

## 栃木県監査委員告示第11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24年8月14日

栃木県監査委員 黒本敏夫

同 田崎昌芳

### 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24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22年度における栃木県議会自由民主党議員会、民主党・無所属クラブ、みんなのクラブ、無所属県民クラブ、公明党栃木県議会議員会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使途基準（以下「本件使途基準」という。）に適合しない違法・不当な支出である。

地方自治法第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」（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」（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、条例に基づく本件使途基準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。

地方自治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」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。

###### ① 調査研究費

###### A 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、記載された年間調査日数や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、個人的な旅行の際の交通費を計上する等、政務調査活動と認められない案件がある。

#### B 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。

#### C 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・研修等と判断される視察については、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、個人的な診察である可能性が窺われる。

- ・「海外視察」は、視察目的・行先・視察内容や視察報告書の内容等から政務調査活動としての視察の必要性が認められず、視察後に視察成果を生かすための格別の活動がなされているとは思われず、政務調査活動としての視察とは認められない。

#### ② 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・研修と判断される研修については、政務調査活動とは認められない。

- ・政務調査費においては、残余金があれば返還義務を負うものであるから、研修費の一年分の前払金は認められない。

#### ③ 会議費

- ・領収書の宛名が不明である者は、誰が、どのような会議を行ったのか調査不能であるので、政務調査費の充当は認めるべきではない。

- ・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。

- ・流行の結婚式場で会議費を計上している案件があるが、1回10万円もの高額な会議費の支払がすべて後払いとなっており、その支出そのものの信憑性が疑われる。当該結婚式場で会議を行う理由は考えにくく、政務調査費外の用途に政務調査費を充当したとの可能性さえも窺える。

- ④ 資料作成費
- ・写真現像については、政務調査活動に必要な支出とは認められない。
- ⑤ 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。
  - ・雑誌購入について、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るべきではない。
- ⑥ 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、少なくとも全額が政務調査活動の費用とは認められない。
  - ・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。「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」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。
- ⑦ 事務費
- ・平成23年3月31日にコピーカウンター料金794,077円が計上されている案件について、枚数にして34,189枚数にも及ぶものであり、統一地方選挙の告示日が平成23年4月1日であったことからすれば、各議員が政務調査活動を行うことは物理的にも時間的にも不可能であることから、この金額は請求書に記載されているだけで支払われたかどうか疑問である。  
またコピー用紙購入枚数から見ても不自然である。
  - ・80万円のカラーコピー機を購入し、その50%相当の40万円を事務費として計上している案件について、10万円以上の物品の購入は、資産の形成につながるため、政務調査費の充当を認めるべきではない。政務調査費マニュアル8頁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。
  - ・一つの事務所で複数台印刷機器をリースしている案件について、政務調査費の充当を認めるべきではない。
  - ・ケーブルテレビの基本料金や衛星劇場の視聴料、NHKBSの加入料を計上している案件については、政務調査に何ら関連せず、個人的な娯楽等のための費用であり、政務調査費には該当しない。
  - ・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ほかならないのであり、政務調査費の充当は認められない。「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」においても、政務調査費として認められない事例に挙げられている。
- ⑧ 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。
  - ・所得税の源泉徴収義務が発生しているにもかかわらず、納税された形跡がなく、政務調査費として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費に従事した割合も、議員が政務調査費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22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
栃木県議会自由民主党議員会	78,798,003
民主党・無所属クラブ	15,621,732
みんなのクラブ	9,059,396
無所属県民クラブ	12,877,924
公明党栃木県議会議員会	1,109,963
新政クラブ議員会	2,751,593
合 計	120,218,611

(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、本件は地方自治法第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、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により、岩崎信委員及び花塚隆志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24年6月5日に所定の要件を具備しているものと認め、受理することとした。

なお、本件措置請求の対象は平成22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、政務調査費条例に基づく本件政務調査費に係る公文書の開示が平成23年5月31日から開始されたことから、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、本件措置請求には法第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。

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・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22年度一般会計議会費の交付金のうち、「栃木県議会自由民主党議員会」、「民主党・無所属クラブ」、「みんなのクラブ」、「無所属県民クラブ」、「公明党栃木県議会議員会」

員会」及び「新政クラブ議員会」（以下「本国会派」という。）に対する栃木県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「本国会派」とした。

