

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

～ 政務調査費返還請求訴訟控訴審意見書 ～

上 脇 博 之

あるフリージャーナリストが提訴した、東京都杉並区議会政務調査費返還請求（住民訴訟）事件⁽¹⁾の控訴審において、私は、そのジャーナリストに依頼を受け、2011年9月6日付で意見書を執筆、完成させ、東京高裁に提出した。

だが、東京高裁は2012年1月31日、控訴を棄却した。控訴人（原告）は敗訴し私の意見書は裁判所に受け入れられなかった。それゆえ、判決直後は、あえて私の意見書を積極的に公表する気持ちにはなれなかった。

しかし、この敗訴は最高裁での敗訴ではない。それゆえ、私の意見書を本紀要に掲載し、私見を公表することが、今後の同種の住民訴訟にとって有益ではないか、とその後思うようになった。2012年8月29日、「地方自治法の一部を改正する法律案」（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（同年9月5日公布、2013年3月1日施行）、「政務調査費」は「政務活動費」と名称変更されたが、私は「地方議員の調査活動基盤の充実を図る」との本質は客観的には変更されていない

(1) 平成22年（行コ）第389号 政務調査費返還請求（住民訴訟）事件。

と解している。

そこで、本稿では、私の意見書をそのまま紹介することにした。⁽²⁾

(2) なお、本稿では、意見書の本文中に挙げた文献などは、基本的にすべて脚注に移した。

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

意見書

2011年9月6日

東京高等裁判所民事24部

事件番号：平成22年（行コ）第389号 政務調査費返還請求（住民訴訟）
事件

控訴人（原審原告） （略）

被控訴人（原審被告） 杉並区長

〒653-0862 神戸市長田区西山町2-3-3
神戸学院大学大学院実務法学研究科（法科大学院）

教授 上^{かみ}脇^{わき}博^{ひろ}之^し

はじめに

(1) 私の現在の職業と経歴

- ① 私は憲法研究者（いわゆる憲法学者）です。
- ② 神戸大学大学院法学研究科博士課程前期課程（2年）を修了して同研究科博士課程後期課程に進学し3年で単位取得退学しました。
- ③ 任期2年の日本学術振興会特別研究員（PD）を経て、1年間非常勤講師を経験しました。
- ④ 1994年4月、北九州大学（現在、北九州市立大学）法学部に講師として赴任し、その後、助教授、教授となりました。
- ⑤ 2004年4月、神戸学院大学大学院実務法学研究科（法科大学院）に教授として移籍し、現在に至っています。

(2) 私の研究分野

- ① 私は、特に西ドイツ（現在のドイツ）と日本における政党に関する憲法問題を研究してきました。
- ② 政党それ自体の憲法問題だけではなく、政党が活動する領域、政党政治に関する憲法問題を取り扱ってきましたので、人権論と統治機構論の両方を研究しています。
- ③ そもそも政党は憲法上どのような地位を有するのか（政党とその他の結社とは憲法上異なる地位を有するのか）という憲法問題から、いわゆる政党法が日本国憲法上許容されるのかという問題、どのような選挙制度や政治資金制度が憲法上要請されるのかという問題に至るまで、研究対象を徐々に拡大してきました。
- ④ これらの研究は、議会制民主主義を如何に確立し、かつ健全なものにするのかということに帰着するもので、「政治とカネ」の問題は私のこの研究における重大な関心事の一つです。
- ⑤ 「政治とカネ」の問題における「カネ」には、私的なものと公的な

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ものがあり、地方議会における政務調査費は後者に属します。

- ⑥ 単著の研究書としては、『政党国家論と憲法学』（信山社・1999年）、『政党助成法の憲法問題』（日本評論社・1999年）、『政党国家論と国民代表論の憲法問題』（日本評論社・2005年）があります。
- ⑦ 一般市民向けの単著としては、『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）、『議員定数を削減してもいいの？』（日本機関紙出版センター・2011年）があります。
- ⑧ 政務調査費の用途に関する問題を含め、「政治とカネ」の問題については、しばしばマスコミでコメントを求められ、可能な限り、それに応じてきました。現在でもそうです。
- ⑨ 政務調査費に関する判例評釈としては、本件訴訟とは法的論点が異なりますが、「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用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」⁽³⁾に当たるとされた事例」があります。

