

政務活動費の適正運用と第三者機関の役割

—ある中核市の取り組みに着目して—

堀 裕 彦

要旨

「事実は小説より奇なり」と言うが、平成26年7月に全国中継された兵庫県議会議員による「政務活動費」の不正使用に関する「号泣会見」は、期せずして制度の存在を広く国民に知らしめるところとなった。

その後、この一県議により開かれたパンドラの箱は、全国の地方議会に波及することとなり、その制度自体が「諸悪の根源」であるかのような誤解と錯覚を与える結果になった。

筆者は、奇しくも「号泣会見」の直後から、大阪府下のある中核市に設置された「第三者機関」の委員として、議会の復権への一翼を担う機会を得たが、その過程にあって、難局に立ち向かう会派・議員の真摯な取り組みを垣間見た。

議会のあるべき姿を前提にした場合、「政務活動費」は議員にとっても市民にとっても必要であるとの基本的認識から、改めて制度の本旨を振り返り、議会の信頼回復への可能性を模索した。

ABSTRACT

It is said that “fact is stranger than fiction,” and in July 2014, a “crying press conference” by a member of the Hyogo Prefectural Assembly regarding the fraudulent use of “Political Activity Expenses” that was broadcast nationwide, unexpectedly brought to light the existence of a system. This made it widely known to the public.

Thereafter, the Pandora’s box opened by this prefectural assembly member spread to local assemblies across the country, giving rise to misunderstandings and illusions as if the system itself was the “root of all evil.”

Coincidentally, immediately after the “crying press conference,” I had the opportunity to play a role in the restoration of the assembly as a member of a “third-party organization” established in a core city in Osaka Prefecture. During this process, I got a glimpse of the sincere efforts of the group and city council member to confront this difficult situation.

Based on the basic recognition that “subsidies for political activities” are necessary for both local assembly members and citizens when assuming the ideal form of the assembly,

I reflected once again on the main purpose of the system and sought possibilities for restoring trust in the assembly.

I. はじめに

わが国の地方公共団体の首長及び議会を構成する議員は、いずれも住民が直接選挙により選出することになっている（日本国憲法第93条2項）。

それは取りも直さず、行政権を有する「首長」のミスリードに対して、立法権を有する「議員」が議会決議を通じて監視したり、あるいは相互に牽制することが期待されているからであり、筆者は地方公

共同体（以下、「地公体」という）の政治的安定と透明性確保のためには、「二元代表制」は極めて合理的な制度であると考えられる。

他方で、首長は独任制であり執行権を持つことから、議員と比べて「政策立案力」や「広報力」に格段の差が生じ、その結果首長は議会を軽視し、議会は首長に迎合する嫌いがあると言われる¹⁾。

そこで、議員に「情報力」や「広報力」の一助になるようにと制度化されたのが「政務調査費」ないしは「政務活動費」の本旨であったが、後方で使途を拡大したことで、本来の趣旨とは裏腹に不正使用を助長すると言う皮肉な結果を惹起した。

本稿では今一度、原点に立ち返って「政務活動費」の制度化前史から、その概要と適用状況、さらには不正使用の実態を検証した後、ある中核市における信頼回復への取り組みの道筋を辿り、今後想定される課題に関する私見を述べてみたい。

Ⅱ．政務活動費の概要

本稿の主題である「政務活動費」は、平成24年（2012年）8月29日に改正された地方自治法（以下、「自治法」という）を根拠とするものであるが、本章では自治法創設当初から現行法に至る前史を簡単に再確認した後、平成24年改正に至った背景や状況を観察し、その使用実態について整理してみたい。

1．政務活動費制度の前史

そもそも自治法制定以前の地方行政制度は、明治21年（1888年）4月17日に法律第一号として公布された「市制町村制」に起源をもつが、当時は制限選挙制であり、議員は名誉職で無報酬と規定されていた^{2) 3)}。

戦後、自治法が日本国憲法（以下、「憲法」という）と軌を一にして制定され、「地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」（憲法第92条）の規定により昭和22年（1947年）5月3日に施行された。

ここで自治法の、議員に対する給付制度の推移について簡単にふれておきたい。自治法制定当初は議員への「報酬」の支払いを義務規定とし、出張交通費などの実費支払いを「費用弁償」として区別した。その後、昭和31年（1956年）には条例で「期末手当」を支給できることとし、さらに平成20年（2008年）には議員への報酬を他の行政委員会の委員等と分離するため、名称を「議員報酬」と改められた。こうして現行法上、議員が地公体から受ける給付は、「議員報酬」（自治法第203条第1項）、「費用弁償」（同条第2項）、「期末手当」（同条第3項）、そして同法第100条第14項の「政務活動費」の四形態となった。

さて時期は前後するが、政務活動費の前身である「政務調査費」が法制化されたのは平成12年（2000年）であり、その法制化以前は、「寄附又は補助」の規定⁴⁾により、会派に対して交付金が支給されていた⁵⁾。

折りしも政府は平成5年（1993年）6月以来、地方議会の活性化をはじめとする地方分権を進めてきた経緯のなかで、平成11年（1999年）7月8日の「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」の成立⁶⁾をもって第1次地方分権改革が実現したと位置付けられている⁷⁾。

機運に乗って全国都道府県議会議長会は、地公体が自主的に条例で議員活動に必要な経費（例えば文

書通信費、事務所費など）を支給できるようにすることを求め、他方で全国市議会議長会も、従前の政務調査交付金の支出について法的根拠を設け明確に制度化することを国会や関係省庁に要望し、これらを受けて平成12年5月24日成立の自治法改正により「政務調査費」が創設され⁸⁾、同年5月31日の公布を経て、平成13年（2001年）4月1日から施行される運びとなった。

