

都 監 第 1 0 0 号  
平成 28 年 12 月 28 日

都 城 市 長 様  
都 城 市 議 会 議 長 様

都城市監査委員 新井 克美  
都城市監査委員 上之園 誠

随時監査の結果報告について

地方自治法第 199 条第 5 項の規定により随時監査を実施しましたので、同条第 9 項の規定に基づき、その結果に関する報告を別紙のとおり提出します。

なお、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、地方自治法第 199 条第 12 項の規定により、その旨を通知してください。

# 目 次

	ページ
第1 監査の種類等	1
1 監査の種類	
2 監査のテーマ	
3 監査の目的	
4 監査の対象及び範囲	
5 監査委員の除斥	
6 監査の期間	
7 監査の方法	
8 監査の着眼点	
第2 政務活動費の立法趣旨と成立経緯	2
1 政務活動費に関する法令等	
2 政務活動費の成立経緯	
第3 本市における政務活動費の概要	3
1 政務活動費の交付対象(3)	
2 政務活動費の金額(4)	
3 政務活動費の支払方法・時期(4)	
4 政務活動費に関する手続(4)	
5 県内各市の政務活動費について(5)	
6 政務活動費の使途基準に関する具体的な運用指針(6)	
第4 監査の結果	8
1 結論(8)	
2 政務活動費の執行状況(8)	
3 改善、検討をすべき事項(9)	
第5 むすび	14
表1 政務活動費収支状況	15
表2 備品取得状況	16
表3 項目別支出状況	17

## 第1 監査の種類等

### 1 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条第5項の規定による随時監査

### 2 監査のテーマ

平成27年度の政務活動費の財務に関する事務の執行について

### 3 監査の目的

議員が地方公共団体から金銭の給付を受ける「議員報酬」は、「支給」として規定している（自治法第203条第1項）。これに対して、議員が地方公共団体から金銭の給付を受ける「政務活動費」は、「交付」として規定している（同法第100条第14項前段）。これら議員が地方公共団体から給付を受ける金銭に関する規定の表現の違いは、「議員報酬」はその用途は議員の自由であるのに対して、「政務活動費」は、地方公共団体から交付される金銭であるものの、政策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、議員報酬とは別に給付されるものであることを明らかにしたものと解される。

ところが、政務活動費について、富山市議会における領収書の改ざんなどの手口による不正受給が発端となり、その後も他の都道府県議会及び市町村議会において政務活動費の不正受給疑惑が報じられている。このような中で、本市において、市民から「本市は大丈夫か」との声が聞かれた。

そこで、全国的な政務活動費に関する注目の大きさを踏まえ、本市監査委員は、現在、財務に関する定期監査に加えて、本市では初めてとなる行政監査を行っている中、自治法第199条第5項の規定による随時監査として、「平成27年度の政務活動費の財務に関する事務の執行」を実施することにしたものである。

### 4 監査の対象及び範囲

平成27年度に執行された都城市議会の会派に係る政務活動費

### 5 監査委員の除斥

議会選出委員の徳留八郎監査委員は、地方自治法第199条の2の規定により除斥した。

### 6 監査の期間

平成28年10月13日から平成28年12月27日まで

### 7 監査の方法

政務活動費に係る関係書類の調査を実施するとともに、必要に応じ関係職員に質問する等の方法により行った。

### 8 監査の着眼点

政務活動費に係る出納その他の事務が、法令等に基づいて適正に処理されているかを主眼として監査を実施した。

## 第2 政務活動費の立法趣旨と成立経緯

### 1 政務活動費に関する法令等

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範囲は、条例で定めなければならない。」と規定している。これを受けて、本市においては、都城市議会政務活動費の交付に関する条例(平成18年条例第298号。以下「政活条例」という。)及び都城市議会政務活動費の交付に関する条例施行規則(平成18年規則第279号。以下「政活規則」という。)が制定されている。

政活条例は、政務活動費の交付は会派(所属議員が一人の場合を含む。)を対象とすること(第2条)、政務活動費の額は会派の所属議員数に月額3万円を乗じた額とすること(第3条第1項)、会派は別表に定める規定に従って政務活動費を使用すること(第5条)と、それぞれ規定している。そして、本市市議会は、「政務活動費の手引き」(平成27年10月16日策定、同年4月1日適用。以下「政活手引」という。)を定め、政務活動費の使途基準の運用指針、項目別使途基準等を明らかにしている。

また、自治法は、議長は政務活動費の使途の透明性の確保に努める旨を規定している(第100条第16項)。そして、政活条例は、会派に政務活動費に関する経理責任者(以下「会派経理責任者」という。)を置くこと(第6条)、会派経理責任者は政務活動費に関する報告書を作成し、これに領収書を添付して議長に提出すること(第7条第1項)、議長は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こと(第10条)を、それぞれ規定している。

## 2 政務活動費の成立経緯

### (1) 政務調査費

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(平成11年法律第87号)の施行を受けて、地方議会議員の役割の重要性及び権限が拡大し、地方議会の審議能力を強化するとともに、地方議員の調査活動基盤の充実を図ることが必要とされた。そこで、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、あわせて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要」(衆議院地方行政委員会委員長の趣旨説明)として、議員立法により、自治法が改正され、地方公共団体は、条例により、地方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、議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付できるものとするとともに、政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、その収支状況を議長に報告するものとして、政務調査費の交付に関する規定が整備された(平成12年法律第89号)。この改正法の施行に当たり、旧自治省から都道府県に対し、次の内容による通知が発出された(平成12年5月31日付け自治行第32号自治省行政局行政課長通知)。

