

議会の会派に対する自治体の補助金に関する考察 ——立法事実と公益上の必要性

明治大学公共政策大学院教授 木村俊介

はじめに

- 一 平成二八年六月二八日最高裁判所判決(平成二五(行ヒ)第五六二号、不当利得返還等請求行為請求事件)判例時報三三二七号三九頁
- 二 最判が提起した論点
- 三 結論

はじめに

地方議会の会派又は議員に対し、普通地方公共団体(以下、「自治体」という)は、地方自治法(以下、「法」という)一〇〇条第一四項に基づき、政務調査費を交付することができる(平成二四年法改正により、現在は政務活動費として位置付けられている)。そして自治体は、法二三二条の二に基づく補助として会派又は議員に政務活動費の交付を行っている。

本稿においては、政務活動費を巡る法的論点を取り上げた平成二八年最高裁判例を概観し、それらの論点について考察してみたい。

一 平成二八年六月二八日最高裁判所判決(平成二五(行ヒ)第五六二号、不当利得返還等請求行為請求事件) 判例時報二二二七号三九頁)

法一〇〇条第二二項・第二三項の政務調査費の制度が設けられた後に地方公共団体が議会の会派に対し法二二三二条の二に基づき補助金を交付することについて、適法と判断された事例。

【事実】 法の制定以来、自治体は、条例に基づき、地方議会の議員に対し、調査研究費、通信費等(以下、「調査研究費」を支給していた。その後昭和三八年の法改正により定められた法二二三二条の二に基づき、会派に対し、調査研究費等として補助金を交付するようになった。次いで平成二二年の法改正(以下、「二年改正」という)により、自治体は、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、会派又は議員(以下、「会派」)に対し、政務調査費を交付することができることとされ、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ぬものとされた。Y府(京都府)被告・被控訴人・上告人)は、一二年改正により政務調査費の制度が設けられたことを受けて、「Y府政務調査費の交付に関する条例」(以下、「政務調査費条例」という)を制定し、府議会の会派に対し、政務調査費の交付を開始した。一方、Y府は、政務調査費条例の制定と併せて、従来より報償費の交付として行ってきた会派の運営経費の支援制度について、政務調査費の交付とは異なる制度であることをあらためて明確にした上で、「京都府議会会派運営費交付要綱」(以下、「要綱」という)を定め、会派等に対し、補助金を交付するものとした(本稿において、政務調査費以外の補助金といい、Y府の当該経費を「会派運営費」という)。なお、会派運営費の対象経費の項目には、会派の人件費、事務費、慶弔等経費、会議費の四つが挙げられていた。

X(府の住民で構成される非営利活動法人)は、「会派運営費の交付が法二二三二条の二や補助金交付に関するY府の規則等に違反し違法である」旨を主張して、不当利得の返還請求をするよう求めたものである。第一審(京都地判平成

二五年三月二八日）は主位的請求を棄却したが、第二審判決（大阪高判平成二五年九月二六日）は、一二年改正の経緯等に鑑みると、法一〇〇条旧一二項が自治体は会派に対し政務調査費を交付することができる旨を定めたのは、自治体は同項に基づいてのみ会派に助成することができるとし、かつ、その助成の対象を政務調査費に限定する趣旨であったと解されると判示し、控訴人（原告）の請求を一部認容したのでYが上告。

【判旨】破棄・差戻し。

1 立法の趣旨及び目的の解釈

一二年改正により設けられた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、自治体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割が一層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、議会における会派等に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである。このような同改正の趣旨及び目的に照らせば、同改正により政務調査費の制度が設けられたことは、従前、会派に交付されていた補助金のうち、「調査研究に資するため必要な経費」（法一〇〇条旧一二項）について、以後はこれを政務調査費という新たな法制度に基づいて交付することができるものとし、政務調査費の交付の対象、額等については、議会が自主的に制定する条例で定めなければならないものとする（一）と、その使途の透明性確保のための定めを置いたこと（同条旧一三項）（以下、「一三項」とい）に意義があったと認められる。そうすると、一二年改正後において、会派に対し、政務調査費の対象とされた上記の「調査研究に資するため必要な経費」を交付するためには、当該政務調査費の交付の対象、額等について定めた条例に基づいてこれを行う必要が生じたというべきであり、従前のようにこれを法二三二条の二に基づく補助金として交付することは許容されなくなったものというべきである。

他方、一二項及び一三項は、上記の「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費に対する補助の可否について

は特に触れるところがなく、一二年改正の際に、そのような補助を禁止する旨の規定が置かれることもなかったところ、同改正に係る立法過程においても、そのような補助を禁止すべきものとする旨の特段の検討がされていたとはうかがわれない。これらによれば、同改正が、上記の「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費に対する補助を禁止する趣旨でされたものであるとは認められない。そうすると、普通地方公共団体は、一二年改正により政務調査費の制度が設けられた後においても、地方議会の会派に対し、一二項に定める「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費を対象として、法二三二条の二に基づき、補助金を交付することができるといふべきである。

2 公益上の必要性

以上の点に照らせば、会派運営費について、一二項の「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費を対象とするものであるか否か、また、仮にそのように認められる場合に法二三二条の二に定める「公益上必要がある場合」の要件を満たすものであるか否かについて判断することなく、会派に対する補助金の交付であることをもって直ちにこれを一二項及び二三二条の二に反し違法であるとした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があるといふべきである。以上のとおりであるから、論旨は理由があり、原判決のうち上告人敗訴部分は破棄を免れない。そして、上記の点等について、更に審理を尽くさせるため、同部分につき本件を原審に差し戻すのが相当である。⁽¹⁾

二 最判が提起した論点

本判決は、立法の趣旨・目的を踏まえた補助金交付の許容性、及び補助金に係る公益上の必要性という二つの争点を扱った最判である。筆者は、最判は結論としては妥当であると考ええる。ただし、当該判決はそれぞれの争点について、今後の政策的解決が必要な問題を提起していると考えており、本稿においてはこれらの点に触れることとする。

