

## 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29年8月24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丁目14番2号 秋元照夫税理士事務所  
市民オンブズパーソン栃木 代表 高橋 信正

##### 2 請求書の提出日

平成29年5月31日

##### 3 請求の内容

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

##### (1) 主張事実の要旨

平成27年度にとちぎ自民党議員会及び民進党・無所属クラブ（平成28年4月1日付けで民主党・無所属クラブから名称変更）に支出した政務活動費のうち、(2)の措置請求金額については、以下の理由により違法・不当な支出である。

地方自治法（以下「法」という。）第100条第14項は、条例の定めるところにより「議員の調査研究その他の活動」に資するため必要な経費の一部として会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる旨を定めるとともに、交付の対象、額及び交付の方法並びに政務活動費を充てることができる経費の範囲については、条例で定めなければならない旨を規定している。また、同条第15項は、政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより収支報告書を議長に提出するものと規定している。栃木県では、栃木県政務活動費の交付に関する条例（以下「政務活動費条例」という。）が制定されている。また、栃木県議会は、「栃木県政務活動費マニュアル」（以下「政務活動費マニュアル」という。）を定めている。

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

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

- ・ 会派の政務活動についての具体的な実施計画が作成されていること。
- ・ 分担して行う場合、会派は議員やグループが分担する政務活動を明示すること。
- ・ 分担して行った議員やグループは、会派に対し政務活動報告書を提出すること。
- ・ 政務活動費条例別表記載の用途基準の範囲内であること。
- ・ 会派の政務活動のための支出であること。個人の活動や他の政治活動等にも関係する経費については、厳格に峻別し、明らかとなる資料を付して政務活動費に必要な支出であること及びその割合を明らかにすること。

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

#### ア 調査研究費

##### (ア) 交通費

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

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

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

#### (イ) 視察費

集団で視察に行った旅費等の費用が支出されているが、宿泊を伴う旅行で遊興・懇親の趣旨も含まれると考えられるし、その人数で視察をする必要性があるのか不明である。調査研究とその余の峻別もされなければならない。この支出の透明性を確保するのが実施計画であり、それが無い支出は違法・不当と言わざるを得ない。

#### (ロ) 事務所関係費

事務所の賃料、光熱費、リース料等が調査研究費として支出されている。そこでは、政務活動での利用とその他の活動での利用が按分されているものの、多くの場合50%とされており、その根拠は明確ではない。通常、事務所は議員として個人の活動を行う拠点として使用するのであって、政務活動に比し一般的な政党活動、選挙活動、後援会活動及び私的活動に費やす時間の方が圧倒的に多いと考えられるのであって、それだけの割合を政務活動に利用するとは考えられない。

名古屋高裁平成27年12月24日判決では、「その議員が個別具体的に特定された各会派の政務調査活動を実施するために事務所を賃借することが不可欠であるというような特別の事情がないかぎり、事務所賃借料等の支出については、本来の趣旨・目的に合った用途に充てられないとの推認を免れないというべきであって、会派からその所属議員が個別具体的に委託された特定の政務調査活動を遂行するために、実際どの程度の時間にわたり事務所を使用しなければならなかったのかといった必要性を個別具体的に主張立証する必要がある」としている。

具体的な計画に基づき、事務所でどれだけの活動をしたのか明確にし、それに従って按分しなければならず、いずれの支出も違法・不当であるとしかたない。

また、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賃借している案件について、熊本地裁平成22年3月26日判決では、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。この趣旨からして、上記のような支払については、賃料支払の事実を認めることはできないというべきである。

#### (ハ) その他

その他の調査研究費についても同様に実施計画により分担したものであることが必要であり、それが無い以上違法・不当な支出である。

### イ 研修費

基本的に調査研究費と同様である。

特に後援会や各種会合に参加の費用を研修費として請求しているが、個人としての参加、議員以外に属しているグループの会合への参加、議員として属しているグループの構成員としての参加等政務活動といえるのか不明である。この透明性を確保するのが実施計画である。

### 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、その峻別と按分は厳格になされる必要がある。それは政務活動の実施計画のなかで具体的に広聴広報活動とその方法が定められ、政務活動費の支出が相当と考えられる範囲とされるべきであるが、それはない。

広聴広報費として認められるのは、「会派による」県政に関する広聴広報活動に要する経費である。会派として政務活動について広報したければ会派として広報誌を発行するなどして広報すればよいのであり、議員個人が議員個人とする広報活動に要する経費を政務活動費として支出することは許されない。それが許されるとすれば、会派の実施計画により、具体的な政務活動についての広報をその議員がする広報によってすることが定められている場合のみである。

