

岐阜市職員措置請求に係る監査結果の公表

平成25年5月27日付けで提出されました岐阜市職員措置請求書（以下「請求書」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき、監査した結果を下記のとおり公表します。

平成25年7月25日

岐阜市監査委員 田中康雄
岐阜市監査委員 河合通雄

記

第1 監査の請求

1 請求人

（略）

2 請求書の受付

平成25年5月27日

3 請求の要旨

請求人から提出された岐阜市職員措置請求書の要旨及び事実を証する書面等は次のとおりである。

なお、請求の要旨については原文のまま記載した。

(1) 政務調査費の支給についての条例の規定

（条例の各条文については、平成25年2月条例改正前のものである）

[1]岐阜市においては、岐阜市議会政務調査費の交付に関する条例（以下「条例」という。）第5条1項により、議員に対する政務調査費は、議員に対し、月額15万円を交付すると規定している。

[2]条例第8条は、政務調査費の用途として調査研究費、研修費、会議費、資料作成又は購入費、広報広聴費、人件費、事務費及びその他の経費とし、その基準は規則で定める、と規定している。

[3]条例第8条第1項において

政務調査費の用途基準は規則で定めると規定し、岐阜市議会政務調査費の交付に関する規則の別表において政務調査費の用途基準を次のとおり定めている。

- ①調査研究費…会派又は議員が行う市の事務並びに地方行財政に関する調査研究及び調査委託に要する経費
- ②研修費…会派又は議員が行う研究会、研修会等の実施に必要な経費又は他の団体が開催する研究会、研修会等への参加に要する経費
- ③会議費…会派又は議員における各種会議に要する経費
- ④資料作成費…会派又は議員が行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費
- ⑤資料購入費…会派又は議員が行う調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費
- ⑥広報広聴費…会派又は議員が行う議会活動及び市の政策等の広報広聴活動に要する経費
- ⑦人件費…会派又は議員が行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費
- ⑧事務費…会派又は議員が行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費
- ⑨その他の経費…上記以外の経費で会派又は議員が行う調査研究活動に必要な経費

[4]返還請求

条例第10条2項において、市長は、政務調査費の交付を受けた議員が第3条第3項又は第8条の規定に違反すると認めるときは、既に交付した政務調査費の全部又は一部の返還を命ずることができることを定めている。

(2) 時効について

[1]住民監査請求権

地方自治法第242条2項は、財務会計上の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、住民監査請求をすることができないと規定しているが、怠る事実については、不作為としての性質上、これを制限しないものとされている[最高裁判所昭和53年6月23日判決]。

[2]不当利得返還請求権

金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利のうち、公法上の原因に基づいて発生する債権いわゆる公法上の債権については、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、5年間これを行わないときは、時効により消滅するものとされており（地方自治法第236条第1項前段）、また当該債権の時効による消滅については、法律に特別の定めがある場合を除くほか、時効の援用を要しないとされている（同条第2項前段）。

政務調査費は法及び条例において特に定められた交付金であり、その目的、内容等に照らすと、政務調査費の交付は公法上の原因に基づくものということができ、このような公法上の原因に基づいて交付された金員の返還を内容とする不当利得返還請求権は、公法上の債権であるというべきであるから、同請求権の消滅時効期間は、同条第1項前段により5年であると解するのが相当である[事実証明書12、東京地裁平成21年10月16日判決]。

また、不当利得返還請求権は発生と同時にその権利を行使することが可能であることから、消滅時効の起算点は、会派又は所属議員が違法又は不当に政務調査費を支出した時と解される（東京地裁判決）。

なお不当利得返還請求権行使に係る時効については、仙台市の住民監査請求監査結果〔事実証明書13〕や名古屋市職員措置請求の監査結果〔事実証明書14〕が参考になる。

(3) 政務調査費の使途と「市政に関連性が必要」との判例並びに会派幹事長会議「申し合わせ」について

[1] 政務調査費の調査活動には市政との関連性が必要

平成19年2月9日 札幌高裁判決によれば「少なくとも、(函館) 市政との関連性が必要であるというべきであり、この関連性を欠く調査活動は、本件使途基準に反する違法なものということになる。」

[2] 資料購入費の書籍購入費の使途基準。会派幹事長会議「政務調査費に関する申し合わせ」

岐阜市議会では、各会派幹事長会議決定の「政務調査費に関する申し合わせ」(事実証明書5、岐阜市議会各会派幹事長会議、平成20年3月31日)において、政務調査費の執行にあたっては、別表の政務調査費運用指針を判断基準として活用すると申し合わせている。同別表において、資料購入費の中の書籍購入費として、個人的な趣味・嗜好の雑誌類を使途として認められないとしている。

(4) 平成23年度の大西議員の政務調査費収支報告書のCD書籍購入費について

[1] 平成23年度の大西隆博議員の政務調査費の使途

大西隆博議員に係る平成23年度政務調査費収支報告書(事実証明書1、平成24年5月25日)によると「収支報告の期間」平成23年5月2日から平成24年3月31日まで、において

収入	政務調査費	1,650,000円	に対し、
支出	調査研究費	174,300円	を旅費として、
	研修費	6,000円	を研修参加費等として、
	資料作成費	67,269円	を市政報告印刷費として、
	資料購入費	585,000円	をCD書籍購入費として、
	事務費	185,625円	を事務所家賃電話代等として、
合計		1,018,194円	であり、
残額		631,806円	であったとの記載がある。

政務調査費の中の「資料購入費」の使途項目で支出されたCD書籍購入費58万5千円についてみると、大西議員の平成23年度政務調査費の支出全体の約57%と半分以上も占めており、その支出は全体の割合からしても高いと言える。

[2] 「資料購入費」で購入された教材について

政務調査費収支報告書にあるCD書籍購入費585,000円は、政務調査費収支報告書（事実証明書1）に添付された「経理簿 科目5資料購入費」によると、「平成23年9月5日」「CD書籍代」として「按分率90%」として「58万5000円」が支出されたとの記載がある。なお同経理簿では「65万円」と手書きされた金額に二重線で訂正し、その按分率90%を乗じた金額に相当する「58万5000円」との金額に書き換えられている

また「政務調査費に係る領収書その他の証拠書類」によると、大西議員が「CD書籍代」として金650,000円を平成23年9月5日にリバイバルビジョン名古屋 名古屋市中村区名駅5-33-21に対し、大西議員の預金口座から口座振替により支払っており、購入した教材は、SMIプログラム製品 パーソナル・サクセス・プランナー（PERSONAL SUCCESS PLANNER）という名称の自己啓発プログラム教材であり、その内容はレッスン・マニュアル2冊、私の行動指針、レッスン用CD14枚、トラックガイド、アルミケース入りとのことである。

政務調査費の支払伝票には、

作成年月日	平成23年9月30日
使途項目	資料購入費
支払金額	58万5千円
使途内容	

心理学・脳科学が専門でその面で社会に対し貢献したいと強く願っている。プラス思考や成功の哲学体得の方法を研究するためにこのCD付書籍を購入したもの。この書籍・CDで行われるプログラムを分析・研究し得られたことを、岐阜市の学校教育・福祉・精神衛生・産業振興等様々な分野の施策への活用を検討したい。

との記載がある。

[3] 報告書に添付された「SMIプログラム製品情報 パーソナル・サクセス・プランナー」

当該教材は、大西が報告書の「政務調査費に係る領収書その他の証拠書類」にある「株式会社サクセス京都」の「製品情報」

(http://successkyoto.com/sc_product02.html)によると、ポール・J・マイヤーという人物の自身の成功の秘訣が紹介されているとのことで、

あなたの夢に方向を与え、夢を現実へと導く勝利者のプログラム
あなたの人生の夢を実現するという、唯一の目的で考案
あなたの夢に方向を与え、行動させ、実現させてくれるプログラム
あなたの夢を実現してください。

