

住民監査請求に係る監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求の受付

次のとおり、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下、「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「監査請求書」という。）が提出された。

- (1) 提出日 令和7年10月20日
- (2) 住所及び氏名 宝塚市 X

2 請求の概要

監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面（別記1(1)から(6)までの書面。以下「事実証明書」という。）によれば、本件監査請求の要旨は次のとおりである。

(1) 請求の要旨

ア 請求理由

- (ア) 兵庫県議会議員 中村大輔 氏（以下「中村議員」という。）は、政務活動を補助する職員2名の人件費として令和6年度に政務活動費を充当している。
- (イ) しかし、当該職員の雇用契約で「就業場所」とされている神戸市北区の事務所（以下、「本件事務所」という。）は、電気・ガス・水道等の使用がほとんどなされておらず、事務所としての稼働実態がほとんどないことから、上記職員の勤務実態がないことが疑われる。
- (ウ) 仮に、就業場所を柔軟に認めていたとしても、人件費のうち交通費については経路等の説明がなされていないので正当な支出とは言えない。

イ 求める措置の内容

よって、勤務実態のない職員の人件費に充当された政務活動費は違法であるから、中村議員に対して人件費の全額（1,061,560円）または一部（交通費154,540円）の返還を求めるとともに、議会事務局長を通じて返還請求及び刑事的責任が問われる場合は速やかに刑事告発を行うよう議長に勧告するよう求める。

(2) 事実証明書

本件監査請求の要旨に係る事実証明書として、別記1(1)から(6)までの文書が提出された。

3 監査執行上の辞退

議会選出の岡つよし監査委員と前田ともき監査委員から、本件措置請求は議会制度に関わるものであり、公正な監査を期するため、本件措置請求の監査の執行を辞退する旨の申出があり、両監査委員は、監査を執行していない。

4 監査請求形式要件の審査、請求の受理

提出のあった監査請求書について、令和7年10月23日に要件審査を実施した結果、所定の要件を具備していると認め、提出日をもって受理することとした。

第2 証拠の提出及び陳述

1 請求人の陳述の要旨

令和7年12月3日に、自治法第242条第7項に基づき、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人からおおむね次のとおり陳述があり、別記1(7)の書面の提出があった。

なお、請求人の陳述での主張は多岐にわたるが、その概要は次のとおりである。

- (1) 環境省が公開している神戸市の暑さ指数のデータと職員の勤務日を照合したところ、特に7月から8月は過酷で、熱中症警戒アラートが出るような環境でも勤務している。5月から10月までの職員2名の勤務実態は70日であるが、そのうち警戒レベルが15日、嚴重警戒が16日、危険が12日あり、7月から12月の間、事務所の環境が警戒以上レベルであった日は稼働日の61%にあたる。

この中でエアコンや冷蔵庫等を使用せず本件事務所で執務することは困難である。

- (2) 電気使用量は7月から12月に関しては平均0.5kWhであり、少なくともこの期間には本件事務所の使用実態が無かったのではないかと推察される。
- (3) 水道使用量は、令和5年8月から令和7年1月まで18箇月を月あたりに換算すると62.5Lに相当する。これをもって職員が勤務していなかったと断定はできないが、本件事務所のインフラが使用されていなかったという補足の情報になる。
- (4) ガス使用量は、令和6年度はゼロである。ガスストーブや給湯器を使うかはケースバイケースだが、12月から2月の寒い時期にお湯も水も使われていないことで、本件事務所が使われていない情報を補足するものである。
- (5) インターネットの使用量は、年間2.2GB、最大0.6GBで低い水準が多い。
- (6) 職員の自宅は不明であるものの、交通費は本件事務所までのものが支給されているとみられるが、本件事務所で就業していないのであれば、交通費は不当支出となる。
- (7) これらのことは、直接的に「職員の勤務実態がない」と言えるものではないが、間接的に、その蓋然性が高いという主張をもとに監査を求めるものである。

