

住民監査請求監査結果

第1 請求の受理

1 請求人

X

2 相手方

札幌市長（以下「市長」という。）

3 請求書の提出日

平成26年11月12日

4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を備えているものと認め、請求の提出日にこれを受理した。

また、この受理決定及び監査の実施に際して、札幌市議会議員のうちから選任された監査委員2人は、法第199条の2の規定により除斥とした。

第2 監査の実施

1 請求の概要

(1) 請求の要旨

札幌市が、札幌市議会（以下「市議会」という。）の各会派及び各議員に対し平成25年度に支給した政務活動費のうち2241万3200円は違法又は不当な公金の支出であるから、市長は措置請求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ぐための条例改正等の措置をとることを求める。

(2) 請求の理由

市議会における会派及び各議員が平成25年度に支出した政務活動費のうち、次のものは違法又は不当な支出である。

ア 札幌市議会民主党・市民連合議員会（以下「民主党会派」という。）から民主党札幌支部に対し、調査研究会開催調査活動業務委託費（調査研究費）、資料作成業務委託費（資料作成費）及び広報広聴紙作成業務委託費（広報広聴費）として支出された2208万円（以下「本件業務委託支出」という。）

これらの支出は、具体的な使途が領収書等では判然とせず、支出先が会派の所属する政党支部であること、支出金額が毎月一定額（月額 184 万円を 12 ヶ月間にわたり支出）であることなどに照らすと、具体的な調査を委託した対価としての支出とは認め難く、むしろ政務調査以外の用途に支出するための方便として利用された可能性すらうかがわれる。

したがって、本件業務委託支出は、議員の「調査研究その他の活動に資するため必要な経費」としての支出とは認められず、法第 100 条第 14 項及び札幌市議会政務活動費の交付に関する条例（平成 13 年条例第 8 号。以下「条例」という。）第 1 条に反し、違法である。

イ 札幌市議会自民党・市民会議（以下「自民党会派」という。）に属するこじまゆみ議員、高橋 克朋議員及び三上 洋右議員（以下「切手購入費関係議員」という。）の切手購入費用として支出された 33 万 3200 円（以下「本件切手購入支出」という。）

本件措置請求に先立ち、自民党会派に属する村山議員が「実際に切手を購入したことを証明できない」等の理由で、A社から購入した切手購入費相当額の政務活動費を返還した旨の報道があった。切手購入費関係議員は、村山議員と同様にA社から切手を購入しているにもかかわらず、切手購入費相当額を返還していない。A社は村山議員の親族が経営する会社であり、平成 25 年度当時から店舗も存在しておらず、営業の実態が存在しないものと考えられ、本件切手購入支出についても切手の購入の事実自体が極めて疑わしい。また村山議員が、政務活動費で購入した切手については、政務活動費の手引き（以下「本件手引き」という。）では禁止されている後援会に関する案内の郵送にも使用したとの報道がされていることにも鑑みると、本件切手購入支出についても同様に不適切な使途での使用がなされている可能性も十分に存在する。

2 監査対象事項

前記 1 の事項全てを監査の対象とした。

3 請求人の新たな証拠の提出及び陳述

請求人の陳述は平成 26 年 12 月 1 日に実施した。また、請求人から、現在、札幌地方裁判所に係属中の平成 22 年度政務調査費に係る住民訴訟で提出された準備書面等が新たな証拠として提出された。

4 監査対象局

札幌市議会事務局

5 監査の方法

地方自治法第 242 条第 4 項の規定による監査は次の方法で実施した。

(1) 書類調査

監査対象局に対して関係書類の提出を求め、書類調査を行った。また、関係会派に対し、会派や所属していた議員に関係する事項について文書による調査を行った。さらに、民主党会派から資料作成業務等を受託した民主党札幌支部に対しては委託業務の実施状況等について文書による調査を行い、また A 社に対しては本件切手購入支出に係る切手の仕入及び販売の状況等について文書による調査を行った。