との謳い文句が並んでいる。

(5) 自己啓発教材の購入は許されない私的流用であり不当利得

[1] 政務調査費の「資料購入費」で購入された教材について

大西議員の平成23年度の政務調査費の中の「資料購入費」として購入されたCD書籍は、自己啓発プログラム教材である。

[2] 岐阜市政との関係性は乏しい

大西隆博議員が支払伝票の使途内容で述べるような「プラス思考や成功の哲学体得の方法を研究」するのに、わずか2冊のレッスン・マニュアルとCD14枚の内容の自己啓発プログラム教材を65万円もの高額で購入する合理性はまったくなく、また、さらに「岐阜市の学校教育・福祉・精神衛生・産業振興等様々な分野の施策への活用」という使途内容との具体的関連性もなく、目下の岐阜市の課題とは何ら関係は乏しい。

全国の消費生活センターなどには、「自分が変わる」「成功者になれる」などの謳い文句で勧誘された「自己啓発セミナー」や「自己啓発教材」の契約のトラブルが寄せられているという話を耳にする。自己啓発セミナーの類は、高額な講習料・教材費を支払う対価に、快感・満足で一時的に元気になれることはあったとしても、実際には謳い文句の成功などの効果はなく、洗脳・マインドコントロールの手法を用いた悪質なカルト商法とさえ言われている。

当該自己啓発CD（「ポールJマイヤー」「SMI」＝サクセスモチベーションインターナショナル）について、インターネット上では各種被害が報告されている。

[事実証明書15の1～4

Yahoo!知恵袋、2007/11 “知人の紹介でSMIという能力開発?を執拗に勧められ、内容が理解できないので何度も…”

Yahoo!知恵袋、2009/12 “マルチ商法らしき自己啓発教材にはまりたてのいところに、何かできる事はありますか…”

悪徳商法マニアックス “ポールJマイヤー関連”

Yahoo!知恵袋、2010/7 “SMIプログラムというのは、マルチ商法でしょうか?彼のお父様が、私にプレゼンをし…”]

いずれにせよ、大西議員がCD書籍代として購入した自己啓発プログラム教材は、目下の岐阜市の課題とは何の関係もないと言わざるを得ない。

[3] 著しく高額で看過できない

使途内容やレッスン・マニュアル2冊、CD14枚という自己啓発プログラム教材の内容を考慮しても、65万円という購入金額や58万5千円という政務調査費の支出は、社会通念上、当該費目の性質に比して不相当に著しく高額である。

また、政務調査費の月額が15万円であることをみても、その約4か月分に相当する58万5千円という支出は著しく高額であって、社会通念上からしても、公金の支出としては到底看過できるものでなく、目的・効果や当該費目の性質に比して不相当に著しく高額である。

[4]購入は大西議員自身の精神状態に起因する個人的な事情によるもの

大西議員は、平成23年9月22日付の岐阜市議会議長および文教委員会委員長宛てに、それぞれに

体調不良のため本会議・委員会をしばらくの間欠席させていただきます。申し訳ありません。よろしくお願ひします。数年の心労重なり感情・行動のコントロール通常のようななかなかできません。申し訳ありません。

平成23年9月22日 大西 隆博

と書かれた手書きの書面[事実証明書6、7]を提出し、9月定例議会を欠席している。

大西議員は、感情・行動のコントロールができないと言って9月定例議会を欠席する一方で、同じ月に65万円もの高額な自己啓発プログラム教材を購入し5日に支払い、同月30日には支払伝票に用途内容として「プラス思考や成功者の哲学体得の方法」を研究などと記載して58万5千円もの巨額な政務調査費を支出した訳である。

大西議員の感情・行動がコントロールできず議会を欠席するという状況や態様を考慮しても、同じ月に購入された自己啓発プログラム教材は、岐阜市政の課題とは関連性もなく、職務を逸脱して、感情・行動がコントロールできないという個人的事情に関連して購入されたというべきである。

[5]半年後に、大西議員は市議会議員倫理要綱に違背する失踪等の騒ぎ

さらに大西議員は、その半年後の平成24年4月から6月にかけて、議会関係の会議を無断欠席・失踪・郵便での辞任届及びその撤回文を送付、所在を隠したまま自身のブログに議会関係者・司法関係者や個人に対する誹謗中傷・名誉棄損・侮辱を繰り返すという騒ぎを起こし、政務倫理審査会に掛けられ、市議会議員倫理要綱に違背する事実が認められ、本会議出場停止の措置の決定を受けた[事実証明書8、岐阜市議会政治倫理審査会の審査結果について(通知)、平成24年8月27日]。そうした騒ぎの際、大西議員側からは市議会に「気分障害」「寛解状態」と精神疾患の病状のついた診断書が提出されている[事実証明書10、11診断書、平成24年5月]。

このような騒ぎになり「気分障害」「寛解状態」との診断書が市議会に提出されることになった事実からも、大西議員が購入した自己啓発プログラム教材は、「プラス思考や成功の哲学体得の方法を研究」「学校教育・福祉・精神衛生・産業振興等様々な分野の施策への活用」とは程遠く、大西議員自身にとっても何の役にたはず有害であったというべきである。いずれにせよ大西議員が購入した自己啓発プログラム教材は、岐阜市政と関連性のない、大西議員自身の精神状態に起因する個人的な事情で購入されたというべきである。

[6]全国の裁判例について

①一般書籍

ア 静岡地判 H20. 12. 26

浜松市議会の H16 年度政務調査費にかかる判決である。

植物に関する書籍について、「当該図書は、単に屋久島に存在する植物を紹介した書籍にすぎないから、個人的な趣味、興味をテーマにした書籍といわざるを得ない上、当該図書の購読と浜松市政との間にどのような関連性があるのか不明である。したがって、当該図書購入に係る前記特段の事情があるとは認められない」と判示し、購入代金の支出全額を違法とした。

イ 盛岡地判 H22. 11. 19

岩手県議会の H17 年度政務調査費にかかる判決である。

「題名からみて県政との関連性が窺えない書籍」（複数）について、「当該書籍に議員の調査研究に資する事項が具体的に記載されていたことなど特段の事情がない限り、調査研究のための必要性に欠けるもので、本件用途基準に合致しない違法なものと判断されるというべきところ、上記の特段の事情があることを認めるに足りる証拠はない」「書籍のジャンルとの間に関連性が窺われる程度では、上記各支出が議員の調査研究に資するものであることなどの特段の事情があることを認めるには足りない」と判示して、その購入に係る支出全額を違法とした。

ウ 仙台高判 H23. 9. 30

上記盛岡地判の控訴審判決である。

原判決が支出全額を違法とした一般書籍につき、「いずれの書籍についても、そのタイトルからすると県政との直接的な関連性は希薄であり、政務調査費からの支出には疑問も否めない」としつつ、「これらの書籍が調査研究活動として全く無益ということもできず、調査研究活動の手段方法及び内容の選択に関する議員の広範な裁量にもかんがみると、上記書籍の購入がすべて本件用途基準に合致しないとまではいえないというべきである。もっとも、そのタイトルからすると、個人的な趣味・関心による面が存することも明らかであるから、書籍購入費の 2 分の 1 の限度で本件用途基準に合致するものと認めるのが相当であり…」と判示して、2 分の 1 を超える支出を違法とした。

なお、同高判は、付言して、「法 100 条 14 項が、政務調査費につき『議員の調査研究に資するため必要な経費』と定め、これを受けた本件用途基準も、『資料購入費』について『議員が行う調査研究のために必要な図書、資料等の購入又は借上げに要する経費』と定め、政務調査費の対象経費を調査研究のために必要な範囲に限定していることに照らせば、資料購入費を政務調査費の対象経費とするかの判断を議員の全くの自由裁量に委ねることは、本件用途基準に反するものとして相当でない。」と述べている。

