

## 栃木県監査委員告示第10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25年8月9日

栃木県監査委員 黒 本 敏 夫  
同 鈴 木 誠 一

### 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3-14-2 秋元照夫税理士事務所内  
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25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) 請求の理由

平成23年度における、とちぎ自民党議員会、みんなのクラブ、民主党・無所属クラブ、公明党栃木県議会議員会、元気クラブ、無所属県民クラブ及び新政クラブ議員会の政務調査費収支報告書記載の支出のうち、(2)の措置請求金額については、以下の理由により政務調査費の使途基準に適合しない違法・不当な支出である。

地方自治法（昭和22年法律第67号。平成24年法律第72号による改正前のもの。以下同じ。以下「法」という。）第100条第14項及び同条第15項、栃木県政務調査費の交付に関する条例（平成13年栃木県条例第1号。平成25年栃木県条例第3号による改正前のもの。以下同じ。以下「政務調査費条例」という。）、栃木県政務調査費の交付に関する条例施行規程（平成13年栃木県議会告示第1号。平成25年栃木県議会告示第1号による改正前のもの。以下同じ。以下「政務調査費施行規程」という。）及び栃木県政務調査費マニュアル（以下「政務調査費マニュアル」という。）に基づき、政務調査費の充当が認められるのは、あくまでも会派が行う調査研究活動であり、政務調査費条例に基づく使途基準（以下「本件使途基準」という。）に該当するものでなければならない。議員としての活動に関連する経費であればどのようなものにも政務調査費を充当することができるというわけではない。

法が収支報告書の作成・提出を義務付け、政務調査費条例が収支報告書に領収書その他の証拠書類の写しの添付を義務付けた趣旨は、政務調査費の使途の透明性を確保しようとする点にある。このような法令の趣旨からすれば、収支報告書と証拠書類によって政務調査費の支払の事実と本件使途基準該当性が明らかにされなければならない、それが明らかにされないものについては、政務調査費の支払の事実が認められないというべきである。

なお、平成22年3月11日、政務調査費経理責任者連絡会議申し合わせで、栃木県政務調査費マニュアルの運用について（以下「政務調査費マニュアルの運用」という。）が取りまとめられ、同年4月1日から、この運用が実施されている。かかる運用に適合しない支出についても政務調査費の充当が認められないことは言うまでもない。

##### ア 調査研究費

##### (ア) 交通費

各議員がガソリン代について提出した支払証明書だけでは、議員が実際に記載された使途・距離の走行をしたか否かを検証することは不能である。

政務調査活動として認められるのは、議員の広範な活動のうちの一部であることを鑑みると、記載された年間走行距離からは、政務調査活動以外の用件での走行も含まれているといわざるを得ない。

その他に、行先と内容が抽象的など、政務調査活動とは認められない案件がある。

##### (イ) 事務所費

議員又は親族が所有する建物、あるいはそれらの者が実質的に経営に関与している会社が所有する建物を賃借している案件については、平成22年3月26日熊本地裁判決において、議員本人が代表者などを務める法人から借りている事務所の賃料につき、「そもそも賃料が発生していること自体に合理的な疑いが強く生じる」として全額を違法と判断した趣旨から、賃料支払の事実を認めることはできない。

賃貸マンションを自宅兼事務所としている案件について、賃料の半額を政務調査費として支出しているのは、按分割合が不当である。

後援会が賃料・光熱水費を支払い、議員がその一部を負担しているというものがあるが、これらは後援会活動に関連する支出と推認されるものであり、政務調査活動の費用と認められない。

後援会宛の領収書等は、議員自身の支払又は負担を何ら証明するものではない。政務調査費は、調査研究に要した費用の実費に充当されるものであるから、実費が全く明らかでない以上、政務調査費の充当が認められないことは明らかである。

事務所費以外にも後援会による支払がなされているものがあるが、後援会が支払った経費に政務調査費を充当することは、政務調査費で後援会経費を賄うことにほかならないのであり認められない。

警備保障費は、政務調査活動の直接経費ではないことから政務調査費の充当は認められない。

#### (ウ) 視察費

報告書の提出されていない視察は、政務調査費マニュアルに反し、また具体的な視察の内容や当該視察がどれほど県政に資することになるのか全く明らかにならないので、政務調査費の充当は認められない。

視察目的・行先・視察内容や視察報告書の内容等からみて、個人的な旅行・研修等と考えられるものについては、政務調査活動とは認められない。

定期的に医科大学を視察している案件があるが、個人的な診察等である可能性が窺われる。

#### (エ) その他

放射能測定器を購入している案件があるが、議員活動又は後援会活動として活用したものと推測され、政務調査活動とは認められない。

#### イ 研修費

視察目的・行先・視察内容や視察報告書の内容等からみて、個人的な旅行・研修等と思われ、政務調査活動とは認められない。

#### ウ 会議費

毎週のようにホテルで会議を行っている案件があるが、その全てが政務調査のための会議とは考えられない。

居酒屋、すし屋及びレストランで会議を行っている案件があるが、いずれも政務調査費マニュアルが支出対象外としている「飲食、懇親を主目的とするもの」と推測されるから、政務調査活動とは認められない。

#### エ 資料作成費

一部議員のホームページ作成費用については、政務調査活動に必要な支出とは認められない。

#### オ 資料購入費

購入した資料の内容から、政務調査活動に必要な資料とは認められないものが多々ある。特に本・雑誌等は、いずれも個人の趣味によるものである。

政務調査費は残余金があれば返還義務を負うものであるから、雑誌購入の一年分の前払は認められない。

宗教団体による信者獲得の手段として発行されている新聞等については、政務調査費の充当は認められない。

#### カ 広報費

政党の広報が主たる内容となっている新聞広告は、政党活動費であり、少なくともその8割以上を政務調査費としているのは按分割合が不当である。

街頭演説のための交通費を広報費として計上している案件があるが、街頭演説は政党活動にほかならず、政務調査費としての支出は許されない。政務調査費マニュアルの運用でも政務調査費として認められない事例として挙げられている。

デジタルカメラやパソコンの購入は、趣味の範囲であると考えられるから、政務調査費としての支出は許されない。

#### キ 事務費

カメラや携帯電話の購入は、自らの趣味や私生活での使用のためであると考えられるから、政務調査費としての支出は許されない。

事務費を後援会が支払っている案件が散見されるが、後援会が支払った経費に政務調査費を充当することは、政務調査費で後援会経費を賄うことにはかならないのであり、政務調査費としての支出は許されない。政務調査費マニュアルの運用においても、政務調査費として認められない事例として挙げられている。

#### ク 人件費

人件費に関する領収書について、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、政務調査費としての人件費の支払の事実が認められない。

事務員等が政務調査に従事した割合も、議員が政務調査活動に従事した割合と同様であることから、その額は収支報告書記載のように多額にはならない。

包括的にあらゆる分野の調査について1社に業務委託している案件があるが、自らによる調査を外部に丸投げしているようなものであり認められない。業務内容も抽象的で判然とせず、委託による成果物の有無も一切不明であること、委託した業務内容と業務委託先である株式会社の業務内容は全く関連性がないこと、支出金額が毎月おおむね一定額であることなどに照らすと、具体的な調査を委託しその対価として支出されたものではなく、政務調査費以外の用途に利用した可能性が窺われる。

### (2) 措置請求の内容

監査委員は、知事に対して、平成23年度分として支出した政務調査費のうち、下記請求金額一覧表に記載されている金額について、同表記載の各党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
とちぎ自民党議員会	77,449,820
みんなのクラブ	28,623,351
民主党・無所属クラブ	13,200,232
元気クラブ	4,331,913
公明党栃木県議会議員会	1,488,610
無所属県民クラブ	722,296
新政クラブ議員会	202,800
合 計	126,019,022