（3）私の意見書の趣旨

- ① 政治資金パーティー券の購入に政務調査費を支出することは違法です。
- ② したがって、控訴人（原告）の請求は認容されるべきです。

(3) 「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用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）172～177頁（10～15頁）。

1. 事実の概要

(1) 法律・条例等の定め

- ① 地方自治法⁽⁴⁾第100条第14項は、「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。」と定めている（同条第15項はここでは省略する）。
- ② 「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例」⁽⁵⁾（以下「本件条例」という。）は、第1条で、「この条例は、地方自治法…第100条第14項及び第15項の規定に基づき、杉並区議会（以下「議会」という。）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、議会における会派及び議員に対し、政務調査費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。」と定め、また、第9条で、「政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、政務調査費を規則で定める用途基準に従って使用するものとし、区政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない。」と定めている。
- ③ 「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例施行規則」⁽⁶⁾（以下「本件規則」という。）第6条は、「条例第9条に規定する政務調査費の用途基準は、別表のとおりとする」と定め、別表（第6条関係）「政務調査費用途基準」のうち科目「研修費」

(4) 地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）。

(5) 「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例」（平成13年杉並区条例第26号）。

(6) 「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例施行規則」（平成13年杉並区規則第35号）。

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

の「内容」は

「1 会派又は議員が行う研修会，講演会に要する経費（会場費，機材等借上費，講師謝礼金，宿泊費，交通費）」

「2 他団体が開催する研修会，講演会への議員又は会派若しくは議員が雇用する職員の参加に要する経費（宿泊費，交通費，参加費・会費）」と明記している。

- ④ 「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の取扱いに関する規程⁽⁷⁾」（以下「本件規程」という。）第2条第1項は，以下のように「支出基準」を定めている。

「次に掲げる経費は，区政に関する調査研究に資するために必要とする経費に該当しないものとする。

- 1 選挙活動に関する経費
- 2 政党活動に関する経費
- 3 後援会活動に関する経費
- 4 交際費（慶弔費，せん別，病氣見舞，新・忘年会費等）に関する経費
- 5 飲食（会議等を主催する場合の茶菓を除く。）に関する経費
- 6 政務調査の目的に合致しない個人的技能の習得に関する経費
- 7 日常的に使用する自動車の購入及びリースに関する経費
- 8 自動車の維持管理（公租，車検，保険，修理）に関する経費
- 9 その他政務調査の目的に合致しない経費」

また，第2条第3項で，

「規則第6条の用途基準の細目は，別表のとおりとする。」と定めている。

(7) 「杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の取扱いに関する規程」（平成19年3月20日議長訓令甲第1号。

(2) 政務調査費での政治資金パーティー券の購入

- ① 2008年（平成20年）12月8日午後6時30分から8時30分まで、セシオン杉並のホールにおいて、杉並 No.1 の会（以下「No.1 の会」という。）の主催により、櫻井よしこ（ジャーナリスト。以下「櫻井氏」という。）及び山田宏（杉並区長（当時）。以下「山田元区長」という。）を講師として、「2009年 日本の危機とゆくえ」と題する講演会（以下「本件講演会」という。）が開催された。
- ② 本件講演会のチケット（以下「本件チケット」ということがある。）には、「本パーティは、政治資金規正法第8条の2にもとづく政治資金パーティです。」と記載されていた。
- ③ 本件講演会の代金は、2000円であった。
- ④ 青木さちえ杉並区議会議員は、2008年（平成20年）11月14日、本件チケットを購入し、同年度分の政務調査費収支報告書に、「研修費」の科目で、同日付けの「区長 No.1 の会講演会」参加費及び送金手数料として本件チケット代2000円及び送金手数料80円の合計2080円の支出（以下「青木議員の支出」という。）を記載した上で、上記報告書に、政務調査費の収支を表す出納簿及び本件チケット代を送金した際の郵便振替控えを添えて、杉並区議会議長（以下、単に「議長」という。）に提出した。
- ⑤ 大槻城一杉並区議会議員は、同年度分の政務調査費収支報告書に、「研修費」の科目で、同日付けの「講演会費『2009年日本の危機とゆくえ』」参加費及び送金手数料として本件チケット代2000円及び送金手数料80円の合計2080円の支出（以下「大槻議員の支出」という。）を記載した上で、上記報告書に、政務調査費の収支を表す出納簿及び本件チケット代を送金した際の郵便振替控えを添えて、議長に提出した。
- ⑥ 島田敏光杉並区議会議員は、平成20年度分の政務調査費収支報告書に、「研修費」の科目で、2008年（平成20年）12月8日付けの「杉

