

## 住民監査請求の監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

平成26年10月27日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、Xから提出された。

#### 2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

A県議会議員（以下「A議員」という。）は、政務活動をしていない（請求人は、A議員にガソリン代に係る政務活動の説明を求めたが、A議員はガソリン代の75%を自分で支払っており収支報告書に記録する必要がないと応答された。）のに、政務活動費として52回も税金で給油を受けているので、違法不当な県費の支出である。

###### イ 求める措置の内容

上記アの事実により県が被った損害を補填するために必要な措置を講じることを求める。

##### (2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記の文書が提出された。

#### 3 監査執行上の辞退

議会選出の黒田一美監査委員と藤田孝夫監査委員から、本件措置請求は議会制度に関わるものであり公正な監査を期するため、本件措置請求の監査の執行を辞退する旨の申出があり、両監査委員は、監査を執行していない。

#### 4 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成26年10月27日（請求書提出日）付けで受理した。

### 第2 証拠の提出及び陳述

#### 1 請求人の陳述

平成26年11月26日に請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）、請求人からおおむね次のとおり陳述があった。

(1) この度の政務活動費の件では、公の金を使うことは大変なことなのだという意識が薄いように思われる。商売をしていると、小さなお金でも違っていたら大変である。議員に支払われる公金はもっと大変なことだと思う。あいまいな判断基準は、色々難しいといいながら理屈をつけているだけだと思う。普通の人は、証拠をそろえたりした上で不当と文句をつけるのは大変なことだから、おかしいなと思っても何も言わないだけだ。

(2) A議員に、「前の野々村氏と同じではないか。」と言った。A議員は「野々村とは違う。野々村は交通費だ。」と言った。しかし、政務活動をしないのに公金をもらうのはおかしい。検証が入らない、チェックが入らないところはどれほど無茶なことになっているのか分からない。ニュートラルな判断ができるかどうかが大変だと思う。

## 2 執行機関の陳述の要旨

平成26年11月26日に執行機関の陳述（自治法第242条第7項）を実施したところ、議会事務局からおおむね次のとおり陳述があった。

### (1) 政務活動費制度

政務活動費は、自治法の規定により制度化されたもので、その内容は、地域の実情や状況に応じて各地方公共団体の議会が決定できることとされ、条例により、交付の対象、交付額及び交付方法、使用できる経費の範囲を定めることとされている。

県議会では、一連の手続を具体的に実施するマニュアルとして「政務活動費の手引」（以下「手引」という。）を定め、政務活動費の交付に関する手続のほか、政務活動費の使用に当たっての留意事項、運用指針を規定し、各会派と各議員に示している。

### (2) 条例及び手引の適用

議員個々が議員活動の手段、方法及びその内容の選択に当たって、いかなる手段及び方法によりいかなる活動を行うかは、議員の裁量的判断に委ねられている。議員活動に関する個々の支出は、条例で定める事項とその具体的なマニュアルである手引とを照合し、必要性又は合理性を欠くなど、その裁量権を逸脱又は濫用した場合に限り、違法となる。

手引では、政務活動費全般に関わる留意事項として、政党活動、選挙活動、後援会活動、私的活動等の支出が政務活動費の充実に適しない経費としており、政務活動がこれらの活動と重複する場合には、会派又は議員の責任により判断した上で、所要額のみを計上するよう規定している。

### (3) 政務活動費のガソリン代への充当

本件請求に係るガソリン代は、手引で定める共通案分率4分の1を適用している。

政務活動費の充実に案分率を適用するのは、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、特に自動車利用の場合、政務活動に使ったガソリン代を私的活動や他の議員活動と区別して厳密に算出することが難しいためである。

手引では、①活動実態に応じた政務活動の実績による充当方法か、②政務活動に係る走行距離等が明確でない場合は年間を通じて支出したガソリン代について共通案分率を適用する充当方法か、このいずれかの充当方法を議員が選択することとしている。

なお、政務活動費の共通案分率を4分の1とした考え方については、平成18年10月20日青森地方裁判所判決で示されており、平成19年4月26日仙台高等裁判所判決で是認されていることと、類似府県の状況を鑑み、議員活動に私的活動が加わった場合の政務活動費の共通案分率を4分の1としている。

### (4) A議員の自動車を使った政務活動の内容

ア 議会事務局がA議員から聴取した自動車を使った政務活動は、次のとおりである。

1点目は、地元の現地確認への使用であり、例えば六甲山の急傾斜地での崖崩れの現地確認、地元自治会との会合に出席し県民の声を県政に反映させるための活動を実施するに当たっての地域での移手段である。

