

栃木県監査委員告示第14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28年8月5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

矢板市乙畑1630番地22号 宮沢 昭夫
宇都宮市今泉4丁目14番地5号 西 房美

2 請求書の提出日

平成28年5月12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請求は、概ね次のとおりである。

(1) 主張事実の要旨

栃木県は、「地方自治法（以下「法」という。）第100条第14項、第15項及び第16項」及び「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。）に基づき、平成26年度において、一人会派「矢板市民党」（以下「本件会派」という。）に対し、897,396円（年度途中にみんなのクラブから離脱し、新たに会派申請したため、平成27年1月から3月までの3ヶ月分のみ）を交付した。

しかしながら、法第100条第14項で定める、「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。」とする規定を受けて、「政務活動費条例」にその用途基準が示され、更には「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。）をもって、より具体的な線引き基準としている筈であるが、その政務活動費マニュアルに照らし合わせても、裏付けがなく不明瞭で、政務活動と認めるに足る要件を満たしていない支出や、他自治体の用途基準や判例等と鑑みて、明らかに用途基準に反すると思われるもの等が散見される。

そもそも、政務活動費マニュアルでは、「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ならない。」及び「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する。」と記載しているにも関わらず、事業計画書の添付義務がないことから、内容を精査することが困難であり、法第100条第16項で定める「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。」に反している。

また、このことは、政務活動費条例第9条において、領収書その他の証拠書類の写しを添えることとなっていることにも反すると共に、他にも、政務活動である裏付けの証拠書類の写しがない支出が多数認められる。よって、それらは政務活動費として認められない。

なお、それらの詳細については次のとおりである。

ア 調査研究費

(ア) 事務所家賃及び光熱水費について

事務所の家賃が、20㎡前後のプレハブ小屋にも関わらず月額10万円であり、周辺の相場と比して非常に高額である。

事務所家賃に関する領収書その他の証拠書類は、振込明細のみであり、賃貸契約書の写しもないため所有者が不明確である。

県議会議員の改選に近いこと等を踏まえると、3月末日まで他の月と変わらずに事務所を政務活動に使用したとは考えにくく、また、その証拠書類の写し等もないことから、少なくとも3月分の事務所家賃や光熱水費は政務活動費として認められない。

事務所を設置している場合は、事務所設置状況報告書に所有区分、兼用の有無及び使用領域（面積）等を明確にして提出することとなっているが、収支報告書に添付する義務がなく、添付

書類按分の根拠の記載もないため、正当性、妥当性が認められない。

政務活動費マニュアルには、「事務所が複数の機能を兼ねる場合、可能な限り外形的な分離・区分を示せる区切りなどを設ける等、分離独立させることが望ましい。」と記載されているが、実態を示す証拠書類もないため、ことごとく按分を40%とする根拠がなく、事務所家賃の40%を政務活動費として充当するのは不当である。

以上のことから、事務所家賃120,000円、水道料4,488円、電気料3,393円、灯油代13,568円の合計141,449円は、政務活動費として不適正な使用である。

イ 広聴広報費

(ア) 広報紙等の印刷代、送料について

政務活動費マニュアルには、「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。」と記載されているが、事業計画書がないため、政務活動に当たるか否か判別ができない。

「矢板市民党だより」の印刷代及び送料において、判例（宣伝的な側面と市政報告的な側面のいずれかが明らかに強いともいえないような広報活動について、その費用の半額を政務調査費として認める旨）に基づき、その按分を50%としているが、広報紙発行の間隔が非常に短期間（平成27年2月11日と同日19日）のため、県議会議員の改選を見据えた宣伝的な側面が強いと判断できることから、2回のうち1回の発行については政務活動費としての使用は認められない。

以上のことから、事業計画に当初より予定されていたこととした上で、2回目の広報紙等の印刷代、送料に係る91,746円は、政務活動費として不適正な使用である。

ウ 会議費

(ア) 会場費について

政務活動費マニュアルには、「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。」と記載されているが、事業計画書がないため、政務活動に当たるか否か判別できない。

平成27年1月17日開催のタウンミーティングの進行表の1番目が参議院議員の応援スピーチとなっていることから、上記イ(ア)における判例の「宣伝的な側面と市政報告的な側面のいずれかが明らかに強いともいえないような広報活動」と判断されるため、全額を政務活動費に充当することは認められない。

