

## 栃木県監査委員告示第1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26年1月10日

栃木県監査委員 金 井 弘 行  
同 鈴 木 誠 一

### 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  
宇都宮市上欠町1231-331 金沢 勝行

##### 2 請求書の提出日

平成25年10月25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、次のとおりである。

##### (1) 主張事実の要旨

栃木県知事は、とちぎ自民党議員会（以下「本国会派」という。）に対し、栃木県政務調査費の交付に関する条例（平成13年栃木県条例第1号。平成25年栃木県条例第3号による改正前のもの。以下同じ。以下「政務調査費条例」という。）に基づき、平成24年度政務調査費90,657,900円を交付した。

この政務調査費は、地方自治法（昭和22年法律第67号。平成24年法律第72号による改正前のもの。以下同じ。以下「法」という。）第100条第14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。」の規定及び政務調査費条例に基づき交付されたものである。

ところが、本国会派の資料購入費及び広報費について、以下の理由により、法第100条第14項で規定する「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」とみなされず、政務調査費の使途基準に反した違法又は不適切な支出がある。

##### ア 資料購入費

##### (ア) 書籍関係

##### a 書籍等の内容が違法なもの

購入した書籍及び雑誌の内容が、政務調査費に該当しない一般教養的なものがある。  
したがって、その費用94,128円は違法な支出である。

##### b 書籍等の購入数量が違法なもの

栃木県職員録8冊及び栃木県市町村要覧（平成20年度版）5冊は、会派所属議員数が多いとしても購入数量が多すぎる。会派として1冊の購入は認められるが、それを超える費用14,650円は購入数量の妥当性違反であり違法な支出である。

自治体情報誌Dファイル及び英語で発信栃木の歴史は、購入数量が多すぎる。会派として1冊の購入は認められるが、それを超える費用133,600円は購入数量の妥当性違反であり違法な支出である。

##### (イ) 新聞関係

新聞購読料について、会派として各紙1部の購読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られるが、それを超える費用1,664,509円は目的外支出であり違法な支出である。

また、平成24年3月分の新聞購読料17,914円は過年度分であるから、平成24年度分として認められない違法な支出である。

##### イ 広報費

- (ア) ホームページ更新料  
ホームページ更新料について、議員のホームページの内容が不明である。  
したがって、その費用165,300円は全額不適切な支出である。
- (イ) 折込料  
チラシの折込料について、折り込んだチラシがどのようなものか不明であり、また、折り込みした地域が不明である。  
したがって、その費用277,424円は不適切な支出である。
- (ウ) 印刷・折込料  
チラシの印刷・折込料について、印刷した現物がなく、また、折り込みした地域が不明である。  
したがって、その費用603,533円は不適切な支出である。
- (エ) 報告書の印刷料  
報告書の印刷料について、印刷した現物がなく、また、印刷枚数が不明である。  
したがって、その費用1,735,804円は不適切な支出である。
- (オ) 報告書の郵送料  
報告書の郵送料について、郵送した報告書がどのようなものか不明であり、また、郵送先が不明である。  
したがって、その費用542,810円は不適切な支出である。
- (カ) 県政調査資料作成料及び県政報告の郵送料  
県政調査資料の作成料及び県政報告の郵送料について、それぞれの内容が不明である。  
したがって、その費用750,853円は不適切な支出である。

特に、使用した領収書はあるが、その裏付けとなる印刷した現物がないのは、本当に印刷してその代金を支出したか疑問である。例えば、議会報告書を印刷した場合は、その議会報告書が成果物であり、使用した裏付けである。

さらに、議会報告書の場合は、その内容が問題であり、議員の顔写真と議員個人の意見ばかりのときは、政治活動の印刷物とみなされる。

広報費については、領収書の裏付けとなる成果物がないため、その大半が不適切な支出である。

## (2) 措置請求の内容

栃木県監査委員は、栃木県知事に対し、本国会派に交付した平成24年度政務調査費に係る資料購入費1,924,801円及び広報費4,075,724円は違法又は不適切な支出であるので、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、渡辺渡委員及び早川尚秀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25年11月5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24年度政務調査費であり、当該年度の第1四半期から第3四半期までに属する月分の政務調査費については、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、請求人から特に理由が示されていないが、政務調査費条例第12条第3項の規定により、本国会派に係る平成24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25年5月31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として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 監査委員の交代

