

加 監 公 表 第 1 号

平成 2 9 年 1 月 4 日

加古川市監査委員 中西 一人

加古川市監査委員 大塚 隆史

監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された加古川市職員措置請求（平成28年11月7日付受理）について、同条第4項の規定により監査を実施した結果を次のとおり公表します。

1 請求の受理

加古川市職員措置請求（以下「本請求」という。）について、平成28年11月15日に監査委員において協議し、平成28年11月7日付でこれを受理することに決定した。

2 請求の要旨

本請求の要旨は次のとおりである。

- (1) 加古川市では、加古川市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「交付条例」という。）第13条には、「政務活動費の交付に関し必要な事項は市長が規則で定める」と規定しているにもかかわらず、旅費に関しては、加古川市職員等旅費条例（以下「職員等旅費条例」という。）を準用することとしている。政務活動は、公務ではないので、交付条例の規定どおり市長が規則で定めない限り、地方自治法（以下「法」という。）と交付条例の趣旨に反している。
- (2) 旅費については、政務活動費から支出できるのは実費分のみであり、概算額や見積額の支出は認められないとされており、日当については根拠なく支出しているものである。
- (3) 宿泊費については、午前7時に加古川駅を出発しても業務に間に合わないという理由で前泊を認めているが、この午前7時という時間は交付条例及び同規則には全く見当たらず、慣例、若しくは内部の申し合わせによるものと思われ、業務の前日から宿泊する場合の宿泊料及びそれに付随する日当（以下「前泊費用」という。）は根拠のない基準による支出である。

以上のことから、加古川市長は、平成27年度に加古川市議会の会派及び議員（以下「会派等」という。）に交付した政務活動費のうち、別紙（請求人から提出のあった「違法・不当支出一覧表」をその趣旨を損なわない範囲で修正加筆している。）の違法・不当となる費用の返還を請求することを怠っている。このため、同費用について会派等に対して加古川市に返還するよう請求することを求める。

3 監査の実施

本請求及び提出された事実を証する書面（陳述時に提出された書面を含む。）並びに平成28年11月24日に行った請求人の陳述及び議会事務局職員の関係人事情聴取を基に検討し、監査を行った。

なお、請求人が提出した別紙記載の1番、2番、5番、18番については、平成27年度第1四半期分として収支報告書等が提出され、交付条例第11条第2項に規定する閲覧請求が、平成27年9月4日付で可能となっている。そのため、当該日を本請求が可能となる起算日とし、本請求受理日において、起算日から1年を経過しているため、法第242条第2項の規定により、監査対象外とした。

4 監査を実施した監査委員

加古川市監査委員 中西 一人

加古川市監査委員 大塚 隆史

5 監査委員の除斥

監査委員のうち大西健一監査委員及び佐藤守監査委員は、平成28年11月15日の監査委員協議において、法第199条の2の規定により除斥とした。

6 監査の結果

（結論）

請求人の主張には、そのいずれについても理由がないと判断した。

その理由は次のとおりである。

（理由）

（1）旅費の支出根拠について

政務活動費の交付に関しては、法第100条第14項において「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。」と規定している。

これを受けて、加古川市では交付条例を定め、第7条において、政務活動費を充てることができる経費の範囲を定めるほか、同条例別表により、その経費の項目及び内容を規定している。また、加古川市議会政務活動費の交付に関する規則において、交付条例に基づき交付される政務活動費の交付申請等の手続きについて必要な事項を定めている。

具体的には、詳細な使途基準については、加古川市議会において定めた政務活動費の手引き（以下「手引き」という。）により、政務活動費の使途基準及び使途基準細目等（以下「使途基準等」という。）を指針として示し、会派等の調査研究活動において一般的に発生すると考えられる経費を類型化することによって定めており、「調査研究費」及び「研修費」における旅費の支出について、職員等旅費条例を準用することとしている。

請求人は、政務活動費の交付に関し必要な事項を、新たに条例や規則で定めることなしに、公務の規定である職員等旅費条例を準用するという決定を、会派代表者会だけであることはできないと主張し、宇都宮地方裁判所平成21年11月25日判決（以下「宇都宮地裁判決」という。）を参考としている。

この点について検討する。議会の審議能力の強化という政務活動費交付制度の趣旨からすると、調査研究活動の手段、方法、内容の選択に当たっては、会派又は議員の自主性、自律性が尊重されるべき性格のものであり、原則的に、市政に関する諸事情等に対応した議員の裁量的判断に委ねられている（神戸地方裁判所平成20年9月25日判決参照）。

