

住民監査請求に係る監査結果の公表

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、住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成27年3月31日

石川県監査委員 安田 慎一
同 織田 静代

（政務活動費に係る住民監査請求の監査結果）

第1 住民監査請求の内容

1 請求人

石川県金沢市小坂町西61番地7 林木 則夫

2 請求書の提出

平成27年2月2日

3 請求の内容

請求人提出の石川県職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の要旨は、概ね次のとおりである。（本監査結果においては、できるだけ請求書の原文に即して記載したが、項目番号の一部付け替えなどを行った。）

- （1）政務活動費は、地方自治法第100条第14項乃至第16項に基づく石川県政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）に規定された使途基準により使途が限定されている。

条例に基づき、石川県知事は石川県議会の会派又は議員（以下「議員等」という。）に対し、概算払で、石川県政務活動費を交付している。

石川県政務活動費を交付された議員等は、使途基準に規定された「支出を証すべき書面の写し」を添付した政務活動費収支報告書を、「毎年4月30日までに議長に提出しなければならない。」

公金である政務活動費の使途基準を逸脱した議員の支出は、政務活動費の使途基準を逸脱した支出であると後日判明した場合でも、目的外の違法支出であるから、当該支出相当額を石川県へ返還しなければならない。

(2) 政務活動費運用基準（マニュアル）（以下「マニュアル」という。）は、石川県議会が作成したものではあるが、「議員の調査研究その他の活動に資する」経費と認められない支出の規定も定めている。

上記（1）記載の用途基準に抵触するマニュアルの規定は違法規定である。

そのため、当該規定は無効である。

マニュアルの「議員の調査研究その他の活動に資する」経費と認められない規定に該当する政務活動費支出があった場合、当該支出は違法支出である。

(3) 条例等で定められた「人件費」は「会派又はその所属議員が行う活動を補助する職員の雇用に要する経費」である。

マニュアルで定められた「人件費」の「内容」は、「政務活動補助職員に対する給与、賃金、手当、社会保険料」である。そして、具体的には、「勤務実態があること」、「雇用実態を明らかにする雇用契約書、勤務実績表、給与支払い簿等を備えること」及び「源泉徴収票が提出されている、支払いが客観的に確認できる、雇用保険等雇用主の義務が発生する手続きが行われている等」「が必要」であるとされている。

なお、「政務活動費判断基準」は、人件費対象経費として、「①調査研究費」、「②研修費」、「④要請陳情等活動費」及び「⑤会議費(会派が雇用する場合を除く)」としている。

上記マニュアルの定めに抵触するゆえに、自由民主党石川県議会議員協議会、稲村建男議員、向出 勉議員、山田省悟議員、宮下正博議員、西田昭二議員、善田善彦議員、金原 博議員、吉田 修議員、新谷博範議員、政心会（平成25年9月以降は政心研）こと田中博人議員、川 裕一郎議員及び米田昭夫議員の「人件費」支出は、目的外の違法支出に該当するか又は違法支出額が含まれている支出である。

マニュアルで定められた「人件費」の「政務活動費が充当できるもの（積算または充当限度等）」においては、「按分の場合」の規定をしている。

上記「按分の場合」に関する規定において、「議員が雇用する場合は1／2以内かつ月15万円以内」と定められている。

前者は裁判例において多数の判断があり、後者も月額交付額の半額未満と定めた点で一般的な限度額規定として妥当と推認できるので、これらの規定は妥当である。

しかし、上記規定に抵触する政務活動費支出は違法支出である。

上記マニュアル規定に抵触する山田省悟議員、金原 博議員、田中博人議員及び米田昭夫議員の「人件費」支出は、違法支出である。

ところで、「会派が雇用する場合は2／3以内」及び「臨時雇用（アルバイト）については実費」との規定については、上記規定の趣旨とは異なる基準を内容とする規定で

あり、合理的根拠は存在しない。

そのため、上記不合理な規定は無効である。

善田善彦議員及び川 裕一郎議員の「人件費」支出は上記無効規定の「アルバイト」ならばすべて「実費」であると誤解したと思われる。

(4) 情報公開請求により開示された平成25年度政務活動費収支報告書、政務活動報告書及び領収書その他の支出を証する書面を、上記(3)にて検討した結果、人件費の違法支出額は以下のとおりである。

ア 自由民主党石川県議会議員協議会	540万円
イ 稲村建男議員	180万円
ウ 向出 勉議員	180万円
エ 山田省悟議員	40万円
オ 宮下正博議員	122万4000円
カ 西田昭二議員	120万円
キ 善田善彦議員	62万8200円
ク 金原 博議員	12万円
ケ 吉田 修議員	78万円
コ 新谷博範議員	120万円
サ 田中博人議員	180万円
シ 川 裕一郎議員	55万円
ス 米田昭夫議員	84万円

(5) 請求人は、石川県監査委員に対し、上記(4)記載議員等に対して、当該議員等の違法支出額及び平成25年度政務活動費の概算払を精算すべき期日の翌日である平成26年5月1日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金を支払うように、石川県知事に勧告することを請求する。

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添えて必要な措置を講ずることを求める。

(添付書類)

事実証明書1から事実証明書13まで(なお、これらの書面については、監査結果への記載を省略した。)

第2 監査委員の除斥

本件請求は、石川県議会の会派及び所属議員(以下「議員等」という。)に交付された政務活動費に関するものであることから、石川県議会議員から選任された監査委員は、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、本件監査から除斥した。

第3 請求の受理

本件請求については、法第242条第1項に定める要件に適合しているか審査を行い、平成27年2月5日に所定の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 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び平成27年2月24日に陳述の機会を設けたところ、請求人から新たな証拠の提出はなく、措置請求書に関して補足説明がなされた。

