

政務活動費の返還請求を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（昭和２２年法律第６７号）第２４２条第４項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

なお、藤原正雄監査委員及び白石義人監査委員は、法第１９９条の２の規定により除斥しています。

平成２９年２月１７日

高松市監査委員 吉 田 正 己  
同 鍋 嶋 明 人

政務活動費の返還請求を怠る事実に関する住民監査請求の監査結果について

## 第１ 請求の受理

### １ 請求人

住所・氏名 省略

### ２ 請求書の受付

本件請求は、平成２８年１２月２２日に受け付けた。

### ３ 請求の要旨(原文)

#### 第１ 高松市長に対する措置請求の要旨

高松市長が平成２７年度に高松市議会の各議員に交付した政務活動費のうち、別紙違法・不当支出金額一覧表の「否認額」欄記載の各金額の返還を請求することを怠る行為は違法なので、同金額について各議員に対して高松市に返還するよう請求することを求める。

#### 第２ 措置請求の理由

##### １) 高松市議会の政務活動費の趣旨と支出が認められる範囲

高松市議会の政務活動費は、実費弁償を原則とする補助金の一  
種であり、地方自治法第１００条第１４、１５項、及びこれに基

づき制定された「高松市議会政務活動費の交付に関する条例」（以下、「条例」という）に基づき、高松市議会議員一人当たり月額10万円、年額120万円（平成27年改選において1期目の議員については、平成27年度の交付額110万円）が交付されている。

地方自治法第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、政務活動費を交付することができる」と定めている。

「条例」は、これに基づき、第4条第1項で政務活動費が「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、市政に反映させるための活動その他市民福祉の増進を図るために必要な活動（「政務活動」）に要する経費として別表に掲げるものに充てることができる」とし、別表では、「調査研究費」「研修費」「広報費」「広聴費」「要請・陳情活動」「会議費」「資料作成費」「資料購入費」「人件費」「事務所費」の10種類の使途費目を定め、施行規則第5条において、各費目で支出できる経費の種類を定めている。さらに、条例第6条で「政務活動費の交付を受けた議員は、報告書に政務活動費による支出に係る領収書等の証拠書類の写しを添付し、翌年度の4月30日までに議長に提出しなければならない」こと、第5条第2項では、「議員がその年度において交付を受けた政務活動費の総額から、前条の規定に基づき当該年度に支出した総額を控除して残余が生じた場合は、当該残余の金額に相当する政務活動費を返還しなければならない」ことを、それぞれ定めている。

したがって、高松市議会の政務活動費は、「その年度において」支出された、「高松市議会の議員の調査研究に資する」ため「必要な」「経費」に限って、支出が認められている。

さらに、愛知県議会政務調査費返還請求住民訴訟の最高裁判決

(平成28年12月15日)をはじめ、今年、全国に拡大した政務活動費の不正支出の議論がある中で、「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するののかという政務活動費に対する本質的な視点に立ち、厳しく支出の適法性の判断をする必要が求められている。

## 2) 支出の査定基準

議員の活動は、政務活動費との関係では概念上、「政治活動」と「私的活動」に区別することができ、そのうち「政治活動」は「政務活動」と「政務活動以外の政治活動」に区別することができる。これらの活動のうちの「政務活動」にかかる、条例別表に定める使途基準に該当するものについてのみ、政務活動費から支出することが許される。

しかしながら、議員の活動、特に「政治活動」は、実際にはいろいろな種類の活動が混在していて区分できない場合が多いと考えられる。例えば、「市政報告」には一般に、市政についての広報の要素があると同時に、後援会活動、選挙準備活動の要素もある。

従って、個々の議員の一つひとつの活動について「政務活動」と「それ以外の政治活動」の割合を定めることは困難であることを勘案し、

①当該支出に係る活動の全体が、「政務活動」に係る支出として適切と判断されるものは全額認め、

②当該支出に係る活動の全体が、「私的活動」または「政務活動以外の政治活動」に係る支出と判断されるものは、全額認めず、

③当該支出に係る活動の全体が、①、②のいずれかと断定できない支出のうち、具体的な理由によって按分比率を特定できる例外的なものについてはその按分比率で認め、それ以外のものについては按分率50%で認めるとする。

## 3) 査定の結果

上記の一般基準に基づき、高松市議会議員が平成27年度の政

務活動費から支出したとして収支報告書に記載した支出について、開示された領収書等に基づいて、政務活動費からの支弁が認められるかどうかについて個別に判断した結果、別紙違法・不当支出金額一覧表の記載の支出は、適切なものと認められない。

A 選挙活動に利用された可能性があるもの（否認額 178,043 円）

昨年の高松市議会議員選挙中のガソリン代、選挙直前のゼンリン地図購入費、選挙期間中の事務所費に関する支出である。

政務活動費の使途基準運用指針には、選挙運動及び選挙活動に係る経費、選挙活動に係る事務所経費は支出できないとなっている。選挙期間中のガソリン代については、議員が、選挙期間中に調査活動を行うことは考えられず、住民との意見交換を行うとしても、まさに選挙期間中は選挙活動と見なされるべきものであり、適切な支出と認められない。

B 海外視察に関するもの（否認額 2,487,410 円）

3名の議員がミャンマー・バンコクへの視察、12名の議員が台湾への視察に支出している。これらの海外視察は、市政との関連が低く、視察の必要性が認められない。また、他の議会でも問題になっていたが、台湾への視察に関する報告文書の内容がほとんど同じものが見られることから、適切な支出と認められない。

C 支出先が黒塗りで親族等への支出でないかが不明なもの（否認額 4,509,174 円）

主に人件費に関する支出であるが、支出先が黒塗りのため、親族等への支出でないかどうか、及び、勤務実態が不明であることから、適切な支出と認められない。

なお、人件費の支出については、現行の「職員雇用台帳」では勤務実態が明らかではない。勤務実態が分かるもの、また、「雇用契約書の写し」等の添付が必要である。

D 政党活動、後援会活動等での使用との区別が曖昧なもの

（否認額 4,501,498 円）

主に、広報紙作成費、ホームページ作成・更新に係る経費、パ

ソコンやコピー機等の高額な事務用品の購入（リースも含む）に係る経費等の支出である。これらは、政党活動、後援会活動、選挙活動、私的な活動等、政務活動以外でも使用される性質のものである。高松市議会の「政務活動費の使途基準運用指針」には、「電話の通信料や自動車燃料代については、利用額の2分の1を上限とする」とあるように、政党活動、後援会活動、選挙活動、私的な活動等での使用が考えられることから、そのように明記されているのであって、同様に考えると、これらについても按分率2分の1で按分した額を超えての支出は許されないため、支出額の2分の1は適切な支出と認められない。

とりわけ、広報紙作成費については、ほとんどの議員が成果物の添付をしていないため内容が不明である。顔写真やプロフィールが単なる宣伝活動であるといった一部違法判決が認められている事例もある。少なくとも顔写真やプロフィール、大書した名前、市政に直接関係の無い記事は、公費支出すべきではなく、按分による支出にすべきである。

E 報告書の内容がほぼ同じであるもの（否認額 128,600 円）

研修への参加、視察を行った際に提出が義務づけられている報告書の内容について、コピーペーストが疑われるものへの支出である。これは、自民党議員会12名が台湾視察に関する報告書にも見られたが、同じ文面では研修の参加や視察の必要性が疑われる。各議員が同じ報告書となるのは税金の無駄遣いであると言わざるを得ないことから、適切な支出と認められない。

F 飲食が伴うことが疑われるもの（否認額 402,190 円）

市政報告会の会場費としては高額である上、会場は宴会等がよく行われる施設であり、飲食を伴うことが疑われることから、適切な支出と認められない。

G 所属政党の機関紙（否認額 64,608 円）

公明党、共産党に所属する議員に見られる支出であるが、自らが所属する政党の機関紙購読に係る経費は、政党活動になること

から適切な支出と認められない。

H 個別具体的に必要性を立証していない事務所費（否認額 2,369,568 円）

愛知県議会政務調査費返還請求住民訴訟の最高裁判決のもとになった高裁判決では、「政務活動は通常は必要が生ずる都度行うものであって、議員が恒常的に従事するものではないから、その活動のみのために事務所を恒常的に確保しなければならない事態は想定し難い反面、議員活動においても、調査活動に費やす時間に比べて一般的な政党活動、選挙活動、後援会活動及び私的活動に費やす時間の方が圧倒的に多く、事務所がある以上その使用もほとんどがこれらの活動に充てられるのが通常である」ことから「実際どの程度の時間にわたり事務所を使用しなければならなかったのかといった必要性を個別具体的に主張立証する必要がある」としている。これは、当該判決が対象とした「政務調査費」であるか、現行条例下での「政務活動費」であるかに関わらず、極めて本質的な視点であり厳しく支出の適法性の判断求めるものである。

よって、事務所賃借料及び関連する支出について、必要性を個別具体的に立証されていないことから、「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するとは認められない。

I 政務活動との関連がないもの（否認額 596,911 円）

後援会事務所への支出、政務活動費を支出して購入する必要性が認められない書籍、内容が不明な多額の会費、私的な使用が疑われるもの、前年度分、過年度分の支出等、政務活動との関連がないことから、適切な支出と認められない。

4) 高松市議会の平成27年度政務活動費の支出と不当利得

以上の結果、各議員が平成27年度の政務活動費として支出した金額のうち、別紙違法・不当支出金額一覧表「否認額」欄に記載した支出は、「条例」第4条に違反しているので、別紙違法・不当支出金額一覧表の「否認額」欄記載の各金額の支出は違法・

不当である。

「条例」第5条第2項は、「議員がその年度において交付を受けた政務活動費の総額から、前条の規定に基づき当該年度に支出した総額を控除して残余が生じた場合は、当該残余の金額に相当する政務活動費を返還しなければならない」と定めている。しかるに、上記記載の不適正支出金額は、「条例」第4条に規定する使途基準に従ってなされた支出ではないので、その全額が「条例」第5条第2項にいう「残余」にあたる。

よって、高松市長が各議員に対して前記の政務活動費の残余金の返還を請求しないことは、財産の管理を違法に怠る事実該当するので、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、証拠書類を添付して、頭書のとおり、厳正な措置を請求する。

#### 4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号、以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認めた。

### 第2 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が高松市議会議員（以下「議員」という。）に交付した平成27年度分政務活動費の請求人兩名指摘の部分について、その使途に照らし、違法・不当な支出に当たるものとして、市長がその返還の請求をしていないことが、財産の管理を怠る事実該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、当該議員に対して違法・不当な使途に支出した金員に相当する政務活動費残余金相当額の返還を請求するなど必要な措置をとるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員が、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成29年1月6日に、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人兩名は、それぞれ次のとおり陳述したが、いずれの請求人からも、新た

な証拠の提出はなかった。

(1) 請求人・Aの陳述内容の要旨

住民監査請求書で類型別に分類して違法・不当な支出であると指摘しているもののうち、次の3類型について補足する。

ア 選挙活動に利用された可能性があるものについて

選挙期間中に住民との意見交換等を行うことがあるとしても、そもそも、政務活動費の使途基準において、これを選挙活動に支出してはいけないと決められているので、その期間中のガソリン代などを政務活動費で支出することが不適切なことは明らかである。

イ パソコン・コピー機等の高額な事務用品の購入について

マニュアルでは、議員任期4年間のうち、1台のパソコンを政務活動費から購入することは可能であるとされているが、複数のパソコン購入は許されず、不適切である上、その使用状況の実態が明らかにされておらず、備品台帳への記載の決まりがないことから、その管理状況も不鮮明で、購入後に他人に譲渡したり、換金したりしていることも考えられ、その使用についても、政務活動以外に政党活動や政治活動、私的な活動にも併用されていることが推測されるのに、その使途による按分がなされておらず、不適切なものがある。

