

地方議会の役割と課題

—宮崎市議会議員の代表性・主体性と政務調査費制度の考察を通じて—

神澤 和敬、堀口 正

第1章 はじめに
第1節 問題の所在
第2節 先行研究
第2章 地方議会の役割
第1節 地方議会の役割
第2節 地方議会の問題点
第3節 政務調査費制度とは
第3章 宮崎市の事例
第1節 地方議会の役割
第2節 地方議会活性化の方法
第4章 結論

キーワード：地方議会議員、代表性と主体性、
政務調査費制度、自己実現的、
情報公開

第1章 はじめに

第1節 問題の所在

本来の「団体自治」と「住民自治」を実現するため、これまで、地方議会に関する法案制定及び制度更新などが行われてきたが、実際には、その効果は限定的で、地方議会本来の役割を果たしているとは言えない。その背景には、第一に、議会が行政・首長に対して主体性や緊張感を失っていること、第二に、地方議員の関心が自治体全体の問題よりも地元の問題に傾斜していること、第三に、議会が地域社会を幅広く代表していないことなどがあるとされている（村

上[2003]80頁）。また公共機関も一部の利益団体の影響を受け、住民の要望に答えられていない（注1）。このような地方議会の役割の限界を少しでも改善し、本来の目的を果たすために政務調査費が導入されているが、逆に、統一地方選挙のたびに、その役割や使途についての問題点がマスコミや市民オンブズマンから指摘されている。

この政務調査費（2001年4月1日施行の改正地方自治法により制度化）は、本来、地方議会の議員が地方行政及び政策立案についての調査や研究を行う際に必要とされる資金／補助金のことを指し、2001年に、これまでの政策集団としての会派に交付されていた「県政調査交付金」（1956年制定）に代わって、制定されたものである。果たして、このような政務調査費制度は地方議会の活性化に有効なのであるか。

第2節 先行研究

地方議会の役割について、五十嵐・小川は日本の直面する国内問題のうち、特に都市と農村、環境と福祉の分野は重要であり、その対応策として、市町村による「マスタープランの策定」が求められている。そして、それを実行に移す

1) たとえば、正村は戦後日本の経済成長の負の側面として、以下のような構造的な問題があったと述べている。日本の地方において、地域の経済が特定の企業あるいは企業群に大きく依存している場合には、企業の発展することが地域の発展することであると考えられており、企業に対する批判や避難は、多数の市民や労

働者によって嫌悪と排除の対象とされた。そのうえ、地域の行政当局も、企業と密接に連携している場合が多く、首長や議員のように被選出の公職にも、企業の息のかかったものが多くなっているというのが実情であった（正村[1976]161～162頁）。また黒田[1984]を参照。

ためには、各種の条例が必要であり、条例をつくるのは地方議会なので、議会の役割も重要になってくると述べる一方で、実際には、地方議会による条例制定数はきわめて少なく、その役割は限定的である。原因は、日本政治の中央集権的支配と地方議員の資質にあると指摘している（五十嵐・小川[2000]第6章）。

また村松・伊藤は次のような考えを示している。日本の地方議員の役割には、その選ばれ方——自ら立候補するか、或いは支持基盤の推薦によるか、また支持基盤が一元的か、多元的か——によって、規定される（「リクルート仮説」という）。たとえば、自ら立候補する場合、「名望家型」（地域の資産家がその資源を活かして地域の要望にこたえる）か「キャッチオール型」（浮動票を獲得し、支持をえる）に、支持基盤の推薦の場合、「利益代弁型」（地域団体の支持を受ける）か「政党従属型」（特定の政党に傾斜）に分類される（村松[1986]67頁）。

さらに、西尾・岩崎は公職がどの程度、多様な層に分配されているのか、また地方議員の出身階層、社会的背景が議員の審議や行動にどのような影響を及ぼしているのか、さらに議会の審議、監視などの機能にどのような影響があるのかなどを考察し、都市から地方中核都市・市町村へ（行政体の規模が小さくなる）向うほど、特定団体、特定職業、非女性議員の割合が高くなる事を明らかにしている（西尾ほか編[1993]第一章）。

一方、新藤は議員の政治的関心が「地元」への現生利益の還元に向かう理由を、議員の資質に求めるのではなく、制度的制約に求めている。つまり、事務事業の根拠・権限が法によらないことになっている状況では、議員の関心は自治体政策の上位規範（長期計画、予算、条例な

ど）よりはむしろ、その下位規範（行政裁量への影響力の行使：議員が部長・課長との高度の接触を保つなど）へと向かうと述べている（新藤[1984]137-138頁）。

以上のように、日本には戦後制定された、憲法第92条（「団体自治の原理」「住民自治の原理」）が存在するにもかかわらず、これまでの研究を通じて、その本来の機能・役割——地方議会・議員の役割は限定的であり、またそれはその出身階層の多少や議員資質、さらには中央・地方の政治・経済関係や制度的制約によって規定されるといった、分析結果が出されている。筆者らはそれらに加えて、住民の参加度（代表性の高低）や自治体の内部規範や慣習にも規定されるのではないかと考える（注2）。

そこで本稿では、地方議会の役割について、宮崎市議会の事例（代表性と主体性）を通じて明らかにし、また地方議会の役割を向上させるための一つの方策（たとえば政務調査費の役割、内部規範の改善など）について検討することを目的とする。以下、第2章では地方議会の役割を紹介し、第3章では宮崎市議会を事例として、その役割と問題点、改善策の一つとして、政務調査費制度の有効性を検証し、最後に結論を述べる。

