

# 佐賀県職員措置請求監査報告書

## 第1 請求のあった日

平成28年11月9日

## 第2 請求人

(佐賀県民 317名)

## 第3 措置請求の内容

### 佐賀県知事に関する措置請求の要旨

#### 1 請求の要旨(原文)

(1) 佐賀県知事は、平成24年度までは平成24年改正前の地方自治法100条13項に基づく佐賀県政務調査費の交付に関する条例により「政務調査費」を、平成25年度以降は平成24年改正後の地方自治法100条14項に基づく佐賀県政務活動費の交付に関する条例により「政務活動費」を、佐賀県議会の各会派に対し交付してきた。佐賀県知事は、各年度4月に各会派に当該年度の「政務調査費」「政務活動費」の交付決定をし、それに基づき4半期ごとに各会派に同費を交付する。佐賀県知事は、各会派が交付を受けた「政務調査費」「政務活動費」の総額から、当該会派が適切に支出した「政務調査費」「政務活動費」の総額を控除して残余がある場合、その残余の額に相当する額の「政務調査費」「政務活動費」の返還を命じることができる。

(2) 自由民主党佐賀県議会議員団は、佐賀県知事より平成22年度から同24年度まで「政務調査費」、平成25年度から26年度まで「政務活動費」の交付を受けてきた(資料1-1~5、2-1~4参照)。

そのうち、同会派は、同会派所属の土井敏行県議会議員にかかる下記支出につき、適正な支出であるとして、佐賀県知事に返還をしていない。

#### 記

年度(平成)	政務調査委託料 【(株)兼茂あて】	事務所使用料 【(株)兼茂あて】	道の国クラブ
22	942,456円 (資料3-1~12)	220,000円 (資料4-1~11)	10,000円 (資料5-1・2)

2 3	942,456 円 (資料 6-1~12)	240,000 円 (資料 7-1~12)	55,000 円 (資料 8-1~11)
2 4	942,456 円 (資料 9-1~12)	240,000 円 (資料 10-1~12)	36,000 円 (資料 11)
2 5	717,570 円 (資料 12-1~9)	200,000 円 (資料 13-1~10)	0 円
2 6	956,760 円 (資料 14-1~12)	240,000 円 (資料 15-1~12)	0 円

(3) 上記(2)記載の土井敏行県議会議員に係る「政務調査費」「政務活動費」の支出は違法である。

各費目に則して、違法原因を述べる。

ア、政務調査委託料（榊兼茂あて）について

a 榊兼茂は土井敏行県議会議員が出資している同族企業である。同県議は同社の元代表取締役であり、現代表取締役は同県議の妻である。同社は土木建設業の会社であり、毎月のように政務調査の委託を受ける能力があるとは考え難い。また、同社は、調査やコンサルティングを事業目的として掲げていない。

したがって、政務調査委託自体、実態のないものである。

b 「政務調査委託」というのであるから、その契約及び成果物があるはずである。委託である限り民法上は請負であり、結果に対して報酬を支払うものであり成果物があるはずである。それらを提示できるとも考えられない。

イ、事務所使用料

a 「事務所費」については平成24年度までは、「佐賀県政務調査費の交付に関する規程」により「会派が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置及び管理に関する経費」の範囲で、平成25年度及び26年度においては、平成25年3月1日から施行された条例・規程により、「会派が行う活動に係る事務の遂行に要する経費」として認められているに過ぎない。

毎月2万円の定額の事務所費が、平成24年度までは政務調査のための事務所使用費として、平成25年度からは「会派が行う活動に係る事務の遂行にかかる経費」と名目をいいかげんに変えて支出しているに過ぎない。

実際に、平成24年度までについて言えば、会派(一般的な自由民主党ではなく、「自由民主党佐賀県議会議員団」及び土井県議)の調査研究活動として事務所をどのように使用したのかを実態に即して立証されなくてはならない。それらは全く立証されていない。

平成25・26年度についても会派が行う活動の事務の遂行に要する経費として事務所をどのように使用したのかを実態に即して立証されなくてはな

らない。それらは全く立証されていない。

- c 全体的に、土井県議の同族企業である(株)兼茂所有の事務所のどこをどのように使用したかが全く不明であり、使用の実態自体も明らかでなく、同社への援助の疑いも高い。

#### ウ、道の国クラブの懇談会費等

平成24年改正前の地方自治法に基づく支出である。

道の国クラブは実態のない団体である。毎月のように政務調査に資する会合を開いているとは到底考えられない。また、ある程度有効な政務調査の懇談会をするためには、特定の政策課題に対してある程度知見を有していたり、当事者性があったりする者を相当数集めることが必要である。

そのような者を集めていない、特定の者らによる単なる懇談会は、親睦や顔つなぎを主たる目的とするものであったり、県議の後援者らの親睦等である疑いが極めて高い。

エ、以上より、上記(2)の支出はいずれも違法である。

- (4) しかるに、佐賀県知事は、自由民主党佐賀県議会議員団に返還請求すべき上記(2)の支出に相当する金額の返還請求をしていない。これは、違法に佐賀県の財産の管理を怠る事実該当する。
- (5) 以上より、監査請求人らは、地方自治法242条1項に基づき、本件の違法に佐賀県の財産の管理を怠る事実に対し、
  - ① 佐賀県知事に対する佐賀県の財産の管理を怠る事実の違法確認請求、
  - ② 自由民主党佐賀県議会議員団に対する上記(2)に相当する金額の返還請求権の行使、その他佐賀県の損害を填補するために必要な適切な措置を求めらる。

## 第4 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項所定の要件を具備しているものと認め、平成28年11月9日付けで受理した。

なお、当初提出された請求書の内容及び請求人らの住所・氏名・職業等に疑義があったので、11月24日に請求人代表Aに補正通知を行い、11月28日に請求人らが補正を行った。

## 第5 監査委員の除斥

本件請求の監査において、石倉秀郷監査委員は、法第199条の2（※別添参考資料の1に記載）の規定により除斥した。

## 第6 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求書及び陳述内容から、請求人らが佐賀県議会政務調査費・政務活動費のうち違法な支出として指摘をしている土井敏行県議会議員(以下「土井議員」という。)の政務調査委託料等について、知事が返還請求権を行使しないことが財産の管理を怠る事実にあたるか否かを監査対象とした。

### 2 監査対象機関

佐賀県議会事務局(以下「議会事務局」という。)及び自由民主党佐賀県議会議員団(以下「自民党会派」という。)を監査対象機関とした。

なお、政務調査委託料及び事務所使用料に係る株式会社兼茂に対し法第199条第8項の規定に基づき、面談による関係人調査を行った。

### 3 請求人らの証拠の提出及び陳述

請求人らに対して、法第242条第6項の規定により、平成28年12月9日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。なお、新たな証拠として以下の資料が提出された。

- ①2015年3月13日付朝刊 朝日新聞東京本社記事
- ②株式会社兼茂の営業目的などを示す履歴事項全部証明書
- ③株式会社兼茂の役員名簿。土井県議の代表取締役を示す謄本
- ④判例
  - i 平成27年12月24日判決言渡 名古屋高等裁判所  
平成26年(行コ)第11号 愛知県議会議員政務調査費住民訴訟控訴事件
  - ii 平成28年6月22日判決言渡 山口地方裁判所  
平成26年(行ウ)第7号 不当利得返還請求住民訴訟事件

### 4 監査の実施等

監査は、前記機関を対象として、平成28年12月5日、6日、9日、13日、14日、16日及び26日に監査委員及び監査委員事務局職員による対面での監査及び調査をそれぞれ実施した。このほか、議会事務局及び自民党会派から提出された関係書類についても調査を行った。

## 第7 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置の必要を認めない。

なお、請求人らのうち、別記記載の未成年者1名は、住民監査請求の請求人たる要件を欠き不適法であるため、却下する。

以下、監査対象機関の説明及び調査結果を踏まえ、その理由について述べる。

## 1 政務調査費等制度の変遷

### (1) 政務調査費制度の施行

本県では、政務調査費の制度化等を内容とした平成12年5月の地方自治法の改正を受け、「佐賀県政務調査費の交付に関する条例」が平成13年2月定例県議会において議員提出議案として提案可決され、平成13年4月1日から施行された。

