

訴 状

平成19年11月16日

鹿児島地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 蔵 元 淳
同 末 吉 伸 一 郎

原告の表示 別紙原告目録記載のとおり

(送達場所) 略

〒899-4394 鹿児島県霧島市国分中央3丁目45番1号
被 告 霧 島 市 長 前 田 終 止

政務調査費返還履行請求事件

訴訟物の価額 金1,600,000円(算定不能)

貼用印紙額 金 13,000円

請 求 の 趣 旨

- 1 被告は、新風清政クラブに対し、金1,054,334円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 2 被告は、公明党市議団に対し、金259,381円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 3 被告は、日本共産党霧島市議団に対し、金251,852円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 4 被告は、宮之原稱に対し、金276,746円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 5 被告は、有村久行に対し、金288,590円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 6 被告は、池田靖に対し、金303,817円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 7 被告は、黒木更正に対し、金305,999円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 8 被告は、木野田恵美子に対し、金233,379円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 9 被告は、田代昇子に対し、金109,032円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 10 被告は、窪田悟に対し、金98,430円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 11 被告は、中村幸一に対し、金101,660円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 12 被告は、山神生人に対し、金257,460円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 13 被告は、下深迫孝二に対し、金21,100円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 14 被告は、植山利博に対し、金95,760円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合

による金員を支払えとの請求をせよ。

- 15 被告は、山浦安生に対し、金262,749円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 16 被告は、上鍋正光に対し、金227,087円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 17 被告は、尾崎東記代に対し、金245,260円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 18 被告は、塩井川幸生に対し、金264,123円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 19 被告は、池田守に対し、金111,260円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 20 被告は、細山田為重に対し、金21,100円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 21 被告は、脇元敬に対し、金174,926円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 22 被告は、松元深に対し、金18,000円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 23 被告は、深町四雄に対し、金356,250円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 24 被告は、林蘭澄男に対し、金101,660円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 25 被告は、西村新一郎に対し、金71,610円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 26 被告は、浦野義仁に対し、金21,700円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 27 被告は、徳田芳郎に対し、金117,900円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 28 被告は、木場幸一に対し、金155,418円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 29 被告は、仮屋国治に対し、金138,860円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 30 被告は、今吉歳晴に対し、金8,800円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 31 被告は、吉永民治に対し、金138,811円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 32 被告は、川島暁に対し、金102,260円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 33 被告は、徳田拓志に対し、金251,474円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 34 被告は、川畑征治に対し、金245,860円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払えとの請求をせよ。
- 35 訴訟費用は被告の負担とする。

との判決を求める。

請 求 の 原 因

第1 当事者

- 1 原告らは肩書地に居住する住民である。
- 2 被告は平成17年霧島市長選挙において当選し、霧島市長の地位にあるものである。
- 3 新風清政クラブ及び公明党市議団並びに日本共産党霧島市議団(以下、「本件会派」という)は所謂権利能力なき社団であり、請求の趣旨第4項乃至第34項に挙げる各個人は霧島市会議員(以下、「本件議員」という)である。

第2 住民監査請求

- 1 原告らは平成19年8月20日付で霧島市監査委員に対し住民監査請求を行ったが、同年10月19日付で棄却の決定通知を受けた。
- 2 ここで、霧島市監査委員(会)は取消訴訟を提起できる処分・裁決をする時は相手側に対して「当該処分・裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者」その他を書面で教示しなければならない。教示制度が行政事件訴訟法改正で新設されていたのに、本件においては全く無視するという違法を侵した。

