

松 山 大 学 論 集
第 30 卷 第 4 - 2 号 抜 刷
2 0 1 8 年 10 月 発 行

自治体議会における「政務活動費」に関する一考察

妹 尾 克 敏

自治体議会における「政務活動費」に関する一考察

妹 尾 克 敏

はじめに

I 自治体議会の存在理由

- 1 「議事機関」とは何か
- 2 「議員定数」と「議員報酬」

II 「政務活動費」制度化の必然性

- 1 政務調査費から政務活動費へ
 - (1) 制度化の沿革
 - (2) 「政務活動費交付条例」の基本的構造
- 2 小括

まとめにかえて

は じ め に

都道府県及び市町村には、例外なく「議会」が置かれている。日本国憲法（以下、単に「憲法」という。）第93条第1項は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と明記しており、第2項では、その構成員たる議員の選出については、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律で定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が直接これを選挙する。」としている。この憲法第93条の意味するところが、「議事機関」としての議会の必置制及び議員の直接選挙、さらには、執行機関との関係について首長主義（大統領制、最近では二元代表制と呼ばれている）という地位にあることはすでに周知のとおりである。そして、憲法第92条の定めるところに従って、地方自治法（以下、単に、「自治法」という。）第89条においては「普通地方公共団体に議会を置く。」と規定されているが、その重大な

例外と位置づけられる地方自治法第94条は「町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」ともいうのである。民主主義という価値原理が採用された現代国家の多くは、こうした議会と呼ばれる合議による「地方公共団体としての意思決定機関」における熟議を通して然るべき結論を導き出すというプロセスが重要となるのであるが、自治法第94条のように、個々の国民や住民が国や自治体に対して自ら自由に意見を直接表明し、関係者たる国民や住民が一堂に会し熟議する仕組みの中で政治や行政を行うことは「一般的には無理である」と言われる¹⁾。そのために、憲法前文の冒頭においても「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」というように、自治体においても代表者を選ぶことによって民主主義の要請に応えようとすることになるのであり、自治体における議会（以下、「自治体議会」と呼ぶ。）が置かれることになるわけである。その機構と機能については自治法第89条以下に規定されているのであるが²⁾、現行地方自治法第2編「普通地方公共団体」第6章「議会」の第89条～第138条までの50箇条を費やしている³⁾。冒頭の第89条においては、単に、「普通地方公共団体に議会を置く。」という簡潔な文章で表現しようとしたことの意味が、全国に普遍的に存在する都道府県及び市町村という普通地方公共団体の意思決定機関として「議会」と呼ばれる組織を例外なく置くということであり、その限りにおいては、住民による直接選挙によって構成される住民代表機関が多数決原理によって決定される団体意思を表明するという「一般原則」を採用していることが理解できる。ここにおいて、自治体議会の設置が必置制であることが導かれることとなるわけである。

このような法的定位を与えられている自治体議会のあり方については、これまでも多様な改革論議の対象となり、近年の地方制度調査会等（以下、単に「地制調」という。）においても多くの批判的議論を生み、全体として「自治体議会の活性化ないし見直し」という観点から答申が行われているのはすでに言うまでもないところであろう⁴⁾。要するに、少なくとも普通地方公共団体と総称

される都道府県と市町村に例外なく設置される議会という組織（機関）は、第96条第1項及び第2項に列挙された議決事件を議決することが義務づけられた存在といえることができる。このことは、およそ自治体の日常的な運営の全般にわたって議会自身が何らかの関わりを有することとなることがわかるが、その関わりは、後述する執行機関たる長その他の事務を執行したり、管理できるということでは決してないのである。

本稿においては、こうした理解の下において、自治体議会の議員ないし会派に交付されることとなった「政務活動費」という公金の性質やその運用のあり方等を通じて、自治体議会のあり方、ひいては議員という存在、ないし議員活動とは何か、等という論点について少しく考察する予定である。

注

- 1) 松本英昭『要説地方自治法（第9次改訂版）』（ぎょうせい 平成27年）347～348頁などを参照のこと。
- 2) 憲法第93条第1項及び第2項の要請するところから、少なくとも普通地方公共団体に限する限りは、「議事機関」としての議会の必置が導き出されることは間違いないところであるが、町村総会という一種の代替機関をも含めて、広い意味において「何らかの議事機関」を置くことが憲法的要請であると考えて差し支えないものと思われる。（財）地方自治総合研究所 佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法Ⅱ』（敬文堂 2005年）2～3頁等を参照のこと。
- 3) いうまでもないが、いわゆる「枝番号」の付された条文が少なくないが、事実上は、全部で300個条を超える程度の地方自治法の6分の1強を締めている議会関係の条文（厳密には、「削除」されたものを含めて56箇条）を確認することができ、しかも、条文構造上は、『執行機関』（第7章第138条の2以降）よりも先に置かれていることは昨今喧伝され始めてすでに用法としては「定着」したかの観さえある「二元代表制」の本来のあり方を示唆しているとも見ることができよう。なお、この議会関係条文のさらに前に『第2章 住民』規定が置かれていることも着目すべき意味があるものと思われることから、単なる形式であるとはいいながら看過できないところといえよう。
- 4) 第28次地制調の2005（平成17）年12月9日出した『地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』『第2 議会のあり方』においては、議会の政策形成機能の充実と執行機関に対する監視機能の一層の充実強化が必要であることを指摘し、その具体的方針として、それぞれの議会における運営や制度の運用面における取り組みな

どの自己改革を進めていくとともに、常任委員会への所属制限の廃止や議案提出権の委員会への付与、専門的知見の活用、専決処分の要件の見直し、召集請求権の議長への付与、など多くの制度改正についても言及していたところである。そして、2006（平成18）年6月7日の改正自治法第100条の2「普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。」とされたのである。また、第101条第2項においては「議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができる。」とも明記した。さらに、第109条第6項「委員会は、議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案を提出することができる。ただし、予算についてはこの限りでない。」という規定も新たに盛り込まれていたのである。

なお、その後の平成19年6月の『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』と題する第29次地制調以降においても、自治体議会のあり方については多くの提言が行われているが、本稿においては、そのつど自治体議会に関する提言等を検討の対象としていくこととし、可能な限り答申本文等を紹介しながら考察することとしたい。

I 自治体議会の存在理由

現行憲法の要請する議会の必置制は、旧明治憲法には地方自治に関する規定そのものが存在しなかったわけであるから、議会に関する規定等も当然に存在するはずもなかったはずである。しかしながら、事実上の議会とも言うべき「府県会」ないし「区町村会」は明治10年代初頭から制度化されていたのであり、1890（明治23）年の帝国議会の開設よりも10年も早く設けられていたわけである¹⁾。したがって、都道府県及び市町村に『議会』というものが存在することは歴史沿革的にも確認することができるところであるが、120年以上にわたる歴史的背景を有していながら、「法人格」を有するものではなかったのである²⁾。

1 「議事機関」とは何か

ただし、それでは『議会』、とりわけ『自治体議会』とはそもそも如何なるものであるのか、という最も素朴ではあるが根本的な課題に何ら応えたことに

はならないままのはずである。しかも、憲法第93条は「議事機関」という用語を採用しているのであり、憲法第41条のように、「国会は、国権の最高機関にして国の唯一の立法機関である。」ことと対比して考えれば、論理の飛躍もなく歴史や沿革を度外視した強弁などでもない、最も穏当で無理のない解釈かと思われるものは次のとおりである。つまり、「『議事機関』とは、議決機関の意味であり、その主要な権限は、法規範の定立、すなわち、自治立法たる条例の定立であると一般的に理解されている」というのが現時点における通説的見解であるとされているところである。それではなぜ、わざわざ立法機関とか議決機関という語句を採用せず、議事機関という文言を選択したのであろうか、その必然性が説明されることとはならないのである³⁾ いずれにしても、自治体議会は、憲法そのものによってその設置が義務づけられている自治体固有の内部機関であって、長の選出とは異なるチャンネルで主権者たる住民の意思を代表するものと捉えることができる。要するに、国の議院内閣制とは別次元の組織原理たる首長制(大統領制あるいは二元代表制)を採用しているところから、国会と内閣の関係性を首長と自治体議会に投影することはむしろ避けられなければならないということができよう。つまり、国会という国の唯一の立法機関が主権者たる国民自身によって構成されるのと同様に、自治体議会たる都道府県議会及び市町村議会においてもそれぞれ当該自治体の区域内に住民として居住する主権者による直接選挙によって構成されるものであるが、自治体次元においては、国の次元においては採用されていない都道府県知事や市町村長の直接選挙を行う点が決定的な相違点となっているのであり、この相違こそが両者の本質的な性格を峻別することを求めているといわなければならない点である。要するに、両者が国民代表機関であり住民代表機関であることは憲法原理のひとつでもある国民主権によって導かれるものでありながら、国政レベルの議会制民主主義(議院内閣制)の指導原理と地方自治レベルの首長主義(大統領制)とに通底する共通原理を模索することなどは、少なくとも日本国憲法の解釈論においては意味を持ち得ないということができよう。したがって、自治

