

## 監査結果公告

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく監査請求について、監査を行ったので、同条第4項の規定により、その結果（平成27年4月23日付けで請求人に通知）を次のとおり公表します。

平成27年5月1日

奈良県監査委員 江南政治  
同 岸秀隆

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

住所 北葛城郡王寺町太子1丁目10番15号  
氏名 一村 哲司 外3名

#### 2 請求書の提出

平成27年2月26日

#### 3 請求の要旨

監査請求書及び陳述の内容から、請求の要旨を概ね次のとおりと解した。

##### (1) 措置要求事項

奈良県知事に対して、平成25年度に目的外に支出された政務活動費(37,089,873円)について、不当利得返還請求権を行使し、関係会派及び議員に返還させるよう勧告することを求める。

##### (2) 請求の理由

ア 会派の支出について（調査研究費及び要請陳情等活動費）（309,000円）

自由民主党が実施した宿泊を伴う研修は、旅行とも言えるもので、会議費用や会食費は認めることはできない。ジャンボタクシー代も高額であり、1日1万円、5日間5万円を最大限の充当相当額とし、残額を違法な支出と考える。

なお、本件視察の支出明細については、不透明な点が多く、明らかにする必要があるため、宿泊旅館の請求書及び領収書の提出を求める。また、本件視察には、明らかに添乗員が同行しているが、奈良交通株式会社から添乗員の費用の請求がなく、領収書についても、先日付で支払の領収書番号が後日付で支払の領収書番号より後になっていて疑問があるので、説明を求める。

イ 議員の支出について（36,780,873円）

(ア) 調査研究費（330,000円）

南部振興議員連盟が橿原観光ホテルで開催した懇親会費用で全額飲食代であり、使途基準に合致するものではない。

(イ) 広聴広報費（広報紙印刷費等）（8,009,200円）

広聴広報費を充当して作成した広報紙に後援会活動等に係る記事がある場合は、適切に按分しなければならないが、議会事務局では印刷物を見て按分の適否を確認する作業を行っていない。広報紙については、領収書のみでは支出の適否を判断できない。

請求人の調査によれば、広報紙について按分を行った議員の按分率が平均65%であることから政務活動費の充当は65%にすべきである。

(ウ) 事務所費（事務所等賃借料）（11,483,901円）

政務活動事務所と後援会事務所が同一場所である10議員については、政務活動費の充当は50%にすべきである。また、政務活動事務所と後援会事務所が異なる場所であっても、事務所の業務を政務活動とそれ以外に区分することは特段の説明や記録がない場合困難であることから、政務活動費の充当は50%にすべきである。

ただし、支払先が別法人格である親族が経営する会社に支払った賃借料は、実質的に議員の利益となっているとの判例もあることから、森川、乾、辻本及び神田議員の事務所等賃借料は全額違法な支出である。

(エ) 人件費（16,209,632円）

雇用職員の活動に特段の説明がない場合は、社会通念に照らし、かつ、50%按分の議員が9名いることから、政務活動費の充当は50%にすべきである。また、人件費の領収書が本人が書いたものかわからないため、収支報告書には領収書に加え、源泉徴収票を添付させる必要がある。

(オ) 広聴広報費（ホームページ維持管理費用及びパソコンセットアップ費用）  
（742,140円）

ホームページは政務活動状況を発信するだけでなく自己のPRや私事に係る紹介・連絡を本来的な目的とする媒体であるから、ホームページが全て政務活動のためとは現実的に考えにくく、政務活動費の充当は50%にすべきである。

また、パソコンの新規購入時などにはセットアップが必要になるが、パソコンを政務活動以外に使用しないということは考えにくく、政務活動費の充当は50%にすべきである。

(カ) 自治会費 (6,000円)

大坪議員が支出した自治会費6,000円は使途基準に合致しないことは判例もあり明らかである。

#### 4 事実証明書

別紙一覧表のとおり。

### 第2 監査の対象としなかった事項及びその理由

#### 1 監査の対象としなかった事項

- (1) 藤本昭広氏分の政務活動費に係る請求 (648,942円)
- (2) 南部振興議員連盟懇談会費用に係る請求の一部 (247,500円)
- (3) 視察時の会議費及び会食費に係る請求の一部 (45,000円)

#### 2 監査の対象としなかった理由

(1) 上記1(1)について

ア 地方自治法第242条第2項本文について

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第2項本文では、住民監査請求は「当該行為のあつた日又は終わった日から一年を経過したときは、これをすることができない。」と規定されている。

この規定の趣旨について、昭和63年4月22日の最高裁判所の判決では、「普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであつたとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めた。」と判示されている。

また、昭和62年2月20日の最高裁判所の判決では、「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法242条1項の規定による住民監査請求があつた場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が

違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもつて財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあつた日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」と判示されている。