第3 政務調査費の意義及び制度趣旨

- (1) 政務調査費とは、普通地方公共団体の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、その議会における会派又は議員に対して普通地方公共団体から交付される費用のことをいう(地方自治法100条13項)。
- (2) この政務調査費の制度趣旨は、「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、併せてその使途の透明性を確保」することにあるとされる(最高裁平成17年11月10日決定)。
- (3) 特に、政務調査費については、使途の透明性の確保が求められていることに留意すべきである。
すなわち、政務調査費の制度の創設等を内容とする「地方自治法の一部を改正する法律案」の国会審議では、その趣旨説明において、「情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております。」との説明がなされている(平成12年5月18日の第147回国会衆議院本会議における斉藤斗志二地方行政委員長の発言)。
また、自治省(現:総務省)通達でも、「政務調査費については、情報公開を促進し、その使途の透明性を確保することも重要であるとされていることから、条例の制定にあたっては、例えば、政務調査費に係る収入及び支出の報告書等の書類を情報公開や閲覧の対象とすることを検討するなど透明性の確保に十分意を用いること」との指摘がなされている(平成12年5月31日付け自治行第32号各都道府県総務部長、各都道府県議会事務局宛行政課長通知)。
さらに、地方制度調査会が平成17年12月9日に行なった「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」でも、「政務調査費については、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨にかんがみ、住民への説明責任を果たす観点から、その使途の透明性を高めていくべきである。」との指摘がなされている。
- (4) よって、政務調査費支給にあたっては、以下に基づき支給されることが求められる。
 - ① 議員の調査研修のため議員報酬とは別に目的を定めて政務調査費を支給している以上、政務調査費を用いて行なった活動内容を市民・住民に知らせることは当然のこと。
 - ② 調査内容は、住民の福祉向上の施策に反映できる研修であること。
姉妹都市契約等にかかる交流を目的とする研修は、政務調査の対象とすべきではない。
 - ③ 使途基準は、「全国都道府県議会議長会作成のモデル案」ではなく、独自の「使途基準マニュアル」を作成すること。
 - ④ 政務調査費の支出明細書(個別の支出ごとに年月日、摘要、相手方、金額等を記した支出明細書)を4半期毎に、ホームページで公開すること。
 - ⑤ 交付は、報告書、領収書と引き替えの実績払いとする。

第4 違法な公金の支出

- 1 政務調査費は、地方自治法第232条の2に定める補助金であり、公益上必要がある場合にのみ支出がなされるべきものである。

調査研究にかかる経費は、あくまで「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」として「市政の関する調査研究に資するための必要な経費」を支弁するものである。（「霧島市議会政務調査費の交付に関する条例」第1条、第6条）

- (1) 公金として補助金を支出する以上、少なくとも以下の要件を満たす必要がある。

- ① 調査の目的が「霧島市の事務及び地方行財政に関する調査研究」という調査研究費の趣旨に適合するものであること。
- ② 前記①の調査目的を踏まえて、調査行程や調査先が選定されていること。特に、海外視察調査については、「霧島市の事務及び地方行財政に関する調査研究」を行なうために、国内調査では目的を達成することができず、海外にまで赴かなければならない高度の必要性が認められること。
- ③ 調査先において、霧島市の事務及び地方行財政に関して中身のある説明や質疑応答がなされていること。
- ④ 訪問調査が調査行程の主要な部分を占めていること。
- ⑤ 調査費用が目的、効果との関係で著しく高額ではないこと。

- (2) 本件3会派・本件議員の平成18年度の支払証明書、領収書等を、以上の観点から検討したところ、違法な支出が多数判明した。本件会派・本件議員の収支報告書を本訴状別紙1に、返還対象項目、支出項目、違法支出額一覧の明細を本訴状別紙2に記載している。（*別紙1 別紙2は略する）

2 調査研究旅費の支出に関して

- (1) 姉妹都市契約等にかかる交流は、政務調査の対象とすべきではなく、政務調査費による支給は公金の違法な支出である。

- ① 平成18年4月24日～28日海津市・和気町・雲仙市視察は、表敬訪問と議員間交流が主で、雲仙市においては、姉妹都市盟約記念式典に参加している。参加議員20名である。姉妹都市契約等に係る旅費及び宿泊費が、65,560円×20名=1,311,200円にのぼっている。
- ② 平成18年11月8日～11日中国上海市姉妹都市交流に12名の議員が参加している。中国上海姉妹都市交流に係る旅費及び支度金が、135,400円×12名=1,624,800円にのぼっている。

- (2) 調査研究に係る経費で旅費及び宿泊費は、霧島市の報酬及び費用弁償等に関する条例及び霧島市職員等の旅費に関する条例の規定を準用しているが、条例にいう費用弁償とは、「普通地方公共団体の議会の議員等が職務の執行等に要した経費を償うため支給される金銭（地方自治法203条3項）をいい、旅費は議会の議決による公務として旅行したときに支払われるものである。

監査委員（会）は、政務調査費を使つての活動を公務と認識し、「霧島市の旅費に関する例規」を根拠に定額支給は何ら問題ないとしているが、政務調査は議会が議決をして行なう公務ではない。

以上によれば、政務調査にかかる旅費・宿泊費は、実費弁償とすべきであり、定額支給による差額は返還すべきである。さらに、日当は政務調査費の支出対象とすべきではない。

- ① ホテルパックによる宿泊費は8,700円である。政務調査費では、14,800円の支給がなされている。その差額支給6,100円が314,700円にのぼっている。
- ② 政務調査は、議員の日常活動の一つであり、政務調査費の対象とできるのは日当以外にかかる経費の実費のみとすべきである。

