

平成27年6月12日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 渡邊裕一

平成26年(行コ)第12号 政務調査費返還履行請求控訴事件

(原審・札幌地方裁判所平成22年(行ウ)第42号)

口頭弁論終結の日 平成27年4月10日

判 決

札幌市中央区北3条西6丁目

控 訴 人	北 海 道 知 事
	高 橋 は る み
訴訟代理人弁護士	藤 田 美 津 夫
指 定 代 理 人	佐 藤 則 子
同	小 森 康 広
同	有 路 進 太 郎
同	山 田 浩
同	尾 崎 幸 嗣
同	吉 田 学

札幌市中央区北2条西6丁目

控訴人補助参加人	自由民主党・道民会議北海道議会議員会
代 表 者 代 表	村 田 憲 俊

札幌市中央区北2条西6丁目

控訴人補助参加人	北海道議会民主党・道民連合議員会
代 表 者 代 表	勝 部 賢 志
上記2名訴訟代理人弁護士	伊 藤 隆 道

札幌市中央区南1条西10丁目6番地 タイムスビル3階

被 控 訴 人	札 幌 市 民 オ ン ブ ズ マ ン
代 表 者 代 表	島 田 度
訴訟代理人弁護士	太 田 賢 二

同	小	川	里	美
同	中	村	憲	昭
同	福	田	亘	洋
同	渡	辺	達	生
同	田	中	健	太 郎
同	桑	島	良	彰
同	齊	藤	佑	揮

### 主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とし、当審における補助参加によって生じた費用は控訴人補助参加人らの負担とする。

### 事 実 及 び 理 由

#### 第1 控訴の趣旨

- 1 原判決中、控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 上記部分につき、被控訴人の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、第1、2審とも被控訴人の負担とする。

#### 第2 事案の概要

- 1 本件は、北海道の住民を構成員とする権利能力のない社団である被控訴人が、北海道議会の会派である控訴人補助参加人自由民主党・道民会議北海道議会議員会（以下「参加人自民」という。）及び控訴人補助参加人北海道議会民主党・道民連合議員会（以下「参加人民主」といい、参加人自民及び参加人民主を合わせて「参加人ら」という。）が平成21年度に北海道から交付を受けた政務調査費のうち、参加人自民については4445万円、参加人民主については2984万円をそれぞれ所定の用途基準に反して違法に支出したとして、控訴人に対して、地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、参加人らに対して上記各金額の返還を請求するよう求める住民訴訟である。

原審は、控訴人に対し、参加人自民に対して2,222万5,000円の、参加人民主に対して1,570万円の返還を請求するよう命ずる限度で被控訴人らの請求を認容し、その余の請求を棄却したところ、控訴人が敗訴部分を不服として控訴した。

- 2 関係法令等の概要、前提事実、争点及びこれに関する当事者の主張は、原判決書3頁8行目の「平成23年法律第35号」を「平成24年法律第72号」と、4頁1行目の「改正前」を「改正後」とそれぞれ改めるほか、原判決書「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の1ないし3に記載のとおりであるから、これを引用する。

### 第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、本件請求について、控訴人に対し、参加人自民に対して2,222万5,000円の、参加人民主に対して1,570万円の返還を請求するよう命ずる限度で認容し、その余の請求は棄却するのが相当であると判断する。その理由は、次のとおり補正するほか、原判決書「事実及び理由」欄の「第3 当裁判所の判断」の1ないし8に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決書22頁16行目の「各市町の議会の町長・議長等」を「各市町の市長、町長、議会の議長等」と改める。
- (2) 原判決書28頁10行目の「各市町村議会の町長等」を「各市町の市長、町長、議会の議長、議員等」と改める。
- (3) 原判決書39頁7, 8行目の「セミナー」の次に「(丙13)」を加える。

#### 2 控訴理由について

- (1) 本件支出1及び2について

ア 控訴人及び参加人らは、参加人自民には自民党員である道議が、参加人民主には民主党員である道議がそれぞれ多数所属しており、会派の目指す政策が政党の目指す政策に近いものとなることは当然のことであるが、会

派は政党とは別の団体であるから、会派の議会活動は純然たる政務調査活動と評価されるべきであって、政務調査活動と政党活動が混在する余地はなく、政務調査活動が政党活動の側面を有する（表裏一体である）と評価することは不当である旨主張する。

しかしながら、会派である参加人らはそれぞれ自民党員又は民主党員である道議らによって構成されているのであるから、会派活動に政党活動の側面があるのはむしろ当然のことであり、政党活動の側面がない会派の政務調査活動もあり得るものの、会派活動と政党活動が混在する場合は多いことは容易に想定できることであり、原判決書「事実及び理由」欄「第3

