



栃木県公報

平成28年
8月23日(火)
号外
第57号

目次

監査委員

○栃木県職員措置請求に係る監査結果の公表..... 1

監査委員

栃木県監査委員告示第15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23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1630-22 宮沢 昭夫
宇都宮市今泉4丁目14番5号 西 房美

2 請求書の提出日

平成28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、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年度に県議会の会派「とちぎ自民党議員会」に91,009,638円、みんなのクラブに25,121,720円、民主党・無所属クラブに13,198,504円、公明党栃木県議会議員会に4,545,874円、県民第一の会に7,200,000円、無所属クラブに2,699,353円を交付した。

この政務活動費は、地方自治法（以下「法」という。）第100条第14項及び第15項「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、政務調査費を交付することができる。」及び政務活動費条例に基づき交付されたものである。

ところが、要請陳情等活動費及び会議費については、法第100条第14項に規定する「議会の議員の調査研究その他活動に資するため必要な経費」とはみなされないものであり、また、目的外支出、不適切な支出である。

その内容は下記のとおりである。

ア 要請陳情等活動費

会派への交付額は、とちぎ自民党議員会59,448円、みんなのクラブ7,955円、民主党・無所属クラブ28,070円及び公明党栃木県議会議員会29,475円であり、主に要請陳情等活動のための旅費に使用されている。

なお、この要請陳情等活動費の使用は、政党の会派のみの使用である。

これらは、政治活動であり、議員の調査研究その他活動に資するため必要な経費とみなされないもので、目的外支出である。

イ 会議費

会派への交付額は、とちぎ自民党議員会845,577円、みんなのクラブ122,200円、公明党栃木県議会議員会25,113円、県民第一の会33,434円及び無所属クラブ349,488円である。

- (7) とちぎ自民党議員会845,577円について
- a 県政報告会、懇談会等は、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。）にあるように広聴広報費に該当するもので、会議費には該当しないので目的外支出である。
 - b 同一議員における懇談会の費用が、すべて22,000円であることは不自然であり、適正な支出ではない。
- (i) みんなのクラブ122,200円について
- a 県政報告会・懇談会等は、政務活動費マニュアルにあるように広聴広報費であり、会議費には該当しないので目的外支出である。
- (ii) 公明党栃木県議会議員会25,113円について
- a すべてが式典等への出席に要する交通費であり、政務活動でないため認められない。
- (iii) 県民第一の会33,434円について
- a 「アクワクララ」4,500円は、浄水器維持費であり、政務活動にならないから不適切な支出である。
 - b すべてが式典等への出席に要する交通費であり、政務活動でないため認められない。従って、県民第一の会33,434円は、法の「調査研究その他の活動」に基づく政務活動費として認めることができない。
- (iv) 無所属クラブ349,488円について
- a 県政報告会は、政務活動費マニュアルにあるように広聴広報費であり、会議費には該当しないので目的外支出である。
- さらに、年度末である3月3日の県政報告会（参加者数約500人）は、4月に行われる県議会議員選挙の事前運動とみなされることから、政務活動費として認められない。

(2) 措置請求の内容

監査委員は、知事に対し、平成26年度政務活動費の交付額のうち、とちぎ自民党議員会905,025円、みんなのクラブ130,155円、民主党・無所属クラブ28,070円、公明党栃木県議会議員会54,588円、県民第一の会33,434円及び無所属クラブ349,488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6月1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、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、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16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、意見陳述書を提出した上で、以下のとおり新たな主張の内容について陳述した。

(1) 要請陳情等活動費について

ア とちぎ自民党議員会の場合

- (7) 会派の代表であるのか、会派から委任され陳情しているのか不明であるので、正当な政務活動費の使用としては不適切である。

(f) 国会議員との「病院運営関係の意見交換」は、要請陳情等活動費としての使用は不適切である。

(g) コーヒー代1,500円については、要請陳情等活動費としての使用は不適切である。

(h) タクシー代について、利用根拠の説明がないので不適切である。

(2) 会議費について

ア とちぎ自民党議員会の場合

(7) 栃木県農山村地域振興議員の会は、会派ではなく政務活動費の使用対象でないことから、支出は不適切である。

イ みんなのクラブの場合

(7) 「会場費等として」97,200円支払われているが、この支払の明細がないため、全額を会議費として支出するのは不適切である。

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6月1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7日に書面により照会し、議会事務局からは同月15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24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、併せてその用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用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。

