

# 「地方議会における政務調査費の不適正支出問題」

平成20年11月28日  
福山市議会議員 大田 祐介

## 目 次

第1章 序論	2
1-1 背景と目的	2
第2章 政務調査費制度の成立過程	2
2-1 政務調査費の創設	2
2-2 政務調査費制度の運用	3
2-3 全国都道府県議長会の提言	5
第3章 不適切支出の実態と問題点	6
3-1 政務調査費問題におけるマスコミ報道	6
3-2 広島県議会の例	7
3-3 不適正支出の原因	8
3-4 不適正支出の是正への取り組み	9
第4章 地方自治体のガバナンス	11
4-1 地方自治体の組織と牽制制度	11
4-2 ガバナンスの規範とアカウントビリティ	12
第5章 政務調査費の適正化に向けた提言	13
5-1 政務調査費に対する評価制度の導入	13
5-2 マニフェストと政務調査費のリンク	14
第6章 結び	14
[引用・参考文献]	15・16

## 第1章 序論

### 1-1 背景と目的

政務調査費の透明性が求められるようになった発端は、オンブズマンによる情報公開請求によって、政務調査費の用途内容が市民感覚から大きく外れていることが明らかになり、住民監査請求・住民訴訟が提起されたことによる。筆者は一地方議員として「政務調査費の適正用途とは何か？ 何のための調査研究か？」という問題解決のために客観的に現状と課題を探り、本レポートを作成した。

加藤（2007）によると、政務調査費の用途が問題となった原因は、①条例・規則の規定の不備、②議員の姿勢・モラルに起因すると言う。2000年4月1日に地方分権一括法が施行

されて以来、地方分権の時代と言われながら、現状では地方に権限を委譲して大丈夫かという不安を、国及び国民が感じている。そのため、問題は政務調査費に止まらず、地方議会不要論による議員定数削減や、議員報酬日額制などの分権に逆行する流れも生じている。近年、領収書公開や使途基準マニュアル等が整備され、徐々に政務調査費の透明性は高まっているが、それでも地方議会に対する不信は根深いものがある。

本稿の構成は第2章で制度の成立過程を述べ、第3章で不適正支出の実態と問題点を明らかにし、第4章でアカウントビリティという視点から地方自治体のガバナンス改革の必要性を述べ、さらに、第5章で政務調査活動の適正化に向けた提言を行う。

## 第2章 政務調査費制度の成立過程

### 2-1 政務調査費の創設

政務調査費は、「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」として、条例の定めるところにより普通地方公共団体からその議会の会派または議員に対して交付することができるものであり（地方自治法第100条13項）、平成12年の地方自治法の改正により創設された制度である。

勢簞（2007）によれば、政務調査費制度は、国会両院の各会派に対する必要経費を交付することを目的とした立法事務費法（昭和28年制定）に拠るところが多いとされる。立法事務費法に基づき国会議員には「国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するための必要経費」として月額65万円の立法事務費が支給されるが、この立法事務費には使途公開の義務は無い。

地方議会においては、政務調査費が制度化されるまでは、国会と同趣旨の立法事務費である「会派交付金」が補助金（地方自治法第232条の2）として支給されてきた経緯がある。しかし本来、議会は首長を批判監視すべき立場にあるにもかかわらず、会派交付金は首長の裁量に基づく補助金であり、会派交付金が他の一般的な補助金と同一視されがちで、第二の報酬との批判を招いた。この矛盾を解消するため、国会の立法事務費法と同様、会派交付金の制度化が地方議会から国に対して求められたのである。

こうして平成12年5月18日、政務調査費の創設を定めた地方自治法第100条の一部改正案が可決された。その提案理由説明は「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、あわせて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」という内容であった。勢簞（前掲）によれば、質疑もないまま全会一致で可決された背景には、国会議員の地方議員に対する遠慮があったという。

法律案が国会で成立したことを受け、全国都道府県議会・市議会・町村議会の三議長会は共同で以下の談話を発表した。「今回の法改正は、会派等に対する政務調査費を法制化するとともに、その使途の透明性の確保を図ることなどを内容とするもので、地方分権の進展に対応した地方議会の活性化にきわめて有意義であり、我々としても政策立案能力の強化等、地方議会の活性化に向け一層の努力を重ね、住民の負託に応えてまいる所存である。」とあり、談話からは相当の意気込みが感じられる。

なお、政務調査費の収支報告については、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て

いる。(地方自治法第100条14項)

政務調査費創設時に自治省は、①交付の必要性や交付対象を十分に検討すること②透明性の確保に十分意を用いること③金額を定める際は特別職報酬等審議会等の第三者期間の意見を聞くこと(住民の批判を招かないため)の3点を地方自治体に通知した。このように法改正当時から「使途の透明性の確保」については、国も地方議会も十分に承知しているはずであった。それがなぜ後述するような不適正支出に繋がったのかが問題である。確かに、地方分権の進展に対応した地方議会の活性化を図る観点から地方議員の調査研究能力等の向上を図るといふ、政務調査費制度創設の意義は認めることができるが、制度の具体的な運用はどうであったのかが問題となる。

