

平成 19 年 4 月 25 日

千代田区議会議長  
戸張 孝次郎 殿

千代田区政務調査研究費  
交付額等審査会 会長 岡本 光雄

千代田区議会政務調査研究費に関する中間答申

平成 18 年 3 月 23 日に当審査会に意見を求められた標記の件について、別添のとおり答申します。

# 千代田区議会政務調査研究費に関する中間答申

～あるべき千代田区議会・議員像をめざして～

平成19年4月25日

# 目 次

はじめに.....	1
第1 政務調査研究費をめぐる最近の状況.....	2
1 平成14年「第1次答申」とその後の状況.....	2
〔1〕第1次答申の趣旨.....	2
〔2〕地方自治法の改正と政務調査研究費の活用.....	2
〔3〕地方分権改革推進法の成立と政務調査研究費の活用.....	4
第2 今あらためて「政務調査研究費」とは.....	6
1 制度の趣旨.....	6
〔1〕議会活動と会派・議員活動.....	6
〔2〕公開性と住民.....	7
2 千代田区議会の取り組み.....	7
〔1〕政務調査研究費の用途基準.....	7
〔2〕議長の調査権の運用.....	8
〔3〕各会派間でのチェック.....	9
第3 アンケート調査の結果と政務調査研究費.....	10
1 アンケート調査の結果.....	10
第4 当面の課題と今後に期待すること.....	14
1 政務調査研究費の用途等.....	14
2 政務調査研究費の額.....	15
3 報告書の様式等.....	17
4 より合理的な政務調査研究費の活用のために.....	18
〔1〕議長の調査権の適切な運用.....	18
〔2〕会派間の意見交換.....	18
〔3〕審査会への問い合わせ.....	19
〔4〕住民との意見交換.....	19
おわりに.....	20

## はじめに

昨年末から今年4月にかけてマスコミ報道を通じて、政務調査研究費（多くの条例では「政務調査費」となっているが、この答申においては、以下「政務調査研究費」という。）の用途及び交付額が注目を浴びた。

しかし、一部の議員の常識外れの用途や月額数十万円という高額な交付額だけが問題なのではない。それらは本質的な問題ではない。

千代田区議会の会派・議員に対しても、『千代田区議会政務調査研究費の交付に関する条例』（『条例』）に基づく政務調査研究費が交付されている。千代田区議会の会派・議員に政務調査研究費が必要かどうか、どの程度の金額が妥当かという問題は、まさに、千代田区民にとって千代田区議会が必要か、住民にとって意義のある活動をしているか、そのためにどれほどの財政的援助が必要かという、千代田区における民主主義の問題という点こそが本質である。

この中間答申は、一般論を展開しながらも、主に千代田区と千代田区議会を念頭において作成されたものである。千代田区議会の会派・議員は言うに及ばず、多くの千代田区民に読まれ、千代田区議会における今後の政務調査研究費のあり方について大いに議論を深める必要がある。

折りしも、今年の4月には第16回の統一地方選挙が実施され、千代田区議会も新たな議会構成が行われる。さらに、5月からは、新庁舎の新しい議場で議会活動がスタートする。千代田区議会の政務調査研究費のあり方に関する検討も、住民の意見をより反映させるものとして、新たな一歩をスタートしていただきたい。

## 第1 政務調査研究費等をめぐる最近の状況

### 1 平成14年「第1次答申」とその後の状況

#### 〔1〕第1次答申の趣旨

平成14年7月の第一次答申は、政務調査研究費が法制化されて、最初の平成13年度分であったため、法制化以前の考え方を踏襲した運用が随所に見受けられ、制度本来の目的との間にかかなりの乖離があったが、審査会の場において各会派の代表者、議員との間で忌憚のない意見交換を行いながら、相当程度、問題意識を共通にすることが出来るようになったのではないかと考える。

ただ、答申中、第3の問題点及び改善の方向で指摘した事項のうち、特に飲食費及び会費の実情や、報告書の様式についてその改善方を強く希望していたが、実際の政務調査研究費の支出状況からすると、現時点においても依然としてこれらについては改善が必要である。

#### 〔2〕地方自治法の改正と政務調査研究費の活用

政務調査研究費が法制化されたのは、一方で、従来、政務調査研究費の交付について地方自治法上明文の根拠がなく、同法204条の2（法定外の給与その他の給付の支給の禁止）に抵触するおそれがあり、他方、分権時代に対応して議会の役割と責任がますます大きくなることに伴い、議会本来の機能をより強化するため、会派・議員の政務調査活動に対し、公費による一定の支援を行うことをよしとするためである。

さらに、議会の組織・運営に係る規制緩和、弾力化の一環として、議長  
の臨時会招集請求権の付与（第101条第2項）、定例会の回数制限（年4  
回以内）の撤廃（第102条第2項）、常任委員会の数・委員への就任制限  
（1人1委員会）の撤廃（第109条第2項）、閉会中における議長の常任  
委員・議会運営委員・特別委員の選任権の付与（第109条第3項、第109  
条の2第3項、第110条第3項）、委員会の議案提出権の付与（第109  
条第7項・第109条の2第5項・第110条第5項）等をはじめ、政策  
立案機能を強化するため、学識経験者等第三者に調査・研究を依頼出来る（第  
100条の2）等の地方自治法の改正が行われた。

