

政務調査費をめぐる住民訴訟

——使途基準と立証責任の問題を中心として——

西原 雄 二

- 一 はじめに
- 二 政務調査費制度の趣旨
- 三 使途基準適合性の判断基準
 - 1 司法審査方法
 - 2 判例の問題点
- 四 立証責任の問題
- 五 結 語

一 はじめに

政務調査費（制度）は、平成一二年五月の地方自治法改正によって、地方議員の調査研究に資するために必要な経費の一部を交付する制度として創設されたものである。この制度が規定されて以降、各地方公共団体が条例の定めによって、議会における会派又は議員に対して政務調査費を交付できることとなった（平成一二年法律第八九号）。すなわち、「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。」（同法一〇〇条一二項「当時」）、「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」（同条一三項「当時」）と規定された。

政務調査費制度は、従前より全国都道府県議会議長会や全国市議会議長会から、それまで各団体ごとに交付されていた県政調査交付金等を法律上制度化するよう要望があつたことを受け、いわゆる議員立法により提案され、平成一三年四月一日より施行されたものである。^①

さらにその後、平成二四年九月に地方自治法が改正され、現行の地方自治法（平成二四年法律第七二号。平成二五年三月一日施行）一〇〇条一四項は、「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」と規定している。すなわち、従前の「政務調査費」が「政務活動費」⁽²⁾と改称され、その使途は、議員の「調査研究」のみならず「その他の活動」にも認められ、しかも、これを充てることができる経費の範囲についても、従前とは異なり条例で定めることとなった。そこで、政務活動費制度を導入している地方公共団体では、それぞれ政務活動費交付に関する条例を定め、政務活動費をどのような用途に支出できるのかを示す使途基準を定めている。⁽³⁾

こうして、「政務調査費」は、平成二四年九月の地方自治法改正により「政務活動費」に改称され、その使途が拡大され、今日に至っている。なお、政務調査費及び政務活動費の経緯等については、次節で詳しく述べることにする。本稿では、政務調査費をめぐる住民訴訟について取り上げる。その理由は、第一に、現在では、政務調査費（制度）は政務活動費（制度）へと変更されたものの、本稿で考察する住民訴訟判例のほとんどすべてが平成二四年九月以前の「政務調査費」の支出を対象としたものであるためである。第二に、政務調査費に関する判例をみてみると、多くの問題点が認められるためである。

地方自治法上、政務調査費は、「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」に用いるものとされ、具体的な使途については、法の範囲内において各地方公共団体が議員の調査活動の実態を勘案したうえで定めるところに委ねられている。各地方公共団体の議会においては、条例で具体的な使途基準を定めたり、条例上は「別に定める使途基準に従い政務調査費を使用しなければならない」旨を規定しつつ、当該条例の委任を受けた規則や規程等において具体的な使途基準を定めることにより使途を具体化し、当該使途基準に基づいて政務調査費を使用するものとしているところが多い。⁽⁴⁾

しかし、条例で定められる政務調査費の使途基準の多くは、交付する項目に対する簡単な説明と充当できる費目をいくつか例示するだけにとどまっているため、一般的に使途基準としてはかなり曖昧なものとなっている。⁽⁵⁾ 実際に、会派や議員が政務調査費を用いて、視察旅行の名目で調査研究とは無関係の私的な観光旅行に赴く、会議の名目で無関係な飲食を行う、あるいは私的使用のための物品を購入するなどの不透明、不適切な支出もみられ、その運用をめぐる問題点も少なくない。⁽⁷⁾ 政務調査費の使途が適切か否かは、最終的に裁判によつて決定されることとなる。これまでに会派や議員の政務調査費の支出が「使途基準に合致していない」として住民訴訟が全国各地で提起され、数多くの様々な判例が下されている。⁽⁸⁾ そこでは、どのような支出が適法あるいは違法であるのかという判断基準の問題と、それとの関連で、当事者はどのような事項につき、どの程度の主張立証をすればよいのかという立証責任の問題が重要な論点となっている。⁽⁹⁾

したがって、政務調査費をめぐる住民訴訟においては、種々の疑問や問題があるが、本稿では、それらのうち、特に使途基準適合性の判断基準の問題と、それに関連して生じる立証責任の問題について取り上げることとする。

以下、本稿は、政務調査費の趣旨について述べたうえで、使途基準適合性の判断基準と立証責任の問題について、多くの判例や学説等を中心として考察するものである。なお、本稿の内容は、現行法令の規定ではなく、当時の地方自治法（平成二四年法律第七二号による改正以前のもの）、条例、規則等の規定に基づいている。本稿で参照・引用する裁判例については、判決文の表記に準じて「政務調査費」と表記している。

（1） 勢簾了三『地方議会の政務調査費』（学陽書房、平成一九年）九頁以下、渡邊史朗「地方議会議員の政務調査費について」

地方自治七二号一四頁以下、廣瀬和彦『政務調査費ハンドブック』（ぎょうせい、平成二二年）六頁以下参照。

- (2) この点については、植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」地方自治七七号二七頁以下、岩崎忠「二〇二二年地方自治法改正の制定過程と論点」自治総研四一一号九〇頁以下、廣地毅「政務活動費の法的性質に関する一考察（二・完）」自治研究八九巻五号六五頁以下、井上明彦「政務活動費でどう変わったか」日経グローカル二二九号一〇頁以下、鶴沼信二「政務活動費」野村稔・鶴沼信二『地方議会実務講座（改訂版）第三巻』（ぎょうせい、平成二五年）二九六頁以下、小山善一郎「地域の視点」法令解説資料総覧三九三号四五頁以下、寺田雅一「政務活動費の交付に関する条例の制定状況に関する調査結果について」地方自治七九〇号七八頁以下、成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏編『注釈地方自治法（全訂）』（第一法規出版、平成二七年）一六〇七頁以下〔斎藤誠執筆〕、松本英昭『新版逐条地方自治法（第八次改訂版）』（学陽書房、平成二七年）三八七頁以下、勢籐了三『地方議会の政務活動費』（学陽書房、平成二七年）七頁以下、本橋謙治・鶴沼信二『実務必携 地方議会・議員の手引き』（新日本法規、平成二八年）六三頁以下参照。

- (3) 例えば、名古屋高判平成二七年十二月二四日 LEX/DB 文献番号25447764参照。

- (4) 渡邊・前掲「地方議会議員の政務調査費について」一六頁参照。

- (5) 原田光隆「政務調査費制度の概要と近年の動向」調査と情報六〇八号五頁、国政情報センター『政務活動費違反判例集』（国政情報センター、平成二七年）一五頁参照。

各地方公共団体の定める条例、これを受けた規則等において、政務調査費の使途基準が定められた。しかし、その使途基準は、「会派又は議員の調査研究に必要なもの」というように抽象的に定められているため、どのような支出であればこれに該当するのかは必ずしも明らかではない。

- (6) 若狭愛子「判例紹介」民商法雑誌一四三巻三号一一八頁、矢野輝雄『行政ウォッチハンドブック』（信山社、平成二六年）二〇五頁参照。

- (7) 政務調査費の実態については、村上順・小倉卓晃「判例研究」自治総研三二二号三八頁以下、宮沢昭夫『政務調査費とそ

対して、地方公共団体の議会を構成する議員の活動基盤強化が不可欠であるとし、「地方分権の推進に応じて、一層積極的、効果的な議員活動が行われるよう、現在認められている報酬、期末手当、費用弁償のほかに、地方公共団体が状況に応じ、自主的に条例で議員活動に必要な経費（例えば文書通信費、事務所費など）を支給できるようにすること」を要望した。⁽²⁾

また、全国市議会議長会も、同月頃、国会や関係行政機関に対して、議会機能の充実強化を図る必要があることから、「地方議会議員の政策立案・調査研究に資するため、政務調査交付金の支出について法的根拠を設けること」を要望した。

これらの要望等を受けて、政務調査費に関する「地方自治法の一部を改正する法律案」は、平成十二年五月一八日、衆議院地方行政委員会で審議されたうえで、同日、衆議院本会議において全会一致で可決された。⁽³⁾その後、同法案は、参議院に回付され、同月二四日、参議院本会議で全会一致により可決、成立したのである（平成十二年法律第八九号）。

政務調査費制度の趣旨については、平成一二年の地方分権一括法の施行によって、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会が担う役割がますます重要なものとなってきたという認識の下に、全国議長会の強い要望を踏まえ、地方議会の審議能力を強化し、地方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、併せてその使途の透明性を確保することとしたものであると説明されている。⁽⁴⁾

この点について、最高裁判所でも同様に、「地方自治法一〇〇条は、政務調査費の交付につき、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、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規定した上（二三項）、『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』こと（二四項）を規定している。これらの規定による政務調査費の制度は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行により、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つ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^⑤と判示している。

