

平成20年（行コ）第159号 政務調査費返還請求行為請求控訴事件  
控訴人（原告） 呉羽 真弓  
被控訴人（被告） 木津川市長 河井 規子

## 準備書面（1）

平成21年2月13日

大阪高等裁判所第9民事部ハロA係 御中

控訴人（原告） 呉羽 真弓

### 控訴人の主張

#### 第1 基本

原審判決には、以下に述べるように、採証法則違反、審理不尽、理由齟齬の違反があるから、破棄されるべきである。

#### 第2 会派と政務調査費

##### （1）「二人以上会派」に所属する、しないは自由意思

「会派」という文言が自治法に規定されたのは、平成12年である。そして文言は一箇所、「議員の調査研究に資するため、～中略～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」であることは、先にも述べた。すなわち、法は政務調査費の交付の目的はあくまでも議員の調査研究のためのものであって、その交付対象として「会派」も「議員」も認めると規定しているのである。それまで、自治法上に規定されていなかった会派という文言が改正により付加されたのは、すでに述べてきたように会派調査などの形で補助金として交付されていた実態があったためと推察できる。

本市では、会派幹事会規定（甲4号証）第2条により、議会運営上の会派を

「議会活動を同じくする2人以上の所属議員を有する団体」としている。そもそも、「二人以上会派」に所属する・しないは、議員個人の自由な意思に任されるものであり、選挙を通じて個人の主張を訴えてきた段階においては、有権者は個人を選択しているのであり、会派での選択を予想して選ぶことはできないことである。特に、市の誕生に合わせ新たな議会がスタートした本市の場合は、政党所属の議員以外は、会派の構成は予想できないことであり、議会活動を同じくするに当てはまらない、議員平等の原則の行使のためにあえて「一人会派」を選択するということは十分ありうることである。

## (2) 全国でも稀有の条例

平成17年7月1日の全国町村議会の実態調査(甲24号証)で既に指摘しているとおり、この調査段階において本市は合併前であり、旧山城町、旧加茂町にはなく、旧木津町のみ条例が存在していた。すなわち、全国1614の地方公共団体のうち、会派及び議員に交付しているのが103町村議会、その内、会派と議員とで交付額が異なる町村が6つであったとされ、まさにその中に旧木津町の条例が該当していた。全国の町村議会の0.3%という稀な条例の形であるといえる。しかもその半数が京都府内の町村である。さて、この稀有な条例が独自の理由で持って制定されたのかどうかが本件の主張に関わる問題と思われる。ちなみに、本件条例は、旧木津町のスタイルを、第三者機関や市民の意見を聴取することなく引き継いだ形の条例である。

## (3) 都道府県及び市の条例の交付対象と交付金額

平成20年1月18日付け原告準備書面(1)P6,7でも述べているように、全国都道府県議長会・市議会議長会の参考条例は、交付対象を「会派」、「議員」、「会派及び議員」の3つの例示しているものの、会派には所属議員が1人の場合を含むとされており、議員間の区別・差別は全く想定されていないことは既に述べた。今回、実際に47府県の条例を調査した結果(甲29号証)からもそのことは相当の確実性を持って言える。「会派」もしくは、「会派及び

議員」を交付対象としている38府県中、「会派」を所属議員1名の場合も含むとしているものが36府県94.7%であり、所属議員を2名としているのが、宮城県と滋賀県の2県のみであった。宮城県の場合は会派を2人以上と規定し、無会派議員も同額交付となっており、実質額には差異がない条例である。滋賀県は、会派を2人以上と規定し個人にも交付している条例である。

また、政令市・中核市などの条例を調査した結果（甲30号証）からもわかるように、京都市以外の市においては、「会派」交付の場合は所属議員1名も含むとされているかもしくは青森市や倉敷市のように「所属議員が3人以上の会派及び所属しない個人」に同額交付というように、会派所属の有無により議員間の実質額に差異がない。「議員が会派を結成しないときは、当該議員を1の会派とみなす」とは豊橋市の条例の文言であるが、議会としての品格を感じさせる文言である。

以上より、会派所属の有無により議員間で交付額に差異を設けている条例は極めて稀有である。

## 第2 条例の自主性と合理的差異

### （1）地域の独自性と本件条例

地域の自治体は、それぞれに法令の範囲内において自主立法たる条例を制定する権限を有する。これは地域の実情に合わせて自治体ごとに異なる規制がなされることを当然に予想した制度といえるから、地域的取扱いの差異は、立法趣旨に反しない限り、ただちに平等原則違反とならないとされる考え方は、理解できる。

しかしながら、前述したように、全国的に見ても稀有な形の条例であること、京都府内に偏って存在しているということ、さらには新市誕生に伴う臨時議会の議案審議に当たり、旧自治省通知にのっとり対応をしたのかとの問いに対して担当部長の答弁は「近隣自治体を参考にし」と述べているに留まることから、地域の実情に合わせて独自に制定したものは到底言いがたい。

### （2）一人会派と会派無所属の意味

そもそも、一人会派と会派無所属は会派を名乗るか名乗らないかのちがいがあるだけで、実態は同じである。地方自治法が「会派又は議員」を交付対象と規定しているのは、一人会派の存在を想定しているからである。地方自治法が対等に扱っているにもかかわらず、本件条例がそうになっていないのは、地方自治法に違反している。

