

令和六年十一月二十二日（金曜日）

参議院議院運営委員長	牧野たかお君
衆議院議院運営委員長	浜田 靖一君
国立国会図書館専門調査員政治議会調査室主任	小林 公夫君
国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課主査	濱野 雄太君

○牧野たかお君 ただいまから調査研究広報滞在費に係る有識者からの意見聴取を開会いたします。今回は、国立国会図書館専門調査員政治議会調査室主任小林公夫さん及び国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課主査濱野雄太さんに御出席をいただいております。

意見を聴取する事項としましては、調査研究広報滞在費の使途の範囲、公開の在り方、残額の扱い等でございます。

なお、意見聴取に当たっては、速記を付し、会議録を作成することになっておりますので、御了解願います。

意見陳述を十分から十五分程度、また、質疑応答を五分から十分程度行いたいと思います。この間は、先ほど申し上げたみたいに速記を付しますので、よろしく願いをしたいと思っております。その上で、そこで一旦切りまして、その後、懇談というところで、こちらの方は速記を付しております。

ませんので、忌憚のない御意見を賜ればと思います。

それでは、意見陳述の方をよろしくお願い申し上げます。

○小林公夫君 ただいま御紹介にあずかりました国立国会図書館専門調査員・調査及び立法考査局政治議会調査室主任の小林公夫と申します。

このような場にお呼びいただきましたことは、身に余る光栄と存じます。

まずは、私の方から基本的に御説明を進めてまいります。

本日は、調査研究広報滞在費に関しまして三点について意見を述べようと、そういう御指示をいただいているわけでございますけれども、私ども調査及び立法考査局は、文献に基づく調査を基本としておりまして、実務に裏打ちをされた知見の持ち合わせなどもございませんので、学識経験者等の意見を御紹介することで本日は責めを塞がせていただきたいと、そういうふう存じているところでございます。

また、今回、調査研究広報滞在費の歴史的経緯についても御報告するようにと、そういうふうになりましたので、併せて御説明を申し上げます。

資料といたしまして二種類、調査研究広報滞在費の歴史的経緯という一枚物と、調査研究広報滞在費に関する主な有識者等の意見という四枚物と御用意いたしました。資料は便宜、一つ、ホチキスで留められておりますけれども、それに基づいて御説明を申し上げます。

て御説明を申し上げます。

まずは、この最初の一枚、表に出ております調査研究広報滞在費の歴史的経緯について御説明を申し上げます。

御案内のとおり、調査研究広報滞在費は、令和四年四月に成立した国会法及び歳費法の改正によりまして、文書通信交通滞在費、略して文通費の名称が改められたものでございます。旧文書通信交通滞在費につきましては、その前身となる制度が複数存在しております。時系列に沿って御説明を申し上げます。

まず、右上の特別日当でございます。

これができましたのはまだ帝国議会時代でございます。まして、戦争直後の荒廃の中、地方選出議員の東京での宿泊場所の確保が困難等という理由から、政府が議員宿舎を準備するまでの間、議員一人当たり月額四十円の特別手当を支給する、そういう旨の勅令が出されました。この勅令は昭和二十一年九月に制定されまして、同年四月分から遡及適用されました。

翌年、第一回国会が召集されますと、この勅令は廃止されまして、今度は両院議長決定というのが出まして、額は従前と同じなのでございますけれども、名前は滞在雑費といたしまして、当分の間の措置として衣替えスタートしたわけでございます。

次に、資料左上の通信費でございます。国会法はGHQとの間での五回に及ぶ折衝を経

て制定されておりますが、GHQ側の窓口となつたジャスティン・ウィリアムズという民政局長がおりまして、その課長が一回目の指示において無料郵便の特権を議員に与えるべきだとしたことが制度の始まりでございます。無料郵便の制度はアメリカの下院にある制度で、ウィリアムズは国の立法機能、国会議員の見解、そして投票の記録を国民や多様な団体に知らせる最も安価で効率的な手段というふうに考えていたようでございます。

この考えが反映された形で、国会法第三十八条に、議員は、公の書類を郵送し及び公の性質を有する通信をなすため、別に定めるところにより手当を受けるとの規定が盛り込まれました。さらに歳費法第九条に、通信費として月額百二十五円を受けるとの規定が創設されました。