## 2-2 政務調査費制度の運用

前述の地方自治法の一部改正によって、各地方自治体は条例を定めるところにより、議会の会派・議員に対し政務調査費を交付することができるようになった。したがって、具体的な当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、個別の条例で規定されることとなるが、全国議長会は平成13年4月制定に向け「条例参考例」いわゆる「雛形」を作成し、各議会に示すこととなった。

この中で後々に問題となるのが「使途基準」であり、広島県議会の例では①研究研修費、②研修費、③会議費、④資料作成費、⑤資料購入費、⑥広報費、⑦事務費、⑧人件費の8項目が定められた。(表1参照)また、領収書等の証拠書類の整理保管と、収支報告書の議長への提出が定められたが、領収書等の証拠書類の公開は義務付けられなかった。その結果、政務調査費の使途基準やチェック方法は自治体任せとなり、これが不適正支出の原点となる。収支報告書においては、上記8項目ごとの収支が記載されるのみであり、証拠書類の添付、公開がなされない限り、具体的な使途は判明しない。

なお、岩手県議会のように条例参考例には無い「政務調査費から支出できない経費」を明記するなどの独自基準を定めた議会もあった他、条例制定時から領収書の全面公開に踏み切っていた議会もあったことも付記しておく。

政務調査費の支給実態については、各議長会の調査によれば、政務調査費交付条例を制定しているのは、全都道府県議会、693市(区)議会(全市(区)議会の87.6%)、1,041町村議会(全町村議会の20.2%)である。また、政務調査費の月額支給額については、次のとおりである。都道府県議会の大半が月額30万円以上であるのに対し、市議会では月額5万円未満が7割、町村議会にあつては月額1万5千円未満が9割となっており、都道府県、市議会、及び町村議会三者の支給額の格差が大きくなっている。(表2・3・4参照)その差は議員報酬に比例しているとも言えるのではないか。

表1：政務調査費の使途基準

項目	内容
1. 研究研修費	会派が行う県の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費（調査委託費、交通費、宿泊費等）
2. 研修費	会派の行う調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費
3. 会議費	会派が行う研修会、講演会の実施に必要な経費並びに他団体が開催する研修会、講演会等への所属議員及び会派の雇用する職員の参加に要する経費（会場費、機材借上げ費、講師謝金、会費、交通費、宿泊費等）
4. 資料作成費	会派が議会審議に必要な資料を作成するために要する経費（印刷、製本代、原稿料等）
5. 資料購入費	会派が行う調査研究のために必要な図書・資料等の購入に要する経費（書籍購入代、新聞雑誌購読料等）
6. 広報費	会派が行う議会活動及び県政に関する政策等の広報活動に要する経費（広報紙・報告書等作成費、送料、交通費等）
7. 事務費	会派の行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費（事務用品、備品機器等費、通信費等）
8. 人件費	会派の行う調査研究を補助する職員を雇用する経費（給料、手当、社会保険料、賃金等）

（出典：広島県包括外部監査報告書 広島県議会・政務調査費使途基準）

表2：都道府県議会の政務調査費の支給月額

区分	30万円未満	30万円以上 40万円未満	40万円以上 50万円未満	50万円以上	計
都道府県数	5	31	2	9	47
構成比（%）	11	66	4	19	100

（出典：都道府県議長会調査 平成14年4月現在）

表3：市議会の政務調査費の支給月額

区分	1万円未満	1万円以上 5万円未満	5万円以上 10万円未満	10万円以上 20万円未満	20万円以上 30万円未満	30万円以上 50万円未満	50万円以上	計
市数	70	367	81	65	10	10	4	607
構成比（%）	11	60	13	11	2	2	1	100

（出典：全国市議会議長会調査 平成13年7月現在）

表4：町村議会の政務調査費の支給月額

区 分	5千円未満	5千円以上 1万円未満	1万円以上 1万5千円未満	1万5千円以上 2万円未満	2万円以上	計
町村数	46	104	58	6	16	230
構成比 (%)	20	45	25	3	7	100

(出典：全国町村議長会調査 平成13年4月現在)

### 2-3 全国都道府県議長会の提言

全国都道府県議長会の議事調査部長であった野村（2007）は、「政務調査研究」を、以下のように定義している。

- ① 住民代表である議員が、母体の住民が何を地方自治体や議会に期待しているのかのニーズを幅広く取り上げ、そのためにはどうするかを検討する。
- ② 議員自らが団体内を歩き当該団体としてやるべき事項、やるべきでない事項を発見することを積極的に行うことである。

ゆえに野村（前掲）は、政務調査費の使い方に特別のノウハウは無く、使途について批判があれば領収書を示すよりも議会での議論、つまり議員活動の量や質で示すべきと主張する。さらに「政務調査費」の語感に高級な調査活動を指す印象を与えるため、「政務調査費」という用語の使用が失敗であったと述べている。確かに政務調査活動の成果は一朝一夕には現れない事も多いが、ここに一般市民とは大きな解釈の差が表れていると言えるのではないかと。

