

石川県公報

平成25年4月5日（金曜日）

号 外

（第 38 号）

目 次

監査委員
○住民監査請求に係る監査結果の公表

1

監 査 委 員

住民監査請求に係る監査結果の公表

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成25年4月5日

石川県監査委員 安 田 慎 一
同 織 田 静 代

（政務調査費に係る住民監査請求の監査結果）

第1 住民監査請求の内容

1 請求人

石川県金沢市小坂町西61番地 7 林 木 則 夫
石川県かほく市白尾ハ34番地 田 丸 修 二

2 請求書の提出

平成25年2月6日

3 請求の内容

請求人提出の石川県職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の要旨は、概ね次のとおりである。（本監査結果においては、できるだけ請求書の原文に即して記載したが、項目番号の一部付け替えなどを行った。）

(1) 政務調査費は、平成24年8月28日改正前の地方自治法第100条第14項、第15項に基づく石川県政務調査費の交付に関する条例（別紙1）（以下「条例」という。）の費用及び石川県政務調査費の交付に関する規程（別紙2）の各費用に対応する用途基準によって、各費用の支出内容が制限されている。

「調査研究費」費用は、「会派又はその所属議員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研究の委託に要する経費」である。

上記「調査研究費」費用の用途基準規定と異なる支出は違法支出である。

そして、政務調査費の支出は、公金であるゆえに、「議員の調査研究」経費であるとともに、上記条例第9条第1項において規定されている「支出を証すべき書面の写し」を議長に提出することを必要としている。

(2) 石川県議会は、政務調査費運用基準（マニュアル）（以下「マニュアル」という。）を定めている。

ところで、上記マニュアルは、「調査研究費」等費用毎に「支出項目」、「内容」、「政務調査費が充当できるもの（積算または充当限度等）」及び「政務調査費が充当できないもの（判例、各県事例等）」について定めている。

そして、「政務調査費の充当が不適当な経費（参考事例）」は、「政党活動経費」、「選挙活動経費」、「後援会活動経費」、「私的経費」及び「その他適当でない経費」であり、それらの「活動項目」毎に「主な事例」が具体的に列挙されている。

「政党活動経費」は、「調査研究費」に該当しない不適当な経費であり、違法支出である。

(3) 木本利夫議員は、平成22年度及び平成23年度政務調査費収支報告書において「調査研究費」費用で支出し

た領収証によると、自由民主党石川県かほく市第一支部へ、毎月、政務調査費8万4000円支出し、1年間で、100万8000円、2年度分合計で201万6000円も支出している。

自由民主党石川県かほく市第一支部は、有限会社ビットへ、「政務調査・事務・ホームページ管理業務委託」経費として毎月16万8000円を支出している。

木本議員は、上記支払い額の半額である8万4000円を政務調査費「調査研究費」費用として自由民主党石川県かほく市第一支部へ支出している。

上記支出証拠文書は、木本議員の政務調査費支出が政党活動経費に該当する支出であることを明らかにする文書である。そのため、調査研究の委託に要する経費とは言えない。違法支出であることは明らかである。

加えて、ホームページ管理委託契約金額の相場は上記金額よりも低額であると言うかほく市民もいる。上記会社発行の24枚の領収証が正規の領収証であるかどうかについての疑惑である。

したがって、証拠として提出された領収証は写しであるので、上記全領収証の原本を確認することが必要となる。

- (4) 請求人は、木本利夫議員が違法支出である政務調査費を石川県に返還すべきこと及び上記全領収証の原本確認結果に基づく必要な措置について、石川県知事に対し、勧告するように請求する。

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書添えて必要な措置を講ずることを求める。

- (5) 平成24年3月30日付けで提出された住民監査請求に対する同年5月24日付け監査結果(石監査第64号)(以下「監査結果」という。)は、①平成22年3月23日最高裁判決に、「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委ねられる部分があることも確かである」(監査結果19頁)と記載されていることを根拠として、政務調査活動において、「調査研究のための有益な費用の支出であるかどうかについては、会派や議員の広範な裁量権を尊重し、議員の合理的判断に委ねられている」(同)と間違え、②「政務調査活動に該当するかどうかの具体的な判断」は、「関係する全ての議員等に対し、関係人調査への任意の協力を求め、それぞれ提出された文書等によりその内容を確認し、判断に資することとし」(同)、③上記マニュアルを「議会が自らの意思で、議員の自律的な基準を文書化したものである」(監査結果20頁)から、「使途基準の適否判断の拠とすることが相当である」(同)と「判断」した。そのため、請求人が使途基準に適合しないと指摘した具体的な支出すべてについて、「議員等」の「文書等」及び上記マニュアルを根拠として、「政務調査活動の実態を伴う支出であり、違法な支出であるという請求人の主張には理由がない」(監査結果28頁)と判断した。

上記事実は、およそ「公正不偏の態度を保持して、監査をしなければならない」(地方自治法第198条の3)と規定した地方自治法の監査とは言えないことは明らかであり、外部監査を求める理由である。

今回の監査においては、再び、「会派や議員の広範な裁量権を尊重し、議員の合理的判断に委ね」ることがあってはならない。

よって、請求人は、地方自治法第252条の43第1項の規定に基づき、外部監査を実施することを求める。(添付書類)

別紙1、別紙2及び事実証明書1から事実証明書25まで

(なお、これらの書面については、監査結果への記載を省略した。)