以上のことから、当該集会在事業計画に当初より予定されていたこととした上で、会場費を50%に按分した43,200円は、政務活動費として不適正な使用である。

エ 資料購入費

(ア) 新聞等購読料について

現在、多くの自治体において、新聞は2紙目以降のみ政務活動費の使用を認めている状況にあり、3紙とも政務活動費として認めることは社会通念上市民の理解を得難く不適正な支出である。

以上のことから、栃木県内で最も親しまれている一般紙である下野新聞を1紙目とした、資料購入費9,105円（3,035円×3ヶ月）は、政務活動費として不適正な使用である。

オ 事務費

(ア) 備品維持費（コピー機及びリソグラフのリース料）及び文書通信費（プロバイダー料、FAX回線込電話料、携帯電話料）について

政務活動費マニュアルには、「契約書等の写しを添付（使用実態に応じて按分）」と記載されているにも関わらず、その添付がなく、按分を一律で計算するのは使用実態と乖離している恐れがある。実際、事業計画書がないため具体的な事業内容が分からないが、収支報告書から分かるものは1月17日のタウンミーティングの開催と2月11日及び19日に発行された「矢板市民党だより」くらいに限られており、年度末（任期末）であることを踏まえると他にどんな政務活動が行われたのか甚だ疑問であり、殊にコピーリース代はカウンター料金であるため、何をどのくらいコピーしたのか成果品の内容の確認と数量の検証が可能であるが、その明細すら記されておらず、その他一切の按分の妥当性を示す証拠書類の写し等もないことから、認められない。

(イ) 消耗品購入費（封筒印刷代）について

政務活動費マニュアルには、「内容及び購入数量の妥当性を確認する」と記載されているが、封筒印刷代（長3封筒8,000枚、角2封筒2,000枚）については、タウンミーティングの参加者は

229名であり、また、「矢板市民党だより」は折込みチラシであることから、少なからず用途不明の数量が見込まれるが、用途の説明等もなく領収書のみでは正当性、妥当性を欠くものであり、認められない。

以上のことから、事務費160,969円は、政務活動費として不適正な使用である。

カ 人件費

(ア) 人件費について

事業計画書がないため具体的な事業内容が分からないが、収支報告書から分かるものは1月17日のタウンミーティングの開催と2月11日及び19日に発行された「矢板市民党だより」くらいに限られており、年度末（任期末）であることを踏まえると他にどんな政務活動が行われたのか甚だ疑問である。殊に、年度末（任期末）に近づくにつれ、できる政務活動には限りがあるにも関わらず、按分もないことから、100%政務活動に従事した人件費であり、かつ、1月、2月、3月と金額が上がっている矛盾があり、更には、この裏付けを示す勤務実績表等、証拠書類の写しがないばかりか、雇用契約の有無や雇用条件並びに勤務実態等を示す記載すら一切なく、仮に雇用した職員が親族であったなら論外であるし、親族でなくとも金額のみの領収書を証拠書類として添付しただけでは、その妥当性は認められない。

以上のことから、人件費297,600円は、政務活動費として不適正な使用である。

(2) 措置請求の内容

監査委員は、知事に対し、本件会派に交付した平成26年度政務活動費744,069円は違法又は不適正な支出であるので、これによる損害を補填する必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

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、五十嵐清委員及び山形修治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28年5月24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26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、本件会派に係る平成26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27年6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 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26年度一般会計議会費の交付金のうち、本件会派に対する政務活動費の支出とし、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、法第199条第8項の規定による関係人を本件会派とした。

2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成28年6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、補充資料及び証拠書類を提出した上で、今回の住民監査請求の内容について陳述した。

3 監査対象機関等の説明及び意見

(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その他必要な資料の提出を求め、監査を行った。

ア 予備監査

平成28年5月24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（以下「証拠書類の写し」という。）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31日に

書面により照会し、議会事務局からは同年6月7日に回答があった。それ以降も、不明な点について、関係職員に対し、照会し回答を得た。

イ 本監査

平成28年6月20日の本監査の際、関係職員が説明した内容は、概ね次のとおりである。

(ア) 政務活動費の性格等

a 政務活動費の法令等の位置づけ

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

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

(エ) 請求人の主張に対する見解

a 「政務活動費マニュアルに照らし合わせても、裏付けがなく不明瞭で、政務活動と認めるに足る要件を満たしていない支出や、他自治体の使途基準や判例等と鑑みて、明らかに使途基準に反すると思われるもの等が散見される。」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ず、かつ、政務活動費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目指す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か否かの判断については会派並びに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る。

