

## 監査公表第722号

### 住民監査請求及び監査結果公表

地方自治法第242条第4項の規定により、標記の請求に係る監査を行いましたので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成28年9月5日

京都市監査委員 鶴 谷 隆

同 光 田 周 史

### 住民監査請求に係る請求文

#### 住民監査請求書

##### 1－1 請求の趣旨

政務活動費は、その運用に関する基本指針で、「地方自治法及び京都市政務活動費の交付等に関する条例」に基づき、「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」として会派及び議員に交付されている。この基本指針の下で「厳正かつ適切な運用に努め、積極的に説明責任を果たすことにより、一層の透明性の確保を図ることとする。」と明確に、積極的に説明責任を果たすことにより、一層の透明性の確保を図る必要性について書かれている。

収支報告書においても、市民に対する説明責任を果たすというのは当然のことであるが、より根本的には以下の3項目の抜本的改革が必要である。

- 1) 申請・交付の方法は活動費の「渡し切り」ではなく、政務活動の事業ごとに行なうこと。
- 2) 収支報告書には最低限会計帳簿を添付し、それ以外の成果品などは閲覧可能にすること。
- 3) 使途基準と共に、使途制限の規定等は第三者機関の審議に委ね、議会は尊重すること。

これらの改革が進むように、監査委員は監査結果に反映させてもらいたい。

さて、平成26年度(2014年度)に交付された政務活動費について、調査・分析を行った結果、残念ながら、政務活動費の不適切な目的外支出が見受けられた。

##### ① <調査研究費>について

委託調査や視察について成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がなく、仮に調査を行っていたとしても上記市民に対する説明責任がなされてお

らず、また市政に成果を還元することができない故、目的外支出として全額返還請求を求める。

- ② <人件費＋事務所費>の合計金額が交付金の3／4を超えるもので、かつ調査研究費、研修費、会議費、資料作成費など調査研究活動そのものの行為に対する費用について、支出がないか、或はあったとしても少額であるものは、実際に政務活動を行ったとは認められず、目的外支出として全額返還請求を求める。

なお、2009年度の政務調査費に関する訴訟の京都地裁判決(H23年(行ウ)第31号不当利得返還請求行為請求事件)では、委託調査費等の支出がないことをもって、「本件各議員に調査研究活動の実態がないことが推認されるとまではいえず、本件各議員にかかわる本件各支出が合理性ないし必要性を欠いていること疑わせるに足りる事情は認められない。」としているが、実際にどのような調査活動を行っていたのかについて何一つ説明責任を果たしておらず、透明性に欠ける支出の方法は、やはり、不適切な目的外支出といわざるを得ない。

また、このことが認められれば、行きつく先は人件費と事務所費だけで年間4,800,000円を計上するという議員が増え、収支報告書により市民に説明責任を果たすという本来の目的が破たんすることになる。このような脱法行為は到底認められるものではない。

- ③ 議会自身が定める「政務活動費に関する基本指針」の按分に関する規定を無視して、<人件費>や<事務所費>が各々1／2(親族等の場合は1／3)を超えて支出されいながら、その根拠を示さず、説明責任を果たしていない支出が多数ある。これらの支出については、同京都地裁判決(H23年(行ウ)第31号不当利得返還請求行為請求事件)にあるように1／2(親族等の場合は1／3)を超える部分は目的外支出である。

なお、人件費や事務所費の支出先が親族等であるか否かは重要な要素であるが、収支報告書の閲覧によって知りえる領収書等は、個人名が黒塗りされており、支出先が親族等か否かを判断できない。

監査委員の方で、親族等か否かの調査をされたい。

- ④ その他、<広報広聴費>でポスターの作製費を計上しているが、ポスターは政務活動のみではなく政治活動上の宣伝活動を兼ねているのは明らかであり、少なく見積もっても1／2を超える部分は目的外支出である。

<平成26年度に交付された政務活動費の内、目的外支出と認められるもの>

# I) 調査研究費について

## 【会派】

| 会 派        | 内 容         | 返還請求金額      |
|------------|-------------|-------------|
| 2) 日本共産党   | 調査研究費 委託調査  | 462, 817    |
| 3) 民主・都みらい | 調査研究費 行政視察  | 1, 107, 230 |
| 4) 公明党     | 調査研究費 他都市調査 | 854, 860    |
| 合 計        |             | 2, 424, 907 |

# II) 人件費＋事務所費について（3／4を超えて支出しているもの）

| 議員名        | 内 容                | 返還請求金額       |
|------------|--------------------|--------------|
| 3) 香川 佐代子  | 人件費＋事務所費で3／4を超えている | 933, 643     |
| 7) 繁 隆夫    | 人件費＋事務所費で3／4を超えている | 3, 683, 951  |
| 10) 高橋 泰一郎 | 人件費＋事務所費で3／4を超えている | 3, 710, 830  |
| 14) 富 きくお  | 人件費＋事務所費で3／4を超えている | 4, 534, 314  |
| 34) 青木 よしか | 人件費＋事務所費で3／4を超えている | 3, 970, 525  |
| 36) 今枝 徳蔵  | 人件費＋事務所費で3／4を超えている | 3, 740, 306  |
| 合 計        |                    | 20, 573, 569 |

# III) 人件費と事務所費について（各々1／2を超えて支出しているもの）

## 【会派】・【議員】

別紙表のとおり（人件費と事務所費について、各々1／2を超えて支出しているもの）

ただし、II)の6名の議員＜3) 香川佐代子 7) 繁隆夫 10) 高橋泰一郎  
14) 富きくお 34) 青木よしか 36) 今枝徳蔵＞は除く。

# IV) その他の目的外支出について

| 議員名       | 内 容               | 1／2以上の部分 | 按分率% | 返還請求金額   |
|-----------|-------------------|----------|------|----------|
| 1) 内海 貴夫  | ＜広報広聴費＞<br>ポスター作成 | 421, 632 | 90%  |          |
|           |                   | 16, 030  | 85%  | 437, 662 |
| 13) 寺田 一博 | ＜広報広聴費＞<br>ポスター作成 | 119, 070 | 100% | 119, 070 |
| 合 計       |                   |          |      | 556, 732 |

\*ポスター作成費は、少なくとも1／2以上の部分は目的外支出である。

## 1－2 求める措置

上記により被った下記の損害額の返還を市長が各会派及び議員に対し求めるよう勧告さ

れること。

¥90,081,430

【返還請求金額の合計；Ⅰ）2,424,907＋Ⅱ）20,573,569＋Ⅲ）66,526,222＋Ⅳ）556,732＝90,081,430】

ところで、前述のとおり平成21年度の京都市議会における政務調査費の違法支出を対象とした住民訴訟である平成23年（行ウ）第31号事件について、平成28年2月4日に判決が言い渡された。

この判決における被告京都市長の違法事由が特定されていないとする本案前の主張に関する判断は以下のとおりであった。

すなわち、地方自治法第242条1項は、普通地方公共団体の住民は、財務会計上の行為又は怠る事実が違法または不当であると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し監査請求をすることができると規定しているが、これも、住民が一定期間にわたる当該行為等を包括して、これを具体的に特定することなく、監査委員に監査を求めるような探索的な監査請求は許されないという趣旨を明らかにしたものにはすぎないものであって、監査請求をする住民において、監査委員が納得するに足りる違法事由を主張しなければならないことを規定したものではないから、監査請求においては、当該住民自身が違法であると主張する根拠さえ一応示されていれば十分である、としている。このような判断は、これまでの裁判例等からしても当然のものといえる。

京都市監査委員は、これまでも多くの住民監査請求において、不当に住民に対して過大な違法事由の特定を求め、これができていないとして監査請求を却下してきたが、その後の裁判において違法事由が特定されていないとして却下された事例は一つもない。

明らかに監査委員の不当な判断であり、これだけ裁判において否定されても態度を改めないとすれば、もはや監査委員の職責を放棄していると解さざるを得ないものである。

以上、この監査を行われるにあたって十分配慮されるよう申し添えておきたい。

### 1－3 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を求める

平成18年度に交付された政務調査費に関して、平成20年6月13日、京都市個別外部監査人により「京都市個別外部監査結果報告書、個別外部監査の結果に関する意見書」が提出された。

この京都市個別外部監査人の意見書が、のちの政務調査費の支出の透明性を高めたことは言をまたない。

平成20年度以降は、交付された政務調査費の収支報告書に1円以上の全ての支出に対して、領収書の添付が義務付けられたが、この変化にも関わらず個別外部監査は行われなかった。

しかし、地方自治法において政務調査費から政務活動費に法令改正があり、それに伴って条例改正が行われたのであるから、改めて、この重大な変更を機会に監査請求においても、個別外部監査人による公正な判断が求められる。

## 2 請求者

京都市西京区 A

ほか3名

以上、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。

### <別紙事実証明書等の目録>

- 1, 平成26年度京都市政務活動費の収支報告書・支出調書・領収書の一部等のコピー
- 2, H23年(行ウ)第31号不当利得返還請求行為請求事件 京都地裁判決のコピー

京都市監査委員様

2016年3月29日

注1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業及び事実証明書の記載を省略した。

別紙表（【会派】・【議員】の人件費と事務所費について、各々1/2を超えて支出しているもの）

| 番号 | 会派名     | 収支報告書の<br>人件費 | 按分率<br>% | 人件費の<br>領収書金額 | 1/2・1/3以上<br>の部分(A) | 収支報告書の<br>事務所費 | 按分率<br>% | 事務所費の<br>領収書金額 | 1/2・1/3以上<br>の部分(B) | 返還請求金額<br>(A+B) |
|----|---------|---------------|----------|---------------|---------------------|----------------|----------|----------------|---------------------|-----------------|
| 1  | 自由民主党   | 9,715,089     | 100%     | 9,715,089     | 4,857,544           |                |          |                |                     | 4,857,544       |
| 2  | 日本共産党   | 10,038,951    | 100%     | 10,038,951    | 5,019,475           | 2,350,439      | 100%     | 2,350,439      | 1,175,219           | 6,194,694       |
| 3  | 民主・都みらい | 11,466,823    | 100%     | 11,466,823    | 5,733,411           |                |          |                |                     | 5,733,411       |
| 4  | 公明党     | 7,348,159     | 100%     | 7,348,159     | 3,674,079           |                |          |                |                     | 3,674,079       |
| 5  | 地域政党京都党 | 4,009,320     | 100%     | 4,009,320     | 2,004,660           |                |          |                |                     | 2,004,660       |
|    | 合計      |               |          |               | 21,289,169          |                |          |                | 1,175,219           | 22,464,388      |
| 番号 | 市会議員名   | 収支報告書の<br>人件費 | 按分率<br>% | 人件費の<br>領収書金額 | 1/2・1/3以上<br>の部分(A) | 収支報告書の<br>事務所費 | 按分率<br>% | 事務所費の<br>領収書金額 | 1/2・1/3以上<br>の部分(B) | 返還請求金額<br>(A+B) |
| 1  | 内海 貴夫   | 1,984,095     | 90%      | 2,204,550     | 881,820             | 139,623        | 90%      | 155,153        | 62,046              | 943,866         |
| 2  | 大西 均    | 2,567,158     | 約84%     | 3,067,653     | 1,033,331           |                |          |                |                     | 1,033,331       |
| 3  | 香川 佐代子  | 663,000       | 65%      | 1,020,000     | 153,000             |                |          |                |                     | 153,000         |
| 4  | 加藤 盛司   | 1,748,889     | 100%     | 1,748,889     | 874,444             | 1,198,368      | 80%      | 1,497,960      | 449,388             | 1,323,832       |
| 5  | 小林 正明   | 517,237       | 65%      | 795,749       | 119,363             | 1,523,050      | 80%      | 1,903,812      | 571,144             | 690,507         |
| 6  | さくらい 泰広 | 632,234       | 5分の3     | 1,053,723     | 280,993             | 748,833        | 80%      | 936,041        | 280,813             | 561,806         |
| 7  | 繁 隆夫    | 2,160,000     | 100%     | 2,160,000     | 1,080,000           | 1,523,951      | 100%     | 1,523,951      | 761,975             | 1,841,975       |
| 8  | しまもと 京司 | 1,641,870     | 90%      | 1,824,300     | 912,150             | 1,234,419      | 90%      | 1,371,576      | 548,631             | 1,460,781       |
| 9  | 下村 あきら  | 610,397       | 90%      | 678,218       | 271,288             | 1,774,778      | 90%      | 1,971,975      | 788,791             |                 |
|    |         | 480,000       | 60%      | 800,000       | 80,000              |                |          |                |                     | 1,140,079       |
| 10 | 高橋 泰一朗  | 2,320,000     | 100%     | 2,320,000     | 1,160,000           | 1,390,830      | 100%     | 1,390,830      | 695,415             | 1,855,415       |
| 11 | 田中 明秀   | 1,716,991     | 90%      | 1,907,767     | 763,108             | 1,510,668      | 90%      | 1,678,520      | 755,334             | 1,518,442       |
| 12 | 津田 大三   | 639,996       | 3分の2     | 959,994       | 319,998             | 1,349,671      | 90%      | 1,499,634      | 599,854             |                 |
|    |         | 327,348       | 90%      | 363,720       | 145,488             |                |          |                |                     | 1,065,340       |
| 13 | 寺田 一博   | 1,536,000     | 8分の15    | 2,880,000     | 96,000              |                |          |                |                     | 96,000          |
| 14 | 富 きくお   | 3,059,500     | 90%      | 3,480,000     | 1,319,500           | 1,094,374      | 90%      | 1,215,976      | 498,551             | 1,818,051       |
|    |         | 217,500       | 75%      | 290,000       | 72,500              | 90,440         | 83%      | 108,964        | 35,958              | 108,458         |
| 15 | 中川 一雄   | 1,155,071     | 100%     | 1,155,071     | 577,535             | 152,549        | 100%     | 152,549        | 76,274              | 653,809         |
| 16 | 中村 三之助  | 1,820,000     | 65%      | 2,800,000     | 420,000             |                |          |                |                     | 420,000         |
| 17 | 西村 義直   | 1,632,127     | 90%      | 1,813,474     | 725,390             | 1,136,386      | 90%      | 1,262,651      | 505,061             | 1,230,451       |
| 18 | 山本 恵一   |               |          |               |                     | 2,571,202      | 90%      | 2,856,891      | 1,142,756           | 1,142,756       |
| 19 | 吉井 あきら  | 1,664,170     | 3分の2     | 2,496,255     | 832,085             | 1,734,642      | 90%      | 1,927,380      | 770,952             | 1,603,037       |

|    |         |           |      |           |         |  |  |           |      |           |         |           |
|----|---------|-----------|------|-----------|---------|--|--|-----------|------|-----------|---------|-----------|
| 20 | 井坂 博文   | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 21 | 井上 けんじ  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 22 | 岩橋 ちよみ  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 23 | 加藤 あい   | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 24 | 河合 ようこ  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 25 | 北山 ただお  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 26 | くらた 共子  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 27 | 玉本 なるみ  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 28 | とがし 豊   | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 29 | 西野 さち子  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 30 | 西村 善美   | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 31 | 樋口 英明   | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 32 | 宮田 えりこ  | 1,740,580 | 90%  | 1,933,978 | 773,591 |  |  |           |      |           |         | 773,591   |
| 33 | 山中 渡    | 1,748,220 | 90%  | 1,942,467 | 776,987 |  |  |           |      |           |         | 776,987   |
| 34 | 青木 よしか  | 2,205,000 | 90%  | 2,450,000 | 980,000 |  |  | 1,182,238 | 90%  | 1,313,598 | 525,439 | 1,505,439 |
| 35 | 天方 浩之   | 1,080,000 | 90%  | 1,200,000 | 480,000 |  |  | 826,900   | 100% | 826,900   | 413,450 | 1,493,450 |
|    |         | 1,200,000 | 3分の2 | 1,800,000 | 600,000 |  |  |           |      |           |         |           |
| 36 | 今枝 徳蔵   | 1,848,127 | 60%  | 3,080,212 | 308,021 |  |  | 1,892,179 | 70%  | 2,703,113 | 540,623 | 848,644   |
| 37 | 隠塚 功    | 1,058,560 | 100% | 1,323,200 | 396,960 |  |  |           |      |           |         | 396,960   |
| 38 | 片桐 直哉   | 2,539,950 | 3分の2 | 3,809,925 | 634,988 |  |  | 600,000   | 100% | 600,000   | 300,000 | 934,988   |
| 39 | 小林 あきろう | 1,656,949 | 90%  | 1,841,054 | 736,422 |  |  |           |      |           |         | 1,426,422 |
|    |         | 1,380,000 | 100% | 1,380,000 | 690,000 |  |  |           |      |           |         |           |
| 40 | 鈴木 マサホ  | 320,000   | 80%  | 400,000   | 120,000 |  |  |           |      |           |         | 120,000   |
| 41 | 中野 洋一   | 1,611,029 | 100% | 1,611,029 | 805,515 |  |  | 1,044,006 | 75%  | 1,392,008 | 348,002 | 1,187,208 |
|    |         | 101,075   | 75%  | 134,767   | 33,692  |  |  |           |      |           |         |           |
| 42 | 宮本 徹    | 580,000   | 100% | 580,000   | 290,000 |  |  | 554,604   | 90%  | 616,227   | 246,491 | 1,232,491 |
|    |         | 1,566,000 | 90%  | 1,740,000 | 696,000 |  |  |           |      |           |         |           |
| 43 | 安井 つとむ  | 1,648,800 | 100% | 1,648,800 | 824,400 |  |  | 832,430   | 100% | 832,430   | 416,215 | 1,240,615 |
| 44 | 山岸 たかゆき | 100,000   | 100% | 100,000   | 50,000  |  |  | 809,291   | 90%  | 899,212   | 359,685 | 692,857   |
|    |         | 76,500    | 90%  | 85,000    | 34,000  |  |  |           |      |           |         |           |
|    |         | 996,687   | 3分の2 | 1,495,031 | 249,172 |  |  |           |      |           |         |           |
| 45 | 山本 ひろふみ | 1,447,429 | 80%  | 1,809,286 | 542,786 |  |  | 1,726,094 | 80%  | 2,157,618 | 647,285 | 1,190,071 |
| 46 | 青野 仁志   |           |      |           |         |  |  | 1,596,270 | 90%  | 1,773,633 | 709,454 | 709,454   |
| 47 | 国本 友利   |           |      |           |         |  |  | 897,560   | 90%  | 997,288   | 398,916 |           |
|    |         |           |      |           |         |  |  | 144,000   | 80%  | 180,000   | 54,000  | 452,916   |





請求人に対する監査結果の通知文

監 第 34 - 1 号

平成28年 9 月 5 日

請求人 様

京都市監査委員 鶴 谷 隆

同 光 田 周 史

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成28年3月29日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査の結果を同条第4項の規定により通知します。

なお、本件については、監査委員山本恵一及び監査委員隠塚功は、法第199条の2の規定により除斥となっています。

第1 請求の要旨

1 請求の趣旨

- (1) 政務活動費についての運用に関する基本指針で、この基本指針の下、積極的に説明する責任を果たすことにより、一層の透明性の確保を図る必要性について書かれている。

市民に対する説明責任を果たすというのは当然のことであるが、より根本的には以下の3項目の抜本的改革が必要である。

ア 申請及び交付の方法は政務活動費の「渡し切り」ではなく、政務活動の事業ごとに行うこと。

イ 収支報告書には、最低限会計帳簿を添付し、それ以外の成果品などは閲覧可能にすること。

ウ 使途基準と共に、使途制限の規定等は第三者機関の審議に委ね、議会は尊重すること。

- (2) 平成26年度に交付された政務活動費について、調査及び分析を行った結果、次のとおり不適切な目的外支出が見受けられた。

ア 調査研究費について、委託調査や視察について成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がなく、仮に調査を行っていたとしても市民に対する説明責任がなされておらず、また市政に成果を還元することができないゆ

え、目的外支出として全額返還請求を求める（3会派計2,424,907円）。

イ 人件費及び事務所費の合計金額が交付金の4分の3を超えるもので、かつ、調査研究費、研修費、会議費、資料作成費など調査研究活動そのものの行為に対する費用について、支出がないか、あるいはあったとしても少額であるのは、実際に政務活動を行ったとは認められず、全額返還請求を求める（6議員計20,573,569円）。

