

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11月26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12月4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 橿原市白橿町3-11-12-305

氏名 正岡 忠久 外6名

2 請求書の提出

平成27年10月1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年度及び平成26年度に目的外に支出された政務活動費（12,562,333円）について、関係議員に不当利得返還請求権を行使するよう勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 政務活動費の交付について

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）では、普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、政務活動費を交付することができることとされているが、奈良県においては、使途基準など具体的な内容について、議員にとって都合よく定めたものが多く、不備なものになっている。

法が、政務活動費を交付することができるものとしているのは、議員に活発な調査研究活動を促し、議会の審議能力を強化しようとする趣旨に基づくものと解されるから、政務活動費をどのように活用するかは、本来、各議員の自主的判断に委ねられるべきものであるが、他方で、収支報告書の提出を義務付けているのは、その使途の透明性を確保しようとする趣旨と解される。

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。）第2条では、政務活動費を充てることのできる経費の

範囲を定め、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。）第6条では、政務活動費に係る証拠書類等の整理保管を義務付けていることに照らすと、政務活動費を充てることができる経費の範囲に合致しない支出をした場合、当該議員は、奈良県に対し、不当利得として同額を返還する義務を負うべきである。

イ 具体的な違法性又は不当性

(7) 乾浩之議員分（2,073,600円）

i 調査研究費（648,000円）

学識経験者等への調査委託費として、毎月一定額が支出されているが、業務委託契約書、委託業務報告等が明らかにされていない。

ii 事務所費（1,425,600円）

事務所借上費及び駐車場借上費が、議員の母が役員、議員が相談役である会社に支出されている。仙台高等裁判所では、議員が代表を務める会社と賃貸借契約を締結した場合、賃借の実態や支出の必要性、合理性に疑問を認めないとして、使途基準に合致した支出があったとは認められないとの判決が出されている。

(4) 中村昭議員分（広聴広報費）（3,034,753円）

県政報告紙の発行に伴う郵送料について、料金後納郵便物として扱われたように見えるが、「後納郵便物等取扱控」が添付されているだけで、領収書は添付されていない。県政報告紙の内容、送付部数、また、切手の使途等が不明である。

(7) 神田加津代前議員分（2,641,300円）

i 調査研究費（1,800,000円）

学識経験者等への調査委託費として、毎月一定額が支出されているが、業務委託契約書、委託業務報告等が明らかにされていない。

ii 研修費（40,000円）

会費を支出している団体の活動実態等具体的な内容が明らかにされていない。

iii 資料購入費（45,300円）

新聞購読料の領収書の宛先に前議員の氏名のほか、前議員の親族が経営し、前議員が役員である施設の名称及びその所在地が記載されている。

iv 事務所費（756,000円）

事務所の家賃が、前議員の親族が経営し、前議員が役員である施設に支出されている。

(エ) 上田悟議員分（4,812,680円）

i 調査研究費（3,316,000円）

調査研究費が、年4回に分けて同額ずつ支出されているが、業務委託契約書、委託業務報告等が明らかにされていない。

ii 研修費（302,000円）

先進地研修参加費について、研修場所、研修内容等が不明である。

また、団体の年会費等が支出されているが、各団体の活動内容やどのような研修会が行われたのか不明である。

iii 広聴広報費（243,000円）

広報誌の内容、発行部数等が不明である。

iv 会議費（443,000円）

会議の参加対象者、参加人数、内容等が不明である。

また、平成27年10月6日付け及び平成27年12月15日付けの領収書については、日付が未到来である。

v 資料作成費（508,680円）

作成された資料の内容が不明である。

また、平成26年度の政務活動報告にも関わらず、2013年10月6日付け及び2013年12月25日付けの領収書が提出されている。

以上の支出は、政務活動費の交付の趣旨及び使途基準に照らして、適正な支出に該当せず、不当利得として返還させるべきであるが、奈良県知事は不当利得返還請求権の行使を怠っている。