ウ 個別具体的に必要性を立証していない事務所費について

恒常的に事務所の設置及び運用に要した経費を政務活動費から支出している事案が相当数に上っているが、平成28年12月の最高裁判所決定により支持された愛知県議会政務調査費返還請求住民訴訟に関する名古屋高等裁判所判決は、政務活動費から事務所の賃借料等を支出するについては、個別具体的に、その事務所で、どのような調査研究をし、その内容と支出との関連性を明らかにしなければ、政務活動として必要な支出とは認められないと判示しているところ、指摘している事務所費については、いずれもそれがなされておらず、適正な支出とは認められない。

政務活動費は、そもそも個別具体的に調査・研究をしなければならない事案が発生した時に支出するものであり、恒常的に事務所を構え



るといふのは、個別具体的な活動を立証していることにはならず、不適切な支出と言わなければならぬ。

(2) 請求人・Bの陳述内容の要旨

住民監査請求書で類型別に分類して違法・不当な支出であると指摘しているもののうち、次の3類型について補足する。

ア 海外視察に関するものについて

海外視察は、そもそも同一視察先に同時に複数の議員が行く必要はないのに、特段の必要性も明らかにされないまま、複数の議員が同時に複数で実施し、その費用を政務活動費から支出しており、不適切な支出と考えざるを得ない。

そのことは、その海外視察の後に提出されている議員の報告書の内容が、ほぼ同じものであり、中には一人の議員の報告書をパソコンでコピーペーストしたと推認されるものさえ見受けられ、台湾視察中の一部議員のフェイスブックに、花火を鑑賞している様子の記事が掲載されるなど、政務活動からかけ離れた内容ではないかと疑問を持たざるを得ないものがあることが証左している。

イ 広報費について

政党活動や選挙活動、後援会活動等に使用される経費は、政務活動費の使途基準や運用指針に照らし、政務活動費からの支出は認められないにもかかわらず、議会報告書に掲載されている写真の一部に、政党名の入った幟旗が写り込んでいるものがあって、政党活動と紛らわしいものがあつたり、選挙の前だけに後援会活動と受け取られかねない議会報告書を発行した費用を政務活動費から支出したりしており、いずれの支出も政務活動費からの支出として認め難いものがあり、その中には、政務活動とその他の活動とを按分しているものもあるが、その按分の方法は曖昧であり、適正性に欠けている。

また、議員の政務活動費に関する報告書には、議会報告書等の発行物が添付されておらず、印刷代の領収書だけを添付しているものが多く、果たしてどのような用途に使われたものか不透明な支出が大部分であり、政務活動費からの支出を是認できるものではない。

## ウ シンポジウムや講演会の報告書について

シンポジウムや講演会に参加した議員が得る成果は、個人によって異なるのが普通と考えられ、複数の議員が同一のシンポジウムや講演会に参加した場合は、その報告書の内容は、それぞれ異なるものになるのが一般的であるが、その成果を纏めた複数議員の報告書には、文末の一部分だけを除き、内容が同一で、文書の使い回しをしたものと見受けられるものがあり、それらシンポジウムや講演会に参加する経費の政務活動費からの支出は認められるべきではない。

## 2 監査対象局

本件監査対象局は、市議会事務局総務調査課及び総務局総務課である。

## 3 監査委員の除斥

本件請求の監査において、藤原正雄監査委員及び白石義人監査委員は、監査対象である政務活動費を交付されている議員の一員であることから、法第199条の2の規定により除斥した。

## 第3 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、いずれも措置請求に理由がないものと判断し、棄却する。

以下、その理由を述べる。

### 1 監査により認められた事実

本件監査は、監査対象先及び関係先に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

#### (1) 政務活動費の前身である政務調査費交付制度の創設とその概要

##### ア 政務調査費交付制度が創設されるまでの議員の処遇

昭和22年4月17日に制定された当初の法は、普通地方公共

団体の議会の議員に対する処遇につき、第203条第1項において「報酬を支給しなければならない。」と規定し、同条第2項で「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。」と規定するのみで、報酬と職務上の費用弁償以外には、何らの金銭支給に関する規定はなく、地方公共団体の一部にあっては、条例により、通信費や交通費、研究費などを支給していたが、その後、行政の合理化と効率化を目指す趣旨で改正された昭和31年6月12日法律第147号では、第204条の2において、「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これを第203条第1項の職員及び前条第1項の職員（注、この職員には普通地方公共団体の議会の議員が含まれる。）に支給することができない。」と規定し、議員個人に対しては、法律に根拠のある「報酬」、「費用弁償」及び同改正で追加された「期末手当」以外の支給は一切禁止されることとなった。

しかし、その反面、地方自治の充実・発展に伴い、普通地方公共団体の議会の議員の活動は、住民の地方行政に対する需要の多様化、高度化等に応えるため量・質ともに増大し、議員の専門化の傾向が見られるようになり、議員の政務活動における経済的負担が看過できない状況になったため、地方公共団体によっては、昭和38年6月8日法律第99号により改正された法第232条の2の「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」とする規定を適用して、その議会の議員個人に対してではなく、議員の政策集団である会派になったところも出現するに至った。

#### イ 政務調査費交付制度の創設

このような状況で推移している中、国においては、地方分権を推進することによって、地方自治の更なる拡充・発展を図る施策を打ち出し、平成12年4月に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律が施行されたことに伴い、平成12年

5月31日号外法律第89号により改正された法第100条第12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、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。」と規定するとともに、同条第13項は、「政務調査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、当該政務調査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、初めて政務調査費の交付制度を創設したものであり、その立法趣旨の説明では、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、あわせて情報公開を促進する観点からその使途の透明性を確保することが重要」としている。

市は、この政務調査費の創設を受けて、平成13年3月23日に、高松市議会政務調査費の交付に関する条例及びその条例施行規則を制定し、その翌年度の平成13年度から、議員に対し月額10万円の政務調査費を交付して、政務調査費交付制度を着実に運用した。

## (2) 政務調査費交付制度から政務活動費交付制度への移行とその相違点

この政務調査費交付制度が発足して11年が経過した平成24年までに、国が推進した地方分権が大きく進展したのに伴い、普通地方公共団体の議会の議員の政務活動も、拡充・多様化したため、議員の審議能力の更なる強化と調査基盤の充実を期して、政務調査費交付制度の充実・強化を図ることとなり、平成24年9月5日号外法律第72号により、法改正を行い、法第100条第14項の規定を、「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。」と改め、従前の「政務調査費」を「政務活動費」と改称するとともに、その使途も「調査研究」に限定せず、さらに「その他の活動」にも拡大して認めるよう改め、しかも、政務活動費をもって充てることができる経費の範囲については、新たに、従前と異なり、条例で定めなければならないこととした。

この法改正を受け、市においても、平成24年12月26日条例第101号をもって、従前の高松市議会政務調査費の交付に関する条例の標題及び各条文に「政務調査費」とあるものを全て「政務活動費」と改めるとともに、関係規定を新設又は修正する改正を行い、同条例の施行に伴って制定していた従前の高松市議会政務調査費の交付に関する条例施行規則についても、平成24年12月26日規則第106号をもって、同様の措置を講じ、これら条例及び同施行規則（以下、「条例」及び「規則」という。）による政務活動費交付制度を平成25年3月1日から施行している。

### (3) 現行の政務活動費交付制度の概要

市が法及びそれに基づき制定した条例・規則の各規定に基づき運用している政務活動費交付制度の概要は、次のとおりである。

#### ア 交付対象者

各月の初日（以下、「基準日」という。）に在職する議員

#### イ 交付金額

議員一人当たり月額10万円

#### ウ 交付申請

政務活動費の交付は、議員の申請により行うものであり、その申請は、議員が、所定の様式による申請書を、議長を経由して、市長に提出することにより行う。

#### エ 交付の決定と通知・請求

市長は、議員から申請があったときは、その年度において交付すべき政務活動費の総額を決定し、政務活動費交付決定書により、当該議員に通知するものとし、その通知を受けた議員は、その交付を受けようとするときは、当該交付の日の5日前までに、所定の請求書を市長に提出しなければならない。

#### オ 交付の方法

政務活動費は、4月から9月まで及び10月から翌年3月までの各区分による期間における一の月の基準日に在職する議員の任期がその翌月以後に満了する場合は、当該基準日の属する月に、当該議員が当該期間における翌月以後の各基準日に在職するものとみなして交付を受けることができることとなる金額（この場合において、一の期間に同一の議員に対して交付する政務活動費の総額は、条例第3条第1項に規定する金額に当該期間における当該議員の在職期間内の基準日の総数を乗じて得た金額を超えることができない。）を交付することができ、当該交付を行う月の15日（その日が休日又は土曜日に当たるときは、それらの日の翌日）に交付する。

#### カ 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、市政に反映させるための活動その他市民福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費として条例別表に掲げるものに充てることができるが、規則で定める使途基準に従って使用しなければならない。

#### キ 残余金等の返還

政務活動費の交付を受けた議員が議員でなくなった場合において、その後在職するものとみなされた基準日が到来するときは、当該到来することとなる基準日の数に所定の金額を乗じて得た金額の政務活動費を返還しなければならないが、一の年度において交付を受けた政務活動費の総額から前記使途基準に基づき当該年度に支出した総額を控除して残余が生じた場合は、当該残余の金額に相当する政務

活動費を返還しなければならない。

ク 収支報告書の提出等

政務活動費の交付を受けた議員は、毎年4月30日までに交付を受けた政務活動費の金額とそれから支出した経費を前記別表に掲げる経費の区分ごとの金額及びその内訳を記載した報告書に、支出に係る領収書等の証拠書類の写しを添付して、議長に提出しなければならない。

また、政務活動費の交付を受けた議員が議員でなくなったときは、議員でなくなった日の翌日から起算して30日以内に、その報告書を提出しなければならない。

そして、議長は、これら報告書を受領したときは、その写しを市長に提出するものとするとしている。

ケ 議長による調査等

さらに、議長は、この報告書について、必要に応じ調査を行う等、政務活動費の運用の適正を期するとともに、その使途の透明性の確保に努めるものとしている。

コ 報告書の保存

議長は、議員から提出された報告書を、その提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

条例別表

経費の区分	内容
1 調査研究費	市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査委託に関する経費
2 研修費	研修会を開催するために要する経費又は議員以外の者が開催する研修会に参加するために要する経費
3 広報費	市政及び議員の活動について市民に報告し、又は周知するために要する経費
4 広聴費	市政及び議員の活動について市民から要望若しくは意見を聴き、又は市民相談等の活動を行うために要する経費
5 要請・陳情活動費	要請・陳情活動を行うために要する経費
6 会議費	各種会議を開催するために要する経費又は議員以外の者が開催する意見交換会等各種会議に参加するために要する経費
7 資料作成費	議員の活動に必要な資料の作成に要する経費
8 資料購入費	議員の活動に必要な図書、資料等の購入に要する経費
9 人件費	議員の活動を補助する者を雇用するために要する経費
10 事務所費	議員の活動に必要な事務所の設置及び管理に要する経費



規則別表

1 調査研究費	(1) 交通費
	(2) 宿泊費
	(3) 委託料
	(4) 前3号に掲げるもののほか、必要な費用
2 研修費	(1) 会場借上げ料
	(2) 講師謝金
	(3) 出席者負担金
	(4) 会費
	(5) 交通費
	(6) 宿泊費
	(7) 前各号に掲げるもののほか、必要な費用
3 広報費	(1) 広報紙等印刷費
	(2) 広報紙等送料
	(3) 会場借上げ料
	(4) 湯茶代
	(5) 前各号に掲げるもののほか、必要な費用
4 広聴費	(1) 会場借上げ料
	(2) 印刷費
	(3) 湯茶代
	(4) 前3号に掲げるもののほか、必要な費用
5 要請・陳情活動費	(1) 交通費
	(2) 宿泊費
	(3) 前2号に掲げるもののほか、必要な費用
6 会議費	(1) 会場借上げ料
	(2) 出席者負担金
	(3) 会費
	(4) 交通費
	(5) 宿泊費
	(6) 前各号に掲げるもののほか、必要な費用
7 資料作成費	(1) 印刷製本費
	(2) 委託料
	(3) 事務用品購入費
	(4) 事務機器賃借料
	(5) 前各号に掲げるもののほか、必要な費用
8 資料購入費	(1) 図書購入費
	(2) 資料等購入費
	(3) 前2号に掲げるもののほか、必要な費用
9 人件費	(1) 給料
	(2) 賃金
	(3) 労働保険等保険料
	(4) 前3号に掲げるもののほか、必要な費用
10 事務所費	(1) 賃借料
	(2) 維持管理費
	(3) 備品購入費
	(4) 事務用品購入費
	(5) 事務機器賃借料
	(6) 前各号に掲げるもののほか、必要な費用

