

平成20年(行ウ)第32号 政務調査費返還代位請求事件

判 決  
主 文

- 1 被告は、被告補助参加人に対し、142万2225円を支払うことを請求せよ。
- 2 原告らのその余の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用は、補助参加に要した費用を含め、これを4分し、その3を原告らの負担とし、その余を被告及び被告補助参加人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、被告補助参加人に対し、511万5013円及びこれに対する平成15年6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ことを請求せよ。

第2 事案の概要

本件は、名古屋市の住民である原告らが、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、名古屋市議会の会派である被告補助参加人（以下「参加人」という。）が名古屋市から交付を受けた平成14年度の政務調査費のうち511万5013円を不当に利得していると主張して、被告に対し、同金額に相当する不当利得金の返還及びその遅延損害金の支払を参加人に対して請求することを求める住民訴訟である。

なお、本判決において引用する関連法令等の定めは、別紙「関連法令等」記載のとおりである（以下、平成20年名古屋市条例第1号による改正前の「名古屋市会政務調査費の交付に関する条例」を「本件条例」、「名古屋市会政務調査費の用途基準及び収支報告書等の閲覧に関する規程」を「本件規程」という。）。

- 1 前提事実等（争いがないか、証拠上明らかである。）

(1) 当事者等

ア 原告らは、名古屋市内に居住する者である。

イ 被告は、地方自治法242条の2第1項4号所定の名古屋市の執行機関である。

ウ 参加人は、名古屋市議会における会派であり、平成14年度当時、24人の議員が所属していた。

(2) 監査請求及び本件訴えの提起等

ア 参加人は、平成14年度において、名古屋市から、政務調査費として合計1億5840万円（月額55万円×24人×12か月）の交付を受けたところ、平成15年4月28日、収入1億5840万円、支出1億5674万8242円、残余165万1758円とする収支報告書を名古屋市議会議長に提出し、同年5月29日に同議長からその写しの送付を受けた被告から、同年6月6日、同残余金の返還を命ぜられ、同月11日、名古屋市に対し、同残余金を返還した。

イ 参加人においては、名古屋市から交付を受けた政務調査費（議員1人当たり月額55万円）のうち、各議員に対して1人当たり月額50万円を交付し、その余を共通経費に充てるための資金として保管し、同保管金の中から共通経費を支出していた。また、共通経費に係る収支について会計帳簿（甲2）を作成していた。

平成14年度の共通経費に係る収支は、上記会計帳簿によれば、収入が合計1440万0305円（1440万円《月額5万円×24人×12か月》）及び利息305円）、支出が合計830万0767円、残高が609万9538円であった。

ウ 原告らは、平成20年1月30日、名古屋市監査委員に対し、参加人が平成14年度の政務調査費から共通経費として支出した金員のうち、別表1の「監査請求」欄記載の合計1203万8898円が、政務調査費の用途基準に適合しないものであるとして、被告が参加人に対し同額を名古屋市に返還させるために必要な措置を採ることを求める監査請求をした（なお、用途不明金444万7780円は、共通経費の残高609万9538円から収支報告書の残余165万1758円を控除した金額である。参加人は、同監査委員に対し、原告らが用途不明金とする444万7780円は、議員個人分の年間600万円を超えた領収書記載金額の合計額

であり、月額50万円を上回る領収書を提出した個々の議員に対し、その上回る金額の支給を行わないため、会派に留保された「余剰金」であるなどと説明した。 )。

エ 名古屋市監査委員は、平成20年3月28日、別表1の「返還措置勧告」欄記載の用途不明金は、共通経費又は所属議員の政務調査活動の費用として支出されたものとは認められないとし、同欄記載のその余の支出は、いずれも政務調査費の用途基準に適合した支出とは認められないとして、被告において参加人に対し合計692万3885円を返還させるために必要な措置を同年4月30日までに講ずることを求める勧告をした。

オ 原告らは、平成20年4月17日、被告に対し、別表1の「本件請求」欄記載のA～Fの合計511万5013円に相当する不当利得金の返還及びその遅延損害金の支払を参加人に請求することを求める本件訴えを提起した(なお、別表1の「本件請求」欄記載のA～Fに対応する個々の支出は、別表2の1～6のとおりである。 )。

カ 被告は、上記エの勧告を受けて、平成20年4月30日、参加人に対し、返還所要額692万3885円を同年5月14日までに返還するよう通知し、参加人は、同日、名古屋市に対し、同額を返還した。

## 2 争点

参加人が平成14年度の政務調査費として支出した別表1の「本件請求」欄記載のA～Fの合計511万5013円が政務調査費の用途基準に適合するものか否かであり、これに関する当事者の主張は、次のとおりである。

(原告らの主張)

### (1) 政務調査費の用途基準と立証責任

ア 政務調査費の支出について定めた地方自治法100条13項は、地方公共団体が「調査研究に資するため必要な経費の一部として」政務調査費を交付することができる」と定め、これを受けた本件条例4条は、政務調査費を「議長が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」と定めている。そして、本件条例7条は「当該会派がその年度において市政に関する調査研究に資するため必要な経費として支出した総額を控除して残余がある場合」には残余の額に相当する額の政務調査費の返還を市長が会派に命ずることができることを定めている。

したがって、地方自治法100条13項、本件条例4条、7条は、当該費用の支出が政務調査費の支出として正当とされるためには、市政と支出との関連性において、「結果的に当該支出が市政に資した」という程度の抽象的な関連性では足りず、当該支出と市政とのより具体的な関連性を要求しているものというべきである。このような解釈をしない場合には、地方自治法や本件条例の趣旨を没却するからである。すなわち、議員の活動のうち、政務調査活動とはいえない党派の活動や選挙活動も、当の議員の主観的な観点から見れば、市政を良くするためとの意識に基づく「市政のための」活動であることがほとんどであろう。このような現状で、抽象的に「結果的に当該支出が市政に資した」という程度の関連性で足りるとすれば、客観的に見ておよそ政務調査活動とはいえない活動に対する支出をも許容してしまうこととなるからである。地方自治法100条13項が、政務調査費を「調査研究に資するため」の「必要な経費の一部として」と規定しているのは、市政と支出との具体的な関連性が必要であることを明示する趣旨と解される。