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

平成25年度の政務活動費に係る請求（2,318,000円）

2 監査の対象としなかった理由

(1) 法第242条第2項本文について

法第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、これをする事ができない。」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、平成14年7月2日の最高裁判所の判決では、「怠る事実を対象としてされた監査請求であっても、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であつて無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象とするものである場合には、当該行為が違法とされて初めて当該請求権が発生するのであるから、監査委員は当該行為が違法であるか否かを判断しなければ当該怠る事実の監査を遂げることができないという関係にあり、これを客観的、実質的にみれば、当該行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものと

みざるを得ず、当該行為のあった日又は終わった日を基準として」法第242条第2項本文の規定を適用すべきもの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、条例では、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、年度終了等の日の翌日から30日以内に収支報告書を議長に提出すべきことが定められ（第10条）、規程において、議長が収支報告書の写しを知事に送付することが定められている（第5条第6項）。そして、「政務活動費の返還」については、条例で、「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、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年度及び平成26年度の政務活動費に係る収支報告書に用途基準に従っていないものを含み、上記一連の財務会計上の行為に違法・不当なものがあることを理由とし、関係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が、当該行為が違法・不当とされて初めて当該請求権が発生するのであ

るから、監査委員は当該行為が違法・不当であるか否かを判断しなければ当該怠る事実の監査を遂げることができないという関係にあり、これを客観的、実質的にみれば、当該行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものとみざるを得ず、当該行為のあった日を基準として法第242条第2項本文の規定を適用すべき場合に該当するものと解する（昭和62年2月20日最高裁判所判決及び平成14年7月2日最高裁判所判決同旨）。

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「当該行為のあった日」について検討するに、政務活動費に係る収支報告書に違法・不当なものが含まれていることをも想定すると、知事がその違法・不当を認定し、違法・不当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、収支報告書の写しを議長が知事へ送付した日を「当該行為のあった日」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、条例第10条第1項の規定により、平成26年4月28日に収支報告書が議長に提出され、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日に議長から知事に送付されている。

平成26年度の政務活動費については、平成26年4月23日、7月9日、10月15日及び平成27年1月14日に交付され、条例第10条第1項の規定により、平成27年4月27日、4月28日及び4月30日に収支報告書が議長に提出され、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27年5月8日に議長から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。

そこで、収支報告書の写しが議長から知事に送付された日を「当該行為のあった日」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、目的外に支出されたとされている平成25年度及び平成26年度の政務活動費12,562,333円のうち、平成25年度の政務活動費2,318,000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。

(2) 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である。」と判示されている。

また、平成19年2月14日の東京高等裁判所の判決によると、平成14年9月17日の最高裁判所の判決は、「マスコミ報道等を待つまでもなく、住民なら誰でもいつでも閲覧等できる情報等については、それが閲覧等できる状態に置かれれば、そのころには住民が相当の注意力をもって調査すれば知ることができると判示したことは明らかである。」と判示されている。

「相当な期間」については、平成14年9月12日の最高裁判所の判決によると、「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66日目であれば「相当な期間内」であるが、84日目であれば「相当な期間内」ということはできないと解されている。

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を行ったところ、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25年度の政務活動費については平成26年6月30日以降は、奈良県の住民が相当の注意力をもって調査すれば、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。

したがって、平成25年度の政務活動費に係る請求は、平成14年9月17日の最高裁判所の判決でいう、「相当な期間内」に請求されたものと解することはできず、「正当な理由」を認めることはできない。

以上のことから、知事に対して、平成25年度及び平成26年度に目的外に支出された政務活動費について、関係議員に不当利得返還請求権を行使するよう勧告することを求める請求のうち、平成25年度の政務活動費2,318,000円に係る請求は法第242条第2項で定める要件を満たしていないと判断する。

第3 監査の辞退

本件監査請求の監査において、議会選出の小泉米造監査委員と清水勉監査委員から、監査の客観性及び公平性の確保の観点から本件監査を辞退したい旨の申出があり、両監査委員は、本件監査に携わっていない。

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10月22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、請求人から請求内容の補足説明があった。

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年度及び平成26年度の政務活動費12,562,333円のうち、平成26年度の政務活動費10,244,333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10月30日に陳述を聴取した。

