

# 地方議会への信頼確保に向けて

## — 政務活動費の不正受給事案から —

天池 恭子

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 政務調査費の創設
3. 政務活動費への転換
4. 政務活動費の実態調査結果
5. 地方議会への信頼確保に向けた課題
6. おわりに

### 1. はじめに

平成28年8月以降、富山市議会では政務活動費の不正受給により辞職する議員が相次ぎ、11月6日に補欠選挙が行われる事態となった。補欠選挙後に辞職した議員も含めると、富山市議会ではこの問題で合計13人（平成29年3月16日現在）の議員が辞職したことになる。

政務活動費の不正受給は富山市議会にとどまらず、他の地方議会においても発覚しているほか、政務活動費に対する情報公開の請求に関する情報を議会事務局職員が議員側に伝えていたという事案等も明らかになった。

政務活動費の沿革をたどると、平成12年5月の地方自治法改正により前身の政務調査費が法制化され、さらに、平成24年8月に地方自治法が改正され、政務活動費に名称が変更されるとともに対象経費の範囲の拡大が行われている。

本稿では、こうした政務活動費の制度の沿革と概要を概観した上で、今般の事態を踏まえ、地方議会への信頼確保に向けた今後の課題について考察したい。

### 2. 政務調査費の創設

#### (1) 創設の経緯

政務調査費の創設以前、都道府県を中心に多くの地方公共団体において、議会における

調査研究に資するための会派に対する交付金が交付されてきた<sup>1</sup>。第26次地方制度調査会第6回専門小委員会（平成11年9月22日）資料によると<sup>2</sup>、全ての都道府県において、県政調査交付金、県政調査研究費、政務調査費等の名称で補助要綱等に基づいて交付金が会派に対して交付されていた。その交付額は、議員一人当たり23万円～60万円であり、30万円未満が8団体、30万円以上50万円未満が32団体、50万円以上が7団体となっており、最高額は東京都の60万円であった<sup>3</sup>。

こうした中、平成11年7月8日、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（平成11年法律第87号）が成立し、国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、国の関与のルール化等が図られた。

全国都道府県議会議長会は、平成11年10月28日に「地方分権の推進と議員の活動基盤の強化に関する決議」を行い、「地方議会の権限の強化と制度の充実を図り、都道府県政調査交付金の法的な位置付けを明確にするとともに、条例で議員活動に要する経費を支給できるよう、地方自治法を改正すること」を求めている<sup>4</sup>。

そこで、地方分権の進展に対応し、普通地方公共団体の議会の活性化に資するという観点から、平成12年5月24日、衆議院地方行政委員長提出の法律案により地方自治法が改正され、現在の政務活動費の前身である政務調査費が法制化された<sup>5</sup>。

これによって、普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究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、政務調査費を交付することができることとされ、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならないこととされた（地方自治法旧第100条第14項）。また、政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、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た（地方自治法旧第100

<sup>1</sup> 地方自治法第232条の2では、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」とされている。

<sup>2</sup> 地方制度調査会は、昭和27年12月、地方制度調査会設置法に基づき総理府（現内閣府）に設置され、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議することとされている。第26次地方制度調査会は、平成10年10月27日、小淵総理大臣から「分権時代に即応した基礎的の地方公共団体の組織及び運営のあり方その他最近の社会経済情勢に即応した地方行政制度のあり方」について諮問を受けた。政務調査費制度の創設は、第26次地方制度調査会の審議事項に含まれていたが、答申前に法改正が行われて実現している。

<sup>3</sup> 自治大臣官房企画室編「地方制度調査会資料 第26次関係資料集Ⅱ」（地方自治研究機構、2000. 3）277頁

<sup>4</sup> 全国都道府県議会議長会事務局「地方自治法（議会関係）の変遷に関する調」（平成27年5月）297頁。  
これに先立ち、平成11年10月19日に開かれた第26次地方制度調査会第7回専門小委員会において、全国都道府県議会議長会は、「地方分権に伴う地方公共団体の自己決定権の範囲の拡大に対応して、議員の活動内容も拡大することから、地方自治法を改正し、地方公共団体が状況に応じて自主的に条例で必要経費を支出できるようにするとともに、都道府県政調査交付金の法的な位置付けを明確にすること」を要望している。さらに、同日、全国市議会議長会も、「今後の地方議会の政策立案・調査研究に資するため、会派に対する政務調査交付金の支出について法的根拠を設けること」を要望している。（自治大臣官房企画室編「地方制度調査会資料 第26次関係資料集Ⅱ」（地方自治研究機構、2000. 3）291頁、297～298頁。）

