

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項の規定に基づき提出された令和5年度の政務活動費に係る住民監査請求についての監査結果は、次のとおりである。

奈良県監査委員	内 野 正 博
同	芝 池 多津子
同	浦 西 敦 史
同	永 田 恒

第1 監査の請求

1 請求人 略

2 請求書の提出日 令和7年1月6日

3 請求の要旨 監査請求書の内容から、請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

(1) 措置要求事項

奈良県知事（以下「知事」という。）に対し、令和5年度に不適切に支出された政務活動費2,633,789円について、不当利得返還請求権を行使し、議員に返還請求するよう勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 森山賀文議員について（事務所費 672,000円、人件費 768,000円）

事務所を賃借して、月額112,000円を全額政務活動費として充当しているが、事務所前には写真の様な看板を掲出している。看板の下部には後援会の3文字があり、事務所で後援会活動が行われていると判断するのが相当である。

一方、月額給料128,000円の事務職員1名を雇用しており、全額政務活動費として充当している。事務所の実態から家賃及び給料を全額充当するのが適切でない事は明らかである。

したがって、事務所費に充当した672,000円（112,000円×12か月×1/2）及び人件費に充当した768,000円（128,000円×12か月×1/2）は違法な支出である。

イ 粒谷友示議員について（事務所費 648,000 円）

事務所を賃借して、月額 108,000 円を全額政務活動費として充当している。

一方、月給 80,000 円の正規職員を雇用しているが、職務内容は政務活動と後援会活動に従事しているとして、政務活動費の充当は半額であり、勤務場所として政務活動は事務所、後援会活動は粒谷議員の自宅にある後援会事務所としている。自宅は事務所から 1 k m 程度離れたところにあり、2 世帯住宅で後援会の存在を示す看板はない。政務活動と後援会活動の補助作業の職務を与えられた者が 2 つの場所を移動する事は経済的にも、実務面からも不自然であり、自宅でしか後援会活動業務が出来ない合理的な理由はない。

仮に一部粒谷議員の自宅で勤務の実績があるとしても、事務所での後援会活動業務が一切ない、又は出来ないとするには無理があり、粒谷議員は県議会選挙に当たっては毎回事務所を選挙事務所として使用していることから、後援者の来訪が全くないとする前提こそ、事務所設置の趣旨にそぐわないというべきである。

したがって、事務所費に充当した 648,000 円（108,000 円×12 か月×1/2）は違法な支出である。

ウ 伊藤将也議員について（事務所費 545,789 円）

奈良市高天町にある佐川第 1 ビルの 4 0 3 号室を事務所として賃借し、月額 84,700 円（共通費込み）を全額政務活動費に充当している。

一方、パートタイムの事務職員を雇用し、職務内容は後援会活動及び政務活動に係わる補助作業として、給料の半額を政務活動費に充当しているが、後援会活動は在宅勤務とし、事務所での後援会活動に係わる業務は皆無であるとしている。仮に原則後援会活動業務は在宅で行われるとしても、勤務している事務所で後援会活動がいっさい行わない、出来ないとするのは不合理であり、関連資料の整備、確認、打ち合わせ等は事務所で行われる必然性が認められるというべきである。また、事務所は交通に便利なところにあり、後援会関係者の利用が皆無という事も考えにくく、事務所設置の趣旨にもそぐわない。

したがって、事務所費に充当した 545,789 円（事務所賃借料 84,700 円×11 か月×1/2、電気代 159,878 円×1/2）は違法な支出である。

4 請求人から提出された事実証明書

- (1) 政務活動費の収支報告書
- (2) 事務所状況報告書
- (3) 事業用賃貸借契約書（事務所）
- (4) 雇用状況報告書
- (5) 領収書等添付用紙及び領収書
- (6) 森山議員の政務活動事務所の画像
- (7) 雇用契約書

第2 監査の対象としなかった事項及びその理由

1 監査の対象としなかった事項

- (1) 森山賀文議員分の政務活動費に係る請求の一部（120,000円）
- (2) 粒谷友示議員分の政務活動費に係る請求の一部（54,000円）

2 監査の対象としなかった理由

- (1) 監査請求期間の制限（法第242条第2項）について

法第242条第2項本文では、住民監査請求は「当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これを行うことができない。」と規定されている。

