

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は、補助参加によって生じた費用を含め、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請 求

被告は、被告補助参加人に対し、5 1 2 万 2 8 7 5 円及びこれに対する平成 1 8 年 4 月 1 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員の支払を請求せよ。

第 2 事 案 の 概 要

- 1 本件は、東京都墨田区（以下「墨田区」という。）の住民である原告らが、被告補助参加人（以下「本件会派」という。）が平成 1 7 年度（平成 1 7 年 4 月 1 日から同 1 8 年 3 月 3 1 日まで）に交付を受けた政務調査費の一部を区政に関する調査研究に資するため必要な経費以外の経費に支出し、当該経費に係る金額につき墨田区の損失において不当に利得したところ、墨田区は本件会派に対して不当利得返還請求権を有しているにもかかわらず、それらの行使を違法に怠っている旨主張して、被告に対し、地方自治法 2 4 2 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、本件会派に対して不当利得として上記経費相当額である 5 1 2 万 2 8 7 5 円及びこれに対する平成 1 7 年度の終了日の翌日である平成 1 8 年 4 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。

2 関係法令等の定め

- (1) 平成 1 9 年墨田区条例第 2 4 号による改正前の墨田区議会政務調査費の交付に関する条例（平成 1 3 年墨田区条例第 5 2 号。以下「本件条例」とい

う。)

ア 1条

この条例は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第100条第13項及び第14項の規定に基づき、墨田区議会(以下「議会」という。)の議員(以下「議員」という。)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(所属議員が1人の場合を含む。以下「会派」という。)に対し政務調査費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。

イ 2条

政務調査費は、会派に対して交付する。

ウ 3条

会派に対して交付する政務調査費の額は、月額14万円に各会派の所属議員の数を乗じて得た額とする。

エ 6条1項

代表者は、政務調査費の交付を受けようとするときは、議長を経由して区長に申請しなければならない。

オ 7条1項

区長は、前条第1項の規定による申請があったときは、速やかに当該申請内容を調査し、第3条の規定により政務調査費の交付額(以下「交付額」という。)を決定し、代表者に通知する。

カ 8条

(ア) 1項

代表者は、前条の通知を受けたときは、区長に対し、当該通知に係る

政務調査費を半期(4月から9月まで及び10月から翌年3月までの各期間をいう。以下同じ。)ごとに請求するものとする。ただし、議員の任期満了の日の属する半期にあつては、当該任期満了の日の属する月分に係る政務調査費の交付を請求するものとする。

(1) 2項

区長は、前項の規定による請求があつたときは、速やかに政務調査費を交付するものとする。

キ 9条1項

区長は、前条の請求があつたときは、当該半期の最初の月に、その半期の属する月数分の政務調査費を交付する。

ク 11条

政務調査費の交付を受けた会派は、政務調査費を墨田区規則(以下「規則」という。)で定める用途基準(以下「用途基準」という。)に従って使用するものとし、区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。

ケ 12条

(ア) 1項

政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者は、政務調査費の交付を受けた年度に係る収入及び支出の報告書(以下「収支報告書」という。)を作成しなければならない。

(1) 2項

政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、前項の規定により作成さ

れた収支報告書を，翌年度の４月末日までに議長に提出しなければならない。

コ 13条

(ア) 1項

議長は，前条の収支報告書が提出されたときは，政務調査費の適正使用に資するため，必要に応じ，調査を行うことができる。

(1) 2項

議長は，前条の規定により提出された収支報告書の写しを，速やかに区長に送付するものとする。

サ 14条

区長は，政務調査費の交付を受けた会派が次の各号のいずれかに該当するときは，既に交付した政務調査費の返還を命じるものとする。

(1) (略)

(2) 交付された政務調査費について，1会計年度を超えて残余が生じたとき。

(3) 交付された政務調査費が，使途基準以外に使用されたとき。

シ 16条

この条例の施行について必要な事項は，規則で定める。

(2) 平成19年墨田区規則第54号による改正前の墨田区議会政務調査費の交付に関する条例施行規則（平成13年墨田区規則第27号。以下「本件規則」という。）

ア 1条

この規則は、墨田区議会政務調査費の交付に関する条例(平成13年墨田区条例第52号。以下「条例」という。)の施行に関し必要な事項を定めるものとする。

イ 8条

条例11条に規定する墨田区規則で定める用途基準は、別表のとおりとする。

ウ 9条

条例第12条の規定による収支報告書は、墨田区議会政務調査費収支報告書(第11号様式)により行うものとする。

エ 別表

項目	内容
調査研究費	会派が行う区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 (調査委託費, 交通費, 宿泊費等)
研修費	会派が行う研修会, 講演会等の実施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 (会場費, 機材借上げ費, 講師謝金, 会費, 交通費, 宿泊費等)
会議費	会派における各種会議に要する経費 (会場費, 機材借上げ費, 資料印刷費等)
資料作成費	会派が議会審議に必要な資料を作成するために必要な経費

	(印刷製本費, 原稿料等)
資料購入費	会派が行う調査研究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	会派が行う議会活動及び区政に関する政策等の広報活動に要する経費 (広報紙・報告書等印刷製本費, 送料, 交通費等)
事務費	会派が行う調査研究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	会派が行う調査研究を補助する職員を雇用する経費 (給料, 手当, 社会保険料, 賃金等)
その他の経費	上記に掲げるもの以外の経費で, 会派が行う調査研究のために必要な経費

