

政務活動費の透明性確保と 適正化に関する一考察

村 岡 悠 子

平成26年7月、兵庫県議会議員による政務活動費の不正使用疑惑が生じたことをきっかけに、他の地方議会においても政務活動費問題が続々と浮き彫りになった。東大阪市においても不正使用疑惑が発覚し、平成27年3月には市議会議員32人が合計約3883万円を市に自主返還し、正副議長の辞任や議員の辞職という事態に至り¹、その後、刑事告訴にまで発展した²。このような流れのなか、政務活動費の運用基準³や交付方法等について広く改善検討を行う目的で、東大阪市政務活動費検討会議が設置された。また、有識者と市民から構成される政務活動費調査等協議会⁴も創設されることになり、平成28年1月より、筆者も同協議会の末席に名を連ねることとなった。

同協議会での活動を通じて得た経験、また筆者独自の調査研究結果をもとに、政務活動費の透明性確保と適正化について考察した結果を本稿において示すこととする。なお、本稿は全て筆者単独の意見に基づくものであり、東大阪市政務活動費検討会議、東大阪市政務活動費調査等協議会その他特定の団体や、同調査等協議会の他の委員とは無関係であることを予め述べる。

本稿の構成は、第1の項で政務活動費制度の沿革を概観し、第2の項で政務活動費制度を撤廃すべきとの意見に対して検討を加える。そして、政務活動費制度の必要性を認める立場に立ったうえで、第3以降の項では、

政務活動費の透明性確保及び適正化のための課題並びに具体的な方策について、情報公開及び第三者機関の制度設計の二つの観点から考察する。

第1 政務活動費の沿革

1 政務活動費とは

政務活動費とは、地方自治法第100条第14項及び第15項の規定に基づき、調査・研究活動等に必要な経費の一部として地方議会の議員や会派に交付される金員のことである。役務の対価として支払われる報酬とは異なり、調査や研究に伴い発生する費用の一部を実費弁済するという性質をもつ。交付額は地方自治体によって幅があるが、都道府県と政令指定都市は月額30万円が5割程度であり、市は月額5万円以内が、町村は月額2万円以内が9割を占める⁵。その金額の平均に着目すると、全国都道府県の平均支給額は年額約421万円、中核市の平均支給額は年額約113万円である⁶。

2 政務活動費制度の沿革

明治半ばに成立した市制・町村制では、「議員ハ名誉職トス」とされ、政務活動費に対応する給付はもちろん報酬も存在しなかった。昭和39年（1964年）の第一次地方制度改革による改正で名誉職制度が廃止されたが、改正経緯を示す資料には「地方公共団体の事務が著しく複雑多岐を加え繁劇となってきたので、執行機関のみでなく議員や参事会員の職務もまた相当に多忙となり、有権者の増加に伴って出費も増加する実情にあるため（中略）明確に議員にも勤務に相当する報酬を支給することができる建前とするほうが適切であると考えられた」と記載されている⁷。

平成11年（1999年）には、地方分権推進を目指して「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる「地方分権一括法」）が制定され、地方公共団体の自己決定権や自己責任の範囲がさらに

拡大された。地方議会の担う役割がますます重要なものとなってきたこととの認識の下に、全国議会議長の強い要望を踏まえ、地方議会の審議能力を強化しその調査活動の基盤の充実を図るため⁸、平成12年（2000年）5月24日に政務調査費制度が創設された。

さらに平成24年（2012年）には、調査・研究活動に限定せず、住民意思の把握や陳情活動等の広範な議員活動にも充当できるようその対象範囲を拡大するため、地方自治法を改正するとともに、名称が政務調査費から政務活動費に変更された。また同年の改正では、議長が、政務活動費の用途の透明性確保に努めるべきことが明記された⁹。

3 政務活動費の執行が認められる範囲

上記経過からは、議員の活動が戦後大幅に拡大し、それに伴い、報酬に加えて実費弁償の必要性が唱えられ、政務活動費制度の創設に至ったことが分かる。

政務調査費から政務活動費への変更によって、いわゆる議員としての補助金の要請あるいは陳情活動のための旅費・交通費、議員として地域で行う市民相談・意見交換会や、会派単位の会議に要する経費のうち調査研究活動と認められていなかったものについても、条例で、政務活動費の対象とすることができるようになった¹⁰。一方で、議会の議員としての活動に含まない政党活動、選挙活動、後援会活動それから私人としての活動のための経費などは、条例によっても、政務活動費支出の対象とすることはできないとされている¹¹。

第2 政務活動費の必要性に関する議論

1 私 見

政務活動費制度は、地方自治の活性化と住民の利益向上に必要なかつ有益

な制度であり、また政務活動にかかる実費を議員の自己負担とすることも妥当ではなく、その制度自体は維持されるべきと考える。もっとも、本稿第3以降の項において述べるとおり、透明性確保と適正化のための対策が必須である。