また、このことが認められれば、その行き着く先は人件費と事務所費だけで年間4,800,000円を計上するという議員が増え、収支報告書により市民に説明責任を果たすという本来の目的が破綻することになる。このような脱法行為は到底認められない。

ウ 議会自身が定める「政務活動費に関する基本指針」の按分に関する規定を無視して、人件費や事務所費が各々の2分の1（親族等の場合は3分の1）を超えて支出されていながら、その根拠を示さず、説明責任を果たしていない支出が多数ある。これらの支出については、京都地裁平成28年2月4日判決にあるように2分の1（親族等の場合は3分の1）を超える部分は目的外支出である（5会派計22,464,388円及び52議員44,061,834円）。

エ 広報広聴費でポスターの作製費を計上しているが、ポスターは政務活動のみではなく、政治活動上の宣伝活動を兼ねているのは明らかであり、少なく見積もっても2分の1を超える部分は目的外支出である（2議員計556,732円）。

## 2 求める措置

上記の目的外使用により被った損害額90,081,430円の返還を京都市長（以下「市長」という。）が会派及び議員に対し請求するよう勧告されることを求める。

## 3 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を求める理由

平成18年度に交付された政務調査費に関して、平成20年6月13日、個別外部監査人により京都市個別外部監査結果報告書が提出された。

法において政務調査費から政務活動費に法令改正があり、それに伴って条例改正が行われたのであるから、改めて、この重大な変更を機会に監査請求においても、個別外部監査人による公正な判断が求められる。

第2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めない理由（個別外部監査契約に基づく監査によることの決定を市長に通知しな

かった理由)

本件請求において、請求人は、政務調査費を政務活動費に改める法の改正があったことを理由として、個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

しかし、京都市（以下「市」という。）においては、法の改正により政務調査費が政務活動費に改められた後も、政務活動費を充てることができる経費として、会派又は議員が要請・陳情活動を行うために必要な経費を加えるなどの変更はあったものの、京都市政務活動費の交付等に関する条例（以下「本件条例」という。）、政務活動費の運用に関する基本指針（以下「本件指針」という。）その他の政務活動費に係る制度及び運用の基本的な部分については大きな変更はなく、過去の政務調査費に係る監査結果において示された判断基準を参考にすることができる。

よって、本件請求に基づく監査を執行するに際し、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを相当と認めるべき特別の事情があるとは認められない。

### 第3 監査の実施

#### 1 調査の範囲

調査研究費及び広報広聴費については、請求人が返還請求するよう求める金額に対応する政務活動費の支出を監査対象とした。

また、人件費及び事務所費については、

- (1) 請求人がこれらの費目に係る支出額が交付額の4分の3を超えるとして特定する議員については、これらの費目に係る政務活動費の支出の全て
- (2) 請求人がこれらの費目について各々2分の1（親族にあっては、3分の1）を超えて支出しているとして特定する会派及び議員については、請求人が返還請求するよう求める費目に係る政務活動費の支出のうち按分割合が2分の1（親族にあっては、3分の1）を超えているものを監査対象とした。

#### 2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成28年4月22日に請求人A、請求人B及びCの代理人D（以下「代理人D」という。）からの陳述を聴取した。その要旨（上記第1と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、市会事務

局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

(1) 代理人Dの陳述

ア 本件請求人らが行った平成21年度の政務調査費(当時)に関する住民監査請求及び平成25年度政務活動費に関する住民監査請求において、全体の政務調査費・活動費に対してその過半数又は4分の3を超える部分について、人件費や事務所費に充てられてしまっている場合については、活動の実態がないということで違法であるという主張につき、貴監査委員は、「政務活動費の目的外使用に係る具体的な根拠が示されておらず、地方自治法第242条1項の規定に適合しているとは認められない」として却下している。

しかし、平成21年度に関する京都地裁平成28年2月4日判決では、法第242条1項は、普通地方公共団体の住民は、財務会計上の行為又は怠る事実が違法又は不当であると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し監査請求をすることができると規定しているが、これも、探索的な監査請求は許されないという趣旨を明らかにしたものにはすぎないものであって、「監査請求をする住民において、監査委員が納得するに足りる違法事由を主張しなければならないことを規定したものではないから、監査請求においては、当該住民自身が違法であると主張する根拠さえ一応示されていれば十分である」とした。これは、監査委員が納得する違法事由を示していれば、それはもう監査の中身に入っている問題であって、それを却下するかしないかの判断基準を入口で判断するような問題ではないということを書かれている判決だと考えられる。

そして、前記の京都地裁判決は、人件費及び事務所費について、その合計金額が交付金の4分の3を超えるものは、実際に政務活動を行ったとは認められず、全額返還請求を求めるとして主張することは、返還を求める年度、使途項目及び金額が個別具体的に指摘されており、他の年度や他の議員の支出等からは区別して特定認識できるうえ、違法事由の主張にも欠けるところはない、としている。

このような判断基準からすれば、本件においてなされている同趣旨の主張についても当然に適法とされるべきであるから、却下することのないようお願いする。

イ 人件費や事務所費が各々2分の1(親族等が含まれている場合は3分の1)を超えて支出されていながら、その根拠を示さず、説明責任を果たしていない支出について、これを超える部分を目的外支出であるとする主張は、上記京都地裁判決

に沿うものであるが、そもそも議会自らが定めた本件指針において「当該基準を超えて政務活動費を支出しようとする場合は、支出調書を提出する際に、その理由を明らかにしなければならない」と規定している。したがって、少なくとも理由の記載がない基準を超えた按分は当該超えた部分について、目的外支出とすべきである。また、理由を明らかにしていたとしても、合理的な説明ができない場合については目的外支出とすべきである。

仮に、このような監査を行ったとしても、議会自らが示した指針に従ったものである以上、過度の干渉などにはなりえない。

## 〔2〕 請求人Bの陳述

私たちは、住民監査請求について平成20年3月から、21年3月、22年3月、23年3月、25年3月、27年3月、そして今年と、重ねてやってきている。この中で平成21年度分については住民訴訟をし、ようやく議会の支出なのか、政務活動費・政務調査費なのか、それとも政党活動、あるいはその議員の自分の信条のためなのか、どちらかという、この比率が事務所費・人件費について政務調査費として認めるのは、半分にすべきだという指針が、裁判所から示されて、そのところで返還請求するように言われたのだと思う。一体不可分のものについて、どこまでというときに、そういう基準をもっているということは素晴らしいことだと思う。

堺市の長谷川俊英議員の活動のモットーは、一に調査、二に調査、三、四がなくて五に調査であるが、調査がなければ議員の存在がない。委託調査費、会議研修費、広報広聴費、資料作成費、資料購入費これら5つの項目について、支出が0で、480万円の政務調査費あるいは政務活動費を全て、人件費及び事務所費に使ってしまいました、という内容は疑問だと思ったわけである。それで基準として、0という人もいるけれども、100パーセント人件費・事務所費という人はさすがにいないで、75パーセントを超えている人について、問題があるという形ですっと監査請求してきた。

次に、このお持ちした収支報告書は堺市の長谷川俊英議員の実態である。調査研究費、研修費、資料作成費、資料購入費とちゃんとあるわけで、広報広聴費ももちろんある。こういう形のバランスというのがあるのではないかって参考に出させていただいた。

## 〔3〕 請求人Aの陳述

ア 私たちは、法の政務活動費の規定や市の条例により、市議員に政務活動費を交付することを否定するものではない。

しかし、そのためには、会派及び市議員は、本件指針にのっとり、厳正かつ適切な運用に努め、積極的に説明責任を果たすことにより、一層の透明性の確保を図るよう努めてもらわなければならないし、そのことを期待しているのであるが、それが果たされていないから、ほとんど毎年のように監査請求をせざるを得ないのである。

今年の2月に長くかかった京都地裁で政務調査費裁判の判決が下された。原告・被告双方にとって不満が残るとしても、政務活動の運用に関する一定の結論が出たのであるから、この判決を十分に考慮して勧告を行って欲しいというふうに考えている。

イ 昨年と同じように漫然と却下や棄却を繰り返されるならば、監査委員の怠慢を疑われかねないし、監査委員の責任は重大であるというふうに考えている。

はっきり言って、今年で決着をつけたいというふうに考えている。それは、5年ぐらいかかってやってきた裁判の中で、政務調査費や政務活動費についてほぼ意見が出尽くして、その中での結論であるので、それと最初にDさんの方からも言いましたように、監査をすることに対する、裁判所の見解というのももうずっと出ている。というのは、監査請求をして却下・棄却があつて、却下されたものがあるわけだが、裁判に行くとかで、被告側の弁護士は、監査請求をして却下されたのだから裁判所も却下しろというのは必ず最初に言われる。でも、裁判所は、それは全部否定される。なぜかいうと監査委員が却下したということが問題であるから、裁判の方へ入っていくわけで、だからそのところを、ぜひとも監査委員の方は、くれぐれも考えて頂きたいということを思っているのと、お互いに言い合いをしているよりは、ある意味第三者の京都地裁が判決を出したのであるから、ある程度その判決というものを考慮して、もう私たちが監査請求をせずに済むような勧告を是非とも出していただきたいというふうに考えている。

### 3 新たな証拠の提出

請求人は、平成28年4月22日付けで、新たな証拠を提出した。

### 4 関係職員の陳述及び関係書類の提出

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成28年4月22日に陳述の聴

取を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

また、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、上記2の請求人が立ち会った。

[1] 政務活動費の制度概要、特徴等について

ア 平成11年7月に、いわゆる地方分権一括法が成立し、平成12年4月に施行されたことにより、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大し、これまで以上に、地方議会が担う役割が重要なものとなるとの認識が広く共有されることとなった。

政務活動費の前身である政務調査費は、このような認識を背景にして、従前の調査研究費の助成を制度化したものであり、地方議会議員の調査研究活動基盤の充実を図ることにより、地方議会の審議能力を強化し、その活性化を図るため、使途の透明性の確保と併せて、議員立法により、平成12年5月の地方自治法の改正により法制化されたものである。

イ 平成24年9月に公布された地方自治法の一部を改正する法律により、政務調査費が政務活動費へと改められた。そこでは、交付目的が従前の「議員の調査研究に資するため」から「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改められ、従来は政務調査活動として認められていなかった対外的な陳情活動等のための旅費、交通費等にも使途が拡大されるとともに、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めることとされた。

これを受けて、京都市会（以下「市会」という。）においては、平成25年2月に、従前の条例を本件条例に改正し、同年3月1日から施行している。

主な改正内容としては、「政務調査費」を「政務活動費」に名称を変更したほか、政務活動費を充てることができる経費の範囲を本件条例において規定することとし、その範囲については、要請・陳情を含むものに拡大した。また、政務活動費の使途が市民にとって分かりやすいものとなるよう、使途の分類を9項目から11項目に整理・再編するとともに、市会が政務活動費の使途の透明性の確保に努めることを条例上に明記した。

ウ 旧政務調査費の法制化の経過及び目的、会派及び議員の担う役割、広範な活動の実情及び調査方法の多様性などを考慮すれば、政務活動費は、狭い意味での調査研究活動そのものに必要な費用に限られず、例えば、調査研究活動を行う拠点

となる事務所の賃借料や調査研究の補助職員を雇用するための費用のような、会派又は議員が日常的に調査研究活動を行うための活動基盤の充実・態勢の確保に資する費用など、調査研究活動と合理的な範囲で相当の関連性を有する「間接的な費用」にも広く充てることができるかと解すべきである。

また、政務活動費が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、そのうえで、調査研究活動に伴う経費支出の適合性に関する判断は、まずは、調査研究活動の主体である会派及び議員の自律的判断に委ねられるべきものである。この考え方は、後述するとおり、政務活動費の支出内容の透明性と自由闊達<sup>かつ</sup>な調査研究活動の確保という相対立する要素についての調和の観点から導かれるものである。そして、個別具体的な活動が調査研究活動に当たるかどうかはもとより、当該活動の一部に調査研究活動以外の活動が混在する場合に、どの程度の割合が調査研究活動に当たるかといった判断も、会派又は議員がその活動の実態に照らして行うものを最大限尊重すべきである。

エ 政務活動費が、貴重な税金から支出されている以上、その使途の透明性を確保し、積極的に説明責任を果たすことが求められていることは、議員においても十分に認識されている。

市会においては、旧政務調査費に関する様々な議論を経て、平成20年度交付分から、領収書等の全部公開など、新たに策定した本件指針に沿った運用に取り組んでいる。本件指針は、他都市の監査結果、裁判例などを参考に、政務調査費の具体的な支出の考え方や按分の基準などを明確にしたものであり、これにより、平成20年度からは、より一層適切な制度運用が図られている。また、その後、旧政務調査費に関する住民監査請求の監査結果などを踏まえて検討を加え、より適切な運用となるよう本件指針を改正するなど不断の取組を行っている。さらに、平成27年度交付分から、新たに領収証等をインターネットで公開することを予定している。

## 〔2〕 請求人の主張に対する意見

### ア 請求人の主張内容について

請求人は、平成26年度交付分の政務活動費について、目的外の支出が見受けられたとして、次のように主張されているものと理解する。

#### （7）会派政務活動費



- a 調査研究費について、委託調査や視察で成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がないことから、全額が目的外支出である（主張①）。
- b 「人件費」及び「事務所費」について、2分の1（親族等の場合は3分の1）の按分率を超えて支出されていながら、当該按分の根拠を示していないものは、目的外支出に当たる（主張②）。

(イ) 議員政務活動費

- a 人件費及び事務所費について、人件費及び事務所費の合計金額が、交付を受けた政務活動費総額の4分の3を超えるものは、実際に政務活動を行ったとは認められず、全額が目的外支出である（主張③）。
- b 人件費及び事務所費について、2分の1（親族等の場合は3分の1）の按分率を超えて支出されていながら、当該按分の根拠を示していないものは、目的外支出に当たる（主張④）。
- c 内海貴夫前議員と寺田かずひろ議員の広報広聴費について、その作成費用が支出の対象となっているポスターは、政治活動上の宣伝を兼ねているものであるから、支出額の2分の1を超える部分は目的外支出に当たる（主張⑤）。

イ 主張①について

調査研究費のうち、調査研究の委託に関する経費については、委託先に成果物を提出させ、これを保管することとしている。

他方、同じく調査研究費のうち、他都市へ出張して行う調査研究に係る経費については、一般用の支出調書に替え、出張期間、活動の目的、概要、場所、行程、参加者等や経費の内容、積算内訳を記載し、領収書等を貼付した支出調書兼出張記録書を作成することにより、支出の適否が明らかとなるようにしており、成果物の作成及び保管は義務付けられていない。

請求人は、日本共産党京都市会議員団に係る調査研究費について、「委託調査費」に該当するとされているが、同議員団に係る調査研究費の支出は、他都市へ出張して行う調査研究に係るものであり、委託調査に係るものではない。今回請求の対象となっている3会派の支出は、他都市へ出張して行う調査研究に係る経費についての支出であると理解して、以下に意見を述べる。

まず、会派の他都市へ出張して行う調査研究に係る経費の支出については、上述のとおり、そもそも、「成果物」を作成し、保管する義務はない。

そして、これらの支出のいずれについても、先ほど述べた支出調書兼出張記録書により、経費の支出の前提となる、出張期間、調査研究の内容等が明らかにされており、これにより、いずれの支出についても、出張の事実はもとより、それらが市政に関する調査研究に資するものであると認められる。

したがって、請求人の主張①は、根拠がなく、不当なものであると考える。

#### ウ 主張③について

上述のとおり、政務活動費は、調査研究活動そのものに直接用いられる費用に充てることに限られず、合理的な範囲で調査研究活動と相当の関連性を有する間接的な費用にも広く充てることができると解すべきである。そして、どの活動に政務活動費を充てるかについては、議員の自由な選択に委ねられており、提出された収支報告書において使途項目に偏りがあつたとしても、それを禁止する法や本件条例その他の規範は存在しておらず、そのことが問題となるべき根拠はないと考える。

したがって、請求人の主張③については、合理的な理由は見出せない。

なお、この点について、請求人が引用されている、平成21年度分政務調査費に関する住民訴訟の第一審判決においても、「委託調査費等の支出がないという事実から、本件各議員に調査研究活動の実態がないことが推認されるとまではいえず、本件各議員に係る本件各支出が合理性ないし必要性を欠いていることを疑わせるに足りる事情は認められない」として、請求人らの主張は「採用できない」とされている。

#### エ 主張②及び④について

請求人の主張は、平成21年度分政務調査費に関する住民訴訟の第一審判決を引用したものであるが、当該引用部分については、以下に述べるとおり、合理的な根拠のない推認に基づく不当なものであると評価することができる。そのため、本年2月16日に、大阪高等裁判所に対し控訴を提起したところであり、同判決自体未確定であることに留意いただきたい。

(7) 同判決は、「議員の活動は広範にわたり、日常的に政務調査以外の政治活動も行っている」から、「一般の議員事務所においては、一般的、外形的事実

から政務調査活動以外の活動にも利用されていることが推認される」とともに、「同事務所で雇用されていた職員も政務調査活動以外の職務に従事していたことが推認される」としている。そして、「一般的、外形的事実から政務調査活動以外の活動にも利用されていることが推認される経費について、本件指針の定める按分割合を超える部分については違法と推認し、議員自身の領域内に属する事項である各活動の内容や割合等について、議員に反証の負担を負わせることは、その制度趣旨に適うものというべきである」として、「「按分割合を求め難い場合」の按分割合、すなわち2分の1を超える部分については、政務調査活動以外の活動に係る支出であるとして、違法な支出として事実上推認され」と判断している。

しかし、次に述べる理由から、「2分の1を超える部分については、政務調査活動以外の活動に係る支出であるとして、違法な支出として事実上推認される」とすることには、およそ合理的な根拠はない。

すなわち、政令市の議会は、政令市という府県の役割をも併せ持つ自治体の議会として、広範な行政領域に対応する監視機能等の議会権限を行使しなければならず、その審議事項もまた多様かつ広範囲にならざるを得ない。したがって、政令市の議会の議員にあっては、議会活動のみならず調査・研究活動にもかなりの時間を費やさねばならない。

そして、市会改革推進委員会において、平成25年7月に、駒林良則・立命館大学教授から提出された「京都市会における議員定数と議員報酬に関する意見書」によれば、「京都市会議員活動実態アンケート調査」の結果に基づき、京都市会議員については、議会活動及び調査研究活動に従事する時間が1箇月当たり300時間近くに上り、都道府県で最も活発である三重県議会議員を上回る多忙な状況にあるとされている。これは、休日を考慮せず、1箇月を30日として計算しても、議会活動及び調査研究活動に従事する時間が1日当たり約10時間に上り、後援会活動や政党活動を積極的に行っていないことを意味するものである。同訴訟において提出された議員に関する調査報告書や証言の内容も、これと一致する。

したがって、「京都市会議員の事務所における活動の約半分が政務調査活動以外の活動である」と推認することはできず、むしろ、「主として調査研究

活動に利用されていること」が推認されるべきであって、これは雇用職員の勤務状況についても同様である。

- (イ) また、この第一審判決では、「被告側において政務調査活動に利用される割合とそれ以外の活動に利用される割合を客観的資料に基づいて立証がなされない場合には、「活動全体に占める調査研究活動の割合が求め難い場合」の按分割合を超えて政務調査費から支出することは許されない」旨の判断がされている。

しかし、政務活動費は、会派及び議員が、それぞれ独自の判断により、その必要とする調査研究活動に関して支出するものであるが、その具体的な支出先や支出内容を逐一公にしなければならないとすると、当該支出に関する調査研究活動の目的、内容等を推知され、他の会派、議員、団体等からの干渉妨害を受けるおそれが生じるなど、調査研究活動の自由が妨げられ、会派及び議員の調査研究活動の充実という政務活動費制度の趣旨、目的を損なうおそれがある。そこで、政務活動費の支出内容の透明性の確保の要請については、条例等において、会派又は議員に対し、収支報告書に領収書等が貼付された支出調書を添付して提出させることに止めたのであり、これ以上の点については、当該支出が調査研究のための必要性に欠けるものであったことが窺われる事情が明らかにされ、その説明を求められた際に、第一審判決のいう「客観的資料」に限らない合理的な方法により、当該支出の内容について説明することが予定されている。これは、政務活動費の支出内容の透明性と自由闊達<sup>かつ</sup>な調査研究活動の確保という相対立する要素についての調和として決定された方法であり、法等の諸規定にも反するものではない。それにもかかわらず、「客観的資料」が何であるかも示さずに、これに基づく立証を会派及び議員側に求める同判決は、不当なものであると考える。

