

平成29年 1月30日

東大阪市議会議長 西田和彦 殿

東大阪市議会政務活動費調査等協議会  
会長 堀 裕彦

### 東大阪市議会における政務活動費のあり方について（意見）

平成28年2月25日付けで東大阪市議会議長より意見を求められた東大阪市議会における政務活動費のあり方（①政務活動費の必要性，②政務活動費交付額の妥当性）について、慎重に協議を重ねた結果、次のとおりの結論に達しましたので、意見を具申いたします。

#### 記

#### 第1 政務活動費と本協議会に求められる役割

##### 1 政務活動費の意義

政務活動費は、地方自治体の自己決定権・自己責任の拡大に伴って、議員活動の充実と議員の資質向上を図る目的で平成12年に創設された。地方議会議員の政策立案・調査研究を活発にし、もって市民の生活の向上を終局目的とする制度であり、当初の名称は「政務調査費」であったが、平成24年には、対象範囲を調査研究活動に限定せず、住民意思の把握や陳情活動等の広範な議員活動にも充当できるようにするため、地方自治法の改正に伴い「政務活動費」に改称された。

##### 2 東大阪市における政務活動費の沿革

平成13年4月1日の改正地方自治法の施行を受けて、東大阪市でも条例が整備され、当初、月額20万円の交付額で政務調査費はスタートした。平成21年には、使途基準の運用細目を改正し、「東大阪市議会政務活動（調査）費運用マニュアル」（以下「マニュアル」という。）が制定された。なお、交付は各会派（所属議員が1人の会派も含む。）に対して毎月なされ、年度終了後に支出されなかった残額が返還される、会派単位の前払い方式が採用されている。

しかし、平成26年7月に兵庫県議会において政務活動費の不正支出が発覚したのを機に、全国の地方議会でも政務活動費問題が浮き彫りになり、東大阪市議会でも問題となった。同年9月には元議長が議員辞職して事務所費など930万円の返還を表明し、同年10月には7会派19議員が約2230万円を市に返還表明する事態となった。この流れのなか、同年10月には議会において政務活動費を20万円から15万円に減額する決議がなされ、同年11月分から改定され現在に至っている。

さらに平成26年11月には、市議会としてマニュアルの見直し及び交付方法から情報公開までの改善検討が行われ、「政務活動費検討会議」も設置された。

### 3 本協議会設置の経緯と目的

以上の経過のなか、政務活動費のあり方を外部の視点から検証・検討する目的で「東大阪市議会政務活動費調査等協議会」（以下「本協議会」という。）が設置された。今般、東大阪市議会議長より①政務活動費の必要性について、②政務活動費交付額の妥当性についてという2点について意見を求められ、8回に渡る協議会の開催、議員有志へのヒアリングや世論・市民の声の調査、さらに本会議傍聴など多面的な検討を重ねて、下記の結論に至った。

## 第2 政務活動費の必要性について（上記①）

### 1 結論

政務活動費は必要である。

### 2 本協議会の意見

政務活動費は、今般の不正支出の続発を受けてその制度自体が社会的に問題視され、ともすれば議員の私利私欲のために利用される制度との印象をも生じさせている。

しかし、そもそも政務活動は、市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させ住民福祉の増進を図る活動である。これに伴う実費を対象とする政務活動費は、自由闊達な議員活動、ひいては市政の改善に必要なかつ有益な制度であって、その終局的な目的は市民全体の利益向上にある。公費の支出によって、その負担者である市民にその利益を還元する点に政務活動費の正当性があり、同制度が終局的な受益者として想定しているのは会派・議会ではなく市民である。

政務活動費を廃止することは、市民全体の利益向上のための活動に伴う支出について全く経済的手当てを行わないことを意味し、市民の全体的利益を犠牲にすることになるものといえる。したがって、本協議会は、政務活動費制度自体が問題なのではなく、運用方法や明確なルールの設定に集約されるべきものとする。

