

て未使用の残額が存在し、平成 15 年 4 月 20 日の会派解散の時点においては 268,822 円の残額が存在した。

社県連では、この政策委員会の出納を、「政策委員会共通事項雑費 社県連県議団」という出納簿によって収支を管理しており、監査の時点において、その帳簿及び残額 268,822 円の現金（紙幣及び貨幣）が確認された。この出納簿の収支の概要は下記のとおりである。

(表) 「政策委員会共通事項雑費 社県連県議団」の概要

(単位:円)

	収入合計	支出合計	残額
平成 12 年度	(政務調査費より) 500,000	0	500,000
平成 13 年度	(政務調査費より) 100,000 (その他の収入) 48,000	(注) 331,043	316,957
平成 14 年度	0	39,126	277,831
平成 15 年度 (4 月 20 日まで)	0	9,009	268,822

(収入内訳は当監査人が補足)

(注)このうち、48,000 円は、政務調査費以外のその他の収入を財源とするものであり、政務調査費を財源とする金額は、283,043 円である。

以上を要すると、社県連では、政策委員会をあたかも会派とは別の主体であるかのように位置付け、政務調査費を、会派からその別の主体へと支出したものとして処理しているといえる。しかし、実際には、政策委員会は、社県連という会派の内部組織であり、上記の収支は、本来、政務調査費の収支の一部として処理されるべきである。このように、会派の政務調査費の会計と、政策委員会の会計とが、別の会計として処理される結果となった背景には、社県連において、政務調査費のうち、政策委員会の活動に当てる財源と支出について、一種の「予算」として管理しようとしたことが考えられる。

政務調査費は、制度上(平成 12 年度までは要綱、平成 13 年度以降は地方自治法及び条例)、繰越処理を禁止する規定は存在しておらず、残額が存在し、その現金を保管していること自体がただちに条例等に抵触するものではない。

しかし、政務調査費の収支報告書において、平成 12 年度に 500,000 万円の支出、平成 13 年度に 100,000 円の支出として記載したことは誤りであり、正しくは、平成 13 年度に 283,043 円(331,043 円のうち政務調査費を財源とする金額。上記(表)の(注)を参照)の支出、平成 14 年度に 39,126 円の支出、平成 15 年度に 9,009 円の支出、そして平成 15 年 4 月 20 日の会派解散時点における残額 268,822 円とするのが正しい処理である。

現在、会派は解散しているが、社県連の構成員であったものは、当時の政務調査費の収支報告書を訂正して県議会に再提出すべきであり、さらに、政務調査費の残額 268,822 円を県に返還すべきである。

議長は、以上の内容を社県連の構成員であった者に通知すべきであり、それに基づいて残額を管理している者が当該金員を返金しない場合は、知事は、残額のうち、平成 12 年度の政務調査費の未使用残額、すなわち、残額 268,822 円のうち、平成 13 年度に政務調査費から措置した 148,000 円を除いた 120,822 円については、任意の返還を求め、平成 13 年度の政務調査費から支出した 148,000 円については、政務調査費条例第 11 条に基づいて返還の命令をするべきである。

なお、以上の政策委員会の収支及び残額について、監査における同席者の個人の意思としては、残額についてはむしろ処理に困っており、監査の結果に基づいて返還したいと述べている。また、社県連において、以上の政策委員会の収支を政務調査費の収支から除外する(政務調査費からの支出として処理すること)について、全国都道府県議会議長会の使途基準¹⁶⁶に「引当金」に関するものがなかったため、県議会事務局に相談の上、政務調査費の支出としたことなどに照らして、当該残額を隠蔽し、若しくはこれを流用しようとした意思及び事実は存在しないものと認める。