- (ウ) 以上のことから、「人件費」及び「事務所費」について、「2分の1（親族等の場合は3分の1）の按分率を超えて支出されながら、当該按分の根拠を示していないものは、目的外支出に当たる」との請求人の主張は、理由がないものとする。

#### オ 主張⑤について（内海前議員関係）

- (7) まず、内海前議員に係るポスターについては、「市民困り事相談所を開設し

ています」と記載されたものと、「府市民困り事相談所を開設しています」と記載されたものの2種類がある。

いずれのポスターも、議員が広聴活動を行う前提として、市民からの相談を受け付けていることを広く市民に告知するものであり、政治活動についての宣伝を目的としたものではないため、これらのポスターの作製に政務活動費を支出することができることは明らかである。

- (イ) 請求人は、これらのポスターが「政治活動上の宣伝活動を兼ねている」ことの根拠として、これらのポスターに内海前議員の氏名と顔写真が掲載されていることを問題としているものと思われる。

しかし、市民からの相談を受け付けていることを広く市民に告知するものである以上、その主体を明らかにするために、氏名と顔写真をポスターに掲載することは極めて自然なことであり、これをもって「政治活動上の宣伝活動を兼ねている」とすることは不当である。

- (ウ) また、請求人は、「少なく見積もって1／2を超える部分は目的外支出である」と主張されているが、請求人はその具体的な根拠を示されておらず、本件条例や本件指針などにも、こうした制限を設けた規定はない。

したがって、「少なく見積もって1／2を超える部分は目的外支出である」との請求人らの主張にも理由がない。

- (エ) 以上のことから、内海前議員の広報広聴費に係る支出を政務活動費の目的外支出とする合理的な理由を見出すことはできない。したがって、同前議員に係る請求人の主張⑤は理由がないものとする。

#### カ 主張⑤について（寺田議員関係）

- (ア) 寺田議員に係るポスターは、寺田議員が平成26年10月15日及び16日に開催した「寺田かずひろ議会報告会」の案内に係るものである。

- (イ) この議会報告会は、議員の市会における活動とその成果を市民に報告することで、議員が、議員活動や市政に対する市民の意見を直接聴くことができる貴重な機会である。

したがって、ポスターを作製して議会報告会の開催をより多くの市民に告知し、その参加を促すことは、広報広聴活動に当たり、ポスターの作製に政務活動費を支出することができることは明らかである。

(ウ) また、内海前議員のポスター作製費について述べたとおり、議会報告会を開催することを広く市民に告知するに当たり、その主体を明らかにするために、氏名と顔写真をポスターに掲載することは極めて自然なことであり、これをもって「政治活動上の宣伝活動を兼ねている」とすることは不当であり、「少なく見積もって2分の1を超える部分は目的外支出である」との請求人の主張にも具体的根拠がない。

(エ) 以上のことから、寺田議員の広報広聴費に係る支出を政務活動費の目的外支出とする合理的な理由を見出すことはできない。

したがって、寺田議員に係る請求人の主張⑤は理由がないものとする。

〔3〕 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 請求人Aの意見

(ア) 会派の委託とか視察について、裁判所から成果物を出すようにと言われると、委託調査に関する書類については結構立派な物が出てくるが、視察に関する方はこれはひどいなというのが分かる。その委託調査にしろ、視察にしろ、市会事務局がおっしゃる以外に、成果物については、裁判をやらないと見られないということでは話にならないので、その概要とか、成果物がきちんと出ていることの証拠が分かるように最低限して欲しい。

(イ) 市会事務局は、人件費と事務所費の交付金額に占める割合については裁判所の判断を支持する一方で、人件費と事務所費の按分割合については裁判所の判断を不当だと言っているが、要は自分の主張をしているだけなので、そういうことをいつまでもやっていたとしてもしょうがない。是非とも今回の監査で、基準に則ってきちんと市会事務局は改善をしようという態度を示すような勧告をしてほしい。

(ウ) 市会事務局は、政務活動費の透明性という話と議員活動とは相反するものだと言ってその中和点をとると言うが、これには驚いた。議員活動を活発にしている議員自らがやっている活動の透明性を発揮することによって、より、議員の活動が分かりやすく、やっていけるということになる。監査委員が是非、市会事務局のこのような考え方は間違っているということを勧告の中に入れて欲しい。

## イ 代理人Dの意見

(7) 人件費と事務所費について4分の3を超えて支出しているものについて、まさに人件費と事務所費だけが収支報告書に挙がってくることにについて、市民が、議員の活動実態が分からない状況の中で、なるほどと納得するのかどうかということをぜひ考えていただきたいと思う。私たちは制度に反していると考えている。

(4) 2分の1を超える部分の妥当性について、按分で合理的な判断がつかない場合には2分の1とし、2分の1を超えている場合には合理的な説明があることを条件としているのは議会自らであり、2分の1を超えた場合に、説明を求めることは当然のことである。仮に、自主的、自律的な行動が制限されることを理由に、活動実態についての説明を求めるなど言うのであれば、2分の1を超えるような按分をすることなく、事務所費、人件費等に支出をされればよいわけである。

## 5 関係人調査

本件監査の対象とした政務活動費の返還請求の必要の有無を判断するため、当該政務活動費の交付対象である会派及び議員に対し、収支報告書等の記録の提出を求めたほか、書面により質問を行うことにより、当該政務活動費の使用の状況等について調査を行った。

## 第4 監査の結果

本件監査において認められた事実関係及びこれに基づく監査委員の判断は、次のとおりである。

### 1 関係法令の内容

本件監査に関係する法令の内容は、おおむね次のとおりである。

#### (1) 地方自治法

ア 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（第100条第14項）。

イ 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（第100条第15項）。

ウ 議長は、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（第100条第16項）。

## [2] 京都市政務活動費の交付等に関する条例

### ア 政務活動費の交付対象

政務活動費は、市会における会派（所属する議員が1人である場合を除く。）及び議員に対し、交付する（第2条）。

### イ 政務活動費の交付額

会派に対し交付する政務活動費の月額は、140,000円に、その月の初日において当該会派に所属する議員の数を乗じて得た額とする（第3条第1項）。

議員に対し交付する政務活動費の月額は、400,000円とする（第3条第2項）。

### ウ 政務活動費を充てることができる経費の範囲

政務活動費は、会派及び議員が行う調査研究、研修、広報広聴、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市民の福祉の増進を図るために必要な活動（以下「調査研究活動等」という。）に要する経費のうち、次に掲げる経費に充てることができるものとする（第11条、別表第1及び別表第2）。

#### (7) 会派分

| 項 目         | 内 容                                                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 調 査 研 究 費   | (1) 会派が行う市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査研究の委託に関する経費                                                |
| 広 報 広 聴 費   | (1) 会派が行う活動及び市政について住民に報告するために要する経費<br>(2) 会派が住民等から市政又は会派の活動に対する要望や意見を吸収するための会議、住民相談等に要する経費 |
| 資 料 作 成 費   | (1) 会派が行う活動のために必要な資料の作成に要する経費                                                              |
| 通 信 運 搬 費   | (1) 会派が行う活動のために必要な交通及び通信に要する経費                                                             |
| 備 品 消 耗 品 費 | (1) 会派が行う活動のために必要な備品及び消耗品に要する経費                                                            |



|         |                                   |
|---------|-----------------------------------|
| 人 件 費   | (1) 会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費         |
| 事 務 所 費 | (1) 会派が行う活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費 |

(イ) 議員分

| 項 目         | 内 容                                                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 調 査 研 究 費   | (1) 議員が行う市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査研究の委託に関する経費                                                |
| 広 報 広 聴 費   | (1) 議員が行う活動及び市政について住民に報告するために要する経費<br>(2) 議員が住民等から市政又は会派の活動に対する要望や意見を吸収するための会議、住民相談等に要する経費 |
| 通 信 運 搬 費   | (1) 議員が行う活動のために必要な交通及び通信に要する経費                                                             |
| 備 品 消 耗 品 費 | (1) 議員が行う活動のために必要な備品及び消耗品に要する経費                                                            |
| 人 件 費       | (1) 議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費                                                                  |
| 事 務 所 費     | (1) 議員が行う活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費                                                          |

注 本件監査に関係する項目のみ抜粋している。

エ 報告書等の提出

政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び経理責任者並びに議員は、翌年度の4月1日から同月30日までの間に、当該政務活動費に係る収支報告書及び領収書又は支出の事実を証する書類（以下「領収書等」という。）の写しを議長に提出しなければならない（第12条）。

オ 収支報告書の写しの送付

議長は、提出された収支報告書の写しを市長に送付するものとする（第13条）。

カ 議長の調査等

議長は、上記エの規定により収支報告書及び領収書等の写し（以下「収支報告書等」という。）の提出があったときは、政務活動費の適正な執行を図るため必要な限度において、政務活動費の交付を受けた会派及び議員に対し、報告を求め、又は調査することができる（第14条第1項）。

市会は、収支報告書等をインターネットの利用その他の方法で公開する等、政

務活動費の使途の透明性の確保に努めるものとする（第14条第2項）。

キ 残額の返還等

政務活動費の交付を受けた会派及び議員は、収支報告書等を提出した場合において、残額があるときは、当該残額を速やかに市長に返還しなければならない（第15条第1項）。

市長は、政務活動費の交付を受けた会派又は議員が、上記ウに規定する経費の範囲外に当該政務活動費を使用したと認めるときは、当該会派又は議員に対し、既に交付した政務活動費の全部又は一部の返還を命じることができる（第15条第2項）。

ク 収支報告書等の保存及び閲覧

議長は、収支報告書等を、これらを提出すべき期間の末日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（第16条第1項）。

何人も、議長に対し、保存されている収支報告書等の閲覧を請求することができ、議長は、請求があったときは、非公開情報が記録されている部分を除き、収支報告書等を閲覧に供するものとする（第16条第2項及び第3項）。

ケ 委任

この条例において別に定めることとされている事項及びこの条例の施行に関し必要な事項は、議長及び市長が定める（第17条）。

[3] 京都市政務活動費の交付等に関する条例施行規程（市会規程）

政務活動費の交付を受けた会派の経理責任者及び議員は、当該政務活動費の出納について、会計帳簿を調製し、及び領収書等を整理するとともに、これらの書類を、当該政務活動費に係る収支報告書等を提出すべき期間の末日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（第2条）。

[4] 京都市政務活動費取扱要綱（議長決定）

ア 政務活動費を支出するときは、政務活動費の交付を受けた会派及び議員は、領収書等を徴収しなければならない（第2条第1項）。

イ 上記アにかかわらず、領収書等を徴収し得ないと認められるときは、会派及び議員は、支出の事実を証する書類をその都度作成しなければならない（第2条第2項）。

ウ 次に掲げる区分に該当する経費を政務活動費から支出するときは、会派及び議

員は、それぞれ次に定めるところにより事務を処理しなければならない(第2条第3項)。

(7) 調査研究費のうち、調査研究を外部の団体又は個人に委託する場合の経費

a 委託先、調査項目、委託期間及び委託金額を明記した委託契約書を作成すること。

b 契約の履行を受けるときは、委託先に成果物を提出させること。

(4) 出張に要する交通費、宿泊費等の経費

a 出張に要する経費は、実費を計上し、日当を含めないこと。

b 出張を終えたときは、速やかに出張の記録を作成し、保管すること。

c 出張の目的に応じて、調査研究費、研修費、広報広聴費、要請・陳情活動費又は会議費の費目から支出すること。

(5) 人件費

補助職員を雇用したときは、職員雇用台帳に必要事項を記入すること。

(6) 事務所費

a 事務所費を支出したときは、事務所台帳に必要事項を記入すること。

b 事務所の賃借料を支出したときは、事務所台帳に賃貸契約書を添付すること。

エ 上記ウの契約書、成果物、記録及び台帳は、政務活動費の交付を受けた会派の経理責任者及び議員において、当該支出に係る収支報告書等を提出すべき期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保管しなければならない(第2条第4項)。

オ 上記エに定めるもののほか、納品書、請求書等政務活動費の支出に係る領収書等の内容を補完する書類等があるときは、上記エの者は、当該書類等を当該支出に係る領収書等と共に保管するよう努めなければならない(第2条第5項)。

(5) 政務活動費の運用に関する基本指針(市会運営委員会制定)

ア 政務活動費については、この基本指針の下で厳正かつ適切な運用に努め、積極的に説明責任を果たすことにより、一層の透明性の確保を図ることとする。

イ 政務活動費の運用は、本件条例の規定を遵守するとともに、その内容及び金額が社会通念上相当と認められるものでなければならない。

なお、参考として、項目ごとに、主な支出例を以下に示す(第1項)。

| 項 目         | 主 な 支 出 例                                     |
|-------------|-----------------------------------------------|
| 調 査 研 究 費   | 資料印刷費，委託調査費，文書通信費，交通費，宿泊費等                    |
| 広 報 広 聴 費   | 報告書，広報紙，資料等の印刷費，会場費，ホームページの作成費及び管理費，茶菓子料，交通費等 |
| 通 信 運 搬 費   | 備車料，電話代，FAX代，切手・はがき代等                         |
| 備 品 消 耗 品 費 | 机，椅子，コピー機，パソコン，事務用品，ガソリン代等                    |
| 人 件 費       | 給料，賞与，各種手当，各種保険等                              |
| 事 務 所 費     | 賃借料，維持管理費，公租公課，保険料，光熱水費等                      |

注 本件監査に係る項目のみ抜粋している。

ウ 一の支出が専ら調査研究活動等に資するものである場合は，政務活動費からその全額の支出を行うことができる（第2項）。

エ 一の支出が調査研究活動等以外の後援会活動及び政党活動（以下「後援会活動等」という。），私的活動等複数の活動にわたる場合は，次に掲げる区分に応じ，当該区分に掲げる按分割合により，政務活動費から当該支出の一部の支出を行うことができる（第3項）。

(7) 時間，面積その他の適切な理由に基づき活動全体に占める調査研究活動等の割合を求め得る場合 その割合

(4) 活動全体に占める調査研究活動等の割合を求め難い場合 下記オの表に掲げる上限割合

オ 政務活動費の具体的な支出は，次の表の考え方等を基準として，適切に行うよう努めなければならない。

なお，当該基準を超えて政務活動費を支出しようとする場合は，支出調書を提出する際に，その理由を明らかにしなければならない（第4項）。

| 使途項目                 | 具体的な支出の考え方等                                                                                                                                                                                        |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 調 査 研 究 費， 広 報 広 聴 費 | <p>(1) 食糧費の支出<br/> 宿泊を伴う場合の食事代の支出は，宿泊代と一体とされた朝食代に限る。ただし，宿泊代が朝食代以外の食事代と一体とされ，当該宿泊代が社会通念上相当と認められる金額である場合は，この限りでない。</p> <p>(2) 按分の考え方<br/> 他の活動と併せて行う調査研究等の活動に伴う宿泊費は，当該活動全体の行程，時間に占める割合等に応じて按分する。</p> |
| 広 報 広 聴 費            | (1) 按分の考え方                                                                                                                                                                                         |

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | <p>ア 他の活動に係る記事を掲載する広報紙の印刷費は、紙面全体に占める面積、ページ数の割合等に応じて按分する。</p> <p>イ 他の活動に係る情報を登載するホームページの作成費は、構成全体に占める割合等に応じて按分する。</p>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 通信運搬費  | <p>(4) 按分の考え方</p> <p>ア 他の活動と兼用している事務所等で使用する固定電話の電話代<br/>通話時間に占める割合、当該事務所等の使用割合に準じた割合等に応じて按分する。<br/>調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、後援会活動等又は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1、後援会活動等及び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。</p> <p>イ 他の活動と兼用している自動車の賃借料（レンタル料。購入費用の一部払に該当するものを除く。）<br/>走行距離、走行時間に占める割合等に応じて按分する。<br/>調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、後援会活動等又は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1、後援会活動等及び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。</p> |
| 備品消耗品費 | <p>(3) 按分の考え方</p> <p>他の活動と兼用している事務所等で使用する事務用品代は、使用頻度、当該事務所等の使用割合に準じた割合等に応じて按分する。<br/>調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、後援会活動等又は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1、後援会活動等及び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。</p>                                                                                                                                                                                             |
| 人件費    | <p>(1) 按分の考え方</p> <p>ア 議員の親族でない補助職員<br/>他の活動にも従事させる場合は、調査研究活動等への従事時間、日数等に応じた割合、事務所等の使用割合に準じた割合等により按分する。<br/>調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、当該補助職員に係る人件費の全額の2分の1を上限とする。</p> <p>イ 議員の親族である補助職員<br/>政務活動費からの支出額は、当該補助職員に係る人件費の全額の3分の2を上限とする。<br/>後援会活動等にも従事させる場合は、調査研究活動等への従事時間、日数等に応じた割合、事務所等の使用割合に準じた割合等により更に按分する。この場合において、調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、当該補助職員に係る人件費</p>                 |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | の全額の3分の1を上限とする。                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 事務所費 | <p>(1) 按分の考え方</p> <p>ア 事務所を賃借し、他の活動にも使用している場合の賃借料、光熱水費等<br/>使用面積、使用時間、使用頻度等を総合的に勘案して按分する。<br/>調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、2分の1を上限とする。</p> <p>イ 自宅等に事務所を設置している場合の光熱水費<br/>使用面積、使用時間、使用頻度等を総合的に勘案して按分する。<br/>調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、後援会活動等又は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1、後援会活動等及び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。</p> |

注 本件監査に係る使途項目のみ抜粋している。

カ 使途にかかわらず、議員の親族及び議員と生計を一にする者並びにこれらの者又は議員が役員等の地位を占める法人に対し、政務活動費を支出する場合は、社会通念上疑義を生じることのないようにしなければならない（第5項）。

キ 次の表に掲げる経費等については、政務活動費からの支出が認められないものとする（第6項）。

| 経費等                                               | 例                          |
|---------------------------------------------------|----------------------------|
| 私的活動に属する経費                                        | 親睦会、レクリエーション、町内会費、私生活上の経費等 |
| 党務等の政党本来の活動に属する経費                                 | 党費、党大会賛助金、党大会参加費（旅費を含む。）等  |
| 後援会活動又は選挙活動のための経費                                 |                            |
| 事務所の用に供する土地及び建物の購入経費、自動車の購入経費及び維持管理経費並びに携帯電話の購入経費 |                            |
| 自宅又は議員若しくは議員と生計を一にする者が所有する物件に対する事務所賃借料            |                            |

注 本件監査に係る経費のみ抜粋している。

## 2 調査研究費に関する判断

(1)ア 請求人は、委託調査や視察について成果物の添付のないものは、委託調査や視察を行ったという証拠がなく、仮に調査を行っていたとしても市民に対する説明責任がなされておらず、また、市政に成果を還元することができないゆえ、目的外支出であると主張する。

イ 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。」と規定し、同条第 15 項は、「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。」と規定している。

これらの規定による政務活動費の制度は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動等の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せて政務活動費の使途の透明性を確保しようとしたものである。もっとも、これらの規定は、政務活動費の使途の透明性を確保するための手段として、条例の定めるところにより政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出することのみを定めており、法は、その具体的な報告の程度、内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定め委ねることとしている（最高裁平成 26 年 10 月 29 日決定）。

本件条例第 12 条第 1 項は、前年度に交付された政務活動費に係る収支報告書に領収書等の写しを添えて、京都市会議長（以下「市会議長」という。）に提出しなければならない旨を規定しているものの、それ以上の書類、例えば、委託調査や視察についての成果物の提出までは求めていない。また、本件条例第 17 条の規定による委任を受けて市会議長が定めた京都市政務活動費取扱要綱（以下「本件要綱」という。）第 2 条第 3 項は、出張に要する交通費、宿泊費等の経費に関し、出張を終えたときは速やかに出張の記録を作成して保管することを会派又は議員に求めているが、その提出までは求めていない。