第2 監査委員の除斥

本件請求は、県議会議員に交付された政務調査費に関するものであることから、県議会議員から選任された監査委員は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第199条の2の規定により、本件監査から除斥した。

第3 請求の受理

本件請求については、法第242条第1項に定める要件に適合しているか審査を行い、平成25年2月13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。

第4 個別外部監査契約に基づく監査を行わなかった理由

本件請求について、平成25年2月13日、次のとおり個別外部監査契約に基づく監査が相当であるとは認められないと判断した。

外部監査制度が設けられた趣旨は、地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による外部監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の独立性・専門性を一層充実するとともに地方公共団体の監査機能に対する住民の信頼感を高めることにあるが、この制度は監査委員制度と相反するものではなく、地方

公共団体の適正な運営の確保という共通の目的に資するものである。本件請求は、県議会議員に交付された政務調査費に関するものであり、その財務会計上の違法・不当性についての判断を行うに当たって、必ずしも専門的な知識や判断を必要とする事案などとは考えられず、監査委員の監査に代えて外部の者による判断を必要としないものとする。

第5 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成25年2月26日、県監査委員室において証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は、請求書に関して補足説明を行ったところであり、その主な内容は、次のとおりであった。

- (1) 木本利夫議員が議長へ提出した有限会社ビット発行の領収証の発行期日と政治資金収支報告書に添付した領収証の発行期日が同一であるという事実は、政務調査費収支報告書に添付した領収証の写しを政治資金収支報告書にも使ったということの意味しており、政務調査費を政党活動費へ流用支出していることは明らかである。
- (2) 木本利夫議員が平成22年度政務調査費収支報告書と一緒に議長へ提出した支出証拠には平成23年4月25日の領収証が添付されているが、平成23年度分の政務調査費支出の証拠を平成22年度分の政務調査費支出の証拠として故意にすり替えて提出したのではないかと言う疑惑であり、請求人としては間違えたとは考えられない。
- (3) 政党名を名宛人とした領収証に関して「政党支部活動費に充てたわけではない。便宜上、政党支部名の領収証になっているだけでオンブズマン側が誤解している。」と説明があったが、管理委託したホームページが後援会事務所名で運営されているならば領収証の名宛人を「後援会事務所」とすべきであったのに「事務所」としており、便宜上、「事務所」名の領収証になっていたことに気づき、ホームページの「後援会」を削除したと説明しており、誤解していたのは議員自身である。
- (4) 政務調査費を政務活動費とする条例案を作成した石川県議会改革推進会議議長である木本利夫議員の行為は、民法第704条という悪意ある不当利得であり、罰金となるようなものである。
- (5) 木本利夫議員が政務調査費に係る公開質問状の回答を事実上拒否したということは、政務調査費が税金であり、使途の透明性が求められている以上、説明責任を放棄したものであると言わざるを得ない。

また、請求人から法第242条第6項の規定による証拠として、新たに事実証明書26から事実証明書33まで提出があった。(なお、これらの書面については、監査結果への記載を省略した。)

2 監査対象事項

請求の要旨及び陳述を踏まえ、本件請求における監査対象事項を次のとおりとした。

平成22年度及び平成23年度に県議会議員に交付された政務調査費のうち、請求人が措置請求書において摘示した支出が違法な支出であるかどうか、また、その結果、知事に返還請求権が存在するかどうかを監査の対象とした。

3 監査対象部局

議会事務局

4 監査対象部局の監査の経過

議会事務局に対して関係書類の提出を求めるとともに、平成25年3月13日、同事務局の職員から政務調査費の制度概要及び運用状況並びに請求人の主張に対する見解等について聴取を行った。

その主な内容は、次のとおりであった。

(1) 政務調査費制度について

政務調査費制度については、平成24年法律第72号による改正前の地方自治法第100条第14項において、「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項において、「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、根拠法としている。

これを受けて本県では、議員提案により、「石川県政務調査費の交付に関する条例」(以下「条例」という。)及び「石川県政務調査費の交付に関する規程」(以下「規程」という。)を制定し、根拠条例等としている。

また、県議会の中に「政務調査費マニュアル検討小委員会」を設置し、議員自らが根拠条例等を受けた「石川県政務調査費運用基準(マニュアル)」(以下「マニュアル」という。)を策定した。これは、政務調査費の使途等の適否を具体的に判断するための拠となっており、平成21年4月から運用しているが、平成23年度の「議

会改革推進会議)において見直しの議論があり、政務調査費の根拠や概要、手続き、提出すべき書類と整理・保管すべき書類などをマニュアルに明記し、その運用に当たっては、平成24年4月1日から、これまで議員自身が整理保管していた日々の政務調査活動を記録した証拠書類である「政務調査報告書」や北陸三県を除いた県外及び海外で政務調査活動を行った場合の報告書を議長に提出し、議長が保管することとし、情報公開の対象に加えたところである。

また、「政務調査費収支報告書」や「政務調査報告書」を作成するための政務調査管理システムでは、政務調査費支出の按分充当や走行距離による自動車利用経費の計算を平成24年度以降、自動化し、計算に誤りが生じないように改善したほか、専門的知見を必要とする場合に、外部有識者による検証・相談を実施できることとした。

