

## 政務活動費の現状分析

板垣 勝彦

### I 政務活動費の概要

政務活動費とは、地方公共団体が、条例の定めに従い、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、議会における会派・議員に対し交付する補助金である（地方自治法 100 条 14 項）。政務活動費の交付を受けた会派・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および支出の報告書（収支報告書）を議会に提出しなければならない（同条 15 項）<sup>1)</sup>。

地方自治法制定時から半世紀あまりの間、同法 204 条の 2 との関係で、議員個人に対して調査研究費の補助を行うことは禁じられていた。そこで昭和 30

---

1) 日本財政法学会設立 20 年記念誌『地方財政の変貌と法』勁草書房（2005）では、金子昇平「地方議会における政務調査費」同書 189 頁が、政務調査費（当時）について分析を行っている。筆者は、財政法叢書 34 号『政治活動と財政法』日本財政法学会（2017）において、「地方議会・議員の活動にかかる経費——議員報酬、政務活動費を中心に」同書 39 頁の考察を行った（板垣勝彦『地方自治法の現代的課題』第一法規（2019）150 頁に所収）。本稿は、その後の動向を踏まえてアップデートを施したものである。その他、渡邊史朗「地方議会議員の政務調査費について」地方自治 721 号（2007）14 頁、廣地毅「政務活動費の法的性質に関する一考察（1）（2・完）」自治研究 89 巻 4 号 65 頁、5 号（2013）65 頁、松本英昭『新版逐条地方自治法 [第 9 次改訂版]』学陽書房（2017）395 頁、江口哲郎「政務活動費制度について」地方自治 833 号（2017）14 頁。

年代以降、都道府県や大都市を中心に、議員個人ではなく会派に対し、「寄付又は補助」(地方自治法 232 条の 2) という名目で、県政・市政調査交付金を支給するという運用がなされてきた。この動きは次第に拡大し、都道府県のすべて、市の 7 割以上、町村の 1 割弱において支給がなされていたとされる<sup>2)</sup>。こうした各地方公共団体の運用を、平成 12 年の地方自治法改正(平成 12 年法律第 89 号)で実定法化したものが、政務調査費であった<sup>3)</sup>。

最決平成 17 年 11 月 10 日民集 59 卷 9 号 2503 頁は、政務調査費が設けられた趣旨について、「地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきていることにかんがみ、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、併せてその用途の透明性を確保しようとしたもの」であるとする。いわば会派・議員がイニシアティブをとって調査研究を行う際に、公金から費用を助成することを正面から認めることに、政務調査費が創設された眼目があった<sup>4)</sup>。

政務調査費は、平成 24 年の地方自治法改正(平成 24 年法律第 72 号)で、政務活動費へと名称が変更された。これは三議長会の要望をふまえた議員修正により行われたもので、名称の変更だけではなく、交付目的に「その他の活動」が加えられ、「議員の調査研究その他の活動に資するため」となった。これに

---

2) 最判平成 28 年 6 月 28 日判時 2317 号 39 頁は、京都府が、政務調査費の制度が創設されて以後も、要綱に基づき、府議会の会派に対して、「会派運営費」という名目で、会派の人員費、事務費、慶弔等経費、会議費を対象に補助金(地方自治法 232 条の 2)を交付してきた運用を適法であるとした。他方で、政務調査費の交付対象となる「調査研究に資するため必要な経費」の交付は、条例に基づき行うことが義務付けられるようになったのであり、会派運営費の対象から除かなければならないとされた。

3) 加藤幸雄「政務調査費の制度化とその実態」地方財務 557 号(2000)133 頁、碓井光明『政府経費法精義』信山社(2008)397 頁以下、江口・前掲 15 頁以下。

4) それだけに、政務活動費の用途を巡っては、会派間の政治的な紛争が生じやすい。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(2008)127 頁。

より、従前は交付の対象とは認められていなかった議員としての補助金の申請・人情活動等のための旅費・交通費などについても、条例によって経費を支給することが可能となったとされる<sup>5)</sup>。また、従来から解釈上の争いとなることが少なくなかった「政務活動費を充てることができる経費の範囲」について、自治体ごとに条例で定めなければならなくなった(地方自治法 100 条 14 項)<sup>6)</sup>。

本稿は、メディアにおける関心も非常に高く、この 20 年間で多くの司法判断が蓄積されてきた政務活動費について、判例法理を軸に、その現状と課題を考察するものである(以下では、判決文の引用などを除いて、政務調査費および従前の県政・市政調査交付金の表記を、「政務活動費」で統一する)。

## II 政務活動費を巡る問題

交付対象の拡大は、使途が不透明になることとも紙一重である。平成 24 年法改正の際には、議長に対して透明性を確保するよう努力義務を課する(地方自治法 100 条 16 項)とともに、衆参の附帯決議においても、政務活動費が、その「運用につき国民の批判を招くことのないよう、……特段の配慮を行うこ

---

5) 改正の経緯について、江口・前掲 16 頁以下。成田頼明ほか(編)『注釈地方自治法 [全訂]』第一法規 [加除式] 1607 頁(斎藤誠)は、「調査研究」が「その他の活動」の例示である以上は、調査研究との関連性は必要であり、たとえば、条例制定研修会の経費や議会・自治制度にかかる学会への参加費用など、解釈上の争いがあった支出項目が明文で認められるようになったものにすぎないと解釈すべきとする。

6) 条例および規程の定める使途基準の明文では「事務費」への支出が規定されるにとどまり、「事務所費」については項目が設けられていなかった愛知県議会において、各会派の所属議員の事務所の賃借料・光熱費および自動車リース料の支出に政務調査費を充てたことの是非を巡り、住民訴訟が提起された。名古屋地判平成 26 年 1 月 16 日判時 2296 号 50 頁が事務所賃借料等は「事務費」に含まれるとしたのに対し、控訴審である名古屋高判平成 27 年 12 月 24 日判時 2296 号 42 頁は、厳格な文言解釈を施してこれを否定した。日本財政法学会(編)『地方財務判例質疑応答集』ぎょうせい [加除式] 937 頁(板垣勝彦)。

と」とされた<sup>7)</sup>。だが、その後の相次ぐ不祥事をみれば、この附帯決議の精神が守られているとは言い難い。対象が拡大されたとはいえ、調査研究活動には含まれない政党活動、選挙活動、後援会活動、私人としての活動のための経費などは、交付の対象にならない。

しかし、政務活動費を政治活動に用いるくらいはかわいいもので、私的旅行や遊興費に充てたという不祥事は後を絶たない。議員にとっては、報酬以外の手当が交付されているといった程度の認識しか有していないのかと疑いたくなるほどであり<sup>8)</sup>、平成 28 年に富山市議会で大規模な不正請求が発覚し、多数の議員が辞職に追い込まれたことは、その最たる出来事である<sup>9)</sup>。議員が取締役を務める同族会社から事務所を賃借してその代金に政務活動費を充てたり<sup>10)</sup>、酷いものになると、白紙の領収書に議員自らが費目や金額を書き込んで提出した事案まであり、そのモラルの低下——もともと低かった水準が明

---

7) 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 779 号 (2012) 27 頁 (50 頁以下)、江口・前掲 19 頁。

8) 平成 26 年に発覚した兵庫県議会議員による政務活動費の詐取事件では、城崎温泉や東京、福岡などへ 3 年間で計 344 回に及ぶ日帰り出張を行い、はがきや切手代として金券を購入したとする内容の書類を作成・提出して、政務活動費 913 万円を詐取したとされる。神戸地判平成 28 年 7 月 6 日 (平成 27 年 (わ) 第 825 号) [LEX-DB25543567] は、この議員に対し、詐欺と虚偽有印公文書作成・同行使の罪により懲役 3 年 (執行猶予 4 年) の有罪判決を下した。

9) 多くの訴訟が提起されているが、名古屋高金沢支判令和 3 年 10 月 5 日 (令和 3 年 (う) 第 34 号) [LEX-DB25591171] は、架空の領収書を提出して政務活動費の返還を免れさせた元議員に対し、詐欺罪の成立を認定した (最終令和 4 年 1 月 26 日 (令和 3 年 (あ) 第 1526 号) [LEX-DB25592358] で上告棄却)。また、富山地判令和 4 年 3 月 2 日は、市長に対して、自民党会派の 4 議員に合計 140 万円を返還させるよう命じた。「富山市議会の政活費不正 市長に 140 万円の返還請求命じる 地裁」令和 4 年 3 月 2 日「毎日新聞」<https://mainichi.jp/articles/20220302/k00/00m/040/117000c>

10) これに対し、大阪地判平成 18 年 7 月 19 日判タ 1248 号 167 頁は、親子同士で事務所用建物の賃借をしたとしても、議員としての調査研究活動のための事務所としての実態があれば、政務活動費の交付は妨げられないとしている。

るみに出ただけかもしれないが——は嘆かわしいという以外にない。

不正使用の原因は、議長に対し提出が義務付けられる収支報告書には収入・支出の概算された合計金額のみを記載すれば足りるとされて、支出の明細までは把握することができない点にあった。その対策として、帳簿・領収書の添付を義務付けることや<sup>11)</sup>、実際の支出が使途基準に適合しているか否かについて議会内部の機関が審査するしくみを設けることなどがかねてより提案され、実行に移されてきた<sup>12)</sup>。

収支報告書などの提出書類が、裁判所の文書提出命令を免れる「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」(自己専利用文書、民事訴訟法 220 条 4 号二)に該当するかについては、多くの判例がある<sup>13)</sup>。前掲最決平成 17 年 11 月 10 日は、議員が所属会派に提出した調査研究報告書(収支報告書ではない)について、政務調査費交付条例および議長の作成した政務調査費交付要綱等には、市長・議長から調査報告書の提出を求め得るとする根拠規定はなく、調査報告書は専ら会派の内部にとどめて利用すべき文書とされているのであり、自己専利用文書に該当するとした。最決平成 22 年 4 月 22 日判時 2078 号 3 頁は、会派が所属議員から提出を受けていた政務調査費報告書および領収書は、会派外部の者による調査等に際しての提出が予定されてはならず、専ら会派内部の者の利用に供する目的で作成されたものであり、これが開示されると調査研究活動が他の会派等から干渉を受けるおそれがあるし、これらの文書には調査研究活動の協力者の氏名等が記載されている蓋然性が高いことも考慮すると、自己