その主な内容は、概ね次のとおりであった。

- (1) マニュアルにおいては、人件費について政務活動費判断基準欄に対象経費を列記しているが、それを根拠として条例で規定した使途基準を拡大又は拡張して解釈することはできない。
- (2) 人件費の全額を政務活動費で支出できるのは特殊な例であり、通常は政務調査活動だけではなく、議員活動や政党活動、あるいは私的な活動もあり、混在して行われているから按分しなければならない。
- (3) 自由民主党石川県議会議員協議会に対する支出は、会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費ではない。使途基準に抵触している。支出を証明する領収書の発行者は自由民主党石川県支部連合会であり、会派が雇用した職員を雇用する経費ではない。
- (4) 稲村建男議員は、支出を証明する領収書の但し書きに「秘書給与」と記載している。議員の秘書であるならば、議員活動の反対給付である議員報酬から支出すべき支出の半額を政務活動費で充当しており、使途基準違反の違法支出である。
- (5) 向出 勉議員は、支出を証明する領収書の但し書きを記載していないが、被雇用者は秘書である。議員の秘書であるならば、議員活動の反対給付である議員報酬から支出すべき支出の半額を政務活動費で充当しており、使途基準違反の違法支出である。
- (6) 山田省悟議員の人件費支出の内容は運転手アルバイト代であるが、運転手アルバイトは調査研究活動を補助する職員ではない。拡大解釈は認められない。
- (7) 宮下正博議員が提出した宮下建設株式会社発行の領収書及び但し書き部分に記載がない領収書、但し書きに1日運転、半日運転と記載した領収書の各支出は、全て違法支出である。宮下建設株式会社及び運転業務に支払う経費は、議員が行う活動を補助する職

員を雇用する経費という人件費の使途基準に抵触している。

- (8) 西田昭二議員は、支出を証すべき書面の写しとして提出している振込金受取書兼手数料受取書に「秘書給与経費按分1/2」と手書きで記載しているが、受取人は「(株)アグリサポート」と記載している。いずれの支出であったとしても政務活動費の人件費として支出することはできない。
- (9) 善田善彦議員は、領収書の但し書きには全て「アルバイト人件費〇月分」「政務活動費補助アルバイト人件費」と記載された文書を提出している。しかし、臨時雇用アルバイトについては実費の定めは無効であり、全額充当支出は認められない。
- (10) 金原 博議員は、但し書きに「運転手委託料4月から9月前払い分」及び「運転手委託料10月から3月前払い分」と記載した領収書を提出し、1/2相当額を政務活動費で充当支出している。しかし、運転手委託料は議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費である人件費の使途基準に抵触しており、全額が違法支出である。
- (11) 吉田 修議員は、但し書きに「人件費」と記載した領収書を提出し、各記載額を政務活動費の人件費として支出している。議員が雇用する場合は1/2以内であり、雇用実態、勤務実態が証明されても1/2相当額は違法支出額である。
- (12) 新谷博範議員は、但し書きには何も記載していない領収書を提出し、各記載額を政務活動費の人件費として支出している。しかし、支出根拠のない支出であり、全額が違法支出である。仮に人件費として当該支出実態が証明されたとしても1/2相当額は違法支出額である。
- (13) 田中博人議員は、自分の息子が代表取締役で自らも取締役をしている株式会社サンアールホールディングス発行の領収書を提出している。人件費の使途基準に抵触する支出であり、人件費全額が違法支出である。
- (14) 川 裕一郎議員は、但し書きに「〇月分アルバイト代金」と記載した領収書を提出している。しかし、臨時雇用アルバイトについては実費の定めは無効であり、全額が人件費と認められない。雇用実態、勤務実態が証明されたとしても1/2相当額は違法支出額である。
- (15) 米田昭夫議員は、給与支払確認書を根拠として政務活動費で全額を支出している。しかし、被雇用者が親族であり、全額が違法支出額である。

2 監査対象事項

請求の趣旨及び陳述を踏まえ、監査対象事項は、平成25年度に議員等に交付された政務活動費のうち、請求人が措置請求書において摘示した支出が違法な支出であるかどうかとした。

3 監査対象部局

石川県議会事務局（以下「議会事務局」という。）

4 監査対象部局の監査の経過

議会事務局に対して関係書類の提出を求めるとともに、平成27年3月6日、政務活動費制度の概要及び運用状況並びに請求人の主張に対する見解等について聴取を行った。

その主な内容は、概ね次のとおりであった。

(1) 政務活動費制度について

政務活動費制度の根拠法は地方自治法であり、同法第100条第14項及び第15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。」（第14項）、「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。」（第15項）と規定されている。なお、従前の政務調査費制度においてもこの条項が根拠法令となっていたが、平成24年9月の地方自治法改正により、名称を「政務活動費」とし、交付目的を「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」に改めるとともに同条第16項には「議長は、第14項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」という新たな条項が追加されている。

このため、同法の改正に伴い、本県でも同年12月、議員提案により「石川県政務活動費の交付に関する条例（平成13年3月23日条例第22号）」（以下「条例」という。）及び「石川県政務活動費の交付に関する規程（平成13年3月30日議会規程第1号）」（以下「規程」という。）を改正し、平成25年度からは、これらを根拠条例等として、「政務活動費」の運用を行っている。なお、運用にあたっては、条例、規程の趣旨を踏まえ、他県の事例や全国都道府県議会議長会の基準等を考慮して「政務活動費運用基準」（以下「マニュアル」という。）を定めており、上記法令のもとで、この基準を政務活動費の使途等の適否を具体的に判断する際のよりどころとしている。

(2) 請求人の主張に対する説明について

ア 「公金である政務活動費の使途基準を逸脱した議員の支出は、政務活動費の使途基準を逸脱した支出であると後日判明した場合でも、目的外の違法支出であるから、当該支出相当額を石川県へ返還しなければならない。」との摘示について

請求人の主張は記載のとおり総括的であり、後で個別に答弁するが、会派又は議員の責任において適切なる判断をもって執行され、そしてまた議長に対し、必要な書類はすべて提出されており、違法支出はないと考えている。

イ 「上記（１）記載の使途基準に抵触するマニュアルの規定は違法規定である。そのため、当該規定は無効である。」との摘示について

請求人は、政務活動費運用基準（マニュアル）（以下「マニュアル」という。）に「議員の調査研究その他の活動に資する」経費と認められない支出が規定されており、当該規定は違法であり無効と主張するが、その違法とする部分について具体的に何も示されていないという状況にある。

なお、本件マニュアルは、条例等に定める政務活動費の使途基準を明確にし、運用することを目的として策定されたものであり、したがって、「議員の調査研究その他の活動に資する」経費と認められない支出は規定されていない状況にある。

ウ 「人件費支出は、勤務実態及び雇用実態が必要であると定めたマニュアルに抵触するがゆえに、目的外の違法支出に該当するか又は違法支出額が含まれている支出である。」と摘示されている支出について

