

橿原市監査公表第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき請求のあった「橿原市職員措置請求」（以下「本件監査請求」という。）について、同条第4項の規定により監査した結果、次のとおり公表します。

平成27年4月27日

橿原市監査委員 北川 洋

橿原市監査委員 山口 宣恭

橿原市職員措置請求に関する監査結果について

第1 請求の受付

1 請求人

2 請求書の提出

平成27年3月4日

3 請求の内容

請求人ら提出の住民監査請求書及び陳述書（以下「住民監査請求書等」という。）によると、主張事実の要旨及び措置請求は、次のとおりである。

（以下（1）請求の趣旨から（2）請求の理由までについては、誤字等一部修正を加えた部分もあるが、その他は住民監査請求書等の原文のまま掲載している。）

（1）請求の趣旨

橿原市長（以下「市長」という。）は、平成25年度に支出された政務活動費のうち別紙一覧表の橿原市議会議員に対し、それぞれ違法・不当金額、合計707,259円の返還請求をする等必要な措置を求める。

（2）請求の理由

ア 政務活動費の交付

橿原市議会議員（以下「議員」という。）には橿原市議会政務活動費の交付に関する条例（平成13年橿原市条例第1号。以下「本条例」という。）第3条に基づき、平成25年度分政務活動費として議員一人当たり年額50万円が交付された。平成13年度に自治法が改正され、第100条第14項、第15項に基づき各地方公共団体の条例で交付することが定められた。しかし、使途基準など具体的な内容については、法・条例の目的とは矛盾し、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。これまでに数多くの政務調査費（現在は政務活動費）の返還の監査結果や判決が行われ、その実態が明らかになり、市民の批判的となっている。議員の平成22年度政務調査費の返還を命じた判決は、平成25年8月29日には奈良地裁で、さらに平成26年3月18日には大阪高裁でも出され、議員が返還に応じている。

自治法が、議員の調査研究に資するため必要な経費として議員等に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。しかし、他方で、自治法が、政務活動費の交付を受けた議員等に対して収支報告書の提出を義務付けているのは、情報公開を促進する見地から、その使途の透明性を確保しようとする趣旨と解される。

本条例第4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、橿原市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則（平成13年橿原市規則第9号。以下「本規則」という。）第7条では政務活動費の交付を受けた議員に対し、政務活動費に係る会計帳簿の整理や領収書等の支出を明らかにする書類の整理を義務付け、当該会計帳簿及び書類の保管を義務付けていることに照らすと、政務活動費が趣旨に従って適正に使用されなければならないことは明らかである。政務活動費が本条例の充当できる適用範囲に合致しない不適正な支出は、不当利得であるため、橿原市に対し、その相当額を即刻返納すべきである。

イ ところが、橿原市議会はいこれらの時代の要請や市民の批判に耳を貸さず、平成22年度・23年度・24年度の政務調査費の返還請求に関わる監査結果で述べられた監査委員の「付記」をも無視し、改善もされず、政務活動費を本来の政務活動とは異なる不適正な流用をされている。

(ア) 研究研修費

- a A議員が「奈良政策研究会」として毎月5,157円、年間61,884円を支出している。平成25年度の奈良政策研究会の活動履歴によると、5月26日、8月22日、11月24日、2月25日に研修会が行われていたが、議員作成の行政視察研修報告書は2月25日のみであり、他の3回に関しては具体的な研修内容の報告書もなく不明であり、違法・不当である。
- b A議員が平成26年2月25日に「奈良県政の今後 もっとよくなる奈良県を目指して」の研修に参加している。この研修は、午後6時から春日ホテルにて行われた。しかし、この研修について橿原市では今後どのような取り組みをしていくのか等、一般質問もされず議会で結果も出していない。よって、この研修は政務活動に資する支出といえず違法・不当である。

(イ) 調査旅費

B議員、C議員、D議員、A議員（以下「本件対象の4名の各議員」という。）が平成25年7月25日から7月26日に島根県大田市、出雲市で「石見銀山の世界遺産登録までの経緯と現在の現状、出雲市観光基本計画」について視察し、旅費として各37,800円を政務活動費として支出している。しかし、報告書や写真では他にE議員やF議員（以下「同行した一部の議員」という。）らも同行していたことが窺われるが、この旅費は同行した一部の議員は政務活動費から支出されていない。この視察旅行は政務活動ではなく観光旅行だったと思料される。よって、この視察旅行は政務活動に資する支出とはいえず違法・不当である。

(ウ) 資料作成費

D議員が6月26日付請求書によるとカラー用紙ブルー・ピンク、コピー用紙をそれぞれ1箱ずつ購入している。数千枚にもものぼる大量のカラー用紙を使用して何についての資料を作成したのか議会でも示されず不明であり、政務活動に資する支出といえず違法・不当である。

(エ) 資料購入費

- a G議員、C議員、D議員はゼンリン住宅地図を購入している。檀原市の地形や道路などが大きく変更されることもないのにこの3名の議員は少なくとも平成22年度、23年度、24年度にもゼンリン住宅地図を購入し続けている。政務活動とビラ配りや市民相談などに利用する議員活動に資する区分けができないとして按分し、2分の1を政務活動に資する支出といえず違法・不当である。
- b H議員が購入した書籍「プログラミング入門」、I議員が購入した書籍「新版 あいさつスピーチ全集」、C議員が購入した書籍「神話を訪ねて」は、いずれも市政との関連がなく政務活動に資する支出とはいえず違法・不当である。

