



栃木県公報

平成30(2018)年
8月10日(金)
号 外
第 45 号

目 次

監 査 委 員

○栃木県職員措置請求に係る監査結果の公表..... 1

監 査 委 員

栃木県監査委員告示第9号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づく栃木県職員措置請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表する。

平成30(2018)年8月10日

栃木県監査委員 金 井 弘 行
同 平 野 博 章

栃木県職員措置請求監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

宇都宮市若松原3丁目14番2号 秋元照夫税理士事務所
市民オンブズパーソン栃木 代表 高橋 信正

2 請求書の提出日

平成30(2018)年5月29日

3 請求の内容

請求人提出の栃木県職員措置請求書による主張事実の要旨及び措置要求は、次のとおりである。

(1) 主張事実の要旨

平成28(2016)年度にとちぎ自民党議員会、民進党・無所属クラブ、県民クラブ、公明党、共産党、静和の会、鴻志会、さわやか未来クラブ、新政クラブ、元気クラブ及び無所属の会に支出した政務活動費のうち、(2)の措置請求金額については、以下の理由により違法・不当な支出である。

地方自治法(以下「法」という。)第100条第14項は、条例の定めるところにより「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旨を定めるとともに、交付の対象、額及び交付の方法並びに政務活動費を充てることができる経費の範囲については、条例で定めなければならない旨を規定している。また、同条第15項は、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収支報告書を議長に提出するものと規定している。栃木県では、栃木県政務活動費の交付に関する条例(以下「政務活動費条例」という。)が制定されている。また、栃木県議会は、「栃木県政務活動費マニュアル」(以下「政務活動費マニュアル」という。)を定めている。

平成24(2012)年法改正により、従来の政務調査費から政務活動費に改められ、支出できる経費の範囲は抽象的には広がり、政務活動費条例にも「広聴広報費」や「要請陳情等活動費」の項目が加えられているが、法は同時に第100条第16項を新設して透明性確保の措置を議長に求めているのであり、政務活動費条例及び政務活動費マニュアルの定めを法の趣旨に従い厳格に解さなければならない要請はより高まったといえる。

このような法の趣旨からすると、政務活動費への充当が認められるか否かの判断の指針は、次のとおりとなり、これらを満たさない支出に政務活動費を充当することは許されない。

- ・ 会派の政務活動についての具体的な実施計画が作成されていること。
- ・ 分担して行う場合、会派は議員やグループが分担する政務活動を明示すること。
- ・ 分担して行った議員やグループは、会派に対し政務活動報告書を提出すること。
- ・ 政務活動費条例別表記載の用途基準の範囲内であること。

- ・ 会派の政務活動のための支出であること。個人の活動や他の政治活動等にも関係する経費については、厳格に峻別し、明らかとなる資料を付して政務活動費に必要な支出であること及びその割合を明らかにすること。

各会派の政務活動に関する実施計画については開示されていないので詳細は不明である。しかしながら、先年度の政務調査費・政務活動費に関する住民監査請求及び住民訴訟において明らかにされたところによれば、具体的な実施計画及び分担について定めた実施計画はないと言わざるを得ない。そうであるとすれば、いずれの支出についても違法・不当な支出であり、政務活動費の充当は許されないものと解される。

ア 調査研究費

自家用車に係る交通費（ガソリン代）について、支払証明書の記載により自動車の走行距離で計算されているが、スタート地点とゴール地点及びそれぞれの時刻が具体的に明らかにされなければその記載が正しいものなのか否かは判断できない。その支出の透明性を担保するために必要なのが、具体的な実施計画であり、相手先、内容、場所、実施終了の時刻等についての詳細な報告である。

しかしながら、具体的な実施計画はなく、議員個人がどこかで誰かと会ったり、会合に参加したりしたことを、調査研究活動として報告しているだけである。しかも、そのほとんどが月日、行先、距離と抽象的な用件の記載があるのみである。

これでは政務活動費として支出可能な活動なのか、個人としての参加なのか、選挙活動なのか、判断しようがなく、支出の透明性が確保し得ない。

また、複数の議員について、意見交換、調査等の具体的な内容を記載した資料がない。

イ 研修費

基本的に調査研究費と同様である。

ウ 人件費

各議員が継続して雇用する職員は、通常議員として個人の活動を行う拠点とする事務所において、政党活動、選挙活動、後援会活動の補助の業務にあたるのであって、政務活動に費やす時間はその一部にすぎない。

このような場合に政務活動費としての支出の透明性を確保する手段が具体的な実施計画なのであって、政務活動費として支出することが許されるのは、議員が実施計画で示された担当する政務活動の具体的な作業について、自分が雇用する職員に本来の業務とは別に作業をさせる必要性があつてさせた場合に、その時間に応じた費用を支払う場合のみである。

しかしながら、計画はないまま職員に政務活動の補助作業をさせたとして按分をして請求しているのであり、こうした支出は違法・不当なものと言わざるを得ない。

人件費に関する領収書については、領収者名が黒塗りされているため、だれに対して支払ったのか、真実支払いがなされたのか確認することが不能である。

源泉徴収義務者であり徴収義務が発生しているにもかかわらず、源泉税が納付された形跡がないことから、政務活動費としての人件費の支払の事実が認められないと言わざるを得ない。

また、会派ごと、議員ごとの違法性・不当性は、以下のとおりである。

- (ア) 領収書は、「A：補助業務内容に、何の記載もないもの」「B：補助業務内容に、何の記載もないに等しいもの」「C：補助業務内容の記載に具体性がないもの」「D：補助業務内容の記載が具体的であるもの」と分類でき、政務活動費として認められる可能性があるのはDのみであり、それ以外は認められない。
- (イ) 複数の議員について、当該議員の雇用する職員が資料作成を行っているが、その資料の現物の提出がない。
- (ウ) 複数の議員の被雇用者に支出した給料又は賃金について、政務活動費充当額の按分根拠が示されていない。
- (エ) とちぎ自民党議員会が雇用する事務職員2名について、会派の仕事は政務活動費以外にもあるにも関わらず、給与及び社会保険料の全額を負担することは認められない。
- (オ) 民進党・無所属クラブのA議員が雇用する職員の業務内容について、「連合の政策要望資料作成」が政務活動になるのか。

(2) 措置請求の内容

監査委員は、知事に対して、平成28(2016)年度分として支出した政務活動費のうち、下記請求金額一覧表に記載されている金額について、同表記載の各会派に対し県に返還させるための必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