イ そして、本件条例2条が「政務調査費は、名古屋市会における会派……に対して交付する」と定めていることからすれば、政務調査費の支出を正当なものというためには、まず、会派において、会派における政務調査活動のテーマを明らかにした上、その政務調査活動と支出との具体的な関連性を立証することが必要であり、当該支出だけでは直ちに政務調査活動との具体的な関係を一般的に認識できない場合については、当該支出と政務調査活動との関係性を具体的に立証する責任を会派が負い、その立証ができない場合には当該政務調査費は返還しなければならないというべきである。

## (2) 参加人における政務調査活動と用途との関連性

上記のとおり、平成14年度の政務調査費の支出の適法性を判断する上で、参加人における政務調査活動の具体的なテーマは何であったかという点が重要となるところ、同年度の参加人の副幹事長であったA議員は、同年度の政務調査活動のテーマの記憶も同年度の政務調査活動のテーマを議員総会で決めたという記憶もないと証言しており、政務調査活動のテーマも決めないまま、政務調査費を支出したとなると、その支出自体、政務調査費の支出として是認される根拠はない。

また、A議員は、政治活動と政務調査活動の違いについて、議員としての活動全体を政治活動とした上、「大ざっぱに言えば」政治活動から党務と選挙活動、後援会活動を除いたものであると認識し、参加人の理解も同様であると証言しており、参加人においては、党務と選挙活動、後援会活動を除いた議員の活動であれば、すべて政務調査活動として政務調査費の支出をしていたということであるから、参加人においては、そもそも市政と個々の支出との具体的関係は全く意識されていなかったものと認められる。

したがって、参加人において平成14年度の政務調査活動のテーマについての主張もなく、かつ、参加人が政務調査活動について市政との具体的関連性もないまま政務調査費の支出を続けていたという実態があることにかんがみれば、個々の支出について、「抽象的一般的に政務調査活動に費用を支出した」というのではなく、その時点において参加人が政務調査活動としていた事項との具体的関連性と支出内容を具体的に主張立証しなければならず、その主張立証がされない以上、支出を政務調査活動に対するものと認めることはできないことになる。

### (3) 個々の支出の違法

以下、上記観点から個々の支出が政務調査費の用途基準に適合するか否かについて検討する。

#### ア 議員総会昼食代（別表1のA、別表2の1）について

A議員の証言によれば、議員総会は、会派の政策決定や意思決定を行うものであるところ、会派の政策決定や意思決定は、会派の政治活動そのものであって、政務

調査活動ではないから、議員総会に対する支出そのものが政務調査費の支出としては許されない。

仮に会派の政策決定や意思決定であっても場合により政務調査費の支出として許されるとの立場に立ったとしても、各議員総会の昼食代の支出が政務調査費の使途基準に従ったものであることの主張立証責任は参加人にあるところ、その主張立証はされていない。

よって、議員総会の昼食代の支出が全体として違法となることは明らかである。

イ 執行部会・政調会昼食代（別表１のＢ，別表２の２）について

A議員の証言によれば、執行部会は、会派の意思決定、政策決定を行うものであるところ、議員総会と同様に、政務調査活動とはいえないし、仮に執行部会の活動が政務調査活動の一部であるとの立場に立ったとしても、昼食代の支出が政務調査費の使途基準に従ったものであることの主張立証責任は参加人にあるところ、その主張立証はされていないから、執行部会の昼食代の支出は違法である。

A議員の証言によれば、政調会は、議会で可決する意見書の文案の作成、決定を行うものであるところ、これらは会派の政策決定の最終段階の行為であって、政策決定のための資料収集を目的とする政務調査活動に含まれるとはいえないし、仮に政調会の活動が政務調査活動の一部であるとの立場に立ったとしても、昼食代の支払をしなければならない事情があったことを参加人側で主張立証しなければならないところ、その主張立証がない以上、政調会の昼食代は政務調査費の支出として違法である。

ウ 会合飲食代(市役所庁舎分)（別表１のＣ，別表２の３）について

A議員の証言によれば、同会合飲食代は、請願や陳情があった時に庁舎内の喫茶店に注文したコーヒー代であり、すべての請願や陳情に対してコーヒーを出すのではなく、政調会長の判断でコーヒーを注文した場合にだけ、政務調査費からコーヒー代を支出するという運用をしているとのことである。

このような運用は、二重の意味で政務調査費の支出として是認できない。まず、

請願や陳情を受け付けることは、議員の政治活動そのものであって、政務調査活動ではない。次に、政調会長がコーヒーを注文するかどうかの基準についても、政調会長が「話を聞く流れの中で15分、20分かかりそうだということに」なった場合にコーヒーを頼むことがあるというだけであって、政務調査費の支出として正当化されるかという基準によって運用しているわけではない。また、政調会長の判断があるからといって、そのコーヒー代の支出が市政との関連性をもたらすものでもない。

よって、コーヒー代の支出が政務調査費の支出として正当化できる理由はなく、全体としてコーヒー代の支出は違法というほかない。

エ 懇談会費(5/7・14・20分)(別表1のD,別表2の4)について

A議員の証言によれば、同懇談会は、予算編成に対する重点要望のための会議であるとし、早朝や夜間などで市役所が開庁時間外であったため、Bホテルで会議を行い、その際の飲食代金を支出したとのことである。

しかし、この懇談会の費用として政務調査費を支出することは、二つの観点からいって違法である。

まず、予算編成に対する重点要望を決定する作業は、会派の政策決定そのものであって、政務調査活動とはいえない。

次に、政調会の昼食代同様、食事を伴う会合に政務調査費を支出した場合には、その食事を伴わなければならない必要性を主張立証しなければならない。ところが、参加人の説明は、市役所の開庁時間外であったためにホテルで会議を行ったとするのみで、参加人はなぜホテルで行わなければならないのか、ホテルで行った際になぜ懇談会費を支出しなければならないのかについて説明ができていない。