(オ) 広報広聴費

- a J議員が平成25年9月13日付で資料コピー代として12,000円の領収証を添付している。領収証には「シンポジウム前日になって中学校名を削除した資料の差し替えを行ったため印刷に発注したものは別に経費が発生した。」と手書きされている。これは、資料の差し替えによるコピー代であり、このコピー代は議員の不注意での支出で本来発生するものではなく、全額が政務活動に資する支出とはいえず違法・不当である。
- b J議員が平成25年9月14日付で吊看板の代金として29,900円の領収書を添付している。しかし、この領収書及び請求書には宛名がなく真正とは言えない領収書は政務活動に資する支出といえず違法・不当な支出である。また、9月24日付でチラシ配りの代金として90,000円の領収証が添付されているが、収入印紙が貼付されていない。このように真正とは言えない領収書を添付するのは相応しくない。

(カ) 事務所費

- a K議員が事務所費賃借料として毎月50,000円、年間600,000円を支出しているが、政務活動と後援会や市民相談などに利用する議員活動に資する区分けができないとして按分し、2分の1を政務活動に資する支出といえず違法・不当である。
- b L議員のコピー機リース料・複合機使用料、H議員のプロバイダー料は全額を政務活動費で支出しているが、政務活動と議員活動に資する区分け

ができないとして按分し、2分の1を政務活動に資する支出といえず違法・不当である。

- c L議員のパソコン減価償却費はパソコン購入代金の全額を5年間に分割して政務活動費として支出しているが、最終的には議員個人の私的財産となるべきものである。政務活動と議員活動に資する区分けができないとして按分し、2分の1を政務活動に資する支出といえず違法・不当である。

以上の分類の結果は、別紙一覧表のとおりである。

上記（ア）（イ）（ウ）（エ）（オ）（カ）で分類した支出は、政務活動費の目的外支出であり、別紙一覧表記載の各議員は、別紙一覧表記載の金額を不当利得として本条例第6条第2項に基づき市長に返還しなければならない。すなわち、別紙一覧表に分類される支出は、政務活動費の交付の趣旨および使途基準に照らして、樫原市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ない支出であるから政務活動費の適正な支出に該当せず、法律上の原因をかく不当利得として即刻樫原市に返還させるべきである。

ウ 不適正な支出使途と樫原市の被った損害

別紙一覧表のとおり、平成25年度に合計707,259円の不当利得が発生しているのに市長に返還されないままになっている。市長は、別紙一覧表の各議員の不当利得について、各議員に対し不当利得返還請求権を行使してその返還を求めるべき義務があるのに、請求権を怠っている。

エ よって、請求人らは樫原市監査委員（以下「監査委員」という。）に対し、不当利得の返還を求めるなど必要な措置を求めて申し立てる。

4 請求の要件審査、受理

監査委員は、本件監査請求が自治法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成27年3月20日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査委員の交代

平成27年3月31日付けで多田実委員が任期満了により退任し、その後任とし

て同年4月1日付けで山口宣恭委員が就任した。

2 監査委員の除斥

議会選出の奥田英人委員は、自治法第199条の2の規定により除斥した。

3 請求人らの証拠の提出及び陳述

監査委員は、平成27年4月10日、自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人らに対し、証拠の提出と陳述の機会を設けた。これに対し、請求人らから陳述書及び証拠の提出と補足説明がなされた。

4 監査対象事項

平成25年度樺原市議会政務活動費の支出について監査の対象とした。

5 監査対象部局

議会事務局

6 関係人調査

監査委員は、自治法第199条第8項の規定により、平成27年4月10日に議会事務局長、議会事務局副局長及び議事課長補佐に対し、事情聴取を行った。

第3 監査結果

本件監査請求についての監査の結果は、合議により次のように決定した。

本件監査請求は、これを棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 事実の確認

監査対象事項について、関係する法令及び例規等との照合、関係書類等の調査、関係人らからの事情聴取を実施した結果、次の事実を確認した。

(1) 政務活動費に関する法令等

ア 自治法の規定

自治法第100条第14項において「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。」、同条第15項において「前項の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。」、同条第16項において「議長は、第14項の政務活動費については、その用途の透明性の確保に努めるものとする。」と定めている。

イ 檀原市における条例の規定

自治法第100条第14項及び第15条の規定に基づき定めた本条例では、概ね次のように規定している。

(ア) 交付対象（第2条）

議員の職にある者

(イ) 交付額及び交付の方法（第3条第1項及び第4項）

政務活動費の額は、毎年度、4月1日に在職する議員に対して、年額50万円とする。政務活動費は、4月25日及び10月25日に交付する。

(ウ) 経費の範囲（第4条）

政務活動費を充てることができる経費の範囲は、別表に定めるとおりとする。

別表（第4条関係）

経費の項目	充当できる経費の範囲
研究研修費	議員が研究会若しくは研修会を開催するために必要な経費又は議員が他の団体の開催する研究会若しくは研修会に参加するために要する経費 (会場費、講師謝金、出席者負担金・会費、交通費、旅費、宿泊費等)
調査旅費	議員の行う調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費 (交通費、旅費、宿泊費等)
資料作成費	議員の行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費

