

○宮城県監査委員告示第20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4月8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2月8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、仙台事務所として借り上げた物件に関して、事務所賃料、光熱費、新聞代、電話料金等に政務調査費ないし政務活動費（以下単に「政務活動費」とする。）から545万8656円を充当したことについて、①同仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えない点、②同仙台事務所には事務所としての外形上の形態がない点、③同仙台事務所は生計を一にする親族であると疑われる〇〇〇〇氏が共有持分を有する物件である点で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。そして宮城選挙区選出議員として松島町、利府町にそれぞれ事務所を持ちながら、後述のとおり仙台市内においても〇〇〇〇氏が共有持分を有する不動産を賃借して事務所を構えている。
- (ハ) 〇〇〇〇氏は、後述のとおり、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として賃借している不動産の共有持分を有する者である。そして、安部孝県政報告会において安部孝議員の夫人として出席するとともに、安部たかし後援会の平成24年以降の政治資金収支報告書においては会計責任者「〇〇〇〇〇」として記載されている者である（資料1）。

ロ 安部孝議員の政務活動費の支出状況

- (イ) 安部孝議員は、平成21年4月以降、仙台市青葉区堤通雨宮町3-18（地番：仙台市青葉区堤通雨宮町108-1）所在のライオンズマンション雨宮〇〇〇〇号室（以下「ライオンズマンション」という。）を仙台事務所として使用していた（資料2）。この関係資料によれば、ライオンズマンションは〇〇〇〇氏が平成7年8月1日まで居住していた部屋であり（資料3）、〇〇〇〇氏の父が平成18年8月29日に逝去してからは、〇〇〇〇氏らが共有している（〇〇〇〇氏の共有持分は4分の1である。）（資料4）
- (ロ) 安部孝議員は、平成24年6月、仙台事務所を仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物に移転し、賃料を大隆株式会社に支払うようになった（資料5）。この仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物は、〇〇〇〇氏が現在居住している建物（同建物は一体の建物であってマンションではない。）であり、〇〇〇〇氏の父が平成18年8月29日に逝去してからは〇〇〇〇氏らが共有している（〇〇〇〇氏の共有持分は4分の1である。）（資料6）。同建物は「〇〇産婦人科」という複数の看板が掲げられているだけで、安部孝議員の事務所であることを示す看板等は同建物周辺から見ると外観上は全く見当たらない。
- また、大隆株式会社（本店所在地：仙台市青葉区堤通雨宮町4-34）の登記簿によれば、同社は取締役を〇〇〇〇氏ら〇〇家の親族が務める親族会社であり、不動産の売買及び賃貸や医療用機械器具の取扱い等を業とする株式会社である。〇〇〇〇氏は平成26年6月11日より大隆株式会社の代表取締役に就任している（資料7）。
- (ハ) 安部孝議員は、別紙事実証明書記載のとおり、平成21年4月から平成27年3月まで、政務活動費から事務所費として仙台事務所の賃料、同室の利用のために生じた光熱費等を支出し、資料購入費として同室でとっていた新聞の代金を支出し、事務費として同室において使用していた電話の料金を支出してい

た。これら安部孝議員の支出合計額は545万8656円に及ぶ。

(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、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。）、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な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事務所費については「議員が行う政務活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費」，事務所費については「会派又は議員が行う政務活動に係る事務の遂行に要する経費」，資料購入費については「会派又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」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「政務活動費の手引」（以下「手引き」という。）によれば，事務所費の充当指針について，①「事務所経費への政務活動費の充当に際しては，下記のような事務所の要件を備えており，実際にそこが政務活動に使用されている場合に充当できるものとする。」と定められ，②事務所経費に政務活動費を充当できるための事務所の要件については「事務所としての外形上の形態を有していること（〇〇議員事務所等の看板設置等）」と定められており，さらに③「事務所が自己所有又は生計を一にする親族の所有である場合は，事務所賃借料に充当することは不適當である。」とも定められている。

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

(イ) 上記第2の事情からすれば，以下に述べるとおり安部孝議員が事務所費に対して政務活動費を充当したことは，条例及び手引きの事務所費の充当指針に抵

触する。

A 安部孝議員の仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えないこと

安部孝議員は宮城選挙区（松島町・利府町）を選挙区としていることから、議員として広聴広報を行ったり、住民の要請陳情等を受けたりするなど政務活動を行う地域は、主として宮城選挙区である松島町、利府町であるはずである。したがって、仙台市内においては安部孝議員が政務活動を行う拠点は必要ないはずであるから、安部孝議員の仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えない。

現に仙台市内を選挙区としない他の県議会議員において、地元選挙区以外の場所に事務所を設けている者はいないこと、後述のとおり安部孝議員の仙台事務所には事務所としての外形上の形態はないことからしても、安部孝議員の仙台事務所が議員として政務活動を行うために必要な事務所であるとは言えないことを裏付けられているというべきである。

したがって、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として使用した不動産について賃料や光熱費等を支払うことは条例及び事務所費の充当指針に抵触する。

B 安部孝議員の仙台事務所には事務所としての外形上の形態がないこと

安部孝議員の現在の仙台事務所のある仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物には「〇〇産婦人科」という複数の看板が掲げられているだけで、安部孝議員の事務所であることを示す看板等は同建物周辺から見る限り外観上は全く見当たらない。したがって、現在の仙台事務所は、事務所としての外形上の形態を有していない。

また、平成24年5月まで仙台事務所が置かれていたライオンズマンションについても、マンションの上層階の一室であることから、賃借人に過ぎない安部孝議員が事務所であることを示す看板等をマンションの周辺から外観上明らかになるように設置することは困難である。したがって、平成24年5月まで仙台事務所が置かれていたライオンズマンションについても事務所としての外形上の形態を有していなかったというべきである。

したがって、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として使用した不動産について賃料や光熱費等を支払うことは事務所費の充当指針に抵触する。

C 安部孝議員が賃借している仙台事務所は生計を一にする親族が所有する事務所である疑いが大きいこと

安部孝議員が賃借している仙台事務所は〇〇〇〇氏が共有持分を有しているところ、〇〇〇〇氏は平成21年4月以降安部孝議員に対し仙台事務所を提供して便宜を図ったり、安部孝県政報告会において安部孝議員の夫人として振る舞ったりしてきた。そして〇〇〇〇氏は平成24年6月以降仙台事務所が入った仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物において安部

孝議員と同居しているものと考えられる。このように〇〇〇〇〇氏と安部孝議員との親密な関係からすれば、〇〇〇〇〇氏は安部孝議員とは「生計を一にする親族」の関係にあることが強く疑われるところである。

そして、安部孝議員は平成24年6月以降、大隆株式会社に賃料を支払っているところ、大隆株式会社は、〇〇〇〇〇氏が取締役を務め、本店所在地は〇〇〇〇〇氏の住所であり、賃貸借物件は〇〇〇〇〇氏が共有持分を有する物件なのであるから、実質的には〇〇〇〇〇氏に支払っているのと同様である。平成21年4月から平成24年5月までの仙台事務所の賃料の支払先については、この間の賃料の領収証の名義人が黒塗りであるため直ちには判明しないが、安部孝議員と〇〇〇〇〇氏の親密な関係からすれば、〇〇〇〇〇氏が平成21年4月から平成24年5月まで賃料を受け取っていたと強く疑われるところである。

したがって、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として使用した不動産について賃料を支払うことは極めて不適切であり、事務所費の充当指針に抵触するというべきである。

D 小括

以上のとおり、手引きの事務所費の充当指針に抵触するのであるから、安部孝議員は政務活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費について政務活動費を支出したとは認められず、違法かつ不当に政務活動費を支出したというべきである。

- (ロ) また、安部孝議員はこのように違法不当に政務活動費から事務所費を支出していた仙台事務所に送付されていた新聞の料金を資料購入費として支出し、仙台事務所において使用していた電話の使用料金を事務費として支出していたのであるから、かかる資料購入費と事務費の支出についても違法不当であるというべきである。

(4) 結語

以上述べてきたように、本件は、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事務所費、資料購入費、事務費として545万円余の多額の金員を違法かつ不当に支出したというものである。本件は、①宮城県議会議員は政務活動費の使途基準を軽視しており、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。

本件の問題の大きさに鑑み、監査に当たっては、安部孝議員の政務活動費の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。そして単に安部孝議員に政務活動費の返還を求めるだけでなく、事案の悪質さに鑑みて安部孝議員に対して政務活動費の支出時からの利息の支払いを求めるべきである。さらに、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。

添付資料

平成21年度から平成26年度までの政務活動費の支出についての事実証明書各1通

資料1 政治資金収支報告書の宣誓書

資料2 平成24年4月30日付領収書

資料3 仙台市青葉区堤通雨宮町210番5の登記簿

資料4 ライオンズマンションの登記簿

資料5 平成24年6月30日付領収書

資料6 仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物の登記簿

資料7 大隆株式会社の登記簿

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、監査の客観性及び公平性の確保の観点から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26年度の政務活動費に係る会派の支出（安部孝議員による受領分）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のできる範囲（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、その対象は次のとおりとした。

- (1) 安部孝議員が、政務活動費を、議員が設置した仙台事務所の事務所費（賃借料及び管理運営費等）に充当したことの使途基準適合性（以下「監査対象事項1」という。）
- (2) 安部孝議員が、政務活動費を、議員の設置した仙台事務所の資料購入費及び事務費に充当したことの使途基準適合性（以下「監査対象事項2」という。）
- (3) 知事に返還請求権が発生しているとした場合の利息の取り扱い（以下「監査対象事項3」という。）