<sup>5</sup> このほか、地方議会が国会に対し意見書を提出することができることとするとともに、議会における人口段階別の常任委員会数の制限を廃止することとした。

条第15項)<sup>6</sup>。

自治省（当時）は、平成12年5月31日に発出した改正法の施行通知において、「政務調査費を交付するか否かは各団体の判断に委ねられたところであるが、その制度化にあたっては、各団体における議員の調査研究活動の実態や議会運営の方法等を勘案の上、政務調査費の交付の必要性やその交付対象について十分検討されたい」とし、「情報公開を促進し、その使途の透明性を確保することも重要であるとされていることから、条例の制定にあたっては、例えば、政務調査費に係る収入及び支出の報告書等の書類を情報公開や閲覧の対象とすることを検討するなど透明性の確保に十分意を用いること」としている。

## （２）政務調査費の実態調査結果

### ア 制度発足初期の状況

#### （ア）都道府県議会

全国都道府県議会議長会の調査（平成14年4月1日現在）によると、全ての都道府県において、平成13年4月1日から政務調査費の制度が適用されていた。

交付対象と一人当たりの交付月額（平均）は、「会派及び議員」に交付が17団体（35.4%）で35万6,000円、「会派」に交付が25団体（52.1%）で36万円、「議員」に交付が6団体（12.5%）で35万2,000円であった<sup>7</sup>。

#### （イ）市議会

平成13年9月に公表された全国市議会議長会の調査によると<sup>8</sup>、政務調査費に関する条例を制定した団体は693団体のうち607団体（87.6%）、制定を予定している団体は39団体（5.6%）、制定を予定していない団体は47団体（6.8%）であった。

交付対象と一人当たりの交付月額（平均）は、「会派」に交付が450団体（74.1%）で5万円、「議員」に交付が77団体（12.7%）で2万7,000円、「会派と議員」に交付が80団体（13.2%）で7万5,000円となっており、合計の一人当たりの支給月額平均は5万1,000円であった<sup>9</sup>。

従前の市政調査費と比べると、「同額」が287団体（47.3%）、「引き上げられた」が218団体（35.9%）、「引き下げられた」が18団体（3.0%）、「新たに支給が開始された」が84団体（13.8%）であった。引き上げられた団体の一人当たりの引上げ月額平均は1万2,000円、引き下げられた団体の一人当たりの引下げ月額平均は5,000円であった。

収支報告書への領収書の添付の有無については、「領収書添付有り」が331団体（54.5%）、「領収書添付無し」が276団体（45.5%）であった。

<sup>6</sup> 地方自治法の一部を改正する法律（平成12年法律第89号）。条例による政務調査費の交付に関する事項は、平成13年4月1日から施行された。

<sup>7</sup> 神奈川県は、各会派で支給対象を選択（会派に支給が7会派、議員に支給が1会派）することになっており、「会派」と「議員」の両方にカウントされている。なお、1,000円未満は四捨五入している。

<sup>8</sup> 調査期間は平成13年6月29日～7月20日。（全国市議会議長会「政務調査費に関する調査結果」（平成13年9月））

<sup>9</sup> 1,000円未満は四捨五入している。

### (ウ) 町村議会

全国町村議会議長会の調査（平成15年4月1日現在）によると<sup>10</sup>、政務調査費を条例化しているのは、2,509団体のうち463団体（18.5%）であった。

交付対象と一人当たりの交付月額は、「議員」に交付が210団体（45.4%）であり、「1万円以上1万5,000円未満」が78団体（37.1%）と最も多かった。「会派」に交付は70団体（15.1%）であり、「5,000円以上1万円未満」と「1万円以上1万5,000円未満」がそれぞれ23団体（32.9%）であった。「会派及び議員」に交付は183団体（39.5%）であり、「5,000円以上1万円未満」が103団体（57.9%）と最も多かった。

収支報告書への領収書の添付の有無については、「添付有り」が357団体（77.1%）、「添付無し」が106団体（22.9%）であった。

### イ 平成21年の状況

平成22年6月18日、地方行財政検討会議第一分科会（第3回）において<sup>11</sup>、総務省が配付した「地方議会の運営実態等に関する資料」によると、政務調査費の状況は以下のとおりとなっている。

