

大東監第208号
平成31年3月20日

請求人様

大東市監査委員 乗本良一

住民監査請求の監査結果(政務活動費)について (通知)

平成31年1月24日付けで提出のあった住民監査請求について、地方自治法
第242条第4項の規定により、監査結果を通知します。

1 請求人の請求内容

(1) 監査の請求

① 請求日 平成31年1月24日

② 請求人 (略)

(2) 請求の要旨

本件の住民監査請求の要旨については、次のとおりである。

品川大介の帳簿や領収書等を検討・精査したところ、領収書や明細書に違法不当な支出があることが判明した。

よって、ここに厳正な監査を行い違法不当な部分について、品川大介に対し、返還を求めるなど、大東市の被った損害を補填するために必要な措置をとるよう勧告することを、法第242条第1項の規定により、事実証明書を添えて請求するとともに、品川大介の印刷の有無、ポスティング実施の有無、Aの確定申告の有無、領収書が適切であったかの判断を併せて請求する。

(3) 争点—違法不当な支出

① 人件費

品川大介は、「人件費」と称してポスティングをAという人物に11日間123,750円を支出している。

支払伝票には品川大介、A両名のサインが記されているが筆跡が品川大介の筆跡に酷似している。

またAという人物のポスティングに関する確定申告した形跡がいくら探しても見当たらない。

政務活動で作成した品川大介というチラシを多くの市民が見ていないことから、実際には作成、配布されていないのではないかという問題がある。

そして、当然のことではあるが、実際にチラシを作成し、配布していないのであれば、その経費の全額が違法な支出となることは言うまでもない。

ゆえに、一般的、外形的事実から政務活動に利用される割合を客観的資料に基づいた立証がされない場合は、当該経費の2分の1を超えて政務活動費から

支出することは許されないというべきである（仙台地裁平成26年11月27日判決、他多数）。

② 広報費

政務活動費で作成した品川大介というチラシを多くの市民が見ていないことから、実際には作成、配布されていないのではないかという問題である。

そして、当然のことではあるが、実際にチラシを作成し、配布していないのであれば、その経費の全額が違法な支出となることは言うまでもない。

2017年12月5日の領収書はすべて手書きであり、品川大介の筆跡に酷似している。

「B（事業者名）」の住所も部屋番号などは記されておらず、登記もされていない会社である。

そもそも登記すらされておらず税金も納めていない会社に市議員が印刷を依頼すること自体由々しきもんだいであるが、本当に依頼したのであれば社印くらいは押してあり住所を途中までしか書かないなどあり得ない。

また、仮に、実際にチラシを作成し、配布していたとしても、議員の拡大写真や氏名、プロフィールが記されているのであれば、裁判所は、「会派に所属する議員個人の情報を会派広報に掲載することは、当該議員の存在を周知ないし宣伝してその知名度を上げ、次回の選挙で当該議員を当選させやすくするという選挙活動の側面を有するから、原則として当該会派が行う「調査研究その他の活動」に当たらないと言うべきである。」とし、「会派活動報告等と、当該議員の存在の周知または宣伝を目的とする議員個人情報等とが混在していると評価されるときは、会派活動報告等に相当する部分については、当該会派が行う「調査研究その他の活動」に当たるといえることができるが、議員個人情報等に相当する部分については、これに当たることといえることはできない（神戸地裁平成30年4月11日判決）」と判示したことから、本件についても同様のことがいえる。

(4) 争点—真正怠る事実

怠る事実を対象とした監査請求は、「監査委員が怠る事実の監査を遂げるために、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない場合には、当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、法第242条第2項が適用されず、監査請求期間の制限を受けないというべきである(最高裁平成14年7月2日第三小法廷判決・民集56巻6号1049頁参照)」。

これを本件についてみると、当然に、大東市に対し、「政務活動費等の交付を受けた議員は、当該政務活動費等を所定の用途基準に沿わない用途に充てた場合には、・・・(略)・・・、これに相当する額の損害賠償又は不当利得返還の義務を負うと解される(神戸地裁平成29年4月25日判決)」。

