

## ●香川県監査委員公表第7号

平成23年2月17日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、監査の結果を次のとおり公表する。

平成23年4月19日

香川県監査委員 仲 山 省 三  
同 鍋 嶋 明 人

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

高松市 植田 真紀

#### 2 請求書の提出

平成23年2月17日

#### 3 請求の内容

（できるかぎり措置請求書の原文に即して記載する。）

##### (1) 請求の要旨

###### ア 議員派遣についての規定

(ア) 地方自治法第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。」と規定している。

(イ) 上記の地方自治法の条項を受け、香川県議会では会議規則第125条で次のとおり定めている。

第125条 法第100条第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。

ちなみに、議員派遣に関する地方自治法の改正を受け、高松市議会において、会議規則の改正を行ったときの会議録（平成14年第2回臨時会）には、議会の議決が大前提であるが、「閉会中において、例えば災害が発生し、急遽、議員を派遣する必要が生じた場合など、必ずしも本会議で議決できないことも想定されますことから、これに対応するため、ただし書きで「緊急を要する場合は、議長において決定することができる」こととしております。」とあり、香川県議会のように、議決をせず、議員からの申し出による議員派遣は行われていない。また、名古屋市民オンブズマンの調査によれば、全国の都道府県議会の中で、このように議決を経ずに議員派遣を行っているのは、香川県議会と岡山県議会のみである。

##### イ 香川県議会での議員派遣の実施

ところが、香川県議会では、少なくとも、情報公開請求によって知り得た2005から2009年度に別紙添付資料のとおり派遣がなされた。これに係る以下の支出が情報公開請求によって明らかになった。（以下の金額には、委員会で議決という形をとっている各委員会の県外視察旅費は除外した。ただし、個別の金額については、委員会の県外視察旅程に個人の旅程を加えたもの等があるので、監査委員において精査の必要がある。）

2005年度	40名	159件	合計10,745,944円
2006年度	37名	154件	合計10,410,219円
2007年度	40名	174件	合計11,415,885円
2008年度	40名	191件	合計12,418,907円
2009年度	42名	221件	合計14,322,886円

#### ウ 議員派遣の実態

- ・ 議員一人に年間80万円（委員会視察も含め）の枠があるとも聞いており、年度末にはその枠を消化するためとも見える金額の増加が見られるなど、実態を見れば「第二の議員報酬」になっている。
- ・ 本来、自費または政務調査費で行うべきことである。
- ・ 党本部に要望に行っているケースもあるが、これは明らかに政党活動であり、政務調査費でも支出が認められていないことから、そもそも公費支出は許されない。
- ・ 日帰りで事足りる用務であっても、前後どちらか、または、前後どちらともに移動日をとることで、宿泊費、日当が支出されている。

#### エ 議員派遣の違法性

地方自治法第100条第13項を受けた香川県議会会議規則第125条は、地方自治法第100条第13項の議員派遣を議会で議決することになっているが、すべて議決せずに議長の決定で派遣している。上記で述べた実態のように、情報公開によって明らかになった報告書では、本件の各議員派遣は、緊急を要するものは皆無であり、会議規則第125条第1項が「緊急を要する場合」に限定して議長において議員の派遣を決定することができる、と定めている点に反する。

よって、香川県議会の本件の議員派遣は、香川県議会会議規則第125条、地方自治法第100条第13項に違反する。

#### オ 議員の損害賠償義務

別紙添付資料に記載の支出は、違法な手続きによってなされた議員派遣に対する費用の弁償であり、香川県に費用相当額の損害を与えるものである。よって、違法な手続きに参加し、費用の弁償を受けた別紙添付資料に記載の議員は、民法709条に基づいて議員派遣に関して受領した費用弁償金を香川県に賠償する義務がある。

#### (2) 求める措置

以上のとおり、別紙資料に記載の議員は、民法709条に基づき、受領した議員派遣に係る費用を香川県に賠償する義務があるから、監査委員は知事に対し、次の措置を講ずるよう勧告することを求める。

なお、1年以上経過した支出に関しても、2002年9月の最高裁判決で、地方自治法242条2項のただし書きにいう「正当な理由」が認められる場合というのが、「当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求するに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合にも同様であると解すべきである。したがってそのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」とあるとお

り、監査請求の対象となるのは言うまでもない。

## 記

香川県知事は、別紙資料記載の香川県議会議員に対し、違法な議員派遣によって受領した旅費相当額を香川県に賠償させるための必要な措置をとること。

以上のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、監査委員に対し、必要な措置を請求する。

(別紙事実証明書省略)

