

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（2）

平成21年4月16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

被控訴人の主張に反論する。

**第1** 裁判所の求釈明に対する、被控訴人の回答（被控訴人「準備書面」平成21年3月23日付）について以下に反論する。

#### 1 無会派議員に広報費を認めるかどうか

##### （1）申しあわせ事項と条例・規則の関係

無会派議員について広報費を認める場合があるか否かについて被控訴人は、議員間の「申し合わせ」によって禁じている事を理由に「会派、無会派を問わず、議員個人」の広報発行に関し、「政務調査費による支出を認めない」としている。

本件条例・規則上において、会派及び会派に所属しない議員（無会派議員）に対する広報費の使途基準上では相違がないことは既に述べたとおりである。にもかかわらず、会派の世話人会において決定された（原審における原告準備書面（1）14ページ、（甲21号証））法的拘束力を持たない「申し合わせ事項」をもって、条例・規則を形骸化していることこそが、法の主旨を曲解する行為であり、市民の理

解が得られるものではない。

(2) 「議員活動」と「議員の調査研究」の差異について

「申しあわせ事項」の3項は、

広報費 議員個人名による会報は、支出の対象としないこととする  
である。

しかしながら、被控訴人は「無党派議員の広報発行に関して、～中略～上記申しあわせ事項の趣旨を尊重し、政務調査費の支出を認めない」（21年3月23日付け被控訴人準備書面2ページ）と断言する。となると、無党派議員が議員個人名でなく、例えば「緑の議員ネット」（連絡先として議員個人名を記載）名で、住民の意見を広く調査する目的で行う広報活動に政務調査費を支弁することも認めないこととなる。

そもそも、議員が行う広報活動について、全国都道府県議会議長会の「政務調査費の使途の基本的な考え方について」（原審における原告準備書面9ページ～10ページ、甲11号証）に示されているように、住民の意見を議会活動に反映させるために広く住民意見を聴取することを目的として広報することは、調査活動に位置づけられる。

また、被控訴人は、議員個人の議会報告については、「議員活動」と「議員の調査研究」の差異の判断は困難であるから、住民に理解されにくいと主張する。しかしながら、会派の会報（例えば、甲12—1～3号証）が、被控訴人のいう「議員活動」と「議員の調査研究」に明快な差異があつて「議員の調査研究」に全て該当しているとは、到底言い難い。すなわち、会派の会報であっても被控訴人の言う「議員活動」が含まれているといえるにも関わらず、会派の会報であれば広報費を認めるのであれば、被控訴人主張の「議員活動と議員の調査研究の差異の判断は困難であるから、住民に理解されにくい」との前提が崩れることになるといえる。

本来、広報活動は、会派であっても議員個人であっても、調査研究の結果を市民に広報すると共に、市民の意見を聴取することの関係は、表裏一体のものであり、よって条例・規則が容認しているのである。

### (3) 議員の職責・職務と政務調査費の関係

政務調査費については、交付金額や使途について全国的にも種々の問題が報道されている。会派・議員への政務調査費の交付対象や額、使途を論じるだけでなく、本質的な問題を論じる必要があると思われる。すなわち、議会が住民にとって意義のある活動をしているのか、議員はどうか、そして議会のあり方はこれでいいのかと。そのためにも、改めて、議員の職責とは政務調査費とはについて、大阪府政務調査費あり方協議会の報告書（抜粋）（甲33号証）を示す。そもそも政務調査費とは、議員がその職責・職務を果たすために行う活動を支えることを目的に交付される経費であり、議員の職責・職務には、都道府県議会制度研究会最終報告（H19.4.19）には、「政策形成に必要な情報収集、意向調査、住民との意見交換などの活動を行うこと」と示されている。そして、政務調査活動とは、議員の職務、議会の役割を果たすために行われる諸活動であるとして、7項目が示され、その中でも広報に関わる項目として「会派・議員が住民からの要望、意見聴取、住民との意見交換のために行う活動、会派・議員が住民に対して行う広報活動」については、議員として政務調査上必要な活動であると示されている。