この規定の趣旨について、昭和63年4月22日の最高裁判所の判決では、「普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであつたとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めた。」と判示されている。

また、昭和62年2月20日の最高裁判所の判決では、「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法242条1項の規定による住民監査請求があつた場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基つて発生する実体法上の請求権の不行使をもつて財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあつた日又は終わつた日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」と判示されている。

ところで、本県の政務活動費の制度を見るに、奈良県政務活動費の交付に関する条例（平成13年3月奈良県条例第42号。以下「奈良県条例」という。）では、知事が、議長からの通知を受けて、会派及び議員の政務活動費の交付の決定を行い（第7条及び第8条）、会派に係る政務活動費にあつては月額2万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額を、議員に係る政務活動費にあつては月額28万円を（第4条及び第5条）、四半期毎に交付するもの（第9条）と定められている。

また、奈良県条例では、政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び議員は、年度終了等の日の翌日から30日以内に収支報告書を議長に提出すべきこと（第10条）が定められ、奈良県政務活動費の交付に関する規程（以下「奈良県議会規程」という。）において、議長が収支報告書の写しを知事に送付すること（第5条第6項）が定められている。そして、「政務活動費の返還」については、奈良県条例第11条で、「会派又は議員は、その年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該会派又は議員がその年度において行った政務活動費による支出（第2条に規定する政務活動費を充てることができる経費の範囲に従つて行った支出をいう。）の総額を控除して残余がある場合は、当該残余の額に相当する額を速やかに返還しなければならない。」と定められている。

なお、奈良県条例第11条に規定する残余の額には、会派及び議員が政務活動費として交付を受けた金員のうち、議長に対する報告において政務活動費に支出した

旨の記載がない金額だけでなく、たとえ議長に対する報告において政務活動費に支出した旨の記載がある金額であっても、その支出が奈良県条例第2条第2項、別表第1及び別表第2に定める使途基準に従っていないものも含まれると解されている（平成26年11月27日奈良地方裁判所判決同旨）。

このように、政務活動費の交付から、収支報告書の議長への提出及びその写しの議長から知事への送付までに係る一連の行為が奈良県条例及び奈良県議会規程に定められており、これらは、一連の財務会計上の行為と解するのが相当であり、本件住民監査請求は、当該行為のあった日を基準として法第242条第2項本文の規定を適用すべき場合に該当するものと解する。

(2) 監査請求期間の経過について

本件住民監査請求について、法第242条第2項本文で規定する「当該行為のあった日」について検討するに、政務活動費に係る収支報告書に違法・不当なものが含まれていることをも想定すると、知事がその違法・不当を認定し、違法・不当な額を特定して不当利得返還請求権を具体的に行使しうるのは、収支報告書の写しが議長から送付され、奈良県条例第11条に規定する残余の額の存在を把握したときであることから、収支報告書の写しを議長が知事へ送付した日を「当該行為のあった日」と解するのが相当である。

本件住民監査請求の内容である令和5年度の政務活動費については、令和5年4月19日、5月31日、7月19日及び10月18日並びに令和6年1月17日に交付され、奈良県条例第10条第1項の規定により、森山賀文議員については、令和5年5月24日及び令和6年4月12日、粒谷友示議員については、令和5年5月29日及び令和6年4月12日に収支報告書が議長に提出されていた。

議会事務局において内容を確認した後、奈良県議会規程第5条第6項の規定により、令和5年4月19日交付分の収支報告書の写しが同年7月25日に、令和5年5月31日、7月19日及び10月18日並びに令和6年1月17日交付分の収支報告書の写しが同年5月16日に議長から知事に送付されている。

本件住民監査請求において、令和5年度の政務活動費収支報告書の写しが議長から知事へ送付された日を「当該行為のあった日」として、それから1年以内に監査請求されたのかどうかについて確認したところ、目的外に支出されたとされている令和5年度の政務活動費2,633,789円のうち、令和5年4月19日交付分の政務活動費に係る監査請求については、「当該行為のあった日から1年を経過した」ものであり、法242条第2項本文の規定に定める要件を満たさない監査請求である。

なお、法第242条第2項ただし書では、「ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されている。

平成14年9月17日の最高裁判所の判決によると、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ること

ができなかった場合には、監査請求の期間が定められた趣旨を貫くのは相当でないというべきであり、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている。

