

はじめに

国が最重要政策の1つとして地方創生に力を入れる中、その重要な担い手の1つである地方議会の在り方が、今、改めて問われています。特に、平成12年4月の地方分権一括法施行により地方公共団体の自己責任の範囲や自己決定権が拡大されたことを受けて、地方議会の活性化や機能の充実、そしてそれを支える地方議員の審議能力の向上が強く求められるようになってきました。

そこで国は平成12年5月に地方自治法の一部を改正し、議員の調査研究活動の基盤を図る観点から政務調査費制度を設立、「調査研究活動に資するため必要な経費の一部として、その議会の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」（地方自治法100条第14項）こととしました。さらに平成24年の地方自治法改正では、政務調査費の名称が政務活動費と改称され、その交付目的も「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、より幅広い用途に活用できることになりました。

しかし実際に政務活動費を支出する際に、それが「調査研究に資するために必要な経費」であるかどうかを判断するのは容易ではなく、最近ではその用途が問題視され、議員の資質や活動に批判の目が向けられる事案も増えています。

そこで本書では政務活動費（※）の基本的な考え方を理解し、不適切な支出を事前に防ぐために、政務活動費に関する過去の判例のうち、主に適法性が認められなかったケースを紹介、特に問題になりやすい費目や適法・違法の判断基準をわかりやすくまとめました。

地方議員や会派関係者の皆様はもちろん、議会運営関係の皆様にもご活用いただき、政務活動費の適正利用、議会及び議員に対する住民の信頼確保、そして地方議会の活性化の一助としていただけることを願ってやみません。

平成 27 年 11 月
国政情報センター

※平成 24 年 9 月の地方自治法改正により政務調査費は「政務活動費」に改称されましたが、本書第 2 章で紹介する訴訟の多くが平成 24 年 9 月以前の支出を対象としたものであるため、判例紹介の部分では判決文の表記に準じて「政務調査費」と表記しています。

なお、本書の内容は地方自治法（第 1 章においては、平成 24 年法律第 72 号による改正後のもの、第 2 章においては同法同改正以前のもの）に基づいています。

目 次

はじめに	2
第 1 章 政務活動費制度の概要	
1 政務活動費制度設立の背景	8
2 政務活動費の交付対象、交付額、交付方法	9
3 政務活動費の返還	11
4 政務活動費の支出	12
5 支出対象外の経費	17
第 2 章 判決事例	
1 山梨県議会（H26.5.19 / 最高裁）	22
2 橿原市議会（H26.3.18 / 大阪高裁）	27
3 福岡市議会（H25.11.18 / 福岡地裁）	34
4 名古屋市議会（H25.9.19 / 最高裁）	53
5 掛川市議会（H25.7.26 / 静岡地裁）	55
6 新潟県議会（H25.6.4 / 東京高裁）	59
7 青梅市議会（H25.4.24 / 東京地裁）	65
8 堺市議会（H25.3.22 / 大阪高裁）	68
9 目黒区議会（H24.10.31 / 東京高裁）	71
10 徳島市議会（H24.10.18 / 高松高裁）	74
11 釧路市議会（H23.11.25 / 札幌高裁）	78
12 大分県議会（H24.1.31 / 福岡高裁）	85
13 岩手県議会（H23.9.30 / 仙台高裁）	90
14 西宮市議会（H23.5.11 / 神戸地裁）	103
15 直方市議会（H23.1.21 / 福岡地裁）	116
16 小山市議会（H23.1.19 / 宇都宮地裁）	118
17 名古屋市議会（H22.9.30 / 最高裁）	122
18 函館市議会（H22.9.16 / 札幌高裁）	126
19 小松市議会（H22.3.29 / 金沢地裁）	130

20	熊本市議会 (H22.3.26 /熊本地裁)	135
21	函館市議会 (H22.2.23 /最高裁)	148
22	枕崎市議会 (H21.9.18 /福岡高裁)	150
23	大田原市議会 (H21.7.15 /宇都宮地裁)	153
24	桑名市議会 (H21.2.26 /名古屋高裁)	156
25	倉敷市議会 (H21.2.17 /岡山地裁)	159
26	名古屋市議会 (H21.1.16 /最高裁)	162
27	島根県議会 (H20.11.10 /松江地裁)	165
28	鹿沼市議会 (H20.3.12 /宇都宮地裁)	168
29	金沢市議会 (H20.2.4 /名古屋高裁)	173
30	弘前市議会 (H19.10.26 /最高裁)	176
索引		195

