

<h1>静 岡 市 報</h1>	号 外
	静岡市葵区追手町 5 番 1 号
	発 行 所 静岡市役所
	編集兼発行人 静岡市長
	発 行 日 毎月 1 日・随時

監 査 公 表

静岡市監査公表第 6 号

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 項の規定により平成29年 8 月 8 日に請求人 A、B 及び請求人代理人 C から提出のあった静岡市職員措置請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により次のとおり公表する。

平成29年 9 月 26 日

静岡市監査委員 村 松 眞
同 杉 原 賢 一
同 中 山 道 晴

記

第 1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

静岡市が静岡市議会政務活動費の交付に関する条例に基づき自由民主党静岡市議会議員団（以下「自民党議員団」という。）に対し平成28年度に支払った聖一国師の P R 冊子の製作・配布に係る政務活動費計 2, 885, 256 円について、静岡市長が自民党議員団に返還請求する措置を講ずることを求める本件請求を棄却する。

第 2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

(1) 住所 静岡市葵区

氏名 A

(2) 住所 静岡市葵区

氏名 B

(3) 請求人代理人

住所 静岡市葵区

氏名 弁護士 C

2 請求書が提出された日

平成29年 8 月 8 日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書及び請求人陳述の内容を整理すると、請求の要旨は、大要、次のとおりである。

(1) 自民党議員団 (20人) が、政務調査費 (2012年度まで) ないし政務活動費 (2013年度以降) で、地元の偉人聖一国師のPRマンガを約3万冊作り、後援者らに無償で配布していたことが、2016年11月20日 (日) 付朝日新聞の報道で請求人に判明した。請求人は当該政務調査費ないし政務活動費について住民監査請求 (2016年11月28日付) をなし、その後住民訴訟を提起した (静岡地裁平成29年 (行ウ) 第4号)。

(2) 2017年6月29日、請求人が静岡市役所の市政情報コーナーにて自民党議員団の平成28年度の政務活動費の収支報告書等の写しを閲覧した処、前記PRマンガの作成 (増刷、中国語版) について、2016年度の政務活動費が引き続き支出されていたことが判明した。

(3) 支出伝票

ア 支出伝票No.8月—15 2016年8月9日付

聖一国師物語 英語版印刷代 646,268円 (3,000部)

イ 支出伝票No.2月—4 2017年2月3日付

聖一国師物語 中国語版冊子代 1,526,040円 (3,000部)

ウ 支出伝票No.2月—5 2017年2月3日付

聖一国師物語 冊子代 712,948円 (3,000部)

合計 2,885,256円

(4) 本件政務活動費は、法第100条第14項及び第15項の規定に基づき、「静岡市議会政務活動費の交付に関する条例」及び「静岡市議会政務活動費交付に関する規則」により、市議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、市議会

における会派に対し政務活動費を交付されているものである（同条例第1条）。

(5) 政務活動費の用途

同条例第7条は「政務活動費は、政務活動（会派又は会派に所属する議員が行う調査研究、研修、広報及び広聴、要請及び陳情、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の福祉の増進を図るために必要な活動をいう。）のために要する経費で、別表に定めるものに充てることができる」と規定している。

本件マンガ本の制作、配布はどうみても静岡市議会政務活動費の交付に関する条例第7条の規定のいずれにも該当するとは云えず、目的外支出である。

よって静岡市長が自民党議員団に支払った計2,885,256円は法第100条第14項に違反する違法・不当なものであるから、市の蒙った損害の補填のために必要な措置を講ずるよう求めるものである。

第3 監査委員の除斥

亀澤敏之監査委員は、法第199条の2の規定により本件請求の監査から除斥した。

第4 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員が行う違法・不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生ずる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のある行為を対象とするものではなく、その対象は、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている。

また、「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」を対象とする監査請求については、法第242条第2項の期間制限を受けないものと解されている（最高裁昭和52年（行ツ）第84号同53年6月23日第三小法廷判決）。

