

相模原市監査委員公表第29号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、相模原市職員措置請求に係る監査を行ったので、同項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

平成19年10月4日

相模原市監査委員 田 中 勝 年

同 石 橋 忠 文

## 職員措置請求の内容

### 相模原市職員措置請求書

#### 相模原市長加山俊夫ほか関係機関に対する措置請求の要旨

##### 第1 請求の要旨

- 1 相模原市は、相模原市議会政務調査費の交付に関する条例にもとづき、相模原市議会における会派又は会派に属さない議員に対して、政務調査費を交付している。

交付の方法は、毎年度、原則として4月から9月までの月数分を4月に、10月から翌年3月までの月数分を10月に交付するものとされている（条例第5条）。

政務調査費の用途は、別に定める用途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない（条例第6条）。

政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、当該政務調査費に係る収支報告書を議長に提出しなければならない（条例第8条）。

政務調査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調査費の総額から、当該会派がその年度において市政の調査研究に資するために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、当該残余の額に相当する額の政務調査費を返還しなければならない（条例第10条）。

##### 2 「事務所費」

条例第6条が規定する「用途基準」は、相模原市議会政務調査費の交付に関する条例施行規程第8条の「別表」に定められている。

この「別表」に、2005（平成17）年度から科目として「事務所費」が追加された。「事務所費」の内容は「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」とされ、主な支出項目として「事務所の賃借料、維持管理費、備品購入・リース代等」と記されている。

会派が、「事務所費」の科目で計上するためには、2006（平成18）年4月1日付けで市議会議長あてに「事務所設置届」が書面提出されることになっている。

3 2006(平成18)年度市政クラブの支出した「事務所費」

(1) 2006(平成18)年度、市政クラブから平成18年4月1日付けで22か所、同年5月1日付けで3か所の届出がなされている。

(2) 市政クラブは平成19年4月27日に議長宛に「平成18年度政務調査費収支報告書」を提出した。これによると、決算全体費に占める「事務所費」の割合は、  
 $570万円 \div 2706万7970円 = 21\%$   
と実に5分の1を占める。

(3) 市政クラブは合計で25か所の事務所設置を届け出ている。そして、「平成18年度政務調査費収支報告書」で、「事務所費」の科目の「説明」として「事務所の維持管理費、備品購入」と記し、「570万円」の根拠として、

上半期分 @20000×6ヶ月×21人=2520000円

@20000×5ヶ月×3人=300000円

下半期分 @20000×6ヶ月×24人=2880000円

と説明している。

ところが、届出ている「25か所」には、会派自体の事務所は存在しない。

さらに「25か所」のうち「23か所」は会派所属議員の自宅となっているのである。残りの2か所も、議員が第三者から借りたものではなく、現実的な賃料等の支払いはなされていないものと思料される。

このような実態にも関わらず、会派所属議員個人に「事務所費」として、一律に月あたり2万円を支給するというのは、もはや市政クラブの説明「事務所の維持管理費、備品購入」の定義にも収まらず、条例施行規程第8条の「調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に関する経費」に当たらない。結局、議員個人の収入となっていると評さざるをえない。

(4) 結論

かかる「事務所費」名目の支出は、条例及び規程に照らして違法又は不当である。

(5) 財務会計行為者

2006(平成18)年度の政務調査費を受け取った市政クラブは、平成19年4月をもって解散したが、2006(平成18)年度の市政クラブの代表者は平成18年4月1日から平成19年3月31日まで細谷達司であった。

## 第2 請求者

住所 神奈川県相模原市（以下 略）

職業 （略）

氏名 （略）

住所 神奈川県相模原市（以下 略）

職業 （略）

氏名 （略）

住所 神奈川県相模原市（以下 略）

職業 （略）

氏名 （略）

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え、  
相模原市長加山俊夫に対して、市政クラブの平成18年度の会長細谷達司に対し、不当利得返還請求等の措置を求める。

平成19年8月8日

相模原市監査委員 あて

（請求の要旨は、原文のまま記載した。）

## 事実を証する書面目録

- 1 平成18年度政務調査費収支報告書及び添付書類に係る公文書公開決定通知書(相模原市指令(庶務)第17号)
- 2 平成18年度政務調査費収支報告書  
以下の書類の写しが添付されている。  
平成18年度政務調査費収支決算書(会派名 市政クラブ)  
平成18年度政務調査費事業報告(市政クラブ)  
相模原市補助事業実績調書(政務調査費)
- 3 事務所設置届(平成18年4月1日付け)1通

4 事務所設置届（平成18年5月1日付け）3通

追加提出の証拠目録

- 1 「政務調査費」についての申入書（2006年12月15日付け さがみはら市民オンブズマン代表幹事発・市政クラブ代表あて）
- 2 「政務調査費」に関する申入書（2回目）（2007年3月11日付け さがみはら市民オンブズマン代表幹事発・市政クラブ代表あて）
- 3 政務調査費に関する新聞記事

## 《監査の結果》

### 1 請求の受理

本件職員措置請求は、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項及び第2項に規定する所定の要件を具備しているものと認め、平成19年8月8日付けで受理した。

### 2 監査委員の除斥

法第199条の2の規定に基づき、山岸一雄監査委員及び折笠峰夫監査委員は除斥とした。

### 3 監査の実施

監査の実施に当たって、職員措置請求書に記載された事項、請求人の陳述内容及び事実を証する書面を勘案し、次のとおり実施した。

#### （1）監査対象事項

市政クラブが平成18年度に市から交付された政務調査費のうち、事務所費の支出において、相模原市議会政務調査費の交付に関する条例（平成13年相模原市条例第1号。以下「条例」という。）及び相模原市議会政務調査費の交付に関する条例施行規程（平成13年相模原市議会告示第1号。以下「条例施行規程」という。）に規定する政務調査費の用途基準を逸脱する違法又は不当があり、市長は、返還請求等の措置を講ずるべきか否かを監査対象事項とした。

