公共政策大学院に通学することは、公共政策大学院の研究及び教育内容に照らせば、議員個人の能力を高め、それを区政に還元させることを目的としたものであり、また、客観的にも区政の充実に役立つものと見ることができるから、これを区政とは関係のない個人の知識及び能力の取得にとどまるものであるとは言えず、政務調査費から公共政策大学院の学費を支出することは適法であるとの判断がされている。

この点を踏まえると、本件についても、議員の大学院での研究及び教育内容に照らせば、議員の個人の能力を高め、それを市政に還元させることを目的としたものであり、また、客観的にも市政の充実に役立つものと認めることができるものであることから、政務調査費の制度趣旨に合致するものであることは明らかであるとする。また、本件の大学院に係る学費の支出に当たっては、議員においてその実態に照らして自主的に按分を行っているものであることから、本件の支出を政務調査費の目的外使用とする合理的な理由は見出せない。

したがって、請求人の主張は理由がないとする。

オ なお、請求人は、現在公開されている全資料によれば、調査活動を行っていないという事実が確認でき、それに基づき調査活動を行っていないと主張できると述べているが、政務調査費制度の趣旨に照らせば、収支報告書、支出調書やその他の添付書類により、政務調査活動の子細の全てを明らかにすることを会派・議員に求めているものではなく、請求人の主張は明らかに誤りである。

(3) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。

当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 委託調査費等基本的なところを明示しなければ、何を調査研究に使っているのか分からないことが問題であり、こうした説明責任を果たしていない議員がいる。

イ 市会事務局は、政務調査費制度につき、正確に理解しており、問題のある議員に対して、その趣旨を踏まえた助言をして欲しい。

4 関係人調査

本件監査の対象とした政務調査費の返還請求の必要の有無を判断するため、当該政

務調査費の交付対象である議員に対し、支出調書の原本等の記録の提出を求めたほか、事情を聴取するなどして、当該政務調査費の使用の状況等について調査を行った。

第5 監査の結果

1 事実関係及び判断

本件監査において認められた事実関係及びこれに基づく監査委員の判断は、次のとおりである。

(1) 平成23年度における関係規程の内容

本件監査の対象年度である平成23年度における、政務調査費の目的及びその交付、使用、報告、返還等に関する法、条例及びその下位規程等の内容は、おおむね次のとおりである。

ア 法第100条第14項及び第15項

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。

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。

イ 京都市政務調査費の交付に関する条例、京都市政務調査費の交付に関する条例施行規程及び京都市政務調査費取扱要綱

(ア) 政務調査費の交付対象

政務調査費は、市会における会派（所属する議員が1人である場合を除く。）及び議員に対し、交付される。

(イ) 政務調査費の交付額

会派に対し交付する政務調査費の月額は、140,000円にその月の初日において当該会派に所属する議員の数を乗じて得た額とする。

議員に対し交付する政務調査費の月額は、400,000円とする。

(ウ) 政務調査費の使用

政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、京都市政務調査費の交付に関する条例施行規程に定める次の基準（以下「使途基準」という。）に従って、当該政務調査費を使用しなければならない。

a 会派分

| 項 目 | 内 容 |
|--------|--|
| 委託調査費 | 会派が行う外部団体又は個人への調査委託に要する経費(委託調査費) |
| 会議研修費 | 会派が研究会, 研修会その他会議を開催するために要する経費又は会派に所属する議員等が他の団体の開催する研究会, 研修会等に参加するために要する経費(会場費, 講師謝礼, 出席者負担金・会費, 交通費, 宿泊費, 食糧費, 茶菓子料等) |
| 調査旅費 | 会派が行う調査研究活動のために必要な他都市調査等に要する経費(交通費, 宿泊費, 調査費等) |
| 広報広聴費 | 会派が行う調査研究活動, 議会活動及び市の政策を住民に報告するために要する経費又は会派が住民等から市政に対する要望や意見を吸収するための会議等に要する経費(報告書及び広報紙の印刷費, 会場費, ホームページの作成費及び管理費, 茶菓子料等) |
| 資料作成費 | 会派が行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費(印刷製本費, 翻訳料等) |
| 資料購入費 | 会派が行う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(図書, 雑誌, 新聞, 資料等) |
| 通信運搬費 | 会派が行う調査研究活動のために必要な交通及び通信に要する経費(備車料, 電話代, FAX代, 切手・はがき代等) |
| 備品消耗品費 | 会派が行う調査研究活動のために必要な備品及び消耗品に要する経費(机, 椅子, コピー機, パソコン, 事務用品, ガソリン代等) |
| 人件費 | 会派が行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費(給料, 賞与, 各種手当, 各種保険等) |
| 事務所費 | 会派が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置, 管理に要する経費(賃借料, 維持管理費, 公租公課, 保険料, 光熱水費等) |

