

意見書

2024年1月26日

仙台市議会 議長 殿

〒980-0021 仙台市青葉区中央4丁目3-28 朝市ビル4階
仙台市民オンブズマン 代表 畠山裕太

連絡先 〒980-0811 仙台市青葉区一番町2-5-22
GC青葉通りプラザ6階

仙台市民オンブズマン 事務局長 石上雄介
TEL 022-724-7863 FAX 022-724-7864

仙台市民オンブズマンは、仙台市議会における政務調査費の使途に問題意識を持ち、仙台市議会における平成20年度分の政務調査費、平成23年4月から8月分の政務調査費、同年9月から平成24年3月分の政務調査費、平成24年度分の政務調査費について、その一部が「市議会議員としての市政に関する調査研究活動に資するため必要な経費」にあたらぬ違法な支出であるとして、仙台市長に対し会派ないし議員に対して不当利得返還請求をすることを求める住民訴訟を提起しました。

そして平成20年度分については仙台高等裁判所平成28年6月22日判決（①判決）、平成23年4月から8月分については仙台高等裁判所平成30年10月24日判決（②判決）、同年9月から平成24年3月分については仙台高等裁判所平成30年2月8日判決（③判決）、平成24年度分については仙台高等裁判所令和4年12月21日判決（④判決）がなされました。これら4つの控訴審判決については上告棄却されるか上告されずに確定しています。

上記4判決を通じ、仙台市議会における政務活動費の支出のあり方に関する司法の判断はほぼ固まったと考えられます。仙台市民オンブズマンでは、上記4判決を踏まえて政務活動費を支出していただきたいと仙台市議会における政務活動費の支出状況を注視しておりますが、このたび上記4判決を踏まえ、使途基準の運用のあり方をしっかり改めていただきたいと、以下のとおり意見をお伝えすることといたしました。

また、昨年9月21日、22日に仙台において開催されました第30回全国市

民オンブズマン大会における調査検討結果を踏まえて、「政務活動費取扱いの手引書」の速やかに改正すべき点が明らかになりましたので、この機に合わせて以下のとおり意見をお伝えします。

なお政務活動費の運用等を改めるにあたり、仙台市民オンブズマンとしても仙台市議会と積極的に意見交換に応じる考えですので、意見交換をご希望の場合はご遠慮なくご連絡ください。

意見の趣旨

- 第1 「政務活動費取扱いの手引書」における使途基準の運用指針「3 按分による支出の指針」を広報広聴費、会派控室における人件費、事務費、資料作成費に当てはめ、以下のとおりに運用されたい。
- 1 広報広聴費については、政務活動費による支出の按分の割合は2分の1を上限とすること
 - 2 会派控室における人件費、事務費、資料作成費については、政務活動費による支出の按分の割合は2分の1を上限とすることを原則とすること
- 第2 会派の人件費の支出にあたっては、職員雇用費交付規則に基づく職員雇用費から賄われる部分以外の人件費について、政務活動費を2分の1に按分して支出するよう運用されたい。
- 第3 帳簿書類を仙台市議会のホームページにおいて公開の対象にする旨を関連規程（仙台市政務活動費の交付及び使途の公開に関する条例第12条の2、仙台市政務活動費収支報告書等のインターネットの利用による公開に関する要綱）に明記するとともに「政務活動費取扱いの手引書」を改正されたい。

意見の理由

第1 意見第1について

仙台市議会の「政務活動費取扱いの手引書」において、使途基準の運用指針「3 按分による支出の指針」が定められ、「支出の目的に政党活動、後援会活動等も含まれる場合には、実態に合った（政務活動に要した部分の時間割合など、実績や実情を考慮した）按分による算定方法を用います。しかし、その方法により難しい場合は、按分の割合を1/2を上限として計算した額を支出額とします。」と定められています。

以下に詳述しますように、広報広聴費、会派控室における人件費、事務費、資料作成費については、この按分指針に即して支出すべきです。

1 意見第1の1について

(1) ④判決は、広報紙の発行、ホームページの維持等に係る費用について、一般論として以下のとおり判示して、按分支出を原則とすべきであると判断しました。

「顔写真等が掲載された広報紙の発行やホームページの維持等は、市政に関する情報を市民に広報する調査研究活動としての側面を有する一方、議員自身及びその活動実績をも市民に印象付けることによって支援者を獲得、保持するなどの選挙活動、後援会活動としての効果等も有するものであり、これらに係る支出は、調査研究活動の目的と選挙活動などそれ以外の目的を併有するもので、本件使途基準に適合する部分とそうでない部分が混在する一体的支出であるといえるから、按分により支出することが相当というべきである。」(④判決20頁ないし21頁)