### (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、渡辺渡委員及び早川尚秀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25年6月3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23年度政務調査費であり、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。この件について請求人からは、特に理由が示されていないが、政務調査費条例第12条第3項の規定により、とちぎ自民党議員会、みんなのクラブ、民主党・無所属クラブ、公明党栃木県

議会議員会及び元気クラブに係る平成23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24年5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として認められることから、法第242条第2項ただし書にいう正当な理由があるものと判断した。

しかしながら、平成23年4月30日に会派が解散した、無所属県民クラブ及び新政クラブ議員会に係る平成23年度の収支報告書等については、平成23年6月30日から閲覧又は写しの交付を請求することが可能であったことから、相当な期間内に請求されたものと解することはできないので、法第242条第2項ただし書にいう正当な理由があるものとは認められず、監査の対象とはしなかった。

## 第2 個別外部監査契約に基づく監査の求めについての判断

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、個別外部監査による監査を求めている。

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、政務調査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、個別外部監査による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

監査対象事項を平成23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、みんなのクラブ、民主党・無所属クラブ、公明党栃木県議会議員会及び元気クラブ（以下「本件会派」という。）に対する政務調査費の支出とし、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。

また、法第199条第8項の規定による関係人を本件会派とした。

なお、とちぎ自民党議員会は平成23年5月1日付けで栃木県議会自由民主党議員会から名称を変更し、元気クラブは平成23年5月1日付けで会派を結成している。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定による請求人の陳述について、平成25年6月10日に請求人に陳述の意向を確認したところ、陳述の機会は求めない旨、請求人から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、監査対象事項とした、平成23年度一般会計議会費の交付金のうち、本件会派に対する政務調査費の支出に係る関係文書、その他証拠書類等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25年6月3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、平成25年6月13日に書面により照会した。議会事務局からは、平成25年6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25年7月9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) 政務調査費の性格等

##### a 政務調査費の法令等の位置づけ

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・自己責任が拡大する中、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、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、併せてその使途の透明性を確保することを目的として、平成12年5月に政務調査費制度が法制化された。

その根拠規定である法第100条第14項は、「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、当該規定に基づき、政務調査費条例が平成13年3月に制定され、同年4月1日から施行されたところである。同条例第2条に基づき、政務調査費が会派に対し交付されている。

なお、平成24年8月の地方自治法の一部改正（平成25年3月1日施行）により、これまでの政務調査費は「政務活動費」と名称変更し、その用途も「調査研究その他の活動」となった。

これを受けて、本県も政務調査費条例を一部改正し（平成25年3月1日施行）、題名を「栃木県政務活動費の交付に関する条例」と変更し、また、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

判例では、平成22年4月12日最高裁判決において「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ぬとなると、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。」とされている。

さらに、同判例において、「本件条例は、平成20年名古屋市条例第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が、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、政務調査費の用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。」とされている。

c 「収支報告書と証拠書類によって政務調査費の支払の事実と本件用途基準該当性が明らかにされなければならないが、それが明らかにされないものについては政務調査費の支払の事実が認められないというべきである」との主張について

前述の判例のとおり、執行機関が調査研究の内容に立ち入ることは、法が議会に調査権を付与した趣旨を損なうおそれがあり、会派及び議員の調査研究が執行機関等に対する健全な批判、監視の役割を果たすためには、会派及び議員の独立性、自主性が尊重されなければならないものと考えられる。

また、平成22年3月23日最高裁判決では、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分がある」としている。

これらのことから、政務調査費は、政務調査費条例等における用途基準の範囲内で使われなければならないことは当然であるが、どのように使用するかについては、会派及び議員の自主性を尊重しその裁量にゆだねるとするのが、法及び条例の趣旨であると解される。

請求人は、「収支報告書と証拠書類によって政務調査費の支払の事実と本件用途基準該当性が明らかにされなければならないが、それが明らかにされないものについては政務調査費の支払の事実が認められない」と主張する。しかしながら、政務調査費条例及び政務調査費施行規程、さらには議会内の事務手続を定めた政務調査費マニュアルにおいても、主張の根拠となる規定や申合せは存在しない。

(イ) 知事の権限に属する議会事務局の事務

知事の権限に属する事務は、政務調査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 政務調査費の交付の決定等（政務調査費条例第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、政務調査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 政務調査費の交付（政務調査費条例第7条第3項）  
会派からの請求に基づき、政務調査費を交付する。
- c 政務調査費の調整（政務調査費条例第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、翌月以降の政務調査費から調整する。
- d 政務調査費の返還（政務調査費条例第11条）  
交付を受けた政務調査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) 政務調査費マニュアルの運用の位置づけ等

a 経緯及び位置づけ

本県議会においては、政務調査費制度の透明性の向上を図るため、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、平成19年度に政務調査費マニュアルが策定され、翌20年度からその運用が開始された。

政務調査費マニュアルは、政務調査費条例及び政務調査費施行規程に定められている政務調査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る。また、この政務調査費マニュアルの作成に当たっては、全会派で構成する検討班で協議・検討を重ねまとめたものであり、全会派共通の申し合わせ事項である、とも言える。

その後も様々な協議検討が重ねられ、政務調査費マニュアルの運用（平成22年3月11日政務調査費経理責任者連絡会議申し合わせ）を取りまとめ、平成22年4月1日から適用している。

この政務調査費マニュアルの運用は、各会派において統一的な事務処理を行う際の参考とするため、作成時点までに出されている判例を踏まえて作成されたものであるが、全ての費目について例示されているものではないため、各会派は、政務調査費マニュアルの運用に記載された例示を参考として、個別具体的な活動について判断することとなる。

- b 「栃木県政務調査費マニュアルの運用についてが取りまとめられ、平成22年4月1日から、この運用が実施されている。かかる運用に適合しない支出についても政務調査費の充当が認められないことは言うまでもない。」との主張について

前述のとおり、マニュアルの運用は、作成時点までに出されている判例を踏まえて作成されたものであり、全ての項目について例示されていないため、会派はこれを参考に個別具体的な活動について判断することとなる。したがって、「かかる運用に適合しない支出についても政務調査費の充当が認められない」ことにはならない、と考える。

(2) 関係人調査

関係人調査として、法第199条第8項の規定により、本国会派に対し書面による調査及び関係会派の政務調査費経理責任者等から聞き取りによる調査を行った。

また、調査の結果、再度確認が必要とされた事項について照会し、関係資料の確認及び説明を受けた。

ア 書面調査

平成25年6月21日、本件請求書に記載された本国会派に対し、書面調査を行ったところ、全ての本国会派から回答を得た。

調査の内容は、本件請求書に記載された各項目について、議会事務局への調査結果に対する再確認や、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。

イ 聞き取り調査

平成25年7月10日、同月16日、全ての本国会派に対して監査委員が聞き取り調査を行った。

調査の内容は、資料作成費や広報費における会派の充当割合の確認方法、個別案件における本件使途基準への適合理由等である。

また、各会派における政務調査制度の運用の実態や事実関係の確認をするため、整理保管されている会計帳簿、一定の範囲の県政報告書等の成果物、その他証拠書類等を確認した。

## 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) 政務調査費制度

##### 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。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。」と規定し、同条第15項においては、「前項の政務調査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、当該政務調査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。

##### イ 根拠条例等

法第100条第14項及び同条第15項の規定を受け、本県では、政務調査費条例及び政務調査費施行規程を平成13年3月に制定し、同年4月から施行した。

本県の政務調査費制度の主な内容は次のとおりである。

##### (ア) 交付対象（政務調査費条例第2条）

政務調査費は、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（政務調査費条例第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（政務調査費条例第4条）