職員の勤務実態がなければ人件費全額を返還するべきであり、勤務実態があっても就業場所が本件事務所と異なるのであれば、通勤交通費を返還するべきである。

2 執行機関の陳述の要旨

令和7年12月3日に、自治法第242条第8項に基づき、執行機関の陳述を実施したところ、兵庫県議会事務局から次のとおり陳述があった。

- (1) 政務活動費制度の概要について

ア 制度の趣旨

政務活動費は、自治法第100条第14項の規定に基づき、議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費の一部として交付することができるとされている。

また、その交付の対象、額及び交付の方法並びに充当できる経費の範囲については、地域の実情や各議会の状況に応じて各地方公共団体が決定できるよう、条例により定めることとされている。

イ 本県議会の政務活動費に係る条例等の定め

本県議会では自治法の規定に基づき、「兵庫県政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）」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おり、条例第3条の規定に基づき、県は会派に対し政務活動費を交付している。そして、県議会では、政務活動費の請求、執行、収支報告書の提出等に係る一連の手続を具体的に進めるマニュアルとして、「政務活動費の手引（以下「手引」という。）」を定め、各会派及び議員に示している。

手引においては、政務活動費の交付に係る詳細な手続のほか、条例制定事項の詳細として、経費の計上に当たっての留意事項を定めるとともに、その運用指針を定めている。

ウ 政務活動を補助する職員等の人件費に係る考え方について

政務活動を補助する職員、事務所連絡職員の経費については、「人件費」として政務活動費の充当を認めている。

また、政務活動費を充当する際には、議長に対し、①雇用契約書、②政務活動補助業務勤務実績表・領収書、③雇用に関する申出書を提出することとなっている。

(2) 請求人からの請求内容に対する意見について

中村議員から議会事務局に対し、兵庫県議会維新の会議員団（以下「維新会派」という。）を通じて次の回答があり、別記2の書面の提出があった。

ア 職員の勤務実態等について

(ア) 政務活動補助員2名（以下「本件職員」という。）に業務を委任しているが、その業務は主に、県政報告紙を配布したり、住民からの県政に係る意見聴取や相談を行う議員に同行するなど、地域を回ることである。事務所に常駐して来客対応や資料作成等を行う業務は、地域を回る業務に比べて少ない。

(イ) 本件職員の出退勤はタイムカードで管理しており、報酬及び通勤旅費の支給に際しては、政務活動費の請求に添付する「政務活動補助業務 勤務実績表・領収書」と合わせ、本件職員から別様での領収書の交付も受けている。

イ 交通費について

(ア) 交通費については本件職員と合意の上、各自の自宅最寄駅から勤務場所への最短区間を基準として、交通実費を支給することとしている。

(イ) 本件職員は、自宅から本件事務所を含む北区の用務先まで通勤する際には、JR神戸駅までは電車で通勤し、神戸駅からは議員の自動車に同乗して本件事務所へ移動することが多く、政務活動費を請求する際は、自宅から必ず通過するJR神戸駅までの区間で算定し請求している。

ウ 本件事務所の利用実態について

(ア) 光熱水費が少ないのは、議員に同行して行う現地調査や地域回り等、事務所外での業務が中心だからである。

(イ) 本件事務所の使用にあたっては、来訪者の利便を優先しつつも、普段はできるだけ光熱水費を抑えるよう、議員・職員ともに日々心がけている。また、昼間は電気をつけなくても室内が十分に明るく、通常作業は支障なく行うことができる。

(ウ) なお、雇用契約書記載欄の職員の就業場所については、勤務実態にあわせて

「県内全域」と記載すべきか議会事務局に問い合わせたところ、郵便物が届く主たる事務所を記載するようにとのことであったため、その旨を記載している。

(3) 請求人からの請求内容に対する執行機関の意見

中村議員が支出した政務活動補助員に係る経費については、維新会派に対して雇用契約書及び支出に係る証拠書類（政務活動補助業務勤務実績表・領収証）が提出され、維新会派の代表者が内容を確認した上で、県に対して報告を受けたものである。

