

# 住民監査請求に係る監査結果

(区議会政務活動費に係る住民監査請求)

令和元年7月

江東区監査委員

## 第1 請求

本件請求に係る請求人、請求があった日及び内容は、以下のとおりである。

### 1 請求人

X 1ほか3名

### 2 請求があった日

令和元年5月9日

### 3 請求の内容

請求人が主張する事実及び措置請求は、以下のとおりである。

#### (1) 主張事実

平成29年度江東区議会政務活動費の支出について、A会派に係わる支出の一部に、違法・不当な支出が見られる。

#### ア 広報費

(ア) 規定外の「御礼状ハガキ」として合計20,800円を支出した。

(イ) 区政報告印刷の経費200,000円の支出は、ハガキ大で「行政レポート」とあるが、議員活動のお知らせであり、政務活動費では支出できない。

したがって、(ア)、(イ)に該当するA会派に対して220,800円の返還を求めべきである。

#### イ 会議費

江東区議会政務活動費の交付に関する条例で禁じられている「個人的資格で参加している団体」日本会議へ、会費10,000円を支出した。

したがって、A会派に対して10,000円の返還を求めべきである。

#### ウ 資料購入費

私的に同名の図書「みんなで考える小学生のマナー」合計30冊を購入し、46,968円を支出したが、これは違法となる。

したがって、A会派に対して46,968円の返還を求めべきである。

#### (2) 措置請求

区長は、A会派に対し、違法・不当に支出した政務活動費を返還させることを求める。

## 第2 監査委員の除斥

本件請求において、おおやね匠監査委員及び福馬恵美子監査委員については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「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、法第242条所定の要件を具備しているものと認め、令和元年5月13日付でこれを受理した。

### 第4 監査の実施

#### 1 監査対象事項

- (1) 後掲の別表1から3までに記載した政務活動費の支出（以下「本件支出」という。）に関し、区長に違法又は不当に財産の管理を怠る事実があるかを監査対象とした。

本件支出の合計金額は、277,768円である。

なお、別表1から3までに記載の整理番号とは、収支報告書と併せて区議会議長に提出された、物品購入等支出報告書及び政務活動報告書に付された番号を指す。

#### 2 監査対象部局

総務部総務課及び区議会事務局

#### 3 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定に基づき、令和元年5月30日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。陳述には、同条第7項の規定に基づき、監査対象部局の職員を立ち会わせた。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

陳述の際、請求人が本件請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 今まで何度か監査請求を行ってきたが、またここで陳述を行うことを非常に残念に思う。それは、平成28年度に同じような監査請求を行い、区議会と区に問題点の提示をしたが、その後も一向に改めた様子もなく、遺憾に思っているからである。

- (2) 平成28年度における監査委員の回答は、私たちの住民監査請求は棄却したが、監査委員は、「本件監査請求について監査した結果、違法又は不当と認定した支出はなかったものの、支出の際に作成する帳票の修正及び証拠書類の追加がなされ、また、住民監査請求後に支出計上の削除による収支報告書の訂正が行われた。こうした事態は、区議会自らが作成した運用指針である『政務活動費の手引き』について、区議会内で理解や判断に差異が生じているためと思われる。政務活動費が公金であることを考え合わせると、区議会におかれては、政務活動費の使途についてその妥当性を十分に吟味することにより、区民から誤解のないよう更なる責任感と自律性をもって政務活動費を執行されることを要望する」と忠告をされた。
- (3) また、「区議会事務局におかれても、具体的な個々の支出適否について、最終的に会派または議員の自律的な良識に基づく判断としても、会派から提出される収支報告書及び証拠書類の要件、記載方法等の点検・確認にあたっては、政務活動費の適正執行がより図られるとの観点から、各会派及び議員とこれまで以上に意思疎通を図るなど、積極的な取組を進められることを望むものである」との厳重注意の意見回答が出されている。
- (4) 今般の監査請求は、条例や規則、内規である政務活動費の手引きが、利用する議員に甘く、しかも開示された証拠の文書が黒塗りで非開示が多く、まだまだ気になる点はあるが、違法、不当な行為の現状での立証が極めて困難なことから、控え目な請求とならざるを得なかった。
- (5) 現在の議会や事務局が、いかにあの当時の監査委員の意見が生かされたかと期待していたが、そこで改めて政務活動費の交付に関する条例に基づき、区議会議員の区政に関する調査研究その他の活動に資するための必要な経費の一部であるという政務活動費の使い方について検証したところである。
- (6) このたびの監査請求は4件。まず、A1議員の日本会議への年会費10,000円の支出である。議員が区民福祉の向上のため調査研究をし、区政に反映させるためにあれこれと団体に加入したり、会議に参加することは当然である。しかしながら、条例7条は、政務活動費を充てることができる範囲を定めている。その2項が示す別表で、「団体等が開催する会議等に会派として参加するために要する経費」とある。参加費の記載はあるが、会費は無い。しかし、手引きの会議費の説明で、支出することができない経費と

