

住民監査請求監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

札幌市中央区南1条西10丁目6番地 タイムビル3階 札幌おおぞら法律事務所内
札幌市民オンブズマン 代表 島田 度

2 請求書の提出年月日

令和3年(2021年)11月30日到達(郵送)

3 請求の内容

次の(1)及び(2)は、本件住民監査請求を要約したものである。

(1) 主張事実の要旨

ア 北海道議会の政務活動費について

北海道議会(以下「道議会」という。)における会派及び議員に対しては、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第100条第14項及び北海道議会の会派及び議員の政務活動費に関する条例(平成13年北海道条例第41号。以下「条例」という。)第1条に基づき、道議会議員の「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」政務活動費を交付することが認められている。

道議会において1年度ごとに交付される政務活動費の金額は、会派については、所属する議員数に10万円を乗じた額を1月あたりの金額として、これに12を乗じた額である。

イ 政務活動費の使途基準について

(ア) 政務活動費の手引について

政務活動費の具体的な使途については、道議会事務局において平成25年(2013年)3月に「政務活動費の手引」(以下「手引」という。)の「～実務・留意事項等～」及び「様式編」が作成され、政務活動費の支出が認められる費目についての具体的かつ詳細な基準が定められている。

手引においては、調査委託費、人件費、その他費目のいかんを問わず、政務活動費の使途に政務活動と政務活動以外の活動が混在していた場合には、活動実態に応じて按分すべきこと、活動の実態により明確に区分することができない場合の按分率(上限)等が規定されている。

(イ) 政務活動費についての司法判断について

請求人は、平成28年度(2016年度)における自由民主党・道民会議北海道議会議員会(以下「自民党道民会議」という。)及び北海道議会民進党・道民連合議員会(以下「民進党道民連合」という。)の政務活動費の使途の適法性についての住民訴訟を提起した(札幌

地方裁判所平成30年(行ウ)第11号事件)。

札幌地方裁判所(以下「札幌地裁」という。)の判決では、自民党道民会議の自由民主党北海道支部連合会(以下「自民党道連」という。)に対する調査委託費の支出合計1,440万5,184円について、その2分の1である720万2,592円が違法支出と判断された。

加えて、自民党道民会議が支出した人件費のうち、政党活動の要素を含む業務を行っている職員計3名について、その人件費の2分の1である合計941万5,020円が違法支出であると判断された(自民党道民会議の違法支出額は、合計1,661万7,612円)。

また、同判決では、北海道議会民主・道民連合議員会(民進党道民連合から名称変更した会派をいう。以下「民主道民連合」という。)がA団体に対して支出した調査委託費合計300万1,728円の全額及び職員1名の人件費の2分の1の額である233万4,669円について違法支出であると判断された(民主道民連合の違法支出額は、合計533万6,397円)。

控訴審(札幌高等裁判所令和2年(行コ)第14号事件)においては、自民党道民会議が政務活動費を自主返納した分や民主道民連合が委託費の実費を立証した分などについて一部判決の変更がなされたものの、札幌地裁の判断の根幹部分は維持され、結論としては、自民党道民会議について1,569万3,982円、民主道民連合について386万2,669円を違法支出と断じるものとなった。

控訴審判決について、補助参加人らが上告受理申立てをしたものの、令和3年(2021年)10月19日付けで、最高裁判所(以下「最高裁」という。)は、上告受理申立て不受理の決定をした。

ウ 違法となる支出について

(ア) 令和2年度(2020年度)の道議会の政務活動費のうち、自民党道民会議から、自民党道連及び(株)Bに対して、調査委託費又は人件費名目での支出がなされている。

現時点において、調査委託費・人件費のいずれも、その具体的な使途が全く明らかではないため、全額が違法であるとの前提で措置請求を行うが、その具体的な使途が明らかになったとしても、少なくともその2分の1は違法であるとの評価を免れないと思料される。

(イ) 政務活動費については、その使途が政党活動の要素を含む場合には、支出額をその活動実態に応じて按分すべきこととされており、活動の実態により明確に区分することができない場合の按分割合は、それぞれの活動の割合を等分しなければならない。

この基準は、平成28年度(2016年度)の政務活動費をめぐる住民訴訟でも厳格に判断されているところであり、調査委託費・人件費いずれについても、政党活動の要素を含む場合は2分の1に限って支出が許されるとしている。

(ウ) 自民党道民会議による調査委託費・人件費の支出については、平成28年度(2016年度)から令和2年度(2020年度)にかけて、調査委託費と人件費の合計額はおおむね年間4,000万円程度とほぼ同程度の金額となっている(調査委託費と人件費の内訳が年度によって大きく異なることは不可解であるが、その点は措く。)

結局、自民党道民会議による調査委託費・人件費の支出の実態は、平成28年度(2016年度)以降大きな変化がないことが強く推認されることから、少なくともその2分の1につ

