

大 監 第 105 号
平成27年12月 8 日

大阪市監査委員 貴 納 順 二
同 阪 井 千鶴子

住民監査請求について（通知）

平成27年 5 月28日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号以下「法」という。）第242条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

なお、本件住民監査請求に関しては、議員から選任された監査委員である美延映夫及び島田まりは、法第199条の 2 の規定に基づき除斥となっています。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

（1）請求の要旨

大阪市会議員の平成25年度政務活動費は、86人の市議に対し496,746,967円が支払われている。会派、議員の収支報告書及び領収書は、市会図書室で閲覧に供されているが、市民は誰もが気軽に見ることができず、議員の活動を把握することも困難である。

兵庫県議の虚偽報告をきっかけに政務活動費の使われ方が問題となり、各地での改善が取り組まれた。大阪市会も「手引き」の改訂でインターネットでの使途公開を進めているが、交付額の減額や実費支給など根本的な改善に至っていない。遑つての見直し・修正もなされていない。

かろうじて、平成20年度および21年度の支出についての住民訴訟の地裁・高裁判決に基づき、6月24日に O S A K A みらいから478,500円が、9月29日に自民党から1,076,755円+187,510円が返還された。

収支報告書を閲覧のうえ、必要と思われる領収書等のコピーを得て検討した

結果、明らかに非常識な支出「政務活動」に関係ない目的外支出、そして安易に「政務活動」に計上しているもの、支払先を非公開にしてその内容がわからない支出、一括支出など条例・規則を無視した支出に焦点をあて、「按分」すべき支出を提起した。各地で出されている判決等を参考にしながら、政務活動と手引きで禁じられている活動が混在している支出に対して厳正に検討すべきところを議員本人は言うに及ばず議長や担当事務局など市側のチェックが不備であることから、50%の返還を求めた。

政務活動費は公金であり、議員の政務活動を補助するために交付されたものである。収支報告書や領収書等の検査が十分に行われなかったために支出された公金は市の損害である。監査委員は、市長に対し、市の損害173,410,332円を回復させるべくあるいは不当利得を返還させるべく、精査のうえ違法不当に支出された政務活動費の交付を取り消し、返還請求させるなど、必要な措置を講ずるよう勧告されたい。以上、地方自治法242条1項に基づき事実証明書を添付して監査請求する。

(2) 請求の理由

以下の2点に絞って違法不当な支出を会派ごとに一覧表にまとめ、提示した。

ア 政務活動と無関係な活動等への支出。内訳説明の不備な支出。

イ 政務活動と後援会活動や政党活動などが混在した支出。按分して支出すべき。

その請求額は以下のとおりである。

(単位：円)

	按分にすべき	返還請求額	目的外で全額返還	返還請求額
維新の会	50,423,429	25,255,267	4,280,859	4,280,859
公明党	108,281,667	54,140,834	2,831,602	2,831,602
自民党	50,775,429	26,077,494	12,949,363	12,949,363
共産党	43,077,846	21,538,923	380,600	380,600
みらい	48,472,766	24,236,383	1,114,606	1,114,606
無所属	1,132,373	566,187	38,214	38,214
合計	302,163,510	<u>151,815,088</u>	21,595,244	<u>21,595,244</u>

返還請求額：173,410,332円

(監査委員注記：請求の要旨は請求書記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。)

2 請求の受理

法第242条に定める住民監査請求は、同条第2項において、正当な理由がある時を除き、当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過したときは、これを行うことができないとされている。

大阪市の場合、政務活動費については、大阪市政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）第3条第1項及び第3項に規定する金額を各会派及び各議員に、条例第4条に基づき、原則として毎月10日に当月分を交付している。

交付を受けた会派及び議員は、条例第7条各項により、当該年度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。）並びに領収書その他の当該支出の事実を証する書類（以下「領収書等」という。）の写し（以下、「収支報告書」と「領収書等」の写しを合せて、単に「収支報告書等」という。）を、翌年度の4月30日までに大阪市会議長に提出することとされており、大阪市政務活動費の交付に関する規則（以下「規則」という。）第5条第3項により、議長はその収支報告書及び領収書等の写しの写しを市長に送付しなければならないとされている。

また、条例第8条において、政務活動費の総額から同年度において第5条に定める経費の範囲に基づいて支出した額を控除してなお残余の額がある場合は、会派及び各議員は、速やかに当該残余の額を市長に返還しなければならないとされている。

平成25年度に支出した政務活動費については、条例第7条各項の規定に基づき、平成26年4月30日に各会派から収支報告書等が議長に提出され、条例第10条に基づく検査を議長が行った後、訂正があれば、条例第7条各項の規定に基づき、改めて会派から議長に対して、訂正された収支報告書等が提出されている。その後、議長は、平成26年6月16日に、検査を経た収支報告書等の写し（本項において、以下「検査後収支報告書等」という。）を市長に送付していることが認められる。またそれぞれの収支報告書等の提出後、残余の額が速やかに各会派から返還されている。

財務会計上の行為である政務活動費の支出は毎月10日に行われていることから、その時点で財務会計上の行為は終了しているものと解される。

上述のように、大阪市の条例及び規則は、政務活動費を交付した後、翌年度の4月30日には収支報告書等が議長に提出され、その後、議長の検査を経て、その写しが市長に送付されることを予定している。また、残余の額がある場合は、収支報告書の提出の都度、市長は、会派に対してそれに相当する納付書を発行し

て、それを収受している。これら一連の行為すべてが条例及び規則に規定されていることから、市長が検査後収支報告書等を受け取る行為までを一連の財務会計上の行為とみなすことが出来る。

したがって、市長が、検査後収支報告書等を受領した日をもって、財務会計上の行為が終わった日と同視して、当該日が法第242条第2項に規定された1年間の期間の起算日となると考える。

以上を勘案し、平成25年度の政務活動費については、市長が議長から検査後収支報告書等の提出を受けた平成26年6月16日から、1年間という住民監査請求期間内になされたものであることから、法第242条第2項の要件を満たしているものとして受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

平成25年度政務活動費の支出のうち、請求人から請求があった次の費目の支出について、本市職員による違法不当な公金の支出にあたる事実の有無。

- (1) 調査研究費
- (2) 研修費
- (3) 会議費
- (4) 資料作成費
- (5) 資料購入費
- (6) 広報・広聴費
- (7) 人件費
- (8) 事務費
- (9) 事務所費
- (10) 要請・陳情活動費

2 請求人からの証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成27年8月17日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな証拠は提出されなかった。

請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・人件費の問題で、私たちが見るときはどうしても黒塗りになっている。公金が入って議員さんの仕事をしているのだから、市民にも出していただきたい。

自宅の近所の議員の事務所に行くといつもお母さんしかいらっしやらない。あとは名前を連呼して走る運転手さん、その人だけなのに、結婚されたら、人件費の項目のところは3名になっている。私たちが見るのは黒塗りでわからないが、そういうのは監査するとか、事務局の人たちは同じ名前のものであれば調べてほしい。

- ・議員は政党助成金があつて、政務活動費があつて、お給料とする報酬があつて、新聞を取ることや、事務所一般のすべてのことに政務活動費をあてがっておられるようにしか見えない。
- ・家の近くの議員さんの事務所を見ている、後援会もあつて、政治家としての活動としての拠点でもあつて、いろんな政務活動をするためなのかどうかわからないけど、そういうものが分けられていない。
- ・広聴広報にいたっては、広報紙を出すだけだが、広報紙は、政党、政治家としてのものであり、次の選挙のためでもあるし、政務活動費という本来の目的を逸脱している。
- ・茶菓子とかお茶代とかを政務活動費から出しているが、来た人皆にお茶菓子等を全部出す必要もないし、私が行ったときにもらったこともない。
- ・黒塗りの部分、生活費とかが混在しているのがいつもおかしいと思っているので、そういうのも見てほしい。
- ・議員活動と政党活動等に政務活動費をどう分けるかというのではなく、政策立案がメインなのだから、政務活動費を使ってこういう活動をしたという報告を受けて、その成果も確認すべきだと思う。どういう提案をして、市民のためにどういうことを発展させて、施策に活かしているか。それからはずれているものは政務活動費としてはアウトである。

3 監査の対象とする支出額

請求人から請求があつた内容のうち、個別具体的に摘示しているものの、請求金額に誤りがあつたもののうち、明らかな錯誤である69件（増21件494,481円、減48件9,125,659円 差し引き 減8,631,178円）については、請求に含まれるものと解した上で、請求の理由がない（1）～（5）については、監査の対象とする範囲から除外した。