- ① 政務調査費の制度化に当たっては、各地方自治体における議員の調査研究活動の実態や議会運営の方法等を勘案の上、政務調査費の交付の必要性やその交付対象について十分検討すること。

- ② 情報公開を促進し、その使途の透明性を確保することも重要であるとされていることから、条例の制定に当たっては、透明性の確保に十分意を用いること。
- ③ 政務調査費の額は、例えば、特別職報酬等審議会等の第三者機関の意見をあらかじめ聞くなど、住民の批判を招くことがないよう配慮すること。

## (2) 政務活動費

その後、平成 24 年の自治法の一部改正法案は、議員修正により、「政務調査費」は「政務活動費」に変更されて成立した（平成 24 年法律第 72 号）。すなわち、経費の交付目的が「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費」から「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に拡大され、併せて、「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」旨の規定が盛り込まれた。そして、総務大臣から各都道府県議会議長宛てに、「政務活動費」と題して、①政務調査費の名称を「政務活動費」に、交付の目的を「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、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なければならないものとされたこと（自治法第 100 条第 14 項）及び②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ものとされたこと（同条第 16 項）を踏まえ、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際には住民の理解が十分得られるよう配慮するとともに、政務活動費の使途の適正性を確保するためにその透明性を高めることなどにより、適切に運用されたい、との通知が発出された（平成 24 年 9 月 5 日付け総行行第 118 号・総行市第 134 号総務大臣通知）。

さらに、総務省自治行政局長から各都道府県議会議長等宛てに、「政務活動費に係る対応について」と題して、政務活動費については、その制度制定の経緯並びに前掲平成 12 年 5 月 31 日付け通知及び同平成 24 年 9 月 5 日付け通知の趣旨を十分踏まえて、その使途の透明性の確保をはじめとする適正な制度運用に努めてきたものと考えるところ、今般、政務活動費の不正受給事案が相次いで明らかとなる事態となっていること、政務活動費は、自治法第 100 条第 14 項の規定により、その交付の対象、額、交付方法及びその充当できる経費の範囲を条例で定めることとされており、また、同条第 16 項の規定では議長に使途の透明性の確保に関する努力が明記されるなど、住民への説明責任の徹底や使途の透明性の向上を図るための不断の取組が議会に求められていることから、各議会では、こうした制度趣旨を踏まえ、政務活動費の適正な取扱いについて、更なる取組をお願いする、との文書が発出された（平成 28 年 9 月 30 日付け総行行第 1198 号・総行経第 22 号総務省自治行政局長通知）。

## 第 3 本市における政務活動費の概要

### 1 政務活動費の交付対象

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、政務活動費の対象について、①会派、②議員又は③会派及び議員のいずれにするかを条例で選択する旨を規定しているところ、政活条例第 2 条は、会派（所属議員が一人の場合を含む。）を対象とする旨を規定している。

## 2 政務活動費の金額

政活条例第3条第1項は、政務活動費の額について、会派の所属議員数に月額3万円を乗じた額とする旨を規定している。

## 3 政務活動費の支払方法・時期

政活条例第3条第1項は、政務活動費の支払方法及び時期について、会計年度の半期ごとに、6か月分をまとめて、当該半期の最初の月に交付する旨を規定している。

## 4 政務活動費に関する手続

### (1) 政務活動費交付申請書の提出

政務活動費の交付を受けようとする会派の代表者は、毎年度4月5日までに、市長に対し、議長を経由して、政務活動費交付申請書を提出しなければならない（政活規則第2条第1項）。

### (2) 市長による政務活動費の交付決定と通知

市長は、交付申請のあった会派に対して、その交付すべき当該年度の政務活動費の額を決定し、当該会派の代表者に対して、政務活動費交付決定通知書により、通知する（政活規則第3条）。

### (3) 政務活動費交付請求書の提出

会派の代表者は、市長に対し、政務活動費の交付月の15日までに、政務活動費交付請求書を提出する（政活規則第4条）。

### (4) 政務活動費の使途基準

会派は、政務活動費については次表に掲げる「政務活動費使途基準」に従って使用し、市政に関する調査研修その他の活動に資するために必要な経費以外のものに充ててはならない（政活条例第5条）。

なお、政務活動費の使途基準に関する具体的な運用指針については後記6において検討する。

政務活動費使途基準

項目	内容
研究研修費	会派が研究会若しくは研修会を開催するために必要な経費又は会派に所属する議員等が他の団体の開催する研究会若しくは研修会に参加するために要する経費（会場費、講師謝金、出席者負担金（会費）、交通費、旅費、宿泊費等）
調査旅費	会派の行う調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費（交通費、旅費、宿泊費等）
資料作成費	会派の行う調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費（印刷費、翻訳料、事務機器購入、リース代等）
資料購入費	会派の行う調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費
広報費	会派の調査研究活動、議会活動及び市の政策について住民に報告し、PRするために要する経費（広報紙、印刷費、送料、会場費等）
広聴費	会派が住民からの市政及び会派の政策等に対する要望又は意見を吸収するための会議等に要する経費（会場費、印刷費、茶菓子代等）

人件費	会派の行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費
事務所費	会派の行う調査研究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（事務所の賃借料、維持管理費、備品、事務機器購入、リース代等）
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（印刷費、送料、交通費、宿泊費等）

#### (5) 会派経理責任者の設置とその責務

会派は、政務活動費に関する経理責任者（会派経理責任者）を置かなければならない（政活条例第6条）。

会派経理責任者は、政務活動費の支出に関する会計帳簿を調製するとともに、領収書等の証拠書類を整理し、これらの書類を、当該年度の翌会計年度から5年間保管する（政活規則第6条第1項）。

