

平成26年3月26日判決言渡

平成22年（行ウ）第27号 政務調査費返還請求事件（住民訴訟）（以下「第1事件」という。）

平成23年（行ウ）第77号 政務調査費返還請求事件（住民訴訟）（以下「第2事件」という。）

主 文

- 1 第1事件原告P1を除く第1事件原告らの訴えのうち、別紙3の1の「番号」欄の76～87記載の各支出に係る請求に関する部分を却下する。
- 2 被告は、補助参加人P2に対し、126万4265円及びうち18万7510円に対する平成22年7月7日から支払済みまで年5分の割合による金員、うち107万6755円に対する平成24年10月2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P3に対し、47万8500円及びこれに対する平成22年7月7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 第1事件原告らのその余の請求及び第2事件原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 5 訴訟費用及び補助参加によって生じた費用の負担は、別紙5の訴訟費用等負担一覧表のとおりとする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 第1事件

- (1) 被告は、補助参加人P2に対し、1億5116万5808円及びこれに対する平成21年5月1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P4に対し、6716万5296円及びこれに対する平成21年5月1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P3に対し、7649万3925円及びこれに対する平成21年5月1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P5に対し、7831万0911円及びこれに対する平成21年5月1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 第2事件

(1) 被告は、補助参加人P2に対し、1億3577万1457円及びこれに対する平成22年5月1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P4に対し、7547万6573円及びこれに対する平成22年5月1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P3に対し、7169万0891円及びこれに対する平成22年5月1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P5に対し、7179万6187円及びこれに対する平成22年5月1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

1 事案の骨子

本件は、大阪市の住民である第1事件及び第2事件の原告ら（以下、両事件

を通じて「原告ら」ということがある。)が、大阪市会の会派である補助参加人P2, 同P4, 同P3及び同P5は、大阪市からそれぞれ交付を受けた平成20年度の政務調査費(第1事件に係るもの)及び平成21年度の政務調査費(第2事件に係るもの)の一部を大阪市が定めている政務調査費の用途基準に違反する支出に充当しており、かつ、そのことについて悪意であるから、大阪市は上記各補助参加人に対する不当利得返還請求権又は不法行為に基づく損害賠償請求権を有するにもかかわらず、大阪市の執行機関である被告はその行使を怠っていると主張して、被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、上記各補助参加人を相手方として、①不当利得金及びこれに対する悪意による利得の日(平成20年度の政務調査費に係る請求については平成21年5月1日、平成21年度の政務調査費に係る請求については平成22年5月1日)から支払済みまで民法所定の年5分の割合による利息の支払ないし上記不当利得金に対する上記各補助参加人への訴訟告知書の送達日の翌日(平成20年度の政務調査費に係る請求については平成22年7月7日、平成21年度の政務調査費に係る請求のうち、補助参加人P4, 同P3及び同P5に係るものについては平成23年7月5日、同P2に係るものについては平成24年10月2日)から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払又は②損害金及びこれに対する不法行為の日(平成20年度の政務調査費に係る請求については平成21年5月1日、平成21年度の政務調査費に係る請求については平成22年5月1日)から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を請求することを求める住民訴訟である(なお、前記第1の1, 2の被告の各補助参加人に対する請求の元本額は、各補助参加人が政務調査費を諸経費に充当した額の合計額〔後記3(2)の各補助参加人に係る別紙の「政務調査費の充当額」欄記載の金額の合計額。ただし、被告の補助参加人P3に対する請求の元本額については、同補助参加人に係る上記合計額から後記3(3)ケの同補助参加人による被告への返還額〔合計15万円〕を控除

したもの]である。)

2 関係法令等の定め

- (1) 平成24年法律第72号(平成25年3月1日施行)による改正前の地方自治法(以下、特に断りのない限り、地方自治法とは、上記改正前のものを指す。)の定め

地方自治法100条14項(平成20年法律第69号〔同年9月1日施行〕による改正前は同条13項)及び同条15項(平成20年法律第69号による改正前は同条14項)は、政務調査費の交付手続に関し、要旨、以下のとおり定める。

ア 普通地方公共団体は、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、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、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(100条14項)。

イ 上記アの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する(100条15項)。

- (2) 大阪市会政務調査費の交付に関する条例の定め

大阪市が上記(1)の規定に基づき制定した大阪市会政務調査費の交付に関する条例(平成13年大阪市条例第25号。以下「本件条例」という。)は、政務調査費の交付手続に関し、要旨、以下のとおり定める(第1事件甲3, 第2事件甲3, 弁論の全趣旨)。

ア 政務調査費は、大阪市会における会派及び議員(ただし、下記イにより10万円の額を選択した会派に所属する議員及びいずれの会派にも所属しない議員に限る。)に対して交付する(2条)。

イ 会派に対する政務調査費の月額額は、60万円又は10万円のうちから各会派が選択した額に、各月1日における当該会派の所属議員の数を乗じて

得た額とする（3条1項。なお、上記各会派の選択に委ねられた交付金額は、平成21年度分については、大阪市会政務調査費の交付に関する条例の特例に関する条例〔平成20年大阪市条例第94号〕の規定により、54万円又は9万円と定められた。）。

ウ 政務調査費の交付を受けた会派は、政務調査費を市規則で定める用途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するために必要な経費以外のものに充ててはならない（5条）。

エ 政務調査費の交付を受けた会派は、当該会派の所属議員のうちから政務調査費に関する経理責任者を置かなければならない（6条1項）。

オ 政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、毎年度、市長が定めるところにより、当該会派の経理責任者と連名で、当該年度の政務調査費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）を作成し、1件につき5万円以上の支出に係る領収書その他の当該支出の事実を証する書類（以下「領収書等」という。）の写しを当該収支報告書に添付し、翌年度の4月30日までに大阪市会議長に提出しなければならない（平成21年大阪市条例第10号〔平成22年4月1日施行〕による改正前の7条1項。上記条例附則2項の定めにより、上記改正後も、その施行日前に交付された政務調査費については、従前の例によるとされた。）。

カ 政務調査費の交付を受けた会派は、交付を受けた年度における政務調査費の総額から同年度において支出した額を控除して残余の額がある場合には、速やかに当該残余の額を市長に返還しなければならない（8条）。

(3) 大阪市会政務調査費の交付に関する規則の定め

大阪市会政務調査費の交付に関する規則（平成13年大阪市規則第28号。以下「本件規則」という。）は、本件条例の施行について、要旨、以下のとおり定める（第1事件甲4、第2事件甲3）。

ア 上記(2)ウの用途基準は、会派に係るものについて、別紙2記載のとおり

とする（４条）。

イ 上記(2)オの領収書等の写しは、別紙２の費目欄記載の費目ごとに分類して提出しなければならない（５条２項）。

ウ 大阪市会議長は、上記(2)オの定めにより提出された収支報告書及び領収書等の写しの写しを市長に送付しなければならない（５条３項）。

エ 政務調査費の支出の内容を示す書類は、会派において適正に整理し、保存するものとする（６条）。

(4) 大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱の定め

大阪市会政務調査費の取扱いに関する要綱（以下「本件要綱」という。）は、大阪市会政務調査費の取扱いに関する事項について、要旨、以下のとおり定める（第１事件甲５，第２事件甲３）。

ア 政務調査費の支出に当たっては、政務調査活動に要した経費の実費に充当しなければならないが、また、原則として領収書等の証拠類を徴しなければならない（２条２項２号，３号）。

イ 以下の経費は、政務調査に資する経費部分を除き、政務調査費を支出することができない（３条１項）。

（ア） 慶弔，見舞，餞別等の交際費的経費

（イ） 会議等に伴う飲食以外の飲食経費

（ウ） 選挙活動に属する経費

（エ） 政党活動に属する経費

（オ） 後援会活動に属する経費

（カ） 私的活動に属する経費

（キ） その他政務調査の目的に合致しない経費

ウ 会派の活動に要した経費のうち、政務調査費を全額充当することが不適當であることが明らかな場合は、実態に即して適切に按分し、政務調査活動に資する経費相当額を計上しなければならない（３条２項）。

エ 会派は、別紙2の費目欄記載の費目ごとに、適正に帳票類等を整理し、出納簿、証拠類等と共に、当該支出に係る収支報告書の提出期限の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない（4条1項、2項）。

オ 大阪市会議長は、上記(2)オの定めにより提出された収支報告書及び領収書等の写しの記載について、会派の政治活動の自由を尊重し、政務調査費が適切に支出されていると確認できる限度において検査を実施し、必要があると認めるときは、会派の代表者及び経理責任者に対し、収支報告書及び領収書等の写し等の記載について説明を求めることができる（6条1項）。

(5) 政務調査費の手引きの記載内容

大阪市会は、政務調査費に係る経理の明確化を図り、適正な取扱いを期すために「政務調査費の手引き」（以下「本件手引き」という。）を作成しているところ、本件手引きの内容は、要旨、以下のとおりである（第1事件甲6、第2事件甲3）。

ア 按分の指針

活動に要した費用の全額に政務調査費を充当することが不適當であることが明らかな場合には、政務調査活動及び政務調査活動以外の活動に要した総時間に対する政務調査活動に要した時間の割合その他合理的な方法により按分することが必要である。按分割合は、会派において、それぞれの状況に応じて適切に判断するものとする。

按分を要する項目等の按分割合は、会派又は議員個々の活動実態によって異なることから、一律に比率を示すことが困難であり、政務調査費の交付を受けた会派それぞれの責任において、運用基準や出納手続を定めるなどし、当該会派の政務調査活動の実態に応じ合理的に説明することのできる比率を用いるものとする。

イ 事務所費の考え方

事務所経費への政務調査費の充当は、政務調査活動が当該事務所において行われている場合にのみ行うことができる。

政務調査費が会派に対して交付されている場合は、所属議員の事務所が会派の支部事務所として位置付けられていることが必要である。所属議員の事務所の形態が自宅兼事務所とされている場合や、所属議員自らが事務所を所有している場合の事務所費は、事務所部分の面積に対する賃借料を周辺地域の地価等の状況等を勘案して計上するものとする。

ウ 事務費の考え方

会派が政務調査活動に使用するため、パソコンやコピー機等の事務機器類を購入し又はリースする場合には、政務調査費を充当することができる。

エ 人件費の考え方

会派が行う政務調査活動の補助業務のために雇用した職員の給料、手当、社会保険料、アルバイト賃金等について、政務調査費を充当することができる。

オ 広報・広聴費

会派が行う調査研究活動、議会活動及び市の政策等についての市民への報告会や広報誌の発行等に要する経費、政策や市政に対する市民の要望や意見を聴取するために開催する意見交換会等の経費等について、政務調査費を充当することができる。

後援会等と共同して発行する広報誌に政務調査費を充当する場合には、経費の負担割合を考慮する必要がある。また、広報誌が政務調査活動の一環として発行されるものである場合には、その配布先にかかわらず政務調査費を充当することができる。

3 前提事実（当事者間に争いのない事実及び証拠等により容易に認められる事実等）

(1) 当事者等

ア 原告らは、大阪市の住民である。

イ 被告は、大阪市の執行機関である。

ウ 補助参加人 P 2，同 P 4，同 P 3（下記政務調査費の交付を受けた当時の名称は P 6）及び同 P 5 は、いずれも、平成 20 年度（平成 20 年 4 月～平成 21 年 3 月。以下同じ。）及び平成 21 年度（平成 21 年 4 月～平成 22 年 3 月。以下同じ。）において政務調査費の交付を受けた大阪市会の会派（権利能力なき社団）である（以下、政務調査費の交付を受けたこれらの補助参加人らを併せて「会派補助参加人ら」という。）。

なお、会派補助参加人らは、いずれも、大阪市役所内に会派控室を有している（以下、会派補助参加人らを通じ、大阪市役所内の会派控室を単に「会派控室」という。）。

エ 補助参加人 P 7，同 P 8，同 P 9，同 P 10，同 P 11，同 P 12，同 P 13，同 P 14，同 P 15，同 P 16 及び同 P 17（以下、これらの補助参加人を併せて「補助参加人 P 7 ほか 10 名」という。）は、平成 20 年度及び平成 21 年度には補助参加人 P 2 に所属する大阪市会の議員であった者であり、その後、同補助参加人から脱退した。

(2) 政務調査費の交付及び充当等

ア 平成 20 年度関係

(ア) 大阪市は、平成 20 年度において、会派補助参加人らに対し、それぞれ、60 万円に各月 1 日における当該会派の議員数を乗じた額の政務調査費を毎月交付した。

(イ) 会派補助参加人らでないしその所属議員は、平成 20 年度中に、それぞれ、別紙 3 の 1「補助参加人 P 2 関係主張等一覧（平成 20 年度）」、別紙 3 の 2「補助参加人 P 4 関係主張等一覧（平成 20 年度）」、別紙 3 の 3「補助参加人 P 3 関係主張等一覧（平成 20 年度）」及び別紙 3 の 4「補助参加人 P 5 関係主張等一覧（平成 20 年度）」の「支出項目」