「政務調査費は、飽くまで法、本件条例及び本件規則の定める範囲内で、本件使途基準に従って使用されるべきものであり、議会制民主主義上の意義の有無と政務調査費としての支出の許否が当然に結び付くものではないところ、現職の議員や既存の会派であることをもって、これらの者が発行する広報紙等の費用の全額が当然に公費によって賄われることを憲法や法が予定していると解することはできない。広報紙の発行が市民の会派及び議員に対する支持・不支持や投票行動に影響することは補助参加人…が自認するとおりであり、これも広報紙の発行の重要な目的及び効果なのであって、これが単なる反射の効果にすぎないということとはできない。少なくとも本件条例、本件規則及び本件使途基準の解釈適用としては、市民への影響がより強まると考えられる顔写真等が掲載された広報紙の発行に係る支出は、当該顔写真が議員の質問風景等議員の活動の際に撮影されたものである場合を含め、調査研究活動の目的と選挙活動などそれ以外の目的を併有するもので、本件使途基準に適合する部分とそうでない部分が混在する一体的支出であるといえるから、按分により支出することが相当というべきである。」(④判決22頁)

①判決、②判決、③判決を通じて、広報紙の発行、ホームページの維持等に係る費用を全額政務調査費から支出することの当否を、会派ないし議員の個々の支出に即して判断されてきましたが、④判決は一般論として按分支出を原則とすべきと判断しました。④判決は広報広聴費に関して①判決、②判決、③判決を総括した判断を示したと評価すべきです。

(2) また、④判決は、広報紙の発行、ホームページの維持等に係る費用における政務調査費の按分割合について、一般論として以下のとおり判示しま

した。

「広報紙中の顔写真等と記事の文章は、全体が一体となって市政に関する情報を市民に広報する調査研究活動としての側面を有する一方、議員自身及びその活動実績を市民に印象付けることによって支援者を獲得、保持するなどの選挙活動、後援会活動としての効果等も有するものであって、それぞれの効果等が配置や分量等に応じて発生するとはいえない。」(④判決23頁)

「これらに係る支出については、本件要綱8条のいう「合理的な方法」により「按分することが困難である場合」に当たるものとして、2分の1を超える支出を本件用途基準に沿わない違法なものとするべきである。」(④判決23頁ないし24頁)

①判決、②判決、③判決を通じて、広報紙の発行、ホームページの維持等に係る費用に関する政務調査費の按分割合が、会派ないし議員の個々の支出に即して判断されてきました。しかし④判決は一般論として、かねてからオンブズマンが主張してきた通り、仙台市政務調査費の交付に関する要綱8条のいう「合理的な方法」により「按分することが困難である場合」に当たるものとして、按分割合は2分の1とするべきであると判断しました。

(3) 以上のとおり④判決により広報広聴費に関する政務調査費の支出について司法の判断は固まったというべきです。したがって、司法の判断を尊重し、「政務活動費取扱いの手引書」における用途基準の運用指針「3 按分による支出の指針」を広報広聴費全般に当てはめ、広報広聴費については、政務活動費による支出の按分の割合は2分の1を上限とする運用とするべきです。

2 意見第1の2について

(1) ①判決は、会派控室に関する経費(人件費、事務費、資料作成費)について、一般論として以下のとおり判示して、按分支出を原則とするべきであると判断しました。

「会派が行う活動は、調査研究活動のみにとどまるものではなく、議会の本会議や委員会への出席等の議会活動はもとより、補助金の要請活動等もあると認められるほか、社会の中で活動している団体として一般的に認められるような団体としての会派を維持、運営していくための付随的な業務(会派構成員に対する連絡調整、会計、議会に対して提出する活動報告書の作成…等の事務)も当然に存在するものと解される…。このような会派の活動内容に対応して、会派控室は、会派の行う調査研究活動のほかに、各会議出席のための準備(会派としての意思統

一のための協議など)、待機・休憩、会派の維持、運営のための活動にも利用され、これに対応して、調査研究活動以外の活動のためにも、会派職員が業務に従事し、また、書庫、机、椅子、パソコン、コピー機などの事務機器、及び電話機やインターネットなどの通信手段等が利用され、これらに係る人件費、事務費、資料作成費など経費が少なからず発生しているものと推認することができる。」「会派控室に係る上記経費は、個々の経費について、これが専ら調査研究活動あるいはそれ以外の活動のみに係る経費であると認めるべき事情がある場合を除いて、政務調査費に係る経費と政務調査費以外の経費を明確に区分し難いものと認めるのが相当である。」(①判決6頁ないし8頁)

そして、②判決、③判決、④判決においては、概ね上記一般論に即して、会派ないし議員の個々の支出について、政務調査費を按分支出とすべきであると判断されてきました。

(2) したがって、①判決に示された会派控室における経費に関する政務調査費の支出について司法の判断は固まったというべきですから、司法の判断を尊重し、「政務活動費取扱いの手引書」における使途基準の運用指針「3按分による支出の指針」を会派控室における人件費、事務費、資料作成費全般に当てはめ、政務活動費による支出の按分の割合は2分の1を上限とすることを原則とする運用とすべきです。