(4) 政務活動費交付制度の運用に関する議会の対応

議会では、議長の諮問機関である議会改革検討委員会において、政務活動費交付制度の運用について、議員が自ら政務活動費支出の適正性を確保するための方策を検討し、その検討結果の諮問を受けた議長が、平成25年3月に、「政務活動費の使途基準運用指針」（以下「使途基準運用指針」という。）を制定し、議員が、各自、これを遵守して、政務活動費の適正な運用を期する措置を講じているが、その内容は次のとおりである。

この使途基準運用指針は、先ず基本指針として、

ア 政務活動費が、地方議会の審議能力を強化し、その活性化を図るために支出されるものであることを十分に認識し、調査研究その他の活動の目的が、市政と関連性を有していることが前提であること。

イ 政務活動費の各支出が、調査研究その他の活動の目的からみて合理性、必要性を有していること。

ウ 実費弁償が原則であること。

エ 議員の活動が、調査研究その他の活動以外にも、選挙活動、政党活動など様々な面をもっており、その境界が必ずしも明確に区別できず、活動に要した費用の全額を政務活動費に充当することが不相当である場合には、按分による算定方法をとること。

オ 議員個人の自主的な判断による適正な支出の決定と議員各自による関係証拠書類の適正な保存管理に努めることを掲げた上、政務活動費の支出が不適切な事例として、「交際費又は個人的な支出」「政党活動経費」「選挙活動経費」「後援会活動経費」4項目を挙げ、それぞれ具体例を示して注意を喚起するとともに、条例により政務活動費を充てることのできるものとされている各経費の区分別に、適正な具体的支出例を示し、それに関する留意事項も説明し、その支出の際に作成すべき「政務活動費領収書等添付用紙」「政務活動記録

票」「職員雇用台帳」「支払確認書」などの様式も提示して、適正な事務処理を期している。

また、議長は、条例第6条第5項が、議長は、政務活動費の使途の透明性の確保に努めるものとするとして規定しているところから、本件住民監査請求がなされるより相当以前の平成28年11月30日開催の議会運営委員会に、平成28年度交付分以降の政務活動費について、各議員から議長に提出される収支報告書及び領収書等の添付書類の全てを毎年8月1日に市議会ホームページで公開することを諮り、その実施を決定するとともに、現行の使途基準運用指針の見直しも検討中であり、議会として、議員各自が自主的かつ自律的に政務活動費の適正化に努めることを推奨し、その使途の透明性の確保に努めている。

(5) 市の平成27年度における政務活動費の交付状況と事後処理状況

市は、平成27年度において、対象となる議員47名中46名（平成27年4月30日をもって任期終了し、再任しなかった議員6名を含む。）から政務活動費の交付申請を受け、同年度内に議員に交付すべき政務活動費の総額を4,770万円と決定した上、これを交付申請した議員全員に通知し、各議員からの請求により、現職議員に対しては、1人当たり合計金110万円又は120万円を政務活動費として交付している。

そして、この政務活動費の交付を受けた全議員は、いずれも所定の平成28年4月30日までに、その収支等を記載した所定の報告書に領収書等の証拠書類の写しを添付して、これを議長に提出し、議長は、その写しを市長に提出している。

なお、政務活動費に関する報告書を提出した議員のうち、交付を受けた政務活動費に残余があった議員は、それぞれその残余金相当額を市に返還しているが、その後、既に提出し

た報告書の記載内容に訂正があった議員5名からは、自主的に訂正の報告書が提出され、うち2名からは、それによって生じた残余金相当額の政務活動費も、同様に返還されている。

平成27年度におけるこれら政務活動費の交付及び返還の概要は、次のとおりである。

ア 政務活動費交付金額合計

47,700,000円

(当該年度中の平成27年4月26日に高松市議会議員選挙が施行されているため、同年4月分の政務活動費は、新選出議員40名の他に任期満了により退任したなどの前議員6名がいたことにより、交付対象議員が46名となったために、その合計金額は上記の金額になったものである)

イ 政務活動費から充当された支出金総額

41,537,970円

ウ 余剰金として返還された金員総額

6,162,030円

なお、政務活動費から充当した支出額の議員個人別では、最高が金1,200,000円で、最低は金22,280円である。

(6) 請求人兩名指摘に係る本件政務活動費の支出概要の確認

請求人兩名が、政務活動費から充当することは不適切であると主張する各支出(以下「不適切主張支出」という。)は、全てその対象とされている議員(以下「対象議員」という。)から提出されている報告書に支出として計上され、その支出に関する領収書等の証拠書類も添付されており、その費用支出自体は、事実として認められるものである。

なお、請求人兩名は、不適切主張支出のうち、人件費については、本件住民監査請求書に添付の領収書写しの受領者記載欄や職員雇用台帳写しの被用職員名等が黒色で塗り潰さ

れて判読できない状況にあることを理由として、適切な支出とは認められないと主張しているが、その領収書の原本には、明確に受領者の住所・氏名が記載されている上、その名下にその者の押印があり、職員雇用台帳の原本にも、それに見合う被用者の住所・氏名が明記されており、請求人両名が前記請求書に添付している領収書写しの受領者欄や職員雇用台帳の被用者欄の記載と印影が全て黒塗りで判読できないようになっているのは、請求人両名が市に情報公開請求して入手した情報であるため、その黒塗りされた記載部分が個人情報に該当するとして非公開にされた結果すぎず、その主張自体は、本件判断に何ら消長を及ぼすものではない。

## 2 監査委員の判断

### (1) 政務活動費の使途の適正性・妥当性に関する判断基準について

ア 請求人両名が、本件請求において、政務活動費から支出することは違法・不当であると主張する不適切主張支出は、「監査により認められた事実」の(6) (本書20ページ以下参照)で明らかなおり、いずれも全てその支出自体は事実として認められ、本件においては、専ら、それら各支出を政務活動費の支出として充当することが適正か否かという問題が提起されているものと思料するので、先ず、その適否を判断する基準について検討する。

法第100条第14項に規定する政務活動費交付制度は、「監査により認められた事実」の(1) (本書11ページ以下参照)及び(2) (本書12ページ以下参照)で明らかのように、平成12年5月31日に制定された政務調査費交付制度を前身として整備された制度である。

その政務調査費交付制度は、地方公共団体の職責が拡大し、その議会が担う役割の重要性がますます強まったことに対応して、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究の基盤を充実することを図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用を助成することを制度化し、その使途の透明性を確保しようとし

て導入されたものであったが、その趣旨を徹底させるためには、更なる充実・強化を図る必要があったため、その名称を「政務調査費」から「政務活動費」に改め、その内容を改変・整備したものであり、その使途を「調査研究」に限定せず、更に「その他の活動」に資するため必要な経費にまで拡大する一方、従前とは異なり、新たに「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」という規定を設けて、その運用の適正化を図るものとしている。

この制度改正を受けて、市は、政務調査費交付制度の創設時に制定していた従前の条例を改正し、同条例中の政務調査費の文言を全て政務活動費に改称した上、「政務活動費を充てることができる経費の範囲」を定める規定を新設し、その別表で「経費の区分」とその「内容」を明示するとともに、同条例に基づき制定していた施行規則の使途基準に関する規定も整備し、議員活動の活性化と政務活動費の適正な運用を図る措置を講じた。

そして、この政務活動費を充てることができる経費については、これを支出する議員自身が、先ず一次的に、その制度の趣旨・条例や規則で定める使途基準などに照らして、その支出を政務活動費で充当するのが適正かつ妥当であるか否かを自主的かつ自律的に判断することになるものの、議員の政務活動は、広範・多岐にわたり、その活動が他の政治活動等と混在する側面がある場合もあることなどの事情から、その経費を政務活動費から充当することができるか否かを判断することが困難な事案も想定されたので、「監査により認められた事実」の（４）（本書18ページ以下参照）で明らかなおり、議長が、政務活動費支出の適正性を確保するため、議会内の各議員会派の代表者で構成する諮問機関である議会改革検討委員会に諮って、「政務活動費の使途基準運用指針」を定め、各議員が、これを遵守し、政務活動費交付制度を適正かつ妥当に運用して、住民の付託に応えることを要請している。

この使途基準運用指針は、その制定の法的根拠や経過からみて、当然に法規範性が認められるものとは言い難いものの、議員各自が、自主的かつ自律的に、政務活動費支出の適正性を確保することを推奨し、具体的事案について、規則が定める使途基準を適用するか否かを判断する場合の尺度を詳細に定めたものであり、事後的にも、その対象となる経費支出が政務活動費をもって充てるのが適切かつ妥当であるか否かを判断する上で、相応の参考資料となるものと評価し得るものとする。

従って、各議員提出の政務活動費収支報告書に計上されている各経費が政務活動費をもって充てる支出として適法かつ妥当なものとして認められるか否かの判断は、「当該経費が、上記の法制度の趣旨、法の委任を受けて制定されている条例の規定、同条例に基づき制定されている規則が定める使途基準や議長が定める使途基準運用指針等に照らし、政務活動費をもって充当するのが適正・妥当であるか否か」という観点（以下、これを「判断基準」という。）から判別するのが相当であると思料し、請求人両名が指摘する不適切主張支出について、この判断基準に照らし、個別に判断することとする。

イ なお、この点に関し、請求人両名は、最高裁判所平成28年12月15日第1小法廷決定の上告棄却によって確定した名古屋高等裁判所平成27年12月24日判決を引用して、「個別具体的に必要性を立証していない」事務所費は、政務活動費から支出することは認められないと主張し、政務活動費を充てることのできる経費全般について、「個別具体的に必要性を立証されなければならない」という独自の判断基準を示しているので、付言する。

上記の判決は、政務活動費交付制度に改変された前身の政務調査費交付制度が運用されていた時期に、議員の政策集団である会派に交付された政務調査費から事務所費を支出したことの当否が争われた事案についてのものであり、当時の法は、その対象を「議会の議員の調査研究に資するために要する経費」に限定して

おり、「その条例によってこれを狭く限定することは許されるものの、拡大することは許されない」ものであり、「議員の調査研究」に事務所を恒常的に確保しなければならない事態は想定し難く、事務所費は基本的に政務調査費の支出対象として想定されていないものと言わざるを得ず、その事務所費に「政務調査費を充てるには、個別具体的な調査研究の内容と支出との関連性を明らかにし、その両者の関係から必要な支出と認められることが必要であると考えられる」と判示しているにすぎず、法が、その用途を「調査研究」に限定していたものを「調査研究その他の活動」に拡大し、その「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」として、各地方公共団体が条例でその経費の範囲を具体的に規定して運用することに改変された政務活動費交付制度において、その判旨がそのまま当てはまるものではないことは明らかであり、その主張は、決して首肯できるものではなく、到底、採用に値するものではないと思料するので、その主張は採用しない。

(2) 請求人兩名が指摘する本件各支出を政務活動費から充てることの適否について

請求人兩名が政務活動費をもって充てることは違法・不当であると主張する経費支出は、566件という多数に上るが、請求人兩名は、その経費をAからIまでの9種類に分類して主張しているので、以下、その分類に対応して、順次、前項記載の判断基準に照らし、その当否を検討する。

ア 請求人兩名が「A 選挙活動に利用された可能性があるもの(以下「A事案」という。)」とする分類に掲示している各経費(監査委員事務局作成に係る別紙「請求人等の主張する違法・不当支出金の否認理由・費目別一覧表」(以下「一覧表」という。))の監査番号1ないし19番の19件の各経費)について