これらの点を踏まえて本件請求の内容を見ると、市に本件の政務活動費の支出に係る返

還請求権があり、市長や職員がその権利を行使することを怠っていると主張しているものと解されることから住民監査請求の対象とする。

2 監査の経過

- (1) 平成29年9月11日、監査委員は、法第242条第6項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。なお、この陳述には、法第242条第7項の規定により立会人として議会事務局長、議会総務課長及び議会総務課長補佐の関係職員が出席した。
- (2) 同日、監査委員は、法第199条第8項の規定及び「静岡市住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述等の取扱基準」第6の規定により議会事務局長、議会総務課長及び議会総務課長補佐を関係職員として陳述の聴取を行った。なお、この陳述の聴取には、法第242条第7項の規定により立会人として、請求人及び代理人が出席した。

3 監査委員の判断

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 政務活動費の概要

本市では法第100条第14項に基づき静岡市議会政務活動費の交付に関する条例(平成15年静岡市条例第12号。以下「条例」という。)が制定され政務活動費を充てることのできる経費の範囲を定めている。

本件請求に係る聖一国師のPR冊子(以下「本件冊子」という。)に係る政務活動費は広報広聴費として平成28年度に支払った経費であり、条例別表では広報広聴費を「第7条の政務活動及び市政について住民に報告するために要する経費、住民からの市政及び会派又は議員の活動に対する要望又は意見の聴取、住民相談等に要する経費」と定めている。また、条例第7条においては、「政務活動」の定義について第2請求の内容の3(5)に記載のとおり規定している。

(2) 監査結果の援用

本件請求は、請求人の陳述等を含めて判断すると、平成28年11月28日付けで受理し、平成29年1月25日付け静監第1538号「静岡市職員措置請求について(通知)」で監査結果を通知した請求(以下「平成28年度監査請求」という。)の内容と支出年度は異なるものの実質的に同様の趣旨のものであると解され、同一の請求人によって平成28年度監査請求の内容を拡張して請求されたものと見ることができる。

一方、関係職員の陳述においても、本件冊子の作成経緯や内容等について、平成28年

度監査請求において行われた陳述内容が援用されるなど、概ね同様の説明がなされている。

これらの点を踏まえれば、本件監査の実施に当たっては、平成28年度監査請求の結果を援用することが相当であり、そうすると本件冊子の作成・配布に係る経費についても、条例第7条に定める使途基準の範囲内において支出されたものと認めることができる。

(3) 中国語版の作成について

関係職員の陳述によると、聖一国師のPR冊子の在庫が少なくなったことにより、日本語版及び英語版が各3,000冊増刷されているとともに、中国語版3,000冊が新たに作成されている。

関係職員は、中国語版の作成理由について、自民党議員団から聴取した内容として、次のように説明している。

ア 聖一国師が中国浙江省径山寺（きんざんじ）で修行した歴史があること、そしてそのとき日本に持ち帰った茶の種が現在の静岡茶の始まりとなる因縁の国であること等から、中国語版を作成すれば、中国の方に静岡茶の文化に親近感を持って触れてもらうことができ、高い効果が期待できること。

イ 本市議会では、友好親善を目的とした日中友好静岡市議会議員連盟を結成しており、交流の場で中国語版を活用し、本市の魅力を効果的に発信できること。

ウ 本年は、本県と中国・浙江省との友好提携35周年を迎える好機であることや富士山静岡空港からは杭州などの中国各地に定期便が就航していることなどの事情から、中国からの旅行者をターゲットとした静岡茶の振興のために、中国語版の活用に大きな可能性が持てること。