しかしながら、個々の支出は議員の議会活動の基礎となる政務活動との間に合理的な関連性が認められる行為でなければならず、これが認められない支出については裁量権を逸脱又は乱用したものとして違法となる（最高裁判所平成25年1月25日判決参照）。

この合理的関連性を有するか否かの判断基準として、加古川市議会において政務活動費に充てることができる経費の例示、支出方法にかかる具体的な指針として手引きが作成されている。

これは、政務活動費に充てることができる経費の範囲は交付条例で定められているものの、例えば「調査研究費」については会派等が行う「市の事務、地方行財政等に関する

る調査研究及び調査委託に要する経費」としてその機能面に着目した規定となっており、具体的な経費形態までは規定していないことに拠るものである。

交付条例で経費形態までも含めた全てを規定する方法も考えられるが、政務活動は広範囲に渡ることから政務活動費制度の根幹を成す部分についてのみ規定していると考えられ、法及び交付条例の趣旨を踏まえ、調査研究費等には調査研究等に直接要した旅費は含まれるものと解すべきである。

請求人の主張どおり、旅費の支出について規則で定めることも可能であるが、法及び交付条例の趣旨を逸脱していなければ、会派代表者会で決定した使途基準等に基づき支出することは、裁量権の範囲であり、議会活動の基礎となる政務活動との合理的関連性を有する限り違法又は不当とはいえない。

次に、職員等旅費条例を準用することについて検討する。

請求人が参考とした、宇都宮地裁判決について確認したところ、「本件使途基準は、視察等での日当を政務調査費から支出することを許していない。被告は、大田原市の旅費支給条例に基づく金額の日当を政務調査費から支出することを認める旨の会派代表者会議における申合せがあり、上記日当相当額はこれに基づき支出されたと主張するが、議会で制定された条例及び規則に基づく本件使途基準を議会の会派代表者会議の申合せにより変更することはできないと解されるから、本件使途基準に反して日当を支出することは、許されない（これに反する被告の主張は、採用することができない。）」と判示している。すなわち、この判例は、議会で制定された大田原市議会の会派に対する政務調査費の交付に関する規則（平成13年大田原市議会規則第2号）において、視察等での日当の支給を認めていないにもかかわらず、会派代表者会において、その規則に反して日当を支給することは許されないことを示したものであり、請求人が主張する趣旨とは異なるものである。

また、請求人が引用している札幌高等裁判所平成23年11月25日判決（以下「札幌高裁判決」という。）の原判決である釧路地方裁判所平成23年3月8日判決（以下「釧路地裁判決」という。）において、「いずれの会派も旅費条例の例により計算された金額を支給しているところ、旅費条例の例により計算された金額を支給することが許されるかについて検討する。釧路市議会の議員が公務により出張する場合には、釧路市議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例5条2項から4項までの規定により、旅費

条例別表第2に規定する2級の職員に準じて計算された旅費を支給するものとされている。このような取扱いをする趣旨は、旅費条例におけるのと同様に、冗費節約と事務の簡素化を目的としたものであり、一定の合理性を有すると考えられる。そして、この趣旨は、会派が旅費を支給する場合にも妥当するといえるから、会派が現地調査を行う議員に旅費を支給する場合において、旅費条例の例により計算された金額を支給することも本件用途基準に反するものではないと解される。」と判示している。

加古川市においても、上記判例と同様に、政務活動費については用途基準等を定め、その中で旅費については、職員等旅費条例を準用し、当該条例の例により計算された金額を支給していることから、違法又は不当とはいえない。

さらに、請求人は、政務活動費の財源は住民の経済的負担に依拠するものであるから、無制約な支出が許されるわけではなく、熊本地方裁判所平成22年3月26日判決（以下「熊本地裁判決」という。）では、領収書等が存在しない支出の全額が違法とされた。また、札幌高裁判決では、条例で規定のない限り、旅費も政務活動費から支出できるのは実費分のみであり、概算額や見積額の支出は認められないとされている、と主張している。

これらについて、内容を確認したところ、熊本地裁判決においては、「原告らの主張する「領収書等」がなくても、いかなる費目にいかなる額の支出がされたかについて立証がされる限り、当該支出が本件用途基準に合致するか否かは判断できるから、原告らの上記主張は採用できない。もっとも、領収書等が全く存在しない場合については、本件規則8条3項が、やむを得ない理由により領収書を徴し得ない場合は支払証明書をもってこれに代えることができると規定していることから、「やむを得ない理由」の存否を検討する必要がある。」と判示している。しかし、この内容は、調査旅費以外の支出について触れたものであり、調査旅費については、「本件用途基準によれば、調査旅費とは、「議員の行う調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する交通費、旅費、宿泊費等の経費」をいうところ、当該支出が調査旅費に該当するか否かは、調査研究の目的と市政との関連性、当該目的と実際に行った調査研究活動との関連性、調査研究結果の市政への影響、支出額の相当性等の見地から、当該支出が調査研究活動のための支出としての合理性ないし必要性を有しているか否かにより判断するのが相当である。」と判示しており、調査旅費に関する部分においては、領収書の存在について

