



吹田市監査委員告示第3号

吹田市職員措置請求に係る監査結果の公表について

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、令和元年5月30日に請求人（略）から提出された標題の監査請求について同条第4項の規定により監査を執行しました。この監査結果について、同項の規定に基づき次のとおり公表します。

令和元年7月26日

(2019年)

吹田市監査委員 岡本善則

吹田市監査委員 谷 義孝

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、令和元年5月30日に提出された吹田市職員措置請求について監査した結果、下記の理由により、その一部を棄却し、その余の請求については却下します。

記

第1 請求の受理

この請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、令和元年5月30日付けでこれを受理しました。

第2 請求の内容

請求書に記載された監査委員に対して請求する必要な措置は、次のとおりです。

(原文のとおり)

吹田市職員措置請求書

1. 請求の要旨

第1 請求の趣旨

- 1) 吹田市議会会派無所属クラブに所属する生野秀昭氏に対し政務活動費545,000円の返還請求権を行使するよう吹田市長 後藤圭二ならびに吹田市副市長 春藤尚久に勧告すること
 - 2) 吹田市議会会派無所属クラブに所属する生野秀昭氏が私的な活動のための費用を政務活動費から支出することを防止するための必要な措置を講じることを吹田市長 後藤圭二ならびに吹田市副市長 春藤尚久に勧告すること
- を吹田市監査委員に請求する。

第2 請求の原因

- 1) 吹田市議会会派無所属クラブに所属する吹田市議会議員生野秀昭氏（以下「本件議員」とする）は、以下①～④の財務会計行為を行った。
 - ① 平成28年（2016年）11月1日付で、資料作成費として、違法懲罰に対する資料監修及び意見書作成 地方自治法第九節紀律についての法律相談に係る費用32万4,000円を政務活動費から支出した。支出先は■■■■弁護士（以下「本件弁護士」）であり、当支出の領収書には、当支出は意見書作成費用にあたることが記載されている。
 - ② 平成29年（2017年）11月10日付で、資料作成費として、違法懲罰に対する憲法並びに最高裁判例違反の資料作成、及び法律相談に係る費用21万6,000円を政務活動費から支出した。支出先は本件弁護士であり、当支出の領収書には、当支出は法律相談料及び資料作成費用にあたることが記載されている。
 - ③ 平成29年（2017年）4月6日、11日、19日、7月27日、31日、12月28日付で、調査研究費として、議会懲罰に係わる法律相談（本件弁護士）行きの駐車料を政務活動費から支出した。本項目③で支出された駐車料は合計4,100円である。
 - ④ 平成30年（2018年）1月8日付で、調査研究費として、吹田市駅伝大会視察用の駐車料900円を政務活動費から支出した。

2) 財務会計行為①～③の違法性について

2-1 財務会計行為①～③が行われた時期と同時期に本件議員が関与していた訴訟

本件議員は、平成28年（2016年）2月23日付で民事訴訟を提起した（平成28年（ワ）第1718号 損害賠償等請求事件、以下「本件訴訟1」とする）。本件訴訟1の原告代理人弁護士は、本件弁護士およびもう1名の弁護士である。本件訴訟1において原告側が提出した準備書面に記載の日付は、準備書面1が平成28年（2016年）5月31日、同2が平成28年（2016年）7月28日、同3が平成28年（2016年）9月12日、同4が平成28年（2016年）9月23日、同5が平成28年（2016年）11月16日である。また、本件議員は本件訴訟1の判決を不服として控訴し

た（平成29年（ネ）第643号 損害賠償等請求控訴事件、以下「本件訴訟2」）。本件訴訟2の原告代理人弁護士も、本件弁護士およびもう1名の弁護士である。本件訴訟2において控訴人側が提出した控訴理由書に記載の日付は平成29年（2017年）4月20日である。さらに、本件議員は本件訴訟2の判決を不服として上告した（平成29年（ネオ）第252号 上告提起事件、以下「本件訴訟3」）。本件訴訟3の原告代理人弁護士も、本件弁護士およびもう1名の弁護士である。本件訴訟3において本件議員側が提出した上告状兼上告受理申立書に記載の日付は、平成29年（2017年）8月4日である。

2-2 本件訴訟1～3と財務会計行為①～③の関連性および財務会計行為①～③の違法性について

本件議員側が大阪地方裁判所、大阪高等裁判所、ならびに最高裁判所に提出した書面を確認したところ、本件訴訟1～3で本件議員が争っていたのは、議会の懲罰に関する内容であった。外形的に、財務会計行為①～③は政務活動のための費用というよりはむしろ本件議員の私的な活動のための費用と解すべきであり、政務活動費として支出すべきでない違法な目的外支出と解すべきである。

2-3 財務会計行為①に係る部分の住民監査請求の適法性について

地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法・不当な公金の支出等の財務会計上の行為があると認めるとき、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、損害補填の措置等を請求できるものである。また、請求期間について、同第2項では、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことはできないとし、正当な理由があるときはこの限りでないと定めている。「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかにより判断すべきである（最高裁判所平成14年9月12日判決）。もっとも、当該普通地方公共団体の一般住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて上記の程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなくても、監査請求をした者が上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される場合には、上記正当な理由の有無は、そのように解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁判所平成14年10月15日判決）。