（1）会派及び議員が支出した事実がなかったもの

1件 500円

- (2) 重複して請求があったもの
3件 1,703,300円
- (3) 80%の按分率の適用を求めているが、80%を按分する理由が具体的に
摘示されておらず、既に50%以上の按分がなされているもの。
5件 1,959,242円
- (4) 50%の按分率の適用を求めているが、すでに50%以上按分されているな
ど請求に理由がないもの
83件 25,319,627円
- (5) 請求人より個別に取り下げられたもの
2件 2,314,415円
- (6) 除外した金額の合計
31,297,084円
- (7) 対象とした支出額(政務活動費支出ベース) (単位：円)

会派名 費目	大阪維新の会 大阪市会 議員団	公明党 大阪市会 議員団	自由民主党 大阪市会 議員団	OSAKA みらい 大阪市会 議員団	日本共産党 大阪市会 議員団	無所属の会 大阪市会 議員団	合計
調査研究費	0	3,441,683	1,320,101	1,571,475	0	0	6,333,259
研修費	483,354	1,304,960	0	407,740	0	0	2,196,054
会議費	65,678	78,662	77,890	146,810	0	0	369,040
資料作成費	0	122,520	0	898,565	683,192	0	1,704,277
資料購入費	0	918,798	137,043	107,060	384,980	0	1,547,881
広報・ 広聴費	3,544,723	10,341,817	1,097,722	4,707,983	11,485,352	104,728	31,282,325
人件費	35,254,960	46,634,626	22,037,015	19,043,159	24,513,363	0	147,483,123
事務費	3,271,080	17,208,603	1,097,492	4,490,414	2,710,339	44,036	28,821,964
事務所費	10,067,446	24,881,985	17,021,846	7,391,118	3,685,660	1,042,994	64,091,049
要請・ 陳情活動費	0	0	0	1,520	0	0	1,520
計	52,687,241	104,933,654	42,789,109	38,765,844	43,462,886	1,191,758	283,830,492

4 監査対象局の陳述 (14頁に詳述)

市会事務局を監査対象局とし、平成27年8月19日に市会事務局長ほか関係職員より陳述の聴取を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 政務活動費交付の根拠法令等

ア 法（第100条第14項及び第15項）

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、政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を大阪市会議長（以下「議長」という。）に提出する。

イ 条例及び規則

条例及び規則における主な規定は、次のとおりである。

(ア) 趣旨及び交付対象（第1条、第2条）

大阪市議員（以下「議員」という。）の市政に関する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交付する政務活動費について必要な事項を定め、交付対象は、大阪市会における会派（以下「会派」という。）及び議員（会派への政務活動費の月額 95,000 円の額を選択した会派に所属する議員及びいずれの会派にも所属しない議員に限る。以下「交付対象議員」という。）に対して交付する。

(イ) 交付額及び交付日（第3条、第4条）

政務活動費の月額は次表のとおり定められており、大阪市会政務活動費の交付に関する条例の特例に関する条例（平成20年12月26日条例第94号、以下「特例条例」という。）に基づき、平成25年3月1日から平成28年3月31日までの間は、条例で規定する額からその100分の10に相当する額を減じた額とするとされている。また、政務活動費は原則として各月の10日に当月分を交付する。

○政務活動費の交付額

（単位：円）

	条例月額	特例条例による減額後
会派	570,000	513,000
議員交付の場合の会派	95,000	85,500
交付対象議員	475,000	427,500

(ウ) 使途基準（第5条、別表第1）

政務活動費を充てることができる経費の範囲として、会派及び交付対象議員が行う調査研究、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こととされている。

なお、政務活動費の交付を受けた会派は、下表に定める政務活動に要する経費以外のものに充ててはならない。

条例別表第1

費目	内容
調査研究費	会派が行う市の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費。政務活動のために行う視察等を含む。
研修費	会派が行う研修会、講演会の開催に必要な経費並びに他の団体が開催する研修会、講演会等への所属議員及び会派の雇用する職員の参加に要する経費
会議費	会派における調査研究等政務活動のための会議、団体等が開催する意見交換会等各種会議への会派としての参加に要する経費
資料作成費	会派が行う調査研究等政務活動のために必要となる資料の作成に要する経費
資料購入費	会派が行う調査研究等政務活動のために必要となる図書、資料等の購入に要する経費
広報・広聴費	会派が行う調査研究等政務活動、議会活動及び市の政策の市民への文字、画像、動画、音声等による広報及び広聴活動に要する経費並びに会派の政策等に対する要望及び意見を聴取するための会議等に要する経費
人件費	会派が行う調査研究等政務活動を補助する職員を雇用する経費
事務費	会派が行う調査研究等政務活動に係る事務遂行に必要な経費
事務所費	会派が行う調査研究等政務活動のために必要となる事務所の設置及び管理に要する経費
要請・陳情活動費	会派が要請、陳情活動を行うために必要な経費

(エ) 経理責任者等（第6条）

政務活動費の交付を受けた会派は、当該会派の所属議員のうちから、政務活動費に関する経理責任者（以下「経理責任者」という。）を置かなければならない。

(オ) 収支報告書等の提出（第7条）

政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び交付対象議員（以下「交付先会派等」という。）は、収支報告書を作成し、領収書等の写しを当該収支報告書に添付し、翌年度の4月30日までに議長へ提出しなければならないとされ、規則第5条第3項において、議長は、提出された「収支報告書及び領収書等の写し」の写しを市長に送付しなければならない。

(カ) 政務活動費の返還（第8条）

交付先会派等は、交付を受けた年度における政務活動費の総額から同年度において支出した額を控除して残余の額がある場合は、速やかに当該残余の額を市長に返還しなければならない。

ウ 大阪市会政務活動費の取扱いに関する要綱

（平成25年3月1日施行 以下「要綱」という。）

要綱の主な内容は、次のとおりである。

(ア) 趣旨（第1条）

条例及び規則に定める政務活動費の取扱いについて必要な事項を、法第104条に規定する議長の権限に基づき定める。

(イ) 出納手続等（第2条）

交付先会派等はその支出の決定を行わなければならない、支出にあたっては、政務活動に要した経費の実費に充当し、原則として領収書等を徴するとともに、会派の経理責任者及び交付対象議員は、経理を明確にするため出納簿等の記載や領収書等を整理し、保存する。

また、政務活動費は他の目的等で支給される経費との重複支給を禁止するとともに、他の関係団体等と共同で政務活動を実施する場合は、経費の負担割合等を明らかにしなければならない。

(ウ) 対象外経費等（第3条）

政務活動費は慶弔、見舞及び餞別等の交際費的経費並びに選挙活動、政党活動、後援会活動及び私的活動その他政務活動の目的に合致しない経費等には支出することができない、ただし、政務活動に資する経費部分については、この限りでない。

また、政務活動費を全額充当することが不相当であることが明らかな場合は、実態に則して適切に按分し、政務活動に資する経費相当額を計上しなければならない。

(エ) 帳票類等の保存等 (第4条)

次に掲げる費目ごとの基準に従って、適正に帳票類等を整理し、保存するものとする。

A 調査研究費

会派及び交付対象議員が、政務活動のため出張したときは、速やかに政務活動記録簿に出張内容を記載し又は出張内容が確認できる資料類を整理し、保存するものとする。

会派及び交付対象議員が、他の団体又は個人に調査等を委託しようとするときは、調査委託内容、契約期間、委託金額、委託先及び成果物の納入等を記載した業務委託契約書により契約し、これらの関係書類を整理し、保存するものとする。

B 研修費

研修会、講演会等を開催したときは、当該会議に係る案内、要領、記録等の書類を会派及び交付対象議員において整理し、保存するものとする。

他の団体が開催する研修会、講演会等に参加したときは、会派及び交付対象議員において、政務活動記録簿に当該会議内容を記載し又は当該会議内容が確認できる資料類を整理し、保存するものとする。

C 会議費

会議等に伴う飲食経費については、1件1人につき5,000円を超えるものについては、年月日、場所、相手方の氏名、会議の内容及び金額等を、会派及び交付対象議員において、政務活動記録簿に記載し又は当該会議内容が確認できる資料類を整理し、保存するものとする。

D 資料作成費

作成した資料は、会派及び交付対象議員において整理し、保存するものとする。

E 資料購入費

購入した図書及び資料は、会派及び交付対象議員において適切に整理し、保存するものとする。

F 広報・広聴費

広報・広聴活動を実施した際は、会派及び交付対象議員において、政務活動記録簿に記載し又は当該活動内容が確認できる資料類を整理し、保存するものとする。

G 人件費

補助職員を雇用したときは、その者の氏名、住所、生年月日及び雇用期間等を記載した職員雇用台帳を備えるものとする。

H 事務所費

事務所を設置したときは、事務所の事務所名、所在地、延べ床面積等を記載した事務所台帳を備えるものとする。

事務所賃料を支出したときは、事務所台帳に賃貸借契約書の写しを添付しなければならない。

I 要請・陳情活動費

要請、陳情活動を実施した際は、会派及び交付対象議員において、政務活動記録簿に記載し又は当該活動内容が確認できる資料類を整理し、保存するものとする。

(オ) 収支報告書等の検査等（第6条）

議長は、収支報告書等の記載を検査し、必要があると認めるときは、会派の代表者及び経理責任者又は交付対象議員に対し、収支報告書等の記載について説明を求めることができる。ただし、検査の実施にあたっては、会派、議員の政治活動の自由を尊重し、政務活動費が適切に支出されていると確認できる限度において行わなければならない。