2 政務活動費の必要性の根拠

政務活動費制度を廃止した場合、議員は、政務活動のために要する費用を自身の議員報酬または個人資産から支弁することになる。しかし、今日地方議員が行う活動は、「政策形成にかかわる調査・企画・立案活動、政策形成に必要な情報収集、意向調査、住民との意見交換、議会の適正かつ効率的な運営・管理を確保するために各派代表者会議などの任意の会議体に出席すること」¹²など極めて多岐に渡る。これらの活動が充実してこそ、地方議会に期待される政策形成機能や監視機能が有効に働くと考えられる。

これらの経費を自己負担で賄うよう要請することは、議員が精力的に活動することに反比例して経済的には苦しい状況に陥ることを示すものである。議員または会派が、経済的事情からやむを得ず政務活動を躊躇するような事態は決して健全とはいえない。二元代表制のもと、自主自立の地方分権時代にふさわしい議会活動を目指すためには、政務活動に伴う実費を弁償する政務活動費制度は重要であると考ええる。

3 政務活動費を廃止すべきとの意見に対する検討

(1) 報酬に付け替えるべきであるとの意見

政務活動の重要性を認め、これに伴い発生する実費が補填されるべきとの立場に立ったうえで、政務活動費制度を廃止して報酬に付け替えるべきとの意見が存在する。例えば、千代田区特別職報酬等審議会¹³（以下「千代田区審議会」という。）の意見が同趣旨のものである。

千代田区審議会は、平成27年4月1日付で、「千代田区議会議員の議員報酬等の額の定め方並びに千代田区長、副区長及び教育長の給料等の額の定め方について」諮問を受け、同年12月24日付で答申を提出した。同答申で千代田区審議会は、政務活動費については月額15万円から5万円に変更することを提言したうえで、「政務活動費の額を大幅に削減することによって、各議員の積極的な政務活動を阻害することを意図しているものではない。当審議会においては、各議員がその職責を果たすために必要な年収額は報酬等で保障するというを基本としている。」と述べ、減額した10万円を報酬に付け替える旨の提案を行う。そして「政務活動費という制度そのものを廃止し、自分の報酬の中から自らの責任において支出をしていく時代へと向かっているとも言える。」と述べている。

しかし、そもそも報酬は議員の労務の対価として支払われるもので、調査・研究活動等に関する実費弁償である政務活動費とは全く異なる。政務調査費から政務活動費に変更される際にも、政務活動費は報酬とは全く異なる性質のものであることが改めて確認されている¹⁴。また政務活動費支出の適切性が争われた裁判例においても、政務活動費が議員活動に付随して発生する実費を清算するためのものであって、報酬とは支給目的が異なるとされている¹⁵。その沿革に鑑みても、また、制度趣旨からも、政務活動費を報酬化することは全く予定されておらず、報酬に付け替えてしまえばもはや実費弁償とはいえなくなる。

そもそも、今般の政務活動費の適正支出に関する議論は政務活動費の不正使用事案の続出に端を発している。その透明化を図る方向ではなく、用途等を一切不問とし、開示・報告の義務も伴わない報酬に付け替えることは、公費から支出される金員の用途をますます不透明化するものであって、問題解決にならないどころか本来のあり方に逆行するものであると考える¹⁶。

(2) 行政訴訟や監査請求を誘発するとの意見

また、政務活動費が行政訴訟や監査請求の対象になることをもってその制度の存続を疑問視する意見もある。例えば、「千代田区議25人中23人が、政務活動費の使い方です住民訴訟の対象となっている。なっていない議員は、政務活動費を使わない議員である。政務活動費は多くの訴訟を誘発している。議員としては、きわめて慎重に使わないと、監査請求や行政訴訟の対象になってしまう。逆にいえば、どんな使い方をして、監査請求や行政訴訟の対象にすることができる。やはり廃止の方がよいのではないか。」というものである¹⁷。

しかし、行政訴訟や監査請求はそれ自体ネガティブな制度ではなく、政務活動費がそれら手続きを誘発するから廃止に向かうべきとの指摘には違和感を覚える。特に監査請求は、地方公共団体の住民が当該団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、これを予防し又は是正することで、住民全体の利益を守ることを目的とする制度であり、その対象は財務上の広範な行為にわたる¹⁸。政務活動費のみが「どんな使い方をして」監査請求等の対象となるとするのは正確とはいえない。問題は制度そのものではなく運用方法であり、監査請求の対象となるから望ましくない制度と考えるべきではない。

重要な点は、「市政に貢献するという議員の存在意義を実現し、政務活動を活性化するという目的のために、いかに政務活動費の運用を透明化・適正化するか、その方法を真摯に模索すること」¹⁹ではないだろうか。

