

政務調査費制度の概要と近年の動向

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 608 (2008. 2. 21.)

- はじめに
- I 政務調査費制度の概要
 - 1 政務調査費制度の沿革
 - 2 政務調査費制度の仕組み
 - II 政務調査費制度の近年の動向と論点
 - 1 使途基準の明確化
 - 2 収支報告書への領収書等の証拠書類の添付義務
 - 3 政務調査費に係る制度の見直しに関する主な提言等
- おわりに

多くの地方自治体では、地方自治法第 100 条第 13 項の規定に基づき、地方議会の議員や会派に対し、調査研究に必要な経費の一部として政務調査費を交付している。この政務調査費制度は、平成 12 年の地方自治法改正により創設されたものであり、地方議会の活性化を図ることをねらいとしていた。しかし、近年、一部の地方議員による政務調査費の不適切な使用が発覚し、住民の間からは批判の声も上がっている。こうした経緯を受けて、各地の地方議会では、その適切な使用と透明化を図るための取組みを進めており、使途基準の明確化や、政務調査費に係る収支報告書への領収書等の添付を義務付ける動きなどがみられる。

政務調査費をはじめとして、議員活動への公費支給の在り方は、地方分権推進の流れの中で、地方議会・議員の役割・職務をいかに位置付けるべきかという点とも密接に関っている。今後も様々な観点から議論を尽くす必要があるだろう。

行政法務課

はらだ みつたか
(原田 光隆)

調査と情報

第 608 号

はじめに

地方分権の推進が求められる中で、執行機関へのチェック機能など地方議会・議員の役割と責務の重要性が指摘され、地方議会の活性化と基盤の強化が図られるようになった。その方策の一つとして、地方議会の会派や議員に対し調査研究に必要な経費の一部を交付する政務調査費制度の整備が挙げられる。当該制度については、多くの地方自治体が採用しているが、一方で、一部の議員による政務調査費の不適切な使用も報告されており、地方議会の中には、政務調査費の適切な使用と透明化を図るため、使途基準の明確化や政務調査費に係る収支報告書に領収書等の証拠書類の添付を義務付けるなどの動きが見られる。本稿では、政務調査費制度の概要と最近の動向について紹介する。

I 政務調査費制度の概要

1 政務調査費制度の沿革

(1) 平成 12 年の地方自治法改正以前

昭和 22 年の「地方自治法」(昭和 22 年法律第 67 号) 制定当時には、地方議会の議員に対して、報酬及び費用弁償を支給することが規定されていた(旧第 203 条)。しかし、そのほかの金銭の支給については、地方自治法上特段の規定はなく、条例上の根拠の有無にかかわらずいかなる種類の手当等が支給されても違法ではないと解されていた¹。実際、一部の地方自治体では、独自に条例等を設け地方議会の議員に対して調査研究費、通信費、退職手当などを支給していたようである²。

その後、昭和 31 年になって、「地方行政の運営を合理化する³」ためとして、地方自治法が改正され⁴、地方自治体は、地方議会の議員に対して、報酬、費用弁償のほかに期末手当の支給が可能となる一方(第 203 条第 4 項)、他のいかなる名目でも法律に基づかず金銭を支給することができなくなった(第 204 条の 2)。この結果、一部の地方自治体で行われていた議員への調査研究費などの支給は認められないこととなった。

この地方自治法改正に際しては、新設された第 204 条の 2 の規定が、議員個人への金銭の支給に対する規制であったことから、調査研究費を会派に支給することができるか否かが問題となった。これに対し旧自治庁は、「従来の調査研究費にかわるものとして、県議会各派に対し調査研究費を支給することは、その内容が実質的に従来どおりであると認められる限り、できないものと解する⁵」との判断を示した。この旧自治庁の判断について、地方議会関係者は、調査研究費がこれまでのように議員個人に支給されるのではなく、会派を支給対象とし、かつ、会派を経由して実質的に議員個人に支給されるものでなければ適

¹ 松本英昭『逐条地方自治法 第 4 次改訂版』学陽書房、2007、p.666。

² 地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 14』自治日報社、1998、p.44。

³ 第 24 回国会衆議院地方行政委員会議録 第 25 号 昭和 31 年 3 月 22 日、p.28。(太田正孝自治庁長官の法案趣旨説明)。また、松本 前掲注 1 によると、当時、給与等の実態が、地方自治体ごとに区々で混乱していたことから、給与体系の欠陥を抜本的に一扫するべく、この時の地方自治法改正により第 203 条、第 204 条及び第 204 条の 2 の規定を整備したようである。