して、「個人的な資格で加入をしている団体の年会費」と明記されている。よって、A1議員の年会費の支出は明白な違法支出で、断じて許されるものではない。こんなわかりやすい問題を、議長も議会事務局も放置してきた責任は問われると思う。

- (7) A2議員のはがき代の支出である。オンブズマンの機関紙3月号で、政務活動費で御礼状は支出できないと報道したところ、平成29年4月に支出した300枚分15,600円と100枚分5,200円の計20,800円が、翌年3月28日に全額返還された。なぜ返還されたのか不明で、支出の根拠は何だったのか、また、なぜ返還までに1年も過ぎたのか、議長や議会事務局の説明が求められる。
- (8) A3議員の件については、同名の図書「みんなで考える小学生のマナー」、これが1冊1,500円になっている。これを30冊購入し、46,968円を支出していた。購入者、利用者はA3議員になっているが、領収書の宛て名が、A会派とあるから、会派全員に配布したのか。しかし、当時の会派人数はたしか14人。よって、16部も余ることになる。これは、去る5月15日全額返還となったが、1年以上もなぜ放置されたのか、本人はもとより、議長、議会事務局にもご説明願いたいと思う。
- (9) A3議員のもう一つの問題支出は、昨年3月2日のはがきサイズの区政報告の200,000円の支出である。江東区の平成30年度の予算概要を5行でまとめ、区立の小中学校の卒業式の日程、加えて、「A3後援会員募集中 年会費3,000円」が記載してある。これは、政務とかかわりのない政治活動で、政務活動費からの支出はできないのは当然。請求人に指摘されて先日5月15日に支出額140,000円に訂正されて、60,000円が減額されたことになる。しかし、はがきも含め、印刷業者に委託されたのか、それとも、はがき大の用紙に印刷されただけなのか不明である。また、その枚数も明らかになっていない。減額の6万円は何なのか、新たな領収書の添付もなく、不可解な訂正である。関係者に具体的な説明を求める。
- (10) 今回の監査請求後の返還に、A2議員の平成29年6月2日付で支出したはがき代、郵便料金、切手購入など325,376円を216,916円に訂正する届があり、実質108,460円の減額となっている。新たな領収書も変更を裏づける資料もなく、その説明が必要である。
- (11) また、同年6月13日の区政報告印刷代として204,120円を支出し、68,040

円を減額し、136,080円に訂正されたが、領収書も変更理由も印刷枚数も示されない曖昧なものである。内容は、議長就任挨拶のはがきだが、さきに述べた監査委員が指摘した言葉を借りれば、「政務活動費は公費、区議会はその用途について十分に吟味せよ」に対する対応を強く望む。

- (12) 監査委員には、改めて政務活動と政治政党活動の区別を論議していただきたい。
- (13) 今回の経過でわかったのは、一部金額が返されているということ。なぜ返されたのか、返した日にちや金額の内訳、また、返還されなかった金額についてはどういう内容なのか聞きたい。
- (14) また、区当局でなぜこれを受け取ったのか、これは返す理由があったから受け取ったと思う。これらが明らかになるような監査を望む。
- (15) これまでも、国においても何でもそうだが、不都合な支出があると返せばいいんじゃないかと、見つければ返すということがままある。今回もそういう傾向もあると思う。これは、区政に対する不信、国政に対する不信につながると思う。だから、だんだん投票率も上がらない、下がっているということもあり、やはり政治家は襟を正して、区民に対してきちんと向き合ってほしい。そういうことが、これまでもあったが、これからも続くと非常に困ると思う。

#### 4 監査対象部局の陳述

令和元年6月7日、監査対象部局の職員に対し陳述の聴取を行った。陳述には、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

陳述の際、監査対象部局の職員が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本区では、平成12年に地方自治法の一部が改正されたのを機に、当該規定に基づく、江東区議会政務調査費の交付に関する条例及び江東区議会政務調査費の交付に関する条例施行規則を制定し、その額、交付方法等について定め、平成13年度から同条例に規定する要件を満たすものに対して、必要な政務調査費を交付してきた。なお、平成24年に地方自治法の一部が改正され、政務調査費の名称が、「政務活動費」に、また、交付の目的が、「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に改められ、政務活動費を充てることができる経費の範囲について「条例で定める」とされた