本件条例及び本件要綱の趣旨は、市会議長への報告書の提出に際し、逐一成果物を添付して提出することを要することとすれば、当該経費に係る調査研究活動等の目的、内容等が明らかとなり、当該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じるなど、議員の調査研究活動等の基盤の充実という制度の目的や趣旨を損なうことにもなりかねないと考えられることから（東京地裁平成25年4月24日判決）、出張に係る成果物の提出を求めないこととし、会派及び議員の調査研究活動等に対する執行機関や他の会派等からの干渉を防止し、その活動の自由を担保しようとするところにあるものと解される。

ウ 以上の本件条例の趣旨に照らすと、出張に係る成果物が作成・保管されていることを前提に、それが提出されていないことのみをもって政務活動費の使用の違法をいう請求人の主張は採用することができない。

〔2〕 もっとも、請求人は、政務活動費を充てた出張に係る成果物を確認する手段を有しておらず、例えば、出張の事実がないにもかかわらず出張をしたとの虚偽の報告がなされていたとしても、これを具体的に指摘することは困難であることから、本件監査においては、請求人が目的外支出であるとした出張につき、監査を行うこととした。

〔3〕 本件監査においては、出張（に要した経費）が次の要件を充足していない場合は、政務活動費を充てることができないものと判断することとした。

ア 出張の目的及び内容が、市政との間に合理的関連性が認められること。

イ 交通手段、宿泊施設等の旅費が妥当であること。

ウ 支出の事実が領収書等により確認することができること。

〔4〕 本件監査における関係人調査においては、対象となる日本共産党京都市会議員団、民主・都みらい京都市会議員団（同議員団は改称し、現在は民進党京都市会議員団である。）及び公明党京都市会議員団に対し、出張における調査先ごとに調査の目的、市政との関連性及び調査の内容について説明を求めるとともに、調査結果を取りまとめた報告書等又は調査先で収受した資料の提出を求めた。

これにより上記3会派から提出された上記の調査項目に係る回答並びに日本共産党京都市会議員団及び民主・都みらい京都市会議員団が提出した調査結果を取りまとめた報告書及び調査先で収受した資料並びに公明党京都市会議員団が提出した調査先で収受した資料によると、出張の目的及び内容と市政との間に合理的関連性が認められないとまでいえるものは存しなかった。

また、収支報告書には出張に係る領収書等が添付されており、支出の事実が認められないものも存しなかった。



- (5) しかし、次の出張については、交通手段の旅費の一部に、妥当性に疑問のあるものが認められる。

ア 日本共産党京都市会議員団の足立区役所、苫小牧市及び札幌市への出張

日本共産党京都市会議員団は、足立区役所、苫小牧市及び札幌市への出張において、北海道旅客鉄道株式会社の新千歳空港駅から苫小牧駅までの経路内の新千歳空港駅から南千歳駅までの区間（2.6 キロメートル、乗車時間約3分）において快速列車の座席指定料金（310 円×2人分＝620 円）を支払い、その全額を政務活動費に計上したことが認められる。

そして、同議員団は、当該区間の座席指定を行った理由として、南千歳駅での乗換えをスムーズにするため1箇所に固まって乗車する必要があることから、他の乗客への迷惑も考慮したことを挙げる。

この点、出張は9人（議員7名及び議員が共同で雇用している職員2名であり、その旅費に会派の政務活動費が充てられたのは職員2名である。）で行われており、1箇所に固まって乗車することによって他の乗客に迷惑を及ぼす可能性があることは認められるものの、乗車区間はわずか1駅にすぎず、次の駅で降りることを議員等に周知することは容易であって、ことさら1箇所に固まって乗車する必要性は乏しい。また、当該区間における快速列車の自由席は4、5両程度連結されていることからすると、他の乗客に迷惑を掛けないように分散して乗車することも可能であったと考えられる。

そうすると、当該区間の座席指定料金620円に政務活動費を充てることの妥当性には疑問があるといわざるを得ない。

しかしながら、その額については、同議員団から自主的に返還されたところである。

イ 民主・都みらい京都市会議員団の岐阜市及び高山市への出張

民主・都みらい京都市会議員団の岐阜市及び高山市への出張における、同議員団12名（議員11名、事務局職員1名）が東海旅客鉄道株式会社の高山駅から名古屋駅を経由して京都駅へ向かう経路において、名古屋駅において運賃及び料金が分割されていることが認められる。

そして、同議員団は、この点につき、名古屋駅において下車した事実はなく、運賃及び料金が分割されているのは、当初、全区間をグリーン席で手配していた

ところ、短距離の名古屋駅・京都駅間を指定席に変更した際に業者（旅行会社）の手違いで乗車券を含め分割されてしまったものであると説明する。

本件監査においては、同議員団が名古屋駅において下車したという事実は認められなかったが、次のとおり、名古屋駅において乗車券を分割したこと及び在来線の特急列車から新幹線に乗り継ぐ場合に適用される乗継割引が適用されていないことから、運賃及び料金が割高なものとなっていることが認められる。

（１名当たり。単位：円）

| 項        | 目      | 会派支出額  | 適正額    | 差額    |
|----------|--------|--------|--------|-------|
| 運賃       | 高山～京都  |        | 5,620  | 320   |
|          | 高山～名古屋 | 3,350  |        |       |
|          | 名古屋～京都 | 2,590  |        |       |
| ひだ特急料金   | 高山～名古屋 | 2,160  | 1,080  | 1,080 |
| ひだグリーン料金 | 高山～名古屋 | 2,750  | 2,750  | 0     |
| 新幹線特急料金  | 名古屋～京都 | 3,010  | 3,010  | 0     |
| 合        | 計      | 13,860 | 12,460 | 1,400 |

この点、同議員団は、運賃及び料金の分割は業者の手違いによる旨主張するが、運賃及び料金の増加分が業者の手違いによるものであったとしても、政務活動費を充てることの妥当性には疑問があるといわざるを得ない。

しかし、当該手違いは、名古屋駅・京都駅間の新幹線についてグリーン席から指定席に変更しようとした際に生じたものである。当初行程どおりグリーン席を使用した場合の運賃及び料金と、指定席に変更した後の運賃及び料金（当該手違いによる運賃及び料金の増加分を含む同議員団が支出した額）とを比較すると、次のとおり、同議員団が支出した額は、当初の行程に比べて、１名当たり 1,030 円割安になっている。

（１名当たり。単位：円）

| 項  | 目      | 当初行程額 | 会派支出額 | 差額  | 備考      |
|----|--------|-------|-------|-----|---------|
| 運賃 | 高山～京都  | 5,620 |       | 320 | 手違いによる増 |
|    | 高山～名古屋 |       | 3,350 |     |         |
|    | 名古屋～京都 |       | 2,590 |     |         |

|                     |        |        |        |        |                 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|-----------------|
| ひだ特急料金              | 高山～名古屋 | 1,080  | 2,160  | 1,080  |                 |
| ひだグリーン料金            | 高山～名古屋 | 2,750  | 2,750  | 0      |                 |
| 新幹線特急料金及<br>びグリーン料金 | 名古屋～京都 | 5,440  | 3,010  | △2,430 | 指定席への変<br>更による減 |
| 合                   | 計      | 14,890 | 13,860 | △1,030 |                 |

また、名古屋駅・京都駅間の新幹線についてグリーン料金に政務活動費を充ててはならないとのルールも存しない。

これらの事情を勘案すると、名古屋駅で乗車券を分割したこと等による運賃及び料金の増加分に、政務活動費を充てることができないとまではいえない。

- (6) 上記[5]のとおり、日本共産党京都市会議員団及び民主・都みらい京都市会議員団の旅費については、その妥当性に疑問があるといわざるを得ない部分が認められたが、その原因は、本件条例及び本件指針において、旅費の計算について明確なルールがないことにあると認められる(ただし、一般に、地方公共団体の事務処理に当たっては、最小の経費で最大の効果を挙げることを求められていることからすれば(法第2条第14項)、ルールがない場合においても、目的地に到達しさえすればいかなる運賃及び料金についても政務活動費を充てることができるものではなく、その経路と旅費の妥当性は当然に求められるべきものである。))。

そして、目的地への経路につきいかなる交通手段を採るべきか、特急料金やグリーン料金をはじめとする各種有償料金について、どの程度の時間・距離の乗車であれば政務活動費を充てることができるのかなど、旅費に政務活動費を充てることができる範囲については、会派及び議員が社会通念に沿った共通の認識を持つべき事項であると考えられる。

したがって、市会においては、議員の公費による出張における旅費の実態や社会通念を勘案して、旅費に政務活動費を充てる場合の説得力のあるルールを早急に策定されるよう要望する。

### 3 人件費及び事務所費に関する判断

- (1) 請求人は、人件費及び事務所費の合計金額が交付金の4分の3を超えるもので、かつ、調査研究費、研修費、会議費、資料作成費など調査研究活動そのものの行為に対する費用について、支出がないか、あるいはあったとしても少額であるものは、

実際に政務活動を行ったとは認められず、目的外支出であると主張する。

しかし、調査研究活動等には、例えば、市民宅を訪問し、又は地域における会合に出席するなどして市民の要望を聴くなど、費用の支出を伴わないものがあることは当然である。また、本件条例において、政務活動費を充てることができる費目ごとの上限額は定められていないところ、どの費目にどの程度の金額を充てるかについては、会派又は議員の裁量に委ねられている。したがって、本件条例第 12 条第 1 項の規定に基づく報告書には、政務活動費を充てた経費について記載する必要はあるが、調査研究活動等に要した全ての経費を記載することまでは必要ないことから、たとえ、当該報告書において、該当する支出がないからといって、実際に政務活動を行わなかったとまではいえない。

したがって、請求人の上記主張は採用できない。

[2]ア 請求人は、議会自身が定める本件指針の按分に関する規定を無視して、人件費や事務所費が各々 2 分の 1（親族等の場合は 3 分の 1）を超えて支出されていながら、その根拠を示さず、説明責任を果たしていない支出が多数あるため、これらの支出については、京都地裁平成 28 年 2 月 4 日判決にあるように 2 分の 1（親族等の場合は 3 分の 1）を超える部分は目的外支出であると主張する。

イ この点、本件指針は、第 3 次京都市会改革検討小委員会における検討結果を踏まえ、使途基準の更なる明確化を図るため、政務調査費の運用に関する基本原則、使途基準ごとの按分等の基準、支出が認められない経費等を定めるものとして市会運営委員会において定められたものと認められるが、本件条例には同委員会に本件条例の細則を定める権限を委任する条項は見当たらない。しかし、本件指針は、政務活動費の交付を受ける議員から構成される市会が、市の実情を勘案したうえで、自主的な運用ルールとして定めたものであると解される。したがって、本件監査において、政務活動費の支出が本件使途範囲（本件条例第 11 条の規定により政務活動費を充てることができる経費の範囲をいう。以下同じ。）に適合するか否かを判断するに当たっては、当該支出に係る本件指針の内容が不合理といえない限り、本件指針をその適合性の判断基準として用いることとする。

ウ(7) 本件指針第 2 項は一の支出が専ら調査研究活動等に資するものである場合は、政務活動費からその全額の支出を行うことができるとし、また、本件指針第 3 項は一の支出が調査研究活動等以外の後援会活動等、私的活動など複数の

活動にわたる場合は、同項各号に掲げる区分に応じ、当該区分に掲げる按分割合により、政務活動費から当該支出の一部の支出を行うことができるとして、政務活動費全般にわたる按分の原則を定めている。

(イ) さらに、本件指針第4項の表において、人件費については、次に掲げる区分に応じた按分の考え方が示されている。

a 議員の親族でない補助職員

他の活動にも従事させる場合は、調査研究活動等への従事時間、日数等に応じた割合、事務所等の使用割合に準じた割合等により按分する。

調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、当該補助職員に係る人件費の全額の2分の1を上限とする。

b 議員の親族である補助職員

政務活動費からの支出額は、当該補助職員に係る人件費の全額の3分の2を上限とする。

後援会活動等にも従事させる場合は、調査研究活動等への従事時間、日数等に応じた割合、事務所等の使用割合に準じた割合等により更に按分する。

この場合において、調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、当該補助職員に係る人件費の全額の3分の1を上限とする。

(ロ) 同様に本件指針第4項の表において、事務所費についても、次に掲げる区分に応じた按分の考え方が示されている。

a 事務所を賃借し、他の活動にも使用している場合の賃借料、光熱水費等  
使用面積、使用時間、使用頻度等を総合的に勘案して按分する。

調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、2分の1を上限とする。

b 自宅等に事務所を設置している場合の光熱水費

使用面積、使用時間、使用頻度等を総合的に勘案して按分する。

調査研究活動等に係る按分割合を求め難い場合は、後援会活動等又は私的活動のいずれかと按分する場合は2分の1、後援会活動等及び私的活動と按分する場合は3分の1を上限とする。

(エ) 加えて、本件指針第5項において、その用途にかかわらず、議員の親族及び議員と生計を一にする者並びにこれらの者又は議員が役員等の地位を占める法人に対して政務活動費を支出する場合は、社会通念上疑義を生じることの

ないようにしなければならないとしている。

(オ) 一方、本件指針第6項において、次に掲げる経費については政務活動費からの支出が認められないものとしている。

- a 私的活動に属する経費
- b 党務等の政党本来の活動に属する経費
- c 後援会活動又は選挙活動のための経費
- d 交際費的な経費
- e 調査研究活動等との一体性が認められない食糧費
- f 事務所の用に供する土地及び建物の購入経費、自動車の購入経費及び維持管理経費並びに携帯電話の購入経費
- g 自宅又は議員若しくは議員と生計を一にする者が所有する物件に対する事務所賃借料

(カ) 上記(ア)から(オ)までに掲げる本件指針の内容には、検討を要するとして後述する点を除き、特段不合理な点は見当たらず、本件監査において政務活動費の支出が本件用途範囲に適合するか否かを判断するに当たって基準とすべきものといえる。

(キ) ところで、請求人は、事務所費について、前掲京都地裁判決と同様に、議員と生計を異にする親族又は同親族が代表を務める会社等に対する支出については、本件指針に具体的な按分率の規定はないが、支出先が親族等であればお手盛り等の危険性を内包しているとして、特段の反証がない限りは、事務所費全額の3分の2の支出を上限とすべきであると主張するものと解される。

しかし、関係人調査の結果によると、議員の親族である補助職員に係る人件費の全額が3分の2とされる趣旨は、議員の親族である以上、勤務時間内に私的活動に従事する可能性があることを排除できない点にあるものと認められる。そして、事務所については、賃貸人が誰であるかにより、当該事務所が私的活動に使用される可能性に影響が及ぶとは考えがたいことから、人件費と同様に、親族等から借り受けた場合の上限を3分の2とすることに合理性は認められない。

なお、請求人の主張するように、人件費及び事務所費ともに、支出先が議員の親族であればお手盛り等の危険性を内包していることは確かであるが、支

出の上限を3分の2としても、その分母となる給与の額等を高額なものとすれば政務活動費を充てることができる額は増加していくこととなるとともに、議員の自己負担分（3分の1）についても、親族等であれば資金を還流することも想定され、支出の上限を3分の2とすれば直ちにお手盛り等を排除することができることまではいえない。

この点、本件指針は、お手盛り等の排除については、第5項（上記エ）において、社会通念上疑義が生じないようにしたものとして解されることである。

以上の点を踏まえると、事務所費に関し、事務所の賃貸人が議員と生計を異にする親族等であるほか特段お手盛り等が疑われる事情がないにもかかわらず、議員による立証のないことを理由に当該親族等に対する支出の上限を3分の2とすることは、本件監査において、本件使途範囲への適合性を判断する際に基準とすべきものとはいえない。

エ(7) 本件監査において、請求人は、政務活動費の支出に本件使途範囲に適合していない点があるとして、市長に対し、本件条例第15条第2項の規定に基づく返還命令を行うよう監査委員が勧告することを求めているものと解されるが、その命令の性質は、不当利得返還請求であるところ、不当利得返還請求権の要件である「法律上の原因がないこと」については、上記返還請求権があることを主張する者に立証責任があると解されている（最高裁昭和59年12月21日判決）。

(イ) 本件監査において監査委員が勧告をするに当たっては、上記の立証責任に係る解釈を参考とすると、監査委員において「法律上の原因がないこと」、すなわち、本件使途範囲に適合しない政務活動費の支出が行われたことを証明する必要があると解される。

この点、政務活動費の具体的な使途に関する証拠の大部分を会派又は議員が保有していると考えられる一方で、監査委員は法第199条第8項の規定に基づく調査権等を有するものの、その調査に関係人が応じない場合における罰則等はなく、会派又は議員らの内部事情を掌握し得る立場にないという事情にあるから、本件監査により本件使途範囲について違反があったことを推認させる一般的、外形的な事実（以下「外形的事実」という。）の存在が確認された場合において、会派又は議員が適切な反証を行わなければ、適切な反

証を行うことができないことについて特段の事情のない限り、当該外形的事実の存する政務活動費の支出は、本件使途範囲について違反にあることが証明されたというべきである（最高裁平成 22 年 3 月 23 日判決参照）。

ただし、政治活動の自由の性質に照らせば、政務活動費の支出については、会派又は議員の合理的な裁量判断に委ねられているというべきであるから、外形的事実の立証の程度をあまりに低くすることは相当ではないと解される（大阪高裁平成 27 年 7 月 30 日判決・和歌山地裁平成 26 年 3 月 26 日判決参照）。

- (ウ) 請求人は、前掲京都地裁判決を引用するところ、同判決と同様に、議員の活動は広範にわたり、日常的に調査研究活動等に属さない後援会活動等を行っている事実のみをもって、外形的事実の存在が確認されたとすべきと主張するものと推認される。

この点、市会議員の活動は、調査研究活動等のほか後援会活動等、選挙活動など広範にわたるとはいうものの、例えば、一の補助職員について、調査研究活動等に専従させ、後援会活動等に従事させないなど、補助職員や事務所ごとに役割分担をすることは可能であり、前掲大阪高裁判決を踏まえると、請求人の指摘する事実のみをもって外形的事実の立証があったとするのは相当でないと解される。

- (エ) また、補助職員又はこれらの事務所が調査研究活動等以外の活動に従事し、又は使用されていることを示す外形的事実の存在が確認された場合は、会派又は議員は、人件費及び事務所費につき自らが行った按分につき証拠をもって説明する必要があると解されるところ、その証拠としては、人件費については勤務時間や勤務内容を記載した日報、事務所費については開所時間や事務所における執務状況の記録簿などが考えられるが、これらのものは日々作成し、保存しておかなければ証拠として用いることができないものである。

ところで、調査研究活動等以外の活動が行われている場合に按分するとの考え方については、平成 18 年度分の政務調査費に係る住民監査請求の監査で採用し（平成 19 年度分の政務調査費に係る住民監査請求の監査においても平成 18 年度分とほぼ同様の考え方を採用している。）、按分の考え方につき会派及び議員に対し合理的な説明を求めてきたところであるが、証拠の保全につ



いてまでは言及していない（平成 18 年度分及び平成 19 年度分の政務調査費に係る住民監査請求の監査）。その監査結果を踏まえて作成された本件指針においても、按分の考え方について記載があり、政務活動費については積極的に説明責任を果たす旨の記載はあるものの、その根拠となる証拠の保全までは言及されていない。また、本件要綱においては、政務活動費の支出に当たり、作成し、及び保管しておくべき資料が定められているが、上記日報のような人件費及び事務所費の按分の根拠となる資料を作成し、保管することまでは義務付けられていない。こうした背景から、議員又は会派が按分の考え方につき証拠を保全する必要があると考えたとしてもやむを得ないことから、外形的事実に対する適切な反証を行うことができないことについて、前掲最高裁平成 22 年 3 月 23 日判決のいう特別の事情があるといえる。

