

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22年8月9日

栃木県監査委員 黒本 敏夫

同 田崎 昌芳

栃木県職員措置請求監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

栃木県宇都宮市今泉4丁目14番5号	西 房美
栃木県矢板市乙畑1630-22	宮澤 昭夫
栃木県小山市網戸620	大橋 一巳

2 請求書の提出日

平成22年5月26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（要旨）

平成20年度における栃木県議会自由民主党議員会の政務調査費収支報告書の資料購入費記載の支出のうち(2)の措置請求金額については、以下の理由により、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第100条第14項、第15項及び「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。）に定める用途基準に適合しない違法な支出である。

資料内容の妥当性

ア 領収書等に社会福祉関係書籍代などの記載はあるが具体的な書籍名が記載されていないものは、栃木県政務調査費マニュアル（以下「政務調査費マニュアル」という。）の「領収書等の添付及び用途等の記録の欄」の「領収書等に必要な事項を記載すること」に反するものであり、資料内容の妥当性を確認できないことから、違法な支出である。

イ 一般的な図書（一般の市民と議員とで何ら異ならない図書）、政務調査費と関連性が薄い個人趣味的な範囲の図書及び政務調査費と関連性が明確でない特殊な図書については目的外支出である。

ウ 平成21年版「栃木県民手帳」を購入することは、政務調査費との関連性が希薄であることなどから、目的外支出である。

購入数量の妥当性

ア 「栃木県職員録」、「栃木県市町村要覧」については、会派としてそれぞれ議員10人あたりに1冊を認めるが、その冊数を超えた購入分は購入数量の妥当性に違反する。

イ 会派の新聞購読料については、各紙1部を政務調査費の調査研究のための情報収集として必要と認めるが、それ以外は目的外支出である。

購入者名のない領収書等の妥当性

ア 領収書等に新聞購読者や図書等の購入者の氏名がないものは、政務調査費マニュアルの「領収書等の添付及び用途等の記録の欄」の「領収書等に必要な事項を記載すること」に反するものであり、違法な支出である。

イ 新聞購読料の購読者名に「自由民主党宇都宮市第2支部」、「自民党」の記載がされ

ているものは、会派名でないので違法な支出である。

(2) 措置請求の内容

監査委員は、知事に対し、平成20年度における栃木県議会自由民主党議員会の政務調査費の資料購入費のうち3,537,476円分については、違法な支出であるので、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、櫛淵忠男委員及び増淵三津男委員は監査手続きに加わらなかった。また、増淵三津男委員の退職後に選任された高橋文吉委員も監査手続きに加わらなかった。

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22年6月1日に所定の要件を具備しているものと認め、受理することとした。

なお、本件措置請求の対象は平成20年度政務調査費であり、財務会計上の行為があった日から既に1年を経過している。この件について請求人からは、特に理由が示されていないが、政務調査費条例に基づく本件政務調査費に係る公文書の開示が平成21年6月1日から開始されたことから、住民が相当の注意力をもって調査したとしても、住民監査請求をするに足りる程度に当該行為を知り得なかったと認められること、また、その日から相当の期間内に本件措置請求を行っていることと認められることから、本件措置請求には法第242条第2項ただし書きにいう「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20年度一般会計の議会費の交付金のうち、栃木県議会自由民主党議員会（以下「本国会派」という。）に対する栃木県政務調査費の資料購入費の支出とし、それらの事務を所管する議会事務局総務課（以下「議会事務局」という。）を監査対象機関とした。

また、法第199条第8項の規定による関係人を本国会派とした。

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22年6月22日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

これに対して、請求人から、図書等の購入に関して、平成18年度徳島県包括外部監査結果（抜粋）等が提出され、請求事項の補足説明がなされた。その内容は、図書を5分類（a購入者の宛名なし、b具体的な書籍名のないもの、c一般的な図書や政務調査費と関連性が薄い個人趣味的な範囲の図書、d職員録等の購入数量に問題があるもの、e政務調査費と関連性が明確でない特殊な図書）に分け、その問題点を説明したものであった。また、新聞購読について、政務調査費は会派への交付金であるので、政務調査費からの議員個人の新聞購読料の支出は許されないというものであった。

3 監査対象機関等の説明・意見

(1) 監査対象機関（議会事務局）

議会事務局の関係職員（以下「関係職員」という。）から、監査対象事項とした平成20年度一般会計の議会費の交付金のうち、本国会派に対する栃木県政務調査費の支出に係る関係帳簿書類、その他証拠書類等必要な資料の提出を求め、慎重に監査を行った。

予備監査等

平成22年6月2日から、関係職員に対して政務調査費制度及び手続きの聞き取り調査を行った。調査の内容は、議会事務局の資料購入費に関するチェック手続きの実態や領収書等の取扱等である。また、政務調査費マニュアルの入手、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った。

また、予備監査において確認した事項のうち不明な点について照会し、平成22年6月11

日及び同年6月23日に議会事務局から回答があった。

本監査

平成22年6月16日及び同年7月1日の本監査の際、関係職員が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

ア 政務調査費制度の性格

平成21年12月17日最高裁判決において、「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」とし、「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ならざるやうな場合を除き、(中略)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。」と判示している。

つまり、議会が、長たる知事その他執行機関を監視する責務を負っていることから、実際の会派や議員が行う調査研究の内容は、自ずと執行機関等に対する評価や監視という性格となるものであり、したがって、会派及び議員の行う調査研究そのものを、執行機関が監視したりすることは、法制上予定されていないと言える。

また、執行機関が調査研究の内容に干渉することは、地方自治法が議会に調査権を付与した趣旨を損なうものであり、会派や議員の調査研究が執行機関等に対する健全な批判、監視の役割を果たすためには、会派や議員の独立性、自主性が尊重されなければならないものと考えられている。

