

○宮城県監査委員告示第25号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による本住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を次のとおり公表する。

平成28年6月6日

宮城県監査委員 工 藤 鏡 子  
宮城県監査委員 成 田 由 加 里

第1 請求のあった日

平成28年4月7日

第2 請求人

仙台市青葉区中央4-3-28 朝市ビル3階  
仙台市民オンブズマン代表 野 呂 圭

第3 措置請求の内容

できる限り措置請求書の原文に即して記載する。

1 請求の趣旨

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項の規定に基づき、安部孝宮城県議会議員に対して交付された政務調査費ないし政務活動費（以下「政務活動費」という。）の支出について厳正なる監査を行い、違法不当な部分について、宮城県知事に対し、安部孝宮城県議会議員から宮城県に返還を求めるなど、宮城県の被った損害を補填するために必要な措置をとるよう勧告することを請求する。

2 請求の理由

(1) 本件請求の概要

本件は、現在宮城県議会議長の役職にある安部孝宮城県議会議員が、平成21年4月以降、県政報告会従事、事務所県政相談応対等に対する人件費の名目で、合計484万1000円を充当したことについて、宮城県議会が平成25年3月に定めた「政務活動費の手引」（以下「手引き」という。）に抵触し、ひいては宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例（平成16年宮城県条例第38号。以下「条例」という。）に違反しているため、違法かつ不当に政務活動費が支出されたというべきであることから、宮城県に生じた損害を填補すべく、必要な措置・勧告を求める事案である。

(2) 本件の事情

イ 当事者について

(イ) 請求人は、国及び地方公共団体等の不正、不当な行為を監視し、その是正を求める活動等を行うことを目的とする権利能力なき社団である。

(ロ) 安部孝議員は、宮城選挙区（松島町・利府町）を選挙区として平成11年に初当選し、現在5期連続で宮城県議会議員を務め、平成27年11月27日より宮城県議会議長の役職にある。

ロ 安部孝議員の政務活動費の支出状況

安部孝議員は、平成21年4月から平成27年11月にかけて、別紙支出一覧表記載のとおり、人件費として合計484万1000円を政務活動費から充当している。

請求人は安部孝議員に対する平成28年2月23日付公開質問（甲1の1，甲1の2）において、これらの人件費のうち代表的な23件合計102万3000円の政務活動費の支出を取り上げて、安部孝議員に対して支出の内容について説明を求めた。これに対し、安部孝議員は、甲2のとおり、各支出について説明した。

安部孝議員の説明に基づくと、本件23件の人件費の支出は以下の3つに区分されることとなる（なお、以下に掲げるNo.は、公開質問の別表（甲1の3枚目）の番号である。）。安部孝議員の人件費に関する政務活動費の支出の全体合計484万1000円についても、おおよそこの3つの類型に分けられると考えられる。

第1類型 県政報告関連（No.3，13，15，19，21，23）

具体的には、No.13については県政報告会におけるアマチュアバンドからの音響機材借上げ等に関する会議費、No.3，15，19，21，23については県政報告書作成配付等に関する人件費、県政報告会場費に関する支出となっている。

第2類型 事務所県政相談対応（No.1，2，4ないしNo.12，14，16，20）

第3類型 個別の視察，調査，セミナー関連（No.17，18，22）

(3) 必要な措置を講ずべきこと

イ 政務活動費の使用用途に関する規制の概要

(イ) 宮城県議会の各会派又は会派に所属しない議員に対して交付される政務活動費は、法第232条の2に定める補助金であり、法第100条第14項及び第16項、条例、宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例施行規程（平成16年宮城県議会訓令甲第3号。以下「条例施行規程」という。）に基づき、公益上必要がある場合にのみ支出が許されるべきものである。

宮城県では、会派に所属する議員一人当たり月額35万円の政務活動費が各会派に一律に支出され、政務活動費総額から必要経費を控除して得た額に残余がある場合には、各会派は速やかに、当該残余の額に相当する額を返還しなけ

ればならないとされている（条例第16条）。そして各会派は、政務活動費の適正な使用を確保するために、政務活動費の使用について当該各会派に所属する議員を指導監督することが求められている（条例第11条）。

政務活動費は「会派及び議員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福祉の増進を図るために必要な活動（以下「政務活動」という。）に要する経費に対し交付する」と定められており（条例第2条），今回問題となっている人件費については「会派又は議員が行う政務活動を補助する職員を雇用する経費」と定められている（条例別表）。

（ロ）そして宮城県議会が平成25年3月に定めた手引きによれば、「政務活動費を充当するに適しない例」として、「後援会活動への支出は政務活動費を充当するに適しない。」と定められており（手引き6頁等），不適切な支出の具体例として「後援会活動としての報告会等の開催経費」が挙げられている。

さらに手引きでは、人件費の充当指針を以下のとおり定めている（手引き14頁）。

「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、従事している実態に応じて政務調査費を充当することができる。ただし、生計を一にする親族を雇用する場合は対象外とする。

