

政務活動費横領事件に関する調査特別委員会調査報告書

本委員会は、平成29年8月1日の設置以来、本区区議会議員による政務活動費横領事件の真相解明及び再発防止策等について、調査し対策を検討してきたが、9月8日に調査を終了したので、下記のとおり報告する。

平成29年9月8日

政務活動費横領事件に関する調査特別委員長

加 納 進

墨田区議会議員

沖 山 仁 様

記

1 はじめに

本委員会は、平成29年8月1日開会の平成29年第2回墨田区議会臨時会において、本区元区議会議員松本久氏による政務活動費横領事件の真相解明及び再発防止等を調査目的として設置された。横領行為に至った真相を解明し、二度とこのような事件が起きないように再発防止策等を検討することにより、本区議会に対する信頼回復を図るために、約1か月、計7回にわたり調査を行ってきた。

現職議員が税金を原資とする政務活動費を横領するという重大な違法行為により、本区議会全体の信用が大きく失墜したことを重く受けとめるとともに、事件の発生した背景、原因、問題点及び発覚から約2か月間公表されなかったことについての真相解明等に取り組んできた。この間、集中的に委員会を開会し、同氏が所属していた会派「墨田区議会自由民主党」からの説明聴取や質疑応答を行うとともに、同氏を参考人として招致し意見聴取するなど、調査を実施してきた。また、委員会映像の配信、マスコミへのプレスリリースなど、積極的な情報公開に努めてきた。

ここに、本委員会における調査結果を報告する。

2 本委員会設置の経緯

7月26日に開会された墨田区議会の各派代表者会において、墨田区議会自由民主党から、同会派の政務活動費出納担当幹事であった松本久氏が、墨田区長から同会派に交付された政務活動費を横領していたことが発覚し、警察に告発等について相談している旨の報告があった。税金を原資とする政務活動費の横領は、一会派の問題に止まるものではなく、区民から信託を受け活動する区議会の信用失墜行為であることを重く受け止

め、墨田区議会では、同日に「松本ひさし議員の辞職に対する緊急声明」を議長、副議長及び各会派の代表者の連名で発表した。

8月1日に第2回墨田区議会臨時会を開き、「政務活動費横領事件に関する調査特別委員会」を設置し、当該事件の真相解明と再発防止策等について調査検討を行うこととなった。

3 本委員会の設置

(1) 設置動議の議決(8月1日)

ア 件名

政務活動費横領事件に関する調査特別委員会設置に関する動議

イ 提出者

田中邦友、福田はるみ、加藤拓、坂井ユカコ、加納進、とも宣子、高柳東彦、西村孝幸、堀よしあき

ウ 設置根拠

地方自治法第109条及び墨田区議会委員会条例第4条による。

エ 目的

本区区議会議員による政務活動費横領事件の真相解明及び再発防止策等について、調査し対策を検討する。

オ 委員の定数

委員は15人とする。

(2) 委員構成

委員長	加納進	(公明党)		
副委員長	高柳東彦	(共産党)		
委員	坂井ユカコ	(自民党)	佐藤篤	(自民党)
	渋谷ちしゅう	(民進墨)	井上ノエミ	(新すみ)
	大瀬康介	(墨田オ)	堀よしあき	(民進党)
	加藤拓	(自民党)	福田はるみ	(自民党)
	とも宣子	(公明党)	おおこし勝広	(公明党)
	西村孝幸	(きずな)	はらつとむ	(共産党)
	田中邦友	(自民党)		