請求金額一覧表

(単位：円)

会 派 名	金 額	うち人件費	うちガソリン代
とちぎ自民党議員会	50,334,486	50,334,486	
民進党・無所属クラブ	9,160,400	9,160,400	
県民クラブ	3,600,000	3,600,000	
公明党	841,000	841,000	
共産党	54,436	54,436	
静和の会	981,700	981,700	
鴻志会	1,672,585	1,672,585	
さわやか未来クラブ	1,546,800	1,546,800	
新政クラブ	585,000	585,000	
元気クラブ	304,858	200,000	104,858
無所属の会	103,145	100,000	3,145
合 計	69,184,410	69,076,407	108,003

(3) 個別外部監査請求とその理由

本件の措置請求は、監査委員のうち議員選出の2名が当事者で除斥されるほか、監査対象量の多さに加え、短期間に本件監査を行うには豊富な監査実務の経験が必要なことから、本件は法第252条の43第1項の規定により、外部監査人による個別外部監査により監査を行うよう併せて請求する。

4 監査委員の除斥

本件措置請求については、法第199条の2の規定により、池田忠委員及び日向野義幸委員は監査手続に加わらなかった。

5 請求の要件審査

本件措置請求について、法第242条第1項及び第2項に定める要件に適合しているか審査を行い、平成30(2018)年6月5日に所定の要件を具備しているものと認め、受理を決定した。

なお、本件措置請求の対象は平成28(2016)年度政務活動費であり、財務会計上の行為があった日から既に1年を経過している。このことについて、請求人からは特に理由が示されていないが、政務活動費条例第12条第3項の規定により、平成28(2016)年度の収支報告書等の閲覧又は写しの交付を請求することが可能となったのは、平成29(2017)年7月31日であったことから、住民が相当の注意力をもって調査したとしても、住民監査請求をするに足りる程度に当該行為を知り得なかったと認められること、また、その日から相当の期間内に本件措置請求を行っていることと認められることから、法第242条第2項ただし書に規定する正当な理由があるものと判断した。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求についての判断

請求人は、監査委員のうち議員選出の2名が当事者で除斥されるほか、監査対象量の多さに加え、短期間に本監査を行うには豊富な監査実務の経験が必要であるとして、個別外部監査契約に基づく監査を求めている。

しかし、監査委員は独任制の執行機関で1人でも監査することが可能であり、2人が除斥になることで監査の実施が困難になるものではないこと、単純な事務量の多寡は個別外部監査の相当性の判断に考慮されるべきものではないこと、本件措置請求は、政務活動費の支出に関するものであり、その財務会計上の違法性又は不当性についての判断を行うに当たって、通常の財務事務の監査と異なることはないから、個別外部監査契約に基づく監査を実施することが必要であるものとは認められない。

第3 監査の実施

1 監査対象事項及び監査対象機関等

平成28(2016)年度一般会計議会費の交付金のうち、「とちぎ自民党議員会」、「民進党・無所属クラブ」、「公明党栃木県議会議員会」、「県民クラブ」、「日本共産党栃木県議団」、「さわやか未来クラブ」、「静和の会」、「真政クラブ(※)」、「鴻志会」、「元気クラブ」及び「無所属の会」(以下、「本件会派」という。)に対する政務活動費の支出を監査対象事項とし、それらの事務を所管する議会事務局総務課(以下「議会事務局」という。)を監査対象機関とした。

(※) 請求書における記載は「新政クラブ」

また、本件会派を法第199条第8項の規定による関係人とした。

なお、現在、「民進党・無所属クラブ」は「民主市民クラブ」に名称を変更し、「真政クラブ」、「鴻志会」、「元気クラブ」及び「無所属の会」は、会派が解散している。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定による陳述の機会について、請求人に意向を確認したところ、平成30(2018)年6月11日に請求人から、陳述の機会は求めない旨、口頭で回答があった。また、新たな証拠の提出はなかった。

3 監査対象機関等の説明・意見

(1) 監査対象機関

議会事務局の関係職員(以下「関係職員」という。)から、監査対象事項に係る関係文書、証拠書類その他必要な資料の提出を求め、慎重に監査を行った。

ア 予備監査

平成30(2018)年6月5日から、議会事務局が整理保管している領収書その他の証拠書類の写しの確認を行い、確認した事項のうち不明な点について、同月12日に書面により照会した。議会事務局からは、同月19日に回答があり、それ以降も、必要に応じて関係職員に対し、照会し回答を求めた。

イ 本監査

平成30(2018)年7月5日の本監査の際、関係職員が説明した内容は、概ね次のとおりである。

(ア) 政務活動費の性格等

a 政務活動費の法令等の位置付け

政務活動費(旧政務調査費)の制度化の背景としては、「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」(平成11年法律第87号)の施行により、地方公共団体の自己決定権・自己責任が拡大する中、それとともに、地方議会の担う役割がますます重要となったことが挙げられる。

これを受け、平成12(2000)年5月に法が一部改正され、議会の審議能力を強化し議員の調査研究活動の資金的基盤の充実を図るため、調査研究費用に対する助成を制度化し、併せてその用途の透明性を確保することを目的とした政務調査費制度が法制化された。

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、政務調査費を交付することができる」と規定しており、当規定に基づき、本県は「栃木県政務調査費の交付に関する条例」(以下「政務調査費条例」という。)が平成13(2001)年3月に制定され(同年4月1日施行)、政務調査費条例第2条に基づき、政務調査費が会派に対して交付されることとなった。

その後、平成24(2012)年8月に法が一部改正され(平成25(2013)年3月1日施行)、これまでの政務調査費は「政務活動費」と名称変更し、交付目的も「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」と改められた。そして、政務活動費を充てる経費の範囲は条例で定め、議長は政務活動費の用途の透明性の確保に努めることとされた。

この法改正を受けて、本県も政務調査費条例を一部改正し(平成25(2013)年3月1日施行)、名称を「栃木県政務活動費の交付に関する条例」と変更し、政務活動費を充てることができる経費の範囲を定めた。

b 参考となる判例(政務活動費(政務調査費)の支出に係る領収書等証拠書類の性質)

