

平成26年3月13日

檀原市監査委員 北川 洋

檀原市監査委員 多田 実

檀原市職員措置請求に関する監査結果について(公表)

平成26年1月29日付けで地方自治法（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「檀原市職員措置請求」（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。

記

第1 請求の受付

1 請求人

2 請求書の提出

平成26年1月29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）主張事実の要旨から（2）措置請求までについては、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）主張事実の要旨

檀原市長は、平成24年度に支出された政務調査費のうち別紙一覧表の檀

原市議会議員に対し、それぞれ違法・不当金額、合計1,971,734円の返還請求をする等必要な措置を求める。

#### 【政務調査費の交付】

檀原市議会議員には、平成24年度分政務調査費として議員一人当たり総額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13項、第14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の返還の監査結果や判決が行われ、平成25年8月29日には、檀原市議会議員の平成22年度政務調査費の返還を求める判決が奈良地裁で出されるなど、その実態が明らかになり、市民の批判の的となっている。

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調査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、政務調査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、政務調査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、また、檀原市議会政務調査費の交付に関する条例（平成13年檀原市条例第1号。以下「本条例」という。）第4条及び檀原市議会政務調査費の交付に関する条例施行規則（平成13年檀原市規則第9号。以下「本規則」という。）第5条が政務調査費の使途につき細目にわたる本件使途基準を定め、市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充てることを禁じていること、本規則第8条が政務調査費の交付を受けた議員に対し、政務調査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、政務調査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も明らかであって、政務調査費の支出が使途基準に合致しないときは、檀原市に対し、不当利得として同額を返還する義務を負うべきである。

ところが、檀原市議会はいずれも時代の要請や市民の批判に耳を貸さず、政務調査費を議員活動や私的なものなど政務調査以外の活動として使用している。

(ア) 研究研修費

- ① 平成24年7月9日、A議員とB議員の2名が岡山県で「海水を使わない海水魚の養殖」と「地産地消のエネルギー対策実践例の視察」の研修に参加されている。いずれも研修対象として選定した経緯ないし理由、研修が橿原市政の関係で参考になった点などを記載した報告書などが存在せず、当該研修が橿原市政との関連性をもって行われたかどうか不明であり、然るべき報告書が存在しない限り、観光旅行と区別することができない。橿原市として今後どのような取り組みをしていくのか、一般質問もされず、議会において結果も出していない。よって、この研修旅行は政務調査に資する支出といえず違法・不当である。
- ② A議員とB議員の2名が「奈良政策研究会会費」として毎月5,157円を支出されている。平成24年度の奈良政策研究会での具体的な活動が不明であり、違法・不当である。
- ③ C議員が「奈良ヒューライツ議員団2012年度会費」として20,105円（振込手数料を含む）を支出されている。平成24年度の奈良ヒューライツ議員団での具体的な活動が不明であり、違法・不当である。
- ④ D議員の領収証「平成24年5月12日付関西ネットワークシステム世話人 与那嶺学発行 第37回KNS定例会 in YAO 参加費金額 ¥1,000」、「平成24年7月21日付関西ネットワークシステムまちづくり研究会 主査 廣田浩一発行 第29回まちづくり研究会 参加費金額 ¥500」、「平成24年7月21日付関西ネットワークシステムまちづくり研究会 主査 廣田浩一発行 第29回まちづくり研究会 交流会費金額 ¥2,500」、「平成24年7月28日付関西ネットワークシステム世話人 与那嶺学発行 第38回KNS定例会 in 京都リサーチパーク 参加費金額 ¥1,000」、「平成24年7月28日付関西ネットワークシステム世話人 与那嶺学発行 第38回KNS定例会 in 京都リサーチパーク 交流会費 金額 ¥3,000」の宛名「D」の文字は「平成24年9月20日付払込票兼受領証 払込人住所氏名欄の「D」と同一の筆跡であり、D議員本人が書いていると思われる。本来、領収証の宛名は発行者によって書かれるものである。  
よって、これらの不正な領収証は政務調査に資する支出といえず違法・不当である。

(イ) 調査旅費

平成24年7月4日～5日、A議員、E議員、F議員、G議員、B議員

の5名が約63万円を使って沖縄県への研修旅行に参加されている。石垣市では檣原市昆虫館石垣島圃場と石垣市役所を視察したとの報告書が提出されている。しかし、檣原市昆虫館石垣島圃場の視察報告書では、具体的な視察内容、問題点や感想、檣原市としての今後の取り組みや提案等は一切報告されていない。また、石垣市役所を視察したとのことであるが、具体的な視察内容や問題点、質問、檣原市議会との違い等一切報告されていない。那覇市役所では、生活保護世帯の子ども健全育成の取り組みについての説明を聞いたとあるが、わざわざ遠い那覇市まで行く必要は全くなく、近隣の他府県でも取り組みは立派にされている。いずれも研修対象として選定した経緯ないし理由、研修が檣原市政の関係で参考になった点などを記載した報告書などが存在せず、当該研修が檣原市政とは関連性をもって行われたかどうか不明であり、然るべき報告書が存在しない限り、観光旅行と区別することができない。5人もの議員が沖縄まで行って、檣原市として今後どのような取り組みをしていくのか、一般質問もされず、議会において結果も出していない。よって、この研修旅行は政務調査に資する支出といえず違法・不当である。この unnecessaryな研修旅行に係る土産代8,505円も必要なく、政務調査に資する支出といえず違法・不当である。

#### (ウ) 資料購入費

- ① ゼンリン住宅地図やデジタウンを政務調査費で全額支出しているが、平成25年2月に市議会議員の選挙が行われ、そのための選挙活動・ビラ配りや市民相談等に利用する議員活動と政務調査活動に資する区分けができないとして按分し、2分の1を政務調査に資する支出といえず違法・不当である。
- ② 「2013年版奈良県年鑑」、「六法全書平成24年版」、「六法全書平成25年版」、「月刊MOKU2012年4月～2013年3月」、「日本の神々と祭祀の心」を政務調査費で全額支出しているが、趣味的なものなど一個人としての知識を得るためのものであり、檣原市政との関連性もなく政務調査活動に資する支出といえず全額が違法・不当である。

#### (エ) 事務所費

- ① パソコン・プリンター・コピー機リース代として政務調査費で全額支出しているが、政務調査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を政務調査に資する支出といえず違法・不当である。