## 第2 請求の受理事

監査の実施に当たり、本件請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条所定の要件を具備しているかどうかについて審査を行い、その結果は次のとおりであった。

### 1 請求の一部却下

本件請求のあった平成17年度から平成21年度における派遣に係る旅費のうち、平成22年2月17日より前に支出が完了したものについては、本件請求が平成23年2月17日になされたことから、公金の支出があった日から1年を経過して請求がなされたものである。

地方自治法第242条第2項は、「前項の規定による請求は、当該行為（違法、不当な公金の支出等の行為）のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

同項ただし書きにいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである（平成14年9月12日最高裁第一小法廷判決）。

議員派遣に係る文書は、香川県情報公開条例（平成12年香川県条例第54号）の規定により、いつでも開示請求が可能であることから、相当の注意力をもってすれば客観的にみて当該行為を知ることができ、1年以内に住民監査請求を行うことが可能であったものと解することができる。

以上のとおり、本件請求のうち平成22年2月17日より前に支出が完了した旅費については、地方自治法第242条第2項で定める1年の期間を経過してなされたものであり、1年を経過した後に監査請求することについて同項ただし書きの「正当な理由」を認めることはできないことから、地方自治法第242条の要件を欠いており、不適法であると判断する。

### 2 請求の一部受理

本件請求のうち、平成22年2月17日以後に支出が完了した旅費については、地方自治法第242条所定の要件を具備しているものと認められ、適法であると判断する。

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

事実証明書に示された県外旅費のうち、平成22年2月17日以後に支出が完了した旅費の支出が違法な公金支出に当たるか否かを監査対象事項とした。

なお、第1の3の(1)のウ「議員派遣の実態」において述べられている事柄については、本件監査請求で求める措置の前提としての違法又は不当な事実として主張されたものではないので、監査対象事項からは除いた。

### 2 監査対象部局

議会事務局

### 3 請求人による証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成23年3月9日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、同日に請求人の出席があり、次のように請求の趣旨を補充する陳述が行われた。

(1) 議員派遣に関しては、平成14年の地方自治法の一部改正を受けて、会議規則に盛り込まれた。

そもそも議員派遣につき、規則で決めるのは議会の自律性を尊重するためである。さらに、100条の調査権全般に議会の議決が必要なのは、地方公共団体の公益のための調査に限られ、議会の中で内部チェックが必要であることからであり、議会又は特定の議員等の特殊な利害のために発動されるようなことはあってはならない。

(2) 本件は、香川県議会会議規則第125条に基づく議員派遣という位置付けである。しかし、議会の議決が大前提であるにも関わらず、本件のような議員からの申し出による議員派遣は、ただし書きにある「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」を濫用した、「著しい裁量権の濫用」であり、著しい裁量権の濫用は違法である。

(3) 参考までに、「著しい裁量権の濫用は違法」の主張については、徳島県議会野球大会旅費、日当、宿泊料等返還請求事件（最高裁第2小法廷2003年1月17日判決）では、「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場合には、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が、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となるというべきである（最高裁昭和58年（行ツ）第149号同63年3月10日第一小法廷判決・裁判集民事153号491頁参照）。・・・これらの事実を総合して、本件野球大会に議員を派遣するために行われた議員に対する旅行命令及び議員に随行する議会事務局職員に対して発せられた旅行命令にはいずれも裁量権を逸脱、濫用した違法があるとしたものである。」と、派遣命令自体が違法であるとしている。

(4) よって、香川県議会の本件議員派遣は、著しい裁量権の濫用であり、手続きを定めた香川県議会会議規則第125条、地方自治法第100条第13項に違反する。

### 第4 監査委員の除斥

本件請求の監査において、宮本欣貞監査委員及び都村尚志監査委員は、地方自治法第199条の2の規定により除斥した。

### 第5 監査の結果

本件請求については、監査委員の合議により、次のとおり決定した。

本件請求は、理由がないものと認め、棄却する。

以下、その理由について述べる。

#### 1 事実関係の確認

関係書類等の調査により次の事項を確認した。

(1) 議員派遣に関する法令の規定

##### ア 地方自治法

第100条第13項 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。

イ 香川県議会会議規則（昭和31年香川県議会規則第1号。以下「会議規則」という。）  
 第125条 法第100条第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。

第126条 この規則の疑義は議長が決める。ただし、異議があるときは、会議に諮って決める。

(2) 県議会派連絡会における決定事項

平成14年4月に、次の運用方針が決定されている。

海外派遣については、議決を得ることとするが、国内への議員派遣については、閉会中に行われることが多く、当面は実態に合わせて、緊急を要するものとして、議長が決定する。

