

大阪市監査委員 貴 納 順 二  
同 松 井 淑 子

## 住民監査請求について（通知）

平成 31 年 1 月 7 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広田和美及び加藤仁子は、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

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については請求書等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。

#### （請求の趣旨）

大阪市は、平成 27 年度に自由民主党市民クラブ大阪市議員団へ政務活動費 110,295,000 円交付した。

そして、同党派が新田孝市議員（以下「新田市議」という。）に交付した政務活動費 5,202,748 円は、資料購入費 32,748 円、人件費 275 万円、事務所費 242 万円に支出された。その内、平成 27 年度政務活動費返還請求裁判中において事務所費を対象外に充当したとして、自ら平成 30 年 12 月 18 日に 100 万 8,227 円を市に返還した。

このことから、ほぼ同額を支出している平成 28 年度の政務活動費・事務所費 264 万円および平成 29 年度の事務所費 252 万円も対象外支出が含まれていると考えられるが、大阪市・市会事務局は調査を行わず、返還も求めていない。

新田市議の政務活動費支出は、一般的に見ても納得できない報告書であり、政務活動内容を証明する資料も提示せず、政務活動費用途に関する説明責任が果たされていない。

よって、監査委員は、市長に対し、自由民主党・市民クラブ大阪市議員団所属の「新田市議」の平成28年度（564万円）、29年度支給額（564万円）から政務活動費対象外の事務所費を返還させるなど、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。

なお、返金額は裁判所に出された証拠説明書6の中に立証趣旨として計算されているが事務所費の内容が一切出ていないので請求人が計算することが出来ない。この事も市会事務局は長年分かっていた事である。

## 2 請求の受理

本件請求は、平成27年度に交付された新田孝市会議員の政務活動費の事務所費242万円の一部を対象外に充当したとして自ら平成30年12月18日に100万8,227円が返還されたことから、ほぼ同額を支出している平成28年度（264万円）及び平成29年度（252万円）の事務所費についても同様に対象外支出が含まれている可能性があるにもかかわらず、市会事務局が調査を行わず、返還も求めていることが、違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実当たるとしてなされたものであると解され、地方自治法（以下「法」という。）第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象事項

市会事務局が自由民主党・市民クラブ大阪市議員団（以下「自民会派」という。）へ交付した政務活動費のうち、新田孝市会議員に交付した平成28年度分事務所費（264万円）及び平成29年度分事務所費（252万円）について、本市職員に違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実がある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31年1月25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、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。

- ・平成27年度分について裁判を進めている中で、相手方が約100万円を返還してきたが、どういう計算によるものか納得していない。
- ・他の議員は150円の自転車置き場の領収書であってもA4、1枚に貼って出しており、一人の議員でファイルケースいっぱいになるような場合もある。
- ・しかし、この議員はいつも17枚170円分でコピーできるような出し方で、この議員については他の議員からもこのような形で良いのかと聞かれて、あなた達がしないといけないことだと言って発破をかけているくらいである。
- ・息子の会社は地元であるので頻繁に目にしているし、この議員が何をしているかということも目にしている。

- ・政務活動費というのは私達からすれば調査研究費に基づくものであると思う。
- ・調査研究費がないのにいったい何をしているのかと思い、インターネットなどで調べても何も出てこない。
- ・1年に1回だけ委員会で質問しているが、平野区民は知らないような話をされていて、建設局に運搬料を払うように言ってほしい、というようなだけで、何もしていないように思える。
- ・本人に聞こうにも道で会っても避けて通られるので、監査でしかものを言えていない。
- ・裁判の途中で約100万円が返還されて、平成28年度・平成29年度が全く同じようになっていのに、市会事務局は現在対応中かもしれないが、どうされるのかと思い監査請求をした。
- ・平成27年度は裁判中であり、平成26年度も監査請求をしているので、平成28年度・平成29年度も同じではないかと市会事務局に聞いているが、途中で変えると今裁判しているのが、やっぱりだめであったという事になるから同じものしかでない、と言われた。それでもこの議員はひどいと思う。
- ・息子から金庫2台か3台を借りているが、政務活動費に金庫が必要とするような感覚の議員なので、できるだけきちんと監査をして返還させるようにしていただきたい。
- ・もうすぐ平成30年度もあがってくる。
- ・このように1年に17枚の領収書で良いのであれば、他の議員も同じようになってしまうので、監査請求を行ったものである。
- ・事務局としては何もいえないということであるが、私達は全国で政務活動費について取り組んでおり、他都市の市会事務局で聞くと、議員が提出した資料に疑義があれば確認している。
- ・地域活動協議会補助金の場合であれば、領収書は地域活動協議会あての領収書でなければ補助金の対象にならないにもかかわらず、新田議員の領収書は税理士事務所あてになっており、平成30年度ももうすぐ出てくるが、このような状態で良いのか。
- ・市民からいったい何が返還されたのかと聞かれたらどう答えるつもりなのか。
- ・市民の代表として、大阪市が受けとった返還金なのであるから、何についてどうなっているのか積算について事務局は確認していただきたい。