なお、地方自治法の一部を改正する法律が成立し、①名称を「政務調査費」から「政務活動費」に、交付の名目を「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、②政務活動費を充てることができる経費の範囲について、条例で定めなければならないものとし、③議長は、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、とされ、平成24年9月5日に公布された。公布後6月以内という限られた施行期日の中、本県議会においても平成24年12月の定例会において、現行の「石川県政務調査費の交付に関する条例」を議員提案により改正し、12月19日に議決され、平成25年4月1日から施行されることになっている。また、新たな運用基準(マニュアル)を3月下旬に策定するところである。

(2) 請求人の主張に対する説明について

「調査研究費」費用で支出した領収証によると、自由民主党石川県かほく市第一支部は、有限会社ビットへ「政務調査・事務・ホームページ管理業務委託」経費として毎月16万8千円を支出している。木本議員は上記支払い額の半額である8万4千円を政務調査費「調査研究費」費用として自由民主党石川県かほく市第一支部へ支出している。

上記支出証拠文書は、政務調査費支出が政党活動経費に該当する支出であることを明らかにする文書である。そのため、調査研究の委託に要する経費とは言えず、違法支出であることは明らかである。」と摘示されている支出について

請求人は、木本議員が、「自由民主党石川県かほく市第一支部」に対して、政務調査費として毎月8万4,000円を支払っていることについて、政務調査費の充当が不適当な経費である「政党活動経費」に該当する支出であることが明白であると主張している。

当該「自由民主党石川県かほく市第一支部」に対する支出は、同支部(支部長木本利夫)が有限会社ビットに対して支出した「政務調査・事務所事務・ホームページ管理業務」に係る経費のうち、その1/2相当額を政務調査費分として支払いしているものである。

領収証の支払内容は、自由民主党石川県かほく市第一支部が有限会社ビットと委託契約した業務のうち政務調査活動に該当する部分について毎月8万4,000円を支払っているものであり、委託業務内容は、政務調査業務、事務所事務業務、ホームページ管理業務の3業務である。

自由民主党石川県かほく市第一支部の事務所と木本事務所は同一場所にあり、全体業務を有限会社ビットに委託しているものである。また、自由民主党石川県かほく市第一支部が有限会社ビットに委託している業務は同支部の活動と同県議の政務調査活動とが混在しており、明確に区分できない部分もあることから、1/2按分の考え方を取り入れ、業務実態等からそれぞれ1/2負担することを双方で取り決めているものである。

なお、外形的に見ると宛名が政党であったことから、有限会社ビットの契約書で内容を確認したところ、委託料の積算は人件費となっている。

したがって、こうした1/2按分により月額8万4千円を政務調査費として支出することについては、本制度における他の経費の按分率の考え方に則ったものであり、その額を実費額とすることは何ら問題はなく、適正な支出であると考えている。

木本議員が支払った8万4千円の領収証が自由民主党石川県かほく市第一支部から発行されているという外形的な部分のみをもって請求人は主張しているが、政務調査費としての適否は支払先によって判断されるのではなく、どのような内容(活動)に対する支払いかによって判断されるべきものである。当該支出内容は先に述べたとおりであり、請求人の主張には何ら根拠がないものである。

また、領収証の但し書きに「有限会社ビット支払分1/2政務調査費分」と明記されており、明らかに政務調査に係る支払いを証明するものである。

さらに、その内容を説明するものとして「自由民主党石川県かほく市第一支部」宛ての「有限会社ビット」発行の領収証が添付されているものである。

以上のとおり、条例第10条に基づき調査した結果、木本議員が同支部に毎月支払った政務調査費8万4千円、平成22年度及び平成23年度の合計201万6千円については、適正な政務調査活動に伴う経費であるため、請求人の主張は誤りであると考ええる。

また、「ホームページ管理委託契約金額の相場は上記金額よりも低額であると言うかほく市民もいる。上記会社発行の24枚の領収証が正規の領収証であるかどうかについての疑惑である。したがって、証拠として提出された領収証は写しであるので、上記全領収証の原本を確認することが必要となる。」と主張している。

請求人は、ホームページ管理委託契約金額を比較対象としているが、当該支払いに係る領収証にはホームページの管理に係る内訳は記載されていない。また、政務調査に係る委託業務の金額は、双方の契約に基づくものであるから、社会通念上あまりにも高額なもの以外は妥当であると判断している。契約内容、積算根拠から相応の経費が見積もられており、明らかに不当なものではない。

請求人は、出所不明の相場より高いという一個人の意見を拠に、領収証の真偽に疑惑があると主張しているが、何ら根拠のない不当な主張であり、到底受け入れ難い。正規のものかどうかについては、「領収証の写し」を添付しており、当然正規のものである。

なお、領収証については、条例が求める「領収証の写し」を添付しており、原本確認の必要はない。

また、請求人は、木本議員が平成22年度政務調査費収支報告書と一緒に議長へ提出した支出証拠には平成23年4月25日の領収証の写しが添付されているが、平成23年度分の政務調査費支出の証拠を平成22年度分の政務調査費支出の証拠として故意にすり替えて提出したのではないかと疑問視している。しかしながら、請求人から情報公開請求のあった平成22年度分領収証については、4月分から翌年3月分までの領収証の写しを開示している。

(3) 政務調査費制度の議員への周知

議会では、政務調査費の処理に係る取扱いやマニュアルの改訂等について、全議員又は会計責任者を対象に説明会を開催し、詳細に説明するとともに質疑応答を行うほか、各党派に対してもそれぞれ説明を行い、全議員に制度の趣旨並びにその遵守が周知徹底されているものと考えている。