ことに伴い、平成25年に条例の一部を改正した。

- (2) 使途基準については、かねてからの議会内部での協議・検討に加え、平成19年6月に各会派の代表を委員として設置した「政務調査費のあり方検討会」において、また、地方自治法の改正に伴い、この検討会の名称を変更した「政務活動費のあり方検討会」において、協議・検討を続けている。これらのあり方検討会で委員が協議・検討を進める過程においてまとまった基本的な考え方や留意点などを「政務活動費の手引き」として整理しているが、同手引きは本区議会の使途基準の指針であり、具体的な個々の支出の適否は条例に照らし、各会派が判断し、最終的な責任は会派が持つものである。
- (3) 平成19年第1回区議会定例会において、条例の一部を改正して、領収書等の証拠書類の原本の提出を義務づけることとしたことをはじめ、同手引きについても、政党が主催する研修会の参加費の支出について、政務活動費を充てることのできる経費の対象外とするよう改めるとともに、事務所費についても賃借料は2分の1を上限に按分、また、賃貸借契約書等の写しの添付を必要とするなどの見直しが行われてきた。さらに、区民への説明責任を果たすために、江東区ホームページ等での資料の公開、第三者によるチェック体制の整備についても検討が重ねられ、このうち、ホームページ等での公開については、平成23年分からの支出について公開をしている。
- (4) 政務活動費の使途については、地方自治法第100条第14項で、「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、政務活動費を交付することができる」と規定しているが、調査研究や経費の具体的内容については、法で明確にされていない。そのため、法の趣旨に反しない限りにおいて、各地方自治体における条例の定めるところに従うものと解されている。その範囲は調査研究に直接用いられる費用だけでなく、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と解されている。
- (5) 最高裁判所の平成22年の判例では、「政務調査費の支出は、市政と何らかの関連性を有することが必要であるが、その関連性の要件の判断においては議員の裁量権が尊重されなければならない、一見して明らかに市政とは

無関係であるとか、極めて不相当なもの以外は関連性を認めるべきである」と示されており、政務活動費の支出の適正性については、区政に関する調査研究に資するか否かというところが重要な要素になる一方、その判断については議員の裁量が尊重されるものと解されている。

- (6) 本区議会においても、逐次、政務活動費のあり方検討会で使途基準の細目、具体的な内容についての検討を行っているが、こうした使途基準に適合するかについては、最終的に会派又は議員の自律的な良識に基づく判断に委ねられている。また、事務局においては、報告書、出納簿及び領収書等提出書類が所定の要件を備えているかどうかの形式的な審査を行っている。
- (7) A1議員が、個人的資格で参加している団体、日本会議へ、会費10,000円を支出したとする件については、本区の政務活動費の手引きでは、会議費として、会派が開催する会議に要する経費、または団体等が開催する意見交換会等、各種会議に会派として参加するために要する経費の支出を認めており、また、同手引きでは、会議費として支出できる経費として、参加費の中で会費の支出を認めている。
- (8) 請求人は、「個人的資格で参加している団体」と主張しているが、当該議員からは、「会派の了解を得た上で、会派として会議に参加している」という旨の発言を聴取している。そのため、「個人的資格で参加」には該当しないと考えている。なお、同時に、この会議で得た知識や情報について、当該議員は、平成30年第3回定例会における一般質問や、平成30年度予算審査特別委員会における質疑、発言などに生かしているという旨を聴取している。
- (9) A2議員が、規定外の御礼状はがき、合計20,800円の支出をしたとする件については、同手引きでは、広報費として、会派が行う活動及び区政について区民に報告するために要する経費を認めている。また、同手引きでは、広報費として支出できる経費として、文書通信費の中で、はがき・郵券代の支出を認めている。
- (10) 本年3月、A会派は、平成29年度政務活動費の確認を行った結果、支出した経費のうち、一部、支出に適さない経費があるとして、江東区議会議長に対して、平成31年3月28日、政務活動費広報費のうち支出報告書整理番号24番と42番、合計20,800円の返還を申し出て、同日、江東区議会はこ

