



県 章

滋賀県公報

平成 25 年 (2013 年)
1 月 24 日
号 外 (1)
木 曜 日

毎週月・水・金曜 3 回発行

目 次

監 査 委 員 公 告	
監査結果の公表公告.....	1

監 査 委 員 公 告

監査結果の公表公告

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、平成24年12月 6 日に提出のあった住民監査請求に係る監査 (調査) の結果を次のとおり公表する。

平成25年 1 月24日

滋賀県監査委員	宇	賀	武
"	平	居	新 司 郎
"	山	田	実
"	谷	口	日 出 夫

住民監査請求に係る調査結果

第 1 監査の請求

1 請求の要旨

(1) 請求の要旨

(請求文)

滋賀県知事に対する措置請求の要旨

- 1 滋賀県知事嘉田由紀子は、平成24年11月28日、「日本未来の党」の設立届を総務大臣に提出し、その代表に就任した。(資料 2)
- 2 その後、間もなく、「日本未来の党」には、小沢一郎を代表とする「国民の生活が第一」、「減税日本・反 T P P ・脱原発を実現する党」などが合流し、そのメンバーは、前衆議院議員61人、参議院議員12人、合計73人を擁する民主党、自由民主党に次ぐ政党となった。(資料 2)
- 3 滋賀県議会11月定例会は11月29日に開会したが、報道によれば、その直前に開催された全員協議会において、知事嘉田由紀子は「政務と公務を厳密に切り分け、県政に支障が生じないようにする」と理解を求めたが、「県民は国政に関わることまで信任していない」、「党の代表を務めるなら知事を辞職すべきだ」などの声が上り会議が紛糾したとのことである。(資料 3)
- 4 また、同日、請求者は、滋賀県知事嘉田由紀子および滋賀県副知事荒川敦に対し、「政務と公務の峻別に関する申し入れ書」を提出し、政務と公務が混同する場合には住民監査請求や住民訴訟になる可能性があることを申し入れた。(資料 4)
- 5 12月 3 日、滋賀県議会11月定例会の本会議において代表質問が行われたが、そのときにも知事嘉田由紀子に対し、各党派から「党首と知事の兼業」に批判が集中した。(資料 5)
- 6 12月 4 日、衆議院議員総選挙が公示され、嘉田由紀子は「日本未来の党」の代表として福島県飯舘村において第一声を発し「卒原発」を訴えた。(資料 6)
- 7 このような経過のもとに、滋賀県の公式ホームページにおける知事嘉田由紀子の日程としては、12月 4 日から同月 6 日まで「公務なし」と表示されているが、真実は、嘉田由紀子が代表を務める「日本未来の党」のための選挙活動に費やされる予定であることは明らかである。(資料 7)
- 8 知事嘉田由紀子は、「日本未来の党」の選挙活動は、知事としての公務であるかのように考えているようであるが、その日程は、知事として「公務なし」としているのであり、明確に「日本未来の党」の選挙活動に専念することを表明しているのだから、選挙活動が知事としての公務でないことは自ら認めている。

9 それでは、滋賀県は、嘉田由紀子が代表として行う「日本未来の党」のための選挙活動に対し知事としての給与を支払うべきであろうか。当然のことながら絶対に支払うべきではない。

嘉田由紀子は、「日本未来の党」の代表として積極的に同党のために選挙活動を行っているのであり、これは一政党の党首としての行動であり、滋賀県の県政とは全く関係のない行為だからである。

10 また、知事嘉田由紀子は、「日本未来の党」の代表としての選挙運動があたかも滋賀県民のための政治活動であるかのような発言をおこなっているが、これは、あくまで滋賀県知事の地位に固執し、その給与を受け取ろうとする詭弁に過ぎない。

今更言うまでもないことであるが、「日本未来の党」の代表としての選挙活動を行っている間は、嘉田由紀子が同党のことしか考えていないことは明らかであり、また、それが一党の代表に課せられた責務でもある。

しかも、滋賀県民の政治的見解は多様であり、「日本未来の党」の政策に同調する県民は僅かである。

何故、そのような政党の選挙活動を行う代表嘉田由紀子に対し滋賀県民の税金から知事給与の名目のもとに金銭を支払わなければならないのだろうか。誰の目から見てもそのような支払の違法性は明白である。

11 それ故、滋賀県は、知事嘉田由紀子に対し、同人が代表として行動している日および時間帯に対し知事としての給与（公金）を支払ってはならないのであり、もし、支払えばそれは違法な公金の支出となるので、その差止めを求めるものである。

次にその金額を算定する。

12 「滋賀県特別職の職員の給与等に関する条例」（資料8）によれば、嘉田知事の給料月額金は132万円であるが、「平成23年度から平成26年度までにおける知事等の給与の特例に関する条例」（資料9）により20%カットされているので、現在の知事嘉田由紀子の給料月額は105万6000円である。

13 この給料月額を基礎とし12月は31日間として代表である嘉田由紀子が「日本未来の党」のために選挙運動をする前記3日間について支払うべきでない金額を算出すると、それは金10万2193円となる。

14 よって、請求者は、滋賀県に対し、嘉田由紀子が政党の代表として選挙運動に従事する前記3日間に対する給料相当額金10万2193円の公金支払を停止するよう勧告されることを請求するものである。

15 なお、嘉田由紀子が「日本未来の党」の代表として行う選挙活動は、前記の3日間にとどまらず、さらに拡大して行くことが予測されるので、その場合には、今後もその拡大に応じて支払停止の勧告をなされたく請求するものである。