	(印刷製本代、翻訳料、事務機器購入代、リース代等)
資料購入費	議員の行う調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費
広報広聴費	議員が住民からの市政又は会派の政策等に対する要望、意見等を徴するための文書の作成、送付等及び会議等に要する経費並びに当該要望、意見等を受け付けるためのホームページ等の作成及びその維持管理等に要する経費 (印刷費、会場費、茶菓子代、ホームページ等作成及びその維持管理費等)
人件費	議員の行う調査研究活動を補助する職員を臨時に雇用する経費
事務所費	議員の行う調査研究活動のために必要な事務所の設置又は管理に要する経費 (事務所の賃借料、維持管理費、備品代、事務機器購入代、リース代等)

(エ) 収支報告書の提出 (第5条第1項及び第2項)

政務活動費の交付を受けた議員は、政務活動費に係る収入及び支出の報告書(以下「収支報告書」という。)を作成し、榎原市議会議長(以下「議長」という。)に提出しなければならない。

議長は、収支報告書の提出を受けたときは、その写しを市長に送付しなければならない。

(オ) 政務活動費の返還 (第6条第1項、第2項及び第3項)

政務活動費の交付を受けた議員は、その年度の途中において議員の辞職、失職、除名若しくは死亡又は議会の解散により議員でなくなった場合において、既に交付を受けた政務活動費の額が第3条第2項の規定により算定した額を上回る場合は、当該上回る額を返還しなければならない。

政務活動費の交付を受けた議員は、その年度において交付を受けた政務活動費の総額から、第4条の経費の範囲に該当するものとして支出した経費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の政務活動費を返還しなければならない。

前記の場合において、市長は、期日を定めて返還を命じることができる。

ウ 榎原市における規則の規定

本条例第7条の規定に基づき定めた本規則では、概ね次のように規定している。

(ア) 交付申請（第2条）

政務活動費の交付を受けようとする議員は、毎年度、市長に対して、議長を経由して政務活動費交付申請書を提出しなければならない。

(イ) 交付決定（第3条）

市長は、前条の申請があったときは、速やかに、議員に対して政務活動費の交付額の決定をし、政務活動費交付決定通知書により通知しなければならない。

(ウ) 交付請求（第4条）

前条の交付の決定を受けた議員は、市長に対して政務活動費交付請求書を提出するものとする。

(エ) 収支報告書の提出（第5条第1項及び第2項）

政務活動費の交付を受けた議員は、政務活動費の交付を受けた翌年度の4月30日までに、条例第5条に規定する収支報告書に領収書等の証拠書類の写しを添付して、議長に提出しなければならない。

政務活動費の交付を受けた議員が、年度の途中において議員の辞職、失職、除名若しくは死亡又は議会の解散により議員でなくなったときは、前項の規定にかかわらず、議員でなくなった日から30日以内に収支報告書を議長に提出しなければならない。

(オ) 収支報告書の保存（第6条）

議長は、収支報告書を提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

(カ) 会計帳簿等の整理保管（第7条）

政務活動費の交付を受けた議員は、政務活動費の支出について会計帳簿を整理するとともに、領収書等の証拠書類を整理し、これらの書類を収支報告書の提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保管しなければならない。

エ 使途基準についての申し合わせ事項

議会は、本条例及び本規則に加えて政務調査費に関する運用指針となる使途基準を策定するため、平成18年から議会改革検討会、さらに、平成24年に

は議会改革特別委員会で検討を重ね、その結果、平成24年9月28日開催の同特別委員会で、政務調査費の交付を受けた議員が、自らの責任においてその執行を管理するとともに、政務調査費を充当するすべての経費を整理し、個々の議員間で発生する可能性のある政務調査費の使途の不統一性を回避し、使途を統一することにより市民に対する政務調査費の使途に関する説明責任を果たすため、議員間でその使途基準の詳細等を申し合わせ、「樫原市政務調査費の使途基準 申し合わせ事項」を取りまとめた。

自治法の改正により、「政務調査費」の名称が「政務活動費」に改められたことに伴い、申し合わせ事項の名称も「樫原市政務活動費の使途基準 申し合わせ事項（以下「本件使途基準申し合わせ事項」という。）」に改正されたが、政務活動費として充当できる経費の範囲等については、従来の範囲から変更していない。

本件使途基準申し合わせ事項が定める「使途基準の運用指針」では、基本指針として、「調査研究の目的が樫原市政と関連性があること。」、「調査研究活動に合理性及び必要性があること。」、「支出金額が社会通念上相当と認められる範囲内であること。」、「政党活動又は選挙活動と混同されるような用途には使用しないこと。」と規定している。