(3) 議員派遣の実績

監査対象の議員派遣の実績は、別紙のとおりである。

(4) 議員派遣の手続き等の状況

上記監査対象の議員派遣については、全て議員からの申し出に基づく派遣であり、その手続き等は次のとおりであった。

ア 全ての派遣について、議員から議長に対し、派遣の目的、場所及び期間を記載した議員派遣申請書が提出されていた。

イ 全ての派遣について、議長が派遣を決定していた。

ウ 全ての派遣について、派遣終了後、派遣議員から議長に対し、派遣の目的、場所、期間及び報告事項が記載された報告書が提出されていた。

エ 全ての派遣について、旅費は、香川県会計規則（昭和39年香川県規則第19号）等に基づき適正に執行されていた。

(5) 県議会定例会の日程

平成22年2月県議会定例会における日程は、次のとおりである。

月	日	曜日	会議	摘要
2	22	月	本会議	開会・提案理由説明・委員長報告・先議案件採決
			委員会	各常任委員会（先議案件審査）
	23	火	休会	議案調査のため
	24	水	休会	議案調査のため
	25	木	本会議	代表質問
	26	金	委員会	総務委員会
	27	土	休会	
	28	日	休会	
3	1	月	委員会	総務委員会
	2	火	委員会	総務委員会
	3	水	委員会	環境建設委員会
	4	木	委員会	環境建設委員会
	5	金	委員会	環境建設委員会

6	土	休会	
7	日	休会	
8	月	委員会	文教厚生委員会
9	火	委員会	文教厚生委員会
10	水	委員会	文教厚生委員会
11	木	委員会	経済委員会
12	金	委員会	経済委員会
13	土	休会	
14	日	休会	
15	月	委員会	経済委員会
16	火	本会議	追加議案上程
		委員会	各常任委員会
17	水	休会	議案調査のため
18	木	本会議	一般質問
19	金	本会議	一般質問
20	土	休会	
21	日	休会	春分の日
22	月	休会	休日
23	火	委員会	各常任委員会（態度決定）
24	水	本会議	委員長報告、討論、裁決、閉会

(6) 県議会定例会での議会運営の慣例

ア 開会日に上程される場合

通常、定例会開会日の1週間前に開かれる議会運営委員会において、定例会の日程及び開会日の議事順序が決定される。

イ 最終日に上程される場合

通常、議員発議案は最終日に上程される場合が多い。その際、最終日の本会議開会前に議会運営委員会を開会し、議事順序を決定するのが慣例となっている。

なお、申し合わせ事項として、議員発議案は、最終日の前々日までに議長あてに提出することとされている。

ウ 代表質問日等

通常、代表質問のための本会議、一般質問のための本会議及び2月定例会中の追加議案上程の本会議の日については、議会運営委員会を開かないのが慣例となっている。

2 監査委員の判断

(1) 監査対象の議員派遣36件の議員派遣申請書受付日及び派遣日を、上記平成22年2月県議会定例会日程及び議会運営の慣例に照らし、議会で議決することが可能か否かを検証したところ、29件については、議決することが困難であると認められた。残り7件については、最終日以後に派遣が行われ、かつ最終日の前々日までに議員派遣申請書が受け付けられている。

したがって、上記7件の議員派遣については、時間的にみれば、会議規則第125条第1項本文の規定に基づき議会の議決で決定することができたものと考えられる。

(2) 予算執行権を有する普通地方公共団体の長は、議会を指揮監督し、議会の自律的行為を是

正する権限を有していないから、議会が行った議員の派遣に関する決定については、これが著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り、これを拒むことは許されないものと解される（平成15年1月17日最高裁第二小法廷判決）。

これを、本件についてみると、上記7件の議員派遣の決定手続きについては、議会の議決で決定することができたものと考えられるが、県議会における会派連絡会で定められた慣例に従った取扱いであること、同規則第125条第1項ただし書きの議長の決定を経たものであって議員の派遣に当たって必要とされる要件は具備していること、当該議長の決定について同規則第126条の異議も提出されていなかったこと、また、同規則第125条第2項に規定する「派遣の目的、場所、期間その他必要な事項」が記載された書類が添付されていることなど、これらを総合的に勘案すると、議長の決定という形で行われた議員派遣決定が、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとまで言うことはできない。

したがって、知事としては、議長決定の形で行われた、議員派遣についての議会としての意思決定を前提として、これに伴う所要の財務会計上の旅費の支払い措置をとる義務があるというべきである。

- (3) 以上のことから、本件請求に係る費用弁償については、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金支出に該当するものとまでは言えない。