こうして地公体は、条例の定めによって議員の調査研究活動に対する経費を交付できるようになり、反射的に交付の対象や金額、支払方法については条例で規定しなければならないこととなった⁹⁾。

2. 政務活動費への展開

政務調査費の施行から6年後の平成19年（2007年）4月19日、全国都道府県議会議長会は、政務調査費について「現行の政務調査費制度とその運用には多くの課題がある」として制度を廃止し別途の制度創設等、制度の再編を含めた検討の余地があるとの提案を端緒に、平成22年（2010年）1月21日には「現在法文上調査研究活動に特化されている政務調査制度を見直し、幅広い議員活動又は会派活動に充てることができる」ように自治法の改正を求めた。

さらに平成23年（2011年）2月9日、議会三団体は自由民主党総務部会・地方議会の機能強化に関する検討プロジェクトチームに対して政務調査費制度の見直しを要望した。

こうして平成24年8月7日、当時の民主党政権下で党派を超えた協議が重ねられた結果、民主党（無所属クラブ）・自由民主党（無所属の会）・国民の生活が第一（きづな）・公明党など与野党の四会派共同提案による一部修正案が衆議院総務委員会に提出され、本章冒頭で前述した通り平成24年8月29日に政務活動費制度への移行を盛り込んだ改正自治法が衆議院本会議で可決され¹⁰⁾、同年9月5日の公布を経て、平成25年（2013年）3月1日から施行された。

マイナーチェンジされた政務活動費の改正要点は、①名称が「政務調査費」から「政務活動費」に変更されたこと、②交付の目的（対象）が従来の「調査研究」に「その他の活動」が追加されたこと¹¹⁾、③議長に対して「用途の透明性の確保」の努力義務が新設されたこと、である（自治法第100条第14項・16項）。

3. 政務活動費の現状

三議会の意向を受けて、議員立法により追加修正のうえ実現した政務活動費制度であるが、次章で中核市での取り組み事例を紹介することから、以下では「市議会の実態調査」¹²⁾をベースにして、その交付実態について概観しておきたい。

（1）政務活動費の交付状況

全国市815団体のうち、「交付している」が724団体（88.8%）、「交付していない」が89団体（10.9%）、「その他（交付を凍結している等）」が2団体（0.2%）であった。ちなみに、政令指定都市を含めて人口20万人以上の132団体ではすべてで交付されている。

（２）政務活動費の交付対象

「会派」を交付対象にしているのが270団体（37.3%）、「会派又は議員」が214団体（29.6%）、「議員」が170団体（23.5%）、「選択制」が47団体（6.5%）、「会派及び議員（併給）」が18団体（2.5%）、「その他」が5団体（0.7%）であった。

（３）政務活動費の交付額の算出基準

「月額」としているのが582団体（80.4%）、「年額」が135団体（18.6%）、その他が7団体（1.0%）であり、「年額」は20万人未満の一般市に集中している。

（４）政務活動費の交付方法

「概算払い」が665団体（91.9%）、「精算払い」が40団体（5.5%）、「会派に概算払いし、会派から議員に精算払い」が19団体（2.6%）であり、「概算払い」を採用している市の実数は人口規模が20万人未満で顕著に多くなっている。

（５）政務活動費の交付時期

「1年交付」が365団体（50.4%）、「半年交付」が234団体（32.3%）、四半期交付が84団体（11.6%）、「毎月」が12団体（1.7%）、「その他」が29団体（4.0%）である。ちなみに「毎月交付」は人口規模が20万人未満の一般市では皆無（0.0%）であった。

（６）政務活動費の収支報告書への領収書添付状況

「すべて添付」が724団体（99.9%）で、「一定額以上添付」が1団体（0.1%）、「添付していない」団体はなかった。

（７）政務活動費の議員1人あたりの交付月額

「1万円未満」が38団体（5.2%）、「1万円以上2万円未満」が243団体（33.6%）、「2万円以上3万円未満」が176団体（24.3%）、「3万円以上5万円未満」が117団体（16.2%）、「5万円以上10万円未満」が81団体（11.2%）、「10万円以上20万円未満」が47団体（6.5%）、「20万円以上30万円未満」が9団体（1.2%）、「30万円以上」の13団体（1.8%）はすべて政令指定都市であった。ちなみに「政令指定都市」で30万円未満は、相模原市（10万円）・新潟市（15万円）・静岡市（25万円）・浜松市（15万円）・岡山市（13.5万円）・福岡市（26万円）・熊本市（20万円）の7団体であった。

（８）ホームページ上での収支報告書等の公開状況

政務活動費を交付している724団体のうち、ホームページ上で何らかの資料を公開しているのは663団体（91.5%）で、文書別の公開割合は以下の通りである。「収支報告書」は559団体（84.3%）、「領収書」は393団体（59.3%）、活動報告書・視察報告書は352団体（53.1%）、「会計帳簿」は207団体（31.2%）、支出伝票¹³⁾は121団体（18.3%）、「その他」は274団体（41.3%）となっている。

4. 政務活動費を巡る不正使用事例

政務活動費制度の沿革や交付の現状を見てきたが、その本旨は議会の審議能力を向上させることであり、議員の調査活動基盤の充実であり、ひいては議会ないし議員の監視・政策立案機能の強化であった。

ところが、平成26年（2014年）7月1日の兵庫県議会議員による「号泣会見」はまさにパンドラの箱を開くこととなり、政務活動費の不正使用を通じて多くの住民が地方議会・議員に対して不信を募らせる端緒となった。