なお、現在、「栃木県議会自由民主党議員会」は、「とちぎ自民党議員会」に名称を変更し、「無所属県民クラブ」及び「新政クラブ議員会」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項の規定による請求人の陳述について、平成24年6月5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）

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22年度一般会計議会費の交付金のうち、本国会派に対する栃木県政務調査費の支出に係る関係帳簿、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。

#### ① 予備監査等

平成24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、平成24年6月12日に書面により照会した。議会事務局からは、平成24年6月18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。

#### ② 本監査

平成24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。

##### ア 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。

##### (ア) 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。

##### (イ) 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。

##### (ウ) 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。

##### (エ) 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。

##### イ 政務調査費の性格等

##### (ア) 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、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、「栃木県政務調査費の交付に関する条例」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。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交付されている。

(イ) 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。」とされている。

更に同判例において、「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。」とされている。

(ウ) 『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』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、地方自治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、条例等における使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。

ウ 「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」の位置づけ等

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「栃木県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ものとなるものである。また、この政務調査費マニュアル作成に当たっては、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、「栃木県政務調査費マニュアルの運用について（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「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」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、判例を踏まえた例示として作成されたものである。

また、作成時点までに出されている判例を踏まえて作成されていることから、全ての費目について例示されているものではない。

よって、各会派は「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」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。

エ 『「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、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。』との主張について

前述(1)②ウにより、「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（本体会派）

関係人調査として、法第199条第8項の規定に基づき、本体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、関係資料の確認並びに説明を受けた。

### ① 書面調査

平成24年6月27日、本件請求書に記載された本体会派に対し、書面調査を行ったところ、全ての本体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。

### ② 聞き取り調査

平成24年7月9日、同年同月13日、書面調査の結果、再度確認が必要とされた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、会派の政務調査活動と個々の議員活動の整理、会派の調査研究実施計画の策定手続、「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」の位置づけ等である。

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、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

##### ① 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。

##### ② 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、「栃木県政務調査費の交付に関する条例」及び「栃木県政務調査費の交付に関する条例施行規程」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、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）
  - (ア) 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。
  - (イ) 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入及び支出の報告書（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。

サ 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

① 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「栃木県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、「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」を取りまとめ、平成22年4月1日から適用している。

② 「栃木県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っての参考（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

