

宮城県監査委員 御 中

2008年5月21日

請求人 仙台市民オンブズマン

代表 十 河 弘

〒980-0021 仙台市青葉区中央 4-3-28-3F

宮城県知事措置請求書

第1 請求の趣旨

- 一 地方自治法第100条第13項及び第14項、宮城県議会における政務調査費の交付に関する条例に基づき、宮城県議会の各会派または会派に所属しない議員に対して交付される政務調査費（議員一人当たり月額金35万円）は、地方自治法第232条の2に定める補助金であり。公益上必要がある場合にのみ支出がなされるべきものである。

また、政務調査費は「宮城県議会議員の調査研究に資するため」に交付されるものである（上記条例第1条）。具体的には、使途基準（宮城県議会における政務調査費の交付に関する条例施行規程第6条）に定められているように、「調査研究費」は「会派又は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委託に関する経費」、「研修費」は「会派が行う研修会、講演会の実施に必要な経費並びに他団体が開催する研修会、講演会等への議員及び会派又は議員の雇用する職員の参加に要する経費」、「会議費」は「会派における各種会議又は議員が県政に関する要望、意見等を聴取するために会議その他県政に関する調査研究等を目的として実施する各種会議に要する経費」、「事務所費」は「会派又は議員が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置・管理に要する経費」、「事務費」は「会派又は議員が行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費」、「人件費」は「会派又は議員が行う調査研究を補助する職員を雇用する経費」に、それ

ぞれ限定される。したがって、政務調査費を、政党の政治活動や選挙活動、議員の後援会活動、通常の議員活動、議員個人の私的な活動に関する費用に充てることはできない。

二 しかるに、平成18年度における各会派・議員の政務調査費の支出には、政党の政治活動や選挙活動、議員の後援会活動、通常の議員活動、議員個人の私的な活動に関する費用等に充てられた違法な支出が多数含まれている。その実態の詳細は、五で明らかにするが、その前に、かかる違法・不当な支出を制度上可能にしている「宮城県議会における政務調査費の交付に関する条例」（以下「条例」と言う）及び「宮城県議会における政務調査費の交付に関する条例施行規程」（以下「施行規程」と言う）の問題点を指摘する。

三 条例及び施行規程の制定経過

1 政務調査費経理担当者会議（座長・村井嘉浩議員）報告（平成15年2月14日「政務調査費の透明性確保について」の検討結果について）は、改善事項として以下の5項目を指摘した。

ア 交付対象

交付対象は、従来の会派交付に加え、議員交付も可能とし、会派による選択制とする。

イ 領収書等の添付

すべての領収書等（領収書・振込受領書・支出を証明する書類）を収支報告書に添付する。ただし、趣旨徹底のため経過期間を設けて実施する。

領収書等が取得できない場合は、支出証明書を添付する。

ウ 調査・研究の内容や結果がよりわかるような報告

従来の政務調査費収支報告書・政務調査実績報告書に、調査や研究項目ごとの調査実施内容等が現在の政務調査費収支

報告書や政務調査実績報告書よりも、よりわかるような報告書を添付する。

エ 旅費の基準

県の旅費規程を参考にして基準を作成する。

オ 事務所費・人件費

事務所費・人件費については、実態に応じて按分する。

2 これら5項目の改善事項は、平成15年3月12日の各会派代表者会議において、「検討委員会を立ち上げ、各会派合意の上、早急に実施する」ことが全会一致で確認され、次期議会への申し送り事項となった。

3 しかるに、実際に制定された条例・施行規程は以下のとおりであり、上記5項目の改善事項は、平成15年7月2日に設置された宮城県議会政務調査費条例等検討委員会（委員長・相沢光哉議員）の検討を経て、その主な部分は完全に骨抜きにされてしまった。

ア 交付対象

「会派又は会派に所属しない議員」に交付（条例第1条）

イ 領収書等の添付

条例で次のような完全な骨抜き規定になってしまった。

- ・「政務調査費に係る支出額については、実費に代えて、議長が別に定める方法により算出した額によることができる」（条例第13条第2項。下線・請求人代理人。以下同じ）
- ・「収支報告書の提出は、政務調査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調査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」（条例第13条第7項）
- ・「前記の場合において、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」（条例第13条第8項）

そして、これを受けて施行規程では次のような扱いとなった。

- ・「条例第13条第7項の規程による証拠書類の写しの添付は、様式第12号により行うものとする」（施行規程第7条第4項）
- ・「条例第13条第8項の支払証明書は、様式第13号によるものとする」（施行規程第7条第5号）
- ・「政務調査費に係る旅費の計算にあつては、条例第13条第2項の規定により、簡便計算方法として、実費に代えて別表第2に掲げる方法により、算出した額によることができる」（施行規程第8条第1項）

