

午前10時30分開会

○民谷会長 それでは、定刻になりましたので、第2回の政務活動費交付額等審査会を始めたいと思います。

大変爽やかな天候の中で、忌憚なく皆さんのご意見を頂戴いたしたいと思います。

それでは、議題、そこに、皆さんのお手元にあると思いますけれども、その議題の進行に伴って、まず政務活動費についてということで、事務局のほうからご説明をお願いしたいと思います。

○大矢局長 すみません。日程に入る前ですけど、本日の審査会、写真撮影、録画、録音は、ご遠慮いただいておりますので、ご協力をお願いいたします。もし写真をマスコミの方で撮られるのであれば、冒頭、今構いませんので、少しお待ちください。

〔プレスによる写真撮影〕

○大矢局長 では、会長、よろしく申し上げます。

○民谷会長 はい。それでは、事務局、よろしく申し上げます。

○依田次長 はい。4月1日付で事務局次長に着任いたしました、依田と申します。よろしく申し上げます。それでは、着席のまま説明させていただきます。

まず、資料の確認をお願いしたいと思います。1枚目の次第でございます。資料1、「政務活動費」・「政務調査費」制度の沿革でございます。資料2、使途内容・変更経過でございます。資料3、判決関連記事でございます。以上でございます。

それでは、議題(1)の政務活動費についてご説明いたします。

前回の審査会では、現行の政務活動費について、概略を説明させていただきました。今回も、さらに審査会の委員の皆さんの理解を深めていただくために、この制度に至った沿革を初め、当初の政務調査費と現行の政務活動費の違いについて、簡単にご説明いたします。

まず、資料1をごらんいただきたいと思います。制度の沿革でございます。

昭和22年、地方自治法制定時でございますが、地方議会の議員の報酬及び費用弁償の支給規定のほか、自治体の独自条例によって、調査研究費や通信費などの支給が可能であった時代がございました。

その後、昭和31年、地方自治法改正によって、地方議会の議員に対して、報酬及び費用弁償のほか、期末手当の支給が可能となる一方で、その他、いかなる名目でも、法律に基づかない金銭の支給はできなくなりました。それ以来、40年以上の間、地方の議員に対しては、調査研究費や通信費などの支給が認められなかったこととなります。

その後、平成12年に、国会において、地方議会の活性化には、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重要であるとして、地方自治法第100条第13項・第14項に、政務調査費の交付にかかわる規定が設けられ、さらには、その交付には、各自治体の条例の制定が必要となりました。また、多くの自治体で、使途基準については、規程や規則で定められることとなりました。千代田区においても同様でございました。

その後、平成24年の地方自治法改正により、当初の「政務調査費」という名称を「政務活動費」に変更し、使途が調査研究に限られていたものを、その他、研修、広報広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加などといった活動まで、範囲が拡大されました。

また、どのような使途の支出を政務活動費として認めるかは、各自治体によって決定されるようになり、さらに政務活動費を充てることができる経費の範囲について、条例で定めなければならないこととなりました。なお、議長は、政務活動費の使途に関し、一層、透明性の確保に努めなければならなくなりました。

次に、このような制度の変更を受けて、千代田区議会としましても、平成13年4月1日から、政務調査費の交付が始まりました。資料2をご参照いただきたいと思います。

平成14年3月に設置された政務調査研究費交付額等審査会の答申等を受けまして、随時使途内容の変更を行ってまいりました。従前の政務調査費という名称を、政務活動費に変更した平成25年4月からは、人件費、会議費については、調査研究目的に限定していたものを、政務活動目的に拡大しました。

次のページの印刷費では、議会報告などの印刷から、政務活動にかかわる印刷物に拡大いたしました。また、最後のページになりますけれども、他の項目に属さない経費についても、政務活動に必要なものと範囲を広げた上で、経費の範囲を条例化した経緯があり、現在に至ってございます。

