

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 28 年 5 月 19 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）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辻淳子及び西崎照明は、地方自治法第 199 条の 2 の規定の趣旨を踏まえ、監査の執行には関与していません。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

大阪市は、平成 26 年度に自由民主党大阪市議員団へ政務活動費を交付した。そして、同会派が新田孝市議員（以下「新田議員」という。）に交付した政務活動費 564 万円全額が、人件費や事務所費として新田議員の長男が代表取締役を務める 2 つの会社に支出された。また、同会派が川嶋広稔市議員（以下「川嶋議員」という。）に交付した政務活動費のうち 144 万円が、事務所費として川嶋議員の父親に支出された。

政務活動費は、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対して交付されるものであり（大阪市会政務活動費の交付に関する条例第 5 条）、それ以外のものに充てることは認められない。この趣旨を踏まえ、大阪市会が定める「政務活動

費の手引き」では、配偶者等生計を一にする親族を補助職員として雇用することは、社会通念上疑義が生じる恐れがあるため、政務活動費を充当することができないとされている。

同様に、同手引きでは、事務所費は、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であり、議員若しくは生計を一にしている親族が法人の代表者・役員等の地位にあり、その法人から事務所を賃借し、賃借料を支払う場合には、当該法人に独立した法人格を認めることに疑義がある（自己もしくは生計を一にしている親族への支払いと同視すべきである）と判断されるときは、事務所賃料に政務活動費を充当することはできないと定められている。

しかしながら、新田議員は、長男が代表取締役である事務代行業の有限会社Aに対し、平成 26 年度に受領した政務活動費から、3 人分の委託費として毎月 25 万円、年間 300 万円を支出している。

この有限会社Aは、新田議員が代表を務める政党支部及び所長を務める税理士事務所と同一住所地にあり、長男が代表取締役である他、新田議員自身も取締役を務め、その他役員の大半が新田議員と住所を同一としており、生計を一にする親族であると考えられる。

また、新田議員は、議員の長男が代表取締役を務める有限会社Bから事務所を賃借し、平成 26 年度に受領した政務活動費のうち 264 万円を同社へ支出している。

この有限会社Bの所在地は新田議員の住所と同一であり、新田議員は、有限会社Bの運営会社の特別顧問に就任している。また、有限会社Bの役員も新田議員と住所が同一であり、生計を一にする親族であると考えられる。

したがって、政務活動費のうち有限会社Aに人件費として支払われた 300 万円及び有限会社Bに事務所費として支払われた 264 万円については、自己または親族への支払いとして社会通念上疑義が生じるものであり、適正な政務活動費とは認められない。

さらに、平成 24 年度、平成 25 年度の政務活動費についても同様に有限会社A及び有限会社Bに対し、人件費と事務所費として同額が支払われ、他方では毎年のように長男から新田議員が代表を務める政党支部に 500 万円の寄付がなされている。この金銭の流れをみれば、新田議員に政務活動費が還流されていると考えるのが自然である。

また、川嶋議員は、父親に対し、平成 26 年度に受領した政務活動費から毎月 12 万円、年間 144 万円を支出している。この支出も親族への支払いとして社会

通念上疑義が生じるものであり、適正な政務活動費とは認められない。

以上の通り、新田議員の長男が代表取締役を務める上記各会社への政務活動費全額の支出及び川嶋議員の父親への政務活動費のうち 144 万円の支出は、明らかに違法であり、かつ不当な支出である。

よって、監査委員は、市長に対し、自由民主党大阪市会議員団に対して新田議員及び川嶋議員の上記支出額を返還させるなど、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

地方自治法第 242 条 1 項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

(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

(1) 新田議員

地方自治法（以下「法」という。）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1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条第1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」の写しを合わせて、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等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26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27年4月30日には各会派から収支報告書等が議長に提出され、大阪市会政務活動費の取扱いに関する要綱（以下「要綱」という。）第6条第1項に基づく検査を議長が行った後、要綱第6条第3項に基づき改めて会派から議長に対して、修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27年6月18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。

上述のように、大阪市の条例及び規則等は、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等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できる。

したがって、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が、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26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27年6月18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、本件請求のうち、新田議員に係る部分については、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。

（2）川嶋議員

法第242条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされている。

本件請求において、請求人は、自由民主党大阪市会議員団へ平成26年度に交付された政務活動費の川嶋議員に係る事務所費のうち事務所賃借料144万円について、親族への支払いとして社会通念上疑義が生じるものであると主張する。

