

(注) 津地方裁判所平成18年(行ウ)第17号事件の判決(原判決)のうち、「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」1ないし3の部分(原判決引用部分)を抜粋したものです。

1 関係法令等の定め

- (1) 法100条13項は、「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。」と規定し、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。」と規定している。
- (2) 桑名市では、これらの規定を受けて、桑名市議会政務調査費の交付に関する条例(甲5,乙1。以下「本件条例」という。)が制定されており、本件条例には、次のとおりの規定がある。

(交付対象)

2条 政務調査費は、桑名市議会における会派(所属議員が一人の場合も含む。以下「会派」という。)に対して交付する。

(交付額及び交付の方法)

3条 会派に対する政務調査費は、各月1日(以下「基準日」という。)における当該会派の所属議員数に月額5万円を乗じて得た額を、前期(4月から9月まで)及び後期(10月から翌年3月まで)に分けて交付する。

(使途基準)

5条 会派は、政務調査費を別に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。

(経理責任者)

6条 会派は、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。

(収支報告書の提出)

7条 政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者は、政務調査費に係る収支報告書を作成し、領収書及び視察研修報告書を添えて議長に提出しなければならない。

(以下略)

(政務調査費の返還)

8条 政務調査費の交付を受けた会派は、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の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しなければならない。

(3) 桑名市議会政務調査費の交付に関する規則(乙2、以下「本件規則」という。)6条は、「条例5条に規定する政務調査費の用途基準は、別表のとおりとする。」と規定し、同別表の項目及び内容は次のとおりとなっている(以下「本件用途基準」という。)。

項目	内容
研究研修費	会派が研究会、研修会を開催するために必要な経費又は会派の所属する議員等が他の団体の開催する研究会、研修会に参加するために要する経費(会場費、講師謝金、出席者負担金・会費、旅費等)
調査旅費	会派の行う調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費(交通費、旅費、宿泊費等)
資料作成費	会派の行う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，翻訳料，写真の現像・焼付等）
資料購入費	会派の行う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（書籍購入費，新聞，雑誌購読料等）
広報費	会派の調査研究活動，議会活動及び市の政策について住民に報告し，PRするために要する経費（広報紙，報告書印刷費，送料，会場費等）
広聴費	会派が市政及び会派の政策等について，住民の要望，意見を聴取するための会議等に要する経費（会場費，印刷費，茶菓子代等）
人件費	会派の行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費
事務費	会派の行う調査研究活動のために必要な事務に要する経費（会派控室で使用する事務用備品，備品の修繕代，通信運搬費，リース代等）

2 前提となる事実

当事者間に争いのない事実のほか，甲 1 ないし 3，4 の 1 ないし 4，乙 3，4 及び弁論の全趣旨によれば次のとおり認められる。

(1) 当事者等

ア 原告は，桑名市に居住する住民であり，後記(3)の講演会の開催当時，桑名市議会議員であった。

イ 本国会派は，桑名市議会における最大の会派である。

ウ B，C，D，E，F，G，H，I 及び J（以下，9 名を総称して「本件議員ら」という。）は，平成 17 年度（平成 17 年 4 月 1 日から平成 18 年 3 月 31 日まで）において，本国会派に所属する桑名市議会議員であった。

(2) 桑名市は，本国会派に対し，平成 17 年度の政務調査費として，合計 540 万円を交付した（甲 3）。

(3) 講演会の開催

ア 本件会派は、平成18年2月1日、桑名市民会館において、「
」との演題によるK講演会を開催した（以下「本件講演会」という。）。
会」という。）。

本件会派は、本件講演会の開催に当たり、一般市民に対し入場料無料で参加を募っており、当日は一般市民983名が参加した（甲2，甲4の1，乙4）。

イ 本件講演会の経費は、合計174万3204円であり、その内訳は、桑名市民会館使用料2万1600円、講師講演料及び諸経費118万6255円、市民会館諸費用3万8990円、生花3万1500円、講演会ちらし印刷代30万4500円、講演会新聞折込料11万7249円、消耗品（紙代）4220円、写真代1840円、入場整理券配布アルバイト料1万5000円、交通整理ガードマン代2万2050円である（甲4の4）。

ウ 本件会派は、上記経費174万3204円を、平成17年度の政務調査費から支出した（以下「本件支出」という。）。

(4) 本件会派が桑名市議会議長に提出した「17年度政務調査費収支報告書」では、本件講演会の経費のうち、127万8345円（前記 ないしの合計）が研究研修費として、42万7733円（前記 ないしの合計）が資料作成費として、3万7050円（前記 及び の合計）が人件費として、計上されている。