本件監査の途中において、黒本敏夫委員が平成25年12月12日に任期満了に伴い退任し、後任として金井弘行委員が同月13日に選任され、監査を実施した。

## 2 監査対象事項、監査対象機関等

監査対象事項を、平成24年度一般会計議会費の交付金のうち、本体会派に対する政務調査費に係る資料購入費及び広報費の支出とし、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体会派とした。

## 3 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成25年11月22日に請求人から陳述を受けた。

陳述では、措置請求書に沿って本件監査請求の趣旨が述べられた。

請求人から新たな証拠の提出はなかった。

## 4 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25年11月5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19日に書面により照会し、議会事務局からは同月21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25年11月29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) 政務調査費の性格等

#### a 政務調査費の法令等の位置付け

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・自己責任が拡大する中、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、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て、平成12年5月に政務調査費制度が法制化された。

そ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。」と規定しており、当該規定に基づき、政務調査費条例が平成13年3月に制定され、同年4月1日から施行されたところである。同条例第2条に基づき、政務調査費が会派に対し交付されている。

なお、平成24年8月の地方自治法の一部改正（平成25年3月1日施行）により、これまでの政務調査費は政務活動費と名称変更し、その使途も調査研究その他の活動となった。

これを受けて、本県も政務調査費条例を一部改正（平成25年3月1日施行）し、名称を栃木県政務活動費の交付に関する条例と変更し、また、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

判例では、平成22年4月12日最高裁判決において、「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。」としている。

このことから、執行機関が調査研究の内容に立ち入ることは、法が議会に調査権を付与した

趣旨を損なうおそれがあり、会派及び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、会派及び議員の独立性、自主性が尊重されなければならないものと考えられる。

さらに、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が、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（後略）」としている。

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（後略）」としている。

これらのことから、政務調査費は、政務調査費条例等における使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、会派及び議員の自主性を尊重しその裁量に委ねるとするのが、法及び同条例の趣旨であると解される。

(イ) 知事の権限に属する議会事務局の事務

知事の権限に属する事務は、政務調査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。

b 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。

c 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。

d 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。

(ウ) 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。）及び栃木県政務調査費マニュアルの運用について（以下「政務調査費マニュアルの運用」という。）の位置付け等

本県議会においては、政務調査費制度の透明性の向上を図るため、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、平成19年度に政務調査費マニュアルが策定され、翌20年度からその運用が開始された。

政務調査費マニュアルは、政務調査費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（平成13年栃木県議会告示第1号。平成25年栃木県議会告示第1号による改正前のもの。以下同じ。以下「政務調査費施行規程」という。）に定められている政務調査費の使途等について、その適否を具体的に判断する際のよりどころとなるものである。また、この政務調査費マニュアルの作成に当たっては、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あり、全会派共通の申合せ事項である、とも言える。

その後も様々な協議検討が重ねられ、政務調査費マニュアルの運用（平成22年3月11日政務調査費経理責任者連絡会議申合せ）を取りまとめ、同年4月1日から適用している。

この政務調査費マニュアルの運用は、各会派において統一的な事務処理を行う際の参考とするため、作成時点までに出されている判例を踏まえて作成されたものであるが、全ての費目について例示されているものではないため、各会派は、政務調査費マニュアルの運用に記載された例示を参考として、個別具体的な活動について判断することとなる。