元来、地方自治法一〇〇条は議会の調査権を定める規定であり、これとの関係でいえば、政務調査費制度は、調査権の行使によつて地方議会の果たすべき調査機能の活性化を支える趣旨のもの^⑥ということになる。いわば会派又は議員がイニシアティヴをとつて調査研究を行う際に、公金から費用を助成できるようにしたことが、同制度の眼目とされる^⑦。

このように、政務調査費制度の趣旨は、地方議会の活性化を図るため、地方議員の調査活動基盤を充実させ、その審議能力を強化させるとともに、その用途の透明性を確保することにあるといえる。そのような制度趣旨の下で、地方自治法はその制度の具体的内容を条例に委ねた。これに伴い、多くの地方公共団体では、政務調査費の交付に関する条例や規則、規程等が制定され、政務調査費が会派又は議員に支給されることとなつた。

その後、平成二四年に地方自治法の改正によって、「政務調査費」は、その名称が「政務活動費」に変更され、その用途が拡大されて、調査研究以外の議員活動にも充当できるようになった。^⑧平成二四年の法改正は、全国都道府県議会議長会から「議会機能の充実強化を求める緊急要請」(平成二三年一月)が出されるなど、全国都道府県議会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の三議長会の要望等を踏まえたものである。^⑨その改正内容は、①「政務調査費」の名称を「政務活動費」とし、②交付目的に「その他の活動」を加えて「議員の調査研究その他の活動に資するため」とし、③従来の「交付の対象、額及び交付の方法」に加えて「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こととした(同法一〇〇条一四項)。そのうえで、④政務活動費の用途の透明性の確保を議長の努力義務とする規定が新設された(同法一〇〇条一六項)。

今回の改正は、交付対象・範囲の拡大と同時に、用途の透明性の向上を図るべく、議長に対して透明性確保の努力義務を課すとともに、衆参の附帯決議においても、政務活動費の「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、用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」とされている。^⑩

現行の政務活動費制度の趣旨は、政務調査費制度とほとんど同様の趣旨であるが、さらに政務活動費の経費の範囲を明定し、用途については議長に透明性の確保を課すことにより説明責任を果たすことにあるとされる。^⑪さらにまた、政務活動費制度においては、議員としての補助金の要請、陳情活動等の旅費交通費、議員が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等が条例で交付の対象とすることができるようになった。もともと、議員としての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等は、条例によって交付の対象とすることはできないとされている。こうして、従来の政務調査費は、平成二四年の法改正によって実

質的に使途が転換され、議員の活動範囲が拡大されているのである。⁽¹³⁾

(1) 奥田久仁夫「問題が多すぎる政務調査費交付制度」都市問題一〇〇巻一〇号二八頁参照。

政務調査費の立法経緯については、名古屋地判平成一七年五月二六日 LEX/DB 文献番号28101447、加藤幸雄「政務調査費の制度化とその実態」地方財務五五七号一三三頁以下、勢簗了三「地方議会の政務調査費」(学陽書房、平成一九年)三頁以下、碓井光明『政府経費法精義』(信山社、平成二〇年)三九七頁以下、廣瀬和彦『政務調査費ハンドブック』(ぎょうせい、平成二一年)一頁以下、寺田友子『住民訴訟判例の研究』(成文堂、平成二四年)一八三頁以下参照。

(2) 名古屋地判平成一七年五月二六日 LEX/DB 文献番号28101447、廣瀬和彦「議会運営の実務(第二〇回)政務調査費の理論と実務①」地方財務六四五号三〇四頁以下参照。

(3) 衆議院本会議においては、提案趣旨につき、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております」と説明された。もつとも、各委員会及び各本会議において質疑応答は全くなき、提案趣旨の説明においても、「会派又は議員」を対象とすることとした理由について何ら言及されていない(名古屋地判平成一七年五月二六日 LEX/DB 文献番号28101447、名古屋地判平成一七年五月三〇日 LEX/DB 文献番号28101444参照)。

(4) 佐々木浩「地方自治法の一部改正について」地方自治六三三号一五頁、田谷聰「議会事務局及び図書室の設置と政務調査費」井上源三編『最新地方自治講座⑤議会』(ぎょうせい、平成一五年)四九八―四九九頁、長屋文裕「時の判例」ジュリス ト一三二五号二三三頁、渡邊史朗「地方議会議員の政務調査費について」地方自治七二二号一四―一五頁、原田光隆「政務調査費制度の概要と近年の動向」調査と情報六〇八号三頁、碓井光明『政府経費法精義』(信山社、平成二〇年)四〇六頁、長屋文裕「最高裁判所判例解説」法曹時報六〇巻四号二五八頁、若狭愛子「判例紹介」民商法雑誌一四三巻二号一一七頁参照。

(5) 最決平成一七年一月一〇日民集五九卷九号一七一頁。

同様に、最判平成二五年一月二五日判例時報二二八二号四四頁においても、政務調査費制度の趣旨は、「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と解される」と判示している。

直近の裁判例である名古屋高判平成二七年一月二四日LEX/DB文献番号25447764においても、「地方自治法（本件に適用される平成二四年法律第七二号により改正前のもの）一〇〇条一四項、一五項の規定による政務調査費の制度は、……様々な研究、報告、要望等を背景として、……平成一二年改正地方自治法以後に導入されたものであるが、地方公共団体の職責が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなったとの認識の下、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、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものと解され、政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法については、各地方公共団体が当該地方公共団体の規模、地域の実情、議員の調査研究活動の実態等の諸事情を考慮して、その裁量判断により条例でもって定めることができるようにしたものと解される」と判示している。

(6) 長屋文裕「時の判例」ジュリスト一三二五号二三三頁参照。

(7) 板垣勝彦「財政法判例研究」会計と監査六四卷七号四八頁参照。

(8) 政務活動費の経緯等については、植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」地方自治七七九号二七頁以下、岩崎忠「二〇一二年地方自治法改正の制定過程と論点」自治総研四一一号七九頁以下、鵜沼信二「政務活動費」野村稔・鵜沼信二『地方議会実務講座（改訂版）第三卷』（ぎょうせい、平成二五年）二九六頁以下、寺田雅一「政務活動費の交付に関する条例の制定状況に関する調査結果について」地方自治七九〇号七八頁以下、勢簾了三『地方議会の政務活動費』（学陽書房、平成二七年）七頁以下参照。

(9) 勢簾了三『地方議会の政務活動費』（学陽書房、平成二七年）七頁以下参照。

(10) 植田・前掲「地方自治法の一部を改正する法律について」四八頁参照。

(11) 矢野輝雄『行政ウォッチハンドブック』（信山社、平成二六年）二〇五頁参照。

(12) 植田・前掲「地方自治法の一部を改正する法律について」四八頁、岩崎・前掲「二〇一二年地方自治法改正の制定過程と論点」九〇頁参照。

(13) 勢簾了三「議会改革と政務活動費」地方自治職員研修四六卷一号二六頁参照。

三 使途基準適合性の判断基準

1 司法審査方法

政務調査費の支出が違法となるか否かは、各支出内容が各条例等に定められた使途基準に反しているか否かによって決定されることとなる。政務調査費の使途基準適合性に対する司法審査の方法について、裁判例は、主として次の二つに分けられる。⁽¹⁾

第一には、裁量説（裁量審査型）である。⁽²⁾これは、政務調査費の支出について議員又は会派の裁量を認め、その逸脱ないし濫用のみを審査するものである。すなわち、議員・会派の裁量権の行使に踰越・濫用がない限り、使途基準適合性が肯定される。

例えば、奈良地判平成一六年二月一五日では、⁽³⁾「地方公共団体の議会の権能は広範にわたり、これを適正に行使するための各議員の調査研究活動も多岐にわたるものであるから、その調査対象の選定や調査方法や内容につき、議員としての調査研究の範囲を逸脱しない限り、議員のある程度自由な裁量に委ねられていると考えられ、その調査研究をするために旅行を要する場合、それに要する費用（旅費）に政務調査費を充てることが、その額が相当な範囲内

である限り、許される」と判示している。札幌高判平成一九年二月九日⁽⁴⁾では、会派・議員に極めて広範な裁量を認め、「裁量権の逸脱がある場合についてのみ、違法の問題が生じる」としている。奈良地判平成二三年六月三〇日⁽⁵⁾では、「議会の審議事項は多岐にわたることに加え、調査方法も多様なものが想定されることに照らすと、議会の審議能力向上のために政務調査費を用いて具体的にどのような調査を行うかは、第一次的には、実際に政務調査費を支出する議員又は会派の判断に委ねられており、広範な裁量が認められる」と判示している。最近の裁判例においても同様に、政務調査費の「使途基準に適合するか否かの判断については、第一次的には議員の良識に委ねられており、議員の広範な裁量が認められると解するのが相当である」とする判決がある⁽⁶⁾。