政務調査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（政務調査費条例第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（政務調査費条例第6条）

知事は、第5条各項の規定による通知があったときは、速やかに、政務調査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（政務調査費条例第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調査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調査費を交付する。

##### (キ) 政務調査費の使途基準等（政務調査費条例第8条、政務調査費施行規程第4条）

###### a 政務調査費の使途

会派は、政務調査費を議長が別に定める基準に従い使用しなければならない。

###### b 使途基準

政務調査費条例第8条の議長が別に定める基準は、下表のとおりである。

項目	内 容
調査研究費	会派が行う県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（調査委託費、交通費、宿泊費等）
研修費	会派が行う研修会、講演会等の実施に必要な経費並びに他団体が開催する研修会、講演会等への所属議員及び会派の雇用する職員の参加に要する経費（会場費、機材借上げ費、講師謝金、会費、交通費、宿泊費等）
会議費	会派における各種会議に要する経費（会場費、機材借上げ費、資料印刷費等）
資料作成費	会派が議会審議に必要な資料の作成に要する経費（印刷・製本代、原稿料等）

資料購入費	会派が行う調査研究のために必要な図書、資料等の購入に要する経費（書籍購入代、新聞・雑誌購読料等）
広報費	会派が行う議会活動及び県政に関する政策等の広報活動に要する経費（広報誌・報告書等印刷費、送料、交通費等）
事務費	会派が行う調査研究に係る事務の遂行に必要な経費（事務用品・備品購入費、通信費等）
人件費	会派が行う調査研究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）

(注) ( ) 内は、例示とする。

(ク) 収支報告書の提出等（政務調査費条例第9条）

会派の代表者は、政務調査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（政務調査費条例第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) 政務調査費の返還（政務調査費条例第11条）

知事は、会派に交付した政務調査費の総額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（政務調査費条例第12条）

収支報告書及び証拠書類の写しは、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。

県内に住所を有する個人等は、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) 政務調査費マニュアル策定の経緯等

ア 経緯等

本県議会は、政務調査費条例施行後、制度の透明性の向上等を図るため検討を重ね、平成19年度の議会活性化検討会において、議会における自主的な改革として、以下の見直し案を提示した。

- ・ 1円以上の全ての領収書を開示
- ・ 会派支給、支給額は現行どおり
- ・ 実施時期は、平成20年4月1日を目途にできるだけ早く取り組む
- ・ 会派内、事務局にチェック体制を整備
- ・ 政務調査費マニュアル作成の作業部会を設置

これを受け、全ての会派から成る栃木県政務調査費マニュアル検討班を設置し、平成20年3月に政務調査費マニュアルを作成した。また、収支報告書に支出に係る領収書その他の証拠書類の写しの添付を義務付ける条例改正を行い、いずれも平成20年4月1日から施行となった。

また、平成21年度に、県民や報道機関等から寄せられた種々の意見等を踏まえ、各会派の経理責任者で構成する、政務調査費経理責任者連絡会議において、会派が事務処理を行う際の参考とするため、判例等を踏まえた事務処理指針として、政務調査費マニュアルの運用を取りまとめ、平成22年4月1日から適用している。