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(ア) b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。また、前述の(ウ)のとおり政務活動費マニュアルは、政務活動費条例及び政務活動費施行規程に定められている政務活動の用途等について、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、会計帳簿、証拠書類の整理保管は会派で行っている。

したがって、請求人の主張する「裏付けがなく不明瞭で、政務活動と認めるに足る要件を満たしていない支出や、他自治体の用途基準や判例等と鑑みて、明らかに用途基準に反すると思われるもの等が散見される。」とは言えない。

- b 政務活動費マニュアルでは、事業計画書の添付義務がないことから、内容を精査することが困難であり、法第100条第16項で定める「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。」に反しているとの請求人の主張について

政務活動費マニュアルでは、事業計画について、「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する。」としており、議員が行う政務活動は会派の政務活動を分担して実施するものであるから、事業計画に基づかない議員による政務活動は存在し得ない。これに加え、各会派の経理責任者は「会派全体に係る会計帳簿を調製し、その内訳を明らかにするとともに、証拠書類を5年間整理保管しなければならない。」としている。さらに、前述(ア) b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、会派の事業計画書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事業計画の提出を求めている。

また、政務活動費条例第9条では、収支報告書等の提出義務について、第12条では、収支報告書等の保存、閲覧及び写しの交付について、さらに第12条の3に「議長は、政務活動費の用途の透明性の確保に努めるとともに、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。」と規定されており、事業計画の添付義務がないことをもって、請求人の主張である「法第100条第16項で定める「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。」に反している」とは言えない。

- c 前述のことに対し、「政務活動費条例第9条において、「領収書、その他の証拠書類の写しを添えることとなっていることにも反する」と共に、「他にも、政務活動である裏付けの証拠書類の写しがない支出が多数認められる。」よって、それらは政務活動費として認められな

い。」との請求人の主張について

上記 a 及び b で述べたとおり、議長への収支報告の内容等については、最小限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している。

政務活動費条例第 9 条において、収支報告書に添えて提出する「領収書その他の証拠書類」について、政務活動費マニュアルの 6 - (1) - ア - (イ) において「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）」としている。

本件会派からは、政務活動費マニュアルに基づき、必要な領収書又は支払証明書を添えて収支報告書が提出されていることから、請求人の主張である「「領収書、その他の証拠書類の写しを添えることとなっていることにも反する」と共に、「他にも、政務活動である裏付けの証拠書類の写しがない支出が多数認められる。」よって、それらは政務活動費として認められない。」にはあてはまらない。

(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、本件会派の代表者兼政務活動費経理責任者から聞き取りによる調査を行った。

ア 聞き取り調査

平成28年 6 月22日、本件会派に対し、監査委員が聞き取り調査を行った。

調査の内容は、調査研究費における事務所費（光熱水費を含む）、広聴広報費、会議費、資料購入費、事務費及び人件費に係る会派の充当割合の確認方法、使途基準への適合理由等である。

また、本件会派における政務活動制度の運用の実態及び事実関係の確認をするため、整理保管されている通帳、広報紙及び備品維持費に係るコピー機及びリソグラフのリース申込書を確認した。

第 3 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) 政務活動費の使途基準（政務活動費条例第 8 条）