欄記載の各経費の支出を行った。

(ウ) 会派補助参加人らは、平成21年4月30日までに、上記(ア)の交付を受けた政務調査費について、上記(イ)の各別紙の「政務調査費の充当額」欄記載の金額を上記(イ)の各経費に充当し、会派補助参加人らの各代表者及び各経理責任者は、上記充当に係る記載を含む収支報告書に、上記各経費の費目、支出内容及び支出額に係る記載（上記各別紙の「費目」、「支出内容」及び「支出額」欄の記載に相当するもの）等を含む「領収書等添付一覧」を添付して大阪市会議長に提出した。

イ 平成21年度関係

(ア) 大阪市は、平成21年度において、会派補助参加人らに対し、それぞれ、54万円に各月1日における当該会派の議員数を乗じた額の政務調査費を毎月交付した。

(イ) 会派補助参加人らないしその所属議員は、平成21年度中に、それぞれ、別紙4の1「補助参加人P2関係主張等一覧（平成21年度）」、別紙4の2「補助参加人P4関係主張等一覧（平成21年度）」、別紙4の3「補助参加人P3関係主張等一覧（平成21年度）」及び別紙4の4「補助参加人P5関係主張等一覧（平成21年度）」の「支出項目」欄記載の各経費の支出を行った。

(ウ) 会派補助参加人らは、平成22年4月30日までに、上記(ア)の交付を受けた政務調査費について、上記(イ)の各別紙の「政務調査費の充当額」欄記載の金額を上記(イ)の各経費に充当し、会派補助参加人らの各代表者及び各経理責任者は、上記充当に係る記載を含む収支報告書に、上記各経費の費目、支出内容及び支出額に係る記載（上記各別紙の「費目」、「支出内容」及び「支出額」欄の記載に相当するもの）等を含む「領収書等添付一覧」を添付して大阪市会議長に提出した（以下、上記各別紙及び前記アの各別紙について、別紙の表題の記載は省略する。ま

た、別紙３・４の各１～４の「番号」欄の番号に対応する「支出項目」欄記載の各経費やその支出について、当該番号をもって、「別紙３の１・番号１」，「別紙３の１・番号１の支出」などと表記する。）。

(3) 本件訴訟に至る経緯等

ア 第１事件原告らは、平成２１年１２月１８日、大阪市監査委員に対し、平成２０年度に会派補助参加人らに対して交付された政務調査費のうち、別紙３の１～４の「支出項目」欄記載の各支出に係るもの（ただし、後記エの平成２０年度追加分を除く。）を含む合計４億３２９２万６８５６円が会派補助参加人らの政務調査費に該当しない経費に充当された旨主張して、被告がその返還請求権を行使するなど必要な措置を講ずるよう勧告することを求める住民監査請求（以下「平成２０年度監査請求①」という。）を行った。（第１事件甲１）

イ 大阪市監査委員は、平成２２年１月１５日、平成２０年度監査請求①について、大阪市職員等による財産の管理を怠る事実の固有の違法性、不当性が主張、立証されておらず、また、返還請求権の行使を怠っていると主張する債権が個別具体的に摘示されていないこと等を理由として、地方自治法２４２条の要件を満たさず、住民監査請求の対象とならないものと判断し、同日頃、その旨を第１事件原告Ｐ１に通知した。（第１事件甲２）

ウ 第１事件原告らは、平成２２年２月１０日、第１事件に係る訴訟を提起した。（顕著な事実）

エ 第１事件原告Ｐ１は、平成２２年３月２５日、大阪市監査委員に対し、平成２０年度に補助参加人Ｐ２に対して交付された政務調査費のうちの一部（別紙３の１の番号７６～８７の各支出について「政務調査費の充当額」欄記載の額の充当がされたもの。以下「平成２０年度追加分」という。）について、不当利得の返還等を請求するよう被告に勧告することを求める住民監査請求（以下「平成２０年度監査請求②」という。）を行った。大

阪市監査委員は、平成22年5月12日、平成20年度監査請求②について、大阪市職員等による財産の管理を怠る事実の固有の違法性、不当性が主張、立証されておらず、また、住民監査請求の対象となっている各支出が「会派が行う」調査研究活動に当たるかどうかについての具体的主張が行われていないこと等を理由として、地方自治法242条の要件を満たさず、住民監査請求の対象とならないものと判断し、同日頃、その旨を第1事件原告P1に通知した。（第1事件甲11の1・2）

オ 被告は、第1事件に係る訴訟において、会派補助参加人らに対して訴訟告知を行い、その訴訟告知書は、平成22年7月6日、会派補助参加人らに送達された。（顕著な事実）

カ 第2事件原告らは、平成23年2月8日、大阪市監査委員に対し、平成21年度に会派補助参加人らに対して交付された政務調査費のうち、別紙4の1～4の「支出項目」欄記載の各支出に係るものを含む3億5478万5108円が政務調査費に該当しない経費に充当された旨主張して、交付を受けた各会派に対し返還等の請求をするよう被告に勧告することを求める住民監査請求（以下「平成21年度監査請求」といい、平成20年度監査請求①及び平成20年度監査請求②と併せて「本件各監査請求」という。）を行った。（第2事件甲1）

キ 大阪市監査委員は、平成23年4月7日、平成21年度監査請求について、大阪市職員等による財産の管理を怠る事実について具体的、明示的に主張されておらず、また、返還請求権の行使を怠っていると主張する債権の特定を欠き、住民監査請求の対象となっている各支出が「会派が行う」調査研究活動に当たるかどうかについての具体的主張が行われていないこと等を理由として、地方自治法242条の要件を満たさず、住民監査請求の対象とならないものと判断し、同日頃、その旨を第2事件原告P1に通知した。（第2事件甲2）

ク 第2事件原告らは、平成23年4月26日、第2事件に係る訴訟を提起した。（顕著な事実）

ケ 補助参加人P3は、被告に対し、平成24年1月24日、別紙3の3・番号99、100の各支出に係る「政務調査費の充当額」欄記載の充当額のうち各5万円を返還し、同年9月6日、別紙4の3・番号95、96の各支出に係る「政務調査費の充当額」欄記載の充当額のうち各2万5000円を返還した。（第1事件丙C57の3、第2事件丙C16の2）

コ 被告は、第2事件に係る訴訟において、補助参加人P2を除く会派補助参加人ら及び補助参加人P18に対して訴訟告知を行い、その訴訟告知書は、平成23年7月4日、上記各補助参加人に送達された。また、被告は、補助参加人P2に対して訴訟告知を行い、その訴訟告知書は、平成24年10月1日、同補助参加人に送達された。（顕著な事実）

4 本件の争点

- (1) 本件訴訟が適法な監査請求を経たものといえるか（本案前の争点。争点①）
- (2) 前記3(2)ア(ウ)、同イ(ウ)のとおり会派補助参加人らが別紙3・4の各1～4の「支出項目」欄記載の各支出について「政務調査費の充当額」欄記載の額の政務調査費を充当したこと（以下、政務調査費充当分に係る上記各支出を「本件各支出」という。）が、前記2(2)～(4)の政務調査費の用途基準に関する定め（特に、本件規則4条・別表第1、本件要綱3条1項・2項。以下、上記定めを「本件用途基準」という。）に違反するか（争点②）
- (3) 会派補助参加人らが「悪意の受益者」（民法704条）に当たるか（争点③）
- (4) 会派補助参加人らに不法行為が成立するか（争点④）

5 争点についての当事者らの主張

(1) 争点①（監査請求前置の有無）について

（被告の主張）

前記 3 (3)イ, エ及びキ記載のとおり, 第 1 事件に係る訴訟の前提となる住民監査請求（平成 20 年度監査請求①, 平成 20 年度監査請求②）及び第 2 事件に係る訴訟の前提となる住民監査請求（平成 21 年度監査請求）は, いずれも不適法な監査請求であるとして却下されているのであるから, 第 1 事件に係る訴訟及び第 2 事件に係る訴訟は, いずれも, 適法な住民監査請求を経たものではなく, 不適法であり, 却下を免れない。

（原告らの主張）

上記（被告の主張）は争う。

(2) 争点②（本件各支出の本件用途基準違反性）について

（原告らの主張）

本件各支出は, 以下のとおり, 別紙 3・4 の各 1～4 の「原告らの主張」欄記載の事情等に照らし, いずれも本件用途基準に違反する。

ア 議員個人による活動に係る経費の支出についての本件用途基準違反

（ア）本件用途基準においては, 会派に対して交付される政務調査費について, 会議費（「会派における調査研究活動のための会議に要する経費」と規定されている。）を除き, いずれの費目についても「会派が行う」との表現が用いられており（例えば, 人件費は「会派が行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費」と規定されている。）、会派に対して交付される政務調査費の用途は「会派が行う」政務調査活動に限定されている（以下「会派が行う」との要件を「会派性要件」という。）。

そして, 本件各支出に係る政務調査費は, いずれも会派に対して交付されたものであるから, その用途は「会派が行う」ものに限定

されるべきものであって、議員個人が行った活動に関して支出された経費に充当することは、会派性要件を満たさず、本件使途基準に違反する。本件各支出のうち、別紙3・4の各1～4の「原告らの主張」欄において、各議員個人が行った活動・支出である旨記載されたものは、議員個人の氏名がその支出に係る領収書等に記載されており、議員個人が行った活動に係るものであって、いずれも会派性要件を満たさず、充当額全額について本件使途基準違反が成立する。

(イ) なお、補助参加人らは、上記(ア)で指摘する議員個人が行った活動に関して支出された人件費、事務・事務所費等の経費について、会派補助参加人らの支部事務所に係るものである旨主張するが、仮に、上記経費が会派補助参加人らの支部事務所に係るものであり、その中に、会派性要件を満たすものが含まれているとしても、各支部事務所における議員の活動は、議会活動、選挙活動、政党活動、後援会活動等、多面的な性格を有するから、ある活動が政務調査活動と他の活動の両面を有し、渾然一体となっていて、政務調査活動と他の活動とを明確に区分することは困難である。特に、各議員の事務所における主な業務は市政相談であるところ、これは支援者に対するサービス活動というべきものであって、仮に市政相談から得られた情報が政策提言に反映されることがあったとしても、支援者に対するサービス活動の付随的効果にすぎない。したがって、その支出は、全額について本件使途基準に違反するものである。また、仮に政務調査費を充当する余地があるとしても、一定割合、多くとも数分の1に限られ、それを越えた充当は、本件使途基準に違反するものというべきである。

イ 会派による活動に係る経費の支出についての本件使途基準違反
本件各支出のうち、上記ア(ア)で指摘する議員個人による活動に係る

経費の支出以外は、いずれも会派による活動に係る経費の支出であるところ、会派の活動は、議会活動、選挙活動、政党活動、後援会活動等、多面的な性格を有するから、ある活動が政務調査活動と他の活動の両面を有し、渾然一体となっていて、政務調査活動と他の活動とを明確に区分することは困難である。例えば、補助参加人P4においては、大阪市役所内の会派控室で弁護士による無料法律相談が実施されるなど、P19党支援者に対するサービス活動が行われているし、他の会派においても、各政党本部との折衝活動や、会派独自の政党活動等に会派控室が使用されていると推測されるから、会派控室に係る支出であっても、政務調査活動以外の目的によるものが当然に存在する。

したがって、会派の活動に係る経費の支出であっても、これに政務調査費を充当することは、本件用途基準に違反するものというべきである。また、仮に、政務調査費を充当する余地があるとしても、上記の事情に照らし、一定割合、多くとも数分の1に限られ、それを超えた充当は、本件用途基準に違反するものというべきである。

その他、会派による活動に係る経費の中には、上記の観点から本件用途基準違反が問題となるもの以外にも、海外視察の名の下に行われた観光旅行の経費など、別紙3・4の各1～4の「原告らの主張」欄において指摘した事情に照らし、その活動内容が政務調査活動には当たらず、各経費に係る支出が本件用途基準に違反するものも含まれている。

(被告及び補助参加人らの主張)

ア 前記(原告らの主張)ア(ア)について

本件各支出のうち、原告らが議員個人による活動に係る経費の支出であると主張するものは、いずれも、会派補助参加人らの所属議員の事務所での政務調査活動に係る経費の支出である。なお、会派補助参加人らは、いずれも所属議員の事務所を各会派の支部事務所として位

置付けている。

そうであるところ、直接的、形式的には議員個人による調査研究活動であっても、会派の委託を受けて行ったもの又は会派の承認を受けたものは、いずれも「会派が行う」調査研究活動に当たるから、議員個人の氏名が領収書等に記載され、直接的には議員個人の活動に伴い支出された経費であったとしても、直ちに会派性要件の充足が否定されるものではなく、本件用途基準に違反するものでもない。

そして、本件各支出のうち、上記のような議員個人の事務所での政務調査活動に係る経費の支出は、いずれも会派の承認を経たものであるから、それらが、本件用途基準に違反することはない。

イ 前記（原告らの主張）ア(イ)及びイについて

会派又は議員による特定の活動について、それが政務調査活動とその他の活動のいずれに該当するか、また、両面の性格を有する場合にその割合がそれぞれどの程度であるかは、当該活動の目的、市政との関連性、調査方法、内容等を総合的に考慮し、個別具体的に判断せざるを得ない問題である。また、政務調査活動の中には、執行機関の不正の調査など秘密裏に行う必要があるものや、会派独自の政策の企画立案など他の会派に知られると当該会派の優位性が失われる性質の活動も含まれ、活動内容の全貌を明らかにすることにより実効性が失われるおそれがあるものが多数存在する。したがって、ある活動が政務調査活動に該当するか、該当するとして政務調査活動が全体の活動に占める割合はいくらであるかという区別については、当該活動の内容を最も把握している会派及び議員の判断に委ねるのが適切であり、合理的である。

