

和歌山県監査公表第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

令和元年7月12日

和歌山県監査委員 保 田 栄 一
和歌山県監査委員 河 野 ゆ う
和歌山県監査委員 堀 龍 雄
和歌山県監査委員 中 西 峰 雄

和歌山県職員措置請求に係る監査結果

第1 監査請求

1 請求人

省略

2 請求年月日

令和元年5月7日

3 請求の内容

請求人提出の「住民監査請求書」による請求の内容は、次のとおりである。

(1) 請求の趣旨

ア 違法不当な支出の予定に対する支出返還請求

和歌山県議会議員中拓哉（以下「中議員」という。）の平成30年1月1日の年賀はがき代として支出した62,400円は違法であるとの決定を求める。

(2) 請求の経緯

ア 請求人は、平成30年12月5日、和歌山県議会事務局において平成29年度の政務活動費に関する領収書の閲覧を行った。

イ 中議員の領収書には、年賀はがきの支出が見受けられた（甲1）。

ウ 不審に思った請求人は、予め、電話番号を知っていた大阪府議会事務局に電話をし、政務活動費での年賀はがきの購入が認められているかどうかの確認を行った。

エ すると、「政務活動費で年賀はがきを購入することはできない。」とのことであった。

オ しかし、和歌山県議会事務局は、「購入することは可能である。」との趣旨の説明に留まり、全くもって不親切、不躱^{ぶしつけ}、市民不在の回答であった。

カ そこで、中議員に直接電話し説明を求めたところ、よほど暇を持て余していたのか、直接、和歌山県議会事務局に訪れた。

キ 中議員は、「くじ付きのはがきであり、原稿は全て事務所に保管してある。」と説明したので、後日、事務所にてその見本を閲覧させていただくように申し出たところ、中議員はこれを了承した。

ク 平成30年12月19日午後3時30分頃、請求人は、中議員の事務所（和歌山市雑賀屋町東ノ丁21）を訪ねた。

ケ 中議員は、任意で「なかなかガンバル!中拓哉通信」の原稿を請求人に対し手渡し

た（甲2）。

コ 請求人は、中議員に対し、説明を求めたところ、中議員からは、「本件はがきは、名簿に基づき印刷業者に依頼をし、概ね、毎年12月25日頃までに投函する。そうすれば元旦に届く。正月に届いた方が、家族皆で見てもらえるから。」との趣旨の回答であった。

サ 請求人は、何度か中議員に対し、「年賀はがきでこの文面で、正月に届くように出せば単なる年賀状ではないのか。」と尋ねたが、中議員からは「県会報告である。」との趣旨の回答であった。

(3) 請求の理由（中議員の違法行為）（あいさつ状の禁止）

ア 公職選挙法（昭和25年法律第100号）第147条の2では、「公職の候補者又は公職の候補者となろうとする者（公職にある者を含む。）は、当該選挙区（選挙区がないときは選挙の行われる区域）内にある者に対し、答礼のための自筆によるものを除き、年賀状、寒中見舞状、暑中見舞状その他これらに類するあいさつ状（電報その他これに類するものを含む。）を出してはならない。」となっている。

イ また、公職選挙法第147条の2の趣旨としては、表面的には季節の挨拶として、選挙区内外の有権者等に無差別に文書図画を配布することを防止することを目的としている。即ち、選挙区内の全ての住民に年賀状などのあいさつ状を郵送するだけの資力がある者が有利になることを防ぐためと解釈する。

ウ とすると、中議員の、年賀状による県政報告と称する年賀状は、法の趣旨に鑑みても、単なる「年賀状」であるとしか評価することができない。

エ また、本件年賀状の全体の構成、文章「新春の御慶賀自他幸甚幸甚『人心新歳月春意旧乾坤』」（新しき年を迎え人の心も改まり悠久なるこの天地にも春の気配が漲る）平成30年戊戌正月」としている点からも、年賀状ではないと評価するには、一般的な社会常識を逸脱するものであり、適当ではない。