a 政務活動費の使途

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 使途基準

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）

(イ) 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。

(ウ) 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。

(エ) 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

(ウ) 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。

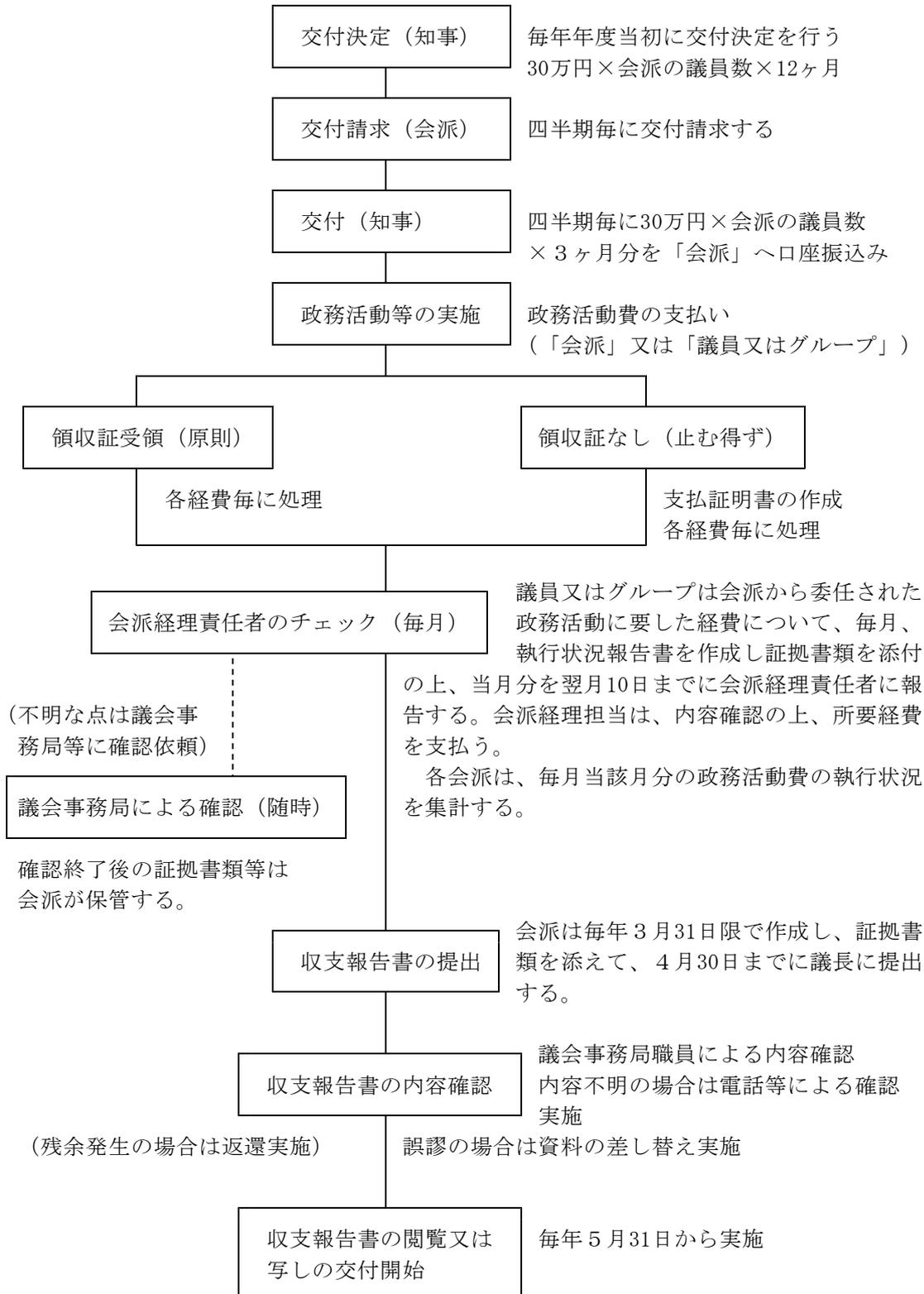
- a 領収書（添付様式に添付したもの）（写し）

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。



(3) 本件政務活動費の支出状況等

平成26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26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

収支状況一覧（請求書提出日（平成28年5月12日）現在）（単位：円）

会派名	収入額	支出額	残余
矢板市民党	900,000	897,396	2,604

支出項目別一覧（請求書提出日（平成28年5月12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
矢板市民党	141,449	0	183,492	0	86,400	0	27,486	160,969	297,600	897,396

支出状況一覧（請求書提出日（平成28年5月12日）現在）（単位：円）

会派名	支出年月日	金額
矢板市民党	平成27年1月23日	900,000
	平成27年5月26日	△2,604
	確定額	897,396

(4) 会派及び議員の政務活動

本件会派は、平成26年12月19日付けで栃木県議会議長宛てに会派結成届を提出し、平成27年1月1日付けで平成26年度の政務活動実施計画を定めるとともに、所属する議員に対して、政務活動依頼書により会派の政務活動の実施を委ねている。

(5) 議会事務局による確認

議会事務局は、会派からの依頼を受けて、随時、提出された書類の外形的な確認を行い、疑問点がある場合は、口頭やメモで会派へ意見等を付して書類を返却している。

また、収支報告書の提出時には、提出すべき書類に不足がないか、提出書類の記載内容の誤りがなにか等の外形的な確認、証拠書類や金額が収支報告書に合致しているかなどを確認している。

