

## 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23年10月20日

#### 3 請求の内容

##### (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調査費に関する条例（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、議会議員の「調査研究に資するため必要な経費の一部として」政務調査費を交付することが認められている。

イ 道議会において 1 年度ごとに交付される政務調査費の金額は、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、議員に対しては議員 1 名について 1 か月当たり43万円、年間516万円である。

ウ 平成22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4,510万円の支出を行った。

エ 上記支出については、領収書等添付票の使途項目の欄には、単に「調査委託費」と記載されているのみで、具体的にいかなる使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、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 か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、政務調査費を政務調査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窺われる。

オ したがって、上記支出の全額は、議員の「調査研究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 平成22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2,960万円の支出を行った。

キ 上記支出については、領収書等添付票の使途項目の欄には、単に「調査委託費」と記載されているのみで、具体的にいかなる使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、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か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、政務調査費を政務調査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窺われる。
- ク したがって、上記支出の全額は、議員の「調査研究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。
- ケ 民主党道民連合は、A団体に対して、調査委託費として117万420円を支出した。
- コ 上記支出については、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、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。したがって、上記支出の全額は、議員の「調査研究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。
- サ 民主党道民連合は、B団体に対して、調査委託費として39万円を支出した。
- シ 上記支出については、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、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。したがって、上記支出の全額は、議員の「調査研究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。
- ス 議員事務所に係る経費については、事務所としての要件を備えており、かつ、その事務所が政務調査活動に使用されている場合に、政務調査費に充当することができることとされている。ただし、政務調査費が実質的に議員の収入に充当されることを防ぐ趣旨から、自宅兼用の場合の事務所費、道議会議員選挙に使用される期間（公示期間）の事務所費、議員所有又は議員と生計を一にする親族所有の事務所賃借料等については、政務調査費を充当することができないとされている。
- セ そうであるとすれば、政務調査費の手引（以下「手引」という。）において直接の言及があるわけではないが、議員が取締役を務める会社その他議員の関連会社が所有する物件についても、政務調査費からの支出は禁じられると解すべきである。
- ソ まず、自宅兼用の場合の事務所、道議会議員選挙に使用される期間（公示期間）の事務所、議員所有又は議員と生計を一にする親族所有の事務所についての事務所経費支出は全額が違法である。また、議員が取締役を務める会社の所有物件についての事務所経費支出についても、全額が違法である。
- タ また、これらの制限に該当しないとしても、事務所が政務調査活動のみならず

後援会活動や政党活動に使用されている場合は、活動の実態に応じた按分が必要となるが、事務所状況報告書による事務所の使用実態についての報告は、議員の自己申告にとどまるものであり、使用実態の裏付けとなる証拠は提示されていない。そうすると、むしろ後援会活動や政党活動が事務所活動の大半を占めるのが実情であると思われる。

チ そうであれば、各議員の議員事務所経費については、上記を前提とした按分割合の限度でのみ政務調査費からの支出が許されると解すべきであり、政務調査費による事務所経費の支出が禁じられる類型に該当しないものについても、現実の事務所経費の3分の1を超える支出額は全て違法である。

ツ 人件費については、議員が行う調査研究を補助する職員を雇用する経費に充当することができるかとされている。ただし、政務調査費が実質的に議員の収入に充当されることを防ぐ趣旨から、議員の配偶者、議員の扶養関係にある者、議員と同居し生計を一にする者の人件費については、政務調査費からの支出は認められていない。

テ しかし、開示された領収書等添付票では、各被用者の氏名、住所等が黒塗りにされており、人件費の支出が禁止されている者に該当するか否かが明らかでない。この点が明らかにならない限り、人件費の支出は全て違法である。

ト なお、上記の制限に該当しない場合であっても、議員事務所で雇用される職員が政務調査活動の補助のみ行うとは考えがたく、むしろ後援会活動や政党活動が職務の大半を占めるのが実情であると思われる。

ナ このため、各議員が雇用する職員の人件費については、上記を前提とした按分割合の限度でのみ政務調査費からの支出が許されると解すべきであり、政務調査費による人件費の支出が禁じられる類型に該当しないものについても、現実の人件費の3分の1を超える支出額は全て違法である。

ニ C議員は、平成22年6月に「農政懇談会」の費用として4,000円を政務調査費から支出しており、領収書の作成者は「D店」となっていることから、明らかにアルコール飲料を含む飲食がなされたものと認められる。

ヌ 調査研究費のうち食糧費については、飲食を目的とする懇談会費には政務調査費を充当できないとされている。また、アルコール飲料の提供を主眼とする飲食店における会合に政務調査費を支出することは著しく社会的相当性を欠いていることから、かかる支出は違法である。

ネ E議員は、平成22年6月に革のウエストバッグを購入し、その購入費7,350円を政務調査費から支出している。

ノ 上記購入費は、事務費のうち消耗品費として政務調査費から支出されているが、消耗品費とは事務用品等購入費であり、また、政務調査活動に直接必要としない備品購入については事務費を充当できないとされていることから、かかる支出は違法である。

ハ 北海道が、道議会の各会派及び各議員に対し、平成22年4月1日から平成23年3月31日までの間に支給した政務調査費のうち3億4,357万1,698円は違法・不当な公金の支出である。

## (2) 措置内容

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

監査委員加藤礼一及び監査委員池田隆一は、政務調査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

本請求については、事実を証する書面の添付に不足があることなどから補正を求めたところ、平成23年11月7日に補正された書面が提出され、法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、同月9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22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調査費のうち調査研究費に係る支出並びに道議会議員の政務調査費のうち事務所費、人件費、「農政懇談会」の費用としたC議員の調査研究費及び革のウエストバッグの購入費としたE議員の事務所費に係る支出が、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

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23年12月1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。この間、政務調査費の領収書等の開示については制度改革が重ねられ、平成22年度分から1円以上の領収書が全て開示されたことは、道議会の制度改革のたまものであり、政務調査費の使途の公平性・透明性を確保するための前進であるが、このような制度改革と逆行するように、自民党道民会議や民主党道民連合による政党支部に対する極めて巨額の業務委託費の支出は、平成22年度になっ