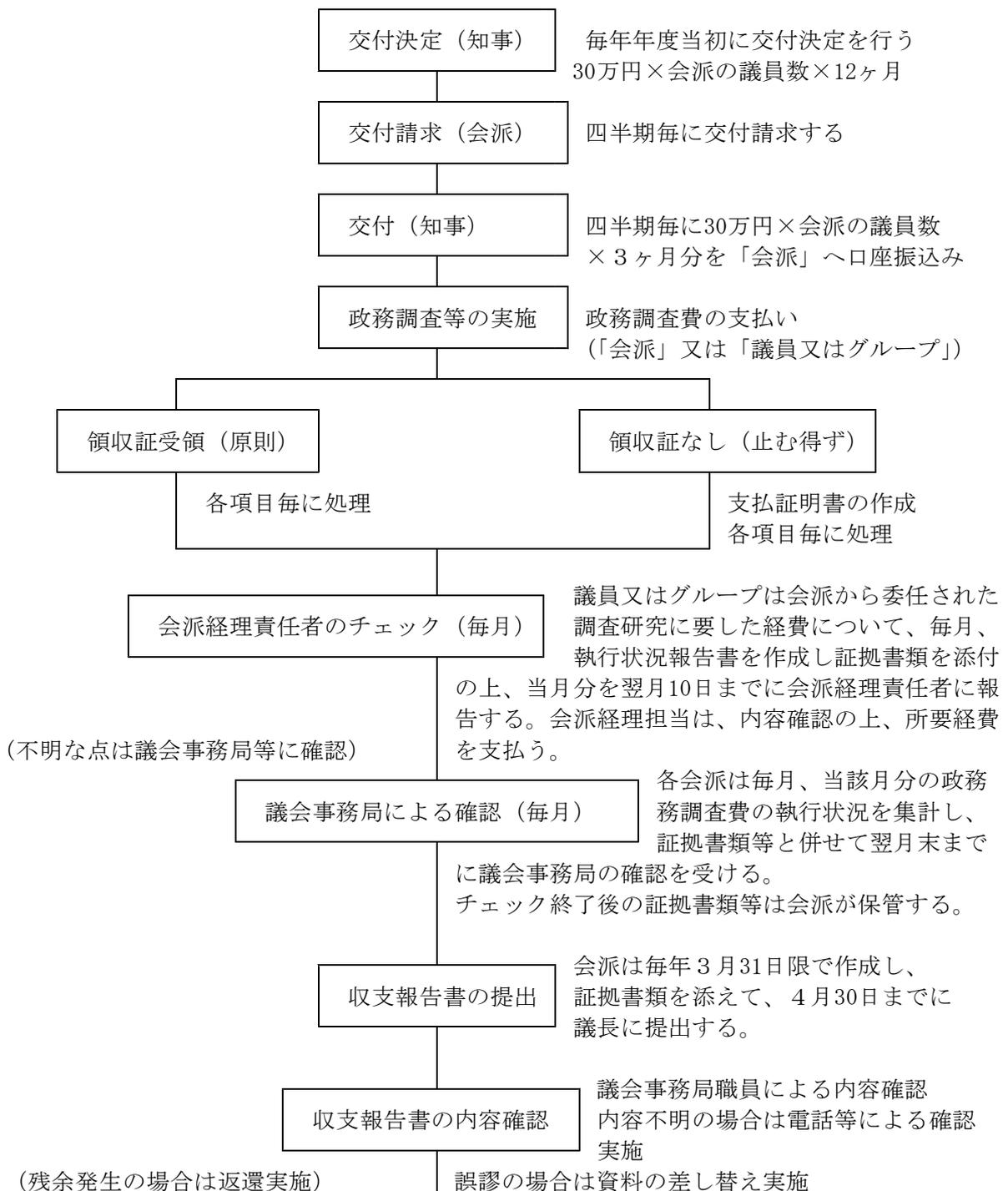
- ・ 制度の概要
- ・ 会派が行う調査研究活動
- ・ 使途基準
- ・ 調査研究活動の報告
- ・ 収支報告
- ・ 調査

- ・ 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。

- (ア) 領収書（添付様式に添付したもの）（写し）
- (イ) 支払証明書（写し）
- (ウ) 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。



収支報告書の閲覧開始

毎年5月31日から実施

③ 「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」

- 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
  - (ア) 使途基準の運用
    - A ガソリン代相当
  - (イ) 項目別使途基準の運用
    - A 調査研究に係る経費等
      - a 事務所等に係る経費等
      - b その他調査研究に係る経費等
    - B 研修費
    - C 会議費
    - D 資料作成費
    - E 資料購入費
    - F 広報費
    - G 事務費
    - H 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22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。

① 支出科目

平成22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

② 支出金額及び交付年月日

会派ごと収支状況一覧

(単位：円)

会 派 名	収 入 額	支 出 額	残 余
栃木県議会自由民主党議員会	103,200,000	98,535,361	4,664,639
民主党・無所属クラブ	23,700,000	21,760,492	1,939,508
みんなのクラブ	14,100,000	12,594,093	1,505,907
無所属県民クラブ	14,400,000	14,628,527	0
公明党栃木県議会議員会	7,200,000	2,608,612	4,591,388
日本共産党	3,600,000	3,136,326	463,674
新政クラブ議員会	3,600,000	3,363,744	236,256
合 計	169,800,000	156,627,155	13,401,372

\*無所属県民クラブについて、収入を超えた実支出のため、残余は0円となる。

会派ごと支出項目別一覧

(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
栃木県議会自由民主党議員会	31,453,977	1,246,696	3,748,594	1,095,781	3,071,811	9,524,340	6,550,501	41,843,661	98,535,361
民主党・無所属クラブ	4,358,826	162,690	36,068	572,107	773,563	2,498,202	2,596,286	10,762,750	21,760,492
みんなのクラブ	4,483,090	25,300	109,600	295,102	177,696	865,400	1,563,905	5,074,000	12,594,093
無所属県民クラブ	3,703,713	58,850	1,393,251	861,275	439,780	712,420	848,738	6,610,500	14,628,527
公明党栃木県議会議員会	1,158,727	253,617	9,725	3,267	653,448	87,502	407,826	34,500	2,608,612
日 本 共 産 党	374,056	62,370	0	0	220,844	2,428,263	2,693	48,100	3,136,326
新政クラブ議員会	269,519	0	0	0	100,720	733,488	508,017	1,752,000	3,363,744
合 計	45,801,908	1,809,523	5,297,238	2,827,532	5,437,862	16,849,615	12,477,966	66,125,511	156,627,155

