

宮城県知事措置請求書

平成26年11月28日

宮城県監査委員 御中

請求人 〒980-0021

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

電話 022-227-9900

地方自治法第242条1項の規定により，別紙事実証明書を添え，必要な措置を請求する。

請求の趣旨

- 1 監査委員は，別紙の「ベトナム社会主義共和国における本県企業の進出実態，現地地方政府による企業進出奨励策，工業団地・新市街地形成状況，第一次産業の実態等に関する調査」に係る違法不当な公金支出について，宮城県知事に対し，同調査に参加した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講ずるよう勧告することを求める。
- 2 監査委員は，宮城県知事に対し，別紙の海外視察に同行したことに係る政務活動費の支出について菊地恵一議員に対し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講ずるよう勧告することを求める。

請求の理由

第1 事案の概要

本件は、宮城県において、未だ東日本大震災による復興が半ばである最中、同県議会議員らにより、その必要性は何ら認められないにもかかわらず、平成26年5月5日から同月9日にかけて、ベトナムの訪問調査（以下、「本件海外視察」という。）が実施され、同県から視察費用として多額の公金が支出された中、本件海外視察に係る派遣決定及びこれに伴う公金支出等が違法・不当であることを理由に、宮城県に生じた損害を填補すべく、貴職らに対し、必要な措置・勧告を求める事案である。

第2 当事者

- 1 請求人は、国およ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。
- 2 別紙記載の議員（以下、「派遣議員ら」という。）はいずれも宮城県議会議員（所属会派：自由民主党県民会議）であり、本件海外視察を行ったものである。なお、寺澤正志議員は、企画当時は本件海外視察に参加予定であったが、後述するとおり参加をとりやめた。一方で、理由は不明であるが参加予定でなかった菊地恵一議員が同行した。

第3 本件の経過

- 1 派遣議員らは、本件海外視察を行うことを企画し、平成26年3月14日付「海外行政視察申出書」（甲1。以下、「本件申出書」という。）を宮城県議会議長に対し提出した。具体的な訪問先については、同申出書添付の行程表及び平成26年8月7日付海外行政視察報告書記載のとおりである。なお、議会での承認後、一部訪問先に変更があった。
- 2 宮城県議会は、平成26年3月20日、別紙記載の各議員をベトナム社会主

義共和国に派遣する旨の決定した（甲 2。以下、「本件派遣決定」という。）。

3 本件海外視察に対して、宮城県は、同年 4 月 21 日、8 人の議員に対し合計 3,935,664 円を支出した（甲 3 以下、「本件公金支出」という。）。

また、同年 6 月 11 日（甲 4）、派遣議員の一人である小野隆に対し、3,650 円が追加支出された。よって、参加議員（8 人）に支給された総額は、3,939,314 円となり、これを参加人数（8 人）で割ると一人あたりの平均支出額は 492,414 円となる。

なお、その後、寺澤正志議員に支給された 490,650 円は返納された（甲 5）。

以上のことから、本件視察について宮城県が支出した費用は、3,448,664 円となる。

4 同年 5 月 5 日から同年 5 月 9 日、本件海外視察が実施された。

5 同年 8 月 7 日、派遣議員らにより、海外行政視察報告書（甲 6。以下、「本件報告書」という。）が宮城県議会議長宛に提出された。

6 現在に至るまで、宮城県から、派遣議員らに対し、本件公金支出の返還を求める等の措置は執られておらず、また、派遣議員らからは、本件公金支出相当額の返還等はなされていない。

第 4 必要な措置を講ずべきことについて

1 はじめに

本件海外視察について支出された上記公金支出については、以下に述べるとおり、違法若しくは不当な公金の支出ないし財産の管理を怠る事実があることは明らかであり、係る事態を是正すべく必要な措置を講ずべきである。

2 関連規定

(1) 地方自治法 100 条第 13 項は、「議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のためその他議会において必要があると認める