(4) 議長の調査権及び議会事務局の審査について

条例第10条では、「議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、前条第1項又は第2項の規定により収支報告書等が提出されたときは、必要に応じ調査を行うものとする。」と規定されているところであり、議長の調査権の一環として、条例第9条第1項の規定により、「当該収支報告書に記載された政務調査費の支出に係る領収書その他の支出を証すべき書面の写し」として提出された様式1「政務調査報告書」及び様式2「政務調査費支出証明書」の内容を確認しているところである。

議会事務局も、マニュアル等の周知に努めるとともに、議員から問い合わせなどがあれば、マニュアル等の内容について説明し、議員が適切に判断ができるよう補助しているところである。

また、収支報告書等の記載内容についても、条例、規程及びマニュアルに違反するものがないかなど複数の職員により役割分担を決めて確認を行うなど、政務調査費の審査方法を改善し、適正な支出に努めているところである。

5 関係人に対する調査の実施

法第199条第8項の規定により、措置請求書で摘示されている支出に係る事案について、木本利夫議員に対し、文書による調査を行った。

第6 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。

平成22年度及び平成23年度に交付された政務調査費のうち、請求人が措置請求書において主張する木本利夫議員の支出は、法第242条第1項に規定する違法又は不当な支出に当たらない。

したがって、本件請求については、棄却する。

以下、事実関係の確認結果及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

監査対象部局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

平成24年法律第72号による改正前の法（以下「改正前の法」という。）第100条第14項において、「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項において、「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、根拠法としている。（政務調査費制度が施行された平成13年4月においては、法第100条第13項及び第14項に規定されていた。）

イ 根拠条例等

改正前の法第100条第14項及び第15項の規定を受け、本県では、「石川県政務調査費の交付に関する条例」（以下「条例」という。）及び「石川県政務調査費の交付に関する規程」（以下「規程」という。）を制定し、これを根拠条例等としている。

また、その主な内容は、以下のとおりである。

(ア) 政務調査費の交付対象（条例第2条）

政務調査費は、石川県議会における会派（所属議員が1人の場合を含む。以下「会派」という。）又はその所属議員に対し交付する。

(イ) 政務調査費の額等（条例第3条）

政務調査費の額は、議員1人当たり月額30万円とする。

(ウ) 会派の届出（条例第4条）

議員が会派を結成し、政務調査費の交付を受けようとするときは、その代表者は、会派結成届を石川県議会議長（以下「議長」という。）に届け出なければならない。

(エ) 会派の通知（条例第5条）

議長は、毎年、4月1日において届け出られている会派について、同月10日までに、知事に通知しなければならない。

(オ) 政務調査費の交付の決定等（条例第6条）

知事は、通知を受けたときは、当該年度における政務調査費の交付の決定を行い、会派の代表者又はその所属議員に通知しなければならない。

(カ) 政務調査費の請求、交付等（条例第7条）

会派の代表者又はその所属議員は、通知を受けた後、毎四半期の最初の月に、当該四半期に属する月数分の政務調査費を知事に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ものとする。

(キ) 政務調査費の使途（条例第8条）

会派又はその所属議員は、政務調査費を次に掲げる費用に充てなければならない。

(費用)

調査研究費・研修費・会議費・資料作成費・資料購入費・広報費・事務所費・事務費・人件費
費用の使途基準は、議長が定める。

「政務調査費の使途基準」（規程第4条）

規程第4条別表に定める使途基準については、下表のとおりである。

費 用	使 途 基 準
調査研究費	会派又はその所属議員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当該調査研究の委託に要する経費
研修費	会派又はその所属議員が行う研修会、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、講演会等への会派の所属議員並びに会派及びその所属議員が雇用する職員の参加に要する経費
会議費	会派が開催する各種会議及びその所属議員が開催する県民の県政に関する要望、意見等を聴取するための各種会議に要する経費
資料作成費	会派又はその所属議員が行う議会の審議に必要な資料の作成に要する経費

資料購入費	会派又はその所属議員が行う調査研究に必要な図書、資料等の購入に要する経費
広報費	会派又はその所属議員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
事務所費	会派又はその所属議員が行う調査研究に必要な事務所の設置及び管理に要する経費
事務費	会派又はその所属議員が行う調査研究に係る事務の遂行に要する経費
人件費	会派又はその所属議員が行う調査研究を補助する職員の雇用に要する経費

(ク) 収支報告書等(条例第9条)

会派の代表者又はその所属議員は、前年度の政務調査費に係る収入及び支出の報告書(収支報告書)並びに当該収支報告書に記載された政務調査費の支出に係る領収書その他の支出を証すべき書面の写し(収支報告書等)を、毎年4月30日までに議長に提出しなければならない。

議長は、収支報告書が提出されたときは、その写しを知事に送付するものとする。

(ケ) 議長の調査(条例第10条)

議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、収支報告書等が提出されたときは、必要に応じ調査を行うものとする。

(コ) 政務調査費の返還(条例第11条)

会派の代表者又はその所属議員は、政務調査費に係る収入の総額から支出の総額を控除して残余があるときは、当該残余の額に相当する額の政務調査費を知事に返還しなければならない。

(ク) 収支報告書等の保存(条例第12条)

議長は、提出された収支報告書等を、当該収支報告書等を提出すべき期限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。

