

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丁目タイムスビル3階 札幌市民オンブズマン 代表 太田 賢二

2 請求書の提出年月日

平成26年11月12日

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（以下「道議会」という。）における各会派及び各議員に対しては、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。

イ 道議会において年度ごとに交付される政務活動費の金額は、各会派については、各会派に所属する議員数に10万円を乗じた額である。

ウ 平成25年度において自由民主党・道民会議北海道議会議員会（以下「自民党道民会議」という。）は、自由民主党北海道支部連合会（以下「自民党道連」という。）に対して、調査委託費として、合計4,032万5,040円の支出を行った。

エ 平成25年度において北海道議会民主党・道民連合議員会（以下「民主党道民連合」という。）は、民主党北海道総支部連合会（以下「民主党北海道」という。）に対して、調査委託費として、合計2,730万円の支出を行うとともに、A団体に対して、同じく調査委託費として、合計114万420円の支出を行った。

オ 上記ウ及びエに係る支出（以下「本件支出」という。）については、領収書等添付票の用途項目の欄には単に「調査委託費」と記載されているのみであり、具体的にいかなる用途に用いられたのか全く判然とせず、真に議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費であったかどうか明らかでない。

むしろ、自民党道連及び民主党北海道に対する支出については、支出先が会派の所属する政党の支部であること、支出金額が1箇月ごとにおおむね一定額であることなどに照らすと、本件支出は、具体的な調査を委託し、その対価として支出されたものとは認定しがたく、政務活動費を政務活動以外の用途に用いるための方便として利用した可能性すらうかがわれる。

したがって、本件支出の全額は、議員の「調査研究その他の活動に資するため必要な経

費」についての支出とは認められず、法第100条第14項及び条例第1条に反し、違法である。

カ 札幌地方裁判所平成26年7月11日判決（以下「7月11日判決」という。）は、主に、道議会の平成21年度の政務調査費のうち、自民党道民会議及び民主党道民連合から、自民党道連及び民主党北海道に対して調査委託費として支出された政務調査費の使途の適法性について判断した判決である。

自民党道民会議及び民主党道民連合が自民党道連及び民主党北海道に対し、それぞれ支出した調査委託費について、調査研究活動と政党活動の両方の側面があるとして、現実の支出額のうち政務調査費を充てることが許される支出額は2分の1のみであり、その余の支出額は違法となるとの判断が下された。

また、同判決においては、民主党道民連合からA団体に対する調査委託費の支出については、その全額が違法とされている。

キ 以上のような7月11日判決の判旨を、平成25年度政務活動費の支出についてあてはめると、平成25年度における、自民党道民会議及び民主党道民連合の各政党支部への調査委託費の支出についても、少なくともその2分の1は違法となるものである。

また、民主党道民連合からA団体への調査委託費の支出は、その全額が違法となるものである。

ク 道議会作成の「政務活動費の手引」（以下「手引」という。）によれば、政務活動費についても、政党活動に支出されることは許されておらず、政務活動と政党活動が混在する場合は、「活動実態や使用実態に応じた合理的割合での按分」が必要とされている。

したがって、本監査請求書において問題としている政務活動費からの調査委託費の支出についても、少なくとも2分の1は違法とされなければならない。

(2) 措置内容

北海道が、道議会の各会派及び各議員に対し、平成25年4月1日から平成26年3月31日までの間に支給した政務活動費のうち6,876万5,460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填補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

監査委員丸岩公充及び監査委員佐々木恵美子は、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、平成26年11月20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

平成25年度における自民党道民会議及び民主党道民連合の政務活動費のうち調査研究費（調査委託費に限る。）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

道議会事務局

3 請求人の陳述及び証拠の提出

(1) 法第242条第6項の規定に基づき、平成26年12月2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について、平成20年度の支出分から毎年住民監査請求を行ってきた。

5回の住民監査請求のうち、平成20年度から平成22年度までの3回については、いずれも訴訟を提起した。

イ 平成26年7月11日、道議会の平成21年度の政務調査費について、札幌地方裁判所から自民党道民会議の自民党道連に対する調査委託費、民主党道民連合の民主党北海道に対する調査委託費について、いずれも2分の1を超える部分については違法であり、北海道に返還すべきであるという判断が下された。理由は、これらの「調査委託費」と称されるお金の実質的な使途は、各会派の議員控室において勤務する職員の人件費であり、これらの職員が行ってきた活動には、政党活動が含まれており、調査研究活動と明確に区分することができないためとされている。そのため、手引に記載された基準にしたがって、2分の1の支出に限って許されるとしたものである。

裁判上にあらわれた資料を基に、調査委託費の使途を認定し、道議会自身が策定した政務調査費の使途のルールに従った判断を下したものであり、至って常識的で妥当な判断を下したものである。

ウ 本来であれば全額が違法と判断されるべきであるという思いは変わっていないが、少なくとも、7月11日判決は、これまで監査請求において全額が適法と判断された支出について、一定の限界があると判断した点で、大きな意義がある。