---

11) 金沢地判令和 2 年 12 月 14 日(平成 30 年(行ウ)第 1 号)[LEX-DB25568751]は、自動販売機で購入する切符代や路線バスの運賃など、領収書を徴し難い場合には、議員自身が作成した政務活動費支出報告書による報告が可能であるとしている。

12) 加藤幸雄「政務調査費条例のあり方を問う」都市問題 98 巻 4 号(2007)18 頁(21 頁)。

13) 文書提出命令を行う場合に、当該文書の「所持者」(民事訴訟法 220 条柱書)は議長であるか地方公共団体であるかという問題があった。最決平成 29 年 10 月 4 日民集 71 巻 8 号 1221 頁は、地方公共団体であるとする解釈を示した(法主体説)。

専利用文書に該当するとした<sup>14)</sup>。他方で、最決平成26年10月29日判タ1409号104頁は、1万円以下の支出に係る領収書その他の証拠書類等および会計帳簿は、県政務調査費交付条例に基づき、議長が調査を行う際に必要に応じて直接確認することが予定されているものであり、何人も議長に対してこれらの書類の閲覧を請求することができるなど、外部の者に開示することが予定されていない文書とは認められないから、自己専利用文書には該当しないとした<sup>15)</sup>。

その他にも、政務活動費に関する公開窓口の設置、議会ホームページへの収支報告書の記載、詳細な活動報告書の作成・公開などが、議会改革の一環として採り入れられている<sup>16)</sup>。政務活動費については住民の関心も高く、各地の市民オンブズマンが情報を集約しているほか、住民監査請求および住民訴訟を通じて<sup>17)</sup>、使途基準に適合しない政務活動費の交付について不当利得返還を請求することも盛んである<sup>18)</sup>。

---

14) 数多くの評釈があるが、久末弥生『現代型訴訟の諸相』成文堂（2014）29頁。

15) 詳細な解説として、『地方財務判例質疑応答集』919頁（松澤幸太郎）。

16) 松本・前掲397頁以下。江口・前掲21頁によると、提出された収支報告書等の議会事務局による検査は9割以上の実施団体において実施されているものの、第三者による検査を導入しているところは3%に満たない。また、収支報告書をホームページで公開している団体は約48%であり、領収書等の提出義務は98%の団体で課されている。

17) 裁判例の紹介は、寺田友子『住民訴訟判例の研究』成文堂（2012）183頁以下のほか、渡邊・前掲19頁、江口・前掲22頁以下が詳細である。

18) 提出期限後の収支報告書の内容の訂正について、金沢地判平成31年1月21日判時2422号6頁は、提出期限後の訂正が一律に禁止されていると解することはできないとした上で、訂正内容が客観的に誤りであるような場合を除き、訂正後の記載内容をも踏まえて政務活動費の支出が本件使途基準に合致するか否かを客観的に判断すべきであるとした。

### Ⅲ 交付の対象としての「会派又は議員」

政務活動費を交付する相手は、その沿革から、「会派又は議員」と定められている（地方自治法 100 条 14 項）。会派とは、「地方議会内に結成された政治的信条等を同一にする議員の同志的集合体」であるとされており（さいたま地判平成 15 年 10 月 1 日判例地方自治 255 号 17 頁）<sup>19)</sup>、一人会派も許容される。一人会派の場合、実質的には、議員個人に交付しているのと変わりがない。

この点、交付すべき局面を「会派が行う」場合に限定していた函館市議会において、会派自らが行う研究会や視察などではなく、会派の所属議員に対し、その議員の調査研究に要した費用として政務活動費を支出する場合に「会派が行う」という要件が満たされるかが問題となった。支出を正当化するためには会派全体の意思統一が必要とされるのか、それとも会派の代表者の承認があれば足りるのかということである<sup>20)</sup>。

最判平成 21 年 7 月 7 日判時 2055 号 44 頁は、会派の代表者が会派の名においてした行為は、会派自らが行った行為と評価されるのであり、会派の所属議員の発案・申請に係る調査研究活動について会派の代表者の承認が得られたときは、当該議員に対し会派のためのものとして調査研究活動をゆだねた（あるいは会派のための活動として承認した）趣旨であると認める余地が出てくるのであって、そのような場合には、「会派が行う」要件を満たすとした<sup>21)</sup>。基本的

---

19) その性質は、権利能力なき社団であるとされる（札幌地判平成 29 年 3 月 16 日（平成 24 年（行ウ）第 6 号）裁判所ウェブサイト [LEX-DB25448614]）。なお、会派には会計年度独立の原則（地方自治法 208 条）は直接には適用されない（さいたま地判平成 29 年 8 月 30 日判例地方自治 438 号 23 頁）。とはいえ、神戸地判平成 29 年 4 月 25 日判時 2381 号 47 頁が述べるように、政務活動費の収支計算は年度単位で行われる以上、その繰り越しは許されないと定めることも妨げられない。

20) 廣瀬和彦『政務調査費ハンドブック』ぎょうせい（2009）29 頁以下が、最高裁判決以前の下級審の状況を紹介している。

には最高裁の考え方が妥当と思われるが、多数決で会派の意思を決定するといった取決めがあれば話は別であるし、会派の代表者（あるいは経理責任者）が議員個人と通謀した場合や一人会派のような場合（東京地判平成 28 年 3 月 22 日判時 2299 号 28 頁など）については、形式的には「会派が行う」要件は簡単に満たされてしまうので、そのような場合にはさすがに立ち入った司法審査が必要になるだろう<sup>22)</sup>。

#### IV 使途基準適合性の判断基準

政務活動費の支出が違法となるか否かは、それぞれの支出内容が条例等で定められた使途基準に違反しているか否かで決せられる<sup>23)</sup>。地方自治法 100 条 14 項は、政務活動費の交付の対象、額および交付の方法の定めを条例に委任しており、経費の算定方法について実額方式によるか定額方式によるか、標準的な実費である一定の額をいくらとするかといった事項は、条例を定める地方公共団体の裁量判断に委ねられている（東京高判令和元年 12 月 19 日（令和元年（行コ）第 153 号）[LEX-DB25565168]）。

なお、条例、規則および要領で規定された「使途基準」のみでは適合性の判断が難しいため、実務的には、使途項目ごとに事例を取り上げつつ留意事項としてさらに詳細かつ具体的な基準を示した「手引（き）」、「マニュアル」、「内規」、「運用基準」といった名称の運用指針が制定されているケースが多い。東

---

21) 原審である札幌高判平成 19 年 2 月 9 日（平成 17 年（行コ）第 14 号）は、札幌高判平成 16 年 10 月 20 日判タ 1208 号 167 頁に倣って、会派としての意思統一が必要であるとしていた。

22) 皆川治廣「判例解説（最判平成 21 年 7 月 7 日）」磯部力ほか（編）『地方自治判例百選 [第 4 版]』有斐閣（2013）125 頁。

23) 西原雄二「政務調査費をめぐる住民訴訟」日本法学 82 巻 1 号（2016）95 頁の分析が精細である。



京地判平成 25 年 4 月 24 日判例地方自治 380 号 13 頁は、議会がその判断ないし権限において、助成の対象となる経費について詳細な運用指針等を定めることが法令によって禁じられているとは直ちには解されないとした<sup>24)</sup>。実際にも、近年の下級審裁判例の多くは<sup>25)</sup>、「内規」や「手引」が市条例等の「使途

- 
- 24) これに対して、横浜地判平成 26 年 3 月 26 日（平成 24 年（行ウ）第 66 号）[LEX-DB25503777] は、市議会議長が市議会運営委員会に諮問して定めた「手引き」は審査基準としての意義を有するが、市議会事務局が会派・議員の執行管理の参考に供するため作成した「参考」と題する書類は内部規則としての意義さえ有しないとされた。
- 25) 前橋地判平成 23 年 9 月 28 日（平成 21 年（ワ）第 1001 号）[LEX-DB25504219]、名古屋地判平成 24 年 7 月 12 日（平成 22 年（行ウ）第 42 号）[LEX-DB25482518]、札幌地判平成 27 年 5 月 26 日判時 2312 号 43 頁、大阪地判平成 27 年 4 月 8 日判例地方自治 406 号 27 頁、前掲東京地判平成 28 年 3 月 22 日（『地方財務判例質疑応答集』964 頁以下（金崎剛志））、山形地判平成 28 年 5 月 17 日（平成 23 年（行ウ）第 2 号）[LEX-DB25543146]、金沢地判平成 28 年 9 月 29 日（平成 27 年（行ウ）第 2 号）[LEX-DB25544177]、大阪地判平成 28 年 9 月 29 日判例地方自治 425 号 48 頁、甲府地判平成 28 年 11 月 29 日（平成 26 年（行ウ）第 4 号）[LEX-DB25544715]、仙台地判平成 29 年 1 月 31 日判時 2380 号 20 頁、前掲札幌地判平成 29 年 3 月 16 日、仙台地判平成 29 年 4 月 12 日（平成 27 年（行ウ）第 6 号）[LEX-DB25549386]、前掲神戸地判平成 29 年 4 月 25 日、東京地判平成 29 年 4 月 27 日（平成 25 年（行ウ）第 811 号）[LEX-DB25560189]、仙台地判平成 29 年 11 月 2 日判時 2367 号 9 頁、大阪高判平成 30 年 3 月 27 日（平成 29 年（行コ）第 31 号、平成 29 年（行コ）第 172 号）[LEX-DB25560564]、東京高判平成 30 年 4 月 18 日判例地方自治 438 号 11 頁、大阪地判平成 30 年 4 月 27 日判例地方自治 444 号 18 頁、大阪地判平成 30 年 12 月 19 日判例地方自治 449 号 11 頁、前掲金沢地判平成 31 年 1 月 21 日、名古屋地判平成 31 年 2 月 28 日（平成 27 年（行ウ）第 130 号）裁判所ウェブサイト[LEX-DB25562754]、徳島地判令和元年 9 月 25 日（平成 28 年（行ウ）第 8 号）[LEX-DB25564368]、札幌地判令和 2 年 6 月 25 日（平成 30 年（行ウ）第 11 号）裁判所ウェブサイト[LEX-DB25571012]、さいたま地判令和 2 年 7 月 22 日判例地方自治 474 号 9 頁、名古屋高金沢支判令和 2 年 12 月 9 日（令和 2 年（行コ）第 10 号）[LEX-DB25568675]、前掲金沢地判令和 2 年 12 月 14 日、高松地判令和 3 年 4 月 20 日（平成 27 年（行ウ）第 11 号）[LEX-DB25569665]、仙台地判令和 3 年 7 月 7 日（平成 27 年（行ウ）第 18 号）[LEX-DB25590710]、水戸地判令和 3 年 7 月 16 日（平成 30 年（行ウ）第 7 号）[LEX-DB25590612]、山形地判令和 3 年 12 月 14 日（平成 24 年（行ウ）第 1 号）[LEX-DB25591595] など。