第3 情報公開のあり方

1 公開範囲の拡大

政務活動費の使途の透明化の観点からは、住民が政務活動費の執行状況について広く知る機会が必要であり、その体制が具備される必要がある。

議長への提出が義務付けられている収支報告書や会計帳簿はもちろん、添付資料としての領収書²⁰や、調査報告書、視察報告書も公開の対象とされるべきである。

2 添付資料のマスキング（黒塗り）の範囲

領収書の公開が実施される場合、マスキングの範囲をどこまで認めるかが問題となる。例えば、政務活動の補助業務に従事する事務員を議員が雇用している場合の雇用契約書の氏名部分や、事務所の賃貸借契約書の賃貸人部分は、多くの場合、マスキングした状態での提出が許容されている。一方で、各自治体における政務活動費の運用基準においては、生計を同一にする親族等に対して政務活動費から人件費等を支出することは認めないとする例が多い²¹。裁判例でも、配偶者に対する人件費支出について、「政務活動費の補助職員として家族を雇用することはお手盛りの危険を伴うものであり、納税者の立場からすればいくら職務に応じた妥当なものであると説明されても容易に納得できるものではないし、そもそも妥当な支出であったか否かを検証することが困難といわざるを得ない」とされている²²。

このような点に違反していないか否かについて、当該事務員の氏名や事務所賃貸人の氏名、法人名すら明らかにならない状態では、客観的に判断することができない。透明性確保の観点からも、公開の際のマスキングは最小限にすべきであり、たとえ個人情報に関わる部分であっても、政務活動費の支払先である個人又は法人については完全に開示されるべきであると考える。裁判例でも同趣旨の決定が出ている²³。すなわち、政務活動費返還等履行請求の住民訴訟のなかで、住民側からマスキングなしの雇用契約書等の文書提出命令が申立てられた事案において、裁判所は、雇用契約書等は自己利用文書（民事訴訟法第220条第4号ニ）²⁴に該当しないと判断した。その理由として「このように解することが、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、併せて政務調査費の使途の透明性を確保しようとした地方自治法100条14項及び15項の規定の趣旨や、これらの規定を受けて定められた本件条例の趣旨にも合致するものというべきである。」と述べ²⁵、マスキングなしの雇用契約書等の提出を命じている²⁶。

もっとも、仮に氏名のみが開示されても、支出が禁じられた親族等に該当するか否かは一概に明らかにはならない。結局、議員に確認書の提出を求めるかまたは議長が実態を確認する等、情報開示とは別の方法で透明性を担保することも検討される必要がある。

3 インターネット公開の必要性

議長への提出書類となっている各会派・議員の収支報告書、会計帳簿、また同帳簿に添付の領収書や活動報告書、調査（視察）実施報告書も含め、住民の情報アクセスの観点から、紙媒体での開示に加えてインターネット公開が行われるべきである。

平成29年7月25日付で早稲田大学マニフェスト研究所が公表した調査結果によると、政務活動費の使途に関して、収支報告書をインターネット公開しているのは59%と6割近くであるのに対して、会計帳簿をインターネット公開しているのは12%、領収書をインターネット公開しているのは11%と低い割合にとどまる²⁷。領収書等がインターネットで開示されていない背景には、議員の抵抗感のほか、技術面や事務の負担も理由となっていることが考えられる。

しかしながら、政務活動費に関するインターネット公開については、東京都議会の議員が就任の初年度から個人のブログにおいて会計帳簿を開示し、さらに、平成27年8月11日時点で、前年度（平成26年度）の政務活動費について領収書も含め全て公開している例がある²⁸。事務手続やインフ

ラの整備、コスト面といった問題は確かに存在するであろうが、議員個人が単独でこのような対応を取っていることから、手続き的・システムの難度の高いものではないことが裏付けられる。結局は、議員の覚悟と決意次第といえるのではないか。住民側からは、「一つの議会で年間数千枚から二～四万枚に及ぶ領収書のコピーを取得するためには、情報公開制度による一枚10円の謄写費用の負担が、情報を遠ざける強力な壁となる」との意見もある²⁹。速やかに、領収書を含めた資料のインターネット開示が実現されることが望ましいと考える。

第4 第三者機関の設置と制度設計

1 第三者機関設置の意義

政務活動費が公費で賄われ住民の経済的負担に依拠しているものである以上、その透明性と明確性の確保は必須の課題である。政務活動費の支出について、外部から中立公正な立場でチェックを行う機関（以下「第三者機関」という。）が設置されれば、適切な政務活動費執行と透明性、明確性確保のために有効であると考ええる。

もっとも、近時の調査によると、支出のチェックは議会事務局によって事実上行われている地方議会がほとんどであり、専門家（弁護士、公認会計士、税理士等）による第三者チェック体制を備えた議会は1～3%と極めて少ない³⁰。また、これら第三者機関が設置されている場合も、地元オンブズマンからの評価が「とても機能しているとは思えない。（中略）議員が政務調査活動と言え、鵜呑みにしているような状況である」、「領収書の「名目」をチェックして、県民の批判を避けるための第三者機関に過ぎない。」というものもあり³¹、その実効性を疑問視する意見もある。