れを収受した。

- (11) A3議員が、平成29年8月3日、私的に同名の図書「みんなで考える小学生のマナー」20冊購入、31,968円を支出した。同30年2月16日、同書籍10冊を15,000円で購入、これを支出した。合計46,968円は違法となるとする件については、同手引きでは、資料購入費として、会派が行う活動に必要な図書、資料等の購入に要する経費を認めており、また、同手引きでは、資料購入費として支出できる経費として、書籍購入費の支出を認めている。
- (12) A会派は、平成29年度政務活動費の確認を行った結果、支出した経費のうち、一部、支出に適さない経費があるとして、江東区議会事務局長に対し、令和元年5月15日、A会派に係る政務活動費資料購入費のうち支出整理番号338番と878番の合計46,968円の返還を申し出て、同日、江東区議会はこれを収受した。
- (13) A3議員の区政報告印刷の経費200,000円の支出は、はがき大で行政レポートとあるが、議員活動のお知らせであり、政務活動費では支出できないとする件については、同手引きでは、広報費として、会派が行う活動及び区政について区民に報告するために要する経費の支出を認めており、また、同手引きでは、広報費に支出できる経費として、資料印刷費の支出を認めている。
- (14) A会派は、平成29年度政務活動費の確認を行った結果、政務活動費として支出した経費のうち、広報費の資料印刷費の中に、区政報告に該当しないと思われる部分がある印刷物を認めた。これが今回、請求人から指摘されている印刷物、整理番号933番で、政務活動に該当しないと思われる部分が全体の約3割であったため、当該印刷物に係る印刷経費200,000円のうち3割、金額にして60,000円を返還することとした。そこで、江東区議会事務局長に対し、令和元年5月15日、A会派に係る政務活動費広報費のうち60,000円の返還を申し出て、同日、江東区議会はこれを収受した。
- (15) 政務活動費のあり方検討会は、第1会派を座長として、各会派の経理責任者をメンバーとしたもので、平成30年度は4回開催した。平成30年度に最終的にまとめた内容は、資料をタブレット端末で使用する際に、有料のコンテンツを購入する場合の経費について一定の用途基準を設けたもの。また、平成29年度については、支出報告書の添付書類についての表現を修正、平成28年度については、クレジットカードを利用した場合の領収

- 書等証拠書類の整理、研修費における参加費の上限額等について修正した。
- (16) 今回、江東区議会が改選されたため、今年度も引き続きあり方検討会を続けることになっている。
- (17) 平成30年度、次期へ引き続き検討を要する事項として引き継がれているものは、第三者によるチェック体制の整備、政務活動費の支給方法、ホームページにおける政務活動費の領収書公開、物品購入時に付与されるポイントの取り扱いについての四点である。
- (18) A3議員の政務活動費におけるはがきの按分による返却の根拠については、提出した証拠書類に図、印刷内容が添付されているが、全体の面積のうち約28%が、広報費として支出することが適切でないと思われる部分があったため、今回、印刷経費の200,000円のうちの3割に相当する60,000円を返還したものである。適切でないと判断される部分は、下部の約3割。具体的には、小学校と中学校の卒業式の日付、後援会の会員募集、年会費などの表記があるところ、これらは広報費として支出するのが適切でないということで、これらの面積、約3割を返還の按分としている。
- (19) A1議員の会議参加に関する「個人的な資格」という部分に関しては、政務活動費の手引きにおいて、会議費のうち、個人的な資格で加入している団体の年会費、また、個人的な資格で参加する会合も、参加費は支出することができない経費として定められているが、この「個人的な資格」というのは、いわゆる、区議会議員、公人としてではなく、あくまでも個人、私人として有する資格と考えられている。
- (20) また、あり方検討会では、想定する団体の範囲を、「区政、会派の政策に資する団体」とまとめており、団体の活動内容や実態をはじめ、当該団体に加入することにより、今後の議会において区政に関する議論を行う際に有益な情報などが入手できるかどうかといった点も踏まえて、政務活動費の支出が適切かどうかについては、最終的に各会派の判断に委ねることになっている。

## 第5 監査の結果

### 1 事実関係の確認

請求人及び監査対象部局から提出された証拠並びにその陳述その他監査資料から、以下の事実を認めることができる。

(1) 「法」の規定

政務活動費については、平成12年5月の法改正により、「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。」旨の交付根拠が設けられ、その後、平成24年9月の法改正により、「政務調査費」の名称が「政務活動費」に、また、交付目的が「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に改められるとともに、「政務活動費を充てることのできる経費の範囲」については、条例で定めることとされた。(法第100条第14項)

また、その制度趣旨については、「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の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきていることにかんがみ、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動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、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである」(平成17年11月10日最高裁判決)とされている。

(2) 「条例」の規定

前記平成12年5月の法改正を受けて、江東区では、江東区議会政務調査費の交付に関する条例及び江東区議会政務調査費の交付に関する条例施行規則を制定し、いずれも平成13年4月1日に施行するとともに、平成24年9月に行われた法改正に従い、同条例及び規則につき所要の改正を行った。

なお、本件請求に係る江東区議会政務活動費の交付に関する条例(平成13年3月江東区条例第1号。以下「条例」という。)の規定は、次のとおりである。

ア 第2条(交付対象)

政務活動費は、江東区議会における会派(所属議員が1人の場合を含む。以下「会派」という。)に対し交付する。

イ 第7条(政務活動費を充てることのできる経費の範囲)

政務活動費は、会派が行う区政の課題及び区民の意思を把握し、区政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費に対して交付する。