また、本件使途基準申し合わせ事項は、使途基準の共通指針を定め、①「旅費」の内訳として「交通費、宿泊費、日当」、②「備品」、③「食事代・飲酒代」の各項目を規定している。「交通費」について、「移動手段は、原則として、公共交通機関を利用するものとし、交通費の計算は、樫原市の一般職の職員等の旅費に関する条例の規定を準用します。以下略。」、「タクシー、レンタカー等の利用は、時間、場所等の事情により公共交通機関が利用できない場合に限ります。以下略。」などを、「備品」について、「事務機器等の備品については、原則として、リース対応とします。」、「事務機器等の備品についてリース対応できない場合は、購入し、所得税法に基づく減価償却による取扱いとします。以下略。」等政務活動費が使途されると予想される項目を個々に取上げその使途内容・方法等を詳細に定めている。

さらに、本件使途基準申し合わせ事項は、「政務活動費使途基準の項目別取扱い指針」を定め、「使途基準」、「支出できるもの」、「支出できないもの」を明記している。「使途基準」については本条例別表に準拠して定めており、「支出できるもの」、「支出できないもの」についてのそれぞれの項目の主な内容は、

次のとおりである。

(ア) 研究研修費

a 支出できるもの

各種団体の開催する研究会・研修会に参加するための出席者負担金、会費（研修会等の案内文書を添付）、研究会・研修会に参加するための交通費、宿泊費等。

b 支出できないもの

個人の立場で加入している団体の年会費及び会費、調査研究活動と関わりが希薄な団体の年会費及び会費など。

(イ) 調査旅費

a 支出できるもの

視察のための旅費（報告書を添付）、タクシー代（タクシー利用の必要性が説明でき、乗車区間を記載すること）、視察先への手土産代等（社会通念上妥当な範囲内）など。

b 支出できないもの

視察先での飲酒、懇親会等に係る経費。

(ウ) 資料作成費

a 支出できるもの

資料作成に伴う印刷製本費、資料作成のための事務用品、消耗品等に要する経費など。

(エ) 資料購入費

a 支出できるもの

書籍、雑誌、CD、DVD等（添付する領収書には購入した書籍等の名称を記載し、図書目録に記載すること）など。

b 支出できないもの

調査研究に適さない図書等、書画・骨董に類するもの、所属政党が発行する新聞等の購読料、自己啓発的な意味合いのある図書等。

(オ) 広報広聴費

a 支出できるもの

広聴会・意見交換会開催のための会場借上料、印刷物、資料作成費（印刷物等には、政務活動費使用と明記し、報告書に添付すること）など。

b 支出できないもの

新聞折り込み費、ポスティング委託費、政党活動、後援会活動に要する経費、飲酒代、食事代など。

(カ) 事務所費

a 支出できるもの

事務所の賃借料（土地又は建物の賃貸借契約を行っていること。契約状況を明確にする書類（賃貸借契約書の写し）及び賃貸借料の支払明細書又はそれに類する書類を添付すること）、維持管理費（光熱水費、電話代、インターネット回線使用料等）、備品・事務機器等購入代（原則、リースが好ましい。ただし、リースによることができない場合は、備品台帳に記載し減価償却による取扱いをする）など。

b 支出できないもの

事務所が自宅の敷地内にある場合、事務所を居住の用に供している場合、事務所の土地又は建物が本人若しくは配偶者又は本人の3親等以内の親族所有のものである場合、後援会事務所・選挙事務所として使用した場合。

(2) 平成25年度政務活動費の交付事務の確認

市長は、本条例第3条第1項及び第4項に基づき、議員に対し、平成25年度政務活動費として、平成25年4月25日及び同年10月25日に各250,000円の合計500,000円を交付した。

議員は、本条例第5条第1項及び本規則第5条第1項に基づき、議長に対し、平成26年4月19日に、政務活動費に関する収支報告書に領収書等の証拠書類の写しを添付して提出した。

議員は、本条例第6条第2項に基づき、同年5月27日及び同月28日に、政務活動費残余额を市長に対し、それぞれ返還した。

以上のように、平成25年度政務活動費の交付事務は、本条例及び本規則に従って適正に執行されたことを確認した。

(3) 政務活動費の返還について

本件監査請求における審査の過程で、以下の政務活動費の返還が確認された。

H議員から平成26年9月18日に議長に対し、平成25年度政務活動費収支報告書の修正についての申出があり、その内容は、同報告書の支出における事務所費を「46,490円」から「23,245円」に、支出合計額を「153,

570円」から「130,325円」に、残額を「346,430円」から「369,675円」に修正するもので、修正差額「23,245円」を返還するというものであった。

K議員から平成27年3月10日に議長に対し、平成25年度政務活動費収支報告書の修正についての申出があり、その内容は、同報告書の支出における事務所費を「600,000円」から「300,000円」に、支出合計額を「634,800円」から「334,800円」に、残額を「-134,800円」から「165,200円」に修正するもので、修正差額「165,200円」を返還するというものであった。

L議員から平成27年3月27日に議長に対し、平成25年度政務活動費収支報告書の修正についての申出があり、その内容は、同報告書の支出における事務所費を「169,878円」から「84,939円」に、支出合計額を「413,923円」から「328,984円」に、残額を「86,077円」から「171,016円」に修正するもので、修正差額「84,939円」を返還するというものであった。