2-4-2 帳票書類の作成方法について

社県連では、旅費を政務調査費から支出するに際して、「旅費命令(依頼)概算請求票 精算票」を起票している。監査の結果、この帳票の記載内容そのものに不適切なものは発見されなかったが、鉛筆によって記載されたものが散見された。鉛筆書きの場合、長期の文書保存期間の中で、保存能力に脆弱さがあるため、ボールペン等によって記載すべきである。

2-5 懇談会費用の支出の違法性、妥当性、適切性等について

既に述べたとおり、県政会では、不適切な支出が行なわれた可能性があるため、以下では、各会派における支出の判断と、知事の返還命令権の行使の参考に資するため、一般論として、いわゆる「懇談会」の費用の支出の違法性、妥当性、適切性等の判断基準について若干の検討をする。

懇談会という用語は、必ずしも一義的なものではないが、政務調査費についていえば、基本的には会議費(政務調査費条例施行規程第 3 条及び同別表)に相当するといえる。

他方、この会議費は、一般にいわれる「交際費」とは性質を異にすると考えられ、また、県の政務

¹⁶⁶ 全国都道府県議会議長会『政務調査費の交付に関する条例(例)及び同規程(例)関係資料集』(平成 12 年 12 月)。

調査費条例及び同施行規程には、使途としての交際費は明文規定がない。したがって、政務調査費の会議費から交際費の支出をすることが認められるのかどうかという問題もある¹⁶⁷。

そこで、そもそも政務調査費から交際費を支出しうるのかについて検討する。「政務調査」という用語の自然な解釈からすれば、漠然とした交際活動、例えば具体的な政務調査の目的のない状況の下で行われる接待や接遇などに係る経費を政務調査費から支出することには問題があると考ええる。他方で、政務調査という用語が法律上も、条例上も必ずしも画一的に解釈し得るものではなく、一定の不確定要素を含んでいるともいえるから、一切の交際費を政務調査費の支出として認めず、これを直ちに違法と解することも合理的ではないと考える。

したがって、当監査人は、具体的な政務調査の目的の下で行われる一定の範囲内の交際であれば、政務調査費の使途として認められ、かつ、科目としては会議費から支出する余地もあると考える。その判断基準は、地方公共団体における懇談会の支出基準(地方自治法等の解釈に基づく基準)に準じて考えることが合理的である。

2-5-1 懇談会費用の財務会計上の分類(内部懇談と対外折衝)

まず、懇談会費用の内容の分析を行なう。

懇談会の分類の仕方の一つとして、特に財務会計の観点からは、①会派と外部者との交流に係る会議(対外的折衝を含む)と、②会派の構成員(事務局員を含めて)などの内部者のみによる会議とに分けることができる。公金の支出として、一定の範囲の前者の支出が認められることは言うまでもないが、後者については争いがあり、どのような飲食等であれば適法な支出として認められるのか、この点についての明確な基準はないといえる。

過去の裁判例において、①県の監査委員を東京事務所の職員が接待したことを違法とした事例¹⁶⁸、②監査委員と知事がしたフランス料理の昼食が裁量権の逸脱ではないとされた事例¹⁶⁹、③監査委員の昼食代、会食代を違法とした事例¹⁷⁰、④部課長会の懇談会に長が祝金 3 万円を支出したことを違法とした事例¹⁷¹などがある。

さらに注目すべき裁判例として、⑤給与条例主義(地方自治法第 204 条第 3 項及び 204 条の 2、地方公務員法第 24 条第 6 項及び同第 25 条第 1 項)によって、条例に基づかない職員に対する財産的給付は違法であるとし、一般によくいわれる「社会通念上儀礼の範囲内」の支出は認められるとする基準は、「対外的折衝」から生ずる公金の支出に関する基準であって、職員のみによって費消される昼食や残業食代にはあてはまらず、これを支出することは金額の多寡を問わず違法で

