

監査公表第710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、請求文及び請求人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27年5月29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

政務活動費は、地方自治法及び京都市政務活動費の交付等に関する条例に基づき、会派と議員に対し、議員の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交付されている。

当然ながら、会派及び議員は市民に対し、政務活動目的への支出の合理性を示す根拠を明示し、合目的な費用であるということを説明する責任を負っている。

そのためには、以下の3項目の抜本的改革が必要である。

- 1) 申請・交付の方法は活動費の「渡し切り」ではなく、政務活動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。

ところで、平成25年度（2013年度）に交付された政務活動費について、調査・分析を行った結果、残念ながら、政務活動費の不適切な目的外支出が見受けられた。

- ① <調査研究費>について、委託調査や視察について成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がない故、目的外支出として全額返還請求を求める。
- ② <人件費>について、領収書以外の公的証拠（源泉徴収・社会保険・給与明細書など）がないものは、実際に支払われたという証拠がないゆえ、目的外支出として全

額返還請求を求める。

なお、源泉徴収を行わない88,000円未満のみの人を雇用している場合、今回取り上げなかった。

- ③ <人件費+事務所費>の合計金額が交付金の3/4を超えるものは、実際に政務活動を行ったとは認められず、全額返還請求を求める。

なお、もしこのことが認められるようになれば、その行きつく先は橋村芳和議員のように人件費と事務所費だけで4,800,000を計上するという議員が続出し、収支報告書により市民に説明責任を果たすという本来の目的が破たんすることになる。このような脱法行為は到底認められない。

<平成25年度に交付された政務活動費の内、目的外支出と認められるもの>

I) 調査研究費について

【会派】

会 派	内 容	返還請求金額
1) 日本共産党	①調査研究費 委託調査	500,420
2) 民主・都みらい	①調査研究費 行政視察	1,649,900
3) 公明党	①調査研究費 委託調査	2,000,210
合 計		4,150,530

【議員】

議員名	内 容	返還請求金額
1) 津田大三	①調査研究費 行政視察	425,746
2) 平山よしかず	①調査研究費 委託調査	1,000,840
合 計		1,426,586

II) 人件費について

議員名	内 容	返還請求金額
1) 井上与一郎	領収書以外の公的証拠なし	999,996
2) 繁隆夫	領収書以外の公的証拠なし	1,995,068
3) 富きくお	領収書以外の公的証拠なし	Ⅲ) による
4) 中村三之助	領収書以外の公的証拠なし	1,823,150
5) 橋村芳和	領収書以外の公的証拠なし	Ⅲ) による

6) 青木よしか	領収書以外の公的証拠なし	2,151,000
7) 天方浩之	領収書以外の公的証拠なし	2,400,000
8) 片桐直哉	領収書以外の公的証拠なし	2,066,919
9) 宮本徹	領収書以外の公的証拠なし	2,146,000
10) 江村理紗	領収書以外の公的証拠なし	1,893,156
11) 佐々木たかし	領収書以外の公的証拠なし	1,800,000
12) 中島拓哉	領収書以外の公的証拠なし	1,720,750
13) 森川央	領収書以外の公的証拠なし	1,569,590
合 計		20,565,629

Ⅲ) 人件費+事務所費について

議員名	内 容	返還請求金額
1) 香川佐代子	人件費+事務所費で3/4を超えている	394,806
2) 高橋泰一郎	人件費+事務所費で3/4を超えている	3,754,748
3) 田中明秀	人件費+事務所費で3/4を超えている	3,640,738
4) 富きくお	人件費+事務所費で3/4を超えている	4,575,236
5) 橋村芳和	人件費+事務所費で3/4を超えている	4,800,000
6) 山元あき	人件費+事務所費で3/4を超えている	1,077,288
7) 山本恵一	人件費+事務所費で3/4を超えている	3,631,216
8) 吉井あきら	人件費+事務所費で3/4を超えている	3,686,281
9) 今枝徳蔵	人件費+事務所費で3/4を超えている	3,688,109
10) 山本ひろふみ	人件費+事務所費で3/4を超えている	3,266,251
合 計		32,514,673

Ⅳ) 個別の項目での目的外支出について

議員名	内 容	返還請求金額
1) 小林正明	<広報広聴費>で、バスの時刻表を配布	220,120
2) 隠塚 功	<広報広聴費と通信運搬費>で、後援会のチラシを配布	584,727
合 計		804,847

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

¥59,462,265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が、この変化の中でも残念ながら個別外部監査は行われてこなかった。

しかし、今回は政務調査費から政務活動費に法令改正があったのであり、監査請求においても、改めて、個別外部監査人による公正な判断が求められる。

2 請求者

京都市西京区 A

ほか3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25年度京都市政務活動費収支報告書・支出調書・領収書の一部等のコピー