1 立法の趣旨・目的を踏まえた補助金交付の許容性

(一) 本判決の位置づけ

本件の争点は、会派の調査研究等に対して自治体が補助金を交付するという運用が従前よりなされてきたところ、一二年改正により創設された政務調査費制度の下では、同制度以外での方法、すなわち法二三二条の二に基づく補助金としてその他補助金の交付が許容されるか否かという点である。控訴審判決^(後述)は、政務調査費制度の創設により、その他補助金については黙示的に禁止されているという立場をとり、これに対し、最判は、政務調査費制度が設けられた後においても、その他補助金を交付することができるという判断を示した。最判は、法二三二条の二の解釈を巡る問題として、禁止規定がなく、立法過程においても禁止の検討が窺われないことを根拠として、黙示の禁止を解釈上認めなかった判例として位置づけられる。学説は、例えば北島^(二〇一六)⁽²⁾が「(政務調査費)制度以前には、補助金による会派助成が広く行われていたことを考慮すると、明文の規定も立法過程における手掛かりもない場合に、一律に禁止されたとみることは、……規制対象の明確性……や黙示的な規制としてはその範囲が広範すぎる点において問題であると考えたのではないだろうか。」と指摘するように、最判の結論を支持するものが多い。ただし、最判の射程距離については、飯島^(二〇一七)⁽³⁾のように、「会派運営費制度は……その一二年後に政務調査費制度から政務活動費制度への変更に伴い、今度は政務活動費制度に統合される形で廃止されたものである。したがって、本判決は、もはや行われなくなった補助金交付につき、既に変更された法律上の仕組みとの関係において、その可否の判断を示したにとどまる。本判決は、『後始末問題』を扱うに他ならず、……その射程は極めて限られているようにも見える。」とする意見もある。

筆者が最判を結論としては妥当であると考える理由としては、まず、前掲の北島が指摘するとおり、第二審判決のようにその他補助金は全て禁止されていると解釈することは黙示的な規制としてその範囲が広範すぎるという点が率

げられるが、それにも増して、本件においてその他補助金の黙示的禁止を示唆する立法事実が認め難いことが挙げられる。そこで、本稿においては、第一に、最判が示した「同改正に係る立法過程」においても、そのような補助を禁止すべきものとする旨の検討がされていたとはうかがわれない。」という判断に着目して考察したい。この点について、最判は立法過程を根拠とする法的判断を巡る司法的アプローチに限界があることを示唆し、何らかの立法又は行政的解決の必要性を提起するものと筆者は考える。

(二) 立法者の意思の解明

(1) 総 論

第一の問題点として、第二二項(政務調査費に関する規定)を巡り、高判と最判が、その他補助金について全く異なる判断(前者は黙示的禁止を肯定し、後者は否定)を示したことは、注目すべき点である。それではなぜこのように法的判断が分かれたのであろうか。この点は、簡潔に言えば、一二年改正の立法過程(一般的には立法者意思又は立法趣旨という表現が用いられるが、最判において「同改正に係る立法過程」という文言が用いられており、本稿においては「立法過程」という表現を用いることとする)に係る解釈が異なるという点が挙げられる。このような立法過程を巡り、「行政法解釈にあたり「立法経緯」ないし「立法者意思」に言及する判例・裁判例は、近年徐々に増えつつあるような印象がある。また、最近は、行政法学説でも、『行政法規の解釈においては、……立法者の意思、すなわち当該行政法規の趣旨目的、及び……立法の歴史的背景、すなわち当該行政法規制定に至る沿革が重視されるべき』との見解が示されるなど、この問題に関心が寄せられている」という指摘も⁽⁴⁾されている。しかしながら、このような判例・学説の動向にもかかわらず、本案は、控訴審と最判の判断が分かれたことに示されるとおり、法的判断を行う際に立法過程をその判断の基礎に位置付けることの困難さを端的に示すものといえるのではないだろうか。

さらに、本判決は、立法過程に特殊な事情を有する事案である。すなわち本件の法的判断の対象となる法律は、政

務調査費制度を導入した平成一二年地方自治法一部改正法であり、当該法律が政府提案による法規ではなく、議員提案による法律(立法以下、「議員」という)であるという点である。この点を踏まえて、立法過程に係る解釈について考察する。

行政法規の解釈論の方法の一つとして立法者意思の解明がある。行政法規の規制行政の分野においては国民の権利義務の侵害に直接影響を与えるため立法者意思の解明は重要であるのに対し、給付行政においては受給者の権利を侵害することがない点に鑑み、その要請は多少弱まるものという意見もある。⁽⁵⁾また、本件の場合、一二項という自治体から会派に対する補助金の支給について定めた条文を巡る問題であり、①給付行政に属する分野に係る行政法規であること、②地方公共団体からの会派に対する補助金であり、直接国民の権利義務を形成する制度ではないこと、という特殊性を伴うケースである。しかしながら、やはり行政法規の解釈上、給付行政においても立法者意思の解明は重要な作業過程と考えるべきであろう。

次に、立法者意思については、「何が立法者意思であるかは曖昧模糊としており、どの範囲まで議論を立法者意思とみるかについて十分なコンセンサスがあるとは言えない。(略中)加えて、日本においては立法者意思を探るための資料が十分整備されていない」ことも指摘されている。⁽⁶⁾また、判決の実例において、「法解釈の際に立法者意思を参照すべきなのは、法律自体がどっちとも取れる場合で、かつ立法者の意思が明白に把握できる場合に限るべきである。さらに、参照すべきものは、民主主義の原則上、できるだけ立法者に近いものに限るべきである。国会での法案の趣旨説明、附帯決議、中核となった争点での明示の結論なり一致した結論なら立法者意思に近いとも言えよう。これに対し、国会審議における断片的な発言では立法者意思とは言えない。」という指摘もされている。⁽⁷⁾

このように立法者意思の解明については、必要的検討事項と言いつ得るような確立されたルールが存在しているわけではなく、さらに本件においては、議員立法であるという特殊性を有する。このことを前提に、立法者意思に係る証左について検討したい。