¹⁶⁷ 「懇談会」は、「懇親会」とは異なり、後者は、より「交際」的な意味合いを帯びるものと考ええる。

¹⁶⁸ 静岡地判平成 10.2.27 判例地方自治 181 号 15 頁。

¹⁶⁹ 東京地判平成 10.6.19 判例地方自治 182 号 19 頁。

¹⁷⁰ 松山地判平成 11.7.7 判例タイムズ 1046 号 137 頁。

¹⁷¹ 東京地判平成 14.6.21 判例集未登載。

あるとした事例もある¹⁷²。

以上の地方公共団体の執行機関における裁判例を参考にして、議会の会派に関する当監査人の判断としては、議会の会派は、思想信条あるいは政治的立場を同じくする議員の集合体であり、会派内の懇談会は、確かに表面的には「対外的折衝」とはえないが、会派は、基本的には、議会の構成員たる議員（一人の自然人）としての地位に基礎付けられていることから、会派内の懇談会は、純然な「身内」の会議とも異なる要素があると考え。したがって、一定の範囲内の懇談会費用であれば、それが会派内の懇談会であるからといって、ただちに違法な公金支出となるものではないと考える。

2-5-2 「社会通念上儀礼の範囲」とは(最高裁判所の判断)

次に、会派内の懇談会費用のうち、どのような範囲の懇談会経費であれば認められるのかについて検討する。まず、より広範な裁量が認められるであろう地方公共団体の機関が行なう「対外的折衝」等の場合を参照する。

最高裁判所は、次のとおり述べ、「社会通念上儀礼の範囲」であれば認められるとしている。

「普通地方公共団体の長又はその他の執行機関が、当該普通地方公共団体の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは、当該地方公共団体も社会的実体を有するものとして活動している以上、右事務に随伴するものとして、許容されるものというべきであるが、それが公的存在である普通地方公共団体により行われるものであることに思いを致すと、対外的折衝等をする場合には、右接遇は当該普通地方公共団体の事務に当然伴うものとはいえず、これに要した費用を公金により支出することは許されないものというべきである。」¹⁷³

最高裁判所の判決やその他の裁判例に照らして、具体の事案が「社会通念上儀礼の範囲」にあるか否かを判断する明確な基準は確立しているとは言えない。上記において最高裁判所は、接遇に至る経緯、接遇の費用に芸妓花代が含まれていること、二次会費用も含まれていることなどから、宴会による接待そのものを目的とするものと認定し、社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものと判断したが、諸要素のどの点がどれだけ重視されたのかは明らかではなく、総合的な判断であったというほかない。

他方、別の事例として、地方公共団体が中央官庁の係官を地元の料亭で酒食をともにして接遇した事例で、二次会を含まず 11 名で 20 万余円を支出したことを、社会通念上儀礼の範囲を逸脱

¹⁷² 奈良地判平成 13.8.8 判例タイムズ 1074 号 167 頁。

¹⁷³ 最高裁判平成元.9.5 判例時報 1337 号 43 頁。

したものとまで断ずることはできないとした最高裁判決もある¹⁷⁴。

2-5-3 「社会通念上儀礼の範囲」とは(下級審の判断。「儀礼」と「相当」)

以上の「社会通念上儀礼の範囲」については、個々の事例における下級審の判断も参考になる(いうまでもなく、長野県の事例ではない)。

① 宿泊付き懇親会

長及び幹部職員と、町内会長・同副会長との懇親会を保養温泉旅館で宿泊つきで開催した場合について、地裁と高裁とで判断が分かれた事例がある。

仙台地判平成 7.2.23(判例タイムズ 890 号 116 頁)は、市が市民と行政上の意思疎通を図るのに、このような場所で酒食をともにする必要性はいささかも見出しがたいとし、市の職務との関連性、必要性・有用性及び場所・内容・費用等を総合考慮すれば、市の広報・広聴活動としての裁量の範囲を逸脱したものであるとし、当該支出を違法とした。さらに注目すべきこととして、本件支出が、「報償費」から支出されていることをもって、費用の支出の根拠が薄弱なことが裏付けられるとしている(この点については、政務調査費の場合においても参考となると考える)。

