

常総市監査委員告示第4号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成26年9月1日に提出された常総市職員措置請求（平成26年第1号住民監査請求）の監査結果を、同条第4項の規定により別紙のとおり公表します。

平成26年10月29日

常総市監査委員 北村 栄子

監 査 結 果

政務活動費に係る住民監査請求

(平成26年10月29日)

常総市監査委員

常総市職員措置請求の監査結果

第1 請求（平成26年第1号住民監査請求）の受付

1 請求人

住 所 （省略）

氏 名 （省略）

職 業 （省略）

2 請求書の提出

請求書は、平成26年9月1日に提出され、同日受け付けた。

第2 監査委員の除斥

監査委員のうち風野芳之監査委員については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥とした。

第3 請求書の受理

1 請求書の受理

本請求は、要件審査の結果、法定要件を具備しているものと認め、平成26年9月4日これを受理した。

2 請求書の訂正

請求書の内容について、訂正箇所があったため、請求人から平成26年10月8日付け及び平成26年10月14日付けで補正書を受理し、これらを措置請求書に反映させた。

第4 請求の要旨及び監査対象事項

1 請求の方針

常総市議会議員の政務活動費は、常総市議会における政務活動費の交付に関する条例（事実証明書－6。以下「本件条例」という。）、政務活動費収支報告について（事実証明書－2。以下「収支報告について」という。）及び政務活動費申し合わせ【備品】（事実証明書－3）に適合しているか否か、また、裁判の判例に照らして適切かを調査し、不適切と考えられるものについて監査請求を行った。

2 請求の要旨

- (イ) 常総市は平成 25 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「A」所属のB, もしくは会派「A」に対し、金 89,062 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (ロ) 常総市は平成 25 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「A」に対し、金 34,860 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (ハ) 常総市は平成 25 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「C」に対し、金 86,898 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (ニ) 常総市は平成 25 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「D」に対し、金 3,150 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (ホ) 常総市は平成 25 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「E」に対し、金 1,148 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (ヘ) 常総市は平成 23 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「A」所属のB, もしくは会派「A」に対し、合計金 74,605 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (ト) 常総市は平成 23 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「A」所属のF, もしくは会派「A」に対し、合計金 67,416 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (チ) 常総市は平成 24 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「A」所属のB, もしくは会派「A」に対し、合計金 63,523 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (リ) 常総市は平成 24 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「A」所属のF, もしくは会派「A」に対し、合計金 77,373 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。
- (ヌ) 常総市は平成 24 年度に支出した「政務活動費」のうち、会派「A」に対し、金 708 円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員を請求せよ。

3 請求の要旨に関する請求人の主張

(イ) については、事実証明書-2及び事実証明書-6に不適合である。事実証明書-2に議員個人名の領収書は不可と定められている。ところが、事実証明書-4のとおり、議員個人名の領収書が合計89,062円ある。本件条例第5

条第1項でも、「会派が行う調査研究等に要した経費に対し政務活動費を交付する」と定められている。議員個人名の領収書への政務活動費の支出は許されるものではない。また、事実証明書-2で領収書の中身が単品でない場合には明細を添付しなければならないことになっているが、事実証明書-4にある「書籍代」には明細がない。B個人名が宛名となっている領収書の全額の返還を求める。

(ロ)については、会派内で同一の一般日刊紙を複数議員で購読していることに対する是非を問うものである。他市町村では、事実証明書-5のとおり、一般日刊紙を一切認めていなかったり、1紙目の領収書を添付させ、2紙目から認めているところが多い。また、本件条例第5条第1項の調査研究等に使用するのであれば、会派で1紙購読していれば十分であり、2議員が各々同一の新聞を購読しているのは議員の不当利得にあたる。一般市民は自費で一般日刊紙を購読しており、議員だからといって公費から一般日刊紙の購読料を支出するのは、住民感情として許されないことである。事実証明書-4にある新聞購読料のうち、領収書の宛名がBとなっている領収書以外の合計34,860円の返還を求める。

(ハ)については、事実証明書-2、事実証明書-3及び事実証明書-6に不適合である。事実証明書-2で領収書の中身が単品でない場合には明細を添付しなければならないことになっているが、事実証明書-7にある「書籍代として」の3件については明細がないので、55,998円の返還を求める。次に、備品について、本件条例第5条第1項によると、政務活動費は会派として行う調査研究等に対して交付されることになっているが、iPad mini Retina（以下「iPad」という。）は議員個人が使用するものであり、会派として複数の議員が使い回すものではない。仮に会派として使用しているものであれば、通信費の領収書が添付されていなければならないが、それは存在しない。また、事実証明書-3による備品台帳も作成されておらず、議員個人所有物となっている。よって、iPad 購入費30,900円の返還を求める。以上により、会派「C」に対しては、計86,898円の返還を求める。

(ニ)については、判例に照らして不適合である。事実証明書-8の「書籍代（大人の国語力）」として、3,150円が政務活動費から支出されている。「平成15年（行ウ）第2号 公金不当利得返還等請求事件」の函館地裁の判決文

（事実証明書-9）は、外国と姉妹都市交流を深めるために、議員が英会話教材とCDプレーヤーを購入し、習得したことに對し、「政務調査費から支出することが許されるか否か」が争われた判例である。判決では、政務調査費は会派で行う研究会、研修会の実施に要する経費であるから、議員が購入した英会話教材とCDプレーヤーは該当しないとしている。また、英会話能力の

向上という目的と函館市政との関連性は薄いと見られ、一般的に英会話能力が向上することは、一私人としても有益な事柄であって、学習によって身についた英会話は、議員活動のみならず私生活の分野でも活用されることになることが明らかであるから、そのような能力を身につけるための道具の購入費を政務調査費から支出することは、社会常識的にいっても疑問が残るとしている。したがって、英会話教材とCDプレーヤー購入費用は、購入目的において函館市政との関連性が薄いうえに、政務調査費の支出として明らかに合理性を欠くものというべきであって、資料購入費として認めることはできないとしている。この判例に照らして、「大人の国語力」を習得することは常総市政との関連性は薄く、議員活動のみならず私生活の分野で活用される国語力を身につけるための書籍購入費を政務活動費から支出することは、社会常識的にいっても問題である。よって、3,150円の返還を求める。