イ 政務調査費マニュアル

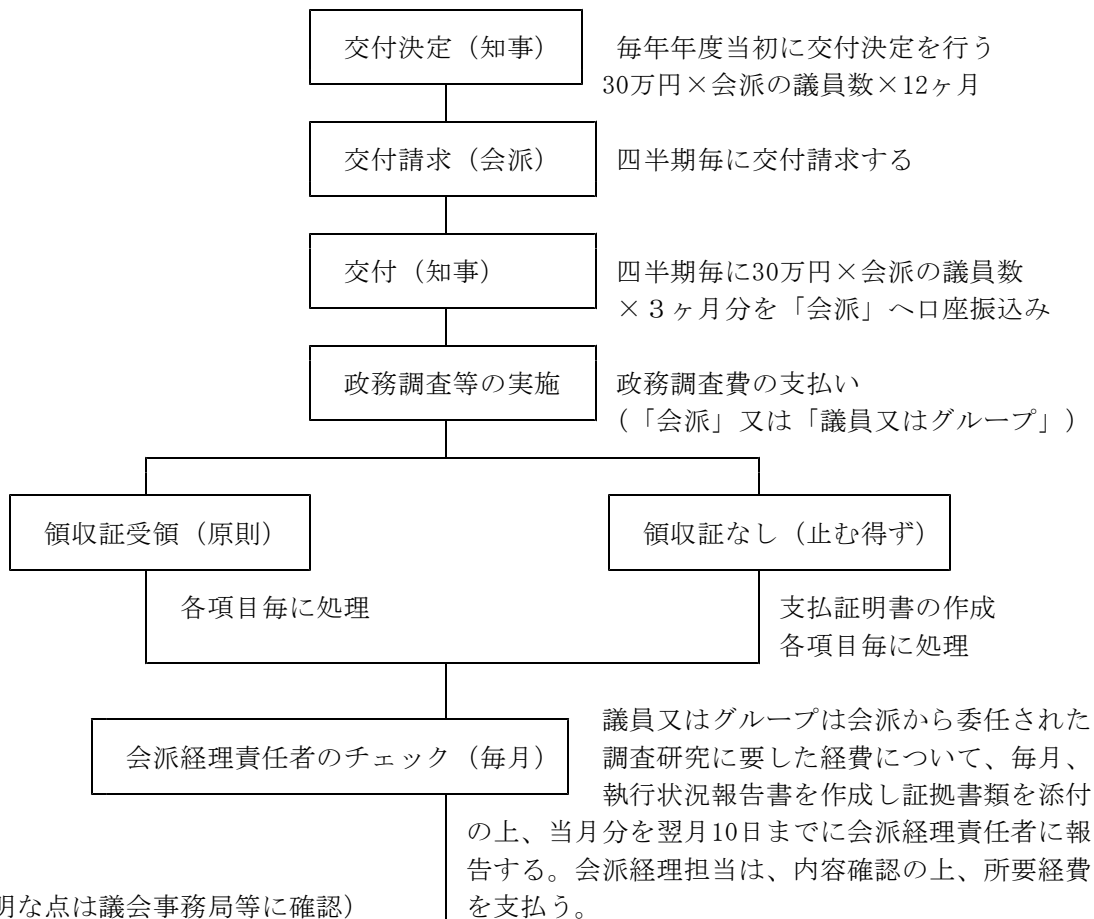
(ア) 作成目的

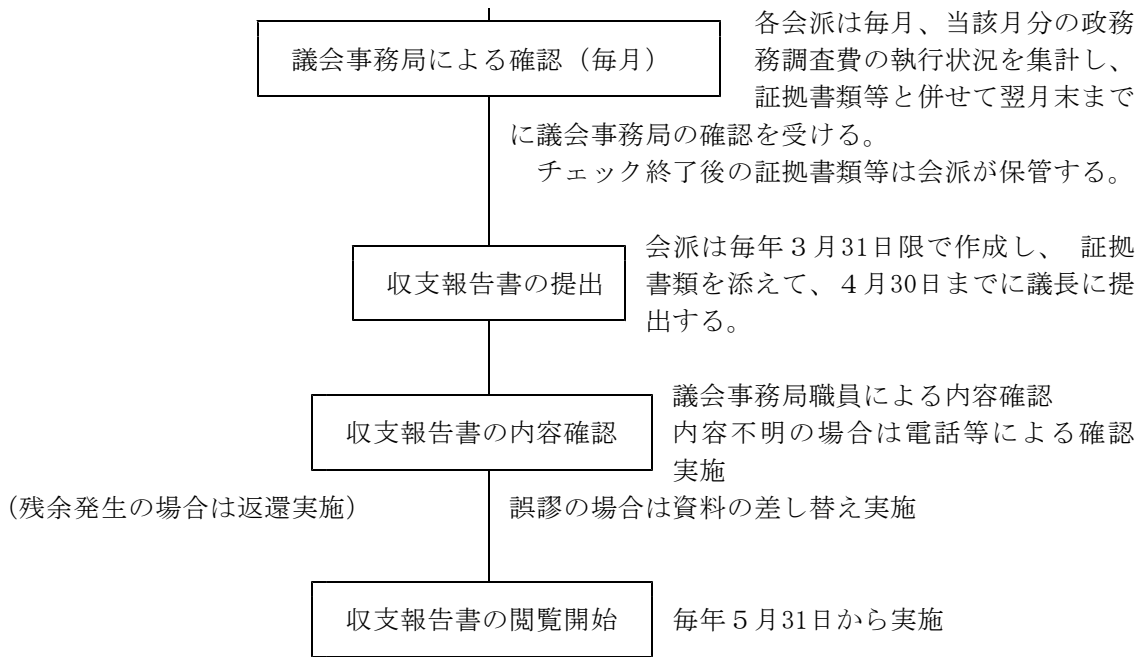
政務調査費のより一層の適正執行を期するため、会派及び議員が政務調査費を支出するに当



たつての参考（拠り所）とする。

- (イ) 作成者  
栃木県議会
- (ウ) 作成年月日  
平成20年3月
- (エ) 主な記載内容
  - ・制度の概要
  - ・会派が行う調査研究活動
  - ・使途基準
  - ・調査研究活動の報告
  - ・収支報告
  - ・調査
  - ・政務調査費の手続きの流れ
  - ・資料（関係法令等）
- (オ) 収支報告書に添えて提出する証拠書類等に関する事項について  
証拠書類等は、次のとおりである。
  - 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）
  - c 調査研究活動報告書（主なもの）  
なお、収支報告書に添えて提出する証拠書類の写しを添付する様式は、政務調査費施行規程第6条で定める「別記様式第6号（第6条関係）証拠書類の添付様式（以下「証拠書類の添付様式」という。）」である。
- (カ) 政務調査費手続きの流れ  
政務調査費の手続きについては、次のとおりである。





ウ 政務調査費マニュアルの運用

(ア) 作成目的

会派が事務処理を行う際の参考とするため、判例等を踏まえた事務処理指針とする。

(イ) 作成者

政務調査費経理責任者連絡会議（申し合わせ事項）

(ウ) 作成年月日

平成22年3月11日（平成22年4月1日から適用）

(エ) 主な記載事項

a 使途基準の運用

- ・ガソリン代相当

b 項目別使途基準の運用

- ・調査研究に係る経費等
  - （事務所等に係る経費等
  - その他調査研究に係る経費等
- ・研修費
- ・会議費
- ・資料作成費
- ・資料購入費
- ・広報費
- ・事務費
- ・人件費

\*項目ごとに次のことが記載されている

- ・経費の内容についての説明
- ・政務調査費として認められない事例
- ・政務調査費として認められうる事例

(3) 本件政務調査費の支出状況等

平成23年度の各会派に係る政務調査費の支出状況については、以下の通りである。

ア 支出科目

平成23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 支出金額及び交付年月日

会派別収支状況一覧（請求書提出日（平成25年5月29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	94,200,000	91,615,613	2,584,387
みんなのクラブ	43,800,000	39,024,493	4,775,507
民主党・無所属クラブ	21,600,000	18,125,313	3,474,687
公明党栃木県議会議員会	10,500,000	4,060,765	6,439,235
元気クラブ	6,600,000	5,317,930	1,282,070
無所属県民クラブ	1,200,000	880,352	319,648
新政クラブ議員会	300,000	261,146	38,854
日本共産党	300,000	80,415	219,585
合 計	178,500,000	159,366,027	19,133,973

会派別支出項目別一覧（請求書提出日（平成25年5月29日）現在）（単位：円）

会 派 名	調査研究費	研 修 費	会 議 費	資料作成費	資料購入費	広 報 費	事 務 費	人 件 費	合 計
とちぎ自民党議員会	28,214,707	67,916	1,554,372	970,160	2,521,651	7,487,452	5,414,487	45,384,868	91,615,613
みんなのクラブ	12,452,263	860,819	1,248,937	1,476,064	1,372,977	2,120,251	3,577,141	15,916,041	39,024,493
民主党・無所属クラブ	4,163,623	6,200	38,152	70,494	869,773	1,889,059	2,669,312	8,418,700	18,125,313
公明党栃木県議会議員会	1,957,377	383,390	0	4,302	538,277	446,290	461,129	270,000	4,060,765
元気クラブ	2,216,954	249,890	0	0	371,972	66,269	441,845	1,971,000	5,317,930
無所属県民クラブ	150,300	0	50,000	14,258	23,744	70,800	65,550	505,700	880,352
新政クラブ議員会	69,919	0	0	0	6,665	0	48,062	136,500	261,146
日本共産党	44,375	0	0	0	6,790	29,250	0	0	80,415
合 計	49,269,518	1,568,215	2,891,461	2,535,278	5,711,849	12,109,371	12,677,526	72,602,809	159,366,027

会派別支出状況一覧（請求書提出日（平成25年5月29日）現在）（単位：円）

会 派 名	支 出 年 月 日	金 額
とちぎ自民党議員会	平成23年4月19日	8,400,000
	平成23年6月6日	15,600,000
	平成23年7月22日	23,400,000
	平成23年10月21日	23,400,000
	平成24年1月20日	23,400,000
	平成24年5月25日	△2,584,387
	確 定 額	91,615,613
みん  な の ク ラ ブ	平成23年4月19日	1,500,000
	平成23年5月31日	7,800,000
	平成23年7月22日	11,700,000
	平成23年10月21日	11,700,000
	平成24年1月27日	11,100,000
	平成24年5月29日	△4,775,507
	確 定 額	39,024,493
	平成23年4月19日	1,800,000
	平成23年5月31日	3,600,000

民主党・無所属クラブ	平成23年7月22日	5,400,000
	平成23年10月21日	5,400,000
	平成24年1月20日	5,400,000
	平成24年5月21日	△3,342,266
	平成24年5月24日	△132,421
	確定額	18,125,313
公明党栃木県議会議員会	平成23年4月19日	600,000
	平成23年5月31日	1,800,000
	平成23年7月22日	2,700,000
	平成23年10月21日	2,700,000
	平成24年1月20日	2,700,000
	平成24年5月30日	△2,700,000
	平成24年5月30日	△1,800,000
	平成24年5月30日	△1,939,235
	確定額	4,060,765
元気クラブ	平成23年6月6日	1,200,000
	平成23年7月22日	1,800,000
	平成23年10月21日	1,800,000
	平成24年1月20日	1,800,000
	平成24年5月29日	△1,282,070
	確定額	5,317,930
無所属県民クラブ	平成23年4月19日	1,200,000
	平成23年6月29日	△319,648
	確定額	880,352
新政クラブ議員会	平成23年4月19日	300,000
	平成23年6月30日	△38,854
	確定額	261,146
日本共産党	平成23年4月19日	300,000
	平成23年6月28日	△219,585
	確定額	80,415

#### ウ 収支報告書等修正届

平成23年度政務調査費に関しては、請求書の提出日（平成25年5月29日）現在、平成24年5月22日付けで民主党・無所属クラブから、また、平成25年3月15日付けで元気クラブから、それぞれ収支報告書等修正届が提出されている。

