

地方議会の政務活動費・選挙制度 および議員の政治資金制度

上 脇 博 之

地方議会の会派・議員に交付される政務調査費・政務活動費の制度については、相変わらず不正・不適切支出が全国各地で発覚している⁽¹⁾ので、その不正等を防止する改革が急務であるが、それにとどまらず、制度が本来の目的のために有効に活用されるよう改革の断行がなされるべきである。

政務活動費の会派への交付額を決定づけるのが地方議会の議員を選出する選挙制度である。この選挙制度については、これまで議員定数が削減され民意の議会への反映が歪曲されてきたので、議員定数を増やし民意を議会に正確に反映させるよう制度の抜本改革が絶対必要である⁽²⁾。

-
- (1) 政務調査費・政務活動費についての私見は、この小論のほか、上脇博之「名古屋市議会の会派が市から交付を受けた政務調査費を所属議員に支出する際に使途基準適合性の判断のため各議員から提出を受けた『政務調査費報告書』とこれに対応する領収書が、民事訴訟法220条4号ニ所定の『専ら文書の所持者の利用に供するための文書』に当たるとされた事例」判例時報2093号・判例評論623号（2011年1月1日号）171～177頁（10～15頁）、同「地方議会の政務調査費で政治資金パーティー券を購入することは許されない」神戸学院法学42巻3・4号（2013年）69～91頁、同『告発！政治とカネ』かもがわ出版（2015年）142～150頁、を参照。
- (2) 地方議会の議員を選出する選挙制度についての私見は、この小論のほか、上脇博之「地方議会の選挙制度の憲法問題」北九州市立大学法政論集第40巻第4号（吉村弘・中道壽一先生退職記念論文集・2013年）113～146

政務活動費が政治資金へと流用されているので、そのことを住民がチェックし易くなるように、政務活動費の透明度を高めるとともに、地方議会議員の政治資金についても、その透明度を高める必要があるが、政党助成法や政治資金規正法の「政党」支部とそれ以外の政治団体の間で不公平な状態も生じているので、それを是正する改革が不可欠である⁽³⁾。

以上の3制度（政務活動費・選挙制度・政治資金制度）が相互に関係していることも意識しながら、この小論では以上の私見を少し詳しく論述する。

1 政務活動費制度の課題

(1) 政務調査費・政務活動費の制度化

(i) 2000年地方自治法改正による「政務調査費」の法制化

「政務調査費」は、前世紀においては地方自治体の首長の裁量に基づき地方議会の会派に対し補助金として交付されていた。

だが、議員の審議能力を強化し、議員の質を高め、地方議会の活性化を図るために、地方議員の調査活動基盤の充実を図ることが不可欠であるとして、「政務調査費」につき、1999年11月に全国都道府県議会議長

頁、同『議員定数を削減していいの?』日本機関紙出版センター（2011年）36～41頁、116～130頁、同『どう思う? 地方議員削減』日本機関紙出版センター（2014年）を参照。

(3) 政治資金についての私見は、この小論のほか、上脇博之『政党国家論と憲法学』信山社（1999年）461頁以下、同『政党助成法の憲法問題』日本評論社（1999年）98頁以下、同『ゼロからわかる政治とカネ』日本機関紙出版センター（2010年）19頁以下、同『安倍改憲と「政治改革」』日本機関紙出版センター（2013年）31～44頁、123～133頁、同『誰も言わない政党助成金の闇』日本機関紙出版センター（2014年）48頁以下、同『財界主権国家・ニッポン』日本機関紙出版センター（2014年）117頁以下、同『告発! 政治とカネ』かもがわ出版（2015年）169頁以下、同『追及! 安倍自民党・内閣と小池都知事の「政治とカネ」疑惑』日本機関紙出版センター（2016年）155頁以下を参照。

地方議会の政務活動費・選挙制度および議員の政治資金制度

会や全国市議会議長会が国会や自治省などに対しその法的措置を求める要望を行い、2000年に地方自治法の改正を通じて制度化された。⁽⁴⁾

この改正地方自治法は、「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。」(第100条第14項)などと定め、いわゆる「政務調査費」を法定した。

しかし、各地の市民が、その使途実態を精査したところ、しばしば私的な流用(違法または不適切な支出)がなされ⁽⁵⁾、相変わらず「第二の報酬(財布)」になっている等と厳しく批判されてきたし、「政務調査に名を借りた流用等がなされることは厳に防止すべき」で「交付の目的・費目」は「より明確化する必要がある」と指摘されてきた。⁽⁷⁾

(4) 地方自治法の改正を含め詳細は、勢簾了三『地方議会の政務調査費』学陽書房・2007年5頁以下、原田光隆「政務調査費制度の概要と近年の動向」調査と情報608号(2008年)、廣瀬和彦「議会運営の実務 第20回 政務調査費の理論と実務①」地方財務2008年3月号301頁以下、奥田久仁夫「問題が多過ぎる政務調査費交付制度」都市問題100巻10号(2009年10月号)28頁、大田直史「政務調査費における調査研究活動の意義」民商法雑誌142巻2号(2010年5月号)215頁[217頁]、若狭愛子「政務調査費の使途基準適合性」民商法雑誌143巻3号(2010年12月号)396頁[398頁]、伴義聖・小安政夫「はんれい最前線 問われる議員のリスク管理、政務調査費に逆風」判例自治298号4頁[9~10頁]を参照。

(5) 政務調査費の使途実態の実例については、浅野一弘「政務調査費をめぐる現状と争点」札幌法学研究1号(2008年)1頁以下、奥田・前掲「問題が多過ぎる政務調査費交付制度」28頁以下を参照。

(6) 例えば、若狭愛子「政務調査費の使途基準適合性」民商法雑誌143巻3号(2010年12月号)396頁[398~399頁]。

(7) 成田頼明ほか編『注釈地方自治法(全訂)』第一法規(2000年)1603頁(山内一夫・斉藤誠執筆)。若狭・前掲「政務調査費の使途基準適合性」396頁[400頁]も参照。