政務活動費についての説明は、以上でございます。

○民谷会長 はい。今ご説明のあったとおりなんですけども、何か質問ございますか。

〔「なし」と呼ぶ者あり〕

○民谷会長 それじゃ、廣瀬先生のほうからも何か、この点に関して、いろいろお話をいただければいいと思います。

○廣瀬副会長 はい。私自身、全国市議会議長会、あと全国都道府県議会議長会等と、研究者として、いろいろと、ご協力をさせていただくような場面もございまして、この政務調査費から政務活動費になったときに、どういう範囲で活動を、政務活動費という形になることに伴って、調査という概念だけで括られていたものから、調査そのほかの活動ということに広げていく、その必要性だとか、あるいは、しかし無限に何でも使っていいというわけではないだろうということから、今日の、先ほどの資料の1でいいますと、一番小さい、下のほうの図ですけれども、一番小さい丸が議会活動で、その外側に政務調査費という範囲があって、拡大して政務活動費になって、しかし、その政務活動費に、——政務調査費から政務活動費に転換するときには、これはどの範囲が適切かということについて、それぞれの議会が自分たちの議会活動のスタイルであるとか、議会の責務は何か、そのためには議員や会派がどういう準備の活動を必要とするか。こういうことを考えて、この範囲は公費で支援しましょうという領域を、自分たちのルールとして決められるようにすると。これは使途の範囲を条例で決めるということを法律上明記することによって、そういうふうになりかけたというわけです。ただ、そのときにどういう範囲までにすべきかということと、やはりどういう領域は住民の方の理解が得られにくい、あるいは認められないかというようなことについては、いろいろと、議会によって、考え方のタイプの違いというのでも出てきているように思います。

例えば、千代田区議会では、他の議会に比べると、随分厳しいなと、限定されているなと思われるようなことがございまして、これは例えば人件費です。ただ、月15万円、一人当たり。という範囲であると、お一人の議員さんとして人件費を定期的に雇用する人の人件費としては、一人頭、月15万円の枠の中では、なかなか厳しいだろうと思いますが、

これ、会派の中で政務活動を支援するための常用的な人をお雇いになる場合に、例えば4人の会派であれば、4人分、4人の会派に対して交付される支給額というのは、15万円の4倍ということで60万円ありますから、その中で、常用的な人件費というのも、出せない額ではないわけです。議会によっては、そういう政務活動を支援するための雇用については、例えばさいたま市議会では、会派ごと最大2名まで、この方々については、人件費を100%認めてよいというふうにしておられます。それに対して、いろいろな活動の中で、政務活動をそのときに議員自身ではできない範囲で一時サポートする人を、日程を限って、その都度雇い入れることは認めましょうというのが千代田区のスタイルになっていまして、そこは、例えば今紹介しましたさいたま市議会のスタイルに比べると、人件費として使える範囲を極めて限定されています。ただ、どちらにしても、家族や親族を雇用するという場合には、本当にその雇用実態があるかどうかとか、そういうところにおいてはグレーな部分がどうしても出てきますので、そういうところに疑惑を持たれないようにするというのは、どこの議会でも一定の、線を引かれているというところかと思えます。

他方で、恐らくいろいろなところで区民の方とお会いになって、そこでいろんな意見交換をしたり、いろんな情報収集をしたりするというのは、政治活動あるいは議員活動の中でも一定の役割を持っているということも事実だと思うんですが、その場合、社会的に、やはり飲食を伴う場というのは、たくさんあるわけです。これに、例えば、普通の区民の方や、あるいは区内でいろいろ活動されていて、そういう場に出てこられる場合、これが例えば、我々が千代田区の中で、ある地区で地域活動の場に参加をさせていただくというような場合に、私が例えば参加するとして、この懇親会を伴うような場に参加するときに、実は法政大学で役員が出る場合には、校費で賄っていたりもするわけですね。

○民谷会長 うん、うん。

○廣瀬副会長 他方で、個人で参加されていて、自費で、プライベートに、ポケットマネーで参加されている方もいらっしゃる。そういう場に区議会議員の方が参加される場合に、飲食を伴う、そういう懇親も兼ねて、だけれどもいろんな情報交換や情報収集の場でもあるような場合に、どれぐらい認めるかということについては、議会による考え方の差というのはかなりはっきり出てきておりまして、一般の方がプライベートに、というか、ポケットマネーで参加されることも多いような場であれば、議員としてもそこは同等にすべきだという考え方の自治体もございます。そうなりますと、一切、飲食に係る部分については、支出を認めないと。それ以外の部分、例えば研修会と懇親会がセットになっているような場合であれば、それがセットになっていて、どの部分が飲食を伴う部分かというのがわからないんだったら、例えば3割控除しなさいとか、参加費1万円で、研修と懇親の場に出たら、3,000円分はその飲食代に該当するとみなして、その部分は政務活動費を充当しないというようなことをやっていたり。概ね、厳しいところでは、飲食を伴う部分については、一切政務活動費は、考え方としては使わないんだという自治体も最近では増えてきております。

