

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 島田 度

2 請求書の提出年月日

平成30年1月29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 政務活動費の制度等について

(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、所属する議員数に10万円を乗じた額である。

(ウ) 平成25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を定め、費目を問わず、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割合について規定されている。

(エ) 平成20年度政務調査費のうち、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。）・北海道議会民主党道民連合議員会（北海道議会民進党道民連合議員会の前身、以下「民進党道民連合」という。）がそれぞれ自由民主党北海道支部連合会（以下「自民党道連」という。）・民主党北海道総支部連合会（民進党北海道総支部連合会の前身、以下「民進党北海道」という。）に対して支出した調査委託費について、札幌地方裁判所（以下「札幌地裁」という。）において一部に政党活動が混在しているとして8分の1の限度で違法とする判断があったが、控訴審で判決が変更され、支出全部が適法となり、この判断は最高裁判所（以下「最高裁」という。）の上告受理申立棄却により確定した。

(オ) しかし、平成21年度の調査委託費の支出については、札幌地裁判決は、政党活動が混

在しているとして、支出の2分の1を違法とし、この結論は控訴審においても維持され、最高裁の上告受理申立棄却により確定した。

(カ) 平成22年度の調査委託費の支出についても、平成29年12月8日、札幌地裁で、支出の2分の1を違法とする判決があった。

イ 自民党道民会議の支出（以下「自民党会派分」という。）について

(ア) 平成28年度において自民党道民会議は、自民党道連に対して、人件費として合計2,880万円、調査委託費として1,440万5,184円を支出した。

自民党会派は、遅くとも平成20年度から、年間約4,000万円の政務調査費又は政務活動費を調査委託費名目で自民党道連に支出してきた。

平成28年度は、一部は調査委託費の名目が維持され、一部は人件費として支出されているが、上記の平成20年度から平成22年度の道議会の政務調査費に関する住民訴訟では、調査委託費は自民党道連の雇用する職員の人件費がそのほとんどを占める旨が明らかにされており、調査委託費の一部が人件費に変わろうとも、その内実に差異はないと評価できる。

(イ) 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に必要な経費」についてのみ支出することが許容されるのであり、自民党会派分は政党活動の要素が混在しているものと思料されるので、その全部又は少なくとも2分の1が違法となる。

ウ 民進党道民連合の支出（以下「民進党会派分」という。）について

(ア) 平成28年度において民進党道民連合は、民進党北海道に対して、人件費として、合計1,071万2,304円を支出するとともに、A団体及びB団体に対して、調査委託費として、合計340万2,160円を支出した。

民進党会派は、平成19年度ころまでは年間2,000万円前後の金額を政務調査費から人件費名目で民進党北海道に支出し、平成20年度ころからは調査委託費名目で支出したようであるが、上記自民党会派と同様その内実に差異はないと評価できる。

(イ) 民進党会派分の人件費は、自民党会派分同様、政党活動の要素が少なからず混在しているものと思料され、その全部又は少なくとも2分の1が違法となる。

(ウ) 調査委託費は、A団体及びB団体に対する支出であるが、調査委託の成果物が存在するのか、調査委託の金額が委託業務の内実に照らして相当と言えるのか、いずれも明らかではなく、支出の全部又は一部に違法の疑いがある。

(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28年4月1日から平成29年3月31日までの間に支給した政務活動費のうち5,731万9,648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とともに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

監査委員長尾信秀及び監査委員須田靖子は、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30年2月2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28年度における自民党道民会議及び民進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。）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6項の規定に基づき、平成30年2月19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、特に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年度の支出分から何度も住民監査請求を行ったが、これまでの6回の住民監査請求は、すべて棄却の判断がなされ、これらのうち、平成20年度から平成22年度までの3回分の住民監査請求については、いずれも訴訟を提起した。

イ 平成20年度分の政務調査費については、札幌地裁は、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して、このうち8分の1を違法と判断したが、控訴審では、原審を覆し、全額を適法と判断し、この判断は確定した。

平成21年度分の政務調査費については、札幌地裁は、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、調査委託費の支出の2分の1は違法と判断し、この判断は、控訴審でも維持され、終局的なものとして確定した。