人件費に政務活動費を充当する場合は、雇用実態が客観的に確認できる証拠書類（雇用契約書，協定書（覚書），勤務実績，毎月の支払い等）を適切に整理しておく必要がある。

会派又は議員が、事務所職員に政務活動の補助業務のほか、それ以外の業務（政党活動や後援会活動等）も兼ねて従事させている場合には、勤務実績表（勤務日誌）に基づく勤務時間により按分して充当するか、政務活動に従事した割合（平均時間，日数等）で按分して充当する必要がある。

なお、明確に按分割合が算出できない場合は、2分の1を超えない範囲で充当できるものとする。」

ロ 安部孝議員は違法かつ不当に政務活動費を支出したこと

以下、当オンブズマンが安部孝議員に対して公開質問を行った23件合計102万3000円の人件費の支出について、各類型ごとに違法不当であることを述べていく。前述のように、この23件は安部孝議員の人件費の支出全体の中から代表的なものを抽出したものであるから、23件いずれも違法不当であることとなれば、安部孝議員の人件費の支出全体が違法不当であると推定すべきである。

（イ）県政報告関連の支出について（第1類型）

A 後援会活動としての報告会等の開催経費への政務活動費の支出は許されないこと

前述したとおり、手引きでは、後援会活動としての報告会等の開催経費について政務活動費を支出することは不相当であると定められている。

安部孝議員の説明に基づけば、No.13については県政報告会におけるアマチュアバンドからの音響機材借り上げ等に関する会議費として支出したとされている（ただし、もともとは「人件費」での計上であり、請求人の公開質問を踏まえ、「会議費」と項目修正する意向である旨返答があったものである。（甲2 1枚目参照。））。しかし、平成25年9月1日に開催された県政報告会は「安部たかし後援会」が主催したものである。したがって、No.13は後援会活動としての報告会等の開催経費に当たるので政務活動費を支出することは許されない。

また、No.13と同様の理由により、No.3, 15, 19, 21, 23についても、「安部たかし後援会」が主催した県政報告会の開催経費に当たるから、政務活動費を支出することは許されない。

したがって、仮に安部孝議員の説明に基づいたとしても、No.3, 13, 15, 19, 21, 23の支出は手引きに抵触し許されない。

**B 安部孝議員の説明は極めて不合理であること**

以下に詳述するように、安部孝議員の説明はいずれの支出についても極めて不合理なものでありおよそ信用できない。

**(A) アマチュアバンドからの音響機材借上げ（No.13）について**

安部孝議員によれば、No.13については、平成25年9月1日に松島町磯崎の漁港施設で約300人規模の県政報告会を開催した際に屋外で音響設備がないため、多賀城在住のアマチュアバンドから音響機材の借上げ、運搬、セッティングをお願いしたことに對する会議費として政務活動費を支出したとのことである。しかしながらこの安部孝議員の説明は以下の点で不合理であり、およそ信用できない。

a 安部孝議員の説明によれば、松島町磯崎の漁港施設においては平成27年8月9日にも300人規模の県政報告会が開催されたようだが（No.23の支出に対する甲2「質問2」の回答）、このときの県政報告会では音響機材の借上げのために政務活動費が支出されてはいない。つまり松島町磯崎の漁港施設において300人規模の県政報告会を開催するにあたっては、平成25年9月1日に借り上げたような音響機材はそもそも必要ないのである。そうすると、平成25年9月1日のNo.13の支出は、「音響機材の借上げ」のための費用ではなく、もっぱら「アマチュアバンドへの報酬」であるというほかない。

b また、アマチュアバンド等に対し、催し物等において演奏してもらった際には「演奏料」を支払うのが社会通念上常識である。社会通念に照らせば、No.13の支出はアマチュアバンドへの演奏料であることは明らかである。現に多賀城在住のアマチュアバンドの方は「演奏料として受領した」と述べているのであるから、社会通念上の取り扱いと一致しているのである。

そもそも安部孝議員は、No.13の支出を前述のように「人件費」とし

て計上していた。「機材の借り上げ」であるならば人件費として計上していることが不合理である。安部孝議員自身、本件支出を人件費という演奏料と親和的な項目で処理していたのであるから、アマチュアバンドに対して演奏料を支払ったという認識があったというべきである。

- c 以上のとおり安部孝議員の説明はおよそ不合理であって信用できない。安部孝議員のNo.13の支出についての説明は虚偽であって、No.13の支出は後援会主催の会合に政務活動費を支出したものであり、手引きに反する違法不当な支出であったと断ずべきである。

(B) 県政報告会の会場設営費について

安部孝議員は、No.19、No.23については、県政報告会の会場設営のための人件費として支出したと説明している。しかしながらこの安部孝議員の説明は以下の点で不合理であり、およそ信用できない。

- a まずNo.23は、前述のとおり、平成27年8月9日に松島町磯崎の漁港施設において開催された300人規模の県政報告会の会場設営の人件費とのことである。

しかし平成25年9月1日に同じ場所で同じ規模で開催された県政報告会では、会場設営のための人件費などは支出されていない(No.13)。したがって、平成27年8月9日だけかかる人件費が発生するということが全く不自然である。そして、300人規模の集会のために前日に12人が2時間、当日に22人が3時間も設営に当たるということも極めて不自然である。そうすると、そもそも会場設営のための人件費が必要ではなかったと考えるのが妥当である。