請求人は、財務会計行為①が終わった日から1年以内である平成30年（2018年）5月7日付で議会事務局や吹田市議会議員に対し、財務会計行為①は本件議員個人の私的な活動に関する経費ではなかったのか、議会事務局は何をもって政務活動費として支出することが適当と判断したのか、議会事務局は何をもって金額が適当と判断したのか等を問い合わせたところ、財務会計行為①が終わった日から1年以内である平成30年（2018年）5月18日付で議会事務局より次の回答を得た。

『平成30年（2018年）5月7日にメールにて頂きました「生野議員が違法懲罰に係る弁護士への相談で政務活動費を32万4千円遣っていること」について回答します。

1 意見書の議会事務局への提出について

意見書の添付の義務はありませんが、平成29年4月25日付で提出された平成28年度吹田市議会政務活動費収支報告の検査において、事務局で内容の確認を行いました。

2 議会事務局で支出が適当と判断した理由について

政務活動費の支出に関して、市民に対する最終説明責任は会派が有するものですが、当該会派からは、この意見書作成に政務活動費を充当した理由として、「この意見書は、懲罰に対する議決事項について疑義があったため、専門家に意見を求めたものである。議

会の誤った判断を正し、正しい議会のあり方を示すことはひいては市民のためになることであり、政務活動費の支出目的に則った支出である。」との説明がありました。

また、本件支出の可否について、政務活動費の使途について調査研究されている学識経験者等に意見を仰いだところ、「平成25年1月25日最高裁判決では、議会活動を離れた活動や当該行為の客観的な目的や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行為に関する経費は該当しない、としながら、一方で、議員としての議会活動に関して、議員の参加する質疑等の議会の審議の参考に供する資料を作成するために支出された費用として政務活動費を支出することは可能であるとの判示が出ていることから、懲罰に関する議決事項について意見を求める費用を直ちに否定することは難しい判決となっている。」との参考意見があり、事務局としては、支出を不相当とする根拠が見当たらないと判断したものです。

3 支出された金額の妥当性について

政務活動費から支出する際には、一般的な金額を設定することが適当と考えられるため、それらを参考にしております。

本件につきましては書面による回答を要する相談料と考え、他の法律事務所等の料金設定を参考に妥当であると判断しました。』

請求人は、本件議員が度々議会の場で懲罰に言及していたことは知っていたものの、本件議員が懲罰に関する裁判を起こしていたことは、令和元年（2019年）5月まで知らなかった。本件議員が当事者として裁判で争っていたことは、そのことを裁判の当事者が対外的に情報発信しない限りは、裁判の当事者や裁判所職員でなければ通常知ることができない事実であり、一般市民である請求人が、本件議員が裁判を行っていたことを知ることは困難であったというべきである。弁護士法第23条第1項にて弁護士の秘密保持義務が定められているため、請求人が本件弁護士に対し財務会計行為①に関する問い合わせを行っても、本件弁護士から何らかの回答を得ることは困難であったと推認される。民事訴訟法第91条第1項では「何人も、裁判所書記官に対し、訴訟記録の閲覧を請求することができる」との定めがあるものの、大阪地方裁判所は、特定の個人が裁判を争っているかどうかは、裁判の当事者以外に対しては回答しないという運用を行っている。請求人は、財務会計行為①に関して、当該支出に違法性はないようだが、釈然としない支出であるという趣旨の文を執筆し、執筆した文を平成30年（2018年）5月25日付で公衆に閲覧可能な状態にした。請求人は、その文を見た自称する者より、本件議員が裁判を争っていたことに関する情報提供を令和元年（2019年）5月に受けた。これらの事情に照らせば、請求人は、財務会計行為①の違法原因について知ることは困難だったというべきであり、違法又は不当な点があると考えて監査請求をするに足りる程度にその内容を知ることができたということはない。

なお、請求人は、本件議員が裁判を起こしていたという情報提供を受けた後、令和元年（2019年）5月に、本件議員が平成28年（2016年）度及び29年（2017年）度に政務活動費を遣って作成した資料を閲覧したいと議会事務局職員に伝えたところ、令和元年（2019年）5月17日付で議会事務局職員から次の連絡を受けた。

『生野議員が平成28年度及び29年度に政務活動費で作成した資料の閲覧についてですが、当該議員にその旨を伝えたところ、次のとおり回答がありましたので御報告します。「作成した資料は、議会で活動を行うに当たり必要と思われるもので、その性質上開示することにより、議員活動の目的を達成できなくなったり、支障を及ぼす恐れがあると考え、公開する判断に至りませんでしたのでよろしく申し上げます。」との回答がありました。』

平成3年（1991年）2月27日の東京地方裁判所判決では、「正当な理由とは、請求人が監査請求の対象となる行為を知り、又は監査請求をするにつき何らかの客観的な障害が

あつて監査請求期間内に監査請求をし得なかつた場合等をいうものであつて、監査請求の対象となる行為自体の内容ないし違法性の程度に関わるものではない」と判示しているものの、財務会計行為①の住民監査請求の適法性に関して、同じように大阪地方裁判所ならびに大阪高等裁判所が判断するとは限らない。

3) 財務会計行為④の違法性について

平成30年（2018年）1月8日に開催された吹田市駅伝大会（以下、「本件大会」とする）の正式名称は第72回吹田市駅伝競走大会 第31回吹田市女子・小学生駅伝競走大会であり、主催団体は吹田市及び公益社団法人吹田市体育協会、主管団体は吹田市陸上競技協会である。吹田市に令和元年5月16日付で確認したところ、本件議員は吹田市陸上競技協会の顧問を務めている。自身が顧問を務めている団体が主管する本件大会を見に行くことは、専ら政務調査活動のために行われているとは認められず、仮にその機会に市政に関する情報を得られることがあつたとしても、それは副次的な効果に過ぎないといふべきである。よつて当該支出は全額目的外支出にあたり、違法な政務活動費の支出と解すべきである。