上記のような考慮に基づき、本件用途基準においては、支出に対する政務調査費の充当について、あらかじめ明確な基準を定めるのでは

なく、按分割合は、会派及び議員において、それぞれの状況に応じて適切に判断すべきものと定め、大阪市会議長による収支報告書の検査についても、会派及び議員の政治活動の自由を尊重し、政務調査費が適切に支出されていると確認できる限度において行わなければならないと定めている。

以上によれば、会派補助参加人ら及び各議員により按分割合についても判断された上で行われた本件各支出は、何ら本件用途基準に違反するものではない。

なお、原告らは、会派の活動や議員の事務所における活動が政務調査活動と他の活動の両面を有し、渾然一体となっているなどと主張するが、政務調査活動の結果、当該議員や会派に対する市民の支持が得られることがあるのは、当該政務調査活動の付随的効果であり、このような付随的効果があるからといって、直ちに当該行為が政務調査活動と他の活動の両面の性質を有するということとはできない。

ウ 本件各支出についての各補助参加人の個別的主張

(ア) 補助参加人 P 2 の主張（後記 e については、補助参加人 P 7 ほか 10 名の主張を含む。）

a 調査研究費

調査研究費には、特定の政策課題に関する調査研究だけでなく、市の事務及び行財政全般に関わるもので政策課題となり得る事項の調査研究に係る費用が全て含まれる。会派自らがした視察行為や会派から承認を得た議員の視察行為に係る費用は、調査研究費として政務調査費を充当することができる。

b 広報・広聴費

本件手引きの記載（前記第 2 の 2 (5)オ）に従えば、市政や政策に関する報告を目的とする広報誌や市政報告に要する経費は、広

報・広聴費として政務調査費を充当することができる。

c 人件費

会派控室の職員の人件費（別紙３の１・番号１５～２２，別紙４の１・番号４～１４）は，その職務が会派の政務調査活動に限定されていることから，政務調査費を充当することができる。

また，所属議員の事務所の職員の人件費（別紙３の１・番号２３～８７，別紙４の１・番号１５～７８）は，支部事務所で調査研究活動の補助業務を行う職員に係るものであり，人件費として政務調査費を充当することができる。なお，所属議員の事務所の職員に，当該議員の後援会に係る職務の一部を担当させるかどうかは，各議員の判断に委ねられており，当該職員に後援会に係る職務をも担当させている場合には，職務の比率に応じて按分した上で政務調査費を充当している。

d 事務・事務所費

所属議員の事務所の賃借料（別紙３の１・番号９９，１０６，１１３，１１６，１１８，１２０，１２２，１２７，１２９，１３２，１３６，１３８～１４９，別紙４の１・番号８８，９１，９４，９７，９９，１０１，１０３，１０９，１１１，１１５，１１９，１２１，１２２，１２４～１３３）は，会派が行う政務調査活動のための事務所費として政務調査費を充当することができる。なお，会派が，その所属議員の所有する建物を賃借し，会派の支部事務所として使用する場合，その賃借料も事務所費として政務調査費を充当することができる。

また，会派が会派控室において使用する事務機器類や，所属議員の事務所の事務機器類の購入費，リース料，メンテナンス料等（別紙３の１・番号８８～９８，１００～１０５，１０７～１１

2, 114, 115, 117, 119, 121, 123～126, 128, 130, 131, 133～135, 137, 別紙4の1・番号79～87, 89, 90, 92, 93, 95, 96, 98, 100, 102, 104～108, 110, 112～114, 116～118, 120, 123)は、いずれも会派が行う政務調査活動のための事務費として政務調査費を充当することができる。

e 個別の支出についての主張

個別の支出についての具体的事情等は、別紙3の1及び別紙4の1の各「補助参加人P2の主張」欄記載のとおりである。

(イ) 補助参加人P4の主張

a 人件費

会派控室の職員2名は、政務調査活動に関する業務以外の業務に携わることが全くなかったため、その人件費(別紙3の2・番号1, 2, 別紙4の2・番号7, 8)は、全額について政務調査費を充当することができる。なお、会派控室には、大阪市の職員である受付職員が配置されており、これらの職員に対する俸給は大阪市の職員が支払っている。

また、所属議員の事務所の職員に対する人件費(別紙3の2・番号3～20, 別紙4の2・番号9～30)についても、各事務所において政務調査活動に関する業務以外の業務を行うことはないので、その全額について政務調査費を充当することができる。なお、平成20年度は、所属議員の事務所の職員の人件費について95%の按分を行っているが、その理由は、補助参加人P4が、平成20年度、各市政事務所において政務調査活動以外の活動が行われていないかどうかを調査することとし、その間、各事務所に関する経費について念のため95%の按分を行って政務調査費

を充当することとしたものであって、上記調査の結果、各事務所において政務調査活動以外の活動は行われていないことが確認されたため、平成21年度は按分処理を行っていない。

b 事務・事務所費

会派控室における政務調査活動のために使用される事務用品に関する経費（別紙3の2・番号21～25）、所属議員の事務所の賃料（別紙3の2・番号26～43、別紙4の2・番号35～53）及び各事務所の事務用品に関する経費（別紙3の2・番号44～89、別紙4の2・番号31～34、54～84）は、いずれも事務・事務所費として政務調査費を充当することができる。なお、所属議員の事務所の事務・事務所費のうち、平成20年度の支出に係るものについて95%の按分を行っている理由は上記aのとおりである。

原告らは、補助参加人P4において、会派控室で無料法律相談が実施されるなど、支援者に対するサービス活動が行われていると主張する。しかし、上記無料相談はP19党P37が主催するものであり、補助参加人P4は、大阪市議会事務局の了解を得て一室を提供しているだけであるし、その運営に係る費用について政務調査費を充当してもいない。

c 個別の支出についての主張

個別の支出についての具体的事情等は、別紙3の2及び別紙4の2の各「補助参加人P4の主張」欄記載のとおりである。

(ウ) 補助参加人P3の主張

a 会派控室に係る支出

会派控室の職員は、政務調査活動に専従しているから、補助員の人件費（別紙3の3・番号11～32、別紙4の3・番号25

～27) について政務調査費を充当することができる。

b 所属議員の事務所に係る支出

所属議員の事務所において政務調査活動のみを行い、その他の活動は自宅又は後援会の役員宅で行うような場合には、当該事務所における支出の全額について政務調査費を充当しても誤りではないし、各事務所において政務調査活動を行う場所と他の活動を行う場所とを明確に区別し、前者に係る経費についてのみ政務調査費を充当する場合も同様である。他方、当該事務所において他の活動も行っている場合には、各議員において適切に按分した額について政務調査費が充当されている。

なお、議員の事務所において、当該議員以外の議員や選挙の立候補者の看板が置かれている場合があるが、これら当該議員以外の者が当該事務所において何らかの活動を行っているわけではなく、政務調査費の充当に関する各議員の判断の適否を左右しない。また、議員が所有する建物を会派が借り上げ、支部事務所として使用する場合、その賃料が相当とされる額であれば、その賃料につき、事務所費として政務調査費を充当することができるというべきである。

c 個別の支出についての主張

個別の支出についての具体的事情等は、別紙3の3及び別紙4の3の各「補助参加人P3の主張」欄記載のとおりである。

(エ) 補助参加人P5の主張

a 人件費

補助参加人P5は、会派控室において選挙活動や後援会活動等を行っておらず、議員が会派控室においてP20党の活動に関する議論を行う場合には、会派控室の職員をこれに関する業務に従

事させていない。会派控室の職員は、市政に関する資料収集等に
従事し、会派が行う政務調査活動を補助しているものであって、
その人件費（別紙3の4・番号1～28，別紙4の4・番号1～
29）は、全額について政務調査費を充当することができる。

また、所属議員の事務所の職員は、当該事務所において行われ
る市政相談やそのために必要となる資料の整理等、政務調査活動
の補助に従事しており、勤務時間内に政党活動を行うことはない。
したがって、これらの職員の人件費（別紙3の4・番号29～5
3，別紙4の4・番号30～54）についても、政務調査費を充
当することができる。

b 事務・事務所費

所属議員は、各議員の事務所を市政相談や市民からの生活相談
の場として活用しており、会派は、議員による活動を通じて市政
における問題点を把握し、政策に反映させている。また、P20
党においては、議員が党员としての政治活動や後援会活動を行う
場合には、P20党の地区委員会事務所等、議員の事務所以外の
場所を使用している。さらに、仮に議員の事務所を選挙活動に使
用する場合には、補助参加人P5は、その期間中については政務
調査費の充当を取りやめ、P20党が費用を負担する取扱いを行
っている。

以上のとおり、所属議員の事務所においては、政務調査活動と
その他の活動とが厳格に区別されており、事務所に係る費用（別
紙3の4・番号76～135，別紙4の4・番号67～127）
について政務調査費を充当することができる。

c 個別の支出についての主張

個別の支出についての具体的事情等は、別紙3の4及び別紙4

の4の各「補助参加人P5の主張」欄記載のとおりである。

(3) 争点③（会派補助参加人らの悪意の受益者性）について

（原告らの主張）

会派補助参加人らは、本件各支出が本件用途基準に違反するものであることについて悪意である。

（被告及び補助参加人らの主張）

上記（原告らの主張）記載の事実は否認する。

(4) 争点④（会派補助参加人らの不法行為責任の有無）について

（原告らの主張）

大阪市における政務調査費制度において、政務調査費の交付を受けた会派は、交付を受けた年度における政務調査費の総額から同年度において支出した額を控除して残余额がある場合には速やかに当該残余额を市長に返還しなければならないとされているのであるから、本件用途基準に違反する支出を収支報告書に記載することにより、本来負担すべき残余额返還義務を免れる行為は、大阪市に対する権利侵害行為となる。

会派補助参加人らは、故意又は過失により、平成20年度及び平成21年度において交付を受けた本件各支出に係る政務調査費を、市政の調査研究に資するため必要な経費以外の支出に充当したにもかかわらず、これらの支出についても収支報告書に記載するなどして政務調査費の残余额返還義務を免れたものであって、大阪市に対する不法行為責任を免れない。

（被告及び補助参加人らの主張）

会派補助参加人らが、大阪市会政務調査費の交付に関する条例等の規定により政務調査費の充当が認められているものと信じて、必要な証拠書類を添付して適正に収支報告を行い、大阪市においても適正な支出として確認された以上、仮に事後的に本件用途基準に違反すると判断されたとしても、当

該会派に、残余額返還義務を免れることについての故意はもちろんのこと、過失もないというべきである。

第3 当裁判所の判断

1 争点①（監査請求前置の有無）について

(1) 本件各監査請求の適法性について

前記第2の3(3)イ、エ及びキ記載のとおり、第1事件に係る訴訟の前提となる平成20年度監査請求①及び平成20年度監査請求②並びに第2事件に係る訴訟の前提となる平成21年度監査請求は、いずれも、大阪市監査委員により、大阪市職員等による財産の管理を怠る事実やその固有の違法性について具体的、明示的に主張されていない、返還請求権の行使を怠っていると主張する債権の特定を欠く、住民監査請求の対象となっている各支出が「会派が行う」調査研究活動に当たるかどうかについての具体的主張が行われていないなどの理由により、地方自治法242条所定の要件を満たさないものと判断されている。

しかし、本件各監査請求は、いずれも、請求人である原告らが本件用途基準に違反すると主張する支出（本件各支出を含む。）を摘示し、それらについて被告に必要な措置を採るよう勧告することを監査委員に対して求めるものであるから、本件各監査請求において、被告が上記各支出についての不当利得返還請求権等の行使を怠っているという財産の管理を怠る事実やその違法性についての主張は行われているし、返還請求権の行使を怠っていると主張する債権は特定されているものと認められる。また、上記各支出が「会派が行う」調査研究活動に当たるかどうかは、本件各監査請求に理由があるかどうかの判断に関わる問題であって、本件各監査請求が地方自治法242条1項、2項所定の要件を満たすかどうかの判断を左右しない。

そして、他に、本件各監査請求の違法性を基礎付ける事情もうかがわれなから、本件各監査請求は、いずれも適法な住民監査請求であると認められ

る。

(2) 平成20年度追加分について

第1事件に係る訴えのうち、平成20年度追加分の支出に係る請求に関する部分は、平成20年度監査請求①の対象となっていないため、住民監査請求を経ずに提起された訴えである。

第1事件に係る訴訟の提起後、第1事件原告P1により、平成20年度追加分について適法な平成20年度監査請求②が行われており、第1事件原告P1に関しては上記瑕疵が治癒されたものというべきであるが、他の第1事件原告らに関しては、第1事件に係る訴えのうち、平成20年度追加分の支出に係る請求に関する部分は、監査請求前置の要件を満たさないものというべきである。