第二には、合理的解釈説（実質審査型）である⁽⁷⁾。これは、使途についての議員・会派の裁量に特段言及することなく、各支出の使途基準適合性を実質的に立ち入って審査するものである。すなわち、各支出ごとに必要性及び社会通念上の相当性の有無等を審査し、合理的必要性がない限り違法とされる。

例えば、仙台地判平成一九年四月二七日⁽⁸⁾では、「政務調査費は、市政に関する調査研究に資するために必要な経費に支出されることが求められるというべきであって、まず、支出の対象となった活動に調査研究の実質があると認められない場合には、当該支出は市政に関する調査研究に資するために必要な経費に充てられたといえず、……当然に違法となると解すべきである。さらに、……政務調査費の支出対象となる調査研究につき『市政に関する』ものであることを要求していることや、政務調査費が調査研究に『資するために必要な』経費に支出されることを要求していることに照らすと、支出の対象となった活動が市政と関連性を有することや、必要かつ合理的なものであることなどを求められているというべきであり、したがって、支出の対象となった活動に調査研究の実質があると認められる

場合であっても、当該活動が市政との関連性を欠くことが明らかであったり、必要性・合理性を欠くことが明らかである場合には、結局、当該支出は市政に関する調査研究に資するために必要な経費に充てられたといえず、違法になると解すべきである。そして、政務調査費の支出の対象となった活動に調査研究の実質があるか否かは、議員ないし会派の主張する調査目的、調査に向けた準備の有無及びその内容、当該調査研究活動の具体的内容及び上記目的との関連、調査研究、結果の保存状況等を総合的に考慮して客観的に判断すべきである。また、政務調査費の支出の対象となった活動に調査研究の実質があると認められる場合に、当該活動と市政との関連性や必要性・合理性の具備については、これらを欠くことが明らかである場合に違法となると解すべきである」と説示したうえで、原告が違法と主張する会派・議員の各支出を個別具体的に判断し、一部議員・会派の視察等を政務調査とは認められないとしている。名古屋高判平成二二年二月二六日^⑨も、「政務調査費が地方議会の活性化を図るために、地方公共団体の公金から交付される以上、これを用いて会派が行う調査活動は、市政と無関係であってはならず、少なくとも、市政との関連性が必要であり、この関連性を欠く調査活動は、本件使途基準に反する違法なものというべきである」としたうえで、本件講演会と市政との関連性につき目的等を具体的に検討し、市政や議員活動との関連性が希薄であるとして、本件支出における個々の費用について使途基準違反性を判断している。

特に詳細な判断を下した裁判例の一つとして、青森地判平成一八年一〇月二〇日^⑩がある。これは、市議会議員に交付された政務調査費が使途基準に合致せず、違法に支出されたとの訴えに対し、個々の議員の支出について詳細な個別認定をしたものである。本判決において、特に領収書にかかるものについては、「雑誌名や種類が不明（の領収書）」、「領収書等を消失したとする（支出）」、「支出の経緯が不明（な高速・有料道路料金）」、「その使途についての説明や領収

書等がなくその詳細が不明（な支出）、「何に使われたのが不明（な領収書）」等は、調査研究活動との関連が不明で使途基準に合致しない支出と判断している。さらに、電話代・事務所費・ガソリン代等の支出についても、その大半を一定の割合をもつて按分した後の額が適切な支出額と示し、その残額を使途基準に合致しない支出と認容している。

この点に関する最高裁判決として、最判平成二二年三月二三日がある^⑪。本件は、かすみがうら市議会議員らが、任期満了一か月ないし四か月半前の時期に、パソコン、プリンター、ビデオカメラ等を購入するために政務調査費を支出したことについて、本件議員らは一〇年から二〇年以上にわたる議員としての経歴を有しているが、このような手元に残る物品を在職中に初めて購入したり、緊急の必要性もなく買い換えたりしたとして、本件各支出は違法であるとして提起された住民訴訟である^⑫。本最高裁判決では、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要なかどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分があることも確かである。そして、本件物品は、その機能、一般的用途からして、議員の調査研究活動に用いられる可能性はあり、それがパソコンやビデオカメラなどの比較的高額な物品であるからといって、直ちに上記の必要性を欠くものとはいえない。しかし、……本件物品は、本件議員らの任期満了一ないし四か月半前という時期に購入されており、任期中の最後の議会の会期後に購入されたものも少なくない。また、本件議員らは、任期満了による選挙に立候補することなく、市議会議員としての任期を終えたというのである。そして、上告人は、本件議員らは一〇年から二〇年以上にわたる議員としての経歴を有するところ、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主張している。前記の事実に加えて、上記のような主張に係る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こととなる」と説示している。本判決では、政務調査・支出の目的、政務調査・支出の時期、政務調査の態様・支出の内容、支出の金額等が問題とされている。⁽¹³⁾

また、学説においては、地方自治法の規定する「調査研究に資するために必要な経費」か否かの判断をするに当たっては、まず政務調査費の支出の対象となった活動に調査研究の実質があるか否かが問題となり、政務調査費の支出が適法であるか否かの判断は、次の五つの点から判断すべきであるとされる。すなわち、①調査目的と市政の関連性、②調査方法及び内容等に関する具体的説明の有無、③調査方法の妥当性、④調査活動と支出経費との相当性、⑤調査結果の保存の有無等を総合的に考慮して客観的に判断すべきであると解されている。⁽¹⁴⁾

以上のように、裁判例においては、政務調査費の使途基準違反に対する審査方法について、二つの考え方があり、近年の判決では、当該条例等の使途基準に依拠しながら、調査研究費の経費を市政との関連性等その実質を個別具体的に判断しているのが一般的な特徴といえる。⁽¹⁵⁾ この点について、直近の裁判例では、「議員の調査研究に資するため必要な経費」が具体的にどのような経費をいうのかについては、「その全体像を直ちに明示することは困難であり、他の多義的な法律用語の解釈と同様、制度の趣旨、沿革及び全国的な運用の実態等を踏まえ、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」と判示している。⁽¹⁶⁾

(1) この点については、戸部真澄「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説一号』（平成一九年一〇月）六一頁、室井敬司「最新判例批評」判例評論六二四号六頁、皆川治廣「判例解説」『地方自治判例百選（第四版）』別冊ジュリスト二二五号

- (5) 奈良地判平成二三年六月三〇日判例タイムズ一三八三号二二〇頁参照。
 - (6) 甲府地判平成二五年三月一九日判例地方自治三八二号四〇頁参照。
 - (7) 合理的解釈説を採用する裁判例としては、札幌地判平成一五年一〇月二八日判例タイムズ二〇八号一七二頁、徳島地判平成一六年一月三〇日判例地方自治二六七号一九頁、青森地判平成一六年二月二四日判例地方自治二六六号二六頁、東京地判平成一六年四月二三日判例地方自治二六五号二五頁、京都地判平成一六年九月一五日LEX/DB文献番号28092619、函館地判平成一七年八月二二日LEX/DB文献番号28101831、京都地判平成一七年八月二五日LEX/DB文献番号28101763、東京地判平成一八年四月一四日LEX/DB文献番号28111072、金沢地判平成一八年六月一九日LEX/DB文献番号25470787、大阪地判平成一八年七月一九日判例地方自治二八六号一五頁、青森地判平成一八年一〇月二〇日判例タイムズ二二四四号一四九頁、仙台地判平成一九年四月二七日判例地方自治三一〇号一七頁、仙台高判平成一九年二月一九日判例地方自治三一〇号一一頁、大阪高判平成一九年十一月二六日LEX/DB文献番号25421195、名古屋高判平成二〇年四月二四日LEX/DB文献番号28141215、名古屋高判平成二一年二月一六日LEX/DB文献番号25440550、名古屋地判平成二一年三月一六日判例タイムズ一三二〇号八五頁、最判平成二二年三月二三日判例時報二〇八〇号二四頁、仙台高判平成二三年五月二〇日判例地方自治三六〇号七頁、東京高判平成二五年九月一九日判例地方自治三八二号三〇頁、大阪地判平成二六年三月二六日判例地方自治三九四号一八頁、名古屋高判平成二七年十一月二四日LEX/DB文献番号25447764がある。
 - (8) 仙台地判平成一九年四月二七日判例地方自治三一〇号一七頁参照。
 - (9) 名古屋高判平成二一年二月二六日LEX/DB文献番号25440550参照。
 - (10) 青森地判平成一八年一〇月二〇日判例タイムズ二二四四号一四九頁参照。
 - (11) 最判平成二二年三月二三日判例時報二〇八〇号二四頁参照。
- 本判決については、加藤就一「判例解説」『平成二二年度主要民事判例解説』別冊判例タイムズ二三二二三三四頁以下、若狭愛子「判例紹介」民商法雑誌一四三巻三号一一四頁以下参照。
- (12) 本件の第一審判決（水戸地判平成二〇年一一月四日 Westlaw Japan 文献番号2008WLJPCA11046003）及び第二審判決