京都市監査委員様

2015年3月31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上記住民監査請求書中の表（会派・議員の返還請求一覧表）及び事実証明書の記載を省略した。

3 平成27年4月1日付けで、請求人から上記住民監査請求書に記載の「平成26年度」は「平成25年度」の誤りである旨及び「2014年度」は「2013年度」の誤りである旨の申立てを受け、当該申立ての内容を反映させた。

請求人に対する監査結果の通知文

平成27年5月29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27年3月31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、監査委員中村三之助及び監査委員鈴木正穂は、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) 政務活動費について、会派及び議員は、市民に対し、政務活動目的への支出の合理性を示す根拠を明示し、合目的な費用であるということを説明する責任を負っている。

そのためには、以下の3項目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活動費の「渡し切り」ではなく、政務活動の各事業ごとに行うこと。
- イ 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。
- ウ 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。

- (2) 平成25年度に交付された政務活動費について、調査及び分析を行った結果、次のとおり不適切な目的外支出が見受けられた。

- ア 調査研究費について、委託調査や視察について成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がないゆえ、目的外支出として全額返還請求を求める（3会派計4,150,530円及び2議員計1,426,586円）。
- イ 人件費について、領収書以外の公的証拠（源泉徴収、社会保険、給与明細書等）がないものは、実際に支払われたという証拠がないゆえ、目的外支出として

全額返還請求を求める（11議員計20,565,629円）。

なお、源泉徴収を行わない88,000円未満のみの人を雇用している場合、今回取り上げなかった。

ウ 人件費及び事務所費の合計金額が交付金の4分の3を超えるものは、実際に政務活動を行ったとは認められず、全額返還請求を求める（10議員32,514,673円）。

なお、もしこのことが認められるようになれば、その行き着く先は橋村芳和議員のように人件費と事務所費だけで4,800,000円を計上するという議員が続出し、収支報告書により市民に説明責任を果たすという本来の目的が破綻することになる。このような脱法行為は到底認められない。

エ その他個別の項目での目的外支出

(ア) 小林正明議員は、広報広聴費でバスの時刻表を配布しており、220,120円の返還請求を求める。

(イ) 隠塚功議員は、広報広聴費と通信運搬費で後援会のチラシを配布しており、584,727円の返還請求を求める。

2 求める措置

上記の目的外使用により被った損害額59,462,265円の返還を京都市長（以下「市長」という。）が各会派及び議員に対し請求するよう勧告されることを求める。

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理由

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、個別外部監査人により京都市個別外部監査結果報告書が提出された。

平成20年度には、1円以上の全ての政務調査費の支出に対して、領収書の添付が義務付けられたが、この変化の中でも個別外部監査は行われてこなかった。

今回は、政務調査費から政務活動費に法改正があったため、改めて個別外部監査人による公正な判断が求められる。

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、政務調査費を政務活動費に改める法の改正があったことを理由として、個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

しかし、京都市（以下「市」という。）においては、法の改正により政務調査費が政

務活動費に改められた後も、政務活動費を充てることができる経費として、会派又は議員が要請・陳情活動を行うために必要な経費を加えるなどの変更はあったものの、京都市政務活動費の交付等に関する条例（以下「条例」という。）、政務活動費の運用に関する基本指針（以下「基本指針」という。）その他の政務活動費に係る制度及び運用の基本的な部分については大きな変更はなく、過去の政務調査費に係る監査結果において示された判断基準を参考にすることができる。

よって、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。

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）が添付されていない限り、請求が認められない。
- (2)ア 本件請求において、請求人が政務活動費の目的外使用に該当するとして請求書に記載する次の主張について、次のとおり、条例、基本指針、支出調書の記載等を踏まえた具体的な根拠が示されていない。
 - (ア) 委託調査や視察について成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がないゆえ、目的外使用である旨が主張されているが、当該主張の対象となる個々の政務活動費の使用について、目的外使用であるとする主張がそれぞれいかなる具体的な根拠、事実等に基づいているのか。
 - (イ) 人件費について、領収書以外の公的証拠（源泉徴収、社会保険、給与明細書等）がないものは、実際に支払われたという証拠がないゆえ、目的外使用である旨が主張されているが、事実証明書として提出された支出調書には、領収書等の写しの添付があるにもかかわらず、目的外使用であるとする主張がどのような根拠、事実等に基づいているのか。
 - (ウ) 人件費と事務所費の合計金額が交付金の4分の3を超えるものは、実際に政

務活動を行ったとは認められない旨が主張されているが、上記合計金額が政務活動費の総使用額の4分の3を超えること（そのような配分で政務活動費を使用すること）をもって、実際に政務活動を行ったとは認められないとする主張がどのような根拠、事実等に基づいているのか。