平成22年度分の政務調査費については、平成29年12月8日に第1審判決があり、平成21年度分と同様に調査委託費の支出の2分の1は違法と判断された。

司法の判断は、年度が後になるほど違法であるとの傾向が固まりつつあり、その割合も大きくなっている。

ウ 道議会では、平成21年に「政務調査費の手引」を策定し、平成22年度から導入している。

政務調査費は、平成25年度から「政務活動費」と名を変え、法の条文に「議員の調査研

究」に「その他の活動」を加えたことにより、従来に比べると、若干使途の範囲が広がると解釈する余地があるとはいえ、無限定に許されるわけではなく、一定の限界があることは当然である。その限界については、議会事務局が作成した手引が一つの参考となる。

エ 手引では、政党活動に政務活動費を支出することは違法であり、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ないとされており、上記の司法判断の判旨は、そのまま当てはまることになり、平成21年度又は平成22年度の調査委託費と同様の使い方であれば、違法とならざるを得ない。

オ これまでの裁判のなかで、自民党・民主党各会派から各政党支部への調査委託費の大部分は、会派控室等で勤務する職員の人件費に充てられていたことが判明しており、この点については、会派控室等で勤務する職員の人件費についても、少なくとも一部は違法とする司法判断が全国的に固まりつつあると断言している状況である。

たとえば、平成26年1月27日仙台地方裁判所判決は、会派の議員控室で勤務していた職員の人件費について、政務調査費を人件費に全額支出するには議員の調査研究活動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として、2分の1は違法と判断し、控訴審でもこの点は維持され確定した。

平成30年1月31日岡山地方裁判所判決は、「会派が雇用する職員及び議員が個別に雇用する職員は、いずれも、もっぱら調査研究活動を補助する職員として雇用されたとか、実際に同調査研究活動の補助しか行っていなかったとは通常考え難い」としたうえで、やはり支出の2分の1を違法と判断した。

カ 数年前の兵庫県議の問題、富山市議会の問題などにより、政務調査費あるいは政務活動費についての市民の目は、かつてないほど厳しくなっている。

キ 法第242条第4項には、「監査委員は・・・請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長、その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない」と定められており、監査委員には、必要な措置を講ずべきことを勧告する権限があり、それは職責上の義務でもある。

(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の提出はなかった。

4 実地監査

平成30年2月20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

平成30年3月6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が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、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。この改正により、従来、会派又は議員が行う国等との意見交換を伴う要望活動は調査研究費の対象としていたが、意見交換を伴わない要請陳情も含め、「要請陳情等活動費」として明記された。

(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、議員には、月額43万円をそれぞれ毎月交付しており、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) 具体的な経費の範囲については、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、制度の趣旨や手続、経費の範囲を定めた運用方針などを盛り込んだ手引を作成し、これまでに条例や規程の改正等に併せ、5回の改訂を行った。

議会事務局では、手引を各会派及び各議員に配付するとともに、その内容を、会派や議員の求めに応じ、随時、説明を行っているほか、制度内容等についても周知に努めている。

(オ) 平成20年度、平成21年度交付分の政務調査費に係る住民訴訟判決は、平成28年12月21日に確定したが、2件の判決内容は、会派の一部支出について判断が分かれており、また平成22年度交付分の政務調査費については、現在、住民訴訟が係争中であることを踏まえ、判決確定以降、政務活動費に係る条例、規程、手引などの改正は行っていない。

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」と規定しており、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、手引に収支報告書や領収書等の写し（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、議長が定めており、政務活動費を執行する上での判断基準であり、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

- (ア) 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、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おり、活動の実態を合理的に区分することができない場合とは、例えば、政務活動と後援会活動とが混在するときなどでは、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、「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について、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い、議長の調査を補佐している。

- (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、当該議員からの申出により、後日、修正した収支報告書が提出され、議長において、これを受理している。

これまでも、資料購入費に関する計上誤りなど、議員の申出により、修正した収支報告書が提出され、新たに生じた残余额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 自民党会派分について

(7) 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。

調査委託の目的は移動政調会や団体政策懇談会の開催などによる市町村や各種団体などからの要望の把握など道政調査に係る事務等の補助であり、委託先の選定理由は、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ためである。