本件議員が議会事務局に提出した領収書によると駐車場への車の入庫時刻は8時5分、精算時刻は10時53分、駐車時間は2時間48分である。駅伝大会における各走者の出発予定時間は、最も早い部門は小学男子の10時30分、その次に早い部門が小学女子の10時32分、次いで壮年男子、一般男子、大学・高校男子、中学男子の11時15分、最も遅い部門は一般混合男女、一般女子、大学・高校女子、ならびに中学女子の11時20分であつたことが確認できる。仮に本件大会の進行が、この予定通りに行われており、且つ本件議員本人が駐車料の精算を行い、且つ走者の大半が小学生ではなかつたとすると、本件議員は、大半の走者が出発する前に大会会場を後にしていたことになる。

2. 請求者 （略）

3. 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、必要な措置を請求する。

事実証明書

- 1 平成 28 年（2016 年）度 無所属クラブ 財務会計行為①に関する部分の支払い伝票および領収書
- 2 平成 29 年（2017 年）度 無所属クラブ 会計帳簿（科目別）
- 3 平成 29 年（2017 年）度 無所属クラブ 財務会計行為②～④に関する部分の支払い伝票、本件大会の駐車料の領収書
- 4 本件大会の概要がわかる書類

追加提出資料

- 1 平成 31 年（2019 年）5 月 17 日付け議会事務局からの連絡文
- 2 平成 30 年（2018 年）5 月 18 日付け議会事務局からの連絡文
- 3 請求人が生野議員の政務活動費の支出に関する感想を記載した文章を公衆に閲覧可能な状態にしたことを示す書面
- 4 生野議員が吹田市陸上競技連盟の顧問を務めていたことを確認できる書面（生野議員のホ

ームページより生野議員の略歴)

- 5 生野議員が吹田市陸上競技協会の顧問を務めていることを証する書面

第3 監査の実施

1 監査委員の除斥

吹田市議会議員から選任された木村裕委員及び里野善徳委員については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥としました。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対しては、法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、令和元年6月20日に新たな証拠が提出されるとともに、請求の趣旨を補足する陳述が概ね次のとおりなされました。

証拠書類として、裁判所の裁判に関する書類を出したかったのですが、裁判所は、裁判所の書類の印刷物を提供できる相手方として、訴訟の当事者か、利害関係者に限定されています。私自身は、その裁判に関する住民監査請求を行っているわけですが、裁判における債権者ではないので、利害関係人として認めることは難しいと裁判所から言われています。そういうことですので、生野議員の裁判に関する書類を出していません。ただ、監査委員の方々が事件番号を裁判所に対して伝えて、印紙代を支払いさえすれば、裁判記録を閲覧することができると思われしますので、そういう方法で監査委員の方々が監査できると考えています。

生野議員が、私的な裁判に政務活動費を充てられてきたわけなのですから、今後も、何か起きた際に、私的な事柄、私的な裁判、私的な活動について弁護士に相談したり、私的な裁判を起こして弁護士に対して政務活動費を今後も使われるのではないかと私は予想しているので、そういうことを防止するような措置を講じていただ

きたいと思っています。

例えば、今行われている住民監査請求が、今後、裁判に発展した場合に、生野議員はそれについて弁護士を雇って、その報酬を政務活動費から支払う事をやりかねないと思っています。無限ループになると思っていますので、そういうことは防いでいただきたいと思います。

また、吹田市では、政務活動費を使って作成した資料が公文書として扱われていません。政務活動費で作成した資料が後から検証できるようにしていただきたいと思っています。公文書として扱ってほしいと思います。そういう仕組みが必要だと思いますし、内部統制の体制を強化する必要があると思っています。作成された資料にしても、金額が高いかどうか自体、公文書として扱われていない以上、第三者が客観的に見て検証することができませんし、他の自治体であれば、弁護士に相談した場合の1時間あたりの報酬単価を決めているところもあるぐらいなので、吹田市議会でも、そういうような運用にされた方が、より政務活動費の支出に関して透明性が高まるのかなと思っています。

追加提出資料

- ・生野議員が裁判を争っていたことに関する情報提供を令和元年（2019年）5月に請求人が受けたことを示す書面

3 関係職員の事情聴取

所管の議会事務局に対し資料の提出を求め、令和元年7月3日に関係職員から事情聴取を行いました。

4 関係人調査

令和元年7月3日付けで、無所属クラブ生野秀昭議員（以下「本件議員」という。）に対し資料の提出及び質問事項への回答を依頼し、同月9日付けで本件議員から提

出及び回答がありました。

第4 監査の対象

1 監査対象事項

請求の要旨及び陳述の内容から判断して、平成 29 年度に無所属クラブ（以下「本件会派」という。）に交付された政務活動費のうち、弁護士に対する法律相談料及び資料作成費として支出されたもの並びに弁護士相談に係る駐車料及び吹田市駅伝大会の視察に係る駐車料として支出されたものは、違法不当な公金の支出に該当しているか、その結果、市長は本件会派に対し損害相当額を返還請求すべきかを監査対象としました。

2 監査の対象としなかった事項及びその理由

(1) 期間要件について

法第 242 条第 1 項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対して、監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求することができることとし、同条第 2 項では、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これをする事ができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない旨規定しています。