政務調査費は、会派の政策立案等に役立てられるものであり、その政策立案過程で、会派や議員の政策意図や具体的調査対象が他に知られることとなれば、調査目的の達成を妨げられるおそれが出てくることもないとは言えない。

また、平成22年3月23日最高裁判決において、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分があることも確かである。」とされている。

これらのことから、政務調査費については、政務調査費条例や「栃木県政務調査費の交付に関する条例施行規程」(以下「政務調査費施行規程」という。)における用途基準の範囲内で使われなければならないことは当然であるが、どのように使用するかについては、会派や議員の自主性を尊重し、その裁量にゆだねるものとするということが、地方自治法及び政務調査費条例の趣旨であると考えられている。

イ 政務調査活動の類型等

政務調査活動としての妥当性の検証に当たっては、県議会議員が幅広い様々な活動を行っており、それらの活動の中で、どの部分が政務調査費に該当するか、あるいは該当する可能性があるかを整理する必要がある。

県議会議員の活動を類型化すると、広い意味での議員活動と私的活動に分けられる。

この議員活動の中の政務調査活動としては、会派の典型的な調査活動のほか、議会活動やその他の議員活動においても位置付けられるものがある。

ウ 政務調査費マニュアルの位置付け

平成20年3月に作成された政務調査費マニュアルの位置付けとしては、政務調査費条例及び政務調査費施行規程に定める政務調査費の用途等について、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る。

なお、作成に当たっては、全会派で構成する検討班で協議・検討を重ねまとめたもので「全会派共通の申し合わせ事項」としての意味を持つ。

この政務調査費マニュアルにおいて、対象となる調査研究活動については、会派が計

画した県の事務又は地方行財政に関する調査研究であれば該当するとしており、会派として実施する調査研究活動を具体的に決定した上で、会派の調査研究活動を会派に属する議員が分担して行う場合に、個々の議員が実施する調査研究活動に対して政務調査費を充当することができるとしている。

エ 政務調査費の交付に係る議会事務局で行える知事の権限に属する財務事務

政務調査費の交付に当たって、議会事務局で行える知事の権限に属する財務事務は、政務調査費という制度の特殊性により、以下に記したものに限定されている。

- ・ 政務調査費の交付の決定等（政務調査費条例第6条）
会派結成届等の提出を受けた議長からの通知により、政務調査費の交付の決定又はその変更の決定を行い、会派の代表者に通知する。
- ・ 政務調査費の交付（政務調査費条例第7条第3項）
会派からの請求に基づき、政務調査費を交付する。
- ・ 政務調査費の調整（政務調査費条例第7条第4項）
四半期の途中において会派の所属議員数に異動があったときは、翌月以降の政務調査費から調整する。
- ・ 政務調査費の返還（政務調査費条例第11条）
交付を受けた政務調査費に残余が生じたときは、その残余の額について返還を命ずることができる。

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、自ずと制約が伴っているところである。

オ 議会事務局の見解等

請求人の主張に係る議会事務局の見解については、次のとおりである。

政務調査費制度は、アで述べたとおり、他会派や執行機関からの干渉を受けることなく、会派の自主的な調査活動を促すことを前提とした制度である。

政務調査費をどのように使用するかについては、条例等に定められた用途基準に明らかに反しない限りにおいて、会派及び議員の自主性を尊重し、その裁量にゆだねるべきものであり、収支報告書に添付される領収書その他の証拠書類に、政務調査活動の具体的な目的や内容までも記載することは、政務調査費制度の趣旨を阻害することにもなりかねない考える。

すなわち、会派が行う政務調査活動において購入する書籍については、種類や数量等で適否を一概に判断できるものではなく、会派及び議員の政策立案等の活動に必要かどうかで判断されるべきものとする。

本県議会においては、当該制度の透明性の向上を図るため、制度発足以来検討を重ねてきた。その結果、平成19年度に政務調査費マニュアルが策定され、平成20年度からその運用が開始されたところである。

今回の住民監査請求の対象となった平成20年度政務調査費については、原則全ての領収書その他の証拠書類の写しの添付という大きな改革であり、また、政務調査費マニュアルの運用初年度であったことから、全力を挙げて各議員への周知徹底を図りながら、政務調査費マニュアルの適正な運用に心がけたところである。

特に、その当初においては、政務調査費マニュアルに記載されている用途基準に適合するかどうかの確認等、会派や議員と様々な協議検討が重ねられた。円滑な事務処理という点においては、ややもすると遅れがちという一面が見られたものの、この制度改正によって、大幅に政務調査費の透明性の向上が図られたものと考えている。

(2) 関係人調査（本件会派）

関係人調査として、法第199条第8項の規定に基づき、本件会派に対し文書照会による調査及び同会派の政務調査費経理責任者等の関係者から聞き取りによる調査を行った。

また、調査の結果、再度確認が必要とされた事項について照会し、関係資料の確認並びに

説明を受けた。

文書による調査

平成22年6月17日、本件請求書に記載された本国会派に対し、文書による調査を行ったところ、本国会派から同年6月24日に回答を得た。

調査の内容は、本件請求書に記載された資料購入費に関する項目等について、議会事務局への調査結果に対する再確認や、会派の見解を確認する必要がある事項についての事実の照会であった。

聞き取り調査

平成22年6月28日、本国会派の政務調査費経理責任者等の関係者に対して監査委員の聞き取り調査を行った。

調査の内容は、資料購入費に関する資料の内容及び購入数量の考え方、会派の調査研究実施計画の策定手続き、会派の政務調査活動の各議員やグループへの委任の実態、会派内での交付手順や内部チェックの状況等である。

また、会派における政務調査費制度の運用の実態や事実関係の確認をするため、整理保管されている領収書その他の証拠書類を確認した。

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) 政務調査費制度

根拠法

法第100条第14項においては、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。」と規定し、同条第15項においては、「前項の政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」と規定している（政務調査費制度が施行となった平成13年4月においては、法第100条第13項、第14項において規定されていた。）。