エ 「政務活動費」と名前を変え、法の条文に「議員の調査研究『その他の活動』」という6文字を付け加えたことにより、従来に比べると、若干使途の範囲が広くなると解釈する余地がある。しかし、住民監査請求書でも詳しく述べたが、政務活動と政党活動が混在する場合は、按分しなければならず、平成25年度の政務活動費について、平成21年度の政務調査費と同様の使い方をしているのであれば、それは、7月11日判決に照らして、違法とな

らざるを得ない。

オ 7月11日判決の控訴審（以下「控訴審」という。）において、被告北海道知事は、滋賀県議会の自民党会派が自民党滋賀県連に対して政務調査費から調査委託費を支出したことについて、適法と判断した判決を証拠として提出し、道議会の支出も適法と主張している。

しかし、上記判決は、政務調査費の用途について、はっきりとしたコンセンサスが出来ていない時期の支出についての判断であり、各地の地方議会で政務調査費や政務活動費についての用途基準やマニュアルが作成され、また、多くの司法判断によって政務調査費の用途が厳しく断罪されるようになった今日現在においては、平成13年度から平成16年度当時のような調査委託費の支出をすることは、到底許されない。

滋賀県議会でも、平成17年度に「政務調査費のしおり」が改訂され、政務調査費の実費支出の原則や、按分支出の原則が定められて以降、調査委託費の支出は劇的に減っている。

カ また、仙台市議会の政務調査費に係る仙台地方裁判所平成26年11月27日判決では、道議会と同様、会派の議員控室で勤務していた職員の人件費が争点の一つとされていたが、政務調査費を人件費に全額支出するには調査研究への専従性が必要であるとした上で、これらの職員には専従性が認められないため、2分の1は違法と判断している。

キ 平成26年10月29日、最高裁判所は、岡山県議会の政務調査費について、1万円を下回る領収書についても全て証拠として提出するよう命じる決定を下しており、司法は、政務調査費の用途の透明性・適法性を重くみている。

ク 調査委託費については、過去5回の監査請求でも問題としてきたところだが、いずれも棄却されている。しかし、今年は、これまでの監査請求とは異なり、道議会の政務調査費については、既に司法判断が下されている。

司法の判断の潮流は明らかであり、また、兵庫県議の問題を皮切りに、地方議会の公金の支出に対する市民の目は、いっそう厳しくなっている。

監査委員だけが判断について及び腰になることは、その重たい職責に照らして、決して許されることではなく、その職責に相応しい適切な判断を、今年こそ下していただきたい。

(2) 法第242条第6項の規定に基づき、請求人からの新たな証拠の提出はなかった。

4 実地監査

平成26年12月5日、道議会事務局に対し、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、その後も必要に応じ調査を行った。

5 監査対象部局からの事情聴取

平成26年12月15日及び同月25日、監査対象部局である道議会事務局から、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)及び(2)のとおりであった。

(1) 政務活動費について

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「全国議長会」という。）により、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が提出されたことなどから、平成24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。

イ この改正により、交付の趣旨が「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」と改められ、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。

道議会においては、全国議長会が示した「政務活動費の交付に関する条例（例）」（以下「交付条例（例）」という。）及び「政務活動費の交付に関する規程（例）」を参考として、平成24年第4回定例道議会において、条例を改正し、交付の対象となる活動に、「要請陳情等活動費」が明記されるなど、制度の改正が行われた。

ウ 道議会では、政務活動費を会派及び議員に交付することとし、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、議員には月額38万円を、それぞれ毎月交付し、交付を受けた会派及び議員は、年度終了後30日以内に収支報告書を道議会議長に提出し、残余がある場合はその額を返納することとしている。

エ 条例の制定に併せ、制度の趣旨や手続き、経費の範囲等を盛り込んだ手引を作成し、各会派及び各議員に配布するとともに、道議会事務局において、随時、説明を行い、制度内容等について周知に努めている。

オ 政務活動費への制度改正に伴い、調査委託費や事務所費等に係る契約書等を収支報告書に併せて提出することとするなどの改正が行われた。なお、検討に際しては、全国議長会事務局から示されている政務活動費に関する考え方も参考としている。

カ 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項では、「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」とされていることから、道議会では、「政務活動費の経費の範囲に関する運用方針」（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、領収書等の写し等（以下「収支報告書等」という。）の提出に関する事項等について示している。

運用方針については、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、按分の考え方等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等について必要な事項が定められている。

運用方針を含め、手引については、道議会議長が定めるものであることから、会派及び議員が政務活動費を執行する上での判断基準と考えている。

キ 議長の調査権は、法上は明示されていないが、全国議長会が政務調査費の交付に関する条例等の標準例を作成した際に、「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」、「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ている。道議会においても、その趣旨に沿って、条例第10条に道議会議長の調査権を規定し、政務活動費に改正した後も同様としている。道議会事務局においては、道議会議長の調査を補佐するため、道議会議長に提出された収支報告書等について、収支やその内容の整合性など、所定の要件を備えているかどうかの確認を行っている。また、平成21年の条例改正により、道議会議長の調査を補佐するため、学識経験者で構成する第三者機関の北海道議会政務活動費調査等協議会（以下「協議会」という。）が設置され、平成25年度の政務活動費に係る収支報告書等について、弁護士、大学教授及び公認会計士の3名の委員によって抽出調査が実施されている。その後、規程第6条の規定に基づき、道議会議長から知事に対して、収支報告書等の写しが送付され、通知を受けた知事は、当該通知に基づき、残余额が生じた議員及び会派に対して、返納を求めることになる。