ただ、社会的な、まあ、先ほど自分の勤め先のことを出しましたけれども、そういうふうに、法人であれば、法人を代表して出るような場合に、そこに対して法人の経費でもって見ているというような場合もあるというのも一面ですので、それについて一定の範囲内で、千代田区の場合には、5,000円という、金額による線を引いておられますけれど

も、そういう線を引いて、金額で一定の範囲内を認めるという場合や、あるいは会合の性質によって分けるとか、あるいは一定の按分をするというようなところで、食費についての扱いについては、かなりバリエーションがあるのではないかと。

そういう観点では、千代田区の使途基準、現行の使途基準というのは、比較的人件費については厳し目、飲食を伴うものについてはやや寛容な感じの使途基準になっているかなというのが、いろんなところの基準を見てきての印象でございます。

そういうさまざまな例についても少し参照しながら、あり方について検討していくということかなと思います。

○民谷会長 そうですね。はい。

今お話がありましたように、政務調査費から政務活動費に移った段階で、いろんな検討を加えられた自治体もあるようですし、千代田の場合はその変更はしなかったわけですが、これも私どもの検討する対象にはなり得るというふうには思っております。

そのほかにも、何かご意見、ご質問ございますか。

〔「なし」と呼ぶ者あり〕

○民谷会長 それでは、ございませんようでしたら、次の平成28年3月11日の判決に伴うご報告を、事務局からお願いしたいと思います。

○依田次長 はい。それでは、平成28年3月11日判決、政務調査研究費返還請求事件の概要について、事務局から説明いたします。

この裁判は、平成23年度に千代田区長が同区議会の各会派に交付した政務調査研究費について、一部会派の使途の一部は違法なものであり、被告の千代田区は、その返還請求を怠っているとして提起された裁判でございます。被告の千代田区は、一部会派に使途の一部を返還するよう請求しなさいといった判決でございました。既に控訴がなく、確定した判決でございます。

その中で、裁判所は、まず政務調査研究費が本件使途基準に適合しない使途に充てているために支出された場合、これを使途範囲外支出と呼んでございます。これは違法な状態であり、不当利得返還請求権が発生しているとしてございます。

次に、当区使途基準において特定の経費を使途禁止事項と規定しているため、このような支出は直ちに使途範囲外支出に当たるとしてございます。また、経費の支出の対象となる行為がその客観的な目的や性質に照らして、議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関係性を欠く場合や、当該行為にかかる経費の支出の必要性に関する当該議員の判断が合理性を欠く場合は、使途範囲外支出に当たるとしてございます。さらに使途基準について注意事項が定められてございますが、基準の解釈の方針として参照すべきであるといった判示がなされた上で、使途範囲外支出と示されました事例につきましては、判決の中では、まず人件費の中で生活を同じくする親族には当たらなかったが、お子さんを雇用した場合、また、約1年間継続して毎月同日数、定額で雇用した場合が使途範囲外であると判示されました。

次に、会議費については、会議参加人が一人当たりの金額が500円を超える茶菓として、高額なものは使途範囲外であると判示されました。また、各種団体の懇親旅行会や宿泊研修会の経費のうち、交通費、宿泊費に当たる部分は、政務調査活動との合理的関係性を欠くと判示されました。また、視察・研修費については、政党の研修は使途範囲外であ

り、また、奉仕事業を行うような団体にかかわる支出は、政務調査活動との合理的関係性を欠くと判示されました。

次に、通信費は、年賀状、暑中見舞用はがき、慶事用切手等の購入は使途範囲外であると示され、次に、交通費については、支出理由、乗降地を明らかにしていない支出は使途範囲外であり、さらに消耗品及び図書・資料費は、購入した書籍または雑誌名、消耗品名の明細が全て明らかにされていない場合は使途範囲外であると判示されました。