3 前提事実

本件の前提となる事実は, 次のとおりである。証拠及び弁論の全趣旨により容易に認めることができる事実等は, その旨付記した。その余の事実は, 当事者間に争いが無い。

(1)ア 原告らは, 墨田区の住民である。

イ 被告は, 墨田区の執行機関である。

ウ 本件会派は, 墨田区議会内において日本共産党に所属する議員らが結成した会派である。本件会派には, 平成17年度に5人の議員が所属していた。

(2)ア 本国会派は，平成17年4月1日付けで，平成17年度分の政務調査費の交付を申請し，被告は，同日，本国会派に対する同年度分の政務調査費の交付額を840万円とする旨決定し，本国会派に対し，これを通知した。

(乙8)

イ 被告は，本国会派に対し，平成17年4月11日，同月から同年9月までの政務調査費420万円を交付し，また，同年10月3日，同月から同18年3月までの政務調査費420万円を交付した。(乙9，弁論の全趣旨)

(3)ア(ア) 本国会派の代表者は，墨田区議会議長に対し，平成18年4月28日，「墨田区議会政務調査費収支報告書」を提出した。同収支報告書には，収入840万円，支出合計872万5867円(調査研究費101万0572円，研修費254万9934円，会議費6万9347円，資料作成費30万0048円，資料購入費24万5848円，広報費393万0023円，事務費55万8701円，人件費5万円，その他の経費1万1394円)，残余が生じた額0円等の記載があった。(乙10)

(イ) 本国会派は，日本共産党墨田区議団ニュース(以下「区議団ニュース」という。)を発行しているところ，上記収支報告書に添付されている「墨田区議会政務調査費実績報告書(平成17年度分)」には，広報費として，区議団ニュースの印刷経費に係る支出について，次のとおりの記載があった。(乙10)

a	4 / 25 区議団ニュース印刷経費	15万1620円
b	5 / 10 区議団ニュース号外印刷経費	10万円

c	5 / 2 4 区議団ニュース印刷経費	1 5 万 1 6 2 0 円
d	6 / 1 7 区議団ニュース印刷経費	2 3 万 4 5 7 0 円
e	6 / 2 2 区議団ニュース号外発行経費	1 5 万円
f	7 / 1 5 区議団ニュース印刷経費	4 0 万 9 9 2 0 円
g	8 / 2 3 区議団ニュース印刷経費	1 9 万 0 9 9 5 円
h	9 / 2 0 区議団ニュース印刷経費	9 万 2 2 9 5 円
i	1 0 / 1 8 区議団ニュース印刷経費	1 4 万 7 9 4 5 円
j	1 2 / 1 4 区議団ニュース印刷経費	1 4 万 7 9 4 5 円
k	1 2 / 2 8 区議団ニュース号外印刷製本費	1 6 万 5 0 0 0 円
l	1 / 2 4 区議団ニュース印刷経費	1 4 万 7 9 4 5 円
m	2 / 2 0 区議団ニュース印刷経費	2 7 万 6 0 2 4 円
n	3 / 7 区議団ニュース印刷経費	1 7 万 2 6 2 0 円

(ウ) 上記実績報告書には、広報費として、区議団ニュースの郵送料等に係る支出について、次のとおりの記載があった。(乙10)

a	4 / 2 2 区議団ニュース郵送料及び4 / 2 5 HPサーバ更新料	3 万 3 5 7 5 円
b	5 / 1 3 区議団ニュース郵送料	3 万 2 2 9 0 円
c	6 / 1 0 区議団ニュース郵送料並びに6 / 1 7 HPサーバ更新料及び送金手数料	3 万 1 7 2 5 円
d	6 / 1 5 区議団ニュース郵送料	3 万 5 1 2 0 円
e	6 / 3 0 しんぶん赤旗折込料前期分	1 5 万円
f	7 / 1 5 区議団ニュース郵送料	3 万 2 3 3 0 円

g	8 / 9 区議団ニュース郵送料並びに 8 / 2 3 H P サーバ更新料及び 送金手数料	3万5565円
h	9 / 2 2 区議団ニュース郵送料	3万2415円
i	11 / 11 区議団ニュース郵送料	3万2065円
j	12 / 16 郵便局送料	3万1675円
k	1 / 10 区議団ニュース郵送料	3万1535円
l	1 / 10 区議団ニュース折込料	24万6534円
m	2 / 9 区議団ニュース送料	3万1760円
n	3 / 10 区議団ニュース送料	3万1015円
o	3 / 28 しんぶん赤旗折込料後期分	15万円

(I) 上記実績報告書には、資料作成費として、区議団ニュースの原稿執筆料に係る支出について、次のとおりの記載があった。(乙10)

a 7 / 19 区議団ニュース原稿執筆料 P 1 医師原稿執筆料上半期分
3万円

b 12 / 28 区議団ニュース原稿執筆料 P 1 医師原稿執筆料下半期分
3万円

(オ) 上記実績報告書には、研修費として、「生活相談会(月20回開催)会場借上、ビラ作成等経費」に係る支出について、平成17年4月から同18年3月まで、毎月16万円ずつ記載されていた。(乙10)

