

主 文

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、Aに対し、3万1500円を請求せよ。
- 3 訴訟費用は、第1、2審とも、被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

主文と同旨。

第2 事案の概要

本件は、いわき市水道局が、B新聞福島全県版に別紙のと通りの「祝 坂本剛二氏 自民党県連会長 就任」、「祝 C氏 福島県議会議長 D氏 福島県議会副議長 就任」と題する企画広告に「いわき市水道局」との協賛広告を載せて広告料3万1500円の支出（以下「本件支出」という。）をしたことについて、いわき市の住民である控訴人らが、本件支出は行政の政治的中立義務等に違反する違法なものであるとして、被控訴人に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、当時の水道事業管理者であるAに対して損害賠償金3万1500円を請求することを求めた住民訴訟である。

本件支出が違法であるか否かが争われているところ、控訴人らは、本件支出は地方公務員法36条2項3号、地方公営企業法3条、地方自治法2条14項、232条の4などに違反すると主張している。

原審が本件支出は違法ではないとして控訴人らの請求を棄却したため、控訴人らが不服を申し立てた。なお、本件支出当時の水道事業管理者はAであるが、同人は、平成17年9月27日退職し、その後水道事業管理者が選任されておらず、職務代理者水道局長が水道事業管理者の職務を掌理している。

そのほかの事案の概要は、原判決の事実及び理由欄の「第2 事案の概要」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 本件支出に至る経緯等について

前記前提事実に証拠（甲1, 3, 乙2, 3, 4の1～4, 5の1・2, 6, 7の1～3, 証人E）及び弁論の全趣旨を総合すると、本件支出に至る経緯等について、以下の事実を認めることができる。

- (1) 広告会社である株式会社F（以下「F」という。）の担当者は、平成17年3月29日、電話で、いわき市水道局（以下、単に「水道局」ともいう。）の経営管理課総務係G（以下「G」という。）に対し、Fが企画する企画広告に水道局の協賛広告を掲載することを依頼した上、ファックスで企画広告の内容を送信した。

送信されたファックスは、送信文書1枚、「企画趣意書」と題する書面2枚、「掲載詳細」と題する書面1枚の計4枚（乙4の1～4）であり、企画趣意書は「B新聞企画特集 祝 坂本剛二氏自民党県連会長就任」と題するもの（以下「坂本企画書」という。）と「B新聞企画特集 祝 C氏福島県議会議員就任」と題するもの（以下「C企画書」という。）であった。

- (2) 平成17年3月当時、坂本剛二（以下「坂本代議士」という。）は、いわき市出身の衆議院議員であり、C（以下「C議員」という。）は、いわき市出身の福島県議会議員であったが、坂本企画書の内容は、坂本代議士が次期の自由民主党県連会長に内定した、そこでFとしては坂本代議士の自民党県連会長就任を記念してB新聞の紙面に「祝 坂本剛二氏自民党県連会長就任」を掲載し、紙面で坂本代議士のこれまでの足跡やプロフィールなどを紹介し、今後の坂本代議士の更なる活躍を祈念したく、については関連事業、団体各位に祝いの協賛広告の掲載を願いたいというものであり、また、C企画書の内容は、C議員が今回福島県議会の議長に就任した、C議員は初当選以来、県議会商労文教委員長を始め自由民主党県連政調会長、同党県連幹事長などを歴任しており、豊富な政治経験を持つ新議長の手腕に期待が高まっている、そこでFとしてはC議員の県議会議員就任を記念し「祝 C氏福島県

議会議長就任」のタイトルで祝いの特集を掲載し、C議員のこれまでの足跡やプロフィールなどを紹介し、今後の更なる活躍を祈念したく、については関連事業、団体各位に祝いの協賛広告の掲載を願いたいというものであった。また、上記「掲載詳細」と題する書面には、「特集名 祝 坂本剛二会長就任」「協賛広告スペース及び料金 a) 天地2.6cm×左右4.8cm 30,000円(消費税別途)」などと記載されていた。

なお、水道局においては、過去においても、いわき市出身の政治家が副大臣や政務官に就任した際の祝賀広告に「いわき市水道局」の名前で協賛広告を掲載していた。

- (3) Fから上記ファックスを受け取ったGは、平成17年3月29日、件名を「新聞企画広告の掲載について」とする起案書(乙3)を作成し、これを上司である水道局経営管理課総務係長を経て同課の課長補佐E(以下「E補佐」という。)に提出した。上記起案書には、「件名 祝坂本剛二氏自民党県連会長就任 祝C氏福島県議会議長就任」「掲載月日 平成17年3月31日(木)予定」「掲載料 31,500円(税込)」などと記載され、Fからのファックス書面4枚が添付されていた。