なお、本件会派は、平成17年度に、本件支出を含め461万8266円を政務調査費から支出した（甲4の1，乙3，弁論の全趣旨）。

(5) 監査請求

ア 原告は、平成18年6月14日、桑名市監査委員に対して、本件講演会は市政に関する調査研究に資するための研修会には当たらず、本件支出は

本件使用基準を逸脱し違法であるなどとして、住民監査請求（甲1，以下「本件監査請求」という。）を行った。

イ 桑名市監査委員は、同年8月11日付けで、本件監査請求に理由がない旨の監査結果を原告に通知した（甲1）。

ウ 原告は、同年9月8日、本件訴訟を提起した。

3 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 本件支出は、本件使用基準を逸脱し違法であるか。

（原告の主張）

ア 政務調査費の用途は、議員としての調査研究活動に限定されているところ、本件講演会の開催は議員の調査研究活動には当たらないから、本件支出は、本件使用基準を逸脱し違法である。

（ア） 本件使用基準にいう研究研修費は、議員が研修するための費用である。

本件講演会は、過去の講師が大学教授等で話が堅く高齢者には分かりづらかったとの理由で、講師をKに選定している点、定員1500名もの桑名市民会館を会場として使用している点から、市民向けに開催されたことは明らかであり、政務調査費を支弁できる議員の研修活動には当たらない。

（イ） 本件使用基準にいう広報費は、議会活動及び市の政策について住民に報告するための費用である。

本件講演会のちらしの作成・配布は、開催案内とともに本件会派及び本件議員らを宣伝するためのもので、単なる政治活動の一環にすぎず、政務調査費を支弁できる広報費には当たらない。本件講演会のちらしには、電子投票模擬体験の案内が記載されているだけで、議会活動の報告、先進事例、電子投票を導入する場合の費用や効果など政策に関する記載は全くないから、これをもって議員の広報活動というのは論理の飛躍で

ある。

(ウ) 本件講演会に併せて電子投票模擬体験とこれに係るアンケートが実施されたことをもって、本件支出が、本件使用基準にいう広聴費に当たるといふ被告の主張は、単なるこじつけにすぎない。そもそも、本件支出は、「17年度政務調査費収支報告書」では広聴費として計上されておらず、このことは、本件会派が、はじめから本件支出を広聴活動のための費用と認識していなかったことの証左である。また、本件支出には電子投票模擬体験に係る費用は含まれていない。

電子投票模擬体験とアンケートの実施によって、本件講演会の開催経費の支弁が本件使用基準に合致することにはならない。そのようなことが通用するとすれば、市政アンケートさえ実施すればすべてのイベントが広聴活動の一環となり、イベント開催経費を政務調査費から支弁することが可能となってしまう。

イ 本件講演会の開催は、公職選挙法で禁止される寄附行為に当たり、仮に寄附行為といえなくとも、本件議員ら個人の政治活動に他ならないから、本件支出は、本件使用基準を逸脱し違法である。

(ア) 市議会議員は、有権者に対して寄附をしてはならない。

公職選挙法199条の2は、「公職の候補者又は公職の候補者となろうとする者（公職にある者を含む。）は、当該選挙区（選挙区がないときは選挙の行われる区域。）内にある者に対し、いかなる名義をもってするを問わず、寄附をしてはならない。」と規定している。ここで禁止される寄附は、有形、無形を問わないものである。

本件講演会は、本件議員らが選挙区内の市民に著名人の講演会を無償で提供したもので、有権者に対する利益供与であり、寄附行為に当たる。

(イ) 本件講演会に際し、本件議員ら全員の氏名と連絡先を入れた開催案内のちらしを、新聞折り込みによりほぼ全世帯へと配布したこと、本件

議員ら全員が壇上で挨拶したことは、政治家が有権者に自己を表象する行為そのものである。これは、公職選挙法で規定される「政治活動」の範疇にあり、議員活動、ましてや政務調査活動ではない。

本件講演会の開催趣旨は、本国会派に所属する自ら及び同僚議員を特別に宣伝もしくは応援することにあつたことは明らかである。

(被告の主張)

ア 議会の自律性、会派による政治活動の自由は、普通地方公共団体における住民自治を支える根幹として重要な機能を果たしていることに鑑みれば、桑名市議会の会派が、いかなる事項を対象に、いかなる態様で調査研究活動を行うかについては、基本的には会派の良識に基づく判断に委ねられている。したがって、桑名市議会の会派が行う調査研究活動として、合理性ないし必要性を欠くことが明らかであると認められない限り、政務調査費の支出が本件用途基準に反するものとはいえない。