— 第1章 —

政務活動費制度の概要

1 政務活動費制度設立の背景

政務活動費とは、地方自治法第 100 条第 14 項の規定に基づき、調査研究活動等に必要な経費の一部として地方議会の議員や会派に交付される資金のことです。

政務活動費制度は、平成 12 年の地方自治法改正に伴って設立された制度で(当時の名称は政務調査費制度)、現在では全都道府県議会と、全国 1,741 の市区町村議会のうち 889 議会で導入されています(平成 26 年 4 月総務省調べ)。

政務活動費制度設立の背景には、平成 11 年に地方分権推進を目指して成立した「地方分権一括法」により、地方公共団体の自己責任の範囲や自己決定権が拡大されたこと、それに伴って地方議会の役割や機能も拡大し、議会の活性化や議員の審議能力の向上が求められるようになったことなどがありました。

その後、平成 24 年の地方自治法改正で名称が政務調査費から政務活動費に改称されました。同時に従来は調査研究に限定されていた使途が「調査研究その他の活動」に拡大され、政務活動費を充てることができる経費の範囲は各地方公共団体が条例で定めることとされました。また同年の改正では使途の透明性の確保のための努力を議長に求める旨の条文も加えられました。

《地方自治法第 100 条》

第 14 項

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。

第 16 項

議長は、第 14 項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。

改正前《地方自治法第 100 条》

第 14 項

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。

2 政務活動費の交付対象、交付額、交付方法

地方自治法第100条第14項で、政務活動費の運用は各地方公共団体の条例の定めるところによるものとされていることから、政務活動費の交付対象や交付金額、交付方法等は地方公共団体ごとに異なります。

【交付対象】

地方自治法第100条第14項では、政務活動費が交付できるのは「会派又は議員」とされています。よって各地方公共団体は条例によって政務活動費の交付対象を、①会派のみ②議員のみ③会派および議員④会派または議員（選択制）のいずれかに定めることができます。なお、所属議員が1名の会派（1人会派）を政務活動費の交付対象としても、特に問題ないと解されています。

〈実際の条例〉

- ・ 釧路市議会における各会派等に対する政務活動費の交付に関する条例
第2条 政務活動費は、各会派及び会派無所属議員に対して交付する。
- ・ 長崎県政務活動費の交付に関する条例
第3条 政務活動費は、会派及び議員の職にある者（月の初日に在職する者に限る。）に対し交付する。

【交付額】

政務活動費の交付額についても、各地方公共団体が条例によって定めるものとされているため、団体によってその額はさまざまです。なお、平成27年に全国市民オンブズマン連絡会議が行った調査によると、都道府県議会議員一人当たりには交付される政務活動費の平均は約421万円、市議会議員では人口50万人以上の政令市で平均約396万円、人口20万人以上の中核市では平均約113万円となっています（いずれも年間交付額）。

1

山梨県議会 旅費等返還請求事件

(平成 25 年 (行ツ) 第 506 号、平成 25 年 (行ヒ) 第 549 号)

問題となった支出

- | | |
|---------------------------|-----|
| (1) 調査研究費 (アメリカ研修旅費、通訳料等) | ➡ × |
| (2) 調査研究費 (エジプト研修費) | ➡ × |
| (3) 調査研究費 (韓国視察) | ➡ × |
| (4) 調査研究費 (屋久島視察) | ➡ × |

1 判決

政務調査費約 850 万円返還請求命令

(最高裁判所第一小法廷判決／平成 26 年 5 月 19 日判決言渡)

【判決の概要】

平成 21 年～ 22 年度に山梨県議会議員ら 11 名が公費で行った海外研修の旅費などの一部に違法な支出があるとして、山梨県知事を相手取って合計約 850 万円の返還を県議らに命じるよう求めた住民訴訟の上告審。最高裁第一小法廷は、全額を返還するよう命じた第二審・東京高裁判決を支持し、県の上告を棄却した。

2 判決の詳細

- (1) 調査研究費 (アメリカ研修旅費、通訳料等) ➡ ×

【支出の概要】

山梨県議会議員である議員①、議員②、議員③の 3 名は、平成 22 年 1 月 17 日～ 23 日 (5 泊 7 日) で、アメリカ研修を行い、その費用として議員①は 64 万 1,647 円、議員②は 64 万 1,323 円、議員③は 64 万 1,458 円を調査研究費としてそれぞれ政務調査費から支出した。加えて通訳兼ガイド