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

並 No. 1 の会講演会「2009年日本の危機とゆくえ」参加費として本件チケット代2000円の支出（以下「島田議員の支出」といい、青木議員の支出及び大槻議員の支出と併せて「本件各支出」という。）を記載し、政務調査費の収支を表す出納簿及び領収書を添えて、議長に提出した。

- ⑦ なお、原告（控訴人）の監査請求以降の事実については、ここでは省略する。

2. 原審・東京地裁判決とその評価（特に問題点）

（1）主要な争点は本件各支出の違法性問題

- ① 原審の判決⁽⁸⁾によると、東京地方裁判所は、本件各支出の違法性を主要な争点としている。
- ② このことそれ自体については、問題があるわけではない。

（2）法律・条例等について

- ① 本件各支出の違法性の争点につき、原審判決は、まず、「最高裁判例」を援用して、「地方自治法100条14項及び15項の規定による政務調査費の制度は、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、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」とし、
- 「地方自治法は、具体的な政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法等並びにその用途の透明性を確保するための具体的な報告の程度及び内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めによつて定められることとしている」と解し、さらに、杉並区の「本件条例の委任を受けて定められた本件規則6条及び別

(8) 平成21年（行ウ）第542号 政務調査費返還（住民訴訟）請求事件・2010年（平成22年）11月9日東京地裁判決。

表において使途基準が定められている」が、その「使途基準等の内容について、…地方自治法100条14項等の規定の目的や趣旨に沿わないものとみるべき事情は見受けられない。」と解している。

- ② 以上については、各地方自治体の自由裁量を広く認める趣旨であれば批判されるべきであるが、そうでなければ特に問題があるわけではない。

(3) 本件講演会の本質的理解について

- ① 原審判決は、次に

「①本件講演会は、『2009年 日本の危機とゆくえ』と題して、我が国の政治状況及び経済状況等に係る問題意識を踏まえつつ、櫻井氏による我が国の方向性についての分析等を聴く機会を提供するものとして予定されるとともに、②本件講演会には、山田元区長も出席することが予定されており、本件講演会においては、いわゆる杉並改革を進めている山田元区長の区政に関する見解等が示される見込みもあったのであって、③本件講演会において、山田元区長は、10分程度のあいさつの際、杉並区議会の運営に関する事項を含め、自らの考えを述べ、④櫻井氏は、いわゆる安全保障問題等について自らの考えを述べたところ、⑤青木議員らは、それぞれ、本件講演会が山田元区長の区政に関する考え方等を知る機会であって区政に関する調査研究に資するなどと考えてこれに参加したものである。」として、「本件講演会における山田元区長及び櫻井氏の発言を聴いて、青木議員らが、それらにかかわる事項について相応に知見や考察を深めたことが推認される」から、

「青木議員らが本件講演会に参加したことは、その『区政に関する調査研究に資する』もの（本件条例9条）であったということができ、本件各支出は、青木議員らの立場からみて他団体に当たる No.1 の会が開催するこのような講演会への議員の参加に要する経費に充

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
てるために行われたものと認められるから、本件規則別表に定める『研修費』に当たるものとして行われたと認めるのが相当である。」と結論づけている。

- ② ここでの問題点は、3議員の主観を重視し、本件講演会の客観的本質が党派生を有し、政治資金を集めるためのパーティーであることを無視、あるいは、あまりにも軽視していることである。

(4) 執行機関の審査と本件講演会について

- ① 原審判決は、さらに、
最高裁判例を援用して、「本件条例等の定め及びその趣旨に照らすと、本件条例等は、政務調査費の支出に用途制限違反があることが本件条例等により議長への提出が求められる政務調査費収支報告書等の記載から明らかにうかがわれるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその用途制限適合性を審査することを予定していない」と解したうえで、
「住民訴訟は、適法な住民監査請求がされた場合にこれを提起することができるものであり、また、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前記の政務調査費制度の目的からすれば、議員のする一定の活動について、当該議員の立場からみて、客観的な事情に照らし、所要の調査研究に資するものであると認められる以上、当該活動をするために必要な経費につきこれを助成する理由は存するというべきであり、当該活動をするに当たって当該議員に調査研究以外の動機等も存したか否か、当該支出を受ける者において利益を得るか否か、その者が得られた利益等をどのような活動に関し支出するかといった事情が、上記に述べたところを直ちに左右するものと解すべき法令上の根拠を認めることはできない」と結論づけている。