#### （2）実施の方法

請求内容から、議会事務局長（以下「現議会事務局長」という。）及び議会事務局庶務課長（以下「現庶務課長」という。）並びに政務調査費の用途基準に事務所費が追加された平成17年度当時の議会事務局長（以下「前議会事務局長」という。）及び議会事務局庶務課長（以下「前庶務課長」という。）を関係職員とし、陳述の聴取を実施した。

また、議会事務局庶務課を関係課とし、関係書類の提出を求め、事情聴取を行うなど事実確認の調査を実施した。

そのほか、法第199条第8項の規定に基づき、関係人として平成18年度市政

クラブ会長、平成18年度市政クラブ政務調査費経理責任者及び平成19年度市政クラブ会長の3人から事情聴取したほか、平成18年度当時の市政クラブ所属議員に対して事務所訪問調査等を実施した。

(3) 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、平成19年8月21日に、請求人3人から陳述の聴取を行った。その際、同条第7項の規定に基づき、関係職員4人が立ち会った。

また、陳述の際、請求人から2006年12月15日付けの「政務調査費についての申入書」などの証拠書類の追加提出があった。

(4) 関係職員の陳述

平成19年8月21日に、現議会事務局長及び現庶務課長からの陳述の聴取と前議会事務局長及び前庶務課長からの陳述の聴取を区分して行った。陳述の聴取のいずれにも、法第242条第7項の規定に基づき、請求人3人のうち2人が立ち会った。

また、関係職員は、それぞれ他の前・現職の陳述の聴取に立ち会った。

(5) 関係人の調査

平成19年8月30日に、平成18年度市政クラブ会長、平成18年度市政クラブ政務調査費経理責任者及び平成19年度市政クラブ会長から事情聴取を行った。

#### 4 監査の結果

監査の結果は、次のとおりである。

(1) 請求人の主張

職員措置請求の要旨に加え、請求人から次のような陳述があった。

ア 政務調査費の中の事務所費の使い道が適切かどうか、全国的にも問題となっている。政務調査費は、渡し切りではなく精算義務がある。政務調査研究という目的と用途基準に合わない支出は違法と評価され、返還義務を負う。

イ 事務所費は、調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費で、政務調査費の支給を受けた会派に精算義務がある以上は、この事務所費も実際の支出額でなければならない。

ウ 政務調査費は、単に議員の事務所の財政援助をするものではない。事務所費には、「調査研究活動のために必要な」という要件が課されており、この要件から

限定的に解釈をしていくべきである。単に事務所の看板を掲げているという形式だけで、調査研究活動のために必要な拠点としての実態を備えない場所は、事務所費の対象外である。この点で、議員個人の自宅を事務所として届け出ている場合には事務所の実態を備えず、これに対する支出はすべて違法である。

エ 市政クラブの事務所費は、すべて条例施行規程第 8 条で定められた事務所費には該当しない。実際の支出額ではなくて、一律支給をしていること自体が政務調査費の支出の仕方として違法である。

オ さらに、議員個人の自宅を事務所として届け出ている 2 3 箇所は、およそ調査研究活動のために必要な事務所としての実態を備えておらず、事務所費の対象としてはなり得ない。また、議員個人の自宅ではない 2 箇所があるが、第三者から借りたものではなくて、自己又は親族と実質的に同視できる第三者又は会社の所有物件である。客観的に賃料や経費の支払いがなされていないと思料され、この点から見ても、事務所費の対象になり得ない。

カ 議会事務局は、収支報告書に係る領収書のすべてに目を通しているのかどうか。事務所はほとんどが自宅になっているが、事務所の実態のチェックがされていないのは問題である。

キ 市政クラブの元代表が、陳情者の対応や調査研究する際の茶菓子代、光熱水費、電話代などに使い、適切な使途と考えるとコメントしているが、茶菓子代が政務調査に必要な経費といえるのか。

ク 平成 18 年度の収支報告書の事務費で、ファクス保守料、ファクス回線使用料、携帯電話使用料、その他事務用品代で 391 万円ほど支出しているが、事務費と事務所費との関連に疑問がある。

ケ 事務所費としてあるのであれば、事務所費という領収書が出てしかるべきである。1 件 1 件、2 万円の内訳として細かい領収書が出ているのか、あるいは事務所費として自宅から 2 万円の領収書が発行されているのか調べることにより、違法性がはっきりする。

## (2) 関係職員の説明

現議会事務局長及び現庶務課長並びに前議会事務局長及び前庶務課長から、陳述において次のような説明があった。

ア 政務調査費は、法第 100 条第 13 項の規定に基づき、議員の調査研究に資するため、市議会における会派又は会派に所属しない議員に対し交付されている。



地方分権の進展に伴い、地方自治体の権限が飛躍的に拡大される中で、二元代表制の一翼を担う議会には、より一層の政策立案機能や監視機能の充実が求められており、議会の活性化を図るために、議員及び会派の調査研究活動基盤の充実を図る観点から、法が改正された。

イ 本市では、法改正を受け、条例を制定し、平成13年4月から議員の調査研究に必要な経費の一部として交付している。現在の交付額は、会派に対しては、各月の1日の基準日における会派の所属人数に月額10万円を乗じた額を、また会派に所属しない議員に対しては、月額10万円を交付している。

ウ 政務調査費の用途については、条例第6条で、会派及び会派に所属しない議員は、政務調査費を別に定める用途基準に従って使用するものと規定され、条例施行規程第8条により、政務調査費用途基準（以下「用途基準」という。）として別表に規定されている。

エ 用途基準の項目は、研究研修費、調査旅費、資料作成費、資料購入費、広報費、広聴費、人件費、事務所費、事務費、その他の経費の合計10項目である。また、条例第8条により、会派の代表者及び会派に所属しない議員は、前年度の収支報告書を、毎年4月30日までに議長に提出しなければならないということになっている。