このような使途範囲外支出について、千代田区長は一部会派に対し、使途の一部について返還を求めるよう裁判を下した。これが、この事件に対する裁判の概要でございます。

なお、資料3は直近の関連記事でございます。参考に配付させていただきました。

説明は以上でございます。

○民谷会長 はい。今、事務局のほうから、3月11日の判決、これはもう控訴されなかったもので、確定した判決ということになりましたけれども、それについての判決の考え方をご説明いただきました。

本多委員、専門家のお立場から、この判決でこういう点は非常に注目されるんじゃないかとか、そういうお話がありましたら、補足的にお願いできますでしょうか。

○本多委員 はい。この裁判は住民訴訟で、政務調査費の返還を求めるように求める、いわゆる4号請求というやつで、結論としては一部請求が認容されているという形のものになっているわけで、判断のフレームですけれども、政務活動費の住民訴訟、これはたくさん出ているわけで、この判決でも最高裁を引いてありますけれども、最高裁の考え方にとるとというのが基本にはなっていて、その点については、特に、とりわけ異なった判断がされているわけではないと思いますが。

注目されるというのは、この使途基準のところですけども、使途基準は、経費を充てることができるという範囲については、現行、その、条例で定めなきゃいけないと、こうなっていますけれど、千代田区もそうですが、条例で定められているもの以外に詳しくその使途基準を、これは議会運営委員会の申し合わせ事項という位置づけなんですかね。がつくられていて、その点を、判例、判決のほうは指摘していると、で、その指摘の方法としては、これは一応申し合わせ事項にすぎないんだけど、一応この当審査会の意見も踏まえて作っているという指摘もありますし、それで、会派及び議員が従うべき注意事項、指摘事項として、具体化、明確化されているんだから、なので議会の自律性というところからいって、地方自治法やその使途基準の趣旨に合致しない不合理なものと認めない限りにおいては、この注意事項というものを判断の指針にできるんだよねと書いている部分が特徴的なのかなというふうには思います。

それで、具体的な使途基準の注意事項がたくさん定められているので、先ほど廣瀬委員のほうからご指摘あったように、飲食費については、原則としては5,000円まで認めている。これはももとの経費の範囲にも入っていますけれども、それを踏まえて書いてあって、それで超えた場合には理由を記載するとか、そのほか、いろいろ明細に書いてあるもんですから、そこを基準に判決は判断していると。その前提として、この申し合わせ事項が合理的なものであるかどうかということも確認していますけれども、この5,000円を、というその使途基準を踏まえたこの考え方について、ほかもあわせて、これは合理的なものだという前提のもとでチェックしているというところが、特徴といえ

特徴なのかなというふうには思います。個人的な考え方としては、恐らくこの政務調査費、政務活動費というのは、充てることができる範囲を条例で定めろというふうに、法律上改正されたりはしていますけれど、でも結局はその条例を定める、議決するのは議会じゃないかというところが若干問題というか、本質的なものかなと私は思っていて、そのときにやっぱりお手盛りになってしまうんじゃないのか。

○民谷会長 うん。

○本多委員 じゃあ、条例じゃなくて、ほかに何か定められるのかといたら、これもなかなか民主的チェックという意味では条例にせざるを得ないというところがあるんでしょうから、その中で、やはり議会、議員さんたちが定めた条例、それを具体化するときに、やはりさらに申し合わせて、こういった合理的な範囲でやっていこうというふうに考えること、あるいはそれ、考えることを尊重することというのは、やはりこの問題に対する対処としては必要なというふうに思うので、まあ、その辺を踏まえた判決なのかなというふうには思っています。

○民谷会長 そうですね。ありがとうございます。裁判所として、そういうお考え方が示されて、私どもも、この判決は、やはり今後いろいろ議論をするに当たって、一つの参考といいますか、一つ、拠り所になる部分があると思いますんで、今後具体的に中身を精査しながら、どういうふうにしていくかという議論をしていきたいというふうに思っています。

今の3月11日の判決について、何かございますか。これは、まだほかに、今、継続中の同様の事件もあるんですね。（発言する者あり）今は、それはどういう状況になっているんですか。

○依田次長 はい。今の、ご案内申し上げた3月11日の判決の第一次訴訟に続きまして、第二次訴訟が別会派に対して出されてございます。今のところ、口頭弁論が10回ほどでございます。で、第三次も出されてございまして、こちらも同じ会派に出されてございますが、こちらが8回ほど口頭弁論が行われてございますけれども、そこまでというような状況でございます。