(ロ) 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、制度の適切な運営を図るため、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は、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。

(I) 請求人の主張に対する見解

a 請求人の主張

「要請陳情等活動費」、「会議費」については、法第100条第14項及び第15項「普通公共団体は、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活動に資するため必要な経費」とみなされないもの、また目的外支出、不適切な政務活動費を使用している。

よって、これらは、政務活動費としての支出は不適正である。

なお、主な内容については、次のとおりである。

(a) 要請陳情等活動費

主に要請陳情活動のための旅費について、政治活動であり、調査研究その他の活動に資するため必要な経費としてみなされない目的外の支出である。

(b) 会議費

- ・ 県政報告会、懇談会等は、政務活動費マニュアルにあるように、広聴広報費に該当するもので、会議費には該当しないので目的外支出である。
- ・ 式典等への出席に要する交通費について、政務活動でないため認められない。

b 請求人の主張に対する議会事務局の見解

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用途基準に従い、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、平成25年11月18日の福岡地裁判決で「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。」とされている。

(a) 要請陳情等活動費について

要請陳情等活動費については、平成24年の法の一部改正により、名称が「政務調査費」から「政務活動費」に、交付目的が「調査研究に資するため」から「調査研究その他の活動に資するため」に改められたことに伴い、本県の条例改正において、新たに充当することができる経費として定めたものである。

なお、平成24年の法改正の趣旨について、当時の国会（総務委員会）審議の中で、「例えば、従来、調査研究活動費と認められていなかった議員としての補助金の要請、陳情活動等のための旅費、交通費、あるいは議員として地域で行う市民相談、意見交換会や会派単位の会議に要する経費のうち、調査研究活動と認められていなかったものといったものについても条例で対象とすることができるようになると、こういう趣旨での改正ということになります。」との説明がなされている。

本県の政務活動費条例においては、要請陳情等活動費として「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）」と定めており、政務活動費マニュアルにおいても同様に定められている。

したがって、会派による要請陳情活動のための旅費については、請求人の主張する目的外支出とは言えない。

(b) 会議費について

- ・ 県政報告会、懇談会等について

政務活動費マニュアルにおいて、広聴広報費の「経費の範囲の考え方」に「会場を借りて県政報告会や広聴を行う場合の会場費や機材借上費も対象とする。」などとされている一方で、会議費については、各種会議、住民相談会等の開催に要する経費で、「公務として認められているものと同内容の県政に関する各種会合、式典（学校の竣工式、道路の開通式、入学式、表彰式、各種の発会式等）への出席に要した経費は充当できる」などとさ

れている。今回、会議費として充当されたものについては、活動内容の実態に応じて会派が判断した結果と思われるが、個々の経費について、広聴広報費と会議費のいずれの場合でも、政務活動費マニュアルに定める用途基準に合致していれば、「調査研究その他の活動に資するための経費」として政務活動費の充当が認められるものであるため、請求人の主張する目的外支出にはあたらないと考える。

・ 式典等出席に係る交通費について

政務活動費マニュアルでは、「公務として認められているものと同内容の県政に関する各種会合、式典（学校の竣工式、道路の開通式、入学式、表彰式、各種の発会式等）への出席に要した経費は充当できる」としており、式典等への出席に要する交通費は政務活動費として認められると考える。

以上のことから請求人の主張する「要請陳情等活動費」、「会議費」については、法第100条第14項及び第15項「普通公共団体は、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活動に資するため必要な経費」とみなされないもの、また、目的外支出、不適切な政務活動費を使用している。」とは言えず、政務活動費としての支出は不適正であるということには当たらないと考える。

(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。

ア 書面調査

平成28年6月28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、本件会派全てから回答を得た。

調査の内容は、本件請求書に記載された各項目及び平成28年6月16日に行われた請求人の陳述について、議会事務局への調査結果に対する再確認、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。

(7) 政務活動費の用途基準（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)

(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。

(ロ) 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。

(ハ) 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

(ハ) 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

(ニ) 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