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、実績報告書、領収書その他の証拠書類の写し及び支払証明書等の調査を行った。

さらに、自由民主党・県民会議会長及び安部孝議員を、法第199条第8項の規定による関係人とし、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2月23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。また、平成28年2月26日には、補充書面が提出された。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

請求人は、平成28年2月8日付で法第242条第1項の規定に基づいて請求した宮城県知事措置請求（以下「本件住民監査請求」とする。）について、以下のとおり意見を陳述する。

すでに宮城県知事措置請求書において詳述したように、本件住民監査請求は、安部孝宮城県議会議員が、平成21年4月以降仙台事務所として借り上げた物件に関して、事務所賃料、光熱費、新聞代、電話料金等に政務活動費から545万8656円を充当したことについて、①同仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えない点、②同仙台事務所には事務所としての外形上の形態がない点、③同仙台事務所は生計を一にする親族である〇〇〇〇氏（旧姓〇〇〇〇氏（平成28年2月8日に入籍））が共有持分を有する物件である点で、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。請求人が意見を陳述するにあたっては、安部孝議員の上記政務活動費の支出が違法不当であることを根拠づける3つのポイントごとに、安部孝議員が平成28年2月12日に報道陣に対して行った弁明から明らかとなった事実に基づいて請求人の主張を補充するとともに、

安部孝議員が報道陣に対して行った弁明の内容がおよそ不当であることを陳述することとする。

なお、最後に、安部孝議員は本件住民監査請求において違法不当と指摘された政務活動費を返還する意向を示しているが、安部孝議員が政務活動費を返還することは認められない点についても陳述することとする。

イ 安部孝議員の政務活動費の支出が違法不当であること

(イ) 仙台事務所は生計を一にする親族が所有する事務所であること

A 安部孝議員は、平成21年4月以降、〇〇〇〇氏が4分の1の共有持分を有する仙台市青葉区堤通雨宮町3-18（地番：仙台市青葉区堤通雨宮町108-1）所在のライオンズマンションを仙台事務所として借り上げ、平成24年6月以降は、〇〇〇〇氏が4分の1の共有持分を有し、かつ〇〇〇〇氏が居住している仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物（以下「本件建物」という。）の3階に仙台事務所を移転させて、賃料を〇〇〇〇氏が現在代表取締役を務めている大隆株式会社に支払うようになった。

宮城県議会が平成25年3月に定めた手引きによれば、事務所費の充当指針について、「事務所が自己所有又は生計を一にする親族の所有である場合は、事務所賃借料に充当することは不相当である。」と定められている。安部孝議員は、〇〇〇〇氏と事実婚の関係にあったこと、及び安部孝議員自らが本件建物内に居住していることを認めているので、〇〇〇〇氏は手引きが規定するところの「生計を一にする親族」であるというべきである。事実婚とは婚姻届を提出していないだけで実質は婚姻関係と同様の関係にある男女の関係をいうのであるから、安部孝議員と〇〇〇〇氏は、社会に広く見られる夫婦の共同生活と同様に、同じ住居に居住しながら生計を共にして生活してきたと考えるのが当然である。

よって、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として使用した不動産について賃料や光熱費等を支払うことは、手引きが定める事務所費の充当指針に抵触するというべきである。

B 安部孝議員の弁明は不当であること

安部孝議員は、所得税法第56条における「生計を一にする」の解釈を示した徳島地方裁判所平成9年2月28日判決（「生計を一にする」とは、「日常生活の糧を共通にしていること、すなわち、消費段階において同一の財布の下で生活していることと解される」と判示している。資料1）、所得税基本通達2-47号（2）「親族が同一の家屋に起居している場合には、明らかに互いに独立した生活を営んでいると認められる場合を除き、これらの親族は生計を一にするものとする。」（資料2）に言及したうえで、安部孝議員自らは本件建物3階に居住し、〇〇〇〇氏は4階に居住していること、3階と4階とでは電気代、電話料金を別々に支払っていること等から、「明ら

かに互いに独立した生活を営んでいると認められる場合」であるとして、〇〇〇〇氏とは生計を一にしていなると弁明している（資料5）。

しかし安部孝議員の弁明は以下の点で不当である。

(A) まずそもそも安部孝議員は、「政務活動費の手引き」の定める「生計を一にする」を、所得税法上の「生計を一にする」と同様に解釈しようとしている点で明らかに不当である。

所得税法第56条の「生計を一にする」とは、事業所得について家族構成員の間で所得を分割して税負担の軽減を図ることを防止するという観点から解釈される概念である（金子宏「租税法」（第20版）286頁（弘文堂，2015年），資料3）。すなわち「生計を一にする」親族が事業に従事した場合に、その親族に関する費用を事業の経費として計上し、事業所得が不当に低く申告されることを防止する点に趣旨がある。このような観点からは親族が消費段階において同一の財布の下で生活しているのか、それとも明らかに互いに独立した生活を営んでいるのかどうかを確定することが、適切な租税を課すために重要になることも首肯できるところである。

しかし手引きが、事務所が生計を一にする親族の所有である場合は、事務所賃借料に充当することは不相当であると定めた趣旨は、政務活動費が県民の税金から支払われていることに鑑みて、県民の目から見て議員が税金を不当に利得していると疑われないようにすることにあると考えるべきである。このような趣旨からすれば、手引きにおける「生計を一にする」のか否かを判断する際は、外観上同一の財布の下で生活しているという相当の疑いが生じるのか否かによって判断されるべきである。要は「生計を一にする」とは「一緒に生活している」ことを意味しているというべきである。

そうすると、安部孝議員と〇〇〇〇氏は事実上夫婦の関係にあり、しかも同一の建物（本件建物は区分所有建物ではない。）内に居住しているのであるから、共同生活の場面で財布を共にする場面があると外観上疑われてやむを得ないところである。したがって、手引きの定める「生計を一にする」について正しく解釈適用するのであれば、本件においては明らかに互いに独立した生活を営んでいるのか否かを問題にするまでもなく、手引きが定める事務所費の充当指針に抵触するのである。

(B) 仮に所得税法上の解釈によるとしても、「明らかに互いに独立した生活を営んでいると認められる場合」であるとは到底認められない。

そもそも、安部孝議員の弁明、すなわち「安部孝議員自らは本件建物3階に居住し、〇〇〇〇氏は4階に居住していること、3階と4階とでは電気代、電話料金を別々に支払っている。」こと等が真実であるのかどうか不明である。

万一これらの事実が真実であったとしても、それだけでは「明らかに互

いに独立した生活を営んでいると認められる場合」とは到底言えない。

常識から明らかなように、夫婦の共同生活において夫婦は極めて多くの事柄を分かち合っている。一緒に食事を楽しむこともあるであろうし、一緒に旅行にも行くこともあるであろうし、一緒にデパートで洋服や食器、布団、カーテンなどの買い物を楽しむこともあるであろうし、一緒に喫茶店でコーヒーを飲みながら夫婦の会話を楽しむこともあるであろう。共同生活を営む夫婦であれば、必ず何らかの場面で財布を共にする場面があるはずであり、電気代や電話料金を別々に支払っているという一事をもって「明らかに互いに独立した生活を営んでいる」とは到底言うことはできないのである。

「電気代や電話料金を別々に支払っている」ことは夫婦間のごく些末な一部のとりきめに過ぎず、夫婦の生活全体を見渡さない限り、その生計の実態は判断できない。

安部孝議員は、これら全ての夫婦生活において常に互いに独立した会計でやってきたというのであろうか。安部孝議員と〇〇〇〇氏は本件住民監査請求直後に入籍しているのである。その二人がこれまでの事実婚の生活において財布を共にする場面が一切なかったと強弁するのであれば、あまりにも不合理な弁明であって、信用するに値しないというべきである。

以上のとおりであるから、安部孝議員と〇〇〇〇氏が「明らかに互いに独立した生活を営んでいる」とは到底言うことはできないのである。

C 小括

以上述べてきたように、安部孝議員の弁明はおよそ不当であって、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として使用した不動産について賃料を支払うことは、手引きが定める事務所費の充当指針に抵触するのである。

安部孝議員が所得税法上の解釈論を持ち出して、〇〇〇〇氏とは「明らかに互いに独立した生活を営んでいる」と弁明したのは、手引きの趣旨をそもそも全く理解していないことの現れであるというべきであって、安部孝議員がこのような弁明をしたこと自体厳しく批判されなければならない。

なお今後の監査において、仮に所得税法上の解釈に基づいて監査を行うのであれば、安部孝議員と〇〇〇〇氏とが明らかに互いに独立した生活を営んでいるのか否かを厳密に調査する必要がある。調査に当たっては安部孝議員に書面による弁明を求めただけでお茶を濁すことなく、安部孝議員と〇〇〇〇氏の夫婦の経済生活の内容、生活の本拠がどこにあったか等について事細かく聴き取り、過去に遡って夫婦共同生活における支出状況について家計簿、レシート、領収証、通帳、契約書などの資料の提出を求めてのその記載を実際に確認するべきである。

(ロ) 仙台事務所には事務所としての外形上の形態がないこと

A 安部孝議員の現在の仙台事務所のある本件建物には「〇〇産婦人科」とい

う複数の看板が掲げられているだけで、安部孝議員の事務所であることを示す看板等は同建物周辺から見る限り外観上は全く見当たらない。

また、平成24年5月まで仙台事務所が置かれていたライオンズマンションについては、マンションの上層階の一室であることから、賃借人に過ぎない安部孝議員が事務所であることを示す看板等をマンションの周辺から外観上明らかになるように設置することは困難である。したがって、平成24年5月まで仙台事務所が置かれていたライオンズマンションについても事務所としての外形上の形態を有していなかったというべきである。