いては、違法支出となることは免れないものである。

(2) 措置内容

北海道が、道議会の会派及び議員に対し、令和2年(2020年)4月1日から令和3年(2021年)3月31日までの間に交付した政務活動費のうち自民党道民会議に交付した政務活動費で「調査委託費」及び「人件費」に計上された4,416万6,067円は、違法又は不当な公金の支出であるので、北海道知事に対し、北海道が行ったかかる違法不当な支出により被った損害につき、支出額相当額の返還を求めるなど損害を補てんするための必要な措置及び今後の損害を未然に防止するための条例改正等の措置を講ずるよう勧告することを求める。

第2 監査委員の除斥

監査委員 佐々木俊雄及び監査委員 稲村久男は、政務活動費の支出について直接の利害関係を有することから、法第199条の2の規定により除斥とした。

第3 請求の要件審査

本件住民監査請求においては、法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和3年(2021年)12月13日付けをもって、これを受理した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

令和2年度(2020年度)における自民党道民会議の政務活動費のうち調査研究費(調査委託費に限る。)及び人件費に係る支出が、違法又は不当な公金の支出に当たるか否かを監査の対象とした。

2 監査対象部局

北海道議会事務局(以下「議会事務局」という。)

3 請求人の陳述及び証拠の提出

(1) 法第242条第7項の規定に基づき、令和3年(2021年)12月27日、請求人の陳述を実施した。その要旨は次のとおりであった。

ア 道議会の政務調査費と政務活動費について、特に政党内会派から政党支部への調査委託費の支出に注目して、平成20年度(2008年度)の支出分から何度も住民監査請求を行ってきており、今回が8回目となる。

これまで行った7回の住民監査請求は、すべて棄却の判断がなされており、過去の監査委員は、問題視した政務調査費・政務活動費の支出について、すべて適法だと判断されたが、過去の監査委員の判断が正しかったのかどうか、その判断を司法判断に照らしてみたい。

イ 請求人は、政務調査費の制度であった平成20年度（2008年度）から平成22年度（2010年度）の3年間について、住民訴訟を提起した。

平成20年度（2008年度）の政務調査費についての札幌地裁の第一審は、会派から政党支部への調査委託費の支出に政党活動と評価できる部分が含まれているとして、支出のうち8分の1を違法と断ずるものであったが、控訴審は、原審を覆し、全額を適法と判断した。この控訴審の判断は確定している。

ウ 平成21年度（2009年度）の政務調査費の支出について、札幌地裁の第一審は、調査委託費の支出に政党活動と評価できる部分が含まれているという判断を前提とした上で、2分の1の支出が違法と判断した。この判断は、札幌高等裁判所（以下「札幌高裁」という。）と最高裁でも維持され確定している。

エ 平成22年度（2010年度）の支出についても、同様に、2分の1が違法との判断が札幌地裁、札幌高裁、最高裁で維持され確定している。

オ 制度が政務調査費から政務活動費に変わってから初めて提起した、平成28年度（2016年度）の政務活動費の住民訴訟についても、会派から政党支部への調査委託費の支出は、2分の1が違法と判断され、令和3年（2021年）10月19日に、その判断が最高裁でも維持され確定している。

住民訴訟は、請求人の3勝1敗、道議会が政務調査費の用途についての手引を作成した平成21年度（2009年度）以降は、すべて請求人の主張が認められている。

カ 平成28年度（2016年度）の政務活動費の支出の適法性について判断した、札幌地裁の令和2年（2020年）6月25日の判決では、自民党道民会議が自民党道連に支出した政務活動費については、自民党の政策集の作成、月例道政世論調査、団体政策懇談会の開催等の活動に充てられていたところ、これらの活動は自民党の政治的支持の拡大に資するもの、すなわち政党活動の要素を有するものと認定された上で、政務活動費の支出が許されるのは、支出全体の2分の1の金額にとどまるとされ、同様の理由により、政党活動に携わっていた政党職員の人件費の支出についても2分の1は違法と判示している。

キ 自民党道民会議の令和2年度（2020年度）における政務活動費の支出について、自民党道民会議が議会事務局に提出している「活動記録簿」をみると、調査委託費の一部は(株)Bに支出されており、その委託業務は、月例道政世論調査であると書かれている。

これは、札幌地裁において政党活動の要素が含まれていると判断されたものであり、少なくとも(株)Bへの調査委託費の2分の1は違法支出であると言わざるを得ない。

ク 自民党道連への委託業務は、「道政調査委託」と書かれており、その委託業務の内容が示されているが、請求人が行った先の裁判において証拠とされた調査委託契約書の委託業務の文言そのままであり、2分の1が違法と判断された委託業務の契約内容をそのまま引き継いでいることは疑いが無い。

ケ 自民党会派は、調査委託費については全く按分の処理をせず、その結果、令和2年度（2020年度）も、6,360万円の交付額に対し、わずか280万円程度の返納額にとどまっており、あまたの裁判で示された判断を全く踏まえないものと言わざるを得ない。

コ 請求人が過去に行った7回の住民監査請求は全て棄却されたが、その後の住民訴訟では、請求人は3回勝った。過去の監査委員の判断は少なくとも3回は誤っていたということになる。