オ 平成13年4月の条例制定の際、本市の場合、各会派や議員ごとに控え室が設けられていること、事務所費の項目での対応もある程度可能であることから、事務所費については用途基準に盛り込まれなかったと承知している。しかし、その後、議員の調査研究活動が多様化し、調査研究活動場所が広がったことから条例施行規程の改正を行い、全国市議会議長会が従前から示していた用途基準に準じて事務所費を新たに加えたものである。

カ 市政クラブから平成19年4月27日に、議長に提出された収支報告書、収支決算書及び事業報告書の記載内容から、事務所費については、上半期分として21人の議員に対し2万円を6箇月分、3人の議員に対し2万円を5箇月分、下半期分として24人の議員に対し2万円を6箇月分支出し、合計570万円を事務所の維持管理費、備品購入費に支出したものと承知している。

キ 事務所費については、条例施行規程の別表による用途基準では、調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費と規定し、主な支出項目としては、事務所の賃借料・維持管理費、備品購入・リース代等と規定している。条例

に基づき会派の代表者から議長に提出された市政クラブの収支報告書に記載されている内容は、使途基準に合致しているものと認識している。

ク 事務所費が議員個人の収入になっているのではという指摘については、まず第1に、自宅の一部を事務所として扱うことについては、全国都道府県議会議長会による政務調査費の使途の基本的な考え方により一定の要件で認められていること、第2として、事務所費の使途項目の中には賃借料だけではなく、事務所の維持管理費等が含まれていること、第3に、調査研究活動は会派に属する議員が個々に行ったとしても、会派の調査研究活動を分担して行う場合には、これに要する経費について会派に交付された政務調査費を充当することが可能であり、本件事務所費についても、分担して行った会派の調査研究活動の経費として充当していると考えられることから、措置請求の要旨にある事務所費が議員個人の収入になっているとは認識していない。

ケ 一方で政務調査費として公金が支出され、その支出内容に関する透明性の確保が強く求められてきていることから、平成19年5月1日以降の交付分について、収支報告書への領収書等の証拠書類を添付することが条例で義務付けられた。今後とも使途の透明性の確保が図れるよう、領収書添付に対応する審査体制の確立や政務調査費のより一層の執行の適正化に努めたい。

### (3) 関係人の調査

平成18年度市政クラブ会長、平成18年度市政クラブ政務調査費経理責任者及び平成19年度市政クラブ会長から、次のような説明があった。

ア 自宅を事務所とし、事務所費を支給することについて

(ア) 中核市移行、地方分権の進展により議員の調査研究活動が多様化し、議員活動における政務調査研究活動の占める割合が増大した。事務所を独立して設置した場合、政務調査費月額10万円の中から家賃や人件費を払うと本来の政務調査費の使途にかなりの影響を与える。市内に会派事務所を何箇所か置くより、各議員が分担して自宅に事務所を設置するほうが安い経費で対応できると考えた。

(イ) 自宅に事務所を置けば、地域代表的な色合いが濃い本会派としては、地域のいろいろな相談を受けることができる。

(ウ) 平成13年に全国市議会議長会が使途基準を見直し、事務所費が設定されたことから会派内又は他会派でも、将来的には事務所費を設定する時期が来ると

考えていた。

- (エ) 全国都道府県議会議長会では、事務所費について、個人の住宅を事務所として使用した場合、家賃の発生はなく、光熱水費や備品代については認めている。
- (オ) 平成15年の統一選挙による議員改選後に、さらに議論が進められ、上部団体に事務所費についての規定があるのだから、事務所費の中から維持管理費を支出することは問題ないと判断した。
- (カ) 平成17年4月の市議会各派代表者会議の中で事務所費を設けることの合意があり、会派としても事務所を設置することとした。
- (キ) 監査請求の中で、25人のうち2人は自宅ではなく、自分が経営する会社又はそれと同視できるところを事務所としていると言っているが、現実には、何らかの形で自宅以外に事務所を持っている人もいた。個々にやるとみんな違ってしまいうから、会派としては一律に自宅を事務所とすることとした。

#### イ 市政クラブの事務所としての要件について

「市政クラブ市政相談所」と表示された看板の設置、事務所の応接スペース、事務用備品（机、いす、電話、棚等）など事務所としての機能が必要と考える。

#### ウ 一律月当たり2万円の支給について

- (ア) 平成17年4月に金額を急きょ2万円と決めたのではなく、従前から事務所を自宅に構えた場合の必要経費について、各議員から必要経費がいくらぐらいかかるかを聞いていた。
- (イ) 維持管理費としての光熱水費、備品購入・リース代、固定電話などの通信費、来客用茶菓子代を積み上げた。
- (ウ) 国民生活白書によると1世帯当たりの生活費で光熱水費の比率が6.3%と出ており、1軒平均2万842円となっている。国民生活白書を基準に議員から事情を確認していた。

この光熱水費のほかに通信費、備品、事務用品代等で2万640円と積算し、あん分率を2分の1として全員が2万円を超えていたため、2万円と設定した。

- (エ) 本人の事情確認の中で、金額については預金通帳を調べるよう指示したが、通帳については本人のプライベートな問題なので、会派役員が個人の通帳を見ることまではしなかった。

#### エ 経費あん分の考え方について

- (ア) 光熱水費や通信費等も含めると1人1箇月当たりの金額が全員4万円を超え

たが、その中には政務調査活動以外の自宅や後援会の分も入っているので、あん分率を2分の1と計算した。

(イ) 合併に係る政策立案などの増加に伴い、自宅を政務調査活動の場とする場面が増大した。あん分率として2分の1が妥当か、3分の1が妥当ではないかという意見もあったが、家賃の発生は考えていないので2分の1で見ても妥当との考えだった。