(ii) 2012年地方自治法改正

① 「調査研究」に「その他の活動」が加わり「政務活動費」へ

にもかかわらず、2012年8月29日、これまでの「政務調査費」を「政務活動費」とする地方自治法改正案（民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな及び公明党の4会派共同提案による修正案）が成立した（同年9月5日公布、2013年3月1日施行）。

具体的には、「議会の議員の調査研究」に「その他の活動」の文言が加えられ、それらに「資するために必要な経費の一部」を「政務活動費」と呼び（第100条第14項）、これまで通りその「収入及び支出の報告書」を議長に提出することが義務づけられ（同条第15項）、新たに「議長は、……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。」という条項（同条第16項）が付け加えられた（表1を参照）。

以上の改正案に対しては、⁽⁸⁾ 反対意見があったものの、「運用につき国

表1 地方自治法第100条の2012年改正規定と改正前規定

	2012年改正地方自治法第100条	改正前地方自治法第100条
14項	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 <u>その他の活動</u> 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、 <u>政務活動費</u> 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、額及び交付の方法並びに <u>当該政務活動費を充てることができる経費の範囲</u> は、条例で定めなければならない。	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。
15項	前項の <u>政務活動費</u> 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 <u>政務活動費</u> 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。	前項の政務調査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、当該政務調査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。
新16項	<u>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。</u>	

(8) 2012年8月7日衆議院総務委員会での塩川鉄也衆議院議員（日本共産党）の発言、同年8月28日参議院総務委員会での山下芳生参議院議員（日本共産党）の発言。

民の批判を招くことのないよう」等とする付帯決議⁽⁹⁾がなされたうえで賛成多数により改正されたのである。

② 「政務活動費」としても支出が許容されないもの

文言上「政務活動費」は、一応「政務調査費」よりも広い概念であり、「政務調査費」は「政務活動費」の一部である。そのため改正賛成議員は従来の「政務調査費」よりも使途を拡大したいと思っており⁽¹⁰⁾、どのような経費が政務活動費になるのか、その範囲は各地方議会の定める個々の条例で決定されると説明された⁽¹¹⁾。

とはいえ、「政務調査費」が「政務活動費」になっても、無制限に支出が許されないことは、改正に賛成した議員の説明からも明らかである。

第一に、政治活動など私的な活動への支出は許されない。改正賛成議

(9) 衆参各総務委員会での附帯決議：「政務調査費制度の見直しについては、議員活動の活性化を図るためにこれを行うものであることを踏まえ、その運用につき国民の批判を招くことのないよう、改正趣旨の周知徹底と併せ、使途の透明性の向上が図られるよう、特段の配慮を行うこと」。

(10) 2012年8月7日衆議院総務委員会での稲津久衆議院議員（公明党）と説明、同年8月28日参議院総務委員会での橘慶一郎衆議院議員（自由民主党）の説明。

新たな使途の具体例の1つは、新設として「要請・陳情活動費」＝「従来、調査研究の活動と認められていなかったいわゆる議員としての補助金の要請あるいは陳情活動等のための旅費、交通費」。

もう1つは、拡張した「会議費」＝「議員として地域で行う市民相談、意見交換会や会派単位の会議に要する経費のうち調査研究活動と認められていなかったといったもの」（2012年8月7日衆議院総務委員会、稲津久衆議院議員・公明党の発言。同年8月28日参議院総務委員会、橘慶一郎衆議院議員・自由民主党の発言も同じ説明）。後者は、全国市議会議長会の主張した「団体等が開催する意見交換会等各種会議への参加に要する費用」に相当する（「政務活動費の交付に関する参考条例等検討会報告書（案）」（全国市議会議長会2012年11月）3頁）。

(11) 2012年8月7日衆議院総務委員会での稲津久衆議院議員（公明党）の説明。

員も、「議会の議員としての活動に含まない政党活動，選挙活動，後援会活動それから私人としての活動のための経費などは条例によっても対象にすることができない⁽¹²⁾」，政務活動費を「議員個人の政治団体等に移しかえる行為は，議会の議員としての活動に含まれないものと承知をいたします。したがって，条例によってもそのことを対象とすることができないと承知をするところでございます。」⁽¹³⁾と説明していた。

第二に、「費用弁償」との二重取りも許さない。改正賛成議員も、「本会議や委員会への出席，全員協議会への出席，議員派遣等の議会活動は，従来どおり，費用弁償の対象となるために政務活動の対象とはならない」と説明していた。⁽¹⁴⁾

第三に、「第二の議員報酬（給与）」にしてはならない。問題になるのは，例えば飲食代への支出であるが，改正賛成議員は「議員としての活動に当たるものに限られ」と説明した上で，「飲食代が用途として認められるかどうかは一概には言えない」としながらも，「バーやクラブなどの飲食費は，社会通念上，会合を行うのに適切な場所とは言えないために，政務調査費の用途として認められていないと承知をいたしております。」⁽¹⁵⁾と説明している。

(12) 2012年8月7日衆議院総務委員会での稲津久衆議院議員（公明党）の説明。皆吉稲生衆議院議員・民主党も同じ説明。同年8月28日参議院総務委員会での橘慶一郎衆議院議員（自由民主党）も同じ説明。

(13) 2012年8月7日衆議院総務委員会での皆吉稲生衆議院議員（民主党）の説明。

(14) 2012年8月7日衆議院総務委員会での稲津久衆議院議員（公明党）の説明。

(15) 2012年8月7日衆議院総務委員会での皆吉稲生衆議院議員（民主党）の説明。

(2) 「政務活動費」の本質的性格と使途の内在的制約

(i) 「その他の活動費」とは「政務活動費」に準じたものと解すべき条文上「政務活動費」は「議員の調査研究」のほか「その他の活動」にも支出されるものであるが、「その他の活動」は「調査研究」に準じる活動に限定されると解すべきである。それゆえ「地方議員の調査活動基盤の充実を図る」という本質は客観的には変更されていない。

したがって、「調査研究のための必要性に欠けるもの」であれば「使途基準に合致しない違法なものと判断される」という最高裁の判断⁽¹⁶⁾や「議員としての議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性が認められない行為に関する経費」は「政務調査費」に該当しないという最高裁の判断⁽¹⁷⁾は、基本的に「政務活動費」にも引き続き妥当すると解すべきである。