この点、法、条例、規則、要綱及び政務活動費の手引き（以下「手引き」という。）において議員の親族への支払いが認められない規定についてみると、手引きにおいて、事務所賃料を政務活動費から支出することができない場合として、「生計を一にする親族の所有物件」と規定されている。また、手引きが引用する平成22年3月26日熊本地裁判決では「当該事務所が、近親者からの賃借（中略）によるものである場合には、それ自体が直ちに事務所賃料・維持費が発生していることに合理的な疑いを生じさせるものではないが、この場合においても、具体的事情によっては当該支出は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場合もありうる。」とされている。

しかし、上述のように、請求人は上記支出が親族への支払いとして社会通念上疑義が生じると主張するのみであり、その親族が議員と生計を一にすることや、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具体的事情についての主張はなされておらず、これらを証する書面の提出もなされていない。

しかも、請求人陳述においても具体的な理由による主張や新たな証拠の提出はされなかった。

以上より、請求人は違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張しているとはいえないし、これらを証する書面を添えて請求をしているともいえないから、当該行為等について、具体的な理由により法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示したものとはいえない。

よって、本件請求のうち、川嶋議員に係る部分については、法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

平成26年度に自由民主党大阪市会議員団へ交付した政務活動費のうち、新田議員の人件費（300万円）及び事務所費（264万円）に係る支出が「政務活動費の手引き」に合致したものであるかについて、本市職員が適正に調査確認等を行わず、違法不当に公金の支出を行ったかどうかを対象とする。

2 請求人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28年6月17日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠として、次の資料の提出があった。

- (1) 有限会社Aの所在地にある建物の外観写真
- (2) 平成 25 年分にした孝後援会の収支報告書及び訂正願
- (3) 平成 26 年分にした孝後援会の収支報告書
- (4) 平成 26 年分自由民主党大阪府大阪市平野区第三支部の収支報告書

請求人からは、請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は次のとおりである。

- ・新田議員については、今までほかの事項とまとめて監査請求を提出していたので取り上げてもらえなかった。
- ・当該議員は政務活動費のすべてを人件費と事務所費に充てており、そのすべてが息子の会社に支払われることになっている。
- ・有限会社Aは新田議員の事務所と、有限会社Bは新田議員の自宅とそれぞれ同じ住所で登記されている。両社とも息子の会社であり、もともとは有限会社Bも有限会社Aと住所が同じだった。
- ・追加資料で写真も付けたが、当該事務所は選挙活動や政党活動、自身が経営する税理士事務所など様々なことに使用されている。
- ・事務所の形態が選挙事務所、政党事務所としての実体を取っているのを明確にするために提出した。この住所がどのようなものかきっちり確認してほしい。
- ・事務所の2階に上がったことがあるが、ものすごく広いスペースを衝立で区切っただけであり、費用の按分もされていない。
- ・事実証明書で示したものと追加資料の政治団体の収支報告書を合わせると、有限会社Aと自民党の支部事務所が同じ住所であることがわかる。後援会事務所は違う住所になっているが、ほぼ同じ場所である。
- ・また、支部の支出も大きく、人件費、事務所費が支出されており、この場所が100パーセント新田議員の事務所とはなっておらず、政務活動費が100パーセント充てられるのはおかしい。
- ・事務所、後援会、政党事務所、税理士事務所と、様々なことでこの場所を使っているのに、按分もされていない。按分済みの金額がこの金額なのでとしても、全体の支出がいくらとなっているのか、市民に対する説明がない。
- ・自由民主党大阪府大阪市平野区第三支部には、平成 23 年度から 25 年度にかけて、C氏、D氏から 500 万円ずつ寄附されている。一般市民から見たら非常に高額である。

- ・政務活動費と政治資金とを還流させている疑いがある。明らかに同一生計の親族のなかで回している。
- ・新田議員は過去にもマスコミにも取り上げられているが変わっていない。市会事務局も報道などを受けて注意するべきであるのに、議員に遠慮してごまかされている。新聞報道があった後、どうなったのか。
- ・川嶋議員について、新聞記事で親子関係であることが分かったが、市民はそれしかわからない。監査請求を出したとき、監査の事務局から川嶋議員と領収書の発行主の関連性を示すものはないかといわれた。市会事務局に行って確認しようとしたが、議員の住所までは教えられないといわれた。ただ、選挙の告示で出された住所は、領収書に記載の住所のごく近くである。手引きには同一生計の親族には支出できないことになっているが、親族への支出自体を一定規制するような動きにしてほしい。
- ・一般市民では他人の戸籍謄本など取り寄せることもできず、これ以上の証拠は出せない。監査の方でよく調べてほしい。
- ・川嶋議員のほかにも親族などに支出している例があるはずである。市会事務局や各党がきちんと調べるべきであり、市民に調べることを押し付けているように思える。
- ・勧告が出されれば出された所属は対応するように動くが、意見が付されただけでは全く動かない。
- ・住民監査請求は違法、不当なことに対するものである。不当であるかどうかの判断は世間の常識に従うべきであり、それからずれるなら不当利得とみなすべきだ。一部分だけでも勧告を出してほしい。
- ・違法でなければいいという風潮を大阪市から打開してほしい。
- ・住民監査請求の書式自体が職員措置要求であり、議員には響かない。
- ・雇用台帳や備品台帳を本当に市会事務局は見ているのか。また、監査委員は調べられるのか。