このうち、については、定数の4分の1以上の議員のほか、議長も議会  
運営委員会の議決を経て臨時会の招集請求ができるようになり、実質的に議  
会として臨時会の招集請求が可能となった。ただ、議会の招集は、本来、議

会の代表者である議長が行うべきである、という議会側の主張は実現しなかった。

については、「通年議会」への道が大きく開けることになり、本会議や委員会が機動的・主体的に開けるようになった。千代田区議会の場合、年間の本会議・委員会の開催、委員会協議会等の活動日数は、過去3年間の平均で約140日、これに加え、委員会の事前打ち合わせ、各会派、議員活動があり、ほぼ常勤に近い状態にあるといえる。そうであれば、いっそのこと会期を一年間とすれば、会期中、閉会中を問わず議会が自律的・主体的に本会議、委員会を必要に応じて機動的に開催でき、さまざまな議案等の審議、所管事務の調査等が適時に行えるようになり、そのための普段からの会派や議員による調査研究がより必要になる。

具体的には、

ア 議会は首長の招集告示がなければ開くことができない、開会しない限り議会は活動能力がないとされているが、通年議会にすれば、首長による招集告示は一度だけで、本会議はもとより、委員会も必要に応じて、首長の告示なくして開けるようになる。

イ 議案、請願は、閉会中議会は活動能力がないから提出（受理）できないとされているが、閉会中がなくなるのでいつでも提出（受理）できるようになる。（陳情について千代田区議会では送付陳情制度を採用し、閉会中においても受理を行っている。）

ウ 受理した議案等は、閉会中でないから、議長は、速やかに委員会に付託することができ、付託された委員会は、必要と認めれば、委員長が委員会を招集し審査・調査を始めることができる。

エ あえて、臨時会を開く必要がなくなるので、あるいは、長に招集請求して、長が招集告示をしないと開会できなかったものが、そういう手続きをとらなくても議会は開けるようになる。

オ 臨時会では、会議に諮って了承されなければ、緊急質問もできないが、必要に応じていつでも一般質問ができるようになる。

等議会の機能向上につながる。

については、予算・決算の審議が常任委員会で審査できるようになり、予算議決後もその執行状況を委員会として監視できるようになる。法改正前は、議員は一個の常任委員会しか所属できないため、特別委員会を設置して審議したり、常任委員会に分割付託したりして審議していたが、特別委員会の場合は、予算を議決したら、それで付託案件の審査は終了したことになる、その後の予算の執行状況は、もっぱら議員個人の質問等にゆだねられていた

ものが、常設の委員会にすれば、予算議決後も、その執行状況をいわば所管事務調査として監視してゆくことができるようになる。また、分割付託していたところは、委員会審査段階での予算の修正ができなかったものが一委員会で審査すれば、委員会修正も可能となり、何よりもひとつの議案を分割して審議しなくてよくなる。

については、委員への就退任がスムーズになり、例えば、閉会中に補欠選挙で当選した議員も次の本会議を待つことなく、議長の指名によって委員に就任し、直ちに活動できるようになる。

については、長、議員のほか委員会からも議案が提出できるようになったことから、委員会として提出する議案については、あらかじめ十分な調査・研究を行うことができるなど委員会のメリットを活用できる。

については、従来は、議会は自身がチェック機関であるから更なる専門的調査を第三者に委託することは理論上あり得ないとされてきたが、実際には議員が行政のあらゆる分野に精通しているわけではなく、議会運営上、専門家等の関与を必要とする事情があった。議会も第三者の専門的なノウハウを活用できるようになったことから、議会という機関として独自の調査研究を行い、より深い政策論議、政策立案が可能となる。この点、千代田区議会では、今回の法改正以前から、地方自治法は議会に第三者機関を設けることを禁止していないという解釈の下、独自の判断で当審査会を設置し、運用してきた。今回の法改正は千代田区議会からすれば、従前から認められていたことが、条文に明記されることで確認されたということになる。

このような制度改正を最大限活用することによって、より自律的、主体的な議会活動が可能になり、議会本来の機能を発揮するために政務調査研究費を活用した調査・研究活動の充実が強く求められている。

### 〔 3 〕 地方分権改革推進法の成立と政務調査研究費の活用

平成7年にスタートした地方分権推進法による第一次分権改革の成果は、なんと言っても機関委任事務制度の廃止である。関連法は条文上、国と地方自治体の関係が、上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わることを指向していた。しかし、対等関係の要となる税財源の分権が未解決であり、その後の「三位一体」の改革が不十分な結果に終わったことから、いまだ「未完の改革」に止まっている。

「未完」とは言え、先の第一次分権改革の成果が議会におよぼした影響は計り知れないものがある。何よりも、実際には自治体が行っていた事務であっても、条例制定権をはじめ議会の権限は原則及ばないとされていたものが、機関委任事務の廃止によって、新たな事務区分のもとで、自治事務はもとより、法定受託事務についても原則及ぶこととなった。この結果、自治体が行う事務については、議会の意思によって決定し、それを長が執行することとなった。つまり、議会は最終意思決定機関であるとともに、条例を制定する立法的機関でもあることがより明確になった。

また、前述のように、その後の一連の法改正によって議会の組織に関する規制が緩和・撤廃され、議会の自己決定権が拡大し、それぞれの議会がそれぞれの地域の実情に合った、いわば個性ある議会づくりの環境が整いつつあるといえる。この点、千代田区議会の取り組みは、いくつかの事例で先駆的であり、その象徴的な取り組みの一つがこの政務調査研究費を活用するための取り組みである。

