

第1 監査の請求

1 大阪府職員措置請求書の提出

令和6年6月4日（同月2日付けの大阪府職員措置請求書が郵送で到達した日）

2 請求人

（略）

3 請求の要旨

別紙1記載のとおり。

第2 請求の受理

本件住民監査請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に定める要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第3 監査の実施

1 監査対象とした事項

大阪府議会議員であった西野修平議員（以下「当該議員」という。）が人件費に充当した令和4年度分及び令和5年4月分の政務活動費に係る支出

2 監査対象としなかった事項

本件請求書には、①主な仕事が特定政治資金パーティ券の集金活動や違法な選挙活動等の政務活動とは関係のない職務内容であった当該議員の事務所職員に対して政務活動費から給与を支払っており、その全額が違法な支出である旨、②知事は、当該議員に対し政務活動費の返還を請求する権利を有しているが、かかる請求を怠っている旨、が記載されている。

一方、本件請求書には、請求の対象とする政務活動費について、具体的期間の記載はないものの、事実証明書として令和元年度分から令和5年4月分までの政務活動費収支報告書、職員雇用状況報告書及び給与支払報告書等が添付されていることから、この期間の人件費に充当された政務活動費を請求対象とするものと解される。

また、請求人は、本件住民監査請求が怠る事実を対象とした監査請求であり、法第242条第2項は適用されず、監査請求期間の制限を受けないとした上で、令和元年度分の政務活動費の残余は、議員が令和2年4月30日までに収支報告書を提出し、その後、知事が納入通知書を発行してから20日以内に返還しなければならないと定められている（大

阪府政務活動費の交付に関する条例(平成13年大阪府条例第61号。以下「条例」という。)第11条、大阪府政務活動費の交付に関する規程(平成13年大阪府議会規程第1号。以下「規程」という。)第9条)ことから、知事が不当利得返還請求権を行使できるのは、その納付期限の最終日の翌日からとなり、その日が時効の起算日であることから、時効も成立していない旨を主張する。

この点、最高裁判所第三小法廷平成14年7月2日判決(以下「平成14年判決」という。)は、「監査請求の対象として何を取り上げるかは、基本的には請求をする住民の選択に係るものであるが、具体的な監査請求の対象は、当該監査請求において請求人が何を対象として取り上げたのかを、請求書の記載内容、添付書面等に照らして客観的、実質的に判断すべきものであ」って、「怠る事実を対象としてされた監査請求であっても、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であつて無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象とするものである場合には、当該行為が違法とされて初めて当該請求権が発生するのであるから、監査委員は当該行為が違法であるか否かを判断しなければ当該怠る事実の監査を遂げることができないという関係にあり、これを客観的、実質的にみれば、当該行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものとみざるを得」ないと判示している。

本件住民監査請求の対象は怠る事実であるが、当該議員が人件費に充当した政務活動費について、本府に生じた損害の賠償請求権等を行っていないとする怠る事実が違法又は不当であるとの主張の適否については、当該公金の支出行為が違法又は不当であるか否かを判断しなければ当該怠る事実の監査を遂げることができないという関係にあることから、これを客観的、実質的にみれば、当該公金の支出行為を対象とする監査請求を含むものと解される。

そして、平成14年判決は、監査請求が実質的には財務会計上の行為を違法、不当と主張してその是正等を求める趣旨のものにはほかならないと解されるにもかかわらず、請求人において怠る事実を対象として監査請求をする形式を採りさえすれば、期間制限が及ばないことになる」とすると、法第242条第2項の趣旨(財務会計上の行為は、たとえそれが財務会計法規に違反して違法であるか、又は財務会計法規に照らして不当なものであるとしても、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は、法的安定性を損ない好ましくないことから、監査請求をすることができる期間を行為が完了した日から1年間に限るものとするもの)を没却することになるものといわざるを得ないとし、怠る事実を対象としてされた監査請求であっても、特定の財務会計上の行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものとみざるを得ない場合は、「当該行為のあった日又は終わった日を基準として」法第242条第2項を適用すべき旨判示して

いる。

そうすると、本件住民監査請求においては、請求の対象となる行為のあった日、すなわち政務活動費の精算を行った日を基準として、法第242条第2項の規定を適用すべきである。

そして、法第242条第2項において、違法又は不当な公金の支出のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由がある場合を除いて、住民監査請求をすることができない旨規定されている。

これを本件住民監査請求に係る政務活動費についてみると、その精算日は、後記第4の1(6)アのとおり、令和元年度分は令和2年6月30日、令和2年度分は令和3年6月30日、令和3年度分は令和4年7月11日、令和4年度分は令和5年6月28日、令和5年4月分は令和5年8月1日である。本件請求書の提出のあった令和6年6月4日は、令和元年度分から令和3年度分までの政務活動費の精算日(公金の支出のあった日)から、いずれも1年を超えている。

また、最高裁判所第二小法廷昭和63年4月22日判決は、「「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つて調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為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つて判断すべきもの」と判示している。

後記第4の1(6)イのとおり、政務活動費収支報告書等は、政務活動費の精算後の毎年度7月頃に一般の閲覧に供されるとともに毎年度8月頃大阪府議会ホームページで公表されており、秘密裡にされていたものではなく、請求人が相当の注意力をもつて調査したとき、客観的にみて知ることができた事実である。なお、請求人は、別紙2の請求人陳述と別紙3の補充書において、大阪府議会ホームページで公表された収支報告書等に黒塗りされた箇所が多く、透明性が確保されていない旨主張するが、住民監査請求を行うに当たっては、住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りるとされていることから(最高裁判所第一小法廷平成16年11月25日判決・民集58巻8号2297頁(2301頁))、大阪府議会ホームページ上で収支報告書等が公表された段階で住民監査請求を行うことができたと解するのが相当である。