また、平成13年3月30日に「佐賀県政務調査費の交付に関する規程」が告示され平成13年4月1日から施行された。

なお、政務調査費の額は、月額30万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額とされた。

その後、平成25年3月の地方自治法改正法の施行により議員活動の活性化を図る見直しが行われ、名称が政務活動費に変更されるとともに、議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費の一部として、議会における会派又は議員に対して交付することができるとされた。

### (2) 政務調査費制度の平成20年4月以降の見直し

県議会議長、副議長、議員5名を委員とする政務調査費等改革検討委員会等で平成19年8月10日以降検討が続けられ、平成20年4月交付分より領収書（1円以上）の添付を義務付けることとされた。また、領収書添付義務付けにあわせ、平成20年3月に「政務調査費の手引」が作成された。なお、政務調査費の額は、平成20年度から平成22年度の間、県の行財政改革緊急プログラムもあり、月額25万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額に減額された。

平成23年4月には、議員団総会時の昼食代の充当禁止（平成22年度から遡及適用）、居酒屋や焼き肉店等飲食を主とする場所での懇談会費の充当禁止などの見直しが行われている。

平成24年4月には、懇談会費（上限5,000円）、日当（県内 1,500円、県外 3,000円/日額）などを廃止する一方、調査諸費（県内の一般交通費など）の新設の見直しが行われている。

平成28年5月には、政務活動の透明性向上の観点から、会派全体の収支報告書を県のホームページに公開するとともに、政務活動費の充当を認めている活動諸費の見直しが行われている。

なお、平成28年の見直し以降は、政務活動費の在り方や使途基準について、一

定期間を経過した時点で、検証を行うこととされている。

## 2 平成22年度から平成26年度までの政務調査費・政務活動費制度の概要

[平成22年度～平成24年度]（平成20年度改正後）

### (1) 「佐賀県政務調査費の交付に関する条例」の監査関連の主要項目

- ① 「第1条 趣旨」

佐賀県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、議会における会派に対し、政務調査費を交付することに関し必要な事項を定める。
- ② 「第2条 政務調査費の交付対象」

政務調査費は、議会の会派に対し交付する。
- ③ 「第3条 交付額等」

政務調査費の額は、月額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。（附則：平成20年4月1日から平成23年3月31日までの間は、30万円とあるのは25万円とする。）
- ④ 「第8条 政務調査費の使途」

会派は、政務調査費を別に定める使途基準に従い使用しなければならない。
- ⑤ 「第9条 収支報告書」

会派の代表者は、政務調査費に係る収入及び支出の報告書を、年度終了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。  
収支報告書には、領収書その他の証拠書類の写しを添付しなければならない。  
議長は、提出された収支報告書の写しを、知事に送付するものとする。
- ⑥ 「第10条 議長の調査」

議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、収支報告書が提出されたときは、必要に応じ調査を行うものとする。
- ⑦ 「第11条 政務調査費の返還」

知事は、会派がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派がその年度において行った政務調査費による支出の総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる。

### (2) 「佐賀県政務調査費の交付に関する規程」の監査関連の主要項目

- ① 「第5条 政務調査費の使途基準」

条例第8条の別に定める使途基準は、別表のとおりとする。
- ② 「第6条 証拠書類等の整理保存」

会派の政務調査費経理責任者は、政務調査費の支出について会計帳簿を調製し、その内訳を明確にするとともに、証拠書類等を整理保管し、これらの書類を当該政務調査費の収支報告書を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。

③ 「別表（第5条関係）」 ( ) 内は例示

項目	内容
調査研究費	会派（所属議員を含む。以下同じ。）が行う佐賀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	会派が行う研修会又は講演会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・機材借上費、講師謝金、会費、交通費、宿泊費等）
事務所費	会派が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費（事務所の賃借料、管理運営費等）
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）

※会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務費は省略

**[平成25年度～平成26年度]**（平成25年度改正）

(1) 「佐賀県政務活動費の交付に関する条例」の監査関連の主要項目

① 「第1条 趣旨」

佐賀県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、議会における会派に対し、政務活動費を交付することに関し必要な事項を定める。

② 「第2条 政務活動費を充てることができる経費の範囲」（改正により追加）

政務活動費は、会派が実施する調査研究、研修、広聴広報、要請陳情、住民相談、各種会議への参加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の福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費に対して交付する。

政務活動費は、別表に定める政務活動に要する経費に充てることができる。

③ 「第3条 政務活動費の交付対象」

政務活動費は、会派に対し交付する。

④ 「第4条 交付額等」

政務活動費の額は、一の会派につき月額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。

⑤ 「第9条 収支報告書」

会派の代表者は、政務活動費に係る収入及び支出の報告書を、年度終了日の翌

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。

収支報告書には、領収書その他の証拠書類の写しを添付しなければならない。

議長は、提出された収支報告書の写しを、知事に送付するものとする。

⑥ 「第10条 政務活動費の返還」

知事は、会派がその年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該会派がその年度において行った政務活動費による支出の総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができる。

⑦ 「第12条 透明性の確保」

議長は、収支報告書について必要に応じて調査を行う等、政務活動費の適正な運用を期すとともに、その使途の透明性の確保に努める。

⑧ 「別表（第2条関係）」

項目	内容
調査研究費	会派（所属議員を含む。以下同じ。）が行う佐賀県の事務、地方行財政等に関する調査研究（視察を含む。）及び調査委託に要する経費
研修費	1 会派が行う研修会、講演会等の実施（共同開催を含む。）に要する経費 2 団体等が開催する研修会（視察を含む。）、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
事務所費	会派が行う活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費
人件費	会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費

※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、事務費は省略

(2) 「佐賀県政務活動費の交付に関する規程」の監査関連の主要項目

① 「第5条 証拠書類等の整理保管」

会派の政務活動費経理責任者は、政務活動費の支出について会計帳簿を調製し、その内訳を明確にするとともに、証拠書類等を整理保管し、これらの書類を当該政務活動費の収支報告書を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。

3 条例・規程に基づき作成した「政務調査費の手引」・「政務活動費の手引」の概要（監査関連分抜粋）

I 政務調査費・政務活動費の制度

1 制度の目的



平成12年4月地方分権一括法の施行により、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大する中で、地方議会が担う役割は、ますます重要なものとなっている。

このような中であって、議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、議員の調査活動基盤の充実強化を図る観点から地方自治法によって、政務調査費交付の制度が設けられた。

その後、平成25年3月の地方自治法改正法の施行により、議員活動の活性化を図る見直しが行われ、名称が政務活動費に変更された。

この政務調査費及び政務活動費は、議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費の一部として、議会における会派又は議員に対して交付されるものである。

## II-1 政務調査費の使途基準（平成22年度～平成24年度）

### 1 基本指針

政務調査費は、地方自治法第100条第14項、第15項（平成23年地方自治法改正後は第14項から第16項）及び佐賀県政務調査費の交付に関する条例の規定に基づき、佐賀県議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、会派に対し、交付されるものである。

したがって、交付された政務調査費は、調査研究活動に要する経費に限り適切に充当されるべきものである。

なお、会派として実施する調査研究活動を会派に所属する議員が分担して行う場合には、個々の議員が実施する調査研究活動へも政務調査費を充当することができるものとする。

### 2 使途基準（略）

### 3 政務調査費の充当が不適當な経費（参考事例）（略）

## II-2 政務活動費の使途基準（平成25年度～平成26年度）

### 1 基本指針

政務活動費は、地方自治法第100条第14項から第16項及び佐賀県政務活動費の交付に関する条例の規定に基づき、佐賀県議会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、会派に対し交付されるものである。