ク 政務活動費を充てることができる経費の範囲に関しては、条例第2条第2項により、会派に係る政務活動費については別表第1、議員に係る政務活動費については別表第2において規定されている。別表第1においては、「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」を内容とする「調査研究費」などが、また、別表第2においては、「議員が行う活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費」を内容とする「事務所費」、「議員が行う活動を補助する職員を雇用する経費」を内容とする「人件費」などが、それぞれ政務活動の経費の項目として定められている。

ケ 政務活動とその他の活動が混在する場合の按分については、運用方針の第4において、「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、「活動実態や使用実態に応じた合理的割合で按分する」ものとしており、例えば、後援会等の事務所と兼ねている場合の事務所の賃借料、管理運営費は、使用面積や使用頻度により按分することなど、費目ごとの客観的な基準により按分方法の例を示している。

また、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、例えば、政務活動と後援会活動とが混在するときは、2分の1までとするなどの按分率の上限を定めている。

いずれにしても、議員の活動の内容は、議員個々によって異なるため、按分比率は、議員が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。

なお、このことは、会派交付分についても同様と考えている。

コ 政務活動費については、道議会事務局において、道議会議長の調査を補佐するため、書類の確認を行うとともに、第三者機関である協議会の委員によっても抽出調査が行われている。その際、政務活動費としての計上に疑義、かし又は運用方針とのかい離が生じている場合は、当該議員からの申し出により、後日、修正した収支報告書が改めて提出され、道議会議長において、これを受理している。

なお、これまでの措置例の主なものとしては、資料購入費や事務費について、計上誤り

などの理由から、議員からの申し出により、修正した収支報告書が提出され、新たに生じた残余額の返納が行われた事例があった。

(2) 請求人の主張に対する見解等について

ア 自民党道民会議の自民党道連に対する支出について

(ア) 法では、政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法については、各自治体が条例で定めることとされており、収支報告書の様式、記載方法、添付書類等についても、各議会の裁量にゆだねられている。条例に定める収支報告書の様式、記載方法等は、全国議長会が平成24年に示した交付条例（例）に準拠したもので、他府県と同様の標準的な取扱いとなっている。また、道議会においては、平成22年度からは、業務委託調査を行ったときなどは、政務調査活動の内容を記録した活動記録簿の添付を義務付けており、政務活動費においても、同様の取扱いとしている。

(イ) 自民党道民会議の自民党道連に対する支出については、「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」として、条例で定める収支報告書の様式に基づき記載され、必要な書類が添付されている。

(ウ) 前記支出については、活動記録簿において、委託業務の内容や自民党道連による使途の区分が記載されている。

さらに、自民党道民会議に聴取したところ、道政に関する市町村や各種団体の要望等を取りまとめ、道政に反映させることなどを目的として、会派の様々な政務活動に要する業務について、専門的なノウハウを有し、また、会派の目指す道政の方向性を熟知している自民党道連に委託したものであり、会派の政務活動のために必要な経費であるとの説明を受けている。

また、委託契約に基づき、自民党道連の職員は、過去の定例会における議会議論の分析、執行機関に対する照会や説明の聴取、将来において議会議論が想定される事案に係る情報収集や資料の整理など、一年を通じて日常的な連絡調整の業務に従事していたほか、代表質問や意見書の作成補助、移動政調会、団体政策懇談会、定例懇談会の開催・準備業務、会派のホームページの運営管理等の業務に従事していたと会派から説明を受けている。

(エ) 平成21年度の政務調査費については、平成26年7月11日に札幌地方裁判所から判決が言い渡され、被告である北海道知事は、この判決を不服として同月24日付けで札幌高等裁判所に控訴し、現在、審理が進められている。控訴理由として、自民党道民会議は「政務調査業務」そのものを委託したものであって、委託先である自民党道連が受託業務を処理する過程において、受託業務自体に政務調査活動以外の活動が混在する余地は全くなく、按分の問題が生ずることもないと主張している。

また、北海道知事からの控訴に伴い、補助参加人である自民党道民会議の訴訟代理人からも、受託者が政党支部であることをもって、委託業務の内容が政党活動に転化した

り、政党活動が混在したりすることはなく、判決が按分の根拠として指摘した業務を政党活動と評価することがそもそも不当であり、政党活動が混在する余地はないなどの主張をしている。

なお、平成20年度の政務調査費に関し、札幌地方裁判所平成26年4月23日判決においては、人件費に関し、専ら政務調査活動に従事することも考えられることから、政務調査費全額を計上することが認められる旨判示されている。

控訴審におけるこれらの主張等にかんがみ、平成25年度の調査委託についても、控訴審における主張と同様に、政務活動以外の活動が混在していないことから、按分の問題が生じないものと考えている。