#### (4) 会派の政務調査活動と議員やグループの調査研究活動

各会派は、年度当初又は会派結成時に、議員総会等の場で、所属議員の承認を得た上で、その年度の調査研究実施計画を決定している。この実施計画に沿って実施される会派の政務調査活動については、県政全般にわたり、広範なものにならざるを得ないことから、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調査研究活動を行うことをゆだねており、各議員又はグループは会派の活動として、それぞれの調査研究活動を実施している。各会派においては、各議員等のこれら活動について、各会派の調査研究実施計画に沿ったものであることを確認し、会派の政務調査活動として承認している。

#### (5) 会派によるチェック

議員又はグループが円滑な活動をするため、政務調査費の前渡しをしている会派においては、会派の政務調査費経理責任者が、その活動目的、政務調査費の充当金額や充当割合などの内容について、執行状況報告書及び証拠書類の内容が会派として承認した調査研究活動に該当するかを確認して、毎月の政務調査費の支出状況を把握している。

政務調査費の前渡しのない会派においては、ほぼ(2)のイの(カ)のフローどおり処理している。

#### (6) 議会事務局におけるチェック等

議会事務局は、例月の具体的な確認作業として、会派の政務調査費経理責任者が確認した収支報告書、領収書等の添付書類等の内容について、その書類の記載方法、政務調査費の充当金額や充当割合、数字の転記・集計結果をチェックするとともに、政務調査費条例や政務調査費施行規程、政務調査費マニュアルに照らして明らかな誤りがないか外形的な点検・確認を行っている。

報告内容の確認に当たっては、議員活動の自主性、自律性を尊重しつつ行っているが、必要に応じて支出された経費が議員の調査研究活動に係るものとなるのか、会派の政務調査費経理責任者を通して確認している。

会派からの年度終了時の収支報告書の提出後、議会事務局で収支報告書の内容確認を行い、会派は、誤りがあれば資料の差し替えを行うとともに残余があれば返還手続を行う。

## 2 判断

### (1) 監査対象事項

政務調査費の使途基準に反する案件について、会派が政務調査費を支出すべきでないことは当然であり、政務調査費マニュアルにおいて、使途基準に従ってい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。

したがって、会派の支出に政務調査費の使途基準に反する違法又は不当な支出があると認められる場合は、知事は政務調査費条例第11条の規定に基づき返還請求を行うべきものである。

本件措置請求の監査に当たっては、知事が会派に対し交付した政務調査費の支出内容に違法又は不当なものがないかを確認するものである。

### (2) 監査の視点

ア 政務調査費制度の根拠規定である法第100条第14項は「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、同条第15項において、政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、収入及び支出の報告書を、政務調査費の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提出するよう定められている。

また、法第100条第14項の規定を受けて、政務調査費条例が制定され、その第13条において「この条例に定めるもののほか、政務調査費の交付に関し必要な事項は、議長が定める。」と規定し、政務調査費施行規程が制定されている。

上記のとおり、政務調査費施行規程は議長が定めていること、政務調査費の使途基準についても政務調査費条例第8条の規定により政務調査費施行規程第4条において定められていること、また、収支報告書や領収書等の関係書類等の提出を求める権限や、それらを調査する権限についても、それぞれ政務調査費条例第9条及び第10条において、知事ではなく議長に与えられていることを勘案すれば、使途基準の解釈やその適用の可否について、知事が積極的に関与することは制限されている。

以上のとおり、政務調査費制度については、地方自治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、自律性を尊重する制度となっており、知事が地方自治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となっている。

イ 平成21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。」と示され、「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。」とされている。

ウ また、平成21年7月7日最高裁判決では、「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。」とされている。加えて、平成19年2月9日札幌高裁判決でも、「会派の活動は、様々な政治課題や市民生活に係わり、会派の構成員が、議会の議員であり、その専門性や関心も多様であって、議員が全人格的

活動を行い、議員活動について政治責任を負っていることを考えれば、その調査対象は極めて広範なものにならざるを得ず、調査活動の函館市政との関連性、その目的、日程、訪問先、調査方法、必要性等も極めて広範な裁量の下に行われるものであると認められる。」とされている。

さらに、平成21年9月29日東京高裁判決では、「政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」（中略）ないしは「議員が行う区の事務に関する調査研究」（中略）はこれを狭く解すべきではなく、明らかに議員の議会活動に反映・寄与しないあるいは反映・寄与の程度が相当に低いと認められる行為を除いて、直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為であれば、これを広く政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う区の事務に関する調査研究」に当たるものと解すべきである。」とされている。

エ 以上のことから、多岐にわたる個々の議員の調査研究活動を会派の政務調査活動として認めるか否か、調査研究活動の範囲や政務調査費の使途基準に該当するかどうかの判断に当たっては、会派に広範な裁量の権限が付与されており、会派自らの責任において、その適合性について判断されるものと思料する。

オ 本県の政務調査費条例においては、会派が政務調査費の交付対象とされているが、本件会派においては会派の政務調査活動を所属する議員などにゆだねていること、そして、個々の議員の調査研究活動について、会派の調査研究実施計画に沿っているか確認の上、政務調査活動と承認していることは1の(4)で確認したとおりである。

カ したがって、本件措置請求に係る本件会派の支出内容が政務調査費の使途基準に該当するかどうかの判断に当たっては、個々の議員の調査研究活動も、会派の政務調査活動となることを前提とし、また、会派の自主性、自律性を尊重した上で、一般的、外形的に政務調査費の使途基準に該当するか否かを確認することとする。

キ その確認に当たっては、政務調査費条例及び政務調査費施行規程に定める政務調査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調査費マニュアル及び政務調査費経理責任者連絡会議の申し合わせ事項として作成された政務調査費マニュアルの運用を、基本的な基準として位置づけるものとする。

その理由として、政務調査費マニュアルについては、その作成において、全会派で構成する検討班で協議・検討を重ね、使途基準の一層の具体化を図るために、全会派共通の申し合わせ事項としてまとめたものであり、政務調査費条例及び政務調査費施行規程と一体となって一定の規範性を有するものと判断した。

また、政務調査費マニュアルの運用については、政務調査費制度における適正な運用の推進を図るための検討を行う目的で設置された政務調査費経理責任者連絡会議において、判例を踏まえ、会派自ら統一的な事務処理指針として作成したものであり、法的規範を有するものではないが、各会派が個別具体的な活動について判断する際の具体的な参考事例として位置づけられているものと判断した。

ク したがって、政務調査費施行規程や政務調査費マニュアル等で定める政務調査費の使途基準に明らかに逸脱したものについては、政務調査費の返還を求めることとする。また、一般的、外形的に政務調査費の使途基準に適合していることを、議会事務局や本件会派が整理保管している証拠書類等で確認できない案件について、本件会派からの合理的な説明を得られない場合も、返還を求めることとする。

平成19年4月26日仙台高裁判決においても、「議員が整理保管を義務付けられている領収書等の資料に照らし、社会通念上市政に関する調査研究に資する適正な支出と認めることができない支出は、使途基準に合致しない違法な支出というべきである。また、議員が政務調査活動に必要な費用として支出したことにつき、それを裏付ける資料がなく、議員においてこれを積極的に補足する説明もしないような場合には、当該議員は、当該支出が使途基準に合致しない違法な支出とされることを甘受せざるを得ないというべきである。」との判断を示している。

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

### (3) 経過等

監査において、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（具体的な書類は、政務調査費支払証明書、証拠書類の添付様式等）並びに各会派の協力を得て、

会派の政務調査費経理責任者が整理保管している証拠書類（具体的な書類は、政務調査に関する活動記録票、事務所設置状況報告書等）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。