したがって、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として使用した不動産について賃料や光熱費等を支払うことは事務所費の充当指針に抵触する。

B 安部孝議員の弁明は不当であること

安部孝議員は、本件建物のポストや、本件建物3階の事務所に、安部孝議員の事務所であることを示す表示をしていると弁明している（資料5）。

しかし手引きが、事務所経費に政務活動費を充当できるための事務所の要件について「事務所としての外形上の形態を有していること（〇〇議員事務所等の看板設置等）」と定めたのは、前述のように政務活動費が県民の税金から支払われていることに鑑みて、県民の目から見て議員が事務所費の名目で税金を不当に利得していると疑われないようにすることにあると考えるべきである。このような趣旨からすれば、議員の事務所のある建物を、公道を歩いている県民から見て、県民が「〇〇議員事務所があるんだな。」と分かるような表示をしなければならないはずである。

安部孝議員の事務所であることを示す表示があるという本件建物のポストは本件建物敷地から玄関まで入らなければ見ることができないのであるし、本件建物3階の事務所に至っては本件建物内に侵入しなければ見ることができないのであるから、到底公道上の県民の目から安部孝議員の事務所であることを示す表示を目にすることはできない。

したがって、手引きに基づけば、仙台事務所は事務所としての外形上の形態を有していないというべきである。よって、安部孝議員の弁明は不当である。さらに言えば、安部孝議員が本件建物のポストや、本件建物3階の事務所に表示があることを持ち出して事務所の外観があると弁明したのは、手引きの趣旨をそもそも全く理解していないことの現れであるというべきであって、安部孝議員がこのような弁明をしたこと自体厳しく批判されなければならない。

(ハ) 仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えないこと

A 安部孝議員は宮城選挙区（松島町・利府町）を選挙区としていることから、議員として広聴広報を行ったり、住民の要請陳情等を受けたりするなど政務

活動を行う地域は、主として宮城選挙区である松島町，利府町であるはずである。したがって，仙台市内においては安部孝議員が政務活動を行う拠点は必要ないはずである。現に仙台市内を選挙区としない他の県議会議員において，地元選挙区以外の場所に事務所を設けている者はいないし，前述のとおり安部孝議員の仙台事務所には事務所としての外形上の形態もないのである。

したがって，安部孝議員の仙台事務所は，「議員が行う政務活動のために必要な事務所」（条例別表）とは言えないのであるから，仙台事務所について政務活動費から事務所費を充当することは条例に反して違法であるというべきである。

B 安部孝議員の弁明は不当であること

安部孝議員は，選挙区外に事務所を設けるのか否かは手引きが定めるところではなく，議員の個人の判断に基づくものであるとしたうえで，議員経験が長くなるにつれて県庁での仕事が増えてきたこと等から，選挙区ではない仙台市内に事務所を設けるのが適当であると判断したと弁明している（資料5）。

しかし，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」に要する経費に対し交付されるものであるところ（条例第2条），調査研究のために仙台市内に滞在する必要があるのであれば調査研究費（「会派又は議員が行う県の事務，地方行財政等に関する調査研究（視察を含む。）及び調査委託に要する経費」）から宿泊費が支出されるし，研修のために仙台市内に滞在するのであれば研修費（「会派又は議員が行う研修会，講演会等の実施（共同開催を含む。）に要する経費」）から宿泊費が支出されるし，各種会議への参加のために仙台市内に滞在する必要があるのであれば会議費（「1 会派又は議員が行う各種会議，住民相談会等に要する経費 2 団体等が開催する意見交換会等各種会議への会派又は議員としての参加に要する経費」）から宿泊費が支出される。このように選挙区が仙台市外である議員でも，調査研究や研修，会議のために仙台に滞在する必要があるときには政務活動費から必要な費用を充当することができるのであって，事務所を仙台市内に設ける必要は全くないのである。

そして調査研究や研修，会議以外の政務活動である広聴広報，要請陳情，住民相談については選挙区内で行うのが通常であるはずであるから，広報広聴，要請陳情，住民相談のために仙台市内に事務所を設ける必要は全くないのである。

したがって，安部孝議員の仙台事務所は政務活動のために到底必要でないのであるから，安部孝議員の弁明は不当である。

(二) 総括

以上のとおり、安部孝議員の仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えない点、仙台事務所には事務所としての外形上の形態がない点、仙台事務所は生計を一にする親族である〇〇〇〇〇氏が共有持分を有する物件である点で、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り、安部孝議員の弁明はいずれの点においても不当なものであることは明らかである。

ロ 政務活動費の返還について

(イ) 安部孝議員の弁明は上記のとおりいずれも不当なものであるが、安部孝議員は適正に政務活動費を支出してきたと強弁している。しかし安部孝議員はこのように強弁する一方で、適正に政務活動費を支出してきたものの、県民に対するけじめをつけること、議会の安定化をはかることなどを理由として挙げて、本件住民監査請求において違法不当と指摘された政務活動費を返還する意向を示した。

しかし以下に述べるとおり、安部孝議員の理屈に従えば、安部孝議員は政務活動費の合計額に相当する金員を宮城県に「寄付」することになって、公職選挙法第199条の2第1項、第249条の2に違反する違法行為となり得る（宮城県も公法人として「選挙区内の者」に当たり得る）ことから、県は安部孝議員の理屈に基づいて政務活動費の返還を受けることはできないというべきである。

(ロ) 安部孝議員の理屈に従って、適正に支出した政務活動費の合計額に相当する金員を県に支払う場合の手法として考えられるのは、①政務活動費の支出先から、支出した政務活動費に相当する金員を取り戻して県に支払う手法、②政務活動費の支出先から政務活動費に相当する金員を取り戻さず、自らのポケットマネーから県に政務活動費に相当する金員を支払う手法が考えられる。

A まず①の手法では、政務活動費として支出された金員を支出先から取り戻した時点で、政務活動費の支出に関する法律関係の無効取消し等の法的理由もなく取り戻すことになるのであるから、支出先から議員に対する「贈与」とならざるを得ない。そうすると政務活動費の支出先から議員に対する公職選挙法上禁止される「寄付」となってしまうのであるから、①の手法は採りえないこととなる。

B 次に②の手法では、政務活動費の支出は終了したという法律関係のもとで、議員が政務活動費の合計額に相当する金員を県に支払うこととなるのであるから、議員が県に支払う金員の法的性格は政務活動費ではなく、単なる金員であるということにならざるを得ない。そうすると、上記のとおり安部孝議員が政務活動費の合計額に相当する金員を県に「寄付」することになってしまうのである。以下詳述する。

(A) この問題について、平成28年2月19日の河北新報朝刊の記事によれば、議会事務局は「『過去の政活費を使わないことにしたので返還する』という理屈。問題はないという認識だ」と説明し、県選管は「公金を返還するなら寄付ではないと認識している。精査していないが政活費も公金とみなされる可能性が大きい」との見方を示したとされている（資料5）。

しかし以下に述べるとおり、宮城県議会における政務活動費の支出の仕組みによれば、安部孝議員が公金ないし政務活動費を返還するだけであるということにはならない。

(B) 政務活動費の支出に関する法律関係

宮城県議会における政務活動費の支出の仕組みは、政務活動費は一旦議員が前払いした上で、収支報告書を会派に提出し、県から各会派に交付されプールされている政務活動費から議員に後払いされるというものである。このような仕組みのもとでは、一旦議員が収支報告書を会派に提出して政務活動費の支払いを請求すれば、県には会派を経由して議員に当該政務活動費を支払う義務が発生し、議員は政務活動費の支払いを受ける権利を取得することになる。そして実際に議員に対して政務活動費の支払いがなされれば、当該政務活動費の支出に関する法律関係は終了することとなるのである。したがって、政務活動費の支払いによって議員の手元に入った金員はすでに政務活動費ではなく、単なる金員に過ぎないことになるのである。

ここで政務活動費の支払いによって議員の手元に入った金員が政務活動費としての性格を取り戻すためには、政務活動費についての過去の収支報告書を修正することが必要であると考えらるべきである。そして、一旦終了した政務活動費の支出に関する法律関係を復活させて政務活動費の性格を取り戻させるのであるから、過去の収支報告書の修正について実質的な修正理由すなわち政務活動費の支出について誤りがあったことを認めることが必要であると考えらるべきである。この「誤り」については、単なる誤記や勘違いの場合もあろうし、違法不当な支出である場合もあろう。

(C) 議会事務局ないし県選管の解釈は誤っていること

以上に対し、実際の手続上は収支報告書に修正理由の記入欄はなく、議員は収支報告書を修正するにあたって修正理由の説明を求められないことから、政務活動費の支出について誤りがあったことは不要であると解釈するのは誤りである。「修正」というからには過去の収支報告書の内容に誤りがあることが当然の前提である。手続上修正理由の記入欄がなく、修正理由の説明を求められないことから、「誤り」がないのに「修正」と結びつけるのは論理の著しい飛躍であるしそもそも論理矛盾である。「誤り」がないのであればそもそも「修正」できないはずである。