### 3 監査対象所属の陳述（5頁に詳述）

市会事務局を監査対象所属とし、平成31年1月25日に市会事務局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

### 4 監査対象所属に対する調査（7頁に詳述）

平成31年1月31日に、行政委員会事務局職員が市会事務局に赴くなどして、関係書類の調査及び市会事務局職員から聴き取りを行った。

### 5 関係人調査（8頁に詳述）

平成31年2月7日付けで自民会派あて質問事項への回答を依頼し、同年同月12日付けで自民会派から回答があった。

### 第3 監査の結果

#### 1 本件請求に係る事実関係

##### (1) 検査方法

###### ア 収支報告書等の検査

交付した政務活動費については、大阪市会政務活動費の交付に関する条例（平成13年条例第25号。以下「条例」という。）第7条第1項の規定に基づき、当該年度の翌年度4月30日までに各会派から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、「収支報告書等」という。）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、大阪市会政務活動費の交付に関する規則（平成13年規則第28号。以下「規則」という。）第5条第3項に基づき収支報告書等の写しの写しを、また、要綱第6条第3項に基づき改めて会派から修正された収支報告書等が議長に対して提出された場合は、その収支報告書等の写しを、議長は、市長に送付している。

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記載内容の検査を、条例、規則、要綱、政務活動費の手引き（以下「手引き」という。）に基づき行っている。

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。

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。

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。

###### イ 会派が保存する事務所賃貸借契約書の検査

賃料や支払先等が前年度から変更されている場合や、保証金、礼金等賃料以外の記載がある場合など、領収書等の検査を行う上で確認すべき点が生じた場合、また、口座振替等それだけでは支出内容がチェックできない場合に、市会事務局は、会派に対して契約書等の提示を求めることがある。

##### (2) 返還を受けた際の市会事務局の対応

市会事務局によれば、政務活動費を充当するか否かは、会派の判断に委ねられており、会派における政務活動費を充当する基準の変更等に伴って返還が生じた場合、本市がそれを受領しないという理由はないとのことである。返還を受けた際に、市会事務局が求めら

れていることは、訂正後の政務活動費充当金額の適正性の確認であるとのことである。

### (3) 平成27年度政務活動費

自民会派は、受領した政務活動費のうち242万円を新田市議員に係る事務所費として支出している。

収支報告書に併せて送付された領収書等貼付用紙の支出内容欄には「事務所他賃借料（通信・水道・光熱費等130,000円含む）」とあり、1月当たり22万円を支出した領収書の写しが、平成27年5月から平成28年3月まで（各月27日付け）11か月分添付されている。

領収書の但書には「賃借料（通信水道光熱等130,000円を含む）」と記載されている。

議長は、収支報告書の訂正届の写しを平成30年12月18日付けで市長に送付している。同訂正届には、新田市議員に係る事務所費を242万円から141万1,773円に計上額を減額訂正し、100万8,227円を戻入する旨記載されており、平成30年12月18日に本市に戻入されている。

また、議長は、自民会派に対して、平成30年12月18日付けで「政務活動費の取り扱いについて」という通知を発し、当該返還に至ったことは誠に遺憾であり、政務活動費の支出にあたっては、より適正な執行にあたるよう求めている。

### (4) 平成28年度政務活動費

自民会派は、受領した政務活動費のうち264万円を新田市議員に係る事務所費として支出している。

収支報告書に併せて送付された領収書等貼付用紙の支出内容欄には、平成27年度と同様に「事務所他賃借料（通信・水道・光熱費等130,000円含む）」とあり、1月当たり22万円を支出した領収書の写しが、平成28年4月から平成29年3月まで（各月25又は26又は27日付け）12か月分添付されている。