当裁判所の判断」の2及び3のとおり、本件において控訴人又は参加人らが会派の政務調査活動であると主張する活動を具体的に検討すると、業務の相当範囲について、政党活動の側面が混在すると認められる。更に、本件ガイドライン（甲4、平成21年度当時の北海道議会におけるもの）の2頁「運用方針の考え方及び補充説明」欄には、「議員の活動は、議会活動、政党活動、選挙活動等と多彩であり、一つの活動が政務調査活動と他の議員活動の両面を有し、渾然一体となっていることが多く」という記載があることから、平成21年度当時、北海道議会において、議員の活動について、政務調査活動と政党活動が混在することが多いことが認識されており、このことは議員によって結成されている会派活動についても同様であったと認められる（平成22年4月付けで改訂された本件新運用方針も、政務調査活動と政党活動等が混在する場合があることが記載されている。甲13、原判決書7頁参照）。したがって、上記主張は理由がない。

また、参加人らは、政務調査活動と政党活動が混在する場合、委託業務である政務調査活動に政党活動の側面があるというのであれば、政党活動にも政務調査活動の側面があるから、政党活動に関する経費の2分の1について政務調査費への計上が許されることになり、却って不合理な結論に

なる旨主張する。

しかしながら、当該活動に関する経費に関し、政務調査活動と政党活動について合理的割合による按分が可能である場合は、その割合で経費を按分するのが相当であるから、経費の2分の1を政務調査費に計上することが当然に許されるものではない（政務調査活動の部分がより大きい場合、2分の1を超える割合が合理的であることもありうる。また、本件契約1及び2においては、政務調査に係る業務委託料の総額が合意されているから、その額を超える費用を政務調査費へ計上できないことはいうまでもない。）。したがって、上記主張は理由がない。

イ 控訴人は、本件について、本件新運用方針を適用することは事後に定めた取決めを遡及適用することにほかならないなどと主張する。

しかしながら、本件新運用方針（平成22年4月付け。甲13。原判決書7頁参照）は、政務調査費の充当の範囲について、会派及び議員の政務調査活動が政党活動、後援会活動等と混在し、活動実態や使用実態に応じた合理的割合で按分できない場合の、政務調査費を充当することができる按分割合の上限を定めるものであり、按分割合の上限は、政務調査活動が、①後援会活動と混在する場合は2分の1、②後援会活動及び政党活動と混在する場合は3分の1とそれぞれ定められているところ、これらの定めは、政務調査活動と混在するその他の活動の数を加えて均分した割合を上限とするという考え方を採用していると考えられる。このような考え方は、当該活動に係る経費が、その活動実態、使用実態に応じた合理的割合で按分できない場合における政務調査費の按分方法として、一般的に考えられる公平かつ合理的な基準であると認められる。上記の定めには、政務調査活動と政党活動の2つだけが混在する場合の定めはないが、政務調査活動と政党活動が混在する場合があることは既に説示したとおりであり、また、上記②のとおり、政務調査活動が後援会活動及び政党活動と混在する場合

の定めがあつて政務調査活動と政党活動が混在する場合も当然に想定されているから、政務調査活動と政党活動の2つだけが混在する場合も、上記の按分の考え方に基づいて、政務調査費の按分割合の上限を2分の1と認めることが公平かつ合理的である。したがつて、上記主張は理由がない（なお、参加人らは、本件契約1及び2について、委託契約における受託者は、当該契約の定めにしたがつて委託業務を行えばよく、その委託料を独立して会計処理すべき義務はなく、また、政党と会派の共催による活動に係る業務などは、政党と会派のそれぞれが応分の負担をし、実質上、当該活動にかかる経費が按分された上で委託料が賄われているにも関わらず、按分済みの会派の支出についてさらなる按分を求めるのは不合理であるから、本件支出1及び2について按分の問題が生ずることはない旨主張するが、そもそも本件契約1及び2における委託内容は包括的であつて、本件契約1及び2における業務委託料の額が合理的であることが窺える証拠もないから、上記各主張は理由がない。）。