政務活動費を充てることのできる経費は、別表左欄に定める項目につき、

同表右欄に掲げる経費とする。

ウ 別表（第7条関係）

項 目	内 容
調査研究費	会派が行う区の事務、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 （資料印刷費、調査委託費、文書通信費、交通費、宿泊費等）
研修費	会派が研修会を開催するために要する経費又は会派の所属議員が団体等の開催する研修会に参加するために要する経費 （講師謝金、会場費、交通費、宿泊費、文書通信費、参加費等）
広報費	会派が行う活動及び区政について区民に報告するために要する経費 （広報紙・報告書等印刷費、会場費、茶菓子代、文書通信費、交通費等）
広聴費	会派が行う区民からの区政及び会派の活動に対する要望、意見の聴取、区民相談等の活動に要する経費 （資料印刷費、会場費、茶菓子代、文書通信費、交通費等）
要請・陳情活動費	会派が要請又は陳情活動を行うために要する経費 （資料印刷費、文書通信費、交通費、宿泊費等）
会議費	会派が開催する会議に要する経費又は団体等が開催する意見交換会等各種会議に会派として参加するために要する経費 （会場費、資料印刷費、交通費、宿泊費、文書通信費、参加費等）
資料作成費	会派が行う活動に必要な資料の作成に要する経費 （印刷製本代、翻訳料、事務機器購入費、リース代等）
資料購入費	会派が行う活動に必要な図書、資料等の購入に要する経費 （書籍購入費、新聞雑誌購読料、有料データベース利用料等）

人件費	会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費 (給料、手当、賃金等)
事務所費	会派が行う活動に必要な事務所の設置及び管理に要する経費 (事務所の賃借料、維持管理費、備品購入費、文書通信費、事務機器購入費、リース代等)

#### エ 第11条（政務活動費の返還）

区長は、政務活動費の交付を受けた会派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、当該会派がその年度において政務活動に資するため必要な経費として支出した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の返還を命ずることができる。

#### (3) 「政務活動費の手引き」の規定

区議会は、政務活動費の支出に当たって、会派間で使途基準の判断に相違が生じないように、使途基準の運用指針について基本的な考え方や留意点を、政務活動費の手引き（以下「手引き」という。）として取りまとめている。

本件請求に係る規定は、次のとおりである。

#### ア 広報費

(ア) 会派が行う活動及び区政について区民に報告するために要する経費で、広報紙・報告書等印刷費、文書通信費等である。

(イ) 広報紙・報告書等印刷費とは、印刷製本費、広報紙等資料作成業務委託料等である。

(ウ) 文書通信費とは、郵送料、発送手数料、はがき・郵券代である。

#### イ 会議費

(ア) 会派が開催する会議に要する経費又は団体等が開催する意見交換会等各種会議に会派として参加するために要する経費で、参加費等である。

(イ) 参加費とは、会費、出席者負担金、参加費等である。

(ウ) 個人的な資格で加入している団体の年会費は、支出することができない。

#### ウ 資料購入費

(ア) 会派が行う活動に必要な図書、資料等の購入に要する経費である。

(イ) 政務活動に関係ない資料等の購入経費には、支出することができない。

(4) 政務活動費の交付等

ア 本件請求に係る区議会の会派である A 会派の代表者は、平成29年4月1日、江東区議会政務活動費の交付に関する条例施行規則（平成13年3月江東区規則第5号。以下「規則」という。）第2条の規定により区長に対し政務活動費の交付を申請した。

イ 区長は、平成29年4月1日、規則第3条の規定により同会派に対し交付すべき年度分の政務活動費の額を決定し、同会派の代表者に対し、同日付で通知した。

ウ A 会派の代表者は、平成29年5月9日、同会派所属議員が2名増加したことを理由として、規則第5条第1項の規定により区長に対し政務活動費の交付変更を申請した。また、同会派の名称を改称した旨を、条例第5条第2項の規定により区議会議長に届け出た。

エ 区長は、平成29年5月9日、規則第5条第2項の規定により同会派に対し追加交付すべき年度分の政務活動費の額を決定し、同会派の代表者に対し、同日付で通知した。

オ A 会派の代表者は、平成29年6月6日、同会派所属議員が1名減少したことを理由として、規則第5条第1項の規定により区長に対し政務活動費の交付変更を申請した。

カ 区長は、平成29年6月6日、規則第5条第2項の規定により同会派に対し返還すべき年度分の政務活動費の額を決定し、同会派の代表者に対し、同日付で通知した。

キ A 会派の代表者は、平成29年12月20日、同会派の名称を改称した旨を、条例第5条第2項の規定により区議会議長に届け出た。

(5) 政務活動費の支出

ア 会派に対する政務活動費は、各月1日における当該会派の所属議員数に月額20万円を乗じて得た額を四半期（1月から3月まで、4月から6月まで、7月から9月まで及び10月から12月までの各期間をいう。）ごとに交付するとされているため（条例第3条第1項）、同会派の代表者は、規則第4条の規定により政務活動費の交付月（各四半期の最初の月をいう。以下同じ。）に、区長に対し、議長を経由して交付請求を行った。