ところで、本県の政務活動費の制度を見るに、奈良県政務活動費の交付に関する条例（平成13年3月奈良県条例第42号。以下「条例」という。）では、知事が、議長からの通知を受けて、会派及び議員の政務活動費の交付の決定を行い（第7条及び第8条）、会派に係る政務活動費にあつては、月額2万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額を、議員に係る政務活動費にあつては、月額28万円を（第4条及び第5条）、四半期毎に交付するものと定められている（第9条）。

また、条例では、政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び議員は、年度終了等の日から30日以内に収支報告書を議長に提出すべきことを定め（第10条）、奈良県政務活動費の交付に関する規程（平成13年3月奈良県議会規程第1号。以下「規程」という。）において、議長が収支報告書の写しを知事に送付することを定めている（第5条第6項）。そして、「政務活動費の返還」については、「会派又は議員は、その年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該会派又は議員がその年度において行った政務活動費による支出（第2条に規定する政務活動費を充てることができる経費の範囲に従って行った支出をいう。）の総額を控除して残余がある場合は、当該残余の額に相当する額を速やかに返還しなければならない。」（第11条）と条例で定められている。

なお、条例第11条にいう「残余の額」には、会派及び議員が政務活動費として交付を受けた金員のうち、奈良県議会議長に対する報告において政務活動費に支出した旨の記載がない金額だけでなく、たとえ奈良県議会議長に対する報告において政務活動費に支出した旨の記載がある金額であっても、その支出が条例第2条第2項、別表第1及び別表第2に定める用途基準に従っていないものも含まれると解されている（平成26年11月27日奈良地方裁判所判決同旨）。

このように、政務活動費の交付から、収支報告書の議長への提出及びその写しの議長から知事への送付までに係る一連の行為が条例及び規程に定められており、これらは、一連の財務会計上の行為と解するのが相当である。

そして、本件監査請求は、平成25年度の政務活動費に係る収支報告書に使用基準に従っていないものを含み、前記一連の財務会計上の行為に違法なものがあることを理由とし、関係会派及び議員に対する不当利得返還請求権の不行使をもって、財産の管理を怠る事実があるとして構成されているものと解されることから、昭和62年2月20日の最高裁判所の判例の法理に従うと、法第242条第2項本文で規定する住民監査請求の期間の制限の適用を受ける場合に該当するものと解する。

次に、本件監査請求について、法第242条第2項本文で規定する「当該行為のあつた日」について検討するに、政務活動費に係る収支報告に違法なものが含まれていることをも想定すると、知事はその違法を認定し、違法な額を特定して不当利得返還請求権を具体的に行使しうるのは、収支報告書の写しが議長から送付され、条例第11条にいう「残余の額」の存在を把握したときであることから、平成25年度の政務活動費の収支報告書の写しを議長が知事へ送付した日を「当該行為のあつた日」と解するのが相当である。

本件監査対象の平成25年度の政務活動費については、平成25年4月17日、7月10日、10月9日及び平成26年1月15日に交付され、このうち、藤本昭広氏の分については、同氏が平成25年10月8日に議員を辞職したことに伴い、条例第10条第3項の規定により、平成25年11月6日に収支報告書が提出され、議会事務局において内容を確認した後、その写しが規程第5条第6項の規定により、同日（11月6日）に知事に送付されている。

また、自由民主党及び他の議員の分については、条例第10条第1項の規定により、平成26年4月30日までに収支報告書が提出され、議会事務局において内容を確認した後、その写しが規程第5条第6項の規定により、平成26年5月9日に知事に送付されている。

その後、残余がある場合は、条例第11条の規定により、当該残余の額が返

還されている。

本件監査請求において、平成25年度の政務活動費収支報告書の写しが議長から知事へ送付された日を「当該行為のあつた日」として、それから1年以内に監査請求されたのかどうかについて確認したところ、目的外に支出したとされている平成25年度の政務活動費37,089,873円のうち、藤本昭広氏分648,942円に係る請求については、法第242条第2項本文で規定する「当該行為のあつた日から1年を経過した」ものであり、同項本文の規定に定める要件を満たさない監査請求である。

#### イ 法第242条第2項ただし書について

法第242条第2項ただし書では、「ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されている。

ところで、平成14年9月17日の最高裁判所の判決によると、正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容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かどうかによって判断すべきものとされている。

そこで、本件監査請求について、法第242条第2項ただし書で規定する正当な理由の有無について検討したところ、藤本昭広氏の平成25年度政務活動費については、平成25年11月6日に収支報告書が提出され、その写しが同日に議長から知事へ送付されており、また、条例第12条第2項及び規程第8条第1項の規定により、平成26年1月6日以降は、奈良県の住民が相当な注意力をもって調査すれば、同氏の平成25年度政務活動費の支出について、収支報告書及び領収書等の閲覧を請求して、認識しえたものと認められる。

