

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき提出された平成27年度政務活動費の交付に係る住民監査請求（議員分）についての監査結果は、次のとおりです。

奈良県監査委員 江南 政治

第1 監査の請求

1 請求人

略

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年度に各議員に交付した政務活動費のうち、10,631,515円については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第100条第14項等に反する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関係議員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（使途基準に反する違法な支出）

ア 上田悟元議員分（2,003,969円）

(ア) 調査研究費（1,555,200円）

政務調査業務委託費の支出先であるアプリコット・コープが発行している領収書の住所地である大阪府中央区大手通2丁目1番3号都住創大手通401には、同名の事業者がおり、ペット用品の通販WEBショップを営むものである。

ペット用品の通販WEBショップを営む業者は一般的に政務調査業務を行う能力を有しているとはいえ、当該業者に対する政務調査委託費の支出は、外形的にみて政務活動費の使途基準に適合しておらず、違法である。

(イ) 広聴広報費 (99,360円)

a アプリコット・コープ

広聴広報費の支出先であるアプリコット・コープが発行している領収書の住所地である大阪市中央区大手通2丁目1番3号都住創大手通401には、同名の事業者がおり、ペット用品の通販WEBショップを営むものである。

ペット用品の通販WEBショップを営む業者がホームページ構成・更新・管理を行う能力を有しているとはいえ、当該業者に対する広聴広報費の支出は、外形的にみて政務活動費の使途基準に適合しておらず、違法である。

b クリエイターズパーティー

広聴広報費の支出先であるクリエイターズパーティーが発行している領収書の住所地は、奈良市四条大路3-4-25 B-205となっているが、アパートのB棟には205号室は存在しない。

領収書の作成者の住所地が存在しない以上、外形的にみてクリエイターズパーティー自体が存在しないといわざるをえない。

(ウ) 資料購入費 (64,638円)

a 株式会社セディア

株式会社セディアに対して新聞購読料として政務活動費から支出しているが、株式会社セディアは新聞発行社の社名ではなく、支払先という観点からすると、外形上、新聞購読料を支払っているとはいえない。

また、新聞購読料として10,414円を支出しているが、不相当に高額であり、支払額という観点からしても、外形上、新聞購読料を支払っているとはいえない。

b その他書籍

資料購入費の支出について、領収書の写しを提出し、領収書に書名が記載されていないものについては自ら余白に書名を記載しているが、領収書に記載されているISBN（国際標準図書番号）によると、政務活動費で購入した書籍は自ら記載した書名と異なるものである。

また、2015年12月15日のレシートには、900円と記載されているが、説明書きで記載されている書籍の価格は1,296円であり、説明書きと異なる書籍を購入している。

したがって、資料購入費名目の支出は、虚偽の説明に基づいており、支出は違法である。

(エ) 事務所費 (284,771円)

議員事務所「上田さとる事務所」は、上田悟本人の住居、上田モータース、株式会社ウエダハウジング、上田さとる後援会の主たる事務所、US創政研究会、自由民主党斑鳩支部の主たる事務所と同一の場所に所在している。多数の事務所が存在しており、政務活動専用事務所の実態があるとはいえ、関西電力株式会社に対する電気代の支払いは、外形的にみて政務活動費の使途基準に適合しておらず違法である。

また、STMパナソニック及びHC)HCNBLリースに対する事務機器リース代並びにNTTファイナンス株式会社に対する電話代の支出は、多数の事務所が所在する以上、外形的にみて政務活動費の使途基準に適合しておらず違法である。

イ 中野雅史議員分 (2,760,000円)

(ア) 事務所賃料 (1,800,000円)

関西興産株式会社に対して事務所家賃の支払いをしているが、中野雅史事務所が入っている大和郡山市池之内町461の建物の所有者は中野雅史であり、同社の代表取締役は中野雅史である。

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。)では、事務所家賃を自己所有物件の賃料等の支出に充当できないとされている。

中野雅史が事務所家賃名目で支払った計1,800,000円は、中野雅史が代表取締役を務める法人を経由して、中野雅史自身に支払われるものであるから、自己所有物件の賃料に他ならず、政務活動費の使途基準に反しており違法である。

(イ) 人件費 (960,000円)