さらに、全国都道府県議長会は2007年4月に「自治体議会議員の新たな位置付け」と題する提言を以下のようにまとめた。

- 1 議員に対する対価の報酬を、勤務実態によりふさわしい地方歳費（仮称）に改める
- 2 費用弁償や政務調査費制度を廃止し、この地方歳費（仮称）に含める

つまり、政務調査費を報酬の一部にしてほしいと解釈できるが、当面は政務調査費制度の範囲拡大あるいは別制度の創設、制度の再編を検討する余地があるとしている。よく政務調査費は「第2の議員報酬」と揶揄されるが、議員の潜在的な意識の中にも同様の考えがあるのではないだろうか。政治にはカネがかかるという暗黙の了解が、政務調査費を政務調査だけではなく政治活動にも使いたいという本音がうかがえる。

## 第3章 不適切支出の実態と問題点

### 3-1 政務調査費問題におけるマスコミ報道

政務調査費が世間の大きな注目を集めた報道は、2006年4月の品川区議会におけるスナックでの会合費用の返還命令や、2006年12月の「目黒ショック」と呼ばれる目黒区議会における不適切支出問題であった。この問題は、住民監査請求が出された公明党区議団が監査結果を待たずに、「使途が不適切だった」として約773万円を返還し、6名全員が突然辞職する異例の事態をマスコミは大きく取り上げた。高村（2006）によると、区議団の収支報告書の中に名目が「調査研究中の故障修理」として59,850円の領収書が添付されていたので、修理工場に聞いたところ、車検代と部品交換代だということが分かった。他にも「お品代」という名目で157,000円の出費があったが、これはカーナビの購入代であつ

た。さらに、研修費という名目で後援者との日帰りバス旅行や飲食代などもあった。この問題に対する一連の報道は、全国の地方議会の信用を失墜させる事となった。

さらに問題は議員の自殺という異例の事態も引き起こした。信濃毎日新聞は2008年7月5日の朝刊社会面に「消されたおにぎり100ヶ分」という記事を掲載した。掲載日の早朝に、1万円の領収書を改ざんしたとして名指しで批判された佐藤友昭 長野県議会議員が「生き恥をさらすことはできません」というメモを残して自殺した。奥秋昌夫（2008）は「信毎がやったことは、簡単にいうと駐車違反を死刑にしたようなものだ。たかが1万円のことだ。人を死に追いやるほどの問題ではない。佐藤県議に道義的責任はあるかもしれないが、訂正すればすむことで警察沙汰になる問題でもない。」と、報道の行き過ぎであると批判している。ここで、議員の不正を暴くという報道姿勢と、その姿勢に対する批判が正面から衝突している。よく議員の活動は見え難いと言われるが、マスコミは真摯な議員活動はほとんど取り上げない代わりに、不祥事は些細な事でも大きく取り上げる傾向がある。

しかし、議員が辞職や死をもって説明責任を果たさない例は過去にも多くの事例があった。そもそも議員は選挙で選ばれた代表者「選良」であり、人格、識見ともに優れたリーダーであるはずである。よって、政治とカネの問題は基本的には自律的な取組に委ねられる倫理の問題である。政治倫理とは何か、政治倫理に係る条例や要綱を定める議会の例もある。新藤（1992）によれば、政治倫理制度の側面においても、自治体が国を先導しようとするならば、まず制度化した自治体の数を増やすべきと述べている。さらに、市民そして自治体の政治リーダーには、問題となるようなスキャンダルが生じないことを自らの「業績」と自覚したうえで、それを将来にわたって維持する視点からの問題提起が必要とし、一方の市民には「告発」型ないし「糾弾」型の運動ではなく、リーダーとの相互信頼関係の強化に立った制度充実の視点が必要であると述べている。このような告発・糾弾型の視点からのみ政務調査費の問題を追及するとすれば、無用のチェックや書類作成が増えるばかりであり、本来の議員の政務調査能力の向上には結びつかないと考えられる。そして、「何のための政務調査か、政務調査の結果において何を得たのか」という説明責任を果たすために議員に求められるものは、住民に対するアカウントビリティの向上ではないかと筆者は考える。

### 3-2 広島県議会の例

次の不適正支出の例として、2006年度の広島県包括外部監査「テーマ：政務調査費」を取り上げる。包括外部監査は、地方分権の進展に伴うチェック機能の強化を図る観点から1997年に創設された制度であり、公認会計士等の外部の専門家により独立性を強化し、専門的な観点から監査を行うものである。この監査結果は広島県のホームページ上に公開され誰でも閲覧できるし、少し読み込めば記号で表わされている議員名をある程度特定することさえ可能である。実際に返還勧告を行うなど踏み込んだ監査を行っており、政務調査費の詳細な実態を把握できる例として取り上げることとした。

広島県は藤田知事後援会の政治資金不正事件を発端に「政治とカネ」の問題が表面化した。追及する議会側も政務調査費の用途における問題点が監査により明らかとなった。監査人はテーマ選定の理由に「広島県の財政は危機的な状況に直面している。これは県の長年の施策の結果であり、施策の最終決定をし、予算を議決したのは県議会である。

その県議会の活動を経済的に支えてきたのが政務調査費であり、その趣旨に則り適正に使用されることは議員の重大な責務である。」(p. 1)と述べている。また、政務調査費の性質及び目的として、「政務調査費は実費弁償が原則の補助金の一種であるから、議員報酬と違って所得税は課税されない一方、使途基準に合致しない違法な支出は許されず、政務調査費に残余が生ずれば知事は返還を命じることができるとされている。したがって、政務調査費の使途の透明性確保の要請は極めて強い」(p. 7)とも述べている。