以下、請求人が政務調査費の違法又は不当な支出としている項目に沿って判断を述べる。

#### ア 調査研究費

##### (ア) 交通費

政務調査費マニュアルでは、会派が行う県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して調査研究費が認められ、JR等の鉄道料金、タクシー代、自家用車のガソリン代等の交通費が対象となっている。交通費については実費弁償を原則とするが、ガソリン代についてはその算出が困難なことから、1km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ている。そして、領収書が不要である代わりに政務調査費の支払証明書により議員が証明することとされ、また、政務調査に関する一日単位の活動記録票（以下「活動記録票」という。）による実績報告を行うことで調査研究活動であることを確認する等とされている。

請求人は、「請求金額会派別・科目別明細書」（以下「明細書」という。）に記載した案件について、年間走行距離が多すぎることを、調査先や目的等が抽象的内容にとどまることなどから、本件用途基準に適合しない違法・不当な支出であると主張する。

このため、政務調査費支払証明書に記載されている支払日、支払金額、用途目的等の支出内容について、活動記録票、月単位の活動実績表（以下「活動実績表」という。）等の証拠書類により適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、錯誤によりガソリン代相当及び新幹線グリーン料金相当を充当していた案件5件9,982円を確認したので、政務調査費の支出の対象外とした。

これ以外の支出については、会派においてもその支出を認めていること、また、調査日や走行距離、支払の事実等について確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

また、証拠書類の添付様式に記載された用途内容が簡単な表記にとどまることから、私的な活動ととれるタクシー代が見られたが、関係人調査において、会合の主たる目的が県政に係る意見交換であることを確認したことから、違法又は不当な支出とは言えないものと判断した。

##### (イ) 事務所費（光熱水費を含む）

政務調査費マニュアルでは、会派が行う県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して調査研究費が認められ、事務所費も対象となっている。そして、議員が事務所を設置している場合は会派の経理責任者に事務所設置状況報告書を提出し、所有区分、兼用の有無、面積等を明確にするよう定められている。また、事務所が複数の機能を兼ねる場合は、調査研究活動のほか、その他の各種活動に要した時間を含めた総時間に対する調査研究活動に要した時間の割合（以下「按分率」という。）等によって経費を按分し、調査研究活動に要した経費相当額のみを原則2分の1を上限として政務調査費から支出することとされている。なお、事務所設置状況報告書において、自宅兼用の場合は賃貸物件であっても賃借料は計上できないとされている。

事務所費に係る政務調査費の支出のうち、親子間での事務所の賃貸借に関しては、平成18年7月19日大阪地裁判決を引用している平成19年12月26日大阪高裁判決において、「議員としての調査研究活動のための事務所としての実態を有する限り、親子間で当該事務所部分の使用関係ないし経費の負担関係を明確にしておくために当該部分について賃貸借契約を締結することは、それ自体別段不自然ということとはできず、（中略）賃貸借契約が実態を欠くものであると推認することはできず、（後略）」とされている。

また、後援会事務所と政務調査活動のための事務所を兼ねているものに関しては、平成19年4月26日仙台高裁判決において、「ある支出が政務調査活動のためでもあるし、他の目的、例えば議員の後援会活動のためでもあるという場合にどのように対処すべきかについては、（中略）按分した額をもって政務調査費とすべきであり、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、社会通念に従った相当な割合をもって政務調査費を確定すべきである。」とされている。

請求人は、議員又は親族が所有する建物、あるいはそれらの者が実質的に経営に関与している

会社が所有する建物を賃借している案件、後援会が賃料、光熱水費を支払い、議員がその一部を負担している案件、賃貸マンションを自宅兼事務所として賃借している案件及び私的使用の駐車場を賃借している案件を指摘し、いずれも本来、政務調査費から支出できない不当な支出であると主張する。また、警備保障費について、政務調査活動の直接経費でないことから政務調査費の充当は認められないと主張する。

このため、証拠書類の添付様式、事務所設置状況報告書、建物賃貸借契約書等の証拠書類及び関係人調査により適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、事務所光熱水費について、計算誤りが認められた案件1件10円、領収書の添付誤りが認められた案件3件16,764円、按分の率の誤りが認められた案件29件14,831円について政務調査費の支出の対象外とした。

これ以外の支出について、請求人が指摘する、親族等が所有する建物及び後援会から賃借をしている事務所の関係については、その賃借料が政務調査費の支出対象か否か政務調査費マニュアルに直接定めはないが、上記判決のとおり、親族間の賃借関係及び後援会との賃借関係について政務調査費からの支出を認めていること、政務調査費マニュアルの運用において、議員やその親族が役員を務める会社等との事務所の賃貸借契約について、社会通念上相応の賃貸借契約が締結され家賃の収受が領収書等により確認できる場合は政務調査費として認められる経費とされていること、また、賃貸マンションを自宅兼事務所としている案件について該当がなかったこと、私的使用の駐車場とされる案件について政務調査活動での使用が認められたこと、会派においてもこれらの案件について適切と判断し支出を認めていること、証拠書類で賃借の事実や按分して支出していることを確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

また、警備保障費については、政務調査費マニュアルに具体的な記載はないが、事務所の管理経費として光熱水費の処理に準じた運用をしていること、政務調査費マニュアルの運用において政務調査費からの支出が認められる事例とされていること、会派においても事務所の安全性を確保するための経費と判断し支出を認めていること、証拠書類で按分して支出していることを確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

なお、請求人が「議員又は親族が所有する建物、或いはそれらの者が実質的に経営に関与している会社が所有する建物を賃借している場合、賃料支払の事実を認めることはできない」として引用した平成22年3月26日熊本地裁判決においても、合理的な立証があれば、政務調査費からの支出が認められるとしていることを付言する。

#### (ウ) 視察費

政務調査費マニュアルでは、会派が行う県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して調査研究費が認められ、視察経費もその対象となっている。また、活動記録票による実績報告を行うことで調査研究活動であることを確認する、調査研究活動報告書の主なものを収支報告書に添えて提出する等とされている。

平成19年12月19日仙台高裁判決では、「調査研究活動としての出張においては調査結果等の報告書面の作成が制度的に求められておらず、出張の結果内容が保存されていないことの一事をもって、当該出張が調査研究活動でなくなるとは言えない」とされている。また、平成19年2月9日札幌高裁判決では、「調査活動の結果をどのように取り扱うかは、独立の存在として会派の存在が認められている以上、各会派の判断は、尊重されなければならない、活用については会派の裁量権にゆだねられるもの」とされている。

請求人は、報告書未提出の視察は政務調査費マニュアルに反し、具体的な視察の内容や当該視察がどれほど県政に資するかが明らかにならないので、政務調査費の充当は認められず、また、視察目的・行先・視察内容や視察報告書の内容等からみて、個人的な旅行・研修等と考えられるものについては、政務調査活動とは認められないと主張する。

このため、証拠書類の添付様式、活動実績表、活動記録票、調査研究活動報告書等の証拠書類及び関係人調査において、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、会派において、調査研究実施計画に位置付けられている事業に照らし適切なものと判断し、その支出を認めていること、また、証拠書類や関係人調査において、事業名、出張日時、事業目的、支払等の内容について確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。



(エ) その他の個別事項

請求人は、放射能測定器の購入は、議員活動又は後援会活動として活用したものと推測され、政務調査活動とは認められないと主張する。

このため、関係会派への関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、会派において調査研究実施計画に位置付けられている事業に照らし、適切なものと判断してその支出を認めていること、また、証拠書類において、事業名、支出の事実等を確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