会派ごと支出状況一覧

(単位：円)

会 派 名	支 出 年 月 日	金 額
栃木県議会自由民主党議員会	平成22年4月15日	27,900,000
	平成22年7月20日	24,900,000
	平成22年10月14日	25,200,000
	平成23年1月18日	25,200,000
	平成23年5月26日	△4,664,639
	確 定 額	98,535,361
民主党・無所属クラブ	平成22年4月15日	6,300,000
	平成22年7月20日	6,300,000
	平成22年10月14日	6,300,000
	平成23年1月18日	4,800,000
	平成23年5月26日	△1,939,508
	確 定 額	21,760,492
みんなのクラブ	平成22年4月15日	1,800,000
	平成22年7月20日	3,600,000
	平成22年10月14日	3,600,000
	平成22年11月5日	600,000
	平成23年1月18日	4,500,000
	平成23年5月26日	△1,505,907
	確 定 額	12,594,093
無所属県民クラブ	平成22年4月15日	3,600,000
	平成22年7月20日	3,600,000
	平成22年10月14日	3,600,000
	平成23年1月18日	3,600,000
	確 定 額	14,400,000
公明党栃木県議会議員会	平成22年4月15日	1,800,000
	平成22年7月20日	1,800,000
	平成22年10月14日	1,800,000
	平成23年1月18日	1,800,000
	平成23年5月26日	△1,800,000
	平成23年5月26日	△1,800,000

	平成23年 5 月 26 日	△ 991, 388
	確 定 額	2, 608, 612
日 本 共 産 党	平成22年 4 月 15 日	900, 000
	平成22年 7 月 20 日	900, 000
	平成21年10月14日	900, 000
	平成23年 1 月 18 日	900, 000
	平成23年 5 月 26 日	△ 463, 674
	確 定 額	3, 136, 326
新 政 ク ラ ブ 議 員 会	平成22年 4 月 15 日	900, 000
	平成22年 7 月 20 日	900, 000
	平成22年10月14日	900, 000
	平成23年 1 月 18 日	900, 000
	平成23年 5 月 26 日	△ 236, 256
	確 定 額	3, 363, 744

③ 収支報告書等修正届

平成22年度政務調査費に関しては、平成23年11月4日付で、とちぎ自民党議員会から、証拠書類の写しに係る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。

なお、会派の一部については、毎月の執行状況の報告手続や証拠書類等の整理保存について、政務調査費マニュアルどおりに処理されていたか疑わしい案件が見受けられた。

政務調査費の前渡しのない会派においては、ほぼ(2)②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及び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

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条に基づき返還請求を行うべきものである。

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も「残余」とみなされる」と明確に記載されている。

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

① 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交付対象議員は、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に定めている。

また、本県の政務調査費の交付に関する事務については、「栃木県政務調査費の交付に関する条例」が制定され、その条例第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、「栃木県政務調査費の交付に関する条例施行規程」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条及び政務調査費施行規程第4条に基づき議長が定めていること、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。

② 平成21年12月17日最高裁判決においても、「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、監査委員会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。

③ 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。

なお、平成16年4月14日東京高裁判決では、「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費は、議員の調査研究に直接役立つか、これに密接に関連して必要な費用に限定すべき合理的理由はなく、調査研究のために有益な費用も含まれる。」とされている。

- ④ 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。
- ⑤ 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第4の1の(4)で認定したとおりである。
- ⑥ 請求人は、本県の政務調査費条例で認められている政務調査費の支出は、会派の政務調査活動のみであり、個々の議員の活動を会派の政務調査活動とするためには、政務調査費マニュアルで定められた手続を踏まえたものでなければならず、その支出がそれらの活動に必要な支出であったか否かについては、個別・具体的に検証されなければならないと主張する。
- ⑦ しかしながら、③のとおり、会派が行う調査研究活動には、会派の所属議員等にこれをゆだね、又は会派の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ことも認められている。また、会派の調査対象は極めて広範なものとされ、加えて、会派には、広範な裁量の権限が付与されているとされている。
- 一方で、②で引用した最高裁判決のとおり、監査委員を含め執行機関が、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されている。
- したがって、本件措置請求に係る個々の具体的な事案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。
- ⑧ 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「栃木県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「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」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、「栃木県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、「栃木県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。
- ⑨ 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。