第2章 地方議会の役割

第1節 地方議会の役割

地方議会の役割について考察する前に、本節では、まずその内容（議会の構成から政党化まで）を確認しておきたい（原田[1989]84～98頁）。第一に、その構成として、地方公共団体には、議事機関として議会が設置され、その議員は住民の直接選挙で選出される（憲法第93条、自治法第89条、第11条）。議会の定数は地

2) 一方、請願書、意見書、そして行政の監視機能も議会の機能として指摘しておきたい（詳しくは、土岐寛[1982]「地方議会における決議、意見書の政治機能」『都

市問題』第73巻第10号。辻陽[2006]「地方議会と住民：地方議会における党派性と住民による請願・直接請求」『近畿大学法学』第54巻第3号などを参照）。

方公共団体の人口に従って法律で定められているが、条例によってその定数を減じることができる。また議員の任期は4年であるが、特別な事由のある場合を除いて、解散されることはない（注3）。これは、衆議院の解散が内閣の政治的な判断に従って行われるのとは異なる。

第二に、議会の性格について、地方公共団体の議会は住民を代表してその重要な政策や行政について審議し、最終的にその基本方針を決定する議事機関である。但し、それが条例の制定以外に、執行機関に対する監視機能をもつこと、首長とは対等併存の関係にたっていることなど、行政機関としての性格も併せ持っている。また議会の権限と職責について、議会は自治法第96条に基づき、議決権を有することである（注4）。そのうち、条例の制定と予算の決定が最も重要な議決事項とされている。また地方公共団体が行う重要な契約の締結、財産の交換、訴えの提起など、重大な個別の案件についても議決を行う。一方、住民の生活と密接に関係しているものとして、議会が住民の請願や陳情を受けて、行政機関をモニタリングし、意見などを述べる活動もある。

第三に、議員の地位と職務について、議員は、住民の選挙を通じて直接、選出され、住民に対して責任を負い、また議員は地方公務員法上の特別職であることから、条例に従って地方公共団体から報酬などを受ける（自治法第203条）。一方、地方公共団体の事務が広範かつ複雑化しているなかで、議員の職務はその調査及び政策研究に費やすことが求められていることから、これまで名誉職ではなく、専門職としての役割が課されている（注5）。

第四に、議案の提出について、地方自治法は議員定数の8分の1以上の賛成でもって可能と

している。ところが、同法には、政党の存在を公認する規定は設けていない。その理由として、本来地方議会は国会と異なり、住民の日常生活に関する課題を審議・処理する存在であるとされている（原田、前掲書：98頁）。しかし、実際には、都道府県や大都市の市町村レベルでは政党化が進展してきている。地方議会の政党化現象は、中央政党との直結、またそれによる地方自治の発展に不適切であるという消極論もみられる。

第2節 地方議会の問題点

上記では、地方議会の機能・役割を概説してきたが、それらに対して、実際には、以下のような問題点も指摘されている。

第一に、議会が行政・首長に対して、主体性や緊張関係を失っていることである。たとえば、1981年から1990年までの都道府県議会における議員提案条例は280件で、そのうち最も多い委員会条例は112件全てが可決され、一方、その他（住民の生活関連）は96件中76件も否決されている。つまり、地方議会は立法機関としての役割を放棄して、首長の提案する議案を承認する「御用機関」となっている（五十嵐、前掲書：201～202頁）。また市議会においても、1990年の議案のうち88%が首長提案で、その99%が可決されている。一方議員提案は12%で、可決率は87%であった（村上、前掲書：80頁）。

その後、最近の調査結果によると、2007年から2011年の4年間で、全国の地方議会において、首長提案の議案を一本も“修正或いは否決していない議会”は50%、議員提案の政策条例が“1つもない議会”が91%、議員個人の議案への賛否を明らかにしない、“非公開議会”が84%に及び、「3ない議会」（いずれもあてはまらない）は全

3) 地方議会の解散（特別事由）には、第一に住民による直接請求の場合、第二に議会が長の不信任を決議した場合などがある。

4) 議員の活動について、西尾ほかを参照。

5) そのうち懲罰について、議会が違反議員に対して、戒告、陳謝、出席停止、除名を科すことができる。

体の3分の1に達していた（注6）。

以上のことは、「相乗り、無所属」首長が多く、なお議会が自律的に首長提案や政策をチェックする機能や政策立案能力が不十分であることを示している。

第二に、議員の関心が、「地域・地元への奉仕」に偏っていることである。たとえば、大都市圏の市町村議員に対して行われた調査（立候補者の主観的動機）によると、「本人の関心（野望）」が35.2%で最も多く、次いで「地域・地元への奉仕」となっている。またそれを政党別（立候補者の客観的動機）にみると、自民党は「地域・地元・住民推薦」が23.7%で最も多く、その他の政党（社会、公明、民社、共産）は「政党の推薦」が最も多くなっている。

一方、住民自身への調査から、議員に対して「地元の面倒をよく見る人」が33%で最も多く、次いで「政策のよい人」（26%）、「人柄のよい人」（21%）となっている（注7）。

第三に、議会が地域社会を幅広く代表していないということである。たとえば、図表1は日本とドイツの市議会の特徴を比較したものであ

る。選挙制度については、ドイツは比例代表制、日本は大選挙区・中選挙区という違いがあり、ドイツの地方議会が政党色の強い傾向はここに一因がありそうである。議員の経歴については、ドイツは各方面に分散しているが、日本は自営業・会社経営が中心で、女性議員の割合も低いことがわかる。

また日本の地方議会議員の出身職業は、県議、市議、町村議に向かうほど、農業、建設業などの一次産業従事者が多くなり、一方、県議へ向かうほど、団体役員や地方公務員が多くなる傾向にある（西尾・岩崎、前掲書：7～8頁）。