手書き領収書で適当な領収書を作成し、政務活動費を不正取得する手口は品川大介が会長を務める「C(競技団体名)」が大東市に対し補助金を得るために長年に亘って使って来た手口とまったく同様の手口である。

怠る事実を対象として本監査請求は、監査請求期間の制限を受けず、時効も成立してもいないことはいうまでもない。

(5) 損害額

損害額は、とりあえず合計金243,750円である。

(6) 結論

- ① 請求人は、大東市長に対し、損害賠償又は不当利得の返還として、品川大介から大東市に返還を求めるよう勧告することを請求する。
- ② 大東市長は登記もしていない「B(事業者名)」がこの住所に存在し印刷業務を請け負ったのか調査せよ。
- ③ 大東市長は手書きの領収書の筆跡が品川大介本人のものであるか否か、このような部屋番号もないような領収書をなぜ受理し政務活動費が支給されたのか調査せよ。
- ④ ポスティングを行ったとされるAの確定申告の有無、A本人が本当に領収書にサインしたか、本当にポスティングは行われたのか調査せよ。

別紙事実証明書(添付資料)

甲第1号証	人件費	支払伝票
	人件費	領収証
甲第2号証	広報費	支払伝票
	広報費	領収証

2 請求の受理

本請求は平成31年1月24日に提出され、同年2月19日に要件審査を行った。

審査の結果、法に定める形式的要件を具備しているものと認め、同年1月24日付けで受理を行った。

尚、請求人は本件監査請求について、市長が損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の行使を怠っているため監査請求期間の制限を受けないと述べるが、その「怠る事実」の認定を行うためには、当職が政務活動費の支出が財務会計法規に違反しているか否かを先行して判断しなければならない関係にある。

そして本件政務活動費は概算払いで支出されており、市長が収支報告書の内容を確認し、政務活動費の精算を完了したのは平成30年5月15日であった。

本件監査請求が行われた日は平成31年1月24日であることから、「当該行為が終わった日から1年」を経過しておらず、法の定める監査請求の期間内に行われた請求として受理したものである。

なお酒井一樹監査委員が所属する会派は政務活動費の交付を受けていることから、本件監査の公正性を徹底するため地方自治法(以下「法」という。)第199条の2の規定を適用して除斥とした。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

本件監査請求等の趣旨から、市が市議会議員品川大介氏(以下「品川議員」という。)に交付した平成29年度の政務活動費について、ポスティング業務の雇用契約、またこれに伴う人件費支出、さらには平成29年12月5日の広報費の支出がそれぞれ真正なものか、従って財務会計法規に違反した違法・不当な支出となっていないかについて確認を行うことにより、市長が品川議員に政務活動費の返還を求める必要があるか否かについて監査を実施することとした。

尚、A氏の確定申告の有無については、税に関する高度な個人情報であり、又本件監査の実施にとって必要不可欠な関係にもないため、監査の対象事項とはしなかった。

(2) 監査対象部課からの関係書類の提出

平成31年2月20日に対象事務を担当する議会事務局から必要な書類の提出を受けた。

(3) 請求人の証拠の提出及び陳述

平成31年2月27日に、法第242条第6項に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、代理人が出席され陳述が行われた。

新たな証拠の提出は行われなかった。

(4) 監査対象部課及び関係人からの事情聴取

平成31年2月25日に、対象事務を担当する議会事務局及び品川議員から個別に事情を聴取した。

4 監査の結果

(1) 認定した事実

監査を実施した中で認定した事実は、以下のとおりである。

① 財務会計行為の状況

議会事務局が行った財務会計上の行為について、以下のとおり確認を行った。

ア. 交付申請・交付決定(支出負担行為)

- ・平成29年4月3日に品川議員から市長に対して平成29年度の政務活動費として960,000円の交付申請があった。
- ・これを受けて市長は同日、同額で品川議員に対して政務活動費の交付を決定した。