- ② コピー機リース料の年払い契約分を一括して政務調査費で全額支出しているが、平成24年度から25年度に渡って契約されているものは、平成24年度分と25年度分に分けて政務調査費を支出すべきであり、平成25年度分についての支出は違法・不当である。
- ③ インターネットプロバイダー料金として政務調査費で全額支出しているが、政務調査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を政務調査に資する支出といえず違法・不当である。また、利用期間が平成24年3月については平成23年度分であり違法・不当である。
- ④ 複合機使用料として政務調査費で全額支出しているが、政務調査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を政務調査に資する支出といえず違法・不当である。また、利用期間が平成23年12月から平成24年3月については平成23年度分であり違法・不当である。
- ⑤ パソコン減価償却費という名目で、4年間で分割して4～5年間にわたり政務調査費としてパソコン購入代金の全額を支出しているが、最終的には議員個人の私的財産となるべきものであり政務調査に資する支出といえず違法・不当である。
- ⑥ プリンター減価償却費という名目で、5年間で分割して5～6年間にわたり政務調査費としてプリンター購入代金の全額を支出しているが、最終的には議員個人の私的財産となるべきものであり政務調査に資する支出といえず違法・不当である。
- ⑦ 液晶プロジェクター減価償却費という名目で、5年間で分割して6年間にわたり政務調査費として液晶プロジェクター購入代金の全額を支出しているが、最終的には議員個人の私的財産となるべきものであり、政務調査活動としての明確な使途が報告されていないため政務調査に資する支出といえず違法・不当である。
- ⑧ E議員のノートパソコン修理代89,250円について、請求書の品名欄には「HDD交換」とありハードディスクの交換と思われる。このパソコンはシャープファイナンス(株)からのリース物件であり、リース料には保険料も含まれている。この修理代はリース会社が負担するものであり、政務調査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。

#### 【市の損害】

上記（ア）（イ）（ウ）（エ）で分類した支出は、政務調査費の目的外支出

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項に基づき檀原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、政務調査費の交付の趣旨および使途基準に照らして、檀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調査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檀原市に返還されるべきである。

**【不適正な支出使途と檀原市の被った損害】**

別紙一覧表のとおり、平成24年度に合計1,971,734円の不当利得が発生しているのに檀原市長に返還されないままになっている。檀原市長は、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。

(2) 措置請求

請求人らは檀原市監査委員（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26年2月4日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査委員の交代

本件監査請求の受付時は自治法第196条の規定による議会選出の監査委員は大北かずすけ委員であったが、平成26年3月3日付けで大保由香子委員に交代した。

2 監査委員の除斥

議会選出の大北かずすけ委員及び大保由香子委員は、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26年2月14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24年度檀原市議会政務調査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26年2月14日に議会事務局長、議会事務局副局長及び議事課長に対し、それぞれ事情聴取を行った。

### 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。

#### (主文)

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。

#### (理由)

##### 1 事実の確認

請求人らが提出した証拠及び関係人らからの事情聴取並びに監査委員事務局の調査の結果、次の事実が認められた。

##### (1) 政務調査費に関する法令等

###### ア 政務調査費

政務調査費については、平成24年9月5日、平成24年法律第72号により自治法が改正され、「政務活動費」として、交付の目的も「議員の調査研究その他の活動に資するため」と改められており、これに伴い本市の条例及び規則も改正されているが、本件監査請求の対象は、改正前の自治法並びに本条例及び本規則の規定により交付された政務調査費であることから従前の定めにより本件監査請求に対する監査を実施した。

###### イ 自治法

改正前自治法(以下「自治法」とは、改正前の自治法の意である。)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、政務調査費を交付することができる。

この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。」と定め、また、同条第15項において「前項の政務調査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、当該政務調査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。

#### ウ 条例及び規則

本市では、自治法の規定に基づき、本条例及び本規則を制定し、平成13年4月1日から施行している。本条例においては、「交付対象」、「交付額及び交付の方法」、「使途基準」、「収支報告書の提出」、「政務調査費の返還」等の政務調査費の大綱を定め、本規則では本条例を受けて、「交付申請」、「交付決定」、「交付請求」、「使途基準」、「収支報告書の提出」、「収支報告書の保存」、「会計帳簿等の整理保管」等の政務調査費の使途等についての詳細を定め、政務調査費の交付対象者は議員個人、交付額は年額500,000円とし、交付日は原則として4月25日及び10月25日と各定めている。

政務調査費の使途につき、本条例第4条は、「議員は、政務調査費を別に定める使途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するための必要な経費以外のものに充ててはならない。」と政務調査費の使途につき議員に全くの自由が認められるわけではなく「市政に関する調査研究に資するための必要な経費」という制限または制約があることを定め、この規定を受けて本規則第5条は、別表で「研究研修費」、「調査旅費」、「資料作成費」、「資料購入費」、「広報費」、「広聴費」、「人件費」、「事務所費」の各項目の内容を詳細に定めている。

政務調査費に係る収支報告書につき、本条例第5条第1項は、「議員は、政務調査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、樞原市議会議長（以下「議長」という。）に提出しなければならない。」と規定し、本規則第6条第1項は、使途の透明性を図るため「条例第5条に規定する収支報告書（様式第4号。）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。」と定めている。さらに、本条例第5条第2項は、「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。」と定めている。

政務調査費の返還について、本条例第6条第2項は、「政務調査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調査費の総額から、必要な経費として支出した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調査費を返還しなければならない。」と定めている。

## エ 使途基準

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、議員間で申し合わせた事項を取りまとめ、その使途基準を詳細に定めた「橿原市政務調査費の使途基準 申し合わせ事項（以下「本件申し合わせ使途基準」という。）」を策定した。

本件申し合わせ使途基準が定める「使途基準の運用指針」では、基本指針として、「調査研究の目的が橿原市政と関連があること。」、「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。

次に、本件申し合わせ使途基準は、使途についての共通指針を定め、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、橿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、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。」等政務調査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、本件申し合わせ使途基準は、「政務調査費使途基準の項目別取扱い指針」を定め、次のとおり各項目ごとに「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。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 使途基準

議員が研究会・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・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）。

b 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。

c 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 使途基準

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）。

b 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。

c 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) 資料購入費

a 使途基準

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。

b 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。

c 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。

(エ) 事務所費

a 使途基準

議員の行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、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）。

b 支出できるもの

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。

c 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24年度政務調査費の交付事務の確認

市長は、議員に対し、平成24年度政務調査費として、本条例第3条第1項、第2項及び第4項に基づき、平成24年4月25日に250,000円を、同年10月25日に208,000円を、また、本条例第3条第1項及び第3項に基づき、平成25年2月28日に、市議会議員選挙で当選した議員のうち再選された議員（以下「再選議員」という。）に42,000円を、新たに選出された議員（以下「新人議員」という。）に83,000円を、それぞれ交付した。

本条例第5条第1項及び本規則第6条各項に基づき、議員の任期が満了し議員でなくなった議員（以下「満了議員」という。）は平成25年2月28日に、選挙で当選された議員は同年4月19日に、議長に対し、政務調査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。

本条例第6条第2項に基づき、満了議員は平成25年4月8日に、再選議員及び新人議員は同年5月27日に、政務調査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24年度政務調査費の交付事務は、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。

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) 政務調査費に対する基本的考え方

自治法が第100条第14項及び第15項において政務調査費の制度を設けた趣旨は、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、そのため議会の担う

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（最高裁判所平成17年11月10日第一小法廷判決同旨）。

自治法は、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を定め、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を委ねることとしている。