なお、陳述時の質疑応答において、請求人から次のような発言があった。

- ・有限会社Bについて別の建物の謄本は今日は用意していない。
- ・新田議員と長男は住所が同じなので生計を一にしているはずである。

3 監査対象局の陳述（18頁に詳述）

市会事務局を監査対象局とし、平成28年6月17日に市会事務局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

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（抜粋）

ア 法

第100条

14 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。

15 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。

16 議長は、第14項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。

イ 条例

(交付の対象)

第2条 政務活動費は、大阪市会における会派（（中略）以下「会派」という。）及び議員（（中略）以下「交付対象議員」という。）に対して交付する。

(政務活動費の月額等)

第3条 会派に対する政務活動費の月額は、570,000円又は95,000円のうちから各会派が選択した額に、各月の1日（以下「基準日」という。）における当該会派の所属議員（中略）の数を乗じて得た額とする。

(以下略)

(交付日)

第4条 政務活動費は、各月の10日（中略）に当月分を交付する。

(以下略)

(政務活動費を充てることのできる経費の範囲)

第5条 政務活動費は、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。

2 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（中略）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。

（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は、毎年度、市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（以下「収支報告書」という。）を作成し、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（以下「議長」という。）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。

（以下略）

（政務活動費の返還）

第8条 政務活動費の交付を受けた会派及び交付対象議員は、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。

（収支報告書等の保存及び閲覧）

第9条 議長は、第7条第1項又は第2項の規定により提出された収支報告書及び領収書等の写しを、提出すべき期限の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

（以下略）

（透明性の確保）

第10条 議長は、第7条第1項又は第2項の規定により提出された収支報告書及び領収書等の写しについて、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。

（中略）

別表第1（人件費、事務所費のみ抜粋）

費目	内容
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

ウ 規則

(収支報告書等)

第5条 (中略)

3 議長は、条例第7条第1項又は第2項の規定により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。

(支出関係書類の保存)

第6条 政務活動費の支出の内容を示す書類は、会派及び交付対象議員において適正に整理し、保存するものとする。

エ 要綱

(出納手続等)

第2条 条例第2条の規定により政務活動費の交付を受けようとする大阪市会における会派（以下「会派」という。）（中略）は、政務活動費の執行にあたり、条例、規則、要綱に基づき、運用基準や出納手続を定めるなど、各々の責任において適切な取扱いに努めなければならない。

2 政務活動費の出納手続等は、条例、規則に定める規定の他、次の各号に掲げるとおりとする。

(1) 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。

(2) 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。

(3) 政務活動費の支出にあたっては、原則として領収書等証憑類を徴しなければならない。

(4) 会派の経理責任者及び交付対象議員は、政務活動費の経理を明確にするため、出納簿、帳票類の記載や、支出の根拠となる領収書等証憑類を整理し、保存するものとする。

(以下略)

(支出制限)

第3条 次の各号に掲げる経費は、政務活動費を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。

(中略)

(3) 選挙活動に属する経費

(4) 政党活動に属する経費

(5) 後援会活動に属する経費

(6) 私的活動に属する経費

(7) その他政務活動の目的に合致しない経費

2 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。

(帳票類等の整理保存等)

第4条 条例別表第1及び別表第2に掲げる費目については、次の各号に掲げる基準に従って、適正に帳票類等を整理し、保存するものとする。

(中略)

(7) 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。

(8) 事務所費

ア 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。

イ 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。

(中略)

2 前項各号により作成された帳票類等は、出納簿、証憑類等と共に、当該支出に係る収支報告書の提出期限の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

(以下略)

(収支報告書等の提出)

第5条 条例第7条第1項及び第2項の規定により、議長あて提出する領収書等の写しは、領収書等貼付用紙(第4号様式)にそれぞれ貼付するとともに、必要事項を記載し、また、領収書等添付一覧(第5号様式)に必要事項を記載し、双方を議長に提出しなければならない。