会派の代表者は、政務活動費により購入した備品について、次に掲げる「備品一覧」を備える（政活規則第6条第2項）。

#### 備品一覧

（会派の名称）

No.	品名	規格	購入金額（円）	取得日	設置場所	備考
1				:		
2				:		
3				:		

#### (6) 政務活動費収支報告書の作成と議長への提出

政務活動費の交付を受けた会派経理責任者は、当該年度の政務活動費に係る収入及び支出の報告書（政活規則様式第6号。以下「政活費収支報告書」という。）を作成し、これを翌年度の4月30日までに、議長に提出する（政活条例第7条第1項）。

政活費収支報告書には、領収書（政活条例第7条第1項）及び事業実績報告書（政活規則第5条第2項）をそれぞれ添付する。

#### (7) 政活費収支報告書（写し）の市長への送付

議長は、政活費収支報告書の写しを市長に送付する（政活規則第5条第1項）。

#### (8) 政務活動費残余额の返還

政務活動費の交付を受けた会派は、当該年度に交付を受けた政務活動費に残余がある場合は、その残余额を、政活費収支報告書を提出する際に、返還する（政活条例第8条）。

#### (9) 政務活動費収支報告書の保存

議長は、提出を受けた政活費収支報告書を、政務活動費を交付した年度の翌年度から5年間保存する（政活条例第9条）。

#### (10) 議長の政務活動費の適正運用に関する責務

議長は、提出を受けた政活費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、その用途の透明性の確保に努める（政活条例第10条）。

### 5 県内各市の政務活動費について

県内各市の政務活動費の交付額、交付対象、交付回数及び交付月は、次表に掲げるとお

りである。

政務活動費交付状況

市名	交付額	交付対象	交付回数	交付月
宮崎市	月額80,000円	会派	年2回	4月・10月
延岡市	支給なし	—	—	—
日南市	月額15,000円	会派	年1回	4月
小林市	月額15,000円	会派	年2回	4月・10月
日向市	月額12,500円	会派又は議員	年1回	4月
串間市	月額20,000円	会派又は議員	年1回	4月
えびの市	月額15,000円	会派	年2回	4月・10月
西都市	支給なし	—	—	—
都城市	月額30,000円	会派	年2回	4月・10月

## 6 政務活動費の使途基準に関する具体的な運用指針

政活手引は、「第2章 使途基準の運用指針」と題して、政務活動費の具体的な運用指針を定めており、その内容は以下に述べるとおりである。

### (1) 政務活動費執行の原則

会派は、条例で定める使途基準に従って政務活動費を執行しなければならないが、その執行に当たっては、次に掲げる事項に留意の上、会派の責任において、適正に取り扱う。

- ① 政務活動に資するために必要な経費であること。
- ② 政務活動に合理性と必要性があること。
- ③ 政務活動に要した金額や経費負担の在り方に妥当性があること。
- ④ 政務活動費の執行について適正な手続がされていること。
- ⑤ 支出について説明ができるよう書類等が整備されていること。

### (2) 実費弁償の原則

政務活動に要した費用は、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とした上で、政務活動に要した費用の実費に充当(実費弁償)することを原則とする。

### (3) 按分による支出の指針

政活手引第2章の3は、「按分による支出の指針」と題して、「実体に合った(政務活動に要した部分の時間割合など、実績や実情を考慮した)按分による算定方式を用いる」として、次の数式を示している。

(按分の算出式)
$\frac{\text{調査研究その他の活動業務}(A\%)}{\text{調査研究その他の活動業務}(A\%) + \text{政党・政治団体業務}(B\%) + \text{後援会業務}(C\%) + \text{私人としての活動}(D\%)}$
$(A\% + B\% + C\% + D\% = 100\%)$

一方、政活手引は、「しかし、その方法により難しい場合は、按分の割合を1/2を上限として計算した額を支出額とする。」と記述し、形式的・一律的な按分を是認している。

また、政活手引の第5章「項目別使途基準」の3「資料作成費」において、「主な支出



項目」として「印刷費、翻訳料、事務機器購入、リース代等」を、「充当の例」として「資料印刷費、コピー代、調査委託に要する経費、事務用品・消耗品・リース代・備品購入費・通信費」を掲げた上で、「留意事項」として、「按分の割合の上限は下表のとおりとする」として次の表を掲げている。

	備品購入費 ・事務用品リ ース代	消耗品(コピー用紙、 インク代、1万円未満 の事務用品等)	通 信 費〔月 額〕
会派控室	10/10	10/10	以下の料金の合算額の1/2で上限5千円 ・固定電話使用料(ファクシミリ使用料も含む) ・携帯電話使用料 ・インターネット使用料
会派控室以外	1/2	1/2	

#### (4) 年度主義の原則

政務活動費は、4月1日から翌年3月31日までの間に発生した政務活動に要した経費に対して、その間に支払った金銭が、当該年度の経費の対象となる。

#### (5) 旅費の取扱い

議員の公務出張(委員会行政視察等)に伴う旅費は、「都城市特別職に属する非常勤職員の報酬、費用弁償等及び証人等の実費弁償に関する条例」、「都城市旅費支給条例」並びに「都城市旅費支給条例施行規則」に基づいて支給していることから、政務活動に要した旅費の取扱いについても、これら市の旅費に関する取扱いに基づく金額を充当する。

政務活動として行政視察等の出張を行う場合は、会派の代表者は、あらかじめ議長に対して、政務活動出張届出書を提出するとともに、議会事務局職員に対して、旅費明細書の作成を依頼する(この場合、旅費明細書は領収書として取り扱う。)