以上によれば、令和元年度分から令和3年度分までの政務活動費について、本件住民監査請求は監査請求期間の制限を受けない旨の請求人の主張は採用できず、政務活動費の精算日(公金の支出のあった日)から1年を経過したことに正当な理由もうかがわれないことから、監査の対象とは認められない。

3 監査対象部局

大阪府議会事務局（以下「府議会事務局」という。）

4 請求人の陳述

法第242条第7項の規定により、令和6年6月28日に請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会（以下「請求人陳述」という。）を設けたところ、別紙2のとおり陳述があった。また請求人陳述に際し、別紙3のとおり補充書が提出された。

5 実地監査

令和6年7月2日、監査委員事務局職員が府議会事務局に対し監査を実施し、当該議員から議長に提出された収支報告書及び会計帳簿等（以下「収支報告書等」という。）の証拠書類の確認を行うとともに、政務活動費の概要等についての聞き取りを行った。

第4 監査の結果

1 事実関係

府議会事務局に対し調査した結果、次のとおりの事実が認められた。

(1) 政務活動費の概要

ア 関係法令等の定め

- ・ 法（令和5年法律第19号による改正前のもの。以下、本項において同じ。）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のできる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と規定している。
- ・ 同条第15項は、「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。
- ・ 同条第16項は、「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。」と規定している。
- ・ 府は、条例及び規程を制定し、政務活動費の交付に関して必要な事項を定めて

いる。

- ・ 条例第1条の3は、議長の責務として、「大阪府議会議長（以下「議長」という。）は、政務活動費制度の適正な運用を期するとともに、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」と規定している。
- ・ 条例第3条は、「議員の職務が、住民意思を代表し、政策を形成することであり、議会の役割が、知事その他の執行機関が行う施策の評価及び監視並びに政策の立案であることに鑑み、会派及び議員の職にある者には、政務活動費を交付する。」と規定している。

イ 政務活動費執行に当たっての基本原則

府議会は、「政務活動費の手引」（以下「手引」という。）を作成し、別紙4のとおり、「政務活動費は、議員の職責・職務を果たすため、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とし、府政に関する調査研究その他の活動に要した費用の実費に充当することを原則（実費弁償の原則）とした上で、会派及び議員が使途等について説明責任を果たすために」、「必要性・妥当性の原則」、「証拠主義の原則」、「透明性の原則」の3原則を満たすものとするとしている。

ウ 大阪府における現行制度

政務活動費に関する主な内容については次のとおりである。

(ア) 交付対象

会派及び議員（条例第3条）

(イ) 交付額（月額）

会派：59万円から当該会派が定めるその所属議員に対する政務活動費の月額を減じた額に当該所属議員の数（月の初日における所属議員数）を乗じて得た額（条例第4条第1項）

議員：59万円を限度として会派が一律に定める額（条例第5条第1項）

※会派に所属しない議員：49万円

※月の途中において、議員の任期満了等があった場合の当該月は日割をもって計算した額とする。

(ウ) 交付方法

毎月交付（条例第9条）

(エ) 収支報告

支出項目別の金額及び主たる支出の内訳等を記載した収支報告書を会計帳簿

等の写しとともに議長に提出しなければならない。(条例第10条第1項)

※会計帳簿等(規程第5条第1項及び第2項)

- ・ 会計帳簿
- ・ 領収書貼付用紙(領収書が取得できない分は支払明細書の写し)
- ・ 活動記録簿
- ・ 事務所状況報告書
- ・ 職員雇用状況報告書(地方税法(昭和25年法律第226号)第317条の6の規定に基づき提出した給与支払報告書の写しを添付)

(ハ) 残余額の返還(条例第11条第1項、規程第9条第1項)

会派又は議員は、その年度において交付を受けた額に残余がある場合は、納入通知書の発行された日から20日以内に返還しなければならない。

(カ) 議長の調査(条例第13条第1項)

議長は、政務活動費の適正な運用を期するため、収支報告書及び会計帳簿等の写しについて、必要な調査を行う。

(2) 政務活動費の使途

ア 政務活動費を充当することができる経費

政務活動費に充てることができる経費の範囲について、条例第2条は、第1項において、「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府政の課題及び府民の意思を把握し、府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」と定め、第2項において、「議員にあつては、別表第二に定める政務活動に要する経費に充てることができる」と定めている。

そして、条例別表第二は、「議員に交付する政務活動に要する経費」について、別紙5のとおり、「人件費」にあつては「議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費」と定めている。

イ 使途基準について

府議会は、手引において、会派及び議員に交付する政務活動に要する経費に関する使途基準の項目・内容・主な例・考え方、及び使途基準の運用指針について、別紙6のとおり定めている。

ウ 政務活動費の充当が不適当な例

府議会は、手引において、別紙7のとおり、政務活動費の充当が不適当な例を掲載しており、公職選挙法、その他法令等の制限に抵触する事項、政党活動への支出、選挙活動への支出、後援会活動への支出、私的経費への支出が挙げられている。

(3) 会計帳簿への記載について

政務活動費は、会計帳簿に支払日で記載する方が領収書（又は支払明細書）と一致するので整理・確認しやすいとして、会計帳簿には、原則として、支払がなされた時点で計上することとしている。