したがって、個人が発行する広報誌やホームページ等の管理料、印刷代や送料についての支出は違法・不当である。

エ 要請陳情等活動費

とちぎ自民党議員会のみで交通費が支出されているが、調査研究費におけると同様違法・不当である。

オ 会議費

政務活動費マニュアルにおいて、勉強会、政策立案のための会議のほか、会派としての庶務的事項を協議決定するための会議や会派活動の前提となる会議についてすべて支出できるとするのは広きに失していると考えられる。

他団体との共催や他団体の会議への参加は特に会派としての政務活動との関係が問われるのであり、実施計画において具体的に計画が定められなければならない。いずれもそれがなく、違法・不当な支出である。

カ 資料作成費

会派による政務活動のための費用でなければならず、透明性を担保するのが実施計画である。政務活動費マニュアルでは、会派による活動一般に支出が可能であるかのような記述がされているが、それは広きに失する。

いずれも具体的な実施計画によっておらず、違法・不当な支出である。

キ 資料購入費

資料購入については、購入した物はその所有物として資産になるのであって、政務活動のため特に必要と考えられるもの以外は認められないと解すべきであるし、政務活動のために利用後の継続的な所有利用と按分すべきである。そしてその透明性を確保するのが具体的な実施計画である。

それが無い以上違法・不当な支出と言わざるを得ない。

ク 事務費

事務費も具体的な計画に基づく政務活動に関するものに限られるべきである。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。

また、政務活動以外にも利用されるものについては按分が必要である。

その透明性を確保するのが実施計画であり、それは無い。いずれも違法・不当である。

ケ 人件費

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

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

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

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

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

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) 措置請求の内容

監査委員は、知事に対して、平成27年度分として支出した政務活動費のうち、下記請求金額一覧表に記載されている金額について、同表記載の各会派に対し県に返還させるための必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

## 請求金額一覧表

(単位：円)

会 派 名	金 額
とちぎ自民党議員会	88,230,464
民進党・無所属クラブ	26,716,514
合 計	114,946,978

## (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、佐藤良委員及び亀田清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は、平成29年5月31日に提出されたが、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したところ、形式的要件を欠いていたので、同年6月8日付けで請求人宛て補正を求めた。同年6月19日に請求人から補正書が提出され、要件審査をしたところ、所定の要件を具備しているものと認められたことから、同月23日付けで受理を決定した。

なお、本件措置請求の対象は平成27年度政務活動費であり、財務会計上の行為があった日から既に1年を経過している。このことについて、請求人からは特に理由が示されていないが、政務活動費条例第12条第3項の規定により、とちぎ自民党議員会及び民進党・無所属クラブに係る平成27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28年8月1日であったことから、住民が相当の注意力をもって調査したとしても、住民監査請求をするに足りる程度に当該行為を知り得なかったと認められること、また、その日から相当の期間内に本件措置請求を行っていることと認められることから、法第242条第2項ただし書に規定する正当な理由があるものと判断した。

## 第2 個別外部監査契約に基づく監査の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

平成27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及び民進党・無所属クラブ（以下「本件会派」という。）に対する政務活動費の支出を監査対象事項とし、それらの事務を所管する議会事務局総務課（以下「議会事務局」という。）を監査対象機関とした。

また、本件会派を法第199条第8項の規定による関係人とした。

## 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29年7月10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、補充書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、7名の議員の個別の支出について、次のような主張を述べた。

(1)ア とちぎ自民党議員会A議員は、平成27年8月10日に3冊の書籍を購入し、資料購入費として政務活動費を充当している。証拠書類の添付資料として商品説明が付されているが、これらの内容から政務活動費として支出できる経費といえるか判断できるのか。

イ とちぎ自民党議員会B議員は、平成27年12月25日に研修費としての交通費を支出している。その

使途は、T P P大筋合意に伴う農林水産業の展望と課題について自民党選出のX代議員から意見聴取を実施したというものである。そして、同日には、同じ会派の多くの議員が同一の会合に出席したとして交通費の支出をしている。

しかし、X代議員は同じ自民党かつ地元の議員であり、政務調査活動として企画されたものではなく、通常の党派としての活動の報告を受けたものとされるのではないか。

ウ 民進党・無所属クラブC議員は、平成27年9月7日付けで会議費として会議室料を支出している。証拠書類の添付様式には、県政を考える有志の会、県政への要望調査、県政白書からの県政への要望との記載がある。「県政を考える有志の会」としての活動であれば、会派としての政務活動とは異なる活動ではないか。

エ 前述の例として掲げた3つの支出についても、その支出の内容を裸の状態で見れば政務活動費として許される支出かどうかを判断することは無意味であって、それが会派としての実施計画に沿う活動への支出であり、かつ、その活動を担当する議員として、当該議員による支出が予定されているものでなければならない。

本件措置請求の対象である平成27年度の本国会派の政務活動実施計画は開示されていないので詳細は不明であるが、証拠として提出したように、これまで実施計画として訴訟において提出された「計画」は、いずれも項目を羅列しただけのものであり、かつ担当者も不明であるのであって、政務活動費としての支出の妥当性・合法性を判断することはできない。