そこで、平成26年9月から翌年7月までに新聞報道された東大阪市議会における政務活動費の不正使用の具体的事例¹⁴⁾を、時系列で振り返ると次の通りである。

- ★事例1 改装費を含めた「事務所費」を1親等の血族に支払い、さらに2親等の姻族に「人件費」を支給していた（毎日新聞・H26.9.13）。
- ★事例2 自室の一室に対する賃料を「事務所費」として支払い、さらに高級ホテルでの飲食費を「会議費」としていた（毎日新聞・H26.9.17）。
- ★事例3 「事務所費」や「広報費」を政務活動費と政治資金収支報告書（後援会活動）に二重計上していた（毎日新聞・H26.10.3）。
- ★事例4 自宅事務所の賃料を「事務所費」として計上していた（毎日新聞・H26.10.7）。
- ★事例5 事務所賃借料が値下げされたが、改定前の賃借料を「事務所費」として計上していた（毎日新聞・H26.10.9）。
- ★事例6 議員の家族が使ったガソリン代や携帯電話代、自家用車の駐車場代を来客用として計上していた（毎日新聞・H26.10.11）。
- ★事例7 遠方出張中で不在にもかかわらず、地元での会食費を政務活動費として計上していた（毎日新聞・H26.10.29）。
- ★事例8 事前に費用弁償されていた東京出張費を政務活動費として二重計上していた（毎日新聞・H26.11.1）。
- ★事例9 ブランドバッグの購入費や、後援会向けの広報誌の送料を政務活動費として計上していた（毎日新聞・H26.11.12）。
- ★事例10 配布の事実疑義のある広報チラシの印刷費用を政務活動費として計上していた（読売新聞・H27.7.1）。

Ⅲ. 適正運用への取り組み事例

前代未聞の「号泣会見」から間もなくして、全国の地方議会で議員の政務活動費に関する不正使用が発覚し、連日マスコミで報道されるようになった。とりわけ、本章の事例研究で取り上げる東大阪市議会は、比較的早い段階で報道対象となり、世間の注目を集めたことから信頼確保に向けた対応も他の地方議会に先行して実施された。

筆者が、東大阪市から外部委員として政務活動費制度の見直し作業への参画を打診されたのが平成26年12月15日で、議長・副議長の来訪を受けたのが12月24日であり、喫緊の課題であることが窺い知れた。

その背景には、東大阪市長（以下、「市長」という）が平成26年12月1日付けで、監査委員に対して自治法第199条第6項に基づく「市長要求監査」¹⁵⁾を求め、当該監査結果次第では刑事告訴も辞さない、との方針を明らかにしたことなども考えられる。当初の予定から1か月遅れの平成27年3月24日、「市長要求監査結果報告書」が公表され、3年合計で14,883,097円の不適正支出を認定したうえで、2,509,404円の未返還があると結論付けた¹⁶⁾。

これを受けて市長は、平成27年4月30日、前述した★事例2の市議に対して詐欺と虚偽有印公文書作成・同行使などの容疑で大阪府警に告訴状を提出し（読売・毎日・日本経済新聞・H27.5.1）、他方、平成27年7月7日、★事例10の会派に対しても詐欺と虚偽有印公文書作成・同行使などの容疑で大阪府警に2件目となる告訴状を提出した（読売・日本経済・産経・朝日・毎日新聞・H27.7.8）。

1. ある中核市における適正化の来歴

このように東大阪市議会における政務活動費の不適正使用の実態は、市長による異例の刑事告訴を決断させ、かかる連日の新聞報道は市民のみならず全国的にも耳目を集めるところとなった。

大きな危機感を募らせた市議会では、平成26年9月、各会派からなる代表者会議の議論を皮切りに、頻繁かつ多面的な視点から見直しが進められた。まず、議員（会派代表者）を構成員、副議長を座長とする「政務活動費検討会議」（以下、「検討会議」という）を発足させ、第1回を平成26年11月17日、その後平成27年3月13日までの年度内に計10回、月に2～3回ペースで開催された¹⁷⁾。

とりわけ平成26年度は、市民の不信感がピークに達したこともあり、検討会議では詳細かつドラスティックな検討が重ねられたが、そこでの中心課題は、「東大阪市議会政務活動費運用マニュアル」（以下、「運用マニュアル」という）の見直しと、「第三者機関」の設置であった¹⁸⁾。

まず、「運用マニュアル」の原形となったのは旧制度下の平成21年4月に作成された「政務調査費運用マニュアル」であった。その後、「政務活動費」への制度移行時に「平成25年3月改訂版」として大幅改訂され、続いて一連の不祥事への緊急対策として改訂された「平成27年4月改訂版」、さらに規定内容を厳格化した「平成31年4月改訂版」を経て、現行マニュアルは「令和3年4月改訂版」として作成されたものである。このように政務調査費制度下で1度、政務活動費制度下で3度の改訂がなされて今日に至っている¹⁹⁾。

他方で、「第三者機関」の設置については、平成26年10月14日（東大阪市条例第44号）として、「東大阪市議会政務活動費調査等協議会条例」（以下、「協議会条例」という）が創設され、翌平成27年4月1日から施行されることとなった。

2. 第三者機関の意義と役割

政務活動費の相次ぐ不適正支出の発覚に伴い、議会の信頼回復に向けた対策としては「第三者機関」の設置が挙げられていた。

本節では第三者機関の設置に関する法的根拠を整理し、全国の地公体の現状を概観した上で、東大阪市における設置の経緯と活動内容について考察してみたい。

（１）第三者機関設置の法的根拠

最近ではコンプライアンスへの意識の高まりから、組織で不祥事が生じた場合、外部の第三者で構成された機関を設けて、原因の究明と再発防止策を打ち出すことにより、社会的に失墜した信用を回復しようとする傾向が強くなっている。それは企業や大学では言うまでもなく、地公体の場合でも、日本弁護士連合会のガイドラインが指摘するように「（上場）企業とは異なるステークホルダーを抱えており、公共性が極めて高い……」という特性があり、設置が求められることも少なくない²⁰⁾。