E補佐は、同月29日、上記起案書とファックス書面の内容を見て、坂本代議士の自民党県連会長就任については、特定の政党の職についての広告であるから水道局の広告としてはふさわしくないが、C議員の県議会議長就任については、県議会議長という公職の就任についての広告であり、C議員が地元選出の県議会議員であることから広告を掲載すべきであると判断し、その旨を広告料支出の専決権者である同課のH課長に具申した。

H課長は、E補佐の上記意見のとおりでよいと判断し、C議員の県議会議長就任祝いの広告のみを行うようE補佐に指示し、E補佐は、これをGに伝えた。

そこで、Gは、上記起案書から「祝坂本剛二氏自民党県連会長就任」の記

載部分を2本線で消し、訂正印を押して起案書を作成し直し、これにE補佐及びH課長の決裁印を受け、Fの担当者に電話でC議員の祝賀広告にのみ協賛広告を掲載する旨伝えた。

(4) Gは、平成17年3月30日、Fの担当者から「御礼と契約内容のご確認」と題する書面(乙5の2)をファックスにより受領した。この書面には、「ご請求金額：31,500円」との記載があり、また、「いわき市水道局」との本件広告の内容のみが記載され、本件企画広告全体の内容を示す記載はされていなかった。

(5) 平成17年3月31日、B新聞福島全県版の下段に、別紙のとおりの本件企画広告と本件広告が掲載された。

本件企画広告は、全体が大きな長方形の太い線の枠で囲まれ、その中の中央上部の左側に「祝 坂本剛二氏 自民党県連会長就任」の見出しの下に坂本代議士に関する記事と略歴が記載され、その右側に「祝 C氏 福島県議会議員、D氏 福島県議会副議長 就任」の見出しの下にC議員、D議員の記事と略歴が記載され、これらの両側及び下部に協賛広告のための43の小さな枠が設けられ、その枠の中に協賛者の名前が掲載されているものであり、坂本代議士の記事とC議員、D議員の記事との間は装飾された線で仕切られていた。なお、D議員は、当時、 α 出身の福島県議会議員であった。

協賛者の広告枠は、本件広告と同じく、縦2.6cm、横4.8cmのものがほとんどであるが、中には本件広告の半分の大きさのものや本件広告の2倍の大きさの枠の中に複数の団体名を掲載したものもあった。本件広告は、広告枠の中に「いわき市水道局」とのみ記載されたものであった。本件企画広告の協賛者となったのは、いわき市内、 α 内やそれぞれの周辺の市町村内にある一般の民間会社、政党、地方自治体、公立高校、医院、商工会議所、農業協同組合、個人などであるが、ほとんどは、本件広告と同様に名前のみを掲載しており、協賛者自身の業務内容を掲載しているのはわずかであった。協

賛者の広告枠は、特段の区分けはされていないが、おおむねいわき市内とその周辺の市町村内の団体、個人は左側に、α内とその周辺の市町村内の団体、個人は右側に分かれて掲載されていたが、本件広告は、右側に掲載されていた。

- (6) Fは、平成17年3月31日付けで、水道局に対し、本件広告代金の請求書(乙6)を発行した。この請求書には、件名として「B福島全県版 C氏県議会議員」と記載されている。そこで、Gは、同日、支出伝票(乙7の1)及び振替伝票(乙7の2)を起票した。

E補佐は、同日、B新聞に掲載された、坂本代議士の自民党県連会長就任祝いとC議員、D議員の県議会議員、県議会副議長就任祝いとが横に並んでいる本件企画広告を見て、当初同人が想定していたものとだいぶイメージが違うと感じたが、自民党県連会長の就任祝いと県議会議員等の就任祝いとの間は線で仕切られており、水道局の本件広告の位置も県議会議員就任祝いの記事に接していたことから、おおむね水道局が依頼したものに沿った掲載であると判断し、Gが起票した支出伝票等にH課長の決裁印を受けた。

- (7) H課長の決裁により、平成17年4月28日、本件支出が行われたが、本件支出3万1500円は、費用勘定の「款 水道事業費用」、「項 営業費用」、「目 総係費」、「節 広告料」として予算措置がされた163万3000円のうちからされた。

2 本件支出の違法性の有無について

- (1) 上記1で認定したところによると、本件企画広告は、坂本代議士やC議員が自民党県連会長や福島県議会議員に就任したことを祝う、いわゆる就任祝賀広告であり、このような広告は、これに協賛して広告料を支払う者の存在を宣伝するという面もないではないであろうが、その中心となるものは、協賛する者が就任者に対して祝意を表すためのものであるといえる。前記1で認定したとおり、本件企画広告のほとんどの協賛者が水道局と同様に自己