根拠条例等

法第100条第14項及び同条第15項の規定を受け、本県では、「栃木県政務調査費の交付に関する条例」及び「栃木県政務調査費の交付に関する条例施行規程」を制定した。本県の政務調査費制度の主な内容は次のとおりである。

ア 交付対象（政務調査費条例第2条）

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

イ 交付額（政務調査費条例第3条）

月額は、30万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額とする。

ウ 会派の届出（政務調査費条例第4条）

政務調査費の交付を受けようとする会派は、会派結成届を議長に提出しなければならない。

エ 知事への通知（政務調査費条例第5条）

議長は、会派結成届の提出があった会派について、毎年4月1日現在における事項を知事に通知しなければならない。

オ 交付決定（政務調査費条例第6条）

知事は、通知があったときは、速やかに、政務調査費の交付の決定又はその変更の決定をし、会派の代表者に通知しなければならない。

- カ 交付の方法等（政務調査費条例第7条）
 会派の代表は、交付決定等の通知があったときは、毎四半期の最初の月の20日までに当該四半期に属する月分の政務調査費を請求するものとする。
 知事は、請求があったときは速やかに政務調査費を交付する。
- キ 収支報告書の提出等（政務調査費条例第9条）
 会派の代表は、政務調査費についての収入及び支出の報告書（収支報告書）に証拠書類の写しを添えて、その年度の末日の翌日から起算して30日以内に、議長に提出しなければならない。
 議長は、収支報告書の提出があったときは、その写しを知事に送付しなければならない。
- ク 政務調査費の返還（政務調査費条例第11条）
 知事は、会派に交付した政務調査費の総額に残余があるときは、当該残余の額の返還を命ずることができる。
- ケ 収支報告書の保存及び閲覧（政務調査費条例第12条）
 収支報告書及び証拠書類の写しは、議長において、提出すべき期間の末日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。
 県内に住所を有する個人等は、議長に対し、保存されている収支報告書及び証拠書類の写しの閲覧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、閲覧に供するものとする。

政務調査費の使途基準等

- ア 政務調査費の使途（政務調査費条例第8条）
 会派は、政務調査費を議長が別に定める基準に従い使用しなければならない。
- イ 使途基準（政務調査費施行規程第4条）
 政務調査費施行規程第4条に定める使途基準については、下表のとおりである。

項目	内 容
調査研究費	会派が行う県の事務及び地方行政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費(調査委託費、交通費、宿泊費等)
研修費	会派が行う研修会、講演会等の実施に必要な経費並びに他団体が開催する研修会、講演会等への所属議員及び会派の雇用する職員の参加に要する経費(会場費、機材借上げ費、講師謝金、会費、交通費、宿泊費等)
会議費	会派における各種会議に要する経費(会場費、機材借上げ費、資料印刷費等)
資料作成費	会派が議会審議に必要な資料の作成に要する経費(印刷・製本代、原稿料等)
資料購入費	会派が行う調査研究のために必要な図書、資料等の購入に要する経費(書籍購入代、新聞・雑誌購読料等)
広報費	会派が行う議会活動及び県政に関する政策等の広報活動に要する経費(広報誌・報告書等印刷費、送料、交通費等)
事務費	会派が行う調査研究に係る事務の遂行に必要な経費(事務用品・備品購入費、通信費等)
人件費	会派が行う調査研究を補助する職員を雇用する経費(給料、手当、社会保険料、賃金等)

(注) ()内は、例示とする。

(2) 政務調査費条例改正及び政務調査費マニュアル策定の経緯等

政務調査費制度の経緯等

平成12年4月に、「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)が施行となり、これにより、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大した。これに伴い、地方議会についても、活性化と審議能力の強化が求められることとなった。

このような状況から、同年5月、地方自治法が改正され、平成13年4月から政務調査費制度が施行となった。

本県では、法第100条第13項及び第14項の規定に基づき、「栃木県政務調査費の交付に関する条例」を、平成13年3月に制定し、4月から施行した。

本県議会は、政務調査費条例施行後、制度の透明性の向上等を図るため検討を重ねてきたが、平成19年度の議会活性化検討会において、議会における自主的な改革として、以下の見直し案を提示した。

- ・ 1円以上の全ての領収書を開示
- ・ 会派支給、支給額は現行どおり
- ・ 実施時期は、平成20年4月1日を目途に出来るだけ早く取り組む
- ・ 会派内、事務局にチェック体制を整備
- ・ 政務調査費マニュアル作成の作業部会を設置

これを受け、全ての会派から成る「栃木県政務調査費マニュアル検討班」を設置し、平成20年3月に「栃木県政務調査費マニュアル」を作成した。また、収支報告書に「支出に係る領収書その他証拠書類の写し」の添付を義務付ける条例改正を行い、いずれも平成20年4月1日から施行となった。

栃木県政務調査費マニュアル

ア 作成目的

政務調査費のより一層の適正執行を期するため、会派及び議員が政務調査費を支出するに当たっての参考(拠り所)とする。

イ 作成者

栃木県議会

ウ 作成年月日

平成20年3月

エ 政務調査費マニュアルにおける資料購入費等に関する事項

資料購入費の用途基準の考え方と領収書等の添付及び用途等の記載に関する事項は、政務調査費マニュアルでは次のとおりである。

資料購入費の用途基準の考え方について

項目	目的・内容	用途例示	用途基準の考え方
資料購入費	会派の調査研究活動に必要な図書・資料等の購入に要する経費(書籍購入代、新聞・雑誌購読料等)	書籍購入代 新聞等購読料 定期刊行物購読料 その他資料購入費 (CD-ROM、ビデオテープ等)	領収書の写しを添付 資料の内容及び購入数量の妥当性を確認する