(4) 求める措置

ア 監査委員は、管理者に対し、次の措置を講ずるよう、勧告することを求める中議員の平成29年11月7日～同月20日の間に政務活動費の年賀はがき代金として支出した62,400円を返還せよ（甲1）。

以上のとおり、法第242条第1項に基づき、監査委員に対し、本請求をする次第である。

(5) 意見陳述の機会

ア 監査請求に当たり、請求人は、追加証拠を提出予定でもあるため、意見陳述の機会を強く求める。

イ 万一、意見陳述の機会が得られない場合には、その理由と決定権者を明らかにすると共に、追加証拠を含む新証拠の提出機会を必ず設けることを求めるものである。

(6) 「住民監査請求に伴う証拠の提出及び陳述の取扱基準」等

ア 「住民監査請求に伴う証拠の提出及び陳述の取扱基準」等に則り、本件「関係職員等」と中議員の立会いを求める。

イ また、関係職員等と監査委員らの陳述には、請求人の立会いを求めると共に、

その陳述に対する意見を述べる機会を強く求める。

ウ 万一、請求人の立会い及び意見を述べる機会が得られない場合には、その理由と決定権者を明らかにすると共に、追加証拠を含む新証拠の提出機会を必ず設けることを求めるものである。

(7) 添付資料

ア 甲1 政務活動費領収書等貼付用紙

イ 甲2 中議員から任意提供された年賀状原稿

第2 住民監査請求書の受理

本件請求は、法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、令和元年5月15日に受理を決定した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求内容を勘案し、本件政務活動費に関する返還請求を行っていないことが、法第242条第1項に規定する「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当するのかを監査の対象とした。

2 監査対象機関

議会事務局

3 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、令和元年6月14日に証拠の提出及び陳述の機会を設け、同条第7項の規定に基づき、関係機関の職員の立会いを認めた。

請求人からは、「住民監査請求書」に記載した請求の理由に加えて、次の理由を追加する陳述があった。

年賀はがきを使用して正月に届くはがきは年賀状である。また、請求人は平成30年12月19日に中議員の事務所を訪問し、中議員に対し、はがきをいつ出すのか質問をしたところ、中議員は12月20日から同月25日までに出すと答えた。請求人は中議員に対し、なぜ、そのタイミングではがきを出すのかと質問すると、中議員は、正月に届くからだと答えたので、請求人はそれは年賀状ではないのかと確認した。すると、中議員は、家族皆で見てもらいたいからだと説明したので、請求人は再度それは年賀状ではないかと確認したが理解してもらえなかったと陳述した。その後、請求人から中議員との会話を録音した音声データを新たな証拠として提出したいとの意向が示されたので監査委員は証拠の提出を認めた。請求人は新たに提出した音声データとともに、書面も提出し、中議員との会話について追加説明を記述している。請求人は中議員に対し、なぜはがきを使用しなかったのかと質問したところ、中議員は、1日に見てもらいたいという気持ちがいっぱいであると回答したので、請求人は正月のと確認した。すると中議員は、今作って出せば、年末に届いてしまうと答えたこと等を引用し、年賀状を使用し、元旦に届くことを望んでいること、また、請求書に引用された挨拶文も記載されていることから、年賀状を使用した当該通信文書については、県政報告ではなく単なる年賀状であると陳述した。

4 議会事務局による陳述

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、議会事務局に対し、令和元年 6 月 14 日に陳述の機会を設け、同条同項の規定に基づき、請求人の立会いを認めた。

議会事務局からは、本件請求に対する意見として以下のような陳述があった。

中議員の年賀はがき購入については、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であり、広聴広報費として支出されている。