領収書の但書には、平成27年度と同様に「賃借料（通信水道光熱等130,000円を含む）」と記載されている。

### (5) 平成29年度政務活動費

自民会派は、受領した政務活動費のうち252万円を新田市議員に係る事務所費として支出している。

収支報告書に併せて送付された領収書等貼付用紙の支出内容欄には、「事務所他賃借料（通信・水道・光熱費等含む）」とあり、1月当たり21万円を支出した領収書の写しが、平成29年4月から平成30年3月まで（各月25又は26又は27日付け）12か月分添付されている。

領収書の但書には、「賃借料（通信水道光熱等を含む）」と記載されている。

## 2 監査対象所属の陳述

### (1) 陳述

- ・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後、平成 24 年 9 月の地方自治法改正により、政務活動費と改められたものである。大阪市会としては、これまで「政務調査費の手引き」及び「政務活動費の手引き」を作成し、法令改正の際にとどまらず、適宜改訂を行っており、政務調査費及び政務活動費の透明化に取り組んできた。
- ・政務活動費の使途に関する審査に関して、平成 21 年 12 月 17 日の最高裁判決では、「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使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。
- ・収支報告書等の検査については、「大阪市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。
- ・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、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等の写しの記載内容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。
- ・次に、平成 27 年度に自由民主党・市民クラブ大阪市会議員団、以下自民会派と称するが、自民会派へ交付した政務活動費の返還にかかる事務の内容について述べる。
- ・平成 30 年 12 月 18 日、平成 27 年度交付分政務活動費について、収支報告書を訂正する旨の申し出が自民会派からあり、一部金額の返還を受けたところである。収支報告書の訂正理由としては、本市から自民会派に対して交付した政務活動費のうち、自民会派に所属する市会議員である新田孝議員が家賃及び水道光熱費等として政務活動費支出を行った事務所費 242 万円について、政務活動費として適正に使用したものではあるものの、市民に対し誤解を招く部分があり、訴訟において争点となっていることに鑑み、一部自主返還を行うこととして、訂正前の政務活動費充当金額である 242 万円と、訂正後の充当金額である 141 万 1,773 円との差額である 100 万 8,227 円を返還するとのことであった。収支報告書の訂正及び返金に当たっては、その積算について、自民会派から説明を受けたところである。
- ・自民会派から政務活動費収支報告書の訂正及び返金があったことを受けて、議長からは、政務活動費支出額を訂正した結果、返還に至ったことは誠に遺憾であること、また、政務

活動費の支出に当たっては、今後ともより適正な執行にあたられたい旨を書面にて通知するとともに、市会事務局においては、他年度分の政務活動費の取扱いについて、同様の返還を行うのか否か、自民会派に確認を行ったところである。自民会派としては、返還を行った平成27年度分については、引き続き適正な支出であるとは考えているものの、訴訟において争点となっていることにつき返還を行ったものであるところ、他年度分については、従前どおり政務活動費に充当したものと認識はしているが、現在平成27年度交付分について係争中であるため、訴訟の動向を注視して精査したい、との回答であった。

- ・市会事務局としては、収支報告書の提出を受けている自民会派から、平成27年度交付分政務活動費の一部について自主的に返還を受けたことにより、平成28年度及び平成29年度交付に係る政務活動費を返還することを求めることは、法や条例等の根拠規定もなく、現時点ではできないものと考えている。なお、平成27年度交付分について現在係争中であることから、司法の判断を待ち、その結果を踏まえて他年度分の対応を行ってまいりたいと考えている。
- ・政務活動費の支出に当たっては、これまで説明したとおり、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当たり、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 監査対象所属に対する調査

平成31年1月31日に行政委員会事務局職員が、市会事務局に確認した内容及び市会事務局から説明を受けた内容の要旨は、次のとおりである。

#### (1) 収支報告書等の検査時の確認

市会事務局は、本件請求が提出される前の通常の平成29年度分の収支報告書等の検査の際に、領収書の金額及び但書の記載が前年度の記載から変更されていたため、自民会派に対して自民会派が保存している賃貸借契約書の提示を求め、確認を行っている。平成28年度までの事務所賃借料は、賃料9万円、通信水道光熱等（附設駐車場代及び設備費含む。）13万円の合計月額22万円であったが、平成29年度は、賃料を近隣相場に合わせて改訂した上で、賃料及び附設駐車場代13万7千円、通信水道光熱等7万3千円の合計月額21万円となっていることを確認している。