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

監査においては、政務調査費の支出内容について、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）により確認した。

また、支出内容の確認に当たっては、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）についても確認した。

更に、議会事務局への監査や、本国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、前記第3の3において述べたとおりである。

これらの結果、各会派においては、所属議員に対して、調査研究実施計画を周知した上、各議員に会派の政務調査活動を委任し、各議員も会派の調査研究実施計画に従って活動していることは、前記第4の1の(4)のとおりである。また、政務調査活動とそれ以外の活動を区分する按分の考え方については相当程度意識されている状況にあったことが認められた。

なお、無所属県民クラブに係る調査研究費（交通費）の支出の確認において、「政務調査に関する一日単位の活動記録票」の一部が確認できなかった。

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。

#### ① 調査研究費

##### A 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「走行距離」に乗じて得た額としており、また、「領収書は不要」、「この支出は、政務調査費の支払証明書により議員が証明する」、「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、「請求金額会派別・科目別一覧表及び明細書」（以下「一覧表」という。）に記載した案件について、年間調査日数及び年間走行距離が多すぎることに並びに調査先や目的等が抽象的内容にとどまること、個人的な旅行の際の交通費を政務調査費として計上した案件があることなどから、政務調査費マニュアルに反する違法、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、支払金額及び使途目的等の支出内容について、「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。）及び「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高速道路代を充当していた案件2件5,904円、計算誤りにより過大にガソリン代相当を支出していた案件3件6,958円、活動記録票の提出がなく支出内容の確認のとれなかった案件215件324,393円について政務調査費の支出の対象外と判断した。

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、調査日や走行距離及び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使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。

本件に関しては、証拠書類に記載された「懇親会」は「懇談会」の誤記であったこと等や、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。

なお、県民が閲覧できる収支報告書等の記載内容が簡単な表記にとどまり、政務調査費マニュアルの支出の対象外とされているイベントや記念式典等への出席と疑われかねない案件が見受けられた。

## B 事務所費

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、事務所費も対象となっている。また「原則2分の1を上限とする」、「所有区分、兼用の有無及び面積等を明確にする」とされ、政務調査費マニュアルで定める事務所設置状況報告書において、「自宅兼用の場合、賃貸物件であっても賃借料は計上できない」としている。

事務所費に係る光熱水費においては、自宅兼事務所、専用事務所（自己所有、賃貸物件）いずれも、按分により、調査研究活動に要した経費相当額のみを対象経費として運用されている。

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日大阪地裁判決において、「議員としての調査研究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、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18年10月20日青森地裁判決を引用している平成19年4月26日仙台高裁判決において、「その2分の1に当たる11万4,000円のみを政務調査活動に資するために必要な費用と認め（後略）」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や、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、領収書が添付されている「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」等の証拠書類により適切に支出されたか否かを確認した。

なお、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事務所費の光熱水費の処理に準じた運用をしていることを確認し、「証拠書類の添付様式」、「事務所設置状況報告書」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、請求人が指摘する賃貸マンションを自宅兼事務所としている案件はなかったこと、また、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、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、警備保障費の支出についても、会派において事務所の安全性を確保するための経費と判断して、その支出を認め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。

## C 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」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でないものや、海外視察を含め、視察目的、行先、視察内容や視察報告書の内容からみて、個人的な旅行・研修等と判断されるもの、視察後に視察成果を生かすための格別な活動がなされているとは思われないもの等については、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、旅行業者の領収書に計上されていたJR・モノレール代が、支払証明書にも計上されていたことから二重計上の疑義がある旨主張しているが、関係人調査の結果、旅行業者の領収書には往路分が、支払証明書には帰路分が、それぞれ計上されていたことを確認した。

#### D バス借上げ代

請求人は、県政報告会に係るバス借上げ代について、後援会活動の一環としてのバス借上げであり、政務調査費の充当は認められないと主張する。

一方、関係する会派においては、政務調査活動の一環としてバス借上げを認め、政務調査費から支出している。

議員は幅広い様々な活動を行っており、政務調査活動とそれ以外の活動が重複し、明確に区分けできないことも想定されるが、今回のバス借上げ代については、議員本人に対する交通費の支給ではなく、会議や研修参加者に対する交通費の支給とも言える性格のもので、参加者の便宜を図るという意味合いが強いものである。