#### (6) 備品の取扱い

物の形状又は性質を変えなく比較的長期間(おおむね1年以上)の使用又は保存に耐え得る物で、購入価格が1万円以上(税込み)のものは、「備品」として取り扱う。

会派の代表者は、「備品一覧」(第3の4の(5)参照)を作成して会派控室に備え、備品を適正に管理しなければならない。

#### (7) 政務活動費に充てることができない費用

政党活動、選挙活動、後援会活動及び私人としての活動に要する各費用は、政務活動費の対象とされない、とした上で、次に掲げる費用等を例示的に列挙している。

- ① 政党活動経費
- ② 選挙運動、選挙活動経費
- ③ 後援会活動経費
- ④ 市等の主催行事や説明会、懇談会等への出席経費
- ⑤ 慶弔、見舞い等の交際費的な経費
- ⑥ 議員個人の資産形成につながる経費(自動車の購入・修理に要する経費)
- ⑦ 私的な活動に関する経費(私的な旅行、観光等に要する経費、私的な立場で参加している団体の会費や会合への参加費)
- ⑧ 挨拶、会食やテーブルカットだけの出席に要する経費(各種団体の総会や出初め式、祝賀会、起工式、竣工式等への出席)
- ⑨ 飲食を主目的とする懇談会の出席に要する経費(各種団体の新年会等への出席)

- ⑩ 親睦を深めることを主目的とする総会等の出席に要する経費(県人会・同郷人会等の総会等への出席)

## 第4 監査の結果

### 1 結論

監査の結果、本市における政務活動費については、前述のとおり、政活手引において、政務活動費の使途基準が詳細にかつ具体的に定められており、かつ、この政活手引に基づいて厳格な運用がされている結果、おおむね適正に執行されていると認められる。

### 2 政務活動費の執行状況

#### (1) 政務活動費の収支状況

本市における平成27年度の政務活動費の収支状況は、【別表1】のとおりである。

政務活動費は、会計年度における半期ごとに、6か月分をまとめて当該半期の最初の月に交付する取扱い(政活条例第3条第1項)であるが、政務活動費の上半期・下半期ごとの支出(政務活動費総額から返還額を除いた支出額9,201,078円)の割合をみると、上半期が27.3%(2,507,671円)、下半期が72.7%(6,693,407円)となっている。そして、支出額のうち3月支出分の割合は29.4%(2,707,698円)である。また、支出額から調査旅費(3,259,527円)及び要請・陳情活動費(147,660円)を除いた支出額は5,793,891円である。このうち3月支出分の割合は46.7%と、5割弱となっている。

これは、政務活動に伴うインターネット使用料・電話(携帯用・固定用)使用料や新聞購読料等について立替払いをした会派所属議員が、年度末にまとめて会派に請求する事例があるほか、政務活動として利用するパソコンやカメラ等の備品の購入、あるいはパソコン用プリンターインク・コピー用紙等の消耗品を年度末に購入している事例などによるものである。

しかし、政務活動費は、4月1日から翌年3月31日までの間に発生した政務活動に要した経費に対して、その間に支払った金銭が、当該年度の経費となる(政活手引第2章の4)のであるから、会計年度の途中で議員となった場合はともかく、年度末に、いわゆる残執行的にこれら備品や消耗品を購入することについては、疑問があろう。

なお、現議員の就任(平成26年2月)以降における「備品取得状況」は、【別表2】のとおりである。

#### (2) 政務活動費の項目別支出状況

本市における平成27年度の政務活動費の項目別支出状況は、【別表3】のとおりである。

項目別支出の内訳は、調査旅費(全会派が支出)が最も多く35.4%(3,259,527円)、次いで資料作成費(同前)が28.4%(2,608,204円)、そして、広報費(4会派が支出)が18.2%(1,676,264円)、資料購入費(1会派を除く会派が支出)が15.7%(1,447,423円)の順となっている。平成24年の自治法の改正によって新たに認められた「陳情・要請活動費用」は、1会派のみで、僅か1.6%(147,660円)である。

#### (3) 政務活動費の執行率

本市における平成27年度の政務活動費の執行率は、77.5%(9,201,078円)である。

議員は、市民の負託に応えるため、地方行政等に関する諸制度、県政及び国政の動向等に対する広範かつ専門的知識を必要とし、これらに対する不断の調査研究活動が要請され

ている中で、地方議会の活性化を図るためには、その審議・審査能力の強化が必要不可欠であり、自治法によって、議員の調査活動基盤等の充実・強化を図ることを目的に、政務活動費が制度化されている（政活手引第1章の1）。

このような政務活動費が求められた趣旨・目的を勘案すると、政務活動費の執行が政活条例で定めた金額の4分の1を執行していない現状は、各会派が本市の厳しい財政事情を考慮した結果との評価もあろうが、議員活動が低調との評価を受けるおそれもある。

### 3 改善、検討をすべき事項

#### (1) 政活費収支報告書等について

政活条例第7条第1項は、会派経理責任者に対して、「政務活動費に係る収入及び支出の報告書」の作成義務と議長への報告義務を規定し、これを受けて、政活規則第5条第1項でその様式（様式第6号その2）を定めている。しかし、この様式は、①「収入」として政務活動費の年間合計額、②「支出」として政活条例別表に掲げた使途基準の項目別の年間合計額及び主たる内訳、並びに③残額を記載することとしている。

また、政活規則第5条第2項は、議長への政活費収支報告書に、事業実績報告書（様式第7号）の添付を義務付けている。しかし、事業実績報告書の様式の2の(1)「市政の調査研究」について、「ア会議開催」及び「イ視察・研修・陳情活動等」について、それぞれ①開催年月日、②開催場所、③参加者及び④会議主題（講師名）等を記載することとしている。

