

最高裁平成25年1月25日判決（判例時報2182号44頁、一部破棄差戻）
 原審…東京高裁平成21年9月29日判決（判例時報2081号7頁、控訴棄却）
 一審…東京地裁平成20年11月28日判決（判例タイムズ1291号209頁、請求認容）

政務調査費として許容される範囲

第1 はじめに

平成24年の地方自治法改正により、再び議員立法で「政務活動費」（現在の地方自治法100条14項）に衣替えした政務調査費であるが、その支出の違法性が争われる事案が後を絶たないようである。執行機関の違法支出を監視すべき議会の会派・議員が、自らの違法支出を問われるという由々しき事態であり、市民オンブズマンの関心事の1つでもあるにもかかわらず、平成26年7月1日の兵庫県議による記者会見にみられるように、議員の認識は存外甘いように思われる。

本稿では、政務調査費の支出の違法性が争われた最新の最高裁判例を取り上げ、末尾に、これまでにあった最高裁判例について整理し

てみたい。

第2 最高裁平成25年1月25日判決

1 事案の概要

(1) 地方自治法は、100条13項（法令については当時のもの。以下同じ。）で「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。」と定め、これを受けた「目黒区政務調査費の交付に関する条例」（以下「本件条例」という。）は、10条で

「政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、当該政務調査費を別に定める使途基準に従って使用しなければならない。」と定め、これを受けた「目黒区政務調査費の交付に関する規程」（以下「本件規程」という。）は、5条で「条例第10条の使途基準は、別表のとおりとする。」と定め、さらに別表「政務調査費使途基準」（以下「本件使途基準」という。）で「調査研究費」、「資料作成費」、「広報費」等の項目ごとに、その内容を定めている。なお、「調査研究費」の内容は「会派又は議員が行う目黒区の事務及び地方財政に関する調査研究並びに調査の委託に要する費用（調査委託費、交通費、宿泊費等）」であり、「資料作成費」の内容は「会派又は議員が議会審議に必要な資料を作成するために要する経費

（印刷・製本代、原稿料等）」であり、「広報費」の内容は「会派又は議員が行う議会活動及び目黒区政に関する政策等の広報活動に要する経費（広報誌・報告書等印刷費、送料、交通費等）」である。

また、本件条例は、13条で「区長は、政務調査費の交付を受けた会派の代表者又は議員に対し、当該会派又は議員がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派又は議員がその年度においてした支出のうち政務調査費を充てたものの総額を控除して残余がある場合には、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる。」と定めている。

(2) 目黒区議会議員X（原告、被控訴人、被告）は、自ら原告となつて住民訴訟（公募提案方式により売却先を決定し、随意契約の方法により本庁舎跡地を売却したことが違法であると主張するもの。以下「別件住民訴訟」という。）を提起・進行し、交付を受けていた平成17年度分の政務調査費の中から、本件使途基準にいう「調査研究費」として、①「住民訴訟テープ反訳」、②「住民訴訟証人尋問速記反訳」、③「住民訴訟控訴印紙代及高裁提出用切手」の費用を支弁した（以下、①の支出を「本件支出一」、②の支出を「本件支出二」、③の支出を「本件支出三」といい、

これらを合わせて「本件各支出」と総称する。）。なお、本件支出一は、目黒区情報公開条例に基づき、目黒区本庁舎跡地等土地利用計画審査委員会の審議の内容を別件住民訴訟の証拠・参考にするとして開示請求し、開示を受けた議事録の録音テープの反訳・複製を反訳業者に委託した際に要した費用であり、本件支出二は、別件住民訴訟における目黒区職員の証言及びXの供述の速記を、裁判所の尋問調書とは別に、速記業者に委託した際に要した費用であり、本件支出三は、別件住民訴訟で控訴する際に高裁に提出した印紙代・郵券代である。

目黒区監査委員は、「本件各支出はいずれも住民訴訟のためになされたものであり、政務調査費の使途として認められない。」として、目黒区長に対し、Xに対して本件各支出の合計額である13万5725円を不当利得として返還請求するよう勧告した。

この監査結果を受けて、目黒区長は、返還理由を「平成19年4月27日付けで目黒区監査委員から違法・不当な支出であるとされたため」として、Xに対して、前記13万5725円の返還を命じた（以下「本件処分」という。）。本件は、本件処分を不服として、Xが目黒区（被告、控訴人、原告）に対して本件処分の取り消しを求めた事案である。

2 争点

① 本件各支出は本件使途基準に適合しないか

② 本件処分の理由付記に不備はないか

3 判旨

本判決は、以下のように述べて、本件支出三は本件使途基準に適合しない違法があると判断して、原判決を破棄し、争点②について審理を尽くさせるために原審に差し戻した。なお、差戻後の東京高裁平成25年6月20日判決（判例タイムズ1393号128頁）は、本件処分の理由付記（目黒区行政手続条例14条「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない」）に不備はないとし、上告されることなく確定している。