## 政務調査費

（平成21年4月1日・総務省調べ）

1 交付団体数・交付月額	(交付団体数)	(最高額)	(最低額)
○ 都道府県	47	60万円(東京都)	25万円(鳥取県等)
○ 市	673	60万円(大阪市)	2500円(千歳市等)
○ 特別区	23	24万円(世田谷区)	8万円(荒川区)
○ 町村	189	3万円(沖縄県金武町等)	1,000円(千葉県一宮町)
2 収支報告書について、領収書等の添付を義務付ける団体			
○ 都道府県	45団体		
○ 市区	632団体		
○ 町村	149団体		
3 政務調査費額を定めるに当たっての第三者(機関)等からの意見聴取を行う団体			
○ 都道府県	4団体		
○ 市区	203団体		
○ 町村	17団体		

### 【参考】第28次地方制度調査会答申(平成17年12月9日)

政務調査費については、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨にかんがみ、住民への説明責任を果たす観点から、その用途の透明性を高めていくべきである。

(出所) 地方行財政検討会議第一分科会（第3回）（平成22年6月18日）資料

## 3. 政務活動費への転換

平成22年1月21日、全国都道府県議会議長会は、「議会機能の充実強化を求める緊急要請」を行った。その中で、政務調査費について、その用途の拡大に係る要請がなされた。

<sup>10</sup> 全国町村議会議長会「政務調査費に関する調査結果の概要」『地方議会人』34巻4号（2003.9）52～54頁

<sup>11</sup> 地方行財政検討会議は、平成22年1月1日の総務大臣決定により、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため、総務省に設置された。総務大臣を議長とし、構成員は総務大臣が指名する総務副大臣及び総務大臣政務官並びに内閣総理大臣補佐官、総務大臣が指名する有識者である。

具体的には、「議会機能の充実強化及び地方議会議員の責務の明確化に伴い、議員又は会派が住民意思を踏まえた活動を展開する上で必要な制度として、現在法文上調査研究活動に特化されている政務調査費制度を見直し、政策立案、議員活動の説明等に加え、幅広い議員活動又は会派活動に充てることができることを明確にするよう法律改正を行うこと」を求めた。

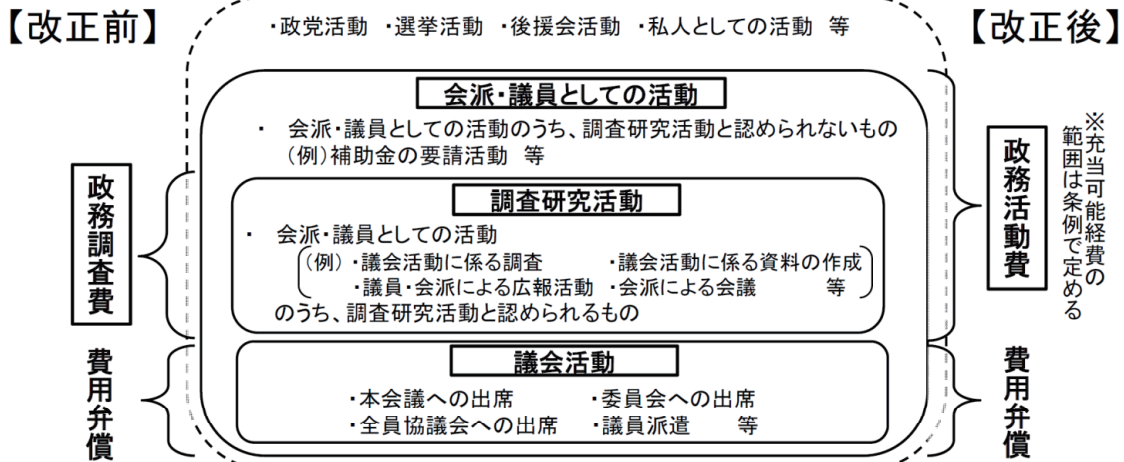
さらに、平成24年4月5日には、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会が連名で「地方自治法改正案の審議促進・早期成立について」（要請）において、「これまで議会三団体が要請してきた地方議会議員の位置付けの明確化及び政務調査費等活動基盤の充実を始め、更なる議会機能の強化についても併せて実現」することを要望している。

こうした要望を踏まえ、平成24年8月29日、衆議院において修正された地方自治法の一部を改正する法律（平成24年法律第72号）が成立した。

その内容は、地方公共団体の議会及び長による適切な権限の行使を確保するとともに、住民自治の更なる充実を図るため、議会の招集手続及び会期制度、再議及び専決処分等の制度並びに百条調査及び政務調査費の制度の見直し等の措置を講ずるとともに、直接請求に必要な署名数要件の緩和を行い、あわせて国等による違法確認訴訟制度の創設、一部事務組合の制度の見直し等の措置を講ずるものである。なお、政務調査費の制度の見直しは、衆議院における修正により追加されたものである。

