

主 文

- 1 原判決を次のとおり変更する。
 - (1) 被控訴人は、札幌市に対し、1542万0165円及びこれに対する平成14年8月30日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
 - (2) 控訴人のその余の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は、第1，2審とも被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、札幌市に対し、1593万円及びこれに対する平成14年8月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 3 訴訟費用は、第1，2審とも被控訴人の負担とする。
- 4 仮執行宣言

なお、当審における控訴人の請求は、原審の請求額1593万2686円の一部控訴である。

第2 事案の概要

事案の概要，前提事実，争点及びこれに関する当事者双方の主張は，次のとおり付加するほか，原判決の「事実及び理由」中「第2 事案の概要」に記載のとおりであるから，これを引用する。

- 1 原判決2頁2行目「損害の賠償」の前に「損失の返還又は」を加える。
- 2 原判決4頁16行目の次に「ここでいう政務調査分担費とは，会派の承認の下に，個々の議員の政策の立案検討等の活動，あるいは各議員が所属する議会の常任委員会又は特別委員会における委員としての活動等のために，各議員が支出する調査研究活動の費用をいう。」を加える。

3 原判決6頁20行目の次に「そもそも政務調査費は、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支給されるものであり、その実質的受給主体は議員である。そして、本件条例の趣旨は、政務調査費が札幌市議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部に充てられるべきことを前提とし（1条）、そのうえで、受給の窓口を会派とする趣旨を明らかにした（2条）ものである。

ところで、政務調査費が制度化されるに際し、全国市議会議長会は、政務調査費の交付対象を①会派、②議員、③会派又は議員とする3種類の標準条例案を定めて公表した。札幌市は、本件条例において、政務調査費の交付対象を会派とする方式を採用したが、これは単に上記標準条例案のうち、支給対象を①会派とするものをそのまま採用したものに過ぎず、独自の検討がされた形跡は認めがたい。札幌市長は、平成13年2月21日、札幌市議会に本件条例案を提案するに当たり、議会の議員の調査研究に資するための必要な経費の一部として、議会における会派に対し、これまで交付していた調査研究費にかえ、政務調査費を交付するため、当該交付に関し必要な事項を定めるものであるとの提案理由説明を行っており、政務調査費が札幌市議会の議員の調査研究に充てられるべきものであることを明らかにしている。」を加える。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1)（本件各支出が本件条例5条所定の使途の基準に違反して違法であるか否か）について

当裁判所も、本件各支出が本件条例5条所定の使途の基準に違反して違法であると判断する。その理由は、次のとおり付加するほか、原判決の「事実及び理由」中の「第3 争点に対する判断」の「1 争点(1)（本件各支出が本件条例5条所定の使途の基準に違反して違法であるか否か）について」に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決7頁4行目「証人A」の前に「乙第14号証、」を加える。

(2) 原判決7頁16行目の次に「なお、札幌市長は、平成13年2月21日、札幌市議会に本件条例案を提案するに当たり、議会の議員の調査研究に資するための必要な経費の一部として、議会における会派に対し、これまで交付していた調査研究費にかえ、政務調査費を交付するため、当該交付に関し必要な事項を定めるものであるとの提案理由説明を行った。」を加える。

2 争点(2) (本件各支出に相当する金員が返還されたか否か)

(1) 当裁判所も、本件各支出に相当する金員が返還されたと判断する。その理由は、次のとおりである。

(2) 地方自治法242条の2第1項4号に基づく請求は、地方公共団体が有する実体法上の請求権(損害賠償請求権、不当利得返還請求権等)につき、その地方公共団体の住民が、当該地方公共団体に代位して、実体法上の請求権の履行義務者である相手方に対して損害賠償、不当利得の返還等を請求することなどをその内容とするものであるから、その請求の前提として、地方公共団体の相手方に対する実体法上の請求権が存在することが必要である。本件では、札幌市の被控訴人に対する損害賠償請求権又は不当利得返還請求権が認められる必要がある。

そこで、札幌市が被控訴人に対して、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を有するかについて検討する。まず、本件各支出が違法であることは、上記1のとおりであるから、本件支出に見合う入金がない場合には、札幌市には、損害又は損失が生じていることになるので、被控訴人に対し、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を有しているというべきである。