(東京高判平成二二年三月二六日 Westlaw Japan 文献番号2009WLJPCA03266005) では、政務調査費の支出は市政と何らかの関連性を有することが必要であるが、その関連性の要件の判断においては各議員の裁量権が尊重されなければならない、一見して明らかに市政とは無関係であるとか、極めて不相当なもの以外は関連性を認めるのが相当であるとした。そのうえで、本件各支出については、市政とは無関係又は極めて不相当なものとはいえず、支出の時期を考慮しても、裁量権の範囲を逸脱するものであったとまではいえないと判断し、本件請求を棄却した。

(13) 皆川・前掲「判例解説」一二五頁参照。

(14) 廣瀬和彦『政務調査費ハンドブック』(ぎょうせい、平成二二年) 二六―二七頁参照。

(15) 寺田友子『住民訴訟判例の研究』(成文堂、平成二四年) 一九四頁、若狭・前掲「判例紹介」一二〇頁参照。

(16) 名古屋高判平成二七年二月二四日 LEX/DB 文献番号25447764参照。

2 判例の問題点

政務調査費に関する判例については、種々の疑問や問題点が認められる。ここでは、最高裁の判断基準(最高裁判平成二五年判決)、監査委員の判断基準、按分比率の問題を中心として検討したい。

第一に、最高裁の判断基準の問題を考えるにあたって、政務調査費と住民訴訟費用の関係が争点となった最判平成二五年一月二五日^①を取り上げる。本件は、目黒区議会議員である原告Xが、地方自治法(平成二〇年法律第六九号による改正前のもの)一〇〇条一二項の規定に基づく条例である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。)の規定により、平成一七年度に二〇四万円の政務調査費の交付を受け、その中から被控訴人が提起した住民訴訟に関する費用を支出し、その明細は、収支報告書上、①住民訴訟テープ反訳三万一千七百五円(以下、「本件支出①」という。)、②住民訴訟証人尋問速記反訳七万五千〇〇円(以下、「本件支出②」という。)、③住民訴訟控訴印紙代及び高

裁提出用切手二万八三五〇円（以下、「本件支出③」といい、上記各支出を併せて「本件各支出」という。）とされているところ、目黒区長が、本件各支出は、地方自治法、本件条例、本件条例を受けた目黒区政務調査費の交付に関する規程により定められた政務調査費使途基準（以下、「本件使途基準」という。）等に照らし、政務調査費の使途としては認められないものであるとの目黒区監査委員の監査結果を受けて、Xに対し、平成一七年分の政務調査費のうち一三万五七二五円の返還を命ずる処分をしたことから、Xが、本件処分は違法であるとしてその取消しを求めた事件である^②。本件においては、議員が原告となつて提起した住民訴訟費用の支出が政務調査費に該当するか否かが争われた。

第一審判決及び第二審判決^{③④}では、住民訴訟の提起及び追行は、議員による議会活動の基礎となる調査研究活動と趣旨及び目的において重なり合う面があり、その提起及び追行並びにこれによって得た情報等に基づく様々な活動は、区政の調査・研究・追及のための重要かつ有効な手段となるほか、その提起を契機として区政の問題点につき議会での議論が喚起されることなどによって、各種の制度の改善等につながることもあるとし、本件各支出は、いずれも本件使途基準の調査研究費に該当する適法な支出であると判断して、原告の本件請求を認容した。

これに対して、本件最高裁判決では、本件使途基準が定める調査研究のための経費とは、「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」とし、「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を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ものというべきである。」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、本件使途基準の調査研究費の支出に該当しないものというべきである。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、その費用が本件使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使途基準に適合しない支出であるとはいい難い」と説示した。

本件支出①及び本件支出②については、いずれも、Xの議員としての議会活動に関して、X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り、本件使途基準に適合すると判示した。

一方、本件支出③については、「住民訴訟の結果として違法な行為等の是正がされることがあるとしても、その是正は議会を通じて行われるものではないから、このことをもって、住民訴訟の提起及び追行それ自体と上記のような議員の議会活動の基礎となる調査研究活動とが客観的にみて本来の目的や性質を同じくするものであるということは

できない。以上によれば、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」として、この部分において原審を破棄したうえで、Xは本件処分の理由提示の不備も主張しているので、さらに審理を尽くさせるために原審に差し戻した。

本最高裁判決では、住民訴訟の提起及び追行は、原則として「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」とした。しかし、本件支出①及び本件支出②については、住民訴訟のために議会委員会審議のテープを反訳した費用等は、別途議会活動やその広報に用いることができるので、資料作成費又は広報費の項目に該当し、本件使途基準に適合するとした。一方、本件支出③については、「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、本件使途基準の調査研究費の支出に該当せず、……本件使途基準に適合しない支出である」とした。

本判決の特色は、政務調査費とは別立ての住民訴訟制度の趣旨解釈を本件使途基準の解釈に反映させた点にあるとされる。^⑤支出した結果よりも、むしろ支出先の住民訴訟制度本来の目的や性質に依拠した判断がなされている。^⑥

最高裁では、住民訴訟と地方議会制度について、住民訴訟の目的を「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」と解し、その提起・追行と議員調査活動とは別個独立のもので、合理的関連性がないとしている。しかし、「合理的関連性」とは何かを具体的に示すことはせず、「当該行為の客観的な目的や性質に照らして」と、総合衡量的に判断しており、合理的関連性という文言より、「客観的な目的や性質に照らして」の部分に重点が置かれている。というのも、「合理的関連性」について、何らかの確固とした判断基準を立ててはい

ないからである。これでは、何が使途基準に合致し、あるいは何が合致しないのかが、判決から読み取ることができず、予測不可能なものとなっている。⁽⁷⁾ 本件は個別的事例での判断であり、最高裁における一般的な判断基準が示されたわけではない。このことは、本件最高裁判決に限らず、他の政務調査費に関する多数の判例についても同様にあてはまることである。⁽⁸⁾

また、学説においては、本件支出③について、調査研究活動との関連性の限定から、これを政務調査費の対象外としたことには異論もある。⁽⁹⁾

第二に、監査委員による判断基準の問題がある。この点については、横浜地判平成二五年六月一九日を取り上げ⁽¹⁰⁾る。本件は、神奈川県住民である原告らが、県議会の会派である参加人らは本件条例に基づいて交付された政務調査費の一部を使途基準に違反して目的外支出をしたため県に対し同額の不当利得返還義務を負ったと主張して、地方自治法二四二条の二第一項四号に基づき、被告に対し、前記目的外支出額の返還等を参加人らに請求するよう求めた住民訴訟である。

本判決では、「監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意を得て、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者及び議員のうちから選任するものであり（自治法一九六条二項）、任期が定められ（同法一九七条）、罷免には制限がある（同法一九七条の二）。監査委員は、その職務を遂行するに当たっては、常に公正不偏の態度を保持して監査をしなければならず、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない（同法一九八条の三）。また、監査の慎重を期するため、監査及び勧告についての決定は、監査委員の合議により行われる（住民監査請求につき同法二四二条八項）。このように、監査委員は、職務の専門性及び独立性が確保され、

監査を行うための法令上の手段が与えられているとともに、その権限を慎重に行使すべきものとされている」とし、「本件において、監査委員は、原告らの陳述を聴いたほか、県の議会局総務課の調査を実施し、さらに各会派の団長及び政務調査費経理責任者等に対し関係人調査を実施した上で、公認会計士及び大学准教授各一名から政務調査費の使途基準について意見を聴取したというのであり、また、多くの会派から本件条例の趣旨に則った会計帳簿が提出されなかったという状況の下においても、参加人ら及びその所属議員による政務調査費の支出を個別に特定し、領収書による裏付けがあるか否か、その支出がいかなる性格のものか等を具体的に審査し、本件監査基準に従って目的外支出か否かを判断したというのである。監査委員の地位、権限や本件における以上のような監査の実情に鑑みると、本件監査結果における目的外支出か否かの判断は、一般的にいつて尊重に値すべきものである。したがって、本件訴訟においては、目的外支出か否かに関する監査委員の判断をまずは尊重し、これと異なる判断をするのは、本件監査基準自体が合理性を欠くと認められる場合か、本件監査基準の個別の支出に対する当てはめが妥当性を欠くと認められる場合に限るものと解するのが相当である」と判示した。本判決は、監査委員の地位・権限や本件監査の実情に鑑み、監査委員の示した本件監査基準が相当であるとして、当該基準を超える支出を違法とし、返還すべきとしたものである。

また、これと同様に、政務調査費の支出の違法が争点となった住民訴訟において、政務調査費の項目によって外部監査人の判断基準を尊重し、この基準によって政務調査費支出が適切か否かを判断するのが相当であるとした裁判例もある^①。