以上、総合すれば、「申し合わせ」を理由に、無会派議員の広報費への支弁の自由権を奪うことを目的とする不合理な差異の作出であり、法100条13項及び14項の趣旨に反している。また、憲法第14条が許容する「合理的な差異（区別）」に相当するとは、到底言い難い。

## 2 一人会派を認めない理由の間違い

一人会派を政務調査費支出上の会派と認めない理由について、被控訴人は、「議会運営上会派として認められない一人会派」を政務調査費支出の会派と認めることは、「市民の理解が得られないものと判断し」、一人会派を政務調査費支出上の会派として「認めることはしなかった」としている。

いうまでもなく、会派に関する法定的根拠はない。また、条例・規則でも定めはない。新市発足後初の議会議員選挙に当選したその翌日に行われた全議員初顔合わせに

において、会派幹事会規程案が話し合われ、会派の所属人数が多数決により決定され2人以上となったことは既に述べた。(原審における原告準備書面(1)13ページ、14ページ)

議会訓令により出された「木津川市議会会派幹事会規程」(甲4号証)によると、会派とは「議会活動と同じくする2人以上の所属議員を有する団体」(同規程第2条)であり、会派名など議長への届け出が必要とされ、幹事会は「議長、副議長及び会派の幹事」(同規程4条)で組織されるとしている。そして、幹事会の協議事項は「議会運営以外の各会派の連絡調整に関すること」(同規程第1条、第7条)とされている。また、無会派議員の幹事会への参加については、「議長が必要と認めるときは、幹事会に出席し発言することができる」(同規程第4条)とされている。つまり、会派幹事会規程は、議会運営以外の事項について議会活性化のための活動をする上で、無会派議員(一人会派)としての権利は不十分ではあるが議長裁量により保障されているとはいえる。

法的位置づけのある議会運営上の会議は、議会運営委員会と全員協議会であり、幹事会規程でもって、議会運営上の「会派」であるとするのは法を無視したものであり、論理上の飛躍があるといえる。そもそも、議員は政治信念を同じくする者と会派を結成して行動することも、一人で行動することも自由であり、議員には、会派を構成しない自由も当然ある。にもかかわらず、被控訴人は、議会訓令に基づく会派を議会運営上の「会派」と位置づけ、さらには政務調査費交付における「会派」と混同し、会派だけを議会運営上の集団と虚構して、一人会派を除外しているといえる。

以上については、理由がなく失当であり、法100条の立法趣旨に反し、不合理な差別と言わざるを得ない。

## 第2 本件区別が合理的範囲内であるか否かの判断基準の錯誤について

### 1 被控訴人は「不合理な区別か否か」の判断基準を無視している

あるものが不合理な区別でないことを立証するには、区別することにより、区別する前の格差が是正された事実の明示が求められる。換言すれば、木津川市には挙

証責任が求められるのである。

しかしながら、被控訴人の釈明は一審においても、二審においてもそれが提示されていない。すなわち、挙証責任を怠っていると云わざるを得ない。

## 2 被控訴人は立法目的を曲解して、目的合理性を主張

控訴人は、議会を構成する一人ひとりの議員は、会議体の構成員としてそれぞれ同一の権能を有し、議決権などの行使においても議員平等・対等であることが原則であり、本件は憲法第14条1項後段（本件は信条又は政治的関係）に反していると指摘してきたところである。被控訴人は、憲法第14条1項に反しないと判断する（原審における被告第1準備書面2ページ）以上、正当化理由の明示が要求され、挙証責任を負わなければならない。

しかし、前1項で指摘したように、被控訴人はこのことを怠り、「本件区別が合理的範囲内であれば、憲法14条1項に反しないというべきである」として、一定の立法目的に対して目的合理性があるかのごとき説明をおこなっている。

その説明のための、構文と段落構成を次に要約する。

- ①「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」（同第1準備書面3ページ（1））（「地方自治法の一部を改正する法律案の起草趣旨説明」平12.5.18衆議院地方行政委員会）。
- ②「会派とは、法には定義がないものの、『当該議会で同じ政策を持つ議員の集団をいい、～中略④政策集団であるから原則として当該議会における二人以上の議員で構成すること、～中略～』を必要とする」（同第1準備書面3ページ（2））（『 』内は、地方議会研究会編「議会運営の実際14」（乙3号証）引用）。
- ③「上記立法経緯から明らかであるとおりに、法100条13項は、地方議会の活性化を図り、審議能力を強化していくために、会派の存在が必要不可欠であることを正面から認めている」（同第1準備書面3ページ（2））（被控訴人の見解）