⁴ 昭和 31 年法律第 147 号。

⁵ 「会派に対する調査研究費の支給」昭和 31 年 9 月 6 日自庁発第 59 号、鹿児島県総務部長宛行政課長回答。

法であると解釈したようである⁶。そこで都道府県と一部の市では、地方自治法第 232 条の 2 が「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」と規定していることに着目し、会派活動には、議会を活性化し住民意思を反映させる点で公益性があるなどとして、当該規定に基づき会派に対し調査研究費、調査交付金等の名称で補助金を支給するようになった⁷。

だが、調査研究費等を地方自治法第 232 条の 2 の規定に基づく補助金として支給する場合には、首長に支給の可否等を決定できる裁量があることになるので、首長と会派の関係の対等性が損なわれるという問題点が指摘されていた⁸。そのため、全国都道府県議会議長会（以下「県議長会」という。）や全国市議会議長会（以下「市議長会」という。）は、調査研究費等の交付に明確な法律上の根拠規定を設けることを求めていた⁹。

一方で、会派代表者は首長に対して調査研究費使用の実績報告などを提出していたが、人件費や研究費など項目ごとに要した金額を記入するだけの簡易なものが多かったようである¹⁰。このため、調査研究費等が実際にどのような活動に使用されたか検証できないとの指摘もあり、一部住民から領収書の添付や情報公開を求められ、また、調査研究費等の性格や用途をめぐって住民訴訟が提起される例もあった¹¹。

(2) 地方自治法の改正

平成 11 年の地方分権一括法¹²の成立により、機関委任事務の廃止や国の関与の見直しが行われ、国から地方自治体へ権限が移されることとなった。それに伴い、地方議会の役割と責務が再検討され、地方議会の在り方が議論されるようになった¹³。こうした中、平成 11 年 11 月、県議長会は、「地方分権の時代にあって、地方議会が住民の負託に応え、その役割を十分に果たしていくためには、議会を構成する議員の活動基盤の強化が不可欠」などとして、「都道府県政調査交付金の支出根拠について、一般的な団体補助金と同列に置くのではなく、その位置付けを明確にする」よう地方自治法の改正を要望した¹⁴。同月には、市議長会も、地方議員の政策立案・調査研究に資するため、調査研究費等の支出について法的根拠を設けるよう求めている¹⁵。

⁶ 地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 21』自治日報社、2006、pp.96-97。

⁷ 多くの地方議会では、条例でなく首長・議長の定める規程、規則、内規、要綱などを根拠としていたようである。

⁸ 地方議会研究会編著 前掲注 6、p.103。

⁹ 同上、p.95；地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 17』自治日報社、2002、pp. 340-341。これらの資料によると、政務調査費制度への取組みは、昭和 49 年 8 月 31 日に県議長会が当時の自治大臣に要望したのが始まりとされる。このときは、積極的な議員活動と政策立案のために議員に対する一定額の金銭の支給を検討するように要望を行った。

¹⁰ 地方議会研究会編著 前掲注 2、p.53；中島正郎『議会実務ガイドブック（新訂）』ぎょうせい、1993、pp.704-708。この資料によると、例えば、当時の東京都議会では、「東京都議会における各会派に対する政務調査研究費の交付に関する規則」第 8 条の規定により、「代表者は、…（中略）…各四半期終了後すみやかに、別記第 3 号様式により、知事に実績報告をしなければならない。」とされ、実績報告を行う第 3 号様式は、各項目に要した金額を記入する形になっていた。

¹¹ 地方議会研究会編著 前掲注 2、p.53。

¹² 「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）。施行は平成 12 年 4 月 1 日。

¹³ 当時、第 26 次地方制度調査会においても地方議会制度の在り方が審議されており、委員会制度の在り方や国会への意見書提出の権限等とともに、調査研究費制度に法律上の根拠規定を与えることが議会活性化策の一つとして議論されていた。

¹⁴ 全国都道府県議会議長会『政務調査費の交付に関する条例（例）及び同規程（例）関係資料集』2000、p.35。

¹⁵ 佐々木浩「地方自治法の一部改正について」『地方自治』632 号、2000.7、p.16。；「政調交付金 法的位置づけ

このような経緯を踏まえ、平成 12 年 5 月、第 147 回国会において、「地方分権の進展に対応した地方議会の活性化に資する¹⁶⁾」ためとして、衆議院地方行政委員会委員長提出の議員立法¹⁷⁾で地方自治法が改正され、政務調査費の交付に関する規定が整備された¹⁸⁾。国会における趣旨説明では「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、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になっております¹⁹⁾」とある。地方自治法における政務調査費の交付に関する現行の規定は、次のとおりである。