これによって、政務調査費の名称を「政務活動費」に、交付の目的を「その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、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ものとされた（地方自治法第100条第14項）。また、議長は、政務活動費については、その用途の透明性の確保に努めるものとされた（地方自治法第100条第16項）。政務調査費と政務活動費の対象経費（イメージ）は、以下のとおりとなっている。

## 政務調査費と政務活動費の対象経費（イメージ）



（出所）総務省資料より抜粋

総務省は、平成24年9月5日に発出した改正法の施行通知において、「本改正の趣旨を踏まえ、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定める際には住民の理解が十分得られるよう配慮するとともに、政務活動費の用途の適正性を確保するためにその透明性を高めることなどにより、適切に運用されたい」としている。

#### 4. 政務活動費の実態調査結果

##### (1) 都道府県議会の状況

全国都道府県議会議長会の調査によると<sup>12</sup>、平成28年4月1日現在、全ての都道府県において政務活動費が交付されており、全団体において、収支報告書への領収書等の添付が義務付けられている。

交付対象は、「会派及び議員」が22団体（46.8%）、「会派のみ」が17団体（36.2%）、「議員のみ」が8団体（17.0%）となっている。交付方法は、「四半期」が35団体（74.5%）、「毎月」が11団体（23.4%）、「半期」が1団体（2.1%）である。

一人当たりの交付月額は、「20万円以上30万円未満」が6団体（12.8%）、「30万円以上40万円未満」が31団体（66.0%）、「40万円以上50万円未満」が2団体（4.3%）、「50万円以上60万円未満」が7団体（14.9%）、「60万円」が1団体（2.1%）となっている。全国平均は35万1,000円であり<sup>13</sup>、最高額は東京都の60万円である<sup>14</sup>。（図表1参照）

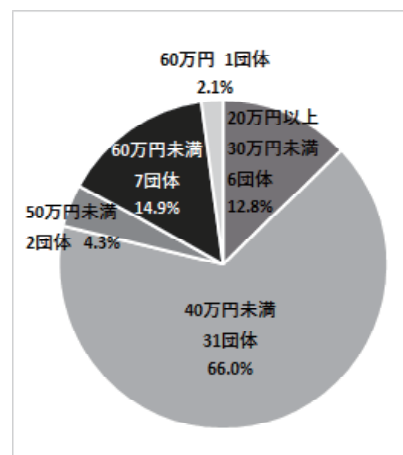
収支報告書の閲覧は、44団体（93.6%）において何人も閲覧できることとされている。残る3団体（6.4%）については「県内に住所を有する者」等の要件が付されており、このうち埼玉県については「埼玉県議会情報公開条例」に基づく公文書公開請求が必要である。また、ホームページによる情報提供は、40団体（85.1%）において行われている。

収支報告書等の調査等に係る第三者機関の設置規定があるのは、9団体（19.1%）である<sup>15</sup>。

##### (2) 市議会の状況

全国市議会議長会の調査によると<sup>16</sup>、平成27年12月31日現在、政務活動費の交付状況に

図表1 議員一人当たりの交付月額



(出所) 全国都道府県議会議長会資料より作成

<sup>12</sup> 全国都道府県議会議長会事務局「政務活動費に関する調」（平成28年4月1日現在）

<sup>13</sup> 1,000円未満は四捨五入している。

<sup>14</sup> なお、平成29年2月22日、東京都議会本会議において、政務活動費を議員一人当たり60万円から50万円に減額する条例が全会一致で可決されている。（『朝日新聞』（平29.2.23））

<sup>15</sup> うち2団体は、「未設置」、「具体的な体制等は未定」となっている。

<sup>16</sup> 全国市議会議長会「平成28年度市議会の活動に関する実態調査結果（平成27年1月1日～12月31日）」（平成28年10月）

ついて、「交付している」が813団体中713団体（87.7%）、「交付していない」が98団体（12.1%）、「その他」が2団体（0.2%）であった<sup>17</sup>。交付している団体のうち、収支報告書への領収書添付状況は、「すべて添付」が710団体（99.6%）、「一定額以上添付」が2団体（0.3%）、「添付していない」が1団体（0.1%）となっている。

交付対象は、「会派」が292団体（41.0%）、「会派又は議員」が204団体（28.6%）、「議員」が162団体（22.7%）、「選択制」が33団体（4.6%）、「会派及び議員」が18団体（2.5%）、「その他」が4団体（0.6%）である<sup>18</sup>。交付方法は、「1年」が362団体（50.8%）、「半年」が244団体（34.2%）、「四半期」が77団体（10.8%）、「毎月」が12団体（1.7%）、「その他」が18団体（2.5%）である。