第2 意見第2について

1 ④判決は、会派控室の人件費に対する職員雇用費交付規則に基づく職員雇用費と政務調査費の充当関係について、以下のとおり判示しました。

「職員雇用費交付規則は、政務調査費の制度が設けられる前の昭和60年に制定されたものであるが、所属する議員の数が5人以上の会派を交付対象とし(2条)、『会派がその控室業務に従事する職員を雇用した場合には、当該会派に対し、予算の範囲内で職員雇用費を毎月交付する』(1条)などと定めるにすぎない(なお、職員雇用費の交付対象となる職員の数、所属議員が5人以上9人以下の会派で一人、10人以上19人以下の会派で二人である。…)。職員雇用費を調査研究活動の補助業務のため交付するか、それ以外の業務のため交付するかなどといった区別を職員雇用費交付規則がしていると解することはできず、その後、政務調査費の制度が設けられるに当たって、職員雇用費との関係やその支給対象範囲が改めて検討された形跡もないから、職員雇用費を人件費のうち調査研究活動に係る業務以外の業務に対する部分に優先して充当すべき根拠はなく、職員雇用費は調査研究活動に係る業務とそれ以外の業務につき一体として交付されていると解する

のが相当である。以上の規定内容からすれば、職員雇用費から賄われる部分以外の人件費についても、なお調査研究活動に係る支出とそれ以外の業務に係る支出が混在しているというべきであり、按分により支出することが相当である。」(④判決18頁)

①判決、②判決、③判決においては、会派控室の人件費に対する職員雇用費交付規則に基づく職員雇用費と政務調査費の充当関係について正確な判断がなされていませんでしたが、④判決において、かねてからオンブズマンが主張してきた通り、職員雇用費も政務調査費も、調査研究活動に係る支出とそれ以外の業務に係る支出が混在しており、政務調査費の支出は按分すべきであることが認められました。

- 2 したがって、④判決に示されたとおり、会派の人件費の支出にあたっては、職員雇用費交付規則に基づく職員雇用費から賄われる部分以外の人件費について、政務活動費を2分の1に按分して支出するよう運用を改正することが妥当です。

第3 意見第3について

- 1 仙台市政務活動費の交付及び使途の公開に関する条例第12条の2、仙台市政務活動費収支報告書等のインターネットの利用による公開に関する要綱によれば、条例10条8項に規定する「収支報告書等」、すなわち収支報告書並びに領収書等の写し及び政務活動報告書を仙台市議会のホームページにおいて公開するものとされています。

他方、仙台市政務活動費の交付及び使途の公開に関する条例施行規則2条1項及び2項は、会派の経理責任者ないし交付対象議員は、政務活動費による支出に係る帳簿書類を適正に管理しなければならないと規定し、同条3項においてこの帳簿書類を5年間保存しなければならないと規定していますが、帳簿書類については仙台市議会のホームページにおいて公開するものの対象に含まれていません。なお、仙台市議会において適正管理が求められている帳簿書類とは、すべての政務活動費の支出について、日付、支出金額、支出先、支出内容を記録した、いわゆる出納帳に類する書類のことであるとオンブズマンでは考えています。

- 2 領収証を1枚1枚見て政務活動費の支出の内容を把握するよりも、帳簿書類により支出内容を一覧の方が政務活動費の支出の内容をより容易に把握できるようになります。そのため帳簿書類の提出を義務付けインターネット公開の対象にすることは、「適正に政務活動費を使用するとともに、

市民に対する説明責任を果たすため、透明性の確保に努めなければならぬ」と定めた仙台市政務活動費の交付及び使途の公開に関する条例1条の2の趣旨に適合することになります。

昨年9月21日、22日に仙台において開催されました第30回全国市民オンブズマン大会における調査検討結果「2023年度 政務活動費 情報公開度ランキング」によりますと、政令市のうち8議会がいわゆる会計帳簿（仙台市議会において適正管理が求められている帳簿書類と同様のものです。）をインターネット公開の対象にしていたことが判明しました。これに対し仙台市は会計帳簿すなわち帳簿書類の提出が義務付けられておらず、インターネット公開の対象にもしていないことから、情報公開度が減点されて72点と評価され、政令市19都市中8位に甘んじる順位となりました（中核市も含めれば近隣の山形市、郡山市、福島市、盛岡市の後塵を拝し37位でした。）。

- 3 政務活動費の使用について市民に対する説明責任を果たすだけでなく、市民が仙台市議会議員の活動内容を簡便に知ることができるよう、政務活動費の公開のあり方は日々研磨されて然るべきです。帳簿書類についてはインターネット公開を先行している地方議会が多数あることが明らかになりましたので、仙台市議会においても帳簿書類をインターネット公開の対象に含めるのが適切であると考えます。

以 上

添付資料

- 1 仙台高等裁判所平成28年6月22日判決書
- 2 仙台高等裁判所平成30年10月24日判決書
- 3 仙台高等裁判所平成30年2月8日判決書
- 4 仙台高等裁判所令和4年12月21日判決書
- 5 全国市民オンブズマン連絡協議会作成「2023年度 政務活動費 情報公開度ランキング」