日当として政務調査費から総額953,000円の支出は、公金の違法な支出にあたる。

3 書籍、資料購入にかかる経費について

- (1) 2会派（公明党霧島市議団を除く）と多くの議員が資料購入費として、一般図書や商業新聞、業界紙、政党機関誌購入に支出している。

会派及び議員に係る政務調査費の使途基準では、資料購入費は「会派及び議員が行な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とされている（霧島市政務調査費施行規則5条・別表第1・第2）。この趣旨に照らせば、資料購入費として支出できる経費としては、議会審議に必要な専門的知識を得るための書籍等の購入に限定されるべきであつて、単に一般教養を高めたり日常的な情報収集活動を行なつたりするための書籍等の購入にまで資料購入費を支出することは疑問である。

さらに、地元新聞を含む新聞購読料の支出は、情報収集の目的を超えており、それに公費をもって支出

することは不適切であり、違法な支出である。

- (2) 2会派(公明党霧島市議団を除く)16名の議員が、商業新聞・業界紙、政党機関誌購読料と書籍名がない購入費などと、総額で577,088円支出している。これは、公金の違法な支出である。

4 広報費・資料作成費として、新風清政クラブを除く2会派、3名の議員が議会だよりを通信費として、政務調査費から全額331,200円を支出している。

- (1) 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」を交付するものであって(地方自治法100条13項、霧島市政務調査費条例1条)、会派活動全般を助成するものではない。この点、全国都道府県議会議長会が平成13年10月16日に作成した「政務調査費の使途の基本的な考え方について」(以下、単に「政務調査費の使途の基本的な考え方について」という)では、「議員が行なう広報には、その内容に照らして大別すれば、①住民の意見を聴取することを目的とするもの、②議会活動の成果等を報告するものの2種類が考えられるが、政務調査活動という観点からは、住民の意見を議会活動に反映させることを目的としたものであるか否かを基本として判断すべきものとする。」との見解が示されている。
- (2) 「政務調査費の使途の基本的な考え方について」でも述べられているとおり、「議員の活動は、議会活動、政党活動、選挙活動等と多彩であり、一つの活動が調査研究活動と他の議員活動の両面を有し、渾然一体となっていることが多く」、特に広報活動については会派及び議員の日常活動としての側面が強い。従って、市民の意思を収集、把握するための手段として広報活動を行なうのであればともかく、それとは無関係な一般的な広報活動にまで政務調査費を支出することを認めるのは、公費によって会派及び議員活動を助成することに他ならず、調査研究の費用等を助成するという政務調査費の趣旨に反すると言わざるを得ない。
- (3) 以上の観点から、広報費・資料作成費として支出できる経費としては、会派及び議員が行なう議会活動及び市政に関する政策等の広報活動のうち、市民の市政に関する意見及び要望を吸収することを目的としたものに要した経費に限定されるべきであって、これとは無関係な広報活動にまで広報費を支出することは、公金の違法な支出である。

5 事務機器の購入について

- (1) 事務機器の購入に政務調査費を充当する場合、調査研究活動に対する有用性が高く、調査研究活動に直接必要であると認められるものに限定されるべきであり、その購入価格についても常識的に判断されるべきである(「政務調査費の使途の基本的な考え方について」及び長野県議会政務調査費マニュアル)。

従って、パソコンやデジタルカメラを政務調査費で支出することが使途基準に違反するとまでは直ちにいけないものの、調査研究活動との関連性が明確でないものや、議員の個人所有となる電化製品購入にあてるとは、政務調査費の趣旨に照らせば違法である。この点、鳥取県議会は、同議会議員の政務調査費に関する監査において、監査委員から「高額な備品、事務用品及び図書に係る支出について支出の目的、内容等が明確にされていないものは、県民の理解を得難いものであるので、議員は、出納簿又は領収書において目的及び内容を明確に記載されたい。」との意見が述べられたことを踏まえ、10万円以上の高額備品の購入については政務調査費の対象としないとの措置を講じることとしており、参考にされるべきである。

- (2) 以上の観点から、政務調査費を充当して購入できる事務機器(パソコン、コピー機等)は、会派が調査研究活動用に購入するものに限る。議員が個人用として購入するもの(パソコン・デジカメ・コピー・ファックス機器等)には充当すべきではない。

新風清政クラブ及び7名の議員が個人所有の電化製品を半額または全額政務調査費から支出している。その額は905,380円にのぼり、違法な公金の支出である。

6 事務所費について

- (1) 事務所費は、「議員が行う調査研究活動のために必要な」事務所の設置、管理に要する経費を支弁するものであって(霧島市政務調査費施行規則5条・別表第1・第2)事務所を調査研究活動以外の活動に利用した場合の経費を政務調査費によって支払うことは許されない。この点、「政務調査費の使途の基本的な考え方について」では、「議員の活動は、議会活動、政党活動、選挙活動等と多彩であり、一つの活動が調査研究活動と他の議員活動の両面を有し、渾然一体となっていることが多く、そのため特に事務所費、人件費等の全額を政務調査費によって支払うことは不相当であり、各活動の実績に応じて按分して支払う必要がある。」との見解が示されている。

