
監 査 委 員

30年監査公表第 6 号

及び から請求のあった事項について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242号第 4 項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

平成30年 6 月15日

京都府監査委員 森 敏 行
同 井 上 元

住民監査請求に係る監査結果

第 1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人 及び から平成30年 3 月30日に、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第 1 項の規定により、監査請求書の提出があった。

2 請求人

住所

氏名
住所
氏名

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりである。

(1) 請求の趣旨

政務活動費は、法及び京都府政務活動費の交付に関する条例（平成24年京都府条例第68号。以下「交付条例」という。）に基づき、会派と京都府議会議員（以下「府議」という。）に対し、議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費の一部として交付されている。

当然ながら、会派及び府議は府民に対し、政務活動目的への支出の合理性を示す根拠を明示し、合目的な費用であると積極的に説明する責任を負っている。

また、近年、政務活動費の用途について住民から厳しい目が注がれており、廃止を求める意見まであるところである。

それゆえ、政務活動費の前払い制が不正を助長するとして、後払い制を導入する自治体も現れている。

京都府内においても、全国に先駆けて導入した京丹後市議会に続いて福知山、綾部、城陽各市議会と久御山町議会が今年度から後払い制に改めた。

京都府議会（以下「府議会」という。）も政務活動費の用途をより明朗化し、適正に運用するため

- ・申請・交付の方法は政務活動費の「渡し切り」ではなく、後払い制を採用すること。
- ・用途基準や用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。

が必要と思われるが、この点に関して、監査結果でも反映させてもらいたい。

ところで、平成28年度（2016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、政務活動費の用途に不適切で不当な目的外支出が事務所費と人件費に関して見受けられた。

ア 「事務所費」について

事務所費の支出の按分率が2分の1を超えて支出されているものについて、領収書以外に賃貸借契約書や按分率の算出（面積按分か時間按分）を添付するなどの具体的根拠を示さず、使用実態が明らかでないものは、説明責任を果たしているとはいえない。

それゆえ、これらの支出については、京都府政務活動費の交付に関する規程（以下「規程」という。）、平成28年2月4日京都地裁判決（平成23年（行ウ）第31号損害賠償請求行為等請求事件。以下「京都地裁判決」という。）、政務活動費の運用マニュアル（以下「マニュアル」という。）にあるように、2分の1を超える支出部分は不当であり、目的外支出である。

また、按分率の算出に当たって、全体使用時間を365日、うち、政務活動使用時間365日で按分率100%としている府議もいるが、このような不適切な按分率の算出も、按分率の根拠を示していないものと同様で不当なものであり、目的外支出である。

本来は、事務所の使用実態がわかる使用実績報告書の提出があつてしかるべきであり、マニュアル等にその旨記載されるよう、監査委員から勧告ないし意見をいってほしい。

(事務所費のうち、目的外支出と認められるもの)

府議名	事務所費	按分率	内 容	返 還 請 求 金 額
小巻 實司	1,519,024円	100%	按分率も賃貸借契約書もなし。按分率を2分の1とする。	759,512円
中川 貴由	950,700円	100%	按分率の算出が365日/365日。按分率を2分の1とする。	475,350円
藤山裕紀子	2,153,588円	100%	按分率の算出が365日/365日。按分率を2分の1とする。	1,076,794円

イ 「人件費」について

人件費の支出の按分率が2分の1を超えて支出されているものについて、「事務所における執務状況を記録した記録簿」などの具体的根拠を示さず、勤務実態が明らかでないものは、説明責任を果たしているとはいえない。

それゆえ、これらの支出については、規程、京都地裁判決、マニュアルにあるように、2分の1を超える支出部分は不当であり、目的外支出である。

また、按分率の算出に当たって、全体使用時間を365日、うち、政務活動使用時間365日で按分率100%としている府議がいるが、このような不適切な按分率の算出も、按分率の根拠を示していないものと同様で不当なものであり、目的外支出である。

さらに、親族の雇用について、生計を一にする親族を按分率100%で雇用している府議がいるが、明らかに不適切な雇用というべきであり、少なくとも按分率が2の1を超えて支出されている部分については目的外支

出である。

なお、親族（とりわけ生計を一にする親族）の職員雇用は、一般の人の雇用に比べ、より疑義を生じるおそれが多く、それゆえ、他の自治体（例えば京都市）においても、按分率の上限を3分の2に抑えているところがあり、裁判においても按分率を一般人の上限を1分の1とするのに対し、親族の場合の按分率の上限を3分の2とし、按分率が判然としない場合は、一般人の2分の1に対し、親族の場合は3分の1と判断する判決がでている（京都地裁判決）。