条例第１２条第２項で「議長に提出しなければならない」と規定されている「収支報告書並びに当該収支報告書に記載された政務活動費の支出に係る領収書その他の支出を証する書面の写し」とは、「収支報告書」及びマニュアルに規定する様式１の「政務活動報告書」、様式２の「領収書又は政務活動費支出証明書」、様式３の「県外政務活動結果報告」、様式４の「海外政務活動結果報告」の写しである。したがって雇用契約書等はこれらに含まれておらず、マニュアルで「会派及び議員が整理・保管する証拠書類」としている。ただ、実際の審査業務にあたっては、雇用契約書、出勤簿等の確認を通して雇用実態等を明らかにしており、請求人の主張は根拠のないものである。

また、新谷博範県議、向出 勉県議、宮下正博県議の領収書に但し書きがないことについては、当該県議から提出された様式１「政務活動報告書」の項目欄に人件費として記載されていることから、人件費の支出であることは明らかである。

さらに、雇用実態等については、提出が求められていない前述の証拠書類についても議長の調査権により提出を求め、その内容を調査確認している。

また、人件費項目の政務活動費判断基準欄に人件費の対象項目を追加したことについては、これまでマニュアルの他の各項目にそれぞれ定めていた人件費に係る規定を人件費項目に一括してまとめ、見やすくしたもので、拡大、拡張解釈するものではない。

エ 「「議員が雇用する場合は1／2以内かつ月15万円以内」の規定に抵触する政務活動費支出は違法支出である。」と摘示されている支出について

マニュアルに規定する「実費」については、その勤務実態が専ら政務活動補助業務に従事していると認められれば、政務活動補助職員としての人件費支出額の全額を対象経費として認め、そうでなければ按分することとしている。

今回実費とする議員については、それぞれ複数の職員を雇用しており、そのうちの1名が政務活動専任の補助職員として業務を行っていること及び勤務実態等は雇用契約書、出勤簿等により確認するとともに必要に応じて議員本人や派遣又は雇用された当該補助職員本人への聞き取りを行っており、その結果いずれも当該支出は政務活動を補助する専任職員に対する給与等であると認められることから、政務活動費が全額充当されることについては問題なく、マニュアルの規定どおりで違法支出はないと考える。

なお、全国都道府県議会議長会が示す「人件費・事務所費等の按分の考え方」においても、政務活動を補助する専任職員に係る人件費への政務活動費の充当については「議員個人が政務活動のため雇用した職員は全額充当できる」としているところである。

また、善田善彦県議及び川 裕一郎県議の人件費支出については、複数の職員を雇用しており、そのうちの1名が政務活動専任の補助職員として業務を行っていること及びその勤務実態等は、雇用契約書、出勤簿等により確認するとともに必要に応じて議員本人や雇用された当該補助職員本人へ聞き取りを行っており、その結果アルバイト雇用の職員の業務が政務活動の補助に関する業務のみであることを確認したことから「実費」を支出したことは違法支出にはあたらないと考える。

秘書に係る政務活動費の充当については当該職員の業務内容により判断できるものであり、マニュアルに定める政務活動補助職員としての業務に加え秘書業務を行ったとしても、政務活動を補助する実態に着目して所要の按分により支出することを可能としている。

また、山田省悟県議、宮下正博県議、金原 博県議の運転業務に係る人件費の支出は、政務活動報告書に記載された目的地及び行程から判断すると、議員の政務活動に付随し一体となった運転業務であることは明らかであり、違法支出にはあたらないと考える。なお、金原 博県議の運転手委託料の前払いについては、勤務実績を確認後精算している。

さらに、田中博人県議及び米田昭夫県議に係る当該人件費の支出にあたっては、田中博人県議の政務活動費について、議員の株式保有状況や別に選任された代表取締役

が同社の業務を統括していることなどのほか、労働者派遣に関する基本契約やその細目、対象職員の出勤簿等による勤務実態の把握等により、派遣業を営む法人との契約によって職員の派遣を受け、使用していることを確認した。また、米田昭夫県議の政務活動補助職員は、マニュアルで充当不可としている生計を一にする親族ではなく、独立した世帯であるとの本人の説明があり、雇用契約書により別住所であることを確認した。

さらに、企業への支出についても支出先が企業であることをもって否とされるものでなく、政務活動に係る業務従事の実態に即した支出であることから特段疑義はないものとする。

自由民主党石川県議会議員協議会については、自由民主党石川県支部連合会に対し、事務委託協定書に基づく意見書、請願内容の取りまとめ、要望陳情内容の調査、政策提案などに係る調査研究事務の依頼を行っており、勤務実態に則して人件費負担金を毎月支払っているが、その額は勤務実態等から後述する按分の場合による2/3を越えていないことを確認しており、よって違法支出にあたらないと考えている。

オ 「「会派が雇用する場合は2/3以内」及び「臨時雇用（アルバイト）については実費」との規定については、上記規定の趣旨とは異なる基準を内容とする規定であり、合理的根拠は存在しない。そのため、上記不合理な規定は無効である。」との摘示について

マニュアルの規定について、政務活動費の人件費への充当は、専任の場合は「実費」が原則であり、按分が必要な場合は、1/2以内とするもので、何ら「不合理な規定」ではないと考えられ、無効との主張にはあたらないと考える。

なお、議員が雇用する職員については、政党活動、選挙活動、後援会活動など政務活動の対象とならない業務も行うことが想定されるわけであるが、一方、会派が雇用する職員については、個々の議員活動に比べ、政務活動の範囲も広く、政策を実現するための政策集団としての業務が多いと考えることから、会派雇用の人件費の按分割合を議員雇用の場合より高い2/3を上限としている。

カ 「人件費の違法支出額は以下のとおりである。」と摘示されている支出について

請求人は、自由民主党石川県議会議員協議会他12議員への平成25年度政務活動費の支出において、合計17,742,200円の違法支出が認められると主張している。

これまで述べてきたとおり、当該政務活動費の支出はいずれも条例及び規程、マニュアルに定められた規定を満たし、政務活動費制度の趣旨のもと、各会派及び議員の適切なる判断により執行されていると認められることから、何ら違法性はないと考

