

令和3年7月7日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成27年(行ウ)第18号 政務調査費返還履行等請求事件

口頭弁論終結日 令和3年3月3日

判 決

当事者の表示 別紙1当事者目録のとおり

主 文

- 1 被告は、別紙2「認容額一覧表」の「相手方」欄記載の者(対応する「金額」欄が0円の者を除く。)に対し、対応する「金額」欄記載の金員を支払うよう請求せよ。
- 2 原告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、別紙3「訴訟費用一覧表」のとおり負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 被告は、補助参加人自由民主党に対し、114万5234円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 2 被告は、補助参加人斎藤に対し、69万3056円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 3 被告は、補助参加人加藤に対し、95万1663円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 4 被告は、補助参加人菅原に対し、47万4760円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 5 被告は、補助参加人やしろに対し、191万6070円及びこれに対する平

- 成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 6 被告は、補助参加人鈴木に対し、87万5022円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
 - 7 被告は、補助参加人伊藤に対し、24万5420円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
 - 8 被告は、補助参加人赤間に対し、22万4175円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
 - 9 被告は、補助参加人佐藤に対し、86万7174円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
 - 10 被告は、補助参加人野田に対し、67万7250円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
 - 11 被告は、補助参加人田村に対し、28万5000円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
 - 12 被告は、補助参加人菊地に対し、144万7818円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
 - 13 被告は、補助参加人市民フォーラム仙台に対し、1370万1050円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

- 14 被告は、補助参加人復興仙台に対し、1025万9735円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 15 被告は、補助参加人公明党に対し、740万2966円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 16 被告は、補助参加人日本共産党に対し、619万1180円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 17 被告は、補助参加人社民党に対し、794万5620円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 18 被告は、補助参加人みんなの党に対し、234万4823円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 19 被告は、補助参加人大泉に対し、104万2330円及びこれに対する平成25年5月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要

本件は、地方行財政の不正を監視・是正すること等を目的として結成された権利能力なき社団である原告が、仙台市議会の会派又は議員である被告補助参加人らにおいて、仙台市から交付を受けた平成24年度の政務調査費の一部を違法に支出し、これを不当に利得したとして、地方自治法（平成24年法律第72号による改正前のもの。以下「法」という。）242条の2第1項4号に基づき、仙台市長である被告に対し、被告補助参加人らに対して違法に支出した政務調査費相当額の金員の返還及びこれに対する返還期限の翌日である平成2

5年5月16日から支払済みまで平成29年法律第44号による改正前の民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を請求するよう求める事案である。

1 関係法令

本件に関係する法令の定めは、別紙4「関係法令の定め」のとおりである。

2 前提事実（当事者間に争いがない事実又は後掲各証拠により容易に認定することができる事実をいう。）

(1) 当事者等

ア 原告は、平成5年6月24日、地方行財政の不正を監視・是正すること等を目的として結成された権利能力なき社団であり、被告は、仙台市の執行機関である。

イ 被告補助参加人らは、仙台市議会議員によって構成された会派（権利能力なき社団）又は議員である。

(2) 本件各支出

被告補助参加人らは、別紙5ないし23の「原告」欄の「年月日」欄記載の日に、「支出額」欄記載の金額を、仙台市から交付された平成24年度分の政務調査費から支出した（以下「本件各支出」という。）。

(3) 住民監査請求及び訴えの提起

ア 原告は、平成27年4月6日、仙台市監査委員に対し、平成24年度に被告補助参加人らに交付された政務調査費について、違法不当な支出が多数存在すると主張して、住民監査請求を行った（甲1）。これに対し、仙台市監査委員は、平成27年6月4日、上記住民監査請求には理由がないものと認め、これを棄却した（甲2）。

イ 原告は、平成27年7月2日、被告補助参加人らが政務調査費を違法に支出し、これを不当に利得したと主張して、本件訴えを提起した。

(4) 政務調査費に係る使途基準の定め

ア 仙台市政務調査費の交付に関する条例（本件条例）は、平成13年3月

16 白，法100条14項及び15項に基づき，市議会議員としての市政に関する調査研究活動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することに関し必要な事項を定めるものとして，制定された。

