

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26年度政務活動費の交付に係る住民監査請求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
同 岸 秀 隆

第1 監査の請求

1 請求人 略

2 請求書の提出日 平成28年4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

奈良県知事に対して、平成26年度に目的外に支出された政務活動費(38,432,251円)について、不当利得返還請求権を行使し、議員に返還請求するよう勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 調査研究費(4,935,241円)

(7) 調査研究費(議員連盟への支出)(28,041円)

議員連盟は政治団体とみなされており、奈良県議会がん対策推進議員連盟及び森林・林業・林産業活性化促進奈良県議会議員連盟に関わる経費の充当は認められない。

また、個人の立場で加入している団体等に対する会費は、「奈良県政務活動費の手引」(以下「手引」という。)で政務活動費の不適當な経費とされている。

一度団体の会費として支出したものを政務活動費に充当することは認められない。

(イ) 調査研究費(調査委託費)(4,907,200円)

調査委託費については、広聴広報費の印刷物と同様に領収書だけでは支出の適否が判断できず、実態が不明なため、全額を不適切な支出と仮定する。

また、監査委員には、議員に必要な情報の開示を求め、委託調査の実態を確認し、充当額の適否を判断することを求める。

イ 広聴広報費（印刷物）（5,315,929円）

広聴広報費（印刷物）については、議員が作成した印刷物を見て政務活動費の充当の適否を判断すべきであり、また、配布物を特定多数の住民に届ける郵便代は単なる政務活動だけではなく、議員の宣伝的要素が含まれると推認できる。

広聴広報費（印刷物）の実態が不明なため、支出額の2分の1を適切な充当額とした。

また、監査委員には、議員に印刷物の提出を求め、充当額について適切に判断することを求める。

ウ 資料購入費（424,200円）

相手先が新聞社のものは高額の資料代であり、資料の内容確認が必要である。

また、相手先がブレーン関西のものは調査委託費と同様実態が不明であり、全額不適切な支出である。

エ 事務所費（11,810,791円）

(7) 事務所費（事務所賃借料）（11,138,694円）

平成25年度政務活動費訴訟において、事務所費賃借料を政務活動費に100%充当している議員の事務所の使用実態を検証したところ、政務活動専用には使用しているのではなく、後援会活動等政務活動以外のためにも使用しているが、その使用実態について特段の事情を説明する議員が見当たらないため、政務活動費への充当は50%が相当である。

また、75%充当している議員も、按分率が高すぎると判断している。

電話代等を政務活動費に50%充当する一方、事務所賃借料を政務活動費に100%充当してケースがあり、整合性に欠ける。

また、議員の一部について、政務活動費を充当している事務所は議員の同族会社の所有である。議員と生計を一つにする所有者に係る事務所の賃借料については、政務活動費の充当が認められていない。

(1) 事務所費（駐車場賃借料）（672,097円）

駐車場は、事務所と一体となって使用されるものであり、事務所が併用型で使用されている場合には、駐車場についても政務活動以外にも使用していると推認するのが合理的である。

なお、手引では、充当する場合は、事務所賃借料と同率で按分するものとする規定されている。

オ 人件費（14,299,274円）

議員の活動は、政務活動、後援会活動、党務活動等多岐に亘るため、議員に雇用された職員は受動的に様々な業務を行うのが一般的であって、政務活動専用の職員として勤務することは実態として不合理である。

また、議員の事務所は政務活動以外の活動を含むものであり、この様な場所で勤務する職員が政務活動以外の業務に携わるのは当然である。人件費を政務活動費に100%充当しているもので、特段の事情を立証していることも見当たらないので、50%が違法な支出である。

なお、75%を充当しているものについても、按分率が高すぎると判断している。

カ 広聴広報費（ホームページ維持管理費）（986,805円）

議員のホームページは、後援会活動等政務活動以外の活動にかかわるものがあるため、50%が政務活動費の充当の限度であり、ホームページが本来的に議員の政治活動や宣伝的要素をもつことから、100%の充当は認められない。

また、平成23年度以降ホームページの更新、情報の発信等がされていないものがあり、ホームページの維持管理費の支出があったとしても、政務活動が行われたと見ることはできないため、全額が違法な支出である。