I議員から平成27年4月14日に議長に対し、平成25年度政務活動費収支報告書の修正についての申出があり、その内容は、同報告書の支出における資料購入費を「38,946円」から「35,000円」に、支出合計額を「105,756円」から「101,810円」に、残額を「394,244円」から「398,190円」に修正するもので、修正差額「3,946円」を返還するというものであった。

当該修正により、H議員は平成26年9月22日に、K議員は平成27年3月13日に、L議員は同月31日に、I議員は同年4月15日に、修正差額に遅延損害金を加算した金額を「平成25年度政務活動費返還金」として返還した。

H議員に交付された政務活動費のうち事務所費23,245円が収支報告書の修正により支出から除外されたが、当該事務所費は請求人らが返還を求めるプロバイダ料についての2分の1と同一であることが確認された。

K議員に交付された政務活動費のうち事務所費300,000円が収支報告書の修正により支出から除外されたが、当該事務所費は請求人らが返還を求める事務所賃借料についての2分の1と同一であることが確認された。なお、K議員の修正前の支出合計額は634,800円であり、政務活動費の年額500,000円を上回っていた。修正により事務所費300,000円を支出から除外した

結果、支出合計額が500,000円を下回ることとなり、交付額500,000円から修正後の支出合計額334,800円を控除した残余额165,200円を返還していることが確認された。

L議員に交付された政務活動費のうち事務所費84,939円が収支報告書の修正により支出から除外されたが、当該事務所費は請求人らが返還を求めるコピー機リース料・複合機使用料、パソコン減価償却費についての2分の1と同一であることが確認された。

I議員に交付された政務活動費のうち資料購入費3,946円が収支報告書の修正により支出から除外されたが、当該資料購入費は請求人らが返還を求める書籍購入費と同一であることが確認された。

2 監査委員の判断

以上の認定した事実に基づき、下記のとおり判断する。

(1) 判断の基準について

政務活動費は、平成12年の自治法の改正により会派又は議員に交付することが認められた政務調査費を前身の制度とする。この政務調査費の制度趣旨は、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解される（最高裁判所平成17年11月10日第一小法廷判決同旨）。

その後、平成24年の自治法改正により、従来の調査研究に資する活動では認められなかった対外的な陳情活動等のための旅費、交通費や会派単位で行う会議等に要する経費といったものにも使途が活用できるよう、交付目的が「議員の調査研究その他の活動に資するため」とされ、名称は「政務活動費」とされた。

自治法は、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を条例で定める事項としている。

この点、本市では、交付の対象、交付額、交付の方法等を本条例（改正前のもの）で定め、平成13年4月1日から施行した。さらに、平成24年の自治法の改正により、名称が「政務活動費」に改められたことに伴い自治法が条例で定めるべき事項として追加した「政務活動費を充てることができる経費の範囲」につ

いては、本条例別表に、前記第3の1(1)イのとおり政務活動費を充てること
ができる経費の項目と範囲を定め、調査研究活動における必要性を明記しており、
これら本条例の規定内容は、自治法が規定した政務活動費の趣旨に則って定めら
れたものと認められる。

さらに、議会では、前記第3の1(1)エのとおり、議員間でその用途基準の
詳細等を申し合わせ、本件用途基準申し合わせ事項として取りまとめた。この申
し合わせ事項の内容は、本条例及び本規則に加えて政務活動費の交付を受けた議
員が、自らの責任においてその執行を管理するとともに、政務活動費を充当する
すべての経費について資料等を整理し、個々の議員間で発生する可能性のある政
務活動費の用途の不統一性を回避し、用途を統一することにより市民に対する政
務活動費の用途に関する説明責任を果たす趣旨に基づくものであり、自治法及び
本条例の趣旨に則って定められたものと認められる。

したがって、本件監査請求に係るそれぞれの支出が議員の調査研究等の活動に
資するための経費に関する支出か否かについては、本条例及び本件用途基準申し
合わせ事項に照らし合わせて判断すべきものと解する。

この点、奈良地方裁判所平成25年8月29日判決は、市の議員に交付される
政務調査費は、本規則(改正前のもの)別表に定める各用途基準に合致する、議
員の議会活動の基礎となる調査研究及び調査の委託に要する経費に関してのみ支
出することが許されていると解するべきであって、議会活動の基礎となる調査研
究に関係しない活動に関する経費や経費を支出した行為の客観的な目的や性質に
照らして議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認め
られないものに関する経費は、上記政務調査費として支出することは許されな
いと判断した。

また、同判決は、ある支出の中に議会活動の基礎となる調査研究等に係る経費
に関する支出と議会活動の基礎となる調査研究に関係しない活動に係る経費等
に関する支出が併存している場合には、その全額を政務調査費に係る支出とするこ
とは許されず、上記調査研究に係る部分とその他の部分を区分可能な場合には上
記調査研究に係る部分のみが政務調査費として支出することができ、また、上記
区分が不可能又は著しく困難な場合には社会通念上相当な割合によって按分した
額のみを政務調査費から支出することができると解するのが相当であるとも判断
した。