(エ) 政務調査費制度における資料購入費及び広報費

本県の政務調査費の使途基準については、政務調査費施行規程第4条で定められており、資料購入費及び広報費については、それぞれ次のとおり明示されている。

- ・ 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）

a 資料購入費に係る請求人の「購入内容の違法」及び「購入数量の妥当性違反」との主張について

会派の活動について、平成20年12月26日静岡地裁判決は、「その活動は、様々な政治課題や市民生活に係わり、その専門性や関心も多種多様であって、会派を構成する議員がその議員活動について政治的責任を負っていることを考えれば、その調査対象は自ずと広範なものにならざるを得ない。」とし、「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、当該図書、資料の購入が市議会議員としての政治活動全般に必要、有益な図書、資料でないことが明らかである場合に限り、（中略）当該支出相当額の返還義務を負うこととなると解すべきである。」と判示している。

そして、「本件図書購入のうち、（中略）各図書は（中略）一般教養に関するものであるところ、（中略）市議会議員の調査対象の範囲が極めて広範である上、これらの（中略）図書が将来の教育、環境、福祉、政治等の在り方等について知識、見聞を深めることができる側面を有することを考慮すると、これらが市議会議員の政治活動全般に全く必要、有益でないとは認め難いから、当該資料の購入が市議会議員としての政治活動全般に必要、有益な資料でないことが明らかであるとまではいえない。」としている。

さらに、同判決は、書籍等を複数部購入することについて、「会派は、政務調査費により購入された図書、資料と調査研究との関連性の判断（当然、何部購入するか、いつ購入するかなどの購入方法等に関する判断についても含まれる。）について広範な裁量権を有する上、（中略）複数部を購入することにより、当該会派に所属する各市議会議員が（中略）調査研究活動等をすすめるに当たって作業の効率化等に資する側面も有すると認められることなどからすれば、同一の資料を複数部購入する必要性はないとはいえない。」と判示している。

また、平成24年5月29日岡山地裁判決では、「資料購入費としての支出は、その資料の内容が市政と関連するものか否か等の見地から、当該資料の購入に係る支出が議員の行う調査研究活動のための支出として合理性ないし必要性を欠くものか否かにつき判断すべきである。同一資料の複数冊購入については、資料購入の目的に照らし複数冊購入すべき必要があると認められるような場合に限り、調査研究活動のための支出として合理性ないし必要性があるというべきである。」と判示している。

本県では、資料購入費に係る購入書籍、購入数量、新聞の購読部数等について、会派が、政務調査費条例及び政務調査費マニュアルに基づき、妥当性を判断して支出を行っており、上記の判例とも照らし、請求人の主張する「一般教養的な書籍等の購入費用は政務調査費に該当しない」及び「資料を複数部購入することは妥当ではなく違法な支出である」ということにはならないと考える。

b 広報費に係る請求人の「領収書はあってもその領収書の裏付けとなる印刷した成果物がなければ、その領収書は疑問である。広報費については、この領収書の裏付けとなる成果物がないので大半を不適法な支出とした。」との主張について

法第100条第15項は、「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、当該規定に基づき、政務調査費条例第9条において、「会派の代表者は、その年度における収支報告書に、当該収支報告書に記載された政務調査費による支出に係る領収書その他の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、これを議長に提出し

なければならない」旨を定めている。

また、政務調査費マニュアルでは、議長に収支報告書に添えて提出する証拠書類は、領収書（写し）、支払証明書（写し）及び調査研究活動報告書（主なもの）としている。

以上のとおり、本県では、政務調査費条例及び政務調査費マニュアルにおいて、印刷物等の成果物を証拠書類として議長に提出することを義務付けていないが、広報費の支出に当たっては、会派が妥当と判断したもの（支出）について、当該支出に係る証拠書類の写しが議長に提出される。

したがって、請求人の主張する「領収書の裏付けとなる成果物がなければ本当に支出されたか疑問であるから不適切な支出である」ということにはならないと考える。

## (2) 関係人調査

法第199条第8項の規定により、本国会派に対し、書面による調査及び本国会派の政務調査費経理責任者等から聞き取りによる調査を行った。

### ア 書面調査

平成25年11月26日、本国会派に対し、書面による調査を行ったところ、同月28日に本国会派から回答があった。

調査の内容は、本件措置請求書に記載された各項目について、議会事務局への調査結果に対する再確認及び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る。