体議会という存在を地方自治運営の一翼を担う不可欠の機関として受容するためには、議事機関という用語について合理的かつ説得的な解釈を行うこと以上に、自治体議会の性格が、複数者によって構成される合議制の機関であること及び地域社会に居住し生活する住民による選挙によって構成される議員によって担保される機関であること、さらには一定の決定権限（議決権）を有する機関であること、という構成要素を不可欠とするものであることを共通の認識として共有することが重要であることがわかる。

ところが、都道府県議会及び市町村議会は「地方議会」と総称されて、いかにも国会と比較されることによってはじめにその存在意義が見出されるという受動的ないし静態的な見方によってその実態が把握されてきたきらいがある。そのうえ、自治法第94条自身が、町村に限るとは言いながら、議会に代えて（「議会を置かず、」）、「町村総会」（「選挙権を有する者の総会」）を設けることができるという定めまで置いているために、1888（明治21）年の町村制第31条にその起源を持つ町村会の代替機関としての町村総会に関する規定を踏襲したものと考えられているのである⁴⁾。したがって、本来は、規模と能力等の点において弱小な町村のみに例外的に設置する途が開かれていた町村総会は、町村議会から移行されるべきものと位置づけられていると考えることができ、その趣旨は1997（平成9）年の地方分権推進委員会に至るまで継続されていたことが分かるところである。このことは、町村議会の代替機関としての位置づけが与えられている町村総会に関しては、招集や権限等について町村議会の規定が『準用』されているところからも理解できるところであろう。

以上のことから、憲法第93条第1項において『議事機関』と称される自治体議会の基本的な性格は、当該地方公共団体の意思を決定する機関であるが、その意思決定の範囲については、自治法第96条第1項に限定列举された15項目にわたるものとされるが、同条第2項によって当該自治体議会自身が条例によって議決事件を追加することのできる途が拓かれているところである。また、憲法第93条第2項を根拠とすれば、自治体議会は紛れもなく住民代表

機関としての性格を有しているといえることができよう。つまり、アメリカ合衆国の大統領制にも通ずる首長主義の下における二元代表制として相互に抑制均衡の関係にあるということもできるのである。しかも、国政レベルの議院内閣制とは高い次元における長の民主的正当性と議会からの権限の独立性が担保されているという特徴を有しているといわれる所以である⁵⁾。

注

- 1) 「府県会規則」が1878（明治11）年、「区町村会法」が1880（明治13）年に制定されており、その後の1888（明治21）年に「市制町村制」が制定され、近代日本における地方制度の原型、それも『議会』の原型が整えられていったのは周知のところであろう。前掲、『逐条研究 地方自治法Ⅱ』2頁を参照のこと。
- 2) 前掲、松本『要説地方自治法（第9次改訂版）』341頁等を参照のこと。したがって、議会自身が普通地方公共団体の事務を直接に管理し、執行することは原則として有り得ないし、通常の訴訟当事者になることはできないのである。ただし、自治法第176条第7項のように、議会の議決や選挙について異議があるとき等の定めの中で議会による出訴を認める旨を定める規定があるときは例外的に出訴が可能となるが、出訴があった場合においても、議会の行った議決や選挙の効力が当然に停止されるものではないのである。そして、法人格を有していないことと関係があるか否かさえ不分明であるが、憲法自身が自治体議会に条例制定権等の権限を与えていないこと、あるいは、第89条以降、とりわけ第96条所定の16項目にわたって、明文の規定を与えられるまでは、決定権を有する議決機関であるということも明確ではないのである。したがって、決定権を有していない合議機関という次元に留まるのであれば、あくまでもその性格は「諮問機関」というほかはないはずであるが、それにしても如何なる理由によって『議事機関』という名称が与えられたのはなお不分明のままである。なお、前掲、佐藤編著『逐条研究 地方自治法Ⅱ』においては、自治法第89条の歴史的背景について詳述しており、7～53頁において、まず「旧制度」における沿革という表題の下で「1 府県会」と「2 市会・町村会」に大別したうえで、前者には「(Ⅰ)地方民会」、「(Ⅱ)府県会規則」、「(Ⅲ)府県制」、「(Ⅳ)「東京都制」の順に解説しており、明治維新期における版籍奉還（1869年）から廃藩置県（1871年）を経て、中央集権的国家体制の外観が、整えられていったことがみてとれるところとなっている（特に、7頁～12頁）。つまり、徳川幕藩体制の下では「郡」や「町村」という名で自治的な団体の機能を果たしていたものに代わって、『区』という名の行政区画を設け、それらの団体運営に当たる機構として「府県会」（1878年）、「区町村会」（1880年）が相次いで設置されたことがよく分かる。これらの法的根拠となったのが、いわゆる「三新法」と総称されるもので、

その内訳が1879年の「郡区町村編制法」及び「府県会規則」、「地方税規則」であり、それぞれの組織をはじめ、議員の選挙、議定事件、あるいは会議運営に関する定めが次第に整備されていったといわれている。中でも、1875（明治8）年7月の第1回地方官会議なる会議の席上、第3号議案として上程された「地方民会ノ事」と呼ばれる議論が展開され、「地方民会ヲ開設スル場合ノ議員ニ関スル議問」は、議員を公選とするか、区戸長を充てるか、につき、「区戸長ヲ用ウルヲ可トスル」と決定されたし、「地方民会ヲ開設スル場合ノ議會ノ区分ニ関スル議問」は、全ての府県に区会及び府県会をおくのか、区会のみを置くのか、府県会のみを置くのか、その区分を如何にするのか、について「適宜ニスル」とこととされたことが資料として残されているようである。なお、この時期の「地方民会」については、上野裕久『わが国市町村議會の起源』（信山社 1998年）がある。同書は極めて精力的に当時の資料を踏査し、当時の民主的な傾向が例えば、徳島県名東郡などに見られるという注目すべき指摘も少なくないため、地方制度としての統一性には乏しいというほかないが、大いに参考になろう。

- 3) 国語としての意味の違いは、『広辞苑』（第7版）（岩波書店 2018年）においても、「議決」は「合議して決定する」という意味合いを有し、議決機関は、「団体や法人の意思を合議によって決する機関」と説明され、国会や都道府県や市町村の議会が具体例として挙げられているのに比して、「議事」の方は「会合して相談すること。また、その内容」という意味であり、用法として「議事進行」が紹介されているところである（698頁、703頁）。また、『法令用語辞典』（第10次改訂版）（学陽書房 平成28年）では、「議事」については、「会議における議題の審議という」とされ、国会法第19条や自治法第104条の「議長は、…議事を整理し」という用法、あるいは「両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない」（憲法第56条第1項）や「両議院の議事は、…出席議員の過半数でこれを決し」（同条第2項）、あるいは「議事の順序」（国会法第55条の2）等の用例が紹介されているし（124頁）、「議決」とは、1）「合議体の機関において多数人の合議によりある事項を決定すること」と、2）「合議体の機関において決定された結論を議決という場合もある」とされている（122頁）。そして、芹沢斉、市川正人、坂口正二郎編『新基本法コンメンタール 憲法 平成22年までの関連法改正に対応』においては、「憲法は、地方議會を「議事機関」とするのみで、具体的に地方議會がどのような権限を有するかにつき規定していない。しかし、ここにいう「議事機関」とは議決機関の意味である」と明記され、権限についても本文で引用したような表現で解説されているのである（「第93条」（484頁、渋谷秀樹、分担執筆部分）。なお、渋谷の解説においては、『(2)地方議會の権限』の項目の中で、「地方議會には、実質的意味の行政に属する重要事項に関して参与機関としての権限を行使することが地方自治法96条によって定められている。この点において、地方議會自体が（後述の）参事会の機能を現行法上も極めて部分的にはあるが一部になっていることを指摘しておきたい。」といい、