当該支出は、手引に則り、事務局として適正に手続き、処理したものである。

第3 監査の対象

1 監査の対象とした事項

住民監査請求に当たっては、対象とする財務会計行為（地方自治法第242条第1項に定める、①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実をいう。以下同じ。）を他の事項から区別し、特定して認識できるように個別的・具体的に摘示しなければならないとされている（最高裁判所平成2年6月5日判決）。

なお、請求人は中村議員が支出した人件費の全額（1,061,560円）または一部（交通費154,540円）を返還するよう勧告を求めているが、中村議員は人件費に政務活動費を充当するにあたり共通案分率50%を選択しているため、実際に人件費に充当された政務活動費は530,780円である。

したがって、請求人の監査請求のうち、これを超える部分の返還を求める請求については、対象となる政務活動費が存在しないため不適法な請求であり、監査をすることはできない。

また、県議会に刑事告訴を求めることは財務会計行為にあたらないので、監査の対象としない。

これらのことを踏まえたうえで、本件においては、監査請求書・事実証明書のほか、請求人の陳述等を踏まえて、次の事項を対象とした。

〔監査の対象〕

中村議員の政務活動費（令和6年度に人件費として充当された530,780円）に係る不当利得に対し、議会事務局長が返還請求権の行使を怠る事実

第4 監査の結果

1 結論

本件監査請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

〔監査結果〕

本件監査請求には理由がないものと判断する。

以下、監査請求書、事実証明書、請求人の陳述、執行機関の陳述及び執行機関に対する調査により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

2 認定した事実

(1) 政務活動費に係る制度

ア 法律及び条例の定め

(7) 自治法第100条第14項は、政務活動費を「議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費」の一部として交付することができることを規定し、交付の要件としては「議員の調査研究その他の活動に資する」ための必要性を挙げるにとどめ、その交付の対象、額及び交付の方法並びに充てることができる経費の範囲は条例で定めることとし、具体的な運用については各地方公共団体の実情に応じた判断に委ねている。

(4) 条例は、次のa～cのとおり規定している。

a 政務活動費を会派に対し交付すること（第3条）。

b 交付の対象は、会派及び議員が実施する調査研究、政策提言、研修、各種会議への参加、広報広聴、要請陳情、住民相談等地域の課題のみならず広く県政全般の課題とこれに対する県民の意思を的確に把握し、県政に反映させる活動その他の県民福祉の向上及び県勢の発展に必要な活動（以下「政務活動」という。）に要する経費であること（第2条第1項）。

c 充てることができる経費及び内容は、条例別表に定めがあり、本件措置請求の対象である職員の雇用に要する費用は、人件費に該当する。

イ 政務活動費の手引の定め

県議会では、政務活動費の請求、執行、収支報告書の提出等の手続を行う際のマニュアルとして、また、政務活動費の使途基準として、政務活動費の手引を定めて、会派及び議員に示している。同手引においては、政務活動費の内容趣旨、具体的な経費及び支出に適しない経費の例示並びに解説を記載し、交付に係る詳細な手続と、経費の計上に当たっての留意事項を定めている。

(7) 充当の基本原則（政務活動費の手引Ⅱ 2 (1)）

会派及び議員は専ら政務活動費に係る所要額のみを計上（それ以外の活動に要した経費は除外）しなければならないが、会派や議員の活動は多面的であり、政務活動とそれ以外の活動（議会公務・政党・選挙・後援会・私事）とが混在しているケースがほとんどである。

このため、全体の額を案分して政務活動費の額を算出せざるを得ないことから、原則として、全ての政務活動費に共通案分率を適用する。

共通案分率は、政務活動及びそれ以外の議員活動（政党活動、後援会活動及び選挙活動をいう。）が混在する場合は2分の1、政務活動、それ以外の議員活動及び私的活動が混在する場合は4分の1である。