千代田区議会は、『条例』制定当初から政務調査研究費の報告書に領収書(原本)添付を義務づけたこと、使用実績を議会のホームページで公表していること、条例に議長の調査権を明定し、議会の自律権(責任)を担保していること、議員以外の第三者によって構成される審査会を設置していること等が挙げられる。

ところで、先の第一次分権改革によって、議会の権限はいっそう大きくなったことを指摘したが、他方で、いわば分権の受け皿として「平成の大合併」が推進され、地方分権一括法が施行された平成12年4月1日と平成19年4月1日を比較すると、議会・議員数ともに6割近く激減している。これは、議員として議会に参加する者が激減したということであり、議会で取り上げる議論の対象範囲が広域化することにより、限定された地域固有の問題について議論されにくくなったことを意味する。ローカルな問題を多面的に議論し検討する場として地方議会の存在価値が薄められてようとしている。

このような時期に議会自らがその存在意義を広く住民に立証して行くためには、議会こそが民主的・地方自治の根幹であることを、まず、議員自身が強く再認識することはもとより、そのことを住民の間に広めてゆく必要がある。

政務調査研究費の使途、目的等を区民にわかりやすく公表、説明していく



ことは、何よりもまず議会に対する区民の認識、理解を深める上で必要不可欠である。というよりも、むしろこの政務調査研究費の目的・使途等すら説明できない、あるいは、区民の理解が得られないようでは、議会そのものに対する理解など得られるはずもない。

その意味では、この政務調査研究費は、単に、使途基準に照らしてどうかという判断にとどまらず、そもそも議会は何のため、誰のためにあるのか、そして、どのような議会が求められているのか、あるいはどのような議会を目指すのか、を明確にしてゆかない限り、住民の理解・納得を得られる政務調査研究費の支出にはならない。

## 第2 今 あらためて「政務調査研究費」とは

### 1 制度の趣旨

#### 〔1〕議会活動と会派・議員活動

地方自治法の改正によって政務調査研究費が規定されたのは、平成12年4月から分権一括法が施行された直後の同年5月の第147回通常国会であった。

それまでは政務調査研究費に関する明確な支出根拠規定が存在しなかった。このことは、地方自治法第204条の2(法定外の給与その他の給付の支給の禁止)の規定(「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これを・・・支給することができない。」)との関係で問題をはらんでいた。同条では「いかなる給与その他の給付」についても「法律又はこれに基づく条例」が必要だとしているのであるから、「法律又はこれに基づく条例」がない政務調査研究費はおよそ違法だということになる可能性があったのである。

政務調査研究費は、地方自治法第232条の2により、補助金の一様な扱いで、条例さえつくり、規程や要綱などの内部処理規定で定められていた。そのため、住民が自治体の条例を調べても政務調査研究費に関する条例をみつけることができず、一般住民からすると、極めてわかりにくい存在であった。

それが地方自治法の改正という形で法的根拠を得た。これによって議会・議員は条例に定めることで政務調査研究費の交付を受けることができるよう

になり、会派・議員活動の経済的支援として有意義な財源を得たことになるが、同時に、給与ではない公金であるという性質から、その用途及び用途に関する事後報告について法的責任を負うことが明確になった。地方自治法第100条14項で、政務調査研究費の収支報告書を議長に提出することを義務づけているのはこのためである。

したがって、政務調査研究費については、用途のみに限らず、その額、報告書の作成に至るまで一貫して会派・議員のみならず、議会も大きな責任があると言える。

## 〔2〕公開性と住民

政務調査研究費の交付額は条例に規定されて公表されている。この金額を住民に知らせることはそれ自体意味のあることである。しかし、問題はその先にある。

多くの区民の認識は、マスコミ報道の仕方が他の自治体との比較という手法を採用しているため、交付額の比較だけで是非を論じるようなことになりがちで、政務調査研究費はおろか、本会議、委員会をはじめ、会派、議員活動など議会活動そのものがほとんど理解されていないのが実情である。まして、政務調査研究費以外に、議員活動にはどのような費用がかかり、議員にとってどのようなことが経済的負担になっているかということなどは、およそ想像すらされていないのが実情である。

そうであればこそ、用途が定められた経費である政務調査研究費については、支出の実情を公表して説明責任を果たしてゆくことで、「よくわからない」「何をやっているか知らない」といわれている議会、議員、会派等の活動の一端を知らしめる有意義な機会と位置づけるべきである。

## 2 千代田区議会の取り組み

### 〔1〕政務調査研究費の用途基準

千代田区では、平成13年4月1日から『条例』を施行している。政務調査研究費の用途基準は、『条例』とは別に、『千代田区議会政務調査研究費の交付に関する条例施行規則』(平成13年3月27日議会規則第1号)第5条により別表によるものとされている。

当初、別表による区分は、「人件費」「会議費」「調査研究費」「研修費」「通

信費」「交通費」「印刷費」「消耗品費」「資料購入費」「レンタル及びリース料」「その他経費」の11に分類され、それぞれについて用途内容の説明がついている。但し、用途内容の説明も20文字から60文字程度の抽象的なものなので、個別の支出の判断基準として十分に機能することは期待できなかった。

