

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27年8月11日

栃木県監査委員 金 井 弘 行
同 石 崎 均

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27年5月27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25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、県民第一の会、元気クラブ及び無所属の会の政務活動費収支報告書記載の支出のうち、(3)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項及び第15項、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。）、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。）及び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。）に基づき、政務活動費の充当が認められるのは、あくまでも会派が行う政務活動であり、政務活動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ぬ。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活動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、政務活動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、政務活動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活動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が、それが明らかにされないものについては、政務活動費の支払の事実が認められないというべきである。

ア 調査研究費

(7) 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からは、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。

政務活動費マニュアルでは、視察を行った場合は報告書を提出することになっている。報告書が提出されていない視察は、政務活動費マニュアルに反することになるし、また具体的な視察の内容、当該視察がどれほど県政に資することになるのかまったく明らかにならないので、政務活動費の充当は認められない。

視察目的・行先・内容や視察報告書からみて、個人的な旅行・研修等であると考えられ、政務活動とは認められないものも少なくない。

(4) 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。

後援会等の3団体が共存する事務所家賃の半額を政務活動費から充てている案件については、

按分割合が4分の1を超えてはならないはずであり、半額を政務活動費とする按分割合は明らかに不当である。

後援会へ支払った事務所の家賃について、後援会は領収書を発行しているが、当該後援会の平成25年度分政治資金収支報告書収入欄には領収書記載の収入があったことを計上していない。したがって、領収書は虚偽であり、政務活動費の事務所費への充当を認めてはいけない。

(ウ) 会費

私的な活動の会費の支払いができないことはいうまでもないが、勉強会等の会費であっても勉強会が開催されたことが明らかでない限りは、用途の適切性を欠くと評価すべきである。

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・研修等であると思われる、政務活動とは認められない。

ウ 広聴広報費

広聴広報費は、政党活動経費や選挙活動経費と混同しやすいため、いかに県政に反映されたかといった裏付け資料がない限りは、用途の適切性を欠くと評価すべきである。

例えば、ホームページの更新は、有権者に向けられた政党活動や選挙活動の一環として行われる要素もあり、政務活動ではない。

エ 会議費

政務活動のための会議費が10万円を超えてかかるという事態は生じないはずであり、もし多額であれば、政党活動、選挙活動及び後援会活動の経費が含まれている疑いがあり、政務活動とは到底認められないといつてよい。

年間28回同一ホテルで会議を行っている案件があるが、その全てが政務活動のための会議とは考えられない。

オ 資料作成費

調査研究費等以外に必要な資料（事務的打ち合わせのための資料等）を対象とする。写真代というのは、資料作成とは無関係である。

カ 資料購入費

購入した資料の内容から、政務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と認められる。

政務活動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い金への充当ということ自体認められないことは明白である。

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については、政務活動費の充当は認められない。

キ 事務費

会派による活動にかかる事務の遂行に要する経費について、認められるのであり、政務活動と関連性のない事務や適正な按分割合を採用しない場合には、政務活動費の充当は認められない。

ク 人件費

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いわざるをえない。

議員の広範な活動のうち政務活動の占める割合はその一部であり、したがって、事務員等が政務活動に従事した割合も同様であることからすると、その額が多額になることは考えられない。

(2) その他の事実

請求人は、2015年4月30日、議員2名を被告発人とする告発を行った。

1名については詐欺利得（刑法第246条第2項）、他の1名については私文書偽造（刑法第159条第1項）、同行使（刑法第161条）、詐欺利得（刑法第246条第2項）、寄付行為（公職選挙法第249条の2第3項）に該当する行為があると思料したためであり、それぞれ一部が本件監査請求の対象と重なる。

これらの行為が行われた背景として、請求人が平成20年度分以降の政務調査費について、住民監査請求により必要な措置をとることを求めてきたにもかかわらず、そのほとんどを認めなかった監

査結果にも問題があると考えている。したがって、本監査請求に対しては、犯罪の再発防止という観点も視野に入れ、中立公正な監査をするように求める。

(3) 措置請求の内容

監査委員は、知事に対して、平成25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。

会派名	金額
とちぎ自民党議員会	81,137,193
みんなのクラブ	25,579,461
民主党・無所属クラブ	11,104,083
公明党栃木県議会議員会	2,929,851
県民第一の会	4,134,813
元気クラブ	1,699,872
無所属の会	1,627,875
合計	128,213,148