政務活動費については、下級審も含めその支出の適合性が争われた判例は少ないが、その前身である政務調査費に関する判例の趣旨を準用できるものと考えられる。

判例では、最高裁第2小法廷平成22(2010)年4月12日「文書提出命令に対する抗告棄却決定に対する許可抗告事件」判決に示されているように、「政務調査費は議会による市の執行機関に対する監視等の機能を果たすための調査研究活動に充てられることも多いと考えられるところ、会派による個々の政務調査費の支出について、その具体的な金額、支出先等を逐一公にしなければならないとなると、当該支出に係る調査研究活動の目的、内容等を推知され、その会派及び所属議員の活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を受けるおそれを生ずるなど、調査研究活動の自由が妨げられ、議員の調査研究活動の基盤の充実という制度の趣旨、目的を損なうことにもなりかねないことから、政務調査費の収支に関する議長への報告の内容等を上記の程度にとどめることにより、会派及び議員の調査研究活動に対する執行機関や他の会派等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。」とされ、また、「本件条例及び本件規則の規定並びにそれらの趣旨に照らすと、本件規則が会派の経理責任者に(中略)領収書等の証拠書類の整理(中略)を義務付けているのは、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、各会派の代表者らが議長等による事情聴取に対し確実な証拠に基づいてその説明責任を果たすことができるようにその基礎資料を整えておくことを求

めたものであり、議長等の会派外部の者による調査等の際にこれらの書類を提出させることを予定したものではないと解するのが相当である。そうすると、これらの規定上、(中略)領収書等の証拠書類は、専ら各会派の内部にとどめて利用すべき文書であることが予定されているものというべきである。」とされている。

なお、同判例において、「本件条例は、平成20年名古屋市長条例第1号により改正され、政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、収支報告書を議長に提出する際、1件につき1万円以上の支出に係る領収書その他の証明書類の写しを添付しなければならない、当該領収書等の写しは、収支報告書と共に保存及び閲覧の対象になるものとされている。しかし、この改正は、改正前の本件条例の下での取扱いを改め、政務調査費によって費用を支弁して行う調査研究活動の自由をある程度犠牲にしても、政務調査費の使途の透明性の確保を優先させるという政策判断がされた結果と見るべきものであり、(中略)改正前の本件条例の下における領収書等の性質を左右するものではない。」とされている。

(イ) 知事の権限に属する議会事務局の事務

政務活動費に関する知事の権限に属する事務は、政務活動費という制度の特殊性により、議会事務局で行える以下に記した事務に限定されている。

したがって、議会事務局に与えられた知事の権限で行う事務には、おのずと制約が伴っているところである。

a 政務活動費の交付の決定等(政務活動費条例第6条)

会派結成届等の提出を受けた議長からの通知により、政務活動費の交付の決定又はその変更の決定を行い、会派の代表者に通知する。

b 政務活動費の交付(政務活動費条例第7条第3項)

会派からの請求に基づき、政務活動費を交付する。

c 政務活動費の調整(政務活動費条例第7条第4項)

四半期の途中において会派の所属議員数に異動があったときは、翌月以降の政務活動費から調整する。

d 政務活動費の返還(政務活動費条例第11条)

交付を受けた政務活動費に残余が生じたときは、その残余の額について返還を命ずることができる。

(ウ) 政務活動費マニュアルの位置付け等

本県議会においては、旧政務調査費制度時から、制度の透明性の向上や適切な運営を図るため、制度発足以来、議会活性化検討会等の場で検討を重ねてきた。

その結果、「栃木県政務調査費マニュアル」や「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」が策定され、政務調査費の適切な支出の判断をする際の拠り所としていたところである。

政務調査費については、前述のとおり、平成24(2012)年の法の一部改正により政務活動費となったことに伴い、政務調査費条例を一部改正して名称を「栃木県政務活動費の交付に関する条例」と改め、政務活動費を充てることのできる経費の範囲を同条例で定め、平成25(2013)年3月から施行された。

施行にあわせて、制度の適切な運用を図るとともに、按分の考え方等を整理した「栃木県政務活動費マニュアル」が会派間で取りまとめられ、同年4月から運用が開始された。

政務活動費マニュアルは、政務活動費条例及び栃木県政務活動費の交付に関する条例施行規程(以下「政務活動費施行規程」という。)に定められている政務活動費の使途等について、その適否を具体的に判断する際の拠り所となるものであり、政務活動費マニュアルの作成に当たっては、全会派で協議検討を重ね、まとめられたものであるため、「全会派共通の申合せ事項」と言えるものである。

政務活動費マニュアルにおいて、政務活動費を充当することのできる経費の範囲の考え方や、充当することが不適当な経費、按分で充当する場合の按分割合の考え方等が示されており、各会派及び議員は政務活動費マニュアルに従い、個々の支出について、政務活動費を充当することの適否の判断等を行っている。

(エ) 請求人の主張に対する見解

a 請求人の主張

各会派の政務活動に関する実施計画については開示されていないので詳細は不明であるが、先年度の政務活動費(政務調査費含む)に関する住民監査請求及び住民訴訟において明らかにされたところによれば、具体的な実施計画及び分担について定めた実施計画はないと言わざる

を得ないとして、いずれの支出についても違法・不当な支出である。

b 議会事務局の見解

前述の判例（最高裁第2小法廷平成22(2010)年4月12日）を踏まえると、会派の実施計画と個々の支出内容との精査については、不必要な執行機関等の干渉を避け、会派内で実施されるべきであり、政務活動費条例においても議長への実施計画の提出を求めている。

さらに、平成29(2017)年6月29日に宇都宮地方裁判所で第一審判決のあった平成21(2009)年度の政務調査費に関する判決結果において、原告が「事業計画は、いずれも抽象的な項目が総花的に羅列されているだけになっており、事業計画自体が計画として機能していない」と主張したことに対し、裁判所は「地方自治体の政策形成に関する調査研究活動は広範な分野にわたるものであり、その内容や手法も様々なものが考えられることからすれば、政務調査の実施計画自体、ある程度抽象的にならざるを得ない」との判断を示している。

したがって、実施計画が詳細に記載されていないこと等をもって、請求人の言う違法・不当な支出であるとは言えないと考える。

(2) 関係人調査

法第199条第8項の規定により、本件会派に対し書面による調査を行った。

調査の内容は、本件請求書に記載された事項について、会派の見解を確認する必要がある事項についての照会であった。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象機関に対する監査及び関係人調査の結果、次の事実を確認した。