一方、市会事務局は、平成27年度及び平成28年度分の収支報告書等の検査の際には、賃料や支払先等が前年度から変更されていないため、自民会派に対して契約書の提示等を求めている。

#### (2) 収支報告書の訂正届受領時の確認

市会事務局の説明によると、平成30年12月18日に議長に対し、自民会派から収支報告書の訂正届の提出を受けた際に、自民会派の経理責任者から、「当会派に所属する市会議員である新田孝議員が家賃及び水道光熱費等として政務活動費支出を行った事務所費242万円について、政務活動費として適正に使用したものではありませんものの、市民に対し誤解を招く部分があり、訴訟において争点となっていることに鑑み、一部自主返還を行うこととし

て、訂正前の政務活動費充当金額である242万円と、訂正後の充当金額である141万1,773円との差額である100万8,227円を返還する」旨の説明を受け、算出根拠の一覧表の提示を受けているとのことである。

また、市会事務局が自民会派に確認したところ、「市民に対し誤解を招く部分があり」というのは、当該事務所費について訴訟に至ったという事実そのものを指すとのことであり、不適正な充当が認められたということではないとの説明であったとのことである。

市会事務局は、自民会派から提示を受けた上記一覧表の内容を、本市が被告となっている現在係争中の政務活動費返還訴訟の証拠書類によって、その金額や根拠を確認しているとのことであるが、当該一覧表の写しの提供は求めておらず、また、係争中の訴訟に係る資料等は、監査委員に対しても、これら関係書類の提示はできないとのことであった。

さらに、平成30年12月18日に議長から自民会派に対して、「政務活動費の取り扱いについて」という通知をする際に、市会事務局は、自民会派に対して、他年度分の政務活動費の取扱いについて、同様の返還を行うのか否かを口頭で確認したとのことであるが、その内容を記録したものはなく、書面等で確認することはできなかった。

市会事務局から自民会派への上記他年度分の取扱いに係る確認に対し、自民会派からは、「返還を行った平成27年度分については、引き続き適正な支出であるとは考えているものの、訴訟において争点となっていることにつき返還を行ったものであるところ、他年度分については、従前どおり政務活動費に充当したものと認識はしているが、現在平成27年度交付分について係争中であるため、訴訟の動向を注視して精査したい」との回答が口頭であったとのことである。

加えて、市会事務局としては、自民会派から、平成27年度分の一部について自主的に返還を受けたことにより、平成28年度分及び平成29年度分の返還を求めることは、法や条例等の根拠規定もなく、現時点ではできないものと考えており、平成27年度分について現在係争中であることから、司法の判断を待ち、その結果を踏まえて他年度分の対応を行うとのことである。平成27年度分について係争中であるため詳細の説明はできないが、事務所の使用実態の如何が問題とされているのではないため、平成27年度と使用実態に変更のない平成28年度分及び平成29年度分について、収支報告書等の検査時に確認を行った以上の調査・確認を行う必要性が生じていないため、改めて調査・確認は行っていないとのことである。

#### 4 関係人調査

本件請求に係る関係人調査として、平成31年2月7日付けで自民会派あて質問事項への回答を依頼し、同年同月12日付けで自民会派から回答があった内容の要旨は、次のとおりである。

##### (1) 平成27年度分の返還の理由等について

平成27年度分の一部返還に至った理由について、自民会派からは、新田市議員に係る



事務所費242万円のうち家賃を除いた143万円が訴訟となっており、当該経費は政務活動として使用しており、その内容については、現時点でも違法ではないと考えてはいるものの、訴訟を提起されるに至り、また訴訟の中で争点となっていることは、日々適切な政務活動費執行に努めている自民会派としては、市民に対し誤解を招く部分があったとのことから行ったものであるとの回答であった。

また、143万円のうち42万1,773円は、政務活動に要した金額のうち維持管理経費として確実に政務活動費充当が可能であると考えため、従前一括して計上していた事務所費242万円を、家賃及び維持管理経費のみを政務活動費充当とすることに改めて141万1,773円に訂正し、それ以外の経費について自主返還を行い、返還額は、訂正前の政務活動費充当金額である242万円と、訂正後の充当金額である141万1,773円との差額として算出したものであるとの回答であった。