外部監査の要点として、以下の項目を挙げている。

- 1 条例に従った会計帳簿の調製、証拠書類等の整理保管がされているか
- 2 使途基準に従った政務調査費の支出が行われているか
- 3 制度について適正な運用及び議長の調査がされているか
- 4 制度自体のあるべき姿について

そして広島県議会の政務調査費に関する問題点は複数の会派に横断的にあるとし、1点目に収支報告書の信憑性を挙げている。その理由は、監査人による書面による調査や聞き取りが始まると、収支報告書の訂正を行う会派が多数あらわれた事による。2点目の問題に収支報告書に対する議長の調査がまったく行われていないことが挙げている。3点目として、会計帳簿の調製の不備である。政務調査費の会計帳簿の取扱要領等が存在せず、県議会内で統一した見解がなかったとは言え、大半の会派で領収書の保管に不備があり、領収書が保管されていない支出件数はあまりに多かった。監査人が領収書の提出を求めても、保管はしていると主張しつつ提出を拒む会派もあったという。さらには領収書に代えて議員自らが作成した「支払証明書」なるもので、代用する事例も多数見られた。これらの実態を厳格に評価すれば、多数の支出が政務調査活動との関連性の証明不十分となる。しかしそれでは議会に与える影響が甚大であるため、今回の監査においては議員の回答内容ができるだけ「善解」することとし、旅費の二重取りなど明らかに問題のあるものだけを指摘しつつ、今後の改善を期することとしたとしている。

以上のような善意の解釈による監査の結果、監査人は68人の議員に対する支給総額2億8,560万円の政務調査費の内、3,343万2,262円を不適正な支出とし、政務調査に転用できる他の支出を差し引いた3,146万3,440円を「不当利得」として返還を求めるよう知事に要請した。

それではなぜ広島県議会ではこのような監査結果が出たか原因を分析する。不適正支出は大会派もしくは知事与党であるほど多い傾向があり、議員の奢りが表れていると言えるのではないか。本来、二元代表制である地方議会に「与党」「野党」という考えはなじまない。しかし、議長は多数会派から選出されるのが常であるし、知事も議会対策上、政務調査費については口出しできなかつたものと想像され、知事・議長のチェック機構がまったく働いていなかったと言える。また、条例・規則等の不備があったとは言え、その条例を定めたのは議会であり、身内に甘い条例を定めたとの疑念も湧いてくる。そのうえで「支払証明書」などという書類を作成する等、都合の良い解釈が多数の議員の間で共通認識としてあったことも否定できない。まさに「赤信号、皆で渡れば怖くない」の世界であり、自律機能が働いていなかった。監査人からの領収書の提出要請を拒否等は、議員特権の濫用と言わざるを得ない。

### 3-3 不適正支出の原因

不適正支出の最大の原因にアカウントビリティの欠如が挙げられる。Wisdomビジネス用語辞典によれば、アカウントビリティとはアカウントティング（会計）とレスポンシビリティ（責任）の合成語であり、「会計責任」と訳される。単純に「説明責任」として使われることも多い。本来は会計学から派生した概念であるが、政府や行政においても「その政策内容等について国民への説明義務を負う」という意味で使われることもある。

山本（2000）によれば、会計の役割は情報利用者の意思決定に有用な情報を提供することだけではない。他人の財産や資金の管理・運用を委託された者が、自らの職務を誠実に果たしたことを会計報告を通じて証明する役割もある。これをアカウントビリティ（会計責任）と定義している。会計の本質的役割はこの会計責任の遂行にある。

すなわち住民（委託者）の貴重な税金より支出された補助金である政務調査費の交付を受けた議員（受託者）は、その用途において誠実に管理・運用をしなければならない義務を負う。議員は自らの職務を忠実に果たしたことを示すために、政務調査費の管理・運用活動について帳簿に記録し、その帳簿にもとづいて収支報告書を作成し、議員の代表である議長に報告する。議長がその報告内容を承認することによって、議員はその受託者としての責任が果たされたことになる。

議長が報告内容を承認するかどうかを決定する以前に、報告書は正確でなければならない。報告書が正確であるためには、管理・運用活動の記録は証拠にもとづいていなければならない。金銭の出入りをともなう活動であれば、領収書等の文書がその証拠となる。

アカウントビリティを果たすために会計記録がもつべき性質を山本（前掲）は以下の4点を挙げている。政務調査費の会計帳簿も同様の性質を帯びるものと言え、以下の要件を満たしていなかったことが不適正支出の主たる原因である。

#### ①記録の合目的性

記録内容は受託目的にかなったものでなければならない。用途不明金などは本来容認されるものではない。

#### ②記録の客観性

記録は主観的判断や推量にもとづくものではなく、だれでもが記録内容を証明できるような客観的なものでなければならない。

#### ③記録の形式的正確性

記録には誤記、重複あるいは脱漏などがあってはならない。複式簿記では、貸借平均の原則など、記録と記録との一致という形で正確性を検証する機能がある。

#### ④記録と事実の一致

記録が上記の条件を満たしても、事実と一致しない場合がある。そのため、定期的に記録と事実とを突き合わせ、記録が事実と一致しない場合にはその原因を究明するとともに、記録を事実に合わせて修正する。