議会事務局から提出された監査資料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使途については、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

っており（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」を加えたうえ「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、「奈良県政務調査費の交付に関する条例」及び「同規程」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 政務活動費の交付を受ける議員の通知

議長は、条例第7条及び規程第3条の規定に基づき、平成26年4月1日付けで、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。

イ 交付決定

知事は、条例第8条の規定に基づき、平成26年4月1日付けで、議員分の政務活動費について、交付決定を行っている。

ウ 政務活動費の請求

議員は、条例第9条及び規程第4条の規定に基づき、平成26年4月10日、7月1日、10月1日及び平成27年1月5日付けで、政務活動費を請求している。

エ 交付

知事は、条例第9条の規定に基づき、平成26年4月23日、7月9日、10月15日及び平成27年1月14日付けで、政務活動費を交付している。

オ 収支報告書等

(ア) 提出日

収支報告書及び領収書等は、平成27年4月30日までに、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27年5月8日付けで、収支報告書等の写しを知事に送付している。

(ウ) 残余がある議員に対する返納通知

平成27年5月8日付けで、残余がある議員に返納通知を送付し、該当の議員から、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（社会慣習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。審査の充實を図るため、議会事務局総務課全体で記載内容についての確認を行うよう体制を整えて対応しており、合計15名の職員が確認事務に携わり、1案件につき最低3名以上が担当している。

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、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なる場合は、議員に手引等で充當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當されている場合は、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當しないよう説明している。手引では最終、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規定している。

本件監査対象の政務活動費においても、手引に基づき、上記のとおり確認を行ったが、平成27年10月5日及び10月22日に上田悟議員から、10月13日に中村昭議員から、規程第7条に基づいて、次に述べるような内容の訂正届が提出された。

上田議員については、領収書に記載されていた未到来の日付の誤りを訂正するもの、年の異なる日付を訂正するもの及び先進地研修参加費について県外政務活動記録簿を追加提出するもので、平成27年10月6日付けの菓子・茶（

ペットボトル) セットの領収書については平成26年10月6日に、平成27年12月15日付けのペットボトル茶・菓子の領収書については平成26年12月15日に、2013年10月6日付けの会議資料作成費用の領収書については2014年10月6日に、2013年12月25日付けの会議資料作成費用の領収書については2014年12月25日に、それぞれ訂正された。

中村議員については、「後納郵便物等取扱控」及び「交付証」の写しを添付し、領収書の写しが添付されていなかったものについて、領収書の写しに代わるものとして、日本郵便株式会社桜井郵便局長が発行した「支払証明書」の写しが提出された。

なお、訂正後の領収書等の写しは、訂正届が提出された日からそれぞれ閲覧に供している。

議会事務局では、支出金額や支出内容については重点を置いて確認していたが、日付や添付書類の確認については、結果として十分でなかったものと思われる。今後は、チェックリストを充実し、今回のような事例が発生することも十分認識して確認していくことにする。

イ 本件監査請求において請求人が違法性、不当性を主張する平成26年度政務活動費の使途基準適合性について

(ア) 乾浩之議員分 (2,073,600円)

i 調査研究費 (648,000円)

収支報告書の提出にあたり、業務委託契約締結を確認している。委託内容は政策アドバイス・政策に関する資料収集等で、成果物についても「いぬい浩之県議会報告」を作成したことを確認した。

請求人は契約書や調査結果が提出されていないことにより違法・不当な支出と一律に主張するが、これらは条例、規程等で提出が必要とされておらず、理由のない主張である。

ii 事務所費 (1,425,600円)

収支報告書の提出にあたり、賃貸借契約締結を確認している。手引では、自己所有物及び生計を一にしている親族の所有物件の賃料は充当できない

が、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は、その法人の会計処理について、賃借料が収入として適正な処理が行われていることが必要とされており、この点については、議員から適正に処理しているとの回答を得ている。