何ら触れていないため、請求人の主張は当てはまらないといえる。

次に、札幌高裁判決については、釧路地裁判決を引用していることから、その判決内容を確認したところ、「旅費条例の例によれば、航空賃は現に要する旅客運賃により支給すべきである」と、航空賃については実費分を支給すべきことを判示したものであり、請求人の主張とは異なるものである。

(2) 日当の支出について

加古川市議会では、使途基準等において職員等旅費条例の規定を準用し、定額の日当の支出を認めているが、請求人は、日当は、手当（報酬）や食事代の要素が含まれているということから、職員等旅費条例を準用し、日当を支出することは違法、不当である旨主張している。

これについて、前出の釧路地裁判決では、「旅費条例の例により計算された金額を支給することも本件使途基準に反するものではないと解される。」と判示しており、また、札幌高裁判決では、「宿泊費及び日当は、本件条例等に根拠を置くものであり、立法論としてはともかく、1万円を宿泊費の上限としなければ違法であるとか、日当を支払うのは違法であるとかということとはできない。」と判示するように、実費精算には言及しておらず、旅費については、「政務活動費から支出できるのは実費分のみ」とする請求人の主張とは異なるものであり、実費支給でないことをもって、ただちに違法又は不当であるとは言えない。

(3) 前泊費用の支出について

請求人が提出した別紙のうち、7件（10番、12番、19番、22番、23番、24番、25番）において、前泊費用を支出していることが確認できた。請求人は、前泊費用については、始発でも間に合わないというのなら仕方がないと判断できるが、午前7時に加古川駅を出発しても間に合わないという理由で前泊を認め、当該前泊費用を支出したことは、法的根拠のない基準による支出であり、違法、不当と言わざるを得ないと主張している。

このことについて、議会事務局職員の事情聴取において、職員にかかる宿泊を伴う旅行命令については、加古川駅を概ね朝6時30分以後の出発で目的地での業務が行える

場合には当日出発とするという平成15年11月20日付の人事課長通知に基づき、議会においても職員と同様の基準としていることが確認できた。

「議員自らが少し早起きすれば」という請求人の主張は傾聴に値するものの、健康面への配慮や加古川駅等最寄駅までの所要時間等を勘案し、一定の基準を設けることには合理性があり、その基準を準用しているからといって、一概に違法又は不当とまで言うことはできない。

よって、これらのことから、請求人の主張には理由がないと認め、結論のとおり判断した。

7 監査委員の意見

本請求に対する監査結果は、上述のとおりであるが、以下、意見を述べる。

政務活動費の執行については、会派等の裁量に負うところが大きいものの、その財源は市民の税金であり、その支出に当たっては、会派等の自らを律する姿勢と高い倫理性、そして透明性の確保が求められることは論を待たない。

そのような中、加古川市議会議会改革に関する検討会での議論を踏まえ、会派代表者会において、調査研究費等にかかる旅費の日当について、平成28年6月3日以降の旅行については支給しないことに改めたところであるが、引き続き議会にあっては、政務活動費の趣旨に即して、前泊の可否にかかる現行運用の妥当性について、併せて、特急料金にかかる領収書や宿泊の事実を証する書類等の添付の必要性について、さらなる検討を加えられたい。

