

請求人 X 様

札幌市監査委員 藤 江 正 祥
同 窪 田 もとむ

住民監査請求の取扱いについて（通知）

平成25年5月16日付けで提出された地方自治法（昭和22年法律第67号、以下「法」という）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件請求」という。）について、請求の内容を審査した結果、下記の理由により住民監査請求としては不適法と判断されますので、これを受理せず、却下します。

なお、本件請求に関しては、議員から選任された監査委員である勝木勇人及び三浦英三は、法第199条の2の規定に基づき除斥となっています。

記

1 本件請求の要旨

本件請求は、札幌市が、札幌市議会（以下「市議会」という。）の各会派及び各議員に対し平成23年度に支給した政務調査費のうち、別表に記載された3725万8225円は議員の調査研究に資するために必要な経費とは認められず、したがって、上記調査費の支出行為は違法または不当であり、また、札幌市長（以下「市長」という。）は違法不当に支出された公金について返還請求を怠っているものであるから、市長はその返還を求めるなどの必要な措置をとるとともに今後の損害を未然に防ぐための条例改正等の措置をとることを求めるというものである。

2 本件請求に係る事実の確認

本件請求について調査したところ、次の事実が認められる。

(1) 政務調査費の概要及び交付等の手続について

ア 政務調査費は、法第 100 条第 14 項及び第 15 項（いずれも平成 24 年法律第 72 号による改正前のもの。）の規定を受けて、札幌市が定めた札幌市議会政務調査費の交付に関する条例（平成 13 年条例第 8 号。ただし、平成 25 年条例第 1 号による改正前のもの。以下「条例」という。）及び札幌市議会政務調査費の交付に関する規則（平成 13 年規則第 31 号。ただし、平成 25 年規則第 6 号による改正前のもの。以下「規則」という。）に基づき、市議会の会派に対して、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ている。なお、法第 100 条第 14 項（平成 24 年法律第 72 号による改正前のもの。）では「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」としているが、条例では会派に対して交付することとしており、議員への交付は行われていない。

イ 平成 23 年度において市議会の会派へ交付された政務調査費の月額、条例第 3 条及び附則第 3 項の規定により、議員 1 人当たり月額 40 万円（平成 23 年 4 月分の月額のみ 38 万円）に各月 1 日における当該会派所属議員数を乗じて得た額であり、この金額をもとに条例及び規則に基づき交付される。具体的には、市議会の会派の代表者からの申請により当該会派を交付先として四半期ごと（平成 23 年 4 月、7 月、10 月及び平成 24 年 1 月）に、月額に当該会派所属議員数を乗じた額を当該四半期に属する月数分が交付されている。

ウ 各会派の代表者は、条例第 7 条第 1 項の規定により、交付を受けた年度の翌年度の 4 月 30 日までに政務調査費収支報告書、政務調査活動概要報告書及びこれらに係る領収書等の写し（以下「政務調査費収支報告書等」という。）を議長に提出すべきものとされている。平成 23 年度交付分については、平成 24 年 4 月 30 日が振替休日にあたることから、平成 24 年 5 月 1 日（火）までに提出されるべきところ、各会派は平成 24 年の 4 月 25 日、27 日及び 5 月 1 日付けでこれを提出している。議長に提出された政務調査費収支報告書等は議長において、各会派で作成すべき会計帳簿等は各会派において所定の期間、保存している。

エ 政務調査費収支報告書等については、各会派から提出を受けた後、議長において、形式的要件及び金額の精査が行われ（この精査は、事務的には議会事務局職員が行っている。）、その後、所定の手続に基づき閲覧に供されることとなり、平成 23 年度分については、平成 24 年 6 月 1 日から閲覧に供されている。

なお、各会派は交付を受けた政務調査費のうち未使用分を、政務調査費収支報告書等の提出後に市長に返還している。

(2) 本件請求書の提出日等について

本件請求に係る措置請求書は、平成 25 年 5 月 16 日に監査委員へ提出され、その後、監査委員からの補正要求に基づき、平成 25 年 6 月 14 日に補正申出書が提出されている。