なお、請求人が引用する仙台高裁の判例は、的確な反証がされていないから、使途基準に合致した支出があったとは認められないとされた一例にすぎない。議会事務局では、議員の事務所を訪問し、その事務所が外形上及び機能上の要件を有していること、来客用駐車場も設置されていることなどを確認している。また、家賃及び駐車場代が、相場を逸脱したような額ではないことも確認している。

(イ) 中村昭議員分（広聴広報費）（3,034,753円）

本件は、県議会報告「21century」の作成・配送等に係る経費に政務活動費を充当したものである。請求人は、県政広報紙の内容、送付部数等が不明であるため、違法・不当な支出であると主張しているが、法第100条第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等の定めに従うこととされている。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、印刷物の提出は求めている。また、按分については手引の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。

本件については、議員から広報紙の提示を受け、内容、作成部数、発行回数等について確認し、内容に一部政務活動と言えない部分があるので7/8按分をしているとの理由を聴取している。また、切手、料金後納、メール便使用の宛先等を聴取しており充実に合理性があることを確認している。

なお、「後納郵便等取扱控」及び「交付証」の写しについては、領収書の写しに代えて「支払証明書」の写しを添付する訂正届が提出されたところである。領収書は、債権者が金銭を受領したことを証するものであるが、当該「支払証明書」は、支払がされたことを郵便局長が証明しており、領収書と

見なせると考える。「支払証明書」に、支払日が平成26年5月9日及び平成27年1月13日と記載されており、規程第14号様式の会計帳簿にも同日の記載があることを確認した。

(ウ) 神田加津代前議員分 (2,641,300円)

i 調査研究費 (1,800,000円)

収支報告書の提出にあたり、業務委託契約締結を確認している。委託内容は政策アドバイス・議会質問の資料収集等で、成果物についても「一般質問質問書案」等である旨を確認した。

請求人は契約書や調査結果が提出されていないことにより違法・不当な支出と一律に主張するが、これらは条例、規程等で提出が必要とされておらず、理由のない主張である。

ii 研修費 (40,000円)

奈良政策研究会は、奈良県議会議員、奈良県下の市町村議会議員、市町村長、その他個人及び企業の会員によって構成され、様々な研修を通じて「安全で安心、独創性にあふれたまちづくり」を進めるために活動する団体であり、研修内容は「奈良県政の今後」など県政に携わる議員にとって有意義なものとなっている。したがって、「奈良政策研究会」への参加に関し、議員が研修参加費として政務活動費を充当することに問題はない。

iii 資料購入費 (45,300円)

本件は、政務活動専用事務所における新聞購読料に政務活動費を充当したものである。領収書には、氏名のほか事務所がある施設の名称が記載されているとの説明を前議員から受けている。また、事務所が「石川町504-1」にあることを確認しており、議員活動に必要な資料等の購入として認められる。

iv 事務所費 (756,000円)

収支報告書の提出にあたり、賃貸借契約締結を確認している。手引では、

自己所有物及び生計を一にしている親族の所有物件の賃料は充当できないが、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は、その法人の会計処理について、賃借料が収入として適正な処理が行われていることが必要とされており、この点については、前議員から適正に処理しているとの回答を得ている。

議会事務局では、前議員の事務所を訪問し、その事務所が外形上及び機能上の要件を有していることなどを確認している。また、家賃が相場を逸脱したような額ではないことも確認している。

(エ) 上田悟議員分 (2,494,680円)

i 調査研究費 (1,552,000円)

収支報告書の提出にあたり、業務委託契約締結を確認している。委託内容は、議員としての政策提言及びそのための資料収集等であることを確認した。

請求人は契約書や調査結果が提出されていないことにより違法・不当な支出と一律に主張するが、これらは条例、規程等で提出が必要とされておらず、理由のない主張である。

ii 研修費 (168,000円)

