

政務調査費をめぐる現状と課題

一 目黒区議会の事例を中心に

浅野 一弘

（札幌大学法学部自治行政学科准教授）

一、はじめに

第十六回統一地方選挙が、二〇〇七年四月八日と二十二日に行なわれた。今回の選挙で注目を集めたのは“マニフェスト”であった。というのは、統一地方選挙を前にした二月二十一日、公職選挙法改正案が成立し、首長選挙に限って、マニフェストの配布が認められるようになったからだ。

また、今回の選挙では、政務調査費のあり方についても、関心が集まった。たとえば、二〇〇七年三月十四日の『朝日新聞』（以下『朝日』）の夕刊（十九面）には、「（選択07統一地方選）議員特権、駆け込み改革 政調費に領収書・費用弁償を廃止」と題する記事が掲載されていた。同記事によると、「地方議会の政務調査費（政調費）や、議会出席時に日当名目で支給される『費用弁償』を見直す動きが、統一地方選間近のここに来て活発になっている」とあり、「不透明な使い方が昨年各地で問題になったことが火をつけた形」となって、今回の選挙戦において、とりわけ、政務調査費の問題が注目を集めた。

さて、本稿においては、この政務調査費について、検討を加える。まずはじめに、政務調査費が導入された経緯について考察し、東京都目黒区議会を中心に、政務調査費の現状について紹介する。ここで、目黒区議会をとりあげるのは、同区議会における政務調査費のあり方をめぐって、「平成十八年十一月中旬より新聞・テレビで報道された不適切な支出問題が起きたという事実」があったからだ（注一）。そして最後に、政務調査費のあり方について、簡単な私見を述べてみたいと考えている。

二、政務調査費導入の経緯

そもそも、「政務調査費」という言葉が一般的に使われるようになったのは、いつごろからであろうか。たとえば、朝日新聞社が提供している記事データベース「聞蔵Ⅱビジュアル・フォーライブラリー」によれば、『朝日』に「政務調査費」の語が初めて登場したのは、一九八九年四月十四日（三十面）の「知事交際費公開を 東京都葛飾区議」と題する記事においてであった。その後も、政務調査費に関する記事は増加し、総計で二千三百十五件にも達している（二〇〇七年四月十日現在）。時系列的な動きをみると、「政務調査費」という語を含む記事の件数は、二〇〇一年から急増している。これは、同年四月一日から施行された改正地方自治法において、政務調査費が新たに制度化されることとなったからだ。改正された地方自治法・第一〇〇条一三項は、「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。この場合において、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」と記している。

なお、衆議院地方行政委員会の方で行なわれた同法改正の趣旨説明では、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化」していくことの重要性が強調され、「地方公共団体は、条例により、地方議会

の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、議会における会派または議員に対し、政務調査費を交付できるものとする」とされた。それを受けた条文が、前出の第一〇〇条一三項である（注二）。

それでは、なぜ、二〇〇一年四月一日施行の改正地方自治法によって、政務調査費が制度化される以前の段階で、「政務調査費」の語が新聞紙上に登場していたのであろうか。これは、「議員の属する各会派に対し、都道府県政調査交付金などの名称」で交付された補助金（いわゆる「県政調査交付金」）のことであり（注三）、「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」（地方自治法・第二三二条の二）との規定にもとづくものであった。

ちなみに、二〇〇一年四月一日施行の改正地方自治法によって、政務調査費が制度化されるまでの『朝日』の見出しをひろっていくと、「議会も情報公開検討 政務調査費は非公開か 県議会改革委員会」（佐賀県版）、「収入・支出、不審な一致 知事に『調査を』 県議政務調査費」（神奈川県版）、「使途、具体的に報告 今年度から改善 県議の政務調査費」（神奈川県版）、「『政務調査費』で意見分かれ結論出ず 県議会の情報公開」（高知県版）、「県議会派への政務調査費の非開示不当 県へ異議申し立て」（茨城県版）、「政務調査費は不透明 県議会などを調査 オンブズパーソン」（栃木県版）、「『知る権利』明確な形に 県政調査費、非公開扱いの見通し」（埼玉県版）、「調査研究費 使途見えず（民主主義の学校三：一）」（神奈川県版）、「政務調査費を県に開示請求 市民オンブズマン」（佐賀県版）、「県議の調査費、『公文書ない』オンブズマンに回答」（佐賀県版）、「調査研究費を初公開 問題点浮き彫り 広島市議会」（広島県版）、「政務調査費、自主公開を オンブズマンが要望書」（佐賀県版）とあるように、「政務調査費」の不透明性が問題とされていた。