る。

キ 「年5分の割合による遅延損害金を支払うように、石川県知事に勧告することを請求する。」との摘示に対して

請求人は、記載のとおり違法支出金額に対する遅延損害金について主張しているが、違法支出はないと考えており、したがって返還の必要性はない。

なお、仮に返還義務が発生した場合においても、平成25年7月、名古屋高裁金沢支部において、「政務調査費の返還義務の発生原因は不当利得であるところ、この義務は期限の定めのない債務であり、権利者が請求をしたときに遅延となる（民法412条第3項）」ほか、条例の規定は「文言上収支報告書等の提出期限を定めた規定であり、政務調査費の返還期限を規定したものであるとは認められない」と判断されている。

(3) 政務活動費制度の議員への周知について

議会では、事務局による説明会を開催し、議員をはじめ会派及び議員関係者にマニュアルを配付している。さらに補欠選挙があれば、新人議員に対しても当選後直ちに説明会を開いている。なお、マニュアルの運用については、適宜、各議員に対し個別説明や質疑応答等を繰り返し、さらなる周知徹底を図っている。

(4) 議長の調査権及び議会事務局の審査について

条例第12条に基づく「議長の調査」権により、同第9条に基づいて、各会派及び議員から毎年4月30日までに議長に提出される収支報告書等、具体的には政務活動費に係る収入及び支出の報告書並びに当該収支報告書に記載された政務活動費の支出に係る領収書その他の支出を証する書面の写しを確認している。また、提出書類となっていない雇用契約書、出勤簿等についても、必要に応じ提出を求め、確認のうえ返還している。

なお、これまでの同種の住民監査請求に係る監査委員意見で求められた審査方法の改善などについては、チェック要領及び確認表を作成するとともに、以前のダブルチェックをトリプルチェックにし、うち1名は支出項目を絞って審査するなど複数による審査で精度を上げる等、鋭意工夫して対応している。調査体制についても、収支報告書等の提出期限である4月30日前後は事務量が膨大となるため、議会事務局総務課に加え、議事課及び企画調査課の職員にも応援要請し、事務局総力体制で対応している。

5 関係人に対する調査の実施

法第199条第8項の規定により、措置請求書で摘示されている支出に係る事案について、関係議員等に対し、文書による調査を行った。

第5 監査の結果

本件請求については、合議により、次のとおり決定した。

平成25年度に交付された政務活動費のうち、請求人が措置請求書において主張する関係各議員等の支出は、法第242条第1項に規定する違法又は不当な支出に当たらない。

したがって、本件請求については、棄却する。

以下、事実関係の確認結果及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

監査対象部局に対する監査及び関係人調査の結果、次の事実を確認した。

(1) 政務活動費制度

ア 根拠法

地方自治法（以下「法」という。）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。」と規定し、また、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。」と規定し、根拠法としている。

イ 根拠条例等

上記アの規定を受け、本県では、「石川県政務活動費の交付に関する条例」（以下「条例」という。）及び「石川県政務活動費の交付に関する規程」（以下「規程」という。）を制定し、これを根拠条例等としている。

また、その主な内容は、以下のとおりである。

(ア) 政務活動費を充てることができる経費の範囲(条例第2条)

政務活動費は、会派及び議員が実施する調査研究、研修、広聴公報、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（以下「政務活動」という。）に要する経費に対して交付する。

政務活動費は、別表に定める政務活動に要する経費に充てることができるものとする。

別表（第2条関係）

政務活動に要する経費	内容
調査研究費	会派及び議員が行う県の事務、地方行財政等に関する調査研究（視察を含む。）及び調査委託に要する経費
研修費	一 会派及び議員が行う研修会、講演会等の実施（共同開催を含む。）に要する経費 二 団体等が開催する研修会（視察を含む。）、講演会等への会派の所属議員並びに会派及び議員の雇用する職員の参加に要する経費
広聴広報費	会派及び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
要請陳情等活動費	会派及び議員が行う要請陳情活動、住民相談等の活動に要する経費
会議費	一 会派及び議員が行う各種会議、住民相談会等に要する経費 二 団体等が開催する意見交換会等各種会議への会派としての参加及び議員の参加に要する経費
資料作成費	会派及び議員が行う活動に必要な資料を作成するために要する経費
資料購入費	会派及び議員が行う活動のために必要な図書、資料等の購入、利用等に要する経費
事務所費	議員が行う活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費
事務費	会派及び議員が行う活動に係る事務の遂行に要する経費
人件費	会派及び議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費

(イ) 政務活動費の交付対象（条例第3条）

政務活動費は、石川県議会における会派及びその所属議員に対し交付する。

(ウ) 政務活動費の額等（条例第4条）

政務活動費の額は、議員1人当たり月額30万円とする。

(エ) 会派の届出（条例第5条）

議員が会派を結成し、政務活動費の交付を受けようとするときは、その代表者は、会派結成届を石川県議会議長（以下「議長」という。）に届け出なければならない。

(オ) 会派の通知（条例第6条）

議長は、毎年、4月1日において届け出られている会派について、同月5日までに、知事に通知しなければならない。

(カ) 政務活動費の交付の決定等（条例第7条）

知事は、通知を受けたときは、当該年度における政務活動費の交付の決定を行い、会派の代表者又はその所属議員に通知しなければならない。

(キ) 政務活動費の請求、交付等（条例第8条）

会派の代表者及びその所属議員は、通知を受けた後、毎四半期の最初の月に、当

該四半期に属する月数分の政務活動費を知事に請求するものとする。知事は、請求があったときは、速やかに政務活動費を交付するものとする。

(ク) 収支報告書（条例第9条）

会派の代表者及びその所属議員は、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、毎年4月30日までに議長に提出しなければならない。

(ケ) 政務活動費の返還（条例第10条）

会派の代表者又はその所属議員は、政務活動費に係る収入の総額から支出の総額を控除して残余があるときは、当該残余の額に相当する額の政務活動費を知事に返還しなければならない。

(コ) 収支報告書の保存及び閲覧（条例第11条）

議長は、提出された収支報告書を毎年4月30日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

次に掲げるものは、議長に対し収支報告書の閲覧を請求することができる。

- 1 県内に住所を有する者
- 2 県内に事務所又は事業所を有する個人又は法人その他の団体
- 3 県内に存する事務所又は事業所に勤務する者
- 4 県内に存する学校に在学する者

(サ) 議長の調査及び透明性の確保（条例第12条）

議長は、収支報告書について必要に応じて調査を行う等政務活動費の適正な運用を期するとともに、使途の透明性の確保に努めるものとする。

議長が行う調査に資するため、収支報告書を提出するときは、当該収支報告書に記載された政務活動費の支出に係る領収書その他の支出を証する書面の写しを併せて提出しなければならない。