イ 本件請求において、請求人が個別の項目での目的外使用に該当するとして請求書中の表に掲げる次の政務活動費の使用について、目的外使用とする理由が示されていない。

(ア) 小林正明議員について、広報広聴費でバスの時刻表を配布

(イ) 隠塚功議員について、広報広聴費と通信運搬費で後援会のチラシを配布

(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27年4月15日付けで補正に係る書面が提出された。当該書面における請求人の各主張及びこれらに対する判断は、次のとおりである。

ア 上記(2)ア(ア)の点について、請求人は、委託調査や視察について成果物の添付がないということは、具体的にどのような委託調査であったのか、又はどのような視察であったのか、明らかでなく、実際に委託したのか、視察をしたのか根拠が示されていないことは明らかであり、このように根拠がなく、説明責任を果たしていないものは政務活動とはいえないゆえ、目的外使用である旨を主張する。

しかし、成果物の添付がないからといって、支出調書の記載内容等の個々の事実関係に関わりなく、一律に、請求人が主張するように委託や視察の根拠がなく政務活動でないということにはならないのであるから、請求人の上記主張は、具体的な事実に基づかず、専ら請求人の主観によって形成されているものといわざるを得ない。

イ 上記(2)ア(イ)の点について、請求人は、既に、政務調査費と称していた時に行われた個別外部監査においても指摘されていたように、公的証拠の添付がなければ、実際に支払われたという証拠にならないし、説明責任を果たしているとはいえず、雇用責任を果たしているともいえず、それゆえ、領収書のみの添付であっては、政務活動のために雇用しているとはいえないゆえ、目的外使用である旨を主張する。

しかし、条例第12条第1項に、「政務活動費に係る（中略）事項を記載した報

告書に領収書又は支出の事実を証する書類の写しを添えて、議長に提出しなければならない。」とされているように、領収書は支出を証する書類となり得るのであって、領収書が存在するにもかかわらず、実際に支払われたという証拠がないとする請求人の主張は、専ら請求人の主観によって形成されているものといわざるを得ない。

また、源泉徴収等の手続が実施されていないことをもって、政務活動のために雇用しているとはいえない旨の主張については、源泉徴収等の手続と政務活動のための雇用との間に直接の関係があるとする具体的な根拠が示されておらず、政務活動費の制度に対する請求人の独自の見解といわざるを得ない。

なお、今回の監査の実施対象外の事項となるが、会派又は議員において補助職員を雇用する場合にあっては、当該会派又は議員には、源泉徴収、給与支払報告書の提出その他の税関係法令に基づく手続及び労災保険、雇用保険その他の労働関係法令に基づく手続について、制度を正しく理解したうえで必要な手続を確実に履行することが、市民の代表として当然に求められるものである。

ウ 上記(2)ア(ウ)の点について、請求人は次のとおり主張する。

- (ア) a 委託調査等に政務活動費を使用していないことは、収支報告書で明らかであり、このような状況の下で、政務活動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、政務活動の説明責任を果たしているとはいえず、制度の趣旨に反することは明らかである。
- b また、人件費や事務所費は元々それ自体は政務活動そのものではなく、政務活動を行うために必要な職員及び事務所の経費を政務活動費として認めるものである点で、他の項目と性質が異なっており、政務活動にどれくらいの費用を使用したかどうかにかかわらず、政務活動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、政務活動費の制度の趣旨に反することは明らかである。
- c さらに、議員は、政務活動だけではなく、政党活動、後援会活動及び選挙活動といった政務活動費の支出が禁じられている活動も多数していることからすれば、使途基準に反する支出をされているおそれが高いといわざるを得ない。
- d そうすると、収支報告書からは政務活動の実態が明らかではないうえに、

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いえ、各人からその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さざるを得ない。

e 人件費についても、同様であると考えられるため、各人からその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さざるを得ない。

(イ) しかし、請求人の上記(ア) a から e までの各主張について、各主張同士の間なりや各主張と上記(2)ア(ウ)の主張との関係が必ずしも明らかではない部分があるが、その点をおくとしても、請求人のいずれの主張も、人件費と事務所費の合計金額が交付金の4分の3を超えることをもって、実際に政務活動を行ったとは認められずその全額が政務活動費の目的外使用に該当することについての具体的な根拠が示されておらず、政務活動費制度に対する請求人の独自の見解といわざるを得ない。

エ 上記(2)イ(ア)の点について、請求人は、小林正明議員は、広報広聴費によって、バスの時刻表の配布を行っているが、バスの時刻表の配布は政務活動とは何ら関係のないことであり、これを政務活動費で支出するのは明らかに政務活動費を違法に支出したことになり、目的外使用であることは明らかである旨を主張しており、条例、基本指針等への言及はないものの、監査を求める根拠としての一応の理由が示されたものと認められる。