(4) (7)の例外（政務活動費の手引Ⅱ 2 (2)）

共通案分率ではなく、個別の案分率を採用する場合には、会派又は議員の責任において、個別の案分率の正当性を客観的に説明できるようにしなければならない。具体的には、明確な根拠を文書で示す場合のみ、共通案分率を超える充当を可とする旨定めている。

(7) 人件費に政務活動費を充当する際の留意事項

補助職員を雇用する場合は、必ず雇用契約を締結しなければならないこと、雇用関係を明確にする書類として、雇用契約書、政務活動補助業務勤務実績表・領収書及び雇用に関する申出書を整備すること、これらの書類は議長への提出書類とすることを定めている。

(2) 中村議員の政務活動費充当状況及び県の支出

ア 中村議員の充当状況

本件請求の対象である人件費について、手引は、雇用契約書、政務活動補助業務勤務実績表・領収書（以下、「実績表」という。）等を提出するよう求めている。

中村議員が提出した令和6年度政務活動費に係る実績表の記述及び案分率、政務活動費充当額は次のとおりである。

区分	職員A	職員B
総勤務時間	230時間	414時間
人件費総額	410,200円	651,360円
案分率	50%	50%
政務活動費充当額	205,100円	325,680円

イ 県の支出等

(ア) 県は、各会派に政務活動費を支出し、議員には会派から精算払で交付される。

(イ) 中村議員による令和6年度政務活動費の充当額は、維新会派に対し県が支出したものの一部である。

(3) 中村議員の説明及び資料の提出

本件請求に係る政務活動費の充当について、中村議員から維新会派を通じて県議会事務局に対して説明があり、監査委員は県議会事務局に対する調査においてこれを把握した。その内容は「第2 証拠の提出及び陳述」2(2)に記載のとおりであるのでこれを引用するほか、下記のとおりである。

また、これらの説明に関して中村議員から提出のあった資料は、別記2のとおりである。

ア JR神戸駅は、本件職員のいずれについても、その住所から本件事務所までの経路の途中にある。

イ 議員及び本件職員が住民相談や一般的な事務を行うのは、本件事務所と別の、相手先その他の場所であることが多い。

ウ 本件職員の雇用契約書は、請求人が別記1(2)で提出した政務活動費収支報告書に添付のとおりであるが、このうち「仕事内容」欄には「政務活動補助・ポスティング」と記載されており、当初より事務所以外の場所での業務も想定した雇用契約となっている。

3 判断

(1) 政務活動費を充当することの妥当性に係る通常の判断枠組は次のとおりである。

ア 議会の役割は、条例の制定、執行機関の監視等多岐にわたるものであり、そのための政務活動も必然的に広範な事項にわたる。その役割を果たすには、会派又

は議員の自主性、自立性が尊重されなければならないものである。このため、いかなる手段方法によりいかなる政務活動を行うかは、原則として、県政に関する諸事情等に対応した議員の裁量的判断に委ねられている（平成 25 年 11 月 18 日福岡地方裁判所判決参照、平成 20 年 9 月 25 日神戸地方裁判所判決参照）。

イ ただし、個々の議員が政務活動として行った行為の経費が政務活動費として認められるには、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政務活動との間に合理的な関連性が認められる行為に関する経費でなければならない、これが認められない経費の支出については、裁量を逸脱又は濫用したものとして、違法となる（平成 25 年 1 月 25 日最高裁判所判決参照）。

ウ この合理的関連性を有するかどうかの判断基準としては、県議会において政務活動費に充てることができる経費の例示、支出方法等に係る指針として手引が作成されており、手引の記載事項に照らし合わせて、合致するものであれば、条例で定められた「政務活動費を充てることができる経費」に該当する。

エ したがって、政務活動費に係る監査にあつては、関係者からの説明や提示された書類等を手引の記載事項と照らし合わせた結果、①「当該支出の事実が認められるかどうか」、②「手引に示された経費に合致するものと認められるか」そして、③「それらのことが、手引が求める支出証拠書類等により明らかにされているか」、に着眼した上で、「政務活動費を充てることができる経費」に該当するかどうかを判断することとしている。