議長は、前項の写しを毎年4月30日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

(シ) 収支報告書の写しの送付（規程第5条）

議長は、条例第9条の規定により提出された収支報告書の写しを、知事に送付するものとする。

(ス) 証拠書類の整理等（規程第7条）

会派の政務活動費経理責任者及び政務活動費の交付を受けた会派に属する議員は、政務活動費の支出について、領収書その他の支出を証すべき書面の整理及び保管をし、これらの書類を毎年4月30日の翌日から起算して5年を経過する日まで

保存しなければならない。

(2) 条例の改正と石川県政務活動費運用基準の策定に係る経緯等

ア 政務活動費制度の改正に係る経緯等

政務活動費制度は、地方公共団体の自己決定権と自己責任が拡大する中で議会の活性化を図り、審議能力を強化する目的をもって、平成12年の法の一部改正により、政務調査費制度として法制化された。その後、平成24年9月に名称を「政務調査費」から「政務活動費」に改める法の一部改正がなされ、交付目的を「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めることとし、加えて議長は、政務活動費についてはその使途の透明性の確保に努めることとされた。

これを受けて、石川県においても、議員提案により、平成24年12月に条例及び規程が改正され、平成25年3月1日から施行されたところである。

これに併せて、県議会では、石川県議会基本条例に基づき設置された県議会改革推進会議において、政務調査費運用基準（マニュアル）（以下「マニュアル」という。）の見直しの検討が開始され、同会議の実務研究組織として設置された政務活動費マニュアル検討小委員会での様々な論議を経て新たなマニュアルが策定され、同年4月1日から運用が開始された。

さらに、県議会においては、改正された制度の施行に際して、条例、規程及びマニュアルに定められた基準を遵守するため、全議員を対象に説明会を開催するなど周知を図っている。

なお、この改正により「政務活動費収支報告書」については、議長への請求により閲覧が制度化され、平成26年度から実施されている。

イ 石川県政務活動費運用基準（マニュアル）について

マニュアルは、条例及び規程の趣旨を踏まえ、他県の事例や全国都道府県議会議長会の基準を考慮しながら、県議会において策定されたものであり、これらの根拠法令のもとで、政務活動費に充てることができる経費の範囲及び使途等の適否を具体的に判断するよりどころとなっている。

また、マニュアルには「政務活動報告書」及び「政務活動費支出証明書」等の記載すべき書類が定められている。

これらの書類は、支出内容の透明性を確保する観点から、条例第12条第2項による「当該収支報告書に記載された政務活動費の支出に係る領収書その他の支出を証する書面の写し」として議長に提出され、議長が保管している。

マニュアルによれば、政務活動費に充当できる費目のうち、今回の措置請求に関

連のある主な項目（支出内容、積算又は充当限度等）については、以下のとおりとしている。

人件費

「政務活動補助職員に対する給与、賃金、手当、社会保険料」について、「勤務実態があること」、「雇用実態を明らかにする雇用契約書、勤務実績表、給与支払い簿等を備えることが必要」、「源泉徴収票が提出されている、支払いが客観的に確認できる、雇用保険等雇用主の義務が発生する手続きが行われている等が必要」とし、この場合に「実費」（議員が雇用する場合、常勤職員は1名に限り充当可能。臨時雇用（アルバイト）については実費。生計を一にする親族（配偶者、親・子供、兄弟等）を雇用した場合は、充当不可）

ただし、「按分の場合、議員が雇用する場合は1／2以内かつ月15万円以内、会派が雇用する場合は2／3以内」

なお、マニュアルには、議員の適切な判断に資するよう、全国都道府県議会議長会において政務活動費を充当するのに適しない例とされている経費に係る参考事例が記載されている。