- ② ここでの問題点は、行政機関の審査が原則として用途制限適合性を審査することを予定していないと解した上で、前述した本件講演会の客観的な本質に目を向けることなく、本件講演会を評価していることである。

(5) 本件規程別表と政務調査費の公金性について

- ① 原審判決は、そして

「本件講演会への参加は、これをした青木議員らの立場からみて、区政に関する調査研究に資するものであったと首肯するに足りるというべきであり、本件各支出は、このような政務調査活動をするために必要な経費に充てられたものである。本件各支出が行われたときに本件規則別表に定められていた政務調査費の用途基準及びこれにつき本件規程別表に定められていた細目には、議員の立場からみて他団体に当たる主体が開催する講演会であって、それへの参加が当該議員における区政に関する研究調査に資するものについて、当該講演会が当該主体により政治資金パーティーの催物として開催される場合に関し、交付を受けた政務調査費をそれへの参加に要する経費に充てることを禁ずる明文の規定は存在しなかった。本件規程別表については、本件各支出が行われた後に、「研修費」にあっては「政治資金パーティーに該当する場合の経費の計上はできないものとする」との項目を追加する旨に改められているが、その追加の理由の説明…においても、上記のような経費に充てる支出を行うことが本件規則に定める用途基準等に従うものではないことが理由とはされていなかった」として、

「地方自治法は、政務調査費が議員の一定の活動に対する公金による助成という性格を有することを前提としつつ、前記のとおり、その透明性を確保するための具体的な方途等を含めて各地方公共団体が制定する条例の定めゆだねることとしたものである」から、

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

「本件各支出が地方自治法及び本件条例等の定める政務調査費制度の枠組みに従って行われたものであるか否かという個別的かつ具体的な検討を離れて、政務調査費が公金から交付されるという一般的な観点から、直ちに、本件各支出の適法性を決することはできない」と結論づけている。

- ② ここでの問題点は、政務調査費が公金であることをあまりにも軽視していることである。言い換えれば、本件支出が純粋な政治活動の一環である政治資金集めのパーティーに支出され、その結果として、公金が私的な政治資金へと還流している、という事実をあまりにも軽視していることである。

(6) 本件規則別表における「研修会」などについて

- ① 原審判決は、最後に、

「本件規程2条1項は、同条3項及び本件規程別表に定める用途基準の細目とは別に、「支出基準」として、一定の経費につき「全科目共通」で政務調査費の支出を禁止するものであると解され…、前記のような政務調査費制度の目的や趣旨にも照らし、議会ないし議長がその判断ないし権限において、本件規程2条にみられるように、政務調査費による助成の対象となる経費につき条例で定めるところよりも厳格な基準を定めることが、地方自治法等の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、

「本件規程2条1項1号ないし3号に定める『選挙活動に関する経費』等の意義について検討するに、本件規程が定められるのに際して議会に設置された検討調査部会等の報告書…においては、その具体的な意味内容を一義的に明らかに述べるような記載は見当たらない」し、むしろ「他方、政務調査費制度の対象についての地方自治法100条14項の『議員の調査研究に資するため必要な経費』との文言、同項等に基づく本件条例9条の『区政に関する調査研究に資す

るため必要な経費』との文言及び同条による委任に基づき本件規則別表に定める各科目における文言において、『経費』とは、いずれも、政務調査費に係る支出を行う会派及び議員の立場からみて、活動をするにつき支出すべき費用とされている。特に、本件規則別表の『研修費』の科目については、『会派又は議員が行う研修会、講演会に要する経費』と『他団体が開催する研修会、講演会への議員又は会派若しくは議員が雇用する職員の参加に要する経費』とが明確に区別して定められ、他団体が開催するものについては、『参加に要する経費』として、あくまで参加する議員等の立場からみたものとして定められている」と解し、

「本件各支出は、青木議員らが本件講演会に参加するにつき支出すべき費用であるチケットの代金（本件チケット代）に係るものとして行われたものであり、本件全証拠をもってしても、本件各支出が、青木議員らの立場からみて、選挙活動、政党活動又は後援会活動に関する経費に当たるとみるべき事情は見当たらない。」と結論づけている。