平成28年度監査請求において認定されている聖一国師のPR冊子の作成経緯等に加えて、中国語版の作成がこのような静岡茶の振興や国際交流の進展を目的としているものと認められる点を踏まえると、中国語版の作成経緯やそのもたらす効果なども、平成28年度監査請求における認定内容と同一の流れの中にあるものと解され、当該監査結果を援用することが相当であると考えられる。よって、本件冊子の中国語版の作成が、議員活動として政策形成機能を果たすべく、聖一国師を通じた歴史・文化資源の掘り起しを目的として行われた調査研究活動を前提とした広報活動の一環であると考えられることから、政務活動費の範囲内にあるものと認められる。

(4) 結論

本件請求については、平成28年度監査請求に係る監査結果を援用し、さらに本件冊子の中国語版の作成経緯や理由について勘案した上で判断すれば、本件冊子の作成・配布に係る経費の支出に違法又は不当な点はなく、静岡市には自民党議員団に対して行使すべき返還請求権は生じていないことから財産管理を怠る事実は認められない。よって、第1の監査の結果のとおり判断するものである。

<別添参考資料>

平成28年度監査請求の結果

<参考資料>

28 静 監 第 1538 号

平成 29 年 1 月 25 日

静岡市葵区

A

静岡市葵区

B

静岡市葵区

上記 2 名代理人 弁護士 C

静岡市監査委員 村 松 眞

同 杉 原 賢 一

同 岩 崎 良 浩

静岡市職員措置請求について（通知）

平成 28 年 11 月 28 日付け地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定により請求人から提出された静岡市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、同条第 4 項の規定により監査を行い、同条第 8 項の規定により監査委員の合議により監査結果を決定したので、同条第 4 項の規定により次のとおり理由を付して通知します。

第 1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

静岡市が静岡市議会政務活動費の交付に関する条例及び改正前の静岡市議会政務調査費の交付に関する条例に基づき自由民主党静岡市議会議員団（以下「自民党議員団」という。）に対し平成 24 年度から平成 27 年度までの間に支払った聖一国師の PR 冊子の製作・配布に係

る政務活動（政務調査）費計 12,566,870 円について、静岡市長が自民党議員団に返還請求する措置を講ずることを求める本件請求を棄却する。

第2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

(1) ①住所 静岡市葵区

②氏名 A

(2) ①住所 静岡市葵区

②氏名 B

(3) 請求人代理人

①住所 静岡市葵区

②氏名 弁護士 C

2 請求書が提出された日

平成 28 年 11 月 28 日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書及び請求人陳述の内容を整理すると、請求の要旨は、大要、次のとおりである。

(1) 「しずおか聖一国師物語（以下「本件冊子」という。）」は、「山香一服～聖一国師伝～（D著 2005 年 3 月出版）」を原作として劇画化したものである。原作の著者、本件冊子の執筆者・編集者は自民党議員団の議員ではなく、原作及び本件冊子の内容に自民党議員団の議員は関与していない。原作は多数の参考文献に基づく聖一国師の伝記であり、原作に茶が登場するのは 1 から 5 ページだけである。このように、本件冊子は原作者と監修・編集者などの所産であって、自民党議員団による調査研究その他の活動の結果製作されたものとはいえ、自民党議員団は単に金を出しただけである。

(2) 聖一国師と茶の関係については、既に広く周知の事実であり、本件冊子の発行は聖一国師の生涯を顕彰することだけを目的としたもので、政務活動（政務調査）費で許される広報広聴活動には該当しない。

ア 市のホームページには昭和 7 年に国師 650 年遠忌法要を記念して聖一国師の生家近くに「聖一国師生誕の碑」が建立されていることが紹介されている。

また、同じく市のホームページには平成7年3月19日、足久保茶750周年祭実行委員会によって建立された「静岡茶発祥地」と「足久保茶由来」の石碑の写真と聖一国師を巡る記事が掲載されており、このように聖一国師と茶はとうの昔から周知の事実である。

イ 福岡市との交流事業「水汲みの儀」は、一部の市議会議員が参加して平成21年度から行われており、同じ時期から「博多祇園山笠」への参加もなされている。本件冊子の製作・配布は福岡市との交流と何ら因果関係はない。