こうした政務活動費マニュアルにも定められている基本的な計画を策定することなく、いたずらに各議員が支出したものを政務活動費としての支出であると報告させ、無批判に政務活動費としての支出を認めることは、法の趣旨からいって許されるものではない。具体的な計画と担当者の定めがないのであれば、すべての支出は違法・不当と言わなければならない。

## (2) 人件費について触れる。

ア とちぎ自民党議員会D議員の平成27年4月分の人件費の資料によると、1人はフルタイムで月給14万円、1人は1日4時間程度の時給制で職員を雇用したようである。D議員はフルタイム職員の実績表において、うち政務活動業務時間数はゼロ（記載がない）にもかかわらず、43,333円を政務活動費としているが、それが認められないのは当然である。ちなみに、とちぎ自民党議員会において同様の実績表により報告されているものはいずれもうち政務活動業務時間数はゼロであるにもかかわらず50%等と按分して請求しており、いずれも違法・不当である。

イ 民進党・無所属クラブE議員の平成27年5月20日の人件費の報告によると、3名を雇用していたようである。こちらはうち政務活動業務時間数の記載があり、それにより按分しているようである。

この点、とちぎ自民党議員会と比べれば、内容のある報告といえるが、実際にそれだけの時間数政務活動に費やしたのか、そもそも1日の半分以上の時間を政務活動に費やす職員の雇用が必要であるのかは、評価のしようがない。これを評価するためには、具体的な計画と、勤務実態が明らかとなる資料の提出が必要である。

(3) 会派としての活動であることからすれば、広報関係費について、個人としての県政報告等への支出は許されない。民進党・無所属クラブF議員、とちぎ自民党議員会G議員は、議会報告の印刷発送に要した経費について、政務活動費を充当している。多くの議員が同様の支出をし、それを会派の広報費として申告されているが、広報活動は会派として活動したことを報告するためにされたときに支出ができるのであり、個人の議員が個人の広報のために印刷物を作成し、配布することは会派としての活動とは言えない。調査研究費と異なり、広報については、直接会派としてすれば足りるのであって、個人でやるものではない。個人としての支出は原則違法・不当である。

(4) いずれにせよ、計画がないまま支出されたものについて、裸の評価をして政務活動と認めることは許されない。

訴訟において、裁判所もこれまでは、同様に裸の評価をして政務調査活動と合理的関連性があるなどして安易に許されると判断する面があったが、各地の不正な支出が明らかになってきたこともあり、厳しい判断となりつつある。近時、札幌市議会の例について厳しい判断がされているので、それは資料として提出する（札幌地裁平成29年3月16日判決）。

## 3 監査対象機関等の説明・意見

### (1) 監査対象機関

議会事務局の関係職員（以下「関係職員」という。）から、監査対象事項に係る関係文書、証拠書

類その他必要な資料の提出を求め、慎重に監査を行った。

#### ア 予備監査

平成29年6月23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30日に書面により照会した。議会事務局からは、同年7月7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29年7月21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「政務調査費条例」という。）が平成13年3月に制定され（同年4月1日施行）、政務調査費条例第2条に基づき、政務調査費が会派に対して交付されることとなった。

その後、平成24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、本県も政務調査費条例を一部改正し（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（政務調査費）の支出に係る領収書等証拠書類の性質）

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

判例では、最高裁第2小法廷平成22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。

(イ) 知事の権限に属する議会事務局の事務

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

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

a 政務活動費の交付の決定等（政務活動費条例第6条）

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

b 政務活動費の交付（政務活動費条例第7条第3項）

会派からの請求に基づき、政務活動費を交付する。

c 政務活動費の調整（政務活動費条例第7条第4項）

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

d 政務活動費の返還（政務活動費条例第11条）

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

(ウ) 政務活動費マニュアルの位置づけ等

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、政務調査費条例を一部改正して名称を「栃木県政務活動費の交付に関する条例」と改め、政務活動費を充てることのできる経費の範囲を同条例で定め、平成25年3月から施行された。

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

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

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

(エ) 請求人の主張に対する見解

a 請求人の主張

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

b 議会事務局の見解

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

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

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

## (2) 関係人調査

法第199条第8項の規定により、本件会派に対し書面による調査を行った。

平成29年7月7日、本件請求書に記載された本件会派に対し、書面調査を行ったところ、本件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、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29年7月10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12日、本件会派に対し書面調査を行い、本件会派から回答を得た。

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。

## 第4 監査の結果

### 1 事実関係の確認

監査対象機関に対する監査及び関係人調査の結果、次の事実を確認した。

#### (1) 政務活動費制度

##### ア 根拠法

法第100条第14項においては、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と規定し、また同条第15項においては、「前項の政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」と規定し、さらに同条第16項においては、「議長は、第14項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」と規定している。