他方、仙台高判平成 8.3.25(判例時報 1585 号 17 頁)は、地裁よりも裁量の範囲を広く解している。すなわち、当日の午後に3時間を費やして市係員から予算の概要、各部の重点施策の説明と、「環境の美化」、「高齢者福祉」等のテーマの懇談が行なわれ、その後の懇談会の席上においても、市の担当者と出席者との懇談のみならず、町内会長相互の意見交換もなされたことを踏まえ、市民との間で広報・広聴活動を行なうことは、市民の意見を市政に反映させ、市政への理解と協力を求める上で必要不可欠なものであるとした。

そのうえで、問題が生じるのは、懇談会がその目的を離れ、又はそれを藉口して、徒な遊山、飲食・接待に変容するような場合であるとし、「開催目的、開催に至る経緯、参加者、開催に要した費用、懇親会の内容等を総合して、それが社会通念上相当な範囲を超える場合には市長に付与された裁量権を逸脱するものとして、違法な公金の支出に該当する」とした。

具体の懇談会の事案については、「胸襟を開いた寛いだ雰囲気」を考慮して、庁舎外で泊まりがけにするのも意味があること、費用額について、総額 101 万円、参加者一人当たり 14,900 円(懇親会分約 3,500 円、宿泊代等約 11,000 円)等を総合的に勘案し、社会通念上相当な範囲を超えてはいないとした。

なお、この判決では、社会通念上の「儀礼」という語は用いられておらず、社会通念上「相当」という語が用いられている。その理由は定かではないが、市と町内会との距離を勘案したものなのか

¹⁷⁴ 最高裁判平成元.10.3 判例時報 1341 号 70 頁。

もしれないが、他方で、事案の支出が「報償費」の科目で支出されていることから、報償費の支出対象行為として、「儀礼」が考慮されるべき余地を狭く解しているのかもしれない(この点についても、政務調査費の場合においても参考となると考える)。

② コンパニオン付き懇談会

次に、市の幹部職員が議員を招いて定例議会終了後の懇談会を、市から離れた観光地のホテルで開催した場合の支出について違法性が判断された事例がある。津地判平成 10.9.10(判例タイムズ 1016 号 127 頁)は、原則論として、執行機関が普段から十分な意思の疎通を図る目的で、議員を招いて意見交換を行ない、その際に率直な話し合いをするために儀礼的な接遇を行なうことも職務の遂行に関連する行為として許されるとした。

他方で、「会の目的、内容、場所、行程、参加者の顔ぶれ、開催に要した費用等に照らし、当該懇談会が社会通念上儀礼の範囲を逸脱し、当該接遇が地方公共団体の職務遂行に伴うものと認められない場合には、懇談会に要した費用を公金から支出することは許されない」とし、職務の遂行に伴うものと認められる場合であっても、費目ごとに検討し、当該職務の目的・効果との均衡を著しく欠く支出がある場合には、その支出は違法となるとした(なお、本件では、市長らの賠償責任と、参加した市議会議員らの不当利得返還義務とを、同時に併存的に認めて請求を認容している)¹⁷⁵。

この事件では、次の状況から、客観的に見て、市幹部及び議員らによる宴会・遊興それ自体を目的とするものとみられてもやむをえないとし、職務遂行に伴う支出とは認められず、懇談会に関する支出は全体として違法であるとした。すなわち、助役の謝辞の後、ただちに飲食に移り、コンパニオン 8 名が同席し、多量の酒を飲みながら、具体的な議題も定めずに各自が自由に話をしたもので意見交換会の実質を伴っているとはいえず、伊勢神宮参拝という、明らかに職務外行事が組み込まれており、観光地のホテルという会場設定、一人当たりの金額も、借上げバス料金を除外しても、平均 28 千円余り、宿泊者は一人当たり 42 千円余り、それらの中には、コンパニオン代一人当たり 3 千円弱が含まれているなどの状況である。