年間一括払のものについては、議員の任期中であれば、その効果が年度をまたがっている場合も、通常の処理と同様に支払がなされた時点で計上することとしている。

(4) 収支報告書等の確認

条例第13条に基づく議長の調査に資するため、条例第10条に基づき各会派の代表者及び議員から議長に提出された収支報告書等について、次のア及びイのとおり、府議会事務局による確認及び条例第13条第2項に基づき設置される大阪府政務活動費検査等協議会（以下「協議会」という。）による検査が行われている。

なお、議員が提出した会計帳簿等に個人情報等が記載されている場合は、閲覧又は大阪府議会のホームページで公開される前に府議会事務局で黒塗りが行われているが、府議会事務局による確認及び協議会による検査は、黒塗りがなされる前の会計帳簿等により行われている。

ア 府議会事務局による確認

府議会事務局においては、全会派及び議員の収支報告書等について、政務活動費の使途基準に沿った充当がなされているかどうかについて確認を行っている。条例第1条の2第1項で、「会派及び議員は、政務活動費が議員の責務及び役割の遂行に必要な調査研究その他の活動に資するために交付されるものであることを踏まえ、当該交付の目的に沿って適正に政務活動費を使用するとともに、その使途を明確にすることにより府民に対する説明責任を果たさなければならない。」と定められていることを踏まえ、使途が明確になっているかについても確認を行っている。

イ 協議会による検査

前記アの府議会事務局による収支報告書等の確認の後、府議会議員3名、弁護士1名及び公認会計士1名により構成されている協議会において、各会派及び議員のうち抽出により検査を行っている。検査に当たっては、前記アと同様に政務活動費

の使途基準に沿った充当を行っているか、使途が明確になっているかどうかについて確認を行っている。

協議会は、上記の検査の結果を議長に報告することとされている。

(5) 人件費について

人件費は、会派又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（条例別表第一及び別表第二）。

府議会は、手引において、政務活動の補助業務のために雇用した職員の給料、手当、社会保険料、アルバイト賃金等に政務活動費を充当できること、その経費に政務活動費を充当する場合は、雇用実態が客観的に確認できる証拠書類（雇用契約書、協定書（覚書）、勤務実績、毎月の支払い等）を適切に整理し、職員雇用状況を職員雇用状況報告書（地方税法第317条の6の規定に基づき提出した給与支払報告書の写しを添付）により報告すること、ただし、その者が後援会活動など他の業務にも携わっている場合には、政務活動に従事した業務実態の割合（平均時間、日数等）や協定書（覚書）等に基づき経費を按分する必要があることを記載している。

なお、手引は、規程第5条第2項に定める「職員雇用状況報告書」（様式第12号）について、業務実態による場合のほか、「職務内容による場合の按分率」として、次のとおり記載している。

職務内容	按分率
政務活動＋後援会活動	1／2
政務活動＋後援会活動＋政党活動	1／3

(6) 政務活動費の精算日及び収支報告書等の公表日について

前記第3の5の実地監査により確認した令和元年度分から令和5年4月分までの政務活動費の精算日及び収支報告書等の公表日は、次のとおりである。

ア 政務活動費の精算日について

当該議員の令和元年度分から令和5年4月分までの政務活動費の精算日は、次のとおりである。

令和元年度分	令和2年6月30日
令和2年度分	令和3年6月30日
令和3年度分	令和4年7月11日

令和4年度分	令和5年6月28日
令和5年4月分	令和5年8月1日

イ 収支報告書等の公表日について

令和元年度分から令和5年4月分までの収支報告書等の公表日は、次のとおりである。

	一般閲覧開始日	HP公表日
令和元年度分	令和2年6月30日	令和2年7月30日
令和2年度分	令和3年6月30日	令和3年7月30日
令和3年度分	令和4年7月4日	令和4年8月3日
令和4年度分	令和5年7月3日	令和5年8月2日
令和5年4月分	令和5年7月31日	令和5年8月30日

(7) 本件住民監査請求に係る収支報告書等の内容について

当該議員について、前記第3の5の实地監査により確認した当該議員から議長に提出された収支報告書等の内容は、次のとおりである。

ア 令和4年度分

(7) 令和4年度分の政務活動費に係る収支報告について

当該議員は、令和5年5月1日付けで、議長あてに、令和4年度政務活動費収支報告書を提出した。令和4年度の収入は政務活動費6,180,000円、支出は合計で6,753,902円、収支差額は-573,902円である。

支出の内訳は、調査研究費296,117円、広聴広報費304,225円、要請陳情等活動費6,810円、会議費1,940円、資料購入費66,000円、事務所費191,533円、事務費418,825円、人件費5,468,452円である。

(4) 令和4年度分の政務活動費を充当した人件費について

当該議員が令和4年度政務活動費収支報告書とともに提出した令和4年度職員雇用状況報告書には、3名の事務所職員について、次のとおり記載されている。

なお、当該議員は、事務所職員の給料について、各月20日を締日とし、当月25日に支払っているとのことだった（後記イにおいて同じ。）。

- ・氏名 職員A
- ・住所 略
- ・雇用期間 令和4年4月1日～令和5年3月31日 40時間/週
- ・主な職務内容 政務活動・後援会活動に関する事務
- ・給料（賃金）額 320,000円 月給
- ・雇用形態 直接雇用
- ・保管書類 雇用契約書、賃金台帳、出勤簿等、租税関係、社会保険関係
- ・按分率 勤務実績による場合
政務活動業務（27時間）/政務活動業務（27時間）+その他の業務（13時間）→
按分率 2/3