(ホ)については、(ニ)と同様である。事実証明書-10にある「書籍（大人の国語力）」購入費3,150円のうち、政務活動費から支出した1,148円の返還を求める。

(ヘ)については、(イ)、(ハ)と同様である。平成23年度には事実証明書-2は制定されていなかったと考えられるが、議員個人名での領収書は、本件条例第5条第1項に違反することは明白である。事実証明書-11にあるB個人名の領収書44,805円に加えて、「事務用品費」29,800円の明細が不明である。よって、これらの合計74,605円の返還を求める。

(ト)については、(ヘ)と同様である。事実証明書-11にあるF個人名の領収書合計額、67,416円の返還を求める。

(チ)については、(ヘ)と同様である。平成24年度には事実証明書-2は制定されていなかったと考えられるが、議員個人名での領収書は、本件条例第5条第1項に違反することは明白である。事実証明書-12にあるB個人名の領収書合計額、63,523円の返還を求める。

(リ)については、(チ)と同様である。また、事実証明書-12にある「コピー用紙代」の日付が2011年1月11日であり、政務調査費出納帳には、平成25年（2013年）1月11日支出と記載されている。平成22年度（2010年度）の支出を平成24年度（2012年度）に支出することは許されない。事実証明書-12にあるF個人名の領収書合計額、77,373円の返還を求める。

(ヌ)については、事実証明書-12にある事務用紙製品代の領収書の写しに「市で扱う領収書には、印、代表者名、所在地が必要とされている」と付箋もつけられている。領収書として不適切なものに対し、公費を支出することはたとえ議員でも許されない。708円の返還を求める。

4 監査対象事項

本件請求によれば、常総市が平成23年度並びに平成24年度に支出した政務調査費及び平成25年度に支出した政務活動費について、不当利得返還請求を行使していないと請求人は主張するものと解される。

したがって、政務活動費の交付に係る事務を所掌している常総市議会事務局（以下「議会事務局」という。）を監査対象機関とし、本件に係る議員及び会派に用途基準に反した支出があるか否か、また、その結果として、不当利得が発生しているか否かについて、監査を実施した。なお、監査に当たっては、請求人から提出のあった事実証明書の原本のほか関係書類の確認を行った。

第5 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成26年10月8日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。なお、新たな証拠の提出はなかった。

2 監査対象機関 議会事務局，会計課

3 監査の期間 平成26年9月4日～平成26年10月29日

4 監査結果通知の期限 平成26年10月31日

5 監査対象機関等の説明及び意見

議会事務局の関係職員（以下「関係職員」という。）から、監査対象事項に係る関係文書その他必要な資料の提出を求め、監査を行った。

ア 予備監査

平成26年9月5日から、議会事務局が保管している平成23年度並びに平成24年度に交付された政務調査費及び平成25年度に交付された政務活動費の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。）と添付書類の確認を行った。確認した事項のうち追加資料が必要なものについて、同月18日に書面により照会し、議会事務局からは同日に回答があった。それ以降も不明な点について、関係職員に対して照会し回答を得た。

イ 本監査

平成26年10月1日の本監査の際、関係職員が説明した内容はおおむね次のとおりである。

○政務活動費の性格等について

a 政務調査費の法令等

政務活動費の制度化の背景としては、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（平成11年法律第87号）の施行により、地方公共団体の自己決定・自己責任が拡大する中、地方議会の担う役割がますます重要となったことが挙げられる。

これを受け、議会の審議能力を強化し議員の調査研究活動の資金的基盤の充実を図るため、調査研究費用に対する助成を制度化し、併せてその用途の透明性を確保することを目的として、平成12年5月に政務調査費制度が法制化された。

その根拠規定である当時の法第100条第12項は、「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。」と規定されており、当該規定に基づき、常総市議会における政務調査費の交付に関する条例（以下「政務調査費条例」という。）が平成13年3月に制定され、同年4月1日から施行されたところである。同条例第2条に基づき、政務調査費が会派に対し交付されている。

b 政務活動費の法令等

平成24年8月の法の一部改正（平成25年3月3日施行）により、これまでの政務調査費は政務活動費と改められ、その用途も調査研究その他の活動となった。

これを受けて、本市も政務調査費条例及び常総市議会における政務調査費の交付に関する規則（以下「政務調査費規則」という。）を一部改正（平成25年3月1日施行）し、名称を本件条例及び常総市議会における政務活動費の交付に関する規則（以下「本件規則」という。）と改め、また、政務活動費を充てることができる経費の範囲を定めた。

○政務活動費申請、交付までの流れ

交付申請は、本件規則第2条に規定されており、一人年額120,000円（本件条例第3条、議員の人数に月額10,000円を乗じて得た額とする。）を、各会派から市長に対して、議長を経由し申請する。本件規則第3条により、申請に基づいた政務活動費の額を、市長が決定し、各会派に決定通知書を交付する。本件規則第4条第1項により、交付決定通知書に基づいて、各会派の代表者が交付請求書で市長に請求する。本件規則第4条第2項により、市長は請求を受けたら速やかにその額を会派に交付する。