政務調査費マニュアルにおいて認めている調査研究費や研修費及び会議費の用途例示の中に、議員本人の交通費や会場費、茶菓等についての例示はあるが、本件のようなバス借上げ代について、政務調査費から支出できるとする具体的な記載、あるいは類推できる記載はない。また、会派や議員自身の調査研究活動に資する場合に政務調査費を支出できるという制度の基本的な考えも併せて考慮すると、政務調査費マニュアルにおいては、今回のようなバス借上げ代を政務調査費の対象とすることを、想定していないものと思料する。

本件バス借上げ代1件262,500円については、上記のとおりであり、政務調査費の対象外とした。

#### E その他の個別事項

その他、請求人が一覧表で摘示している案件について、「証拠書類の添付様式」等の証拠書類や会派への関係人調査において確認した。

その結果、平成22年6月16日付けで支払われている年間購読料について、平成23年5月以降の議員資格喪失後の期間については、政務調査活動として認められないことから、1,666円について返還を求めることとした。

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。

### ② 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、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、一覧表に記載した案件について、個人的な旅行・研修であるとして、政務調査活動とは認められないと主張する。また、政務調査費においては、残余金があれば返還義務を負うものであるから、一年分の研修前払金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。

### ③ 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、一覧表に記載した案件について、領収書の宛名が不明であるものは、誰が、どのような会議を行ったのか調査不能であることなどから、政務調査費の充当は認めるべきではないと主張する。また、毎週のようにホテルで会議を行っている案件、結婚式場などで開催された高額な会議費の案件等の複数の案件について、政務調査費マニュアルに反する違法不当な支出であると主張する。

このため、関係人調査並びに「活動記録票」及び「証拠書類の添付様式」等によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、後援会宛の領収書において、按分されていなかった案件1件2,200円、後援会とともに開催した県政報告会において、按分されていなかった案件1件150,000円を確認したので、政務調査費の対象外とした。これ以外の支出については、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から、違法又は不当な支出とは言えない。

なお、請求人が一覧表において按分されていないと摘示した平成22年6月19日、平成23年2月2日、平成23年2月5日付けの5件の会議費については、全て按分されていたことを確認した。

### ④ 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、一覧表に記載した案件について、写真代及び県政報告に係る資料の印刷製本に要する経費等は、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、会派への関係人調査及び「証拠書類の添付様式」等によって適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、政務調査費マニュアルにおいても写真代は認められており、また、各議員の県政報告に係る資料の印刷製本に要する経費についても、県政に関する報告をして参加者の意見を聴取する場合には、政務調査費として支出を認めていること、証拠書類によりその支出の事実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。

なお、請求人が一覧表において摘示した平成22年6月11日、平成22年12月18日、平成23年2月28日、平成23年3月16日付けの4件の資料作成費については、政務調査費から支出されていないことを確認した。

### ⑤ 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、住宅地図、職員録、図書等及び宗教団体の新聞等の一覧表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、会派への関係人調査及び「証拠書類の添付様式」等によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、図書について、領収書の添付誤り等が認められた案件8件10,130円、後援会使用分との按分がなされていなかった案件1件7,350円、その他政務調査費対象外とされる案件1件3,000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。

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。

## ⑥ 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、広報誌等の印刷代、ホームページ作成、管理費等が例示されている。

また、広報活動に係る交通費については、政務調査費マニュアルに明確な例示はないが、広報活動に要する経費に含まれるものと解されている。

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」とし、広報費は、「同項の定める『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。

また、ホームページ作成、管理費等について、平成22年11月5日東京高裁判決では、「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」とされている。

なお、平成22年度栃木県議会自由民主党議員会の広報費分については、既に監査を実施し、その結果を公表(平成23年11月17日付け栃木県監査委員告示第15号)しており、請求人の主張する新聞広告等、一覧表において摘示している案件について、いずれも違法又は不当な支出とは言えないものと判断した。

### A 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等の理由から、政務調査活動と認められないとし、また「栃木県政務調査費のマニュアルの運用について」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「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」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、会派への関係人調査及び「証拠書類の添付様式」等によって、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。