(ア) A事案のうち、一覧表の監査番号1ないし16番の各経費は、いずれも、対象議員が、その活動に使用する自動車に燃



料のガソリンを給油した経費支出を政務活動費から充当したものである。

高松市選挙管理委員会は、平成27年4月19日に、同月26日施行の高松市議会議員選挙を告示しており、対象議員は、全員が現職議員として、告示日当日に同選挙に立候補し、投票日前日の同月25日までの選挙運動期間中、選挙運動を行っていたものであるところ、請求人兩名は、対象議員において、その期間中に政務活動を行うことは考えられず、住民との意見交換を行うとしても、それは正に選挙活動と見なされるべきものであり、その期間中に使用する自動車に給油した燃料代の経費は、選挙運動や選挙活動に係る経費に該当する可能性があり、その経費を政務活動費から支出することは不適切であるとしている使途基準運用指針に違反し、適切な支出とは認められないと主張している。

しかし、対象議員は、いずれも、選挙運動に使用する自動車と日常の政務活動に使用する自動車を明確に区別し、それぞれの自動車に使用する燃料経費も選挙運動用とその他のものを別々に仕分けして処理しており、上記選挙後に対象議員から高松市選挙管理委員会に提出された選挙運動に関する収入及び支出の報告書には、いずれも、各対象議員が選挙運動期間中に選挙運動用に使用した自動車にガソリンを給油した燃料代が経費として正確に計上されており、その支出に対応する領収書写しも添付されている事実が認められるので、請求人兩名の上記主張が、単なる憶測に基づく危惧にすぎないものであることが証左されており、その主張は、到底、認められるものではないと判断する。

近時、市民のニーズや行政需要の多様化、高度化の進展に伴い、議員の活動範囲は増大し、議員の専門化の現象も顕著となりつつあるため、議員に求められる活動は、「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、市政に反映させるための活動  
その他市民福祉の増進を図るために必要な活動」などの日常  
活動も、広範・多岐にわたっており、対象議員は、いずれも、  
現職議員として上記選挙に立候補し、選挙運動を行う傍ら、  
選挙運動期間中と雖も、任期終期の平成27年5月1日まで  
は、その選挙の結果如何にかかわらず、議員としての職にあ  
り、選挙運動と並行して、議員としての政務活動にも従事し  
なければならないものであり、選挙運動期間中であっても、  
政務活動を行う限り、それに要する経費を政務活動費から支  
出することが認められることは当然なことと言わなければ  
ならず、対象議員は、いずれも、選挙運動用とは別途に、政  
務活動用等に本件支出をし、これに政務活動費を充てたもの  
と認められる。

而して、議員の政務活動には、場所的移動を必要とする場  
合が多く、現在では、そのために自動車による移動は必要不  
可欠なものと言え、条例に基づく規則で定める使途基準でも、  
「調査研究」「研修」「要請・陳情」及び「会議」について  
は、「交通費」及び「その他必要な費用」を政務活動費から  
支出することが相当であるとしており、「その他必要な費  
用」としては、その活動に使用する自動車の燃料代が含まれ  
ると解されており、議長が定めた使途基準運用指針では、こ  
れを前提として、他の活動との競合もあることなどを考慮し、  
「自動車燃料代への支出は、利用額の2分の1を上限とす  
る。」との留意事項を定め、自律的な運用を期しているので、  
対象議員は、いずれも、上記自動車燃料代について、実際に  
支払った代金額の2分の1相当の金額を政務活動費からの  
支出として計上しているものであり、その支出は、条例や規  
則さらには使途基準運用指針にも適合しており、適法かつ妥  
当なものとして認められる。

(イ) A事案のうち、一覧表の監査番号17番の支出は、対象議

員が、その活動に使用する図書である地図（高松市No.1）及びバインダー各1冊を購入した代金を支払った経費支出を政務活動費から充当しているものである。

これについても、請求人兩名は、対象議員が購入した時期が、上記選挙告示の3日前であり、購入図書の内容が、専ら選挙区域内住民の居住状況を詳細に掲示しているものであるところから、選挙運動を展開する上で、有効に活用できるものであるとして、専ら選挙運動及び選挙活動に係る経費とみるべきものであり、前（ア）で指摘した理由と同様な理由により、政務活動費から支出するのは不適切であると主張する。

この図書は、市内の地域を縦横に細分化した地図に、官庁・会社や病院などの施設や個人の住宅等の所在状況を詳細に記入して作成されたもので、広く一般向けに発刊され、多くの企業や住民が多数購入して、様々な用途に活用しているものであり、選挙運動や選挙活動のために利用しようと思えば、それに利用することもできる多用途の図書であり、専ら各種選挙に利用するために販売されているものではない。

請求人兩名は、対象議員が、選挙告示直前に、選挙運動や選挙活動にも活用できる本件図書を購入しているところから、短絡的に、選挙運動や選挙活動のために購入したものと推認し、それに要した経費を政務活動費から支出することは不適切であると結論付けているが、対象議員は、以前から政務活動用に同種図書を購入し、これを地元住民との接触による意見交換や市行政に対する要望などの政務活動を行う際に、参考資料として使用してきたものの、相当の年数が経過したために消耗し、記載内容も現状と異なるものが生じたりしたため、使用に耐えなくなり、新版に替える必要に迫られて新しいものに買い替えたものであり、その購入が上記選挙が近づいた時期ではあったものの、選挙用に購入したもので

なく、規則が定める使途基準の「資料購入費」の中の「図書購入費」として、政務活動費からその費用支出が認められており、使途基準運用指針においても、「資料購入費」の中で「図書購入費」として、政務活動費からの支出が認められているので、本件図書の購入代金を政務活動費から支出したことは、適正かつ妥当なものと認めることができ、何ら問題はないものと判断する。

- (ウ) A事案のうち、一覧表の監査番号18及び19番の支出は、対象議員が、その活動に使用するために賃借した事務所の賃借料と光熱水費（いずれも平成27年の4月分及び5月分）を支払った経費支出を政務活動費から充当したものである。

この点についても、請求人両名は、対象議員が当該事務所を賃借・使用した期間が、上記選挙運動期間を含む前後2か月間であることの事実をもって、当該事務所は同選挙運動のために利用された可能性があり、選挙運動及び選挙活動に係る経費と見るのが相当であり、その経費を政務活動費から支出することは不適切であるとしている使途基準運用指針に違背し、不適切な支出であると主張している。

しかし、対象議員は、上記選挙運動の期間中、自宅近隣の高松市一宮町1627番地1に選挙事務所を設け、選挙運動や選挙活動は、全て同選挙事務所で行っており、選挙運動や選挙活動のために、別途、事務所を構えなければならない必要は全然なく、前(ア)で明らかなおおり、上記選挙が施行され、それに立候補して選挙運動を行っていたものの、同時に未だ任期が終了していない現職の議員として、各種政務活動にも精励しており、市庁舎に近くて諸事便利な場所にあった本件事務所を賃借し、これを選挙運動期間前後に限定して、政務活動の拠点として使用したものであり、規則に定める使途基準にある「事務所費」の「賃借料」及び「維持管理費」に該当し、使途基準運用指針に定める「事務所費」の「賃借

料」の「個人事務所の賃借料」及び「維持管理費」の「光熱水費」に該当することは明らかであるので、これら各支出を政務活動費で充当することは適切であると認められ、これらを不適切という請求人両名の主張は、認め難いものとする。

イ 請求人両名が「B 海外視察に関するもの（以下「B事案」という。）」の分類に掲示している各経費（一覧表の監査番号20ないし37番の18件の各経費）について

B事案のうち、一覧表の監査番号20ないし28番及び33ないし37番の各支出は、対象議員12名が、調査研究又は研修のため台湾へ視察旅行を行った交通費やそれに伴う駐車料金の経費支出を、一覧表の監査番号29ないし32番の各支出は、対象議員3名が調査研究のためミャンマーとバンコクへ視察旅行を行った交通費と現地への土産代の経費支出を、いずれも政務活動費から充当しているものである。

これについて、請求人両名は、いずれの海外視察も、そもそも市政との関連が薄く、視察の必要性は認め難いものであり、その視察後に提出された参加各議員作成の報告書の内容の多くがコピーペーストして作成されたと推認できるようなものさえ見受けられ、その内容は殆ど同一なものとなっており、複数の議員が同時に揃って同一視察先に視察に出かける必要性がないことを露呈しているほか、台湾視察旅行に参加した議員の中には、自身のフェイスブックに、その旅行先で花火を鑑賞している様子を撮影した写真や記事を掲載するなど政務活動とはかけ離れたものを示すものもあり、それら海外視察に係る経費を政務活動費から充当することは不適切であると主張している。

議員による海外視察に関する報告書は、一般的に、大きく分けると、視察先における各議員の行動経過を記述する部分と各議員がその視察において得た所感と成果を記述する部分の2部構成で作成されているところ、上記海外視察に関する報告書の中、ミャンマー・バンコク視察旅行に参加した対象議員3名の報告書

は、三者三様で、その構成・内容・表現の各面において独自性が認められるが、台湾視察旅行に参加した対象議員12名の報告書の中の一部には、請求人両名が指摘するように、視察先における各対象議員の行動経過を記述している部分が、構成・内容・表現の各面で同一又は類似のものが認められる。

しかし、この視察先における行動経過に関する部分は、視察参加議員が、行程表に従い、行動を共にして実施すれば、個別の特別な事情が発生しない限り、同じ内容になっても何ら不思議ではなく、視察参加議員の一部特定の者が、代表して、纏め書きしたり、連名で作成したとしても、特段の問題はないものと考えられ、その記述部分が同一又は類似していることをもって、直ちに視察旅行自体の意義・評価に影響を及ぼすものとは言えない。

そして、この行動経過記述部分が同一又は類似している内容となっている報告書を含め、参加対象議員が各自作成している報告書の所感及び成果に関する記述部分は、いずれも、参加対象議員が、それぞれ自分なりの感想や意見、成果等を記述しているが、その中には趣旨が類似しているものも見受けられる。しかし、それは多数人参加の視察旅行では、結果としてまみ見受けられる現象であり、その報告書の記述内容が同一又は類似しているものが散見されるとしても、特に不自然・不合理なものとして評価すべきものではないと思料する。

また、請求人両名は、台湾視察旅行に参加した議員の中には、自身のフェイスブックに、その旅行先で花火を鑑賞している様子を撮影した写真や記事を掲載するなど政務活動とはかけ離れたものを示すものもあり、それら海外視察に係る経費を政務活動費から充当することは不適切であると主張しており、そのフェイスブックに請求人両名指摘の写真や記事を掲載している事実は認められるとしても、それは視察先における公務外の時間の事象に関することであり、その事実をもって視察旅行自体の当否を判断する資料となるものではないと考える。

請求人兩名は、上記各報告書の記述内容の同一性・類似性の現象を論拠として、複数の議員による視察旅行の必要性自体まで否定する主張をしているが、「監査により認められた事実」の(3) (本書13ページ以下参照)で明らかなおと、政務活動費交付制度の趣旨・目的は、議員の議会における審議能力を高め、地方議会の活性化を図るため、議員の政務活動に要する経費の一部を助成することであり、個々の議員が、自ら調査研究や研修等の活動を通じて自己研鑽することを奨励しており、その活動を議員単独だけではなく、複数の議員と共同で行うことは否定していないので、複数の議員が同時に揃って同じ視察先に旅行し、それぞれが現地に臨んで実際の様子を見極める視察を行い、それによって得られた成果を各自が市政に反映させることには意義があるものと思料され、複数の議員で同一視察先を旅行する必要はないという請求人兩名の主張は、到底、採用することができない。