その後、平成14年4月11日に、用途基準を一部変更した。その内容は、

- ・用途基準に「使用不可内容」「注意事項」を加えた
- ・「備品購入費」を新設した
- ・「調査研究費」を「調査研究・研修費」に改めた
- ・各会派でばらばらだった会計整理票の様式を統一したというものである。

更に、同年8月5日に、用途基準を変更した。その内容は、

- ・「使用不可内容」を「使用禁止事項」とし、注意事項を更に詳細にした
- ・用途基準の区分名称について、「調査研究・研修費」を「視察・研修費」に、「備品購入費」を「備品費」に、「資料購入費」を「図書・資料費」に、「レンタル及びリース料」を「レンタル・リース料」に、「その他経費」を「他の項目に属さない経費」に変更し、「課題別経費」を新設した
- ・会計整理票を変更し、別様式で課題別の会計整理票を新設したというものである。

このような変更は、当審査会との意見交換の過程で、当審査会から用途基準の規定の仕方や運用について様々な指摘を受けてなされたものが少なくない。議員個人の利害に関する問題に関する指摘に真摯に耳を傾け、自らの変革に結び付ける千代田区議会としての姿勢を示しているものと評価できる。

監査請求や住民訴訟で注目を浴びる飲食費については、「会議費」の用途内容の説明で、当初、飲食を5千円を「目途とする」としていた。現在は、「5千円以内」としている。『条例』施行当初に比べると、飲食費としての支出は金額も回数もかなり少なくなっている。

## 〔2〕議長の調査権の運用

『条例』によると、他の自治体の同様の条例と比較して、「議長」の果たす役割が大きいことがうかがえる。たとえば、第3条（議長及び議員の責務）、第7条（申請）、第8条（交付決定）、第14条（収支報告）、第15条（返還）、第16条（交付額の見直し）の各規定をみると、これらをすべて議長

の権限としている。現行制度上は、議会費であっても議長には予算の執行権はないため、政務調査研究費以外の支出については、議長がこのような関与をしていないことと比較すると、こと政務調査研究費については、意識的に議会が自律的・主体的な監理、運営を志向したことが伺える。首長の責任によらず、議会の責任において運用することを鮮明にしたものと言える。

千代田区議会では、昨年12月、議長は『条例』第15条第2項の規定に基づいて、各会派の平成18年4月～6月分の政務調査研究費収支報告書の点検を行い、いくつかの指摘を行っている。その基準は、

- ・ 政務調査研究費として支出内容が不明確なもの及び添付書類等が不備なもので改善を求める事項
  - ・ 第三者から見て誤解が生じやすく、今後、特に改善を求める事項
  - ・ 今後、場合によっては、使途に認められない事項
  - ・ 政務調査研究費の目的から、また、使途基準に照らし認められないもので、場合によっては年度末までに返還を求めるもの
- となっており、おおむね妥当な基準であろう。

今後、この政務調査研究費の活用について、議長を中心に各会派間で活発に意見交換が行われることにより、議会の自律権が遺憾なく発揮され、ひいてはこれらの議論が、単に「使途」の適否にとどまらず、今後の千代田区議会のあるべき姿を語る段階へと進化するはずである。

### 〔3〕各会派間でのチェック

政務調査研究費の報告書は、それぞれの会派から議長に提出することになっているため、議長が各会派と意見交換をする関係は制度の想定範囲内であるが、各会派間での意見交換が予定されているとは言いがたい。そのこともあってか、同じ条例の使途基準に基づいているはずにもかかわらず、実際の報告書を見ると会派ごとで支出額の高い項目に大きな違いがある。

このような差異は調査研究の内容の違いによるものではなく、政務調査研究費を何に使うべきかという統一的な考え方が会派・議員間で形成されていないことをうかがわせる。そしてこのような実態は住民の側からすると、各会派がそれぞれ好き勝手に使っているように見え、いかにも奇異である。

もちろん、会派内においては一定のチェックはなされているのであろうが、次の段階として会派間の意見交換という仕組みを入れることにより、単純に議長ひとりの判断にすべてを委ねるのではない、自覚的で、総合的なチェッ

クができるのではないか。その結果が用途やその報告に反映されるようになることによって、住民に奇異感を抱かせない報告書に近づくはずである。その上で、議長が点検するという段階を踏むほうが、議長の点検結果の実行性を確保しやすくなるはずである。

### 第3 アンケート調査の結果と政務調査研究費

#### 1 議会・議員アンケート結果

政務調査研究費のあり方についての審議の過程で、第一次答申でも指摘したが、政務調査研究費が会費・参加費・資料代等の名目で様々な団体に支出されており、かつ、相当多額になっていることから、議員にとってかなりの経済的負担になっていた。政務調査研究費に計上していない議員であっても、会費等の経済的負担がないわけではなく、自己の財産から支出しているとのことである。この事実は当審査会にとって驚きであった。議員の経済的負担を軽減しなければ、議員活動を順調に続けることができないし、議員になろうとする者の意欲を削いでしまうことになりかねない。議会の議員に多彩な人材が集まるようにするには、議員の財政的負担の軽減を実現しなければならない。