他の自治体においても同様の趣旨を指針や運用で決めているところが少なからずみられる。

これらのことを考慮に入れるならば、親族の職員雇用の最大按分率は、上限を3分の2（按分率が判然としない場合は3分の1）とすべきであり、それを超える部分については不適切な目的外使用と考えるべきであるので、監査に際してはマニュアル等にその旨記載されるよう、監査委員から勧告ないし意見を通知してほしい。（人件費のうち、目的外支出と認められるもの）

府議名	人件費	按分率	内 容	返 還 請 求 金 額
小巻 實司	2,150,000円	100%	勤務実績表がない。生計を一にする親族の按分率を100%としている。按分率を2分の1とする。	1,075,000円
村田 正治	960,264円	85%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	395,403円
菅谷 寛志	1,676,700円	100% 80%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする（職員：1人100%、1人80%ただし、3箇月50%）。	704,700円
巽 昭	2,131,200円	90%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	947,200円
秋田 公司	3,100,219円	90%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	1,377,976円
片山 誠治	4,095,000円	90%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	1,820,000円
荒巻 隆三	1,882,349円	80%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	705,880円
尾形 賢	1,610,633円	80%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	603,988円
中川 貴由	1,211,100円	100%	按分率の算出が365日/365日。按分率を2分の1とする。	605,550円
井上 重典	1,728,000円	90%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	768,000円
藤山裕紀子	1,542,495円	100%	按分率の算出が365日/365日。按分率を2分の1とする。	771,247円
岸本 裕一	1,440,000円	100%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	720,000円
北岡千はる	2,506,796円	90%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	1,114,132円
上倉 淑敬	1,008,000円	100%	勤務実績表がない。按分率を2分の1とする。	504,000円

ウ 「事務所費と人件費の合計金額が交付金の80%を超えるもの」について

調査研究費、研修費、広聴広報費、会議費、資料作成費等調査研究活動そのものの行為に対する費用について、少額の支出しか行っていないにもかかわらず、事務所費と人件費の支出合計が80%を超えている府議もおられるが、実際に政務活動を行ったという説明責任が果たせていない。

もし、このような支出が認められるならば、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府議があらわれるなどして、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るものではない。

なお、「事務所費と人件費の合計金額が交付金の80%を超えるもの」については、京都市議会との和解交渉の中で、政務活動費に関する改善の一つとしてこの件に関して80%と決定しているもので、これに準拠した。

それゆえ、これらの支出についても不当であり目的外支出であると思われるので、監査に当たっては十分考慮していただきたい。

エ 「日本共産党京都府議会議員団の政務活動費のありよう」について

日本共産党京都府議会議員団においては、政務活動費について、所属府議1人当たり月額54万円を、会派に48万円、府議個人に6万円と振り分けている。

しかし、政務活動費について、交付条例の第1条に「この条例は、法第100条第14項から第16項までの規定により、府議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、政務活動費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。」とあるように、府議の調査活動などの活発化を促すことが趣旨であり、また、第4条には「会派に所属しない議員（月の初日に会派に所属しない議員に限る。）に係る政務活動費の額は、月額400,000円とする。」と決められているように、政務活動費の多くは府議個人に按分されるように定めている。

現に他会派の議員には、政務活動費月額54万円のうち、会派には14万円、府議個人には40万円と按分されて渡されている。

これでは、政務活動費が党全体の活動費として使われていることになり、政務活動費支給の本来の趣旨を逸脱していると思われるので、監査に際しては十分考慮していただきたい。

上記の主張を証する書面として、次に掲げる書面の提出があった。

- ・平成28年度政務活動費収支報告書、会計帳簿、事務所状況等説明書、領収書の一部等の写し（領収書については、同種・同一金額で、月のみ異なるものは省略）
- ・平成21年度の京都市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京都地裁判決の写し
- ・京都市が指針の改善を行った内容（京都市会事務局ホームページ抜粋）

(2) 請求人の措置請求

知事が関係府議に対し、本件に関し府の被った損害額14,424,732円の返還を求めよう勧告することを求める。

(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

京都市においては、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、後の政務調査費の支出の透明性を高めた。

京都府監査委員においても、京都府個別外部監査人により、より公正で適正な判断が行われるようにすべきであり、よって、個別外部監査人による監査を求めるものである。

第2 請求の受理

本件請求については、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第3 監査の実施

1 個別外部監査契約に基づく監査を行わなかった理由

請求人は、個別外部監査契約に基づく監査を行うよう求めているが、本件監査を行うに当たっては特に専門的な知識や判断を必要とする事案ではなく、これまで同様の事案について監査委員が監査しており十分知見を有していることから、個別外部監査契約に基づく監査が相当であるとは認められない。

2 監査対象事項

平成28年度政務活動費に関する該当府議の事務所費及び人件費に係る支出に関し、知事に法第242条第1項に規定する違法又は不当に財産の管理を怠る事実が存するかどうか。