地方議会が長とともに執行機関となる可能性を指摘できるとして、長を、英米の地方自治体における council（参事会）のような「合議制の機関と解するのは、文言からかい離しすぎるように一見思える」が、「合議制の長を設けることも、かならずしも本条の禁ずるところではあるまい」という宮沢説（宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社 1978 年）766 頁等を参照のこと）を紹介しながら、「中央政府の組織編成を見ると、憲法第 66 条第 1 項のように、内閣総理大臣も内閣という合議制機関の首長であり、内閣と同様の存在として、地方政府の権限を担う合議制の機関たる参事会を設け、自治法第 93 条第 2 項でいう「地方公共団体の長」を内閣総理大臣に相当する、その首長と位置づけ、このような首長を住民の直接公選とする制度を想定すれば、文言との乖離の印象は消滅する。」また「首長以外の参事会構成員を「その他の吏員」として直接公選の対象とすることもあり得る。また仮に独任制でなければならぬとしても、長自体の権限の定め方によっては、地方政府を統括・代表する権限（自治法第 147 条）と、地方政府の事務を管理執行する権限（自治法第 148 条）を異なる自然人に認める、いわゆるシティマネージャー制度を設けることも可能ではないかと主張しているのである（渋谷「地方公共団体の組織と憲法」立教法学第 70 号 215 頁）（2006 年）。以上のような見解は、基本的には、「長の権限」の文脈において論じられるものであり、「議事機関たる自治体議会」の法的な位置づけないし地位を客観的に説明したものとは言えないであろう。結局、現時点においては、最終的には、わずかにニュアンスの違いに帰着することにしかならないと思われるが、議決よりも議事の方が広範であって、議決自体とこれに至る審議の過程の全てのこと（例えば、選挙、質問、議決を要しない報告等議会の会議で行われる議題の審議の全て）を指す雑多な作用の全てを含む概念として捉えることが可能ではないかと思われるのである。前掲、松本『要説地方自治法（第 9 次改訂版）』349 頁等も参照のこと。

- 4) 前掲『新基本法コンメンタール 憲法』118～119 頁（駒林良則 分担執筆部分）、前掲、松本『要説地方自治法（第 9 次改訂版）』347～348 頁等をも参照のこと。
- 5) 同コンメンタール 114 頁等を参照のこと。また、条例制定権を有するものの、「長」も規則制定権を有しているところから自治体議会は、国会のような最高機関ではなく、唯一の立法機関でもないといわれるのである。

2 「議員定数」と「議員報酬」

1) 「議員定数」

自治法第 90 条及び第 91 条は、都道府県議会の議員の定数及び市町村議会の議員の定数について定める。いずれの議員定数もそれぞれ「条例」で定められることとされている（第 1 項）。実は、都道府県議会議員の定数は、かつては

人口規模によってその多寡が法定されていた法定定数制度が採用されていたところ、1999（平成11）年の自治法改正によって条例によって人口区分ごとに定める上限数の範囲内で定める条例定数制度に変わっていたものを、2011（平成23）年の自治法改正によって、さらにその法定上減数自体を撤廃したものである。市町村議会の議員定数も同じくこの2011年改正によって定数上限が撤廃されたのである。

府県制及び市制町村制という旧制度において人口に応じた定数が法律又は勅令によって定められていた法定定数制度が1991年に至るまで維持されていたこと自体が一種の驚きである。法定定数制度の本質は、自治体の形態や人口規模に応じた人口区分を設定し、その区分を指標として、議員定数の「上限数」が設定されていたものであり、各自治体議会はこの法定上限数を最大限に利用していたのが実態であった。これらについては、1947（昭和22）年や1952（昭和27）年の自治法改正によってわずかに条例によって「定数を減数する」途は拓かれて以降、自治体議会自身はもっぱらその定数削減に多くのエネルギーを費やしてきたはずであるので、現時点においては、少なくとも議員定数の決定そのものは当該自治体、つまり都道府県のみならず市町村の議会自身の判断によって法定上限数であった定数を超えて議員定数を設定することが可能となったわけである。ただ、こうした動向は、かつての「議員定数減数条例」制定の可能性よりもさきに、明治以来の法定定数制度から条例定数制度への変遷の必然性も、例えば、地方の自主性及び自立性を担保するための改正であって何よりも「地方公共団体の自己決定権の拡充」のための方策ではなかったのか、あるいは、第29次地制調の『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』に明記された「定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限数を撤廃すべきである。」という点にあったといわれる。この点に着目すれば、条例定数制度の導入が地方分権一括法の附則第1条第4項に基づいて一括法自体が2000（平成12）年4月1日から施行されたのにも関わらず、それから3年後の2003（平成15）年1月1日の施行

とされたこと等から、事実上は、公職選挙法第33条所定の議員の任期満了や議会の解散、議員の総辞職等を原因とした議員全員について選挙が行われる「一般選挙」の場合でなければ議員定数の変更ができないという縛りが明記されていた（自治法第90条第2項）。これは、いわゆる統一地方選挙を実施する際の便宜を図ったものとも考えられるが、そうした事情よりも結果としては余計に「各地方公共団体の自主的な判断」が尊重される結果となったのではないかと思われるであろう。なぜならば、必置機関である以上は、自治体議会自身が議員定数の適正規模を模索し、決定しなければならないという自己決定権を行使する局面に立たされることとなるからである。

かつては都道府県においては120人、市町村にあっては96人であった議員定数の上限（最多数）は撤廃されることとなり、2015（平成27）年8月時点における都道府県議会においては、東京都議会の127人から鳥取県の35人である。一方、市町村議会のうち市については神奈川県横浜市議会の84人から北海道歌志内市議会の8人、町村議会については、北海道新ひだか町議会及び音更町議会の各20人から沖縄県北大東村議会の5人というのがひとつの実態とみることができよう⁶⁾。

このような実態が如何なる教訓を与えてくれるのか定かではないが、「蟹は甲羅に似せて穴を掘る」という比喩が象徴するように、人口規模は自治体議会の定数を決定する場合にこれまでは極めて有効な指標として作用してきたところである。ただし、「平成の大合併」によって町村を包括する地理的な区画として住居表示等においてはそれなりの意味を持ってきたと思われる「郡」等は消滅してしまっている場合もあるし、極めて広域にわたる合併の結果、従来以上に人口密度が低くなってしまった自治体、とりわけ町村も全国的な観点からあらためて調査してみれば、少なくないのではないと思われるので、一概に結論を急ぐ必要はなく、むしろ「平成の大合併」が終了してから10年を経ているとして、各都道府県においてそれぞれ実施された合併検証作業の成果等を再検討することもあながち無駄ではないと思われる⁷⁾。要するに、市町村合併

(特に『廃置分合』という手法が採用される場合を中心に)に際して、浮上した夥しい質量に及ぶ「合併協議事項」のうちで、それぞれの人口を合算して得られた人口規模に相應しい「議員定数」のあり方は、単純な足し算では勿論なく、さりとて、誰も納得する科学的合理性ないし民主的正当性に担保された適正な「議員定数」としてフリーハンドで決定することは極めて困難な作業であると言わざるを得ないところなのである。しかも、「議会改革」の必要性が今や常識化しているときに、議員定数のみならず、「議員報酬」のあり方までを含めた取り組みを行っていない自治体議会の存在理由さえ問われかねない状況に直面してすでに久しいのであるから、それぞれ個々の自治体議会には住民に対する直接的な説明責任を全うすることと同時に、然るべき可視的成果を挙げ得るような取り組みが求められているということなのである。したがって、それぞれの自治体議会が自ら、如何なる議員が必要であるのか、その資質、能力等が指標として活用されることを想定した要件の明示が行われなければならないということなのである。自治体議会のみならず、会議体というものの本質に着目したとき、議長や副議長あるいは書記等の役割を担う人材が不可欠であるということを前提とするのであれば、議長たるべき存在こそは不可欠と考えると、審議(議論)ないし議決(決定)に必要な構成員は議長を含めて最低限3人ということとなろう。その法的根拠は前述したようにさほど明確ではなく、その歴史的沿革に依拠した立論となっていることに気づくはずである。したがって、主権者たる住民の考えているところを過不足なく反映することのできる相当の人数ということになるであろう。この相当な人数を如何なる手法で割り出すのか、誰がそれに携わるのか、要するに、常時、議論ないし討議が可能となるような人数の議員定数を見出さなければならないということなのである。合併した市町村が旧来の地域を単位として、当該地域から最低1人の議員を選出するというシステムを取り続けること等は、この際度外視しなければおそらく実現することのない制度であり、克服されることのない課題であり続けることであろう⁸⁾。