そこで、地公体と第三者機関の関係性について自治法の規定を踏まえながら整理しておきたい。

まず、自治法は、「普通地方公共団体は、法律または条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として……（中略）……、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。」（自治法第138条の4第3項）とし、さらに「普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基く政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とする。」（自治法第202条の3第1項）と規定しており（傍点はいずれも筆者）、議会については同様の規定が存在しないことから、総務省の有権解釈では議会に「附属機関」の設置は認めていない。

これに対して、全国市議会議長会の研究分會である「都市行政問題研究会」は「今日、行政は高度に複雑多様化してきており、住民の意識やニーズも多様化してきている。……（中略）……そのためには、議会が積極的に高度に専門的な審議、調査研究を行い政策提案が行えるようにするため、議会に議会の外部の者で構成するシンクタンク的な附属機関を設置できるようにする。」²¹⁾と提言している。

時期を同じくして三重県では全国に先駆けて「議会基本条例」²²⁾を制定し、同条例の12条で、「議会は、議会活動に関し、審査、諮問又は調査のため必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、附属機関を設置することができる。」（傍点筆者）との規定を置いて、積極的に地方自治推進の立場を打ち出した。

前述したように自治法の文理解釈や総務省の有権解釈によると、政務活動費にまつわる第三者機関の設置根拠及び存在は極めて曖昧になるが、議会基本条例の明文規定は、関係当事者としては一条の光が見えるような気がする。

（２）第三者機関設置の現状

総務省では従来より地方議会に関する実態調査を定期的実施しているが、本項では令和3年4月1日現在の調査結果²³⁾に基づいて、第三者機関の設置状況について観察する。

本調査は全国の都道府県（総数47）・市町村（総数1,724）の内、政務活動費を交付している地公体（都道府県47・市町村899）を対象に、「交付の対象」など10項目²⁴⁾を一覧表にまとめたものであるが、その最終項目で「収支報告書等の検査主体」を取り上げているので²⁵⁾、以下ではそれぞれ都道府県・政令指定都市・中核市における設置状況を概観しておきたい。

まず、都道府県のうち、そもそも収支報告書等の検査を不要としているのは8県（岩手県・神奈川県・

山梨県・長野県・滋賀県・岡山県・香川県・愛媛県）であり、検査自体を必要としていても、第三者機関を設置しているのは、北海道・茨城県・栃木県・東京都・大阪府の5つの地公体であった²⁶⁾。

次に、政令指定都市については、20市すべてが検査主体を設けていたが、第三者（個人・機関）による受検率は30%（6市）で、第三者機関を設置していたのは、大阪市1市だけであった。

さらに中核市については、62市のうち、まったく検査主体を設けていない中核市が7市（11.3%）で（盛岡市・岡崎市・八尾市・奈良市・和歌山市・呉市・松山市）、他方、第三者によるチェック制度を設けているのは、金沢市と東大阪市の2市（3.6%）であった。なお、議会事務局が検査を担当しているケースが最多数の54市（96.4%）を占めていた。

（3）第三者機関設置の経緯と役割～東大阪市議会を事例として

1）第三者機関設置の経緯

東大阪市では比較的早い段階で事件が発覚し、連日マスコミ報道に晒されたこと、さらに市長側の徹底した不正追及の方針²⁷⁾などの諸事情が相俟って、議会側の対応も頻繁かつ徹底的に実行に移され、議会建て直し策の一翼を担うべく第三者機関の設置が提案された。

まず、平成26年9月の第3回定例会において、議会議案第9号「東大阪市議会政務活動費調査等協議会条例制定の件」が上程され、平成26年10月10日、原案可決のうえ、同年10月14日に公布された（東大阪市条例第44号）。

そして平成27年4月1日の条例施行を前提に、「検討会議」では前述した第1回検討会議（H26.11.17）において、第三者委員会設置に関する他市の情報収集などを議題に取り上げ、第4回検討会議（H26.12.17）では外部委員候補者の内定の報告があり、第5回検討会議（H26.12.25）にて外部委員（有識者）2名が具体化し、筆者と弁護士の2名が平成27年1月14日付けで、「検討会議」の外部委員の委嘱を受けることになった²⁸⁾。

新年度を迎えて、協議会条例の附則第1条が発効して「東大阪市議会政務活動費調査等協議会」（以下、「協議会」という）が正式に発足し、中核市では他に前例のない第三者機関制度がスタートすることとなった。

2）第三者機関の職務

「協議会条例」では職務に関する規定は設けず、「東大阪市議会政務活動費の検査等に関する事務取扱要領」（以下、「取扱要領」という）を置き、その第3条で次の三点を列挙している。

すなわち、①収支報告書等の「検査」を行い、その結果を議長に報告すること（第1項）、②議員や議会事務局からの相談・助言を行うこと（第2項1号）、③議長の求めに応じて、政務活動費の適正な運用に資する事項を行うこと（第2項2号）である。

①定期の「検査」（1項職務）

「検査」の具体的内容については、第4条2項に定めを置き、毎年度上半期（4月～9月）に生じた政務活動費を年内（11月～12月）に実施すること（第1号）、下半期（10月～翌年3月）の

発生分については同年6月から7月に実施すること（第2号）とし、必要に応じて議員等から事情を聴取する権限を設けている（第3項）。なお、前後するが協議会の有識者による「検査」²⁹⁾は、原則として議会事務局の確認作業の実施後に行う（第1項）との建て付けになっている³⁰⁾。