その結果、調査研究費、研修費、会議費については、そのほとんどについて領収書の添付の必要がなくなった。平成15年10月21日第5回検討委員会での合意にもとづき、支払年月日、金額、具体的な支出内容を記載した支出明細書を添付する改正試案が第8回検討委員会に出されたが、これも平成16年2月17日の第10回検討委員会でいとも簡単に覆された。

ウ 調査・研究の内容や結果がよりわかるような報告

これについては、一切条例に盛り込まれなかった。平成15年3月12日の各会派代表者会議における合意事項は完全に反故にされた（実績報告書を充実させようとする改正案も出されたが、平成16年3月3日の第12回検討委員会で自民党・県民会議よって葬り去られた）。

エ 旅費の基準

これについては、上記イのように、県内旅費については、お手盛りの算出方法を考案し、いかようにでも支出できる

制度を作り出してしまった（この提案は、自民党・県民会議によりなされた）。

オ 事務所費、事務費、人件費

これについては、次のように、きわめて杜撰な按分でのいいことになった。

- ・「議長は、前項のほか、支出額の按分方法その他の政務調査費に係る支出額の計算について必要な事項を定めることができる」（条例第13条第3項）
- ・「条例第10条各号に掲げる費用のうち、事務所費、事務費及び人件費について、政務調査費に係る経費と政務調査費以外の経費を明確に区分しがたい場合には、条例第13条第3号の規定により、従事割合・その他の合理的な方法により按分した額を支出額とすることができるものとし、当該方法により按分することが困難である場合には按分の率を2分の1として計算した額を支出額とすることができるものとする。ただし、もっぱら政務調査費に係る経費に充てたと認められる場合は、全額を支出額とすることができるものとする」（施行規程第8条第2項）

四 施行規程の違法性

- 1 上記条例・施行規程は、5項目の改善事項を完全に骨抜きにし、お手盛りの算定方法を制度上可能にするものであり、五で指摘するような多数の違法支出の温床となっている。

地方自治法（以下法という）第100条第13項が「条例の定めるところにより、地方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」としているのは、議員一人一人の調査、政

策立案能力の向上、行政チェックのための行政執行の内容の研究、今日では行政の政策評価のあり方の研究等議員の調査研究に資するためであり（別冊法学セミナー「基本法コンメンタール地方自治法」113頁）、そうであるからこそ補助金支出としての公益性（地方自治法第232条の2）が認められるのである。

そして、同法第100条第14項が「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」と定めているのは、上記政務調査費交付を認める趣旨にかんがみ、それが真に政務調査費のために支出されたものかどうかをチェックし、もって自治体財政の透明性を図る趣旨に出たものである。同項は「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」のみで具体的にどのような内容の報告書を提出するか、また添付書類をどこまで要求するかは条例に委ねている。従っていかなる内容の条例を制定するかは地方議会の裁量に委ねられていることになるが、いったん制定された条例は「当該支出が真に政務調査費のために支出されたものかどうかをチェックし、もって自治体財政の透明性を図る」という同項の趣旨に則って解釈されなければならない。そして当該条例がその施行規程の制定を議長に委ねている場合には、議長は同項及び当該条例の趣旨に則った施行規程を制定しなければならない、その趣旨に違反する施行規程は違法、無効となる。

2 簡便計算方法について

前記の通り法第100条第13項は、「条例の定めるところにより、地方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」としている。つまり地方議会の議員の調査研究に資するため必要な経費でなければ政務調査費を交付してはならないのである。従って政務調査費にかかる支出額は実費のみが認められるのが

大原則である。

これについて宮城県議会条例では「政務調査費に係る支出額については、実費に代えて、議長が別に定める方法により算出した額によることができる」（条例第13条第2項）と規定する。ここでも「実費に代えて」であるから実費精算が原則であることが前提とされている。その上で例外的に議長が別に定める方法により算出した額によることができるとしているのである。だとすれば「議長が別に定める方法」（以下簡便計算方法という）とは限りなく実費精算に近い方法でなければならない。また実費に代えて簡便計算方法を採用しうるのは、条例の文言上は自由に選択可能なようにも読めるが、法の趣旨に照らせば実費精算が困難な特段の事情が認められる場合に限定されねばならない。つまりそのような事情が認められない場合には実費精算が必要であると限定解釈することが必要である。