○民谷会長 はい。ありがとうございます。

今、現実に判決として出されたものは、この3月11日のものが一番新しいといいますか、そういうことでございます。よろしいですか、それでは3月11日の判決については、またいろいろ、それぞれに資料等ごらんいただいて、内容を検討していただく部分もあると思います。

それでは、その他で何かございますですか。委員さんの皆さんから、何かございますか。

○廣瀬副会長 例の兵庫県議会の議員さんの事件が以前ございましたけれども……

○民谷会長 はい。

○廣瀬副会長 それとの関連で、もう一つ、最近の流れをちょっとご紹介しますと、一つは、これも、まあ推測にすぎないのかもしれませんが、大量に切手を購入されていて、すぐ、またチケット屋さんみたいなところで、換金されていたようです。ということもあって、実際にいろいろなコミュニケーションをとるために郵便を使う必要というのは当然合理的に存在するわけで、一定の通信費というのは、こちらでも当然認められていますし、それも当然だろうとは思いますが、切手の購入という形ではそれを認めないという議

会が出てきたようです。これは、つまり、実際に物を出すのであれ、物を送るのであれば、料金別納とか、郵便局の窓口で郵便以外には使えない形で支弁して、それに対して領収書が出るという使い方ができるわけですから、必ずそのようにするよとということ、いわば換金性のある切手というものを一旦買って、それを貼って、投函すると。普通、郵便って、我々はそうやって出すわけですが、そこはやはり換金性のあるもの、そして一定の数を多くの方々に、例えば政策に関して周知するための発送物を出したいという場合には、大量のものをお出しになって、一定の経費がかかりますから、それをこう、いわばマネーロンダリングのように悪用される方がごく一部いらして、兵庫県のあの例のようにそういうことが起こり得るので、季下に冠を正さずというか、そういう用途基準について、しっかりと、疑惑を持たれるようなことがないようにしていくということが一つの、まあ、議会の側の自己防衛みたいな印象もなくはないのですけれども、そういう点でも少し新しい動きがあるのかなというふうに見ています。

○民谷会長 やっぱり、いろんなところで影響が出ているといえますかね。

○廣瀬副会長 そうですね。

もう一つは、それで言うと、交通費について、実際に行けば、公共交通を使えば幾らかかるというのは、基本的にはもう決まりますから、例えば鉄道料金等については、一つ一つ、こう、区間を示した領収書を示さなくても、支弁できると。これは公務員の出張の精算の規定の中でもそういうふうに出ている場合も少なくないと思うんですけれども、そこを悪用したのが、例のあの、神戸から豊岡へ週に何回も日帰りしたという報告を出された。あれは空出張であったようですが、それについても、やはりちゃんと領収書を添付するといったような形で、徐々に、その点では手間はかかりますけれども、厳しくなっているという要素もあるようですね。

○民谷会長 まあ、そういうさまざまな動きも参考にしながら、私どももこれから議論を深めていきたいというふうに思います。

ほかにございますか。

今日、政務活動費の沿革等について、あるいは千代田区の中での条例化なり用途の考え方についての、これまでの経緯ですね。それから、3月11日の判決あるいは兵庫県の判決に伴う様々な動きということについてお聞きをいただき、また応酬をいただいたわけですが、さらに具体的に、個別の問題について、第3回目以降、いろいろ議論をしていくことになると思いますけれども、今日は、じゃあよろしいですか。ほかにご意見ございませんか。

〔「なし」と呼ぶ者あり〕

○民谷会長 それでは、本日の審査会は、これで終了したいと思います。

それで、次回でございませけれども、次回は事務局のほうで日程調整をしていただくことになっていきますけれども、おおむね6月下旬から7月上旬目途で日程調整をさせていただきたいと思いますので、具体的にまた各委員にお尋ねをして、日程をお伺いしながら、次回を決めたいと思いますので、よろしくお願いをいたします。

ほかに何かございますか。事務局、何かありますか。

○依田次長 特にございませせん。

○民谷会長 はい。

じゃあ、委員の皆様、よろしいでしょうか。

〔「はい」と呼ぶ者あり〕

○民谷会長 ありがとうございます。それじゃ、次回に備えての日程調整、よろしく願
いいたします。

それでは、第2回の審査会を終了いたします。ありがとうございました。

午前11時06分閉会