

23 監査第19号
平成23年4月14日

別記請求人及び代理人様

愛知県監査委員

宮島 寿男



同

青山

學



同

後藤 貞明



地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について
(通知)

平成23年2月18日付けで提出のありました地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件住民監査請求」という。）に係る監査の結果は、別紙のとおりです。

別紙 本件住民監査請求に係る監査の結果

第1 請求の内容

平成23年2月18日に請求人から提出された住民監査請求書及び事実証明書、同年3月10日に提出された同請求書を一部訂正する旨の書面並びに同月18日に請求人及び代理人が行った陳述並びに同年4月7日に請求人から提出された事実証明書を総合して、請求の内容は次のとおりと解した。

1 請求事項

自由民主党愛知県議員団に対し、平成21年度分として同会派に支給した政務調査費中、金35,987,096円を、民主党愛知県議員団に対し、同年度分として同会派に支給した政務調査費中、金37,951,169円を、公明党愛知県議員団に対し、同年度分として同会派に支給した政務調査費中、金8,627,860円を県に返還させるための必要な措置をとるよう、監査委員が愛知県知事に対し勧告することを求める。

2 請求の理由

(1) 政務調査費の支給についての条例の規定

ア 愛知県においては、愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する条例第8条第1項において、「会派は、政務調査費を次に掲げる費用に充てなければならない。」と規定し、政務調査費の使途を「一 調査研究費、二 研修費、三 会議費、四 資料作成費、五 資料購入費、六 広報費、七 事務費、八 人件費」の8費目に限定し、同条第2項において「前項各号に掲げる費用の使途基準は、議会の議長が定める。」と規定している。

イ この条項を受けて愛知県議会議長が定めた愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する規程は、政務調査費の使途基準を定めており、事務費の内容は、会派（会派から調査研究活動を委託された所属議員を含む。）が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費等の経費とされている。

(2) 平成21年度の各会派の政務調査費の使途

ア 自由民主党愛知県議員団は、所属議員の事務所の賃借料やリース料、光熱費として、17,423,945円、自動車のリース料として18,563,151円、合計35,987,096円を使用した。

イ 民主党愛知県議員団は、所属議員の事務所の賃借料として22,087,335円、自動車のリース料として15,863,834円、合計37,951,169円を使用した。

ウ 公明党愛知県議員団は、所属議員の事務所の賃借料として4,627,980円、自動車のリース料として3,999,880円、合計8,627,860円を使用した。

(3) 支出の違法性

ア 上記(2)の各支出は、愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する条例が規定する使途に適合しない支出であって、違法である。

イ 愛知県議会では、政務調査費マニュアルを作成しており、その中に「事務費」の例示

として「事務用品・備品の購入、事務機器の購入及びリース、電話（携帯電話を含む。）の使用、インターネット接続契約、自動車のリース、事務所の賃借料及び管理運営費（光熱水費等）などが該当する。」としている。しかし、愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する規程には、「事務費」の使途基準として「会派が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費等の経費」とあり、「自動車のリース、事務所の賃借料及び管理運営費」は文言上も性質上も使途基準に定められた事務費には該当しない。

（４）愛知県知事の怠る事実

愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する条例第 11 条は、「知事は、会派が交付を受けた政務調査費に係る収入の総額から当該会派が行った政務調査費に係る支出（第 8 条第 1 項各号に掲げる費用に充てたものに限る。）の総額を控除して残余があるときは、当該会派に対し、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる。」と定めているところ、愛知県知事は、当該会派が政務調査費を違法に支出して不当に利得を得ている場合（民法第 703 条）には、当然に、当該会派に対し、不当利得返還請求権を行使する義務を負う。

しかし、愛知県知事は、上記（３）で述べたとおり、自由民主党愛知県議員団、民主党愛知県議員団及び公明党愛知県議員団による上記（２）の支出が違法であり、各会派は支出総額について不当に利得を得ているにも関わらず、各会派に対し不当利得返還請求権を行使しない。

したがって、愛知県知事について、違法に財産の管理を怠る事実がある。

第 2 監査委員の除斥

監査委員の山本和明及び横井五六は、地方自治法第 199 条の 2 の規定により除斥された。

第 3 監査の実施

本件住民監査請求は、地方自治法第 242 条の要件に適合していると認めたので、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

愛知県知事が平成 21 年度に自由民主党愛知県議員団、民主党愛知県議員団、公明党愛知県議員団の各会派に支給した政務調査費のうち、自動車リース料並びに事務所の賃借料及び管理運営費（以下「事務所賃借料」という。）にかかる支出の違法性について

2 監査対象機関

議会事務局

第 4 監査の結果

1 認定した事実

(1) 関係法令等

ア 地方自治法第 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。」と規定している。

イ 愛知県は、地方自治法第 100 条第 14 項を受けて、愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する条例（平成 13 年愛知県条例第 41 号。以下「本件条例」という。）を制定し、会派に対して政務調査費を交付することとした。政務調査費の使途は、本件条例第 8 条において次のとおり定められている。