一般論としては、第三者機関の設置により外部からのチェック体制が具備されることは、実質面で検討の機会が増えるという点に加え議員に対し

て良い意味の緊張感をもたらすという意味でも適正支出に資するように思われる。一方でこの点に関しては、「公費を使って第三者機関をもうけ、自らの用途をチェックしてもらうというのは、自律の放棄である。どうしても必要ならば、政務活動費の（予算額の）枠内で処理すべきであり、第三者機関の運営分の減額は甘受すべきである」旨の批判もある³²。確かに、第三者機関の設置維持についてかかる人、カネ、時間等のコストは看過できず、特にカネの点について見ると、東京都で設置されている第三者機関運営にかかる費用は243万3600円であり³³、確認できたなかで最も高額と思われるさいたま市においては、年間599万4000円にのぼっている³⁴。公費からコストをかけて第三者機関を設置する場合は、その調査対象や権限についての制度設計が重要な意味を持ち、費用対効果が十分に担保されるものでなければならない。勿論、市民の批判をかわすためだけの名目的機関に陥ってはならない。

以下、第三者機関の調査権限の範囲と第三者機関の指摘の拘束力について検討を加えたうえで、実効性のある第三者機関の制度設計と運用について考察する。

2 第三者機関の調査権限の範囲

(1) 調査の範囲についての概観

政務活動費支出の調査の範囲は、理論上、計算ミスや記載ミスといったものも含まれるが、実際は、これらのチェックは予め議会事務局職員によって行われている自治体がほとんどであろう。第三者機関が設置されている場合、自治体ごとに違いはあるであろうが、例えば按分率を超える支出がなされていないか、必要とされる添付資料が付されているかといった、当該自治体の運用基準に形式的に合致しているか否かがその審査の中心であると考えられる³⁵。

さらに踏み込んで、政務活動費の支出の対象となった活動に調査・研究

の実質があるか否かといった点や、調査・研究の有用性そのものの審査を第三者機関が担う方法もありうる。より具体的には、「① 調査・研究目的と市政との関連性、② 調査・研究方法及び内容等に関する具体的説明の有無、③ 調査・研究方法の妥当性、④ 調査・研究活動と支出経費の相当性、⑤ 調査・研究結果の保存の有無を総合的に考慮して、政務活動費として支出することの適切性を客観的に判断」³⁶するものである。

さて、第三者機関の調査の範囲をいかに考えるべきか。

(2) 調査範囲についての検討

運用基準に合致するか否かのチェックはある程度機械的・事務的に行うことができるものであるから、この役割は議会事務局が担うこととし、第三者機関はより実質に踏み込む審査を行うことでその存在意義を発揮することが望ましいとも思える。チェックの範囲が広く深くなるという点で、支出の適正化に資する一面があるだろう。

しかしその場合、第三者機関を構成する者がそのような判断をするにふさわしい知見を有するか、さらには、民主的正統性に裏付けられた議員が行う活動に対し、第三者機関が、その内容そのものについて、適法・違法のレベルを超え妥当・不当の指摘をなし得る立場なのかという別の問題が浮上するように思われる。例えば、ある事項を調査する調査費用として、政務活動費から調査機関に数十万円単位の金額が支払われているとする。この場合に第三者機関が、政務活動費支出の実質面すなわち実際の有用性を判断するということは、具体的には、「同調査事項が当該自治体の発展に寄与するものといえるのか」、「寄与するとして今回の支出額は過大といえないか、代替的な手段をもってより少ない支出で同じ効果をあげることができるのではないのか」、さらには、「同調査結果が、例えば議員立法の提出など、現実には何らかのかたちで自治体行政に影響を与えたのか」まで含めて調査することを意味する。

第三者機関がこのような検討と判断を行うことは、場合によっては専門

的な知識を要するであろうし、また、第三者個人の感覚や価値観の影響を受ける可能性がある。議員の政務活動に対する萎縮効果をもたらす懸念も確かに存在する。

(3) 最高裁平成21年12月27日判決

この点に関し、最高裁平成21年12月17日判決（第一小法廷）はひとつの示唆を与える。同判例は、品川区議会において、会派が交付を受けて視察旅行等の経費に充てた政務活動費の用途制限違反を問題とする住民監査請求に係る監査に際し、監査委員が、同会派から任意に提出を受けた文書に記録された政務調査費活動の目的や内容等に係る情報が、品川区情報公開・個人情報保護条例³⁷の規定する非公開情報³⁸に該当するかが争われた事例である。

この事例で最高裁は、会派が、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを条例等に定めていないことについて「政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにあるものと解される。」とし、「政務調査費の支出に用途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」と判示している³⁹。同判示は、区の執行機関による政務活動費の使用状況の確認は、収支報告書及び領収書の写しから判断できる範囲での一般的、外形的な確認とならざるを得ないことを結論として示したものであること

ができる。

(4) 第三者機関による政務活動費支出の審査の考え方

前掲平成21年最高裁の理が、現在においても、そして第三者機関にもそのまま妥当するのであれば、結局、第三者機関も個別政務活動の具体的な目的や内容に立ち入って使途制限適合性を審査することはできないことになる。果たして、どう理解するべきか。