そこで、本件住民監査請求について、当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時を具体的に検討したところ、森山賀文議員及び粒谷友示議員の令和5年4月19日交付分の政務活動費については、令和5年5月24日及び5月29日に収支報告書が提出され、その写しが同年7月25日に議長から知事へ送付されており、また、奈良県条例第12条第2項及び奈良県議会規程第8条第1項の規定により、同年7月31日以降は、奈良県の住民が相当な注意力をもって調査すれば、両議員の令和5年4月分の政務活動費の支出について、収支報告書及び領収書等の閲覧を請求して、認識しえたものと認められる。

また、両議員の同年4月19日交付分の政務活動費に係る監査請求は、当該認識しえた同年7月31日から17か月余を経過している。

以上のことから、知事に対して、令和5年度に目的外に支出された政務活動費について、不当利得返還請求権を行使し、3名の議員に対し返還を求める請求のうち、令和5年4月19日交付分の政務活動費に係る森山議員に対する120,000円、粒谷議員に対する54,000円についての請求は法第242条第2項で定める要件を満たさない不適法な請求であると判断する。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定による証拠の提出及び陳述の機会については、請求人から辞退する旨の申出があった。

2 監査の観点、着眼点、対象及び方法

奈良県監査基準に基づき、合規性等の観点から、使途基準に適合した支出が行われているか、知事は不当利得返還請求権を行使すべきかどうかなどに着眼して、請求人が不適切な支出と主張する令和5年度の政務活動費を対象として、請求人から提出を受けた請求書等並びに監査対象部局から提出を受けた資料、監査対象部局の説明等の内容を確認するなどの方法により、監査した。

3 監査対象部局

議会事務局

4 監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等

監査対象部局に対して、監査資料の提出を求めるとともに、令和7年2月10日に説明を聴取するなどした。

監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等は、おおむね次のとおりである。

(1) 政務活動費の趣旨について

県議会は二元代表制のもと、県民の負託に応え、政策立案機能や監視機能の充実強化を図り、議会に求められる権能を十分に発揮することが求められている。その権能を十分に発揮するためには、会派・議員が本会議や委員会での質問、質疑、政策論争をはじめとする様々な議員活動を積極的に行う必要があり、また、そのためには、県の事務や地方行財政などの事項について、住民や有識者からの意見聴取や現場視察、あるいは資料収集を行うことなどにより、様々な意見や情報を蓄積することが重要となっている。従って、そのために必要な経費の一部を政務活動費として公費で負担している。

なお、調査研究活動の範囲及び政務活動費の使途については、会派及び議員の自主性及び自立性を尊重することが求められており、本県の事案について次のような判決がある。

<平成24年7月27日の大阪高等裁判所の判決>

議会の審議能力向上のために政務調査費を用いて具体的にどのような調査を行うかは、第一次的には、実際に政務調査費の支出する議員又は会派の判断に委ねられており、広範な裁量が認められると解されるところ、その裁量は、原則として尊重されるべきである。

<平成27年11月12日の大阪高等裁判所の判決>

政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、県議会議長に対し、所定の収支報告書を提出しなければならないが、これには、支出した項目ごとに支出額、主たる支出の内訳を記載し、支出の裏付けとなるべき領収書を添付すべきことが定められており、政務調査費を支出金の一部に充当・按分する場合には、按分率及び政務調査費の支出額を記載することとされている。

政務調査費についてこのような定めがされているのは、議会における会派及び議員の上記活動の重要性に鑑み、会派及び議員の自由な調査研究活動を確保し、もって議会の審議能力を強化するという政務調査費制度の趣旨を実現するとともに、その支出の適正を図ることにあるものと考えられる。

そして、本件においては、相手方会派及び相手方議員らは、これらの定める所に従い、所定の記載をした収支報告書を提出し、その際、これらの支出を証する領収書を添付しているのであるから、それぞれの政務調査費の支出については、一応上記報告書どおりに行われたものと推認される。

<平成30年12月11日の奈良地方裁判所の判決>

政務活動費は、これが議員の政策立案のための調査研究その他の活動の重要性に鑑み、これに資するため必要な経費の一部として議員に交付されるようになっ

たという制度趣旨に照らし、適正な支出が求められることはいうまでもないし、具体的な支出の使途の適否ないし当否については、最終的には住民の政治的判断に委ねられるべきものというべきである。（中略）