### イ 聞き取り調査

平成25年12月4日、本国会派に対し、監査委員が聞き取り調査を行った。

調査の内容は、資料購入費及び広報費に係る会派の政務調査費の使途基準への該当性の確認方法、充当割合の確認方法等である。

また、本国会派における政務調査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会計帳簿、一定の範囲の県政報告等の印刷物等の写しを確認した。

## 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

##### ア 根拠法

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。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、また、同条第15項は、「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。

##### イ 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、政務調査費条例及び政務調査費施行規程を平成13年3月に制定し、同年4月から施行した。

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、代表者及び政務調査費経理責任者を定め、その代表者は、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) 交付の決定等（政務調査費条例第6条）

知事は、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) 政務調査費の使途基準等（政務調査費条例第8条及び政務調査費施行規程第4条）

a 政務調査費の使途

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。

b 使途基準

政務調査費条例第8条の議長が別に定める基準は、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、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。

(ク) 収支報告書の提出等（政務調査費条例第9条）

会派の代表者は、その年度における収支報告書に当該収支報告書に記載された政務調査費による支出に係る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（政務調査費条例第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。

(#) 収支報告書等の保存、閲覧及び写しの交付（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。

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（平成12年栃木県条例第1号）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) 政務調査費マニュアル策定の経緯等

ア 経緯等

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、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日を目途にでき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、いずれも同年4月1日から施行となった。

また、平成21年度に、県民や報道機関等から寄せられた種々の意見等を踏まえ、各会派の政務調査費経理責任者で構成する政務調査費経理責任者連絡会議において、会派が事務処理を行う際の参考とするため、判例等を踏まえた事務処理指針として、政務調査費マニュアルの運用を取りまとめ、平成22年4月1日から適用している。

イ 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（よりどころ）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) 主な記載内容

- ・ 制度の概要
- ・ 会派が行う調査研究活動
- ・ 使途基準
- ・ 調査研究活動の報告
- ・ 収支報告
- ・ 調査
- ・ 政務調査費の手続の流れ
- ・ 資料（関係法令等）