一方、政活手引第5章「項目別使途基準」の2「調査旅費」の【留意事項】は、会派の代表者は、議長に対して、視察予定日の3週間前までに、「政務活動出張届出書」を提出すること、そして、視察旅行後は「視察報告書」により、また、研修受講時には「研修報告書」より、それぞれ議長に報告する旨を記述し、政活手引の末尾にこれらの様式（これら報告書はいずれも会派の代表者が作成するのか、出席者各人がそれぞれ作成するのか明らかでない。）を掲げている。なお、政活手引の第4章「透明性の向上に向けた取り組み」の(1)「情報公開の推進」において、「開かれた議会」の具現化と政務活動費の透明性の向上を図るため、情報公開を積極的に推進する旨を記述し、同(2)「公開する内容」には、これら二つの報告書は公開する内容の文書から除外されている。これらはいずれもインターネットで閲覧することができるが、政活手引において公開する文書として明記すべきである。

議長は、提出された政活費収支報告書（これには、事業実績報告書及び領収書が添付されている。）について、必要に応じて調査を行う等により、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とされている（政活条例第10条）が、このような内容の政活費収支報告書及び事業実績報告書で、「政務活動費の適正な運用を期すること、及び「使途の透明性の確保に努める」ことができるのかについて、いささか疑問である。

#### (2) 会計帳簿について

政活規則第6条は、会派経理責任者に対して、政務活動費の支出に関する「会計帳簿」の調製を義務付けているが、その様式を定めていない。

政活手引では、何らの説明もなく、その末尾に「政務活動費出納簿」の様式を掲げているが、これは、政活規則第6条に規定する「会計帳簿」なのであろうか。

また、政活手引の末尾に、「収入伝票」、「支出伝票」及び「領収書等貼付用紙」の各様式を掲げているが、これらについても政活手引の本文に何らの説明もない。これら文書も政活規則第6条に規定する「会計帳簿」なのであろうか。会計帳簿について政活規則又は政活手引で定義し、透明性を図る必要がある。

### (3) 政務活動費の専用口座について

政活条例第3条第1項は、政務活動費は、会計年度の半期ごとに、6か月分をまとめて、当該半期の最初の月に交付する旨を規定し、半期ごとの前払いとしている。

市から会派への政務活動費の支払は、会派名義の預金口座に現金を振り込む方法によっているが、会派経理責任者は、前払いの方法により振り込まれた政務活動費（現金）としての使用状況を明らかにするため、政務活動費のための専用の口座で管理する必要がある。議会事務局からは、「現在、各会派とも専用口座により運用がされている」旨の説明があったが、このことは、政務活動費の使途の透明性確保の観点から重要である。したがって、政務活動費の管理方法について、政活規則あるいは政活手引で、専用口座を設ける旨を明記すべきである。

### (4) 政務活動費の支払時期・方法について

政活手引は、政務活動費は、4月1日から翌年3月31日までの間に発生した政務活動に要した経費に対して、その間に支払った金銭が、当該年度の経費となる旨を記述している。

一方、電話（固定用・携帯用）使用料及びファクシミリ使用料並びに新聞購入等について、会派所属の議員個人が毎月立替払いをし、年度末にこれら費用の合計額を会派に請求し精算している事例が散見された。

このように、会派所属の議員個人が立替払いをした場合、政活手引末尾に掲げた「政務活動費出納簿」の出納日は、領収した日とするのか、あるいは精算した日とするのかについて、明らかでない。したがって、政活規則あるいは政活手引で、このことについて明記すべきである。

また、政務活動費は、6か月ごとの口座への前払いであることから、預金利息（受取利息）の発生が考えられる。このことについて、政活規則あるいは政活手引で、政務活動費に関する収入の取扱手続を明らかにすべきである。

### (5) 按分による支出について

会派所属議員の活動は、①調査研究その他の活動のほか、②政党・政治団体としての活動、③後援会としての活動及び④私人としての活動など多面的であるが、これらの活動のうち政務活動費の対象になるのは、①のみである。したがって、政務活動費として購入したパソコンやカメラ等の備品購入費、パソコン用プリンターインク代やコピー用紙等の消耗品購入費、あるいはインターネット使用料・電話（携帯用・固定用）使用料等の執行に当たっては、会派所属議員の上記①ないし④の各活動のうち①に関する部分についてその使用実績を積算し、使用実績に応じた費用割合を政務活動費として計上しなければならない（政活手引第2章の3）。

しかし、政活手引は、その割合を算出することが困難な場合は、政務活動費の割合を2分の1を上限として計算した額をその支出額とする、としている。

これは、政活手引で引用している仙台高等裁判所平成19年4月26日判決が「2分の1とする」との判示事項を根拠にしたものであろう。しかし、同判決は、「ある支出が政務活動のためでもあるし、……例えば議員の後援会活動のためでもある場合」という事案に

については、「……条理上、按分した額をもって政務調査費とすべきである」との一般的基準を示した上で、「特段の資料がない限り、例えば政務調査活動とそれ以外の二つの目的のために支出した場合」には「2分の1とするなど」、「社会通念にしたがった相当の割合をもって政務調査費を確定すべきである」と判示しているのである。すなわち、同判決は、ある支出が政務活動及び後援会活動のためである場合はその全額を政務調査費とするのではなく按分した額をもって政務調査費とすべきであること、そして、按分割合は、二つの目的のために支出した場合は2分の1とするなど社会通念に従った相当の割合によること、を判示したのである。したがって、同判決を根拠に、実体に合った方法により難しい場合はすべて、形式的・一律的に、按分の割合を1/2を上限とする政活手引の取扱いについては、疑問があると解さざるを得ない。