今回の住民監査請求は、既に司法判断がいくつも確定しており、とりわけ政務活動費についての判決が確定した直後の住民監査請求である。札幌地裁から最高裁まで各審級の裁判所が違法と判断した支出について、なお監査委員が適法と認めてしまうのは、もはや職責の放棄と言わざるを得ない。

(2) 法第242条第7項の規定に基づく、請求人からの新たな証拠の提出はなかった。

4 実地監査

令和4年(2022年)1月6日、議会事務局に対し、政務活動費に係る支出事務等について実地監査を実施した。

5 監査対象部局からの事情聴取

令和4年(2022年)1月17日、監査対象部局である議会事務局から、請求人が違法又は不当な支出と主張する事項に対する見解等について聴取を行った。その主な内容は次の(1)から(4)までのとおりである。

(1) 政務活動費の制度等について

ア 政務活動費制度の趣旨及び改正経緯等について

(ア) 政務活動費は、地方議会の審議能力の強化に向け、地方議員の調査活動基盤の充実を図るため、平成12年(2000年)の法の一部改正により、政務調査費として法制化された。

その後、全国都道府県議会議長会(以下「議長会」という。)が、幅広い議員活動、又は会派活動に充てることのできるよう法律改正を求める要望をしたことなどから、平成24年(2012年)9月に「政務調査費」を「政務活動費」に改める法の一部改正がなされた。

この改正により、交付の趣旨が「議会の議員の調査研究に資するため」から「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」へと改められるとともに、政務活動費を充てることのできる経費の範囲を条例で定めることとされた。

(イ) 法の改正を受けて、道議会は、平成24年(2012年)11月に議長会が示した「政務活動費交付条例(例)・規程(例)」を参考として、平成24年第4回北海道議会定例会において、「北海道議会の会派及び議員の政務調査費に関する条例」を一部改正し、「北海道議会の会派及び議員の政務活動費に関する条例」とした。

(ウ) 道議会における政務活動費は、会派には、月額10万円に会派所属議員数を乗じて得た額を毎月交付しており、交付を受けた会派は、年度終了後30日以内に収支報告書を議長に提出し、残余がある場合はその額を返納することとしている。

(エ) 具体的な経費の範囲については、北海道議会の会派及び議員の政務活動費に関する規程

(以下「規程」という。)第2条第1項により、議長が政務活動費を充てることのできる経費に関し、運用方針を定めることとなっている。

道議会は、条例の制定に併せ、経費の範囲を定めた運用方針を定めるとともに、制度の趣旨や手続など、実務・留意事項等を取りまとめた手引を作成している。この手引は、条例や規程の改正等に併せて、これまで5回の改訂を行ってきたところであり、議会事務局では、手引の改訂の都度、議員及び会派に手引を配付し説明している。また、道議会議員選挙に初当選した議員を対象とした説明会を行うほか、議員や会派の求めに応じ、随時、説明を行い、制度内容について理解の促進に努めている。

イ 政務活動費の経費の範囲について

(ア) 規程第2条第1項は、「議長は、条例第2条に規定する政務活動費を充てることのできる経費に関し、運用方針を定めるものとする。」と定めており、道議会は、政務活動費の経費の範囲等に関する運用方針(以下「運用方針」という。)を定めるとともに、手引に、収支報告書及び領収書等の写し(以下「収支報告書等」という。)の提出や関係書類の整理保管に関する事項等を示している。

この運用方針は、政務活動費の取扱いの適正を期すため、その目的や充当の範囲、按分の考え方などについて全般的に示すほか、政務活動費の項目ごとに具体的な経費の範囲について必要な事項を定めている。

運用方針や手引は、議長が定めて、政務活動費を執行する上での取扱基準を示しているものであり、政務活動費は、これらに沿って会派及び議員の判断のもと執行されている。

(イ) 政務活動費を充てることのできる経費の範囲は、条例第2条第2項により、会派に係る政務活動に要する経費については条例別表第1において、「調査研究費」は、「会派(所属議員を含む。)が行う道の事務、地方行財政等に関する調査研究(視察を含む。)及び調査委託に要する経費」、「人件費」は、「会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費」と定められている。

ウ 按分による充当について

運用方針の第4で、会派及び議員の活動は、政務活動と政党活動又は後援会活動等が混在する場合もあることから、会派及び議員が政務活動費を充当するに当たっては、活動実態や使用実態に応じた合理的割合で按分するとし、例えば、会派が政務活動のために雇用した事務職員が他の業務に携わっている場合は、政務活動に要した業務実態によって按分するなどとしている。

また、政務活動と後援会活動とが混在するなど、活動の実態を合理的に区分することができない場合は、按分率の上限を2分の1までとすると定めているが、会派の活動の内容は、個々によって異なり、按分比率は、会派がそれぞれ活動実態に応じて判断しており、一律的な整理になるものではない。

エ 議長の調査権について

(ア) 議長の調査権は、法では明示されていないが、「政務活動費交付条例(例)・規程(例)」を作成した議長会からは、「都道府県が支出する経費については、予算の適正な執行の観