ときは、会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができる。」と定めている。

- (2) これを受け、宮城県議会規則第130条は「地方自治法第100条13項の規定により議員を派遣しようとするときは、議会の議決でこれを決定する。ただし、緊急を要する場合は、議長において議員の派遣を決定することができる。2 前項の規定により議員の派遣を決定するに当たっては、派遣の目的、場所、期間その他必要な事項を明らかにしなければならない。」と規定する。
- (3) また、宮城県議会議員の海外視察に関する取扱要領（平成8年4月1日実施 平成12年6月12日改正）の第2では、「議会は、議員を海外に派遣するときは、あらかじめ定める予算の範囲内において行うことができる。」とされ、また第4では「海外視察終了後は、速やかに『海外視察報告書』を議長に提出するものとする」とされ、視察報告が義務付けられている。
- (4) さらに、平成18年10月2日付の議員海外調査費について（通知）によれば、海外視察は、任期中に2回まで、合計で90万円の支給とされている。

3 海外視察における違法性の判断枠組

- (1) 前項(1)のとおり、宮城県議会議員の海外視察は、通常は県議会の議決により、緊急を要する場合は議長において、派遣の目的、場所、期間その他必要な事項について内容を審査し、これを決定するものとされている。しかし、上記審査決定は、全く自由に恣意的にすることができるものではなく、その裁量には制限がある。この点、海外視察における違法性の判断枠組については、東京高裁平成25年9月19日判決が以下のとおり判示しており、本件でも参照されるべきである。

「もとより、普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の議決機関として、その機能を適切に果たすために合理的な必要性があるときは、その裁量により議員を国内や海外に派遣することができる」と解される。しかし

ながら、議員派遣の合理的な必要性が認められない場合にまで派遣を行うことが許されないのは当然のことであって、例えば、派遣目的が議会の機能を適切に果たすために必要のないものである場合や、行き先や日程等が派遣目的に照らして明らかに不合理である場合に派遣するなど、上記裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときは、議会による議員派遣の決定は違法になると解される（最高裁判所昭和63年3月10日第一小法廷判決・裁判集民事153号491頁，最高裁判所平成9年9月30日第三小法廷判決・裁判集民事185号347頁参照）。

以上によれば、山梨県議会議員の海外研修については、議会運営及び議会審議等の資質の向上を図り、もって県民福祉の増進に資するという研修の趣旨に鑑み、海外研修の行き先や日程等が、『県政にかかわる分野及びこれに関連する分野について、海外事情の調査、研究』をすることに該当すべき海外研修の目的に照らして明らかに不合理である場合などには、議会の裁量権の行使に逸脱又は濫用があるものとして議員派遣決定は違法になると解される。」（下線部は請求人による。以下同じ。）

- (2) 上記東京高裁判決は、上記判断枠組みを前提として、具体的な判断に際しては、①視察目的がそもそも合理的であるか、②視察目的との関係において適切な視察先が選定されているか、③具体的な視察内容が視察目的と合理的に関連しているか、④事後の報告書において、視察目的との関係で何らかの具体的な情報等をもたらしたり、県政にかかわる分野及びこれに関連する分野についての調査研究として、何らかの施策の検討等に繋がるような有益な情報をもたらしたといえるか（外形的抽象的情報の記載や訪問するまでもなくわが国で容易に入手できるか否か等）、⑤実質的には海外研修に名を借りた観光中心の私的旅行といえるか（一般の観光旅行における見学とは異なる何らかの特段の調査研究がなされた事情の有無等）等を個別具体的に、かつ、個別の調査目的、調査内容等に照らし踏み込んで判断している。

- (3) 本件においても、海外視察の趣旨や上記裁判例等に照らし、議会における裁量権の行使に逸脱又は濫用があるかにつき、表面的にではなく、個別具体的に踏み込んだ検討・判断がなされなければならない。

第5 本件海外視察に係る公金支出の違法・不当性

1 本件海外視察全般について

本件では、一見視察先には観光地は見受けられず報告書の内容も、平成26年3月に行われたニュージーランドへの海外視察と比較すればその体裁は整っている。

しかし、本件報告書記載のとおり視察が真に行われたのかは、対象議員等に対し事情を聴取するなどしなければ明らかにならない。

2 平成26年5月8日の視察内容について

- (1) しかし、平成26年5月8日のスケジュールには、非常に不可解である。
- (2) もともと派遣議員らが提出し、宮城県議会で承認した行程表では、5月8日午後は「市内商業街区」において、「商業街区・消費動向調査」が行われることになっていた。