- ても依然として存続している。また、事務所費については、報道により何名かの議員について不適切な疑いのある支出が発覚している。このように、実際の政務調査費の支出実態については、まだまだ極めて問題が多いと言わざるを得ない。
- イ F議員の事務所状況報告書では、後援会事務所との兼用はないとされており、事務所賃料の全額が政務調査費から支払われているが、事務所の外観の写真を見ると、大きく「後援会事務所」との文字が掲げられており、これで後援会事務所との兼用がないとどうして言えるのか、全く理解しかねる。
- ウ G議員の事務所状況報告書には、後援会事務所との兼用はないと記載されており、事務所賃料の全額が政務調査費から支払われているが、事務所の外観の写真を見ると「Gと歩む会」の看板が立てられており、どう見ても後援会であることは間違いないと思われ、これで後援会との兼用がないと言ってよいものか。なお、インターネットで検索すると、「Gと歩む会」の連絡先として、G議員の事務所と全く同じ住所と電話番号が表示されることを申し添える。
- エ H議員の事務所の外観の写真にも、「後援会事務所」の看板を見て取れる。事務所状況報告書では、後援会事務所との兼用があること自体は報告されているが、その按分率について、H議員は政務調査活動が4分の3であると報告している。しかしながら、道議会事務局が作成した手引によると、政務調査活動と後援会活動、政党活動が明確に区分できない場合は、各3分の1ずつに按分しなければならない旨が定められている。多くの場合それらの活動は混在しており、明確に区分することは困難であると思われるが、H議員は、事務所における活動の4分の3は政務調査活動として明確に区分できるとしている。どうしてこのような区分ができるのか、はなはだ疑問と言わざるを得ない。
- オ なお、事務所費に疑問があることにより、そこで働いているであろう職員の人件費についても少なからず疑問が湧く。例えば、F議員の雇用状況報告書では、雇用されている4名の職員のうち3名が政務調査活動のみに従事しており、残る1名についても4分の3は政務調査活動に従事しているとされている。しかし、そもそも事務所に大きく後援会事務所の看板が掲げられていることからすれば、この事務所で少なからず後援会活動についての事務処理が行われていることが推定され、F議員の報告書は到底鵜呑みにできるものではない。
- カ G議員の雇用状況報告書によると、雇用されている職員3名の全員が政務調査活動のみしか行っていないこととなっている。それでは、事務所と同じ住所となっている「歩む会」の運営は誰が担っているのか。この職員達は「歩む会」宛てにかかってきた電話を一切取ることなく、事務処理も全く行わないのか。
- キ 上記の3名の議員は、あくまで例示であって、これ以外の議員についても問題がある可能性が少なくない。
- ク D店での飲食費用や革のウエストバッグの購入費については、適正な判断をいただきたい。

ケ ここまで陳述で述べた内容だけでも、道議会の政務調査費の使途について少なからぬ問題が存在するが、これらについては問題点の所在が明らかとなるだけ、まだましだと言える。しかし、業務委託費の問題については、問題点の存在を覆い隠してしまう点で、最も悪質である。平成22年度は、自民党道民会議は4,510万円、民主党道民連合は合計3,116万420円もの額を政務調査費から業務委託費として支出している。しかし、その具体的な使途については、収支報告書や領収書等からは全く明らかにならない。道民の税金から拠出された、これだけの巨額な費用の具体的な使途が全く分からないというのは、異様な事態というほかない。

コ このような巨額の使途不明の支出が毎年継続され、会派が全く自浄能力を働かせないという状況が異様であり、異常である。これまでの住民監査請求の陳述において、また、法廷において繰り返し述べているが、問題点を指摘できることよりも、問題点があるのかどうかすら分からないことの方がより事態は深刻であって、正さなければならない。業務委託費の問題は、道議会の政務調査費の使途の中でも最も深刻な問題であって、第一に正さなければならないものである。

(2) 法第242条第6項の規定に基づく、請求人からの新たな証拠として、議員事務所の外観を撮影した写真3枚の写しが提出された。

#### 4 監査対象部局からの事情聴取

平成23年11月21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などについて、聴取を行った。その主な説明内容は、次のとおりであった。

##### (1) 政務調査費について

ア 政務調査費は、地方議会の活性化を図るためにはその審議能力を強化することが不可欠であることから、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法制化された。

イ 法では、議員の調査研究に資する経費の一部として会派又は議員に対し交付し、交付を受けた会派又は議員は、政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出することとし、具体的な交付の対象、額、交付の方法等については、各自治体の裁量に委ねられており、道議会においては、他府県と同様、全国都道府県議会議長会（以下「全国議長会」という。）が作成した「政務調査費の交付条例（例）及び同規程（例）」（以下「交付条例（例）」という。）を参考として、平成13年3月、条例及び北海道議会の会派及び議員の政務調査費に関する規程（以下「規程」という。）を制定し、交付の方法等必要な事項を規定している。

ウ 政務調査費の交付方法等は、道議会では、政務調査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金額を、議員には月額43万円を、それぞれ毎月交付し、交付された政務調査費の使途については、規程に定める使途基準によるとした。また、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、使途の例示などを盛り込んだ手引を作成し、各会派及び各議員に配付するとともに、道議会事務局において、個別に説明会などを行い、その周知を図っている。なお、この手引は、平成18年及び平成21年の条例改正に併せて2度の改定を行い、その後も、会派や議員からの求めに応じ、道議会事務局において、随時、内容の説明を行っている。

オ 議長の調査権は、法上は明示されてはいないが、全国議長会が条例等の標準例を作成し、「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。」、「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条に議長の調査権を規定した。道議会では、これまで、議長が本条の規定に基づき直接的な調査権を行使した事例はないが、道議会事務局においては、議長の調査を補佐するため、議長に提出された収支報告書、領収書等添付票、活動記録簿等（以下「収支報告書等」という。）について、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チェックを行うとともに、必要に応じ、議員等から個別に聴取を行うなどの確認を行っている。また、平成21年の条例改正により、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「北海道議会政務調査費調査等協議会」（以下「協議会」という。）が設置され、平成22年度の政務調査費に係る収支報告書等については、弁護士、大学教授及び公認会計士の3名の委員によって抽出調査が実施された。

カ 政務調査費の使途に関しては、「会派及び議員は、政務調査費を、別に定める使途基準に従い、使用しなければならない。」と規定した条例第8条を受け、規程第4条で「条例第8条の使途基準は、会派に係る政務調査費については別表第1、議員に係る政務調査費については別表第2のとおりとする。」と規定され、規程別表第1においては「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（調査委託費、交通費、宿泊費等）」を内容とする「調査研究費」が、また、規程別表第2においては「議員が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費（事務所の賃借料、管理運営費等）」を内容とする「事務所費」、「議員が行う調査研究を補助する職員を雇用する経費（給料、手当、社会保険料、賃金等）」を内容とする「人件費」などが、それぞれ政務調査費の使途基準の項目として定められている。