この問題については、議員の間にも、「できればそうしたいが、現実的には出来ないのではないか」という意見も多い。そこで、この問題についての検討を行うに当たって、まず、アンケート調査を行うこととした。その際、まず議員に対しては、政務調査活動も広く議会活動、議員活動、住民との関係等の活動と密接に関連していることから、およそこれらの活動との関連で政務調査活動のイメージがわくような質問項目を用意した。また、区内各種団体についても議員アンケートにある程度リンクした質問項目で実施することとした。

(議員は、本来名誉職か専門職か)

まず、おおよその千代田区議会・議員像をイメージするために、議員向けアンケートで、議員の性格について「奉仕的性格」あるいは「専門的性格」が強いかを訪ねたところ、25人中9人が「専門的性格が強い」と答え、「奉仕的な性格が強い」と「どちらともいえない」がそれぞれ6人、その他4人となり、やや意見が分かれた。この質問に関して、自由意見として、「専門性と奉仕的な役割のバランスを考えるべき」「専門議員だけでなく、様々な立場、職種の議員がいることが望ましい。」「休日・夜間議会に移行し、議員も仕事をしながら政治活動が出来るようにしたい」などがあつた。

さらにまた、このような議員が、どのような議員活動・議会・委員会活動に力を入れ、時間をかけているのか、どのような方向を目指しているのか、どのような負担感を持っているのか、また、議員アンケートに続いて実施した区内の各種団体に対するアンケート結果も併せてみると、以下のとおりであった。

（議員活動の中で最も力を入れ、時間を費やしているものは何か）

議会外の議員活動では、最も力を入れている議員活動として「地域住民のニーズの把握」が14人、次いで、「地域住民との交流」8人と地域での活動に力を入れているという回答が圧倒的に多かった。

これに対して、各種団体に対するアンケートでは、力を入れて欲しい活動として2つを選んでもらったところ、「地域課題や住民・団体の要望の把握」が13団体、「地域住民との交流」が11団体とほぼ同程度の高回答になっている。議会との交流がある団体の回答という前提があるにしても、議会に対する地域団体の期待は高いといえる。

また、議員が最も時間を費やしている議員活動として、「地域の要望・苦情の解決、地域住民との交流」が最も多く、次いで、委員会活動及びその準備がとなっている。そして、議員活動の中で、最も充実感を感じるのは、「地域の要望・苦情の解決」が最も多く、次いで、委員会で充実した質問が出来たとき、の順になっている。

（議員は、区民の要望を把握しているか）

議員に対するアンケートでは、「十分把握している」(4)と「ある程度把握している」(19)を合わせるとほとんどの議員が区民の要望を把握していると認識して活動している。

これに対して、各種団体の側は、「十分把握している」(0)、「ある程度把握している」(10)となっており、両者の認識は、若干のずれはあるもののほぼ一致している。

（議会は、住民の期待に応えているか）

「住民の期待にある程度応えている」と回答した団体が、14団体中11団体とほとんどで、「十分応えている」1団体を加えると全体の9割近い。アンケートをみる限りにおいては、議員活動に対する評価は、高いといえる。

これは、議員が、議員活動に力を入れているもの、各種団体が力を入れてほしい議員活動は、いずれも「住民ニーズ・団体要望の把握」と答えたのと同じである。

(議員活動をする上での経済的負担が大きいものは何か)

議員が日常の議員活動をする上で経済的負担の大きいものを3つあげると、「各種団体の会合参加費」が最も多く、しかも一番目に挙げた議員が多かった。次いで、「調査活動費」「広報費」「冠婚葬祭費」がほぼ同数であったが、「冠婚葬祭関連の経費」は3番目に選択した議員が多い。

これに対し、各種団体の方は、全14団体が「政治・政党活動」を選択しているが、順位は3番目に選択している団体が多い。次いで多かったのが「会合等の参加費」・「調査活動費」だったが、選択順位としては6団体が1番目に選んでいた。両者の間で「政治・政党活動」に対する若干の違いがあったものの、議員活動の中で、「会合等の参加費」の経済的負担が大きいことのある程度の理解が、アンケート対象団体にはあったようである。

第一次答申でも今後の検討テーマとして指摘したが、議員が各種団体の会合に参加した場合の参加費負担を軽減し、その分を調査・研究費に充てることが出来れば、政務調査研究費の目的、用途等がより明確に説明できるのではないか。区民とその代表である議員との関係を「参加費」を介在しない新たな関係として如何に再構築できるかこそが課題である。

(区内の各種団体の会合に参加する回数、参加費等はどうか)

議員が区内の各種団体が主催する会合に年間どのくらい参加し、どの位の参加費を負担しているか、議員と団体の双方に質問したところ、議員は、「31件～50件以下」の回答(10)が最も多く、次いで、「51件～70件以下」と「70件超」が各6で同数だった。これに対し、各種団体の回答は、「31回～50回」と「51回～70回」が各5で同数だった。各種団体は議員の会合参加数が多いことをある程度認識しているようであるが、議員の回答はさらにそれを上回るものになっていた。

参加費については、一回当たり「5,001円～10,000円」と答えた議員が20人と圧倒的に多く、各種団体の方も同じ額と答えた団体が13団体と実態を反映しているのであろう。この参加費の年総額は、議員の方は、「500,001円～700,000円以下」の回答(9)が最も多く、次いで、「700,000位円以上」の回答(7)が多かった。これに対して、各種団体の方は、「200,001円～500,000円」の回答(8)が最も多く、議員の負担の実態と明らかな差異が見られた。住民の側からすると、議員の会合参加費の総額は予想外に高額だということが言えそうである。