交付している団体における一人当たりの交付月額額は、「1万円未満」が51団体（7.2%）、「1万円以上2万円未満」が228団体（32.0%）、「2万円以上3万円未満」が170団体（23.8%）、「3万円以上5万円未満」が113団体（15.8%）、「5万円以上10万円未満」が81団体（11.4%）、「10万円以上20万円未満」が48団体（6.7%）、「20万円以上30万円未満」が9団体（1.3%）、「30万円以上」が13団体（1.8%）となっている<sup>19</sup>。（図表2参照）

このうち、指定都市は、「30万円以上」が20団体中13団体（65.0%）、「10万円以上20万円未満」が4団体（20.0%）、「20万円以上30万円未満」が3団体（15.0%）である<sup>20</sup>。

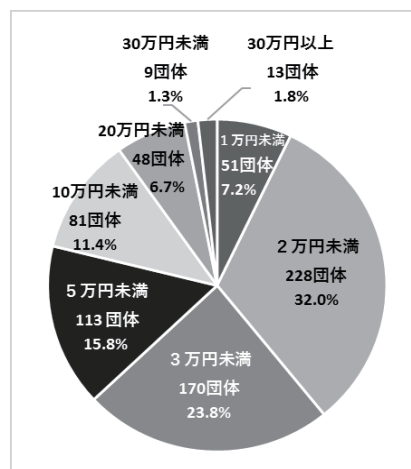
平成27年1月1日から12月31日までの間、政務活動費を交付している713団体のうち155団体（21.7%）において、情報公開条例に基づく公開請求があった。また、平成27年12月31日現在、情報公開条例に基づく公開請求によらない公開を行っているところも595団体（83.5%）あった。

### （3）町村議会の状況

全国町村議会議長会の調査によると<sup>21</sup>、平成28年7月1日現在、政務活動費に関する条例を制定しているのは928団体中194団体（20.9%）であり、このうち収支報告書に領収書を添付しているのは192団体（99.0%）である。

交付対象は、「議員」が104団体（53.6%）、「会派及び議員」が51団体（26.3%）、「会

図表2 議員一人当たりの交付月額



（出所）全国市議会議長会資料より作成

<sup>17</sup> 「その他」には、支給を凍結している市及び特例条例で交付しないとしている市が含まれる。

<sup>18</sup> 「会派又は議員」は会派又は会派に所属していない議員へ交付、「会派及び議員」は会派及び議員に併給していることをいう。

<sup>19</sup> 割合は、政務活動費を交付している713団体に占める割合。

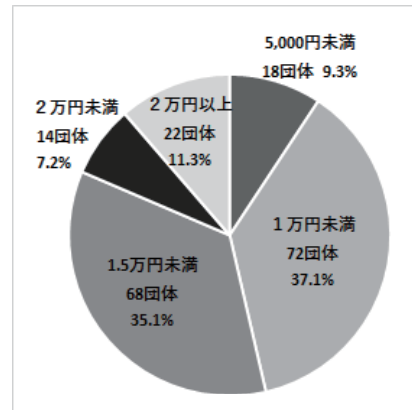
<sup>20</sup> 割合は、指定都市20団体に占める割合。

<sup>21</sup> 全国町村議会議長会「第62回町村議会実態調査結果の概要（平成28年7月1日現在）」（平成29年2月）

派」が27団体（13.9%）、「会派又は議員」が12団体（6.2%）となっている。交付方法は、「1年」が133団体（68.6%）、「半年」が53団体（27.3%）、「四半期」が3団体（1.5%）、「その他」が5団体（2.6%）である。

交付している団体における一人当たりの交付月額  
は、「5,000円未満」が18団体（9.3%）、「5,000以上  
1万円未満」が72団体（37.1%）、「1万円以上1万  
5,000円未満」が68団体（35.1%）、「1万5,000円以  
上2万円未満」が14団体（7.2%）、「2万円以上」  
が22団体（11.3%）となっており<sup>22</sup>、全国平均は1  
万円である<sup>23</sup>。（図表3参照）

図表3 議員一人当たりの交付月額



（出所）全国町村議会議長会資料より作成

## 5. 地方議会への信頼確保に向けた課題

政務活動費に関しては、平成28年3月16日に第31次地方制度調査会が取りまとめた「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関する答申」において、「政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる」とされている。さらに、「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」と指摘されていた<sup>24</sup>。