イ 本件会派の代表者は、墨田区議会議長に対し、平成19年6月20日、前記ア(ア)の収支報告書の広報費393万0023円を395万6693円に修正する旨の「墨田区議会政務調査費収支報告書(修正申告)」と題す

る書面を提出した。その内容は、前記ア(ウ)cを6/10区議団ニュース郵送料3万2375円並びに6/17HPサーバ更新料及び送金手数料1万0605円に、ア(ウ)dを6/15区議団ニュース郵送料4万3375円に、前記ア(ウ)gを8/9区議団ニュース郵送料3万2120円並びに8/23HPサーバ更新料及び送金手数料1万0605円に、それぞれ修正するものであった。(乙7)

(4)ア 原告らは、墨田区監査委員に対し、平成19年4月25日、住民監査請求をした。(乙11)

イ 墨田区監査委員は、被告に対し、平成19年6月25日、区議団ニュースに掲載された日本共産党墨田地区委員会名義の東京都議会議員選挙の結果報告、日本共産党墨田地区委員会が主催する「日本共産党創立83周年記念」の「すみだ納涼の夕べ」の案内、東京都議会議員選挙の共産党候補者の手記の内容等がいずれも用途基準外の使用であり、また、区議団ニュースの広告料及び広告料会計の繰越金は墨田区に返還されるべきであるとして、前記(3)ア(イ)及び(ウ)の合計347万6103円のうちの32万9370円並びに区議団ニュースの広告料収入等15万2575円の合計48万1945円の返還に係る必要な措置を講ずべきことを勧告し、その余の請求を棄却する旨の決定をした。(甲1)

(5) 原告らは、平成19年7月23日、本件訴えを提起した。(当裁判所に顕著な事実)

(6)ア 被告は、墨田区監査委員から前記勧告を受けたことから、本件会派に対し、平成19年7月30日、前記48万1945円のうち本件会派が自己

負担したと認められる 14 万 8 千 7 百 17 円を控除した 33 万 3 千 2 百 28 円につき、同年 8 月 13 日までにその返還をするよう命じた。(乙 5)

イ 本国会派は、墨田区に対し、平成 19 年 7 月 31 日、33 万 3 千 2 百 28 円を返還した。(乙 6)

4 争点

本国会派がした支出が区政に関する調査研究に資するために必要な経費以外の経費に係る支出であり、本国会派が当該支出に係る金額につき不当な利得を得たといえることができるか。

5 当事者の主張の要旨

(原告らの主張)

(1) 広報費及び資料作成費に係る支出について

ア 区議団ニュースには、「会派が行う議会活動及び区政に関する政策等の広報活動」とは無関係な内容が掲載されている。このような紙面の客観的内容からすれば、区議団ニュースは、形式的には本国会派のニュースという体裁を取っているものの、その実態は日本共産党(以下「共産党」という。)の選挙活動や政党活動を伝えるものであって、実質的には共産党の機関誌そのものというべきである。

したがって、区議団ニュースの印刷経費及びその郵送料等を広報費から支出するのは、目的外支出であり許されない。

イ 広報費として認められるのは、会派が主体的に行った議会活動や区政に関する政策など、それを広報することにより区民から新たな陳情又は意見等のフィードバックが予想され、そこから新たな視点又は観点の政務調査

活動の開始が見込まれるものであることを要するものである。

しかし、区議団ニュースに掲載されているP2の新会長のインタビュー記事は、同人の抱負が述べられているにすぎず、本件会派が主体的に行った区政に関する政策などとは全く関係がないものであって、区民がかかる記事を読んだとしても、本件会派に陳情をし、又は意見を述べることはおよそ考えられない。

したがって、本件会派が同人から聴取すること自体は政務調査活動に該当するとしても、それを紙面に載せてその印刷費用を政務調査費から支出することは、広報費の範囲を逸脱するものであるから、この部分に係る政務調査費をあん分して墨田区に返還すべきである。

ウ 本件会派は、区議団ニュースに掲載されている「医療と健康シリーズ」というコラムについて、「生活に役立つ知識の提供」で「広報活動たる区議団ニュースを興味深く読んでもらうための工夫」である旨主張するが、これらの内容を政務調査費の広報費として支出することは許されない。

したがって、この部分に係る政務調査費をあん分して墨田区に返還すべきである。

エ 本件会派は、「医療と健康シリーズ」というコラムを掲載したP1医師に対して、年間合計6万円を「資料作成費」として支出しているが、このコラムの内容は、政務調査活動とは全く無関係である以上、これを「資料作成費」として支出することは、目的外支出であり許されない。

(2) 「研修費」に係る支出について

ア 本件会派は、「生活相談会（月20回開催）」の「会場借上、ビラ作成

等経費」が研修費であるとして、毎月16万円を定額支出しており、平成17年度において合計192万円を支出している。

イ しかし、研修費の支出として認められるのは実費だけであり、そもそもこのような定額払での支出は認められない。

ウ 生活相談会が各議員の事務所で開催されているのであれば、「会場借上」費用は全くかからないはずである。

エ 生活相談会のためのビラも現物が確認されたことはなく、生活相談会が、毎月20回、実際に開催されているかどうか疑わしい。また、生活相談会において、議員がその場に居合わせず、議員でない者が相談に応じていたとの事実もある。