- ・氏名 職員B
- ・住所 略
- ・雇用期間 令和4年4月1日～令和5年3月31日 40時間/週
- ・主な職務内容 政務活動・後援会活動に関する事務
- ・給料（賃金）額 250,000円 月給
- ・雇用形態 直接雇用
- ・保管書類 雇用契約書、賃金台帳、出勤簿等、租税関係、社会保険関係
- ・按分率 勤務実績による場合
政務活動業務（20時間）/政務活動業務（20時間）+その他の業務（20時間）→
按分率 1/2

- ・氏名 職員C
- ・住所 略
- (雇用状況①)
- ・雇用期間 令和4年4月1日～令和5年1月20日 24～28時間/週
- ・主な職務内容 政務活動・後援会活動に関する事務
- ・給料（賃金）額 1,070円 時給
- ・雇用形態 直接雇用
- ・保管書類 雇用契約書、賃金台帳、出勤簿等、租税関係、社会保険関係
- ・按分率 職務内容による場合
職務内容は「政務活動+後援会活動」→按分率 1/2
- (雇用状況②)

- ・雇用期間 令和5年1月21日～令和5年3月31日 24～28時間/週
- ・主な職務内容 政務活動・後援会活動に関する事務
- ・給料（賃金）額 1,200円 時給
- ・雇用形態 直接雇用
- ・保管書類 雇用契約書、賃金台帳、出勤簿等、租税関係、社会保険関係
- ・按分率 職務内容による場合
職務内容は「政務活動+後援会活動」→按分率1/2

(ウ) 令和4年度分の会計帳簿並びに領収書貼付用紙に貼付された3名分の給料明細書等及びその余白に記載された給与の支給額に按分率を乗じて得た額によれば、前記(イ)の3名に対する按分後の支給額の合計額は5,468,452円であり、令和4年度政務活動費収支報告書に記載された人件費の金額と一致する。

イ 令和5年4月分

(7) 令和5年4月分の政務活動費に係る収支報告について

当該議員は、令和5年5月29日付けで、議長あてに、令和5年4月分政務活動費収支報告書を提出した。令和5年4月分の収入は政務活動費497,833円、支出は合計で391,139円、収支差額は106,694円である。

支出の内訳は、調査研究費12,779円、広聴広報費32,484円、資料購入費4,400円、事務所費10,281円、事務費43,626円、人件費287,569円である。

(イ) 令和5年4月分の政務活動費を充当した人件費について

当該議員が令和5年4月分政務活動費収支報告書とともに提出した令和5年4月分職員雇用状況報告書には、3名の事務所職員について、次のとおり記載されている。

- ・氏名 職員A
- ・住所 略
- ・雇用期間 令和5年4月1日～令和5年4月30日 40時間/週
- ・主な職務内容 政務活動・後援会活動に関する事務
- ・給料（賃金）額 320,000円 月給
- ・雇用形態 直接雇用
- ・保管書類 雇用契約書、賃金台帳、出勤簿等、租税関係、社会保険関係

- ・按分率 勤務実績による場合

政務活動業務（27時間） / 政務活動業務（27時間） + その他の業務（13時間）

→按分率 2 / 3

職員Aの給料明細書が貼付された領収書貼付用紙の余白には、「選挙期間（3/31～4/9）10日分を除く $\backslash 320,000 \times 20 / 31 \times 2 / 3 = \backslash 137,634$ 」との記載がある。なお、令和5年4月分の給料計算期間は3月21日から4月20日までの31日間で、3月31日から4月9日までの10日分を除くと21日間である。

- ・氏名 職員B

- ・住所 略

- ・雇用期間 令和5年4月1日～令和5年4月30日 40時間/週

- ・主な職務内容 政務活動・後援会活動に関する事務

- ・給料（賃金）額 250,000円 月給

- ・雇用形態 直接雇用

- ・保管書類 雇用契約書、賃金台帳、出勤簿等、租税関係、社会保険関係

- ・按分率 勤務実績による場合

政務活動業務（20時間） / 政務活動業務（20時間） + その他の業務（20時間） →

按分率 1 / 2

職員Bの給料明細書が貼付された領収書貼付用紙の余白には、「選挙期間（3/31～4/9）10日分を除く $\backslash 250,000 \times 20 / 31 \times 1 / 2 = \backslash 80,645$ 」との記載がある。なお、令和5年4月分の給料計算期間は3月21日から4月20日までの31日間で、3月31日から4月9日までの10日分を除くと21日間である。

- ・氏名 職員C

- ・住所 略

- ・雇用期間 令和5年4月1日～令和5年4月30日 24～28時間/週

- ・主な職務内容 政務活動・後援会活動に関する事務

- ・給料（賃金）額 1,200円 時給

- ・雇用形態 直接雇用

- ・保管書類 雇用契約書、賃金台帳、出勤簿等、租税関係、社会保険関係

- ・按分率 職務内容による場合

職務内容は「政務活動+後援会活動」 →按分率 1 / 2

職員Cの給料明細書が貼付された領収書貼付用紙の余白には、「選挙期間

(3/31～4/9) 10日分を除く $\backslash 214,800 \times 20/31 \times 1/2 = \backslash 69,290$ 」との記載がある。なお、令和5年4月分の給料計算期間は3月21日から4月20日までの31日間で、3月31日から4月9日までの10日分を除くと21日間である。

(ウ) 前記(イ)の職員3名それぞれの領収書貼付用紙の余白に記載された事項によれば支給額の合計額は287,569円であり、令和5年4月分政務活動費収支報告書記載の人件費の金額と一致する。