2-5-4 「社会通念上儀礼の範囲」の解釈に関する小括

以上の「社会通念上儀礼の範囲」という基準に対して、より厳格な解釈をする学識経験者の見解もある。田中治教授(大阪府立大学)は、公金を財源とする交際費の支出については、地方公共団体の存立目的に適合すべきことが求められるとし、交際の相手方についても、「行政決定の民主性の担保、公正な行政の確保等の見地から一定の場合においてその相手方に上位機関の職

¹⁷⁵ 誘致企業との懇談会に出席した職員の不当利得を肯定した事例として、金沢地判平成 13.5.17 判例地方自治 227 頁 37 号がある。

員を含めることには相当の制約がある」とし、情実に左右される密室的な宴会の場で、あるいはこれを契機として重要な行政決定がなされることは、行政決定の民主性、行政の公正性等を損なうとし、抽象的な社会的必要性ではなく、事務遂行上の具体的必要性を出発点とすべきとされる¹⁷⁶。

誠に傾聴に値する指摘であり、特に、政務の「調査費」という点からすれば、その使途基準の解釈においては参考になる。ただし、政務調査費における「政務」の特性をより考慮すれば、この見解を政務調査費に適用することはやや窮屈であるともいえ、違法性の問題ではなく、適切性の問題として参考にすべきであると考ええる。

2-5-5 金額基準

以上から、懇談会費用の支出基準は、「社会通念上儀礼の範囲」という視点から、総合的に判断するほかないのであるが、他方で、出発点となる何らかの具体的な基準を用意しなければ、政務調査費の支出の事務に支障を生じかねない。

この点、平成12年4月より国家公務員倫理法が施行されたが、地方公共団体の公金支出における「社会通念上儀礼の範囲」の判断基準として、その後の裁判例の中には同法の影響が見られる事例があり、参考になる。福岡地判平成13.3.22(判例地方自治217号14頁)は、国家公務員倫理法が、5000円を超える贈与等を受けた場合に報告義務を課している国家公務員倫理規程(国家公務員倫理法に基づく政令である)を根拠に、5000円を超える場合には、国民の公務に対する信頼への疑義が生じかねないとして、5000円を超える部分の食糧費支出を違法とした(ただし、この事例は、相手方の氏名・身分・地位等が不明で会議内容等も具体的でない状況における判断である)。

2-5-6 小括

以上を踏まえ、政務調査費の懇談会費用への支出について、当監査人としての一応の見解を示しておく。

第一に、違法性・妥当性の観点からは、政務調査費の使途基準でいう会議費とは、同一会派内の懇談会であっても、一定の範囲のものは認められると考えること、また、一般にいう交際費(飲酒を伴うなど)に相当する支出であっても、一定の範囲のものは認められると考えること、他方で、社会通念上儀礼の範囲を超える懇談会費用は、総合的判断によって違法となる場合があり、出発点としては、一人当たり5000円が目安になると考える。

第二に、適切性・合理性(経営的判断)の観点からは、今日の社会情勢や県の財政状況に鑑みて、同一会派内の会議において日常的に行なわれる会議の費用としては、一人当たり5000円未満

¹⁷⁶ 田中治・(判例研究)日本財政法学会編『地方財政の諸問題』(学陽書房、昭和60年)186頁。

に収めるよう努力すべきであり(昼食代や茶菓代などに限定するなどして)、他方、日常的ではない飲酒を伴う特別の懇談会の費用としては、政務調査費からの支出は望ましくない。また、対外的折衝の場合においても、極力、会費制によることの可能性を探るなどし、飲酒を伴う特別の懇談会の費用については、政務調査費からの支出を極力回避するよう努力すべきであるとする。

第3章 監査意見(組織及び運営の合理化のための提言)

