

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28年12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29年1月10日

奈良県監査委員 江南政治

第1 監査の請求

1 請求人

住所 橿原市白橿町3丁目11番12-305号

氏名 正岡 忠久 外5名

2 請求書の提出日

平成28年10月28日

3 請求の要旨

監査請求書及び陳述の内容から、請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

(1) 措置要求事項

奈良県知事が平成27年度に各会派に交付した政務活動費のうち、1,902,257円については、違法な支出であるため、その返還請求を怠る行為は違法である。

そのため、奈良県監査委員が奈良県知事に対して違法支出額について各会派に返還するよう請求する等の必要な措置を講ずるよう、勧告することを求める。

(2) 請求の理由（使途基準の違法な支出）

事務費（1,902,257円）

奈良県議会の「政務活動費の手引（政務活動費の運用方針）（以下「手引」という。）」によると、事務費について、事務機器及び備品のリース代・購入代、通信費の郵便料・送料・固定電話料金・携帯電話料金、事務用品の購入費については、いずれも「事務所費の賃借料、光熱水費、維持管理費を充当していない場合は、その使用実態に応じて按分する。ただし、使用実態で按分が困

難な場合は1 / 2を限度として充当できるものとする。」とある。

各会派に支払われた政務活動費のうち、事務費に充当された支出は、いずれも按分がなされておらず、違法である。政務活動費の交付の趣旨及び用途基準に照らして、次の表に記載する支出額は、奈良県政に関する調査研究に資するための必要な経費と認められず、法律上の原因を欠く不当利得として、奈良県政務活動費の交付に関する条例第11条に基づき、奈良県知事に返還しなければならない。

平成27年度 会派別違法額一覧表

会 派 名	違法額
自由民主党	297,542円
自民党奈良	215,838円
日本共産党	312,562円
創生奈良	193,286円
なら維新の会（維新の党）	332,368円
民進党（民主党）	317,905円
公明党	204,451円
自民党絆	28,305円
合 計	1,902,257円

4 事実証明書

手引（抜粋）及び平成27年度政務活動費に係る収支報告書

第2 監査委員の辞退

清水勉監査委員及び川口延良監査委員から、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し出があり、本件監査に携わっていない。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

平成28年11月22日、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」と

いう。) 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、請求人から意見陳述書の提出及び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、請求人が違法、不当な支出とする平成27年度政務活動費 1,902,257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の内容

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28年11月29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、おおむ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、議会に求められる権能を十分に発揮することが求められている。その権能を十分に発揮するためには、会派及び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、県の事務や地方行財政などの事項について、住民や学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いる。したがって、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年度及び平成23年度の政務調査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、実際に政務調査費の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。

平成27年11月12日 大阪高等裁判所判決

政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、県議会議長に対し、所定の収支報告書を提出しなければならないが、これには、支出した項目ごとに支出額、主たる支出の内訳を記載し、支出の裏付けとなるべき領収書を添付すべきことが定められており、政務調査費を支出金の一部に充当・按分する場合には、按分率及び政務調査費の支出額を記載することとされている。政務調査費についてこのような定めがされているのは、議会における会派及び議員の上記活動の重要性に鑑み、会派及び議員の自由な調査研究活動を確保し、もって議会の審議能力を強化するという政務調査費制度の趣旨を実現するとともに、その支出の適正を図ることにあるものと考えられる。そして、本件においては、相手方会派ら及び相手方議員らは、これらの定める所に従い、所定の記載をした収支報告書を提出し、その際、これらの支出を証する領収書を添付しているのだから、それぞれの政務調査費の支出については、一応上記報告書どおりに行われたものと推認される。

(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2.8万円と定めている（奈良県政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）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「手引」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2分の1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会派の通知

議長は、条例第7条及び奈良県政務活動費の交付に関する規程（以下「規程」という。）第3条の規定に基づき、平成27年5月18日付けで、政務活動費の交付を受ける会派について、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27年5月18日付けで、会派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

会派は、条例第9条及び規程第4条の規定に基づき、平成27年5月18日、7月1日、10月1日及び平成28年1月4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27年5月27日、7月15日、10月14日及び平成28年1月13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28年5月2日までに、会派から議長あ