(2) 事情聴取

監査対象局の関係職員からの事情聴取を行った。

第 3 監査の結果

1 認定した事実

当監査委員は、上記第 2 - 5 の調査等により、次の事実を認めた。

(1) 政務活動費の概要について

ア 政務活動費は、法第 100 条第 14 項から第 16 項の規定を受けて、札幌市が定めた条例及び札幌市議会政務活動費の交付に関する規則(平成 13 年規則第 31 号。以下「規則」という。)に基づき、市議会の会派に対して、札幌市議会における会派又は所属議員が行う調査研究、研修、広報広聴、市民相談、要請陳情、会議への参加等市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させる活動並びに市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。)に要する経費の一部として交付されている。

イ 政務活動費の用途については、条例第 5 条により、会派は、条例の別表に定める用途に従って使用するものとされ、その別表では、用途基準が具体的に列記されている。さらに、政務活動費に関する取扱要領(平成 17 年 3 月 24 日議会改革検討委員会決定。以下「要領」という。)が市議会により定められており、政務活動費の支出基準等が要領第 4 条に規定されている。

また、会派が政務活動費を支出する際、個々の経費の支払いが用途基準に適合

するか否かを個別具体的に判断するための基準として、市議会が平成 19 年 11 月に策定した本件手引きがあり、本件手引きは、数度の改正が行われているが、本件請求に係るものとしては、「平成 25 年 3 月 1 日改正版」と「平成 25 年 6 月 12 日改正版」が該当する。

ウ 政務活動費の支出については、本件手引きにおいて、次のような考え方が示されている。

(ア) 会派や議員は、交付された政務活動費を、条例・規則・要領で定められた使途基準に基づき使用をすることは当然であるが、しかし、実際の使用にあたって、使途基準に合致しているのかどうかの判断が難しいケースがある。本件手引きは、そのような判断に誤りがなく適正に使用できるようにするための具体事例を示すものである。

(イ) 調査研究費について、調査の委託は認められるが、委託の際には、①委託先の選定理由を明確にすること、②委託内容の分かる契約を締結すること、③契約期間が 1 年間など長期に及ぶ場合には、毎月又は定期の業務報告と実績による精算が行われること、④委託業務が終了したときは、当該業務により作成された資料、報告書等の成果物を会派又は所属議員において保管することに留意する。

(ウ) 広報広聴費における広報紙に関する業務について、広報紙の作成業務や発送業務等の委託は認められるが、委託の際には、①委託先の選定理由を明確にすること、②委託内容の分かる契約を締結すること、③委託業務が終了したときは、当該業務により作成された広報紙など実績の分かる成果物を会派又は所属議員において保管することに留意する。

(エ) 広報広聴費における広報紙について、広報紙が紙面全体として、政務活動、議会活動又は市政について報告するものである場合、その送料等を支出することができるが、政党又は後援会等と共同して発行する広報紙の送料等には、支出することができない。

(オ) 資料作成費について、政務活動に必要な資料の作成に要する経費を支出することができ、作成した資料等は、会派又は所属議員において保管するものとする。

エ 平成 25 年度において市議会の会派へ交付された政務活動費の月額、条例第

3条の規定により、議員1人当たり月額40万円に各月1日の当該会派所属議員数を乗じて得た額であり、当該額をもとに条例及び規則に則り交付されている。

具体的には、市議会の会派からの申請により当該会派を交付先として四半期ごと（4月、7月、10月及び1月）に、月額40万円に当該会派所属議員数を乗じた額が当該四半期に属する月数分交付されている。

オ 各会派の代表者は、交付を受けた年度の翌年度の4月30日までに政務活動費収支報告書及び政務活動概要報告書に領収書等の写しを添付して、議長に提出すべきものとされている。提出を受けた議長はその写しを市長に送付し、また、議長に提出された収支報告書等は議長において、各会派で作成すべき会計帳簿等は各会派において、それぞれ所定の期間、保存している。

カ 収支報告書等については、各会派から提出を受けた後、議長において、形式的要件及び金額の精査が行われている。この精査は、事務的には議会事務局職員が行っている。当該精査終了後、所定の手続に基づき平成25年度分収支報告書等の写しが、平成26年6月2日から閲覧に供されている。各会派は交付を受けた政務活動費のうち未使用分を市長に返還している。