上記①の部分は、客観的事実である。「必要不可欠」なのは「審議能力を強化していくこと」である。

②の部分は、政務調査費の制度ができる前、調査交付金制度の時代に一研究団がおこなった、政策集団としての会派の定義であり、一人会派は例外として認めている。

③は、被控訴人の単なる個人的見解にすぎない。本件立法経緯には、「審議能力の必要不可欠」は強調されていても、「会派の存在の必要不可欠」はなく、「会派等に対する調査研究費等の助成を制度化する必要がある」というように、交付対象を従来の会派に加え議員を意識した構文であり、被控訴人の主張は、立法経緯の虚構、ためにする作文と言わざるを得ない。

### 第3 規則を遡って改正

第1では、条例・規則が認めているものを申しあわせにより認めない不合理性、第2では、差異を設けることにより相対的平等がどう実現しているのかを被控訴人が示していないことを指摘してきた。

地域の実情に合わせ、自治体独自の条例・規則の制定はされるであろうし、議会の自主性・独立性が尊重されるべきとの主張は理解できる。

しかしながら、21年2月20日の議会運営委員会において、改正・制定された規則・運用指針（甲34号証2ページ）によると、

広報費に関連する内容は、

- ① 無会派議員に係る使途基準の内、広報費の項目を規則から削除
  - ② 会派が行う広報費について、運用指針に3/4を支出対象とする
- である。

そして適用年月日は、遡って20年4月1日とされている。

この制定の経過において、幹事会での調整が行われたと思われるが、控訴人は議長あてに運用指針に対する意見（甲35号証）を提出し、政務調査費全体像の見直し及び調整については、議会運営上もかかわることであり、全員協議会における協議など

を申し入れた。結果は、会派幹事会での調整を経て本年2月20日の議会運営委員会において決定された。

今回の決定により、無会派議員の広報費が規則から削除され、会派の広報費については1/4は政務調査費より支給できないとの運用となった。

条例第14条では、「この条例で定めるもののほか、政務調査費の交付に関し必要な事項は、市長が規則で定める」とあるが、議会内部の幹事会で最終調整されたのである。

このように、議会の運営における種々の会議が、会派という名のもとに、一人ひとりの議員にとって民主的に運営されないことになると、選挙で選んだ住民をも民主的に扱っていないことつながることになると思慮する。

#### 第4 まとめ

一人会派を会派交付の対象から排除することは、「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、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」とする立法目的に対し、目的合理性があるというべきでなく、上述の第2の2、3段落構成による、立法経緯に対して「差異」交付に目的合理性があるかの説明は、本件差異交付の合理性の立証には相当せず失当というべきである。

仮に百歩譲って、「会派の存在が必要不可欠」なる立法目的があるとしても、一人会派を交付対象の会派から排除する何らの理由もなく、また、無会派議員であるからの理由でもって交付額に差異を設けることは市民の理解は得られるものではない。

以上

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 吳羽 真弓

被控訴人 木津川市長 河井 規子

### 控訴人 証 拠 書 類

平成21年4月16日

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

甲第33号証(写し)「大阪府議会『政務調査費あり方協議会』最終報告書」

大阪府政務調査費あり方協議会作成

(立証主旨) 政務調査費と議員の職責・職務との関係、並びに  
政務調査費に議員の広報活動が含まれること

甲第34号証(写し)「規則改正等について」

木津川市議会政務調査費の交付に関する規則の一部改正  
木津川市議会政務調査費使途基準の運用指針の制定  
議会事務局長作成

(立証主旨) 規則・運用指針により広報費が遡って改正されたこと

甲第35号証(原本)「政務調査費使途基準の運用指針(案)に関する

検討資料に対しての意見

控訴人作成

(立証主旨) 正式な会議での協議による改正を求めた

# 送付書

平成21年4月16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

クリーンなものを、期日当日お渡しいたします。

---

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21年 月 日

ご氏名 \_\_\_\_\_