

姫 監 公 表 第 1 8 号
令 和 2 年 1 2 月 2 3 日

姫 路 市 監 査 委 員 甲 良 佳 司
同 芝 野 稔

住 民 監 査 請 求 (「 政 務 活 動 費 の 返 還 」) に 係 る 監 査 の
結 果 に つ い て

令 和 2 年 1 1 月 1 0 日 に 受 付 し た 地 方 自 治 法 第 2 4 2 条 第 1 項
の 規 定 に 基 づ く 住 民 監 査 請 求 に 係 る 監 査 の 結 果 を 、 同 条 第 5 項 の 規
定 に 基 づ き 、 次 の と お り 公 表 し ま す 。

第 1 監査の請求

1 請求人

姫路市民 廣野 武男

2 請求年月日

住民監査請求「政務活動費の返還」（以下「本件請求」という。）に係る請求書は、令和 2 年 11 月 10 日に提出された。

3 請求の趣旨

姫路市議会議員の A 議員（以下「当該議員」という。）が所属する会派から政務活動費の交付を受け、事務所借上代を平成 28 年 3 月から現在まで（2,040,000 円）支払っているが、事務所は 10 階建てマンションの 705 号室（以下「当該事務所」という。）で、このマンションの外観の形状や居室の面積から事務所として使用されているとは思えない。

よって、事務所費として支出された政務活動費の全額と返還に至るまでの利息年 5 %を加えた額を姫路市に返還させることを求める。

4 事実を証する書面

- (1) 建物賃貸借契約書
- (2) 事務所設置届
- (3) 政務活動費運用マニュアル（以下「運用マニュアル」という。）のうち事務所費に係る部分の抜粋
- (4) 政務活動費収支報告書（平成 28 年度から令和元年度）
- (5) マンション外観等画像の写し
- (6) 姫路市議会議員名簿（平成 27 年度から令和 2 年度）
- (7) 政務活動費の不正使用を糾すための要望書

5 監査執行上の除斥

本件請求の監査について、監査対象が政務活動費に関するものであるため、酒上太造委員及び駒田かすみ委員を地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）第 199 条の 2 の規定により除斥とした。

6 請求の受理

本件請求は、自治法第 242 条に規定する要件を具備しているものと認め、令和 2 年 11 月 20 日に受理を決定した。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

当該議員が所属する会派から政務活動費の交付を受けて行った支出のうち、請求人が違法・不当と主張する事務所費の支出が、政務活動費としての使途に合致しているか否か、その結果、姫路市長が当該議員に対して返還を求めるなどの措置を講ずるべきか否かを監査の対象とした。

2 監査対象部局

議会事務局を監査対象部局とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第7項の規定に基づき、令和2年11月27日に証拠の提出及び陳述を行う機会を与えた。

請求人は、当該陳述において、請求の趣旨に係る補足説明を行うとともに、追加の証拠書類として、過去の住民監査請求の結果に関する新聞記事の写し（旧家島町議長の交際費支出等）等を事実証明書として提出した。

なお、陳述の要旨は次のとおりである。

- (1) 建物賃貸借契約書の契約日と同日の日付で事務所設置届が提出されており、物件を借りた当初から事務所として使用する意志があったことが証明されている。
- (2) 運用マニュアルには、事務所費について「会派が適当であると認める場合は議員個人が管理する事務所の経費についても支出することができる」とあり、その支出の条件として「①外形上、事務所として認識できる形態を有していること」「②事務所としての機能（事務所スペース、応接スペース、事務用備品等）を有していること」が示されている。この点から考えても、そもそも条件を満たさない建物を賃貸借契約の当初から事務所として契約することは適切ではない。
- (3) 建物には事務所である旨の表示がどこにもなく、外形上の事務所の有無だけでなく、当該議員が居住しているかどうかも判断できない。
- (4) 当該議員は家島町の人との相談を受けるために事務所を設置したと主張しているが、当該議員の住居は家島町にあるのだから、そこに事務所を設ければよい。家島町の人々がわざわざ相談のために姫路市街まで出向くことは考えられない。
- (5) 姫路市議会政務活動費交付条例（以下「条例」という。）第8条第2項には、「政務活動費の支出に係る領収証書等の証拠書類を添付した