の名前のみを掲載していることや、協賛者の中に地方公共団体、商工会議所、農業協同組合などのようにその存在を宣伝する必要のない団体も含まれていることからこのことは明らかである。水道局も、いわき市の水道事業を独占的に行うものであって、特にその存在自体を宣伝する必要はない。

したがって、本件広告は、祝意を表す相手方がだれであったかはともかくとして、祝意を表す相手方の新たな地位への就任を祝賀するという趣旨でされたものであり、そのための本件支出は、実質的には交際費的な性格の強い、社交儀礼上の支出というべきである。また、新聞紙上で祝意を表す祝賀広告は、表意者の祝意を、単に相手方のみならず、世間一般に広く伝えることであるから、表意者が相手方に好意ないし応援の意思を有していることを世間一般に伝える意味があり、その意味も含めた社交儀礼上の行為といえることができる。

(2) ところで、地方公営企業法（昭和27年法律第292号。以下「法」という。）は、住民の福祉の増進を図る役割を担う地方公共団体が経営する企業の経営の基本原則を「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」（法3条）と定めている。しかし、地方公営企業も、その社会的実体を有するものとして活動するのであるから、円滑な企業運営を図るために社交儀礼上の活動を行うことは許されており、そのために支出をすることも社会通念上相当と認められる範囲である限り、許されるものというべきである。他方、地方公営企業の管理者は、衆議院議員若しくは参議院議員又は地方公共団体の議会の議員等を兼ねることができず（法7条の2第3項）、管理者には地方公務員法36条（政治的行為の制限）の規定が適用され（法7条の2第11項）、また、地方公営企業の幹部職員については地方公務員法36条の適用が除外されていないなど（法39条2項）、政治的中立義務が課されており、これらのことからすれば、地方公営企業の経営に当たっても政治的中立性が

求められているものというべきである。したがって、地方公営企業の政治的中立性を害するとみられる支出は、たとえそれが社交儀礼上の行為に係るものであり、その額がわずかであったとしても、社会通念上相当とされる支出とはいえないというべきである。

- (3) かかる見地に立って本件をみるに、本件企画広告は、前記1で認定したとおり、「祝 坂本剛二氏 自民党県連会長 就任」の部分と「祝 C氏 福島県議会議長」及び「D氏 福島県議会副議長 就任」の部分とが装飾された線で仕切られているが、協賛者も含めた全体が大きな長方形の太い線の枠で囲まれていて、協賛者の部分には何ら区分けがされていないのであって、新聞の読者の立場に立って客観的にみれば、その全体が一つの企画広告とみられるものというべきである。上記の仕切り線も、単なる美観上のものにすぎない。

なるほど、水道局の本件広告は、全体の枠の中では協賛者部分のうちの右側部分に掲載され、県議会議長の祝賀広告も右側部分にあるのであるが、そのことから本件広告がC議員に対する祝意のみを表したものとみるのは困難である。なぜなら、仮に協賛者部分の左右で分けるとすると、別紙のとおり、協賛者の広告の中には、坂本代議士の祝賀広告とC議員の祝賀広告とを仕切る線の真下にあるものがあり、それらの協賛者がだれのために広告を出したのかは不明となるし、左側に掲載された協賛者の中には福島県β地方の町村会、町村議長会もあり、この町村会や町村議長会が坂本代議士に対する祝意は表明するがC議員に対する祝意は表明しないとは常識的に考えられないからである。協賛者の名前が本件企画広告のどの位置に掲載されるかということとだれに対する祝賀広告かということには何ら関連性がなかったものというほかないし、少なくとも新聞の読者をしてそのような関連性があるものと理解させることはできない。

そうだとすれば、本件企画広告は、全体として、坂本代議士の自民党県連

会長への就任とC議員、D議員の県議会議長、副議長への就任を祝賀したものと受け止められてもしかたのないものというべきである。しかも、甲第1号証によれば、本件企画広告に記載されたC議員の略歴には「党県連政調会長、党県連幹事長」と記載され、また、D議員の略歴には「党県連総務会長」と記載されていることが認められ、それぞれ政党名は記載されていないのであるが、坂本代議士の記事や略歴と併せ読めば、「党県連」が「自民党県連」の略であることが明らかであり、C議員やD議員の属する政党が自民党であり、両名が自民党県連の枢要な役職を経験したことが理解されるのである(なお、上記のように、坂本代議士の部分で「自民党県連」と記載し、C議員、D議員の部分で単に「党県連」と省略した記載をしたことから本件企画広告が全体として一体のものであることが分かる)。したがって、本件企画広告は、これを見た者をしていわき市水道局が、いわき市出身である特定の政党に属する政治家が政党の県連会長や県議会議長に就任したことに祝意を表していること、すなわち特定の政党や政党に属する政治家に好意ないし応援の意思を表明しているとの印象を世間に広く抱かせるものといわざるを得ない。そうであれば、本件広告は、地方公営企業の政治的中立性を害するものであるというべきである。