- (ウ) 平成21年度と平成25年度の委託業務は両年度とも、自民党道民会議が自民党道連に道政調査に係る事務等補助業務を委託することを内容とした契約であり、契約形態や内容に大きな変更はないものと承知している。

平成21年度に支出した政務調査費に関して、札幌地裁では、訴訟代理人から北海道出納局が示している「調査研究業務委託料積算基準」に基づき、委託金額を試算し、実際の調査委託費が不当に高額ではないことを主張しており、平成25年度においても同様の状況にあることから、試算による委託金額が実際の調査委託費を上回っていると考えている。

- (カ) 会派から党支部に対する委託費に政務活動費を充当することは、大阪高等裁判所平成23年9月30日判決においても認められている。

- (キ) 仙台地方裁判所平成26年11月27日判決においては、仙台市議会における会派控室の常勤職員が電話・来客の対応、取次ぎ等の業務に従事したことが認められているが、政務調査活動に従事した業務の内容については、判決文に記載されていない。一方で、7月11日判決においては、委託業務に従事している自民党道連の職員が道議会庁舎において支援者や、後援会、マスメディアへの対応の事実とは認められないと判示されている。

道議会の会派における電話・来客対応、取次ぎ等の業務は、道議会事務局が任用する非常勤職員が対応していることから、前記仙台地方裁判所の判決内容が当てはまるものではないと考えている。

イ 民主党道民連合の民主党北海道に対する支出について

- (ア) 民主党道民連合の民主党北海道に対する支出について、民主党道民連合に聴取したところ、道政に関する市町村や各種団体の要望等を取りまとめ、道政に反映させることなどを目的として、会派の様々な政務活動に要する業務について、専門的なノウハウを有し、また、会派の目指す道政の方向性を熟知している民主党北海道に委託したものであり、会派の政務活動のために必要な経費であるとの説明を受けている。

また、委託契約に基づき、民主党北海道の職員は、会派の政務活動に関わる様々な業務に従事しているが、自民党道連の職員と同様に、過去の定例会における議会議論の分析、執行機関に対する照会や説明の聴取、将来において議会議論が想定される事案に係る情報収集や資料の整理など、一年を通じて日常的な連絡調整の業務に従事していたほ

か、代表質問や意見書の作成補助、道政懇話会の開催・準備業務、「道議会活動の報告」の作成などの業務に従事していたと会派から説明を受けている。

- (イ) 道議会事務局では、収支報告書が提出された際に、活動記録簿等について、記載内容の整合性や、所定の要件を備えているかなどの確認を行っており、前記支出に係る収支報告書は、条例で定める様式に基づき記載されている。
- (ウ) 平成21年度の政務調査費については、控訴審において、知事及び補助参加人が、自民党道民会議と同様の主張を行っており、平成25年度においても、政務活動以外の活動が混在していないことから、按分の問題が生じないものと考えている。
- (エ) 平成21年度と平成25年度の委託業務は両年度とも、民主党道民連合が民主党北海道に道政調査に係る事務等補助業務を委託することを内容とした契約であり、契約形態や内容に大きな変更はないものと承知している。

平成21年度に支出した政務調査費に関して、札幌地裁では、訴訟代理人から北海道出納局が示している「調査研究業務委託料積算基準」に基づき、委託金額を試算し、実際の調査委託費が不当に高額ではないことを主張しており、平成25年度においても同様の状況にあることから、試算による委託金額が実際の調査委託費を上回っていると考えている。

- (オ) 仙台地方裁判所平成26年11月27日判決においては、仙台市議会における会派控室の常勤職員が電話・来客の対応、取次ぎ等の業務に従事したことが認められているが、政務調査活動に従事した業務の内容については、判決文に記載されていない。一方で、7月11日判決においては、委託業務に従事している民主党北海道の職員が道議会庁舎において支援者や、後援会、マスメディアへの対応の事実とは認められないと判示されている。

道議会の会派における電話・来客対応、取次ぎ等の業務は、道議会事務局が任用する非常勤職員が対応していることから、前記仙台地方裁判所の判決内容が当てはまるものではないと考えている。

ウ 民主党道民連合のA団体に対する支出について

- (ア) 民主党道民連合のA団体に対する支出について、民主党道民連合に聴取したところ、雇用対策や地域医療、原発・エネルギー政策等道政に関する代表質問や意見書の文案を作成する際などに参考とする政策課題に関する資料や情報の提供等のための委託であるとの説明を受けている。
- (イ) 道議会事務局においては、収支報告書の活動記録簿等について、記載内容の整合性など、所定の要件を備えているかどうかの確認を行っており、前記支出に係る収支報告書は、条例で定める様式に基づき記載されている。
- (ウ) 7月11日判決では、平成21年度において、A団体から代表質問や意見書の文案を作成する際などに、政策課題に関する資料や情報の提供を受けていたことが認められている。