そして、この判断は、控訴審である大阪高等裁判所平成26年3月18日判決

においても是認され、確定している。

上記奈良地方裁判所及び控訴審である大阪高等裁判所の判断は、本件監査請求とほぼ同様の項目に関する司法判断であり、その判断の枠組みは尊重されるべきものとする。したがって、経費を支出した行為の客観的な目的や性質を本条例及び本件用途基準申し合わせ事項に照らし合わせて、当該支出行為と議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認められるかどうかを検討し、請求人らの主張する支出が政務活動費として違法又は不当なものであるかを以下において判断する。

(2) 政務調査費の支出の違法性・不当性について

ア 研究研修費

(ア) A議員が奈良政策研究会会費及び研修に参加するための交通費を政務活動費から支出していることにつき、検討する。

請求人らは、平成25年度の同研究会の活動履歴により、A議員が政務活動費から同研究会会費として毎月5,157円、年間61,884円を支出しているが、4回の研修会のうち平成26年2月25日開催の研修の行政視察研修報告書しかなく、他の3回に関しては具体的な研修内容の報告書もなく不明であり違法・不当であると主張している。

同研究会の主催する平成25年度の研修状況については、平成25年5月26日の奈良県立大学教授 村田武一郎氏による「中南和地域の観光振興について」の研修の他、同年8月22日の静岡県御殿場市東富士演習場における「陸上自衛隊富士総合火力演習視察」の研修、同年11月24日の参議院議員 堀井巖氏による「リニア中央新幹線奈良駅誘致」の研修、平成26年2月25日の奈良県知事 荒井正吾氏による「奈良県政の今後 ～もっと良くなる奈良県を目指して」の研修がA議員の平成25年度政務活動費収支報告書の添付書類より認められる。

議会事務局が提出した本件監査請求に係る資料によると、前記研修のうち、5月26日、11月24日に開催の研修会はいずれも橿原市内で行われており、本件用途基準申し合わせ事項における「市内で行う視察等においては、交通費を経費とすることはできません。」との定めにより政務活動費を充てていないが、議長に任意提出している行政視察研修報告書から研修会に参加していることが確認できた。また、8月22日の研修会については、議員の

スケジュールの都合により参加できなかったことが認められた。

同研究会は、A議員の平成25年度政務活動費収支報告書の添付書類によると、「奈良県発展に資する政策提言をとおして、安全、安心な地域づくり」を進めることを目的に、奈良県内の県議会議員、首長、市町村議会議員等を会員として平成16年に設立された団体で、研修会や懇親会の開催、政策提言のための委員会の開催、会報や出版物の発刊及び配布、関係諸団体との連携等の事業を行っている。A議員が同研究会の会員となって情報収集や意見交換を行うことは議員の議会活動に反映・寄与するための政務調査活動であると認められ、また、研修事項の選択については基本的に議員の判断に委ねられるべきものであり、研修の不参加をもって直ちに不当ということとはできない。

したがって、同研究会会費を政務活動費から支出することは、本条例及び本件用途基準申し合わせ事項に反していないから違法・不当であると認めることはできない。

よって、請求人らの主張には、理由がない。

(イ) 請求人らは、A議員が平成26年2月25日の「奈良県政の今後～もっとよくなる奈良県を目指して」の研修に参加しているが、一般質問もされず議会で結果も出していないとして、この研修は政務活動に資する支出といえず違法・不当であると主張している。

同研修は、春日ホテル（奈良市）において行われ、A議員は研修に参加するための交通費として860円を政務活動費から支出していることが認められる。同研修は奈良県知事の講演による奈良県政全般にわたるものであり、研修への参加は、奈良県内の基礎自治体である橿原市の議員の調査研究活動として合理性があると認めることができる。

また、研修等による政務調査は中長期的視点にわたって行われることも多く、同研修について、橿原市政に関する議会での一般質問がなされていないことをもって、橿原市政との関連性が欠如しているとはいえない。

したがって、同研修に参加するための交通費を政務活動費から支出することは、本条例及び本件用途基準申し合わせ事項に反していないから、違法・不当であると認めることはできない。

よって、請求人らの主張には、理由がない。

イ 調査旅費

請求人らは、平成25年7月25日から同月26日に、本件対象の4名の各議員を含む7名の議員が島根県大田市と出雲市で行った視察研修について、同行した一部の議員らの旅費が政務活動費から支出されていないことから、同行議員全員の調査旅費が政務活動費から支出されなければ政務活動ではなく観光旅行であるとし、本件対象の4名の各議員に対する旅費の支出は政務調査に資する支出といえず違法・不当であると主張している。

まず、本件視察研修が政務活動か否かについて検討する。

本件対象の4名の各議員が提出した行政視察研修報告書等によれば、各議員らは行政視察研修として、「世界遺産登録「石見銀山」について」の研修を平成25年7月25日に島根県大田市で行い、「出雲市観光基本計画」の研修を同月26日に同県出雲市で行い、各市役所で各担当職員から詳細な説明を受けていることが確認できる。

「世界文化遺産登録の推進」や「観光客誘致の推進」については、本市の総合的なまちづくりの指針である「檀原市第3次総合計画」にも掲げられており、島根県大田市において「世界遺産「石見銀山」について」、出雲市において「出雲市観光基本計画について」調査することは、いずれも檀原市政との関連性を認めることができる。