(区内の各種団体が主催する会合の参加費についてはどう考えるか)

議員は、参加費を支払うことについては、「やむおえない」(11)が最も多く、次いで、「当然支払うべき」(8)と考えている議員を合わせると、8割になる。議員活動をする上で、経済的な負担が大きいものに、各種団体が主催する会合と答えた者が多かった一方で、参加費を支払うことには、現状肯定的な考え方が多いという結果である。地域の支援者に経済的に支えられていない議員が議会活動に反映させるために参加するのであれば、他の一般参加者とは異なる配慮があってもよいはずだが、「主催者側に配慮してほしい」という回答は(1)しかなかった。

一方、各種団体の方は、「必要経費として、一定の負担をお願いしたい」(8)が最も多かったが、「地域の課題や要望を区政に反映させるため、区議会議員の参加費を定額にすることを検討したい」(4)が次いで多かった。議員の経済的負担に一定の理解を示す団体もあることがわかる。

(報酬額は適正か)

現在の議員報酬について、「おおむね適正」と「少ない」がそれぞれ同数の12人で、「多い」は1人。「少ない」と回答した12人のうち、8人が10万円程度増額した方がよいと感じている。

議員報酬が収入全体に占める割合については、100パーセントと回答した者が9人、99～80パーセント6人、79～50パーセント7人であった。収入面で見ると、千代田区議会議員の場合、かなり専門化していることがうかがえる。

(政務調査研究費の額は適正か)

「適正」と答えた者が14人と最も多く、次いで「少ない」が11人で、「多い」と答えた者は無かった。「少ない」と答えた者11人のうち、5人が5万円の増額を、5人が10万円の増額をした方がよいと感じている。

現在の政務調査研究費の額を減額しても十分な議員活動が出来るか、との問いについては、「出来ない」と回答した者16人で圧倒的に多く、出来ると回答した者は4人、その他5人であった。

議員にとって大きな出費項目となっている会合参加費、冠婚葬祭費、広報費について何らかの解決策がみつければ、増額は必要なく、さらにある程度の減額が可能になるのかもしれない。



## 第4 当面の課題と今後に期待すること

### 1 政務調査研究費の用途等について

政務調査研究費に関するマスコミ報道や住民監査請求、住民訴訟の多くは、その用途や額に関するものがほとんどで、住民の関心ももっぱらその用途や他の自治体の額の多寡の比較に集まっている一方、政務調査研究費が支給されていること自体を知らなかったという住民もいる。

もとより、政務調査研究費が法制化されたのは、「議会の審議能力を強化し議会の活性化を図るため、議員の調査活動基盤の充実を図る観点から」であり、用途に関する法の規定は、「議員の調査研究に資するため」とされ、「調査研究」については何らの定義付けを行っておらず、もっぱら各自治体の条例に規定することとされている。条例では、政務調査費の主な用途は、議案の審査や政策提案等に要する調査研究活動と解されており、会派や議員が住民意思の把握・吸収のための活動を行っている実態がある。

千代田区議会の『条例』では、「政務調査研究費とは、議員が、会派又は会派の一員として活動する場合の調査研究に要する経費をいう。」と規定し、別途、用途基準を定めているが、もともと議員・会派の活動が広範で多様であり、しかも、全国の各議会で活動状況は異なり流動的であるため、全国一律の基準はもちろん、各議会内においてさえ必要かつ十分な基準を定めることが困難になっている。そのため、個々の支出については、会派内、各会派間の調整、議長の調査権の適切な運用、当審査会の活用、報告書等の公表に対する区民の反応等を踏まえて、実践的に形成してゆくしかない。

千代田区議会の場合、政務調査研究費が法制化された当初から、報告書への領収書の添付、四半期ごとのホームページでの公表、当審査会における審査過程での意見交換及び第一次答申、さらには、議長による調査など、ある程度のチェック体制は出来上がりつつあるといえる。

今後は、自律的にこれらのチェック、調整機能が十分発揮され、会派間の意見の調整による一定の用途傾向の形成、議長の調査権の適切な運用、わかりやすい報告書の公表がされることによって、政務調査研究費の目的に沿った用途が確保されることを期待したい。

また、アンケート調査結果を踏まえると、特に、議員が各種団体の会合に出席する際の「会費」については、今後、住民との意見交換等を通じて理解を深

めることによって、より少ない負担にする、あるいは廃止する方向での改善がなされるべきである。これができるば、政務調査研究費を減額するか、用途を会費以外の調査活動に振り向けることによるあらたな調査分野の開拓が可能になるはずである。

また、各種団体や住民集会等に議員が出席する場合は、議会や委員会活動の報告、あるいは住民の意見聴取等を行うため、「議員派遣」や「委員派遣」の方法をとることも可能であり、今後、検討すべきである。

## 2 政務調査研究費の額について

政務調査研究費の額については、各自治体において条例で定めるべきものとされている（地方自治法第100条第13項）。

全国的にみると、町村で政務調査研究費に関する条例を設けている自治体は全体の2割程度。市はほとんどの自治体が都道府県ではすべての自治体が条例を設けている。金額は年額数万円から月額60万円（東京都議会）までの幅がある。都内23区の月額を比較するだけでも8万円～24万円の幅がある。政務調査研究費を支給していない自治体の議会の活動が停滞していて、支給額が高額になるほど議会の活動が活発になるという比例関係はない。