したがって、交付された政務活動費は、調査研究活動その他の活動に要する経費に限り適切に充当されるべきものである。

### 2 政務活動費を充てることができる経費の範囲（略）

### 3 政務活動費の充当が不適當な経費（参考事例）（略）

### Ⅲ-1 使途基準の運用指針（平成22年度～平成24年度）

#### 1 実費弁償の原則

調査研究活動は会派（議員）の自発的な意思に基づき行われるものであることから、政務調査費は、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とした上で、調査研究に要した費用の実費に充当（実費弁償）することを原則とする。

#### 2 按分充当の原則

会派（議員）活動は、議会活動、政党活動、選挙活動等と多彩であり、一つの活動が調査研究活動と他の活動の両面を有し、渾然一体となっていることが通例である。

このことから、活動に要した費用の全額に政務調査費を充当することが不適当な場合にあっては、各活動の実績に応じた按分により充当することとし、按分の基準は以下のとおりとする。

##### （1）按分を要する項目

佐賀県政務調査費の交付に関する規程第5条別表に掲げる項目のうち、事務所費、事務費及び人件費に充当する場合で、調査研究活動とそれ以外の活動に係る経費とを明確に区分し難い場合にあっては、時間割合その他合理的な方法により按分して充当するものとする。

なお、必要な場合には、その他の項目についても実態に応じ、按分して充当するものとする。

##### （2）按分割合の上限（略）

##### （3）証拠書類への記載

按分により政務調査費を充当する場合には、按分率の積算根拠を明確にするとともに、領収書その他の証拠書類に、按分の割合及び当該按分の割合に基づく政務調査費の支出額を付記するものとする。

#### 3 項目別充当指針

##### （1）調査研究費

会派又は所属議員が行う政務調査研究活動並びに調査委託に要する経費。

##### ① 交通費・宿泊費等（各使途項目共通）（略）

##### ② 調査委託費

民間調査会社、学術研究機関等に調査を委託する場合、委託する業務内容、委託金額、委託期間、成果物等を明記した契約書を交わすものとする。

領収書の写しを添付する。

##### ③ 食糧費（各使途項目共通）※平成23年度から（調査研究費、研修費、会議費）

食糧費の支出については、県民の誤解を招きやすい部分であり、政務調査費を充当する場合にあっては、その会合の目的が真に政務調査研究活動に資するものであって、その参加者、実施形態、金額等が公職選挙法の制限に抵触しな

いこと及び社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とする。

(ア) 他団体が主催する研修会等（平成 24 年度に削除）

他団体が主催する研修会等に付随する（連続する）懇談会に、所属議員及び会派（議員）が雇用する職員が参加する場合、上記の前提にたったうえで、政務調査研究活動や実質的な意見交換等を主な目的とする会合と一体性・連続性のある懇談会については、政務調査費を充当することができる。

その上限額は、5,000円を限度とする。

領収書の写し又は支払証明書を添付する。

(イ) 会派又は所属議員が主催する研修会等（平成 24 年度に削除）

会派又は所属議員が主催する研修会等で、講師や説明者との懇談会における食糧費に政務調査費を充当する場合にあつては、政務調査研究活動としての会議等との一体性がある場合に限って充当できるものとする。

その上限額は、1人当たり5,000円を限度とする。

領収書の写し又は支払証明書を添付する。（支払証明書は平成 23 年度に削除）

（平成 24 年度改正）

○ 会派又は所属議員が主催する研修会等

会派又は所属議員が主催する研修会等で、講師や説明者へ食事を提供する場合にあつては、社会通念上妥当な範囲で政務調査費を充当することができる。（講師等のみ充当可）

領収書の写しを添付する。

(2) 研修費

会派又は所属議員が行う研修会又は講演会の実施に必要な経費並びに他団体が開催する研修会等への参加に要する経費

① 会費

会費への政務調査費の充当に際しては、会費の支出対象である団体の活動内容や実態が調査研究活動に適うものである必要があり、会派（議員）が所属しない他団体の主催する意見交換会等の参加費については、あくまでも実質的な意見交換が中心である場合に充当できるものとする。

なお、議員の経営者としての資格等、個人的資格要件で加入している団体の会費（参加している会合の参加費）については、政務調査費を充当しないものとする。

(3) 会議費（略）

(4) 資料作成費（略）

(5) 資料購入費（略）

(6) 広報費 (略)

(7) 事務所費

① 事務所の要件

事務所経費への政務調査費の充当にあたっては、次のような「事務所」としての要件を備えており、実際にそこが調査研究活動に使用されている場合に充当できるものとする。

なお、事務所の購入費に政務調査費を充当することはできないものとする。

(ア) 事務所としての外形上の形態を有していること。

(イ) 事務所としての機能（事務スペース、応接スペース、事務用備品等）を有していること。

(ウ) 賃貸の場合には、原則として会派又は所属議員が契約者となっていること。

※ 自己所有物件又は生計を一にしている親族の所有物件の賃借料等への充当は認めない。

② 事務所経費の按分方針

会派（議員）活動は、調査研究活動と他の活動が渾然一体となっていることから、事務所経費への政務調査費の充当にあたっては、各活動の実績に応じて按分して充当する必要がある。

ただし、会派（議員）活動は、個々で異なるため一律の按分割合を示すことは不合理であることから、それぞれの会派（議員）の活動割合に応じた合理的に説明可能な範囲で、按分率の積算根拠を明確にしておくものとする。

事務所を後援会及び住居等と共用する場合

可能な限り事務所の賃貸借契約、電話、ガス等の契約を分離することが望ましいが、手続き的に困難な場合は、現に調査研究活動に充てられている実態に応じて按分するものとする。

なお、住居等を兼ねた事務所の賃借料へは政務調査費を充当しないものとする。

③ 事務所経費の按分方法

事務所における活動実績の割合（推計）により按分率を算出する際の基準例は以下のとおりとする。

(ア) 按分率（住居等を兼ねた事務所を除く）

調査研究活動（A%）

調査研究活動(A%)+議員活動(B%)+政党・政治団体活動(C%)+その他活動(D%)

(イ) 住居等を兼ねた事務所の光熱費に係る按分率

$$\frac{\text{調査研究活動（A\%）}}{\text{調査研究活動(A\%)+議員活動(B\%)+政党・政治団体}} \times \frac{\text{事務所部分面積（m}^2\text{）}}{\text{全体面積（m}^2\text{）}}$$

活動(C%)+その他活動(D%)

(ウ) 住居等を兼ねた事務所の電話料金に係る按分率

調査研究用務 (A%)

調査研究用務(A%)+議員用務(B%)+政党・政治団体用務(C%)+その他用務(D%)  
+日常生活用務(E%)

④ 事務所経費への充当限度額

事務所の形態に応じた費目別の政務調査費充当限度額(按分率の打ち切り上限)の基準は以下のとおりとする。

事務所の形態 (事務所が兼ねる機能)	費 目		
	光 熱 費	電 話 料 金	賃 借 料
調査研究活動事務所 +政治団体事務所	1 / 2	1 / 2	1 / 2
調査研究活動事務所 +住居等	1 / 4	1 / 2	—
調査研究活動事務所 +政治団体事務所+住居等	1 / 4	1 / 3	—

(8) 事務費 (略)

(9) 人件費

調査研究活動の補助業務のために雇用した職員の人件費には、政務調査費を充当することができるものとする。

なお、事務所職員を調査研究活動の補助業務に従事させている場合等で、調査研究活動の補助業務とそれ以外の業務とを兼ねて従事している職員の人件費に政務調査費を充当する場合にあっては、勤務実績表等に基づく勤務時間の実態に基づいて充当するか、調査研究業務に従事した割合(平均時間、日数等)等で按分して充当する必要がある。

① 人件費按分方法

勤務実績に基づき按分する際の基準例は以下のとおりとする。

(ア) 勤務実績表に基づく按分方法

政務調査(調査研究業務)に関する「勤務実績表」等を作成し、それに基づき政務調査費を充当する。

(イ) 業務実績(推計)に基づく按分方法(平成23年度に削除)

業務実績の割合(推計)により按分率を算出し、それに基づき政務調査費を充当する。

[算出式]

調査研究業務 (A%)