(8) 令和4年度分及び令和5年4月分の収支報告書等の確認及び協議会による検査について

令和4年度分及び令和5年4月分の収支報告書等については、いずれも前記(4)アの府議会事務局による確認の後、令和4年度分については令和5年6月19日に、令和5年4月分については令和5年7月21日に協議会が検査を実施し、いずれも概ね適正であったとして、それぞれ令和5年6月21日付け及び令和5年7月21日付けで、協議会から議長あて報告された。

(9) 当該議員の事務所職員の公職選挙法違反事件について

令和5年5月16日、当該議員の事務所職員が公職選挙法違反容疑で逮捕され、令和5年6月5日、罰金50万円の略式命令を受けたことが報道された。

(10) 当該議員の政務活動費における人件費割合について

当該議員の政務活動費における支出合計額に対する人件費の割合は、令和4年度分が約81.0%、令和5年4月分が約73.5%である。

2 判断

(1) 監査の判断基準について

ア 前記1(1)のとおり、法の定めを受けて制定された条例及び規程において、収支報告書等の提出先が議長とされていること(条例第10条第1項)、収支報告書等について必要な調査を行う権限が議長に与えられていること(条例第13条第1項、規程第12条第1項)、議長の責務として、政務活動費制度の適正な運用を期するとともに、その使途の透明性の確保に努めることが定められていること(条例第1条の3)からすると、府議会における政務活動費制度の趣旨及びその目的は、議会の自主性、自律性を尊重しつつ、政務活動費の適正な使用を図ることにあるものと解さ

れる。

イ 最高裁判所第一小法廷平成 21 年 12 月 17 日判決は、平成 24 年の法改正前において「政務活動費」に変更される前の政務調査費に係る政務調査費条例及び政務調査費規程の定め並びにそれらの趣旨について、「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（以下、併せて「議員等」という。）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」と判示し、上記の趣旨に照らすと、「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」旨判示している。

そして、最高裁判所第二小法廷平成 25 年 1 月 25 日判決は、「本件使途基準が調査研究費の内容として定める「会派又は議員が行う目黒区の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査…委託に要する経費」とは、議員の議会活動の基礎となる調査研究及び調査の委託に要する経費をいうものであり、議員としての議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認められない行為に関する経費は、これに該当しないものというべきである」と判示している。

ウ これらのことからすると、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、第一義的には議会が会派及び議員に共通する運用指針等の使途基準を定めるものであって、使途基準が議会のもつ裁量の範囲内で適法に定められたといえる場合は、政務活動に要する経費の適否は、議会の定めた使途基準に適合しているか否かにより判断すべきである。また、政務活動費として支出された経費が使途基準に適合するか否かについては、収支報告書等の記載から客観的にうかがわれる活動の目的や性質を踏まえ、政務活動の実態があるか否か及び政務活動との間に合理的関連性が認められるか否かにより判断されるべきものである。そして、その判断に当たっては、政務活動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かがわれるような場合は、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のが相当である。

(2) 本件住民監査請求に係る当該議員に係る支出の違法性・不当性について

ア 監査の対象は、前記第3の1に記載のとおり、当該議員が人件費に充当した令和4年度分及び令和5年4月分の政務活動費に係る支出であるので、前記1の事実関係を踏まえ、以下判断する。

(7) 前記1(7)ア及びイのとおり、当該議員は、令和4年度職員雇用状況報告書及び令和5年4月分職員雇用状況報告書において、①職員Aについては、週40時間勤務のうち、政務活動業務を27時間及びその他業務を13時間行っている実態があるとして、職員の勤務実績により按分率を3分の2とし、主な職務内容は政務活動・後援会活動に関する事務、②職員Bについては、週40時間勤務のうち、政務活動業務を20時間及びその他業務を20時間行っている実態があるとして、職員の勤務実績により按分率を2分の1とし、主な職務内容は政務活動・後援会活動に関する事務、③職員Cについては、週24～28時間勤務で職務内容により按分率を2分の1とし、主な職務内容は政務活動・後援会活動に関する事務、とそれぞれ報告し、職員Aの給与について3分の2、職員B及び職員Cの給与について、いずれも2分の1の按分率で政務活動費（人件費）を充当している（令和5年4月分の充当額については、職員3名いずれも前記1(7)イ(イ)に記載のとおり、選挙期間（3/31～4/9）10日分を除くとして31日分の20日で日割計算をして得た額に按分率を乗じて得た額。ただし、この額は、令和5年4月分の給料計算期間（3/21～4/20）で日割計算した額（3/31～4/9の10日分を除いた31日分の21日で日割計算をして得た額に按分率を乗じて得た額）よりも過少に留まる。）。)

(イ) これに対し、請求人は、当該議員の職員のうち1人について、運動員に対して当該府議への投票を依頼し、見返りに金品を渡す約束をするなどして、公職選挙法違反の疑いで逮捕され、罰金50万円の略式命令を受けたことを指摘したうえで、主な仕事が政務活動とは関係のない職務内容であったにもかかわらず、政務活動費から同人に給与が支払われているとして、同人に対する給与の全額が違法な支出となる旨主張する。

(ウ) 確かに、前記1(9)のとおり、同人が公職選挙法違反により罰金の略式命令を受けたことが報道されたことが認められるところ、仮にかかる事実が認められるとしても、これをもって、同人に支払われた給与のうち、政務活動費を充当した部分に、本来充当することが認められない「公職選挙法、その他法令等の制限に抵触する事項」や「後援会活動への支出」が含まれていたことが明らかになるかは、また、同人が政務活動の補助業務を行っている勤務実績が、