以上、新憲法下の国会では通信費と滞在雑費が並立する形でできまして、その後しばらく存続することになります。

なお、支給額につきましては随時見直しが行われておりますが、煩雑になりますので省略をいたします。資料には、制度の創設、改革があった時点の金額のみを記しておりますので、何か一気に増額されたように見えるかもしれませんが、決してそのようなことではございません。

昭和二十二年の次は昭和三十八年に飛びますが、昭和三十八年十月には、こちらは、ちょっと経緯はよく分からないんですけれども、通信費が通信

交通費に改称されるとともに、額も、その前年の四月に五万円に上がっていたんですけれども、二倍の十万円に増額されたということでございます。その後、昭和四十一年になって、かなり大きな改革が行われました。この年の三月に、衆議院議長の諮問機関、議員歳費等に関する調査会の答申が提出されたことを踏まえた三点の改革でございまして、その内容は、第一に、費目が必ずしも合理的ではない滞在雑費を廃止すること、第二に、議員の国政に関する調査研究活動の強化を期待して調査研究費を新設し、課税対象とすること、最後に、通信交通費については、特に、議員の職責上、国民との接触、交流に関する活動の強化を期待して、創設以来、運用上非課税とされてきたものを改めて非課税である旨法定することの三点でございました。

続きまして、昭和四十九年に、通信交通費と調査研究費を統合した上、名称を文書通信交通費とする改革が行われました。その額は三十五万円で、全額非課税とされました。その理由として、報道ベースとなりますが、統合後の文書通信交通費は費用弁償の性格が強いということが言われていたようでございます。

時代下りまして、平成五年の改革でございまして。こちらでは、文書通信交通費を文書通信交通滞在費といたしました。滞在雑費の廃止以来、二十七年ぶりに滞在の文字が復活したものでございます。これは、近來国会の開会期間が長期化すること

等により東京での長期滞在がなされる傾向にあることから、その滞在についての公的助成として導入することとしたものでございます。この新たな助成分を加味いたしまして、支給額も、昭和六十六年四月以来の七十五万円から百万円に二十五万円増額されました。この金額は今日に至るまで維持されております。

そして、最後の令和四年の改革でございまして、文書通信交通滞在費を調査研究広報滞在費にするものでございまして、支給目的を従来の「公の書類を発送し及び公の性質を有する通信をなす等のため、」から「国政に関する調査研究、広報、国民との交流、滞在等の議員活動を行うため、」に改めました。

文言が大きく変わったことから使途を拡大したとの批判も見られますが、議員活動の例として挙げられている国政に関する調査研究、広報、国民との交流は、昭和四十一年の改革の基礎となった議員歳費等に関する調査会の答申で挙げられた支給目的、こちらの資料で申しますと、ちょうど真ん中に点線で囲んでおりますところに下線を引いておりますけれども、こちらの文言に由来するということでございます。また、滞在につきましては、平成五年の改革の趣旨を踏まえたものというふうにされているところでございます。

言わば、旧文書通信交通滞在費の大本に立ち返って文言を整理したものということになるうかと存じます。なお、このときの改正では、日割り支

給の仕組みも導入されております。

以上が調査研究広報滞在費の歴史的経緯の説明でございますが、その最後に、その性格について付言させていただきます。

旧文書通信交通滞在費につきましては、第一に、議員の職責上必要な国民との接触、交流に関する活動の費用に充てるため、第二に、東京滞在の長期化に伴い必要となる経費を助成するためという二つの柱があり、こうした費用ないし経費を支弁助成する実費弁償的な性格を有するものと説明されておりました。

令和四年の改正はこうした性格に変更を加えるものではございませんので、この説明は現在の調査研究広報滞在費にも当てはまるものと考えられます。

続きまして、資料の二点目に移ります。

調査研究広報滞在費に関する三つの論点についての有識者等の意見の概要でございます。ただ、有識者の意見と申しまして、旧文書通信交通滞在費や現在の調査研究広報滞在費について本格的に論じたような資料は見当たりませんが、新聞に掲載されたコメントなどをかき集めたようなものとなっております。また、時期につきましても、新しいこの調査研究広報滞在費に改称された令和四年以降のものに限定していないことに御留意いただければと存じます。資料全体で四枚物でございますけれども、最初の二枚が本体で、後半の二枚は出典からの抜粋を集めた参考資料という位置

付けでございます。

まず、一点目の使途の範囲につきましては、基準の明確化と内容に大別して御説明をいたします。

(1)の基準の明確化の最初の二つの意見でございますけれども、使途の基準を明確化すべきであるというものでございまして、こちらは令和国民会議、通称令和臨調と上脇博之神戸学院大学教授がこのような指摘をなされています。