3 監査対象部局

議会事務局

第4 監査委員の除斥及び監査執行の辞退

本件監査において、片山監査委員は法第199条の2の規定により除斥された。

また、田中監査委員から法第199条の2の規定による除斥には該当しないが、議員のうちから選出された委員であり、監査の客観性及び公平性に疑念を持たれることのないよう本件監査の執行を辞退したい旨の申出があり、田中監査委員は本件監査に関与していない。

第5 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成30年4月27日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第7項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認めたところ、関係執行機関の職員7名が立ち会った。

2 当日は、請求人 の代理人 及び請求人 が出席し、請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人 から次のとおり新たな資料の提出があった。

- ・住民監査意見書
- ・新聞記事の切り抜き（平成30年3月31日付及び平成30年4月14日付）

< の陳述 >

本件請求は、大きくいって府議の事務所費、人件費に対して適正な按分率にすべきであるということが主張の主要な部分となっている。それに関して意見陳述をして事務所費、人件費の各項目について補足したい。

まず、事務所費について、府議会作成のマニュアルの用途基準の考えによると、政務活動の割合、使用領域等が明らかでない場合は、按分率2分の1とされている。また、使用領域や使用時間等により按分する場合には、その按分の根拠が客観的に確認できる証拠書類、資料等を適切に整理保管することとされている。

このことからすると、このマニュアルでは府議の平均的な事務所使用の按分割合については2分の1と考えていると思われる。これは多くの地方議会で基準として採用されていると考えている。実際に議員の活動について考えると、政務活動だけではなく、自らの所属する政党のための活動としての政党活動、自らの選挙のための活動としての後援会活動、その他私的な活動なども当然あると思われ、このように、活動が多岐にわたる側面があることから、政務活動の割合は、基本的に議員の活動全体のうちの2分の1程度、多くみて2分の1程度であろうと思われる。

本件請求において対象としている府議のうちの3名は、事務所に要した経費については、年間365日政務活動に使用したものと、按分することなく100%政務活動費で支出されている。マニュアルの規定から、100%政務活動として使用したとするためには、365日政務活動に使用したことが分かる根拠を客観的に確認できる証拠書類、資料を持ち合わせていることとなると思われるが、提出されている請求人が確認できる書類からはこのような実態は確認できない。

府議は、365日政務活動のみに使用したとする場合、そのことが分かる客観的資料を整理保管しなければならないとされており、これを示すことは容易であろうと思われる。

こういった個別の実態を明らかにすることになると議員活動の支障になるといった反論もあろうかと思われるが、客観的な資料があるのであれば2分の1と異なる割合でできるという規定を理解した上で按分割合を選択しており、活動をつまびらかにする客観的証拠を出したくないのであれば2分の1の按分率にすればよいところを、そうではない割合にあえてしていることからすると、客観的資料を出すことについて何ら抵抗がないということと思われるので、躊躇なく開示できるものと考えている。

そのような資料を確認し、事務所を365日まったく別のことに使用していないことが分かるものを出し、出ないのであれば、2分の1以上の部分を返還するようにしていただきたい。

人件費に関しても同じく、マニュアルの使途基準の考え方では、政務活動の割合、使用頻度等が明らかでない場合の按分率は2分の1となっている。政務活動の業務に従事した時間、日数等により按分する場合は、按分の根拠が客観的に確認できる証拠書類、資料等を適切に整理保管することとされている。これもマニュアルに書かれているとおりで、府議が雇用する職員の活動についても、概ね基本は2分の1程度が政務活動であろうということを前提にしていると考えられる。

今回列挙している府議について、勤務実績表というマニュアルに従った書類、書式があるかと思うが、これも提出されずに2分の1を超える割合で政務活動費を支出している府議が多数いる。これらについて、勤務実績表さえ提出していないということで、基本的には客観的に確認できる証拠書類が出されていないということになるので、請求人というか府民の立場からすると2分の1以上のものは不適当ではないかと考える。

異なる割合で按分率を主張する場合は、客観的な資料を出すことが可能で、準備しているはずなので、それを速やかに出し確認すればよいと思う。

それから、特に中川府議は、関連会社の役員・社員を雇用しているという欄にチェックが入っており、関連会社の職務に従事していないかという点では、一般の方の雇用の場合に比して非常に疑わしい部分があると思うので、積極的にそうではない、あえてそうしていないことが分かるものを出す必要があると考える。

また、生計を一にする親族を雇用している場合に関しても、私的な用事を頼む割合が多いのではないかと思われるので、本当にそのような依頼をしていない、あるいはそれは雇用の範囲外でやっていることが分かるものが必要だと思う。職務を行っていた場所が自宅であると、非常に疑わしいということになるし、基本的にどの場所で、どういう勤務をしていたかということについても必要になると考える。