### 3 反対論に対する考察

#### (1) 議員活動は無報酬で行われるべきとの意見

今般の全国的な政務活動費不正支出事件の発覚を経て、政務活動費の制度的撤廃の声も聞かれる。その論拠として、本来、政務活動を含む議員活動は、それ自体ボランティアで行われ、これに伴う実費も自己負担でなされるべきものであるとの意見が存在する。

しかし、地方自治体の役割が拡大した今日において、議員の活動は単に議会に出席して議決を行うのみではない。その活動は、政策形成にかかわる調査・企画・立案活動、政策形成に必要な情報収集、意識調査、住民との意見交換、議会の適

正かつ効率的な運営・管理を確保するために任意の会議体に出席することなど極めて多様である。いずれも必要不可欠なこれら議員活動を行うためには、当然ながら一定の経費支出が伴う。この経費を自己負担で賄うよう要請することは非現実的であると言わざるをえない。地方議員の調査活動の充実を図るためには、これら活動に本来的に必要となる経費支出に関する経済的助成基盤の整備は必要不可欠であり、政務活動費はまさにこの役割を担うものとする。

## (2) 政務活動費は議員報酬から支出されるべきとの意見

政務活動は議員報酬を利用して行うべきであり、政務活動費という別途の費目は必要ないという意見もある。

しかし議員には、私人としての本業において収入の柱を確保したうえで議員活動を行っている場合もあれば、いわゆる専門議員も相当数存在し、その経済的背景は様々である。特に後者の場合には議員報酬は生活費と直結しており、政務活動による支出は即ち生活費の削減を意味する。加えて、政務活動に伴い発生する実費について議員報酬からの支出を前提とすることは、経済的に恵まれた環境にある者に優先的に議員になる門戸を開く一方で、若手や経済的基盤に乏しい者には議員になることを躊躇させる。老若男女、多種多様なバックグラウンドを持つ者が議会を構成してこそ、地方自治を活性させ、市民の声に隅々まで耳を傾けることができると考える。

したがって、議員報酬とは別の枠組みで、実費の弁償という趣旨での政務活動費制度を維持することには重要な意義があるというのが本協議会の結論である。

## (3) いったん廃止するべきとの意見

不正支出の相次ぐ発覚で市民の信頼を損ねた点を重視し、いったん政務活動費をゼロにする（廃止する）という意見もある。

確かに、これは政務活動費の必要性を検証するためのドラスチックな方策だと思われる。しかしそのような壮大な社会実験をすることで得られる可能性のある効果に比して、それによる市政の停滞といった弊害を否定できない。廃止による政務活動の低下や議員の資質向上の機会を奪うことは、市民に回復困難な不利益すら及ぼすおそれがあると考えられる。

重要なことは、市政に貢献するという議員本来の存在意義を実現し、政務活動を活性化するという目的のために、いかに政務活動費の運用を透明化・適正化するか、その方法を真摯に模索することである。

## 第3 政務活動費交付額の妥当性について（上記②）

### 1 政務活動費交付額の妥当性

東大阪市における現在の交付額（議員1人当たり月額15万円）は高額であり、減額が検討されるべきである。一方で、具体的に幾ら減額すべきであるかという金

額を現時点で算定することは困難であるとともに、拙速な金額決定による弊害が懸念される。

本協議会としては、本意見書第4に記載の提言を踏まえ、情報開示等の制度整備が実現することを前提に、各議員において政務活動費の趣旨・目的の実現に向けて一層の努力をしつつ、一定期間、政務活動費のあるべき運用の実績を積み上げるべきであると考えている。当該運用の経緯並びに結果について、市民からの意見も勘案し、その執行率や内訳、返還率、具体的な政務活動の成果（いかに政策に反映されたか）等まで考慮したうえで、一定期間後に改めて検証の機会を設け、交付額の妥当性について再度検討すべきであると考えている。

以下、検討の経過を述べる。

## 2 中核市平均との比較

まず政務活動費の交付額の妥当性を検討するにあたっては、全国的な傾向と東大阪市との均衡を図る観点から、他市との比較が有用であると考えている。東大阪市が市民20万人以上の中核市であることに着目し、母体を全国中核市と設定して比較検討を加えた。