ところが本条例に基づき議長が定めた県内旅費についての簡便計算方法は、議員の自家用車関係経費（車の購入費・タイヤ・車検代・諸税・自賠責保険・任意保険料等）を政務調査費でまかなうことができるとの考え方に立ち、移動距離1 k mあたり単価を90円とした。また、高速料金・駐車料金を1日あたり4,000円支給できるとするものである。これは、「政務調査活動に自動車を使う際の費用は、交通費として考えるべきである。したがって、政務調査費で、支出できるのは、燃料費及び有料道路通行料、駐車料金等の実費のみであり、その他の維持管理に要する費用に支出することは適当ではない」とする、全国都道府県議会議長会の考え方に反するものである。かかる簡便計算方法によって支給される旅費の支給額は、別紙（事実証明書1）に見られるように、県条例の規定と比べても、平均でも5倍、最大で15.8倍というとんでもない金額となっている。このような金額が「議員の調査研究に資するため必要な経費」の範疇を著しく逸脱するものであることは明らかであるから議長の定めた簡便計

算方法（施行規程第8条第1項）は地方自治法及び条例に違反し違法、無効である。

従って簡便計算方法により旅費の支払いをなした議員は、実費分を超える部分について不当利得として県に返還すべき義務がある。

3 領収書等の添付

これについては「収支報告書の提出は、政務調査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調査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」（条例第13条第7項）、「前記の場合において、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っては、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」（条例第13条第8項）と規定されている。

つまり領収書その他の証拠書類の写しの添付が義務づけられ、例外的に領収書などを取得することが困難な場合に限ってその添付が免除されているのである。そして本条項の立法趣旨は、当該支出が真に政務調査費のために支出されたものかどうかをチェックし、もって自治体財政の透明性を図るというにある。だとすればここに「困難な場合」とは、議員本人が主観的に「困難と考えた」という意味ではなく、物理的に領収書を取得し得ないような特段の事情のある場合と解釈されねばならない。

また「困難な場合」に要求される支払証明書は、当該支出が真に政務調査費のために支出されたものかどうかをチェックするという本項の趣旨からすれば、それを見れば真に政務調査費のために支出されたものかどうかをチェックしうるような内容のものでなければならない。

ところが、これを受けて議長が定めた施行規程では「条例第13条第7項の規程による証拠書類の写しの添付は、様式第12号により行うものとする」（施行規程第7条第4項）、「条例第13条第8項の支

払証明書は、様式第13号によるものとする」（施行規程第7条第5号）とされた。その様式を見ると「支払年月日」「支払額」「支払先ないし目的地」「使途ないし移動距離」を記載すれば足りるものとなっている。これでは「議員の言うことは鵜呑みにしなさい」と言っているようなもので、当該支出が真に政務調査費のために支出されたものかどうかをチェックすることなどおよそ不可能である。少なくともどのような内容の政務調査を行ったのか、当該調査のためにどうしてそのような支出が必要だったのかについて個別具体的な記載を要求しなければ条例の趣旨を全うすることはできない。従って議長の定めた上記施行規程はいずれも地方自治法及び条例に違反する違法、無効なものである。

そして領収書などの添付を要件としたのは当該支出が真に政務調査のためになされたかを確認するためであり、領収書などの添付のない支出は政務調査のための支出とは認められないから、当該支出については議員は不当利得として県に返還しなければならない。実際平成18年度の支払証明書を見ると備考欄にどのような内容の政務調査を行ったのか、当該調査のためにどうしてそのような支出が必要だったのかについて個別具体的な記載をしているケースはほとんどない。従ってそのようなケースを除き全議員は調査研究費、研修費、会議費で領収書などを添付しなかった全額について返還すべきである。

五 違法・不当な支出の実例

平成18年度における違法・不当な支出事例は、別紙1（事実証明書1）～別紙12（事実証明書12）の通りである。

- 1 別紙1（事実証明書1）のA欄の数値は、各議員の自家用車使用による県内旅費の年間支給総額であり、総合計額は1億1088万2000円である。この数値は、各議員の支払証明書に記載された

ものを積み上げたものであるが、支払証明書には、どこで、誰に会って、どんな調査をしたのかは、一切明らかにされていない。こうした説明責任を欠いた支出は、全額が違法・不当な支出というべきである。よしんば、一部に調査にあたるものがあつたとしても、県条例の規定による支給額（B欄）を超えて支給された金額、即ちA－B欄の総合計額8876万8532円は、簡便計算方法による違法・不当支出額である。この金額は、平成16年度8727万2294円、平成17年度8833万9535円であるから、3年間支出実態はほとんど変わっていない。

2 別紙2（事実証明書2）の4件の海外視察旅行は、調査内容、成果等が全く不明であり、違法・不当な支出という他ない。支出合計額は281万7035円。

3 別紙3（事実証明書3）は、目的・内容等が不明な県外視察の一覧であり、支出総合計額は1385万1050円である。県民の血税を使って県外旅行を行っていながら、その内容等を一切明らかにしようとしないう本件支出は、全てが違法・不当な支出というべきである。