このように、裁判所は、政務調査費をめぐる住民訴訟において、監査委員の示した監査基準そのものを検討するこ

となく、それを妥当なものと認め、判断基準として用いて判示している。しかし、なぜこの監査基準が、裁判所の判断基準になるのが全く不明である。また、本件監査基準が法律に規定する政務調査費制度の趣旨に適合しているか否かについての言及もない。このような裁判所の態度については、大いに疑問があり、問題点の一つに挙げられよう。

第三に、不可分一体的支出の按分比率の問題がある。政務調査費は、私的な用途や選挙活動等の目的には使用することができない。しかし、議員の活動にあつては、政務調査に当たる活動と他の選挙運動等の政治活動が渾然一体となっており、明確に区別することが困難な場合が少なくない。例えば、「事務所費」については、事務所が政務調査の拠点であると同時に選挙時には選挙事務所にもなる場合がある。また、「人件費」についても、被雇用者（秘書等）が政務調査活動以外の業務も兼ねている場合等には、その給与等に政務調査費を充ててこの是非が問題となる^⑫。

裁判例においては、「ある支出が目的外支出に当たるか否かの判断の中で、当該支出の対象となった活動の性質を個別に判断するしかない」とし、「政務調査活動と、議会における議員活動との境界線は曖昧である。このように、会派等が行う活動は多面的であつて、これを政務調査活動とそれ以外の活動とに必ずしも明確に区分できるとは限らないし、むしろ両方の側面を表裏一体的に有する場合がほとんどであるとする^⑬」とする。

そこで、裁判所では、「ある支出が調査研究活動のためでもあるし、他の目的のためでもあるという場合に、その全額を政務調査費とするのは相当でないから、特段の資料がない限り、社会通念に従った相当な割合をもつて調査研究活動に資する費用の金額を確定するのが相当である」として、いわゆる按分説を採用している^⑭。

例えば、仙台高判平成一九年一二月二〇日^⑮では、「ある支出が政務調査活動のためでもあるし、他の目的、例えば

議員の後援会活動のためでもあるという場合にどのように対処すべきかについては、……本件条例や本件規則には何らの規定も設けられていない。しかしながら、その全額を政務調査費とするのは相当ではないことは明らかであるから、条理上、按分した額をもって政務調査費とすべきであり、特段の資料がない限り、例えば政務調査活動とそれ以外の二つの目的のために支出した場合には二分の一とするなど、社会通念に従った相当な割合をもって政務調査費を確定すべきである」と判示している。また、前記の横浜地判平成二五年六月一九日¹⁶では、人件費について、「政務調査活動に従事させるために雇用等をした者が、実際には何の活動もせず、又は政務調査活動以外の活動を行った場合、その人件費の全額を政務調査費によって負担すべきではない。ここでも、人件費のうちのどの程度を政務調査費によつて負担すべきかは、その従事者の活動実態によつて定まるべきものである。本件監査基準は、関係人の調査等を踏まえて……きめ細かい認定基準を設定しており、ここでの一〇分の一という基準も、生計を一にする親族以外の場合で、かつ政務調査活動の割合が明らかでない場合にのみ適用されるものである。したがって、この水準にも根拠があると考えられるし、この水準自体、社会通念に照らしても一概に否定することができないものではないから、その合理性を否定することはできない。原告らは、ここでも、一〇分の一というその主張の根拠となる活動実態を主張立証しない。他の地方公共団体で一〇分の一という基準が採用されたことがあっても、それが県議会に妥当するとはいえない」とし、結論として「本件監査基準のうち一〇分の一という按分割合を採用した部分には合理性が認められ、これを超える基準を採用すべきであるとする原告らの主張を採用することはできない。したがって、……原告らの請求はいずれも理由がない」と判示している。

このように、判例では、政務調査費を充てることができる割合、すなわち按分については、事案ごとに合理的な算

定をしていくべきであると解されている。^⑰

例えば、「事務所費」について具体的にみると、事務所費とは、議員や会派が調査研究活動の拠点とする事務所に係る経費のことであり、その中には事務所賃料、維持管理費、備品購入費、事務機器の購入費及びリース代、電話代、インターネット契約代、駐車場代等が含まれる。判例において事務所費の適法性が問題となるのは、主として、①事務所としての実体がない建物等に賃料等が支払われている場合、②賃料や諸経費を自身や親族に支払っている場合、③賃料や諸経費を自身や親族が経営する企業に支払っている場合、④事務所が自宅や後援会事務所など他の機能を兼ねている場合等である。^⑱このうち、調査研究活動専用ではない事務所の賃料や諸経費の全額が適法と認められた判例は少なく、使用の割合に応じて按分した部分（経費全体の概ね「二分の一」または「三分の一」）のみ、政務調査費の充当が適法と認められた判例が多くみられる。^⑲

確かに、適正な政務調査費の支出という部分とこれに含まれない支出が一体となっている場合には、裁判所が、社会通念に従い相当な割合を按分して政務調査費支出の限度を決めるというのが一般的な傾向となっている。^⑳しかしながら、判例においては、一体的支出に対する按分割合である「二分の一」、「三分の一」、「一〇分の一」などの判断基準自体が明確でなく、その案分率の相当性や採用理由についても言及がなされていない。この按分率は、立証責任の問題と関連するものではあるが、個々の事案によって、多様であり、かなり異なっている。「社会通念に従い」と述べながら、どのような基準・理由で按分率を算定したのかが不明である。このことは、裁判所における使途基準適法性の判断基準そのものにも共通する問題点といえる。

（1） 最判平成二五年一月二五日判例時報二一八二号四四頁参照。

本件最高裁判決については、羽根一成「争訟法務・最前線！（七六）」地方自治職員研修四六卷五号四八頁、折橋洋介「判例紹介」民商法雑誌一四八卷三号九七頁以下、楠井嘉行・杉浦雄太郎「はんれい最前線」判例地方自治三七三号四頁以下、安藤高行「国家賠償請求事件等最近判例五題」九州国際大学法学論集二〇卷一・二合併号七四頁以下、下山重幸「財政法判例研究」会計と監査六五卷二号四四頁以下、寺田友子「判例解説」判例地方自治三七八号三一頁以下、人見剛「最新判例批評」判例評論六六二号二頁以下、佐伯祐二「判例解説」『平成二五年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊一四六六号五三頁以下、羽根一成「政務調査費として許容される範囲」自治体法務研究三九号七九頁以下参照。

（2） 平成二〇年法律第六九号による改正前の地方自治法一〇〇条一三項は、「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として」政務調査費を交付できるものと定め、また、平成一八年目黒区告示第一号による改正前の目黒区政務調査費の交付に関する規程五条及び別表により定められた政務調査費使途基準（以下、「本件使途基準」という。）は、調査研究費、会議費、資料作成費、広報費、事務所費等を政務調査費の費目として挙げ、このうち、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と定めていた。

（3） 東京地判平成二〇年一月二八日判例タイムズ一二九一号二〇九頁参照。

第一審判決については、金子昇平「財政法判例研究」会計と監査六〇卷一二号三六頁以下参照。

（4） 東京高判平成二一年九月二九日判例時報二〇八一号七頁参照。

第二審判決については、室井敬司「最新判例批評」判例評論六二四号二頁以下参照。第二審判決では、住民訴訟と議員の調査活動との関連性につき、両者は重なり合い、別個独立ではないとし、民主主義のプロセスにおける訴訟の意義にまで言及している。

（5） 佐伯・前掲「判例解説」五四頁参照。

（6） 折橋・前掲「判例紹介」一〇六頁参照。

（7） 下山・前掲「財政法判例研究」四七頁参照。

最高裁は、住民訴訟と議員の調査活動との関連性について、住民訴訟と地方議会制度との違いから論を起しており、住民訴訟の提起とそれによる様々な議員活動と、それを契機として議会で議論が喚起されるという点には触れていない。

(8) 例えば、青森地判平成一八年一〇月二〇日判例タイムズ一二四四号一四九頁では、本件調査旅費について、「政務調査活動目的との関連性の説明が十分ではなく、本件使途基準に合致する支出と認めることはできない」と判示した。ここでは、「調査研究活動との関連が不明」であるということで、「合理的」という文言は用いられていない。さらに、仙台高判平成一九年一二月二〇日判例地方自治三二一号一〇頁では、本件議員が市民等に議員活動を報告するために開いた市政を語る会で使用した資料作成費について、「政務調査活動というより、むしろその他の議員活動に基づいて支出されたもの」と判断し、その全額が本件使途基準に合致しない支出であると認めている。ここでは、「関連性」という文言さえも用いられていない（下山・前掲「財政法判例研究」四七頁参照）。

(9) 室井・前掲「最新判例批評」五―六頁、寺田・前掲「判例解説」三三―三四頁参照。

人見・前掲「最新判例批評」六六二号五頁では、確かに、住民訴訟の提起・追行自体は、専ら住民としての資格で行う活動であり、その意図・動機を問うものではないため、議員活動とは無縁な意図に基づく訴訟も含まれる。そうした訴訟の費用も政務調査費に含ませることは妥当ではないが、そうした訴訟を「議員の議会活動に反映・寄与しうる」訴訟と客観的に区別することは困難であるとしている。また、寺田・前掲「判例解説」三四頁では、議会における少数派議員である本件原告は、「住民を代表して自ら住民訴訟を提起して、住民に区政の情報を提供しているのであって、それを契機にして得られた情報を区民に還元しているのであるから、住民訴訟の提起・追行に係る費用を政務調査費から支出することは何ら問題ない」としている。