さらに言えば、No.23にしても、No.19にしても、そもそも「安部たかし後援会」が主催した県政報告会なのである。後援会が主催した県政報告会であれば、後援会の負担において会場が設営されるのが当然である。そうすると、県政報告会の会場設営のために人件費の支出を要することはなかったはずである。

- b また、安部孝議員の説明に基づけば、No.19とNo.23は、会場設営費、県政報告書の配布代、お茶代等の複数の費目の支出が1枚の領収証で処理されていることになるが、あまりに不自然で不透明な処理の仕方である。「雇用実態が客観的に確認できる証拠書類を適切に整理しておく必要がある」という手引きの規定からすれば、個々の費目ごとに領収証が作成されてしかるべきである。したがって、複数の費目が混在しているという安部孝議員の説明は極めて不自然である。
- c 以上のとおりであるから、安部孝議員の説明はおよそ不合理であって信用できない。安部孝議員のNo.19、23の支出についての説明は虚偽であって、No.19、23の支出は手引きに反する違法不当な支出であったと断ずべきである。

(C) 県政報告書の配布のための人件費について

安部孝議員は、No.14, 15, 19, 21, 23について、県政報告書の配布のための人件費として支出したと説明している。しかしながらこの安部孝議員の説明は以下の点で不合理であり、およそ信用できない。

a 安部孝議員は、県政報告書が発行されるたびに、県政報告書を郵送によるか、松島佐藤新聞店、河北新報普及センター利府青葉台販売所、河北新報普及センター利府販売所への折り込みチラシの形にして配布している。これらの方法によって県政報告書は広範に配布されているのであるから、さらに人件費をかけて県政報告書を配布する必要は認められない。どの地域のどの人間に県政報告書を配布しているのか実態が全く不明である。

b また、例えばNo.14を取り上げれば、平成26年6月5日に県政報告書が11000部印刷された後（甲3）（安部孝議員によれば、5月30日発行の県政報告書の配布にかかる人件費であるとのことであるが、直近で県政報告書が印刷されているのは6月5日だけであるので、5月30日発行の県政報告書とはこの6月5日に印刷されたものであるはずである。）、同月11日に佐藤新聞店で推定1100枚（代金4158円から消費税を除くと3850円であり、1枚3.5円として計算すると1100枚となる。）（甲4）、同月15日に松島佐藤新聞店で4000枚（甲5）、河北新報普及センター利府販売所で1950枚（甲6）、河北新報普及センター利府青葉台販売所で3550枚（甲7）がそれぞれ配布委託され、同月18日に34枚が郵便により配付されているので（甲8）、残りの県政報告書は366枚となる。そうであるにもかかわらず、安部孝議員はNo.14において2500枚分の県政報告書の配布のための人件費を支払ったと説明しているのである。安部孝議員の説明は客観的な状況と全く齟齬しているのであるから、虚偽の説明をしているというほかない。

煩瑣になるのでここでは詳述を控えるが、他の県政報告書の配布についての安部孝議員の説明も、No.14と同様に虚偽のものとなっている。

c さらに既述したとおり、複数の名目が混在しているという安部孝議員の説明は極めて不自然であることも考えあわせれば、安部孝議員の説明はおおよそ不合理であって信用できない。安部孝議員のNo.14, 15, 19, 21, 23の支出についての説明は虚偽であって、No.14, 15, 19, 21, 23の支出は違法不当な支出であったと断すべきである。

## C 小括

以上のとおり、県政報告に関する人件費の支出についての安部孝議員の説明はすべて極めて不合理なのであるから、安部孝議員は説明のつかない事柄に政務活動費を支出したのとして、政務活動費の支出は違法不当であるというべきである。

(ロ) 事務所県政相談対応に関する人件費の支出について (第2類型)

A 勤務実態が全く不明であること

No.1, 2, 4ないしNo.12, 14, 16, 20の領収証を見る限り、事務所における県政相談に対応したことに対する人件費であるという記載は一切なされていない。

領収証ごとに字体が異なっており、どれだけの人間がどの事務所で県政相談に対応しているのか全く不明である。

また県政相談に対応したというのであれば、安部孝議員に相談対応内容を記録するための記録簿等があつてしかるべきであるが、記録簿等が示されていないので、真に県政相談に対応しているのか全く不明である。

さらに、県政相談に対応する日時についてどのように取り決めていたのか、勤務契約の内容も全く不透明である。

B 安部孝議員の説明は極めて不自然であつて信用できないこと

(A) 安部孝議員は、政務活動費の支出額を、3000円に日数を掛けて算出しているようである。しかし例えばNo.2, 6等のように、3000円に日数を掛けても政務活動費の支出額と一致しない場合には、1日分だけ1000円ないし2000円として政務活動費の支出額と一致するように調整している。1日3000円であるはずの県政相談対応のための人件費が政務活動費の支出額の帳尻を合わせるように1日だけ1000円になったり2000円になったりするの是不自然極まりないものである。