エ 仙台高判 H23. 5. 20

弘前市の H17 年度政務調査費にかかる控訴審判決である。

- a 「東奥年鑑」購入費につき、「政務調査活動との関連性が明らかでなく、これを補足する説明もされていない」と判示し、
- b コミック本、映画 DVD・ソフト購入費につき、「個人的趣味に基づき

購入したものというべき」「社会通念上は政務調査活動と関連がない私的な支出というべき」と判示して、購入費の支出全額を違法とした。

②高額支出

熊本地判 H22. 3. 26

熊本市議会の平成 17 年度政務調査費に関する判決である。

「政務調査費は、議員の調査研究活動のために必要な経費として認められるものであるから、当該支出が本件用途基準に合致するものであっても、社会通念上、当該費目の性質に比して不相当に高額であることが認められる場合には、このことは、かかる支出が議員の行う調査研究活動のための支出として合理性ないし必要性を欠くことを推認させる客観的事実と認められ・・・反証があったと認めることはできないから、当該支出は本件用途基準に合致しないものと認める。」として、代金額 2 万 2 千 5 0 0 円のコーヒーカップセット購入費につき、政務調査費全額の支出を違法とした。

上記の判断は非常に健全なものであるが、この種の高額支出は全国的にも稀なので、これに類する判断例は少ない。しかしながら、上記の考え方をふえんして、「同一の目的を達するために、より安価な代替手段があり、通常は当該より安価な手段をとることが一般的であると考えられる」ような場合においては、政務調査費の支出に適さない高額支出と考えることも可能であり、そう考えれば、本件でも 58 万 5 千円もの CD 書籍代の支出は「過度に高額」ということになるだろう。

[7] 小括

大西議員が、平成 23 年 9 月、政務調査費の中の「資料購入費」として 58 万 5 千円を支出し、65 万円もの高額で購入した CD 付教材は、自己啓発プログラム教材である。

出金伝票には使途内容「プラス思考や成功者の哲学体得の方法の研究」との記載があるが岐阜市政の課題との関連性は乏しい。

政務調査費の月額が 15 万円であることを考慮しても、その約 4 か月分にあたる 58 万 5 千円という支出は著しく高額である。とうてい看過できる金額ではない。

さらに、政務調査費を支出した同じ月に、感情・行動のコントロールができないとの理由で 9 月定例議会を欠席 [事実証明書 6、7 大西議員の議長・委員長宛て書面、平成 23 年 9 月 22 日] するという態様からしても、職務が行えない程に自制ができない状況において、市議会議員としての職務を逸脱して岐阜市政とは何の関連性の乏しい個人的事情により本件自己啓発プログラム教材を購入したことと言うべきである。

加えてさらに、その半年後の失踪・辞職騒ぎなど、政治倫理審査会から倫理要綱に違背する事実が認められ本会議出場停止の措置の決定 [事実証明書 8、岐阜市議会議長、政治倫理審査会の審査結果] を受けた騒ぎを起こした事実、またさらにその際に、大西議員側からは市議会に「気分障害」「寛解状態」と

精神疾患の病状の診断書が提出されたことから、本件自己啓発プログラム教材の購入は、市議会議員としての職務を逸脱して、個人的事情によりなされたことで明らかであり、岐阜市政とは何の関連性もない。

いずれにせよ大西議員は、支出した政務調査費のうち、平成23年度の支出金58万5千円については条例8条の規定に違反する目的外支出であり、条例10条に基づき、岐阜市に対し返還すべき義務を負う。

(6) 岐阜市長の怠る事実。不当利得返還請求権行使

条例第10条第2項では、市長は、政務調査費の交付を受けた議員が第3条第3項又は第8条の規定に違反すると認めるときは、既に交付した政務調査費の全部又は一部の返還を命ずることができることを定めている。

大西議員は、前項の支出が政務調査費の目的外支出であって条例ならびに地方自治法100条14項に違反して違法であり岐阜市に返還すべきところ、これを返還していない。つまり、大西議員が政務調査費を違法に支出して不当に利得を得た状態（民法703条）が現在も継続されている訳で、岐阜市長は条例10条2項および不当利得返還請求権に基づいて、大西議員に対し、その返還を請求する権利があるのに、その行使を怠っている。

(7) 求める措置

よって監査委員は、岐阜市長に対し、次の措置を講ずるよう勧告することを求める。

記

岐阜市長は大西隆博議員に対し、平成23年度分として同議員に支給した政務調査費中、金585,000円を市に返還させるなど、岐阜市の被った損害を填補するための必要な措置をとること。

(添付書類)

本件に関する事実証明として、平成23年度政務調査費収支報告書の写し、調査研究実績報告書の写し、支出伝票の写し、その他事実を証する書類の写しとして事実証明書1から15の4までが提出された。

なお、これらの書面については、監査結果への記載を省略した。

第2 監査委員の除斥

西垣信康監査委員、須田眞監査委員は、本件監査にあたり、法第199条の2の規定により除斥とした。

第3 請求の受理

本件請求は、法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているもの

と認め、平成25年6月5日付けで受理した。

なお、平成25年6月4日に請求人による本件措置請求書の補正が行われた。

第4 監査の実施

1 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25年6月13日、請求人に対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は新たに陳述書及び事実証明書16から25までを提出した上で、概ね次のような趣旨の陳述をした。

さらに、請求人は平成25年7月9日に、口頭による陳述は無かったものの、新たに陳述書2並びに事実証明書26及び27を提出した。

なお、これらの書面については、監査結果への記載を省略した。

- (1) 条例第9条では、年度末から30日以内に収支報告書等を提出しなければならないと規定されているが、大西隆博議員（以下「大西議員」という。）は約1か月遅れの平成24年5月25日に提出した。

自分の健康状態を記した詫び状が添付されていれば規定を守らなくても良いのか、と疑問に思う。

- (2) 病気を理由に収支報告等の提出を遅らせても良いものでもなく、市の事務処理にも負担をかけ、市政に混乱を招いたのではないかと思う。

- (3) 本件住民監査請求に係る請求書の提出についての新聞報道において、大西議員は政務調査費を充てたCD書籍には、うつ病の改善に効果があり、あるいは精神疾患を持つ人の社会復帰、学校教育、福祉政策などに役立つ、と弁明している。

一方、一般的、専門的な見解はなく、自己啓発教材にこのような効果があるのか発売元に問い合わせたところ、担当者はこれを否定した。

- (4) 感情、行動のコントロールできない状態により、平成23年9月市議会定例会を欠席した同月にCD書籍を購入している。

収支報告書において、政務調査費の支出の使途として書かれた内容は後付けの理由であり、常識的に考えると、自分の病気の治療のためにこのCD書籍を購入したのではないかと思える。自分の病気の改善のために購入したのであれば、効果の有無にかかわらず、自己負担すべきである。

- (5) 著しく高額な政務調査費の支出の理由として「うつ病の改善に効果がある、精神疾患を持つ人の社会復帰に役立つ」と弁明しつつ、その政務調査費において収支報告書等の提出が条例第9条に定める期限までにされなかったことに関し、病気に起因すると弁明することが、同時に両立し得ず、矛盾がある。支出は、市政との関連が認められない個人的支出であるというべきである。

- (6) 大西議員が、平成23年度分の収支報告書等を条例で定める期限内に提出しなかった不作為は条例第9条に反し違法であり、かつ、大西議員が平成23年度に政務調査費の資料購入費を充てたCD書籍の支出については、条例第8条の規定に違反する目的外支出であり、条例第10条に基づき、岐阜市に返還すべき義務を負う。