また、同氏の平成25年度分の政務活動費に係る監査請求は、当該認識しえた平成26年1月6日から1年以上も経過している。したがって、当該監査請求は、平成14年9月17日の最高裁判所の判決でいう、「監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時」から「相当な期間内」に請求されたものと解することはできないので、「正当な理

由」を認めることはできない。

(2) 上記 1 (2)について

監査請求があった議員 1 2 名分330,000円のうち、9名分247,500円については、平成25年度政務活動費収支報告書及び領収書の写し等を確認したところ、南部振興議員連盟懇談会費用への充当の事実が認められない。

(3) 上記 1 (3)について

自由民主党の視察のうち、平成25年12月26日の会議費及び会食費45,000円については、規程第7条の規定により、平成25年度政務活動費収支報告書について、調査研究費の支出額を訂正のうえ、新たに生じた残余額を返還する旨の訂正届が提出され、議会事務局の収納状況一覧表を確認したところ、平成27年3月2日に既に返還されていることが認められる。

以上のことから、知事に対して、平成25年度に目的外に支出された政務活動費について、不当利得返還請求権を行使し、関係会派及び議員に対し返還させるよう勧告することを求める請求のうち、藤本昭広氏分の政務活動費 648,942円に係る請求は法第242条第2項で定める要件を満たさない不適法な請求であると判断する。

また、南部振興議員連盟懇談会費用のうち、247,500円は充当の事実がなく損害が発生しておらず、視察時の会議費及び会食費に係る請求のうち、45,000円は、平成27年3月2日に既に返還されているため、いずれも不適法な監査請求であると判断する。

### 第3 監査委員の除斥

本件監査請求の監査において、安井宏一監査委員及び藤野良次監査委員は、監査の対象に関し直接の利害関係を有するため、法第199条の2の規定により除斥した。

### 第4 監査の実施

#### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

平成27年3月17日、法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

これに対し、請求人から書類の提出並びに請求内容の補足説明及び追加の請求（自由民主党の視察に係る会食費：30,000円）があった。

## 2 監査対象事項

請求書の記載事項及び請求人の陳述内容を踏まえ、請求人が目的外支出とする平成25年度政務活動費37,089,873円のうち、「第2 監査の対象としなかった事項及びその理由」に記載したものを除く36,148,431円について、違法又は不当に不当利得返還請求権の行使を怠る事実があると認められるか否かを監査対象とした。

## 3 監査対象部局

議会事務局

## 4 監査資料及び監査対象部局の陳述等から確認した内容

議会事務局に対して、監査資料の提出を求めるとともに、平成27年3月27日に陳述を聴取した。

議会事務局から提出された監査調書及び陳述等の内容は概ね次のとおりである。

### (1) 政務活動費制度の趣旨について

県議会は、二元代表制のもと、県民の負託に応え、政策立案機能や監視機能の充実強化を図り、議会に求められる機能を十分に発揮することが求められている。その機能を十分に発揮するためには、会派・議員が本会議や委員会での質問、質疑、政策論争をはじめとする様々な議員活動を積極的に行う必要があり、また、そのためには、県の事務や地方財政などの事項について、住民や知識経験者からの意見聴取や現場視察、あるいは資料収集を行うことなどにより、様々な意見や情報を蓄積することが重要となってくる。従って、そのために必要な経費の一部を政務活動費として公費で負担している。

なお、調査研究活動の範囲及び政務活動費の用途については、会派及び議員の自主性及び自立性を尊重することが求められており、本県の平成20年度の政務調査費（現・政務活動費）の交付に関する大阪高等裁判所の判決においても、以



下のとおり判示されている。

平成24年7月27日 大阪高等裁判所判決

議会の審議能力向上のために政務調査費を用いて具体的にどのような調査を行うかは、第一次的には、実際に政務調査費を支出する議員又は会派の判断に委ねられており、広範な裁量が認められると解されるどころ、その裁量は、原則として尊重されるべきである。

## (2) 本県の政務活動費に関する制度の概要について

条例及び規程については、平成12年に全国都道府県議会議長会がとりまとめた、標準旧条例、標準旧規程に準拠している。

交付額については、会派に対し月額2万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額、また、議員に対し月額28万円と定めている（条例第4条第1項及び第5条第1項）。

政務活動費を充てることができる範囲については、条例第2条を受けて、調査研究費、研修費、広聴広報費、要請陳情等活動費、会議費、資料作成費、資料購入費、事務所費、事務費及び人件費の10項目を挙げてその内容を定めている（別表第1及び第2）。