委託業務は、各種会議の開催案内の発送、日程調整、参加者の調整、移動政調会等の開催による地域における団体の要望把握や、広報として会派のホームページの原稿作成、運営管理等の業務である。

また、団体政策懇談会や移動政調会の開催について、自民党道民会議という名称が道議会内での会派名で、道民には馴染みが薄いこと、移動政調会は、選挙区支部単位での開催であり、資料上は自民党道連との連名の表記や自民党道連の名称での表記としているが、実質は会派の業務として開催しており、政党活動は混在していない。

議会事務局においても、これらの業務は、道政への要望把握や議会議論へ反映されることから、政務調査活動であり政党活動が混在する余地はないと考えている。

(イ) 人件費の支出について

自民党道民会議では、人件費については次のように説明している。

人件費は、職員が政務活動以外の業務に従事した時間を勤務実績表により整理し、政務活動費から除いている。

このように、人件費は勤務実績表により区分し、調査委託費は、委託先である政党支部が受託業務を処理する過程で、受託業務自体に政務活動以外の活動が混在する余地はなく、按分の問題が生ずることはないから、活動実態を区分した資料はない。

イ 民進党会派分について

(7) 調査研究費の支出について

民進党道民連合では、調査委託について次のように説明している。

調査委託の目的は、政策資料を策定し会派の議会活動に資するため、委託先の選定理由は、A団体は、北海道の課題である季節労働者問題について組合員から直接情報収集することが可能であり、B団体は、地域の課題について市民の立場から調査研究を行い、政策提言活動を行うことを目的として設立された団体であり、様々な課題について調査研究、政策提言を行うノウハウを有しており、過去の提言実績があることから、その現況や問題点の把握等、道政調査活動に係る事務等の委託先として適当なためである。

また、民進党道民連合の調査委託の一部の成果物について、委託事業で実施したことの明示がないが、会派では、契約の履行に係る詳細な取決めは、双方で口頭協議することと

し、当該成果物についても、両者が協議の上、合意している。

なお、本支出について、協議会が抽出調査を行い、契約書の委託内容と成果物の体裁が異なることについて、「契約内容が変わる場合は、契約書を見直すべきである」との協議結果が出されており、後日、議長に報告される予定となっている。

(イ) 人件費の支出について

民進党道民連合では、人件費については次のように説明している。

人件費は、政務活動費から支出しているが、当該職員が政党活動に従事することがあり、その割合を、明確に区分していないことから、「職員派遣協定書」により、2名の派遣職員の人件費総額のうち、会派が2分の1を負担していることから、按分の問題は生じない。

また、政策懇談会は、会派の業務として開催しており、政党活動は混在していない。

ウ 政党活動との混在について

会派における政党活動とは、政党の行事へ党職員の立場で出席すること、政党交付金関係事務などであると会派からは説明を受けている。

このような活動が混在し、活動実態が政務活動と明確に区分できない場合は、運用方針で定める按分率を適用することとなる。

いずれにしろ、会派の活動内容はそれぞれ異なるため、按分比率は会派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いる。

(3) 請求人の主張に対する見解

ア 政務調査費の司法判断について

平成20年度政務調査費に係る平成28年3月22日札幌高等裁判所（以下「札幌高裁」という。）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」に該当するとされ、「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の支出が許されなくなるということとはできない」と判断され全額が適法とされた。

一方、平成22年度政務調査費に係る平成29年12月8日札幌地裁判決では、移動政調会等について、政党活動が混在し、活動実態に応じて明確に区分することができないとの理由から、2分の1に按分すべきとされたが、この判断は、移動政調会等の結果が地域の要望把握に重要な役割を担うこととなる点を正当に評価している平成20年度政務調査費の判決に反し失当であり、同年度の政務調査費に係る確定判決が正しい判断である。

イ 自民党会派分及び民進党会派分の政党活動の要素との混在について

自民党会派分の調査委託費は「政務活動業務」そのものを委託したもので、委託先である政党支部が受託業務を処理する過程で、受託業務自体に政務活動以外の活動が混在する余地はなく、按分の問題が生ずることはない。