また議員が所属会派に対して政務活動費の支払いを「請求しないこともできる」という理由から、一旦議員が所属会派に対して政務活動費を請求

して受領した後自由に「使わなかったことにできる」もしくは「請求しなかったことにできる」と解釈することは、公金に関する法律関係の安定性、公金に関する明朗性を著しく害することになり許されない。実際には政務活動費を支出しているのに「過去の政活費を使わないことにした」という事実と反する理由で、既に終了した県と議員との政務活動費の支出に関する法律関係を復活させることはできないと解すべきである。

さらに「公金を返還するなら寄付ではないと認識している。精査していないが政活費も公金とみなされる可能性が大きい。」との県選管の見方についても、事実と反する理由での「修正」（そもそもそれは「修正」の概念に当たらないが）が可能であることを前提にしなければ成り立たない論理である。既に安部孝議員に対して政務活動費が所属会派から支出されて履行が終了し、かつ「修正」が許されない以上、安部孝議員が「返還」と称して県に交付する金員を公金と見なす理由はない。

(D) 以上のとおりであるから、宮城県議会における政務活動費の支出の仕組みによれば、安部孝議員が県に支払う金員の法的性格は政務活動費ではなく、単なる金員であるということにならざるを得ないのである。

(ハ) そうすると、安部孝議員が県に政務活動費を返還するためには、政務活動費の支出が違法不当であることを認めて、政務活動費の支出を修正するほかないのである。よって、安部孝議員が違法不当な政務活動費の支出であることと認めて政務活動費の支出を修正しない限り、県は安部孝議員から政務活動費の返還を受けてはならない。

ハ 結語

仙台市民オンブズマンは、かつて宮城県議会の政務調査費支出について訴訟を行い、平成21年3月23日宮城県知事代理人弁護士及び当時の各会派代理人である中村功議員との間で和解を行った。その合意書の第1項において、「宮城県議会は、平成21年4月以降、政務調査費について、「宮城県議会における政務調査費の交付に関する条例」（平成16年宮城県条例第38号）、「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」（平成16年宮城県議会訓令第3号）及び「政務調査費の手引」（平成21年4月宮城県議会作成）にしたがい運用する。」と定められており、宮城県議会は当時の「政務調査費の手引」すなわち現在の手引きを遵守することを誓約したのである（資料4）。

したがって、宮城県における手引きは、単なるガイドラインではなく、政務活動費の支出のあり方について、仙台市民オンブズマンとの関係で法的な拘束力を有するものである。手引きにはこのような法的な拘束力を有していることを念頭に、安部孝議員の政務活動費の支出の違法性、不当性について監査されたい。

添付資料

- 1 徳島地方裁判所平成9年2月28日判決
- 2 所得税基本通達2-47号
- 3 金子宏「租税法」(第20版)286頁(弘文堂, 2015年)
- 4 合意書の写し
- 5 安部孝議員の政務活動費不正支出問題についての新聞報道をまとめたもの

(2) 補充書面

既に提出済みの平成28年2月8日付宮城県知事措置請求書と事実証明書について、貴職の指摘に従って修正を行ったので、添付のとおり提出する。

なお、以下の点について補充する。

イ 法第242条第2項の請求期間制限について

法第242条第2項は「当該行為」すなわち同条第1項前段の「違法若しくは不当な公金の支出，財産の取得，管理若しくは処分，契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」が「あった日又は終わった日から一年を経過したときは，これをすることができない。」と定めており，同条第1項後段の「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）」については請求期間制限を設けていない。

本件問題は，宮城県知事が安部孝議員に対して政務活動費を精算する義務を怠っていることを問題にしているものであるから，法第242条第1項の「怠る事実」に関するものである。したがって，本件住民監査請求については同条第2項の期間制限にかかることはない。

なお，これまで仙台市民オンブズマンが政務活動費（以前の政務調査費）について住民監査請求を行った際において，宮城県知事の「怠る事実」の問題である以上，法第242条第2項の請求期間制限が問題となった例はないことを付言する。

ロ 安部孝議員の政務活動費の充当にかかる利得について

安部孝議員は，条例に違反して政務活動費を充当していたのであるから，「法律上の原因なく」政務活動費の充当額に相当する金員を取得したものであり，民法第703条に基づいて違法不当に充当した政務活動費全額の返還義務を負う。

そして平成28年2月8日付宮城県知事措置請求書及び同月23日付意見陳述書において詳述したことからすれば，安部孝議員による政務活動費の充当は宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例に違反していることは明白なのであるから，安部孝議員は条例に違反することを知りながら政務活動費を充当していたというべきである。そうすると，安部孝議員は「悪意の受益者」に当たるのであって，民法第704条に基づいて違法不当に充当した政務活動費について利息（民法第404条に基づいて年5分）を付して返還する義務を負う。

正確には安部孝議員が政務活動費を各支払いに充当した各時点が起算点となるべきであるが，計算が煩瑣になるので，各年度末を起算点として，本件住民監査

請求について監査結果を出さなければならない4月8日までの利得を計算することとする。

年 度	起算点	違法不当に充当した 政務活動費の金額	利得の金額
平成21年度	平成22年3月31日	866,387円	260,865円
平成22年度	平成23年3月31日	837,381円	210,262円
平成23年度	平成24年3月31日	811,957円	163,281円
平成24年度	平成25年3月31日	949,280円	143,432円
平成25年度	平成26年3月31日	992,852円	100,373円
平成26年度	平成27年3月31日	1,000,799円	51,136円

利息の計算については上記のとおりであるから、利息の合計金額は92万9349円となる。

第6 監査の結果

1 事実関係の確認

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。

(1) 監査対象事項1及び監査対象事項2の特定

平成22年度から平成26年度の政務活動費については、以下のとおりである。なお、平成21年度政務調査費については、条例第17条に基づき5年を経過した平成27年4月末日に保存を終了していることから、確認することはできなかった。

イ 平成22年度政務調査費の交付及び収支報告の状況

下記のとおりであることを確認した。

資料購入費 33,077円

事務所費 762,799円

事務費 41,505円 合計837,381円

収支報告日 平成23年6月16日

閲覧に供しはじめた日 平成23年7月4日

ロ 平成23年度政務調査費の交付及び収支報告の状況

下記のとおりであることを確認した。

資料購入費 26,557円

事務所費 745,279円

事務費 40,121円 合計811,957円

収支報告日 平成24年6月7日

閲覧に供しはじめた日 平成24年7月2日

ハ 平成24年度政務調査費の交付及び収支報告の状況

下記のとおりであることを確認した。

資料購入費 51,025円

事務所費 851,524円
事務費 46,731円 合計949,280円
収支報告日 平成25年6月14日
閲覧に供しはじめた日 平成25年7月1日

ニ 平成25年度政務活動費の交付及び収支報告の状況

下記のとおりであることを確認した。
資料購入費 47,100円
事務所費 898,373円
事務費 47,379円 合計992,852円
収支報告日 平成26年6月3日
閲覧に供しはじめた日 平成26年6月30日

ホ 平成26年度政務活動費の交付及び収支報告の状況

下記のとおりであることを確認した。
資料購入費 48,444円
事務所費 909,557円
事務費 49,163円 合計1,007,164円
収支報告日 平成27年6月10日
閲覧に供しはじめた日 平成27年6月30日

(2) 制度の確認

イ 本件住民監査請求に係る条例等の推移

条例は、平成16年に「宮城県議会における政務調査費の交付に関する条例」として制定され、平成25年3月1日に現在の条例に改正され施行されている。

その改正概要は、次の6点である。

- (イ) 法に基づき「政務調査費」を「政務活動費」に変更
- (ロ) 第1条を趣旨に改め、目的を新設する第2条に明記
- (ハ) 第10条（政務調査費の使途）を削除し、新たに第2条（政務活動費を充てることができる経費の範囲）を設け、その詳細を別表として明記
- (ニ) 閲覧を請求できる者を「県内に住所を有する者」、「県内に事務所又は事業所を有する個人又は法人」から「何人も」に変更
- (ホ) 政務活動費の適正な運用と使途の透明性の確保を、議長の努力義務として規定
- (ヘ) 条ずれの是正

条例施行規程についても同様に、平成16年に制定され平成25年に改正されている。

また、手引きについては、平成21年3月27日に関係者に配布され、平成21年度政務調査費から適用されてきたが、条例の改正を機会に、「使途」という表現を「政務活動費を充てることができる経費の範囲」に改め、新たに『要請

陳情等活動費』を追記し、その内容を「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」とする等の改正を行っている。

ロ 会派における政務活動費交付事務の流れ

手引きⅢフロー・記載例等の6に「会派における政務活動費交付事務の流れ」が次のように記載されている。

- 1 会派の所属議員は、「平成 年 月分支出報告書」（条例施行規程様式第11号の2）により、毎月の政務活動費の支出額をとりまとめ、翌月の末日までに会派の政務活動費経理責任者へ提出するものとする。
- 2 1の支出報告書には、領収書その他証拠書類を貼付した「領収書等添付票」（条例施行規程様式第12号）及び支払証明書（条例施行規程様式第13号）を添付して提出するものとする。
- 3 政務活動で旅費の支出を伴った場合は、「政務活動実績報告書(政務活動記録簿)」（条例施行規程様式第11号の3）を作成し、提出するものとする。
- 4 会派の政務活動費経理責任者及び幹事長は、所属議員から上記1から3までの書類を提出されたときは、審査基準に基づき審査を行い、その内容が適当であると認めた場合は、速やかに当該議員に対して支出額と同額の政務活動費として交付するものとする。
- 5 会派の政務活動費経理責任者は、会派共通経費から支出した毎月の支出内容について、所属議員と同様に上記1から3までの書類を作成し、幹事長に提出して審査を受けるものとする。
なお、会派共通経費のうち、海外調査費及び事務所費については、後払いとする。
- 6 会派の政務活動費経理責任者及び幹事長は、支出内容を確認したことを証するため、「平成 年 月分支出報告書」（条例施行規程様式第11号の2）の確認欄に押印を行うものとする。
- 7 会派の政務活動費経理責任者は、所属議員から提出されて審査を終えた上記1から3までの書類及び会派の共通経費支出について、審査を終えた上記5の書類について、その写しを1部、議会事務局総務課に提出するものとする。
- 8 無会派議員にあっても、会派の取扱いに準じて、上記1から3までの書類を整備し、その写しを1部、議会事務局総務課に提出するものとする。
※上記の「条例施行規程」とは、「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」をいう。