- ② ここでの問題点は、政務調査費の用途については、本来どのようなものに支出してはいけないかという客観的視点で厳しい制約があると考えらるべきであるにもかかわらず、原審判決は、そのように考えず、議員の主観を重視し、明文で禁止されていないから本件支出が許容される、と結論づけているに等しいことである。

3. 政治資金パーティー券購入に政務調査費を支出するのは違法！

(1) 政務調査費を「議員の第二の財布」にしてはならない

- ① 市民がこれまで地方議会における政務調査費の用途実態を精査すると、公金（税金）である政務調査費がしばしば私的な流用（不適切あるいは違法な支出）⁽⁹⁾がなされ、議員の「第二の財布」になっている等、と厳しく批判されてきた。⁽¹⁰⁾

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

- ② だからこそ、同時に政務調査費の使途公開も要請され、各地の条例でそれが制度化されてきたし、また、議員相互による使途実態のチェックに取り組む地方議会も現れているが、それらだけでは十分とはいえない⁽¹¹⁾。
- ③ 「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」と指摘されてきたし、また、「恣意的な使用は許されるはずもなく、適正な執行が要求される」として「執行について疑義がもたされた場合、使途を一義的に定義することが困難である場合には、使途基準への形式的な適合の有無ではなく、具体的・個別的事実を審理判断することが要求される」と説かれて⁽¹²⁾いる。
- ④ 最高裁判所も、「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」ことを認めて⁽¹³⁾いる。

(9) 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頁以下を参照。

(10) 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]。

(11) 青梅市議会「議会は変わる 相互チェックで政務調査費の透明化」地方自治職員研修2011年2月号74~76頁。

(12) 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・齊藤誠執筆)。

(13) 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[400頁]。

(14) 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。

(2) 政務調査費は公的なもの

- ① 前述したように、政務調査費につき、地方自治法は「普通地方公共団体…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」、それを「交付することができる」と定めている。
- ② 政務調査費は、従来、調査研究費の名目で首長が議会の各会派に対し補助金として交付してきたことを正常化するために、かつ、議員の審議能力を強化し、議員の質を高め、ひいては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、1999年11月に全国都道府県議会議長会や全国市議会議長会からその法的措置の要望があり、2000年の地方自治法改正により制度化されたものである⁽¹⁵⁾。
- ③ 本件条例も、「杉並区議会（以下「議会」という。）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、議会における会派及び議員に対し」、それを「交付することに関し必要な事項を定め」ている。
- ④ 「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（杉並区議会）は公的な存在であり、いわゆる地方議会（杉並区議会）の議員も、公的な存在である。これについては、詳しい説明は必要ないだろう。

(15) 詳細は、勢簗了三『地方議会の政務調査費』学陽書房・2007年5頁以下、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「政務調査費の用途基準適合性」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。

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

- ⑤ また、同様に分類すれば、地方議会（杉並区議会）の会派も、議会とは全く同じではないものの、公的な存在である。⁽¹⁶⁾ 横浜地裁は、神奈川県条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」と判断している。⁽¹⁷⁾
- ⑥ だからこそ、会派または議員に交付される政務調査費は、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。
- ⑦ したがって、政務調査費は、議員の政策立案能力、ひいては議会の審議能力を強化するために、あるいはまた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。
- ⑧ 議員活動を公務との関係でより詳細に分類すると、(ア)「議会活動（公務活動）」・(イ)「準公務活動」・(ウ)「政治活動・私的活動（非公務活動）」の3つに分類する立場、あるいは(ア)「公務活動（議会・委員会活動）」(イ)「公的職務活動（非公務活動）」・(ウ)「政治活動・私的活動」の3つに分類する立場によると、議員報酬などは(ア)「議会活動」「公務活動」に支給され、政務調査費が交付されるのは(イ)「準公務活動」「公的職務活動」ということになる。⁽¹⁸⁾

(16) 上脇博之『政党助成法の憲法問題』（日本評論社・1999年）250頁、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）10頁。参照、同『政党国家論と憲法学』信山社・1999年170頁。