ところで、本市の政務活動費は、吹田市議会政務活動費の交付に関する条例（平成 13 年吹田市条例第 26 号。以下「条例」という。）及び吹田市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則（平成 13 年吹田市規則第 26 号。以下「規則」という。）の規定によると、市長は会派の代表者からの請求に基づき、各四半期の最初の月に、当該四半期に属する月の分の政務活動費を交付し、交付を受けた会派においては、会派の

代表者が支出決定を行い、経理責任者が支出します。また、市長が会派に交付した政務活動費については、会派の代表者が政務活動費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）等を議長に提出し、議長は収支報告書の写しを議長から市長に送付することが義務付けられており、政務活動費に係る収入の額が支出の額を超えるときは、当該超える額を速やかに返還しなければなりません。これらの規定をみると、「会派への政務活動費の交付」から「市長が収支報告書の写しを収受する行為」までを政務活動費の支出に係る一連の財務会計上の行為とみなすことができます。

請求人が違法な支出であると主張している、本件議員が平成 28 年 11 月 1 日付けで政務活動費から支出した意見書作成費用 324,000 円については、市長宛てに平成 28 年度分の収支報告書の写しが送付された平成 29 年 5 月 31 日が、当該年度の政務活動費の交付に係る財務会計上の最後の行為があった日と考えられ、本件監査請求がなされた令和元年 5 月 30 日においては、平成 28 年度分の政務活動費に係る部分については、既に当該行為があった日からほぼ 2 年を経過しています。

(2) 正当な理由について

請求人は、本件議員が民事訴訟を提起していることは当事者が対外的に情報発信するか裁判所職員でなければ通常知ることができない事実であり、令和元年 5 月の時点まで本件議員が民事訴訟を提起していることを知り得なかったので、当該行為があった日から 1 年を経過しての本件監査請求は正当な理由があると主張しています。

昭和 63 年 4 月 22 日の最高裁判所の判決（昭和 62 年（行ツ）第 76 号）においては、「地方自治法 242 条 2 項本文は、普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法、不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくな

いとして、監査請求の期間を定めた。しかし、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してからはじめて明らかになった場合等にも右の趣旨を貫くのが相当でないことはいうまでもない。同項但書は、「正当な理由」があるときは、例外として、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるとしたのである。したがって、右のように当該行為が秘密裡にされた場合には、同項但書にいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものといわなければならない。」と判示しています。

そこで、本件監査請求について見ると、請求人は、本件財務会計行為については情報公開請求等により、その内容を知り得るものであり、法第242条第2項に規定している1年の監査請求期間内に監査請求を行うことは可能であったと認められます。また、請求人が主張しているように、たとえ本件議員が民事訴訟を提起していたことを請求人が知り得なかったとしても、本件議員が民事訴訟を提起していること自体が違法ではなく、また、本件監査請求に係る政務活動費の支出が適法であるか否かは、当該支出が条例及び規則等に基づき適切に行われているかにより決まるものというべきであるから、本件議員が民事訴訟を提起していることを知り得たか否か自体が上記の正当な理由の判断要素となるものではないと言わざるを得ません。

(3) 期間要件及び正当な理由についての判断

以上により、本件監査請求のうち、平成28年度分の政務活動費に対する請求については、当該行為のあった日から1年を経過して行われていること、また、1年を経過することに正当な理由があるとは認められないことから、監査の対象外としました。

(4) 防止するための必要な措置について

請求人が求める措置のうち、本件議員が私的な活動のための費用を政務活動費から支出することを防止するための必要な措置を講じることについては、請求人は陳述の中で、具体的な内容として政務活動費により作成した資料を公文書扱いとすること及び内部統制体制を構築することを求めており、このことは政務活動費の取扱いに関する制度の変更を求めているものであると解されます。しかしながら、これらについては財務会計上の行為に当たらないことから、監査の対象外としました。

第5 監査の結果

1 事実関係

関係職員の事情聴取及び提出資料並びに関係人調査により、以下のとおり事実を確認しました。

(1) 政務活動費の概要

ア 根拠法令等について

地方分権が進展し、地方公共団体の自己決定・自己責任が拡大する中、地方議会の審議能力強化のため地方議員の調査活動基盤の充実を図るという観点から、平成12年5月に法が改正され、地方自治体は条例により議会における会派等に対し政務調査費が交付できるようになりました。

その後、平成24年9月の法改正により、政務調査費の名称を「政務活動費」に、交付の目的を「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めること（法第100条第14項関係）、議長は、政務活動費の使途の透明性の確保に努めること（法第100条第16項関係）が定められました。

本市では、条例、施行規則を制定し、さらに、使途基準の明確化を図るため

に、吹田市議会政務活動費の取扱要領(平成 25 年 3 月 1 日制定。以下「取扱要領」という。)を定めるとともに、議会事務局が作成した、支出に際しての留意事項等をまとめた政務活動費のてびき(以下「てびき」という。)を全議員に配布しています。

イ 本市における政務活動費の取扱いについて

(ア) 政務活動費の交付の対象(条例第 2 条)

吹田市議会における会派(1人以上の議員で構成される団体であって、議長に届出のあったものをいう。)

(イ) 政務活動費の額(条例第 3 条第 1 項)

各月 1 日における会派の所属議員数に月額 110,000 円を乗じて得た額

(ウ) 交付の方法(条例第 3 条第 2 項)