政務調査費の監査の結果を踏まえて、県として検討すべきと思われる若干の意見を添える。

3-1 会派が解散等により消滅した場合における証拠書類の保存

会派が解散等により消滅した場合における証拠書類の保存について、現行制度は、会派が消滅したときは、その代表者であった者が、収支報告書に証拠書類の写しを添えて、当該会派が消滅した日の属する月の末日から30日以内に議長に提出しなければならないとされている(政務調査費条例第8条第2項)。しかし、証拠書類の現物については、その保存をどのようにすべきかについての規定はない。慣例から、旧会派の代表者であった者、若しくはその事務局員などが保存することになりそうである。その方法それ自体に重大な問題があるとは思わないが、明確なルールが存在しないことには改善の余地がある。

この点、他の地方公共団体の中には、会派が解散した場合には、証拠書類の現物を地方公共団体に提出する仕組みを設けている例もある。神奈川県大和市では、「保管期限日前に会派を解散した場合又は会派に所属しない議員が議員でなくなった場合は、当該会派の経理責任者であった者又は会派に所属しない議員であった者は、保管期限日前にある会計帳簿及び領収書等の証拠書類を速やかに、議長を経由して市長に提出するものとする」(「大和市議会政務調査費の交付に関する条例施行規則」第7条第2項)としている。

同市のルールは、会派等が解散した場合における証拠書類の最終的な保存主体を長としているが、政務調査費の性質から、これを議長とする方法もありえるとする。

長野県の場合、現在の政務調査費条例においては、証拠書類の写しが議長に提出されていることから、証拠書類に記載されている情報内容は県において管理しうる状態にある。しかし、証拠書類の現物の管理について規定を整備する必要がある。

また、平成15年の県の政務調査費条例の改正前の証拠書類については、現物はもちろんのこと、その写しについても議長に提出することはない。会派等における保存については、「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

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から5年を経過する日まで保存しなければならない」(政務調査費条例施行規程第5条)としているが、会派が消滅した場合に関する規定はないため、誰が実際に証拠書類の現物を整理保管し保存すべきなのか不明確である。

したがって、平成15年条例改正前の政務調査費の証拠書類について、会派等が消滅した場合には、例えば議長に提出することを明確にするなどのルール作りが必要である。

3-2 年度末における未使用の政務調査費(返還・繰越・引当)

3-2-1 繰越制度の創設

各年度末において未使用の政務調査費がある場合について、現在の政務調査費条例においては、会派等における返還義務については明文の規定はない。条例の解釈として、政務調査費は、その年度の政務調査費活動の資金を交付するものであり、残額がある場合には、返還すべきものとされているようである。

また、議長の権限について、政務調査費条例は、収支報告書の調査権限(条例第10条)を規定するのみで、残余がある場合については規定を設けていない。

他方、知事の権限としては、残額の返還命令権限が明記されている。すなわち、「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(第7条に規定する使途基準に従って行った支出をいう。)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。」(条例第11条)としている。

しかし、知事の返還命令権限は、あくまで権限を規定するのみであり、返還を命令しなければならない義務を規定するものではないし、また、どのような場合に返還命令をしなければならないのか、どのような場合には返還命令をしなくても良いのか、については何も規定がない。

この点について、県の政務調査費条例の立案の参考になったと思われる全国都道府県議会議長会の資料によれば、条例に、知事が「返還を命ずることができる」とする条例の文例について、「あくまでも知事の返還命令の根拠を規定したものであり、残余が生じた場合には先ず会派又は議員から、自主的に返還をするのが通常の形態と考えられる」¹⁷⁷としている。

長野県の条例も、こうした全国的な動向を踏まえて、全国都道府県議会議長会の資料を参考にして立案されたものと思われる。しかし、政務調査費条例の内容について、今日では、各地方公共