例えば別の職員を別途雇って、それは自費で私的な用事、あるいは政党活動のためだけに分けて雇用しているなどという事情がなければ、一般的な考え方からすると、何らかの私的な、政務活動以外のものについて依頼していたと考えるのではないかと思う。

事務所においても同じように、この政務活動費で支出されている事務所以外に別途で何か借りている場所があるかとか、活動場所があるかという点について、同じく判断の基準になるのではないかと思う。

< 陳述 >

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を平成28年2月に終え、いったん控訴し、それを取り下げて、ということをしてきた。議員4名に対する証人尋問の中で、市会議員の具体的な活動のあり方、考え方について明らかになったところがあり、今回の住民監査請求においても可能であれば、監査委員の方で面談という形をとればよいのではないかということ意見を意見として述べておく。

事務所費について、小巻府議の政務活動費の収支報告では402万円を支出し、480万円の枠のうち70万円あまりを残している。ということは、政務活動費として402万円が十分であったということだと思う。調査研究費、広聴広報費、資料購入費などが調査研究の結果、支出されるものではないかと思うが、これらの支出は、402万円のうち15万円で、わずか3.7%になっている。

中川府議については、たまたま勤務実績表があり、勤務日数は213日であった。3月分がなかったため、11箇月で213日ということになるのに、それを按分のときに単純に分母に365をもってくる感覚というか、どうしてそうなったのか非常に疑問に思う。藤山府議も同じように274日間である。

また、新聞記事でオンブズパーソン委員会が出ている。4月14日付けの新聞の記事で横須賀の若い市会議員がいろいろ書いている。全面的に意見に賛成するものではないが、例えば、視察や地理情報システム、放射能測定器などの購入の是非に言及しているため紹介した。

宮沢賢治の「雨ニモマケズ」の手帳の中に「アラユルコトヲ ジブンヲカンジョウニ入レズニヨクミキキシワカ

り」とある。「見聞きし」ということを強調しているのを読み、堺の市会議員が、「議員の仕事は、一に調査、二に調査、三、四がなくて、五に調査」だと言っていたが、調査研究の結果が納得できるような支出の仕方のありように変えることができれば幸いだと思う。

第6 関係執行機関の陳述

1 関係執行機関の職員に対して陳述の聴取を行うとともに、法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認めたと、請求人1名、代理人1名が陳述に立ち会った。

2 関係機関の職員7名が出席し、議会議務局長（総務部主査）が請求の要旨に対する次の趣旨の陳述を行った。

政務活動費全般について説明した後に、住民監査請求に対する意見を述べたい。

まず、政務活動費制度については、平成24年の法の一部改正により、それまでの政務調査費制度を見直すかたちで導入され、今年度で、平成25年3月1日の施行から、丸5年を経過した。

この改正法の内容は、それまで法に基づき、「議会の議員の調査研究に資するために必要な経費」として交付されていた政務調査費制度が、「議会の議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費」として交付される政務活動費に改正され、条例で定める事項として、従来からの「交付の対象」、「交付の額」及び「交付の方法」に加えて、「政務活動費を充てることができる経費の範囲」が加えられ、議長は政務活動費の使途の透明性の確保に努めることが新たに規定された。

法には、条例への委任規定があるが、その委任の趣旨は、多くの裁判事例で、「各自治体が、それぞれの団体の規模、地域の実情、議員の調査研究活動の実態等の諸事情を考慮して、その裁量判断により条例でもって定めることができるようにした」と解されている。

したがって、法から条例に委任された4つの事項、「交付の対象」、「交付の額」、「交付の方法」及び「政務活動費を充てることができる経費の範囲」は、各自治体の実態等に応じた裁量判断が許容されている事項ということになる。

府の政務活動費制度について、府議会においては、政務活動費の改正に際して、平成24年に交付条例を制定して、法からの委任事項などを定めるとともに、これを受け交付条例から委任された事項や各種書類の様式等を定めるため、規程を制定し、さらに、政務活動費の使途基準の考え方や手続上の留意事項などの運用上の指針としてマニュアルを策定しており、政務活動費の支出の適否については、これらの定めに基づいて判断することになる。

これらの交付条例等を定めるに当たっては、改正法の趣旨を踏まえ、透明性の確保や説明責任を果たすことができるよう、第三者の立場から有識者にも参画いただいた。

経過を説明すると、平成24年に議会運営委員会に政務活動費検討小委員会を設け、有識者として、弁護士、公認会計士及び大学教授、3名に参考人として参画いただき、その意見をしっかりと聴きながら、新たな政務活動費条例の制定に向けた検討を行った。

その検討結果を踏まえ、同年12月定例会において交付条例を制定し、マニュアルについては、翌平成25年3月に小委員会での検討経過や交付条例の制定を踏まえて作成した。

次に、政務活動費制度の見直しについて説明する。

府議会では、政務活動費制度の運用開始後も、更なる説明責任の強化、使途の透明化の向上のための議論を継続して、平成27年7月と平成30年3月の2度にわたり、マニュアル等の改正を行うなど、状況に応じた不断の制度の点検や見直しに取り組んでいる。