【凡例】

(自民党) 墨田区議会自由民主党

(公明党) 墨田区議会公明党

(共産党) 日本共産党墨田区議会議員団

(きずな) 地域連合「すみだの絆」

(民進党) 墨田区議会民進党

(墨田オ) 墨田オンブズマン

(新すみ) 新しいすみだ

(民進墨) 墨田区議会民進党墨田の会

4 調査の概要

(1) 調査事項

本区区議会議員による政務活動費横領事件の真相解明及び再発防止策等について、調査し対策を検討する。

(2) 開会状況

回数	開会日時	調査事項	備考
第1回	平成29年 8月1日 13:15~15:14	1 正副委員長の互選 2 自民党からの事件の経緯等の説明聴取 3 資料要求の取扱いについて 4 参考人招致について 5 次回の開会日時及び協議事項について	
第2回	8月8日 13:00~15:50	1 参考人からの意見聴取 (1) 参考人の発言 (2) 参考人への質疑 2 参考人からの意見聴取を踏まえた質疑 3 次回の開会日時及び協議事項について	参考人 = 松本久氏
第3回	8月9日 15:00~16:34	1 真相解明について 2 各委員から要求のあった資料について 3 委員外議員の出席について 4 次回の開会日時及び協議事項について	
第4回	8月23日 13:00~15:23	1 委員外議員からの意見聴取 2 再発防止策等について (1) 各会派の会計管理の体制について (2) 質疑応答 3 次回の開会日時及び協議事項について	委員外議員 = 坂下修・ 前議長 理事者出席
第5回	8月25日 10:00~11:17	1 再発防止策等について 2 次回の開会日時及び協議事項について	理事者出席
第6回	8月31日 14:30~15:21	1 各会派からの意見開陳 2 次回の開会日時及び協議事項について	理事者出席
第7回	9月8日 10:00~10:18	1 調査報告書(案)について	理事者出席

5 調査の結果

(1) 事件の概要

墨田区議会自由民主党に所属していた松本久氏は、平成28年4月25日から平成29年4月24日まで同会派の政務活動費出納担当幹事として、墨田区長から会派名

義の口座に振り込まれる金銭の出納事務を任され、同口座の通帳、銀行登録印及びキャッシュカードの管理をしていた。

同会派による内部調査によれば、同氏は、平成29年5月12日までの間に、個人債務、父親が代表取締役を務める会社の債務の弁済及び自己の遊興費に充てるために、管理を任されていた同会派の口座から少なくとも37回にわたり、1,840万円を横領していた。なお、その後、同氏が埋合せを行っているため、最終的な実損金額は、14,144,943円と推定される。

(2) 墨田区議会自由民主党における対応の経緯説明

松本久氏が会派における政務活動費出納担当幹事としての任期が満了となったことに伴い、平成29年5月17日に、後任者にその業務の引継ぎが行われた際、キャッシュカードの引継ぎはあったものの、通帳の引継ぎは同氏が「失念した」とのことで行われなかった。その後、5月19日に後任者が、引き継いだキャッシュカードを用いて複数の業者に支払いをしたところ、今年度上半期分の政務活動費が4月11日に振り込まれているにもかかわらず口座残高が少ないことに疑念を持ち、同会派幹事長に相談した。

5月23日に、後任者に通帳の引継ぎが行われる際、同氏は、「通帳が手元に無い」と弁明し、口座残高の印字を偽造した文書を通帳の複写であるとして幹事長に提出した。しかし、後任者がキャッシュカードを用いて墨田区役所内の銀行ATM機から残高証明を出力したところ、通帳の複写とされる文書に記載された残高とに齟齬が生じたことから、幹事長が同氏を問い質したところ横領の事実を認めた。このため、会派において緊急総会を開催し、所属議員に報告し、同氏が謝罪した。また、同会派から法律事務所に照会が行われた。

5月24日には、同会派が自由民主党東京都連事務局に報告し、併せて会派総会が開かれた。また、同氏が同席の下、法律事務所において弁護士と面談し、内部調査を進め、会派として責任を持って説明できる体制を整えた上で公表及び告訴等を行い、厳正に対処することを確認した。

さらに5月25日の会派総会では、横領された金額のうち平成28年度分の政務活動費返還金5,928,724円については、区長への返還期限が迫っていることから、同会派の所属議員で立替払いをし、後に同氏に対して返還請求を行うことが決定された。

