

徳島県監査委員公表第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果について、同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成29年2月20日

徳島県監査委員	稲田米昭
同	矢田等
同	井関佳穂理
同	岡佑樹

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果は、次のとおりである。

平成29年2月9日

徳島県監査委員	稲田米昭
同	矢田等
同	井関佳穂理
同	岡佑樹

第1 請求の受付

1 請求書の提出

平成28年12月14日に、オンブズマン徳島ネットワーク（阿南市 代表 島上一郎）から提出された職員措置請求書は、同日受け付けた。

2 請求の要旨

（1）請求の趣旨

平成23年度から平成27年度に徳島県議会議員に交付された政務活動費のうち、来代正文（以下「来代議員」という。）、井川龍二（以下「井川議員」という。）、木南征美（以下「木南議員」という。）、木下功（以下「木下議員」という。）の各議員の活動項目において、不適正に費消した金額を徳島県（以下「県」という。）へ返還させる等の適切な措置を執るよう徳島県知事（以下「知事」という。）に対して勧告等することを請求する。

ア 広聴広報費

(ア) 来代議員

平成27年度に発行した「県政だより」に係る経費614,540円について、広聴広報費として支出しているが、内容は、自身の政治活動の挨拶状であり、政務活動費の使途、手続等に関する指針（以下「ガイドライン」という。）の按分率等を考慮せず、10/10の割合で政務活動費を充当したもので、全額、目的外使用の不当利得であるため、県への返還を求める。

(イ) 井川議員

平成27年度に発行した県政報告に係る経費924,000円について、広聴広報費として支出しているが、内容は、自己ピーアールの年賀状であり、全額、徳島県政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）第2条別表違反であるため、県への返還を求める。

(ウ) 木南議員

平成27年度に発行した県政報告に係る経費を広聴広報費として支出しているが、内容は、自己ピーアールの挨拶状であり、ガイドラインの按分率等を考慮せずに10/10の割合で政務活動費を充当している。

また、自宅で開催する県政報告会の案内状の経費を、広聴広報費から支出している。

これらの支出について政務活動費から支出することは不適正であるが、料金後納郵便を利用していることを考慮して、支出した政務活動費1,130,540円のうち、1/2の565,270円について県への返還を求める。

イ 人件費

(ア) 来代議員

平成27年度の人件費において、最低賃金法（昭和34年法律第137号。以下「最賃法」という。）に基づき決定された県の地域別最低賃金額を下回って支給しており、違法であるので、速やかに関係機関に告訴、告発等の措置を執るよう知事に勧告等するよう請求する。

また、本件人件費について雇用契約を結んでおらず、成果物、勤務表及び報告書（業務日誌）等が不備であるので、正当な雇用関係があったとは思料できず、不当利得にあたるため、過去に遡り、人件費として支出した平成27年度400,000円、平成26年度400,000円、平成25年度600,000円、平成24年度600,000

円，平成23年度612,000円，合計2,612,000円の全額について県への返還を求める。

(イ) 井川議員

平成27年度の人件費に係る雇用契約書の内容は，最賃法の規定に抵触する。

また，同書面の議員自筆署名欄に記入の書体と給料に係る領収証の宛名書きの筆跡が酷似している。給料の支払日にしても5～6日残して先払いしている。

成果物，日報はなく，雇用者名が黒塗りでは，違法な公金の支出と言わざるを得ない。

よって，人件費として支出した480,000円全額について県への返還を求める。

(ウ) 木下議員

平成27年度の人件費に係る雇用契約書は，雇用期間は2015年4月1日から2016年3月31日まで，就業時間は午前9時00分から午後1時00分までで，休日は土日・祝日，給与は月額100,000円＋通勤手当28,000円となっている。人件費の政務活動費からの支出は按分率1/2で，1年間で704,000円である。

このように4月1日からの契約であるにもかかわらず，4月分の領収証はなく，実労2時間で約3,000円の法外な支払となっている。

また，職務内容についても広報誌発行等作業と記載があるが，収支報告書は広聴広報費について未記載で提出されており，業務成果物，報告書，日報等なしの勤務実態は信用できない。

よって，人件費として支出した704,000円全額について県への返還を求める。

(2) 請求の理由

ア 広聴広報費

(ア) 来代議員

「きたい正文27/8～9月号県政だより」の内容は，台風の見舞いや，当選の欠礼の言い訳，最後に「入院のため御礼がおそくなってすみません。」と挨拶状になっている。

また，「きたい正文28年新年号県政だより」を発行するため，年賀八ガキを数か所で購入し，印刷している。新年の挨拶を兼ねた八ガキであり，内容は病気で入院していたことや月並みの質問報告などであるため，政務活動費を使うべきではない。