b 議員分

| 項 目 | 内 容 |
|-------|--|
| 委託調査費 | 議員が行う外部の団体又は個人への調査委託に要する経費(委託調査費) |
| 会議研修費 | 議員が研究会, 研修会その他会議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, 研修会等に参加するために要する経費(会場費, 講師謝礼, 出席者負担金・会費, 交通費, 宿泊費, 食糧費, 茶菓子料等) |
| 調査旅費 | 議員が行う調査研究活動のために必要な他都市調査等に要する経費(交通費, 宿泊費, 調査費等) |
| 広報広聴費 | 議員が行う調査研究活動, 議会活動及び市の政策を住民に報告するために要する経費又は議員が住民等から市政に対する要望や意見を吸収するための会議等に要する経費(報告書及び |

| | |
|--------|---|
| | 広報紙の印刷費、会場費、ホームページの作成費及び管理費、茶菓子料等) |
| 資料作成費 | 議員が行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費(印刷製本費、翻訳料等) |
| 資料購入費 | 議員が行う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(図書、雑誌、新聞、資料等) |
| 通信運搬費 | 議員が行う調査研究活動のために必要な交通及び通信に要する経費(備車料、電話代、FAX代、切手・はがき代等) |
| 備品消耗品費 | 議員が行う調査研究活動のために必要な備品及び消耗品に要する経費(机、椅子、コピー機、パソコン、事務用品、ガソリン代等) |
| 人件費 | 議員が行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費(給料、賞与、各種手当、各種保険等) |
| 事務所費 | 議員が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費(賃借料、維持管理費、公租公課、光熱水費、保険料等) |

(エ) 報告書等の提出

政務調査費の交付を受けた会派の代表者及び経理責任者並びに議員(翌年度の4月1日から同月30日までの間に、当該会派が解散し、又は当該議員が議員でなくなったときは、当該会派の代表者及び経理責任者であった者又は当該議員であった者)は、翌年度の4月1日から同月30日までの間に、当該政務調査費に係る収支報告書及び領収書等の写し(以下「収支報告書等」という。)を、議長に提出しなければならない。

また、政務調査費の交付を受けた会派が解散し、又は政務調査費の交付を受けた議員が議員でなくなったときは、当該会派の代表者及び経理責任者であった者又は当該議員であった者は、当該会派が解散した日又は当該議員が議員でなくなった日の翌日から起算して30日以内に、当該会派が解散した日又は当該議員でなくなった日の属する年度に交付された政務調査費に係る収支報告書等を議長に提出しなければならない。

(オ) 領収書等の整理の方法

a 政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者及び議員は、次に掲げる方法により領収書等を整理しなければならない。

(a) 領収書等を徴収したときは、当該領収書等を貼付した支出調書(一般用)を作成する。

(b) 支出の事実を証する書類を作成するときは、用途内容、支出額、支出先、

領収書を徴し得ない理由を記載した支出調書（支出証明用）を作成する。

(c) 上記(a)及び(b)にかかわらず、調査旅費を支出したときは、調査期間、調査内容、調査費用等を記載した支出調書（調査旅費用）兼出張記録書を作成する。

b 上記(e)の収支報告書に添えて議長に提出する領収書等の写しは、上記 a の支出調書の写しとし、これに支出調書一覧表を添付しなければならない。

(カ) 残額の返還等

政務調査費の交付を受けた会派（当該会派が解散した場合は、当該会派の代表者であった者。以下この項において同じ。）及び議員（当該議員が議員でなくなった場合は、当該議員であった者。以下この項及び下記(ク)において同じ。）は、収支報告書等を提出した場合において、残額があるときは、当該残額を速やかに市長に返還しなければならない。