一方、本件の平成26年5月15日付海外行政視察終了届出書（甲7）に添付されていた調査団スケジュール〈変更後〉（平成26年5月14日付）によれば、5月8日のスケジュールに変更があり、午前中はイオンモールタンファーランドを視察し（なお、報告書では、イオンモールホーチミン1号店の訪問日時が5月5日午前10時となっているが、同月8日の誤りであると思われる）、その後シェラトンホテルに移動し午後2時30分に到着し、午後6時30分にシェラトンホテルを出発したとなっている。

しかし、同日の夜にはシェラトンホテルには宿泊しないのであるから、同日午後に同ホテルに向かう必要性は全くない。また、その後については何ら視察をした形跡がない。本件報告書にも上記空白の時間に関連する記載はない。このように『空白の4時間』が生じているのである。

- (3) 上記のとおり、スケジュールが空白で、報告も全くないとなれば、これは視察団として行動したのではなく、個々の派遣議員の自由時間として報告できないような行動（市内観光など）に充てられた可能性が非常に高い。
- (4) なお、本件海外視察において派遣議員等は関係各所を視察しているが、それぞれの場所に費やした時間は多くても2時間30分（イオンモールタウンフーセランド）であり、『4時間』という時間は、本件視察において「視察時間」として最も長い時間である。上記4時間の空白時間を含む総視察時間は、別紙のとおり15時間40分であるので、実に総視察時間のうち、25%の時間が無駄に費やされた計算になる。

もとより本件視察において、「観光」は予定されておらず、議員が観光をするということは視察目的に照らして明らかに不合理である。従って、本視察全体が違法となり、当該視察にかかる支出はすべて違法になるというべきである。県が支出した公金の返還を求めるなどの措置がとられてしかるべきである。

3 参加議員の必要性についての認識（直前になって視察をキャンセルした寺澤正志議員の不参加理由について）

- (1) 本件海外視察は、派遣の議決の際は8名で行く予定であったが、4月15日付で寺澤正志議員の議員派遣取消申出があり、同年5月21日付で同議員の派遣が取り消された（甲8）。

その理由は、「関係諸団体総会出席のため」と記載されている（甲9）。

- (2) 前述したが、本件視察の企画は平成26年3月14日付で提出されており、同月20日には派遣が決定している。寺澤正志議員の取消申出は4月15日であるから、上記派遣決定から4月15日までの間に「関係諸団体総会出席」が決定したものであると思われる。

そうすると、寺澤正志議員は、当該諸団体総会の日程決定に関与する立場にはないことがうかがわれ、当該総会に是非とも出席しなければならない立

場ではないことが推察される。

それにもかかわらず、議会の決定より後に入った「諸団体総会への出席」を優先したものである。そして、議会も安易に取消を認めているのであるから、議会および議員らにとっての海外視察の位置づけが非常に低いものであることが大いにうかがわれる。

このように、他の行事が予定されていればそもそも本件海外視察には参加しなかった、行事があることが分かったので既に決定された海外視察への参加を中止したということは、参加（予定）議員自らが、本件海外視察に必要性のなかったことを自認しているに他ならない。

4 派遣決定のあった議員が政務活動費を使って同行したことについて

本件視察には、県議会において派遣を決定した議員の他、菊地恵一議員が政務活動費を使用して同行した（甲10）。

しかし、宮城県議会が費用を計上して視察団を派遣している以上、その余の議員が政務活動費を使用して視察に参加する必要性は全くなく、無駄な支出というほかないので、当該政務活動費の支出は違法であることは明らかである。

5 被災自治体であることの特殊性

(1) 上記において、海外視察の支出の審査について述べたが、宮城県議会の場合、議員派遣の「必要性」「費用対効果」を判断するに当たっては、宮城県が東日本大震災の被災県であって、いまだ復興途上にあることが十分に考慮されねばならない。

