住民監査請求書

1　監査委員に求める措置

別紙一覧表記載の政務調査費及び政務活動費の支出は違法ないし不当なものであり、市長ほか関係機関に対し、返還の請求をおこなうよう勧告するよう求める。

2　監査請求の要旨

（1）法令等の定め

ア　地方自治法第１００条 第１４項および第１６項の定め

１９９９（平成１１）年の地方分権一括法の成立後、地方自治体の自己責任の範囲の拡大に伴い、地方議会の役割・機能も拡大し、議会の活性化、議員自身の審議能力、調査研究・政策形成力の強化が求められた。

その後、２０１２年の地方自治法改正で、「調査研究その他の活動」に拡大され、名称も政務活動費に変更された。なお、これを充てることのできる経費の範囲については、各自治体が条例により定めることとされた。

また、新たに定められた同法第１００条第１６項では、使途の透明性の確保に努めることが求められている。

イ　町田市政務調査費・政務活動費交付条例の定め

（目的）

政務調査費及び政務活動費の目的については、条例第１条で、町田市議会議員の「調査研究」（政務調査費）あるいは「調査研究その他の活動に資する」（政務活動費）とされている。

（会派）

第２条で、政務調査費及び政務活動費は、会派（１人の会派を含む）に対して交付する、とされている。さらに、使途について定めている第５条でも、経費を充てる範囲は「会派が行う」活動に要する経費に限定されており、議員個人がおこなう活動に対して支出することは許されていない。

（支出範囲）

政務調査費については、第５条で、「市政に関する調査研究に資するため必要な経費」に充てる、とされ、それ以外の経費に充てることが禁止されている。

政務活動費については、同じく第５条で、「調査研究、研修、広報、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住民福祉の増進を図るために必要な活動」に要する経費に充てる、と定められている。

（使途基準）

第５条において、政務調査費については条例規則で定める使途基準に、政務活動費については条例付属の別表で定める使途基準に従って使用する、と定められている。

（経理）

第６条では、会派に経理責任者を置く義務が定められている。この規定は、会派による統一性の確保や統制や会派代表者の組織運営についての統制（ガバナンス）を貫く趣旨である。

（収支報告）

第７条において、経理責任者は、毎年４月３０日までに、「領収書等を添えて」、前年度の「収入及び支出の報告書」を議長に提出するとされている。領収書の添付は、収支報告書の真正性を証し、記帳事項の根拠を明らかにさせることを目的としたものである。

透明性の確保は、議会、議員及び会派に対する市民からの信頼性を確保する上で大事な点で、最も重視されなければならない。

なお、収支報告書は議長に対して提出されるが、写しが市長に送付される。

（残余金の返還）

第８条において、会派は、その年度に交付を受けた政務調査費又は政務活動費の総額から、当該会派がその年度において経費として支出した総額を控除した残余があるときは、当該残余の額に相当する額を返還しなければならない、と定められている。

ウ　同施行規則における定め

条例の施行規則第１０条（会計帳簿の保存）では、会派の代表者に「収入及び支出に関する帳簿」（会計帳簿）を備えること、これを５年間保存することを義務付けている。

「備える」の意義は、いつでもそれを開示することに対応することを当然含んでいる。同じく、第１０条の「保存の義務」についても、これを後日開

示することを当然の前提している。

エ　運用指針における定め

町田市議会では、政務調査費及び政務活動費に関し、各会派の「事務等の円滑かつ適正な運用を図る」ことを目的として、使途基準の運用指針を定めている。そこでは、支出項目ごとに、「内容」、「例示」及び「留意事項」が規定されているほか、「支出できない経費」が定められている。また、「定額・按分についての考え方」と領収書に関するルールも規定されているほか、備品の管理方法等に関するルールの定めがなされている。

但し、議会内部の取り決めにすぎず、この運用基準に従っている支出であることが、何らかの合規性や合理性を担保するものではない。

①　留意事項

自家用車の燃料費（ガソリン代）について上限が定められているほか、駐車場代、タクシー代、有料道路通行料については領収書に目的（会議、現地調査等）を簡潔に記入することが要求されている。その他の支出項目については細かい規定がある。

②　政務活動費として支出できない経費

交際費的な経費、政党の活動に関する経費、選挙活動に伴う経費、食事のみに要する経費、２台目以降の携帯電話の購入及び通信に要する費用、名目の如何を問わず議員個人に支給する経費は支出が禁止されている。

③　定額・按分について

実費弁償の原則に基づくことを明確にしつつ、自家用車の燃料代、海外視察の際の食卓料、通信費（固定電話、携帯電話、ファクシミリ、インターネット回線使用料）については、「一定の基準（定額を上限）で充当する」とされている。ただし、「定額」についての具体的な定めは、運用指針には存在しない。また、かかる金額はあくまで「上限」とされていることから、支出した実費がかかる金額を下回る場合には定額に依拠した支出計上をおこなうことは許されないと解される。