市長は、政務調査費の交付を受けた会派又は議員が、使途基準に基づく経費以外に当該政務調査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、既に交付した政務調査費の全部又は一部の返還を命じることができる。

(キ) 収支報告書等の保存及び閲覧

議長は、収支報告書等を、これらを提出すべき期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならないが、何人も、議長に対し、保存されている収支報告書等の閲覧を請求することができる。

(ク) 会計帳簿等の整理保管

政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者（当該会派が解散した場合は、当該会派の経理責任者であった者）及び政務調査費の交付を受けた議員は、当該政務調査費の出納について、会計帳簿を調製し、及び領収書等を整理するとともに、これらの書類を、当該政務調査費に係る収支報告書等を提出すべき期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

ウ 政務調査費の運用に関する基本指針

政務調査費については、政務調査費の厳正かつ適切な運用に努め、積極的に説明責任を果たすことにより、一層の透明性の確保を図ることを目的として、市会運営委員会において「政務調査費の運用に関する基本指針」が策定され、これに沿って運用されている。その内容は、おおむね次のとおりである。

- (7) 政務調査費の運用は、使途基準に適合したものでなければならず、その内容及び金額が市政に関する調査研究の目的に照らして社会通念上相当と認められるものでなければならない。
- (イ) 一の支出が、調査研究活動以外の後援会活動及び政党活動（以下「後援会活動等」という。）、私的活動等の複数の活動にわたる場合は、次に掲げる区分に応じ、当該区分に掲げる按分割合により、政務調査費から当該支出の一部の支出を行うことができる。
- a 時間、面積その他の適切な理由に基づき活動全体に占める調査研究活動の割合を求め得る場合 その割合
- b 活動全体に占める調査研究活動の割合を求め難い場合 (ウ)の表の右欄に掲げる上限割合
- (ウ) 政務調査費の具体的な支出は、次の表の考え方等を基準として、適切に行うよう努めなければならない。

なお、当該基準を超えて政務調査費を支出しようとする場合は、支出調書を提出する際に、その理由を明らかにしなければならない。

| 使途項目 | 具体的な支出の考え方等 |
|-------|--|
| 委託調査費 | 委託契約は、他の団体等と共同で調査を実施する場合を除き、按分が生じないように締結すること。 |
| 会議研修費 | (1) 食糧費の支出 ア 研修会等の講師、助言者等に係る食糧費の支出は、昼食代 2,500 円、夕食代 5,000 円を上限とする。 イ 研修会等の会議の参加費に、会議と一体性を有する飲食経費を含む場合の支出額は、昼食代を含む場合は 2,500 円、夕食代を含む場合は 5,000 円を上限とする。 (2) 按分の考え方 ア 他の活動（後援会活動等、私的活動等の調査研究活動以外の活動をいう。以下この表において同じ。）に係る議題がある会議の会場費は、会議時間に占める割合等に応じて按分する。 イ 他の活動に係る演題がある研修会の講師謝礼は、講義時間、講義内容に占める割合等に応じて按分する。 |
| 調査旅費 | (1) 食糧費の支出 宿泊を伴う場合の食事代の支出は、宿泊代と一体とされた朝食代に限る。ただし、宿泊代が朝食代以外の食事代と一体とされ、当該宿泊代が社会通念上相当と認められる金額である場合は、この限りでない。 |

