

第1 監査の請求

1 請求人

市民オンブズマン山形県会議 代表者 外塚 功
同 櫻井 啓志

2 請求書の提出

令和4年11月25日

3 請求の内容

(措置請求書の原文に即して記載した。)

(1) 措置の要求

山形県知事が前山形県議会議員野川政文（以下「相手方」という。）に対し、同人が騙取した2008年度から2014年度まで7か年度分の政務活動費又は政務調査費（以下総称して「政務活動費等」という。）合計672万円につき不法行為に基づく損害賠償請求又は不当利得に基づく返還請求をしないことは、違法又は不当に財産の管理を怠るものであるから、請求者らは、山形県監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づき、山形県知事に各請求権の行使をするよう勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 相手方は、1995年4月から2021年11月まで、山形県議会議員の職にあった者である。

イ(ア) 相手方は、山形県議会議員として、毎年度、政務活動費等年額336万円の交付を受けていたものであるが、その年度において交付を受けた政務活動費等の総額からその年度において行った政務活動費等による支出の総額を控除した残余がある場合にはこれを返還しなければならないところ、架空の人件費（月額8万円、年間合計96万円）を支出した旨の内容虚偽の収支報告書等を提出することにより同人件費相当額の返還を免れようと考え、少なくとも2008年度から2020年度まで13か年度分の政務活動費等につき、真実はいずれの年度も人件費を支出したことはないのに、同県議会議員の職務に関し、行使の目的で、相手方名義の内容虚偽の各年度に係る収支報告書を作成して、各年度末日の属する月の翌月、県議会事務局職員らに対し、前記各収支報告書を架空の人件費の領収証写し等と共に提出して行使し、同職員らを介して、山形県知事に、各収支報告書の記載は真実であると誤信させ、（架空の人件費の返還を含めない）誤った返還額を決定させて人件費相当額の返還を免れ、もって人を欺いて財産上不法の利益を得た。

(イ) 政務活動費等の騙取が2021年11月に発覚した後、相手方は、山形県知事からの請求を受けて、同知事に対し、2021年11月30日、騙取金576万円（2015年度から2020年度まで6か年度分の人件費相当額）を返還した。【政務活動費等の返還について（誓約書）】

また、相手方は、2022年3月24日に、2015年度から2020年度までの政務活動費等の騙取に関し、虚偽有印公文書作成・同行使、詐欺の各罪で訴追された。そして、2022年6月27日、執行猶予付き有罪判決の宣告を受け【判決書】、これが確定している。

(ウ) ところで、相手方は、2008年度から2014年度まで7か年度分の政務活動費等（人件費相当額）672万円についても、内容虚偽の収支報告書を架空の人件費の領収証写し等と共に提出して、本来であれば返還すべき人件費相当額の政務活動費等を山形県知事から騙し取っていたと、自ら認めている。

政務調査費の制度変更（交付先が会派から議員個人へ変わったこと、領収書の提出が義務付けられたこと等）を機に、相手方は、政務活動費等を私的な飲食代等に充てるため、某女との間で、2008年4月、虚偽の雇用契約書（給与月額8万円）を作成した。そして、相手方は、2008年4月以降の毎月、某女をして虚偽の領収書（額面8万円）に署名押印させ、これを添付の上、収支報告書に架空の人件費を計上し、山形県知事に各収支報告書の記載が真実であると誤信させ、人件費相当額の返還を免れ続けた。

したがって、相手方は、山形県知事に対し、不法行為に基づく損害賠償義務又は不当利得に基づく返還義務として、2008年度から2014年度まで7か年度分の政務活動費等の騙取金合計672万円の支払義務を負うことが明らかである。

(エ) 山形県知事は、普通地方公共団体である山形県の長としてこれを統括・代表し（地方自治法139条1項、147条）、政務活動費等の交付を執行する（100条14項）。財務会計上の適正を確保し、県民全体の利益を保護するため、政務活動費等の交付につき違法状態が生じたと知ったときは、これを速やかに是正すべき地位にある。

ゆえに、山形県知事は、遅くとも2021年11月には相手方による政務活動費等の騙取を知ったのであるから、2008年度から2014年度まで7か年度分の政務活動費等の騙取金合計672万円についても、不法行為に基づく損害賠償請求又は不当利得に基づく返還請求を行い、相手方に民事上の責任追及を図るべき職務上の義務を負う。

しかし、この職務上の義務に反し、山形県知事は、相手方に対し、前記7か年度分の政務活動費等の騙取金につき民事上の責任追及を図ろうとしない。

したがって、山形県知事が相手方に対し、前記7か年度分の政務活動費等の騙取金につき民事上の責任追及を図ろうとしない不作為は、違法に財産の管理を怠るものというほかない。