具体的には、平成27年7月の改正では、平成27年5月分から、説明責任をいっそう強化するために、事務所費や人件費の按分率の考え方等を説明する事務所状況等説明書など、4種類の説明書類を提出書類へ新たに追加した。また、平成30年3月の改正では、ちょうど今月分からの支出が対象となるが、使途の透明性をいっそう高めるために、領収書等の写しのホームページ公開を義務付ける条例改正をはじめ、按分の根拠となる事実を示す資料として、事務所の日々の使用状況や雇用する従事者の日々の勤務状況を記録する「記録簿」、いわゆる「日報」をマニュアル化して、さらに、按分の考え方等を、現年度の第1四半期終了の段階で、事務局がチェックする「事前確認手続」を導入することとしている。

また、親族に対する人件費・事務所費の振込みの徹底と、その証拠書類の提出の義務化などを実施しているところである。

ここから今回の住民監査請求に対する意見を申し述べる。

昨年度の政務活動費制度の点検・見直しの議論の際に、「後払い制度」の導入についても検討した。検討の中では、府議会では、毎年1千万円を超える残余额が適正に返還されている状況にあること、また、「後払い制」を府議会に導入した場合、府議が多額の経費をいったん立て替える必要があり、活発な政務活動に支障が生じるという新たな課題が懸念されるということも指摘され、「後払い制」を導入するべき理由は乏しい状況にあり、政務活動費の適正使用は、領収書の写し等のホームページでの公開、マニュアルの検証、見直しによる手続の明確化等により担保することが適当との結論に至ったところである。

使途基準や使途制限の規定に関する第三者機関の審議については、先に申し述べたとおり、平成20年の政務調査

費のマニュアルの制定時、また、平成24年の条例制定時には、いずれも第三者の立場から、有識者に参画いただいた。

今後、必要に応じて、適宜、有効な方法で有識者の参画をいただき、その際には、意見をしっかりと尊重したいと考えるが、用途基準等は法律から条例に委任された事項として、府議会は、府の実態に応じた裁量判断を適切にまた主体的に行う責任があるので、審議そのものまでを第三者に委ねてしまうべきではないと考える。

次に、請求人からの、事務所費の支出に関し、賃貸借契約書や按分率の算出などの具体的な根拠が示されず「事務所の使用実態が明らかでないもの」また、人件費の支出に関しては、執務状況を記録した記録簿などの具体的な根拠が示されず「事務所での勤務実態が明らかでないもの」について、これらは、説明責任を果たしているとはいえないので、2分の1を超える部分は不当であり、目的外支出であるという主張についてである。

府の制度においては、領収書の写しや活動報告書、事務所状況等説明書など、政務活動費の用途を府民に説明するための書類について報告書の添付書類として提出を義務付けているが、賃貸借契約書や事務所の使用状況など、提出書類の記載内容を裏付ける証拠書類等については、提出義務の対象とはせずに、整理保管義務を課すことによって、必要に応じて、説明責任を果たすことができるようにしている。

請求人が指摘されるこれらの書類、例えば「勤務実績表」もそうであるが、これらが報告書に添付されていない理由は、提出義務が課されていない書類に該当するため、中には、「勤務実績表」を提出している府議もいるが、これは、「勤務実績表」を提出義務のある領収書と一体の書類として作成したために、領収書の写しの一部として提出されたもので、提出義務のある書類として「勤務実績表」が提出されたわけではないと考えている。

したがって、提出義務が課されない書類が提出されていないことをもって、直ちに、説明責任が果たされていないとして、目的外支出があると判断するべきではなく、目的外支出があるかどうかの判断は、例えば、ある事務所が政務活動以外の活動に実際に使用されていたとか、あるいは、事務所で雇用する職員等が政務活動以外の活動に実際に従事していたとか、そうした具体的な実態を示す事実に基づいて行われる必要があると考える。

なお、府議には、支出の証拠書類等についての整理保管義務があるので、必要に応じて、当該証拠書類等をもって、請求人が指摘される事項について説明責任を果たすことができると考える。

按分率算出根拠が不適切との主張について、請求人は、事務所費及び人件費の支出に関し、事務所状況等説明書の記載上「全体使用時間を365日、うち、政務活動使用時間365日で按分率を100%とするもの」は、不適切な按分で、按分率の根拠を示していないものと同様として、目的外支出であると主張している。