2 関係人（自由民主党・県民会議会長）に対する調査結果

自由民主党・県民会議会長に対し、請求人の主張に対する見解を文書により調査した。できる限り回答書の原文に即して記載する。

(1) 手引きについて

政務活動費については、法第100条第14項において「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

なければならない。」とされており、宮城県議会では条例第2条第2項別表で「政務活動に充てることができる経費」を定めており、更に手引きを作成しています。

この手引き21ページに記載されている「(1) 残余の額」に「会派が交付を受けた政務活動費の総額から、『政務活動費を充てることができる経費の範囲』に従って行った政務活動費の支出の総額を控除して残った額」としてありますが、この「政務活動費を充てることができる経費の範囲」は、4ページ以降の「3 政務活動費を充てることができる経費の範囲」で記載している内容であり、これらは法的拘束力があり遵守すべきものと考えてよろしいか。

(回答)

手引きの中で示している「政務活動費を充てることができる経費の範囲」については、条例を補完する指針として適切に運用されるべきものと考えます。

(2) 宮城県知事措置請求書(別紙写しのとおり)で違法かつ不当と主張している次の項目に対する解釈について

イ 「安部孝議員の仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えないこと」との主張について(請求書(3)ーロー(イ)ーA, 意見陳述書イー(ハ))

手引き4ページ, 事務所費の内容に「議員が行う政務活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費」としてあります。

請求人は「議員として広聴広報を行ったり, 住民の要請陳情等を受けたりするなど政務活動を行う地域は, 主として宮城選挙区である松島町, 利府町であるはずである。したがって, 仙台市内においては安部孝議員が政務活動を行う拠点は必要ないはずであるから, 安部孝議員の仙台事務所は, 議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えない。」等と主張していますが, 選挙区以外の場所に事務所を設置することについてどう考えますか。

(回答)

県議会議員の活動は選挙区に関する場合と選挙区以外に関する場合があります。選挙区以外においての議員活動実態があるとするれば, 議員事務所の必要性については当該議員の判断によるものと考えます。

ロ 「安部孝議員の仙台事務所には事務所としての外形上の形態がないこと」との主張について(請求書(3)ーロー(イ)ーB, 意見陳述書イー(ロ))

手引き13ページ, 事務所経費の(1)事務所の要件イとして, 「事務所としての外形上の形態を有していること(〇〇議員事務所等の看板設置等)」としてあります。

請求人は, 陳述で「議員の事務所のある建物を, 公道を歩いている県民から見ると, 議員の事務所と分かるような表示をしなければならない。」等と主張していますが, そのことについてどう考えますか。

(回答)

議員事務所は戸建ての場合とビルの一室の場合等、様々な状況があるものと考えます。よって、「外形上の形態を有していること」の要件はそれぞれの事務所の実態に応じて適用されるべきものと考えます。

ハ 「安部孝議員が賃借している仙台事務所は生計を一にする親族が所有する事務所である疑いが大きいこと」との主張について（請求書（3）－ロー（イ）－C、意見陳述書イー（イ））

手引き13ページ、事務所経費の内容に「なお、事務所が自己所有又は生計を一にする親族の所有である場合は、事務所賃借料に充当することは不相当である。」としています。

請求人は「〇〇〇〇氏は平成24年6月以降仙台事務所が入った仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物において安部孝議員と同居しているものと考えられる。このように〇〇〇〇氏と安部孝議員との親密な関係からすれば、〇〇〇〇氏は安部孝議員とは「生計を一にする親族」の関係にあることが強く疑われるところである。」と主張し、陳述においても、「生計を一にする親族」と主張していますが、そのことについてどう考えますか。

（回答）

過日、安部孝議員は会派総会において、①収入はそれぞれにあること、②電気代、電話料等支払いは別々であること、③よって、生計は一つではないことを説明しました。その結果、会派としては、説明を了承しました。

ニ 「安部孝議員の仙台事務所にかかる資料購入費及び事務費の支出は違法不当である。」との主張について（請求書（3）－ロー（ロ））

請求人は「安部孝議員はこのように違法不当に政務活動費から事務所費を支出していた仙台事務所に送付されていた新聞の料金を資料購入費として支出し、仙台事務所において使用していた電話の使用料金を事務費として支出していたのであるから、かかる資料購入費と事務費の支出についても違法不当であるというべきである。」と主張していますが、そのことについてどう考えますか。

（回答）

電話の使用料金としての事務費と新聞料金としての資料購入費については、政務活動に通じる情報を得ていることにより政務活動費を支出しているものと考えます。

（3） 条例第11条に基づき行う議員の指導監督の内容等について

各議員から会派に支出報告書等の書類が提出されたとき、（2）－イ～ニの確認をどのような体制で、具体的にどのように審査、指導を行っていますか。

（回答）

会派経理責任者としての事務局長と会派運営統括としての幹事長が、各議員の毎月の支出報告書について確認を行い、疑義がある場合は直接本人に確認しています。

(4) 平成21年度から平成26年度に会派から安部孝議員に交付した政務活動費の交付の状況について

(回答)

別紙の通り提出いたします。ただし、平成21年度分については保管義務年限を超えているものであることを申し添えます。

3 関係人（安部孝議員）に対する調査結果

安部孝議員に対し、請求人の主張等に対する意見を文書により調査した。できる限り回答書の原文に即して記載する。

(1) 宮城県知事措置請求書（別紙写しのとおり）に記載されている次の項目について、事実関係の有無について（添付資料の内容含む）

イ 「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。そして宮城選挙区選出議員として松島町、利府町にそれぞれ事務所を持ちながら、後述のとおり仙台市内においても〇〇〇〇氏が共有持分を有する不動産を賃借して事務所を構えている。」との指摘についての事実はどうですか。（請求書（2）－イ－（ロ））

(回答)

「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。」との記述は事実です。

「そして宮城選挙区選出議員として松島町、利府町にそれぞれ事務所を持ちながら、後述のとおり仙台市内においても〇〇〇〇氏が共有持分を有する不動産を賃借して事務所を構えている。」について、選挙区内と県庁所在地の仙台市内に事務所を構えている事は事実であります。共有持分についてはハ、ニで詳細に回答致します。

ロ 「〇〇〇〇氏は、後述のとおり、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として賃借している不動産の共有持分を有する者である。そして、安部孝県政報告会において安部孝議員の夫人として出席するとともに、安部たかし後援会の平成24年以降の政治資金収支報告書においては会計責任者「〇〇〇〇」として記載されている者である。」との指摘についての事実はどうですか。（請求書（2）－イ－（ハ））

(回答)

「〇〇〇〇氏は、後述のとおり、安部孝議員が平成21年4月以降仙台事務所として賃借している不動産の共有持分を有する者である。」との記述については、前述のとおりハ、ニで詳細に回答致します。

ハ 「安部孝議員は、平成21年4月以降、仙台市青葉区堤通雨宮町3-18（地番：仙台市青葉区堤通雨宮町108-1）所在のライオンズマンションを仙台事務所として使用していた。この関係資料によれば、ライオンズマンションは〇〇〇〇氏が平成7年8月1日まで居住していた部屋であり、〇〇〇〇〇氏の父が平成18年8月29日に逝去してからは〇〇〇〇〇氏らが共有している（〇〇〇〇〇氏の共有持分は4分の1である。）。」との指摘についての事実はどうですか。（請求書（2）-ロー（イ））

（回答）

「安部孝議員は、平成21年4月以降、仙台市青葉区堤通雨宮町3-18（地番：仙台市青葉区堤通雨宮町108-1）所在のライオンズマンションを仙台事務所として使用していた。」との記述は事実です。

「この関係資料によれば、ライオンズマンションは〇〇〇〇〇氏が平成7年8月1日まで居住していた部屋であり（資料3）」の記述について。いつからのことを言っているのか記載されていないが、〇〇〇〇〇は、少なくとも平成6年7月20日より平成7年9月4日まで海外に住んでおり、ライオンズマンションには居住していない、〇〇〇〇〇の親が他の人に賃貸していたと聞いています。

「〇〇〇〇〇氏の父が平成18年8月29日に逝去してからは〇〇〇〇〇氏らが共有している（〇〇〇〇〇氏の共有持分は4分の1である。）。」について。仙台北務局の平成22年7月9日の登記簿、及び平成26年6月25日の登記簿によると、所有者は〇〇〇となっています。

ニ 「安部孝議員は、平成24年6月、仙台事務所を仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物に移転し、賃料を大隆株式会社に支払うようになった。

この仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物は、〇〇〇〇〇氏が現在居住している建物（同建物は一体の建物であってマンションではない。）であり、〇〇〇〇〇〇氏の父が平成18年8月29日に逝去してからは〇〇〇〇〇〇氏らが共有している（〇〇〇〇〇〇氏の共有持分は4分の1である。）同建物は「〇〇産婦人科」という複数の看板が掲げられているだけで、安部孝議員の事務所であることを示す看板等は同建物周辺から見ると外観上は全く見当たらない。

また、大隆株式会社（本店所在地：仙台市青葉区堤通雨宮町4-34）の登記簿によれば、同社は取締役を〇〇〇〇〇氏ら〇〇家の親族が務める親族会社であり、不動産の売買及び賃貸や医療用機械器具の取扱い等を業とする株式会社である。〇〇〇〇〇氏は平成26年6月11日より大隆株式会社の代表取締役に就任している。」との指摘についての事実はどうですか。（請求書（2）-ロー（ロ））

（回答）

「安部孝議員は、平成24年6月、仙台事務所を仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物に移転し、賃料を大隆株式会社に支払うようになった。（資料5）」については事実です。

「この仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物は、〇〇〇〇〇氏が現在居

住している建物（同建物は一体の建物であってマンションではない。）であり、」の記述について。〇〇〇〇〇が現在居住している建物ではありますが、「同建物は一体の建物であってマンションではない」との記載は間違いです。建物1階の入り口部分には、マンション形式のインターホンと4つの郵便受けがあり、また階別に玄関とインターホンがあります。電気とガスのメーターは階別にあり、電話も階別に契約しています。別の階に行くには、内階段がないため避難用の外階段かエレベータを使用するしかありません。

「〇〇〇〇〇氏の父が平成18年8月29日に逝去してからは〇〇〇〇〇氏らが共有している（〇〇〇〇〇氏の共有持分は4分の1である。）（資料6）。」の記述は間違いです。オンブズマンが出している資料6は、仙台事務所として賃借している事務所が入っている建物の登記簿ではありません。正しい登記簿によると、入居した当時の所有者は〇〇〇2分の1、〇〇〇〇2分の1と記載されています。賃借している途中の平成25年6月5日付けで〇〇〇〇〇の共有持分8分の1と登記されたようです。

「同建物は『〇〇産婦人科』という複数の看板が掲げられているだけで、安部孝議員の事務所であることを示す看板等は同建物周辺から見る限り外観上は全く見当たらない。」との記述について。事務所の看板については、別紙の写真の通りであり、外形上の形態を有していないとは考えていません。

「大隆株式会社の登記簿によれば、同社は取締役を〇〇〇〇〇氏ら〇〇家の親族が務める親族会社であり、不動産の売買及び賃貸や医療用機械器具の取扱い等を業とする株式会社である。〇〇〇〇〇氏は平成26年6月11日より大隆株式会社の代表取締役に就任している。」との記述について、登記簿については事実ですが、現在不動産の賃貸だけをしています。

ホ 「安部孝議員は、別紙事実証明書記載のとおり、平成21年4月から平成27年3月まで、政務活動費から事務所費として仙台事務所の賃料、同室の利用のために生じた光熱費等を支出し、資料購入費として同室でとっていた新聞の代金を支出し、事務費として同室において使用していた電話の料金を支出していた。これら安部孝議員の支出合計額は545万8656円に及ぶ。（添付資料平成21年度から平成26年度までの政務活動費の支出についての事実証明書の内容含む。）」との指摘についての事実はどうですか。（請求書（2）－ロー（ハ））（回答）

ホについては、指摘の通りです。

（2）宮城県知事措置請求書で違法かつ不当と主張している次の項目に対する意見について

イ 「安部孝議員の仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えないこと」との主張について（請求書（3）－ロー（イ）－A、意見陳述書イ－（ハ））

手引き 4 ページ、事務所費の内容に「議員が行う政務活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費」としています。

請求人は「議員として広聴広報を行ったり、住民の要請陳情等を受けたりするなど政務活動を行う地域は、主として宮城選挙区である松島町、利府町であるはずである。したがって、仙台市内においては安部孝議員が政務活動を行う拠点は必要ないはずであるから、安部孝議員の仙台事務所は、議員が行う政務活動のために必要な事務所とは言えない。」等と主張していますが、選挙区以外の場所に事務所を設置することについてどう考えますか。

(回答)

選挙区以外の場所に事務所を設置することは、県庁所在地のみ認められるべきものと考えます。以下、理由を述べます。

条例第 2 条を引用し、「手引き」には、政務活動費は「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、その他住民福祉の増進を図ることを目的としている」と記述されています。

また、事務所費については、「議員が行う政務活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費」となっており、選挙区だけの事務所とは記述されていません。

県議会議員には、選出された選挙区を考える役割と、選挙区以外の県全体を考える役割があります。

県政の課題等を直接県政に反映させるためには、県庁の近くに事務所を設置し、県職員等と意見交換することは大いに意義のあることです。また、県政発展のための政務活動が効率的になり、県民からより多くの意見聴取が可能となります。

さらに仙台市内には各種諸団体等の事務所が数多くあるため、仙台に事務所を置くことにより、調査研究、研修や各種会議等への参加の機会にも恵まれることとなります。これにより県政課題や政策について十分に把握ができ、強力に住民福祉の増進をはかることにも有効であると考えています。

県庁所在地に事務所を設置できることを明確に規定している県もあります。

本県では、平成 13 年度末まで議員のための宿舎がありました。特に「大震災」を経験してから、必要であるという議員の声が多くなりました。実際、東日本大震災の時には、仙台事務所は他県から来る様々な震災ボランティアの拠点となり大変役立ちました。

ロ 「安部孝議員の仙台事務所には事務所としての外形上の形態がないこと」との主張について（請求書（3）－ロー（イ）－B、意見陳述書イー（ロ））

手引き 13 ページ、事務所経費の（1）事務所の要件イとして、「事務所としての外形上の形態を有していること（〇〇議員事務所等の看板設置等）」としています。

請求人は、陳述で「議員の事務所のある建物を、公道を歩いている県民から見て、議員の事務所と分かるような表示をしなければならない。」等と主張してい

ますが、そのことについてどう考えますか。

(回答)

「手引き」では、事務所の要件として、「事務所としての外形上の形態を有していること（〇〇議員事務所等の看板設置等）」としていますが、別紙写真で示した通りであり、外形上の形態を有しております。

ライオンズマンションでは、当時の管理人に、事務所と分かるようにしたい旨相談し、郵便受けと部屋の前にのみ安部孝事務所と表示していました。

請求人は「公道を歩いている県民から見て、議員事務所と分かるような表示」と主張していますが、「手引き」には「公道から」という記載はありません。

ハ 「安部孝議員が賃借している仙台事務所は生計を一にする親族が所有する事務所である疑いが大きいこと」との主張について（請求書（3）ーロー（イ）ーC、意見陳述書イー（イ））

手引き13ページ、事務所経費の内容に「なお、事務所が自己所有又は生計を一にする親族の所有である場合は、事務所賃借料に充当することは不適當である。」としています。

請求人は「〇〇〇〇氏は平成24年6月以降仙台事務所が入った仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物において安部孝議員と同居しているものと考えられる。このように〇〇〇〇氏と安部孝議員との親密な関係からすれば、〇〇〇〇氏は安部孝議員とは「生計を一にする親族」の関係にあることが強く疑われるところである。」と主張し、陳述においても、「生計を一にする親族」と主張していますが、そのことについてどう考えますか。

(回答)

〇〇〇〇氏は、当時骨折を繰り返していた母親がいたこともあり、別の階に居住していましたが、賃借していた3階の事務所で政務活動の手伝いはしてくれました。

「生計を一にする親族」かどうかについて。国税通則法基本通達によれば、「同居していても、お互いに独立して日常生活の資を共通していない場合は「生計を一にする」には該当しないとしています。また、所得税基本通達には、同一の家屋に起居している場合には、明らかに独立した生計を営んでいると認められるときには「生計を一にする」に該当しないとしています。大阪府議会や兵庫県議会等でも、国税庁所得税基本通達が使途基準として使われています。

さらに、平成9年の徳島地裁の判例の「独立性の判断基準の例」によれば、物理的側面として「水道光熱費・電話代等が使用料に応じて実費精算されている」、経済的側面として「不動産登記がそれぞれ別々に登記されている」場合には独立性が高いとされています。また、「住民票や国保上の2人の関係が世帯主及び世帯主である」時もあてはまるとしています。

平成28年2月23日の朝日新聞の記事では、「内縁の妻をめぐる、国税庁のホームページでは、親族関係にないので配偶者控除の対象にならないと記してい

る。この規定に照らせば、親族でない以上不当な支出にあたらぬ可能性も高まる」と記載されていました。

よって、「生計を一にする親族」については、国税や所得税の通達また判例等を尊重して対応するのが妥当と考えています。

ニ 「安部孝議員の仙台事務所にかかる資料購入費及び事務費の支出は違法不当である。」との主張について（請求書（3）ーロー（ロ））

請求人は「安部孝議員はこのように違法不当に政務活動費から事務所費を支出していた仙台事務所に送付されていた新聞の料金を資料購入費として支出し、仙台事務所において使用していた電話の使用料金を事務費として支出していたのであるから、かかる資料購入費と事務費の支出についても違法不当であるというべきである。」と主張していますが、そのことについてどう考えますか。