(2) 条例の改正と石川県政務調査費運用基準の策定に係る経緯等

ア 政務調査費制度の改正に係る経緯等

政務調査費制度は、地方公共団体の自己決定権と自己責任が拡大する中で議会の活性化を図り、審議能力を強化する目的をもって、法の一部改正により創設され、平成13年4月から施行されたものである。

政務調査費を規定した改正前の法第100条第14項には、「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」として、条例の定めるところにより政務調査費を交付することができる旨規定されているとともに、「政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法」については、条例で定めなければならないと規定されている。

これを受けて、石川県においても、議員提案により、平成13年3月に、条例及び規程を制定し、同年4月1日から施行されたところである。

その後、県議会では、条例及び規程に基づき支給されていた政務調査費の用途の明確化を一層進めるとともに円滑かつ効率的な制度の運用に資するため、平成19年10月の第5回県議会改革推進研究会において、政務調査費の用途基準についてわかりやすいマニュアルを作成することなどの検討が開始され、同研究会の実務研究組織として設置された政務調査費マニュアル検討小委員会での論議を経て、当該収支報告書に記載された政務調査費の支出に係る領収書その他の支出を証すべき書面の写しの添付を義務付けるなどの改正案がまとめられ、平成21年3月、条例及び規程の改正と併せ、新たに用途基準に関する運用マニュアルが策定され、いずれも同年4月1日から施行された。

さらに、平成23年度の「県議会改革推進会議」において見直しの議論があり、政務調査費の根拠や概要、手続き、提出すべき書類と整理・保管すべき書類等をマニュアルに明記し、その運用に当たっては、平成24年4月1日から、これまで議員自身が整理・保管していた日々の政務調査活動を記録した証拠書類である「政務調査報告書」や北陸三県を除いた県外及び海外で政務調査活動を行った場合の報告書を議長に提出し、議長が保管することとし、情報公開の対象に加えたところである。

また、「政務調査費収支報告書」や「政務調査報告書」を作成するための政務調査管理システムでは、政務調査費支出の按分充当や走行距離による自動車利用経費の計算を平成24年度以降、自動化し、計算に誤りが生じないように改善したほか、専門的知見を必要とする場合に、外部有識者による検証・相談を実施できることとした。

さらに、県議会においては、改正された制度の施行に際して、条例、規程及びマニュアルに定められた基準を遵守するため、全議員を対象に説明会を開催するなど、周知を図っている。

なお、地方自治法の一部を改正する法律の公布施行に伴い、本県においても平成24年12月の定例会におい

て石川県政務調査費の交付に関する条例の一部を改正する条例が成立し、政務調査費の名称を政務活動費に改めるとともに議長は政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとするなどが盛り込まれ、平成25年4月1日から施行されている。また、新たな運用基準(マニュアル)を3月下旬に策定したところである。

イ 石川県政務調査費運用基準(マニュアル)について

マニュアルは、他県の事例や全国都道府県議会議長会の基準を考慮しながら、県議会において策定されたものであり、政務調査費についての使途等の適否を具体的に判断する拠となっている。

マニュアルによれば、政務調査費に充当できる費目のうち、今回の措置請求に関連のある主な項目(支出内容、積算又は充当限度等)については、以下のとおりとしている。

(ア) 調査研究費

委託料

個人・団体に調査研究を委託する経費(委託業務内容、金額等が明確な契約書を作成、成果物とともに保管)の実費

(イ) 広報費

委託料

調査研究費の基準に同じ

(ウ) 人件費

a 政務調査研究補助職員に対する給与、賃金、手当、社会保険料について実費

(雇用実態を明らかにする雇用契約書、勤務実績表、給与支払い簿等を備えること、源泉徴収票が提出されており、支払いが客観的に確認できること、雇用保険等雇用主の義務が発生する手続きが行われている等が必要であり、勤務実態があること。)