(17) 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。

(18) 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]。

- ⑨ したがって、政務調査費は議員の政治活動・私的活動のために交付されているのではない。

(3) 公的な政務調査費に内在する使途上の2つの制約

- ① 政務調査費の制度が前述のようなものである以上、その使途については、この制度に内在する制約が存するはずである。
- ② その制約とは、まず、どのようなものに対し積極的に支出するべきであるという制約であり、この制度が要請する制約である。
- ③ また、他方では、どのようなものに対し支出してはならないという制約であり、この制度が禁止する制約である。
- ④ つまり、政務調査費の使途については、本来、どのようなものに支出すべきであるかという視点（要請の視点）とともに、どのようなものに支出してはいけないかという視点（禁止の視点）で、制約があると考えるべきである。
- ⑤ たとえ政務調査費の支出が「要請の視点」に当たっていないときでも当該支出が「許容」される場合があるのは、少なくとも「禁止の視点」で当該支出が問題ないがない場合に限定されると考えるべきである。

(4) 政務調査費の「禁止の視点」からの制約としての議員の「政治活動」等への支出

- ① 政務調査費制度に内在する制約が以上のようにあるという立場からすると、政務調査費の使途について違法性があるかどうかを判断する際に重要になるのが、前述の「禁止の視点」からの制約である。
- ② この「禁止の視点」からの制約とは、会派または議員の公的活動以外の活動に対する支出が禁止されるということ、すなわち、私的活動に対する支出が禁止されるということである。
- ③ 制度内在的に禁止される支出とは、会派または議員の私的活動へ

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
の支出であり、それは、公的な活動とは言えない政治活動、選挙運動などである。

- ④ 本件規程は「支出基準」を定め、「区政に関する調査研究に資するために必要とする経費に該当しないもの」として、「選挙活動に関する経費」「政党活動に関する経費」「後援会活動」等を挙げているが、これは制度内在的な制約を忠実に定めているのと解される。

(5) 議員の「政治活動」等への例外的な公金支出には法的根拠が必要

- ① 議員の私的な活動である「政治活動」等に公金を支出することは、公的な活動ではない以上、当然原則として禁止される。
- ② ただし、例外として、私的な活動である「政治活動」等に公金を支出することが許されるためには、法的な根拠が必要であるし、かつ、それは憲法に違反してはならない。
- ③ 政務調査費は、前述したように、会派または議員の公的な活動のために支出されるべきものであるから、地方自治法も本件条例も会派または議員の私的な活動のために支出することを許容する法的根拠にはなりえない。
- ④ 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」⁽¹⁹⁾に基づき国会（衆議院と参議院）における「会派」には立法事務費が交付されているが、政務調査費は、この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（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〕）。
- ⑤ また、政党助成法⁽²⁰⁾に基づき「政党」の私的な活動のために毎年公金が政党交付金として「政党」に対し交付されているが、政務調査費

(19) 「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」（1953年7月7日法律第52号）。

(20) 政党助成法（1994年2月4日法律第5号）。

はこのような政党交付金に相当しない。

- ⑥ さらに、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、政務調査費制度は、このような選挙公営制度には相当しない。公金である政務調査費が特定の候補者の選挙運動費用として支出されるとすれば、それは「選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われること」(第1条)、つまり「選挙の公正」を害することになり、違法である。
- ⑦ したがって、政務調査費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。

(6) “「政治活動」等にも議会活動に役立つ面が一切ないとはいえない”
からこそ「禁止の視点」による制約は必要不可欠

- ① 議員の政治活動や選挙活動等においても、議員の議会内活動に役立つことが一切ないというわけではない。
- ② しかし、これは、そのようなものに対し政務調査費を支出することを許容するわけではなく、むしろ、だからこそ、本質的に議員の政治活動や選挙活動等に対し政務調査費を支出することを厳格に禁止することが、求められる
- ③ その理由は、前述した法的根拠がないことに加えて、これから議員になろうとする市民との間の公正さを確保する必要があるからである。もし原審判決のように議員の議会内活動にほんの少しでも役立つ政治活動・選挙運動等にも政務調査費を支出することを許容し、違法ではない、と結論づけることになれば、議員は公金である政務調査費を政治活動・選挙運動に投入できるのに比べ、これから議員

(21) 公職選挙法(1950年4月15日法律第100号)。

(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。

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
になろうとする者は、政務調査費を交付されていないので全て私的に政治資金・選挙運動資金を調達しなければならず、公平さを欠くからである。

- ④ したがって、本質的に議員の政治活動・選挙運動等の活動に対して公金である政務調査費を支出することは、前述の「禁止の視点」から考えて、決して許容されない違法な支出である、と解し、公金の私物化に歯止めをかける必要がある。