第 100 条

13 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。

14 前項の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する。

これにより、地方自治法に政務調査費の交付についての根拠規定が設けられた。同時に、政務調査費の使途の透明性を確保するため、収入及び支出の報告書を議長に提出する義務が会派・議員に課されることになった²⁰⁾。

(3) 政務調査費の交付に関する条例の制定

地方自治法の改正によって政務調査費の交付について根拠規定が置かれたものの、政務調査費を交付するか否かは、あくまで各地方自治体の判断に委ねられている。また、政務調査費を交付する場合には、交付の対象、額、交付の方法を各地方自治体の条例で規定する必要がある。従来の調査研究費等のように規程や要綱などを根拠として政務調査費を交付することは認められなくなった。

平成 12 年改正地方自治法が施行されるに当たり、旧自治省から都道府県に通知がなされた²¹⁾。その通知は、①政務調査費の制度化に当たっては、各地方自治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すること、②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、透明性の確保に十分意を用いること、③政務調査費の額は、例えば、特別職報酬等審議会等の第三者機関の意見をあらかじめ聞くなど、住民の批判を招くことがないよう配慮すること、などといった内容となっている。

県議長会は、各都道府県議会が条例等の制定準備作業を円滑に進められるよう、各都道

を 市議長会 議会制度充実など決議』『自治日報』1999.11.19.

¹⁶⁾ 第 147 回国会衆議院地方行政委員会議録 第 11 号 平成 12 年 5 月 18 日 p.1. (斉藤斗志二委員長による趣旨説明)

¹⁷⁾ 当時の自治省は、政務調査費の議員個人への支給には消極的であったとされている。地方議会研究会 前掲注 6, p.97.

¹⁸⁾ 平成 12 年法律第 89 号。施行は平成 13 年 4 月 1 日。同時に、地方議会の国会への意見書提出権や常任委員会数の制限撤廃などに係る法整備も行われた。

¹⁹⁾ 第 147 回国会衆議院地方行政委員会議録 前掲注 16

²⁰⁾ 加藤幸雄「政務調査費条例のあり方を問う」『都市問題』98 巻 4 号, 2007.4, pp.19-20.

²¹⁾ 「地方自治法の一部を改正する法律の施行について (通知)」平成 12 年 5 月 31 日自治行第 32 号、各都道府県総務部長・各都道府県議会事務局長あて自治省行政局行政課長通知。

府県の意向や考え方を踏まえつつ、指針となるモデル条例等を提示した²²。市議長会や全国町村議会議長会（以下「町村議長会」という。）も同様に、参考として「条例（例）」等を作成しており、これに倣い条例を制定した市議会、町村議会は多いとされている²³。

現在、すべての都道府県議会で政務調査費交付に関する条例が制定されている。市議会については、全 802 市中、87.3%に当たる 700 市において当該条例が制定され、政令市を含む人口 20 万人以上の市では、そのすべてで制定されている（平成 18 年 12 月 31 日現在）²⁴。町村議会については、1,022 町村中、19.6%に当たる 200 町村において当該条例が制定されている（平成 19 年 7 月 1 日現在）²⁵。

2 政務調査費制度の仕組み

政務調査費制度のうち、各地方議会に概ね共通する仕組みは、次のとおりである。

交付を受けようとする会派又は議員²⁶は、議長を経由し首長に交付申請書を提出し、首長により交付決定・通知がなされる。さらに、実際に交付を受けるには、交付請求書を交付毎、首長に提出することを要する。会派又は議員は、年度分の政務調査費に係る収支報告書を議長に提出し、さらに議長により収支報告書の写しが首長に送付される。議長は、提出された収支報告書に対し、必要な場合、調査することとなっている。また、会派又は議員は政務調査費の残余がある場合は返還しなければならないが、首長は返還を命ずることができる。収支報告書は一定期間保存され、住民等はその閲覧を請求することができる。

一方で、主に次のような事項については、各地方議会により内容が異なる。

(1) 交付対象・方法

地方自治法第 100 条第 13 項では、交付対象を「会派又は議員」と規定している。各地方議会は、それぞれの議員の調査活動や議会運営の在り方を踏まえ、①会派のみ、②議員のみ、③会派と議員の両方、④会派又は議員のいずれか（選択制）を交付対象としている。また、交付方法は、毎月交付のほか、四半期、半年、1 年ごとの一括交付などが見られる。

(2) 交付額

都道府県議会では、議員一人当たりの交付月額、東京都の 60 万円が最高額となっており、鳥取県、徳島県及び沖縄県の 25 万円が最低額となっている（巻末表参照）。市議会の議員一人当たりの交付月額は、数十万円から数千円までかなりの差がある。また、政令市における議員一人当たりの交付月額は、大阪市の 60 万円が最高額となっており、新潟市の 15 万円が最低額となっている（巻末表参照）。町村議会の議員一人当たりの平均交付月額については、12,119 円（平成 19 年 7 月 1 日現在）となっている²⁷。

²² 全国都道府県議会議長会『〇〇（都道府）県政務調査費の交付に関する条例（例）』2000.11.；同『〇〇（都道府）県政務調査費の交付に関する規程（例）』2000.11.