そうしたなか、「地方議員への調査費透明化 自民党、地方自治法改正案まとめる」（注四）、「地方議員の調査費明文化 改正地方自治法が成立」（注五）との見出しが紙面をかざり、二〇〇〇年五月二十四日、政務調査費を明文化した、改正地方自治法が成立した。

「地方議員への調査費透明化 自民党、地方自治法改正案まとめる」（傍点、引用者）との見出しからも明らかなように、改正地方自治法・第一〇〇条一四項には、「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」ことが義務づけられている。これは、「情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております」との認識からもりこまれた条文である（注六）。

三、政務調査費の現状—目黒区議会の場合

では、政務調査費が地方自治法において制度化されたことによって、透明性は確保されるようになったのであろうか。ここでは、東京都目黒区議会のケースをみてみよう。目黒区議会をとりあげるのは、つぎのような「政務調査費問題の経緯」があったからだ（注七）。すなわち、「目黒区議会では、平成十三年度から収支報告書に領収書（写し）の添付を義務付けたのをはじめ、議会費からの飲食の排除、使途基準の見直しなど、全国の議会に先駆けて税金の使い方に対する透明性・公正性を確保する努力を続けてきました。しかし、その一方で、平成十八年十一月中旬より新聞・テレビで報道された不適切な支出問題が起きたという事実は重く受け止め、早急に改善しなければなりません。平成十八年十二月二十六日に第二回臨時区議会を開催し、次の点を議決して政務調査費の適正な支出の具体化に向けた取り組みを開始しました」というものである。

それでは、ここでいう、「新聞・テレビで報道された不適切な支出問題」とは、どのようなものをさしているのかを紹介しよう。これは、政務調査費の使途をめぐって、公明党

の区議会議員六人全員の辞職（二〇〇六年十一月三十日）という事態にまで発展した不祥事のことである。その契機となったのは、十月三十一日の「目黒区政務調査費の支出に係る住民監査請求」である（注八）。同請求によれば、公明党目黒区議団の政務調査費に関して、合計金額の五百九十五万六千二百二十七円が、「違法・不当な支出であると思われる」としている。こうしたなか、「公明党東京・目黒区議団は（十一月）二十一日、使途について指摘を受け自主的に再度精査し、政務調査費請求の一部を取り下げ、約七百六十六万円を区に返還することにした」（カッコ内、引用者補足）のである（注九）。報道によれば、「車検費用五万六千七百円を『政務調査中の修理費』として請求、カーナビの購入費十五万円を全額請求するなど、公私があいまいになっていた。沖縄で使ったタクシー代を都内での移動に使ったものと報告したケースもあった」ようだ。その結果、公明党都本部によると、二〇〇五年度分の政務調査費、およそ千二百万円のうち約七百七十三万円を十一月二十四日付で、目黒区議会事務局に返還した（注十）。そして、約千三百七十四万円を支出したとした、二〇〇五年度の収支報告書のうち、およそ九百二十三万円の支出（二百二十五件分）を「不適切だった」と訂正した（注十一）。だが、六人の公明党・区議会議員全員が、開会中の定例区議会を最後まで欠席しつづけ（注十二）、使途の詳細を明らかにしないまま辞職したことは、“説明責任”という観点からも大きな問題が残る。

また、十月三十一日に受け付けられた「目黒区政務調査費の支出に係る住民監査請求」では、自民党の宮沢信男・議長の政務調査費に関しても、ふれられている。それによれば、合計金額：百十四万二千二百七十六円が、「違法・不法な支出であると思われる」とされた。

これに対して、宮沢議長は「うっかりした請求だった」と述べ、「タクシー代や高速代など約二万七千円について（十一月）二十二日までに収支報告書を訂正した」（カッコ内、引用者補足）という（注十三）。しかも、そのなかには、ボディーパーロー（腰当て用クッション）代の二千三百十円も含まれていたそうだ（注十四）。その後、一部の会派のあいだで、議長不信任決議案を提出する動きが出てきたことに加え、十一月二十九日には、宮沢議長の所属する自民党の区議会議員のなかでも、同議長の自発的辞職をうながす声が出てくるようになった（注十五）。そして、ついに、三十日、宮沢議長は、その職を辞すこととなった。同議長は、本会議の冒頭で、「政務調査費をめぐる多くの報道により区民に不信の念を抱かせた。事態の責任を大きく受け止め、議長の職を辞する」などと述べたものの、「自身の問題には一切触れなかった」という。しかも、今回の住民監査請求において問題視された、「自宅と同じ住所にある部屋を妻名義で『事務所』として借り、月額三万五千円を政務調査費から支払っていた」点は、放置されたままであった（注十六）。だが、問題となった家賃代も、十二月六日になって、自主的に返還されたという（注十七）。このように、宮沢議員は、政務調査費の一部を返還したものの、十二月二十二日には、資料購入費として計上された、「『りぶる』四冊分の購入は、目的外であるとする請求人の主張を認め、区長は、当該議員に対し『りぶる』四冊分の購入に要した金員に相当する額一万四千四百円の返還を三十日以内に請求することを勧告する」との監査結果が出されたのであった（注十八）。