さらに、返還を行うに当たって、電気代や水道代などの維持管理的性格が強い経費については、政務活動を行った際の必要最低限の支出に当たり、訴訟で明らかにしているものであるため、引き続き政務活動費に充当することとし、返還額はあくまでその金額との差額として算定された金額を返還したものであるとの回答であった。

加えて、訴訟を提起されたのは、事務所費242万円のうち家賃相当額99万円を除いた143万円であり、自民会派としては、新田市議員が締結している事務所賃貸借契約における契約の態様や相手方との関係性及び使用料の金額算定の方法が必ずしも明確でない点が争点となっているものと認識しているとの回答であった。

## (2) 他年度分の取扱いについて

平成30年12月18日付けの議長から自民会派あての通知文を受領する際に、市会事務局から口頭で、「他年度分については、同様に返還を行わないのか」との確認があったため、「平成27年度分について返還は行ったが、支出自体は会派として違法であったとは考えておらず、訴訟の結果を待っているところである。従って、他年度分の支出については、平成27年度分の訴訟の結果を待って、対応を精査したい」との回答を行ったとのことであった。

## 5 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明、監査対象所属に対する調査及び関係人調査に基づき、本件請求について次のように判断する。

政務活動費の執行状況については、条例、規則等には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（集民第232号649頁）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かか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用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。また要綱においては、検査の実施に当たっては会派、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ている。このことから市会事務局職員による政務活動費の用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限度で、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る。

もっとも、事後的に判明した事実により政務活動費の充当が適切になされていないと明らかに疑われるべき具体的な事情があった場合には、市会事務局職員には、調査等を行うべき義務があるといえ、市会事務局職員の確認方法が上記の点から不適切あるいは不合理な場合には、違法、不当に財産（債権）の管理を怠る事実となることがあると解される。

これを本件請求について見ると、まず、市会事務局は、平成28年度及び平成29年度の収支報告書等検査の際には、領収書の写しの確認を行うことで、また平成29年度分については、金額及び但書が前年度の記載から変更されていたため、賃貸借契約書等の確認も併せて行うことで、適正な支出であることを確認していたといえる。

もっとも、政務活動費の交付を行う本市職員等は、平成30年12月、自民会派から平成27年度の政務活動費収支報告書の訂正届に基づき政務活動費が返還されたことにより、政務活動費の支出が適切になされていないと明らかに疑われるべき具体的な事情があったといえる場合、自民会派に対して、平成28年度及び平成29年度に係る返還の必要性について調査を行う職務上の義務があり、これに対し、本市職員等が何らの対応等もとらないときは、違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実があるというべきである。

そこで、自民会派から平成27年度の政務活動費収支報告書の訂正届に基づき政務活動費が返還された事実について、政務活動費の支出が適切になされていないと明らかに疑われるべき具体的な事情があったといえる場合に当たるか否かを検討する。

請求人は、平成27年度に交付された政務活動費のうち新田市会議員に係る事務所費242万円の一部（100万8,227円）が、対象外に充当されていたとして平成30年12月18日に返還されたので、平成27年度とほぼ同額を充当している平成28年度の事務所費（264万円）及び平成29年度の事務所費（252万円）にも対象外経費は含まれている可能性があるにもかかわらず、市会事務局は調査を行わず、返還も求めていることが、違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実にあたるかと主張していると解される。

これに対して、市会事務局は、平成27年度分の返還について、自民会派の経理責任者から、次のとおり回答を受け、返還金額の算出根拠の一覧表の提示を受けたとのことである。

すなわち、「家賃及び水道光熱費等として政務活動費支出を行った事務所費242万円につい

て、政務活動費として適正に使用したものであるものの、市民に対し誤解を招く部分があり（訴訟に至った事実）、訴訟において争点となっていることに鑑み、一部自主返還を行うこととした」、「返還を行った平成27年度分については、引き続き適正な支出であるとは考えているものの、訴訟において争点となっていることにつき返還を行ったものであるところ、他年度分については、従前どおり政務活動費に充当したものと認識はしているが、現在平成27年度交付分について係争中であるため、訴訟の動向を注視して精査したい」との回答を市会事務局は受けたとのことである。

