

# 法制情報

第 2 号

## 第 2 号テーマ

### 「政務調査費訴訟(平成 29 年 11 月 2 日仙台地方裁判所判決)」

#### はじめに

政務活動費（平成 25 年 2 月 28 日までは政務調査費）は地方自治に関する重要な制度である一方、他都市においてその用途に関する報道等が昨今見受けられます。そこで、本号では、最近の判例である平成 29 年 11 月 2 日に仙台地方裁判所で示された仙台市議会の政務調査費に関する判決について、重要と思われる部分に焦点を当ててご紹介します。

※なお、本件については、敗訴した被告である仙台市長が控訴し、現在も係争中です。

## 1 政務調査費及び政務活動費の概要

政務活動費については、従前、議会における調査研究に資するための会派に対する交付金が、都道府県を中心として多くの地方自治体において交付されてきましたが、平成 12 年に政務調査費が法制化され、条例で定めるところにより、議会の会派又は議員に政務調査費を交付することができることとされました。また、この政務調査費については、情報公開を促進し、その用途の透明性を確保することも重要なこととされていることから、条例の制定に当たっては、収入及び支出の報告書等の書類を情報公開や閲覧の対象とするなど透明性の確保を図ることとされました（平成 12 年 5 月 31 日自治行第 32 号 行政課長通知）。第 28 次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成 17 年 12 月 9 日）においても、「住民への説明責任を果たす観点から、その用途の透明性を高めていくべきである。」とされています。

この政務調査費は、調査研究活動に資するものに限られていましたが、例えば会派で行う会議に要する経費、陳情活動等のための旅費等にも用途を拡大し、調査研究活動以外のその他の活動の経費にも充てられるように、議会関係団体からの要請がありました。これを踏まえ、平成 24 年の地方自治法の改正において、「その他の活動」にも充てることができるようにされ、経費の範囲について条例で定めることとされるとともに、「政務活動費」に改められました（改正後の地方自治法第 100 条第 14 項及び第 15 項）。もともと、議員としての活動に含まれない政治活動や選挙活動等の経費は、対象にすることはできないものとされました。また改正により、議長は、政務活動費について、その用途の透明性の確保に努めるものとするされました（同条第 16 項）。

なお、この政務活動費の経費としての性質は、補助金（地方自治法第 232 条の 2 参照）とされています（【出典参考】松本英昭、「要説 地方自治法」、ぎょうせい、357～358 頁）。

今回の判例は、平成 23 年 4 月から 8 月までの政務調査費の交付について争われたものになります。

#### 〈政務活動費制度に関する経過〉

年 月 日	経 過
平成 11 年 10 月 28 日	全国都道府県議会議長会が「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、地方自治法を改正すること」を決議
平成 12 年 5 月 24 日	地方自治法の一部を改正する法律(平成 12 年法律第 89 号)が成立。政務調査費制度創設
平成 22 年 2 月 15 日	全国都道府県議会議長会長が第 2 回地方行財政検討会議へ出席、「議員又は会派が住民意思を踏まえた活動を展開する上で必要な制度として、・・・政務調査費制度を見直し、・・・幅広い議員活動又は会派活動に充てることができることを明確にするよう法律改正を行うこと」を要望
平成 24 年 8 月 29 日	地方自治法の一部を改正する法律(平成 24 年法律第 72 号)が成立。政務活動費制度に改正