(オ) 収支報告書に添えて提出する証拠書類等

証拠書類等は、次のとおりである。

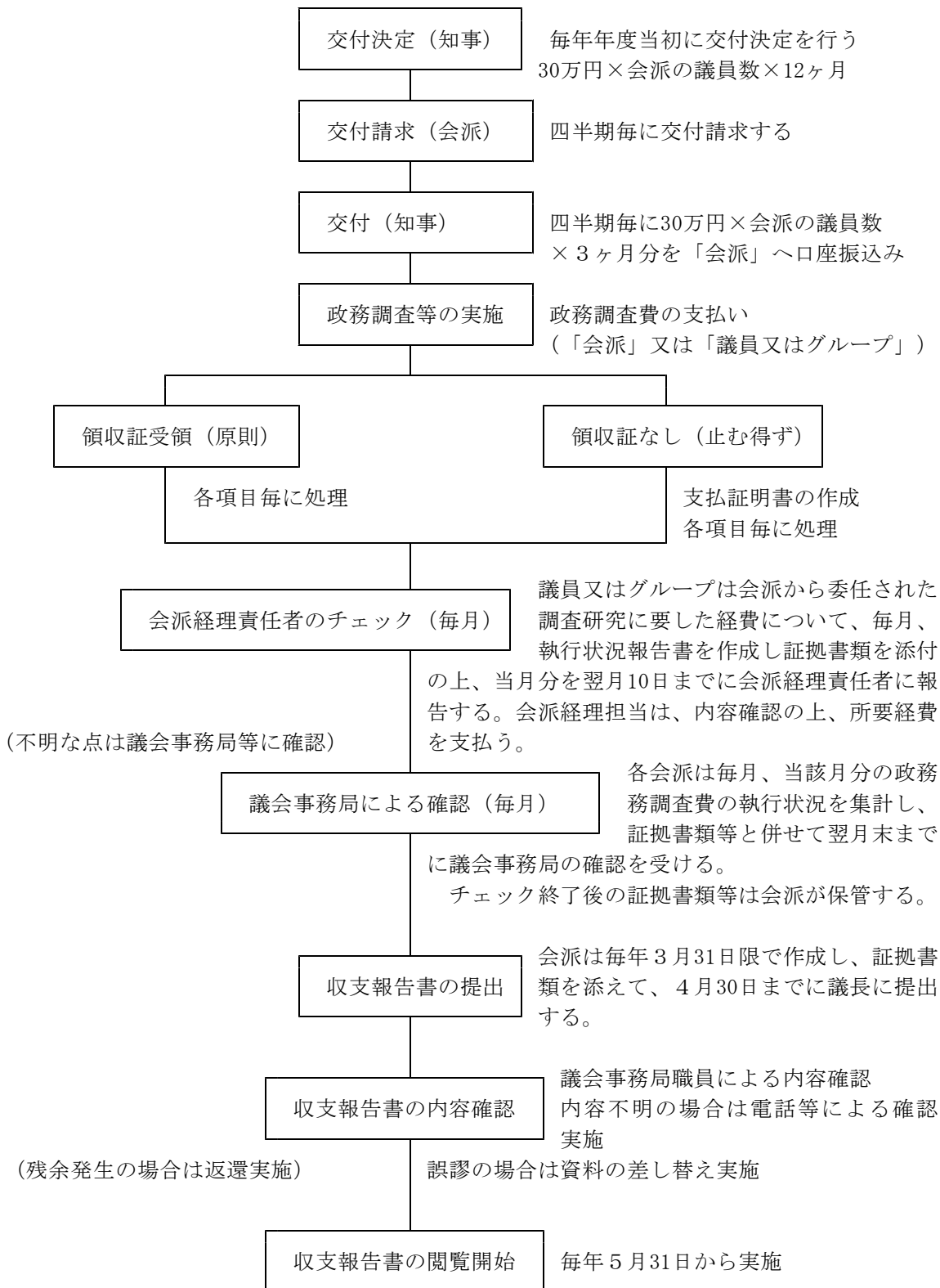
- a 領収書（添付様式に添付したもの）（写し）
- b 支払証明書（写し）
- c 調査研究活動報告書（主なもの）

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、政務調査費施行規程第6条で定める別記様式第6号（証拠書類の添付様式）である。

(カ) 政務調査費手続の流れ

政務調査費の手続については、次のとおりである。





ウ 政務調査費マニュアルの運用

(ア) 作成目的

会派が事務処理を行う際の参考とするため、判例等を踏まえた事務処理指針とする。

(イ) 作成者

政務調査費経理責任者連絡会議（申合せ事項）

(ウ) 作成年月日

平成22年3月11日（同年4月1日から適用）

(エ) 主な記載事項

a 使途基準の運用

- ・ガソリン代相当

b 項目別使途基準の運用（各経費ごとに、経費の内容の説明、認められない事例及び認められる事例を記載）

- ・調査研究に係る経費等
  - （ 事務所等に係る経費等
  - （ その他調査研究に係る経費等
- ・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

(3) 政務調査費の支出状況等

平成24年度の本国会派に対する政務調査費の支出状況等については、以下のとおりである。

ア 支出科目

平成24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25年10月25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	96,900,000	90,657,900	6,242,100

支出項目別一覧（請求書提出日（平成25年10月25日）現在）（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
とちぎ自民党議員会	28,922,401	10,000	1,626,703	454,377	2,466,540	4,262,765	4,417,482	48,497,632	90,657,900

支出状況一覧（請求書提出日（平成25年10月25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24年4月20日	23,400,000
	平成24年7月23日	23,400,000
	平成24年10月17日	23,400,000
	平成25年1月18日	26,700,000
	平成25年5月21日	△6,242,100
	確定額	90,657,900

(4) 会派の政務調査活動及び議員等の調査研究活動

本国会派は、年度当初に議員総会等において、その年度の調査研究実施計画を決定している。当該実施計画に沿って実施される会派の政務調査活動は、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、本国会派は、所属する議員又はグループに対して、会派の政務調査活動を行うことを