年度終了後には、当該政務活動費に係る収支報告書を議長に提出することとなり（条例第10条第1項）、残余がある場合は返還することを定めている（条例第11条）。

平成20年度からは、収支報告書には、海外・県外活動記録簿及び全ての支出に領収書等を添付することとなった（条例第10条第1項）。

また、同年度に、使途基準をより一層明確化、具体化し、政務調査費の適正な執行を図るため、総合的なマニュアルとなる「奈良県政務調査費の手引（運用方針）」を作成し、具体的な例示をするなど使途基準の明確化に努める一方、充当の上限を定める経費、実態での按分が困難な場合の取り扱い、事務所の要件、検査体制や相談体制などを定めた。

さらに、平成24年9月には法第100条の一部が改正され、交付目的に従前の「調査研究」以外に「その他の活動」を加え「政務活動費」とすること、

使途基準を条例において定めること、議長は使途の透明性の確保に努めることが定められた。これに伴い、平成24年12月に、条例及び規程を改正、平成25年3月に施行し、平成25年4月に「奈良県政務調査費の手引」を「奈良県政務活動費の手引」（以下、「手引」という。）に改訂した。

### (3) 手引の主な内容について

#### ア 政務活動費の充当が不適当な経費

政党活動の経費、選挙活動の経費、後援会活動の経費、私的経費及びその他（会費関係、会議費関係等）の5項目を政務活動費の充当が不適当な経費とし、それぞれどのような経費が該当するかを例示している。

#### イ 具体的な使途の例示

政務活動費の使途基準について、条例別表第1及び第2に定める経費の項目ごとにその内容を説明し、それぞれ該当する経費や不適当な経費を例示して説明している。

#### ウ 使途基準の考え方

政務活動費は、政務活動に要した費用の実費弁償を原則とし、必要に応じ、使用実態や業務実態で按分すること、按分が困難な場合は、支払額の1/2を限度に充当できること等を示している。

#### エ 収支報告

収支報告書を提出するにあたっての留意事項、添付する必要がある書面等を示している。

### (4) 本件監査対象の政務活動費の交付決定等の手続について

#### ア 会派の届出

会派の代表者は、条例第6条及び規程第2条の規定に基づき、平成25年4月1日付けで、会派結成届を議長に提出している。

#### イ 会派等の通知

議長は、条例第7条及び規程第3条の規定に基づき、平成25年4月1日付けで、会派結成届のあった会派及び政務活動費の交付を受ける議員について、知事に通知している。

#### ウ 交付決定

知事は、条例第8条の規定に基づき、平成25年4月1日付けで、会派及び議員分の政務活動費について、交付決定を行っている。

#### エ 政務活動費の請求

会派の代表者及び議員は、条例第9条及び規程第4条の規定に基づき、平成25年4月8日、7月1日、10月1日及び平成26年1月6日付けで、政務活動費を請求している。

#### オ 交付

知事は、条例第9条の規定に基づき、平成25年4月17日、7月10日、10月9日及び平成26年1月15日付けで、政務活動費を交付している。

#### カ 収支報告書等

##### (ア) 提出日

収支報告書及び領収書等は、平成26年4月30日までに、会派及び議員から議長あて提出されている。

##### (イ) 収支報告書等の写しの送付

議長は、規程第5条第6項の規定に基づき、平成26年5月9日付けで、収支報告書等の写しを知事に送付している。

##### (ロ) 残余がある会派及び議員に対する返納通知

平成26年5月12日付けで、残余がある会派及び議員に返納通知を送付し、該当の会派及び議員から、当該残余の額が返還されている。

#### (5) 政務活動費の使途に係る議会事務局の確認及び使途基準適合性について

##### ア 政務活動費の使途に係る議会事務局の確認について

条例第10条により、政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び議員は、年度終了日の翌日から30日以内に、収支報告書に領収書の写し（社会習慣その他の事情によりこれを徴しがたいときは、支払証明書）、海外政務活動記録簿、県外政務活動記録簿を添付して議長に提出することとされている。

議会事務局において収支報告書を一旦受理し、手引に基づき、①提出すべき書類に漏れがないか、②計算誤りや記載ミスがないか、③充當の経費が使途基準に適合しているかを確認している。

収支報告書の内容が手引に定める使途基準に適合しているかについては、会計帳簿や添付されている領収書等で確認を行っている。なお、領収書等で何の経費なのかがわかりにくい場合には、会派の代表者又は議員に直接内容を確認し、当該領収書の写しを貼り付けた「領収書はり付け用紙（規程第12号様

式)」の余白に何の支出かがわかるよう明記を求めている。

また、使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかに疑われる場合は、会派の代表者又は議員に手引等で充当できない旨を説明し、請求から削除してもらっている。なお、手引に例示のない経費に充当されている場合は、過去の判例や他府県の手引や運用方針を参考に判断を行っているが、疑義が生じるおそれがある場合はできるだけ充当しないよう説明している。最終、事務局で使途の適否の判断が困難な場合には、各派連絡会で協議することとしている。

イ 本件監査請求において請求人が違法性を主張する平成25年度政務活動費の使途基準適合性について

(ア) 会派分 (264,000円)

a 調査研究費 (150,000円)