規則で定める政務活動費支出書を作成し」と規定されている。政務活動費支出書には事務所として使用していることを証明できる書類が添付されていないため、これは条例にも違反している。

- (6) 当該議員が事務所として使用していたというのであれば、明確にその事実を証明してもらいたい。事実の証明ができれば問題はないが、証明ができない限り、すべては当該議員の責任と考える。

4 監査対象部局の陳述

自治法第 242 条第 8 項の規定に基づき、令和 2 年 11 月 27 日に関係職員
の陳述の聴取を行った。

なお、陳述の要旨は次のとおりである。

- (1) 姫路市では、自治法第 100 条第 14 項に基づく条例を制定し、交付の対象を会派、交付額を当該会派の所属議員数に 85,000 円を乗じて得た額とし、各四半期の最初の月に当該四半期に属する月数分を交付している。
- (2) 政務活動費を充てる経費については、調査研究費や研修費、事務所費など、計 12 種類の項目に充当できるとしている。

姫路市議会（以下「市議会」という。）では、会派又は議員が政務活動費を支出する際の使途基準や支出要件等を定めた運用マニュアルを作成し、会派又は議員はこれを政務活動費支出の際の判断基準として活用している。

- (3) 事務所費支出要件は、事務所の設置目的が政務活動のためのもので、実際にその事務所が政務活動に使用され、「外形上、事務所として認識できる形態を有していること」及び「事務所としての機能を有していること」とされている。
- (4) 当該議員が政務活動費を事務所費として充当した時期及び総額は、支出が確定しているものが、平成 28 年 3 月分から令和 2 年 3 月分までで 1,644,060 円となる。
- (5) 請求人が主張している「外形上から事務所として使用されているとは思えない。マンションの郵便受けに氏名や議員の事務所であることが掲示されていない。運用マニュアルの支出要件に適合していない。」との指摘に関しては、当該事務所は、一般的な事務所とは明らかに形状が違っており、建物外観から確認できる看板等の設置がないことについては、当該議員に確認し承知している。このことについて、事務局では、当該議員に対し看板等の設置を求めたが、当該議員からは看板は設置できないが当該事務所の玄関扉に「A 事務所」との表示をしているとの回答を得ている。運用マニュアルに定

めている事務所費支出要件である「外形上、事務所として認識できる形態を有していること」の適合性から言えば、一般的には、誰が見ても事務所と認識でき、看板等を設置していることが望ましいと考えるが、「玄関扉への事務所との表示」が、要件に適合していないとまでは言えないと考える。

- (6) 二つ目の要件である事務所機能に関しては、事務所内に事務机及び応接セット、事務用品等の設置を行っているとのことで、要件には適合していると考ええる。
- (7) 請求人が主張する「このマンションは居住用であることが契約書に記載されており、事務所として使用することは契約違反である」との指摘に関しては、事務局から当該議員に確認しており、当該議員からは、事務所として使用することについて、業者の「承諾」を得ているとの回答を受けており、実際に「事務所」として使用されているものと考えている。
- (8) 事務所設置届は、平成28年3月21日付けで当時の会派代表から、議長宛に提出があったものである。その記載事項の一つである「兼用の有無」の状況については、「無」との内容であったが、当該議員からは、政務活動のほか、議会活動等にも使用しているため、兼用の状況としては「有」が正しいとのことであったため、早急に訂正を求めることとしたい。
- (9) 請求人が主張する「市議会発行の議員名簿に事務所の住所、電話番号等の記載がない」との指摘に関しては、もともと議員名簿には事務所の住所を記載する欄がないためであり、電話については携帯電話で対応をされているため、この携帯電話番号を議員名簿に記載している。なお、当該事務所には固定電話の設置がないことを確認している。

5 監査の実施方法

自治法第242条第5項の規定に基づく監査は、監査対象部局に対して、関係書類の提出を求め、書類調査を行うとともに、関係職員からの事情聴取を行う方法により実施した。

また、当該議員に対し、自治法第199条第8項の規定に基づく関係人調査及び当該事務所の現況確認を令和2年12月8日に実施した。

第3 政務活動費に係る制度の概要

1 制度の概要

姫路市では、自治法の規定に基づき、条例及び姫路市議会政務活動費交付規則（以下「規則」という。）を制定し、次のとおり政務活動費の交付に関する必要な事項を定めている。