(3) 監査請求前置についてのまとめ

以上のとおり、本件各監査請求はいずれも適法であるところ、第1事件に係る訴訟は平成20年度監査請求①が不適法である旨の通知を受けた日から30日以内に提起され（前記第2の3(3)イ、ウ）、その後第1事件原告P1によって適法な平成20年度監査請求②が行われていることから、同原告に関しては、第1事件に係る訴えは全て適法である一方、その余の第1事件原告らに関しては、第1事件に係る訴えのうち、平成20年度追加分の支出に係る請求に関する部分は監査請求を経ないものとして不適法であり、その余の部分は適法である。また、第2事件に係る訴訟は平成21年度監査請求が不適法である旨の通知を受けた日から30日以内に提起されているから（前記第2の3(3)キ、ク）、第2事件に係る訴えも適法である（以上につき、最高裁平成10年12月18日第三小法廷判決・民集52巻9号2039頁参照）。

2 争点②（本件各支出の本件用途基準違反性）について

(1) 判断枠組み

ア 地方自治法100条14項（平成20年法律第69号による改正前は同条13項）は、普通地方公共団体は、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、その議会の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、この規定に基づき制定されている本件条例は、政務調査費の交付を受けた会派は、政務調査費を市規則で定める用途基準に従い使用するものとし（5条）、当該会派は、交付を受けた年度における政務調査費の総額から同年度において支出した額を控除して残余の額がある場合には、速やかに当該残余の額を市長に返還しなければならない（8条）と規定している。

以上のとおり、政務調査費が用途を限定して交付される公金であり、残余があればこれを返還しなければならないことに鑑みれば、上記条例に基づき政務調査費の交付を受けた会派が、当該年度において交付を受けた政務調査費を本件用途基準に違反する支出に充当した場合には、当該会派は、本件用途基準に違反する経費に充当された部分に相当する額について、大阪市に対して不当利得返還債務を負い、当該会派に故意又は過失がある場合には、大阪市に対して不法行為による損害賠償債務をも負うものと解される。

ただし、本件条例によれば、大阪市は、毎月、会派に対して一定額の政務調査費を交付しなければならない（2条、3条1項）、政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、毎年度、市長が定めるところにより、当該会派の経理責任者と連名で、当該年度の収支報告書を作成し、1件につき5万円以上の支出に係る領収書等の写しを当該収支報告書に添付し、翌年度の4月30日までに大阪市会議長に提出しなければならない（平成21年大阪市条例第10号による改正前の7条1項）、会派は、交付を受けた年度における政務調査費の総額から同年度において支出した額を控除して残余の額がある場合には、当該残余の額を返還しなければならない（8条）と

規定されている。このように、本件条例上、あらかじめ定められた一定額の政務調査費が会派に交付され、当該会派はその交付を受けた年度の翌年度の4月30日までにその支出の実績を報告し、残余があればこれを返還する制度となっていることからすれば、個々の支出行為の時点では、当該支出に政務調査費が充当されるかどうかはまだ未確定というべきであって、収支報告書により政務調査費に係る支出として計上されてはじめて、当該支出に政務調査費が充当されたことが確定することになる。したがって、上記のような政務調査費の制度を前提とするならば、当該年度毎に本件使用基準に違反する支出（政務調査費の充当）を収支報告書に記載することにより、本来負担すべき残余額返還義務を免れる結果、会派に不当利得が発生するというべきであり、また、故意又は過失によって上記支出を収支報告書に記載した場合には、当該行為がそれぞれ大阪市に対する不法行為を構成するというべきである（本件使用基準は、その内容等において合理的であり、それに違反する支出は本件条例5条に違反するものというべきである。）。

イ 上記の不当利得返還請求権又は不法行為に基づく損害賠償請求権を基礎付ける具体的事実、すなわち、会派が本件使用基準に違反する支出を収支報告書に記載することによって政務調査費の返還義務を免れた事実及び会派の故意又は過失についての主張立証責任は、本来、原告らが負うべきものである。しかし、本件要綱4条が、会派は適正に帳票類等を整理し、出納簿、証拠類等と共に、当該支出に係る収支報告書の提出期限の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならないと規定していること、他方、大阪市の住民が収支報告書に計上された支出の有無及び内容を逐一把握することは困難であることなどを考慮すると、原告らにおいて、収支報告書に計上された支出が本件使用基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実を主張立証した場合には、被告及び補助

参加人らの側において、当該支出が本件用途基準に違反する支出ではないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要があり、被告及び補助参加人らがそのような主張、立証を尽くさない場合には、当該支出が本件用途基準に違反するものであることが事実上推認されるというべきである。

ウ また、地方自治法100条14項（平成20年法律第69号による改正前は同条13項）は、政務調査費の交付につき、普通地方公共団体は、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、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ものと定めており、その趣旨は、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たものであると解される。そうすると、政務調査費を充当することが許される会派又は議員の調査研究活動に係る経費に該当するためには、当該行為、活動が、その客観的な目的や性質に照らし、議員として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を有することを要するものと考えられる（最高裁平成25年1月25日第二小法廷判決・裁判集民事243号11頁参照）。

(2) 会派性要件についての検討

ア 原告らは、本件各支出のうち、議員個人による活動に係る支出については、本件用途基準が定める「会派が行う」活動に係る支出ではないから、会派補助参加人らに対して交付された政務調査費を充当することは、会派性要件を満たさず、本件用途基準に違反するものであるなどと主張する。

イ しかしながら、本件用途基準が定める「会派が行う」調査研究活動には、会派がその名において自ら行うもののほか、会派の所属議員等にこれを委ね、又は所属議員による調査研究活動を会派のためのものであるとして承認する方法によって行うものも含まれると解すべきである。そして、一般に、会

派は、議会の内部において議員により組織される団体であり、その内部的な意思決定手続等に関する特別の取決めがされていない限り、会派の代表者が会派の名においてした行為は、会派自らがした行為と評価されるものである。そうすると、会派の代表者及び経理責任者が、当該会派の所属議員の具体的な調査研究活動の内容及び所属議員がこれに必要な政務調査費の充当を求める金額について承認したような場合には、会派補助参加人らの代表者がした承認は、会派の名において、各所属議員の発案、申請に係る調査研究活動を会派のためのものでして当該議員に委ね、又は会派のための活動として承認する趣旨のもので認められ、このような場合には、会派の所属議員個人による活動に係る支出についても、会派性要件を満たすものと解すべきである（最高裁平成21年7月7日第三小法廷判決・裁判集民事231号183頁参照）。

ウ 本件についてこれをみると、会派補助参加人らは、会派の所属議員が政務調査費の充当を予定する支出に係る領収書等の資料を定期的に会派に提出し、各代表者及び各経理責任者が、提出された資料を基に、必要がある場合には当該議員による説明を受けた上で、各支出に政務調査費を充当することの可否について検討している（第1事件丙C61，丙D23，証人P21，同P22，同P23，同P24）。そして、会派補助参加人らは、平成20年度及び平成21年度に交付された政務調査費について、いずれも、各代表者及び各経理責任者が連名で収支報告書を作成し、大阪市会議長に提出している（前記第2の3(2)ア(ウ)，イ(ウ)）。以上からすれば、会派補助参加人らの代表者は、所属議員による調査研究活動を会派のための活動として承認したものと認められる。

したがって、本件各支出のうち、議員個人による活動に係る支出についても、会派性要件を満たすというべきであり、原告らの上記アの主張は採用することができない。

エ そこで、以下、前記(1)の判断枠組みに従い、別紙3・4の各1～4の「費目」欄記載の各費目ごとに、本件各支出が本件用途基準に違反するかについて検討する。

(3) 調査研究費

ア 補助参加人P2に係る支出

(ア) 会派による活動に係る支出

a 原告らは、①「ウォーターフロント部会行政視察」に係る費用（別紙3の1・番号1）、②「ドイツ環境施策の視察・研修のための旅費交通費」（別紙3の1・番号2～5）、③「8/4～8移動議員団総会」に係る費用（別紙3の1・番号6）、④「2/12～14移動議員団総会」に係る費用（別紙3の1・番号7）、⑤「8/4～6移動議員団総会」に係る費用（別紙4の1・番号1）、⑥「2/14～15移動議員団総会」に係る費用（別紙4の1・番号2）について、上記①は水陸両用バスの貸切料であり大阪市内の観光が行われたにすぎない、上記②～⑥も実質的に海外ないし国内視察地への観光旅行にすぎず、特に上記③～⑥は十数名ないし二十数名もの多人数で旅行する必要はなく、上記各費用に政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

b まず、上記①については、証拠（第1事件丙A1）及び弁論の全趣旨によると、その費用は、補助参加人P2の所属議員らが、大阪市の観光政策に関し、水陸両用バスの運行ルートや利用状況等についての実態を視察した際に支払われた水陸両用バスの貸切料であることが認められるところ、その視察は、観光政策に関連する交通機関の実態調査として、議員として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あることを直ちに否定し難く、単なる市内観光にとどまるものと即断し難い。他に上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証もなく、その

支出が本件用途基準に反するものとは認められない。

- c 次に、上記②については、証拠（第1事件丙A3～5、丙E1、31、35）及び弁論の全趣旨によると、その費用は、P25党女性局主催の海外視察に補助参加人P2に所属した女性議員4名が参加した際に支出されたものであり、同議員らは、上記視察において、環境問題や交通政策等のドイツにおける実情を調査し、詳細な調査レポートを作成していることが認められるところ、その視察が、環境政策、交通政策等に関する海外の実情調査として、議員として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あることを直ちに否定し難く、単なる観光旅行にとどまるものとは即断し難い。そして、補助参加人P2が上記視察に要した費用の80%についてのみ政務調査費を充当していることにも照らすと、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の立証があったものとはいい難く、その支出が本件用途基準に反するものとは認められない。
- d さらに、上記③については、証拠（第1事件丙A6、丙A88の1・2、証人P21）及び弁論の全趣旨によると、補助参加人P2に当時所属した議員21名が、移動議員団と称し、ベトナム人民共和国のホーチミン市に所在するP26博物館及びP27日本語学校の視察、同市の人民評議会の表敬訪問、ハノイ市に所在する工業団地の視察及び同市に所在するベトナム国会の表敬訪問を出張目的として、3泊5日の日程で両市を訪れ、上記各視察及び表敬訪問を実施したこと、上記③の費用は、それらの活動に要した費用の一部であること、上記移動議員団により視察報告書が作成されていること、上記出張においては、世界遺産であるハロン湾の視察も予定されていたが天候不順のために中止されたことが認められる。また、上記④については、証拠（第

1 事件丙 A 1 2, 8 8 の 1・3, 証人 P 2 1) 及び弁論の全趣旨によると, 補助参加人 P 2 に当時所属した議員 2 7 名が, 移動議員団と称し, 台湾の台北市庁, 台北市議会, 高雄市庁及び高雄市議会への各表敬訪問並びに同市の市政概要説明聴取のほか, 国立故宮博物院への視察を出張目的として, 2 泊 3 日の日程で両市を訪れ, 上記各表敬訪問及び視察等を実施したこと, 上記④の費用はそれらの活動に要した費用の一部であること, 上記移動議員団により視察報告書が作成されていることが認められる。

上記各視察の対象には, 世界遺産や国立故宮博物院といった一般的な観光名所が含まれており, これらについては, 議員の議会活動やその基礎となる調査研究活動との関連性に疑問が生じ得る。また, 2 0 名を超える多人数で海外の実情, 施策等を調査研究する必要があったのかについても疑問がないではない。

しかしながら, 上記各表敬訪問の際, 訪問先と大阪市との友好関係の確認や経済, 文化, 人材等の交流についての意見交換が実施されており (第 1 事件丙 A 6, 1 2), また, 工業団地の視察も行われたこと等に照らすと, 上記各出張が全体として単なる観光旅行であるとまでは断じ難く, 都市行政の調査など一定の政策目的を有するものとして, 議員の調査研究活動としての側面があることを肯定することができる。そして, 上記③については 3 3 2 万 9 0 0 0 円, 上記④については 1 9 5 万 7 9 7 0 円と, いずれも相当高額の費用がそれぞれ政務調査費から充当されているものの, これらは上記各出張に要した経費の半額に満たず, その余の経費は上記各活動に参加した議員等が負担している (第 1 事件丙 A 8 8 の 1 ~ 3, 証人 P 2 1, 弁論の全趣旨)。以上からすれば, 上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的, 外形的事実の立証があったものとはいい難

く、その支出が本件用途基準に反するものとは認められない。

- e 他方、上記⑤及び⑥については、以下のとおり、本件用途基準違反が認められるものといわざるを得ない。

すなわち、上記⑤については、証拠（第2事件丙A1，証人P21）及び弁論の全趣旨によると、補助参加人P2に当時所属した議員23名（第1事件甲22，丙A90及び弁論の全趣旨によると、会派の所属議員の過半数に相当するものとうかがわれる。）が、移動議員団と称し、北九州市議会、福岡市所在のロボスクエア及びこども総合相談センター、対馬市交流センター、海上自衛隊対馬防備隊、P28資料館、長崎歴史文化博物館の視察等を出張目的として、2泊3日の日程で北九州市、福岡市、対馬市及び長崎市を訪れ、上記各視察等を実施したこと、上記⑤の費用はそれらの活動に要した費用の全額であること、上記移動議員団により視察報告書が作成されていることが認められる。また、上記⑥については、証拠（第2事件丙A2，証人P21）及び弁論の全趣旨によると、補助参加人P2に当時所属した議員27名（前同様、会派の所属議員の過半数に相当するものとうかがわれる。）が、移動議員団と称し、金沢市所在の鉄道・運輸機構金沢建設所、P29及びP30の視察等を出張目的として、1泊2日の日程で金沢市を訪れ、上記各視察等を実施したこと、上記⑥の費用はそれらの活動に要した費用の全額であること、上記移動議員団により視察報告書が作成されていることが認められる。

