

意見陳述書

平成28年2月23日

宮城県監査委員 御 中

請求人 仙台市民オンブズマン
代表 野 呂 圭

請求人は、平成28年2月8日付で地方自治法242条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、電話料金等に政務調査費ないし政務活動費から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 氏（旧姓 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。

第1 安部孝議員の政務活動費の支出が違法不当であること

1 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

- (1) 安部孝議員は、平成21年4月以降、 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雨宮1108号室を仙台事務所として借り上げ、平成24年6月以降は、
氏が4分の1の共有持分を有し、かつ
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
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「政務活動費の手引き」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、
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、
氏は「政務活動費の手引き」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
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、政務活動費の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。

(2) 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」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、
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、
氏とは生計を一にしていないと弁明している(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。

ア 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「政務活動費の手引き」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、「政務活動費の手引き」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 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、「政務活動費の手引き」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、政務活動費の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。

イ 仮に所得税法上の解釈によっても、「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、 氏は4階に居住していること、3階と4階とは電気代、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 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。

以上のおりであるから、安部孝議員と 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。

(3) 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、政務活動費の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、 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、「政務活動費の手引き」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 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 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。

2 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

- (1) 安部孝議員の現在の仙台事務所のある本件建物には「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雨宮1108号室については、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雨宮1108号室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。

(2) 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「政務活動費の手引き」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ぬはずである。

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、「政務活動費の手引き」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、「政務活動費の手引き」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。

3 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

- (1) 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」（宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例別表）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。

(2) 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「政務活動費の手引き」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（上記条例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

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。

4 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 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。

第2 政務活動費の返還について

1 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199条の2第1項、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。

2 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。

(1) 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。

(2) 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」することとなってしまうのである。以下詳述する。

ア 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。

イ 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れるべきである。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れるべきである。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。

ウ 議会事務局ないし県選管の解釈は誤っていること

(ア) 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」できる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。

(イ) 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。

(ウ) 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。

エ 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。

- 3 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。

第3 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則規程」（平成16年宮城県議会訓令甲第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「政務調査費の手引き」すなわち現在の「政務活動費の手引き」と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「政務活動費の手引き」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。「政務活動費の手引き」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。

以上

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