公職選挙法（昭和25年法律第100号。以下「公選法」という。）第147条の2（あいさつ状の禁止）に抵触しており，公金を使った挨拶状は許されない。

(イ) 井川議員

広聴広報費により年賀ハガキを買い、県政報告を印刷しているが、公選法第147条の2に抵触していると思料する。

また、文面に少し県政に関する事柄が書かれているが、昨年4月の徳島選挙区県議会議員選挙の礼状を兼ねた挨拶状の文面であり、条例第2条違反の不当利得である。

(ウ) 木南議員

広聴広報費において、県政報告の名目で支出しているハガキのおもて面は、自分の顔写真と議員の略歴であり、自己宣伝と思料するが、按分率を適用していない。

県政報告の文面について、平成27年10月30日発行の県政報告は、季節の挨拶からはじまり、議会の予算等、TPP協定、県内の河川について考える議員連盟の発足等であるが、県民にとってどれだけの価値があるのか。平成28年2月19日発行の県政報告は、県の予算の宣伝で、政務活動費にはなじまず、この程度の文章で公金を費消するのは理解できない。

また、年末を控えて平成27年12月23日に、自宅で開催した県政報告会の開催案内状は自費で負担するべきである。

イ 人件費

(ア) 来代議員

平成27年度の人件費については、平成28年1月を除く平成27年6月から平成28年2月までの8か月、 $50,000円 \times 8か月 = 400,000円$ 、いずれの月も10日、8時間勤務/日とされていることから、1日あたり5,000円、時間あたり5,000円 $\div 8時間 = 625円$ となる。県の最低賃金表では、平成26年10月1日から679円、平成27年10月4日から695円、平成28年10月1日から716円となっており、支払った人件費はいずれも県最低賃金額を下回り、最賃法に抵触する。

人件費について、労働契約や職員従事協定を結んでおらず、4月、5月、1月、3月は人件費の記載がない。「きただい正文27/8～9月号県政だより」に、「4月～5月にかけて手術で国立病院に入院致しました。」と書かれており、議員が入院して留守番が必要と考えられるが、4月～5月に雇用されていないのは不自然である。

また、業務日誌及び仕事の成果物などが不備であり、正当な雇用があったとは思料できない。

(イ) 井川議員

平成27年4月1日付けの雇用契約書によると、7時間勤務で月80,000円となっている。仮に月20日として計算すると、7時間×20日=140時間、80,000円÷140時間=571円/時間となる。県の最低賃金表では、平成26年10月1日から平成27年10月3日まで679円/時間、平成27年10月4日から平成28年9月30日まで695円/時間である。政務活動費からの充当は1/2であるが、公金を使つての雇用について最賃法を守らないのは許されない。差額については、自己資金で補うべきである。

人件費として支出した480,000円について、業務日誌及び成果物等が不備である上、給料は月末払いではなく、毎月25日~27日払いとなっているが、公金を前もって払うのは許されない。

平成27年12月25日付け領収証に¥80,000-とあるが但し書きが未記載であり何に払ったのか不自然である上、その他の領収証には但し書きに 月給与とあるが、通常、もらう側は給料と書くものであり、このことから、雇用者側が両方の書面を作成したと思われ、雇用関係があったと思料できない。不当利得にあたるため全額の返還を求めるよう請求する。また、領収証の書体について非常によく似ていると思われるので厳正な精査、究明を請求する。

(ウ) 木下議員

平成27年の雇用契約書によると、4時間勤務で128,000円/月、土日・祝祭日が休みの破格の好条件で採用し、その1/2を政務活動費から支払うことは不適切である。月平均21日労働として、4時間×21日=84時間、128,000円÷84時間=1,523円/時間となるが、本当にそんな高額な日当を支払っていたとは、信じ難い。その1/2の政務活動費の支出についても、その職務内容についても虚偽の表示をされていたりし、雇用の状況が判明しない。

ウ 結論

来代議員に交付した平成27年度の政務活動費に係る広聴広報費及び平成27年度から平成23年度の政務活動費に係る人件費については各全額、井川議員に交付した平成27年度の政務活動費に係る広聴広報費及び人件費については各全額、木南議員に交付した平成27年度の政務活動費に係る広聴広報費については1/2で按分した額、木下議員に交付した平成27年度の政務活動費に係る人件費については全額を、それぞれ県に返還を求める等の適切な措置を執るように、知事に対して勧告等することを請求する。

上記4名の政務活動費の返還等を求める勧告等の措置の請求，虚偽公文書作成，違法な不当利得のチェック等を厳しく執るよう請求する。
(以上，おおむねこのように解する。なお，事実証明書の記事は省略する。)

第2 監査委員の除斥

本件請求の監査にあたり，井川龍二監査委員は，地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条の2の規定により除斥とした。