以上の点からみれば、いずれにしてもBホテルでの懇談について政務調査費を支出することは違法というほかない。

オ 「自由市民」の取材費・印刷代(別表1のE,別表2の5)について

(ア) 「自由市民」各区版への支出

A 議員の証言によると、「自由市民」の各区版は参加人の所属議員が、自己の選挙区を対象として、自ら編集人となって発行、配布するものであって、政務調査費から無条件に15万円が支出され、印刷代等がこれを超えた場合には、超えた金額は編集を担当する議員が負担するという運用がされているとのことである。

しかし、各区版の内容は編集を担当する議員の記事だけから成り立っており、結局のところ、議員が選挙区に対して自己の活動や所見を広報するための広報紙でしかなく、政務調査活動とはいいい得ない。仮に「自由市民」に政務調査活動の結果が記載されているとしても、終結した政務調査活動への支出は政務調査費の支出として許容されるものではない。

A 議員は、施策に関することが記載されていることから、意見のフィードバックがあることをもって、政務調査活動の一環となっている旨の証言をするが、意見のフィードバックの有無をもって政務調査活動のメルクマールとすることはできない。およそ議会制民主主義においては、選挙活動や後援会活動など、政務調査活動から除外される活動も皆、有権者の意見を議会や議員にフィードバックさせ、政策に反映させることを政治的統合の手段とするものであり、有権者の意見のフィードバック機能は、政務調査活動に固有の効果として期待されるものではないからである。

そして、各区版を見る限り、ほぼすべての記事が当該区を選挙区として選出された議員の活動の宣伝に終始しており、議員個人の単なる政治活動と見るほかない。

仮に「自由市民」各区版の発行を議員個人の政治活動の一環と見ないとしても、議員個人の活動に政務調査費を支出できるのは、当該活動が会派の政務調査活動の一環と見ることができる場合だけであるというべきところ、平成14年度の参加人の政務調査活動のテーマが存在したかどうかすら明らかでない以上、結局のところ、これを参加人の政務調査活動への支出として正当なものと認めることはできない。

#### (イ) 「自由市民」全区版への支出

「自由市民」全区版についても、議員個人の選挙活動の色彩はないものの、参加人の選挙対策の広報であって、これに対する支出は政務調査費の用途基準に適合し

たものとして是認することはできない。全区版についても有権者からの意見のフィードバックを求めるねらいがあったとしても、そのような機能は政治活動全般に共通するものであって、政務調査活動に固有のものではない。したがって、全区版への政務調査費の支出を正当化するためには、参加人において具体的にどのような政務調査活動を行い、どのような意見を調査するために「自由市民」を利用したかを明らかにする必要があるところ、参加人はこの点について一切明らかにしていない。

よって、「自由市民」全区版への支出も全体として違法であることは明らかである。

#### カ 予算要望書印刷費（別表１のF，別表２の6）について

予算要望を行うことは、会派の政治活動そのものであり、政務調査活動ではない。政務調査活動とは予算要望の基礎となる様々な事実を調査することであって、予算要望書の作成時点では政務調査活動が完了しているからである。

A議員は、予算要望書を市民とか団体とかに配布するから、「自由市民」同様、フィードバックが期待できると証言するが、そのような機能はあらゆる広報、政治活動において期待されており、政務調査活動であることを基礎付ける事情とはならないことは「自由市民」について述べたところと同様である。

#### (4) 結論

以上検討したとおり、参加人の政務調査費の用途は、政務調査活動とはいえないものに対する支出か、政務調査活動との関連性が全く主張立証されていないものへの支出でしかない。これは、そもそも参加人における政務調査費の用途基準が極めてあいまいかつ広範なことに原因するのであり、参加人のルーズな政務調査費の運用が法的に誤りであることを示すものにほかならない。

よって、別表１の「本件請求」欄記載のA～Fの政務調査費511万5013円の支出はすべて違法であり、参加人は、名古屋市に同政務調査費の全額を返還する義務を負う。

（被告及び参加人の主張）

(1) 議員総会昼食代（別表1のA，別表2の1）について

議員総会は、市役所庁舎内会派控室において開かれる会議で、所属議員は会議を通じて、自ら担当する調査研究の課題のほか、所属委員会以外の委員会の所轄事項や居住区だけでは得られない他区の情報等について、意見交換・情報交換をするための重要な会議であり、政務調査活動そのもの又はそれに資する会議である。そして、昼食を伴わない議員総会も開催されているが、昼食を伴う議員総会は、おおむね月1回程度の頻度で行われ、1人当たりの昼食代は1500～2000円程度であった。なお、多くの所属議員のスケジュールを調整し、多数の出席を確保するためには、昼食時に行うことも相当である。

上記のとおり、議員総会は、政務調査活動の実体のある会議であり、かつ、その支出金額も社会通念上必要かつ相当な範囲である。

(2) 執行部会・政調会昼食代（別表1のB，別表2の2）について

ア 執行部会は、正副団長，正副幹事長，正副政調会長の計6人で構成され、市政に関する参加人の意見集約と意思決定や議員総会の議題の作成・決定，整理等を行うものである。政調会は、上記の6人に、参加人の所属議員で名古屋市議会の常任委員会の正副委員長を務めている議員を加えた構成員から成り、本会議で議決する意見書等の文案の作成・決定を行うものである。

議員総会の議題の作成・決定等や本会議で議決する意見書等の文案の作成・決定は、その前提として、市政に関する課題の把握，情報の収集，その整理等の作業が必要であり、かつ、各会議でそれらの議論がされる。政務調査活動は厳密な意味での「調査」に限定して解釈されるべきではなく、市政に関する政策を取りまとめ、集約して作り上げていく作業も、会派の政務調査活動の最たるものというべきであるから、執行部会及び政調会は、政務調査活動といえるのである。

イ 執行部会及び政調会は、いずれも昼食を伴わないで開かれることもあるが、昼食を伴う場合で（これは構成員のスケジュールを調整して、その出席を確保するためである。），かつ、団長又は幹事長が、当該会議は政務調査活動の実体がある