2点目は、県庁に登庁し各部局に対する調査や意見交換、また、県庁周辺での調査として、例えば連合兵庫での意見聴取等の調査における移手段である。

3点目は、山陰海岸ジオパークの視察等のため、但馬地域や県外への移手段である。

また、こうした活動については、使途項目の調査研究だけでなく、要望陳情等活動の一面も有しているが、手引では、「ガソリン代は、調査研究費に一括計上して差し支えない。」

との記載があることから、全てを調査研究費で計上している。

イ A議員は、自動車を使用して、県内外での現地調査や、県民及び関係団体からの聞き取り調査等を通じて広く県民の意見を聴取し県政に反映させる政務活動を行っている。また、自動車を使用していることから、政務活動以外の、政党活動、後援会活動、選挙活動などの議員活動及び私的活動が混在していると認められる。このため、政務活動とそれ以外の活動を明確に区分できないことから、ガソリン代への政務活動費の充当は、手引で定める共通案分率4分の1が適用されている。不正不当な県費の支出とは認められない。

### 第3 監査の対象

請求書及び事実証明書に基づき、A議員に係る平成25年度の政務活動費のうちガソリン代36万8,788円の支出に充当された9万2,179円の政務活動費を監査の対象事項とした。

### 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については、理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求人の陳述、議会事務局の陳述及び議会事務局に対する調査により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

#### 1 認定した事実

##### (1) 政務活動費の制度について

###### ア 制度の趣旨

政務活動費制度は、議員の調査活動の基盤を強化し、地方議会の活性化を図る趣旨から、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又は議員に政務活動費を交付できることとしたものである。交付対象、交付額及び交付の方法並びに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が、議員としての活動に含まれない政治活動、選挙活動、後援会活動などの経費は対象とならない。

###### イ 政務活動費の判例等における解釈

政務活動が議員の自主性又は自立性を尊重しなければならないものであり、いかなる手段方法によりいかなる政務活動を行うかは、原則として議員の裁量に委ねられている（平成20年9月25日神戸地方裁判所判決参照、平成25年11月18日福岡地方裁判所判決参照）。また、政務活動費の支出の透明性を確保するために県民に公開することとされている政務活動費の収支報告書は、政務活動費の支出に用途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにかがわれるような場合を除き、実際に行われた政務活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限適合性を審査することを予定していないと解されている（平成21年12月17日最高裁判所判決参照）。

###### ウ 本県条例の定め

本県では、兵庫県政務活動費の交付に関する条例（平成13年兵庫県条例第30号）において条例で定めるべき事項である「政務活動費を充てることができる経費の範囲」を「地域の課題のみならず広く県政全般の課題とこれに対する県民の意思を的確に把握し、県政に反映させる活動その他の県民福祉の向上及び県勢の発展に必要な活動（以下「政務活動」という。）に要する経費」と規定し、条例別表で経費ごとにその内容を定めている。

(2) 手引におけるガソリン代に係る政務活動費の充当の取扱い

県議会では、条例で定める事項に係る一連の手続を具体的に進めるマニュアルとして、手引を定めて、各会派及び各議員に示している。手引では、条例別表で政務活動費を充当できるとされた支出項目ごとに、その支出項目の内容趣旨、具体的な経費及び支出に適しない経費の例示並びに解説を記載し、交付に係る手続と留意事項を定めている。なお、本件監査対象事項が適用されるのは、平成26年10月1日の改訂前の手引である。

ア ガソリン代に係る政務活動費の充当について、次のように定められている（関係部分を抜粋要約）。

(ア) 充当の考え方

政務活動費は実費（実績）の額への充当が原則であり、会派及び議員は専ら政務活動費に係る所要額のみを計上し、それ以外の活動に要した経費を除外する必要がある。

しかし、会派及び議員の活動は多面的であり、政務活動とそれ以外の活動（議会公務・政党・選挙・後援会・私事）が混在しているケースが多くある。こうした場合には、全体の額を案分して政務活動費の額を算出せざるを得ず、各議員で個別に合理的に説明できる場合以外は、共通案分率により充当することができる。