##### イ 根拠条例等

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

本県の政務活動費制度の主な内容は次のとおりである。

##### (ア) 交付対象（政務活動費条例第2条）

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

##### (イ) 交付額（政務活動費条例第3条）

月額額は、30万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額とする。

##### (ロ) 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。

##### (ハ) 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。

##### (ニ) 交付の決定等（政務活動費条例第6条）

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

(カ) 交付の方法等（政務活動費条例第7条）

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

知事は、請求があったときは、速やかに、政務活動費を交付するものとする。

(キ) 政務活動費の使途基準等（政務活動費条例第8条）

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

別表

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

(ク) 収支報告書の提出等（政務活動費条例第9条）

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

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

(ケ) 収支報告書の修正等（政務活動費条例第9条の2）

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

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

(コ) 政務活動費の返還（政務活動費条例第11条）

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

(カ) 収支報告書等の保存、閲覧及び写しの交付（政務活動費条例第12条）

収支報告書及び証拠書類の写し等は、議長において、提出すべき期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

何人も、議長に対し、保存されている収支報告書及び証拠書類の写し等の閲覧又は写しの交付を請求ことができ、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、それまでの政務調査費条例を一部改正し、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

(7) 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。

(4) 作成者

栃木県議会

(7) 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

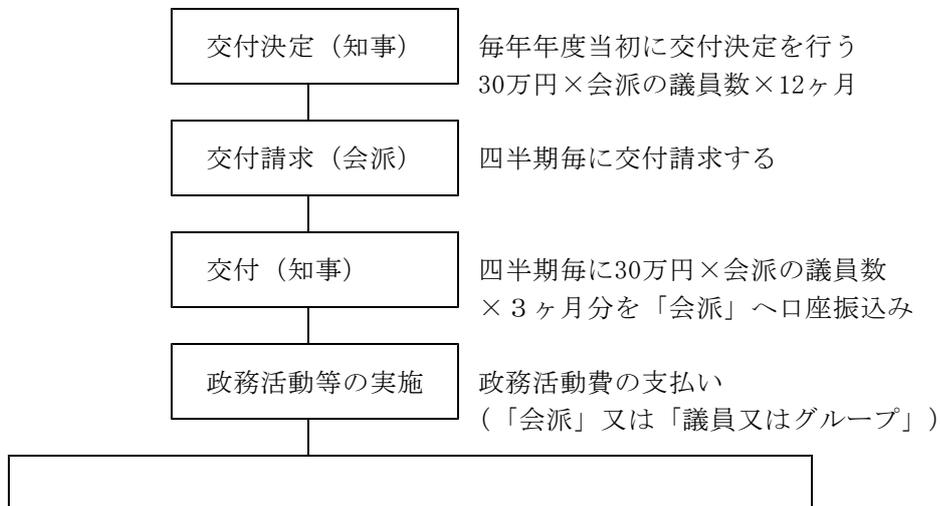
証拠書類等は、次のとおりである。

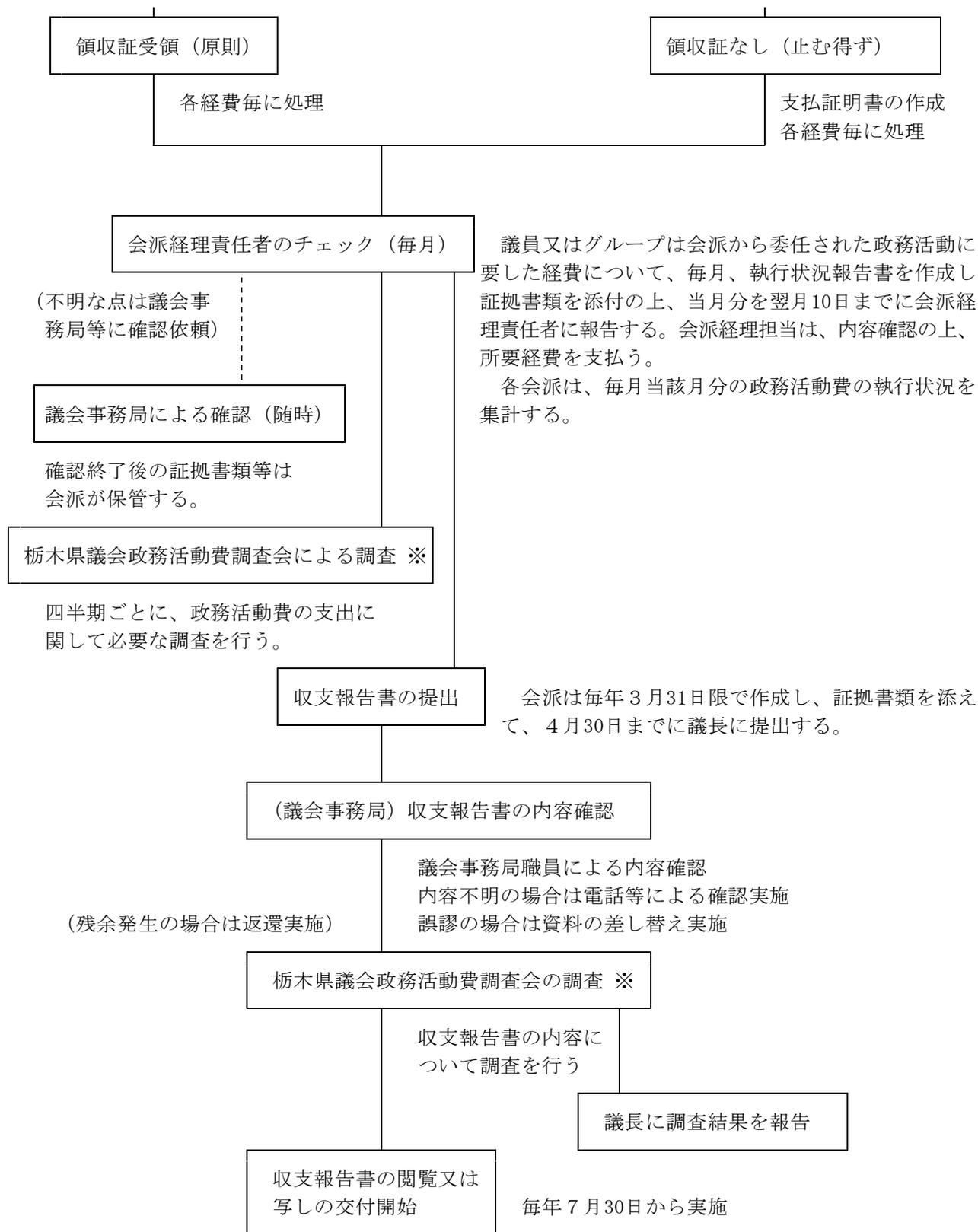
- a 領収書（添付様式に添付したもの）（写し）
- b 支払証明書（写し）

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。





※ 栃木県議会政務活動費調査会は、平成28年1月に発足した。

(3) 本件政務活動費の支出状況等

平成27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27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29年5月31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	104,100,000	88,230,464	15,869,536
民進党・無所属クラブ	27,600,000	26,716,514	883,486