²³ 加藤 前掲注 20, pp.18-21. 同資料は、都道府県では独自の条例を制定しているところもあるが、市議会の 88%、町村議会のほとんどは、各議長会の条例（例）、規則（例）と基本的に同じであると指摘する。

²⁴ 全国市議会議長会『平成 19 年度 市議会の活動に関する実態調査』2007,p.29.

<http://www.si-gichokai.gr.jp/07chousa/07pdf/h18/h18_all.pdf>

²⁵ 全国町村議会議長会『第 53 回町村議会実態調査』2008, pp.17-18.

<<http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/H19/01.pdf>>

²⁶ 会派が交付対象となる場合には、交付を受けようとする会派代表者は、あらかじめ会派結成届を議長に提出する必要がある。また、市議会や町村議会では、会派は、経理責任者を置かなければならないとすることも見られる。

²⁷ 全国町村議会議長会 前掲注 25

(3) 交付する項目及び用途基準

地方自治法第 100 条第 13 項では、政務調査費について、「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」と規定するに留まり、いかなる用途に充てることができるかが具体的に示されていない。政務調査費を交付する項目は、各地方自治体が条例により定めており、調査研究費、研修費、会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務費、事務所費、人件費、その他の経費などといった項目が挙げられている。さらに、交付する項目の詳細や基準（用途基準）については、条例ではなく、規程、規則により定めているところが多いようである²⁸。また、一部の地方議会では、より詳細な交付基準や交付可否の参考事例などをまとめている（Ⅱ 1 参照）。

(4) 収支報告書

地方自治法第 100 条第 14 項は、議長への収支報告書の提出を義務付けているが、提出の時期、収支報告書の内容（領収書などの証拠書類の添付の可否等）については、具体的な規定がなく、もっぱら地方自治体の判断に委ねている。近年、領収書等の提出を義務付ける地方議会が増加している（Ⅱ 2 参照）。

Ⅱ 政務調査費制度の近年の動向と論点

近年、私有車のカーナビ購入代やスナックでの飲食代などに政務調査費を充てるなど一部の議員による政務調査費の不適切な使用が住民監査請求等で判明し、不適切とされた政務調査費を返還したり、議員を辞職する例が見られた²⁹。そのため、いくつかの地方議会では、政務調査費の適切な使用を徹底するためにマニュアルやガイドラインを作成し、用途基準を明確化するなどの取組みがなされている。また、収支報告書に領収書等の証拠書類の添付義務がない地方議会では、政務調査費の使用実態が不透明であるとの批判を受け、新たに領収書等の添付を義務付け、政務調査費使用の透明性を高める動きも見られる³⁰。

1 用途基準の明確化

多くの地方自治体では、政務調査費をどういった用途に充当できるかという基準を規程や規則で規定している。それらに定める用途基準は、交付する項目に対する簡単な説明と充当できる費目をいくつか例示するに留まるものが多い（表 1 参照）。

そのため、具体的に交付が認められるか否か、適正な使用であるか否かを判断する基準としてはかなり曖昧なものであると指摘されており³¹、具体的な支出に対し、用途基準に反するとして住民から住民監査請求や住民訴訟を提起される例も見られる³²。

政務調査費は、私的な用途や選挙活動などの政務調査以外の目的で使用することは認められない。しかし、議員の活動にあっては、政務調査に当たる活動と他の選挙運動等の政治活動が渾然一体となっており、明確に区別することが困難な場合が少なくない³³。例え

²⁸ 加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房、2005、p.170。同資料は、市町村議会について、議員提出の条例に、首長の制定した「規則」を付している事例が少なくないと指摘している。

²⁹ 「土曜解説 地方議員の政務調査費」『毎日新聞』2007.3.17。

³⁰ 「全国に広がる政務調査費の見直し」『自治日報』2007.10.5。

³¹ 前掲注 29；「(社説) 政務調査費 用途に明確なルールが要る」『読売新聞』2007.11.25。

³² 渡邊史朗「地方議会議員の政務調査費について」『地方自治』721号、2007.12、pp.16-17。ここでは用途基準の該当性が争点となった裁判例が一部紹介されている。