キ 政務調査活動とその他の活動が混在する場合の按分について、「政務調査費の使途基準等に関する運用方針」（以下「運用方針」という。）の中で、「議員の

活動は、政務調査活動とその他の活動（政党活動、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こととしており、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、政務調査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、按分比率については、議員が活動実態に応じて判断しているところであり、一律的な整理になるものではないと考えており、このことは、会派交付分についても同様と考えている。

ク 道議会事務局においては、議長の調査を補佐するため、議長に提出された収支報告書等について、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チェックを行うとともに、必要に応じ、議員等から個別に聴取を行うなどの確認を行っている。また、第三者機関である協議会の委員によっても、収支報告書等について、抽出調査が実施されている。その際、政務調査費としての計上に疑義や瑕疵があった場合には、当該議員が自主的に収支報告書の修正を行っている。事例としては、収支報告書が提出された際に、政務調査活動以外の活動に係る経費と疑われる記載が見受けられた場合は、その内容について議員に確認しており、その際、使途基準との乖離が生じている場合にあっては、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、議長において、これを受理している。また、これまでの措置例の主なものとしては、計上誤りなどの理由により、資料購入費や備品購入費について、議員の申し出により修正した収支報告書が提出され、新たに生じた残余の額の返納が行われた事例がある。

ケ 他府県においては、全国議長会の交付条例（例）を参考に、それぞれ条例等を制定し、政務調査費を交付しており、おおむね北海道と同様の制度となっている。議員1人当たりの支給額は、東京都の月額60万円が最も高く、徳島県の月額20万円が最も低く、47都道府県の単純平均では約35万円で、支給対象は、北海道と同様、会派と議員に交付している府県が最も多く、会派のみ、あるいは議員のみに交付することとしている府県もある。また、北海道と同様に毎月交付としている府県のほか、四半期ごとの交付、あるいは半年ごとの交付としている県もある。

コ 道議会の政務調査費制度については、当初から透明性の確保に配慮し、収支報告書を閲覧の対象とするなど、公開し、収支報告書への添付の義務付けについては、平成18年度交付分から、一部の項目を除き1件5万円以上の支出に対して領収書の添付を義務付けることとした。その後も、道議会では、政務調査費の透明性を一層確保するため、道議会でのいろいろな議論を重ねた結果、平成21年第1回定例会において、収支報告書に添付する領収書の範囲を2段階で拡大する条例改正を行い、平成21年度交付分にあつては1件1万円以上の支出に、平成22年度以



後の交付分にあつては全ての支出に拡大し、さらに、前述のとおり、平成21年第2回定例会においては、条例第10条の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を平成22年度から設置するなどの条例改正を行った。

サ 道議会の最高規範として「北海道議会基本条例」を制定し、法上は明確となっていない「議員の活動」について具体的に規定し、これらの活動に係る調査研究を政務調査活動として規定するとともに、「使途の透明性を確保するため、公開する」旨を明示した。

シ 他府県における制度の見直しについては、近年は特に、収支報告書に添付を義務付ける領収書の範囲を拡大する府県が多く、全ての支出に係る領収書の添付を義務化した府県は、平成18年度の時点では3県であったが、平成23年度分については41都道府県議会となっている。また、第三者機関を設置しているのは、北海道のほか東京都及び大阪府の3議会と承知している。

## (2) 請求人の主張について

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、政務調査費の交付の対象、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、各議会の裁量に委ねられているものと解される。条例に定める収支報告書の様式、記載方法などは、全国議長会が平成12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いる。

(イ) 本件支出については、「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」として、条例で定める収支報告書の様式に則り記載され、必要な書類が添付されている。

(ウ) 本件支出について、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おり、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、会派の様々な政務調査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、具体的には、代表質問の作成補助として、執行機関からのヒアリングや各種データの収集・分析、他府県の事例調査や文献調査、代表質問の文案の作成補助、会派全体の意見調整等の業務をはじめ、地域や団体の要望把握として、各地域で開催される移動政調会に係る企画、連絡調整、運営などの業務、市町村や各種団体からの要望聴取・意見交換に係る書記や情報提供の業務、国等への要請活動といった会派の政務調査活動のために必要な経費である」との説明を受けている。

(エ) 本件支出の成果物については、自民党道民会議において整理保管しておくべ

き書類であるが、道議会事務局において実績確認することとしており、執行機関からのヒアリングや代表質問の作成補助など、委託業務の実施過程において作成された資料などの提示を受け成果物として確認し、併せて契約書についても確認した。代表質問や意見書などは、その作成プロセスにおいて、知事部局等からのヒアリングや各種データ収集・分析、会議の運営など多くの業務が委託契約によって行われているが、その内容は、自民党道民会議の政策形成そのものに係わるものである。

(オ) また、本件支出額の妥当性について聴取したところ、「過去の実績を踏まえ、人件費を基本に調査活動に要する経費を積算し、具体的には、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専門員などの給与、移動政調会の開催に係る会場借上料や旅費などの経費、中央要請活動に係る旅費などの経費、事務用品の購入費などである。」との説明を受けており、前述した成果物などの確認結果や委託の内容の聴取結果と照らし、特段の疑義はなく、また、使途基準では、これら業務委託をするに当たって、特に委託先の制限等は設けていないものであり、必要な支出であると判断した。なお、会派から党支部に対する委託費に政務調査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ところである。

#### イ 民主党北海道に対する支出について

(ア) 収支報告書の記載などの取扱いに関しては、前述のとおりであり、本件支出に係る収支報告書は、条例で定める様式に則り記載されている。

(イ) 本件支出について、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、会派の様々な政務調査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、具体的には、代表質問の作成補助として、知事部局等からのヒアリングや各種データの収集・分析、他府県の事例調査や文献調査、代表質問の文案の作成補助、会派全体の意見調整等の業務をはじめ、地域や団体の要望把握として、各地域で開催される道政懇話会に係る企画、連絡調整、運営などの業務、市町村や各種団体からの要望聴取・意見交換に係る書記や情報提供の業務、国等への要請活動といった会派の政務調査活動のために必要な経費である」との説明を受けている。

(ウ) 本件支出の成果物については、民主党道民連合において整理保管しておくべき書類であるが、道議会事務局において実績確認することとしており、執行機関からのヒアリングや代表質問の作成補助など、委託業務の実施過程において作成された資料などの提示を受け成果物として確認し、併せて契約書についても確認した。代表質問や意見書などは、その作成プロセスにおいて、執行機関からのヒアリングや各種データ収集・分析、会議の運営など多くの業務が委託