本件は会派が行う調査研究であり、視察結果を県政に反映するものとなっており使途基準に合致している。請求人はジャンボタクシー代が高額と主張するが、借り上げは行程の訪問時間が厳守されていること、関係者を同乗させる想定もあったことから合理的な利用と考えられ、利用料金も時間貸しによる相場の値段となっている。相場の値段はタクシー会社に確認し、通常のタクシー運賃であった。

また、会議費用は大名旅行で認められない、会食費も認められないと主張するが、飲食・会食を主目的とするものではないので使途基準で認められるものである。また、会合に関係する飲食は1人5,000円を限度として認められる(手引9頁)。なお、会派からは会議の場で佐賀県の女性活用政策等についてヒアリングを行ったことを確認している。

b 要請陳情等活動費 (114,000円)

本件は会派が行う要請陳情等活動であり、国土交通省におけるリニア建設の推進など県政に資するものとなっており使途基準に合致している。請求人はジャンボタクシー代が高額と主張するが、借り上げは要人訪問に時間が厳守されていること、臨機応変かつ迅速に訪問するスケジュールがあったことなどから合理的な利用と考えられ、利用料金も時間貸しによる相

場の値段となっている。相場の値段はタクシー会社に確認し、通常のタクシー運賃であった。

なお、平成27年4月14日付けで、自由民主党代表者から、規程第7条の規定により、要請陳情等活動費のうち会議費用（30,000円）を自主返納する旨の訂正届が提出された。

上記会派分に係る支出については、本件は旅行代理店である奈良交通株式会社が行程一切の手配をしており、一括の領収書が提出されているので、宿泊旅館等の領収書は必要としないものである。また、会派に確認したが、添乗員が同行したという事実はなく、請求人が何を根拠に添乗員が同行したと主張しているのか不明である。領収書番号については、会派で当初発行された領収書を紛失し、奈良交通株式会社に再発行を求めたことにより番号が前後した。会派及び奈良交通株式会社ともに確認した。

(イ) 議員分（35,884,431円）

a 調査研究費（南部振興議員連盟懇談会費用）（82,500円）

南部振興議員連盟では、知事及び県関係部局長並びに南部地域関係市町村長との会議・懇談会を実施し、南部振興の課題を明らかにするとともに、その解決に資する調査研究が行われている。議員連盟は超党派で調査研究を行うために組織されたもので、その会費は手引7頁の下段にあるように、年度末精算書に基づき下記算式により充当可能とされている。よって、岡、国中及び松尾議員の請求については問題はない。

◆当該議員連盟の1年間の支出額合計÷当該議員連盟加入人数＝充当額

b 広聴広報費（広報紙印刷費等）（7,727,758円）

請求人は、広聴広報費を充当して作成した広報紙については、領収書のみでは支出の適否を判断できないことを主張しているが、法第100条14項では、政務活動費の具体的な報告の程度、内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めによだねるとしている。そして、条例では議長に提出する書類として「収支報告書」と「領収書等」を定めているところであり、広報紙の提出は求めている。また、按

分については、手引 8 頁に基づき、広報紙等に政党活動や、後援会活動等他の活動の掲載がある場合は掲載記事の割合等により各議員が適切に行うこととなっている。議員から按分等の相談があった場合は、実際の広報紙を提出してもらい事務局で助言している。

なお、一部の領収書に何の広告やチラシに政務活動費を充当したのか不明なものがあったが、改めて広報紙の名称や内容により、広聴広報費としての充当が適正であることを確認した。

c 事務所費（事務所等賃借料）（11,483,901円）

監査請求書の別紙 3 において、請求人が、政務活動事務所と後援会事務所が同一場所であるとしている議員が 10 名いるが、その根拠は不明であり、議会事務局としては、政務活動専用であると認識している。

収支報告書に添付する必要があるのは領収書のみで、政務活動専用かどうか等の報告は必要ないが、事務所の使用実態については、一義的には議員からの聞き取りにより確認し、また、実際に事務局職員が事務所を訪問した際にも確認している。従前から同一場所を事務所にしている議員も多く、これまでの蓄積によっても把握できており、議員の聞き取りのみをもって適正であることの確認をしたとしているのではない。