なお、多人数会派でも一人会派でも同様の確認を行っている。

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用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うかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用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22年3月23日最高裁判決においては、「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。」としている。さらに、平成21年9月29日東京高裁判決は、「本件各支出が区政に関する調査研究に資するために必要な経費以外の経費に係る支出であるか否かは、本件各支出が本件用途基準及び本件申合せ事項に反するか否かを基準に判断するのが相当である。」としている。

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、政務活動の範囲及び政務活動費の用途基準に該当するか否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考えた。

オ 本県の政務活動費条例では、会派を政務活動費の交付の対象としているが、本件会派においては、会派の政務活動実施計画の内容を所属する議員に委ねていることは1の(4)のとおりである。

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、政務活動費の用途基準に該当するか否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用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、政務活動費条例及び政務活動費施行規程に定める政務活動費の用途基準について、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については、その作成において、全会派で協議・検討を重ね、用途基準の一層の具体化を図るために、全会派共通の申合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、政務活動費施行規程及び政務活動費マニュアルで定める政務活動費の用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し、また、一般的、外形的に政務活動費の用途基準に適合していることを議会事務局及び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25年1月25日最高裁判決においても、「政務調査費を充当することが許される会派又は議員の調査研究活動に係る経費に該当するためには、当該行為、活動が、その客観的な目的や性質に照らし、議員としての議会活動の基礎となる調査研究活動との間の合理的関連性を有することを要するものと考えられる。」との判断を示しているところである。

ケ なお、議員の調査研究活動の基準の充実を図るために調査研究の費用等の助成を制度化したという法の趣旨は、政務調査費が政務活動費に名称が変更となった後も同様のものであると判断した。

コ 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。

(3) 判断及びその経過

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、証拠書類の写し及び証拠書類の添付様式並びに本国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により確認した。

なお、議会事務局への監査や、本国会派への関係人調査を実施し、請求人の指摘した内容の確認を行ったことは、第2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

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」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。政党活動、選挙活動、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によって経費を按分することとされている。

(ア) 事務所費（光熱水費を含む。）について

請求人は、20㎡前後のプレハブ構造の事務所の家賃（月額10万円）が周辺の相場と比して非常に高額であること、証拠書類の写しが振込明細のみのため所有者が不明確であること、県議会議員の改選が近いこと等により、3月末日まで他の月と変わらずに事務所を使用して政務活動を行ったとは考えにくいとため3月分の事務所家賃及び光熱水費は認められない、按分割合を40%とする根拠がない、を指摘し、いずれも不適正な使用であると主張する。

このため、議会事務局へは証拠書類の添付様式の提示及び監査により、関係人へは政務活動実績表、事務所設置状況報告書、建物賃貸借契約書等の証拠書類の提示及び説明を求め、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、関係人調査によりプレハブ構造の事務所は33.4㎡でありトイレやエアコンが備え付けであることを確認したこと、政務活動費マニュアルでは事務所費に上限等具体的な金額の定めはないこと、事務所設置状況報告書及び建物賃貸借契約書で賃貸人等を確認したこと、40%の按分割合の根拠が活動実績による割合であること、会派においてもその支出を適切と判断し認めていること、証拠書類の写しにより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。

イ 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、広報紙等を外部委託することも対象になると説明されている。

(イ) 広報紙等の印刷代、送料について

請求人は、政務活動費マニュアルで定めることとされている「事業計画書」が明らかにされていないため、政務活動費の対象となるのか否か判別ができない、としつつ、広報紙「矢板市民党だより」の2回の発行間隔がわずか1週間（平成27年2月11日と同月19日）と非常に短い間隔であるため、改選を見据えたことと伺え、宣伝的な側面が強いと判断できると指摘し、2回目の発行分は不適正な使用であると主張する。

このため、議会事務局へは証拠書類の添付様式の提示及び監査により、関係人へは政務活動実施計画書、本件広報紙の現物の提示及び説明を求め、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、本国会派では「政務活動実施計画書」により所属議員に対し政務活動を行わせていること、政務活動費マニュアルにおける「事業計画書」は「政務活動実施計画書」と同一で支障はないことを議会事務局から確認した。また、2回目の広報紙の発行日については、関係人調査により会派が政務活動実施計画書に照らし適正なものと判断しその支出を認めていたこと、広報紙の発行期間が短いことにより宣伝的な側面が強いと判断できる請求人の見解の妥当性を裏付けるものがなかったこと、本件広報紙の現物の内容を確認したところ按分の根拠としては妥当と判断されたこと、証拠書類の写しにより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。