第3 請求の受理

本件請求は，平成28年12月22日に所要の法定要件を具備しているものと認め，受理することとした。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求のうち，来代議員の平成23年度から平成26年度までの人件費に係る請求については，財務会計上の行為があった日から1年を経過しており，自治法第242条第2項に規定されている請求期限を徒過していることから監査の対象外とした。

本件請求の監査においては，平成27年度に交付された政務活動費の来代議員，井川議員及び木南議員に係る広聴広報費並びに来代議員，井川議員及び木下議員に係る人件費を監査対象事項として，財務会計上，違法又は不当な支出にあたるか否かについて監査を実施した。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し，自治法第242条第6項の規定に基づき，平成29年1月10日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は期日に証拠を提出し，陳述により主張する内容の補足を行った。

3 監査対象機関に対する監査の実施

徳島県議会事務局総務課を監査対象機関と定め，当該機関に対し監査調書等の提出を求め，平成29年1月10日に監査を行った。

4 関係人調査の実施

請求人の主張に係る事実の状況を把握するため，自治法第199条第8項の規定に基づく関係議員に対する調査（以下「関係人調査」という。）を議会事務局に依頼し，平成28年12月22日から同月26日の間において実施した。

第5 監査の結果

1 事実関係の確認

議会事務局に対する監査及び関係人調査から把握した事実は、おおむね次のとおりである。

(1) 政務活動費の制度について

ア 自治法における規定について

政務活動費は、自治法第100条第14項において「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究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。」、同条第15項において「前項の政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」、同条第16項において「議長は、第14項の政務活動費については、その用途の透明性の確保に努めるものとする。」とし、制度の基本事項が規定されている。

イ 条例について

県においては、自治法の規定に基づき、徳島県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政務活動費を交付することに関して、条例を制定している。

(ア) 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、議員が実施する調査研究、研修、広聴広報、要請陳情、住民相談、各種会議への参加等の県政の課題及び県民の意思を把握し、県政に反映させる活動その他の県民の福祉の増進を図るために必要な活動（以下「政務活動」という。）に要する経費であって別表に掲げるものに充てることができるものとする。（条例第2条第1項）

別表には、政務活動に要する経費について、項目ごとに内容が定められている。

(イ) 政務活動費の交付対象

政務活動費は、議員の職にある者に対し交付する。（条例第3条）

(ウ) 政務活動費の額等

政務活動費は、月額20万円を月の初日に在職する議員に対し交付する。(条例第4条第1項)

(エ) 収支報告書等

議員は、議長が別に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(以下「収支報告書」という。)並びに政務活動費に係る政務活動の実施状況の報告書(以下「事業実績報告書」という。)を毎年度終了日の翌日から起算して30日以内に議長に提出しなければならない。(条例第8条第1項)

提出の際には、収支報告書に政務活動費による支出を行った事実を証する領収書その他の書面(以下「領収書等」という。)の写しを添付しなければならない。この場合において、社会慣習その他の事情により領収書等を取得することが困難であるときは、政務活動費による支出の用途及び内容、金額、相手方並びに年月日を記載した書面(以下「支払証明書」という。)をもって領収書等の写しに代えることができる。(条例第8条第3項)

(オ) 政務活動費の透明性の確保

議長は、収支報告書、事業実績報告書、領収書等の写し、支払証明書及び訂正報告書が提出されたときは、必要に応じ調査を行う等、政務活動費の適正な運用を期すとともに、その用途の透明性の確保に努めるものとする。(条例第9条)

(カ) 政務活動費の残余の返還

議員は、その年度において交付を受けた政務活動費の総額からその年度において行った政務活動費による支出の総額を控除して残余がある場合には、当該残余の額に相当する額の政務活動費を返還しなければならない。(条例第10条)

ウ 規程について

条例第12条に基づく徳島県政務活動費の交付に関する規程(以下「規程」という。)において、政務活動費の交付に関し必要な細則を定めている。

条例第8条第1項の収支報告書の様式は別記様式第3号、同項の事業実績報告書の様式は別記様式第4号によるものとする。(規程第4条)

エ ガイドラインについて

ガイドラインは、条例第2条第2項に基づき、議長が、政務活動費の使途基準及びその運用方針並びに関係手続等を定めたものであり、議員は同条第3項の規定により、このガイドラインに従って政務活動費を使用しなければならないこととされている。