地方議会がドイツのそのように社会各方面の代表で構成されることが望ましいという考え方に立つならば、日本のような地方議会メンバーの社会的構成が市民のそれから大きく偏っており、議会が市民の多様な利害を全体としてうまく代表しないおそれが生じる（村上、前掲書：82頁）。

次節では、第一の問題点に対する解決方法（たとえば地方議員のキャリア、政務調査費、情報公開、議会事務局の機能強化など）のうち、政

図表1 ドイツと日本の市議会の比較（要約）

	ドイツの 多くの州	南ドイツの 2州	日本 政令指定都市	日本 一般都市
選挙制度	比例代表制	比例代表制	中選挙区制	大選挙区制
政党化	8.3%	15～23%	14%	59%
議員の 議員構成	自営業・会社経営	△	△	○
	専門職（弁護士医師）	○	○	○
	企業従業員	○	○	○
	公務員	○	○	△
	教員・研究者	△	△	△
	主婦	△	△	○
政党・団体役員	△	△	○	△
女性議員の割合	24%		11%	7%

出所：村上、前掲書、102頁より。

注：○多い（全体の2割以上またはそれ以上）、△ある程度多い（全体の1割程度）

主に1994～1995年のデータにもとづく。

6) 朝日新聞社調べ。

7) 朝日新聞、1995年3月31日。

務調査費制度について、検討していきたい。

第3節 政務調査費制度とは

1 政務調査費制度の歴史

まず1947年（昭和22年）に制定された地方自治法第203条第1項及び2項には、「普通地方公共団体は、その議会の議員、選挙管理委員会、議会の議員の中から選任された監査委員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人及び選挙立会人に対し、報酬を支給しなければならない。また前項の者は、職務を行うために要する費用の弁償を受けることができる。報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない」と定められていた。

しかし、地方公共団体のなかには、同法上に規定がない通信費、交通費、調査研究費、退職金などを支給していた団体があったことや、地方財政の悪化の原因の一つがこのような制度の混乱にあると考えられ、それらを是正する目的から、1956年（昭和31年）に地方自治法が改正され、また同法204条の2も追加された（廣瀬[2009] 1～2頁）。

1956年に改正された地方自治法には、条例により議員個人に支給されていた通信費、交通費、調査研究費などの支給はできなくなったこと、そのため、「県政調査交付金」制度が新たに設けられ、都道府県では、議員個人に支給するのではなく、政策集団としての会派が行う都道府県政の調査・研究活動に要する費用の一部を補助することになった（加藤[2005] 167～168頁）。

政務調査費導入の契機として、2000年5月18日の衆議院地方行政委員会において、委員長から「地方公共団体は、条例により、地方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、議会における会派または議員は、その

収支状況を議長に報告する」との内容が説明され、質疑のないまま、同日の本会議で可決された（浅野[2008] 14頁）。

それを受けて、2001年4月1日、改正地方自治法が施行され、政務調査費が制度化された。同法の条文によれば、「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。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない」（地方自治法・第100条13項）としている（注8）。

2 政務調査費の内容

次に、政務調査費の内容について、全国市議会議長会、村長会などは、その交付標準条例委員会を設け、条例案および規則案を作成しているが、会派用、会派および議員用、議員用の3通りが示されている。

たとえば、議員用として、趣旨（第1条）、交付対象（第2条）、交付の方法（第3条）、会派に対する政務調査費（第4条）、議員に対する政務調査費（第5条）、使途基準（第6条）、経理責任者（第7条）、収支報告書の提出（第8条）、政務調査費の返還（第9条）、収支報告書の保存及び閲覧（第10条）などが記されている。

そのうち、使途基準について、研究研修費、調査旅費、資料作成費、資料購入費、広報費、公聴費、人件費、事務所費、その他経費などが決められている。

3 政務調査費の支給額とその公開度

さらに政務調査費の支給額であるが、都道府県議会では、最も多いのが30～40万円（月額）

8) 国会議員自身も月額65万円の立法事務費（会派あて）と、同じく100万円の文書通信交通滞在費（議員個人

あて）というお金を支給されている（樺嶋、5頁）。

で66%、50万円以上が19%、30万円未満が11%の順となっている。

市議会では、最も多いのが1～5万円で60%、5～10万円が13%、1万円未満が11%の順となっている（図表2）。町村議会では、最も多いのが5千円～1万円で45%、1～1.5万円が25%、5千円未満が20%となっている。

2006年7月6日付けで、全国市民オンブズマン連絡会議が政務調査費支出の情報公開を進めることが最も必要であることを確認し、領収

書などの公開を実現するための全国調査が行われた（都道府県および政令市の議長あてにアンケートを発送し、政務調査費交付条例、規則の改正や運用を改めるなど、政務調査費の公開度を高めるための予定があるかどうかを調査）。

その調査結果として、1、領収書の公開は岩手、宮城、長野、鳥取、静岡市の4県1市、2、支出明細書の公開は長野、静岡市の1県1市、調査報告書の公開は、鹿児島、香川、さいたま市、静岡市の2県2市、視察報告書の公開は長