しかし、マニュアルにおける按分率の取扱いは、要約すると、政務活動と政務活動以外の活動が不可分の場合には、これに要した経費を、政務活動の実態により按分するか、又は2分の1で按分するか、いずれかの方法で算出するというもので、言い換えると、政務活動と政務活動以外の活動が不可分でない、すなわち、政務活動と政務活動以外の活動を明確に切り分けることができる、例えば、活動や経費が混在しないように活動場所を物理的に分けるとか、担当職員を分けるとか、業務時間を分けるなどが考えられると思うが、混在していないのであれば、その活動に要する経費は、マニュアル上、按分を要しないこととなっている。

その上で、「全体使用時間を365日、うち、政務活動使用時間365日で按分率100%」の記載は、「政務活動と政務活動以外の活動やこれに要する経費が混在しないよう、一年を通じて、明確に切り分けているので、この期間中は按分を適用しない」旨を表現したものであるが、支出が不当かどうかの判断は、このような表現上のありようから判断するのではなく、具体的な実態を示す事実に基づいて行われる必要があると考える。

なお、府議には、繰り返しになるが、支出の証拠書類等について整理保管義務があるので、必要に応じて、当該書類等をもって、請求人が指摘する事項について説明責任を果たすことができると考える。

請求人から、事務所の使用実態が分かる実績報告書の提出があつてしかるべきで、その旨をマニュアル等に記載するよう求める意見があるが、事務所の使用実態が分かる書類をどう作成しておくのがよいのかという点については、昨年度、府議会でも議論を重ね、その検討の結果、先ほども申し上げたとおり、事務所の日々の使用状況や雇用する従事者の日々の勤務状況を記録する定型様式をマニュアルに追加した。この様式は、京都市会で採用された事務所の記録簿の様式を参考に作成したもので、請求人がマニュアル化を求められている書類に該当すると考える。

次に、親族雇用に係る按分率について、請求人は、人件費の支出に関して、「生計を一にする親族の雇用で按分率を100%としているもの」について、明らかに不適切な雇用というべきとして、少なくとも2分の1を超える部分は、目的外支出であると主張している。また、請求人は、親族、とりわけ、生計を一にする親族の職員雇用について、一般の雇用に比べて、より疑義を生じるおそれが多いなどとして、政務活動の割合が明らかでない場合の按分率を「2分の1」とすべきときには、これが親族の場合には「3分の1」とすべきであるので、これを超える部分について不適切な目的外使用と考えるべきである等の意見を述べている。

他の自治体の中には、請求人の意見にあるような取扱いをしているところもあると承知しているが、現時点において、交付条例で定める用途基準においても、また、その考え方を定めるマニュアルにおいても、生計を一にする親族の雇用に係る支出を人件費の対象から除外するとか、按分率を引き下げるとする定めはなく、いずれも、各自治体の実態等に応じた裁量判断が許容されている事項として定めた「交付の対象」及び「政務活動費を充てることのできる経費の範囲」に則った支出であり、不当な点があるとは考えていない。

なお、府議会としては、府民への説明責任を適切に果たすために、府民の意思や社会情勢の変化に対応した所要の検証・見直しを不断に行う必要があると考えており、本年3月の政務活動費に関する議会運営委員会の答申においても、政務活動費の役割をより府民に理解していただくため、引き続き、親族に係る使途基準の考え方の見直しについて、議論を進める必要があるとされたところである。

最後に、請求人は、「事務所費と人件費の合計金額が交付金の80%を超えるもの」は不当であり、目的外支出と思われる、また、一部会派における交付金の議員分と会派分の配分方法は本来の趣旨を逸脱していると思われるとして、府の政務活動費制度のあり方について意見を述べているので、この点について、意見を述べる。

請求人の指摘は、「政務活動費を充てることができる経費の範囲」又は「交付の方法」のあり方に関するものと思われるが、これらは、法から条例に委任された事項として、各自治体の実態等に応じた裁量判断が許容されているもので、いずれも現行制度において認められている以上、不当な点があるとは考えていない。

府の現行制度は、冒頭に申し上げたが、府議会において適切な裁量判断を行うことができるよう、有識者の参画も得ながら、議論した上で定めたところであり、会派による交付金の配分制度についても、その際、有識者の意見は、「議会・議員活動が、住民福祉の向上を目指し、最も効率よく、より積極的に行われるよう、決められた予算の枠の中で、目的のために最大限使われることが望ましく、各会派の活動がより弾力的なものとなるように会派で配分額を決定される方法でよい。」というものであった。また、京都府以外の8府県でも会派による交付金の配分制度が採用されているという全国状況も踏まえたものであった。

なお、府議会としては、今後も更なる説明責任の強化、使途の透明性の向上に向けて、状況に応じた見直しを不断に実施しているところで、有識者についても、必要に応じて、適宜、有効な方法で参画いただき、議論を進めたいと考えている。

第7 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件措置請求事項に係る請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