政務活動費の支出を受けた議員又は会派は、これらの定めるところに従い、所定の記載をした収支報告書等を提出した場合には、それぞれの政務活動費の支出については、一応上記報告書どおりに行われたものと推認される。

したがって、これらの収支報告に係る政務活動費の支出のうち目的外支出であって、これが議員又は会派において不当利得となると主張するのであれば、当該支出が違法ないし不当であるとする者において、これを主張立証しなければならないと解すべきである。

(2) 本県の政務活動費に関する制度の概要について

奈良県条例では、交付額については、会派に対し月額2万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額、議員に対し月額28万円（第4条第1項及び第5条第1項）と定めている。

また、政務活動費を充てることができる範囲については、調査研究費、研修費、広聴広報費、要請陳情等活動費、会議費、資料作成費、資料購入費、事務所費、事務費及び人件費の10項目を挙げてその内容（第2条第1項、別表第1及び別表第2）を定めている。

年度終了後には、当該政務活動費に係る収支報告書を議長に提出すること（第10条第1項）となっており、残余がある場合は返還すること（第11条）を定めている。

(3) 政務活動費に関する法、奈良県条例等の改正の経緯について

政務活動費は、地方分権の進展により地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大していく中で、地方議会が住民の負託に応え、より積極的に、かつ、効果的に活動を行うことが求められていることを背景として、平成12年5月に法第100条の一部改正により政務調査費として法制化されたものである。

奈良県では、平成12年度までは「奈良県議会各会派政務調査研究費交付金交付要綱」の規定に基づき「政務調査研究費」を会派に交付していたが、法改正により、条例の定めるところにより、会派又は議員に「政務調査費」を交付できることとなり、平成13年4月に新たに「奈良県政務調査費の交付に関する条例」及び「奈良県政務調査費の交付に関する規程」を施行した。これらは、平成12年に全国都道府県議会議長会がとりまとめた、標準旧条例、標準旧規程に準拠している。

また、平成20年3月に「奈良県政務調査費の交付に関する条例」及び「奈良県政務調査費の交付に関する規程」を改正し、同年4月から施行するとともに、使途基準をより一層明確化、具体化し、政務調査費の適正な執行を図るため、総合的なマニュアルとなる「奈良県議会政務調査費の手引（運用方針）」（以下「手引き」という。）を新たに作成した。

さらに、平成24年9月には法第100条の一部が改正され、交付目的に従前の「調査研究」以外に「その他の活動」を加えたうえ「政務活動費」とすること、使

途基準を条例において定めること、議長は使途の透明性の確保に努めることが定められた。これに伴い、同年12月に「奈良県条例」及び「奈良県議会規程」を改正、平成25年3月に施行した。

その後、平成28年度に議会改革推進会議の議論を経て、平成29年3月、「奈良県条例」及び「奈良県議会規程」を改正し、同年4月から施行するとともに、使途基準や提出書類等を見直し、より適正な政務活動費の運用を図るため、総合的なマニュアルとなる「手引」を改訂した。（主な改正点は下記のとおり。）

手引では、具体的な例示などにより使途基準の明確化に努める一方、充当の上限を定める経費、使用実態での按分が困難な場合の取り扱い、事務所の要件、検査体制や相談体制などを定めた。また、手引には、政務活動費の充当が不適當な経費として、①議会活動の経費、②政党活動の経費、③選挙活動の経費、④後援会活動の経費、⑤私的経費、⑥その他【会費関係】、【会議費関係】、【事務所費関係、その他】経費を明記している。（主な改正点は下記のとおり。）

○ 平成20年の奈良県条例・奈良県議会規程の主な改正点

- ・ 交付月額を変更（平成13年度から）（平成20年度から）
会派交付 5万円×所属議員数→ 2万円×所属議員数
議員交付 25万円 → 28万円
- ・ 収支報告の際、全ての支出について領収書等を添付する。
- ・ 海外調査及び県外調査については、活動記録簿を添付する。
（手引において定めた主な事項）
- ・ 飲食代、弁当代、宿泊代等の充当額の上限
- ・ 他の活動との按分方法 など

○ 平成24年の奈良県条例・奈良県議会規程の主な改正点

- ・ 交付目的を従前の「調査研究」に「その他の活動」を加え、「政務活動費」とする。
- ・ 使途基準を条例において定める。
- ・ 議長は、使途の透明性の確保に努める。