オ 上記(2)イ(イ)の点について、請求人は、隠塚功議員は、広報広聴費と通信運搬費によって、後援会活動のチラシの作成と配布を行っているが、政務活動費を後援会活動に使用してはならないことは明らかであり、政務活動費を違法に支出したことになり、目的外使用であることは明らかである旨を主張しており、条例、基本指針等への言及はないものの、監査を求める根拠としての一応の理由が示されたものと認められる。

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活動費の違法な使用に係る主張がされていると認められた次表の事項に関し、市長が次表に掲げる議員に対して既に交付した政務活動費の返還を請求することを怠る事実を対象とす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。

氏名	費目	支出調書の整理番号	使途内容
小林 正明	広報広聴費	4	市バス時刻表配布
		5	市バス時刻表
隠塚 功	広報広聴費	106	印刷料
	通信運搬費	109及び115	郵便料金

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27年4月28日に請求人A及び請求人B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) 請求人Aの陳述

ア 法第100条第16項の規定や市で策定した基本指針によれば、政務活動費については、いかなる事柄に使用したかということに関する積極的な説明責任を果たして、透明性を確保するということが基本であり、議員が勝手に使用して説明しないというのは話にならない。

イ 政務活動費について、人件費及び事務所費でその多くを割き、他の項目については収支報告書に記入しないか、ほんの少しだけ記入している議員がいる。これは、政務活動費の使途の透明性についての説明責任を全く果たそうとしない明らかな脱法行為である。こういうことが許されるならば、政務活動費の使用に制約がなくなることになる。

ウ 以前、政務調査費の時代に、個別外部監査人がきちんと監査を行っており、その中で、人件費と事務所費については按分が必要であり、2分の1を基本とせよとしている。議員が、2分の1を超える按分をした場合には、説明責任を果たす必要がある。

(2) 請求人Bの陳述

ア 議員の収支報告書には、添付された領収証に年月までで日付の記載がなく、報告書自体にも2月×日と記載しているものがあつた。領収書等については、日付、金額、ただし書などを確認し受領するのは当たり前のことである。これは、

かつての個別外部監査人の意見書にあったとおり、収支報告書又は領収書等が公開されることについての議員の理解が不十分であることを意味するのではないか。それを許している、収支報告書の提出先である議長、議長に代わって見ている職員勤務態度や心構えに反省を求めたい。

イ 個別外部監査人の意見書では、収支報告書には支出した総額を記載するよう求めており、条例第12条でも政務活動費の総額を記載せよとされている。それにもかかわらず、報告書に人件費及び事務所費以外の費用を書いていないとか、ほんの少しだけということは、総額を書くという建前からすると、これらの費用を全く支出していないということの意味し、それなのに人件費や事務所費で支出しているというのは矛盾しているのではないか。

ウ 個別外部監査人の意見書では、人件費に係る所得税について、正規の源泉徴収による納税を怠っている事例を発見したとされている。領収書の添付だけではなく、本当に源泉徴収や労働保険の手続をしていることについて、議員の側から説明する責任がある。

2 新たな証拠の提出

請求人は、平成27年4月28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27年4月28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。

また、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、上記1の請求人が立ち会った。

(1) 政務活動費の制度概要、特徴等について

ア 平成24年9月に公布された地方自治法の一部を改正する法律により、政務調査費が政務活動費へと改められた。そこでは、交付目的が従来政務調査活動として認められていなかった対外的な陳情活動等のための旅費、交通費等にも使途が拡大されるとともに、政務活動費を充てることのできる経費の範囲を条例で定めることとされた。

これを受けて、京都市会においては、平成25年2月に、従前の条例を京都市政務活動費の交付等に関する条例に改正し、同年3月1日から施行している。

主な改正内容としては、「政務調査費」を「政務活動費」に名称を変更したほ

か、政務活動費を充てることができる経費の範囲をこの条例において規定することとし、その範囲については、要請・陳情を含むものに拡大した。また、政務活動費の使途が市民の皆様にとって分かりやすいものとなるよう、使途の分類を9項目から11項目に整理・再編するとともに、市会が政務活動費の使途の透明性の確保に努めることを条例上に明記した。

イ 旧政務調査費を含む法制化の経過及び目的、会派及び議員の担う役割、広範な活動の実情及び調査方法の多様性などを考慮すれば、政務活動費は、狭い意味での調査研究活動そのものに必要な費用に限られず、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の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など、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かと解すべきである。

また、政務活動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であるが、そのうえで、調査研究活動に伴う経費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るべきものである。そして、個別具体的な活動が調査研究活動に当たるかどうかは元より、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も、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。

ウ 政務活動費が、貴重な税金から支出されている以上、そ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。