イ 交付請求を受けた後、江東区予算事務規則（昭和39年3月江東区規則第10号）第4条第1項の規定により専決権限を有する区議会事務局長は、政務活

動費は交付月の末日までに交付するとの規定(条例第3条第5項)に基づき、四半期ごとに政務活動費の支出負担行為を行い、江東区会計事務規則(昭和39年3月江東区規則第13号)第6条第1項の規定により区長から権限の委任を受けた区議会事務局次長は、その支出命令を行った。

ウ これを受け、会計管理室長は、各四半期ごとの政務活動費に係る支出を行った。

(6) 政務活動費の収支報告

ア 同会派の経理責任者は、平成30年4月27日、条例第9条第1項の規定により、規則で定める様式に従い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。)を区議会議長に提出するとともに、同条第4項の規定により当該支出に係る領収書等の証拠書類(以下「証拠書類」という。)の原本も併せて提出した。なお、提出に先立って、区議会事務局では、条例が定める政務活動費を充てることができる経費の範囲及び「手引き」の記載に従い、収支報告書及び証拠書類に基づき、書類の記載方法、数字の集計等の経理内容、条例、規則及び「手引き」に定める規定との齟齬等について、点検・確認を行った。

イ 区議会議長は、平成30年4月27日、規則第8条第4項の規定により、区長に対し収支報告書及び証拠書類の写しを送付した。

(7) 収支報告書の修正及び政務活動費の返還・納付

ア 平成31年3月28日にA会派から広報費に係るはがき代20,800円(整理番号24及び42)を支出金額から減額した収支報告書が提出され、20,800円が返還・納付された。

イ 令和元年5月15日にA会派から広報費に係る区政報告はがき及び切手代108,460円(整理番号161の一部)、区政報告はがき印刷代68,040円(整理番号184の一部)、区政報告印刷代60,000円(整理番号933の一部)及び資料購入費に係る書籍代46,968円(整理番号338及び878)を支出金額から減額した収支報告書が提出され、合計283,468円が返還・納付された。

(8) 平成29年度の政務活動費の交付金額等

平成29年度の政務活動費の交付金額、支出金額及び残額(返還額)の収支報告過程を本件請求に係る区議会の会派(A会派)についてまとめると、次のとおりである。

【会派名：A会派】

収支報告書提出日	交付金額	支出金額	残額（返還額）	備考
平成30年4月27日 提出	33,400,000円	32,592,513円	807,487円	—
平成31年3月28日 修正提出	同上	32,571,713円	828,287円	20,800円 追加返還
令和元年5月15日 修正提出	同上	32,288,245円	1,111,755円	283,468円 追加返還

## 2 本件請求に係る政務活動費支出金額の一部削除、修正の確認

前述第5の1(7)のとおり収支報告書が修正され、政務活動費に係る支出金額の一部が削除、修正されたことが関係書類の調査により判明し、本件請求に係る支出金額について、以下のとおり処理されていることを確認した。

- (1) 別表1（広報費）記載のA会派・A2議員の支出金額、20,800円が削除された。
- (2) 別表1（広報費）記載のA会派・A3議員の支出金額、200,000円が140,000円に修正された。
- (3) 別表3（資料購入費）記載のA会派・A3議員の支出金額、46,968円が削除された。

## 3 判断

以上の事実関係の確認及び監査対象部局の陳述、関係書類の調査等に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

なお、前述第5の2のとおり、本件支出の一部について政務活動費に係る支出金額からの削除、修正を確認したので、当該削除又は修正により減額された支出は監査対象とせず、その余について判断する。

### (1) 判断基準

#### ア 政務活動費の交付目的

政務活動費は、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、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ものである。

#### イ 会派の自主性及び自立性の尊重

議会では、自律的な取り組みとして各会派の代表を委員として設置された「政務活動費のあり方検討会」において、協議・検討を続けており、同

検討会においてまとめた基本的な考え方や留意点などを、使途基準の指針として「手引き」にまとめている。

#### ウ 政務活動費を充てることができる経費

条例第7条は、「政務活動費は、会派が行う区政の課題及び区民の意思を把握し、区政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費に対して交付する」と規定している。

また、同条2項及び別表に規定がある、政務活動費を充てることができる経費については、前述第5の1(2)のとおりである。

#### エ 判例

本件監査にあたり、次の判例を参考とした。

##### ① 最高裁第一小法廷平成21年12月17日判決

政務調査費の交付に関する条例に会派から執行機関に具体的に報告をしなければならない条項が設けられていない趣旨について、「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」とし、それらの趣旨等に照らすと、政務調査費の交付に関する条例は「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」