料・視察見学手数料および専用車両借り上げ料として合計77万4,600円(3名で3分の1ずつ負担)も、調査研究費として政務調査費から支出した。

本視察の目的は「アメリカと日本の輸出入の調査。農業大国アメリカの農業事情について視察するため」とされ、日程は次の通りである。

- 1月17日 山梨県⇒ニューヨークに移動。同市内を視察し、メトロポリタン美術館、グラウンドゼロおよび自由の女神を訪問。
- 1月18日 ロングアイランドを視察。午前11時ごろから午後1時ごろまで、ワイナリー Pindar を訪れ、山梨県におけるワイン振興の参考にするため、ニューヨークワインの生産の現状を視察した。
- 1月19日 午前9時半～10時半ごろまで、JTB ニューヨーク支店を訪問。アメリカのホテル業界の現状、国別の訪日外国人客数の動向および変動の要因、山梨県への観光客誘致の方策等について説明を受けた。また、午前11時ごろから午後0時ごろまで CLAIR (自治体国際化協会) ニューヨーク事務所を訪問し、担当者からアメリカにおける果樹の生産量、州別のワイン生産量および特性などの説明を受けた。
午後2時から専用車でアトランティックシティへ移動。同所でそれぞれ自由行動をとり、ボードウォークを活用した観光振興やイベント会場等を見学した。
- 1月20日 専用車でフィラデルフィアへ向かい、フィラデルフィアからアセラ・エクスプレスに乗車してワシントンへ移動。到着後は、同市内を視察。国会議事堂、アーリントン墓地、ホワイトハウス、リンカーン記念堂を訪れた。なおホワイトハウスは建物を車内から鑑賞したのみであった。また山梨県が進める石和地区駅前再開発の参考とするため、ユニオンステーションを訪問した。
- 1月21日 ワシントン市内を視察し、LEED 認定施設リンカーンコテージ、スミソニアン博物館および大型商業施設を訪問した。
- 1月22日および23日 山梨県へ移動

【判決】

上記アメリカ研修は、その大部分が自由の女神、グラウンドゼロ、アーリントン墓地、ホワイトハウスなどの観光名所見学や、メトロポリタン美術館、スミソニアン博物館への入館に費やされ、研修目的である日米の輸出入の調査、米国の農業事情の視察等に関係するものとしては、CLAIR ニューヨーク事務所の訪問とロングアイランドにおけるワイナリー Pindar の視察がある程度に過ぎない。しかも、CLAIR は東京都千代田区に本部があり、我が国の地方公共団体等の事業に必要な海外の情報を収集して提供する日本の財団法人である。よって、議員らが「米国におけるワインの輸入状況」を調査した証拠として同事務所で入手した各種統計資料を提出しているが、それらの資料はニューヨーク事務所を訪問せずとも、日本において容易に入手できるものである。

また、議員◎が作成した「アメリカ視察・報告書」には、マンハッタンのニューヨークワイン専門店「Vintage New York」を経営するニューヨークワインのエキスパート、ロバート・ランソン氏に「ニューヨークワインの魅力を語っていただき、試してみるべき6本のワインを薦めてもらった」として8ページにわたってランソン氏を講師役とするワインについての研修報告書が記載されていた。しかし、実際には議員3名は「Vintage New York」を訪問したこともなければ、ランソン氏と会って説明を受けたこともなく、報告書の内容は日本で出版されている本の記載を引用したものである。なお、議員◎はこの事実を指摘された後で、報告書を書き換えている。このように訪問したこともない場所を訪問し、会ったこともない人から説明を受けたかのような重大な虚偽の内容を記載した報告書を漫然と作成すること自体、参加した議員3名が真摯に山梨県の農業や果樹生産のために有益な情報を得るなど山梨県政、山梨県議会あるいは山梨県民のことを考えた上で、本件アメリカ研修の計画を立てて、それを実行したものではないことの証左であるといえよう。

なお議員◎は、例えばホワイトハウスの見学について「政治に関わる者としての見識を深めることができた」という旨の供述をしているが、それは前記研修目的にはおよそ関係のないことであり、政治家個人の研鑽に過ぎないので、決して公の費用でもって行うべきでなく、自費で行うべきものである。