雇用給与を支払っている説明資料として添付された賃金台帳には、小計80,000と記載されているだけで所得税の源泉徴収義務があるにもかかわらず行われていない。

また、算出された1ヶ月の給与の算出根拠すら明らかでなく、実際に雇用していなかったという事情がうかがわれる。

ウ 小泉米造議員分 (2,482,905円)

(ア) 事務所費 (757,905円)

政務調査専用として賃借料を支出している事務所の所在地の建物は、個人の所有物であり、所有者の住所地である。したがって、政務調査事務所としている建物は、他人の住居であり、外形的に政務調査事務所といえない。

(イ) 人件費 (1,725,000円)

政務調査事務所としている建物は、外形的にみて政務調査事務所といえず、政務調査事務所としての実態がない以上、政務調査事務所を前提として雇用される政務調査補助員もその実態がないと言わざるをえない。

エ 新谷紘一議員分 (1,481,404円)

(ア) 事務所費 (161,404円)

事務所としているグレース新大宮二番館601号室のガス料金を見ると、平成27年4月から7月まで、平成28年1月及び3月の各月の請求分の使用料が0であり、電気料金の11ヶ月平均が1ヶ月あたり約1,316円と待機電力程度しか発生しておらず、事務所として使用されていないことがうかがわれる。

(イ) 人件費 (1,320,000円)

政務調査事務所としているグレース新大宮二番館601号室は、外形的にみて、政務調査事務所の実態がなく、実態がない以上、政務調査事務所を前提として雇用される政務調査補助員の実態がないといわざるをえない。

オ 出口武男議員分 (1,903,237円)

(ア) 資料購入費 (20,112円)

報知新聞は、いわゆるスポーツ新聞に分類されるものであり、一般に娯楽性が強い読み物であるため、それらの購入に係る支出は、当該スポーツ新聞に議員の調査研究に資する事項が具体的に記載されていたことなど特段の事情がない限り、用途基準に合致しない違法なものである。(仙台高等裁判所平成23年9月30日判決)

(イ) 会議費 (50,000円)

収支報告書に添付されているあやめ館の領収書には、会議昼食代1,250円を40人前という記載になっているが、あやめ館の昼食メニューは、3,500円〜とされており、1,250円の昼食メニューはない。

また、領収書の宛名と但書きの手書き部分と、金額欄と作成日欄の手書き部分とを比較すると、その濃淡が明らかに異なっており、不自然である。

したがって、会議費として支出した50,000円は、外形的に政務活動費の使途基準に反しており、違法である。

(ウ) 人件費 (1,833,125円)

議員事務所としている奈良市鶴舞東町2-13 ヴィブビル1Fには、出口武男の後援会である「出口武男と翔く会」と「まほら政治・経済研究所」の主たる事務所が同居しており、外形的にみると事務所職員として雇用している者は、議員事務所と2つの後援会事務所の業務に携わっている。

手引では、政務活動の補助のために雇用した者が、他の業務にも携わっている場合は、政務活動を要した業務実態によって経費を按分して政務活動費を充当することとされており、業務実態が明らかでない場合は2分の1を限度として充当できるものとされている。

そのため、人件費として支払った金額のうち、按分されていないものについては、少なくともその2分の1が使途基準に反して違法である。

4 事実証明書

平成27年度政務活動費収支報告書及び領収書はり付け用紙等のコピー

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、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、請求人が違法な支出とする平成27年度政務活動費10,631,515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28万円と定めている（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當な経費

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當な経費とし、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當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議員の通知

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4月1日及び5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27年4月1日及び5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27年4月1日、5月1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4月22日、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について、平成27年5月29日及び平成28年5月2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6月16日及び平成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) 残余がある議員に対する返納通知

平成27年6月17日及び平成28年5月11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、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ことがわ

れる場合は、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。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ついても、平成27年5月及び平成28年5月の収支報告書等の提出時に、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の確認が行われているが、規程第7条に基づいて上田悟元議員及び出口武男議員が訂正届を提出し、上田悟元議員が7,433円、出口武男議員が20,112円を返還をしている。