4 別紙4（事実証明書4）は、明細が記載されていない資料購入費の一覧である。政務調査に必要な資料であつたことが明確にされていない以上、その支出は全て違法・不当である。支出合計額172万166円。

5 別紙5（事実証明書5）は、3人の議員の週刊誌等購入一覧である。かくも多数の週刊誌等がなぜ必要だったのか、その理由が明らかでなく、全てが違法・不当支出である。支出合計額4万7720円。

6 別紙6（事実証明書6）は、購入物品名等が不記載の事務費一覧である。政務調査に必要なものであることが明らかにされておらず、全てが違法・不当支出である。支出合計額46万8598円。

7 別紙7（事実証明書7）は、広報費を按分しなかつたケースの一覧である。県政報告やホームページには政務調査以外の活動内容も

含まれており、少なくとも2分の1は違法・不当支出である。なお、相沢議員の支出は50%であるが、この会合は政治資金管理団体が主催したものであり、政務調査費からの支出は妥当でない。支出合計額861万9149円。

8 別紙8（事実証明書8）は、按分率が50%超で支出されている事務所費の一覧である。いずれも80%、100%の根拠が示されておらず、少なくとも50%を超える分は違法・不当な支出である。支出合計額276万3975円。

9 別紙9（事実証明書9）は、按分率が50%超で支出されている事務費の一覧である。いずれも60%、80%、100%等の根拠が示されておらず、少なくとも50%を超える分は違法・不当な支出である。支出合計額487万2031円。

10 別紙10（事実証明書10）は、按分率が50%超で支出されている人件費の一覧である。いずれも80%、100%等の根拠が示されておらず、少なくとも50%を超える分は違法・不当な支出である。合計支出額1019万7806円。

11 別紙11（事実証明書11）は、調査研究費・研修費・会議費から会費として支出されたもののうち、政務調査費からの支出が違法・不当と判断されるものの一覧である。懇親会、新年会費用は勿論のこと、政治団体の会費、倫理法人会の会費などに政務調査費を充てることは違法・不当である。合計支出額57万8700円。

12 別紙12（事実証明書12）は会議費から会場費に充てたものの一覧である。県政報告会等の会場費は按分で支出すべきであり、少なくとも2分の1は違法・不当な支出である。百足議員の不足分としての25万円余の支出は明細が不明であり、全額が違法・不当な支出である。合計支出額44万2112円。

六 以上の事実からも明らかのように、平成18年度政務調査費の違法・

不当な支出は、全費目にわたり、かつ膨大な額にのぼる。

然るに宮城県知事は、今日に至るまで、違法・不当な支出のあった会派に対する不当利得返還請求権の行使および違法・不当な支出を可能とする施行規程を制定した県議会議長に対する損害賠償請求権の行使を怠っている。

よって請求人は、全ての会派の全ての費目について厳正な監査を行い、違法・不当な政務調査費相当額について、宮城県知事に対し、違法・不当な支出のあった会派から宮城県に返還を求める、また、簡便計算方法による違法・不当支出額について、県議会議長に損害賠償を求めるなど、必要な措置をとるよう勧告することを求める。

また、宮城県議会が、適正な支出が担保できるように条例等を改正するまでの間、宮城県知事が平成 20 年度以降の政務調査費の執行を停止するよう勧告することを求める。

七 本件は個別外部監査による監査を求める

本件は、政務調査費に関する監査であることから、議会選出の 2 名の監査委員は除斥されることが予想される。加えて本件は県内外の調査旅行のほとんど全てが監査対象となるなど、監査対象量が膨大である。この監査を短期間に行うには豊富な監査実務の経験を有するスタッフが必要である。こうしたことから、個別外部監査人による個別外部監査により本件監査を行うよう合わせて請求する。

八 以上、地方自治法第 242 条第 1 項、同法第 252 条の 43 第 1 項に基づき請求する。

第 2 事実証明書

- 1 別紙 1 簡便計算方法と県条例（1 k m 3 7 円）による旅費支給額の比較（平成 1 8 年度）

- 2 別紙 2 内容等不明の海外視察一覧
- 3 別紙 3 目的・内容等不明な県外視察一覧
- 4 別紙 4 明細不記載の資料購入費一覧
- 5 別紙 5 週刊誌等購入一覧（資料購入費）
- 6 別紙 6 明細不記載の事務費一覧
- 7 別紙 7 広報費（100%）一覧
- 8 別紙 8 事務所費（50%超）一覧
- 9 別紙 9 事務費（50%超）一覧
- 10 別紙 10 人件費（50%超）一覧
- 11 別紙 11 会費（調査研究費・研修費・会議費）一覧
- 12 別紙 12 会場費等（会議費）一覧