(2) 立法者意思の証左

ア 立法の歴史的背景

政務調査費制度を巡る国や自治体の対応の経緯は〔表1〕に示すとおりである。議会議員に対する補助制度はまず国政レベルで整備された。具体的には昭和二八年に「国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律」が制定され、「国会が国の唯一の立法機関たる性質にかんがみ、国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するため必要な経費の一部として、各議院における各会派^(中)に対し、立法事務費を交付する。」^(一)（同法第^中一条第^中一条）という規定が置かれた。このように同法で規定する立法事務費交付金は、その性質は政党に対する補助制度であった。

次いで地方議会については、筆者の取材によれば、同法の制定以来、地方議会関係者の間では地方議員に対する補助制度についても同様の法定化を望む意見が唱えられており、地方議員に係る補助制度創設のインセンティブとなっていた。平成七年に設置された地方分権推進委員会は、九年七月に第二次勧告を出し、その中で地方分権推進の一環として議会の機能強化等が謳われていた。

〔表-1〕 政務調査費制度を巡る対応の経緯

時期	法令等の対応	京 都 府
昭和28年度	国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律制定	
平成12年地方自治法改正前	全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会（要望）調査研究費等の交付に法律上の根拠規定を設ける	
平成11年度	地方分権一括法成立 全国都道府県議会議長会 「地方分権の推進と議員の活動基盤の強化に関する決議」 「議員の活動基盤の強化に関する要望」 全国市議会議長会「議員の活動基盤の強化に関する要望」	
平成12年度	地方自治法一部改正（議員立法：政務調査費法定化、条例に関する規定、収支報告等；現100条14・15項） 起草案趣旨説明 地方行政委員会・本会議（※特段の質疑なし）	
平成13年度		政務調査費条例 会派運営費交付要綱 （平成13年要綱）
平成18年度		平成18年要綱
平成20年度		平成20年要綱

政府は勧告を最大限尊重して十年五月に地方分権推進計画を閣議決定し、当該計画を踏まえ、十一年七月に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(以下「分権一括法」という)が制定された。このような動きを踏まえ、全国都道府県議会議長会は、十一年十一月に「地方分権の推進と議員の活動基盤の強化に関する決議」を行い、さらに十一月に「議員の活動基盤の強化に関する要望」をとりまとめ政府に対し強力な要望活動を行った。当該要望は以下の二点にわたるものであった。

① 議会の活性化を図るためには会派の活動を一層充実強化することが必要であり、都道府県政調査交付金の支給根拠について、一般的な団体補助金と同列に置くのではなく、その位置付けを明確にすること。

② 地方分権の進展に応じて、一層積極的、効果的な議員活動が行われるよう、現在認められている報酬、期末手当、費用弁償のほかに、地方公共団体が状況に応じ、自主的に条例で議員活動に必要な経費(例えば文書通信費、事務所費など)を支給できるようにすること。

これらの経緯をみる限り、当該要望は、地方分権や議会活性化促進を重視する意見の興隆を背景として、執行機関(首長)による裁量的要素を極力薄められるような法的安定性を伴う補助制度の創設を求めるとともに、使途については限定列举ではなく会派の自律的な決定権限を求める趣旨の要望であると理解される。このような経緯を関係文書の確認や取材を通じて追ってみると、分権一括法を背景とした議員の活動基盤の強化が政務調査費制度の主要な立法背景となっている。なお、筆者の関係団体に対する取材や調査をまとめると、関係文書はいずれも、地方分権や議会活性化促進を求める趣旨のものであり、本件高裁判決における「(政務調査費制度は)首長と会派の関係の対等性が損なわれるという問題点や……、補助金の使途を十分検証することができないという問題点があったことを踏まえ、……もうけられた」という認定といささか差異があるように筆者は受け止めている。このこと一つを取り上げても、立法者の意思を適及的に掌握するということが、言うは易く行は難しという実態が示されている。また、いずれに

しても、一二年改正に対する関係団体の要望に係る証左の中には、地方団体から会派等への補助金に関する政務調査費への排他的一元化(その他補助金の禁止)に係る論議はうかがわれない。このことからすると、立法者意思に係る証左からは、高裁判決^(後述)にみられるようなその他補助金に係る黙示の禁止の立論を支持する事実は乏しいのではないかと考えられる。

イ 目的規定

立法趣旨の解釈方法として、個別法全体の仕組みを十分に理解し、その仕組みの一部として当該条文を解釈していくことが必要であり、このような考え方を踏まえ、従来、立法趣旨の解釈の際に当該法規の第一条(目的規定)を検証することも一つの有効な手法であると考えられている⁽⁸⁾。そこで本件について法第一条をみてみると、「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」と規定されている。そこで同条と政務調査費との関連性について考えてみると、政務調査費への排他的一元化の是非論は、地方団体の均衡ある二元代表制の運営と議会機能強化という背反性も伴う二つの要請をどのように調和させるかという高次の政策判断とも関連するものである。このような論点の存在は、第一審における原告主張(「首長と議会は」対等で独立し監視し合う関係であるところ、本件会派運営費交付制度は、府の首長である被告が、会派の特定の事業、活動に対してではなく、会派の存在、運営そのものに対して補助金を交付することを内容とするため、議会と首長との間に馴れ合いを招き、地方自治法が定めた首長制に反する結果となる」という論旨にもうかがわれる。そこには、本条の「民主的にして能率的な行政」や「地方公共団体の健全な発達を保障」というコンセプトと通底する面があることは認め得る。しかしながら、前述の立法の歴史的背景と同様に、これらの文言から、政務調査費への排他的一元化という立法趣旨の有無を