各四半期の最初の月に、当該四半期に属する月の分を交付する。

(エ) 収支報告書等の提出(条例第 7 条)

政務活動費の交付を受けた会派の代表者は、収支報告書を作成し、規則で定める期限までに議長に提出しなければならない。議長は、前項の規定により提出のあった収支報告書の写しを速やかに市長に送付しなければならない。

(オ) 政務活動費の返還(条例第 8 条)

政務活動費の交付を受けた会派の代表者は、政務活動費に係る収入の額が支出の額を超えるときは、当該超える額を収支報告書の提出後速やかに返還しなければならない。

(カ) 透明性の確保について(条例第 10 条)

議長は、収支報告書について必要に応じて調査を行う等、政務活動費の適正な運用を期するとともに、その使途の透明性の確保に努めるものとする。

ウ 政務活動費の使途基準について

(ア) 政務活動費を充てることのできる範囲（条例第5条、別表）

会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、市民相談、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対して交付する。

(別表)

項目	内容
調査研究費	市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査委託に要する経費
資料作成費	会派の活動に必要な資料の作成に要する経費

(注)本件監査請求に係る項目のみ抜粋。

(イ) 政務活動費で支出することができないもの（取扱要領）

a 交際費的な経費

せん別、慶弔、寸志、病氣見舞、慶弔電報、賛助金、年賀状（購入及び印刷代金）など

b 海外出張旅費

c 政党本来の活動経費

党費、党大会ほか党務に関する会議の参加経費（旅費を含む。）など

d 政治団体発行の機関紙印刷代

e 選挙活動に伴う経費

f 回数券等金券購入に伴う経費及び在庫として置く郵便切手、はがきの購入に要する経費

g その他名目のいかんを問わず議員個人に支給する経費

(ウ) 按分による支出（取扱要領、てびき）

政務活動以外の活動にも使用されることが明確で、政務活動費と区分することが困難な経費については、次のとおり按分率や上限額を設けて支出しています。

- a 調査研究費のガソリン購入費 3分の1とし月額上限8千円
- b 通信費の自宅（連絡所）設置電話使用料 3分の1とし月額上限5千円
- c 通信費の携帯電話使用料 3分の1とし月額上限5千円
- d 通信費のインターネット接続料（携行用） 3分の1とし月額上限3千円
- e 通信費のファクシミリ使用料 月額上限3千円
- f 事務所費 賃借料の3分の1とし月額上限5万円
- g 事務費の携行用事務機器購入費 3分の1

(エ) 政務活動費の支出例及び留意点について

てびきに記載されている支出項目別留意点のうち、本件に係る調査研究費及び資料作成費については、次のように定められています。

調査研究費

内 容	市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査委託に要する経費
支 出 例	資料印刷費、調査委託費、郵送料、旅費（他市視察）、ガソリン代、レンタカー費用等
留 意 点	<p>■旅費 旅費の支出は、吹田市旅費条例の定めるところによる。</p> <p>■支出の上限（ガソリン代） ガソリン代は、用途が明確な場合を除き、^{ひとつき}1月の購入費の額の3分の1の額とし、8千円を限度とする。</p> <p>■調査委託費 調査委託費の支出は、次のとおりとする。 ①委託内容の分かる契約を締結すること。 ②複数年度の調査期間が必要とされる調査活動の場合、単年度ごとの契約又は単年度ごとの委託内容を明記した契約を締結することとし、当該年度の契約の履行が完了したものに限り、支出できるものとする。</p>

資料作成費

内 容	会派の活動に必要な資料の作成に要する経費
支 出 例	翻訳料等
留 意 点	

(注)留意点の記載はありません。(空白)

エ 政務活動費の検査について

政務活動費の検査については、施行規則第7条によると、議長は会派の代表者から提出のあった収支報告書並びに領収書等の証拠書類が添付された支払伝票及び会計帳簿(以下「収支報告書等」という。)について検査を行うとされており、吹田市議会政務活動費の検査実施要領(平成25年3月1日制定。以下「検査実施要領」という。)によると、議会事務局長は議長の命を受け、収支報告書等の検査を行うとされており、検査にあたっては、条例、施行規則及び取扱要領並びに議会運営委員会の確認事項の趣旨にのっとり行うものとなっています。

また、検査実施要領によると、年度終了後の検査に備え、会派の代表者は、毎年度第2四半期終了後、速やかに領収書等の証拠書類が添付された支払伝票及び会計帳簿を提出し、議会事務局長の閲覧に供しており、議会事務局長は、検査において疑義があると認めるときは、当該会派の代表者に対して説明を求めることができ、議長は、検査の結果、執行内容を不適正なものと認めたときは、当該会派の代表者に修正を命じることができます。

オ 政務活動費の公開について

政務活動費の使途の透明性の確保に資するため、吹田市議会政務活動費の公開に関する要領(平成25年4月1日制定)を定め、収支報告書、会計帳簿、支払伝

票、領収書又は支払った事実を証する資料を年度終了後90日以内に吹田市議会のホームページで掲載しています。

(2) 本件に係る政務活動費について

ア 政務活動費の収支状況等について

平成 29 年度における本件会派の政務活動費の収支状況は、平成 30 年 5 月 31 日付けで議長から市長に送付された収支報告書の写しによると以下のとおりです。