(ウ) 平成18年度は平成17年度に引き続き合併があったため、引き続きトータルで4万円を超えていると判断した。

#### オ 事務所費に係る領収書等の取扱いについて

(ア) 事務所費については、会派から議員個人に5月と11月に支給し、領収書は2万円として、本人の受領印を得て支払い証明としていた。

(イ) 議員個人が2万円を受領した後は、本人に任せていた。2万円が個人に渡ったあとの領収書を全部揃えるという指導はそのときはできなかったもので、領収書がある人もいるし、ない人もいると思われる。

#### カ 政務調査費に係る支出方法について

(ア) 事務所費以外の政務調査に関する経費については、議員個人に係るものは本人が立て替えた上、領収書で精算している。書籍に限るなどのルールを決めており、個人に係るものすべてを認めるわけではない。

(イ) 事務所費は、会派から個人に対して平成18年5月に2万円を6箇月分12万円、同年11月に同じく12万円払っている。

#### キ 各議員からの請求内容が用途基準に合致しているかの判断について

(ア) 議員個人からの要求は限られた範囲でしかない。個人的に視察や研修会への参加希望があれば、役員で協議をして、適正だと判断されれば、支出するケースもある。

(イ) 市政クラブでは、条例及び条例施行規程に合致するよう支出の判断をしている。

#### ク 平成18年度当初の事務所設置届25箇所と収支報告書24人の差異について

1人が入院し、長期の療養が必要だったため、事務所費の使用が無理と判断した。

#### ケ 事務費との関連について

(ア)携帯電話、ファクス、デジタルカメラの写真代は事務所費ではなく事務費で支出している。これらは、事務所費が設定される前から今まで事務費として取り扱ってきている。なお、平成19年度は事務所費を精査する必要があると考え、継続していない。

(イ)事務所費と事務費で二重計上していることはない。

#### (4) 事実関係の確認

##### ア 政務調査費について

政務調査費は、地方自治法の一部を改正する法律(平成12年法律第89号)に基づき、平成13年4月1日に施行された法第100条第13項及び第14項(改正時は第12項及び第13項)の規定により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会派又は議員に交付されるもので、同条第13項後段では、「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。」と規定している。

また、同条第14項では、「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ものとする。」と規定している。

本市では、当該地方自治法の一部改正を受けて、条例を制定し、平成13年4月1日に施行している。

その後、条例は平成14年、平成17年及び平成19年の一部改正を経て、現在に至っている。

##### イ 条例の概要について

本件監査対象事項に適用される平成18年度当時の条例の概要は、次のとおりである。

政務調査費の交付対象(第2条)は、議会における会派(所属議員が1人の場合を含む。)又は議員である。

会派に対する政務調査費(第3条)は、各月1日における当該会派の所属議員の数に月額10万円(平成16年度以前は7万円)を乗じて得た額であり、会派に所属しない議員に対する政務調査費(第4条)の月額も同額である。

月の途中の会派結成、解散や会派の所属議員数の異動、会派に所属しない議員の異動等に係る政務調査費の交付や返還についても規定している。

条例には、そのほか、交付の方法(第5条)、政務調査費の用途(第6条)、会

派における経理責任者(第7条)、政務調査費の収支報告書の提出義務(第8条)、議長の調査権(第9条)、交付を受けた政務調査費の残余の返還義務(第10条)、収支報告書の保存期間(第11条)等について規定している。

そのうち、第6条では「政務調査費は別に定める用途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない。」と政務調査費の用途を限定し、第8条では「政務調査費の交付を受けた会派の代表者及び会派に所属しない議員は、当該政務調査費に係る収支報告書を議長に提出しなければならない。」及び「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。」と収支報告書の提出義務と収支報告書の写しの市長への送付について規定している。

第9条では、「議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、収支報告書が提出されたときは、会派及び会派に所属しない議員に対して必要な調査をすることができる。」と議長の調査権行使による適正な運用確保に係る制度面を規定している。

また、第10条では、「その年度において交付を受けた政務調査費の総額から、会派及び会派に所属しない議員がその年度において市政の調査研究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、当該残余の額に相当する額の政務調査費を返還しなければならない。」と政務調査費は渡し切りではなく精算義務があることを明記したほか、第11条では、「議長は、収支報告書を提出期限の日(注：翌年度の4月30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。」と規定している。

そのほか、「条例に定めるもののほか、政務調査費の交付に関し必要な事項は、議長が別に定める。」との委任規定(第12条)がある。

#### ウ 条例施行規程の概要について

条例の委任を受けて、条例施行規程を平成13年4月1日に施行している。

その後、平成17年、平成18年及び平成19年に一部改正を行い、現在に至っている。

本件監査対象事項に適用される平成18年度当時の条例施行規程の内容は、次のとおりである。

趣旨(第1条)では、「この規程は、相模原市補助金等に係る予算の執行に関する規則に規定するもののほか、条例の施行について必要な事項を定めるものと

する。」と規定し、政務調査費には本市の補助金等に関する規則の適用があることを前提としている。

そのほか、会派の届出(第2条)、交付の申請(第3条)、交付の決定(第4条)、申請内容の変更(第5条)、変更決定(第6条)、交付の請求(第7条)、使途基準(第8条)、収支報告書(第9条)、会計帳簿等の整理保管義務(第10条)について規定している。

そのうち、使途基準は、第8条に基づく別表で10項目(研究研修費、調査旅費、資料作成費、資料購入費、広報費、広聴費、人件費、事務所費、事務費及びその他の経費)について、内容及び主な支出項目を規定している。

また、第10条では、「会派の経理責任者及び会派に所属しない議員は、政務調査費の支出について領収書等の証拠書類を整理し、会計帳簿を調製しなければならない。」及び「会計帳簿等(注:会計帳簿、領収書等)は、当該会派の代表者及び会派に所属しない議員が収支報告書の提出期限の日(注:翌年度の4月30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。」と規定し、事後的な検証が可能な手立てを講じている。

#### エ 事務所費について

使途基準の項目に「事務所費」が追加されたのは、平成17年の条例施行規程の一部改正によってであり、第8条に基づく別表で、次のように規定している。

別表(第8条関係)