### 3-4 不適正支出の是正への取り組み

現在、政務調査費の用途の適正化に向けて、各地方議会において様々な取り組みが行われている。しかし従来、議員は政務調査活動と政治活動・後援会活動・生活費などの区別ができておらず、一部にはイコールと解釈していた議員も存在したと推察される。そのために全国各地で住民監査請求・訴訟が続出する事態となった。地方行財政調査会は2008年4月1日に全国217市区を対象として、政務調査費の現況や透明性確保の取り組みを調査し、



「市区議会における政務調査費に関する調べ」をまとめた。調査によると、議員1人当たりの平均交付月額が95,000円であり、16の市区において、政務調査費に関する住民監査請求・訴訟・刑事告発等により「違法・不当と認定された事例」があった。他にも28の市区において請求はあったが不受理となった例など、計44市区（21%）になんらかの動きがあったという結果が出た。領収書の添付義務付けは平成13年の制度成立時は55市区であったのが、直近の2年間で71市区も増え、累計173市区となり、領収書の添付義務付け率は92%に上昇した。全面公開はもはや時代の流れであり、これは多くの不適正支出の実態が後押ししたと結果と言えるのではないかと述べている。

このような住民監査請求等を契機に制度改正や使途基準の厳格化を定めた議会は多く、その内容は、飲食の禁止等の支出できない項目の明記や、費用の限度額や按分比率の設定、書籍の場合は書籍名の記載等である。特に「広報費」による広報誌の配布は、政治活動・後援会活動との誤解を受ける可能性があり、使途基準より外す議会も増えつつある。

宮沢（2008）は、議員は政務調査費を「議員活動の補助金とみなしている」とし、議員の椅子に胡坐をかき、本来の議員の資質向上としての調査研究に使われていない実態が住民監査請求・訴訟に繋がっていると説明する。そして、政務調査費の使途は「議員の調査研究に資する」支出に限るという認識への転換が必要であると述べている。

しかし、議員の資質向上の例としては、英会話、パソコン講習等への通学費用は、個人の資質を高めるための支出であり政務調査費とは言えないという意見もある。マスコミの過剰な報道の煽りを受けて、政務調査費不要論まで出現し、何をもって政務調査か判断に迷うケースも少なくない。中でも野崎（2006）は、練馬区議会議員時代に自身が通う「明治大学公共政策大学院 ガバナンス研究科」の学費支出について、「個人の学歴取得で違法」であると提訴された。しかし、東京地裁・東京高裁ともに訴えを棄却した。東京高裁の判決文を引用すると「ガバナンス研究科の前記研究、教育内容に照らせば、野崎の通学は、野崎個人の能力を高め、それを区政に還元させることを目的としたものであり、また客観的にも区政の充実に役立つものとみることができるところから、これを区政とは関係のない野崎個人の知識、能力の取得にとどまるものであるということは到底できない。」と断じている。野崎は「政務調査費の支出内容に対し多くの議員が臆病になっているという弊害もあるが、揚げ足取りのような指摘により議員を萎縮させることは望ましいことではない。」と述べている。私的見解ではあるが、筆者も現在「広島大学大学院 社会科学部 社会科学研究科 マネジメント専攻」に通学しており、これ以上に有効かつ適切な政務調査費の使途は無いくらいに感じている。

繰り返された言葉ではあるが、議員は「選良」であることを再確認し、市民から指摘があったとしても「痛くもない腹を探られる」とか、「政治活動の自由の侵害」といった議員の特権意識を振りかざさないことが求められる。使途が不適切との指摘を回避するには、たとえ使途基準で認められているとしても、目的理由の乏しい遠方への視察や、政治活動と判別しがたい広報誌等の「疑わしき支出」を徹底的に排除するしかない。また議員個人の責任を明確にするため、会派支給から個人支給への変更が望ましいのではないかと述べている。個人支給となれば視察に行っても各人が報告書を書く必要が生じ、より前向きに視察に取り組むのではないかと述べている。また、議会における質問内容への調査結果の反映や、条例案の提案に結び付けるなどの努力が当然求められる。

一方、相当の労力と時間をかけて情報公開や透明性を確保することが、即ちアカウント

ビリティを果たす事や、真摯な政務調査活動への取り組みに繋がるとは言えないと筆者は感じている。多くの議員が政務調査活動に前向きに取り組むには何らかの動機付けが必要である。さらにこの政務調査費の使途の適正化は、地方自治体のガバナンス改革への取り組みそのものであると言えるのではないか。よって次章ではガバナンスとアカウンタビリティの関係について論じたい。