上記各視察先において行政的な施策等の事情聴取が実施されていること（第2事件丙A1，2）等に照らせば、上記各視察等を全体として単なる観光旅行であるとまでは断じ難く、都市行政の調査など一定の政策目的を有するものとして、議員の調査研究活動としての側面があることを肯定することができるとしても、歴史文化博物館やP29

といった一般的な観光名所が視察先に含まれていることや会派所属の議員の過半数が参加していること（20名を超える多数の議員が参加する必要性があったのかにも疑問が残るところである。）等に照らせば、観光旅行、さらには会派の親睦旅行としての意味合いを併有していたとの疑いを否定できない（なお、収支報告書に添付された上記各費用に係る領収書添付用紙の「使途・事業名等」の欄には「…移動議員団総会…」と記載されているが、会派関連の総会を調査研究のために訪れた旅行先で開催するというのも不可解である。）。そして、その費用額をみても、上記⑤については158万0950円、上記⑥については57万2560円といずれも相当高額に上り、各活動の必要性判断についての会派の裁量を考慮するとしても、その経費の全額に政務調査費を充当してこれらの出張を実施する必要性があったかは、はなはだ疑問である。

したがって、上記諸事情に照らせば、上記各費用のうちの少なくとも2分の1（別紙4の1・番号1に係る充当額について79万0475円、同番号2に係る充当額について28万6280円）は、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を有する活動に関する経費とは認め難く、その限度では、本件使途基準に違反するものといわざるを得ない。

（イ） 議員個人による活動に係る支出

原告らは、補助参加人P2所属の各議員の活動に係るガソリン代や車両リース料（別紙3の1・番号8～10、別紙4の1・番号3）について、いずれも各議員の個人的な車両の使用に係るものであり、これらに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲7の4・15・17頁〔頁数は、第1事件甲7各様の右下に付記された数字を指す。以下、第1事件甲7～10、第2事件

甲4～7について同じ。]、丙A2、10の1・2、第2事件甲4の7～11頁、丙A25の2・4)及び弁論の全趣旨によると、上記各費用は、同補助参加人所属の各議員が車両を使用した際のガソリン代ないしリース料であることが認められる。同補助参加人は、それらの使用には、議員としての政務調査活動に係るものとそれ以外のものが含まれ、全体の使用に占める前者の使用の割合は、上記各番号に対応する「按分率」欄記載の割合である旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記各費用について、本件用途基準違反は認められない。

イ 補助参加人P4に係る支出

原告らは、同補助参加人所属の各議員の活動に係る車両リース料（別紙4の2・番号1～6）について、いずれも各議員の個人的な車両の使用に係るものであり、これらに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第2事件甲5の3～58頁）及び弁論の全趣旨によると、上記各費用は、同補助参加人所属の各議員が車両を借りて使用した際のリース料であることが認められる。同補助参加人は、それらの使用には、議員としての政務調査活動に係るものとそれ以外のものが含まれ、全体の使用に占める前者の使用の割合は、上記各番号に対応する「按分率」欄記載の割合を超える旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記各費用について、本件用途基準違反は認められない。

ウ 補助参加人 P 3 に係る支出

原告らは、同補助参加人所属の議員が支出した車両リース料（別紙 4 の 3・番号 1～12）について、同議員の個人的な車両の使用に係るものであり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 2 事件甲 6 の 3～26 頁，丙 C 6 の 1・2）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員が車両を借りて使用した際のリース料であることが認められる。同補助参加人は、上記車両の使用について、専ら議員としての政務調査活動に係るものであり、全体の使用に占める政務調査活動に係る使用の割合は、上記番号に対応する「按分率」欄記載の割合を超える旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記費用について、本件用途基準違反は認められない。

(4) 研修費

ア 原告らは、補助参加人 P 3 所属の議員が支出した研修費（別紙 3 の 3・番号 1）について、同議員の私的活動に係るものであり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 9 の 5 頁，丙 C 3，57 の 1）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員 1 名が労働組合組織に関連する団体の一員としてインドネシアの地方議会議員との意見交換や工場等の視察を主な目的として、同国を訪れ、上記意見交換等を実施したこと、上記費用はそれらの活動に要した費用であること、上記渡航の際、寺院の遺跡等も訪れていること、上記団体によって報告書が作成されていることが認められる。

上記のように、地方議会議員との意見交換が実施されていること等に照

らせば、上記海外渡航に係る活動を全体として単なる観光旅行であるとまでは断じ難く、都市行政の調査等、一定の政策目的を有するものとして、議員の調査研究活動としての側面があることを肯定することができるとしても、寺院の遺跡といった一般的な観光名所が視察先に含まれていること等に照らせば、観光旅行や労働組合組織に関連する団体の親睦旅行としての意味合いを併有していたとの疑いを否定できない（なお、補助参加人P3は、上記遺跡の視察は、地震の影響と復興状況を調査する目的があった旨主張し、上記報告書には、上記遺跡が震災後日本の復興支援を受けていることを示す記載等がある。しかしながら、海外の遺跡の震災後の復興状況等の調査が、大阪市政とどのように関連するかも必ずしも明らかではなく、その主張や記載等をもって、上記疑いが払拭されるものではない。）。また、その費用額をみても、25万7000円と個人の旅行費用としては相当高額に上り、そのような高額の政務調査費を充当して上記研修を実施する必要があったかは、各活動の必要性判断についての会派の裁量を考慮するとしても疑問である。したがって、上記諸事情に照らし、上記費用のうちの少なくとも2分の1の12万8500円に係る支出は、議員の議会活動の基礎となる調査研究活動と合理的関連性を有する活動に関する経費とは認め難く、その限度では、本件用途基準に違反するものといわざるを得ない。

イ 原告らは、補助参加人P3所属の議員が支出した研修会講師料（別紙3の3・番号2）について、同議員のP31ミニコンサートの参加費であり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲9の6頁、丙C4）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員がαで開催されたミニコンサートの演奏者に出演料として支払ったものであることが認められる。しかしながら、ミニコンサートの演奏者の出演料の支払が、議員の政務調査活動に関連す

るものとは容易に認め難く、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の立証がされたものというべきであり、それに対する的確な反証はない（補助参加人 P 3 は、上記ミニコンサートは α の地域活性化活動の一つであり、演奏者も地域復興のための演奏活動をしている旨主張するが、仮にその主張事実が認められるとしても、それ故に、議員の議会活動の基礎となる調査研究活動との間の合理的関連性が肯定されるものとは認め難い。）。

したがって、上記費用 10 万円に係る支出は、その全額について、本件用途基準に違反するものと認められる。

(5) 会議費

原告らは、補助参加人 P 2 所属の補助参加人 P 1 1 の活動に係る会議関連費用（別紙 3 の 1 ・番号 1 1）について、同補助参加人が個人的に社団法人 P 3 2 の活動に参加する上で要したものであり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 7 の 3 3 頁、丙 E 3 8）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、補助参加人 P 1 1 が会員となっている社団法人 P 3 2 の年会費であることが認められる。そして、同補助参加人は、市民の市政参画を学ぶ目的で、上記年会費を支払い、上記団体への参加を通じて、商店街の活性化や区政の充実を実現するための方法等を学習した旨主張し、同旨の陳述書（丙 E 3 8）を提出するところ、その主張、陳述内容に格別不合理な点はないし、費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記費用は、同補助参加人の議会活動の基礎となる調査研究活動と合理的関連性を有する行為に係る経費と認められる。上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(6) 資料作成費

ア 原告らは、補助参加人P3所属の議員の活動に係る資料作成費（別紙3の3・番号3）について、同議員の年賀状の作成費用であり、後援会活動等に係るものであるから、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲9の12・13頁、丙C9の1・2）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員の年賀状の作成費用であり、その作成年賀状には、同議員が市政発展のために活動している旨のほか、神社への参拝といった後援会の行事予定等も記載されていることが認められる。

後記(7)アのとおり、各議員による市政報告や活動報告も、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を有する行為であると認められるものの、後援会活動は政務調査活動とは別個の活動であるから、後援会活動に関する情報が記載された年賀状の作成費用である上記費用は、その全額について政務調査費を充当することは認め難い。政務調査活動に係る部分と後援会活動に係る部分とが占める割合は明らかではなく、条理に従い、その2分の1について政務調査費の充当が認められるものと解するのが相当であり、上記費用10万円のうち2分の1に当たる5万円に係る支出は、本件用途基準に違反するものと認められる。

イ 原告らは、補助参加人P3所属の議員の活動に係る事務用品費（別紙3の3・番号4）について、同議員の個人使用に係るものであり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲9の15頁、丙C55の1）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員が資料作成のために使用した事務用品の購入費であることが認められる。同補助参加人は、上記使用には、議員としての政務調査活動に係るものとそれ以外のものが含まれ、全体の

使用に占める前者の使用の割合は、上記番号に対応する「按分率」欄記載の割合を超える旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

ウ 原告らは、補助参加人P3所属の議員の活動に係るコピー機リース料(別紙3の3・番号5, 6, 別紙4の3・番号13~24)について、同議員の個人使用に係るものであり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠(第1事件甲9の16~18・20~22頁, 丙C47の1・3, 第2事件甲6の28~51頁, 丙C6の1)及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員が資料作成のために使用したコピー機のリース料であることが認められる。同補助参加人は、上記使用は、議員としての政務調査活動専用のものである旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(7) 広報・広聴費

ア 広報・広聴費として認められる支出の範囲等

市政の現状、会派及びその所属議員の調査研究活動や議会活動等を市民に報告、広報することは、政策や市政に対する市民の要望や意見を聴取する上での前提となるものであり、市民の要望や意見を広く聴取することは

議員が適切に議会活動を行う上で必須の活動であるから、その客観的な目的や性質に照らして、議員の議会活動の基礎となる調査研究活動と合理的関連性を有するものといえることができ、上記報告、広報、広聴に要する費用について政務調査費を充当することは相当である。本件規則が定める会派に係る使途基準において、広報・広聴費の内容として、「会派が行う調査研究活動、議会活動及び市の政策の市民への報告及び広報に要する経費並びに会派の政策等に対する要望及び意見を聴取するための会議等に要する経費」と規定されているのも、同様の考え方に基づくものと考えられる。

以上を前提に、原告らが問題とする各支出について検討する。

イ 補助参加人 P 2 に係る支出

(ア) 原告らは、同補助参加人所属の議員の活動に係る広報誌送付代（別紙 3 の 1 ・番号 1 2）について、同議員が送付した広報誌の紙面の 4 分の 1 は後援会の活動報告をその内容とするものであり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 7 の 5 3 頁、丙 A 3 0）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員が作成した全 4 頁からなる広報誌を市民等に送付するために要した費用であること、上記広報誌のうち 1 頁は、同議員の後援会活動の報告をその内容とするものであることが認められる。そうすると、上記費用は、政務調査活動とは認められない後援会活動のためにも支出されたものというべきであり、上記広報誌のうちの後援会活動の報告に係る部分の送付に要した費用は本件使途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の立証がされたものというべきである。

そして、上記広報誌に占める後援会活動報告の紙面の割合等に照らせば、上記費用 6 4 万 9 2 4 0 円のうち、4 分の 1 は後援会活動に係る経費であると認めるのが相当であり、4 分の 1 相当の 1 6 万 2 3 1 0 円の

支出は、本件用途基準に違反するものであると認められる。

(イ) 原告らは、補助参加人 P 2 所属の議員の活動に係る市政報告機関誌
発送代（別紙 3 の 1 ・番号 1 3）について、政務調査活動に使用された
か否かが不明であるから、これに政務調査費を充当することは許されな
い旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 7 の 5 4 頁，丙 E 1 1）及び弁論の全趣旨によると、
同補助参加人所属の補助参加人 P 8 が市政報告機関誌を市民等に発送す
るための郵便代金として 8 万 9 4 0 0 円を支出したことが認められる。
そして、補助参加人 P 8 は、上記費用について、政策等の活動報告に使
用した旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費
用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記費用が本件用途基
準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証
はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは
認められない（なお、補助参加人 P 8 は、上記機関誌を紛失し、証拠と
して提出されていないものの、そのような事情が上記判断を直ちに左右
するものとは考えられない。）。

(ウ) 原告らは、補助参加人 P 8 の活動に係る市政報告チラシに係る広報
資料印刷費（別紙 3 の 1 ・番号 1 4）について、印刷したチラシの紙面
の 2 分の 1 は新春懇親会の案内であり、これに政務調査費を充当するこ
とは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 7 の 8 8 頁，丙 E 1 9）及び弁論の全趣旨によると、
上記費用は、「P 8 の市政報告と新春懇親会のご案内」と題するチラシの
印刷に要したものであること、印刷されたチラシは市政報告と兼ねて新
春懇親会を開催することを案内する内容のものであることが認められる。