3 監査委員の判断

(1) 監査請求期間の経過について

本件請求は、まず、政務調査費の支出について違法不当があるとしてその監査を求めるものであるから、当該支出行為のあった日又は終わった日から 1 年（以下「監査請求期間」という。）内に請求する必要がある、その期間が経過したときは、正当な理由がないかぎりこれをすることができないものとされている（法第 242 条第 2 項）。

そして、前記 2(1)のとおり、本件請求に係る市長の支出行為は遅くとも平成 24 年 1 月までにすべて終了しており、その用途に関する市議会各会派からの報告についても、政務調査費収支報告書等が各会派から提出された平成 24 年 5 月 1 日には終了しているものと認められるので、本件請求は監査請求期間経過後にされたものといわなければならない。

請求人は、監査請求期間の始期は形式的・画一的に判断すべきではなく、「住民が地方公共団体の行為の妥当性・適法性の検討を実質的に開始できる状況になったとき」から起算すべきであると主張するが、法が監査請求期間を定めた趣旨は、たとえ違法不当な財務会計上の行為であったとしても、これをいつまでも監査請求あるいは住民訴訟の対象になり得る状態に置くことは法的安定性を損ない好ましくないためであると解される（最高裁昭和 63 年 4 月 22 日判決参照）から、上記請求人の主張は採用できない。

そこで、本件請求が監査請求期間経過後にされたことについて正当な理由が認められるか否かを検討する。

法第 242 条第 2 項ただし書の「正当な理由があるとき」とは、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会

計上の行為の存在又は内容を知ることができず、かつ、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場合であると解される（最高裁平成14年9月17日判決参照）。

このような観点からみると、平成23年度政務調査費の使途について、請求人が本件請求を行える程度にその内容を知ることができたと解される客観的な時期は、政務調査費収支報告書等が閲覧に供された平成24年6月1日であり、請求人が相当の注意力をもって調査すれば、監査請求期間内に監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができたと認められる。

そして、条例及び規則に明示されている政務調査費の交付手順等を理解すれば、監査請求期間が経過する時期についても容易に知り得た筈であり、その期間内に本件請求を行うことも十分可能であったと考えられる。

したがって、本件請求が監査期間経過後に申し立てられたことについて正当な理由があるとは認められない。

(2) 返還請求を怠る事実について

次に、請求人は、平成23年度の政務調査費の残余额として市議会会派から市長へ返還された額が不足しており、返還請求可能な政務調査費について市長がその返還を求めているとして「財産の管理を怠る事実」についても監査請求をしているので、この点について検討する。

監査対象事項が違法不当な公金の賦課・徴収や、財産の管理を怠る事実である場合には、前記(1)とは異なり法第242条第2項にある監査請求期間の制限は適用されず、住民は怠る事実が現に存する限りいつでも監査請求ができるものと解される（最高裁平成14年7月2日判決参照）が、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法、無効であるために発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象として監査請求がされた場合には、当該行為のあった日又は終わった日を基準として1年の期間制限を適用すべきものと解される（最高裁昭和62年2月20日判決参照）。なお、違法・無効な財務会計上の行為の時点において不当利得返還請求権等の実体法上の請求権がいまだ発生しておらず、またはそれを行使できる状況になかった場合には、実体法上の請求権が発生し、これを行使することができることになった日を基準として、1年の期間制限を適用することが相当と解されている（最高裁平成9年1月28日判決参照）。

この観点から本件請求について検討すると、本件請求は、平成 23 年度の政務調査費の支出という特定の財務会計上の行為の違法不当を原因とする不当利得返還請求権について、その行使を怠るものとして監査を求めるものであるから、当該支出行為があった日または終わった日を基準として 1 年の監査請求期間が適用されるものと解される。そして、既に検討したように上記支出行為は平成 24 年 5 月 1 日をもって終了したというべきであるから、その後 1 年を経過した日をもって監査請求期間が経過していることが明らかであり、本件請求は監査請求期間経過後に申し立てられたものといわなければならない。