P3区議は、平成17年6月、11月、同18年1月から3月までにおいては、生活相談会を実施したのは2回だけであり、同17年9月は1回だけ、更に同年10月は1回も実施していない。このP3区議の生活相談会の実態からすると、P3区議の生活相談会の経費として2万5000円を計上するのは過大である。

オ 会派として調査活動をしたといえるためには、会派としての意思統一がされ、当該調査活動が会派として行うものであるとの会派の了承が存在することが必要であり、そのためには、調査報告書の作成が不可欠である。したがって、本件会派が行った生活相談会の経費を政務調査費の「研修費」として支出するためには、調査報告書を提出した上で、上記事情を具体的に主張立証すべきである。

カ 本件会派の各議員の事務所は、政務調査活動のほか、共産党の政党活動、

政治活動，選挙活動及び各議員の政治活動に使用されているのであり，生活相談会の場所として使用することについて，実際に事務所の経費の一部としていくら負担するかは，共産党関係者の内部で取り決められているにすぎない。

(被告の主張)

(1)ア 区議団ニュースの記事の大半は，本件規則別表の広報費であり，「会派が行う議会活動及び区政に関する政策等」に該当するものであるから，共産党の機関誌そのものであるということとはできない。

イ 会派が発行する広報誌において，「会派が行う議会活動及び区政に関する政策等」に直接関係しない健康に係るコラム記事等が掲載されたとしても，そのことのみによって，会派の広報誌全体が党の機関誌に変わることはあり得ない。区議団ニュースの大半の記事は，「会派が行う議会活動及び区政に関する政策等」に該当するものであるから，読者への日常生活知識に関する情報提供，あるいは，魅力ある紙面作りという観点からすれば，このような記事が挿入されたとしても，社会通念上許容されるものというべきである。

(2)ア 研修費を定額で支出してはならないとの根拠はなく，当該支出の性質，内容等から，調査研究に資するため必要な経費とそれ以外の経費とを明確に区分できない場合も当然考えられるところであり，このような場合に，社会通念に照らして，その比率をあん分して算出し，当該算出した額を政務調査費として支出したとしても，法の許容するところである。

イ 本件会派の生活相談会は，飽くまで本件会派全体の活動として行われて

いるものであり，たとえ生活相談会の実施場所が各議員の事務所であったとしても，少なくとも生活相談会又は生活相談会に係る事務に従事している間，各議員による個人的な政治活動は制約され，本件会派の事業に拘束されていると考えられるから，本件会派固有の経費も当然観念され，したがって，会派としての会場借上げ費用が全くかからないということにはならない。

ウ 生活相談会を本件会派の各議員本人が行わなければならない理由はなく，議会開催中は，本件会派が雇用する者などが代わりに対応すればよいから，原告らが指摘する点は，生活相談会の実態があいまいであるとの根拠とならず，現に，本件会派から，各議員が毎週水曜日の定例相談会を始め，不定期にも生活相談会を実施しており，党派を超えて寄せられる相談は，年間1000件に及んでいるとの報告を受けている。また，本件会派からは，事務所の家賃，光熱水費，電話料，コピー機代等の合計額は，政務調査費を充てた生活相談会に係る経費の2倍以上である旨，及び生活相談会による相談活動には様々な実績がある旨の報告を受けている。

エ 本件規則別表にいう「その他の経費」，すなわち，「上記に掲げるもの以外の経費で，会派が行う調査研究のために必要な経費」には，事務所に係る経費が含まれており，このことは，他の地方公共団体の例及び政務調査費制度が創設された際に検討されたモデル条例案からも明らかである。

オ 以上のことからすると，生活相談会に係る経費である合計192万円は，少なくとも本件規則別表の「調査研究費」，「広報費」又は「その他の経費」のいずれかに該当するものであることは明らかであり，使途基準に反

するものではなく、その金額も、各事務所の家賃、光熱水費、電話料、コピー機代等の合計金額の2分の1以下であるから、社会通念上相当なものであるといえることができる。

(被告補助参加人(本件会派)の主張)

(1)ア 区議団ニュースの内容をつぶさに検討すると、これらの大半は、正に本件会派の政務調査活動そのものというべきであり、「広報費」及び「資料作成費」として適切に支出されたものであることは明らかである。原告の主張は、政務調査活動を余りにも狭く解釈するものである。

イ 区議団ニュースの内容は、極めて多彩であり、その上、区民の生活と営業に密着した内容を含んだものである。区議団ニュースを発行することは、本件会派の区議会活動そのものであるのみならず、その活動を支えている区民からの要望や悩みをくみ上げて政策に反映させ、区議会活動に生かし、更にそれらの諸活動の結果を区民に報告するという重要な役割を果たしているものである。

ウ 本件会派は、「議会活動及び区政に関する政策等」をその管理するホームページ上に載せているところ、「HPサーバ更新料」の支払は、そのために支払われているものであるから、これが「広報費」に該当するものであることは明らかである。