而して、本件海外視察のうち、台湾視察旅行に参加した対象議員12名は、いずれも、議会において、同じ議員会派に属し、同会派内で結成された産業観光議員連盟に加入しているものであり、高松～台北間の定期国際航空便の増便に伴い、都市交流の機運が盛り上がっている台湾基隆市と市との交流基盤整備を進めるとともに、台湾と市の文化・芸術・観光や産業など多面にわたる交流を目指す施策を調査研究する目的で、3泊4日の日程により、台湾に赴き、先ず最初に、台中市内で高松の伝統産業である讃岐漆器に縁がある豊原漆芸館や亜洲現代美術館を視察した後、基隆市に移動し、同市長を表敬訪問して懇談した上、同市が廃棄物埋め立て跡地に整備した八斗子の公園、国立海洋科技博物館の実験棟、同市の観光客誘致の目玉という和平島濱海公園などを視察している。

また、もう一つのミャンマー・バンコク視察に参加した対象議員3名は、高松の伝統工芸である讃岐漆芸の代表とも言うべきキンマのルーツを訪ね、その現状と将来展望を現認調査するとともに

に、ミャンマー及びバンコクとの農業を中心とした産業・文化・観光の交流の可能性を見極めることを目的として、4泊5日の日程で、先ずミャンマーに赴き、ヤンゴンで、同地滞在のジェトロ職員から、同地の現状説明を受けて懇談した後、空路、キンマのルーツであるバガンに移動し、バガン漆芸大学の博物館の見学やビルマ漆キンマ技法による漆器生産の工房や販売所等の視察を行い、仏塔群遺跡を見学した上、空路でタイのバンコクに移り、同所では、ジェトロ・バンコク事務所を訪ねて、職員から現地状況の説明を受け、意見交換した上、農業法人みずほ園の現地法人である「みずほの村市場」を視察したり、各地の農産物販売所を視察し、最後にタイ国際旅行フェアを見聞して帰国している。

この海外視察は、いずれも、その目的や視察状況から見て、市の文化行政や農産業行政、観光行政などに関係するものであり、市政と密接な関連性が認められ、議員の調査研究や研修に資するところがあると判断されるので、それに要した経費を政務活動費から支出することに何ら問題はないものと思料される。

而して、条例は、政務活動費をもって充てることができる「調査研究費」は、「市の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査委託に関する経費」で、「研修費」は、「研修会を開催するために要する経費又は議員以外の者が開催する研修会に参加するために要する経費」であるとし、この規定を受けた規則の使途基準は、「調査研究費」と「研修費」には、いずれも「交通費」と「宿泊費」が含まれると定めており、議長が制定した使途基準運用指針は、「調査研究費」と「研修費」に含まれる「交通費」の内容・主な支出例は、「鉄道・航空運賃」「タクシー・バス代」「有料道路料金」「駐車料金」であるとしており、いずれの海外視察に参加している対象議員も、それに要した航空運賃等の交通費や宿泊費などの経費を政務活動費から支出することには何らの違背もなく、その料金額も相当かつ妥当なものと認められるので、その支出は適正かつ妥当なものとして判断する。



なお、この海外視察に関する政務活動費の収支報告書において、対象議員全員が本来の交通費と宿泊費を合算した金額を「交通費」として計上しているが、それは、旅行業者が請求書でそれら費用を合算した金額を請求し、対象議員がそれに応じて一括して支払った事情によるものと認められ、適正な費用計上ではないものの、それを正確に仕分けして計上しても、実質的には何ら異動がないものとなるので、その事実は上記判断に何ら影響を及ぼすものではないと思料する。

また、一覧表の監査番号 33 ないし 37 番の対象議員は、上記収支報告書の費目を正確には「調査研究費」とすべきところ、「研修費」として計上しているが、これも、形式的な過誤にすぎず、上記判断に何ら消長を来すものではないと思料する。

ウ 請求人兩名が「C 支出先が黒塗りで親族等への支出でないかどうか不明のもの（以下「C 事案」という。）」の分類に揭示している各経費（一覧表の監査番号 38 ないし 190 番の 153 件の各経費）について

C 事案のうち、一覧表の監査番号 38 ないし 48 番の 11 件は、支出費目が「広報費」に、同番号 49 ないし 190 番の 142 件は、「人件費」の給料又は賃金となっているが、広報費の費目で支出されているものは、いずれも、広報紙の配布や報告会での手伝いなどの広報関係補助業務だけのために雇用した被用者に対して、その労働対価として支払った支出であったことから、その費目を「広報費」として計上したものと推認され、支出費目は異なるものの、「人件費」の給料や賃金の名目で支出しているものと実質的には同じ実体のものであると認められるので、一括して検討する。

これら支出について、請求人兩名は、職員雇用台帳の被用者欄と領収書の受領者欄の記載と印影が黒塗りのため、その支払が親族等への支出でないかどうか判別できず、その勤務実態も不明であるので、適切な支出と認められないと主張するが、その領収書

の受領者欄等が黒塗りであることを理由とする主張については、「監査により認められた事実」の（６）（本書２０ページ以下参照）で明らかにしたとおり、黒色に塗り潰されて判読できない状況にあるのは、請求人兩名が、市に対して情報公開請求により入手して、本件住民監査請求書に添付した領収書や職員雇用台帳の写しの受領者や被用者の住所・氏名及び印影が個人情報として非公開とされたことによるものであり、その領収書や職員雇用台帳の原本には、明確に受領者や被用者の住所・氏名が記載されている上、受領者の名下には受領者の押印がなされており、職員雇用台帳の記載内容には後述するような不十分な記載があるものの、その職員雇用台帳と領収書などにより、雇用の事実と労務対価の支払の事実は十分に認定でき、被用者及び賃金等受領者を特定することには何らの支障もないものと思料する。

そして、議員は、すでに詳述したことから明らかなように、市民のニーズや行政需要の多様化、高度化の進展に伴い、その活動範囲が増大し、議員の専門化の現象も顕著になっている状況にあり、議員に求められる活動も、広範・多岐にわたっており、議員単独で全ての活動に対処することが困難な状況にあるため、必要に応じて、自らの政務活動を補助させる者を雇用し、補助的業務に従事させなければならないことが多くなり、法の委任を受けた条例も、政務活動費をもって充てることのできる経費として、「人件費」を挙げ、その内容を「議員の活動を補助する者を雇用するために要する経費」と定め、その条例に基づき制定された規則も、政務活動費の使途基準に「人件費」の費目に挙げることができる費用として、「給料」や「賃金」その他必要な費用が含まれると定めており、市政に関連性がある政務活動について、それを補助する者を雇用した場合は、それに要する経費が相当である限り、それを政務活動費から充当できることを認めており、更に使途基準運用指針も、人件費を構成する「給料」の支出例として、「人員を常時雇用するための給与費」及び「政策立案等の補助員

の雇用」「個人事務所における事務員の雇用」を、「賃金」の支出例として、「アルバイト等の人員を雇用するための費用」と「政務活動を補助するためのアルバイト料」を挙げ、「議員と生計を一にする者には支出できない。」という留意事項を示して、人件費に計上する経費支出の適正化を図っている。

本件において、個々の対象議員とその被用者との雇用契約の内容は、判断資料がないため、定かではないが、対象議員によっては、年間を通じて特定の者を継続的に雇用し、毎月、給料又は賃金の名目で、月額最低5,000円ないし最高50,000円の対価を支払っていたり、必要なときに不特定な者をその都度雇用し、1時間当たり1,000円前後の時間給で賃金を支払ったり、更には一時期だけ集中的に一定業務に従事させる者を雇用し、一括して50,000円ないし100,000円の労働対価を支払ったりするなど、多種多様な雇用形態をとっているが、従事させた労務は、調査研究資料の収集・政策立案補助、関係書類の作成、広報紙の作成・配布、市政報告会の資料作成及び現場手伝い、各種資料の整理、データ処理業務など多彩であるものの、いずれも、対象議員が行う政務活動を補助するものであり、名目の如何にかかわらず、その労働対価を政務活動費で充当することができるものと認められ、使用者である全対象議員に確認したところ、その労務に従事して対価を受領した者は、全て「対象議員と生計を一にする者」ではないことが明らかであるので、その支出自体は、法や条例の趣旨、規則の使途基準、議長制定の使途基準運用指針などに何ら違背せず、適正かつ妥当なものであると判断する。

そして、使途基準運用指針が「人件費」の留意事項として、「補助職員を雇用した場合は、住所氏名、業務内容、雇用日数等を記載した職員雇用台帳を作成する」ことを挙げ、その様式を定めており、対象議員は、全員、その様式による職員雇用台帳を作成して提出しているので、対象議員が雇用した被用者の月毎の雇用日数は分かるものの、被用者が労務に従事した日の1日当たりの就

労時間は分からず、支払われた労働対価の額が相当であるか否かの判断は困難であるが、対象議員のうち時間給で賃金を支払っているものの1時間当たりの単価が903円ないし1,130円、日々雇用の被用者に支払われているものの1日当たりの単価が最高10,000円から最低3,000円、月給制と推認されるものの1月当たりの給料又は賃金の月額が最高50,000円から最低5,000円となっており、現在の香川県内全労働者に適用される最低賃金が時間額742円であることや現下の労働情勢・経済状態などを考慮すれば、支払われた労働対価の額は、概ね相当で妥当なものと推認され、これを政務活動費から支出することは相当かつ妥当なものと思料される。

なお、C事案のうち、一覧表の監査番号98番、138ないし149番と158ないし168番の事案では、収支報告書の人件費として、いずれも実際に支払った賃金額から相当額減額した金額を人件費として計上しているが、これは、いずれも現実に支払った金額の総額が交付を受けた政務活動費の金額を超過したため、賃金の項目で計上金額を減額する調整をした結果にすぎず、按分取扱を適用したものではないので、特に判断を要すべき問題は生じないものと思料する。

エ 請求人両名が「D 政党活動、後援会活動等での使用との区別が曖昧なもの（以下「D事案」という。）」の分類に掲示している各経費（一覧表の監査番号191ないし309番の119件の各経費）について

D事案は、市政報告書等の広報紙の印刷代とその送料・広報用のホームページ更新料、ドメイン使用料、レンタルサーバー使用料などの広報費、パソコンや複写機・プリンターなど事務用品の購入費やリース料などの資料作成費等の支出を政務活動費から支出しているものである。

これについて、請求人両名は、それら経費支出に係る議員活動は、政党活動、後援会活動、選挙活動、私的な活動等、政務活動

以外にも使用される性質のものであり、使途基準運用指針に示された趣旨に従い、その活動に要した費用の全額を政務活動費に充当することは不適當であり、自動車の燃料代についてと同様に、多くても2分の1の割合による按分率で按分した金額を超えて計上することは認められないと主張するので、先ず、この点について検討する。

請求人兩名が主張するように、議員の活動は、確かに政務活動以外にも、政治活動、政党活動、選挙活動、後援会活動、私的な活動など多面にわたっており、それら各活動の区別が付き難いものも多々見られたり、意図された一つの活動が同時に他の活動と同じ機能を果たす場合もあり得るものであり、議員の広報活動が、政務活動としてなされても、単に広報の効果だけに留まらず、それによって支持者拡大という後援会活動の機能も果たすことになる場合もあることは否定し難いものと思料する。

しかし、議員が広報活動を意図して行った活動によって、後援会活動と同じ成果が得られたとしても、それは副次的効果にすぎず、その活動の広報活動性自体が否定されるべきものではない。

そのような観点から、議長が定めた使途基準運用指針も、基本方針の一つとして、「議員の活動は、調査研究その他の活動以外にも、選挙活動、政党活動など様々の面を持っており、その境界が必ずしも明確に区別できるとは限りません。このことから、活動に要した費用の全額を政務活動費に充当することが不適當である場合は、按分による算定方法を用いるものとします。」と定め、按分等の取り扱いを導入しているが、その按分率については、自動車燃料代や固定電話等の通信料やケーブルテレビの視聴料などは利用額の2分の1を上限とするとしているものの、他の経費については何らの定めもないので、各事案ごとに、その実情に照らし、按分取扱の要否及び按分率の妥当性等を検討する必要があるものと考えらる。