また、支払先が別法人格である親族が経営する会社に支払った賃借料は認められないと主張するが、そもそも議員と法人との賃貸契約は認められている。しかし議員と法人の間に公私混同がないよう手引 10 頁では、「議員が法人の代表者・役員の地位にあり、その法人から事務所を賃借し、賃借料を支払う場合には、その法人の会計処理について、当該賃借料が収入として適正な処理が行われていること」と留意事項を記載している。なお、請求人が主張している森川、乾、辻本及び神田各議員のケースについては、事務局において法人との賃貸契約書の内容を確認するとともに、その法人が不動産所得を適正に会計処理していることを聞き取りにて確認したところである。

d 人件費（15,842,132円）

領収書等に基づき、雇用職員の氏名・給与額等をチェックしている。

雇用職員が他の業務にも携わっている場合は業務時間等で按分するとな

っているが、100%充当をしている議員については雇用職員が政務活動に専念していることを口頭で適宜確認している。なお、雇用職員の業務実態については、議員への聞き取りのほか、政務活動に使用している事務所への電話や訪問をした際に、職員の氏名や勤務時間、業務内容等を適宜把握し、職員の実在と按分が妥当であるかのチェックをしている。

雇用職員は従前から継続して雇用されている方も多く、直接お会いすることもあって、事務局職員が名前と顔を知っている方も多し、日常的に電話対応もされているので、勤務の実態があることも確かである。

また、現行の制度では、源泉徴収票の提出までは必要ないと考えている。

- e 広聴広報費（ホームページ維持管理費用、パソコンセットアップ費用）  
(742,140円)

ホームページに政党活動、後援会活動等他の活動の掲載がある場合は、掲載部分の割合等により按分するとしているが、ホームページの内容が政務活動だけであれば100%の充当が可能とされている。また、議員の紹介やプロフィール等については全国議長会事務局の「政務活動費の運用についての考え方」において下記【参考】のとおり効果的な広報を行う手段として認められており、問題はないと判断した。

#### 【参考】

##### 【問】

議員が行う政務活動の広報を行う広報紙において、議員自身を紹介する記事（プロフィール等）や地域イベントへの参加報告等を一部に掲載することも、政務活動の広報紙として社会通念上許される程度であれば、政務活動費の対象として取扱うことは可能か。

##### 【全国議長会事務局の考え方】

ホームページを含めた広報の内容が、県政や地域の問題など住民福祉の増進を図るという内容に適ったものであれば充当が可能であると考え。また効果的な広報を行うためには、情報発信者の紹介（プロフィール）なども必要であると考え。

また、本件のセットアップ費用はパソコン購入に伴い、外出先からパソコン操作ができるようセットアップするものである。これは政務活動専用事務所で使用するパソコンで政務活動の内容を迅速にホームページにアップするために有用な機能を付する経費であり、ホームページの作成・管理費として100%充当できるものである。

- f 自治会費（6,000円）

議員が自宅の場合は自治会費への支出は認められないが、事務所を借り上げている場合に起因する自治会費は以下の判例に基づき、手引において、事務所の共益費として認めている。

議員からも自治会費は地域の共益費であることを自治会総会の精算報告書等で確認している旨、説明を受けている。

#### 【判例】

平成18年度政務調査費に関する大阪高等裁判所判決(平成24年2月15日確定)  
同議員は自宅とは異なる地区に事務所を置いていることが認められるから、事務所が属する自治会に自治会費を支払う必要があることが考えられ、事務所が議員の調査研究活動の基礎の一つとなっていることをあわせると、政務調査費から自治会費を充てることが違法ということはできない。

大坪議員の自宅は奈良市杉ヶ町、事務所は奈良市雑司町である。自宅にも事務所にも現に訪問しており、異なる場所であることを確認している。

## 第5 監査結果

本件請求の監査結果は、次のとおり決定した。

本件請求に係る措置要求は、理由のないものとして棄却する。

なお、「第4 4(5)イ(ア)b 要請陳情等活動費」に記載したとおり、自由民主党代表者から、規程第7条の規定により、訂正届が提出されたため、「第4 2 監査対象事項」に係る36,148,431円は、36,118,431円と解した。

以下、その理由について述べる。

### 1 使途基準について

#### (1) 政務活動費の根拠規定について

法第100条第14項は、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その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、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と定めている。また、同条第15項は「政務活動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、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」と定めている。

## (2) 政務活動費制度の趣旨について

平成17年11月10日の最高裁判所の判決において、「政務調査費の制度は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきていることにかんがみ、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せてその用途の透明性を確保しようとしたものである。」と判示されている。

また、平成22年4月12日の最高裁判所の決定において、「政務調査費の用途の透明性を確保するための手段として、条例の定めるところにより政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出することのみを定めており、地方自治法は、その具体的な報告の程度、内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めにゆだねることとしている。」と判示されている。

そして、平成24年7月27日の大阪高等裁判所の判決において、「議会の審議能力向上のために政務調査費を用いて具体的にどのような調査を行うかは、第一次的には、実際に政務調査費を支出する議員又は会派の判断に委ねられており、広範な裁量が認められると解されるところ、その裁量は、原則として尊重されるべきである。」と判示されている。