(2)ア 本件会派は、生活相談会の会場借上げ費を本件規則別表の研修費に該当する支出として計上しているものであるが、生活相談会が、区政に関する調査研究活動の中でも、特に実践的かつ効果的な活動たる性質を有していることを考慮し、生活相談会の実施に係る経費が、「研修費」すなわち

「会派が行う研修会，講演会等の実施に必要な経費」に該当すると同時に，本件規則別表の「その他の経費」すなわち「会派が行う調査研究のために必要な経費」に該当するものであることは明らかである。

イ 生活相談会は，本件会派のホームページに開催の案内が掲載されており，また，本件会派にあつては区政に関する調査研究活動の重要な柱として定例的に開催してきたものであって，その実態があいまいであるというものではない。

ウ 本件会派が政務調査費をもって支出した生活相談会の会場借上げ費は，その金額において，実際に区政に関する調査研究活動のために支弁したと評価できる費用より控えめに設定しているのであるから，その定額での支払は認められるべきものである。

エ 本件において，生活相談会は，他から賃借している本件会派所属議員の事務所において開催されているのであるから，会場確保のための経費が一切かからないとの原告の主張は失当である。

オ 本件会派が毎週水曜日に各議員の事務所で生活相談会を開催するとの意思統一をしていたことは明らかであるところ，このような会派としての意思統一や了承がされたことが明らかな本件のような事案においては，調査報告書の作成が不可欠であるということはできない。

第3 当裁判所の判断

1 政務調査費の制度趣旨等

(1)ア 地方自治法100条は，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。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。」（13項）と規定した上、「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。」（14項）と規定している。これらの規定による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、地方公共団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ますます重要なものとなってきていることにかんがみ、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、併せてその用途の透明性を確保しようとしたものである（以上につき、最高裁平成17年（行フ）第2号同年11月10日第一小法廷決定・民集59巻9号2503頁参照）。

イ 地方自治法100条13項の規定を受けて、本件条例は、政務調査費を墨田区議会の会派に対して交付することとし（本件条例2条）、会派に対して交付する政務調査費の額は、月額14万円に各会派の所属議員の数を乗じて得た額とし（本件条例3条）、区長は、交付された政務調査費について、1会計年度を超えて残余が生じたとき、又は、交付された政務調査費が用途基準以外に使用されたときなどには、既に交付した政務調査費の返還を命ずるものとしている（本件条例14条）。

ウ また、地方自治法100条14項の規定を受けて、本件条例は、政務調

査費の交付を受けた会派の代表者は、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を、翌年度の4月末日までに議長に提出しなければならないとし（本件条例12条2項）、議長は、上記の収支報告書が提出されたときは、政務調査費の適正な使用に資するため、必要に応じ調査を行うことができるものとするとし（本件条例13条1項）、上記の収支報告書を、速やかに区長に送付するものとしている（同条2項）。

(2)ア　ところで、地方自治法100条13項は、政務調査費は議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として交付するとしているものの、調査研究及び必要な経費に関する具体的な基準及び内容については規定していないが、これは、その具体的内容等については、各普通地方公共団体の実情に応じて定められる条例等にゆだねたものと解される。

そして、墨田区においては、本件条例11条が、政務調査費の交付を受けた会派は、当該政務調査費を本件規則で定める使途基準に従って使用するものとし、区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し、これを受けて、本件規則8条及び別表が政務調査費を使用するに際して従うべき使途基準（以下「本件使途基準」という。）を定めている。

イ　このように、墨田区においては、区政に関する調査研究に資するため必要なものに当たるか否かの基準は、本件使途基準において具体化されており、また、これらの内容が、前示の政務調査費の制度の趣旨に反するものであることをうかがわせる事情は見当たらないから、区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係る支出であるか否かは、当該

支出が本件用途基準に反するか否かを基準に判断するのが相当である。

2 区議団ニュースの印刷経費等について

(1)ア 前示のとおり，本件規則 8 条及び別表は，区政に関する調査研究に資するため必要な経費として，広報費の項を設け，その内容を「会派が行う議会活動及び区政に関する政策等の広報活動に要する経費（広報紙・報告書等印刷製本費，送料，交通費等）」と規定しているところ，原告らは，区議団ニュースは実質的には共産党の機関誌そのものというべきであるとして，区議団ニュースの印刷経費及びその郵送料等に係る経費が広報費には該当しない旨主張する。

イ そこで検討すると，証拠（甲 2 の 1 から 2 の 9 まで，丙 4 7 から 4 9 まで，丙 5 0 の 1 ， 5 0 の 2 ， 5 0 の 5 ）によれば，平成 1 7 年 3 月 1 5 日付け区議団ニュース 3 5 0 号（丙 4 7 ）には，区議会定例会において本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等が掲載されていること，同年 4 月 1 5 日付け区議団ニュース 3 5 1 号（甲 2 の 1 ）には，乳幼児医療費助成についての本件会派の対応等，区議会予算特別委員会及び本会議において本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等，区議会に提出された請願についての本件会派に所属する区議会議員の主張内容及びこれに対する採択の結果等，墨田区基本構想の「中間のまとめ」に対して本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等が掲載されていること，同年 5 月 1 5 日付け区議団ニュース 3 5 2 号（甲 2 の 2 ）には，本件会派が開催した「防災対策シンポジウム」の内容等，区議会臨時会の日程，新タワーに対する本件会派に所属する区議会議員の演説内容，本件会派に所属する区議会議