³³ 大阪市会『政務調査費の手引き』2006、p.13。<<http://www.city.osaka.jp/shikai/topics/t20060725a.pdf>> ；

ば、事務所費についてみると、事務所は政務調査の拠点であると同時に選挙時には選挙事務所にもなる場合がある。人件費についても、被雇用者(秘書等)が政務調査のみに携わる場合には政務調査費を充てることができるが、政務調査活動以外の業務も兼ねている場合等には、その給与等に政務調査費を充てることの是非が問題となる³⁴。

平成13年10月に県議長会は、具体的な使途について一定の基準作成を検討していたが、「政務調査費の具体的な使

途については、各県における会派や議員の政務調査活動の実態により異なること・・・(中略)・・・などから全国一律の基準を設定することは無理があり、逆にそのことにより本制度の趣旨にそぐわないこととなる恐れがある³⁵」として、具体的な問題事例についての基本的な考え方を示すに留め、各県議会における運用に際しての一つの判断材料として『政務調査費の使途の基本的な考え方について』をまとめていた。

現在、いくつかの地方議会では、充当できる例や充当できない例を挙げるなど政務調査費の使途基準を明確化し、マニュアル等を作成するなどの取組みも見られる。例えば、平成16年8月、長野県では、飲食や宿泊などの上限支出額を盛り込んだ詳細な手引書を作成した³⁶。平成18年8月、大阪市でも、取扱いの基本指針を示す「大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱」³⁷を制定するとともに、経理を明確にし、適正な取扱いを期す目的で『政務調査費の手引き』を作成している。平成19年4月には、鳥取県議会が『政務調査費議員必携』をまとめ、政務調査費の適切な執行を行うためのガイドライン(指針)を示しており、議員はこれを尊重しなければならないとされた³⁸。

2 収支報告書への領収書等の証拠書類の添付義務

(1) 領収書等の添付義務をめぐる議論

収支報告書への領収書等の添付とその公開は、平成12年地方自治法改正前の旧調査研究費の時から、一部の住民が求めていた。当該の改正を受けて各地方議会でも政務調査費に関する条例が制定される際も、政務調査費の透明性を確保するために領収書等の添付・公

表1 議員に係る政務調査費についての使途基準の参考例

項目	内容
調査研究費	議員が行う(都道府)県の事務及び地方行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)
研究費	団体等が開催する研修会、講演会等への議員及び議員の雇用する秘書等の参加に要する経費(会費、交通費、宿泊費等)
会議費	議員が行う地域住民の(都道府)県政に関する要望、意見を吸収するための各種会議に要する経費(会場費・機材借り上げ費、資料印刷費等)
資料作成費	議員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)
資料購入費	議員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)
広報費	議員が行う議会活動及び(都道府)県政に関する政策等の広報活動に要する経費(広報紙・報告書等印刷費、送料、交通費等)
事務所費	議員が行う調査研究活動のために必要な事務所の設置、管理に要する経費(事務所の賃借料、管理運営費等)
事務費	議員が行う調査研究に係る事務遂行に要する経費(事務用品・備品購入費、通信費等)
人件費	議員が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) 全国都道府県議会議長会『〇〇(都道府)県政務調査費の交付に関する規程(例)』「別表第二(第五条関係)」。()内は例示。

鳥取県議会『政務調査費議員必携』2007, p.3. <<http://www.pref.tottori.jp/gikai/oshrase/guideline.pdf>>

³⁴ 大阪市会や鳥取県議会では、それらの事務所費や人件費については、要した経費のうち政務調査活動に要した実績や時間などの割合により按分し、政務調査費充当分を算出している。

³⁵ 全国都道府県議会議長会『政務調査費の使途の基本的な考え方について』2001.10.16, p.1.

³⁶ 「政務調査費の使途で手引書」『日本経済新聞』(長野県版)2004.8.12.

³⁷ 平成18年7月25日議長決定。(<<http://www.city.osaka.jp/shikai/topics/t20060725b.pdf>>)

³⁸ 「鳥取県政務調査費条例」(平成13年条例第9号)第4条第3項。

開を条例で義務付けるように申し入れる動きもあったようである³⁹。

一方、県議長会は、会派や議員の政治活動の自由を保障するため、モデル条例等に収支報告書への領収書等の添付に関する規定を設けなかったという⁴⁰。

領収書等の添付義務付けについては、有識者等から、領収書等の添付により地方議員の政治活動の範囲や活動の協力者の範囲が狭くなることであってはならないとの指摘がある⁴¹。一方、政務調査費の透明性の確保のためには、収支報告書への領収書等の添付を義務付ける必要があるという意見も少なくない。こうした意見は、政務調査費が住民の税金を財源とするものである以上、納税者である住民には、その使途に関する情報を知る権利があると⁴²。また、政務調査費の使途に関する領収書等が公開されたからといって、特定の会派・政党にとって不利になることは考えられないとする見解⁴³も見られる。