なお、交付申請に変更があった場合は、変更申請書により市長に申請する。会派の解散等があった場合は、市長に会派解散届を提出する。これに

よって、交付された額の変更、返還がある場合には、速やかにその旨の処理を行うという流れになる。

①交付申請（本件規則第2条）

政務活動費の交付を受けようとする会派の代表者は、議長を経由して市長に申請する。異動の場合も同様に申請する。会派の解散については、議長を経由して市長に届け出る。

②交付決定（本件規則第3条）

市長は会派からの申請を受けたときは、交付すべき政務活動費の額を決定する。額の変更の場合も同様とする。

③交付決定通知（本件規則第3条）

市長は交付決定した政務活動費について、会派の代表者へ通知書により通知する。額の変更の場合も同様とする。

④交付請求（本件規則第4条第1項）

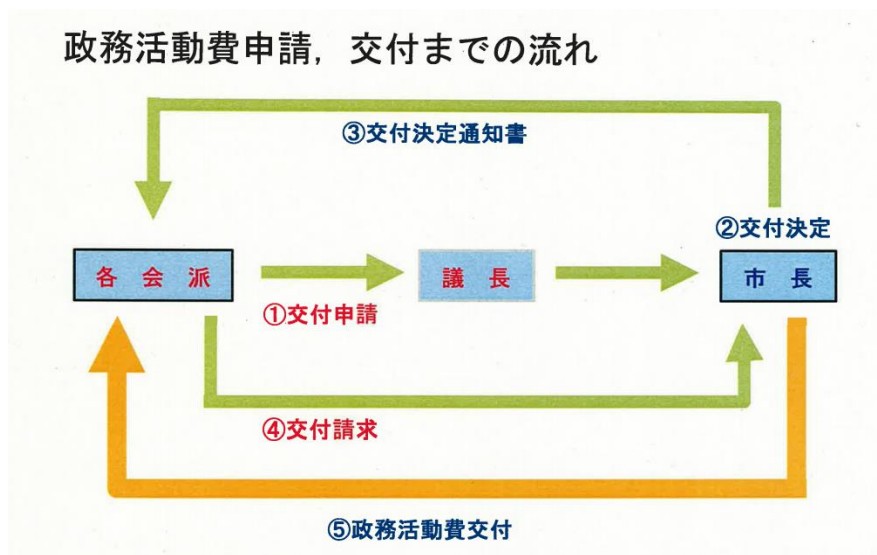
決定の通知を受けた会派の代表者は、政務活動費交付請求書により市長に請求する。

⑤交付（本件規則第4条第2項）

市長は請求を受けたときは、速やかに交付する。

⑥政務活動費の返還（本件条例第8条）

市長は交付を受けた政務活動費に残余が生じたときは、その残余の額について返還を命ずることができる。



○議会事務局のチェック体制について

本件条例及び規則に基づき、毎年4月30日までに各会派から提出された収支報告書、現金出納帳、旅費計算書（視察研修実施の場合）、領収書及び通帳の写し、会報（発行した場合）」を受理する。収支報告書等を、議会事務

局で提出物の不備はないか、条例・規則に違反がないか等を確認し、書類を整理した後、議長の決裁を受け、収支報告書等の写しを市長へ送付する。また、この政務活動費の残余がある場合は、市への返還請求の処理を行う。

第6 監査の結果

1 証憑書類の確認

政務調査費並びに政務活動費に係る支出負担行為及び支出決議票を監査した結果、常総市会計規則（平成17年12月28日規則第59号）の定めるところにより執行されていた。

平成23年度から平成25年度の支出済額

年 度	名 称	当初支出金額	残 余 金	実質支出済額
平成23年度	政務調査費	2,420,000円	412,020円	2,007,980円
平成24年度	政務調査費	2,520,000円	437,001円	2,082,999円
平成25年度	政務活動費	2,400,000円	401,099円	1,998,901円

平成23年度の当初支出金は5月、残余金は翌年4月及び5月、平成24年度の当初支出金は4月、残余金は8月及び翌年4月、平成25年度の当初支出金は4月、残余金は翌年1月及び4月に処理されており、いずれも年度内に残余金が返還されていることを確認した。

注1：平成23年度は、4月に市議会議員選挙があったため、11箇月分の支出となっている。

注2：翌年4月及び5月は、出納整理期間（収支の整理に要する期間）であるため、その年度に属する現金の出納を行うことができる。

2 事実関係の確認

(1) 政務活動費制度

ア 根拠法

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。」と規定し、また、同条第15項は、「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。」と規定されている。

○参考となる判例

判例では、平成22年4月12日最高裁判決において、「政務調査費は議会

による市の執行機関に対する監視等の機能を果たすための調査研究活動に充てられることも多いと考えられるところ、会派による個々の政務調査費の支出について、その具体的な金額、支出先等を逐一公にしなければならないとなると、当該支出に係る調査研究活動の目的、内容等を推知され、その会派及び所属議員の活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を受けるおそれを生ずるなど、調査研究活動の自由が妨げられ、議員の調査研究活動の基盤の充実という制度の趣旨、目的を損なうことにもなりかねないことから、政務調査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により、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しようとするところにあるものと解される。」としている。

このことから、執行機関が調査研究の内容に立ち入ることは、法が議会に調査権を付与した趣旨を損なうおそれがあり、会派及び議員の調査研究が執行機関等に対する健全な批判、監視の役割を果たすためには、会派及び議員の独立性、自主性が尊重されなければならないものと考えられる。さらに、同判例において、「本件条例は、平成20年名古屋市条例第1号により改正され、政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、収支報告書を議長に提出する際、1件につき1万円以上の支出に係る領収書その他の証明書類の写しを添付しなければならないとされている。しかし、この改正は、改正前の本件条例の下での取扱いを改め、政務調査費によって費用を支弁して行う調査研究活動の自由をある程度犠牲にしても、政務調査費の使途の透明性の確保を優先させるという政策判断がされた結果と見るべきもの（後略）」としている。

また、平成22年3月23日最高裁判決では、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要なかどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分がある（後略）」としている。

これらのことから、政務活動費は、政務活動費条例等における使途基準の範囲内で使われなければならないことは当然であるが、どのように使用するかについては、会派及び議員の自主性を尊重しその裁量に委ねるとするのが、法及び同条例の趣旨であると解される。

イ 根拠条例等

当時の法第100条第12項及び同条第13項の規定を受け、本市では、政務調査費条例及び規則を平成13年3月に制定し、同年4月から施行した。なお、平成24年8月の法の一部改正（平成25年3月3日施行）により、これまでの