(オ) また、山形県知事の前記(エ)の不作為が職務上の義務に反し違法であるかどうかにかかわらず、県民の県政（政務活動費交付の適正）に対する信頼の見地からも、相手方がしたような政務活動費等の交付を巡る違法行為が二度と繰り返されてはならない。

しかるに、相手方は、前記7か年度分の政務活動費等の騙取金を4か年にわたって分納して自主返還（寄付）するに留まる【政務活動費等の返還について（誓約書）】。

騙取金の損害賠償と自主的な寄付とでは法的性質をおよそ異にし、寄付が賠償になり得ないことは当然である。また、仮に、当該寄付が実質的な賠償を目的としてなされるとしても、寄付が寄付者の自発的な意思に基づくことからすると、寄付者が寄付を途中で止めても再開を強制することはできず、実質的な賠償がなされずに終わるおそれもある。ゆえに、山形県知事は、相手方が実質的な賠償を目的とする寄付をするか否かにかかわらず、相手方に民事上の責任を法的に追及すべきであるのに、これを怠っている。

これでは、山形県知事の真意にかかわらず、相手方以外の他の山形県議会議員から、たとい政務活動費等の交付を巡る違法行為をしても自主返還により事後に県の損害又は損失を填補さえすれば県が議員個人への民事上の責任追及の矛を収めるといふ誤ったメッセージと受け取られかねず、違法行為への抑止効を弱めかねない。山形県議会議員が発覚当初は襟を正しても、喉元を過ぎれば熱さを忘れて政務活動費等の交付を巡る違法行為を繰り返すのでは、県民の県政に対する信頼は失墜するのみである。

したがって、山形県知事が相手方に対し前記7か年度分の政務活動費等の騙取金につき民事上の責任追及を図ろうとしない不作為は、政務活動費等の交付を巡る違法行為への抑止効を弱め、県民の県政（政務活動費交付の適正）に対する信頼をいたずらに損なう“宋襄の仁”であり、違法又は不当に財産の管理を怠るものである。

ウ よって、請求者らは、山形県監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づき、山形県知事に前記イ(エ)(オ)の怠る事実を改め、相手方へ不法行為に基づく損害賠償請求又は不当利得に基づく返還請求として672万円（前記7か年度分の政務活動費等の騙取金合計相当額）及びこれに附帯する遅延損害金の支払請求をするよう勧告することを求める。

(3) 手続きに関する上申

本件については、請求者らに口頭による意見陳述の機会を付与されたい。

4 措置請求書に添付された事実証明書

山形地方裁判所令和4年6月27日判決（令和4年(わ)第32号）及び同事件に係る弁護側証拠（弁第1号証）

第2 監査委員の除斥

地方自治法（以下「法」という。）第199条の2の規定により、監査委員の星川純一及び森谷仙一郎は除斥とした。

第3 請求の受理

本件措置請求（以下「本件請求」という。）は、法第242条第1項に規定する要件を具備していると認め、令和4年12月8日に受理を決定した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求に係る監査請求対象事項は、県が山形県議会議員に交付した政務活動費等のうち、野川政文前県議会議員（以下「前議員」という。）が騙取した平成20年度から平成26年度までの7か年度分の政務活動費等（人件費相当額）の合計672万円について、不法行為に基づく損害賠償請求又は不当利得に基づく返還請求を行わず、「政務活動費等の返還について（誓約書）」（以下「誓約書」という。）及び「自主返還（寄付）に係る返還計画」に基づいて返還（寄付）させていることが財産の管理を怠

る事実該当するか否かという事項である。

併せて、請求の内容から、上記財産の管理を怠る事実を改め、不法行為に基づく損害賠償請求又は不当利得に基づく返還請求として672万円及びこれに附帯する遅延損害金の支払請求をするよう、知事に勧告することの適否について、監査対象とした。

2 監査対象機関

山形県議会事務局（以下「議会事務局」という。）

3 証拠の提出及び陳述

令和4年12月21日、法第242条第7項の規定により、請求人の陳述を聴取した。なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

第5 監査の結果

1 政務活動費等について

平成12年の法改正により、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の充実を図る趣旨で、議員の調査研究に資するために必要な経費の一部として、議会における会派又は議員に対して政務調査費を交付することができることとされ、平成13年4月1日から施行された。

その後、平成24年9月の法改正により、名称は「政務活動費」に、交付目的は「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改められ、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とされた。