また、議長は、検査の結果、収支報告書等の記載に不適切なものがあると認めるときは、会派の代表者及び経理責任者又は交付対象議員に対しその修正を命ずることができ、修正された収支報告書等の提出があったときは、その写しを市長に送付しなければならない。

エ 支出する額の按分について

大阪市会が作成している政務活動費の手引き（以下「手引き」という。）によれば、会派（議員）の活動は、専ら政務活動以外に政党活動、後援会活動等と多面的であり渾然一体となっていることが多く、明確に区分することが困難であると考えられることから、活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不相当であることが明らかな場合は、合理的な方法により按分することが必要であるとされている。

また、按分を要する項目等の按分割合は、会派又は議員個々の活動実態

によって異なることから、政務活動費の交付を受けた会派（議員）のそれぞれの責任において、運用基準や出納手続を定めるなど、当該会派（議員）の政務活動の実態に応じ、合理的に説明できる比率を定めて用いることとされており、平成 25 年度以降に交付する政務活動費からは、合理的な区分が困難であり、実績が明確でない場合は、 $1 / (\text{政務活動} + \text{その他の議員活動}) = 1 / 2$ を按分の基準とすることとされている。

オ 会派別政務活動費使用状況について

請求日時点における平成 25 年度の各会派の支出項目別の合計は次のとおりである。

(単位：円)

	大阪維新の会 大阪市会議員団	公明党 大阪市会議員団	自由民主党 大阪市会議員団	OSAKA みらい 大阪市会議員団	日本共産党 大阪市会議員団	無所属の会 大阪市会議員団	合計	
会派所属人数	H25. 4～ 33 名	19 名	17 名	9 名	8 名	H25. 7～ 1 名	86 名	
	H25. 7～ 32 名							
交付額	198,531,000	116,964,000	104,652,000	55,404,000	49,248,000	4,617,000	529,416,000	
支出額	調査研究費	8,747,368	8,124,489	4,786,905	2,150,211	11,446	99,000	23,919,419
	研修費	1,239,536	1,454,960	211,240	656,710	27,000	0	3,589,446
	会議費	524,106	831,375	92,240	147,190	0	0	1,594,911
	資料作成費	1,260,211	122,520	271,708	1,041,365	683,192	0	3,378,996
	資料購入費	1,676,265	3,428,751	2,122,138	1,110,146	1,201,781	51,390	9,590,471
	広報・ 広聴費	28,066,197	10,577,162	12,358,144	5,385,763	11,517,972	104,728	68,009,966
	人件費	90,784,690	46,634,626	34,336,891	25,004,379	24,513,363	2,870,902	224,144,851
	事務費	20,711,923	19,518,520	11,838,621	7,974,649	3,300,486	447,806	63,792,005
	事務所 費	34,189,444	25,583,502	22,796,431	10,514,844	4,114,656	1,042,994	98,241,871
	要請・ 陳情活 動費	0	394,770	88,741	1,520	0	0	485,031
	計	187,199,740	116,670,675	88,903,059	53,986,777	45,369,896	4,616,820	496,746,967
残余額	11,331,260	293,325	15,748,941	1,417,223	3,878,104	180	32,669,033	

(2) 市会事務局における検査の状況

議長による検査として、市会事務局職員は本件請求の対象とされている政務活動費の支出については、会派代表者と経理責任者との連名で議長に提出される収支報告書等の書面の記載の検査を、条例、規則、要綱、手引きに基づき行っており、領収書等の記載内容から、不明な点や疑義がある場合等必要に応じて、会派代表者等に対して、その内容について確認を行い、不適切な記載があれば修正を求めている。

さらに、政務活動費として認めてよいか、不明な場合や疑義がある場合には、必要に応じて、議長が委嘱した大阪市会政務活動費専門委員（弁護士及び公認会計士、以下「専門委員」という。）から指導や助言を得ている。

なお、議長による当該検査においては、専門委員も抽出による検査を非公開で行っている。

(3) 証拠書類等の閲覧

本件請求の対象となっている支出の収支報告書等については、平成 26 年 6 月 30 日から市会図書室において、一般の閲覧に供されている。

2 監査対象局（市会事務局）の陳述内容等

監査対象局からの陳述の内容は、次のとおりである。

政務活動費制度は、当初は政務調査費制度として、平成12年5月の地方自治法改正により発足したものである。

当初の政務調査費制度は、地方自治法において「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、政務調査費を交付することができる」とされており、「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ものとする」と定められていたが、平成24年9月の地方自治法改正により、その交付目的が「議員の調査研究その他の活動に資するため」と改められるとともに、「政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに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」とされた。また、「議長は政務活動費について、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」との規定が合わせて設けられた。

これに基づき、本市では、平成13年4月に制定された「大阪市会政務調査費の交付に関する条例」及び「大阪市会政務調査費の交付に関する規則」について、

それぞれ法改正の趣旨に沿って改正がなされた。

また、大阪市会としても、これまで政務調査費及び政務活動費の透明化に取り組まれてきた。

平成18年には、議員提案により条例を改正し、収支報告書に1件につき5万円以上の支出についてその領収書等の写しの添付を義務付けるとともに、大阪市会として政務調査費の取扱いの基本指針を示す、「大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱」を制定された。さらに、政務調査費の支出にあたって、適正な取扱いを期するための判断基準を示す「政務調査費の手引き」が作成された。

なお、手引きの作成に際しては、全国都道府県議会議長会が示した「政務調査費の使途の基本的な考え方」を基本指針としたうえで、弁護士等からの意見・助言を踏まえた内容となっている。

また、議員提案による平成21年の条例改正により、平成22年度交付分からは、収支報告書にすべての領収書等の写しの添付を義務付けるとともに、手引きについても改訂が行われた。

さらに、政務調査費から政務活動費への制度変更の際にも、手引きの改訂が行われ、按分の指針においては、政務活動とそれ以外の活動について合理的な区分が困難な場合には2分の1を按分の基準とすることのほか、生計を一にする親族への支出を認めない旨が定められた。

政務活動費に関しては、平成22年4月の最高裁判決では、「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と解される。」と判示されている。

収支報告書等の検査等については、要綱第6条第1項及び第2項において、「議長は、提出された収支報告書及び領収書等の写し等の記載を検査し、必要があると認めるときは、収支報告書等の記載について説明を求めることができる。ただし、会派、議員の政治活動の自由を尊重し、政務活動費が適切に支出されて

いると確認できる限度において行わなければならない。」、「収支報告書等の記載に不適切なものがあると認めたときは、その修正を命ずることができる。」と定められている。

市会事務局では、この規定に従い、政務活動費の支出について、領収書その他の当該支出の事実を証する書類の写しの添付があり、条例・規則・要綱に基づき会派代表者と経理責任者との連名で議長に提出される収支報告書及び領収書の写し等の記載の検査を行っており、領収書等の記載内容から、不明な点や疑義がある場合等必要に応じて、会派代表者や経理責任者に対しその内容について確認を行い、不適切な記載があれば修正を求めるなど適正な運用に努めている。

市会事務局における領収書等の具体的な検査の内容については、

- ・ 計数のチェック
- ・ 領収書等の記載事項に漏れがないか
- ・ 領収書等と支出金額が合っているか
- ・ 要綱第3条に定める政務活動費を充当することができない経費ではないか
- ・ 当該年度の支出であるか
- ・ 領収書のあて名やただし書が適切であるか
- ・ 領収書の発行時間が早朝や深夜であるなど不自然さはないか
- ・ 活動場所が大阪市内でない場合に合理的な説明ができるか
- ・ 領収書等貼付用紙に記載漏れがないか
- ・ 領収書等貼付用紙の記載内容（支出年月日、支出額、使用者等）と領収書等に齟齬がないか
- ・ 按分が採用されている場合、関連のある経費について、按分率の整合性がとれているか
- ・ 他の目的等で支給される経費と重複して支出していないか

といった視点から領収書等の記載内容について検査を行っており、不明な点や疑義がある場合等必要に応じて、会派代表者や経理責任者に対しその内容について説明を求めている。

平成24年7月23日付け監査結果通知において、「政務調査費の適正支出の確保は、第一次的には交付を受けた各会派、各議員において自律的に行うべきものであることは言うまでもなく、市会におかれては、これまでも政務調査制度について各種の改善に取り組まれてきたところではあるが、今後、社会通念の変化等にもより敏感に配意され、政務調査費を適正・適切に使用するための取組をなお一層推進され、引き続き、市民からの信頼の下、成熟した政務調査活動を実践され

