

しかし、実際には、政務調査（研究）費に関する住民監査請求、住民訴訟は全国各地で起こっており、住民側の主張が訴訟において全部又は一部認められることがめずらしくない。執行部の行政事務をチェックする立場にある議員らが政務調査（研究）費という公金の扱いについて相次いで敗訴するという事態がなぜ起こるのか。

自治体の実務の実態として、2001年4月に上記条文が法制化される以前から長年わたって、自治体の内規で、補助金的な扱いで、しかも事後チェックのない政務調査研究費が議員らに交付され続けていた。実態は「第二の報酬」であった。そのため、上記条文が法制化され本条例を制定した後においても、条例化に際して十分な審議をしなかった議会においては、議員の認識はそれ以前の延長に陥りがちなのである。4人又は3人の監査委員に議員が2人又は1人必ず入る現行の監査委員制度が住民監査請求においてほとんど機能しないのも、問題の根（＝公金意識の欠落）は同じである。

【回答の解説】

（1）について

多くの議員が公金意識を強く持っているが、全員ではなかった。全員が公金意識を強く持つべきである。

（2）について

「使途目的」及び「使途金額」いずれについても公金性の自覚を強く持っていただきたい。使途目的について議員らの自覚が高いのは、議員らが使途基準について議論して設けていることに関連しているだろう。しかし、使途金額について公金の自覚が弱くなっているのは問題である。同じ目的でも如何に低い金額で済ませることができるかを考えることは、行政監視（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項）にも共通する視点であるから、議員が自らの判断で行う政務調査研究費の支出において、このような発想になっていないとすれば問題である。

2 使途基準について

（1）現在の使途基準は合理的だと思いますか。

- ①合理的 8（35%） ②不合理な点がある 13（57%）
③その他（ ） 2（9%）

（2）前問で②と答えた方に伺います。どのような点が不合理ですか。どのように変えるべきですか。

【設問の趣旨】

地方自治法第100条第14項は政務調査研究費を交付する法的根拠規定に過ぎず、「議

員の調査研究に資するため必要な経費の一部として」としているだけで、具体的な使途基準を規定していない。そのため、議会内で十分に議論をしないで条例の条文を検討していない議会ではとくに、条例を設けさえすれば2001年3月までと同様に議員各自が勝手に使って構わないという感覚に陥りがちである。

しかし、法律に基づいて設けられた制度は、仮にそれがそれ以前の制度に似ているようにみえても、当該根拠法律の考え方に拘束される点において決定的に異なる。政務調査研究費は地方自治法によって制度化された公費であるから、費用対効果（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項）の要請が働くのは当然である。

その中で使途基準を定めることの意味は、公金の支出を適正化することにある。

仮に、各議員・会派が各自の判断で自由に支出した後にその適否を事後的に個別に検討するとなると、相互の適正なチェックができる人間関係が全議員間でできていないかぎり、機能しない。実際には何らチェックがなされないのと同じであり、かつての「第二の報酬」になってしまう。

議会で使途基準を設けることは、基準からの逸脱は議会として合意ができておらず、違法の判断をされるおそれがある（返還義務を生じることがある）ことを示すことになる。もっとも、使途基準に組み込みさえすれば何でも適法になるということではないから、使途基準は違法適法の判断の目安になるだけであって、違法適法を分かつ基準ではないことを銘記すべきである。

【回答の解説】

（1）について

使途基準について、「不合理な点がある」と回答した議員が半数を超えている（13）のは、意外であるとともに、必然である。議員たちだけで決めた使途基準であるのに、それを不満というのは意外である。が、同時に、議員各自の活動スタイルないし内容が著しく異なることからすれば、全員が「これで満足」という使途基準をつくることはかなりむずかしく、必然である。

納税者たる区民を全体的に説得できる使途基準（金額も）を議論してゆく必要がある。

（2）について

「交通費」については、議員が自家用車で移動するのが前提になっている議会であれば、政務調査活動に必要な移動のためのガソリン代を認める使途基準もある。

「按分基準の明確化」は使途基準の作り方の問題である。ただ、実際の支出が按分基準に比べて、政務調査研究に関わるものでないことが遥かに多いような場合には違法となるので、按分基準を設ければ違法の問題が生じなくなるということではない。

3 政務調査研究費の使途

（1）議員活動のために有効に活用していますか。

- ①している 19 (83%) ②していない 1 (4%)
③その他 () 3 (13%)

(2) 前問で①と答えた方に伺います。どのようなことに活用していますか。

- ①議会質問に活用している 14 (61%) ②その他 () 8 (35%)