さらに、本件請求にかかる政務調査費に関し使途目的に反する違法不当な支出があったとした場合、政務調査費収支報告書等が市議会各会派から提出されることにより市長は返還請求権の存在を知り得るものであり、また、上記報告書等が提出された平成 24 年 5 月 1 日には返還請求権が発生し、これを行行使することが客観的に可能となったと解することが相当である。

請求人は、市長の返還請求権が発生するのは政務調査費収支報告書等の精査や各会派の返還手続きに要する期間が経過した後であると主張する。しかし、法第 242 条第 2 項が、財務会計上の行為について住民の知・不知にかかわらず 1 年の監査請求期間を設けているのは、これによって地方財政の健全化と財務会計上の行為の法的安定性との調和を図る趣旨と理解されるから、監査請求期間の起算点はできるだけ客観的に定められるべきものであり、報告書等提出後の精査や返還手続等の実務的な作業に要する期間や時期が条例規則等によって客観的に明示されているものではないことを踏まえると、これらの事情によって監査請求期間が左右されると解するのは相当でなく、上記請求人の主張は採用することができない。

さらに、請求人は、政務調査費収支報告書等の提出後に、市長がこれを精査し不足分の返還を促すなどに必要な相当期間が経過した後も返還がされない場合に、初めて市長が返還を請求するという合意が市議会各会派と市長との間に存在すると主張するが、そうした双方の合意が明らかに存在しているとも認められないし、そもそも不当利得返還請求権の発生する時期が当事者間の合意により左右されるものとは考えられない。

また、市長は政務調査費の返還を 6 月 1 日まで猶予していることになるとも主張するが、6 月 1 日は政務調査費収支報告書等の市民への閲覧開始日にすぎず、その

ような猶予期間を定めた根拠と解すべき特段の事情も見出せないから、請求人のこれらの主張はいずれも採用することができない。

よって、本件請求は監査請求期間を経過してされたものであり、法第 242 条に定める住民監査請求の要件を満たさない不適法なものと判断する。

別表

本件請求の対象とされた公金の支出の内訳

1 調査委託費

札幌市議会民主党・市民連合議員会から民主党札幌（支部）に対し、政策調査業務委託費及び広報紙作成業務委託費として支出された 2208 万円

2 事務所賃料

市議会の 5 会派が議員事務所又は会派事務所の賃料として支出した 1166 万 5152 円のうち、その 3 分の 2 に相当する金額である 777 万 6768 円

3 備品購入費

市議会の 3 会派が議員事務所又は会派事務所の事務機リース代等として支出した 426 万 840 円のうち、その 3 分の 2 に相当する金額である 284 万 560 円

4 その他の事務所費

市議会の 4 会派が議員事務所又は会派事務所の水道光熱費や電話代等として支出した 42 万 4026 円のうち、その 3 分の 2 又は全額に相当する金額である 29 万 8555 円

5 交通費

市議会の 3 会派が公共交通機関のプリペイド式乗車券（ウィズユーカード等）を購入するため支出した 69 万 3000 円

6 書籍購入費

札幌市議会自民党・市民会議の会派・議員が書籍を購入するため支出した 2 万 3131 円

7 資料作成費

市議会の 5 会派がパソコン、プリンター、カメラ等の購入・リースのため支出し、又は資料作成補助等の業務を委託するため支出した費用のうち、その 3 分の 2 又は全額に相当する金額である 295 万 761 円

8 広報費

市議会の 3 会派がホームページの維持管理やシステム更新、メガホン等購入のため支出した 64 万 9250 円

[注記] 請求人の補正申出書では合計額 3725 万 8225 円とされているが、上記 1 から 8 の合計額は 3731 万 2025 円であり、事実証明書とは後者の金額が整合している。