そして、上記1で認定したとおり、被控訴人は、本件各支出のうち、平成13年6月20日に支出した議員会一時貸付金相当額である70万0630円については同年10月17日に政務調査費専用の預金口座に同額の金員を入金していること、残りの1523万2056円についても、うち223万2056円については政務調査費専用の口座に入金し、さらに、被控訴人所

属の各議員から1人当たり50万円を議員会会費の口座に順次入金させることにより議員会一時貸付金の残金1300万円の回収を図り、平成14年2月28日までにはすべての回収を終えて、同日付けで政務調査費元帳に本件各支出の残額1523万2056円が返還された旨記載していることが認められる。そうすると、形式的には、本件支出に見合う入金が存在していたといえるから、札幌市に損害及び損失は生じていないことになる。

- (3) ところで、控訴人は、被控訴人が返還したとする1523万2056円のうち、1300万円については被控訴人の政務調査費専用口座に入金されていないから、少なくとも返還の事実は存在しないと主張する。

確かに、前認定のとおり、被控訴人は、平成14年2月28日までに回収した1523万2056円のうち、223万2056円については議員会会費の口座から引き出して政務調査費の専用口座に入金したものの、残額の1300万円については、政務調査費の専用口座には入金していない。これは、経理責任者に政務調査費専用の預金口座及び会計帳簿を調製させ、その管理を適正に行わせるよう定めた本件規則6条1項の趣旨に反するもので、不適切な処理といわざるを得ない。しかも、原審証人Aの証言によれば、被控訴人は、平成13年度の政務調査費元帳を平成14年3月ころに清書するため書き換えるとともに、従前のものを廃棄したことが認められ、このような措置は、札幌市監査委員からも、政務調査費の処理についての信頼が揺らぎ、衝撃を受けた、甚だ遺憾であるとまで指摘されている（甲3）ところである。

しかしながら、政務調査費専用口座を調製させたのは、政務調査費の使途の透明性を確保する趣旨であるから、同口座に入金されていないからといって、直ちに政務調査費が返還されていないとまではいえないのであって、政務調査費元帳に記載があり、原審A証人が返還したと証言していることから、1300万円は、議員会から政務調査費に一旦は返還されたと解するのが相当である。控訴人の主張は採用できない。

3 争点(3) (政務調査分担費としての支出が違法であるか否か) について

(1) 前提事実及び1で認定した事実に加え、後掲証拠によれば、次の事実が認められる。

ア 本件条例には、次のとおりの定めがある。(甲1)

(ア) (趣旨) この条例は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第100条第12項及び第13項の規定に基づき、札幌市議会議員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。(1条)

(イ) (交付対象) 政務調査費は、札幌市議会における会派(所属議員が1人の場合を含む。以下「会派」という。)に対して交付する。(2条)

(ウ) (使途の基準) 会派は、政務調査費を、別表に定める使途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。

(別表)

- ① 研究研修費 会派が研究会、研修会等を開催するために要する経費又は会派に所属する議員が他の団体の開催する研究会、研修会等に参加するために要する経費
- ② 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
- ③ 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
- ④ 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
- ⑤ 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市民に報告し、宣伝するために要する経費

- ⑥ 広聴費 会派が市政、会派の政策等に関する市民の意見の聴取等を行うために要する経費
- ⑦ 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
- ⑧ 事務所費 会派の行う調査研究活動のために必要な事務所の設置・管理等に要する経費
- ⑨ その他の経費 上記以外の経費で会派の行う調査研究活動に必要な経費

イ 政務調査費の制度趣旨については、地方自治法の所管行政庁である自治省の担当官からは、次のように説明されている。（乙 1 1）

平成 1 2 年に改正された地方自治法 1 0 0 条 1 2 項及び 1 3 項により、政務調査費の制度化が図られたのは、地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であることから、地方議員の調査活動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費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保しようとすることによるものである。この改正により政務調査費を交付するか否かは、各地方公共団体の判断に委ねられることになっているが、その制度化にあたっては、各団体における議員の調査研究活動の実態等を勘案した上で政務調査費を交付する必要があるか否か、交付するとしたらその対象はどうあるべきかについて十分な検討や議論を経て制度化すべきである。