ガイドラインの主な内容は、次のとおりである。

(ア) 使途基準について

a 実費弁償の原則

議員が行う政務活動は、議員の自発的な意志に基づいて行われるものであることから、政務活動費は、社会通念上妥当と考えられる範囲のものであることを前提とした上で、議員が行う政務活動に要した費用の実費に充当（実費弁償）することを原則とするとされている。

b 按分による支出

議員の活動は政務活動以外に、議会活動、政党活動、選挙活動、後援会活動等と多彩であり、一つの活動が政務活動としての性格とそれ以外の諸活動の性格を同時に有し、渾然一体となっていることが多く、そのため、特に、事務所費、事務費、人件費等は、各活動の実績に応じて按分して支払う必要があるとされており、それぞれの業務の従事割合に応じて合理的に説明可能な範囲で、個々の議員において按分率の換算根拠を明確にしておく必要があるとされている。

c 項目ごとの使途基準

条例第2条第1項別表に定める経費について、項目ごとに内容と具体的な政務活動例及び経費が例示されている。

なお、使途基準の運用方針により、政務活動とそれ以外の諸活動との明確な分割が困難な場合は、按分により政務活動に要した経費部分を算定して政務活動費から支出することとされている。

(a) 広聴広報費

広聴広報費の内容は、「議員が行う県政に関する政策等の広聴広報活動

に要する経費」と規定されている。

具体的な政務活動例として、

- ・ 県政報告会の開催
- ・ 県民，地域住民等からの意見聴取
- ・ 政務活動，県政及び国政の課題等の広報活動
- ・ 広報紙の発行
- ・ 政策・理念をPRするリーフレットの作成
- ・ ホームページの作成・維持

が示されている。

経費の例示として、

- ・ 広報紙・報告書等印刷製本費
- ・ 広報紙・ホームページ作成委託費等
- ・ 文書通信費
- ・ 交通費

等があげられている。

なお，広報紙印刷費，ホームページ作成・維持費等の按分方法については，政務活動が掲載されている割合による按分率とし，充当限度額は，政務活動の掲載のみの広報紙，ホームページ作成・維持費等については全額，それ以外の場合は1 / 2を上限額としている。

(b) 人件費

人件費の内容は、「議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費」と規定されている。

具体的な政務活動例として、

- ・ 政務活動を補助する職員を常時又は臨時に雇用

が示されている。

経費の例示として、

- ・ 常時雇用職員の給与
- ・ 各種手当及び社会保険料
- ・ 臨時雇用職員の賃金及び社会保険料

があげられている。

なお，人件費の按分方法については，活動全体に占める政務活動に係る業務実績による割合を按分率とし，充当限度額は，政務活動専従者は全額，勤務実績等により，政務活動業務に従事した実績が明確な者はその実績額，それ以外の場合は1 / 2を上限額としている。

d 政務活動費から支出するのに適しないものについて

「政党活動経費への支出」，「選挙活動経費への支出」，「後援会活動経費への支出」，「私的経費への支出」，「会費として支出するのに適しない例」，「会議費として支出するのに適しない例」，「事務所費として支出するのに適しない例」及び「その他支出に適しない経費」の8項目について，それぞれどのような経費が支出に適しないか具体的に例示されている。

「後援会活動経費への支出」の適しない例として，

- ・後援会活動に要する経費
- ・後援会の広報紙，パンフレット，ビラ等の印刷発送等経費
- ・後援会活動としての報告会等の開催経費

が示され，また，

「私的経費への支出」の適しない例として，

- ・慶弔賤別費等（病氣見舞い，香典，祝金，賤別，寸志，中元・歳暮等の費用，慶弔電報，年賀状等時候の挨拶状の購入又は印刷等の経費）
- が示されている。

(イ) 収支報告書及び事業実績報告書並びに領収書等の写しの提出等について

政務活動費の交付を受けた議員は，収支報告書及び事業実績報告書を議長に提出しなければならないが，収支報告の際には，領収書等の写し又は支払証明書を添付することと定められている。

収支報告書及び事業実績報告書を作成する上での留意事項が示されており，事業実績報告書において，「主な事業内容」欄には実施事業の具体的な内容を簡潔に記載することとなっているが，資料購入費，事務所費，事務費及び人件費は全事業にわたって使用されるため，特に記載する必要はないとされている。

なお，平成27年10月に改正し，平成28年4月に施行した条例，規程及びガイドラインのうち，活動報告の記載様式や添付書類の充実等の部分については，使途の透明性の確保を図るという改正の趣旨を踏まえ，平成27年度の政務活動費に係る収支報告から前倒しして実施している。

(2) 本件請求の監査対象事項に係る政務活動費の交付について

平成27年度の政務活動費に係る交付手続については，平成27年4月29日に徳島県議会議員の任期が満了し，4月に改選されたことから，4月に1か月分の交付決定を行い，改選後，5月以降の11か月分については，別途，5月に交付決定を行っている。