(1) 政務活動費制度

ア 根拠法

法第100条第14項においては、「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経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と規定し、また同条第15項においては、「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、さらに同条第16項においては、「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。

イ 根拠条例等

法第100条第14項、第15項及び第16項の規定を受け、本県では、政務活動費条例及び政務活動費施行規程を制定している。

本県の政務活動費制度の主な内容は次のとおりである。

(ア) 交付対象（政務活動費条例第2条）

政務活動費は、栃木県議会における会派（所属議員が1人であるものを含む。）に対し、交付する。

(イ) 交付額（政務活動費条例第3条）

月額額は、30万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額とする。

(ウ) 会派の届出（政務活動費条例第4条）

政務活動費の交付を受けようとする会派は、会派結成届を議長に提出しなければならない。

(エ) 知事への通知（政務活動費条例第5条）

議長は、会派結成届の提出があった会派について、毎年4月1日現在における事項を知事に通知しなければならない。

(オ) 交付の決定等（政務活動費条例第6条）

知事は、政務活動費条例第5条各項の規定による通知があったときは、速やかに、政務活動費の交付の決定又はその変更の決定をし、会派の代表者に通知しなければならない。

(カ) 交付の方法等（政務活動費条例第7条）

会派の代表者は、交付決定等の通知があったときは、毎四半期の最初の月の20日までに当該四半期に属する月分の政務活動費を請求するものとする。

知事は、請求があったときは、速やかに、政務活動費を交付するものとする。

(キ) 政務活動費の使途基準等（政務活動費条例第8条）

政務活動費は、会派による政務活動に要する経費として別表に定めるものに充てることができ

るものとする。

別表

経費	内容
調査研究費	会派による県の事務、地方行財政等に関する調査研究(視察を含む。)又は調査委託に要する経費(資料印刷費、委託費、文書通信費、交通費、宿泊費等)
研修費	1 会派による研修会、講演会等の開催(他の団体等との共同開催の場合を含む。)に要する経費(会場費、機材借上費、講師謝金、会費、文書通信費、交通費、宿泊費等) 2 他の団体等が開催する研修会、講演会等(当該会派との共同開催によるものを除く。)への会派又はその職員の参加に要する経費(研修参加費、文書通信費、交通費、宿泊費等)
広聴広報費	会派による県政に関する広聴広報活動に要する経費(広報紙・報告書等印刷費、委託費、文書通信費、交通費等)
要請陳情等活動費	会派による要請陳情、住民相談等の活動に要する経費(資料印刷費、文書通信費、交通費、宿泊費等)
会議費	1 会派による各種会議、住民相談会等の開催(他の団体等との共同開催の場合を含む。)に要する経費(会場費、機材借上費、講師謝金、資料印刷費、文書通信費、交通費等) 2 他の団体等が開催する各種会議(当該会派との共同開催によるものを除く。)への会派又はその職員の参加に要する経費(会議参加費、文書通信費、交通費、宿泊費等)
資料作成費	会派による活動に必要な資料の作成に要する経費(印刷・製本代、委託費、原稿料等)
資料購入費	会派による活動に必要な図書、資料等の購入、利用等に要する経費(書籍購入代、新聞雑誌購読料、有料データベース利用料等)
事務費	会派による活動に係る事務の遂行に要する経費(事務用品・備品・消耗品購入費、備品維持費、文書通信費等)
人件費	会派による活動を補助する職員の雇用に要する経費(給料、手当、社会保険料、賃金等)

(ク) 収支報告書の提出等(政務活動費条例第9条)

会派の代表者は、政務活動費についての収支報告書に証拠書類の写しを添えて、その年度の末日の翌日から起算して30日以内に、議長に提出しなければならない。

議長は、収支報告書の提出があったときは、その写しを知事に送付しなければならない。

(ケ) 収支報告書の修正等(政務活動費条例第9条の2)

会派の代表者は、収支報告書及び証拠書類の写しに訂正があるときは、収支報告書等修正届を議長に提出して修正しなければならない。

議長は、収支報告書等修正届の提出があったときは、その写しを知事に送付しなければならない。

(コ) 政務活動費の返還(政務活動費条例第11条)

知事は、会派に交付した政務活動費に残余があるときは、当該残余の額の返還を命ずることができる。

(カ) 収支報告書等の保存、閲覧及び写しの交付(政務活動費条例第12条)

収支報告書及び証拠書類の写し等は、議長において、提出すべき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。

何人も、議長に対し、保存されている収支報告書及び証拠書類の写し等の閲覧又は写しの交付を請求することができ、議長は、請求があったときは、栃木県議会情報公開条例第7条に規定する非開示情報を除き、閲覧に供し、又はその写しを交付するものとする。

(2) 政務活動費マニュアル

ア 策定の経緯等

政務活動費条例については、平成24(2012)年に法の一部が改正され政務調査費から政務活動費に改められたことに伴い、それまでの政務調査費条例を一部改正し、平成25(2013)年3月から施行されている。

政務活動費条例の施行にあわせて、制度の適切な運用を図るため、平成25(2013)年3月に政務活動費マニュアルが会派間で取りまとめられ、同年4月から運用が開始された。