やはり、根底に据えるべき尺度と目指すべき方向性は、究極的には住民の満足度（幸福度）であることが求められよう。

2) 「議員報酬」

「議員定数」以上に、多様な批判を生み、多様な実態を見ることができるのは「議員報酬」である。住民からすれば、議員報酬が月額支給されている事実も、民間企業のサラリーマンにとってはボーナスに当たる『期末手当』、あるいは公費を伴う出張旅費、費用弁償と呼ばれるものの実態はきわめてわかりづらいというのが偽らざるところであろう。しかしながら、一方で強力に推進されつつある行財政改革という文脈においては、自治体議会ないし自治体議員に対して抜き難い不信感を抱いていた向きからは、議員報酬は常々「非常勤なのに高額すぎる」、「まるで『生活給』だ」等という評価が下されるのが一般的である。たしかに、神奈川県横浜市等の実態を見てみると、市町村議会の中では最も高額月額議員報酬が支給されているし、議員定数も最上位に位置づけられている⁹⁾。

自治体議会議員の議員報酬については、自治法第203条第1項に「普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。」と明記する。さらに同条第2項においては「普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。」とされるし、「普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。」(第3項)ともされているところなのである。一般的には、一定の役務の対価として与えられる反対給付のことを「報酬」というが、「議員報酬」もこれと同様に解されるが、「給与」とは区別されているのである¹⁰⁾。なお、この第203条として改正された背景には、いわゆる三議長会と呼ばれる全国都道府県議会議長会及び全国市議会議長会並びに全国町村議会議長会等を中心に、議会の議員とその他の非常勤の職員とを同列に扱うのは、自治体議会の議員の位置づけとして適切ではないという強い主張があり、併せて報酬ではなく、「歳

費」とするよう要望もあったと、経緯が説明される¹¹⁾。たしかに、「多々益々弁ずる」以上は、議員報酬の月額が高い方が誰にでも歓迎されることは言うまでもないところであるが、そうであるからと言って、議員への立候補者不足の主要な理由にしたり、自治法第92条の「兼職禁止」規定や第92条の2の関係私企業との兼職の禁止、つまり「兼業禁止」規定の存在以上に、月額議員報酬では豊かな生活ができないことの根拠にされることは議員報酬が自治法上の明文の規定によって明確に位置づけられたことの制度趣旨に悖るのではないかと思われるところなのである。つまり、明治憲法下の旧制度における府県会議員や市会議員、町村会議員等は基本的に「名誉ニシテ無給」の「公民」によって担われていたものであったが、住民の直接公選による議員によって構成される自治体議会が、有償の構成員によって組織される自治体固有の機関として機能していくためには、個々の議員が当該自治体に対して議員報酬請求権を有しているものと捉え、この財産権的な請求権の行使に対して、当該自治体は議員報酬の支給という義務を負い、その支給については条例決定主義を採用したものと考えられるのである。そして、議員報酬のほか、費用弁償及び期末手当も同様にその額と支給方法は例外なく条例に定められなければならないということなのである¹²⁾。また、ここでいう「費用弁償」とは、「実費弁償」と同義であり、職務の執行に要した経費を償うために支給される金銭のことを指し、議員報酬と同じく、普通地方公共団体が支給しなければならない義務を負うものであると考えられている。なお、旧制度下の名誉職たる府県会議員（府県会規則第94条）や市会議員や町村会議員（市制町村制第16条）も、この費用弁償だけは受けていたことを看過すべきではなかろう¹³⁾。

以上のことから考えても、現在においては、議員報酬及び費用弁償は、普通地方公共団体として議会議員に支給しなければならない「義務」を負うものであって、自治法第203条第2項において、議員として職務を行うため要する「費用の弁償を受けることができる」とされてはいても費用弁償が辿ってきた沿革から考えても「できる」規定でありながら、その本質は議員からの請求権

に應えるために制度化されたものと捉えなければならないものと解されているのである。そのうえ、昭和31年の自治法改正によって、普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく条例に基づかない給付は支給することが禁じられてからは、同条第3項においても、「期末手当を支給することができる。」とされ、費用弁償同様の「支給することができる」規定が置かれているところから、自治体議会の議員については結局のところ①議員報酬②費用弁償③期末手当の三種の給付が行われることとなったのである¹⁴⁾。ここにおいて、この三種の金銭給付が、もっぱら国会議員との権衡あるいは旧制度下における解釈と運用にその正当性の根拠を見出している。しかしながら、『議員報酬』を「歳費」と呼ぶべきであるという主張はそのまま国会議員と同列に位置づけて欲しいという欲求の表象であると言えよう。そのうえ、月額議員報酬そのものがこれまでも自治体議会議員の専門化ないし準専門化の動向に伴って、右肩上がりの増額を繰り返してきた事実からは行財政改革等の要請が潜在的に認められるといっても決して減額の必然性等が共有されることは望みえないところであろう。さらには、専門化ないし準専門化の波は、常勤職員同様の生活給たる期末手当の支給を当然視する傾向にあるものと思われる。ところが、普通地方公共団体の一般職たる常勤職員は本来、執行機関たる首長の補助機関として身分上及び職務上の義務を負う存在であるところから、地方公務員法等による法的保障の対象とされている。しかしながら、特別職の地方公務員たる身分を有すると認められる自治体議員は、その職務遂行に対する対価として支給される議員報酬を支給されるだけでなく、通常は年間2回にわたる生活給的性格を有する期末手当をも支給される存在なのである¹⁵⁾。そのうえ、専門職的活動を行う際に必要な経費を賄うという観点、つまり、自治体議員としての調査研究その他に必要な経費の一部を「政務活動費」として交付されることとなったわけである。この「政務活動費」は、議員又は会派に対して交付されるものであって、自治法第100条第14項においては、その収入と支出に対する報告書を議長に提出し、議長においては、その使途の透明性の確保に努めることとなっている（自

治法第100条第16項)。この種の『制度資金』は、2000(平成12)年の自治法改正によって制度化されたものであって、その後さらに2012(平成24)年の自治法改正によって、従来は認められていなかった対外的な陳情活動等のための旅費、交通費、あるいは会派単位で行われる会議に要する経費等に対しても、その用途が拡大されることとなり、名称も『政務調査費』から『政務活動費』に改められたものである。次章において、その背景及び経緯並びに問題点ないし課題について検討を加えることとする。

注

- 6) 全国市議会議長会の『市議会議員定数に関する調査結果』平成29年12月31日現在の調査結果が平成30年7月に公表されており、詳細については、次の、全国市議会議長会 www.gichoukai.jp/research、及び全国町村議会議長会のホームページ等にアクセスのうえ、それぞれのデータを参照のこと。www.nactiva.gr.jp/html/research

なお、町村議会の実態は、2017年7月時点で公表されたデータで2017年7月の時点における統計である。

- 7) 合併検証作業に関しては、多くの文献があるが、さしあたり全国的な観点ではなく、四国地域に限定したものではあるが、妹尾克敏『合併の論理と情動－検証『平成二大合併』－』(ぎょうせい 2009年)等を参照のこと。

- 8) とかく批判や非難の多い「議員定数」の問題は、財政赤字に苦しむ国と自治体の台所事情を反映して、「議員報酬」とともに、自治体内部の職員からもかなり厳しく評価されており、ときおり、自治体の職員研修等の現場においても口の端に上ることが少なくない。勿論、これは「多すぎる定数と高すぎる報酬」という文脈において耳にするのは言うまでもない。

- 9) 同掲、注6)同様に全国市議会議長会が平成30年7月に公表した『市議会議員報酬に関する調査結果』(平成29年12月31日現在)における調査によれば、政令指定都市という点を割り引いたとしても、横浜市の月額議員報酬が、953,000円と全国814市中の最高額であり、最低額は、北海道夕張市の180,000円となっている。