つぎに、行政視察研修を行った議員全員が、政務活動費から視察研修に係る旅費を支出しないと政務活動費を充てることができないかについて検討する。自治法第100条第14項は、政務活動費について、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、議員に対し、政務活動費を交付することができる」と規定している。しかしながら、各議員が行う調査研究その他の活動に対し、政務活動費を充てるか充てないかについては、基本的に各議員の裁量に委ねられるものであり、同行議員全員の調査旅費が政務活動費から支出されなければ政務活動ではなく観光旅行であるということとはできない。

したがって、本件視察研修のための調査旅費を政務活動費から支出することは、本条例及び本件用途基準申し合わせ事項に反していないから、違法・不当であると認めることはできない。

よって、請求人らの主張には、理由がない。

ウ 資料作成費

本条例別表は、資料作成費の使途基準について「調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費」と定めて、調査研究活動における必要性を明記している。

請求人らは、D議員がカラー用紙等を1箱ずつ購入しているが、大量のカラー用紙を使用して何についての資料を作成したのか議会でも示されず不明であり、政務活動に資する支出といえず違法・不当であると主張している。

議会事務局が提出した本件監査請求に係る資料によると、D議員は購入したカラー用紙で、より見易い資料を作成するために、色区分の見出しと色ごと区分けした一般質問や調査等の資料作成に使用している。

一般質問や調査等の資料は、市政に関する調査研究を行う上で必要な資料であるということができ、D議員が、コピー用紙等を調査研究活動以外の活動に利用しているというべき事情も見当たらない。

本件使途基準申し合わせ事項では資料作成費を支出できるものとして、資料作成のための事務用品、消耗品等に要する経費を認めている。また、本件使途基準申し合わせ事項には消耗品の購入に係る数量等の基準は定められていない。

したがって、カラー用紙等の購入費用は、使途基準に含まれると認められ、本条例及び本件使途基準申し合わせ事項に反していないから、違法・不当であるとは認められない。

よって、請求人らの主張には、理由がない。

エ 資料購入費

本条例別表は、資料購入費の使途基準について「調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費」と定めて、調査研究活動における必要性を明記している。

(ア) 請求人らは、G議員、C議員、D議員がゼンリン住宅地図を、檀原市の地形や道路などが大きく変更されることもないのに3年間購入し続けており、ビラ配りなどの政務調査活動以外の議員活動にも使用されるから、上記支出の2分の1は政務活動に資する支出といえず違法・不当であると主張している。

議会事務局が提出した本件監査請求に係る資料によると、各議員が上記住宅地図を3年間購入し続けている理由は、檀原市では、住宅地の開発や新た

な県道の計画などにより、街の姿が毎年変化しつづけており、住宅地図にも反映されているためであり、上記住宅地図は、住宅や建物の場所の確認、また、道路や河川、施設など地域の状況を把握するために有用なものであり、現地調査資料として利用されている。橿原市内の地図は橿原市の市政に関する調査研究を行う上で必要な資料であると考えられるから、上記住宅地図は議員の行う調査研究活動のために必要な資料であるといえることができる。また、各議員が、上記住宅地図をビラ配りなどの政務調査活動以外の活動に利用しているというべき事情も見当たらない。なお、上記住宅地図の購入に係る支出については、平成22年度における政務調査費の奈良地裁及び大阪高裁並びに平成23年度における政務調査費の奈良地裁において、いずれも議員の行う調査研究活動のために必要な資料に当たると解するのが相当であり、調査活動以外の議員活動に利用されたことをうかがわせる事情も認められないから、全額が使途基準に反した違法な支出とはいえないと判断されている。

したがって、上記住宅地図の購入費用は、その全額が使途基準に含まれると認められ、本条例及び本件使途基準申し合わせ事項に反していないから、違法・不当であるとは認められない。

よって、請求人らの主張には、理由がない。

(イ) 請求人らは、H議員が購入した書籍「プログラミング入門」、I議員が購入した書籍「新版 あいさつスピーチ全集」、C議員が購入した書籍「神話を訪ねて」は、いずれも市政との関連がなく政務活動に資する支出といえず違法・不当であると主張している。

議会事務局が提出した本件監査請求に係る資料によると、「プログラミング入門」は、平成25年8月12日、東京都三鷹市の行政視察「SOHOおよび新事業育成によるまちづくり」の中で紹介された書籍であることが、「神話を訪ねて」は、平成25年7月26日、島根県出雲市への行政視察前に、出雲市は神話の国として観光振興を進めており、神話から観光の広報PRすることを考え、これらの実施に向けて議会活動をするには、その基礎となる神話の内容に関する知識を得るための書籍であることが認められ、このような内容が市政と関連を有しないとはいえない。

したがって、「プログラミング入門」及び「神話を訪ねて」の購入費用は、その全額が使途基準に含まれると認められ、本条例及び本件使途基準申し合わせ

せ事項に反していないから、違法・不当であるとは認められない。

よって、請求人らの主張には、理由がない。

なお、請求人らが違法・不当であると主張している I 議員の書籍購入費については、前記第 3 の 1 (3) に記載のとおり、I 議員からの収支報告書の修正により、市に返還されたため、請求人らが主張する市の被った損害を補填するための措置を講ずる必要はなくなった。