16 おって、大阪市においても市民グループが橋下徹大阪市長に対し同趣旨の住民監査請求を行っているので、その資料を添付する。（資料10）

（補充書）

滋賀県知事に対する措置請求の補充

1 平成24年12月6日に提出した滋賀県職員措置請求書の滋賀県知事に対する措置請求の要旨について、その第8項以下において、知事嘉田由紀子に対し給与を支払うことは違法な公金の支出であると主張したところであるが、以下において、さらに、その法的根拠に関し補充する。

2 地方自治法第138条の2（執行機関の義務）は、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と規定し、いわゆる執行機関の誠実義務を定めている。（資料11）

3 この条文は昭和27年の改正において追加されたものであり、執行機関がその任務を遂行してゆくうえの当然の心構えを明確にしたものと言われているが、その背景としては、当時、地方公共団体の執行機関が、

自己の職務権限を誠実に執行する点で欠けていたり、

その執行を怠ったり、

その権限を逸脱したり、

拘束を受けてはいけぬものの拘束を受けて、特定の利益に奉仕したり、

して、執行が公正妥当になされていないと言えない実情があったからであると言われている。（資料12）

4 また、この条文の定める執行機関の義務は、法的義務を定めたものではなく「道徳的要請を規定したもの」との古い裁判例や学説があるが、この条文は当時の社会的背景のもとに地方自治法にわざわざ追加されたものであって単なる訓示規定と解するのは間違いであり、この規定により執行機関への解職請求や本件のような住民監査請求の法的根拠になると考えるべきであって、執行機関に法的な義務を課したものであると解釈すべきである。

5 さて、滋賀県の執行機関である知事嘉田由紀子が「日本未来の党」の代表に就任した経過については措置請求書の第 1 項ないし第 7 項において述べたが、嘉田由紀子が滋賀県知事でありながら、「日本未来の党」の代表に就任することは、同党の党務に日常的に従事することになり、知事としての職務を「誠実に執行」することができないことは明白であり、それは知事の職務を「怠る」ことになるばかりでなく、知事が一党の党首となることは、本来、地方自治体の執行機関に対して想定されている職務権限から「逸脱」していると言わざるを得ない。

6 また、嘉田由紀子が「日本未来の党」の代表を務めながら滋賀県知事であり続けることは、同人としては「日本未来の党」の政策と矛盾する県政を行うことはできなくなり、滋賀県政の施策と「日本未来の党」の政策とが混同されてしまうばかりか、滋賀県政そのものが「日本未来の党」に乗っ取られたと同じ状態になってしまうのである。

このような滋賀県政の変貌は、まさに「拘束を受けてはいけないものの拘束を受けたり、特定の利益に奉仕したり」することになるのであり、この観点からも知事嘉田由紀子の県民に対する「誠実義務」違反は明白である。

7 よって、請求者は、地方自治法第138条の2（執行機関の義務）に規定する「県政を誠実に管理し執行する義務」違反を理由として「日本未来の党」代表である嘉田由紀子に対する知事給与相当額の支払の差止めを求めるものである。

(2) 事実を証する書面

ア 請求書資料 2～10（新聞記事、申し入れ書、知事日程、条例など）

イ 補充書資料11～13（地方自治法条文、条文解説）

2 請求者

彦根市 獅山向洋

3 請求のあった日

平成24年12月6日

第2 請求書の受理等

本件請求は、平成24年12月6日に提出されたが、その後、平成24年12月11日に補充書が提出された。

この補充書は、当初の請求書の内容を変更するものではなかったため、一体のものとして審査した結果、請求対象が違法な財務会計行為であるかどうか、また、滋賀県に損害が発生しているかどうかなどについては、書面による形式審査では判断できないものの、必要記載事項が記載され、必要な添付書類が添付されていることから、形式的要件を具備しているものと認め、平成24年12月18日に請求の受理を決定した。

また、地方自治法第242条第3項の規定に基づく暫定的停止勧告は不要と判断した。

第3 監査

1 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成24年12月27日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠として陳述書および補充書が提出され、本件請求に係る補足説明が次のとおりなされた。

その結果、請求の理由は変更されないと判断されたが、求める措置が補充書および陳述により、知事の給与の支払いの差止めまたは返還の対象が3日分10万2193円から6日分20万4387円に変更されたものと判断した。

(1) 請求人獅山向洋の陳述の要旨

ア 今回の請求についての経過であるが、このたび、滋賀県知事嘉田由紀子氏におかれては、平成24年11月28日に「日本未来の党」を設立され、その届を総務大臣に提出され、代表に就任された。

イ この「日本未来の党」に対して、小沢一郎氏を代表とする「国民の生活が第一」、「減税日本・反TPP・脱原発を実現する党」などが合流をして、そのメンバーとしては、当時既に解散されていたので、前衆議院議員61人、参議院議員12人、合計73人を擁する民主党、自由民主党に次ぐ政党となった。

ウ 滋賀県議会は、11月定例会として、11月29日に開会され、これはあくまで、新聞報道によるが、その開会直前の全員協議会において、嘉田知事は「政務と公務を厳密に切り分けて、県政に支障が生じないようにする」と説明し、理解を求めたが、県議会議員の方々からは「県民は国政に関わることでまで信任していない」、「党の代表を務めるなら知事を辞職すべきだ」など、大きな意見が上がって、紛糾したといわれている。

エ 請求人自身も、この件については非常に心配をして、嘉田知事および副知事の荒川氏に対して、「政務と公務の峻別に関する申し入れ書」を提出して、政務と公務が混同された場合には、住民監査請求とか住民訴