- 10) この規定は、2008(平成20)年の自治法改正前の「普通地方公共団体の議会の議員、委員会の委員等の非常勤の職員に対する報酬及び費用弁償並びに議会の議員に対する期末手当に関する規定であったものを、議会の議員に対する議員報酬その他を分離して独立の条文としたものであり、次の条文である第203条の2の委員会の委員等と同様に「非常勤の職員」、その位置づけや取り扱いを峻別したという経緯があると解説される。松本英昭『新

版『逐条地方自治法（第8次改訂版）』（学陽書房 平成27年）713～714頁等を参照のこと。なお、『給与』とは、常勤職員に対するものであって、「職務の円滑な遂行を支えるための生活保障の給付」とる生活給とは区別されているのである。これについては、前掲、『新基本法コンメンタール 憲法』241～242頁（岡田正則 分担執筆部分）等を参照のこと。ところが、筆者が2017年11月23日に愛媛県四国中央市議会において講演を依頼され、住民との質疑応答の際、当時の副議長から「我々のお給料」という発言が繰り返され、驚いたことがある。当事者、しかもおそらく副議長の職責を全うするような議員であれば、いわゆる新人議員の域を脱してベテラン議員と呼ばれるほどの立場を占める人材であったものと推測されたのである。ちなみに、この四国中央市議会においては、前例を踏襲したうえで特別職等報酬等審議会の議を経て、市長から提案された議員報酬条例の改正案では、一挙に月額報酬5万円を増額するもので、異議なく可決成立したのである。

- 11) 前掲、松本『新版 逐条地方自治法（第8次改訂版）』714頁を参照のこと。したがって、現在においても、国会議員同様に報酬ではなく「歳費」という文言に変更すべきであるという主張は根強く繰り返されている。ところが、歳費という文言は、本来的には一年を基準として金額が定められる支給金の事を指すわけで、憲法第49条の国会議員が受ける歳費は、現実には歳費月額として支給され、その法的根拠としては「国会議員の歳費、旅費、及び手当等に関する法律」という特別法が存在するのである。前述したような両者の性格の違いを踏まえるのであれば、むしろ「議員報酬」という文言を採用することによって自治体議会議員の独自性を表現するほうが賢明でさえあると思われる。福島県矢祭町議会の議員報酬等は、日当制でもあったところ、名称のみを国会議員と同じくすることに積極的な意味を見出すことはできないというほかない。
- 12) なお、「府県会議員や市会議員、町村会議員」という呼称表現こそ、旧制度から現行制度へと変遷した時点で、厳密に「府県議会」、「市議会」、「町村議会」と改められるよう徹底されるべきであったところ、必ずしもそうされなかったことを原因として、未だに我々の日常会話の中で旧制度時代の呼称を用いる者が少なくないはずである。このような問題は、それほど重要とも思えないと受け止められている環境こそ、いまなお自治体議会が身近な存在になり得ていないひとつの証左とも言えよう。この点については、前掲、佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法Ⅱ』54～55頁に紹介されている昭和22年11月29日の「地方局長通知」を参考のこと。
- 13) 前掲、佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法Ⅲ』1084頁以下では、「専務吏員ハ、一身ノ全力ヲ挙ケテ市町村ノ為メニ尽クスヘキヲ以テ相当ノ給料ヲ受クルハモトヨリ至当ナリト言エトモ名誉ノ為メニ就職スルノ公民ニハ給料ヲ支給セス」（『市制町村制理由』）という前提に立って、市制町村制第16条は「議員ハ名誉職トス」と明記されていたのである。そして、さらに市制（町村制）第75条において「名誉職員ハ此法律中ニアルモノヲ除クノ外職務取扱ノタメニ要スル実費ノ弁償ヲ受クルコトヲ得 実費弁償額及び報酬額（及書

記料ノ額（第63条第1項）ハ市（町村）会之ヲ議決ス」と明文の規定をもって認定されていたのである。それぞれの解釈については、前者の第16条については「名誉職即チ無給職員ニテ自治行政事務ヲ処理スルハ自治制度ノ原則ナリ 若シ名誉職ニテ（市）町村事務ヲ処理スルコトナクバ其ノ市（町村）ハ完全ナル自治体ト云ウヲ得サルナリ」と解され、これが後者の第75条の解釈を導いたものと考えられている。第75条についても「名誉職員ハ其性質上ヨリ之ヲ見ルモ元来無給タルヘキハ当然ナリト雖モ市行政事務ノ一部ヲ分掌シ為メニ自己ノ本業ヲ妨害スル場合ニ於テハ本制中特別ノ規定即チ第69条等ノ特例アリ然レトモ此特例外ニ至リテモ職務取扱上必用ナル実費ヲ負担セシメ損害ヲ与フベキニアラス故ニ其實費ノ弁償ハ固ヨリ之ヲ受クルナリ 以上述ブルトコロノ実費ニセヨ又法律中ノ特例アル報酬額ニセヨ市全体ノ経済ニ関シ歳出ノ点ニ影響ヲ及スヲ以テ之ヲ議定スルハ市会タル代議機関ナラサルヘカラス」と説明されていたのである。

- 14) この時の自治法改正以前は、自治体議会議員に対する諸種の手当は「条例」のみに基づいて支給されていたところ、いわゆる「お手盛り」的な金銭の支給等が相次いでいたため、旧自治法第204条の2において、支給を限定するとともに、旧自治法第203条第4項が新たに設けられた結果、自治体議会議員に対する手当は『期末手当』のみということになったものである。これは常勤職員に対して支給されるものと同じく、通例では夏季及び年末支給される生活給的性質を帯びるものであるが、この条項の本来の趣旨は、あくまでも「できる」規定である以上、当然の支給を行うべきであるということではなく、当該自治体が支給しないし不支給を任意に判断することができるという点にあると考えられる。前掲、松本『新版 逐条地方自治法（第8次改訂版）』715頁、前掲、『新基本法コンメンタール憲法』242頁（岡田正則 分担執筆部分）等を参照のこと。
- 15) 議員報酬及び費用弁償は、自治体が支給する義務を負うものである以上、これを受ける権利は公法上の権利であり、「条例をもってこれらを支給しないことと定めたり、あらかじめ議員においてこれを受ける権利を放棄するということは不可能」と解され、譲渡や相続、質入れなどをすることもできないとされる過去の判例もあるが（大判大正7年12月19日）、今日においては、この権利の放棄や譲渡や差押え等の禁止に関しては、個別法規の目的や性質に照らして判断すべきものとされている（最判昭和53年2月23日民集32巻1号11頁）。あるいは、「職務を行うために要する費用」とは、議員としての職務遂行等に要した実費のことであって、議会本会議や委員会への出席に対する日当や旅費等のことであるとされるが、標準的な実費額等の決定や支給の是非は、当該自治体議会の裁量判断に委ねられるという判断が下されている（最判平成2年12月21日民集44巻9号1706頁、最判平成22年3月30日判時2083号68頁、最判平成15年1月17日民集57巻1号1頁、名古屋地判平成12年4月14日判例自治207号9頁、東京地判平成14年3月5日判時1803号19頁）。

Ⅱ 「政務活動費」制度化の必然性

「政務調査費」なるものが自治体議会の議員及び会派に公布される制度が導入されたのは2000（平成12）年のことであり、2012（平成24）年の見直しによって「政務活動費」に名称が変わり、前述したように、自治体議会の議員に対して支給されてきた議員報酬（期末手当を含む）及び費用弁償に加えて、いわば第三の公金とでもいうべき制度資金が支給されはじめてすでに久しい。それでなくても、自治体議会のあり方や議員の不祥事等をきっかけとして噴出した自治体議会不要論をはじめ、かねてから批判的となり、時には非難の対象とされてきた自治体議会にとってはこの政務調査費制度ないし政務活動費制度の導入によって一層厳しい評価にさらされることとなっていくことが容易に想定できるところである。こうした状況については、すでに確定した判決が得られているところからも確認することができるが、本稿においてはそれらの判例を考察すること以上に、制度的沿革を概観しながら、この「制度資金」の存在理由ないし必然性を再検討していくこととする。

1 政務調査費から政務活動費へ

(1) 制度化の沿革

現在の自治法第100条第14項は「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その他の活動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、政務活動費を交付することができる。」と定める。そしてさらに、「この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を当てることのできる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」と重ねて規定している。ここにおいて、如何に政務活動費を制度化したからといっても、それが条例の根拠なく事実として交付されるようなものは、やはりあくまでも違法と言わざるを得ないところなのである。ところが、実態としては従来から議員や会派に対す