また、平成27年度の自主返還を受けた際には、自民会派に対して、他年度分の政務活動費の取扱いについて確認をしており、平成28年度の事務所費及び平成29年度の事務所費に係る債権の有無の調査を放置するのではなく、司法の判断を待ち、その結果を踏まえて対応を行うとしている。

さらに、平成27年度分における事務所費について現在係争中であり、違法と判断されたわけでもなく、市会事務局としては、自民会派から平成27年度分の一部について自主的に返還を受けたことをもって、平成28年度分及び平成29年度分の返還を求めることは、法や条例等の根拠規定もなく、現時点ではできないものと考えており、司法の判断を待ち、その結果を踏まえて他年度分の対応を行うとの陳述をしている。

監査において、訴訟当事者である市会事務局からは、平成27年度分の返還に係る具体的な内容の説明を受けることはできなかったが、市会事務局としては、平成27年度と使用実態に変更のない平成28年度分及び平成29年度分について、収支報告書等の検査時に確認を行った以上の調査・確認を行う必要性が生じていないため、改めて調査・確認は行っていないとの回答を得ている。

一方、自民会派からは、平成27年度の事務所費について、違法ではないと考えているものの、訴訟に至ったことにより市民に対し誤解を与える部分があったとして自主的に返還したものであるとの回答を得ている。

これらのことからすると、訴訟係争中における対応として、平成27年度分の一部が自主返還された事実があったとしても、使途不適合であることを認めての返還ではない以上、平成28年度分及び平成29年度分について、政務活動費の支出が適切になされていないと明らかに疑われるべき具体的な事情があったとまではいえない。

よって、平成27年度分が自主返還されたことをもって、政務活動費の支出が適切になされていないと明らかに疑われるべき具体的な事情があったといえる場合に当たるとまではいえず、かつ、上述のとおり自民会派から自主返還を受けた際、市会事務局は、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確認していること等を勘案すると、市会事務局において改めて調査をすべき義務が発生するとまではいえない。

以上のことから、本市職員等が自民会派に対して、平成28年度分及び平成29年度分の政務

活動費に係る調査を行わず、返還を求めていないことが違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実にあたるとの請求人の主張には理由がない。

## 6 結論

以上の判断により、本市職員等に違法不当な財産（債権）の管理を怠る事実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、今後、司法判断の内容が明らかになった場合に関し意見を申し添える。

今回の訴訟で争点となった事項について、今後同様の疑義が市民に抱かれることのないよう、必要に応じて具体的な判断基準等を規定することなどについて検討されたい。

また、平成27年度分に関する裁判結果を受け、必要と認められる場合は、平成27年度分を含め、平成28年度分及び平成29年度分について、改めて調査を行うとともに適切と考えられる措置を講じられたい。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）

第100条（中略）

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が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。

（以下略）

2 大阪市会政務活動費の交付に関する条例（平成13年条例第25号）

（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ができる経費の範囲）

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 (第5条関係) (一部抜粋。この表は会派に対して交付する場合であり、交付対象議員に対して交付する場合は別に別表第2が適用される。)

費目	内容
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

### 3 大阪市会政務活動費の交付に関する規則 (平成13年規則第28号)

(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。

### 4 大阪市会政務活動費の取扱いに関する要綱

(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)

(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。

## 5 政務活動費の手引き（平成29年4月時点）

### 第3章 政務活動費を充てることができる経費の範囲の運用指針

#### 1 政務活動費執行にあたっての原則

政務活動費の執行にあたっては、次に掲げる項目に留意のうえ、会派（議員）の各々の責任において、適切に取扱いするものとします。

- ・政務活動（＝市政に関する調査研究その他の活動）目的であること
- ・政務活動の必要性があること
- ・政務活動に要した金額や態様等の妥当性があること
- ・適正な手続きがなされていること
- ・支出についての説明ができるよう書類等が整備されていること

#### 2 実費弁償の原則

政務活動は会派（議員）の自発的な意思に基づき行なわれるものであることから、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とした上で、3頁に掲げる政務活動に要した費用の実費に充当（実費弁償）することを原則とします。