上記の2分の1又は3分の2を下回っていることを示すものということもできない。

また、請求人は、政務活動費のうち人件費が占める割合が、他の議員と比較して高いことを指摘して、政務活動費が充てられた事務所職員に対する給与が、違法な選挙運動の原資となっている旨も主張する。

確かに、前記1(10)のとおり、当該議員の上記人件費の割合は、令和4年度分が約81.0%、令和5年4月分が約73.5%であることが認められる。しかしながら、政務活動費のうち人件費が占める割合について、法、条例、手引において何ら基準が定められていないことを考慮すると、人件費が占める割合が高いことをもって、給与が支払われた職員の人件費によって賄われた活動が政務活動に当たらないことが明らかにかがわれるということとはできない。

(エ) よって、当該議員がこれらの人件費に令和4年度分及び令和5年4月分の政務活動費を充当したことは、使途基準に違反し、違法又は不当であると明らかにかがわれる場合には当たらない。

イ また、請求人は、前記第3の4の請求人陳述及び補充書において、法第100条第16項が使途の透明性の確保に努めるよう規定しているにもかかわらず、閲覧及び大阪府議会のホームページで公開されている給与支払報告書等が黒塗りにされていることが不当であり、学識経験者を含む合議体で必要な調査が行われているかも疑わしい旨主張する。

しかしながら、前記1(4)のとおり、府議会事務局による確認及び協議会による検査は、個人情報等の黒塗りがなされていない会計帳簿等により行われたものである。当該黒塗りは、府議会事務局による確認及び協議会による検査の終了後、閲覧又は大阪府議会のホームページで公開するに当たりなされたものであるから、この点に関する請求人の主張は理由がない。

3 結論

以上より、当該議員が人件費に充当した令和4年度分及び令和5年4月分の政務活動費に係る支出が違法又は不当なものであるという請求人の主張には理由がない。

よって、本件住民監査請求を棄却する。

令和6年6月2日付け 請求人提出

請求の要旨

大阪府知事に対する措置請求の要旨

1. 請求の要旨

大阪府議会の各会派又は議員に対して交付される政務活動費は、地方自治法第232条の2に定める補助金であり、地方自治法第100条第14項乃至第16項、大阪府政務活動費の交付に関する条例及び同規定に基づき、大阪府議会議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費として交付されている。

そして、大阪府政務活動費の交付に関する条例の第4条には「会派に対する政務活動費の月額、59万円から当該会派が定めるその所属議員に対する政務活動費の月額を減じた額に当該所属議員の数を乗じて得た額」と記載されており、会派に所属する議員1人当たり年708万円の政務活動費が一律に支出される。ただし、交付を受けた政務活動費の総額から政務活動費に係る支出の総額を控除して残余がある場合は、当該残余の額を返還しなければならないとされている。

さて、自民党の西野修平議員の秘書である(略)氏は、運動員に対し西野府議への投票を依頼し、見返りに金品を渡す約束をするなどして、公職選挙違反の疑いで、令和5年5月16日に逮捕され(甲1)、令和5年6月5日、略式命令で50万円の罰金が科された(甲2)。

そもそも、西野修平議員の政務活動費における人件費割合が約8割と、他の府議会議員と比較しても高く、職員雇用状況報告書では、職務内容による按分率を客観的に示すことができず、問題があると言わざるを得ない。

なぜなら、(略)氏は、約10年間、西野修平議員の秘書を務め、主な仕事が特定政治資金パーティ券の集金活動(甲3)や違法な選挙活動等、政務活動とは関係のない職務内容だったからである。それにもかかわらず、政務活動費から(略)氏に対して給与が支払われていることから、その給与の全額が、当然に違法な支出となる。

また、大阪府知事は、この違法不当な支出について、自民党会派の西野修平議員に対し、政務活動費の返還を請求する権利を有しているが、かかる請求を怠っている。

よって、ここに厳正な監査を行い、違法不当な部分について、自民党会派の西野修平議員に対し、返還を求めるなど、大阪府の被った損害を補填するために必要な措置を取るよう勧告することを、地方自治法第242条1項の規定により、事実証明書を添えて請求する。

2. 争点—真正怠る事実

怠る事実を対象とした監査請求は、「監査委員が怠る事実の監査を遂げるために、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にならない場合には、当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、法 242 条 1 項が適用されず、監査請求期間の制限を受けないというべきである（最高裁平成 14 年 7 月 2 日第三小法廷判決・民集 56 卷 6 号 1049 頁参照）」

これを本件についてみると、当然に、府に対して、「政務活動費等の交付を受けた議員は、当該政務活動費等を所定の使途基準に沿わない使途に充てた場合には、…（略）…、これに相当する額の損害賠償又は不当利得返還の義務を負うと解される（神戸地裁平成 29 年 4 月 25 日判決）」

さて、令和 2 年 4 月末日、令和元年度分の政務活動費の収支報告書を提出し、その後、知事が納付通知書を発行してから 20 日以内に、政務活動費の残余を返還しなければならないと定められている（大阪府政務活動費の交付に関する条例第 11 条、同規定第 9 条）ことから、知事が不当利得返還請求権を行使できるのは、その納付期限の最終日の翌日からとなり、その日が時効の起算日である。