点から、一般的には知事の調査、検査の権限が及ぶものであるが、議員の政治活動の自由を確保する観点から、全面的に知事の調査、検査権に委ねることは適当でないと考えられる」とする旨の判例（平成9年（1997年）7月11日千葉地方裁判所判決）を踏襲した「政務調査費が常に制度の趣旨に即して適正な執行が確保されるべきとの観点に立って、議長に対し、必要に応じ、所要の調査が行えるよう条例において定めることが適当」との考え方が示され、道議会でも、その趣旨に沿って、条例第10条に議長の調査権を規定している。

なお、議会事務局は、議長に提出された収支報告書等をもとに、収支及びその内容の整合性や、所定の要件を備えているかなどの確認を行っている。

(イ) 条例第10条第2項で議長の調査を補佐するため、「北海道議会政務活動費調査等協議会」（以下「協議会」という。）の設置を規定し、現在は弁護士、大学教授及び公認会計士の3名の委員によって、年3回の抽出調査が実施されている。

(ウ) 議会事務局による確認又は協議会による調査の結果、政務活動費としての計上に疑義や瑕疵があった場合、運用方針との乖離が生じている場合は、当該議員等からの申出により、後日、修正した収支報告書等が提出され、議長において、これを受理している。

これまでも、議員等の申出により、修正した収支報告書等が提出され、新たに生じた残余額が返納された事例はある。

(2) 政務活動費の支出について

ア 調査研究費の支出について

自民党道民会議では、調査委託について次のように説明している。

調査研究費に関して、「道政調査業務経費負担契約」、「政務調査業務委託人件費契約」及び「世論調査業務委託契約」をそれぞれ締結し支出したものである。

(7) 道政調査業務経費負担契約について

自民党道民会議では、調査委託について次のように説明している。

契約は、移動政調会や団体政策懇談会の開催による市町村や各種団体からの要望の把握など、道政調査に係る事務の補助を目的としたものである。

業務の内容は、道政調査に関する資料及び情報の収集・整理、道内各地域における実情調査、政策の検討・調査、その他各種団体との連絡調整、道政調査活動に必要なあらゆる業務としたものである。

契約の相手方の選定理由は、専門的なノウハウを有し、会派の目指す道政の方向性を熟知していることから、自民党道連としたものである。

当該契約における政務活動とその他の活動との区分については、政党活動と政務活動が混在しているため、合理的に区分することが困難であるので、活動の実態により明確に区分することができない場合の上限按分率を用い、全体の2分の1としたものである。

(イ) 政務調査業務委託人件費契約について

自民党道民会議では、調査委託について次のように説明している。

契約は、自民党道連事務局に在籍したままで政務活動に従事する職員の人件費支出を目

的としたものである。

業務の内容は、資料、情報の収集及び整理、地域における政策の調査・要望、その他各団体との連絡調整、道政調査活動に必要なあらゆる業務としたものである。

契約の相手方の選定理由は、専門的なノウハウを有し、会派の目指す道政の方向性を熟知していることから、自民党道連としたものである。

当該契約における政務活動とその他の活動との区分については、政党活動と政務活動が混在しているため、合理的に区分することが困難であるので、活動の実態により明確に区分することができない場合の上限按分率を用い、従事職員人件費の2分の1としたものである。

(ウ) 世論調査業務委託契約について

自民党道民会議では、調査委託について次のように説明している。

契約は、現在の道政に対する評価、道政に対する道民の要望事項等の世論調査を目的としたものである。

業務の内容は、電話による調査の実施、結果の収集・整理、月例道政世論調査の作成を業務としたものである。

契約の相手方の選定理由は、専門的なノウハウを有し、会派の目指す道政の方向性を熟知していることから、(株)Bとしたものである。

当該契約における政務活動とその他の活動との区分については、平成29年度(2017年度)から世論調査の質問項目から政党活動の要素を除外するとともに、契約の相手方を自民党道連から変更したものである。

イ 人件費の支出について

自民党道民会議では、人件費について次のように説明している。

人件費に関して、「職員人件費契約」を締結し支出したものである。

契約は、4名の自民党道連の職員を自民党道民会議の業務に従事させることを目的としたものである。

主な業務の内容は、道議会における代表質問及び一般質問の作成等、会派の政務活動全般に関する業務補助、地域住民・道内自治体・関係団体等からの要望聴取・意見交換などであり、4名のうち2名は、更に道政調査に関わる全ての業務などを行うこととしたものである。

契約の相手方の選定理由は、専門的なノウハウを有し、会派の目指す道政の方向性を熟知していることから、自民党道連としたものである。

当該契約における政務活動とその他の活動との区分については、道政調査に関わる全ての業務などを行う2名については、政党活動と政務活動が混在しているので、人件費割合を2分の1とし、他の2名については、政務活動のみの従事のため按分はしていないものである。

ウ 政党活動との混在について

自民党道民会議では、政務活動と政党活動との混在について次のように説明している。

平成29年度(2017年度)以降、裁判の状況を踏まえて、裁判を担当した自民党の弁護士と相談し、計上方法の変更を行うとともに、令和2年度(2020年度)の調査研究費及び人件費