図表2 政務調査費（県・市：議員一人あたりの交付額）

県					市						
北海道	53	石川	30	岡山	35	札幌	40	金沢	25	松江	3.5
青森	31	福井	30	広島	35	青森	9	福井	15	岡山	13.5
岩手	31	山梨	28	山口	35	盛岡	5	甲府	4	広島	34
宮城	35	長野	29	徳島	25	仙台	38	長野	9.7	山口	3
秋田	31	岐阜	33	香川	30	秋田	10	岐阜	18	徳島	7
山形	31	静岡	45	愛媛	33	山形	12	静岡	25	高松	10
福島	35	愛知	50	高知	28	福島	10	名古屋	55	松山	10.2
茨城	30	三重	33	福岡	50	水戸	9	津	5	高知	10
栃木	30	滋賀	30	佐賀	30	宇都宮	15	大津	7	北九州	38
群馬	30	京都	50	長崎	30	前橋	10	京都	54	福岡	35
埼玉	50	大阪	59	熊本	30	さいたま	34	大阪	60	佐賀	5
千葉	40	兵庫	50	大分	30	千葉	30	堺	30	長崎	15
東京	60	奈良	30	宮崎	30	横浜	55	神戸	38	熊本	20
神奈川	53	和歌山	30	鹿児島	30	川崎	45	奈良	8	大分	10
新潟	33	鳥取	25	沖縄	25	新潟	15	和歌山	17	宮崎	8
富山	30	島根	30			富山	15	鳥取	3	鹿児島	15
										那覇	7

出所：朝日新聞2007年2月10日朝刊より作成。注：数字は交付月額（万円）。

図表3 政務調査費の公開度ランキング

点数	都道府県	政令市
A 80-100	長野	静岡
B 60-80	岩手	
C 40-60		札幌、さいたま、大阪、神戸、福岡
D 20-40	北海道、宮城、山形、栃木、滋賀、和歌山、鳥取、山口、鹿児島	
E 0-20	青森、福島、千葉、富山、岐阜、京都、兵庫、奈良、広島、香川、高知、熊本	京都、広島
F 0	秋田、茨城、群馬、埼玉、東京、神奈川、新潟、石川、福井、山梨、静岡、愛知、三重、大阪、島根、岡山、徳島、愛媛、福岡、佐賀、長崎、大分、宮崎、沖縄	千葉、川崎、横浜、名古屋、堺、北九州

出所：永井、11頁より作成。

野、鹿児島、さいたま市、静岡市、神戸市の2県3市、使途基準マニュアルを独自に作成したのは福島、長野、兵庫、和歌山、山口、大阪市の5県1市であることがわかった。

また総合的な評価として、これら1～5の全項目を満たすか、ほぼ満たしているのは、長野、岩手、宮城、静岡市などであった（図表3）。

以上のことをまとめると、2001年に政務調査費が制度化され、現在まで実施されているが、その内容については、各自治体の交付標準条例委員会作成の条例を通じて定められ、会派・議員に交付されている。そのため、申請過程、使途および交付額などは、各自治体一定ではなく、かつ領収書や支出明細書を公開していないところも多く、ばらつきがある。

第3章 宮崎市の事例

第1節 地方議会の役割

地方議会は、地域の人々の意見や要望を反映させ、その利益を拡大させるために、民主政治

に重要な審議の確保や条例制定、そして予算の決定などを任務とする。その際の判断材料として、「明示的な影響力」と「黙示的な影響力」などの基準がある。これまでの議論によれば、それぞれの影響力が弱いというものと、そうではないというものがあるが、以下では、宮崎市を事例として、これらのことを検証する（注9）。

*

1 地方議会の主体性

地方議会の役割の一つに、条例制定と予算の決定があるが、図表4は、平成4年以降、宮崎市議会を通じて制定された条例数の推移を示したものである。同表によれば、平成4年以降、合計1,196件の条例が制定されている。最も多いのは市長提案の1,166件で、全体の97.5%を占める。一方、議員提案は24件、委員会提案（平成20年以降のみ記載）は6件にすぎない。その内容は、ほとんどが議会運営に関わるもの——議会、委員会の定数変更や常任委員会の所管変更など——である（注10）。

図表4 条例制定数の推移

平成	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
市長提案	33	32	37	38	38	72	35	38	63	44
議員提案	0	0	1	2	0	3	1	2	1	1
委員会提案	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
平成	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
市長提案	46	34	30	211	80	44	55	135	53	48
議員提案	2	0	0	1	4	2	1	1	0	2
委員会提案	-	-	-	-	-	-	1	1	3	1

出所：宮崎市議会事務局より入手・作成。注：平成17年度は佐土原、田野、高岡の3町の合併（平成18年1月）、平成21年度は清武町との合併（平成22年3月）により市長提案が増加。平成20年度に地方自治法が改正され、委員会も条例提案可能になった。

9) 五十嵐らは、議会の役割に消極的な評価を下す一方で、村松らはそれに一定の評価を下している（五十嵐敬喜・小川明雄、前掲書および村松岐夫・伊藤光利、前掲書などを参照）。ここでいう「明示的な影響力」とは、自治体議会における審議が、どの程度自治体の政策形成に影響を与える力をもっているか否かによって判断され（村松ほか、[1986]93頁）、「黙示的な影響

力」とは、カール・フリードリッヒがいう、予測される対応への対応——たとえば、行政が議会の監察的活動に牽制されて規則に反する給与支給をためらうか否か——を通じて判断される。しかし、その影響力を判断するのは容易ではない（同上、98頁）。

10) これらの変更は行政側からはできない。また政務調査費関係は、同費が市長から会派（議会）に対して支

2001年（平成13年）に改正地方自治法が施行され、政務調査費が制度化されたが、それ以降の10年間の議員提案数は13件（年平均約1件）であることから、同制度が議会活動活性化=議員提案数の増加に果たした役割は、限定的である。

それではなぜ、条例制定数が少ないのであろうか。筆者らの取材を通じて、明らかになったことは、議員提案数が少ないことが、一種慣例化していることである。それらに加えて、「第一に議案の提案にしても、そのほとんどが執行部によってなされている。第二に審議過程における情報量の多さ、準備の周到さによって執行部の優位は誰の目にも明らかである。第三に議決事項における制限も多く、そのほとんどが執行部への質問に終始し、じっくりと政策討議されたためしがない」（注11）などの事情が存在しているためだとも考えられる。