京都市会においては、旧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など、新たに策定した基本指針に沿った運用に取り組んでいる。この基本指針は、他都市の監査結果、裁判例などを参考に、政務調査費の具体的な支出の考え方や按分の基準などを明確にしたものであり、これにより、平成20年度からは、より一層適切な制度運用が図られている。また、その後、旧政務調査費に関する住民監査請求の監査結果などを踏まえて検討を加え、より適切な運用となるよう基本指針を改正するなど、不断の取組を行っており、市会事務局としても、会派及び議員に対して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 請求人の主張内容について

請求人は、平成25年度交付分の政務活動費について、目的外の支出が見受けられたとして、次のように主張されているものと理解する。

(7) 会派政務活動費では、調査研究費について、委託調査や視察で成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がないことから、全額が目的外支出である（主張①）。

(4) 議員政務活動費では、

a 調査研究費について、会派分と同じく、委託調査や視察で成果物の添付のないものは、全額が目的外支出である（主張①）。

b 人件費について、源泉徴収票、社会保険、給与明細書などの領収書以外の公的証拠がないものは、実際に支払われたという証拠がないことから、全額が目的外支出である（主張②）。

c 人件費及び事務所費について、人件費及び事務所費の合計金額が、交付を受けた政務活動費総額の4分の3を超えるものは、実際に政務活動を行ったとは認められず、全額が目的外支出である（主張③）。

d 小林正明議員の広報広聴費について、政務活動費とは何ら関係のない、バスの時刻表を配布しており、全額が目的外支出である（主張④）。

e 隠塚功議員の広報広聴費及び通信運搬費について、後援会活動のチラシの作成と配布をしており、全額が目的外支出である（主張⑤）。

イ 主張①について

今回請求人が指摘している調査研究費のうち、委託調査に係る経費に該当する日本共産党京都市会議員団、公明党京都市会議員団及び平山よしかず議員に係るものについては、そのいずれについても、議長に提出された支出調書により、使途内容として調査研究テーマが明らかとなっている。これによると調査を行った事実は元より、いずれも市政に関する調査研究に資するものであると認められる。

また、他都市へ出張して行う調査研究に係る経費に該当する民主・都みらい京都市会議員団及び津田大三議員に係る行政視察については、そのいずれについても、出張期間、活動の目的、概要、場所、行程、参加者等並びに経費の内容及び積算内訳を記載した支出調書兼出張記録書により、出張期間、概要等が明らかと

なっている。これによると、いずれも、出張の事実は元より、市政に関する調査研究に資するものであると認められる。

したがって、請求人の主張は、根拠がなく、全く当たらないものとする。

ウ 主張②について

条例において、政務活動費の交付を受けた議員は、調査研究費や人件費等の項目ごとの支出額等を記載した収支報告書に領収書等の支出の事実を証する書類の写しを添えて、議長に提出することとされている。なお、ここでいう添付を要する領収書等の支出の事実を証する書類については、領収書に加えて、更に特段の資料を求めているものではない。

請求人が指摘している人件費については、全て領収書が添付されており、これにより支出の事実を認めることができ、条例上の要件を満たしている。

したがって、請求人の主張は、条例上添付を必要とされていない資料が添付されていないことのみをもってされており、支払われていないとの主張の根拠を欠くため、全く当たらないものとする。

エ 主張③について

政務活動費は、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、合理的な範囲で調査研究活動と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。そして、どの活動に政務活動費を充てるかについては、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、それを禁止する法や条例その他の規範は存在しておらず、そのことが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活動費の4分の3を超えてはならないとの規制はなく、また、そのような支出を行うことのみをもって、その全額を政務活動費の目的外支出と取り扱うべきとの請求人の主張については、合理的な理由は見出せない。

オ 主張④について

請求人がバス時刻表であるとされている冊子を見ると、1ページ目の冒頭に「公共交通のより一層のご利用を促進するため、沿線地域の方にお配りしているもの」であり、「市バス・地下鉄のご利用をお願いいたします」とあるとおり、公共交通の利用促進の必要性を訴えるものであることが分かる。

また、1ページ目から2ページ目にかけては、市における交通事業の厳しい経営状況や、これまでの経営健全化に向けた取組、交通局における平成25年度の予算概要、重点項目等を具体的に報告されていることが分かる。

さらに、資料として添付している時刻表部分においては、路線ごとの具体的な運転回数等のサービス水準を示すとともに、営業係数、すなわち100円の収入を得るために必要となる経費を示すなど、市バスの利用促進を兼ねて、市バス事業への市民の皆様からの意見や要望を聞くためのものとなっていることが分かる。