る「補助金」の名目によって経費の援助が行われていたことは周知の通りである。その起源は、1947（昭和22）年5月3日に日本国憲法と同時に施行された地方自治法においては、前述したように議員報酬と費用弁償の二つが自治体議会議員に支給される金銭給付の全てであった。ところが、1956（昭和31）年の自治法改正前までは、戦後の混乱も一段落し、いわゆる本格的な社会復興のために地方自治体の果たす役割も一層重要となり、自治体議会の議員の情報収集活動等をはじめとする多様な調査研究活動の必要経費につき、議員個人にそれを支給するためにも、それぞれに条例を定めて支給の法的根拠を整備していったわけである。しかしながら、このときの自治法改正によって議員個人にこれら調査研究活動必要経費を支給することができなくなったために、議員「個人」ではなく「会派」に対して交付するという方法に改められたわけであるが、この「会派」という文言について自治法のいずれの条項を探しても然るべき説明ないし明確に定義されたところを見出すことはできない。一般的には、「会派とは、政治的信条等を同じくする議員の任意の同志的集合体を言うもの」と解されているようである¹⁾。そして、後段がいうように、金額の交付方法や交付対象等については「交付条例」で定め、さらには、その使途や収支報告書についても規定されなければならないこととされたのである。これらの背景には、国会における会派に対して交付される「立法事務費」制度に倣って、自治体議会に対しても調査研究目的の経費の支給を制度化して欲しい旨の要望が持続的に行われていたといわれているところである²⁾。

そして、その後の2005（平成17）年12月9日の第28次地方制度調査会『地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』及び2009（平成21）年6月16日の第29次地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』において、自治体議会のあり方あるいは自治体議会議員の位置づけ等について、検討を加える必要性を説き、「議員の位置づけやその職責・職務を法制化すべきとの意見がある。」と表現することによって、継続的に議会のあり方を検討していくことが明記されている³⁾。これら二度

にわたる地制調答申における基本的な方向性は、その後においても継承され、地方六団体（とりわけ、「三議長会」）自身においても様々な対応をしているようである⁴⁾。その後、政務調査費は、従来の名称の通りの自治体議会議員の「調査研究に資するもの」に限らず、議員の活動である限りその他の活動についても使途を拡大し、具体的に充てることができる経費の内容は、条例で定める形に改められることとなり、名称も「政務活動費」に変更されることとなったわけである。2012（平成24）年4月15日、あるいは6月12日の時点では、この三議長会は自由民主党に対して政務調査費の見直しを要望し、7月23日には自治法改正案の政府案を衆議院総務委員会に付託し、8月7日には4党による修正協議が進められた末の修正案が提出され、8月10日には政府案及び議員提案による修正案とともに衆議院本会議において可決され、そして参議院に送付された両案は8月27日に総務委員会に付託され、翌日の8月28日には委員会でも可決され、さらにその翌日の8月29日に参議院本会議で両案とも可決したのである。その結果、結局のところは、自治法第100条第14項は、「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その他の活動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、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」という条文に落ち着いたわけである。また、同条第15項においては「前項の政務活動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、当該政務活動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。」と明記され、さらに第16項においては「議長は、第14項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」という駄目押しのような訓示規定をも置くこととしたのである⁵⁾。

以上のような経緯を経て改正自治法第100条第14項ないし第16項において制度化された「政務活動費の使い方ないし使い途」については、自治体の条例

によるところとなったわけである。現時点においてはすでに大半の自治体において「政務活動費の交付に関する条例」と称するものが整備されているものと思われる。ところが、一般的には信じ難い「使い方」や一介の住民では思いつかないような「使い途」を駆使して結果として住民の信頼を見事に裏切るような事例は周知のように枚挙に遑がないほど多方面で頻発している始末である。

(2) 「政務活動費交付条例」の基本的構造

一般的に全国の自治体において制定されている「政務活動費交付条例」のうち、いずれのものが標準的な内容を有するのか、明確にはわからないが、例えば、政令指定都市のひとつである北海道札幌市においては、平成13年3月30日(条例第8号)に制定されたもので、その第1条(趣旨)では、「議会における会派又は所属議員が行う調査研究、研修、広報広聴、市民相談、要請陳情、会議への参加等市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させる活動並びに市民福祉の増進を図るために必要な活動(以下「政務活動」という。)に要する経費の一部として、議会における会派に対し、政務活動費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。」として、議会内会派の議員1人当たりに対して月額40万円を交付し、四半期ごとに交付されることとされている。こうした交付対象をはじめ、交付額、交付方法、その他政務活動費を充てることができる経費の藩と使途の透明性の確保という観点から収支報告書の提出等が明記されているところである。おそらく、他の多くの自治体においても同様の内容からなる条例が整備されているはずである⁹⁾。したがって、それぞれの自治体議会に於ける独自性を追求しようとしても、根本的な骨格の部分は似通ったものとならざるを得ず、かつての行政手続条例や情報公開条例の轍を踏むことになりかねないところなのである。それぞれの自治体議会の置かれた社会的環境や歴史的沿革をこのような政務活動費関連の条例に反映させることこそ、地方自治体の自主性と自律性を表すものともなるはずであるので、自治体ないし自治体議会自身において配慮すべき重要な課題であろう。

条例本文とは異なる「別表」において、政務活動費の経費の範囲ないし使途基準（交付対象）が示されているのを概観してみると、都道府県議会においては、「調査研究費」、「研修費」、「調査旅費」、「資料作成費」、「資料購入費」、「広報聴費」、「会議費」、「人件費」、「事務所費」等が一般的であると言われるが、市町村議会においても、ほぼ重なり合うところとなっており、これらはまるで、「標準会議規則」のような位置づけが行われているように見えるところとなっている。そのうえ、かつて大いに議論的となった「領収書」の扱いに象徴的に見られたように、何円以上の領収書を公開すべきかなどというおよそ不毛なテーマが大真面目に取りざたされること自体、極めて滑稽と言わざるを得ないところとなっているように思われる。政務活動費が住民の目から見ると、紛れもなく、「公費」であり、しかも平均的な給与生活者の年収にも匹敵するほどの高額であればあるほど、住民感情にそぐわなくなってしまうのである。領収書は「1円」以上の場合、発行が義務づけられるべきかと思われるし、政務活動費の月額については、行財政改革等の観点からも減額修正あるいは執行停止等の措置を講じることも視野に入れられるべきであろう。要するに、これまで浮上してきた不正ないし不祥事の際に検討された『証拠主義』や『費用弁償の原則』や『透明性の原則』などの観点から見直されるべき時機にあるということができよう。

2 小 括

おそらく、都道府県や政令指定都市等は成熟した住民の監視に堪え得る制度が設計されているものと思われるが、人口規模のうえからも産業構造の点等からも必ずしも自治体としての能力が万全とはいえない自治体、とりわけ小規模町村を中心とする基礎自治体においては、議員定数の削減こそが主要な課題として取り組まれている現状からしても、この政務活動費にかかわる条例の制定や経費の範囲ないし使途基準の整備等は喫緊の課題たり得ていないのではないかと思われるところである。つまり、三議長会において決議され要望された