ることを大いに期待する。」との所感が付記されたところであり、大阪市会として、先に述べた地方自治法の改正及び社会情勢の変化や他都市の動向等を踏まえ、平成25年4月に手引きの見直しが実施された。

さらに、平成25年6月14日付け監査結果通知において、「市会においては、会派又は議員の自由な調査研究活動に対する配慮や執行機関及び他の会派からの不当な干渉を排除する点に留意する必要性はあるものの、政務調査費が公金から交付されるものであることを十分認識し、市民等に対する説明責任を果たすため、『使った公金がなぜ政務調査費といえるのか』までが説明責任であるとの意識をもって、抜本的な改革に取り組まれない」などの意見をいただいたところであり、当該意見の内容について各会派に周知徹底を図ることにより、平成26年度には、用途をより明確化し説明責任を果たすため、特にタクシー利用にかかる支出については合理的な理由を記載すること、団体等が開催する会議参加費については、支出内容欄に政務活動の内容を記載することとし、手引きに記載例を追加するなど、一部改訂が行われた。

政務活動費交付にかかる諸手続きについては、条例第5条において、政務活動費を充てることができる経費の範囲について「会派及び交付対象議員が行う調査研究、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に要する経費に対して交付する。」「政務活動費の交付を受けた会派及び交付対象議員は、政務活動費を会派にあつては別表第1、交付対象議員にあつては別表第2に定める政務活動に要する経費以外のものに充ててはならない。」と定められており、別表において経費の範囲が示されている。第7条においては、収支報告書等の提出方法について「政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び交付対象議員は、毎年度、規則で定めるところにより、当該年度の政務活動費に係る収入及び支出の報告書を作成し、領収書その他の当該支出の事実を証する書類の写しを当該収支報告書に添付し、これを翌年度の4月30日までに大阪市会議長に提出しなければならない。この場合において、当該会派の代表者は、当該会派の経理責任者と連名で収支報告書を作成しなければならない。」と定められている。

また、規則第5条において、収支報告書の様式及び領収書等の写しの提出方法について定められている。

さらに、要綱第2条において、「会派の代表者及び交付対象議員はその支出の決定を行わなければならない。」「政務活動費の支出にあたっては、政務活動

に要した経費の実費に充当しなければならない。」など出納手続等を定め、また、支出制限として、要綱第3条第1項において政務活動費を支出できない経費を列挙するとともに、第2項において「会派及び交付対象議員の活動に要した経費のうち、政務活動費を全額充当することが不相当であることが明らかな場合は、実態に則して適切に按分し、政務活動に資する経費相当額を計上しなければならない。」と定められている。

本件請求の対象とされている事項については、まず、政務活動と無関係な活動等への支出、内訳説明の不備な支出、政務活動と後援会活動や政党活動等が混在した支出であるため按分して支出すべきとの主張についての見解は次のとおりである。

会派又は議員による特定の活動について、それが政務活動とその他の活動のいずれに該当するか、両面の性格を有する場合にその割合がそれぞれどの程度であるかは、当該活動の目的、市政との関連性、調査方法、内容等を総合的に考慮し、個別具体的に判断せざるを得ない問題である。また、政務活動の中には、執行機関の不正の調査等秘密裏に行う必要があるものや、会派独自の政策の企画立案等他の会派に知られると当該会派の優位性が失われる性質の活動も含まれ、活動内容の全貌を明らかにすることにより実効性が失われるおそれがあるものが多数存在する。

従って、ある活動が政務活動に該当するか、該当するとして政務活動が全体の活動に占める割合はいくらであるかという区別については、当該活動の内容を最も把握している会派及び議員の判断に委ねるのが適切であり、合理的であると考えている。

手引きにおいても、活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不相当であることが明らかな場合には、合理的な方法により按分することが必要であるとし、その按分割合は会派又は議員個々の活動実態によって異なることから、政務活動費の交付を受けた会派のそれぞれの責任において、運用基準や出納手続を定めるなど、当該会派の政務活動の実態に応じ、合理的に説明できる比率を定めて用いるものとしている。

また、平成25年度の手引き改訂にあたり、合理的な区分が困難であり、実績が明確でない場合は、2分の1を按分の基準とする旨を明記し、年度当初に各会派に対しても周知を行っており、会派におかれては政務活動費の充当について適切に判断されているものと認識している。

以下、個別の項目については、まず、ガソリン代、車両リース代、タクシー代、

高速代、駐車場代等の交通費については、政務活動費の使途の例として、手引きにおいて、交通費等（バス代、電車代、タクシー代、航空賃、船賃、高速料金、駐車場代、ガソリン代、バス借上げ代等）と示されている。

このうち、ガソリン代、車両リース代については、政務活動とその他の活動のいずれに該当するかの合理的区分が困難であるとの理由から按分率を2分の1としている議員が多く、按分を行っていない場合や、その他の按分率を適用している場合には、活動実態に応じた支出となっているかについて、会派に対して確認を行っている。

また、タクシー代、高速代、駐車場代については、支出内容欄に利用目的を記載するなど、政務活動の内容を明らかにするよう求めている。

特に、タクシー代については、平成25年の監査結果通知を受け、平成26年度の政務活動費の支出からタクシー利用の合理的な理由を記載することとしており、支出内容欄に記載のないものについても、会派に対して合理的な理由について説明が可能であるかどうか確認を行っている。

次に、視察に伴う宿泊費、視察先入場料、視察先への土産代については、手引きにおいても調査研究費の使途の例として示されているものであり、その視察が政務活動のためであるかどうかの確認を行っている。

次に、大学、大学院への授業料等の支出については、平成18年11月東京高裁において、「研究、教育内容に照らせば、議員の通学は、議員個人の能力を高め、それを区政に還元させることを目的としたものであり、また客観的にも区政の充実に役立つものとみることができるから、これを区政とは関係のない議員個人の知識、能力の取得にとどまるものであるということは到底できない。」との判決が示されており、また、当該会派からは、政策立案能力を身につけることを目的としており、市政に関する調査研究活動に資するものであるとの説明を受けている。

なお、本件に関しては、平成25年6月14日付け監査結果通知において、「大学院入学金については、専門委員からの意見や裁判例、さらには対象議員が選択している専攻等を総合的に勘案し、政務調査費の充当を妥当と判断していることが認められる」と判断されている。

次に、研修会や各種会議に関する経費については、領収書等が提出された際、その研修会や会議の目的が政務活動に資するものであるか、会費については、その団体の活動内容や実態が政務活動に資するものであるか、議員が一般の地域住民としての資格等、個人的な資格で加入している団体の会費ではないか、飲食を

主目的とする会議への出席費用ではないかなど必要に応じて会派に対し説明を求めるなど、適宜確認を行っている。

また、会議に伴う茶菓代については、手引きにおいて使途の例として示されており、政務活動に伴う会議への支出であり、支出金額も社会通念上相当の範囲にとどまっていると認められることから、適正な支出であるものと認識している。

なお、平成25年の監査結果通知を受け、団体等が開催する会議参加については、支出内容欄に政務活動の内容を記載することとし、団体等が開催する会議へ参加することがなぜ政務活動と言えるのかを明確化しており、支出内容欄に記載のないものについても、会派に対して政務活動であることの確認を行っている。

次に、資料購入費については、条例第5条に定める政務活動費を充てることのできる経費の範囲において、「会派（議員）が行う調査研究等政務活動のために必要となる図書、資料等の購入に関する経費」と定められている。

資料購入費の使途の例としては、手引きにおいて「書籍代、新聞・雑誌購読料、DVD等購入費、有料データベース代等」と示されている。

書籍購入の際には、その支出内容を明らかにするため、明細書を添付するか、購入した書籍名を領収書等貼付用紙に記載するよう求めており、必要に応じて会派に対して政務活動に資する書籍であるかどうかの確認を行っている。

また、政党新聞の購入との指摘については、平成16年9月京都地裁において、「当該会派と関係のある政党の出版物を購読することが、その政党を経済的に支援し、また、政党の方針及び意向を学習するとの側面があるにしても、そのことから直ちに、本件使途基準にいう「政党活動」に当たるとはいえない。」との判決が、また、平成25年1月岡山地裁においても、「自身の所属する政党の発行した政党誌、団体誌については、政党の支援活動、自身の方針及び政策の学習のための購読という側面があることを否定できない。しかしながら、その一方で、市政について検討する際の資料としていることも認められているのであり、そうである以上、政務調査活動のために資料購入代全額の支出を要するのであるから、その全額について、政務調査費として違法な支出というべきでない。」との判決が示されており、当該会派からは、国の施策や他都市の政策の研究等を目的としており、政務活動に資するものであるとの説明を受けている。

次に、広報・広聴費については、条例第5条に定める政務活動費を充てることのできる経費の範囲において、「会派（議員）が行う調査研究等政務活動、議会活動及び市の政策の市民への文字、画像、動画、音声等による広報及び広聴活動に要する経費並びに会派の政策等に対する要望及び意見を聴取するための会議等