領収書等の添付及び使途等の記載について

領収書等の添付及び使途等の記載

a 収支報告書に添えて提出する領収書その他の証拠書類（以下「領収書等」という。）の写しは、領収書等の添付様式に添付し、次の事項を記載する。

(a) 使途及び内容等

記載例・ 調査に係る鉄道賃、宿泊料
・ 研修会参加料 等

(b) 按分の割合と按分の割合に基づく支出額

（「事務所費」、「事務費」及び「人件費」等）

(c) 政務調査費の支出額

（按分による支出額以外で、経費の一部に政務調査費を充当した場合等、領収書等の額面金額では政務調査費の支出が判明しない場合）

個々の支出が使途基準に沿ったものであるか、また、政務調査費がいくら支出されたかを明確にするために、領収書等に必要な事項を記載することとする。

なお、収支報告書に記載されている内容に間違い等がないかを確認するためにも、領収書等には、これらの記載が必ず必要なので注意する。

なお、収支報告書に添えて提出する領収書その他の証拠書類の写しを添付する様式は、政務調査費施行規程第6条で定める「別記様式第6号（第6条関係）証拠書類の添付様式（以下「証拠書類の添付様式」という。）」である。

(3) 本件政務調査費の支出状況

平成20年度政務調査費の支出状況について

平成20年度の本件会派に係る政務調査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20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

支出状況一覧

(単位：円)

会派名	収入額	支出額	残余
栃木県議会自由民主党議員会	126,000,000	119,426,016	6,573,984

交付年月日一覧

(単位：円)

会派名	交付年月日	金額
栃木県議会自由民主党議員会	平成20年4月15日	31,500,000
	平成20年7月11日	31,500,000

平成20年10月15日	31,500,000
平成21年1月8日	31,500,000
平成21年5月28日	6,573,984
確定額	119,426,016

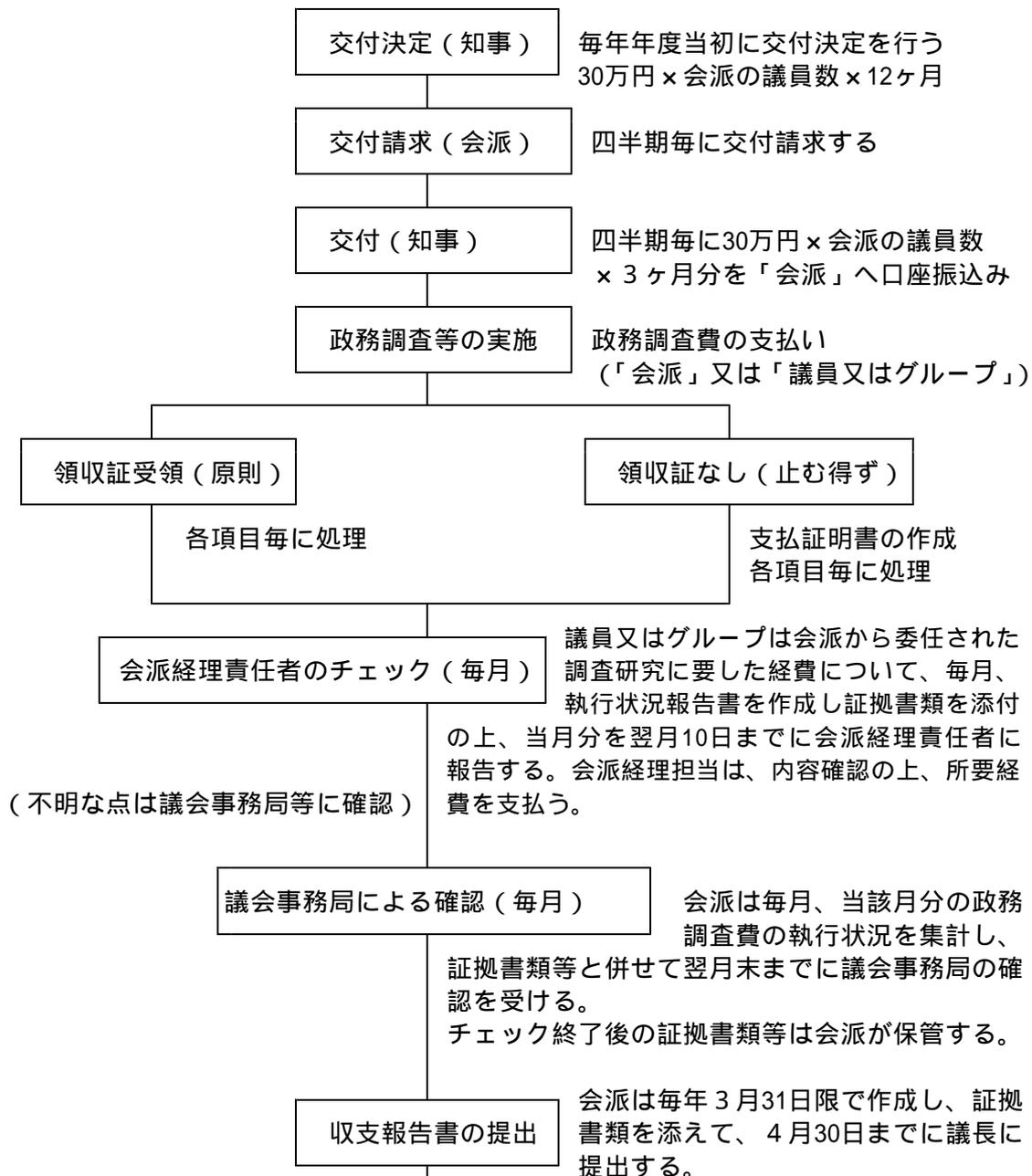
支出項目別一覧

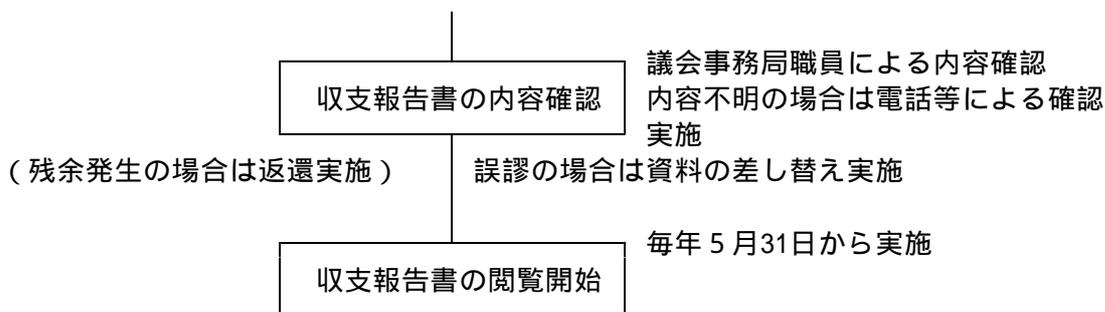
(単位：円)