結果、制度化されたもののはずでありながら政務活動費の必然性をすべての自治体が正確に認識できているとは思えないところなのである。

注

- 1) 東京地判平成10年10月30日判例自治190号47頁
- 2) 勢旗了三『地方議会の政務活動費』（学陽書房 2015年）5～6頁等を参照のこと。なお、同書においては、政務調査費制度の制定経緯について、判例に依拠して解説しているところである。煩雑を恐れず紹介すると次のとおりである。「政務調査費の立法の趣旨からすると、政務調査費が会派に属する議員個人の調査活動を補助するものでないことは、1956年の自治省回答の解釈に変更がないことから明らかである」という原告住民の主張に対して「地方自治法制定当時、地方公共団体の中には議員に対して地方自治法上明文のない通信費、交通費、調査研究費、退職金、弔慰金などを支給していたところがあり、一般職と特別職を通じ給与の実態はまちまちであった。こうした混乱した状況を抜本的に一掃するため、1956年地方自治法が改正され、法律・条例に基づかない給与その他の給付は禁じられ、従来のような議員個人に対する定額の調査研究旅費の支給もできなくなった。これに関し、県議会の各会派に対する調査研究費の交付の可否と方法について紹介を受けた自治省行政課長は、従来の調査研究費に代わるものとして県議会各会派に対し調査研究費を支給することは、その内容が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、と回答した。そのため、都道府県をはじめとする地方公共団体は、会派に対して会派の調査研究費用の一部を補助する目的で政務調査費を支出するようになり、その法制化の要望が強かった。1999年には、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が成立、同年、全国都道府県議会議長会は、地方公共団体が自主的に条例で議員活動に必要な経費（例えば文書通信費、事務所費等）を支給できるようにすること、また、全国市議会議長会も、政務調査交付金の支出について法的根拠を設けることなどを国会や関係行政庁に要望し、これを受けた2000年、地方自治法が改正され政務調査費が成立した。」（平成16年（行ウ）40）（名古屋地判平成17年5月26日）という内容であった。この判決は、愛知県岡崎市議政務調査費返還請求事件と呼ばれるものであり、「住民訴訟」として提訴されたものであり、六会派のうち五会派に交付された政務調査費の使途が「岡崎市議政務調査費の交付に関する条例」別表に明示される使途基準（研究研修費、調査旅費、資料作成費、資料購入費、公聴費、その他の経費）に違反しているとして住民から提訴されたものであったところ、原告の主張はいずれも棄却されたものである。
- 3) 例えば、第28次地制調答申においては、「1 議会に対する期待と評価」と題して、「議会には、多様な民意の反映、さまざまな利害の調整、住民の意見の集約などの役割が求められており、議会の構成や運営において、議会の意思と住民の意思が乖離しないような努

力が従前にも増して必要とされている。また、議会は、団体意思の決定を行う議事機関としての機能と、執行機関の監視を行う監視機関としての機能を担っているが、地方分権時代において、これらの機能の充実・強化が求められている。地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、団体意思の決定を行う前提として、議事機関である議会の政策形成機能の充実が求められているほか、地方分権の推進に伴い、地方公共団体の役割が拡大し、また住民への説明責任を果たすことがますます重要となっていることから、執行機関に対する監視機能についても、その一層の充実強化が必要と考えられる。他方、議会の現状については、民意の反映の側面からは、議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない、住民参加の取組が遅れているといった指摘、また監視機能の側面からは、行政改革や公金支出への監視が十分でないなどの指摘のほか、議員定数が多すぎる、報酬が高すぎる、透明性が低いなどの指摘もある。その一方で、休日、夜間の議会開催やインターネットの利用などにより積極的に議会の審議の公開や広報活動を行う、あるいは住民との意思疎通を図る取組を行う、条例案等の議員提出を積極的に行うなど、新しい時代の議会に期待される機能を発揮すべく、さまざまな積極的取組を行って議会改革に取り組んでいる議会も見られる。また、議員定数、報酬についても自主的に抑制を行っている議会も多くなっている。」と述べている。そのうえで、議会のあり方を見直す際の方策を次のように提示しているのである。つまり、「2 議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討」という標題の下で、「(1) 具体的方策の検討の観点」として、「議会のあり方については、このような議会の現状についての住民等の声や、先進的な議会改革の取組事例を勘案しながら、先に述べた議会における利害調整機能、議事機関としての政策形成機能、監視機関としての機能の充実が図られるよう、その見直しを検討すべき時期に来ている。また、議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、長との関係など議会制度の基本的事項については法律で定めることとし、その組織及び運営についてはできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる方向で見直すことが必要であると考えられる。そして、改革に取り組んでいる先進的な取組を参考にしつつ、現行制度の積極的な活用や適切な運用を進めることによって、議会の一層の活性化やその果たすべき役割と現状評価の間にあるギャップの解消を図り、議会の自己改革を進めていくべきである。」と前置きしたうえで、① 幅広い層からの人材確保等 ② 議会の組織 ③ 議会の権能（ア 委員会の議案提出権 イ 専門的知見の活用 ウ 議会の議決事件の拡大） ④ 議会の運営 ア 住民と議会との意思疎通の充実 イ 議会事務局の機能の充実 ⑤ 議員の位置付けと定数 ⑥ 長と議会の関係（ア 専決処分のある方 イ 議会の招集のある方） ⑦ 小規模自治体における議会制度のあり方等の諸方策を提言しているのである。また、第29次地制調答申は、自治体議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例の制定等の従来の運用の見直しが近年みられるようになり、「引き続きこのような自主的な取り組みが進められることが期待される。」として、自治体議会自身による「自己改革の取り組みに加え、以下のような方向での見直

しを行うことが適当である。」として、①議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策（④議決事件については①「契約の締結及び財産の取得又は処分に係る議決」については、本来、執行機関限りで処理するという考え方があるが、地方公共団体の財政運営に与える影響等に鑑み、政令で定める基準に従い条例で定めるものについて議会の議決を要するものとされているところから、「議会の監視機能を充実・強化するためには議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行よりも合理的な範囲内で拡大すべきである。」、②「議会の議決事件については、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているもののほか、同条第2項により各地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができる」ところから、各自治体においては、「中長期的な地域の課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議決事件として追加するなどの取り組みが行われており、このような手法によって、一層議会の審議の活性化が図られることが期待される。」という。それに加えて、現在は法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、第28次地制調答申のとおり、「法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、これを議決事件として追加できるようにすることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものにどのような措置を講じていくべきか等について、検討していく必要がある。」③議会の監視機能（①議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大「長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人は、現行制度においては、当該地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずる者の2分の1以上を出資している法人等とされている」ところ、「現在、監査委員の監査が資本金等の4分の1以上を出資している法人等にまで及んでいること等を踏まえ、議会の監視機能を高めるという観点から、長の調査権の対象となる法人についても、当該地方公共団体が資本金等の4分の1以上を出資している法人等のうち、条例で定めるものにまで拡大することとすべきである。」）②住民訴訟と議会の議決による権利放棄（住民訴訟のうち、自治法第242条の2第1項第4号に基づくいわゆる4号訴訟は、「住民が、違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを、当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている」ところ、「近年、議会が、4号訴訟の継続中に当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を行い、そのことが訴訟の結果に影響を与えることとなった事例がいくつか見られるようになっている」ため、「4号訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権を当該訴訟の継続中に放棄することは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうこととなりがねない」ので、「4号訴訟の継続中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずべきである。」）③議会における決算の認定（自治体の決算は、毎会計年度、議会の認定に付さなければならないことと

されているが、「仮に議会が決算を認定しない場合には、議会がその真偽等を通じて長の予算執行や政策遂行上の問題点等の決算を認定しない理由を長や住民に対して明らかにするよう努めるべきである。」また、長は議会から指摘された問題点等に関しては、「決算の審議において、その原因や善後策等を十分に説明するとともに、住民に対してもその善後策等を説明するよう努めるべきである。」④議会の実地検査権等の監視機能（議会の監視機能は、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から等が自治体行政全般にわたって果されるべきものであるため、現在、有している執行機関に対する検査権や監査請求権や調査権等を今後さらに活用していくべきであるところから、「現在、議会は実地検査を行うことができず、そのような必要がある場合には監査委員に対する監査請求により行うこととされている。この点について、仮に議員選出の監査委員を廃止するのであれば、議会に実地検査権を付与すべきではないかとの意見や、監査委員の選任方法や構成についての検討状況にかかわらず、議会に実地検査権を付与すべきとの意見があった。これに対し、議会に実地検査権を付与することについては、議会の有する監査請求権や調査権等との関係をどのように考えるのか等の課題があるとの意見もあったところから、議会の実地検査権については、現在の検査権や調査権の行使の状況等も勘案しつつ検討すべきである」とされた。「また、議会の少数者による調査検討の行使を認めるべきであるとの意見もあったが、議会の意思決定がなされるまでの過程において、少数者の意見をどのように汲み上げ実現していくか、それぞれの議会でさまざまな運用を工夫していくことが適当である。」⑤議会活動の透明性と議会事務局等（①議会活動の透明性（「制度面だけでなく、実質的な面から議会の権能を高めていくためには、議会が住民の意思を十分に反映し、充実した審議を行うことが重要である」として、「議員を選出した住民においても、議会における議論の内容や議員の活動の実態等について、積極的に関心を持つことが期待される。」、「議会活動については、本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである。この点については、議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる。」）②議会事務局等（自治体の自主的な政策立案の範囲が拡大するとともに、その処理する事務も複雑化・高度化して生きていることから、「議会の政策立案機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に勝れ短報力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである。」）、③議会制度の自由度の拡大（①議員定数等（「定数の決定は、各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきである。」とし、「各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるようなものとなるよう十分に配慮すべきである。」）④議会の招集と会期（定例会と臨時会に分けられている現行制度において、「定例会は毎年、条例で定める回数これを招集し、臨時会は、必要がある場合において、その事件に限