そもそも議会、会派、議員の役割は、民意を反映すること、民意を政策・予算に転換させること、あるいはまた首長・執行機関をチェックすることである。

議会・会派・議員は公的存在だから、政務活動費は、本来公的な活動のため、そして、それを通じて議会を活性化するために交付されているはずであるし、そうあるべきである。

「公的なものか、私的なものか」という分類で言えば、そもそも、住民の代表機関である地方議会は公的な機関であり、議員も公人である。また、地方議会の会派は公的な団体であり、横浜地裁は、神奈川県⁽¹⁸⁾の条

(16) 政務調査費交付取消しとその返還措置請求事件・平成21年（行ヒ）第214号・最高裁2010年（平成22年）3月23日第三小法廷・判時2080号24頁・判タ1323号86頁。

(17) 政務調査費返還命令処分取消請求事件・平成22年（行ヒ）第42号・最高裁2013年（平成25年）1月25日第二小法廷・判時2182号44頁・判例タイムズ1388号94頁。

(18) 上脇・前掲『政党助成法の憲法問題』250頁、同・前掲『ゼロからわ

例に基づく県議会の会派につき「会派は、県議会内において活動を共にするために結成される議員の団体であり、議員の単なる集まりという性格を超えるものであって、専ら県議会内において活動し、県議会の議事運営のために重要な役割を果たしている」と判示した。⁽¹⁹⁾ 妥当な判断だ。

だからこそ、会派または議員に交付される政務活動費は、地方の議員の「調査研究に資するため必要な経費の一部」を賄うものであり、その原資は税金なのであるから、公的なものである。したがって、政務活動費は、議員や会派の政策立案能力、ひいては議会の審議能力を強化するために、あるいは行政を監視する能力を強化するために存在する公的なものである。⁽²⁰⁾

(ii) 国の制度との比較を通じて明らかになる内在的制約

国政レベルで言えば、「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」に基づき国会（衆議院と参議院）における各「会派」（院内会派）には立法事務費が交付されているが、政務活動費は、政務調査費と同様に、国の立法事務費に相当し、地方議会版の立法事務費と評しうるだろう。⁽²¹⁾

一方、「政党」にはその私的な活動のために毎年公金が政党助成法に基づき政党交付金として交付されているが、政務活動費は、このような

かる政治とカネ』10頁。参照、同・前掲170頁。

(19) 公文書非公開処分取消請求事件・平成11年（行ウ）第45号・横浜地裁2001年（平成13年）3月7日判決・判例自治221号21頁。

(20) 議員報酬などは「議会活動」「公務活動」に支給され、政務調査費も政務活動費も交付されるのは「準公務活動」「公的職務活動」ということになる（室井敬司「区議会議員が自ら定期した住民訴訟のために政務調査費を支出したことは違法ではなく、当該区議に対する区長の返還命令処分が取り消された事例」判例時報2096号164頁 [166～167頁]・判例評論624号2頁 [4～5頁]）。

(21) 武田祐也「地方議会における会派と政務調査費」早稲田政治公法研究87号127頁 [128頁]

政党交付金には相当しない。また、公職選挙法は「国民」の立候補の自由を実質的に保障するために、選挙に関する諸経費を公金で賄う、いわゆる選挙公営を採用しているが、⁽²²⁾政務活動費は、このような選挙公営制度にも相当しない。

したがって、政務活動費については、それを会派または議員の私的活動である政治活動や選挙運動のために支出する法的根拠は存在しないのである。

(3) 支出基準の厳正化の必要性

しかし、これまでの都道府県・市町村の各条例等における政務活動費の従来への支出基準は、以上のような政務活動費の本質的性格に基づき厳正に定められているとは言い難い。公金である政務活動費の政治資金化・私物化を許さないためには、前述の地方自治法改正の際の付帯決議を踏まえて住民から不信の念を抱かれないようにするという視点も加えて、支出基準を厳正に見直すべきである。

例えば、政党や政治団体の事務所家賃やそのスタッフの人件費は、政治資金で負担すべきものであるから、政務活動費から支出すべきではない。ところが、ほとんどの地方議会で、その支出を認めており、なかには、支出の上限額を設け、あるいは案分することなどで「歯止め」をかけているところもあるが、これは、議会の控室が単独で確保されていない小会派に限定するのがギリギリ許されるだけで、議会の控室が単独で確保されている大・中会派は絶対に許されるべきではない。

議員になることを目指している者は、自己の政治団体の事務所家賃やそのスタッフの人件費を政務活動費で一切負担できないのに、現職の議員はそれが可能というのでは、あまりにも不公平だから、明示して禁止すべきである。

(22) 詳細は選挙制度研究会『実務と研究のためのわかりやすい公職選挙法 [第13次改訂版]』ぎょうせい (2003年) 227～230頁。

(4) 住民の「知る権利」保障と使途の透明化

政務活動費の目的外支出を防止するためには、以上の使途基準の厳正化のほか、従来の「前払い方式」から「後払い方式」に改めることが急務であるが、住民の「知る権利」の保障と住民による監視の視点からは、「使途の透明化の確保」⁽²³⁾が必要になる。東京高裁は、会派は「議会内における公的な団体でその経理についての透明性が要求される」と判示している⁽²⁴⁾。

より具体的には、第一に、各支出項目の各合計額と主要な支出内容だけを記載することになっている、政務活動費の使途報告書の内容・様式を、最低でも後述する「国会議員関係政治団体」の政治資金収支報告と同じように個々具体的に詳細に記載するものへと改めさせる必要がある。

第二に、領収書の写し、その他視察の報告書など政務活動内容のわかる文書も必ず提出させ、第三に、それらを全てインターネットで公表することである⁽²⁵⁾。

2 地方議会議員の選挙制度の課題

(1) 議員定数削減と政務活動費の不正受給・支出問題の相互関係

(i) 法定定数から条例定数へ、そして議員定数の上限撤廃

地方議会の議員定数は、従来、いわゆる「法定定数」⁽²⁶⁾だったが、1999

(23) 2012年8月7日衆議院総務委員会での逢坂誠二衆議院議員（民主党）の説明。同年8月28日参議院総務委員会での橘慶一郎衆議院議員（自由民主党）も同じような説明をしている。