（中略）

#### 4 按分の指針

##### （1）按分の考え方

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あり、明確に区分することが困難であると考えられます。

このことから、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が必要です。

##### （2）按分の割合

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ものとします。但し、合理的な区分が困難であり、実績が明確でない場合は、次の考え方により按分するものとします。

【合理的な区分が困難な場合の按分の考え方】

$$\frac{1}{\text{政務活動} + \text{その他の議員活動}} = 1 / 2 \text{ を按分の基準とする。}$$

(3) 領収書等証拠書類への記載

按分により政務活動費を充当する場合には、政務活動費出納簿及び領収書等貼付用紙に按分割合及び当該按分割合に基づく政務活動費の支出額を付記するものとします。

(※) 「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かな場合」とは、当該活動の中に31ページの「政務活動費の充当が不相当な経費例」に例示する経費に該当するような活動を含む場合をいいます。

5 項目別の政務活動費充当指針

(中略)

(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

・事務所の要件

事務所経費への政務活動費の充当にあたっては、政務活動がそこで行われている場合のみ充当できるものであり、要件としては、次のように「事務所」としての形態を整えている場合に限定されます。

○外形上、事務所として認識できる形態を有していること。

○事務所としての機能（事務所スペースを有し、事務用品等を備えていること。応接スペースは含めることができる。）を有していること。

○賃貸の場合には、基本的に会派（議員）が契約者となっていること。

(中略)

・事務所費の按分方針

事務所が政務活動のみに限定して使用されている場合は、政務活動費として全額支出することが可能ですが、事務所を住居や選挙活動等と共用している場合は、事務所における政務活動実績の割合に応じて、合理的に説明可能な範囲で按分割合を設定し、政務活動相当額を支出する必要があります。

また、実態に即して事務所の賃貸借契約、電気、ガス、水道等の契約を、政務活動用とそれ以外の活動用に分離することも、考慮すべき1つの手法と考えます。

・会派支給の場合の事務所費

政務活動費が会派に対して交付されている場合は、所属議員の事務所が会派の支部事務所として位置付けられていることが必要です。（つまり、会派が所属議員の事務所（＝会

派の支部事務所)の経費を負担するということになります。ただし、その際には、賃貸金額や使用面積等を明確にする必要があります。(中略)

(中略)

- ・事務所に附設する駐車場の賃借料について

政務活動を行うための事務所に附設する駐車場の賃借料は、来客用や政務活動用であれば充当が可能です。

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、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。

(中略)

## 7 政務活動費の充当が不適当な経費例

政務活動費の支出にあたっての原則に基づき、充当が不適当と考えられる主な経費の事例を、参考までにあげております。

なお、下記、事例項目であっても政務活動に資する内容が含まれている場合で、その内訳が明確に説明できるものについては、政務活動費の充当が可能です。

### (1) 慶弔、見舞、餞別等の交際費的経費への支出

- ・祝金、香典、寸志等の冠婚葬祭や祝賀会の出席に要する経費
- ・病氣見舞い、餞別、中元・歳暮、祝電・弔電、年賀状の購入・印刷等の儀礼に要する経費

### (2) 会議等に伴う飲食以外の飲食経費への支出

- ・飲食を主目的とする会議出席費用
- ・各種団体等の会食だけの出席費用

### (3) 選挙活動経費への支出

- ・選挙運動及び選挙活動に要する経費
- ・各種選挙時の各種団体への支援依頼活動経費、選挙ビラ作成等に要する経費

### (4) 政党活動経費への支出

- ・党大会への出席に要する経費及び党大会賛助金等に要する経費
- ・政党活動、府連活動に要する経費
- ・政党組織の事務所の設置及び維持に要する経費

### (5) 後援会活動経費への支出

- ・後援会活動に要する経費
- ・後援会事務所の設置及び維持に要する経費

### (6) 私的活動に関する経費への支出

- ・私的な旅行・観光等に要する経費
- ・議員が個人的に参加している団体の資格を得るための会費や会合への参加費

### (7) その他

- ・挨拶やテープカットだけの出席に要する経費
- ・事務所として使用する不動産の購入、建築費への支出
- ・社会通念上妥当性を超えた経費や公職選挙法等の法令の制限に抵触する経費
- ・政治資金規正法（昭和23年法律第194号）第8条の2に規定する政治資金パーティに要する経費
- ・訴訟に要する経費
- ・資産形成につながる備品等の購入に要する経費