基準」の趣旨・内容に適合する合理的な内容のものであると認定した上で、使途基準への適合性審査を行っている<sup>26)</sup>。

使途基準適合性に関する判断は、大きく裁量審査型と実質審査型とに分かれる。まず、「裁量審査型」とは、政務調査費の支出について会派・議員の裁量を認め、その逸脱・濫用があったか否かのみを審査するものであり、初期の裁判例に多い<sup>27)</sup>。しかし、裁量審査型の場合、「一見して明らかに県政とは無関係である」とか「政務調査費を支出することが著しく不相当」という認定がなされる事態が生じることは考え難く<sup>28)</sup>、司法のチェックがほとんど機能しな

---

26) 前橋地判平成 23 年 9 月 28 日は、使途基準に合致するか否かを判断するに当たっては、支出後に制定ないし改正された規則別表の備考欄や運用指針についても、①その内容が合理的なものであり、②従前から明示的ないし黙示的に了解されていた使途基準の内容を明文化したものと解されるという理由で、斟酌することを認めている。

変わったところでは、福岡地判平成 27 年 5 月 15 日 (平成 24 年 (行ウ) 第 86 号) [LEX-DB25540402] のように、5 名以上の議員が属する会派で構成される議会改革協議会が使途基準の解釈等を取りまとめた「政務調査費使途基準の運用マニュアル」を斟酌した例がある。

他方で、仙台高判令和元年 10 月 29 日 (令和元年 (行コ) 第 16 号) [LEX-DB25564815] は、手引は、「その性質上、法規範性までは有さない」とした上で、手引において、備品や消耗品の購入については、政務活動に対する有用性が高く、政務活動に直接必要であるものに限定すべきと記載されている場合であっても、「政務活動に対する有用性及び必要性の解釈には幅があり得るところ、いかなる手段方法によりいかなる政務活動を行うかにつき会派又は議員の広範な裁量的判断に委ねられている側面がある」とする。

27) 奈良地判平成 16 年 12 月 15 日 (平成 14 年 (行ウ) 第 14 号)、札幌高判平成 19 年 2 月 9 日 (平成 17 年 (行コ) 第 14 号、前掲最判平成 21 年 7 月 7 日の原審)、鹿児島地判平成 22 年 3 月 19 日 (平成 19 年 (行ウ) 第 19 号) [LEX-DB25470635]、奈良地判平成 23 年 6 月 30 日判タ 1383 号 220 頁、前橋地判平成 23 年 9 月 28 日 (平成 21 年 (ワ) 第 1001 号) [LEX-DB25504219]、札幌高判平成 23 年 11 月 25 日判例地方自治 360 号 38 頁、甲府地判平成 25 年 3 月 19 日判例地方自治 382 号 40 頁、福井地判平成 28 年 2 月 10 日 (平成 27 年 (行ウ) 第 1 号) [LEX-DB25542432]。

28) いずれも、前掲奈良地判平成 23 年 6 月 30 日の用いた表現である。同判決の解説として、『地方財務判例質疑応答集』902 頁 (板垣勝彦)。

いに等しいことが問題となる。

最判平成 22 年 3 月 23 日判時 2080 号 24 頁が下されて以降<sup>29)</sup>、仙台高判平成 23 年 5 月 20 日判例地方自治 360 号 7 頁、東京高判平成 25 年 9 月 19 日判例地方自治 382 号 30 頁など、会派・議員の用途についての裁量に言及することなく、それぞれの支出の用途基準適合性を実質的に立ち入って判断を行う「実質審査型」を採用するというのが、裁判例の趨勢である<sup>30)</sup>。会派・議員に対して国民の信用がないこととともに、用途基準適合性の審査が市民感覚における判断になじむからなのかもしれない<sup>31)</sup>。

「議員の調査研究に資するため必要な経費」といえるためには、当該行為・活動が、その客観的な目的・性質に照らし、議員として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を有することが求められる（最判平成 25 年 1 月 25 日判時 2182 号 44 頁）。具体的にどのような経費を指すのかについて一義的明確な判断基準はなく、「制度の趣旨、沿革及び全国的な運用の実

29) それ以前には、東京地判平成 16 年 4 月 13 日判例地方自治 265 号 25 頁が見出される。

30) 第 1 審と控訴審は明示的に裁量審査型を採用していた。若狭愛子「判例解説（最判平成 22 年 3 月 23 日）」民商法雑誌 143 巻 3 号（2010）114 頁（118 頁）は、政務活動費の適正な執行を担保するためにも、用途基準への形式的な適合の有無ではなく、具体的・個別的事実の審理判断が求められるとする。

31) ただし、実際のところは裁量審査と実質審査の区別は相対的である。用途基準（さらにその下位の「手引」、「マニュアル」、「内規」）への適合性審査も、用途基準それ自体の合理性および用途基準へのあてはめの合理性を問うことになるため、伊方原発判決（最判平成 4 年 10 月 29 日民集 46 巻 7 号 1174 頁）が示す、審査基準に依拠した裁量審査の手法と酷似することになる。用途基準も判断の目安であることは裁量基準と変わりがないのであり、その違いは、用途基準の方が規律密度が高く、会派・議員の裁量の余地が大きくはないという程度にすぎないように思われる。実際、仙台高判平成 19 年 12 月 19 日判例地方自治 310 号 11 頁は、支出の適合性については会派・議員の裁量が認められるとしながらも、調査目的と市政の関連性、調査方法および内容等に関する具体的説明の有無、調査方法の妥当性、調査活動と支出経費との相当性、調査結果の保存の有無等を総合的に考察して、政務活動費の対象外の支出がなされたことを認定している。

態等をふまえ、健全な社会通念に照らして、問題となっている個々の経費ごとにその性質を検討し、それが調査研究に資するため必要な経費といえるか否かを検討するほかない」（名古屋高判平成 27 年 12 月 24 日判時 2296 号 42 頁）。用途基準の定め方によっても判断は異なってくるが、近年では、用途基準に形式的に適合するのみならず、調査研究の実質——さらには、支出額の相当性、適正手続を経たか、提出書類を備えているか、研究成果について一応の説明が可能か——まで求められる傾向がある<sup>32)</sup>。支出の費目の上では政務活動費に充てることができる経費に該当する場合であっても、当該活動の内容やその客観的な目的、性質に照らし、議員としての活動との間の関連性が乏しい活動に伴う経費や、社会通念に照らして、調査研究その他の活動のための必要性、相当性に欠けるものであるときは、特段の事情のない限り、当該支出は用途基準に適合しない違法なものとされる（前掲最判平成 22 年 3 月 23 日）<sup>33)</sup>。

なお、支出の費目が異なっていたとしても、費目ごとに支出の上限が決められていたり、支出の手続が異なっていたりするという事情がない場合には、会派から申告された費目の認定が異なっていたとしても、その支出の適法性には影響がない（前掲最判平成 25 年 1 月 25 日）。用途基準適合性について第一次的に審査を行うのは議長であることから、議会事務局のチェック機能に期待が寄せられることになり、その事務処理の負担にしわ寄せが行くという現状にある。

以下では、支出の費目ごとに用途基準適合性に関する検討を行うが、用途基準に別段の定めがある場合にはそちらに従うことになるのであり、あくまでも明文規定を欠く場合の一般論であることは留意されたい。また、おおむね平成

---

32) 寺田・前掲 194 頁、西原・前掲 110 頁。

33) 前掲東京地判平成 25 年 4 月 24 日は、政務活動費が調査研究活動のために使用されたか否かの判断は、定例会や委員会における活動のいかんによって直ちに左右されるものではなく、収支報告書に具体的な成果物を添付することも不要であるとする。

24年の地方自治法改正を境にして、「手引(き)」、「マニュアル」、「内規」、「運用基準」といった名称の運用指針が制定されるなど<sup>34)</sup>、地方公共団体の政務活動費条例の規律密度が飛躍的に高まったという事情が加わったため<sup>35)</sup>、裁判例の先例的価値を見定めるためには、その時期にも注目する必要がある。

## V 具体的な使途基準適合性の判断

### (1) 研究研修費

研究研修費は、研修会や研究会を開催するための費用であり、会場費、講師謝金(その交通費や弁当代を含む。)、日当<sup>36)</sup>、交通費などを指す<sup>37)</sup>。研究会の会費<sup>38)</sup>や手土産代<sup>39)</sup>などは含まれるが、政治資金パーティー券の購入費用

---

34) さいたま市議会では、平成19年に公認会計士による政務調査費の使途調査を導入するなどして使途の適正化と透明性の確保について検討したところ、その中で蓄積された問題点や従来の運用を明文化する形で「政務活動費の使途運用指針」が定められた(前掲さいたま地判令和2年7月22日)。こうした運用指針が制定された背景には、使途基準の例示について条例で規定することが難しかったという法制執務上の事情がある(名古屋高金沢支判令和2年5月20日(令和元年(行コ)第14号)[LEX-DB25566346]も同様)。