このため、平成27年4月1日付けで、来代議員、井川議員及び木南議員に対して、4月分の政務活動費の交付決定を行い、同月に支出している。

改選後、同年5月1日付けで、任期が4月30日からの木下議員を含む本件請求に係る4名の各議員に対して、平成27年5月から平成28年3月までの11か月分の政務活動費について交付決定を行い、平成27年5月、7月、10月、平成28年1月の4回に分けて支出している。交付を受けた議員は、条例第8条第1項の規定に基づき、平成27年度の政務活動費に係る収支報告書、事業実績報告書及び領収書等の写しを平成28年5月2日までに提出し、条例第10条の規定に基づき、残余は平成28年7月19日までに返還している。

その後、井川議員については、平成28年11月4日付けで平成27年度の収支報告書に係る資料購入費の一部を減額する訂正報告書を議長に提出し、訂正により発生した残余を返還している。

また、来代議員については、平成28年12月28日付けで、収支報告書の添付資料の内容について訂正報告書を議長に提出しているが、これについては金額の訂正でなかったため、返還はなかった。

(3) 監査対象事項について議会事務局から確認したこと

本件請求の監査対象事項に係る政務活動費の手續と請求人が違法支出とする各支出項目について、議会事務局から確認した内容は、おおむね次のとおりである。

ア 議会事務局における政務活動費に係る手續について

平成28年5月2日までに、各議員から議長あてに平成27年度政務活動費の収支報告書、事業実績報告書及び領収書等の写しが提出され、その際に、議会事務局は、書類の不備や金額の計算誤りはないかどうかを確認し、按分計算の要否等、個別の支出内容について議員に対し聞き取りを行い、条例、規程及びガイドラインに基づき、政務活動に要する経費として適正に支出されていることを確認している。

また、所要の確認を行った上、議会事務局長以下の事務局職員で構成する政務活動費調査委員会においても、政務活動費が適正に支出されているかについて確認を行っている。

さらに、本件請求に際し、議会事務局は、各議員から領収書等の原本及び任意による支出関係書類の提出を受けた上で、改めて、収支報告関係書類について確認を行うとともに、政務活動費調査委員会において慎重に確認した結果、不適切であるとは認められなかったとしている。

イ 請求人が違法支出とする各支出項目について

(ア) 広聴広報費

議会事務局は、議員から政務活動費の収支報告書が提出された際に、印刷費を計上している場合は成果物の提出を受けており、本件請求に係る各議員の県政報告については、県議会議員としての活動や取組を記載した内容であり、ガイドラインの用途基準に適合することを確認している。

議会事務局は、ガイドラインにおいて政務活動費から支出するのに適しない例として規定しているのは、年賀状等時候の挨拶状の購入又は印刷等の経費であり、県政報告を行うための年賀ハガキの購入や印刷等は、政務活動費から支出するのに適しない例にあたるものではないとしている。

(イ) 人件費

平成27年度当時のガイドラインでは、人件費について雇用契約書や勤務実績表などの雇用関係等を示す書類の提出までは求めていないが、各議員は前倒しの取組として、改正後のガイドラインで定められた様式を使って作成し、雇用形態によって、勤務実績表兼領収書若しくは雇用契約書及び領収書を収支報告書の添付書類として提出している。議会事務局は、それら収支報告関係書類の提出を受け、条例、規程及びガイドラインに基づく適正な支出であることを確認している。

収支報告書とともに閲覧に供する領収書等は、公開にあたっては個人情報について、非開示（黒塗り）としているが、議員から政務活動費の収支関係報告書類が提出された際には、原本により実名を確認している。

また、人件費の先払いについては、月給制において、月の途中で支給日を定めることは、労働関係法規に抵触するものではないとしている。

(4) 関係人調査について

議会事務局職員が、領収書等の原本及び支出関係書類の提出を受けた上で、調査対象の支出に係る事実関係について聞き取りを行った。

政務活動費を充当する際の手続について確認したところ、各議員は、各支出について、自らの活動実績をガイドラインの規定に照らして検討し、政務活動費の支出対象となる費用の実費と判断したものについて、収支報告書に記載して報告している。

また、政務活動と他の議員活動の両面を有し渾然一体となっている場合は、支出ごとに、活動に要した経費をガイドラインに定める方法により按分し、按分後の金額のうち、政務活動に要した経費であると議員が判断した部分だけを収支報告書に

記載している。

支出項目ごとの各議員の支出については、次のとおりである。

ア 広聴広報費について

(ア) 来代議員

来代議員は、広聴広報費について、個人的な政治活動の挨拶状としてではなく、地域医療や防災対策など県政の様々な課題に対する取組や提案等を記載した県政報告を発行するためのハガキの購入のほか、当該県政報告の印刷に要した経費であり、内容は、条例、規程及びガイドラインに基づくもので、政務活動に要する経費として適正に支出したとしている。