○ 平成29年の奈良県条例・奈良県議会規程の主な改正点

- ・ 議長、会派及び議員の責務を定める。
- ・ 議長に提出する収支報告書等の拡大
- ・ チェック体制の強化:議長による勧告・命令の権限の規定、第三者機関の設置、半期のチェック
- ・ 透明性の確保の強化:収支報告書等のインターネット公開
- ・ 辞退届を規定

(4) 手引の主な内容について

ア 政務活動費の充当が不適當な経費の例示

議員活動の経費、政党活動の経費、選挙活動の経費、後援会活動の経費、私的経費及びその他（会費関係、会議費関係等）の6項目を政務活動費の充当が不適當な経費とし、それぞれどのような経費が該当するかを例示している。

イ 具体的な使途の例示

政務活動費の具体的な使途の例示について、奈良県条例別表第1及び別表第2に定める経費の項目ごとにその内容を説明し、それぞれ該当する経費や不適當な経費を例示して説明している。

ウ 政務活動費の執行上の原則（実費弁償の原則、按分の原則）

政務活動費は、政務活動に要した費用の実費弁償を原則とし、必要に応じ、使用実態や業務実態で按分すること、按分が困難な場合は、支払額の2分の1を限度に充当できること等を示している（自動車リース代、ガソリン代については、過度な充当とならないよう按分割合を2分の1から6分の1までに細分化している）。

エ 収支報告書の提出及び残余额の返還

政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び議員は、当該政務活動費に係る収入及び支出の収支報告書を、支出に係る領収書その他議長が奈良県議会規程で定める書類並びに収入及び支出に係る会計帳簿の写しを添付して、議長に提出しなければならない。（奈良県条例第10条）

会派又は議員は、交付を受けた政務活動費の総額から支出の総額を控除して残余がある場合は、残余の額について返還しなければならない。（奈良県条例第11条）

また、収支報告書の提出については上半期分、年度分の2回としている。（上半期分は事務局でのチェック後、保管。）

(5) 政務活動費の使途基準等の適合に係る議会事務局の確認方法等について

奈良県条例第10条により、政務活動費の交付を受けた議員は、年度終了日の翌日から起算して30日以内（議員が任期満了する場合は、任期満了日の翌日から起算して30日以内）に、収支報告書に支出に係る領収書その他議長が奈良県議会規程で定める書類並びに収入及び支出に係る会計帳簿の写しを添付して、議長に提出しなければならないとされている（以下、これらの提出すべき書類を「収支報告書等」という。）。

議会事務局において収支報告書を一旦受理し、①提出すべき書類に漏れがないか、②計算誤りや記載ミスがないか、③按分率の漏れや誤りがないか、④充当の経費が使途基準に適合しているかを確認している。

収支報告書の内容が手引に定める使途基準に適合しているかについては、会計帳簿や添付されている領収書等で確認を行っている。なお、領収書等で何の経費なのかがわかりにくい場合には、議員に直接内容を確認し、当該領収書の写しを貼り付けた奈良県議会規程第5条第5項に定める「領収書等添付用紙（第12号様式）」の余白に何の支出かがわかるよう明記を求めている。

平成29年度分からは提出書類の範囲が拡大され、広報紙や事務所契約書、雇用契約書等を確認し、按分割合や使途基準への適合性についてのチェックをさらに強化している。

また、使途基準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場合は、議員に手引等で充当できない旨を説明し、請求から削除をしてもらっている。なお、手引に例示のない経費に充当されている場合は、過去の判例や他府県議会の手引や運用方針を参考に判断を行っているが、疑義が生じるおそれがある場合は訴訟リスクが高いので、できるだけ充当しないよう説明している。

なお、収支報告書の提出時に、添付書類として活動報告書等の提出が必要となっていることから、充当できないことが明らかなものは、議会事務局から議員に対し、手引等を示して削除を依頼しているが、その例として①事務所費について、議員が3親等以内の親族が所有する物件を賃借した場合の充当不可②人件費について、議員自身又は同一生計者が経営する会社が雇用する職員への充当不可③調査研究費等について、議員が年度を超える年会費の充当不可④議員が提出した領収書の宛名が後援会のものは充当不可⑤広報紙について発行が後援会名義である場合の充当不可等である。