5月31日から7月4日までの間は、同氏が同席の下、法律事務所にて弁護士と刑事告発及び区民への説明のための真相解明等に向けて5回の協議等が行われ、7月4日には横領事実の内容が確定した。

7月20日には、自由民主党墨田総支部党紀委員会で同氏を除名する答申が出され、自由民主党墨田総支部総務会でこれを報告し了承を得た。さらに、会派総会においても全会一致で同氏を除名及び議員辞職勧告を行うことを決定した。また、幹事長等が

本件について、区長及び副区長並びに区議会事務局長に対して事情を説明したのちに、本所警察署刑事課に出頭し経緯の説明を行い、同警察署から証拠保全の必要性と本人の人身保護の観点から公表を控えるよう話しがあった。

7月21日には、幹事長が他会派の幹事長に対し電話にて同氏の除名に関する報告を行うとともに、墨田区議会議長に会派変更届を提出し、受理された。また、会派のホームページ及びフェイスブックに、同氏の会派除名に関する周知文を掲載した。

(3) 本区議会における対応の経緯

7月25日の幹事長会及び各派代表者会において、墨田区議会自由民主党の幹事長から他会派の幹事長等に対し、本件の概要説明が行われた。しかし、その説明は、警察から公表を控えるよう話しがあったこと、松本久氏が事実を認める「自認書」に署名捺印がされていないこと、同氏に対する名誉棄損にあたる可能性があること等を理由に、違法行為の内容について明らかにできないものであり、この対応に対して各会派から厳しい批判があった。なお、同日に同氏から議長に対して区議会議員辞職許可願が提出された。

7月26日に同氏から「自認書」が同会派に提出された。このことを受けて、同日の各派代表者会において、同会派から事件の経緯に関する説明が行われた。説明の後、本件は同氏の刑事責任及び同会派の管理責任の問題などを徹底解明し、本区議会全体の問題として取り組む必要があるとの認識の下で、協議が行われた。その結果、同日中に、議長、副議長及び各会派等の代表者の連名で「松本ひさし議員の議員辞職に対する緊急声明」を公表し、墨田区議会ホームページへの掲載及びプレスリリースを行い、新聞報道等により広く区民に知らされた。また、議長において同氏の辞職を許可した。

なお、7月27日には墨田区議会自由民主党が記者会見を開催した。

7月28日には議会運営委員会を開会し、政務活動費横領事件に関する調査特別委員会の設置を付議事件とした、第2回墨田区議会臨時会を8月1日に開会することを決定した。

(4) 参考人招致時における松本久氏の発言等

8月8日の本委員会では、松本久氏を参考人として招致し、意見聴取を行った。各委員からは、横領に至った動機及び心情等に関する質疑があり、これに対して同氏は、次のように述べた。

ア 動機について

父親の会社の経営に参画していたが、経営状況が苦しく資金繰りに窮していた。最初に引き出したのは5月10日の10万円だったと思うが、そのときは出納の途中経過が会派内で確認されないという予測に基づいて、最後に金額が合致していれば発覚しないので、一時借用しようということで引き出した。所属会派の出納担当

幹事に任命され、会派資金口座のキャッシュカードを自宅で保管し、それを用いて金銭を引き出せる状況になり、後日、自身の報酬や会社の経営の中で穴埋めすればいいだろうという軽い気持ちで手を付け始めた。この1年間で会派から政務活動費の状況や通帳確認等の働きかけは無かった。

イ 心理状態について

横領を始めた当初は軽い気持ちであったが、10月以降については、自分がどのような気持ちで金銭を引き出していたのか思い出せず、感覚が麻痺していたことは間違いない。最初に横領を始めた平成28年5月10日以来、罪の意識と、どうしたら金銭を埋め戻し、発覚を免れるかを考えてきており、特に今年に入ってからには正常な精神状態ではなかった。