なお、令和国民会議と申しますのは、経済界、労働界、学識者等の有志が日本の長期課題に関する政策提言等を行う運動体として二年前に発足したもので、キッコーマンの茂木友三郎、東京電力の小林喜光、元東京大学総長の佐々木毅、日本郵政の増田寛也の四氏が共同代表を務めておられます。御紹介した意見は、今年の二月に公表された政治資金制度改革等に関する緊急提言の中で述べられているものでございます。

使途の基準の明確化が必要であるというわけでございますが、では、この基準を明確化する場合に、それをどのような形で行うのかということに触れたのが三つ目と四つ目の丸でございまして、最初の岩井奉信日本大学名誉教授は、ガイドラインが必要、そういうような言い方をされております。新聞記事に掲載されたコメントのため詳細は不明でございますけれども、ガイドラインという言い方からすると、これはあくまでも推測ではございますけれども、必ずしも法律に明記するのではなく、申合せのようなものが想定されているよう

にも思われます。

もう一つの意見が、政党ガバナンス・コードの中で明確化するというものでございます。これは先ほど御紹介した令和国民会議の緊急提言の中で述べられているものでございます。

政党ガバナンス・コードと申しますのは各政党が自主的に定める内部統制の仕組みのことでございまして、政党が憲法で保障された結社の自由の対象の最たるものであることに鑑みて、まずは政党の自律性の発揮に期待するというようなことが挙げられております。

提言では、政党ガバナンス・コードで定める項目が十点列挙されておりますけれども、その中の一つとして、調査研究広報滞在費制度の使途制限や公開方法が挙げられております。使途制限とありますので、このような使途には使用できないという基準をガバナンス・コードの中で明らかにすることが想定されているものと考えられます。

政党ガバナンス・コードは各党が制定するものではございますが、可能な範囲でコードを共通化するため各党間協議でひな形を作成する試みも検討されるべきであるとも主張されております。

なお、あえて付言いたしますと、先ほどの郡司先生のお話にもございましたけれども、詳細を政党ガバナンス・コードに委ねることとした場合、無所属議員についてはどうするのかという点が問題になるのではないかと存じます。

続きまして、(2)の内容に移ります。

調査研究広報滞在費は、法律の規定上、国政に関する調査研究、広報、国民との交流、滞在等の議員活動を行うために支給される手当と位置付けられておりますので、この「等」に入る議員活動としてどのようなものが考えられるのかがまず問題となるわけですが、今回調べた限りでは、このような使途に用いてはならないという意見しか見付かりませんでした。

いわゆるネガティブリストの候補ということになりますが、最初の丸の上脇教授は、使途は立法活動に限られ、議員個人の政治活動に使われるべきではない、家電や家具など生活用品の購入は国民からの理解を得られないと述べています。

出典の新聞記事の中では、具体的な事例として挙げられている生活用品としては、冷蔵庫、電子レンジ、コーヒーマーカー、洗濯機、テレビとテレビ台、寝具がございました。

二番目の丸の赤坂幸一九州大学大学院教授は、選挙活動費に用いてはならないとされています。

三番目の岩井名誉教授は、人件費への支出は許されないとされています。

資料の二枚目に移ります。

第二の論点である公開の在り方につきましては、使途の公開は不要とする意見は見当たりませんでしたので、公開の①方法と②金額に大別して御説明を申し上げます。

一点目の公開の方法は、どのような形式や方式で使途を公開するのかという論点でございます。

最初の丸、こちらは平成十三年に当時の綿貫民輔衆議院議長の私的諮問機関として設置された衆議院改革に関する調査会が同年に行った答申の中で述べられたものでございますけれども、そこでは、領収書を付した使途の報告書の提出を義務付け、報告書を閲覧に供するとされました。インターネット公開の是非を検討した上で閲覧に限定すると、そのような判断をされたものかどうかは残念ながらよく分かりません。

二番目の丸、令和国民会議の緊急提言では、領収書等の証拠書類の添付及び公開の義務付けを求めるとする一方で、先ほど御紹介した政党ガバナンス・コードで定める項目の一つとして調査研究広報滞在費の公開方法が挙げられていることからすれば、具体的な公開方法については各党の判断に委ねることが想定されているものと考えられます。また、領収書等の添付とされていることからすれば、報告書のような本体となる書類の提出が前提とされているのではないかと考えられます。