イ. 交付額と交付時期

- ・平成29年4月分～6月分の政務活動費として、240,000円が平成29年4月10日に概算払いの方法で品川議員に支出された。
- ・平成29年7月分～9月分の政務活動費として、240,000円が平成29年7月10日に概算払いの方法で品川議員に支出された。
- ・平成29年10月分～12月分の政務活動費として、240,000円が平成29年10月10日に概算払いの方法で品川議員に支出された。
- ・平成30年1月分～3月分の政務活動費として、240,000円が平成30年1月10日に概算払いの方法で品川議員に支出された。

ウ. 収支報告書の提出と精算

- ・平成30年4月27日に品川議員から市議会議長に対し、平成29年度の政務活動費960,000円の収支報告書が提出された。
- ・同日、市長は平成29年度の政務活動費として960,000円を確定

した。

・平成30年5月10日に市長は市議会議長から品川議員の収支報告書の写しの送付を受けた。

・同日、市長は会計管理者に対し品川議員の政務活動費計4件、960,000円の精算を命じた。

・平成30年5月15日に会計管理者は品川議員の平成29年度の政務活動費960,000円の精算を完了した。

② 人件費

監査請求書に添付されている「支払伝票」、「雇用契約書」ならびに「領収書」について、以下のとおり原本を確認した。

ア. 支払伝票

支払伝票を確認したところ、項目は人件費、内容はポスティング人件費として日額12,500円、11日間で計137,500円を支払い、そのうち90%にあたる123,750円に政務活動費を充てている。支払決定欄には、所属議員印として「品川」の印があった。

イ. 雇用契約書

雇用契約書を確認したところ、氏名欄には「A」の署名と「印」があった。

雇用期間は2017年4月14日～2018年3月31日、就業場所は「大東市内」、職務内容は「ポスティング業務」、就業時間は「9時～17時または12時～20時」、給与(賃金)は「日額12,500円」、給与支払方法は「現金払い」との記載があり、「2017年4月14日」に雇用者「品川大介」と被雇用者「A」が各々署名、押印していた。

ウ. 領収書

領収書は全部で5枚あった。

1枚目は、2017年4月18日の領収日で金額は25,000円、但書に「ポスティング代金として(4/14、4/15)」とあった。

2枚目は、2017年5月23日の領収日で金額は25,000円、但書に「ポスティング代金として(4/29、5/6)」とあった。

3枚目は、2017年11月29日の領収日で金額は12,500円、但書に「ポスティング代金として(11/25)」とあった。

4枚目は、2017年12月18日の領収日で金額は37,500円、但書に「ポスティング代金として(12/2、12/9、12/16)」とあった。

5枚目は、2018年1月23日の領収日で金額は37,500円、但書に「ポスティング代金として(12/23、12/29、1/13)」とあった。

いずれの領収書も宛名は「品川大介」、発行者は「A」の名前と住所が書かれ、「A（姓のみ）」の印が押されていた。

③ 広報費

監査請求書に添付されている「支払伝票」と「領収書」について、以下のとおり原本を確認した。

ア. 支払伝票

支払伝票を確認すると、項目は広報費、内容はチラシ印刷構成費として120,000円を支払い、そのうちの90%にあたる108,000円に政務活動費を充てている。支払決定欄には、所属議員印として「品川」の印があった。

イ. 領収書

領収書は1枚で、領収日は2017年12月5日、金額は120,000円、但書に「チラシ5000枚構成、印刷代として」とあった。

領収書の宛名は「品川大介」、発行者は「D（事業者名）」、住所として「(略、

部屋番号なし)」と書かれてある。代表者の氏名はない。

200円の収入印紙が貼ってあり、「E(姓のみ)」の割印が押されていた。

(2) 判断

以下、請求人の主張について、当職としての判断と理由を述べる。

① 支払伝票に記された品川議員とA氏の両名のサインが記されているが、A氏の筆跡が品川議員の筆跡と酷似しているとの疑念の主張について

支払伝票の原本を確認したところ、支払伝票には請求人が述べるような品川議員とA氏の署名はなかった。支払伝票は大東市議会政務活動費の交付に関する条例(以下「条例」という。)第8条及び大東市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則(以下「規則」という。)第6条第2項第2号によって品川議員自身に作成が義務付けられている書類であり、A氏の署名があるべき書類ではない。この部分についての請求人の主張は失当となっている。