オ 広報広聴費

(ア) 請求人らは、J 議員が平成 25 年 9 月 13 日付けで資料コピー代として添付している 12,000 円の領収証には「シンポジウム前日になって中学校名を削除した資料の差し替えを行ったため印刷に発注したものは別に経費が発生した。」と手書きされ、資料差替えのコピー代は議員の不注意による支出であり、本来発生するものではないことから、全額が政務活動に資する支出とはいえず違法・不当であると主張している。

本条例別表は、広報広聴費の使途基準について、「議員が住民からの市政又は会派の政策等に対する要望、意見等を徴するための文書の作成、送付等及び会議等に要する経費並びに当該要望、意見等を受け付けるためのホームページ等の作成及びその維持管理等に要する経費」と定めて、調査研究活動における必要性を明記している。J 議員が議長に提出した広聴会・意見交換会等報告書によれば、平成 25 年 9 月 14 日に開催された前記シンポジウムは、「奈良県の教育を考える」と題して、主として小・中学校現場でのいじめの実状と対策について、寄せられた質問や意見、会場からの声をぶつけあい、いじめ防止条例などの対策についても協議したものであることが認められる。

議会事務局が提出した本件監査請求に係る資料によると、J 議員は当初、前記シンポジウム資料を作成するため、市教育委員会に対し、情報公開請求により資料を取得し、その取得した資料は学校名を隠すことなく公開され、その資料の使い方に特に指示はなかった。J 議員が資料を作成した後に、市教育委員会から連絡があり、県教育委員会と市教育委員会が相談した結果、学校名の公開を遠慮してほしいとのことであったため、J 議員は、不特定多数の方が来場される会場で直接配布する学校名を伏せた資料を作成した。また、事前に作成した学校名の入った資料についても、会の終了後に個別に話

合いに来られて、特に希望のあった市民の方に「拡散には注意が必要」と申し添えた上で手渡した。以上のように２種類の資料ができあがったが、当時の状況に鑑みて、学校現場に混乱が増えないようにという市教育委員会の方針に同調して、学校名を伏せた資料を作成したもので、市教育委員会に対しての配慮により２種類の資料が発生したものである。

したがって、シンポジウムの資料作成費は、使途基準に含まれると認められ、本条例及び本件使途基準申し合わせ事項に反していないから、違法・不当であるとは認められない。

よって、請求人らの主張には、理由がない。

(イ) 請求人らはＪ議員が平成２５年９月１４日付けで吊看板の代金として２９,９００円の領収証を添付しているが、この領収証及び請求書には宛名がなく、真正とはいえない領収証で政務活動に資する支出とはいえず違法・不当であると主張している。

一般的に、領収書は宛名が空欄のものは支出の証拠書類としては受容しがたいが、領収書の体裁面での誤りについては、発行者側が原因となるものも含まれることを考慮すると、宛名が空欄であったとしても直ちに上記領収書をもって不適切な支出であるとまではいえない。また、議会からの提出資料や日付及び発行者等から支払の事実が確認され、支出事由は前記の「奈良県の教育を考える」シンポジウムにおいて支出された経費であり、前記のとおり、本条例別表が定める広報広聴費の使途基準の範囲を逸脱していないことから、単にこれをもって、違法又は不当な支出であるということは認められない。なお、Ｊ議員からは、平成２７年４月３日に、宛名が明記された領収書の再発行があり、収支報告書の領収書等の書類が差し替えされた。

よって、請求人らの主張には理由がない。

カ 事務所費

請求人らが違法・不当であると主張している各議員の事務所費については、前記第３の１（３）に記載のとおり、各議員からの収支報告書の修正により、市に返還された。収支報告書の修正内容については、問題となる点は認められなかった。

よって、事務所費については、請求人らが主張する市の被った損害を補填す

るための措置を講ずる必要はなくなった。

以上のとおり本件監査請求における各議員による政務活動費の支出は、本条例における政務活動費の交付の趣旨及び本件用途基準申し合わせ事項に基づいて行われていると認めることができ、違法・不当な支出に該当しない。

よって、市長から政務活動費の交付を受けた各議員に対する不当利得返還請求権は発生していない。

(付記)

本市においては、再三にわたり議員の政務活動費（政務調査費）に係る住民監査請求があり、その後住民訴訟が提起されている。そして、平成22年度の政務調査費に係る住民訴訟について、大阪高等裁判所の判決が確定したことは本論中に述べたとおりである。この点、議会が、平成27年3月26日開催の議会改革特別委員会において、司法判断を踏まえて本件用途基準申し合わせ事項を修正し、かつ用途基準に関して「年1回は検討する」ことを決定したことは評価できる。今後も政務活動費の用途の適正化と透明性を高める努力を継続することを要望する。

また、実際の政務活動費の支出において、各議員は、本条例及び本件用途基準申し合わせ事項の規定に照らし、市民から調査研究活動の必要性、合理性に疑問を持たれることのない支出に努められたい。

※ 別紙一覧表は省略します。