キ 事務費（660,011円）

(7) デジタルカラー複合機の購入代金（210,000円）

手引では必要な機能を超えた備品等の設置費用は不適当な経費とされており、デジタルカラー複合機は、購入機種を明らかにする必要がある。

(イ) コピー機リース代等（98,010円）

政務活動以外の活動が行われている事務所で使用するコピー機は、政務活動以外でも使用されていると推認され、コピー機のリース代及びトナー代を政務活動費に100%充当するのは違法である。また、コピー用紙代を2分の1で按分していることとの整合性に欠ける。

なお、トナー代の領収書の宛名が後援会事務所となっているのは、政務活動以外の使用がある証拠である。

(ウ) ガソリン代 (352,001円)

車のレンタル料を政務活動費として50%充当しているが、ガソリン代は政務活動費に100%充当しており、ガソリン代の充当は車のレンタル料と同じく50%とすべきである。

4 事実証明書

平成26年度政務活動費事実証明書綴

5 請求書の補正

提出があった請求書については、一部に不備があったため、平成28年5月12日付けで補正を求めたところ、同月19日に補正がされた。

第2 監査委員の除斥又は辞退

1 小泉米造監査委員（平成28年6月21日まで）は、監査の対象に関し直接の利害関係を有するため、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥された。

2 清水勉監査委員及び川口延良監査委員（平成28年6月22日から）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5月31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、請求人が不適切な支出とする平成26年度政務活動費38,432,251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6月6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

(7) 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。

(4) 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。

(5) 残余がある議員に対する返納通知

平成27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うかがわれる場合は、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27年4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、内容が使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が、規程第7条に基づいて、次表のとおり訂正届が提出され、岡史朗議員は280円、安井宏一議員は4,000円を返還されている。

なお、訂正後の領収書等の写しは、それぞれ住民の閲覧に供している。

議 員 名	訂正日	訂 正 内 容
秋本登志嗣議員	平成28年 5月10日	・領収書宛名の記載誤りによる訂正 ・ガソリン代支払証明書への按分率(1/2)及び按分金額(351,998円)を補記
	6月1日	・給料支払証明書への按分率(1/2)と按分金額(600,000円)を補記
辻本黎士前議員	平成28年 5月16日	デジタルカラー複合機(事務費)の代金(420,000円)を政務活動費に充当しないとの訂正
森川喜之前議員	平成28年 5月16日	広聴広報費に係る領収書はり付け用紙の「会派・議員名」の欄を訂正
宮木健一前議員	平成28年 5月23日	経費の充当項目の誤りにより、平成26年度政務活動費収支報告書の事務費に係る支出額を187,251円から188,705円に、人件費に係る支出額を482,514円から481,060円に訂正
岡史朗議員	平成28年 5月23日	充当金額の計算誤りにより、平成26年度政務活動費収支報告書の事務費に係る支出額を457,579円から457,569円に、人件費に係る支出額を739,520円から739,250円に訂正

高柳忠夫前議員	平成28年 5月26日	電気代の按分精算誤りにより、平成26年度政務活動費収支報告書の事務所費に係る支出額を1,918,618円を1,918,636円に訂正
安井宏一議員	平成28年 6月2日	駐車場代の充当誤りにより、平成26年度政務活動費収支報告書の事務所費に係る支出額を466,367円から462,367円に訂正

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26年度政務活動費の
使途基準適合性について（議会事務局の見解）

(7) 調査研究費

a 調査研究費（議員連盟への支出）

奈良県議会議員連盟は奈良県の政策課題について、会派を超えて調査研究を行うために組織された任意団体である。加入議員は議員連盟の活動を行うためにそれぞれ月額1,000円の会費を納入している。奈良県議会がん対策推進議員連盟は「がん対策の推進に関する調査及び研究」を、森林・林業・林産業活性化促進奈良県議会議員連盟は「森林・林業施策に関する調査及び研究」を主に行っているところである。

請求人は手引では政務活動費の充当が不適當な会費として、個人の立場で加入している団体などに対する会費等と述べているが、議員連盟の会費は奈良県議会議員の立場として加入しているものであり、また議員連盟の会費は手引7頁で充当ができるとされている。本件は、年度末精算書に基づき、下記計算式に基づき充当されており問題はない。