本条例は、自治法が要求する政務調査費の使途の透明性を確保する方法として、交付の対象、額及び交付の方法の他、政務調査費の使途基準を定め、議員は使途基準に従って使用し、市政に関する調査研究に必要な経費以外のものに充ててはならないと定めている。これを受けて、本規則第5条は、研究研修費について「研究会、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、研修会に参加するために要する経費」、調査旅費について「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」、資料購入費について「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」、事務所費について「調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費」と使途基準の項目と内容を各定め、調査研究活動における必要性を明記していることから、本条例及び本規則は、自治法の趣旨に則って定められていると解することができる。

そして、民主主義社会における議員の議会活動の重要性、立法行為及び執行機関に対する監視等、その広範な職務に鑑みると、上記の政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「市政に関する調査研究」の範囲については、これを限定的に解すべきではなく、議員の議会活動に全く反映・寄与せず、あるいは、その反映・寄与の程度が著しく低いことが明らかな行為を除いて、直接又は間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為であれば、調査研究に当たるものと解するのが相当である（大阪地方裁判所平成23年3月10日判決同旨）。その結果、議員が議長に提出した収支報告書等が条例及び規則等で定める様式を満たしている以上、当該支出は政務調査費として適法・妥当であると推認するのが相当であり、当該支出が政務調査費でないと主張する者が議員の議会活動に全く反映・寄与せず、あるいは、その反映・寄与の程度が著しく低いことが明らかな行為であることを立証できない限り、適法・妥当な政務調査費の支出と認めるのが相当である。

上記の政務調査費に対する基本的な考え方は、平成25年3月12日付け

の「樞原市職員措置請求に関する監査結果について」において示した考え方と同一であるところ、その後、今日に至るまで最高裁判所が本件監査請求に影響を与えるような新たな判断基準を示していないことから、本監査結果を出すに当たっても従前の基本的な考え方を改める必要はない。

以上の観点から、請求人らの主張する支出が政務調査費として違法又は不当なものであるかを以下において検討する。

## (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

- ① A議員及びB議員が岡山県で行った研修の費用を政務調査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24年7月9日にA議員及びB議員が岡山県で行った「海水を使わない海水魚の養殖」と「地産地消のエネルギー対策実践例の視察」の研修について、研修対象の選定経緯ないし理由、同研修が樞原市政の関係で参考になった点などを記載した報告書などが存在しない事に加えて一般質問もしていないから、当該研修費用を政務調査費から支出することは違法・不当であると主張している。

A議員及びB議員は、平成24年度政務調査費収支報告書中の支出項目として「研究研修費 57,533円(A議員)、74,264円(B議員)」、「備考欄 研修会参加費等」と記載している。前記収支報告書に添付されているA議員の会計帳簿には「奈良政策研究会会費」、「山村を漁村へ！目指すはフィッシュプラント」(岡山理科大学)「備前グリーンエネルギー」(備前グリーンエネルギー株)」、またB議員の会計帳簿には「奈良政策研究会会費」、「山村を漁村へ！目指すはフィッシュプラント」(岡山理科大学)「備前グリーンエネルギー」(備前グリーンエネルギー株)、「自主防犯・防災に関する講演会(大和高田市)」、「奈良県勢発展の方向を考える(奈良市)」の各記載がある。さらに、本件申し合わせ用途基準では、議長に対し、「研究研修費」の用途につき行政視察研修報告書を提出することを要求していないが、A議員は平成24年7月15日付けで、またB議員は同月10日付けで、「行政視察研修報告書」と題する書面を議長に対し、各提出している。前記各報告書には「このたび、行政調査活動の一環として、行政視察研修を行ったので、報告します。」と記載した下段に、「①研修日 平成24年7月9日(月) ②研修地 学校法人加計学園 岡山理科大学、備前グリーンエネルギー株式会社 ③視察事項 海水を使わない海水魚の養殖、地産地消のエネルギー対策実践例の視察

④視察内容 別紙の通り」と記載され、別紙視察内容として「研修テーマ 海水を使わない魚の完全養殖」、「研修テーマ 地産地消のエネルギー対策」と表記されている研修内容を具体的に記載した各書類が添付され、さらに旅費計算明細書が添付されている。

本条例及び本規則は政務調査費の交付を受けた議員に対し、所定の様式による収支報告書に領収書等の証拠書類の写しを添えて、所定の期間内に議長に提出することを要求し、その収支報告書の様式には、支出項目、金額、主たる支出の内訳を記載すれば足りることとなっている。また、本件申し合わせ使途基準は収支報告書に収支の動きがわかるような会計帳簿の添付を要求している。

A議員及びB議員が平成25年4月30日までに議長に対し、提出した各当該収支報告書には、それぞれ旅費計算明細書が添付され、かつそれぞれの会計帳簿にもその旨記載されていることから、A議員及びB議員の政務調査費の支出は本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準が定める要件を満たしている適法な支出である。

前記のとおり、議員の議会活動の重要性並びに立法行為及び執行機関に対する監視等、その広範な職務を遂行することを市民から期待されていることから、政務調査費の使用が許される調査研究の範囲は限定的に解すべきではなく、A議員及びB議員が岡山県で「海水を使わない海水魚の養殖」と「地産地消のエネルギー対策実践例の視察」研修を行い、海に面していない櫃原市に将来の新たな産業を興す可能性につき調査研究することは、櫃原市の発展に寄与しないと即断することはできず、議員の議会活動に全く反映・寄与せず、あるいは、その程度が著しく低いことが明らかな行為であるとは認められないから、政務調査活動であると認めるのが相当である。

また、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準は、議員に対し収支報告書の提出を義務付けているが、それ以上に研修対象の選定の経緯ないし理由、研修が櫃原市政との関係において参考になった点等を記載した行政視察研修報告書を、議長に提出することを要求していないところ、研修等の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、個々の研修が櫃原市政に直ちに反映されなくとも櫃原市政との関連性が欠如していると即断することはできず、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準にも調査旅費と異なり研究研修費には行政視察研修報告書の作成についての定めがないため、議員が自主的に作成し、その記載内容についても議員の裁量に委ねられている「行政視察研修報告書」の記載内容のみを

基準として違法又は不当と判断するのは相当ではないと言うべきである。

よって、A議員及びB議員が岡山県で行った研修の費用を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準に反していないから、請求人らの主張には、理由がない。

- ② 次に、A議員及びB議員が奈良政策研究会の会費を政務調査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24年度の同研究会の具体的な活動が不明であるから、A議員及びB議員が政務調査費から同研究会会費として毎月5,157円を支出していることは、違法・不当であると主張している。

同研究会は平成16年11月25日に発足以来、同研究会規約にある「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」の目的達成のために、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ことが、A議員及びB議員の平成24年度政務調査費収支報告書並びに添付書類から確認できる。同研究会の研修会等の開催状況については、毎年度、国会議員や県知事、大学教授等の幅広い人材を講師として招き、研修会を実施する等の活動を展開しており、平成24年度においても、5月26日には北海道総合政策部計画推進局 経済調査・土地水担当局長 三戸部正行氏による「外資から県の森林を守ろう」、8月27日には参議院議員 佐藤正久氏による「竹島、尖閣諸島問題」、11月26日には熊野神社宮司 元NHKアナウンサー 宮田修氏による「心が楽にする生き方」の研修が開催されている。