35) たとえば、奈良地判平成23年5月26日判例地方自治371号16頁は、会派が所定の様式に従って収支報告書を提出すれば、その支出は一応収支報告書に適合した支出となり、支出が実際に存在したことおよび当該支出が県政に関する調査研究に用いられたことについての説明ないし立証は不要であるとしているが、これは平成18年当時の条例・規程を前提とした判断である。

36) 前掲大阪地判平成27年4月8日は、日当とは、「旅費、宿泊費に含まれていない出張中の諸雑費の支払に充てるもの」であるという理由で、その支払いが給与や報酬の二重払いに当たるとはいえないとした。前掲東京高判令和元年12月19日も、日当とは旅行中の昼食費を含む諸雑費および目的地である地域内を巡回する場合の交通費を賄うための旅費であるとして、定額支給を適法とする。

37) 大阪地判令和元年5月16日(平成27年(行ウ)第312号)[LEX-DB25566900]は、旅費支給条例の規定を精査した上で、研修のキャンセル料も含まれるとした。

であるとか(福岡地判平成23年1月21日(平成21年(行ウ)第28号)裁判所ウェブサイト[LEX-DB25443165])、議員個人が参加する団体の運営費や年会費は含まれない(前掲東京地判平成28年3月22日)<sup>40)</sup>。

事柄の性質上、問題となりやすいのが、懇親会の費用(食糧費)を支出することの可否である。社会通念に照らして必要性和相当性を判断すべき事項であり、岡山地判平成24年5月29日(平成21年(行ウ)第8号)[LEX-DB25481800]が提示したように、必要性和相当性の有無を判断するに当たっては、当該会合の目的、内容と当該飲食の場所および内容、支出金額、回数等を考慮し、調査研究に伴うものとして社会通念上適切なものか否か判断すべきと思われる。会議に伴うお茶代・菓子代や弁当代くらいまでならばともかく<sup>41)</sup>、会議後の懇親会(ましてや宿泊を伴う懇親会)などは、たとえ情報交換のためとはいえ、

---

38) 大阪高判平成26年3月18日判例地方自治393号29頁は、研究会の活動としてラテン歌手のコンサートが行われた場合であっても、その会費の支出と調査研究活動との間の合理的関連性は失われなかったとした。

39) 『地方財務判例質疑応答集』958頁(金崎剛志)。前掲大阪地判令和元年5月16日は、視察対象の訪問先に対する手土産代について、社会通念上合理的な範囲で支出を適法とした(使途基準に明文の規定がないケース)。

40) これに対して、前掲山形地判平成28年5月17日は、加入目的に県政との関連が認められて、かつ団体の目的および活動内容が加入目的に沿ったものであれば、年会費についても使途基準適合性が認められるとした。会費や会合参加費用が公職選挙法199条の2で禁止される「寄附」に該当するかについては、前掲高松地判令和3年4月20日を参照。

41) 多くの裁判例は、喫茶店の代金(京都地判平成16年9月15日(平成15年(行ウ)第1号)裁判所ウェブサイト[LEX-DB28092619])、茶菓・飲食代(前掲大阪地判平成18年7月19日)、ジュース・菓子・弁当代(青森地判平成19年5月25日判例地方自治311号19頁)の支出を認めている。渡邊・前掲22頁。なお、前掲大阪地判令和元年5月16日は、使途基準の定め方から、「会議・広聴費」に含める。

これに対して、名古屋地判平成21年3月26日判タ1320号85頁は、会派の所属議員が集まって昼食を伴う会議をした場合、昼食代は各議員の日常生活上当然に必要な昼食代と何ら性質を異にするものではなく、公金をもって充てるべき実質を欠くとした。

自費で行うのが適切であろう<sup>42)</sup>。会合が単なる宴会であるとか、政務調査活動に伴う飲食として社会通念上許される限度を超えて高額であるような場合には、目的外支出と判断せざるを得ない（福岡地判平成 25 年 11 月 18 日（平成 19 年（行ウ）第 70 号）裁判所ウェブサイト [LEX-DB25502391]）。

大学院の授業料については、個人の知識・能力を高めるという自己研鑽の範囲の支出でないかが問題となるところ、使途基準適合性を認めるというのが、裁判例の趨勢である<sup>43)</sup>。函館地判平成 17 年 8 月 22 日（平成 15 年（行ウ）第 2 号）は、英語教材や CD プレイヤーの購入費について政務活動費からの支出を認め

---

42) 前掲東京地判平成 16 年 4 月 13 日は、産業振興・景気動向調査研究と称してキャバレーで行われた会合の費用について、仙台高判平成 19 年 4 月 26 日（平成 18 年（行コ）第 20 号）裁判所ウェブサイト [LEX-DB25420886] は、スナックでの二次会の費用について、広島高岡山支判平成 28 年 11 月 10 日（平成 27 年（行コ）第 11 号） [LEX-DB25544473] は「交流会」と称する懇親会の参加費用について、それぞれ使途基準適合性を否定している。東京地判令和 3 年 1 月 13 日判例地方自治 479 号 54 頁は、荒川区議会の会派が越後湯沢で行った宿泊を伴う意見交換・情報交換について、近隣の会議室でも可能であったし、日帰りの日程でも行うことができたとして、使途基準適合性を否定した。前掲山形地判令和 3 年 12 月 14 日も、飲酒を伴う懇親会への参加費は、原則として「実質的に意見交換が行われた」とはいえないとする。

これに対して、前掲山形地判平成 28 年 5 月 17 日は、手引において、①公職選挙法の制限に抵触しないこと、②懇談会と政務調査活動としての研修会との間に一体性があること、③主催者の開催目的が意見交換等であること、④懇談会の内容が講師や他の参加者との情報交換や意見交換を伴うなど社会通念上妥当と認められる場合であることという要件の下に、5000 円程度を目安に政務活動費の支出を許容していたというケースにおいて、一般論として使途基準適合性を認めた上で、ケースバイケースの判断を行っている。

43) 東京高判平成 18 年 11 月 8 日判例集未登載（廣瀬・前掲 97 頁）は、政策立案能力や法務能力の向上を図るために公共政策大学院に通学することは、議員個人の能力を高め、それを区政に還元させることを目的としたものであり、政務活動費本来の目的に合致するとした。近年でも、岡山地判平成 30 年 1 月 31 日（平成 26 年（行ウ）第 15 号） [LEX-DB25549867] や広島高岡山支判平成 29 年 3 月 30 日（平成 28 年（行コ）第 2 号） [LEX-DB25545523] が、使途基準適合性を認めている。

なかったのに対し、控訴審である札幌高判平成19年2月9日（平成17年（行コ）第14号）は、函館市が国際交流を推進している以上、それに資する英語教材やその利用のための機材の購入も、市政に関連するものと言うべきであるとして、判断を覆している<sup>44)</sup>。

## (2) 調査旅費

不正支出であるとの疑念がもたれることが多いのは、調査旅費である<sup>45)</sup>。一般論をいえば、調査の目的と議会活動との関連性、調査目的と調査内容との関連性、支出額が目的や内容等に照らし相当であるか等の見地から、当該支出が議員の行う調査研究活動のための支出として合理性ないし必要性を有することが求められる（前掲岡山地判平成24年5月29日、前掲岡山地判平成30年1月31日）。その検討に当たっては、視察報告書の作成の有無および記載内容が重要な考慮要素となる（新潟地判平成31年3月22日（平成26年（行ウ）第10号）[LEX-DB25563150]）<sup>46)</sup>。

宿泊料には、宿泊料金のほか、夕食代、朝食代および宿泊に伴う諸雑費を賄う費用が含まれており、社会通念上許容し得る標準的な実費の範囲内での定額

---

44) 前掲福岡地判平成27年5月15日は、スマートフォンやフェイスブックの講座の講師代について、市政と直接関連したものとは言い難いとして、使途基準適合性を否定した。

45) 初期の裁判例は、長や地方議会の旅行命令に基づく議員の視察等への派遣について積み重ねられてきた法理（最判昭和63年3月10日判時1270号73頁、最判平成9年9月30日判時1620号50頁など）を参考にしながら、手探りで判断基準を模索していた。『地方財務判例質疑応答集』910頁以下（板垣勝彦）。なお、前掲奈良地判平成16年12月15日は、費用弁償に関する前掲最判平成2年12月21日を引用して、政務活動費として定額を充てるとの意思統一をする運用は許容されるとしている。

46) 県政調査研究費の事案として、徳島地判平成16年1月30日判例地方自治267号19頁は、①旅行目的の合理性と②旅行内容の目的との関連性、または手段としての相当性という比較的厳しい枠組みを用いて、シドニーおよびシンガポール視察は適法、イタリア視察は違法であるとした。



支給も認められる（同判決、その控訴審である前掲東京高判令和元年12月19日）<sup>47)</sup>。日当や食卓料も含まれる（名古屋地判平成23年12月15日（平成22年（行ウ）第4号）[LEX-DB25482106]）<sup>48)</sup>。外国の場合には、通訳やガイド、貸切バス等の手配、視察先の会場準備、正式訪問書面の作成等の視察に係る業務を一括した業務委託代金について用途基準適合性を認めたケースがある（前掲名古屋地判平成24年7月12日）。

調査旅費に関しては、その性質上、裁判所も微細な事項にまで立ち入った審査を行う傾向が特に強く、実に多くの裁判例が<sup>49)</sup>、会派等が行った各地への視察に関し、その目的、行程、内容および成果を採り上げつつ、調査研究活動との間の合理的関連性について詳細な実質審査を及ぼしている。宿泊先が温泉施設であったり、飲食を居酒屋で行ったような場合の世間の目は厳しい。この点、前掲新潟地判平成31年3月22日は、温泉や居酒屋に一定の遊興的性質が存在することは認めつつも、「温泉や居酒屋も宿泊施設や飲食施設としての性質も有している以上、調査研究のための旅行において、温泉や居酒屋を利用することができないとまではいえないし、かつ、そのような施設を利用したということのみをもって直ちに当該視察が観光目的であることを推認させるものともいえない」とする折衷的な判断を示している。最終的には、「視察の目的、

