

和歌山県職員措置請求に係る監査結果

第1 監査請求

1 請求人

和歌山県田辺市天神崎2番17号 畑中正好
和歌山県和歌山市元寺町三丁目27 中北幸次

2 請求年月日

平成29年4月20日

3 請求の内容

請求人提出の「住民監査請求書」による請求の内容は、次のとおりである。

(1) 請求の趣旨

- ア 多田純一（以下「多田議員」という。）に対し金700円
 - イ 浦口高典（以下「浦口議員」という。）に対し金1,450円
 - ウ 岸本健（以下「岸本議員」という。）に対し金700円
 - エ 山田正彦（以下「山田議員」という。）に対し金1,500円
 - オ 大沢広太郎（以下「大沢元議員」という。）に対し金7,200円
- の損害賠償請求あるいは返還請求をせよ
との措置を講じるよう県知事に勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 当事者

(ア) 請求人

請求人らは和歌山県内に居住する住民であり、地方公共団体の不正行為の監視・是正活動を行っている市民オンブズマンわかやまの構成メンバーである。

(イ) 多田議員、浦口議員、岸本議員、山田議員及び大沢元議員

同人らは、2013年度から2015年度当時の和歌山県議会議員であり、2013年度から2015年度に受領した政務活動費を違法・不当に支出している相手方らである。

イ 政務活動費（公金）の受領及び支出

上記各相手方は、2013年度から2015年度において、地方自治法第100条第14項から第16項まで及び、和歌山県政務活動費の交付に関する条例（平成13年和歌山県条例第34号）の規定に基づき受領した政務活動費から、政務活動費としてはおよそ充てることができない経費に支出している。

ウ 和歌山県職員録及びわかやま県民手帳各1冊を超える支出の違法・不当

これまでに、和歌山県議会議員に関する政務調査費違法支出金の返還請求が争われてきた住民訴訟が2件存在し、いずれも一部返還を認める判決が確定している。先例となる平成26年大阪高裁確定判決〔大阪高等裁判所平成25年（行コ）第40号事件（原審・和歌山地方裁判所平成19年（行ウ）第7号）〕は、和歌山県職員録（以下「職員録」という。）及びわかやま県民手帳（以下「県民手帳」という。）各1冊を超える支出を違法と判示している。かかる先例は、和歌山県議会会派や議員のその後の政務活動費の支出に関する使途の基準として適用・遵守されるべきであると解される。

しかしながら、上記先例を遵守していない議員が存在しており、そのような支出が2013年度から2015年度の間も続いていたことは厳しく批判されるべきであ

る。

エ 違法不当支出

(ア) 多田議員

多田議員は、2013年度に、購入（但し購入日不明）した職員録2冊分1,400円に政務活動費を支出している。

しかし、前項で述べたとおり職員録1冊を超える支出は違法である。

よって、2013年度の職員録1冊分700円の支出は違法である。

(イ) 浦口議員

浦口議員は、2013年度の平成25年5月1日に購入した職員録2冊分1,400円及び2015年度の平成27年5月25日に購入した職員録2冊分1,500円に政務活動費を支出している。

しかし、前項で述べたとおり職員録1冊を超える支出は違法である。

よって、2013年度の職員録1冊分700円及び2015年度の職員録1冊分750円の合計1,450円の支出は違法である。

(ウ) 岸本議員

岸本議員は、2013年度の平成25年11月5日に購入した県民手帳2冊分1,400円に政務活動費を支出している。

しかし、前項で述べたとおり県民手帳1冊を超える支出は違法である。

よって、2013年度の県民手帳1冊分700円の支出は違法である。

(エ) 山田議員

山田議員は、2014年度の平成26年10月24日に購入した県民手帳2冊分1,500円及び2015年度の平成27年11月12日に購入した県民手帳2冊分1,500円に政務活動費を支出している。

しかし、前項で述べたとおり県民手帳1冊を超える支出は違法である。

よって、2014年度の県民手帳1冊分750円及び2015年度の県民手帳1冊分750円の合計1,500円の支出は違法である。

(オ) 大沢元議員

大沢元議員は、2013年度の平成25年5月7日に購入した2014年県民手帳（但し、県民手帳の翌年分の販売は通常10月頃からであり、平成25年5月に翌年分を購入できることはない。）3冊分2,100円と平成25年12月13日に購入した職員録5冊分3,500円及び2014年度の平成26年5月16日に購入した職員録5冊分3,750円に政務活動費を支出している。