(以下略)

(収支報告書等の検査等)

第6条 議長は、条例第7条第1項及び第2項の規定により提出された収支報告書及び領収書等の写し等(以下「収支報告書等」という。)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。

- 2 議長は、前項の検査の結果、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る。
- 3 議長は、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。

オ 手引き

(1) 調査研究費

留意事項

※「生計を一にする」の意義（国税庁所得税基本通達2-47）

法に規定する「生計を一にする」とは、必ずしも同一の家屋に起居していることをいうものではないから、次のような場合には、それぞれ次による。

- (1) 勤務、修学、療養等の都合上他の親族と日常の起居を共にしていない親族がいる場合であっても、次に掲げる場合に該当するときは、これらの親族は生計を一にするものとする。

イ 当該他の親族と日常の起居を共にしていない親族が、勤務、修学等の余暇には当該他の親族のもとで起居を共にすることを常例としている場合

ロ これらの親族間において、常に生活費、学資金、療養費等の送金が行われている場合

- (2) 親族が同一の家屋に起居している場合には、明らかに互いに独立した生活を営んでいると認められる場合を除き、これらの親族は生計を一にするものとする。

(7) 人件費

内容

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

用途

給料、各種手当、アルバイト賃金、社会保険料 等

留意事項

(中略)

- ・雇用契約について

政務活動費が会派に交付されている場合は、基本的には会派の代

表者が補助職員と雇用契約を締結し、各支部事務所にその補助職員を派遣する形態となります。

政務活動費が議員に交付されている場合は、議員が補助職員と雇用契約を締結することになります。

(中略)

×生計を一にする親族の雇用

議員が、配偶者等生計を一にする親族を補助職員として雇用することは、社会通念上疑義を生じる恐れがあるため、政務活動費を充当することはできません。

(中略)

関係書類

・会派（議員）は、補助職員を雇用した場合は、氏名・住所・生年月日・雇用期間等を「職員雇用台帳」（参考第2号様式）に記載し、保存するものとします。

(9) 事務所費

内容

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

使途

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

留意事項

(中略)

×事務所賃料は、次の場合には支出できません。

ア 自己所有物件及び生計を一にする親族の所有物件

イ 議員若しくは生計を一にしている親族が法人の代表者・役員等の地位にあり、その法人から事務所を賃借し、賃借料を支払う場合には、当該法人に独立した法人格を認めることに疑義がある（自己若しくは生計を一にしている親族への支払いと同視すべきである）【※】と判断される時は、政務活動費を充当することはできません。

※「当該法人に独立した法人格を認めることに疑義がある」とは、法人と個人（代表者等）の間の財産の混同、明確な会計区分の欠如など法人が実質的に個人と同一視される場合などです。

(中略)

関係書類

・作成すべき書類

会派（議員）は、事務所の設置にあたって、事務所名・所在地・床面積等を記載した「事務所台帳」（参考第1号様式）を作成し保存するものとします。また、賃貸事務所で、その賃借料を政務活動費で支出している場合は、賃貸借契約書の写しを「事務所台帳」に添付し保存するものとします。

(2) 市会事務局における検査等

ア 検査方法

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。なお、市長と議長の併任協議により、市会事務局職員による当該検査は、実質的に市長による適正な公金支出の観点からの確認を兼ねるものとなっている。

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。

また、議長による当該検査においては、専門委員も無作為抽出による検査を行っている。

専門委員からの意見は、市会事務局職員から議長に伝えられ、その意見の内容は、議長名で各会派に周知している。

イ 手引きの解釈について

(ア) 人件費及び事務所費

手引きに記載された政務活動費を充当することができない「議員若しくは生計を一にしている親族が法人の代表者・役員等の地位にあり、その法人から事務所を賃借し、賃借料を支払う場合には、法人に独立した法人格を認めることに疑義がある（中略）と判断される時」とは、議員本人や議員と生計を一にする親族と当該法人の間で財産・会計上の区分が明確にされず、当該法人に独立した法人格を認めることができない場合である。市会事務局によれば、これは、例えば、当該法人の収入がすべて議員本人

や議員と生計を一にする親族の収入となるような法人である場合や、専ら政務活動に係る業務のみを行っており、他の活動実態が認められないような法人である場合などがあてはまると考えている。

また、市会事務局によれば、「法人に独立した法人格を認めることに疑義がある」と判断されない場合は、法人の代表者が議員本人や議員と生計を一にする親族である場合であっても、問題ないと考えている。