ウ 会派所属議員から請求された政務活動費の未払いについて

会派所属議員からの請求に対する政務活動費の一部に未払いがあった旨の指摘に対して、同氏は、会派の各議員から請求された政務活動費については、領収書を確認したうえで支払いをしており、漏れがあったとすれば意図的ではなく私の手続ミスだと思っていると述べた。

これに対し、墨田区議会自由民主党からは、背任の疑いもあるとの認識が示された。

エ 発覚後約2か月間の議員活動について

本件発覚後から約2か月間にわたり同氏が議員活動を続けてきた理由について、同氏は、内部調査に時間をかけるという説明を受けたものの、5月23日の事件発覚後から内部調査期間であった約2か月間には、直近に第1回墨田区議会臨時会があったことと、7月2日には東京都議会議員選挙があったことから、このことへの影響などをすべて勘案して7月21日まで会派除名に関する発表がされなかったのではないかと述べている。また、これが発表されるまでの約2か月間について同氏は、罪を犯した立場から会派内では非常に弱い立場にあり、会派の指示に従い行動し、自ら言えない口をふさがれている状態で本当に苦しい思いをしたと述べた。

これに対し、同会派は、「疑わしきは罰せず」の考え方から、上場企業等の横領事件に関する内部調査の事例から約2か月間という内部調査に要する期間的な目途を同氏に伝え、内部調査への協力とその間の議員活動継続を要請したもので、都議選への影響を考慮した判断ではないと説明した。また、告発に向けた内部調査を実施することは一般的なことであり、同氏に対しては極めて人権を尊重し配慮して対応してきたとともに、仮に自首をしたいと同氏が言ったとすればそれを認めていた旨、説明がなされた。

(5) 政務活動費の横領に至った会派内の問題点

本委員会において明らかになった事実から、政務活動費の横領に至った墨田区議会自由民主党の現状の問題点は、以下のとおりである。

ア 政務活動費の管理体制

同会派では、幹事長の指名により副幹事長のうち1人が政務活動費出納担当幹事の職を任されており、慣例により議員としての資質向上を図るための勉強の一環として、当選1期目の議員が充てられていた。

出納担当幹事の主な職務は、通帳及びキャッシュカードを保管し、出納管理を行うとともに、議員からの実績報告に基づく現金の支払いとなっており、実質的に出納担当幹事の責任と裁量で管理されていた。松本久氏は、キャッシュカードを自宅で保管していたと、本委員会において参考人として述べている。

イ 会派内部におけるチェック方法

1人の出納担当幹事の責任と裁量で金銭出納業務が行われていた中で、幹事長の口頭による残高等の確認と、会派総会において収支報告書を年1回提示し承認・監査を得てきたが、このほかに定期的な通帳記帳や幹事長等の出納担当幹事以外の者によるチェックはなされていなかった。

ウ 経理責任者としての資質の判断

経理責任者は金銭に特に清い者が担うべきであるが、金銭出納においてこれまで一貫して不祥事を起こした者はおらず、同会派ではいわば性善説により慣例で任命し運用されてきた。

また、同氏が平成27年の区議会議員選挙に初めて立候補し当選を果たし、本件が発覚するまでの間に多額の借金を抱えていたかどうかの事実関係については、所属政党及び会派において把握していなかった。

(6) 本件発覚後の対応及び議会としての危機管理

墨田区議会自由民主党内での発覚から、区議会、区長、区民等に公表されるまでに2か月以上の期間を要した。

ア 会派の見解

公表されるまでに2か月以上の期間を要した理由として、同会派からは次のような見解が示された。

- (ア) 会派として事件の公表及び告発状の提出等をするためには、それに耐え得る証拠を持ち合わせていなければ説明責任が果たせないという判断から、内部調査を先行させたためである。
- (イ) この間、同氏に対しては内部調査への協力と、これまでどおり議員活動の継続を要請し対応を進めてきたが、この調査に要した期間については、一般論として業務上横領の内部調査には同程度の期間を要するという事例から妥当な期間である。また、会派という組織で起こったものは、まずは会派内で処理するべきものとし、一定の内部調査が行われた段階で対外的な報告をしていく方針であった。
- (ウ) 現在、墨田区議会においては、本件のような事件が発生したときの対応を定めたルール等が無いため、会派の自主判断による対応を図った。