直接的に導くことは困難と考えられる。

ウ 提案理由説明

次に、一二年改正に係る法案の提案理由説明においては、同改正の立法趣旨はどのように示されているであろうか。衆議院における提案理由説明は下記のとおりである。

第一四七回国会 平成十一年五月一八日衆議院会議録第三五号

「斉藤斗志二君 (中略) まず、本案の趣旨について御説明いたします。地方議会は、住民の負託にこたえ、幅広い活動を行っておりますが、地方分権の進展に伴い、審議が複雑高度化し、委員会審査の一層の充実が求められる中でさらに積極的、効果的な議会活動を行うためには、現行法における人口段階別の常任委員会数の制限を廃止し、それぞれの議会の判断に基づいて常任委員会数を決定できるよう制度を改善し、地方議会の自主性、独自性を尊重していく必要があります。また、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であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会の会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、あわせて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております。以上のことから、地方議会の活性化に資するために、本案を提出した次第であります。次に、本案の内容について御説明申し上げます。(中略) 第二に、地方公共団体は、条例により、地方議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、議会の会派または議員に対し、政務調査費を交付できるものとするともに、政務調査費の交付を受けた会派または議員は、その収支状況を議長に報告するものとしております。」

以上が提案理由説明の関係部分であるが、このように政務調査費に係る傍線部の説明をみても、立法の趣旨として審議能力の強化という説明に終始しており、補助金の政務調査費への排他的一元化という趣旨は特にうかがわれな

エ 国会審議

国会議事録によれば、地方行政委員会及び本会議のいずれにおいても、一二年改正に係る法案は、提案理由説明の後、質疑はなく、全会一致で可決されている。議員立法においては、事前に各会派が協議を済ませている場合、国会審議において政府見解が質される閣法（政府提案によつて成立した法律）と異なり、提案理由説明を受けて直ちに可決される場合があり、本件もそのようなケースに該当する。その意味で、議員立法である場合、閣法である場合以上に、国会審議の記録から立法趣旨の手掛かりを得ることは難しい面があることは否定しえない。

オ 内閣法制局説明等

閣法である場合、法律案作成過程において提案行政機関は内閣法制局の法制審査を通じ論点を詰め、それら蓄積された法的見解が、国会答弁（あるいは答弁のための質疑応答集）や法案成立後の施行通知、逐条解説等の素材となる。

この点について、議員立法である場合、閣法との事情の違いがみられる。

例えば、一二年改正の施行通知（自治行第三一号平成二二・五・三一各都道府県知事宛事務次官通知）においては、次のとおり記されている。「2 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、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、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ものとする。

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ものとする。また、政務調査費の交付を受けた議会における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会の議長に提出するものとする。〔第一〇〇条関係〕このように通知では制度の概要のみ触れられており、制度運用の考え方や、その他補助金に係る考え方は特に触れられていない。

以上のとおり、特に前述ウ・オについては、一般的な実態として、議員立法である場合、立法者意思に係る証左の質及び量について、閣法である場合と差異がある傾向があり、本件においても上記のとおり同様のことを指摘するこ

とができる。すなわち、閣法である場合、内閣法制局による法制審査に対する応答及び各省法令協議を通じた理論的主張の応酬等を通じた法的理論の構築や国会対応のための答弁資料作成等の立法の過程を通じ、有権解釈が形成されることとなり、いわばその過程の副産物として、立法者意思の証左となる素材（関係文書）が充実にいくこととなる。これに対し、議員立法の場合、これらの証左がより乏しいケースが存在している事実は否定できない。

(3) 判決における認定

一方、上記のような立法者意思の証左に対し、本件の各判決はどのような判断を示しているだろうか。

ア 地裁判決

〔2〕ア 都道府県等においては、平成二二年改正前から、地方自治法二二二条の二の規定に基づく補助として、議会の会派に対し、調査研究費、調査交付金、県政調査費等の名称による調査研究費の補助を行っていたが、このような補助については、地方公共団体の首長と会派の関係の対等性が損なわれるとの指摘があり、全国都道府県議会議長会及び全国市議会議長会は、調査研究費等の交付に明確な法律上の根拠規定を設けることを求めていた。また、調査研究費の補助については、その用途を十分に検証することができないとの問題点も指摘されていた（甲598）。（中略）

ウ 平成二二年五月、議員立法により平成二二年改正が行われ、地方自治法一〇〇条一四項により政務調査費制度が法制化された。その際の国会における趣旨説明では、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であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化する旨、あわせて、情報公開を促進する観点から、その用途の透明性を確保することが重要である旨が説明された。そして、政務調査費の用途の透明性を確保するため、地方自治法一〇〇条一五項により、収入及び支出の報告書を議長に提出する義務が、政務調査費の交付を受けた会派又は議員に課されることとなった（甲一

三、五九八、六二二。〕

イ 高裁判決

「イ 前記ア(ア)ないし(カ)の認定事実によると、平成二二年改正によって、地方自治法一〇〇条一四項、一五項に基づき法制化された政務調査費制度は、調査研究費等を地方自治法二二三条の二に基づく補助金として会派に支給するというそれまでの都道府県等の運用には、首長と会派の関係の対等性が損なわれるという問題点や(地方自治体が調査研究費等を会派に支給することのできる法的根拠自体にも疑義があった。)、補助金の使途を十分検証することができないという問題点があったことを踏まえ、」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であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保する「目的でもうけられたものである」といえる。このような政務調査費制度が制定された経緯、目的にかんがみると、地方自治法一〇〇条一四項が、地方自治体において、地方議会の会派等に対し政務調査費(平成二四年改正地方自治法による改正後は政務活動費、以下同じ。)を交付することができる」と規定しているのは、地方自治体は、地方自治法一〇〇条一四項に基づいてのみ地方議会の会派等に助成することができ(地方自治体が地方議会の会派等に助成できる法的根拠は地方自治法一〇〇条一四項のみであり、地方自治体は、地方自治法一〇〇条一四項に基づいてする以外には、地方議会の会派等に助成することができない。)、かつ、その助成の対象を政務調査費に限定する趣旨であると解される。このことは、地方自治体が地方議会の会派等へ交付することができる」と明示的に規定された政務調査費については、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ことが、政務調査費の交付を受けた会派等に義務付けられているのに(地方自治法一〇〇条一五項)、仮に、地方自治体が、地方自治法一〇〇条一四項に基づいてする以外にも、明示的な規定がないにもかかわらず地方議会の会派等に助成することができるとすると、このような助成に係る収入及び支出の