しかし、前項で述べたとおり職員録及び県民手帳各1冊を超える支出は違法である。

よって、2013年度の県民手帳2冊分1,400円と職員録4冊分2,800円及び2014年度の職員録4冊分3千円の合計7,200円の支出は違法である。

オ 不当利得と県の損害

上記各議員は、上述したとおり政務活動費を違法・不当に支出し、もって、同金額を不当に利得しており、県は同等額の損害を被っている。

カ 仁坂吉伸知事の怠る事実

仁坂吉伸知事は、県が被っている上記損害の回復を図る不当利得返還請求権等を有しているにもかかわらず、今日に至るもその権限を何ら講じず違法に怠って

いる。

キ 結論

よって、請求の趣旨記載の勧告を求め、地方自治法第 242 条第 1 項に基づき、別紙事実証明を添付の上、請求する次第である。

(3) 添付された事実証明書

本件政務活動費に関する各議員の収支報告書及び領収書の写し並びに平成 26 年大阪高等裁判所確定判決〔大阪高等裁判所平成 25 年（行コ）第 40 号事件（原審・和歌山地方裁判所平成 19 年（行ウ）第 7 号）〕

第 2 監査委員の除斥

江川和明委員は、本件監査対象期間中に本件政務活動費の予算の執行等に関する事務を行う議会事務局長として在任していた。本件請求は、同委員に直接の利害関係のある事件であるため、地方自治法第 199 条の 2 の規定により除斥とした。

第 3 住民監査請求書の受理

本件請求は、地方自治法第 242 条第 1 項及び第 2 項に規定する要件を具備しているものと認め、平成 29 年 4 月 20 日に受理を決定した。

第 4 監査の実施

1 監査対象事項

請求内容を勘案し、本件政務活動費に関する返還請求を行っていないことが、地方自治法第 242 条第 1 項に規定する「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当するのかを監査の対象とした。

2 監査対象機関

議会事務局

3 請求人による証拠の提出及び陳述

請求人から、地方自治法第 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求めない旨の申出があったため、本件請求に係る当該機会は付与しなかった。

第 5 監査の結果

1 主文

本件請求について、事実関係を確認し協議を行ったが、最終的に意見の一致をみる事ができず、地方自治法第 242 条第 8 項の規定による合議が整わなかったため、監査結果の決定をなし得なかった。

2 事実関係の確認

監査対象事項について、関係書類の調査、監査対象機関からの事情聴取等から次の事項について確認した。

(1) 制度の概要

政務活動費は、平成 24 年の地方自治法改正により、議員活動の活性化を図ることを目的として、従来の「政務調査費」の対象経費の範囲などが見直され、その名称も改められて制度化された。地方自治法（以下「法」という。）第 100 条第 14 項から第 16 項までは、以下のとおり定めている。

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その他の活動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、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費

の範囲は、条例で定めなければならない（法第 100 条第 14 項）。

前項の政務活動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、当該政務活動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（同条第 15 項）。

議長は、第 14 項の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（同条第 16 項）。

本県においても、この法改正を受け、和歌山県政務調査費の交付に関する条例（平成 13 年条例第 34 号）を「和歌山県政務活動費の交付に関する条例」（以下「条例」という。）に、和歌山県政務調査費の交付に関する規程を「和歌山県政務活動費の交付に関する規程」（以下「規程」という。）に改正し、平成 25 年 4 月から新たに政務活動費として交付している。

条例及び規程は、法第 100 条第 14 項から第 16 項までの規定に基づき、政務活動費の交付に関する必要な事項を定めている。

議員の政務活動費を充てることができる経費の範囲は、調査研究費、研修費、広聴広報費、要請陳情等活動費、会議費、資料作成費、資料購入費、事務所費、事務費及び人件費とし、このうち「資料購入費」の内容は「議員が行う活動のために必要な図書、資料等の購入、利用等に要する経費」であり、「事務費」の内容は「議員が行う活動に係る事務の遂行に要する経費」である（条例別表第 2）。

議員は、政務活動費の支出に係る領収書の写し又は支払証明書の写しを添付して毎年 4 月 30 日までに収支報告書を議長に提出しなければならない（条例第 11 条第 1 項及び第 4 項）。

議長は、議員から提出された収支報告書の写しを知事に送付する（規程第 4 条）。

知事は、議員が交付を受けた政務活動費の総額からその年度において行った政務活動費による支出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活動費の返還を命ずることができる（条例第 10 条第 4 項）。