合 計	131,700,000	114,946,978	16,753,022

会派別経費別一覧（請求書提出日（平成29年5月31日）現在）（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	26,154,954	313,887	7,616,457	55,855	198,440	765,000	3,199,333	3,945,591	45,980,947	88,230,464
民進党・無所属クラブ	4,944,620	268,560	10,358,214	0	92,200	3,420	757,456	1,746,144	8,545,900	26,716,514
合 計	31,099,574	582,447	17,974,671	55,855	290,640	768,420	3,956,789	5,691,735	54,526,847	114,946,978

会派別支出状況一覧（請求書提出日（平成29年5月31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27年4月24日	8,400,000
	平成27年5月29日	17,400,000
	平成27年7月22日	26,100,000
	平成27年10月22日	26,100,000
	平成28年1月27日	26,100,000
	平成28年5月18日	△15,869,536
	確 定 額	88,230,464
民進党・無所属クラブ	平成27年4月24日	1,200,000
	平成27年5月29日	4,800,000
	平成27年7月22日	7,200,000
	平成27年10月22日	7,200,000
	平成28年1月27日	7,200,000
	平成28年5月18日	△883,486
	確 定 額	26,716,514

(4) 会派による確認

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

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

のかどうかの確認を行っている。

(5) 議会事務局による確認

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

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

(6) 栃木県議会政務活動費調査会による調査

議長の調査権等について定めた政務活動費条例第12条の3の規定の趣旨に則り、政務活動費の適正な運用を期すとともに、使途の透明性を確保することを目的として、政務活動費の使途に関し専門的知見を有する公認会計士及び弁護士の各1名により構成される栃木県議会政務活動費調査会が平成28年1月に議長のもとに設置された。

栃木県議会政務活動費調査会は、四半期ごとに抽出した事案について調査を実施することとされており、各会派は調査結果に基づく必要な助言を受けることとなっている。また、栃木県議会政務活動費調査会は、年に一度、当該年度分を総括した調査結果を議長に報告することになっている。

2 判断

(1) 監査の視点

ア 政務活動費制度について

法第100条第14項は、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。」と規定している。また、同条第15項は、「政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出する」ものとし、同条第16項は、「議長は、第14項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」と規定している。

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

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

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ものと解される。」とした上で、「政務調査費条例は、政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかになるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」と判示されている。

イ 政務活動実施計画について

政務活動費条例第8条は、「会派による」政務活動に要した経費に政務活動費を充当することができる」と規定している。これを受けて、政務活動費マニュアルにおいては、対象となる政務活動は、