按分については、「活動に要した費用の全額に充当することが適当でないと認められる場合」に適用することが想定されている。

④　領収書について

領収書については、「原則として会派名とする」と定められ、所属議員名をあて名とする場合は会派名を明記することなどが定められている。

⑤　備品について

１年を超えて使用し、保存ができる物品で、原則として購入金額が３万円以上のものは「備品」として扱われ、「備品管理票」を整備して、常に善良な管理をすることが義務付けられている。

（２）政務調査費及び政務活動費の交付等の状況

市長は、各会派に対し、平成２５・２６年度の政務調査費及び同２７・２８・２９年度の政務活動費を交付した。交付額は、議員一人当たり月額６万円、年額７２万円の計算によっている。

交付額、支出額、返還額の合計は以下のとおりである。

交付額合計　１億２,５２２万円

支出額合計　１億２,８７６万２,８８３円

返還額合計　　２０８万 ９９８円

違法・不当支出　返還請求を求める金額

７６，４４８，４１４円

（３）　監査請求に至る経緯

ア　政務調査費 監査委員による監査

平成２７年２月２３日、町田市監査委員から、監査報告書「２０１４年度財政援助団体等の監査結果について」が提出された。この中で、監査委員は、２０１３年度の議会の財務活動すなわち政務調査費について、概略、次のような意見を述べた。

○ 会計帳簿は、１会派はある、不備ではあるが存在しているのが１会派、あとの１１会派は帳簿の存在を確認できなかった。

○ 政務調査費は公金であり、会派の金は規律ある管理が求められること。

○ 出納の状況を組織内外に説明する責任があること。

○ 会計帳簿は事実の記録であり、日時、内容、金額、残高、取引の相手先名や発行された証憑（請求書、納品書、領収書など）の番号を書くものであること。

イ　委員長の発言

平成２７年１１月２０日、第１２回「第１５期町田市議会改革調査特別委員会」において、委員長から、「皆さん（各会派のこと）それなりにきちんと付けております」との発言があった。この発言に各会派も同調した。各会派は会計帳簿をつけているとしていた。

ウ　請求人らから会計帳簿等の情報開示の要請

平成２８年１１月３０日、「町田市政を考える会・草の根」は、各会派代表および市議会議長に対し、会派の会計帳簿および備品管理台帳の情報開示を要請した。

エ　請求人らから公文書公開請求

平成２９年1月２５日

オ　公文書不存在決定処分

平成２９年2月１日

不存在の理由は、「各会派は帳簿をつけている、会派には存在はするが、規則には、議長に提出ことにはなっていないので、議長のところには無い、したがって不存在」とした。また、公開されているレシート（おもに、調査活動費のうちのガソリン代）に記されている「カード番号」も、墨塗りされ（非公開）ていた。

カ　審査請求

平成２９年２月２０日、会計帳簿（公文書）不存在の決定の取り消しを求める審査請求をおこなった。

議員個人の使用するカード番号の開示

上記審査請求において、議長は弁明書を提出したが、これに対し、請求人は、平成２９年４月１７日、最高裁判決（平成２０年１２月）を根拠に、弁明の誤りを指摘した。同時に、カードの公開基準である「ＰＣＩ国際協議会基準」を根拠に非開示決定の誤りを指摘した。

その後、本件は行政不服審査会へ諮問された。

キ　公文書部分公開決定通知

平成３０年１月３１日、議員個人の燃料費等のレシート（一般領収書）記載のカード番号の墨塗りによる非開示の決定通知がなされた。

ク　公文書公開決定通知

平成３０年３月１３日、行政不服審査会は、原処分の取消しを求める答申をおこなった。

・会計帳簿（公文書）不存在の決定の取り消し
・議員個人の燃料費等のレシート（一般領収書）記載のカード番号の墨塗りによる非開示の取り消し

かかる答申を受け、

平成３０年４月１８日、非開示決定が取り消された。それによって、会派のいう「帳簿」が公開された。

なお、議員個人の使用するカード番号の開示については、情報公開審査会の答申で非開示を取り消すこととされたにも拘わらず、ほぼ１年を経過した今回の監査請求時点（２０１９年３月）でも墨塗りのマスクングテープが外されていない。

従って、今回の決定も、公文書公開決定通知ではなく、１月３１日の「公文書部分公開決定通知」と同じく、公文書部分公開です。

ケ　情報公開で明らかになった事実

○　開示された会計帳簿は、支出の額と使途基準項目・費目と相手先名称だけが記帳されていて、支出の目的、内容や発行された証憑（請求書、納品書、領収書など）の番号等が記帳されていないものであった。会派の帳簿には、議員個人の名前を記録していないものが多かった。これらの帳簿では、実際に会計責任者が各議員に支出することができないものであった。

