

日弁連総第87号
2012年（平成24年）9月5日

東京都杉並区監査委員 各位

日本弁護士連合会
会長 山 岸 憲 司

勸告書

当連合会は、Aほか6名の申立てに係る人権救済申立事件（2010年度第4号人権救済申立事件）につき、貴職らに対し、以下のとおり勸告する。

記

第1 勸告の趣旨

Bこと申立人Aほかがなした、杉並区議会会派及び議員の政務調査費の支出に関する住民監査請求について、杉並区監査委員が2009年（平成21年）6月及び2010年（平成22年）6月にその監査の結果を請求人に通知し、また、公表する際、一部の議員及び会派を匿名とした措置は、市民の知る権利を侵害するものである。

したがって、当連合会は、貴職らに対し、今後、議会会派や議員の政務調査費の支出に関する住民監査請求に対する結果を請求人に通知し、また、公表する際、全ての会派及び議員につき匿名とせず、いずれもその実名を記載するよう、勸告する。

第2 勸告の理由

別紙のとおり。

以 上

第1 本件の事実関係及び当事者の主張

1 前提事実

(1) 当事者

① 申立人らは、杉並区の住民であり、Bという団体に所属している者である。

Bは、2007年（平成19年）12月に設立された市民団体である。

同団体は、「地方自治に対する住民の監視と参加を促進し、公正で効率的な住民主体の活力ある地方自治を目指」すことを目的とし、「区政の情報公開を促進し、区政の実態を厳しくチェック」することなどを活動内容として掲げている。

Bの活動の一環として、申立人らは、2008年（平成20年）以降、杉並区議会の会派及び議員による政務調査費の支出について、使途が不明朗なものや私的流用が疑われるものを指摘して監査を請求する活動をしている。

② 相手方両名は、申立人Aなどの者が2009年（平成21年）4月及び2010年（平成22年）4月に後記(3)のと通りの監査請求をした際にその監査をした者である。

なお、相手方四居誠はその後監査委員の職を離れたが、同茂木信は現在も監査委員の職にある。

(2) 政務調査費について

① 政務調査費とは、条例の定めるところにより、普通地方公共団体が、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て交付する金員であり、その交付の対象、額及び交付の方法は条例で定めなければならないとされている（地方自治法100条14項）。

そして、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会に提出するものとされている（地方自治法100条15項）。

② 杉並区においても、政務調査費に関する条例として「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例」が、また、同条例の施行に必要な事項として「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例施行規則」が、さらに、同条例及び同規則に定める政務

調査費の取扱いについて「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の取扱いに関する規程」がそれぞれ定められており、これらの規定に基づいて、杉並区議会の会派又は議員に対し、毎年、政務調査費が交付されている。

(3) 2009年（平成21年）の請求

- ① 申立人Cを除く申立人ら（以下「第1回請求人ら」という。）は、2009年（平成21年）4月30日、地方自治法242条1項に基づき、杉並区監査委員に対し、「杉並区議会の会派および議員に対する政務調査費に関する措置請求書」と題する書面を提出して、杉並区議会議員による2007年度（平成19年度）における政務調査費の支出について、使途が不明朗なものや私的流用が疑われるものを指摘して、監査を請求した。
- ② ①の監査請求に対し、監査委員のうち杉並区議である者は除斥となり、相手方兩名がこの監査を担当した。
- ③ 相手方兩名からなる杉並区監査委員（以下「相手方ら」という。）は、2009年（平成21年）6月29日、第1回請求人らの主張の一部に理由があるものと認め、杉並区長に対し勧告をした。
- ④ 相手方らは、③の監査の結果を第1回請求人らに書面で通知した。
その書面では、杉並区議会の会派の名称及び議員の氏名は、本文中では全て「a議員」「X会派」等の仮名とされ、ただし、政務調査費の返還を要するとされた会派及び議員についてのみ、書面末尾の別表において実名が記載されていた。
- ⑤ また、相手方らは、上記の監査結果を区政資料室での閲覧に供するに当たっても④と同様の表記をした。

(4) 2010年（平成22年）の請求

- ① 申立人らを含む計14名の者（以下「第2回請求人ら」という。）は、2010年（平成22年）4月28日、杉並区監査委員に対し、前年同様の標題の書面をもって、杉並区議会議員による2008年度（平成20年度）における政務調査費の支出につき、使途が不明朗なものや私的流用が疑われるものを指摘し、監査を請求した。
- ② ①の監査請求に対し、監査委員のうち杉並区議である者は除斥となり、相手方兩名がこの監査を担当した。
- ③ 相手方らは、2010年（平成22年）6月25日、第2回請求人らの主張の一部に理由があるものと認め、杉並区長に対して勧告をした。
- ④ 相手方らは、③の監査の結果を第2回請求人らに通知した。

その際、議会会派及び議員の表記については(3)④と同様の表記をした。
⑤ 相手方らは、上記の監査結果を区政資料室での閲覧に供するに当たっても、④と同様の表記をした。