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 調査研究費（調査委託費）

本件はそれぞれ「有限会社ブレーン関西」と「アプリコット・コープ」に対し政務活動に関する調査を委託したものである。事務局は収支報告書の提出に当たり、業務委託契約を締結していることを確認済みで、具体的な委託内容は県政に対する政策アドバイス・県政に関する資料収集及び管理・県政に関する広報紙の作成編集などである。

請求人は他市議会では架空委託の例がある、実態が不明であることなどを理由に全額が不適切な支出だと仮定したが、調査結果等の提出は条例や規程等で必要とされておらず、理由のない主張である。

また、平成27年11月12日の平成26年（行コ）第192号奈良県議会会派並びに同議会議員に係る不当利益返還請求控訴事件大阪高裁判決（以下「平成26年（行コ）第192号大阪高裁判決」という。）において、「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、その支出の適正化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であるから、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と推認される。」とされている。

(イ) 広聴広報費（印刷物）

請求人が引用している長崎地裁の判決は他議会の案件であり、使途基準は各議会ごとに定めるとされており、本議会とは関係がない。

本議会の場合は、平成26年（行コ）第192号大阪高裁判決において、政務調査費は議会における議員の活動の重要性に鑑み、議員の自由な調査活動を確保し、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化を図るために所定の収支報告書を提出することとなっており、議員らは所定の記載をした収支報告書を提出し、これらの支出を証する領収書を添付しているので、それぞれの政務調査費の支出については、報告書どおりに行われたと推認されると認定されている。

なお、議員から按分等の相談があった場合は、実際の広報紙に基づき事務局で助言をしている。

また、請求人は当該配布物を特定多数の住民に届ける郵便代は単なる政務活動だけではないと主張するが、政務活動の広報紙を県民に配布するための郵便代は手引8頁で認められている。

(ウ) 資料購入費

資料の内容については、各議員から聞き取りをし、県政に関する政務活動の資料購入であることを確認しており、購入資料については各議員が収支報告書の内容を証する証拠書類として5年間整理保管しているものである。

なお、奥山博康議員は平成26年8月に奈良県の漢方薬施策の推進について、学識者と対談を行い企画記事を作成したことに基づく掲載新聞の買い取

り経費であり、荻田義雄議員は有限会社ブレーン関西から政務活動に関する資料を購入したものである。

(イ) 事務所費

a 事務所費（事務所賃借料）

添付された準備書面（9）は訴訟における一方的な主張を記載した書面にすぎず、裁判所の判決で認められた事実が記載された文書ではない。請求人は平成25年度政務活動費訴訟において事務所賃借料を100%充当している議員について、後援会活動等政務活動以外のためにも使用している併用型事務所であることが明らかにされていると主張しているが、当該訴訟において議会側は請求人の主張は根拠が不明であるとして否認している事案である。請求人の事務所費に対する主張は根拠がなく、訴訟においても裁判所から議会側に対して具体的な説明を求められているものではない。

また、議会事務局は、各議員の政務活動事務所と後援会事務所を別々に設けていることを確認している。

なお、請求人が主張している電話代は携帯電話であり、タブレットは携帯できるため、政務活動以外にも利用があることから2分の1に按分をし、カラーコピー代は政務活動事務所にカラーコピー機が1台あるが、後援会事務所にはないため、政務活動以外に使用する可能性があるのを念のために按分していることを確認している。

手引10頁では、「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ないし使用料、分担金の支出に充当することはできません。また、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事が必要です。」とされている。

森川喜之前議員、神田加津代前議員、辻本黎士前議員及び乾浩之議員は、親族から事務所を借りているのではなく、法人と賃貸契約を結んでいるのであって、手引に反する事案ではない。

また、議会事務局では契約の相手方である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旨、各議員に確認している。

なお、平成26年(行コ)第192号大阪高裁判決において「事務所の賃貸人が議員自身又は親族が役員を務める法人であったとしても、現に当該議員が当該事務所を政務調査活動のために使用しているのであれば、これ