またそうであるがゆえに、各議員は政策的な問題に関心を寄せず、また議員提案条例を制定することへの関心が薄く、逆に「議員の政治的関心は、（中略）その実施過程において、現実化する下位の規範に集中して行かざるをえない」（注12）。そのため、各議員は更に行政裁量への関心が高まり、支持者への利益還元を力を注ぐことになるのではなかろうか。次節でまたこの点について検討する。

2 地方議会の構成（代表性）

図表5は、宮崎市議会議員の経歴の状況（2003年、2007年、2011年）を示したものである。2003年は立候補者46人中、42人が当選、2007年は同66人中46人が当選、2011年は同73人中46人が当選した。また2003年、2007年ともに2回、3回当選が最も多かったが、2011年は初当選が18人で最も多かったことから、議会の空気も刷新された（注13）。ところが、議員経歴の特徴として、図表5からわかるように、2011年度も農業・自営業、会社役員・経営が多く、次いで政治活動、企業職員の順になっていることから、その特徴にはあまり変化はみられない。

人を選ぶ日本の選挙の場合、親の世代から地盤を固めてきた候補者が、地縁的な関係を集票基盤としてきたことが、このような偏りを不変なものとしてきたのではなかろうか（注14）。

一方、宮崎市議会における女性議員の状況を示した図表6によれば、1991年5月の段階では1人（2.3%）にすぎなかったが、2003年以降、増加に転じ、全国の政令市以外の市の平均よりやや低いものの、2011年5月の段階では6人（13.0%）となっている。

なお2010年12月末現在、地方議会全体の女性議員比率は平均11.1%、都道府県議会が8.1%、市議会が12.7%、町村議会が8.1%、特別区議会

図表5 議員経歴の状況

	農業自 営業	会社役 員経営	弁護士 医師	企業 職員	公務員	教員	主婦	政治 活動	その他	合計
2011	11	8	0	6	1	0	0	3	17	46
2007	12	14	0	2	1	0	0	9	7	46
2003	9	11	0	3	1	0	0	12	3	42

出所：図表4に同じ。注：2011（平成23）年4月24日、2007（平成19）年4月22日、2003（平成15）年4月27日に選挙実施。

↘ 払われるものなので、市側が条例案を出すこともできる。但し、当初の条例制定以降は、議会側から提案されることが通例となっている。

11) 五十嵐敬喜・小川明雄、前掲書、202頁。

12) 新藤宗幸[1984]「第五章 地方議員と条例作成」黒田展之編『現代日本の地方政治家』法律文化社、1984年。

13) 新人議員が多数当選したことから、そのようなイメージが首長や自治体職員にあるようである。

14) 地域政治における地方議員の役割を考察した論考によれば、日本の男性議員は長年にわたって、その地位を確保してきたことを明らかにしている（竹安・春日[2008]を参照）。

図表6 議員に占める女性議員の状況

年.月	定数	人数	割合	年.月	定数	人数	割合
1991.5	44	1	2.3	2006.1	91	9	9.9
1995.5	44	2	4.5	2007.5	46	7	15.2
1999.5	42	2	4.8	2010.3	58	9	15.5
2003.5	42	5	11.9	2011.5	46	6	13.0

出所：図表4に同じ。割合は%で示している。注：2006年1月は旧佐土原、田野、高岡の各町との合併、2010年3月は清武町との合併により定員増加。

が24.6%となっている（注15）。

以上のことをまとめると、宮崎市議会では、第一に議員提案が少ないこと、第二に議員に占める自営業・農業経営出身者が多いこと、第三に近年、女性議員の比率も増えつつあるが、なお全国平均レベル前後であることである。明示的な影響力という点から言えば、議会の役割は限定的であり、それはまた一般市民や専門家の意見が代表されにくい状況に一因がありそうである。

これに対して、ある論者：村松らが京都府下の市町村議会議員に行ったアンケート調査からは、どのレベルの自治体議会の審議過程においても、おおよそ80～90%の範囲で「影響力をもつ」との結果が得られている。その背景には、保守系首長との間に、何らかの合意形成ができていれば、たとえ議員提案数が少なくても、民主政治の前提である審議の確保を得ていると述べている（村松・伊藤、前掲書、第3章）。それは社会的な代表性、つまり、自営業・農業、そして政治団体出身者以外の声が反映されて初めて言えることではなかろうか。

第2節 地方議会活性化の方法（政務調査費の役割）

本節では、宮崎市議会を事例に政務調査費の問題点を検証し、またその背景の構造を浮き彫

りにする。

*

1 政務調査費問題

地方議会の活性化を目的に導入された、政務調査費であるが、宮崎市議会では、2010年2月以降、最大会派の市政同志会（その後、離脱や分裂があいつぐ）による政務調査費の不正、不適切な利用が次々と明らかになっている。関係市議2人が同年3月に辞職したほか、市議や市民が、相次いで市議らを告発したり、議会が議員辞職勧告決議案を可決したりする事態となっている（注16）。

そこで、問題とされた政務調査費の使い道は、大きく分類すると、三種類に分けることができる。第一に、同市議会では認められていない飲酒に政務調査費を使っていたこと、第二に、架空の視察を報告するなど、視察をめぐる不正があったこと、第三に、ガソリンの領収書などを偽装して政務調査費を不正に受け取っていたことなどである。

【事例1】飲酒・会食について

宮崎市議会は、一人の市議につき、月額8万円の政務調査費を会派ごとに交付される。同会派によると、会派の会計責任者だったFX元市議が2008年2月、会派を離脱したことから、会計責任者を引き継いだYA市議が政務調査費の