---

47) 前掲仙台地判平成29年1月31日は、市議会議員の内国旅行の旅費につき旅費条例の市長等の例によるものと定めていた事案において、一定の旅費の費目について定額方式を採用することも許容されるとした。前掲仙台地判令和3年7月7日も同様。

48) むろん、用途基準において日当への支出を明確に否定している場合は別である（宇都宮地判平成21年7月15日（平成20年（行ウ）第11号）裁判所ウェブサイト[LEX-DB25470801]）。

49) 徳島地判平成23年12月9日（平成19年（行ウ）第17号）[LEX-DB25483070]、岡山地判平成27年7月29日（平成25年（行ウ）第4号）[LEX-DB25541025]、広島高岡山支判平成27年12月17日（平成27年（行コ）第4号）[LEX-DB25542141]、広島高岡山支判平成28年11月10日（平成27年（行コ）第11号）[LEX-DB25544473] など多数。

行程、視察先付近の状況、充当された金額等個別の事情を総合考慮して相当不相当を判断」すべきであろう<sup>50)</sup>。

一方で、熊本地判平成 22 年 3 月 26 日判時 2092 号 49 頁のように、観光地への出張について、一般の観光客ないし旅行者でもなし得る行動しか取っていないとして、市政との関連性を否定した事例は少なくない。前掲東京高判平成 25 年 9 月 19 日も、韓国と屋久島への視察について、一般の観光客でも見学することの可能な観光名所への訪問が、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の調査研究に資する内容であったことを窺わせる証拠は見出し難いという、厳しい判断を下している<sup>51)</sup>。

むろん、日程の大部分が調査研究活動に充てられる必要があることは言うまでもない。だが、全ての日程において観光に終始していたような事案ならばともかく、政務調査活動として視察に向いている以上、観光は一切許されず、少しでも観光を行ったならばすべてを政務活動費の支出対象から除外するというのも、潔癖にすぎるように思われる<sup>52)</sup>。多少の観光は許容して、按分の対象にすべきではないだろうか(按分説)<sup>53)</sup>。

使途基準の定め方にも依るが、大阪地判平成 26 年 3 月 26 日判例地方自治

---

50) 前掲仙台地判平成 29 年 4 月 12 日は、議会派遣による海外視察(地方自治法 100 条 13 項)と政務活動費の支出(同条 14 項)は、法によって併存が認められており、また趣旨や根拠規定も異なる別個の制度であるとする。

51) 東京高判平成 25 年 9 月 19 日では、議員の派遣(地方自治法 100 条 13 項)として行われたアメリカおよびトルコへの海外研修の是非も併せて問われており、議員派遣の合理的な必要性が認められる場合には議会の裁量により議員を派遣することができるとして、裁量判断の枠組みを示している。しかし、実質的には海外研修に名を借りた観光中心の私的旅行というべきものであったとして、所定額の返還を命じた。

52) 前掲甲府地判平成 28 年 11 月 29 日は、フランス視察について全額返還が妥当であるとしており、控訴審である東京高判平成 29 年 4 月 26 日(平成 29 年(行コ)第 14 号)[LEX-DB25560331]でも判断が維持されている。

53) 確井・前掲 255 頁以下。

394号18頁は、一般的な観光名所が視察先に含まれていること等に照らすと、観光旅行ないし会派の親睦旅行としての意味合いをもっていた疑いを否定できず、旅行費用の2分の1については使途基準に違反するとして返還を命じたものの、逆にいえば残りの2分の1は政務活動費からの支出を認めたことになる（前掲仙台地判平成29年1月31日、前掲広島高岡山支判平成29年3月30日も同様）<sup>54)</sup>。

### (3) 広報費

広報費の場合、単なる会派や議員の宣伝活動ならば、政務活動費の支出対象として不相当である。だが、広報誌の印刷・配布費用は、住民の意思を的確に収集・把握するための前提であり、政策等を住民に知らせるための支出も「調査研究のために有益な費用」であるという理解の下、ほとんどの場合において、政務活動費の使途基準に規定されている（東京高判平成16年4月14日判例地方自治266号29頁）<sup>55)</sup>。

その是非は、調査研究活動との関連性、方法の合理性、支出額の相当性といった見地から判断される（前掲岡山地判平成24年5月29日、前掲岡山地判平成30年1月31日）。議員個人の顔写真やプロフィールを広報誌に掲載したケースについては、調査研究活動としての側面と選挙活動の側面を併有するものであり、一部返還が求められるとした裁判例（神戸地判平成30年4月11日判時2385号49頁、前掲仙台地判令和3年7月7日）がある一方で、顔写真等

---

54) 新潟地判平成24年8月20日（平成21年（行ウ）第9号）も按分説を採用する。前掲広島高岡山支判平成29年3月30日は、2泊3日で行った台北市への訪問について、2日目の午後以降の旅程を使途基準に適合しないものとして、30%の返還を相当としている。

55) 碓井・前掲416頁以下、渡邊・前掲24頁、廣瀬・前掲64頁以下。旭川地判平成21年10月20日（平成20年（行ウ）第8号）[LEX-DB25470794]は、イラスト似顔絵の作製費の使途基準適合性を否定している。

の広報誌全体に占める割合等に照らし、その記載内容や体裁等が広報活動としての効果を上げるための工夫として評価できる限りは、広聴広報活動と合理的関連性を有するとしたもの（大阪地判令和 2 年 10 月 30 日判例地方自治 476 号 28 頁）も存在する<sup>56)</sup>。

神戸地判令和 3 年 4 月 22 日判時 2529 号 19 頁は、判断基準として、「議員個人情報等や挨拶文等の掲載部分と県政報告等事項の配置やそれぞれの分量並びに相互の関連付けの有無、それら以外の記事の内容や分量、当該広報紙全体の構成や掲載項目などの客観的な事実を考慮するのが相当である」として精密な検討を行っているが、広報誌の用途基準適合性のみが争点となった事案ならばともかく、通常の場合でこれだけの審査密度を維持するのは容易でないと思われる。

個人ホームページの維持管理費<sup>57)</sup>や政党機関誌の発行費用<sup>58)</sup>なども広報費の支出対象と認めてよいと思われるが、すべてが政務調査活動のみを目的とするわけでもないため、やはり按分説に従った処理が妥当であろう。前掲大阪地判平成 26 年 3 月 26 日は、広報誌の紙面の 4 分の 1 が後援会の活動報告を内容とするものである場合、その 4 分の 1 についての支出は用途基準に違反するとした。前掲大阪地判平成 27 年 4 月 8 日も、4 頁からなる議員個人の市政報告

---

56) その他、東京地判平成 30 年 8 月 28 日判例地方自治 453 号 19 頁も参照。また、後援会会長名で県政報告会の案内を発出することは、政務調査活動との合理的関連性を欠くとされた事例がある（名古屋高金沢支判令和 3 年 6 月 23 日（令和 2 年（行コ）第 12 号）[LEX-DB25590462]）。

57) 前掲大阪地判平成 28 年 9 月 29 日は、議員のブログ維持費および契約料について、イベントや旅行の報告が多い内容であったとしても、市政の調査研究活動と全く無関係であるとは断じ難く、調査研究活動と無関係であるとはいえないとした。

58) 市政調査研究費の事案として、名古屋地判平成 15 年 1 月 31 日判例地方自治 245 号 29 頁は、疑問があるとしながらも、結論としては、目的外支出であるとまでは認められないとした。

のうち、後半の2頁については国政政党としての活動に関する報告としての性格を併有しており、用途基準に違反するとした。

前掲大阪地判令和元年5月16日は、約2時間に及ぶ議員の市政報告会のうち、議員自身が15年間にわたる議員活動の内容を報告した後、その知人である落語家が10分から15分程度で同議員の市政人生に関する講談をしたという事案において、市政報告のための郵送料、会場費、ワイヤレスマイク代に係る支出について政務活動費を充てたことは違法ではないとした。これに対して、前掲東京地判平成30年8月28日は、衆議院解散当日に行われた区政報告会において、政党の衆議院議員または秘書等が各15分程度挨拶をしていた場合には、全体として選挙のための集会という実態を併せ有するものとなるとした。

はがきや郵便切手の大量購入については、前掲熊本地判平成22年3月26日、前掲岡山地判平成24年5月29日、前掲東京地判平成29年4月27日が調査研究活動のための必要性・合理性を欠くとは認められないとしたのに対して、前掲大阪地判平成26年3月26日は、後援会活動や選挙活動について記載のある年賀状に関しては、政務活動費の支出が許されないとした<sup>59)</sup>。前掲神戸地判平成29年4月25日は、郵便切手は有価証券としての性質を有し、売却することにより換金することが容易であるという性質から、原告が政務活動費について「大量の切手の購入費用に充てられたという一般的、外形的な事実を主張立証した場合には、当該購入費用の支出が用途基準に適合しない（広報費又は広

---

59) 年賀状・暑中見舞いの時期に送付された県政便りについて、高松高判平成28年9月20日（平成28年（行コ）第12号）[LEX-DB25544918]は、県政の調査研究と合理的関連性を有しないとはいえないとした。

裁判例では、広報活動のために要したガソリン代について、支出が認められたものがある（名古屋地判平成17年5月30日（平成15年（行ウ）第63号））。むろん、青森地判平成16年2月24日判例地方自治266号26頁のように、ガソリン代のうち広報活動に用いられた分は極僅かであり、大半は議員の私的な目的のために使われていたような場合には、返還を求めなければならない。

報広聴費に充てられなかった) ことが事実上推認される」という、かなり思い切った判断を行っている<sup>60)</sup>。

#### (4) 資料作成・購入費

資料作成・購入費についてみると、資料作成の目的と議会活動との関連性、資料の内容と資料作成・購入目的との関連性、支出額の相当性といった見地から、調査研究活動のための支出として合理性を有するかを審査する必要がある(前掲岡山地判平成 24 年 5 月 29 日、前掲岡山地判平成 30 年 1 月 31 日)。辞典、地図帳<sup>61)</sup>、行政・業界の動向に関する情報誌などは使途基準に適合するが、娯楽性の高い雑誌は適合性が認められない傾向にあり、伝記や歴史書などは、会派の側で調査研究との関連性を個別に反証する必要がある(奈良地判平成 25 年 8 月 29 日判例地方自治 381 号 9 頁など多数)。