2 申立人らの主張（申立人ら及び市民の知る権利の侵害）

(1) 申立人らの監査請求は、杉並区議会議員による政務調査費の支出について、不当性や目的外の支出であることを主張するものであり、具体的にどの会派、どの議員が、政務調査費を、どのような使途に幾ら支出していたのかという事項は、市民の知る権利（憲法21条）を保障するため、監査結果において当然に公表されるべき事項である。

よって、相手方らが、監査結果において、政務調査費の返還を要しないと判断した会派の名称及び議員の氏名について仮名で表示したことは、申立人ら及び市民の知る権利を侵害する。

(2) 他の地方自治体では、会派名や議員名を仮名とせず、実名を記載した上で監査結果を公表している例が複数あることからすれば、議員の実名を掲載することに特段の不都合はないはずである。

(3) また、地方自治法242条4項は、住民自治の観点から、監査結果を公表することを定めていると解されるが、住民自治の観点からしても、区議会の会派や議員が、政務調査費をどのような使途に幾ら支出したのかということは、当然に公表されるべき事項である。

3 照会に対する杉並区監査委員の回答

当連合会は、2011年（平成23年）4月8日、杉並区監査委員である相手方兩名並びに小野清人及び齋藤常男の4名を連名の宛先として書面により照会をした。

これに対し、同月28日付けで上記4名の連名による回答を得た。

その照会及び回答の主な内容は、以下のとおりである。

(1) 地方自治法242条4項が監査結果の公表を求めている趣旨・目的

住民監査請求権は地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するため、地方自治法によって特別に認められた公権であり、同請求は、請求人を含む住民全体の利益のために、公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張して行われ、その効果が全住民に及ぶため、と認識している。

(2) 会派の名称や議員の氏名を本文中で全て仮名とした理由

住民監査請求の対象となる行為の主体は、長、委員会若しくは委員、職員に限定されており、議員並びに議員を構成員とする会派はこれに該当しないことから、住民監査請求の制度自体が直接の対象としていない議員・会派の

名称については、氏名の記載を必要とする特別の理由がない限り、個人情報保護の観点から配慮が求められると考え、本文中では仮名とした。

(3) 会派の名称や個人の氏名が個人情報に該当する理由

議員又は会派の政務調査費による調査研究活動は公務でないと解されていることから、個人情報に該当すると考える。

(4) 議員の氏名や会派の名称について実名を記載することによって考えられる弊害

実名を記載することによって何らかの弊害が生じると考えたわけではない。

4 東京都内の地方公共団体に対する照会への回答

当連合会は、東京都内の杉並区以外の特別区及び市に対し、住民監査請求の監査請求結果において、会派の名称や議員の氏名について実名を記載するか否かを問い合わせた。

それに対する回答は、概略以下のとおりである。

(1) 会派の名称や議員の氏名について

- ・ 実名とする 15
- ・ 匿名とする 3

(2) 会派の名称や議員の氏名について実名を記載している理由

- ・ 議員は公人であるから
- ・ 監査結果の「公表」を定める地方自治法242条4項の趣旨に沿うからなど。

(3) 会派の名称や議員の氏名について実名を記載しない理由

- ・ 議員の個人情報への配慮など。

5 杉並区議会の会派及び議員からの回答

当連合会は、杉並区議会の各会派及び各議員に対し、杉並区監査委員が現在行っている運用、すなわち、監査結果の本文中では会派の名称及び議員の氏名を全て仮名とし、政務調査費の返還を要すると判断された会派や議員についてのみ、別表において実名を記載することにつき、意見を照会した。

それに対する回答は、概略以下のとおりである。

(1) 政務調査費の返還を要しないと判断された又は自主的に返還を行った会派や議員について匿名で表示する運用の当否

- ・ 妥当である 32
- ・ 不当である 12

(2) (1)につき妥当であるとする理由

- ・ 会派、議員については、住民監査請求の制度自体が直接の対象としていない
 - ・ 政務調査費は公務でないので個人情報として配慮されるべきである
 - ・ 政務調査費は収支報告書及び出納簿によって既に公表されているので、それによって区民の知る権利は保障されている
- など。

ただし、会派の名称や議員の氏名を匿名とする運用を妥当とする意見においても、会派名や議員名を実名にすることで具体的に弊害が生じるとする回答はなかった。

(3) (1)につき不当であるとする理由

- ・ 政務調査費は、区民の税金を原資とするものであるから、政務調査活動といえども公務としての側面がある
 - ・ 政務調査費は、区民の税金を原資とするものであるから、政務調査費に関して監査請求がなされた場合には、区民の知る権利の見地から、監査の対象となった議員名は公表されるべきである
- など。