(2) また、本件請求の争点は、「執行機関（議会事務局長）が、議員による不当利得に対して返還請求（不当利得返還請求）をしないこと」の違法・不当性であるが、不当利得の返還請求権を行使するためには、請求する債権者の側においてその請求額を立証する必要がある。

(3) 本件においては、中村議員が本件職員に対して総額 1,061,560 円を支出した事実については、書類上明らかであり、請求人も争っていない。

したがって本件における争点は、本件職員が実績表のとおり政務活動に従事したことが証拠書類等から確認できるかどうかであるが、請求人はこれに加えて、事務所以外の場所で勤務する際の交通費に政務活動費を充当するには、その都度経路等の説明が必要である旨主張している。

(4) まず、職員の勤務の実態について、上記「第 2 2 執行機関の陳述の要旨」及び「2 認定した事実」において得られた中村議員による説明は、本件職員の就業場所、従事内容が具体的で、かつ実績表と矛盾するところはなく、内容の真実性がひととおり認められる。

一般に住民相談や事務を行う際、その場所は主たる事務所に限られるものではないことや、雇用契約書に記載の業務内容にポスティングが明記されていることも踏まえれば、本件職員の実際の主な就業場所が本件事務所以外の場所であるという説明は不自然ではない。

したがって、本件職員が実績表に記された時間にいずれかの場所において政務活動に係る業務に従事していたことは事実として推認できる。

そして、請求人が主張する本件事務所の光熱水費が僅少であることは上記推認と矛盾するものではなく、ほかにこの推認を覆すような事実の摘示は、請求人から行

われていない。

- (5) 次に、職員の通勤に要する交通費に政務活動費を充当することについて、手引は特段の定めをしておらず、交通費を勤務場所に関わらず定額で支給することも含めて、議員の裁量及び当事者間の契約に委ねているものと解される。

そして本件においては、本件職員の交通費を日額とし、その金額を各職員の自宅から本件事務所との間にあるＪＲ神戸駅までの公共交通機関の往復運賃としているが、このことについては、「第２ 証拠の提出及び陳述」２(２)イで説明のあった「神戸駅で待ち合わせた後、車で選挙区である神戸市北区を回ることが多い」ことが、中村議員の事業者としての活動状況や、本件職員の自宅、北区と神戸駅の地理的関係性を考慮すれば、一定の合理性が認められること、本件職員の交通費はこの移動方法に整合していること、金額も当該区間の公共交通運賃と整合が認められることから、議員が裁量の範囲を逸脱しているとは言えない。

- (6) 以上のことから、中村議員による政務活動費の充当は妥当であり、これを不当利得とする根拠は認められないから、執行機関が不当利得返還請求を違法又は不当に怠っていることはなく、請求人の請求には理由がないものと判断する。

別記１ 請求人から提出のあった書面

- (1) 住民監査請求に関する事実証明書
- (2) 令和６年度政務活動費収支報告書（中村議員分）の領収書等該当部分の写し
- (3) 本件事務所のインフラ使用実態および人件費のまとめ
- (4) 兵庫県議会基本条例（令和７年６月１３日改正）の写し
- (5) 兵庫県政務活動費の交付に関する条例（令和３年１０月２５日改正）の写し
- (6) 地方自治法の写し
- (7) 令和６年５月から１０月までの神戸市の暑さ指数（ＷＧＢＴ）の推移

別記２ 執行機関から提出のあった書面・資料

- (1) 中村議員からの提出資料（地域回りをしている写真）
- (2) 中村議員からの提出資料（本件事務所の写真）
- (3) 中村議員からの提出資料（本件職員のタイムカード（令和６年度））
- (4) 中村議員からの提出資料（本件職員の報酬の領収書（令和６年度））
- (5) 中村議員からの提出資料（ＮＴＴドコモ５Ｇサービス契約申込書）
- (6) 中村議員からの提出資料（本件職員の通勤経路と交通費）