(イ) 人件費

市会事務局によれば、手引きの人件費における、生計を一にする親族の雇用を禁じる規定（（１）オ（７）「×生計を一にする親族の雇用」）は、委託契約の場合は実際に派遣される人員について適用され、派遣される人員が生計を一にする親族であってはならないと解釈している。

また、市会事務局によれば、手引きの事務所費における、議員若しくは生計を一にしている親族が代表者・役員等の地位にある法人で、当該法人に独立した法人格を認めることに疑義がある場合には事務所賃料を支払うことができない規定（（１）オ（９）「×事務所賃料は、次の場合には支出できません。」のイ）は、事務所費以外の項目にも適用されると考えている。

人件費の支出は、基本的には雇用契約に基づく給与及びその契約に付随する社会保険料等を想定しているが、それ以外を禁止しているわけではなく、派遣委託契約に基づく職員の派遣に係る費用であっても、政務活動を補助する職員に対する経費ということで運用上人件費としての充當を認めている。

ウ 会派への確認状況等について

市会事務局では、人件費及び事務所費について、生計を一にする親族への支払い等手引きで認められていない支払いではないことを、総括的に会派に口頭で確認している。

同一生計かどうかは、まず住所・姓が同じ、また同姓で同じ区の住所であれば会派に口頭で確認する対象としているが、過去に確認済みの事項で状況に変更がないと考えられるものについては再度確認を行っていない。

政務活動の事務所として賃借料を支払っている場所については、政務活動専用であることを、総括的に会派に口頭で確認している。

新田議員が支出先の法人の運営に何ら関与することもなく、新田議員と法人との間で財産・会計が明確に区分されていることを会派に対して確認している。また、新田議員と法人代表者である長男との生計が別であることについても会派に対して確認している。なお、その他の役員構成や、当該役員と議員との関係は確認したことはない。

法人と財産・会計上の区分が明確になされていることや、法人代表者と生計が同一でないことを改めて議員本人に口頭で確認している。

エ 本件請求後の市会事務局による確認状況

本件監査請求後、市会事務局は会派及び新田議員に次のことを確認している。

(ア) 政務活動費の支払対象となる人員及び事務所とそれ以外のものとの区分

A 人件費

有限会社Aは議員事務所に派遣している人数以上の人員を雇っており、新田議員の事務所に派遣している人員以外にも税理士事務所で勤務している者が存在し、両者に対する支払いは明確に区分されていることを会派及び議員本人に確認している。

B 事務所費

市会事務局は会派から事務所賃貸借契約書の提示を受け、新田議員の事務所・政党支部・新田議員の税理士事務所の場所はそれぞれ区分されており、政務活動の事務所スペースに相当する部分のみの賃借料を政務活動費から支払っていることを会派及び議員本人に確認している。

C 両法人の独立性

市会事務局は新田議員から決算書類等の提示を受け、有限会社A及び有限会社Bはいわゆるペーパーカンパニーではなく、個人と同一視されない、独立した法人格が認められる法人であることを会派及び議員本人に確認している。

(イ) 新田議員と長男との関係について

新田議員と長男が同一の住所であることは把握していなかったが、公共料金の支払い証明等の提示を受け、新田議員と両法人の代表者である長男とは生計を一にしていないことを、改めて会派及び議員本人に確認している。

(3) 本件に係る事実関係

ア 人件費

会派が受領した政務活動費のうち300万円を支出している。

領収書等貼付用紙の支出内容欄には「政務活動補助職員委託費 出向社員3名／月分」とあり、1月当たり25万円を支出した領収書が貼付されている。領収書の発行者は有限会社Aであり、同社の代表取締役は請求人が新田議員の長男と主張するCである。

有限会社Aの所在地は新田議員の議員事務所と同一であり、新田議員が

有限会社Aの取締役である。また、有限会社Aの履歴事項全部証明書に記載されているCの住所は新田議員と同一である。

イ 事務所費

会派が受領した政務活動費のうち264万円を支出している。

領収書等貼付用紙の支出内容欄には「事務所賃借料（H26.4月～H27.3月分）家賃90000円／月・光熱費他130000円／月」とあり、1月当たり22万円を支出した領収書が貼付されている。領収書の発行者は有限会社Bであり、同社の代表取締役はCである。

有限会社Bの所在地は新田議員の住所と同一である。

請求人が提出した追加資料によれば、新田議員の事務所は2階建てであり、事務所1階のドアには「新田孝税理士事務所」「新田孝市政相談事務所」と表記されている。また、事務所2階の窓には「大阪市会議員 税理士 新田孝事務所」と表記されている。