同研究会の目的は、橿原市を含む「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」（同研究会規約）にあり、かつ同研究会は上記の各活動を行っているから、調査研究の目的に橿原市政との関連性が認められ、調査研究活動に合理性及び必要性も認められ、支出金額も社会通念上相当と認められる範囲内にとどまっていると認められる。そして、同研究会会費は、本件申し合わせ使途基準が支出できない研究研修費として例示している「個人の立場で加入している団体」や「調査研究活動と関わりが希薄な団体」の「年会費及び会費」にいずれも該当しないから、同研究会の研究活動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るのが相当であり、同研究会会費を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準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。

③ 次に、C議員が奈良ヒューライツ議員団2012年度会費を政務調査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24年度と同議員団の具体的な活動が不明であるから、C議員が政務調査費から2012年度会費として20,105円（振込手数料を含む）を支出していることは、違法・不当であると主張している。

C議員は、平成24年度政務調査費収支報告書中の支出項目として「研究研修費 30,005円」、「備考欄 研修会参加費等」と記載している。前記収支報告書には、会計帳簿が添付され、そこには「ヒューライツ議員団2012年度会費」、「トップマネジメントセミナー「地域で支える医療」（滋賀県大津市）」の記載がある。

また、議会事務局が提出した本件監査請求に係る資料中の同議員団規約によると、同議員団は「人の世に熱あれ、人間に光あれ」の水平社精神のもとに活動する部落解放同盟奈良県連合会と連帯し、ふるさと創生を柱とする活動を目的として、平成14年2月15日に発足している。そして、部落差別をはじめあらゆる差別の撤廃及び人権尊重をめざし、人権文化の政策推進につとめ、ふるさと創生のための経済と文化の構築をめざしている。これらの主旨に賛同する政党会派の枠を超えた奈良県内の県・市町村議会議員並びに元加盟議員で同議員団が構成されていることが確認できる。

また、前記資料中の「奈良ヒューライツ議員団 2012年度経過報告」には、「(1) 定例会議・視察研修の報告」とあり、活動状況について、「①第11回総会（2012年2月16日開催） 奈良県人権施策課と人権・社会教育課から新年度の県人権施策関連事業について説明を受け、意見交換を行いました。以下略。」、「②2012年度第1回定例会議（2012年5月25日） 2011年3月の東日本大震災と同年9月の紀伊半島洪水・土砂災害をうけて、奈良県庁の担当部局から、▽大災害を踏まえた今後の防災計画（中略）について説明を受け、意見交換を行いました。」、「③紀伊半島洪水・土砂災害復興支援視察研修（2012年度第2回定例会議） 以下略。」、「④2012年度第3回定例会議（2012年11月15日）学校現場のいじめ問題について議員の立場で解決の方途を見出そうと、国立大学法人茨城大学名誉教授の島岡将さんから「いじめと子どもの権利について～子どもにやさしい学校づくり～」をテーマに講演を受けました。以下略。」、さらに、「(2) 戸籍・住民票の不正取得防止のための「本人通知制度」学習会 2013年1月25日に奈良県解放センター 以下略。」、「(3) 第1回「脱原発をめざす県民のつどい」 2012年11月3日に奈良県文化会館で開催 以下略。」と記載されている。



さらに、「ヒューライツエキスプレス 奈良ヒューライツ議員団」と題する機関紙（奈良市大安寺1-23-1 奈良県解放センター2F 発行責任者 田川雅人）として、「2012年 冬季 第32号」、「2012年 春季 第33号」、「2012年 夏季 第34号」、「2012年 秋季 第35号」、「2013年 初春 第36号」が発行されていることが確認できる。

以上の事から同議員団は、前記のとおり部落差別をはじめあらゆる差別の撤廃及び人権尊重をめざし、人権文化の政策推進につとめ、ふるさと創生のための経済と文化の構築をめざす主旨に賛同する政党会派の枠を超えた奈良県内の県・市町村議会議員並びに元加盟議員で構成されている団体であり、かつ同議員団は上記の各活動を行っているから、調査研究の目的に橿原市政との関連性が認められ、調査研究活動に合理性及び必要性も認められ、支出金額も社会通念上相当と認められる範囲内にとどまっていると認められる。また、同議員団2012年度会費は、本件申し合わせ使途基準が支出できない研究研修費として例示している「個人の立場で加入している団体」や「調査研究活動と関わりが希薄な団体」の「年会費及び会費」にいずれも該当しないから、同議員団の活動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るのが相当であり、当該年度会費を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準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。

④ 次に、D議員が政務調査費から支出した研究研修費について検討する。

請求人らは、D議員が研究研修費として支出した「平成24年5月12日付関西ネットワークシステム 世話人 与那嶺学発行 第37回KNS定例会 in YAO 参加費金額¥1,000」等の領収証宛名の筆跡が、「平成24年9月20日付払込票兼受領証 払込人住所氏名欄」の筆跡と同一であり、D議員本人が書いていると思われるとして、これら不正な領収証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。

D議員は、平成24年度政務調査費収支報告書中の支出項目として「研究研修費 45,480円」、「備考欄 研修会参加費等」と記載している。前記収支報告書には、会計帳簿が添付され、さらに旅費計算明細書及び研修会（勉強会）参加報告書が添付されている。

会計帳簿に記載されている摘要欄には、①「産学官民連携について（大阪府八尾市）」、②「KNS第29回まちづくり研究会（大阪市阿倍野区）」、

③「中小企業・ベンチャー企業の育成について（京都市下京区）」、④「関西でも小水力発電を！（京都市下京区）」、⑤「世界禁煙デー2012記念フォーラム（神戸市中央区）」、⑥「奈良の観光～奈良市長と明日香村長が語る（奈良市）」、⑦「第5回地方議会議員研修会（大阪市西区）」の記載があり、さらに、各研修会（勉強会）参加報告書には、「研修会（勉強会）参加日」、「開催会場」、「研修課題（勉強課題）」ごとに記載があり、「研修内容」については「別紙のとおり」と表記して研修内容を記載した別紙が添付されている。

本件の場合、D議員作成の研修会（勉強会）参加報告書の内容から判断して、D議員が研修会に参加していたと認めることができ、D議員の行った調査研究の目的に橿原市政との関連性が認められ、かつ調査研究活動に合理性及び必要性も認められ、支出金額も社会通念上相当と認められる範囲内にとどまっており、これらの点につき請求人らから何らの主張もないが、D議員の行った前記調査研究は本条例及び本規則が適法な政務調査費の用途であることを証明する資料の一つである領収証の宛名の部分を除く、それ以外の点については、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ用途基準所定の様式による収支報告書に領収書等の証拠書類の写しを添えて、所定の期間内に議長に対し、提出しているから、何らの違法又は不当な点はないと認めることができる。