(B) また安部孝議員は、県政相談対応時間は10時から15時のうち4時間程度であると説明して、県政相談対応のための人件費を100%支出している。しかし、10時から15時までのうち4時間ずっとひっきりなしに県政相談対応をしていたとは到底考えられない。実際に県政相談に対応していた時間の割合に従って支出額を変動させるか、政務活動費の支出額が実際の対応時間に従って按分されてしかるべきである。そうであるにもかかわらず、一切按分もされずに100%支出されているのであるから、不自然である。

(C) このように不自然な説明になっているのは、2つの原因が考えられる。

一つ目は、安部孝議員が全く虚偽の説明をしていることである。

二つ目は、安部孝議員が県政相談の対応に対する人件費であると説明したNo.1, 2, 4ないしNo.12, 14, 16, 20については、手引きにおいて「雇用実態が客観的に確認できる証拠書類(雇用契約書, 協定書(覚書), 勤務実績, 毎月の支払い等)を適切に整理しておく必要がある」と定められているにもかかわらず、全く勤務実態を記録していないため、安部孝議員が苦し紛れに「県政相談対応のための人件費」であると説明したに過ぎないということである。

いずれにせよ、安部孝議員の説明を到底信用することはできないというべきである。

## C 小括

以上のとおり、事務所県政相談対応に関する人件費の支出については、実態が全く不透明であるし、安部孝議員の説明も到底信用することができないものなのであるから、安部孝議員は説明のつかない事柄に政務活動費を支出したものであるとして、政務活動費の支出は違法不当であるというべきである。

### (ハ) 個別の視察、調査、セミナー関連の支出について（第3類型）

#### A No.17の支出について

##### (A) 安部孝議員の説明

安部孝議員によれば、No.17については、平成26年9月16日に静岡県地域防災センターを視察した際に、防災関連についてアドバイスを受けている大学関係者に同行を求めたことから、この補助調査員の臨時職員の賃金として政務活動費を支出したとのことである。

##### (B) 安部孝議員の説明は極めて不自然であること

まずなぜ大学関係者の同行が必要であったのか全く不明である、安部孝議員によれば、静岡県の県議会議員や職員から静岡県の地震・津波・自然災害・防災教育等の取組みについて説明を受けたというのであるから、不明な点があれば静岡県の県議会議員や職員に説明を求めればよいのであって、同行した大学関係者から補助される必要はないはずである。

また本件調査の成果が、同行した大学関係者が所属する大学の協力を得て子どもたち向けの防災教育セミナーや防災指導員の普及拡大に反映されたとのことであるが、静岡県地域防災センターの視察内容のどの部分が成果に結びついたのか全く不明である。また子どもたち向けの防災教育セミナーや防災指導員の普及拡大について大学が関与しているのであれば、同行した大学関係者は大学の費用によって視察に同行するべきである。

さらに言えば、補助調査員に対して人件費の支出が許されるのは、議員本人の調査活動だけでは十分な成果が上がらない場合に限られるべきである。

以上のように安部孝議員のNo.17に関する説明は、なぜ政務活動費を支出して大学関係者を同行させたのか理由が全く不明であることから、極めて不自然であるというべきである。

#### B No.18の支出について

##### (A) 安部孝議員の説明

安部孝議員によれば、No.18については、船でカキ生産状況を調査した際の平成26年9月から11月分の人件費であるとのことである。

##### (B) 安部孝議員の説明は極めて不自然であること

まず実際にどのような作業に対して人件費が必要となったのか全く不明である。

安部孝議員がこの調査の際の写真として示している写真の1枚目（甲2の資料No.6）は、安部孝議員の県政報告第30号（平成26年10月13



日発行)の写真(甲2の資料No.7)と同一であることからすれば、船でカキ生産状況を調査したというのは、文部科学省のマリンサイエンスの調査事業として東京大学と県の水産部が合同で湾内調査を行ったことを指しているはずである。そうすると、文部科学省の調査事業であるうえ東京大学と県の水産部も関与しているのであるから、調査の必要経費は国ないし県から支出されているはずである。したがって、船でカキ生産状況を調査した際に、安部孝議員が政務活動費から人件費を支出することは到底考えられないのである。

よって、安部孝議員のNo.18に関する説明は極めて不自然である。

#### C No.22の支出について

##### (A) 安部孝議員の説明

安部孝議員によれば、No.22については、平成27年7月19日に福島県相馬市の親子防災教育セミナー(ヨット、カヌー、水上バイク試乗を含む)における人件費であるとのことである。

##### (B) 安部孝議員の説明は極めて不自然であること

実際にどのような趣旨での支出なのか全く不明であるが、何かにつけて説明不足である安部孝議員が、わざわざ「(ヨット、カヌー、水上バイク試乗を含む)」と言及していることからすれば、安部孝議員はヨット、カヌー、水上バイク試乗に関する費用が発生したと言いたいのであろう。

しかし宮城桜友会(安部孝議員の母校学習院大学の宮城県における同窓会)のフェイスブックによれば(甲9)、平成27年7月19日に実施された防災教育セミナーにおいては、宮城桜友会の会員の会社からヨット、カヌー、水上バイクを無料でレンタル提供されたとのことである。したがって、福島県相馬市の親子防災教育セミナーにおいて、安部孝議員が何に対して人件費を支出したのか全く不明なのである。