(10) 横浜地判平成二五年六月一九日判例時報三二〇五号二三頁参照。

本判決については、徳本広孝「最新判例批評」判例評論六六八号二頁以下参照。

(11) 横浜地判平成二四年一月一八日判例地方自治三五五号一〇頁、大阪地判平成二五年一月一六日LEX/DB文献番号25445282参照。

- (12) 原田光隆「政務調査費制度の概要と近年の動向」調査と情報六〇八号五—六頁参照。
- (13) 福岡地判平成二五年一月一八日 LEX/DB 文献番号25502391参照。
- (14) 新潟地判平成二四年八月二〇日 LEX/DB 文献番号25482776参照。
- (15) 仙台高判平成一九年一月二〇日判例地方自治三一—一〇頁参照。
- (16) 横浜地判平成二五年六月一九日判例時報二二〇五号二三頁参照。
- (17) 例えば、東京高判平成二二年一月五日 LEX/DB 文献番号25470796では、「議員の後援会が発行名義人となっている広報紙であつても、その内容の全部又は一部が議員個人の市政報告であるときは、その印刷や配布に要する費用のうち対応の割合については、議員の調査研究に資するための活動の費用として政務調査費を充てることができる。しかしながら、名前や顔写真の売り込み等の個人宣伝は、政務調査活動とはいえない。政治家の活動の上で広報活動と宣伝活動は紙一重であつて、両者を峻別することは実際には困難であるのが通常であるとはいえ、宣伝活動のために政務調査費を利用することを『議員の調査研究に資する』ということは困難であり、納税者の納得も得られないと考えられる。そして、広報紙の内容が、議員本人や後援者たる著名人の顔写真や氏名を目立つ場所に大きく記載するなど、単なる議員個人の宣伝の場と化することが珍しくなく、このような選挙ポスターとあまり変わらない性質のものに政務調査費を充てることには納税者の厳しい目が存在することを考慮すると、印刷費用や配布費用のうち政務調査費を充てることができる割合については、事案ごとに合理的な算定をしていくべきである」と説示している。

(18) 国政情報センター『政務活動費違反判例集』（国政情報センター、平成二七年）一七頁参照。

(19) 同一七頁参照。

また、事務所で使用する事務員の人件費に関しても、事務所費と同様に、従事した仕事の割合に応じて按分した部分（概ね全体の「二分の一」または「三分の一」）にのみ、政務調査費の充当が認められる事例が少くない。

(20) 大阪地判平成一八年七月一九日判例地方自治二八六号一五頁、青森地判平成一八年一〇月二〇日判例タイムズ一二四四号一四九頁、仙台高判平成一九年四月二六日 LEX/DB 文献番号25420886、青森地判平成一九年五月二五日判例地方自治三一

号一九頁、大阪高判平成一九年十一月二六日LEX/DB文献番号25421195、青森地判平成二二年三月二六日判例地方自治三六〇号三六頁、仙台高判平成二三年五月二〇日判例地方自治三六〇号七頁、釧路地判平成二三年三月八日判例地方自治三六〇号四二頁、大阪地判平成二五年一月一六日LEX/DB文献番号25445282、横浜地判平成二五年六月一九日判例時報二二〇五号二三頁、東京地判平成二六年九月三日判例地方自治三九九号一五頁参照。

按分が肯定された裁判例の中には、社会通念上疑問とされるものがある。例えば、青森地判平成一八年一〇月二〇日判例タイムズ一二四四号一四九頁は、「事務所費」の判断にあたり、自宅敷地内にある妻所有の建物で後援会事務所として使用されている建物の「賃料」として妻に支出した費用の二分の一を、また同事務所における「その他の経費」（書棚やイス等の購入費）の二分の一を調査研究活動に資するための事務所に伴う経費として認めている。また、青森地判平成一九年五月二五日判例地方自治三一〇号一九頁も、母親所有建物の賃料について政務調査活動分として二分の一、それ以外の議員活動分として二分の一に按分している。社会通念からするならば、これらは、当該議員個人の政治活動に通常必要な経費であると認められるとしても、議員の調査研究に資するために必要な経費とはいえないのではないかと解される（碓井・前掲書四二六頁参照）。

なお、事務所費、人件費、車のガソリン代、携帯電話代等については、「政務調査費で使える範囲はかなり限定されている」との指摘がある（大塚康男「政務調査費②」自治体法務研究二四号六九頁参照）。

四 立証責任の問題

政務調査費をめぐる住民訴訟においては、使途基準適合性の問題と関連して、立証責任の問題がある⁽¹⁾。これは、各支出の違法性についての立証責任を原告・被告のいずれが負担するのかという問題である⁽²⁾。

一般的に不当利得返還請求の「法律上の原因がないこと」の立証責任は、請求する側にあると解されている⁽³⁾。住民

訴訟における使途基準適合性に関する立証責任についての裁判例には、次のようなものが挙げられる。

まず、原告が立証責任を負うべきとする裁判例として、横浜地判平成一九年二月一九日⁽⁴⁾は、「政務調査費が外形的、客観的にみて、社会通念からは交付の目的や使途基準を逸脱したとみえる費用に充てられている場合には、その使途が本来の目的に沿ったものであることの立証がされない限り、当該使用が目的外の使用と推認されることはあり得るとしても、本件では、……その使途自体からは直ちに当該使用が目的外のものとはいえないのであり、原告が主張するように本件各会派が購入した事務機器等が私的に利用されているというのであれば、そのような事実は原告において立証する必要があると解される」として、原告の本件請求を棄却している。大阪高判平成二四年一月二二日⁽⁵⁾では、「各会派や各議員は、本件条例や本件規程に定められた様式に従って収支報告書を提出しておれば、仮にその記載自体から具体的な支出先や支出内容が確定できないとしても、更に具体的な支出先や支出内容について説明したり、その資料を提出したりする法的な義務はないというべきである」とし、「政務調査費の返還請求を求める側においては、各会派又は各議員の提出した収支報告書のほかに自らが収集した資料をもって、個別具体的な支出が使途基準に適合しないことを主張立証するほかにないものと解するのが相当である」としたうえで、その立証がないことを理由に、原告の本件請求を退けている。

これに対して、東京地判平成一八年四月一四日⁽⁶⁾では、「目的外支出の疑念が生じた場合に、被告において、その点の解明に必要な限度での調査を行うことは……政務調査費の適正な使用の確保の見地からは必要なこと」であり、「区政に関連する調査研究又は会議として社会通念上必要なものであると認めるに足りる特段の事情が存しない限り、目的外支出に当たると認めるのが相当である」として、被告に立証責任を転換している。

仙台高判平成一九年四月二六日⁽⁷⁾では、政務調査費の活用について「本来議員の自律的判断にゆだねられるべきものである」としながらも、その用途が限定され、条例等で議員に会計帳簿の作成及び領収書の整理保管が義務付けられていること等から「社会通念上市政に関する調査研究に資する適正な支出と認めることができない支出は、使途基準に合致しない違法な支出というべきである」として、被告側に適法であることの立証責任を負わせている。同様に、名古屋高判平成二一年二月二六日⁽⁸⁾も、条例等が事前に一括して交付された政務調査費から適正な支出額を控除した残額を返還する旨を定めていることや「政務調査費の給源が公金であること照らすと、必要な経費かどうか不明なものは、返還の対象となると解するのが相当である」と判断して、支出した側に適法であることの立証責任を負わせている。

また、判例の中には、立証責任の問題に特段触れることなく、証拠上明らかとなった具体的な用途等に基づいて、政務調査費としての必要性等の要件の有無について判断し、違法か否かを論じているものも見受けられる⁽⁹⁾。

政務調査費の使途等に関する資料は、すべて会派や議員が保有しているにもかかわらず、議員らが使途を明らかにしないことも多い⁽¹⁰⁾ため、住民が、およそ考えられる一切の法律上の原因の不存在を主張立証しなければならないとする⁽¹¹⁾ことは相当ではない。そこで、判例においては、概して、住民が、会派や議員による政務調査費の使用が本来の使途及び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には、相手方がこれに適切な反証を行わないときは、当該政務調査費の支出は使途基準に合致しない違法な支出であると解されている⁽¹²⁾。

例えば、名古屋地判平成一五年一月三十一日⁽¹³⁾では、立証責任について、「不当利得の返還を求める者が『法律上ノ原因ナクシテ』の事実の主張立証責任を負うといっても、およそ考えられる一切の法律上の原因の不存在を主張立証し