からは、政務活動費の充当の考え方や対象経費について見直しを行った。

具体的には、調査研究費については、裁判の判決で、自民党道連が行った業務には、政党活動の要素が混在しているため、これらを合理的に区分することは困難であり、按分率は2分の1とされているので、そのとおり按分している。

また、人件費については、裁判の判決で、従事した業務の一部には、政党活動の要素が混在しているため、これらを合理的に区分することは困難であり、按分率は2分の1とされているので、そのとおり按分している。

(3) 請求人の主張に対する見解について

ア 政務調査費の司法判断について

平成20年度（2008年度）の政務調査費に係る平成28年（2016年）3月22日札幌高裁判決では、各会派の移動政調会等に係る経費が、『「会派が行う道の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費」といえるか否かによって決すべきであり、政務調査活動以外の活動としての性格を兼ね備えているからといって、政務調査費による支出が許されなくなるといえることはできない。』と判断され全額が適法として確定している。

一方、平成21年度（2009年度）、平成22年度（2010年度）及び平成28年度（2016年度）の政務調査費及び政務活動費に係る判決では、「会派が政務活動として行った活動の中に政党活動等政務活動費を充当できない活動の要素が含まれている場合には、政務活動の按分の問題が生じるというべきである。」などと判断され、政務調査費及び政務活動費の一部の返還を命じた判決が確定しており、既に返納を受けている。

イ 政党活動の要素との混在について

政務活動と政党活動等が混在し、活動の実態により明確に区分することができない場合は、運用方針で定める按分率を適用することとなる。

按分比率については、自民党道民会議の責任において判断し、政務活動費を充当している。

ウ 違法性について

政務活動費は、条例・規程・運用方針などによって、制度内容が具体的に示されており、収支報告書とともに「全ての領収書等の写し、政務活動の内容を記載した活動記録簿」などの添付書類の提出が義務付けられている。

議長に提出された収支報告書等は、議会事務局で、収支及びその内容の整合性や、所定の要件を備えているかなどの確認を行うとともに、協議会において、政務活動費の執行内容について調査を行っているところであり、制度の趣旨に沿って、適正に処理している。

(4) 今後の取組について

道議会では、政務活動費の条例が施行された平成13年度（2001年度）には、収支報告書のみを閲覧に供しており、領収書の閲覧は行っていなかったが、平成18年度（2006年度）からは1件5万円以上、平成21年度（2009年度）からは1件1万円以上、平成22年度（2010年度）からは全ての領収書の提出を義務付け、段階的に公開する領収書の拡大を図り、現在は全ての領収

書を閲覧に供している。

また、平成22年度（2010年度）からは、弁護士、公認会計士、大学教授からなる第三者機関の協議会による抽出調査を年3回実施している。

更に、道議会議員選挙に初当選した議員を対象とした説明会を行うほか、議員や会派の求めに応じ、随時、説明を行い、制度内容について理解の促進に努めており、今後とも、議員及び会派に対し手引を周知し、政務活動費の適正な運用を期すとともに、使途の透明性の確保を図っていくこととしている。

第5 監査の結果

本件住民監査請求については、次のとおり決定した。

本請求は、これを棄却する。

以下、事実関係の確認、判断及び意見について述べる。

1 事実関係の確認

(1) 政務活動費の制度等について

ア 法令の定めについて

政務活動費は、法第100条第14項にその根拠を有し、「条例の定めるところにより、その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、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。」とし、「この場合において、交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と規定している。また、同条第15項において、「条例の定めるところにより、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」と規定している。

イ 条例及び規程の定めについて

北海道では、法第100条第14項及び第15項に基づく条例及び規程において、次のとおり交付対象等について定めている。

(ア) 交付対象について

条例第3条において、「会派及び議員の職にある者に対し交付する。」と定めている。

(イ) 交付する額について

条例第4条第1項において、「月額10万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額を会派に対し交付する。」と定め、同条第2項において、「所属議員の数は、月の初日における各会派の所属議員数による。」と定めている。

(ウ) 収支報告書等の提出について

条例第9条第1項において、「会派の代表者及び議員は、それぞれ年度終了日の翌日から起算して30日以内に、議長に収支報告書を提出しなければならない。」と定め、同条第4項において、「収支報告書を提出する場合は、すべての支出について、領収書等の写し

を添付しなければならない。」と定めている。

(イ) 議長の調査等について

条例第10条において、議長は、政務活動費の適正な運用を期するため、収支報告書等に関し、必要な調査を行うものとし、当該調査の遂行を補佐させるため、議長が指名する3名以内の学識経験を有する者をもって構成する協議会を置き、当該協議会に必要な調査等を行わせることができると定めている。

また、規程第7条において、「議長は、収支報告書等の確認を行うとともに、政務活動費を充てることができる経費の範囲に従い使用されているかについて調査等を行う。」と定めている。

(ロ) 政務活動費の返納について

条例第11条において、「会派の代表者又は議員は、その年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該会派又は議員がその年度において行った政務活動費による支出（第2条に規定する政務活動費を充てることができる経費の範囲に従って行った支出をいう。）の総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務活動費を返納しなければならない。」と定めている。