政務活動費の交付を受けた議員は、政務活動費の支出について、会計帳簿を作成するとともに、証拠書類等を収支報告書の提出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（規程第 6 条）。

(2) 本件経費に関する運用基準

本県の政務活動費制度においては、他の都道府県議会の取扱い等を考慮して作成された「政務活動費の手引」（以下「手引」という。）を運用基準としている。

手引では、各経費の範囲について「対象となる経費の例示」、「留意事項」等を定めており、資料購入費の対象となる経費として「書籍等購入費」を例示し、その留意事項として「書籍、職員録等購入費への充当は、原則として各 1 部（1 冊）のみとする」ことを定めている。

なお、この留意事項は、平成 24 年度以前の「政務調査費」の運用基準にはなく、本県の政務活動費制度の運用基準で新たに追加されたものである。

また、事務費の対象となる経費として「事務用品・備品・消耗品購入費」を例示し、その留意事項として「政務活動に対する有用性があり、一般的に直接必要と認められるものに充当する」ことを定めている。

(3) 議会事務局における本件政務活動費の確認

条例の規定に基づき交付した本件政務活動費について、毎年度 4 月 30 日までに各

議員から議長に収支報告書が提出され、議会事務局は当該収支報告書の計数チェックと領収書の突合等によりその内容を確認し、内容が明確でないものについては、各議員に再度確認していた。議長はこの収支報告書の写しを知事に送付し、知事は収支報告書を精査した上で額の確定を行っていた。

本件職員録及び県民手帳購入費について各議員は、「政務調査費」から「政務活動費」に制度が移行した初年度である平成 25 年度の職員録又は県民手帳の購入費のみ「事務費」とした議員 2 名分を除けば、全て「資料購入費」として政務活動費に充当していた。

議会事務局は、各議員が職員録や県民手帳の複数冊購入費に政務活動費を充当している場合は、その収支報告において、例えば「事務所、自宅及び車に設置」など、「政務活動費領収書等貼付用紙」の余白に 1 冊ごとの設置場所等を記載するよう各議員に求めていた。

本件職員録については、各議員が県の行政担当者の連絡先を適時に確認するために、事務所、自宅等複数の場所ごとに設置していたことから、「事務所、自宅及び車に設置」などの記載で 1 冊ごとの設置場所等を確認し、複数冊が必要な理由を確認した上で、本件政務活動費が適正な支出であると判断していた。ただし、このような設置場所の記載がない場合も、各議員に口頭で複数冊が必要な理由を確認した上で、各議員の合理的な裁量判断の範囲内の支出であると判断していた。

本件県民手帳についても、スケジュール管理やメモ帳として利用する以外に、国や市町村等関係機関の連絡先を確認する目的でも使用されていたことから、議会事務局は職員録と同じく、各議員に 1 冊ごとの設置場所等を確認し、複数冊が必要な理由を確認した上で、本件政務活動費が各議員の合理的な裁量判断の範囲内の支出であると判断していた。

なお、本件政務活動費において、購入前の領収日付を記載した領収書の写しや領収日付の記載のない領収書の写しが収支報告書に添付されていた事例があったが、今回の監査での関係書類の閲覧等により当該購入に係る事実を確認したところ、単なる日付の記載誤りや記載漏れであると認められた。

第 6 監査委員の判断

本件請求については、監査委員は最終的に意見の一致をみることができなかったが、参考として各監査委員の意見を添付する。

(1) 河野委員の意見

請求人が主張する「先例」の本県政務調査費訴訟確定判決（以下「確定判決」という。）は、当該訴訟での事実認定に基づいた結論にすぎず、制度自体も改正されている本件政務活動費の支出において当然に遵守すべき基準というものではない。

他方、請求人の主張する「先例」の確定判決は、政務調査費の支出の適否について「政務調査費が調査研究に資するため必要な経費に支出されたかどうかは、当該支出が本件用途基準に適合しているかどうかによって判断すべきである。」と判示しているところ、こうした趣旨は政務活動費制度においても同様であると解される。

したがって、本件監査においても、政務活動費が議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費に支出されたかどうかは、当該支出が本県の用途基準（条例や手引に定める基準をいう。以下同じ。）に適合しているかどうかによって判断すべきである。

本件監査によれば、職員録について、手引で「職員録等購入費への充当は、原則として各1部（1冊）のみとする」と定められている。そして、この基準に加えて1冊を超えた購入費を充当する場合は、その設置場所の記載を求め、設置状況を加味して判断するという運用が行われていた。