(1) 地方自治法100条13項「の趣旨は、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ため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化したものである。」

したがって、「本件使途基準が調査研究費の内容として定める「会派又は議員が行う目黒区の事務及び地方行政に関する調査研究並びに調査：委託に要する経費」とは、議員の議会活動の基礎となる調査研究及び調査の委託に要する経費をいうものであり、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、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、これに該当しない」。

(2) 「住民訴訟の提起（上訴の提起を含む。以下同じ。）及び追行は、地方議会の制度とは別個独立の自己完結的な争訟制度を通じて地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の違法な行為又は怠る事実を是正し又は予防することを目的とし、裁判所に対し法令と証拠に基づく法的判断を求めて請求の実現を図り攻撃防御を行う司法手続上の争訟活動の内容とする行為であり、客観的にみて、議会の審議能力の強化を図るために議会の議員活動の基礎となるものとして情報や資料を収集する調査や研究の活動とは、本来の目的や性質を異にするものである。」

したがって、「住民訴訟の提起及び追行は、その客観的な目的や性質に照らして、それ自体としては、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」。

以上検討したところによれば、「議員による住民訴訟の提起及び追行それ自体のために費用が支出された場合には、当該支出は、本件用途基準の調査研究費の支出に該当しな

い」。

もつとも、「住民訴訟を提起し追行する議員が、当該訴訟の提起及び追行を端緒として、その過程でその結果として…取得した情報や資料を、当該訴訟の追行とは別途に、議会活動に関して、その基礎となる調査研究又は議会審議に必要な資料の作成や議会活動の広報等に用いるために費用が支出された場合には、その費用が本件用途基準の調査研究費又は資料作成費や広報費等の他の項目に該当するとみる余地があり、当該情報や資料が住民訴訟を端緒として得られたものであることから直ちに当該支出がおよそ本件用途基準に適合しない支出であるとは「いえない」。

(3) 本件支出三は、「別件住民訴訟の提訴者である被告一人による控訴の提起に係る訴訟費用（控訴提起手数料の印紙代及び予納すべき送達費用の切手代）の支出であり、議員による住民訴訟の提起及び追行それ自体のための費用の支出であって、本件用途基準の調査研究費の支出に該当せず、…本件用途基準に適合しない支出である」。

これに対して、本件支出一・二については、「被告一人は、目黒区議会の審議において、本件跡地等の売却について自らの主張に係る問題を究明して議論の対象とするために本件跡地等の売却に関する質問をするなどの議

会活動を行っており、これらの文書化された資料は、別件住民訴訟とは別途に、被告一人が現に行っている議員としての上記の議会活動に関して、被告一人の参加する質疑等の議会審議に必要な資料として用いることができものであるし、「その内容が…自身のホームページ等や広報紙に掲載され、上記の議会活動の広報に供する資料として用いられている」。なお、「上告人の政務調査費の交付に係る条例又は規則等の定めにおいて、本件用途基準の項目を異にする支出につき交付の手続等が異なるなどの事情はうかがわれない」。

したがって、「本件支出一及び本件支出二は、いずれも、被告一人の議員としての議会活動に関して、被告一人の参加する質疑等の議会審議の参考に供する資料又はその議会活動の広報に供する資料を作成するために支出された費用として、本件用途基準の資料作成費又は広報費の項目に該当する支出であり、「本件用途基準に適合しない支出である」ということはできない。」

第3 実務上の検討

1 住民訴訟の費用と政務調査費

近時、市民派の議員を中心に、自ら原告となり住民訴訟を提起する例が見受けられるが、本判決は、従来意識されてこなかった住民訴訟の費用と政務調査費の関係について、最高裁が明らかにしたものとして、実務上重要な意義を有する。

2 政務調査費該当性と使途基準適合性

(1) 地方自治法100条13項は、政務調査費を「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」であるとし、条例（それを受けた使途基準）で定めるのは、前記政務調査費の「交付の対象、額及び交付の方法」であるとしている。もとより、条例で独自の規制を設けることは可能である。

したがって、個々の支出が適法なものであるといえるためには、当該支出が政務調査費（地方自治法100条13項）に該当することを前提として（政務調査費該当性）、使途基準に適合していなければならない（使途基準適合性）。仮に使途基準が政党活動、選挙活動、後援会活動、私人としての活動などの費用を項目に定めており、たとえ当該支出がその使途基準に適合していたとしても、そのような使途基準の定め自体が違法無効であり（憲法