員等がした 駅視察の内容等が掲載されていること，同年 6 月 15 日付け区議団ニュース 353 号（甲 2 の 3）には，本件会派に所属する区議会議員等が 駅の改善を申し入れたこと等，区議会定例会において本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等，本件会派がした墨田区民に対するアンケートの結果，本件会派が開催した「教育問題シンポジウム」の内容等が掲載されていること，同年 7 月 15 日付け区議団ニュース 354 号（甲 2 の 4）には，本件会派に所属する区議会議員が原水爆禁止世界大会に参加すること等，区議会定例会において本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等，本件会派がした墨田区民に対するアンケートの結果等が掲載されていること，同年 8 月 15 日付け区議団ニュース 355 号（丙 48）には，本件会派がアスベストの緊急対策の実施について申入れをしたこと等が掲載されていること，同年 9 月 15 日付け区議団ニュース 356 号（甲 2 の 5）には，区議会定例会において本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等，墨田区の各施策に関する内容等が掲載されていること，同年 11 月 15 日付け区議団ニュース 357 号（丙 49）には，本件会派が平成 18 年度予算についての要望書を提出したこと等，区議会決算特別委員会において本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等が掲載されていること，同年 12 月 15 日付け区議団ニュース 358 号（甲 2 の 6）には，区議会定例会において本件会派に所属する区議会議員が述べた内容等が掲載されていること，同 18 年 1 月 15 日付け区議団ニュース 359 号（甲 2 の 7）には，本件会派に所属する区議会議員の新年のあいさつの内容，本件会派のこれまでの活動内容等が掲載されていること，同年 2 月

15日付け区議団ニュース360号(甲2の8)には、墨田区の予算案の概要、区議会定例会の予定等、墨田区の各施策に関する内容等が掲載されていること、同年3月15日付け区議団ニュース360号(甲2の9)には、区議会定例会において本国会派に所属する区議会議員が述べた内容等、墨田区の各施策に関する内容等、本国会派が開催した懇談会の内容等、本国会派に所属する区議会議員が出席した集会の内容等が掲載されていること、区議団ニュース同17年4月号外(丙50の1)及び同年6月号外(丙50の5)には、本国会派が実施したアンケートについて掲載されていること、区議団ニュース同年5月号外(丙50の2)には、本国会派が開催する「教育問題を考えるシンポジウム」の日時、場所等が掲載されていること、区議団ニュース同年12月号外(丙50の8)には、区議会地域都市委員会において本国会派に所属する区議会議員が述べた内容等が掲載されていることが認められる。

ウ 上記認定事実のとおり、区議団ニュースには、本国会派が行う議会活動及び区政に関する政策等が掲載されていることからすると、区議団ニュースの印刷経費、郵送料、区議団ニュースが掲載されているホームページの更新料等は、広報費に該当するといえることができるのであって、これが実質的には共産党の機関誌そのものであるから広報費に該当しないという原告らの主張を採用することはできない。

(2)ア この点に関し、原告らは、平成17年7月15日付け区議団ニュース354号に、東京都議会議員選挙報告、日本共産党墨田地区委員会が主催する「日本共産党創立83周年記念」の「すみだ納涼の夕べ」の案内、「視

点」と題するコラム，東京都議会議員選挙の共産党候補者の手記の内容，P 2の新会長のインタビュー記事及び「しんぶん赤旗」等の広告が掲載されていることを理由に，区議団ニュースが実質的に共産党の機関誌そのものである旨主張する。

イ しかし，区議団ニュースには，前記(1)イ記載の記事が掲載されていることが認められることからすると，平成17年7月15日付け区議団ニュース354号に上記記事等が掲載されていることを理由に，直ちに区議団ニュースが実質的に共産党の機関誌そのものであるということとはできない。

したがって，この点に関する原告らの主張を採用することはできない。

ウ なお，原告らは，平成17年7月15日付け区議団ニュース354号に広告が掲載されており，当該広告に係る広告料相当額を墨田区に対して返還すべきである旨主張するが，前記前提事実のとおり，墨田区監査委員が，上記広告料が墨田区に返還されるべきものであることを理由に，被告に対し，上記広告料相当額の返還に係る必要な措置を講ずべきことを勧告し，被告が本件会派に対し当該金額の返還を命じた結果，本件会派がこれを返還をしたことが認められるのであるから，本件会派が上記広告料相当額の不当な利得を得ているということとはできない。

したがって，上記広告料を墨田区に対して返還すべきであるとする原告らの主張を採用することはできない。

(3)ア また，原告らは，広報費として認められるのは，会派が主体的に行った議会活動や区政に関する政策など，それを広報することにより区民から新たな陳情又は意見等のフィードバックが予想され，そこから新たな視点又

は観点の政務調査活動の開始が見込まれるものであることを要するとして、平成17年7月15日付け区議団ニュース354号に掲載されているP2の新会長のインタビュー記事並びに「医療と健康シリーズ」及び「視点」と題する各コラムに係る印刷費を広報費として政務調査費から支出することは許されない旨主張する。