項目	内容	主な支出項目
事務所費	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	事務所の賃借料・維持管理費、備品購入・リース代等

#### オ 市政クラブについて

##### (ア) 市政クラブの結成等について

市政クラブは、平成15年5月13日に22人の議員を構成員として結成され、条例施行規程第2条に規定する会派結成届が同日付けで議長に提出されている。

平成18年4月26日に3人が入会し、構成員が25人となった。その後、議員辞職に伴う会派変更届が、平成18年12月5日付け、平成19年3月31日付け及び同年4月2日付けで提出された後、同月29日の議員任期満了により市政クラブは消滅した。

その間、市政クラブの代表者には3人が就任したが、経理責任者には変更がなく、同一議員が継続して務めていた。

(イ) 市政クラブへの政務調査費の支出について

市政クラブに交付された平成18年度の政務調査費は、合計で2,970万円である。

市からの市政クラブへの政務調査費の支払いは分割で行われ、平成18年4月28日に22人の上半期分として1,320万円、同年5月29日に増員3人の5月から9月までの5箇月分として150万円が支払われている。下半期分は、25人分として1,500万円が同年10月27日に支払われている。

その後、平成18年12月に辞職した議員1人の平成19年1月から3月分の30万円が返還され、平成18年度政務調査費収支決算書における決算額は2,706万7,970円で、執行残額233万2,030円が市へ返還されている。

平成19年7月17日に収支報告書の訂正が行われ、1万2,400円が返還され、最終の決算額は2,705万5,570円、執行残額は234万4,430円となっている。

これらの政務調査費の支出に係る財務執行の手続きは、相模原市予算規則等の関係例規に基づき適正に処理されている。

(ウ) 収支報告について

政務調査費の収支報告書については、前年度の交付に係る政務調査費について毎年4月30日までに収支決算書等を添えて議長に提出することになっており、平成18年度市政クラブの政務調査費収支報告書は、平成19年4月27日に議長に提出されている。

カ 市政クラブ事務所の届出について

平成18年度市政クラブの代表者から議長あてに、相模原市議会政務調査費の交付に関する条例取扱要領(平成13年4月1日施行。以下「条例取扱要領」という。)第4条第1項第5号の規定に基づく事務所設置届が、平成18年4月1日付けで22箇所及び同年5月1日付けで3箇所について提出されている。

当該事務所設置届によると、内訳は自宅を事務所の所在地としている者22人、自宅以外を事務所の所在地としている者3人となっている。

キ 事務所訪問調査とアンケート調査について



平成18年度に事務所設置届で、「市政クラブ事務所」として届出のあった事務所25箇所のうち、実際に月額2万円の「事務所費」の交付を受けた議員の事務所24箇所及び本人が政務調査活動に使用していたと主張のあった未届けの事務所4箇所について、平成19年9月1日から同月13日までの間、監査委員事務局職員による訪問調査（以下「訪問調査」という。）を実施したほか、各議員に対して事務所費の充当経費等に係るアンケート調査を実施した。

#### ク 訪問調査による事務所の実地確認について

「事務所の表示」、「事務所スペース」及び「事務所の機能（事務机、応接スペース等）」の項目に基づき、事務所の有無に係る訪問調査を行った結果、各議員の事務所（現職でない議員にあっては、事務所であった部分）の存在を実地に確認した。

具体的には、市政クラブで作成し配布した看板「相模原市議会 市政クラブ 市政相談所」を掲示し事務所の表示をしていたこと及び自宅敷地内の独立建物、自宅建物内部又は会社等の自宅以外の建物内部に事務所スペース・機能を有していること（又は有していたこと）を確認した。

なお、訪問調査時に、届出がされた事務所に係る経費について確認した結果、契約書に基づき賃借料を支払っていた事実はなかった。

また、届出がされている事務所において政務調査活動を行っていたと推認できる状況や、一部を除いて事務所には維持管理費等の負担が発生していることを確認した。

訪問調査の結果は、次のとおりである。

#### （ア）事務所を表示する看板について

市政クラブが消滅した現在も引き続き看板を掲示している者が6人、平成18年度中は掲示していたものの取り外して保管していた者が10人、取り外した後の所在が不明と回答した者が8人であった。

#### （イ）事務所の所在及び兼用状況について

各議員の立会いの下、聴き取り調査を行った結果、自宅の一部（敷地内別棟を含む。）を事務所として使用している者が20人、自己又は親族の所有する建物の一部を事務所として使用している者が4人（うち会社の一部を使用している者が3人）であった。

兼用状況を基に、事務所の形態を区分すると次の表のとおりである。

政務調査活動の拠点となる事務所の形態 (人)

政務調査事務所の所在場所		後援会事務所との兼用状況		計
		兼用あり	兼用なし	
自宅の一部(敷地内別棟を含む。)		14	6	20
自己又は親族の所有する建物の一部	会社	3		4
	親族宅	1		
計		18	6	24

なお、市政クラブ事務所として届け出された所在地を、政治資金規正法(昭和23年法律第194号)の規定に基づく政治団体(後援会など)の事務所の所在地として届け出ている者が16人であった。

(ウ) 事務所機能について

事務机、応接スペース及び電話は、すべての事務所に備えられていた。その他、事務所の機能を有するために必要と思われるファクス、パソコン等の事務機器がそのほとんどに備えられてあった。

ケ 事務所費を充当した経費について

光熱水費等の維持管理費については、政務調査費を充当した事務所が後援会事務所や自宅、会社等の一部と兼用となっている場合には、次に述べるように充当に当たっては、あん分計算することが一般的である。

市政クラブでは、積算上、維持管理費のあん分率について一律2分の1とし、限度額を2万円としているが、裁判の判決等では状況に応じて4分の1、3分の1、2分の1などのあん分率が採用されている。