政務調査費は政務活動費と改められ、その使途も調査研究その他の活動となった。これを受けて、本市も政務調査費条例及び規則を一部改正（平成25年3月1日施行）し、政務活動費を充てることができる経費の範囲を定めた。

本市の政務活動費制度の主な内容は次のとおりである。

①交付対象（本件条例第2条）

政務活動費は、常総市議会における会派（所属議員が1人の場合を含む。以下「会派」という。）に対し、申請に基づいて交付する。

②交付額（本件条例第3条第1項）

政務活動費の額は、各月1日における会派に所属する議員の人数に月額10,000円を乗じて得た額とする。

③交付申請（本件規則第2条第1項）

政務活動費の交付を受けようとする会派の代表者は、市長に対し、議長を経由して政務活動費交付申請書（様式第1号）により申請しなければならない。

④交付の決定等（本件規則第3条第1項）

市長は、前条第1項の規定による申請を受けたときは、交付すべき政務活動費の額を決定し、当該申請をした会派の代表者に政務活動費交付決定通知書（様式第4号）により通知するものとする。

⑤政務活動費の使途基準等（本件条例第5条及び別表）

a 政務活動費を充てることのできる経費の範囲

政務活動費は、会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加等市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動（以下「政務活動」という。）に要する経費に対して交付する。

b 使途基準

政務活動費は、別表に定める政務活動に要する経費に充てることのできる。

本件条例 別表（第5条関係）

政務活動費使途基準 <平成25年度該当>

項目	内容	摘要
調査研究費	会派が行う市の事務，地方行財政等に関する調査研究又は調査委託に関する経費	資料印刷費，調査委託費，文書通信費，交通費，宿泊費等
研修費	会派が研修会を開催するために必要な経費又は団体等が開催する研修会への参加に要する経費	講師謝金，会場費，交通費，宿泊費，文書通信費，参加費等
広報費	会派が行う活動又は市政について住民に報告するために要する経費	広報紙・報告書等印刷費，会場費，茶菓子代，文書通信費，交通費等
広聴費	会派が行う住民からの市政又は会派の活動に対する要望，意見の聴取，住民相談等の活動に要する経費	資料印刷費，会場費，茶菓子代，文書通信費，交通費等
要請・陳情活動費	会派が要請，陳情等の活動を行うために必要な経費	資料印刷費，文書通信費，交通費，宿泊費等
会議費	会派が行う各種会議，団体等が開催する意見交換会その他の各種会議への会派としての参加に要する経費	会場費，資料印刷費，交通費，宿泊費，文書通信費，参加費等
資料作成費	会派が行う政務活動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，リース代等
資料購入費	会派が行う政務活動に必要な図書，資料等の購入に要する経費	書籍購入費，新聞雑誌購読料，有料データベース利用料等

備考 交通費及び宿泊費については，常総市議会議員の議員報酬等に関する条例(昭和34年水海道市条例第9号)に基づく額の範囲内とする。

<<平成25年2月27日改正前>>

政務調査費規則 別表（第5条関係）

政務調査費使途基準 <平成23，24年度該当>

研究研修費	会派が研究会，研修会を開催するために必要な経費又は会派の所属する議員等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，宿泊費等）
調査旅費	会派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，宿泊費等）

資料作成費	会派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，リース代等）
資料購入費	会派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
広報費	会派の調査研究活動，議会活動及び市の政策について住民に報告し，PR するために要する経費（広報紙・報告書印刷費，送料，会場費等）
広聴費	会派が住民からの市政及び会派の政策等に対する要望，意見を吸収するための会議等に要する経費（会場費，印刷費，茶菓子代等）
その他の経費	上記以外の経費で会派の行う調査研究活動に必要な経費

備考 交通費及び宿泊費については，常総市議会議員の議員報酬等に関する条例（昭和34年水海道市条例第9号）に基づく額の範囲内とする。

⑥収支報告書の提出等（本件条例第7条，本件規則第5条第2項）

政務活動費の交付を受けた会派の代表者は，収支報告書を議長に提出しなければならない。議長は，収支報告書の提出があったときは，その写しを市長に送付するものとする。

収支報告書は，前年度の交付に係る政務活動費について，毎年4月30日までに支出を証する領収書等の写しを添えて提出しなければならない。

⑦政務活動費の返還（本件条例第8条）

市長は，政務活動費の交付を受けた会派がその年度において交付を受けた政務活動費の総額から，当該会派がその年度において第5条に規定する経費の範囲に基づいて支出した総額を控除して残余がある場合には，当該残余の額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができる。

⑧収支報告書の保存及び閲覧（本件条例第9条）

議長は，第7条第1項の規定により提出された収支報告書を，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。

次に掲げる者は，議長に対し，前項の収支報告書の閲覧を請求することができる。

- (1) 市内に住所を有する者
- (2) 市内に事務所又は事業所を有する法人又は個人

⑨透明性の確保（本件条例第10条）

議長は，第7条第1項の規定により提出された収支報告書について，必要に応じて調査を行う等政務活動費の適正な運用を期すとともに，使途の透明性の確保に努めるものとする。

本件条例第10条は，平成25年2月27日改正時に加えられたものである。

(2) 政務活動費申し合わせ等の経緯

ア 平成25年2月27日開催の議員全員協議会において、「政務活動費申し合わせ【備品】」を決めた。

備品を政務活動費で購入した場合に、その備品の耐用年数前に市議会の改選や、会派が解散した場合に、所有権はどこになるのかが問題となるため、按分率を決め所有権を会派に持たせることとした。

イ 平成25年6月18日に政務活動費の経理説明会を開催した。

平成24年度の政務調査費収支報告書に関し、監査委員事務局より指摘のあったことに関して、今後政務活動費の透明性の向上を図るため、各会派の代表、経理責任者に対し説明会を行った。