（政務調査費の使途）

第 8 条 会派は、政務調査費を次に掲げる費用に充てなければならない。

- 一 調査研究費
- 二 研修費
- 三 会議費
- 四 資料作成費
- 五 資料購入費
- 六 広報費
- 七 事務費
- 八 人件費

2 前項各号に掲げる費用の使途基準は、議会の議長が定める。

ウ 議長は、本件条例第 8 条を受けて、愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する規程（平成 13 年愛知県議会告示第 1 号。以下「本件規程」という。）を制定した。政務調査費の使途基準は、本件規程第 4 条及び別表において次のとおり定められている。

（政務調査費の使途基準）

第 4 条 条例第 8 条第 2 項の愛知県議会（以下「議会」という。）の議長が定める使途基準は、別表のとおりとする。

別表（第 4 条関係）（平成 20 年 3 月 25 日一部改正）

政務調査費の使途基準

費 用	内 容
調査研究費	会派（会派から調査研究活動を委託された所属議員を含む。以下同じ。）が行う県の事務及び地方行財政に関する調査研究及び調査委託に要する調査委託費、交通費、宿泊費等の経費

研 修 費	会派が行う研修会、講演会等の実施並びに他団体が開催する研修会、講演会等への所属議員及び会派の雇用する職員の参加に要する会場・機材借上費、講師謝金、会費、交通費、宿泊費等の経費
会 議 費	会派が行う各種会議に要する会場・機材借上費、資料印刷費等の経費
資料作成費	会派が行う調査研究に必要な資料の作成に要する印刷・製本代、原稿料等の経費
資料購入費	会派が行う調査研究に必要な図書、資料等の購入に要する書籍購入代、新聞雑誌購読料等の経費
広 報 費	会派が行う議会活動及び県政に関する政策等の広報に要する広報紙・報告書等印刷費、送料、交通費等の経費
事 務 費	会派が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費等の経費
人 件 費	会派が行う調査研究を補助する職員の雇用に要する給料、手当、社会保険料、賃金等の経費

エ 議長は、平成 20 年 3 月に政務調査費マニュアル（以下「本件マニュアル」という。）を制定した。使途項目の内容及びそのうちの事務費は、本件マニュアルの第 2 において次のとおり定められている。

第 2 使途項目の内容

政務調査費を充当できる経費について、使途項目ごとに、使途内容、活動・経費例示及び留意点を記載する。

なお、ここに示す活動・経費例示は、あくまでも例示であり、これ以外のものであっても、支出内容が政務調査費の目的に合致しており、金額、態様なども社会通念上妥当な範囲内のものであり、対外的にもその説明ができるものであれば、支出することは可能である。

また、留意点については、経費内容が同じ場合は、使途項目間で同様に適用される。

1～6 略

7 事務費

(1) 使途内容

会派が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費等の経費

(2) 活動・経費例示

事務用品・備品の購入、事務機器の購入及びリース、電話（携帯電話を含む。）の使用、インターネット接続契約、自動車のリース、事務所の賃借料及び管理運営費（光

熱水費等)などが該当する。

(3) 略

8 略

(2) 本件条例及び本件規程の制定の経緯

平成 12 年 5 月の地方自治法の改正に伴い、政務調査費が法制化された。愛知県では、従前の県政調査研究費交付金の根拠であった要綱に代えて、政務調査費を交付するための条例を制定することが必要となった。愛知県議会において各派代表者会議が開催され、条例制定に向けた協議がなされた。その協議内容は、新たな条例の制定に向けて、その骨子となる政務調査費の交付対象、交付額等を始め多岐にわたる事項を検討するものであり、全国都道府県議会議長会（以下「全国議長会」という。）から示された「政務調査費の交付条例（例）」及び「政務調査費の交付規程（例）」を参考として協議が行われた。

その中で、使途項目及び使途基準についても検討が行われたが、愛知県では従来の県政調査研究費交付金要綱に基づき会派に対して交付金を交付してきた経緯があったことから、会派に交付することが前提とされた。全国議長会の示した会派交付用の例について検討が行われ、使途項目については、その例のとおり、調査研究費、研修費、会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務費及び人件費の 8 項目で合意された。また、使途基準についても全国議長会の示した会派交付用の例の内容に沿って合意された。

この合意内容を踏まえ、平成 13 年 2 月定例愛知県議会において本件条例が制定され、同年 4 月 1 日から施行された。これに併せて、同年 3 月に本件規程が制定された。