平成27年度の中核市の政務活動費平均額は、年間約111万円（月額9万2,467円）である。一方で、東大阪市の月額交付額は15万円（当初は20万円）であり、中核市平均額の150パーセント以上と相当高額であると評価できる。

これに関して本協議会は、中核市平均が10万円未満であるところ、東大阪市が15万円であることを正当化すべき事情が果たして存在するののかという視点から検討を加えたが、そのような優位性を見出すことは困難であった。ただ、議員の具体的な活動内容は十人十色であり、地域差が存在するうえ関心領域も異なるため、議員活動それ自体を客観的に評価する指標を定立することは極めて困難ではある。しかし一方で、中核市平均の150パーセントという高額な交付額の正当性を裏付けるためには、例えば議員提案条例が他市に比して多く成立しているとか、他市に先駆けて先例となるような政策が実現している等の事情がなければ、少なくとも市民の理解は得られないのではないだろうか。平成26年から東大阪市においても連日政務活動費の不正支出問題が報道され、その中には悪質性の高いものも存在し、一部は刑事事件にまで至った。過去5年分を見直した返還総額が3165万円という異常な金額に上ったという点に鑑みれば、その原資を負担している市民から、そもそも月額交付額15万円（当時20万円）自体が不適切・過大であったとの意見が出るのは至極当然ともいえる。

また、交付額が減額されることで、政務活動費として支出すべきか否かという議員自身の自己チェックが厳しくなり、適切な使用に資するという考えにも首肯すべき点がある。

以上のとおり、まず全国の中核市平均値との比較という観点からは、現在の月額

15万円という金額は減額の方で検討されて然るべきである。

### 3 現在の東大阪市における政務活動費の運用実態

#### (1) 東大阪市における返還率の推移

次に本協議会は、東大阪市における返還率から、妥当な交付額を模索するというアプローチをとった。

既述のとおり、東大阪市においては、各会派に、月額15万円の前払い方式で政務活動費が支給されている。不正支出問題が発覚する以前の平成25年当時の政務活動費は月額20万円で、全会派合計の返還率（以下「全体返還率」という。）は約2.6パーセントである。月額20万円の政務活動費のほぼ全額が執行されていたことになり、それ以前もほぼ同様に年間240万円の満額近くが執行されていた。

しかし、平成26年7月の兵庫県議会における政務活動費の不正支出問題を機に東大阪市議会でも問題が顕在化してからは、極めて顕著な変化があった。平成26年度の政務活動費の全体返還率は、約45.54パーセントと大幅に上昇し、また、翌平成27年度の全体返還率も約40パーセントであった。すなわち2年連続して、交付額（月額15万円）の約4割が返還されていることになる。

この流れと数値を表面的に見れば、「それまでの不適切支出が今般の不祥事を機に修正され、政務活動費についてあるべき適切な支出がなされた結果、返還率が上昇した。従前の約6割の交付額が適切かつ妥当である。」という結論を導く余地があり、詰まるところ、減額すべき金額も約6万円（15万円×4割程度）が妥当と思える。

#### (2) 返還率の背景と実質的検討

##### ア 平成26年度返還率の背景

一方で、このような見解は危険も内包している。まず平成26年度全体返還率については、不祥事発覚のまさにその時期であり、多分にイレギュラーな要素が存在する。各会派を個別に見れば返還率は1.84パーセント（ほぼ全額を執行した会派）から95.08パーセント（ほぼ全額を返還した会派）まで広く混在している。そして、相当額を返還した会派の背景には、①不正支出が発覚したため任期半ばで議員自体を辞職し政務活動費が支出されなかった、②大規模なシステムの導入を予定しており当該導入に相当額の政務活動費を充てる予定でいたが、それが実現せず結果的に支出総額が低額にとどまった、③不正支出問題が相次ぐなかで政務活動費の使用そのものを自粛するという会派方針をとった、などの諸事情が存在していた。活発かつ適切な政務活動の結果としての返還率ではないことが銘記される必要がある。