また、人件費は、政党支部からの派遣職員6名のうち2名については、政務活動以外の活動に従事した時間を、勤務実績表により整理し、政務活動費の計上から除いている。他の4名については、政務活動以外の活動に従事していないから按分の問題は生じない。

民進党会派分の人件費は、政党支部から派遣されている2名の職員が、政党交付金関連の業務や政党支部の役員会への出席など、一部政党業務に従事することがあるため、2名の職員の人件費総額を、会派と政党支部とで2分の1ずつ負担している。

ウ 自民党会派分の支出区分について

自民党会派分については、人件費は、会派の代表質問作成業務補助やその他会派の日常業務に従事する6名の人件費に係る経費であり、調査委託費は、団体政策懇談会等の開催補助や地域の団体要望の取りまとめ業務に係る経費として整理されている。

また、自民党道民会議では、平成28年度から人件費と調査委託費を区分しており、使途はより明確化されている。

エ 民進党会派分の調査委託費について

議会事務局では、収支報告書及び契約書、領収書の写し等により、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等の書面上の確認を行うこととなっている。

個々の委託契約について、契約金額が委託業務の内実には相当といえるかどうかは、会派の責任である。

オ 自民党会派分及び民進党会派分の違法性について

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、適正に処理されている。

(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年度からは1件5万円以上、平成21年度からは1件1万円以上、平成22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。

今後とも、こうした取組を通じて、政務活動費の適正な運用を期するとともに、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。

(7) 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。

(4) 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。

(7) 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。

(1) 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。

(4) 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、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することができる」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、議長の調査を補佐するため、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28年度支出分については、3名の委員が、3回にわたり、それぞれ抽出調査を実施し、協議会で協議の上、その調査結果を議長に対し報告している。

(4) 平成28年度における政務活動費の交付及び返納について

平成28年度の政務活動費の交付額については、条例に基づき、各会派及び各議員に対して、総額で6億4,183万円を交付し、6,536万3,347円が返納されている。このうち、自民党道民会議には6,110万円が、民進党道民連合には3,120万円が交付され、民進党道民連合から残余额821万2,358円が返納されている。

平成28年度における政務活動費の額は、条例で定められた額が、各会派及び各議員に交付されており、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、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も各会派に保管されている。

(5) 政務活動費の支出について

ア 自民党会派分について

(7) 調査研究費の支出について

自民党道民会議と自民党道連は、平成28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、調査委託費を支出しており、当該年度の支出額の合計は1,440万円である。

調査委託業務の内容は、政務活動全般に係る補助業務で、政務調査業務委託契約書では、「①各種資料・文書の作成等補助業務、②各種会議等の開催補助業務、③情報発信作業補助業務、④その他、道政調査活動に必要な事務作業に係る補助業務」となっている。

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、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、会派のホームページの原稿作成業務などであった。

- a 移動政調会は、自民党道連の選挙区単位で全道各地で行われ、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、自民党道連の各支部長が開催案内を周知している。

地区の重点政策等は、自民党道民会議において整理され、北海道への要望として取りまとめられる。

- b 団体政策懇談会は、各種団体から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、自民党道連との共同名義で開催案内が周知される。

団体からの政策提言などは、自民党道民会議で整理され、北海道への要望として取りまとめられる。

- c 政策集は、医療・福祉、教育などテーマごとに2016年の自民党道連の重点政策をまとめたもので、冊子の表紙は、自民党道連と自民党道民会議との連名となっている。

- d ホームページの原稿作成業務は、自民党道連のホームページ内で自民党道民会議の議員の議会活動報告が掲載されている。

(4) 人件費の支出について

自民党道民会議は自民党道連から6名の職員の派遣を受けるに当たり、自民党道連との間で職員従事協定書を締結し、費用負担等の取決めをしている。当該協定書では、従事する業務として「①代表質問の作成等政務活動全般に係る業務補助、②地域住民、道内自治体等からの要望聴取等、③政務活動費等の会派の会計事務」などとし、費用の負担については、同協定書記載の給与、福利厚生費等は全額自民党道民会議が負担することとしている。