## (3) 奈良県における政務活動費に関する条例等について

奈良県においては、条例第2条第1項が、「政務活動費は、会派及び議員が実施する調査研究、研修、広聴広報、要請陳情、住民相談、各種会議への参加等県政の課題及び県民の意思を把握し、県政に反映させる活動その他の住民福祉の増進を図るために必要な活動（次項において「政務活動」という。）に要する経費に対して交付する。」とし、これを受けて、同条第2項が、政務活動費を使用するに際して従うべき用途基準を定めている。

そして、条例第10条第1項が、会派の代表者及び議員が議長に提出すべき収

支報告書及びその添付書類について定めている。

また、使途基準をより一層明確化、具体化し、政務活動費の適正な執行を図るため、総合的なマニュアルとなる手引を作成し、充当の上限を定める経費、実態での按分が困難な場合の取り扱い、事務所の要件、検査体制や相談体制などを定めるとともに、政務活動費の充当が不適當な経費を明記している。

以上のとおり、奈良県においては、議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費に当たるか否かの基準は、使途基準及び手引において具体化されている。また、収支報告書の様式及びその添付書類は条例及び規程において定められており、これらの内容が、前示の政務活動費の制度の趣旨に反するものであることをうかがわせる事情は見当たらない。

したがって、本件各支出が県政に関する調査研究その他の活動に資するために必要な経費以外の経費に係る支出であるか否かは、本件各支出が使途基準及び手引に反するか否かを基準に判断するのが相当である（平成21年9月29日東京高等裁判所判決同旨）。

## 2 使途基準適合性について

### (1) 監査の視点について

平成21年12月17日の最高裁判所の判決において、政務調査費条例及び政務調査費規程の定め並びにそれらの趣旨は、「政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派（以下、併せて「議員等」という。）との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにあるものと解される。」とされ、「このような政務調査費条例及び政務調査費規程の定め並びにそれらの趣旨に照らすと、政務調査費条例は、政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」と判示されている。

平成26年10月16日の金沢地方裁判所の判決においては、原告において、当該政務調査費の支出が、政務調査費の本来の用途及び目的に違反する支出であることを推認させる一般的、外形的な事実（以下「外形的事実」という。）の存在を主張立証した場合には、議員の側において、政務調査費の本来の用途及び目的に適合する支出であることを立証しない限り、議員の調査研究に資するため必要な経費について支出したものでないとの立証があったものと解するのが相当であると判示されている。

また、平成26年10月24日の和歌山地方裁判所の判決においては、政治活動の自由の性質にかんがみれば、政務調査費の支出については、議員の合理的な裁量判断に委ねられているというべきであるから、用途基準に適合した政務調査費の支出がなされなかったことを一応推認させる程度という立証の程度をあまりに低くすることは相当ではなく、一応推認される程度的事実を具体的に立証しない限り、被告の反証がなかったとしても、証明されたとは認められないというべきであると判示されている。

そして、奈良県議会においては、政務活動費の用途基準をより一層明確化、具体化し、政務活動費の適正な執行を図るため、総合的なマニュアルとなる手引を作成しているところである。

したがって、政務活動費についての用途基準適合性の判断にあたっては、条例第10条及び規程第5条第4項において議長に提出することが定められている収支報告書、領収書の写し及び支払証明書等について、用途基準及び手引に照らして、上記の「外形的事実」の有無について確認を行い、「外形的事実」の存在が認められた場合及び請求人が「外形的事実」を主張・立証している場合には、議会事務局において、用途基準に適合することを立証されるか否かにより行うことが相当である。

## (2) 議会事務局が行う事務について

議会事務局の陳述等によれば、会派の代表者及び議員から提出された収支報告書を一旦受理し、手引に基づき、①提出すべき書類に漏れがないか、②計算誤りや記載ミスがないか、③充當の経費が用途基準に適合しているかを確認している。

収支報告書の内容が手引に定める用途基準に適合しているかについては、会計帳簿や添付されている領収書等で確認を行っている。なお、領収書等で何の経費

なのかがわかりにくい場合には、会派の代表者又は議員に直接内容を確認し、当該領収書の写しを貼り付けた規程第5条第5項に定める「領収書はり付け用紙（第12号様式）」の余白に何の支出かがわかるよう明記を求めている。

また、使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかに疑われる場合は、会派の代表者又は議員に手引等で充当できない旨を説明し、請求から削除をしてもらっている。なお、手引に例示のない経費に充当されている場合は、過去の判例や他府県の手引や運用方針を参考に判断を行っているが、疑義が生じるおそれがある場合はできるだけ充当しないよう説明している。最終、事務局で使途の適否の判断が困難な場合には、各派連絡会で協議することとしている。

本件監査対象の政務活動費の交付手続においても、平成26年4月の収支報告書の提出時には、上記のとおり手引に基づき、領収書等を確認し、内容が使途基準に適合しているか否かについて会派の代表者及び議員から確認が行われている。