(3) 前問で①と答えた方に伺います。いつの、どの議会質問ですか。

【設問の趣旨】

公費である政務調査研究費が最も反映されるべき場面は、議員活動の中心である議会質問である。すべてが議会質問に反映されるのは無理としても、中心的な用途は議会質問を意識したものであるべきである。しかし、現在、議長に提出されている報告書や領収証等では、この点がまったくと言っていいくらいに不明である。そこで議員自身にこの点を明らかにするよう求めた。

【回答の解説】

政務調査研究費の支出が議会質問に活用されていると回答した議員は14人ということで、相当数いたが、9人が議会質問に活用していないというのは問題である。

政務調査研究費を議会質問に活用していると回答した議員にしても、設問の「いつの、どの議会質問ですか」に答えているのは4人だけであった。

A 議員の場合

- ・ 2007年第1回定例会一般質問 認知症への対応策について、清掃リサイクルについて
 - ・ 2008年第2回定例会一般質問 食について、千代田図書館について
 - ・ 2009年第2回定例会一般質問 うつ病や自殺を防止する取り組みについて
 - ・ 2010年第1回定例会一般質問 子宮頸がん予防とワクチンの公費助成について併せて性教育の充実について
- その他

B 議員の場合

- ・ 東松下計画の第2回定例会代表質問に事前調査のため、司法書士のレクチャーを受けた。

C 議員の場合

- ・ 2010年第1回定例会 歴史文化地域資源の見える化について
 - ・ 2010年第3回定例会 障がい者のための住宅政策の今後、コンバージョンによる住宅創出
- その他

D 議員の場合

- ・ 2008年第1回定例会 クレジットカード・電子マネー
- ・ 2009年第4回定例会 5歳児検診
- ・ 2010年第4回定例会 こどもの発達支援

上記4議員の質問内容の充実度は別途議事録等で確認することによって、政務調査研究費の使い方としてさらに評価を高めるかもしれない。

これに対して、E議員は「予算・決算特別委員会」「常任委員会」「特別委員会」「議場での質問」、F議員は「日々の議会活動に活用している」、G議員は「個人的に管外へ視察目的で出かけた時、諸々、内容が詳細に理解できる」、H議員は「区民アンケートをふまえて質問するので、議会を特定しかねる」、I議員は「毎回の本会議質問」「委員会での議案審議」、J議員は「本会議質問及び課題について日常的に資料を活用している」、K議員は「すべての議会」、L議員は「全ての議会に活用」、M議員は「すべての議会」と記載していた。

これらは、要するに、「政務調査研究費を有効に使っている」という一般論を述べているに過ぎない。政務調査研究費という公費を特別に支出するという行動選択をしている以上、すべての支出ではないにしろ相当額について、具体的な目標設定がなされるべきであるし、その成果を納税者に説明できる、するという姿勢が重要である。

II 議会の監視機能

4 議会の執行部に対する監視機能は十分に機能していると思いますか。

- ①機能している 6 (26%) ②あまり機能していない 12 (52%)
③機能していない 1 (4%) ④その他 ()

5 前問で①と答えた方に伺います。その理由をお書きください。

6 問4で①以外と答えた方に伺います。その理由をお書きください。

【設問の趣旨】

議会の最大の存在意義は執行部の行政に対する監視である。各議員の問題意識の有無内容が、議会の機能を今後さらに強化する上で重要である。

【回答の解説】

4について

6人の議員が「機能している」と回答したのに対して、12人の議員が「あまり機能していない」、1人の議員が「機能していない」と回答している。多数の議員は現状に問題ありと判断している。

5について

「機能している」と回答した議員でも、「事業執行後のチェックが残念ながら充分でない」と答えている。「議会活動を通じての実感」には客観的な判断要素が含まれていない。「質問等で答弁できない時がある」というだけでは、議会活動全体として議会が充分な監視機能を果たしていることにはならない。「報告の少ない事はあるが、各委員会で調査は行われている」についても同様である。

6について

「あまり機能していない」「機能していない」の具体的内容はさまざまである。議会内において議会全体としてどのような行政監視をすべきかという議論が十分に行われていないのではないだろうか。

Ⅲ 包括外部監査制度

7 包括外部監査制度が導入された経緯を知っていますか。

①知っている 16 (67%) ②知らない 7 (29%)

8 千代田区で包括外部監査を行っていないことを知っているか。

①知っている 18 (75%) ②知らない 5 (21%)

9 千代田区で包括外部監査を行う必要はないとお考えですか。

①必要ない 2 (8%) ②必要である 14 (58%)

③その他 () 7 (29%)

10 前問で①と答えた方に伺います。その理由は何ですか。

① 議会による監視が十分に機能しているから 0 (0%)

② 監査委員による監査が十分に機能しているから 2 (8%)

③ その他 () 1 (4%)