イ 本委員会における意見

同会派の見解に対して、本委員会の議論において、次のような意見が出された。

- (ア) この約2か月間には、第1回墨田区議会臨時会、東京都議会議員選挙、議員報酬及び期末手当の支給等があった。このことから、同氏は議員という公人の立場であり、同会派も公党の責任として、事件発覚後直ちに公表するべきであった。
- (イ) 会派を議会の一部として考えるのならば、本件のような不祥事は、会派内だけではなく議長をはじめ議会内で情報を共有し、直ちに区長や区民に対する説明や議会としての方針を示すべきであった。
- (ウ) 業務上横領を刑事告発するという法的な対応を実効性のあるものにするために一定の調査をきちっとやってきたことは、弁護士事務所にも確認し検証する中で適正性があると認識している。

(7) 責任の所在

ア 松本久氏の責任

政務活動費の経理責任者の職を悪用し、横領行為を働いた松本久氏の法的・政治的・道義的責任が、まずは厳しく問われるべきものである。引責として議員辞職をしたが、今後の捜査・司法手続にあたっては、包み隠さず真実を述べる責任があり、さらに横領した金銭について、弁済する責任を果たしていくべきである。

イ 会派の責任

横領された全額について、墨田区議会自由民主党の所属議員が立て替えるため、区財政に影響を与えない結果となった。しかしながら、横領された会派資金の原資は、まぎれもなく政務活動費という公金である。それを政務活動費の経理責任者が立場を悪用して、多額の横領を続けたということは事実である。政務活動費の管理を1人の経理責任者に全面的に任せ、その交代があるまで、会派内での有効なチェックが全く行われなかったために、約1年間、37回にわたり、1,840万円という多額の会派資金の横領を見過ごすこととなった。これらのことから、同会派における当該資金の管理体制の甘さは、厳しく問われるものであり、責任は重大である。

この責任を果たすため、同会派からは、会派として同氏の刑事告発を行う旨の強い決意が示された。

また、本件は、同会派において一会派内における不祥事として判断され、告発・公表等に向けたプロセスとして内部調査を進めていく必要があることから、区議会の各会派及び区長への報告、区民等への公表が横領の事実が発覚してから約2か月後となった。本委員会の議論において、この約2か月の間には、第1回墨田区議会臨時会、東京都議会議員選挙、議員報酬及び期末手当の支給等があったことから、議員及び会派はともに政治的・道義的責任を負う公の立場であり、本件発覚後早急に区民に対して謝罪と説明責任を果たす必要があったとの意見が出された。

さらに、経理責任者としての資質に問題があるにもかかわらず当該職に同氏を任命し、その管理状況等に対して有効なチェックを行ってこなかったために発生した本件を鑑みると、横領のあった期間における同会派の執行部、とりわけ会派を代表する幹事長の管理・監督責任は重大であり、何らかの引責は免れない。委員会の議論の中においても、当時同会派の幹事長であった現議長に対して、自らその責任の取り方を示すべき、議長を辞職すべきとの意見が出された。

これに対し、現議長からは、自ら責任をとって幹事長時代における議会運営委員長の報酬相当額の10%を減額したいとの発言があった。

ウ 墨田区議会としての責任

本区区議会議員の中から、政務活動費の横領という前代未聞の不祥事を引き起こしてしまったことにより、本区議会の品位・信頼を大きく失墜させたことを重く受け止め、真相解明と再発防止策等に全力を尽くし、区民の信頼回復に努める責務がある。