ウ 広報費の借上料について

会派より、広報費の機器借上料に関して相談があり、議長とも協議した結果、平成26年3月5日より車に装備する拡声器の借上料については、当年度中に広報活動を行った場合のみ、政務活動費として支出を認めることとした。その際、期日・場所等が記載されている「広報活動報告書（様式問わず）」と借上料の領収書を添付することとした。

エ 書類等のチェック体制について

年度末に各会派から本件条例及び規則に基づき、収支報告書、現金出納帳、旅費計算書、領収書の写し、通帳の写し及び会報（発行した場合）を受理する。収支報告書等は、議会事務局で提出物の不備がないか、本件条例及び規則に違反はないか等を確認し、書類を整理した後、議長決裁を行い、収支報告書等の写しを市長へ送付している。また、政務活動費の残余がある場合は、市への返還の処理を行っている。

オ 今後の政務活動費に関する対応について

制度の透明性を向上させることや、政務活動費の経理に参考となるような「政務活動費マニュアル」を作成し、議会への提案を検討している。

3 監査の判断

(1) 資料購入費（書籍代、新聞購読料及びその部数、明細なし）について

請求人は、書籍代（大人の国語力）について、国語力をつけることは議員自らの資質向上を図るものであり、自己の負担で行うべきものである旨主張する。また、「平成15年（行ウ）第2号 公金不当利得返還等請求事件」（函館地裁）の判例に照らし、公益性を欠き、公費である政務活動費から支出することは不当利得である。また、新聞代についても一般日刊紙の購読料は、市政の調査研究の必要経費とはいえず不当利得であり、会派内で同一新聞を複数部購入しているのも問題である旨主張する。

上記判例（平成 17 年 8 月 22 日函館地裁判決）では、英会話教材の購入に対して、議員の英会話能力の向上は、それ自体が市における施策の内容になっているわけではなく、市政との関連性は薄いとした。また、英会話能力の向上は私生活の分野でも活用されることが明らかであることから、政務調査費から支出することは社会常識的にみて疑問であるとして、不当利得返還請求権が発生している事例である。

会派の活動について、平成 20 年 12 月 26 日静岡地裁判決は、「その活動は、様々な政治課題や市民生活に係わり、その専門性や関心も多種多様であって、会派を構成する議員がその議員活動について政治的責任を負っていることを考えれば、その調査対象は自ずと広範なものにならざるを得ない。」とし、「政務調査費により購入された図書、資料等と調査研究との関連性の判断については、当該会派の判断（裁量権）を尊重すべきであるから、政務調査費は、市議会議員としての具体的な調査研究活動と直接的な関連性を有する図書、資料購入に限定する必要はなく、市議会議員としての政治活動全般に必要、有益な知識を得るために必要な図書、資料購入に支出されれば足りるというべきであり、当該図書、資料の購入が市議会議員としての政治活動全般に必要、有益な図書、資料でないことが明らかである場合に限り、（中略）当該支出相当額の返還義務を負うこととなると解すべきである。」と判示している。そして、「当該図書購入のうち、（中略）各図書は（中略）一般教養に関するものであるところ、（中略）市議会議員の調査対象の範囲が極めて広範である上、これらの（中略）図書が将来の教育、環境、福祉、政治等の在り方等について知識、見聞を深めることができる側面を有することを考慮すると、これらが市議会議員の政治活動全般に全く必要、有益でないとは認め難いから、当該資料の購入が市議会議員としての政治活動全般に必要、有益な資料でないことが明らかであるとまではいえない。」としている。

また、平成 24 年 5 月 29 日岡山地裁判決では、「資料購入費としての支出は、その資料の内容が市政と関連するものか否か等の見地から、当該資料の購入に係る支出が議員の行う調査研究活動のための支出として合理性ないし必要性を欠くものか否かにつき判断すべきである。同一資料の複数冊購入については、資料購入の目的に照らし複数冊購入すべき必要があると認められるような場合に限り、調査研究活動のための支出として合理性ないし必要性があるというべきである。」と判示している。また、平成 20 年 12 月 26 日静岡地裁判決では、「書籍等を複数部購入された図書、資料と調査研究との関連性の判断（当然、何部購入するか、いつ購入するかなどの購入方法等に関する判断も含まれる。）について広範な裁量権を有する上、（中略）複数部を購入することにより、当該会派に所属する各市議会議員が（中略）調査研究活動

等をするに当たって作業の効率化等に資する側面も有すると認められることなどからすれば、同一の資料を複数部購入する必要性はないとはいえない。」と判示している。したがって、請求人の主張する「議員活動のみならず私生活の分野で活用される国語力を身に着けるための書籍等の購入費を政務調査費から支出することは社会常識的にいっても問題である。また、資料を複数部購入することは妥当ではなく違法な支出である。」ということにはならないと考える。

新聞購読料について、本市では本件条例別表の資料購入費によると、「会派が行う政務活動に必要な図書、資料等の購入に要する経費」と規定されており、摘要欄に新聞雑誌購読料と明記されている。市議会議員には、地方行政に関する諸制度、地域の実情や国内外の動向等、広範多岐にわたる専門的知識が求められており、そのための様々な図書、資料の購読は、議員の日常の調査研究を支える重要な基盤と考える。よって、茨城新聞及び農業新聞は「地方行政に関する諸制度、地域の実情や国内外の動向等」にあたり、「会派が行う政務活動に必要な図書、資料等の購入に要する経費」に該当するものとする。しかし、本件条例及び規則には「何紙まで該当させるか」の規定はないため、事実証明書-5にあるように、一般日刊紙については「2紙目から該当させる」などの詳細な内規、マニュアル等の作成が必要である。

これまで述べたとおり、資料購入費に係る購入数量、新聞及び購読部数について、会派が「収支報告について」及び申し合わせ等により、妥当性を判断して支出を行っており、すべて政務活動費と認められる。また、購入書籍については、上記の判例とも照らし、請求人の主張する「国語力を付けることは、議員自らの資質の向上を図るためのもので、自己の負担で行うべきものであり、政務活動費として支出してはならず、全額返還すべきである。」ということにはならないと考える。