(3) 本件冊子是有価物であり、これを選挙区内で無償配布することは、公職選挙法の寄付行為の禁止条項に抵触する。発行部数から見てもはじめから選挙区内での無償配布を予定した支出であり、違法行為を前提とした政務活動（政務調査）費の支出は許されない。平成29年3月26日投開票の市議選対策ではないかと推察される。

以上のことから、市長が自民党議員団に支払った計12,566,870円は法第100条第14項に違反する違法・不当なものであるから、市の蒙った損害の補てんのために必要な措置を講ずるよう求めるものである。

第3 監査委員の除斥

浅場武監査委員は、法第199条の2の規定により本件請求の監査から除斥した。

第4 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法・不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生ずる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている。

また、「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」を対象とする監査請求については、法第242条第2項の期間制限を受けないものと解されている（最高裁昭和52年（行ツ）第84号同53年6月23日第三小法廷判決）。

これらの点を踏まえて本件請求の内容を見ると、市に本件の政務活動（政務調査）費の支出に係る返還請求権があり、市長や職員がその権利を行使することを怠っていると主張しているものと解されることから、請求の対象となる政務活動（政務調査）費の支出が1年以上経過したものであっても、住民監査請求の対象とする。

2 監査の経過

- (1) 平成 28 年 12 月 26 日、監査委員は、法第 242 条第 6 項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。なお、この陳述には、法第 242 条第 7 項の規定により立会人として議会事務局長、議会総務課長及び議会総務課長補佐の関係職員が出席した。
- (2) 同日、監査委員は、法第 199 条第 8 項の規定及び「静岡市住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述等の取扱基準」第 6 の規定により議会事務局長、議会総務課長及び議会総務課長補佐を関係職員として陳述の聴取を行った。なお、この陳述の聴取には、法第 242 条第 7 項の規定により立会人として、請求人及び代理人が出席した。

3 監査委員の判断

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 政務活動（政務調査）費の概要

本市では法第 100 条第 14 項に基づき、平成 25 年 2 月までは政務調査費、同年 3 月からは政務活動費として制度化され、政務調査費については静岡市議会政務調査費の交付に関する条例が、政務活動費については静岡市議会政務活動費の交付に関する条例が制定された。政務調査費は条例及び静岡市議会政務調査費の交付に関する規則において、政務活動費は条例において、それぞれ支出できる経費の範囲を用途基準として定めている。

本件冊子に係る政務活動費は広報広聴費として平成 25 年度から平成 27 年度までの間に支払った経費であり、用途基準では広報広聴費を「政務活動及び市政について住民に報告するために要する経費、住民からの市政及び会派又は議員の活動に対する要望又は意見の聴取、住民相談等に要する経費」と定めている。

また、本件冊子に係る政務調査費は広報費として平成 24 年度に支払った経費であり、用途基準では政務活動費とはほぼ同じく「調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、又は広報するために要する経費（広報紙、報告書印刷代、送料、会場費等）」と定められている。

(2) 本件冊子の作成経緯について

政務活動（政務調査）費の会派への支出手続、使途の点検等の職務を担う議会事務局職員は、本件冊子の作成経緯について次のように説明している。

- ① 地方分権の流れの中で、静岡市議会においては議事機能の強化に加えて政策形成機能の充実や住民への説明責任を果たす役割を認識して、議員発議の政策条例の制定や政策提言、情報発信の強化などに努めている。
- ② 静岡市にとって「お茶」は重要な位置を占め、産業だけでなく景観、歴史、文化など様々な分野において静岡市の姿を表象する存在であるが、近年は消費者の嗜好の変化による茶葉離れや収穫量の減少などの傾向が続いている。このような状況に危機感を持った静岡市議会はこの点についての政策研究を重ねて平成20年11月定例会において議員提案による「静岡市めざせ茶どころ日本一条例」を制定して、静岡市における「お茶」の存在をさらに高める施策の展開の契機をつくった。この条例に基づいて、静岡茶の祖である聖一国師の誕生日に因む11月1日が「お茶の日」として定められた。
- ③ 一方、自民党議員団では平成22年に会派内に「コンパクト・デザインシティ建設グループ」を設置して、静岡市が将来にわたって存在感のある地方都市であり続けるための政策提言を行うことを目的とした調査研究を開始した。