(2) 本件支出3及び4について

控訴人及び参加人らは、北方領土問題の解決は、北海道の発展と道民生活に密接な関係があり、復帰期成同盟は、北方領土問題に精通し各種事業について道の相手方となる重要な団体であり、また、道は官民が連携して隣接するサハリン州との友好、経済協力のための交流を進めているが、ロシア協会は日口関係に関し、国政、道政を含めた諸情勢に精通し、特に道が進めるサハリン州との交流の民間レベルにおける重要な団体であつて、各団体の活動内容は、参加人民主が北方領土問題や日口関係に係る道政上推進すべき施策等を審議する上で有益であり、各団体は、会派の政務調査活動に寄与するところ、本件ガイドライン（1頁）によれば、支出対象である団体の活動内容や実態が政務調査活動に適うものであれば、各議員の当該会費を政務調査費から支出することが許容されているから、上記各団体に対する会費に係る支

出である本件支出3及び4は、政務調査費として認められるべきである旨主張する。

しかしながら、丙第11号証によれば、本件契約3は、参加人民主が、復帰期成同盟に対し、委託調査の目的を「道政調査に係る事務等補助業務」と、委託調査事項を「(1) 北方領土の情報の収集・整理、関連資料の整理、(2) 北方領土問題に関する研究報告書（提言）などの策定補助、(3) その他、連絡調整を含め、道政調査活動に必要なあらゆる業務」と、業務委託料を39万円として委託した政務調査業務委託契約であると認められる。また、丙第14号証によれば、本件契約4は、参加人民主が、ロシア協会に対し、委託調査の目的を「道政調査に係る事務等補助業務」と、委託調査事項を「(1) 日口間の情報の収集・整理、関連資料の整理、(2) 日口関係に係る研究報告書（提言）などの策定補助、(3) その他、連絡調整を含め、道政調査活動に必要なあらゆる業務」と、業務委託料を39万円として委託した政務調査業務委託契約であると認められる。ところが、控訴人及び参加人らは、原審において本件支出3及び4は本件契約3ないし4に基づく支出である旨主張していたにもかかわらず、当審において、本件支出3は復帰期成同盟に対する会費であり、本件支出4はロシア協会に対する会費であると主張するに至ったものであって、本件契約3及び4の上記契約内容からみても、上記主張変更の経緯からみても、本件支出3及び4が上記各団体に対する会費であると認めることはできない。仮に、会費であるとしても、団体の活動総体が政務調査活動に寄与するものとは認められない。したがって、上記主張は理由がない。

(3) 本件支出5について

控訴人及び参加人らは、① 連合北海道から参加人民主に対する平成20年以前における情報提供がいかなるものであったか明らかでないのに、過去に無償で提供されていたことがあったという一事をもって、本件支出5は本

件使途基準に適合しないと判断するのは短絡的である、② 平成18年度は、連合北海道に対する支出が政務調査費に計上されており（丙124）、平成19年度（丙125）及び平成20年度（丙126）は、会派の政務調査費以外の収入（所属道議から徴収した会派に対する会費）により賄われ、会派の予算の都合から政務調査費には計上されていないが、同様の趣旨で連合北海道に対して支出されているから、本件契約5に基づいて連合北海道から提供された資料や情報について、本件支出5との関係で対価性がなかったとはいえない旨主張する。

この点につき、参加人民主は、連合北海道に対し、① 平成18年度において、雇用問題、経済情勢調査を108万円で委託し、これを政務調査費に計上したこと（丙124）、② 平成20年3月11日付けで120万円を送金したこと（丙125）、③ 平成21年2月10日付けで117万円を送金したこと（丙126）がそれぞれ認められる。

しかしながら、平成18年度の雇用問題、経済情勢調査の内容や方法、その成果の還元方法、対価を必須とするものであったかどうかなどは証拠上明らかでなく、また、平成20年及び平成21年における各支出が、政務調査業務の委託料であるかどうかや、仮に政務調査業務に関する支出であったとしても、その政務調査の内容や方法、その成果の還元方法、対価を必須とするものであったかどうかなどもまた証拠上明らかではない。更に、平成21年度中に、参加人民主が連合北海道から受領した資料等（丙18の1ないし5）は、連合北海道の国や北海道に対する要望、意見書案採択の取り組みなどに関するものが多く、参加人民主が対価を支払うことが必須であったか疑問である。したがって、上記各主張は理由がない。

(4) 控訴人及び参加人らは、以上のほかにもるる主張するが、いずれの主張も本件の認定及び判断を左右するものではない。

3 よって、原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから棄却することとし、



主文のとおり判決する。

札幌高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 佐 藤 道 明

裁判官 細 島 秀 勝

裁判官 三 宅 康 弘

これは正本である。

平成 27 年 6 月 12 日

札幌高等裁判所第2民事部

裁判所書記官 渡 邊 裕