収入合計額(A)	支出合計額(B)	残額(A-B)
1,320,000 円	1,231,009 円	88,991 円

収入の額が支出の額を超えた 88,991 円については、平成 30 年 5 月 29 日に返納されています。

イ 政務活動費の充当状況について

本件監査請求に係る支出伝票及び出納簿を確認したところ、資料作成費 216,000 円及び駐車料 7 件の計 5,000 円の合計 221,000 円が支出されており、平成 29 年度の政務活動費で全額充当されていることが認められます。

なお、支払伝票により確認した内容は以下のとおりです。

経費区分	支出年月日	金額 (円)	支出内容
調査研究費	平成 29 年 4 月 6 日	900	駐車料 (法律相談)
調査研究費	平成 29 年 4 月 11 日	1,000	駐車料 (法律相談)
調査研究費	平成 29 年 4 月 19 日	500	駐車料 (法律相談)
調査研究費	平成 29 年 7 月 27 日	300	駐車料 (法律相談)
調査研究費	平成 29 年 7 月 31 日	500	駐車料 (法律相談)
資料作成費	平成 29 年 11 月 10 日	216,000	弁護士資料 (憲法と判例)

調査研究費	平成 29 年 12 月 28 日	900	駐車料（法律相談）
調査研究費	平成 30 年 1 月 8 日	900	駐車料（吹田市駅伝視察）

ウ 政務活動費の収支報告書の修正等について

本件監査中に、本件弁護士に対する法律相談料及び資料作成費216,000円並びに弁護士相談に係る駐車料ほか5件の計4,100円及び吹田市駅伝大会の視察に係る駐車料900円の合計221,000円については、本件会派が自主的に返納するとして、収支報告書修正届及び収支報告書（修正分）が令和元年6月21日付けで議長宛てに提出、当該収支報告書等の写しが同日付けで議長から市長宛てに送付されており、同月25日に本件会派から返納されたことが確認されました。

修正後の収支報告書により確認した内容は以下のとおりです。

収入合計額(A)	支出合計額(B)	残額(A-B)
1,320,000 円	1,010,009 円	309,991 円

なお、本件監査の対象外とした平成28年11月1日支出の資料作成費324,000円についても、上記と同様に修正等がなされ、令和元年6月25日に本件会派から返納されています。

(3) 政務活動費に係る議会事務局の検査について

本件における議会事務局の検査内容について聴取したところ、概ね次のとおりでした。

ア 収支報告書等の検査について

条例第7条及び施行規則第6条により、政務活動費の交付を受けた会派の代表者は、年度終了後30日以内に、収支報告書等を議長に提出することとなっています。

議会事務局では、第 2 四半期終了後（会派から領収書等の証拠書類が添付された支払伝票及び会計帳簿が閲覧に供されたとき）及び毎年度終了後に、複数の職員で検査を行っています。主な留意事項として、①取扱要領に則した支出が行われているか、②支払伝票に科目（項目）や金額等の記載誤りがないか、③領収書等の証拠書類、添付義務書類が正しく添付されているか、④領収書の但し書きで支払内容が把握できるか、⑤出納簿の記載誤りがないか、⑥代表者と経理責任者の押印漏れはないかなどを検査し、各会派に対し、支出が認められないものや修正が必要な箇所等を伝え、各会派が修正等を行った後も再度チェックを行っています。

イ 調査研究費の検査について

調査研究費の支出においては、支払伝票に記載された場所と日時が、添付されている領収書と合っているかどうか及びインターネット等で、その行事が実際にその日に行われているかを確認しています。

ウ 資料作成費の検査について

資料作成費の支出においては、検査の時点で成果物の現認を行っています。（義務付けではないが、政務活動費を充当するに当たっての議会事務局検査の確認資料として成果物を現認したもの）ただし、作成した資料については、当該会派が政策提案等に用いるために要するものであることから、成果物の表紙等、一部を現認の証拠として写しをとった後、原本は当該会派に返却しています。

あわせて、資料作成に要した経費について、領収書が添付されているかの確認を行っています。

本件監査請求に係る資料作成費の検査等については、作成目的が同じである資

料作成費が平成 28 年度の本件会派の政務活動費から支出されており、同年度の当該支出に際して、市政に反映することが目的である政務活動費の充当が可能か否かについて、電子メールを利用し、政務活動費に関する議会事務局職員を対象とする研修会の講師である学識経験者に見解を求めています。当該学識経験者からは、平成 25 年 1 月 25 日の最高裁判所の判決では、議員としての議会活動を離れた活動に関する経費は該当しないとしながら、一方で住民訴訟の関係者の証言及び供述の内容を文書化するための費用は、議員としての議会活動に関して、議員の参加する質疑等の議会の審議の参与に供する資料を作成するために支出された費用として支出することが可能であると判示しており、懲罰が妥当かどうか学識経験者に聞く費用を直ちに否定することは難しいと判決となっているとの参考意見を得ました。その参考意見などを踏まえ、議会事務局としては、平成 28 年度の政務活動費の充当を可能とする判断をした経過があり、本件監査対象の資料作成費に係る支出についても、同様の判断の下に、説明責任はあくまでも議員が有することを本件議員に説明し、充当可としています。

(4) 関係人調査について

本件監査請求に係る関係人調査において、本件議員から提出及び回答があった内容の要旨は、次のとおりです。

ア 提出資料について

平成 29 年 11 月 10 日付けで政務活動費として支出した資料作成費に係る「意見書」の写しが提出されました。その主な内容は、「吹田市議会に於ける違法懲罰に関し、以下のとおり、憲法並びに最高裁と高裁判決に相反する判決を挙げ、その要旨を述べ作成しましたのでご参考下さい。」と書面の冒頭に記され、第 1 では「最高裁判決又は大審院と相反する判決」として 8 つの判例を挙げ、懲罰事案がその