に対する賃料を支払うことは当然であるから、上記関係が存することだけをもって、直ちに当該支出が違法であるとはいえない。そして、証拠（甲31）を勘案しても、上記支出が違法であることを認めるに足る証拠はない。」と請求人の請求は棄却されている。

請求人は「乾氏が代表を務め」と記載しているが、乾浩之議員は平成25年2月に代表を辞したことを確認している。

また、手引10頁では、事務所費は当該事務所が他の活動と併用で使用されている場合は政務活動の使用時間又は使用面積など使用実態に応じて按分するとされている。高柳忠夫前議員は手引に沿って按分しており、平成26年（行コ）第192号大阪高裁判決で高柳忠夫前議員の75%充当は適切と判断されている。

b 事務所費（駐車場賃借料）

駐車場代については、各議員とも政務活動のための来客専用駐車場を確保していることを確認している。請求人は併用型事務所であることを前提に主張しているが、そもそもその根拠が不明である。

なお、安井宏一議員は駐車場を政務活動事務所専用借りているとのことであるが、平成26年12月に限っては政務活動事務所を選挙応援用に使用したため、駐車場代についても2分の1に按分するとのこと、同議員から6月2日に訂正届が提出された。

また、和田恵治議員に係る27年3月分の駐車場賃借料について、事務所賃借料を2分の1に按分しているが、駐車場賃借料を按分していないため、同議員に確認したところ、選挙活動の際には別に選挙活動専用の駐車場を借りており、選挙活動専用の駐車場も政務活動専用の駐車場も事務所の場所から離れている。

よって、政務活動専用の駐車場を後援会や選挙活動の関係者が利用することはない。

(4) 人件費

議員は議員活動が多岐に亘ることから、政務調査活動かどうかの実態に応じて適正に政務活動費を充当することが困難であるため、政務調査活動専用の事務所を設けたり、政務調査活動専従の職員を雇用したりして、政務活動費の100%充当を客観的に可能にしている。すなわち、専従の職員を雇用している場合は、当該職員は、政務調査活動のみに使用されていると解するのが合理的である。

また、議会事務局では事務所訪問時や通常業務の連絡調整時に政務調査活動補助の専従の職員であることを確認している。

なお、平成26年（行コ）第192号大阪高裁判決では請求人の同様の主張に対し、「一審原告らは、議員活動が多岐にわたり、雇用されている職員も政務調査活動以外の活動に従事したとみるべきであるとして、前記第2の4(3)ア(イ)の相手方小林らが人件費として支出した、職員の給与の2分の1以上の部分は違法である旨主張する。しかしながら、上記のとおり、当該職員を政務調査活動以外の活動に従事させたことを認めるに足りる証拠はない。また、議員活動が多岐に議員活動が多岐にわたるとしても、そのことから直ちに職員給与の2分の1を超える部分が違法であるといえないことは、前記②で判示したとおりである。」として請求人の訴えを棄却している。

また、手引12頁で「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、政務活動に要した業務実態によって経費を按分する。」とされている。高柳忠夫前議員は事務所1階4室のうち、1室を「IKOMA市民オフィス」と称し市民のために開放し、貸し出しを受けた市民は水彩画・書道・折り紙・写真などのサークル活動を行い、それ以外の3室を政務活動のための事務所として用いている。同議員が雇用する職員は専ら政務活動に関する補助業務を行っている。

しかし、市民オフィスの用務をすることがあるとして、政務活動に携わる時間は4分の3として人件費を按分していることを確認している。請求人は第1審で事務所費について2分の1の按分率が認められたと主張するが、平成26年（行コ）第192号大阪高裁判決では理由がないとして棄却されている。今回の人件費の主張についても根拠が不明である。

(カ) 広聴広報費（ホームページ維持管理費）

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広報の内容が、（都道府）県政や地域の問題など住民福祉の増進を図るという政務活動の内容に適ったものであれば充当が可能であると考えます。

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す。

また、請求人のホームページは議員の政治活動や宣伝的要素をもつものであり、「100%の充当は認められない」という前提自体が根拠を欠くものである。議員は県政に関する政策等の広報活動にホームページを利用しているのであり、請求人は宣伝的要素を持つ旨主張するが、そもそも議員の主張、経歴、写真等を掲載しなければ県民から広く意見募集をする目的は達成できないものであり、議員の自由な調査研究活動の一環であると判断している。