調査研究業務(A%)+議員業務(B%)+政党・政治団体業務(C%)  
+その他業務(D%)

(ウ)協定書(覚書)等に基づく按分方法

事務所が政治団体(後援会)事務所を兼ねている場合等においては、年度当初に会派(議員)と政治団体(後援会)との間で雇用職員の業務割合についての協定書(覚書)を交わして、それに基づき政務調査費を充当する。

② 人件費への充当限度額

政務調査費充当限度額(按分率の打切り上限)の基準を以下のとおりとする。

- ・調査研究業務専任者 ⇒ 全額
- ・勤務実績表等により調査研究業務に従事した実績が明確な者 ⇒ 実績額
- ・上記以外の者 ⇒ 1/2

議員親族の雇用

議員の親族を政務調査活動補助職員として雇用するときは、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。

なお、配偶者の雇用については、誤解を招きやすいので、好ましくない。

### Ⅲ-2 政務活動費を充てることができる経費の運用指針(平成25年度～平成26年度)

#### 1 実費弁償の原則

政務活動は会派(議員)の自発的な意思に基づき行われるものであることから、政務活動費は、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とした上で、調査研究その他の活動に要した費用の実費に充当(実費弁償)することを原則とする。

#### 2 按分充当の原則

会派(議員)活動は、議会活動、政党活動、選挙活動等と多彩であり、一つの活動が政務活動と他の活動の両面を有し、渾然一体となっていることが通例である。

このことから、活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不適當な場合にあつては、各活動の実績に応じた按分により充当することとし、按分の基準は以下のとおりとする。

#### (1) 按分を要する経費

佐賀県政務活動費の交付に関する条例第2条別表に掲げる経費のうち、事務所費、事務費及び人件費に充当する場合で、政務活動とそれ以外の活動に係る

経費とを明確に区分し難い場合にあっては、時間割合その他合理的な方法により按分して充当するものとする。

なお、必要な場合には、その他の経費についても実態に応じ、按分して充当するものとする。

(2) 按分割合の上限 (略)

(3) 証拠書類への記載

按分により政務活動費を充当する場合には、按分率の積算根拠を明確にするとともに、領収書その他の証拠書類に、按分の割合及び当該按分の割合に基づく政務活動費の支出額を付記するものとする。

3 経費別充当指針

(1) 調査研究費

会派又は所属議員が行う調査研究活動及び調査委託に要する経費。

① 交通費・宿泊費等 (略)

② 調査委託費

民間調査会社、学術研究機関等に調査を委託する場合、委託する業務内容、委託金額、委託期間、成果物等を明記した契約書を交わすものとする。

③ 食糧費（調査研究費、研修費、会議費）

食糧費の支出については、県民の誤解を招きやすい部分であり、政務活動費を充当する場合にあっては、その会合の目的が真に政務活動に資するものであって、その参加者、実施形態、金額等が公職選挙法の制限に抵触しないこと及び社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とする。

○ 会派又は所属議員が主催する研修会等

- ・ 会派又は所属議員が主催する研修会等で、講師や説明者へ食事を提供する場合にあっては、社会通念上妥当な範囲で政務活動費を充当することができる。（講師や説明者等のみ充当可）

(2) 研修費

会派又は所属議員が行う研修会又は講演会の実施に必要な経費並びに他団体が開催する研修会等への参加に要する経費

① 会費

会費への政務活動費の充当に際しては、会費の支出対象である団体の活動内容や実態が政務活動に適うものである必要があり、会派（議員）が所属しない他団体の主催する意見交換会等の参加費については、あくまでも実質的な意見交換が中心である場合に充当できるものとする。

なお、議員の経営者としての資格等、個人的資格要件で加入している団体の会費（参加している会合の参加費）については、政務活動費を充当しないものとする。

- (3) 広聴広報費 (略)
- (4) 要請陳情等活動費 (略)
- (5) 会議費 (略)
- (6) 資料作成費 (略)
- (7) 資料購入費 (略)
- (8) 事務所費

① 事務所の要件

事務所経費への政務活動費の充当にあたっては、次に掲げるような「事務所」としての要件を備えており、実際にそこが政務活動に使用されている場合に充当できるものとする。

なお、事務所の購入費に政務活動費を充当することはできないものとする。

(ア) 事務所としての外形上の形態を有していること。

(イ) 事務所としての機能（事務スペース、応接スペース、事務用備品等）を有していること。

(ウ) 賃貸の場合には、原則として所属議員が契約者となっていること。

※ 自己所有物件又は生計を一にしている親族の所有物件の賃借料等への充当は認めない。

② 事務所経費の按分方針

会派（議員）活動は、政務活動と他の活動が渾然一体となっていることから、事務所経費への政務活動費の充当にあたっては、各活動の実績に応じて按分して充当する必要がある。

ただし、会派（議員）活動は、個々で異なるため一律の按分割合を示すことは不合理であることから、それぞれの会派（議員）の活動割合に応じた合理的に説明可能な範囲で、按分率の積算根拠を明確にしておくものとする。

事務所を後援会及び住居等と共用する場合

可能な限り事務所の賃貸借契約、電話、ガス等の契約を分離することが望ましいが、手続き的に困難な場合は、現に政務活動に充てられている実態に応じて按分するものとする。

なお、住居等を兼ねた事務所の賃借料へは政務活動費を充当しないものとする。

③ 事務所経費の按分方法

事務所における活動実績の割合（推計）により按分率を算出する際の基準例は以下のとおりとする。



(ア) 按分率（住居等を兼ねた事務所を除く）

$$\frac{\text{政務活動（A\%）}}{\text{政務活動（A\%）} + \text{政党・政治団体活動（B\%）} + \text{その他活動（C\%）}}$$

(イ) 住居等を兼ねた事務所の光熱費に係る按分率

$$\frac{\text{政務活動（A\%）}}{\text{政務活動（A\%）} + \text{政党・政治団体活動（B\%）} + \text{その他活動（C\%）}} \times \frac{\text{事務所部分面積（ m}^2\text{）}}{\text{全体面積（ m}^2\text{）}}$$

(ウ) 住居等を兼ねた事務所の電話料金に係る按分率

$$\frac{\text{政務活動用務（A\%）}}{\text{政務活動用務（A\%）} + \text{政党・政治団体用務（B\%）} + \text{その他用務（C\%）} + \text{日常生活用務（D\%）}}$$

④ 事務所経費への充当限度額

事務所の形態に応じた費目別の政務活動費充当限度額（按分率の打ち切り上限）の基準は以下のとおりとする。

事務所の形態 (事務所が兼ねる機能)	費 目		
	光 熱 費	電 話 料 金	賃 借 料
政務活動事務所 + 政治団体事務所	1 / 2	1 / 2	1 / 2
政務活動事務所 + 住居等	1 / 4	1 / 2	—
政務活動事務所 + 政治団体事務所 + 住居等	1 / 4	1 / 3	—

(9) 事務費（略）

(10) 人件費

政務活動の補助業務のために雇用した職員の人件費には、政務活動費を充当することができるものとする。

なお、事務所職員を政務活動の補助業務に従事させている場合等で、政務活動の補助業務とそれ以外の業務とを兼ねて従事している職員の人件費に政務活動費を充当する場合にあっては、勤務実績表等に基づく勤務時間の実態に基づいて充当するか、政務活動業務に従事した割合（平均時間、日数等）等で按分して充当する必要がある。

① 人件費按分方法

勤務実績に基づき按分する際の基準例は以下のとおりとする。

(ア) 勤務実績表に基づく按分方法

政務活動（政務活動業務）に関する「勤務実績表」等を作成し、それに基づき政務活動費を充当する。

(イ) 業務実績（推計）に基づく按分方法（平成25年度から追加）

業務実績の割合（推計）により按分率を算出し、それに基づき政務活動費を充当する。

[算出式]

政務活動業務（A%）

政務活動業務(A%) + 政党・政治団体業務(B%) + その他業務（C%）

(ウ) 協定書（覚書）等に基づく按分方法

事務所が政治団体（後援会）事務所を兼ねている場合等においては、年度当初に会派（議員）と政治団体（後援会）との間で雇用職員の業務割合についての協定書（覚書）を交わして、それに基づき政務活動費を充当する。