##### イ 平成27年度返還率の背景

翌平成27年度の全体返還率も約40パーセントという高い値を示した。

ただしこれも、全会派が総じて約40パーセントを返還したのではなく、各会派別には、返還率は0パーセントから96.19パーセントと大きな開きが見られた。

本協議会が特に注目したのは、返還率0パーセントの会派が2会派存在した点であった。当該会派の具体的支出については本協議会の専門委員（以下「第三者機関」という。）の調査を経ているが、不適切と認める点は存在しなかった。もちろん当該調査は、マニュアルに則って支出費目や按分割合を確認するといういわば形式的な調査であるため、当該支出に伴う政務活動が実質的にいかなる具体的な効果をあげたのかという判断にまで踏み込んだものではない（なお、このような踏み込んだ判断についても今後必要であると考えられる点については第4で述べる。）。一方でマニュアルに照らして不適切な支出はなく月額15万円満額が執行されている点は、当該2会派においては、議員の適切な政務活動の結果として月額15万円の实費が必要であったと評価することもできる。

この点を重視すると、現状交付額から例えば40パーセントという大幅な減額を行うことは、本来あるべき適切な政務活動まで不当に制約する結果を招来する懸念がある。

#### ウ 小括

したがって、返還率からは、端的に相当額の減額が示唆される一方で、その金額を具体的に幾らにするかについてはさらに慎重な検討が必要であると考えられる。そして、当該金額を検討するにあたっては、現在の東大阪市の政務活動費の運用方法等に改善すべき点が存在し、まずその点について対処されなければ算定自体が困難であると考えられる。

#### 4 まとめ

以上を踏まえ、本協議会としては、現在月額15万円が交付されている政務活動費については減額の方で検討されるべきであると考えられる。もっとも、政務活動費の感情的な減額（究極的には廃止）は、政務活動の過度の自粛ないし衰退化をもたらし、その結果、地方議会の政策立案能力の減退を招く危険性もある。また、合理的根拠なく市民からの批判をかわすために大衆迎合的に減額措置を行うことや、一時的な回避策として減額を提案し、それが今般の政務活動費問題についてある種収束に向かわせるごとくの効果をもたらすことについては懸念が残る。

これらの点を踏まえ、本協議会は、妥当な交付額については下記の提言に基づく運用が行われた後に見直されるべきであるとの結論に至った。

### 第4 本協議会からの提言

#### 1 はじめに

政務活動費は、議員の職責を果たすため、社会通念上妥当な範囲のものであることを前提とし、市政に関する調査研究、情報収集その他の活動に要した費用の実費に充当することを原則（実費弁償の原則）とした上で、①必要性・妥当性の原則、②透明性の原則、③証拠主義の原則の三原則を満たす必要がある。これは、政務活動費が公費をその財源とする以上当然のものである。

しかし、今般の不正支出発覚まで、この三原則の要請に対する議員自身の認識に甘さがあったことは事実である。また東大阪市議会における相次いだ不祥事は全国的に広く知れ渡るところとなり、市民の信頼回復にも相当の努力を要するものと思われる。そこで議員各位において、自身の政務活動費の支出を伴う活動が果たして公費負担を正当化するに値するものであったか、その必要性、妥当性について自己点検を繰り返していくことが必要である。しかし今般までの経緯に鑑みれば、自己点検のみに期待するのではなく、市民が広く知る機会を持つことができる体制を構築し、市民の意見に真摯に耳を傾けることが必要であると考えます。

本協議会に求められる役割も、政務活動費の適切な支出を通じて東大阪市を持続的な発展に導くための具体的施策を引き出すことと認識し、下記のとおり提言する。

## 2 インターネット開示の充実

東大阪市の公式ホームページにおいて、平成27年8月1日以降は収支報告書、活動報告書のインターネット開示が開始され、翌平成28年8月1日からは会計帳簿についてもインターネット開示が行われるようになった。さらに今後は、収支報告書等のみならず、領収書等の添付資料もインターネット開示の対象とするべきである（なお領収書等の宛名については、原則として、透明性の観点から黒塗りにすべきではない）。