なお、議会事務局によれば、各会派では、制度発足当初から、その所属議員に調査研究事項を提示して調査研究活動を委託する方式によりその範囲で議員個人により政務調査費の執行が行われており、こうした場合、議員が個人として政務調査活動を行うためには、必要に応じてその活動の拠点のための事務所を設置し、あるいは調査先等への移動のために自動車を利用することが想定されることから、それらに要する経費も議員の調査研究に資するため必要な経費の一種として、政務調査費の対象とされ、また、事務費は他の調査研究費、研修費等の項目において共通に使用する物品や役務等に係る共通の管理的経費を充当する項目であり、自動車リース料や事務所賃借料もこれに該当するとする運用がなされてきた。

(3) 本件マニュアルの制定の経緯

愛知県議会では、平成 19 年 3 月、議長が政務調査費のあり方について議会運営委員会に諮問した。

議会運営委員会では、具体的な協議は議会運営委員会の理事会で行うこととし、理事会は政務調査費のあり方として、①透明性の確保、②使途基準の明確化、③会計処理方法の 3 項目を検討、協議した。理事会は、政務調査費の使途基準を明確化するには、使途の細部にわたり検討していく必要があることから、議会運営委員会の正副委員長 3 名と各会派の幹事長で組織された作業部会を設置し、検討を進めることとした。

作業部会は平成 19 年 9 月から 12 月まで計 12 回開催されたが、使途基準についての共通マニュアルを作成することとし、裁判例等も参照しながら、主に各使途項目の使途内容を詳細に検討し、事務費についても活動・経費例示等について具体的な記載内容等の検討を行った。第 4 回作業部会では事務費のうちの自動車リース料及び事務所賃借料の取扱いを検討し、第 6 回作業部会では充当が不適当な経費及び按分の考え方について検討した。第 10 回作業部会では、使途基準について法的な観点から助言を得るため、弁護士を招いて、自動車リース料及び事務所賃借料のあり方について意見を聴取した。

作業部会でまとめられたマニュアル案は同年 12 月に開催された理事会、続いて議会運営委員会において了承され、議会運営委員会から議長に答申がなされ、平成 20 年 3 月に議長が本件マニュアルを制定した。

(4) 自動車リース料及び事務所賃借料に関する裁判例

松江地方裁判所平成 20 年 11 月 10 日判決は、「議員が都市部だけではなく、中山間地域においても政務調査活動を行うことが必要である以上は、その政務調査活動に従事するに当たって、公共交通機関の他に自動車を利用することは容易に想定できるところであるから、これに要する費用を調査研究費あるいは事務費として政務調査費から支出すること自体は、使途基準に反するものではないと解され」とし、「議員が政務調査活動を行うために資料の保管場所や活動拠点等として自宅とは別に事務所が必要となることは容易に推測できるから、自宅とは別に事務所を構え、議員が事務所賃料を支出した場合において、この賃料を議員が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に係る経費として政務調査費から支出すること自体は、何ら使途基準に反するものではない」としている。

2 判断

以上の認定した事実に基づき、請求人の主張を踏まえ判断する。

- (1) 政務調査費は、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、地方自治法第 100 条第 14 項に基づき、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されるものであり、支出内容が政務調査費の目的に合致し、調査研究活動として一般的に認められる経費である限り、充当することができるものである。

そして、会派では、本件規程別表の使途基準に規定されているように、所属議員に委託して政務調査活動が行われている。

議員が政務調査活動を行うために移動の手段として自動車を利用し、あるいは事務所を設けることは想定されるところであり、それらに要した費用を政務調査費の対象とすることは、地方議員の調査活動基盤の充実を図るという政務調査費制度の趣旨から認めることができるものであり、前記の松江地方裁判所平成 20 年 11 月 10 日判決も同旨と考えられる。

- (2) 請求人は自動車リース料及び事務所賃借料が本件条例に規定する「事務費」に該当しないと主張するが、本件条例第 8 条第 2 項は、議員の調査研究に資するために必要な範囲内で、使途項目に具体的な内容として何を盛り込むかを議長に委任しているのであり、条例に違反しているとはいえない。

- (3) 本件規程別表の使途基準は、いずれの費用も「等の経費」と規定されているように例示であり、自動車リース料及び事務所賃借料は、文言上は、事務費についての「等」に含まれ、本件規程に違反しているとはいえない。
- (4) 本件マニュアルは、本件規程に定める使途基準の一層の明確化を図ること等を目的に制定されたものであり、使途基準の内容を補完するものといえる。そして、本件規程の事務費について、各項目に共通する管理的経費を支出する項目として整理することは首肯し得るのであり、本件マニュアルで自動車リース料及び事務所賃借料を含めることは本件規程に矛盾抵触するものではない。

また、本件マニュアルは、本件規程と同様に議会各会派の意見を集約した上で、議長によって制定されたものであり、本件条例第8条第2項の規定に基づくものといえることができる。

3 結論

以上のとおり、政務調査費の事務費として自動車リース料及び事務所賃借料を支出することは本件条例及び本件規程に違反するものではなく、請求人の主張は理由がないものと認められるので、本件住民監査請求を棄却する。