

政務調査費に関する補足（参考）メモ  
立法事務費と政務調査費

政務調査費は、2000年（平成12）5月、地方自治法第100条第13項に創設されたが、その背景の一つになったと考えられるのは、1953年（昭和28）施行の「国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律」であった。

国会議員の「立法事務費」は、その名称のとおり、国会議員の立法活動への助成である。この法律の第1条で「国会が国の唯一の立法機関たる性質にかんがみ、国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するため必要な経費の一部として、各議院における各会派（ここにいう会派には、政治資金規正法の規定による届出のあつた政治団体で議院におけるその所属議員が一人の場合を含む）に対し、立法事務費を交付する」と規定している。2項で、わざわざ「前項の立法事務費は、議員に対しては交付しないものとする」としている。

立法事務費は毎月交付である。各会派の認定は、各議院の議院運営委員会の議決によって決定される。「立法事務費」は各議院内の会派の立法活動に関する調査研究に対する助成が目的で、議員には交付せず、非課税扱いとなっている。交付額は発足当時の月額1万円から1979年改正で65万円となっている。

国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律

（昭和二十八年法律第五十二号）

最終改正：昭和六一年四月五日法律第一七号

第一条 国会が国の唯一の立法機関たる性質にかんがみ、国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するため必要な経費の一部として、各議院における各会派（ここにいう会派には、政治資金規正法（昭和二十三年法律第九十四号）第六条第一項の規定による届出のあつた政治団体で議院におけるその所属議員が一人の場合を含む。以下同じ。）に対し、立法事務費を交付する。

2 前項の立法事務費は、議員に対しては交付しないものとする。

第二条 立法事務費は、毎月交付する。

第三条 立法事務費として各会派に対し交付する月額、各議院における各会派の所属議員数に応じ、議員一人につき六十五万円の割合をもつて算定した金額とする。

第四条 前条の所属議員数は、毎月交付日における各会派の所属議員数による。

2 立法事務費の交付日において、議員の任期満了、辞職、退職、除名若しくは死亡、議員の所属会派からの脱会若しくは除名又は衆議院の解散があつた場合には、当月分の立法事務費の交付については、これらの事由が生じなかつたものとみなす。一の会派が他の会派と合併し、又は会派が解散した場合も、また同様とする。

3 各会派の所属議員数の計算については、同一議員につき重複して行うことができない。

第五条 各会派の認定は、各議院の議院運営委員会の議決によって決定する。

第六条 各会派は、立法事務費の交付を受けるために、立法事務費経理責任者を定めなければならない。

第七条 各議院の議長は、立法事務費の交付に関し疑義があると認めるときは、議院運営委員会に諮って決定する。

第八条 この法律に定めるものを除く外、立法事務費の交付に関する規程は、両議院の議長が協議して定める。

この法律が施行された当時、自治法には、立法事務費の交付に当たるような地方議員に対する公費支給に関する条文も条例への委任規定もなかった。そこで考え出されたのが、立法事務費と同様に「会派」を対象とし、地方自治法 232 条の 2 の「公益上必要ある場合」の補助として公費を支給してもらおうというものであった。

この補助金支給が「調査研究費」として都道府県から政令指定都市、そして一般市へと徐々に広がっていった。国会議員の場合は、立法事務費とは文字通り法案をつくるための経費であって使途が限定されている。しかし、当時、地方議会の議員の間に議会で条例の企画・立案をしようという発想はほとんどなかったから、議員が視察や研修などをした場合にかかった費用の一部を調査研究費として会派に支給しようということになったと思われる。そもそも趣旨のはっきりしない公費支給であった。

問題はどこにあったか。「公益上必要ある場合」の補助を出すかどうかの権限は首長にある。県政調査研究費あるいは市政調査研究費を補助金で出すと、交付の条件や方法は首長が要綱で決めることになる。だから、予算の組み方、支出の形式では、概して、議会費の中でなく総務費の中に入っていた。その使途に関して厳密な基準を設け、領収書の添付や、視察の報告書を求めることを徹底すれば、執行機関の監視機能を果たす議会の活動へ干渉しているのではないかといわれかねない。そこで公費支出でありながら、内容・使途については実際には「ノータッチ、ノーチェック」と同然になってしまった。

議員個人へは違法だが、会派へは違法でないという理由で補助交付金の一形態として支給しているところが多かったが、「公益上の必要」をどう規定するのかが定かでないため、住民からは「隠れ報酬」「第二報酬」「ヤミ手当」「別財布」などの批判を受けることになった。

もちろん、この調査研究費は会派に対するもので個々の議員のポケットマネーとして「山分け」することは許されないとされていた。調査費は議会内の各会派へ、毎月、所属議員数に応じて交付され、首長が予算の範囲内で算定した額とされた。交付対象は会派に限られていたが、所属議員が 1 人の会派や無所属議員の場合も会派届けを出せば交付を受けられる扱いとなっていた。支払ってはいけない項目としては慶弔費、餞別などの儀礼的な経費、政党活動費、酒を伴う飲食費などであった。使途については決算書が当該年度終了後に議長を経由して首長に提出され、関係書類は保存されているといわれるが、領収書の添付がないのが一般的であった。

1990 年代の中頃から各地のいわゆる市民オンブズマン等がこの調査交付金に関する情報公開を求める運動を展開したが、この補助金の交付の根拠や運用がバラバラで、しかも公開対象外にしているところもあるなど、使途が不透明であることが明るみに出て、廃止の要求や訴訟が起こった。地方議会議長会三団体は、自治法で会派を明記し世間的にも堂々と使えるようにしてほしい旨を国（主として与党）に要請した。1999（平成 11）年 10 月、全国都道府県議会議長会は、「都道府県政調査交付金の法的な位置付けを明確にするととも