そこで、次に、各事案ごとに、その点を検討する。

(ア) 市政報告書等の広報紙の印刷代とその送料等について一覧表の監査番号191ないし233、235及び236番の45件は、広報紙の印刷費とその送料などを政務活動費から支出している事案であるが、それら広報紙のうち、対象議員が単独で発行しているものは、その標題が、「市政報告」、「議会だより」、「市政レポート」、「同志会だより」、対象議員の名入り「レポート」などと様々であり、その紙面の大きさ、紙質、記事や写真の割付、印刷形式等も異なっているものの、その内容は、共通して、対象議員が属する議会や会派の動向、議員個人の議会内外における活動状況、市の施策、対象議員本人の政策意見などで占められており、多くの第1面には大小は異なるものの対象議員の顔写真と氏名が表示されており、一般的な議員広報紙と言えるものである。

また、政務活動費の用途基準運用指針が「広報費」に関する留意事項において「広報活動は、複数の議員同士が共同して行ってもよい。」としているところから、二つの議員グループが共同で広報紙を発行しているが、その一つは、監査番号201、204、205、236番の対象議員4名が、同じ会派に属する議員と共同で発行したもので、その標題は会派名を冠した「同志会だより」としており、第1面の対象議員による挨拶文の主体の氏名・役職と顔写真だけが異なっている以外は、記事内容は共通で、対象議員が会派として共同で行った議会活動状況や市政に対する意見などを掲載しているものであり、もう一つは、監査番号219ないし221番と229、231、233番の同じ政党に属する対象議員2名が、顔写真入りの連名で、「こんにちは！日本共産党高松市議団です〇〇月議会報告」と題する類似内容の広報紙を発行しているものである。

そして、これら広報紙のうち、監査番号206番の対象

議員が発行している広報紙の裏面部分に、記事の余白を埋めるように後援会入会案内の記事が、同 2 1 8 番の対象議員が発行している広報紙の末尾部分に、同じく記事の余白部分を埋めるように、後援会事務所の案内の記事が、それぞれ掲載されているが、その他の広報紙には、広報活動以外の活動と汲み取れる記事は見当たらない。

これらの広報紙は、前記後援会関係の記事部分を除けば、その内容から見て、直ちに後援会活動や選挙活動等他の要素があるものとは認められず、専ら広く一般の市民に対して、市政に関する前記情報を発信し、市民からの批判や意見を受け、それを議会に反映させようとする対象議員の意図が読み取れ、それに要した経費は、正に、条例が定める「市政及び議員の活動について市民に報告し、又は周知するために要する経費」とされる「広報費」に該当し、規則で定める使途基準における「広報費」の「広報紙等印刷費」「広報紙等送料」として認められ、同様の取り決めをしている議長の使途基準運用指針にも適合し、その経費額が相当かつ妥当なものである限り、それを政務活動費で賄うことは、適正かつ相当なものと認められる。

そして、対象議員は、それぞれ同じ会派に属する議員が共同で広報紙を発刊するなどして、その経費の節減に努めている様子も見受けられ、広報紙の発刊やその配布に要した経費の額は、一般的に相当かつ妥当なものと認められるので、政務活動費をもってその経費の支出に充てたことは適正かつ妥当なものと判断する。

なお、対象議員 2 名が、前記のとおり、広報記事の中の一部に、対象議員自身の後援会に関する記事を掲載していることについては、その記事の紙面に占める部分の割合が 6 分の 1 又は 1 6 分の 1 に過ぎず、比較的少なく、その内容や表現も事務的なものに留まっており、その広報紙の発

行が、前述のとおり、専ら広報活動の目的でなされていることは明らかであることなどに照らせば、それによって対象議員の支持者拡大等の効果も考えられる場合があるとしても、それは副次的なものにすぎず、使途基準運用指針が、按分による算定方法をとることとしている「活動に要した費用の全額を政務活動費に充当することが不適當である場合」に該当するとまでは言えず、敢えてその経費を按分し、その一部だけを政務活動費で充当することが認められると限定的に運用する必要はないものと思料され、それを2分の1に按分しなければならないという請求人兩名の主張は採用しない。

(イ) 広報用のホームページ更新料、ドメイン使用料、レンタルサーバー使用料等について

一覧表の監査番号208、234、237ないし245番の11件は、対象議員の市政報告会の案内はがき代、広報用ホームページ更新料、ドメイン使用料、レンタルサーバーの利用料等の広報費の支出に関する事案である。

これら事案についても、請求人兩名は、その活動やそれに要した経費そのものについては特段の異議は主張せず、それら活動が政党活動や後援会活動等との区別が曖昧であるとして、その費用の全額を政務活動費で支出することは適正ではなく、その利用料金等を2分の1で按分すべきであると主張している。しかし、対象議員が立ち上げているホームページの内容は、いずれも、対象議員が発行している広報紙の内容と概ね同様なものであり、ホームページの開設とその維持管理が議員としての広報活動であることは明らかであり、その維持管理に要するホームページ更新料、ドメイン使用料、レンタルサーバ利用料等の経費は、規則の使途基準で「広報費」の「その他必要な費用」に含まれ、使途基準運用指針に定める「広報費」の「ホームページの



作成・維持管理料」に該当し、これを政務活動費から支出することには何ら問題なく、適正かつ妥当なものと言え、広報紙について論述したのと同様な理由から、按分による算定方法を採用までの必要はないものと判断する。

なお、対象議員の開設しているホームページのうち、一覧表の監査番号208、234、239番の3事案のホームページには、対象議員の後援会のページにリンクするバナーが設けられており、そのバナーをクリックすれば、後援会のページにリンクする仕組みが施されているが、それはホームページに付随的な軽微な措置にすぎず、その程度のことでは、前記の「活動に要した費用の全額を政務活動費に充当することが不相当である場合」に該当するとまでは言えず、敢えてその経費を按分し、その一部を政務活動費による充当から除外すべきであるとの限定的な運用をする必要は毛頭ないものと思料され、それを2分の1に按分しなければならないという請求人兩名の主張は採用しない。

なお、監査番号237番の郵便はがき代は、市政報告会の開催案内用のものであり、規則の使途基準の「広報費」や「会議費」の「その他必要な費用」に該当し、使途基準運用指針の「会議費」の「郵便代」としても認められており、これを政務活動費から支出することには何ら法令等違背はなく、按分による算定の問題も全く生じないものと思料する。

(ウ) パソコン、プリンター、複写機、デジタル複合機、デジカメなどの購入代金又はリース料金などについて

一覧表の監査番号246ないし276番の31件は、パソコン等の事務用品購入代金の支出、監査番号277ないし309番の33件は、その賃借料の支出に関する事案である。

パソコン等の事務機器は、各種情報や資料の検索・収集、

簡便な報告書等文書や資料の作成、迅速な情報通信など広範・多様な機能を有し、現今の情報化社会において、個人の家庭にまで広く普及し、議員の調査研究活動や資料の作成等にも必要不可欠な存在となっており、規則の使途基準で、「資料作成費」の「事務用品購入費」「事務機器賃借料」として購入・賃借が認められ、使途基準運用指針でも、「資料作成費」において、「コンパクトデジタルカメラ、パソコン、パソコン周辺機器等」の購入や「事務機器の賃借費用」が認められているところから、政務調査費交付制度の時代でも、それら事務機器の購入又は賃借に要する費用を政務調査費から支出することが認められてきた経過があり、請求人両名も、それら事務機器の購入や賃借に要する費用を政務活動費から支出すること自体には、何ら異存を差し挟んでおらず、パソコンやコピー機等の高額事務用品は、議員の政務活動だけでなく、政党活動、後援会活動、選挙活動、私的な活動等でも使用される性質のものであり、それら他活動における使用も考えられるので、使途基準運用指針の趣旨に則り、その費用を2分の1に按分し、政務活動費からの支出はその按分額とするのが適正であり、費用全額の支出は認められるものではないと主張する。

しかし、対象議員は、いずれも、使途基準運用指針の留意事項に、事務用品の「私用との区別を明確にする」ことが示されていることを遵守し、政務活動費で購入又は賃借したパソコン等事務用品の使用については、専ら政務活動に限定して使用し、私用はもとより政務活動以外の活動には、別に購入又は賃借しているパソコン等の事務用品を使用するなどして、峻別している状況が認められるので、そもそも按分による算定を行うべき事実が存在せず、按分による算定をしていないことは当然のことと言わなければならない。請求人両名の上記主張は認められない。

なお、政務活動費の収支報告書において、パソコン等の事務用品購入代金を政務活動費からの支出に計上している対象議員のうち、監査番号 247 ないし 253 番、255 ないし 268 番、272 番、274 番、275 番の各対象議員は、実際に支払った代金の全額ではなく、その一部を減額した金額を計上しているが、それは、いずれも、請求人両名が主張している他活動使用による按分算定をしたものではなく、購入した事務用品の耐用月数と購入時から議員任期終了時までの月数の割合で、政務活動費から支出する金額を算定して計上したことなど特殊な配慮に基づくものにすぎず、上記判断に消長を来す事情ではないと思料する。

請求人両名は、法第 242 条第 6 項の規定による本件陳述会において、政務活動費から購入したパソコン等事務用品について、「購入後に他人に譲渡したり、換金したりしていることも考えられる」と陳述して、極端な不信感を示しており、上記主張も、その延長線上の誤解に基くものと考えられるので、議会は、「監査により認められた事実」で明らかなおおりに、本件住民監査請求がなされるより相当以前の平成 28 年 1 月 30 日開催の議会運営委員会に、平成 28 年度交付分以降の政務活動費について、各議員から議長に提出される収支報告書及び領収書等の添付書類の全てを毎年 8 月 1 日に市議会ホームページで公開することを諮り、その実施を決定するとともに、現行の使途基準運用指針の見直しも検討中であるなど、その使途の透明性の確保に努める措置を講じているが、更に説明責任の徹底化を図るなど、この政務活動費交付制度の健全な維持・発展のために万全を期し、不信感の除去に精励されることが期待される。

オ 請求人両名が「E 報告書の内容がほぼ同じであるもの

(以下「E事案」という。)」の分類に掲示している各経費(一覧表の監査番号310ないし313番の4件の各経費)について

E事案は、対象議員が、研修のために出張した交通費と宿泊費を政務活動費から支出しているものである。

これについて、請求人両名は、研修に参加した議員は報告書を提出することが義務づけられており、参加議員の報告書の内容は参加議員ごとに異なるのが当然であるのに、対象議員2名が作成・提出している報告書の内容は、コピーペーストしたものの如く同じであり、適切な支出とは認められないと主張する。

確かに、該当の研修に参加した対象議員2名が、研修後に作成して提出している報告書とも言うべき政務活動記録票の記載内容は、氏名欄が異なるだけで、その他の部分は全て同じものであり、請求人両名が主張するとおりコピーペーストしたものと指摘されても止むを得ないものと認められる。

しかし、それは、対象議員2名が、同じ目的をもって参加した研修において、終始行動を共にし、相談しながら協働して報告内容を纏め、同じ内容の政務活動記録票を提出して作成した結果にすぎず、その内容が全く同一になっているのは当然のことであり、そのことだけをもってそれに要した費用を政務活動費から支出することが否定されるべきものではないと思料される。

而して、対象議員2名が参加した「中核市サミット2015 in 前橋」は、「中核市から地方創生を!～中核市の英知を結集し、発信(つたえ)よう～」をテーマとして、都市機能と公共交通、子育て支援、地域経済を焦点に、基調講演や協議がなされたものであり、市の施策と重要な関連性があり、これに参加して研修することは、議員とし

て極めて有意義なものと認められ、それに要した交通費・宿泊費の金額も相当なもの認められるので、その費用を政務活動費から支出することが適正かつ妥当なものであることは、規則の使途基準や使途基準運用指針に照らし明らかであると判断する。

カ 請求人両名が「F 飲食が伴うことが疑われるもの（以下「F事案」という。）」の分類に掲示している各経費（一覧表の監査番号314ないし316番の3件の各経費）について