(i) 先進地研修参加費

本件については、規程第7条の規定により平成27年10月22日付けで、県外政務活動記録簿を追加提出する旨の訂正届が提出された。

内容は、岡山県津山市の社会福祉法人津山みのり学園の活動実績調査等であった。

(ii) 平成26年度斑鳩町観光協会会費

当会は、世界遺産でもある斑鳩町の観光振興対策を推進する講演会等を実施しており、県の観光振興に携わる議員にとって有意義なものとなっており、充実に問題はない。

(iii) 奈良ヒューライツ議員団2014年度会費

当議員団は、あらゆる差別の撤廃及び人権尊重をめざし、超党派で県

内の県・市町村議会議員等で構成されている団体である。団体の研修活動は県予算の人権施策に関わる取り組み内容を聴取するなど県政の人権施策に資する取り組みを行っており、充実に問題はない。

(iv) 特定非営利活動法人虹の家平成26年度会費

当法人は、年に3回の障がい者の自立に関する集会を行い、養護学校等の現場担当者の意見を聴取するなど県の障害者支援施策に資するものであり、充実に問題はない。

(v) 平成26年度斑鳩町自治振興会年会費

当会は、斑鳩町職員OBと町会議員OBからなる会で、斑鳩町及び生駒郡、ひいては県全体の課題を検証し、地域活動の強化等、協働推進を進め奈良県を活性化するための取り組みを行っており、充実に問題はない。

(vi) 平成26年度いかるがホール友の会年会費

当会を運営する斑鳩町文化振興財団は、隔月で情報誌を会員に送付しており、議員は当情報誌で知った芸術関係者にコンタクトをして議場コンサートや県の音楽会の演者となってもらうなど県の文化芸術推進施策に資する活動を行っており、充実に問題はない。

(vii) 斑鳩会年会費及び忘年会チャリティー

当会は、町会議員外、地域のリーダーから構成されている会であり行政の課題について情報収集するために有意義な会である。議員として地域の課題を県全体の問題ととらえて県政に反映させているほか、斑鳩町の先進事例を他の地域にも伝えているなど政務活動に適切なものとなっている。忘年会費として2,000円が計上されているが簡単な食事会であり、手引では会合に関する飲食費は、社会通念上許される範囲として、5,000円までを限度としており、充実に問題はない。

(viii) 平成27年生駒郡町村会・町村議会議長会合同会議会費

当会は、生駒郡の町長・教育長・町会議員・県会議員等から構成され、生駒郡の政策課題等を検証し、生駒郡全体また県全体の活力を高めるための合同会議を開催している。当会議では行政課題を明らかにする政策研修会も実施され議員の政務活動に貢献するものとなっており、充実に

問題はない。

(ix) 奈良県美容業生活衛生同業組合郡山支部会費

当組合は、美容業界をはじめとする経済団体や国・県・市町村の議員、行政等が参画し、美容業界で洗髪を必須にすることを求めるなど県の衛生指導の強化や衛生意識への啓発向上セミナー等を実施している。その参加経費は県の衛生施策推進に資するものとなっており、充実に問題はない。

(x) 新生奈良研究会平成26年度会費

当会は、奈良日日新聞が県の発展を目指し、政治、経済等各界のリーダーらが識見を深めるための研修会や意見交流会等を開催する目的で設立されている。研修会の内容は県の救急医療体制強化等についての県医療政策部長の講演等県の課題をタイムリーにとらえたものであり、県政に資する研修として充実に問題はない。

本県においては、研修会、講習会等という形式ではなくても、議員が研修目的で参加し、メリットを得ているということであれば、研修費として政務活動費を充当して差し支えないと考えている。

議員からは、議員としての資質向上に資するものであって、それに伴って議員の政策立案に反映するために会費を支払っているから、研修費として充当したという説明を受けている。

なお、全国都道府県議会議長会からも、政務活動に関わる団体の会費については、研修費に計上しても差し支えないという考え方が示されている。

iii 広聴広報費（243,000円）

請求人は、広報誌の内容、発行部数などが不明であるため違法・不当な支出であると主張しているが、法第100条第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等の定めに委ねることとされている。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、印刷物の提出は求めていない。また、按分については手引の