報告書の提出を義務付ける規定は地方自治法上存在しないから、地方自治法は、明示的な規定のない助成の使途の透明性が明示的規定のある助成のそれよりも不十分でよいことを認めていることになるが、そのようなことはおよそ有り得ないことから裏付けられる。」

ウ 最高裁判決

「地方自治法一〇〇条旧一、二項及び旧一、三項は、上記の「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費に対する補助の可否については特に触れるところがなく、平成一二年改正の際に、そのような補助を禁止する旨の規定が置かれることもなかったところ、同改正に係る立法過程においても、そのような補助を禁止すべきものとする旨の特段の検討がされていたとはうかがわれない。これらによれば、同改正が、上記の「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費に対する補助を禁止する趣旨でされたものであるとは認められない。」(※上記傍点は筆者によるもの)

これらの判決を比較すると、高裁判決は、一二年改正前の補助金の弊害の克服と一二年改正の密接な関連性を注視し、その他補助金の黙示的禁止に結論を導いているのに対し、最判は、「同改正に係る立法過程においても、そのような補助を禁止すべきものとする旨の特段の検討がされていとはうかがわれない」と判断している。ここから言えることは、立法趣旨・立法過程の判断がいかに相対的な問題であるかという点である。換言すれば、立法者意思の解明というテーマに対する判断基準には曖昧な面があるとともに、法律が議員立法である場合、その判断は、より乏しい証左の中で判断せざるを得ない状況になっていることを指摘することができる。

このような状況の下で、最判が、同改正に係る立法過程においても、その他補助金を禁止すべきものとする旨の特段の検討がされていたとはうかがわれないと指摘した上で黙示の禁止という解釈を採らなかつた点を筆者は評価する。立法者意思の解明が容易でないケースにおいては文理解釈を基礎とし、黙示の立法者意思を解釈として導くことについては司法機関としても抑制的立場を採るべきであり、このことは規制行政だけでなく給付行政の分野において

も同様に考えるべきである。また、法解釈の態度においても、文理解釈を中心とし、立法の歴史的背景を踏まえて立法者意思を解明できる合理的な証左が見いだされる場合においては、補完的に立法者意思を法的判断の基礎として用いていくという態度を取らざるを得ないのではないかと考える。

次に、このような立法者意思の解明が困難な事態が生じることを将来的に解消していくためにどのような取組が必要であろうか。第一に、立法的措置としては、本件の場合、その他補助金が黙示的に禁止されているか否か判然としないというような事態を避けるため、例えば、法一〇〇条に別途の項を設け、「議長は、その他補助金についてもその用途の透明性の確保に努めるものとする。」というようなその他補助金の存在を想定する立法措置を講ずることも一つの方法である。また、国会付帯決議により立法者の意思として「その他補助金の存在は想定している」旨の証左を示すという方法も考えられる。

第二に、行政的措置としては、法律による行政の原理に即しつつ、法の施行通知において、立法趣旨としてその他補助金の当否について明記することも考えられる。いずれにしても、立法者意思の解明については、解釈過程のみならず立法又は行政過程においても技術的深化が求められると考える。

2 公益上の必要性

次に本件においては、会派運営費について法二三二条の二に照らして公益上の必要性が認められるかという点が争点となった。ここで法二三二条の二を巡る適法性の判断基準が問題となる。同条を巡る判断として判例の蓄積もみられるところであるが、補助金の適法性を巡る明確な判断基準が定立されているのかという点を考察する。

(一) 差戻審判決

最判を踏まえ、差戻審判決において会派運営費の適法性について判断が示されたところであるが、筆者は、差戻審判決の結論を支持する。

当初、Y府の要綱では、会派運営費として、会派の人件費、事務費、慶弔費、会議費の四種類を対象経費としていたが、Y府自体が平成二〇年に要綱を見直し、「会派の必要性と公益性、役割と補助金による支援の必要性を確認した上で、時代にあつた見直しが必要」という趣旨に基づき、慶弔等経費を廃止している。その意味で本件判決は、飯島(掲前)の指摘どおり、平成一四〜一八年度の支出を巡る後始末の位置づけとなる。差戻審は、その中で、慶弔費を補助することに公益上の必要があるとした府の判断に裁量権の逸脱があると判断しており、その結論は妥当と考えられる。しかし、判旨において「会派の私的な行為としての性格が強く、公益性がある」ということはできない」としているが、当該部分において公益性を巡る明確なメルクマールを示しているかという疑問は残る。慶事の祝い金や弔事の香典に充てる補助金はなぜ、会派の人件費や事務費と区別され、公益性を欠いているのだろうか。

この点について差戻審は、①会派の私的な行為であること及び②儀礼的行為に名を借りた選挙運動につながる弊害を論拠として挙げている。また、第一審判決は、「上記のような慶弔費は、人件費、事務費、会派としての行催事への参加に要する経費及び会議費とは、その性質を明らかに異にするものであり、会派の運営に必要な経費であるとはいえない。また、前記アのとおり、会派の運営費を補助することの公益上の必要性は、主として、議会議事、議会の意思形成における会派の活動や役割に由来するものであるところ、慶弔費は、上記のような会派の活動との関連性が乏しく、それ以外の会派の通常の活動に通常必要な経費であるとも認められない。会派と交際のある者の慶事に祝い金を出す、餞別を渡す、弔事に香典を出すなどの行為は、会派の私的な行為としての性格が強く、このような会派の儀礼的な行為自体に公益性があるということは、もとよりできない。」という判断を示している。

当該判決は、「会派が府民の多様な意見や要望等を集約し、調整を図りながら議会の意思形成をしていくのに重要な役割を果たす」⁹⁾ことを前提とし、会派の行為(活動)を性質上区分している。すなわち、議会内の意思形成(機関、意思又は団体意思)の収斂に向けた行為(会派の公的な行為)と、会派自体の完結的な便益に寄与する行為(会派の私