注目すべきは、同判例の理由部分に、品川区の「条例等に、会派が上記（筆者註：政務調査活動）の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを定めた条項は見当たらない」ことが挙げられている点である。この条項の不存在をふまえ、判例は、「このような政務調査費条例及び政務調査費規程の定め並びにそれらの趣旨に照らすと」監査委員等が使途制限適合性を審査することを予定していないと解されるとしている。翻って、条例等において、政務活動の目的や内容等の報告義務が定められている場合は、その使途の適合性まで踏み込んだ審査をすることも許容されていると解釈する余地がある。この点に関しては、現在多数の自治体で、少なくとも運用基準においては、政務活動費の「使途」に関し具体的説明責任を果たすべきことが明記されている⁴⁰。これを根拠に、一定の範囲で使途適合性を含めた審査が第三者機関に委ねられる余地は十分にあるのではないか。

私見では、今般の政務活動費不正使用問題の続出、及び、使途に関する説明責任が規程等で明記されていることを踏まえ、政務活動費の使途について具体的有用性の判断が外部からなされることは、予定されかつ許容されたものと評価すべきであると考える。地方制度調査会が平成28年3月16日に内閣総理大臣に提出した「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に対する答申」の「議員に求められる役割」の項でも、「議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の使途を含めた議員活動の状況について、各議員はより

一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。」と強調されており⁴¹、ここでも政務活動費の「使途を含めた」議員活動の状況が説明されるべきとされている。

そうすると次の問題は、第三者機関が政務活動費支出の有用性や使途適合性について疑問を抱いた場合に、第三者機関においてそれを是正する権限があるかという点、すなわち、第三者機関の指摘の拘束力という点になる。

3 第三者機関の指摘の拘束力

第三者機関の議員に対する指摘内容が、議員に対してある一定の拘束力を持つのか、それとも指摘を踏まえて再考・再検討を促すというレベルにとどまるのかは、調査権限の範囲と同様に、第三者機関を名目的機関にしないための重要項目である。しかし結論として、第三者機関の指摘内容に拘束力を持たせることはその正統性根拠に乏しいと考える。

政務活動費が、あくまでも議員または会派に条例によって付与されたものである以上、その最終的な決定権限は議員または会派に属する。民主的正統性を欠く第三者機関が、政務活動費の使途に強制的な拘束力を加えることは許されないと考える。

結局、使途の適合性や有用性に関する第三者機関の指摘は、議員または会派に対する強制力、法的拘束力を持たないことを前提に、いかに有用な制度設計をなすかが重要になる。

4 第三者機関の制度設計についての私見

(1) 第三者機関から議員への聴取と公開

議員の自由闊達な政務活動を抑制することなく、一方で、適正支出を実現するという二つの要請のバランスを取るという観点から、私見では、第三者機関がその支出の妥当性に疑問を抱いた場合は、第三者機関から議員

または会派への聴聞の機会を設け、場合によってはその聴聞結果を公開することが考えられる。

第三者機関に望まれる役割には、会計や法律の専門家という側面も存在するだろうが、同時に「一般市民の視点」を持つ市民代表という側面も有するはずである。第三者機関が素朴な市民感覚に基づいて政務活動費執行の妥当性・有用性に疑問を抱いた場合には、これに対して議員が回答することで、間接的に説明責任が果たされることにもなるのではないか。

(2) 運用基準のブラッシュアップへの提言

政務活動費の使用に関しては、各地方自治体ごとに独自の運用基準が定められている。第三者機関がその存在意義を発揮するためには、運用基準を充実化させることが考えられる。

運用基準は、条例、規程（規則）に次ぐ細則ともいうべきものであるが、議会の自主的な内部規程であって⁴²、法律の委任を受けたものではない。そのため、ある「項目」が、政務活動費支出の執行対象になるとして運用基準において明記されたものであっても、それが法の定める「議員の調査研究活動に資するため必要な経費」に該当しない場合には、これを支出した議員または会派は、地方自治体に対して、同額を不当利得として返還する義務を負うことになる⁴³。実際に近時の裁判例（名古屋高裁平成27年12月24日判時2296号43頁）は、運用基準において政務調査費を充てることができる費目として列挙されていた「事務所賃借料」や「自動車のリース」代金を政務調査費から支出した事案であるが、これら費目は一般的に法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するとは認め難いとしている。そして、「これらの支出のうちから概括的に一定割合を法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するものとして政務調査費をもって充てることは許され」ないとして、結局、8000万円以上の政務調査費支出を違法としている。さらに同裁判例は、「これらの政務調査費を充てるには、個別具体的な調査研究の内容と支出の関連性を

明らかにし、その両者の関係から必要な支出と認められることが必要であると考えられる。」と述べ、その主張立証に関しても議員または会派にあるとしている⁴⁴。

多くの自治体の運用基準において、政務活動費を充てることのできる個別使用費目や按分率が定められているが、この運用基準に依拠しさえすれば政務活動費として適正な支出であると認められるわけではない。結局、運用基準自体の妥当性についても継続的な検討が要求される。第三者機関はもちろん運用基準の策定主体ではないが、政務活動費支出について審査する立場から、各運用基準に関して問題意識を持つ機会はあるであろうし、かかる問題意識に関して専門性を発揮し、いかなる運用基準が望ましいかを提言する余地があるように思われる。使途費目として不適切なものまたは不足していると考えられるものはないか、説明責任を果たすために必要となる資料とはどのようなものかといった点について検討を加えることは、政務活動費の運用そのものの改善に加え、第三者機関がその責務において適切な審査をするためにも有効であると考ええる。