このように「協議会」では、平成26年度下半期分以降、直近では令和4年度下半期分に至るまで、収支報告書等の検査を定期的に実施している。

②随時の「相談」・「助言」（2項1号職務）

次に第2項1号は、「運用マニュアル」の内容に用途が合致していることについて、政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び経理責任者並びに議員並びに議員事務局からの随時の相談に応じるとともに、適切な助言を行うことの定めを置いている。

この2項1号職務については、1項職務と並行して必要に応じて随時に対応しており、定期の検査で生じた問題点などは文書形式で指摘し、大抵の案件は改善に至っている。

また、平成28年5月13日に開催した第3回協議会では、議会の各会派代表者に出席を求め、政務活動費の必要性や交付金額の妥当性、適正用途の按分などについて対面形式で意見聴取を実施した。

③適正運用に向けた議長への具申（2項2号職務）

さらに第2項2号は、「議長の求めに応じ、政務活動費の適正な運用に資する事項を行うこと。」の定めを置いている。

この2項2号職務については、平成28年2月25日付けで、議長から「東大阪市議会における政務活動費のあり方について（依頼）」と題する諮問を受ける機会があった。具体的な依頼事項は、「1. 政務活動費の必要性、2. 政務活動費交付額の妥当性」の二点であった。

諮問を受けて協議会では、前述したように直接議員の考えや意見を聴取し、平成28年8月5日開催の第4回から同年12月22日開催の第8回協議会では市民代表委員からの意見聴取や有識者委員間の意見交換の場を設けたり、平成28年9月29日には議員活動の実態調査のため「議会傍聴」の機会も持った。

このように慎重な協議や調査を踏まえ、平成28年の年末から年始にかけてWeb上での最終意見調整を重ねた結果を、平成29年1月30日付けで「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）」³¹⁾としてまとめ上げ、議長に対して具申した。

紙幅の関係で結論だけを紹介しておくと、「政務活動費の必要性」については『必要』とし、「交付額の妥当性」については『高額だが、拙速な金額決定には弊害がある』との意見に至っている。

（4）第三者機関の課題

繰り返しになるが、東大阪市議会にあっては全国的にも類例のない「透明性の確保」に向けた取り組み、すなわち、市長サイドの厳正な対応やチェック体制の充実（第三者機関の設置・議会事務局全員で担当）を背景に、運用マニュアルの臨機の改訂などが相俟って、平成26年度以前とは格別の改善が見られる反面、運用マニュアルの解釈を巡って、会派・議員と第三者機関で見解の相違が生じるケースも想

定される。

例えば、前述の1項職務と2項1号職務が交錯するが、検査の結果、「運用マニュアル」の規定に合致しないとの助言（指摘）をしたにも拘わらず、当該会派との見解の相違により、複数年度に亘り所定の是正が見られないような場合である。「取扱要領」では協議会（検査員）には事情聴取の権限が許容されていたが、それでもなお、平行線を辿るような限界事例では、どのように対処すべきかが課題となる。

この点、先に紹介した日本弁護士連合会のガイドライン（註20参照）では、「事実関係が判明しないなど調査の結果を得がたいときは、いたずらに調査を繰り返して日時を浪費せず、第三者調査委員会設置者と協議して、今後の方針を立て直すものとする。」（傍点筆者）との指針を示しているが、元より地方自治法は議長に政務活動費の用途に関する透明性の確保義務を規定しており、収支報告書等の検査結果の報告は議長を名宛人とするのと符合し、当然の対応措置だと考える³²⁾。

3. 適正化に向けたその他の方策

政務活動費の適正運用を担保するための手立てとしては、今まで紹介してきた「運用マニュアル」の整備や第三者機関の設置によるチェック体制の充実のほか、予てより「インターネット公開」や「後払い制」などが挙げられる。

（1）インターネット公開

自治法第100条15号は、政務活動費の交付を受けた会派又は議員に対して、その「収入および支出の報告書」を議長に提出することを義務付けているが、政務活動費の用途の顛末を誰でもいつでもチェック出来るように、インターネット上で情報公開しようとするものである³³⁾。

「全国市民オンブズマン連絡会議」は、「2022年度 政務活動費 情報公開度ランキング」なる独自の調査結果を発表しており、「収支報告書」以外に公開対象としている書類を①領収書、②会計帳簿、③活動報告書、④視察報告書、⑤運用マニュアルと項目設定し、それぞれ公開手段別の実施状況を点数化の上、定量分析している³⁴⁾。

ちなみに東大阪市（議会）は、全国中核市62団体の内、合計95点（満点100点）で同点6位にランキングされており、減点箇所は領収書公開における個人名の「黒塗り」であったが、取り組みの成果として一定の評価ができる。

（2）後払い制

「後払い制」は、政務活動費制度の適正な運用のための一方策として夙に提案されているところである。すなわち、交付時期を事後にすることにより議員に一時的な立替が生じ、不要不急の充当が抑制されるとの効果を期待するものである。

この「後払い制」については、三重県議会のプロジェクト会議での議論³⁵⁾が有効だと思われるので、その得失（メリット・デメリット）に着目して、現場の意見を整理しておきたい。

1) 「後払い制」のメリット

プロジェクト会議での6回に亘る議論の結果、最終的な意見として、メリットについては次の2点に集約される。

- ①世論等にある「使い切り」「駆け込み」で政務活動費を使っているのではないかという懸念、心配を払拭できる。
- ②政務活動費の資金管理方法についての意識が高まる。

2) 「後払い制」のデメリット

他方で、デメリットとしては次の5点に集約される。

- ①使い切りの状況がない中、ガイドラインに問題があったような誤解を受ける。
- ②事務量の増加、会派経理責任者の負担増となる。
- ③各議員での立て替えが困難な場合がある。
- ④事務量の増加と事務の混乱を来す。
- ⑤メリットがあるようには思えない。