一方、富山市議会では、平成28年11月2日、「政務活動費のあり方検討会」において改革案が取りまとめられ、各派代表者会議で正式に承認された。その主な内容は、政務活動費の使途監査を行う第三者機関設置、運用指針の厳格化・使途基準の明確化、収支報告書や領収書のインターネット公開、所属議員数に応じた政務活動費の加算支給の廃止、政務活動費に関する議員と議会事務局職員向けの研修会実施等とされている<sup>25</sup>。これを受けて、12月16日には、「富山市議会政務活動費の交付に関する条例」の改正案が成立した。これによって、領収書は平成28年度分を対象に平成29年中に、収支報告書は過去5年分（平成23年度から平成27年度）を対象に平成29年1月からインターネット公開されることとなっ

<sup>22</sup> 割合は、政務活動費を交付している194団体に占める割合。

<sup>23</sup> 1,000円未満は四捨五入している。

<sup>24</sup> 第31次地方制度調査会は、平成26年5月15日、安倍総理大臣から、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める。」との諮問を受けた。

<sup>25</sup> 『自治日報』（平28.11.11）



た<sup>26</sup>。第三者機関は平成29年6月に設置する方針とされており、第三者機関が承認した支出のみを各会派から議員の口座に振り込むこととしている。このほか、所属議員数に応じた政務活動費の加算支給の廃止や会派による領収書原本の議長への提出等も盛り込まれている<sup>27</sup>。

そこで、第31次地方制度調査会答申の指摘や富山市議会の取組も踏まえ、地方議会への信頼確保に向けた今後の課題について考察したい。

## (1) 政務活動費の適正化

### ア 政務活動費の使途の明確化

政務活動費を充てることができる経費の範囲については、条例で定めなければならないものとされており、各地方公共団体において、条例、規則、運用基準等が定められている。しかしながら、使途については、「現状では会派や議員ごとの認識の違いが不正の温床になっているため、政務活動費として認められる使途を記したホワイトリストを作る」ことが必要であるとの指摘もある<sup>28</sup>。政務活動費として認められない項目を定めたブラックリストではなく、認められる項目を限定的に列挙した抜け道を認めないホワイトリストを作ることができれば、厳格な運用が期待できるのではないだろうか。

### イ インターネット公開の推進

政務活動費の収支報告書や領収書をインターネットで公開し、誰もがいつでもチェックできるようにすることは、政務活動費の使途の透明化のために重要である。「住民が監視しやすい環境になれば、議員の不正をしようという意欲がそがれる」との指摘もあり<sup>29</sup>、抑止効果も期待される。既に、富山市議会以外にも複数の地方議会でインターネット公開を決めており、多くの地方議会にこの動きが広まることが望まれる。

### ウ 第三者機関の設置

政務活動費の使途について、中立的な立場からチェックするため、弁護士や公認会計士等を構成員とする第三者機関を設置する動きが富山市議会以外においても見られる。第三者機関が関与することによって、政務活動費の使途が適正かどうかについて公正公平なチェックが行われることが期待される。一方、「第三者機関の設置には人、カネ、時間等のコストがかかるが、公費を使って第三者機関を設け、自らの使途をチェックしてもらおうというのは、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、第三者機関の運営費分の減額は甘受すべきである」旨の指摘もある<sup>30</sup>。

<sup>26</sup> 富山市議会ウェブサイト「10. 政務活動費・収支報告書の閲覧」において既に公表されている。<<http://www.city.toyama.toyama.jp/gikaijimukyoku/shomuka/seimukatsudouhi/syuushihoukokusyo.html>> (平29. 3. 16 最終アクセス)

<sup>27</sup> 『自治日報』(平28. 12. 23・30)、『日本経済新聞』夕刊(平28. 12. 16)等

<sup>28</sup> 河村和徳「政活費、内と外から監視強化を(私見卓見)」『日本経済新聞』(平28. 11. 9)

<sup>29</sup> 前掲注28参照

<sup>30</sup> 奥津茂樹「政務活動費の適正化」『月刊ガバナンス』No. 187 (2016. 11) 112～113頁

## エ 後払い制の導入

政務活動費の後払い制で注目されているのが、京都府京丹後市議会である。同市議会では、政務活動費を会派及び無会派議員に対して交付することとしている。交付額は、月の初日（基準日）に在職する議員1人につき月額1万5,000円を基礎とし、交付対象となった月から当該年度の3月末日までを範囲として算定した額を上限としている。会派に対しては、上記の交付額月額に基準日における当該会派の所属議員数を乗じて得た額を上限としている。