また、自民党道民会議と自民党道連は「派遣職員費用負担について」という取決めをし、上記職員の人件費相当額を自民党道連に支出し、当該年度の支出額の合計は2,880万円である。

なお、6名の職員のうち、政務活動以外の業務にも従事する職員2名については、派遣職員勤務実績表が作成されており、選挙業務や葬儀参列など政務活動以外の従事時間については政務活動費による人件費支出の対象外の扱いとしている。

イ 民進党会派分について

(7) 調査研究費の支出について

民進党道民連合とA団体は、平成28年4月1日付けで政務調査業務委託契約を締結し、同団体に、同年12月13日に40万円の委託料を支出した。

委託業務は、「季節労働者の雇用・生活実態調査」であり、成果物によれば、道内季節労働者の就業状況などを10名の調査員が電話掛けにより複数の項目について得た有効回答1,217名分について取りまとめたものである。

また、民進党道民連合はB団体と、平成28年5月から6月にかけて4件の政務調査業務委託契約を締結し、同団体に対し、年間で300万円の委託料を支出した。

委託業務は、「①T P P問題と北海道農業に関する政策資料の策定、②北海道の生涯学習の在り方に関する政策資料の策定、③男女平等参画社会の更なる前進に向けての政策資料の策定、④北海道の空港の民営化に関する政策資料の策定」であり、委託金額はそれぞれ「①80万円、②70万円、③70万円、④80万円」であり、委託料をそれぞれ「①平成28年8月5日、②同年10月24日、③平成29年2月28日、④同年3月27日」に支出している。

B団体の委託業務の成果物を確認したところ、大学教授による講演及び有識者によるディスカッションからなるシンポジウムの内容に関連資料を加えて報告書を作成したものが2件、政策上の課題と提言をまとめ、関連資料を加えた報告書を作成したものが2件となっている。

なお、A団体の成果物には民進党道民連合からの委託調査であることが記載されているが、B団体の成果物には、この旨の記載はない。

(4) 人件費の支出について

民進党道民連合は、民進党北海道との間で、平成28年4月1日付けで職員派遣協定を締結し、2名の職員派遣を受け、これらの職員の人件費として、民進党北海道に年間690万円を支出した。この2名の職員の派遣に係る職員派遣協定書では、その業務を、「道議会における代表質問等の作成等に関する業務補助、要望書、意見書等の作成補助など」とし、費用は民進党道民連合がその2分の1を負担するとしている。

このほか、1名の職員を直接雇用し、当該職員に1年間で461万7,120円を支給し、この職員の直接雇用に係る雇用契約書では、その業務は、「民進党・道民連合議員会政策審議会事務局長として情報収集、資料整理、質問原稿の起草」などとなっている。

なお、派遣を受けた職員が従事した業務として提示された資料の一部に、民進党政策懇談会の開催など民進党北海道との共催の形式を取ったものがあつた。

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、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で判断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

次に、政務活動費の支出の違法性については、政務調査費に関する平成28年3月22日札幌高裁判決（平成27年5月26日札幌地裁判決の引用）は「政務調査費の趣旨目的からすると、会派が政務調査費を支出するか否かの判断は、使途基準に従ってするという制約の下で、会派の裁量に委ねられていると解するのが相当であり、違法な支出となるのは、会派に与えられた裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用した場合に限られる」と判示している。

また、政務調査費（現政務活動費）について、平成25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。

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、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のない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 自民党会派分について

(7) 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」であり、自民党道民会議の調査委託の内容は、政務活動全般についての業務補助を自民党道連に委託するものであり、移動政調会、団体政策懇談会など諸会議の開催業務、政策集の作成、会派のホームページの原稿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活動等との間に合理的関連性が認められる行為であるから、経費の範囲を逸脱した支出であるということとはできない。

また、自民党道民会議は自民党道連に業務を委託しているが、そもそも会派は、政務活動として道政の課題や道民の意思を把握する必要があるものであり、そのためには専門的なノウハウを有し、会派の目指す方向性を熟知している自民党道連を委託の相手先として選定することには一定の合理性がある。