ウ 政務調査費を制度化するにあたっては、前担当官や研究者からは、次のような指摘がされている。（乙 1 1， 1 6）

会派に交付する場合には、当該団体の議会運営において会派としての取扱いがされていないにもかかわらず、政務調査費の交付においてのみ会派扱いをするようなことは認められない。したがって、従来のように、支給の対象が会派とされていながら、1 人会派や会派要件を満たしていない

「市政調査会」「グループ」等のいわゆるみなし会派にも支給するような柔軟な運用は、認められないものと解される。また、政務調査費の用途について、透明性、公正性が要求されているが、政務調査費が、基本的に住民の税金であり、公金であることからして当然のことである。

- (2) 以上の認定のとおり、本件条例は、地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であることから、地方議員の調査活動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費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その用途の透明性を確保しようとするために、平成12年に改正された地方自治法100条12項及び13項に基づき、札幌市議会議員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という趣旨で規定されたこと、交付対象を議員ではなく1人会派（争いをなくすために明文化したものと解される。）を含む会派に限定していること、用途の基準は、会派が研究会、研修会等を開催するために要する経費又は会派に所属する議員が他の団体の開催する研究会、研修会等に参加するために要する経費（①研究研修費）、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（②調査旅費）、資料の作成に要する経費（③資料作成費）、図書、資料等の購入に要する経費（④資料購入費）、事務所の設置・管理等に要する経費（⑧事務所費）、会派の調査研究活動、議会活動及び市の政策について市民に報告し、宣伝するために要する経費（⑤広報費）、会派が市政、会派の政策等に関する市民の意見の聴取等を行うために要する経費（⑥広聴費）、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（⑦人件費）といった8項目を例示した上、それ以外の経費で会派の行う調査研究活動に必要な経費（⑨その他の経費）として、会派の政務調査費の用途を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ることを禁止していること

が認められる。

このように、札幌市議会は、本件条例を制定するにあたり、地方自治法が予定している議員、会派、議員及び会派という交付対象を会派のみに限定するとともに、使途基準も会派が市政に関する調査研究に資するために必要な経費に限定している。そして、政務調査費が地方自治法によって制度化された趣旨に照らし、従来のような柔軟な運用が認められないとすると、「会派が政務調査費の支給を受けた後に、当該会派所属の議員が負担した調査研究に資するための必要な経費に当てるため、政務調査費を配分することは、従前の調査研究費の時と同様に可能である」（乙13）との認識は、誤りであるといわなければならない。加えて、政務調査費が、基本的に住民の税金であり、公金であることに鑑み、その使途の透明性、公正性を会派に要求していることからすれば、交付対象が会派に限定された政務調査費を会派を通じて議員の調査研究費に充てること、すなわち議員が負担した調査研究に資するための必要な経費であっても、会派の行う調査研究でない場合には、本件条例においては認められないものと解するのが相当である。政務調査費が、第2の議員歳費であってはならないのである。

- (3) これに対し、被控訴人は、そもそも政務調査費は、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支給されるものであり、その実質的受給主体は議員である旨主張し、その根拠を次のとおり挙げる。

ア 地方自治法は、「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」と規定し、本件条例も「札幌市議会議員の調査研究に資するため」（1条）と規定していて、いずれも議員の調査研究に資するための文言が明記されていること

イ 札幌市長が、札幌市議会に本件条例案を提案するに当たり、議会の議員の調査研究に資するための必要な経費の一部として、議会における会派に対し、これまで交付していた調査研究費にかえ、政務調査費を交付するた

め、当該交付に関し必要な事項を定めるものであるとの提案理由を説明していること

ウ 全国市議会議長会は、政務調査費の交付対象を①会派、②議員、③会派又は議員とする3種類の標準条例案を定めて公表し、札幌市は、単に標準条例案のうち、支給対象を①会派とするものをそのまま採用したものに過ぎないこと