次に、自治法は、議長は政務活動費使途の透明性確保に努める旨を規定し（第100条第16項）、政活条例は、議長は政務活動費の適正な運用を期するとともに、使途の透明性確保に努める旨を規定している（第10条）。そして、政活手引の第2章の7において「説明責任」と題して、「政務活動費は、……調査研究に資するため必要な経費等の一部として交付されるものであり、その使途は、調査研究活動のための経費等として社会通念上妥当な金額の範囲において、会派が自主性にに基づき決定するものである。このことから、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、市民への説明責任を果たさなければならない。」と記述している。これら規定等から、会派は、市民に対して、政務活動費の使途に関する説明責任が課せられている。したがって、パソコンやカメラ等の備品購入費、パソコン用プリンターインク代やコピー用紙等の消耗品購入費、あるいはインターネット使用料・電話（携帯用・固定用）使用料等を政務活動費として執行し、そして、会派からこれら備品等の貸与を受けた議員が、これらを会派控室以外の場所で使用していた場合、会派は、市民に対して、これらの使用の2分の1は政務活動に伴うものであって、政務活動以外には一切使用していないという事実を、個別具体的な証拠をもって証明しなければならないのである。政活手引は、政務活動費の充当において一定の拘束性、規範性は認められるものの、その妥当性については別途の議論が必要である。会派は、市民に対して、政活手引における取扱いの合理性について説明責任を負っているものと解される。したがって、この政務活動費として執行した費用については、これを100%政務活動に使用したという事実を証明する必要があり、この証明のためには、備品等を使用する都度、その利用日時、目的等を記録しなければならないと解されるが、これは極めて困難であろう。

#### **(6) 備品の管理と返却について**

政活規則第6条第2項は、会派の代表者は、政務活動費により購入した備品について、「備品一覧」を備えることを義務付けている。そして、政活手引の第2章「使途基準の運用指針」の6「備品の取り扱い」において、物の形状又は性質を変えずに比較的長期間（おおむね1年以上）の使用又は保存に耐え得るもので、購入価格が1万円以上（税込み）のものを「備品」として取り扱うと定義した上で、会派の代表者は、「備品一覧」を作成し、これを会派控室に備え、備品を適正に管理しなければならない旨を記述している。

備品は、「おおむね1年以上の使用又は保存に耐え得るもの」であること、そして、政務活動費により購入した備品は、その費用は市民の税金によるものであることから、減価償却資産の耐用年数等に関する省令（昭和40年大蔵省令第15号。以下「耐用年数令」と

いう。)の規定に準じた期間は、使用管理するのが相当と解される。

ところが、政活規則あるいは政活手引において備品の耐用年数に関する定めがなく、しかも、備品一覧は、会計年度ごとに作成する運用がされている。

また、政活手引の第2章「使途基準の運用指針」の6「備品の取り扱い」は、会派の分離・解散及び会派所属議員の異動・辞職における所属議員への貸与備品の引継ぎ及び返還について記述しているが、議員の任期満了や議会の解散による失職の場合における備品の取扱いについては全く触れていない。

ところで、会派は議会内で活動を共にする議員の団体であるから、議員の任期満了や議会の解散による失職の場合は、会派は解散するものと解される。そして、会派は、権利能力なき社団あるいは組合と解されるが、いずれの組織と解しても、会派が政務活動費により購入した備品について、会派が議員の任期満了等によって解散した時点で、備品が耐用年数令の規定に準じた耐用年数内であるときの取扱いが条例上明らかでない。

政活条例は、政務活動費を会派に対して現金で交付する旨を規定しているのであるから、政務活動費の交付を受けた会派は、これを政務活動として利用する以上、その利用の目的、方法等については会派の裁量に委ねられており、したがって、会派が議員の任期満了等によって解散した場合は、会派は、政務活動費により購入した備品を所属議員に無償譲渡することが認められていると解することもできる。しかし、これを条例上の根拠もないまま、会派の所属議員に無償譲渡する取扱いは、政務活動費が市民の税金によるものであることを考慮すると、疑問があるといわざるを得ない。会派が政務活動費により購入した備品について、会派が議員の任期満了等により解散した場合における取扱いについて、条例で明らかにすべきである。

#### (7) 領収書の取扱いについて

政活条例第7条第1項は、会派経理責任者は、当該年度の政活費収支報告書を作成し、これを領収書とともに議長に提出すべき旨を規定している。また、政活規則第6条第1項は、会派経理責任者は、領収書等の証拠書類を整理し、これらの書類を当該年度の翌会計年度から5年間保管する旨を規定している。そして、政活手引の第4章「透明性の向上に向けた取り組み」の(4)「領収書等について」は、「領収書の記載項目」と題して、①宛名には会派名が記載されていること、②ただし書には支出した内容が具体的に記載されていること及び③日付は当該年度中の日付であることを求め、また、「領収書の代わりとなるもの」と題して、「レシート」について、日付、宛名、発行者、品目、金額の記載があるものは領収書として取り扱うことができる、とした上、「宛名の記載がないレシートは、余白に宛名を補記する。」と記述している。さらに、政活手引の末尾に、「領収書等貼付用紙」の様式が掲載されている。なお、本市が物品を購入した場合は、その証拠書類を備え、保管しなければならない(都城市文書取扱規則(平成18年規則第32号)第48条)。

民法(明治29年法律第89号)第486条は、「弁済をした者は、弁済を受領した者に対して受取証書の交付を請求することができる」と規定しており、物品購入の買主は、売主に対して、その領収書の交付を請求することができる。したがって、政務活動費によって物品を購入した場合は、会派会計責任者は、売主に対して、宛先(政務活動費は会派に交付されるものであるから、領収書の宛名は会派宛てに限る。会派所属の議員宛の領収書については、会派会計責任者は、これが議員個人が購入したのではなく、会派として購入