よって、安部孝議員のNo.22に関する説明は極めて不自然である。

#### D 小括

以上のとおり、No.17、18、22についての安部孝議員の説明はいずれも極めて不自然なものとなっていることからすれば、安部孝議員は個別の視察、調査、セミナーに名を借りて説明のつかない事項に政務活動費を支出したとして、No.17、18、22の支出は違法不当な支出であるというべきである。

#### (4) 結語

以上述べてきたように、人件費の支出の中の代表的な23件は、手引きに抵触するか、説明のつかない事項に支出されたものとして、すべて違法不当なものである。したがって、安部孝議員の人件費の支出全体も、代表的な23件の支出が違法不当であるのと同様の理由で違法不当であると推定すべきである。そうすると、現在宮城県議会議長という重責を負う安部孝議員が過去約6年間に政務活動費から人件費

として合計484万1000円余の多額の金員を違法かつ不当に支出してきたこととなる。

本件は、平成28年2月8日付で提起した住民監査請求事件と同様、①宮城県議会議員は手引きを軽視しており、適正に政務活動費を支出するという意識に乏しいこと、②宮城県議会議員の政務活動費の支出をチェックする仕組みが機能していないことという宮城県議会における政務活動費の支出に関する構造的な問題の象徴である。とりわけ①人件費の支出について「政務調査活動従事分として」などと漠然としたことしか記録していない点は極めて問題である。これでは第三者において全く政務活動費の支出の内容をチェックできない。また、②会派が「政務調査活動従事分として」などという記載のみで政務活動費の充当を認めてきたことも極めて問題である。会派のチェックはほぼ全くなされていなかったというほかない。

本件の問題の大きさと、安部孝議員が不合理な説明に終始してきたことに鑑み、監査に当たっては、政務活動費を支出した状況について議員から綿密に事情を聴取し、その弁解を裏付ける十分な資料等の提出を求めて、適切に事実認定することを求める。そして安部孝議員の説明を鵜呑みするのではなく、監査委員が独自に、領収証の発行者に対して事情聴取すること、関係諸団体のホームページの記載を調べたり資料の交付を求めたりして批判的に裏付け調査を行うべきである。

さらに、こうした政務活動費の不正支出の原因を解明し、宮城県議会における政務活動費の不正支出の問題を解決するための抜本的な対策を検討することを求める。

#### 添付資料

平成21年度から平成26年度までの人件費の支出についての事実証明書各1通  
甲1ないし甲9 各1通

甲1の1 請求人による平成28年2月23日付公開質問書一式

の2 甲1の1の公開質問にかかる政務活動費の支出に関する領収証

甲2 安部孝議員による平成28年3月8日付回答書一式

甲3 平成26年6月5日付県政報告書印刷代にかかる領収証

甲4 平成26年6月11日付県政報告書折込料4158円の領収証

甲5 平成26年6月11日付県政報告書折込料12960円の領収証

甲6 平成26年6月11日付県政報告書折込料7371円の領収証

甲7 平成26年6月11日付県政報告書折込料13419円の領収証

甲8 平成26年6月18日付県政報告書送付代3038円の領収証

甲9 宮城桜友会のフェイスブックページの平成25年7月24日の記事をプリントアウトしたもの

#### 第4 監査委員の辞退及び請求の受理等

- 1 中山耕一監査委員及び坂下賢監査委員については、本件監査を辞退したい旨の申出があり、両監査委員は、本件監査に携わっていない。

2 議会の会派又は無会派議員（以下「会派等」という。）に交付された政務活動費は、知事の管理を離れ、公金に該当しないことから、会派等による政務活動費の支出は、法第242条第1項の「公金の支出」に該当しない。したがって、本件請求は、会派等を経由した政務活動費の支出に違法なものがあり、知事は、議員に対する不当利得返還請求権が発生しているにもかかわらず、これを行使しないという「違法または不当に財産の管理を怠る事実」があり、これについて監査及び措置を請求しているものとして、次の3に記載するものを除き、受理することとした。

3 請求人は、監査委員に「政務活動費の不正支出の原因を解明し、宮城県議会における政務活動費の不正支出の問題を解決するための抜本的な対策を検討することを求める」としているが、法第242条第1項に規定する住民監査請求は、財務会計行為に係るものに限定されるものである。

以上のことから、制度全般に係る措置の請求は、不適法なものであるから、これを却下する。

## 第5 監査の実施

### 1 監査の対象事項

請求人が摘示している、県が支出した平成21年度から平成27年度までの政務活動費に係る会派の支出（安部孝議員に係る人件費の受領分）が、条例、条例施行規程及び手引きで定める政務活動費を充てることができる範囲（以下「使途基準」という。）に違反しており、知事に不当利得返還請求権が発生しているがこれを行使しないという、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」が存するか否かについて監査を行うこととした。

### 2 監査対象箇所等

知事の補助執行者として平成21年度以降の政務活動費の会派等への交付の事務を行った議会事務局を監査対象箇所とした。

また、政務活動費に係る収支報告書及び領収書その他の証拠書類の写し等の調査を行うとともに、自由民主党・県民会議会長、安部孝議員及び同議員の政務活動費（人件費）を受領した者を、法第199条第8項の規定による関係人として調査を実施した。