これらを踏まえると、本件冊子は、請求人が指摘する単なるバス時刻表ではなく、市バス事業、交通事業に係る市政報告であり、かつ、市バス事業への市民からの意見や要望を聞くという広聴を行うためのものであると認めることができる。また、支出の対象については、本件冊子に自らの信条を記載するなど、一部に調査研究以外の活動に係る記載も含まれることから、実態に応じた自主按分として費用全額の8割のみとなっている。

以上のことから、小林議員の広報広聴費に係る支出を政務活動費の目的外支出とする合理的な理由は見出せない。

カ 主張⑤について

隠塚議員作成の本件冊子を見ると、まず、全6ページのうち1ページ目から5ページ目にかけては、2013年の議員活動内容の報告、民主・都みらい京都市議員団が行った「京都市版事業仕分け」の結果報告、2月市会における代表質疑や市長総括質疑の報告などであり、市政や議員活動が具体的に報告されていることが分かる。

次に、本件冊子の6ページ目には、事務所やホームページの案内に加え、後援会ニュースなど後援会活動に当たる記載が一部にある。

これを踏まえると、本件冊子の性格は、請求人が指摘する単なる「後援会活動のチラシ」ではなく、市政及び議員活動に関する報告を主とするものであり、これによって市民の意見を聴く、広聴を行うためのものであると認めることができる。

他方、支出の対象については、本件冊子の作成に係る支出では6分の5の按分がされており、6ページ目を中心とする1ページ相当分を除くものとなっている。また、配布に係る支出では8分の7の按分がされており、市会定例会に係る個別

の市政報告を行っている2ページ立ての「市会ニュース」を同封して郵送しているとのことから、本件冊子及び「市会ニュース」の計8ページのうち、本件冊子の6ページ目を中心とする1ページ相当分を除くものとなっている。これらのことから、支出に当たって、実態に応じた適切な按分がされていると認められる。

以上のことから、隠塚議員の広報広聴費及び通信運搬費に係る支出を政務活動費の目的外支出とする合理的な理由は見出せない。

- (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。

政務調査費は、議員が活発に活動するために作られたとしているのは、表向きの話である。政務調査費ができる前にも、正しくは記憶していないが、京都市調査研究費用というような名称の要綱に基づく支出が既に存在していた。こうした費用を要綱に基づき支出するというのは、違法ではないか、また、その支出の内容についてほとんどチェックされないままであるのはおかしいということで、監査請求もあり、裁判もあった。その際、これは何に使ってもいいものだと思っていたと議員が証言したという話があった。

本来で言えば、法及び条例により政務調査費を支出するようになった段階できちんとすべきところを、市ではそれまでのやり方を引き継いできたため、個別外部監査人に指摘されたということもある。

政務調査費が議員の活動を活発にするためにできたという話以前にそういう経緯があったことについても、考慮に入れてほしい。

4 関係人調査

本件監査の対象とした政務活動費の返還請求の必要の有無を判断するため、当該政務活動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、書面により質問を行うことにより、当該政務活動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) 関係法令の内容

本件監査に係る法令の内容は、おおむね次のとおりである。

ア 地方自治法

- (7) 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（第100条第14項）。
- (4) 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）。
- (7) 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）。

イ 京都市政務活動費の交付等に関する条例

- (7) 政務活動費の交付対象
政務活動費は、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、交付する（第2条）。
- (4) 政務活動費の交付額
議員に対し交付する政務活動費の月額は、400,000円とする（第3条第2項）。
- (7) 政務活動費を充てることができる経費の範囲
政務活動費は、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（以下「調査研究活動等」という。）に要する経費のうち、次に掲げる経費に充てることができるものとする（第11条及び別表第2）。

項 目	内 容
広 報 広 聴 費	(1) 議員が行う活動及び市政について住民に報告するために要する経費 (2) 議員が住民等から市政又は会派の活動に対する要望

	や意見を吸収するための会議，住民相談等に要する経費
通信運搬費	(1) 議員が行う活動のために必要な交通及び通信に要する経費

注 本件監査に係る項目のみ抜粋している。

(エ) 報告書等の提出

政務活動費の交付を受けた議員は，翌年度の4月1日から同月30日までの間に，当該政務活動費に係る収支報告書及び領収書又は支出の事実を証する書類（以下「領収書等」という。）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（第12条）。

(オ) 収支報告書の写しの送付

議長は，提出された収支報告書の写しを市長に送付するものとする（第13条）。

(カ) 残額の返還等

政務活動費の交付を受けた議員は，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，政務活動費の交付を受けた議員が，上記(ウ)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（第15条）。

(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。

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，議長は，請求があったときは，非公開情報が記録されている部分を除き，収支報告書等を閲覧に供するものとする（第16条）。