また、按分の考え方等を再度整理するため、運用開始直後の平成25(2013)年4月に一部改訂が

行われている。

さらに政務活動費条例の改正（収支報告書等の閲覧開始期日の変更）及び栃木県議会政務調査費調査会の設置に伴い、平成28（2016）年4月に一部改訂が行われている。

イ 政務活動費マニュアルの内容

(ア) 作成目的

政務活動費のより一層の適正執行を期するため、会派及び議員が政務活動費を支出するに当たっての参考（拠り所）とする。

(イ) 作成者

栃木県議会

(ロ) 作成年月日

平成25（2013）年3月、同年4月一部改訂、平成28（2016）年4月一部改訂

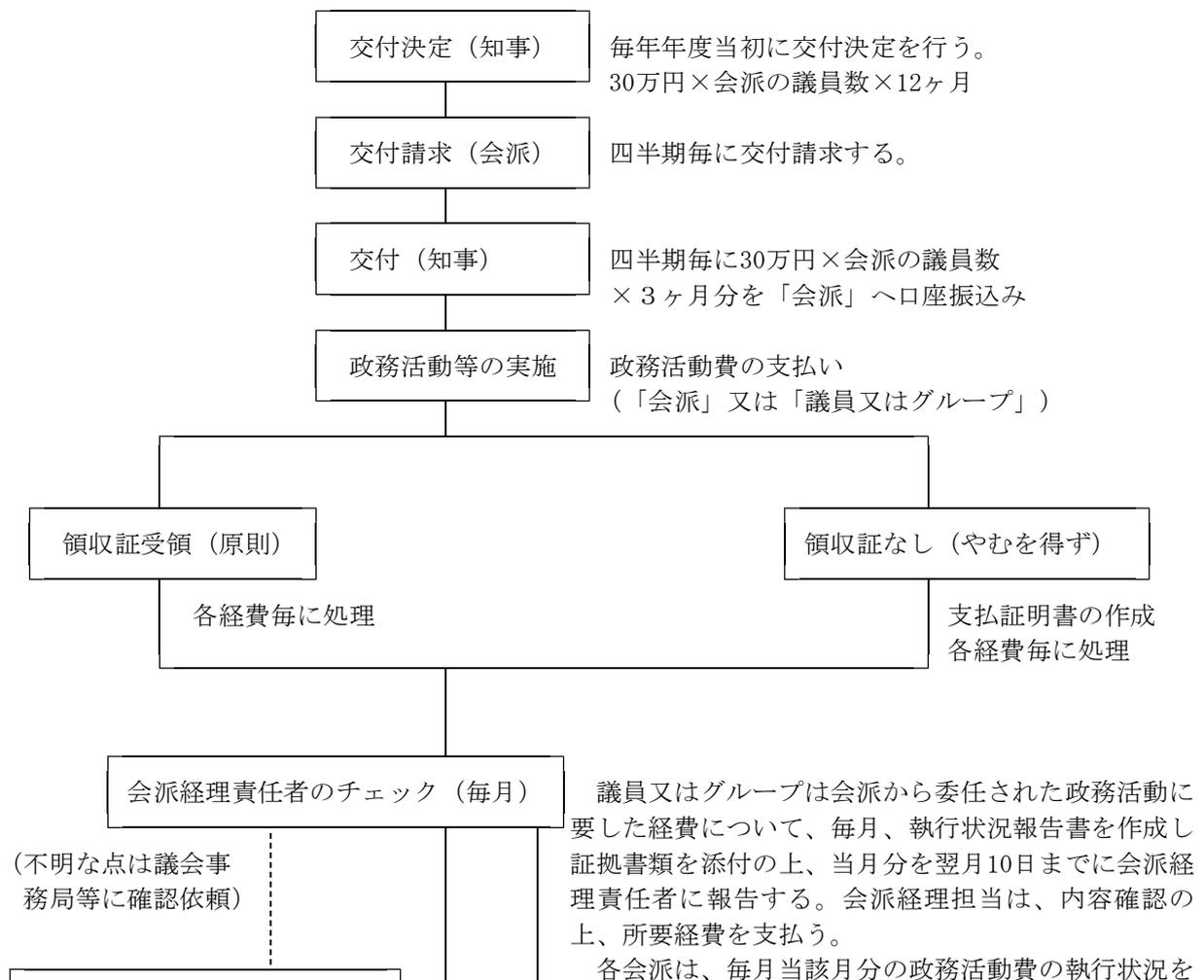
(エ) 主な記載内容

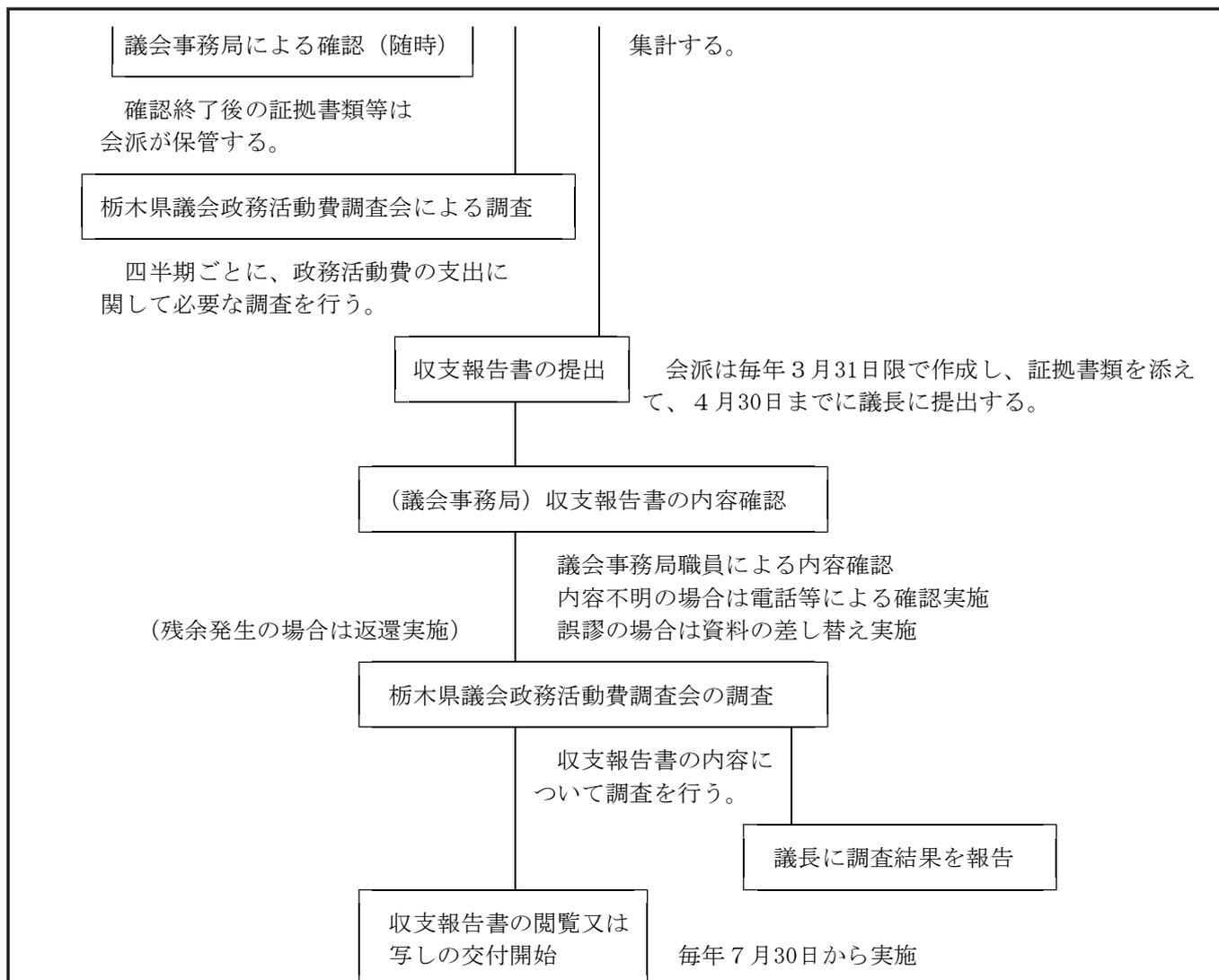
- ・政務活動費の概要
- ・政務活動の実施方法
- ・充当することができる経費の範囲
- ・会計処理
- ・収支報告書等の提出
- ・議長の調査
- ・議会事務局による確認
- ・政務活動費の手続きの流れ