訟になる可能性があるということも申し入れた。

オ この間、12月3日の滋賀県議会の本会議において代表質問が行われたが、多くの報道したように、「党首と知事の兼業」について批判が集中した。

カ そして、その翌日、衆議院議員総選挙が公示され、嘉田知事は「日本未来の党」の代表として福島県飯館村で「卒原発」を訴えられた。

キ このような経過であったが、請求人もその間、選挙の間、いったい知事の公務の日程はどうなっているのかと思い、12月5日に滋賀県の公式ホームページを見たが、12月4日から12月6日まで「終日公務なし」と表示されていた。

また、本日の陳述の前、昨日、もう一回、ホームページを調べてみたが、やはり12月10日、11日また投票の翌日の17日について「終日公務なし」と記載されていた。

ク これは、嘉田知事がしきりにテレビに出ておられ、明らかに公務なしであると同時に「日本未来の党」の代表として選挙活動あるいは選挙後の党務にテレビに出たりして時間を費やされていたことは明らかである。

この公務なしの日について、どう理解するかという問題であるが、とにかく本来公務があるべき日に公務なしと書いてあり、しかも、選挙活動なり開票後のいろいろテレビに出ており、県政としての公務がないというと同時に、明らかに日本未来の党の党務に専念しているということは明らかである。

ケ こういような状況のもとで、滋賀県として滋賀県知事に対して給料を払うべきであろうか、ということが問題になるが、請求人としては、これはやはり払うべきではないと考えている。

それは、この期間、「日本未来の党」の代表として、まさに積極的に同党のために選挙活動を行われていたわけであり、これはあくまで一政党の代表としての行動であって滋賀県の県政とは全く関係のない行為だからである。

コ もう1点は、これはまた独特の理屈であるが、「日本未来の党」の代表としての選挙運動が、あたかも滋賀県民のための政治活動であるかのような発言をしているが、これは請求人としては詭弁であると考えている。

やはり「日本未来の党」の代表として、テレビでもしきりに放映されていたように、あくまで同党の、日本未来の党の主張とか政見公約を繰り返し述べていたわけであり、その中で知事は滋賀県でこうしてきたと発言しておられるが、請求人としては内容的にも問題あるとも思うが、それは単なる例示に過ぎず、これは日本未来の党への投票を勧誘する行動であったと考えている。また、もしその時に滋賀県民のことを頭の中に思っておられたとしたなら、これは一つの党の代表としてはきわめて問題の行動であって、むしろ代表としては、誠心誠意政党のために働くべきであると請求人は考える。

サ これは、一般的な請求人の受け止め方あるいは県民の方々の受け止め方であるが、結局結果を見ても、日本未来の党の政策に投票された県民は比例の得票数においても、自由民主党、日本維新の会、民主党に次いで4番目であった。

そこで、このようなことについて、なぜこの滋賀県民が自分らの税金の中から知事給与の名目のもとにお金を支払わなければならないのか、これは到底納得できるものではない。

ただこれはあくまで感覚的なもので、やはり違法性という問題についても申し上げる。

シ まず、地方自治法第138条の2には、地方自治体の執行機関の義務について規定がある。今回の場合、知事であるが、念のため読み上げると「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通公共団体の事務を」次が重要で、「自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」という規定があり、これはわれわれ一般的に「誠実義務」といっているが、こういう義務が定めてある。

ス この条文は枝番になっており、あとで追加して入れられた条文であるが、これは、昭和27年の地方自治法改正時に追加されたものである。

一般的に、執行機関がその任務を遂行してゆくうえで当然の心構えを明確にしたものだと言われているが、この当時、地方自治体がいろいろ問題があったり、不祥事などがあったようで、執行機関についてきっちりした条文が必要ではないかということで、追加されたものといわれている。

以下、四つほど項目をあげているが、非常に重要なので是非とも念頭においていただきたい。まず第一は、自己の職務権限を誠実に執行する点で欠けていたり、

あるいは

その執行を怠ったり、

その権限を逸脱したり、

さらに

拘束を受けてはいけないものの拘束を受けて、特定の利益に奉仕したり、
して、執行が公正妥当になされると言えないようないろいろな例があったようである。

セ この条文については、御承知のとおりいろいろな解釈がある。

一つは、法的義務を定めたものではなくて「道徳的要請を規定したもの」というように解釈する古い裁判例や学説もある。しかしこれに反対する解釈もあり、この条文は当時の社会的な背景のもとに地方自治法にわざわざ追加されたものであって、決して訓示規定ではない。

むしろこの規定は、当時の執行機関のあり方に対する警鐘として追加して規定されたものであって、この条文の存在によって、いろいろな執行機関に対する請求ができる。その根拠規定であるという解釈も、きわめて有力である。この中には、御承知のとおり解職請求、簡単にいうと有権者の3分の1以上集め、リコールができるとか、今回のような住民監査請求もできるという、そういう基本的な根拠を与えたもので誠実義務というものを決めた。あくまで執行機関、本件の場合は知事に対し法律的な義務を課したものであると解釈すべきであると思う。

ソ さて、こういうことを前提にして、今回の嘉田知事の「日本未来の党」の代表への就任、あるいはそれに基づく選挙活動あるいは党務などを考えると、まず、一つは、滋賀県知事でありながら、「日本未来の党」の代表として日常的に党務に従事するということである。知事は、メールとか電話でできるといっているが、現に日本未来の党から既に出た方、また分党するという話も出ており、これは日常的に従事していないからこういうような事態がおきるわけで、嘉田知事としてはむしろ日本未来の党に対する誠心誠意性が欠けているのではないかと思うが、同時にその反面、メールであっても電話であっても党務をやっているということから、やっぱり県政に対する、あるいは、県政の事務に対する誠実な執行ができなくなってしまうということも明らかであると思う。