#### 第6 議会に対する要望

会議規則第125条第1項の本文とただし書きの定め方から見ると、現在の運用実態は、原則と例外が逆転しており、適正な手続きを遵守していないのではないかとの疑念や、誤解を県民に与えかねない運用状況になっている。

今後、議会においては、会議規則と運用実態に乖離が生じることのないよう、議員派遣の一連の手續きについて見直しの検討を進められたい。

## 別紙 監査対象議員派遣一覧

(平成22年)

	派遣の目的	場所	期間	申請書 受付日
1	観光産業の振興・発展、誘客の促進策についての視察	京都市	2月1日～2月2日	1月20日
2	地方財政セミナーの参加	東京都	2月8日～2月10日	2月3日
3	ものづくり産業に対する経営支援の強化について要望	東京都 千葉県	2月12日～2月14日	2月2日
4	各地方の特性に応じた社会資本の整備及び農地、農業用水等の整備・保全について要望	東京都	2月16日～2月17日	2月8日
5	2010年地方財政計画について調査	東京都	2月16日～2月17日	1月12日
6	2010年地方財政計画の調査	東京都	2月16日～2月18日	1月15日
7	子供手当及び国直轄事業負担金について要望	東京都	2月17日～2月18日	2月17日
8	地方にとって必要な社会資本整備事業の継続実施について要望	東京都	2月17日～2月18日	2月15日
9	新年度予算等の勉強	東京都	2月17日～2月18日	2月5日
10	宇野～高松航路の存続について陳情	東京都	2月23日～2月24日	2月23日
11	「第151回J. Iフォーラム」出席	東京都	2月24日～2月25日	2月15日
12	平成22年度都道府県当初予算比較	東京都	2月27日～2月28日	2月22日
13	中小企業の活性化対策及び雇用確保対策について要望	東京都	3月1日～3月2日	2月17日
14	国会陳情・調査及び情報収集	東京都	3月3日～3月4日	2月22日
15	国会陳情・調査及び情報収集	東京都	3月3日～3月4日	2月22日
16	中山間地域等直接支払制度について要望	東京都	3月5日～3月6日	2月19日
17	子ども手当及び農業者戸別所得保障制度について要望	東京都	3月16日	3月12日
18	子ども手当及び農業者戸別所得保障制度について要望	東京都	3月16日～3月17日	3月12日
19	国会陳情及び調査打合わせ	東京都	3月16日～3月17日	3月12日
20	子ども手当及び農業者戸別所得保障制度について要望	東京都	3月16日～3月17日	3月15日
21	地域の実情に応じた港湾対策及び教育における政治的中立の確保について要望	東京都	3月17日～3月18日	3月16日
22	森林・林業の活性化対策及び農地、農業用水の整備、保全対策について要望	東京都	3月24日～3月25日	2月26日
23	若年層を中心とした雇用、貧困対策に係るシンポジウム	東京都	3月27日～3月28日	3月23日
24	耕作放棄地解消・発生防止基盤整備事業に対する国の補助金について要望	東京都	3月27日～3月29日	2月19日
25	高松港の貿易・物流の拠点化に向け、国際海上貨	東京都	3月28日～3月30日	3月17日



	物の輸出及び国際複合輸送の現状と課題等について調査			
26	子ども手当、高校授業料無償化など現政権のマネーフェスト関連事業に対する府議会の対応について調査	大阪府	3月29日～3月30日	3月29日
27	子ども手当及び農業者戸別所得保障制度について要望	東京都	3月29日～3月30日	3月29日
28	教員の研修制度、道路環境の整備、社会資本の整備について要望するとともに、国立西洋美術館の管理運営について調査	東京都	3月29日～3月31日	3月10日
29	畜産経営農家に対する長期・低利の資金融資制度について陳情	東京都	3月30日～3月31日	3月24日
30	新規学卒者や未就職卒業者の就労支援策について要望	東京都	3月30日～3月31日	3月30日
31	新規学卒者や未就職卒業者の就労支援策について要望	東京都	3月30日～3月31日	3月29日
32	新規学卒者や未就職卒業者の就労支援策について要望	東京都	3月30日～3月31日	3月24日
33	少子化対策、消費者問題に関する調査・陳情	東京都	3月30日～4月1日	3月19日
34	予算要望と少子化問題等について	東京都	3月30日～4月1日	3月18日
35	少子化対策、消費者問題に関する調査・陳情	東京都	3月30日～4月1日	3月19日
36	中国雑技団の団員育成方法や公演活動状況等について調査 他2件	東京都	3月31日	3月29日