また、関係人調査において、東京電力福島第一原子力発電所の事故後、県内各地で放射能汚染を心配する県民の不安払拭のため、行政の定点観測以外の場所について計測調査していること、計測データを公表し依頼がある場所の測定をしていること、県民から貸出しの要望があった場合は無償で貸出しその調査結果を確認していること、地元自治体の貸出回数には制限があり、計測調査依頼を受けることが多いことから複数台購入したこと、などを併せて確認した。

その他、請求人が明細書で摘示している案件等について、関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、錯誤により宿泊費及び食卓料を充当していた案件2件22,140円、政務調査費の対象外経費が控除されていなかった案件2件4,000円について政務調査費の支出の対象外とした。

これ以外の支出については、会派においてもその支出を認めていること、証拠書類の添付様式等の証拠書類において支払の事実等について確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

なお、錯誤により宿泊費及び食卓料を充当していた案件2件22,140円については、平成25年7月5日付けで元気クラブから、収支報告書等修正届の提出があったことを確認した。

イ 研修費

政務調査費マニュアルでは、会派が行う研修会、講演会等の実施に必要な経費並びに他団体が開催する研修会、講演会等への所属議員及び会派の雇用する職員の参加に要する経費として認められ、会費、参加費等が例示されている。また、研修費に係る交通費及び宿泊費の使途基準の考え方は、調査研究費と同じとされている。

請求人は、明細書に記載した案件について、視察目的・行先・視察内容や視察報告書の内容等からみて、個人的な旅行・研修等と思われ、政務調査活動とは認められないと主張する。

このため、関係人調査において、視察や研修の事実関係及び適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、政務調査活動と認められなかった案件2件193,450円について政務調査費の支出の対象外とした。これ以外の支出については、会派において調査研究実施計画に位置付けられている事業に照らし、適切なものと判断し、その支出を認めていること、また、証拠書類において、事業名、出張日時、事業目的、支払等の内容について確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

ウ 会議費

政務調査費マニュアルでは、県政に関する地域住民の要望・意見等を聴取する等、政務調査のために会派及び会派から委託された議員が開催する各種会議に要する経費として認められ、会場費や食糧費(茶菓等)が例示されている。また、活動記録票による実績報告を行うことで、調査研究活動であることを確認する等とされている。

請求人は、毎週のようにホテルで会議を行っている案件や、政務調査費マニュアルで支出対象外としている、飲食、懇親を主目的とするものに当たることが容易に推測される居酒屋、すし屋及びレストランで会議を行っている案件などについて、政務調査活動とは認められず、本件使途基準に適合しない違法・不当な支出であると主張する。

このため、証拠書類の添付様式、活動記録票等の証拠書類及び関係人調査によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、いずれの会議等についても会議開催の事実と開催に伴う会場費や茶菓等の支出について確認したこと、関係人調査において、会合の主たる目的が県政に係る意見交換であることを確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

なお、政務調査費マニュアルの運用において、結婚式場等を会議の場所として利用した際の会場

費、茶菓代及びこれらに類するものについては、政務調査費として認められる事例とされている。

#### エ 資料作成費

政務調査費マニュアルでは、会派の調査研究活動に必要な資料を作成するために要する経費として認められ、印刷製本費、写真代、パネル等作成費が例示されている。

請求人は、明細書で摘示している案件について、本件用途基準に適合しない違法・不当な支出であると主張する。

このため、関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、会派において、会派の調査研究に関連するものかどうか確認していること、県政報告書等の成果物の内容から会派の調査研究に関連するものと認められること、また、後援会宛の領収書に係るものについて会派において議員の政務調査活動か否か確認していること、証拠書類によって按分して支出していることを確認したことから、いずれについても違法又は不当な支出とは言えない。

また、請求人は、一部議員のホームページ作成費は政務調査活動に必要な支出とは認められないと主張する。このため、関係会派への関係人調査及び証拠書類によって確認したところ、当該ホームページには政務調査活動に関するものとそれ以外のものとが混在し、その読者に訴える力はいずれかが明らかに強いとは認められないことから、当該費用の半額1件100,500円について、政務調査費の支出の対象外と判断した。

平成22年11月5日東京高裁判決においても「B議員のウェブサイト（ホームページ）にはB議員の個人宣伝的な側面と市政報告的な側面が混在し、その読者に訴える力はいずれかが明らかに強いとはいえないから、その更新に要する費用の半額を政務調査費から支出することは許される」との判断を示している。

なお、関係人調査において当該費用はホームページの更新費であること、また、ホームページの作成費及び維持管理費は、政務調査費マニュアル等において広報費とされていることを併せて確認した。

#### オ 資料購入費

政務調査費マニュアルでは、会派の調査研究活動に必要な図書・資料等の購入に要する経費として、書籍購入代、新聞購読料等幅広く認められ、また、資料の内容及び購入数量の妥当性を確認する等とされている。

また、平成19年2月9日札幌高裁判決では、「会派の活動は、（中略）その調査対象は極めて広範なものにならざるを得ず、（中略）極めて広範な裁量の下に行われるものであると認められる。」とされ、平成20年12月26日静岡地裁判決では、「政務調査費により購入された図書、資料等と調査研究との関連性の判断については、当該会派の判断（裁量権）を尊重すべきであるから、政務調査費は、市議会議員としての具体的な調査研究活動と直接的な関連性を有する図書、資料購入に限定する必要はなく、市議会議員としての政治活動全般に必要な、有益な知識を得るために必要な図書、資料購入に支出されれば足りるというべきであり、（後略）」とされている。

請求人は、図書、雑誌、宗教団体の新聞等の明細書に記載した案件については、資料の内容等から政務調査活動に必要な資料とは認められないと主張し、また、年間購読料の前払も認められないと主張する。

このため、議会事務局への監査、会派への関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、新聞等について、後援会宛の領収書において按分されていなかった案件10件14,652円、証拠書類として不適当な領収書に係る案件7件31,550円を確認したので政務調査費の支出の対象外とした。これ以外の支出については、会派においてもその支出を認めていること、証拠書類により支出の事実を確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。また、錯誤により、研修会参加費を資料購入費として支出していた案件を併せて確認した。

年間購読料の前払については、議会事務局において費用発生時点における前払は可能であるとしていること、平成18年11月8日東京高裁判決において「ウェブサイトの管理料1年分を一括で支払うということは管理料の支払方法として十分首肯できるものである」としていることから、違法又は不当な支出とは言えない。

なお、会派の政務調査活動の対象は広範囲なものであり、会派の広範な裁量の下で行われるものであること、また、資料購入については、議員としての具体的な政務調査活動と直接関連を有するものに限定する必要はなく、議員としての政治活動全般に必要な、有益な知識・情報を得るために必要な図書、資料購入も認められるものであることは、上記判決のとおりである。

#### カ 広報費

政務調査費マニュアルでは、会派の議会活動及び県政に関する施策等の広報活動に要する経費として認められ、広報紙等の印刷代、ホームページ作成費等が例示されている。

また、政務調査費施行規程別表において広報活動に要する交通費が、政務調査費マニュアルの運用においてホームページの維持管理費が、それぞれ対象経費として例示されている。

平成23年1月19日宇都宮地裁判決においても、広報費については、「市議会において、市民の意思を適正に反映させることは必要不可欠であり、市民の意思を収集、把握することは議員の調査研究活動の一つとして重要であるところ、議員活動及び市政に関する政策等を市民に周知させることは、市政に対する市民の意思を的確に収集、把握するための前提として意義を有するものといえることができる。」として、「広報費は、調査研究活動に直接用いられる費用ではないとしても、上記の意味において、調査研究の前提としてそのために有益な活動を行う場合の必要経費といえることができるから（中略）「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するというべきである。」とされている。