(2) 未曾有の被害をもたらした2011年3月11日の東日本大震災から3年が経過した。避難生活を送っている人は、今なお26万7419人（2月13日現在）、宮城県だけでも9万人を超えている。

仮設住宅での生活を余儀なくされている入居者もまだ10万2650人（8県で4万6275戸）と10万人を超え、住まいの復興は遅れている。

産業の復旧・復興状況を見ると、大震災の前の水準を回復している割合の

高い業種は、建設業（66%）、運輸送業（42.3%）に集中し、東北の地場産業である水産・食品加工業（14%）や卸小売り・サービス業（30.6%）の回復はまだ進んでいない。また、被災自治体全体で、事業所の減少や人口流出などにも直面し、今後の生活のメドが立っていない被災者も少なくない。

- (3) 宮城県の「東日本大震災の発生から3年～宮城県の現状・課題、取組について（宮城県）」（甲11）では被災自治体として宮城県が直面している課題について次のように報告している。

『(1) 住まいの確保（仮設住宅、災害公営住宅）

平成26年2月末現在、約3万7千戸の応急仮設住宅（民間賃貸借上住宅等を含む）に約8万7千人の方が入居を余儀なくされていることから、災害公営住宅の整備が喫緊の課題となっています。しかし、災害公営住宅の完成は2月末現在で約1万5千戸の計画戸数中、330戸と約2%にとどまっています。住環境の改善が進まないことが、被災者が復興を実感しにくい要因の一つと考えられることから、早期の完成に向けて取り組んでいます。一方、自力で住宅を再建できない方は、仮設住宅等での生活が長期化してしまうといった問題も懸念されています。

(2) 被災者の心身のケア

仮設住宅等における、不安定で不自由な生活の長期化に伴い、生活不活発病の増加や高齢者の要介護度の悪化等に加えて、うつ病やアルコール依存症の増加といった被災者の心の問題の深刻化がみられます。このため、高齢者等を見守る「サポートセンター」の強化を図るとともに、被災者の心のケアの活動拠点となる「心のケアセンター」を設置し対応しています。また、被災した子どもたちの多くに、つらい震災経験等に起因するストレスによる、精神的変調や問題行動の増加が懸念されており、きめ細かい支援を継続的に行う必要があります。

(3) 県外避難者への対応

現在、全都道府県に約8千人の被災者を受け入れていただき、様々なご支援をいただいています。

2. 復興まちづくり

かつてない規模で展開される市街地や集落の再建を同時並行して進めなければならないものの、復興まちづくり事業に従事する職員の不足をはじめ、資材や人件費の高騰、事業用地の確保や関係者間の合意形成の遅れ等が事業の進捗に影響を及ぼしています。平成26年2月末現在、防災集団移転促進事業により住宅建設可能となった地区は194地区中9地区（約5%）、また、被災市街地土地区画整理事業による工事着手地区は34地区中11地区（約32%）の進捗にとどまっており、事業の加速化を図らなければなりません。

3. 保健，医療，福祉

全県的に見ると、被災した医療機関や社会福祉施設の復旧は進んでいるものの、震災前から医師等が特に不足していた沿岸部における医療機関（無床診療所や歯科診療所を含む）の再開率は、石巻地域で約89%、気仙沼地域で約73%にとどまっています（平成25年9月現在）。このため、引き続き施設の復旧を進め、将来に向けて必要な地域医療を担う医師などの安定的な確保に努めるとともに、高齢者や障がいのある人も地域で安心して暮らしていけるよう、保健・医療・福祉分野の連携による地域包括ケア体制の確立・充実を図る必要があります。

4. 雇用の確保

被災者が安定的な生活を営むためには、雇用の確保が喫緊かつ重要な課題です。雇用情勢を見ると、平成26年1月の有効求人倍率は県全体で1.31倍と、復興需要などにより震災直後と比較して大幅に改善していますが、希望する職種や賃金等のミスマッチにより、求人・求職者のバランス