あん分の考え方については、平成19年4月26日仙台高裁判決において、「ある支出が政務調査活動のためでもあるし、他の目的、例えば議員の後援会活動のためでもあるという場合にどのように対処すべきかについては、本件条例や本件規則には何らの規定も設けられていない。しかしながら、その全額を政務調査費とするのは相当ではないことは明らかであるから、条理上、あん分した額をもって政務調査費とすべきであり、特段の資料がない限り、例えば政務調査活動とそれ以外の二つの目的のために支出した場合には2分の1とするなど、社会通念に従った相当な割合をもって政務調査費を確定すべきである。」と判示している。

また、あん分率を具体的に示したものとしては、平成18年10月20日青森

地裁判決において、「自宅の電話と事務所の電話が同一番号であり、上記電話料金の中には個人としての電話料金（合理的にあん分すると2分の1）政務調査以外の議員活動の電話料金（4分の1）が含まれていると推認されるから、上記電話料金の残りの4分の1を正当な政務調査費用と認めるのが相当である。」と判示し、同判決の控訴審である前述の平成19年4月26日仙台高裁判決では、原審の考え方を基本的に踏襲した上で、「電気の使用場所が自宅の住所地と同一であるが、事務所は自宅とは別の建物であって電気メーターも自宅部分とは別になっていることが認められるが、この事務所は、調査研究活動に資するためのものと後援会事務所とを兼ねていることがうかがわれ、その合理的な区分が困難であるから、社会通念上電気料金合計の2分の1を政務調査活動に資するために必要な費用と認める。」と判示している。

さらに、平成19年5月25日青森地裁判決では、「電話料基本料金、電話料及び水道基本料金について、個人的使用分を2分の1、政務調査活動分を4分の1、それ以外の議員活動分を4分の1とみる。」と判示している。

## コ アンケート調査について

各議員に対して、アンケート用紙により事務所費の充当経費等の調査を任意協力で行った結果、事務所費の交付を受けた24人全員から回答を得た。

なお、アンケートの回答に併せて、支出した経費に対応する領収書の写し等の提供についても、任意協力を依頼した。

アンケートの回答結果については、次のとおりである。

### （ア）アンケート結果による支出額について

各議員からのアンケート調査の回答によると、事務所費の支出状況は、月額1人当たり2万円を超えていた者が23人、下回っていた者が1人であった。

### （イ）事務所費に充てることが不相当と考えられる経費について

アンケート調査の回答の中には、政務調査活動とは直接関係のない経費や事務所費以外の他の項目で支出すべき経費に充てられているものが散見された。

### （ウ）領収書等の提出のない経費等について

事務所費として、議員本人が支出したことを証する領収書や預金通帳等の写しの提出を任意協力で求めたところ、これらの提出がなく、支払いの事実が確認できない経費や議員本人が経費を負担したのか確認できないものが散見された。

また、事務所の維持管理費が関連会社の経費で賄われていると思料される事例も見受けられた。

#### サ 事務所費の一律定額支給について

##### (ア) 一律定額支給に至った経緯について

関係人は事情聴取において、「平成17年度に用途基準の項目に事務所費が追加された当時、市政クラブでは光熱水費や通信費等も含めると1人1箇月当たりの金額が全員4万円を超えていたが、その中には政務調査活動以外の自宅や後援会の分も入っていることから、あん分率を2分の1として2万円と設定した。」旨、述べている。

平成18年度は平成17年度に引き続き合併があったため、引き続きトータルで4万円を超えていると判断したとしている。

##### (イ) 一律定額支給に係る議会事務局の判断について

条例取扱要領第3条では、「条例第3条に規定する会派に対する政務調査費は、これを所属する議員個人に分配してはならない。」と規定している。

このことについて、議会事務局では、「会派の代表者から事務所設置届が提出されており、各議員が会派の調査研究活動を分担して行い、これに要する経費として各事務所において少なくとも月2万円以上の支出があったと聞いていることから、条例取扱要領第3条には抵触しないと判断した。」としている。

#### シ 事務所費の支給方法等について

市政クラブにおける事務所費の支給は、年間2回に分けて、各回6箇月分の12万円を現金で支給し、支払証明書に各議員の受領印を徴している。

平成18年5月に加入者が3人あったため、平成18年度の支給額は、上半期分が282万円、下半期分が288万円の合計570万円となっている。

#### ス 一定額支給に係る取扱いと精算について

平成18年7月19日大阪地裁判決によると、「議員が自宅に事務所を設置する場合など、事務所の管理に要する経費の実額による把握が困難な場合も少なくないことにかんがみると、当該事務所において行われる調査研究活動の実情等に照らして、事務所の設置及び管理の具体的な態様いかんにかかわらず、その管理に要する費用として社会通念上実額を上回るものではないと考えられる一定額を事務所費として各議員に支給する取扱いをすることは、上記法令(注：法並びに本件条例及び本件条例施行規則)の規定の趣旨に反しないものと解される。」と

して、一定額を各議員に支給する取扱いをすること自体は違法ではないとするるとともに、「本件条例に基づき政務調査費の交付を受けた会派又は無会派議員が、そのうちの一定額を市政の調査研究に資するため必要な経費に充てるにつき、実際に費用として支弁した額が一定額を下回った場合においても、当該一定額を支出したのものとして精算を要しないものとする取扱いをすることや、当該会派が所属する議員個人に対して当該議員が行う調査研究活動の費用を支弁するために政務調査費を支給する場合において、当該支給額を一定額とした上、当該議員が実際に費用として支弁した額が当該支給額を下回ったときも、精算を要しないものとする取扱いをすることは、たとえ当該支出ないし支給に係る政務調査費の使用が本件用途基準に適合するものであったとしても、原則として許されないものと解すべきである。」と、精算が必要であることを明言している。

#### セ 政務調査費に係る議長の調査権について

条例第9条では、議長の調査権として「議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、収支報告書が提出されたときは、会派等に対して必要な調査をすることができる。」と規定している。条例取扱要領第8条では、「議長が調査する場合には、会派等はこれに誠実に協力しなければならない。」と調査への協力義務を規定しているが、議会事務局からの事情聴取では、「議長の調査権は、収支報告書の内容に明らかに用途基準と合致しないなどの疑義が生じた場合に限り行うこととしている。」との回答があった。