政務活動費は市議会における会派に対して交付し（条例第2条）、会派は政務活動費を、別に定める政務活動（会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、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）に要する経費に充てることができる（条例第6条）。

なお、条例第6条別表には政務活動に要する経費が、項目別にその内容とあわせて定められており、事務所費は、会派が行う活動に必要な事務所の設置、管理に要する経費とされている。

会派は、政務活動費収支報告書（条例第8条第1項）及び政務活動費の支出に係る領収証書等の証拠書類を添付した政務活動費支出書と政務活動費会計帳簿の写し（※）を議長に提出しなければならない（同条第2項）。なお、提出の期限は毎年4月30日とされている（同条第3項）。

議長は、会派から提出された書類の写しを市長に送付することとされている（規則第6条）。

会派は、その年度に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経費として支出した総額を控除して残余があるときは、毎年4月30日までに市長に返還しなければならない（条例第9条第1項）。

議長は、会派から提出された政務活動費収支報告書並びに政務活動費支出書の写し及び政務活動費会計帳簿の写しを、提出期限の日を含む年度の翌年度から起算して5年度間保存することとされており（条例第10条）、会派においても、政務活動費支出書及び政務活動費会計帳簿を同期間保存することとされている（規則第7条）。

（※）令和2年4月1日の条例改正により政務活動費会計帳簿の写しの提出が定められた。

2 政務活動費運用指針

政務活動費を充てることができる政務活動の範囲については条例第6条に定められているが、より詳細な基準として、「運用マニュアル」が作成されている。

この運用マニュアルには、政務活動費の運用指針として、実費弁償の原則及び使途に関する説明責任が定められている。

(1) 実費弁償の原則

政務活動費は、議員の政務活動に資するために必要な経費の一部として交付するもので、条例第 6 条に定める政務活動費を充てることができる経費の範囲内で支出されるべきものである。この経費については、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提に実際に要する金額を充当する。

(2) 使途に関する説明責任

条例第 8 条で、政務活動費収支報告書並びに政務活動費支出書の写し及び政務活動費会計帳簿の写しを議長へ提出することを義務付けており、会派は、政務活動費の使途に関して透明性確保の観点から説明責任を果たさなければならない。

3 運用マニュアル

(1) 項目別運用指針

運用マニュアルには、政務活動費を充てることができる経費の範囲及び使途が下表のとおり定められており、項目別に運用指針が示されている。

別表（条例第 6 条関係）及び使途の例示

項目	内容	使途の例示
調査研究費	会派が行う市の事務、地方財政等に関する調査研究及び調査委託に関する経費	旅費（交通費、宿泊費、燃料費等）、保険料、施設等入場料、調査等委託料等
研修費	会派が研修会を開催するために必要な経費、団体等が開催する研修会の参加に要する経費	出席者負担金、旅費（交通費、宿泊費等）、会場費、講師謝礼等
広報費	会派が行う活動、市政について住民に報告するために要する経費	印刷製本費、郵送料、ホームページ
広聴費	会派が行う住民からの市政及び会派の活動に対する要望、意見の聴取、住民相談等の活動に要する経費	会場費、印刷製本費、郵送料等
要請・陳情活動費	会派が要請、陳情活動を行うために必要な経費	旅費（交通費、宿泊費等）、印刷製本費等
会議費	会派が行う各種会議、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に要する経費	会場費、食糧費、会費等

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	印刷製本費、翻訳料等
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	新聞購読料、雑誌購読料、書籍等購入費等
通信運搬費	会派が行う活動に必要な郵送料、通信電話料等に要する経費	郵送料、通信電話料、インターネットに係る経費等
運営事務費	会派が行う活動に必要な議会控室内の管理運営に要する経費	備品、消耗品及び事務機器の購入費又はリース代、ソフトウェア等購入費等
人件費	会派が行う活動を補助する事務員を雇用する経費	賃金、交通費、社会保険料等
事務所費	会派が行う活動に必要な事務所の設置、管理に要する経費	賃借料、光熱水費

(2) 事務所費の運用指針

事務所費（賃借料、光熱水費）は、その設置目的が政務活動のためのものであり、実際にその事務所が政務活動に使用され、次の要件を備えている場合に限り支出できるものとされている。事務所費支出の際は、会派代表者から議長に対し「事務所設置届」を提出しなければならず、事務所費として賃借料を支出する際は、政務活動費支出書に「賃貸借契約書の写し」の添付を必要とする。