一般の日刊紙の購読料は支出が容認されるのに対して<sup>62)</sup>、特段の事情がなければ、スポーツ紙の購読料は認められない(前掲仙台高判平成 19 年 4 月 26 日)。自身が所属している政党の機関誌の購読料については、政党活動の一環であると解されることから、支出を認めるべきではないだろう(仙台高判平成 19 年 12 月 20 日判例地方自治 311 号 10 頁、前掲福岡地判平成 25 年 11 月 18 日)<sup>63)</sup>。

---

60) 購入した 7000 枚のはがきのうち数十枚程度を郵送せずに手渡しした事案について、東京地判令和元年 11 月 7 日(平成 30 年(行ウ)第 288 号)[LEX-DB25582775]は、直接交付した枚数や割合に加え、受領者が得られる利得が大きくないことに照らせば、直接交付した分について贈与を目的として本件区議会報告を作成したとは認められないとした。

61) 使途基準で同一書籍の複数購入は認めない旨が定められていても、住宅地図などは持ち出して使用することが想定されるから、所属議員数の限度では複数購入することが許されるとしたものがある(前掲大阪地判令和元年 5 月 16 日)。

62) 確井・前掲 426 頁以下は、到底社会通念の認めるところではないとして、日刊紙の購読料を政務活動費から支出し得るとすることに強い疑念を示す。

映画のDVDなどは論外である（前掲青森地判平成19年5月25日）<sup>64</sup>。

近年では、新聞記事、雑誌、インターネットなどから政治情勢に関する情報を収集することを民間事業者に委託する事案が目につく。前掲岡山地判平成27年7月29日は、このような情報収集の業務委託について、資料購入費なし「上記以外の経費で調査研究活動に必要な経費」であるとして、用途基準適合性を認めている<sup>65</sup>。

変わったところでは、区議会議員が提起した住民訴訟費用の支出がある。前掲最判平成25年1月25日は、テープ反訳費用や証人尋問速記反訳費用については、議員が訴訟の提起・追行を端緒として、別途、その過程で取得した情報

---

63) これに対して、前掲大阪地判平成28年9月29日は、「所属する政党が発行する新聞等であっても、市政に関する調査研究に資する情報が掲載されているのであれば、これを購入することは調査研究活動と合理的関連性を有する」として、用途基準適合性を認めた（前掲鹿児島地判平成22年3月19日、大分地判平成23年2月24日判例地方自治359号14頁、前掲岡山地判平成24年5月29日、前掲岡山地判平成30年1月31日、前掲さいたま地判令和2年7月22日なども同旨——ただし、購入部数は数部程度である）。前掲大阪地判令和元年5月16日も、「市議会議員が、自ら所属する会派あるいは他の会派の支持母体である各政党の主義・主張等を把握することは、これらを踏まえた自らの政策方針等の決定等に資するものといえるから、……調査研究活動におよそ不要であるなどということとはできない」として、所属政党を問わず用途基準適合性を認めている（ただし、用途基準で複数購入は認められていない事例）。

64) この事案では、CD、DVD、児童書（さらには子どもの肌着！）の購入代金について、調査研究のための資料等の購入費用とは認められないとされた。渡邊・前掲23頁、廣瀬・前掲62頁。

65) その他、奈良地判平成31年1月31日判例地方自治473号17頁も同旨。前掲名古屋地判平成31年2月28日は、「調査研究費」という枠組において行われた調査研究活動の委託について、東日本大震災の被災状況に関する調査や名古屋市西区地震防災アンケート調査に関する支出については、その対象となった行為の客観的な目的、性質等に照らして、議員の活動と合理的関連性を有する経費でないということとはできないとする一方で、地域猫保護予備調査などについては、調査内容、調査項目、報告書の内容および分量等の事情に照らすと、調査研究の対価として不相当に高額というほかないとした。

や資料を議会活動のための調査研究や資料の作成等に用いたものとみる余地があるとして、政務活動費からの支出を認める一方で、印紙代については、住民訴訟の提起・追行それ自体にかかる経費であって、その客観的な目的・性質に照らし、調査研究活動との間に合理的関連性は認められないとした<sup>66)</sup>。

## (5) 広聴費

広聴費は、政策に関する市民の意見や要望の聴取を行うための経費のことである。しかし、会合であるために、やはり飲食を伴う場合が問題となりやすい<sup>67)</sup>。お茶や弁当代くらいならば認めても良いであろうが（前掲仙台高判平成 19 年 12 月 20 日）、最終的には、当該会合の内容と広聴目的との関連性、支出額が内容等に照らし相当であるといえるか等の見地から、社会通念に照らし判断すべきことになろう（前掲岡山地判平成 30 年 1 月 31 日）。

前掲岡山地判平成 24 年 5 月 29 日は、食事は通常は会合に際し必要とは認めがたく、社会通念上必要かつ相当であると認められる事情がない限り、食事代に係る支出は違法であるとした。その一方で、岡山地判令和 2 年 10 月 27 日（平成 30 年（行ウ）第 24 号）[LEX-DB25567194] は、広聴対象者との面談の後に飲酒を伴う会食を行ったからといって、移動のためのタクシー代の支出が広聴活動との合理的関連性を失うとはいえないとした。

変わったところでは、静岡市の会派が「静岡茶の祖」とされる聖一国師の小冊子を作成・配布したことの用途基準適合性が問われた東京高判令和元年 8 月 21 日（平成 31 年（行コ）第 72 号）[LEX-DB25564364] がある（原審は静岡地判平成 31 年 2 月 15 日判時 2426 号 11 頁）。原審・控訴審とも、市内への配布分については「広報広聴費」に該当するが、条例の改正経緯にかんがみて、

---

66) この判決の解説として、『地方財務判例質疑応答集』889 頁（金子昇平）。

67) 廣瀬・前掲 72 頁以下。



市外への配布分については、その該当性を否定する判断を行った。ただし、原審が当該冊子の配布について「調査研究費」としての支出も認められないとしたのに対し、控訴審は、静岡茶の魅力を国内外に発信するための活動は、静岡市にとっても有益な活動であり、会派がそのような認識の下で静岡茶の歴史や文化等を調査研究することは政策立案や政策提言をする上で重要な意義を有することなどを理由に、「調査研究費」としてならば支出が正当化されるとした。

## (6) 事務所費、人件費、備品費

事務所費については、自己所有物件であるとか、親子（親族）間での建物の貸し借りが問題となる。前掲岡山地判平成 24 年 5 月 29 日は、議員の自己所有物件や議員が代表者等となっている法人からの賃借によるものである場合などは、「そもそも事務所賃料が発生していること自体に合理的疑いが生じ、当該支出が議員の行う調査研究活動のための支出として合理性ないし必要性を欠いていることを疑わせるに足りる客観的事情がある」とした上で、反証がない限り全額について違法な支出となるとした（前掲熊本地判平成 22 年 3 月 26 日、新潟地判平成 28 年 4 月 22 日（平成 25 年（行ウ）第 7 号）[LEX-DB25543060]なども参照）。前掲大阪地判平成 28 年 9 月 29 日は、内規によって 1 か月 1 万円以内と上限額が定められていることをも根拠として、自宅兼事務所の維持管理費に政務活動費を支出することを相当であるとした<sup>(68)</sup>。

政務活動事務所の建物に政党の看板やポスターが掲げられていたり、後援会事務所としての看板が設置されていたからといって、政務活動事務所としての性格が否定されるわけではない（奈良地判平成 30 年 12 月 11 日判例地方自治 472 号 34 頁）。

同居の親族に対して支払われた人件費について、前掲大阪地判平成 28 年 9

---

68) 西原・前掲 121 頁。事務所費については、前掲大阪地判平成 30 年 12 月 19 日も、興味深い事実認定を行っている。

月 29 日は、調査研究活動を補助する職員としての実態がないという主張に対する反論も反証もないことから、政務活動費の支出を違法であるとした。長野地判平成 19 年 10 月 12 日 (平成 17 年 (行ウ) 第 16 号) [LEX-DB25470786] は、交付マニュアルで「親族が調査研究活動に関して専門的知識がある場合など、親族を雇用する特別な理由があり、社会通念上妥当と判断される雇用形態を有している場合に限り、政務調査費を充当することができるものとする。」と規定されていたことなどを根拠に、親族を雇用した場合に人件費として政務活動費の支出が許されないわけではないとした。宇都宮地判令和 2 年 9 月 30 日 (平成 29 年 (行ウ) 第 7 号) [LEX-DB25567187] は、雇用契約書と実績表等の記載内容に照らした精細な判断を行っている<sup>69)</sup>。

備品費は、パソコン、プリンター複合機、電話代などが想定されるところ、調査研究活動と私的活動の双方に用いられる場合がほとんどであり、多くは按分説によって処理される。

## (7) 按分説

事務所費、人件費、備品費において特に顕著であるが、調査研究活動のためにも用いられる一方で、それ以外の政党活動、選挙活動、後援会活動、私的活動にも不可分一体的に用いられることがある支出の場合、裁判例の多くは、按分説を採用している<sup>70)</sup>。按分説とは、政務活動費を充てることができる部分

---

69) 人件費として政務活動費が支出された場合の「政務活動業務」と「非政務活動業務」の認定については、京都地判令和 2 年 10 月 19 日 (平成 30 年 (行ウ) 第 33 号) [LEX-DB25571237] とその控訴審である大阪高判令和 3 年 3 月 25 日 (令和 2 年 (行コ) 第 145 号) [LEX-DB25569545] が対照的な判断を行っている。