(2) 関係会派への交付及び支出状況について

平成25年度における自民党会派及び民主党会派が交付を受けた政務活動費の支出額等の状況は下表のとおりである（平成27年1月監査時点）。

[関係会派の平成25年度政務活動費の支出額等の状況]

(単位：円)

会派	政務活動費の支出総額
自民党会派	114,899,232
民主党会派	107,228,894

本件業務委託支出については、請求人が主張するとおり、民主党会派から民主党札幌支部へ2208万円が支出されている。また、本件切手購入支出についても、請求人が主張するとおりの33万3200円が自民党会派から支出されている。

(3) 民主党会派と民主党札幌支部間の業務委託契約の内容と履行状況等について

ア 民主党会派においては、民主党札幌支部との間で政務活動に関する業務委託契

約を締結し、①広報紙に係る取材・編集・記事の作成、②市政に関する資料の収集・整理、③市議会での質問事項の作成補佐、④民主党会派及び所属議員が行う研究会・研修会の開催及び調査などを恒常的に委託している。

なお、民主党会派と民主党札幌支部の関係は、民主党会派は、民主党札幌支部に所属しているものではなく、政党支部に属しているのは会派の議員である。

イ 民主党札幌支部においては、上記委託契約で定められた業務の実施にあたり、その職員 3 人工分をあてて業務を遂行させており、民主党会派では市役所本庁舎 17 階にある同会派の議員控室にその職員らの常駐場所を設け、同会派所属の議員らが随時これらの職員へ必要な業務上の指示を与えたり、必要に応じて調査内容の報告を受けたりすることが可能となるようにしていた。

ウ 民主党札幌支部へ支払われた委託料は、上記の職員 3 人工分の人件費相当額をもって算定されたものであり、実際にもこれら職員の人件費に充当されていた。

また、民主党会派から、委託業務に従事した職員 3 名のうち 1 名は委託業務に専念し、他の 2 名についても党務は担っていない旨の回答を得ており、この回答に疑念を生じさせるような客観的根拠や事実を確認することはできなかった。

エ 業務の遂行状況については、民主党札幌支部から民主党会派へ毎月報告書が提出されており、それによると、平成 25 年度においては、調査研究業務等として①各議員より依頼された政策資料作成、②議会代表質問作成（議会勉強会開催準備等）、③各常任委員会・特別委員会等の質問作成、④各議員の調査についての取材等記事提供、⑤札幌市への「2014 年度予算編成に対する要望書」の作成、⑥「札幌市のまちづくりに関するアンケート」調査などを行ったことが報告されている。

オ 業務により作成された資料等の成果物については、①代表質問、各常任委員会及び特別委員会等における質問に関する資料、②勉強会の開催案内文、③市議会に提出された各種意見書、④2014 年度予算編成に対する要望書、⑤「札幌市のまちづくりに関するアンケート」調査結果などが民主党会派において保管されており、成果物の大部分は民主党会派の名義で行われた業務に関するものであったが、④の「2014 年度予算編成に対する要望書」は、民主党会派会長と民主党札幌支部代表との連名名義となっていた。

カ 前記オの「2014 年度予算編成に対する要望書」は、会派の政策審議会に取りま

とめられ、要望のあて先は札幌市長となっている。この作成名義を民主党会派会長と民主党札幌支部代表との連名とした理由については、政党の持つ影響力を活用するためであったとの回答を民主党会派から得ており、この回答を否定する事実を確認することはできなかった。

キ 民主党会派に対し、前記エの各業務のうち政党活動と評価されるようなものが含まれていないかを確認したところ、民主党会派からはそのような業務は含まれていないとの回答を得ており、また前記エ、オに掲げた報告書や業務の成果物の中にも、そのような疑念を抱かせるようなものは含まれていなかった。

(4) 本件切手購入支出について

本件措置請求の対象となった切手購入費用について、切手購入費関係議員に対し、切手の使途等を書面照会した結果、切手購入費関係議員全員から、切手購入の経過等の説明がなされるとともに、その購入理由については「市政報告書の送付のため」などいずれも政務活動に資するもので、購入した切手は既に全て利用済みで手元には残っているものはないとの回答を得た。そして、これらの回答に疑念を生じさせるような客観的根拠や事実を確認することはできなかった。