二〇〇七年一月十九日には、この監査結果を不服として、監査請求を行なった市民団体「目黒区オンブズマン」の梅原辰郎・代表が、青木英二・目黒区長を相手どり、合計約千四百七万円の返還請求を求める住民訴訟を東京地裁におこしている（注十九）。

さらに、目黒区では、二〇〇六年十二月七日と二十七日、二〇〇七年三月七日にも、新たな監査請求が出るなど、政務調査費をめぐる混乱がつづいた。そうしたなか、青木区長は、二〇〇三年度から二〇〇五年度にかけて、監査結果で問題とされたのと同じような支出があった場合、その金額を返還するよう、全区議会議員に要請したようだ（注二十）。

また、三月末の時点で、公明党の区議団のほかに、あわせて十三人の区議会議員が、合計で、およそ千二百七十万円分の支出を収支報告書から削除したという（注二十一）。

さて、目黒区議会では、「全議員・会派の平成十七年度政務調査費収支報告書を点検し、政務調査費のあり方、使途基準の見直し、額などについて提言を受ける」ことを目的とした第三者機関「目黒区政務調査費の交付に関する条例及び使途基準等に関する調査委員」の三名が会合をもち、「目黒区の政務調査費の制度について」と題する答申を出している（注二十二）。そして、「按分基準の設定や飲食費等の新たな制限等を考慮すると、概算で月額三万円程度の減額は可能と考える」とした答申をもとに、目黒区議会は、三月三十一日、一人あたり月額十七万円の政務調査費を三万円減額して、十四万円にする条例改正案を可決した。加えて、「さらに透明性を向上させるためには、有権者である区民が自由に閲覧できるよう、区議会のホームページで公開することを提言する。公開の範囲としては、収支報告書及び支出の目的などを記載した内訳書、研修等の報告書、広報紙等がある」との答申によって、「目黒区政務調査費の交付に関する規程」のなかに、「報告書の公開は、政務調査費収支報告書、支出内訳及び会計帳簿に記載された事項を区議会ホームページに掲載することにより行うものとする」との文言が明記されることとなった（注二十三）。

四、結び

本稿でとりあげた目黒区議会の場合、政務調査費をめぐる様々な問題が露見した。だが、これは、目黒区議会において、領収書の写しの添付が義務づけられていたからこそ、明らかとなった事実である。万一、「領収書が添付されていなければ、情報公開制度で開示請求しても、費目別に総額が書かれた収支報告書しか見ることができない」結果となり、「区民はもちろん区議会職員もチェックの手だてがない」ということになってしまいかねない状況であった（注二十四）。その意味において、皮肉にも、今回の目黒区議会での不祥事は、領収書の存在がいかに重要であるかを明示することとなった。ちなみに、東京二十三区議会のうち、二〇〇六年四月の段階で、領収書（写しもふくむ）の添付を義務づけていたのは、七区議会（三〇・四三％）だけであったという（中野区は、一件五万円以上について提出を義務づけている）（注二十五）。それが、二〇〇七年の春から、二十二の区議会で、領収書の添付が義務づけられることとなった（中野区では、従来どおり一件五万円以上についてのみが対象となっている）（注二十六）。これは、大きな前進といっておかろう。

しかしながら、政務調査費に関する朝日新聞社の全国調査（対象は、四十七都道府県と十五政令指定市、政令指定市以外の三十四の県庁所在市と東京二十三区の合計百十九議会）によると、「すべての支出で領収書を公開したり、公開の方針を決めたりしている議会」は、わずか約三割にとどまることが判明した（注二十七）。

それでは、なぜ、すべての支出に関する領収書の添付が必要となるのであろうか。たとえば、二〇〇六年六月から、五万円以上に限って、領収書の提出を義務づけた札幌市議会の場合、二〇〇五年度の総支出金額のうち、領収書の添付によって政務調査費の使い道が明らかとなったのは、わずか三七％分だけであった。つまり、「それ以外は闇の中」ということになる（注二十八）。