(イ) 案分による支出

政務活動とそれ以外の活動が混在しており、それらが明確に区分できない場合（合理的に説明できない場合）は、「共通案分率」の考え方により充当する。

a 基本的な考え方

経費の区別 「明確に不適正な経費」はあらかじめ除外すること。

経費の充当 「適正な経費」は実績を踏まえた充当をし、「適正な経費と不適正な経費が混在している場合」は、「共通案分率」により充当する。

b 共通案分率

- ・政務活動及びそれ以外の議員活動（政党活動、後援会活動、選挙活動）が混在する場合

政務活動	それ以外の議員活動
1 / 2	1 / 2

- ・政務活動、それ以外の議員活動及び私的活動が混在する場合

政務活動	それ以外の議員活動	私的活動
1 / 4	1 / 4	1 / 2

(ウ) 自動車維持管理費の解説

政務活動に要したガソリン代は、次の a、b のいずれかを選択し充当する。

a 活動実態に応じた実績による充当

b 政務活動に係る走行距離等が明確でない場合は、共通案分率を適用

イ また、手引においては、ガソリン代に係る収支報告書（添付様式を含む。以下同じ。）への記載について、その他留意事項で「交通費、宿泊費等は、活動目的により（各支出項目）に区分する」とした上で、「ただし、（ガソリン代等）は、調査研究費に一括計上して差し支えない」と定めている。さらに、手引では、ガソリン代の充当に係る政務活動の目的、内容等について収支報告書に記載することを求めている。

(3) A議員の平成25年度政務活動費

ア ガソリン代への政務活動費の充当状況

A議員に対する平成25年度の政務活動費交付額は 492万円であり、政務活動費支出額は 494万8,627円である。支出額の内訳は、調査研究費が県内及び県外調査（随時）に係るガ

ソリン代として9万2,179円、広報広聴費が県政報告「県議団ニュース」印刷梱包発送（年4回）として479万5,600円、資料購入費が新聞購読料として3万9,250円、事務費が通信費として2万1,598円である。

本件監査対象事項であるガソリン代に充当された政務活動費9万2,179円については、ガソリン代36万8,788円の支出額に政務活動、それ以外の議員活動及び私的活動が混在する場合の共通案分率4分の1を用いて、年間52件の給油支払額ごとに25%を乗じた額の合計9万2,179円に政務活動費を充当している。

#### イ 本件ガソリン代に係る政務活動の用途

A議員の収支報告書においてガソリン代の領収書の添付はあるものの、その用途である政務活動の目的、内容等は記載されていない。議会事務局を通じて得た、A議員のガソリン代に係る政務活動の説明は以下のとおりである。

- (7) 自動車は自家用車であり、常態的に調査活動の使用途中に他の議員活動や私事が入ることがある。調査活動に要する自動車の使用が政務活動以外の議員活動や私的活動と渾然一体としており、政務活動部分を明確に区分してガソリン代を算定できる状況ではないことから、手引に定める共通案分率4分の1を用いて、1年間分のガソリン代すべての領収書を添付して、計算は1回の給油支払額の4分の1の額を政務活動費の充当額とした。
- (8) 県内では、登庁しての調査、県庁周辺に所在する連合兵庫等で労働者側の意見を聴取するなどの調査を行っている。また、地元である神戸市内の状況を把握するため、各現場を訪れるのに自動車を利用している。例えば、六甲山の急傾斜地で崖崩れがあれば現地の確認を行うし、地元自治会との会合に出席する場合も自動車を利用する。
- (9) 地元神戸市から遠方に当たる但馬地域や県外の鳥取県に赴いた平成25年度の調査は、山陰海岸ジオパークの視察及び調査である。
- (10) これらの活動は、広報広聴費、要請陳情等活動費の一面も有している。ガソリン代については、活動目的に区分することなく収支報告書に調査研究費で一括して計上して差し支えないと、手引の留意事項で定められているため、調査研究費に一括して計上している。