また、奈良県議会の議員の資産等の公開に関する規程第9条に基づいて中野雅史議員が訂正願を提出している。

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）

(ア) 上田悟元議員

a 調査研究費

本件のアプリコット・コープは2年くらい前からペット用品の通販も始めたが、主たる事業は一定の顧客に対する調査受託・コンサルタント事業であると上田元議員から聴取している。上田元議員は同社に奈良県の人口問題、道路事情等、各種の調査を委託し、県政課題の把握を行ったとのことであり、調査研究費への充当は問題のないものである。

b 広聴広報費

i アプリコット・コープ

アプリコット・コープの主たる事業は、調査受託・コンサルタント事業であり、ホームページ制作等も事業として行っているとのことである。業務は上田元議員の政務活動をわかりやすく紹介し、県民から意見を求めるためのホームページの制作及び適宜内容を更新することとのことで、広聴広報費への充当は問題のないものである。

ii クリエイターズパーティー

クリエイターズパーティーについては、所在地のB-205号室の記載が誤りであるため、領収書に発行者の訂正印を押印したうえで、B-202号室に訂正する届けが、平成28年11月10日付けで出されて

いる。

c 資料購入費

i 株式会社セディア

支払証明書の(株)セディアは、(株)セディナの誤りで、平成28年11月10日付けで訂正届が出されている。(株)セディナは大手カード事業会社で引き落としの取り次ぎ会社である。

なお、上田元議員からは、朝日新聞・日経新聞・奈良新聞のセット価格の引き落とし額であることを聴取している。

ii その他書籍

書籍等については、説明書きの記載間違いがあったので、全額返還するとのことで、平成28年11月10日付けで訂正届が出され、政務活動費は11月16日に返還されているものである。

d 事務所費

当該建物については1Fが上田モータースと上田悟事務所(政務活動)であり、2FはウエダハウジングとUS創政研究会、自由民主党斑鳩支部、後援会事務所(USと支部は形だけ置いている。)、3Fは自宅であると上田元議員から聴取している。1F・2F・3Fの光熱費やリースは別々に契約しているとのことで1F部分は上田モータースと事務所の混合なので1/2按分しているとのことである。

(イ) 中野雅史議員

a 事務所賃料

本件事務所の建物については、実質、法人(関西興産株式会社)の所有であり、管理上の経費も法人が支払っているとの説明を中野議員から受けている。建物の所有権は議員の父親から平成14年に法人に譲渡されており、平成22年に父親が亡くなり相続した際、建物登記がなかったため、課税台帳に議員名義で掲載されそのままにしているが、関西興産株式会社の実質支配であるとのこと。

また、政治倫理の確立のための奈良県議会の議員の資産等の公開に関する条例第2条に規定する資産等報告書(以下「資産等報告書」という。)は固定資産課税台帳の記載を転記するようにと指導しているので中野雅史議員の所有として報告されている。

議会事務局は、賃貸借契約書において法人所有の建物を中野議員に賃貸すると記載されていることを確認している。手引では「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が必要」とされているところ。中野議員からは法人と契約を結び、法人は適正な会計処理をしていると口頭説明を受けており、充当は問題ないものである。

なお、市役所の固定資産課税台帳について、議員名義から関西興産株式会社に訂正されたと議員から説明があり、資産等報告書についても平成28年12月7日付で訂正願が議長宛、提出され受理された。

*平成27年資産等報告書は任期開始日（4月30日）における資産等を報告するものである。

b 人件費

中野議員は政務活動専用の職員を雇用しているが、業務が定例の事務補助であるので、雇用者からの申し出もあり、税金のかからない範囲で毎月12日の96時間勤務として月額8万円で雇用契約をしているとのことである。源泉徴収については会計士に相談したところ、本件は源泉徴収が必要ではないとの説明を受けたのでしていないとのことである。以上のように人件費への充当は問題のないものである。

(ウ) 小泉米造議員

a 事務所費

小泉議員は個人から一軒家を賃貸借契約して政務活動事務所として使用しており、事務所費への充当は問題のないものである。

b 人件費

請求人は、政務調査事務所としての実態がない以上、雇用される政務補助員も実態がないと主張するが、小泉議員は現に政務活動事務所として使用しており、政務活動専用の職員も雇用していることから、人件費への充当には問題がない。

(エ) 新谷紘一議員

a 事務所費

新谷議員は、政務活動事務所としているグレース新大宮二番館601号

室の浴室を使用しておらず、ガスの利用はないとのことである。また、電気代はマンション全体が中央電気と契約しており、低額に抑えられているとのことである。当該601号室は現に政務活動事務所に使用されており、充実に問題はない。