(ク) 委任

この条例において別に定めることとされている事項及びこの条例の施行に関し必要な事項は，議長及び市長が定める（第17条）。

ウ 京都市政務活動費の交付等に関する条例施行規程（市会規程）

政務活動費の交付を受けた議員は，当該政務活動費の出納について，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、当該政務活動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（第2条）。

エ 政務活動費の運用に関する基本指針（市会運営委員会制定）

(7) 政務活動費については、この基本指針の下で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とする。

(4) 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、項目ごとに、主な支出例を以下に示す。

項 目	主 な 支 出 例
広 報 広 聴 費	報告書，広報紙，資料等の印刷費，会場費，ホームページの作成費及び管理費，茶菓子料，交通費等
通 信 運 搬 費	備車料，電話代，FAX代，切手・はがき代等

注 本件監査に係る項目のみ抜粋している。

(5) 一の支出が調査研究活動等以外の後援会活動及び政党活動，私的活動等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，政務活動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等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等の割合を求め難い場合 下記(エ)の表の右欄に掲げる上限割合

(エ) 政務活動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活動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
広 報 広 聴 費	(1) 按分の考え方 ア 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。

	イ 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。
--	--

注 本件監査に係る用途項目のみ抜粋している。

(オ) 後援会活動のための経費については、政務活動費からの支出が認められないものとする。

(2) 本件監査における論点

ア 条例第11条及び別表第2の規定によれば、議員に対し交付する政務活動費は、議員が行う調査研究活動等に要する経費のうち、広報広聴費にあつては、①議員が行う活動及び市政について住民に報告するために要する経費又は②議員が住民等から市政又は会派の活動に対する要望や意見を吸収するための会議、住民相談等に要する経費に、通信運搬費にあつては、議員が行う活動のために必要な交通及び通信に要する経費に充てることができることとされている。

イ また、基本指針では、一の支出が調査研究活動等以外の後援会活動及び政党活動、私的活動等複数の活動にわたる場合における政務活動費を充てることのできる按分割合など、条例の運用について定められている。

ウ そして、条例第15条第2項の規定によれば、市長は、政務活動費の交付を受けた議員が、アに掲げる条例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こととされている。

エ したがって、本件監査では、まず、監査対象となった各政務活動費の使用について、条例第11条及び別表第2に規定する経費の範囲外に政務活動費を使用したと認められるか否かが論点となり、その検討に当たっては、基本指針に定める按分割合についても考慮する必要がある。

(3) 各議員に係る事実関係及び判断

ア 小林正明議員関係

(ア) 小林正明議員は、「市バス時刻表（平成25年度版）」と題する印刷物（以下「本件冊子」という。）を作成し、平成25年7月30日に、これに要した経費255,150円を事業者名義の口座に振り込むとともに、当該経費のうち204,120円（80パーセント相当額）に、広報広聴費として政務活動費を使用している。また、作成した本件冊子を市バス路線の沿線地域に居住する住民の居宅に投

かんする方法で配布し、平成25年7月5日に、これに要した経費20,000円を支払うとともに、当該経費のうち16,000円（80パーセント相当額）に、広報広聴費として政務活動費を使用している。

(イ) 支出調書に添付された本件冊子は、表紙に続き、その裏には2ページにわたり「この市バス時刻表は、公共交通のより一層のご利用を促進するため、沿線地域の方にお配りしているものであり、皆様におかれましても、京都市政の重要課題である「歩くまち京都」の実現に向け、市バス・地下鉄のご利用をお願い致します。」との記載、市交通事業の経営状況に係る記載及び平成25年度における交通局の予算、運営方針等に係る記載があり、続いて12ページにわたり立命館大学前停留所を発着する市バス各系統の時刻表が記載され、裏表紙には同議員の信条並びに事務所及び自宅の位置、電話番号等の情報が記載されている。

(ウ) 同議員の説明及び関連資料によれば、本件冊子は、住民に交通事業の厳しい経営状況を報告し、公共交通の利用の促進の必要性を訴えるとともに、市バス事業への住民からの意見及び要望を聴くことを目的として作成し、北区内のバス停留所（北大路堀川、立命館大学前、北野白梅町のほか9停留所）の近隣の住民を対象に、1停留所につき100冊から200冊程度を、名簿等に基づかない投かんの方法により配布したものとされている。

表題を「市バス時刻表」としたのは、できるだけ住民の関心を引き、気軽に見て欲しいとの思いからの工夫であり、各バス系統の時刻表を掲載したのは、時刻別の運転回数等を見ることにより実際のサービスの水準を知ってもらうことが大切と考えたことによるものであり、併せて、100円の収入を得るための必要経費である営業係数を時刻表に記載することで、系統ごとの経営状況を報告するものとされている。

按分割合については、本件冊子の一部に自らの思いを記載したことから、市民の理解が得られるよう、控えめな按分として自主的に按分割合を80パーセントにしたとされている。