本件監査は、監査対象事項に関し、交付条例第11条及び規程第7条の規定により議長に提出された収支報告書及び添付書類に加えて、議会事務局を経由して提示のあったマニュアルに基づくその他の書類（議員が整理・保管すべき証拠書類）を調査するとともに、関係執行機関からの説明の聴取等によって行い、その結果、次の事項を確認した。

(1) 平成24年8月29日に可決・成立し、同年9月5日に公布された地方自治法の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）により、府議の調査研究に資するための経費として交付されていた政務調査費は、名称を政務活動費に、その交付目的を議会の議員の調査研究その他の活動に資するための経費に改められるとともに、新た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や、議長に使途の透明性の確保に関する努力義務を課すことが規定されて、平成25年3月1日に施行された。

(2) この改正法を受け、府議会においては、平成24年11月に議会運営委員会に政務活動費検討小委員会を設置し、学識経験者の意見も踏まえつつ、新たな政務活動費条例の制定に向けた検討が行われ、平成24年12月府議会において、交付条例が制定された。

さらに、政務調査費の使途基準の考え方や手続上の留意事項等の運営指針として、有識者の意見を踏まえつつ、平成20年4月に作成されたマニュアルについても、交付条例の制定を踏まえて平成25年3月に改正され、政務活動費の支出の適否については、このマニュアルに基づいて判断されている。

(3) 関係府議に係る平成28年度政務活動費の交付決定等の状況は、別表第1及び別表第2のとおりである。

(4) 本件請求の対象となっている平成28年度政務活動費に関する事務所費及び人件費に係る支出については、交付条例第10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と認められており、交付条例第11条の規定により収支報告書の議長への提出が義務付けられ、収支報告書には領収書等の写し、活動報告書その他議長が別に定める書類を添付しなければならないとされている。この議長が別に定める書類は、規程第7条の規定による会計帳簿、事務所状況等説明書等である。なお、本件請求において請求人が提出されていないと指摘する賃貸契約書及び勤務実績表については、提出は義務付けられていない。

(5) これら議長への提出が義務付けられている書類について確認したところ、必要書類はすべて所定の様式によりマニュアル等に沿った内容で提出されている。

(6) また、マニュアルでは、府議が整理・保管すべき証拠書類として、事務所費に関しては賃貸借契約書、人件費に関しては雇用契約書、勤務実績（時間、日数）を証する書類及び源泉徴収等税務関係書類を事務所費又は人件費を政務活動の実態により按分した場合は按分の根拠が客観的に確認できる証拠書類・資料等を定めている。これらについては、個々の様式等は定めておらず、一部について参考様式の例示のみをしている。

(7) これら府議が整理・保管すべき証拠書類について、議会事務局を通じて提示を求め確認したところ、必要書類

は参考様式又はこれに代わるものによりマニュアル等に沿った内容で整理・保管されていた。

- (8) 按分方法については、マニュアルでは「政務活動以外と不可分の場合は按分」としており、政務活動と政務活動以外の活動が混在していないのであれば、その活動に要する経費は、規定上、按分を要しないこととなる。
- (9) 生計を一にする親族の雇用又は関連会社等の従業者の雇用に係る人件費については、交付条例、マニュアル等において、按分率を引き下げる等の定めはなく、各自治体の実態に応じた裁量判断が許容されている事項として定めた「交付の対象」及び「政務活動費を充てることのできる経費の範囲」に則った支出となっており、また、勤務実績表等により勤務実態を確認できる。

なお、府議会では、引き続き、親族に係る使途基準の考え方の見直しについて議論を進めるとしている。

- (10) 事務所費と人件費の合計金額を交付金の80%以内とすることについては、交付条例、マニュアル等において定めはなく、また、会派による交付金の配分制度を見直すことについては、議会・議員活動が、最も効率よく、より積極的に行われるようとの有識者の意見や全国状況も踏まえて、(9)と同様に各自治体の実態に応じた裁量判断が許容されている事項として定めた「交付の方法」に則った支出となっている。

なお、京都地裁判決においても、「市民の市政への要望を聴取する等、委託調査費等が不要である調査研究活動もある」、「人件費や事務所費に全額を支出する選択肢を取ることもあり得る」とされている。

- (11) なお、マニュアルについては、平成30年3月に一部改正がなされており、府議が整理・保管すべき証拠書類として事務所使用状況記録簿（日報）及び職員従事状況記録簿（日報）の追加、按分の考え方等を現年度の第1四半期終了の段階で議会事務局がチェックする「事前確認手続」の導入、インターネットによる公表の実施等の改正が図られており、透明化への一層の取組が進められていることが確認された。