（回答）

新聞購読費や電話使用料については、「手引き」に記載されている趣旨に合致するものであり、違法でも不当でもないと考えています。新聞や電話については、どこの場所で購読・使用していても政務活動に資するものであり、事務所費と同一とする考え方には同意できません。

（3）仙台事務所の状況について

イ 「事務所としての外形上の形態がない」との主張について、事務所の状態はどのようなになっていますか。

（回答）

写真添付

ロ 仙台事務所に係る所有者及び賃貸借の状況はどのようなになっていますか。

（回答）

ライオンズマンションの賃貸借契約書は引っ越しの際に紛失したようです。また、領収書の領収者は、間違いなく〇〇〇〇〇ではありません。

ハ ライオンズマンションの契約の相手方はどなたですか。また、登記名義人との関係はどうなっていますか。

（回答）

契約の相手方は、入居期間中の登記名義人の妻と記憶しています。

ニ ライオンズマンションにおいて、事務所用と居住用の区分けがされていたか。また、居住スペースとしての利用実態を教えてください。

（回答）

当時の事務所は、仙台市内等で会合、勉強会や研究会等があった場合に宿泊することがありました。あくまでも事務所としての活用だったため、いわゆる居住

スペースとして日常の生活を行う場ではなかったことから、区分けする意識はありませんでした。

ホ ライオンズマンションの電気料金、水道料金、ガス料金の支払において、政務活動費を充当した際の按分率2分の1の考え方について教えてください。

(回答)

手引き15ページの按分の方法「ハ」按分割合2分の1以下を判断基準としました。

ヘ ライオンズマンションにおいて、NHK受信料の支払対象となるテレビの有無について教えてください。

(回答)

テレビはありました。

ト 仙台市青葉区堤通雨宮町4-34所在の建物について

(イ) 登記簿では、不動産番号3700001147867と3700001147856の二つの建物がありますが、これらは別の建物ですか。また、仙台事務所はどちらの建物にありますか。

(回答)

二つの建物がつながっています。

仙台事務所は、不動産番号3700001147867の建物にあります。

(ロ) 建物賃貸借契約書の写しには、床面積が記載されておりませんが、契約床面積は何平方メートルですか。

(回答)

床面積は63.79平方メートルです。

(ハ) 収支報告書等に添付した電気料金、水道料金、ガス料金の領収書等は、事務所に係るもののほか、明確に区分されている居住部分に係るものも含まれますか。含むとした場合、そのように処理した理由を教えてください。また、事務所に係る実際の経費の割合は、それぞれどれくらいですか。

(回答)

居住部分に係るものも含まれます。

手引き15ページには、使用面積、活動実績などの合理的な方法により按分処理することを認めております。

また、手引き16ページには、「光熱水費は、基本料金を含め使用頻度で按分する。なお、使用領域(面積)で按分することもできる」としています。さらに、「現実に実績の把握が困難と思われるので、政務活動費での負担割合を2分の1以内とする考え方もある」としています。

事務所に係る実際の経費の割合について、今指摘されて考えてみると、

電気料金は使用頻度を考えると2分の1程度（照明・エアコンは事務所を使用している時、居住部分では消しているため）。水道料金は使用頻度を考えると8分の1程度。ガス料金は使用頻度を考えると10分の1程度かもしれません。

(ニ) 上記(ハ)の支払において、政務活動費を充当した際の按分率2分の1の考え方について教えてください。

(回答)

(ハ)で述べたように、事務所費はすべて、手引き15ページの「ハ」を採用し、簡便に2分の1として計上することで、事務処理の効率化が図られるものと考えています。

(ホ) 平成24年6月の水道料への按分率を3分の1にした理由を教えてください。

(回答)

按分率を3分の1にした理由としては、事務所契約日が平成24年5月中頃であったので、日割り計算し減額しました。

(ヘ) NHK受信料の支払対象となるテレビの有無について教えてください。

(回答)

テレビはありました。

4 仙台事務所の調査

安部孝議員の仙台市に設置している事務所について、平成28年3月29日に現地を確認した。

現在安部孝議員が事務所として賃借している建物については、請求人が摘示する不動産登記簿不動産番号3700001147856ではなく、これに接して建築されている不動産番号3700001147867であること、賃借しているのは、この建物の3階のうち事務室部分63.79平方メートルであること、3階にはこの事務室部分と明確に区分された居住部分が存在することを確認した。

なお、ライオンズマンションは賃借人が居住していることから外観を見るに留めた。

第7 判断

政務活動費は、法第100条第14項及び第15項の規定を受け、条例及び条例施行規程の定めるところにより交付されており、財務会計を適正に執行し、不適正な場合には是正を求めることは知事の責務である。

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、基本的に議会の自律を尊重し、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。

これについて、平成21年12月17日の最高裁第一小法廷判決（平成20（行ヒ）386）では、「政務調査費条例は、政務調査費の支出に使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な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使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」としているところである。

条例第2条に定める別表及び条例施行規程が定めている使途基準の内容は、法第100条第14項にいう「議員の調査研究その他の活動に資するための必要な経費」を具体化したものである。手引きについては、条例及び条例施行規程に明確に位置づけられているものではないことから、法規範性を有するものとまでは言えないが、条例を補完する指針として適切に運用されるべきものとして、政務活動費の対象外となる経費や、諸手続などを規定している。

特に、初版となる手引き（平成21年4月）は、請求人らによる宮城県議会の政務調査費に係る監査請求及び訴訟等を契機とし、請求人らとの和解協議と並行して平成21年3月17日に政務調査費に係る運用見直しと併せて県議会で決定されたものである。以上の経緯から手引きは、使途基準の趣旨や具体的内容を示すものとして、具体的支出の使途基準適合性の判断に当たってより所とされるべきものであると解して監査を実施し、判断を行ったものである。

監査の対象となる機関は、知事及びその補助執行者である議会事務局であり、調査の対象となる事項は、法及び条例を踏まえて県議会在が定めた手引きに規定する使途基準に違反した政務活動費の充当が行われたことにより、県に民法第703条に定める不当利得返還請求権が発生し、知事に「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」が存するか否かである。

したがって、確認された事実を使途基準に照らして、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、不当利得であると解し、知事に「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」が存するものとして、返還請求の勧告を行う。

それ以外の場合は、請求に理由がないと判断する。

以上のような観点に立って判断した結果を以下に記載する。

1 監査対象事項1について

(1) 事務所費（賃借料）について

請求人は、まず、選挙区外に事務所を設置する必要がないにもかかわらず、安部孝議員が平成21年4月以降、仙台事務所の事務所賃借料に政務活動費を充当したのは違法であると主張しているので、以下3点について判断する。

イ 議員が政務活動費を充当する事務所については、手引きの、「Ⅱ政務活動費交

付の実務」，「3 政務活動費を充てることができる経費の範囲」，「(5) 費目別の充当指針」の「事務所経費」の「内容」として，「実際にそこが政務活動に使用されている場合に充当できるものとする。」としている。この「政務活動」とは，「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」（条例第2条第1項）と定義されている。

これについては，政務活動に使用したことについて，第6の3関係人（安部孝議員）に対する調査結果（2）イのとおり，安部孝議員は，事務所を仙台市に置くことの有用性を説明し，県政の課題及び県民の意思を把握して県政に反映させるための活動の拠点としていたと主張している。また，制度上，事務所の利用状況を記録及び報告することを求めていることから，明らかに手引の規定に違反していると認めるには至らなかった。

したがって，安部孝議員の設置した事務所が，選挙区外の仙台市にあることだけをもって，使途基準に違反して違法ということはできない。

ロ 請求人は，当該事務所が，安部孝議員が生計を一にする親族等が所有権を有する物件であり，手引きの「II 政務活動費交付の実務」，「3 政務活動費を充てることができる経費の範囲」，「(5) 費目別の充当指針」の「事務所経費」の「内容」として，「なお，事務所が自己所有又は生計を一にする親族の所有である場合は，事務所賃借料に充当することは不相当である。」としていることをもって違法であるとしているので，この点について判断する。

平成21年4月から平成24年5月までのライオンズマンションの賃貸借契約の契約相手は，物件の登記名義人（故人）の妻であったとの安部孝議員の説明があり，平成24年6月以降賃借している建物に関しては，3階のうち事務室部分63.79平方メートルを区分して大隆株式会社との間で賃貸借契約が締結されていることを確認した。また，支払の事実については，保存されている平成22年度以降の政務活動費収支報告書に添付した領収書によって確認を行った。

安部孝議員は，平成21年からの支出内容を示す中において，少なくとも領収証等を根拠として同一生計にはないことを主張しているところ，請求人は，「外観上同一の財布の下で生活しているという相当の疑いが生じるかどうかで判断すべき」で，「事実上の夫婦の関係にあり，しかも同一の建物内に居住しているのであるから，共同生活の場面で財布を共にする場面があると外観上疑われてもやむを得ない」としている。

事実婚とは，氏の変更による不利益や損失，アイデンティティの喪失を避けるほか，子どもへの配慮など家族関係も含めた様々な事情等から，当事者間の主体的・意図的な選択によって民法に規定する法律婚の形式をとることなく，社会慣習上，婚姻とみられる事実関係を選択することである。こうした事実婚の当事者に婚姻類似の効果を認めるべきかについては見解も分かれており，また，請求人が主張する事実婚が，いつの時点で成立していたのかを客観的に特定することができないという事情もある。