「会派が計画した会派（その所属議員を含む。）による調査研究、研修、広聴広報、要請陳情、各種会議の開催等県政の課題及び県民の意思を把握し、県政に反映させる活動その他の住民福祉の増進を図るために必要な活動」であり、「会派の事業計画にないものや議員の私的な調査研究その他の活動」は対象とはならないとされている。そして、「各会派は、その年度の政務活動実施計画を作成し、当該計画に基づき政務活動を行うもの」とされている。

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

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

#### ウ 政務活動費条例第8条別表に定める使途基準適合性について

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

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

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

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

使途基準適合性の判断に当たっての考え方については、平成25年1月25日最高裁判決において、「議員としての議会活動を離れた経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認められない行為に関する経費はこれに該当しないというべきである。」と判示されている。

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

### (2) 監査の経過

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

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

### (3) 判断

#### ア 政務活動実施計画について

- (ア) 請求人は、政務活動費マニュアルに定められている基本的な計画を策定することなく、いたずらに各議員が支出したものを政務活動費としての支出であると報告させ、無批判に政務活動費としての支出を認めることは、法の趣旨からいって許されるものではないとし、具体的な計画と担当者の定めがないのであれば、すべての支出は違法・不当と言わなければならないと主張している。

このため、本件会派における政務活動実施計画の作成の有無について確認した。

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

- (イ) また、請求人は、本件措置請求の対象である平成27年度の本件会派の政務活動実施計画は開示されていないので詳細は不明であるが、これまで実施計画として訴訟において提出された「計画」は、いずれも項目を羅列しただけのものであり、かつ担当者も不明であるのであって、政務活動費としての支出の妥当性・合法性を判断することはできないと主張している。

政務活動費条例第8条は、政務活動費の交付対象を「会派による」政務活動であるとしているが、会派に所属する議員又はグループが会派の政務活動を分担して実施することは、あらかじめ予定されているものと考えられ、このことは、前述の最高裁平成21年7月7日判決においても判示されているところである。

政務活動費マニュアルは、「会派による」政務活動として政務活動費の交付対象となる事業を明らかにするために、各会派にあらかじめ政務活動実施計画を作成しておくことを求めている。

しかし、政務活動費マニュアルでは、政務活動実施計画にどのような事項をどの程度の具体性をもって記載すべきかについては特に定めていない。また、政務活動実施計画は、議長への提出が義務付けられているものではない。さらに、地方自治体の政策形成に関する調査研究その他の活動は、広範な分野にわたるものであり、その内容や手法も様々なものが考えられることからすると、政務活動実施計画の内容がある程度抽象的なものとなることはやむを得ない面があるといえる。

以上のことから、各会派が個々の議員による政務活動を「会派による」政務活動として承認するか否かについては、各会派に広範な裁量権が付与されており、会派の政務活動実施計画としてどのような内容のものを作成するかについては、会派自らの責任において、判断すべきものと考ええる。

このため、監査においては、本件会派が作成した政務活動実施計画の内容の妥当性についての審査は行わなかった。

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

したがって、請求人による具体的な計画と担当者の定めがないのであれば、すべての支出は違法・不当と言わなければならないとの主張については、理由がないものと判断する。

#### イ 政務活動費条例第8条別表に定める用途基準適合性について

以下では、本件措置請求に係る本件会派の支出が「会派による」活動に要した経費に充てられていることを前提として、請求人が明細書の中でアの政務活動実施計画とは異なる違法・不当事由を主張している項目について、各項目ごとに判断を述べる。

- (ア) 調査研究費

政務活動費条例第8条別表に規定する調査研究費は、会派による県の事務、地方行財政等に関する調査研究又は調査委託に要する経費である。

##### a 視察費

政務活動費マニュアルでは、視察経費について、調査研究活動とそれ以外の活動が混在している場合は、時間的、場所的、経費的に重複することなく明確に区分できることが必要であるとされている。また、グループで行った県外調査など主要なものについては、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、集団で視察に行った旅費等の費用が支出されている案件を指摘した上で、宿泊を伴う旅行で遊興・懇親の趣旨が含まれると考えられるし、その人数で視察をする必要性があるのか不明であると主張している。

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

その結果、証拠書類の写しにより日時、場所、視察に要した経費のほか事業名、視察目的等が確認できること、各会派の政務活動費経理責任者により当該視察が会派の調査研究に必要なものであることを確認していること、県外視察についてはマニュアルにあるとおり調査報告書が作成されていることなどから、いずれの支出についても違法又は不当とは言えない。

b 事務所費

政務活動費マニュアルでは、調査研究委託に要する経費として、事務所費を含むとされている。そして、議員が事務所を設置している場合は、会派の政務活動費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ことが求められており、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。