委ねており、各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。本件会派は、各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) 本件会派によるチェック

本件会派の政務調査費経理責任者は、各議員等の活動が、執行状況報告書、証拠書類の内容等から、会派としての政務調査活動に該当するか否か、政務調査費の充当割合及び充当金額について適正か否かを審査した上で支出している。

また、広報費については、上記証拠書類に加え、個々の議員から提出される県政報告等についても、その記載内容、按分方法等を審査した上で支出している。

なお、提出された県政報告等については、会派に整理保管を義務付けた政務調査費施行規程第8条で規定する証拠書類等に含まれていないことから、本件会派の政務調査費経理責任者が確認した後、個々の議員に返還されている。

(6) 議会事務局によるチェック等

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執行状況報告書、証拠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・充当割合及び数字の転記・集計結果をチェックするとともに、政務調査費条例、政務調査費施行規程、政務調査費マニュアル等に照らし、明らかな誤りがないか外形的な点検・確認を行っている。

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、必要に応じて、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、会派の政務調査費経理責任者を通して確認している。

また、会派から収支報告書及び証拠書類の写しの提出があったときは、議会事務局は、その内容の確認を行うとともに、交付した政務調査費に残余があるときは、返還手続を行っている。

(7) 広報費に係る証拠書類等の提出

会派が収支報告書に添付して議長に提出すべき書類は、政務調査費条例第9条第1項及び第2項並びに政務調査費施行規程第6条第2項において、証拠書類の写し及び領収書その他の証拠書類の取得が困難であるときは支払証明書と規定している。

また、政務調査費マニュアルにおいても、収支報告書に添付して議長に提出すべき書類は、領収書（写し）、支払証明書（写し）及び調査研究活動報告書（主なもの）と規定している。

以上のとおり、広報費に係る県政報告等の印刷物等を、収支報告書に添付して議長に提出することを会派に義務付ける規定がないことから、本件会派は、各議員の県政報告等の印刷物等を収支報告書に添付していない。

なお、政務調査費条例第9条第3項で規定する議長が知事に送付する収支報告書の写しには、証拠書類の写し等の添付は義務付けられていない。

## 2 判断

(1) 監査の視点

ア 政務調査費の使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、また、政務調査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は、残余とみなされるとしている。

したがって、会派の支出に、政務調査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、知事は政務調査費条例第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、知事が本件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。

イ 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項は、政務調査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定めている。

そして、法第100条第14項の規定に基づき政務調査費条例が制定され、同条例第13条の「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。」との規定により、政務調査費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は、政務調査費条例第8条の規定に基づき政務調査費施行規程第4条で定められていること、また、政務調査費条例第9条、第9条の2及び第10条の規定により、収支報告書、証拠書類の写し等の提出を求める権限及びそれらを調査する権限について、知事ではなく議長に与えられていることを勘案すれば、政務調査費の使途基準の解釈及び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、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、知事が法及び地方財政法（昭和23年法律第109号）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。」と判示し、また、「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。」としている。

ウ 本県の政務調査費条例では、会派を政務調査費の交付の対象としているが、本件会派においては、会派の政務調査活動を所属する議員等に委ねていること、そして、個々の議員の調査研究活動について、会派の調査研究実施計画に沿っているか確認の上、会派の政務調査活動と承認していることは1の(4)のとおりである。

平成22年2月23日最高裁判決においても、「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。」としている。

エ 平成19年2月9日札幌高裁判決は、「会派の活動は、様々な政治課題や市民生活に係わり、会派の構成員が、議会の議員であり、その専門性や関心も多様であって、議員が全人格的活動を行い、議員活動について政治責任を負っていることを考えれば、その調査対象は極めて広範なものにならざるを得ず、調査活動の函館市政との関連性、その目的、日程、訪問先、調査方法、必要性等も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。」としている。

また、平成21年9月29日東京高裁判決は、「政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」（中略）ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」（中略）はこれを狭く解すべきではなく、明らかに議員の議会活動に反映・寄与しないあるいは反映・寄与の程度が相当に低いと認められる行為を除いて、直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為であれば、これを広く政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」に当たるものと解すべきである。」としている。