- [3] 上記の点を踏まえ、本件監査においては、按分についての考え方につき、外形的事実が存する場合においても、会派又は議員が適切な理由に基づく説明を行えば（本件指針第 3 項<sup>(1)</sup>参照）、特段の証拠が提出されなくとも、本件使途範囲に適合するものとして扱うこととした。

なお、監査委員による調査により、事務所の壁などに政党のポスターを貼り、又は選挙の立候補者の看板等を設置している議員事務所が存することが認められたが、そのような事情が、当該議員事務所において、政党活動、選挙活動等の調査研究活動等以外の活動が実施されていることを直ちに裏付けるものではないとする裁判例（大阪高裁平成 26 年 9 月 11 日判決、大阪地裁平成 26 年 3 月 26 日判決）も存することから、かかる事情は、会派又は議員の説明に矛盾する外形的事実には当たらないと判断することとした。

また、補助職員又は事務所が調査研究活動等以外の活動に従事し、又は使用されていることを示す事実自体は、当該補助職員又は事務所における調査研究活動等とそれ以外の活動との割合がどのような態様であったかまでを示すものではないことから、会派又は議員が調査研究活動等以外の活動が行われたことを前提とする説明を行っている場合においては、その説明に矛盾する外形的事実には当たらないと判断することとした。

- [4] 本件監査における関係人調査において会派又は議員が行った按分についての考え方に係る説明の概要は別紙 1 及び 2 のとおりであるところ、これに対する評価は、

以下のとおりである。

ア 自由民主党京都市会議員団

(7) 自由民主党京都市会議員団は、人件費の按分についての考え方につき、議員団室において会派活動以外の活動は行っておらず、補助職員2名は会派による調査研究活動等のみに従事させていたため、補助職員2名の人件費に係る支出はその全額を政務活動費に計上したと説明する。

一方、人件費以外の費目においては、資料作成費のうちコピー利用料及びファックス複合機利用料、通信運搬費のうちファックス通信料及びインターネットに係る利用・通信料並びに備品消耗品費のうち PC ウイルス対策費用、備品購入費用及びコピー機・ファックス複合機リース料に係る支出（いずれも議員団室において使用されているものに係る支出である。）について、政務活動以外の活動に利用することが全くなかったとは言い切れないとして、抑制的にその9割を政務活動費に計上したと収支報告書に記載されていることが認められる。

(4) この点、同議員団は、補助職員2名は、調査研究活動等以外の用務で、コピー機、ファックス、パソコンその他の備品（以下「コピー機等」という。）を利用することはなく、議員についても、調査研究活動等以外の用務で、コピー機等を利用することはなく、資料作成費、通信運搬費及び備品消耗品費については按分せず計上することも可能であったが、議員が多種多様な活動を行っていることに留意すべきであると認識しているところ、このような活動を行う議員がコピー機等を使用していることを踏まえ、抑制的に、9割を政務活動費として計上したと説明する。

(5) 議員団室は、会派が市会において重要な役割を果たすことに鑑み、会派が行う議会活動に資するため、その準備・調整の場として設置されているものであると解されるところ、同議員団の議員団室において調査研究活動等以外の活動が日常的に行われているとは考えがたいこと、当該議員団室において調査研究活動等以外の活動が行われていることを示す外形的事実が見当たらないことに照らすと、補助職員2名の人件費を按分せず計上したことが、本件使途範囲に違反したものであるとはいえない。

イ 日本共産党京都市会議員団

(7) 日本共産党京都市会議員団は、事務所費の按分についての考え方につき、会派事務所は会派の議員等の会議・打合せ及び各種資料の保管場所としているもので、調査研究活動等以外の活動には全く使用していないと説明する。

一方、通信運搬費のうち、会派事務所の電話代については、9割が政務活動費に計上されていることが認められる。

(4) この点、同議員団は、会派事務所において議員が会議をしている途中に議員団室に議員宛ての電話があった場合、議員団室にいる職員が会派事務所に電話し、議員宛てに電話があった旨を伝えることがあり、議員に連絡を取ろうとした理由が調査研究活動等以外の理由である場合もあり得るため、会派事務所の電話代については、抑制的に、9割を政務活動費として計上したと説明する。また、議員団室にいる職員からの電話を受けた議員は、議員に連絡を取ろうとした者に対して折り返しの電話をする際は、会議中であることを考慮して、会派事務所の外へ出て議員自身が保有する携帯電話から行っていたと説明する。

(5) 会派事務所において対応した電話に調査研究活動等と無関係なものが含まれていたとしても、調査研究活動等に有益なものであるか否かは対応した結果判明することも少なくないと考えられることからすると、会派事務所において調査研究活動等以外の目的で議員に連絡を取ろうとした者がいた旨を伝える電話に対応したことをもって当然に調査研究活動等と無関係の活動となるものとはいえない（大阪地裁平成25年1月16日判決参照）。

したがって、上記の電話対応を行っていたことをもって、会派事務所の事務所費を按分しなければならないとまではいえず、他に会派事務所において調査研究活動等以外の活動が行われていたことを示す外形的事実は見当たらないことから、会派事務所に係る事務所費を按分せず計上したことが、本件使用範囲に違反したものであるとはいえない。

#### ウ 民主・都みらい京都市会議員団

(7) 民主・都みらい京都市会議員団は、人件費の按分についての考え方につき、議員団室において会派活動以外の活動は行っておらず、補助職員2名は会派による調査研究活動等のみに従事させていたため、補助職員2名の人件費に係る支出はその全額を政務活動費に計上したと説明する。

一方、人件費以外の費目においては、広報広聴費のうちウイルスバスター更新料、プロバイダー料及び ADSL 接続料、通信運搬費のうちインターネット及びファックスの利用料並びに備品消耗品費のうちコピー機リース料、トータルサービス料金及び備品購入費用に係る支出（いずれも議員団室において使用されているものに係る支出である。）については、9割が政務活動費に計上されていることが認められる。

(イ) この点、同議員団は、補助職員2名は、調査研究活動等以外の用務で、コピー機等を利用することはなく、議員についても、調査研究活動等以外の用務で、コピー機等を利用することはなく、広報広聴費、通信運搬費及び備品消耗品費については按分せず計上することも可能であったが、議員が多種多様な活動を行っていることに留意すべきであると認識しているところ、このような活動を行う議員がコピー機等を使用していることを踏まえ、抑制的に、9割を政務活動費として計上したと説明する。

(ロ) 上記ア(イ)で述べた議員団室の設置目的から、同議員団の議員団室において調査研究活動等以外の活動が日常的に行われているとは考えがたいこと、当該議員団室において調査研究活動等以外の活動が行われていることを示す外形的事実が見当たらないことに照らすと、補助職員2名の人件費を按分せず計上したことが、本件使途範囲に違反したものであるとはいえない。

#### エ 公明党京都市会議員団

(ア) 公明党京都市会議員団は、人件費の按分についての考え方につき、議員団室において会派活動以外の活動は行っておらず、補助職員2名は会派による調査研究活動等のみに従事させていたため、補助職員2名の人件費に係る支出はその全額を政務活動費に計上したと説明する。

一方、人件費以外の費目においては、広報広聴費のうち市民対応用コピーの利用料、資料作成費のうちコピー使用料、通信運搬費のうち ADSL 通信料、FAX 通信料、プロバイダー利用料に係る支出（いずれも議員団室において使用されているものに係る支出である。）について、政務活動以外の活動に利用することが全くなかったとは言い切れないとして、抑制的にその9割を政務活動費に計上したと収支報告書に記載されていることが認められる。

(イ) この点、同議員団は、補助職員2名は、調査研究活動等以外の用務で、コ

ピー機等を利用することはなく、議員についても、調査研究活動等以外の用務で、コピー機等を利用することはなく、広報広聴費、資料作成費及び通信運搬費については按分せず計上することも可能であったが、議員が多種多様な活動を行っていることに留意すべきであると認識しているところ、このような活動を行う議員がコピー機等を使用していることを踏まえ、抑制的に、9割を政務活動費として計上したと説明する。

- (ウ) 上記ア(ウ)で述べた議員団室の設置目的から、同議員団の議員団室において調査研究活動等以外の活動が日常的に行われているとは考えがたいこと、当該議員団室において調査研究活動等以外の活動が行われていることを示す外形的事実が見当たらないことに照らすと、補助職員2名の人件費を按分せず計上したことが、本件使途範囲に違反したものであるとはいえない。

#### オ 地域政党京都党市会議員団

- (7) 地域政党京都党市会議員団は、人件費の按分についての考え方につき、議員団室において会派活動以外の活動は行っておらず、2名体制の補助職員は会派による調査研究活動等のみに従事させていたため、当該補助職員の人件費に係る支出はその全額を政務活動費に計上したと説明する。

一方、通信運搬費及び備品消耗品費に係る支出（いずれも議員団室において使用されているものに係る支出である。）について、専ら政務活動に使用したが抑制的に按分するとして、その9割が政務活動費に計上されていることが認められる。

この点、同議員団は、2名体制の補助職員は、調査研究活動等以外の用務で、通信機器その他の備品を利用することはなく、議員についても、調査研究活動等以外の用務で、当該備品を利用することはなく、通信運搬費及び備品消耗品費については按分せず計上することも可能であったが、議員が多種多様な活動を行っていることに留意すべきであると認識しているところ、このような活動を行う議員が当該備品を使用していることを踏まえ、抑制的に、9割を政務活動費として計上したと説明する。

- (イ) また、同議員団の通年で雇用されている補助職員6は地域政党京都党の会計責任者、補助職員1は京都党応援団の事務担当者である旨がこれらの団体の平成26年の政治資金規正法に基づく収支報告書に記載されている。

これについて、同議員団は、

- a 補助職員 6 の地域政党京都党の会計責任者としての具体的な職務内容は政治資金規正法に係る収支報告書の記載内容の確認であるところ、当該収支報告書は他の政党職員が議員団室外に存する政党事務所において作成していることから、当該補助職員は勤務時間外に当該政党事務所において記載内容を確認していた
- b 補助職員 1 の雇用期間は平成 26 年 4 月から同年 7 月までであり、その間、当該補助職員が関与すべき具体的な行事がそもそもなかったため、政治団体に係る事務を行うことはなかった

と説明する。

(ウ) 上記(イ)の説明が不合理であるとはいえず、上記ア(ウ)で述べた議員団室の設置目的から、同議員団の議員団室において調査研究活動等以外の活動が日常的に行われているとは考えがたいこと、当該議員団室において調査研究活動等以外の活動が行われていることを示す外形的事実が見当たらないことに照らすと、2 名体制の補助職員の人件費を按分せず計上したことが、本件使途範囲に違反したものであるとはいえない。

#### カ 会派の按分についての考え方に関する意見

会派の人件費及び事務所費の按分についての考え方につき、疑義が生じた点に対する評価は以上のとおりであるが、人件費及び事務所費については按分をせずに全額計上する一方で、通信運搬費、備品消耗品費等については抑制的に計上するとして 9 割の按分とするなど、費目によって按分についての考え方が統一されていないように見受けられる。このように、費目間の按分についての考え方が統一されていないとの疑義が生じることは、説明責任が不十分であるとの懸念に繋がることから、こうした懸念を払拭する意味でも、今後は費目間における説明の整合性についても留意されたい。

#### キ 加藤盛司前議員

(7) 加藤盛司前議員は、人件費の按分についての考え方につき、政務活動費に人件費を計上した補助職員 1 は親族であるが、生計を異にしており、資金の還流等のおそれもなく、専ら調査研究活動等に従事していたため、当該補助職員の人件費を 100 パーセント計上したと説明する。また、同前議員は、当

該補助職員の人件費のうち給料については、9月分の一部及び10月分以降の全部を計上しておらず、政務活動費に計上したのは当該補助職員の人件費のうち約55パーセントにとどまっており、実質的には本件指針に反した不適切な計上にはなっていないと説明する。

(イ) この点、本件指針が政務活動費に親族である補助職員の人件費を計上する場合、その全額の3分の2を上限とする趣旨は、補助職員が議員の親族である場合、勤務時間中に私的活動に従事する可能性を排除することができないためであるところ、生計が別であることにより、かかる事情が変化するものではない。したがって、親族ではあるものの生計を異にするため人件費を100パーセント計上することができるとする同前議員の主張は採用することができない。

(ロ) しかし、収支報告書上、当該補助職員の給与のうち9月分の一部及び10月分から3月分までの全部が政務活動費に計上されていないことが確認でき、当該補助職員の人件費については、その全額の55パーセントが計上されていると認められ、本件指針の上限とする3分の2を超えるものではないことから、本件使途範囲に違反するものとは認められない。

#### ク 繁隆夫議員

(ア) 繁隆夫議員は、人件費の按分についての考え方につき、人件費に政務活動費を充てている補助職員1の勤務実態に即した調査研究活動等の割合は98パーセントであるが、当該補助職員以外にも職員2名を雇用しており、その2名の人件費を政務活動費に計上することを一切控えることとする一方で、1名の補助職員の人件費を全額計上することとしたと説明する。また、当該補助職員の夏期賞与及び冬期賞与（各10万円）は政務活動費に計上しておらず、賞与を含めると、政務活動費に計上したのは当該補助職員の人件費の91.5パーセントにとどまると説明する。

同議員は、上記賞与の領収書を監査委員に提出したところ、当該補助職員の人件費については、91.5パーセントを政務活動費に計上したことが認められ、勤務実態に即した按分割合を下回ることから、本件使途範囲に違反するものとは認められない。

なお、他の職員を雇用し、その人件費を計上していない場合においても、人

件費に政務活動費を充てる補助職員の従事割合が 98 パーセントにとどまるのであれば、その補助職員の人件費については、その従事割合を超えて政務活動費に計上することはできないというべきである。

- (イ) また、同議員は、事務所費の按分についての考え方につき、使用実態に即した議員事務所における調査研究活動等の割合は 95 パーセントであるが、職員が後援会活動等をしている間も同時に別の職員や議員自身が議員事務所において調査研究活動等をしていること、この比率はごくわずかというべきものでありほぼ調査研究活動等に使用しているという方がより実態を示しているといえるから、按分するまでもないと判断し、100 パーセント計上することとしたと説明する。

しかし、その比率自体、関係人調査において他の議員が述べる議員事務所における調査研究活動等の割合と大きく異なるものではなく、議員事務所において調査研究活動等以外の活動が行われている場合に按分をしないことは認められない。

したがって、同議員が事務所費として計上した額のうち 95 パーセントを超える部分 76,216 円には政務活動費を充てることができない。

しかしながら、その額については、同議員から自主的に返還されたところである。

#### ケ 高橋泰一朗前議員

- (7) 高橋泰一朗前議員は、人件費の按分についての考え方につき、勤務実態に即した調査研究活動等の割合は、補助職員 3 については 89 パーセント、補助職員 4 については 84 パーセントであるが、これらの補助職員は、調査研究活動等は無償で従事したことも多々あり、それらを考え合わせると、支給額に対してはほぼ調査研究活動等に従事していたというのが実態であり、これらの補助職員の人件費を政務活動費に計上するに当たり、按分をしなかったと説明する。

この点、これらの補助職員が無償で調査研究活動等に従事していたとしても、そもそも当該調査研究活動等には経費が発生していないのであるから、これに政務活動費を充てることができず、無償で調査研究活動等に従事した時間については、政務活動費の按分割合を計算するうえで考慮することはできな



い。

したがって、同前議員が補助職員 3 の人件費として計上した額のうち 89 パーセントを超える部分 39,600 円、補助職員 4 の人件費として計上した額のうち 84 パーセントを超える部分 57,600 円には、政務活動費を充てることができない。

しかしながら、これらの額については、同前議員から自主的に返還されたところである。

- (イ) 同前議員は、事務所費の按分についての考え方につき、使用実態に即した議員事務所における調査研究活動等以外の割合は 3 パーセントに過ぎないことから、この比率はごくわずかというべきものであつて、ほぼ調査研究活動等に使用しているという方がより実態を示しているといえるから、按分するまでもないと判断し、100 パーセント計上することとしたと説明する。

この点、その比率自体、関係人調査において他の議員が述べる議員事務所における調査研究活動等の割合と大きく異なるものではなく、議員事務所において調査研究活動等以外の活動が行われている場合に按分をしないことは認められない。

しかし、同前議員の収支報告書上、議員事務所の来客用駐車場の賃料の一部が政務活動費に計上されておらず、当該議員事務所の事務所費については、その全額の 96.6 パーセントが計上されていると認められ、使用実態に即した按分割合 97 パーセントを超えるものではないことから、本件使途範囲に違反するものとは認められない。

#### コ 津田大三議員

- (イ) 津田大三議員は、人件費の按分についての考え方につき、同議員の親族である補助職員 1 につき、勤務実態に即した調査研究活動等の割合は、96 パーセントであり、親族に関する按分割合の上限が 3 分の 2 であることから、3 分の 2 の按分としたと説明する。
- (イ) この点、本件指針は、議員の親族である補助職員の人件費に政務活動費を充てる場合、その全額の 3 分の 2 を上限としたうえで、後援会活動等にも従事させる場合は、調査研究活動等への従事時間、日数等に応じた割合、事務所等の使用割合に準じた割合等により更に按分しなければならない旨規定して

いるところである。

- (ウ) 当該補助職員に本件指針を適用すると、親族に係る上限3分の2に、調査研究活動等に係る割合96パーセントを乗じて得た割合（64パーセント）が政務活動費を充てることができる上限となる。

そうすると、同議員が当該補助職員の人件費として計上した額のうち64パーセントを超える部分25,596円には政務活動費を充てることができない。

しかしながら、その額については、同議員から自主的に返還されたところである。

サ 中川一雄前議員

- (ア) 中川一雄前議員は、人件費の按分についての考え方につき、補助職員1及び2の勤務実態に即した調査研究活動等の割合は98パーセントであり、それぞれ計上する方法も考えられるが、ほとんど調査研究活動等に従事していたことから、按分するまでもないと判断し、100パーセント計上することとしたと説明する。また、同前議員は、これらの補助職員の人件費のうち平成26年4月から11月までの8箇月分の給与と同年12月分の一部のみを計上しており、政務活動費に計上したのはこれらの補助職員の人件費のうち約73パーセントにとどまっており、特に不適切な計上にはなっていないと説明する。

この点、収支報告書上、これらの補助職員の給与のうち12月分の一部及び1月分から3月分までの全部が政務活動費に計上されていないことが確認でき、これらの補助職員の人件費については、補助職員1にあつてはその全額の73.3パーセント、補助職員2にあつてはその全額の73.5パーセントが計上されていると認められ、勤務実態に即した按分割合を下回ることから、同前議員による人件費の支出が本件用途範囲に違反するものとは認められない。

- (イ) 同前議員は、事務所費の按分についての考え方につき、使用実態に即した議員事務所における調査研究活動等の割合は97パーセントであるが、この比率はごくわずかというべきものでありほぼ調査研究活動等に使用しているという方がより実態を示しているといえるから、按分するまでもないと判断し、100パーセント計上することとしたと説明する。また、事務所費の計上に当たっては、議員事務所の電気代（平成26年10月14日支出分3,372円、平成27年3月12日支出分2,749円、同年4月13日支出分1,915円）及び水道代

(平成 26 年 9 月 17 日支出分 3,303 円, 平成 27 年 3 月 17 日支出分 3,303 円) を含めず抑制的に計上しており, これらを含めて計算すると, 政務活動費に計上したのは議員事務所に係る事務所費の約 91 パーセントにとどまると説明する。

同前議員は, 上記電気代及び水道代の領収書等を監査委員に提出した。一方, 同前議員は, 平成 27 年 3 月 10 日支出の灯油代 8,359 円の全部を政務活動費に計上するが, これについては, 領収書等が添付されていないため, 政務活動費に計上することは認められない。

これらを合わせて考えると, 収支報告書上, 事務所費として計上されているのは 152,549 円であり, 事務所費として按分計上することができる領収書等の合計額は 158,832 円であるところ, 96 パーセントが政務活動費に計上されていることが認められ, 使用実態に即した按分割合 97 パーセントを下回ることから, 同前議員による事務所費の支出が本件使途範囲に違反するものとは認められない。