第2 当連合会が認定した事実及び判断

1 当連合会が認定した事実

第1の1記載の前提事実は、調査の結果から認めることができる。

2 申立人らの主張に対する判断

(1) 知る権利の侵害の有無

① 申立人らは、監査結果の通知・公表の際に区議会の会派名及び議員名を匿名とすることは申立人らの知る権利を侵害するという。

しかし、監査請求をしている請求人本人は、監査の結果が匿名化されていても、自身のなした監査請求に対する判断結果なのであるから、当該仮名が誰を指すかは内容上明らかである。

とすると、監査請求をしている本人である申立人らについては、知る権利が侵害されていると認めることはできない。

そこで以下では、申立人ら以外の市民の知る権利の侵害性について検討する。

② 知る権利が保障されることは民主政の過程を支える民主主義の根幹であって、かかる権利に対する制約は必要最小限度のものでなければならない。

政務調査費について、いかなる会派・議員がどのような使用をしたかについて市民が知る権利を有することはいうまでもなく、これを秘匿するこ

とは知る権利に対する制約に当たる。

そこで、かかる制約が必要最小限度のものであるか否かを以下で検討する。

- ③ 地方自治法 242 条 4 項は監査結果の「公表」を定めているが、この規定の趣旨は、請求人が住民監査の結果に対して住民訴訟を提起した場合に、他の住民の訴訟参加を考慮して一般に公表することを義務付けたものと解される（自治省行政局行政課編『改正地方自治法詳説』337頁）。

かかる趣旨からすれば、政務調査費について返還を要すると判断された者だけでなく、返還を要しないと判断された会派の名称や議員の氏名も公表される必要がある。なぜなら、住民は、監査結果の内容とその当否を検討することで訴訟参加の要否を判断するのであり、その際、返還を要しないと判断された会派や議員についても特定できなければ、監査結果の内容とその当否を検討することができないからである。

- ④ また、政務調査費は住民の税金を原資とするものである。政務調査費の交付は、地方自治法 100 条 14 項及び同条の委任を受けた条例に基づいて行われ、かつ、政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、地方自治法 100 条 15 項に基づき、政務調査費に係る収支報告書を議長に提出すべきものとされている。

このため、政務調査費の支出が適正に行われているかということは住民に広く知らしめられるべき事柄であって、地方自治法 242 条 4 項が監査結果の「公表」を定めていることは、住民に極めて利害関係の強い事項についてその知る権利を具体化するものであり、かつ、地方自治は住民の意思に基づいて行われるべきだという住民自治の精神にも適合するものである。

そして、住民の知る権利及び住民自治の趣旨に鑑みれば、監査の公平性、透明性を確保するため、返還を要すると判断された者だけでなく、返還を要しないと判断された会派の名称や議員の氏名も公表される必要がある。

- ⑤ 以上検討してきたような公表の必要性からすれば、政務調査費について、いかなる会派・議員がどのような使用をしたかを秘匿することは、その秘匿が正当化される特段の事由がなければ認められないというべきである。
- ⑥ そこで、会派名や議員名を秘匿するについてかかる特段の事由があるかを検討する。

ア 会派名や議員名の秘匿を正当化する理由として、杉並区監査委員や一部の杉並区議会議員は、個人情報保護やプライバシー保護を挙げる。

しかし、地方議会の議員は、住民の選挙によって選ばれる住民の代表者であって、政務調査費を用いて行う政務調査活動は、議員の本来の活動に密接に関わる行為である。そのため、政務調査活動は、議員の私的活動とは性質を全く異にするものである。

まして、政務調査費は住民の税金から支出されているのであり、その用途は住民の正当な関心事である。

よって、地方議会の議員の個人情報保護ないしプライバシー保護を理由として、監査結果における会派の名称や議員の氏名の秘匿を正当化することは到底できない。

イ また、監査結果において会派の名称や議員の氏名について実名を記載することで何らかの弊害を生じることが考えられるかという質問に対し、杉並区監査委員からも杉並区議会議員からも、具体的な弊害の指摘は一切なかった。

とすると、会派や議員の実名を記載することによって実際上の弊害があったと認めることもできない。

ウ 以上の点からすれば、監査結果において、会派の名称や議員の氏名の秘匿が正当化される特段の事由があると認めることはできない。

⑦ なお、杉並区監査委員は、照会に対する回答において、監査請求の対象となる行為の主体に議員や会派は含まれていない旨述べ、地方自治法242条1項を、議員や会派を匿名とする根拠としている。

しかし、同条項の定めは、「当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について」違法若しくは不当な公金の支出等があった場合に、住民が監査請求を行うことができるとしているのであり、これは、監査の対象となる行為の主体を限定しているにすぎず、同条4項が定める監査結果の「公表」の対象を限定するものではない。

(2) 結論

以上の次第であり、地方自治法242条4項に基づいて監査結果を「公表」するに際し、会派の名称や議員の氏名を匿名とした相手方らの措置は、その秘匿が正当化される特段の事由なくして情報の秘匿をしたものであり、市民の知る権利を侵害するといえる。

以 上