(2) 領収書等添付の義務付けの状況

平成 12 年改正地方自治法の施行後に各議長会がそれぞれ行った調査によると、領収書等添付を義務付けている都道府県は京都府、高知県の 2 府県のみであり、ともに一定額の支出があった場合に領収書等の添付を求めるものであった（平成 13 年 4 月 1 日時点）。また領収書等添付を義務付けている市は、政務調査費を交付する市の 55%（平成 13 年 7 月 1 日時点）、領収書等添付を義務付けている町村は交付町村の 60%（平成 13 年 4 月 1 日時点）であった⁴⁴。

現在（平成 20 年 2 月 15 日時点）の状況をみると、都道府県と政令市については、すべての支出に領収書等の添付を義務付けている議会は 13 府県と 8 市となっている。また、領収書等の添付義務の対象を一定額以上の支出に限定し、さらに人件費や事務所費などの一部の項目もその対象から除外するなど、一部の支出について領収書等の添付を義務付ける議会は 11 道府県と 7 市となっている。各新聞社の調査結果によると、2008 年春までに領収書等添付を義務付ける地方議会はさらに増える見込みだという⁴⁵。

また、町村では、領収書等添付を義務付ける議会の割合が増加している。政務調査費を交付する 200 町村議会中、89%の 178 の町村議会で領収書等の添付を義務付けている（平成 19 年 7 月 1 日時点）⁴⁶。

(3) 領収書等の添付義務の対象を限定する場合の問題点

巻末表から分かるように、一部の地方議会では、領収書等の添付義務の対象を一定額以上の支出に限定し、さらに人件費や事務所費などの一部の項目もその対象から除外しているところもある。

例えば、5 万円以上のすべての支出に対し領収書等添付を義務付ける山口県議会では、平成 18 年度政務調査費支出総額のうち、添付された領収書等の支出額の占める割合は 58%であり、同じ要件で領収書等の添付を義務付けている大阪市議会では、同年度の当該

³⁹ 宮沢昭夫『政務調査費 その使用実態と問題点』公人の友社、2005、pp.23-25。；「地方議会の調査研究費『領収書義務化を』名古屋の市民団体、愛知県知事に要請」『毎日新聞』（中部版）2000.10.20。

⁴⁰ 地方議会研究会編著 前掲注 6、pp.102-103。

⁴¹ 同上

⁴² 金子昇平「地方議会における政務調査費」『地方財政の変貌と法』日本財政法学会、2005、pp. 194-195。

⁴³ 大森彌『分権改革と地方議会』ぎょうせい、2002、pp.149-150。

⁴⁴ 「政務調査費 市議は 88%、町村議は 9%で交付」『自治日報』2001.9.28。

⁴⁵ 「あいまい政調費改革中」『朝日新聞』2007.2.10。；「政務調査費 領収書『1円以上』拡大 地方 97 議会の過半数で義務化 読売調査」『読売新聞』2007.11.4。

⁴⁶ 全国町村議会議長会 前掲注 25

支出総額の6割強の額に領収書等が添付されたようである。人件費と事務所費を除く5万円以上の支出に領収書等添付を義務付ける京都市議会では、平成18年度の政務調査費の交付総額のうち領収書等が添付されたのは28%であったという⁴⁷。

領収書等の添付義務の対象を限定する地方議会については、収支報告書に添付された領収書等の支出額が政務調査費の交付総額に占める割合が低く、透明性が十分に確保されていないとの指摘がある⁴⁸。このため、これまで一定の支出についてのみ領収書等の添付義務を課していた議会の中には、京都府議会等のように、すべての支出に対して領収書等添付を義務付ける動きも見られる⁴⁹。

3 政務調査費に係る制度の見直しに関する主な提言等

近年、政府の調査会や地方六団体の研究会等においても、これからの地方議会・議員の在り方が議論され、政務調査費に係る制度の見直しも検討されている。ここでは、第28次地方制度調査会の答申や、県議長会、町村議長会の研究会による報告書の中から政務調査費に関する提言等を紹介する。

【第28次地方制度調査会答申】

第28次地方制度調査会は、平成17年12月に『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』をまとめており、その中で「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⁵⁰」とした。