イ 仙台市政務調査費の交付に関する条例施行規則（本件規則）は，平成13年3月27日，本件条例の施行に関し必要な事項を定めるものとして，制定された。

なお，本件条例5条は，規則で定める使途基準に従って政務調査費を支出するものと定めているところ，本件規則2条は，同条各号に掲げる費用の区分に応じて使途基準（以下「本件使途基準」という。）を規定している。

ウ 仙台市議会議長は，本件条例13条の委任に基づき，仙台市政務調査費の交付に関する要綱（本件要綱）を制定した。

エ 仙台市議会は，政務調査費の交付につき，全議員の申合せにより，「政務調査費取扱い手引書」（本件手引書）を制定した。

3 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 政務調査費の支出に係る違法性の判断枠組み

（原告の主張）

ア 違法性の判断基準

法100条14項及び本件条例に基づいて仙台市議会の各会派又は議員に対して交付される政務調査費は，市議会議員としての市政に関する調査研究活動に資するため必要な経費の一部として交付されるものである（本件条例1条）。そして，政務調査費の具体的な使途は，本件規則2条の定める本件使途基準に限定されている。したがって，政務調査費を議員報酬で賄われるべき議員本来の活動（議会への出席，討論，議決等の議会活動及びこれに直結する活動）に関する経費のほか，政党活動，選挙活動，議員の後援会活動及び議員個人の私的な活動に関する経費に充てることは違法であり，また，政務調査以外の目的が併存している場合には当該支出額の

2分の1を超えて政務調査費から支出することは違法である。

イ 主張立証責任の所在

政務調査費の返還請求に当たっては、不当利得返還請求における主張立証責任に係る一般原則、すなわち、不当利得返還請求権の成立を主張する者において、その相手方が法律上の原因なく利得した事実の主張立証責任を負うという原則は妥当せず、政務調査費を支出した会派又は議員において、その適法性を立証する責任を負うべきである。すなわち、法100条14項は、議員の調査研究に資するため必要な経費に政務調査費の用途を限定し、同条15項は、議員に対して政務調査費に係る収支報告書を議長に提出することを義務付けている。さらに、本件条例10条7項及び12条は、上記収支報告書の提出に加えて、領収書等の証拠書類を議長に提出することを求め、これを何人も閲覧請求することができるとしているほか、議長に対し、上記収支報告書等を5年間保存することを義務付けている。

そうすると、上記各規定は、政務調査費の用途の透明性の確保という要請に重きを置いているというべきであるから、客観的資料に照らし、社会通念上、市政に関する調査研究に資するため必要な支出ということができない支出は、条例等に適合しない違法なものである。

したがって、被告らにおいて本件支出が適法であることを立証する責任を負うというべきである。仮に、被告らにおいて本件支出が適法であることについて立証責任を負わないとしても、上記のとおり、法及び本件条例が用途の透明性を重視していることに鑑みれば、原告において政務調査費が本件用途基準に適合しない支出に充てられた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、客観的資料に基づく反証がない限り、上記政務調査費の支出は違法であると判断されるべきである。

ウ 経費の按分

会派及び議員の活動は、調査研究活動以外にも政党活動、選挙活動、後

援会活動等と広範かつ多岐にわたる。そのため、会派又は議員が使用する事務所、事務用品等につき、調査研究活動のための利用とそれ以外の活動のための利用とが事実上混在し、明確に区分することが困難な場合があり得る。このように、政務調査費に係る経費と政務調査費以外の経費を明確に区分し難い場合について、本件要綱8条及び本件手引書3章4項は、従事割合その他の合理的な方法により按分した額を支出額とすることができるものとし、当該方法により按分することが困難である場合には、按分割合2分の1を上限として計算した額を支出額とすることができる旨を規定しており、合理性を有するものといえる。