とりわけ本件については、公職選挙法の規制に対する違反が主張されているものであり、いわばより高度な次元での政務調査費としての支出の限界が問われているから、なおさら以上のことが妥当する。

イ 本件支出の本件用途基準への適合性

(ア) 本件用途基準において、会派に所属する議員らが研究会ないし研修会を開催することは「研究研修費」の支出として許容されており、また、会派の調査研究活動・議会活動及び市の政策について住民に報告しPRするために広報誌や報告書を印刷して送付することは「広報費」として許容されており、さらに、市政及び会派の政策等について住民の要望・意見を聴取することは「広聴費」として許容されている。

もともと政務調査費における「調査研究」の範囲は極めて広範にわたり、個々の議員の裁量が尊重されるべきであることはいうまでもない。そして、議員の活動はすべからく政治的色彩を帯びるのであり、究極的

には住民への還元を目的に行われるものである。

したがって、本件用途基準においても、政務調査費の支出に際して住民へのPRや住民の参加が伴うことは当然に予定され、むしろ積極的に許容されているといえる。

(イ) 本件支出についていえば、本件支出は本件講演会（電子投票模擬体験の実施・報告を含む。）の開催経費に充てられたものであるから、本件議員らが自ら講演内容を通じて研究・研修したという観点に着目すれば「研究研修費」として許容され、日頃から福祉に取り組んでいる会派としてのPRであるという観点に着目すれば「広報費」として許容され、電子投票について住民の要望・意見を聴取したという観点に着目すれば「広聴費」として許容される。

本件講演会は、本件議員らだけではなく住民とともに福祉について学ぶ（講師や講演内容がいわば一般受けするものであっても、本件議員らが市政に取り組む上で本件講演会の内容が有用であることはいうまでもない。）、より多くの住民に対しPRすることができる、単体では協力を得ることが難しい電子投票模擬体験について多くの住民から要望・意見を聴取することができる、との相乗効果をあげたことが認められ、いわば複合的な意味合いを持つものであったといえる。

したがって、本件講演会の開催が、単純に住民に対する寄附行為、あるいは本件議員らの政治活動であると断じることはできず、本件支出は本件用途基準を逸脱するものとはいえない。

(2) 本件会派への返還請求を怠る事実の違法の有無

(原告の主張)

ア 地方公共団体は、最小の経費で最大の効果をあげることが常に強く要請されており（法2条14項，16項，地方財政法4条），違法行為に対して公金を支弁することは一切許されない。

桑名市では、政務調査費に関して、本件用途基準に合致しない目的外支出が繰り返し行われてきたにもかかわらず、桑名市議会は、自主的には改善しなかった。このまま議会の自主性に委ねているだけでは、政務調査費の目的外支出が続く可能性は非常に高い。

桑名市長である被告には、適切な予算執行を行う責任があるので、一見して本件用途基準に合致することが判明したものを除き、調査する義務があり、違法な支出については、会派に対し不当利得返還請求をすべき義務がある。

イ よって、被告が本件会派に本件支出相当額の不当利得の返還請求を怠っていることは違法である。

(被告の主張)

争う。

被告に、一見して本件用途基準に合致しないことが明白でない支出について、常に調査義務を課すことはできない。

(3) 本件議員ら個人の不当利得あるいは不法行為の成否

(原告の主張)

ア 不当利得

本件議員らは、前記のとおり、本件支出により、議員の調査研究に該当しない本件講演会の経費を政務調査費から支弁したことで、法律や条例の根拠に基づかずに利益を得た。このことを桑名市からみれば、本件用途基準を逸脱して市の公金を使われたことになるから、桑名市には損害がある。

よって、本件会派のみならず、本件議員ら個人は、民法704条に基づき、連帯して本件支出相当額の不当利得返還義務を負う。

イ 不法行為

本件議員らは、前記のとおり、本件支出により、桑名市の公金をもって、有権者への利益供与をし本件議員ら個人の政治活動を行うという違法行為

をした。かかる使途が本件使途基準に合致しないのは明らかであるから、本件議員らには重大な過失がある。

よって、本件議員ら個人は、当該違法行為につき、民法709条の不法行為に基づき、連帯して桑名市に与えた本件支出相当額の損害賠償義務を負う。

(被告の主張)

争う。

原告の主張によっても、なぜ本件議員ら個人が、連帯して責任を負うことになるのか、その法的根拠は不明である。