(4) 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、阿部寿一委員及び金子裕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27年6月2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25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、政務活動費条例第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、県民第一の会、元気クラブ及び無所属の会に係る平成25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26年6月2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。

また、請求人は、その余の事実として議員2名を告発したこと及び告発内容の一部が本件監査請求の対象と重なることを述べた上で、監査委員に中立公正な監査をするよう求めているが、住民監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為及び怠る事実を対象とするものであるから、その余の事実は、監査の対象としない。

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、個別外部監査契約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25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、県民第一の会、元気クラブ及び無所属の会（以下「本国会派」という。）に対する政務活動費の支出とし、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、本国会派を法第199条第8項の規定による関係人とした。

なお、現在、みんなのクラブ及び無所属の会は、会派を解散している。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成27年7月1日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

これに対して、請求人は、補充資料及び新たな証拠を提出した上で、今回の住民監査請求の内容及び平成20年度分の政務調査費から行っている住民監査請求の経緯等について陳述するとともに、政務活動費支払証明書（以下「支払証明書」という。）によるガソリン代等への政務活動費の充当について、議員5人に絞って次のように主張した。

(1) 復興庁へ出向き協議したとの記載があるものについて、復興庁へその協議結果がわかる資料の開示請求を求めたところ、誰もお会いしたことがないとの理由で文書不存在の通知が送られてきており、このことは、復興庁へ出向いていないことを意味する。

県庁へ出向き協議したとの記載があるものについて、県庁の当該課に確認したところ、当時、当該議員にお会いして協議した者はいないとの回答であり、それを裏付けるように、当該議員が県庁地下駐車場を利用した記録がない。この他にも、県庁で協議を行ったとしながら、県庁地下駐車場を利用した記録がないものがある。

(2) 栃木県知事、茨城県知事、群馬県知事、埼玉県知事等に対して、面談したことがわかる資料を開示請求したが、その結果は、栃木県知事からの34件すべてが文書不存在であり、栃木県教育委員会からの9件も栃木県警察本部からも栃木県農業振興公社からもすべて文書不存在であるし、茨城県知事や群馬県知事や埼玉県知事からもすべて文書不存在である。また、足利市長、小山市長、佐野市教育委員会、栃木市長、下野市長、さいたま市長、郡山市長、結城市長、野木町長、益子町長からもすべて文書不存在であり、その総数は69件にも上る。文書不存在とした理由について面談先に確認したところ、「来ていない」と職員が証言するものが多く、確認できる文書がないというものもある。

(3) 栃木県知事と那須町長に対して、面談したことがわかる資料を開示請求したが、栃木県知事から復命書1枚が開示されただけで、それ以外については、文書不存在であり、那須町長からも情報の不存在通知があった。

これらの文書不存在の意義は、①面談していないから文書を作成していないということか、②面談したけれど重要な話でなかったので文書を作成しなかったということかのいずれかである。仮に面談をしたとしても記録文書を作成しない程度の内容のものに政務活動費を充当することは認められない。

(4) 栃木県知事、那須町長及び福島県教育委員会に対して、面談したことがわかる資料を開示請求し、那須町長と福島県教育委員会から決定通知書を得たが、栃木県知事からの開示は7月8日まで延期されている。その結果は、那須町長からは(3)と同様であり、福島県教育委員会からは文書不存在通知であった。福島県立美術館の特別企画展を見学し学芸員と意見交換したとする件については、美術館側が来ていないと証言している。美術鑑賞だけでは政務活動費の充当は認められない。

(5) 訪問先が栃木県庁内である19件中、3件しか県庁地下駐車場を利用した記録がない。

県議会本会議が開会されている日に、別途ガソリン代相当額として政務活動費を充当している件については、本会議へ出席することで、費用弁償として交通費が別途支給されており、この日は2重に交通費を取得していることになる。また、調査・資料作成等の理由で来庁している件についても、県庁地下駐車場の入出リストに記録されていない以上、車で来たことが証明されておらず、これらの支出は不当である。