契約によって行われているが、その内容は、民主党道民連合の政策形成そのものに係るものである。

- (エ) また、本件支出額の妥当性について聴取したところ、「過去の実績を踏まえ、人件費を積算し、具体的には、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専門員などの給与である。」との説明を受けており、前述した成果物などの確認結果や委託の内容の聴取結果と照らし、特段の疑義はなく、また、使途基準では、これら業務委託をするに当たって、特に委託先の制限等は設けていないものであり、必要な支出であると判断した。

ウ 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、「支出の内容は、雇用対策などに関するデータの収集及び課題の整理等」との説明を受け、また、本件支出額の妥当性については、「前年実績を踏まえ、資料集作成等に係る経費を両者と協議の上決定した。」との説明を受けている。収支報告書は、条例で定める様式に則り記載されている。また、使途基準では、これら業務委託をするに当たって、特に委託先の制限等は設けていないものであり、必要な支出であると判断した。

エ B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、「支出の内容は、季節労働者問題に関するデータの収集及びその分析等」との説明を受け、また、本件支出額の妥当性については、「前年実績を踏まえ、アンケート調査等に係る経費を両者と協議の上決定した。」との説明を受けている。収支報告書は、条例で定める様式に則り記載されている。また、使途基準では、これら業務委託をするに当たって、特に委託先の制限等は設けていないものであり、必要な支出であると判断した。

オ 事務所費に対する支出について

- (ア) 事務所費については、事務所が自宅兼用の場合、道議会議員選挙に使用される期間（公示期間）の場合は、当該事務所の賃借料及び管理運営費（例えば光熱水費や維持管理費など）の両方への政務調査費の充当を認めていない。また、事務所が議員所有又は議員と生計を一にする親族所有の場合は、当該事務所の賃借料には政務調査費の充当を認めていないが、管理運営費には政務調査費の充当を認めている。議員と事務所の賃貸人との関係によって、事務所費への政務調査費の充当の可否の取扱いが異なるものであるが、当該関係については、収支報告書に添付が義務付けられている事務所状況報告書に記載することで、明らかにされている。道議会事務局においては、事務所状況報告書について、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チェックを行うとともに、必要に応じ、議員から聞き取りなどの確認を行っている。

- (イ) 議員が取締役を務める会社、その他議員の関連会社が所有する物件の賃借料は、政務調査費の充当を認めているものであり、この取扱いは、全国議長会から示された考え方を踏まえて定めている。また、事務所の管理運営費について

は、当該事務所が、議員が取締役を務める会社、その他議員の関連会社が所有する物件の場合のみならず、議員所有又は議員と生計を一にする親族所有の場合であっても、政務調査費の充当を認めている。なお、議員や親族が代表を務める会社の一室を事務所として借り上げる場合には、住民の誤解を招かないよう、賃借料が市価と比較して相応であること、賃貸借契約書を作成すること、会社側で適切に収入を会計処理することに留意する必要がある旨を、議員に対し周知している。

(ウ) 会派及び議員の活動については、政務調査活動と、政党活動や後援会活動などその他の活動と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、事務所費についても同様である。事務所費は、手引に記載の運用方針に沿って、使用面積や使用頻度により按分することとし、これらにより合理的に区分することが困難な場合には、活動等の実態を踏まえ、運用方針に定める按分率を上限として適切に按分することとしているところであり、議員がいかなる根拠により按分率を定めたかについては、収支報告書に添付が義務付けられている事務所状況報告書に記載されている。道議会事務局においては、事務所状況報告書について、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チェックを行うとともに、必要に応じ、議員から聞き取りなどの確認を行っている。

#### カ 人件費に対する支出について

(ア) 人件費については、配偶者、扶養関係にある者、同居し生計を一にする者のいずれかに該当する場合には、政務調査費の充当を認めていないものであり、この取扱いは、全国議長会から示された考え方や判例を踏まえて定めている。また、平成22年度からは、人件費の使途の透明性の向上を図ることを目的に、政務調査費を人件費に充当する場合には、人件費に計上する全ての職員を記載した職員雇用状況報告書を収支報告書に添付することを義務付け、収支報告書とともに閲覧に供している。収支報告書等の閲覧に際しては、条例第12条第3項の規定により、北海道議会情報公開条例第9条の非開示情報を除くこととされていることから、閲覧用の職員雇用状況報告書については、北海道議会情報公開条例第9条第1項第1号に定める非開示情報である「個人の所得等に関する情報」であって、「特定の個人が識別され得るもの」に該当するものとして、各被用者の氏名・住所を道議会事務局においてマスクングしている。なお、道議会事務局によるチェックや監査委員による監査は、マスクング前の職員雇用状況報告書により行われている。道議会事務局においては、職員雇用状況報告書について、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チェックを行うとともに、必要に応じ、議員から聞き取りなどの確認を行っている。

(イ) 人件費への按分による政務調査費の充当の考え方については、前述の事務所費と同様であり、雇用している職員の業務実態に応じた合理的割合で按分する

こととしており、業務実態により明確に区分することができない場合は、別に定める按分率を上限として充当することとされている。なお、複数の活動が混在し、その区分が困難な場合には、社会通念上適当と考えられる割合により按分することも、仙台高等裁判所平成19年4月26日判決で認められている。

キ 「農政懇談会」の費用とした調査研究費の支出について

(ア) 本件支出については、「議員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」である調査研究費のうちの「会費」として計上されている。道議会事務局において、C議員に聴取したところ、「北海道の農政部職員などと北海道農政部の所管する事業についての意見交換を行い、今後の議員活動に資するとともに、意見交換終了後、引き続き懇談会に参加した」旨を確認している。政務調査活動に係る会合及びそれに連続した懇談会については、議員の自己負担分に充当する場合に、1万円を限度として政務調査費の充当を認めていることから、本件支出についても適正と判断した。

(イ) なお、本件支出については、C議員から政務調査費の充当を取りやめる旨の申出があり、平成23年11月1日付けで、修正した収支報告書が議長に提出された。

ク 革のウエストバッグの購入費とした事務費の支出について

(ア) 本件支出については、「議員が行う調査研究にかかる事務遂行に必要な経費」である「事務費」のうちの「消耗品費」として計上されている。道議会事務局において、E議員に聴取したところ、「政務に使用している携帯電話のケースである」旨を確認しており、携帯電話については、その購入費のほか通話料等の関連経費についても事務費として政務調査費の充当を認めていることから、本件支出についても適正と判断した。