なお、県政報告において、議員自身の近況についての記載部分があるが、これについては、後段の医療の充実等について記載した県政報告の内容に関連するものであるとしている。

また、県政報告を行う伝達媒体として年賀ハガキを使用していることについては、ガイドラインにおいて、政務活動費から支出するのに適しない例として挙げているのは、年賀状等時候の挨拶状の購入又は印刷等の経費であり、県政報告を行うための年賀ハガキの購入や印刷については、政務活動費から支出するのに適しない例にあたるものではないとしている。

(イ) 井川議員

井川議員は、広聴広報費について、自己ピーアールのための挨拶状としてではなく、県政の様々な課題に対する提言や県議会での一般質問内容等を記載した県政報告書を発行するための年賀ハガキの購入のほか、当該県政報告の印刷に要した経費であり、内容は、条例、規程及びガイドラインに基づくもので、政務活動に要する経費として適正に支出したとしている。

また、県政報告を行う伝達媒体として年賀ハガキを使用していることについては、来代議員と同様の主張である。

(ウ) 木南議員

木南議員は、広聴広報費に係る支出について、平成27年10月及び平成28年2月に発行した県政報告に係る支出は、自己ピーアールのための挨拶状としてではなく、県予算の状況をはじめ、県民生活に直結した県政の様々な課題に直面する県議会の動向等を記載した県政報告書の制作及び印刷に要した経費並びに当該県政報告書を発送するための後納郵便の料金であり、平成27年12月のハガキの購入代金は、自宅で開催する県政報告会の案内文書を送付するための支出

であるとし、内容は、条例、規程及びガイドラインに基づくもので、政務活動に要する経費として適正に支出したとしている。

後納郵便の料金は、月締め一括請求であるため、請求のうち政務活動に係る発送経費について政務活動費として計上したとしている。

イ 人件費について

(ア) 来代議員

来代議員の人件費については、平成27年6月から12月までと平成28年2月の8か月分について、月10日、1日あたり5時間、時間単価1,000円で、地域住民からの県政に対する様々な相談、意見、提言、要望等の取りまとめのほか、新聞記事等から県政に関する情報収集及び資料整理などの業務に従事させるため臨時に雇用した1名に係る経費として支出している。内容は、条例、規程及びガイドラインに基づくもので、政務活動に要する経費として適正に支出したとしている。

なお、来代議員は、人件費に係る添付資料の勤務実績表兼領収書について、本件請求書の提出があった時点では、1日あたりの政務活動業務従事時間数は、各日とも8時間、10日間で月計80時間としていたが、これは、政務活動業務以外の従事時間を含む記載誤りであったため、正しくは、政務活動業務従事として各日とも5時間、月計50時間で月額50,000円であるとして、平成28年12月28日付けで、収支報告書の添付書類にあたる当該書面の内容について訂正報告書を議長に提出している。

また、平成27年度当時のガイドラインでは、人件費について勤務実績表などの雇用関係を示す書類の提出までは求められていなかったが、改正後のガイドラインの主に日給・時給制による非常勤雇用の場合の提出規定に基づき、様式で定められた勤務実績表兼領収書に勤務状況を記載し、提出している。

加えて、請求人の雇用契約を結んでいないとする主張に対し、平成27年度当時のガイドライン及び改正後のガイドラインにおいて、雇用契約書の提出は求められていないが、関係人調査の際、来代議員から任意により、雇用契約書が提示されている。

(イ) 井川議員

井川議員の人件費については、平成27年4月から平成28年3月までの1年間、土・日・祝祭日を除き、午前9時から午後5時まで（休憩時間は正午から午後1時まで）の1日7時間、新聞記事等から県政に関する情報収集や資料整理、地域住民からの相談・陳情の取次ぎ、県議会での質問に備えた資料づくりなど

の業務に従事させるため雇用した1名に係る経費であり、毎月の支払日を25日に定めて支出している。内容は、条例、規程及びガイドラインに基づくもので、政務活動に要する経費として適正に支出したとしている。

なお、平成27年度当時のガイドラインでは、人件費について雇用契約書などの雇用関係を示す書類の提出までは求められていなかったが、改正後のガイドラインの主に月給制による常勤雇用の場合の提出規定に基づき、様式で定められた雇用契約書及び領収証を提出している。

(ウ) 木下議員

木下議員の人件費については、平成27年4月から平成28年3月までの1年間、土・日・祝日を除き、午前9時から午後1時までの1日4時間、広報誌発行準備作業、ホームページ立ち上げ準備作業、新聞記事等から県政に関する情報収集や資料整理、地域住民からの県政に対する様々な相談の取次ぎや意見聴取補助、県議会での質問に備えた資料づくりなどの業務に従事させるため雇用した1名に係る経費の5月以降分として支出している。