イ しかし、前示のとおり、政務調査費の制度は、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、併せてその用途の透明性を確保しようとしたものであるところ、本件条例11条、本件規則8条及び別表が、「会派が行う議会活動及び区政に関する政策等の広報活動に要する経費」を広報費として政務調査費をもって充てることとしたのは、会派が行う議会活動及び区政に関する政策等を広く区民に広報することが、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ことにつながるものであるとの考えに基づくものであると解するのが相当である。

そうすると、前示のとおり、区議団ニュースには、本件会派が行う議会活動及び区政に関する政策等が掲載されていることが認められるところ、なるべく多くの区民に区議団ニュースに対する関心を持ってもらい、区議団ニュースを読んでもらうための1つの手段として、区議団ニュースに本件会派が行う議会活動及び区政に関する政策等以外の記事を掲載し、当該記事に係る経費に政務調査費を充てることも、それが合理的な範囲にとどまる限り、許されるものと解するのが相当である。したがって、広報することにより区民から新たな陳情又は意見等のフィードバックが予想され、

そこから新たな視点又は観点の政務調査活動の開始が見込まれるものに関する経費だけが広報費に該当し，政務調査費を充てることができるものと限定的に解する必要性は認め難く，原告の主張をにわかに採用することはできない。

ウ これを本件についてみると，証拠（甲2の4）によれば，P2の新会長のインタビュー記事は，墨田区民に対するインタビュー内容を記載した「人 リレーインタビュー」と題する連載の1つであり，P2の新会長としての抱負等が記載されたものであること，「医療と健康シリーズ」と題するコラムは，P4のP1医師ががん患者と対応した際の状況等が記載されたものであること，「視点」と題するコラムは，郵政民営化法案に反対する意見等が記載されたものであること，いずれの記事等も区議団ニュースの紙面1ページのうちの一部を占めるものにすぎないことが認められることからすると，区議団ニュースにこれらの記事を掲載することが合理的な範囲を超えているとはいい難いから，これらの記事に係る印刷費に政務調査費を充てることが許されないということとはできない。

3 原稿執筆料に係る経費について

- (1) 原告らは，「医療と健康シリーズ」と題するコラムを掲載したP1医師に対する原稿執筆料である年間合計6万円の経費につき，資料作成費として政務調査費を充てたことが許されない旨主張する。
- (2) しかし，前示のとおり，区議団ニュースにP1医師の執筆に係る「医療と健康シリーズ」と題するコラムを掲載することが，なるべく多くの区民に区議団ニュースに対する関心を持ってもらい，区議団ニュースを読んでもらう

ための1つの手段として合理的な範囲を超えるものであるということとはできず、ひいては、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ことにつながるものであるということをお否定し難いことからすると、同コラムを執筆したP1医師に対する執筆料が、本件規則8条及び別表において規定する資料作成費（会派が議会審議に必要な資料を作成するために必要な経費）に該当しないということとはできない。

- (3) したがって、上記執筆料に係る経費につき、資料作成費として政務調査費を充てたことが許されないとする原告らの主張を採用することはできない。

4 生活相談会に係る経費について

- (1) 前記前提事実に加え、証拠（各事実の後に付記する。）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア 本国会派は、原則として、毎週水曜日の午後2時から午後6時まで、本国会派に所属する区議会議員の事務所において、生活相談会を開催していた。本国会派は、生活相談会に係る経費について、各議員の事務所の維持に要する経費の総額のおおむね2分の1の範囲内で、3万5000円を上限として、政務調査費を充てることとしていた。（丙56, 61, 68, 80, 88）

イ 平成17年度における各区議会議員の事務所の維持に要した経費は、別紙1から5まで記載のとおりである。（丙51から54まで、57から59まで、62, 63, 64の1から64の7まで、65の1, 65の2, 66の1から66の10まで、69, 70の1から70の8まで、71の1から71の12まで、72の1から72の6まで、73の1から73の

12まで，74の1から74の24まで，75の1，75の2，76，77の1，77の2，78の1，78の2，81，82の1から82の24まで，83の1から83の11まで，84の1から84の5まで，85の1から85の9まで，86の1から86の6まで)

ウ 本件会派は，生活相談会に係る経費につき，平成17年4月から同18年3月まで毎月16万円ずつ（P5区議，P6区議及びP7区議に係る生活相談会の経費として各3万5000円，P8区議に係る生活相談会の経費として3万円，P3区議に係る生活相談会の経費として2万5000円），政務調査費を充てていた。（乙10）

(2)ア 前示のとおり，本件会派は，生活相談会に係る経費について，平成17年4月から同18年3月まで毎月16万円ずつ研修費として政務調査費を充てていたことが認められるところ，原告らは，定額払の方法により政務調査費を充てることが許されない旨主張する。

イ しかし，前示のとおり，本件規則8条及び別表は，区政に関する調査研究に資するため必要な経費の1つとして，研修費の項目を設け，その内容を「会派が行う研修会，講演会等の実施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費用（会場費，機材借上げ費，講師謝金，会費，交通費，宿泊費等）」と規定しているところ，定額払の方法により政務調査費を充てることができないとする根拠を見だし難いから，原告らの上記主張を採用することはできない。