以上のことなどから、本件アメリカ研修の行先や日程等は、山梨県の議会運営および議会審議等の資質の向上を図り、もって山梨県民の福祉の増進に資するという研修の趣旨を全うするものであったとは到底認めることができず、本件の研修

目的に照らしても明らかに不合理なものである。よって本件アメリカ研修は、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いわざるを得ない。そうすると、これに要した費用は使途基準に合致しない違法な支出である。したがって、本件アメリカ視察・研修に参加した議員④、⑤、⑥は各自の旅費と通訳料等の各3分の1を、法律上の原因なく山梨県の損失の下に利得したものであるから、それぞれがその不当利得額（議員④が89万9,847円、議員⑤が89万9,523円、議員⑥が89万9,658円、合計269万9,028円）を山梨県に返還すべきである。

(2) 調査研究費（エジプト研修費） → ×

平成22年4月21日～29日に県議会議員5名が参加したエジプト研修に関しても、その日程や内容を検証した結果、上記(1)のアメリカ研修と同じく「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いわざるを得ない」として、政務調査費から調査研究費として支出された5名分の経費の全額（各89万9,330円、合計449万6,650円）について、使途基準に合致しない違法な支出であるとの判断を下した。

(3) 調査研究費（韓国視察） → ×

「①富士山静岡空港の利用状況・空港管理、②韓国の一般社会・経済状況、対日感情、③海外旅行市場・観光交流」の調査を目的に議員7名が参加した韓国視察（平成21年7月20日～22日）についても、その日程や内容を検証した結果、「一般の観光旅行における見学とは異なる何らかの特段の調査研究が行われた事情はおよそかがうことができない」として、上記アメリカ研修やエジプト研修と同じく、「実質的には視察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いわざるを得ない」として、7名分の経費の全額（合計44万5,525円から食事代7万円を控除した37万5,525円）を本件使途基準に合致しない違法な支出であるとの判断を下した。

合致する支出とは認められない、違法な支出である。

《参照条文等》

- ・ 地方自治法 100 条 13 項、14 項
- ・ 地方自治法 242 条の2 第 1 項 4 号
- ・ 弘前市議会政務調査費の交付に関する条例
- ・ 弘前市議会政務調査費の交付に関する条例施行規則

索引

●調査研究費

〈国内旅費〉

- 屋久島視察／山梨県議会…………… P 26
- 北九州視察日当／福岡市議会…………… P 39
- 出張における日当／福岡市議会…………… P 48
- 日光東照宮拝観に係る支出／新潟県議会…………… P 59
- 薬師寺展入場料、タクシー代／新潟県議会…………… P 60
- 東京出張交通費／新潟県議会…………… P 61
- 文楽、落語鑑賞代等／新潟県議会…………… P 62
- スケジュールが不明な視察の経費／新潟県議会…………… P 63
- 駐車場代、高速道路代／目黒区議会…………… P 71
- 東京・大阪視察交通費等／徳島市議会…………… P 74
- 四国地方視察に係る旅費／釧路市議会…………… P 78
- 中部地方視察に係る旅費／釧路市議会…………… P 79
- 沖縄県視察に係る旅費／釧路市議会…………… P 80
- 東北地方および東京視察に係る旅費／釧路市議会…………… P 81
- パーティ参加費および参加のための旅費・日当／直方市議会…………… P 116
- 長野県松本城観覧料／小山市議会…………… P 118
- 東京出張に係る経費／函館市議会…………… P 126
- 釧路視察に係る経費／函館市議会…………… P 128
- タクシー代、高速道路代等／小松市議会…………… P 130
- 交通費、日当／小松市議会…………… P 132
- 愛知万博視察／熊本市議会…………… P 138
- 年間 15 回分の視察経費／熊本市議会…………… P 139
- 陳情目的の旅費／函館市議会…………… P 148
- 高速道路通行料、フェリー代、講師謝礼等／枕崎市議会…………… P 150
- 視察に係る交通費、宿泊費等／大田原市議会…………… P 153
- 視察中の日当／大田原市議会…………… P 154
- 調査旅費／倉敷市議会…………… P 159
- 情報交換・懇親会費／弘前市議会…………… P 178
- 足利視察旅費／弘前市議会…………… P 179
- 名古屋青果市場・世界遺産白川郷調査旅費／弘前市議会…………… P 179
- 旅費、スナックでの二次会費用、観光費用等／弘前市議会…………… P 183
- 視察旅費等／弘前市議会…………… P 186
- 高速・有料道路料金および駐車場／弘前市議会…………… P 190