70) 西原・前掲 124 頁以下。按分説は、青森地判平成 18 年 10 月 20 日判タ 1244 号 149 頁、前掲仙台高判平成 19 年 4 月 26 日、前掲仙台高判平成 19 年 12 月 20 日、前掲熊本地判平成 22 年 3 月 26 日、前掲大分地判平成 23 年 2 月 24 日、釧路地判平成 23 年 3 月 8 日判例地方自治 360 号 42 頁、前掲仙台高判平成 23 年 5 月 20 日、前掲岡山地判平成 24 年 5 月 29 日、

とできない部分とを按分して、充てることができる部分については政務活動費の交付を認めるという考え方である。先述したように、調査旅費、広報費、広聴費についても、按分的な処理が適切である場合がある（車両のリース代やガソリン代の按分処理については、前掲札幌地判平成27年5月26日が精細である）<sup>71)</sup>。

これに対して、前掲名古屋高判平成27年12月24日は、事務所の賃借は相当長期間にわたって継続してなされ、その額も高額になるところ、政務調査活動は通常は費用が生ずる都度行うものであり、議員が恒常的に従事するものではないため、その活動のみのために事務所を恒常的に確保しなければならない事情は想定し難く、むしろ政党活動、選挙活動、後援会活動、私的活動に費やす時間の方が「圧倒的に多い」として、事務所賃借料は政務活動費の支出対象として認められないとした。しかし、政務活動費を充てることが許されない部分が混じっているからといって、政務活動費の支出が一切許されないとするのも極端であろう。按分説の方が、実態に即した穏当な解決方法であると考える。

ただし、按分説の場合、政務調査活動とそれ以外の活動に充てた割合をいかにして算定するかが、実務上の難問である。「2分の1」、「3分の1」、「10分の1」などと算定されても、その按分率を採用した基準や理由については、往々

---

横浜地判平成25年6月19日判時2205号23頁、前掲徳島地判平成23年12月9日、前掲大阪高判平成26年3月18日、東京地判平成26年9月3日判例地方自治399号15頁、岡山地判平成27年10月27日（平成24年（行ウ）第15号）[LEX-DB25541927]、前掲札幌地判平成29年3月16日、岡山地判平成29年11月28日（平成27年（行ウ）第16号）[LEX-DB25549055]、前掲岡山地判平成30年1月31日、前掲新潟地判平成31年3月22日、広島高岡山支判平成31年1月17日（平成30年（行コ）第5号）[LEX-DB25562672]、前掲岡山地判令和2年10月27日など多くの裁判例が採用している。

71) この判断は、札幌高判平成28年3月22日判時2312号36頁でも維持され、最決平成28年12月21日（平成28年（行ツ）第253号、平成28年（行ヒ）第291号）[LEX-DB25545333]は、上告棄却・上告不受理決定を下している。

にして詳細な言及がなされない<sup>72)</sup>。事柄の性質上、いずれの活動に対していかにどの時間や労力を割ったかについては、会派・議員の自己申告に頼るほかないことも課題である。この点、岡山地判令和元年10月30日判例地方自治483号16頁は、経費を支出した行為の客観的な目的や性質に照らして、①政務活動と政務活動以外の政治活動が混在するとみられる場合は原則として2分の1(50%)の割合で按分した限度で、②政務活動と政務活動以外の政治活動と私的活動が混在するとみられる場合は原則として3分の1(33%)の割合で按分した限度で政務活動との間に合理的関連性を有するものと事実上推認するという基準を示している。

近年では、用途基準を具体化した「手引」、「マニュアル」、「内規」の中で、あらかじめ時間や面積などの活動実態に応じた按分充当限度額ないし按分率の上限を定めているケースが少なくない<sup>73)</sup>。多くの裁判例も<sup>74)</sup>、そのような按

---

72) 西原・前掲121頁。長崎地判平成27年8月11日(平成24年(行ウ)第12号)[LEX-DB25541258]は、政務活動費をそれ以外の目的のためにも併せて支出したと認められる場合には、条理上、社会通念にしたがって按分した額をもって政務調査費として扱うべきとした上で、その割合が不明な場合は、均等な割合(2分の1)として扱うべきとする。前掲札幌地判平成27年5月26日は、「証拠資料の不足等により、……使用実態や活動実態を認定することができず、合理的に区分することが困難であるときは、諸般の事情を考慮し、条理に基づいて、社会通念に照らし合理的な割合により、その経費の額を按分し、政務調査活動に係る額についてのみ、政務調査費による支出を行うべき」とする。

73) むろん、「合理的な理由がない限り」、50%を超える充当は許されないと定められていたとしても、その「合理的な理由」について一応の説明がなされれば、たとえば70%の充当も認められて良い。広島高判平成29年3月29日(平成28年(行コ)第22号)[LEX-DB25545870]。

74) 前掲福岡地判平成25年11月18日、前掲横浜地判平成26年3月26日、金沢地判平成26年11月11日(平成25年(行ウ)第5号)[LEX-DB25505147]、前掲大阪地判平成27年4月8日、金沢地判平成27年11月20日(平成26年(行ウ)第5号)[LEX-DB25541845]、前掲福井地判平成28年2月10日、前掲山形地判平成28年5月17日、前掲仙台地判平成29年1月31日、前掲神戸地判平成29年4月25日、前掲東京地判平成29年4月27日、前掲仙台地判平成29年11月2日、前掲大阪高判平成30年3月27日、

分の定めが合理的であることを前提とした判断を行っている<sup>75)</sup>。徳島地判平成28年1月18日(平成25年(行ウ)第3号)[LEX-DB25542133]や岡山地判平成28年10月26日(平成27年(行ウ)第3号)[LEX-DB25545027]などは、「指針」や「要領」において按分割合の定めがあるものはそれに従い、定めがないものは裁判所が相当な按分比率を認定するとしている。

## VI 使途基準に適合しないことの立証責任

不当利得返還請求において、法律上の原因がないこと(民法703条)の立証責任は、一般に請求する側にあるとされる(最判昭和39年4月7日集民73号

---

前掲大阪地判平成30年4月27日、前掲東京地判平成30年8月28日、徳島地判平成30年10月29日(平成27年(行ウ)第9号)[LEX-DB25561941]、東京地判平成30年11月30日(平成29年(行ウ)第193号)[LEX-DB25558012]、前掲大阪地判平成30年12月19日、前掲金沢地判平成31年1月21日、東京地判平成31年3月22日判例地方自治466号20頁、前掲大阪地判令和元年5月16日、奈良地判令和元年9月17日(平成30年(行ウ)第5号)[LEX-DB25564613]、前掲徳島地判令和元年9月25日、前掲東京地判令和元年11月7日、宇都宮地判令和2年1月22日(平成28年(行ウ)第11号)[LEX-DB25564838]、前掲札幌地判令和2年6月25日、前掲金沢地判令和2年12月14日、前掲仙台地判令和3年7月7日、前掲水戸地判令和3年7月16日、東京高判令和4年2月25日(令和2年(行コ)第228号)[LEX-DB25592216]。

75) ただし、前掲福岡地判平成25年11月18日は、政務調査活動とそれ以外の活動が区分不可能な場合といても、①特定の活動が政務調査活動としての側面とそれ以外の活動としての側面を表裏一体的に有するという場合と、②政務調査活動とそれ以外の活動とが事実上混在している場合とでは、同じく区分不可能であるとしても、按分支出の考え方を反映させるに際して異なる配慮が必要であるとする。その上で、①の類型については、そのような活動に要する経費の一定割合を目的外支出と評価できるかについて疑問がある上、その評価の在り方によっては、自主性や自立性を尊重すべき党派等の活動に対して不当な制約を課する結果となるおそれがあるとして、当該活動の目的や態様に照らし「専ら政務調査活動以外の側面を有する」と評価できるような場合を除いて、費用全額を政務活動費として支出することが許されるとした。

35 頁、最判昭和 59 年 12 月 21 日集民 143 号 503 頁)。しかし、政務活動費の  
用途等に関する資料は、すべて会派・議員が保有しているものであり、原告であ  
る住民に、法律上の原因の不存在の主張・立証責任を負わせることは妥当でな  
い。

そこで注目されるのが、前掲仙台高判平成 23 年 5 月 20 日が呈示した判断枠  
組みであって、原告の側で会派・議員による政務活動費の使用が本来の使途・  
目的に違反していることを推認させる一般的・外形的な事実を立証した場合は、  
相手方が適切な反証を行わない限り、当該政務活動費の支出は使途基準  
に合致しない違法な支出とするというのである<sup>76)</sup>。さらに、前掲金沢地判平  
成 28 年 9 月 29 日は、政務活動費の支出に係る不当利得返還請求をすることを  
求める住民訴訟では、執行機関等は当該支出に係る会派・議員に遅滞なく訴訟  
告知をしなければならないこととされているから (地方自治法 242 条の 2 第 7

---

76) 西原・前掲 127 頁。その原型は前掲名古屋地判平成 15 年 1 月 31 日などにみられ、前掲  
長野地判平成 19 年 10 月 12 日、前掲熊本地判平成 22 年 3 月 26 日、前掲福岡地判平成  
23 年 1 月 21 日、前掲仙台高判平成 23 年 5 月 20 日、前掲徳島地判平成 23 年 12 月 9 日、  
前掲岡山地判平成 24 年 5 月 29 日、大阪地判平成 25 年 1 月 16 日 (平成 19 年 (行ウ) 第  
135 号) 裁判所ウェブサイト [LEX-DB25445282]、前掲福岡地判平成 25 年 11 月 18 日、  
前掲金沢地判平成 26 年 11 月 11 日、前掲大阪地判平成 27 年 4 月 8 日、前掲札幌地判平  
成 27 年 5 月 26 日、前掲金沢地判平成 27 年 11 月 20 日、前掲高松高判平成 28 年 9 月 20  
日、前掲大阪地判平成 28 年 9 月 29 日、前掲仙台地判平成 29 年 1 月 31 日、前掲仙台地  
判平成 29 年 4 月 12 日、前掲札幌地判平成 29 年 3 月 16 日、前掲神戸地判平成 29 年 4 月  
25 日、前掲東京地判平成 29 年 4 月 27 日、前掲大阪高判平成 30 年 3 月 27 日、前掲東京  
高判平成 30 年 4 月 18 日、前掲徳島地判平成 30 年 10 月 29 日、前掲金沢地判平成 31 年  
1 月 21 日、前掲大阪地判令和元年 5 月 16 日、前掲徳島地判令和元年 9 月 25 日、前掲宇  
都宮地判令和 2 年 1 月 22 日、前掲札幌地判令和 2 年 6 月 25 日、前掲さいたま地判令和  
2 年 7 月 22 日、前掲宇都宮地判令和 2 年 9 月 30 日、前掲金沢地判令和 2 年 12 月 14 日、  
宇都宮地判令和 2 年 12 月 25 日 (平成 26 年 (行ウ) 第 9 号) [LEX-DB25568722]、前掲  
高松地判令和 3 年 4 月 20 日、前掲仙台地判令和 3 年 7 月 7 日、前掲山形地判令和 3 年  
12 月 14 日も、この枠組みを踏襲している。