(7) 監査委員への要望

ア 新聞記事において、大西議員が「学校教育・福祉施策などに役立てられる」といったが、それは可能性の問題であり、実際に役立てられたわけではない。大西議員に対して、平成23年度にこのCD書籍を使用して施策にどのような貢献がされたのか、どのような活動があったのか、大西議員への聴取を求める。

イ 大西議員が本当に新聞報道にあったことを話したのか、大西議員への確認を求める。

ウ 事実証明として提出した診断書の写しは黒塗りで消された部分が多く、病名等が明確にされていない。

よって、市民としては分かる必要はないものの、監査委員が監査を執行する際には、どのような病気が原因で提出が遅れたのかが問題となる。実際に提出された診断書での確認を求める。

また、平成25年7月9日に提出された陳述書2の内容は、概ね次のとおりである。

(1) 平成25年5月28日付け新聞報道の中で、大西議員はCD書籍が「うつ病の改善に効果があり精神疾患を持つ人の社会復帰、学校教育・福祉施策などに役立つ」と弁明していたが、販売元の会社の担当者からCD書籍のうつ病効果について「わからない」「約束するものではない」と否定する旨が電子メールにて回答された。

(2) 平成24年7月9日開会の岐阜市議会政治倫理審査会記録によると、次の事実が認められ、また、平成23年10月大西議員から診断書が提出されている。これらの一連の行動は大西議員の病気に起因するものである。

ア CD書籍購入直後の平成23年9月22日から10月24日まで、議会関係者は大西議員と直接連絡を取ることが出来なかった。

イ 会議の欠席の届出を電子メールや後援会を通じての不適切な手続きで行った。

ウ 議会関係者が大西議員と連絡が取れなくなる事態が、平成23年度及び平成24年度に1回ずつ起きている。

(3) 大西議員のCD書籍の購入は、購入時期から推測すると、病気という個人的事情に起因したものであると考えるのが妥当である。

(4) 平成23年度における大西議員のCD書籍購入費用に係る政務調査費からの支出は、条例第8条に違反する目的外支出である。

2 監査対象事項

請求の要旨及び陳述を検討した結果、本件請求における監査対象事項を次のとおりとした。

平成23年度において大西議員に交付された政務調査費のうち、請求人が措置請求書において適示した支出が違法な支出であるかどうか。また、その結果、市長に返還請求権が存在するかどうかを監査の対象とした。

3 監査対象部局 議会事務局

4 監査対象部局の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、平成25年6月28日に監査対象部局である議会事務局の職員から陳述を聴取したところ、概ね次のとおり説明があった。

(1) 政務調査費に係る事務手続きについて

ア 政務調査費の交付申請、交付決定、交付請求、交付、使用、経理簿への記入、支出伝票の作成・整理、収支報告書等の作成・提出、収支報告書提出後の議会事務局での収支報告書等の点検、残余额がある場合の返還及び収支報告書等の写しを市長へ送付する等の一連の事務手続きの流れについて説明があった。

イ 岐阜市議会選挙が平成23年4月24日に執行されたことから、新任議員研修会を平成23年4月28日に行い、その中で政務調査費について一連の事務手続きや使途基準等について説明をした。

(2) 政務調査費の収支報告書等に係る議会事務局での点検について

ア 収支報告書等は議会総務課職員が分担して、点検を行っている。

イ 議員にも配布している政務調査費に関する一連の事務手続きや、例規等を掲載した手引きがあり、この手引きに沿い収支報告書の点検は領収書の添付、使途内容等について形式的に行っている。

ウ 政務調査費の使途については、事前に相談されることもある一方、書類を提出する際に相談される議員もいる。

エ 提出された収支報告書等に疑義がある場合は議員に確認している。

その際、議員が了承した場合には、訂正されることもある。

オ 議会事務局において、形式的に金額の整合、記載の不備の点検等を行った結果、明らかに基準を逸脱している場合は、議員に対して助言を行っているものの、それ以外については、最終的には議員本人の判断を尊重している。

カ 各党派幹事長会議において決定された申し合わせがあり、この中で海外行政視察に係る費用については、上限金額の定めがあるものの、それ以外の費用については、上限の定めはない。

(3) 議会事務局における大西議員の平成23年度分政務調査費の点検について

ア 政務調査費を充てたものが高額であることが拒否する理由にはならない。議員が市政に役立てるか否かで判断したものであり、仮にCD書籍が100万円であったとしても、それを市政のために役立てる、という正当性があれば、拒否する理由がない。

イ 過去、他に資料購入費で65万円程度の支出の事例については記憶にない。

ウ 収支報告書に記載されたCD書籍の商品名については、報告書に添付されたCD書籍取扱い代理店のホームページのコピーで確認した。

エ CD書籍代65万円はクレジットカードで支払いがされており、議会事務局職員は大西議員の預金通帳の写しが添付され、カード払いとなっていたことか

ら、それで支払いを確認した。

オ 年度終了日の翌日から起算して30日以内に収支報告書等を提出することを規定する条例第9条第1項は、義務規定であるものの、罰則規定はない。過去に条例第9条第1項の規定に違反する事例があったということは聞いていない。

5 関係人の調査

法第199条第8項の規定に基づき、本件措置請求に係る事実関係の確認のため、大西議員に対し平成25年6月6日に文書にて照会するとともに、別途、平成25年6月28日には、CD書籍の原本等の提出を求め、併せて事情を聴取するなどして、当該政務調査費の使途について調査を行った。

(1) 収支報告書に記載されたCD書籍に係る事実確認

請求人から提出された事実証明書のうち、政務調査費の収支報告書の写しには、資料購入費の名目で購入されたCD書籍について、領収書に代わるものとして、申し合わせ第8条に規定する「領収書を徴し難かった支出の明細書」（以下「支出の明細書」という。）の写しが添付されていた。

また、これにはCD書籍に関する情報として、SMIプログラム製品を掲載したホームページの写しと、支払金額を示すものとして、クレジットカードの口座カード引き落とし金額を記載した預金通帳の写しが添付されていた。

これら一連の書類は、大西議員が市議会議長に収支報告書等を提出した際に添付されたものではあるが、CD書籍の頒布価格の記載はなく不明で、且つ、通帳の写しにおいても支出金額のみで支払先の記載はなく、実際に支出の明細書に記載された法人に支払いがされたかどうかを確認することができなかった。

そこで大西議員に対して、支払先及び支払代金を確認できるものについて、別途、提出を求めたところ、支出の明細書に記載された支払先の法人が発行した、CD書籍の商品名及び支払金額並びに支払が完了したことを証明する文書が陳述の当日に提出され、これをもってCD書籍の支払先及び支払金額に関する事実行為を確認した。

(2) 調査に関して、関係人が説明した要旨について

ア CD書籍にて学んだことを活かす質問としては、平成23年6月及び平成24年3月市議会定例会の一般質問に登壇し、メンタルヘルスに不調をきたした方をどのようにサポートするのか、という内容の質問をしている。

特に、平成24年3月の市議会定例会においては、CD書籍が活かさないか、また活かすための糸口になるような質問、つまりメンタルヘルスに不調をきたした方の社会復帰の仕組みはどのようになっているのか、という質問をしている。

イ 自分のカウンセリング業務に活かすために買ったということは、全くない。

購入したCD書籍を研究することにより体系化し、自学自習できる教材をコンパクトにまとめた形にし、それを一旦、社会から隔絶された状態から戻ろうと

する人たちに提供できたらと思う。

自分が教師の頃からやっているカウンセリングは、自分のスタイルにて行っている。

ウ 平成24年3月市議会定例会で活かせたということに関しては、これを直接に活かす形での質問はしていない。

他の議員が政務調査費を使った場合、それについてダイレクトに質問しているかといえば、4年間一度も質問をしない議員もいる。その方も政務調査費を使っている。市議会定例会ごとに段階を踏んで質問をするなど、物事にはステップがあり、CD書籍をダイレクトに活用した質問をしなければいけないということではないと思う。