判例に反していること、第 2 では「法令の解釈に関する重要な事項」として、11 の法令の解釈を挙げ、懲罰事案が法令解釈に重大な誤りをしていることの記載がありました。

イ 民事訴訟の経過等について

本件監査請求書に示されている、

- (ア) 本件議員が、平成 28 年 (2016 年) 2 月 23 日付けで民事訴訟を提起したこと、
- (イ) 上記(ア)に係る事件番号等は、「平成 28 年 (ワ) 第 1718 号 損害賠償等請求事件」であること、
- (ウ) 上記(ア)に係る原告代理人弁護士は、「■■■■弁護士およびもう 1 名の弁護士」であること、
- (エ) 上記(ア)に係る原告側が提出した準備書面に記載の日付は、
 - a 「準備書面 1 が平成 28 年 (2016 年) 5 月 31 日」、
 - b 「同 2 が平成 28 年 (2016 年) 7 月 28 日」、
 - c 「同 3 が平成 28 年 (2016 年) 9 月 12 日」、
 - d 「同 4 が平成 28 年 (2016 年) 9 月 23 日」、
 - e 「同 5 が平成 28 年 (2016 年) 11 月 16 日」であること、
- (オ) 上記(ア)に係る判決を不服として控訴したこと、
- (カ) 上記(オ)に係る事件番号等は、「平成 29 年 (ネ) 第 643 号 損害賠償等請求控訴事件」であること、
- (キ) 上記(オ)に係る控訴人側が提出した控訴理由書に記載の日付は「平成 29 年 (2017 年) 4 月 20 日」であること、
- (ク) 上記(オ)に係る判決を不服として上告したこと、
- (ケ) 上記(ク)に係る事件番号等は、「平成 29 年 (ネオ) 第 252 号 上告提起事件」

であること、

(コ) 上記(ク)に係る原告代理人弁護士は、「■■■■弁護士およびもう 1 名の弁護士」であること、

(サ) 上記(ク)に係る本件議員側が提出した上告状兼上告受理申立書に記載の日付は、「平成 29 年(2017 年) 8 月 4 日」であること、

(シ) 上記(ア)、(オ)、(ク)に係る民事訴訟は、議会の懲罰に関するものであること

について、記載内容に間違いはないことの回答を本件議員から得ました。

ウ 意見書の作成目的について

「平成 25 年 5 月に吹田市議会が私に科した懲罰は、「多数決の横暴」による法的根拠のない誤った行為であった為、議会(議員)に対し正しい法解釈を示し、再審査を求め啓蒙する事が、法を遵守すべき吹田市議会の品位を守り延いては市民の為に繋がると考え、法律専門家の意見を仰いだものである。」との回答を本件議員から得ました。

エ 意見書の利活用の状況について

本件議員から、以下のとおり回答がありました。

(ア) 政務活動に関すること

a 当該意見書により得た法解釈を基に、平成 29 年 12 月 4 日に議会事務局長と面談を行い、同月 7 日付けで、議長宛てに、「違法懲罰の再審査を求める陳情」を提出した。

b 「過去は 6 年間、毎回本会議に於いての個人質問、また議会に対して要望書作成の為」

(イ) 民事訴訟に関すること

「平成 29 年 11 月 10 日以降は、民事訴訟に関して一切無い」

オ 参考資料について

(ア) 「違法懲罰の再審査を求める陳情（平成 29 年 12 月 7 日付け）」

当該資料には、本件議員から議長宛てに、「趣旨」を「私は、平成 25 年 5 月定例会市議会に於いて、憲法 13 条の人権侵害に拘る懲罰権の行使が、法治国家にあるまじき「法律の問題」としての審議も無く、たった 1 時間の「社交上の儀礼」を以って審議を終え、憲法 21 条で保障された精神的自由権「表現の自由」が侵されました。因って、ここに憲法 16 条請願権に準じ「陳情」を提出し、懲罰特別委員会の設置による再審査を求め」とし、「理由」には、「議員全員に配布されている「現行自治六法 I」によると、私の発言では懲罰理由に当たりません。以下」4 点について「法令との「整合性」を求め」と、記載がありました。

なお、当該資料を補足する資料として、平成 29 年 12 月 7 日付けで議会事務局が当該資料を収受した文書処理カードの写しが、議会事務局から提出されています。

(イ) 発言通告書

懲罰について本会議で本件議員が発言することを、議会に通告したが認められず、発言通告書の差替えを行った事例資料として、平成 28 年 3 月定例会から平成 30 年 5 月定例会まで 10 回の定例会における本件議員の当初提出予定分及び差し替え後分等の発言通告書の写しが提出されました。なお、当初提出予定分については、議長の決裁印のないものです。

2 判 断

請求人は、本件議員の私的な活動の費用と解される法律相談料及び資料作成費やその相談に係る駐車料、また、専ら政務調査活動のために行われているとは認められない、本件議員が顧問を務めている団体が主管となっている市主催の駅伝大会を見に行くための駐車料が、政務活動費から支出されたことは、違法不当な公金の支出に当たるため、会派に対し当該支出相当額の返還を請求するなど必要な措置をとるよう市長等に勧告することを求めるよう主張しています。