したがって、怠る事実を対象として本監査請求は、監査請求期間の制限を受けず、時効も成立してもいないことはいうまでもない。

3. 結論

よって、請求人は、大阪府知事に対し、損害賠償又は不当利得の返還として、自民党会派の西野修平議員から大阪府に返還を求めるよう勧告することを、地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき請求する。

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、必要な措置を請求する。

事実証明書（略）

令和6年6月28日 請求人陳述の概要

- 府がインターネットで公開している給与支払報告書は黒塗りされており、その人件費が調査研究その他の活動に資するための経費であったことを確認できない。
- 府の政務活動費の交付に関する条例第13条は、「議長は、政務活動費の適正な運用を期するため、収支報告書及び会計帳簿の写しについて、必要な調査を行うものとする」「議長は前項の調査を行うときは、学識経験を有する者又は当該学識経験者及び議長が選任する議員をもって構成する合議体の意見を聴くものとする」としているが、黒塗りの文書を出されては、どのような合議体が形成されて意見がされたのか、必要な調査が実施されたのか不明である。
- 合議体が形成され、議論されているのであれば、府民に議案書等を開示する必要がある。
- 政務活動費の公表については、地方自治法第100条第16項で用途の透明性を確保しなければならないと規定されているにも関わらず、全く透明性が確保されていない。
- 自民党の西野修平府議（以下「当該議員」という。）の選挙運動を手伝う見返りとして時給1,200円の報酬を支払う約束をしたということで、当該議員の事務所職員（以下「当該職員」という。）が略式起訴され、金50万円の罰金が科された。
- 当該職員は、当該議員の事務所以外で仕事をしていないため、当該職員に政務活動費から支払われた給与が、この原資となった可能性が高い。違法な行為に政務活動費が使われており、府は当該議員に返還請求する必要がある。
- 当該職員は9年間から10年間ほど当該議員の事務所で働いているため、その期間、府の税金が違法不正に使われていたことは大きな問題だ。
- 当該議員は他の議員と比較して、人件費が高い。河内長野市のみを選挙区とする当該議員の令和4年度政務活動費支出報告における人件費は、546万8,452円である。
それと比較して、2市3町村（富田林市、大阪狭山市、千早赤阪村、太子町、河南町）を選挙区とする2人の府議会議員の同報告における人件費は、それぞれ180万2,005円、204万6,484円である。
- 成人式を例にとると、関係市町村数が多いほど、秘書の人数が必要となり、人件費がそれだけ増加するのは理解できるが、選挙区が1市の当該議員の人件費が、選挙区が2市3町村の両議員よりも高いことは、不可解である。
- 地方自治法第100条第16項が用途の透明性の確保に努めるよう規定しているところ、大阪府議会のホームページで公開されている給与支払報告書は黒塗りされており、何の証拠にもならない。ホームページで政務活動費を公表しているから府議会は透明性が高いとは

いえない。監査委員がこの陳述を聞いて、しっかりと指摘をしていただきたい。

令和6年6月28日 請求人陳述に当たり請求人提出

補 充 書

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、その議会における会派または議員に対し、政務活動費を交付することができる。」と規定され、同条第16項で「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。」と規定されている。

さて、甲第5号証の3、甲第6号証の3、甲第7号証の3、甲第8号証の3の源泉徴収票は、全て黒塗りである。支払金額の欄を黒塗しているため、全く透明性が確保されていません。

また、大阪府政務活動費の交付に関する条例第13条で、「議長は、政務活動費の適正な運用を期するため、収支報告書及び会計帳簿等の写しについて、必要な調査を行うものとする。」と規定され、同条第2項で「議長は、前項の調査を行うときは、学識経験を有する者（議長があらかじめ二年を単位として指名した三人以内の者、以下「学識経験者」という。）又は当該学識経験者及び議長が選任する議員をもって構成する合議体の意見を聴くものとする。」と規定しているが、このような黒塗りでの公表では、学識経験者を含む合議体で必要な調査が行われているのか非常に疑わしい。

そもそも、人件費自体が議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費として立証できないものである。立証できない人件費が政務活動費の8割から9割を占めるというのは問題である。その改善は急務であろう。例えば、売上高人件費率の平均は小売店で20～30%、サービス業で40～60%とされているのだから、政務活動費における人件費率を定めるよう提言するのが、学識経験者を含む合議体の役割であると考えられる。

以上

(別紙4) 政務活動費執行にあたっての基本原則

○政務活動費執行にあたっての基本原則

政務活動費は、議員の職責・職務を果たすため、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とし、府政に関する調査研究その他の活動に要した費用の実費に充当することを原則（実費弁償の原則）とした上で、会派及び議員が使途等について説明責任を果たすために、次に掲げる三原則を満たすものとする。

★必要性・妥当性の原則

- ・ 府政に関する課題や問題点に関する調査研究その他の活動であること
- ・ 府政の監視機関である議会の役割に則した調査研究その他の活動であること
- ・ 住民意思を代表し、実現させる政策形成に寄与する調査研究その他の活動であること

★証拠主義の原則

- ・ 政務活動を裏付ける客観的な証拠があること
- ・ 政務活動の内容が説明できること
- ・ 政務活動費の会計帳簿及び支出の証拠書類(領収書等)が必ず保管されていること

★透明性の原則

- ・ 収支報告書とともに、収入・支出が記載された会計帳簿等の写しを提出すること
- ・ 会計帳簿には、「日付・金額・内容など」を一件ごとに記載すること
- ・ 領収書等が入手できないときは支払明細書により明らかにすること

(別紙5) 政務活動費を充当することができる経費

○大阪府政務活動費の交付に関する条例(平成13年大阪府条例第61号)