私見であるが、例えば、議員が自ら政務活動費支出の有益性や市政との関係を検討した結果について書面を作成し、運用基準においてその添付を要求することは、議員の自己検証の機会にもなり、また、議員の活動を「見える化」する手段としても有効であると考ええる。議員または会派側が適正支出についての主張立証責任を負うことを前提に、いかなる記録を残す必要があるかが重要な検討事項となる。

(3) 第三者機関における情報共有と修正がなされなかった指摘事項の扱い

第三者機関の指摘が強制力を持たない以上、指摘を受けた項目の是正・修正は、議員の自主的な判断に委ねられることになるし、委ねられるべきである。しかし、その「自主的な判断」の思考プロセス自体は共有される余地があると考ええる。各議員の思考過程を第三者機関とも共有し、典型的に生じる指摘事項や、議員または会派側からの疑問点をくみ上げることで

問題設定の機会とすることも考えられる。

また、政務活動費支出に関して第三者機関が、ある会派・議員に対して複数回（または年度をまたいで）同様の指摘を行っている場合や、会派・議員をまたいで同様の指摘を行っている場合がありうる。第三者機関が繰り返し問題意識を持つ支出が存在する一方で、議員が、当該支出が政務活動として適切な内容であると考えていることから修正がなされないような場面である。このような場合は、議員または会派と第三者機関との面談等により、双方の意向を共有して方針を検討する必要があるのではないだろうか⁴⁵。同じ作業が繰り返されるのでは全く意味がないし、そのような第三者機関ではまさに「住民からの批判をかわすだけの名目的存在」との評価を免れないだろう。場合によっては、第三者機関と議員の意見とを汲み上げ、運用基準の妥当性が全体会議において議論されるべきである。

自治体によっては、修正がなされなかった指摘事項が議長に報告され、議長が必要に応じて会派代表者会議等を通じ、議員に注意喚起したり、使途基準の見直しも踏まえた次年度の検討課題として諮ることとするとの取り扱いをしているところもあり⁴⁶、参考になる。

第5 結 語

全国都道府県議会議長会は、平成28年12月13日に声明を発し、「政務活動費は、交付を受けた会派及び議員が、使途基準を遵守し、支出について、住民に対し説明責任をしっかりと果たしていくべきものであり、会派及び議員が改めてこのことを強く自覚しなければならない。加えて、失われた住民の信頼を早急に回復するために、各議会において適切な手法により、政務活動費の透明性のより一層の向上を図っていく必要がある。」⁴⁷と述べている。

地方創生時代の到来とともに、地方議会の役割と責任はより一層重要に

なる。政務活動費は地方議会の活動を支えその存在感を発揮するために重要かつ不可欠なツールであると考ええる。また、従前よりこの制度を適切に利用して誠実に政務活動を行ってきた議員の存在も忘れられてはならない。政務活動費がその制度自体を維持し、住民に理解されながら地方自治において有効な制度として利用されるためには、透明性の向上と説明責任を果たすことしかない。

政務活動費の透明性確保と適正化のための方策としては、本稿に記載したほかにも、後払い制度の実施⁴⁸や、議会事務局の体制強化とボトムアップによる政務活動費運用制度の設計⁴⁹なども考えられるところであるが、これらの検討は他の機会に譲ることとする。

- 1 『毎日新聞』2015年3月31日。なお東大阪市議会の当時の定数は42議席。
- 2 『産経新聞』2015年4月15日。東大阪市市長が、領収書を変造するなどして政務活動費を不正に受け取ったとして、議員ら9名を詐欺や有印私文書変造・同行使などの罪で刑事告訴すると発表した。なお、2018年1月25日、大阪地検は、同9名についていずれも嫌疑不十分等で不起訴処分にしたと発表している（『毎日新聞』2018年1月26日）。
- 3 『東大阪市議会政務活動費運用マニュアル』（平成27年4月改訂版）
- 4 東大阪市議会政務活動費調査等協議会条例（平成26年10月14日東大阪市条例第44号）第1条に基づき、政務活動費の透明性の確保及び適正な使用に関する事項を調査審議する目的で設置された。有識者及び市民代表で構成される。
- 5 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会「議会改革度調査2016」2017年7月25日、6頁
- 6 全国市民オンブズマン連絡会議発行『第23回全国市民オンブズマン香川大会資料集』2016年9月24日（調査は2016年6月1日時点で実施されたもの）
- 7 第29次地方制度調査委員会専門小委員会会議配布資料「議員報酬等の支給に関する規定の主な改正経緯」2009年4月24日
- 8 長屋文裕『平成17年度最高裁判所判例解説（民事篇）（下）』825頁、826頁
- 9 地方自治法第100条第16項は「議長は、第14項の政務活動費については、その透明性の確保に努めるものとする。」と定めている。
- 10 衆議院会議録「第180回国会総務委員会第15号議事録」（平成24年8月7日）より抜粋。政務活動費について「どのような経費が対象となるのか、どういう考え方に基づくのかということ、アウトラインを示していただきたい。」との西博義委員の質疑に対し、稲津久委員が答弁した内容である。