### 3 請求人による証拠の提出・陳述、補充書面の提出

法第242条第6項の規定に基づき平成28年4月28日に実施した請求人による証拠の提出及び陳述において、証拠（意見陳述書等）の追加提出があり、措置請求書を補足する陳述が行われた。できる限り提出された原文に即して記載する。

#### （1）意見陳述書

本件の住民監査請求事件における監査について、請求人が補充しておきたい主張は、いかなる判断基準に基づいて安部孝議員の政務活動費の支出の違法性・不当性

を判断するかについてである。この点について、同じく安部孝議員の政務活動費の支出の違法性・不当性が問題となった住民監査請求事件において宮城県監査委員が示した判断基準は、県民の監査委員に対する期待に反する不当な内容となっていた。請求人は、本書面において、前回の住民監査請求事件において宮城県監査委員が示した判断基準が不当である理由を述べたうえで、求められる違法性・不当性の判断基準と監査の内容について主張を補充することとする。

#### イ 宮城県監査委員による違法性・不当性の判断基準の概要

宮城県監査委員は、前回の住民監査請求事件における監査結果において、「政務活動費については、政務活動が執行機関に対する監視機能を果たすための活動としての性格を帯びていることもあり、基本的に議会の自立を尊重し、議会自らが適正な運用を図るべきものとされている。したがって、会派等による政務活動費の支出が明らかに不適正である場合を除き、知事は、議長の判断を尊重するべきものである。また、議員の調査研究活動は、県政全般に及び、その調査研究その他の活動の対象、方法も広範かつ多岐にわたるものであり、手段方法及び内容の選択に当たっては、議員の自主性及び自律性を尊重すべきであることから、議員の広範な裁量的判断に委ねられている。」と述べ、「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。」と判示した最高裁判所平成21年12月17日判決（以下「平成21年最判」という。）を引用したうえで、違法性・不当性の判断基準を「確認された事実を用途基準に照らして、支出に係る議員の判断に客観的な合理性が明らかに認められない場合には、『議員の調査研究及びその他の活動』としての必要性・適法性を認めることができず、不当利得である」としている。

しかし、このような違法性・不当性の判断基準は、以下に詳述するように条例の下での理解としては誤りである。

#### ロ 求められるべき判断基準と監査の内容

##### (イ) 宮城県監査委員の見解は平成21年最判の理解を誤っていること

###### A 平成21年最判の概要

平成21年最判は、当時の品川区議会における政務調査費の交付に関する条例（平成13年品川区条例第5号。平成18年品川区条例第49号による改正前のもの。以下「旧品川区条例」という。）においては、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こと、会派が政務調査活動の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを定めた条項は見当たらないことを踏まえて、旧品川区条例の趣旨解釈論として「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」と判示したものである（甲10）。

旧品川区条例のこのような規定ぶりは、以下に述べるように本県条例の規定ぶりとは全く異なっており、平成21年最判を本県条例の趣旨解釈に援用することは誤っている。

## B 本県条例の仕組みと趣旨

(A) 本県条例では、第13条第1項において「会派の代表者又は無会派議員は、政務活動費に係る収入及び支出について、別に定める様式により、次に掲げる事項を記載した収支報告書を、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。」と定めて収支報告書の提出を定め、第7項において「収支報告書の提出は、政務活動の主な実績を記載した実績報告書、当該収支報告書に記載された政務活動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しなければならない。」、第8項において「前項の場合において、領収書その他の証拠書類を取得することが困難な場合にあつては、別に定める様式による支払証明書をもってこれに代えることができる。」と定めている。そして条例施行規程第6条において、収支報告書の様式、実績報告書の様式、証拠書類の写しの添付の様式が定められている。これらの条例等の規定や様式によれば、支出報告書を提出する際には、個々の政務活動費の支出ごとに政務活動の内容を具体的に記載されることが求められているといえる。

また、本県条例第15条では、「議長は、第13条の規定により提出された収支報告書を適正と認める場合は当該収支報告書の写しを、前条第3項の規定による命令を行った場合は当該命令の書面の写しを添えて当該収支報告書の写しを知事に送付するものとする。」と定め、政務活動費の支出内容を執行機関に報告することとされている。

(B) 以上のように、本県条例においては、旧品川区条例とは全く異なり、政務活動費の支出の内容について具体的に記載した書面、資料を議長に提出することになっているし、執行機関にも政務活動費の支出について具体的に報告することになっているのである。

したがって、平成21年最判は本県条例の趣旨解釈において援用することはできない。かえって本県条例が上記のように旧品川区条例とは全く正反対の規定ぶりになっていることからすると、本県条例は、平成21年最判とは全く逆で、「監査委員において、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る」と考えるのが妥当である。

さらに言えば、平成21年最判は、旧品川区条例の趣旨解釈に基づいて、「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。」と判示しているが、上記のように旧品川区条例とは全く正反対の本県条例の趣旨解釈からすれば、平成21年最判とは逆に、「議員が監査委員から説明等を求められた場合、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い、また議員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ができる」と考えるのが妥当である。