#### ○地方自治法

##### 第 100 条

14 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。

15 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。

16 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。

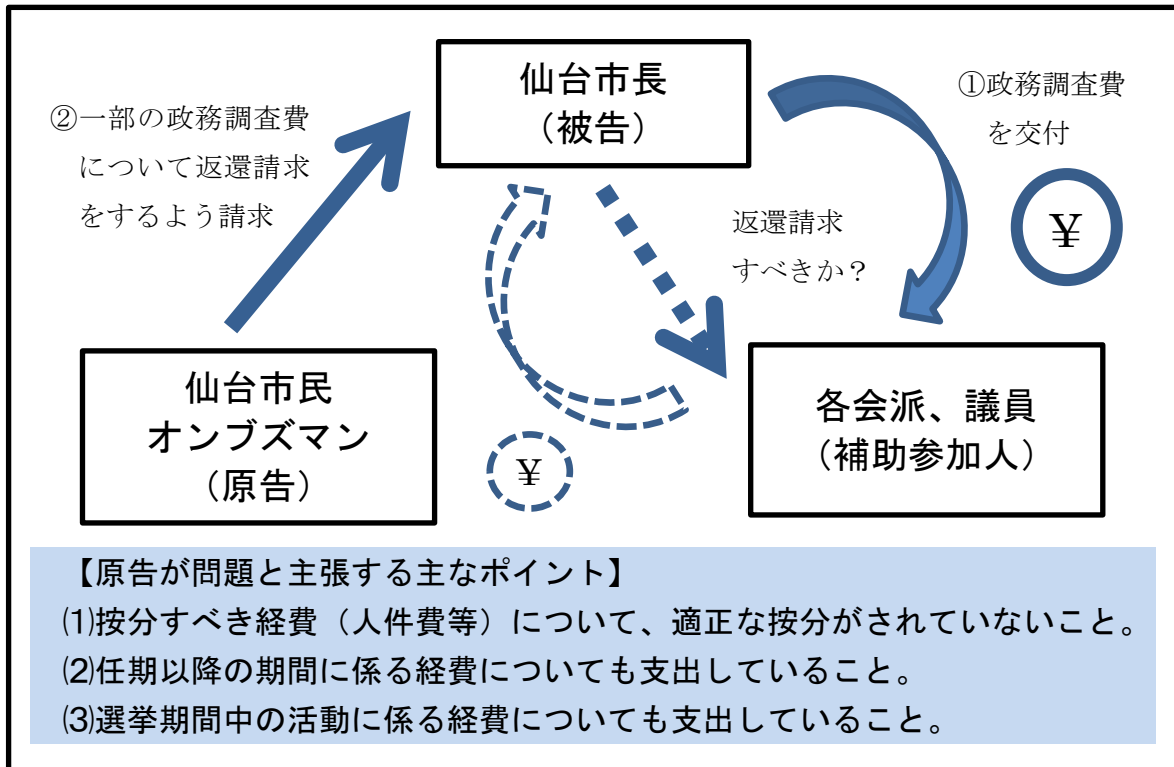
（寄附又は補助）

第 232 条の 2 普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。

## 2 事件の概要

原告	仙台市民オンブズマン
被告	仙台市長
被告補助参加人	新しい翼、民主クラブ仙台、改革フォーラム、 公明党仙台市議団、社民党仙台市議団、議員 A、議員 B

原告が、仙台市議会の会派が仙台市から交付を受けた平成 23 年度（同年 4 月から同年 8 月までの分。以下同じ。）の政務調査費の一部（以下「本件各支出」といいます。）を違法に支出し、これを不当に利得したとして、地方自治法（当時）の第 242 条の 2 第 1 項第 4 号に基づき、仙台市長である被告に対し、補助参加人らに対して違法に支出した政務調査費相当額の金員の返還及び遅延損害金又は法定利息の支払を請求するよう求めた事案です。



### ○地方自治法 （住民訴訟）

第 242 条の 2 普通地方公共団体の住民は、前条第 1 項の規定による請求をした場合において、同条第 4 項の規定による監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは同条第 9 項の規定による普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服があるとき、又は監査委員が同条第 4 項の規定による監査若しくは勧告を同条第 5 項の期間内に行わないとき、若しくは議会、長その他の執行機関若しくは職員が同条第 9 項の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、同条第 1 項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもって次に掲げる請求をすることができる。

(4) 当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求。ただし、当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方が第 243 条の 2 第 3 項の規定による賠償の命令の対象となる者である場合にあつては、当該賠償の命令をすることを求める請求

### 3 事件の経緯

判決までの経緯は、次のとおりです。

年 月 日	経 過
平成 25 年 11 月 18 日	原告（仙台市民オンブズマン）が仙台市監査委員に対し、平成 23 年度における政務調査費からの支出に違法・不当な点が存在するとして、住民監査請求
平成 26 年 1 月 16 日	仙台市監査委員が当該監査請求を棄却
平成 26 年 2 月 14 日	原告（仙台市民オンブズマン）が、補助参加人ら（各党派、議員）が政務調査費を違法に支出し、これを不当に利得したとして、本件訴えを提起

### 4 結論

原告（仙台市民オンブズマン）は、被告（仙台市長）が補助参加人（各党派、議員）に対して合計 1,443 万 6,060 円を請求するように訴えたのに対し、裁判所は、その内の合計 1,236 万 9,308 円（原告の請求金額の合計の約 85.7%）について、原告（仙台市民オンブズマン）の請求を認めました。