(3)ア 原告らは，生活相談会が各議員の事務所で開催されているのであれば，

会場借上げ費用は全くかからない旨主張する。

イ　ところで、地方自治法100条13項は、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旨規定しているところ、これを受けて、本件条例は、政務調査費の交付先を議員ではなく会派に限定し（本件条例2条）、政務調査費の交付を受けた会派は、政務調査費を本件規則で定める本件用途基準に従って使用するものとし、区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（本件条例11条）としたことを受けて、本件規則は、本件用途基準において、会派が行う調査研究のために必要な経費について規定している（本件規則8条、別表）。

このように、本件条例が政務調査費を議員個人に対してではなく会派に対して交付することとし、政務調査費の使用の主体を会派としたのは、区政に関する調査研究という本来の趣旨に使用されることを確保することや、会派において調査研究を組織的に行うことにより効率的な政務調査費の使用を期待し得ることなどの理由に基づくものであると解するのが相当である。

ウ　以上のとおり、本件条例が、議員個人に対してではなく、会派に限定して政務調査費の交付先及びその使用の主体性を認めている以上、会派が行う研修会等につき、当該会派が会場等を借り上げた場合には、それが当該会派に所属する議員の事務所であったとしても、そこに会派自身の経費を認めることができるというべきである。

エ　したがって、前示のとおり、本件会派が、自らが開催する生活相談会の

ために、その所属する議員の事務所を使用することとしていたことが認められるのであるから、本件会派が当該事務所を借り上げたことに係る経費を認めることができるのであって、議員の事務所で開催された場合には研修費を認めることができないとする原告らの主張を採用することはできない。

(4)ア 原告らは、P3区議が、平成17年6月、11月、同18年1月から3月までにおいては、生活相談会を実施したのは2回だけであり、同17年9月は1回だけ、更に同年10月は1回も実施していないことからすると、P3区議の生活相談会の経費として2万5000円を計上するのは過大である旨主張する。

イ 確かに、証拠(丙87)及び弁論の全趣旨によれば、P3区議は、生活相談会を、平成17年6月、11月、同18年1月から3月までにおいては各月2回、同17年9月は1回実施し、同年10月には実施しなかったことが認められる。

しかし、前示のとおり、本件条例は、政務調査費の使用の主体を会派としているところ、生活相談会を開催している主体は各議員ではなく本件会派であり、本件会派が生活相談会を開催するために、原則として、毎週水曜日の午後2時から午後6時まで、本件会派に所属する議員の事務所を使用することとしていたことが認められる以上、そこには本件会派自身の経費の発生を観念できるのであり、そこで各議員が実際に生活相談会を行わなかったとしても、上記経費の発生を直ちに否定することはできないこと、会派に所属する議員が行う調査研究のために必要な事務所の設置及び管理

に要する費用も、本件条例及び本件規則が規定する「会派が行う調査研究のために必要な経費」に含まれないとはいい難い面があること、前示のとおり、平成17年度においてP3区議の事務所において支出された経費は72万2664円であることが認められるところ、P3区議に係る生活相談会の経費に充てた政務調査費の額は30万円（2万5000円×12＝30万円）であり、P3区議の事務所において支出された経費の2分の1に満たないことなどの事実からすると、本件会派が政務調査費を充てたP3区議に係る生活相談会の経費は、本件用途基準の「調査研究費」、「研修費」又は「その他の経費」に該当するといえることができ、その額も、過大であるとまでいうことはできない。

ウ したがって、P3区議に係る生活相談会の経費に充てた政務調査費の額が過大であるとする原告らの主張をにわかに採用することはできない。

(5)ア 原告らは、会派として調査活動をしたといえるためには、会派としての意思統一がされ、当該調査活動が会派として行うものであるとの会派の了承が存在することが必要であり、そのためには、調査報告書の作成が不可欠である旨主張する。

イ しかし、政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、当該政務調査費の交付を受けた年度に係る収入及び支出の収支報告書を議長に提出しなければならない（本件条例12条2項）、これに添付して、本件用途基準ごとに実績を記入した「墨田区議会政務調査費実績報告書」を提出しなければならない（墨田区議会政務調査費実績報告書に関する申し合わせ事項（乙4））とされているものの、各支出に係る調査活動についての報告書を作

成すべき旨の定めはなく，調査活動についての報告書の記載により会派としての調査活動か否かが決せられるものでもない。

ウ そして，前示した事実に加え，証拠（丙 89 の 1 から 89 の 10 まで，94）及び弁論の全趣旨によれば，本件会派が生活相談会を開催していたことを認めることができるから，会派として調査活動をしたといえるためには，調査報告書の作成が不可欠である旨の原告らの主張を採用することはできない。

第 4 結論

よって，原告らの請求はいずれも理由がないから，これらをいずれも棄却することとし，訴訟費用（参加によって生じた費用を含む。）の負担につき行政事件訴訟法 7 条，民訴法 61 条，65 条 1 項本文，66 条を適用して，主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第 38 部

裁判長裁判官 杉 原 則 彦

裁判官 松 下 貴 彦

裁判官 島 田 尚 人