(ハ) 証拠書類等の整理保管等について

規程第8条において、「会派の政務活動費経理責任者及び議員は、政務活動費の支出について、会計帳簿を調製し、その内訳を明確にするとともに、証拠書類等を整理保管し、これらの書類を当該政務活動費の収支報告書の提出期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。」と定めている。

ウ 運用方針、手引について

規程第2条第1項において、「議長は、条例第2条に規定する政務活動費を充てることのできる経費に関し、運用方針を定めるものとする。」と定め、議長においては、政務活動費の取扱いの適正を期するため、運用方針として、経費の範囲の取扱い等について必要な事項を定めている。

また、議長は、政務活動費の概要、具体的な経費の範囲等を定めた運用方針、交付の手続き等をまとめた手引を定め、会派及び議員に対して周知を図っている。

なお、具体的な経費の範囲等を定めた運用方針は、平成25年2月に策定された議長会の事務局による「政務活動費の運用に係る考え方」を参考に作成された。

(2) 調査委託費として充当できる経費の範囲等について

ア 政務活動費を充当できる経費について

条例第2条第1項において、「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、道政の課題及び道民の意思を把握し、道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（以下「政務活動」という。）に要する経費に対して交付する。」と定め、同条第2項において、「政務活

動費は、会派にあつては別表第1に定める政務活動に要する経費に充てることができるものとする。」と定めている。

イ 経費の範囲について

条例別表第1において、会派に係る政務活動に要する経費として、「調査研究費」は、「会派が行う道の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査委託に要する経費」と定め、「人件費」は、「会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費」と定めている。

なお、条例別表第1に示されている「道の事務、地方行財政等」に関して、上記「政務活動費の運用に係る考え方」では、調査研究費の項目で示されている地方行財政等には国政に関する事項も含むと明示されている。

ウ 経費の範囲の取扱いについて

運用方針では、経費の範囲の取扱いとして「調査委託費」については、「業務委託を行った場合は、活動記録を整理するものとし、契約書、成果物などにより実績確認する。」とされ、「人件費」については、「専ら政務活動の補助業務に従事する職員を雇用する場合には、政務活動費から全額充当することができる。ただし、雇用実態が客観的に確認できる証拠書類（雇用契約書、協定書（覚書等）、勤務実績表等）を適切に整理・保管するものとする。」とし、「政務活動の補助のために雇用した事務所職員が他の業務にも携わっている場合は、政務活動に要した業務実態により按分して充当することができる。」とされている。

エ 按分による充当について

運用方針では、「会派及び議員の活動は、政務活動と政党活動又は後援会活動等が混在する場合もあることから、会派及び議員が政務活動費を充当するに当たっては、活動実態や使用実態に応じた合理的割合で按分するものとする。ただし、合理的に区分することが困難な場合は、活動等の実態を踏まえ別に掲げる按分率を上限として、適切に按分するものとする。」と定めている。

(3) 道議会の取組について

ア 議会事務局による調査について

条例第9条の規定により議長に提出された収支報告書等については、議会事務局において、収支及びその内容の整合性や所定の要件を備えているかなどの確認を行っている。その後、規程第6条の規定により議長から知事へ収支報告書等の写しが送付されている。

イ 協議会による調査等について

条例第10条の規定により、収支報告書等に関する議長の調査の遂行を補佐させるため、弁護士、大学教授及び公認会計士の3名の学識経験者で構成する協議会を設置している。

令和2年度（2020年度）については、3名の委員が、3回にわたり、それぞれ抽出調査を実施し、調査結果を議長に対し報告している。

(4) 令和2年度（2020年度）における政務活動費の交付及び返納について

令和2年度（2020年度）の政務活動費の交付額については、条例に基づき、会派及び議員に対して、総額で6億3,600万円を交付し、1億54万3,423円が返納されている。このうち、自民党道民会議には6,360万円が交付され、残余额280万7,525円が返納されている。

令和2年度（2020年度）における政務活動費の額は、条例で定められた額が、会派等に交付されており、残額も適正に返納されている。

なお、収支報告書、委託業務の内容が記載された活動記録簿、領収書等添付票及び契約書については、条例、規程、運用方針及び手引に従い、提出されており、調査研究の成果物等、政務活動の補助業務に従事した職員の雇用実態を確認できる勤務実績表等も会派に保管されている。

(5) 政務活動費の支出について

ア 調査研究費の支出について

自民党道民会議では、調査研究費に関して、「道政調査業務経費負担契約」、「政務調査業務委託人件費契約」及び「世論調査業務委託契約」をそれぞれ締結し、次のとおり所要額を支出している。

(7) 道政調査業務経費負担契約について

自民党道民会議と自民党道連は、令和2年（2020年）4月1日付けで「道政調査業務経費負担契約」を締結した。この契約に基づき、自民党道民会議は、自民党道連に対し、調査委託費を支出しており、当該年度の支出額の合計は、次に記載する(イ)の契約分を含め総額の2分の1に相当する2,048万5,644円である。