〈海外旅費〉

- アメリカ研修旅費、通訳料等／山梨県議会…………… P 22
- エジプト研修費／山梨県議会…………… P 25

- 韓国視察／山梨県議会…………… P 25
- アメリカ視察交通費等／徳島市議会 …… P 75
- 妻を同伴した欧州視察旅行の経費の一部／島根県議会…………… P 165

〈食事代等〉

- 議会開催日の昼食代／福岡市議会…………… P 36
- 土産代、視察先食事代／新潟県議会 …… P 62
- 食事代／岩手県議会…………… P 95
- 事務員の食事代／岩手県議会…………… P 96

〈車両維持費〉

- ガソリン代／目黒区議会…………… P 72
- ガソリン代／島根県議会…………… P 166
- ガソリン代、タクシー代・駐車場代／弘前市議会 …… P 180
- ガソリン代、電話料金／弘前市議会…………… P 185
- ガソリン代／弘前市議会…………… P 189
- タイヤ代、車検修理代／弘前市議会…………… P 189
- ガソリン代／弘前市議会…………… P 189
- ガソリン代および事務用品他／弘前市議会…………… P 193

〈その他〉

- バス運転手への菓子折代／掛川市議会…………… P 56
- 諸団体等の月会費・年会費／岩手県議会…………… P 93
- テーマも講演者も同じ講演会への参加費／岩手県議会…………… P 94
- 国会議員の国政報告会および準備会会費／岩手県議会…………… P 97
- 調査委託料／西宮市議会…………… P 106
- 若手議員の会 (WING あおもり) 総会費・年会費／弘前市議会…………… P 180

●研修費

- 自治会、子ども会等の参加費用／福岡市議会…………… P 43
- お茶代、菓子代、研修教材費、勉強会食事代等／福岡市議会…………… P 43
- ソフトボール大会会費／福岡市議会…………… P 47
- 行政書士の専門的知見への対価／青梅市議会…………… P 65
- 酒食を伴う会合への参加費／岩手県議会…………… P 91
- 講演会出席のための交通費／岩手県議会…………… P 94
- 英語学習教材購入費／小松市議会…………… P 133
- 講演会開催会場費、講師講演料等／桑名市議会…………… P 157
- 各種会合会費・負担金等／弘前市議会…………… P 191

●広聴広報費

〈ホームページ関連費用〉

- プロバイダー料、ホームページ管理料／福岡市議会 …………… P 44
- ウェブサイト利用料／大分県議会 …………… P 87
- ホームページ関連費／西宮市議会 …………… P 105
- ホームページ管理費／西宮市議会 …………… P 108
- ホームページ管理費／西宮市議会 …………… P 109
- ホームページ関連経費／西宮市議会 …………… P 114
- ホームページ管理料／西宮市議会 …………… P 115

〈広報誌等印刷費用〉

- 広報誌印刷代／西宮市議会 …………… P 106
- 議員個人の会報誌印刷代、デザイン代／西宮市議会 …………… P 109
- 当選のお礼を記載した「議員①通信」印刷代／西宮市議会 …………… P 115
- 会派機関紙取材費・印刷費／名古屋市議会 …………… P 124

〈その他〉

- 切手代／福岡市議会 …………… P 37
- 部屋当番費用／福岡市議会 …………… P 45
- 祝賀広告代、コンサート協賛金／福岡市議会 …………… P 50
- 広報、報告書代／弘前市議会 …………… P 186

●会議費

〈食事代〉

- 食事代／岩手県議会 …………… P 95
- 議員総会昼食代／名古屋市議会 …………… P 122
- 執行部会、政調部会昼食代／名古屋市議会 …………… P 123
- 食事代／鹿沼市議会 …………… P 169
- 食事代、資料代／鹿沼市議会 …………… P 171
- 食料費、食糧費／金沢市議会 …………… P 173

〈その他〉

- 県政報告会に関する水道使用料／岩手県議会 …………… P 96
- 議員の県政報告会会費、会場費／岩手県議会 …………… P 97
- 市政報告、市民と語る会等の会議費／弘前市議会 …………… P 184
- 会場費、茶菓代／弘前市議会 …………… P 187

●資料作成費

- カメラ代、コピー使用料、紙代、紙代振込料／福岡市議会 …………… P 41