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事務所として賃借している案件があることを指摘した上で、熊本地裁平成22年3月26日判決が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」と判示していることから、上記のような支払については、賃料支払の事実は認めることはできないというべきであると主張している。

この点について、政務活動費マニュアルは、議員又は親族が所有する建物や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事務所として賃借することは特に禁止していない。また、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、その事務所が政務調査のために使用されたことの合理的な立証がある場合には、事務所費として政務活動費を充当することは認められることを前提にしていると考えられる。

このため、証拠書類の写し及び会派が整理保管している事務所設置状況報告書、建賃貸借契約書等の関係書類を確認した上で、関係人調査により本国会派による支出が適切に行われたか否かを確認した。

その結果、証拠書類の写しにより事務所の賃貸借契約によって発生する賃料や礼金等の経費が実際に支出されている事実が確認できること、各会派の政務活動費経理責任者により事務所としての使用実態が確認されていることなどから、いずれの支出についても違法又は不当とは言えない。

c その他

なお、錯誤により宿泊費及び食卓料に充当していた案件4件20,800円については、平成29年7月25日付けで、とちぎ自民党議員会から政務活動費収支報告書等修正届の提出があったことを確認した。

(4) 研修費

政務活動費条例第8条別表に規定する研修費は、会派による研修会、講演会等の開催に要する経費及び他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である。

政務活動費マニュアルでは、交通費、宿泊費、会費、参加費等が例示されており、交通費、宿泊費等に関する経費の範囲の考え方については、調査研究費と同様とされている。

交通費については、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、領収書が不要で

ある代わりに支払証明書により議員が証明することとされている。

- a 請求人は、鉄道での移動に要した経費について、領収書の宛名が「上様」となっている案件や領収書に代えて議員自らが作成した支払証明書を証拠書類として提出している案件があることを指摘した上で、これらの書類は証拠書類とは認められないと主張している。

この点について、政務活動費マニュアルでは、領収書は、原則、すべての支出について徴することとされているが、鉄道賃、バス賃、航空運賃等領収書を徴することができない場合には、支払証明書を提出することを認めている。

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

その結果、証拠書類の写しにより鉄道による移動区間、実際に支払われた鉄道賃の額、事業名、日時、場所、目的等が確認できること、各会派の政務活動費経理責任者により会派の調査研究に必要な活動であると認められていることを確認した。前述のように、鉄道賃については領収書の代わりに支払証明書を証拠書類とすることが認められていること、鉄道賃の領収書については宛名が入っていないものが機械的に発券されることが通常であることなどを併せ考えると、証拠書類としての適格性を欠くものとは認められない。

したがって、請求人が指摘した支出は、違法又は不当とは言えない。

- b 請求人は、同じ党から選出された地元の国会議員への意見聴取を実施した際に要した交通費に政務活動費を充当している案件が複数あることを指摘した上で、政務調査活動として企画されたものではなく、通常の党派としての活動の報告を受けたものとされるのではないかと主張している。

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

その結果、証拠書類の写しにより研修会参加のための移動区間や移動距離、事業名、日時、場所、目的等が確認できること、各会派の政務活動費経理責任者により会派の調査研究に必要な活動であると認められていることを確認した。証拠書類の写しによれば、本件支出は、T P Pに関する説明、意見交換を目的とした会議に要した経費に充てたものであり、一般的、外形的に見て使途基準を明らかに逸脱し、又は使途基準に適合することが確認できない支出とは認められない。

したがって、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

(ウ) 要請陳情等活動費

政務活動費条例第8条別表に規定する要請陳情等活動費は、会派による要請陳情、住民相談等の活動に要する経費である。

政務活動費マニュアルでは、資料印刷費、文書通信費、交通費、宿泊費等が例示されており、交通費、宿泊費等の経費の範囲の考え方については、調査研究費と同様とされている。

- a 請求人は、(イ)のaと同様、鉄道での移動に要した経費について、領収書に代えて議員自らが作成した支払証明書を証拠書類として提出している案件があることを指摘した上で、当該支払証明書は証拠書類とは認められないと主張している。

このため、(イ)のaと同様の確認を行ったが、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

- b 請求人は、同じ党から選出された地元の国会議員への要望活動に要した経費としてガソリン代及び鉄道賃が計上されている案件があることを指摘した上で、(イ)のbと同様の理由により政務活動とは言えないと主張している。

このため、(イ)のbと同様の確認を行った。

その結果、証拠書類の写しにより移動区間や移動距離、事業名、日時、場所、目的等が確認できること、各会派の政務活動費経理責任者により会派の調査研究に必要な活動であると認められていることを確認した。証拠書類の写しによれば、本件支出は、国道整備や農業政策等をはじめとする各種要望活動のための交通費に充てられているものであり、一般的、外形的に見て使途基準を明らかに逸脱し、又は使途基準に適合することが確認できない支出であるとは認