そうすると、一般的、外形的事実から調査研究活動以外の活動にも利用されていることが推認される経費については、被告らにおいて、客観的資料に基づき、調査研究活動に利用される割合とそれ以外の活動に利用される割合を立証又は反証した場合には、当該割合で按分した額を政務調査費から支出することが許されるが、そのような立証又は反証がされない場合には、当該経費の2分の1を超えて政務調査費から支出することは許されないというべきである。

(被告らの主張)

ア 違法性の判断基準

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、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鑑み、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。

そして、議会制民主主義によって運営されている地方自治制度の下においては、会派及び議員は、市民の代表者として、市民の要求を常に把握し

て、それを市政に反映するため、広範な調査研究活動を行うことが期待されている。このような地方議員の役割を果たすために政務調査費の制度が設けられていることに鑑みれば、調査研究活動の対象は多岐にわたり、かつ、調査研究の方法も多様であるから、政務調査費支出の判断に当たっては、会派及び交付対象議員の自主性、自律性が十分に尊重されるべきである。

したがって、仙台市政との合理的関連性を欠く又は調査研究活動としての必要性を欠くと認められる支出に限り、本件用途基準に合致しない違法なものであると解すべきである。

イ 主張立証責任の所在

政務調査費を不当利得として返還することを請求するよう求めるためには、不当利得の一般原則に従い、不当利得返還請求権の成立を主張する原告において、具体的な政務調査費の支出が違法であることを主張立証する責任を負う。そして、原告において、客観的資料に基づき、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程度の合理的かつ具体的な主張立証をした場合には、被告らにおいて、当該支出が目的外支出ではないことを反証する必要があるものと解すべきである。

ウ 経費の按分

本件手引書は、議員の自主的な申合せ事項であり、法規範ないし裁判規範となるものではない。そのため、政務調査費による支出が許されるか否かは、地方自治法100条14項の趣旨に従って判断されるべきである。そして、政務調査費による支出が許されるか否かは、当該活動それ自体が、調査研究活動に要する経費といえるか否かによって決すべきであり、調査研究活動以外の活動としての性格を兼ね備えていたとしても、当然に政務調査費による支出が許されなくなるということはない。すなわち、調査研

究活動の中には、その反射的効果として議員、会派の知名度が向上するなどという効果をもたらし得るという意味において、調査研究活動以外の性格を兼ね備えている場合もあり得るが、当該活動それ自体が本件用途基準に適合する場合には、経費の按分は不要であると解すべきである。

仮に、本件手引書に基づき判断するとしても、本件要綱8条及び本件手引書3章4項の規定に鑑みると、按分をすべきか否か及び按分をする場合の按分割合については、会派及び議員の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである。

(2) 調査研究活動に要する旅費の支出

(原告の主張)

ア 主位的主張

政務調査費の支出は、本件手引書3章3項に定めるとおり、実費によることが原則である。もっとも、本件条例10条2項は、「前項の支出額は、実費によるものとする。ただし、これにより難いときは、別に定める方法により算定した額によることができる。」と規定し、実費原則の例外を定めているが、政務調査活動の旅費については、移動手段に係る料金及び宿泊料に関する領収書を入手することは容易であり、事務手続も煩雑であるとはいえないから、同項ただし書にいう要件に該当しない。したがって、実費を上回る支出は違法である。

なお、本件要綱7条1項は、「調査研究活動に要する旅費は、特別職の職員の給与、旅費、費用弁償の額並びにその支給方法に関する条例に基づき支給する場合の旅費の額に相当する額を超えて支出することはできない。」と規定するが、同規定は、実費が、特別職給与条例14条1項において準用する旅費条例に基づき計算される額を超えていたとしても、旅費条例の額を上限とする旨を確認した規定であって、旅費条例の額が実費を超える場合であっても旅費条例の額によることを許容するものではない。そして、

本件手引書3章5項も、調査研究活動に要する旅費の支給に当たっては旅費条例に基づき支給する場合の金額を上限とする旨規定しており、本件要綱7条の上記趣旨とも合致する。上記のとおり、本件手引書3章5項が実費を超える支出を許容していないことは、同項が平成23年8月26日に改定される前は、調査研究活動に要する旅費の支出に当たっては旅費条例に基づき支給する旨規定していたのに対し、上記のとおり旅費条例に基づき支出する額が上限である旨改定されたことから明らかである。