業務の内容は、契約書において、「① 道政調査に関する資料及び情報の収集・整理、② 道内各地域における実情調査、③ ①及び②に基づいて行う政策の検討・調査、④ その他、各種団体との連絡調整、給与・社会保険料の計算、旅費・通信費等の経理など道政調査業務に必要な付随業務」となっている。

(イ) 政務調査業務委託人件費契約について

自民党道民会議と自民党道連は、令和2年（2020年）4月1日付けで「政務調査業務委託人件費契約」を締結した。この契約に基づき、自民党道民会議は、自民党道連に対し、当該年度の調査委託費を支出している。

業務の内容は、契約書において、「①資料、情報収集・整理、②地域における政策調査、要望、③調査結果の集計及び分析、④その他、連絡調整を含め、道政調査活動に必要なあらゆる業務、旅費、通信費等の経費、給与、年金、保険等の計算」となっている。

道政調査業務経費負担契約及び政務調査業務委託人件費契約に基づき事業の実績として提出された資料を確認したところ、移動政調会、団体政策懇談会などの諸会議の開催業務、政策集の作成業務などであった。

a 移動政調会は、全道各地で行われ、関係市町村長、地区の団体の代表者などから地区の重点政策、懸案事項等を把握し、諸課題を国政や道政に反映させることを目的に開催

されている。

地区の重点政策等は、北海道への要望として取りまとめられている。

b 団体政策懇談会は、各種団体からの政策提言や懸案事項を把握し、政策立案や予算編成に反映させることを目的に開催されている。

団体からの政策提言などは、北海道への要望として取りまとめられている。

c 政策集は、新型コロナウイルス感染症対策のほかに、国土強靱化・防災減災、医療・福祉、農林水産業などについて、重点政策として取りまとめられている。

(ウ) 世論調査業務委託契約について

自民党道民会議と(株)Bは、令和2年(2020年)4月1日付けで「世論調査業務委託契約」を締結した。この契約に基づき、自民党道民会議は、(株)Bに対し、調査委託費を支出しており、当該年度の支出額の合計は330万円である。

業務の内容は、契約書において、目的は道政世論を調査するものとし、調査事項は、「・現在の道政に対する評価、・道政に対する道民の要望事項等」とし、業務処理方法は、「・無作為に選出された道内在住成人に対する電話による調査(250件)、・過去データの推移」となっている。

契約に基づき事業の実績として提出された調査内容や集計表を確認したところ、質問事項として、道政に最も要望したい課題や道議会のなかでどの会派に期待するかなどの議会会派期待度を問う内容などとなっている。回答の選択肢については、アンケートの回答者にとって分かりやすいよう道議会の会派名を省略したものとなっており、道議会の会派を対象とするものであることから、平成30年(2018年)5月1日付けで会派名の変更のあった民主道民連合の回答選択肢も「民主」となっている。

また、質問項目に対する結果は、全体結果集計表、男女別集計表、年齢別集計表、支持会派別集計表などとして取りまとめられ毎月報告されている。

イ 人件費の支出について

自民党道民会議では、人件費に関して、「職員人件費契約」を締結し、次のとおり所要額を支出している。

自民党道民会議と自民党道連は、令和2年(2020年)4月1日付けで「職員人件費契約」を締結した。この契約に基づき、自民党道民会議は、自民党道連に対し、人件費を支出しており、当該年度の支出額の合計は、自民党道連から派遣を受けている職員4名のうち2名については、政党活動の要素が混在するものとして人件費の2分の1に相当する額、他の2名については、政務活動以外の活動に従事していないことから人件費の全額に相当する額を合わせた2,038万423円である。

職員人件費契約における職員の業務内容は、各職員について作成する「職員従事協定書」で定めている。当該協定書では、従事する業務として「①代表質問及び一般質問の作成等会派の政務活動全般に関する業務補助、②地域住民、道内自治体、関係団体等からの要望聴取、意見交換、③道政調査に関わる全ての業務。政務活動費等の会派の会計事務」などとなっている。

なお、4名すべての職員について派遣職員勤務実績表が作成されている。

2 判断

(1) 政務活動費に係る違法性等について

ア 政務活動費の方法及び執行の基準について

政務活動費は、法に定められており、北海道においては、条例で、経費の範囲、交付対象、額等が規定されているとともに、収支報告書等の提出に係る規定が定められている。

また、政務活動費の経費の範囲の取扱い等については、議長が運用方針や交付手続など制度全般についてまとめた手引を定めており、会派及び議員が政務活動費を執行する上の取扱基準としていることが認められる。

イ 本件における違法性判断について

政務調査費（現政務活動費）について、平成25年（2013年）1月25日最高裁判決は、「その趣旨は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化したものであると解される。そうすると、本件使途基準が調査研究費の内容として定める「会派又は議員が行う目黒区の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査…委託に要する経費」とは議員の議会活動の基礎となる調査研究及び調査の委託に要する経費をいうものであり、議員としての議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして会派の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認められない行為に関する経費はこれに該当しない。」としている。