そういう意味で、職務を「怠る」ことでなくて、逆に、こういう執行機関としての権限を「逸脱」していることもいえるのではないかと思う。

御承知のとおり、地方自治法第147条は「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。」、また第148条では「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」ということである。

これが権限であると同時に義務であり、そういう観点から、現に日本未来の党を代表しながら、滋賀県という地方自治体の代表をしておられ、これは二足のわらじということばで表現しているが、この二足のわらじを履き替えてはくのか、二足を重ねてはくのかという問題もあり、極めてこれはゆゆしい問題であると請求人は思っている。

同時に先ほど申し上げた6日間については、明らかに公務なしとしてやっていたわけで、知事室で昼寝していても、これは公務とみなされるが、明白にある政党のための選挙活動をやっていたので、その間事務を管理していなかった、執行していなかったことは明らかであると思う。

そういう点からも、職務権限から逸脱していると請求人は考えている。

タ それと、もう一点、こういうような「日本未来の党」の代表を務めながら滋賀県知事であり続けるということは、これは県議会でもきびしい追求を受けていたけども、例えば「日本未来の党」の政策や綱領と矛盾する県政を行えるか、これは一つの人格、同じ人格がやっているわけで、そんな簡単に分けることはできないと思う。この結果、滋賀県政の施策と「日本未来の党」の政策が混同されてしまうばかりか、どっちかというと日本未来の党の綱領を前に全面に押し出されると、滋賀県政そのものが「日本未来の党」になってしまう、乗っ取られたのと同じ状況になってしまう。

このような滋賀県政のあり方は、先ほど4項目申し上げた誠実義務の中の一番最後、まさに「拘束を受けてはいけないものの拘束を受けたり、特定の利益に奉仕したり」することになり、この観点からも嘉田知事の県民に対する「誠実義務」違反は明白であると思う。

チ このような理由で、請求人は、少なくとも6日間については、やはり知事に対して、給与を払うことは、逆に違法な公金の支出になると考えているので、差し止めを求めるとともに、もし支払った場合には、その返還を求めるように請求するものである。

ツ あと金額の算定は、いろんな方法があるが、請求人としては、認められやすい内容ということで、できるだけ主張を限定したわけで、6日間だけでなくもっと他にもずいぶん選挙運動されていたが、しかし6日間に限定した。給与についても、陳述書に書いているように、現在、20%がカットされているので、給料月額額は105万6000円である。

テ この給料月額を基礎とし12月は31日間として割り算し、6を掛けた、内容である。

請求人としては、6日間ということになると、20万円余になり、20万4387円を支払わないように、支払ったならば返還を求めるように滋賀県に対して、監査委員から勧告されるように請求するものである。

ト 以上、いろいろ申し上げたが、新聞報道されているとおりであるので、その事情について、いかに嘉田由紀子氏がやっていることが、滋賀県知事として誠実義務に反しているか、ということの一つの重要な証拠であると考えていただきたいと思います。

(2) 新たな証拠

ア 「陳述書」

イ 「滋賀県職員措置請求書補充書」

滋賀県知事に対する措置請求の変更

平成24年12月6日に提出した滋賀県職員措置請求書の滋賀県知事に対する措置請求の要旨について、その第12項～第14項において、知事嘉田由紀子に対する違法な公金の支払停止などを求める金額を算定したが、その後、知事嘉田由紀子が「終日公務なし」として「日本未来の党」の選挙活動または党務に従事していた日数が6日間であることが判明した(資料14)ので、公金支払停止額あるいは公金返還請求額を金20万4387円に変更する。

2 関係職員等の陳述

(1) 地方自治法第242条第7項の規定に基づき、知事および関係職員である知事直轄組織秘書課および総務部人事課の職員に対して平成24年12月27日に陳述を求めたところ、次のとおり陳述がなされた。

なお、知事の陳述は、監査委員あて書面で提出されたので、関係職員である秘書課職員に朗読させ、聴取した。

ア 知事の陳述の要旨

(ア) 滋賀県知事と国政政党の代表を兼ねることについての私の考えは、これまでから県議会の場や記者会見などで申し上げてきたが、12月6日に彦根市長様から私の給与の支払いを差し止めるよう求める措置請求が出されたので、改めて説明する。

(イ) 去る11月27日に、未来への選択肢となる新しい政治の軸を立てる「びわこ宣言」を行い、「日本未来の党」を立ち上げた。これは、原子力発電所の潜在的リスクが高い若狭湾に隣接する、滋賀県そして近畿圏1450万人の水源である琵琶湖をあずかる知事として、「原発のない社会」に向けてのメッセージと選択肢を国政に出すことが必要であると判断したからである。

(ウ) これまで知事として、原発の問題に限らず、ダム問題をはじめとする治水政策、女性の社会参加、日本の将来を左右する少子化問題、国出先機関の権限移譲などの課題に取り組んできた。その中で、地方の政策を確実に推進していくためには、知事として取り組むだけではなく、国政に関わっていくことが必要である、と感じてきた。