しかしながら、平成20年度以前においても、同様の情報提供を受けているにもかかわらず、平成19年度及び平成20年度においては、政務調査費から調査委託費を支出してい

なかったことから、A団体による資料や情報の提供は対価の支払いを必須とするものではないと判示されている。

(エ) 控訴審においては、平成18年度から平成20年度においても、A団体による資料や情報の提供に対する対価の支払いが存在していたことから、平成21年度における支出が適法であることを民主党道民連合の訴訟代理人から主張している。

(オ) 平成25年度においても、平成21年度の委託と同様、A団体からの資料や情報の提供に対する対価が支払われており、控訴審における主張と同様であると考えている。

(カ) A団体への支出については、会派から契約書の写しが提出されたほか、この度の住民監査請求の際に、代表質問や意見書等を作成するための基礎資料として、A団体から各定例会前に提供された資料等が成果物として会派から提出されている。

なお、平成21年度の調査委託の成果物については、民主党道民連合の訴訟代理人から訴訟の過程で裁判所へ提出している。

エ 全体について

(ア) 政務活動費については、条例、規程、運用方針などにより、制度内容が具体的に示されており、併せて、調査委託費として交付されていた平成22年度からは、収支報告書とともに、全ての領収書等の写しや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。

また、制度内容や経費の範囲等についても、必要の都度、各会派及び各議員に対して、その周知を図ってきている。

(イ) 道議会議長に提出された収支報告書及び添付書類については、道議会事務局において、収支及びその内容の整合性など、所定の要件を備えているかどうかの確認を行うとともに、協議会において執行内容の調査を行っており、現行制度の趣旨に沿って、適正に処理されているものと考えている。

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、地方議会の活性化を図る趣旨から、議員の調査活動の基盤を強化するなどの目的のため「政務調査費」として、平成12年度に制度化されたもので、平成24年9月の法改正により「政務活動費」へ制度が改められた。

政務活動費は、法第100条第14項にその根拠を有し、同項では「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、同条第15項では「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) 収支報告書及び添付書類の提出について

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、道議会議長に収支報告書を提出しなければならないとし、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。

(エ) 議長の調査等について

条例第10条において、道議会議長は、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、道議会議長が指名する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、道議会議長は、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。

(オ) 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。

(カ) 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ができる経費に関し、運用方針を定めるものとする。」と定め、道議会議長においては、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。

道議会議長は、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。また、平成25年3月には、議会改革等検討協議会において通算6回にわたる検討を行った上で運用方針等の改正を行っている。

(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、会派にあっては別表第1に、議員にあっては別表第2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、会派が充てることができる経費として、「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費用」と定めている。なお、「道の事務、地方行財政等」には国政に関する事項も含まれている。

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。」とされている。

エ 按分による充当

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) 道議会の取組みについて

ア 道議会事務局による調査について

条例第9条の規定により道議会議長に提出された収支報告書等については、道議会議長

の調査を補佐するため、道議会事務局において、収支及びその内容の整合性など所定の要件を備えているかどうかの確認を行っている。その後、規程第6条の規定により道議会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道議会議長の調査を補佐させるため、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。平成25年度支出分については、3名の委員が、2回、一定期間、それぞれ抽出調査を実施し、その都度、協議会で協議の上、その調査結果を道議会議長に対し報告している。

なお、平成25年度における運用方針を含めた手引の改正では、協議会からの助言を参考として、調査委託費や人件費等に係る契約書を、関係帳票として道議会議長に提出することとされた。

(4) 平成25年度における政務活動費の交付及び返納について

平成25年度の政務活動費の交付額については、条例に基づき、各党派及び各議員に対して、総額で5億7,600万円を支出し、2,629万1,456円が返納されている。このうち、自民党道民会議には5,760万円が、民主党道民連合には4,560万円が支出され、民主党道民連合から残余额129万2,050円が返納されている。

(5) 監査請求の対象となる支出について

ア 自民党道連への委託について

自民党道民会議と自民党道連は、平成25年4月1日付けで政務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、自民党道連に対し、毎月調査委託費を支出しており、当該年度の支出額の合計は4,032万5,040円である。

イ 民主党北海道への委託について

民主党道民連合と民主党北海道は、平成25年4月1日付けで政務調査業務委託契約を締結した。この契約に基づき、民主党道民連合は、民主党北海道に対し、毎月調査委託費を支出しており、当該年度の支出額の合計は2,730万円である。

ウ A団体への委託について

民主党道民連合とA団体は、平成25年4月1日付けで政務調査業務委託契約を締結した。民主党道民連合は、A団体に対し、平成25年12月6日に調査委託費として114万420円を支出している。

2 判断

(1) 政務活動費に係る違法性等について

ア 政務活動費の手續及び執行の基準について

政務活動費は、上記1の(1)のアのとおり法に定められており、北海道においては、同イ

のとおり条例において、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については、上記1の(2)のとおり具体的な項目が定められ、経費の範囲の取扱い等については、議会改革等検討協議会で協議の上、道議会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、会派及び議員に対して周知を図っており、会派及び議員が政務活動費を執行する上での判断基準としていることが認められる。

イ 政務活動費の交付及び返納について

平成25年度における政務活動費の支出は、条例で定められた額が、各会派及び各議員に交付され、道議会議長への収支報告書の提出や領収書等の写しの添付も条例の規定どおり行われていた。また、残額も適正に返納されていた。