(イ) なお、本件支出については、E議員から政務調査費の充当を取りやめる旨の申出があり、平成23年10月21日付けで、修正した収支報告書が議長に提出された。

ケ 政務調査費については、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いるところであり、併せて、平成22年度からは、収支報告書とともに、全ての領収書その他の支出の事実を証する書類の写し（以下「領収書等の写し」という。）、政務調査活動の内容を記載した活動記録簿、事務所の所有関係などを記載した事務所状況報告書、職員の勤務条件などを記載した職員雇用状況報告書などの提出が義務付けられ、また、制度内容及び使途基準等についても、必要の都度、その周知を図ってきている。なお、議長に提出された収支報告書等については、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チェックを行うとともに、必要に応じ、議員から聞き取りなどの確認を行っており、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。

## 5 実地監査

平成23年11月14日、道議会事務局に対し、政務調査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。

## 6 関係人調査

A団体及びB団体に対し、委託業務の実施状況等について文書による調査を実施した。その主な内容は次のとおりである。

- (1) A団体は、民主党道民連合から業務を受託し、成果物を民主党道民連合へ提出していた。当該業務委託に係る収入は、科目名「会費」で処理をしていたが、委託者への請求書には「政務調査業務委託料」と記載されていた。
- (2) B団体は、民主党道民連合から業務を受託し、成果物を民主党道民連合へ提出していた。当該業務委託に係る収入は、科目名「委託費」で処理をしており、委託者への請求書には「業務委託料として」と記載されていた。

## 第5 監査の結果

本請求については、次のとおり決定した。

平成22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調査費のうち調査研究費に係る支出並びに道議会議員の政務調査費のうち事務所費及び人件費に係る支出は違法不当であるとして、北海道知事に北海道の被った損害を補填するために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求めていることについては、これを棄却する。

請求人のその他の請求については、これを却下する。

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) 政務調査費は、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、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するもの」と規定しているところ、北海道においては条例が定められ、これらの事項について規定されている。
- (2) 政務調査費については、条例第1条において、道議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、道議会における会派及び議員に対し交付する旨規定し、条例第2条においては、議会の会派（所属議員が1人の場合を含む。）及び議員の職にある者に対し交付すると規定している。
- (3) また、政務調査費は、条例第3条第1項において会派については月額10万円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額を、条例第4条第1項において議員について

は月額43万円を交付するものと定めている。

- (4) 条例第8条は、政務調査費を、別に定める使途基準に従い、使用しなければならないと定め、規程第4条において、条例第8条の使途基準は、各会派に係る政務調査費については別表第1、議員に係る政務調査費については別表第2のとおりとするとしている。さらに、手引及び政務調査費の使途基準の運用を定め、適正な執行の参考として示している。
- (5) 条例第9条第1項は、会派の代表者及び議員は、収支報告書を、年度終了日の翌日から起算して30日以内に、議長に提出しなければならないとしている。
- (6) 条例第9条第4項は、収支報告書を提出するときは、全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。
- (7) 条例第10条は、議長に政務調査費の適正な運用を期するため、収支報告書及び領収書等の写しに関し、必要な調査を行うものとするとの調査権限を付与し、当該調査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している。
- (8) 北海道財務規則（昭和45年北海道規則第30号）第13条（又は第14条）の規定により道議会事務局長（又は道議会事務局総務課長）が専決により交付等の事務を執行している。
- (9) 平成22年度の政務調査費の交付額については、各会派及び議員に対して、条例に基づいた額が適正に交付され、各会派に総額1億1,803万8,440円、議員に総額4億7,880万9,454円支出されている。
- (10) 平成22年度において、自民党道民会議は、調査委託費として自民党道連に対し4,510万円支出している。
- (11) 平成22年度において、民主党道民連合は、調査委託費として民主党北海道に対し2,960万円、A団体に対し117万420円、B団体に対し39万円支出している。
- (12) 平成22年度政務調査費において、収支報告書の事務所費欄に事務所費の支出額の記載がある議員は96名で、支出額は7,564万5,963円、また、収支報告書の人件費欄に人件費の支出額の記載がある議員は96名、支出額は1億9,165万3,965円であった。
- (13) 平成22年度政務調査費において、C議員の収支報告書の調査研究費欄に記載のある27万1,050円のうち「農政懇談会」の費用とした支出額は4,000円、また、E議員の収支報告書の事務費欄に記載のある68万5,769円のうち革のウエストバッグの購入費とした支出額は7,350円であった。
- (14) 規程第6条の規定により、議長は、提出された収支報告書等の写しを北海道知事に送付するものとされている。なお、収支報告書等については、道議会事務局としては、その内容に不明な点があれば、会派及び議員に対し、その都度確認を行っている。

## 2 判断

(1) 政務調査費に係る違法性等について

ア 政務調査費の交付について

(ア) 政務調査費は、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等のため制度化されたもので、法第100条第14項に基づき地方公共団体が条例を定めることで交付することができ、その場合、条例において、当該政務調査費の交付対象、額及び交付の方法を定めなければならないとされている。また、同条第15項においては「条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するもの」とされている。

(イ) 北海道における政務調査費については、条例が定められ、交付対象、額等が規定されるとともに、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出する規定も定められているところである。また、政務調査費の使途は、条例第8条の規定により使途基準が定められ、規程第4条により使途基準の具体的な項目が示されている。また、具体の運用にあつては、手引を作成し、会派及び議員に対して周知を図っていることが認められる。

(ウ) 条例第9条第4項において、収支報告書の提出に際し、全ての支出について領収書等の写しの添付を義務付けるとともに、条例第12条において、収支報告書等の閲覧の規定を定めている。

(エ) 平成22年度における政務調査費は、条例で定められた額が、各会派及び議員個人に交付され、議長への収支報告書の提出及び領収書等の写しの添付も条例の規定どおり行われており、適切に執行されている。

(オ) 次に、政務調査費の支出の違法又は不当について検討すると、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）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かかる支出であるか否かは、本件各支出が本件使途基準及び本件申し合わ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。」と解しており、この解釈に合理性が認められることから本件措置請求に当たっては、交付された政務調査費が条例で定められた使途基準や手引等の運用に係る事項に照らし、これらを逸脱した支出が認められれば、当該支出は違法又は不当なものとして判断されることになることと解する。

イ 自民党道民会議の支出について

(ア) 自民党道民会議は、政務調査費として6,000万円の交付を受け、自民党道連に対して調査委託費として4,510万円支出していることが認められる。

(イ) 会派としては、国政についての情報、動き等を把握し、その調査、分析を行った上で、地方行政に的確に反映させていくことや、地域の要望や実情、地方における様々な課題を国政に伝えることなどを行う必要性があり、このような活動を行う上で、政党との関係は密なものとなる。また、政党としても、地方の課題を集約し、国政に反映させることや国政に呼応した動きを地方に求める