(エ) このような考えに賛同していただける方々の結集を求め、日本未来の党を立ち上げたものである。

(オ) 地方自治体の首長と国政政党の代表を兼ねる例は、橋下大阪市長が代表を務めた日本維新の会、河村名古屋市長が代表を務めた減税日本があるが、あまり多くはない。しかし、知事としての職を務めながら、国政政党の代表を兼ねることは、地方自治の現場の声を国政へ直接伝えるという、新しい政治の形へのチャレンジであり、県民の負託を受けた知事の職責を重く見ているからこそのことである。

(カ) このような知事の職務については、昭和33年4月16日の最高裁の判例でも「特別職に属する公務員は、その担任する職務の性質上、その政治活動がその職務となんら矛盾するものではないばかりでなく、かえって政治的に活動することによつて公共の利益を実現することも、その職分とする公務員」であるとしており、国政政党の代表として政治活動をすることで、知事の職務を実現していくという私の考えに合致するものと考えている。

(キ) 私の知事としての給与は、知事の職に対して支払われていることは言うまでもないが、一方、国政政党の代表としての活動は、知事として認められている政治活動として行っており、今まで申し上げたとおり、なんら知事の職責に反するものではなく、むしろ知事の職責の実現につながるものである。

(ク) また、知事という特別職には勤務時間という概念がないことはご承知のとおりであり、また、代表を兼ねてからも、必要な知事の公務を行っていくことは当然である。県民の皆様の願いに沿って、課題を解決していくという政治に対する私の思いは、県政であれ、国政であれ根本は同じであるが、知事の公務の遂行に当たっては、行政の長であるという立場を十分にわきまえ誠実にその職責を果たしていく。

(ケ) 従って、今回の措置請求には、理由がないものと考えている。

イ 知事直轄組織秘書課職員の陳述の要旨

- (7) 請求内容のうち、秘書課が所管している知事の日程管理に関する事、および、知事が党代表として選挙運動を行うことについて、陳述する。
- (イ) まず、12月4日の火曜日から6日の木曜日までの3日間の日程については、措置請求書にあるとおり、公務はなかった。また、今回の衆議院議員総選挙の選挙期間中については、12月10日の月曜日から12日の水曜日までおよび15日土曜日についても公務はなかった。この間の日程に関しては、もともと県議会の予定が入っていたこともあり、公務は限定されていたが、予定していた庁内協議あるいは面会については日程を調整して実施したり、また副知事などが組織的に対応するということにより、結果的に公務に支障はなかったものと考えている。
- (ウ) なお、措置請求書では、知事が「選挙活動は、知事としての公務であるかのように考えているようである」とかかれているが、選挙運動という政務を公務として取り扱ったことは一切ない。
- (エ) また、地方公務員法により、一般職の地方公務員は政治的行為が禁止されているが、特別職である知事には適用はない。公務のない日に知事が選挙活動を行うことは許されていると考えている。
- (オ) 次に、補充書にある、地方自治法第138条の2に規定する「県政を誠実に管理し執行する義務」違反であるとの3点について述べる。
- (カ) まず、1点目の「嘉田由紀子が滋賀県知事でありながら、「日本未来の党」の代表に就任することは、同党の党務に日常的に従事することになり、知事としての職務を「誠実に執行」することができないことは明白」という主張であるが、知事は選挙期間後については、党務については主に電話、電子メール等を用い、頻繁に滋賀県を離れるということは考えていないということであるので、党務に日常的に従事し、知事の職務を「怠る」という状態にはならないものと考えている。また、選挙期間中についても、滋賀県を離れている間も、知事には必要な報告をし、また知事からも必要な指示を受けていたことから、県政に支障なかったと考えている。
- (キ) 次に2点目の、「知事が一党の党首となることは、本来、地方自治体の執行機関に対して想定されている職務権限から「逸脱」している」という点であるが、そもそも日本未来の党の代表に就くということは、知事の職務とは全く別の政治活動を行っていると考えており、知事の職務を執行するに当たり、その権限を逸脱するような行為を行っているというような事実はないものと考えている。また、知事の陳述にもあったとおり、知事が一党の党首として活動することは、知事として認められている政治活動の範囲内であると理解している。
- (ク) 最後に3点目の、「嘉田由紀子が「日本未来の党」の代表を務めながら滋賀県知事であり続けることは、同人としては「日本未来の党」の政策と矛盾する県政を行うことはできなくなり、滋賀県政の施策と「日本未来の党」の政策とが混同されてしまうばかりか、滋賀県政そのものが「日本未来の党」に乗っ取られたのと同じ状態になる」という点については、知事は、知事としての職務、職責、権限と、国政の中での立場とは切り分け、知事の職務の遂行に当たっては、行政の長であるという立場を十分わきまえて誠実にその職責を果たすということであるので、滋賀県政が、「日本未来の党」の立場、理念の拘束を受けたり、県政が党の利益のためにゆがめられたりすることはないものと解している。
- (ケ) こうしたことから、知事は、地方自治法第138条の2に規定する「県政を誠実に管理し執行する義務」に違反するという事実はないものと考えている。

ウ 総務部人事課職員の陳述の要旨

- (7) 請求内容のうち、人事課が所管している、知事の給与と支給に関する部分について陳述する。
- (イ) 地方公務員の給与については、地方自治法第204条第3項において「給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」と規定されている。
- 知事の給与と支給方法は、滋賀県特別職の職員の給与等に関する条例第2条の4で「一般職の職員の支給の例による」と規定されていることから、一般職の支給方法と同様に月の初日から末日までの給料を毎月21日に支給している。
- (ウ) 給与の減額については、一般職の場合、滋賀県職員等の給与に関する条例第13条の規定により、勤務しなかった勤務時間については、減額するものとされているが、その前提として滋賀県職員等の給与に関する条例第2条の規定では、一般職の給料は、条例で定めている勤務時間の勤務に対する報酬とされている。
- 一方、特別職の場合、勤務時間に関する定めがなく、このため一般職のように勤務時間に応じた減額という考え方はない。
- (エ) よって請求人が主張する「知事が日本未来の党の代表として行動している日および時間帯に対し、知事

