

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30年6月7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

山下直也（以下「山下議員」という。）に対し金77,905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) 山下議員

同人は、2013年度当時の和歌山県議会議員であり、2013年度に受領した政務活動費の一部を違法・不当に支出している相手方である。

イ 政務活動費（公金）の受領及び支出

山下議員は、2013年度において、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）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違法・不当に支出している。

ウ 違法不当支出

山下議員は、次の各経費を支出したとして領収書の写しを添付し、政務活動費から合計77,905円を支出している。

(ア) 平成25年4月10日付け金額52,600円（但し書き4/2から3東京行JR+宿泊費として）の旅行会社の領収書（但し政務活動費の充当額は14,105円）

(イ) 2013年4月2日付け金額7,000円（但し書き御飲食代）の和歌山市内のホテルの領収書（なお、按分の規定に応じて、夜の5,000円を計上したとする記載あり）

(ウ) 平成 25 年 6 月 3 日付け金額 53,800 円 (但し書き 6/7 から 8 東京 1 泊 2 日旅行代金として) の旅行会社の領収書

(エ) 2013 年 6 月 7 日付け金額 6,926 円 (但し書き御飲食代として) の和歌山市内の飲食店の領収書 (なお、按分夜 5,000 円とする記載あり)

しかし、前記各経費を政務活動費から支出することは次のとおり違法・不当である。

前記 (ア) と (イ) について、前記 (ア) からすると、4 月 2 日の夜は東京で宿泊していることになる。

一方、前記 (イ) からすると、同じ 4 月 2 日の夜に和歌山市で飲食していることになる。

そうすると、4 月 2 日の同じ夜に山下議員は、東京で宿泊し和歌山市で飲食していたことになる。しかし、そのようなことは不可能なことである。

このような不可能な支出を裏付ける 2 件の領収書には信憑性がなく、2 件の支出は認められない。

支出が認められない以上、政務活動費から支出することは違法・不当である。

前記 (ウ) と (エ) について、前記 (ウ) からすると、6 月 7 日の夜は東京で宿泊していることになる。

一方、前記 (エ) からすると、同じ 6 月 7 日の夜に和歌山市で飲食していることになる。

そうすると、6 月 7 日の同じ夜に山下議員は、東京で宿泊し和歌山市で飲食していたことになる。しかし、そのようなことは不可能なことである。

このような不可能な支出を裏付ける 2 件の領収書には信憑性がなく、2 件の支出は認められない。

支出が認められない以上、政務活動費から支出することは違法・不当である。

エ 不当利得と県の損害

山下議員は、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。

オ 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。

カ 結論

よって、請求の趣旨記載の勧告を求め、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) 求む意見具申

請求人らが市民オンブズマン活動の一環として、和歌山県議が支出した 2013 年度政務活動費において、是正を求める公開質問状や住民監査請求を行ってきたとこ

る、私達の違法・不当支出だとする指摘を争わずに返還に至ったケースが存する。

以上の状況に鑑みれば、政務活動費の支出に不適切な支出が蔓延している疑いは十分にある。

そういうことから、監査委員に、本件支出のみの監査にとどまらず、全ての議員の政務活動費支出について、知事に対し、外部の弁護士等を含む第三者機関を立ち上げて、監査をするよう意見具申を求める。

(4) 議員のうちから選任された監査委員（以下「議選監査委員」という。）2人の回避の申立て

ア 申立ての趣旨

本件の監査から議選監査委員2人を回避させること

イ 申立ての理由

2人の議選監査委員は、本件相手方である山下議員と同じ議員であり、かつ、自由民主党県議団という同じ会派に所属する仲間であった（現職らは今も同じ会派）。そういう関係にある以上、仲間のことを有利に解釈することは一般的に思料できる。

本件は政務活動費支出が対象であるところ、議選監査委員2人も、政務活動費を受領し支出しており、政務活動費の使途の基準や考え方は、議選監査委員らにも間接的に影響を受ける関係にある。そういう関係上、使途が幅広く許容されるように解釈することは一般的に思料できる。

よって、2人の議選監査委員が本件監査を行うことは公正ではないので、本件監査から回避させるべきである。

(5) 添付された事実証明書

本件政務活動費に関する山下議員の収支報告書及び領収書の写し

第2 監査委員の除斥要件

本件請求に際して、議選監査委員2人の本件監査からの回避を求める旨請求人から申立てがあったが、本件政務活動費に関する不当利得返還請求権の有無については、議選監査委員である中村裕一委員及び中本浩精委員に直接の利害関係のある事件ではなく、法第199条の2の規定による除斥要件には当たらないため、両委員は本件監査を行った。

第3 住民監査請求書の受理

本件請求は、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30年6月15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、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

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成30年7月5日に証拠の提出及び陳述の機会を設け、同条第7項の規定に基づき、関係機関の職員の立会いを認めた。

請求人からは、「住民監査請求書」に記載した請求の理由に加えて、次の理由を追加する陳述があった。

本件2件の要請陳情等活動費が仮に「東京への1泊2日の旅行代あるいは宿泊代」だったとしても、「東京」のみでは、いかにも広すぎるし、要請陳情等活動のために支出されたことはもとより、調査研究に資するために支出されたことが一切うかがえず、本件条例の趣旨・目的外支出と解すほかなく、当該支出は違法・不当である。