この調査研究のテーマのひとつとして「聖一国師など隠れた歴史・文化資源の掘り起しと活用」が挙げられ、課題討議、視察研究などの活動が行われた。このような調査研究活動が、聖一国師の地元である葵区大川地区の住民の協力や聖一国師と縁の深い福岡市との交流に繋がってゆく中で、聖一国師の認知度のさらなる向上のための方策を検討することとなり、劇画化による冊子の作成・配布が会派として決定された。

- ④ その後、自民党議員団は、聖一国師の研究者であるE氏との協議を開始し、提案書の提出を受け、内容検討の上、聖一国師の認知度向上のほか、静岡市の課題である「お茶」の振興を中心とした編集方針を決定し、平成25年2月頃に本件冊子の作成を依頼した。

このような本件冊子の作成経緯を見ると、本件冊子が請求人の主張するような「原作者と監修・編集者の所産であって議員による調査研究その他の活動の結果制作されたものとはいえない」ものではなく、議員活動の一環として政策形成機能を果たすべく、聖一国師を通じた歴史・文化資源の掘り起しを目的とした政務活動（政務調査）を前提と

した成果を広く住民に知らせるために作成されたものと認めることができる。

(3) 本件冊子の配布について

前記の経緯によって作成された本件冊子は、増刷を重ね、外国語版を含めて合計で28,000部が作成され、配布されており、その配布先は、市当局はもとより学校などの教育関係、福岡市、京都市などの関係自治体、観光関係者や茶業関係者、地元関係者など広汎なものとなっている。

このことにより、本件冊子の使われ方が、子どもたちへのお茶への関心の高まりや都市交流・国際交流に繋がっており、漫画の形式をとったことにより親しみやすく、さらには分かりやすく聖一国師と静岡市の関係やお茶に関する情報を広く伝えることができたとの市当局の評価も理解できるところである。

(4) 本件冊子の内容について

さらに、本件冊子の内容を見ると、全43ページのうち2ページから35ページまでが聖一国師の生涯を描く漫画を掲載し、36ページと37ページが静岡茶のはじまりと発展を文章と図表で示し、38ページと39ページでお茶に関する施設と史蹟及び聖一国師の足跡地を紹介し、40ページでお茶の種類を紹介し、41ページではお茶のいれ方を図示し、42ページと43ページで年表を掲載し、全体に親しみやすさや分かりやすさを追求しつつ読者にとって静岡市とお茶の関係、茶文化の歴史などを知るために有益なものとなっている。

(5) 結論

以上の点を総合的に勘案すれば、本件冊子の作成・配布に係る経費は、政務活動（政務調査）費に関する各条例・規則に規定される使途基準のうちの広報広聴費（広報費）の項目に示されている「政務活動及び市政について住民に報告するために要する経費」（政務活動費）及び「調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、又は広報するために要する経費」（政務調査費）の範囲内において支出されたものと解するのが相当である。

なお、請求人は、本件冊子が無償で配布された点をもって公職選挙法違反を言うが、監査委員はその点を判断する立場にはなく、当該行為が政務活動（政務調査）費の使途基準内の広報活動として行われたと認める結論に影響はない。

したがって、本件冊子の作成・配布に係る経費の支出に違法又は不当な点はなく、静岡市には自民党議員団に対して行使すべき返還請求権は生じていないことから財産管理を怠る事実は認められない。よって、第1の監査の結果のとおり判断するものである。