ウ 本件における違法性判断について

次に、政務活動費の支出の違法又は不当については、政務調査費に関する東京高等裁判所平成21年9月29日判決（東京地方裁判所平成20年11月28日判決を引用）では「本件各支出が区政に関する調査研究に資するために必要な経費以外の経費に係る支出であるか否かは、本件各支出が本件用途基準及び本件申合せ事項に反するか否かを基準に判断するのが相当である。」と判示されている。こうしたことから、本件住民監査請求に当たっては、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、当該支出は違法又は不当なものと判断されることになるかと解する。

エ 自民党道民会議の自民党道連に対する支出について

(ア) 支出の事実及び提出すべき書類について

自民党道民会議は、平成25年度において、政務活動費として5,760万円の交付を受け、自民党道連に対して調査委託費として4,032万5,040円を支出している。

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、運用方針その他手引に従い、提出されていることを確認した。

(イ) 自民党道連への委託の適否について

条例、規程及び運用方針において、特に調査委託先の制限等は設けられていない。また、大阪高等裁判所平成23年9月30日判決が、「県から交付を受けた本件政務調査費等をもって県連に要望事項聴取活動等の委託費を支払ったことが、本件条例等に定める本件政務調査費等の用途基準に反したものと認めることはできない。」と判示していることから、自民党道連に対し調査委託費を支出することは、認められるものと解される。

(ウ) 経費の範囲の適合性について

a 自民党道民会議から自民党道連に対する調査委託の内容は、道政に反映させることを目的とした資料・情報収集・整理、地域における政策調査、調査結果の集計及び分析、連絡調整を含めた道政調査に係る事務等補助業務であることを確認した。

b 委託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、委託の実施

過程において作成された代表質問の骨子や会議の開催案内、政策集、意見書、ホームページの写し等の資料が提示され、これらが委託の成果物であることを確認した。

- c 具体的な事務等補助業務の内容は、過去の定例会における議会議論の分析、執行機関に対する照会や説明の聴取、将来において議会議論が想定される事案に係る情報収集や資料の整理など、一年を通じて日常的な連絡調整の業務に従事していたほか、代表質問や意見書の作成補助、移動政調会、団体政策懇談会、定例懇談会の開催・準備業務、会派のホームページの運営管理などであった。
- d 業務の実施に当たっては、自民党道連から自民党道民会議へ4名の職員が出向し委託業務に専従したほか、必要に応じて自民党道連に勤務する職員から1人工程度の応援を受けながら、上記cの業務を実施していた。
- e 本件調査委託費については、自民党道連からの出向者である自民党道民会議の政策審議委員会の職員らの給与や社会保険料等の人件費、移動政調会の開催や中央要請等への出席に係る旅費などの経費、事務用品の購入費等に用いられていた。
- f 会派は、主義や主張を同じくする議員により道議会内で結成され、法により議員に付与された議決権、選挙権、監視権、意見表明権等の広範な権限と職責の行使に当たり、結束した行動を取ることで、道政において自らの目指す政策を実現させることを目的とするものであって、政策実現や議会における審議の活性化を図るための会派の調査研究等に要する経費については、法において、政務活動費の交付対象とされている。

本件における委託の成果物や会派の説明により示された調査委託の業務内容は、条例に規定する「道政の課題や道民の意向を把握し、道政に反映させる活動」の範囲内であり、会派が行うこのような広範な活動を支えるための事務等補助業務であると認められる。

- g このような調査委託に対して政務活動費を支出することは、条例や運用方針で定められた政務活動費を充てることができる経費の範囲を逸脱するものではない。
- (イ) 請求人の主張について
- a 請求人は、調査委託費の支出先が会派の所属する政党の支部等の団体であること、支出金額が1箇月ごとにおおむね一定額であることなどに照らすと、上記支出は、具体的な調査を委託し、その対価として支出されたものとは認定しがたく、政務活動費を政務活動以外の用途に用いるための方便として利用した可能性すらうかがわれると主張している。

しかし、条例、規程及び運用方針において委託先については制限されていないのは上記(イ)のとおりであり、委託料の支払いは契約で定めたとおり行われており、一定期間を通じて継続して業務を遂行することを目的とする委託契約において、分割して毎月一定額の支払いを行うことは一般に認められる支払方法であると考えられる。また、成果物等から委託業務を実施した事実を確認した。

b 請求人は、上記委託には、政党活動としての側面があるとして、少なくとも2分の1は違法であると主張している。

この点について、前記(ウ)のbで確認した成果物の大部分は、自民党道民会議の名前で行われた業務に関するものであったが、一部に、自民党道連及びその構成団体（以下「自民党道連等」という。）の名前で行っているもの、自民党道民会議と自民党道連が共催の形式をとったものがあった。

また、同成果物の中には、国の施策や予算など国政に関する事項を扱うものが含まれていた。

しかし、監査の過程において、監査対象部局から、自民党道連が行っている業務については情報収集のため会議に出席したものであり、自民党道連等と共催した業務については費用や労務の分担を行っているなどの説明が行われており、これを否定する事実は認められなかった。