と判断した場合には、昼食代を政務調査費から支出することがあった。これが別表 2 の 2 の執行部会・政調会昼食代である。

平成 14 年度において昼食代を政務調査費から支出した執行部会及び政調会は各 1 回であり、その支出額は、1 人当たりの単価が 1500 円程度である。

ウ 以上により、執行部会及び政調会も、政務調査活動の実体のある会議であり、かつ、支出金額も社会通念上必要かつ相当な範囲である。

### (3) 会合飲食代(市役所庁舎分) (別表 1 の c , 別表 2 の 3 ) について

平成 14 年度において、陳情者等の来客用に提供した会合飲食代として合計 5 万 0345 円を政務調査費から支出したが、名古屋市監査委員による監査の結果、同額のうち市庁舎外から取り寄せた食事代合計 2 万 0725 円は目的外支出と判断されたため、参加人は同額を名古屋市へ返還した。会合飲食代(市役所庁舎分)の 2 万 9620 円は、その余の部分、すなわち、市庁舎内の食堂から取り寄せた飲物代であり、1 か月当たりの金額は 2000 円程度である。

参加人においては、政調会長を含む所属議員で陳情者の対応をしているのであるが、政調会長は、話を聞いてその要望や意見が市政に関するものであると判断をした場合に、コーヒー等の飲物を注文している。

参加人が会派として陳情者等から市政に関する要望や意見を聴くことは、広聴活動であり、政策策定のための調査としての性格を有する。

よって、上記会合ないし聞き取りは、市政に関する市民の意見を聴取する重要な政務調査活動であり、また、そのための飲物代である 1 か月当たり 2000 円程度の支出は社会通念上必要かつ相当な範囲である。

### (4) 懇談会費(5/7・14・20分) (別表 1 の d , 別表 2 の 4 ) について

これは、平成 14 年 5 月 7 日、14 日、20 日の 3 日間において市内ホテルの会議室を借りて行った会議の費用である。会議の内容は「平成 15 年度予算編成に対する重点要望」(丙 3 の 1) 作成のための検討、準備の会議である。「平成 15 年度予算編成に対する重点要望」は、後記のとおり、名古屋市の次年度予算編成に向

けて、会派としての重点となる政策提言を早期に提出し、それを予算編成に反映してもらうことを目的とした冊子である。

このような冊子を作成するための準備は、市政についての情報を市民から広く収集し、これを協議、検討して具体的な政策として練り上げる作業であり、当然ながら政務調査活動といえる。また、ホテルの会議室で行ったのは、この会議については出席者の日程調整の結果、早朝又は夜間という市役所の開庁時間外に行う必要があったからである。

以上により、上記会議は政務調査活動の実体のある会議である。そして、支出額も1回当たり4万円程度であるところ、これは会議室の使用料にコーヒー等の飲物代を加えたものであって、社会通念上必要かつ相当な範囲である。

(5) 「自由市民」の取材費・印刷代(別表1のE, 別表2の5)について

ア 「自由市民」は、参加人が発行し、市民に対して市政の報告をする広報紙であり、原則として毎月8日、18日、28日の3回発行している。

「自由市民」には全区版と各区版があり、全区版は主に市政全般についての問題点の指摘、市政の報告等を掲載している。各区版は、主に各区における市政の問題点の指摘、並びに議員が各区においてどのような施策を実行したか、また、実行しようとしているかということ報告するものである。

参加人は、平成14年度において、全区版を35号、各区版を15号発行した。

「自由市民」は、市の様々な施策を報告するという目的のほか、それを読んだ市民から意見のフィードバックを受け、これを会派として政策策定の過程で参考としていくのに役立てている。

このような意味で、「自由市民」の発行費用は、政務調査活動の費用として正当な支出といえる。

イ この点、原告らは、「自由市民」の発行費用について、発行目的が議員が自己への支持を求めることにあるから、この支出は会派の政治活動への支出である、政務調査活動の結果が記されており、終結した政務調査活動への支出であり

違法であると主張する。

については、確かに、各区版については後援会等に関する記事や告知が掲載されている。しかし、それは紙面全体の一部にすぎず、主な内容は区内における市政の報告であるから、それをもって不当な支出とはいえない。さらに、各区版の発行費用は実際には1号当たり15万円を超えるものであるところ、政務調査費から充てられる費用は15万円を上限としており、この点からも紙面の一部において後援会等に関する記事があるからといって、その支出が違法となるものではない。

については、政策実施の結果を報告することも市民に対する情報提供の重要な事項であって、政務調査活動といえるのである。また、前記のとおり政策を策定する上において、議員又は会派が、様々な場面で市民の意見を取り入れることが重要であり、また、その前提として市民にその判断材料となる情報を提供することも必要となる。そして、判断材料の中にこれまでに実施した政策の具体的情報も当然ながら含まれるのである。例えば、「自由市民」938号（丙1の18）「子育てを積極的に支援」との記事中3～4段目の部分で、現行制度の説明として「1歳児から4歳児までは、所得制限が設けられており、年間所得が686万円以内なら無料となっている。」と報告したところ、読後の市民から、「所得制限があっては真の子育て支援にならない。」との声が寄せられ、参加人においてこれを踏まえて政策の策定、提言をし、その後この所得制限は撤廃された。

ウ 以上により、「自由市民」の発行は調査研究のため必要有益な活動であり、そのために政務調査費を支出することは適法である。

(6) 予算要望書印刷費（別表1のF，別表2の6）について

ア 予算要望書印刷費用（12万6000円）の支出について

「平成15年度予算編成に対する要望」（丙3の2）の印刷費として、参加人は12万6000円を支出した。同様の冊子は、毎年、被告及び名古屋市の各部局に対して、会派の政策提言として、市の予算編成作業において会派の施策を反映してもらうため作成発行している。また、同時に市民や各種団体へも配布している。

このような冊子を取りまとめる過程において、参加人は、市政に関する課題や各区の市民の意見を所属議員を通じて集約し、それを個々のテーマについて更に調査研究し、検討審議して実際の政策提言として具体化し、それを一つの冊子として資料化する。このような作業は全体として政務調査活動といえる。