会派名	調査研究費	研修費	会議費	資料作成費	資料購入費	広報費	事務費	人件費	合計
栃木県議会自由民主党議員会	47,199,523	3,365,399	2,657,578	2,942,150	5,304,025	5,696,366	10,572,265	41,688,710	119,426,016

政務調査費の交付手続きの流れ

政務調査費の交付手続きについては、次のとおりである。





(4) 本件会派の政務調査活動と議員やグループの調査研究活動

本件会派は、年度当初に、議員総会の場で、所属議員の承認を得た上で、その年度の調査研究実施計画を決定している。この実施計画に沿って実施される会派の政務調査活動については、県政全般にわたり、広範なものにならざるを得ないことから、本件会派は、所属する議員又はグループに対して、この実施計画に沿った調査研究活動を行うことを委ねており、所属議員又はグループは会派の活動として、それぞれの調査研究活動を実施している。本件会派においては、所属議員等のこれら活動について、会派の調査研究実施計画に沿ったものであることを確認し、会派の政務調査活動として承認している。

(5) 議会事務局におけるチェック等

議会事務局におけるチェック概要

議会事務局は、例月の具体的な確認作業として、会派の政務調査費経理責任者が確認した收支報告書及び領収書等の添付書類等の内容について、その書類の記載方法、政務調査費の充当金額や充当割合、数字の転記・集計結果をチェックするとともに、政務調査費条例や政務調査費施行規程、政務調査費マニュアルに照らして明らかな誤りがないか外形的な点検・確認を行っている。

報告内容の確認に当たっては、議員活動の自主性、自律性を尊重しつつ行っているが、支出された経費が議員の調査研究活動に係るものとなるのか、必要に応じて会派の政務調査費経理責任者を通して確認している。

この際、県政の調査研究活動が多岐にわたることから、その調査研究活動が県政・地方行財政に係る調査研究活動として理解できる各帳票等への記載方法をとること、政務調査活動の対象となる経費であるか否かの判断は政務調査費マニュアル、判例等を参考とすること、後々の立証・説明責任にも考慮した整理の必要性などについて意見交換している。

收支報告書及び領収書等の写しの公開

会派からの年度終了時の收支報告書の提出後、議会事務局で收支報告書の内容確認を行い、会派は、誤りがあれば資料の差し替えを行うとともに残余额があれば返還手続きを行う。

その後、事務局においては、閲覧に向け、個人情報の確認やそれに伴うマスキングの作業を行い、簿冊に整理した上、收支報告書及び証拠書類等の写しを公開する。

なお、平成20年度において議長に提出された收支報告書並びに証拠書類の写しは、総枚数が9,000枚を超えるものとなったところであり、会派及び対象議員は政務調査費の支出の透明性確保のため、これら膨大な証拠書類等を整理し、提出したものである。

2 判断

(1) 監査対象事項

本件会派の政務調査費の支出において、用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、知事は栃木県政務調査費の交付に関する条例第11条に基づき返還請求を行うべきものである。

政務調査費の用途基準に反する案件について、会派が政務調査費を支出すべきでないことは当然であり、政務調査費マニュアルにおいて「用途基準に従っていないと判断される支出

についても「残余」とみなされる」と明確に記載されている。

本件措置請求の監査に当たっては、知事が本国会派に対し交付した政務調査費の支出内容に違法又は不当なものがないかを確認するものである。

(2) 監査の視点

政務調査費制度の根拠規定である法第100条第14項は、「条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる」と規定し、同条第15項において、政務調査費の交付を受けた会派又は交付対象議員は、収入及び支出の報告書を、政務調査費の予算執行行為を行う知事ではなく、議会の代表である議長に提出するように定めている。

また、本県の政務調査費の交付に関する事務については、「栃木県政務調査費の交付に関する条例」が制定され、その条例第13条において「この条例に定めるもののほか、政務調査費の交付に関し必要な事項は、議長が定める。」と規定し、「栃木県政務調査費の交付に関する条例施行規程」が制定されている。

上記のとおり、政務調査費施行規程は議長が定めていること、政務調査費の使途基準についても政務調査費条例第8条及び政務調査費施行規程第4条に基づき議長が定めていること、また、収支報告書や領収書等の関係書類等の提出を求める権限やそれらを調査する権限についても、知事ではなく議長に与えられていることを勘案すれば、使途基準の解釈やその適用の可否について、知事が積極的に関与することは制限されている。

以上のとおり、政務調査費制度については、地方自治法が定める二元代表制の地方自治制度の中で、議会の自主性、自律性を尊重する制度となっており、知事が地方自治法や地方財政法に基づいて一般的に有する財務会計上の管理権が一定程度制約される仕組みとなっている。

平成21年12月17日最高裁判決においても、「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。」とされており、議会における会派の自主性、自律性を尊重することが求められている。