##### ② 最高裁第三小法廷平成22年3月23日判決

「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な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」

##### ③ 福岡地裁平成25年11月18日判決

「議会の役割とは、地方自治体の運営に関わる審議・議決、条例の策定、執行機関の監視など多岐にわたるものであるから、そのための調査研究である政務調査活動も必然的に広範な事項にわたるものとなり、会

派等がそのように広範な役割において、十分に役割を果たすためには、会派等の自主性、自立性が尊重されなければならない。このことは、『政務調査費』の名称が『政務活動費』に改められ、交付目的が『議員の調査研究に資するため必要な経費』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』に改められたことにも表れている」

これらの判示を踏まえると、政務活動費は、区長その他の執行機関が行う施策の評価や監視、区政の課題及び区民の意思を把握し区政に反映させる活動、住民福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費を、議会の自律性のもと支弁するものである。したがって、会派がどのような政務調査を行い、そのためどのような経費を政務活動費として支出したかについては、会派又は議員が自主的かつ自立的に決定すべきものであり、その裁量に委ねるべきものであるというのが、法及び条例の趣旨と解するのが相当である。そのため、政務活動費の用途については、法の趣旨に反しない限りにおいて、各地方自治体における条例の定めるところに従い、会派の自主性及び自立性を尊重すべきである。

したがって、本件請求においては、会派の自主性及び自立性を尊重しつつ、区議会において用途基準の運用指針として定めた「手引き」を念頭に、政務活動費の趣旨に適合するか否かについて判断を行うものとする。

そして、本件支出の適否を判断した結果、本件支出に条例又は規則の定める用途基準に反する違法なものが認められる場合には、区長は不当利得返還請求を行うべきものであり、それを行っていない場合は、区長が財産の管理を怠っているということになる。

## (2) 帳票及び領収書等の確認等の結果

本件支出について、物品購入等支出報告書（広報費）、印刷物（区政報告）、政務活動報告書（会議費）、振込受領書等（いずれも黒塗りされていないもの）を確認した。

確認の結果、「手引き」に記載された作成・保管すべき帳票及び領収書等は整備され、支出の内容も「手引き」を踏まえたものとなっており、各会派が「手引き」に基づいた運用を行っていることが確認された。本件支出について、違法又は不当な支出と認められるものはなかった。

区議会事務局においても、会派の自主性及び自立性を尊重しつつ、本件支

出に係る点検・確認が行われていることが認められた。

### (3) 広報費

請求人は、A3議員が、区政報告印刷の経費として200,000円を支出したが、同報告の内容は議員活動のお知らせであり、政務活動費では支出できない経費であるから、同議員に200,000円を返還させることを主張している。

条例によれば、広報費は「会派が行う活動及び区政について区民に報告するために要する経費」とされている。

条例の趣旨を踏まえて同報告書の内容を確認すると、大部分が江東区の平成30年度予算案等についての記述であり、政務活動費の目的に沿ったものであるものの、「A3後援会員募集中 年会費3,000円」の記述等、政務活動費から支出することは適切でないと考えられる記述も見られる。

本件のように、印刷物の中に政務活動費で支出することが適切ではないものが含まれている場合の取扱いについて、平成30年5月24日の東京高裁判決によれば、「一番原告は、県政報告には、政務調査に関連する側面はあるが、議員としてのアピール、政治活動の側面が強いから、専用面積により按分するのは妥当ではないと主張する。しかし、証拠によれば、上記県政報告に上記側面があるとしても、県政報告部分の記載内容は県政報告そのものであることが認められるから、専用面積により按分するのが相当である」と判示しているほか、平成30年3月27日の大阪高裁判決においても、紙面を占める割合を踏まえた按分により政務活動費を充当することができる旨を判示している。また、「手引き」においても、「所属政党等と共同して発行する広報紙に要する経費を支出する場合、公平性の観点から掲載スペースに合わせた按分による支出が適当である」と明記されている。

一方、本件について同議員は、前述第5の1(7)イのとおり60,000円（支出金額200,000円の10分の3に相当する額）を既に返還しており、同報告書における江東区の平成30年度予算案についての記述が占める面積と、それ以外の記述が占める面積の割合を踏まえると、同按分割合は妥当なものと考えられる。