また、通勤距離に応じて通勤手当を28,000円としており、賃金としては、月100,000円で、月あたり21日として時間単価は1,190円となることから、決して法外なものではなく、同議員の任期は、平成27年4月30日からであるため、5月以降の支出に対し政務活動費を充当したものであり、内容は、条例、規程及びガイドラインに基づくもので、政務活動に要する経費として適正に支出したとしている。

なお、井川議員と同様に主に月給制による常勤雇用であるため、改正後のガイドラインの様式で定められた雇用契約書及び領収証を提出している。

2 判断

本件請求の監査対象事項に関して、確認した事実関係を基に監査委員が判断した結果は、次のとおりである。

(1) 政務活動費の制度趣旨について

自治法において、政務活動費の交付を受けた議員は、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を、政務活動費の予算執行権を持つ知事ではなく、議会の代表である議長に提出するよう定められ、条例において、報告を受けた議長は、必要に応じ調査を行い、政務活動費の適正な運用を期すとともに、その使途の透明性の確保に努めるものとされている。

このように、政務活動費制度は、立法権と行政権を分離する二元代表制の地方自治制度にかんがみ、議会の自主性、自律性を尊重する仕組みとなっており、知事が一般的に有する財務会計上の管理権は一定程度制約されていると考えられる。

判例では、「政務調査費条例及びこれを受けて定められた政務調査費規程は、(略)議長に対し明細書を添付して収支報告書を提出しなければならない旨定めているものの、これらの書類の様式は、概括的な記載がされることを予定しており、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等が具体的に記載されるべきものとはしていない。また、上記条例等に、会派が上記の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを定めた条項は見当たらない。この趣旨は、政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにあるものと解される。」(平成21年12月17日最高裁判所第一小法廷)とされている。

このような制度の趣旨を踏まえ、本件請求に係る判断にあたっては、条例に基づき議長が定めた規程及びガイドラインを尊重して行うものとする。

(2) 使途基準の適用の考え方について

ガイドラインの使途基準については、執行機関から独立した自由な調査研究活動の確保を考慮したものになっていることが認められ、判例では、「政務調査費条例及び政務調査費規程の定め並びにそれらの趣旨に照らすと、政務調査費条例は、政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」(平成21年12月17日最高裁判所第一小法廷)とされたものや、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分がある」(平成22年3月23日最高裁判所第三小法廷)とされたもの等がある。

以上のことから、ガイドラインにおける使途基準の適用にあたっては、使途基準が概括的な定めとなっていることや、個々の活動の具体的内容やその成果等の報告は義務付けられていないことから、各議員の責任に委ねるのが相当であることが認められる。

(3) 政務活動費に係る一連の手續について

請求対象に係る各議員は、ガイドラインの使途基準に沿って、支出が適正であるか、経費の按分が正しいか等について、議員自らの責任において検討を行い、議長に対し政務活動に係る経費の報告を行っていることが認められた。

また、議会事務局は、各議員から提出された収支報告関係書類について確認を行うとともに、政務活動費調査委員会においても各支出について、ガイドラインの使途基準に照らして十分精査しており、書類の調製や金額精査といった基本的事項のチェック以外にも、按分計算の要否等、議員に対し所要の確認を行っており、条例、規程及びガイドラインに沿って適正に事務が執行されていることが認められた。

そのほか、政務活動費の交付に係る手續については、交付決定から残余の返還に至る会計書類について確認を行い、適正になされていることが認められた。

(4) 請求人が違法又は不当と主張する支出について

ア 広聴広報費

請求人は、来代議員、井川議員及び木南議員の平成27年度政務活動費の広聴広報費について、発行した県政報告書の内容は自己宣伝の挨拶状であり、違法又は不当な支出であると主張し、また、挨拶状の発送は公選法第147条の2（あいさつ状の禁止）に抵触するもので、年賀八ガキの購入や年賀八ガキへの印刷等に係る経費の支出についても同法の規定に抵触すると主張している。

自治法第242条に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関・職員について、違法又は不当な公金の支出、財産の取得・管理等の財務会計上の行為の是正・防止を図ることを目的とするものであり、その対象となる行為は、地方公共団体の財務会計上の行為に限られている。このため、本件請求の監査にあたっては、政務活動費に係る財務会計行為が条例、規程及びガイドラインに基づき、適正に執行されているかについて検討を行う。

請求対象の県政報告書に係る支出について、各議員は、時候や自己ピーアールのための挨拶状としてではなく、県政の様々な課題に対する取組内容等を記載した県政報告書を発行した経費であるとしている。そして、来代議員及び井川議員が購入した年賀八ガキは、県政報告の伝達媒体として使用するためのものであり、ガイドラインで政務活動費から支出するのに適しない例として挙げられているのは、年賀状等時候の挨拶状の購入又は印刷等の経費であることから、県政報告を行うための年賀八ガキの購入や印刷は、こうした例にあたるものではないとしている。