に差が見られます。また、復興需要が落ち着いた後の雇用機会の縮小が懸念されています。

5. 地域産業の再生

(1) 第1次産業の早期復興

本県の基幹産業の一つである水産業の壊滅的被害をはじめ、第1次産業の被害も甚大でした。平成26年2月末現在、農地については除塩などにより約68%の復旧工事が完了していますが、高齢化等による従事者の大幅な減少が見込まれており、農地の面的集約や経営の大規模化による競争力のある経営体の育成等が急務となっています。

水産業については、漁港の本復旧工事の着手が進み、また、主要魚市場の水揚げ量も回復しつつありますが、冷凍冷蔵施設や水産加工施設等の受入機能の復旧に遅れが見られるほか、震災により失った販路の回復等が課題となっています。

(2) 被災事業者の事業再開

平成26年1月末現在、中小企業等グループ補助金の交付を受けた事業者のうち、復旧が完了した事業者は約65%にとどまっています。資材の高騰による施設設備の再建工事の遅れや取引先の喪失による受注の減少、更にはスキルを持った従業員の転出など、時間の経過に伴い、地域の産業再生を図っていく上での様々な課題が顕在化していることから、これらの課題の解消に向け、県内企業の生産水準の回復に全力を挙げて取り組んでいます。

6. インフラの復旧

道路等のインフラについては概ね復旧が完了し、空港・港湾の利用状況も震災前の水準を回復しつつあります。その一方で鉄道については、一部区間で今なお運休を余儀なくされており、復旧の遅れが人口流出に影響する恐れがあることから、内陸へのルート変更などの津波対策を踏まえ、復

興まちづくりと一体となった再整備を迅速に進める必要があります。』

- (4) 議会が今議員を派遣すべき場所は、今なお悲惨な現状にあるこれらの地域である。議会が今審査すべき議案はこれらの課題についての議案である。議会が今調査すべき宮城県の事務はこれらの課題への取組状況であり、上記の課題に対して具体的な必要性がなければ、そもそも不必要な調査であると推定されるというべきである。

6 結論

以上からすれば、本件派遣決定においては、派遣目的が議会の機能を適切に果たすために必要のないものであり、視察先や日程等が派遣目的に照らして明らかに不合理である場合に派遣するものであったというべきであるから、議会の裁量権の行使に逸脱又は濫用があることは明らかであり、本件派遣決定及びこれに伴う公金支出等は違法・不当である。

したがって、派遣議員らは、法律上の原因なく支出された公金相当額を利得しており、宮城県に対し、支給を受けた公金相当額の不当利得返還義務を負う（最判平成15年1月17日民集57巻1号1頁等。）。

また、菊地恵一議員の本件視察同行に関する政務活動費支出も全く不必要であるから、当該支出も違法である。

にもかかわらず、宮城県は、派遣議員ら及び菊地恵一議員から係る金員の返還請求等、必要な措置を怠っている。

7 小括

以上より、本件で、違法若しくは不当な公金の支出ないし財産の管理を怠る事実の存在等は明らかであり、係る事態を是正すべく必要な措置を講ずべきことは明らかである。

第6 結語

以上から、未だ東日本大震災による復興が半ばである中なされた本件海外視察

は、極めて不合理なものであり、本件派遣決定及びこれに伴う公金支出等の違法・不当性は明らかである。請求人は、本件事案に鑑み、宮城県内部における適正な自浄作用がなされるよう、必要かつ十分な監査及び適切な措置がなされることを強く望むものである。

事実証明書

事実証明書に関する説明書記載のとおり

添付書類

事実証明書写し	各 1 通
事実証明書に関する説明書	1 通

以上

名称 ベトナム社会主義共和国における本県企業の進出実態，現地地方政府による企業進出奨励策，工業団地・新市街地形成状況，第一次産業の実態等に関する調査

期間 平成26年5月5日～5月9日（5日間）

場所 ベトナム社会主義共和国

議員 今野隆吉，相澤光哉，畠山和純，小野隆，長谷川洋一，本木忠一，外崎浩子

費用 3,448,664円

（受領額3,939,314円から寺澤正志議員の490,650円返納分を差し引いたもの）