なお、事務員が常時一日中いるということではなく、山添村内にある事務所と用途に応じて使い分けている。

b 人件費

請求人は、政務調査事務所としての実態がない以上、政務活動事務所を前提として雇用される政務補助員も実態がないと主張するが、上記のとおり、新谷議員は、現に政務活動事務所として使用しており、職員も雇用していることから、人件費への充実に問題はない。

(オ) 出口武男議員

a 資料購入費

出口議員は奈良県のスポーツ振興を政策の重要課題の一つとして、長年議員活動に取り組んでいる。また、奈良県体育協会の役職を長年務め、現在は同協会の参事ほか、県バスケットボール協会会長、県なぎなた連盟会長を務めているところ。報知新聞はスポーツに関する記事が主体であり、スポーツ界の情勢や地元の個人・団体の戦績も詳報されていることから、スポーツ関係者との情報交換・交流や個々の個人・団体の情報の収集に有用であり、そのことがスポーツ振興に取り組む議員活動を充実したものにしているとの説明を受けており、資料購入費への充実は問題がないものである。

なお、本件については、平成28年12月2日付けで本人から充たさない旨の訂正届が提出され、当該政務活動費は、12月6日に返還されている。

b 会議費

当該会議は平成27年9月10日に出口議員が政務活動の報告や意見収集を目的に開催したもので、飲食を目的とした会議ではなく、政務活動費の充実に問題はない。

また、領収書には内訳が書かれていなかったのが後日補筆してもらったとのことである。請求人はあやめ館のメニューには1,250円の昼食メニューはないと主張しているが、出口議員からは支配人に相談して別途料理を作

ってもらった旨の説明を受けている。

なお、本件領収書は、当初、あやめ館の複数の従業員が、宛名の出口武男、金額及び日付を記載し、後日従業員が「会議昼食@1,250×40」を補筆している。

c 人件費

出口議員が雇用している事務員は政務活動専用として雇用しているとのことであり、後援会業務には一切携わっていないとの口頭確認をしており、人件費への充当については問題はない。

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の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

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當な経費を明記している。

以上のとおり、本県においては、議員等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 用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用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用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、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」を主張立証した場合には、議員等が、使途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

議会事務局は、本件監査対象の政務活動費について、平成27年5月及び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、その内容が手引に定める使途基準に適合しているか否かの確認を行ったと説明している。

(3) 本件住民監査請求後の収支報告書等の訂正について

本件監査請求後に上田悟元議員及び出口武男議員から規程第7条に基づいて、次表のとおり訂正届が提出されている。

なお、提出された訂正届及びこれに伴う政務活動費の返還については、監査において確認している。

【収支報告書の訂正】

議員名	訂正日	訂正内容
上田悟元議員	平成28年 11月10日	<p>【資料購入費】</p> <p>①「日本人が知らない日本の道徳」外12冊の書籍代7,433円を政務活動費に充当しないとの訂正</p> <p>②新聞購読料の支払先を「(株)セディア」から「(株)セディナ」へ訂正</p> <p>【広聴広報費】</p> <p>・領収証に記載されているクリエイターズパーティーの住所を「奈良市四条大路3-4-25 B205」から「奈良市四条大路3-4-25 B202」に訂正</p>
出口武男議員	平成28年 11月21日	<p>【資料購入費】</p> <p>・領収書はり付け用紙に記載の充当額（平成27年7月分の報知新聞購読料）を1,672円から1,676円に訂正</p>

	12月2日	【資料購入費】 ・平成27年4月分から平成28年3月分までの報知新聞の購読料20,112円を政務活動費に充当しないとの訂正
--	-------	---

また、中野雅史議員から次表のとおり奈良県議会の議員の資産等の公開に関する規程第9条に基づいて資産等報告書の訂正願が提出されている。

なお、本件監査請求後に提出された訂正願については、監査において確認している。

【資産等報告書の訂正願】

議員名	訂正日	訂正内容
中野雅史議員	平成28年 12月7日	・大和郡山市池之内町461の建物2棟を削除

(4) 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。

そこで本件住民監査請求に係る請求内容をみると、調査研究費及び広聴広報費について、ペット用品の通販WEBショップを営む業者は一般的に政務調査業務を行う能力やホームページ構成等を行う能力を有していないこと等、資料購入費について、新聞購読料の支出先が新聞発行社の社名ではないこと等、事務所費について、議員事務所が多数の事務所と同一の場所に所在していることや事務所の電気代が低額であること等、人件費について、人件費の源泉徴収がされていないことや実態がない政務調査事務所に雇用される政務調査補助員も実態がないこと等、会議費について、あやめ館の領収書に不自然な点が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。