(24) 公文書非公開処分取消請求控訴事件・平成13年（行コ）第90号・東京高裁2001年9月26日判決・裁判所ウェブサイト。

(25) 「例えば、これまでいくつかの団体において行われてきた公開窓口の設置、ホームページへの収支報告書の掲載、領収書の添付の義務の強化（最低金額の引き下げ）、活動報告書や視察報告書の作成・公開といった対応が参考になるものと考えられる。」（総務省自治行政局行政課理事官・植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」地方自治制度研究会編『地方自治』2012年10月号（779号）29頁〔48～49頁〕）。

年地方自治法改正により、いわゆる「⁽²⁷⁾条例定数」になった。

第29次地方制度調査会は、2009年に「議会の議員定数については、…
…議会制度の自由度を高めるため、定数の決定を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」と答申した。⁽²⁸⁾

2011年4月28日参議院本会議で、地域主権改革3法（「国と地方の協議の場」設置法、地方自治体の仕事の「義務付け・枠付け」を緩和する一括改正法、改正地方自治法）が、民主党、自由民主党、公明党など与野党の賛成多数で可決、成立したが、このうちの改正地方自治法では、「地方公共団体の組織及び運営について、地方分権の推進を図るため、地方議会の議員定数設定の自由化」のために、地方議会の定数上限を撤廃することが盛り込まれた。⁽²⁹⁾⁽³⁰⁾

いわゆる「平成の市町村合併」により議会の数も減少し、「議会の活性化」⁽³¹⁾を口実に議員定数も削減され、全国の地方議会の議員数は1998年⁽³²⁾

(26) 当時の規定の詳細については、室井力・原野翹編『現代地方自治法入門 [第2版]』法律文化社（1992年）197頁 [渡名喜執筆]、室井力・兼子仁編『基本コンメンタール [新版] 地方自治法』別冊法学セミナー 113号（1992年）73～74頁 [藤谷正博執筆] を参照。

(27) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第6版）』学陽書房（2011年）330頁。

(28) 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』2009年6月16日。これは、第29次地方制度調査会（会長・中村邦夫）が当時の麻生太郎内閣総理大臣に答申したもの。

(29) 当時の地方自治法第90条第2項・第3項、第91条第2項・第3項を削除。

(30) これは、公布の日（2011年5月2日）から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行されると定められた。

(31) 「地方分権推進委員会第2次勧告」1997年9月3日（<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/index.html>）。

(32) 市町村合併も含め地方議会の議員定数削減の議論については、加藤幸雄「地方議会の議員定数の改正案について」地方財務1999年6月号150頁以下、河村和徳「議員定数削減に関する計量分析」（慶応大学）法学政治

6万3140（そのうち町村議会の議員数は4万559）だったが、2014年3万3438（同1万1249）へと減少している。⁽³³⁾

(ii) 議員定数削減と政務活動費の不正受取・支出問題との相互関係

しかし、議員定数削減は、政務活動費の不正受取・支出問題を生み出している。

例えば、富山市議会は、2005年に、旧富山市と4町・2村が合併して新市制の富山市が発足したため、合併前よりも議員定数が大幅に減員された。さらに、2017年4月の改選から現在の定数40議席を38議席に減らすことが提案され、賛成多数で可決成立したが、議長や副議長も含めた議員報酬についての「市特別職報酬等審議会」は、同じ定数の金沢市は議員報酬が月額70万円であり、議員の数が減れば、議員の活動領域が広がるから、議員報酬は上げるべきだという議論をしていた。⁽³⁴⁾

富山市議会の自民党会派会長の市議は、政務活動費の残金を過去に返還した共産党の市議に対し、「(政務活動費を)返納するな。使い切ってくれないと(議員報酬)増額提案ができない」と語っていた。⁽³⁵⁾

学論究29号(1996年)391頁[410~411頁]、井田正道「市議會議員定数に関する分析」(明治大学政治経済研究所)政経論叢74巻1-2号(2005年)185頁以下、加藤幸雄「最近の市議会の議員定数の状況」地方財務2006年11月号52頁以下、丹羽功「地方議会における議員定数の動向」近畿大学法学55巻2号(2007年)65頁以下を参照。

(33) 参考資料3「地方議会制度関連資料」の中の「地方議會議員数の推移①」「地方議會議員数の推移②」の各グラフ(http://www.soumu.go.jp/main_content/000376781.pdf)。都道府県議会の議員数は1999年2898だったが、2014年は2613に減り、市区議会の議員数は2006年2万4640だったが、2014年は1万9576に減っている。

(34) 「富山市特別職報酬等審議会(第1回)議事録(会議概要)」(2016年5月10日)(<https://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/4108/1/04gaiyo.pdf>)、「富山市特別職報酬等審議会(第2回)議事録(会議概要)」(2016年5月13日)(<https://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/4108/1/06gaiyo2.pdf>)。

地方議会の政務活動費・選挙制度および議員の政治資金制度

政務活動費の不正支出問題で最初に議員辞職したのは、その市議で、これを皮切りに、ゾロゾロと不正支出が明るみになり、民進党系2人を含め12人の議員が辞職した。

(2) 議会への民意の正確な反映（社会学的代表）の必要性

(i) 民意の歪曲とその結果

また、これまで都道府県議会では、公職選挙法が「都道府県の議会の議員の選挙区は、郡市の区域による」と定めているため（第15条1項）、1人区や2人区など議員定数の少ない選挙区の占める割合の高いところが多い。2013年末の調査で1番多い選挙区は1人区の461、2番目は2人区の344、3番目は3人区の147で、1～3人区選出議員の占める割合は55・5%もある⁽³⁶⁾（表2を参照）。これでは、大政党に有利すぎる。