また、会派の判断により、公表まで約2か月間を要することとなったが、本件のような事態が発生した場合における本区議会内の情報共有体制や区民への公表等に関する規定などを整備しておくことも求められる。

今後、議会改革等に関する検討においても、このことを念頭に置いた議論を展開し、議員倫理の醸成と透明性の高い議会を目指していくべきである。

エ その他

本区議会議員選挙に政党が公認し当選を果たした同氏が、議員の資質を欠く違法行為を働いたことについて、そのような者を公認した政党にその責任を問い直してもらうことも重要であるとの意見があった。

(8) 再発防止策

本件は、議員の倫理観の欠如と、会派における会派資金の管理体制の甘さが大きな要因となる不祥事である。会派における管理体制の見直しをはじめとする会派の責任において容易に実現できる事項については、速やかにその着手に取り掛かるとともに、条例改正等が必要で実現までに検討を要する事項については、「議会改革特別委員会」及び政務活動費の「経理責任者会議」等において精査・検討していく必要がある。

以下に、各議員、各会派及び議会全体の3つの観点から再発防止策を示す。

ア 各議員が取り組むべきこと。

全議員が本件を教訓として、政務活動費に対する意識を高め、改めて、政務活動費が区民の血税を原資としていることをはじめ、その意義を十分に再考し、一層の厳格かつ透明性の高い運用につなげていく必要がある。

イ 各会派が取り組むべきこと。

政務活動費の管理・支出は会派が適正に行わなければならないが、区民への説明責任は会派にあるが、本件から学ぶべき最大の課題は、会派内における政務活動費の徹

底管理である。

具体的な取組としては、既の実施している会派の例を参考に、会派内における後払い方式の徹底や、経理責任者以外の複数の者によるチェック等の実施が挙げられる。

ウ 議会全体として取り組むべきこと。

本区議会全体として取り組むべきことについて、直ちに着手すべきものと、一定の議論を深めて着手すべきものとに整理する。

これらについて、本区議会として最優先に検討し、再発防止に取り組み、また、区民への説明責任を果たし、信頼回復に努めていく。

(ア) 直ちに着手すべきもの

政務活動費の「経理責任者会議」の開催、「政務活動費の運用指針」の見直し、区議会事務局による関与の再検討 等

(イ) 一定の議論を深めて着手すべきもの

本区議会における不祥事発生時の情報共有などのルール作り、後払い方式の検討、第三者機関の設置及びチェック、交付額の減額、交付時期及び回数の見直し、再発防止策等に関する区民への説明機会の確保 等

6 まとめ

本件は、区から交付された政務活動費の会派口座から、その経理責任者が多額の金銭を横領するという前代未聞の違法行為が行われた事件である。

政務活動費は、「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」(地方自治法第100条第14項) 会派又は議員に交付されるものであり、この原資は区民の税金である。経理責任者が自己の債務の弁済や遊興費に充てるために、会派資金を横領したことは、区民の区議会に対する信頼を大きく失墜させる重大な違法行為であり、その立場を利用して、横領を行った松本久氏個人の行為は、極めて悪質なものである。今後、警察の捜査や司法の手続において、同氏が真摯かつ積極的に事実を明らかにすることにより全容解明がなされることを強く望むものである。

また、そのような違法行為を続けさせてしまった墨田区議会自由民主党における会派資金の管理体制は厳しく問われるものであり、同会派の責任もまた重大である。

今後は、本委員会での調査結果を踏まえ、本区議会の「議会改革特別委員会」や政務活動費の「経理責任者会議」において、対策等を最優先に検討し、具現化を図る必要がある。そして、政務活動費に対する議員一人一人の意識をより高めるとともに、政務活動費の一層の厳格かつ透明性の高い運用につなげ、二度と本件のような不祥事を起こさぬよう、本区議会が一丸となって失われた区民からの信頼回復に努めなければならない。