札幌市議会において、こうした進展がみられた背景には、政務調査費をめぐる、ある裁判の結果が大きな影響をおよぼしている。具体的には、自民党会派が二〇〇一年度分の政務調査費の一部を「一時貸付金」として、同会派の会費に一時流用したことが、目的外使用にあたり、札幌市の条例に違反するという内容の裁判であった。この訴えに対して、二審の札幌高等裁判所は、自民党会派に、千五百四十二万円と金利の支払いを命じる判決を出した。そして、最高裁判所・第一小法廷は、これを不服としていた同会派の上告を棄却

する判決をいわたしたのであった（二〇〇六年九月二十一日）（注二十九）。

札幌市議会の場合、こうした“外圧”の存在が、改革の進展をうながしたことは否定できない。とはいえ、政務調査費の使い道を全面公開し、透明性をもたせていくことは、腐敗を排除する意味からも、きわめて重要である。

かつて、政務調査費の制度化を求めた衆議院地方行政委員会の議論において、「（二〇〇〇年）四月一日に施行された地方分権一括法により、地方分権は今や実行の段階を迎えることとなり、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大する中で、地方議会が担う役割はますます重要なものとなっております」（カッコ内、引用者）とする、地方自治法改正の趣旨説明が行なわれた（注三十）。全国の地方議会議員は、この言葉のもつ意味を再度深く吟味して、行動することが求められよう。

（完）

【注】

（一）<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kugikai/keika.htm>（二〇〇七年四月二十日）。

（二）『第百四十七回国会 衆議院 地方行政委員会議録 第十一号』（二〇〇〇年五月十八日）、一頁。

（三）加藤幸雄『新しい地方議会』（学陽書房、二〇〇五年）、一六七—一六八頁。

（四）『朝日』二〇〇〇年四月二十八日、四面。

（五）『朝日』二〇〇〇年五月二十五日、四面。

（六）『第百四十七回国会 衆議院 地方行政委員会議録 第十一号』（二〇〇〇年五月十八日）、一頁。

（七）<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kugikai/keika.htm>（二〇〇七年四月二十日）。

（八）<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kansaj/181222kekka.pdf>（二〇〇七年四月二十日）。

（九）<http://www.komei.or.jp/news/2006/1122/7527.html>（二〇〇七年四月二十日）。

（十）『朝日』〔東京西部版〕、二〇〇六年十一月二十五日、三十五面。

（十一）『朝日』〔東京都心版〕、二〇〇六年十一月二十八日、三十一面。

（十二）『朝日』二〇〇六年十一月三十日（夕）、二十二面。

（十三）『朝日』〔東京都心版〕二〇〇六年十一月二十八日、三十一面。

（十四）『朝日』二〇〇六年十一月三十日（夕）、二十二面。

（十五）『朝日』〔東京都心版〕二〇〇六年十一月三十日、三十三面。

（十六）『朝日』〔東京西部版〕二〇〇六年十二月一日、三十五面。

（十七）『朝日』〔東京都版〕、二〇〇六年十二月十二日、三十四面。

（十八）ちなみに、公明党の区議団の問題に関しては、監査請求での指摘をうわまわる、およそ七百七十三万円を返還していることもあって、「区の財政上の損害が回復しているので却下する」との結論が出された（<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kansaj/181222kekka.pdf>〔二〇〇七年四月二十日〕）。

（十九）『朝日』二〇〇七年一月二十日、三十三面。さらに、目黒区では、二〇〇七年三月二十三日、五人の区議会議員の二〇〇五年度分の政務調査費をめぐって、およそ五百五十万円の返還請求を求める住民訴訟もおきている（『朝日』〔東京都心版〕二〇〇七年三月二十四日、二十九面）。

（二十）『朝日』二〇〇七年二月十八日〔東京都心版〕、三十一面。

（二十一）『朝日』二〇〇七年四月十三日〔東京都心版〕、三十一面。

（二十二）<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kugikai/tousin1.pdf>（二〇〇七年四月二十日）。

（二十三）<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kugikai/kitei.pdf>（二〇〇七年四月二十日）。

（二十四）『朝日』〔東京西部版〕二〇〇七年二月二日、三十一面。

- (二十五) 『朝日』〔東京都心版〕二〇〇六年十一月二十八日、三十一面。
- (二十六) 『朝日』二〇〇七年三月十四日(夕)、十九面。
- (二十七) 『朝日』二〇〇七年二月十日、一面。
- (二十八) 『北海道新聞』二〇〇七年一月六日、三十面。そのため、札幌市議会では、「議会改革検討委員会」での議論をかさね、二〇〇九年度からすべての支出に関する領収書が開示されることとなった(『北海道新聞』二〇〇七年二月二十四日、三面)。
- (二十九) 『北海道新聞』二〇〇六年九月二十二日、三十六面。
- (三十) 『第百四十七回国会 衆議院 地方行政委員会議録 第十一号』(二〇〇〇年五月十八日)、一頁。