また、本件2件の会議費が仮に支出されていたとしても、会議の場所が和歌山市内のホテル及び飲食店であることからすれば、いずれも一般的に飲食・飲酒する場所と解されるところ、社会通念上「県政に関する調査研究」のための会合を行うのに適切な場所とは解されず、支出金額を考え合わせると、そもそも飲食等を楽しむこと自体を主たる目的としていたと推認できる。加えて、調査研究に資するための会議費に支出されたことが一切うかがえず、かつそのような場所で行うことが必要だったことの特段の事情もうかがえず、本件条例の趣旨・目的外支出と解すほかなく、当該支出は違法・不当である。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求は、請求人の主張に理由がないので棄却する。

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。法第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「要請陳情等活動費」の内容は「議員が行う要請陳情活動、住民相談等の活動に要する経費」であり、「会議費」の内容は「議員が行う各種会議、住民相談会等に要する経費」又は「団体等が開催する意見交換会等各種会議への議員の参加に要する経費」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」等を含めており、要請陳情等活動費の対象となる経費として「国の機関及び国会議員等への要請陳情活動費」を例示し、要請陳情の留意事項として「予算獲得や県政の課題解決

のための要請陳情等を対象とする」と定めている。

また、会議費の対象となる経費として「勉強会、打合せ会議、会合、式典等の開催及び参加費」を例示し、各種会議の留意事項として「勉強会、政策立案のための会議のほか、各種打合せ会議、各種会合、式典などを含む」と定めている。

(3) 議会事務局における本件政務活動費の確認

本件監査において、平成 25 年度政務活動費に関する当時の議会事務局の確認状況について聴取したところ、同事務局からは次の説明を受けた。

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。

また、本件政務活動費の支出について、議会事務局は次のとおり確認していた。

4 月分の支出については、4 月 1 日夜の和歌山市内のホテルでの会議の飲食代金を会議費として、2 日から 3 日の東京都での「県の政策に関する事」のための旅行代金を要請陳情等活動費としてそれぞれ政務活動費に計上したものである。

また、6 月分の支出については、6 月 7 日夜の和歌山市内の飲食店での会議の飲食代金を会議費として、その後和歌山市から東京都に向かった「県の政策に関する事」のための旅行代金を要請陳情等活動費としてそれぞれ政務活動費に計上したものである。

なお、本件会議費のうち 4 月 2 日付けの飲食代金の領収書については、東京都へ出発する前日の 4 月 1 日に開催された会議の領収書を 4 月 2 日に受領したものであること、6 月の領収書については、和歌山市内での会議の後東京都へ向かったものであることを、それぞれ本件住民監査請求後に議会事務局は再確認している。

第 6 監査委員の判断

本件請求において、請求人は「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」の理由として特に次の点を主張している。

本件政務活動費収支報告書に添付された領収書によると、東京で宿泊した夜に和歌山市の会議で飲食していたことになる。このような不可能な支出を裏付ける領収書に信憑性はなく、本件支出は認められない。

また、仮に本件支出が東京への旅行代金及び和歌山市での飲食代金だったとしても、調査研究に資するために支出されたことが一切うかがえず、本件条例の趣旨・目的外支出と解すほかなく、当該支出は違法・不当である。

このことについて、監査委員は次のとおり判断する。

政務活動費制度の前身である政務調査費制度における収支報告について、最高裁判所平成 21 年 12 月 17 日判決（以下「判例」という。）によれば、「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。また、上記条例等に、会派が上記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」とされている。そして、この制度趣旨については、「執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派（以下、併せて「議員等」という。）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」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。

上記判例で判示された制度趣旨を踏まえ、本件支出について監査で確認した事実を検討する。

4月分の支出について、山下議員は、1日夜の和歌山市内のホテルでの会議の飲食代金及び2日から3日の東京都での「県の政策に関する事」のための旅行代金をそれぞれ政務活動費に計上していたのであるから、請求人が主張するように「東京で宿泊した夜に和歌山市の会議で飲食していた」ものではなく、当該支出は不可能ではない。

また、6月分の支出については、7日夜の和歌山市内の飲食店での会議の飲食代金及びその後和歌山市から東京都に向かった「県の政策に関する事」のための旅行代金をそれぞれ政務活動費に計上していたのであるから、請求人は「東京で宿泊した夜に和歌山市の会議で飲食していた」ことが不可能であると主張するが、この主張は自らの見解を述べるに止まり、これを裏付ける証拠は見受けられず、本件監査での収支報告書等の記載の確認や議会事務局の説明聴取からも、当該支出が明らかに不可能である事実は認められない。

さらに、山下議員は、本件条例の規定に基づき、本件支出に係る領収書の写しを添付して収支報告書を議長に提出し、会議の飲食代金を会議費として、東京都での「県の政策に関する事」のための旅行代金を要請陳情等活動費として、それぞれ政務活動費に計上していたのであるから、請求人は本件支出が条例の趣旨・目的外支出であると主張するが、この主張も自らの見解を述べるに止まり、これを裏付ける証拠は見受けられない。加えて、以上の本件監査での収支報告書等の記載の確認や議会事務局の説明聴取を上記判例に照らしたところ、当該支出が明らかに目的外である事実は認められない。

したがって、請求人の主張には理由がない。