裁判所が原告（仙台市民オンブズマン）の請求を認容したものには、本件で問題となった次のような支出があります。

- 按分が必要とされた資料作成費、広報広聴費、人件費、事務費等
- 任期以降の期間に係る資料購入費等
- 選挙期間中の人件費、事務所費等

各党派、議員に対する金額の内訳は次のようになります。

補助参加人	原告の請求金額（円）	裁判所の認容金額（円）
新しい翼	3,495,378	2,819,837
民主クラブ仙台	4,507,168	4,360,035
改革フォーラム	2,204,017	1,489,871
公明党仙台市議団	2,464,050	2,391,304
社民党仙台市議団	1,468,767	1,132,899
議員 A	214,500	94,500
議員 B	82,180	80,862
合計	14,436,060	12,369,308

## 5 主な争点

### (1) 政務調査費の支出の違法性に係る判断枠組み

#### ア 違法性の判断基準について

本件各支出の違法性をどのように判断するのかについて、本件各支出が条例の委任を受けて規則で定められた使用基準に合致するか否かを基準に判断するのが相当であるとし、その基準に合致しない場合とは、当該支出と議員の調査研究活動との間に合理的関連性がない場合をいうと判断しました。

#### 《裁判所の判断》

・・・本件各支出の違法性は、本件各支出が本件使用基準に合致するか否かを基準に判断するのが相当である。・・・本件各支出が本件使用基準に合致しない場合とは、当該支出の客観的な目的や性質に照らして、当該支出と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ない場合をいうものと解すべきである。・・・

#### イ 主張立証責任について

本件では原告（仙台市民オンブズマン）、被告（仙台市長）及び補助参加人（各党派、議員）は各々どの程度立証すべきかについて、原告側は、当該支出と議員の調査研究活動との間に合理的関連性がないことを示す一般的、外形的な事実の存在を主張、立証すればよく、これが認められた場合、被告側は、市政に関する具体的な調査研究が現にされたなどの特段の事情を立証しない限りは、その支出は違法となると判断しました。

#### 《当事者の主張》

原告（仙台市民オンブズマン）の主張	被告ら（仙台市長、各党派、議員）の主張
原告において・・・調査研究のために用いられる可能性がないことがわかれる一般的、外形的な事実、あるいは・・・当該支出が調査研究のための必要性に欠けるものであったことをうかがわせる具体的事実を主張立証すれば足りる。これに対し、被告らにおいて・・・特段の事情について適切な立証が行われなときは、当該支出は違法な支出であると判断すべきである。・・・	返還を請求する側において、具体的な政務調査費の支出が本来の政務調査費の使用及び目的に違反した不適切な支出であることを推認させる一般的、外形的な事実を、客観的証拠に基づき、主張、立証する必要がある。

#### 《裁判所の判断》

・・・原告は、本件各支出の客観的な目的や性質に照らして、当該支出と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ないことを示す一般的、外形的な事実の存在を主張、立証すれば足り、上記の事実が認められた場合は、被告らにおいて、・・・市政に関する具体的な調査研究が現にされたなどの特段の事情を立証しない限り、当該支出は本件使用基準に合致せず違法であると判断するのが相当である。・・・

## ウ 経費の按分について

調査研究活動に係る経費とそれ以外の経費を明確に区分しがたい場合に、按分すべきか否か、按分する場合の割合についてが争点となりました。どのような考え方に従って判断すべきかについて、原告側の主張、立証により、一般的、外形的な事実から調査研究活動以外にも利用されることが推認される経費と認められた場合には、被告側で、その支出が調査研究活動のみに利用されたこと、又は、調査研究活動とそれ以外の活動に利用された割合について、客観的な資料に基づいて立証することを要するとしました。そして、それができない場合には、その支出全体の2分の1を超える部分は違法であると判断しました。

横浜市会においても「政務活動費の手引き」の中で、按分に当たっての指針を次のように定めています。政務活動費を充当する経費の一部に政党活動等の支出を含む場合は、按分が必要となります。