関係職員との質疑の中で、政務調査費の支出が適正に行われているかの確認については、「議長あてに提出される収支報告書と添付書類で行っている。事務所設置届が提出されているので事務所は設置されているという認識であり、自宅を事務所にしていることの実態調査はしていない。具体的な金額までは聞いていないが、自宅で政務調査をするのは相当いろいろなところで経費がかかるという話なので2万円は必要だと思い、適正に支出されていると思っていた。」と述べている。

#### ソ 政務調査費の支出に係る市長の調査権について

公金として、政務調査費を支出している市長に対しては、予算の執行の適正を期するため、補助金等を受けた者に対する調査をすることができる旨を法第221条第2項で規定するほか、法第138条の2では、「条例及び法令、規則その他の規程に基づく事務を自らの責任において誠実に管理し、及び執行する義務を負

う。」旨が規定されている。

また、条例施行規程第1条には、市の補助金等に係る規定の適用があることを前提として「相模原市補助金等に係る予算の執行に関する規則(以下「補助金等執行規則」という。)に規定するもののほか、条例の施行について必要なものを定めるものとする。」旨が規定されている。補助金等執行規則第16条では、立入検査等として、補助金等に係る予算の執行の適正を期するため必要があると認めるときは、報告を求め、職員に帳簿書類等の検査、質問をさせることができることを規定している。

また、平成19年4月26日仙台高裁判決においても、「政務調査費については、収支報告書の提出、会計帳簿の調整、領収書等の整理保管が議員に義務付けられていることからすると、議員が政務調査費として支出したものが本件用途基準等に照らして適正なものであるか否かについては、公金たる政務調査費を交付する者の審査を受けることが予定されているものといわざるを得ない。なるほど、本件条例や本件規則には、市長の調査権限を定めた規定がないことは控訴人(注：弘前市長)の主張するとおりであるが、公金を管理する者として、その公金の支出が適正であったか否かを審査し得ることは当然である。また、会計帳簿の調整や領収書等の整理保管を義務付けていることからすると、それらによって支出が適正か否かを調査することは議員や議会の自律性を侵害するものとはいえない。」と市長の調査権について記した上で、続けて「整理保管が義務付けられた領収書等の資料に照らし、社会通念上市政に関する調査研究に資する適正な支出と認めることができない支出や政務調査活動に必要な支出をしたことを裏付ける資料がない支出がある以上、控訴人が不当利得返還請求をしないことは違法な懈怠に当たるものというべきである。」としている。

#### タ 議長及び市長の権限に係る事務局職員の補助執行について

議会事務局は、法第138条の規定に基づき設置され、相模原市議会事務局の組織等に関する規程(昭和39年相模原市議会告示第1号)第1条(目的)では、「法に基づき、議長の権限に属する事務を処理するため、議会事務局の組織、事務分掌等について必要な事項を定めるものとする。」旨が規定されている。

また、同規程第5条(職務)第1項では、「事務局長は、議長の命を受け、事務局の事務を掌理し、所属職員を指揮監督する。」と規定し、同条第2項以下で、参事、課長等の職員の職務についても、上司の命を受ける旨を規定している。

これらの規定に基づき、議会事務局及びその職員は、議長の権限を補助執行している。

一方、法第149条では、「普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。」と、同条第2号では、「予算を調製し、及びこれを執行すること。」と規定し、予算執行権限が市長の担当事務であることが明記されている。

このことから、議会事務局各課の事務分掌に位置付けられた「予算及びその経理に関すること。」の執行は、事務局長以下の管理職職員が相模原市事務職員に併任されており、当該職員が市長の権限を補助執行しているものである。

#### チ 議長及び市長の調査権を執行すべき事例について

平成18年度の市政クラブ政務調査費収支報告書に添付の事業報告書では、前述のとおり一律定額支給を行っていることが明記されており、収支決算書の収入の部及び支出の部の記載においても、予算額を上回る決算額が記載されている。

具体的には、研究研修費は予算額300万円に対して決算額327万4,760円、資料購入費は予算額250万円に対して決算額259万1,547円とあり、実態として予算流用が行われていることを示している。

条例施行規程第5条では、収支予算を変更しようとするときなど申請内容の変更をする場合には、速やかに変更申請書を議長を経由して市長へ提出する義務が課せられており、補助金等執行規則第8条第1項においても、補助金等の充当予算を変更しようとするときは遅滞なく事務事業計画変更申請書を市長に提出し、その承認を得なければならないと規定している。

しかしながら、収支報告書の提出を受けた議長にあっては政務調査費の適正な運用を期する面からの、また、公金を執行した市長にあっては予算執行の適正化を図る面からの、検証が十分行われていなかったといえる。

#### (5) 監査委員の判断

ア 議員の活動は、政務調査活動のほか一般の議員活動、後援会活動等多岐にわたり、渾然一体として明確に区分することは困難であるが、市政クラブの各議員が地域に密着した自宅兼事務所等において、政務調査活動を実践していたことは、現職の議員はもとより前職の議員についても、事務所を訪問した際の事務所スペース及び事務所機能の確認や各議員の説明により容易に推認できるものであった。

イ 請求人は、「自宅を事務所としたり、第三者から借りたものではなく現実的な

賃料等の支払いはなされていないものと思料し、一律月当たり2万円の事務所費支給は、議員個人の収入となっていると評さざるを得ない。」及び「市政クラブの事務所費は、すべて条例施行規程第8条で定められた事務所費には該当しない。実際の支出額ではなくて、一律支給をしていること自体が政務調査費の支出の仕方として違法である。」と主張しているが、訪問調査により、政務調査を行うための事務所が平成18年当時存在していたことを推認できることから、当該事務所に係る維持管理費等の経費が事務所費として支出されていること自体は適正であると考えらる。