94条、地方自治法14条1項）、当該支出も（少なくとも、地方自治法100条13項に定める政務調査費としては）違法となる。

本判決の争点①で問題となった、住民訴訟の提起・追行をするために支出した費用が適法なものなのかどうかについては、使途基準適合性の問題以前に、政務調査費該当性の問題であるように思われるが、本判決が使途基準適合性（本件使途基準にいう「調査研究費」に該当するかの）の問題として処理しているのは、当事者の主張により形成された争点がそのようなものであったことによると思われる。

(2) ところで、前記のとおり、地方自治法100条13項は、政務調査費を「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」であるとしているが、これだけでは「政務調査費」の定義（政務調査費該当性の判断基準）として十分であるとはいえない。

この点に関連して、本判決が、本件使途基準にいう「調査研究費」について、「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、これに該当しない」と判示したことは参考になる。

すなわち、当該判示が理由とする、地方自治法100条13項の趣旨（政務調査費は、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ため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化したものであること）は、本件使途基準にいう「調査研究費」だけでなく、「資料作成費」、「広報費」といったすべての項目に共通するものであるから、政務調査費該当性が認められるためには、議員としての議会活動に関する経費（地方自治法203条2項の費用弁償の対象となるものは除く。）又は当該行為の客観的な目的や性質に照らして、議会活動の基礎となる調査研究との間に合理的な関連性が認められる行為に要する経費でなければならず、おそらく、このことは衣替後の政務活動費にも概ね妥当するように思われる。

(3) このように解すると、本件使途基準にいう「広報費」（会派又は議員が行う議会活動及び目黒区政に関する政策等の広報活動に要する経費）は、その説明に苦慮することになるように思われるが、議会活動や区政に関する政策について区民に情報提供することも議員が行うべき議会活動の1つである、ないし広報活動に際して区民から苦情、要望、意見、情報を求めており（あるいは広報活動はそのことを当然の前提としており）、議会活動の

基礎となる調査研究との間に合理的な関連性があると説明することは可能であろう。

3 使途基準の項目の拘束性

Xは、政務調査費収支報告書を提出し（地方自治法100条14項（現在の15項）、本件条例11条1項「政務調査費の交付を受けた会派の代表者又は議員は、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書：を、翌年度の4月末日までに議長に提出しなければならぬ。」）、同報告書には、「調査研究費」の内訳として、本件支出一〜三を計上していたが、本判決は、本件支出一・二について、「本件使途基準の資料作成費又は広報費の項目に該当する支出であり」、「本件使途基準に適合しない支出である」ということはできない。」としている。

このことから、使途基準適合性を判断するに当たっては、使途基準の項目のいずれかに適合していればよく、収支報告書において計上した項目には拘束されないことになる。

ただし、「上告人の政務調査費の交付に係る条例又は規則等の定めにおいて、本件使途基準の項目を異にする支出につき交付の手續等が異なるなどの事情はうかがわれない。」事案であることが前提となっており、項目を異にする支出につき交付の手續等が異なっているときには、収支報告書において計上した

項目に拘束される可能性がある。

4 住民訴訟資料の事後的利用

本件支出一・二により文書化された資料は、もともと別件住民訴訟のために取得したものであるが、本判決は、そのことに触れることなく、「本件支出一及び本件支出二は、いずれも、被上告人の議員としての議会活動に関して、被上告人の参加する質疑等の議会審議の参考に供する資料又はその議会活動の広報に供する資料を作成するために支出された費用として、本件使途基準の資料作成費又は広報費の項目に該当する支出である」としている。

このことから、①議会審議又は広報のために取得し、議会審議又は広報のために用いた場合、②議会審議又は広報のために取得したが、検討の結果、議会審議又は広報のために用いなかっただけの場合、③住民訴訟のために取得し、議会審議又は広報のために用いた場合、④住民訴訟のために取得し、議会審議又は広報のために用いなかっただけの場合のうち、①②について政務調査費該当性が認められること、④については認められないことに異論はないと思われるが、住民訴訟資料の事後的利用である③についても、政務調査費該当性が認められることになる。

5 政務調査費返還命令の処分性

一般に、法律上の原因なくして他人の財産

により利益を受け、これにより他人に損失を及ぼしていることを不当利得といい、そのことにより損失を受けている者は、不当利得の返還を請求することができる（民法703条）。

政務調査費に該当しないのに政務調査費の交付を受けているということは、不当利得そのものであり、区長がその返還を求めるところは、不当利得返還請求であって、本件条例13条に定める区長の政務調査費返還命令の法的性質は、不当利得返還請求であるように思われる。それ故に、目黒区監査委員も、不当利得として返還請求するよう勧告しているし、仮に目黒区長が勧告に従わないときは、目黒区民は、目黒区を被告として、Xに対し不当利得返還の請求をすることを求める住民訴訟を提起することができるのである（地方自治法242条の2第1項4号）。