護国神社で行われた栃木県戦没者合同慰霊祭、栃木県戦没者追悼式への出席にかかるガソリン代は、会派における政務活動とは無関係のものである。また、県立岡本台病院第7病棟開棟式出席、県民の日出席、中学校体育祭出席、盆踊り来賓、県立美術館の山岡コレクションと高橋由一の名品展開会式、古布と和つるし雛飾り展参加など、儀礼的なものに過ぎずおよそ政務活動と無関係のものである。

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25年度一般会計議会費の交付金のうち、本国会派に対する政務活動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27年6月2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9日に書面により照会した。議会事務局からは、同月16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27年7月10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。

(7) 政務活動費の性格等

a 政務活動費の法令等の位置づけ

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、併せてその使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「条例」という。）が平成13年3月に制定され、同4月1日から施行。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年8月に法が一部改正され（平成25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使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、本県も条例を一部改正し（平成25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

政務活動費については上記のとおり、平成25年度から施行されたものであるため、下級審も含めその支出の適合性が争われた判例は確認できないが、前身である政務調査費に関する判例については、その趣旨が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、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。

- c 「収支報告書と証拠書類によって政務活動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活動費の支払の事実が認められないというべきである」との請求人の主張について

政務活動費による支出をするに当たっては、法第100条第14項に規定された会派又は議員の調査研究その他の活動による支出でなければならない、かつ、条例における使途基準に従い、使用されるものでなければならない。

このような中、地方議会の議員は、地方行政の向上と発展を模索するために日常的に調査研究活動が期待されており、調査研究の対象は広範囲に及び、また調査方法も多様であるから、調査研究活動に伴う経費としての支出に適合する判断については議員の良識に委ねられ、支出主体である会派あるいは議員の裁量が認められるものと解することができ、事実、判例でも最高裁第3小法廷平成22年3月23日「政務調査費交付取消しとその返還措置請求事件」判決で、「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な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」旨が、また、平成25年11月18日「政務調査費返還請求住民訴訟事件」福岡地裁判決で、「議会の役割とは、地方自治体の運営に関わる審議・議決、条例の策定、執行機関の監視など多岐にわたるものであるから、そのための調査研究である政務調査活動も必然的に広範な事項にわたるものとなり、会派等がそのように広範な役割において、十分に役割を果たすためには、会派の自主性、自律性が尊重されなければならない。このことは、平成24年法律第72号による法改正において、（中略）「政務調査費」の名称が「政務活動費」に改められ、交付目的が「議員の調査研究に資するため必要な経費」から「議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費」に改められたことにも表れている。」旨が判示されている。

さらに、前述の平成22年4月12日最高裁判決で「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」と判示されている。

このような政務活動費制度の趣旨を踏まえ、本県では、政務活動費条例及び政務活動費施行規程、さらには議会内の事務手続きを定めた政務活動費マニュアルを定めているところであるが、これらにおいては、請求人の主張する「収支報告書と証拠書類によって政務活動費の支払の事実と使途基準該当性を明らかにしなければならない」とする旨の規定や申し合わせは設けられていないものである。

- (4) 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づけ等

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、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ため、平成25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。政務活動費マニュアルについては、按分の考え方等を再度整理するため、同年4月に一部改訂が行われている。

政務活動費マニュアルは、条例及び条例施行規程に定められている政務活動費の用途等について、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」とは言えるものである。

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。

(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本国会派の政務活動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27年6月18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。

また、平成27年7月1日に行われた請求人の陳述及びその際に提出された証拠に基づき、同月7日、関係する会派に対し書面調査を行い回答を得た。

調査の内容は、請求人の陳述及び提出された証拠について、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。

イ 聞き取り調査

平成27年7月6日、同月7日、同月8日及び同月10日に、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、資料作成費や広聴広報費における会派の充当割合の確認方法、個別案件における使途基準への適合理由等である。

また、本国会派における政務活動費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、その用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、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) 政務活動費の用途基準等（政務活動費条例第8条）

a 政務活動費の用途

会派は、政務活動費を別表に定めるものに充てることができるものとする。

b 用途基準

政務活動費条例第8条が定める別表は、下表のとおりである。

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策定の経緯等

ア 経緯等

政務活動費条例については、平成24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、それまでの条例を一部改正し、平成25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