#### シ 吉井あきら議員

(7) 吉井あきら議員は, 人件費の按分についての考え方につき, 同議員の親族である補助職員 1 につき, 勤務実態に即した調査研究活動等の割合は, 96 パーセントであり, 親族に関する按分割合の上限が 3 分の 2 であることから, 3 分の 2 の按分としたと説明する。

(イ) この点, 本件指針は, 議員の親族である補助職員の人件費に政務活動費を充てる場合, その全額の 3 分の 2 を上限としたうえで, 後援会活動等にも従事させる場合は, 調査研究活動等への従事時間, 日数等に応じた割合, 事務所等の使用割合に準じた割合等により更に按分しなければならない旨規定しているところである。

(ロ) 当該補助職員に本件指針を適用すると, 親族に係る上限 3 分の 2 に, 調査研究活動等に係る割合 96 パーセントを乗じて得た割合 (64 パーセント) が政務活動費を充てることができる上限となる。

そうすると, 同議員が当該補助職員の人件費として計上した額のうち 64 パーセントを超える部分 63,996 円には, 政務活動費を充てることはできない。

しかしながら, その額については, 同議員から自主的に返還されたところで

ある。

#### ス 天方浩之議員

(7) 天方浩之議員は、人件費の按分についての考え方につき、補助職員2名は専ら議員の調査研究活動等の補助業務に従事していた、政党関係の連絡は、基本的には議員自身の携帯電話又は自宅ファックスにあるため、議員の携帯電話につながらない場合に取次ぎを求める電話が月に2、3回あるかどうかといった程度であり、補助職員2名がその取次ぎを行うこともあったと説明する。

一方、同議員の資金管理団体の平成26年の政治資金規正法に基づく収支報告書には補助職員1が同団体の会計責任者兼事務担当者である旨が記載されている。

(イ) この点、同議員は、後援会である当該資金管理団体については、後援会活動を行っておらず、年に1度、民主党（当時）の京都府総連合会から寄付を受納するのみであり、収支報告書も1時間もあれば作成することができ、資金管理団体に係る事務は、当該補助職員が、勤務時間外のわずかな時間を使って、その団体の事務所である自宅において行っていたと説明する。

(ウ) 上記(イ)の説明が不合理であるとはいえず、上記(7)の電話の取次ぎについては、上記イ(ウ)で述べたとおり、按分しなければならないとまではいえないことから、補助職員2名の人件費を按分せず計上したことが、本件使途範囲に違反したものであるとはいえない。

#### セ 隠塚功議員

(7) 隠塚功議員は、人件費の按分についての考え方につき、補助職員2は親族であるが、生計を異にしており、資金の還流といったおそれもなく、専ら調査研究活動等に従事していたため、当該補助職員の人件費を100パーセント計上できると考えたが、議員事務所が後援会事務所等の所在地であり、実際に後援会活動等が行われていたことを考え合わせ、抑制的に計上することとし、5分の4で按分したと説明する。

(イ) この点、上記キ(イ)で述べた理由により、同議員の説明は採用することができない。

(ウ) 当該補助職員に本件指針を適用すると、当該補助職員は調査研究活動等以外

の活動には従事しなかったというのであるから、その人件費の全額に親族に係る上限3分の2を乗じて得た額が政務活動費を充てることができる上限となる。

そうすると、同議員が当該補助職員の人件費として計上した額のうち3分の2を超える部分39,148円には、政務活動費を充てることができない。

しかしながら、その額については、同議員から自主的に返還されたところである。

#### ソ 片桐直哉前議員

(7) 片桐直哉前議員は、収支報告書上、事務所費につき按分をせず100パーセント計上していたことが認められる。

また、同前議員は、議員事務所において、ホームページ、SNS等による情報発信等の広報活動を行っていたと説明する。

(4) この点、同前議員のホームページ、フェイスブック等を見ると、調査研究活動等とはいえない記事も存するため、議員事務所が調査研究活動等以外の活動に用いられていた外形的事実があるといえる。

しかし、当該議員事務所は、複数の団体等と同じオフィススペースを共有して利用するシェアオフィスであり、スペース内に議員事務所としての明確な区画がなく、また、同前議員は、行政書士業務、後援会活動等の調査研究活動等以外の活動のためにも、シェアオフィス利用契約を締結し、調査研究活動等のためのシェアオフィス利用契約と同額(月額5万円)の賃料を支払っていたことが認められる。

(5) そうすると、同前議員は、実質的には、調査研究活動等とそれ以外の活動のために、月額10万円でシェアオフィスを借り受け、その2分の1の5万円のみを政務活動費に計上したといえ、同前議員の当該シェアオフィスにおける活動のうち調査研究活動等の占める割合が2分の1を下回ることを示す外形的事実は存しないことから、同前議員の事務所費に係る支出が本件使途範囲に違反したものとはいえない。

#### タ 安井つとむ議員

(7) 安井つとむ議員は、人件費についての考え方につき、補助職員1及び2は、同議員が情報発信のため行っているフェイスブック等の更新作業(文面は同

議員が考えるため、入力のみ)のほか、調査研究活動等に専従しており、人件費に係る按分割合は100パーセントとしたと説明する。

この点、議員のブログ及びフェイスブックの記事には後援会活動、私的活動等調査研究活動等とはいえない活動に係る記事が13件掲載されているところ、これらの補助職員がその記事の入力作業に要した割合分には、政務活動費を充てることができない。

同議員は、これらの補助職員がその記事の入力に要した時間は1記事5分であると説明するところ、平成26年度の延べ作業時間は1時間5分となる。

また、同議員は、補助職員1は週5日の午前9時から午後1時までの勤務であり、補助職員2は週4日の午後1時から午後5時までの勤務であり、事務所の開所日は250日であったと説明するところ、これらの補助職員の平成26年度における勤務時間は約1,800時間である。

そうすると、これらの補助職員は、0.06パーセント調査研究活動等以外の活動に従事しており、その割合分につき政務活動費を充てることができない。

したがって、同議員がこれらの補助職員の人件費として計上した額のうち99.94パーセントを超える部分1,000円には、政務活動費を充てることができない。

しかしながら、その額については、同議員から自主的に返還されたところである。

- (イ) 同議員は、事務所費についての考え方につき、議員事務所においては、同議員が情報発信のため行っているフェイスブック等の更新作業その他の調査研究活動等のみ行っており、事務所費に係る按分割合は100パーセントとしたと説明する。

この点、上記(ア)のとおり、議員のブログ及びフェイスブックには調査研究活動等とはいえない記事が13件掲載されているところ、当該記事の更新作業のうち、議員事務所で行われていたものに要した割合分には、政務活動費を充てることができない。

同議員は、同議員自身が行う当該記事の原稿の作成に要する時間は平均で10分程度であり、その半数は議員事務所以外の場所で作成したと説明するところ、平成26年度において同議員自身が議員事務所において原稿の作成に要

した時間は、1時間5分となる。そして、上記(7)のとおり、補助職員1及び2が入力作業に要した時間も1時間5分であり、議員事務所における平成26年度の当該記事の更新に要した時間は2時間10分である。

また、同議員は、議員事務所は平日の午前9時から午後5時まで開所しており、年間の開所日は250日であったと説明するところ、議員事務所の平成26年度における開所時間は2,000時間である。

そうすると、議員事務所は、0.11パーセント調査研究活動等以外の活動に使用されており、その割合分につき政務活動費を充てることはできない。

したがって、同議員が事務所費として計上した額のうち99.89パーセントを超える部分923円には、政務活動費を充てることができない。

しかしながら、その額については、同議員から自主的に返還されたところである。

#### チ 山本ひろふみ議員

(7) 山本ひろふみ議員の人件費について、補助職員1の厚生年金保険料、健康保険料及び児童手当拠出金並びに労働保険料に係る領収書等の名義が「山本ひろふみ後援会山本拓史」となっていることが認められる。

(4) この点、同議員は、市会議員に立候補する前に後援会として当該補助職員を雇用し、市会議員当選後、勤務実態に応じて、事業主の名義を市会議員山本ひろふみと変更すべきところできていないと説明する。

(9) この名義以外に、同議員の人件費の按分割合（80パーセント）の説明に反する外形的事実は見当たらず、同議員の人件費の按分についての考え方が本件使途範囲に違反するものとはいえない。

しかし、上記名義は同議員の説明する勤務実態に適合しないものであり、誤解を招くものであるため、事業主の名義を変更されたい。

#### ツ 上記アからチまでにおいて摘示していない事項

上記アからチまでにおいて摘示していない事務所費及び人件費の按分の考え方に係る会派又は議員の説明については、その説明に反する外形的事実は見当たらず、按分についての考え方の点から、政務活動費を充てることができないと判断すべき支出はなかった。

(5) 本件監査においては、人件費及び事務所費の支出について、按分についての考え

方以外にも、以下に述べるような問題が認められた。

#### ア 政務活動費の年度の区分

- (7) 本件条例において、会派又は議員に対し交付される政務活動費は月額で金額が定められており（第3条第1項及び第2項）、毎年度必要に応じて行われる申請に基づき交付され（第5条第1項）、その支出の金額及び使途も年度ごとに報告するものとされ（第12条第1項）、かつ、年度ごとに、当該年度に交付を受けた政務活動費のうち当該年度中に使用しなかった分を返還すべきものとされているところ（第15条第1項）、政務活動費は、交付を受けた年度中の調査研究活動等に要した費用に充てることが原則であると考えられる（大阪高裁平成26年3月18日判決参照）。

特に、本件条例第12条の規定による報告を行う時点において、費用の支払は完了しているものの、これに対する給付を受けていないもの（以下「将来の費用」という。）については、その後、給付を受ける前に議員が資格を喪失する可能性（任期満了、任期途中における辞職等）があることを踏まえると、議員資格のない者が受けた給付に要する費用を政務活動費から支出する結果を招く可能性があり、費用の支払が完了した年度の政務活動費に計上することは、認められないというべきである（前掲大阪高裁判決参照）。

一方、制度上又は給付をした者による請求の時期上、給付を受けた年度の翌年度に費用の支払が生じることも考えられるところ、これについては、給付を受けた年度と費用の支払が生じた年度に相違が生じることにやむを得ない事情があるといえ、このような場合には、過年度の費用を政務活動費に計上することは認められるというべきである。

- (4) 日本共産党京都市会議員団及びひおき文章議員は、会派事務所又は議員事務所の更新料を、平成26年度の政務活動費に計上していることが認められる。

更新料の性質は、一般に、①賃料の補充、②賃料の前払い、③賃貸借契約を継続するための対価等を含む複合的な性質を有するものと解されているところ（最高裁平成23年7月15日判決）、②及び③の要素については、更新料を支払った時点においては、これに対する給付を受けていない、将来の費用と評価することができる。

上記のように更新料には将来の費用としての要素が含まれる以上、平成26



年度の政務活動費に計上することができる更新料は、更新後の契約期間のうち、平成 26 年度中の期間が占める割合に相当する額に限られ、これを超える額に同年度の政務活動費を充てることはできないと解される。

したがって、日本共産党京都市会議員団及びひおき文章議員が会派事務所及び議員事務所の更新料として計上した額のうち、平成 26 年度に属する期間に係るものとはいえない部分（同議員団にあつては 139,500 円、同議員にあつては 101,250 円）には、同年度の政務活動費を充てることはできない。

しかしながら、これらの額については、同議員団及び同議員から自主的に返還されたところである。

- (㊦) 西村義直議員は、議員事務所の火災保険料として、合計 13 箇月分を事務所費として政務活動費に計上したことが認められる。

政務活動費は、交付を受けた年度中の調査研究活動等に要した費用に充てることが原則であることに照らすと、12 箇月分を超えて、平成 26 年度分の政務活動費を充てることはできないというべきである。

しかしながら、1 箇月分の保険料相当額 563 円については、同議員から自主的に返還されたところである。

- (㊧) 清水祐子前議員は、平成 26 年 6 月 1 日を始期とする賃貸借契約を締結し、同日から平成 27 年 3 月 31 日までの間は 10 箇月であるにもかかわらず、11 箇月分の議員事務所の賃料を計上していたことが認められる。

政務活動費は、交付を受けた年度中の調査研究活動等に要した費用に充てることが原則であることに照らすと、10 箇月分を超えて、平成 26 年度分の政務活動費を充てることはできないというべきである。

しかしながら、1 箇月分の賃料相当額 118,926 円については、同前議員から自主的に返還されたところである。

#### イ 計上することができない費用の計上

- (㊨) 日本共産党京都市会議員団は、事務所費において町費を計上している。

しかし、本件指針第 6 項においては、町内会費（町費）は、私的活動に属する経費として、政務活動費からの支出が認められないとされている。

したがって、町費相当額 4,800 円に政務活動費を充てることはできない。

しかしながら、その額については、同議員団から自主的に返還されたところ

である。

- (イ) 香川佐代子前議員は、事務所費において、低圧電力契約に係る電気料金を計上している。

しかし、同前議員の説明によると、低圧電力契約を必要とする機器は、工務店業務における木材製材用機器及び自動販売機であり、これらの機器が調査研究活動等に資するものでないことは明らかである。

したがって、低圧電力契約に係る電気料金相当額 38,067 円に政務活動費を充てることはできない。

しかしながら、その額については、同前議員から自主的に返還されたところである。

- (ウ) 同前議員は、事務所費において、平成 26 年 11 月 10 日支出のインターネット利用料 10 月分に係る政務活動費支出額につき、支出調書上は 2,855 円となっているが、支出調書一覧表上は 3,530 円となっており、支出調書一覧表上の額を基に収支報告が行われていると認められる。

したがって、その差額分 675 円に政務活動費を充てることはできない。

しかしながら、その額については、同前議員から自主的に返還されたところである。

#### ウ 社会保険料の二重計上

- (ア) 健康保険料、厚生年金保険料及び雇用保険料は、事業主が、被保険者（労働者）が負担すべき保険料を給料又は賞与から控除し、事業主が負担すべき保険料と合わせて、国庫等へ納付することが一般的であるところ、補助職員の給与につき、これらの保険料を控除した後の手取り額ではなく支給総額を計上し、健康保険料、厚生年金保険料及び雇用保険料の納付額（被保険者負担分が含まれる。）につきその全額を計上すると、被保険者の保険料相当額が政務活動費に二重計上されることとなり、妥当でない。

- (イ) 中野洋一議員は、補助職員 1 の給料につき、平成 26 年 12 月分から平成 27 年 3 月分までについては、当該補助職員が負担すべき労働保険料を控除する前の支給総額で政務活動費に計上していたことが認められる。そして、同議員は、当該補助職員に係る平成 26 年度分の労働保険料につき、被保険者負担分を控除することなく、政務活動費に按分計上していることが認められる。

そうすると、上記期間の当該補助職員の給与について、被保険者負担分が二重計上となっており、その二重計上となった額 3,010 円に政務活動費を充てることはできない。

しかしながら、その額については、同議員から自主的に返還されたところである。

#### エ 休職中の職員の人件費

(7) 山岸たかゆき議員は、補助職員 1 が平成 26 年 10 月以後休職しているところ、休職期間における補助職員 1 の厚生年金保険料、健康保険料及び児童手当拠出金を支出していることにつき、次のとおり、説明する。

a 議員活動を適切かつ迅速に行うためには、その基盤として、調査研究活動等に精通した職員を継続して雇用する必要があるが、同議員の場合も、同様の理由から、当該補助職員を継続して雇用する必要があった。しかし、休職中の人件費を政務活動費の対象とすることができないとすると、当該補助職員を継続して雇用することができなくなる。

なお、当該補助職員は平成 16 年から調査研究活動等の補助職員として勤務しており、現在は、職務に復帰している。

b このような事情を踏まえると、長期的な視点に立てば、休職中であっても、調査研究活動等の補助のために継続して雇用している職員についての経費であれば、本件条例第 11 条に規定する活動に要する経費といえると考える。

c なお、休職期間中も、新たに雇用した補助職員らが業務に不慣れな部分もあったことなどから、必要に応じて、議員自身又はこれらの補助職員が補助職員 1 に電話等により業務の進め方等について確認することもあった。

(4) a この点、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。」と規定しているところ、政務活動費の制度は、会派又は議員が行う同項に規定する活動に要する経費の助成を目的としたものであると解される。

b そして、本件条例第 11 条は、「会派及び議員が行う調査研究、研修、広報広聴、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市民の福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費」にのみ政務活動費を充てることができるとしているところ、同条に規定する活動(調査研究活動等)に要する経費というには、政務活動費は一定の活動に要した費用の助成という性質を有していることを踏まえると、その経費により、何らかの調査研究活動等が行われた実態があるものに限り、一般的な会派又は議員の調査研究活動等の基盤の維持についてまで助成しようとするものではないと解される。

この点、例えば人件費において、月給制で雇用する職員が、調査研究活動等以外の活動に従事した時間がある場合においては、それが選挙期間中等臨時的なものであったとしても、その時間を除外し、調査研究活動等に従事した時間に相当する割合についてのみ、政務活動費に計上することができることもその趣旨を踏まえたものといえる(臨時的に調査研究活動等以外の活動に従事した場合においても、当該職員に支払うべき月給の額に変化は生じないため、単に当該職員の雇用に要する経費を政務活動費に計上することができるのであれば、その全額を計上することができることとなるが、このようなことは認められていないと解される。 )。

- c 休職中の職員の人件費については、当該職員を雇用していくうえでは、社会保険制度又は就業規則若しくは当該職員との労働契約により、一定程度負担せざるを得ない経費であり、職員を雇用する経費に当たる。

しかし、休職中の職員は調査研究活動等には従事していないことから、その経費により、実態のある調査研究活動等が行われたものではない。

したがって、休職中の職員の人件費に政務活動費を充てることができないと解される。

- (㊦) 同議員は、休職中においても、新たに雇用した補助職員らが補助職員 1 に電話等により業務の進め方等について確認することがあったとする。

しかし、当該補助職員が上記の電話等による対応を行うことにより調査研究活動等に従事していたとしても、休職中である以上、その従事について報酬は発生しないものと解するのが相当であり、当該補助職員の休職中の社会保険料に、政務活動費を充てることができないと解される。

そうすると、平成 26 年 10 月分から平成 27 年 3 月分までの厚生年金保険料、

健康保険料及び児童手当拠出金のうち、標準報酬月額に係る保険料等相当額 187,674 円には、政務活動費を充てることができない。

しかしながら、その額については、同議員から自主的に返還されたところである。

オ 自宅に係る賃料に対する支出

(7) 吉田孝雄議員は、平成 27 年 1 月以後、賃借している自宅の 1 室を議員事務所とし、その賃料等につき、その部屋の家屋に占める割合及びその部屋の使用実態に即した調査研究活動等の割合を乗じたうえ、政務活動費に計上していることが認められる。

(4) 本件指針第 6 項においては、自宅又は議員若しくは議員と生計を一にするものが所有する物件に対する事務所賃借料については政務活動費からの支出が認められないものとする旨規定されているところ、この規定を文言どおり読むと、第三者から賃借している自宅の一室を事務所とする場合においても、賃借料の一部に政務活動費を充てることができないと解される。

(5) これに対し、同議員は、市会事務局が作成した「自宅又は議員若しくは議員と生計を一にする者が所有する物件に対する事務所賃借料」に対する政務調査費の支出を認めないこととすることについて」（平成 19 年度市会改革推進委員会第 6 回委員会要求資料）を根拠として、自宅に係る賃借料への政務調査費（現・政務活動費）の支出が禁止される趣旨は、「議員世帯の資産形成・家計援助、親族への単なる経済的な援助と判断されても仕方なく、妥当性を欠く」点にあり、本件指針にいう「自宅」とは、「議員又は議員と生計を一にする者が所有する物件」をいうと解すべきと説明し、市会事務局長もこれと同様の見解を示している。

また、市会事務局長は、政務活動費を支出することができない事務所賃借料につき、「自宅」が「議員又は議員と生計を一にする者が所有する物件」に含まれるにもかかわらず、「自宅」を規定した意図として、「自宅」すなわち「議員又は議員と生計を一にする者が所有する物件」に対する支出が、「議員世帯の資産形成・家計援助、親族への単なる経済的な援助と判断されても仕方なく、妥当性を欠く」ものとしてまず禁止されることを念頭に、この意味の「自宅」以外の「議員若しくは議員と生計を一にする者が所有する