| | | | | | |
|--------------------------------|---|--------------------------------|------|---------------------------|------|
| | <p>(2) 按分の考え方 他の活動に係る調査と併せて行う調査の宿泊費は、調査の行程、時間に占める割合等に応じて按分する。</p> | | | | |
| 広報広聴費 | <p>(1) 他の活動に係る記事を掲載する広報紙の印刷費は、紙面全体に占める面積、ページ数の割合等に応じて按分する。 (2) 他の活動に係る情報を登載するホームページの作成費は、構成全体に占める割合等に応じて按分する。</p> | | | | |
| 資料作成費 | <p>調査研究活動と無関係な内容を含む資料の印刷製本費は、紙面全体に占める面積、ページ数の割合等に応じて按分する。</p> | | | | |
| 資料購入費 | <p>(1) 購入部数等 ア 新聞、図書等の資料の購入は、1部（新聞は各紙1部）に限る。 イ 議員分の政務調査費により、自宅（事務所を兼ねる場合を含む。）に備える新聞を購入する場合は、1紙を超える部分に限り支出することができる。 (2) 按分の考え方 他の活動と兼用している事務所等で使用する図書、雑誌等の購入費は、使用頻度、当該事務所等の使用割合に準じた割合等に応じて按分する。 調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は、後援会活動等又は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1、後援会活動等及び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。</p> | | | | |
| 通信運搬費 | <p>(1) タクシー備車料 ア タクシーの利用は、その必要性を十分に吟味して行うこと。 イ 他の活動にわたってタクシーを利用し、調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は、政務調査費からの支出額は、これによることが明らかに過大な額となる場合を除き、備車料の全額に、次の表の右欄に掲げる割合を乗じて得た額とする。</p> <table border="1" data-bbox="561 1379 1377 1561"> <tr> <td>タクシーを後援会活動等又は私的活動のいずれかにも利用した場合</td> <td>2分の1</td> </tr> <tr> <td>タクシーを後援会活動等及び私的活動にも利用した場合</td> <td>3分の1</td> </tr> </table> <p>(2) 郵便切手等 ア 郵便切手等の購入は、具体的な調査研究活動に必要となる最小の数量に限ること。 イ 郵便切手等を購入したときは、必要に応じて台帳を整備して購入数、使用数等を記録するなど、管理を徹底すること。 (3) 他の活動にわたることとなる携帯電話の使用料 政務調査費からの支出額は、これによることが明らかに過大な額となる場合を除き、使用料の全額に、次の表の右欄に掲げる割合を乗じて得た額とする。</p> | タクシーを後援会活動等又は私的活動のいずれかにも利用した場合 | 2分の1 | タクシーを後援会活動等及び私的活動にも利用した場合 | 3分の1 |
| タクシーを後援会活動等又は私的活動のいずれかにも利用した場合 | 2分の1 | | | | |
| タクシーを後援会活動等及び私的活動にも利用した場合 | 3分の1 | | | | |

| | |
|-------------------|------|
| 1台しか保有していない場合 | 3分の1 |
| 私的活動用とは別に保有している場合 | 2分の1 |

(4) 按分の考え方

ア 他の活動と兼用している事務所等で使用する固定電話の電話代
通話時間に占める割合，当該事務所等の使用割合に準じた割合等
に応じて按分する。

調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は，後援会活動等又
は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1，後援会活動等及
び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。

イ 他の活動と兼用している自動車の賃借料（レンタル料。購入費用
の一部払に該当するものを除く。）

走行距離又は走行時間に占める割合等に応じて按分する。

調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は，後援会活動等又
は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1，後援会活動等及
び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。

備品消
耗品費

(1) 備品の台数等

コピー機，パソコン等の備品に係る支出は，複数台設置する合理的
な理由のある場合を除き，原則1台とする。

(2) 他の活動にわたることとなるガソリン代

政務調査費からの支出額は，これによることが明らかに過大な額と
なる場合を除き，ガソリン代の全額に，次の表の右欄に掲げる割合を
乗じて得た額とする。

| | |
|----------------------------------|------|
| 車両を後援会活動等又は私的活動のいずれかにも 使用する場合 | 2分の1 |
| 車両を後援会活動等及び私的活動にも使用する場 合 | 3分の1 |

(3) 按分の考え方

他の活動と兼用している事務所等で使用する事務用品代は，使用頻
度，当該事務所等の使用割合に準じた割合等に応じて按分する。

調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は，後援会活動等又は
私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1，後援会活動等及び私
的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。

人件費

(1) 議員の親族でない補助職員

他の活動にも従事させる場合は，調査研究活動への従事時間，日数
等に応じた割合，事務所等の使用割合に準じた割合等により按分す
る。

調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は，当該補助職員に係
る人件費の全額の2分の1を上限とする。

(2) 議員の親族である補助職員

政務調査費からの支出額は，当該補助職員に係る人件費の全額の3
分の2を上限とする。

| | |
|------|--|
| | <p>後援会活動等にも従事させる場合は、調査研究活動への従事時間、日数等に応じた割合、事務所等の使用割合に準じた割合等により更に按分する。この場合において、調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は、当該補助職員に係る人件費の全額の3分の1を上限とする。</p> |
| 事務所費 | <p>(1) 事務所を賃借し、他の活動にも使用している場合の賃借料、光熱水費等 使用面積、使用時間、使用頻度等を総合的に勘案して按分する。 調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は、2分の1を上限とする。</p> <p>(2) 自宅等に事務所を設置している場合の光熱水費 使用面積、使用時間、使用頻度等を総合的に勘案して按分する。 調査研究活動に係る按分割合を求め難い場合は、後援会活動等又は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1、後援会活動等及び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。</p> |