的な行為)に区分し、前者に対してのみ補助金の公益性を認める論理であるように理解される。しかしながら、議会内意思形成に向けた活動と会派の自己完結的な行為(会派と交際のある者と会派との紐帯を強化する行為)とを峻別し、前者にのみ公益性を認めるという論理が法一〇〇条の公益性の判断基準として通用性を持つかということに疑問が残る。会派運営費がこのような自己完結的な行為に充てられた場合、「儀礼的行為に名を借りた選挙運動につながる弊害」に結び付くという問題は存在するが、会派の完結的な行為について一律に公益性を否定し得るかという点については議論の余地があるように考えられる。

これに対し、会派活動に係る経費をあらためて体系的に整理し、例えば、議会機能遂行経費(人件費・会議費等の実務的経費であり、議会機能の遂行に関連性が強い経費)と、習俗的・地縁的経費(習俗性を帯びた行為に係る経費や地縁血縁関係と密接に結び付いた儀礼的贈答としての経費)とに区分し、公金充当使途としての社会的許容に係る通念を基礎にメルクマールを設定する(前者のみに公益性を認める)ことができなかったであろうか。このような議会会派に対する補助金に係る公益性の問題については、今後さらに検討を要するものと考ええる。

(二) 適法・違法の判断基準

(1) 行政裁量

次に、このような問題を念頭に置きつつ、法三三二条の二が定める補助金の公益性判断全体について考えてみたい。自治体においては、法三三二条の二に基づき、寄付又は補助^(以下、「補助」)_(等)の交付を幅広く行っており、その一部が政務活動費である。例えば、川崎市では、市の補助費全体五〇四億四千万円のうち、政務活動費は三億一千七百万円に上り、構成比で約〇・六パーセントとなっている。

そこで、補助等に係る公益上の必要についてどのような考え方が採られてきたのであろうか。「公益上必要がある場合」の認定については、行政実例(昭和二八年六月二九日自治省行政課長回答)により、下記のとおりとされている。

「公益上必要かどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、公益上必要があるかどうかの認定は全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない。」そしてこのような考え方を踏まえ、昭和六〇年三月二五日浦和地裁判決は次のとおり判断を示している。

「本件補助金交付の要件は極めて緩かであつて、その具体的な決定は、基本となる水田利用再編の政策目的（中略）に適合する範囲内における県知事及び市町村長の裁量に委ねられているものとすべきところ、本件促進事業の末端の実施主体が、右政策目的について県若しくは市町村の担当吏員から説明を受け、又は、具体的な実施方策等について話し合うための会合を開催した場合に、これに要する費用（その内容は、食糧費、印刷製本費、旅費、通信費等）につき、補助をなすということは、右の基本たる政策目的に直結するかは別として、少なくともこれに適合する範囲を逸脱しないものというべきであり、また、前説示の本件補助金交付手続は一応適正なものと評することができる。そうとすると、前説示の事実関係の下で、被告が、町長として、本件各集落において転換水田団地化促進事業のための話し合いがなされた旨の事実を認定し、所要の手続が履踐されたとして本件各集落の代表者らに対し、本件補助金を交付したことは、その裁量権の範囲内の処分であつて、適法というべきである。」

本判決は下級審であるが、このように法二二三条の二に基づく補助等の交付の適否は、行政裁量の濫用逸脱の有無によつて判断することが判例の基本的態度となつている。

(2) 行政裁量逸脱の判断要素

それでは、同条に基づく行政裁量に対しどのような観点から司法統制が行われてきただろうか。行政裁量に係る裁量審査の基準として、ア事実誤認、イ目的違反・動機違反、ウ一般原則（信義則、平等原則、比例原則、基本的人権の尊重）違反、エ考慮要素等の判断過程の妥当性等が挙げられる。⁽¹⁾ 同条の場合、予算措置（条例に基づく場合と条例に基づかない場合がある）に基づく政策判断としての支出行為であり、実際に行政裁量の濫用・逸脱が問われることとな

るのは、上記のうちイに該当する場合が多いと考えられる。

この点に留意しつつ、下級審も含め同条を巡る過去の判例をみてみると(「表―2」参照)、同条の「公益上必要がある場合」の解釈として、対象となる補助金の支出が目的違反・動機違反であるか否か判断される際に、次の三つの判断要素があると考えられる。

① 補助事業者の性格・運営形態の公益性

補助金の支出先である主体の性格や運営形態を審理し、補助事業者自体の公益性を検証するアプローチである。例えば、「表―2」に掲げるA事件は下級審判決(名古屋高判)であるが、補助事業者の目的、構成員、幹部、資産、財政、活動状況等のほか、公益活動の実績、公益活動計画等を判断基準とする旨を示している。また、B1事件(大分地判)においては、陣屋の村(権利能力のない社団)の設置目的自体を審理し、補助事業者としては公益性がある旨を認定している。

② 補助金の支出行為自体の目的の公益性

補助金の支出行為自体の目的や趣旨が合理性を保ち公益性が認められるものであるか否かを検証するアプローチである。例えばB1事件において、不合理な経営を行っていない限り、赤字補てんを目的とする補助金についても公益性を有すると判断している。また上級審である最判B2事件においても、町から委託を受けて施設の管理運営を行っている補助事業者に対する補助は不合理なものではないと判断している。

③ 補助金の支出行為の効果の公益性

補助事業者の活動の公益的部分に補助金が充たされ公益的な効果を実現しているか否かというアプローチである。

例えばA事件において、補助金が政治団体の政治活動資金に流れることなく当該団体の公益活動に及ぼしているか否かという点が判断されている。また、最判であるC事件においては、補助金が、事業の清算とは関わりがない不正な

[表-2] 判例一覽 「公営机上必要がある場合」(法232条の2)