(6) 政務活動費の使途基準等の適合に係る議長及び第三者機関による調査の実施について

議長による調査は、政務活動費に関する議長あての公開質問状等の送付があった際に、議長が調査を必要と認めたとき、また判断が困難なケースについて議長が第三者機関に意見を聴くよう指示があったときなどを想定しており、第三者機関は、公認会計士と弁護士を含む3名以内の学識経験者で構成するものとしている。なお、議長による調査が実施された場合は、適宜各派連絡会へ報告し周知を図ることとなる。

(7) 請求人が違法性を主張する令和5年度の政務活動費の使途基準適合性についての議会事務局の説明

ア 森山議員（事務所費及び人件費）

請求人は、森山議員の政務活動事務所前に掲出されている看板に後援会の文字が記載されていることを根拠に政務活動事務所で後援会の活動が行われていると主張しているが、森山議員の後援会事務所は同議員が提出している政治資金収支報告書のとおり自宅におかれており、政務活動事務所において後援会活動が行われていたと推認することはできない。

「手引」に基づき政務活動事務所の事務所状況報告書、賃貸借契約書及び領収書等が適切に提出されていることから、政務活動専用事務所に事務所賃料を100%充当することは問題ない。

人件費についても政務活動事務所と同様に「手引」に基づき適切に収支報告書等が提出されており、職員も雇用状況報告書のとおり政務調査に関わる補助等、政務活動専任であることから100%充当することに問題はない。

<追加の監査資料>

請求人によれば、事務所前に掲出している看板中に「後援会」という文字があることをもって、同一敷地内にある政務活動事務所内において後援会活動が行われていたという主張であるが、これには証拠がない。

この看板について森山議員に確認したところ、議員の政務活動事務所の隣（同一建物内）には奈良県わた寝装品協同組合の事務所があり、かねてより同組合の

役員は議員の支援者であり、議員の自宅に設置されている後援会事務所との連絡機能も有していたことから、この建物敷地の入口に看板が設置されていたとのことであった。（さらに付け加えると、この看板は、森山議員が県議会議員となって当該敷地を政務活動事務所として使用する以前より設置されていたとのことであった。）

なお、森山議員は政務活動事務所では政務活動のみを行っており、議員自宅を事務所とする後援会活動とは明確に分離しているとのことから、令和6年に同組合が解散し、この建物に組合事務所が存在しなくなったことをもってこの看板も撤去している。

このことから、この看板は、議員の政務活動事務所を表示するものでなかったことが明らかであり、同事務所において後援会活動は行っていないという議員の回答には正当性がある。

イ 粒谷議員（事務所費）

粒谷議員の後援会事務所は同議員が提出している政治資金収支報告書のとおり、自宅におかれている。政務活動事務所と後援会事務所が1 km程度離れていること、後援会事務所に看板がないことは、政務活動事務所において後援会活動が行われていたと推認する根拠とならない。また、請求人は、政務活動及び後援会活動の補助作業の職務を与えられた者が後援会事務所と政務活動事務所を移動する事は経済的・実務面からも不自然であり、自宅でしか後援会活動業務ができないという合理的な理由がないと持論を展開するが、具体的な個別案件について、政務活動専用ではないとする主張立証を何ら示していない。

職員については、雇用状況報告書、雇用契約書のとおり政務活動事務所と後援会事務所の別個の場所でそれぞれの業務を担っており、政務活動費については賃金の1/2を充当しているところである。

「手引」に基づき事務所状況報告書、賃貸借契約書及び領収書等が適切に提出されていることから、政務活動専用事務所に事務所賃料を100%充当することに問題はない。

ウ 伊藤議員（事務所費）

伊藤議員は、政務活動事務所を奈良市高天町においており、後援会事務所は同議員が提出している政治資金収支報告書のとおり奈良市小西町におかれている。

請求人は、伊藤議員の政務活動事務所が交通に便利であることから関係者が利用しないことも考えにくく、事務所設置の趣旨にもそぐわないとの持論を展開し、政務活動事務所において後援会活動が行われていると解しているが、具体的な個別案件について、後援会活動が行われているとする主張立証を何ら示していない。

伊藤議員が雇用しているパートタイムの事務員は、雇用状況報告書、雇用契約書、業務日報によると、業務はすべて在宅で行われており、政務活動事務所では、後援会活動はまったく行われていない。