具体的な手続としては、まず、申請した会派及び無会派議員の当該年度における交付上限額を決定する手続を行う。その後、議員が政務活動の費用を負担した上で、実績報告を行う。実績報告は、年度内に上半期と下半期の2回に分けて行うことができ、実施状況や成果、支出額や使途についての報告に、領収書等の証拠書類を添付する。提出書類の審査は議長（議長の実績報告の場合は副議長）が行い、市長へ送付する。このように、実績の報告がなされ、審査を経て認められた経費が初めて会派及び無会派議員に交付される<sup>31</sup>。政務活動費の交付状況については市のホームページで公開されており、公開している書類は議会事務局図書室でも閲覧ができるようになっている。平成27年度に実際に支給された額は上限額の約6割であり、審査において交通費の最安ルートとの差額分を減額したケースもあったとされており<sup>32</sup>、後払い制は政務活動費の適正化に資する方策と言えよう。

一方、京丹後市では、後払い制に伴う課題も抱えている。まず、審査、金額の確定を年度内に終えなければ交付ができないため、会計年度の問題から、年度末又は年度をまたぐ政務活動は交付対象外となることである。また、会派や無会派議員は一定期間政務活動の経費を立て替えて活動することになるため、交付額を増額しようとする政務活動費を立て替えられない会派や議員が出てくる可能性があるとしている。さらに、膨大な領収書を検証しなければならず審査に相当な負担が生じることを防ぐため、使途項目に制限を設けざるを得なくなることから、使途項目の制限が政務活動の制約となり得るという懸念も示されている<sup>33</sup>。

### （2）政務活動費の効果に対する説明責任

政務活動費としての交付対象経費の範囲の拡大は、「議会機能の充実強化及び地方議会議員の責務の明確化に伴い、議員又は会派が住民意思を踏まえた活動を展開する上で必要な制度として、現在法文上調査研究活動に特化されている政務調査費制度を見直し、政策立案、議員活動の説明等を加え、幅広い議員活動又は会派活動に充てることができることを明確にするよう法律改正を行う」ことを求める地方議会側の要望を踏まえて行われたも

<sup>31</sup> 京丹後市議会ウェブサイト「政務活動費とは」〈<http://www.city.kyotango.lg.jp/shigikai/seimukatsudo/index.html>〉（平29. 3. 16最終アクセス）

<sup>32</sup> 『日本経済新聞』夕刊（平28. 10. 6）

<sup>33</sup> 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』通巻694号（2017. 1）36～38頁

のであった<sup>34</sup>。しかしながら、政務活動費への制度変更に伴い、「その他の活動」が対象経費に含まれることとなったため、裁量の余地が生まれ、不正受給につながったという側面も否定できないのではないかと<sup>35</sup>。

この制度改正の是非を判断する上では、政務活動費が適正に使用されているかどうかのみならず、政務活動費の活用による成果についても検証されるべきである。政務活動費によって、政策立案や議員活動の説明が充実したのか、住民意思を踏まえた活動の展開や議会機能の充実強化につながっているか不断の検証と住民への説明責任が求められよう。

### (3) 議会事務局の体制強化

#### ア 政務活動費への関与のあり方

組織内部からの監視の仕組みとして、議会事務局を中心とするチェック体制を強化すべきであるとの指摘がある。具体的には、「政務活動費による備品の発注や県政（市）政）報告会の会場費の支払いを議員を通さず、議会事務局がやり取りするように」とするということであり、「議会事務局を発注・検収の段階に介在させることができれば領収書の偽造・変造ができなくなり、発注が適切であるか事前にチェックできる」旨の指摘がされている<sup>36</sup>。

また、後払い制を導入した京丹後市議会では、制度上は、政務活動費の事前の審査を議長が行うことになっているが、実際には事務局職員が手分けをして会派や無会派議員とやり取りを行っている<sup>37</sup>。

政務活動費の支給に議会事務局がどのように関わることが望ましいのか、各地方公共団体における検討が求められよう。

#### イ 法令遵守の徹底

政務活動費の不正受給に関連して、情報公開制度における開示請求者に関する個人情報等について、みだりに第三者に提供する不適切な運用と考えられる事案が相次いで判明しているとして、総務省は平成28年9月30日に「政務活動費に係る対応について」