区分	判決期日等	事件名	概要
A	名古屋高判 昭和51年4月28日 (最判昭和53年8月29日) (昭和45年(行コ)14号) (判例時報840号45頁)	政治団体に対する補助金支出に係る損害賠償請求訴訟	<p>当審としては政治的団体に対する補助金の支出を全面的に違法とする見解はとり難いものであり、このような団体に対する補助金の支出を規整する根拠規定としては、地方自治法第232条の2という「公益上の必要」という辞句以外には存しないものと考ええる。</p> <p>そうして右の条文の解釈として、「公益上の必要」という表現は、極めて抽象的で外延の広い概念であるから、特定の補助金の支出が「公益上の必要」によるものとい、得ないか否かの判定は、諸般の事情を参酌し、利害得失を総合して判断すべく、従つて、本件で問題になつていような政治的団体に対する補助金支出の適否を判定するにあつては、当該地方公共団体の補助金支出の目的、趣旨ならびに当該政治的団体の目的、構成員、幹部、資産、財政、活動状況、他の団体との関係、特に過去における公益活動の実績、公益活動計画、同団体のなす政治活動の程度等を検討した上で、当該補助金が右団体の公益活動にどの程度役立つか、同団体の政治活動資金に流れるおそれがないか等の利害得失を比較総合して判断するのが相当であると解する。</p>
B1	大分地判 平成13年3月19日 (平成10年(行ウ)7号)	陣屋の村」補助金住民訴訟	<p>陣屋の村の設置目的に公益性があり、振興協会の運営形態が条例2条に規定する陣屋の村の目的に反するものではないとすると、挾間町が、振興協会が陣屋の村を運営することにより生じる経営赤字を補填するために補助金を支出したとしても、原則として右支出自体には公益性が認められるというべきである。なぜなら、陣屋の村の目的そのものが公益性を有するものであり、振興協会が右目的に従つて陣屋の村を運営している以上、陣屋の村を運営する振興協会の経営赤字を補填することにより、陣屋の村の健全な維持を図ることができるからである。</p> <p>もつとも、右結論は、振興協会にいかなる経営赤字が発生しても、発生した赤字補填目的の補助金支出のすべてについて公益性が認められるというのではなく、振興協会が通常の合理的な経営を行ったにもかかわらず、経営赤字が発生した場合にその赤字を補填する目的の補助金支出に公益性が認められるというものであり、振興協会が放漫経営をするなど不合理的な経営を行ったことにより経営赤字が増大したような場合まで、その増大した赤字部分を補填する目的の補助金支出に公益性があるというのではない。</p>
B2	最判平成17年10月28日 (平成14年(行ヒ)144号) (判例時報1919号98頁) (判例時報1921号36頁)	同上	<p>陣屋の村は、町の豊かな自然を生かし、住民に自然に親しむ機会を与えるとともに、都市との交流を促進するという目的で設置された農林漁業体験実習施設、食堂、宿泊施設等から成る公の施設であり、振興協会は、陣屋の村の管理及び運営の事業を行うことを目的として町により設立されたものであって、町から委託を受けて専ら陣屋の村の管理及び運営に当たっているというのであるから、その運営によつ</p>

			<p>て生じた赤字を補てんするために補助金を交付することには公益上の必要があるとした町の判断は、一般的には不合理なものではないといえることができる。</p> <p>そして、本件条例が陣屋の村を設置することとした目的等に照らせば、仮に振興協会による事務処理に問題があり、そのために陣屋の村の運営収支が赤字になったとしても、直ちに、上記目的や陣屋の村の存在意義が失われ、町がその存続を前提とした施策を執ることが許されなくなるものではないといえるべきである。そうすると、本件雇用によって赤字が増加したという事情があったからといって、それだけで、陣屋の村を存続させるためにその赤字を補てんするのに必要な補助金を振興協会に交付することを特に不合理な措置ということとはできない。</p>
C	<p>最裁平成17年11月10日 (平成13年(行ヒ)243号) (判例時報1921号36頁)</p>	<p>日韓高速船補助金訴訟</p>	<p>A市長は、姉妹都市との人的、物的交流の緊密化、市の経済の発展等を目的として本件事業を提唱し、本件6社に対して本件事業への協力を要請したこと、市は、本件事業を遂行するため本件会社の設立を主導し、本件会社の運営や資金の調達等に関して積極的な役割を果たしていたこと、本件6社とCは、市の幹部職員から、市が責任を持って対処するので迷惑を掛けない旨の説明を受けて了承し本件借入金につき連帯保証をしたこと、市と本件会社は、本件事業の業績が不振であったことから本件高速船の運航を休止することとしたが、Aに代わって市長となった上告人は、市が上記説明に反して上記の連帯保証をした者に債務の履行をさせ本件事業の清算に伴う損失を負担させる結果となることを避け、もって本件事業を主導した市に対する協力と信頼にこたえるため、本件第2補助金を支出することとしたことなどの事情が認められるというのである。</p> <p>このような本件事業の目的、市と本件事業とのかわりの程度、上記連帯保証がされた経緯、本件第2補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、上告人は本件第2補助金の支出について市議会に説明し、本件第2補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件第2補助金の支出は上告人その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかわりがない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、上告人が本件第2補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断ずべき程度に不合理なものであるということとはできないから、本件第2補助金の支出は、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるということとはできない</p>
D	<p>最判平成18年1月19日 (平成15年(行ヒ)299号) (判例時報1925号79頁)</p>	<p>元県議会議員に係る違法公金支出返還請求訴訟</p>	<p>(県議会議員の職にあった者を会員とする元県議会議員会の事業を補助するための県の補助金の支出に関し) 本件各補助金の対象となった事業は、いずれも被上告人元議員会の会員を対象とした内部的な行事等であって、住民の福祉に直接役立つものではなく、その事業それ自体に公益性を認めることはできない。また、前記事実関係によれば、本件各補助金の交付の趣旨は、県議会議員の職にあった者の</p>

功に報いることと、その者に引き続き県政の発展に寄与してもらうこととが、県議会議員の職にあった者も、その職を退いた後は、もはや県民を代表する立場にはないのであるから、上記の趣旨により被上告人元議員会の内部的な事業に要する経費を補助するとしても、県議会議員の職にあった者に対する礼遇として社会通念上は認めし得る限度を超えて補助金を交付することは許されないというべきである。ところが、本件各補助金の交付は、その金額が平成11年度が450万円、平成12年度が241万1026円であって、被上告人元議員会の事業の内容や会員数に照らしても、県議会議員の職にあった者に対する礼遇として社会通念上は認めし得る限度を超えるものといわざるを得ない。そうすると、本件各補助金の交付につき地方自治法232条の2の「公益上必要がある場合」に当たると認められたとして、その判断は裁量権の範囲を逸脱したものであって、本件各補助金の支出は全体として違法というべきである。