効果的に、自学自習でプラス思考を身に付けていく仕組みをどこかで作ることが出来たら、と4年間の議員の任期の中で、順序立ててやっていこうと思っている。

市議会ダイレクトに質問等を行っていないため、CD書籍が活用されていないです、と言われると、研究が否定されてしまうことになる。

エ 一旦、メンタルヘルスに不調をきたして、休職あるいは離職して、社会から隔絶された状態になっている人が、再び社会の中で輝く場所を求める際には、リハビリ機関において、その人のペースに合った形で、悪循環、マイナス思考をプラス思考に変えていく仕組みを提供していきたい。

現在、岐阜県には休職者に対する復職支援の仕組みはあるが、離職者に対してはハローワーク一任のようにになっている。

そうではなく、岐阜市の機関で窓口を設けたり、講座を開設したり、また教材を配布したりといった仕組みができることにより、多くの隔絶された方々がステップを踏むための位置づけを提案していきたい。

オ 自分はライフワークとして、心に問題を抱えている人に対し、いかに社会でもう一度輝く場所を提供するかということの研究を続けており、その一環として、このCD書籍を研究材料として購入したものであり、このことに一点の曇りもない。

当初、65万円のうち政務調査費を100%計上したものの、議会事務局の職員から65万円という金額は高額であり、全く自分に生きていないと言い切れるのか、問われた。

議会事務局の職員は、市民目線で丁寧に、厳しく確認しており、議会事務局の職員から、自分は説明できても、その説明を市民が納得できないということを言われた。

一般市民で感覚の違う方もいることから、CD書籍でお金をかけた分、平成23年度は7月と8月に東北地方へ震災のボランティアの方と視察に行った際の費用は、政務調査費として計上しないなど、全体のバランスをとるようにした。

カ CD書籍に関し、消費生活センターに相談があったのは高額であり、十分に

効果が実感できなかったことにより、高い金額を払いすぎたと思う方が若干いたとしてもおかしくはない。

キ CD書籍については、これだけの高額商品であるにも関わらず、多くのユーザーを持つ魅力があり、精神的なものに対する価値、蓄積された文化や体系化された情報等、作り上げられた努力が相当なものであれば、相応の対価を支払っても良いと思う。

ク 社会には、1泊2日のセミナー付きで38万円のものや、2千円の書籍もある。また、これだけの価格設定でありながら、多くの人に使用される魅力がこのCD書籍には詰まっており、それを分析させていただきたいという気持ちでこのCD書籍を選択した。

ケ 海外行政視察に政務調査費を充てる場合、申し合わせにおいて上限を15万円に制限しているのは、むやみに海外行政視察に行くのを防止しているためであると思う。

コ このCD書籍と出会ったのは、平成23年1月頃である。

教師の頃から、メンタルヘルスの不調をきたしている方々の相談を多数受けており、社会の仕組みとして復帰するまでのリハビリ的ステップが見つからなかったため、何とかならないかと思っていた時であり、また、平成23年6月にはCD書籍を取得して、市議会でもこれを活用した質問を行っており、自分の病気の時期とずれている。

サ うつ病に効果があるかどうかについて、請求人がCD書籍の販売会社に確認したとのことであるが、販売会社の者がそのような効果が無いといったのは、薬事法等の関係により、うつ病に効果があるということを会社としては言えないためである。

第5 監査の結果及び判断

1 政務調査費の概要

(1) 政務調査費に関する法令

政務調査費に関し、地方自治法の一部を改正する法律（平成24年法律第72号）による改正前の法（以下「改正前の地方自治法」という。）は、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。」と定め、また、同条第15項において「前項の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。」と定めている。

(2) 政務調査費の交付に関する岐阜市の条例、規則等

本市では改正前の地方自治法の規定に基づき、岐阜市議会政務調査費の交付に関する条例（平成13年岐阜市条例第1号。以下「条例」という。）及び岐阜市議

会政務調査費の交付に関する規則（平成13年岐阜市規則第10号。以下「規則」という。）を制定し、ともに平成13年4月1日から施行された。

また、政務調査費に関する申し合わせが各会派幹事長会議において決定され、平成13年4月1日から適用されている。

しかしながら、平成24年9月に「地方自治法の一部を改正する法律」が公布され、名称を「政務調査費」から「政務活動費」に、交付目的を「議会の議員の調査研究に資するため」から「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については、条例で定めなければならないものとし、議長は、政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする、とされた。

これにより、本市議会においても平成25年3月市議会定例会において、条例の一部改正について議決され、現行の「岐阜市議会政務活動費の交付に関する条例」が平成25年3月1日から施行された。

また、規則についても、「岐阜市議会政務活動費の交付に関する規則」に改正され、平成25年3月1日から施行された。

なお、本件監査請求の対象が平成23年度の政務調査費の支出に関するものであるため、以下の記述は、平成23年度当時の条例及び規則を基としたものとなっている。条例では「趣旨」（第1条）、「交付対象」（第2条）、「会派の届出等」（第3条）、「議員に対する政務調査費」（第5条）、「使途」（第8条）、「収支報告書等の提出」（第9条）、「返還」（第10条）等を定め、規則において、「趣旨」（第1条）、「交付申請」（第3条）、「交付決定」（第4条）、「交付請求」（第5条）、「使途基準」（第6条）、「収支報告書等」（第7条）、「会計帳簿等の整理保管」（第8条）等を定めている。

また、政務調査費の交付は会派または議員に対して交付されるが、議員に対しては交付額の月額150,000円を四半期に属する月数分を各四半期の最初の月の10日に交付するものとしている（条例第5条、第7条）。政務調査費の使途について、条例第8条第1項は、「政務調査費の使途は調査研究費、研修費、会議費、資料作成又は購入費、広報広聴費、人件費、事務費及びその他の経費とし、その基準は規則で定める。」とし、規則第6条の定めにより別表にて、使途基準の内容を記している。

なお、資料購入費に関する部分は次のとおりである。

別表（第6条関係）政務調査費使途基準

項 目	内 容
資料購入費	会派又は議員が行う調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費（書籍購入費、新聞雑誌購読料、通信運搬費等）

また、政務調査費に係る収支報告書につき、条例第9条第1項は、「政務調査費の交付を受けた会派の代表者及び議員(略)は、規則で定める様式により政務調査

費に係る収支報告書並びに調査研究活動の実績報告書（以下「収支報告書等」という。）を作成し、年度終了日の翌日から起算して 30 日以内に議長に提出しなければならない。」と定めている。

さらに、条例第 9 条第 4 項は、「議長は、第 1 項及び第 2 項の規定により提出された収支報告書等の写しを市長に送付するものとする。」と定めている。

政務調査費の返還について、条例第 10 条第 1 項は、「政務調査費の交付を受けた会派又は議員(略)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、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行った支出（第 8 条第 1 項の規定による使途の基準に従って行った支出をいう。）の総額を控除して残余がある場合は、当該残余の額に相当する額の政務調査費を市に返還しなければならない。」と定め、条例第 10 条第 2 項は「市長は、次のいずれかの場合に該当すると認めるときは、既に交付した政務調査費の全部又は一部の返還を命ずることができる。(1) 政務調査費の交付を受けた会派が第 3 条第 1 項後段若しくは第 2 項又は第 8 条の規定に違反した場合、(2) 政務調査費の交付を受けた議員が第 3 条第 3 項又は第 8 条の規定に違反した場合」と定めている。