このうち、「新春懇親会」の開催案内は、その名称からして、議員の議

会活動の基礎となる調査研究活動との関連性に疑問があるといわざるを得ず、新春懇親会の案内を内容とするチラシの印刷、作成は、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認められない（この点に関する的確な反証もない。）。そして、上記チラシの内容等に照らすと、上記費用5万0400円のうちの2分の1である2万5200円に係る支出は本件用途基準に違反するものといわざるを得ない。

ウ 補助参加人P3に係る支出

(ア) 原告らは、同補助参加人所属の議員の活動に係る広報費（別紙3の3・番号7, 8）について、印刷された市政報告書面の2分の1は後援会に関する内容であり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲9の33・57頁、丙C46の1～3）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の議員の活動を報告する広報誌の印刷代金であること、上記広報誌には市政報告だけでなく、後援会活動に関する内容も含まれていることが認められる。同補助参加人は、上記広報誌全体に占める前者の紙面の割合も考慮して、印刷会社から同紙面に係る印刷代金について領収書の発行を受けて、その限度で政務調査費を充当した旨主張するところ、その主張内容が格別不合理なものとはいえないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の立証はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(イ) 原告らは、補助参加人P3所属の議員の活動に係るハガキ購入費（別紙3の3・番号9, 10）について、同議員の後援会活動のために使用するハガキの購入費であるから、これに政務調査費を充当することは許

されない旨主張する。

証拠（第1事件甲9の41・42頁，丙C9の1・2）によると，上記費用は，年賀ハガキの購入費であるところ，その年賀ハガキを用いて作成された同補助参加人所属の議員の年賀状には2種類あり，1つには，年始の挨拶のほか，同議員の活動状況など市政報告に関連する記載があるのに対し，もう1つには，年始の挨拶のほか，専ら同議員の後援会の行事予定や他の政治家の選挙活動への応援について記載されていることが認められる。したがって，上記費用には，政務調査活動以外の後援会活動や選挙活動に係る部分も含まれているというべきであり，その全額を政務調査費から支出することは認められず，上記2種類の年賀状の各作成枚数も明らかではないから，条理に従い，上記費用のうちの2分の1について本件用途基準に違反する支出であると認めるのが相当である。

したがって，上記費用合計40万円のうち，その2分の1に当たる20万円の支出は本件用途基準に違反するものと認められる。

(8) 人件費

ア 人件費として認められる支出の範囲等

本件規則が定める会派に係る用途基準において，人件費の内容は「会派が行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費」とされている。また，本件手引きにおいて，政務調査活動の補助業務のために雇用した職員の給料，手当，社会保険料，アルバイト賃金等に政務調査費を充当することができることされており，そのほか，上記職員の交通費等についても，補助職員を雇用する際に必要となる経費であるから，人件費として政務調査費を充当することが認められるというべきである。

なお，原告らは，会派の所属議員の事務所において雇用される職員の人件費に関し，会派の所属議員の事務所において行われる政務調査活動に当たるとして被告及び補助参加人らが主張する活動には，市政相談等，政務

調査活動であると評価することができないものが含まれているなどと主張するが、後記(9)ア(イ)記載のとおり、同主張は採用することができない。

以上を前提に、原告らが問題とする各支出について検討する。

イ 補助参加人 P 2 に係る支出

(ア) 会派控室の職員に係る支出

原告らは、会派控室の職員の人件費（別紙 3 の 1 ・番号 1 5 ～ 2 2 ，別紙 4 の 1 ・番号 4 ～ 1 4 ）について、その支給対象である職員らの業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 7 の 1 4 6 ～ 1 5 7 ・ 1 5 9 ・ 1 6 0 ・ 1 6 3 ・ 1 6 4 頁，丙 A 5 7 ， 5 8 の 1 ・ 2 ， 8 7 ， 第 2 事件甲 4 の 1 8 ～ 2 7 ・ 2 9 ～ 3 8 ・ 4 1 ・ 4 2 頁，丙 A 3 ， 証人 P 2 1 ）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、補助参加人 P 2 が雇用し、その会派控室で勤務する職員らの人件費であることが認められる。そして、同補助参加人は、上記職員らは、上記会派控室において、政務調査活動に専従している旨主張するところ、証拠（第 1 事件丙 B 2 2 0 ， 第 2 事件丙 B 1 ， 証人 P 2 1 ， 同 P 2 2 ， 同 P 2 3 ， 同 P 2 4 ）及び弁論の全趣旨によると、平成 2 0 年度及び平成 2 1 年度当時、大阪市会の各会派の控室には、大阪市の職員も配置され、同職員は来客や電話への対応など政務調査活動以外の活動に係る事務も担当していたことが認められ、このような事情に照らすと、会派控室に勤務する職員であるからといって、そこに配置された職員の業務について政務調査活動と他の活動が渾然一体となっているとは即断し難く、上記補助参加人の主張が格別不合理なものということとはできないし、費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もない。上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(イ) 所属議員の事務所の職員に係る支出

a 原告らは、補助参加人P 2所属の各議員の事務所の職員の人件費(別紙3の1・番号23～87及び別紙4の1・番号15～78)について、その支給対象である職員らの業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

b 証拠(第1事件甲7の142～145・158・161・162, 165～468頁, 丙A64の2, 65, 66～69の各2, 70, 71の2・3, 72の2, 74の2, 75の2～4, 76～81の各2, 82の2～5, 83～86の各2, 87, 丙E31～42, 第2事件甲4の15～17・28・39・40・43～331頁, 丙A3, 4の2・4, 5の1・2, 7～9の各2・4, 10の1・2, 11の2・3・5～7, 12の2・4, 14の2・4, 15の2～4・6, 16の2・4・5, 17～20の各2・4, 21の2～5・8, 22～25の各2・4, 丙E1～10, 12)及び弁論の全趣旨によると、上記各費用は、補助参加人P 2所属の各議員が雇用し、その事務所に勤務している職員らの人件費であることが認められる。そして、同補助参加人及び補助参加人P 7ほか10名は、上記職員らの中には、政務調査活動に係る業務に専従している者と政務調査活動以外の活動に係る業務にも従事している者とがおり、各議員は、前者の人件費については政務調査費を全額充当する一方、後者の人件費については各職員の業務中に占める政務調査活動の割合等を勘案し、これを超えない別紙3・4の各1の上記aの各番号に対応する「按分率」欄記載の割合で政務調査費を按分充当したり、政務調査活動の対価に当たる部分

にのみ政務調査費を充当している旨主張するところ，その主張内容に格別不合理な点はないし，費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく，上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的，外形的事実の主張立証はない。

なお，原告らは，政務調査費の充当を否定すべき事情として，①P 3 3 議員が支出した人件費（別紙3の1・番号56）について，同議員が株式会社P 3 4に対して支出したものであることを，②P 3 5 議員が支出した人件費（別紙3の1・番号57，別紙4の1・番号47）について，P 3 5 議員がP 3 6 株式会社に対して支出したものであることをそれぞれ指摘する。しかし，補助参加人P 2は，上記①について，その費用の支給対象者であるP 3 3 議員の妻及び娘が，株式会社P 3 4の固有の業務と政務調査活動の補助業務とを行っていたところ，株式会社P 3 4が支払う給与の一部として政務調査活動の補助業務の対価をも支払っており，その対価に政務調査費を充当したものである旨，また，上記②については，P 3 5 議員がP 3 6 株式会社に対して政務調査活動の補助業務に係る業務を委託し，同社がその雇用する職員をして受託業務に当たらせており，同社が上記職員に対して支払う給与の一部について政務調査活動の補助業務の対価として政務調査費を充当した旨主張している。それらの主張内容自体は格別不合理なものとはいえず，政務調査活動の補助業務の対価であれば人件費として政務調査費を充当することができるから，支出の直接の相手方が補助職員本人ではなかったとしても，政務調査活動の補助業務の対価として支払われている以上，原告らが指摘するような事情を理由として当該支出が本件用途基準に違反するものであるということとはできない（上記の各取扱いが紛らわしいものであり，その妥当性に疑問は残るものの，それらの支出が本件用途基準に違反するものとは認め

られない。)。また、対価の金額の合理性を疑わせる事情を認めるに足りる証拠もないから、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はないものといわざるを得ない。

したがって、上記 a の各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

ウ 補助参加人 P 4 に係る支出

(ア) 会派控室の職員に係る支出

原告らは、会派控室の職員の人件費（別紙 3 の 2 ・番号 1, 2, 別紙 4 の 2 ・番号 7, 8）について、その支給対象である職員らの業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 8 の 9 3 ～ 1 0 4 頁, 2 3, 丙 B 2 2 0, 第 2 事件甲 5 の 6 0 ～ 7 2 頁, 丙 B 1, 証人 P 2 2）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、補助参加人 P 4 が雇用し、その会派控室で勤務する職員らの人件費であること、会派控室において弁護士による無料法律相談が実施されていることが認められる。そして、同補助参加人は、上記職員らは、上記会派控室において、政務調査活動に係る業務に専従している旨主張するところ、前記イ(ア)で説示したのと同様の理由により、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

なお、前記認定のとおり、会派控室において弁護士による無料法律相談が実施されているものの、その実施に上記職員が関与していることをうかがわせる証拠はなく（補助参加人 P 4 の団長を務める P 2 2 議員も、証人尋問において、上記の関与を否定する。）、そのような事情が前記判断を左右するものではない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは

認められない。

(イ) 所属議員の事務所の職員に係る支出

原告らは、補助参加人 P 4 所属の各議員の事務所の職員の人件費（別紙 3 の 2 ・番号 3 ～ 2 0，別紙 4 の 2 ・番号 9 ～ 3 0）について、その支給対象である職員らの業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 8 の 1 0 5 ～ 2 0 5 頁，丙 B 2 2 0，第 2 事件甲 5 の 7 3 ～ 2 0 7 頁，丙 B 1，証人 P 2 2）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、同補助参加人所属の各議員が雇用し、その事務所に勤務する職員らの人件費であることが認められる。そして、同補助参加人は、上記各費用について、各議員の事務所においては政務調査活動以外の業務は行われないため、同所に勤務する職員らも政務調査活動の補助業務以外には従事していない旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

なお、平成 2 0 年度において、人件費について 9 5 % の按分を行った上で政務調査費が充当されているが、この点について、同補助参加人は、平成 2 0 年度に各議員の事務所での活動内容について調査が行われ、その間、念のため按分を行ったものであり、上記調査の結果、各事務所において政務調査活動以外の業務が行われていないことが確認された旨主張し、その主張内容は格別不合理なものとは認められず、上記平成 2 0 年度の按分充当の扱いが、前記判断を左右するものではない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

エ 補助参加人 P 3 に係る支出

(ア) 会派控室の職員に係る支出

原告らは、会派控室の職員の人件費（別紙３の３・番号１１～３２，別紙４の３・番号２５～２７）について、上記職員らの業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第１事件甲９の７０・７１・１００・１０１・１３２・１３３・１６０・１６１・１６７・１６８・１９４・１９５・２０１・２０２・２３０～２３２・２５９～２６１・２８９～２９１・３１８・３１９・３２２～３２４・３５２・３５４・３５５・３８２・３８３・３８８・３８９・４１８・４１９・４４３・４４４頁，丙Ｃ６１，第２事件甲６の１６４・１６５・３２９・３３０・３５８・３５９頁，丙Ｃ２１，証人Ｐ２３）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、補助参加人Ｐ３が雇用し、その会派控室で勤務する職員らの人件費であることが認められる。そして、同補助参加人は、上記職員らは、上記会派控室において、政務調査活動に係る業務に専従している旨主張するところ、前記イ(ア)で説示したのと同様の理由により、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(イ) 所属議員の事務所の職員に係る支出

原告らは、補助参加人Ｐ３所属の各議員の事務所の職員の人件費（別紙３の３・番号３３～３７２，別紙４の３・番号２８～３４１）について、その支給対象である職員の業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第１事件甲９の６６～６９・７２～９９・１０２～１３１・１３４～１５９・１６２～１６６・１６９～１９３・１９６～２００・２０３～２２９・２３３～２５８・２６２～２８８・２９２～３１７・３

20・321・325～351・353・356～381・384～387・390～417・420～442頁，丙C36，42～49の各1，51～58の各1，60の1，61，第2事件甲6の59～163・166～328・331～357・360～383頁，丙C1～8の各1，10～17の各1，19の1，20の1，21，証人P23）及び弁論の全趣旨によると，上記費用は，補助参加人P3所属の各議員が雇用し，その事務所に勤務する職員らの人件費であることが認められる。そして，同補助参加人は，上記職員らの中には，政務調査活動に係る業務に専従している者と政務調査活動以外の活動に係る業務にも従事している者があり，各議員は，前者の人件費については政務調査費を全額充当する一方，後者の人件費については各職員の業務中に占める政務調査活動の割合等を勘案し，これを超えない別紙3・4の各3の上記各番号に対応する「按分率」欄記載の割合で政務調査費を按分充当したり，別途政務調査活動以外の業務に係る報酬を支払い，政務調査活動に係る報酬分について政務調査費を充当している旨主張するところ，その主張内容に格別不合理な点はないし，費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく，上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的，外形的事実の主張立証はない。