尚、品川議員とA氏の両者の署名が雇用契約書にあったため、監査委員としては請求人が「雇用契約書」を「支払伝票」と誤記した可能性もあると考え雇用契約書についても原本を確認したが、A氏の署名の筆跡と品川議員の署名の筆跡は異なった筆跡であった。

よって雇用契約書において品川議員自身がAの署名を行ったという疑念は成立しない。

② チラシを作成していないのではないかという疑念の主張について

請求人は、(ア)2017年12月5日発行のチラシ構成、印刷代120,000円の領収書が手書きであり品川議員の筆跡と酷似していること、(イ)領収書を発行した「B(事業者名)」の住所に関して部屋番号が記されていないこと、(ウ)「B(事業者名)」は登記もなく領収書に社印が押していないこと、

を以てチラシが実際には作成されていない疑念があると主張する。

上記の各々の点について、監査委員としての判断を述べる。

ア 2017年12月5日発行のチラシ構成、印刷代の領収書が手書きであり品川議員の筆跡と酷似していることについて

領収書については民法第486条で「弁済した者は、弁済を受領した者に対して受取証書の交付を請求することができる。」と規定されているが、その内容や取扱いについて詳細を定める法令はなく、商慣習に従った取扱いが行われているところである。

そして一般的には、「日付」「宛名」「金額」「内容」「発行者の氏名・住所」が領収書の5大要素とされ、手書き・印刷の別は問われない。

これを本件領収書の原本で確認したところ、発行年月日は「2017年12月5日」、宛名は「品川大介」、金額は「120,000円」、内容は但書に「チラシ5000枚構成、印刷代として」、発行者名は「D（事業者名）、住所（略、部屋番号なし）」と、いずれも手書きで書かれていた。

また印紙税法に基づき200円の収入印紙が貼付されており「E（姓のみ）」の割印があった。

上記のことから本件領収書は手書きではあるが、一般的な領収書の要件を満たしており有効な領収書であると判断した。

また本件領収書の筆跡について確認したが、品川議員の筆跡と同一とは断定できないものであった。

イ 領収書を発行した「B（事業者名）」の住所に関して部屋番号などが記されていないことについて

領収書の原本を確認したところ、事業者名は請求人のいう「B（事業者名）」ではなく「D（事業者名）」であった。請求人の持つ資料がコピー等

によって判読し難くなっていたものと思われる。

住所における部屋番号については、本件監査請求外で平成29年11月24日に品川議員が「D（事業者名）」から受領した領収書があり、そこには「(略)」の部屋番号が記載されており、部屋番号が記載落ちしていることが認められる。

この点につき品川議員に確認したところ、「領収の証として領収書を受け取った。住所記載があることを確認して領収書を添付した。部屋番号が漏れていることも知らなかった。」との回答であった。

部屋番号の記載が欠落していることは望ましくないものの領収書の有効性には影響がなく、部屋番号の記載の欠落だけを以てチラシを作成していないと判断することは適当でない。

ウ 登記がない会社で領収書に社印を押していないことについて

一般に登記の有無は、当該事業者が法人として営業を行うのか、個人事業者として営業を行うかの選択の違いによるものである。当該事業者が法人格を取得していないことや社印を押していないことを以て領収書の効力が影響されるものではない。

③ チラシを配布していないのではないかという疑念の主張について

請求人は、実際にはチラシは印刷されておらず、従って配布もされていないと主張するが、当職は前述のとおりチラシの印刷の領収書とポスティングに係る雇用契約書について、いずれも有効性を認めているところである。