に要する経費」と定められている。

広報・広聴費の使途の例としては、手引きにおいて「作成委託費、デザイン代、写真・映像等撮影代、コピー代、印刷・製本代、はがき代、新聞折込代、送料等、ホームページ・ブログ作成管理委託料等、会議に伴う茶菓代、看板代、機材購入費、自動車リース・レンタル代、道路使用許可申請手数料」などが示されている。

また、後援会等と共同して発行する広報紙に政務活動費を充当する場合には、手引きにおいても経費の負担割合を考慮する必要があるとしており、政務活動以外の部分が含まれる場合には、広報紙の紙面に応じた按分割合を設定するよう、会派に対して周知を行っている。

次に、人件費については、条例第5条に定める政務活動費を充てることのできる経費の範囲において、「会派（議員）が行う調査研究等政務活動を補助する職員を雇用する経費」と定められている。

人件費の使途の例としては、手引きにおいて「給料、各種手当、アルバイト賃金、社会保険料等」と示されている。

また、要綱第4条において、「補助職員を雇用したときは、その者の氏名、住所、生年月日及び雇用期間等を記載した職員雇用台帳を備えるものとする」と定められており、さらに、職員雇用台帳については、会派において適正に整理し、保存するものとされている。

市会事務局としては、毎年度当初、会派に対して、支出の根拠となる職員雇用台帳及び領収書等証憑類について、要綱の規定に基づき適正な整理・保存を行うよう周知し、各会派において確認がなされている。

次に、事務所費については、条例第5条に定める政務活動費を充てることのできる経費の範囲において、「会派（議員）が行う調査研究等政務活動のために必要となる事務所の設置及び管理に要する経費」と定められている。

事務所費の使途の例としては、手引きにおいて「賃料、光熱水費、共益費、管理費、仲介手数料、礼金、調査研究等政務活動に必要な造作等」と示されている。

また、要綱第4条において、「事務所を設置したときは、事務所の事務所名、所在地、延べ床面積等を記載した事務所台帳を備えるものとし、事務所賃料を支出したときは、事務所台帳に賃貸借契約書の写しを添付しなければならない」と定められており、さらに、事務所台帳については、会派において適正に整理し、保存するものとされている。

事務所費については、毎年度当初、会派に対して、支出の根拠となる事務所台帳や賃貸借契約書、領収書等証憑類について、要綱の規定に基づき適正な整理・

保存を行うよう周知し、確認がなされている。

事務所賃料の支出については、会派において保存している事務所台帳や賃貸借契約書等と領収書の内容に齟齬がないか、政務活動費を充てることができる経費の範囲に合致しているかなど、会派において確認し、承認したうえで議長に領収書等を提出することとなっており、口座振替等それだけでは支出内容がチェックできないものについては、契約書の提示等を求めるなど会派に対し、適宜確認を行っている。

また、事務所賃料が按分されている場合については、それに伴う光熱水費の按分率が適切に設定されているかについて確認を行っている。

警備委託費等の防犯に関する経費は、一般的に事務所の維持管理にかかる経費であり、倉庫代に関する経費についても、当該会派からは政務活動資料を保管するための倉庫であるとの説明を受けている。また、地代については、事務所が借地上に存する場合には必然的に必要となる経費であることから使途基準に反するものではないと考えている。

その他の支出のうち、請求人が按分して支出すべきと主張しているものについては、会派に対して専ら政務活動に資するものであることを確認しており、目的外と主張されている支出についても、会派に対して政務活動である旨の確認を行っており、条例・規則・要綱・手引きに基づいた適切な支出であるものと認識している。

政務活動費の支出にあたっては、説明したとおり、法や条例等の趣旨及び規定に従い検査を行っているところであり、不明な点や疑義がある場合等については適宜会派に確認し、不適切な記載は修正を求めており、当該交付金の執行にあたり、公金の支出及び債権管理について、適正に事務を執行しているものと考えている。

3 判断

本件請求については、前記のとおり（第1 請求の受付 2 請求の受理）使途基準に反する充当が行われた結果、違法・不当な財務会計上の行為がなされたと主張するものと解していることから、以下、請求人が摘示する各支出について使途基準に反する充当か否かについて、具体的に検討する。

（1）判断の基本方針

政務活動費の適正支出の確保の名の下に、執行機関が調査研究活動に対して不当な干渉を及ぼすことが許されないことは言うまでもないが、そも

そも市民の税金が政務活動費の原資であることを考慮すれば、交付を受けた各会派ならびに各議員が第一義的にその支出の適正性を自律的に確保するとともに、市民に対してその使途に関する説明責任を負うことが原則であるといえる。

この前提に立ち、本市市会は、全会派及び議員が政務活動費を充当する場合に遵守すべき手引きを自主的に作成し、その中で「活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不適當であることが明らかな場合は、合理的な方法により按分すること」と定め、また「会派（議員）の政務活動の実態に応じ、合理的に説明できる比率を基本として、合理的な区分が困難な場合は、2分の1を按分の基準とする」と定めている。

本件監査に当たっては、以上を念頭に置きつつ、その請求対象が平成25年度の政務活動費に係るものであることから、当時の条例、規則及び手引きに基づき、本件請求に係る各支出が政務活動費の使途として適正なものであるかどうかを判断することとした。

なお、請求人の主張は、按分割合の適否を問うものと、そもそも政務活動費としての支出の是非を問うものがあるが、充当の対象となった個々の支出に対して、費目に沿って判断する。

（2）各支出の確認状況

各支出の確認状況は次のとおりである。

なお、ホームページ関係経費、市政報告場所代、各種会費等、同種の支出内容であるにもかかわらず、支出費目が会派及び議員によって異なる場合は、特段の記載がない限りは、主に支出されている費目における判断基準を適用するものとする。

ア 調査研究費

（ア）一時駐車場代

議長検査時に、一時駐車場代に関する領収書等に政務活動としての使用に関する記載があることを市会事務局が確認し、記載がない場合は、各会派に政務活動として使用していることを口頭で確認している旨、市会事務局から報告があった。

また、監査部から深夜出庫の理由を市会事務局に対して照会し、市会事務局から各会派に確認したところ、深夜出庫の理由を記載した書面を付して、政務活動の充当について問題ないとの説明があったため、政務活動に支出されたものと判断した。

(イ) タクシー代

議長検査時に、タクシー代に関する領収書等を確認し、手引きに記載されている使用要件と合致しているか否かを各会派に口頭で確認している旨、市会事務局から報告があった。

また、監査部からタクシーの深夜利用の理由を市会事務局に対して照会し、市会事務局から各会派に確認したところ、深夜利用の理由を記載した書面を付して、政務活動費の充当について問題ないとの説明があったため、政務活動に支出されたものと判断した。

(ウ) ガソリン代

議長検査時に、按分されていないガソリン代については、政務活動用車両に使用しているなど、政務活動のみに当該ガソリン代が使用されていることを市会事務局が各会派に口頭で確認している旨、市会事務局から監査部に報告があった。

監査部においても当該領収書等を検証し、支出の必要性や合理性を欠く等政務活動費の支出の適正性が明らかに疑われるべき具体的な事情までは見受けられないことを確認した。

(エ) 交通費（鉄道運賃等）、宿泊代及び高速道路代

議長検査時に、領収書等に具体的な記載がない交通費、宿泊代及び高速道路代については、市会事務局は各会派から政務活動に使用されたことを口頭で確認したとのことであった。

監査部においても当該領収書等を検証し、支出の必要性や合理性を欠く等政務活動費の支出の適正性が明らかに疑われるべき具体的な事情までは見受けられないことを確認した。

(オ) 車両リース代

請求対象となっている車両については、市会事務局は、議長検査時に、領収書等に政務活動としての使用に関する記載があることを確認し、記載がない場合及び按分がなされていないものについては、各会派から政務活動に使用していること及び所有権移転を伴うリース契約ではないことを口頭で確認したとのことであった。

監査部においても当該領収書等を検証し、支出の必要性や合理性を欠く等政務活動費の支出の適正性が明らかに疑われるべき具体的な事情までは見受けられないことを確認した。

(カ) 視察手土産代

手引きによれば、視察の手土産代は調査研究費としての支出が認められている。監査部から当該視察の実施状況の確認を市会事務局に求めたところ、市会事務局から「関係会派の政務活動記録簿を査閲し、当該視察が実施された事実を確認した」旨、書面で回答があった。

(キ) 大学院授業料

監査部が大学での受講・研究内容を書面にて市会事務局に照会したところ、当該議員所属会派から市会事務局に対して、当該議員は政策立案能力の向上を目的に公共政策学を専攻していること、また大阪における大都市制度や公共政策が研究テーマである旨回答があり、市会事務局からその旨書面で監査部に提出された。そのため、政務活動に使用されたものと判断した。