また、請求人が提出した追加資料によれば、新田議員の事務所の所在地と自由民主党大阪府大阪市平野区第三支部（政治団体、代表者は新田議員）の所在地は同一となっている。

ウ 寄附について

平成24年度、25年度に、Cは自由民主党大阪府大阪市平野区第三支部に500万円ずつを寄附している。

(4) 今回の監査において会派に対し確認した事項

ア 新田議員に関すること

(ア) 人件費（会派からの回答）

会派からは、新田議員より委託先法人から提出されている派遣職員一覧の提示を受けており、派遣される職員の中に生計を一にする親族等がないことを確認しているとの回答があった。

(イ) 事務所費

A 会派からの回答

会派からは新田議員より契約書添付の上、事務所届の提出を受けており、事務所台帳として整理保管しているとの回答があった。

また、会派からは、新田議員より、政務活動の事務所として賃借料を支払っている部分は1階部分の一部のみであり、この部分は政務活動専用で使用しているため按分の必要はないこと、税理士事務所や政党支部の事務所は建物2階部分に所在するため、明確に区分されていることを確認しているとの回答があった。

B 会派から提出された書類により確認できる事項

会派から提出された事務所賃貸借契約書によれば、事務所の建物は

2階建てであり、政務活動の事務所として賃借しているのはそのうちの1階の一部であって、1階のそれ以外の部分は駐車場となっている。

(ウ) 人件費、事務所費に共通する事項について

A 新田議員と長男の関係について

(A) 会派からの回答

会派からは、新田議員の長男の居住地は区内の別の場所であり、公共料金の口座引落記録等より、新田議員と長男が外形上同一生計でないことを確認できているとの回答があった。

(B) 会派から提出された書類により確認できる事項

会派から提出された公共料金の口座引落記録等によれば、新田議員と長男は公共料金の支払いを別個に行っており、利用料金のお知らせに記載されている使用場所は、新田議員の住所と異なっている。

B 法人の独立性について

(A) 会派からの回答

会派からは、両法人は健全に法人としての営業行為を行っていることと聞いており、それにより間違いなく独立した法人格を持って事業を営んでいることが確認できているとの回答があった。

(B) 会派から提出された書類により確認できる事項

会派から提出された両法人の決算書によれば、両法人はそれぞれ本件監査請求の対象となっている政務活動費に係る人件費、事務所費を大きく上回る収入、支出が計上されている。

イ 会派における確認方法

(ア) 各議員から雇用届及び事務所届の提出を受けており、その際に議員本人に、生計を一にする親族等への支払いがないかを口頭で確認している。雇用届であれば被用者の氏名が記載されており、事務所届であれば賃貸借契約書が添付されているため、それらにより各支払相手方が確認できることから、同姓でないかや住所地が同一でないかの確認も合わせて行っているとの回答があった。

(イ) 会派が各議員に確認をとったことについて記録を残してはいないが、雇用届及び事務所届は会派において保管しており、いつでも確認できるよう備えているとの回答があった。

2 監査対象局の陳述等

- ・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ができる経費の範囲は条例で定めなければならない」とされたところである。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ところである。
- ・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ところである。
- ・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みられてきた。
- ・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」が制定された。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」を基本指針とした上で、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ところである。
- ・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、定められたところである。
- ・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については、「大阪市会政務活動費の取扱いに関する要綱」第6条第1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、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。」と定められている一方、同項但書においては、「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。」と定められているところである。
- ・また、同条第2項においては、「議長は、前項の検査の結果、収支報告書等の記載に不適切なものがあると認めたときは、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・要綱に基づき会派の代表者及び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など必要に応じて、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ところである。
- ・平成24年7月23日付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

たところである。

- また、平成25年6月14日付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」等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とともに、平成26年度には、使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係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ところである。
- さらに、平成27年12月8日付監査結果通知において、「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連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」等の意見をいただいたことから、当該意見の内容について会派間で検討を重ねた結果、契約総額が30万円を超えるものについては、契約内容が確認できる書類の写しを、広報紙やホームページ関連経費を支出する際は、成果物の写しをそれぞれ添付するよう、本年4月に手引きを一部改訂し、さらなる透明性の確保に努めているところである。
- 政務活動費交付に係る諸手続きについては、大阪市会政務活動費の交付に関する条例第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は「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。また、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、市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、大阪市会政務活動費の交付に関する規則第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、大阪市会政務活動費の取扱いに関する要綱第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。
- 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るときは、その修正を命ずることができる。」と定められているところであり、不明な点や疑義がある場合など必要に応じて、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ところである。
- 次に、本件請求の対象とされている事項について、まず、長男が代表取締役を務める会社に対して人件費及び事務所費を支出している件については、議員本人や親族が代表を務める法人に対する支出を禁止する規定は、条例、規則及び要綱上定められていない。政務活動費の手引きにおいては、「議員若しくは生計を一にしている親族が法人の代表者・役員等の地位にあり、その法人から事務所を賃借し、賃借料を支払う場合には、当該法人に独立した法人格を認めることに疑義があると判断されるときは、政務活動費を充当することはできない」とされているが、当該議員については、人件費、事務所費の支出先である両会社ともに、議員が法人の運営に何ら関与することもなく、議員と法人との間で財産・会計が明確に区分されていることを会派に対して確認している。また、当該議員と法人代表者である長男との生計が別であることについても会派に対して確認しており、適正な支出であるものと認識している。