15) 総務省資料より作成。

16) たとえば、市議会は真相究明や再発防止策を検討する調査特別委員会（後藤田正昭委員長）を設置したが、

「（調査）権限がない」との理由で、真相究明を断念している。また地方自治法第100条（百条委）に基づく調査権の発動もされないままである。

領収書を調べたところ、会派の会合などの際に飲酒代が支出されていたことが判明し、その総額は約30万円であった。

市議会は当時、政務調査費の使途として内規で、「研究研修費」の中で1人2,000～6,000円の食事代を認めていたが、「酒類は除く」と禁じていた（2009年度から食事代も禁止）。YA市議によると、内規に抵触していたため、飲酒代の約30万円は、当時の所属議員11人で分担し、2008年3月から4月にかけて会派の会計に返された。

【事例2】視察について

市政同志会の所属議員（当時）の2007年6～11月の視察3件と、2005年3月～2006年12月の4件が、少なくとも実態のない視察であることが明らかになった。この視察を巡る不正、不適切利用は2つに分類することができる。第一に、実態のない視察報告書を作成し、政務調査費を不正に受け取ったもの、第二に、視察を装った家族旅行など私的に利用したものである。

2007年11月にFX氏が北海道に行ったと議会事務局に報告している視察について、FX氏は「実際には行かなかった」とカラ視察だったことを認めている。同会派の政務調査費の収支報告書や視察実績報告書によると、FX氏は2007年11月1日から3日間、1人で北海道の稚内市や歌志内市に行き、ごみ処理施設などを視察したとして18万6,010円を使ったことになっている。しかし、筆者らの取材に対しFX氏は「実際には行かなかった」と述べている。これら報告書はネットなどで情報を得て作成したという。

2007年度の同会派の報告書によると、2007年7月19日から21日までMF氏とFX氏（両氏とも、2010年3月に議員辞職）が北海道の旭川市と稚内市で、市民農園や旭山動物園を視察した

として、38万7,720円が支出されている。しかし、MF市議は筆者らの取材に対して「妻と2人で行った旅行だった」とし、FX市議は「本当は行ってない」と説明し、2人は会派の政務調査費から費用を受け取ったことを認めている。

旅行業を営むFX氏が旅券を準備し、妻と2人で旅行をした。当時、会派の会計責任者だったFX氏は「出張者として名義を貸し、政調費で費用を工面し、報告書を作成した。先輩市議から頼まれ、断れなかった。反省している」と事実関係を認めている。

妻を同伴していたのは、当時の会派会長のBW市議と、元市議会議長で現会長のAU市議である。視察には、このほか、HM市議、FX元市議も同行していた。同会派の2004年度の収支報告書や添付書類によると、2005年2月9日から2泊3日で、4市議が屋久島を視察し、32万4,820円が支出された。しかし、報告書で視察内容を記す「報告事項」の欄には、「世界遺産というだけで観光客がなぜ多いのか実際行ってみると宮崎の自然と変わらない気がする……」などと、誤字や判読不能の文字も含め138文字が6行分書かれただけだった。筆者らの取材に対し、BW、AU両氏は、妻同伴の視察だったことを認め、BW氏は「妻の分は払ったはずだ。なぜ連れて行ったかは覚えていない」と話し、AU氏は「観光の実態を見るには、目の肥えた女性の視点が必要だと思った」などと理由を説明している。しかし、両氏とも視察時の資料は処分してしまったと述べ、具体的な視察内容は分からないと述べている（注17）。

また、報告事項の最後には、「一般質問にて」と記述されているが、市議会事務局によると、この視察以降の市議会定例会では、問題が発覚した2010年3月末までに21回あり、BW氏の一般質問は1回、AU氏は0回（途中2年間は議

17) 市関係者も時々、類似のことを行っている。

長で質問はできない)で、屋久島視察に関する発言はなかった。

【事例3】領収書の偽造について

市議3人が領収書を偽造し、政務調査費合計約400万円を不正に得た疑いがあるとして、2011年9月、詐欺や業務上横領などの容疑で3人を刑事告発する告発状を宮崎地検に提出した。提出したのはNS市議と、その支援者である。告発状では、市議3人が2006年度～2010年度、額面の記載のない領収書を入手し、架空の金額を書き入れる手口で、計91枚(約530万円分)の領収書を偽造して市議会事務局に提出し、政務調査費合計約400万円を詐取、横領した、と主張している。

筆者らの取材では、このうち少なくとも2人が、業者らから白紙の領収書を集めていたことが明らかになっている。また収支報告書に3人が添付した領収書91枚の発行元10業者に取材したところ、2人の領収書の発行元である2印刷会社と2給油所の計4業者が「頼まれて白紙の領収書を渡した」と証言し、記入されていた文字についても「うちで記していない」と述べている。

この問題をめぐり、3人のうちの1人のHM市議は2011年9月、同市議会事務局に対し「(政

務調査費の)使い方に誤りがあった」として、2006年度～2009年度に受け取った232万円を返納した。同事務局が同市議に理由を繰り返したが、明確な説明はなかったと述べている。

2 政務調査費申請過程と視察の流れ

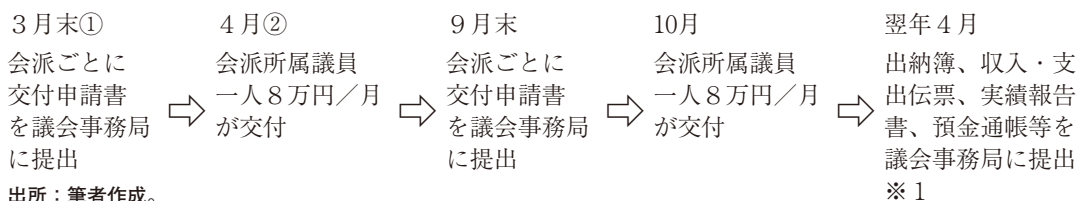
今回、最大会派の政務調査費の不正が明らかになった大きな理由として、同会派が2008年に分裂したことがある。市長派、反市長派に分かれて対立したため、互いに批判を繰り返すようになった。両派の市議らから繰り返し話を聞き、記事化することで、不正が漏れ出るようになった。