また、平成22年3月23日最高裁判決では、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要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ことも確かである。」とされ、議会の議員の調査研究に資するため必要な経費に関し、平成16年4月14日東京高裁判決では、「議員の調査研究に直接役立つか、これに密接に関連して必要な費用に限定すべき合理的理由はなく、調査研究のために有益な費用も含まれる。」とされている。加えて、平成19年2月9日札幌高裁判決では、「会派の活動は、（中略）その調査対象は極めて広範なものにならざるを得ず、（中略）極めて広範な裁量の下に行われるものであると認められる。」とされていることから、多岐にわたる調査研究活動を政務調査活動として認めるか否か、調査研究のために有益な費用か否かについては、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判断されるものと思料する。

以上のことから、本件措置請求に係る個々の事案が政務調査費の使途基準に該当するかどうかの判断に当たっては、会派の自主性、自律性を尊重した上で、一般的、外形的に政務調査費の使途基準に該当するか否かを確認することとする。

その確認に当たっては、政務調査費条例及び政務調査費施行規程に定める政務調査費の使途基準について、その適否を具体的に判断する際の拠り所とすることを目的に議会が自主的に策定した政務調査費マニュアルを、基本的な基準として位置付けるものとする。

その理由として、この「栃木県政務調査費マニュアル」については、その作成において、全会派で構成する検討班で協議・検討を重ね、使途基準の一層の具体化を図るために、「全

会派共通の申し合わせ事項」としてまとめたものであり、政務調査費条例及び政務調査費施行規程と一体となって一定の規範性を有するものと判断した。

したがって、政務調査費施行規程や政務調査費マニュアルで定める政務調査費の使途基準に明らかに逸脱したものについては、政務調査費の返還を求めることとする。また、一般的、外形的に政務調査費の使途基準に適合していることを、議会事務局や会派が整理保管している証拠書類等で確認できない案件について、本件会派からの合理的な説明を得られない場合も、返還を求めることとする。

監査委員は、以上のような視点に立って監査を行い、請求人から政務調査費の違法な支出として指摘された個別的事項について判断する。

(3) 経過等

監査においては、資料購入費の支出内容について、議会事務局で保管する収支報告書及び証拠書類の写しにより確認した。

また、支出内容の確認に当たっては、本件会派の協力を得て、会派の政務調査費経理責任者が整理保管している証拠書類についても確認した。

さらに、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、請求人の指摘した案件の確認を行ったことは、前記第2の3において述べたとおりである。

これらの結果、政務調査費マニュアルにおいては、証拠書類として領収書等を添付することとされているが、書籍等の購入に当たっては、レシートが発行されることが多いことから、議会においては、各会派が所属議員による書籍等の購入を確認した場合にあっては、書籍名や購入者名の記載のないレシートについても領収書その他の証拠書類として認める運用をしていることを確認した。

以下、請求人が政務調査費の違法な支出としている主張に沿って判断を述べる。

資料内容の妥当性

資料購入費については、政務調査費条例等で定める政務調査費の使途基準において、会派の調査研究活動に必要な図書・資料等の購入に要する経費として、書籍購入代、新聞購読料等幅広く認められている。

また、平成20年12月26日静岡地裁判決では、「政務調査費により購入された図書、資料等と調査研究との関連性の判断については、当該会派の判断(裁量権)を尊重すべきであるから、政務調査費は、市議会議員としての具体的な調査研究活動と直接的な関連性を有する図書、資料購入に限定する必要はなく、市議会議員としての政治活動全般に必要、有益な知識を得るために必要な図書、資料購入に支出されれば足りるというべきであり、(後略)」とされている。

請求人は、領収書に具体的な書籍名が記載されていないものは、資料内容の妥当性が確認できず違法であるとしている。また、一般的な図書、個人趣味的な範囲の図書及び政務調査費と関連性が明確でない特殊な図書や政務調査費との関連性が希薄である平成21年版「栃木県民手帳」の購入については、目的外支出であるとそれぞれ主張するので、以下、判断する。

ア 領収書等に具体的な書籍名が記載されていないものについて

議会においては、領収書等に具体的な書籍名の記載がない場合も、各会派が所属議員による書籍等の購入を確認した場合にあっては、レシートについても証拠書類とし、政務調査費からの支出を認めていることは、上記(3)のとおりである。

政務調査費マニュアルでは、請求人が主張するように、「領収書等の添付及び使途等の記録の欄」に「個々の支出が使途基準に沿ったものであるか、また、政務調査費がいくら支出されたかを明確にするために、領収書等に必要な事項を記載することとする。なお、収支報告書に記載されている内容に間違い等がないかを確認するためにも、領収書等には、これらの記載が必ず必要なので注意する。」とされ、証拠資料作成に当たっ

での注意事項として、特記している。

請求人は、これをもって、領収書等に記載すべき書籍名の記載がないものは、違法な支出であると主張する。

しかしながら、平成21年12月17日最高裁判決においては、「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。」とされ、また、「会派の代表者は毎四半期が終了する都度、議長に対し明細書を添付して収支報告書を提出しなければならない旨を定めているものの、これらの書類の様式は、概括的な記載がされることを予定しており、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等が具体的に記載されるべきものとはしていない」とされている。

このことから、領収書等に具体的な書籍名が記載されていないことをもって違法な支出とまでは言えないと判断できること、また、監査の結果、本国会派への調査や「証拠書類の添付様式」により支出の事実を確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

なお、請求人が主張するとおり、政務調査費の公開対象となる資料では、単に書籍代と記載されているだけで、書籍の内容を確認できない案件があったことを付言する。

イ 一般的な図書・個人趣味的な範囲の図書・政務調査費と関連性が明確でない特殊な図書等について

請求人の指摘した本件の資料購入において、私的な購入あるいは政務調査費の支出として該当するかどうか疑わしい事案も一部に見受けられた。しかし上記(2)の札幌高裁判決のとおり、会派の政務調査活動の対象は広範囲なものであり、会派の広範な裁量の下で行われるものと解されていること、また、上記の静岡地裁判決のとおり、図書等の購入に伴う政務調査費の支出については、広範な裁量の下に議員としての具体的な政務調査活動と直接関連を有するものに限定する必要はなく、議員としての政治活動全般に必要、有益な知識を得るために必要な図書、資料購入に支出されれば足りるとされている。