明細のない書籍代については、本件条例第10条に「議長は、第7条第1項の規定により提出された収支報告書について、（中略）政務活動費の適正な運用を期すとともに、使途の透明性の確保に努めるものとする。」とあり、また「収支報告について」の【領収書写等添付書類について】にあるように、明細を添付するなど中身が分かるようにすべきである。

当該領収書の書籍代の中身については、別紙1のとおりである。明細のない領収書に係る支出が違法であるかについて勘案すると、平成24年度の会派「A」の平成24年10月3日付け「書籍代」4,939円については、その支出内容が不適切である。この件の返還については（7）で述べる。それ以外については、すべて政務調査費及び政務活動費に該当すると認められる。

(2) 資料作成費について (iPad, 明細なし)

請求人は、iPad の購入費の半額を政務活動費から支出したことについて、本件条例第 5 条第 1 項の条例違反である旨主張する。

iPad について、本件条例別表にある資料作成費で支出している。資料作成費は、会派が行う政務活動に必要な資料の作成に要する経費として、摘要欄に事務機器購入と定めている。また、平成 25 年 2 月 27 日開催の議員全員協議会において決定した「政務活動費申し合わせ【備品】」によると、支出の按分率はパソコン周辺機器（プリンターを除く）合計額の 2 分の 1 とし、7 万円を限度とするとなっている。このことは、備品を政務活動費で購入した場合、その備品の耐用年数前に市議会の改選や、会派が解散したときに所有権はどこになるのかが問題となるため、按分率を決め所有権を会派に持たせることとしたものである。請求人指摘の iPad は、購入金額の 2 分の 1 を収支報告書に載せ、政務活動費として支出している。また、減価償却資産の耐用年数等に関する省令別表第 1 においても、パソコンの耐用年数が 4 年と規定されていることなどを考慮すると、政務活動費からの支出として不当であるとは認められない。

また、請求人は仮に会派で使用しているとすれば、通信費は当該会派から支出していなければならないが、通信費の領収書が存在しないため、会派としての利用であるとは判断できない旨主張する。

本件条例第 7 条、第 8 条にあるとおり、各会派が政務活動費収支報告書等を提出するものである。収支報告書等に政務活動費として報告するものについては、各会派の判断に委ねるべきものと考ええる。収支報告書に記載されているものについての領収書の写しは必要不可欠であるが、当該通信費については報告されていないため、領収書の写しは必要としないものである。政務活動費の備品については、その備品に係る通信費の報告がなかったとしても、備品として認められないとまではいえない。なお、今後通信費を政務活動費として認める場合は、備品同様に按分率を定めるなどの申し合わせ等が必要になると考える。

事務用品代については、平成 22 年 3 月 23 日最高裁判決では、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分がある（後略）」としている。これらのことから、政務調査費は、政務調査費条例等における用途基準の範囲内で使われなければならないことは当然であるが、どのように使用するかについては、会派及び議員の自主性を尊重しその裁量に委ねるとするのが、法及び同条例の趣旨であると解される。しかし、明細のない事務用品代については、本件条例第 10 条にあるとおり用途の透明性の確保に努めるべきであり、

また、「収支報告について」の【領収書写等添付書類について】のとおり、明細を添付するなど中身が分かるようにすべきである。しかし、明細のない領収書に係る支出が違法であるかについて勘案すると、当該領収書については、すべて政務調査費規則別表及び本件条例別表のとおり、政務調査費及び政務活動費と認められ、請求人の主張する違法な支出であるとはいえない。当該領収書の事務用品代の中身については、別紙1のとおりであり、すべて資料作成費に該当すると認められる。

以上のことから、本請求には理由がなく、措置する必要がないと判断する。

(3) 個人名の領収書について

請求人は、領収書の宛名について平成25年6月18日に開催した経理説明会の資料「収支報告について」により、個人名は不可となっていることから違法な支出である旨主張する。

体裁が不備である領収書の中には、その体裁の不備が発行者に起因すると思われるものも含まれていることを考え合わせると、本件議員の名前が記載されたもの、発行者の代表者名が記載されていないもの、発行者の押印がされていないもの等について、そのすべてが証拠書類として認められないとまではいえない。また、会派とは同一の施策、目的等を有する議員を構成員として結成されるものであり、個人名の領収書を政務活動費に充てるのか、会派支出に充てるのかについては、会派での協議の結果に委ねられるものである。よって、会派分の領収書として添付されていたとしても、不適切な支出であるとはいえず、請求人の指摘する領収書については個人名が不可という理由で違法であるとは認められない。

しかし、「収支報告について」により、個人名が不可となっていることから、当該領収書は不適切である。したがって、体裁が不備である領収書が望ましいものではないことは当然であり、本来、宛名は正しく記載されるべきであり、記載事項に訂正が生じたときは、発行者により適切に訂正印が押印されるか、又は再発行されるべきである。

また、一般的に領収書については、宛名が違っているもの、空欄のもの、訂正印の押印もなく記載事項が書き換えられたもの、発行者の代表者名がないもの及び押印がされていないものなどは支出の証拠書類として認め難い。しかし、体裁が不備である領収書に係る支出が違法であるかについて勘案すると、当該領収書については、すべて政務調査費規則別表及び本件条例別表のとおり、政務調査費及び政務活動費と認められ、請求人の主張する違法な支出であるとはいえない。よって、本請求には理由がなく、措置する必要がないと判断する。

(4) 備品台帳の有無について

請求人は、「政務活動費申し合わせ【備品】」に規定されている備品台帳が作成されていない旨主張する。

平成 22 年 3 月 23 日最高裁判決では、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分がある（後略）」としているように、当該備品を政務活動費として支出するかどうかの判断を議員に委ねるものである。また、本件条例別表の資料作成費の摘要欄に事務機器購入とあり、政務活動費として認められているものである。