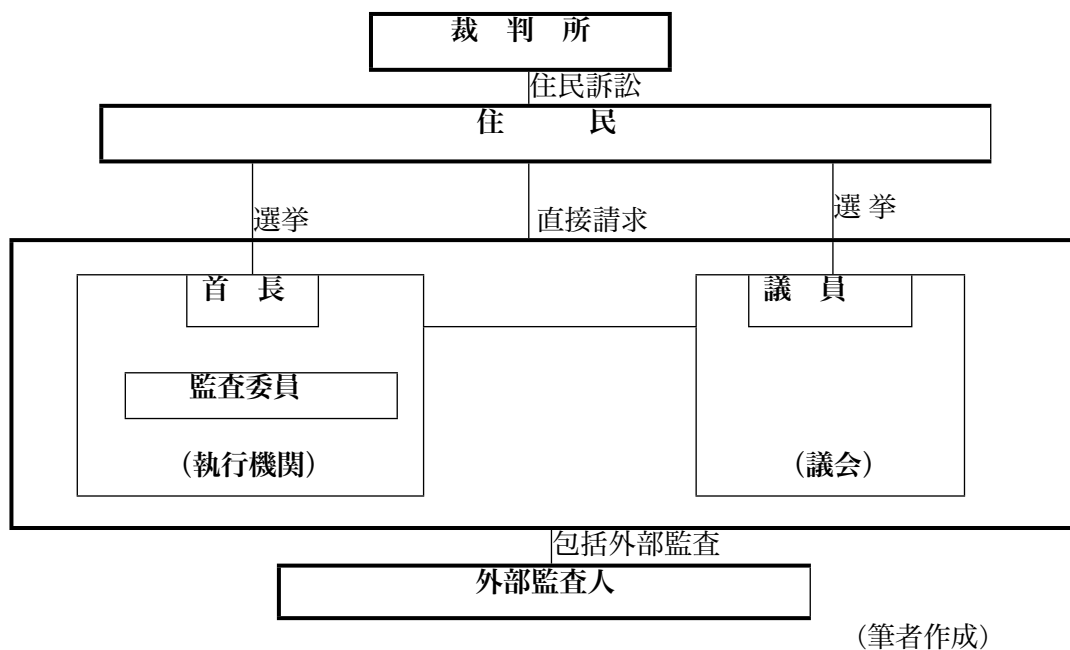
## 第4章 地方自治体のガバナンス

### 4-1 地方自治体の組織と牽制制度

星野（2001）によると、ガバメント・ガバナンス（行政統治）とは「誰のための自治体経営か」「どんな政府・自治体関係者に対してどんな責務を果たしていくか」という考えであり、今その再構築が問われているとしている。政務調査費が不適切に支出された背景には、このガバナンスの機能不全が挙げられる。

政務調査費を議論する前提として、地方自治体の組織と牽制制度について概観する。地方自治体の組織は、議決機関である議会、執行機関としての首長及び各種の委員会から成り立っており、ガバナンスの担い手としては、主権者としての住民、議会、執行機関、地方自治体を監査する監査委員等があげられる。こうした仕組みを概説すると図1のとおりである。

図1：地方自治法に基づく地方自治体のガバナンスモデル



まず、主権者である住民の立場からみると、地方自治体の議員と首長は住民の選挙によって選出され、住民は直接請求として、条例の制定改廃請求、事務の監査請求、議会の解散請求、議員、首長等の解職請求を行うことができる。また、住民監査請求の結果または勧告に不服がある場合等に提訴することができる。

次に、議会は議事機関、意思決定機関として存在し、条例の制定改廃、予算議決権、決算認定権等議決権を有することに加えて、監査委員に対する監査請求、意見書の提出権、地方公共団体の事務調査権等、広範な権限を有しており、さらに首長に対しては不信任の

議決により責任を追及することができる。

次に、首長は地方自治体を統轄し、これを代表するものであり、地方自治体の事務を管理、執行し、補助機関たる職員を指揮監督する。また、議会の不信任議決に対しては、不信任通知を受けた日から10日以内に議会を解散することができる。地方自治体の監査制度としては、監査委員による監査と外部監査制度がある。監査委員は、「普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び経営に関する事業の管理」と、「普通地方公共団体の事務の執行」を監査する。

政務調査費問題の発端は、住民監査請求、包括外部監査等により明るみになったものが多くあり、上記の牽制制度が一応の役割を果たしてはいるとも言えるが、議会と執行機関の相互チェック機能の不全を示すものである。なぜなら、地方自治体の議会の議員と首長はそれぞれ選挙によって選出され、二元代表制により両者は対等の立場から相互にチェックする仕組みが基本となっているが、市民オンブズマン等の行動がなければ議会、執行機関いずれにおいても自律的に適正化に向けた取組がなされなかったからである。

#### 4-2 ガバナンスの規範とアカウントビリティ

では、政務調査費を検証するに当たり、ガバナンスの観点から遵守すべき具体的な規範は何であろうか。当該規範として、橋本（1998）は、適法性、効率性、経済性及び有用性をあげ、次のように説明する。適法性は、法令、条例、予算及び規則その他の規程並びに訓令等のほか、適用されるべき実定法がない場合は条理が法となる場合もある。効率性は行政のスピード、経済性は行政のコスト、有用性は住民の福祉への貢献度であり、効率性と経済性は数字によって評価できるが、有用性は単に数字では評価できないとしている。また、こうした規範の適用について正当性と妥当性を求めており、そのメルクマールとしては、適用される規範の趣旨・目的を明確にした上で、不作為を含めた具体的な行為がその実現に寄与するものか否かという観点から判断し、情報の公開度や住民にどこまで説明しているかといった点も正当性や妥当性を判断する資料となり得るとしている。