F事案3件は、いずれも、対象議員が、市政報告会を開催する会場を借り受けた借上げ料を政務活動費から支出したことに關するものである。

この点について、請求人両名は、借上げ会場は、いずれも、宴会等がよく行われる施設であり、その借上げ料が高額であり、飲食を伴うことが疑われるので、適切な支出とは認められないと主張する。

これらの会場は、請求人両名が主張するように、確かに結婚披露宴や各種パーティなど、宴会を伴う催しものを行うのに利用されることが多い施設ではあるが、必ずしもそのようなものに限定されず、各種の講演会や協議会、音楽会、落語鑑賞会など多彩な行事にも利用されることが多く、飲食を伴わない会合にも対応されているものであり、会合の参加者が多い場合には、収容人数が大きい施設が少ないため、会場探しに苦労することが多いと言われている。

対象議員は、いずれも100名規模の市政報告会を開催することを計画したため、その収容人数の関係で、それぞれの会場を借り受け、市政報告会を実施しているが、その会場では、参加者は、95名ないし130名で、一人当たり594円程度の軽飲料を提供したものの、それ以外の飲食物は一切提供しておらず、その飲料を含む会場借上げ料

は、この種施設としては相当額と認められ、広報費に「会場借上げ料」と「湯茶代」を認めている使途基準や、広報費に「会場費」と「茶、コーヒーの類、茶菓子代」を認めている使途基準運用指針にも違背しておらず、その会場借上げ料等を政務活動費から支出していることは適正かつ妥当なものとして判断する。

キ 請求人兩名が「G 所属政党の機関紙（以下「G事案」という。）」の分類に掲示している各経費（一覧表の監査番号317ないし334番の18件の各経費）について

G事案は、対象議員が各種図書を購入した代金を政務活動費から支出していることに関するものである。

このことについて、請求人兩名は、購入している図書が対象議員の所属する政党の機関紙購読に係るものであり、これを購入することは政党活動に該当するので、適正な支出とは認められないと主張する。

監査番号317ないし322番は、公明党に加入している対象議員6名が、同党の機関紙である「公明新聞」を購入した購読料に関するもの、監査番号323ないし334番は、日本共産党に加入している対象議員が、その所属する同党の機関紙である日刊「しんぶん赤旗」を購入した購読料に関するものであり、それぞれ資料購入費の図書購入費として政務活動費の支出に計上していることが認められる。

対象議員が購読した二つの新聞は、主義・主張が異なるため、その掲載記事の内容は異なるものの、いずれも、所属議員のみを購読対象とするものではなく、広く一般市民もその対象としており、その新聞からは、政治、経済、社会情勢など、議員が調査研究活動を行うに際して必要な情報が日々得られるものであり、これを購読することが、発行する政党に経済的な支援をすることになる側面があるこ

とは否定し難いものの、それを購入すること自体が、直ちに政党活動に該当するとは言えないものと言うべく、前記使途基準や使途基準運用指針に照らし、その新聞購読料を政務活動費から支出することは適正かつ妥当なものと判断できるものであり、請求人兩名の主張は是認することができない。

ク 請求人兩名が「H 個別具体的に必要性を立証していない事務所費（以下「H事案」という。）」の分類に掲示している各経費（一覧表の監査番号335ないし536番の202件の各経費）について

H事案は、いずれも、対象議員が、自らの政務活動の拠点として借り受けている事務所の賃借料とその利用に伴って生じる光熱水費等の維持費用を政務活動費から支出しているものに関するものである。

この点について、請求人兩名は、最高裁判所平成28年12月15日第1小法廷の上告棄却決定によって確定した名古屋高等裁判所平成27年12月24日判決を持ち出し、「個別具体的に必要性を立証していない」事務所費は、政務活動費から支出することは認められないと主張しているが、冒頭の「判断基準」に関する総論で詳述したとおり、同判決は、政務活動費交付制度に改変された前身の政務調査費交付制度が運用されていた時期に、議員の政策集団である会派に交付された政務調査費から事務所費を支出したことの当否が争われた事案についてのものであり、当時の法は、その対象を「議会の議員の調査研究に資するために要する経費」に限定しており、「その条例によって、これを狭く限定することは許されるものの、拡大することは許されない」ものであり、「議員の調査研究」に事務所を恒常的に確保しなければならない事態は想定し難く、事務所費は基本的に政務調査費の支出対象として想定されていな

いものと言わざるを得ず、その事務所費に「政務調査費を充てるには、個別具体的な調査研究の内容と支出との関連性を明らかにし、その両者の関係から必要な支出と認められることが必要であると考えられる」と判示しているにすぎず、法が、その使途を「調査研究」に限定していたものを「調査研究その他の活動」に拡大し、その「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」として、各地方公共団体が条例でその経費の範囲を具体的に規定して運用することに改変された政務活動費交付制度において、その判旨がそのまま当てはまるものではないことは明らかであり、その主張は、決して是認できるものではなく、到底、採用に値するものではないと思料するので、その主張は採用しない。

普通地方公共団体の議会の議員の政務活動は、「監査により認められた事実」の（４）（本書１８ページ参照）で明らかなおり、議会の役割が拡充・強化されたことに伴い、議会における審議能力の更なる強化と調査基盤の充実が要請されてきており、その活動は、広範・多岐にわたるようになったため、専門化の傾向も顕著になり、その活動拠点として、恒常的に独立の事務所を設ける必要に迫られた。

そこで、政務活動費交付制度を規定する法が、政務活動費をもって充てることができる経費の範囲等を定めることを委任した条例は、従前の政務調査費で充てることができるとされていた経費の範囲を拡大し、「議員活動に必要な事務所の設置及び管理に要する経費」である「事務所費」も政務活動費からの支出として認め、それを受けた規則も、「事務所費」として「賃借料」「維持管理費」「備品購入費」「事務用品購入費」「事務機器賃借料」「その他必要な費用」を政務活動費から支出することを認めるに至って



おり、事務所費については、改めて「その必要性を個別具体的に主張立証する」までもなく、これを政務活動費から支出することが認められることになっているので、事務所や附属駐車場の「賃借料」「維持管理費」「その他必要な費用」は、その金額が相当かつ妥当なものである限り、政務活動費から支出することが適正かつ妥当なものと認められることになる。

そして、対象議員が実際に支払った事務所賃借料、維持管理費その他必要な費用の金額は、いずれも近隣の取引実例に照らし、比較的安価と見られるものもあるが、その他は標準的なものであり、相当かつ妥当なものと認められる。

しかし、対象議員のうち、3名は、実際に支払った賃借料等の全額を政務活動費の支出に計上しているが、その余の対象議員は、実際に支払った賃借料等の一部を政務活動費の支出に計上し、その余を自己負担としているので、その整合性について検討する。

支払賃借料の全額でなく、その一部しか政務活動費の支出に計上していない対象議員は、監査番号335ないし369、371ないし442、496ないし531番、536番の対象議員であるが、それら対象議員が、議員の政務活動用事務所と後援会事務所を同じ事務所で共用しているため、その使用の割合に応じて負担するのが相当であると考え、その割合に応じ、実際に支払った賃借料の3分の2又は2分の1を政務活動費の支出として計上したり、政務活動のために実際に支払った経費の総額が交付を受けた政務活動費の総額を超過したため、政務活動費の支出に計上する金額を減額して調整したりした結果であり、対象議員によって、按分比率が相違するのは、その基礎となる使用の実態が対象議員ごとに異なる当然の結果にすぎず、特に問題はなく、その経費按分の算定や交付金額超過の調

整には、合理性・妥当性が認められ、収支報告書への支出計上は、適正かつ妥当なものと判断する。

また、監査番号370、467ないし478番、534番の対象議員は、実際に支払った事務所賃借料や維持管理費、鍵交換によるその他必要な費用の2対8の割合で按分し、10分の8に相当する金額を政務活動費からの支出として計上しているが、それは、対象議員が政務活動とその他の活動を峻別し、賃借に係る議員事務所は、専ら政務活動にのみ使用し、後援会活動等その他の活動は、別途賃借している後援会事務所と自宅を利用しているものの、友人が多く、その中には、その事務所使用状況を知らない訪問客がある場合があり、止むなく議員事務所に対応することもあり、その使用割合は、友人の場合が最高で2割までと見て、按分算定で計上したというものであり、その計上には、相応の合理性、妥当性が認められるので、その支出も適正かつ妥当なものと判断する。

更に、監査番号532番の対象議員は、自宅別棟建物の2階に独立した議員事務所を構え、後援会事務所や自宅との兼用なく使用しているものであるところ、政務活動に使用する机の天板が損傷し、取り替えた費用に政務活動費を充てることにしたものの、交付を受けた政務活動費の残余が少なく、その全額を賄うことができなかったため、その一部を充当したものであり、監査番号535番の対象議員は、使用貸借により借用中の議員事務所にトイレがなかったため、簡易水洗トイレを購入し、隣接して存在する後援会事務所と併用することとし、その費用を2分の1の割合で按分して負担することにしようとしたものの、政務活動費の残余が少なく、按分金額の全額を賄いきれず、その一部を充当したものであり、いずれも、使途基準及び使途基準運用指針に照らし、適正かつ妥当なものと判断する。

その余のH事案は、対象議員が、実際に支払った事務所賃料や維持管理費又はその他の必要経費の全額を政務活動費からの支出に計上しているものであるが、それは、対象議員が、その賃借に係る議員事務所の他に後援会事務所と自宅を構えており、議員事務所は政務活動専用とし、後援会活動などのその他活動は後援会事務所と自宅を使用する区分けを確実に実行していることによるものであり、相応の理由と裏付けがあり、その支出計上に何ら問題はなく、適正かつ妥当なものと判断する。

ケ 請求人兩名が「I 政務活動との関連がないもの（以下「I事案」という。）」の分類に掲示している各経費（一覧表の監査番号537ないし566番の30件の各経費）について

I事案は、調査研究費名下の宿泊費その他の必要経費、研修や会議のための会費、市政報告会における湯茶代、資料作成費名下の事務用品の購入代、図書を購入費、事務所の賃借料、同事務機器賃借料等に関するものである。

これらについて、請求人兩名は、その支出が、後援会経費、政務活動に必要な図書を購入代金、過年度分経費、不明瞭な経費など、政務活動と関連性が認められないものであり、政務活動費からの支出は適切でないと主張するので、順次、検討する。

(ア) 調査研究費名下の宿泊費その他の必要経費について

宿泊費に関するものは、監査番号537番及び538番の2事案が対象であるが、前者は、対象議員が、東京都内で開催されたイベント「香川の庵治石～日本の銘石と職人の手～」への参加と2020東京オリンピックのために建設予定の施設に庵治石を取り入れる陳情のために出張した際の宿泊費であ

り、市が推進している地元産業の育成施策に関連する調査研究活動のための費用と認められ、後者は、対象議員が、東京都内で開催された全国自治体病院経営都市議会協議会主催の「第11回地域医療政策セミナー」に参加するために出張した際の宿泊費であり、市の地域医療に関する施策に関する調査研究活動のための費用と認められ、いずれも使途基準及び使途基準運用指針に符合しており、適正かつ妥当なものと認められる。

また、その他の必要経費が政務活動と関連がないものであると指摘されている監査番号539ないし543番の事案は、いずれも、対象議員が、政務活動に使用している自動車に燃料のガソリンを給油した費用である。

そのうち、監査番号539及び540番の事案は、いずれも、その給油場所が香川県外の高速道路インターチェンジ近辺に位置する給油所であるところから、請求人兩名は、その給油は私的用途のためのものではないかと疑い、政務活動との関連性を否定しているものと推認され、その給油の場所的状况からみて、その際に給油されたガソリンの一部が私的用途に使用されたことは否定し難いが、使途基準運用指針は、議員が使用する自動車が政務活動だけに限定して使用されるとは限らず、私的用途などその他の活動にも使用されることがあることを念頭に置いた上、使用自動車の燃料費を政務活動費から支出することについては、政務活動のために使用したものとそれ以外のものを区別することを推奨し、それを明確に区別することができないときは、按分による算定を行うものとするものの、その上限は2分の1