b 議員が雇用する場合の常勤職員については、1名に限り充当可能であり、1/2以内の按分かつ月15万円以内、臨時雇用(アルバイト)については実費

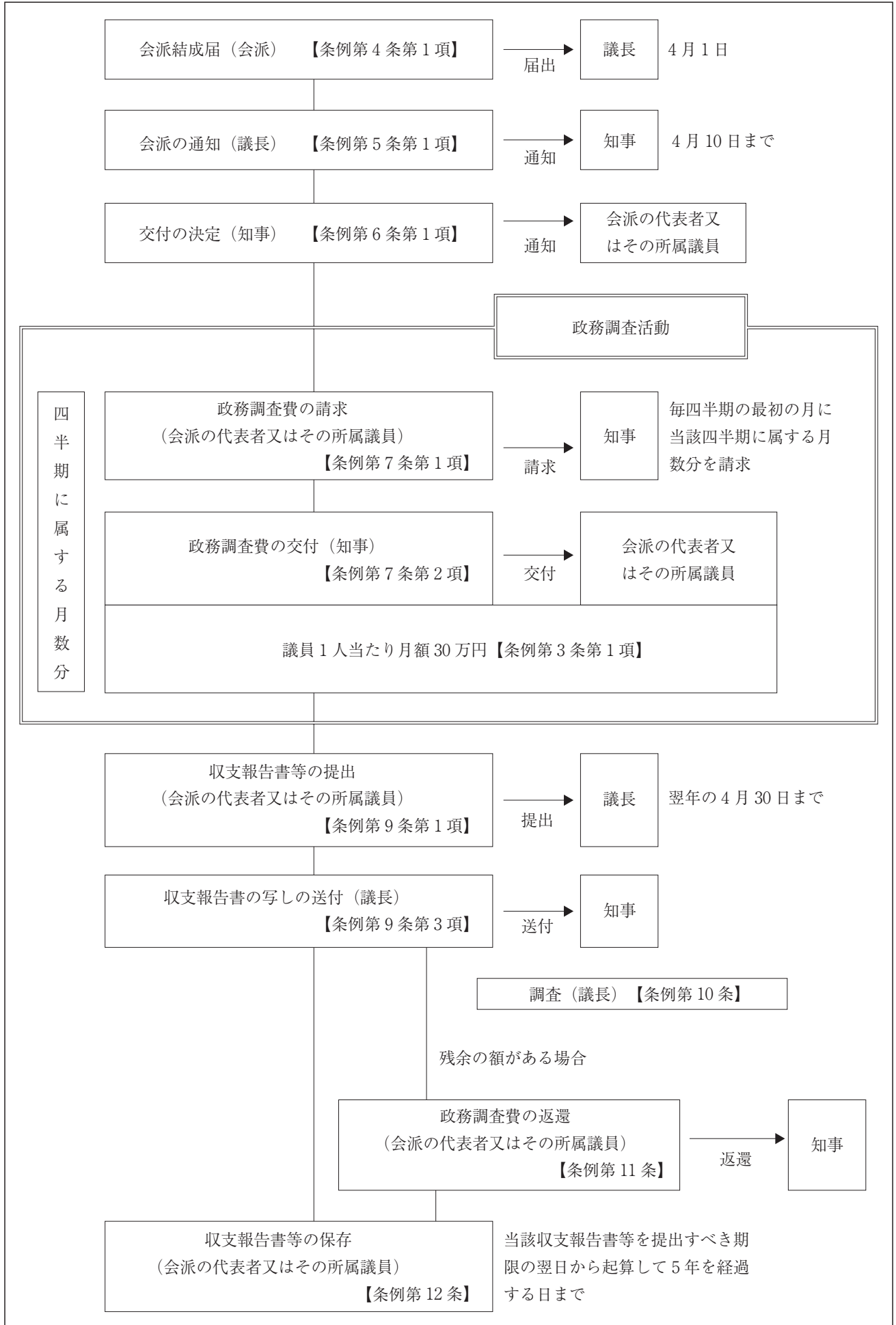
なお、マニュアルの付属資料ではないが、各議員の適切な判断に資するよう、全国都道府県議会議長会や他の都道府県議会において政務調査費の充当が不適当とされている経費に係る参考事例を資料として配付している。

(参考事例抜粋)

- ① 政党活動経費 ② 選挙活動経費 ③ 後援会活動経費 ④ 私的経費
⑤ その他適当でない経費

(3) 政務調査費交付手続きの流れ

政務調査費の交付手続きについては、次のとおりである。(議会議務局から提出された資料をもとに作成)



2 判断

請求人の主張、議会事務局の説明、関係人調査等に基づき、次のとおり判断する。

(1) 政務調査費制度について

政務調査費制度の根拠規定である改正前の法第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、同条第15項において、「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。」と規定しているように、その提出先は、議会の代表者である議長となっている。

また、本県の政務調査費の交付に関する事務においては、条例が制定され、当該条例第13条において、「この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、議長が定める。」と規定し、これに係る規程により用途基準についても議長が定めている。

このように、条例及び規程や政務調査費の用途基準の規定は、それぞれ県議会において自主的に定めており、また、収支報告書等の提出を求めると及びそれらを調査することの権限が議長に与えられており、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、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。

さらに、平成21年12月17日の最高裁判決において、政務調査費制度の本旨は、「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鑑み、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。」と示されている。

加えて、「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。」としているように、県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ことを勘案すれば、用途基準の解釈やその適用の可否については、一義的には、県議会の責任において判断すべきものである。

(2) 政務調査活動について

そもそも政務調査活動は、多様な内容を有するものであり、議員の調査研究に資するため必要な経費であるかどうかの判断については、「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かどうかについては議員の合理的判断に委ねられる部分があることも確かである。」との判決（平成22年3月23日最高裁判決）や「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。」との判決（平成16年4月14日東京高裁判決）、さらには、「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。」との判決（平成19年2月9日札幌高裁判決）にもあるように、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どうか、また、調査研究のための有益な費用の支出であるかどうかについては、会派や議員の広範な裁量権を尊重し、議員の合理的判断に委ねられているものとなっている。

また、政務調査費の按分については、「ある支出が政務調査活動のためでもあるし、他の目的、例えば議員の後援会活動のためでもあるという場合にどのように対処すべきかについては、(中略)按分した額をもって政務調査費とすべきであり、特段の資料がない限り、例えば政務調査活動とそれ以外の二つの目的のために支出した場合には2分の1とするなど、社会通念に従った相当な割合をもって政務調査費を確定すべきである。」との判決（平成19年4月26日仙台高裁判決）において考え方が示されている。

(3) 政務調査活動に該当するかどうかの具体的な判断方法について

このため、政務調査費制度については、県議会及び議員活動の自主性、自律性を尊重することが基本であり、本件措置請求において、当該支出が政務調査費の用途基準に該当するかどうかの判断に際しても、原則として、一般的、外形的視点から判断することとし、明らかに条例等に違反したもの以外は適法と認め、用途の具体的な内容まで論じないこととした。