ことができるなど地方議会の会派との関係は、同様に密接なものになるといえる。さらに、昨今の政治が政党による意思形成を背景として国政に大きく反映されていることなどにかんがみると、その政党が持つ能力、情報等を有効に活用するために、政党支部へ調査委託することには合理性があると考えられる。自民党道民会議から自民党道連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、地域における政策調査、連絡調整を含めた道政調査活動等に係る委託業務であることを委託契約書により確認しており、これは政務調査活動に該当するものと認められ、このような調査委託に対して政務調査費を支出することは、使途基準上認められるものであることから、当該使途基準に違背、逸脱したものと解することはできない。

(ウ) 条例及び規程の規定に従い、収支報告書、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た活動記録簿、領収書等添付票の提出がなされており、また、本件支出の成果物については、知事部局等からのヒアリングや代表質問の作成補助など、委託業務の実施過程において作成された資料などの提示を受け、委託の成果物であることを確認した。

(エ) また、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専門員などの給与、移動政調会の開催に係る会場借上料や旅費などの経費、中央要請活動に係る旅費などの経費、事務用品の購入費等に用いられたことが確認されており、前述した成果物などの確認結果や委託の内容の聴取結果と照らし、特段の疑義はなく、また、使途基準では、これら業務委託をするに当たって、特に委託先の制限等は設けていないものであることから、使途基準に違背、逸脱したものと解することはできない。なお、会派から党支部に対する委託費に政務調査費を充当することについては、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政務調査費等の使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、認められるものと解せられる。

(オ) 請求人が、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か月ごとにおおむね一定額であること等をもって、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いこと及び政務調査以外の用途に用いるための方便として利用したとすることを事実上推認することができることは、委託契約書に委託業務の内容及び月毎の委託料の概算払いについて明記されていること、成果物が存することなどから、請求人の主張を認めることはできない。

ウ 民主党道民連合の支出について

(ア) 民主党北海道への支出について

a 民主党道民連合は、政務調査費として4,595万5,065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2,960万円支出している。

- b 会派としては、国政についての情報、動き等を把握し、その調査、分析を行った上で、地方行政に的確に反映させていくことや、地域の要望や実情、地方における様々な課題を国政に伝えることなどを行う必要性があり、このような活動を行う上で、政党との関係は密なものとなる。また、政党としても、地方の課題を集約し、国政に反映させることや国政に呼応した動きを地方に求めることができるなど地方議会の会派との関係は、同様に密接なものになるといえる。さらに、昨今の政治が政党による意思形成を背景として国政に大きく反映されていることなどにかんがみると、その政党が持つ能力、情報等を有効に活用するために、政党支部へ調査委託することには合理性があると考えられる。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、道政に係るデータ収集・整理、関連資料の整理、地域における調査及び調査結果の集計、分析、連絡調整を含めた道政調査活動等に係る委託業務であることを委託契約書により確認しており、これは政務調査活動に該当するものと認められ、このような調査委託に対して政務調査費を支出することは、使途基準上認められるものであることから、当該使途基準に違背、逸脱したものと解することはできない。
- c 条例及び規程の規定に従い、収支報告書、委託業務の内容が記載された活動記録簿、領収書等添付票の提出がなされており、また、本件支出の成果物については、知事部局等からのヒアリングや代表質問の作成補助など、委託業務の実施過程において作成された資料などの提示を受け、委託の成果物であることを確認した。
- d また、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専門員などの給与に用いられたことが確認されており、前述した成果物などの確認結果や委託の内容の聴取結果と照らし、特段の疑義はなく、また、使途基準では、これら業務委託をするに当たって、特に委託先の制限等は設けていないものであることから、使途基準に違背、逸脱したものと解することはできない。
- e 請求人が、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か月ごとにおおむね一定額であること等をもって、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いこと及び政務調査以外の用途に用いるための方便として利用したとすることを事実上推認することができることは、委託契約書に委託業務の内容及び月毎の委託料の支払について明記されていること、成果物が存することなどから、請求人の主張を認めることはできない。

(イ) A団体への支出について

民主党道民連合は、A団体に対して政務調査業務委託費として117万420円

支出している。その委託内容は、雇用対策等に関し、データの収集・整理、関連資料の整理、地域における調査、調査結果の集計及び分析、調査結果に基づく研究報告書（提言）などの策定補助等の業務であることを委託契約書により確認し、また、成果物がまとめられていることも確認しており、これは政務調査活動に該当するものと認められることから、当該使途基準に違背、逸脱したものと解することはできない。

(ウ) B団体への支出について

民主党道民連合は、B団体に対して政務調査業務委託費として39万円支出している。その委託内容は、季節労働者問題に関し、データの収集・整理、関連資料の整理、地域における調査等の業務であることを委託契約書により確認し、また、成果物がまとめられていることも確認しており、これは政務調査活動に該当するものと認められることから、当該使途基準に違背、逸脱したものと解することはできない。

エ 事務所費の支出について

(ア) 請求人は、自宅兼用の場合の事務所、道議会議員選挙に使用される期間（公示期間）の事務所、議員所有又は議員と生計を一にする親族所有の事務所についての事務所経費支出は、全額が違法である旨主張している。

(イ) 手引においては、議員が行う調査研究活動のために必要な事務所費について、自宅兼用の場合の事務所費又は道議会議員選挙に使用される期間（公示期間）中の事務所費は政務調査費で支出することができないと明示されている。また、議員所有又は議員と生計を一にする親族所有の場合については、事務所賃借料は政務調査費で支出することができないが、管理運営費は政務調査費で支出することが認められている。

(ウ) 以下、政務調査費に充当することができないものの存否について、検証する。道議会事務局においては、議員から提出された事務所状況報告書において、所有区分が自宅兼事務所とされている場合や自己所有である場合、親族が所有している場合については、必要に応じ議員に説明を求めて、使途基準上認められる支出かどうかの確認を行っていることが認められる。

(エ) また、今般の監査では、議員から提出された事務所状況報告書の事務所所有区分において自宅兼事務所と区分されているものが見受けられたが、住所録や住宅地図等により、自宅と事務所とが別個に存在し、自己所有の事務所であると認められ、管理運営費を政務調査費で支出したものであり、使途基準上認められる支出であることが確認された。また、事務所所有区分が自己所有物件であると記載されたものが見受けられたが、使途基準上認められる管理運営費を支出したものであることが確認された。また、事務所所有区分が親族であると記載されたものについては、議員から提出される履歴書の家族状況欄に記載された氏名と照合するとともに、必要に応じ議員への事情聴取を行い、生計を一