### C 小括

いずれにせよ、本県条例の規定ぶりからすれば、監査委員には積極的に政務活動費の支出内容を調査することが求められているのであって、平成21年最判を本県条例の趣旨解釈に援用することはできず、本県条例の下では「支出に係る議員の判断に客観的な合理性が明らかに認められない場合」にだけ違法性・不当性を認めるという消極的な判断基準を設けることは許されないのである。

### (ロ) 政務活動費に関する議員の判断を慎重に検討する必要があること

#### A 政務活動費の支出の違法性についての判断基準に関する裁判例の状況

(A) 裁判例によれば、政務活動費の使途の適正を判断するについては、次のように考慮されているようである。すなわち、「政務調査費の使途については、地方議会の審議能力の強化という政務調査費の趣旨や、政務調査費の性質上その使途に関する議員の裁量を一定程度認めることが望ましいことからして、政務調査費の使途を過度に限定することは相当とはいえない難い反面、政務調査費が住民の税金から賄われる公費であることによる濫費の防止の観点からは、その使途を議員の全くの自由に任せるようなこともまた相当ではなく、これらのバランスを図る必要があると考えられる」とされている（最高裁判所平成25年1月25日判決の判例タイムズ解説（なお、判例タイムズの解説記事は当該最高裁判所判決を担当した最高裁判所調査官の執筆によるものであって、裁判所の判断を知るうえで重要視されるべきものである。））（甲11）。このように、裁判例によれば、政務活動費の支出に関する議員の裁量的判断を重視するという観点からのみ判断基準を設けるものとはされていない。公費の乱費防止とのバランスにおいて判断基準を設けなければならないとされているのである。

(B) そして、近時の裁判例では、仙台地方裁判所平成26年11月27日判決において「当該支出に係る個別の事実から調査研究活動と市政との関連性を慎重に検討した結果、同支出に係る議員の判断に合理性があるということができない場合には、同支出につき調査研究のための必要性を認めることができず、本件使途基準に合致しないものとして違法になるものと解するのが相当である。そして、議員の判断に合理性があるといえるかどうかについては、上記のとおり当該支出に係る個別の事実に基づき上記関連性について慎重に検討すべきであり、例えば、収支状況報告書の記載に表れた事実等（研修会・物品の名称、書籍の表題等や研修会の趣旨・目的等）

から調査研究のために用いられる可能性がないことがわかる場合、あるいは、その可能性があるといえ得ても、当該支出が調査研究のための必要性に欠けるものであったことをうかがわせる具体的事実が認められる場合にあっては、議員の調査研究に資する意見交換等が現になされたり、市政に関する具体的な調査研究が現にされたとか、それが予定されていたなどの特段の事情について適切な立証が行われなるときは、当該政務調査費の支出は本件用途基準に合致しない違法な支出であると判断するのが相当である。」と判示するように、用途基準に合致した政務活動費の支出がされなかったことを推認させる一般的、外形的な事実の存在が主張立証された場合において、議員側がこれに適切な反証を行わないときは、当該政務活動費の支出は用途基準に合致しない違法な支出であると判断する裁判例が多数出されている（甲12。現に議員らが交付を受けた政務調査費から物品を購入するためにした支出が問題となった最高裁判所平成22年3月23日判決の判例タイムズ解説によれば、最高裁判所もこのような判断基準を前提に政務活動費の支出が用途基準に合致するかしないかを判断しているとされているところである（甲13）。

(C) 以上のような裁判例の状況から明らかなように、政務活動費の支出については議員の裁量的判断を尊重しつつも、当該支出に係る個別の事実から政務活動と市政との関連性を慎重に検討すべきである。議員の裁量的判断に委ねられているとして、支出に係る議員の判断に客観的な合理性が明らかに認められない場合に違法性・不当性が認められるという消極的な審査態度で臨むのは誤りである。

#### B 政務活動費不正支出問題が多発していること

全国の地方議会において政務活動費については不正な支出が問題となっていることはいまや公知の事実である。全国市民オンブズマン連絡会議が政務活動費の返還を命じた裁判例や住民監査請求での返還勧告が出された近時の例は別紙のとおりとなっており、極めて多数の政務活動費の支出が違法ないし不当であると判断されている。また連日のように政務活動費の不正支出に関するマスコミ報道がなされているところである。

このような状況からすれば、政務活動費の支出について県民・市民は大きな関心を待っており、議員の政務活動費の支出が合理的なものなのかどうか厳格に審査することを監査委員に期待しているというべきである。政務活動費の支出について議員の裁量的判断に委ねられているとして政務活動費の支出について消極的な審査態度で臨むことは社会通念に照らして妥当でない。

したがって、政務活動費の支出に係る個別の事実から政務活動と県政との関連性を慎重に検討すべきである。

#### (ハ) 求められる監査の内容

A 以上のように本県条例の規定ぶり、裁判例の状況、社会通念の状況からすれば、政務活動費の支出に係る個別の事実から政務活動と県政との関連性を慎重に検討すべきであり、用途基準に合致した政務活動費の支出がされな

ったことを推認させる一般的、外形的な事実の存在が主張立証された場合において、議員側がこれに適切な反証を行わないときは、当該政務活動費の支出は使途基準に合致しない違法な支出であると判断すべきである。