（通知）を発出して適切な取扱いの徹底を求めた。こうした事案は、情報公開制度の信頼性を損ねるとともに、地方公務員法第34条の守秘義務違反の観点からの問題もある。

さらに、富山市議会では、市議会議員の親族が亡くなった際に他の議員の香典を議会事務局職員が代理で届けていたことも明らかになった<sup>38</sup>。公職選挙法では、議員による選挙区内にある者への寄附を禁じている（公職選挙法第199条の2）。この寄附には香典も含まれており（同第179条）、議員本人による香典については罰則の適用は受けないが、本人以外の場合は罰則をもって禁止されている（同第249条の2）。

<sup>34</sup> 全国都道府県議会議長会「議会機能の充実強化を求める緊急要請」（平成22年1月21日）

<sup>35</sup> 河村和徳、伊藤裕頭「政務活動費問題を考える」『月刊選挙』69巻12号（平28.12）31～37頁においても、同趣旨の指摘がされている。

<sup>36</sup> 前掲注35参照

<sup>37</sup> 前掲注33参照

<sup>38</sup> 『毎日新聞』（平28.10.29）

第31次地方制度調査会答申では、議会活動に対する支援の充実として、議会事務局職員の資質向上や議会事務局の体制強化等の必要性が指摘されている。職員への研修等を通じて、法令遵守の徹底を図ることが求められよう。

#### (4) 住民の議会に対する関心の低下への対応

##### ア 議会側の取組

平成28年11月6日に行われた富山市議会議員の補欠選挙の投票率は、26.94%という非常に低い結果となった<sup>39</sup>。第31次地方制度調査会答申では、「投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下して」いることが指摘されている。低投票率や住民の議会に対する関心の低下にいかに対応するかは、富山市議会に限らず、大きな課題となっている。

そこで、若者に対する主権者教育を通じて、住民の議会に対する関心を高めることはできないだろうか。選挙権年齢の引下げを受け、若者に社会や政治への関心と参加意欲を持たせる主権者教育を一層推進することが課題となっている中、「若者と政治をつなぐ」には、「地方政治・地方議員に焦点を当てる」べきであるとの指摘もある<sup>40</sup>。地域の身近な話題を題材にした若者との意見交換や模擬議会の実施など、若者に対する主権者教育において、地方議会及び議員が積極的な役割を果たすことで、地域住民全体の議会に対する関心が高まることが期待される。

##### イ 住民側の取組

富山市議会における政務活動費の不正受給は、議員報酬引上げに対する市民の批判とマスコミの取材により発覚した<sup>41</sup>。収支報告書や領収書をホームページで公開しても、誰も関心を示さなければ、政務活動費の適正化は実現しない。住民の側も議会に対する関心を持ち続けることが必要であろう。

一方、政務活動費の不正受給の一因として慶弔電報費等が多額に上ることが指摘されており、富山市議会では議員から市民への弔電や祝電を禁止することとした<sup>42</sup>。一律に禁止しなければやめられない理由は、想像に難くない。これを機に政策本位の議員活動が進むことが期待されるとともに、議員にどのような活動を求めるのかを住民自身が問い直す機会となることが望まれる。

こうして考えると、議会の側に住民の信頼を得るための取組が求められることは言うまでもないが、同時に、住民の意識も問われていると言えよう。

<sup>39</sup> 富山市は、市議会議員補欠選挙費として、平成28年度富山市一般会計補正予算に1億2,030万7,000円を計上した。また、この補欠選挙により新たに当選した議員の任期は、平成29年4月23日までとなる。

<sup>40</sup> 原田謙介「若者と政治をつなぐ様々な場づくり NPO法人YouthCreateの活動」『月刊選挙』第67巻第12号(2014.12) 22頁

<sup>41</sup> 『日本経済新聞』(平28.11.5)

<sup>42</sup> 『自治日報』(平28.12.2)、『毎日新聞』(平28.11.25)

## 6. おわりに

政務活動費の沿革を振り返ると、地方分権の進展に対応し、地方議会の充実強化に資するため、制度改正が行われてきたことが分かる。政務活動費の用途を条例で定めるという仕組みも地方自治を尊重した結果であろう。

平成28年12月13日、全国都道府県議会議長会は役員会を開催し、「政務活動費の透明性の向上に関する決議」を決定した。同決議では、「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」とされている。さらに、平成29年2月8日には全国町村議会議長会、2月9日には全国市議会議長会が同趣旨の決議を行っている。ここは、地方議会の真摯な取組を是非とも期待したい。

地方分権の進展とともに、住民の代表機関である地方議会の役割と責任はますます重要になってきている。政務活動費の不正受給といった残念な話題で注目されるのではなく、住民意思を踏まえた充実した活動で注目を集める地方議会が続々と現れることを願ってやまない。

(あまいけ きょうこ)