「手引」に基づき事務所状況報告書、賃貸借契約書及び領収書等が適切に提出されていることから、政務活動専用事務所に事務所賃料及び電気代を100%充

当することに問題はない。

第4 監査結果

本件住民監査請求の監査の結果を次のとおり決定した。

本件住民監査請求の監査対象事項に係る措置要求は、理由のないものとして棄却する。

以下、理由について述べる。

1 政務活動費の根拠規定等について

(1) 政務活動費の根拠規定について

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、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。」と定めている。また、同条第15項は「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。」と定めている。

(2) 政務活動費制度の趣旨について

平成17年11月10日の最高裁判所の決定において、「政務調査費の制度は、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、併せてその用途の透明性を確保しようとしたものである。」と判示されている。

また、平成22年4月12日の最高裁判所の決定において、「政務調査費の用途の透明性を確保するための手段として、条例の定めるところにより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ことのみを定めており、地方自治法は、その具体的な報告の程度、内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めゆだねることとしている。」と判示されている。

そして、平成24年7月27日の大阪高等裁判所の判決（同判決で確定）において、「議会の審議能力向上のために政務調査費を用いて具体的にどのような調査を行うかは、第一次的には、実際に政務調査費を支出する議員又は会派の判断に委ねられており、広範な裁量が認められると解されるところ、その裁量は、原則として尊重されるべきである。」と判示されている。

(3) 奈良県における政務活動費に関する条例等について

本県においては、奈良県条例第2条第1項で、「政務活動費は、会派及び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住民福祉の増進を図るために必要な活動（次項において「政務活動」という。）に要する経費に対して交付する。」とし、これを受けて、同条第2項で、政務活動に要する経費に政

務活動費を充てることができるとしており、その経費の内容について、奈良県条例別表第1及び別表第2において定めている。そして、奈良県条例第10条第1項で、会派及び議員が議長に提出すべき収支報告書及びその添付書類について定めている。

また、奈良県条例で定める経費の内容をより一層明確化、具体化し、政務活動費の適正な執行を図るため、手引を作成し、充当の上限を定める経費、実態での按分が困難な場合の取扱い、事務所の要件、検査体制や相談体制等を定めるとともに、政務活動費の充当が不適当な経費を明記している。

2 使途基準適合性について

(1) 議会事務局が行った収支報告書等の確認について

議会事務局は、本件監査対象の政務活動費について、収支報告書の受領時に、領収書、事務所契約書、雇用契約書等を確認し、その内容が奈良県条例、奈良県議会規程及び手引に適合しているか否かの確認を行ったと説明している。

これらの収支報告書等の議会事務局による確認事務については、特に問題があったとは認められない。

(2) 使途基準適合性に係る監査委員の判断基準等

平成21年12月17日の最高裁判所の判決において、「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」の定め並びにそれらの趣旨については、「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。」とされ、「こ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。」と判示されている。

平成27年3月26日の金沢地方裁判所の判決（平成27年9月2日の名古屋高等裁判所の判決で確定）においては、原告において、当該政務調査費の支出が、政務調査費の本来の使途及び目的に違反する支出であることを推認させる一般的、外形的事実（以下「外形的事実」という。）の存在を主張立証した場合には、議員の側において、政務調査費の本来の使途及び目的に適合する支出であることを立証しない限り、議員の調査研究に資するため必要な経費について支出したものでないとの立証があったものと解するのが相当である旨判示されている。

また、平成26年10月24日の和歌山地方裁判所の判決（平成27年7月30日大阪高等裁判所の判決で確定）においては、政治活動の自由の性質にかんがみれ

ば、政務調査費の支出については、議員の合理的な裁量判断に委ねられているというべきであるから、使途基準に適合した政務調査費の支出がなされなかったことを一応推認させる程度という立証の程度をあまりに低くすることは相当ではなく、一応推認される程度の事実を具体的に立証しない限り、被告の反証がなかったとしても、証明されたとは認められないというべきである旨判示されている。