年賀状等時候の挨拶状の購入経費については、「政務活動費の手引」（以下「手引」という。）で政務活動費の充當に適しない経費とされているが、年賀はがきの購入が適しない経費とされているのではなく、時候の挨拶状に係る経費が適しない経費とされている。そのため、中議員から政務活動費収支報告書が提出された際、議会事務局から中議員に対して、時候の挨拶ではないかを確認しており、中議員からは時候の挨拶ではないとの回答を得ていた。また、大阪地方裁判所平成 26 年 3 月 26 日判決（以下「地裁判例」という。）によると、年賀はがきを用いて作成された 2 種類の年賀状について、年始の挨拶及び専ら議員の後援会の行事予定や他の政治家の選挙活動への応援について記載されている年賀状については、政務調査費の充當は認められないとしたが、年始の挨拶及び議員の活動状況など市政報告に関する記載がある年賀状に対しては、政務調査費の充當を認めており、控訴審でも原判決が指示され、上告審は不受理となり判決が確定している。

本件については、表題として「なかなかガンバル！中拓哉通信 NO. 30」と記載されており、県政報告の記載が大部分を占め、全体としてみた場合、政務活動との間に合理的関連性を有すると考えられるので、広聴広報費として支出することに問題は無いと考える。

また、中議員から年賀はがき購入費のうち、政務活動充當部分は全体の 8 割であったとの修正報告が平成 30 年 10 月 30 日に提出されているとの陳述がなされた。

第 4 監査の結果

1 主文

本件請求は、請求人の主張に理由がないので棄却する。

2 事実関係の確認

監査対象事項について、関係書類の調査、監査対象機関からの事情聴取等から、次の事項について確認した。

(1) 制度の概要

政務活動費は、平成 24 年の法改正により、議員活動の活性化を図ることを目的として、従来の「政務調査費」の対象経費の範囲などが見直され、その名称も改められて制度化されたもので、法第 100 条第 14 項から第 16 項までは、以下のとおり定めている。

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（法第 100 条第 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（同条第 15 項）。

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（同条第 16 項）。

本県においても、この法改正を受け、「和歌山県政務調査費の交付に関する条例（平成 13 年和歌山県条例第 34 号）」を「和歌山県政務活動費の交付に関する条例」（以下「条例」という。）に、「和歌山県政務調査費の交付に関する規程」を「和歌山県政務活動費の交付に関する規程」（以下「規程」という。）に改正し、平成 25 年 4 月から新たに政務活動費として交付している。

条例及び規程は、法第 100 条第 14 項から第 16 項までの規定に基づき、政務活動費の交付に関する必要な事項を定めている。

議員の政務活動費を充てることができる経費の範囲は、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、事務費及び人件費とし、このうち「広聴広報費」の内容は「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」である（条例別表第 2）。

議員は、政務活動費の支出に係る領収書の写し又は支払証明書の写しを添付して毎年 4 月 30 日までに収支報告書を議長に提出しなければならない（条例第 11 条第 1 項及び第 4 項）。

議長は、議員から提出された収支報告書の写しを知事に送付する（規程第 4 条）。

知事は、議員が交付を受けた政務活動費の総額からその年度において行った政務活動費による支出の総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができる（条例第 10 条第 4 項）。

政務活動費の交付を受けた議員は、政務活動費の支出について、会計帳簿を作成するとともに、証拠書類等を収支報告書の提出期間の末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（規程第 6 条）。

(2) 本件経費に関する運用基準

本県の政務活動費制度においては、条例及び規程のほか、全国都道府県議会議長会事務局作成の「政務活動費の運用に係る考え方」を参考に作成された手引を運用基準としている。

手引では、各経費の範囲について「対象となる経費の例示」、「充当に適しない経費の例示」、「留意事項」等を定めており、広聴広報費の対象となる経費として「広報紙、報告書、住民アンケート等印刷費」、「新聞折込代、送料及び配布経費、名刺作成費、県議会切手シート購入費（会場費、機材借上費、印刷費、委託費、文書通信費、交通費、宿泊費等）」を例示し、広聴広報費の充当に適しない経費として「慶弔電報、年賀状等時候の挨拶状の購入又は印刷等の経費」を例示し、広報紙印刷費の留意事項として「政党活動、後援会活動など他の目的の活動が含まれている場合は、紙面の占有面積の割合により按分する」ことを、送料及び配布経費の留意事項として「郵送に要する切手代、封筒代、はがき代は充当可。ただし、支援者等への挨拶目的のものは充当不可。封筒に後援会名が記載されているものは不適切」と定めている。