(7) 政治資金パーティーへの政務調査費の支出は違法な政治活動・選挙活動への支出！

- ① そもそも政治資金パーティーとは、党派生を有する政治資金あるいは選挙運動資金を調達するための私的な政治活動あるいは選挙運動である。
- ② 政治資金規正法第8条の2も、「政治資金パーティー」について、「対価を徴収して行われる催物で、当該催物の対価に係る収入の金額から当該催物に要する経費の金額を差し引いた残額を当該催物を開催した者又はその者以外の者の政治活動（選挙運動を含む。これらの者が政治団体である場合には、その活動）に関し支出することとされているもの」と定義している。つまり、政治資金パーティー券を購入するということは、それを主催する政治団体の政治活動・選挙運動に支出していることになるのである。
- ③ このような政治活動・選挙運動のための資金は本来議員などの政治団体が私的に集めるべきものであるから、政治資金パーティー券を公金で購入することは法的に許容されない。
- ④ 政務調査費は公金であるから、それで政治資金パーティー券を購入することは違法である。
- ⑤ この政治資金集めのためのパーティーにおいて、幾ら議員の議会内活動に役立つような講演などが行われたとしても、そもそも政治資

金パーティーは政治活動資金・選挙運動資金を調達するためのものであるという本質には変わりはない。

- ⑥ このことは、議員本人の政治団体のための政治資金パーティーの場合だけではなく、他人の政治団体のための政治資金パーティーの場合にも妥当する。
- ⑦ したがって、政務調査費で政治資金パーティー券を購入することは、そこでたとえ議会内活動に役立つ講演等が行われていたとしても、政務調査費制度に内在する制約として許容されず違法である。
- ⑧ 本件規則第6条の定める「政務調査費の用途基準」の「別表」にある「会派又は議員が行う研修会」も「他団体が開催する研修会」も、政治資金パーティーを含むこともあると解すべきではなく、本件各支出は、「本件規程」が支出を禁止している「選挙活動に関する経費」または「政党活動に関する経費」に該当する。

(8) 2011年1月21日福岡地方裁判所判決は妥当!

- ① 2011年1月21日の福岡地方裁判所の判決は、⁽²³⁾以下のように判示している。
 - ・「一見、当該支出が本件用途基準に合致する部分を含むとみられる場合であっても、支出の目的、実質等に照らし、社会通念上、一体の支出として、およそ政務調査費としての支出とすることが許されないと考えられる場合には、全体として、本件用途基準に合致しないと判断すべき場合があり得るといふべきである。」
 - ・「本件用途基準は、支出の一部でもこれに合致すればよいとするものとは到底解され」ない。
 - ・「政務調査費をもつて、政治資金パーティへの参加に支出することは、そもそも本来法で認められた場合でないのに、公金をもつて、

(23) (平成21年(行ウ)第28号・政務調査費返還請求事件・福岡地方裁判所・平成23年1月21日判決)。

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

特定の者の政治活動の資金に当てることになるのであるから、極めて不適切というほかなく、これらに当てられる部分が主となっている場合はもとより、それに至らない場合であっても、社会通念上、一体の支出としておよそ政務調査費としての支出とすることが許されないというべきである。」

・「政治資金パーティーの参加費は、特定人に対する政治資金の供与の趣旨を含むものであり、政党の助成等公に制度上認められている場合でないのに、間接的ではあつても、公金から特定人等の政治資金を支出することは到底許されないものと考えられ、他の地方公共団体においても、明示的に政治資金パーティへの参加費を政務調査費から支出することは不適切であるとされている…など、許されないものと考えられているのであって、当該パーティにおいて市政調査と関連性を有する講演等がなされたかどうかを問わず、全体として違法であるというべきである。」

- ② 福岡地裁判決は以上のように判示し、政治団体の政治資金パーティー券購入のための政務調査費の各支出を「違法である」と結論づけている。
- ③ これは、私見と同じ論理であり、妥当な判決である。

結 論

本件講演会は客観的に判断すると党派性を有する政治資金を集めるためのパーティーであり、政治活動・私的活動であるから、それに対する本件各支出は本件規則第6条の定める「政務調査費の用途基準」の「別表」にある「研修費」に当たるとはいえず、本件各支出は政務調査費としての用途に該当しない違法な支出であると結論づけられる。

したがって、控訴人（原告）の請求は認容されるべきである。

以上。