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28年5月11日付けで、収支報告書等の写しを知事に送付している。

(ウ) 残余がある会派に対する返納通知

平成28年5月11日付けで、残余がある会派に返納通知を送付し、該当の会派から、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、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、会派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、会派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当しないよう説明している。手引では最終、事務局で用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。

なお、本件監査対象の政務活動費の交付手続においても、平成28年5月の収支報告書の提出時に、上記のとおり手引に基づき、領収書等を確認し、内容が用途基準に適合しているか否かについて確認が行われている。

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27年度政務活動費の用途基準適合性について（議会事務局の見解）

奈良県議会における各会派の控室は県議会議員としての政務活動を専ら行うために設けられた施設であり、政党活動、選挙活動、後援会活動、私的な活動には利用されていない。従って按分がされておらず違法であるとの請求人の主張には理由がない。

以下、各会派の事務費について説明する。

(ア) 自由民主党

本件は、自由民主党の控室における電話代、複合機リース代等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、自由民主党会派が充当している経費に不適當な経費はない。

(イ) 自民党奈良

本件は、自民党奈良の控室における電話代、複合機リース代、消耗品等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、自民党奈良会派が充当している経費に不適當な経費はない。

なお、来客用お茶、コーヒー代については来客からの意見聴取の際に必要な消耗品購入費として差し支えないものである。

「政務活動費の運用に係る考え方」より抜粋

<平成25年2月 全国都道府県議会議長会事務局>

消耗品購入費（来客用の茶等）が加わったが、どの範囲まで充当できるか。
考え方→消耗品等については、政務活動との関連性及び有用性を有する範囲
内で、政務活動費を充当することが可能である。

(ウ) 日本共産党

本件は、日本共産党の控室における電話代、複写機リース代等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、日本共産党会派が充当している経費に不適當な経費はない。

(エ) 創生奈良

本件は、創生奈良の控室における電話代、コピー機リース代等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、創生奈良会派が充当している経費に不適當な経費はない。

(オ) なら維新の会（維新の党）

本件は、なら維新の会の控室における電話代、複合機リース代、消耗品等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、なら維新の会会派が充当している経費に不適當な経費はない。

なお、電源改修作業費、LAN構築作業費に会派の事務の遂行に要する維持修繕費としての充当に問題はないものである。

(カ) 民進党（民主党）分

本件は、民進党の控室における電話代、コピー機リース代、消耗品等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、民主党会派が充当している経費に不適當な経費はない。

(キ) 公明党分

本件は、公明党の控室における電話代、コピー機リース代等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、公明党会派が充当している経費に不適當な経費はない。

(ク) 自民党絆分

本件は、自民党絆の控室における電話代、消耗品代等を政務活動費の事務費に充当したものである。会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費として「手引」では通信費用、事務機器及び備品の購入、リース代、維持修繕費、事務用品の購入などの具体例が上げられており、自民党絆会派が充当している経費に不適當な経費はない。

第4 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

本県においては、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、本県においては、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用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用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用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用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、使用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、政務活動費の使用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用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、使用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」を主張立証した場合には、議員等が、使用基準に適合することを立証す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収支報告書等の確認について

議会事務局によれば、第3の4(5)アのとおり、本件監査対象の政務活動費について、平成28年5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とのことである。

(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）。

そして、政務活動費の使途基準適合性の判断は、(1)のとおり、「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」を主張立証した場合は議員等において、使途基準に適合することを立証するか否かにより行うのが相当である。

請求人は、各会派に支払われた政務活動費のうち、事務費に充当された支出は、いずれも按分がなされておらず違法である等を理由として、政務活動費の支出が認められない旨主張する。

しかしながら、これらの主張は、自らの見解や主張を述べるにとどまり、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立証しているものとは認められない。

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チェックし、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確認しているとのことであり、収支報告書等の内容を見ても、外形的事実は認められず、請求人の主張に対する議会事務局の監査資料及び陳述は、使途基準及び手引に照らして、特段不合理なものとは認められない。

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。