② 人件費への充当限度額

政務活動費充当限度額（按分率の打切り上限）の基準を以下のとおりとする。

- ・ 政務活動業務専任者 ⇒ 全額
- ・ 勤務実績表等により政務活動業務に従事した実績が明確な者 ⇒ 実績額
- ・ 上記以外の者 ⇒ 1/2

議員親族の雇用

議員の親族を政務活動補助職員として雇用するときは、社会通念上妥当と判断される雇用形態を有している場合に限り、政務活動費を充当することができるものとする。

なお、配偶者の雇用については、誤解を招きやすいので、好ましくない。

**IV-1 会計処理（平成22年度～平成24年度）**

1 会計帳簿等の整理保管

会派の政務調査費経理責任者は、政務調査費による支出について、会計帳簿を調整し、その内訳を明確にするとともに、証拠書類等を整理保管し、これらの書類を5年間保存しなければならない。【規程第6条】

したがって、会派が解散等により消滅した場合にあっても、保存を義務付けられている経理責任者が、保存期間が経過するまで証拠書類等を保存しなければならない。

2 証拠書類の整備

(1) 領収書等（原本は会派で保管、写しを議長へ提出）

支出を証明する書類として、領収書、受領書、振込受領書その他これらに類

する書類を徴するものとする。

(参照：様式第3号「領収書貼付台紙」)

(参照：様式第4号「政務調査業務 勤務実績表・領収書」)

(参照：様式第5号「自家用車使用料及び日当支払調書【政務調査活動】」)

※平成24年度は、

(様式第5号-1「調査諸費支払調書【政務調査活動】」)

(様式第5号-2「海外日当支払調書【政務調査活動】」)

(2) 支払証明書(原本は会派で保管、写しを議長へ提出)

領収書等が取得できない場合にあっては、「政務調査費支払証明書」を整備するものとする。(参照：様式第6号「政務調査費支払証明書」)

3 会計帳簿類(会派で保管)

会計帳簿類は、下記のとおりである。

・会計帳簿(参照：様式第1号「会計帳簿」)

・調査研究活動記録票(参照：様式第2号「調査研究活動記録票」)

※平成23年度からは、

・調査研究活動記録票(参照：様式第2号-1「調査研究活動記録票」)

・調査研究活動記録票《国外・県外視察報告書》

(参照：様式第2号-2「調査研究活動記録票《国外・県外視察報告書》」)

政務調査費の手引では、会計帳簿や証拠書類として様式第1号から第7号までが定められている。

このうち、様式第1号の会計帳簿、様式第2号の調査研究活動記録票は、会計帳簿類として会派で保管されている。

また、様式第3号の領収書貼付台紙、様式第4号の政務調査業務勤務実績表・領収書、様式第5号の自家用車使用料及び日当支払調書【政務調査活動】及び様式第6号の政務調査費支払証明書は、証拠書類として原本を会派で保管し、写しが条例で定める収支報告書とともに議長に提出されている。

様式第7号の雇用契約書は会派で保管される。

なお、議長から知事へは、収支報告書の写しが提出されている。

4 証拠書類等の保存

証拠書類等(原本)は収支報告書を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。

(原本の保管)

・領収書等、支払証明書、政務調査業務勤務実績表・領収書、自家用車使用料及び日当支払調書、会計帳簿、調査研究活動記録票

※平成24年度は、領収書等、支払証明書、政務調査業務勤務実績表・領収書、

調査諸費支払調書、海外日当支払調書、会計帳簿、調査研究活動記録票、調査研究活動記録票《国外・県外視察報告書》

- ・その他、支出の根拠となる書類及び活動の実態が分かる書類など。

《標準様式集》

- 「様式第2号 調査研究活動記録票」の欄外記載内容  
※平成23年度から「様式第2号-1 調査研究活動記録票」  
◆会議や研修等の開催通知・スケジュールのほか、視察報告書等も整理保管すること。
- 「様式第3号 領収書貼付台紙」の欄外記載内容  
◆会議や研修等の開催通知・スケジュールのほか、視察報告書等も整理保管しておくこと。

#### IV-2 会計処理(平成25年度～平成26年度)

- 1 会計帳簿等の整理保管 (略)
- 2 証拠書類の整備
  - (1) 領収書等(原本は会派で保管、写しを議長へ提出)  
支出を証明する書類として、領収書、受領書、振込受領書その他これらに類する書類を徴するものとする。  
(参照:様式第3号「領収書貼付台紙」)  
(参照:様式第4号「政務活動業務 勤務実績表・領収書」)  
(参照:様式第5号-1「活動諸費支払調書【政務活動】」)  
(参照:様式第5号-2「海外日当支払調書【政務活動】」)
  - (2) 支払証明書(原本は会派で保管、写しを議長へ提出)  
領収書等が取得できない場合にあっては、「政務活動費支払証明書」を整備するものとする。(参照:様式第6号「政務活動費支払証明書」)
- 3 会計帳簿類(会派で保管)  
会計帳簿類は、下記のとおりである。
  - ・会計帳簿(参照:様式第1号「会計帳簿」)
  - ・政務活動記録票(参照:様式第2号-1「政務活動記録票」)
  - ・政務活動記録票《国外・県外視察報告書》  
(参照:様式第2号-2「政務活動記録票《国外・県外視察報告書》」)

政務活動費の手引では、会計帳簿や証拠書類として様式第1号から第7号までが定められている。

このうち、様式第1号の会計帳簿、様式第2号-1の政務活動記録票及び様式第2号-2の政務活動記録票《国外・県外視察報告書》は、会計帳簿類として会派で保管されている。

また、様式第3号の領収書貼付台紙、様式第4号の政務活動業務勤務実

績表・領収書、様式第5号-1の活動諸費支払調書【政務活動】、様式第5号-2海外日当支払調書【政務活動】及び様式第6号の政務活動費支払証明書は、証拠書類として原本を会派で保管し、写しが条例で定める収支報告書とともに議長に提出されている。

様式第7号の雇用契約書は会派で保管される。

なお、議長から知事へは、収支報告書の写しが提出されている。

#### 4 証拠書類等の保存

証拠書類等(原本)は収支報告書を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。

(原本の保管)

- ・領収書等、支払証明書、政務活動業務勤務実績表・領収書、活動諸費支払調書、海外日当支払調書、会計帳簿、政務活動記録票、政務活動記録票《国外・県外視察報告書》
- ・その他、支出の根拠となる書類及び活動の実態が分かる書類など。

《標準様式集》

- 「様式第2号 政務活動記録票」の欄外記載内容
  - ◆会議や研修等の開催通知・スケジュールのほか、視察報告書等も整理保管すること。
- 「様式第3号 領収書貼付台紙」の欄外記載内容
  - ◆会議や研修等の開催通知・スケジュールのほか、視察報告書等も整理保管しておくこと。

## 4 監査の実施とその手法

### (1) 事務監査（第一段階）

#### ① 議会事務局に対する事前調査の実施

監査にあたっては、議会事務局への調査を行い、請求人らの請求事実（調査研究委託料・事務所費・人件費の支出）を確認するため、自民党会派で保管する関係書類を含め、請求対象である土井議員に関する平成22年度から平成26年度までの政務調査費・政務活動費に関する一切の書類の提出を求めた。平成22年度分の会派保管書類については、保管期限を過ぎていたため、提出されなかった。