したがって、旅費条例に基づいて算出した額の支出（以下、当該算出による支出を「定額方式」という。）が実費を上回る場合には、その差額は違法な支出である。

イ 予備的主張

仮に、定額方式による旅費の支出が違法とならない場合があるとしても、本件条例10条2項ただし書の趣旨に従えば、事務手続の煩雑さを避けるため、実費支給原則を損なわない範囲で例外的に許容されるにすぎない。そうすると、実費が明確に算定され、同額を政務調査費として支出することに何らの支障がない場合には、事務手続の煩雑さを避けるという定額方式の趣旨は妥当するものではなく、定額方式によることは許容されない。

したがって、明確に実費が算出され、かつ、旅費条例に基づいて算出し、支出した額が実費を上回る場合には、その差額は違法な支出である。

（被告らの主張）

本件条例10条2項は、実費原則を採用しつつ、これにより難しいときは、別に定める方法により算出した額によることができる旨規定しており、実費によることが困難な場合に実費以外の方法によって算定した額の旅費の支出を許容していることは明らかである。そして、政務調査に係る出張については、多岐にわたる移動手段に係る料金及び宿泊料について領収書を入力することが煩雑であるから、調査研究活動に要する旅費の支出は、実

費によることが困難な場合に当たる。

また、本件要綱7条1項及び本件手引書3章5項は、調査研究活動に要する旅費の支出に当たっては、特別職給与条例に基づき支出する場合の額を上限とする旨規定しているが、当該記載は、特別職給与条例に基づく支払方法（定額方式）のほかに、同条例による額を超えない範囲で実費方式によることもできることとしたものである。そして、このことは、平成25年3月15日改定に係る政務活動費取扱い手引書（乙A2）の7頁において、「政務活動に要する旅費は、次のいずれかにより取扱います。①『特別職の職員の給与、旅費、費用弁償の額並びにその支給方法に関する条例』の規定により算出する方法 ②旅費の全部又は一部について、実費により算出する方法（ただし、条例の規定による額を上限とします。）」と記載されたことから明らかである。

したがって、実費の額の多寡にかかわらず、旅費条例の額で支給することは違法ではない。

(3) 各論

本件各支出のうち、個々の支出の違法性に関する原告及び被告らの主張は、別紙5ないし23の「原告」欄及び「被告ら」欄のとおりである。

第3 当裁判所の判断

1 総論

(1) 違法性の判断基準及び立証責任の所在

ア 法100条14項は、普通地方公共団体は、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と規定している。これは、地方公共団体の自己決定権又は自己責任の拡大その他の地方分権の進展に対応し、その議会の担う役割がますます重要なものになってきていることに鑑み、地方公共団体の議会の審議能力を強化するため、議員の調査研究活動

の基盤の充実を図るという観点から、法232条の2に基づく補助金としてではなく、政務調査費として交付することができるとして、調査研究に資するため必要な経費の助成を制度化するものである。

もつとも、法100条14項は、政務調査費は、条例の定めるところにより交付することができる規定するとともに、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ている。これは、各地方公共団体の実情に応じた運用を図る観点から、政務調査費の交付の要否、交付の対象その他の具体的な定めについては、議会が自主的に制定する条例で定めなければならないとして、各地方公共団体の判断に委ねたものである。このように、政務調査費の交付は、その要否を含め、各地方公共団体の判断に委ねられていることからすると、当該判断は尊重されるべきであるから、政務調査費は、議会が自主的に制定する条例の趣旨目的を踏まえ、交付されるべきものである。また、政務調査費の財源が住民の税負担に依拠していることに鑑み、その使途の透明性を確保する観点から、同条15項は、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規定している。

上記各規定の趣旨を踏まえると、各地方公共団体における条例の政務調査費に係る定めが、議会の審議能力の強化、使途の透明性の確保など上記法の趣旨に則って定められている限り、政務調査費に係る経費の適否は、その条例の趣旨目的に照らし、当該定めに基づき判断するのが相当である。