請求対象に係る各議員の県政報告書には、一部、書き出しに、一般的な挨拶や日頃の支援に対する一般的な感謝の意を表す挨拶等が見受けられるが、その内容

は県政報告書の趣旨を変えるようなものではない。

また、請求人は県政報告書への掲載内容について、月並みの質問報告であるとしたり、扱うテーマが県民にとってどれだけの価値があるのかとの疑問を呈したりしているが、県政に関しどのような報告を行うかについては、政務活動費制度の下、議員の裁量の範囲内で決定されるべきものである。

このほか、請求人は、年末を控えて、自宅で開催する木南議員の県政報告会の案内状は自費で負担するべきであるとしているが、広聴広報費は、ガイドラインにおいて、議員が行う県政に関する政策等の広聴広報活動に要する経費とされており、その具体的な政務活動例としては、県政報告会の開催や県民、地域住民等からの意見聴取等があげられ、その活動に要する経費に文書通信費が示されていることから、同議員が自宅で開催する県政報告会の案内文書を送付するためのハガキ購入代に政務活動費を充当することは、ガイドラインの用途基準に適合するものである。

以上のことから、平成27年度政務活動費の広聴広報費に係る支出については、条例、規程及びガイドラインに適合しており、請求人の違法又は不当なものがあるとする主張には理由がない。

イ 人件費

請求人は、来代議員、井川議員及び木下議員の平成27年度政務活動費の人件費について、成果物、勤務表及び報告書（業務日誌）等不備であるので、勤務実態が信用できず、正当な雇用関係があったとは思料できないため、不当利得にあたることを主張している。

加えて、来代議員と井川議員の人件費については、最賃法で定められた県の地域別最低賃金額を下回る支給額となっており違法であるので、速やかに関係機関に告訴、告発等の措置を執るよう知事に対して勧告等することを求めているが、住民監査請求は、当該地方公共団体に財産的損失を与える財務会計上の行為の是正やそれにより当該地方公共団体が被った損害の補てん等を図ることを目的とするものであり、その対象となる行為は、地方公共団体の財務会計上の行為に限られている。このため、本件請求の監査にあたっては、政務活動費に係る財務会計行為が条例、規程及びガイドラインに基づき、適正に執行されているかについて検討を行う。

政務活動費の人件費に係る収支報告関係書類として、平成27年度当時のガイドラインでは、雇用契約書や勤務実績表などの雇用関係を示す書類の提出は求められていないが、収支報告書の添付書類の充実等について前倒しで取り組むこととされた改正後のガイドラインの規定に基づき、来代議員は、日給・時給制による

非常勤雇用を行った場合の様式による勤務実績表兼領収書を、井川議員及び木下議員は、月給制による常勤雇用を行った場合の様式による雇用契約書及び領収証をそれぞれ提出し、議会事務局は被雇用者名の入ったこれらの原本により適正な支出であることを確認していることが認められた。

このほか請求人は、井川議員の人件費については、月末に5～6日残して給料の先払いをしていると主張しているが、同議員が月額給与の支払日を毎月25日として支払っていることについては、労働関係法規に沿ったものである。

請求人は、木下議員の人件費については、手当を含めた給与額で時間単価を算出し、法外であると主張しているが、同議員は、賃金として月額100,000円を支給し、通勤手当として距離に応じた額を月額28,000円支給している。賃金部分で算出した時間単価は不当とまではいえず、同議員がどのような条件で雇用するかについては議員の裁量の範囲内で決定されるべきもので、同議員の責任に委ねるのが相当であると判断する。また、4月分の人件費の領収証の添付がないことについては、同議員の任期が平成27年4月30日からであり、4月分は政務活動費の請求対象外となっていることが認められた。

以上のことから、平成27年度政務活動費の人件費に係る支出については、条例、規程及びガイドラインに適合しており、請求人の違法又は不当なものがあるとする主張には理由がない。

3 結論

以上、本件請求のうち、平成23年度から平成26年度までの政務活動費の支出については、請求の期限を徒過しているため、却下する。

また、請求人が違法又は不当であると主張するその他の政務活動費に係る支出については、交付から精算に至る一連の会計処理において適正に手続がなされており、かつ、請求対象の各支出についても、政務活動費の使途基準に反する違法又は不当な事実は認められなかった。

したがって、請求人が違法又は不当な支出があるとして、県へ返還を求める等の措置を知事に勧告するよう求めていることについては理由がなく、棄却する。