なお、事務所費の一律定額支給については、前述の平成18年7月19日大阪地裁判決に示されているように、法令の趣旨に反しないものと思料するものである。

ウ 訪問調査時に行った質疑応答等から推察すると、条例施行規程第8条・別表に規定する用途基準に係る内容の周知や解釈の統一が十分徹底されていたか疑問があるところである。

例えば、用途基準では、事務所費については、主な支出項目として「事務所の賃借料・維持管理費、備品購入・リース代等」とあるが、「等」には何を含むのかが不明確であり、他の項目である事務費や広報費との区分についても判然と認識されていない事例があった。

「政務調査費の交付先が会派と定められている場合には、会派内の意思統一や了承のない政務調査費の支出は違法である。」旨を判示している平成19年2月9日札幌高裁判決の例もあることから、政務調査費は、会派所属議員の共通認識の下に執行されなければならないものと思料する。

エ 議長は、条例取扱要領第3条における会派に交付した政務調査費の分配を禁止している規定と事務所費の一律定額支給との整合性、事務所費の用途基準に照らしての適否、予算流用に係る事務手続の可否などの疑義とすべき事項について、調査権を行使する必要があったといえる。

また、市長は、平成18年度に市政クラブに交付した政務調査費について、収支報告書の訂正によるものも含めて、234万4,430円が残余として返還されているが、当該返還額を検証するために収支決算額の適否に係る調査を行う必要があったといえる。

オ 全国市議会議長会作成の「政務調査費の交付に関する標準条例等検討委員会報



告書（平成12年10月）」では、条例第8条第4項で規定している収支報告書の写しを市長に送付することについて、「政務調査費の交付という財務上の権限は、法上は長に専属しており、政務調査費の交付をした長が交付後の使用状況を何ら確認できないというのは、法が財務上の権限を長に対して付与した趣旨に沿わないと考え、議長に対して提出を義務付けられている収支報告書の写しを長にも送付することとしたものである。」と記しているが、その趣旨を踏まえると、市長は政務調査費の執行額及び残余额について積極的に検証する必要があったといえる。

このことは、前述の平成19年4月26日仙台高裁判決にも示されているところである。

カ この度の訪問調査及びアンケート調査等を通じ、前述のとおり市政クラブの各議員における事務所費についての認識が必ずしも一致又は明確になっているとはいえない状況にあることを確認した。

また、各議員の協力を得てアンケート調査を実施したが、領収書等の証拠書類の提出がないものが相当数ある上、時間的制約がある中では、個々の実態を検証し金額を確定するには困難性があった。

今回の監査において明確になったことは、平成19年4月27日に提出された収支報告書について、本来の議長の調査権や市長の予算執行上の検証が十分に行われていなかったことを挙げるができる。

## キ 結論

これまで述べてきたとおり、事務所費の一律支給に起因し、具体の用途に不透明な点があると思料されることや、支給を受けた事務所費を実際に当該経費に充当していないと思料される事例が見受けられることから、請求人の主張には一部理由があるものと認められる。

よって、監査委員としては、前述の事実関係や監査委員の判断で記した事情を考慮の上、法第242条第4項の規定に基づき、財務執行権者である市長に対して、次の措置を講じることを勧告する。

### (ア) 措置すべき事項

市政クラブの平成18年度分の事務所費について、用途基準に照らし実際の使用状況を十分精査の上、執行額を確定し、結果として返還すべき事務所費が

ある場合には、不当利得返還請求等の必要な措置を講じること。

市長において措置を講じる際の目安として、事務所の政務調査活動としての利用形態に応じた費目別の政務調査費充当限度割合（あん分率の打切り上限）は、青森地裁等の判決事例から次のとおりとする。

維持管理費等について明確に区分できる場合には、積算した数値によることとし、その他の場合には、「事務所が自宅の場合、あん分率は2分の1」、「事務所が自宅や会社の一部で、さらに後援会事務所を兼ねている場合、あん分率は4分の1」とし、備品購入費、リース代、消耗品費の場合は、専ら政務調査活動用のものは全額認めるが、それ以外のものは2分の1とする。

#### （イ）措置期限

平成19年12月25日

#### （6）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、本市の政務調査費の使途基準に「事務所費」が追加された初年度である平成17年度においても、市政クラブ政務調査費収支報告書によると所属議員に事務所費を一律定額支給していたことを確認した。

このため、市長は、平成17年度に執行した事務所費についても平成18年度の事務所費と同様に、適正な執行額に確定させることが肝要であると思料する。

また、公金の適正な執行の確保を図る観点からは、本件事務所費に限らず、政務調査費全体について他の会派又は議員に交付した分も含めて検証することが必要であると考えらる。

#### （7）要望

政務調査費は、条例等に基づく使途基準に従い、議会の自主的・自律的な検査・点検の下で、各会派又は議員の判断と責任において使用されるものであり、条例には、政務調査費の適正な運用を期するための議長の調査権も規定されている。

一方、予算の執行権者である市長においても、政務調査費の執行額又は残余额の適否を十分に検証する義務がある。

今回の監査において、使途基準の内容等が十分周知されていなかったことや、平成18年度市政クラブ政務調査費の執行額の適否に係る調査・検収が適切とはいえないものであったことを確認したので、監査委員として、次のとおり改善等を要望するものである。

- ア 議長にあっては、政務調査費の透明性の確保に努めるとともに、政務調査費の  
 用途については議員に説明責任があることから、用途基準の一層の明確化と審査  
 の厳格化を図り、市民の信頼が得られる適正な運用を期されたい。
- イ 市長にあっては、予算執行の適正確保の観点から、執行額の適否に係る的確な  
 検収に努められたい。
- ウ 会派の代表者及び経理責任者にあっては、所属議員が共通認識の下で政務調査  
 費を執行できるよう、用途基準の内容及び支出項目について解釈の統一及びその  
 周知徹底を図られたい。