項)、会派・議員の補助参加ないし事実上の情報提供等により、資料および関連証拠を用いた反証を行うことが可能な立場にあるという論拠も加えている(金沢地判平成 28 年 10 月 27 日(平成 27 年(行ウ)第 6 号)[LEX-DB25544469]も同旨)。

反証の方法は、当該外形的事実の内容によって異なって良く、必ずしも領収書の提出に限定されない。社会通念上一般的に領収書が発行されると考えられる支出であっても、領収書が提出できない合理的な事情を説明することや、支出があったことを推認させるその他の事情を立証することで足りる場合もあろう<sup>77)</sup>。

東京高判令和 3 年 9 月 8 日(令和 2 年(行コ)第 155 号)[LEX-DB25590999]は、職員の勤務実績表等に記載されている業務の内容が、「資料収集」、「資料まとめ」、「資料作成」等という程度である場合について、「政務活動の補助業務以外の業務に従事した部分が含まれることを推認させる一般的・外形的事実があると認められる」とした上で、人件費の支出が専ら政務活動の補助業務に係るものであることの反証はされていないから、政務活動費から支出することのできる金額は、実際に支払われた賃金額の 2 分の 1 の限度にとどまるとした。

なお、「悪意の受益者」(民法 704 条)について、前掲岡山地判平成 29 年 11 月 28 日は、「法律上の原因」の有無は法的な評価にかかわる問題であるから、

---

77) 前掲大阪地判平成 30 年 12 月 19 日は、立証責任の分配を変更することまでは認められないとした。大阪高判令和 2 年 1 月 31 日判例地方自治 472 号 29 頁は、「住民側において当該経費を政務活動費から充当することが不相当と認められるものに当たると推認させる一般的外形的事実を主張立証しただけで、執行機関において政務活動費からの充当が相当と認められる特段の事情を主張・立証しない限り、当該充当が用途基準に反するものであることを事実上推定するというのは相当とはいい難い」とする(大阪高判令和元年 9 月 20 日判例地方自治 473 号 15 頁も同旨)。前掲仙台地判平成 29 年 11 月 2 日の判示も、控訴審である仙台高判平成 30 年 10 月 24 日(平成 29 年(行コ)第 26 号)[LEX-DB25562137]によって改められている。

単に事実を認識しているだけでは、「悪意の受益者」ということはできないとする。それはそのとおりであるが、同判決が、政務活動費については、使途基準適合性の判断基準が「政務活動との間に合理的関連性が認められるか」という「抽象的な基準による法的評価を含む判断に係るものであり、それが最終的には裁判所の判断によって決せられることからすれば、……各支出が……政務活動に要する経費に該当しないと認識できるのは、……判決確定の日であると解する」とするのは、少し時期が遅すぎるように思われる<sup>78)</sup>。前掲東京地判平成 29 年 4 月 27 日のように、政務活動費の支出が使途基準に適合すると認められない場合には、「当該会派又は議員は、……使途基準に適合しない支出ではないとの認識を有しており、かつ、そのような認識を有するに至ったことについてやむを得ないといえる特段の事情があるときでない限り」、「悪意の受益者」と推定するという処理が適切であろう。

## VII 使途基準に適合しない支出について返還を求められる範囲

「岡山市議会の各会派に対する政務活動費の交付に関する条例」8 条では、市長は、政務活動費の交付を受けた会派がその年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該会派がその年度において本件使途基準に定める経費の範囲に基づいて支出した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活動費を返還させることを定めていた。会派 N に対しては月額 135,000 円が交付されていたところ、N が支出した印刷代 153,468 円のうち、140,940 円が使途基準に適合しない支出であったと認定された。逆にいえば差額である 12,528 円は「適正な」支出であったわけだが、最判令和 3 年 12 月 21 日判例地方自治 483 号 11 頁は、交付した 135,000 円の全額ではなく、そ

---

78) 岡山地判平成 30 年 4 月 24 日 (平成 28 年 (行ウ) 第 12 号) [LEX-DB25560653]、前掲東京地判平成 30 年 8 月 28 日も同様の判示を行う。



こから 12,528 円を引いた 122,472 円について返還すれば良いと判断した。判決の字面だけを漫然と読むと、不正支出への態度として甘いのではないかと懸念されるが、これは条例の規定を文理に即して解釈した結果であろう。

この判断は、交付された政務活動費の返還について条例で同様の定めが置かれていた神奈川県議会事件にかかる最判平成 30 年 11 月 16 日民集 72 卷 6 号 993 頁に倣ったものである。ただし、神奈川県議会事件は、政務活動費として支出したと主張した支出が架空支出であったという点で、事案が複雑であった。「以上のような条例の定めの下では、政務活動費等の収支報告書に実際には存在しない支出が計上されていたとしても、当該年度において、用途基準に適合する収支報告書上の支出の総額が交付額を下回ることとならない限り、政務活動費等の交付を受けた会派又は議員が、政務活動費等を法律上の原因なく利得したということはできない」という判示は、「以上のような条例の定めの下では」に最も力点を置いて読むべきことになる<sup>79)</sup>。

ただし、この判例法理に従うと、最判令和 3 年 12 月 21 日の宇賀克也裁判官補足意見が指摘するように、架空支出について不当利得返還請求ができなくなる場合が生じることが懸念される。また、政務活動費が会派に対して支払われる場合、架空支出や違法支出を行った議員が所属する会派全体の適法な支出額が交付された政務活動費の額を上回るケースについては、当該議員を住民訴訟で問責することができなくなるといった問題がある。

とはいえ、最高裁は岡山市条例 8 条のような規定の下における不適正支出の返還請求をなし得る範囲について判示したにとどまり、宇賀補足意見が示唆したように、不適正支出の額に相当する額の返還命令の規定（目黒区政務活動費の交付に関する条例 14 条 2 項）、用途基準に違反して政務活動費が使用された場合の交付決定取消しおよび返還命令の規定（東京都政務活動費の交付に関す

---

79) 『地方財務判例質疑応答集』 976 頁（甲斐素直）。

る条例 13 条 1 項・14 条) が置かれている場合には、上記の判例法理の下でも、使途制限に適合しない支出の額に相当する部分について返還を命ずるなどの対応をとることは認められるし、むしろそのようにすべきであろう<sup>80)</sup>。

## VIII 展望

政務活動費については、その使途基準を条例の定めに委ねていることから窺えるように、議員報酬の問題と同様<sup>81)</sup>、地域の実情や財政状況と相談して、地方公共団体が自主的に決すべき事項である。議会にかかるコストは、適切な人材を確保するためにはいかなる方策を採るべきかという視点から、地域の実情に応じて様々ははずである<sup>82)</sup>。政務活動費を削減して議員報酬を引き上げるという解決策も、選択肢として排除すべきではない。

むしろ、その詳細を決めるのが議員自身であるという構造的な限界が存することは否定できない。一定の歯止めは必要であるし、住民の意向が適切に反映されるしくみの導入は不可欠であろう。しかし、それは主として政治責任の問題であって、議会・議員の自律性に委ねられるべきである。議会・議員の活動にかかる経費は、感情論を離れて、国民全体で正面から考えていかなければな

---

80) なお、不当利得に相当する額の全額が返還された場合には、返還請求権は消滅する。福岡高判平成 23 年 9 月 8 日 (平成 22 年 (行コ) 第 37 号) 裁判所ウェブサイト [LEX-DB25444400]、東京地判平成 27 年 2 月 26 日 (平成 26 年 (行ウ) 第 209 号) 裁判所ウェブサイト [LEX-DB25447420]。

81) 非常勤の委員の月額報酬制の是非が問われた前掲最判平成 23 年 12 月 15 日民集 65 巻 9 号 3393 頁では、委員会・委員の報酬としていかなる形式を採用するかは、議会の広い裁量にゆだねられるとした。

82) 櫻井正人「町村議会の現状と課題」『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』総務省(2018) 693 頁 (702 頁) によると、町村において政務活動費を支給しているのは、全体の約 2 割にとどまる。

らない問題である<sup>83)</sup>。

ただし、平成24年の法改正の前後を境として、多くの地方公共団体では、使途基準の精緻化が図られるとともに、使途項目ごとに詳細かつ具体的な基準を示した「手引(き)」、「マニュアル」、「内規」、「運用基準」といった運用指針が定められた。このことで政務活動費の使途に関する規律密度は格段に高まり、裁判例も、制度導入当初のように使途基準適合性を解釈によって導き出す「手探りの時代」から、詳細な事実認定を行った上で、具体的な使途基準や運用指針に当てはめて支出の当否を判断する「成熟の時代」へと変化しつつあることを実感させられる(前掲高松地判令和3年4月20日などは象徴的である)。精緻化が進んだことで、全体として使途基準の内容が平準化している印象が否めないけれども、議会へのコストのかけ方について綿密に時間をかけた検討を行い、独自色を打ち出す条例が現れることを望みたいものである。

---

83) 大山礼子「地方議会に未来はあるか?」『地方自治法施行70周年記念自治論文集』339頁(343頁)は、議員報酬や政務活動費の過度な削減は住民代表である議会の活動力を削ぐものであるにもかかわらず、住民から求められる議会「改革」の筆頭として経費削減が求められる現状について憂慮する。