按分に 当たって の指針	<p>政務活動費は、政党活動、選挙活動、後援会活動又は私的な活動には充当できません。充当する経費の一部にこれらの支出を含む場合は、従来のとおり按分が必要となります。</p>				
	<p><b>ア 条例の範囲内の活動と条例の範囲外の活動を区分できる場合</b>          経費を按分して充当する場合は、その活動実態に応じて、職員の従事時間、事務機器の使用実績、事務所の使用面積、広報紙の掲載面積等の割合（※）等により、合理的な算出を行うことが原則となります。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 80%; text-align: center;"> <p>条例の範囲内の活動</p> <hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> <p>条例の範囲内の活動+条例の範囲外の活動</p> </div> <p>※割合は、実測等による算出のほか、各議員が個々の活動状況を判断した上で社会通念上合理的な理由をもって定めることとします。</p>				
	<p><b>イ 条例の範囲内の活動と条例の範囲外の活動を区分できない場合</b>          活動実態に応じた割合を算出することが困難な場合は、下表に掲げる割合を上限として充当します。</p> <table border="1" style="margin: 10px auto; width: 80%; text-align: center;"> <tr> <td>私的活動を含まない場合</td> <td>1/2</td> </tr> <tr> <td>私的活動を含む場合</td> <td>1/4</td> </tr> </table>	私的活動を含まない場合	1/2	私的活動を含む場合	1/4
	私的活動を含まない場合	1/2			
私的活動を含む場合	1/4				

### 《当事者の主張》

原告（仙台市民オンブズマン）の主張	被告ら（仙台市長、各党派、議員）の主張
<p>・・・調査研究活動とそれ以外の活動とを明確に区分し難く、合理的な方法により按分計算することが困難である経費については、2分の1を超えて政務調査費から支出することはできない。・・・</p>	<p>・・・按分をすべきか否か、按分する場合の按分割合をどうするかについては、会派の合理的な裁量に委ねられている。・・・1つの活動が調査研究活動としての性格とそれ以外の性格を「併せ持つ」あるいは「兼ね備えている」場合は、経費の額を按分して政務調査費を支出する必要はない。・・・</p>

《裁判所の判断》

・・・原告による主張立証の結果、一般的、外形的な事実から、調査研究活動以外の活動にも利用されることが推認される経費であると認められた場合には、被告らにおいて、当該経費が調査研究活動のみに利用されたこと、又は、当該経費に関し、調査研究活動に利用された割合とそれ以外の活動に利用された割合について、客観的資料に基づき立証することを要するものと解される。そして、被告らにおいて、その立証がされた場合には、その全部又は当該割合で按分した額を政務調査費から支出することが許され、その立証をしない場合には、当該経費全体の2分の1を上限として計算した額を政務調査費から支出することは許されるが、その額を超えて支出することは許されず、当該経費全体の2分の1を超える部分の支出は本件用途基準に合致せず違法であると判断するのが相当である。・・・

**【参考】調査研究活動に要する旅費の支出について**

調査研究活動に要する旅費の支出につき、定額での支出は認められるかについて、定額でも認められうると判断しました。

《裁判所の判断》

・・・調査研究活動に要する旅費につき、定額方式を採用している旅費条例に基づき算出した額を政務調査費からの支出額とするという取扱いを採ることができると解するのが相当・・・。

**(2) 原告が問題とした各支出について**

**ア 按分を要する経費について**

原告が問題とした各支出が、一般的、外形的な事実から調査研究活動以外の活動にも利用されることが推認される経費に当たるかについて、会派・議員が雇用した職員の人件費は当たると判断しました。

なお、会派・議員が雇用した職員の人件費以外にも、主に次のようなものが当たると判断しました。

- 広報紙の作成・交付に関する費用
- 議会活動報告等のための会場使用料
- 議員が設置した事務所の賃料、電気料金、水道料金、ガス料金
- 電話代
- インターネットプロバイダ料金、パソコンリース代、ホームページ更新料
- 自動車のガソリン代
- タクシー代

《裁判所の判断》（※会派・議員が雇用した職員の人件費について）

・・・会派及び議員が行う活動は、調査研究活動以外にも政党活動、議会活動、選挙活動、後援会活動及び会派の維持運営に関する活動等多岐にわたるものであるから、会派及び議員に雇用された職員も上記の活動に相当程度従事していることが推認される。そうすると、人件費については、一般的、外形的な事実から調査研究活動以外にも利用されることが推認される・・・