職員録は、県の各所属等の連絡先が掲載された、いわば「電話帳」のような性質があること、携帯性にも優れないこと等からすれば、複数の場所に設置して使用することに合理性があるともいえ、この観点からは「設置状況を加味して判断する」という運用に一定程度の合理性は認められる。

しかし、この運用は、記載できる設置場所の数に特に上限を設けていないことから、1冊を超えた購入費の充当について、いかなる場合が議員の合理的な裁量判断の範囲内と認められるのか明確であるとはいえない。

加えて、職員録は、議員が政務活動を行うに当たって、県の各所属等の連絡先を確認するために使用されると思われる場合、1冊を超えて購入し、複数の場所に設置すれば、適時の確認が容易となって便宜ではあろうが、そうすることが必要とまでは断じがたい。

また、県民手帳については、手引に明確な定めはなく、その使用目的もスケジュール管理、国や市町村等の連絡先の確認等様々ではあるが、上着のポケットに収まる程度の大きさの携帯性に優れた形状や全体の半分以上がスケジュール管理用のページと認められる構成からすれば、社会通念上その主たる性質は、スケジュール帳であると解される。

ところで、本件県民手帳購入費の一部も「事務費」として政務活動費に充当されているが、この「事務費」について、手引で「政務活動に対する有用性があり、一般的に直接必要と認められるものに充当する」と定められている。

スケジュール帳は1冊に当人の全ての予定を書き込み一元的にスケジュール管理することにその有用性があるから、1冊を超えて購入することが政務活動に一般的に直接必要とは認められない。

なお、スケジュール帳として議員と事務補助職員との間で同じ手帳を所持して情報共有を図るために使用する場合、メモ帳として使用する場合、国や市町村等の連絡先を確認するための資料として使用する場合等多様な活用する方法があることも理解でき、そのような使い方は議員にとって便宜ではあろうが、政務活動に直接必要であるとは断じがたい。

したがって、本件政務活動費の支出は、議員の裁量判断の範囲内であるとは認められず、本件使途基準に適合した支出とはいえない。

(2) 濱口委員、鈴木委員の意見

請求人の主張する「先例」の確定判決においても、「地方自治における地方議会の役割の重要性に鑑み、議会の審議能力を強化し、議員の政務調査活動の充実を図るという政務調査費交付制度の趣旨からすれば、本件使途基準が、多岐にわたる政務調査活動に係る政務調査費の使途について、議員の合理的な裁量判断の余地を認めていることは相当である」と判示している。

さらに、政務調査費制度の趣旨については、「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もの」であり、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かがわれるような場合を除き、監査委員も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」（最高裁判所平成21年12月17日判決参照）とされている。

また、「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委ねられる部分があることも確かである」（最高裁判所平成22年3月23日判決）とされているところ、こうした趣旨は政務活動費制度においても同様であると解される。

したがって、政務活動費の支出が手引に定められた用途基準に適合しているか否かの判断をするに当たっては、各議員の自主性、自律性及び政務活動に対する裁量を尊重すべきである。

本件監査によれば、各議員は県の各所属等の連絡先を適時に確認するために複数の場所に職員録を設置する必要があったこと、スケジュール管理、国や市町村等の連絡先の確認等様々な目的で県民手帳を使用する必要があったこと等の理由により、本件職員録及び県民手帳の複数冊購入費を政務活動費に充当したと認められる。

そして、議会事務局は、1冊ごとの設置場所等を各議員に確認し、複数冊が必要な理由を確認した上で、本件政務活動費の支出が各議員の合理的な裁量判断の範囲内であると判断していた。

もとより、条例により「資料購入費」等の経費ごとにその内容が定められ、手引にも「職員録等購入費への充当は、原則として各1部（1冊）のみとする」と記載されているところ、各議員が自ら支出した経費を本件政務活動費に充当するに当たって、こうした基準によるべきであることはいうまでもない。

しかしながら、本件政務活動費の支出は、職員録や県民手帳を必要以上に何十冊も購入し、その費用を充当したようなものではない。

各議員が自らの使用目的に応じた1冊ごとの設置場所等も明らかにしており、職員録及び県民手帳の複数冊購入費を政務活動費に充当した理由にも一定の合理性があると認められること、その適否の判断根拠となるべき制度自体も従来の政務調査費制度とは異なっていること等からすれば、本件政務活動費の支出が本件用途基準を逸脱した支出であるということとはできない。