- (4) しかるところ、水道局は、前記1で認定したとおり、実際に新聞に掲載された本件企画広告の内容を知りながら本件支出に至ったものであるから、本件支出は違法と解するのが相当である。

これに対して、被控訴人は、水道局は坂本代議士の自民党県連会長就任祝いについては政治的中立性の見地から広告を断り、C議員の県議会議長就任祝いについてのみ広告の申込みをした旨を主張し、確かに、前記1で認定した経緯からすれば、専決権者であるH課長らにおいて、Fの勧誘が坂本代議士の自民党県連会長就任祝いの企画とC議員の県議会議長就任祝いの企画の二つに関するものであって、これらは全く別な企画広告であると理解し、坂

本代議士の自民党県連会長就任祝いについての企画広告に協賛することは地方公営企業にとって政治的中立性の見地からふさわしくないとの認識の下にこれを断り、C議員の県議会議長就任祝いについてのみ広告の申込みをしたとみる余地はある。

しかし、坂本代議士への祝賀広告を断ったのであれば、実際に新聞に掲載され、客観的には坂本代議士への祝意も含まれている本件企画広告は、水道局が申し込んだ広告とは趣旨が異なるものであったことは明らかであるから、F側に契約違反があったものというべきである。しかも、本件企画広告には、いわき市水道局のあずかり知らなかったD議員の県議会副議長就任祝いの広告まで付け加わっていたというのである（証人E）。そうであってみれば、H課長らは、Fに契約違反があることを容易に理解し得たはずであり、本件支出はすべきではなかったといわざるを得ない。坂本代議士への祝賀広告は断るべきであると考えていたにもかかわらず、水道局が本件企画広告全体の協賛者のように扱われ、客観的には、新聞の読者をして特定の政党に属する特定の政治家を応援していると受け取られかねない結果となったことについては、Fが広告内容をよく説明せず、また、水道局もこれを確認しないままに広告の申込みがされたことに原因があるものと思われ、本件広告の代金を支払わないことによる紛争のことも想定すれば、本件支出をすべきでなかったと断ずることは被控訴人にとってやや厳しいと受け止められるかもしれない。しかし、地方公営企業としての水道局が政治的中立性を害することはできないことやその趣旨で坂本代議士への祝賀広告を断ったことを十分説明すれば、Fも水道局の立場や祝賀広告の在り方を容易に理解したはずであり、そのようなこともせず、安易に本件支出に応じてしまったことは、やはり違法のそしりを免れないというべきである。

以上のとおりであり、本件支出は、政治的中立性を害する事項に係る支出として、裁量権を逸脱した違法なものというべきであり、これによりいわき

市水道局は同額の損害を被ったというべきである。

- (5) なお、本件企画広告が仮にC議員の県議会議長就任に対する祝意を表すものに限定されていたとしても、本件支出をもって直ちに適正なものということはできない。

すなわち、地元出身で地元で選出された県議会議員が県議会を代表する県議会議長に就任したことを地元の名誉として素朴に祝う心情も理解し得ないではないし、本件企画広告のような祝賀広告は、本人に対して祝意を表すという面があることも否定し得ないが、それと同時に世間一般に対して表意者の好意ないし応援の意思を表明するという面もあることは前記のとおりであって、祝意を表す相手方が政治家であれば、当該政治家の属する政党や当該政治家個人を支援する効果を持たざるを得ないのである。確かに、本件支出の金額は3万1500円であり、広告料のみの年間予算額が163万3000円であるいわき市水道事業の経営規模からみれば極めて少額にとどまるが、本件広告の政治的な効果は大きく、直接C議員に祝金3万1500円を渡すことに決して劣るものではない。本件企画広告には、C議員の略歴が掲載され、それを読めばC議員が自民党県連の枢要な役職の経験者であることを知り得るようになっているが、仮にそのような略歴が記載されていなくとも、地域の政治家についての所属政党はその地域の住民の多くが知り得るところであるから、特定の政党ないしはそれに属する政治家の応援を意味する結果となってしまうのである。そうしてみると、本件企画広告がC議員に対する祝意を表すものに限定されていたとしても、本件支出は、やはり、政治的中立性を害することに係る支出といわざるを得ないのである。

3 結論

以上の次第であるから、本件支出の違法をいう控訴人らの請求は理由があるものというべきである。

よって、当裁判所の上記判断と異なる原判決は不当であるからこれを取り消

し、控訴人らの本件請求を認容することとして、主文のとおり判決する。

仙台高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 大 橋 弘

裁判官 鈴 木 桂 子

裁判官 中 村 恭