本件条例は、法100条14項及び同条15項に基づき、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であり、本件条例5条は、会派は使途基準に従って政務調査費を支出するものとし、必要経費以外に充ててはならないと規定するほか、当該使途基準については、規則で定めるものとしている。そして、本件規則は、本件条例5条に基づき、本件条例

の施行に関し必要な事項を定めるものであり、本件規則2条は、政務調査費から支出することができる経費につき、調査研究活動の種類に応じて区分し、当該区分に基づき必要な経費を掲げた使途基準を規定している（本件使途基準）。

そうすると、本件使途基準は、法100条14項に規定する「議員の調査研究に資するため必要な経費」を類型化して掲げるものであって、議員の調査研究活動の基盤の充実を図ることによって地方公共団体の議会の審議能力を強化するとともに、政務調査費の使途の透明性を確保するために設けられたものであるといえる。

したがって、本件使途基準は、上記法の趣旨に則って定められているものであるから、本件各支出の適否は、本件各支出が本件使途基準に合致するか否かに基づいて判断するのが相当である。

また、本件要綱は、本件条例13条の委任に基づき、本件条例の施行に関し必要な事項を定めたものであり、政務調査費の対象外となる経費、支出手続等を規定するものである。そうすると、本件要綱も上記の法の趣旨に則って定められているものであるから、本件使途基準の該当性を判断するための指標となるものといえる。さらに、本件手引書は、法規範性を有するものではないものの、議会の諸機能の充実強化等を図るとともに一層の透明性の向上にも努めるという趣旨に基づき、本件使途基準等を更に明確にするものとして全議員の申合せとしてまとめたものであるから、本件使途基準の趣旨又は具体的内容を推知させるものとして、本件使途基準の該当性を判断するに当たって十分参考となり得るものである。

もっとも、会派及び議員の調査研究活動は市政全般に及ぶものであり、その対象は多岐にわたるものであるから、その方法の選択に当たっては、政務調査費の意義に鑑みると、会派及び議員の自主性及び自律性が尊重されるべきである。そうすると、いかなる手段方法によりいかなる内容の調

査研究活動を行うかについては、会派又は議員の合理的な判断に委ねられている側面があることは否定することができない。

以上によれば、政務調査費の財源が住民の税負担に依拠するものであり、その使途の透明性の確保が強く要請されることをも踏まえると、本件各支出が本件使途基準に合致しない場合とは、当該支出の客観的な目的や性質に照らして、当該支出と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ない場合をいうものと解するのが相当である。

イ 民事訴訟の一般原則に照らせば、民法703条に基づき不当利得の返還を請求する者は、相手方が法律上の原因なく利得したことを主張立証する責任を負うことになる。本件についてみると、原告は、被告に対し被告補助参加人らへの不当利得の返還を請求するよう求めているのであるから、原告において本件各支出が本件使途基準に合致しないものとして違法であることを主張立証することを要することになる。

しかしながら、政務調査費の支出の過程に関与していない原告においては、本件各支出が本件使途基準に合致しないことを具体的に明らかにすることは困難である一方、被告らにおいては、被告補助参加人らが支出の過程で自ら作成又は受領した書面等を提出することにより、本件各支出が本件使途基準に合致することについて説明することは比較的容易であるといえる。また、法の趣旨には、上記のとおり、政務調査費の使途の透明性を確保することも含まれていることに鑑みると、一定の場合には被告らに支出の使途に関する説明を求めることが、法の趣旨に適うといえることができる。

したがって、原告が、本件各支出の客観的な目的、性質に照らして、当該支出と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ないことを推認させる一般的、外形的な事実の存在を主張、立証した場合において、上記事実が認められたときは、被告らにおいて、当該支出に

より市政に関する具体的な調査研究が現にされたなどの特段の事情を主張して反証しない限り、当該支出は本件用途基準に合致しないものとして違法であると判断するのが相当である。