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。

本件については、議員から広報誌の作成部数、発行回数等について確認し、内容に後援会の部分があるので1/2按分をしていると理由を聴取している。

iv 会議費（212,000円）

本件は、地域住民との県政に関する会議開催に伴う会場使用料・茶菓代であり、会議費として政務活動費を充当したものである。会議は飲食を目的とするものではなく、茶菓代の充当については、手引により問題はないとされている。

参加対象は地元住民で、斑鳩町法隆寺南の並松公民館において平成26年10月6日から8日までの3日間と平成26年12月15日から16日までの2日間の計5日間、県政報告の会議を実施したとのことである。その際、参加者にペットボトルのお茶と茶菓子を出したとのこと、会議内容は議員の県政報告と斑鳩町の実態を聞き取るとともに、県政全体への課題等の聴取を行った旨を議員に確認している。

なお、請求人が指摘の領収書発行日については、議員に確認したところ会場借り上げ日と茶菓代支出日は同日であり、茶菓代支出日の記載が誤っていたとのことであり、訂正届が提出されている。規程第14号様式の会計帳簿でも支出年月日を確認した。

v 資料作成費（319,680円）

本件は、上記ivの会議開催に伴い必要な資料を作成するための経費に政務活動費を充当したものである。

会議資料の内容は、議員の県政報告であり参加人数分作成したことを確認している。

なお、請求人が指摘の領収書発行日については、議員に確認したところ、上記ivの会議資料であり、年が誤っていたとのことであり、訂正届が提出されている。規程第14号様式の会計帳簿でも支出年月日を確認した。

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。

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日の最高裁判所の決定において、「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、併せてその使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、「政務調査費の使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よ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使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当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、上記の趣旨に照らすと、「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27年3月26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使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使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旨判示されている。

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、使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の実事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旨判示されている。

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ているところである。

したがって、政務活動費についての使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、使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、使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) 議会事務局が行った確認事務について

議会事務局の陳述等によれば、「第4 4 (5)ア 政務活動費の使途に係る議会事務局の確認について」に記載したとおり、本件監査対象の政務活動費について、平成27年4月の収支報告書の提出時に、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の確認が行われたこと、また、本件監査請求を契機に、上田悟議員及び中村昭議員から、規程第7条に基づいて訂正届が提出され、そのこと及び訂正内容から見て、議会事務局の当初の確認事務の一部不十分なところもあったことが認められる。しかし、当初の確認事務の一部不十分なところがあったことにより、直ちに本件監査対象の政務活動費が使途基準に非適合となるものではなく、既に正しい内容等に訂正され、また、議会事務局においても、その確認を終えているところであり、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、事務所費について、議員の親族が経営する会社に支出されていること、調査研究費について、業務委託契約書、委託業務報告等が明らかにされていないこと、広聴広報費、研修費及び会議費について、県政報告紙、研修会及び会議の内容が不明である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を主張・立証しているとは認められず、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、訂正分を含め収支報告書等の内容を見ても、外形的事実が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。

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。

今回の住民監査請求を契機として、収支報告書に領収書ではないものが添付されていたもの、領収書の年が誤っていたもの、県外政務活動記録簿の添付が漏れていたものが認められ、3件の訂正届が提出されたところであり、住民監査請求で収支報告に係る書類の不備が明らかになったことは誠に遺憾である。

議員において、収支報告書等の提出の際、書類に不備がないか十分確認を行うことは当然のことであるが、議会事務局においては、チェック機能が十分に働くよう、

収支報告書、領収書等の確認方法についてさらなる工夫を図ることを強く望むものである。

政務活動費については、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、本県においても、昨年度に引き続き住民監査請求が提出されるなど、県民の関心が高まっている。

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を、海外及び県外での活動については記録簿を添付することを義務付けるなど、使途の透明性の向上に努めてきたところであるが、昨今の県民意識や社会情勢の変化を踏まえ、他の一部の自治体で議論されている事項、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等について検討を行い、より一層の透明性の確保に努める必要があると考える。

別紙事実証明書一覧表

番 号	名 称
1	奈良県議会政務活動費の交付に関する条例
2	奈良県議会政務活動費の交付に関する規程
3	平成25・26年度 政務活動費に係る収支報告書および領収書コピー