前記①の「第37回KNS定例会 in YAO」における参加費、②の「関西ネットワークシステム第29回まちづくり研究会」における参加費及び交流会費、③の「第38回KNS定例会 in 京都市リサーチパーク」における参加費及び交流会費については、いずれも各研修会等の開催日と同一の日付で領収証が発行されている。これらの領収証は、いずれも「宛名」欄以外の「金額、受領権者の住所・氏名、日付、債務内容」に関する各欄は全て不動文字で印字されている（以下「本件領収証」という。）。請求人らが指摘するとおり、本件領収証の宛名欄の「D」の氏名の筆跡は、いずれも同一人の手によって記入されたものであり、本件領収証の宛名欄は受領者であるD議員又はD議員と関連する者（D議員又はD議員と関連する者を以下「D議員等」という。）が記入したものと認めることができる。このように領収証の宛名欄にD議員等が「D」の名前を記入した本件領収証は、本条例及び本規則が適法な政務調査費の用途であることを証明する資料として認めることができるかが問題となる。

そこで、検討するに、領収証は、商品やサービス等の提供に対して金銭の授受が行われたときに、金銭の授受が行われたことを証明するために、

金銭を受け取る側が発行する証拠書類である。宛名についても金銭を受け取る側が領収証の作成発行時に、領収証の他への流用を防ぐ意味からも本来、記載すべきものである。しかし、領収証の発行者が宛名の氏名を記入しないで白地の状態で発行した場合、領収証の発行者は領収証の交付を受けた者に白地の宛名欄に氏名を加筆・補充する権限をも付与したものと推認できる。

請求人らの主張するように、仮にD議員等が自筆により宛名欄に「D」と氏名を記入したとしても、多数の参加者が研究会の当日に参加費用を支払って研究会に参加するような場合、主催者は参加費用を受領した際、領収証を発行することとなるが、多数の参加者等が入場券等を一度に支払い購入すると、受付事務が輻輳することが予想される。このような場合、領収証発行者が参加者や購入者の氏名を一々確認し、領収証の宛名欄に参加費用等の支払者の氏名を一々記載した後、領収証を発行することは徒らに領収証の発行事務を遅らせ、受付事務が混乱することが予想されることから、この事態を回避するため、参加費用等の受領者が代金の受領と引換えに領収証の受領者に対し、宛名欄の補充権限を授与し、宛名欄が白地のままの領収証を発行することは希有の事態ではない。

本件領収証は、研修会に参加したD議員が前記研修会等の主催者から参加費及び交流会費の支払の証拠として領収証の宛名欄白地の本件領収証の発行を受け、授権された白地補充権に基づき宛名欄の白地部分にD議員等が「D」の名前を記入したものである。D議員が議長に提出した前記報告書から前記研修会に実際に参加し、参加費用を支払っていることを確認できる以上、本件領収証でも政務調査費の使途の透明性は確保されていると認めることができる。

よって、D議員等が領収証の宛名欄に「D」の名前を記入した本件領収証は、本条例第5条、本規則第6条第1項が収支報告書に添付することを要求している領収書に該当すると認めることができるのであり、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24年7月4日から同月5日に、A議員、E議員、F議員、G議員、B議員の5名が石垣市と那覇市で行った視察研修について、具体的な視察内容、問題点や感想、檳原市としての今後の取組や提案、檳原市議会との違い及び研修対象として選定した経緯ないし理由、研修が檳原市政の関係で参考になった点などを記載した報告書などが存在せず、檳

原市政とは関連性をもって行われたかどうか不明であり、観光旅行と区別することができないとして、この研修旅行は政務調査に資する支出といえず違法・不当であり、また、この unnecessary 研修旅行に係る土産代 8,505 円も必要なく、政務調査に資する支出といえず違法・不当であると各主張している。

前記 5 名の各議員が議長に提出した「平成 24 年度政務調査費収支報告書」の支出項目として「調査旅費 124,880 円 (A 議員、E 議員、F 議員)、133,386 円 (G 議員)、129,880 円 (B 議員)」、「備考欄 行政視察 (昆虫館石垣島圃場・石垣市・那覇市)」との各記載があり、各議員の前記政務調査費収支報告書に添付されている会計帳簿の摘要欄にも同様の「行政視察 (昆虫館石垣島圃場・石垣市・那覇市)」との記載がある。また、本件申し合わせ使途基準が「調査旅費」の使途につき議長に提出することを要求している平成 24 年 7 月 10 日付け「行政視察研修報告書」には「このたび、政務調査活動の一環として、行政視察研修をおこなったので、報告します。」と記載した下段に、「①視察研修日 平成 24 年 7 月 4 日 (水) ~ 平成 24 年 7 月 5 日 (木) [1泊2日]、②視察地 檳原市昆虫館石垣島圃場、沖縄県石垣市役所、沖縄県那覇市役所」、③視察課題 石垣市「檳原市昆虫館の圃場について」、那覇市「学習支援事業の概要について」、④視察内容 別紙のとおり」と各記載され、「政務調査 第一日目、政務調査 第二日目」と表記されている研修内容を記載した書類が添付されている。また、旅行会社が平成 24 年 6 月 25 日に発行した領収証の宛名欄には「檳原市議会議員代表 E 御中」、金額欄に「¥624,250」、ただし書欄に「視察研修代として 7/4 ~ 7/5」との各記載のある領収証の余白に「B 128,850 円、E 123,850 円、A 123,850 円、F 123,850 円、G 123,850 円、(領) 原本は E 議員に添付」と添え書きされ、さらに旅費計算明細書が添付されている。また、2 回のレンタカーへの給油に係る「¥2,841」と「¥2,310」の領収書の余白に「7/4,5 行政視察時、現地でのレンタカーガソリン代」の表記の下段に「5,151 円 ÷ 5 人、B 1,030、E 1,030、A 1,030、F 1,030、G 1,031、計 5,151 円、(領) 原本は E 議員に添付」と添え書きされている。さらに、G 議員が議長に提出した旅費計算明細書に添付した 2012 年 6 月 27 日付け領収証には、宛名欄に「G」、金額欄に「¥8,505」、ただし書欄に「菓子代」と各記載され、また同領収証の余白には「7/4,5 行政視察時 土産代、檳原市昆虫館石垣島圃場、石垣市役所、那覇市役所」と添え書きされている。

本条例及び本規則に基づき、政務調査費の交付を受けた議員らは、所定の様式による収支報告書に領収書等の証拠書類の写しを添えて、所定の期間内に議長に提出している。なお、本件申し合わせ使途基準では「調査旅費」の使途について会計帳簿や旅費計算明細書に添えて視察報告書の添付も要求している（ただし、その様式や記載内容等につき、何ら定めていない。）ところ、「行政視察研修報告書」に添付した会計帳簿や旅費計算明細書が議長に提出されていることから、前記5名の各議員の政務調査費の支出は、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準が定める要件を満たしている適法な支出である。

本規則第5条は、調査旅費の使途基準について「調査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）」と定めて、調査研究活動における必要性を明記しているところ、橿原市昆虫館は、石垣市に石垣島圃場を有しており、圃場の状態を調査することは橿原市政と直接関連する事項であり、調査することに合理性と必要性を認めることができる。