ただ、今回の請求については、限られた調査期間の中で適確な判断を行う必要があり、また、より適正な監査を行う観点から、念のため請求人から摘示された支出について、費用の具体的な用途等を確認するべく、あらかじめ、関係議員に対し、関係人調査への任意の協力を求め、提出された文書等によりその内容を確認し、判断に資することとした。

(4) 政務調査費の支出基準(マニュアルの解釈及び運用)について

政務調査費の支出については、「議員の調査研究」という法の趣旨に基づき定められた条例及び条例の委任を受けて制定された規程に則して判断すべきものである。

また、マニュアルについては、使途基準の一層の具体化のため、県議会の政務調査費マニュアル検討小委員会や県議会改革推進会議等関係会議の議を経て策定されたものであり、法規範性を有するものではないが、規程の定める使途基準が概括的であること、政務調査費制度が地方公共団体の自己決定権と自己責任が拡大する中で創設されたこと等を考慮すると、県議会が自らの意思で、議員の自律的な基準を文書化したものと受け止められ、地方自治法等の趣旨に反するものでない限り、使途基準の適否判断の拠とすることが相当である。

(5) 請求人が「木本利夫議員が違法支出である政務調査費を石川県に返還すべき」との摘示に対する判断

請求人は、「木本利夫議員は、自由民主党石川県かほく市第一支部が有限会社ビットに毎月支払っている「政務調査・事務・ホームページ管理業務委託」経費16万8千円の半額である8万4千円を、政務調査費「調査研究費」費用として支出している。調査研究の委託に要する経費とは言えない。違法支出であることは明らかである。」旨の主張をし、「違法支出である政務調査費を石川県に返還すべきこと」を求めている。

これに対し、議会事務局からは、次のとおり「請求人の主張は誤りである」と考える。」旨の説明がなされた。

すなわち、その大要は「自由民主党石川県かほく市第一支部に対する支出は、同支部(支部長木本利夫)が有限会社ビットに対して支出した「政務調査・事務所事務・ホームページ管理業務」に係る経費のうち、その1/2相当額を政務調査費分として支払いしているものである。具体的には領収証の支払内容は、自由民主党石川県かほく市第一支部が有限会社ビットと委託契約した業務のうち政務調査活動に該当する部分について毎月8万4千円支払っているものであり、委託業務内容は、政務調査業務、事務所事務業務、ホームページ管理業務の3業務である。自由民主党石川県かほく市第一支部と木本事務所は同一場所にあり、全体業務を有限会社ビットに委託しているものである。

そもそも政務調査費そのものが多様な活動を伴うものであり、その業務が同支部の活動と同県議の政務調査活動とが混在し明確に区分できない部分もあることからマニュアルに則して本制度における他の経費の按分率の考え方に則り判断したものであり、その額を支払実費額とすることは何ら問題はなく、適正な支出であると考えている。

なお、外形的に見ると宛名が政党であったことから、有限会社ビットとの契約書でその内容を確認したところ、委託料の積算は人件費となっている。

また、政務調査費としての支出の適否は、支払先によって判断されるものではなく、どのような内容(活動)に対する支出であるかによって判断されるべきものであり、当該支出内容は先に述べたとおり、政務調査活動に係るものであることが明らかであることから、請求人が木本議員が支払った8万4千円の領収証が自由民主党石川県かほく市第一支部から発行されているという外形的な部分のみをもって論ずる主張には何ら根拠がないものである。

以上のとおり、条例第10条に基づき調査した結果、木本議員が同支部に毎月支払った政務調査費8万4千円、平成22年度及び平成23年度の合計201万6千円については、適正な政務調査活動に伴う経費であるため、請求人の主張は誤りである」と考えている。」旨の説明があった。

これら議会事務局の説明を総合的に検討し、次のとおり判断した。

まず、領収証の宛名が政党名である場合、政務調査費に該当するかどうかについては、政務調査活動が多様な内容を有するもので、特に一律、機械的に評すべきではないことなどから宛名のみで直ちに判断するのではなく、その実態の有無をもって検討すべきであり、その結果、例えばマニュアルに示す政党活動経費などに明らかに利用されていなければ一義的に不適当な支出ではないと見なされるものである。

したがって、政務調査費支出の内容が、政務調査活動に要する経費であれば領収証の宛名が政党名となっても直ちに使途基準に違反するものとは言えないところであり、本件についても、対象業務が委託契約書により政務調査業務、事務所事務業務、ホームページ管理業務とされており、その具体的な内容としては、後述の関係人調査で示されているように政務調査に係るものであることから使途基準を逸脱しているものと認められない。

また、按分方式により、政務調査費の額を定めることについては、政務調査活動の多様性等から人件費、事務所費、電話料など共同使用等の実態を踏まえ、複数者で分割負担することもあながち否定されるものではなく、すでにマニュアルや全国例等でも採用されており、一つの方法と考えられるところである。したがって、

本件についてもその支出費目が政務調査業務・事務所事務業務・ホームページ管理業務に係る人件費であり、政務調査業務と政党業務が混在するとともに共通性を有することなどからマニュアルの基準に従い、1/2按分の考え方を適用することは選択の範囲内と考える。

上記のとおり議会事務局の説明などをもとに確認したところ、本件支出は明らかに適正を欠くと認められるものではなく、さらに、議員の活動経費が政務調査費の用途基準に抵触するかどうかは、一義的には、県議会の自主性、自律性と議員の広範な裁量権を尊重し、合理的判断に委ねられていることからこれを是とするところである。