オ 以上のことから、多岐にわたる個々の議員の調査研究活動を会派の政務調査活動として認めるか否か、調査研究活動の範囲及び政務調査費の使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思料する。

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、政務調査費の使途基準に該当するか否かの判断に当たっては、個々の議員の調査研究活動も会派の政務調査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。

キ 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によりどころ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及び政務調査費経理責任者連絡会議の申合せ事項として作成された政務調査費マニュアルの運用を、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、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、全会派共通の申合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。

また、政務調査費マニュアルの運用については、政務調査費制度における適正な運用の推進を図るための検討を行う目的で設置された政務調査費経理責任者連絡会議において、判例を踏まえ、会派自ら統一的な事務処理指針として作成したものであり、法的規範を有するものではないが、各会派が個別具体的な活動について判断する際の具体的な参考事例として位置付けられているものと判断した。

ク したがって、政務調査費施行規程、政務調査費マニュアル等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とし、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及び本国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、本国会派からの合理的な説明を得られない場合も、返還を求めるととする。

平成19年4月26日仙台高裁判決においても、「議員が整理保管を義務付けられている領収書等の資料に照らし、社会通念上市政に関する調査研究に資する適正な支出と認めることができない支出は、使途基準に合致しない違法な支出というべきである。また、議員が政務調査活動に必要な費用として支出したことにつき、それを裏付ける資料がなく、議員においてこれを積極的に補足する説明もしないような場合には、当該議員は、当該支出が使途基準に合致しない違法な支出とされることを甘受せざるを得ないというべきである。」との判断を示している。

ケ 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) 経過等

本件措置請求に係る支出内容の監査に当たっては、議会事務局で保管する収支報告書及び証拠書類の写しにより確認した。

また、議会事務局への監査及び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4のとおりである。

以下、請求人が政務調査費の違法又は不当な支出としている主張に沿って判断を述べる。

### ア 資料購入費

政務調査費マニュアルでは、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、また、資料の内容及び購入数量の妥当性を確認する等としている。

また、前記のとおり、平成19年2月9日札幌高裁判決は、「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、調査活動の函館市政との関連性、その目的、日程、訪問先、調査方法、必要性等も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。」と判示し、平成20年12月26日静岡地裁判決は、「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)」としている。

#### (ア) 書籍等の内容及び購入数量の妥当性

請求人は、購入した書籍等の内容について、政務調査に該当しない一般教養的なものであるからその費用は違法な支出であり、また、栃木県職員録等の購入数量について、会派として1冊の購入は認められるが、それを超える費用は購入数量の妥当性違反であるから違法な支出であると主張する。

このため、議会事務局への監査、本国会派への関係人調査及び証拠書類の写しによって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、前記判決のとおり、会派の活動の調査対象は広範なものであり、調査活動の調査方法、必要性等も会派の広範な裁量の下に行われるものであるから、政務調査費により購入された書籍等と調査研究との関連性の判断については、本国会派の合理的な判断(裁量権)を尊重すべきと解されること、本国会派においてはその内容を確認した上で支出を認めていること、証拠書類の写

しにおいて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。

また、1の(4)のとおり、本国会派の活動の主体は個々の議員等であるが、会派の政務調査活動を行うために必要な書籍等の購入数量についても、所属議員の数、執務場所の数等に応じた数量にする等、会派の合理的な判断（裁量権）に委ねられているものと解される。

そして、本国会派においては、各議員が限られた時間内で効率的に調査研究を行うため、各議員の判断により書籍等の購入を認めていること、また、本国会派の所属議員の数等を勘案すると、購入数量の妥当性を欠いたものとは認められないこと、政務調査費マニュアル等において、購入数量の上限等、具体的な数量は定められていないこと、証拠書類の写しにおいて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。