したがって，上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

オ 補助参加人P5に係る支出

(ア) 会派控室の職員に係る支出

原告らは，会派控室の職員の給与，社会保険料事業主負担分，通勤定期代等に係る費用（別紙3の4・番号1～28，別紙4の4・番号1～29）について，上記職員らの業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており，これに政務調査費を充当することは許されない旨主張

する。

証拠（第1事件甲10の31・34・36・38・39・45・46・48・51・53・54・57・58・62・64・67・69・72・74・77・78・80・83・84・88・90・93・94頁，丙D23，第2事件甲7の5・6・9・11・14・16・17・20・23・24・27・30・33・34・37・39・42・43・47・48・50・51・55・58・60・63・65・66・69頁，証人P24）及び弁論の全趣旨によると，上記費用は，補助参加人P5が雇用し，その会派控室で勤務する職員らの人件費であることが認められる。そして，同補助参加人は，上記職員らは，上記会派控室において，政務調査活動に係る業務に専従している旨主張するところ，前記イ(ア)で説示したのと同様の理由により，上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(イ) 所属議員の事務所の職員に係る支出

原告らは，補助参加人P5所属の各議員の事務所の職員の給与，社会保険料事業主負担分等に係る費用（別紙3の4・番号29～53，別紙4の4・番号30～54）について，その支給対象である職員らの業務は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており，これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲10の32・33・35・37・40～44・47・49・50・52・55・56・59～61・63・65・66・68・70・71・73・75・76・79・81・82・85～87・89・91・92・95頁，丙D23，第2事件甲7の7・8・10・12・13・15・18・19・21・22・25・26・28・29・31・32・35・36・38・40・41・44～46・49・52～54・56・57・59・61・62・64・67・68・70頁，証人P2

4) 及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、補助参加人 P 5 の所属議員が雇用し、その事務所に勤務する職員らの人件費であることが認められる。同補助参加人は、上記職員らが勤務時間内に政党活動を行うことを禁止しており、上記職員らは政務調査活動に係る業務に専従している旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(9) 事務・事務所費

ア 事務・事務所費として認められる支出の範囲等

(ア) 本件規則が定める会派に係る用途基準において、事務・事務所費の内容は「会派が行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費及び調査研究活動のために必要となる事務所の設置及び管理に要する経費」とされており、これらの費用については政務調査費を充当することが認められる。

また、本件手引きにおいては、会派の所属議員の事務所が自宅と兼用されている場合や議員の所有に係る場合、事務所費として、周辺地域の地価の状況等を勘案して事務所部分の賃貸料を計上するものとされており、上記のような場合であっても、相当性を有する金額であれば、事務所費として政務調査費を充当することが認められるものと解される。

なお、本件手引きにおいて、会派の所属議員の事務所に係る費用に事務所費として政務調査費を充当する場合には、当該事務所が会派の支部事務所として位置付けられている必要があるとされているところ、証拠（第1事件丙A87、第1事件丙C61、証人P21、同P22、同P23）及び弁論の全趣旨によると、本件各支出のうち事務所費が計上さ

れている所属議員の事務所はいずれも会派補助参加人らの支部事務所として位置付けられていることが認められる。これに対し、原告らは、事務所が自宅の一部であるなど、その外観が明らかに個人事務所であること、事務所の中には、議員関係者やその親族、さらには議員本人が賃貸人となっているものがあることを指摘して、それらの事務所は支部事務所に当たらない旨主張するが、それらの指摘事情が直ちに上記認定を左右するものではなく、他に、上記認定を覆すに足りる証拠はない。

(イ) また、証拠（第1事件丙A87、丙B220、丙C61、丙D23、第2事件丙A3、丙B1、丙C21）及び弁論の全趣旨によると、会派補助参加人らの所属議員の事務所においては、市政に関する市民からの相談に応じる市政相談が行われていることが認められるところ、原告らは、それらの市政相談は、政務調査活動ではなく、支援者に対するサービス活動であるから、その遂行に必要な経費に政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

しかし、議員は、市政相談によって、実社会で生起している種々の問題を適時、的確に把握し、その問題解消のための政策提案へとつなげ得るものであるし、市政相談は、各議員が着目する個別政策課題についての幅広い調査・情報収集の機会としての意味を有し得ることも否定できないことからすると、特段の事情がない限り、市政相談は、議員の議会活動に寄与するものとして、その活動の基礎となる調査研究活動との間に合理的関連性を有するものといえることができるから、これに要する経費について政務調査費を充当することが許されるものというべきである

（相談者の中に個人的な事項についての相談に訪れる者が含まれるとしても、そのような相談が社会的な問題点を内包し、当該相談によってその問題点の把握につながることもあり得るのであり、また、仮に社会的な問題点を内包しない相談が行われたとしても、そのような事態は、市

民からの相談を受け付ける以上必然的に生じるものであるから、そのことによって市政相談の一環として行われている相談対応が上記のような政務調査活動としての意義を失うものとはまでは考えられない。)

なお、証拠（第1事件甲12～16、第2事件甲8～12）によると、会派補助参加人らの所属議員の事務所の中には、壁などに政党のポスターを貼ったり、選挙の立候補者の看板等を設置している事務所があることが認められるものの、そのような事情が、当該事務所において、政党活動や選挙活動等の政務調査活動以外の活動が実施されていることを直ちに裏付けるものではない。

以上を前提に、原告らが問題とする各支出について検討する。

イ 補助参加人P2に係る支出

(ア) 会派控室に係る支出

原告らは、会派控室に係るコピー機メンテナンス料、パソコンリース料等（別紙3の1・番号88～98、別紙4の1・番号79～87）について、会派控室における活動は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、上記費用に政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲7の472・473・475～478・481・483・485・608～619頁、丙A87、第2事件甲4の338～344・431～442・466～472頁、丙A3、証人P21）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、補助参加人P2の会派控室において使用されたコピー機及びパソコンの購入費、リース料、メンテナンス料等であることが認められる。同補助参加人は、上記費用について、上記事務機器類は、議員が個人的に使用することはなく、政務調査活動に係る業務のみに使用されているが、自制的に70%の按分率により政務調査費を充当している旨主張するところ、上記主張内容に格別不合理

な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(イ) 所属議員の事務所に係る支出

a 原告らは、補助参加人P2所属の各議員の事務所の賃借料、コピー機リース料、電話機リース料等（別紙3の1・番号99～149、別紙4の1・番号88～133）について、議員事務所における活動は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

b 証拠（第1事件甲7の474・479・482・484・486～579・582～607・620～650・652～757頁、丙A64の1、66の1、67の1・2、68の1、69の1、70、71の1、72の1、73、74～80の各1、81の1・2、82～86の各1、87、丙E31～43、第2事件甲4の335～337・345～430・443～465・473～600頁、丙A3、4の1・3、6の1・3、7の1～3、8の1・3、9の1・3、10の1・2、11の1・4、12の1・3、13の1・2、14の1・3、15の1・5、16～19の各1・3、20の1～4、21の1・7、22～25の各1・3、丙E1～9、12、13）及び弁論の全趣旨によると、上記各費用は、補助参加人P2所属の各議員の事務所の賃借料、各事務所で使用されている電話機やコピー機等の事務機器のリース料、事務用品の購入費等であることが認められる。そして、同補助参加人及び補助参加人P7ほか10名は、上記各事務所には、政務調査活動に係る業務のみが行われているものと政務調査活動以外の

活動に係る業務も行われているものがあり、各議員は、前者に係る事務所賃借料、事務機器・事務用品関連の費用については政務調査費を全額充当する一方、後者に係る事務所賃借料、事務機器・事務用品関連の費用については各事務所において行われている業務中に占める政務調査活動に係る業務の割合、各機器等の使用のうち政務調査活動に係る業務に使用する割合、賃借場所全体の面積のうち政務調査活動に係る業務に専用している面積の割合等を勘案し、それらの割合を超えない別紙3・4の各1の上記aの各番号に対応する「按分率」欄記載の割合で政務調査費を按分充当したり、賃料額や事務機器・事務用品の費用額のうち相当額について政務調査費用を充当した旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない（なお、事務所の賃貸人が議員の関係者や議員個人であるからといって、その賃借料や事務所で使用された事務機器・事務用品の費用について、政務調査費を充当することが直ちに否定されるものとは考えられない。）。

したがって、上記aの各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

ウ 補助参加人P4に係る支出

(ア) 会派控室に係る支出

原告らは、会派控室に係る事務機器・事務用品の購入費、メンテナンス料等（別紙3の2・番号21～25、別紙4の2・番号31～34）について、会派控室において弁護士による無料法律相談が実施されるなど、P19党支援者に対するサービス活動が行われており、これらは政務調査活動とはいえないし、また、会派控室における活動は政務調査活

動と他の活動が渾然一体となっていることから、上記各費用に政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲8の215～218・243・244・377～383頁，丙B220，第2事件甲5の212・213・226・227・344～353頁，丙B1，証人P22）及び弁論の全趣旨によると，上記費用は，補助参加人P4の会派控室において使用されたFAX，コピー機，印刷機及びパソコンの購入費，リース料，メンテナンス料やコピー用紙，印刷機のインクの購入費等であることが認められる。そして，同補助参加人は，上記会派控室においては，政務調査活動以外の活動は行われていない旨主張するところ，上記主張内容は格別不合理なものとはまではいえないし，費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく，上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的，外形的事実の主張立証はない。

なお，会派控室において弁護士による無料法律相談が実施されているものの（前記(8)ウ(ア)），その実施のために，上記事務機器や事務用品が使用されていることをうかがわせる証拠はなく（補助参加人P4の団長を務めるP22議員も，証人尋問において，上記の使用を否定する。），上記法律相談の実施が前記判断を左右するものではない。

したがって，上記各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(イ) 所属議員の事務所に係る支出

原告らは，補助参加人P4の所属議員の事務所の賃料（別紙3の2・番号26～43，別紙4の2・番号35～53），機器購入費・リース料等（別紙3の2・番号44～89，別紙4の2・番号54～84）について，議員の事務所における活動は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており，これに政務調査費を充当することは許されない旨主張す

る。

証拠（第1事件甲8の209～214・219～242・245～376・384～589頁，丙B220，第2事件甲5の210・211・214～225・228～343・354～539頁，丙B1，証人P22）及び弁論の全趣旨によると，上記各費用は，補助参加人P4の所属議員の事務所の賃料やそこで使用された事務機器等の購入費，リース料や事務用品の購入費であることが認められる。そして，同補助参加人は，上記各費用について，所属議員は，政党活動をP19党P37等で行い，後援会活動は自宅等で行っており，議員の事務所においては政務調査活動以外の業務は行われたい旨主張するところ，その主張内容に格別不合理な点はないし，費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく，上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的，外形的事実の主張立証はない。

なお，平成20年度において，議員の事務所の賃料について95%の按分を行った上で政務調査費が充当されているが，前記(8)ウ(イ)のとおり，この点は上記判断を左右しない。

したがって，上記各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

エ 補助参加人P3に係る支出

(ア) 原告らは，同補助参加人所属の議員の事務所の賃借料（別紙3の3・番号373～455，457～468，481～492，494～505・507～530，537～560，別紙4の3・番号342，344～412，414～425，442～453，455～466，475～498，503～514，516～518，529～534），地代（別紙3の3・番号469～480，別紙4の3・番号426～437），保証金（別紙4の3・番号519），事務所仲介手数料（別紙4の

3・番号520), 敷金(別紙4の3・番号528), 内装工事代(別紙4の3・番号535), 修繕費(別紙3の3・番号506), 看板代(別紙4の3・番号537), 警備費(別紙4の3・番号438~441), 水道・光熱費(別紙3の3・番号531~536, 別紙4の3・番号499~501), デジカメ, パソコン, コピー機等の機器の購入費, リース料, メンテナンス料(別紙3の3・番号561~563, 別紙4の3・番号454, 467~474, 502, 525, 536, 538), 事務用品, 備品等の購入費(別紙3の3・番号456, 別紙4の3・番号343, 413, 521~523, 539), 通信費(別紙3の3・番号493, 別紙4の3・番号515, 524, 526, 527), 車両リース料(別紙3の3・番号564~572)について, 議員の事務所における活動は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており, これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

(イ) 証拠(第1事件甲9の449~728頁, 丙C43~56の各1, 58~60の各1, 61, 第2事件甲6の388~635頁, 丙C2~20の各1, 21, 証人P23)及び弁論の全趣旨によると, 上記各費用は, 補助参加人P3の所属議員の事務所に係る賃借料・地代・警備費や新たな事務所の設置に伴う費用, 事務所の水道・光熱水費, 事務所で使用された機器等の購入費・リース料や事務所で使用された事務用品・備品等の購入費, 事務所での業務に係る通信費, 事務所での業務に使用された車両のリース料であることが認められる。そして, 補助参加人P3は, 上記各事務所には, 政務調査活動に係る業務専用のものと政務調査活動以外の活動に係る業務にも用いられたものがあり, また, 各事務所で使用された物品等には政務調査活動専用のものとそれ以外の活動にも使用されたものがあるところ, 各議員は, 政務調査活動専用の事務所・物品等に係る費用については政務調査費を全額充当する一方, それ