(1) 根拠法

法第100条第14項では、「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。」と規定されている。

また、同条第15項では、「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。」と規定されている。

(2) 根拠条例等

法の規定を受け、平成13年3月に「山形県政務調査費の交付に関する条例」（以下「旧条例」という。）及び「山形県政務調査費の交付に関する条例施行規程」（以下「旧規程」という。）が制定された。

その後、平成24年の法改正に伴い旧条例及び旧規程が改正され（以下「改正条例」及び「現行規程」という。）、さらに、改正条例については、会派及び議員並びに政務活動経理責任者の責務を明確にするとともに、請求時期を変更するなどの観点から、令和4年3月に改正されている（以下「現行条例」という。）。

本県の政務活動費制度の主な内容は次のとおりである。

ア 交付対象及び交付額（現行条例第2条、第3条、第3条の2）

議長に届出のあった会派（所属議員が1人の場合を含む。）及び議員に対し交付することとし、会派には月額3万円に所属議員の数を乗じて得た額を、議員には月額28万円を交付する。

イ 交付方法（現行条例第7条）

四半期ごと、各四半期の最初の月に、会派及び議員からの請求に基づき交付する。

請求の期日は、4月は交付決定通知受領後10日以内、その他の各四半期は最後の月の10日までとする。

請求をするときは、前四半期分の収支報告書と領収書その他の証拠書類の写しを提出した後に請求書を提出する。

ウ 使途基準（現行条例第3条の3、現行規程第5条、要領）

現行条例、現行規程等に定める経費の範囲に従って支出する（具体的な運用の目安は「政務活動費の手引」に記載）。

エ 収支報告書（現行条例第10条第2項、第5項）

領収書等の写しを添付のうえ、対象年度の翌年4月30日までに議長に提出する。

オ 残余の返還（現行条例第12条）

交付を受けた額に残余が生じたときは県に返還しなければならない。

カ 証拠書類の整理保存（現行条例第13条第1項、第2項）

各会派の経理責任者及び議員は、会計帳簿を調製し、その内容を明確にするとともに、証拠書類等を整理し5年間保存する。なお、議長に提出された政務活動費収支報告書の保存期間も5年間とされている。

2 監査委員の判断

(1) 金銭債権の消滅時効について

金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、これを行使することができる時から5年間行使しないときは、時効によって消滅するとされている（法第236条第1項前段）。

この規定は、普通地方公共団体の権利義務を早期に確定させる必要があるなど、主として行政上の便宜を考慮したものであり、法律に特別の定めがある場合を除き時効の援用を必要としない。

政務活動費等は、法及び条例に基づき交付しているものであり、公法上の原因に基づくものというべきである。このような金員の返還を内容とする請求権は、「公法上の債権」というべきであり、その消滅時効期間は5年間であると考えられる。

また、不当利得による返還請求権については、不当利得の発生と同時にその権利を行使することが可能であることから、本件政務活動費等に係る消滅時効の起算点は、議長への政務活動費等収支報告書の提出期限である当該対象年度の翌年度4月30日となる。

そうすると、本件請求に関し、請求人が主張する7か年度分の政務活動費等の騙取金のうち、直近の対象年度に当たる平成26年度分に係る返還請求権については、平成27年4月30日までに議長に対し収支報告書が提出された時点で不当利得の存在が確定し、知事の返還請求権が発生していたこととなり、これらの債権については、5年後の令和2年4月30日の時点で時効消滅しているものと解される。

(2) 「怠る事実」に係る監査請求期間について

次に、住民監査請求のうち財務会計行為を対象とするものは、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができないとされている（法第242条第2項前段）。

これは、財務会計上の行為は、たとえそれが財務会計法規に違反して違法であるか、又は財務会計法規に照らして不当なものであるとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことは法的安定性を損ない好ましくないことから、監査請求期間を、非継続的な財務会計上の行為については当該行為のあった日から、継続的な財務会計上の行為については当該行為の終わった日から、それぞれ1年間に限ることとしたものである（最高裁判所平成14年7月2日第三小法廷判決）。

このような本件規定の趣旨からすれば、財産の管理を怠る事実に係る実体法上の請求権が除斥期間の経過により消滅するなどして怠る事実が終わった場合には、継続的な財務会計上の行為の終わった日から1年を経過したときはこれを対象とする監査請求をすることができないのと同様に、怠る事実の終わった日から1年を経過したときはこれを対象とする監査請求をすることができないものと解するのが相当である（最高裁判所平成19年4月24日第三小法廷判決）。

これらを踏まえ、本件請求について検討すると、請求対象の7か年度分の政務活動費等のうち、直近の対象年度に当たる平成26年度分に係る不当利得返還請求権の不行使による財産の管理を怠る事実を対象とする請求については、不当利得返還請求権が時効消滅した日（令和2年4月30日）から1年以上が経過していることになる。