加えて、完成後においても、この冊子は市民への情報提供の重要な媒体として機能し、配布を受けた市民から意見のフィードバックを受けて、従前の政策を修正したり、新たな政策を策定する材料として役に立てているのである。また、参加人が政策策定を行うについて、過去の政策提言を参照することは日常茶飯事であって、将来の政策策定のための有効な資料となる。

以上により、上記冊子作成のための印刷費は政務調査費として適法な支出といえる。

#### イ 予算重点要望書印刷費用（４万２０００円）の支出について

「平成１５年度予算編成に対する重点要望」（丙３の１）の印刷費として、参加人は、４万２０００円を支出した。

平成１４年度において、参加人は、特に重要な政策について早期に提言を行う必要があると判断し、前記予算要望書の作成以前に、重点要望書を作成した。これも、例年発行する予算要望書と同様、その作成過程において施策の調査研究がされており、また、市民へ情報提供をするとともに、市民からの意見のフィードバックを受ける重要な冊子であって、その印刷費の支出は、政務調査費として適法な支出である。

### 第３ 争点に対する判断

１ 地方自治法１００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。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。」と定め、同条１４項は、「前項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。」と定めている。これらの規定による政務調査費の制度は、地方議会の活性化を図るため、議員の調査研究活動の基盤を充実させてその審議能力を強化するため、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、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものと解される。

これを受けて制定された本件条例は、「政務調査費は、議長が定める使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必要な経費以外のものに充ててはならない。」と定め（4条）、本件規程2条、別表は、政務調査費の使途基準として、調査費、研修費、会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務費、人件費の各項目を定めているところ、これらの各費目は、本件条例4条にいう「市政に関する調査研究に資するため必要な経費」の典型的な費目を明示したものと認められる。

そして、本件条例4条にいう「市政に関する調査研究に資するため必要な経費」とは、その文言上、市政に関する調査研究に直接用いられる費用に限られるものということとはできず、上記政務調査費の制度趣旨にもかんがみると、議員の調査研究活動の基盤を充実させその審議能力を強化することにより地方議会の活性化を図るという観点から見て、調査研究活動に付随する費用等市政に関する調査研究を行うために必要となる費用も含まれるものというべきであるが、議員の日常生活上当然に必要となると認められる費用については、それが市政に関する調査研究を行う際に支出した費用であっても、公金をもって充てるべき実質を欠くものは、当然には政務調査費と認めることはできないものというべきである。

なお、原告らは、政務調査費の支出が正当なものというためには、会派において、会派における政務調査活動のテーマを明らかにした上、その政務調査活動と支出との具体的な関連性を立証することが必要である旨主張するが、当該費用の用途、目的等に照らし、議員が市政に関する調査研究を行うために必要となる費用と認められる場合には、必ずしも当該調査研究のテーマが具体的に立証される必要はないも

のというべきである。

以下，上記観点から検討する。

## 2 議員総会昼食代（別表1のA，別表2の1）について

(1) 証拠（甲2，丙4，証人A）及び弁論の全趣旨によれば，議員総会は，参加人の団長が招集し，参加人の所属議員全員が出席する会議（団会議）であり，通常市役所庁舎内の議員控室において開かれること，議員総会においては，所属議員が協議をして参加人の政策決定，意思決定をすること，所属議員は，議員総会における意見交換・情報交換を通じて，自己の所属する委員会以外の委員会の所轄事項や自己の居住区以外の情報等を把握することができること，議員総会は，昼食を伴わない場合もあるが，おおむね月1回程度の頻度で昼食を伴って行われ，その昼食代は1人当たり1500～2000円程度であり，平成14年度において合計54万2300円を支出したことが認められる。

(2) 会派の所属議員が協議をしてその政策決定や意思決定をする際には，所属議員が行った調査研究の結果が反映される上，その政策決定や意思決定が今後の調査研究の指針ともなるものと考えられ，議員の審議能力を強化することにより地方議会の活性化を図るという政務調査費の趣旨にも適合するものであるから，そうした議員総会における協議は，政務調査活動といえることができる。

しかしながら，会派の所属議員が集まって昼食を伴う会議をした場合，その開催が昼食時でなければならない事情があり，その金額が社会通念上相当な範囲内であったとしても，各所属議員の昼食代は，その日常生活上当然に必要な昼食代と何ら性質を異にするものではなく，公金をもって充てるべき実質を欠き，政務調査活動に付随する費用として公的性質を帯びるものともいえない。

したがって，議員総会昼食代（54万2300円）は，政務調査費の用途基準に適合するものとは認められない。

## 3 執行部会・政調会昼食代（別表1のB，別表2の2）について

(1) 証拠（甲2，丙4，証人A）及び弁論の全趣旨によれば，執行部会は，団長，

幹事長，政調会長，副団長，副幹事長，副政調会長の計6人で構成され，市政に関する参加人の意見集約，意思決定や，議員総会の議題の作成，決定，整理等を行うものであること，政調会は，上記の6人に，参加人の所属議員で名古屋市議会の常任委員会の正副委員長を務めている議員を加えた構成員から成り，本会議で議決する意見書等の文案の作成，決定等を行うものであること，執行部会及び政調会は，いずれも昼食を伴わないで開かれることもあるが，昼食を伴う場合もあり，平成14年度においてこの昼食費として合計2万9925円を支出したことが認められる。

(2) 執行部会や政調会が上記のような事項を協議するものであることからすると，執行部会や政調会において，所属議員が行った調査研究活動の結果が反映される上，その協議結果は今後の調査研究活動の指針ともなるものと考えられ，議員の審議能力を強化することにより地方議会の活性化を図るという政務調査費の趣旨にも適合するものであるから，そうした執行部会や政調会における協議は，政務調査活動といえることができる。

しかしながら，上記2(2)で述べたとおり，会派の執行部会や政調会の構成員が集まって昼食を伴う会議をした場合，その開催が昼食時でなければならない事情があり，その金額が社会通念上相当な範囲内であったとしても，各出席者の昼食代は，その日常生活上当然に必要な昼食代と何ら性質を異にするものではなく，公金をもって充てるべき実質を欠き，政務調査活動に付随する費用として公的性質を帯びるものともいえない。