- ・次に、父親に対して事務所費を支出している件については、手引きにおいて、「自己所有物件及び生計を一にする親族の所有物件」には事務所賃料を支出できないとされているが、当該議員と父親との生計が別であることを会派に対して確認しており、また、請求人が添付している事実証明書にも、当該議員の自宅住所と父親の住所が異なることが示されており、生計が別であることは明らかであることから、適正な支出であるものと認識している。
- ・なお、親子間での事務所の賃貸借に関しては、平成19年12月26日大阪高裁判決において、賃貸人が議員の親等の親族であったとしても、調査研究活動の事務所としての実態を有している限り、親子間等の親族の間とはいえ事務所の使用関係及び経費の負担関係を明確にしておくために賃貸借契約を締結することはあり得ると解され、それゆえ、議員の親等の親族が賃貸人であっても賃貸借契約を締結し、その賃料を政務調査費より支出することは可能であると示されているところである。
- ・政務活動費の支出にあたっては、ただいまの説明のとおり、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など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いるところであり、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。

なお、陳述時の質疑応答において監査対象局から次のような説明があった。

- ・新田議員は法人の取締役や特別顧問に就任しているが、報酬を受け取っておらず、運営に何ら関与していないことを確認している。
- ・生計を一としていないということを会派に確認しているが、会派内でどのような確認をしているかはわからない。
- ・生計を一にするものの考え方について、同居している親族が別生計であると判断できるケースは、電気、ガス、水道などの公共料金のメーターを分けたり、二世帯住宅として分割して住んでいる場合などが考えられる。
- ・手引きにおいては、同一の住所ではない場合でも、常に生活費等が送金されている場合は生計を一にしているとみなすとされている。事務所賃料の名目で、実質的には仕送りになっていると疑われるようなケースは、今まではない。
- ・調査を行う必要があると認めた場合、どのような調査を、どこまで踏み込んで行うかなど、一義的な調査に関する判断は市会事務局で行っている。

- ・契約相手が法人の場合、商業登記簿謄本を取り寄せるなどの確認は行っていない。契約相手方が法人であれば何らかの経済活動をしている団体であると推認している。何らかの疑問があれば会派を通じて確認している。
- ・法人の運営にかかわっているか否かの判断として、これまで議員が100パーセント株式を保有するというケースはなく、問題になったことがない。また、本件のケースについては、新田議員は両社とも株式を保有していないと聞いている。
- ・親子間の賃貸借契約について、市会事務局による確認は、領収書に同姓の名前が記載されていた場合に、同一生計の親族ではないかについて会派を通じて確認することとしている。総括的な確認は毎年行っている。
- ・人件費が充てられている3名について、同一生計の親族ではないことを確認している。委託契約書に記載された派遣者リストを会派で確認し、同一住所の新田姓の人物はいなかったと聞いている。

3 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、会派に交付された政務活動費について、手引きの要件に反する支出がなされているにもかかわらず、本市職員が行ったチェックが不適切であり、違法不当な公金支出となっている旨主張しているものと解される。

政務活動費が用途を限定して交付される公金であることに鑑みれば、市会事務局職員には適正な公金支出の観点から政務活動費の使用状況を確認する責務があるといえる。

しかし、条例、規則等に政務活動費の執行状況に係る市長の調査権限に関する規定はなく、最高裁平成21年12月17日判決においても、会派が、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを条例等に定めていないことについて「政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにあるものと解される。」とされ、「政務調査費の支出に用途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関

が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」と判示されていることから、市会事務局職員による政務活動費の使用状況の確認は、収支報告書及び領収書の写しから判断できる範囲での一般的、外形的な確認とならざるを得ない。

また、要綱において、議長が実施することができる収支報告書等の検査について、「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。」とされていることから、市会事務局職員による確認についても、政務活動費が適切に支出されていると確認できる範囲に限られると考えられる。