なお、ホームページを通じて県民の意見等を的確に収集、把握することは調査研究活動に資するものであり、以下の判例があり、ホームページの更新がなくとも、ホームページ維持管理費用に政務活動費を支出することは可能である。

区民への情報提供、意見表明などの必要が生じた場合に直ちにそれを掲載することに備える必要があり、また、議員の発信した過去の情報を閲覧可能な状態に置く事にも意味がないとまではいえないから、議員に対するウェブサイトを維持するための管理費の支出が政務調査費支払いの趣旨に反するという事まではできない（平成18年11月8日東京高等裁判所判決）。

(※) 事務費

a デジタルカラー複合機の購入代金

辻本黎士前議員に確認したところ、錯誤により領収書を提出してしまったとのことであり、同議員から5月16日に訂正届が提出され、デジタルカラー複合機の代金を政務活動費に充当しないとの訂正がされている。

b コピー機リース代等

秋本登志嗣議員は政務活動事務所と後援会事務所を別々に所有しており、リースをしているコピー機は政務活動専用であることを確認している。よ

って全額充当は問題がない。コピー用紙は政務活動事務所用と後援会事務所用のコピー機の両方分を一括で購入しているので2分の1で按分していることを確認している。

また、秋本登志嗣議員に確認したところ、事実証明書112頁の領収書（コピー機トナー代金）は業者が宛先を間違えたとのことであった。同議員から5月10日に領収書を秋本事務所宛とする訂正届が提出されている。

なお、トナー代は政務活動事務所専用のコピー機FAXのトナー代であり、全額を事務費に充当することは問題がない。

c ガソリン代

秋本登志嗣議員に確認したところ、ガソリン代については全額の2分の1を充当しているが、ガソリン代支払い証明書に2分の1の按分額について記入することを忘れていたとのことであった。同議員からは5月10日に按分率2分の1と按分額351,998円を補筆したガソリン代支払い証明書の訂正届が提出されている。

なお、本件は、ガソリン代合計額704,003円の2分の1である351,998円が当初から充当されており収支報告書に記載の金額は変更がないものである。

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 用途基準について

(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、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、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、用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、本件各支出が用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

議会事務局の陳述等によれば、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、秋本登志嗣議員、辻本黎士前議員、森川喜之前議員、宮木健一前議員、岡史朗議員、高柳忠夫前議員及び安井宏一議員から、規程第7条に基づいて訂正届が提出され、既に正しい内容等に訂正され、議会事務局においてその確認を終えているとのことである。

本件監査請求後に提出された訂正届及びこれに伴う返還金の納付については、監査において確認している。

(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、調査研究費について議員連盟は政治団体とみなされていることや調査委託費の実態が不明なこと、広聴広報費（印刷物）について議員の宣伝的要素が含まれること、資料購入費について実態が不明であること、事務所費（事務所賃借料）について政務活動以外の活動にも使用していること、事務所費（駐車場賃借料）について事務所の賃借と一体となって使用されるものであること、人件費について政務活動専用の職員として勤務することは実態として不合理であること、広聴広報費（ホームページ維持管理費）についてホームページが更新されていないこと、事務費について按分をしているものと按分をしていないものの整合性に欠ける等を理由として、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、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、特段不自然、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が使途基準に適合しないと主張には理由がなく、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、平成20年度から、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等使途の透明性の向上に努めてきたところである。

他方、政務活動費の支出について、会派及び議員の広範な裁量が認められていることを背景に、使途に係る情報の提供が十分でないことが疑念の生じる原因の一つ

となっていることは否めないところである。

このような状況や昨今の社会情勢の変化を踏まえ、他の事例を参考にしながら、さらなる使途の透明性の向上に努めるとともに、県民に対し説明責任を果たすことが望まれる。

なお、今回の住民監査請求を契機として、領収書宛名の記載誤り等 8 件の訂正届が提出され、収支報告に係る書類の不備等が前回に引き続き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。