また、切手購入先であるA社に対して書面照会した結果、切手の仕入及び販売の状況等について説明がなされるとともに、その過程を証する書類が提出され、これらの書類から、①A社が日本郵便株式会社から切手の売渡を受けていること、②A社が切手購入費関係議員から切手代金を受領していること、③A社が平成25年度を含め現在も法人として存続していることがそれぞれ確認された。

2 判断

前記1で認定した事実に基づき、当監査委員は、請求人が本件措置請求で主張する違法又は不当（以下「違法等」という。）などの事由について、次のとおり判断する。

(1) 本件業務委託支出について

請求人は、本件業務委託支出は議員の調査研究その他の活動に資するための必要な経費としての支出とは認められないと主張するが、本件業務委託契約の内容及びその履行状況は、前記1-(3)のとおりであって、受託者である民主党札幌支部が具体的な調査研究活動等を行っていないとの事実は認められず、業務の実態を欠いていると疑われる状況も認められない。

請求人は、支出金額が毎月定額であることを理由に、具体的な調査業務の対価と

は認めがたいと主張するが、本件業務委託は通年での遂行が前提となっており、そのために専任の職員を配置するという業務形態がとられていることからすると、各月の業務量の多寡にかかわらず、平準化した業務量を基準として委託料を算定することも、不自然なことではなく、その契約金額についても不相应に高額なものとは認められない。また、委託先を政党支部としたことも、会派として政策立案を進めていく上で、国や他の行政機関、政党や関連団体との間における情報収集や精通の度合いを考慮し、最も業務に適した委託先として選定しているものであり、その判断には一定の合理性があるものと認められる。そして、このような委託契約の締結を特に制限するような規定も見当たらない。

次に、本件業務委託支出に係る業務（以下「本件業務」という。）中に、政務活動費としては認められないものが含まれていないかを検討する。

本件業務は、前記 1-(3)-オのとおり、その殆どが民主党会派の活動に属するものであり、その成果物も民主党会派の名義で行われた業務に関するものであったが、「2014 年度予算編成に対する要望書」が民主党会派会長と民主党札幌支部代表との連名名義となっていたことが政党活動に属する業務と評価される余地がないかが一応問題となる（前記 1-(3)-オ）。

しかしながら、この要望書の作成名義を民主党札幌支部代表との連名とした理由は前記 1-(3)-カに記載したとおりであって、民主党会派が民主党札幌支部に所属する市議会議員によって構成された会派であることからすると、政党の持つ影響力を活用する目的で、要望書を連名名義としたことも不自然なこととはいえない。また、本要望書が会派の政策審議会に取りまとめられている以上、連名名義としたことによって、直ちに政務活動との間に合理的関連性が認められない業務であると評価することも困難である（大阪高裁平成 23 年 9 月 30 日判決参照）。

したがって、本件業務に政党活動と評価される業務が含まれていると断定することはできない。

以上から、本件支出が法第 100 条第 14 項及び条例第 1 条に反した違法なものとして認定することはできない。

(2) 本件切手購入支出について

請求人は、切手の購入の事実自体が極めて疑わしく、また後援会に関する案内の郵送等、本件手引きでは禁止されている不適切な用途での使用がなされている可能

性も十分に存在するから、全額が違法であると主張する。

しかしながら、本件切手購入支出の内容等は、前記1-(4)のとおりであり、各種書類から、A社は営業活動の実態がないとは判断できず、また切手購入費関係議員がA社から切手を購入した事実自体が存在しないとも言えない。そして、切手購入費関係議員が郵送したとする送付物は市政に関する報告書であると認められ、不適切な用途での使用を疑わせるような事実や根拠は見出せない。

以上から、本件切手購入支出を違法等と判断することはできない。

(3) 条例改正等の措置について

最後に、請求人は今後の損害を未然に防ぐために条例改正等の措置をとることを求めているが、本件措置請求に係る政務活動費の支出には違法等が認められず、札幌市に損害は生じていないから、条例改正等の措置をとるべき特段の必要性もないものと判断する。

第4 結論

以上により、請求人の本件措置請求には理由がないので、これを棄却することとする。