(オ) 収支報告書に添えて提出する証拠書類等

- a 領収書（添付様式に添付したもの）（写し）
- b 支払証明書（写し）

(カ) 政務活動費の交付手続きの流れ





(3) 本件政務活動費の支出状況等

平成28（2016）年度の本件会派に係る政務活動費の支出状況については、以下のとおりである。

ア 支出科目

平成28（2016）年度 一般会計

款 議会費

項 議会費

目 事務局費

事業 事務局運営費

節 負担金、補助及び交付金

細節 交付金

イ 支出金額

会派別収支状況一覧（請求書提出日現在）

（単位：円）

会派名	収入額	支出額	残余
とちぎ自民党議員会	114,900,000	90,868,351	24,031,649
民進党・無所属クラブ	28,800,000	26,284,169	2,515,831
県民クラブ	7,200,000	7,200,000	0
公明党栃木県議会議員会	10,800,000	5,002,761	5,797,239
日本共産党栃木県議団	3,600,000	2,043,456	1,556,544
静和の会	3,600,000	2,343,953	1,256,047

鴻志会	3,600,000	3,600,000	0
さわやか未来クラブ	3,600,000	3,157,652	442,348
真政クラブ	1,200,000	590,071	609,929
元気クラブ	1,200,000	595,460	604,540
無所属の会	1,200,000	369,485	830,515
合計	179,700,000	142,055,358	37,644,642

会派別経費別一覧（請求書提出日現在）

（単位：円）

会 派 名	調査研究費	研修費	人件費	その他の経費	合計
とちぎ自民党議員会	26,882,983	87,054	49,768,151	14,130,163	90,868,351
民進党・無所属クラブ	4,701,432	574,585	9,160,400	11,847,752	26,284,169
県民クラブ	2,266,504	0	3,600,000	1,333,496	7,200,000
公明党栃木県議会議員会	2,489,199	474,347	841,000	1,198,215	5,002,761
日本共産党栃木県議団	359,964	144,878	54,436	1,484,178	2,043,456
静和の会	392,424	358,260	981,700	611,569	2,343,953
鴻志会	0	0	1,672,585	1,927,415	3,600,000
さわやか未来クラブ	1,026,291	60,870	1,546,800	523,691	3,157,652
真政クラブ	5,071	0	585,000	0	590,071
元気クラブ	135,199	81,288	200,000	178,973	595,460
無所属の会	195,905	0	100,000	73,580	369,485
合計	38,454,972	1,781,282	68,510,072	33,309,032	142,055,358

(※)本一覧は、各会派から議長に提出された政務活動費収支報告書に基づき作成したものであり、請求人の請求金額とは一致しない。

(4) 会派による確認

各会派は、年度当初、その年度の政務活動実施計画を決定している。各会派は、所属する議員又はグループに対して、この実施計画に沿った政務活動を行うことを委ねており、議員又はグループは、会派の活動としてそれぞれの政務活動を実施している。

各会派においては、議員又はグループによる活動が各会派の政務活動実施計画に沿ったものであることを確認し、会派による政務活動として承認している。具体的には、会派が計画した政務活動の一部を分担した議員又はグループは、政務活動に要した経費に係る会計帳簿を作成するとともに証拠書類の整理を行い、毎月、当月分を翌月10日までに会派の政務活動費経理責任者に執行状況報告書（会計帳簿と証拠書類を添付）を提出することになっており、会派の政務活動費経理責任者は、提出書類に記載されたその活動目的、政務活動費の充当金額や充当割合などから、その内容が会派として承認した政務活動として認められるものかどうかの確認を行っている。

(5) 議会事務局による確認

議会事務局は、議長への提出義務がある収支報告書及び証拠書類等の写しについて、書面上の確認作業を行っている。具体的には、添付すべき書類が添付されているか、提出書類に不足がないか、記載すべき事項が記載されているか、記載内容に誤りがないか等について、政務活動費マニュアルに沿って確認を行っている。

また、会派において政務活動費マニュアルの運用等に関する疑義が生じたときは、随時相談を受けている。

(6) 栃木県議会政務活動費調査会による調査

議長の調査権等について定めた政務活動費条例第12条の3の規定の趣旨にのっとり、政務活動費の適正な運用を期すとともに、使途の透明性を確保することを目的として、政務活動費の使途に関し専門的知見を有する公認会計士及び弁護士の各1名により構成される栃木県議会政務活動費調査会が議

長のもとに設置されている。

栃木県議会政務活動費調査会は、四半期ごとに調査を実施することとされており、各会派に対し、調査結果に基づく必要な助言を行うこととなっている。また、栃木県議会政務活動費調査会は、年に一度、当該年度分を総括した調査結果を議長に報告することになっている。

2 判断

(1) 監査の視点

ア 政務活動費制度について

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。」と規定している。また、同条第15項は、「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」ものとし、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。

これらの法の規定を受けて政務活動費条例が制定され、会派に対して政務活動費を交付する仕組みが採用されている（政務活動費条例第2条）。また、政務活動費条例第13条は、「この条例に定めるもののほか、政務活動費の交付に関し必要な事項は、議長が定める。」と規定し、政務活動費施行規程が制定されている。