なお、提出された領収書等の関係書類については、原本の確認を行った。

#### ・提出書類一覧

##### (県費支出関係書類)

平成22年度から平成26年度までの分

なお、平成22年度から平成24年度までは「政務調査費」、平成25年度から平成26年度までは「政務活動費」である。

#### i 政務調査費の交付に係る会派異動届

- 政務活動費の交付に係る会派異動届
- ii 政務調査費交付金に係る会派別交付決定通知書  
政務活動費交付金に係る会派別交付決定通知書
- iii 政務調査費交付金に係る会派別変更交付決定通知書  
政務活動費交付金に係る会派別変更交付決定通知書
- iv 政務調査費交付金に係る支出命令書及び請求書  
政務活動費交付金に係る支出命令書及び請求書
- v 政務調査費収支報告書  
政務活動費収支報告書
- vi 政務調査費に係る収支報告修正届  
政務活動費に係る収支報告修正届
- vii 政務調査費交付金返還金に係る調定(受入)決議書及び調定履歴情報  
政務活動費交付金返還金に係る調定(受入)決議書及び調定履歴情報

**(政務調査費・政務活動費関係書類)**

- i 政務調査費の手引 (平成20年3月 佐賀県議会作成)  
政務調査費の手引 (平成23年4月 佐賀県議会作成)  
政務調査費の手引 (平成24年4月 佐賀県議会作成)  
政務活動費の手引 (平成25年4月 佐賀県議会作成)  
政務活動費の手引 (平成28年5月 佐賀県議会作成)
- ii 会計帳簿 (様式第1号) (会派保管)
- iii 調査研究活動記録票 (様式第2号) (会派保管)  
調査研究活動記録票 (様式第2号-1) (会派保管)  
調査研究活動記録票《国外・県外視察報告書》(様式第2号-2) (会派保管)  
政務活動記録票(様式第2号-1)(会派保管)  
政務活動記録票《国外・県外視察報告書》(様式第2号-2) (会派保管)
- iv 調査研究活動経費の領収書 (様式第3号)  
政務活動経費の領収書 (様式第3号)
- v 政務調査業務 勤務実績表・領収書 (様式第4号)  
政務活動業務 勤務実績表・領収書 (様式第4号)
- vi 自家用車使用料及び日当支払調書【政務調査活動】(様式第5号)  
調査諸費支払調書【政務調査活動】(様式第5号-1)  
活動諸費支払調書【政務活動】(様式第5号-1)  
海外日当支払調書【政務調査活動】(様式第5号-2)  
海外日当支払調書【政務活動】(様式第5号-2)
- vii 政務調査費支払証明書 (様式第6号)

政務活動費支払証明書（様式第 6 号）

② 議会事務局に対する事務監査の実施

先に提示された関係書類の内容及び以下の項目について、議会事務局に対し対面による調査を実施した。

- i 政務調査費制度及び政務活動費制度の概要
- ii 政務調査費及び政務活動費の使途基準
- iii 使途基準の運用指針
- iv 項目別充当指針及び経費別充当指針  
うち調査研究費（うち調査委託費、食糧費）、研修費（うち会費）、事務所費及び人件費について
- v 会計処理

③ 議会事務局に対する再調査・資料要求の実施

事務監査の結果を基に、以下の項目を確認するため、議会事務局に対し再調査及び資料要求を実施した。

- i 知事業務（政務活動費の交付関係）の根拠
- ii 議長業務（収支報告書等の調査など）の根拠及び議会事務局の収支報告書等の確認作業の内容（特に調査研究費の食糧費、研修費、事務所費、人件費に関する事項）
- iii 政務調査委託料に関する事項
  - ・ 人件費を委託料で支払うことと手引との整合性の根拠
  - ・ 委託料の実績（人件費に見合う勤務実績）
  - ・ 委託料の平成 25 年度変更の算定根拠など
- iv 事務所費に関する事項
  - ・ 請求対象議員と協定を結んだ会社の施設の状況及び事務所の配置場所
  - ・ 事務所の要件の現地確認の有無
  - ・ 手引記載の事務所費の按分方法との整合性の根拠など
- v 道の国クラブに関する事項
  - ・ 団体の規約、活動内容、活動実績、収支状況等
  - ・ 領収書記載内容と手引との整合性の根拠など

このうち、i から iv については、陳述会前にそれぞれの項目について回答を得た。

## (2) 陳述会の開催

請求人代表A及び請求人Bは陳述会において以下のとおり陳述した。

- ① 政務調査委託料について
  - i 本来、政務調査は委託行為に馴染むかどうか
  - ii 委託先の会社に政務調査委託を受ける能力があるか
  - iii 委託の目的、委託の内容、委託契約書の有無、成果報告書の有無などについて、開示請求資料では不明確である。
  
- ② 事務所費について
  - i 政務活動のみのための事務所の必要性
  - ii 事務所の使用実態
  - iii 使用実態が分かる資料などについて、開示請求資料では不明確である。
  
- ③ 道の国クラブについて
  - i 料亭で行われる研修は、飲食を伴う懇談が主目的ではないか
  - ii 当該団体の活動内容・実態が政務活動に適うものか
  - iii 各会合についてレジメ・記録等の書類の有無などについて、開示請求資料では不明確である。

以上の点について、監査を実施し明らかにするとともに、違法に支払われた政務調査費・政務活動費の返還請求権の行使等の措置を求める。

## (3) 委員監査の実施

事務監査及び陳述会の結果を踏まえ、議会事務局に対し監査委員による監査を実施した。

政務調査費・政務活動費の調査研究費（食糧費・調査委託費）、研修費(会費)、事務所費及び人件費に関して、使途基準の解釈や収支報告書等の確認作業等についての質疑を行い、その結果、事務所のレイアウトや事務所使用料の具体的な内容及び道の国クラブに関する会則、活動内容、食糧費として支払った会合の資料などについての回答と資料提出を議会事務局に求めた。

## (4) 事務監査（第二段階）

ア 自民党会派に対する確認調査の実施

自民党会派が保管している土井議員の会計帳簿、領収書、活動記録及び委託業務実



績等並びに知事から交付された政務調査費・政務活動費の自民党会派の収入及び自民党会派から土井議員への支出を確認するため、自民党会派に対し調査を実施した。

その結果、自民党会派からの請求に基づき知事から交付された政務調査費・政務活動費については、平成22年度から平成26年度までの各年度四半期ごとに自民党会派が収入していたことを確認した。

また、平成22年度から平成26年度までの各年度四半期ごとに自民党会派から土井議員に対し、政務調査費・政務活動費が支出されていたことを確認した。

#### イ 議会事務局に対する再調査・資料要求の実施

政務調査費・政務活動費の内容を確認するため、次の項目について、議会事務局に対し再調査及び資料要求を実施した。

- ・ 事務所費の額に関し妥当と判断した理由及び根拠資料
- ・ 政務調査委託料として支払われている人件費及び諸経費の積算根拠に関し妥当と判断した理由及び根拠資料
- ・ 道の国クラブの会則、概要、名簿、活動内容、活動実績及び収支報告書  
その結果、事務所費及び人件費の妥当性及び根拠を確認した。

また、道の国クラブに関して、団体の目的、具体的な活動状況及び近年の活動実績を確認した。

なお、請求対象期間における、定例的な意見交換に関する資料や収支の資料は提出されず、確認はできなかったが、当団体の会長、会計幹事及び監査を担う役員の所在は確認できており、請求人らが提出した資料に記載の領収書の発行人は当団体の会計幹事であったこと、平成28年の収支及び収支報告書並びに活動状況とそのレジメ等により、団体の活動状況を確認した。

#### ウ 株式会社兼茂に対する関係人調査の実施

次の項目について、土井議員が政務調査委託料及び事務所使用料を支払っている株式会社兼茂に対し関係人調査を実施した。

##### ① 政務調査委託料について

- ・ 土井議員と締結した協定書の確認
- ・ 政務調査委託料を充当された従業員の平成22年度から平成26年度における勤務実績（出勤簿、給与明細表等）
- ・ 同職員の業務内容の確認
- ・ 政務調査委託料の当該会社への収入の確認
- ・ 政務調査委託料の積算根拠の確認

調査の結果、平成20年4月1日、平成23年4月30日、平成24年4月30日、平成25年4月30日及び平成26年4月30日に締結したそれぞれの協定

書を確認した。

また、当該従業員の勤務実績、業務内容、政務調査委託料の積算根拠並びに総勘定元帳の雑収入で当該委託料の収入があったこと及び当該従業員へ給料が支払われていたことを確認した。