本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準は、議員に対し収支報告書の提出を義務付けているが、それ以上に研修対象の選定の経緯ないし理由、研修が橿原市政との関係において参考になった点等を行政視察研修報告書に記載することを要求していないところ、研修等の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、個々の研修が橿原市政に直ちに反映されなくとも橿原市政との関連性が欠如していると即断することはできず、議員が自主的に作成し、その記載内容についても議員の裁量に委ねられている「行政視察研修報告書」の記載内容のみを基準として違法又は不当と判断するのは相当ではないことは前記のとおりである。

よって、前記5名の各議員の石垣市と那覇市で行った視察研修の費用を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準に反していないから、請求人らの主張には、理由がない。

そして、本件申し合わせ使途基準では、調査旅費の使途基準として社会通念上妥当な範囲内での視察先への手土産代等を認めているところであり、三箇所の視察先への手土産代8,505円は社会儀礼的な範囲に含まれる金額であると認めることができ、政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準に反していないから、何ら違法・不当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) 資料購入費

請求人らは、議員が購入した図書、資料等は趣味的なものなどであり、政務調査活動に資する支出といえず全額が違法・不当であると主張している。

本規則第5条は、資料購入費の用途基準について「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。

前記のとおり議員には、議会活動の重要性並びに立法行為及び執行機関に対する監視等、その広範な職務を遂行することを市民から期待されていることから、政務調査費の使用が許される調査研究の範囲は、特定の具体的課題に限定されるべきものではなく、その支出が調査研究目的に明白に合致していない限り、直接又は間接に議員の議会活動に反映・寄与するものであることを否定することはできないのであり、議員が購入した図書、資料等を政務調査活動に資するものとして収支報告書に記載して議長に提出している以上、当該議員の自主的な判断を最大限に尊重するのが相当である。

ところで、橿原市には藤原宮跡や橿原神宮などの名所旧跡が存在し、橿原市はこれら名所旧跡を観光資源として観光都市を目指していることから、これらの名所旧跡を観光資源として宣伝するためには、藤原宮の造成の経緯とその後の推移、橿原神宮の歴史や信仰など橿原市の名所旧跡につき深い知識と洞察力がなければ藤原宮跡や橿原神宮の成り立ちなどにつき他市の議員などに対し説得的に説明ができないことになる。橿原市議会議員である以上、地元橿原市の名所旧跡を十二分に説明できる知識を取得することは橿原市政と関連性があり、合理性かつ必要性も認められる。また、議員が購入する資料が定期購読誌である場合、雑誌の記載内容には多種多様の読者の要望に応えるため、趣味的な記事も多く掲載されているが、その一事をもって、定期購読誌の購入費用が調査研究活動と認めないとするのは余りにも皮相的な判断と言うべきであり、定期購読誌の編集目的や編集方針が議員の調査研究活動に直接又は間接に関連し、そのような内容の記事が雑誌に掲載されている以上、仮に議員としての調査研究活動に関する記事内容の掲載箇所が定期購読誌に僅少であったとしても、議員が調査研究活動に必要な資料の購入であると判断し、政務調査費から支出している以上、当該議員の自主的な判断を尊重するのが、相当である。

また、請求人らは、ゼンリン住宅地図は政務調査活動と、平成25年2月に行われた市議会議員選挙における選挙活動・ビラ配りや市民相談等に

利用する議員活動に資する区分けができないから、全額政務調査費から支出することは違法・不当であると主張している。

請求人らもゼンリン住宅地図が本件申し合わせ使途基準において「資料購入費」として支出できないものと例示する図書等に該当しないため、議員の政務調査活動に必要な図書であることを認めているので、政務調査活動と議員活動を区分し2分の1ずつ支出しなければ違法・不当となるかを検討した。

本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準には按分に関する規定はなく、かつ議員には議員個々人の自主的な判断に基づく多種多様の活動が想定できるのであり、そのため外部から議員活動としての支出と政務調査活動としての支出とを明確に区分することは著しく困難である。また、前記のとおり議員の議会活動の重要性、立法行為及び執行機関に対する監視等、その広範な職務に鑑みると、資料が政務調査活動に関連して購入したものであるか否かについては、議員にある程度自由な裁量が認められるから、議員が政務調査活動に資する資料購入であると判断している以上、議員のその判断を尊重するのが相当である。

仮に、未だ条例または規則に按分に関する規定がない状態で政務調査活動と議員活動とに充てる費用を折半しなければならないとすることは、費用の面から個々の議員の活動実態とかけ離れた制約を課するおそれがあることから相当でない。政務調査活動と議員活動とに充てる費用をどの割合で配分（折半を含めて）するのが相当であるのかについては、議員間で十二分に議論を重ねた後、規則、少なくとも議員間の申し合わせ事項で定めることが議員の活動をできる限り制約しないことになり合理的であると考える。

従って、条例及び規則等に政務調査活動と議員活動とに充てる費用の折半等に関する規定がない以上、請求人らにおいて、資料購入が調査研究の範囲を明らかに逸脱しているという具体的な事実の立証がない限り、調査研究の範囲内であると推認できるから、資料購入費の全額を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準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) 事務所費

- ① 請求人らは、パソコン・プリンター・コピー機リース代、インターネットプロバイダー料金及び複合機使用料（以下「リース代等」という。）

は、政務調査活動と議員活動に資する区分けができないから政務調査費から全額支出することは違法・不当であると主張している。

本規則第5条は、事務所費の用途基準について「調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費」と定めて、調査研究活動における必要性を明記している。

請求人も議員が事務所において、パソコン、プリンター、コピー機、インターネット及び複合機（以下「事務機器等」という。）を利用することが議員の議会活動に反映・寄与することを認めているから、リース代等を政務調査費から支出することは、政務調査活動の本来の用途及び目的に合致していると認めることができる。また、リース代等につき政務調査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を政務調査費から支出することが違法・不当であるかについては、前記（ウ）のとおりであるが、さらに敷衍すると議員の政務調査活動は、個々の議員によって千差万別であり、活動内容と範囲は異なると認められることから、条例または規則並びに議員間の申し合わせに規定がない場合、当該支出が政務調査活動に該当するか否かに関する判断を議員各個人に委ねると、議員によって判断が区々に異なる結果を招来し、その結果、政務調査費から当該支出をすることが市民によって違法又は不当と主張されることが予想される。そして、そのような事態となった場合、議員による政務調査活動を萎縮させ、自治法が政務調査費を定めた趣旨に悖る結果を招来する可能性があることから、事務所費等を一律に政務調査費としての支出を認めるか、それとも2分の1に按分するか、またはその他の割合により配分するかは、議員が制定する規則及び申し合わせ事項で規定することに委ねるのが相当である。