○ 発行された証憑類（請求書、納品書、領収書など）には、手書きのものや、議員が使途目的等を書き込んでいるものなど、これも公正性真実性を証明できないものが多くみられた。

○ 大半の支出が「議員個人の支出」であることが判明した。すなわち、別途に、議員個人ごとへの支払いのための帳簿があることは容易に推定される。

○　発行された証憑類）（請求書、納品書、領収書など）には、手書きのものや、議員が使途目的を書き込んでいるものなど、これも公正性・真実性を証明できないものが多かった。

○　大半の支出が「議員個人の支出」であることが判明した。別途に、議員個人ごとへの支払いのための帳簿があることが推測された。

以上の通り、全体として、「会計帳簿」の実体は、単なる支出金額集計表であり、それによって各支出の真実性や公正性を担保するものとはなっていない。第三者が公正性や真実性を確認することも全く不可能であることが明らかになった。町田市議会における政務調査ひおよび政務活動費の支出の現状は、法第１００条第１６項が要求する説明責任、透明性の確保を満たすものではないことが明らかとなった。

（４）違法・不当な支出の概要

ア　総括的事項

①　「会計帳簿」では、領収書等の証憑類とのひも付けもなされていなかった。

すなわち、日付、該当する科目、燃料、駐車場、印刷費などの支出形態そして金額が記されているものの、実際にどういう目的で、どこで発生した経費かなどが、帳簿からはわからなかった。そこで必要となる、領収書等の番号は、帳簿には一切記されていなかった。

また、レシートの貼付まなされていないものであった。税の支出の根拠とした帳簿に記載があるだけという費用も多くある。例として、２０１６年度の保守連合の高額な駐車場代（９，０００円／１回他）や、１万円を超えるタクシー代等は、領収書が添付されておらず、支出の事実があったのかどうかも確認できなかった。

②　会派としての活動と認められないもの

本条例第５条では、政務活動費の使途を、“会派の行う”政務活動と使途を明確に定義しています。このことについては、同第５条別表の「政務活動費の使途基準」においても、各項目の“内容”欄で　重ねて“会派の行う”と定め、会派として行う活動（調査研究、研修、広報、広聴、各種会議への参加等）に使途を限定しています。

しかし、公開された領収書などの証憑類にはもとより、公開された帳簿の記録には、会派の活動として目的が記されていないものがほとんどであり、また、資料購入費として政務調査・活動費から支出されている一般紙等の新聞代が個人宅であることなどを筆頭に、調査活動費におけるガソリン代や駐車場代等、には会派としての活動をうかがわせる記録はほとんどなく、そのこと自体使途基準外の違法・不当な支出です。

また、会派と議員個人との関係で、備品購入費については、一般会計１款議会費によって、会派室（議員控え室）にはＦＡＸ、コピー等複合機が備えられている。従って、それ以上にそうした機器は、会派用としては不要であり、備品購入費での購入は、議員個人の使用に供されている。

購入の機器等に備品番号を記さず、備品台帳も整備・記録されておらず、会派として購入したならば、本来会派室にあるべきものが、どこにあるのか不明で、貸し出しの記録も不備であるなど、会派代表者による備品の管理については管理の実態がないと思われる。

イ　支出の実態が不明のもの

会計帳簿と領収書などの関連は、証憑類の番号が帳簿に記されていないため、関連が不明です。

当然、支出目的等の活動実態が不明な支出が見られまた、資料作成費や広報費等では、制作物の現物が何であるかは、添付がなされていないものが多く、実際が不明なこと、さらに、郵送費として支出されている切手代等は郵券の払い出し簿等の記録もなく、実態が不明なままになっている。

会計帳簿ではなく、個別の領収書・レシートを手掛かりに支出の実態を調査すると、取引先の相手先の妥当性や真実性等が疑われるものが複数社あること、また、タクシー代、駐車場代、ガソリン代、高速道路通行料など、会計帳簿は言うまでもなく、レシートを点検しても、活動目的などが判明したものはほんの少しで、大半は使途不明のままです。

3　措置請求内容「違法・不当支出の概要」

違法・不法支出の概要を、その違反の事実、法令等に定めに照らして、違反とする理由および金額算定の考え方を本条例第５条の「使途基準」の項目ごとに述べる。

1　調査活動費

政務調査・活動費は、本来、条例の定めの通り「会派の行う活動」に必要とされるところ、現実の調査活動費の支出においては、会派の視察経費以外全ての経費は、議員個人の活動の費用がそのまま会派の支出としている。そこで、今回の監査請求においては、会派としての活動ではないことだけを違法・不当支出の根拠として監査請求するのではなく、実態として不公正な支出、社会通念上許されない支出などを違法・不当な支出としました。交通費・ガソリン代