- 11 前掲・「第180回国会総務委員会第15回議事録」より抜粋。加えて、「本会議や委員会への出席、全員協議会への出席、議員派遣等の議会活動は、従来どおり、費用弁償の対象となるために政務活動の対象とはならない、このように考えているところでございます。」(稲津久委員)と答弁されている。
- 12 東大阪市政務活動費調査等協議会「東大阪市議会における政務活動費のあり方について(意見)」平成29年1月30日、2頁。
- 13 平成25年12月17日、千代田区特別報酬等審議会は、千代田区特別職報酬等審議会条例第2条の規定に基づき、「千代田区議会議員の議員報酬の額の定め方並びに千代田区区长調及び副区長の給料の額の定め方について」等の諮問を受けた。その後の条例改正により、審議対象が議員報酬に限定されず政務活動費にも拡大された。平成25年12月17日からの審議回数は12回と記録されており、有識者等12名で構成されている。
- 14 前掲「第180回国会総務委員会第15号議事録」。政務調査費が「事実上地方議員の第二の議員報酬になっているとか、こういう使われ方をしてきて、非常にいわば物議を醸してきた、こういう批判をされているような現状を、かえって国がお墨つきを与えて、(中略)いわば不適切な使い方を是認する、こういうための法改正だ、(中略)そうした疑問についてどのように払拭をするのか」との柿澤委員の質問に対し、修正提案者の逢坂委員が「政務活動費として具体的に充てることができる経費の範囲、これを条例で定めるところというのが非常に重要なポイントでございまして、その条例の制定に関する議会の審議、その審議の過程に対する住民の監視等により、不適切な支出や無駄な支出は防止、是正することができるというふうに考えております。(中略)その透明性の確保が従来にもまして重要になると考えられることから、現行の規定における議長に対する収入、支出の報告書の提出、これに加えて、政務活動費の使途の透明性の確保に努める義務を議長に課す規定を追加し、透明性をより一層確保することとしています。」と答弁している。
- 15 金沢地裁H22・11・30(裁判所ウェブサイト)
- 16 『産経新聞』(平成27年2月1)では、「審議会の答申が出された後、議員の間からも「透明性確保に逆行する」「区民の理解を得られない」との声が噴出し、石川区長も条例改正案の区議会への提出を見送った。答申は今も宙に浮いている。」と記載されている。
- 17 武藤博己「議員報酬と政務活動費について」平成28年1月21日 一般財団法人地方財務協会(<http://www.office-web.jp/chizai/pc/index.html>)掲載資料
- 18 地方自治法第242条第1項
- 19 前掲・「東大阪市議会における政務活動費のあり方について(意見)」3頁
- 20 領収書は、全国都道府県議長会等で示された当初の条例準則では添付が義務付けられていなかったが、その理由は、① 会派や議員活動の中には政治的に公開できないものがあること、② 領収書の添付が会派や議員の活動の自由を制約するおそれがあるものもあること、などの慎重論が考慮されているのでは

- ないかとされている。大塚康男『議会人が知っておきたい危機管理術』（ぎょうせい）平成19年、36頁
- 21 前掲・「東大阪市議会政務活動費運用マニュアル」では、議員の3親等以内の親族に対する人件費や賃料の政務活動費からの執行は認められないとされている（18頁、22頁）。
- 22 仙台高裁H19・12・20（判例地方自治311号10頁）
- 23 青森地裁H29・3・24（全国市民オンブズマン連絡会議ホームページ（https://www.ombudsman.jp/seimu_category/seimu_kuro）掲載）
- 24 民事訴訟法第220条第4号ニは、「専ら文書の所持者の利用に供するための文書（国又は地方公共団体が所持する文書にあっては、公務員が組織的に用いるものを除く）」については、文書の所持者は、その提出を拒める旨を規定している。
- 25 なお、前掲・仙台高裁は、政務調査費（改正前）支出と領収書の提出に関して、「支出に係る領収書が提出されたとしても、その領収書の作成者の住所を欠いていて第三者による事後的検証が困難な場合や領収書の記載からは政務調査費との関連が明らかではないにもかかわらず、それを補足するような説明がなされていないような場合には、当該議員は、当該支出が使途基準に合致しない違法な支出とされることを甘受せざるを得ないというべきである。」としている。
- 26 一方で、最高裁H22・4・12（集民第234号1頁）（文書提出命令に対する許可抗告事件）においては、会派が所持する政務活動費報告書や領収書は専ら会派の内部にとどめて利用すべき文書であり、これが開示されると他の会派から干渉のおそれがあり、第三者の氏名等が記載されている蓋然性が高く所持者に不利益が生じる可能性があるとされている。
- 27 前掲・早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会「議会改革度調査2016」11頁～13頁。ただし、母数は早稲田大学マニフェスト研究所がアンケートを送付したうち「政務活動費を支給している」と回答した867議会。
- 28 東京都議会議員おときた駿のブログ（<http://otokitashun.com/blog/togikai/8313/>）より
- 29 全国市民オンブズマン連絡会議「2017年度 政務活動費 情報公開度ランキング」1頁
- 30 前掲・早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会「議会改革度調査2016」17頁
- 31 石上雄介（仙台市民オンブズマン）「政務活動費をチェックする第三者機関についての調査・報告」仙台市民オンブズマンフォーラム（平成27年9月27日開催）配布資料
- 32 奥津茂樹「政務活動費の適正化」『月刊ガバナンス』No.187（2016年11月）112頁、113頁
- 33 前掲・石上。平成27年実績。なお、東京都の第三者機関の構成は「3名以内