(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年3月、平成25年4月一部改訂

(エ) 主な記載内容

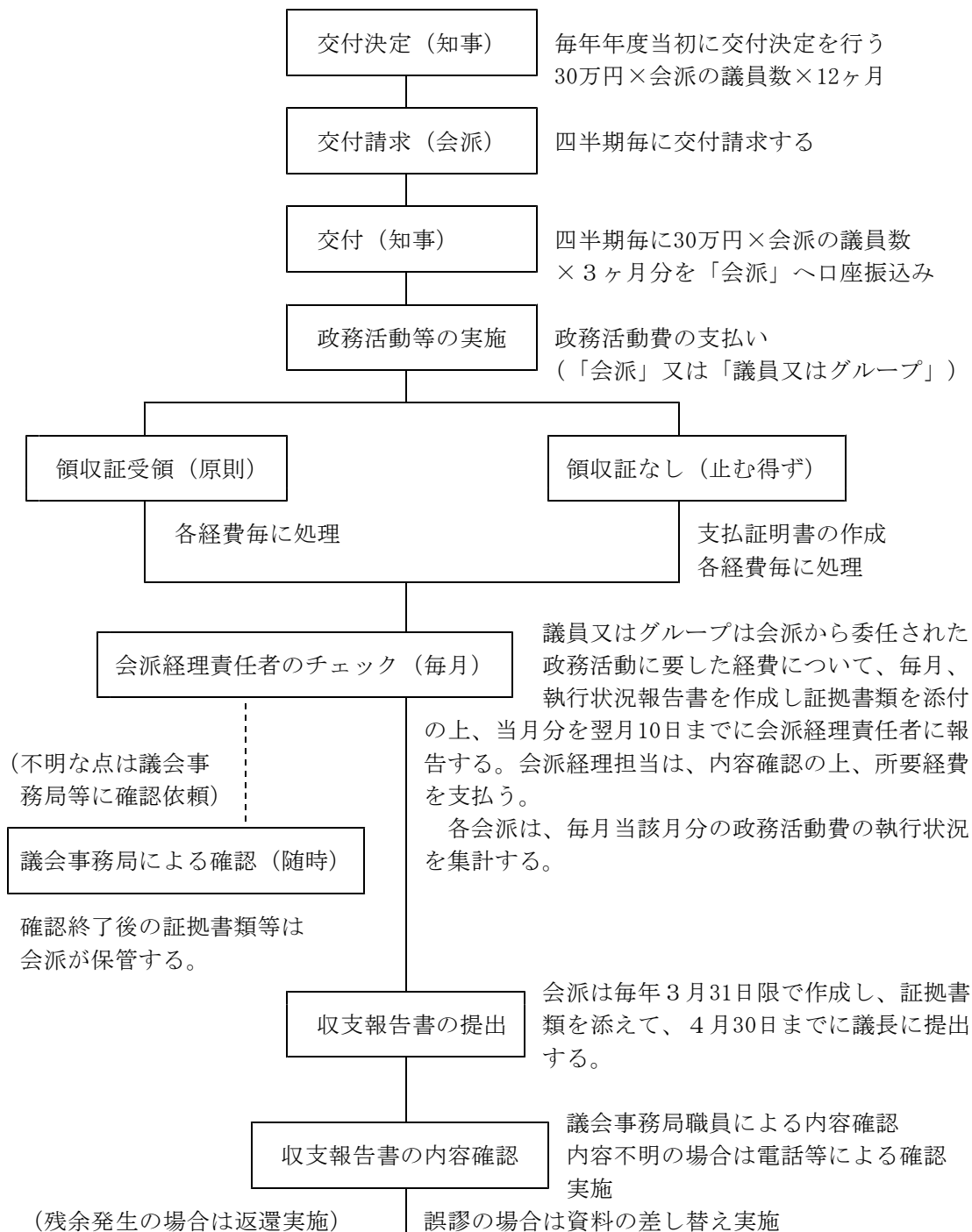
- ・ 政務活動費の概要
- ・ 政務活動の実施方法
- ・ 充当することができる経費の範囲
- ・ 会計処理
- ・ 収支報告書等の提出

- ・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）

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、政務活動費施行規程第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) 政務活動費手続きの流れ
政務活動費の手続きについては、次のとおりである。