また、平成27年3月には、広報紙の名称・内容や、事務局が政務活動専用であること、雇用職員が政務活動専任であること、自治会費について地域の共益的経費であり総会資料にもその旨明記されていること等について、会派の代表者及び議員から再確認が行われている。

以上のことから、収支報告書等について行った議会事務局の確認事務については、特に問題があったとは認められない。

### (3) 使途基準適合性の判断について

条例、規程及び手引では、会派の代表者及び議員に対して、収支報告書及び領収書等の他には、具体的な使途内容を証する書類を議長に提出することを必要としていない。これは、政務活動費の支出内容の透明化と自由活発な調査研究活動の確保という二つの相対立する要請についての調和として、会派及び議員の調査研究活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を防止すべく、政務活動費の収支に関する議長への報告の内容等を上記の程度にとどめることを議会がその裁量権限に基づき自主的に決定したものと解され、かかる決定は具体的な使途の適正確保の方法の策定を条例に委ねた法の趣旨に反するものではないというべきである（平成24年7月27日大阪高等裁判所判決同旨）。

請求人は、調査研究費及び要請陳情等活動費についてタクシー代が高額であること、広聴広報費（広報紙印刷費等）について按分を行った議員の按分率が平均

65%であることから政務活動費の充当は65%にすべきこと、事務所費（事務所等賃借料）及び人件費について実態に応じた按分が困難なことから政務活動費の充当は50%にすべきこと等を理由として、政務活動費の支出が認められない旨主張するが、これらの主張は、何ら具体的な証拠に基づくものではなく、単に自らの見解や主張を述べるにとどまっている。

これらの支出については、議会事務局において、収支報告書等の内容を確認のうえ、いずれも使途基準及び手引に照らして適正な政務活動費としての執行であるものと認定している事実が認められる。また、収支報告書等の内容を見ても、その支出が使途基準及び手引に反した支出であることを推認させる外形的事実は認められなかったところである。

さらに、上記の請求人の主張に対する議会事務局の陳述「第4 4 監査資料及び監査対象部局の陳述等から確認した内容」は、使途基準及び手引に照らして、特段不合理ないし不相当な陳述とは認められない。

自治会費については、手引3頁において、政務活動費の充当が不適當な経費として、地区共益費的な費用を除く町内会費が挙げられていることから、収支報告書等の記載上、一応、外形的事実らしきものの存在が認められるが、議会事務局においては、当該議員の自宅は奈良市杉ヶ町、事務所は奈良市雑司町であり、自宅及び事務所に現に訪問し、異なる場所であることを確認しており、議員から当該自治会費は地域の共益費であることを自治会総会の精算報告書等で確認している旨説明を受けている旨陳述している。

そうすると、手引において賃貸借している政務活動用事務所のマンション管理組合等に支払う地区共益費的な費用については充当が認められていることから、当該自治会費に政務活動費を充当することは使途基準に適合していると認められる。

なお、平成24年1月31日の大阪高等裁判所の判決においても、議員が自宅とは異なる地区に事務所を置いている場合、事務所が属する自治会に自治会費を支払う必要があることが考えられ、事務所が議員の調査研究活動の基礎の一つになっていることをあわせると、政務活動費から自治会費を充てることが違法ということとはできないと判示されているところである。

以上のことから、本件監査対象の政務活動費の支出に、使途基準に適合しないものは認められず、違法又は不当に不当利得返還請求権の行使を怠る事実があるとは認められない。

## 第6 意見

監査の結果は上記のとおりであるが、監査委員としての意見を次のとおり付記する。

政務活動費については、昨年来、一部の自治体における問題をきっかけとして、各地で不明朗な支出が明らかになり、新聞報道等で具体的な問題点が取りあげられたこともあって、その使途について県民の関心が高まっている。

本県の政務活動費の交付に関する条例においては、大阪高等裁判所の判決においても述べられているとおり、支出内容の透明化と自由活発な調査研究活動の確保という二つの相対立する要請についての調和として、法で定められている収入及び支出に関する議長への報告の内容を、収支報告書と領収書等にとどめることとされているが、県民意識や社会情勢の変化、他の自治体の動向などを的確にとらえ、引き続き支出内容の透明性を確保するための取組が必要であると考ええる。

本県においては、平成20年度から全ての支出に領収書の写し等の添付を義務付けるとともに、議長が別に定める書類として海外及び県外での活動については記録簿の添付を義務付けるなど、透明性の向上に努めているが、さらに、他の一部の自治体で議論されている事項等、例えば、広報紙の現物など添付書類の範囲や関係書類のインターネットでの公開について、検討を行うことが求められていると考える。

## 別紙事実証明書一覧表

番号	名称
1	会派 自由民主党 研修旅行
2	南部振興議員連盟
3	広聴広報費印刷物
4	事務所費 賃借料
5	人件費
6	HP維持管理費
7	PCセットアップ費
8	自治会費