【県議長会の研究会の最終報告】

県議長会が設置した都道府県議会制度研究会は、平成19年4月に最終報告『自治体議会議員の新たな位置付け』をまとめ、地方議員の職責・職務を法令上に明確に位置付けるとともに、議員としての広範な職務遂行に見合った公費支給の在り方を検討すべきとしている⁵¹。

最終報告では、議会の本会議、委員会等に出席するなどの役務の対価として地方議員に支払われる現行の「報酬」を見直し、議会等への出席に留まらず、住民との接触を通じた民意の把握等の諸活動を含めた広範な職務遂行に対する公費支給としての「地方歳費（仮称）」に改めるよう提案している。

その際、「地方歳費（仮称）」を、政務調査費、費用弁償等の公費支給すべてを含む概念として位置付けることも考えられるという。その理由として、「政務調査費の対象となる活

⁴⁷ 「政調費 領収書添付 58%」山口県議会公開 昨年度『中国新聞』2007.6.2.; 「領収書 3億9000万円分公開」『日本経済新聞』（大阪府版）2007.6.18,夕刊.; 「領収書、支出額の3割 5人、1枚も添付無し」『朝日新聞』（京都府版）2007.7.3.

⁴⁸ 「政務調査費の実態は」『毎日新聞』（山口県版）2007.10.1.; 永井敬三「政務調査費の公開度を高めるために」『都市問題』98巻4号, 2007.4, pp.11-12.

⁴⁹ 「全政務調査費に領収書 京都府議会」『読売新聞』（大阪）2007.12.19.; 京都府公報号外 第62号 平成19年12月25日 p.16.

⁵⁰ 第28次地方制度調査会『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』2005.12.9, pp.17-18. <http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf>

⁵¹ 都道府県議会制度研究会『自治体議会議員の新たな位置付け』2007.4.19, pp. 14-17. <<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/16kenkyukai/data/aratanaichiduke-hontai.pdf>>

動とすべきか否かの明確な整理は困難である場合もあり得ることから、議員の職務の特性を考慮すれば、地方歳費（仮称）にすべての公費支給を含めることは、より職務実態に適合的であるとも考えることができる」ことが挙げられている⁵²。

住民意思の把握等の議員活動に要する経費については、報酬（地方歳費（仮称））に含めるのではなく、政務調査費を充て得ることを法律上明確にする考え方、又は別途、何らかの公費で手当てする考え方も示されている。その場合には、政務調査費制度の範囲拡大のほか、同制度の廃止と別途の制度創設等、制度再編を含めた検討の余地もあるという。

なお、政務調査費を含む公費支給の水準又は額の決定に当たっては、広く住民に納得できるような審議と決定手続きを工夫することが重要であるとされる。

【町村議長会の研究会の最終報告】

町村議長会は、第2次地方（町村）議会活性化研究会を設置し、議会の制度や運営の在り方等について総合的な検討を行い、平成18年4月に最終報告をまとめた⁵³。同報告では、政務調査費について次の3点の提言を行っている。

- ①政務調査費を全額使い切るだけの十分な活用を図る。期待される議員活動の向上に役立てるために大いに活用すべきである。まして、財政逼迫を理由に打ち切る傾向は阻止する必要がある。
- ②収支報告書への領収書等添付を義務付ける。政務調査費制度の弾力性が失われるのではないかと懸念もあるが、公金である以上、領収書等の添付は当然である。
- ③個人への支給では報酬視されて批判の対象になりやすいので、政務調査費交付上の便宜的なものでも、建前として会派結成が望ましいかどうか検討する。

おわりに

政務調査費制度については、本稿で紹介した使途基準の明確化や、収支報告書への領収書等の添付義務付けの動きのほか、収支報告書とともに実績報告書の提出を義務付けたり、政務調査費の監査を外部委託するなどの様々な取組みが見られる。現在もいくつかの地方議会では、委員会等を設置し政務調査費制度の見直しを検討している。

こうした議員活動への公費支給の在り方は、県議長会研究会の最終報告が述べるように、地方分権推進の流れの中で、地方議会・議員の役割・職務をいかに位置付けるべきかという点とも密接に関わっており、今後も様々な観点からの議論が必要であると考えられる。

⁵² ただし、役務の対価や活動経費のように本来性格の異なるものを一つの「地方歳費（仮称）」にまとめることについては、かえって経費の使われ方が不透明になるのではないかと、政治活動に要する経費には政治資金を充当するという政治資金規正法の考え方と相容れないのではないかと等の問題点も同時に指摘されている。

⁵³ 第2次地方（町村）議会活性化研究会『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策』2006.4, pp.42-43.
<<http://www.nactva.gr.jp/html/labo/pdf/20060508report.pdf>>