りこれを招集することとされている。現在は、一年間に数回、一定の会期を定めて定例会を開催するとともに、その会期以外においては、必要に応じて、臨時会を開催するという形の議会運営が一般的となっている。」ところから、「議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地からは、議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考えていくことが求められている」として、諸外国の地方議会における毎週定期的に会議を開催する等の運営が、多様な人材が議会議員として活動することを容易にし、住民も傍聴の機会が拡大するなどの可能性があり、「住民に身近な議会の実現に資するものと考えられる」とし、我が国の基礎自治体の議会においても、柔軟な議会運営を可能とする要請が高いと言い、「今後一層住民に身近な議会を実現し、柔軟な議会運営を可能とする観点から、長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する他の諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するような必要な措置を講じていくべきである。」といい、併せて、議場への出席を求められる執行機関の職務執行に支障が生じないような配慮も求められている。③議会の議員に求められる役割等（④議員の役割等（「議員の主な役割は、住民の意思を把握し、これを議会における審議・討論を通じて適切な形で地方公共団体の運営に反映させることである。」ことなので、住民の信頼や期待を裏切らないような運用を工夫すべきであるというのである。）⑤勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備（現行の議会運営は、一定期間中の平日の昼間に集中して会議等を開催するのが一般的であるところ、「平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ることが考えられる。」とし、「勤労者について、立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度を導入すること等が考えられる。」といい、「我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから」、社会全体で議会の活動を支えるべきであるという意識の醸成に努めながら検討していくべきであるというのである。「議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、外国の取り組みなどを参考としつつ検討すべきである。」、また「公務員については、現行制度において、職務専念義務が課され、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。」という現状認識から、「公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。」といい、「公務

員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公民の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前期のような休暇制度、求職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。」というのである。) ©議員の位置づけ)、がそれぞれである。

- 4) 例えば、2007（平成19）年4月19日の全国都道府県議会議長会に設置されていた都道府県議会制度研究会の公表した『自治体議会議員の新たな位置づけ』と題する最終報告「自治体議会議員の新たな位置づけと議員の職務活動に対する公費支給」において次のように提言している。つまり、「(3)政務調査費について」の中で「議員の行う議案等の審査に資するための調査研究活動はもとより、住民との意見交換会など住民意思の把握・吸収のための活動も、それが自己の後援会活動の一環として行われるなど特定の住民を対象とするなどの、いわゆる選挙活動とされるものでない限り、公費助成の対象となる議員の職務と解すべきである。したがって「自治体議会議員の新たな位置づけ」後においては、これらの議員活動も議員の職務活動領域に属する活動であると認め、それに要する経費に政務調査費を充てることができることを法律上明確にするか、あるいは報酬（地方歳費（仮称））とは別途、何らかの公費で手当する必要がでてくるだろう。これらについては、地方歳費（仮称）に含めるという前述の考え方もあるが、当面は、政務調査費制度の範囲拡大あるいは同制度を廃止し別途の制度創設等、制度の再編を含めた検討の余地もあるだろう。なお、「自治体議会議員の新たな位置づけ」を契機に、報酬、費用弁償及び政務調査費など公費支給の水準また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考えられる。また、公費支給の前提としては、二元代表制の下、議会が執行機関への監視機能や政策立案機能を適切に果たしていることを、住民に説明・理解を得ることが大切である。それぞれの議会において、政務調査費や新たな公費支給制度を活用して、議員活動を住民から見えるものにし、説明責任を果たしていく努力がより一層求められる。」と、まとめているのである。また、2010（平成22）年1月21日の全国都道府県議会議長会の『議会機能の充実強化を求める緊急要請』の最後の項目(3)として「議員の行う議案等の審査に資するための調査研究活動はもとより、住民との意見交換会など住民意思の把握・吸収のための活動も、それが自己の後援会活動の一環として行われるなど特定の住民を対象とするなどの、いわゆる選挙活動とされるものでない限り、公費助成の対象となる議員の職務と解すべきである。したがって「自治体議会議員の新たな位置づけ」後においては、これらの議員活動も議員の職務活動領域に属する活動であると認め、それに要する経費に政務調査費を充てることができることを法律上明確にするか、あるいは報酬（地方歳費（仮称））とは別途、何らかの公費で手当する必要がでてくるだろう。これらについては、地方歳費（仮称）に含めるという前述の考え方もあるが、当面は、政務調査費制度の範囲拡大あるいは同制度を廃止し別途の制度創設等、制度の再編を含めた

検討の余地もあるだろう。なお、「自治体議会議員の新たな位置付け」を契機に、報酬、費用弁償及び政務調査費など公費支給の水準または額の決定に当たっては、広く住民に納得できるように審議と決定手続きを工夫することが考えられる。また、公費支給の前提としては、二元代表制の下、議会が執行機関への監視機能や政策立案機能を適切に果たしていることを、住民に説明・理解を得ることが大切である。それぞれの議会において、政務調査費や新たな公費支給制度を活用して、議員活動を住民から見えるものにし、説明責任を果たしていく努力がより一層求められる。」という直接的な提言を行ってもいるのである。これらの点については、勢旗、前掲書7～11頁等を参照のこと。

5) 勢旗、前掲書7～19頁等を参照のこと。なお、同書においてはこの時の国会審議の内容についても詳細に解説しているが、最終的に2013年3月1日に施行された改正自治法は、実質的な内容の確定作業を各自治体の条例の定めるところに委ねることとなったわけである。

6) これについても、その事情等を含めて、勢旗、前掲書20～28頁等を参照のこと。同書によると、政務調査費に関する改正自治法が施行されるのに際して、三議長会（議会三団体）が、それぞれ、①都道府県議会の条例案②市議会の条例案③町村議会の条例案、というモデル条例の案を検討し、公表しており、「政務活動の範囲」をはじめ、「交付対象」、「具体的経費区分」等に関するモデルとでもいうべきものを提示していたのである。これらの条例においては、概ね、使途基準あるいは政務活動の範囲及び交付対象を明示し、より具体的な使途基準（経費区分）を条例本文とは別に表として掲げているようである。なお、その額等については、都道府県議会では東京都議会の月額60万円（したがって、年額720万円）を最高額として、徳島県議会の月額20万円（年額240万円）が最低額であり、市議会においては神奈川県横浜市の月額60万円（年額720万円）が最高額であるが、月額1万円に満たない市議会が複数存在しているようである。もっとも、この市議会の中には、20の政令指定都市の議会が含まれているし、人口5万人以下の市議会も含まれていることを考慮しておかなければならない。

7) 勢旗、前掲書25頁に「2 政務活動費の原則」として解説してある大阪府議会や長野県議会の事例（それに関する判例）等を参照のこと。

まとめにかえて

本稿では、自治体議会の制度としてすでに18年の実績を有する政務活動費というものに焦点を当てて、その必然性を検証し、存在理由如何を考察してきた。47都道府県及び20政令指定都市の全てにとってはいまや「常識」ともな

り得ているこの制度資金は、国会議員に支給されている「立法事務費」的なものと説明されるが、果たしてそうであるか、というのが元々の素朴な疑問であり、その疑問を本稿の出発点としたのである。例によって、藪睨み以外の何物でもないが、いまもなお、我々の耳目には自治体議会において発生した多様な事件や様々な評価が後を絶たないぐらいに喧しいところである。しかも、自治体議会の議員自身においても、国会議員並みの尊敬とともに、権力と富の集中を渴望しているように見える。特に、本稿において考察の対象とした政務活動費なるものが住民の血税を原資としている公金であることに思いを致せば、その制度的枠組みは極めて透明かつ厳密でなければならないところ、現状は必ずしもそれを満たすものとはなっていないと言わざるを得ない点が少なくない。

今後の運用を注視していく必要があると思われるが、今一度、憲法第94条の立法趣旨を想起しながら、主権者たる住民の納得の得られる制度の再構築と運用が期待されるところとなっているようである。