しかし、「政務活動費申し合わせ【備品】」によると、「購入日が分かるように備品台帳なり、備品にラベル等で記載しておくこと。」となっている。請求人指摘の備品については、平成 26 年 10 月 1 日の関係人聴取時に、備品台帳が作成されていることを確認した。本件条例第 10 条に「議長は、第 7 条第 1 項の規定により提出された収支報告書について、（中略）政務活動費の適正な運用を期すとともに、使途の透明性の確保に努めるものとする。」とある。透明性の確保の観点からも、今後、備品を政務活動費から支出する場合において、当該年度の収支報告書に備品台帳の写し又は議長がラベルの確認をした旨の書類を添付すべきである。

以上のことから、本請求には理由がなく、措置する必要がないと判断する。

(5) 代表者名、押印のない領収書について

請求人は、代表者名、所在地、押印のない不適切な領収書に対し、公費を支出することは違法である旨主張する。

地方財務実務提要（「ぎょうせい」刊）による適法な請求書とは、債権者が地方公共団体に対して有する債権額の支払いを請求する書類であって、債権債務関係を確定する一手段である。このことから、請求書は正当債権者が発行したもので、その意思が正しく表示されたものでなければならず、経理担当者が債権者から直接受理したものであるから間違いはないということではなく、第三者が見ても正当なものとして確認できなければならない。以上のことから、請求書の要件は、①債権者の表示（住所、氏名（法人にあっては、法人名及び代表者の氏名）並びに押印）、②債務者の表示、③債権の内容、④請求金額、⑤請求年月日となる。通常会社の作成する書類には、会社名、会社印、代表者名、代表者印を記載する。これは、当該書類によって行われる行為が、当該会社を代表して、当該代表者が行うものであることを明示することによって、その責任の所在を明らかにし、紛争が起こることを避けるためであるとされている。そこで、地方公共団体がその取引の実体から、後日

その紛争がないということを確認に認識されなければならないことになる。領収書についても同様であり、通常、上記要件は必要である。しかし、体裁が不備である領収書に係る支出が違法であるかについて勘案すると、すべて政務調査費規則別表及び本件条例別表のとおり、政務調査費及び政務活動費と認められ、本件領収書は違法な支出であるということにはならないと考える。

しかし、体裁が不備である領収書が望ましいものではないことは当然であり、本来、代表者名、所在地、印は正しく記載されるべきである。記載事項に漏れが生じたときは、発行者が適切に記入するか又は再発行すべきである。

以上のことから、本請求には理由がなく、措置する必要がないと判断する。

(6) 年度外支出について

請求人は、事実証明書-12によると、平成24年度政務調査費現金出納帳には平成25年1月11日に3,892円の支出とあるが、領収書の日付が平成23年(2011年)1月11日になっており、平成22年度の支出を平成24年度に支出することは許されない旨主張する。

平成18年2月15日名古屋高裁判決が、「法第208条第1項、同条第2項及び第220条第3項本文の定める会計年度独立の原則は、法が財政運営の健全化を強く確保すべく、種々の規制を加えている普通地方公共団体に関するものであり、会派のように、本質的に任意団体としての性質を有する団体に適用ないし類推適用されるべき規定でないことは明らかである。また、前年度における政務調査費の収支報告書の提出期限を定めたものであり、前月に費用が発生し、翌月請求されたり、支払われたような場合に翌月分の政務調査費用を充てることまで禁止する趣旨と解することはできない。」と判示していることから、法第208条第1項、同条第2項及び第220条第3項本文の定める会計年度独立の原則に係る規定は、普通地方公共団体に関するものであり、任意団体である会派には適用されないものと解される。

しかし、政務調査費条例第2条に「政務調査費は、常総市議会における会派に対し、申請に基づいて交付する。」、政務調査費規則第6条第2項に「収支報告書は、前年度の交付に係る政務調査費について、毎年4月30日までに支出を証する領収書等の写しを添えて提出しなければならない」とある。また、政務調査費規則様式第7号の文言には「常総市議会における政務調査費の交付に関する条例第7条第1項に基づき、下記のとおり●●年度政務調査費収支報告書を提出します。」とある。さらに、政務調査費条例第8条には「市長は、政務調査費の交付を受けた会派がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派がその年度において(中略)支出した総額を控除して

残余がある場合には、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる。」と規定されており、支出年度区分については政務調査費による支出が行われた年度により整理することとしたものと解される。言い換えると、各会派の政務調査費の支出については、本市の支出年度区分と同じ年度区分でなければならないということになる。

したがって、当該領収書については、前述の名古屋高裁判決のような会派の会計年度の領域を逸脱しており、不適切な支出と言わざるを得ない。当該会派において、当該領収書は添付書類から削除し、また、政務調査費現金出納帳から当該項目を削除し、収支報告書の金額を訂正し、議長に対して再提出を求めるものである。この再提出により、平成24年度政務調査費の残余が発生する場合には、遅延損害金を支払うべきである。政務調査費条例は、残余の返還時期について規定はないが、政務調査費規則第6条第2項に確定期限（翌年度の4月30日）を定めているものと解する。よって、残余に伴う遅延損害金の起算日は、政務調査費の交付を受けた年度の翌年度の5月1日であり、平成25年5月1日となる。

(7) 政務調査費の返還について

政務調査費条例第8条には「市長は、政務調査費の交付を受けた会派がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派がその年度において第5条に規定する経費の範囲に基づいて支出した総額を控除して残余がある場合には、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる。」とある。つまり、年度当初に交付された政務調査費の金額より、会派がその年度に支出した政務調査費の総額が少ない場合に、市長は返還を命ずることができるということである。

(1) 及び(6)にあるとおり、一部を不適切な支出と判断した。

訂正されるべき収支報告書について、収支の数値は別表2のとおりである。平成24年度の当該会派の政務調査費条例第5条に規定する経費の範囲に基づいて支出した総額は、事実証明書-12にある領収書の写しの合計金額から不適切な支出額を除いた金額241,606円となり、交付を受けた政務調査費の総額（預金利息を含む）240,006円を超えており残余は発生しない。以上のことから、本請求には理由がなく、措置する必要がないと判断する。