(4) そこで、まず、地方自治法及び本件条例の規定について検討する。

確かに、地方自治法100条12項には、「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」と規定され、また、本件条例にも、「札幌市議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として」（1条）と規定されているので、その文言からは、政務調査費の実質的受給主体が議員であると解する余地のあり得るところである。

しかしながら、地方自治法100条12項は、地方議員の政策立案や調査研究活動のための活動基盤を強化することを通じて、地方議会の審議能力の向上を図り、議会機能の充実強化を図るという制度趣旨や精神を宣言したにとどまり、同条項に基づく条例が制定されてはじめて法規範化するのであって、地方自治法の規定だけを制度趣旨の解釈根拠とすることはできないというべきである。また、本件条例第1条は、いわゆる趣旨規定であり、この条例で規定する事項の内容そのものを要約したものにすぎないから、具体的な法規範は以後の条項に委ねられているのであって、趣旨規定の文言だけを制度趣旨の具体的解釈根拠とすることはできないというべきである。

(5) また、札幌市長の提案理由の内容は、政務調査費の制度趣旨と制度の概要を概括的に説明したものであるから、趣旨規定と同様に、政務調査費の実質的受給主体が議員であるとの主張の根拠とすることはできないというべきである（ちなみに、札幌市の場合、本件条例は市長が提案しているが、乙第11号証によれば、条例の趣旨からすれば議員提案とすることが自然である

と指摘されている。)

さらに、全国市議会議長会の政務調査費の交付に関する標準条例等検討委員会が作成した報告書(甲9)の条例案ひな型には、会派用(甲9の4頁)、議員用(甲9の17頁)、会派及び議員用(甲9の28頁)の3種類が用意されているが、その第1条の文言は、3種類とも「〇〇市議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、」という同一文言が規定されている。そうすると、この文言は単に制度の趣旨又は目的を抽象的に規定するに過ぎないから、この文言が政務調査費の実質的受給主体は議員である旨の主張の根拠とすることはできないというべきである。

- (6) もっとも、政務調査分担費として、会派を通じて各議員に交付された場合であっても、交付を受けた各議員において本件条例の用途基準に適合した経費に充てた場合には、実質的に本件条例に適合するものといえるから、違法と評価することはできない。

しかしながら、被控訴人は、会派が政務調査費を当該会派に属する議員の調査研究活動に必要な経費に充てるため、各議員に政務調査分担費として支払うことは本件条例上当然に許容されていると主張し、かつ、被控訴人がその所属議員に支払った政務調査分担費の具体的な用途等については、各議員の政治活動の内容そのものに関わる問題であり、その明細を明らかにするのは相当でなく、またその必要性もないとして、政務調査分担費を会派のために使用したとの立証をする意思はないという。

そうすると、政務調査分担費を会派のために使用したとの立証のない本件では、被控訴人所属の各議員に支出した政務調査分担費は、本件条例に違反する違法な支出であるといわざるを得ない。

4 まとめ

以上のとおり、政務調査分担費を会派のために使用したとの立証のない本件では、被控訴人が政務調査分担費として各議員に配布した1300万円及び2

42万0165円の合計1542万0165円の支出は、本件条例に違反し、違法であり、札幌市は、少なくとも同額について法律上の原因なく損失を被っているといえるから、不当利得として返還請求できるものといえる。そうすると、控訴人の本件請求は、被控訴人に対し、札幌市へ1542万0165円と訴状送達日の翌日である平成14年8月30日からの遅延損害金の支払を求める限度で理由がある。これと結論を異にする原判決は変更すべきである。

なお、本件は、札幌市の損害賠償又は不当利得返還等の実体法上の請求権を代位する住民訴訟であるから、金銭賠償を命ずるものであるけれども、仮執行の宣言を付するのは適當ではない。

- 5 よって、本件請求は一部理由があるので、請求を棄却した原判決を変更し、仮執行の宣言は適當でないから付さないこととし、訴訟費用の負担につき、民事訴訟法67条2項、64条を適用して、主文のとおり判決する。

札幌高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 末 永 進

裁判官 森 邦 明

裁判官 杉 浦 徳 宏