したがって，執行部会・政調会昼食代(2万9925円)は，政務調査費の用途基準に適合するものとは認められない。

#### 4 会合飲食代(市役所庁舎分)(別表1のc，別表2の3)について

(1) 証拠(甲1，2，丙4，証人A)及び弁論の全趣旨によれば，参加人は，平成14年度において，陳情者等の来客用に提供した会合飲食代として合計5万0345円を政務調査費から支出したが，名古屋市監査委員による監査の結果，同額のうち市庁舎外から取り寄せた飲食物の代金合計2万0725円は目的外支出と判断

されたため、参加人は同額を名古屋市へ返還したこと、会合飲食代(市役所庁舎分)の2万9620円は、市庁舎内の3階食堂及びCから取り寄せた飲食物の代金であること、参加人においては、主に政調会長が陳情者の対応をしており、政調会長が話を聞いた結果、その要望や意見が市政に関するものであると判断をした場合に、コーヒー等の飲食物を注文しており、議員個人への来客に対する飲食代は政務調査費から支出していないことが認められる。

(2) 会派又は議員が陳情者等から市政に関する要望、意見を聴取することは、市議会において市民の意思を適正に反映させるための一手段であり、議員の審議能力を強化することにより地方議会の活性化を図るという政務調査費の趣旨にも合致するものであるから、政務調査活動というべきであるところ、その際、陳情者等に対しコーヒー等の飲食物を提供し、1月当たり2000円程度の支出をすることも、市政に関する調査研究に資するため必要な費用と認めるのが相当である。

したがって、会合飲食代(市役所庁舎分)(2万9620円)は、政務調査費の用途基準に適合するものと認められる。

#### 5 懇談会費(5/7・14・20分)(別表1のD,別表2の4)について

(1) 証拠(甲2,丙3の1,丙4,証人A)及び弁論の全趣旨によれば、参加人は、平成14年5月7日,14日,20日の3日間、「平成15年度予算編成に対する重点要望」(丙3の1)作成のための検討,準備のために会議を開催したこと、市役所庁舎内にはその開庁時間内であれば自由に使用できる会議室があるが、上記の3日間は、出席者の日程調整の結果、早朝又は夜間という市役所の開庁時間外に行う必要があったため、Bホテルの会議室を借りたこと、参加人は会議室の使用料及びコーヒー等の飲物代として合計13万7168円を支出したことが認められる。

(2) 上記会議は、「平成15年度予算編成に対する重点要望」を作成するためのものというのであるから、議員の審議能力を強化することにより地方議会の活性化を図るという政務調査費の趣旨に適合する政務調査活動に当たるといふべきであり、上記懇談会費(13万7168円)は、その会議を開くために必要な費用であって、

政務調査費の使途基準に適合するものと認められる。

なお、上記懇談会費には会議室の使用料のほか出席した議員のためのコーヒー等の飲物代が含まれており、同飲物代が政務調査活動に必要な費用に当たるとは直ちに認められないものの、A議員の陳述書（丙4）によれば、会議室の使用料は1回当たり2万5000円～4万5000円程度で、上記懇談会費13万7168円の大半は会議室の使用料であることが認められる上、本件各証拠上コーヒー等の飲物代の金額を特定することはできないから、同飲物代に係る参加人の不当利得の存在及び額を認定することはできない。

6 「自由市民」の取材費・印刷代（別表1のE、別表2の5）について

(1) 証拠（甲2、丙1の1～20、丙2の1～13、丙4、証人A）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア 参加人は、原則として毎月8日、18日、28日の3回、機関紙「自由市民」を発行しており、「自由市民」には、全区版と各区版との2種類がある。

イ 全区版は、主に市政全般の話題を取り上げて、市民に広報するものであり、参加人は、平成14年度において21回発行し、1回当たり数百部を印刷した上、各議員が必要部数をコピーするなどして、郵送・宅配委託、街頭、市政報告会等で配布した。

参加人は、全区版の取材活動、編集、印刷を一括して外部の業者に委託しており、その費用は、1月当たり1回発行する場合は15万8000円（別表2の5の、22）、2回発行する場合は16万6000円（同、、、23）、3回発行する場合は17万4000円（同、、）であり、合計166万8000円を支出した。

全区版の具体的内容は、平成14年度の一般会計予算の説明等（910号）、名古屋市の農業施設の説明等（911号）、市立病院整備基本計画案の説明等（912号）、低所得者向け介護保険料の軽減策等（913号）、コミュニティ道路の整備状況等（914号）、財政健全化に向けて市民の理解と協力が不可欠であること



16号《A議員分，別紙 参照》，916号《E議員分》，917号《F議員分，別紙 参照》，919号《G議員分》，933号《A議員分》，944号《H議員分》，議員のプロフィール（916号《A議員分》，917号《I議員分》，925号《J議員分》，936号《K議員分》）などが掲載されており，中には，議員自身の写真を大きく掲載したものや（917号《F議員分》，943号《K議員分》），議員の活動状況を写した写真を掲載したもの（916号《A議員分》，916号《E議員分》，917号《I議員分》），引退する議員の後継者である長男を紹介したもの（937号《L議員分》，別紙 参照）などもある。

(2) 本件規程の別表は，広報費として「調査研究活動，議会活動及び市政に関する政策等の広報活動に要する経費（広報紙・報告書等印刷費，会場費，送料，交通費等）」と定めているところ，市民の意見を収集，把握することは議員の調査研究の一つとして重要であり，調査研究活動，議会活動及び市政に関する政策等を市民に知らせることは，市政に対する市民の意思を的確に収集，把握するための前提として意義を有するものといえることができるから，こうした広報のために支出した費用も，市政に関する調査研究に資するため必要な費用として，政務調査費の用途基準に適合するものと解される。

「自由市民」の全区版は，上記のとおり，調査研究活動，議会活動及び市政に関する政策等を市民に知らせるものとなっており，全区版の取材，編集，印刷等に関して支出した費用166万8000円は，いずれも政務調査費の用途基準に適合するものと認められる。