収支報告書の閲覧又は
写しの交付開始

毎年5月31日から実施

(3) 本件政務活動費の支出状況等

平成25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25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

(単位：円)

会 派 名	収 入 額	支 出 額	残 余
とちぎ自民党議員会	104,100,000	94,521,312	9,578,688
みんなのクラブ	36,000,000	33,441,368	2,558,632
民主党・無所属クラブ	14,400,000	13,861,420	538,580
公明党栃木県議会議員会	10,800,000	4,717,685	6,082,315
県民第一の会	7,200,000	7,200,000	0
元気クラブ	3,600,000	2,303,941	1,296,059
無所属の会	3,600,000	2,676,300	923,700
合 計	179,700,000	158,722,026	20,977,974

会派別経費別一覧

(単位：円)

会 派 名	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 費	人 件 費	合 計
とちぎ自民党議員会	30,990,517	0	5,019,749	0	1,622,302	542,500	2,683,266	4,032,392	49,630,586	94,521,312
みんなのクラブ	8,431,960	993,593	2,508,454	9,840	449,430	495,887	1,300,294	2,962,060	16,289,850	33,441,368
民主党・無所属クラブ	2,905,591	198,662	2,355,837	0	0	417,900	679,042	1,215,088	6,089,300	13,861,420
公明党栃木県議会議員会	2,065,663	458,732	162,428	31,580	53,147	4,460	755,191	387,084	799,400	4,717,685
県民第一の会	1,815,523	0	728,302	0	41,314	16,805	67,850	1,080,206	3,450,000	7,200,000
元気クラブ	507,118	525,275	142,654	0	0	0	247,254	321,640	560,000	2,303,941
無所属の会	948,501	3,000	0	0	0	72,975	197,862	141,962	1,312,000	2,676,300
合 計	47,664,873	2,179,262	10,917,424	41,420	2,166,193	1,550,527	5,930,759	10,140,432	78,131,136	158,722,026

会派別支出状況一覧

(単位：円)

会派名	支出年月日	金額
とちぎ自民党議員会	平成25年4月19日	26,100,000
	平成25年7月19日	26,100,000
	平成25年10月21日	26,100,000
	平成26年1月20日	26,100,000
	平成26年3月12日	△300,000
	平成26年5月26日	△9,578,688
	確定額	94,521,312
みんなのクラブ	平成25年4月19日	9,000,000
	平成25年7月16日	9,000,000
	平成25年10月21日	9,000,000
	平成26年1月20日	9,000,000
	平成26年5月28日	△2,558,632
	確定額	33,441,368
民主党・無所属クラブ	平成25年4月19日	3,600,000
	平成25年7月16日	3,600,000
	平成25年10月21日	3,600,000
	平成26年1月20日	3,600,000
	平成26年5月26日	△538,580
	確定額	13,861,420
公明党栃木県議会議員会	平成25年4月19日	2,700,000
	平成25年7月16日	2,700,000
	平成25年10月21日	2,700,000
	平成26年1月20日	2,700,000
	平成26年5月20日	△682,315
	平成26年5月20日	△2,700,000
	平成26年5月20日	△2,700,000
	確定額	4,717,685
県民第一の会	平成25年4月19日	1,800,000
	平成25年7月16日	1,800,000
	平成25年10月21日	1,800,000
	平成26年1月20日	1,800,000
	確定額	7,200,000
元気クラブ	平成25年4月19日	900,000
	平成25年7月16日	900,000
	平成25年10月21日	900,000
	平成26年1月20日	900,000
	平成26年5月28日	△396,059
	平成26年5月28日	△900,000
	確定額	2,303,941
無所属の会	平成25年4月19日	900,000
	平成25年7月16日	900,000
	平成25年10月21日	900,000
	平成26年1月20日	900,000
	平成26年5月21日	△23,700
	平成26年5月21日	△900,000
	確定額	2,676,300

ウ 平成25年度政務活動費収支報告書等修正届

請求書の提出日（平成27年5月27日）現在、みんなのクラブから平成26年10月8日及び同年12月17日付けで平成25年度政務活動費収支報告書等修正届が提出されている。

(4) 会派の政務活動と議員やグループの政務活動

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

の政務活動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政務活動を行うことを委ねており、各議員又はグループは会派の活動として、それぞれの政務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、会派の政務活動として承認している。