これらのことから、政務活動費の使途基準適合性に関する確認は、第一次的には会派が自主的、自律的に行うべきものであり、市会事務局職員による確認は政務活動費が適切に支出されていると確認できる範囲で一般的、外形的に行うことが要請されているというべきであって、市会事務局職員の確認方法がこの点から不適切あるいは不合理な場合には、違法、不当な公金の支出となることがあるというべきである。

これを本件監査請求についてみると、市会事務局による新田議員に係る人件費及び事務所費の支出の適正性についての確認は、会派に対し、他の議員のものも含め総括的に確認を行うとともに、新田議員については過去に個別に確認してから状況に変化がないことを収支報告書及び領収書の写しから確認している。また、収支報告書等からは、使途基準に反する支出が明らかにかがえるといったような再確認を行うべき事情は認められない。

また、今回の監査で、請求人が主張する内容について確認を行ったところ、前述したように会派から有限会社A及び有限会社Bの決算書が提出され、両法人はそれぞれ本件監査請求の対象となっている政務活動費に係る人件費、事務所費を大きく上回る収入、支出が計上されていることより、両法人は、その収入がすべて議員本人や議員と生計を一にする親族の収入となるような法人であるとか、専ら政務活動に係る業務のみを行っており、他の活動実態が認められないような法人ではないことが確認された。したがって、両法人は、独立した法人格を認めることに疑義がある、すなわち自己若しくは生計を一にしている親族への支払いと同視すべきであるものとはいえず、条例等で定められた政務活動費の要件を欠く支出とは認められなかった。この点について、市会事務局も改めて確認を行っている。

以上より、市会事務局職員としては、政務活動費の支出が、一見して市政とは無関係であるとか、極めて不相当あるいは著しく高額であるなど、支出の必要性や合理性を欠き、政務活動費の支出が適正になされていないのではないかと

と明らかに疑われるべき具体的な事情があった場合に、具体的な調査をすべき職務上の義務があると解すべきであることからすれば、市会事務局職員によるこのような確認方法が不適切あるいは不合理であるとまではいえず、市会事務局職員による違法不当な公金の支出があったとは認められない。

4 結論

以上の判断により、本市職員等に違法不当な公金の支出があるとする本件請求には理由がない。

(意見)

本件請求に係る監査の結果は上述のとおりであるが、改善すべき点について意見を申し添える。

現在の手引きでは、事務所費について「議員若しくは生計を一にしている親族が法人の代表者・役員等の地位にあり、その法人から事務所を賃借し、賃借料を支払う場合には、当該法人に独立した法人格を認めることに疑義があると判断される時は、政務活動費の充当ができません。」とされており、この規定は法人に対し人件費を支出する場合にも当てはまるとのことである。そして、この「独立した法人格を認めることに疑義がある」場合については、法人と個人（代表者等）の間の財産の混同、明確な会計区分の欠如など法人が実質的に個人と同一視される場合などと例示されてはいるものの抽象的な表現であり、具体的にどのような場合に法人に対する支出が認められないのかが明確ではない。

市会事務局の説明によると、当該法人の収入がすべて議員本人や議員と同一生計の親族の収入となるような場合、また、専ら政務活動に係る業務のみを行っており、他の活動実態が認められないような場合が該当するとのことであるが、このような解釈は手引きでは明らかにされておらず、市民に対する説明責任の観点からも明確にしておくことが望まれる。

また、上記のような解釈によれば、支出先となっている法人の実態によっては政務活動費の充当が認められない可能性があることになるが、手引きでは、支出先の法人の役員に議員本人や議員と同一生計の親族が含まれる場合に、当該法人の経営実態等までも会派で把握しておかなければならないこととはなっていない。加えて、人件費の支出について、直接雇用ではなく、法人との契約に基づき従事する人員の対価を当該法人に支払う場合に、議員本人と従事者との関係も会派が確認しておかなければならないこととはなっていない。

政務活動費の適正支出の確保は、交付を受けた会派が自律的に行うものであるため、まずは会派において、支出先の法人の組織や実態等を確認することが必要であり、そのことが不適正な政務活動費の充当を防止し、市民の期待にも応える

ものになると考えられる。

以上の観点から、市会におかれては、政務活動費の使途基準のさらなる明確化を図るとともに、政務活動費の充当が認められるような法人の実態であることを会派が責任を持って確認できるよう、また、法人に対する人件費の支出が適正に行われるよう、どのような場合に、どのような資料で、何を確認すべきかを明らかにした上で、市民に対する説明責任の一環として、手引きに明文化することを検討されたい。