以上から、政務調査費により購入する図書等については、会派の合理的な判断を尊重すべきであること、また、監査の結果、「証拠書類の添付様式」による支出の事実を確認したこと等から、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

なお、「栃木県民手帳」については、手帳機能に加え資料便覧編（資料編・名簿編・生活便覧編）から編集されており、主に統計から見た栃木県の情報が掲載されている。

購入数量の妥当性

政務調査費マニュアルにおいては、「購入数量の妥当性を確認する」とされている。

請求人は、「栃木県職員録」、「栃木県市町村要覧」について、会派としてそれぞれ議員10人あたりに1冊を認めるとして、その冊数を超えた購入分は購入数量の妥当性に違反する、また、特定の新聞について、会派の必要購読料として各紙1部は政務調査費の調査研究のための情報収集として必要と認め、それ以外は目的外支出であるとそれぞれ主張する。

しかし、会派が行う政務調査活動については、会派の自主性、自律性を尊重すべきとされている。会派の所属議員が調査研究活動に必要な資料、新聞等を直接購入・購読し、所持することが効率的・経済的である場合も想定されることから、会派の政務調査活動を行うに当たり最適な購入方法や購入部数については、会派において自主的、自律的に判断をすべきものと考えらる。

したがって、購入部数の妥当性についても、会派の合理的な判断を尊重すべきであること、また、監査の結果、「証拠書類の添付様式」により支出の事実を確認をしたことから、いずれも違法又は不当な支出とは言えない。

なお、「栃木県職員録」については、県の組織や分掌事務及びその連絡先、「栃木県市町村要覧」については県内市町村の行財政等に関する各種統計や振興計画などが掲載された図書である。

購入者名のない領収書等の妥当性

請求人は、領収書等に購入者や購読者の氏名がないものについて、政務調査費からの支出は違法である、また、領収書の名宛人として「自由民主党宇都宮市第2支部」、「自民党」と記載されているものについては、会派名ではないので違法であるとそれぞれ主張している。

請求人が主張する購入者名等の記載がされていない領収書についても、のアの政務調査費マニュアルの注意事項に触れる疑いもあるが、書籍等の購入に当たっては、レシート発行が多いことから、会派が所属議員による書籍等の購入を確認した場合にあっては、購入者名のないレシートを領収書その他の証拠書類として認める運用をしていることは上記(3)のとおりであり、本件監査においても、領収書等に購入者名のないものの大部分は「証拠書類の添付様式」にレシートが添付されていることを確認した。

また、政務調査費の請求に当たり、個々の議員は、記名捺印した「政務調査費執行状況報告書」に領収書等の証拠書類を添付した「証拠書類の添付様式」を添えて会派の代表者に提出することとしており、領収書やレシートに購入者等の氏名が記載されていないとしても、会派においては議員を特定できる手続となっている。本件会派においても図書等を購入した議員を特定し、調査研究活動に使用する資料であることを確認した上で政務調査費を支出している。

以上のことから、購入者等の氏名がない領収書等や宛名が政党名となっている領収書については、政務調査費マニュアルが求める領収書等の記載内容として事務処理の統一性が問われるものの、本件会派においては個々の議員からの「政務調査費執行状況報告書」の提出をもとに、書籍購入代、新聞購読料等の支出を認めていること、また、監査において、本件会派への調査や「証拠書類の添付様式」により支出の事実を確認したことから、いずれも違法又は不当な支出とまでは言えない。

なお、請求人が指摘している宛名が政党名となっている領収書については、議員名が記載されている月もあること、あるいは会派名になっている月もあることを確認した。

3 結論

以上の結果、違法な公金の支出であるという請求人の主張には、理由がないものと判断されることから、本件措置請求について、これを棄却する。

4 意見

監査の結果については以上のとおりである。この結果を踏まえ、監査委員としての意見を以下に述べる。

- (1) 県議会においては、全ての支出について領収書その他の証拠書類の写しの添付を義務付けるなど、政務調査費の適正化、透明化に向け、適切な運用に努力したことが認められたところであるが、今般、本件の住民監査請求等が提出されたという事実と、平成20年度及び平成21年度の政務調査費制度運用の経験を踏まえ、引き続き制度のあり方や運用方法に検討を加え、より良い政務調査費制度の推進を図り、県民に対する説明責任を果たすよう期待するものである。
- (2) 県議会においては、政務調査費が公金から交付されていることを踏まえ、地方自治法第2条第14項の「最少の経費で最大の効果を挙げる」という趣旨に鑑み、次の点について、一層配慮し検討されることを望むものである。

本件監査請求において監査対象とされた全集等の書籍については、会派において直接管理するなどにより有効活用に努め、政務調査活動の効果を一層上げられること。

政務調査費マニュアルにおいて、資料購入費については、内容に加えて、購入数量の妥当性も確認することとされていることから、会派において同一の図書等や新聞を複数部数購入する場合の基準や考え方を整理すること。

(以下、請求人から提出された請求書原文を掲載する。)

栃木県職員措置請求書

栃木県知事 福田富一に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

栃木県は、栃木県議会政務調査費の交付に関する条例に基づき、平成20年度に栃木県議会の会派「自由民主党議員会」に119,426,016円を交付した。

この政務調査費は、地方自治法第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て政務調査費を交付することができる。」及び「栃木県政務調査費の交付に関する条例」に基づき交付されたものである。

ところが、会派「自由民主党議員会」の資料購入費については、地方自治法第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に資するため必要な経費と見なされないもの、また政務調査費の使途基準に反して、政務調査費を使用している。