(5) 会派による確認

議員又はグループが円滑な活動をするため、議員に対して政務活動費を前払している会派においては、会派の政務活動費経理責任者が、その活動目的、政務活動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政務活動に該当するかを確認して、毎月の政務活動費の支出状況を把握している。

政務活動費の前払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) 議会事務局による確認等

議会事務局は、会派からの依頼を受けて、確認作業を随時行っている。具体的な作業内容は、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照らしての外形的な確認を行うことである。

また、政務活動費マニュアルの解釈に関する疑義等について、会派から相談を受けている。

2 判断

(1) 監査対象事項

政務活動費の使途基準に反する案件について、会派が政務活動費を支出すべきでないことは当然であり、政務活動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、会派の支出に政務活動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、知事は政務活動費条例第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活動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 政務活動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、同条第15項において、政務活動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、政務活動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、政務活動費条例が制定され、その第12条の3において議長は、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する定められており、第13条では「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、政務活動費制度は、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、自律性を尊重する制度となっており、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政務活動を会派の政務活動として認めるか否か、政務活動の範囲や政務活動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 本県の政務活動費条例においては、会派が政務活動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活動を所属する議員などに委ねていること、そして、個々の議員の政務活動について、会派の政務活動実施計画に沿っているか確認の上、政務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活動費の使途基準に該当するかどうかの判断に当たっては、個々の議員の政務活動も、会派の政務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、外形的に政務活動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づけるものとする。

その理由として、政務活動費マニュアルは、その作成において、全会派で協議・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、政務活動費条例及び政務活動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。

ク したがって、政務活動費条例及び政務活動費マニュアル等で定める政務活動費の使途基準に明らかに逸脱したものについては、政務活動費の返還を求めることとする。また、一般的、外形的に政務活動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、請求人から政務活動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。

コ なお、ここで引用した判例は、政務活動費の前身である政務調査費に関するものであるが、平成25年福岡地裁判決の「会派等がそのように広範な役割において、十分に役割を果たすためには、会派の自主性、自律性が尊重されなければならない。このことは、平成24年法律第72号による法改正において、（中略）「政務調査費」の名称が「政務活動費」に改められ、交付目的が「議員の調査研究に資するため必要な経費」から「議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費」に改められたことにも表れている。」旨の判示は、会派の自主性、自律性を尊重するという政務調査費の基本的な考え方は、政務活動費も同じであることを示すものであり、政務調査費に関する判例の

趣旨は政務活動費にも準用できるものと判断した。

(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、政務活動費支払証明書（以下「支払証明書」という。）、証拠書類の添付様式等）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証拠書類（具体的な書類は、政務活動記録票（以下「活動記録票」という。）、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、請求人が政務活動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

(7) 交通費

政務活動費マニュアルでは、会派による県の事務、地方行財政に関する調査研究（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等から、特例として、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支払証明書により議員が証明することとされている。

また、視察については、グループで行った県外調査など主要なものについて、必要に応じて報告書を作成し、会派において保管することとされている。

請求人は各議員が提出した支払証明書だけでは、そこに記載されている内容の真偽を検証することができないと主張している。

また、請求人は視察について、政務活動費マニュアルでは、視察を行った場合は報告書を提出することとされていることから、報告書が提出されていない視察は、政務活動費マニュアルに反するものであり、また、視察の内容及び視察がどれほど県政に資するものであるかが不明であることから政務活動費の充当は認められないとし、さらに報告書が提出されているものについても、報告書の内容からみて個人的な旅行・研修等であると考えられ政務活動と認められないものも少なくないと主張している。

このため、支払証明書に記載されている支払日、支払額及び使途の内容について、政務活動記録票、月単位の政務活動実績表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、錯誤によりガソリン代相当に充当していた案件5件27,823円について、政務活動費の支出の対象外とした。

視察については、証拠書類の添付様式、活動記録票、政務活動実績表、政務活動報告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、会派において、政務活動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、視察日、視察目的及び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。

なお、請求人は、報告書が提出されていない視察は、政務活動費マニュアルに反するものと主張しているが、前述のとおり、政務活動費マニュアルでは、グループで行った県外調査など主要なものについて、必要に応じて報告書を作成し、会派において保管することとされており、報告書の提出については定められていないことを付言する。