以上のようなガバナンスの規範は、とりもなおさず地方自治体の住民に対する広義のアカウントビリティの要素を構成するものである。前述の会計学上のアカウントビリティより広義のアカウントビリティを、Robertsは次のように指摘している。すなわち、広義のアカウントビリティは他人との関係の中で自己をアイデンティファイすることと密接に関係しており、そこでは可視性が重要な役割を果たすと考えているが、個別化の形態では、人びとは自分が他人によって見られているという先入観によって自己防衛的な行動や組織階層のなかでの独立性や自律性を確保しようとする行動を引き起こすと述べている。

つまり地方自治体の広義のアカウントビリティを高めることが、住民・議会・執行機関のアイデンティティを高め、ひいては議会の活性化や住民自治を推進すると言え、地方自治体のガバナンス改革に繋がると考えられる。

### 第5章 政務調査費の適正化に向けた提言

#### 5-1 政務調査費に対する評価制度の導入

地方議会の活性化を図る上で、地方議員の政策立案・審議能力の向上は不可欠であり、このために政務調査費が本来果たすべき役割は重要である。とすれば、政務調査費については違法性がないという消極的な評価だけではなく、正当性と妥当性を立証すべく透明性を高める方策に加えて、広義のアカウントビリティの概念を取り入れ、アカウントビリ

ティを果たすことが評価に繋がり、評価を基にした競争原理が導入され、経済性、有用性を積極的に発揮させる方策が必要と考える。具体的には、政務調査の成果は、原則として公表、発表されるべきであり、公表できないのであればその理由を具体的に説明すべきであろう。成果が公表されれば、その具体的な評価、ひいては議員、各会派の能力評価も可能となる。また、政務調査のテーマを事前に決定し公表すれば、大学、シンクタンク、NPO等との協働も可能となるのではないか。

さらに政務調査費の支給方法は実費払いへの変更の必要性も検討されなければならない。実際に使用した経費は領収書を添付して議会事務局に請求し議長の決済を得る方法であり、そのためには議長を補佐する議会事務局の体制の充実も望まれる。チェック体制の強化策としては、広島市のように弁護士・公認会計士・税理士等の第三者による外部審査を行うことが望ましい。透明性の確保策も、さいたま市議会等のように収支報告書をホームページ上での公開が推奨される。

前述したように、政務調査費については、アカウントビリティの観点から適法性、効率性、経済性及び有用性、さらに正当性と妥当性を検証する必要があるが、特に看過できないのは有用性の問題である。議員必携には、議員の心構えの一つとして「批判するなら代案を出せ」と書かれているが、議会質問においては、執行機関を批判するに終始し、代案を出すケースが少ないとの指摘もある。それを裏付けるように、山崎（2003）は地方議会における議員提案条例が少ない実態から、はたして議会は地方公共団における立法機関としての機能を果たしているのかという疑問を呈している。ゆえに、政務調査費が交付されるようになって議員の政策立案能力が高まったと評価されなければならない。さらにその評価が選挙における得票に繋がれば、必然的に多くの議員のモチベーションが高まると推察される。政策立案能力向上の指標としては、立法府としての議員提案条例や委員会提案条例の制定件数の増加により評価されるであろう。

## 5-2 マニフェストと政務調査費のリンク

政務調査費による地方議員のモチベーション向上策の一つとして、政務調査活動によるマニフェスト作成が考えられる。ただ、マニフェスト研修会等への参加費用は、選挙活動との関連が深いため政務調査費からの支出は不適切との意見もあるが、政務調査活動の成果をマニフェストに反映させることには問題ないであろう。

最近の選挙スタイルは、従来の「お願い型」から「約束」をするマニフェスト型選挙に変革しつつある。マニフェストとは、①何を（政策）、②何時までに（期限）、③どのような方法で（実現）、④どの財源を使うか（予算）、という4点を明記しないとマニフェストとは言えないとされている。よって、予算編成権・執行権の無い地方議員にはマニフェストは書けないという意見もあるが、それでも地方議会議員選挙においてマニフェストは普及していく傾向にある。つまり、マニフェストが選挙の武器になるという認識が広まりつつある。前三重県知事の北川（2006）は、従来の「あれもこれも」という「要求型民主主義」から、有権者に対して「あれかこれか政策の選択」を明示するべきと訴えている。政策の選択と集中において、政務調査活動は一層重要となると思われる。

## 第6章 結び

政務調査費が、真に地方議員の政策立案・審議能力の向上に資するものであり、アカウントビリティを果たしたうえで、具体的な成果の公表と評価を通じて、議員・各会派が切

磋琢磨していけば、住民福祉の向上につながる事が期待できる。政務調査費の適切な取り扱いが地方分権を推進し、今後の地方議会における政治倫理を高めることにも繋がると言えるのではないか。