¹⁷⁷ 全国都道府県議会議長会『政務調査費の交付に関する条例(例)及び同規程(例)関係資料集』(平成12年12月)28-29頁。

団体が創意工夫をこらして独自の内容を設ける事例が増えており(長野県の政務調査費条例の証拠書類に関する規定もその一つである)、また、住民の公金支出に対する監視の機運が高まるなかで、単に会派や議員の良心に依存する仕組みではなく、残余の返還義務と返還命令の条件について、条例において明確にすることも検討に値するものと思われる。

次に、条例の規定を明確にするとして、問題は、いかなる場合に返還を要することとするのかである。上記のとおり、交付された政務調査費に残余がある場合は、会派等は残額を県に返還することが基本とされている。これは、県の財務会計制度が、「会計年度独立の原則(単年度予算主義という場合もある)」「歳入歳出の対応は年度ごとに区分して独立させるべき原則。地方自治法第208条第2項)によっていることから、県の予算を財源とする政務調査費もそれに倣って運用しようとする自然な発想であると考えられる。

しかし、県の予算を財源とするからといって、会派等における費消も、単年度で収支を均衡させなければならない理由はなく、むしろ、今日では複数年度予算への関心や理解も広がっており¹⁷⁸、政務調査費条例において、年度末において繰越を認める規定を創設することも検討に値すると思われる。例えば、一定期間の繰越を原則として自由とする方法、一定の事由によって繰越を認める方法(一定事件の発生によって繰越を認める方法のみならず、翌年度での残額の支出に関する計画を提出するなどの手続面で規律する方法もある。)などである。

これにより、たまたま年度後半若しくは年度末に企画された政務調査活動について、財源を翌年度に繰越しつつ継続的に活動することが可能となり、又は、巨額な費用を要する政務調査活動を実施しようとする場合に、複数年度にわたって、財源を用意するなどの方法も可能となり、柔軟かつ効果的な政務調査活動に資するものと思われる。

3-2-2 引当金制度の創設

繰越制度に関連する問題として、政務調査費で支出している事務職員の人件費のうち、退職手当の問題がある。事務職員の退職手当の一時支出に備えるため、現在は、引当支出として各年度に一定額を支出する処理をしなければならない。しかし、実際に退職手当が支給されるまでの間は、現金の残余が発生することになり、その事実は、収支報告等において明確に把握・管理することはできない。

前記の繰越制度を創設すれば、将来の事務職員の退職手当の支給に備えて、一定額を繰り越すことも可能となる。しかし、繰越制度とは別に、「引当金制度」を設け、退職手当に備える引当金

¹⁷⁸ 例えば、地方独立行政法人法第40条第3項は、「地方独立行政法人は、毎事業年度、〔中略〕残余があるときは、設立団体の長の承認を受けて、その残余の額の全部又は一部を翌事業年度に係る認可中期計画の〔中略〕剰余金の使途に充てることができる。」としている。地方独立行政法人制度は、国の独立行政法人制度の地方版であるといえるが、国や地方公共団体の財務会計制度の今日的な流れとして、会計年度独立の原則の例外となる制度に対する柔軟な立法姿勢がみられる。

として、各年度に当該引当金の積み立てのための支出を当該年度の支出として認め、他方で、退職手当引当金の金額等を収支報告書に記載するといった方法を可能にすることが、より適正かつ安定的であると思われる。

3-3 旅費

政務調査費の支出の中には、多額の旅費が含まれている。公表されている収支報告書においては、「調査研究費」という科目の中に含まれている場合が多いため、そうした状況はあまり明るみになっていないかもしれない。もちろん、政務調査活動に係る旅費を政務調査費から支出することには何も問題はない。しかし、旅費の割合が高くなると、議員(若しくは事務所)の住所地によって、各議員に必要とされる旅費の金額に差異があるため、結果として、本来必要とされる政務調査費の金額にも差異が発生し、その程度によっては、会派間若しくは議員間に不公平感が生じるおそれがある。