巻末表 都道府県・政令市における政務調査費の状況*1

都道府県	交付対象	交付月額		領収書等の添付義務 範囲
		会派 (所属議員1人当たり)	議員	
北海道	会派及び議員	10万円	43万円	有 (事務所費、事務費及び人件費を除く)
青森県	会派	31万円		無
岩手県	議員		31万円	有 すべて
宮城県	会派(2人以上) 会派に所属しない議員	35万円	35万円	有 すべて
秋田県	会派及び議員	6万円	25万円	有 5万円以上
山形県	会派	31万円		無
福島県	会派	35万円		有 すべて
茨城県	会派	30万円		無
栃木県	会派	30万円		無
群馬県	会派	30万円		有 1万円以上
埼玉県	会派	50万円		無
千葉県	会派及び議員	5万円	35万円	無
東京都	会派	60万円		無
神奈川県 *2	会派	53万円		無
	議員		53万円	
	会派及び所属議員	会派及び所属議員に53万円以内で配分		
新潟県	会派及び議員	6.6万円	26.4万円	有 すべて
富山県	会派	30万円		無
石川県	会派	30万円		無
福井県	会派及び議員	10万円	20万円	有 すべて
山梨県	会派及び議員	5万円	23万円	無
長野県	会派	31万円*3		有 すべて
岐阜県	議員		33万円	有 3万円以上
静岡県	会派	45万円		有 すべて
愛知県	会派	50万円		無
三重県	会派及び議員	15万円	18万円	有 1万円以上
滋賀県	会派及び議員	10万円	20万円	有 1万円以上
京都府	会派及び議員	10万円	40万円	有 すべて
大阪府	会派及び議員	10万円	49万円	有 すべて
兵庫県	会派及び議員	20万円	30万円	有 (事務所費、事務費及び人件費を除く)
奈良県	会派及び議員	5万円	25万円	無
和歌山県	会派及び議員	3万円	27万円	有 (事務所費、事務費及び人件費を除く)
鳥取県	議員		25万円	有 すべて
島根県	会派及び議員	3万円	27万円	有 3万円以上
岡山県	議員		35万円	無
広島県	会派	35万円		有 すべて
山口県	議員	35万円		有 5万円以上
徳島県	会派及び議員	10万円	15万円	無

都道府県	交付対象	交付月額		領収書等の添付義務 範囲
		会派 (所属議員1人当たり)	議員	
香川県	会派	30万円		無
愛媛県	会派	33万円		無
高知県	会派及び議員	14万円	14万円	有 ・会議に伴う食糧費 (1件1人につき5千円以上) ・委託に係る経費 (1件につき10万円以上)
福岡県	会派	50万円		無
佐賀県	会派	30万円		無
長崎県	会派及び議員	4万円	26万円	無
熊本県	議員		30万円	無
大分県	会派	30万円		有 すべて
宮崎県	会派及び議員	10万円	20万円	有 すべて
鹿児島県	会派	30万円		無
沖縄県	会派及び議員	10万円	15万円	無
札幌市	会派	40万円		有 5万円以上(人件費を除く)
仙台市	会派	38万円		無
さいたま市	会派	34万円		有 5万円以上(人件費を除く)
千葉市 *2	会派	30万円		有 すべて
	会派及び所属議員	5万円	25万円	
横浜市 *2	会派	55万円		有 すべて
	議員		55万円	
川崎市	会派	45万円		有 5万円以上
新潟市	会派	15万円		有 すべて
静岡市	会派	25万円		有 すべて
浜松市	会派	15万円		有 すべて
名古屋	会派	55万円		無
京都市	会派及び議員	14万円	40万円	有 5万円以上 (事務所費、人件費を除く)
大阪市 *2	会派	60万円		有 5万円以上
	会派及び所属議員	10万円	50万円	
	会派に所属しない議員		50万円	
堺市 *2	会派	30万円		有 すべて
	議員		30万円	
	会派及び所属議員	会派及び所属議員に30万円以内で配分		
神戸市	会派	38万円*4		有 すべて
広島市	会派	34万円*4		有 すべて
北九州市	会派	38万円		有 5万円以上
福岡市 *2	会派(2人以上)	35万円		有 5万円以上
	会派及び所属議員	9万円	26万円	
	会派に所属しない議員		26万円	

(出典) 各自治体の例規集、公報その他議会資料より筆者作成。

*1 平成20年2月15日現在。条例改正後、未施行分を含む。

*2 交付方法は選択制となっている。

*3 特例により平成20年3月まで29万円に減額中。

*4 会派で雇用する職員、政務調査員への人件費別途加算。