また、令和3年（2021年）4月15日札幌高裁判決（令和3年（2021年）10月19日付け最高裁において上告受理申立て不受理の決定）は、「政務活動費は、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交付される公金であり（法第100条第14項）、その使途は、法の委任を受けた本件条例により具体的に定められている。会派が行った活動の中に政務活動の要素とともに政党活動等の要素が含まれているときに、経費の全額に政務活動費を充当する場合には、政党活動等に対して政務活動費が支出されることとなるが、このような事態は、政務活動費の制度が設けられた趣旨に反するというべきである。会派が政務活動として行った活動の中に政党活動等政務活動費を充当できない活動の要素が含まれている場合には、政務活動費の按分の問題が生じるというべきである。」としている。

こうしたことから、本件住民監査請求に当たっても、交付された政務活動費が、条例、規程及び運用方針で定められた経費の範囲や手引の運用に係る事項に照らし、これらを逸脱している場合は、違法又は不当なものと判断されると解する。

(2) 政務活動費の経費の範囲について

ア 調査研究費の支出について

第5の1の事実関係で確認したとおり、「調査研究費」は、「会派が行う道の事務、地方行財政等に関する調査研究及び調査委託に要する経費」である。

自民党道民会議が自民党道連に委託する調査委託の内容は、移動政調会、団体政策懇談会などの諸会議の開催業務、政策集の作成業務などであることからすると、これらの業務は、いずれも議会活動の基礎となる調査研究その他の活動（以下「調査研究活動等」という。）との間に合理的関連性が認められる行為であり、政党活動の要素が混在しているため、これらを合理的に区分することが困難なものとして、運用方針に基づき、2分の1に按分して政務活動費を充当しており、違法又は不当な公金の支出であるということとはできない。

また、自民党道民会議が(株)Bに委託する調査委託の内容は、平成29年度（2017年度）から契約の相手方を自民党道連から変更し、世論調査の質問項目から政党活動の要素を除外するとともに、現在の道政に対する評価、道政に対する道民の要望事項等を把握しようとするものであることからすると、これらの業務は、議会活動の基礎となる調査研究活動等との間に合理的関連性が認められる行為であり、政務活動として行っているものであることから、運用方針に基づき、全額に政務活動費を充当しても、違法又は不当な公金の支出であるということとはできない。

イ 人件費の支出について

第5の1の事実関係で確認したとおり、「人件費」は、「会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費」である。

自民党道民会議と自民党道連の間で締結された「職員人件費契約」及び「職員従事協定書」において、職員が従事する業務は、代表質問及び一般質問の作成等会派の政務活動全般に関する業務補助などであることからすると、これらの業務は、議会活動の基礎となる調査研究活動等との間に合理的関連性が認められるものであり、自民党道連から派遣を受けている職員4名のうち2名については、業務の一部に政党活動の要素が混在しているため、これらを合理的に区分することが困難なものとして、運用方針に基づき、2分の1に按分して政務活動費を充当しており、他の2名については、政務活動以外の活動に従事しておらず、按分する理由がないものであることから、いずれも違法又は不当な公金の支出であるということとはできない。

(3) 結論

上記のとおり、監査の過程で確認した書類等と監査対象部局の説明から判断すると、自民党道民会議の支出は、条例、規程、運用方針で定められた経費の範囲や手引の運用に係る事項から逸脱したものと解することはできず、これらの支出が違法又は不当な支出であるとは認められない。

(4) 条例の改正等について

上記(1)から(3)で述べたとおり、政務活動費の交付に違法性が認められないことから、条例の改正等については消極に解する。

第6 意見

今回の監査を通じての監査委員としての意見を述べる。

議会は、法で付与された権限を行使することにより執行機関に対する監視の機能を果たしている。政務活動費は、議会がこのような機能を果たすために行われる会派及び議員の広範な活動に使用されており、その使途については、執行機関や他の会派からの干渉を防止する必要があることなどから、使途や報告書への記載には、会派や議員の合理的判断に委ねられている部分があると考えられている。

一方で、交付される政務活動費の原資は貴重な税金であることから、条例等に沿った適切な執行が求められるとともに、会派等の判断の合理性に疑いが向けられた場合には、その使途等について説明責任を果たすことが強く求められる。

これまで道議会では、段階的に収支報告書等の公開の範囲を広げ、現在では全ての領収書を閲覧に供している。また、議長の指名する3名の学識経験者からなる協議会を置き、協議会による収支報告書等の調査を行い、協議会から助言を受け、会派及び議員の政務活動費の執行について改善に取り組まれてきた。

しかし、調査研究費に係る閲覧に供された関係資料について、按分率が不明なものがあり、その内容が分かるような工夫・改善が必要であるとする。

近年、政務活動費をめぐることは、全国の地方公共団体において住民監査請求や住民訴訟が提起されるなど関心が高まっており、道民の方々の厳しい目が向けられている。道議会においては、今後とも政務活動費の規程やその運用等について、不断に工夫や改善を行うとともに、会派及び議員においては、その使途等をより明確にすることにより、道民の方々に対して説明責任を果たしていくことを強く期待するものである。