政務活動費については、平成 22 年 3 月 23 日の最高裁判所の判決（平成 21 年（行ヒ）第 214 号）において、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分があることも確かである」とし、政務調査費に係る支出が、政務活動のための必要性に欠けるものであったことがうかがわれる場合には、特段の事情のない限り、これを使途基準に合致しない違法なものと判断されることになるとしています。

そして、平成 21 年 12 月 17 日最高裁判所の判決（平成 20 年（行ヒ）第 386 号）においては、政務調査費の使途制限適合性は、政務調査費の具体的な目的や内容に立ち入っての審査の予定はしていない旨を判示しています。

また、平成 25 年 1 月 25 日の最高裁判所の判決（平成 22 年（行ヒ）第 42 号）においては、「議員としての議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や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行為に関する経費は、これに該当しないものというべき」と判示しています。

これらのことから、議員の政務活動は多岐にわたり、議員が十分に役割を果たすには自主性、自立性が尊重されなければならないことを勘案すれば、個々の経費の支出については議員の裁量的判断に委ねられるものであるが、一方で、政務活動費

が用途を限定して交付される公金であり、残余があれば返還しなければならないとされていることからすれば、政務活動費が政務活動との間に合理的関連性が認められない行為に関する経費に充てられた場合は、これらに相当する額について返還を求める措置を講じる必要があります。

したがって、本件の監査に当たっては、これらの考え方にに基づき、本件支出に係る内容と政務活動費との合理的な関連性を確認したうえで、用途基準に反する違法又は不当なものであるか否かを判断しました。

(1) 資料作成費について

請求人は、平成 29 年 11 月 10 日付けで本件議員が政務活動費として支出した弁護士に対する法律相談料及び資料作成費が、同じ時期に本件議員が議会懲罰に係る民事訴訟を提起していることから、私的な活動のための費用と解すべきであり、政務活動費として支出すべきでない違法な目的外支出と主張しています。

前述の平成 25 年 1 月 25 日の最高裁判所の判決によれば、政務活動費については、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る必要があることから、その合理的関連性について、資料に基づいて客観的に説明されるものかどうか、以下のとおり検討しました。

本件監査請求が対象としている資料作成費の支出については、たしかに本件議員が民事訴訟を提起していた事実は認められるものの、本件支出により作成された資料により、市政に関する具体的な調査研究や違法懲罰の再審査を求める陳情が本件議員から議長宛てにされたことが、議会事務局や本件議員の提出資料及び回答から客観的に確認されたところであり、たとえ本件議員が民事訴訟を行っていたとしても、そのことのみをもって、請求人が主張するところの私的費用に該当するとまでは認められず、また、本件議員が政務活動に当たるとしている前述の提出資料及び回答の内容等を覆

すに足る証拠も見当たらないことから、本件資料作成費が政務活動費の使途基準に反したものとは認められません。

(2) 調査研究費について

請求人は、平成 29 年 4 月 6 日付け他 5 件で本件議員が政務活動費として支出した駐車料が、同じ時期に本件議員が議会懲罰に係る民事訴訟を提起していることから、弁護士相談に係るものは私的な活動のための費用と解すべきであり、また、平成 30 年 1 月 8 日付けで本件議員が政務活動費として支出した駐車料は、本件議員が顧問を務める団体が主管となっている市主催の駅伝大会を見に行くためのものであり、専ら政務調査活動のために行われるとは認められず、目的外支出にあたり違法と主張しています。

まず、てびきに記載されている調査研究費の支出例には、駐車料が示されていなかったため、調査研究費として駐車料の支出が可能か否かについて、議会事務局職員に確認したところ、てびきにはあくまでも例を示しているだけですべての支出対象を示しているわけではなく、駐車料の支出は可能であるとの見解を得ました。

次に、弁護士相談に係るものについては、請求人は前述の資料作成費が本件議員の私的な活動であることを理由に、それらに係る駐車料として支出した調査研究費についても私的な活動のための費用であると主張していると思料されますが、本件資料作成費が政務活動費の使途基準に反するものではないと認められる以上、当該資料作成に係る駐車料について政務活動費として支出すべきでないとする根拠は見当たらず、政務活動費の使途基準に反しているとは認められません。

次に、駅伝大会の視察に係る駐車料について申し述べます。

議会に付託された議決機能、監視機能、政策立案機能等を、議員が十分に果たしていくためには、調査研究や市民からの意見聴取等、日々の活動が不可欠です。

本件監査請求の対象とする市が主催する駅伝大会の会場に赴き視察を行うことは、議員の議会活動に反映・寄与するための政務活動であると認められることから、たとえば、本件議員が当該大会に参加する団体の関係者であったとしても、それをもって直ちにその視察が政務活動と認められないとは言い切れません。

また、個々の行事の視察について、どれほどの時間を必要とするかについては基本的に議員の判断に委ねられるべきものであり、その行事が終了する以前にその会場から離れたことをもって、直ちに不適切であると言えるものではありません。

以上により、いずれも政務活動費を充てることのできる範囲の調査研究費を明らかに逸脱しているものとは言い難いものであり、政務活動費の使途基準に反したものとは言えず、違法又は不当な支出であると言うことはできません。

3 結 論

以上のとおり、本件監査請求のうち、平成 29 年度分の政務活動費に対するものについては、違法又は不当な支出であると言うことはできません。

また、前述の第 5 の 1 の (2) ウのとおり、当該政務活動費 221,000 円については、既に市に返還されたところであることから、請求人の主張は理由がないものと認められるため、これを棄却し、その余の請求については不適法であるから却下します。