例えば、橋下大阪府知事（当時）が代表を務める「大阪維新の会」は、2011年4月10日の統一地方選挙での大阪府議会の議員定数を88に削減する条例改正案を府議会に提出したが、本会議で反対多数で否決された（2010年10月27日）。しかし、「大阪維新の会」は、統一地方選挙（議員定数109）で過半数の57議席（52・29%）を獲得した（表3を参照）。それは、1人区が33（33人）、2人区が21（42人）もあり、総議員定数109中75人（69%）が1人区と2人区で選出されるため、相対的に多数である政党に有利だったからである（表4を参照）。その選挙結果により過半数の議席を獲得した「大阪維新の会」は議員定数を109から88に削減する条例改正案を府議会に上程し、公明党、自民党、民主党、日本共産党が本会議を一斉にボイコットしたため、審議ゼロのまま、同年6月4日未明に強行採決で成立させた。

しかし、この大幅な定数削減は民意の正確な反映の結果とは言い難く、

(35) 富山市議会 政活費「返納するな。増額提案できない」毎日新聞2016年9月23日 22時42分（最終更新 9月23日 22時42分）。

(36) 上脇・前掲『どう思う？地方議員削減』37～38頁。

表2 47都道府県議会の各選挙区の合計数と平均数（2013年末時点の調査）

都道府県議会の選挙区	合計	平均	都道府県議会の選挙区	合計	平均
1人区	461	9.81	10人区	6	0.13
2人区	344	7.32	11人区	7	0.15
3人区	147	3.13	12人区	4	0.09
4人区	81	1.72	13人区	2	0.04
5人区	35	0.74	14人区	2	0.04
6人区	18	0.38	15人区	3	0.06
7人区	9	0.19	16人区	2	0.04
8人区	9	0.19	17人区	1	0.02
9人区	6	0.13	合計議員定数	2727人	58人

「平均」は各選挙区の合計を47で割ったもの。

1人区選出議員数の占める割合	15.70%
1・2人区選出議員数の占める割合	39.60%
1・2・3人区選出議員数の占める割合	55.50%

むしろ民意を歪曲する選挙制度の結果であった。というのは、2011年4月の統一地方選挙で、「大阪維新の会」の得票率は40・78%だったからだ（表3を参照）。つまり、大幅な議員定数削減は、民意を正確・公正に反映する選挙制度で選挙が施行されていたら成立していなかったのである。

大阪府内の公立学校教職員に君が代の起立斉唱を義務付ける全国初の条例案も、同年6月3日、公明党、自民党、民主党、日本共産党が反対したものの、提案した「大阪維新の会」などによる賛成多数で可決されたが、これも同様で民意を正確に反映する選挙制度であれば成立していなかった条例である。⁽³⁷⁾

また、いわゆる政令指定都市の議会の場合には「区の区域をもって選挙区とする」と定められているため（公職選挙法第15条6項）、各選挙区の議員定数は大政党に有利になっているので、民意の議会への反映に⁽³⁸⁾

(37) 上脇・前掲『どう思う？地方議員削減』46～49頁，59～61頁。

(38) なお、市町村議会では複数の選挙区を設けることは許容されているが、

地方議会の政務活動費・選挙制度および議員の政治資金制度

表3 2011年4月10日大阪府議会選挙での各党の獲得議席数、得票率、議席占有率、比例配分試算議席数

政党名	獲得議席数	議席占有率	得票率	比例配分試算議席数	議席差
大阪維新の会	57人	52.29%	40.78%	45人	-12人
公明党	21人	19.27%	14.49%	16人	-5人
自民党	13人	11.93%	15.08%	17人	+4人
民主党	10人	9.17%	12.07%	13人	+3人
共産党	4人	3.67%	11.60%	13人	+11人
みんなの党	1人	0.92%	0.75%	1人	±0人
社民党	0人	0%	0.31%	0人	±0人
無所属	3人	2.75%	4.93%	4人	+1人
合計	109人	100%	100%	109人	—

1人区は33(33人), 2人区は21(42人)。109人中75人(69%)。

表4 大阪府議会の選挙区とその各議員定数(2011年一般選挙)

選挙区	議員数	選挙区	議員数	選挙区	議員数
大阪市 北区	1人	同 東住吉区	2人	富田林市及び南河内郡	2人
同 都島区	1人	同 平野区	2人	寝屋川市	3人
同 福島区	1人	同 西成区	2人	河内長野市	1人
同 此花区	1人	堺市 堺区	2人	松原市	2人
同 中央区	1人	同 中区	1人	大東市	2人
同 西区	1人	同 東区及び美原区	1人	和泉市	2人
同 港区	1人	同 西区	2人	箕面市及び豊能郡	2人
同 大正区	1人	同 南区	2人	柏原市	1人
同 天王寺区	1人	同 北区	2人	羽曳野市	1人
同 浪速区	1人	岸和田市	2人	門真市	2人
同 西淀川区	1人	豊中市	5人	摂津市	1人
同 淀川区	2人	池田市	1人	高石市	1人
同 東淀川区	2人	吹田市	4人	藤井寺市	1人
同 東成区	1人	泉大津市及び泉北郡	1人	東大阪市	6人
同 生野区	2人	高槻市及び三島郡	5人	泉南市	1人
同 旭区	1人	貝塚市	1人	四條畷市	1人
同 城東区	2人	守口市	2人	交野市	1人
同 鶴見区	1人	枚方市	5人	大阪狭山市	1人
同 阿倍野区	1人	茨木市	3人	阪南市	1人
同 住之江区	2人	八尾市	3人	泉南郡	1人
同 住吉区	2人	泉佐野市	1人	合計	109人

において歪曲が生じている。

(ii) 民意の議会への正確・公正な反映と政務活動費の公平な交付のために比例代表制

そもそも議会制民主主義が成立するためには、普通選挙の採用だけでは十分ではない。議会を“住民の縮図”にする必要がある。これは、公権力に歯止めをかける立憲主義からも要請される。それゆえ、会派のある地方議会では、議員を選出する選挙制度は、議会内多数派の暴走に歯止めをかけるためにも、民意を正確・公正に議会へ反映する比例代表制に改める必要がある。その場合、被選挙権を保障するために無所属も立候補を認めなければならない。また、投票者が名簿登載候補者の順番を決定できる非拘束名簿式を採用するのが好ましいだろう⁽³⁹⁾。