このように、法は、議長に対して政務活動費の使途の透明性の確保についての努力義務を課すとともに、その使途の透明性の確保の見地から、会派が作成した収支報告書は、議長に提出すべきものとされている。また、政務活動費条例は、議長が「政務活動費の適正な運用を期するため、必要に応じ、収支報告書等について調査を行う」ものとしており（政務活動費条例第12条の3）、政務活動費の使途の透明性の確保のために必要な調査権を議長に付与している。法及び政務活動費条例が予算執行行為を行う知事ではなく、議会の代表である議長に対してこのような義務と権限を付与しているのは、法が定める二元代表制の地方自治制度の中で、議会の自主性、自律性を尊重する趣旨である。このことから、政務活動費制度は、知事が法や地方財政法に基づいて一般的に有する財務会計上の管理権が一定程度制約される仕組みになっていると言える。

平成21(2009)年12月17日最高裁判決においても、「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。」とした上で、「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な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。」と判示されている。

イ 政務活動実施計画について

政務活動費条例第8条は、「会派による」政務活動に要した経費に政務活動費を充当することができる」と規定している。これを受けて、政務活動費マニュアルにおいては、対象となる政務活動は、「会派が計画した会派（その所属議員を含む。）による調査研究、研修、広聴広報、要請陳情、各種会議の開催等県政の課題及び県民の意思を把握し、県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」であり、「会派の事業計画にないものや議員の私的な調査研究その他の活動」は対象とはならないとされている。そして、「各会派は、その年度の政務活動実施計画を作成し、当該計画に基づき政務活動を行うもの」とされている。

この「会派による」政務活動の意義については、本県と同様にその使途を「会派が行う」調査研究活動であると定めている函館市議会政務調査費の交付に関する条例施行規則に係る平成21(2009)年7月7日最高裁判決において、「本件使途基準にいう「会派が行う」調査研究活動には、会派がその名において自ら行うもののほか、会派の所属議員等にこれをゆだね、又は所属議員による調査研究活動を会派のためのものとして承認する方法によって行うものも含まれると解すべきである。」と判示されている。

よって、本件措置請求に係る本件会派の支出が政務活動費条例第8条に定める「会派による」政務活動に要した経費と言えるかどうかの判断に当たっては、議員又はグループによる活動も会派の政務活動となり得ることを前提とした上で、政務活動実施計画の作成の有無及び当該計画に基づく会派による承認の手続が適切に行われているかについて確認することとする。

ウ 政務活動費条例第8条別表に定める使途基準適合性について

政務活動費条例第8条別表に定める使途基準に適合しない支出については、政務活動費を充当することができないことは当然であり、政務活動費マニュアルにおいても、使途基準に適合しないと判断される支出については残余と見なされるとされている。

もっとも、前述のように、法及び政務活動費条例は、会派の自主性、自律性を尊重する観点から、監査委員を含め他の執行機関が、実際に行われた政務活動の具体的な目的や内容等に立ち入って当該支出が使途基準に適合するか否かを審査することを原則として予定していない。このことから、本件会派による支出が使途基準に適合するか否かについては、第一義的には、各会派の自律的な判断に委ねられるものとする。

よって、本件措置請求に係る本件会派の支出の政務活動費条例第8条別表に定める使途基準適合性の判断に当たっては、会派の自主性、自律性を尊重した上で、議会事務局や本件会派が整理保管している証拠書類等により一般的、外形的に政務活動費の使途基準に適合するか否かを確認することとする。なお、これらの確認に当たっては、政務活動費条例に定める政務活動費の使途基準について、その適否を具体的に判断する際の拠り所とすることを目的に議会が自主的に策定した政務活動費マニュアルを基本的な基準として位置付けるものとする。

本件会派による支出が使途基準に適合しない違法又は不当な支出であると認められる場合には、知事は政務活動費条例第11条の規定に基づき返還請求を行うべきであり、政務活動費条例及び政務活動費マニュアルで定める政務活動費の使途基準を明らかに逸脱した支出については、返還請求の対象となるものとする。また、議会事務局や本件会派が整理保管している証拠書類等から一般的、外形的に見て政務活動費の使途基準に適合していることが確認できない支出については、当該支出に関する本件会派からの合理的な説明を得られない場合に返還請求の対象となるものとする。

使途基準適合性の判断に当たっての考え方については、平成25(2013)年1月25日最高裁判決において、「議員としての議会活動を離れた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というべきである。」と判示されている。

エ 監査委員は、以上のような視点に立って監査を行い、請求人から政務活動費の違法又は不当な支出として指摘された事項について判断する。

(2) 監査の経過

監査における支出内容の確認に当たっては、議会事務局で保管する収支報告書及び証拠書類の写し並びに本件会派の協力を得て会派の政務活動費経理責任者が整理保管している関係書類により確認した。

また、議会事務局への監査や、本件会派への関係人調査等を実施し、請求人の指摘した内容の確認を行ったことは、第3の3において述べたとおりである。

(3) 判断

ア 政務活動実施計画について

請求人は、具体的な政務活動実施計画と分担の明示がないのであれば、すべての支出は違法・不当であると主張している。

このため、本件会派における政務活動実施計画の作成の有無について確認した。

その結果、本件会派は、政務活動費マニュアルで求めている政務活動実施計画に相当する文書を作成していることを確認した。

政務活動費マニュアルは、「会派による」政務活動として政務活動費の交付対象となる事業を明らかにするために、各会派に予め政務活動実施計画を作成しておくことを求めているが、計画内容については、どのような事項をどの程度の具体性をもって記載すべきかについては特に定めていない。また、政務活動実施計画は、議長への提出が義務付けられているものではない。さらに、地方自治体の政策形成に関する調査研究その他の活動は、広範な分野にわたるものであり、その内容や手法も様々なものが考えられる。

以上のことから、会派の政務活動実施計画としてどのような内容のものを作成するかについては、会派自らの責任において、判断すべきものとする。

また、本件会派は、議員又はグループに会派の政務活動実施計画に沿った政務活動を行うことを委ねていること、議員又はグループによる活動が会派の政務活動実施計画に沿ったものであるかを確認の上、「会派による」政務活動であると承認していることは、1の(4)において述べたとおりである。

したがって、請求人による具体的な政務活動実施計画と分担の明示がないのであれば、すべての支出は違法・不当であるとの主張については、理由がないものと判断する。

イ 政務活動費条例第8条別表に定める使途基準適合性について

以下では、監査請求の対象とした支出について、項目ごとに判断を述べる。

(ア) 調査研究費及び研修費における交通費（ガソリン代）

政務活動費条例第8条別表に規定する調査研究費は、会派による県の事務、地方行財政等に關する調査研究又は調査委託に要する経費である。また、同表に規定する研修費は、会派による研修会、講演会等の開催に要する経費及び他団体等が開催する研修会、講演会等への会派又はその職員の参加に要する経費である。