(ク) 会費等

議長検査時に、会費等に関する領収書等貼付用紙の記載内容の検証や、各会派からの聞き取りを通じて、政務活動であることを確認している旨、市会事務局から報告があった。

監査部から市会事務局に対して、会費の支出対象が政務活動に相当する理由について説明を求めたところ、市会事務局から、研修会、各種会議等に出席し施策の研究、意見の聴取を行うこと、催事や施設に入場し、運営手法等を視察することは政務活動であり、会派等が全額及び按分した金額について政務活動に該当していることを確認している旨、書面で回答があったことから、政務活動に使用されたものと判断した。

なお、本件請求対象となっている支出対象は以下のとおりである。

支出対象	按分の有無	按分率
内外情勢調査会	無	
南大江和楽の会	有	50%
あすなろサロン	無	
ソーシャルアクション創刊記念シンポジウム	無	
大阪市音楽団コンサート	無	
咲くやこの花賞受賞者 落語会	無	
大阪モーターショー	無	
金沢21世紀美術館	無	
国立国際美術館	無	

イ 研修費

研修費に関しては、議長検査時に、市会事務局から口頭で各会派に対して、政務活動である旨の確認を行っている。

また、監査部から市会事務局に対して各研修が政務活動に相当する理由の説明を求めたところ、市会事務局から、研修会、各種会議等に参加し、施策の研究、意見の聴取等を行うことは政務活動であり、会派等が全額及び按分した金額について政務活動に該当していることを確認している旨、書面での回答があった。そのため、政務活動に使用されたものと判断した。

なお、本件請求対象となっている支出対象は以下のとおりである。

支出対象	按分の有無	按分率
日本自治創造学会研究大会 「政権交代と地方自治の行方」	無	
講座「財政危機を乗り越えるための行政改革」	無	
地方議員研究会セミナー 「地方自治法改正のポイント」	無	
市町村議会議員特別セミナー 「日本経済とアベノミクスの行方」 地方議会の役割と改革の行方」	無	
社会保障フォーラム・セミナー	無	
清話会講演セミナー 「これからの政治・政局について」	無	
日本経済の真像	無	
高度経済成長と日本人	無	
大震災と復興ーそして日本の再生へ	無	
自治体政策学会	無	
寺島実郎セミナー 「社会保障構造改革を考える」 「介護の現状と課題」	無	
自治体トップマネジメントセミナー	無	
帝塚山大学特別講義	無	
清溪セミナー	無	

支出対象	按分の有無	按分率
議員の学校 地域エネルギー政策の展望を学び合う	無	
社会保障制度と地方議会の視点	無	
インフラ更新時代における地方公営企業の経営	無	
自治体議会政策学会セミナー	無	
日経グローバルセミナー「危機管理が左右する市民の安全ー自治体・企業の実践的対処法」	無	
墨田区交通事業調査及び研修会	無	
財政危機を乗り越えるための行政改革	無	
第10回地方議会議員研修会	無	
公営交通研究集会	無	
政令指定都市政策協議会 研修会	無	
自治体議員連合全国学習会	無	
ティグレフォーラム研修会	無	
地方自治体議員フォーラム近畿ブロック研修会	無	
自治労大阪本部 大都市制度勉強会	無	
議会改革講演会	無	
三派合同勉強会	無	
会派勉強会	無	
シンポジウム 「民営化でどうなる?! 私たちの『みず』」	無	
PHP 地域経営塾 政策力アップ講座	無	
新しい公共 円卓会議	無	
政令市研修会	無	
財政に関する勉強会	無	
市政に関する勉強会	無	
政令指定都市政策協議会	無	
府市統合についての勉強会	無	
大都市制度と地方分権研修	無	
いずみ会研修会 (市政報告)	無	

支出対象	按分の有無	按分率
終活についての勉強会	無	
新大学のあり方検討交流会	有	50%
近畿警察官旭区友の会	有	50%
旭区食品衛生協会50周年記念式典	有	50%
交通労連関西地方総支部	有	50%
関西電力労組と本市電気行政についての勉強会と意見交換	無	
定期研修会 「インターネット上の差別事象の問題点と国・大阪府・大阪市の対応の内容について」	無	
インクルーシブな社会を目指すEUの実践に学ぶ～障害を理由とする差別禁止法と関連法政策～	無	
第2回学習会 「医療・介護にかかる制度改革の動向－『社会保障制度改革国民会議』報告をどう見るか」	無	

ウ 会議費

(ア) 会議費及び会費

議長検査時に、会議費及び会費に関する領収書等に政務活動を裏付ける理由が記載されていないものについては、市会事務局から口頭で各会派に対して確認を求め、各会派から政務活動である旨、口頭での回答を得ているとのことであった。

また、監査部から市会事務局に対して、監査対象となっている各会議の費用に政務活動費を充当している理由を照会し、市会事務局から各会派に確認したところ、市会事務局から、全額又は按分した金額が政務活動に該当することを確認した旨、書面での回答があった。そのため、政務活動に使用されたものと判断した。

なお、本件請求対象となっている支出対象は以下のとおりである。

支出対象	按分の有無	按分率
1区国府市議員意見交換会	無	
日本会議大阪・神道政治連盟大阪地方議員懇談会及び平成25年度合同総会	有	50%
地域活動協議会意見交換会	無	
天王寺区区政協力会	無	
東淀川区区政協力会	有	50%
大阪市職員退職者会第40回定期総会	有	50%
大阪市退職公務員協議会第53回定期総会	有	50%
大阪市R R厚生会第54回通常総会	有	50%
こぶしの会（東淀川区役所退職者の会）総会	有	50%
環境清友会総会	有	50%
連合大阪 淀川地区協議会役員との意見交換会	無	

(イ) 会議参加に要した交通費

手引きによれば、政務活動としての会議参加に要した交通費は、政務活動費としての支出が認められている。

(ウ) お菓子代、コーヒー等飲料代

手引きによれば、会議に要する茶菓子代は、政務活動費としての支出が認められている。

エ 資料作成費

手引きによれば、会派（議員）が行う調査研究等政務活動のために必要となる資料の作成に要する経費（コピーリース料、プリンタインク代等印刷代等）については、政務活動費としての支出が認められている。

監査部においても領収書等を検証し、金額等の記載から、著しく過大な支出等、政務活動費の支出の適正性が明らかに疑われるべき具体的な事情までは見受けられないことを確認した。

オ 資料購入費

(ア) 書籍代

請求人は、書籍名不明であることなどをもって、違法・不当な支出であることを主張しているが、市会事務局から、各会派がすべての請求項目について、書籍名から判断し全額を政務活動に充当することを認めて

いる旨、監査部へ口頭で報告があり、監査部においても、領収書等又は領収書等貼付用紙に書籍名が記載されていることを確認した。

(イ) 新聞代（政党発行のものを含む）

手引きによれば、新聞の購入経費は、政務活動費としての支出が認められており、各会派においても全額を充当することを認めているため、現時点では不適正であるとまでは判断できない。

しかし、この点については、意見として後述する。

(ウ) 英語教材

領収書等に「小学校等で行われる英語教育、特にリスニングレッスン法の参考のため」に購入された記載があり、会派において全額を充当することを認めていることを市会事務局が口頭で確認している旨報告があった。

カ 広報・広聴費

(ア) 市政報告に関する経費（広報紙作成、広報用はがき、証紙代等）

請求人は、広報紙の作成に係る経費や市政報告会の開催経費については、議員活動又は政党活動が含まれている旨を主張している。

よって、作成された広報紙等が、政務活動以外のもの（政党活動等）を含むか否か、また含む場合はその割合の程度等について確認する。

A 広報紙、市政報告印刷代

広報紙に関する事実証明書として請求人が提出した大阪高裁の判決において、後援会等議員の個人活動に該当する範囲は政務活動費を充当できないとされていることから、監査部が、後援会関連記事等政務活動以外の活動に関する記事の掲載の有無を確認するため、市会事務局を通じて各会派から本件請求の対象とされている広報紙の提出を求めたところ、その過程において、次の2事案について、政務活動以外の内容が掲載されていることが判明した。

- ・ 政党支部名による氏名の記載があったもの

（事案1：自由民主党大阪市議員団）

- ・ 市政ニュースに政党新聞の購読の案内等が記載されていたもの

（事案2：日本共産党大阪市議員団）

事案1については、いわゆる大阪都構想に反対する旨の周知チラシのうち1/4について、当該議員が所属する政党の支部長として氏名が記載されていたものである。

事案2については、市政ニュースのおよそ1/10～3/10に政党新聞の購読の案内等が記載されていたものである。

両事案については、政党活動に該当する部分については、少なくとも、当該広報紙に占める紙面の割合相当の経費は按分する必要があるところ、その全額を政務活動費から支出していることが確認できた。