（1）タクシー、駐車場代、有料道路通行料

タクシーついては、東京都内など市外での現地調査、市政相談等名目での支出が数多く見られる。八王子市内、小金井市内での市政相談名目のタクシー代、

駐車場代については、４時間以上の市民相談や、東京都２３区や神奈川県等での使用、深夜の利用、行事イベントでの使用など数多くの違法・不当な支出があります。

高速道路通行料については、市内の移動については、有料道路を使うことはない。したがって、全て違法・不当な支出としました。

2　研修・研究・会議費

本来、議員の資質向上の研修費などを公費で賄うことに主眼が置かれてい

る。しかし、会派によっては、市民向けのセミナー等もこの経費科目で請求しているが、あきらかに使途基準外の違法・不当支出である。

3　資料購入費

新聞各紙は議員個人の購読は、一般市民も自宅で購読しているところ政務調査・活動費すなわち税金で購読することは、違法・不当支出になる。

4　広報費

広報費支出の大半は、日本共産党会派等を除き、議員個人の市政報告、議会報告を内容とするチラシです。そのための印刷費、封筒制作費、郵送費、ポスティング代、新聞折り込み代などです。紙面は顔写真、議員名が大きく扱われている。

特に、２０１３年度と２０１７年度は広報費が目立つ。２０１７年度は前年度の２０１６年度と比較して、公明党を除き、１００万円以上の支出増額となっているが、そのほとんどは、１１月以降の支出が占めている。公明党以外の会派が政務調査・活動費としての広報費を２月の市議会選挙対策費として使用していることは、このことからも明白です。

また、次の支出科目、通信運搬費に郵送料（広報費）相当の切手購入費を計上している会派では、さらに、通信運搬費でも、２月の市議会選挙対策費として使用している

5　通信運搬費

電話・インターネット料金は、市税を原資とする政務調査・活動費から出することは市民感覚など社会通念上当然に家計支出とすべきものです。

6　事務費

おもに、消耗品費とリース代を含む備品購入費です。ここでも、支払先だけの帳簿で政務調査･活動費が支払われるなど､領収書等との突き合わせなしで、経費が執行されている。

特にパソコンなどの備品購入費は、まさに個人単位で執行されていて、年度末に支払いが集中するなど、購入実態からも違法性が高い。また、３年で廃棄・更新したり、同一議員が１年で２台のパソコンを購入したりと、公正、妥当な支出とは考えられない。

（5）平成２５年度から５年間の「違法・不当支出」の会派別の総額

自由民主党	22, 462, 495円
まちだ市民クラブ	16, 305, 457円
公明党	12, 377, 162円
日本共産党	6, 913, 048円

保守連合	8, 098, 570円
志政クラブ	1, 436, 021円
自由民主	1, 559, 991円
まちだ新世紀	810, 881円
民主党・社民・ネット	5, 006, 508円
諸派（大西）	200、629円
諸派（吉田）	106, 386円
諸派（新井）	530, 700円
諸派（若林）	240, 631円
諸派（松岡）	337, 857円
諸派（友井）	62, 078円

（6）　返還義務者について

なお、会派のなかには、政務調査費及び政務活動費の交付を受けたあとに解散したものがある。解散した会派に所属していた議員らは、その後、他の議員らとともに別の会派を結成しているが、この場合にすでに生じた政務調査費及び政務活動費の返還義務をどの会派が負うのか、解散した旧会派にとどまっているのか、新たに結成した会派に承継されたのか、について、監査において明らかにすることも求める。

平成２５年４月以降に解散した会派は以下のとおりである。

平成２５年１１月５日	自由民主	代表者	いわせ和子
同日	志政クラブ	代表者	熊沢あやり
同日	まちだ新世紀	代表者	市川勝斗
同日	諸派	代表者	若林章吾
同日	諸派	代表者	松岡みゆき
平成２６年２月２７日	諸派	代表者	小関重太郎
同日	諸派	代表者	白川哲也
同日	諸派	代表者	新井克尚

（7）　監査請求ができる期間について

市長は、上記の違法ないし不当に支出された上記の政務調査費及び政務活動費について、返還その他の請求を怠っている。

最高裁判所平成１４年７月２日第３小法廷判決（判例時報１７９７号３頁）によれば、「怠る事実」を理由とする監査請求については、特定の財務会計行為が財務会計法規に照らして違法であることを発生原因とする実体法上の請求権の行使を怠る場合を除き、監査請求期間の制限はないとされている。したがっ

て、請求権が存在する限り監査請求が許され、本件の監査請求については、期間徒過等の問題は何ら生じない。

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。

町田市監査委員様

平成３１年４月１０日

町田市小山田桜台 2-15-42-303　小林 美知
町田市上小山田町 168-４　北林 キヨ子
町田市小山田桜台 1-16-93-201　巽 富士子