また、平成 13 年 3 月に各会派幹事長会議において、政務調査費に関する申し合わせ(以下「申し合わせ」という。)が決定され、この中で政務調査費の執行に当たっての判断基準として政務調査費運用指針が別表に定められている。

資料購入費、書籍購入費に関する部分は次のとおりである。

○政務調査費運用指針

項目	使途の内容	使途として認められないもの
資料購入費 書籍購入費	・図書の購入費。(図書台帳に記載)	・個人的な趣味・嗜好の雑誌類。

2 判断等

(1) 監査の基本方針について

ア 請求人が主張する事項について

平成 23 年度に岐阜市長が大西議員に交付した政務調査費のうち、資料購入費として購入した CD 書籍は、次の理由により違法な支出であるため、市に返還させる等必要な措置を講じるように監査委員が市長に勧告することを求めている。

(ア) 資料購入費を充てた CD 書籍は市政との関連性がない。

(イ) 当該 CD 書籍は資料購入費の性質からみて、著しく高額である。

(ウ) 議員の病気に起因して当該 CD 書籍を購入されたものであり、私的な流用である。

(エ) 平成 23 年度分の収支報告書等を条例で定める期限内に提出しなかった不作為は条例第 9 条に反し違法である。

イ 政務調査費制度について

政務調査費制度の根拠規定である改正前の地方自治法第100条第14項は、「普通地方公団体は、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。

また、本市の政務調査費の交付に関する事務について、条例が制定され、条例第8条は、使途基準に関し、「その基準は規則で定める。」とし、規則第6条の定めにより別表にて、使途基準の内容を記している。さらに、各会派幹事長会において、申し合わせが決定され、この中で政務調査費の執行にあたっての判断基準として政務調査費運用指針が別表に定められている。

さらに、平成25年1月25日最高裁判所判決において、「法100条13項は、政務調査費の交付につき、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ものと定めており、その趣旨は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化したものであると解される。」と示している。

なお、この裁判では、平成17年度に交付された政務調査費を対象としているため、文中「法100条13項」となっているが、平成20年6月に地方自治法は改正され、法100条第13項は第14項とされた。

加えて、平成21年12月17日最高裁判所判決において「政務調査費条例は、政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかになるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」としているように、議会における議員の自主性、自律性を尊重することが求められていることを勘案すれば、使途基準の解釈やその適用の可否については、一義的には、議会の責任において判断すべきものである。

ウ 本件使途基準について

政務調査費の使途基準は、条例第8条に「政務調査費の使途は調査研究費、研修費、会議費、資料作成又は購入費、広報広聴費、人件費、事務費及びその他の経費とし、その基準は規則で定める。」と規定され、規則第6条では「条例第8条第1項の規定による政務調査費の使途の基準は、別表に掲げるとおりとする。」とし、別表にて9項目の使途基準が定められている。

また、政務調査費の執行に当たっては、申し合わせが決定され、この申し合わせ別表の政務調査費運用指針が判断基準として決定されている。

このことから、議員は、条例、規則及び申し合わせに則って政務調査費の支

出をすることが求められているものである。

エ 判断に当たって参考にした判例等について

政務調査活動は、多様な内容を有するものであり、議員の調査研究に資するため必要な経費であるかどうかの判断については、平成23年3月10日大阪地方裁判所判決では、政務調査費を充当することが許される範囲について、「民主主義社会における議員の議会活動の重要性、立法行為及び執行機関に対する監視等、その広範な職務に鑑みると、政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「市政に関する調査研究」（略）の範囲についてはこれを限定的に解すべきではなく、議員の議会活動に反映・寄与せず、あるいは、その反映・寄与の程度が低いことが明らかな行為を除いて、直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為であれば、これに当たるものと解するのが相当である」と判示している。

また、政務調査費に係る使途の適否に関する判断基準については、「会派又は議員の行う調査研究活動との合理的な関連性及び必要性が認められない支出については、地方自治法及び本件条例の要求する使途に違反し、違法になるものと解するのが相当である」と判示している。

さらに、平成22年3月23日最高裁判所判決においては、「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委ねられる部分があることも確かである」と判示しているように、多岐にわたる調査研究活動を政務調査活動として認めるかどうか、また、調査研究のための有益な費用の支出であるかどうかについては、会派や議員の広範な裁量権を尊重し、議員の合理的判断に委ねられているものとなっている。

平成21年12月17日最高裁判所判決で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た審査の予定はしていない旨を判示している。

本件の判断に当たっては、これらの判決を勘案し、且つ、法、条例、規則及び申し合わせに照らし、大西議員が政務調査費を充当したCD書籍の購入について、調査研究活動との合理的な関連性を確認し、CD書籍の購入がその本来の使途及び目的に違反していることを推認させる一般的、外形的な事実がある場合には、当該事実に係る政務調査費の充当を不当なものと判断することとした。

(2) 監査委員の判断

ア 請求人は平成23年度に岐阜市長が大西議員に交付した政務調査費のうち、CD書籍購入に係る「支出が政務調査費の目的外支出であって条例並びに地方自治法100条14項に違反して違法であり岐阜市に返還すべき」との指摘に関し、次の事由のためであるとの主張がされ、各々に対する判断は次のとおりである。

(ア) 大西議員が購入したCD書籍と市政との関連性について

a 請求人は次のように主張している。

- (a) 大西議員が政務調査費を充てたCD書籍は、政務調査費に係る収支報告書の支払伝票の使途内容（以下「使途内容」という。）の欄に「岐阜市の学校教育・福祉・精神衛生・産業振興等様々な分野の施策への活用」という内容を記述しているものの、これら岐阜市の様々な分野の施策への活用との具体的関連性もなく、目下の岐阜市政の課題とは何ら関係は乏しい。
- (b) 職務を逸脱して、感情・行動がコントロールできないという個人的事情に関連して、このCD書籍が購入されたというべきである。
- (c) CD書籍は、インターネット上の投稿や消費生活相談センターに被害相談がされていることもある商品である。
- (d) 平成23年度に大西議員がCD書籍を活用した調査研究活動を実際に行った形跡がないことが問題であり、議員が自分のために購入したものであり、政務調査あるいは議員活動に関連していないため、政務調査費の支出目的に該当しない。
- b 請求人の主張に対し、関係人の調査の中で大西議員は、次のように陳述した。
- (a) CD書籍にて学んだことを活かす質問としては、平成23年6月及び平成24年3月市議会定例会の一般質問にて登壇し、メンタルヘルスに不調をきたした方をどのようにサポートするのか、という質問をした。
- 特に3月市議会定例会においては、CD書籍が活かさないか、また活かすための糸口になるような質問、つまりメンタルヘルスに不調をきたした方の社会復帰の仕組みはどのようになっているのか、という質問をした。
- (b) 自分がこのCD書籍と出会ったのは、平成23年1月頃である。
- 教師の頃から、メンタルヘルスの不調をきたしている方々の相談を多数受けており、社会の仕組みとして復帰するまでのリハビリ的ステップが見つからなかったため、何とかならないかと思っていた時であり、また、平成23年6月には既にCD書籍を取得し、市議会においてもこれを活用した質問を行っており、自分の病気の時期とは異なっている。
- (c) CD書籍に関し、消費生活センターに契約に係るトラブルが寄せられていたことや世間の評判については全く知らなかった。
- 消費生活センターに相談があったのは、高額であり、十分に効果が実感できなかったことにより、高い金額を払いすぎたと思う人が若干いたとしてもおかしくはない。
- (d) メンタルヘルスに不調をきたした方々の社会復帰について研究し続けている中で、このCD書籍を研究材料として購入したもので、私的な理由で購入したものではない。
- 自身のカウンセリング業務にこのCD書籍を使用することは無く、市議会定例会ごとに段階を踏んで質問をするなど、メンタルヘルスに不調をきたした方の社会復帰する際の効果的、自学自習でプラス思考を身に付けていく仕組みを市の中につくることに関し、4年間の任期の中で、順序立て