三番目の丸の富崎隆駒澤大学教授は、領収書などの公開は最低限必要であるとしており、領収書のみを公開することも念頭にあるように見受けられます。報告書などよりも生のデータの公開を重視するということかと存じます。

続きまして、②の金額に移ります。

これは、使途を公開する場合の基準額を設けるか否か、設けるとしたら何円とするかという問題設定となりますが、原資が税金である以上、一円

単位で透明化すべきであるという山本健太郎北海学園大学教授の意見が見られる程度でございます。

最後の論点の三、残額の取扱いに移ります。

この論点につきましては、やはり原資が税金である以上、残額の返納は当然であるという意見がある一方で、返納は不要とする意見は見当たりませんでした。返納しないと国民には裏金のように見えてしまうということを岩井名誉教授は理由に挙げていらつしやいます。

御説明は以上でございます。

どうもありがとうございました。

○牧野たかお君 どうもありがとうございました。それでは、質疑応答に移りたいと思います。

二番目のその各有識者の意見というのは新聞等に出ている話であって、皆さん方の御意見ではないということでございますので、なかなか聞きづらいところもありますが、経緯を二年前の衆参の協議会でも国立国会図書館の方に説明をしていたものですから、私、二回目になりますけれども。

それで、ちょっと伺いたいというのは、これはそのときもあったんですが、国民との接触、交流に関する活動の強化というのは、具体的に言うとうどういうことを言っているんですかね。

○小林公夫君 これはちよつと、そもそものが結局、その調査会の答申の中、調査会の、何といいますか、その議事録等がきつちり残っているわけでは

ございませんので、たまたま当時メンバーであった佐藤功という憲法学の先生が「法学セミナー」などにちよつとそういった記事を書いていらつしやつたのでちよつとある程度内情が知れたというところはあるんですけども。やはり国民との接触、交流というのは、元々の発想にあるやはりこの通信交通というところをもう少し敷衍したものではないかなというふうに、これは本当に想像でございすけれども、ではないかというふうに考えられます。

ですので、国民との接触と申しますのは、やはり、例えば国会でこういう活動をしましたというような報告会をされるですか、そういったようなことが考えられるかと思ひますし、あるいは国会報告という形で文書を作成して有権者の方に送るとか、そういったようなことも念頭に置かれていたのではないのかと思ひます。

○牧野たかお君 その接触とか交流という言葉が、いろんなことをイメージすると、例えば有識者の方と懇談をしながら会食をするとか、多方面の人の御意見を聞いたり、またいろんなアイデアをいただいたりというようなことでのその懇談とか懇親とか、そういうようなものもこれは想定されているんですかね、この中の言葉の中には。

○小林公夫君 まさしく国民との交流ということですので、これは双方向ということでございますね、一方的に送り付けるわけじゃございませんので。その意味では、意見交換ですとかあるいは陳

情を受けるとか、そういったようなことも当然交流には入ってくるのではないかと考えられるかと存じます。

○牧野たかお君 あと、この滞在費というのは、そのときも話題になった、話題というか、その協議の中で取り上げられたんですけども、滞在というのは幅広く考えて、私はそのように受け止めたんですが、この上脇さんという大学の教授は結構、今いろいろ話題になっている方ですが、この方はこの方の御意見として承っておりますが、この滞在についての公的助成というその滞在というのがどこまで入るのかというのが、我々もこれから使途をこの範囲を決めていく中で重要なポイントだと思ひますけど、それぞれの、皆さん方の御意見というよりも、今までのそのいろんな資料とか文献とかいろんな会議録、議事録等を見た中で受け止め方ですけれども、この滞在というのは助成というのは幅広く考えていいんでしょうか。

○小林公夫君 元々、平成五年の改革のときに、ちよつと委員会、小委員会、庶務小だと思ひますけれども、検討されたんですが、そのちよつと会議録自体、私どもの手元にならないということで議論の詳細はよく分からないところではあるんですけども、元々が、結局、その滞在が復活した趣旨というのが、結局、東京での長期滞在がなされる傾向があると、で、その滞在についての公的助成として導入するというふうに言われているんですが、これが成立したときの法令解説資料総覧と

いう、そういった法令を解説する雑誌があるんですけども、そこに掲載されました解説記事を見ますと、滞在費分として二十五万円が増額されたわけですが、その内訳といたしまして、東京滞在費以外に、ファクス代ですとか、地元事務所経費、あるいは国会報告会会場費、そういったもので各五万円と、そういうような内訳を明記してございました。