2 判断

上記事実関係を踏まえ、本件監査の判断は、次のとおりである。

- (1) 本件請求に係る支出については、政務活動費を充当することができる事務所費又は人件費として、法第100条の規定により策定された交付条例、マニュアル等に沿った内容で必要書類が議長へ提出され、又は府議において整理・保管されている。なお、賃貸借契約書及び勤務実績表については、府議において整理・保管すべき書類であり、議長への提出は義務付けられていないため、提出がないことに問題はない。
- (2) 事務所状況等説明書において、按分率の算出根拠を1年365日を通じ他用途との兼用がなく按分を要しないという趣旨で365日分の365日としていることに問題はない。なお、他の按分を行っているものについては、勤務実績表等に政務活動と政務活動以外の活動を分離して記載し、それぞれを積算して按分率を算出する等により設定している。また、按分率の考え方欄の計算式等の記載漏れがあることをもって違法又は不当ということはできない。
- (3) 以上のことから、本件支出について、知事が違法又は不当に財産の管理を怠っているとするに足りる事由は認められない。

第8 要望

本件監査の結果は以上のとおりであるが、政務活動費は公金から支出されていることから、その用途について府民への高い説明責任が求められているところであり、本件請求も踏まえ、今後とも、府民から疑念を持たれることのないよう、社会情勢の変化に応じた制度のあり方等について不断の見直しを行い、透明性の更なる向上に努められるよう要望する。

(単位：円)

別表1

番号	氏名	交付決定		交付		収支報告書の提出		額の確定		
		年月日	金額	年月日	金額	年月日	金額	年月日	金額	残余
1	小巻 實司	平成28年4月1日	4,800,000	平成28年4月1日	1,200,000	平成29年4月27日	4,025,070	平成29年7月3日	4,025,070	774,930
2	中川 貴由			平成28年7月1日	1,200,000	平成29年4月27日	4,313,907		4,313,907	486,093
3	藤山裕紀子			平成28年10月3日	1,200,000	平成29年4月24日	4,903,487		4,800,000	0
4	村田 正治			平成29年1月4日	1,200,000	平成29年4月28日	5,039,616		4,800,000	0
5	菅谷 寛志					平成29年4月19日	4,845,443		4,800,000	0
6	巽 昭					平成29年5月1日	4,842,567		4,800,000	0
7	秋田 公司					平成29年4月28日	4,843,493		4,800,000	0
8	片山 誠治					平成29年5月1日	5,100,442		4,800,000	0
9	荒巻 隆三					平成29年4月17日	4,829,289		4,800,000	0
10	尾形 賢					平成29年4月17日	4,920,127		4,800,000	0
11	井上 重典					平成29年5月1日	4,801,635		4,800,000	0
12	岸本 裕一					平成29年4月27日	5,052,286		4,800,000	0
13	北岡千はる					平成29年5月1日	4,022,817		4,022,817	777,183
14	上倉 淑敬					平成29年5月1日	4,806,593		4,800,000	0
合	計						66,346,772		65,161,794	2,038,206

(単位：円)

別表 2

番号	氏名	調査研究費	研修費	広聴広報費	要陳情等活動費	会議費	資料作成費	資料購入費	事務所費	事務費	人件費	合計
1	小巻 實司	21,133	0	53,679	0	0	0	75,606	1,519,024	205,628	2,150,000	4,025,070
2	中川 貴由	10,000	0	1,720,444	0	0	0	197,025	950,700	224,638	1,211,100	4,313,907
3	藤山裕紀子	38,508	0	795,485	0	0	0	91,695	2,153,588	281,716	1,542,495	4,903,487
4	村田 正治	52,984	0	2,537,216	0	0	0	105,862	1,196,470	186,820	960,264	5,039,616
5	菅谷 寛志	95,528	0	1,370,417	0	0	0	116,328	1,240,880	345,590	1,676,700	4,845,443
6	巽 昭	61,876	0	1,232,603	16,847	0	0	252,182	813,400	334,459	2,131,200	4,842,567
7	秋田 公司	74,657	0	142,148	0	0	0	102,552	1,129,370	294,547	3,100,219	4,843,493
8	片山 誠治	124,387	0	381,326	0	0	0	138,703	349,244	11,782	4,095,000	5,100,442
9	荒巻 隆三	49,861	0	1,602,764	0	0	0	94,296	878,879	321,140	1,882,349	4,829,289
10	尾形 賢	85,395	0	769,154	0	0	0	185,395	1,686,947	582,603	1,610,633	4,920,127
11	井上 重典	52,000	0	799,194	0	0	0	80,055	1,776,051	366,335	1,728,000	4,801,635
12	岸本 裕一	875,254	0	433,557	0	0	0	59,957	1,810,704	432,814	1,440,000	5,052,286
13	北岡千はる	60,034	0	782,256	0	0	0	144,325	101,873	356,753	2,577,576	4,022,817
14	上倉 淑敬	90,700	0	869,846	0	0	0	69,527	1,976,767	791,753	1,008,000	4,806,593
合	計	1,692,317	0	13,490,089	16,847	0	0	1,713,508	17,583,897	4,736,578	27,113,536	66,346,772