て行おうとしている。また、自分が教師の頃からやっているカウンセリングは、自分のスタイルにて行っている。

- c 請求人の主張に対し、関係職員の陳述の中で、議会事務局においては、政務調査費に係る収支報告書の確認に関して形式的に領収書の添付、金額の整合、記載の不備等を点検し、明らかに基準を逸脱している場合には議員に確認あるいは訂正を求めるものの、最終的には議員本人が判断して決定することである旨の説明があった。
- d そこで、CD書籍の購入費用に係る政務調査費からの支出について、判例並びに条例、規則及び申し合わせ等に照らし、その適法性を判断する。

資料購入費に係る使途基準について、規則では「会派又は議員が行う調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費」と規定され、申し合わせの政務調査費運用指針では使途内容として「図書の購入費。」、一方、使途として認められないものとして「個人的な趣味・嗜好の雑誌類。」として決定されているが、平成22年3月23日最高裁判所判決及び平成23年3月10日大阪地方裁判所判決には、政務調査活動に使用する資料を選択するのは、議員の裁量によるところが大きいとの判示がある。

また、平成23年3月10日大阪地方裁判所判決においては、政務調査費を充当することが許される範囲について、調査研究目的に明らかにそぐわない事情が認められない限り、直接又は間接に議員の議会活動に反映・寄与するものであることを否定することはできない旨を判示している。

そこで、CD書籍が政務調査活動に関連して購入したものであるか否かについてであるが、大西議員が、CD書籍で学んだことを活かして、市議会定例会において一般質問を行っており、また、段階を踏んでメンタルヘルスに不調をきたしている方々を社会に復帰する仕組みを作りたいと陳述している。

これに関しての請求人の主張は推測に過ぎず、請求人から提出された事実証明書等をもってしても、大西議員の説明を否定する確たる証拠が提示されたとは言い難い。

さらに、議員には広範囲な裁量が認められることから、大西議員が政務調査活動に資する資料購入であると判断している以上、大西議員のその判断を尊重するのが相当であり、CD書籍は条例、規則及び申し合わせに照らし合わせても市政との関連性が全くないとは言い切れない。

よって、政務調査費からの支出は、違法若しくは不当な支出であるとは言えない。

- (イ) 大西議員が購入したCD書籍は、資料購入費の性質からみて、著しく高額であるということについて

- a 請求人は、次のように主張している。

- (a) CD書籍の65万円という購入金額や58万5千円という政務調査費の支出は、社会通念上、当該費目の性質に比して不相当に著しく高額であ

る。

政務調査費の月額が15万円であることをみても、その約4か月分に相当する58万5千円という支出は著しく高額であって、社会通念上からしても、公金の支出としては到底看過できるものでなく、目的・効果や当該費目の性質に比して不相当に著しく高額である。

(b) 政務調査費のうち「資料購入費」の使途項目で支出されたCD書籍購入費58万5千円は、大西議員の平成23年度政務調査費の支出全体の約57%と半分以上も占めており、その支出は全体の割合からしても高いと言える。

社会通念上、著しく高額であるというのは、CD書籍の価格が大西議員に交付された年間の政務調査費約100万円の6割を占めており、その割合からすると、政務調査費として高額であり、請求人は自己啓発に係るCD書籍を使用した経験はないものの、請求人が生業とする業界の技術に関するものであれば、高くても5万円までである。

b 請求人の主張に対し、関係人の調査の中で大西議員は、次のように陳述している。

(a) CD書籍はよく体系化された魅力的な内容であるとともに、研究材料として非常に良いものであり、内容に照らして価格は適正である。

65万円のCD書籍というのは目立つかもしれないが、この価格でありながら、多くの人に使用される魅力があり、自身は確固たる自信を持ち、メンタルヘルスに不調をきたした方々の社会復帰について、これだけの価値のあるものに投資をしていることにより、これを重要視している、という尊厳のある政務調査費に係る報告を市議会議長にしている。

(b) 政務調査費の中で、CD書籍購入費が約6割と突出しているのは、その分、他の費用を削っているからである。

CD書籍については、これだけの高額商品であるにもかかわらず、多くのユーザーを持つ魅力があり、精神的なものに対する価値、蓄積された文化や体系化された情報等、作り上げられた努力が相当なものであれば、相応の対価を支払っても良いと思う。

社会には、1泊2日のセミナー付きで38万円のものや、2千円の書籍もある。

c 請求人の主張に対して、関係職員の陳述の中で、議会事務局では政務調査費を充てたものが市政との関連性があれば、高額であることを理由に拒否することにはならない旨を述べている。

d そこで、CD書籍の購入費用に係る政務調査費からの支出について、条例、規則及び申し合わせに照らし、請求人がCD書籍は高額であると主張していることに関してその適法性を判断する。

資料購入費に係る使途基準について、規則では「会派又は議員が行う調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費」との規定が

ある。

また、申し合わせの政務調査費運用指針では認められる使途内容として「図書の購入費。」とされ、使途として認められないものとしては「個人的な趣味・嗜好の雑誌類。」があげられている。

しかし、規則及び申し合わせのいずれにおいても、資料購入費に関しては、その上限金額についての規定はない。

政務調査費は、先述のとおり、議員の調査研究活動を活発にして議会の審議能力を強化することを目的に議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、調査研究の費用等の助成をするものであり、どの資料を選択するかは、議員の裁量によるところである。

したがって、条例、規則及び申し合わせのいずれにおいても、資料購入費に係る上限金額は定められておらず、議員が政務調査活動に資する資料購入であると判断している以上、議員のその判断を尊重するのが妥当である。

さらに、請求人から提出された事実証明書等によっては、資料購入が調査研究の範囲を明らかに逸脱しているとは言い切れず、政務調査費からの支出は、違法若しくは不当な支出であるとは言えない。

(ウ) 議員の病気に起因して当該CD書籍を購入したということについて

a 請求人は、次のように主張している。

(a) 大西議員が体調不良により平成23年9月市議会定例会を欠席した同月にCD書籍を購入したこと、及び平成24年4月から6月にかけて議会関係の会議を無断欠席したことなど、岐阜市議会議員政治倫理要綱に違背する事実が認められた際、大西議員が提出した診断書からも、CD書籍の購入は、市議会議員としての職務を逸脱して、個人的事情によりなされたものである。

(b) また、請求人は陳述の中でも、次のように主張している。

- ・ 感情、行動のコントロールできない状態により欠席した平成23年9月市議会定例会と同月にCD書籍を購入しているが、政務調査費の支出の使途として書かれた内容は後付けの理由であり、常識的に考えると、自分の病気の治療のためにこのCD書籍を購入したのではないかと思える。
- ・ 大西議員が著しく高額な政務調査費の支出の理由として「うつ病の改善に効果がある、精神疾患を持つ人の社会復帰に役立つ」と弁明しつつ、その政務調査費において収支報告書等の提出が条例第9条に定める期限までにされなかったことに関し、病気に起因すると弁明することが、同時に両立し得ず、矛盾があり、支出は市政との関連が認められない個人的支出である。
- ・ 新聞報道にて大西議員が政務調査費を充てたCD書籍はうつ病の改善に効果がある等を述べていることに関し、発売元に問い合わせたところ、

一般的、専門的な見解はなく、担当者はこれを否定した。

b 請求人の主張に対し、関係人の調査の中で大西議員は、次のように陳述している。

(a) CD書籍と出会った時期は病気の時期とは異なっており、平成23年6月及び平成24年3月市議会定例会においてこのCD書籍にて学んだことが活かされた質問をした。