(イ) 事務所費（光熱水費を含む。）

政務活動費マニュアルでは、会派による県の事務、地方行財政に関する調査研究（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、兼用の有無及び面積等を明確にするよう定められており、政党活動、選挙活動及び後援会活動等の政務活動以外の活動が混在している場合は、政務活動のほか、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政務活動に要した時間の割合（以下「活動実績による割合」という。）、若しくは、事務所全体の面積に対する政務活動に使用する面積の割合（以下「面積によ

る割合」という。)によって経費を按分することとされている。また、これらの割合によることが困難な場合は、2分の1(ただし、自宅兼事務所の維持管理費については4分の1)を上限として按分することとされている。さらに、自宅兼事務所の場合は、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活動費の支出のうち、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、「一般の議員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)賃貸借契約が実体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、政務活動のための事務所と政務活動以外の事務所を兼ねているものに関しては、平成26年11月27日仙台地裁判決において、「一般的、外形的事実から政務調査活動以外の活動にも利用されていることが推認される経費については、被告側において政務調査活動に利用される割合とそれ以外の活動に利用される割合を客観的資料に基づいて立証した場合には当該割合で按分した額を政務調査費から支出することが許されるが、そのような立証がされない場合には、当該経費の2分の1を超えて政務調査費から支出することは許されないというべきである。」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参与している会社が所有する建物を賃借している案件、複数の団体が入居している事務所家賃の按分割合を2分の1としている案件、資金管理団体から事務所を賃借しているが、当該団体の政治資金収支報告書に収入として計上されていない案件を指摘し、いずれも政務活動費から支出できない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、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、事務所の光熱水費の適切な按分がなされていなかった案件29件14,977円について政務活動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、その賃借料が政務活動費の支出対象か否か政務活動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活動費からの支出を認めていること、関係人調査により事務所としての使用実態を確認したこと、家賃の収受を領収書等により確認したこと、複数の団体が入居している事務所家賃の按分割合については、活動実績による割合、若しくは、面積による割合とすることが困難な場合に適用される按分割合の上限である2分の1としていることを関係人調査により確認したこと、資金管理団体から事務所を賃借しているが、当該団体の政治資金収支報告書に収入として計上されていない案件については、政務活動費マニュアル等において、当該手続に係る証拠書類の提出などを求めておらず、また、請求人の主張する当該手続が確認できないことをもって、支払の事実がなかったと認めることはできないこと、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。

なお、請求人が「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参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、政務活動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) 会費

政務活動費マニュアルでは、会派による研修会、講演会等の開催に要する経費及び他の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として研修費が認められ、会費も対象となっている。

請求人は、私的な活動の会費の支払いができないことはいうまでもないが、勉強会等の会費であっても、それが開催されたことが明らかでない限りは、使途の適切性を欠くと評価すべきであると主張する。

このため、請求人が「請求金額会派別・科目別明細書」（以下「明細書」という。）で摘示している案件について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、錯誤により会費及び参加料に充当していた案件6件15,500円を確認したので、政務活動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、いずれについても違法又は不当な支出とは言えない。

なお、政務活動費マニュアルにおいて、会費の経費区分は研修費とされているが、政務活動の主たる目的により調査研究費として支出することが可能であることを、議会事務局への監査及び会派への関係人調査により確認した。

(エ) その他の個別事項

その他の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、錯誤により高速道路料金に充当していた案件5件7,250円を確認したので、政務活動費の支出の対象外とした。

これ以外の請求人が明細書で摘示している案件については、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、錯誤により鉄道運賃及び特急料金に充当していた案件2件14,400円については、平成27年6月18日付けで、とちぎ自民党議員会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

政務活動費マニュアルでは、上記ア(ウ)の冒頭で述べたとおりの経費が認められており、会場費、講師謝金、交通費、宿泊費、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等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、会派において政務活動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、目的、支払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。

ウ 広聴広報費

政務活動費マニュアルでは、会派による県政に関する広聴広報活動に要する経費として認められており、広報紙・報告書等印刷費、委託費、文書通信費、交通費等が例示され、広報紙やホームページ等を外部委託することも対象になると説明されている。