本条例及び本規則並びに本件申し合わせ用途基準には按分等に関する規定がなく、議員が事務機器等の利用が政務調査活動に資すると判断している以上、その判断を尊重するのが相当であり、請求人らから事務機器等の利用が調査研究の範囲を明らかに逸脱しているとの具体的な事実の立証がない限り、議員が政務調査費からリース代等を全額支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ用途基準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。

- ② 請求人らは、H議員及びI議員が平成24年度から平成25年度にわたって契約されているコピー機リース料の年払い契約分を平成24年度に一括して政務調査費で全額支出しているが、平成25年度分について



の支出は違法・不当であると主張している。

請求人らもコピー機が政務調査活動に利用されていることを認めているところ、コピー機の導入方法につき本件申し合わせ使途基準で原則としてリースを利用することとしているから、コピー機をリースとしたことは本件申し合わせ使途基準に合致した適正な処理である。

そこで、H議員及びI議員は、平成24年度から平成25年度に属するリース機器の利用期間が年度をまたぐ場合に、平成25年度に属するリース料金を平成24年度分の政務調査費を充てているが、このような場合、平成24年度分と平成25年度分との利用期間に対応して政務調査費を支出しなければ政務調査費の使途の透明性が欠如し、違法・不当となるかを検討した。

本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準には、政務調査費の支出金の帰属する会計年度に関する規定はないが、これらの上位法である地方自治法施行令（以下「自治令」という。）に規定があるときは、自治令に基づき判断することとなる。自治令第143条第1項第3号は、歳出の会計年度所属区分を「地方公務員共済組合負担金及び社会保険料（労働保険料を除く。）並びに賃借料、光熱水費、電信電話料の類は、その支出の原因である事実の存した期間の属する年度。ただし、賃借料、光熱水費、電信電話料の類で、その支出の原因である事実の存した期間が2年度にわたるものについては、支払期限の属する年度」と規定し、継続的契約に基づく賃借料等の支出は、原則として「支出の原因である事実の存した期間の属する年度」の支出とするが、その支出の原因である事実の存した期間が2年度にわたるものについては、例外として支払期限の属する年度の支出と定めている。コピー機の再リース料の年額は、年間リース料の10分の1相当額となるため、その支払については、1年間分を一括により支払うことが通例である。そして、本件の場合、H議員については、その支出の原因である事実の存した期間であるコピー機の再リース期間が、平成24年8月1日から平成25年7月31日までのため、2年度にわたる支出に該当し、その支払期日が平成24年9月3日となっている。また、I議員についても、コピー機の再リース期間が平成25年1月10日から平成26年1月9日までのため、2年度にわたる支出に該当し、その支払期日が平成25年2月7日となっている。

よって、H議員及びI議員が、支払期限の属する年度である平成24年度の支出金としてコピー機のリース料全額を政務調査費から支出することは、自治令に反していない支出であり、調査研究活動の支出に合理性・必

要性があり、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から、使途の透明性が欠如していると認めることができないから、違法・不当であるとは認められない。

また、コピー機のリース期間は議員の任期期間中であり、コピー機を利用することは、議員が議員としての任期期間中の調査研究活動に必要であると認めることができ、コピー機のリース料を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準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。

- ③ 請求人らは、利用期間が平成24年3月分のインターネットプロバイダ料金（以下「本件プロバイダ料」という。）は、平成23年度分の支出であるから、平成24年度分として認められない違法・不当な支出であると主張している。

そこで、平成24年3月の利用期間の支出を平成24年度分として政務調査費を充てているが、平成23年度分の支出としなければ使途の透明性が欠如し、違法・不当となるかを検討した。

本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準には、政務調査費の支出金の帰属する会計年度に関する規定はない。もっとも、前記のとおり自治令第143条第1項第3号は、歳出の会計年度所属区分を「地方公務員共済組合負担金及び社会保険料（労働保険料を除く。）並びに賃借料、光熱水費、電信電話料の類は、その支出の原因である事実の存した期間の属する年度。ただし、賃借料、光熱水費、電信電話料の類で、その支出の原因である事実の存した期間が2年度にわたるものについては、支払期限の属する年度」と規定し、賃借料、光熱水費、電信電話料等の継続的契約に基づきサービスの提供を受けた対価として発生する電信電話料等の支出に当たっての歳出の会計年度は、原則としてそのサービスの提供を受けた支出の原因である事実の存した期間の属する年度と定めているが、継続的契約に基づきサービスの提供を受けている場合でサービスの提供期間が2年度にわたる場合は、例外としてその支出の原因である事実の存した期間ではなく、支払期限の属する年度に仕訳できると定めている。

本件の場合、インターネット回線によるサービスの提供を受ける契約は継続的契約であるから、サービスの提供を受けた期間が平成24年3月1日から同月31日までであるため、自治令第143条第1項第3号本文によれば平成23年度の支出金として仕訳するところである。

しかし、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準には、継続的

にサービスの提供を受けてその対価を政務調査費から支出する場合、当該支出に係るサービスの提供を受けた年度に計上しなければならないとする規定がないこと、本規則第6条第1項は、議員による議長に対する収支報告書の提出期限を翌年度の4月30日と定めており、平成23年度分の政務調査費の収支報告書の提出期限は平成24年4月30日であるところ、本件プロバイダ料の支払期日が到来するのが収支報告書の提出期限後の平成24年5月7日及び同月10日であることから、自治令第143条第1項第3号本文に準拠して平成23年度分の政務調査費の収支報告書に本件プロバイダ料の領収証を添付することは不可能である。もっとも、自治令第143条第1項第3号ただし書は、継続的にサービスの提供を受けている期間が2年度にわたる場合、例外として、支出に当たっての歳出の会計年度はサービスの提供を受けた期間の属する年度ではなく、サービス提供の対価の支払期限の属する年度に仕訳することを認めているが、これは継続的にサービスの提供を受ける場合、サービスの対価の支払期限を後払いとしているのが通常取引形態であることから、提供を受けたサービスの対価の支出年度をサービスの提供を受けた年度ではなく、提供を受けたサービスの対価の支払期限の属する年度としても会計年度区分に反しないものとした。本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準には、出納整理期間に関する定めを含め、政務調査費の支出金の帰属する会計年度区分に関する規定がないこと、プロバイダ料等の継続的サービス提供契約に基づく支払いは、継続的にサービスの提供を受ける期間も複数年に及ぶことから自治令第143条第1項第3号ただし書を類推適用し、支払期限の属する年度の支出としても政務調査費の使途の透明性を著しく阻害すると認めることはできないから、本件プロバイダ料を平成24年度の支出としても本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準に違反していないと認めるのが相当である。

従って、本件プロバイダ料を支払って利用するインターネットが政務調査活動に利用されていることが認められ請求人もこれを認めており、調査研究活動の支出に合理性・必要性があり、支出金額が社会通念上相当と認められる範囲内であるため、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準に反していないから、違法・不当であるとは認められない。

また、インターネット回線の使用期間は、議員としての任期期間中であり、インターネットを利用することは、議員が議員としての任期期間中の調査研究活動に必要であると認めることができ、プロバイダ料を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準