また、国政に関する事項を含む業務も、意見書の作成や国への要望、提示、代表質問等の参考となるなど、道政に関する情報収集を目的とした業務であり、さらに運用方針等においては、国政に関する事項を含む業務が調査委託費を充てることができる経費の範囲に含まれていることが明確化されている。

本件と同様の会派から政党支部への業務委託に関する支出について争われた大阪高等裁判所平成23年9月30日判決では、「本件各会派の活動と県連のそれとは重なる部分も多く、政治的理念も共通する面が多いと解されるから、県連が本件委託に係る業務を受託者である県連の名前で行っていたからといって、そのことから直ちに、本件各会派からの委託業務の遂行の仕方として不当とまではいえないし、当該業務が県連の業務であり、本件各会派の業務ではないということもできない。」と判示しているとおろ、自民党道連等の名前で行われた業務が直ちに不当となるものではない。

なお、名古屋高等裁判所平成25年1月31日判決では、「特定の活動が、政務調査活動と政治活動の性質を併せ持つ場合があることは否定できないから、その活動のための政務調査費を支出する場合、その活動が専らあるいは主として選挙で当選することを目的とする政治活動であることが明白な場合は格別、そうでないときは、その支出が本件規程に定める政務調査費の用途基準に合致している場合は、当該支出をもって違法ということは困難である。」と判示しており、本件において、専らあるいは主として選挙で当選することなどを目的とする活動は含まれていなかった。

したがって、本件委託業務には、請求人が主張するような政党活動の側面は認められなかった。

(オ) 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には整合性があり、これに反する事実は認められなかった。よって、請求人の主張を考慮してもなお、上記(ア)の支出が条例、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から

逸脱したものと解することはできず、同支出が違法又は不当な支出であるとは認められない。

オ 民主党道民連合の民主党北海道に対する支出について

(ア) 支出の事実及び提出すべき書類について

民主党道民連合は、平成25年度において、政務活動費として4,560万円の交付を受け、民主党北海道に対して調査委託費として2,730万円を支出したことを確認した。

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、運用方針その他手引に従い、提出されていることを確認した。

(イ) 民主党北海道への委託の適否について

上記エの(イ)のとおり、条例、規程及び運用方針並びに判例により、民主党北海道に対し調査委託費を支出することは、認められていると解される。

(ウ) 経費の範囲の適合性について

a 民主党道民連合から民主党北海道に対する調査委託内容は、道政に反映させることを目的とした資料・情報収集・整理、地域における政策調査、調査結果の集計及び分析、調査結果に基づく提言などの策定補助、連絡調整を含めた道政調査に係る事務等補助業務であることを確認した。

b 委託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、委託の実施過程において作成された代表質問の要旨や要望・提言を含む議会活動報告や会議の開催概要、次第及び出席者名簿、提言・要望書等の資料が提示され、これらが委託の成果物であることを確認した。

c 具体的な事務等補助業務の内容は、過去の定例会における議会議論の分析、執行機関に対する照会や説明の聴取、将来において議会議論が想定される事案に係る情報収集や資料の整理など、一年を通じて日常的な連絡調整の業務に従事していたほか、代表質問や意見書の作成補助、道政懇話会の開催・準備業務、「道議会活動の報告」の作成などであった。

d 業務の実施に当たっては、民主党北海道から民主党道民連合へ3名の職員が出向し上記cの業務に専従していた。

e 本件調査委託費については、民主党北海道からの出向者である民主党道民連合の政策審議会の職員の給与や社会保険料等の人件費に用いられていた。

f 会派は、主義や主張を同じくする議員により道議会内で結成され、法により議員に付与された議決権、選挙権、監視権、意見表明権等の広範な権限と職責の行使に当たり、結束した行動を取ることで、道政において自らの目指す政策を実現させることを目的とするものであって、政策実現や議会における審議の活性化を図るための会派の調査研究等に要する経費については、法において、政務活動費の交付対象とされている。

本件における委託の成果物や会派の説明により示された調査委託の業務内容は、条

例に規定する「道政の課題や道民の意向を把握し、道政に反映させる活動」の範囲内であり、会派が行うこのような広範な活動を支えるための事務等補助業務であると認められる。

g このような調査委託に対して政務活動費を支出することは、条例や運用方針で定められた政務活動費を充てることができる経費の範囲を逸脱するものではない。

(エ) 請求人の主張について

a 請求人は、調査委託費の支出先が会派の所属する政党の支部等の団体であること、支出金額が1箇月ごとにおおむね一定額であることなどに照らすと、上記支出は、具体的な調査を委託し、その対価として支出されたものとは認定しがたく、政務活動費を政務活動以外の用途に用いるための方便として利用した可能性すらうかがわれると主張している。