さらに、生計の維持に関しても、事実婚にあるそれぞれが収入を得ている場合などは、生計を別々に管理する場合もあり得ることに加え、法に基づく権限の下で、財務会計行為の違法又は不当、また違法又は不当な財務に関する怠る事実を監査する監査委員の立場として、家庭内の様々な事情等極めてプライベートな問題に立ち入ることには限界があると言わざるを得ない。

手引きにおいては「事務所が自己所有又は生計を一にする親族の所有である場合は、事務所賃借料に充当することは不相当である」と記載されているものの、「親族」や「生計を一にする」に関してより明確な判断基準が示されてはおらず、社会通念等に照らして判断する余地が残されているのであるから、それらの解釈に違いが生じる可能性がある。また、これまで述べたように、事実婚の法的効果のほか、生計の同一性を明確に判断することは困難である。

以上のことからすると、事務所賃借料を充当できない場合を示した手引きの規定に明らかに反しているということとはできない。

ハ 請求人は、手引きの「Ⅱ 政務活動費交付の実務」、「3 政務活動費を充てることができる経費の範囲」、「(5) 費目別の充当指針」の「事務所経費」の「内容」としての(1) 事務所の要件のイ「事務所としての外形上の形態を有していること(〇〇議員事務所等の看板の設置等)に反しているとし、意見陳述書においては「公道を歩いている県民から見て、県民が「〇〇議員事務所があるんだな。」と分かるような表示をしなければならないはずである。」とするので、この点について判断する。

安部孝議員は、第6の3 関係人(安部孝議員)に対する調査結果(2) ロのとおり、事務所の表示について写真によって主張している。現地確認によっても、過去の状況については判明しないことから、看板の設置状況については、不明であると言わざるを得ない。

議員が設置する事務所は「政務活動」のためのものであり、条例における「政務活動」の定義のとおり、看板によって誘導される県民から要請陳情等の活動を受けることに限らないのであって、調査研究その他の活動をいかなる手段方法により行うかについては、議員の広範な裁量的判断に委ねられていると解すべきである。また、手引きの記載は、看板の大きさ等の外形上の形態について機能に応じた表示の方法を議員が採用することを制限するものではないと思われる。

したがって、看板の設置状況等について、手引きの規定に明らかに反しているということとはできない。

以上のことから、安部孝議員の事務所費(賃借料)に係る政務活動費充当については、使途基準に反して明らかに違法とまでは言えない。

(2) 事務所費(管理運営費(光熱水費)等)について

仙台事務所の現地調査を実施した結果を踏まえ、事務所費のうち、管理運営費(光熱水費)等について以下のとおり判断する。

第6の3 関係人(安部孝議員)に対する調査結果(1) ニのとおり、安部孝議員

は、事務所がある建物は「電気とガスのメーターは階別にあり」としているの
この点を調査した結果、電気料金、水道料金及びガス料金については、事務所に隣接する居住部分も含めた3階分が一括で請求がなされ、支払われていることを確認した。

この一括請求・支払額に対して按分率2分の1として政務活動費を充当している
のであるから、事務所の光熱水費として居住部分に係る光熱水費にまで政務活動費
を充当していることになり、明らかに手引きの規定に反していることが認められる。

本来は、手引きの「Ⅱ政務活動費交付の実務」, 「3 政務活動費を充てること
ができる経費の範囲」, 「(5) 費目別の充当指針」の「事務所経費」の「内容」
としての「※ 事務所を後援会及び住居等と共有する場合」に示されるとおり、「現
に政務活動に充てられている実態に応じて按分」しなければならなかったものであり、
安部孝議員は、事務所とは明確に区分される居住部分に係る光熱水費分に相当
する金額を不当利得として県に返還すべきである。

次に、返還すべき額について判断する。

返還すべき金額を求めるに当たっては、事務所の使用量を測定する子メーターが
ついていないために実態を把握することは困難であることから、妥当な評価方法
を見出す必要がある。

電気料金については、事務所にビルトインの独立したエアコンなどが設置されて
おり、相当程度の電力消費が想定されることから、面積割が妥当であると判断し、
 63.79 平方メートル(事務所面積) / 295.78 平方メートル(3階床面積)
 $= 21.56\%$ を事務所における使用割合と判断した。

水道料金及びガス料金については、事務所にはシンクに蛇口一つと瞬間湯沸かし
器を備えるのみで、トイレもなく、風呂もない構造であるため、居住部分での消費
が大部分を占めるものと推定され、妥当な按分方法を見出すことができないことか
ら、全額を居住部分に係るものとして取り扱わざるを得ないと判断した。

なお、平成21年4月から平成24年5月まで事務所として使用していたライオン
ズマンションについては、安部孝議員は、もっぱら事務所として使用し、仙台市
内において会合や研修会等が行われる場合に宿泊することはあったものの、日常
的な生活拠点としての利用はなかったと主張している。こうした利用形態の場合
は、手引きの規定に反し、明らかに使途基準に違反しているとまでは言えないと
判断した。

以上により求められる返還額は、次のとおりとなる。(詳細は別表のとおり)

平成24年度(6月から)

- ・電気料金返還額 52,651円
- ・水道料金返還額 33,641円
- ・ガス料金返還額 25,555円

平成25年度

- ・電気料金返還額 70,161円
- ・水道料金返還額 37,123円
- ・ガス料金返還額 39,441円

平成26年度

- ・電気料金返還額 71,694円
- ・水道料金返還額 53,225円
- ・ガス料金返還額 38,576円

なお、請求人が摘示している事務所費には、NHK受信料が含まれているが、現地確認においては、テレビ台はあったもののテレビはなかった。この点安部孝議員は、現在は壊れて撤去したが、事務所にテレビを設置していたとの主張をしており、他に実態を推測する手がかりもないことから、明らかに使途基準に違反していると認めるには至らなかった。

以上のことから、監査対象事項1に係る請求は、事務所賃借料については理由がないので棄却し、事務所費（管理運営費）については、請求の一部を認め、上記金額の合計422,067円を返還を求めるべき金額と判断した。

2 監査対象事項2について

(1) 資料購入費について

安部孝議員が、仙台事務所に係る新聞代に、資料購入費として政務活動費を充当したことについては、監査対象事項1の事務所賃借料についての返還請求権が発生しているとするならば、違法となる関係にある。

これまで述べたとおり、事務所賃借料に係る返還請求権は発生していないのであり、手引きにおいても新聞購読料は、「書籍購入費、新聞等購読料」に明示されていることから、使途基準に違反して違法であるということとはできない。

(2) 事務費について

安部孝議員が、仙台事務所に係る電話代に、事務費として政務活動費を充当したことについては、(1)と同様であり、手引きにおいても電話代は、「文書通信費」として明示されているところである。併せて、手引きの「Ⅱ政務活動費交付の実務」、「4 支出における留意事項」、「(3) 按分による支出」を参考にして、政務活動費の負担割合を2分の1にしており、使途基準に違反して違法であるということとはできない。

以上のことから、安部孝議員の、資料購入費及び事務費への充当については、使途基準に反して明らかに違法であると認められるものとは言えない。したがって、監査対象事項2に係る請求には理由がないので棄却する。

3 監査対象事項3について

請求人の主張は、宮城県知事措置請求書での「事案の悪質さに鑑みて安部孝議員に対して政務活動費支出時からの利息の支払を求めるべき」、補充書面における「安部孝議員は条例に違反することを知りながら政務活動費を充当していたというべきである。そうすると、安部孝議員は「悪意の受益者」に当たるのであって、民法第704

条に基づいて違法不当に充当した政務活動費について利息（民法第404条に基づいて年5分）を付して返還」すべきであるとする附帯請求である。

監査対象事項1の管理運営費に関して、一部経費の按分について合理的な区分がなされておらず、議員の不当利得であると認められる支出があったものの、これまで違法を認識して充当していたと認められる証拠はないことから、それに付すべき利息はないと判断した。

よって、監査対象事項3に係る請求には理由がないので棄却する。

第8 勧告

第7で述べた判断により、本件住民監査請求における請求人の主張には一部理由があるものと認め、法第242条第4項の規定により、知事に対し、次の措置を講じることを勧告する。

本件監査において指摘した安部孝議員に対する返還所要額422,067円について、返還を求めること。

なお、上記勧告に係る措置の期限は、平成28年5月9日とする。

上記勧告に係る事項については、法第242条第9項の規定により、講じた措置の内容を速やかに監査委員に通知されたい。

付言－議会に対する要望

- 1 政務活動費の執行に当たっては、政務調査費に係る運用の見直し及び手引きの策定に至る経緯を踏まえると、厳密な運用が求められているものと考えられる。
- 2 今後ますます多様化する県民の思いをしっかりと受け止めた政務活動を展開するためには、政務活動費を効果的・効率的に活用する必要があると考えられる。しかしながら、手引きに解釈の余地が残されており、今回の監査において、県民に疑念を抱かれる運用の実態も認められた。また、一部において、使途基準に違反した支出も認められたところである。
- 3 この住民監査請求を契機として、議会自ら議会改革推進会議において検討を行うこととなったことについては、「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」（平成21年12月17日最高裁第一小法廷判決（平成20（行ヒ）386）という面での意義があるものと評価するところである。
- 4 このため議会に対しては、政務活動費の原資が公費である以上、その使途について県民に疑念を抱かれることのないように努めるとともに、十分な説明責任を果たすことが求められていることを再認識した上で、議会改革推進会議において議論を深められ、使途基準の一層の明確化等に取り組まれることを期待する。

さらに議員各位にあっては、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に要する政務活動費本来の趣旨に則り、適正かつ有効に活用されることを期待するところである。