(3) 議会事務局における本件政務活動費の確認

本件監査において、平成 29 年度政務活動費に関する当時の議会事務局の確認状況について聴取したところ、同事務局からは次の説明を受けた。

条例の規定に基づき交付した本件政務活動費について、4 月 30 日までに各議員から議長に収支報告書が提出され、議会事務局は当該収支報告書に記載された金額と添付された領収書の突合等によりその内容を確認し、内容が明確でないものについては、各議員に再度確認していた。議長はこの収支報告書の写しを知事に送付し、知事は収支報告書を精査した上で額の確定を行っていた。

また、本件政務活動費の支出について、議会事務局は次のとおり確認していた。

本件請求書にある中議員の年賀状購入代金については、県政報告書として送付されたはがき代金として政務活動費の広聴広報費に計上したものであるが、提出された領収書に年賀と記載されていたことから、中議員に電話にて用途を確認したところ、県政報告書として使用したものであり、時候の挨拶ではないとの回答を得たので、政務活動費の充実に問題は無いと判断した。県政報告書の現物については、提出義務がないため、特に提示することは求めている。そのため、収支報告書提出時に現物を確認したかどうかについては、特に記録も残しておらず不明である。

なお、当該年賀はがき購入費については、平成 30 年 10 月 30 日に中議員から修正報告が提出され、政務活動費充当部分は全体の 8 割であったとして、政務活動費充当費は 62,400 円から 49,920 円に修正されている。

第 5 監査委員の判断

本件請求において、請求人は「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」の理由として特に次の点を主張している。

年賀はがきを使用し、そのはがきが元旦に届くように投函され、記載内容の構成や年始の挨拶と言え文章が含まれていることから、当該はがきは県政報告ではなく、時候の挨拶としての年賀状であると判断するのが妥当である。だとすれば、当該年賀はがきの購入費用を政務活動費で支出されたことは、本件条例の趣旨・目的外支出と解すほかなく、当該支出は違法・不当である。

このことについて、監査委員は次のとおり判断する。

本件は、年賀はがきの購入費用を、広聴広報費として政務活動費に充当することの適否を問うものといえる。

これを判断するに当たり、以下のものを参考とする。

1 参考とする判例

(1) 最高裁判所平成 21 年 12 月 17 日判決（以下「判例」という。）

政務活動費制度の前身である政務調査費制度における収支報告について、判例によれば、「これらの書類の様式は、概括的な記載がされることを予定しており、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等が具体的に記載されるべきものとはしていない。また、上記条例等に、会派が上記の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを定めた条項は見当たらない」とされている。そして、この制度趣旨については、「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」であり、加えて、「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用途制限適合性を審査することを予定していない」とされている。(平成24年の法改正によって、政務調査費制度が政務活動費制度に変更された際には、制度の趣旨は変えることなく、充当できる経費の範囲が広げられたことを考えると、上記判例で判示された趣旨は政務活動費においても同様であると解される。)

(2) 地裁判例

地裁判例は、年賀はがきを用いて作成された議員の2種類の年賀状に係る費用を政務調査費で充当することについて、以下のように判示している。すなわち、年賀はがきを用いて作成された(略)議員の年賀状には2種類あり、1つには、年始の挨拶のほか、同議員の活動状況など市政報告に関連する記載があるのに対し、もう1つには、年始の挨拶のほか、専ら同議員の後援会の行事予定や他の政治家の選挙活動への応援について記載されていることが認められる。したがって、上記費用には、政務調査活動以外の後援会活動や選挙活動に係る部分も含まれているというべきであり、その全額を政務調査費から支出することは認められず、上記2種類の年賀状の各作成枚数も明らかではないから、条理に従い、上記費用のうち2分の1について本件用途基準に違反する支出であると認めるのが相当である。(なお、地裁判例の該当部分は、控訴審でも支持され、上告審が不受理となってすでに確定している。)