(2) 議員に係る事実関係及び判断

清水ゆう子議員は、平成23年4月1日に同志社大学大学院に入学し、総合政策科学研究科総合政策科学専攻博士課程（前期課程）ソーシャル・イノベーション研究コース（以下「ソーシャル・イノベーション研究コース」という。）に所属し、入学金280,000円のうち64,400円（23パーセント相当額）及び前期授業料等（注）187,500円のうち78,750円（42パーセント相当額）を同年3月17日に、後期授業料等187,500円（注）のうち93,750円（50パーセント相当額）を同年10月31日に、会議研修費として政務調査費から支出している。

入学金への政務調査費の支出については、平成25年4月23日付けで同議員により、支出調書及び収支報告書が訂正され、政務調査費の支出対象から除外されている（訂正後の収支報告書に基づき新たに返還すべき残額は生じていない）。よって、入学金に係る経費64,400円の政務調査費からの支出が目的外使用に当たるとする請求人の主張については、判断の必要がなくなった。

同議員の説明及び関連資料によれば、ソーシャル・イノベーション研究コースでは、地域社会に生起する公共問題の解決を、キャンパス外の社会実験施設における社会革新実践家、公共問題当事者、地域住民等との交流を通じて教育研究し、地域社会という臨床の場で実践知を鍛錬し、理論的に練り上げることにより、実践能力を兼ね備えた行動型研究者の養成を目指すとされている。ここで同議員が履修した科目は、政策科学体系論、ソーシャル・イノベーション研究基礎論Ⅰ－Ⅰ－理論編

一、ソーシャル・イノベーション研究基礎論Ⅱ－2－臨床編一、演習ⅠA－2－社会革新の理論と実践一、演習ⅠB－2－社会革新の理論と実践一、食農政策科学論、パートナーシップ論、地域インターンシップ－1とされている。

入学目的については、地域や社会の課題に問題意識等を持ち、解決のために実際にその現場をフィールドとして研究を進める他の院生の研究や活動を知ることによって、より具体的に問題を理解し、解決の技能等を習得することができると考え、議員としての貴重な知的資源等を提供してくれるソーシャル・イノベーション研究コースで学び研究することは、地域に密着した議員活動を行い市政に反映することができること等とされている。

大学院の授業料に係る政務調査費の支出の按分割合については、京都市議員となった日が平成23年4月30日であったことから、同月分を除く11箇月分（前期授業料等5箇月分及び後期授業料等6箇月分）を政務調査費の対象としたうえ、実態に照らして疑義のないようにするため、計上を抑制的にして、過分に低い割合である2分の1を乗じたとされている。

この場合、前期授業料等に係る按分割合は約41.67パーセント（ $5/6$ 箇月 $\times 1/2$ ）となるが、これを42パーセントとし、その小数点以下の端数を切り上げていることについては、上記のとおり抑制的に按分していることから、わずかに超えた分が直ちに目的外使用となるものではない等とされている。

請求人は、議員自身の学業のための支出であり、調査研究活動のために政務調査費が支出されているものではない旨を主張する。しかし、議員の政策立案能力等の向上を図るため大学院に通学することは、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るという政務調査費の制度趣旨に合致するものと解されるどころ、上記のようなソーシャル・イノベーション研究コースの目的及び同議員の履修科目並びに入学目的に関する同議員の説明及び関連資料から判断すれば、不合理な点は見出せない。また、上記の按分割合の端数の切上げについても、抑制的に按分しているとする同議員の説明が不合理であるとは言えない。

よって、大学院の授業料等の一部について政務調査費を支出することが、使途基準に照らし目的外使用に当たるとは認められない。

注 前期授業料等及び後期授業料等には、授業料、教育充実費、学会費が含まれるとされている。

2 結論

以上のとおり、会議研修費として大学院の授業料を計上しているものは目的外使用であるとする主張については、これを目的外使用とする事由を見出すことはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

(監査事務局)