にする親族ではないことが確認されており、使途基準上認められる支出であることが確認された。

- (オ) なお、平成23年4月10日に執行された道議会議員選挙の告示日は同月1日であり、また、平成22年度において道議会議員補欠選挙はなかったため、本件監査対象期間において道議会議員選挙の公示期間はなかった。
- (カ) 以上のことから、使途基準上認められていない自宅兼用の場合の事務所費、道議会議員選挙に使用される期間（公示期間）の事務所費及び議員所有又は議員と生計を一にする親族所有の場合の事務所賃借料が支出された事実は確認されず、請求人の主張を認めることはできない。
- (キ) 請求人は、議員が取締役を務める会社の所有物件についての事務所経費支出は、全額が違法である旨主張している。しかし、かかる支出は、手引において除外する取扱いとはされておらず、使途基準上認められるものであることから、請求人の主張を認めることはできない。
- (ク) また、請求人は、事務所の使用実態については、議員の自己申告にとどまるものであり、後援会活動や政党活動が事務所活動の大半を占めるのが実情であると思われることから、事務所経費のうち3分の1を超える支出額は全て違法であると主張しているので、この点について判断する。
- (ケ) 手引においては、議員の活動について、政務調査活動と、政党活動や後援会活動などその他の活動とが混在する場合には、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しており、具体的には、手引に記載の運用方針に沿って、使用面積や使用頻度により按分することとし、これらにより合理的に区分することが困難な場合には、活動等の実態を踏まえ、運用方針に定める按分率を上限として適切に按分することとしている。また、議員がいかなる根拠により按分率を定めたかについては、収支報告書に添付することが義務付けられている事務所状況報告書に記載されているものである。道議会事務局においては、事務所状況報告書の記載内容の整合性など所定の要件が備えられているかについて確認するとともに、疑義が生じた議員に対しては、必要に応じ説明を求めている。
- (コ) 按分比率の考え方については、原則、政務調査活動に係る部分の実績等を基に定めることが望ましいものとするが、議員の活動は多面性を有し、政務調査活動とその他の活動とを明確に峻別することが困難な活動があることは否定できず、そのような場合には、仙台高等裁判所平成19年4月26日判決が「例えば政務調査活動とそれ以外の二つの目的のために支出した場合には2分の1とする」などと述べるとおり、按分比率を活動の内容により2分の1、3分の1というように定めることは認められるものと解せられ、請求人が主張するように、事務所経費のうち、3分の1を超える支出については全額が違法であると解すべき理由は認められない。

- (サ) 按分比率を決めることの議員の裁量権については、最高裁判所平成22年3月23日判決は「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要なかどうかについては、議員の合理的判断にゆだねられる」としていることから、議員の活動において政務調査活動との関連性を判断して按分比率を決めることは議員の裁量権の範囲であり、按分比率が議員個々に異なることは認められるものであると判断でき、按分比率が一定であるとする理由は認められない。
- (シ) 以上のことから、事務所経費の3分の1を超える支出額は全て違法であるとする請求人の主張には、合理的な理由が認められない。
- (ス) なお、請求人の陳述において、写真の写しとともに、F、G、Hの3名の議員に係る事務所費について疑問である旨の主張が行われたため、それらについて、以下、検証する。
- (セ) F議員について、写真の写しの提出があった事務所は後援会事務所であり、それとは別の階の独立した部分を政務調査費で支出する事務所としていること、また、それぞれの事務所賃貸借に係る契約は、個別に締結されていることを道議会事務局において確認しているため、政務調査事務所と後援会事務所に係る賃借料を按分する必要はないものと認められる。
- (ソ) G議員の事務所に表示される「Gと歩む会」については、後援会の名称であることに相違ないが、後援会活動が行われている事務所が別に存在し、写真の写しの提出があった事務所については実質的に後援会活動が行われていないことを道議会事務局において確認しているため、政務調査事務所と後援会事務所に係る賃借料を按分する必要はないものと認められる。
- (タ) H議員については、事務所状況報告書において、「使用実態による按分」の欄に記載していることが認められ、使用時間により按分していることから、運用方針に定める「合理的に区分することが困難な場合」の上限とされている按分率を用いる必要はないものと認められる。

#### オ 人件費の支出について

- (ア) 請求人は、政務調査費で支出することができないとする人件費について、開示されている領収書等添付票に記載されている各被用者の氏名及び住所が黒塗りにされていることから、人件費を支出することが禁止されている者に該当するか否かが明らかでなく、これが明らかにならない限り人件費の支出は全て違法である旨主張している。
- (イ) 職員雇用状況報告書に記載された被用者の氏名及び住所については、個人に関する情報であって、特定の個人が識別されるものであることから、道議会事務局においては、被用者の氏名及び住所について、北海道議会情報公開条例第9条第1項第1号に定める非開示情報である「個人の所得等に関する情報であって、特定の個人が識別され得るもの」に該当するものとして、閲覧に供する

際にこれらの情報を非開示としているものである。また、条例第12条第3項において、収支報告書等を閲覧に供する際には、北海道議会情報公開条例第9条の非開示情報を除くことと規定されているものであり、これらの規定に基づき、今回このような取扱いがなされたものである。

- (ウ) 手引において、議員が行う調査研究を補助する職員を雇用する経費については、配偶者、扶養関係にある者、同居し生計を一にする者の人件費については、政務調査費で支出することができないと明示されている。以下、職員雇用状況報告書に記載されている被用者について、政務調査費に充当することができないものの存否について、検証する。
- (エ) 道議会事務局においては、議員から提出された職員雇用状況報告書において、被用者に議員の親族が記載されていると認められる場合は、必要に応じ議員に説明を求め、被用者が議員の配偶者、扶養関係にある者又は同居し生計を一にする者ではないことを確認した上で政務調査費に充当することを認めている。
- (オ) 今般の監査において、議員から提出された職員雇用状況報告書に、議員と同一姓の者が被用者として記載されたものが見受けられたが、議員から提出される履歴書の家族状況欄に記載された氏名と被用者名とを照合の上、いずれも被用者が議員の配偶者、扶養関係にある者、同居し生計を一にする者ではなく、使途基準上認められない者ではないことが確認された。
- (カ) 請求人は、議員事務所に雇用された職員が政務調査活動の補助のみ行うとは考えがたく、後援会活動や政党活動が職務の大半を占めるのが実情であると思われることから、人件費の3分の1を超える支出は全額が違法であると主張しているので、この点について判断する。
- (キ) 議員の活動については、手引においては、政務調査活動と、政党活動や後援会活動などその他の活動とが混在する場合には、業務実態に応じた合理的割合で按分するものとしており、合理的に区分することが困難な場合には、運用方針に定める按分率を上限として適切に按分することができることとしている。また、議員がいかなる按分率を定めたかについては、収支報告書に添付することが義務付けられている職員雇用状況報告書に記載されているものである。道議会事務局においては、職員雇用状況報告書の記載内容の整合性など所定の要件が備えられているかについて確認するとともに、疑義が生じた議員に対しては、必要に応じ説明を求めている。
- (ク) 按分比率の考え方については、原則、政務調査活動に係る部分の実績等を基に定めることが望ましいものとするが、議員の活動は多面性を有し、政務調査活動とその他の活動とを明確に峻別することが困難な活動があることは否定できず、そのような場合には、前述の仙台高等裁判所平成19年4月26日判決から、按分比率を活動の内容により2分の1、3分の1というように定めることは認められるものと解せられ、請求人が主張するように、人件費のうち、3分