3) プロジェクト会議の結論

以上のように「後払い制」に関する賛否両論が出揃い、さらに「新政みえ」から折衷案が提案されたが、「後払い制」への移行については次の通り最終的な合意を見なかった。

すなわち、「最後に、具体的な事後精算（後払い）案として、新政みえ会派から提案があり、その検討を行うことで結論を導き出すこととしたが、賛成・反対双方の意見に隔たりがあり、意見をまとめることが困難であった。」として賛成・反対の両方の意見を併記することで結果に代える、と締めている。

4) 中核市と「後払い制」

総務省の前掲資料³⁶⁾によると、令和3年4月1日現在で、全国中核市62市の内、60市（97%）が「前払い制」を採用している。残り2市（宇都宮市・八尾市）についても、会派に前払い後に議員への概算払いとしているので、実質的には中核市は全市が前払い制を採っていると言える。ちなみに、東大阪市の場合も会派支給の「前払い制」に分類される。

なお、一般市については「精算払い」の採用市が散見されるが、いずれも交付月額が5千円から2万円規模に集中している。

IV. おわりに（「第三者機関」再論）

平成25年3月1日に施行された「政務活動費」制度は、期せずして1年4か月後の平成26年7月1日に開催された兵庫県議のドラマティックな釈明会見により広く全国民の関心を集めるところとなり、これに触発されたマスコミによるネガティブな報道と相俟って、全国の地方議会にも遍く同様の不祥事が存在するかのような疑念を抱かせる起因となった。

筆者が、平成27年4月1日付けで「第三者機関の学識経験者委員」として関与した東大阪市議会でも、

新聞紙上やテレビニュース、特別番組で連日の報道対象となり、市民の不満や不安が鬱積し、議員辞職や不正受給の返還が相次いだことは記憶に新しいところである。

事の重大さを受けて東大阪市議会では、平成26年9月以降は自浄作用を発揮すべく「政務活動費検討委員会」を立ち上げ、さらに第三者の視点から検証すべく「政務活動費調査等協議会」を設置されたのは前述の通りである。

また東大阪市では、市長が監査委員に対して異例の監査要求をしたことも紹介したが、監査委員はその結論部分において、再発防止への提言として次の三点を挙げていた。すなわち、①会派の説明責任、②議会事務局のチェック機能の充実、③マニュアルの規定の明確性についての検討、である。

まず、①については、「会派又は議員が、市民に対し、政務活動の内容のみならず、市民の税金により支出された政務活動費が市政のために効果的に使用されていることを積極的に広報すること」、②については「議会事務局においてマニュアルに沿った運用になっているかを確認できたにもかかわらず、確認していなかったことが今回の問題の要因の一つであるといえる。……（中略）……今後は議会事務局のチェック機能が充実されることを要望する。」、さらに③については「マニュアルにどの程度具体的に基準を記載するかは、自由な政務活動と透明性や説明責任のバランスの中で、議会や議長が判断することであるが、マニュアルの記載が不明確になっていれば、議会事務局によるチェックが困難になってしまうため、マニュアルの明確化も必要と考える。」として締めくくっていた³⁷⁾。

「市長要求監査報告書」の公表後、②については担当職員を1名から6名に増員し、③については3度の改訂を重ねて今日に及んでいる。さらに「報告書」では提言していなかった「第三者機関」の設置は、中核市としては他に類例を見ないことも先に指摘したところである。このように、現在の東大阪市議会における政務活動費運用の適正化については、使途の明確性を追求した「マニュアル」の随時の見直しをベースに、議会事務局による事前の「確認」および第三者機関による「検査」、さらに必要に応じて、会派又は議員の「説明責任」が求められるとの構図になっている。

したがって、今後は平成26年以前のような明らかな法令違反に起因する不祥事は起こり難いと思われるが、他方で、「運用マニュアル」の解釈を巡る齟齬が会派・議員と第三者機関（議会事務局を含む）の間で惹起することが想定されることを既に問題提起した。

その場合に第三者機関はどのように対処すべきか、あるいは出来るのか、について卑見を述べて本稿の締めくくりとしたい。

まず、「運用マニュアル」の運用違反を確認した場合、第三者機関は「取扱要領」の第3条により議長への報告（第1項）と、議員等への助言（第2項）を通じてコミットすることになる。現行自治法上、「協議会」は執行機関の位置付けにはなく、運用違反を認めた場合でも「報告」ないし「助言」の域を超えることは出来ないものと解される。

それに対して、議長には「透明性の確保」の努力義務（自治法第100条16項・交付条例第8条）が求められていることから、例えば、第三者機関が繰り返し指摘しているようなケースでは、議長は「是正命令」などの措置を講じられるような仕組みを構築することも検討すべきである³⁸⁾。

筆者は、「市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させるための活動」を真摯に実践している議員にとって、「政務活動費」は「天の配剤」だと考えており、「第三者機関」の一員として今後も「置かれた場所で咲く」ことが出来るように職務を全うしたいと考えている。

〈おことわり〉

本稿において、意見にわたる部分はいずれも筆者の個人的見解であり、筆者の所属する東大阪市議会政務活動費調査等協議会、その他組織の公式的な見解を示すものではありません。