（参考事例が記載されている経費）

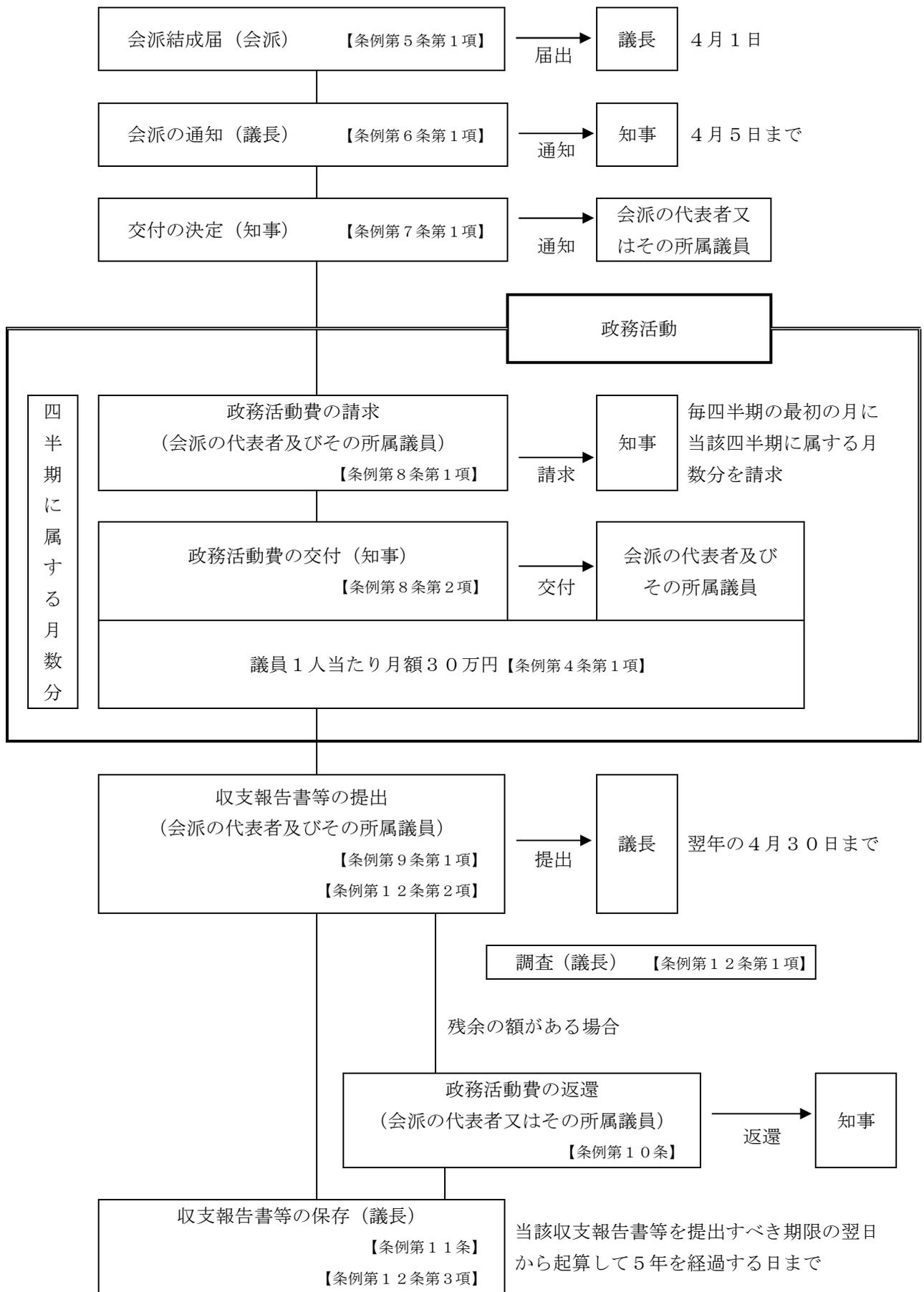
① 政党活動 ② 選挙活動 ③ 後援会活動 ④ 私的経費

上記経費に加え、下記科目について参考事例が記載されている。

① 会議費 ② 事務所費 ③ 会費

（3）政務活動費交付手続きの流れ

政務活動費の交付手続きについては、次のとおりである。（議会事務局から提出された資料を基に作成）



2 判断

請求人の主張、議会事務局の説明、関係人調査等に基づき、次のとおり判断する。

(1) 政務活動費制度について

政務活動費制度の根拠規定である法第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。」と規定し、また、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。」と規定しているように、その提出先は、議会の代表者である議長となっている。

また、本県の政務活動費の交付に関する事務については、条例が制定され、当該条例第2条において「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住民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。）に要する経費に対して交付する。」と規定され、「この条例に定めるもののほか、政務活動費の交付に関し必要な事項は、議長が定める。」と規定し、これに係る規程により運用基準についても議長が定めている。

このように、条例及び規程や政務活動費の運用基準は、それぞれ県議会において自主的に定めており、また、収支報告書等の提出を求めると及びそれらを調査することの権限が議長に与えられており、政務活動費制度については、法が定める二元代表制の地方自治制度の中で、地方自治法や地方財政法に基づいて一般的に有する財務会計上の管理権が一定程度制約される仕組みとなっている。

さらに、政務調査費で示された平成21年12月17日の最高裁判決では、政務調査費制度の本旨は、「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鑑み、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。」と示されている。

加えて、同判決において「政務調査費条例は、政務調査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、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る。」とも述べている。

このように、県議会における会派の自主性、自律性を尊重することが求められている

ことを勘案すれば、政務活動に要する経費の解釈やその適用の可否については、第一義的には、県議会の責任において判断すべきものである。

(2) 政務活動について

そもそも政務活動は、多様な内容を有するものであり、議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費であるかどうかの判断については、政務調査費で示された「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委ねられる部分があることも確かである。」との判決（平成22年3月23日最高裁判決）や「議員の調査研究に直接役立つか、これに密接に関連して必要な費用に限定すべき合理的理由はなく、調査研究のために有益な費用も含まれる。」との判決（平成16年4月14日東京高裁判決）、さらには、「会派の活動は、（中略）その調査対象は極めて広範なものにならざるを得ず、（中略）極めて広範な裁量の下に行われるものであると認められる。」との判決（平成19年2月9日札幌高裁判決）にもあるように、多岐にわたる調査研究活動を政務活動として認めるかどうか、また、調査研究のための有益な費用の支出であるかどうかについては、会派や議員の広範な裁量権を尊重し、議員の合理的判断に委ねられているものとなっている。

(3) 政務活動に該当するかどうかの具体的な判断方法について

政務活動費制度については、県議会及び議員活動の自主性、自律性を尊重することが基本であり、本件措置請求において、当該支出が政務活動費を充てることができる経費であるかどうかの判断に際しても、原則として、一般的、外形的視点から判断することとし、明らかに条例に違反したもの以外は適法と認め、経費の具体的内容まで論じないこととした。

ただ、今回の請求については、限られた調査期間の中で適確な判断を行う必要があり、また、より適正な監査を行う観点から、請求人から摘示された支出について、経費の具体的な用途等を確認するべく、あらかじめ、関係議員等に対し、関係人調査への任意の協力を求め、提出された文書等によりその内容を確認し、判断に資することとした。

(4) 政務活動費の支出基準（マニュアルの解釈及び運用）について

政務活動費の支出については、「議員の調査研究その他の活動」という法の趣旨に基づき定められた条例及び条例の委任を受けて制定された規程に則して判断すべきものである。

また、マニュアルについては、議会事務局が説明しているように、政務活動費を充てることができる経費の一層の具体化を図るため、条例及び規程等の趣旨を踏まえ、他県の事例や全国都道府県議会議長会の基準を考慮しながら策定されたものである。マニュアルは法規範性を有するものではないが、条例の定める政務活動費を充てることができる

経費の範囲の内容が概括的であること、政務活動費制度が地方公共団体の自己決定権と自己責任が拡大する中で創設されたこと等を考慮すると、県議会が自らの意思で、議員の自律的な基準を文書化したと受け止められ、法や条例、規程等を踏まえこれらの内容を一層具体的に細目化したものと考えられることから、これら根拠法令のもとで政務活動費に充てることのできる経費の適否判断のよりどころとすることが相当である。

- (5) 「人件費支出は、勤務実態及び雇用実態が必要であると定めたマニュアルに抵触するがゆえに、目的外の違法支出に該当するか又は違法支出額が含まれている支出である。」との摘示に対する判断

請求人は、「マニュアルで定められた「人件費」の「内容」は、「政務活動補助職員に対する給与、賃金、手当、社会保険料」である。そして、具体的には、「勤務実態があること」、「雇用実態を明らかにする雇用契約書、勤務実績表、給与支払い簿等を備えること」及び「源泉徴収票が提出されている、支払いが客観的に確認できる、雇用保険等雇用主の義務が発生する手続きが行われている等」「が必要」とされている。