【設問の趣旨】

議会は執行部の行政に対する監視機関である。また、議員は必ず監査委員になることになっている（地方自治法第196条第1項）。包括外部監査制度は、全国的な不正公金支出について、議会のチェック機能及び監査委員の監査機能がほとんど機能していなかったという現実を踏まえて、外部による監査が必要だという問題意識から、制度化されたものである。地方自治法の改正により、1998年10月から施行された。自治体と監査法人・税理士・公認会計士・弁護士が個別契約に基づいて行われるものである。

【回答の解説】

議員の中に7人も包括外部監査制度が導入された経緯を知らないというのは問題である。千代田区で包括外部監査を行っていないことを知らない議員が5人もいるのも問題である。

包括外部監査に関する契約をするか否かは首長の政策判断である。千代田区の場合、首長は「必要ない」と判断しているのに対して、議員の多くは「必要である」と判断している。

11 『包括外部監査の通信簿』

(1) 全国市民オンブズマン連絡会議が毎年作成している『包括外部監査の通信簿』を知っていますか。

①知っている 5 (21%) ②知らない 18 (75%)

(2) 読んだことがありますか。

①ある 1 (4%) ②ない 22 (92%)

(3) 議員活動に使ったことがありますか。

①ある 1 (4%) ②ない 22 (92%)

(4) 前問で①と答えた方に伺います。どのように使いましたか。

【設問の趣旨】

全国市民オンブズマン連絡会議（事務局：名古屋市中区丸の内）では、外部監査制度の法制化に際して、これも公費の無駄遣いになるのではないかと、疑問を示した。しかし、法制化されてしまった。そこで、外部監査が公費の無駄遣いにならないよう、全国で行なわれている外部監査の報告書をチェックし、報酬に値する外部監査が行われているかどうかをチェックすることにした。『包括外部監査の通信簿』はこうして始まった。

案の定、制度開始当初は、まさに新たな公費の無駄遣いともいうべき、ひどいものがあった。1999年度の都道府県の包括外部監査では、青森県（委託報酬額：12,377,088円）、福井県（1,750万円）、鳥取県（1,370万円）、愛媛県（20,496,000円）、宮崎県（19,817,175円）がとくにひどかった。しかも鳥取県の報告書はたったの22頁、1頁当たり62万円だった。2000年度は、福井県（1,750万円）が内容面でひどいことは前年同様。豊田市（1,150万円）は抽象的な要望意見4頁、1頁当たり287万円余だった。年を追うごとに全体的にレベルは高まっており、議会・議員が参考にすべき内容のものになってきている。

行政監視という課題は、『包括外部監査の通信簿』も議会・議員も同じなのであるから、議会・議員が『包括外部監査の通信簿』を活用する価値は大いにある。

【回答の解説】

『包括外部監査の通信簿』の存在を知っている議員が5人いたが、読んだことがある議員は1人だけ、議員活動に使ったことがある議員も1人だけだった。ただ、この議員についても(4)の設問(どのように使ったか)には無回答だった。

議会の執行部に対する監視機能が「あまり機能していない」「機能していない」という自覚のある議員が多いだけに、行政チェックの着眼点に関して多くの示唆を受けるものとして『包括外部監査の通信簿』が活用されてよい。

12 自由記載欄

【まとめ】

政務調査研究費が公金であることの自覚はあると回答している議員がほとんどであった。そのことは、使途目的や使途金額への配慮として一定程度反映しているようである。

しかし、議員の総意で決めたはずの使途基準については「使い勝手が悪い」という不満が多い。不満の内容をみると、議員間での議論不足を物語るものがある一方で、「もっと自由に使いたい」というニュアンスの公金性についての理解不足に基因するものもあるように思われる。

議員にとって最も重要な議会質問のために政務調査研究費が利用されていない。公金意識はあると回答していながら、その使途が議会質問に向いていないことはきわめて問題である。

議会は行政監視機能を十分に果たしていないと認識している議員が多い。この点に関しては、個々の議員はそれぞれ独自に努力しているのかもしれないが、それだけでは質問時間の制限や、議員間の連携不足で十分な質問にならないことが起こり得る。首長と対等に対峙しているのは議員ではなく議会なのであるから、議員全員が意識的に議会内における議論を充実させることに努め、首長＝執行部に対してどのような行政監視をするかを総体として取り組むべきである。

議会でどのような問題を取り上げるかを考えるに際し、全国的に行われている包括外部監査の報告書が参考になる。全国市民オンブズマン連絡会議で『包括外部監査の通信簿』(1999年度版～2010年度版)としてまとめているが、ほとんどの議員が知らず、使用している議員はほとんどいなかった。価格5,000円前後という金額自体は決して安くはないが、議会図書として備えて共同利用するならば、議員の政務調査研究費の負担とならずに済む。

できるかぎり安い費用で効果的な議会活動をするための工夫と努力が必要である。