#### (イ) 新聞購読数の妥当性及び支出年度の区分

請求人は、新聞購読数について、会派として各紙1部の購読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られるが、それを超える費用は目的外支出であるから違法な支出であり、また、平成24年3月分の新聞購読料は、過年度分であるから、平成24年度分として認められない違法な支出であると主張する。

このため、議会事務局への監査、本国会派への関係人調査及び証拠書類の写しによって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、新聞購読数については、前記のとおり、本国会派の合理的な判断（裁量権）に委ねられているものと解されること、本国会派の所属議員の数等を勘案すると、購入数量の妥当性を欠いたものとは認められないこと、政務調査費マニュアル等において、購入数量の上限等、具体的な数量は定められていないこと、証拠書類の写しにおいて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。

また、支出年度の区分については、平成18年2月15日名古屋高裁判決が、「地方自治法208条1項、2項（及び220条3項本文）の定める会計年度独立の原則は、（中略）地方自治法が財政運営の健全化を強く確保すべく、種々の規制を加えている普通地方公共団体に関するものであり、会派のように、本質的に任意団体としての性質を有する団体に適用ないし類推適用されるべき規定でないことは明らかである。（中略）また、本件条例9条1項柱書は、「会派の代表者は、当該会派の前年度における次に掲げる事項を記載した政務調査費に係る収入及び支出の報告書（略）を、毎年4月30日までに、議会の議長に提出しなければならない。」と、同条2項は、「会派が解散したとき、又は議会の議員の任期満了若しくは議会の解散に伴い会派が消滅したときは、その代表者であった者は、当該年度の4月から当該会派が解散し、又は消滅した日の属する月までの間における収支報告書を、その翌月の末日までに、議会の議長に提出しなければならない。」とそれぞれ定めているところ、前者は、前年度における政務調査費の収支報告書の提出期限を定めたものであり、後者は、会派が消滅した場合における収支報告書の提出義務者を定めたものにすぎないから、これらの規定をもって、前月に費用が発生し、翌月請求されたり支払われたような場合に翌月分の政務調査費用を充てることまで禁止する趣旨と解することはできず、（後略）」と判示していることから、法第208条第1項、第2項及び第220条第3項本文の定める会計年度独立の原則に係る規定は、普通地方公共団体に関するものであり、任意団体である会派には適用されないものと解されること、政務調査費条例等において、政務調査費による支出は当該支出に係る原因が発生した年度に計上しなければならないとする規定はないこと、証拠書類の写しにおいて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。

#### イ 広報費

政務調査費マニュアルでは、会派の議会活動及び県政に関する施策等の広報活動に要する経費として、広報紙等の印刷代、送料等が認められ、また、政務調査費マニュアルの運用では、ホームページの維持管理費等が対象経費として認められている。

また、県政報告等の印刷物等については、1の(7)のとおり、政務調査費条例、政務調査費施行規程及び政務調査費マニュアルにおいて、会派から議長及び議長から知事への提出義務は規定されていない。

このことについて、平成22年4月12日最高裁判決は、「本件規則が会派の経理責任者に会計帳簿の調製、領収書等の証拠書類の整理及びこれらの書類の保管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、上記の会計帳簿や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。」としている。

請求人は、広報費について、支出した領収書の裏付けとなる県政報告等の印刷物等がないことから、その内容が不明であり、また、印刷物の枚数、送付先等も不明であるから、当該支出は不適切な支出であると主張する。

このため、議会事務局への監査、本件会派への関係人調査及び証拠書類の写しによって、適切に支出されたか否かを確認した。

その結果、県政報告等の印刷物等の会派から議長への提出義務がないこと、また、本件会派においては、広報費の支出に当たり、各議員から会派の政務調査費経理責任者に対して提出される県政報告等の印刷物等の現物又は写しから、その記載内容、按分方法等を確認した上で支出していること、印刷物の枚数、送付先等についても各議員から確認をしていること、関係人調査において各議員が保管している一定の範囲の県政報告等の印刷物等の写しを確認したこと、証拠書類の写しにおいて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。

### (3) 結論

以上のことから、本件会派に支出した平成24年度政務調査費に係る資料購入費及び広報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。