なお、当該両会派からは、当該広報紙に占める政務活動以外に該当する部分に相当する額を減額したうえで、事案1については当該会派から平成27年9月2日に、事案2については当該会派から平成27年9月8日にそれぞれ収支報告書の訂正届が市会議長あて提出され、それぞれその翌日に残余の額が返還されている。

請求人は、当該会派及び議員が所属する政党名を掲載することや、会派ごとに統一的な体裁で広報紙を作成していることをもって、広報紙そのものが政党活動である旨を主張するが、会派や議員が所属する政党名を記載し、所属を明らかにしたからと言って、直ちに政党の宣伝行為とは言えず、政党活動を含むものとまでは言えない。また、会派ごとに統一的な体裁で広報紙を作成することは作成費用を削減する効果もあることも考慮すると、政党名の記載と同じく、会派の宣伝行為に該当するとまでは言えない。

B 広報用はがき、郵送代

手引きにおいては、広報用はがき、郵送代は、当該はがき及び郵送する広報物に対して政務活動費を充当することができる範囲で郵送代を支出することが可能であるとされている。

監査部においても、領収書等を検証したところ、過大な切手購入等があるといった事実は認められなかった。

C 市政報告場所代、証紙代

手引きによれば、市政報告そのものは政務活動にあたり、その経費については支出が認められている。領収書等を監査部において検証したところ、政治活動等政務活動以外の活動をうかがわせるような内容は認められなかった。また、監査部から市会事務局に口頭で照会し、当該市政報告の内容が、市政に関するもののみであることを口頭で確認したとの報告を受けた。

(イ) ホームページ関係経費

手引きによれば、各議員が作成するホームページについては、広報紙等と同様の考え方で按分割合を判断することとなるが、請求人から当時の具体的なホームページに関する資料の提出等がなく、監査部においては、平成25年度のホームページにつき、具体的な判断ができなかった。

なお、各会派は全額又は按分した金額に政務活動費を充当することについて問題なしと判断していることを、議長検査時に市会事務局として確認している旨の報告が口頭で監査部にあった。

しかし、この点については、意見として後述する。

(ウ) 事務所看板代、事務所案内地図、地域地図掲載代

当該事務所が政務活動として使用されている実態に合わせて、政務活動費の充当が認められるものであり、監査部において政務活動の実態との整合性を確認した。

(エ) 会費

議長検査時に、会費に関する領収書等に政務活動を裏付ける理由が記載されていないものについては、市会事務局から口頭で各会派に対して確認を求め、各会派から政務活動である旨、口頭での回答を得ているとのことであった。

また、監査部から市会事務局に対して、会費の支出対象が政務活動に相当する理由について説明を求めたところ、市会事務局から、研修会、各種会議等に参加し様々な意見や要望を聴取することは政務活動であり、政務活動費を全額または按分して充当していることについて確認している旨、書面での回答があった。そのため、政務活動に使用されたものと判断した。

なお、対象となった会費の支出対象は次のとおりである。

支出対象	按分の有無	按分率
此花区教育文化振興会	無	
旭青経会総会	有	50%
旭区子ども会育成連合協議会	有	50%
旭防犯協会総会	有	50%
古市会	有	50%
大宮ママさんソフトボール連合会	有	50%

支出対象	按分の有無	按分率
大阪市立今市中学校60周年祝賀会	有	50%
大阪市スポーツ少年団創設50周年祝賀会	有	50%
旭区ソフトボール連盟	有	50%
大阪二区友愛OB会懇親会	有	50%
旭区体育厚生協会懇親会	有	50%
新年互礼会	有	50%
大阪市私立幼稚園連合会新年互礼会	有	50%
自動車総連新春の集い	有	50%
安立連合地区三親会総会	有	50%
地域会合（喜連村史の会）	無	
地域会合 （社協総会・西成の社会福祉についての講演会）	無	
地域会合（梅南中学校鶯親会）	有	50%
松之宮地域のまちづくりについて学習会	有	40%
若者の「非正規雇用」問題学習会	無	

キ 人件費

手引きによれば、人件費に関しては、配偶者等議員と生計を一にする親族（以下、「生計を一にする親族」という。）への支出は認められていないとされている。

請求人は、政務活動補助職員の人件費全額に政務活動費を支出していること、また、特定議員の長男が経営している会社に人件費を支出していることについて違法・不当である旨主張している。

まず、政務活動補助職員人件費全額を政務活動費として支出していることにつき監査部から市会事務局に照会したところ、市会事務局は、当該議員所属会派から当該補助職員が政務活動のみに従事しているとの口頭回答を得たとのことであった。

次に、生計を一にする親族への支出の有無については、各会派及び議員が雇用している補助職員について、「補助職員を雇用したときは、その者の氏名、住所、生年月日及び雇用期間等を記載した職員雇用台帳を備えるものとする。」とされていることから、当該台帳に記載されている補助職員の住

所・氏名と、領収書に記載されている住所・氏名が同一であることを確認のうえ、当該補助職員の住所と雇用者である議員の住所が同一でないかどうかを、市会事務局職員が職員雇用台帳に基づき確認する際に監査部職員が同席し、生計を一にする親族への支出に該当するものがないことを確認した。

また、派遣委託を行っている場合に、その派遣された者が生計を一にする親族であってはならないことから、監査部から市会事務局に照会し、市会事務局が各会派から、雇用されている者が生計を一にする親族ではないことを口頭で確認した旨報告を受けた。

ク 事務費

(ア) 事務所費に関連する支出内容のもの

手引きによれば、事務所で使用する備品、消耗品、電話代、灯油代等燃料費、インターネット経費、コピー機及び玄関マット等リース代金、来客者駐車場等、事務所費に関連する支出については、当該事務所が政務活動に使用されている場合は、当該事務所における政務活動の実態の範囲内において支出が認められる。

監査部においては、これらの事務費について、当該事務所における政務活動の実態の範囲内で充当されていることを確認した。

請求人は、来客用お茶、玄関マット及び清掃用具リース代金について、目的外支出である旨主張しているが、手引きにおいて支出が認められる経費であり、著しく高額なものでない限り、適正な政務活動費の支出の範囲内とされる。

また、監査部においても領収書等を検証し、金額等の記載から、著しく過大な支出等、政務活動費の支出の適正性が明らかに疑われるべき具体的な事情までは見受けられないことを確認した。

(イ) いわゆる一般事務費に該当するもの

来客用茶菓子、携帯電話代、その他切手等事務費等、一般的な事務費については、監査部において領収書等を検証し、支出の必要性や合理性を欠くなど、政務活動費の支出の適正性が明らかに疑われるべき具体的な事情までは見受けられないことを確認した。

ケ 事務所費

事務所費については、政務活動事務所の賃料、光熱水費、警備経費、防犯カメラ設置費及び玄関マットリース代金等に充当されている。

請求人は、主に按分がないことや、政務活動以外の議員活動や後援会活

動に使用されているにも関わらず、按分がなされていないことは不適切である旨主張している。

議長検査時に、市会事務局は、事務所費全額を政務活動費で充当している議員については、口頭で会派に当該事務所を政務活動のみに使用したことについて確認を行っている。

本件請求にあたり、監査部から市会事務局に対して、事務所費全額に政務活動費を充当している事務所について、政務活動以外の活動が行われていないかを照会したところ、市会事務局から、再度政務活動のみに使用したことについて確認を行った旨の書面回答を得た。そのため、政務活動に使用されたものと判断した。

コ 要請・陳情活動費

本件請求に関しては、交通費が対象となっているが、市会事務局が領収書等により当該交通費の使用目的が記載されていることを確認しており、監査部においても領収書等を検証し、金額等の記載から、著しく過大な支出等、政務活動費の支出の適正性が明らかに疑われるべき具体的な事情までは見受けられないことを確認した。

(3) 判断

上記のことから、広報・広聴費のうち2会派から返還があったもの（2事案 42,810円）を除いて、監査の範囲においては、各会派が政務活動費を明らかに使途基準に反して充当しているとまでは認められないことから、本市職員が行った財務会計上の行為が違法・不当であるとは言えない。

なお、広報・広聴費のうち2事案 42,810円については、使途基準に反した充当がなされていたが、該当する会派から政務活動に該当しない部分に相当する金額が返還されたことを確認できている。

4 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がない。

(意見)

昨今、全国各地で政務活動費の使途をめぐる報道が続いている。多くは、出張費、調査委託費、広報費及び人件費等の名目で支出された経費が、虚偽であったもの、政務活動費の名目でいわゆる裏金を捻出していたものなど、政務活動費制度を悪用した行為である。

このような事実が明らかになるにつれ、政務活動費に注がれる市民の目は厳しさを増しており、政務活動費の支出については、従前にもまして、透明性の確保が求められる。

この点、政務活動費の支出の透明性を確保するための本市議員側の積極的な取り組みとして、本年5月以降に交付される政務活動費の領収書等が、インターネットを通じて公開されることとなったが、このことは市民への速やかな情報開示の観点から評価に値するものである。