B 本件の人件費の監査請求においては、監査請求書において詳述したように、安部孝議員が極めて不合理な説明をしていたことから、説明のつかない項目に人件費を支出した疑いが大きい。そして、安部孝議員からの反証の適否については、単に安部孝議員の説明を聴取するだけで納得するだけでは県民が期待する監査委員の役割を果たしていないというほかない。以下のような調査を行い、安部孝議員が適切な反証がなされているのかどうか綿密に検討しなければならない。

(A) 安部孝議員が提出した領収証の原本を確認し、本当に人件費を受けとった者が記載したものなのかどうか筆跡調査を行うべきである。

(B) 人件費の支出に係る関係者、関係団体からの聴き取りを行うべきである。特に本件では人件費を受けとった人物から、どのような政務活動をしたことに対する人件費なのか、聴き取りを行うべきである。

(C) 人件費の支出に係る関係資料を徴収するべきである。特に県政報告会であれば、案内書、式次第、当日の写真を徴収すべきである。また、人件費の支出に関する関係団体のホームページや機関誌なども調査し、安部孝議員の説明と整合性があるのか検討するべきである。

以上のような綿密な調査を行っても、安部孝議員が調査を拒んだり、不合理な説明をしたりする際には、適切な反証がなされたとは言えないので、違法性・不当性を認めるべきである。

#### 添付資料

甲 1 0 最高裁判所平成 2 1 年 1 2 月 1 7 日判決

甲 1 1 最高裁判所平成 2 5 年 1 月 2 5 日判決

甲 1 2 仙台地方裁判所平成 2 6 年 1 1 月 2 7 日判決

甲 1 3 最高裁判所平成 2 2 年 3 月 2 3 日判決

## 第 6 監査の結果

監査対象箇所である議会事務局職員からの聴取り及び関係書類を調査した結果、次の事項を確認した。

平成 2 1 年度に安部孝議員に交付された政務活動費（人件費分）については、条例第 1 2 条及び第 1 7 条に基づき 5 年を経過した平成 2 7 年 4 月末日で保存を終了していることから、支出の状況を確認することはできなかった。また、自由民主党・県民会議会長及び安部孝議員への調査でも同様に確認することはできなかった。

平成 2 2 年度から平成 2 7 年度までに安部孝議員に交付された政務活動費（人件費分）の金額は、以下のとおりである。

平成 2 2 年度 7 7 6, 0 0 0 円

平成 2 3 年度 5 6 9, 0 0 0 円

平成 2 4 年度 6 3 6, 0 0 0 円



平成25年度	580,000円
平成26年度	711,000円
平成27年度	465,000円
計	3,737,000円

上記の3,737,000円について、平成28年5月19日付けで収支報告書が修正され、同月20日に返還、同日付けで県が収納したことを議会事務局関係書類及び宮城県財務総合管理システムにより確認した。

## 第7 判断

平成21年度に安部孝議員に交付された政務活動費（人件費分）については、保存終了により支出を証する書面等が存在しないことから、使途基準に違反して違法に政務活動費が支出されたという事実を認めることはできなかった。また、平成22年度から平成27年度までに安部孝議員に交付された政務活動費（人件費分）については、全額返還されたことにより、知事が財産の管理を怠っているという事実を認めることはできない。

以上のことから、請求人の主張には理由がないので棄却する。

## 付 言

本県議会の政務活動費の使途については、平成20年まで数次にわたり住民監査請求がなされ、請求人らによるこれらの訴訟中での和解協議と並行して、平成21年に政務調査費に係る運用見直しと併せて県議会で「政務調査費の手引」が決定され、法改正に伴い平成25年に「政務活動費の手引」に改訂されている。これらの経緯を踏まえると、未だに県民から疑念を抱かれ、「政務調査費の手引」が決定された直後である平成21年度からの期間の住民監査請求がなされていることは遺憾である。

政務活動自体は議員個人の問題意識に基づき自由な活動が認められるものであり、一方でそれらに政務活動費を充当することについては、原資が公金である以上、一定の制約があると云わざるをえない。各議員が政務活動費充当の妥当性について説明責任を果たすことが求められるのである。

したがって、議会、会派及び議員各位におかれては、以下の取組をされるよう強く要望する。

- 1 議会においては、政務活動費の使途に関して県民に疑念を抱かれることのないよう、さきに設置された議会改革推進会議の議論を通じて、手引きで定める「政務活動費を充てることができる経費の範囲」の一層の明確化なども含め政務活動費に係る制度及び運用に係る改革を、議員の自由な政務活動とのバランス等も考慮した上で、さらに推し進めること。
- 2 会派においては、こうした改革を実効あるものとするため、政務活動費の支出に係る審査機能及び各議員に対する指導体制の一層の充実・強化を図り、政務活動費の適正な執行に努めること。

3 議員各位においては、政務活動費の原資が公金であることを再認識し、説明責任を果たす上で必要な措置を十分に講じること。

また、政務活動費の執行に当たっては、民主主義の実現に資する制度の趣旨に則り、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福祉の増進を図るために必要な活動のため、適正かつ有効に活用すること。