民意を歪曲する選挙制度の下では、選挙で過剰代表されている会派は、政務活動費も過剰交付されることになり、選挙で過少代表されている会派は、政務活動費も過少交付されていることになる。これは不公平であるから、政務活動費の公平な交付のためにも、議員を選出する選挙制度は比例代表制に改める必要がある。

そもそも政務活動費は、本来、違法な支出や不適切な支出がなければ、それで良いというわけではなく、議会・会派・議員の公的活動のために十分役立つ支出がなされるべきである。そのためには、各議員は、会派内のチームワークにより政務活動を有効に行うべきであり、そのために政務活動費を支出すべきである。それを促すためにも、議員を選出する選挙制度は、比例代表制に改める必要がある。そうすれば、各会派の議員の間に緊張感が生まれ、政務活動費の不正受取・支出問題の防止にも役立つだろう。

必ずしも設ける必要はない。

(39) 上脇・前掲『どう思う？地方議員削減』63～72頁，77～79頁。

(3) 議員定数増員の必要性（少数精鋭は非現実的）

地方議会の中には、現在の人口数・有権者数は敗戦直後のそれよりも増えているのに、議員定数は減少している議会さえある。例えば、群馬県議会の場合、1951年の一般選挙の时有権者数は約82万人強で、2011年のそれは140万人弱に増えているにもかかわらず、議員定数は54から50へと減っている⁽⁴⁰⁾（表5を参照）。

表5 群馬県議会の議員定数と有権者数など

選挙執行年月日	選挙区数	定数 (人)	有権者数 (人)	議員1人当たりの有権者 (人)
1947(昭和22)年4月30日	15	53	?	?
1951(昭和26)年4月30日	17	54	82万5663	1万5290.1
1955(昭和30)年4月23日	19	54	85万6935	1万5869.2
1959(昭和34)年4月23日	23	54	77万6109	1万4372.4
1963(昭和38)年4月17日	23	54	86万6005	1万6037.1
1967(昭和42)年4月15日	23	54	82万9768	1万5366.1
1971(昭和46)年4月11日	23	54	93万4706	1万7309.4
1975(昭和50)年4月13日	23	55	110万0121	2万0002.2
1979(昭和54)年4月8日	23	56	103万1584	1万8421.1
1983(昭和58)年4月10日	23	57	114万6935	2万0121.7
1987(昭和62)年4月12日	23	57	113万4597	1万9905.2
1991(平成3)年4月7日	23	57	124万3561	2万1816.9
1995(平成7)年4月9日	23	57	103万3282	1万8127.8
1999(平成11)年4月11日	23	57	122万3499	2万1464.9
2003(平成15)年4月13日	22	56	128万7310	2万2987.7
2007(平成19)年4月8日	19	50	134万2697	2万6853.9
2011(平成23)年4月10日	18	50	139万8236	2万7964.7
2015(平成27)年4月12日	18	50	133万9247	2万6784.9

出典：群馬県選挙管理委員会のホームページ。

そのため、ますます選挙制度は非民主的性格を強めている。このような状態は、現実には「議会の活性化」に逆行しており、憲法の定める地

(40) 「群馬県議会選挙」の「立候補者及び投票の状況」(<http://www.pref.gunma.jp/07/a4910055.html>)。上脇・前掲『どう思う？地方議員削減』74頁。

方自治，住民の代表機関性，首長に対する監視の点からして極めて問題である。このような指摘はこれまでもなされてきた。

例えば，室井力は「議員定数削減」が「地方自治の弱体化」になることを端的に指摘していた。⁽⁴¹⁾河村和徳は「地方議員の定数削減は，住民の地方自治への参加を縮小することを意味し」⁽⁴²⁾と指摘し，加藤幸雄は「議員定数を減じることは…，住民の代表性が薄れる。住民からすれば，議員は身近な存在から遠くなる。この点については市町村合併も同様な結果をもたらす」と批判し，⁽⁴³⁾駒林良則は「多様な住民意思を議会に反映させるという観点も十分配慮した定数の設定でなければならない」と主張していた。⁽⁴⁴⁾井田正道は「経済『効率』を過度に重視し，いたずらに議員定数の削減を行えば，地方議会に対する民意の反映度が低下するばかりか，議会の主要な機能である行政部に対する管理機能を低下する恐れがある」と警告し，⁽⁴⁵⁾渡名喜庸安は議員定数が地方議会の「住民代表機能・意思決定機能・行政監視機能を発揮しうるのに必要かつ十分な数でなければならない」として「住民自治の実現という憲法的価値を軽視した議員定数削減論は，議会制民主主義を形骸化せしめるおそれがある」と批判していた。⁽⁴⁶⁾

以上の指摘は当ても妥当であったが，現在では尚更のこと妥当と評しえよう。⁽⁴⁷⁾

(41) 室井・原野編・前掲『現代地方自治法入門 [第2版]』320頁 [室井力執筆]。

(42) 河村・前掲「議員定数削減に関する計量分析」391頁 [393頁]。

(43) 加藤・前掲「最近の市議会の議員定数の状況」52頁 [89頁]。

(44) 村上順・白藤博行・人見剛編『新基本コンメンタール 地方自治法』別冊法学セミナー211号 (2011年) 116頁 [駒林良則執筆]。

(45) 井田・前掲「市議会議員定数に関する分析」185頁 [185～186頁]。

(46) 室井・原野編・前掲『現代地方自治法入門 [第2版]』202頁 [渡名喜庸安執筆]。

(47) 以上のほか議員定数を批判する近年の文献として，榊原秀訓「芦屋市議会の議員定数に関する意見書」南山法学39巻1号 (2015年) 169-180頁

また、地方議会における議員定数削減の歴史は、客観的には「議会の活性化」を目的としたものではなく、地方議会の能率化・合理化、国の行政改革、国の支出の削減の一貫だ⁽⁴⁸⁾った。しかし、議員定数の削減は地方公共団体における支出全体に占める割合が大きくないため、実際の支出の抑制には大きな貢献をしていないと指摘されてきた⁽⁴⁹⁾。