自家用車のガソリン代については、その算出が困難なこと等から、特例として、1 km当たり37円を議員の実測による走行距離に乗じて得た額とし、領収書が不要である代わりに支払証明書により議員が証明することとされている。

a 請求人は、元気クラブのB議員及び無所属の会のC議員について、調査研究や研修における意見交換、調査、研修等の具体的内容を記載した資料がないと主張している。

このため、支払証明書等の証拠書類の写し及び会派が整理保管している政務活動記録票、政務活動実績表等の関係書類を確認した上で、関係人調査により本件会派による支出が適切に行われたか否かを確認した。

その結果、政務活動記録票に月日、場所、相手方の他に内容が記載されていることが確認できたことから、一般的、外形的に見て使途基準を明らかに逸脱し、又は使途基準に適合することが確認できない支出とは認められない。

したがって、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

(イ) 人件費

政務活動費条例第8条別表に規定する人件費は、会派による活動を補助する職員の雇用に要する経費である。

政務活動費マニュアルでは、政務活動のほか、政治活動や後援会活動等にも従事している場合には、経費を按分して政務活動費を充当すること、議員の親族を政務活動の補助職員として雇用し、政務活動費を充当することは、誤解を招きやすいので適当でないが、社会通念上妥当と判断される雇用形態を有している場合に限り、政務活動費を充当することができること、議員1人当たり年額180万円を超えない範囲とすることとされている。

a 請求人は、政務活動実施計画はないまま職員に政務活動の補助作業をさせたとして按分をして請求しているのは違法・不当なものと言わざるを得ないと主張している。

本件会派が政務活動実施計画を作成していることはアで述べたとおりである。

また、政務活動業務勤務実績表等を確認したところ、政務活動費マニュアルの規定に基づく按分方法により按分した経費に、政務活動費を充当していることが確認できた。

b 請求人は、領収書の受領者名が黒塗りされていることから、誰に支払ったのか、真実支払いがなされたのか確認することが不能であり、支払の事実が認められないと主張している。

このため、受領者名が黒塗りされていない領収書、政務活動業務勤務実績表、政務活動業務補助・臨時雇用職員出勤簿等の証拠書類及び会派が整理保管している雇用契約書等の関係書類を確認した上で、関係人調査により本件会派による支出が適切に行われたか否かを確認した。

その結果、受領者名が判明し、支払の事実が確認できた。

c 請求人は、源泉徴収義務者であり徴収義務が発生しているにもかかわらず、源泉税が納付された形跡がないことから、人件費の支払の事実が認められないと主張する。

しかし、政務活動費マニュアルでは、源泉徴収に係る関係書類の議長への提出は求められておらず、納付手続が確認できないこと、源泉徴収に係る関係書類を確認できないことをもって、人件費の支払の事実がなかったものとするとはできない。

d 請求人は、政務活動費として認められるのは、領収書に補助業務内容の具体的な記載があるもののみであり、補助業務内容に何の記載もないもの、何の記載もないに等しいもの、記載に具体性がないものは政務活動費として認められないと主張する。

政務活動費マニュアルでは、業務内容の記載について「〇〇問題に関する資料収集」、「現地調査資料収集」「現地調査同行・取りまとめ」等が例示されている。

このため、政務活動業務勤務実績表、政務活動業務補助・臨時雇用職員出勤簿等の証拠書類を確認した。

その結果、政務活動業務勤務実績表、政務活動業務補助・臨時雇用職員出勤簿の補助業務内

容欄に政務活動費マニュアルで例示されている記載に相当する記載があることが確認できた。

- e 請求人は、複数の議員について、当該議員の雇用する職員が資料作成を行っているが、その資料の現物の提出がないと主張している。

しかし、政務活動費マニュアルでは、雇用した職員が作成した成果物等の議長への提出は、求められていない。

- f 請求人は、複数の議員の被雇用者に支出した給料又は賃金について、政務活動費充当額の按分根拠が示されていないと主張する。

このため、参考人調査により、人件費への政務活動費の充当の算定根拠を確認した。

その結果、充当額はいずれも政務活動費マニュアルに定めのある年額180万円を超えないよう支出したものと確認できた。

- g 請求人は、とちぎ自民党議員会が雇用する事務職員2名の業務は政務活動費以外にもあると主張している。

このため、雇用契約書、政務活動業務補助・臨時雇用職員出勤簿等の関係書類を確認した上で、参考人調査により当該2名の職員の業務内容を確認した。

その結果、2名とも専ら会派の政務活動補助業務に当たる職員であることが確認できた。

- h 請求人は、民進党・無所属クラブのA議員が雇用する職員が行った業務の内容について、「連合の政策要望資料作成が政務活動になるのか」と主張している。

このため、関係人調査により当該業務が政務活動に該当するか否かを確認した。

その結果、本件会派は、当該業務が会派の政務活動実施計画に沿ったものであることを確認の上、「会派による」政務活動であると承認していることが確認できた。

以上のことから、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

(4) 監査の結果

以上のことから、平成28(2016)年度政務活動費のうち、請求人が監査請求の対象とした支出について、違法性又は不当性は認められず、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件措置請求は、これを棄却する。

3 意見

監査の結果については以上のとおりであるが、監査委員としての意見を以下に述べる。

政務活動費は、議員の調査研究活動の基盤の充実強化を図る観点から導入されたものであり、その充てることができる経費の範囲は各地方公共団体の条例で定めるとされている。

本県においても、政務活動費条例を制定し、充てることのできる経費の範囲を定めるとともに、法の趣旨にのっとり政務活動費の使途の透明性の確保を図るため、議長の調査権の規定が置かれている。

議会においては、議長の調査に資するため、議長の求めに応じ、必要な調査を行う機関として、平成28(2016)年1月から栃木県議会政務活動費調査会を設置し、さらには平成28(2016)年4月に政務活動費マニュアルを一部改訂するなど、政務活動費の透明性の確保に積極的に取り組んでいる。

政務活動費をめぐるのは、全国の地方公共団体において住民監査請求や住民訴訟が提起されているところであり、県民の負託と信頼に応えるため、政務活動費制度の適正な運用と使途の透明性の確保になお一層努められたい。