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、議会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。

請求人は、広聴広報費について、政党活動や選挙活動の経費と混同しやすいため、いかに県政に反映されたかといった裏づけ資料がない限りは、使途の適切性を欠くと評価すべきであると主張する。また、例えとしてホームページをあげ、ホームページの更新は有権者に向けられた政党活動や選挙活動の一環として行われる要素もあり、政務活動ではないと主張する。

このため、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、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

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。

エ 会議費

政務活動費マニュアルでは、会派による各種会議、住民相談会等の開催に要する経費及び他の団体等が開催する各種会議への会派又はその職員の参加に要する経費として認められ、会場費、食糧費（茶菓等）、資料印刷費、会議参加費等が例示されている。

請求人は、政務活動のための会議費が10万円を超えてかかるという事態は生じないはずであり、もし多額であれば、政党活動、選挙活動及び後援会活動の経費が含まれている疑いがあり、政務活動とは到底認められないと主張し、また、年間28回同一ホテルで会議を行っている案件について、その全てが政務活動のための会議とは考えられないと主張する。

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、会議費が10万円を超えている案件については、会議開催の事実と開催に伴う会場費の支出について確認したこと、年間28回同一ホテルで会議を行っている案件については、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。

その他、請求人が明細書で摘示している案件についても、活動記録票等の証拠書類及び関係人調査により、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。

オ 資料作成費

政務活動費マニュアルでは、会派による活動に必要な資料の作成に要する経費として認められ、印刷製本費、委託費、写真代、パネル等作成費等が例示されている。

請求人は、資料作成費について、調査研究費等以外に必要な資料（事務的打ち合わせのための資料等）を対象とするものであり、写真代というのは、資料作成とは無関係であると主張する。

このため、請求人が明細書で摘示している案件について、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、会派において適切と判断し支出を認めていること、県政報告書等の成果物の内容から会派による活動に必要な資料であると認められること、按分しての支出が必要なものについて、証拠書類によって適正な支出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。

カ 資料購入費

政務活動費マニュアルでは、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確認することとされている。

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、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、年間購読料を前払している案件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、年間購読料を前払している案件については、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、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、違法又は不当な支出とは言えない。

その他、請求人が明細書で摘示している案件については、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。

キ 事務費

政務活動費マニュアルでは、会派による活動に係る事務の遂行に要する経費として認められ、事務用品、備品等の購入費、備品のリース料、郵送料や電話料等の通信費、消耗品購入費が例示されている。

請求人は、会派による活動にかかる事務の遂行に要する経費について、認められるのであり、政務活動と関連性のない事務や適正な按分割合を採用しない場合には、政務活動費の充当は認められないと主張する。

このため、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、按分割合の誤りが認められた案件3件22,251円を確認したので、政務活動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。

ク 人件費

政務活動費マニュアルでは、会派による活動を補助する職員の雇用に要する経費として認められ、給料、手当、社会保険料等が例示されており、議員1人当たり年額180万円を超えない範囲とすること、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ものとする説明されている。

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、事務員等が政務活動に従事した割合も、議員が政務活動に従事した割合と同様であることから、その額は明細書記載のように多額になることは考えられないと主張する。

このため、受領者名が黒塗りされていない、政務活動業務勤務実績表、領収書、政務活動業務補助・臨時雇用職員出勤簿及び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、政務活動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、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、政務活動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、みんなのクラブが支出した政務活動費のうち、調査研究費（交通費）で10件35,073円、調査研究費（事務所費）で29件14,977円、調査研究費（会費）で6件15,500円、事務費で3件22,251円、合計で48件87,801円を違法又は不当なものとして判断し、政務活動費の返還を求め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みんなのクラブに対する返還所要額87,801円について、政務活動費条例第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27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。

政務活動費は、議員の調査活動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。

これを受けて、本県議会では、政務活動費条例で、経費の範囲を定めるとともに、収支報告書等の議長への提出、当該収支報告書等の閲覧等を規定するなど、政務活動費の使途の適正な運用と透明性の確保に取り組んできたところである。

今後とも、全国的に政務活動費のあり方が問われているなか、これまでの取組みを踏まえ、県民の負託と信頼に応えるため、使途の適正な運用と透明性の確保になお一層努められたい。