）書籍関係

(1) 購入者の違法

書籍等を購入した場合、必ず購入者の氏名が記名される。従って、領収書に購入者の氏名が記名されていないものは違法である。その金額が174,526円ある。

特に、領収書等に必要な事項を記載されていないものは、栃木県政務調査費マニュアルに特別に記載されている（14ページ）「領収書等の添付及び使途等に記録の欄」に「個々の支出が使途基準に沿ったものであるか、また、政務調査費がいくら支出されたかを明確にするために、領収書等に必要な事項を記載することとする。

なお、収支報告書に記載されている内容に間違い等がないかを確認するためにも、領収書等には、これらの記載が必ず必要なので注意する。」とあることから、違法な支出である。

(2) 購入数量の妥当性違反

栃木県職員録の購入数が、28冊あるのは、会派所属員数が多くとも、購入数は多すぎる。従って、会派として10人に1冊を認めた場合、25冊15,750円は、購入数量の妥当性の違反になる。

栃木県市町村要覧（平成20年度版）の12冊は、会派所属員数が多くとも、購入数は多すぎる。従って、会派として10人に1冊を認めた場合は、9冊13,500円が購入数量の妥当性の違反になる。

議員が「21年度栃木県民手帳」を購入することは、政務調査費との関連性が希薄である。

議員にとって必需品でない。県民との異なることがないから、目的外支出である。3,120円

(3) 資料内容の妥当性違反

・領収書に購入した具体的な書名がないものがある。資料内容の妥当性を確認するにも確認できない領収書は、資料内容の妥当性を欠くもので違法なものである。例えば農業に関する資料等に関する書籍、社会福祉関係書籍等に関する書籍、書籍代、専門誌の購入、参考書籍代など、その額は197,104円である。

特に、領収書等に必要な事項を記載されていないものは、栃木県政務調査費マニュアルに特別に記載されている（14ページ）「領収書等の添付及び使途等に記録の欄」に「個々の支出が使途基準に沿ったものであるか、また、政務調査費がいくら支出されたかを明確にするために、領収書等に必要な事項を記載することとする。

なお、収支報告書に記載されている内容に間違い等がないかを確認するためにも、領収書等には、これらの記載が必ず必要なので注意する。」とあることから、違法な支出である。

・書籍のなかでも、一般的な図書（一般の市民と議員とで何ら異なるもの）事例・（広辞苑、辞典、年鑑）漢字国語辞典、漢字新辞典、現代用語の基礎知識、実用国語辞典など、

政務調査費とは関連性が薄い個人趣味的な範囲の図書 事例・愛のために死ぬますか、祖父・吉田茂の流儀、人物を創るなど、政務調査費とは関連性が明確でない特殊な図書 事例 寛政重修諸譜25冊120,000円、角川 日本地名大辞典265,000円などで781,434円、平成15、16、17年度決土地収用裁決集170,000円等は目的外支出である。

従って、書籍関係で目的外支出は、1,355,434円である。

2) 新聞関係

会派全体での一般紙〔朝日、毎日、読売、下野、産経、日経〕及び政党（赤旗、公明）、宗教法人（聖教）新聞購読料は、2,458,190円である。この中には、明らかに違法なものがある。領収書名が「自由民主党宇都宮市第2支部」、「自民党」名のもので84,213円がある。これは会派名でないので違法なものである。

・また、領収書に購読者の氏名がないものが208,419円がある。これは、栃木県政務調査費マニュアルに特別に記載されている（14ページ）「領収書等の添付及び用途等に記録の欄」に「個々の支出が用途基準に沿ったものであるか、また、政務調査費がいくら支出されたかを明確にするために、領収書等に必要な事項を記載することとする。

なお、収支報告書に記載されている内容に間違い等がないかを確認するためにも、領収書等には、これらの記載が必ず必要なので注意する。」と「栃木県政務調査費マニュアル」で特別に注意している。

このことからして、領収書等に必要な事項を記載されていないものは、目的外使用で違法な政務調査費の使用である。

領収書等に必要な事項を記載されている新聞購読料は2,165,458円である。この中から会派としての必要購読料は、各紙1部は、政務調査費の調査研究のための情報収集として必要と認め、その購読料276,048円である。

従って、領収書等に必要な事項を記載されている新聞購読料は2,165,458円から、会派の必要購読料276,048円を新聞購読料2,165,458円から差引きした差額1,889,410円は、目的外使用となる。

新聞購読料等は、2,458,090円のうち2,182,042円は違法な支出である。

従って、資料購入費として5,304,025円のうち、3,537,476円は違法な支出である。

以上のとおり、自由民主党議員会の会派が使用した政務調査費119,426,016円のうち、資料購入費として支出した領収書等に必要な事項を記載されていない書籍、政務調査費と関連性のない図書等、また領収書等に必要な事項を記載されていない新聞購読料、政党名の購読料、会派として過剰購読料など3,537,476円、違法な支出で政務調査費の趣旨である議員の調査研究に資する経費と認めることができないので、また栃木県議会政務調査費の交付に関する条例第6条用途基準に反した違法な支出である。

よって、監査委員は、知事に対して、上記のとおり違法行為により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。

3 請求者

栃木県宇都宮市今泉4丁目14番5号
職業 宇都宮議会議員
氏名 西房美
栃木県矢板市乙畑1630-22
職業 行政書士
氏名 宮澤昭夫
栃木県小山市網戸620
職業 小山市議会議員
氏名 大橋一巳

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

平成22年5月26

栃木県監査委員 殿

添付書類

、 栃木県議会自由民主党議員会関係

平成 20 年度政務調査費収支報告書

平成 20 年度政務調査費の資料購入費の証拠書類の添付様式のうち

・ 書籍購入関係

・ 新聞購読関係

書籍購入関係の項目別一覧表

新聞購読関係の一般紙 [朝日、毎日、読売、下野、産経、日経] 及び政党 (赤旗、公明)

宗教法人 (聖教) 新聞購読一覧表

新聞購読関係の領収書名で政党名、購読者名にない一覧

以上