利益をもたらす面があるか否かという点が審理され、同じく最判であるD事件においては、補助金の対象事業が住民福祉に直接役立つものであるか否かという点が審理されている。

このように判例は、公益上の必要性について、事件の特性を踏まえ、上記の三つの判断要素を適用しつつ行政裁量の適法性の判断を行うことを基本的態度としているということが出来る。

(3) 行政裁量の判断基準の在り方

それでは同条の規定により、行政裁量の判断基準は十分に示されているであろうか。A事件の判決が述べているとおり、『公益上の必要』という表現は、極めて抽象的で外延の広い概念である。また、同条について留意すべき点は、同条は自治体からの補助金等の交付という給付行政に係る行政裁量であり、交付の適法性・妥当性については、①議会による予算の承認、②議会による決算の認定、③適法性・妥当性に疑義がある場合には住民が住民監査、住民訴訟制度を活用して追求するという公金支出の妥当性を確認するプロセスが存在することが通常の行政裁量とは異なる点である。逆に言えば、このような妥当性確認のプロセスがあるからこそ、法規の文言上は「公益上必要がある場合」という広範な規定が定められていることにより、予算化における弾力的な政策判断を可能なものとしている。

換言すれば、自治体は、毎年度（あるいは補正予算を含めると単年度に数回）の予算措置において、柔軟かつ機動的な補助金の創設・執行が必要な面がある一方で、財務会計上の行為の適正性・適法性を確保する必要があること、という二つの要請を満たす必要がある。この二つの要請の調和点として、現行法文上は「公益上必要がある場合」という極めて抽象的で外延の広い概念が用いられているということができる。

このような事情を踏まえて同条の運用を考えてみると、今日に至るまで、「公益上必要」という文言の解釈については、前述の三つの判断要素にみられるように、司法判断における考慮要素はきめ細かいものになってきているということができる。

しかしながら、自治体の行政活動の中で予算措置は最も基本的な活動であること、補助金交付はその中の主要な位置を占めていること、公金支出行為として具体的な対外的効果を伴うものであること、財務会計上の行為として住民監査請求や住民訴訟の対象となるものであることという諸般の事情を勘案すると、同条を巡る解釈について司法統制にのみ解決を委ねることに限界があるのではないかと思量するところである。

このため、同条の行政裁量に係るより具体的な行政基準を整備することが同条の安定的な運用に資することになるのではないだろうか。その対応策としては、これまで自治体間で蓄積されてきた実務上のルールを反映した法の運用通知をあらためて行政裁量基準として検討・整備する等の方法も考えられる。

三 結 論

冒頭で述べたとおり、筆者は本稿のテーマである平成二八年最判の結論については妥当と考える。ただし、当該判決は、立法の趣旨及び目的の解釈、並びに地方自治法上の「公益上の必要性」の解釈を巡り、法制度上の課題を提起するものであった。

法一〇〇条のように立法者意思の解明が困難な事態が生じることを将来的に解消していくためには、前述のとおり、その他補助金が黙示的に禁止されているか否か明確に解釈できるような措置（法文の規定、付帯決議、法の施行通知における考え方の明示等）を採ることも一つの方法であろう。

また法二二三条の二については、法文上は弾力的な行政裁量の余地を残す必要性が強いことを斟酌するとともに、制度の安定的な運用を勘案すると、より具体的な行政基準を通知等のレベルで整備する等の方法が考えられる。

換言すれば、前者は、政務調査費、立法者の意思、立法過程、及び議員立法の在り方を巡る問題であり、後者は、行政裁量の判断基準や、予算に係る柔軟性と適性性の調和など、法制度の基礎的概念と深い関連性を有する問題である。このため、筆者としては、これらの関連条文の運用・解釈を巡る議論が今後さらに深められていくことを願うところである。

- (1) 本件差戻審（大阪高判平成二九年五月二六日 平成二八年（行コ）一九九号）は、原告の請求を一部認容した。当該判決は、慶事の祝い金や弔事の香典を会派と交際のある者のみに対して渡すことは、会派の私的な行為としての性格が強く公益性があるというとはできないばかりでなく、儀礼的行為に名を借りた選挙運動につながる弊害も考えられるとし、会派の運営を支援するために会派の慶弔費を補助することに公益上の必要性があるとした府の判断は、その裁量権の範囲を逸脱したものであるという判断を示している。また、年度末に大量の切手を購入したことが会派運営費の残額の費消を目的とした駆け込みの購入であったことは明らかであり、通信切手代は、会派運営費の交付対象となる経費に当たらないという判断を示している。なお、本判決は、平成二九年二月二〇日に上告が棄却され確定した。

(2) 北島周作「判批」『法学教室No.433』二〇一六年、一五四頁。

(3) 飯島淳子「地方自治法一〇〇条（旧）一二項と政務調査費以外の経費を対象とする補助金交付の可否」『ジュリスト

No 1505』二〇一七年、五七頁。

- (4) 福永実「セルフスタンド特例適用願い不許可事件」『法学教室No 447』有斐閣、二〇一七年、三八頁。
- (5) 阿部泰隆『行政法の解釈(3)』信山社、二〇一六年、四八頁。
- (6) 田尾亮介「立法者意思・立法趣旨の探求」『法学教室No 447』有斐閣、二〇一七年二月。
- (7) 阿部、前掲書、六三頁。
- (8) 例えば、塩野宏『行政法Ⅰ(第六版)』有斐閣、二〇一五年、六六頁。
- (9) 駒林良則「政務調査費を条例主義化したことの趣旨」『民商法雑誌一五三卷二号』三〇五頁。
- (10) 昭和五七年(行ウ)三三号 判例タイムズ六〇四号一〇〇頁。
- (11) 櫻井敬子・橋本博之『行政法(第六版)』弘文堂、二〇一九年、一一二―一二五頁参照。