(エ) 本件冊子は、全体の構成において市バスの時刻表が大部分を占めるという、これまで政務活動費の使用例として通常想定されてきた議員活動及び市政に係る報告書、広報紙等とは異なる要素が見受けられ、今後は、市会において

政務活動費を使用した報告書，広報紙等の在り方，ルール等について更なる議論を深めていくことが望ましいと思料されるものの，その点を考慮に入れたとしても，同議員の説明及び上記の各経費に係る政務活動費の使用の状況には，不合理な点は見出せず，上記の按分後の各経費が，条例別表第2広報広聴費の項に規定する議員が行う活動及び市政について住民に報告するために要する経費等に該当しないということとはできない。よって，同議員がこれらの按分後の各経費に政務活動費を使用したことについて，条例第11条の規定に反しているとは認められない。

イ 隠塚功議員関係

- (7) 隠塚功議員は，「K i N D 後援会報『カインド』」と題する印刷物（以下「カインド」という。）を作成し，平成26年1月6日に，これに要した経費193,200円を事業者名義の口座に振り込むとともに，当該経費のうち161,000円（6分の5相当額）に，広報広聴費として政務活動費を使用している。

また，作成したカインドを日本郵便株式会社のゆうメールにより同議員の議員活動に関わりのあった住民に発送し，これに要した経費として，平成26年1月27日に463,400円（料金70円に6,620通を乗じたもの）を，同月29日に20,860円（料金70円に298通を乗じたもの）を左京郵便局において支払うとともに，これらの経費のうち423,727円（8分の7相当額）に，通信運搬費として政務活動費を使用している。

- (イ) 支出調書に添付されたカインドは，全6ページのうち，1ページ目から5ページ目にわたり，平成25年の自らの活動内容の報告，民主・都みらい京都市会議員団が行った「京都市版事業仕分け」の結果報告，自らが行った市会における代表質疑及び市長総括質疑等の記載があり，6ページ目には，自らの市政に係る今年（平成26年）の抱負のほか，後援会に係る情報及び事務所の位置，電話番号等の情報が記載されている。
- (ウ) 同議員の説明及び関連資料によれば，カインドは専ら後援会員を対象とした後援会活動のためのチラシではなく，同議員の議員活動に関わりのあった住民及び団体を広く配布対象として，市政及び自らの議員としての活動に関する報告を行うとともに，市民の意見を聴くことを主たる目的として作成したものとされている。

具体的な配布対象先（上記の郵送によらず手渡ししたもの等も含む。）は、同議員の議員活動の中で集積した名簿から7,435世帯、労働組合等の関係団体約100件及び特に名刺交換した方の名簿から386件の合計約7,920件であり、うち同議員の後援会員である賛助会員は561世帯（約7パーセント）であるとされている。

按分割合については、配布対象者に親近感を持ってもらえるよう「後援会報カインド」という名称を付記したこと、6ページ目に同議員の抱負や後援会ニュースも掲載したことから、これらに相当する1ページ分を対象外として、作成経費に係る按分割合を6分の5としており、その郵送に当たっては、カインドに併せて市会定例会を対象として定期的に発行している2ページ立ての「京都市会ニュース」を同封して郵送したことから、これらの総ページ数8ページのうち前述のカインドの1ページ相当分を除くこととして、郵便経費に係る按分割合を8分の7にしたとされている。

- (エ) 上記(ウ)の「京都市会ニュース」（おんづか功・京都市会ニュースVol.43号縮刷版）は、全2ページであり、平成25年11月定例会の閉会を受けて、同定例会全体の概要及び同定例会において審議された個別の議案についての報告が記載されている。
- (オ) 一般に、政務活動費を使用して広報紙、報告書等を作成するに際しては、成果物の題名、作成名義等の表記にも十分配慮し、これらが専ら後援会活動のために作成されたものでないことを市民の目線からも明確にしていくことがより望ましいと思料されるものの、その点を考慮に入れたとしても、同議員の説明及び上記の各経費に係る政務活動費の使用の状況には、不合理な点は見出せず、上記の按分後の各経費が、条例別表第2広報広聴費の項及び通信運搬費の項に規定する議員が行う活動及び市政について住民に報告するために要する経費、議員が行う活動のために必要な通信に要する経費等に該当しないということとはできない。よって、同議員がこれらの按分後の各経費に政務活動費を使用したことについて、条例第11条の規定に反しているとは認められない。

2 結論

以上のとおり、上記各政務活動費の使用について、各議員が条例第11条及び別表第

2に規定する経費の範囲外に政務活動費を使用したとは認められないのであるから、これらの政務活動費の使用に関し、市長が条例第15条第2項の規定に基づき政務活動費の返還を命じるべき理由は存しない。

よって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

(監査事務局)