なお、「政務活動費判断基準」は、人件費対象経費として、「①調査研究費」、「②研修費」、「④要請陳情等活動費」及び「⑤会議費(会派が雇用する場合を除く)」としている。

上記マニュアルの定めに抵触するゆえに、自由民主党石川県議会議員協議会、稲村建男議員、向出 勉議員、山田省悟議員、宮下正博議員、西田昭二議員、善田善彦議員、金原 博議員、吉田 修議員、新谷博範議員、政心会(平成25年9月以降は政心研)こと田中博人議員、川 裕一郎議員及び米田昭夫議員の「人件費」支出は、目的外の違法支出に該当するか又は違法支出額が含まれている支出である。」と主張している。

これに対し議会事務局からは、「条例第12条第2項で「議長に提出しなければならない」と規定されている「収支報告書並びに当該収支報告書に記載された政務活動費の支出に係る領収書その他の支出を証する書面の写し」とは、「収支報告書」及びマニュアルに規定する様式1の「政務活動報告書」、様式2の「領収書又は政務活動費支出証明書」、様式3の「県外政務活動結果報告」、様式4の「海外政務活動結果報告」の写しである。したがって雇用契約書等はこれらに含まれておらず、マニュアルで「会派及び議員が整理・保管する証拠書類」としている。ただ、実際の審査業務にあたっては、雇用契約書、出勤簿等の確認を通して雇用実態等を明らかにしており、請求人の主張は根拠のないものである。

なお、新谷博範県議、向出 勉県議、宮下正博県議の領収書に但し書きがないことについては、当該県議から提出された様式1「政務活動報告書」の項目欄に人件費として記載されていることから、人件費の支出であることは明らかである。

また、雇用実態等については、提出が求められていない前述の証拠書類についても、議長の調査権により提出を求め、その内容を調査確認している。」旨の説明があった。

マニュアルにおいては、人件費支出について、雇用の実態を明らかにする雇用契約書等を備えることが必要であるなどと定める一方、これら書類の議長提出を求めず、個々の議員の責任において整理・保管すべきものとしており、その作成、管理等については議会事務局において必要により調査確認している。

また、関係人調査においても、「雇用契約や事務委託契約を取り交わすとともに、従事する業務も政策の協議、意見書・請願内容の調査研究、住民相談受付、県民等からの意見・要望の取りまとめ等政務活動に関するものである。」旨の回答があり、併せて会派についても「事務委託協定書を取り交わし、従事する業務も政策の協議、議員協議会に対する要望、陳情の調査、会派としての意見の取りまとめ等政務活動に関するものである。」旨の回答が得られた。

加えて、個々の用途についても、政務活動報告書や議会事務局の説明等を基に調査確認した結果明らかに適正を欠くとは認められるものはなく、いずれも雇用実態を伴う支出で、マニュアルに準拠するものと認められる。

以上のことから、「人件費支出は、勤務実態及び雇用実態が必要であると定めたマニュアルに抵触するがゆえに、目的外の違法支出に該当するか又は違法支出額が含まれている支出である。」との請求人の主張には、理由がないものと判断する。

(6) 「議員が雇用する場合は1 / 2以内かつ月15万円以内」の規定に抵触する政務活動費支出は違法支出である。」との摘示に対する判断

請求人は、「マニュアルで定められた「人件費」の「政務活動費が充当できるもの（積算または充当限度等）」においては、「按分の場合」の規定をしている。上記「按分の場合」に関する規定において、「議員が雇用する場合は1 / 2以内かつ月15万円以内」と定められている。

前者は裁判例において多数の判断があり、後者も月額交付額の半額未満と定めた点で一般的な限度額規定として妥当と推認できるので、これらの規定は妥当である。

しかし、上記規定に抵触する政務活動費支出は違法支出である。

上記マニュアル規定に抵触する山田省悟議員、金原 博議員、田中博人議員及び米田昭夫議員の「人件費」支出は、違法支出である。」と主張している。

これに対し議会事務局からは、「マニュアルに規定する「実費」については、その勤務実態が専ら政務活動補助業務に従事していると認められれば、政務活動補助職員としての人件費支出額の全額を対象経費として認め、そうでなければ按分することとしている。

今回実費とする議員については、それぞれ複数の職員を雇用しており、そのうちの1名が政務活動専任の補助職員として業務を行っていること及びその勤務実態等は、雇用契約書、出勤簿等により確認するとともに必要に応じて議員本人や派遣又は雇用された当該補助職員本人への聞き取りを行っており、その結果、いずれも当該支出は政務活動を補助する専任職員に対する給与等であると認められることから、政務活動費が全額充当されることについては問題なく、マニュアルの規定どおりで違法支出はないと考える。

なお、全国都道府県議会議長会が示す「人件費・事務所費等の按分の考え方」においても、政務活動を補助する専任職員に係る人件費への政務活動費の充当については「議員個人が政務活動のため雇用した職員は全額充当できる」としているところである。

また、善田善彦県議及び川 裕一郎県議の人件費支出については、複数の職員を雇用しており、そのうちの1名が政務活動専任の補助職員として業務を行っていること及びその勤務実態等は、雇用契約書、出勤簿等により確認するとともに必要に応じて議員本人や雇用された当該補助職員本人へ聞き取りを行っており、その結果アルバイト雇用の職員の業務が政務活動の補助に関する業務のみであることを確認したことから「実費」を支出したことは違法支出にはあたらないと考える。」旨の説明があった。

マニュアルにおいては、政務活動費にかかる人件費支出は、「実費」と定め、政務活動以外の補助活動に従事する場合の按分については1/2等としている。したがって、政務活動補助業務に専念する場合は、按分を要せず、実費を可とするものである。

また、関係人調査においても、「人件費を按分しない理由は、政務活動補助に係る専任職員として雇用しているからであり、その勤務実態も専ら政務活動に従事している職員である」旨の回答があった。

加えて、個々の用途についても、政務活動報告書や議会事務局の説明等を基に調査確認した結果明らかに適正を欠くとは認められるものはなく、いずれもマニュアル等に準拠するものと認められる。

また、議会事務局から「秘書に係る政務活動費の充当については当該職員の業務内容により判断できるものであり、マニュアルに定める政務活動補助職員としての業務に加え秘書業務を行ったとしても、政務活動を補助する実態に着目して所要の按分により支出することを可能としている。