市議会などが整備したチェック管理体制が適切に機能した結果とは言い難い(注18)。他の会派でも同様の不正については多く指摘されている。QZ市議は、「領収書の偽造は、皆がやっていることだ」と話す。以下では、不正が起こる背景について、申請過程および調査過程を事例に検証する。

*

図表7より、政務調査費の申請過程は、まず3月に会派ごとに交付申請書が配布されることから始まる。次に申請書に必要事項を記入の後、議会事務局へ提出される(①)。その後、会派所属議員一人につき8万円/月額(4月分から

図表7 宮崎市の政務調査費交付の基本的な動き



出所：筆者作成。

注：※1：事務局が保管するのは、実績報告書コピーのみで、それ以外は、議員に返還される。

また預金通帳も事務局側が閲覧するのみである。

18) 次の論考でも同様の指摘がある(日本財政学会編『地方財政の変貌と法』勁草書房、2005年、樺嶋秀吉「議会、執行部なれ合いの象徴」『都市問題』第98巻第4号、2007年)。また議会事務局も、「個人情報保護を大義名

分として、政務調査費を財源とする支出の受領者個人の氏名・住所をマスキングしている」ことも情報公開の意味を失わせている(奥田、前掲書)。

9月分までの半年分がまとめて交付される)が交付される(②)。9月、10月にも同様のこと(①と②)が行われ、翌年4月には、それら出納簿、収入・支出伝票、実績報告書、預金通帳などが同事務局に提出される。残額分は、市に返還される。

図表8は、視察計画とそれが終了するまでの流れを示したものであるが、ここからは、まず会派で、視察の考えをまとめ、その後、議会事務局に対して、目的や意義などを説明し、そして議会事務局が関係自治体に依頼文を送付する。

視察の考えが受理された後、旅行業者を議会事務局が選定・指定する。これらの手続き・作業を経て、視察が実施される。最後に、その実績報告書が作成され、議会事務局に提出される(なお2010年度まで、「会派で視察の考えをまとめる」ことで、後は「実績報告書の作成」まで、チェック体制が存在しなかった。大きく変わった点である)。

なお、筆者らの取材から、実際には、実績報告書(収支・視察報告書)は、議長あてに毎年1回、会派から提出され、添付される視察実績報告書には、出張目的、出張者氏名、報告事項など7項目が記されていたが、同会派から出された報告書の報告事項欄の記述については、10行未満のものが大半であった。また、その中には、誤字や誤字を上から塗りつぶしたもの、書き殴

たような筆跡で一部が読めないもの、肝心の出張者の名前を間違えているものまであった。

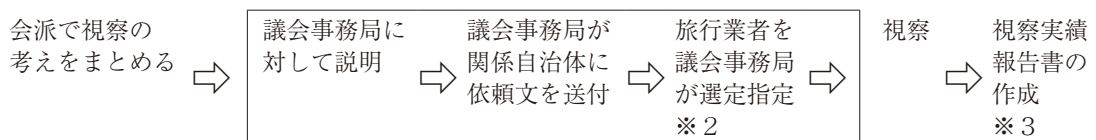
3 小括(まとめ)

最後に政務調査費のおよその資金の流れを取材から得られた情報からまとめると、以下のようになる。

すなわち、一つは政務調査費を利用した家族旅行であり、もう一つは領収書や報告書を偽造して、政務調査費を不正取得(プールする)し、それを支出が認められない会派の会合などに利用していることである。またこのプールした資金のうち、議員の小遣いになる場合と、会派の会合などに使われる場合とがある。たとえば、定例議会の一般質問最終日に、毎回市内の料亭で宴会が開かれる(注19)。この宴会には市の幹部が招待され、会派側が基本的に全員分の会費を支払う。一般質問は事前に当局と議員とが質問内容などをすりあわせることが慣例化しており、たびたび問題にもなっている(黙示的影響力が希薄)。一種の慰労会との位置づけである。市側もするどい質問などを準備して、議員が市政を迫及しているようにみせる「見せ場」を準備しつつ、本当に市側が困る質問はさせない。見返りに、市側が通したい法案などに賛成してもらおうという構造が存在している(注20)。

もう一つは、先行研究からも指摘されてきたことであるが、以前から地方議員は、選挙対策

図表8 視察を終えるまでの流れ



出所：図表7に同じ。

注：□内は今回付け加えられたルート。※2：県外視察のみ選定。しかし24年度から、またもとに戻った。※3：各人が作成し、自筆で署名。なお議会事務局は、会派の強・弱で対応(チェック)を微妙に変えることもあったという。

19) 黒田展之、第4章にも類似のことが紹介されている。

21) 村松・伊藤、前掲書参照。

20) 五十嵐ほか前掲書。

経費や議員活動諸経費として、事務所維持費、人件費、広報宣伝費などが必要であり、かつそれらの経費全体に占める割合も高かったことである。各議員はそれを補填するために、政務調査費を利用していることである（注21）。

なぜこのようなことが起こるのであろうか。グライフによれば、法律や制度はそれを尊重しようとする意思や動きがあつてはじめて機能すると述べている（グライフ[2009]）。たとえば、不公正が蔓延している社会では、そうでない社会と比較して、不公正を行う権力者に遭遇する可能性が高いが、そのような社会では、「皆がやっていること」として、問題視されることはない（自己実現的な状況）。つまり、上司や権力者の言動、それらが構成する組織の雰囲気や慣習（内的規範）に従っていれば、自ずと利益が得られるような社会では、たとえ法律や条例が重要であるとわかっていても、それは形式的にすぎず、よって敢えて法律を作ることに力が注がれないのである。このような構造を改めず、政務調査費制度の導入を推し進めたことで、より一層の内的規範が重視されたのではなからうか。