近年、議員に対する経済的な締め付けは強くなる一方であり、「これでは議員の成り手がいなくなる」との声も聞かれる。しかし、1989年の5月に決定された自民党・政治改革大綱によると「国民の政治に対する信頼を回復するには、いまこそ出血と犠牲を覚悟して、国民に政治家の良心と責任感を示すときである」と記されている。決定から20年、地方議員は覚悟を決める時期ではないか。マックス・ヴェーバー（1864-1920）も、政治を恒常的な収入源にしようとする者、これが職業としての政治「によって」生きる者であり、そうでない者は政治「のために」生きる者としている。本稿は政策立案「のための」政務調査活動について提言したが、引き続き政務調査活動の適正化に向けた今後の推移を見守りたい。

今後、政務調査活動が議員はもとより、有権者の意識をも高め、地方から国を変えるという分権改革「平成維新」が起こることを期待する。

#### <引用・参考文献>

1. 青羽 健仁（2007）「政務調査費の使途に独自指針—さいたま市議会 親族雇用や「自宅事務所」に厳しい条件—「全面公開は時代の流れ」地方行政 No. 9922（2007/9/27）pp. 2～4 時事通信社
2. 朝日新聞「地方議会アンケート」平成20年5月26日
3. 壺田 和華子（2007）「議会基本条例は「議員とカネ」の関係を変えるか」都市問題 Vol. 98, No. 4 pp. 22～26
4. Wisdomビジネス用語辞典 > 会計 > アカウンタビリティ  
<http://www.blwisdom.com/word/key/100004.html>（2008. 7. 31）
5. 奥秋昌夫「追撃コラム&取材メモ」  
<http://blog.livedoor.jp/tuigeki/>（2008. 7. 31）
6. 小野裕伸（2008）「平成19年度 広島県包括外部監査結果報告書 政務調査費」広島県包括外部監査
7. 加藤 幸雄（2007）「政務調査費条例のあり方を問う」都市問題 Vol. 98, No. 4 pp. 18～21
8. 樺嶋 秀吉（2007）「議会・執行部なれ合いの象徴—政務調査費の本当の使い方」都市問題 Vol. 98, No. 4 pp. 4～8
9. 北川正恭（2006）『マニフェスト革命』ぎょうせい
10. 小林哲夫（1998）「アカウンタビリティの概念と戦略的管理会計」国民経済雑誌 177巻（3）
11. 新藤宗幸・清水秀雄（1992）『政治倫理と知る権利』三省堂
12. 新海 聡（2007）「政務調査費の透明化は、なぜ必要か」地方自治職員研修 Vol. 40, No. 12（2007/12）（通号 566）pp. 58～61 公職研
13. 市区議会における政務調査費に関する調べ（20年4月1日現在）地方行財政調査会 資料第6387号
14. 信濃毎日新聞「消されたおにぎり100ヶ分」平成20年7月5日

15. 勢籟了三 (2007) 『地方議会の政務調査費』学陽書房
16. 全国市民オンブズマン 政務調査費 特設ページ  
<http://www.ombudsman.jp/seimu.html> (2008. 7. 31)
17. 全国町村議会議長会編 (2003) 『議員必携』学陽書房
18. 中国新聞「これでも政務調査費？」平成20年4月30日
19. 高村智庸の「ワイドショー事件簿」：「事務所」家賃の支払い先は妻～目黒区政務調査費問題2006/12/18 <http://www.news.janjan.jp/column/0612/0612176584/1.php> (2008. 7. 31)
20. 永井 敬三 (2007) 「政務調査費の公開度を高めるために」  
 都市問題 Vol. 98, No. 4 pp. 9～12
21. 野崎孝男のホームページ<http://www.nozakitakao.net/index.html> (2008. 7. 31)
22. 野村 稔 (2007) 『議会改革の条件』ぎょうせい
23. 橋本 勇 (1998) 『自治体行政の執行と監視』ぎょうせい
24. ふくおひろし (2007) 「政務調査費のここがおかしい--市民の政治への信頼は得られるか」  
 都市問題 Vol. 98, No. 4 pp. 13～17
25. 星野芳昭 (2001) 『ガバメント・ガバナンスと行政評価システム』公人の友社
26. マックス・ヴェーバー著 脇 圭平 訳(1980) 『職業としての政治』岩波文庫
27. 宮川公男、山本 清編 (2002) 『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社
28. 宮沢昭夫 (2005) 『政務調査費 その使用実態と問題点』公人の友社
29. 目黒区・区議会のホームページ  
[http://www.city.meguro.tokyo.jp/kugikai/seimu\\_chosahi/index.html](http://www.city.meguro.tokyo.jp/kugikai/seimu_chosahi/index.html) (2008. 7. 31)
30. 目黒ショック 出典：フリー百科事典ウィキペディア  
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9B%AE%E9%BB%92%E3%82%B7%E3%83%A7%E3%83%83%E3%82%AF>
31. 山崎 正 (2003) 『地方議員の政治意識』日本評論社
32. 山本真樹夫のホームページ (2000) 『財務会計論』小樽商科大学  
<http://www.res.otaru-uc.ac.jp/~makio/welcome.html> (2008. 7. 31)
33. 渡邊 史朗 (2007) 「地方議会議員の政務調査費について」地方自治  
 No. 721 (2007/12) pp. 14～27ぎょうせい