政務活動費の趣旨に基づけば、支出に関する資料は、本来開示されるべきものであり、また、開示することで間接的には議員自身の活動内容のアピールの機会にもなり得る。インターネットによる開示拡大によるデメリットは、コストと労力のほかは本来存在しないはずである。

他市においてもインターネット開示の導入が増加しており、領収書のCD交付が行われている自治体まで存在する。東大阪市においてもより一層透明度を高める必要があると考えます。

## 3 後払い方式への変更の検討

現在前払いとなっている政務活動費について、後払い方式への変更が検討されるべきである。そもそも、政務活動費には実費弁償の原則が適用されており、政務活動に伴い支出した経費の実費を弁償するものであって、後払い方式が本来の趣旨に適うものである。

そして、交付に先立ち適切性のチェックが行われることで不正・不適切な支出が予防されることになり、また、当該支出が果たして政務活動費として認められ填補

されるに足るものであるのかについて、支出する段階から議員自身が再考する機会を提供することになる。政務活動費として支出する以上は、支出段階から真摯な検討を経るべきであり、それがあべき運用の実現に寄与するものとする。

#### 4 政策立案との関係について説明責任を果たす努力

政務活動費を支出する以上、本来であれば、いかなる金額がいかなる用途に充てられたかのみならず、それが政策にどう反映されたかという実質面での有用性が市民に説明される必要がある。そもそも東大阪市の政務活動費の金額は、15万円に減額された現時点においてもなお全国中核市ではトップクラスに高額であり、仮にこれを維持するのであれば、同金額に応じた高度の説明責任が求められる。政務活動費の支出に際し、その根拠となる資料が必要となることは③証拠主義の原則から当然の前提であるが、当該支出が②必要性・妥当性を充足するものであるか否かはまた別の問題として存在する。特に高額の支出に際しては、当該支出の帰結として得られた政策や提言など具体的な活動自体が説明される必要がある。議員各位においては、真摯に説明責任を果たす姿勢が必要であるとする。

#### 5 第三者機関による調査と権限

平成26年度上半期以降の政務活動費支出については、税理士・弁護士から成る第三者機関が、各会派から提出された領収書等の資料を確認し、主にマニュアルに照らして不適切な支出がないかの調査を行っている。しかし、第三者機関の指摘は特に議員に対して拘束力を有するものではなく、当該指摘に応じていかなる対応をとるか（政務活動費としての支出対象から除外する、資料を補完する、または従前どおり政務活動費支出として維持する等）は、議員の判断に委ねられているという状況にある。

拘束力が必要か否かについては議論の余地があるが、当該機関の調査や提言に全く実効性がないのでは存在意義に乏しいと言わざるをえない。第三者機関の維持運営費用も公費から賄われている以上、公費支出を正当化するだけの有効性を担保する必要があるとする。

#### 6 自己責任の徹底と意識改革

平成28年11月、東大阪市の幹部職員男性が、平成24年から2年間に渡り、当時市議会の議長であった元市議から依頼を受けて収支報告書の代筆や白紙領収書への記入等を行っていたとして、詐欺で送検されたとの報道があった。当該事件から考えるべきことは多数あるが、政務活動費に関する一連の書類作成義務は議員または会派にあり、議会事務局にこれを代行させるようなことは断じてあってはならない。

支出した費用について政務活動費を充てるべきか否かにつき、最終的に判断するのは、本協議会でも議会事務局でもなく、議員自身である。たとえマニュアルで許容されているように読み取れる場合でも、政務活動費を支出するに値する活動かの判



断のみならず、これに関する手続きについても議員が議員自身の自己責任で対応すべきものであることを改めて認識し、その制度設計がなされるべきである。

以上