さらに、令和2年1月31日の大阪高等裁判所の判決（確定判決）では、「控訴人らにおいて、相手方議員ら及び相手方会派らがした支出に政務活動費を充当したことが法律上の原因を欠くこと、すなわち、当該充当が使途基準に反するものであることを主張・立証しなければならない」とするとともに、控訴人らの「本件手引における政務活動費の充当が不相当とされる経費の例示や使途基準の考え方に照らし、当該経費を政務活動費から充当することが不相当と認められるものに当たると推認させる一般的外形的な事実が立証されたときは、政務活動費からの充当が相当と認められる特段の事情が主張・立証されない限り、当該経費に対する政務活動費からの充当は不当利得に当たるとすべきである」旨の主張について、「主張立証責任の転換を認めたことと同じ結果になりかねないところ、そのような転換を認めた法律上の規定は存在しない。」としたうえで、「住民側において当該経費を政務活動費から充当することが不相当と認められるものに当たると推認させる一般的外形的な事実を主張立証しただけで、執行機関において政務活動費からの充当が相当と認められる特段の事情を主張・立証しない限り、当該充当が使途基準に反するものであることを事実上推定するというのは相当とはいえない。」と判示している。

そして、前記のとおり、奈良県では、使途基準をより一層明確化、具体化し、政務調査費の適正な執行を図るため手引を作成している。

したがって、本件住民監査請求に係る政務活動費についての使途基準適合性の判断に当たっては、奈良県条例第10条及び奈良県議会規程第5条において議長に提出することが定められている収支報告書、領収書、事務所状況報告書、雇用状況報告書等について、請求人が外形的事実を立証した場合には、奈良県条例及び手引に照らして使途基準の違反があるのか否かを監査委員が判断することとする。

(3) 使途基準適合性の判断

本件住民監査請求において、請求人は、3名の議員に関して、事務所賃借料等の事務所費、政務活動補助職員の人件費、合計2,459,789円について、使途基準に合致しないため、政務活動費の支出が認められない旨主張している。

ア 森山議員（事務所費及び人件費）

請求人は、事務所を賃借してその全額を政務活動費として充当しているが、森山議員の事務所前に掲出されている看板の下部には後援会の3文字が記載されていることを根拠に政務活動事務所で後援会の活動が行われていること、事務職員を1名雇用しており、事務所費及び人件費に充当した政務活動費の2分の1が違法な支出である旨主張している。

このことについて、監査対象部局は第3の4の(7)のAのとおり説明している。

上記に関して、この看板は、議員の政務活動事務所を表示するものではなく、

同事務所において後援会活動は行っていないという議会事務局の回答には正当性があると認められる。このことから、奈良県条例及び手引に反した支出であることを推認させる外形的事実があるとは認められない。

イ 粒谷議員（事務所費）

請求人は、粒谷議員の自宅に後援会事務所が置かれているが、自宅は政務活動事務所から1 km程度離れたところにあり、2世帯住宅で後援会の存在を示す看板はなく、政務活動と後援会活動の補助作業の職務を与えられた者が2つの場所を移動する事は経済的にも実務面からも不自然であり、合理的な理由がないことから、事務所費に充当した政務活動費の2分の1が違法な支出である旨主張している。

このことについて、監査対象部局は第3の4の(7)のイのとおり説明している。

上記に関して、請求人は専ら自らの見解や主張を述べるにとどまり、奈良県条例及び手引に違反した支出であることを推認させる外形的事実を立証しているとは認められない。また、監査委員が、議会事務局の説明を聴取し、請求人から提出された事実証明書を確認するなどしたが、奈良県条例及び手引に違反した支出であることを推認させる外形的事実があるとは認められない。

ウ 伊藤議員（事務所費）

請求人は、伊藤議員がパートタイムの事務職員を雇用し、職務内容は後援会活動及び政務活動に係わる補助作業として、給料の半額を政務活動費に充当している。仮に後援会活動業務は在宅で行われるとしても勤務している事務所で後援会活動をいっさい行わない、出来ないとするのは不合理であることから、事務所費（賃借料、電気代）に充当した政務活動費の2分の1が違法な支出である旨主張している。

このことについて、監査対象部局は第3の4の(7)のウのとおり説明している。

上記に関して、請求人は専ら自らの見解や主張を述べるにとどまり、奈良県条例及び手引に違反した支出であることを推認させる外形的事実を立証しているとは認められない。また、監査委員が、議会事務局の説明を聴取し、請求人から提出された事実証明書を確認するなどしたが、奈良県条例及び手引に違反した支出であることを推認させる外形的事実があるとは認められない。

したがって、本件監査対象の政務活動費の支出について、知事が不当利得返還請求権を行使して議員に返還を請求すべき事実があるとは認められない。