加えて今回、ポスティング代金の領収書5枚、計137,500円について原本を確認したが、いずれも有効な領収書であった。

また品川議員に対して、ポスティングは実際に行われたのかと確認を行ったところ、「ポスティングをA氏1人に任せることはなく、殆どの方は自分

も同行して配布すべき地域や配布すべき世帯等を確認、指示しながら行った。間違いなく配布した。」との回答であった。

以上のことから総合的に勘案しても、請求人がいうようなチラシの配布が行われていないという認定はできない。

④ チラシについて、議員の写真、氏名、プロフィール部分が選挙活動に該当するとの疑念の主張について

請求人は本件チラシに掲載されている品川議員の写真や氏名、プロフィール（以下「プロフィール等」という。）が選挙活動に当たると主張する。

支払調書に添付されているチラシの現物を確認したところ、当職としては、チラシが不特定多数に配布される性格のものである以上、発行者を特定できる情報を掲載しておくことはむしろ必要なことであり、問題はチラシの紙面全体に占めるプロフィール等の割合の程度であると考える。

これを本件チラシについて確認すると、チラシの全体面積は「縦28.4cm×横19.7cm×表裏2＝1,118.96cm²」、これに対してプロフィール等の面積は「縦7.8cm×横19.7cm＝153.66cm²」でありチラシ全体の約13.7%を占めている。

品川議員はこの13.7%のうちの10%を政務活動費に馴染まないものとして減額した上で、チラシの印刷構成費については120,000円×90%＝108,000円とし、またポスティング人件費については137,500円×90%＝123,750円と、それぞれ10%を減額して政務活動費を請求し、充当している。

紙面全体に占めるプロフィール等のあるべき割合は、これまで確立した判例はないものの、仙台高裁平成19年4月26日判決では議員の活動について1/2を政務活動、1/2を政務活動以外の議員活動と判示している。

本件のプロフィール等が紙面全体に占める割合は13.7%であったことから、このうちの $13.7\% \times 1/2 = 6.9\%$ には政務活動費の充当が可能であり、残りの6.8%は政務活動費以外の議員活動ということになり、政務活動費の充当が適切でないということになる。

品川議員は実際には6.8%を超える10%を減額しており、請求者が主張するような選挙活動に政務活動費を使っているという主張は採用することができない。

このことからプロフィール等に係る広報費の支出について、政務活動費の使途基準に違反するような違法・不当な支出ではないと判断する。

(3) 結論

以上の判断により、請求人の請求には理由がなく、これを棄却する。

尚、本件監査結果の決定にあたり、監査委員として思料するところがあったので、別紙のとおり市長及び議長に対し意見書を提出した。

大東 監 第 2 1 0 号
平成 3 1 年 3 月 2 0 日

大 東 市 長 東 坂 浩 一 様

大東市議会議長 水 落 康 一 郎 様

大東市監査委員 乗 本 良 一

意 見 書

平成 3 1 年 1 月 2 4 日付けで提出された住民監査請求について、本日棄却したところですが、監査を実施する中で思料する事項があったので、下記のとおり意見を述べます。

記

今回、住民監査請求が行われた主な理由は、政務活動費の支出内容について疑念を抱かれたことにあります。

監査を実施した過程においては、有効な領収書が添付されており支出の存否について疑義はありませんでした。

しかしながら、領収書に個人事業主である領収者の氏名が表記されていなかったり、また商慣習において一般的である押印がされていなかったり、さらには領収者の住所表記の一部に欠落があったりするものが見られました。

政務活動費を巡っては透明性の向上と説明責任の強化が厳しく求められる社会環境にあります。

例えば違法不当な公金支出にあたらなくとも、領収書を始めとする各種証憑書類については、市民の中に些かの疑念も生じさせることがないように尚一層の慎重かつ正確な整備に留意をされたい。