当該事務所を後援会又は政治団体等と共有する場合は、現に政務活動用として使用する部分に要する経費のみが支給の対象となり、使用状況等に応じて按分することとされている。なお、会派が適当であると認める場合は、議員個人が管理する事務所の経費についても支出できるとされている。

ア 事務所費支出の要件は次のとおりである。

- ①外形上、事務所として認識できる形態を有していること。
- ②事務所としての機能（事務所スペース、応接スペース、事務用備品等）を有していること。

イ 事務所費で支出できない経費は次のとおりである。

- 自宅及び自宅敷地内の事務所の賃借料
- 政党活動・選挙活動用の事務所の経費
- 家族・親族が所有する事務所の賃借料（法人所有を含む）

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 政務活動費から事務所費への充当の状況

平成 27 年度から令和元年度に当該議員が所属する会派に、28,602,958 円（年額約 5,720,000 円）が交付され、そのうち、当該議員が事務所費として支出した政務活動費は、賃料の 1/2 に充当し、1,644,060 円となっている。また、令和 2 年度の政務活動費は、現段階では未確定であるが、当該議員が所属する会派に 8,160,000 円のうち 12 月分までの額 6,375,000 円が既に交付され、そのうち、当該議員が事務所費として支出した政務活動費は、賃料の 1/2 に充当し、238,000 円となっている。

(2) 契約の状況

ア 当該マンションは JR 姫路駅南口から約 300m の位置、幹線道路沿いに所在し、当該事務所の面積は 34.87 m² である。

イ 賃貸借契約はマンション仲介業者を介して、所有者と当該議員との間で平成 28 年 2 月 9 日に締結されている。

ウ 契約当初の賃貸借契約期間は平成 28 年 3 月 21 日から平成 30 年 3 月 20 日の 2 年間で、以降自動更新されている。

エ 使用目的は「住居」専用とされ、それ以外の用途には使用できないとされている。

オ 賃料は月額 68,000 円である。

カ 賃料及び共益費の計は月額 74,500 円で、毎月 27 日に翌月分を貸主の口座に振込むこととなっている。

(3) 当該事務所の状況

関係人調査に係る当該事務所の現況確認で明らかになった事務所の状況は次のとおりである。

ア 請求人が事実証明書として提出したマンション外観等画像の写しにある建物外観及びマンションの郵便受けの状況と現況は同様であった。

イ 当該事務所の扉の横には、部屋番号の表示とともに「姫路市議会議員 A 事務所」の表示があった。当該事務所の内部はワンルームで、事務机、パソコン、Wifi 無線ルーター、応接セット、事務用品、寝具が設置されていた。事務所の形態としては、運用マニュアルの事務所費に係る項目別運用指針で示されている「議員個人が管理する事務所」に該当するものである。

(4) 当該事務所の使用状況

当該議員への関係人調査に係るヒアリング及び当該事務所の現況

確認で明らかになった当該事務所の使用状況は次のとおりである。

- ア 当該議員は、当該事務所での具体的な政務活動の内容について、会派に係る事務のほか、面談に係る記録の作成、調査事項に係る書類の整理などを当該事務所に設置しているパソコンで行っていると述べた。また、議会活動に伴う宿所としても使用しており、当該事務所の利用頻度としては、月に10日程になると述べた。
- イ 当該議員は、当該事務所での政務活動を客観的に証明できるものはないとした上で、当該事務所で行った政務活動の一つである、面談の記録簿を監査委員に提示したため、これを確認した。
- ウ 当該議員は、面談等は基本的に当該事務所ではなく、姫路駅周辺の喫茶店等で行うことが大半であると述べた。
- エ 当該事務所の兼用については、当初、事務所設置届を提出した時点では、後援会事務所や私的な使用としての兼用はないという認識であったため「無」と考えていたが、実際は、政務活動のほかに議会活動に伴う宿所としての使用があるため「有」と述べた。訂正後の事務所設置届は既に議長に提出しているとの報告もあった。