そもそも議員定数削減は民意の反映、執行機関のチェック等にとってマイナスである。民意の反映の精度を高め、行政に対する監視能力を高めるためには、比例代表制に改めても議員定数は増員すべきだ。そして、被選挙権行使に対する不当な制限になっている、都道府県議会議員選挙・市議会議員選挙の立候補の際の供託金制度（60万円、50万円、30万円）は廃止すべき⁽⁵⁰⁾である。

3 地方の政治資金制度の課題

(1) 不公平な政治資金問題

(i) 政党交付金問題

地方の政治資金における収入問題で特に取り上げられるべき第1は、1994年「政治改革」で導入された政党交付金（政党助成金）問題がある。政党助成法における「政党」（「衆参の国会議員5名以上の政党」または「国政選挙で2%以上かつ国会議員1名以上の政党」）は、税金が原資である政党交付金を受け取れる。本部は受け取った政党交付金を支部に交付することが許されている。

当該「政党」の党员である地方議会議員などの公職の候補者は、当該「政党」の支部の代表（支部長）を務めれば、本部の政党交付金を支部

がある。

(48) 丹羽・前掲「地方議会における議員定数の動向」65頁 [69～76頁, 89～91頁]。

(49) 河村・前掲「議員定数削減に関する計量分析」391頁 [410～411頁]。

(50) 上脇・前掲『どう思う？地方議員削減』72～77頁, 79～80頁。

で受け取ることができる。しかし、当該「政党」以外の政党・政治団体・無所属の地方議会議員ら公職の候補者は、政党交付金を受け取れない。この点で収入において重大な不公平が存在する。この不公平をなくすためには、政党助成法を廃止するしかない。⁽⁵¹⁾

(ii) 企業・労働組合の政治献金問題

これと類似の問題は、企業や労働組合の政治献金においても存在する。政治資金規正法は、企業や労働組合のする献金を、「政党」（「衆参の国会議員5名以上の政党」または「国政選挙で2%以上の政党」）とその「政治資金団体」（自民党のそれは国民政治協会）に限定し、企業や労働組合がそれ以外の資金管理団体やその他の政治団体に政治献金することを禁止している（第3条第2項、第21条）。

それゆえ当該「政党」の党员である地方議会議員ら公職の候補者は、支部の代表（支部長）を務めれば、企業・労働組合の政治献金を支部で受け取ることができる。しかし、当該「政党」以外の公職の候補者は自己の政治団体で企業・労働組合の政治献金を受け取れない。

この点で、収入において重大な不公平が存在する。この不公正をなくすためには、企業・労働組合の政治献金そのものを法律で全面禁止するしかない。⁽⁵²⁾

(51) 政党助成法における人権侵害及び違憲性の詳細は、上脇・前掲『政党国家論と憲法学』461頁以下、同・前掲『政党助成法の憲法問題』98頁以下、同・前掲『安倍改憲と「政治改革」』31～44頁、123～133頁、同・前掲『誰も言わない政党助成金の闇』90頁以下、同・前掲『告発！政治とカネ』170～185頁を参照。

(52) 企業献金の人権侵害及び違憲性についての詳細は、上脇博之「企業献金の違憲性」『名古屋大学法政論集（浦部法穂教授退職記念論文集）』230号（2009年）29～63頁、同・前掲『財界主権国家・ニッポン』117～134頁を参照。

(2) 透明度の低さ

(i) 収入の場合

住民の知る権利を保障し、住民が政務活動費の政治資金への流用をチェックしやすくするためにも、地方議会議員の政党支部および資金管理団体あるいは同議員のための政治団体の政治資金は、高い透明度が確保されるべきである。

ところが、地方議員の政治資金の透明度については、収入の場合、国会議員の場合と同様に透明度が低いし、支出の場合、国会議員の場合に比べても低いという状態である。

例えば、政治資金規正法によると、「寄附」収入の場合、寄附者の「氏名、住所及び職業、当該寄附の金額及び年月日」を政治資金収支報告書に記載しなければならないのは、「同一の者からの寄附で、その金額の合計額が年間5万円を超えるもの」であるため（第12条第1項第1号ロ）、年間5万円以下の寄附者については、前述の報告をする必要がない。これは、国会議員関係政治団体の場合もそれ以外の政治団体の場合も同じであるが、議員が複数の政党支部・政治団体を有していることを踏まえると、公開基準を少し引き下げるべきである。

また、「一の政治資金パーティーの対価に係る収入」の場合、「対価の支払をした者の氏名、住所及び職業並びに当該対価の支払に係る収入の金額及び年月日」を政治資金収支報告書に記載しなければならないのは、「同一の者からの政治資金パーティーの対価の支払で、その金額の合計額が20万円を超えるもの」であるため（第12条第1項第1号ト）、1件につき20万円以下の支払者については、前述の報告をする必要がない。これも、国会議員関係政治団体の場合やそれ以外の政治団体の場合と同じである。

以上の比較で分かるように政治資金パーティー収入の場合は、寄附の場合と比較しても透明度が低すぎる。議員の政治資金パーティーの収益率は極めて高いので実質的には寄附収入と変わらない現状を踏まえ、公

開基準を寄附収入の場合と同じ年間額にし、その金額も同じに引き下げるべきである。

(ii) 支出の場合

支出の場合は、「支出を受けた者の氏名及び住所並びに当該支出の目的、金額及び年月日」を政治資金収支報告書に記載すべきなのは、人件費を除き、「国会議員関係政治団体」では、「1万円を超える」支出であり（第19条の10）、かつ、「1万円以下」の支出については、その領収書等の写しの情報開示を受けることを認めている（少額領収書等の写しの開示制度。第19条の16）。

これに比べ、「資金管理団体」や「その他の政治団体」では、「1件当たりの金額（数回にわたってされたときは、その合計金額）が5万円以上のもの」であるため（第12条第1項第2号）、年間5万円未満の支出は、前述の報告をする必要がない。さらに、「その他の政治団体」の「経常経費」では、5万円以上の支出も、前述の報告をする必要がない（第19条の5の2）（表6を参照）。

地方議会の議員の政治団体は、「国会議員関係政治団体」ではないので、支出の点で透明度が低い。公開基準を「国会議員関係政治団体」と

表6 支出の明細の記載および領収書の写しの添付の基準

		国会議員関係 政治団体 (2009年分から)	資金管理団体 (国会議員関係政治団 体以外。2008年分から)	その他の政治団体 (国会議員関係政治団 体・資金管理団体以外)
経常経費	人件費	×	×	×
	他の各支出	1万円超	5万円以上	×
政治活動費	各支出	1万円超	5万円以上	5万円以上