会派による政務調査活動に際して、個々の議員が地元地域を対象に政務調査活動を行うことは多いと思われるが、他方で、県庁所在地であり、県の様々な機能が集中する長野市等の都市や、また、日本の首都である東京へ往来して政務調査活動をすることも多いと思われる。

したがって、会派の構成員である議員の住所地がどこであるのかによって、各会派の政務調査活動に必要な旅費の金額は異なる。会派の数が少なく、各会派の構成員である議員の人数が相当数に及ぶ場合(平成13年度まではそれに近かった)には、会派内において、各構成員に必要な旅費の大小を調整することができたかもしれない。しかし、近年、議員一人の会派が増加するなか、端的な事例としては、長野市など交通の便利な地域を地元とする議員一人の会派と、交通に不便な地域を地元とする議員一人の会派とでは、政務調査活動に必要な旅費の金額に大きな差異が発生する可能性がある。

今後、県においては、必要に応じて、政務調査費のうち旅費の支出状況を調査し、若しくは各会派の意見を聴取するなどし、政務調査費の支出に占める旅費の割合が相当に高い場合には、会派(若しくは議員)の政務調査活動に対する県の財政的支援(政務調査費の交付)において、不公平感が発生しないように、政務調査費制度の中に、一部実費精算の要素を取り入れるなどの改善が必要となる場合もあると思われる。

3-4 現金出納簿

会派は、議長が定める収支報告書に領収書その他の書類の写しを添えて議長に提出しなければならず(政務調査費条例第8条第1項)、さらに、「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から5年を経過する日まで保存しなければならない」(政務調査費条例施行規程第5条)(下線、当監査人)。

政務調査費条例施行規程が定めている「会計帳簿」について、多くの会派では、「現金出納簿」を調製している。現金出納簿は、民間企業を含めてあらゆる組織において、その会計を適切に管理するための基本的な帳簿であるとされ、県の会派等においても、政務調査費の会計帳簿として必須である。

現金出納簿の主な役割は、会計の担当者にとっては、個々の現金収支と日々の現金残高を管理し、必要に応じて収支の状況を通覧することにある。他方、政務調査費の収支を外部から検証しようとする者(政務調査費の調査をする議長やその補助機関、さらには公金の収支に関心を持つ県民等)にとっては、年間の政務調査費を最終的に取りまとめた報告書である収支報告書と、その根拠となる証拠書類との間をつなぐ、いわば「連結環」としての機能を有しており、検証の道具として必須である。しかし、現行制度のもとでは、現金出納簿の作成については、何ら明文の規定はなく、適切な雛形も存在せず、県への提出もなく、さらに公表の義務もない。

平成15年の改正政務調査費条例によって、収支報告書に加え、証拠書類も原則として公開されることとなったが(その点については、長野県は他の多くの地方公共団体よりも先進的である)、それに留まらず、両者の連結環となる現金出納簿に関する明示的な作成の義務付け、雛形の提示、県への提出、さらには公表の適否について、立法論的な見地から検討する必要があると思われる。

なお、現金出納簿の雛形を策定するに際しては、基本的な記載事項として、収支の年月日、支出科目、支出の相手方、支出の内容、支出金額の記載が必要である。さらには、現金出納簿における個々の収支と、すでに公表されている収支報告書との関係が分かるようにすることが望ましい。すなわち、収支報告書において列記される事業(例えば、「〇〇視察事業」、「〇〇調査研究事業」など)ごとに、支出した政務調査費の金額を集計できるようにするため(過去の収支報告書の記載状況から、各会派はすでにそのような集計をしていると思われる)、現金出納簿において、主要な事業については、個々の支出の記録の箇所に、それがどの事業に係るものであるのかを明記する欄を設け(主要事業に連続番号を付するなど)、他方、収支報告書において、各事業の具体的内容(調査研究の成果や政策提言の内容など)とともに、それに要した経費の金額が対応表示されれば、見る者の理解に資すると思われる。