今後とも、議会としての自主的かつ自律的な判断と責任のもと、市民の意識はもとより、社会情勢の変化や他の自治体、判例等の動向に配慮し、適宜適切な見直しを行われたい。

これらのことに留意し、透明性の確保に向けた取り組みが的確に進められ、市民の理解と信頼のもとに、より一層充実した政務活動が展開されることを望むものである。

別紙

No	会派等	人数	日程	目的地	内容	時間		日当 (1人当たり)	宿泊料 (1人当たり)
				調査先等		開始	終了		
1	新政会	4	H27.5.14(木)	—	—	—	—	—	—
2	新政会	2	H27.6.26(金)	—	—	—	—	—	—
3	新政会	1	H27.6.29(月)	釜石市、大船渡市	視察	13:00	18:00	3,500	負担金に含む
			H27.6.30(火)	陸前高田市、気仙沼市		9:00	14:30	1,750	—
4	新政会	7	H27.6.29(月)	釜石市、大船渡市	視察	13:00	18:00	3,500	負担金に含む
			H27.6.30(火)	陸前高田市、気仙沼市		9:00	14:30	1,750	16,000
			H27.7.1(水)	栗原市		10:00	11:30	3,500	—
5	志政加古川	6	H27.5.13(水)	—	—	—	—	—	—
6	志政加古川	6	H27.6.30(火)	鯖江市	視察	13:30	15:30	3,500	16,000
			H27.7.1(水)	金沢市		10:00	12:00	3,500	16,000
			H27.7.2(木)	三条市		9:30	15:30	3,500	—
7	志政加古川	7	H28.2.1(月)	福山市	視察	10:00	11:30	3,500	16,000
			H28.2.2(火)	大野城市		10:00	11:30	3,500	16,000
			H28.2.3(水)	長崎市		9:30	15:00	3,500	—
8	創政会	3	H27.10.14(水)	和光市	視察	13:30	18:40	3,500	16,000
			H27.10.15(木)	江東区		8:00	16:00	3,500	—
9	創政会	8	H27.11.9(月)	中津市	視察	13:15	15:15	3,500	16,000
			H27.11.10(火)	佐賀県玄海町		10:15	11:45	3,500	16,000
			H27.11.11(水)	防府市		9:30	11:30	3,500	—
10	創政会	1	H27.11.9(月)	<前泊>	視察	—	—	1,750	16,000
			H27.11.10(火)	佐賀県玄海町		10:15	11:45	3,500	—
11	創政会	1	H28.1.25(月)	堺市	視察	14:00	15:30	1,750	—
12	創政会	1	H28.2.1(月)	<前泊>	研修	—	—	1,750	16,000
			H28.2.2(火)	千代田区		9:30	12:00	3,500	—
13	創政会	1	H28.2.3(水)	千代田区	研修	13:30	16:30	3,500	16,000
			H28.2.4(木)	千代田区		10:00	12:30	3,500	—
14	創政会	1	H28.2.15(月)	朝来市	視察	13:00	14:30	3,500	—
15	創政会	8	H28.2.15(月)	朝来市	視察	13:00	14:30	3,500	16,000
			H28.2.16(火)	香美町		9:00	12:00	3,500	—
16	公明党	3	H27.7.6(月)	黒石市	視察	13:30	15:00	3,500	16,000
			H27.7.7(火)	青森市		9:30	12:00	3,500	16,000
			H27.7.8(水)	八戸市		9:00	10:30	3,500	—
17	公明党	3	H27.11.11(水)	岐阜県輪之内町	視察	10:00	11:30	3,500	16,000
			H27.11.12(木)	平塚市		9:30	11:30	3,500	16,000
			H27.11.13(金)	富山市		9:30	11:30	3,500	—
18	日本共産党	1	H27.6.4(木)	—	—	—	—	—	—
19	井上津奈夫議員	1	H28.1.25(月)	<前泊>	研修	—	—	1,750	16,000
			H28.1.26(火)	新宿区		10:30	17:00	3,500	16,000
			H28.1.27(水)	新宿区		10:00	17:00	3,500	—
20	高木議員	2	H28.2.20(土)	京都市	研修	13:00	17:00	3,500	—
21	岸本議員	1	H28.2.21(日)	京都市		9:30	15:30	3,500	—
22	松崎議員	1	H27.7.25(土)	<前泊>	研修	—	—	1,750	16,000
			H27.7.26(日)	千代田区		10:30	16:35	3,500	16,000
			H27.7.27(月)	千代田区		9:20	16:50	3,500	—
23	松崎議員	1	H28.1.23(土)	<前泊>	研修	—	—	1,750	16,000
			H28.1.24(日)	千代田区		10:30	16:35	3,500	16,000
			H28.1.25(月)	千代田区		9:20	16:50	3,500	—
24	松崎議員	1	H28.2.2(火)	<前泊>	研修	—	—	1,750	16,000
			H28.2.3(水)	中央区		10:00	16:30	3,500	16,000
			H28.2.4(木)	中央区		10:00	12:30	3,500	—
25	松崎議員	1	H28.3.27(日)	<前泊>	研修	—	—	1,750	16,000
			H28.3.28(月)	千代田区		10:00	16:50	3,500	16,000
			H28.3.29(火)	千代田区		10:00	16:40	3,500	—

※ 請求人から提出のあった「違法・不当一覧表」を、その趣旨を損わない範囲で、次のとおり、修正、加筆している。

- ・目的地:市区町名に統一
- ・内 容:「視察」又は「研修」に統一
- ・時 間:当該用務の開始時間及び終了時間を記載
- ・宿泊料:前泊にかかわらず支給額を記載
- ・1番、2番、5番、18番については、監査対象外としたため、日程までを記載