しかし、本件訴訟の訴訟形式は、債務不存を認認訴訟ではなく、政務調査費返還命令の取消訴訟であり、当事者の主張により争点が形成されていないためと思われるが、本判決もそのことを問題としていない。そうすると、政務調査費返還命令は行政処分である（正確には、行訴法3条2項に定める処分性がある）ということになるが、疑問なしとしない。

第4 例 政務調査費関連の最高裁判

政務調査費の支出の違法性が争われる事案は多いが、最高裁判例としては、文書提出命令や情報公開に関するものを除けば、本判決を除き以下の3つに限られる。いずれも、議員はもちろんのこと、議会事務局の職員など政務調査費に関わる職員も留意しておく必要がある。

1 最高裁判平成21年7月7日判決(判例時報2055号44頁)・最高裁判平成22年2月23日判決(判例時報2074号69頁)

これらは、使途基準が「会派が行う」政務調査活動と定めているにもかかわらず、政務調査費が所属議員の政務調査活動に支出された事案に関するものである。

前者は、「会派に申請し、会派の代表者及び経理責任者からその活動内容及び金額の承認を得た上で、経理責任者からその金員の交付を受けた」のであれば、「本件各会派の代表者がした承認は、会派の名において、各所属議員の発案、申請に係る調査研究活動を会派のためのものとして当該議員にゆだね、又は会派のための活動として承認する趣旨のもの」と認める余地があり、そのように認められる場合には、本件使途基準にいう「会派が行

う」との要件は満たされることになる。」とし、後者は、その具体的態様について、「市民自由クラブにおいては、所属議員が実施する調査研究の内容を記載した政務調査費支出伝票を会派の経理責任者に提出し、会派の代表者である会長がその支出を承認し、その承認後、政務調査費が支出されることになって」おり、「市民自由クラブの会長が本件各支出についてした承認は、市民自由クラブにおいて内部的に決定された正規の政務調査費支出の手續に則して、会派の名において行われたものといふことができる。そうである以上、その承認は、会派自らがした承認と評価されるものであり、また、特段の事情のない限り、その所属議員の発案、申請に係る調査研究活動を会派のためのものとして当該議員にゆだね、又は会派のための活動として承認する趣旨のもの」と認める」としている。

2 最高裁判平成22年3月23日判決(判例時報2080号24頁)

これは、任期満了の1か月ないし4か月半前にパソコン・ビデオカメラ等を購入し、任期満了後の選挙にも立候補しなかった事案に関するものである。

同最高裁判決は、前記事案の事実に加えて「本件議員らは10年から20年以上にわたる議員としての経験を有するところ、このような

手元に残る物品を在職中初めて購入したり、緊急の必要性もなく買い換えたりした」という「事実が認められるのであれば、本件各支出は調査研究のための必要性に欠けるものであったことがうかがわれるというべきであり、その場合、特段の事情のない限り、本件各支出は本件使途基準に合致しない違法なものと判断される」としている。

不当利得返還の請求をすることを求める住民訴訟(地方自治法242条の2第1項4号)の訴訟物は不当利得返還請求権であるから、利得が法律上の原因に基づかないこと(当該支出が使途基準に適合しないこと)の主張立証責任は原告にある。さらに、同最高裁判決は、明示的には述べていないが、原告がそのことを推認させる一般的・外形的な事実を主張立証した場合、被告が反証できないと、当該支出は使途基準に適合しないと判断されることを前提としていふと考えられる。

もとより、原告が、疑いがあると主張しているだけでは、当該支出が使途基準に適合しないことを推認させる一般的・外形的を主張立証したことにはならないが、少なくとも、任期満了の1か月ないし4か月半前にパソコン・ビデオカメラ等を購入したこと、任期満了後の選挙に立候補しなかったことに加え、10〜20年以上にわたる議員経験を有する議員

が手元に残る物品を在職中初めて購入した
こと、緊急の必要性もなく買い換えたことが立
証されれば、事実上の立証責任の転換が生じ
ることになる。



●第 32 号 (2013 年 2 月発売) 定価 (本体 1,143 円 + 税)

・特集 再生可能エネルギーと自治体の取り組み

再生可能エネルギー事業における自治体の役割
再生可能エネルギーの固定価格買取制度について
再生可能エネルギー事業の先進事例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例について

・トピックス

地方自治法の一部を改正する法律 (平成 24 年 8 月公布) の概要について
地方公会計整備の現状とそれへの見方



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい (フリーコール (通話料無料) | TEL : 0120-953-431 | Web URL : <http://gyosei.jp>)
受付時間 : 月～金 9時から17時 | FAX : 0120-953-495 | サレ