ウ これに対し、補助参加人共産党は、議会制民主主義における政務調査の位置付け、議会制民主主義の中で果たすべき政党、会派、議員等の役割などという議会制民主主義の在り方に遡って、政務調査費の支出が認められる根拠を明確にしない限り、本件各支出に係る違法性を判断することができないというべきであり、これを明確にした上で、原告らは、政務調査費として支出された金員の各項目に関して、政務調査費以外の活動にも利用されていることを経験則上推認させる客観的な事実を主張、立証する必要があるなどと主張する。

そこで検討するに、政務調査費の交付は、その要否を含め、各地方公共団体の判断に委ねられているものであることからすると、政務調査費の支出が違法か否かは、上記において説示したとおり、本件条例、本件規則、本件要綱等における各規定の趣旨目的を踏まえ、これを判断するのが相当である。

そうすると、政務調査費は、地方公共団体の議会の審議能力を強化するという観点から、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るものであり、議会制民主主義において重要な役割を果たすものであることはいうまでもなく、補助参加人共産党の主張は、その趣旨をいう限度において正当なものであるものの、飽くまで政務調査費の根拠が本件条例等にある以上、本件条例等を踏まえて定立された上記判断枠組みを左右するものとはいえない。

したがって、上記主張は、採用することができない。

(2) 経費の按分

本件要綱 8 条は、本件用途基準に掲げる経費について、政務調査費に係る経費と政務調査費以外の経費を明確に区分し難い場合には、従事割合その他

の合理的な方法により按分した額を支出額とすることができるものとし、当該方法により按分することが困難である場合には、按分の割合を2分の1を上限として計算した額を支出額とすることができる旨規定している。

会派及び議員の活動は、調査研究活動以外にも政党活動、議会活動、選挙活動、後援会活動等と広範かつ多岐にわたるものである。そのため、会派及び議員が使用する事務所、事務用品等につき、調査研究活動のための利用とそれ以外の活動のための利用とが事実上混在する場合、一つの活動が調査研究としての性格のみならずその他の性格も兼ね備える場合など、調査研究活動に係る経費とそれ以外の活動に係る経費を明確に区分し難い場合が存在する。このような場合に、上記の経費を按分した額につき政務調査費から支出することを認める取扱いは、議員の議会活動の基礎となる調査研究活動のために必要な経費の一部として政務調査費の交付を認めた法の趣旨及び上記の会派の活動の性質に照らして合理的なものであり、当該支出と調査研究活動との間に合理的関連性が要求される本件用途基準にも反するものではない。

そうすると、本件においても、原告の主張立証の結果、一般的、外形的な事実から、当該経費が調査研究活動以外の活動にも利用されることが推認される場合には、被告らにおいて、当該経費が調査研究活動のみに利用されたこと、又は当該経費に関し調査研究活動に利用された割合とそれ以外の活動に利用された割合について、客観的資料に基づき反証することを要するものと解するのが相当である。

したがって、被告らにおいて、その反証がされた場合には、その全部又は当該割合で按分した額を政務調査費から支出することは適法となり、他方、その反証をしない場合には、当該経費全体の2分の1を上限として計算した額を政務調査費から支出することは適法となるが、当該経費全体の2分の1を超える部分の支出は本件用途基準に合致しないものとして違法となるものと認められる。

これに対し、被告らは、政務調査費の支出について、一つの活動が調査研究活動としての性格を有するとともに、その反射的效果としてそれ以外の性格を兼ね備えている場合は、按分は不要であると主張する。しかしながら、一つの活動が調査研究活動以外の性格を含む以上、当該経費には調査研究活動と合理的関連性のない部分が一定程度含まれているといえる。法100条14項、本件条例1条が政務調査費からの支出の対象を調査研究に必要な経費に限定している趣旨に鑑みると、調査研究活動に利用された部分とそれ以外の活動に利用された部分が事実上混在する場合と同様に、当該経費が利用された割合に応じて按分した額を政務調査費から支出することを認めるのが相当である。

したがって、被告らの主張は、採用することができない。

(3) 調査研究活動に要する旅費の支出

法100条14項は、政務調査費の交付につき、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することができ、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旨規定している。そして、本件条例10条2項は、政務調査費に係る経費額につき、実費によることを原則としつつも、実費の算定が困難な場合には別に定める方法により算定した額によることができる旨規定している。