した事実を別途証明しなければならない。) 、金額、購入物品名、金額及び売買年月日を明らかにした領収書の交付を求めなければならない。

消耗品を購入した領収書に、品目や会派名等について補記されたものが散見された。補記された領収書は、その作成名義人が補記したものか購入者が補記したものか明らかでない。領収書は、売主が作成した私文書であるから、作成名義人以外の者が領収書に勝手に記載することは私文書偽造等（刑法（明治40年法律第45号）第159条）が問題となる可能性がある。必要な記載事項が遺漏している領収書を受領した場合は、会派会計責任者は、領収書自体ではなく、「領収書等貼付用紙」に、この領収書に遺漏している必要事項を補記した旨及び補記した年月日等を記載して、署名又は記名押印する等の措置を講ずるのが相当であろう。

#### (8) 陳情・要請活動への期待について

政務活動費は、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伴い地方議会議員の役割の重要性とその権限が拡大したこと、そして、住民のニーズの多様化に伴い地方公共団体の政策が複雑・高度化していること等を勘案して、地方議会議員が市民の負託に応えるためには地方行政等に関する諸制度、県政及び国政の動向等に対する広範かつ専門的な知識を必要とし、これに対する継続的な調査研究の活動が求められていることを受けて、自治法の改正によって、地方議会議員の調査活動基盤等の充実・強化を図ることを目的に、制度化されたものである。すなわち、地方議会議員の活動に伴う地方公共団体の財政措置として、当初は、直接的な議会活動費（本会議・委員会への出席、議員派遣等）について実費弁償として支給されていたが、その後、政務調査費として、議員活動に伴う調査、資料作成等に関する費用が交付されることとされ、さらに、「政務調査費」は「政務活動費」となって、政務調査費としては認められていなかった補助金の要請活動等に関する費用が交付されることになったものである。

ところが、本市における平成27年度の政務活動費のうち、「陳情・要請活動費用」として支出されたのは、1会派のみ、政務活動費執行額の1.6%（147,660円）に過ぎない（【別表3】参照）。また、本市における平成27年度の政務活動費のうち4分の1弱が執行されずに返還されているのである。

本市を取り巻く社会・経済は、我が国の長引く景気の低迷、高度情報化の進展、超高齢化社会の進行などによって厳しさを増している現状にある。このような中であって、本市の持続的発展あるいは市民生活の向上等に向け、本市市議会の果たすべき役割は極めて大きい。政務活動費を利用した本市市議会議員あるいは会派による国会、県議会等へ積極的な取組が期待されている。

#### (9) 政務活動費の交付時期について

本市における政務活動費の交付時期は、会計年度における半期ごとに、6か月分をまとめて当該半期の最初の月に交付する（前払い）取扱いである（政活条例第3条第1項）。

しかし、本市における平成27年度の「政務活動費収支状況」（【別表1】参照）をみると、会派所属議員が立替払いをしている事例が多い。そうであれば、政務活動費の交付は、会派からの領収書を提出した請求に基づいて後払いによる方法（ただし、調査旅費については議員の公務出張の方法による。）を検討する余地があるのではないかと。

また、仮に、前払いによる方式を存置するのであれば、会派が、年度計画として政務活動費の執行をより容易にし、パソコン等の事務機器を購入する場合は年度当初に購入して

1年間有効に活用すること、あるいは予算措置を伴う政策提言に必要な先進地調査又は現地調査のために遠方に出張することなどを考慮すると、年度当初に、1年間分を一括して交付することを検討すべきではないか。

## 第5 むすび

政務活動費は、再三述べたとおり、平成12年に「政務調査費」として発足し、その後平成24年に範囲が拡大されて「政務活動費」となったものであるが、全国的に、政務調査費及び政務活動費の不正利用がマスコミでたびたび報道されている。これは、政務活動費が議員報酬の支給と同様に現金を交付する方法であること、及び現金の給付が前払いの方法であることのほか、政務活動費を会派に交付する額の算出根拠が会派所属の議員数を基礎としていることから、あたかも議員個人への交付のごとき執行の方法が散見されること、そして、政務活動費の執行が、議会の自主性に任せられており、地方公共団体の予算執行と比べるとその厳格性に欠けること等が主な原因と推察される。このような政務活動費の制度の下では、政務活動費の不正利用は、今後とも再発の可能性を否定できないものと考えられる。

本市における政務活動費の執行は、幸いなことに、本市市議会における各会派及びその所属議員の良識と議会事務局の適正かつ妥当な事務処理により、おおむね適正に行われている。しかし、他の地方公共団体における政務活動費の不正使用が報道される都度に、市民から「都城市は大丈夫か」との声が聞かれる。

以上のことを考慮すると、本市市議会においては、政務活動費に伴う経費の一部（調査旅費等）を別途予算措置した上で、議員報酬との調整を行うなどの検討が望まれよう。いずれにしても、本市市議会における各会派及びその所属議員の更なる政務活動の活発化のため、政務活動費に関する抜本的改革についての議論を期待したい。