ウ 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）等が例示されている。

(7) 会場費について

請求人は、政務活動費マニュアルで定めることとされている「事業計画書」が明らかにされていないため、政務活動費の対象となるのか否か判断ができない、としつつ、平成27年1月17日開催のタウンミーティングで進行表の1番目が参議院議員の応援スピーチとなっていることから、判例（宣伝的な側面と市政報告的な側面のいずれかが明らかに強いともいえないような広報活動について、その費用の半額を政務調査費として認める旨）を引用し、その半額について不適正な使用であると主張する。

このため、議会事務局へは証拠書類の添付様式の提示及び監査により、関係人へは説明を求め、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、関係人調査により、参議院議員はタウンミーティングのテーマ（指定廃棄物処分場問題）に適した政策的な助言を得られるゲストとして招聘したこと、会派が政務活動実施計画書に照らし適正なものとして判断しその支出を認めていること、証拠書類の添付様式により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。

エ 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、会派において、資料の内容及び購入数量の妥当性を確認することとされている。

(7) 新聞等購読料について

請求人は、新聞について、多くの自治体で2紙目以降のみ政務活動費の使用を認めている状況であり、3紙とも政務活動費として認めることは社会通念上市民の理解を得難く、不適正な支出であると主張する。

このため、議会事務局へ証拠書類の添付様式の提示及び監査により適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、政務活動費マニュアルにおいて新聞は2紙目以降のみ政務活動費を充当する制限はないこと、会派においてもその支出を適切と判断し認めていること、証拠書類の添付様式により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。

オ 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。

(7) 備品維持費（コピー機及びリソグラフのリース料）及び文書通信費（プロバイダー料、FAX回線込電話料、携帯電話料）について

請求人は、政務活動費マニュアルにおいて、備品維持費では契約書等の写しがなく、また、備品維持費及び文書通信費ともに「使用実態に応じて按分」とされているのに対し、事務所家賃と同じ一律の按分割合40%とするのは、使用実態と乖離している恐れがあるとともに按分の妥当性を示す証拠書類の写し等もないことから、不適正な使用であると主張する。

このため、議会事務局へは証拠書類の添付様式の提示及び監査により、関係人へはコピー機及びリソグラフのリース申込書の提示及び説明を求め、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、按分割合（40%）の根拠については、関係人調査により、使用実態の判断が困難であるため活動実績による割合とし政務活動費マニュアルに基づき使用実績を推計していること、会派においてもその支出を適切と判断し認めていること、証拠書類の写しにより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。

(4) 消耗品購入費（封筒印刷代）について

請求人は、政務活動費マニュアルにおいて、消耗品購入費は「内容及び購入数量の妥当性を確認する」とされているのに対し、使途の説明等もなく領収書のみでは妥当性を示す要件を満

たしていないため、不適正な使用であると主張する。

このため、議会事務局へは証拠書類の添付様式の提示及び監査により、関係人へは説明を求め、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、按分割合（40％）の根拠については、関係人調査により、使用実態の判断が困難であるため活動実績による割合とし政務活動費マニュアルに基づき使用実績を推計していること、会派においても購入数量及びその支出を適切と判断し認めていること、証拠書類の添付様式により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。

カ 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、社会保険料及びアルバイト賃金が例示されており、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説明されている。

(ア) 賃金について

請求人は、雇用した職員について、年度末（任期末）に近づくにつれ、できる政務活動には限りがあるにも関わらず100％政務活動に従事し、かつ、1月、2月、3月と賃金が上がっているという矛盾、裏付けを示す勤務実績表等の証拠書類の写しがない、親族かどうか不明、親族でなくとも金額のみの領収書の添付のみではその妥当性は認められず、不適正な使用であると主張する。

このため、議会事務局へは証拠書類の添付様式の提示及び監査により、関係人へは雇用契約書及び政務活動業務補助・臨時雇用職員出勤簿の提示及び説明を求め、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、関係人調査により、臨時雇用職員は3人であり、うち政務活動に従事しているのは1人であり、その1人に対し政務活動費から100％支給としていること、政務活動に従事する臨時雇用職員と親族関係はないこと、会派においてもその支出を適切と判断し認めていること、証拠書類の添付様式により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。

(4) 結論

以上のことから、本件会派に支出した平成26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されることから、本件措置請求は、これを棄却する。