会派並びに議員各位におかれては、政務活動費の所期の目的を踏まえて、政務活動費の支出管理方法を自律的に見直し、社会通念に従い、市民の期待に添った政務活動費の執行管理を行われるよう、強く望むものである。

かかる観点から、以下の意見を述べる。

政務活動費については、本市から会派等への支出時点ではその具体的な使途は判明せず、年度終了後に会派等が議長宛てに提出する収支報告書及び領収書等によりその使途が明らかになるという特性を有する。

議長は政務活動費の使途の妥当性につき検査を行い、その後関係情報が市民に対して開示されているが、議長による検査とそれに続く開示によって会派及び議員の個々の使途の妥当性に関する説明責任が解除されるわけではない。

個々の政務活動費支出の判断基準として市会が定める手引きは、適時に改正されてきているものの、議員の政務活動が広範囲かつ多面にわたるため、その支出の妥当性判断を会派又は議員の裁量に委ねている領域も多く、結果として、同一会派内での同様の支出に対する按分方法に差異があるものも散見されている。

そのため、手引きに「会派で定めるもの」として例示されている運用基準について、市会事務局を通じて各会派に有無を含めて照会したところ、書面による定めがある会派は一部であった。

また、平成25年度より「活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不適當であることが明らかで、政務活動とそれ以外の活動の合理的な区分が困難であり、実績が明確でない場合はその支出の1/2を按分の基準とする」旨、手引きの改訂が行われている。

そこで、「全額に政務活動費を充当することが不適當であることが明らかな場合」について、市会事務局を通じて各会派に例示を求めたが、全会派から、「政党活動、選挙活動、後援会活動に関する経費や私的な活動に関する経費等が含まれることが明らかな場合を指すと考える。」とのみ回答があり、具体的な事例での説明はなかった。

そもそも、政務活動が含まれることと、その活動に政務活動費を全額充当することが出来ることとは異なるものである。「会派（議員）の活動は、専ら政務活動以外に政党活動、後援会活動等と多面的であり渾然一体となっていることが多く、明確に区分することが困難」であることから、按分が採用されているが、活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが「不適當であることが明らかでない」限り、その活動に要した費用の全額に、政務活動費を充当することができる仕組みになっている。これは、政務活動費について、厳しい目を向けてきた一般市民の感覚に沿うものとは言い難いのではなかろうか。他方で、政務活動費の適正支出の確保の名の下に、執行機関が調査研究活動に対して不当な干渉を及ぼすおそれを排除する必要があることはもちろんである。

不当な干渉を排除しつつ説明責任を果たすためには、「活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不適當であることが明らかな場合」を類型化して、按分すべき場合を明示し、按分の割合を明確に説明出来ない限り、充当割合は 50% とすることが、一般市民からも理解を得やすいのではないかと考える。

「条例はあくまでも政務活動の実態に応じた按分を求めているのであって、一律に統一することまで求めるものではないと解すべき」という考え方もあり、監査委員もそれを否定するものではない。ただ、実態に応じた按分であることを市民に対して説明するための方策の一つとして、原則として按分すべき場合を類型化して明示した上で、充当割合の合理性について、市民に開示できるツールを使って説明責任を果たされることを提案しているに過ぎない。

従前から個人の資格で参加していた会合については私的活動としての側面を否定し難い。これは、平成 25 年 6 月 14 日付け監査結果通知においても、「もともと入会資格を有していた団体の年会費や飲食を伴う懇親会費等については、政務調査活動と認められるための客観的基準の確立と基準該当性を確認できる仕組みを構築すべきである」と述べたことと同じである。あるいは、各活動の持つ側面は、選挙期間中か、そうでないかによっても変わってくるものである。

また、事務所費については、政務活動にのみ使用するものか否かは、他に活動拠点となるような事務所を有するかといった、外形的なことから判断し、当該事務所

において私的活動、政党活動、後援会活動及び選挙活動を行っているとは判断される場合は、事務所費を按分するだけでなく、当該事務所で執務する補助職員の人件費や、事務所備品、機器類のリース代等も、原則として、事務所費の按分率に即して、按分すべきものであり、補助職員が政務活動にのみ従事している、あるいは備品等が政務活動にのみ使用するものであるという場合や、充当割合が50パーセントを超えるという場合は、収支報告書等を使って、政務活動に支障を来さない限度で、その根拠を明らかにすることが、説明義務を果たすという点から望ましいと考える。

次に、議長が行う検査であるが、検査を担当する市会事務局は、議長に対して提出された収支報告書等を基礎資料としており、支出内容を更に確認する必要があると判断した項目については、各会派に対して口頭等で質問をしているが、収支報告書等の検証は、一義的には、会派の責任においてすべきものと考えられるため、基本的には、議長に提出された書類以外の証憑類での検証は行っていない。

そのため、本年7月に発覚した、高額な車両の割賦契約の支払いに政務活動費を充当していたケースや、本監査中に2会派から自主的に返還された広報紙のケースは、会派の自主的な検査でも議長の検査でも見過ごされてしまった。会派の検証が、契約書本体や、広報紙そのものの確認が不十分であったことに起因していると思われるが、議長による現状の検査方法では、こういったケースを見つけることは困難であると思われる。

以下、政務活動費の執行に関し具体的に述べる。

(1) 市会に対して

同様の支出に対して、会派ごとに按分の割合が異なる実態を踏まえ、統一的かつ明確な判断基準を設定するなど、専門委員等の意見を参考に手引きの改訂を検討されたい。

その際、支出の合理性を説明することは市民に対する責務であることから、「活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不相当であることが明らかでない場合」については、昨今の判例も踏まえて、できる限り例示するなど、個々の会派及び議員により大きく判断が異ならないようにされたい。

また、支出の妥当性の検証が可能となるよう、契約総額が高額であるリース経費については当該契約書等を、広報紙及びホームページ関係経費等についてはその成果物をそれぞれ添付させることを検討されたい。

加えて、各種会合の会費やホームページ作成費において、同種の経費であるにもかかわらず、議員によって異なる費目に区分されているものが散見されている

ので、改訂にあたっては、経費の支出内容ごとに整理すべき費目を例示するなど、統一性を図ることについても、併せて検討されたい。

(2) 会派に対して

ア 運用基準の策定について

手引きによれば、政務活動費の交付を受けた会派のそれぞれの責任において、当該会派の政務活動の実態に応じ合理的に説明できる比率を定める運用基準や出納手続を定めるものと例示されている。交付を受けた会派が自ら策定した運用基準に基づき、第一義的に、厳正にチェックを行うことを手引きは企図しているものである。

そうしたことから、各会派においては、市民に対して支出の合理性を説明できる運用基準を策定し、透明性確保の観点からその公開を検討されたい。

イ 按分の基準について

手引きにおいて、活動に要した費用全額に政務活動費を充当することが不相当であることが明らかでない場合は合理的な方法により按分することとされている。

しかし、按分すべき場合と、按分する場合の「按分率についての説明」については、市民からはわかりにくい状況となっており、住民監査請求が申し立てられる一因となっていることも否めない。

については、按分率に関わらず、支出の合理性を説明することは市民に対する責務であることを、十分留意のうえ、説明責任を果たす具体的な方策を検討されたい。

ウ ホームページ関係経費について

本年度の各議員が開設しているホームページを確認したところ、政党からのお知らせ等、政務活動とは見なし難い内容が見受けられるケースがあった。政務活動に当たらない内容がホームページに掲載されている場合は、ホームページ作成等の諸経費につき、その全額を政務活動費として充当することは適切ではないとされる点に留意し、成果物を確認するなど、会派として十分にチェックされたい。

エ 新聞全般の取扱いについて

新聞については、政策を検討する上での資料となるものであり、政務活動性を否定することは出来ないが、他方で、一般紙という、市民も日常的に得ている情報に接することを、政務活動と評価することは困難であるという考え方もあり、規制を設けている市町村も存在する。また、政党が発行する新

聞については、党員としての活動という一面も否定できない。以上を踏まえて、新聞全般について、全額を充当することが適切であるか否かについて、再検討されたい。また、同一紙を複数購入して、政務活動費を全額充当しているケースが見受けられたが、その是非を検討したうえで、複数購入する場合の理由と充当割合に関する説明が市民にも向けて開示される方法を検討されたい。

(3) 市会事務局に対して

政務活動費支出の妥当性と合理性の有無に関しては、政務活動費の交付を受けた会派が、一義的な検証の責務を負う。議長の検査を行う市会事務局においては会派の行う検証とは別に、公金の支出に関するリスクアプローチの観点から、会派及び議員の協力を得て、チェックリストの活用による証拠書類の査閲等、実効的な検査方法を検討されたい。

なお、実効的な検査方法の確立にあたっては、市会事務局は、政務活動費の支出に関する検査及び助言と指導を行っている専門委員の一層の活用を図られたい。