監査委員は、この随時監査の結果が、政務活動の活性化に向けた議論のための契機となることを望むものである。



政務活動費収支状況

単位：円

会 派	収入額 A	支出額(合計)			執行率		Bのうち3月支出分		調査旅費等除いた3月分割合	
		上半期	下半期	合計額 B	B/A	執行率 C/B	支出額 C	支出額 D	執行率C/D	
いずみの会(注)	2,160,000	634,730	1,540,465	2,175,195 (2,160,000)	100.7% (100・0%)	36.6%	795,037	1,627,467	48.9%	
進政会	1,980,000	380,013	1,189,682	1,569,695	79.3%	25.1%	393,874	616,665	63.9%	
市民同志会	900,000	223,558	626,569	850,127	94.5%	0.0%	0	319,997	0.0%	
公明党	1,080,000	90,867	318,488	409,355	37.9%	1.8%	7,320	139,975	5.2%	
都伸クラブ	1,320,000	474,508	763,883	1,238,391	93.8%	49.5%	613,055	738,291	83.0%	
日本共産党	1,080,000	397,726	644,033	1,041,759	96.5%	9.7%	101,512	926,349	11.0%	
社民	720,000	13,761	238,398	252,159	35.0%	88.3%	222,693	247,579	89.9%	
都城再生クラブ	720,000	64,225	589,498	653,723	90.8%	47.2%	308,332	501,423	61.5%	
黎明	720,000	9,876	321,825	331,701	46.1%	36.5%	121,082	142,906	84.7%	
自民党	420,000	41,603	285,363	326,966	77.8%	44.3%	144,793	206,836	70.0%	
民主	360,000	176,804	175,203	352,007	97.8%	0.0%	0	326,403	0.0%	
無所属の会	300,000	0		0	0.0%	0	0	0	-	
瑞政会	120,000	0		0	0.0%	0	0	0	-	
合 計	11,880,000	2,507,671	6,693,407	9,201,078	77.5%	29.4%	2,707,698	5,793,891	46.7%	

(注)調査旅費等とは、「調査旅費」(【表3】の支出科目参照)及び「要請・陳情活動費」(同前)の合計額  
(注)「いずみの会」は、15,195円の支出過となっている。「支出額・執行率」の数値は、実際の支出額で算出した。  
(注)年度内に異動があった党派については、収入額及び支出額ともに年度末時点の額とした。

【別表2】

## 備品取得状況

会派名	品名	取得年度	取得日	設置場所	耐用年数	
進政会	複合機プリンター	平成27年度	平成27年9月29日	会派控室	5年	
	デジタルカメラ	平成26年度	平成26年7月1日	議員自宅	5年	
市民同志会	デジタルカメラ	平成27年度	平成27年5月29日	議員自宅	5年	
	ノートパソコン	平成27年度	平成27年5月16日	議員自宅	4年	
日本共産党	憲法と日本のあゆみ	平成25年度	平成26年3月26日	会派控室	—	
	複合プリンター	平成27年度	平成28年1月31日	議員自宅	5年	
社 民	社会生活六法法律相談 手続き・書式編	平成26年度	平成27年3月17日	会派控室	—	
	デジタルカメラ	平成27年度	平成28年1月20日	会派控室	5年	
都城再生クラブ	パソコン	平成26年度	平成26年5月17日	議員自宅	4年	
黎 明	ノートパソコン	平成26年度	平成26年6月21日	議員自宅	4年	
自民党	デジタルカメラ	平成27年度	平成27年11月9日	会派控室	5年	
	電子辞書	平成26年度	平成26年7月25日	会派控室	5年	
民 主	パソコン	平成27年度	平成27年7月24日	議員自宅	4年	
	パソコン	平成27年度	平成27年10月8日	議員自宅	4年	
	パソコン	平成27年度	平成27年12月28日	議員自宅	4年	
	プリンター	平成25年度	平成26年3月21日	議員自宅	5年	
	電子辞書	平成26年度	平成26年10月21日	議員自宅	5年	
	デジタルカメラ	平成26年度	平成27年3月21日	議員自宅	5年	
	パソコン用住宅地図	平成26年度	平成27年3月27日	議員自宅	5年	
	プリンター	平成26年度	平成26年4月30日	議員自宅	5年	

(注) 耐用年数は減価償却資産の耐用年数等に関する省令(昭和40年大蔵省令第15号)に準じて記載した。

項目別支出状況

単位：円

会派	収 支			項 目 別 支 出								
	収入	支出	返還額	研究研修費	調査旅費	資料作成費	資料購入費	広報費	広聴費	人件費	事務所費	要請・陳情活動費
いずみの会(注)	2,160,000	2,175,195	0	0	547,728	863,367	390,755	373,345	0	0	0	0
進政会	1,980,000	1,569,695	410,305	62,000	953,030	251,850	302,815	0	0	0	0	0
市民同志会	900,000	850,127	49,873	0	530,130	170,795	149,202	0	0	0	0	0
公明党	1,080,000	409,355	670,645	0	121,720	65,743	74,232	0	0	0	0	147,660
都伸クラブ	1,320,000	1,238,391	81,609	0	500,100	270,261	56,311	411,719	0	0	0	0
日本共産党	1,080,000	1,041,759	38,241	0	115,410	270,517	67,032	588,800	0	0	0	0
社民	720,000	252,159	467,841	0	4,580	131,552	116,027	0	0	0	0	0
都城再生クラブ	720,000	653,723	66,277	0	152,300	363,767	137,656	0	0	0	0	0
黎明	720,000	331,701	388,299	0	188,795	83,422	59,484	0	0	0	0	0
自民党	420,000	326,966	93,034	0	120,130	112,927	93,909	0	0	0	0	0
民主	360,000	352,007	7,993	0	25,604	24,003	0	302,400	0	0	0	0
無所属の会	300,000	0	300,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
瑞政会	120,000	0	120,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	11,880,000	9,201,078	2,694,117	62,000	3,259,527	2,608,204	1,447,423	1,676,264	0	0	0	147,660
支出科目の支出額に対する割合		100.0%		0.7%	35.4%	28.4%	15.7%	18.2%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%

(注) 「支出科目」欄の金額は、実際の金額を計上した。その結果「いずみの会」は、15,195円の支出超過となっている。