「×」は個々具体的な記載（および領収書の写しの添付）が不要を意味する。総務省の資料から上脇が作成。

(53) 上脇・前掲『告発！政治とカネ』194～198頁。

同じに引き下げるべきである。

(3) 多額の使途不明金

(i) 自民党本部の「政策活動費」名目の支出

政党助成法の「政党」の場合、政党交付金という税金の交付を受けているにもかかわらず、政治資金につき多額な使途不明金（裏金）があるのは、同法の趣旨に反しており大問題である。

たとえば、自民党本部は、党幹事長を中心に一部の国会議員に対し「政策活動費」名目で支出をしており、それが、さらに、どのような目的で、いつ、誰に対して支出されたのか、全く不明である。その金額は以前（2000年は85億円超）⁽⁵⁴⁾に比べると少なくなっている（2014年は15億9260万円）ものの、まだまだ高額であることに変わりはない（表7を参照）。

表7 自民党本部の「政策活動費」名目の支出の年間合計額

1998年から2004年まで		2011年から2014年まで	
1998年	58億5070万円	2011年	5億6670万円
1999年	48億0470万円	2012年	9億6510万円
2000年	85億0385万円	2013年	12億9080万円
2001年	58億2051万円	2014年	15億9260万円
2002年	45億6450万円	合計	44億1520万円
2003年	73億1780万円		
2004年	34億4720万円		

(54) 上脇・前掲『告発！政治とカネ』38～43頁，同・前掲『追及！安倍自民党・内閣と小池都知事の「政治とカネ」疑惑』142－146頁。

(ii) 自民党支部連合会の場合

①自民党山口県支部連合会の「活動費」名目の支出（4年間で9794万円）

この自民党本部の手法が地方でも行われている。例えば、安倍晋三首相・自民党総裁の地元「自由民主党山口県支部連合会」の「組織活動費」のうちの「活動費」名目の個人への支出がなされている。当該「活動費」名目での支出総額は4年間で9794万円である（2011年580万円，2012年4609万円，2013年550万円，2014年4055万円）（表8を参照）。この「活動費」名目の政治資金についても，これを受け取った者が自己の政治団体でその用途を報告しているわけではない。

2011年は山口県議会議員選挙が，2012年は県知事選挙と衆議院総選挙が，2013年は参議院山口県選挙区の補欠選挙が，2014年は山口県知事選挙が，それぞれあったが，その4年間の「活動費」合計9794万円のうち9449万円（約96%）が，それらの選挙の事実上の選挙戦の裏金として投入された可能性がある（さもなければ，ポケットマネーになっている可能性がある⁽⁵⁵⁾）。

表8 自民党山口県支部連合会の「活動費」名目の支出

2011年	2012年	2013年	2014年	合計
580万円	4609万円	550万円	4055万円	9794万円

②自民党東京都支部連合会の2種類の「組織対策費」名目の支出（3年間で1億2464万円余）

自民党の支部連合会の用途不明金には，議員個人に対するもの以外にもある。例えば「自由民主党東京都支部連合会」は，「組織対策費」名目で，自身の様々な内部組織に対し3年間で4952万2000円（2012年1561万4000円，2013年1549万9000円，2014年1840万9000円）を，都議会の会

(55) 上脇・前掲『追及！安倍自民党・内閣と小池都知事の「政治とカネ」疑惑』146－150頁。

表9 自民党東京都支部連合会の2種類の「組織対策費」名目の支出

年	会派「東京都議会自由民主党」に対する「組織活動費」合計額	内部組織に対する「組織対策費」合計額	総計
2012年	2275万円	1561万4000円	3836万4000円
2013年	2765万円	1549万9000円	4314万9000円
2014年	2472万円	1840万9000円	4312万9000円
総計	7512万円	4952万2000円	1億2464万2000円

派「東京都議会自由民主党」に対し3年間で合計7512万円（2012年2275万円，2013年2765万円，2014年2472万円）を，それぞれ寄附している（表9を参照）が，それらが使途不明金になっている。

2012年12月と2014年12月は衆議院総選挙と都知事選挙が，2013年は参議院通常選挙が，それぞれあったので，それらの各選挙の裏金になっている可能性がある（同上）⁽⁵⁶⁾。

(iii) 使途不明金をなくす法改正の必要性

以上のような実態は真実の支出を記載していないがゆえに虚偽記載罪（政治資金規正法第25条第1項第3号）に該当すると解されるが，検察はこれを立件しない方針である。だからと言って，これを放任するわけにはいかない。「政党」の政治資金の使途不明金は実質的には税金の使途不明金であり，高額であるがゆえに看過できないからだ。自民党など「政党」が政党助成法を廃止せず，上記の手法を改めないのであれば，政治資金規正法を改正して前述のような寄附支出・記載を禁止して使途不明金をなくすべきである。⁽⁵⁷⁾⁽⁵⁸⁾

(56) 上脇・前掲『追及！安倍自民党・内閣と小池都知事の「政治とカネ」疑惑』150－154頁。

(57) 上脇・前掲『追及！安倍自民党・内閣と小池都知事の「政治とカネ」疑惑』166－167頁。

(58) この小論は，南山大学で開催された2016年度日本地方自治学会分科会Ⅱ「自治体公選職のあり方」（2016年11月20日）で報告した際に，事前に

提出したフルペーパーに、当日提出したレジメを書き加えたものである。その報告から1年半経過しているが、当時の報告をできるだけ忠実に残すために、その後の情報を加筆せずに掲載する。なお、2017年3月18日に中央大学後楽園キャンパスで開催された日本財政法学会（統一テーマ「政治活動と財政法」）で「政治資金とその規正をめぐる現状と課題」について報告する機会を得るとともに、その報告は、財政法叢書第34巻『政治活動と財政法』日本財政法学会（2017年）9～23頁に収録される機会を得たので、政治資金については、それも参照していただきたい。