(b) うつ病に効果があるのかどうかについて、請求人が販売会社に確認したとのことであるが、販売会社の者がそのような効果が無いと言ったのは、薬事法等の関係により、うつ病に効果があるということを会社としては言えないためである。

c そこで、CD書籍の購入費用に係る政務調査費からの支出について、条例、規則及び申し合わせに照らし、その適法性を判断する。

請求人は、上記の主張の外にも、大西議員が病気に起因して当該CD書籍を購入したものであり、私的流用に当たるとの主張を補完するために、CD書籍のうつ病に対する効果の有無について企業から取り寄せた電子メールの回答や、大西議員が提出した診断書や市議会定例会等の欠席届等を事実証明書として提出している。

こうした請求人の主張に対して、大西議員はCD書籍と出会った時期と病気の罹患時期は異なっており、このCD書籍にて学んだことが活かされた質問を平成23年6月市議会定例会において行っており、政務調査活動に資する資料購入である旨を述べている。

また、平成23年6月市議会定例会前にCD書籍を入手したことを証する書類として、大西議員から売買契約書等が提示され、これを確認した。

したがって、CD書籍の購入費用に政務調査費を充てた時期と診断書等が発行された時期が同じ時期であったことを理由に、病気に起因した個人的事情によりCD書籍を購入したとは断定できず、且つ、請求人から提出されたその外の実事証明書等に照らし合わせても、このCD書籍が個人的な趣味・嗜好の範囲に属すると一般的、外形的に推認される事実が認められないことから、使途基準の範囲を逸脱しているとは言い切れない。

仮に、請求人が主張するように大西議員がCD書籍を購入した時期と、体調不良で市議会定例会を欠席した時期が同じであったとしても、CD書籍を大西議員が自らの病気の治療のために購入したとする請求人の主張は推測に過ぎず、請求人の主張や診断書などの事実証明書をもってしても、大西議員が自己の治療のために私的な流用をしたとする確たる証拠とはならないものと判断した。

さらに、請求人は陳述の中で新たな主張として、大西議員が自分の状態を記した詫び状を添付して平成23年度分の収支報告書等を条例第9条に定める提出期限を過ぎて提出したことに関し、大西議員の病気を理由として遅れて提出したのは、条例第9条に違反しており、無効ではないか、と

いう趣旨の主張をした。

しかしながら、関係職員が陳述したとおり、条例には第9条に違反した場合の罰則規定などの定めは無く、請求人が主張するような提出期限を過ぎると無効となる規定もない。

よって、政務調査費からの支出は、条例第9条に違反しているということを加味しても、政務調査費の返還理由にはならない。

なお、請求人は、陳述の中で監査委員への要望として大西議員の病名の確認を求めていたが、個人情報であるものと判断し、プライバシーに配慮した上で、関係人の陳述の際に確認をしたが、本件請求との関連性は無いと判断し、監査の対象としないこととした。

3 結 論

前述のとおり、CD書籍の支出に政務調査費が充てられたことが違法若しくは不当であることを推認させる一般的、外形的な事実を認めるに足る確たる証拠がない以上、監査請求の対象となったCD書籍の支出に関し、政務調査費を充てられたことが違法、不当な支出であると断定することはできない。

よって、市が損害を被ったとは認められず、請求人の主張は理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。

4 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、政務調査費は、議員の調査研究活動に必要なものであり、用途制限適合性を審査する側においても一般的、外形的な審査にとどめるべきものとされている。

しかしながら、議員の調査研究活動に対し公金が支出されることから、適正に使用されなければならない。

また、平成24年9月に「地方自治法の一部を改正する法律」が公布され、政務調査費においては、その名称が「政務活動費」に、交付の目的に「その他の活動」が加えられ、さらに、議長は、政務活動費については、その用途の透明性の確保に努めるものなどとされた。

このため、一層の適正性、透明性が求められることとなり、議員においては今回の監査の結果及び政務調査費の制度改正の主旨を踏まえ、その支出の内容が用途基準に合致しているのか、また、支出についての説明が出来るよう、書類等が整備されていることなど、他自治体の監査結果及び裁判例等を注視しながら、政務活動費に関する申し合わせの適時適切な見直しを図るとともに、用途の透明性を確保し、政務活動費制度に対する市民の信頼に応えるよう期待する。

また、市議会事務局においては、より厳密な政務活動費の点検に努められたい。

参考

請求人から提出された、事実証明は次のとおりである。

- 事実証明 1 大西議員の平成23年度政務調査費収支報告書の写し
- 事実証明 2 大西議員の平成23年度政務調査費に係る調査研究活動実績報告書の写し
- 事実証明 3 大西議員の平成23年度政務調査費収支報告書に添付された資料購入費（CD書籍の購入）に係る支払伝票の写し
- 事実証明 4 大西議員の平成23年度政務調査費収支報告書に添付された「領収書を徴し難かった支出の明細書」の写し
- 事実証明 5 岐阜市議会各会派幹事長会において決定された政務調査費に関する申し合わせの写し
- 事実証明 6 大西議員が岐阜市議会議長宛てに提出した書面の写し（平成23年9月22日付け）
- 事実証明 7 大西議員が岐阜市議会文教委員会委員長宛てに提出した書面の写し（平成23年9月22日付け）
- 事実証明 8 岐阜市議会政治倫理審査会の審査結果について（通知）の写し（平成24年8月27日付け）
- 事実証明 9 診断書の写し（平成23年10月12日付け）
- 事実証明 10 診断書の写し（平成24年5月17日付け）
- 事実証明 11 診断書の写し（平成24年6月6日付け）
- 事実証明 12 東京地方裁判所判決の写し（平成21年10月16日判決）
- 事実証明 13 仙台市住民監査請求監査結果の写し（政務調査費に関する監査請求（その2））
- 事実証明 14 名古屋市職員措置請求の監査結果の写し（平成20年3月28日公表）
- 事実証明 15の1 Yahoo!知恵袋へ投稿されたものの写し（平成19年11月付け）
- 事実証明 15の2 Yahoo!知恵袋へ投稿されたものの写し（平成21年12月付け）
- 事実証明 15の3 悪徳商法マニアックス（ポールJマイヤー関連）
- 事実証明 15の4 Yahoo!知恵袋への投稿されたものの写し（平成22年7月付け）
- 事実証明 16 大西議員が平成23年度政務調査費収支報告書に添付した岐阜市議会議長宛て書面の写し（平成24年5月25日付け）
- 事実証明 17 岐阜新聞 朝刊記事の写し（抜粋 平成25年5月28日付け）
- 事実証明 18 中日新聞 朝刊記事の写し（抜粋 平成25年5月28日付け）
- 事実証明 19 毎日新聞 朝刊記事の写し（抜粋 平成25年5月28日付け）
- 事実証明 20 平成23年第4回（9月）定例会（第6日目）議場出席者一覧の写し
- 事実証明 21 平成23年第4回（9月）定例会（第7日目）議場出席者一覧の写し

- 事実証明 2 2 大西議員が岐阜市議会議長宛てに提出した欠席届の写し（平成 2 4 年 5 月 1 1 日付け）
- 事実証明 2 3 大西議員が岐阜市議会常任委員会委員長宛てに提出した欠席届の写し（平成 2 4 年 5 月 1 1 日付け）
- 事実証明 2 4 大西議員が岐阜市議会特別委員会委員長宛てに提出した欠席届の写し（平成 2 4 年 5 月 1 1 日付け）
- 事実証明 2 5 大西議員が岐阜市議会議長宛てに提出した反省文の写し（平成 2 4 年 6 月 2 2 日付け）
- 事実証明 2 6 岐阜市議会政治倫理審査会記録の写し（平成 2 4 年 7 月 9 日開会分）
- 事実証明 2 7 CD 書籍のうつ病に対する効果の有無について企業から取り寄せた電子メールの回答