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。

- ④ 請求人らは、使用期間が平成23年12月から平成24年4月までとなっている複合機使用料のうち、平成23年12月から平成24年3月までの複合機使用料は、平成23年度分の支出であるから、平成24年度分として認められず、違法・不当であると主張している。

そこで、平成23年度から平成24年度までの使用期間で、年度をまたいで契約しているものを平成24年度分として一括で政務調査費を充てているが、平成23年度分と平成24年度分の使用期間に応じた仕訳を行い支出しなければ政務調査費の使途の透明性を阻害し、違法・不当となるかを検討した。

本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準には、政務調査費の支出金の帰属する会計年度区分に関する規定はなく、自治令第143条第1項第3号ただし書は、前記のとおり継続的契約に基づく賃借料等の支出に当たっての歳出の会計年度は、その支出の原因である事実の存した期間が2年度にわたるものについては、例外として支払期限の属する年度と定めている。

本件の場合、その支出の原因である事実の存した期間である複合機使用期間は、カウンター確認日付によると、平成23年12月21日から平成24年4月24日までと2年度にわたるものであり、支払期日が平成24年5月10日であることから、支払期限の属する平成24年度の支出金として複合機の使用料全額を政務調査費から支出することは、自治令に反していない支出であるから、違法・不当であるとは認められない。

また、複合機の使用期間は議員の任期期間中であり、複合機を利用することは、議員が議員としての任期期間中の調査研究活動に必要であると認めことができ、複合機の使用料を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準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。

- ⑤ 請求人らは、パソコン・プリンター・液晶プロジェクターの購入に際し、それぞれ減価償却費という名目で、4年間若しくは5年間で分割して政務調査費として各購入代金の全額を支出しているが、最終的には議員個人の私的財産となるべきものであるため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。

事務機器等の備品とリース契約の利用については、本条例及び本規則に

は定めがなく、本件申し合わせ使途基準により原則としてリースを利用することとしている。リースを利用できない場合は、所得税法に基づく減価償却による取扱いとし、耐用年数を減価償却資産の耐用年数等に関する省令別表に準じて、パソコンは減価償却期間を4年、プリンター及び液晶プロジェクターは減価償却期間を5年としている。本規則第5条別表は、資料作成費における事務機器購入代並びに事務所費における備品代及び事務機器購入代を政務調査費の使途基準として明記し、議員が備品を購入すること、すなわち備品の所有権が議員に帰属することを認めていると解される。

そもそも、当該支出が政務調査費として適法な支出であるか否かの判断基準は、備品の所有権が議員に帰属するかどうかではなく、備品が議員の議会活動に直接又は間接に反映・寄与するものであるか否かにあるから、備品の所有権が議員に帰属する場合の支出は政務調査費に該当しないとす請求人らの主張には理由がない。

事務機器等が議員の議会活動に直接又は間接に反映・寄与するものであることは明らかであり、かつ議員が事務機器等購入代を政務調査費から支出している以上、その議員の判断を尊重するのが妥当である。

そして、本件申し合わせ使途基準によると事務機器等を年度途中で購入したときは、政務調査費で支出できる金額を月割計算で支出し、また年度途中で議員でなくなった場合も同様に月額計算で支出し、議員の任期期間中のみを対象として政務調査費による支出を認めているため、議員としての任期期間中の調査研究活動との関連性を認めることができる。

また、請求人らは、液晶プロジェクター購入につき、明確な使途が報告されていないため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が、前記のとおり、液晶プロジェクターの利用が政務調査活動に資すると議員が判断している以上、その判断を尊重するのが相当であり、請求人らから液晶プロジェクター等の利用が調査研究の範囲を明らかに逸脱しているとの具体的な事実の立証がない以上、事務機器等購入代を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ使途基準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。

- ⑥ 請求人らは、E議員がリース物件であるノートパソコンの修理代の支出を、政務調査費として支出しているが、リース料には保険料も含まれているため、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。

通常のリース契約では、リース料に修理代等が含まれていないことが多く、E議員が議長に提出した収支報告書添付のノートパソコン等のリース契約書にもリース物件に係る「保守料代理受領明細」欄及び「保守会社」欄の「問い合わせ先」欄は、いずれも空白であり、またリース契約約款第9条は「甲（「リース申込者であるE議員」の意。監査委員注記。）は、物件の維持、修理の責任を負い、そのための整備、補修、部品交換、定期または不定期の検査、その他一切の維持管理について、乙（「リース会社」の意。監査委員注記。）または取扱店に従い、かつ、その費用を負担する。」と規定されていることから、リース物件の維持、修理の責任は、E議員にあり、リース会社にないことを通常のリース契約と同様に定めていることから、リース料に保険料は含まれていないことは明らかである。

請求人も議員が事務所において、パソコンを利用することが議員の議会活動に反映・寄与することを認めているから、リース代等を政務調査費から支出することは、政務調査活動の本来の用途及び目的に合致していると認めることができ、そのリース物件に故障等が発生した場合にその修理代金を政務調査費から支出することは、本条例及び本規則並びに本件申し合わせ用途基準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。

以上のとおり本件監査請求における各議員による政務調査費の支出は、本条例及び本規則における政務調査費の交付の趣旨並びに本件申し合わせ用途基準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、市長から政務調査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。

以上のことから、主文のとおり判断する。

(付記)

政務調査費の用途等については、議員の広範な裁量権があるため、近年全国的に住民監査請求や住民訴訟の対象となっており、本市においても、これまで平成14年度、平成23年度及び平成24年度と三度の政務調査費に係る住民

監査請求が提起され、その後住民訴訟が提起されている。このことから、政務調査費の支出については、議員には、市民に対するより高い説明責任を果たすことが求められている。

これにより、使途基準申し合わせ事項に取り決めのない支出に対する適否の問題が発生したときは、その問題を解決するために出した議会の結論を具体的に使途基準申し合わせ事項に随時明瞭に反映させ、加えて、現在取り決めがないため市民から疑念をもたれている会計年度所属区分の捉え方についても、議員間の考えを統一するため明文化することも検討するなど、さらなる使途基準等の明確化・透明化に努められ、議員の適正な政務活動支出に資するよう取り組まれない。

さらに、議員の活動は政務活動以外にも、議会活動、政党活動、選挙活動、後援会活動等と多面的であり、一つの活動が調査研究活動と他の活動の両面を有し、渾然一体となっている実態が認められるのであれば、議員活動の実態を最大公約数的に反映した使途の詳細な基準の策定を検討されたい。

最後に、地方自治法の一部改正により、名称が従来の政務調査費から政務活動費と改められ、その使途の範囲も拡大できることとなったが、議長に政務活動費の使途の透明性を確保する努力義務が課せられるなど、議員活動の活性化及び使途の適正化並びに透明性の確保が一層強く求められるものとなっている。この政務活動費の支出は、議員の責任において適正に行わなければならないのは当然のことであり、政務活動費を充てることが認められる場合には、議員は、積極的かつ有効にこれを活用して、政務活動を行い、市民の信頼に応えることを強く望むものである。

※ 別紙一覧表は省略します。