に、条例で議員活動に要する経費を支給できるよう」自治法の改正を求める決議し要望している。それまでの補助金の法的な追認を求めるものであったといえる。

その法制化運動の中で、議長会は、自治法上、会派への支給を明確にし、それが定着したあと、次の段階で議員個人への支給を法改正する二段階方式を提案していた。当時の自治省は会派を対象にするなら議員立法に反対しないとの態度であった。こうして自治法が議員立法によって改正され、条例に基づいて政務調査費を支給できる措置がとられることになったのである。

ところで、自治法第 100 条は、「調査権、政府の刊行物送付義務、図書室附設」に関する規定であるが、その中に第 13 項を新設し「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」と規定した。

国会での審議では、地方議員側からの要請を受けて国会議員から会派だけでなく議員も対象とするようにとの発言があり、支給対象は会派、議員、会派と議員の三つとなった。実際に、政務調査費が条例化されたときは、会派を対象とするものが多かった。会派への支給を法的に認知させることが運動の目的だったからである。しかし、会派単位で活動するときを別にすれば、各議員の活動の方がキメ細かく広範囲に及びうるため会派だけを対象にするには無理があったともいえる。

問題なのは、「調査研究」を何ら定義していないだけでなく、法文上の規定は 100 条の議会調査にかかわらせながら、政務調査費という言い方に示されているように、調査研究を「政務」にかかわらせていることである。その「政務」とは何かが不明である。

「立法事務費」は「国会が国の唯一の立法機関たる性質にかんがみ、国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するため」であり、「政務調査費」は「その議会の議員の調査研究に資するため」である。「調査研究」とあるのは同じである。しかし、自治体議会の場合、「議会の議員の調査研究」が「立法」に関するものであるかどうかは明示されていない。自治法の 100 条の中の規定であることから見ると、当該の自治体の事務に関する調査（監視機能）が想定されており、明示的には議案の調査・企画・立案（立法＝政策形成機能）に関わらせてはいない。つまり、「立法事務費」と「政務調査費」には似て非なるものがあり、自治法の趣旨は立法機関としての議会の充実強化を図ろうとしているとは考えにくい。

いったい、政務調査費は、どのような議員活動を支給対象としているのであろうか。自治法において政務調査費を議会の「調査」に関わらせているということは、政策形成機能というより、首長等の事務執行をめぐる、不透明なこと、不適切なこと、住民との関係で問題が発生していることなどの調査機能を想定していたことを窺がわせる。したがって、自治体議会の会派ないし議員が政務調査費を受給しているからといって、それが政策形成機能を行えという趣旨であるとはいいがたい。

#### ①「調査」に係らせている点について

もともと、調査は議会ないし委員会で行うことができるし、それが自治法 100 条の主旨である。また、調査ということでは、2006（平成 18）年の自治法改正によって、「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者等にさせることができる」こととなっている。（第 100 条の 2 関係）。必要ならば学識経験者の参加を求めることもできるから、それだけ政務調査費を使って議員または会派が「調査」を行う必要性は減じているといえよう。

#### ②「政務」に係らせている点について

全国の地方議会では、概して、政務調査費は、議案の審査や政策提言等に要する調査研究が主な使途であると解されているといえる。ただし、住民との意見交換会など民意の把握・吸収のための活動に要する経費のすべてに充てられることとはされていない。この点で、議員・会派による政務調査活動にはあいまいさが付きまどっている。

「政務」という用語から直ちに想起されるのは、かつての中央省庁で使われていた「政務次官」と「事務次官」の区別であり、政務次官制が廃止された後導入された「副大臣・大臣政務官」である（大臣も含め政務三役）。政務は事務と対比されている。政務といえ、例えば副大臣は「その省の長である大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、並びにあらかじめその省の長である大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行する。」とされ、大臣政務官は、「その省の長である大臣を助け、特定の政策及び企画に参画し、政務を処理する。」とされている。

ここでは、政務とは、政策に関与し国会との連絡交渉に当たることを意味している。この意味で政務は、単に事務に関する調査ではなく、政策の立案・企画にかかわる活動であるといえる。「政務を処理し」とある「政務」は政治マター（党内及び与野党間の政策調整問題）の処理活動である。これに対して、政務調査費の場合の「政務」とは、一体、何のことを指しているのか不明である。

そこで、自治体の事務に関する調査にかかる経費を会派ないし議員に交付することはやめるべきだ、という改革案はありうる。「調査」は議会ないし委員会で、必要なら学識経験者等の参加も得て行い、国会におけるように会派に限定して「立法事務費」を交付している例にならって、「議会が当該自治体の議事機関であることにかんがみ、議会会派の政策形成に関する調査研究の推進に資するため」と規定し直し、一定の使途を決めた上で、「政策形成に関する調査研究」の活動報告ないし成果報告を義務づけてはどうだろうか。もちろん公費の支出であるから、何に使ったかが判る領収書の添付・提出は必須とすべきである。住民代表としての議員が会派として、政策立案や立法・調査を行なうため、情報収集活動、意向調査活動、住民との意見交換活動などの活動に対し、「政策研究活動費」（仮称）として激励・助成するのである。あるいは、一定期間試行の後、妥当な「政策研究活動費」を算出し、議員報酬（所得）に組み込むことによって政務調査費は廃止することが考えられる。