2 手引における関連記載

(1) 広聴広報費として充当に適しない経費

「慶弔電報、年賀状等時候の挨拶状の購入又は印刷等の経費」を例示している。(これは、単なる時候の挨拶は、議員が行う政務活動との合理的関連性が通常想定しにくいことから設けられている例示であると考えられる。また、この例示は公職選挙法第147条の2で年賀状等のあいさつ状を出してはならないとされていることを踏まえ、政務活動費に充当することが社会通念上の妥当性を欠くという観点も加味されているとも捉えることができる。)

(2) 広聴広報費として対象となる経費

「広報紙、報告書、住民アンケート等印刷費」などを挙げている。(これは、政務活動には県民の意思を把握することが含まれるところ、県民が県政に対して適切な意思決定を行うためには、議員による議会活動等の県民への広報・報告が不可欠の前提となることから、議員による広報・報告は政務活動と合理的な関連性があるということに由来すると考えられる。)

(3) 送料及び配布経費の留意事項

「郵送に要する切手代、封筒代、はがき代は充当可。ただし、支援者等への挨拶目的のものは充当不可。封筒に後援会名が記載されているものは不適切」としている。

以上を踏まえ、本件の年賀はがきの購入費用を、広聴広報費として政務活動費に

充当することの適否を検討する。

本件で検討の対象となっているのは、すべて、郵便局で販売される年賀はがきである。当該年賀はがきは、表面にあらかじめ消印と「年賀」という文字が印刷されており、年末の特定の期限までに投函すれば元日に配達される、という通常の郵便物とは異なる取扱いを受けることができるものである。このような年賀はがきの用途は、社会通念上、正月の時候の挨拶状である年賀状を送るためのものと考えざるを得ない。そうだとすると、その購入が議員の政務活動と合理的関連性を持つことは一般的に想定しにくく、それゆえ、政務活動費を充当することには疑念を生ずるところである。

とはいえ、年賀はがきを用いて、議会活動等の県民への広報・報告を行うことも可能ではあり、その場合にまで、年賀はがきの購入費用を政務活動費に充当することが一切認められないとまで解することもできない。なぜなら、既に述べたとおり、政務活動には県民の意思を把握することが含まれるのであり、議員による議会活動等の県民への広報・報告は、県民が県政に対して適切な意思決定を行うための不可欠の前提となることからすると、このような広報・報告は政務活動と合理的な関連性があるといえるからである。

前述の地裁判例が、時候の挨拶の他に市政報告が含まれ得る年賀状については政務調査費を充当できないとは判示していないのも、同様の見地に立ったものと考えている。

以上のような検討からすると、年賀はがきの購入費用を政務活動費に充当することが適切か否かは、購入した年賀はがきにどのような記載がなされた上で出されたかを具体的に検証して、判断されるべきである。

この点、本件で問題となっている年賀はがきは、「新春の御慶賀自他幸甚幸甚」等正月の時候の挨拶としか評価できない部分を含むものの、それ以外の内容は議会活動の報告と評価できる。また、タイトルは「なかなかガンバル！中拓哉通信 No. 30」となっていることから、県政報告の一環であることが推認でき、政務活動費を充当することに適しないとは言えない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

第6 監査委員の意見

手引において、広聴広報費の充当に適しない経費として「慶弔電報、年賀状等時候の挨拶状の購入又は印刷等の経費」が示されている。議会事務局は、中議員が収支報告書を提出した際に年賀はがきの利用方法について、電話にて「県政報告書として使用したものであり、時候の挨拶ではない」と確認したものの、内容まで確認したかは定かではないとしている。年賀状が時候の挨拶であるか、県政報告であるかは記載された内容を確認しなければ判断できない。だとすれば、上記判例が、用途制限違反が明らかにかがわれる場合を除き用途制限適合性を執行機関が具体的に審査することは予定されていないと判示しているとしても、当該年賀状の記載内容を確認しなければ、政務活動費の充当の適否が判断できない以上、収支報告書の内容精査の際に当該年賀状の記載内容についても確認すべきであったと考える。