というわけでございます、地元の事務所を維持する経費ですとか、国会報告会というのは恐らく地元に戻ってなされるものだと思いますので、そういう意味では、東京での滞在に限らない、もう少し幅広のものが想定されていたというふうなことではないかと存じます。

○牧野たかお君 その長期滞在の部分ですけど、その長期滞在で公的助成というのは、いわゆる二重生活をするための生活費ですよね。それに対する公的助成として導入したと考えればいいんですかね。

○小林公夫君 この書き方からしますと、二重生活といいますよりも、元々が恐らく、滞在雑費がこの昭和四十一年に廃止されているわけですけども、そのときのベースとなったこの要するに調査会の答申では費目が不合理であるという、そういうことを理由として挙げているわけでございます。

確かに、翻って、遡って考えていきますと、元々議員宿舎ができるまでの暫定的な措置という

位置付けが始まっておりますので、議員宿舍ができてしまった以上、こういう費目で存続させることは不合理であるという、恐らくそういう発想だったのだろうなという、まあこれは想像でございまずけれども、かなというふうに思います。

それを復活させたということではございますけれども、恐らくそういった生活面というよりは、やはりもう少し、まさしく今回議員活動というふうに目的が限定されているわけでございますけれども、そういうような、先ほど、公と私の部分、なかなか国会議員の先生方の場合は公私の区別というのは難しい面もあるかと思えますけれども、そこら辺でいいますと、やはり表の部分といいますか、公の部分についての助成という、そういう位置付けであったのかなというふうに、これもちよっと私見になりますけれども、考えられるかと存じます。

○牧野たかお君 それはそれで思うんですが、このさっきの御紹介していただいたあの内容のところの上脇さんのあれだけど、議員個人の政治活動に使われるべきではないという、もうはなからもう全部、全否定になっちゃう。

○小林公夫君 これは、本当にちよっとそこら辺は私見が交えてきてしまうんですが、まあそのように書かれているものについてはそのままちよっと抜粋といいますか、引用しておりますけれども元のところが立法活動のために使用が制限されるのかなり狭いなど。つまり、議員の活動という

のは例えば行政監視活動ですかそういったようなことも含まれますので、立法に限定するのはかなり元々狭いという印象はございますし、議員個人の政治活動というのはここで上脇教授が一体何を想定されているのか確かによく分かりませんのですけれども、ひよっとすると、この赤坂先生と同様に、選挙活動費というようなことが想定されているのかもしれないという気はいたします。元々、やはり議員活動と選挙活動は別であるというのは、これは出発点としてあったということかと存じます。

○浜田靖一君 だから、その歳費の払われているという分類が、要するに今度は滞在費という分かれ方をしているという、歳費の中でね、そういうことですよね。

○小林公夫君 はい、歳費とは別の手当といったてございますので。

○浜田靖一君 それでないと、歳費全部を否定していることになっちゃうよね。だから、そのところは説明の仕方が難しいですよね。だから、それで、全部歳費なんだけど、我々自分の生活の部分のものとその部分と分かれているということ言っているわけですよ、ここでは。それで、その中で、今度はその使い方ということになるわけ。

こうなってくると、要するに自分の生活に掛かるその諸経費というものは入れづらいですね、この御意見を聞いていると。そうなると、要する

に、例えば宿舍代とか、あとは国会で我々が活動する際の議連の活動費とかって、それに金出しているものぐらいというような枠になっちゃいますよね。

そこからほかへ使い出していくとなるとなかなか大変で、みんないろんな今自分の決め事の中で自分で勝手に仕分しているような段階なので、そこはやっぱりあれですよ、今後詰めていくというのは結構難しいところがありますよね。

○小林公夫君 はい、おっしゃるとおりだと思います。本当に、使途の範囲、どう定めていくのかなというのは。

○浜田靖一君 領収書出せば全部何でも通るのかという話になっちゃいますからね。

○小林公夫君 先ほどの最低限領収書の公開は必要であるというのは、元々、そういった使途の公開は必要であるとかいうのは、結局、国民の目に、監視にさらすという、そういう趣旨でございまして、そういうことで、国民が監視することによって、これは不適切な使い方だなというようなことがあれば例えば次の選挙に多少影響してくるか、そういうようなことも出てくるであろうと、そういうことが期待されているんだと存じます。

○牧野たかお君 それでは、速記を付すのはここまですべて、この後懇談とさせていただきます。