#### (ア) 街頭演説のための交通費

請求人は、街頭演説のための交通費について、街頭演説は政党活動にほかならないから、政務調査費としての支出は許されないとし、また、政務調査費マニュアルの運用においても、政務調査費として認められない事例として挙げられていると主張する。

請求人の主張する政務調査費マニュアルの運用では、いわゆる「辻立ち」（街頭演説だけ）による広報活動を、政務調査費として認められない事例としているが、県民からの意見等を収集、把握する手段、方法等が明示されていて、いつでも県民の意見を受信できる場合には、これを認めている。

このため、関係会派への関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、本件については、県民意見を受信できる手段を講じた広報活動であることを確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

#### (イ) その他の個別事項

その他、請求人が明細書で摘示している県政報告に係る広報紙等の印刷代、ホームページ作成費、同維持管理費等について、関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、県政報告用資料において適切な按分がなされていなかった案件1件4,500円、ホームページ更新料において適切な按分がなされていなかった案件2件47,722円を確認したので政務調査費の支出の対象外とした。

これ以外の広報紙等の印刷代、ホームページ作成費、同維持管理費等については、関係会派において、記載内容や按分方法を確認した上で支出していること、証拠書類によりそれぞれの支出の事実を確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

なお、請求書本文で広報費としている、デジタルカメラやパソコンの購入については、事務費であることを確認した。

#### キ 事務費

政務調査費マニュアルでは、会派の調査研究活動に伴う事務処理に必要な経費として認められ、備品に係る購入費やリース代、郵送料や電話料等の通信費、消耗品の購入費等が例示されている。

#### (ア) デジタルカメラ、パソコン及び携帯電話の購入について

請求人は、デジタルカメラ、パソコン及び携帯電話の購入は、趣味の範囲や私生活での使用のためであると考えられるから、政務調査費としての支出は許されないと主張する。

このため、議会事務局への監査、会派への関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、議会事務局において、政務調査活動に使用されるものであればその支出を認めてい

ること、政務調査費マニュアルの運用において、パソコン、デジタルカメラ等の備品（政務調査活動に資するものに限る）の購入等が認められる事例とされていること、証拠書類により支出の事実を確認したこと、会派において、購入した備品の所有権は会派に帰属するとしていることから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

(イ) 事務費を後援会が支払っている案件について

請求人は、後援会宛の領収書が散見されることから、後援会が支払った経費に政務調査費を充当することは、政務調査費で後援会経費を賄うことにほかならないのであり、政務調査費としての支出は許されず、政務調査費マニュアルの運用においても、政務調査費として認められない事例として挙げられていると主張する。

このため、関係人調査、証拠書類の添付様式等の証拠書類によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、後援会宛の領収書の場合、会派では、当該領収書について、議員の政務調査活動を確認していること、証拠書類によって按分して支出していることを確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

(ウ) その他の個別事項

その他、請求人が明細書において摘示している案件等について、証拠書類の添付様式等の証拠書類や関係人調査によって確認した。

その結果、按分率の適用誤りが認められた案件25件18,662円、その他政務調査費の充当が不当な経費等と認められた案件2件2,157円を確認したので、政務調査費の支出の対象外とした。これ以外の事務費については、証拠書類等によりそれぞれ支出の事実などを確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

ク 人件費

政務調査費マニュアルでは、会派の調査研究活動を補助する者を雇用するための経費として認められ、また、その経費按分については、按分率に応じて按分するが、原則2分の1を上限とし、議員1人当たり月額15万円を超えない範囲とすること、議員の親族を政務調査活動の補助職員として雇用し、政務調査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、政務調査費を充当することができるものとする等とされている。

請求人は、明細書に記載した案件について、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する。また、事務員等が政務調査に従事した割合も、議員が政務調査活動に従事した割合と同様であることから、その額は収支報告書記載のように多額にはならず、包括的にあらゆる分野の調査について1社に業務委託している案件については、自らによる調査を外部に丸投げしているようなものであり認められないなどと主張する。

このため、受領者名が黒塗りされていない、政務調査業務勤務実績表・領収書、政務調査業務補助・臨時補助職員出勤簿兼領収書、契約書等の証拠書類や関係人調査により、受領者名及び親族関係の存否、資料収集・整理等の政務調査活動状況、業務の指示監督状況、政務調査費マニュアルどおりの按分方法により支出されたか否かを確認した。

その結果、指摘のあった業務委託も含め、受領者名、額等を確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

併せて請求人は、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が、政務調査費マニュアル等において、本件納付手続に係る証拠書類の提出などを求めておらず、また、請求人の主張する納付手続が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と認めることはできないことから、違法又は不当な支出とは言えない。

(4) 監査の結果

以上、監査の結果、とちぎ自民党議員会が支出した政務調査費のうち、調査研究費（交通費）で3件4,580円、調査研究費（事務所費）で2件13,084円、調査研究費（その他）で2件4,000円、資料購入費で10件14,652円、広報費で2件47,722円、事務費で1件525円、合計で20件84,563円を、みんなのクラブが支出した政務調査費のうち、調査研究費（交通費）で1件3,182円、調査研究費（事務所

費)で31件18,521円、研修費で2件193,450円、資料作成費で1件100,500円、資料購入費で7件31,550円、広報費で1件4,500円、事務費で4件2,640円、合計で47件354,343円を、民主党・無所属クラブが支出した政務調査費のうち、調査研究費(交通費)で1件2,220円、事務費で22件17,654円、合計で23件19,874円を違法又は不当なものとして判断し、政務調査費の返還を求めるべき支出と認定した。

### 3 勧告

以上述べた判断により、本件住民監査請求における請求人の主張には一部理由があるものと認め、法第242条第4項の規定により、知事に対し、次の措置を講じることを勧告する。

本件監査において指摘したとちぎ自民党議員会に対する返還所要額84,563円、みんなのクラブに対する返還所要額354,343円、民主党・無所属クラブに対する返還所要額19,874円について、政務調査費条例第11条の規定に基づき返還請求を行うこと。

措置についての期限は、平成25年9月末日とする。

上記の勧告に係る事項については、法第242条第9項の規定により、期日までに講じた措置の内容を速やかに監査委員に通知されたい。

### 4 意見

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

#### (1) 使途の透明性の確保について

近年、政務調査費の使途等については、全国的に住民監査請求や住民訴訟が提起され、本県においても、昨年度に続き住民監査請求が提出されるなど、政務調査費のあり方、使途等に関し、県民の関心には引き続き高いものがあり、議会自らが県民に対し、より一層の説明責任を果たすことが求められているところである。

こうした中、政務調査費制度については、地方自治法の一部を改正する法律(平成24年法律第72号)が平成25年3月1日に施行され、政務調査費の名称を「政務活動費」に、交付目的を「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、その対象となる経費の範囲が拡大されるとともに、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、併せて、議長は政務活動費の使途の透明性の確保に努めることとされた。

上記、地方自治法の改正を受けて、栃木県政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例(平成25年栃木県条例第3号)が平成25年3月1日に施行され、法律の要請である、議長が政務活動費の使途の透明性の確保に努めることについて、同条例で重ねて明記しているところである。

今後も、これら改正の趣旨を踏まえ、一層の使途の透明性を確保するとともに、県民に対し十分な説明責任を果たされるよう要望する。

#### (2) 按分率の適用について

政務調査費マニュアルに基づき算出した按分率の適用に当たって、その具体的な適用方法等が明確にされていないことから、議員が会派経理責任者に証拠書類等を報告した月の政務活動実績率を適用している事例や、数ヶ月の政務活動実績率の平均値を適用している事例など、会派間や議員間で統一的な運用がなされていないことが認められた。

このため、按分率の適用について、今後、他県の状況なども踏まえ検討を行い、統一的な運用がなされるようマニュアル等の整備に努められたい。