とするとしているところ、対象議員は、この2回の給油について、実際に支払った利用額の2分の1を政務活動費からの支出として計上し、その全額は計上しておらず、その余の全ての給油についても、事情の如何にかかわらず、同様の会計事務処理を行っている。

従って、この給油に関する政務活動費支出処理は、使途基準や使途基準運用指針に違背しているとまでは言えず、適正かつ妥当なものと判断する。

また、監査番号541及び542番の事案は、対象議員が政務活動に従事中使用していた自動車に燃料のガソリンを給油した際、ガソリン単価が現金払いより、クレジットカード利用の方が安価であったため、同乗中の長女から同女名義のクレジットカードを借用して代金決済し、代金領収のレシートが長女名義になっていたところから、請求人兩名において、私的な用途に使用したものと疑念を抱き、政務活動との関連性を否定しているものと推認されるものであるが、対象議員は、クレジットカードを借用した長女には、その代金額に相当する現金をその都度支払って精算済みであり、対象議員が給油代金を直接現金で支払ったのと同様な実態があるので、使途基準及び使途基準運用指針に照らし、何ら問題はなく、適正かつ妥当な支出と認められる。

(イ) 研修や会議のための会費について

監査番号544と546番の2事案が対象であるが、前者は、香川県地域政策センターの会員である対象議員が、会員会費として支払ったものを政務活動費の研修費に計上処理したものであるところ、同センターは、「地域社会・自治体をめぐる諸問題に

ついて調査研究を行い、その成果を地域政策に発展させ、議員活動・住民運動に寄与することを目的」として結成された任意団体であり、この目的に賛同する自治体議員をもって構成し、地域社会の様々な問題・自治体の行財政や事業に関する調査・研究・政策づくりなどの事業を行っているもので、市の施策に関連するところが大きく、その会費を支払って会員となり、その事業に参加することは有意義なことであり、その会費を政務活動費の研修費から支出することは、使途基準及び使途基準運用指針に照らし、適正かつ妥当なものと認められる。

また、後者は、特定非営利活動法人アーキペラゴの会員である対象議員が、同法人に支払った会費を政務活動費の会議費に計上処理したものであるところ、同法人は、「瀬戸内海地域と四国エリアの個性や地域ならではの種を磨くこと、および、そこに関わる人びとの心根と気づきの絆や連鎖を創出・拡大することにより、次世代へと引き継ぐ創造的な文化芸術、産業、教育等の事業を育み、地域の活性化と社会の発展に貢献する」ことを目的として設立された法人であり、市政と密接に関わる瀬戸内国際芸術祭の誘致から地元ボランティア組織（こえび隊）の創設や支援、就学前の子どもたちと芸術家との接点づくりなどの事業を行っており、これに参加して会費を負担し、その会費を政務活動費の会議費から支出することは、使途基準及び使途基準運用指針に照らし、適正かつ妥当なものと認められる。

(ウ) 市政報告会における湯茶代について

監査番号545番が対象であるが、これは、対象議員が、自ら開催した市政報告会の参加者に茶菓子

を提供し、その購入代を政務活動費の広報費の湯茶代として支出計上したものであり、その金額は合計で12,390円で、出席者50名位とみても一人当たり250円程度のものにすぎず、使途基準及び使途基準運用指針においても、その支出が認められており、適正かつ妥当なものと認められる。

(エ) 事務所費名下の事務用品の賃借料について

監査番号557ないし562番が対象であり、それに関する領収書の宛て先が対象議員の後援会事務所になっていたところから、請求人両名が、後援会の経費であり、政務活動費から支出するのは適切でないと主張しているものであるが、対象議員は、議員事務所と後援会事務所が同じ事務所を兼用していたため、領収先が正確に議員本人と後援会事務所の連名となっていることを確認すべきであったのに、それを確認せず、不用意に後援会事務所のみを相手先として作成された領収書を受け取り、その写しをそのまま収支報告書に添えて提出したため、過誤が生じたものであり、その誤解を解消するため、監査中の平成29年2月8日付けで、その収支報告書の訂正を行い、政務活動費から支出する事務所事務用品賃借料の全額を後援会で負担し、政務活動費では一切計上しないことに修正し、既に同月14日に、その金額合計151,672円を市長に返還しているので、これ以上の検討を要しないものと思料する。

(オ) 事務用品購入費について

監査番号547番が対象であり、これは、対象議員が会計年度末に、政務活動用に使用しているコピー機の用材であるトナーキットを購入したものであるが、その使用の大部分が翌会計年度に使用され

ることは明らかであるところから、請求人兩名は、その費用を当該年度の政務活動費をもって充てるには、関連性が問題となるとでも主張しているものと推認する。しかし、対象議員は、当時、議員任期4年の約1年を経過しただけで、まだ3年以上の任期を残しており、任期を全うする予定であるので、翌年度に跨る可能性は高いものの、その任期中には全て使用してしまうことは容易に推認されるので、何ら政務活動との関連性に何ら問題が生じることはないと認められ、請求人兩名の主張は理由がないものと言わなければならない。

(カ) 図書購入費について

監査番号548ないし556番が対象であり、いずれも対象議員が購入した図書に関するものであるが、請求人兩名は、対象議員が購入した図書は、いずれも政務活動には関連性がなく、その購入代金を政務活動費から支出することは適切でないと主張しているので、個別に検討する。

a 監査番号548番の国際百科事典の購入について

この図書は、その名称が示すとおり、全世界にわたる学術・技芸・社会・家庭その他あらゆる科目にわたる知識を集め記し、これを部門別などに配列し、解説を加えた書物であり、対象議員は、それを調査研究などに役立てるため購入したものと認められるので、政務活動費の使途基準や使途基準運用指針においても、「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは認められるものと判断し、適正かつ妥当なものと認める。

b 監査番号549と552番の図書「幸せを偶然につかむセレンディピティの磨き方」の購入について



この図書は、香川県出身で、地元等で企業経営に大きな実績を残し、地域社会に多大な貢献をしてきた大坂靖彦氏が、自身の経験に基づき、地域経済社会の状況やその対応などを論述しており、市の経済振興施策を検討する上で、大いに参考になる著書であり、対象議員も、そのために購入したと認められるので、前同様に、政務活動費の使途基準や使途基準運用指針においても、「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは、適正かつ妥当なものと判断する。

- c 監査番号550番の全国農業新聞の購読料について

この新聞は、農業に関する各種情報を全国規模で伝達してくれる農業専門の新聞であり、一般の新聞では得られない農業情報を得ることができ、市の農業振興施策などを調査研究する上では、欠くことができないものであり、その用途を考えて、対象議員が購入したものと認められるので、前同様に「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは、適正かつ妥当なものと判断する。

- d 監査番号551番の公刊物の購入代について

この公刊物は、「平成27年度版 税制改正のポイント」なる公刊物であり、その名称のとおり、平成27年度に改正された税務諸法の要点を解説した小冊子で、市の税務事務と密接に関連しており、前同様に「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは、適正かつ妥当なものと判断する。

- e 監査番号553番の「家の光」の購入について

この雑誌は、農協系の一般社団法人家の光協会が

発行するもので、家族の絆を強めることから出発し、地域の絆、みんなで協同し合う心を広げていこうという意図から出版されたものであり、「食と農」「暮らし」「協同」「家族」の4テーマを基本として、実感できる魅力的な暮らし方を提案しているもので、市が推進する市民協働施策の検討に大いに参考になる雑誌であり、前同様に「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは、適正かつ妥当なものと判断する。

f 監査番号554番の国会議員要覧の購入について

この図書は、国会議員に関する詳しい情報はもとより、国会や行政に関する幅広い情報が掲載されており、政務活動の調査研究や要請・陳情活動などには必見の書とも言われているものであり、前同様に「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは、適正かつ妥当なものと判断する。

g 監査番号555番の図書「香川「地理・地名・地図」の謎」外の購入について

購入図書は3冊あり、その1冊が上記図書である。この図書は、香川県の各地域の地理状況やその成立ち、地名の謂われなどを謎解き風に解説したものであり、もう1冊の「香川あるある」は、香川県下にも、余り知られてはいないものの、いろいろ興味深いものがあることを掘り出して解説したものであり、いずれも、市の地域振興施策を検討する上では、大いに参考になるものである。残る「新・戦争論」は、新しい戦争を如何に考えるべきかという問いかけに答える論述であり、「非核平和都市宣言」を表明して、それに沿う施策を推進している市の行政を検討する上で、相応の参考になるものである。

従って、いずれの図書も、対象議員は、その参考目的で購入していることが認められるので、前同様に「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは、適正かつ妥当なものと判断する。

h 監査番号556番の図書「広報会議」の購入について

この図書は、公共団体や企業広報部門などを対象に、情報発信の効果的方法やそれに伴うリスクとそのマネジメントなどに関する情報を提供しているものであり、市が行う行政情報の発信施策などを検討する上では、大いに参考になる書籍であり、対象議員は、その参考目的で購入していると認められるので、前同様に「資料購入費」の図書購入費でその購入代金を経費に充当することは、適正かつ妥当なものと判断する。

(キ) 事務所の賃借料の年度外支出について

監査番号563ないし566番が対象であろうが、請求人兩名は、対象議員の支払が平成27年4月1日から始まる平成27年度より前の過年度に発生した債務の返済であり、平成27年度の政務活動費で充当するのは適切ではないと主張しているものである。

会計処理の原則には、現金主義と発生主義の二つがあり、古くは、公会計では、現金主義、民間企業では、発生主義が採用されてきたが、最近では、公会計も民間のノウハウを取り入れるべきであるとの指摘を受けて、公会計でも発生主義を採用し始めているところである。

この現金主義は、現金の直接の収支をもって費用及び収益を計上する会計処理の基準であるのに対し、発

生主義は、損益計算において、費用と収益を現金の収支の有無とは全く関係なく、発生という事実を認識することによって計上しようとする会計処理の基準であり、年度制を採用する場合は、そのいずれの基準をとるかによって、期首・期末の財務状況の把握に大きな影響を与えることになるが、公会計では、長らく現金主義で運営していた歴史があり、いまだに現金主義で処理する場合もあり、市議会では、現金主義で運用しているとのことであるので、現金主義で会計し処理しても、何ら問題はないものと考えられ、その支出が過年度分であろうが次年度分であっても、その支出が該当年度に直接に現金で行われる限り、該当年度の会計で支出計上することが認められることになる。

請求人兩名が過年度分又は次年度分であると指摘する支出は、その指摘どおりであるが、その故をもって、その支出が政務活動に関連性がなくなるものとは考えられず、その主張は採用できない。

(3) 本件各経費を政務活動費の支出に計上処理した議員に対する返還請求について

請求人兩名は、その指摘に係る本件各支出は、いずれも違法・不当であり、その金額相当部分は、「条例」第5条第2項は、議員がその「年度において交付を受けた政務活動費の総額から前条の規定に基づき当該年度に支出した総額を控除して残余が生じた場合は、当該残余の金額に相当する政務活動費を返還しなければならない」と定めた規定に従い、交付を受けた政務活動費に残余が生じることになるので、その残余に相当する金額を市長に返還しなければならないことになるが、未だに市長はその返還を請求しておらず、財産の管理を違法に怠っていると主張しているので、付言する。

対象議員が本件各経費を政務活動費の支出に計上していることは、前項までの検討結果により明らかなおり、いずれも何らの違法性・不当性も認められず、適正なものと認められ、対象議員には、市長から交付を受けた政務活動費に、既に返還したものを除いて、返還すべきものは一切残っていないことが明らかであり、市長が、対象議員に対して、交付に係る政務活動費の残余の返還を請求していないことは蓋し当然なことと言わなければならない、請求人兩名の主張が失当なものであることは明らかである。

(4) 結論

以上の検討により、請求人兩名の主張は、いずれも理由がなく、失当であると判断し、その請求を棄却する。

以上