#### B その他の個別事項

その他、請求人が一覧表で摘示している県政報告に係る広報誌等の印刷代、ホームページ作成、管理費等について、関係人調査及び「証拠書類の添付様式」等によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、後援会と共同で作成した広報誌において適切な按分がなされていなかった案件2件73,187円、ホームページ作成、管理費等において適切な按分がなされていなかった案件2件56,960円を確認したので政務調査費の支出の対象外とした。

これ以外の広報誌等の印刷代及びホームページ作成、管理費等については、関係会派において、広報誌等の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、請求人が一覧表において摘示した、平成21年12月1日付けの会報印刷代については、錯誤により前年度の書類を添付したものであり、平成23年11月4日付けで、関係会派から、証拠書類の写しに係る収支報告書等修正届が提出されていることを確認した。

#### ⑦ 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。

#### A コピーカウンター料金について

請求人は、平成23年3月31日に計上されたコピーカウンター料金の案件について、換算すると多数の枚数にも及ぶものであること、統一地方選挙の告示日が平成23年4月1日であったことからすれば、各議員が政務調査活動を行うことは物理的にも時間的にも不可能であること、この金額は請求書に記載されているだけで支払われたかどうか疑問であるとし、また、コピー用紙購入枚数から見ても不自然であると主張する。

このため、会派への関係人調査及び「証拠書類の添付様式」等によって、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、会派の政策立案や調査研究の成果報告等に必要な資料として収集・作成され、会派所属議員に配布されたものであること、本件の支払の事実を確認したことから、違法又は不当な支出とは言えない。

#### B カラーコピー機について

請求人は、80万円のカラーコピー機を購入し、その50%相当の40万円を事務費として計上している案件について、10万円以上の物品の購入は、資産の形成につながるもので、政務調査費の充当を認めるべきではない。政務調査費マニュアル8頁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と主張する。

政務調査費マニュアルでは、「資産形成につながる高額なものは不可」とされてい

るが、具体的な金額については、明示されてはいない。

このため、会派への関係人調査及び「証拠書類の添付様式」等によって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、会派は、本件コピー機について、議員個人の事務所に設置されているものではあるが、所有権は会派にあると主張しており、また、コピー機を、迅速かつ円滑な政務調査活動をする上で、直接必要な事務用機器と判断しており、政務調査活動分として按分した上で、支出していることを確認した。

本件については、政務調査活動上、直接必要な事務用機器と認められること、政務調査費マニュアルにおいて、具体的な金額については、明示されてはいないことから取得価格をもって、違法又は不当な支出とまでは言えない。

#### C 複数台の印刷機器のリースについて

請求人は、複数台の印刷機器のリースについては、政務調査費の充当を認めるべきではないと主張する。

政務調査費マニュアルでは、印刷機器のリース台数制限について、明示されていない。

このため、会派への関係人調査により、リースについての基本的考えを確認するとともに、「証拠書類の添付様式」等によって、適切に支出されたか否かを確認した結果、本件については、違法又は不当な支出とは言えない。

#### D ケーブルテレビの視聴料について

請求人は、ケーブルテレビの基本料金や衛星劇場の視聴料等は、政務調査に何ら関係せず、個人的な娯楽等のための経費であり、政務調査費の充当を認めるべきではないと主張する。

このため、会派への関係人調査において、「該当するケーブルテレビは事務所に設置し、ケーブルテレビ会社のシステムに従って契約している。ケーブルテレビは地元小山市の市政関係の情報を得る有効なものであり、政務調査費の支出として適切な按分をして支出している。」ことを確認し、「証拠書類の添付様式」等の証拠書類で按分して支出していることを確認した。

なお、「NHKBS団体一括払」については、平成23年3月に平成23年度分を一括払いしているが、議員資格喪失後の期間については、政務調査活動と認められないことから、平成23年5月以降分10,375円について、返還を求めることとした。

#### E 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、政務調査費の充当は認められない。「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」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、会派への関係人調査及び、「証拠書類の添付様式」等によって、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、「証拠書類の添付様式」等によって、按分して支出していることを確認した。

なお、請求人は、平成22年12月5日付けのパソコン購入の案件について、閲覧に供している「証拠書類の添付様式」が2枚存在していたことから、一覧表において二重計上を摘示しているが、本件については、関係人調査において、二重払いされていないことを確認した。