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、訂正分を含め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。

他方、上田悟元議員の書籍購入及び中野雅史議員の事務所の賃料については、請求人の主張等から使途基準に反する外形的事実の存否について疑義がある。

ア 上田悟元議員の書籍購入について

請求人が主張するとおり、領収書はり付け用紙に記載されている書籍名と領収書に記載されているISBN（国際標準図書番号）で特定される書籍名が一致しないことが認められた。

この点に関して、平成28年11月10日、上田悟元議員は、収支報告書に記載した書籍の購入に係る経費を政務活動費の充当対象から外す旨の収支報告書の訂正届を提出し、既に該当する金額を返還したことを監査において確認している。

このため、請求人が主張する書籍に係る経費に政務活動費を充当しているという事実がなくなった。

イ 中野雅史議員の事務所費

請求人は、中野雅史事務所が入っている大和郡山市池之内町461の建物の所有者は中野雅史議員本人であり、自己所有物件の賃料等の支出を事務所家賃

として政務活動費に充当できないと定めている手引の使途基準に反していると主張している。

請求人から主張を裏付ける事実を証明書する書類の提出はなかったが、中野雅史議員の資産等報告書に当該建物が自己所有の資産として記載されていた。

このことについて監査を行ったところ、次のとおり説明があった。

- ・当該建物は、もともと中野雅史議員の父の所有であった。
- ・平成14年に中野雅史議員の父は当該建物を関西興産株式会社に譲渡した。
- ・平成22年に中野雅史議員の父が死亡し、相続を開始した。
- ・相続の内容は、中野雅史議員の父名義の不動産はすべて中野雅史議員が相続するとなっていたところ、父の遺産としては、多数の不動産が存在しており、その各不動産の名義変更を一括処理する中で、本来ならば父の所有不動産ではない（したがって遺産でもない）当該建物が固定資産課税台帳の記載において混入していた。

中野雅史議員の認識においても、当該建物はその時点で8年にわたって会社の所有であったことから、固定資産課税台帳上本件建物が父名義で存在しているということは、その可能性すらまったく想像していなかったことから、当該建物が混入していることが、名義変更手続上看過されたまま、誤って中野雅史議員名義とされてしまった。

- ・資産等報告書の作成にあたって、平成14年に中野雅史議員の父が関西興産株式会社に当該建物を譲渡していたにもかかわらず、固定資産課税台帳を訂正していなかったため、固定資産課税台帳に記載された各地番を機械的に転記し、当該建物が誤って記載されるに至った。

議会事務局は、平成7年に資産公開制度が開始されてから、資産等報告書の記載方法として、固定資産課税台帳の内容をそのまま反映するよう説明してきたとしている。

この点に関して、平成28年12月7日、中野雅史議員から資産等報告書に記載されている大和郡山市池之内町461の建物2棟を削除する訂正願が議会事務局に提出された。

そして、議会事務局は、訂正願に添付された当該建物に係る大和郡山市長発行の平成27年度固定資産税評価証明書に平成27年1月1日現在の納税義務者が関西興産株式会社と記載されていることをもって、訂正願を受理した。

なお、監査においては、議会事務局が訂正願を受理したことを確認している。

これらの事実を勘案すると、請求人が主張するように中野雅史事務所が入っている当該建物の所有者が中野雅史議員自身であると認定することは困難である。

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5 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、本県においても住民監査請求が度々提出されるなど、県民の関心が高まっている。

本県においては、これまでも全ての支出については領収書の写し等を、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。

しかしながら、本年10月には、政務活動費の使途を巡って議員が辞職する事態が生じたところであり、現在、議会改革推進会議において、先進県の状況等も勘案しながら使途の一層の明確化や領収書のインターネット公表等手引の見直しが進められている。

監査委員としては、この見直しを契機として、政務活動費の制度趣旨に沿った運用が確保されるとともに、その使途の透明性の一層の向上が図られることを期待するものである。

また、今回の住民監査請求後においても、書籍代を政務活動費の充当対象から除外する等5件の訂正届等が提出され、収支報告に係る書類の不備等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、書類に不備等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も、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改めて強く望むものである。