としての給与を支払ってはならない」という考え方は、勤務時間の定めがない特別職には当てはまらないものであり、党の代表として行動していることをもって、給与を差し止める理由にはあたらないと考えている。

- (カ) また、請求人は、「地方自治法第138条の2に規定する「県政を誠実に管理し執行する義務」違反を理由として知事給与相当額の支払の差止め」を求めているが、給与の支給を止める根拠規定がないため、先程、陳述があったとおり違反する事実はないと考えているが、仮に同条の規定に反した事由が起こったとしても給与を差し止める理由にはあたらないと考えている。

なお、大臣政務官のような国の特別職の職員についても勤務時間を定めた法律はなく、同様の取扱いになっているものと考えている。

- (カ) これらのことから、12月分の給与については、特に給与支給を差し止める理由がないことから、条例の規定に基づき105万6千円を去る12月21日に支給した。
- (キ) 今後支払う給与についても、条例の規定に基づき、適切に対応して参りたいと考えている。

エ 関係職員等の陳述に対する請求人の意見

- (ア) 今日は知事が来ておられていないので、陳述書を見て、コメントだけしておきたい。

- (イ) まず、びわこ宣言とか原発のことが書いてあるが、これについては、みなさんも、御承知のとおり12の政党が原発問題について、さまざまな政策を主張していたわけで、あたかも滋賀県知事でないとういうことができない、つまり琵琶湖を預かる知事として原発問題について主張しなければならないというような考え方はあまりにも独善的であると請求人は思っている。

あらゆる政党が、それぞれしっかりと原発政策について一定主張して、それに対して県民もそれなりにきっちりと対応して投票したわけですので、これは理由にはならないと思っている。

- (ウ) それから、あと少子化問題とか国出先の問題も同じで、これは知事でないといけない問題ではない。むしろ国政レベルできっちりと対応すべき問題であると考えている。

- (エ) 議席も持たない一党首があたかも党首になれば、国政レベルに反映できるかのようなものの考え方はおかしいのではないかと、こう思っている。

- (オ) それともう一つ、代表を兼ねる例として橋下大阪市長と河村名古屋市長が例に挙げているが、これは、先ほども申し上げたように、橋下大阪市長は、大阪府または大阪市において、日本維新の会に所属する府議会議員、市議会議員を、きっちりと育て上げられたうえで、しかも、その会の党首を、石原東京都知事におゆずりになって、あくまで代行という立場での対応である、代表であったのを代表代行にまで、格下げというか、退かれたわけである。

また、名古屋市長については、はっきりと私は名古屋市政だけをしっかりとやると、専念するといわれたわけである。

そういうことで、滋賀県知事をしっかりとやるとは一言も言っておられない。

軸足としか言っていないわけで、そういう点で、この例はおかしいと請求人は思っている。

- (カ) 昭和33年の最高裁の判例があることは事実である。しかしこの判例はあまりにも古い判例であると同時に、あたかも政治活動はなんでもできるんだというようなことまでを射程距離とした判例ではない。

そういう意味で、今回の滋賀県知事の行動は、この最高裁の判例の範囲内に留まっているかどうか、きわめて強い疑問があると請求人は思っている。

- (キ) それから給与の問題であるが、請求人は条例の問題でないと思っている。違法なものであるから言っているわけで、もしそれが問題があるならば、これはきちっと考えさせていただき、逆に言えば損害賠償請求も県民としてやらなければならないところ思っている。

- (ク) また、勤務時間について概念がないと言っておられるわけであるが、たしかに、我々市長であってもまさに24時間全然ないわけであるが、それはそれとして、全然、県政と関係のないようなことを、明白に、客観的にやっていた場合に、それについてなんら県民として文句が言えないというのは奇妙な話で、これは、やはり監査委員におかれても、しっかりと考えていただきたいと思う。

- (ケ) あと、職員の陳述については、あくまで職務上おっしゃっているので、あえてコメントは控えさせていただく。

第4 監査の結果

1 監査の対象に係る請求人の主張

- (1) 違法性についての請求人の主張

請求人は、職員措置請求書、補充書および陳述によると、次のとおり違法性があると主張している。

ア 地方自治法第138条の2違反

執行機関である知事は、その職務を誠実に執行する義務があるにもかかわらず、知事のまま国政政党的代表となり政治活動を行うことは、地方自治法第138条の2に反し違法であり、公務なしとした6日間の知事の給与支出は違法な公金支出である。

以上のことから、知事が公務に従事していない日および時間帯に対する給与の支払いの差し止めまたは返還および今後同様の公金の支出の差し止めを求めていると解されるので、以下これについて判断する。

2 関係法令の確認

監査の対象となった知事の給与と支払いおよび請求人が違法と主張する理由について、関係する法令を確認したところ、以下のとおりであった。

(1) 地方自治法の関係規定

(執行機関の義務)

第138条の2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

(兼職の禁止)

第141条 普通地方公共団体の長は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

2 普通地方公共団体の長は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び短時間勤務職員と兼ねることができない。

(長の兼業禁止)

第142条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人(当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く。)の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

(給料、手当及び旅費)