註

- 1) NHK 政治マガジン「首長が強すぎる～2万人議員アンケート」2019年4月12日（<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/15937.html>）。
- 2) 上子秋生「第2期 市町村制制定（1881-1908年）」『我が国の地方自治の成立・発展』シリーズ Vol.2 平成23年2月 財団法人 自治体国際化協会 15頁。
- 3) 自治法の創設に先立つ昭和21年（1946年）の第一次地方制度改革に伴い、名誉職制度は廃止された。
- 4) 「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。」（自治法第232条の2）。なお、本条の公益上の必要性の是非を巡っては解釈に争いがあり、さらに「給与条例主義」に反するなどの争点により、裁判例も散発していた。
- 5) 昭和31年の自治法改正により、議員個人から会派への支給となった。
- 6) 「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」を三本柱とする、いわゆる「地方分権一括法」は、同年7月16日に公布され、翌平成12年4月1日から施行された。
- 7) 平成11年以来進められてきた全国的合併推進運動、いわゆる「平成の大合併」も基礎自治体の行財政基盤を強化し、地方分権を担保する趣旨だと考えられる。
- 8) 政務調査費制度の創設は、議会三団体（全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会）からの強い要請があり、それを受けた形で改正法案は衆議院地方行政委員長提出による議員立法となった。
- 9) 政務調査費制度の創設により、新たに交付条例を制定した地公体の割合は、都道府県議会で100%、市議会で87.6%、町村議会で18.5%との調査結果が紹介されている（天池恭子「地方議会への信頼確保に向けて」『立法と調査』2017.4 No.387 87-88頁）。
- 10) 政務活動費制度への移行は、閣法審議の過程で議員提案により修正追加され、実現した。その改正経緯については、勢旗三『地方議会の政務活動費』2015年10月26日 学陽書房が詳しい。
- 11) 充当可能経費の範囲は条例で定められることから、地公体により経費名称（費目）は異なるが、たとえば中核市の東大阪市の場合、政務調査費の項は①研究研修費、②調査旅費、③資料作成費、④資料購入費、⑤広報費、⑥広聴費、⑦人件費、⑧事務所費、⑨その他経費（日常活動費費）、⑩その他経費（事務費）の10項目であり、政務活動費へ移行後は、①研究研修費、②調査費、③資料作成費、④資料購入費、⑤広報費、⑥広聴費、⑦要請・陳情活動費、⑧会議費、⑨人件費、⑩事務所費、⑪その他経費（日常活動費費）、⑫その他経費（事務費）と、⑦と⑧が追加されて12項目となった。
- 12) 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果（令和4年中）」令和4年12月31日21政務活動費。（https://www.si-gichokai.jp/research/jittai/_icsFiles/afiedfile/2023/08/07/202321_seimukatsudou.pdf）。
- 13) 公共交通機関でバスやローカル鉄道利用時で領収書が発行されない場合に、領収書の代替として作成されるもの。
- 14) ここでは東大阪市議会の事例に特化して観察しているが、産経新聞（H26.11.18）は、最終的に全市議40名中31名で不適切支出が発覚したと報じている。なお筆者は平成27年（2015年）1月9日から令和2年（2020年）7月2日までの間、政務活動費に関する新聞報道をリサーチしてきたが（Facebook ページ「政務活動費を考える！」所収）、東大阪市の場合は比較的早い段階で表面化したことから適正化への対応も相対的に早く、先行事例となった。
- 15) 監査対象は全市議の平成23年～25年度の政務（調査）活動費3年分で、確認書類は2万件に及んだという。
- 16) 東大阪市監査委員「（平成26年度）市長要求監査結果」106頁。（[https://www.city.higashiosaka.lg.jp/cmsfiles/contents/0000015/15018/H27_3sityouyouky.ukansaseimukadouhi\(4.10\).pdf](https://www.city.higashiosaka.lg.jp/cmsfiles/contents/0000015/15018/H27_3sityouyouky.ukansaseimukadouhi(4.10).pdf)）。
- 17) その後、改選後の平成27年9月27日執行市議会議員選挙による任期中（平成27年10月2日～令和元年10月1日）には計11回、令和元年9月29日執行市議会議員選挙による議員の任期中（令和元年10月2日～令和5年10月1日）には計5回が開催されている。
- 18) 議長は記者会見で、①政務活動費の減額、②運用マニュアルの見直し、そして③第三者委員会の設置、の三点を挙げていたが（読売新聞・平成26年10月8日）、①については従前の20万円から15万円への減額に関する条例の一部改正案を可決し（平成26年10月14日条例第45号）、平成26年11月1日から施行されている。