また、昨年末以来の政務調査研究費報道を契機に政務調査研究費の額を大幅に減額する自治体や、条例そのものを廃止する自治体が現れるなどして、政務調査研究費の用途及び必要性について重大な問題提起をしている。そうだとすると、政務調査研究費の金額について、全国一律に特定の金額が妥当だとする結論を導くことはできない。

これらをみると、何よりも自治体の財政負担能力の有無程度が大前提として大きく影響していることは明らかであるが、財政負担能力だけで決めるべき問題ではない。

政務調査研究費が公費であることからすれば、費用対効果の原則（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項）がここにも適用される。言い換えれば、住民にとって議会を有効に機能させるために政務調査研究費という一定の保障をする意味がどれほどあるかという問題である。住民にとって有意義な活動を議会がどれほどしているかは、各議会によって異なるし、会派・議員によっても異なる。議員が入れ替わることにより、さらには住民の議会への関

心の有無、その程度の広がりなどによっても大きく違って来る。

このような重要だが流動的な諸事情を考慮するとなると、千代田区議会における政務調査研究費の額の妥当性は、千代田区と千代田区議会における会派・議員の活動の実情を踏まえたものとして考える必要がある。

千代田区の場合、『条例』では議員一人当たり月額15万円と規定している。住民がこの額の妥当性を問われたとき、即座に自信をもって適切な回答することはきわめて困難であろう。そもそも政務調査研究費の存在やその内容を知らない住民も少なくないであろう。

では、政務調査研究費の交付を受けている議員はどのように考えているのか。前述のアンケート調査の結果は、「適正」と答えた者が最も多く（14人）、他はすべて「少ない」であった。もっとも、条例を制定したのも同じ議員であることから、当然の結果とも言えるが、「少ない」が11人いることを考えると、平成13年の条例制定当時以降、実際の活動経験を踏まえての回答であるとも受け取れる。他方、現在の額より少なくしても十分な議員活動ができるかという質問に対しては、「できる」（4）に対して「できない」（16）が圧倒的に多い。全体的には、現在の千代田区議会議員の認識としては、月額15万円は概ね妥当な金額だということが言えそうである。

しかし、より本質的には、千代田区議会の議員のように通年で議会に関連する活動を行なっている場合、議員以外に生活収入を得る職業に就くこととの両立が容易ではないという問題がある。議員報酬として活動費を賄えるほど十分な額が支給されるのであれば、政務調査研究費は低額化、さらには廃止してよいものとなるが、上記の回答は、議員報酬がこのような金額に達していないことを示している。千代田区内が他の地域に比べて物価が高いことも考慮すると、議員報酬の中から政務調査研究費に当たる費用を捻出することは、なおさら困難であろう。

このほかに議員には費用弁償が支給される。費用弁償は、社会一般では、文字通り、実費精算であるが、国会議員（国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律）、都道府県議会議員（都道府県条例）、市区町村議会議員（市区町村条例）では、1日単位の定額にしているものがほとんどである（最近の実費精算にする自治体も出てきている。）。都内23区を比較すると、最低2,500円（新宿区）から最高6,000円（港区、品川区、大田区、世田谷区、杉並区、

練馬区)となっており、千代田区は5,000円である。

費用弁償は実費精算かある程度低額化して政務調査研究費を値上げするか、議員報酬を値上げするか。議員にとっては報告義務のない後者の方が都合がよいかもかもしれないが、議員報酬を値上げすることは、他の職員や一般社会の労働者の賃金問題とも連動するだけにハードルが高い問題である。

政務調査研究費の額の妥当性は、このように他の制度とも連動しているため、一層判断がむずかしい。

議員に対する現行の公費支出のあり方、具体的には、報酬、費用弁償、政務調査費のあり方を総合して検討する視点、さらには、千代田区議会・議員の在り方との関連で検討してゆく必要がある。

### 3 報告書の様式等について

千代田区議会では、現在、ホームページで、会派ごとに3ヶ月単位で項目ごとの支出状況を広報している。これをみるだけでも、一定の傾向を読み取ることはできるが、分類が抽象的であるため、個々の支出状況はわからない。

これを補うものとして、千代田区議会では、各会派から議長に提出された領収証等について情報公開に依拠している。区民は、情報公開請求することによって、提出されているすべての領収証を閲覧することができ、写しの交付を求められることもできる。この点については、一歩進めて、いつでも閲覧できるような態勢にした方が、住民は1度、議会に来るだけですむので、格段に便利であるから、運用上、可能であれば、そのような方向での改善をすべきである。

ただ、実際には、領収証をいくら眺めても、会派・議員の活動はほとんど見えて来ない。「飲食費が多すぎる」「議員が会議を開く場所として相応しくない場所で会合(飲食?)をしている」など、疑問を抱かせることはあったとしても、領収証だけからは政務調査研究の成果との関連は見えて来ない。したがって、政務調査研究費という制度を住民に理解してもらい、制度として維持するには、領収証の添付だけでは足りない。

どのようなことに使っているかを区民にわかりやすくする必要がある。報告書の様式については、第1次答申でも改善すべき旨を指摘したが、この方向での改善は今回も引き続き求める。このような作業は会派・議員にとって当面、