一方、請求人は、証拠として提出された領収証は写しであるので、全領収証の原本確認が必要であると主張しているが、条例第9条によれば、議長に対し政務調査費の支出に係る領収書その他支出を証すべき書面の写しを提出することとされていることから請求人の主張には理由がないものである。

加えて、関係人調査において、次のとおり支払先が政党支部であってもその内容が意見、要望の把握や県政課題に係る資料作成、事務所事務その他各種調査など政務調査に係る業務等であり、また、支出額は業務の共通性等を踏まえて按分している旨の説明があったが、いずれも議会事務局の説明及び上記判断と基本的には同旨のものであった。

すなわち、「本件は、自由民主党石川県かほく市第一支部が有限会社ビットに「政務調査・事務所事務・ホームページ管理業務」を委託した業務の対価として毎月16万8千円を支払っているものであり、その内容は住民からの意見、要望等の把握、県議会における質問、議論に資するための資料等の作成、地域における県政課題に係る資料作成を始め、各種情報の収集・整理・発信、事務所事務、経理業務などに係る人件費となっている。そして、この業務管理委託費の半額である8万4千円を政務調査費費用として自由民主党石川県かほく市第一支部へ支出しているものである。

この支部の支払額には政務調査活動として政務調査に充当できる業務内容が業務の実態等から見て1/2を超えており、また、当該業務内容が人件費であることから、マニュアルに基づき人件費の支出額を按分する場合は1/2以内とされており、その上限を適用したものである。

さらに、有限会社ビットに対する支払いが自由民主党石川県かほく市第一支部を通じて行われた理由については、委託業務である政務調査、事務所事務及びホームページ管理業務には、政務調査に係る業務と政党支部に係る業務が内容的に混在しており、また、効率的・一体的に業務を行うため同一の事務所を使用する必要があることから、経理処理上の明瞭化に資するため政党支部名で一括して契約したものであり、本件支払いについては、何ら問題はないものと考えている。」との説明があった。

さらに、関係人からは、業務委託契約書(写し)、出勤簿(写し)、勤務内容実績表(写し)の提出があった。

(6) 結び

したがって、政務調査業務・事務所事務業務・ホームページ管理業務委託の1/2を政務調査費で支出したことについては、政務調査活動に伴う支出であり、また、業務実態に即した按分方式であることから違法な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する。

以上のことから、本件支出が用途基準に適合しない違法な支出とは言えず、これらの支出に対し、知事に返還請求権が存在しないものと判断する。

また、「全領収証の原本確認結果に基づく必要な措置」などその余の請求については、法第242条第1項に定める公金の支出などの財務会計上の行為としての理由がないものである。

よって、請求人の主張には、理由がないものと判断する。

第7 監査委員意見

今回の政務調査費に係る監査請求について、請求人が主張するような法律及び条例に明らかに違反する違法又は不当な支出は認められず、また、制度の運用等においても明らかに違法であると認められるものはなかった。

政務調査費は、その用途等について、近年全国的に住民監査請求や住民訴訟が提起され、また、本県においても三度にわたり政務調査費に係る住民監査請求が提出され、住民訴訟となっているものもあるなど、政務調査費に対する関心が益々高まっている。したがって、政務調査費の支出に広範な裁量がある一方で透明性を確保することの重要性が一層増しており、県議会自らの県民に対するより高い説明責任が求められている。

このため、県議会においては、政務調査費について、これまで条例や規程を改正するとともに新たにマニュアルを策定し、漸次用途の透明化と制度運用の効率化等に向けた取組みを進めており、さらに、平成23年度に県議会改革推進会議で検討がなされた結果、平成24年4月1日からマニュアルが改訂され、議長に提出された政務調

査報告書が各議員の管理保管から議長において管理保管することとなり、また、情報公開の対象にも加えられたところである。

加えて、石川県政務調査費の交付に関する条例の一部改正がなされ、名称が従来の政務調査費から政務活動費となり、充てることのできる経費に要請陳情等活動費が加えられるとともに、新たに収支報告書の県民への閲覧と議長に対する使途の透明性の確保が義務付けられ、議員活動の活性化とともに使途の適正化、透明性の一層の確保が強く求められるものとなっている。このことから使途基準等の明確化・透明化を更に進めるとともに、今回の監査請求を一つの契機として一層の適正化に向け、確かな改善の歩みを重ねよう強く期待するところである。

とりわけ、以下の事項については、重点的に推進するよう求めるものである。

- 1 支出の適否を判断する基本的な資料である領収証や契約書の作成に当たっては、金銭の収受状況を正確に表すことはもとより当事者間の契約関係をできるだけ分かり易く整理し、支出の透明性を高めるとともに県民に対する説明責任を明らかにするよう、一層の趣旨具現化に努められたい。
- 2 支出の審査等に当たっては、領収証等の確認を十分に行うことはもとより必要に応じて証拠書類の提出確認を適確に行うなど厳正な事務処理に徹するとともに審査機能の更なる充実を図り、一段の事務適正化に取り組まれたい。

いずれにしても、議員の一定の活動に対し公金を支出する本制度は、議会と執行機関の間の相互に均衡と抑制のとれた関係の中で、自主的、自律的に運用することが想定されているものであり、ゆえに、議員の責任において適正に使用されなければならないことは当然のことであるが、必要と認められる場合には、積極的かつ有効に活用し、県民の負託と信頼に応える確かな活動を強く求め、意見とする。