- 19) 平成27年4月1日改訂では①飲食費への充当は禁止すること、②自宅事務所の賃料は認められないこと、③収支報告書等の提出を年2回にすること、平成31年4月1日改訂では①領収書貼付用紙に按分率記載欄の追加、②事務所届及び雇用契約届に3親等以内の親族ではない旨の申告欄の追加、③「検討会議」は定例会毎の定期開催にすること、令和3年4月1日改訂では①視察報告書の義務付け、②会計処理の考え方の新設、③インターネット公開時期の明記など、漸次「検討会議」での議論を反映して「運用マニュアル」の見直しを進めている。
- 20) 日本弁護士連合会「地方公共団体における第三者調査委員会等指針について」2021年3月19日 1頁。
- 21) 「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書～市議会の現場から議会制度を見つめ直す～（平成16・17年度調査研究テーマ）平成18年2月 18頁。
- 22) 平成18年12月20日可決で、同年12月26日公布・施行された。ちなみに同条例第17条では政務活動費について「会派及び議員は、調査研究その他の活動に資するために政務活動費の交付を受け、証拠書類を公開すること等によりその使途の透明性を確保するものとする。」との確認規定を置いた。
- 23) 総務省「地方自治月報」第60号（議会関係・（5）政務活動費に関する調・令和3年4月1日現在）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000799561.pdf）。
- 24) 調査項目は次の10点、①交付の対象、②交付月額、③交付方法等、④交付額決定方法、⑤収支報告書の保存期間、⑥同左の公開方法、⑦領収書等の添付義務の有無、⑧活動報告書等の添付義務の有無、⑨活動報告書の閲覧の可否、⑩収支報告書等の検査主体、であった。
- 25) 本調査では「検査主体」を①第三者（個人）、②第三者（機関）、③会派、④議会事務局、⑤その他に区分している。
- 26) 福岡県・長崎県の2県は、第三者（個人）が設置されている。ちなみに、大阪府の場合は「大阪府政務活動費検査等協議会」の名称で、学識経験者2名と議員3名で構成されているところ、総務省の調査結果では第三者（個人）に分類されていたが、正しくは「第三者機関」ではないかと解する。
- 27) 不正受給の市議から相次ぐ自主返還を受けて、市長は「議会は税の使い道をチェックし議決する立場なのに、偽りをもって公金を受給した……（中略）……返還の有無は関係ない。問題があれば対応する。」と厳しく批判している（毎日新聞・H27.4.16）。
- 28) 外部委員2名の初仕事は、平成27年3月6日開催の第9回検討会議に出席して、それぞれの立場から「使途の透明性を確保するための意見」を陳述することだった。弁護士委員からは「改正マニュアルの適用時期」「情報公開との関連性」「交付方法」「検査方法」「按分方法」などの項目毎に私見を述べられた。筆者は「不祥事を考える」をテーマに、そもそも不適切支出がなぜ起ったのか、について大所高所から私見を述べた。
- 29) 「協議会条例」の第2条では、「協議会」の委員は「学識経験者」と「その他議長が適当と認める者」から構成されるとしているが、収支報告書等の「検査」については前者に限定されている（取扱要領第2条）。なお、現在「協議会」は3名の有識者委員と2名の市民代表委員で構成されているところ、「検査」については有識者委員の職務として限定されていることを根拠に、総務省への申告では（註23参照）、当該「協議会」は第三者機関ではなく、第三者個人と分類されている。筆者は総体的に見て第三者機関だと認識しているので、本稿では「第三者機関」と表記している。
- 30) 不正受給が発覚した当初の報道で、当時の議会事務局長は「政活費の担当職員は一人しかおらず、領収書添付の有無など形式的なチェックしか出来ていなかった。疑いの目を持って調査したことはなく、そのまま認めていた」と嘗ての実情を述べていた（毎日新聞・H26.9.18）。その後（平成26年度分以降）、事務局の体制は、担当次長以下6名ないし7名で確認作業に当たっている。筆者は、確認作業の内容も客観的かつ詳密になったと評価している。
- 31) 「意見書」は4章9頁から成り、第1政務活動費と本協議会に求められる役割、第2政務活動費の要性について、第3政務活動費交付額の妥当性について、第4本協議会からの提言、で構成されている。紙幅の都合で全文の掲載は適わないので、東大阪市ホームページ（「政務活動費」で検索）を参照のこと。
- 32) 地方議員が「選良」か否かについては意見が分かれるところであるが、少なくとも市民の信任を得て選出されていることから、「期待ギャップ」があってはならない。当該会派にあっては、「運用マニュアル」を謙虚に遵守する姿勢が求められ、議長にあっては「運用マニュアル」の臨機応変な見直しや敢然と遵守を勧告するなどの判断と実行が求められる。
- 33) 「東大阪市議会政務活動費の交付に関する条例」では、議長へ提出する書類を「収支報告書等」として列挙し（第6条1項）、提出期日の翌日から5年間は、誰にでも閲覧請求が認められている（第7条1項・2項）。
なお、「収支報告書等」の具体的内容については、「東大阪市議会政務活動費の交付に関する条例施行規程」の第6条に列挙されており、第9条では閲覧請求の始期が定められている。
- 34) 調査結果は全国市民オンブズマン連絡会議のホームページ上で公開されている。（<https://www.ombudsman.jp/>）

seimu/2022seimu-1.pdf)。

- 35) 三重県議会改革推進会議「政務活動費の後払いに関する検討結果報告」平成29年12月4日 (<https://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000818453.pdf>)。
- 36) 前掲註23)・総務省「地方自治月報」第60号（議会関係・(5) 政務活動費に関する調・②市町村分）。
- 37) 前掲註16)・東大阪市監査委員「(平成26年度) 市長要求監査結果」65-66頁。
- 38) 自治法は議長の透明性確保について具体的な規定はなく、地公体による創意と工夫が求められる。例えば、「大津市議会政務活動費交付条例」では議長に「質問権」や「是正措置命令権」を明定している（第7条1項・2項）。
- さらに、議会の機能強化の観点から、「議会基本条例」の制定も検討すべき時機にあらう。ちなみに、大阪府下の基礎自治体43団体の内、堺市をはじめ15市が既に制定している。

参考文献

村岡悠子「政務活動費の透明性確保と適正化に関する一考察」龍谷法学 第50巻第4号（2018年3月）は、先行研究が皆無であった「政務活動費と第三者機関のあり方」について法学的観点から考察している。

〔附記〕

白石真澄先生に捧ぐ……

この度は退職の節目を迎えられたこと、謹んでお祝い申し上げます。

白石先生に初めてお目にかかったのは、平成20年2月10日、私の地元市が「男女共同参画基本条例」の制定記念で開催した講演会においてでした。当日のテーマは「自分らしく生きる～暮らしと仕事 いきいきと～」で、ワーク・ライフ・バランスの実現に向けての提言だったと記憶しております。

平成21年度から関西大学政策創造学部への出向が内定していた私は、これも何かのご縁だと、控室にお邪魔してご挨拶したのを憶えています。案の定、千里山キャンパスでは何度となく試験監督をテキパキと補助して戴いたことや、私的には友人が首長選出馬に際し貴重なご意見を頂戴したことなどが思い起こされます。改めてこの場を借りてお礼申し上げます。

末尾ながら、今後益々のご健康とご研究の発展を祈念いたします。

堀 裕彦拝