(3) 結論

上記のとおり、本件請求については、不当利得返還請求権が時効消滅した日から1年以上が経過しており、法第242条第2項の規定により不適法な監査請求として却下する。

3 監査委員の意見

本件請求に対する監査結果は上記のとおりであるが、県は、本件請求の対象となっている平成20年度から平成26年度までの7か年度分の政務活動費等のうち、不正に受給した人件費相当額の合計672万円に関し、返還請求権については時効により消滅しているとする一方で、これと同額を前議員による「自主返還（寄付）」として、4か年にわたる月々の分割により収入を行っている（返還を受けている）ことから、これら一連の財務事務について、監査委員の意見を次のとおり付記する。

(1) 監査で確認した主な事実経過等

前議員は、政務活動費等を不正に受給していたことを認め、令和3年11月6日に辞職願を議長あて提出し、許可されている。同日に行われた県（議会事務局）との話し合いの中で、県は前議員に対し、政務活動費収支報告書の保存年限（5年）が到来していない平成27年度から令和2年度までの計6か年度分については、同収支報告書を訂正のうえ、不正に受給した人件費相当額（8万円／月×12月×6年度＝576万円）等を一括返還するよう求めている。さらに、（公法上の債権に係る）不当利得返還請求権の消滅時効期間は5年間であるとしながらも、前議員が不正受給を認めていることを踏まえ、政務活動費収支報告書に写しが添付されている（架空の

雇用契約書の作成時点である平成20年4月にまで遡って、計7か年度分の人件費相当額（8万円／月×12月×7年度＝672万円）についても、自主的に一括返還するよう求めていることが確認された。

その後、同年11月16日に、前議員から、当該672万円については一括返還が困難であることから分割による返還にさせてほしい旨の申出があった。このため県は、4年以内に返還を完了するとともに、極力繰上げ返還に努めることを条件にこれに同意することとし、併せて、確実な返還を担保するため、今後4年間（令和4年1月から令和7年12月まで）の月毎の返還額及び返還期限を明示した誓約書の提出を求めている。前議員はこれに同意し、令和3年12月20日付けで議長あて誓約書を提出している。

さらに県は、当該返還金を受け入れるに当たって、あらかじめ年度単位に月毎の返還額及び返還期限を明示した「政務活動費等の返還について（計画書）」（以下「計画書」という。）の提出を求め、前議員は、令和3年度分の計画書を令和4年1月18日付けで、同じく令和4年度分を令和4年3月23日付けで、それぞれ議長あてに提出している。

県は、これら計画書に基づき、令和3年度分及び令和4年度分の歳入の調定を、それぞれ令和4年1月18日及び令和4年4月1日に行うとともに、計画書に記載された返還期限を納期限とする月別の「納入（返納）通知書」を作成・発行し、前議員に対して納入の通知を行っている。また、「政務活動費等の不正受給に伴う自主返還」を債権発生の原因とする債権管理簿を、令和3年度分及び令和4年度分の年度単位に作成し、債権の管理を行っている。

なお、監査実施時点における収入済額は、令和4年1月31日納期限分から令和4年12月30日納期限分までの計276万円であった。

(2) 意見

本件財務事務のうち歳入の調定について、県は、前議員から提出された計画書に基づき、令和4年1月18日付けで令和3年度分の要返還額（168万円）について、同じく令和4年4月1日付けで令和4年度分の要返還額（141万円）について、それぞれ歳入の調定を行っているほか、要返還額（自主返還分）の全体（672万円）の債権管理については、誓約書により行っているとのことであった。

歳入の調定は、発生した権利内容を調査して明確にし、歳入の所属年度、歳入科目、納入義務者、納入すべき金額等を決定する内部意思決定行為であり、その時期については、本件のような随時の収入の場合、収入すべき事実又は権利が発生したときとし、直ちに行うこととされている（『会計事務の手引』・第3章収入より）。

これを本件に当てはめると、前議員が返還額に同意し、一括による返還ではなく分割による返還を求めた令和3年11月16日の時点で、収入すべき事実又は権利が発生していると考えられることから、まずはこの時点で、債権管理として要返還額（自主返還分）全額（672万円）について歳入の調定を行ったうえで、返還方法の協議を行うべきである。

参考とした判例

【平成14年7月2日／最高裁判所第三小法廷／判決／平成10(行ヒ)51】

【平成19年4月24日／最高裁判所第三小法廷／判決／平成17(行ヒ)341】

【平成21年10月16日／東京地方裁判所／判決／平成19(行ウ)412・438】

【令和元年9月20日／和歌山地方裁判所／判決／平成28年(行ウ)6・7】