よって、請求人の主張は採用できない。

### (4) 会議費

請求人は、A1議員が、江東区議会政務活動費の交付に関する条例で禁じられている「個人的資格で参加している団体」である日本会議に対して会費

10,000円を支出したことは違法・不当な支出であるから、同議員に10,000円を返還させることを主張している。

本件について、「手引き」では、「支出することができない経費」に該当するものとして「個人的な資格で加入している団体の年会費」と明記されている。

関係人からは、同議員は同団体に参加するにあたり、会派の了解を得た上で会派として参加していると説明されており、平成21年7月7日最高裁判決においても、政務調査費について「『会派が行う』調査研究活動には、会派がその名において自ら行うもののほか、会派の所属議員等にこれをゆだね、又は所属議員による調査研究活動を会派のためのものとして承認する方法によって行うものも含まれると解すべきである」と判示されている。

また、同団体の活動で得た情報等が、議員や会派の政策実現に寄与するものであることを否定する特段の事情はなく、同議員は平成30年第3回定例会における一般質問においては江東区平和都市宣言の意義について、平成30年度予算審査特別委員会においては小・中学校の卒業式のあり方について質していることから、同団体の活動で得た情報等は区議会における質疑・発言にも生かされていることが類推できる。

これらを踏まえると、同団体は同議員が全くの個人的な資格で加入している団体とはいえず、参加することが議員自身の調査研究活動に資するものと判断して同団体の年会費を政務活動費から支出したことは、違法・不当な支出とはいえない。

よって、請求人の主張は採用できない。

#### (5) 結論

以上のことから、本件支出に違法又は不当な支出は認められず、本件請求には理由がない。

## 第6 意見

本件監査にあたって参考とした判例にも示されているとおり、政務活動費は、会派及び議員の広範な活動に活用されるものであり、その用途については、会派や議員個人の自律性を前提とした合理的判断に委ねられている部分がある。

一方で、交付される政務活動費は公費であることを踏まえると、条例等の趣旨を踏まえた適切な執行が求められるとともに、その用途等についての説明責任を

果たす観点から、その透明性を高めていくことが強く求められる。

区議会においては、各会派の代表を委員とする「政務活動費のあり方検討会」において運用指針である「手引き」を作成し、必要な改正を適宜行っているとともに、引き続き検討を要する事項は改選後も検討会に引き継がれることは、高く評価するものである。

しかしながら、本件請求について監査したところ、結果として違法又は不当と認定した支出はなかったものの、住民監査請求後に支出計上の削除による収支報告書の修正が行われた事例も確認された。このことは、平成 28 年 3 月 28 日に受け付けた住民監査請求に対する報告においても言及したものであり、未だ区議会内部において政務活動費の趣旨、目的についての理解が必ずしも十分ではないと思料される。

また、改選後の区議会に対して、政務活動費の「後払い方式」実施と収支報告書及び領収書・支払証明書等のインターネット公開を求める陳情が提出されるなど、その透明性向上を求める区民の声は継続している。区議会におかれては、区民の信頼確保の観点から、政務活動費にかかる規定等について、今後とも継続的に検証と改善を進められたい。また、それらが遵守されていることを区議会自らが確認する内部統制体制や、第三者によるチェック体制の整備など、透明性をより一層高めるための方策の検討が進むことを期待する。

別表1 広報費

会 派	議 員	金 額	整理番号	説 明
A会派	A2	20,800円	24、42	はがき代
	A3	200,000円	933	印刷代
	合 計	220,800円		

別表2 会議費

会 派	議 員	金 額	整理番号	説 明
A会派	A1	10,000円	653	年会費

別表3 資料購入費

会 派	議 員	金 額	整理番号	説 明
A会派	A3	46,968円	338、878	書籍代

[参考]

住民監査請求書

2019年5月8日

江東区監査委員 殿

請求人

X1ほか3名

請求の要旨

平成29年度 江東区議会政務活動費の支出について、A会派と同議員の一部に、つぎの違法・不当な支出が見られる。よって区長は、当該会派・議員らにかかる経費を区に返還させること。

- 1、A1議員は、江東区議会政務活動費の交付に関する条例で禁じられている「個人的資格で参加している団体」日本会議へ、会費10,000円を支出（平成29年11月30日）した。（政務活動報告書 整理番号653）
- 2、A2議員は、規定外の「御礼状ハガキ」（①平成29年4月21日ハガキ300枚15,600円、（支出報告書 整理番号24）②同4月27日、100枚、5,200円＝同 整理番号42）合計20,800円を支出した。
- 3、A3議員は、平成29年8月3日、私的に同名の図書「みんなで考える小学生のマナー」20冊購入、31,968円を支出（同 整理番号338）した。同30年2月16日、同書籍10冊を15,000円で購入、これを支出した。（同 整理番号878）合計46,968円は違法となる。
- 4、A3議員の、区政報告印刷の経費200,000円の支出（同 整理番号933）は、ハガキ大で「行政レポート」とあるが、議員活動のお知らせであり政務活動費では支出できない。

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付の上必要な措置を請求する。

(注：事実証明書の添付は、省略した。)