第4章 結論

本稿では、地方議会の役割と課題、そしてそれを活性化させる政策の一つとして、政務調査費制度の役割や問題点について、宮崎市を事例として、考察してきた。

そもそも地方議会の役割には、行政側の書類・計算書の検閲権や出納の検査権、監査委員の事務に関する監査請求権、機関委任事務に関する説明要求・意見陳述権などがある（五十嵐・小川：210頁）。また地方自治法には正確な証言を引き出すために偽証には刑罰でのぞめる調査権を議会に与えている（「百条委員会」）。しかし、

本稿での分析からも明らかになったように、実際には、これらの役割はほとんど機能しておらず、条例制定数もほとんど増加していなかった（内部規範の存在による）。

その背景として、地方議会の総与党化（農業・自営業、会社経営、政党・団体役員などの候補者が多数を占める）があり、また女性議員の構成比も増加傾向にあるものの、十分ではないことがわかった。さらにそれによる議会の行政監視機能の低下などがあつた。逆に、議会活性化を目的として、導入されたはずの政務調査費制度もうまく機能せずに、不正支出の問題が顕在化した。

これらの問題点を解決するためには、第一に、議会事務局機能の強化を含めた情報公開度の向上が挙げられる（注22）。都道府県から市町村へ向かう程、事務局職員あたりの議員数が多くなる傾向にあり、かつ執行部で一括採用された後、事務局へ出向することから、議員への補佐が不十分である（西尾[2005]146頁）。そうではなく、事務局職員を都道府県・市町村で一括採用した後、各行政機関へ派遣することで、その専門能力も増すと思われる。また行政職員の意識を改め、個人情報保護を名目に領収書宛先氏名住所をマスキングせず、市民やマスコミ機関などが実績報告書を閲覧しやすいようにすべきであろう（注23）。

第二に、社会的構成員の多様性（女性議員の増加、専門家・一般住民の参与など）を高めることである。地方議員がより住民に密接した活動を行い、その意見を政策に反映させるためにも、これまで指摘されてきたように、女性や一般住民の立場を反映できるものにしなければならない。

そして第三に、議員活動の条件（兼職を認め、

22) 残念ながら、情報公開度は十分ではなく、なお改善の余地がありそうである（『日経グローバル』No.196.2012.5.21）

23) 筆者らの取材からも、実績報告書の閲覧に時間がか

かる仕組みになっていること、宮崎公立大学の学科設置が計画された際、その調査費の使途や金額にマスキングがほどこされていたことがわかっている（情報公開請求を通じて）。

定例議会開催時間の多様化)を柔軟にすることである。たとえば、ドイツでは、雇用者から職務免除を受けることができ、かつ解雇もされない。議員活動で減少した労働時間分の保障は行政機関から補填される。

以上のような点を整備し、より多くの社会的各層の参加が実現することで、政務調査費制度もより充実したものとなるのではなかろうか。

※ 本稿の作成にあたり、宮崎市および議会事務局の方々、大阪経済法科大学アジア研究所の方々、立命館大学法学部の村上弘教授より、貴重な情報やコメントを頂きました。心より御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 村上弘[2003]『日本の地方自治と都市政策』法律文化社。
- 2) 正村公宏[1976]「21新しい社会問題」飯田経夫、清成忠男、小池和男、玉城哲、中村秀一郎、正村公宏、山本満『現代日本経済史：下』筑摩書房。
- 3) 原田尚彦[1989]『地方自治』学陽書房。
- 4) 五十嵐敬喜・小川明雄[1995]『議会 官僚支配を超えて』岩波新書。

- 5) 西尾勝・岩崎忠夫編集[1989]『21世紀の地方自治戦略 議会 地方政治』ぎょうせい。
- 6) 浅野一弘「政務調査費をめぐる現状と争点―第16回統一地方選挙との関連において」『札幌法政研究』第1号、2008年。
- 7) 宮沢昭夫『政務調査費』公人の友社、2005年。
- 8) 勢旗了三『地方議会の政務調査費』学陽書房、2007年。
- 9) 日本財政学会編『地方財政の変貌と法』勁草書房、2005年。
- 10) 奥田久仁夫「問題が多すぎる政務調査費交付制度」『都市問題』第100巻第10号、2009年。
- 11) 荏田和華子「議会基本条例は「議員とカネ」の関係を変えるか」『都市問題』第98巻第4号、2007年。
- 12) 樺嶋秀吉「議会、執行部なれ合いの象徴」『都市問題』第98巻第4号、2007年。
- 13) 加藤幸雄『新しい地方議会』学陽書房、2005年。
- 14) 廣瀬和彦『政務調査費ハンドブック』ぎょうせい、2009年。
- 15) 永井敬三「政務調査費の公開度を高めるために」『都市問題』第98巻第4号、2007年。
- 16) 西尾勝[2005]『自治体デモクラシー改革』ぎょうせい。
- 17) 竹安栄子・春日雅司[2008]「地域政治における地方議員の役割についての一考察―日本とスコットランドの地方議員調査結果分析より―」『現代社会研究科論集』(2)。
- 18) 新藤宗幸[1984]「第五章 地方議員と条例作成」黒田展之編『現代日本の地方政治家』法律文化社、1984年。
- 19) アプナー・グライフ著、神取道宏、岡崎哲二監訳[2009]『比較歴史制度分析』NTT出版。