- の学識経験を有するもの」であり、これをサポートする事務員の人数は6名である。
- 34 前掲・石上。平成26年度実績。さいたま市は平成19年8月に公認会計士との調査業務委託契約を締結し、1名の公認会計士が条例、施行規則、政務活動費の市と運用指針に基づいた適正な支出がなされているかをチェックしている。
- 35 前掲・石上の第三者機関に関するアンケートでは、「チェックの基準（数値ミスだけか、使途まで調べるか）」との質問に対して、回答があった10自治体（さいたま市、大阪市、熊本市、金沢市、堺市、鹿追町、北海道、東京都、大阪府、福岡県）のうち、全ての自治体が、「使途基準に合致しているかどうか」を含む回答を行っている。チェック基準を数値ミスのみとする自治体は存在しないが、使途をどのように調査しているのかは明らかではない。
- 36 廣瀬和彦『政務調査費ハンドブック 判例に学ぶ適正支出のチェックポイント』（ぎょうせい）平成21年、27頁
- 37 平成9年品川区条例第25号
- 38 同条例第8条第6号は、「実施機関が行う事務または事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務または事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの（原文改行）ア 監査（中略）に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれまたは違法もしくは不当な行為を容易にし、もしくはその発見を困難にするおそれ。」を非公開情報と定めている。
- 39 同判決は、上記判示に続いて「政務調査活動に関し具体的に回答したところが情報公開の対象となり得るとすれば、区議会の議員等において、監査委員にその回答することに慎重になり、あるいは協力を一律に控えるなどの対応をすることも想定されるところである。そのような事態になれば、同種の住民監査請求がされた場合、正確な事実の把握が困難になるとともに、違法又は不当な行為の発見も困難になり、議員等の任意の協力の下に上記情報を入手して監査を実施した場合と比較して、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは明らかである。」として、監査委員が会派から任意に提出を受けた文書に記録された政務調査活動の目的や内容に係る情報は監査事務支障情報に該当すると判断した。
- 40 前掲『東大阪市議会政務活動費運用マニュアル』では、「政務活動費執行に当たっての原則」の項で「証拠主義の原則 ア 政務活動を裏付ける客観的な証拠があること イ 政務活動の内容が説明できること ウ 政務活動費の会計帳簿及び証拠書類が必ず確保されていること」と太字で明記されており（1頁）、同趣旨の記載は多数の自治体の運用基準でみられる。
- 41 第31次地方制度調査会は、安倍晋三総理大臣から「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方について審議調査を求める」との諮問を受けて、答申を提出した。
- 42 勢旗了三『地方議会の政務活動費』（学陽書房）平成27年、24頁

- 43 名古屋高裁H27・12・24（判例時報2296号43頁）48頁
- 44 さらに、同裁判例では、同裁判において提出された「膨大かつ詳細な主張と証拠によっても、（中略）特定の政務活動を遂行するために、実際にどの程度の時間にわたり事務所又はリース自動車を使用しなければならなかったのかといった必要性を個別具体的に立証しておらず」、結果、会派による政務調査費支出がその本来の趣旨・目的に合った使途に充てられていないとの推認を免れないとしている。
- 45 地方自治体によっては、第三者機関に議員にヒアリングする権限を付している自治体（さいたま市）、対面聴取を行っている自治体（堺市）なども存在する。
- 46 前掲・石上の第三者機関に関するアンケートの「熊本市」欄
- 47 全国都道府県議会議長会「政務活動費の透明性の向上に関する決議」平成28年12月13日
- 48 京丹後市議会事務局議会総務課「政務活動費交付の正当性・透明性確保を目指して」『地方自治職員研修』649号（2017年1月）、36頁～38頁
- 49 清水克士「議会」（『自治日報』平成27年1月23日）。大津市議会では政務活動費の不透明な運用が疑われた際に、いち早く当時では他に例がなかった「議長による是正命令権」や「備品購入の事前協議制」などが導入されたが、これは、議員提案ではなく、議会事務局からの提案によるものであったと記載されている。