(5) 本件請求提出後に行われた議会事務局の確認調査結果

議会事務局は、本件請求を受けて、マンション仲介業者及びマンション管理会社に対し確認調査を実施し、その結果について次のとおり報告があった。

- ア 当マンションの使用目的については、一般的に「事務所のみとして使用（寝泊まりしていない等）」は認めていないため、契約書の使用目的は「住居」としている。ただ、個別の使用状況によるが、店や接客等を伴わない住居兼ワークスペースのような事務所としての使用については認めている。
- イ マンションの郵便受けに氏名の表示を行っても良いが、近年は表示されないことが通例である。なお、事務所名の表示については許可していない。

2 判断

政務活動費に係る詳細な基準であるはずの「運用マニュアル」には、使途や按分の基準が明確にされていないものがあり、本件請求の対象となった事務所費については、そもそも、不特定多数の人が出入りするような「会派の事務所」を想定した基準等であって、議員個人がサテライトオフィスのように使用する「個人の事務所」を想定した基準等にはなっていないと考える。

政務活動費の趣旨から判断すれば、「個人の事務所」についてもその実態が推認できる場合は、政務活動費の充当が認められるべきであると考え。よって、当該事務所についても、政務活動費の充当は可能であると判断する。

なお、請求人の主張に係る各判断の内容は次のとおりである。

(1) 当該事務所の賃貸借契約違反について

当該議員が賃貸借契約を締結した部屋の使用について、契約書で「住居としてのみ使用」となっている点については疑義が生じるものの、議会事務局によるマンション仲介業者やマンション管理会社への確認で明らかになったように、住居兼ワークスペースとしての使用は事前に承諾されたものであり、関係人調査で確認した現況の使用状況が、事前に承諾された使用目的と相違ないと判断できたことから、この賃貸借契約に違反しているとはまでは言えないと判断した。

(2) 当該事務所の使用状況について

当該事務所の現況確認で明らかになった事務所の扉横の事務所表示や、事務所内部のパソコン、Wifi 無線ルーター、事務用品等の設置状況などから、そこが単なる宿所ではなく事務所としての機能を有し、且つ政務活動の実態があることが推認できる。

また、関係人調査において、当該議員は当該事務所において会派に係る事務のほか、面談の記録作成や調査事項に係る書類の整理などを行い、月 10 日程度使用していると述べていることから、政務活動費の事務所費支出の要件である、「外形上の形態」及び「事務所としての機能」については、いずれも満たしていると判断できる。

ただ、本件請求のように、政務活動費の使途に疑義が生じたときは、説明責任を果たす必要があることから、政務活動の実態を記録した書類等を備えておく必要があると考える。

(3) 事務所費按分の適用について

事務所費に関しては、運用マニュアルに按分割合等が定められていない。このことについて、議会事務局は、議員の活動は「政務活動」と「その他の活動」が混然一体となっていることが多く、用途ごとに明確に区分することが困難な場合（按分割合が不明な場合）は、政務活動費を充当する割合を 1/2 とする考え方を事務所費についても適用しているとの見解を示している。

当該事務所の使用実態については、政務活動に加え議会活動に伴う宿所としての使用も推認できることから、使用割合（按分割合）が明確にならないものとして充当割合を 1/2 とすることに問題はないと考える。

第5 結論

以上により、本件政務活動費の事務所費としての支出が明らかに違法又は不当であるとは認定できない。よって、姫路市に不当利得返還請求権は発生しておらず、市長に財産の管理を怠る事実があるとは認められないため、不当利得返還請求権を行使せよとの請求人の主張には理由がないと判断し、棄却する。

第6 意見

政務活動費の使途については、議員の自主性及び自律性を尊重すべきであり、広範な裁量的判断に委ねられている側面があるため、議会事務局による政務活動の具体的な目的や内容に立ち入った審査は抑制的であるべきと考える。しかし、その審査は、「運用マニュアル」への適合性とその具現化を支えるものであると考えるため、議会事務局においては、議長の補助者として、議長から送付された収支報告書、政務活動費支出書及び支出書添付書類の確認を十分に行い、厳正な審査に務められることを要望する。

なお、コロナ禍でテレワークが推奨されるなど、社会情勢は刻々と変化しており、同様に、「事務所」の形態も変化していくものとする。事務所費に限らず、政務活動費を充当する全ての項目について、社会情勢の変化に対応した基準の設定や按分の考え方を明確にした運用マニュアルが作成されることを希望する。

政務活動費が公金であることを踏まえ、制度をより一層適正に運用するため、議会、会派、議員、補助者が共に努力されることを望む。