物件」に対する支出についても当該趣旨が及び、禁止されることを表すものであると説明する。

- (エ) この点、本件指針の策定時の意図は、「自宅」すなわち「議員又は議員と生計を一にする者が所有する物件」であったと認められ、本件指針上、賃借している自宅の一室に議員事務所を設置した場合に、その賃料に政務活動費の支出を認めないこととされているとはいえないと解される。
- (オ) しかし、自宅の一室を議員事務所とする場合、その利用状況を外部の者が客観的に確認することは困難であり、そこに応接セットがあれば、私的な来客への応対など、私的活動に用いられる可能性もあり得るところである。また、構造上店舗スペースが併設されているような建物でない場合、自宅の一室を議員事務所としたことにより賃料が増加したかどうか明らかでなく（一室を議員事務所とするために、より部屋数の多い建物を賃借する可能性はあるものの、居住者が何人いれば何部屋必要であるかを客観的に判断することは困難である。）、自宅の賃料のうち、その一室分の賃料相当額を家計から支出することを免れることとなるため、結果として家計援助に当たる可能性を否定できない。したがって、自宅の一室を議員事務所とする場合に、その賃料相当額に政務活動費を充てることができるということについては、疑問があるといわざるを得ない。

議員が自宅の一室を議員事務所とした場合にその賃料相当額を政務活動費に計上することを認めるとしても、自宅の一室を議員事務所としていることを外形的に確認することができる客観的な事情、例えば、事務所スペースと住居スペースの出入口が別個に存している場合や建物の賃貸借契約書において事務所スペースが明確にされている場合に限ることとするなど、上記の疑問点を一定程度解消し得るよう、本件指針における要件の改定（付加）を検討されたい。

#### カ 親族の人件費の額

- (7) 江村理紗議員は、生計を一にし、かつ、同居する議員の親族を補助職員（補助職員3）として雇用し、その人件費を政務活動費に計上していることが認められる。

この点、同議員は、次のとおり説明する。

- a 当該補助職員は、休日又は平日の夜間（1日平均1時間程度。平日は午後8時以降に従事），主に自宅において月平均30時間程度は勤務している。
- b 当該補助職員の業務内容は、市政全般に対する質問・質疑に係る補助助言、経理事務（後援会活動に係るものを含む。）等であり、その具体的な内容は、次のとおりである。
  - (a) 市政報告書や代表質問その他の作成資料全般について、その内容についての助言を行うとともに、記載内容の正確性や表現の分かりやすさについて確認し、文書を校正する作業を行っていた。また、市会前を中心に、政策提言、質疑・質問項目のリストアップを行っていたほか、常時、個別案件についての助言を行っていた。
  - (b) 経理事務とは、主に、①補助職員の給与、議員事務所に係る家賃、光熱水費及び備品代金の支払い等の調査研究活動等に係る収支管理及び関係書類の作成、②政治活動に係る収支管理及び収支報告書等の必要書類の作成であった。
  - (c) 若い女性議員が早朝から深夜まで活動するには色々なリスクがあり、ストーカー被害、セクハラ問題など多岐に及ぶ。より良い政務活動を行うため、そのリスクを最小限に抑える業務も当該補助職員が担っており、具体的には、夜間の陳情の同行、夜間に行われる調査研究活動等の送迎（車両費用も当該補助職員負担）、水害時などの危険な現場への調査同行なども可能な限り行ってもらっていた。
- c 当該補助職員の給与の額については、①同人は豊かな社会経験や情報力・判断力・市政への提案力等を有していること、②助言、作成資料の確認・校正といった重要な役割を担っていること、③事務処理時に使用する自宅のパソコン、プリンター（消耗品を含む。）、コピー用紙等に係る費用を、同人自身が負担していること、④業務内容が広範なものであること、⑤主な勤務時間が、平日深夜や土曜・日曜を含めた変則的な勤務形態であることを考慮して、これに相応しいと考える金額とした。
- d 給与月額15万円であるが、政務活動費にはその半額の75,000円しか計上しておらず、計上額の指摘であればともかく、給与総額が高額であるか否かにつき指摘を受ける理由はない。一般的にみても、計上額が高額であると

はいえない。

- (イ) 当該補助職員の人件費について計上額が半額となったのは、親族である補助職員の人件費については、その上限を3分の2とし、更に調査研究活動等以外の活動に従事する場合には、その従事する割合に応じて更に按分しなければならない旨の本件指針の規定を適用した結果によるものであり、補助職員の人件費の多寡については、政務活動費への計上額ではなく、補助職員への支給額を基に論じられるべきである。

この点、当該補助職員の給与月額が15万円であるところ、1月に30時間勤務したとすると、時給は5,000円であり、一般的にコンサルティング的な業務に従事する者の時給は単純な事務作業に比べて高いと考えられること、夜間・休日の変則的な勤務に係る時給が高いと考えられること等を考慮しても、いささか高額であるとも思料される。しかし、給与の額の考え方につき、一応の説明はなされているところであり、議員の親族に政務活動費を支出する場合は、社会通念上疑義を生じることのないようにしなければならないとする本件指針第5項に直ちに違反しているとまではいえないと解される。

また、本件条例及び本件指針を見ても、親族である職員の人件費の上限額は定められていない。

したがって、同議員の当該補助職員の給与について、政務活動費を充てることができない部分があるとまではいえない。

- (ウ) しかし、親族の人件費、特に生計を一にする親族の人件費については、社会通念上、当該親族の受け取った給与を議員に還流することも容易であり、お手盛り、家計援助との疑念を招きやすいといえる。

この疑念を払拭するためには、親族の人件費を政務活動費に計上するに当たり、その上限を3分の2とするだけでは十分でないことは既に述べたところである。親族を雇用する場合における人件費の上限額を時給単位で定める等、この疑念を払拭するための方策を検討されたい。

#### キ 費目について

- (ア) 事務所費において、インターネット利用料、固定電話料その他の通信に要する経費及びコピー機リース料が計上されている事案が散見された。
- (イ) 本来、通信に要する経費は通信運搬費、コピー機リース料は備品消耗品費と



して計上されるのが順当であるが、各費目に上限がないこと及び政務活動費を支給する趣旨に照らせば、客観的に本件使途範囲に合致する支出であれば適法な支出であると解されるところ、特定の支出が異なる費目に計上されたとの一事をもってこれが本件使途範囲違反となるものではないと解される（大分地裁平成 23 年 2 月 24 日判決参照）。

(ウ) しかし、収支報告書において政務活動費は費目ごとに集計することとされていること、また、費目ごとの合計額が市会のホームページにおいて公表されていることに照らすと、どの支出項目をいずれの費目に計上するか（会計でいうところの、いわゆる「仕訳」）については、できるだけ統一した処理が行われることが望ましい。そうすることによって会派及び議員間の政務活動の状況を客観的に比較することが可能になるからである。

したがって、会派及び議員においては、本件指針第 1 項の支出例を参考としつつ、より適切に計上されるよう留意されたい。

#### 4 広報広聴費に関する判断

(1)ア 請求人は、内海貴夫前議員及び寺田一博議員が、広報広聴費でポスターの作製費を計上していることについて、ポスターは政務活動のみではなく政治活動上の宣伝活動を兼ねているのは明らかであり、少なく見積もっても 2 分の 1 を超える部分は目的外支出であると主張する。

イ この点、議員の広報広聴活動は、「選挙民を主たる対象として、その時々 of 政治的、行政的課題についての自己の見解や活動内容を明らかにし、逆に選挙民等から示された反応や意見をその後の活動に反映させることにより、自分に対する支持や理解を取り付けることを主たる目的とするものであって、その多くが政治活動、後援活動としての性格を併有していることは否定できない。しかし、現代における政治的、行政的課題の相当部分は、最終的には主権者である有権者が示した意向に沿って取り組まれるべきものである上、その前提として有権者に対して様々な情報が提供され、適切な判断が形成される必要があることもいうまでもないから」、議員の行う広報広聴活動も、「このような相互作用が全く期待できないようなものでない限り、議員の有する広範な職責を果たすために有益な調査研究活動に当たり」、そのための費用は、政務活動費の本来の趣旨・目的に沿った支出でないとはいえない（名古屋高裁平成 25 年 1 月 31 日判決）。

ウ したがって、請求人の主張により、直ちに2分の1を超える部分が目的外支出ということとはできない。

- (2) しかし、収支報告書にポスターの一部のみが添付されているなど、ポスターの全容が請求人に明らかでなかったことを踏まえ、本件監査においては、本件指針が、広報広聴費について、「他の活動に係る記事を掲載する広報紙の印刷費は、紙面全体に占める面積、ページ数の割合等に応じて按分する」（本件指針第4項の表）と規定していることから、関係人調査により、ポスターの提出を求め、ポスターの現物又は原版を確認したうえ、当該規定に適合した按分が行われているかどうかを監査することとした。

### (3) 内海貴夫前議員

#### ア 市民困り事相談所ポスター

- (7) 内海前議員は、自身が市民困り事相談所を開設していることを周知するためのポスター2,000部を2回作成し、これに要した費用の90パーセントを政務活動費に計上していることが認められる。

- (4) 同前議員は、市民困り事相談所の業務内容は、市民から相談・要望を聴き、これに対応することであったと説明する。

また、90パーセントの按分をすることとしたのは、相談の告知を目的とするものであるが、名前の表示が比較的大きく、この部分が議員としての宣伝も兼ねると評価される可能性があると考え、その部分の面積に2分の1を乗じた値を除外することとし、具体的な按分割合は次の計算式に基づき求めたと説明する。

$$1 - \frac{215 \times 60 \text{ [議員名部分の面積]}}{297 \times 210 \text{ [A4用紙の面積]}} \times \frac{1}{2} \div 90\%$$

単位：ミリメートル（数値は、ポスターをA4サイズに換算した場合の値）

- (9) 市民相談は、実社会で生起している種々の問題を適時、的確に把握し、その問題解消のための政策提案へとつなげ得るものであるし、議員が着目する個別政策課題についての幅広い調査・情報収集の機会としての意味を有し得ることも否定できないことからすると、市民相談は、議員の議会活動に寄与するものとして、その活動の基礎となる調査研究活動等との間に合理的関連性を有するものということができるから、市民相談を実施していることを広報

する経費に政務活動費を充てることは許されるものというべきである（大阪地裁平成 26 年 3 月 26 日判決・大阪高裁平成 26 年 9 月 11 日判決参照）。

そして、同前議員の説明する按分の方法に本件指針違反があるとは認められない。

したがって、同前議員の行った当該ポスターの作成に係る政務活動費の支出については、本件使途範囲に違反したものであるとは認められない。

#### イ 府市民困り事相談所ポスターについて

(ア) 内海前議員は、自身、荒巻隆三京都府議会議員及び平山貴大氏（現市会議員）が府市民困り事相談所を開設していることを周知するためのポスター 500 部を作成し、その作成に要した費用を上記 3 名でおおむね 3 分の 1 ずつ負担することとし、同前議員の負担した 45,800 円（ポスター作成費 145,800 円の 31.4 パーセント）のうち 85 パーセントを政務活動費に計上していることが認められる。

(イ) 同前議員は、府市民困り事相談所の業務内容につき、次のとおり説明する。

- a 業務内容は、市民から相談・要望を聴き、これに対応することであり、市会議員と京都府議会議員が共同して対応することで、相談のワンストップ化を図ることができるとともに、府市双方に働きかけることにより、相談内容をより確実に実現することができる。
- b 相談は、同前議員の議員事務所で行うこともあり、初めに同前議員自身が相談の概要を聴き、府の所管事項であれば荒巻京都府議会議員に交代し、市の所管事項であれば同前議員自身が対応していた。
- c 平山氏は、同前議員と共に市の所管事項についての相談に対応したほか、同前議員が別の市民の相談対応をする必要があるなどの理由で、同前議員に代わり市民からの相談を受け、現地調査をする場合もあった。平山氏が単独で相談を受けた場合も、同前議員に相談内容を必ず報告させており、現地調査や土木事務所への連絡など、相談内容を踏まえた具体的な対応については、同前議員が判断し、平山氏に指示していた。したがって、同人の活動は、全て同前議員の調査研究活動等に反映されていたといえる。

また、同前議員は、当該ポスターの按分についての考え方につき、次のとおり説明する。

- d 「自民党 東山支部」の表示部分（①部分）が政党活動にも当たるものと評価され、また、荒巻京都府議会議員の氏名表示部分（②部分）が府議会と評価される可能性があると考え、①部分の面積に2分の1を乗じて得た値と、②部分の面積を除外することとし、具体的な按分割合は、次の計算式に基づき定めた。

$$1 - \left( \frac{175 \times 30 \text{ [①部分の面積]} \times \frac{1}{2} + 175 \times 35 \text{ [②部分の面積]}}{297 \times 210 \text{ [A4用紙の面積]}} \right) \div 85\%$$

単位：ミリメートル（数値は、ポスターをA4サイズに換算した場合の値）

- e 「自民党東山支部」との名称を付したのは、市民の方に、同相談所の所属を明示することで、相談するか否かの判断材料を提供するため、政党活動の一環として行っていたものではない。
- f 平山氏の氏名及び顔写真を掲載したのは、府市民困り事相談所が同前議員、荒巻京都府議会議員及び平山氏の3人の相談体制となっており、同前議員の補助者として、同前議員と共に、又は同前議員に代わって相談に応じる者の名前と顔写真を、予め市民に明らかにする責任と必要があると考えたためである。
- (ウ) 市民相談に要する経費に政務活動費を充てることが可能であることは、上記ア(ウ)のとおりである。

ところで、本市民相談については、京都府の所管事項に属する相談を受け付けることもあったということであるが、一般の市民にとって、市の所管に属する事項と京都府の所管に属する事項の区分が必ずしも明らかでないと推認され、京都府の所管に属する事項についても一定の対応をすることが市民の福祉の増進に資することからすると、当該事項に属する相談が含まれていることをもって、政務活動費に計上するに当たり、按分をしなければならないとまではいえないと解される。したがって、荒巻府議会議員が本府市民困り事相談所において相談を聴く実態があること、及び当該ポスターの作成費用の約3分の1を同議員が負担していることを前提とすると（これらの前提に反する外形的事実は見当たらない。）、本件指針の規定に照らして面積按分をするに当たり、その氏名及び顔写真部分の面積を除外しなければならない

とはいえないと解される。

他方、当該ポスターには「自民党東山支部」、「支部長」といった記載があるのに対し、同前議員が市議員であること及び荒巻京都府議会議員が京都府議会議員であることの表示がなく、府市民困り事相談所は自民党東山支部の活動の一環として行われていたかのように見える。この点、これが政党活動の一環として行われていたとしても、実際に対応に当たるのは、同前議員らであり、同前議員が実社会で生起している種々の問題を適時、的確に把握するための場としての実質は備えているといえるから、本件指針の規定に照らして面積按分をするに当たっては、「自民党東山支部」及び「支部長」の表示部分については、2分の1とすべきである。

また、平山氏の氏名及び顔写真の表示については、府市民困り事相談所における対応者であることを知らせるためという同前議員の説明に一定の合理性は認められるものの、同人の活動は、自民党東山支部としての活動との要素も含まれると考えられる。そうすると、本件指針の規定に照らして面積按分をするに当たっては、平山氏の氏名及び顔写真の表示部分についても、2分の1とすべきである。

以上の点を踏まえて、本件指針の規定に照らして面積按分をすると、除外すべき面積の割合は15パーセントに満たないと認められるから、同前議員の行った当該ポスターの作成に係る政務活動費の支出については、本件用途範囲に明らかに違反するとまではいえない。

(エ) もっとも、上記(ウ)でも指摘したとおり、当該ポスター上には、「自民党東山支部」との表示はあるものの、同前議員及び荒巻氏がそれぞれ市議員及び府議会議員であることが表示されておらず、一見すると、自民党東山支部の政党活動の一環として行われているように見える。また、同前議員は、当該ポスターは同前議員が市議員であることが表示されている市民困り事相談所のポスターと合わせて掲示されることもあったと説明するところ、この場合においては、これら2枚のポスターを合わせて見ると、内海前議員が市議員であることは分かるものの、依然として、荒巻氏及び平山氏が自民党東山支部の構成員であると推測されるほか、どのような地位にあるのかは不明であり、この場合においても、一般の市民からすると、府市民困り事相談

所は、自民党東山支部の政党活動としての印象を強く与えかねない。

したがって、政党名の表示のみがあり、市会議員であることの表示がないなど、内容に調査研究活動等が含まれるものであっても、社会通念上、調査研究活動等以外の活動のみを周知していると観念され得るポスターの作成経費等については、政務活動費の支出をすることができないことを本件指針において明記するなど、市会においては市民の疑念を招かない政務活動費の運用の在り方について更に踏み込んだ検討がなされるべきである。

#### 〔4〕 寺田一博議員

ア 寺田一博議員は、自身が議会報告会を開催することを周知するポスター1,000部を作成し、これに要した費用及び当該ポスターを貼付するためのシール代を100パーセント政務活動費に計上していることが認められる。

イ 同議員は、当該ポスターで周知した議会報告会につき、次のとおり説明する。

(7) 平成26年10月15日及び同月16日の各午後7時30分から開催し、両日も100名から150名程度の市民が参加した。

(4) 報告した内容は、次のとおりであった。

- ① 25年度決算の報告と今後の展望
- ② 京都市会改革の成果と今後
- ③ 納税者目線での政策
- ④ ひとづくりとまちづくり

ウ 市政の現状、議会活動等を市民に報告することは、政策や市政に対する市民の要望や意見を聴取するうえでの前提となるものであり、市民の要望や意見を広く聴取することは議員が適切に議会活動を行ううえで必須の活動であるから、その客観的な目的や性質に照らして、議員の議会活動の基礎となる調査研究活動等と合理的関連性を有するものということができ、上記報告に要する費用について政務活動費を充当することは相当である（大阪地裁平成26年3月26日判決・大阪高裁平成26年9月11日判決）。

そして、当該ポスターにおいては、議会報告会を開催する場所及び日時も明記されており、同議員が議会報告会を開催することを適切に周知することができるものと評価できるため、本件指針第4項の規定に照らして面積按分すべき部分があるとは認められない。

また、議会報告会における報告内容についても、調査研究活動等と合理的関連性がないものがあるとは認められない。

したがって、同議員の行った当該ポスターの作成及び貼付に係る政務活動費の支出について、本件使途範囲に違反したものであるとは認められない。

## 5 結論

以上のとおり、上記の政務活動費の支出のうちには、会派又は議員が政務活動費を充てることができないと認められるものがあつたものの、いずれも会派又は議員が当該支出に係る政務活動費を返還しており、市長が本件条例第 15 条第 2 項の規定に基づき政務活動費の返還を命じるべき支出は存しない。

したがって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

## 第5 意見

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市会議長に対し、次のとおり意見を提出する。

### 意 見

地方自治制度において、議会は地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された執行機関である首長と相互に牽制し合うことによって地方自治の適正な運営に資するものとされている。議会と首長の関係は二元制ともいわれる<sup>ゆえん</sup>所以である。このように対等の立場で相互のチェック・アンド・バランスにより行政運営を行う首長と議会との関係からすると、議会や議員の活動は、首長の支配や干渉を受けないことが前提とされなければならない。したがって、議員に対して広範な裁量が認められている政務活動費に関して、その使途は、会派や議員の見識に基づく自主的な判断に委ねられるべきであることはいうまでもない。

こうした前提の下、本市においては、政務活動費について、本件条例、本件要綱等に規定されており、また、政務活動費について厳正かつ適切な運用に努め、積極的に説明責任を果たすことによって一層の透明性を確保するべく本件指針が定められているところである。

しかしながら、近年、本市を含め他の地方公共団体において政務活動費の返還請求に係る住民監査請求が相次いでいるところ、その一因は、市民が会派又は議員による説明が十分でないと感じている点にあると推察される。

このような現状を踏まえ、会派及び議員各位におかれては、市民の代表としての<sup>きょうじ</sup>矜持を維持し、政務活動費の使途について疑念を持たれることのないよう説明責任を十分に果たされることを切望するものである。