#### F その他の個別事項

その他、請求人が一覧表において摘示している案件について、「証拠書類の添付様式」等の証拠書類や会派への関係人調査によって確認した。

その結果、違法又は不当な支出については確認されなかった。

なお、請求人は、平成23年3月24日付けの切手購入の案件について、閲覧に供している「証拠書類の添付様式」が2枚存在していたことから、一覧表において二重計上を摘示しているが、本件については、関係人調査において、二重払いされていないことを確認した。

また、「証拠書類の添付様式」等の証拠書類に用途内容の記載がない案件について、関係人調査において確認した結果、本件は、駐車場代であることを確認した。

なお、上記の摘示した案件以外に政務調査活動対象外とされる案件2件1,078円が確認された。そ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を確認したことなどから、違法又は不当な支出とは言えない。

以上のとおり、上記A～Fにおいて摘示した案件以外の手務費については、証拠書類等によりそれぞれ支出の事実を確認したことなどから、違法又は不当な支出とは言えない。

#### ⑧ 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、調査研究活動と調査研究活動以外の活動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。）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。ただし、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、一覧表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費に従事した割合も、議員が政務調査費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」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」等の証拠書類や契約書、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、人件費の按分率については「原則2分の1を上限とする」とされているところ、それを超えて人件費を支給していた案件2件2,404円を確認した。また、議員1人当たりの限度額を超えて支給していた案件4件80,000円を確認したことから、これらについては政務調査費の支出として対象外とした。

これら以外については、指摘のあった業務委託も含め、受領者名及び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。

以上、監査の結果、栃木県議会自由民主党議員会が支出した政務調査費のうち、会議費で1件2,200円、資料購入費で3件5,310円、人件費で1件604円、合計で5件8,114円を、民主党・無所属クラブが支出した政務調査費のうち、調査研究費で2件1,676円、資料購入費で7件15,170円、合計で9件16,846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2件5,904円、人件費で4件80,000円、合計で6件85,904円を、無所属県民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217件331,341円、調査研究費（バス借り上げ代）で1件262,500円、会議費で1件150,000円、広報費で4件130,147円、事務費で3件11,453円、人件費で1件1,800円、合計で227件887,241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べき支出と認定した。

なお、無所属県民クラブにおいては、会派の政務調査活動に係る支出額が、政務調査費の交付額を228,527円上回っており、県に返還すべき額については、887,241円から228,527円を控除した額658,714円とする。

### 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栃木県議会自由民主党議員会に対する返還所要額8,114円、民主党・無所属クラブに対する返還所要額16,846円、みんなのクラブに対する返還所要額85,904円、無所属県民クラブに対する返還所要額658,714円について、政務調査費条例第11条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24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。

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、一昨年度に引き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、県民から厳しい目が向けられており、議会自らが県民に対し、明確に説明責任を果たすことが求められている。

こうした中、本県議会においては、「栃木県政務調査費マニュアルの運用について」を定めるなど、政務調査費のより一層の透明性の向上を図る取組を積極的に重ねてきたところであるが、今回の監査過程で確認した政務調査費関係書類において、一部に使途基準に適合しないものや記載誤り、記入漏れ等が見受けられたところであり、事務処理を一層慎重に行うとともに、これまでの政務調査費制度運用の経験等を踏まえ、引き続き制度のあり方について検討を加え、より良い政務調査費制度を確立するよう期待するものである。

#### (1) 後援会宛の領収書の取扱いについて

後援会の経費は、政務調査費として認められないところであるが、議員と後援会が一体的な活動を行う場合、議員と後援会が明確に区別されずに後援会宛の領収書が発行されることがあるとして、政務調査費の証拠書類としているものが散見された。後援会宛の領収書については、使途内容や按分割合等について、議員の政務調査活動に支障のない範囲で具体的な記載に務めるよう要望する。

#### (2) 備品の購入について

事務費における備品購入において、政務調査費マニュアルには、「資産形成につながる高額なものは不可」としながら、具体的な限度額等が明確になっていないため、会派間や議員間で統一的な運用がなされていないことから、今後、判例や全国的な動向も踏まえ検討を行い、マニュアルの整備に努められたい。

なお、購入した備品については、台帳を整備する等の管理についても併せて検討されたい。