なければならないのではなく、その類型や証拠との距離を考慮しつつ、当該事案において通常考えられる程度に財貨移転の正当化原因が存在しないことを主張立証した場合には、相手方においてこれを正当化する具体的事情につき反証する必要を生じるというべきである」とし、そのうえで、政務調査費が本来の目的に使用されていないと原告が主張する本件の場合には、「研究費が本来の目的に使用されなかった事実は、原告らにおいて主張立証すべきものであるが、研究費の具体的使途に関する領収書等の証拠を被告各会派が保有すべきものとされている……ことに照らすと、原告らとしては、交付された研究費の具体的使途を特定して主張立証し、それが本来の目的の範囲に属さないことを明らかにするまでの必要性はなく、例えば、被告各会派が研究費を支給するに際し、所属議員から領収書を徴せずその使途についての管理を一切行っていないなど、研究費が本来の目的以外に使われた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には、被告各会派において、その推認を妨げるべく、本来の趣旨に沿った具体的な使途を明らかにする必要がある」と判示している。

仙台高判平成二三年五月二〇日¹⁴⁾では、政務調査費支出の使途基準の不適合を理由とする不当利得返還請求訴訟について、「使途基準に合致する政務調査費の支出がなされなかったことを推認される一般的、外形的な事実……の存在が主張立証された場合において、これに対する適切な反証が行われなときは、当該政務調査費の支出は使途基準に合致しない違法な支出であると推認されるというべきである」と判断している。福岡地判平成二五年一月一八日¹⁵⁾でも同様に、主張立証責任の所在について、「原告らにおいて、個別の支出が目的外支出である又は目的外支出が含まれると疑うに足りる事情について、一定の客観的資料に基づいて合理的な主張立証をする必要があると解するのが相当である」とし、原告らがそのような主張立証をした場合には、被告側において、「当該支出が目的外支出ではない

ことを主張立証する必要がある、的確な反論、反証をしない場合には、当該支出が目的外支出であること又は目的外支出が含まれていることが事実上推認されるものと解する」としている。

前記の最判平成二二年三月二三日は、主張立証責任の問題について明示的に論じるものではないが、その説示内容からすると、原告が使途基準に合致しない支出である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、被告が適切に反証しないと、当該支出は使途基準に適合しない違法な支出と判断される、という考え方を前提としているものと解される。¹⁶

最近の判例である名古屋高判平成二七年一二月二四日¹⁷では、本件事務所賃借料及び自動車リース料が政務調査費に該当するか否かの事案について、「政務調査費制度の趣旨及び沿革、名古屋市や東京都における運用との比較、事務所賃借料及び自動車リース料の性質のいずれの観点からみても、事務所賃借料及び自動車リース料が一般的に法の定める『議員の調査研究に資するため必要な経費』に該当するとは認め難いから、これらの支出のうちから概括的に一定割合を法の定める『議員の調査研究に資するため必要な経費』に該当するものとして政務調査費をもって充てるとは許されず、これらに政務調査費を充てるには、個別具体的な調査研究の内容と支出との関連性を明らかにし、その両者の関係から必要な支出と認められることが必要であると考えられる。したがって、各補助参加人において、その所属議員らが個別具体的に特定された各会派の政務調査活動を実施するために事務所を賃借し、リース自動車を確保することが不可欠であるというような特別の事情の存在を主張立証しない限り、事務所賃借料等及び自動車リース料の支出については、本来の趣旨・目的に合った使途に充てられていないとの推認を免れないというべきところ、補助参加人らは、その提出する膨大かつ詳細な主張と証拠によっても、会派からその所属議員が個別具体的に委託され

た特定の政務調査活動を遂行するために、実際の程度の時間にわたり事務所又はリース自動車を使用しなければならなかったのかといった必要性を個別具体的に主張立証しておらず、上記推認は妨げられない。よって、本件事務所賃借料等及び本件自動車リース料は、法の定める『議員の調査研究に資するため必要な経費』に該当するとは認められない」と判断し、その必要性について被告側に個別具体的な立証責任を負担させている。

政務調査費に関する判例については、主張立証責任の問題で決着が付く事例は少なく、多数の判例が、主張立証責任についての一般論を提示すると否とにかかわらず、具体的な用途を認定したうえで、政務調査費としての必要性の有無等について詳細な判断を下しているのが現状であるといえる。¹⁸⁾

(1) 確井光明『政府経費法精義』（信山社、平成二〇年）四三三頁以下、寺田友子『住民訴訟判例の研究』（成文堂、平成二四年）一九八頁以下参照。

住民訴訟における立証責任の問題については、細川俊彦「住民訴訟に関する若干の問題についての考察」金沢法学四四巻二号（平成一四年）七七頁以下、鈴木秀洋「住民訴訟（改正四号訴訟）における立証責任の考察」内山忠明・池村正道編『自治行政と争訟』（ぎょうせい、平成一五年）二〇一頁以下参照。

(2) 戸部真澄「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説一号』（平成一九年一〇月）六〇頁、最判平成二二年三月二三日判例タイムズ一三二三号八六頁参照。

(3) 最判昭和五九年一月二二日集民一四三号五〇三頁、名古屋地判平成一七年五月二〇日LEX/DB文献番号28101444、寺田・前掲書一九八頁、羽根一成「政務調査費として許容される範囲」自治体法務研究三九号八四頁参照。

仙台地判平成一九年四月二七日判例地方自治三一〇号一七頁では、不当利得の返還を求める訴訟に関して、一般に返還を求める者において受益者が「法律上の原因なく」当該利益を得た事実を主張立証すべきであるとしつつも、「具体的な事実及び

証拠との距離を考慮しつつ、当該事案において通常考えられる程度に利得の保持を正当化する原因が存在しないことを主張立証した場合には、相手方においてこれを正当化する具体的事情につき反証する必要を生ずるというべきである」と判示している。

(4) 横浜地判平成一九年二月一九日判例住民訴訟一四一・三二九・三九九・一六二頁参照。

裁判例には、議員側に対して立証責任の必要性を認めないものがある。例えば、京都地判平成一六年九月一五日LEX/DB文献番号28092619では、後援会事務所の電話料金は本件使途基準にいう「事務費」に該当するとし、「通話のうち、政務調査に関係のあるものは半分を超えることはない」旨の原告の主張について「そのような事実を認めるに足りる証拠はない」として、本件支出は使途基準に反しないと判断した。しかし、常識的には、後援会事務所は、議員の後援活動をする場所であって、むしろ政務調査といえない活動の推定を受けるのであるから、議員側が政務調査に用いられていることを立証する必要がある(確井・前掲書四三二頁参照)。

(5) 大阪高判平成二四年一月三一日判例地方自治三七一号一〇頁参照。

(6) 東京地判平成一八年四月一四日LEX/DB文献番号28111072参照。

同様に、交付を受けた政務調査費の総額から、必要な経費として支出した残額がある場合、返還しなければならないと条例で定められているうえ、政務調査費が公金であることに照らすと、必要な経費かどうか不明なものは、返還の対象になるとする裁判例もある(仙台高判平成一九年四月二六日LEX/DB文献番号25420886、名古屋高判平成二二年二月二六日LEX/DB文献番号25440550参照)。

(7) 仙台高判平成一九年四月二六日LEX/DB文献番号25420886参照。

(8) 名古屋高判平成二二年二月二六日LEX/DB文献番号25440550参照。

(9) 札幌地判平成一五年一〇月二八日判例タイムズ二一〇八号一七二頁、札幌高判平成一六年一〇月二〇日判例タイムズ二二〇八号一六七頁、大阪高判平成一九年十二月二六日LEX/DB文献番号25421195、名古屋高判平成二〇年二月四日LEX/DB文献番号28140575参照。

(10) 札幌地判平成一五年一〇月二八日判例タイムズ二一〇八号一七二頁、札幌高判平成一六年一〇月二〇日判例タイムズ二一〇八号一六七頁、仙台地判平成二〇年三月二四日判例地方自治三二四号二六頁、名古屋高判平成二〇年二月四日LEX/DB文献番号28140575参照。