別表第二 議員に交付する政務活動に要する経費(第2条関係)(抜粋)

経費	内容
人件費	議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費

使途基準の考え方

議員に交付する政務活動に要する経費（抜粋）

項目	内容	主な例	考え方
人件費	議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費	給料、手当、社会保険料、賃金等	・政務活動に資するための人件費である。

使途基準の運用指針（抜粋）

(19) 人件費

- ▶ 政務活動の補助業務のために雇用した職員の給料、手当、社会保険料、アルバイト賃金等に政務活動費を充当することができます。ただし、生計を一にしている親族を雇用する場合、その給与等に対して政務活動費を充当することはできません。

その経費に政務活動費を充当する場合は、雇用実態が客観的に確認できる証拠書類（雇用契約書、協定書（覚書）、勤務実績、毎月の支払い等）を適切に整理し、職員雇用状況を様式第12号（地方税法第317条の6の規定に基づき提出した給与支払報告書の写しを添付）により、報告して下さい。（略）

ただし、その者が後援会活動など他の業務にも携わっている場合には、政務活動に従事した業務実態の割合（平均時間、日数等）や協定書（覚書）等に基づき経費を按分する必要があります。

$$\text{按分割合(\%)} = \frac{\text{政務活動業務(時間、日数)}(A)}{\text{政務活動業務(時間、日数)}(A) + \text{その他の業務(時間、日数)}}$$

(人件費支出の留意事項)

人件費の支出に際しては、下表の項目に留意が必要です。

個別のケースに応じて手続き等が異なりますので、必要に応じて関係機関へ問合せの上、適切な手続きを行って下さい。

なお、これらは、政務活動費を充当しているか否かにかかわらず雇用主として発生する義務等ですので、充分ご留意下さい。

項目	概要	問合せ先
所得税 (源泉徴収)	給与等の支払をする者は、その支払に係る金額につき、所得税の源泉徴収を行う義務があり、源泉徴収した所得税は、国に納めなければなりません。	管轄税務署
住民税 (給与支払報告書)	源泉徴収義務者は、1月31日までに給与等を受けている者の居住地の市町村に給与支払報告書を提出しなければなりません。これにより市町村で住民税を計算します。	職員等の居住地の市町村
労働基準	労働時間は、原則として、1日に8時間、1週間に40時間以内です。6時間を超える場合は45分以上、8時間を超える場合は1時間以上の休憩を与えなければなりません。少なくとも毎週1日の休日か、4週間を通じて4日以上の日を与えなければなりません。	管轄労働基準監督署
最低賃金	最低賃金法に基づき地域別の賃金の最低限度額が定められており、使用者は、その最低賃金額以上の賃金を労働者に支払わなければなりません。	管轄労働基準監督署
健康保険	労働者が病気やけがをしたときなどに必要な保険給付を行う制度です。	管轄年金事務所
厚生年金保険	労働者が老齢、障害、死亡の場合に国民年金に上乘せして、給付を行う制度です。	管轄年金事務所
雇用保険	労働者が失業した場合等に失業給付金等が支給される制度です。原則として、強制加入です。	管轄ハローワーク
労災保険	労働者が業務上の災害や通勤による災害を受けた場合に、必要な保険給付を行う制度です。強制加入です。	管轄労働基準監督署

他に「給与支払事務所等の開設届出書」を管轄税務署に提出する必要があります。

○政務活動費の充当が不適当な例

1 公職選挙法、その他法令等の制限に抵触する事項

例) 「公職選挙法」(第199条の2)(略)

寄附に該当する経費(お茶及びお茶うけを超える飲食の提供、講演会等の集会における食事の提供)

2 政党活動への支出

例) ・党大会への出席

- ・政党活動、府連(政党等)活動
- ・政党構成員として招待された式典、会合への出席
- ・政党の広報紙、パンフレット、ビラ等の印刷、発送等の経費
- ・政党組織の事務所の設置維持経費(人件費を含む)
- ・党大会賛助金、党大会参加費、党大会参加旅費等
- ・政党の役員経費(専従役員に対する給与、各種手当等)等政党の経費

3 選挙活動への支出

例) ・衆・参議院議員選挙、府議会議員、知事、市町村長・議員選挙などに当たつての各種団体への支援依頼活動、選挙ビラ作成

- ・上記以外の選挙関係に係る経費、選挙活動費(公認推薦料、陣中見舞い等)

4 後援会活動への支出

例) ・後援会活動のための経費

- ・後援会の広報紙、パンフレット、ビラ等の印刷、発送等の経費
- ・後援会主催の報告会等の開催経費
- ・後援会が主催し、主として会員を対象とする府政報告会の経費

5 私的経費への支出

例) ・団体役員や経営者としての資格など個人としての社会的地位により招待された式典、会合への出席

- ・慶弔餞別費等(病氣見舞い、香典、祝金、餞別、寸志、中元、歳暮等の費用、慶弔電報、年賀状等時候の挨拶状の購入または印刷等の経費)
- ・冠婚葬祭の出席(葬儀、祝賀会、結婚式、祭祀・祭礼等)
- ・宗教活動(檀家総代会、報恩講、宮参り等)
- ・私的用途による観光、レクリエーション、旅行
- ・親睦会、レクリエーション等のための経費
- ・議員個人の私的目的のために使用する経費(趣味、個人としての研鑽のため)

めの資格獲得等プライベートな活動)

6 科目別 (抜粋)

<人件費>

- ・生計を一にする親族を雇用する経費