## イ 任期以降の期間に係る経費に対する支出について

任期以降の期間に係る経費に対し、政務調査費を支出できるかについて、任期以降の期間に係る経費への支出は違法であると判断しました。

本件では、主に年間購読をしていた雑誌について、1年分の購読料のうち、平成23年9月分以降の購読料が任期以降に関する購読料であるとして問題となりましたので、留意する必要があります。

### 〈裁判所の判断〉

・・・議員が年度の途中で任期満了となった場合、任期満了までに政務調査費から支出できるのは、任期中の調査研究活動に利用した経費に限られ、任期以降の期間に係る経費に対する支出は本件用途基準に合致せず違法であると判断するのが相当である。・・・

## ウ 選挙期間中の活動に係る経費に対する支出について

選挙期間中の活動に対し、政務調査費を支出できるかについて、選挙期間中に調査研究活動がされたことを客観的な資料に基づいて立証できなければ違法であると判断しました。

本件では、主に会派・議員が雇用した職員の人件費、議員が設置した事務所の賃料、電気料金、水道料金、ガス料金等について問題となりましたので、留意する必要があります。

### 〈裁判所の判断〉

・・・選挙期間中の活動に対し政務調査費が支出されたという事実は、当該支出と議員の議会活動の基盤となる調査研究活動との間に合理的関連性がないことを示す一般的、外形的な事実であることが認められ、原告がその事実の存在を立証した場合には、被告らにおいて当該支出により市政に関する具体的な調査研究が現にされたことを客観的資料に基づいて立証しない限り、当該支出は本件用途基準に合致せず違法であると判断するのが相当である。・・・



## コラム 平成 29 年 8 月 30 日さいたま地方裁判所判決

政務調査費（政務活動費）に関する最近の裁判例として、平成 29 年 8 月 30 日にさいたま地方裁判所で示された判決があります。

この事件は、埼玉県の住民である原告が、埼玉県議会の会派である被告補助参加人らは平成 23 年度及び平成 24 年度に交付を受けた政務調査費、並びに平成 25 年度に交付を受けた政務活動費を違法に支出し、支出相当額を不当に利得したにもかかわらず、埼玉県の執行機関である被告はその返還請求を怠っているなどと主張して、被告である埼玉県知事に対し、地方自治法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号に基づき、被告補助参加人民進党・無所属の会に対して 3,352,522 円、被告補助参加人刷新の会に対して 17,526,757 円の支払いを請求することを求めた住民訴訟です。

この事件では、各支出の違法性を判断するに当たり、**経費支出の対象となる行為が政務活動との間に合理的関連性がない場合、基準に沿う経費とはいえず、また、その支出が政務活動に必要なものとうかがわせる一般的、外形的な事実が認められる場合、特段の事情がない限りその支出は違法なものであるとし、人件費や事務所費等の「政務活動とその他の活動の割合が判然としない」支出のうち、各会派が按分割合を定めていることを認めるに足りる証拠がない場合について、社会通念に照らし、2分の1を超える部分は違法であると判断しています。**

### 《裁判所の判断》

・・・議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るという地方自治法 100 条 14 項の趣旨に鑑みると、経費の支出の対象となる行為が、その客観的な目的や性質に照らして議員の議会活動の基盤となる政務活動との間に合理的関連性を欠く場合には、当該経費は、本件用途基準に定める経費に該当しないものと解するのが相当であるし、また、当該支出が政務活動のための必要性に欠けるものであったこととうかがわせる一般的、外形的な事実が認められる場合には、特段の事情がない限り、これを本件用途基準に合致しない違法なものとするのが相当である・・・

### [参考文献]

- ・ 『新版 逐条地方自治法 第 8 次改訂版』松本英昭 著（学陽書房）
- ・ 『要説 地方自治法 第 9 次改訂版』松本英昭 著（ぎょうせい）
- ・ 『地方自治法関係実例集 第 14 次改訂版』地方自治制度研究会 編集（ぎょうせい）
- ・ 『政務活動費違反判例集』（国政情報センター）
- ・ 『地方議会の政務活動費』勢旗了三 著（学陽書房）
- ・ 『政務調査費ハンドブック』廣瀬和彦 著（ぎょうせい）

✦ 「法制情報」は、「市会ジャーナル」の特別編として、議会活動を法制面でも積極的にサポートすることを目的として、議会局政策調査課（法制等担当）が編集・発行しているものです。