4 監査の結果

- (イ) 「3 監査の判断」の(1)及び(3)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (ロ) 「3 監査の判断」の(1)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (ハ) 「3 監査の判断」の(1), (2)及び(4)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (ニ) 「3 監査の判断」の(1)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (ホ) 「3 監査の判断」の(1)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (ヘ) 「3 監査の判断」の(2)及び(3)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (ト) 「3 監査の判断」の(3)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (チ) 「3 監査の判断」の(1), (3)及び(7)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (リ) 「3 監査の判断」の(3), (6)及び(7)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。
- (ヌ) 「3 監査の判断」の(5)により, 本請求には理由がなく, 措置する必要がないと判断する。

第7 監査の意見

以上のとおり、平成23年度並びに平成24年度に交付された政務調査費及び平成25年度に交付された政務活動費については、本件議員及び会派ともに、政務調査費収支報告書並びに政務活動費収支報告書及びそれに添付する支出を証する領収書の写しを訂正すべきであると認められた。また、本件条例第10条の透明性の確保の観点から、書籍代、事務用品代等内容が分からないものについては、「収支報告について」により中身が分かるようにすべきである。よって、市長は議長に対し、本件議員及び会派に対して、上記の提出書類を訂正する必要があるが、本件議員及び会派に不当利得があるとは認めることができず、したがって、市長に不当利得返還請求権の行使を怠る事実があると認めることができない。

本件は、会派及び議員が公金を支出しているという意識が低く、議長の会派への周知徹底とチェック体制の甘さが要因となったものである。

政務活動費は、公金である以上、その支出に当たっては、最少の経費で最大の効果を上げるよう常に留意する必要がある。常総市議会において政務活動費は、議会の自主性・自律性を尊重して運営されるものであり、各議員の良識と責任により判断し使用されるものであることを念頭において、政務活動費の適正化に努めるべきである。その用途について、常に社会通念上すなわち市民感覚をもって議会及び議員自ら検証するとともに、より透明性の確保、説明責任を果たせるようにするため、各会派の理解と周知徹底が望ましい形だと考える。

政務活動費に関する市民の関心の高まりがあるなかで、その用途に対する会派の説明責任についても、より一層明確さが求められるものと考えられる。また、市民の誰もが分かる資料を作成し、実効性を確保するためにも、その運用については確かな検証を得ることが必要である。第三者にも理解しやすい用途基準となる「政務活動費マニュアル」の作成等、具体的な方策を強く要望するものである。今後も市民に対する十分な説明責任が果たされるよう、より一層の透明性の確保及び用途基準の明確化に努められるとともに、政務活動費制度に対する市民の期待と信頼が得られるよう望むものである。

別紙1

<領収書の内容が不明確だったもの>

年度	会派	領収書明記	領収日	金額	内容
23	A	事務用品代	H24.3.10	29,800円	以下6点

事務用品名	数量
エプソン写真用紙（光沢）	2
インクジェット用紙 マルチタイプ	7
パイロット 2+1SR	1
裁断機スチール製 SA2	1
コピー用紙 リサイクルPPC A4	500枚×5×1箱
コピー用紙 リサイクルPPC B4	500枚×5×2箱

24	A	書籍代	H24.10.3	4,939円	以下4点（各1冊）
----	---	-----	----------	--------	-----------

「ソロモンの偽証（1）」，「ソロモンの偽証（2）」，「天地明察（上）」，
「天地明察（下）」

25	A	書籍代	H26.3.13	4,240円	以下5点（各1冊）
----	---	-----	----------	--------	-----------

「暴力団」，「国家の品格」，「官僚の責任」，「コトラーのマーケティング理論が面白いほどわかる本」，「人に強くなる極意」

25	C	書籍代	H26.3.27	11,448円	以下10点（各1冊）
----	---	-----	----------	---------	------------

「非正規公務員という問題」，「<男文化>よ，さらば」，「なぜ日本人は世間と寝たがるのか」，「新老人の思想」，「社会保障を立て直す」，「人の命は腸が9割」，「人口減少社会という希望」，「国会便覧 平成25年8月新版」，「発達障害の子どもたち」，「ルポ生活保護」

25	C	書籍代	H26.3.28	26,250円	以下2点（各1冊）
----	---	-----	----------	---------	-----------

「常総市（地図・石下）」，「常総市（地図・水海道）」

25	C	書籍代	H26.3.31	18,300円	以下8点（各1冊）
----	---	-----	----------	---------	-----------

「地方自治法」，「公共サービスの揺らぎ」，「自治体法務入門」，「地域と自治体（地域農業もうひとつの未来）」，「伝え方が9割」，「地方議会改革」，「自治体政策法務講義」，「わかりやすい都市開発法」

別紙2

<不適切な支出>

平成24年度

①会派「A」平成25年1月11日付けの資料購入費（コピー用紙代）3,892円

②会派「A」平成24年10月3日付けの資料購入費（書籍代）4,939円

平成24年度 会派「A」政務調査費

1 収入	240,006	円
(内訳) 政務調査費	240,000	円
雑入	6	円

2 支出

科目	収支報告書の金額	会派の支出総額	不適切な支出金額	修正後の会派の支出総額	修正後の収支報告書の金額
研究研修費					
調査旅費	93,920	93,920		93,920	93,920
資料作成費	54,713	54,713	3,892	50,821	50,821
資料購入費	91,373	101,804	4,939	96,865	95,265
広報費					
広聴費					
その他の経費					
合計	240,006	250,437	8,831	241,606	240,006

(注) 会派の支出総額は、収支報告書に添付された領収書の写しの総額

交付を受けた政務調査費の総額（預金利息を含む）240,006円で、政務調査費条例第5条に規定する経費の範囲に基づいて支出した総額241,606円であるため、残余金は発生しない。