第204条 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。

2 普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、地域手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特勤手当(これに準ずる手当を含む。)、へき地手当(これに準ずる手当を含む。)、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、寒冷地手当、特定任期付職員業績手当、任期付研究員業績 手当、義務教育等教員特別手当、定時制通信教育手当、産業教育手当、農林漁業普及指導手当、災害派遣手当(武力攻撃災害等派遣手当を含む。)又は退職手当を支給することができる。

3 給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

(2) 地方公務員法の関係規定

(一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員)

第3条 地方公務員(地方公共団体及び特定地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成15年法律第118号)第2条第2項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。)のすべての公務員をいう。以下同じ。)の職は、一般職と特別職とに分ける。

2 一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする。

3 特別職は、次に掲げる職とする。

(1) 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職

(1)の2 地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職

(2) 法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会(審議会その他これに準ずるものを含む。)の構成員の職で臨時又は非常勤のもの

- (2)の2 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの
- (3) 臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職
- (4) 地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの
- (5) 非常勤の消防団員及び水防団員の職
- (6) 特定地方独立行政法人の役員
(この法律の適用を受ける地方公務員)

第4条 この法律の規定は、一般職に属するすべての地方公務員(以下「職員」という。)に適用する。

2 この法律の規定は、法律に特別の定がある場合を除く外、特別職に属する地方公務員には適用しない。

(給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準)

第24条 職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。

- 2 前項の規定の趣旨は、できるだけすみやかに達成されなければならない。
- 3 職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。
- 4 職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。
- 5 職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当つては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。
- 6 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。

(職務に専念する義務)

第35条 職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。

(政治的行為の制限)

第36条 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域(当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第252条の19第1項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域)外において、第1号から第3号まで及び第5号に掲げる政治的行為をすることができる。

- (1) 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。
- (2) 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。
- (3) 寄附金その他の金品の募集に関与すること。
- (4) 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎(特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。)、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。

(5) 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

3 何人も前二項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおつてはならず、又は職員が前二項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。

4 職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもつて不利益な取扱を受けることはない。

5 本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定地

方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。

3 判断

(1) 請求人は、知事が公務に従事していない日および時間帯に対し給与を支払うことは、違法な公金支出であると主張しているので、これについて判断する。

ア 知事の兼職・兼業の禁止について（地方自治法第141条、第142条）

地方自治法第141条は、第1項において、普通地方公共団体の長は衆議院議員または参議院議員と兼ねることができないと規定し、同条第2項では、地方公共団体の議会の議員ならびに常勤の職員および短時間勤務職員と兼ねることを禁じている。

また、同法第142条では、当該普通地方公共団体に対し請負をする者等たることができないとして、兼業を禁止している。

しかしながら、国政政党の代表や役員を兼ねることについて、これを禁じる規定はない。

イ 執行機関の義務について（地方自治法第138条の2）

地方自治法第138条の2は、地方公共団体のすべての執行機関が、その権限に属する事務を管理し、および執行するに当たってのよべき根本基準を規定したもので、言い換えれば、執行機関がその任務を遂行していくうえの極めて当然の心構えを明らかにしたものであるとされている。

本条は、昭和27年の地方自治法改正において追加して規定されたものであるが、当時の背景として、地方公共団体の運営において、執行機関が自己の職務権限を誠実に執行するという点に欠けるうらみがないわけではなかった事情があったとされている。

本条の解釈については、執行機関の法的義務を定めたものではなく、「道徳的要請を規定したものと解釈すべき」とする次の裁判例があり、これに賛同する見解がある一方で、否定的な見解もまた存在している。

昭和33年7月31日東京地方裁判所判決（抄）

日本国憲法第九十九条は公務員に対して憲法を尊重し擁護する義務を負うと規定し、又地方自治法第百三十八条の二は地方公共団体の執行機関は自らの判断と責任においてその事務を誠実に管理し及び執行する義務を負う旨規定しているが、前者は公務員が公務に従事する際における心構えを宣言したものにすぎず後者もまた右憲法の規定と同じく普通地方公共団体の執行機関が事務を処理するには自主的にこれを為すべきで、他の執行機関や政治勢力に動かされることのないよう注意すべきことを宣言したものであつて、これらにいう義務とは何れも法律的義務というよりはむしろ道徳的要請を規定したものと解すべきである。

法的義務を課した規定であるとする見解の根拠としては、執行機関の行政処分発動に際して、自らの責任と判断という表現によって、いわば他人の言うなりになることを禁じているので、かかる事態が生じた場合は、当該決定の違法をもたらし、司法的チェックの可能性があるとともに、解職請求事由として取り上げられるなどの政治的責任追求の可能性もあるためなどと主張する。

しかしながら、本条の違反に対する直接的な制裁措置の手段が講じられていないことから、基本的には法的義務を定めたものではなく、自律性をもって地方公共団体の事務を誠実に管理、執行すべき基本的義務を規定したものと解すべきである。

さらに、本条の対象は執行機関という行政機関の単位であつて、その違反が直ちに執行機関を構成する特別職の地方公務員の職務上の義務違反になると解することは困難とされており、現に、本条違反について執行機関の職を占める特別職の地方公務員に対する刑事罰の定めはない。

これらのことから、とりわけ公職選挙法の規定の適用を受ける公職としての地位を有する地方公共団体の長にあつては、あくまで政治的、道義的責任を負うべきことを想定していると解すべきである。