(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」であり、自民党道民会議と自民党道連の間で締結された職員従事協定書において、その業務は代表質問の作成等政務活動全般に係る業務補助などであることから、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、また、政務活動以外の活動に従事した実績を政務活動費の対象外とする扱いをしていることから、経費の範囲から逸脱した支出であるということとはできない。

イ 民進党会派分について

(7) 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、民進党道民連合の調査研究の内容は、「道内季節労働者の就業状況などに関する調査、T P P問題と北海道農業に関する政策提言報告書の策定など」であることからすると、これら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から、経費の範囲を逸脱した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、人件費の支出について、民進党道民連合は雇用契約書等で雇用する職員の業務を道議会での質問原稿の起草、その作成補助などとしており、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、また、政務活動以外の活動に従事する者の費用負担を2分の1とする扱いとしていることからすると、経費の範囲を逸脱した支出であるということとはできない。

(3) 請求人の主張について

ア 自民党会派分について

請求人は、自民党道民会議は、自民党道連に対し人件費及び調査委託費を支出しているが、政務活動費は、議員の調査研究活動等に資するため必要な経費についてのみ支出することができるのに、当該支出には政党活動の要素が少なからず混在すると思料され、その支出の全額又は少なくとも2分の1が違法であると主張するが、平成28年3月22日札幌高裁判決は、「会派が行う政務調査活動の中に、所属する議員の政治活動を支援する活動や政党支部の政党活動という性格を兼ね備えたものがある場合もあり得るが、この場合、政務調査費による支出が許されるか否かは、当該活動それ自体が「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うこととはできない」としており、自民党会派分の調査委託の内容は、第5の2の(2)のアの(ア)のとおり、会派の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から、自民党道連との共同名義で活動を行っているとしても直ちに違法又は不当であるということとはできないのであって、請求人の主張を認

めることはできない。

また、人件費については、第5の1の事実関係で確認したとおり、政務活動以外の活動にも従事する職員については、活動実態を派遣職員の勤務実績表により管理しており、選挙業務、葬儀参列など政務活動以外の活動に従事したときの人件費は政務活動費から控除する扱いとしていることからすると、政党活動と混在しているから、その支出が違法であるとの請求人の主張を認めることはできない。

イ 民進党会派分について

請求人は、民進党道民連合の民進党北海道に対する支出には、政党活動の要素が少なからず混在すると思料され、その支出の全額又は少なくとも2分の1が違法であるとし、また調査委託の金額が委託業務の内実に照らして相当といえるのか、一部に違法の疑いがあると主張する。

調査委託費については、第5の2の(2)のイの(ア)のとおり、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のある経費であると認められ、また、A団体の成果物が1,000人を超える労働者へ聞き取った内容をまとめたものであること、B団体の成果物の内容及び成果報告が大学教授の講演、複数の有識者を招いての討論会における議論の内容などであることを踏まえれば、金額が相当でないということとはできない。

人件費については、政党業務にも従事する民進党北海道からの派遣職員については、雇用協定書により民進党道民連合と民進党北海道との費用負担割合を2分の1ずつとしている。また上記アのとおり、政務調査活動以外の活動を兼ね備えているからといって、政務活動費による支出が許されなくなるということとはできないのであって、民進党北海道との共催であるからといって、違法又は不当な支出であると評価することはできない。

民進党道民連合の政務活動に従事した職員の業務は、道議会での質問原稿の起草などであるほか、民進党政策懇談会のような活動も地域の課題を把握するために行われているものであり、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を欠くものではないから、請求人の主張を認めることはできない。

(4) 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、請求人の主張を考慮しても、自民党会派分及び民進党会派分の支出は、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。

(5) 条例の改正等について

上記(1)から(4)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、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んでいるところである。

しかしながら、今回の監査において、調査委託の契約に関して、委託の成果物から政務活動に係る相当の業務が行われていることを確認したが、調査委託の成果物に会派からの委託事業であることの表記がないため、会派の委託事業であることが明らかでないものがあり、かつ、その成果物の取扱いについての取決めがされていないものが見受けられた。

これらにより、会派の支出自体が直ちに違法又は不当となるものではないが、政務活動費の使途等については、近年、全国的に関心が高まっており、道民の厳しい目が向けられていることから、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、その使途等をより明確にすることにより、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。