められない。

したがって、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

(エ) 会議費

政務活動費条例第8条別表に規定する会議費は、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である。

政務活動費マニュアルでは、会場費、資料印刷費、会議参加費、交通費、宿泊費等が例示されており、交通費、宿泊費等の経費の範囲の考え方については、調査研究費と同様とされている。

請求人は、農山村地域振興議員の会による会議の開催経費に政務活動費を充当している案件が複数あるが、一部の支出は誰の分の支出なのか不明であり、会派の構成員でない可能性があるとして主張している。

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

その結果、証拠書類の写し及び関係書類の写しにより農山村地域振興議員の会の構成員はすべてとちぎ自民党議員会に所属する議員であることが確認できた。また、関係人調査により1人当たりの支出額の積算根拠も明確に示され、誰の分の支出か不明なものは確認できなかった。

したがって、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

(オ) 資料購入費

政務活動費条例第8条別表に規定する資料購入費は、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である。

政務活動費マニュアルでは、書籍購入代、新聞等購読料、有料データベース利用料等が例示されており、経費の範囲の考え方としては、資料の内容及び購入数量の妥当性を確認するとされている。

a 請求人は、資料購入費として地元紙や全国紙等の日刊新聞の購読料に政務活動費が充当されている案件があることを指摘した上で、一般紙は政務活動とかかわらず通常購読するもので、政務活動費とは言えないと主張している。

しかし、政務活動費マニュアルにおいては、資料購入費の例として新聞等購読料が挙げられていること、一般紙には県政に関する情報やそれと合理的関連性を有する情報が掲載されるものであることから、一般的、外形的に見て、政務活動費としての使途基準を明らかに逸脱し、又は使途基準に適合することが確認できない支出であるとは認められない。

したがって、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

b 請求人は、同一の資料を複数冊購入している案件があることを指摘した上で、複数冊の購入は不要であると主張している。

このため、証拠書類の写しを確認した上で、関係人調査により本件会派による支出が適切に行われたか否かを確認した。

その結果、複数冊の購入をしている資料は、栃木県職員録や市町村要覧等であり、購入冊数は、いちばん多いもので3冊であった。これらの資料は、県政との合理的関連性が認められること、購入冊数についても著しく大量に購入しているものではないこと、会派の政務活動費経理責任者により当該支出が必要なものであることが認められていることから、一般的、外形的に見てこれらの支出が使途基準を明らかに逸脱し、又は使途基準に適合することが確認できない支出であるとは認められない。

したがって、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

c 請求人は、資料購入費として雑誌の年間定期購読料に政務活動費を充当している案件があることを指摘した上で、対象年度を外れているものがあると主張している。

このため、議会事務局への監査、会派への関係人調査、証拠書類の写しによって本件会派による支出が適切に行われたか否かを確認した。

その結果、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、会派の政務活動費経理責任者により会派の調査研究に必要な支出であることが認められていること、証拠書類の写しにより支払の事実があることが確認できた。

したがって、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とはいえない。

d なお、錯誤により資料購入費に充当していた案件2件20,000円については、平成29年7月25日付けで、とちぎ自民党議員会から政務活動費収支報告書等修正届の提出があったことを確認した。

(カ) 人件費

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

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

a 請求人は、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指摘した上で、議員の広範な活動のうち政務活動が占める割合はその一部であり、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すると、その額が多額になることは考えられないと主張している。

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

その結果、受領者名、給与等の総支給額、政務活動費マニュアルに記載された按分方法により按分された充当額を確認した。

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

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

c 請求人は、政務活動業務勤務実績表において、うち政務活動業務時間数の欄の記載がないにもかかわらず支出されているのは認められないと主張している。

このため、関係人調査により本国会派による支出が適切に行われたか否かを確認した。

その結果、政務活動業務勤務実績表のうち政務活動時間数の欄が空欄となっているものについては、政務活動とその他の活動との明確な按分が困難なことから、一律に50%で按分していることが確認できた。このような取扱いは、政務活動費マニュアルにおいても許容されているところである。

d 以上のことから、請求人が指摘する支出は、違法又は不当とは言えない。

(4) 監査の結果

以上のことから、本国会派に支出した平成27年度政務活動費について違法性又は不当性は認められず、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件措置請求は、これを棄却する。

3 意見

監査の結果については以上のとおりである。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、議員の調査研究活動の基盤の充実強化を図る観点から導入されたものであり、その充てることができる経費の範囲は各地方公共団体の条例で定めるとされている。

本県においても、政務活動費条例を制定し、充てることのできる経費の範囲を定めるとともに、法の趣旨に則り政務活動費の使途の透明性の確保を図るため、議長の調査権の規定が置かれている。議会では、議長の調査に資するため、議長の求めに応じ、必要な調査を行う機関として、平成28年1月から栃木県議会政務活動費調査会を設置し、政務活動費の透明性の確保に積極的に取り組んできたところである。

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