なお、仮に、執行機関が自らの責任と判断によらず、例えば行政処分を発動するといった事態が生じた場合等にあつては、本条を根拠に違法とされ、処分に対して無効や取消等の司法判断が下される可能性を排除し得ず、そういう意味で、本条について法的義務があるとする考え方の全てを否定することは困難であるが、少なくとも今般の知事の国政政党代表との兼務について、本条を根拠に違法とすることはできないと考えられる。

ウ 職務に専念する義務、政治的行為の制限（地方公務員法第35条、第36条）

地方公務員法は、第35条において、職員は法律または条例に特別の定めがある場合を除く外、その勤務時間および職務上の注意力のすべてをその職務遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職

務にのみ従事しなければならないと規定し、いわゆる職務専念義務を課している。

また、同法第36条において、職員は政党その他の政治的団体の結成に関与し、もしくはこれらの団体の役員となつてはならず、またはこれらの団体の構成員となるように、もしくはならないように勧誘運動をしてはならないなど、政治的行為を制限している。

しかしながら、地方公務員法第3条第3項第1号に規定する特別職の地方公務員たる都道府県知事については、同法第4条第2項の規定によって、法律に特別の定めがある場合を除く外、同法の規定は、適用しないこととされている。

したがって、都道府県知事には一般職に属する職員に課されているいわゆる職務専念義務が課されておらず、また、政治的行為の制限も受けないのであって、選挙によって県民の負託を受けた知事として、その職務について政治的、道義的な意味で義務と責任を負っていると解すべきである。

これらのことから、請求人が主張するような、知事が国政政党の代表を兼ねることについて法律上の問題は認められず、違法性がない。

以上のことから、請求の対象となっている行為に違法性が認められないことから、知事への給与支払いに関する公金の支出に違法性はない。

なお、請求人は、知事が公務なしとして明らかに政党の代表として活動した6日間について、給与を支払うことは違法な公金の支出に当たるとして差し止め等を求めているので、知事に対する給与の制度面についても言及しておきたい。

ア 特別職の給与について

地方自治法は、第204条第1項において、普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長等に対し給料および旅費を支給しなければならないと規定し、かつ、同条第3項で、給料、手当および旅費の額ならびにその支給方法は、条例でこれを定めなければならないと給与条例主義を謳っている。

この規定を受け、本県では「滋賀県特別職の職員の給与等に関する条例」(昭和28年滋賀県条例第10号。以下「特別職給与条例」という。)が定められ、知事の給与は、第2条において給料月額が規定され、また、第2条の4においてその支給方法は一般職の職員の例によるとされている。

イ 給与の減額について

一方、一般職の給与については、「滋賀県職員等の給与に関する条例」(昭和32年滋賀県条例第27号。以下「職員給与条例」という。)が定められ、第2条で給料は滋賀県職員の勤務時間、休日および休暇に関する条例(平成6年滋賀県条例第49号)に規定する勤務時間の勤務に対する報酬であるとされ、勤務しなかった時間については、職員給与条例第13条の規定により、減額するものとされている。

しかしながら、特別職の場合は、地方公務員法第24条の規定の適用がないことなど、そもそも勤務時間という概念がなく、特別職給与条例に勤務時間に応じて給与を減額するという規定も存在しないことから、時間に応じて給与を減額することにはならない。

また、公職選挙法第199条の2は、現に公職にある者を含む候補者等は、当該選挙区内にある者に対していかなる名義をもってするを問わず、寄附をしてはならないと規定しており、仮に、知事に対して条例の根拠がないまま給与の自主的な返還を求めるとした場合、これに応じて返還する行為は当該規定に抵触することとなる。

これらのことから、前述の違法性の有無にかかわらず、本県の現行の特別職給与条例において、知事の給与を差し止める根拠がない。

以上のことから、給与制度面からみても請求人が主張するような、知事への給与支払いに関する公金の支出に違法性はない。

第5 請求の措置に対する判断

請求人は、知事に対する給与の支払いという公金の支出差し止めまたは返還を求めているが、第4 監査の結果で述べたとおり、知事が国政政党の代表を兼ねることについては、関係法令に照らして違法性はなく、公金支出が違法となることはないことから、違法もしくは不当な財務会計行為によって生じる地方公共団体の損害の発生を防止し、または回復するための措置である住民監査請求の要件を満たしておらず、不適法であるから却下する。

第6 所見

以上のとおり、法律上の違反は認められないが、地方公共団体の首長たる知事が国政政党の代表を兼ねること

について、県民の中には、地方の意見を直接国政に反映させるためとして、これに賛同する意見もある。

一方で、県政に支障が出るのではないかなどとして、疑問視する意見や様々な懸念を抱く県民も少なくないと推察されるが、この要因として、知事が県民に対して事前に十分な説明を行わなかったことが考えられる。

選挙で選ばれる知事として、政治的、道義的責任を果たす意味でも、県民および関係者に対して事前に丁寧に説明し、理解が得られるよう努力すべきであったと思われる。

また、こうした説明責任の観点からに加えて、地方分権改革の進展と住民の自治体経営に対する参加意識の高まりとともに、住民の意識や感情と法制度との間に乖離が生じているとも考えられる。

さらに、地方公共団体の首長と参議院議員の兼職を禁じる地方自治法を改正すべきという意見もある。

このように、国と地方の関係に関する双方の捉え方が多様化し、法が制定当時に必ずしも想定せず、実際にこれまでなかったことが起きている現実を踏まえ、監査委員としては、知事の国政政党の代表との兼務のみならず、地方公共団体の首長の兼職、兼務の是非など、知事としての職務の範囲や政治活動のあり方について、今後様々な場で議論が深まることを期待する。