### (3) 合理的差異を検証していない

「法の下での平等」とは、国家が国民を不合理に差別してはならないという原則を規定したものであるとされる。また、個々の国民に対しては、法的に平等に扱われる権利ないし不合理な差別をされない権利を保障しているものと解される。そこで、控訴人としては、本件条例の差額交付が合理的差異かどうかを裁判によって検証していただくことを求めているものである。

本件は、「精神的自由ないしは、それと関連する問題について平等原則違反が争われる場合」（甲 31 号証）であると言えることより、「原則として、立法目的が必要不可欠なものであるかどうか、立法目的達成手段がぜひとも必要最小限度のものかどうかを検討することが必要」とされる案件である。

合理的差異として、被告が具体的に述べているものは、研修費・広報費・会議費、資料作成費、事務費である。旧釈明において、19 年度の実態はどうだったのか、そのことにより実質的平等・公平が達成されたのかを求めたが、被告が差異の根拠として呈示したのにも関わらず、それが実態としてどうであったかについて、本件争点と関連性がないと切り捨てるように説明（20 年 7 月 14 日付けの被告第 4 準備書面）していることは、被告が合理的差異であるとしているその根拠並びに差異を設ける目的を説明していないと言える。

### (4) 控訴人の調査研究費等の実態

合理的差異について、実態としてどうだったのか具体的事実で明示を求めるにあたり、控訴人の 19 年度における調査活動（甲 32 号証）列挙した。控訴人は、無党派・市民派議員の会員である。また近畿市民派議員学習会にも参加し、

その学習会より発展したごみ学習会にも積極的に参加している。

ちなみに控訴人は、19年度・20年度とも政務調査費を請求していない。

合理的差異があるとして被告が理由に述べている項目は、研修費・広報費・会議費、資料作成費、事務費であるが、20年7月9日付けの原告第3準備書面P7で既に述べているように事務費は、控訴人も会派の事務費と同額を支払っている。広報費については、個人の会報には支出できないとの申しあわせにより、無会派議員では認められていない。これも実態に照らして、会派の会報という名目の個人の政治活動に当たる部分が見受けられる。

### 第3 まとめと求釈明

会派と無会派議員間の政務調査費金額に差を設けることは、一人会派も想定し交付対象に会派と議員を位置づけ、会派と議員を対等に扱っている地方自治法の主旨に違反している。

議員平等の原則、地方自治法に反する政務調査費を支出しなければならない合理的な理由も、また、それを裏付ける社会的な実態も存在しない。

被控訴人が合理的差異であるとしているその根拠並びに差異を設ける目的について立証が十二分になされていないため、以下釈明を求める。

---

#### 求釈明

1 会派と無会派議員の調査研究活動等の活動内容、活動規模等に差異があるというが、19年度の実績をもとに、具体的事実で明示せよ。また、その差異は、会派と無会派議員の間の平等性、公平性を如何に損ねるかの釈明も求める。

2 会派の勉強会にかかる経費（会議費、資料作成費、事務費）は規模、頻度からみても、無会派議員に比して多いことが想定されるというが、19年度の実績を基に、具体的事実で明示せよ。また、「多いことが想定される」事実は、会派と無会派議員の間の平等性、公平性を如何に損ねるかの釈明も求める。

3 条例策定前の段階での会派と無会派議員の間の不平等性、不公平性を解消するために、条例で差異を形成したと思料する。交付額に差異を設けたことによって、新たに如何なる実質的な平等、公平が実現されたのか。

4 差異を設ける目的は、事前の差異により生ずる不平等、不公平を克服するためと考えるのが通説である。事前の不平等、不公平な差異は実在しないと考えるが、差異を設ける目的は何か。

平成20年(行コ)第159号 政務調査費返還請求行為請求控訴事件  
控訴人 呉羽 真弓  
被控訴人 木津川市長 河井 規子  
平

控訴人 証 拠 書 類

平成21年2月12日

大阪高等裁判所第9民事部ハロA係 御中

控訴人 呉羽 真弓

甲第29号証(原本)「都道府県政務調査費交付金額対象一覧表」控訴人作成  
(写し)「京都府政務調査費の交付に関する条例」京都府条例  
(立証主旨)所属議員が1人でも会派とみなす取り扱いをされていること。

甲第30号証(原本)「政令市・中核市等政務調査費交付金額対象一覧表」控訴  
人作成  
(立証主旨)交付額に差異を設けた条例が少ないこと

甲第31号証(原本)「憲法第3班」芦部信喜著  
(立証主旨)法の下での平等の意味並びに違憲審査基準

甲第32号証(原本)「平成19年度控訴人調査研究等の実績表」控訴人作成  
(立証主旨)合理的差異を説明するにあたり、控訴人の実績報告

# 送 付 書

平成21年2月13日

大阪高等裁判所第9民事部ハロA係 御中 (06-6365-5962)

被控訴人代理人 置田文夫 様 (075-252-2256)

〒619-0224

京都府木津川市兜台2-2-1 F305

控訴人 吳羽 真弓

TEL/FAX 0774-72-9172

頭書の事件について、下記の文書を送付します。

お手数ですが、下記の受領書に記入押印の上、受領書をご送信ください。

記

- 1 準備書面
- 2 証拠書類

---

大阪高等裁判所第9民事部ハロA係 御中

控訴人 吳羽 真弓 宛

上記書類を受領しました。

平成20年 月 日

ご氏名 \_\_\_\_\_