一方，「自由市民」の各区版は，上記のとおり，各議員の平成14年度の活動方針や，これまでの活動状況の報告等，市政に対する市民の意思を的確に収集，把握するための前提となる情報提供という趣旨に適合するものと認められる記載部分もあれば，議員の後援会旅行・激励会の案内等，議員のプロフィール，引退する議員の後継者の紹介，議員自身の拡大写真やその活動状況を写した写真等を掲載した部分もあり，後者の記載部分は，議員自身をPRするものであり，自己の後援会活動

又は選挙活動の一環と認められるものであって、これが直ちに議員の審議能力を強化することにより地方議会の活性化を図るという政務調査費の趣旨に適合するものということとはできない。

各区版の上記政務調査費の趣旨に適合するといえない部分の割合等にかんがみると、15万円を超える費用を議員が負担していることを考慮しても、各区版の発行のために政務調査費から支出した254万円のうちその約3分の1に当たる85万円は、政務調査費の使途基準に適合しない支出と認めるのが相当である。

#### 7 予算要望書印刷費（別表1のF，別表2の6）について

(1) 証拠（甲2，丙3の1・2，丙4，証人A）及び弁論の趣旨によれば、参加人は、平成15年度予算編成に当たりその重点要望事項（23項目）を取りまとめた「平成15年度予算編成に対する重点要望」と題する平成14年7月17日付け冊子を250部作成し、これを被告に直接手渡すとともに、市民や各種団体にも配布したこと、参加人は、上記の重点要望事項に引き続き、更に重要施策を含めた具体的な要望事項を取りまとめた「平成15年度予算編成に対する要望」と題する冊子を300部作成し、これを助役、財政局を始め名古屋市の幹部・事務職員及び市民に配布したこと、参加人は、「平成15年度予算編成に対する重点要望」の印刷費用として平成14年7月18日に4万2000円を、「平成15年度予算編成に対する要望」の印刷費用として同年11月13日に12万6000円を支出したことが認められる。

(2) 上記各冊子の内容は、平成15年度予算編成に向けた参加人の要望事項をまとめ、これを被告、名古屋市職員、市民等に知らせるものであって、これらの者に対し参加人の要望事項を明らかにするとともに、これらの者からの意思を的確に収集、把握するための前提となる情報提供という側面を有するものと認められ、議員の審議能力を強化することにより地方議会の活性化を図るという政務調査費の趣旨に適合するものと認められる。

したがって、予算要望書印刷費（16万8000円）は、政務調査費の使途基準

に適合するものと認められる。

8 以上によれば，上記2の議員総会昼食代54万2300円，上記3の執行部会・政調会昼食代2万9925円，上記6の「自由市民」の取材費・印刷代のうち85万円の合計142万2225円については，政務調査費の用途基準に適合したものと認められないから，参加人はこれを不当に利得しており名古屋市に返還する義務を負うものと認められる。

なお，不当利得返還債務は，期限の定めのない債務であって，履行の請求を受けたときから遅滞の責任を負うものであるところ，被告が参加人に対し同不当利得金を請求したことを認めることはできないから，これにつき遅延損害金の発生を認めることはできない。

そして，地方公共団体の長は，債権について，政令の定めるところにより，その督促，強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならず（地方自治法240条2項），原則として，債権を行使するか否かについての裁量の余地はないのであるから（最高裁平成12年(行ヒ)第246号同16年4月23日第二小法廷判決・民集58巻4号892頁参照），地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）171条から171条の7までに係る徴収停止事由等がないにもかかわらず相当期間その債権を行使しない場合には，それを正当化する特段の事情がない限り財産の管理を怠るものとして違法というべきである。本件では，前記のように，参加人には平成14年度分として支給された政務調査費に142万2225円の残余があると認められ，被告は，前記前提事実(2)アのとおり，平成15年5月29日，名古屋市議会議長から収支報告書の写しを送付されたにもかかわらず，参加人に対する不当利得返還請求権を行使しておらず，債権の不行使を正当化する特段の事情があるものとも認められない。

よって，本件請求は，被告に対し，142万2225円の返還を参加人に対して請求することを求める限度で理由があるから認容し，その余は理由がないから棄却することとして，主文のとおり判決する。

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判長裁判官 松 並 重 雄

裁判官 前 田 郁 勝

裁判官 廣 瀬 達 人

〔別紙 から 添付省略〕

(別紙)

関 連 法 令 等

(1) 地方自治法（平成20年法律第69号による改正前のもの）

100条13項 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。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。

14項 前項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。

(2) 名古屋市会政務調査費の交付に関する条例（平成13年名古屋市条例第1号。ただし、平成20年名古屋市条例第1号による改正前のもの）

3条1項 政務調査費は、月額550,000円に当該会派の所属議員の数を乗じて得た額を会派に対し交付する。

4条 政務調査費は、議長が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必要な経費以外のものに充ててはならない。

5条1項 政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、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、別記様式により議長に提出しなければならない。

2項 収支報告書は、前年度の交付に係る政務調査費について、毎年4月30日までに提出しなければならない。

6条 議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、前条の規定により収支報告書が提出されたときは、必要に応じ調査を行うことができる。

7条 市長は、政務調査費の交付を受けた会派がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派がその年度において市政に関する調査研究に資するため必要な経費として支出した総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる。

8条1項 議長は、第5条第1項の規定により提出された収支報告書を、提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

2項 何人も、議長に対し、前項の収支報告書の閲覧を請求することができる。

9条 この条例に定めるもののほか、政務調査費の交付に関し必要な事項は、規則で定める。

(3) 名古屋市会政務調査費の使途基準及び収支報告書等の閲覧に関する規程（平成13年名古屋市会達第1号）

2条 条例第4条に規定する政務調査費の使途基準は、別表に掲げる項目ごとに概ね右欄に掲げるとおりとする。

別 表

項 目	内 容
調 査 費	本市の事務及び地方行財政に関する調査研究活動並びに調査委託に要する経費 (調査委託費, 交通費, 宿泊費等)
研 修 費	調査研究活動のために行う研修会・講演会の実施に必要な経費並びに他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 (会場費・機材借り上げ費, 講師謝金, 会費, 交通費, 宿泊費等)
会 議 費	調査研究活動のために行う各種会議に要する経費 (会場費・機材借り上げ費, 資料印刷費等)
資料作成費	調査研究活動のために必要な資料の作成に要する経費 (印刷・製本代, 原稿料等)
資料購入費	調査研究活動のために必要な図書・資料等の購入に要する経費 (書籍購入代, 新聞雑誌購読料等)
広 報 費	調査研究活動, 議会活動及び市政に関する政策等の広報活動に要する経費 (広報紙・報告書等印刷費, 会場費, 送料, 交通費等)
事 務 費	調査研究活動に係る事務遂行に必要な経費 (事務用品・備品購入費, 通信費等)
人 件 費	調査研究活動を補助する職員(臨時職員を含む。)を雇用する経費 (給料, 手当, 社会保険料, 賃金等)