しかし、条例、規程及び運用方針において委託先については制限されておらず、委託料の支払いは契約で定めたとおり行われており、一定期間を通じて継続して業務を遂行することを目的とする委託契約において、分割して毎月一定額の支払いを行うことは一般に認められる支払方法であると考えられる。また、成果物等から委託業務を実施した事実を確認した。

b 請求人は、上記委託には、政党活動としての側面があるとして、少なくとも2分の1は違法であると主張している。

この点について、前記(ウ)のbで確認した成果物の大部分は、民主党道民連合の名前で行われた業務に関するものであったが、一部に、民主党道民連合と民主党北海道及びその地域組織（以下「民主党北海道等」という。）が共催の形式を取ったものがあった。

また、同成果物の中には、国の施策や予算など国政に関する事項を扱うものが含まれていた。

しかし、監査の過程において、監査対象部局から、民主党北海道等と共催の形式を取っている業務については、開催名義を慣習上共催としているに過ぎず、会派の業務として実施しているなどの説明が行われており、これを否定する事実は認められなかった。

また、政務活動費において、国政に関する事項を含む業務も、意見書の作成や国への要望、提言、代表質問等の参考となるなど道政に関する情報収集を目的とした業務であり、さらに運用方針等においては、国政に関する事項を含む業務が調査委託費を充てることができる経費の範囲に含まれることが明確化されている。

民主党北海道等の名前で行われた業務が直ちに不当となるものではないことは、前記エの(エ)のbで引用した大阪高等裁判所平成23年9月30日で判示しているとおりである。なお、本件において、前記エの(エ)のbで示すような専らあるいは主として選挙で当選することなどを目的とする活動は認められなかった。

したがって、本件委託業務には、請求人が主張するような政党活動の側面は認められなかった。

(オ) 結論

上記のとおり、監査の過程で確認した書類等と請求人の主張を考慮してもなお、上記(ア)の支出が条例、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から逸脱したものと解することはできず、同支出が違法又は不当な支出であるとは認められない。

カ 民主党道民連合のA団体に対する支出について

(ア) 支出の事実及び提出すべき書類について

民主党道民連合は、平成25年度において、政務活動費として4,560万円の交付を受け、A団体に対して調査委託費として114万円420円を支出している。

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、規程及び運用方針に従い、提出されている。

(イ) 経費の範囲の適合性について

民主党道民連合からA団体に対する調査委託内容は、雇用対策や地域医療、原発・エネルギー政策等道政に関する代表質問や意見書の文案を作成する際などに、政策課題に関する資料や情報の提供等に係る委託業務であることを確認した。

また、委託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、各定例道議会毎に提供された資料やアンケート調査に係る資料の提示を受け、委託の成果物であることを確認した。

本件調査委託費については、各定例道議会毎の意見交換に係る会場使用料等の会議費や資料作成に係る経費に用いられていた。

このような調査委託に対して政務活動費を支出することは、条例及び運用方針に定められた政務活動費を充てることができる経費として認められるものである。

(ウ) 請求人の主張について

請求人は、7月11日判決を引用し、同様に全額を違法とすべきと主張している。

しかし、成果物等から委託業務を実施した事実が確認できており、また、委託業務において、A団体から7町村で実施した原子力防災訓練に関する住民アンケート調査の結果などが情報提供されており、道議会でのこの点について質問が行われていることから、平成25年度における委託業務が対価を支払うことを要しないものであるとは評価できない。

(エ) 結論

以上により、請求人の主張を考慮してもなお、上記(ア)の支出が条例、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から逸脱したものと解することはできず、同支出が違法又は不当な支出であるとは認められない。

(2) 条例の改正等について

上記(1)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、政務活動費への制度の改正に伴い、条例に「議長は政務活動費の使途の透明性の確保に努めるものとする。」と新たに定められたことから、条例の改正等については、消極的に解するものである。

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、法上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議会の自律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等であることから、条例等に沿った適切な執行が求められるとともに、議員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求められる。

これまで道議会では、政務調査費に関する条例及び規程について、平成21年3月31日の改正では、収支報告書にすべての支出について領収書等の写しを添付することとされ、同年7月10日の改正では、道議会議長の収支報告書等の調査に当たり、これを補佐するために、道議会議長が指名する3名以内の学識経験者からなる協議会を置くこととされた。また、政務調査費から政務活動費に制度が改められた際の平成25年3月25日の運用方針改正では、第三者機関である協議会の意見を踏まえて、道議会議長において保管する書類の範囲を広げるなどの取組みも行われてきたところである。

しかし、今回の監査においては、活動記録簿に内容が具体的に記載されていないもの、契約の仕様や成果が書面で明らかになっていないもの、変更契約の書面を作成していないものが見受けられた。

これらは、直ちに支出自体が不当となるものではないが、納税者である道民に対する説明責任といった面からは、その責任を十分に果たしているとは言い難いものである。

近年、政務活動費については、全国的に関心が高まっており、現在、道においても3件の訴訟が係属中であり、その行方に対して道民の厳しい目が向けられている。

このようなことから、道議会においては、道議会議長が行う調査を補佐させるために設置された第三者機関である協議会の機能を十分に活用するなどして、今後とも政務活動費の規程やその運用等について、不断に改善や工夫を行うとともに、各会派及び各議員においては、その使途等に関し、今後一層の透明性を確保し、道民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。