(11) 井上元『住民訴訟の上手な活用法』(民事法研究会、平成二二年)二九四頁参照。

(12) 名古屋地判平成一五年一月三一日判例地方自治二四五号二九頁、津地判平成一六年二月二六日判例地方自治二六四号二七頁、名古屋地判平成一七年五月二六日LEX/DB文献番号28101447、名古屋地判平成一七年五月三〇日LEX/DB文献番号28101444、名古屋高判平成一七年八月二四日LEX/DB文献番号28102278、青森地判平成一八年一〇月二〇日判例タイムズ一二四号一四九頁、名古屋地判平成一九年三月二二日判例地方自治二九七号一一頁、仙台高判平成一九年四月二六日LEX/DB文献番号25420886、仙台地判平成一九年四月二七日判例地方自治三二一〇号一七頁、青森地判平成一九年五月二五日判例地方自治三二一〇号一九頁、仙台地判平成一九年十一月二二日LEX/DB文献番号28140274、仙台高判平成一九年十二月二〇日判例地方自治三二一〇号一〇頁、名古屋高判平成二〇年二月四日LEX/DB文献番号28140575、仙台地判平成二〇年三月二四日判例地方自治三二四号二六頁、名古屋高判平成二〇年四月二四日LEX/DB文献番号28141215、仙台高判平成二〇年十一月一日LEX/DB文献番号25470790、福岡地判平成二二三年一月二二日LEX/DB文献番号25443165、仙台高判平成二二三年五月二〇日判例地方自治二六〇号七頁、大阪地判平成二五年一月一六日LEX/DB文献番号25445282、福岡地判平成二五年一月一八日LEX/DB文献番号25502391、大阪地判平成二六年三月二六日判例地方自治三九四号一八頁、大阪地判平成二七年四月八日LEX/DB文献番号25447511参照。

多くの判例では、このような考え方を採用しており、この考え方は、不当利得返還請求に係る実務の要件事実的な考え方に忠実であって、現実の立証問題への配慮もあることから、比較的妥当なものとされている(最判平成二二年三月二三日判例タイムズ二二三三三三三号八六頁参照)。

(13) 名古屋地判平成一五年一月三一日判例地方自治二四五号二九頁参照。

名古屋地判平成一九年三月二二日判例地方自治二九七号一一頁は、立証責任の問題について、「政務調査費に関する不当利

起因するといえる。

第一には、議員の意識・モラルの問題がある。^①とりわけ、議員には、公金使用に対する認識、すなわち政務調査費の用途には必ず「議員の調査研究に資する」という大前提に対する認識が低いといわれる。^②各議員は、政務調査費を適切に使用しなければならない。しかし、本当の問題は、それを使って、調査・研究し、活動をした結果、どのような成果を挙げているのかということである。^③つまり、それを「どのように使ったか」ではなく、「どのように生かしたか」が問われている。

第二には、法制度上の不備の問題がある。^④地方自治法上、政務調査費は「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」として交付されるとしているが、「調査研究」に具体的に何が該当するのかは明確でない。「調査研究」について何ら定義をしていないだけでなく、法律上の規定は同法一〇〇条の議会調査にかかわらせながら、「政務調査費」という表現に示されているように、調査研究を「政務」にかかわらせていることである。しかも、その「政務」とは何かがそもそも不明である。^⑤

また、政務調査費は「調査研究」の費用ではなく、「調査研究に資するため必要な経費」であって、「調査研究に資する」ならば広く政務調査費に含まれてしまうという問題点がある。^⑥

したがって、法律の「調査研究に資するために必要な経費」という制約を徹底し、その趣旨に沿って使用されるように、条例や規則において、より詳細かつ明確な使途基準の策定が必要とされる。^⑦この点に関して、政務調査費の問題点を克服するためには、①政務調査費交付の目的を規定すること、②使途基準と使途限定を下位法令に委任しないこと、③領収書類の添付を義務付けること、④視察報告書、研修報告書、調査報告書、実績報告書等の提出を義務付

け、収支報告書とともに、これら書類の閲覧請求権を保障することを条例に規定すべきであると提言されている⁽⁸⁾。ただ問題は、そのような詳細かつ明確な条例等を制定（立案、議決）するのは当事者である議員にほかならないため、議員の高い自律性が要請される⁽⁹⁾。

第三には、裁判所の態度の問題がある。政務調査費については、その交付の対象、使途基準等についての各地方公共団体の定め方や支出対象が多岐にわたるため、判例においても、各論的な判断を迫られることになり、政務調査費支出の適否の判断基準、立証責任の所在等について、統一的なものがないのが実情である⁽¹⁰⁾。

判例においては、政務調査費の使途基準の適法性については、議員や会派の裁量の幅をどの程度と捉えるのか、また、裁判における立証責任の程度をどの程度要求するのかといった点に関する判断が、当該事例の結論に大きな影響を与えている⁽¹¹⁾。したがって、政務調査費に関する住民訴訟は、いずれの判例の位置付けも、未だ流動的である⁽¹²⁾。

また、判例においては、政務調査費の使途について、議員・会派に対して広範な裁量を認めている。このことが、政務調査費の使途適合性についても広い裁量を認容し、「当該調査が一見して明らかに県政とは無関係である」とか、「調査研究活動としての合理性ないし必要性が明らかに欠ける場合に限られる」とか、「当該調査活動に政務調査費を支出することが著しく不相当である」というような事情がない限り、不当の問題にとどまって違法の問題を生じない⁽¹³⁾」との判断基準となっている。しかし、「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である」といった局面などは、ほとんど想定されないのではないか。このような判断基準では、議員・会派からそれらしい理由付けがなされれば支出の是非は不当の問題にとどまることになり、裁判所による法的統制を放棄するものといわざるを得ない⁽¹⁴⁾。議員の自律性が尊重された状況にあることで、政務調査費の交付対象は

広く認められる方向で解される傾向にある。¹⁵⁾

加えて、住民訴訟を有効に機能させるためには、原告が当該行為の違法性について合理的な疑いを生じさせるだけの立証をした場合には、証拠資料を提出し得る立場にある被告においてその合理的な疑いを解消しなければ違法性が推定されるなど、原告（住民）の立証責任は緩和されるべきである。¹⁶⁾

政務調査費に関する判例をみると、裁判所は、議会が定立した当該使途基準に従って、政務調査費の支出の使途基準適合性を審査しているのみであり、その使途基準自体の内容や手続がはたして法令に適合し、相当であるのか否かについては審査の対象としていないことがわかる。ここに、判例の大きな問題点があるといえよう。したがって、この観点からすれば、議会の立法行為に対する司法の謙抑性は、依然として維持されていると評価することができ¹⁷⁾る。裁判所は、政務調査費に関する使途基準の内容や手続の適法性・相当性にも立ち入って審査すべきであるとともに、使途基準適法性の判断基準を明確にすべきである¹⁸⁾と考える。

以上のことから、今後も、政務調査費（政務活動費）の問題については、様々な観点から検討・議論を要する重要な問題であるといえる。

（1） 加藤幸雄「政務調査費条例のあり方を問う」都市問題九八巻四号一八頁以下参照。

（2） 同二二頁参照。

（3） 野村稔『議会改革の条件』（ぎょうせい、平成一九年）四七頁以下、浅野史郎「政務活動費と地方議会の使命」ガバナンス一八七号五五頁、久保聡「相次ぐ政務活動費の不適切使用」毎日新聞平成二六年二月四日（朝刊）参照。

う程度をもって、政務調査費の本件各支出を適法とした判決（名古屋地判平成一七年五月二六日 LEX/DB 文献番号28101447 参照）や、各議員のホームページに掲載された記事は、「一見して議員の活動とは無関係であると認められない限り、議員の調査研究活動に含まれる」とした判決（大阪高判平成二四年一月三一日判例地方自治三七一号一〇頁参照）がある。議員の裁量をあまりにも広く認め過ぎるのは、公金の使途上、望ましいとはいえない（室井・前掲「最新判例批評」六頁参照）。

(14) 板垣・前掲「財政法判例研究」五〇頁参照。

友岡史仁「会派に対する司法統制と『自律性』の距離」法学セミナー六六七号四九頁は、「条例による統制は、政務調査費は議員活動の根幹であるがゆえに議員自らが統制するという点において、『自律性』との相性がよいとはいえず、その範囲を客観的に画することは、政治的中立性を保つ目的において司法権の介入を遮断する論理へと発展しやすくなる。この点は、……議会・議員による、極めて広範な裁量判断が働く余地を生み出すことにもなる」としている。

(15) 友岡・前掲「会派に対する司法統制と『自律性』の距離」四八頁参照。

政務調査費に関しては、地方自治法が規定する「調査研究に資するため必要な経費」の文言が拡張解釈されているという問題点がある（碓井・前掲書四一六頁、國井義郎「判例解説」判例地方自治三三九号一五頁参照）。

(16) 井上・前掲書二二五頁参照。

内山忠明「判例回顧」判例地方自治三七八号五頁は、政務調査費については、平成二四年に「政務活動費」と名称と仕組みを変える地方自治法の改正が行われたことから、「今後は政務活動費について同種の訴えが提起されることとなる。政務活動費の支出範囲は『政務調査費』に比べ拡大されたことは明らかであるが、支出の明細を主張立証する義務と程度が原告にどの程度要求されるかについては同様の問題が残っている」と指摘している。

(17) 村上順・小倉卓晃「判例研究」自治総研三二一号五〇頁参照。

(18) 政務調査費に関する判例においては、確固とした使途基準適法性の判断基準があるとはいえず、明確な判断基準を確立する必要がある（下山重幸「財政法判例研究」会計と監査六五巻二号四七頁参照）。