負担になるかもしれないが、とにかく「よくわからない」と言われている会派や議員活動を知ってもらうきっかけにする、ひいては、議会で審議される条例、予算などの議案が区民にとってよりわかりやすいものに改善され、区民の議会に対する関心と理解を高めるということに繋げると考えるならば、大いに意味のある負担である。そのような関係を通して、区民と代表である議員のいいサイクルが生まれるはずである。

#### 4 より合理的な政務調査研究費の活用のために

##### 〔1〕議長の調査権の適切な運用

議員はひとりひとりが住民の選挙によって選ばれたという立場にあるから、その活動スタイルは一律ではなく、むしろひとりひとり様々だと言ってよい。また、自治体によって、ときの変化によって、議員の活動スタイルは様々に変化するものである。

地方自治法上、議長に特別な権限（地方自治法104条など）が与えられているとは言っても、住民の選挙によって選ばれたという基盤は他の議員と同じであるから、議長の地位にある議員が議長の名において判断するにしても、一個人で判断することに対する強い反発が起こりうる。

そうだとすると、議長が最終的に判断するという仕組みを採用するにしても、それを実効性あるものにするためには、議長の権限行使を会派・議員に対して説得力のあるものとする支えの仕掛けが必要である。

##### 〔2〕会派間の意見交換

議会の自律性を高めるということからすれば、対等な関係にある議員同士、会派間で、各会派及び議員の政務調査研究費の支出状況や報告書の作成方法などについて率直な意見交換ができるとよいであろう。ただ、この手法は、馴れ合いになると、何にでも好き勝手に使うという事態を生じさせてしまう。他方、相互に真摯に話し合えるという関係が前提としてできていないと、互いに非難、批判し合うだけのことになりかねない。

したがって、この手法を取り入れるとしても、会派間の意見交換が意味あるものとして有効に機能するよう、更に他の手当を加える必要がある。

意見交換の内容を記録にして住民に公開することで、住民の目による事後的なチェックを期待するという方法が考えられる。しかし、住民が常に情報公開をし、常に適切な意見を述べてくれるという保証はないから、有効に機能するものとは言い切れない。

### 〔 3 〕 審査会への問い合わせ

会派間での意見交換が円滑に行なわれにくい状況があることを考えると、会派間での意見交換は、それができる状況になったときに、できる範囲で行なうとして、それ以外の方法として、議長が議員以外の第三者によって構成される審査会に意見を求めるという方法が考えられる。

審査会は、千代田区議会の実情をある程度把握している立場にあるから、その意見は会派・議員に対して一定の信頼を得られやすいのではないだろうか。しかし、審査会の意見に拘束力を持たせると実効性はあるが、議長の決定権と対立してしまう。審査会の意見と議長の決定権を両立させる観点から、議長は審査会の意見に拘束されることなく、合理的と判断すればその意見を議長の判断として採用するというものにすればよい。

審査会の関与がこのようなものであれば、議長の権限をおかすことなく、議長と会派・議員との対立や会派・議員間の対立などを回避することができる。

### 〔 4 〕 住民との意見交換

結局のところは、区民が千代田区議会議員の政務調査研究費の支給額や用途、報告のあり方などについて納得できるかどうかの問題である。住民だれもが主権者として冷静かつ合理的な思考判断を常にしてくれるわけではないとしても、その率直な意見は重要である。

また、審査会の考え方が会派・議員に近づいていくことが、議会の実情を理解することだとしても、住民の立場からすれば、自分たちとは異なる、議員に近すぎる考え方の人たちだということにならないとも限らない。このような好ましくない流れにならないようにするためにも、住民の意見に耳を傾け、住民の疑問に率直に答える場が必要である。

その場では、住民の側から政務調査研究費の問題にとどまらない様々な意見や質問が出るであろうが、それこそ意見交換会の成果として望ましいことである。それをどのような規模でどの程度の頻度で行なうかなど、検討すべき事項は多々あるとしても、この意見交換は是非、実行すべきである。

## おわりに

政務調査研究費が法制化されてすでに6年が経過するが、いまだにその用途や交付額等をめぐって住民監査請求や訴訟、マスコミ等の批判を受けている議会が後を絶たない。千代田区議会では、『条例』を制定した当初から第三者によ

って構成される審査会によるチェックを受ける制度を取り入れてきたことから、最近、報道されている他の議会の実情とは状況を異にするが、それで問題が解決しているわけではない。

前回の答申は、制度導入後初年度の平成 13 年度分の政務調査研究費についてのものであったことから、制度の目的や使途基準に照らした使途に意を配り、いくつかの問題点を指摘したが、その多くは今後の改善努力に期待するものであった。

以来、千代田区議会、各会派においては、政務調査研究費が 政務調査研究費の目的に合ったものか 情報公開に耐えうるものか 区民が納得できるものであるか という観点から鋭意改善努力がみられ、今日に至っている。

今回の答申は、このような経過を踏まえ、単に個々の支出の適法性や妥当性を問題にすることよりもさらに一步前進して、千代田区議会がその機能を遺憾なく発揮し、千代田区民の期待に十分応え、新しいまちづくりの先導役を果たすために、各会派がそれぞれ政務調査研究費をより有効に活用することを望む観点から作成したものである。

この答申が、そのような千代田区議会とその構成員である会派・議員の真摯な取り組みに対し、寄与できることを期待したい。