## 2 判断

- (1) 本件請求は、請求人がA議員に対して、ガソリン代に係る政務活動の説明を求めたが、A議員はガソリン代の75%を自分で支払っており収支報告書に記録する必要がないと応答されたことをもって、①「ガソリン代を使った政務活動の実績がない可能性がある」こと、②「政務活動の内容が全く不明なまま充当を認めている」ことから、ガソリン代に充当した政務活動費は違法不当な支出であると主張している。
- (2) 請求人の①「ガソリン代を使った政務活動の実績がない可能性がある」との主張について  
条例の策定、執行機関の監視等多岐にわたる議会の役割を果たすには、議員の活動は多面的であるから、政務活動とそれ以外の活動とが区分不可能な場合があり得る。このような場合、県議会の手引では、全体の額を案分して政務活動費の額を算出せざるを得ないとして、個別に合理的な案分ができる場合以外は共通案分率により充当することができるとしている。  
上記1(3)のとおり、A議員は、1年を通して自家用車で政務活動を行っており、私的な使用と政務活動の使用を区分できないため、手引に示された私的活動が混在する場合の共通案分率である4分の1を適用して、年間のガソリン代に政務活動費を充当していると認められる。また、政務活動についてのA議員の説明は、調査研究、会議、広報広聴及び要請陳情等の活動において、神戸市内各所への訪問、但馬地域や県外への視察を行ったとのことであり、

当該説明に不自然なところは見当たらず、他にこれに反する事情も認められない。したがって、ガソリン代を使った政務活動の実績がないと認めることはできない。

(3) 請求人の②「政務活動の内容が全く不明なまま充当を認めている」との主張について

政務活動費を充当した政務活動の内容について、収支報告書でどの程度まで記載するかは、政務活動費に充てることができる経費の例示、支出方法等に係る指針として作成されている手引が定めている内容によるところである。

手引によれば上記1(2)イのとおり、収支報告書では、ガソリン代に係る政務活動の目的や内容等の支出に係る説明を記載することにはなっていないが、ガソリンの使用量を政務活動の用途ごとに正確に特定させることが困難であることから、一定の合理性を有しているといえる。

したがって、収支報告書に政務活動の内容が記載されておらず、また、議員からその内容の説明が請求人になされなかったとしても、このことをもって直ちに本件支出が違法又は不当となるものではない。

(4) よって、請求人の主張はいずれも理由がない。

以上のとおり、請求人が主張するA議員が政務活動を行っていないのに政務活動費を充当したことは違法不当な県費の支出である、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。

## 第5 要望

手引では、ガソリン代に政務活動費を充当した場合、収支報告書にガソリン代に係る政務活動の目的、内容等を記載する必要がないが、このことが本件請求の契機となったものと思料される。

平成26年10月1日に改訂された手引では、活動報告書の作成、提出が義務付けられ、原則として全ての政務活動費の用途を明らかにすることとされたが、ガソリン代については使用量と用途の特定の困難性、議員の労力の増大等から、従来と同じ取扱いとされている。

しかしながら、同じ政務活動のための交通手段である鉄道使用の場合と比べ、ガソリン使用の場合に一切の用途を明らかにしないでよいとするのは、政務活動の透明性の確保の点ではやや均衡を欠く取扱いとなっており、ガソリンを使用した政務活動の内容を可能な範囲内で県民に明らかにすることが必要であると考えられる。

政務活動費のより一層の透明性を確保するため、ガソリン代に充当された政務活動費の内容を、議員が多大の労力を費やすことがないよう簡便な方法で概括的に明らかにすることについて検討されることを要望する。

## 別記

- 1 公文書部分公開決定通知書（平成26年8月26日付け兵議第1430号）
- 2 平成26年8月27日付け公文書公開請求書
- 3 A議員の費用弁償に係る文書
- 4 A議員の常任委員会管外調査の精算旅費に係る文書
- 5 「平成25年度政務活動費収支報告について」と題する平成26年4月30日付けの書面、「平成25年度政務活動費収支報告書」と題する書面及び「(添付様式1) (主たる支出の内訳)」と題する書面
- 6 領収書等添付様式(用途項目「調査研究費」)に、整理番号1から52までを付した領収書の写

- しが添付されている書面
- 7 領収書等添付様式（使途項目「資料購入費」）に、整理番号53から62までを付した領収書の写しが添付されている書面
  - 8 領収書等添付様式（使途項目「広報広聴費」）に、整理番号63から66までを付した領収書の写しが添付されている書面
  - 9 領収書等添付様式（使途項目「事務費」）に、整理番号67から77までを付した領収書の写しが添付されている書面
  - 10 「平成25年度政務活動費収支報告について」と題する平成26年4月30日付けの書面、「平成25年度政務活動費収支報告書」と題する書面及び「(添付様式1) (主たる支出の内訳)」と題する書面
  - 11 領収書等添付様式（使途項目不明）に、平成26年2月分の整理番号（17～20）及び平成26年3月分の整理番号（20～23）を付した受領書の写しが添付されている書面