の1を超える支出については全額が違法であると認められるものと解すべき理由は認められない。

(ケ) 按分比率を決めることの議員の裁量権については、前述したとおり、最高裁判所平成22年3月23日判決では、個々の経費に係る支出の必要性の判断には、議員の裁量権を認めていることから、議員の活動において政務調査活動との関連性を判断して按分比率を決めることは議員の裁量権の範囲であり、按分比率が議員個々に異なることは認められるものであると判断でき、按分比率が一定であるとする理由は認められない。

(コ) 以上のことから、人件費の3分の1を超える支出額は全て違法であるとする請求人の主張には、合理的な理由が認められない。

(サ) なお、請求人の陳述において、写真の写しとともに、F議員及びG議員の2名の議員に係る人件費について疑問である旨の主張が行われたため、それらについて、以下、検証する。

(シ) F議員については、前述したとおり、後援会事務所とは別の階の独立した部分を政務調査費で支出する事務所としていることを道議会事務局において確認しているため、F議員の事務所で後援会活動についての事務処理が行われていることが推定されるとする請求人の主張には、合理的な理由が認められない。

(ス) G議員についても、前述したとおり、写真の写しの提出があった事務所については実質的に後援会活動が行われていないことを道議会事務局において確認しているため、G議員に雇用されている職員が「歩む会」の運営や事務処理を行っているとする請求人の主張には、合理的な理由が認められない。

カ 「農政懇談会」の費用とした調査研究費の支出について

(ア) 請求人は、平成22年6月にC議員が「農政懇談会」の費用として政務調査費から支出した4,000円には、アルコール飲料を含む飲食費が含まれているものと認められ、この支出は使途基準に反したものであること、また、著しく社会的相当性を欠いていることから違法である旨主張している。

(イ) C議員から、平成23年11月1日付けで本件支出に政務調査費を充当することを取りやめる旨、修正された収支報告書が議長に提出されたことを監査委員として確認したため、本件支出の当否については判断しない。

キ 革のウエストバッグの購入費とした事務費の支出について

(ア) 請求人は、平成22年6月にE議員が革のウエストバッグの購入費として政務調査費から支出した7,350円は、事務費のうち消耗品費として支出されているが、消耗品費とは事務用品等購入費であり、また、政務調査活動に直接必要としない備品購入については、事務費を充当できないとされていることから違法である旨主張している。

(イ) E議員から、平成23年10月21日付けで本件支出に政務調査費を充当することを取りやめる旨、修正された収支報告書が議長に提出されたことを監査委員と

して確認したため、本件支出の当否については判断しない。

ク 以上のように、政務調査費に係る事務は、条例及び規程に則って適切に執行されており、政務調査費の交付自体に違法性が存在す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、政務調査費の交付に違法性が認められないこと、また、条例及び規程が平成21年3月31日及び同年7月10日に改正がなされ、当該改正の内容が収支報告書に添付する領収書等の写しを全ての支出について添付することとし、さらに、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、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ことなどから、条例の改正等については、消極的に解するものである。

## 3 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。

本件政務調査費制度は、地方分権一括法の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、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、議員又は会派に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである。政務調査費の性格は、議会の議員又は会派が調査研究に資するため必要な経費の一部として交付されるものであるから、その具体的な使途については、調査研究活動として一般的に認定される事業あるいは経費である限りにおいて、その範囲内で充当することができるものである。

交付される政務調査費の原資は公金で賄われていることから、その執行に当たっては、地方自治法の趣旨、政務調査費に関する条例等の規定に基づくことが求められ、知事にあつては公金を支出する立場としてその使途に意を注ぐ必要があり、道民から負託を受けた道議会の各議員にあつては、その使途について説明責任を果たすことが強く望まれるところである。

こうした中、道議会においては、議員提案により条例の改正がなされ、平成22年度からは、全ての支出に領収書等の写しを添付する新たな取組が行われるとともに、第三者機関である「北海道議会政務調査費調査等協議会」を設置し、議長の調査の遂行を補佐させることとしている。

議長においては、この協議会から調査結果の報告(助言等)を受け、議会改革等検討協議会において、その取扱いについて具体的に協議・検討することとしているところであり、透明性の向上を図るなど努力がなされていることは評価できるものである。

しかしながら、地方分権への流れや現下の厳しい地方財政状況を背景に、政務調査費のあり方、使途等に関し、道民からは、これまで以上に厳しい目が向けられており、本件措置請求が請求人からなされた背景には、このような道民の視線があるものと思われる。

今回の請求内容の一部でもあるが、会派から他団体への調査委託費については、そ



の委託内容や金額の妥当性の検証などについての課題が、また、政務調査活動に係る支出については、議員活動の自由と自律が尊重されることが前提ではあるが、他の活動である後援会活動や政党活動等との峻別などの課題が依然としてあるものと思料される。

今般の監査においては、政務調査費に係る使途基準を含む手引の記述や政務調査費収支報告書に添付される書類の様式、記載に誤解を招くものが認められたところである。

一例としては、使途基準の運用において、人件費のうち親族の扱いについて、解釈が判然としない記述となっているものや、事務所状況報告書の様式の不備などから誤った記載が行われているものが見受けられたところである。

前述したように政務調査費の執行に当たっては、道民の厳しい視線が注がれており、道民の誤解を招かないためにも、今後とも政務調査費の運用や様式も含め、改善や工夫を積み重ねられ、一層の透明性の確保、説明責任を果たしていくことが求められる。

本件措置請求については、知事及び議員のそれぞれの立場で、政務調査費の趣旨を再認識するよい機会ととらえ、今後の政務調査活動による政策形成のさらなる充実など議会の活性化を図り、もって道民の福祉の向上につながることを期待するものである。