以外の活動をも対象とする事務所、物品等に係る費用については、各事務所において行われている業務中に占める政務調査活動に係る業務の割合、各機器・物品等の使用のうち政務調査活動に係る業務に使用する割合、賃借場所全体の面積のうち政務調査活動に係る業務に専用している面積の割合等を勘案し、それらの割合を超えない上記(ア)の別紙3・4の各3の各番号に対応する「按分率」欄記載の割合で政務調査費を按分充当したり、賃料額や物品の費用額のうち相当額について政務調査費用を充当した旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

オ 補助参加人P5に係る支出

(ア) 会派控室に係る支出

原告らは、会派控室に係るパソコン購入費、コピー機リース料等（別紙3の4・番号54～75、別紙4の4・番号55～66）について、上記各費用は会派控室に備え付けられたものであり、会派控室においては、P20党の本部との折衝活動や補助参加人P5独自の政党活動も行われているから、これらに政務調査費を充当する理由はない旨主張する。

証拠（第1事件甲10の100～102・105～108・111～118・120～130・133・134・156～163頁、丙D23、第2事件甲7の76・77・80・81・83・89～100・158・159頁、証人P24）及び弁論の全趣旨によると、上記各費用は、補助参加人P5の大阪市会の会派控室に備え付けられ、使用されたパソコン及びコピー機等の事務機器やこれに関連する事務用品等の購入

費，リース料等であることが認められる。そして，同補助参加人は，上記事務機器や事務用品等は，政務調査活動にのみ使用された旨主張するところ，その主張内容に格別不合理な点はないし，費用の額が相当でないことを疑わせる証拠もなく，上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的，外形的事実の主張立証はない。なお，証人P24の証言によると，補助参加人P5の会派控室において，同補助参加人所属の議員がP20党中央委員会に対して述べる意見についての議論が行われるなど，調査研究活動以外の事項についての議論も行われていることが認められるが，そのような議論に関連して，上記事務機器や事務用品等が使用されたことをうかがわせる証拠はなく，上記議論の実施が前記判断を左右するものとは考えられない。

したがって，上記各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(イ) 所属議員の事務所に係る支出

原告らは，補助参加人P5所属の議員の事務所の賃料（別紙3の4・番号88～135，別紙4の4・番号81～127），印刷機やコピー機等のリース料・メンテナンス料等（別紙3の4・番号76～87，別紙4の4・番号67～80）について，議員の事務所における活動は政務調査活動と他の活動が渾然一体となっており，これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲10の103・104・109・110・119・131・132・135～155・164～219頁，丙D23～26，第2事件甲7の75・78・79・82・84～88・101～157・160～187頁，証人P24）及び弁論の全趣旨によると，上記各費用は，補助参加人P5の所属議員の事務所の賃料や事務所で使用された事務機器・事務用品のリース料，購入費等であることが認められる。そ

して、同補助参加人は、上記各事務所では、基本的に政務調査活動のみが行われ、同事務所の物品も政務調査活動に係る業務にのみ使用されており、例外的に、上記事務所が選挙活動に使用される場合には、その使用期間中の賃料について政務調査費を充当することはないし、上記事務所や物品が政務調査活動以外にも使用される場合には、その使用割合を勘案して、上記別紙3・4の各4の各番号に対応する「按分率」欄記載の割合で政務調査費を按分充当している旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠はなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(10) その他の経費

ア 補助参加人P2に係る支出

原告らは、同補助参加人所属の議員の活動に係るガソリン代（別紙3の1・番号150、別紙4の1・番号136）、車両のリース料（別紙3の1・番号151、152、別紙4の1・番号134、137）、電気関係補修代（別紙4の1・番号135）について、議員個人の活動に係る支出であり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第1事件甲7の759～775頁、丙A87、丙E28、31、37、40、第2事件甲4の602～616頁、丙A3、5の1・2、14の2・4、丙E7、9、11、証人P21）及び弁論の全趣旨によると、上記各費用は、補助参加人P2所属の議員が使用した車両のガソリン代やリース料、議員事務所の電気設備の修理・取替えであることが認められる。そして、同補助参加人並びに補助参加人P10、同P13及び同P16は、上記車両や電気設備は、政務調査活動にのみ使用されるか、それ以外の活

動にも使用されていたものであり、前者の物品に係る費用については、全額について政務調査費を充当し、後者の物品に係る費用については、全体の使用に占める政務調査活動に係る使用の割合を勘案して、上記別紙 3・4 の各 1 の各番号に対応する「按分率」欄記載の割合で政務調査費を按分充当している旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

イ 補助参加人 P 4 に係る支出

原告らは、補助参加人 P 4 所属の議員の活動に係る車両リース料（別紙 3 の 2 ・ 番号 9 0 ～ 9 5 ）について、議員個人の活動に係る支出であり、これに政務調査費を充当することは許されない旨主張する。

証拠（第 1 事件甲 8 の 5 9 1 ～ 6 4 6 頁、丙 B 2 2 0、証人 P 2 2）及び弁論の全趣旨によると、上記費用は、補助参加人 P 4 所属の各議員が使用した車両のリース料であることが認められる。そして、同補助参加人は、上記費用について、各議員は上記車両を政務調査活動やそれ以外の活動にも使用しているが、全体の使用に占める政務調査活動に係る使用の割合を勘案して、その割合を超えない上記各番号に対応する「按分率」欄記載の割合で政務調査費を按分充当している旨主張するところ、その主張内容に格別不合理な点はないし、費用の額や按分率が相当でないことを疑わせる証拠もなく、上記各費用が本件用途基準に違反する支出であると疑うに足りる一般的、外形的事実の主張立証はない。

したがって、上記各費用に係る支出が本件用途基準に違反するものとは認められない。

(11) まとめ

以上によれば、本件各支出のうち、本件用途基準に違反するものと認められる支出は、以下のとおりである。

ア 補助参加人 P 2 に係る支出

(ア) 平成 20 年度分

18万7510円（別紙3の1・番号12に係る充当額の4分の1である16万2310円，番号14に係る充当額の2分の1である2万5200円の合計額）

(イ) 平成 21 年度分

107万6755円（別紙4の1・番号1に係る充当額の2分の1である79万0475円，番号2に係る充当額の2分の1である28万6280円の合計額）

イ 補助参加人 P 3 に係る支出（平成 20 年度分）

47万8500円（別紙3の3・番号1に係る充当額の2分の1である12万8500円，番号2に係る充当額10万円，番号3に係る充当額の2分の1である5万円，番号9に係る充当額の2分の1である10万円，番号10に係る充当額の2分の1である10万円の合計額）

3 争点③（会派補助参加人らの悪意の受益者性）について

原告らは、前記2(11)の本件用途基準に違反する各支出について、補助参加人 P 2 及び同 P 3 は当該各支出が本件用途基準に違反するものであることを認識していたから、上記各補助参加人は当該各支出に係る不当利得につき悪意の受益者に当たるなどと主張する。

しかし、上記各支出について、それらが本件用途基準に違反するものであることを上記各補助参加人の代表者や経理責任者が認識していたことを認めるに足りる証拠はない。

したがって、上記各補助参加人が悪意の受益者に当たる旨の原告らの上

記主張は採用することができない。

4 争点④（会派補助参加人らの不法行為責任の有無）について

原告らは、前記2(11)の本件用途基準に違反する各支出について、補助参加人P2及び同P3は、故意又は過失により、当該各支出に政務調査費を充当して収支報告書に記載したものであり、上記各補助参加人は大阪市に対して不法行為責任を負うなどと主張する。

しかし、上記各補助参加人の代表者や経理責任者において、故意又は過失により、本件用途基準に違反する支出を収支報告書に記載したことを認めるに足りる証拠はない（前記2(2)ウのとおり、上記各補助参加人の代表者や経理責任者は、収支報告書を作成する際、領収書等を確認するなどして各支出に対する政務調査費の充当の可否について検討していることや、前記2の判断も個別の関連証拠の検討を経て行われたものであることから、収支報告書の作成段階において、上記の者らに同様の証拠の収集、検討まで行うべき注意義務があり、その注意義務に違反したものとまでは認め難い。）。

したがって、上記各補助参加人が不法行為責任を負う旨の原告らの上記主張は採用することができない。

5 被告が返還を求めるべき相手方及び返還請求の内容について

(1) 補助参加人P2は、前記2(11)アの本件用途基準に違反する各支出について、補助参加人P3は、同イの本件用途基準に違反する各支出について、不当利得金返還義務を負う。

なお、補助参加人P18は、同補助参加人と平成20年度及び平成21年度に政務調査費の交付を受けた補助参加人P2とは別の会派である旨主張するところ、補助参加人P2は、平成23年4月29日付けで解散した旨の解散届を大阪市に提出し、その後、補助参加人P18が結成されていること（第1事件丙A87、第2事件丙A3、証人P21、弁

論の全趣旨) からすると, 同補助参加人から上記主張が行われている本件においては, 同補助参加人と補助参加人 P 2 は別の団体であるものと推認され, この推認を覆すに足りる証拠はない。補助参加人 P 2 は, 権利能力なき社団であり, 解散後も, 清算の目的の範囲では, その清算の結了に至るまで法主体として存続し, 上記のとおり, 本件用途基準に違反する各支出について, 不当利得返還義務を免れない。

(2) 以上認定説示したところによれば, 大阪市は, 補助参加人 P 2 に対し, 不当利得金 1 2 6 万 4 2 6 5 円の返還請求権並びにうち 1 8 万 7 5 1 0 円に対する第 1 事件の訴訟告知書の送達日の翌日である平成 2 2 年 7 月 7 日から支払済みまで民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金及びうち 1 0 7 万 6 7 5 5 円に対する第 2 事件の訴訟告知書の送達日の翌日である平成 2 4 年 1 0 月 2 日から支払済みまで民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払請求権を, 補助参加人 P 3 に対し, 不当利得金 4 7 万 8 5 0 0 円の返還請求権及びこれに対する第 1 事件の訴訟告知書の送達日の翌日である平成 2 2 年 7 月 7 日から支払済みまで民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払請求権を, それぞれ有しており, 被告はこれらの請求権の行使を怠っているものと認められ, 上記各請求権の不行使を正当化するような事情の存在も認められないから, 上記各請求権の不行使は違法である。

6 結論

以上によれば, 第 1 事件原告 P 1 を除く第 1 事件原告らの訴えのうち, 別紙 3 の 1 の番号 7 6 ~ 8 7 記載の各支出に係る請求に関する部分は監査請求を経ていないから不適法な訴えとして却下すべきであり, 原告らのその余の請求は前記 5 (2) の各請求権の行使を求める限度で理由があるからこれを認容し, その余は理由がないから棄却することとし, 訴訟費用及び補助参加によって生じた費用の負担について行政事件訴訟法 7 条, 民訴法 6 4 条

本文，65条1項本文，66条，61条を適用して，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 西 田 隆 裕

裁判官 斗 谷 匡 志

裁判官 栢 分 宏 和

(別紙2)

会派に係る使途基準

費目	内容
調査研究費	会派が行う市の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費
研修費	会派が行う研修会，講演会の開催に必要な経費並びに他の団体が開催する研修会，講演会等への所属議員及び会派の雇用する職員の参加に要する経費
会議費	会派における調査研究活動のための会議に要する経費
資料作成費	会派が行う調査研究活動のために必要となる資料の作成に要する経費
資料購入費	会派が行う調査研究活動のために必要となる図書，資料等の購入に要する経費
広報・広聴費	会派が行う調査研究活動，議会活動及び市の政策の市民への報告及び広報に要する経費並びに会派の政策等に対する要望及び意見を聴取するための会議等に要する経費
人件費	会派が行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費
事務・事務所費	会派が行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費及び調査研究活動のために必要となる事務所の設置及び管理に要する経費
その他の経費	前各項に掲げるもののほか，会派が行う調査研究活動に必要な経費

(別紙5)

訴訟費用等負担一覧表

1 第1事件原告らの負担とするもの

- (1) 第1事件に係る訴訟費用の500分の499
- (2) 補助参加人P2の第1事件に係る補助参加によって生じた費用の800分の799
- (3) 補助参加人P8の第1事件に係る補助参加によって生じた費用の100分の99
- (4) 補助参加人P3の第1事件に係る補助参加によって生じた費用の150分の149
- (5) 上記(2)ないし(4)記載の各補助参加人以外の補助参加人の第1事件に係る補助参加によって生じた費用

2 第2事件原告らの負担とするもの

- (1) 第2事件に係る訴訟費用の300分の299
- (2) 補助参加人P2の第2事件に係る補助参加によって生じた費用の100分の99
- (3) 上記(2)記載の補助参加人以外の補助参加人の第2事件に係る補助参加によって生じた費用

3 被告の負担とするもの

第1事件に係る訴訟費用の500分の1及び第2事件に係る訴訟費用の300分の1

4 補助参加人の負担とするもの

(1) 補助参加人 P 2 の負担とするもの

補助参加人 P 2 の第 1 事件に係る補助参加によって生じた費用の 8 0 0 分の 1 及び同補助参加人の第 2 事件に係る補助参加によって生じた費用の 1 0 0 分の 1

(2) 補助参加人 P 8 の負担とするもの

補助参加人 P 8 の第 1 事件に係る補助参加によって生じた費用の 1 0 0 分の 1

(3) 補助参加人 P 3 の負担とするもの

補助参加人 P 3 の第 1 事件に係る補助参加によって生じた費用の 1 5 0 分の 1