注 ( )内は例示

(別表1)

費目	監査請求 (円)	返還措置勧告 (円)	本件請求 (円)	
使途不明金	4,447,780	4,447,780		
飲食費等				
議員総会昼食代	542,300		542,300	A
本会議・常任委員会昼食代	1,895,625	1,895,625		
執行部会・政調会昼食代	29,925		29,925	B
会合飲食代(市役所庁舎分)	29,620		29,620	C
会合飲食代(その他)	20,725	20,725		
執行部懇親会費	52,275	52,275		
小計	2,570,470	1,968,625	601,845	
懇談会費				
懇談会費(4/23分)	167,590	167,590		
懇談会費(5/7・14・20分)	137,168		137,168	D
議員総会兼懇談会費	297,890	297,890		
小計	602,648	465,480	137,168	
自由市民の取材費・印刷代	4,208,000		4,208,000	E
予算要望書印刷費	168,000		168,000	F
名刺代	42,000	42,000		
合計	12,038,898	6,923,885	5,115,013	

(別表2)

1 議員総会昼食代(別表1のA)

日付	摘要	金額(円)
H14. 4.26	4/25議員総会昼食代	37,800
5. 7	5/9議員総会昼食代(2050円×24個)	49,200
5.20	5/20議員総会昼食代(1575円×24個)	37,800
6.14	6/17議員総会昼食代(1575円×24個)	37,800
8.27	9/2議員総会昼食代(2050円×23個)	47,150
9.18	9/18議員総会昼食代(1575円×22個)	34,650
10.29	11/1議員総会昼食代(2050円×24個)	49,200
12.17	12/18議員総会昼食代(2100円×24個)	50,400
H15. 1.29	1/30議員総会昼食代(2050円×24個)	49,200
2. 4	2/5議員総会昼食代(2100円×22個)	46,200
2.19	2/20議員総会昼食代(1575円×24個)	37,800
3.14	3/17議員総会昼食代(2100円×31個)	65,100
合計		542,300

2 執行部会・政調会昼食代(別表1のB)

日付	摘要	金額(円)
H14.10.22	10/22政調会昼食代(1575円×13個)	20,475
12. 9	12/9執行部会昼食代(1575円×6個)	9,450
合計		29,925

3 会合飲食代(市役所庁舎分)(別表1のC)

日付	摘要	金額(円)
H14. 5. 7	4月分会合飲食代(3階食堂)	1,970

7. 1	6月分会合飲食代(3階食堂)	1,920
8.12	7月分会合飲食代(3階食堂)	3,190
10. 4	9月分会合飲食代(3階食堂)	2,320
11. 6	10月分会合飲食代(3階食堂)	8,580
11. 6	10月分会合飲食代(C)	1,530
12. 4	11月分会合飲食代(3階食堂)	3,790
H15. 2.25	1月分会合飲食代(3階食堂)	920
3.26	2月分会合飲食代(3階食堂)	1,340
4. 2	3月分会合飲食代(3階食堂)	4,060
合 計		29,620

4 懇談会費(5/7・14・20分)(別表1のD)

日付	摘要	金額(円)
H14. 6. 6	5/7・14・20懇談会(Bホテル)	137,168
合 計		137,168

5 自由市民の取材費・印刷代(別表1のE)

日付	摘要	金額(円)
H14. 5. 7	4月分自由市民取材活動費・印刷代 910,911	166,000
5.31	5月分自由市民取材活動費・印刷代 912,913,914	174,000
6.20	自由市民印刷代(D先生,F先生)	300,000
7. 1	6月分自由市民取材活動費・印刷代 915	158,000
7. 5	自由市民印刷代(A先生)	150,000
7.18	自由市民印刷代(G先生)	150,000
7.29	自由市民印刷代(I先生)	140,000
7.31	7月分自由市民取材活動費・印刷代 918,920	166,000

	9. 3	自由市民取材活動費・印刷代	921,922,923	174,000
	9.25	自由市民印刷代（ J 先生 ）		150,000
	10. 4	自由市民取材活動費・印刷代	924,926	166,000
	11. 6	自由市民取材活動費・印刷代	927,928,929	174,000
	12. 2	自由市民取材活動費及び製作料		166,000
	12.16	自由市民印刷代（ M 先生 ）		150,000
	12.17	自由市民印刷代（ N 先生 ）		150,000
	12.19	自由市民取材活動費・印刷代	933	150,000
	12.19	自由市民印刷代（ O 先生, E 先生 ）		300,000
	12.20	自由市民印刷代（ P 先生 ）		150,000
	12.27	自由市民印刷代（ Q 先生 ）		150,000
	12.27	自由市民取材活動費		150,000
21	H15. 1.24	自由市民印刷代（ L 先生 ）		150,000
22	1.30	自由市民取材活動費		158,000
23	3. 5	自由市民印刷代・取材活動費	939,941	166,000
24	3.26	自由市民印刷代（ H 先生 ）		150,000
25	4. 2	自由市民取材活動費		150,000
合 計				4,208,000

6 予算要望書印刷費（別表 1 の F）

日付	摘要	金額(円)
H14. 7.18	「平成 15 年度予算編成に対する重点要望」 250 部印刷代	42,000
11.13	「平成 15 年度予算編成に対する要望」 300 部印刷代	126,000
合 計		168,000