これは、政務調査費に係る経費の算定方法として、そもそも実費の算定が不可能な場合のほか、算定不能とまではいえなくても、経費が発生する都度その実費を計算し、実費の合計金額を政務調査費から支出するいわゆる実額方式を採った場合には、個々の支出について証拠書類の確保が要求され、事務担当者にもその確認の手数の負担を負わせることになるなど、手続を煩雑にし、そのための人件費等の経費を増大させることにもなり得ることから、このような場合には、実費の算定が困難な場合として、例外的に実費以外の方法で算定することを許容したものである。

上記のような本件条例の趣旨、目的に鑑みれば、政務調査費の支出について、実費の算定が困難である場合において、その算定方法が合理的なものであるときは、現実に支出した額の多寡にかかわらず、標準的な実費である一定の額を経費として認めることとする取扱い(定額方式)を採用することも、法100条14項にいう経費の算定方法として許容されるものと解するのが相当である。

これを調査研究活動に要する旅費についてみるに、当該旅費を実額によるとした場合には、移動に用いる交通手段や宿泊場所の選択によっては、かえって格差が生じかねず、制度を濫用する弊害も懸念されるため、このような弊害を防止するためには、交通費、宿泊料その他何種類もの費用について、実際の証拠資料に基づき支出額を確認した上で、その支出額が高額にすぎないか否かなど、支出額の相当性を個別具体的に逐一検討しなければならないことになる。このような場合には、事務処理手続が煩雑化し、それに関する人件費等の経費も増大することになるから、調査研究活動に要する旅費については、実費による算定が困難な場合の一類型に当たると認められる。

また、調査研究活動に要する旅費の算定方法についてみると、本件要綱7条1項は、特別職給与条例に基づき支給する場合の旅費の額に相当する額を超えて支出することはできないとし、本件手引書3章5項は、特別職給与条例に基づき支出するものとしているところ、特別職給与条例は、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し、旅費条例は、定額方式を採用している。

そして、旅費条例の内容をみると、同条例は、国家公務員等の旅費に関する法律を踏襲し、最も経済的な通常の経路及び方法により旅行した場合の旅費により計算することを前提として、鉄道賃については路程に応じ旅客運賃、急行料金、特別車両料金、座席指定料金により支給し、市長等の出張に係る日当については3300円、宿泊料については宿泊先の地方により1万65

00円又は1万4900円を支給するなどの内容を定めており（旅費条例7条本文，19条1項，20条1項，附則9項，別表第一），同条例において定額方式を採用している旅費の費目及び各費目に係る額は，いずれも標準的な実費の範囲内で定められており，合理的なものであると認められる。

そうすると，本件手引書3章5項が，調査研究活動に要する旅費の支出につき，これと同様に市民の税負担に依拠している議員の内国旅行の旅費の支出について合理的な内容を定めている旅費条例の上記規定を引用する特別職給与条例に基づき支出すると規定していることについても，合理的な算定方法を定めるものといえることができる。

したがって，調査研究活動に要する旅費の支出額は，実費によるものではなく，定額方式を採用している旅費条例に基づき算出した額によることができると解するのが相当である。

2 各論（原告が問題とする本件各支出について）

(1) 補助参加人自由民主党

ア 人件費（総番号1ないし24）

(ア) 証拠及び弁論の全趣旨によれば，以下の事実が認められる。

- a 補助参加人自由民主党が会派控室において雇用する職員2名の人件費として合計193万3560円（上記職員らのうち1名につき月額10万7000円，ほか1名につき月額5万4130円）が政務調査費から支出された。
- b 上記職員らは，会派控室において，文献等の調査，市民からの電話対応，資料整理のほか，食事等の手配，備品管理，荷物の授受及び経理などの業務を行っていた（証人西澤啓文6ないし12頁）。
- c 仙台市議会の各会派代表者の申合せにおいて，会派控室を議員以外の会合等に使用しないことと取り決めており，補助参加人自由民主党の会派内においても上記申合せを遵守することを確認していた（丙H