## ② 事務所使用料について

- ・ 平成22年度から平成26年度における使用された事務所に相当する箇所の確認
- ・ 「政務調査費の手引」及び「政務活動費の手引」（以下「手引」という。）に記載されている事務所の要件を満たしていたか確認
- ・ 事務所使用料の当該会社への収入の確認

調査の結果、賃貸に係るレイアウト図に使用面積を記載した資料により、事務所に相当する箇所及び総勘定元帳により当該使用料の収入があったことを確認した。

## 5 判断の理由

先に述べた政務調査費及び政務活動費制度の趣旨に加えて、これまでの裁判例をもとに以下のように解する。

地方議会の議員は県政等の向上と発展を模索するために日常的に調査研究活動が期待されており、調査研究の対象は広範囲に及び、また、調査方法も多様であることから、調査研究活動に伴う経費としての支出の適合性に関する判断については第一次的には議員の良識に委ねられ、支出主体である会派又は議員に広範な裁量が認められるものである。しかし、政務調査費及び政務活動費の財源は、県民の経済的負担に依拠しているものであるから、無制約の支出が認められているものではなく、佐賀県においては、佐賀県政務調査費の交付に関する条例第8条において用途基準の定めを「佐賀県政務調査費の交付に関する規程」に委任し、同規程別表で政務調査費の用途基準が定められ、また、佐賀県政務活動費の交付に関する条例第2条別表で政務活動費の用途基準が定められており、政務調査費及び政務活動費はこれらの用途基準に適合する支出であることが必要である。

したがって、用途基準に照らして明らかに必要性、合理性を欠いている等、会派及び議員の裁量的判断を著しく逸脱していると認められる場合には、当該支出は違法・不当なものということになる。

そして、その適合性の判断は、調査目的と県政等との関連性、調査活動と支出経費との相当性等を総合的に考慮して行うべきものである。

以上に基づき、請求人らによって指摘された議員の経費について、事実証明書で提示されている支出が違法・不当であるかどうかを判断した。

## (1) 政務調査委託料について

### ア 請求人らの主張

請求人らは、以下のとおり主張している。

株式会社兼茂は土井敏行県議会議員が出資している同族企業である。同県議は同社の元代表取締役であり、現代表取締役は同県議の妻である。同社は土木建設業の会社であり、毎月のように政務調査の委託を受ける能力があるとは考え難い。また、同社は、調査やコンサルティングを事業目的として掲げていない。

また、議会事務局に情報開示請求を行って得た資料(領収書)では、委託の目的、内容など一切わからないものの、当該資料に記載されていた「政務調査委託」という言葉から推察するに、県政の課題についての調査を民間の信用調査機関とか公益法人とか、そういうところに委託するものであり、領収書記載の領収者である株式会社兼茂に関しては、政務調査ができる資格者や技術者がいるかどうかかわからず、また、同社は、調査やコンサルティングを事業目的として掲げておらず、この「政務調査委託」自体が実態のないものであり、その契約及び成果物があるはずだが、それらが提示できるとも考えられないため、当該政務調査委託料の支出は違法である。

### イ 判断

このことについて、議会事務局及び自民党会派から取り寄せた資料～第7の5の(1)の(政務調査費・政務活動費関係)～及び株式会社兼茂への関係人調査によれば、土井議員は、株式会社兼茂とこの「政務調査委託」及び「事務所使用料」に関する協定書を締結していることを確認した。

その協定書のうち、「政務調査委託」に関する内容は、株式会社兼茂が雇用する正規職員1名(以下「当該従業員」という。)に土井議員の政務調査の補助及び政務調査活動に関する資料の収集、作成及び整理の業務(以下「政務調査業務」という。)を受託した株式会社兼茂の命令に基づき処理させるものとし、政務調査業務の実績に応じ、その人件費を「政務調査委託料」として支払うものとなっている。

この協定書に記載されている「政務調査委託料」の額は、請求人らが提出した資料3-1～12、資料6-1～12、資料9-1～12、資料12-1～9及び資料14-1～12の政務調査委託料として領収されたとする領収書の額と一致する。

このことから政務調査委託料は、協定書に基づき、土井議員の政務調査業務に従事する当該従業員の人件費に充当されたものと判断した。

議会事務局も同協定書に基づき、委託料名目で充当されたものの、佐賀県政務調査費の交付に関する条例及び佐賀県政務活動費の交付に関する条例上の経費区分では「人件費」として区分している。

次に、受託した株式会社兼茂の従業員が協定書に基づいて、土井議員の政務調査業務を実際に行っていたかどうかについて検証する。

措置請求対象期間(平成22年度から平成26年度)に、土井議員が政務調査費・政務活動費について会派に提出した会計帳簿及び政務調査業務勤務実績表・領収書(当該従業員の勤務実績表)の記載内容について、株式会社兼茂への関係人調査で、総勘定元帳及び給与明細表並びに当該従業員の出勤簿などにより、土井議員から支払われた政務調査委託料の株式会社兼茂への収入や当該従業員の勤務実態等を確認した。

協定書の積算根拠によれば、1日7.5時間として政務調査に要する時間をその0.45(約3.5時間)程度としているが、勤務実績表でも概ね同等若しくはそれ以上の時間が政務調査に充てられていることを確認した。

なお、議会事務局を通して提出された資料を基に、現地を調査したところ、土井議員は政務調査業務を処理する事務所が所在する株式会社兼茂所有の建物以外の場所に後援会事務所を開設していたことを確認した。当該後援会事務所においては土井議員の親族が平成15年度の開設以来、後援会活動等を行っている旨の陳述書の提出があった。また、株式会社兼茂への関係人調査では、当該従業員は政務調査を行うために雇用したものであり、後援会活動等を行っていない旨の回答も得ている。

これらを踏まえ、当該職員は政務調査以外の業務(株式会社兼茂の業務を除く。)は行っていなかったものと判断した。

以上のことから、平成22年度から平成26年度まで人件費として支払われた政務調査委託料については、裁量的判断を著しく逸脱しているとは認められず、政務調査費・政務活動費として支出されたことに違法・不当はないものと判断する。

## (2) 事務所使用料について

### ア 請求人らの主張

請求人らは、以下のとおり主張している。

毎月2万円の定額の事務所費が、平成24年度までは政務調査のための事務所使用費として、平成25年度からは「会派が行う活動に係る事務の遂行にかかる経費」と名目をいい加減に変えて支出しているに過ぎない。

実際に、平成24年度までについて言えば、会派(一般的な自由民主党ではなく、「自由民主党佐賀県議会議員団」及び土井県議)の調査研究活動として事務所をどのように使用したのかを実態に即して立証されなくてはならない。それらは全く立証されていない。

平成25・26年度についても会派が行う活動の事務の遂行に要する経費として事務所をどのように使用したのかを実態に即して立証されなくてはならない。それらは全く立証されていない。

全体的に、土井議員の同族企業である株式会社兼茂所有の事務所のどこをどのよ

うに使用したかが全く不明であり、使用の実態自体も明らかではなく、同社への援助の疑いも高い。

そもそも議員は、政務活動のみのため事務所を恒常的、日常的に確保しなければならない事態というのは想定し難い。議員活動、政務調査活動に費やす時間に比べて、政党活動、選挙活動、後援会活動及び私的用事等に費やす時間の方が圧倒的に多く、事務所がある以上、その使用もほとんどがこれらの活動に充てられるのが通常である。

政務活動の事務所として一カ月に何日、一日に平均何時間使用したのか、また、これらのことを立証する書類（事務所使用の実態がわかる書類、賃貸借契約書など）をもって明らかにされないかぎり違法である。

#### イ 判断

このことについては、先に示した協定書により、土井議員と株式会社兼茂との間に契約関係が確認された。

協定書により委託された内容は、土井議員が前述（１）により委託した政務調査業務を処理させるために、株式会社兼茂から、その事務所内に事務スペースを賃借するものであった。ちなみに使用料は月額２万円であった。この額は、請求人らが提出した資料４-１～１１、資料７-１～１２、資料１０-１～１２、資料１３-１～１０及び資料１５-１～１２の事務所使用料として領収されたとする領収書の額と一致する。