また、山田省悟県議、宮下正博県議、金原 博県議の運転業務に係る人件費の支出は、政務活動報告書に記載された目的地及び行程から判断すると、議員の政務活動に付随し一体となった運転業務であることは明らかであり、違法支出にはあたらないと考える。

なお、金原 博県議の運転手委託料の前払いについては、勤務実績を確認後精算している。

さらに、田中博人県議及び米田昭夫県議に係る当該人件費の支出にあたっては、田中博人県議の政務活動費について、議員の株式保有状況や別に選任された代表取締役が同社の業務を統括していることなどのほか、労働者派遣に関する基本契約やその細目、対象職員の出勤簿等による勤務実態の把握等により、派遣業を営む法人との契約によって職員の派遣を受け、使用していることを確認した。また、米田昭夫県議の政務活動補助職員は、マニュアルで充当不可としている生計を一にする親族ではなく、独立した世帯であるとの本人の説明があり、雇用契約書により別住所であることを確認した。

さらに、企業への支出についても支出先が企業であることをもって否とされるものでなく、政務活動に係る業務従事の実態に則した支出であることから特段の疑義はないものとする。旨の説明があった。

したがって、秘書に関しては、政務活動補助職員として所要の按分により支出を行っていること、運転手に関しては、政務活動と不可分のものであり、マニュアルに準拠すると認められ、前払いについては、勤務実績を確認後精算していること、さらに、議員が役員をする法人への支出については、法人との契約を取り交わし、これに基づく職員の派遣であり、政務活動補助職員としての勤務実態を有していることが確認されたこと、また、親族雇用についてはマニュアルに沿った支出と認められ、企業等への支出についても勤務の実態等に伴う支出であることが明らかであり、いずれも違法性を有するとは考えられない。

さらに、議会事務局から「自由民主党石川県議会議員協議会については、自由民主党石川県支部連合会に対し、事務委託協定書に基づく意見書、請願内容の取りまとめ、要望陳情内容の調査、政策提案などに係る調査研究事務の依頼を行っており、勤務実態に則して人件費負担金を毎月支払っているが、その額は勤務実態等から後述する按分の場合による2/3を越えていないことを確認しており、よって違法支出にあたらぬと考えている。」旨の説明があった。

また、関係人調査においても「マニュアルに即して自由民主党石川県議会議員協議会の代表者と自由民主党石川県支部連合会の代表者が協定書を取り交わし、事務職員に対する人件費を負担金として支払っている」旨の回答があった。

上記議会事務局の説明や関係人調査から明らかのように会派が当事者として事務委託協定書を取り交わし、人件費負担額を定めており、その按分額は2/3を超えず、雇用実態は確認されていることから明らかに適正を欠くものとは認められない。

以上のことから、「議員が雇用する場合は1/2以内かつ月15万円以内」の規定に抵触する政務活動費支出は違法支出である。」との請求人の主張には理由がないものと判断する。

(7) 結び

上記(1)から(6)までの論述でも明らかなように、請求人が求める①「人件費支出は、勤務実態及び雇用実態が必要であると定めたマニュアルに抵触するがゆえに、目的外の違法支出に該当するか又は違法支出額が含まれている支出であること、②「議員が雇用する場合は1/2以内かつ月15万円以内」の規定に抵触する政務活動費支出は違法支出であることとの主張については、

ア 政務活動費の支出に関する事務処理については、「政務活動報告書」及び「政務活動費支出証明書」をもとに、これに係る勤務実態、雇用実態を明らかにする書類、雇用主の義務が発生する手続き等、雇用実態の根拠及び支出内容を十分確認していること

イ 政務活動費支出については、明らかに使途基準に違反するものとは認められず、関係人調査における事実確認を通じて、その内容は、それぞれ政務活動の実態があるものと認められること

などから、使途基準に適合しない違法又は不当な支出とは言えず、したがって、請求人の主張には理由がないものと判断する。

よって、これらの支出に対し、知事に返還請求権が存在しないものと判断する。

第6 監査委員意見

今回の住民監査請求については、請求人が主張するような法律及び条例に明らかに違反する違法又は不当な支出は認められず、また、制度の運用等においても直ちに違法と史料されるものはなかった。

しかしながら、これまでも政務調査費の使途について全国的に住民監査請求や住民訴訟が提起され、本県においても、近時、同様の請求や訴訟が続けられており、政務活動費制度となった今日にあって、そのあり方や運用状況等について更に関心が高まっている。

こうした中、県議会においては、これまでも使途の透明化と制度運用の適正化に向けて政務活動報告書の写しを議長への提出書類とし、情報公開の対象にも加えたほか、平成25年4月1日に収支報告書の閲覧制度を創設し、平成26年度から実施されたところである。

しかるに県議会においては、こうした経過を踏まえ、使途基準等の明確化や透明性の向上への取組みを一層進めるとともに、人件費支出について提起された今回の監査請求を一つの契機として従来にも増して改善の歩みを重ねるよう期待するところである。

とりわけ、以下の事項については、より重点的な対応がなされるよう強く求めるものである。

1 政務活動費制度は、議員の広範な裁量の下で運用される一方、常に厳格な管理と高い説明責任が求められるものである。したがって、支出目的の明確化と適正化の基礎をなす支出関係資料の作成、整理、提出、保管が確実に行われなければならない。

監査対象であった人件費については、政務活動費を充当した勤務の実態を明らかにする雇用契約書、勤務実績表等の提出について検討を行うとともに更なる透明性の向上に努められたい。

2 マニュアルは運用基準を定めるものであり、その内容は明確であることが求められる。したがって、その解釈に疑義が生じないように、表記方法の見直しや説明の文章化などについて検討するとともに企業等に対する人件費支出についても雇用の実態を明確にするよう留意されたい。

3 議会事務局においては、議長の調査権に係る事務と知事の補助執行機関としての事務を執行するところ、事務処理体制の拡充強化を進めてきたが、引き続き関係書類の確認・審査及び結果の記録に万全を期し、審査制度の更なる向上に取り組むこと。

いずれにしても、政務活動費制度は、議会と執行機関の間の相互に均衡と抑制のとれた関係の中で、自主的、自律的に運用することが想定されているものである。ゆえに、議員等の責任において適正に執行されなければならないことを改めて認識するとともに、本制度の趣旨に鑑み、必要と認められる場合には有効に活用し、県民の負託と信頼に応える確かな活動を強く期待し、意見とする。