そこで、冒頭に述べたように議会の自主性は尊重されなければならないとしても、より適切に市民への説明責任を果たし、もって会派及び議員の政務活動を更に充実させるため、政務活動費の運用のルールに係る改善策等について、次のとおり意見を付すこととする。

#### 1 政務活動費の透明性の向上について

市会においては、平成 20 年度交付分の政務調査費から金額にかかわらず領収書等の添付が義務付けられ、平成 27 年度交付分の政務活動費から領収書等をホームページ上で公開するなど、政務活動費の運用に係る透明性を高めるための取組が進められているところである。

政務活動費は公費が充てられていることから、その使途に関しては、対象とされる調査研究活動等の目的、内容、成果等について市民に対する説明責任が果たされなければならない。しかし、対象とされる使途の範囲が広いことや、会派及び議員の活動には調査研究活動等以外にも多様な活動があることから、時には一つの支出について他の活動に係る支出と按分する必要があることを勘案すれば、収支報告書に領収書等を添付し、これを公開するだけでは、市民にとって十分に分かりやすい使途の説明となっているとはいえず、更なる改善の余地が残されているものと考えられる。

そこで、次に掲げる事項を政務活動費の支出に係る取扱いとして明確なルール化を図るなど、政務活動費の運用について更なる改善を推進されるよう強く要望する。

① 人件費又は事務所費につき、活動全体に占める調査研究活動等の割合を求め難しい場合として本件指針第 4 項に掲げる上限割合を適用する場合を除き、按分についての考え方の妥当性について市民の理解が得られるよう、人件費については勤務時間や勤務内容を記載した日報、事務所費については開所時間や事務所における執務状況の記録簿などを按分の根拠として整理・保管すること。

② 人件費及び事務所費につき、下記の事項に留意した按分についての考え方に係る説明書を作成したうえ、収支報告書に添えて議長に提出することとし、当該説明書についても公開すること。

##### ア 人件費



- ・ 給与に政務活動費を充てている補助職員の雇用状況（雇用期間、勤務時間、親族該当性等）
- ・ 当該補助職員の勤務場所（議員事務所、議員の自宅（議員事務所を兼ねないものに限る。）等）
- ・ 当該補助職員の調査研究活動等以外の活動への従事状況

#### イ 事務所費

- ・ 事務所の所有等の状況（議員又は議員と生計を一にする親族の所有であるかどうかを含む。）
- ・ 後援会その他の政治団体の事務所併設の有無
- ・ 調査研究活動等以外の活動での事務所の使用状況

〔3〕 これまでの監査結果において、事務所の賃貸人が親族である場合には、その賃料を銀行振込みによって支払うよう改善意見を述べてきたところであるが、人件費等賃料以外の親族等（議員の親族及び議員と生計を一にする者並びにこれらの者又は議員が役員等の地位を占める法人をいう。以下同じ。）に対する支出についても、現実に支出が行われたかどうかについて疑念を招きやすいことから、親族等に対する支出全般について必ず銀行振込みの方法によること。

〔4〕 調査研究費につき、調査のために出張した場合においては、調査目的（市政との間に合理的関連性が認められることに係る説明を含む。）、調査項目、調査手法（調査場所の選定理由を含む。）、行程及び調査結果を記載した書面を作成し、これを収支報告書に添えて議長に提出することとし、当該書面についても公開すること。

〔5〕 作成費用の全部又は一部に広報広聴費を充てた印刷物について、その全容が分かる形で収支報告書に添付することとし、これについても公開すること。

## 2 関係帳簿等の作成・保管について

市会議長に提出することとされている収支報告書のほか、本件要綱の規定により、職員雇用台帳、事務所台帳、事務所の賃貸借契約書等の作成・保管が義務付けられているところであるが、本件監査で調査したところ、一部の議員について、台帳又は賃貸借契約書に記載漏れがある、賃貸借契約書の原本が保管されていないなど、政務活動費の使用の記録として適切に作成・保管されたとはいえないものが散見された。

これまでの監査においても、上記の不備については、繰り返し指摘してきたところ

であるが、改めて会派及び議員による関係帳簿等の適切な作成と保管を徹底されたい。

### 3 領収書等の不備について

収支報告書には領収書等を添付しなければならないこととされているが、領収書等の添付がないもの、他の支出に係る領収書等が添付されているもの、領収書等の添付はされているものの、当該領収書等の名宛人又は金額を確認することができないもの、領収書等の名宛人が議員でないものが散見された。

このように、領収書等に不備がある状態で市民に公開したとしても、政務活動費の支出につき説明責任を果たしたとはいえないため、会派及び議員による適切な領収書等の添付を徹底されるとともに、市会議長におかれても、適切な領収書等が添付されているかにつき確認を徹底されたい。

なお、領収書等として預金通帳の写しを添付される場合には、該当ページ又は該当欄だけでなく、通帳の名義を確認することができる部分についても添付しなければ、その目的が果たされないため、所要の手当を講じるよう留意されたい。

### 4 補助職員の給料及び賞与の計上方法について

本件監査において、補助職員の給料及び賞与について、政務活動費に、手取額のみを計上し、①社会保険料を被保険者負担分も含めて計上する例、②源泉徴収した所得税等の国庫への納付分について別葉の支出調書を作成する例が見受けられた。その原因は、政務活動費の計上にあつては領収書等の添付が求められており、現金の出入りを基として収支報告書が作成されたためであると推察される。

しかし、補助職員の給料額及び賞与額とは、通常、補助職員の手取額ではなく、補助職員の自己負担分の社会保険料を控除し、又は所得税等を源泉徴収する前の給料又は賞与の金額をいうのであるから、収支報告書には、上記の控除又は源泉徴収をする前の給料又は賞与の金額（按分が必要な場合にあつては、その金額を按分した金額）を政務活動費上の給料又は賞与として計上すべきである。そして、社会保険料については、事業主である会派又は議員負担分のみを計上すべきであり、源泉徴収した所得税等の国庫への納付分については、給料又は賞与としての計上分に含まれるため、別葉の支出調書を作成して計上する必要はないというべきである。

したがって、補助職員の給料及び賞与の計上方法については、上記で説明したとおり適切に行うことを会派及び議員に徹底されたい。

なお、この計上方法による場合においては、給料及び賞与の領収書等として、賃金

台帳又は給与支払明細書の控え（いずれも、給料、各種手当及び賞与の総額、社会保険料の控除額、源泉徴収した所得税等の額が記載されたもの）並びに給料及び賞与の領収又は支出の事実を証する書類を添付する必要があることを申し添える。

#### 5 ポスターについての按分方法について

本件指針第4項の表では、広報広聴費の按分の考え方につき、他の活動に係る記事を掲載する広報紙の印刷費は、紙全体に占める面積、ページ数の割合等に応じて按分する旨規定している。

しかし、ポスターには、背景のイラスト、議員の顔写真のように、そのみでは調査研究活動等を周知しているとも、他の活動を周知しているとも評価し難いものが掲載されていることが多く、この部分を他の活動に係る告知でないとして、他の活動に係る文面が記載されている部分の面積のポスター全体の面積に占める割合についてのみ政務活動費を充てることができないこととすると、妥当な結論を得られない場合もあり得ると考えられる。

そこで、他の活動に係る告知が掲載されているポスターについては、いかなる活動についての告知かを判断することが比較的容易な文字部分の面積の比較により按分するなど、ポスターに適した按分についてのルール策定を検討されたい。

なお、社会通念上、調査研究活動等以外の活動のみを周知していると観念され得るポスターの作成経費等について政務活動費を支出することができないことをルール化すべきことは、上記第4-4で述べたところであり、これに当たらないポスターについて、本項で述べた按分方法を適用すべきである。



| 番号 | 会派名又は議員名       | 勤務場所     | 後援会等事務所 | 監査対象となる補助職員 | 親族 | 勤務実態<br>(調査研究活動等に従事する割合) | 支出調書記載の按分割合        |
|----|----------------|----------|---------|-------------|----|--------------------------|--------------------|
| 1  | 自由民主党京都市会議員団   | 議員団室     |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%               |
| 2  | 日本共産党京都市会議員団   | 議員団室     |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 3      |    | 100%                     | 100%               |
| 3  | 民主・都みらい京都市会議員団 | 議員団室     |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%               |
| 4  | 公明党京都市会議員団     | 議員団室     |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%               |
| 5  | 地域政党京都党市会議員団   | 議員団室     |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 3      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 4      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 5      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 6      |    | 100%                     | 100%               |
| 1  | 内海貴夫           | 議員事務所    | ○       | 補助職員 1      |    | 96%                      | 90%                |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 96%                      | 90%                |
|    |                |          |         | 補助職員 3      |    | 90%                      | 90%                |
| 2  | 大西均            | 議員事務所    |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 90%                |
| 3  | 香川佐代子          | 議員事務所    | ○       | 補助職員 1      | ○  | 100%                     | 65%                |
| 4  | 加藤盛司           | 議員事務所    |         | 補助職員 1      | ○  | 100%                     | 100%               |
| 5  | 小林正明           | 議員事務所・自宅 | ○(自宅)   | 補助職員 1      | ○  | 98%                      | 65%                |
|    |                | 議員事務所    |         | 補助職員 2      |    | 98%                      | 80%                |
|    |                | 議員事務所    |         | 補助職員 3      |    | 98%                      | 80%                |
| 6  | 桜井泰広           | 議員事務所・自宅 | ○(自宅)   | 補助職員 1      | ○  | 97%                      | 60%                |
|    |                | 議員事務所    |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 80%                |
| 7  | 繁隆夫            | 議員事務所    | ○       | 補助職員 1      |    | 98%                      | 100%               |
| 8  | しまもと京司         | 議員事務所    |         | 補助職員 1      |    | 98%                      | 90%                |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 98%                      | 90%                |
|    |                |          |         | 補助職員 3      |    | 98%                      | 90%                |
| 9  | 下村あきら          | 議員事務所    |         | 補助職員 1      |    | 98%                      | 90%                |
|    |                |          |         | 補助職員 2      | ○  | 98%                      | 60%                |
| 10 | 高橋泰一朗          | 議員事務所    |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 3      |    | 89%                      | 100%               |
|    |                |          |         | 補助職員 4      |    | 84%                      | 100%               |
| 11 | 田中明秀           | 議員事務所    |         | 補助職員 1      |    | 95%                      | 90%                |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 95%                      | 90%                |
|    |                |          |         | 補助職員 3      |    | 95%                      | 90%                |
| 12 | 津田大三           | 議員事務所    |         | 補助職員 1      | ○  | 96%                      | 2/3                |
|    |                |          |         | 補助職員 2      |    | 96%                      | 90%                |
| 13 | 寺田かずひろ         | 議員事務所    | ○       | 補助職員 1      | ○  | 93%                      | 8/15               |
| 14 | 富きくお           | 議員事務所    |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 4月分：75%<br>その他：90% |

| 番号 | 会派名又は議員名 | 勤務場所  | 後援会等事務所 | 監査対象となる補助職員 | 親族 | 勤務実態<br>(調査研究活動等に従事する割合) | 支出調書記載の按分割合                    |
|----|----------|-------|---------|-------------|----|--------------------------|--------------------------------|
| 15 | 中川一雄     | 議員事務所 | ○       | 補助職員 1      |    | 98%                      | 100%                           |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 98%                      | 100%                           |
| 16 | 中村三之助    | 議員事務所 | ○       | 補助職員 1      |    | 90%                      | 2/3                            |
| 17 | 西村義直     | 議員事務所 |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 90%                            |
| 19 | 吉井あきら    | 議員事務所 |         | 補助職員 1      | ○  | 96%                      | 2/3                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 90%                            |
| 20 | 井坂博文     |       |         |             |    |                          |                                |
| 21 | 井上けんじ    |       |         |             |    |                          |                                |
| 22 | 岩橋ちよみ    |       |         |             |    |                          |                                |
| 23 | 加藤あい     |       |         |             |    |                          |                                |
| 24 | 河合ようこ    |       |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 90%                            |
| 25 | 北山ただお    |       |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 90%                            |
| 26 | くらた共子    | 議員団室  |         | 補助職員 3      |    | 100%                     | 90%                            |
| 27 | 玉本なるみ    |       |         | 補助職員 4      |    | 100%                     | 90%                            |
| 28 | とがし豊     |       |         | 補助職員 5      |    | 100%                     | 90%                            |
| 29 | 西野さち子    |       |         |             |    |                          |                                |
| 30 | 西村善美     |       |         |             |    |                          |                                |
| 31 | 樋口英明     |       |         |             |    |                          |                                |
| 32 | 宮田えりこ    |       |         |             |    |                          |                                |
| 33 | 山中渡      |       |         |             |    |                          |                                |
| 34 | 青木よしか    | 議員事務所 |         | 補助職員 1      |    | 98%                      | 90%                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 98%                      | 90%                            |
| 35 | 天方浩之     | 議員事務所 |         | 補助職員 1      | ○  | 100%                     | 2/3                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 90%                            |
| 36 | 今枝徳蔵     | 議員事務所 |         | 補助職員 1      | ○  | 91%                      | 60%                            |
| 37 | 隠塚功      | 議員事務所 | ○       | 補助職員 1      |    | 96%                      | 80%                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      | ○  | 100%                     | 80%                            |
| 38 | 片桐直哉     | 議員事務所 |         | 補助職員 1      |    | 80%                      | 2/3                            |
| 39 | 小林あきろう   | 議員事務所 |         | 補助職員 1      |    | 98%                      | 90%                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 98%                      | 90%                            |
|    |          |       |         | 補助職員 3      |    | 100%                     | 100%                           |
|    |          |       |         | 補助職員 4      |    | 100%                     | 100%                           |
|    |          |       |         | 補助職員 5      |    | 100%                     | 100%                           |
| 40 | 鈴木マサホ    | 議員事務所 | ○       | 補助職員 1      |    | 97%                      | 80%                            |
| 41 | 中野洋一     | 議員事務所 | ○       | 補助職員 1      |    | 4月：95%<br>その他：100%       | 給与（4月分）及び労働保険料：75%<br>その他：100% |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%                           |
| 42 | 宮本徹      | 議員事務所 |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 90%                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%                           |
| 43 | 安井つとむ    | 議員事務所 |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 100%                           |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%                           |
| 44 | 山岸たかゆき   | 議員事務所 | ○       | 補助職員 1      | ○  | 100%                     | 2/3                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 90%                            |
|    |          |       |         | 補助職員 3      |    | 100%                     | 100%                           |
| 45 | 山本ひろふみ   | 議員事務所 | ○       | 補助職員 1      |    | 89%                      | 80%                            |
|    |          |       |         | 補助職員 2      |    | 89%                      | 80%                            |

| 番号 | 会派名又は議員名 | 勤務場所   | 後援会等事務所 | 監査対象となる補助職員 | 親族 | 勤務実態<br>(調査研究活動等に従事する割合) | 支出調書記載の按分割合 |
|----|----------|--------|---------|-------------|----|--------------------------|-------------|
| 53 | 江村理紗     | 議員事務所  |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 75%         |
|    |          |        |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 75%         |
|    |          | 自宅     |         | 補助職員 3      | ○  | 97%                      | 50%         |
| 54 | 佐々木たかし   | 議員事務所  |         | 補助職員 1      |    | 96%                      | 80%         |
| 55 | 中島拓哉     | 議員事務所  | ○       | 補助職員 1      |    | 99%                      | 80%         |
|    |          | 電話・メール |         | 補助職員 2      |    | 100%                     | 100%        |
| 56 | 村山祥栄     | 議員事務所  | ○       | 補助職員 1      |    | 80%                      | 80%         |
|    |          |        |         | 補助職員 2      |    | 80%                      | 80%         |
|    |          |        |         | 補助職員 3      |    | 80%                      | 80%         |
| 57 | 清水祐子     | 議員事務所  |         | 補助職員 1      |    | 100%                     | 90%         |
| 58 | 森川央      | 議員事務所  | ○       | 補助職員 1      |    | 98%                      | 80%         |

注 本件監査の対象となった支出(按分割合が2分の1(親族にあっては、3分の1)を超えているもの)に係るもののみ記載している。





| 番号 | 会派名又は議員名     | 自宅 | 所有者 | 後援会活動等の事務所 | 使用実態（調査研究活動等の占める割合）    | 按分割合                       |
|----|--------------|----|-----|------------|------------------------|----------------------------|
| 2  | 日本共産党京都市会議員団 |    |     |            | 100%                   | 100%                       |
| 1  | 内海貴夫         |    | 議   | ○          | 98%                    | 90%                        |
| 4  | 加藤盛司         |    |     |            | 100%                   | 80%                        |
| 5  | 小林正明         |    |     |            | 98%                    | 80%                        |
| 6  | 桜井泰広         |    |     |            | 96%                    | 80%                        |
| 7  | 繁隆夫          |    |     | ○          | 95%                    | 100%                       |
| 8  | しまもと京司       |    |     |            | 95%                    | 90%                        |
| 9  | 下村あきら        |    |     |            | 95%                    | 90%                        |
| 10 | 高橋泰一郎        |    |     |            | 97%                    | 100%                       |
| 11 | 田中明秀         |    |     |            | 95%                    | 90%                        |
| 12 | 津田大三         |    |     |            | 96%                    | 90%                        |
| 14 | 富きくお         |    |     |            | 平成26年4月分83%<br>その他98%  | 平成26年4月分：83%<br>その他：90%    |
| 15 | 中川一雄         |    | 議   | ○          | 97%                    | 100%                       |
| 17 | 西村義直         |    |     |            | 100%                   | 駐車場賃料：2/3<br>その他：90%       |
| 18 | 山本恵一         |    |     |            | 100%                   | 90%                        |
| 19 | 吉井あきら        |    |     |            | 93%                    | 90%                        |
| 34 | 青木よしか        |    |     |            | 98%<br>(政務活動車駐車場は100%) | 90%                        |
| 35 | 天方浩之         |    |     |            | 100%                   | 100%                       |
| 36 | 今枝徳蔵         |    |     | ○          | 91%                    | 70%                        |
| 38 | 片桐直哉         |    |     |            | 100%                   | 事務所賃料：100%                 |
| 41 | 中野洋一         |    |     | ○          | 91%                    | 75%                        |
| 42 | 宮本徹          |    |     |            | 100%                   | 90%                        |
| 43 | 安井つとむ        |    |     |            | 100%                   | 100%                       |
| 44 | 山岸たかゆき       |    |     | ○          | 11月まで95%               | 11月まで90%                   |
| 45 | 山本ひろふみ       |    |     | ○          | 85%                    | 80%                        |
| 46 | 青野仁志         |    |     |            | 100%                   | 90%                        |
| 47 | 国本友利         |    |     |            | 100%<br>駐車場は80%        | 政務活動用車駐車場賃料：80%<br>その他：90% |
| 48 | 曾我修          |    |     |            | 98%                    | 90%                        |
| 49 | ひおき文章        |    |     |            | 100%                   | 90%                        |

| 番号 | 会派名又は議員名        | 自宅 | 所有者 | 後援会活動等の事務所 | 使用実態（調査研究活動等の占める割合）          | 按分割合 |
|----|-----------------|----|-----|------------|------------------------------|------|
| 50 | 平山よしかず          |    |     |            | 97%<br>駐車場は98%               | 85%  |
| 51 | 湯浅光彦            |    |     |            | 100%                         | 90%  |
| 52 | 古田孝雄<br>(12月以前) |    |     |            | 99%                          | 90%  |
|    | 古田孝雄<br>(1月以後)  | ○  |     | ○          | 22%<br>(面積按分22.9%×使用実態按分96%) | 20%  |
| 53 | 江村理紗            |    |     |            | 95%                          | 75%  |
| 54 | 佐々木たかし          |    |     |            | 99%                          | 80%  |
| 55 | 中島拓哉            |    |     | ○          | 98%                          | 80%  |
| 57 | 清水祐子            |    |     |            | 99%                          | 90%  |
| 58 | 森川央             |    |     | ○          | 100%                         | 80%  |

注1 本件監査の対象となった支出（按分割合が2分の1を超えているもの）に係るもののみ記載している。

- 2 所有者の欄には、議員が所有者である場合は「議」と記載している。  
 なお、議員と生計を一にする者が所有者であると説明する会派及び議員は存しなかった。

(監査事務局)