当該事務スペースで行われていた業務は、前述（１）のとおり政務調査業務のみであり、後援会活動や政党活動については、別に設置している後援会事務所において行っていることを確認した。

また、事務所費月額２万円の根拠については、近隣の貸事務所の賃借料を調べたところ、電話代、光熱水費、事務用品費等も全て含まれていることを勘案すれば妥当な額であると判断した。

監査委員事務局は株式会社兼茂に関係人調査を行った際に、次のことを確認した。

株式会社兼茂から提供された賃貸借に係る図面により、賃借している事務スペースの占有部分は約８㎡であり、応接スペースは約１４㎡だが株式会社兼茂の事務所と供用していた。実際の賃貸借の根拠となる賃借面積は占有部分８㎡及び供用部分の半分約７㎡で、合計約１５㎡であったことを確認した。

また、手引に記載されている事務所の要件として、（ア）事務所としての外形上の形態を有していること、（イ）事務所としての機能（事務スペース、応接スペース、事務用備品等）を有していること、（ウ）賃貸の場合には、原則として会派又は所属議員が契約者となっていることとなっているが、（ア）については、事務所の外側に「土井としゆき連絡所」の看板が掲げられており、（イ）については前述のとおり事務スペース、応接スペース等が確保されており、（ウ）についても協定書の締結者は土井議員となっており、要件を満たしていることが確認できた。

さらに、当該賃借料の支払いが、土井議員が親族の経営する会社を援助しているとの疑いについては、平成27年11月12日の大阪高裁の判決によれば、「事務所の賃貸人が議員自身又は親族が役員を務める法人であったとしても、現に当該議員が当該事務所を政務調査活動のために使用しているのであれば、これに対する賃料を支払うことは当然であるから、上記関係が存することだけをもって、直ちに当該支出が違法であるとは言えない」旨判示していることから、当該契約関係については違法ではないと判断した。

以上のことから、平成22年度から平成26年度まで支払われた事務所使用料については、裁量的判断を著しく逸脱しているとは認められず、政務調査費・政務活動費として支出されたことに違法・不当はないものと判断する。

### (3) 道の国クラブの懇談会費等について

#### ア 請求人らの主張

請求人らは、以下のとおり主張している。

道の国クラブは実態のない団体である。毎月のように政務調査に資する会合を開いているとは到底考えられない。また、ある程度有効な政務調査の懇談会をするためには、特定の政策課題に対してある程度知見を有していたり、当事者性があったりする者を相当数集めることが必要である。

そのような者を集めていない、特定の者らによる単なる懇談会は、親睦や顔つなぎを主たる目的とするものであったり、県議の後援者らの親睦等である疑いが極めて高い。

また、料亭である「清川」で研修会は実施できるのか、飲食を伴う懇談が主目的であるということが容易に想定できる。

さらに、手引によると、会費への政務活動費の充当に際しては、会費の支出対象である団体の活動内容や実態が政務活動に適うものである必要があるが、道の国クラブの活動内容や実態が政務活動に適うものなのかどうか判明しない。

このような団体に対する懇親会費等の支出は違法である。

#### イ 判断

このことについては、道の国クラブに関して議会事務局を通して確認した内容並びに議会事務局及び自民党会派から提出された資料から、次のことが確認できた。

道の国クラブの会則によれば、当団体は2003年に設立され、その目的は「郷土鹿島の偉人で、日本青年団の父と言われる田澤義鋪先生の教えである道義のわかる国づくり「道の国日本」の完成を目指して、郷土を錦で飾る為の、政策研究を行い地域社会の発展に貢献することを目的とする」としている。

現在の活動状況は、会員約15名を有し、会員が相互に意見交換を図ることによって、地域づくりのオピニオンリーダーとしての役割を果たすことを目的として、定例

的に開催されており、団体の活動内容や実態は「実質的な意見交換」が中心である。

当団体が実施している「実質的な意見交換」とは、講演会やセミナーを開催し、それに続いて意見交換が行われ、引き続き懇談会を開催するものであり、開催費用については、会員の会費で賄われている。

また、平成22年度から平成24年度までの道の国クラブの活動状況については、政務活動記録票及びこれに付随する資料により、土井議員の活動状況を確認した。

なお、加えて提出された平成27年以降の研修資料や平成28年の支出領収書等からすれば、現在まで引き続き「地区農村の実情」など実質的な意見交換が開催されていることが確認できた。

土井議員は、平成22年度及び平成23年度については、他団体が主催する研修会等に参加する場合の懇談会費を調査研究費(食糧費(一回につき5千円を上限))として政務調査費を充当していた。

当該年度の支出については、他団体が主催する研修会等に付随する(連続する)懇談会に、所属議員が参加する場合、政務調査研究活動や実質的な意見交換等を主な目的とする会合と一体性・連続性のある懇談会については、政務調査費を充当することができることから、政務調査費の調査研究費(食糧費)への充当は妥当と判断した。

平成24年度に関しては、この調査研究費(食糧費)ではなく、研修費(他団体が開催する研修会等への参加に要する経費)として、当団体の会費に政務調査費を充当していた。

このことについて議会事務局の見解は、「研修費(会費)」において、「親睦又は飲食を目的とする会合の会費」への充当は不相当との規定はあるものの、団体の様々な活動(実質的な意見交換)の付随的な経費として飲食費が含まれるような場合の支出を否定するものではなく、団体の活動内容や実態が政務活動に適う場合には、その支出については合理性があるとしており、道の国クラブの活動実態は前述のとおりであることから、平成24年度の政務調査費の研修費(会費)への充当は妥当と判断した。

以上のことから、平成22年度から平成24年度まで支出された道の国クラブへの懇談会費等については、裁量的判断を著しく逸脱しているとは認められず、政務調査費として支出されたことに違法・不当はないものと判断する。

以上のとおり、本件監査対象の政務調査費・政務活動費の支出が違法であるとする請求人らの主張には理由がなく、自由民主党佐賀県議会議員団に対する返還請求権の行使を怠る事実があるとは認められない。

## 第8 意見

本件請求に対する監査結果は前記第7のとおりであるが、佐賀県議会議長に対し監査委員の意見を次のとおり付す。

政務活動費については、議会の自主性・自立性が尊重され、制度の適正な運用については、議会の判断と責任において行われるべきものであり、本県議会においても、県民等の指摘等を受け、見直しが行われ、改善を求める意見に応えるべく努力がなされ、使途の透明性の向上に努められているところである。

こうした中、会派及び議員には、政務活動費の支出について広範な裁量が認められているが、一方では県民の関心が高く、その使途について、適正な運用を行うことや県民に対し説明責任を果たすことがより一層求められている。

今回の案件においては、政務活動費等の説明等が不十分であったため、住民監査請求が提出されるに至ったものと思われ、会派及び議員においては、収支報告書等の提出書類に不備がないか、適正な支出であるかどうか十分確認を行うことは当然のことであるが、議会事務局においても、収支報告書、領収書等の確認方法について、さらなる工夫を図ることを改めて望むものである。



## 参考資料

### 1 監査委員の除斥

地方自治法第199条の2

監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。

### 2 最高裁判例の概要

『平成21年12月17日最高裁第一小法廷判決 平成20年（行ヒ）第386号』

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(以下、合わせて「議員等」という。)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。

このような政務調査費条例及び政務調査費規程の定め並びにそれらの趣旨に照らすと、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。もっとも、監査委員は、中立的な監査機関であって、職務上知り得た秘密につき守秘義務を負っており、また適正な監査の実施のためには議員等がこれに協力することが期待されることはいうまでもないが、上記の点からすると、区議会の議員等が監査委員から説明等を求められた場合、上記の具体的な目的や内容等について逐一回答すべき義務を負っているとまでは解し難く、また、区議会の議員等がその回答をしない場合、その一事をもって、当該政務調査活動が適正に行われたものではないとの推定を及ぼすこともできないというべきである。