事務所は、通常の実務所とは別個の、例えば「政策研究事務所」なる建物を特別に設けるのであれば政

務調査費として納得がいくが、事実上なじみにくい費目である。

(2) 事務用品等の購入を事務所費として支出するべきではない。新風清政クラブを除く2会派、13名の議員が総額で659,670円を政務調査費から事務所費として支出している。これは、違法な公金の支出にあたる。

7 その他の経費として、7名の議員が政務調査で視察に行く自治体へのお礼を、政務調査費を以て15,610円の品物を購入している。調査先のお礼であれば、自費で支出すべきものである。公費を以ての支出は、公金の違法な支出である。

第5 監査請求

原告らは、平成19年8月20日、霧島市監査委員に対し、地方自治法第242条1項に基づき、政務調査費（平成18年度分）について監査請求をしたところ、監査委員は同年10月19日付をもって、上記監査請求を棄却する結果を通知した。

監査結果は、監査請求の対象となった議員の聞き取り調査は行なわず、議会事務局職員から請求人が疑問点及び要改善点として指摘している各項目について、平成19年9月28日付けの弁明書だけとなっている。肝心の請求事実を証明する個別具体的な支出に対する書類の審査や、それらに関する他の書類の審査はなされていない。また、関係者への調査等もなされていない。

さらに、政務調査費のかかる法令等の規定として、類似する制度である政党助成法の第4条をもって、政務調査費支給を「政党助成法」に基づき、政党活動の交付金ととらえ、「政務調査費の使途に制限を設けることは、各議員の自由な意思と信条に基づく政治活動を阻害することが懸念される」と、支出の議員サイドの自由裁量を認めている。

確かに、調査研究活動の内容が公開された場合、議会審議や今後の調査研究活動等に支障を及ぼし、会派及び議員の自由な活動を阻害する虞があるので、これを一般的に公開することについては慎重な検討が必要である。

しかし、調査研究活動として具体的にどのような活動を行ったかが記録されていなければ、政務調査費の使途の適正を確保し、その事後的な検証を可能にするという目的を達成することは不可能である。

従って、調査研究活動を行った場合、会派及び議員には、少なくともその日時、場所、相手方及び参加した議員等の氏名、目的、内容、結果等を記載した書面の作成を義務づけ、必要に応じて調査できるような規定を設けるべきである。

現実の政務調査費の使途を見る限り、「議員の調査研究に資するため必要な経費の一部」を交付するという政務調査費の趣旨に適合しないものが含まれている。政務調査費が会派・議員活動全般を助成するものであって、その使途にも制限がない（いわば会派や議員が自由に使うことのできる歳費の一部である）と議員らが誤解している。

このような現実には、政務調査費の必要性それ自体にも疑問である。

政務調査費については、議員の調査研究活動の基盤の充実を図ることによって市民生活の向上を図ることを目的とするということを改めて認識した上で、その廃止も含めて、政務調査費の必要性や交付金額、使途基準等について抜本的な再検討を行なうことが必要である。

第6 附帯請求算定期間開始日及び利率

霧島市議会政務調査費の交付に関する条例第8条2項で「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20日までに」議長に提出しなければならない旨規定しており、この規定を前提とすれば、政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、議員でなくなった場合を除き、遅くとも収支報告書の提出期限である「(政務調査費の・括弧内代理人注)交付に係る年度の翌年度の4月20日までには、交付を受けた政務調査費の収支を確定させておく必要がある。そして、政務調査費の収支の確定に伴い、必然的に政務調査費の残余の有無及びその額も確定する。従って、政務調査費収支金額の確定は収支報告書の提出時とするのが妥当であるから、附帯請求の始期(算定期間開始日)は収支報告書の提出期限の翌日にあたる4月21日とすべきであるが、本訴においては上記提出期限の翌日以降の本訴状送達の日から請求する。

また、本件会派及び本件議員らは、請求の趣旨第1項乃至第34項記載の各金員を政務調査費の目的外の支出として法律上の原因なくして利得している。よって、附帯請求利率について、本件会派及び本件議員らは霧島市に対し、平成18年度分の政務調査費にかかる違法支出額と同額の不当利得返還義務を負うとともに、これに対する平成19年4月21日(平成18年度の翌年の4月20日の翌日)の後である本訴状送達の

日の翌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い義務を負うこととなる。

第6 結論

以上の次第で原告らは、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、請求の趣旨記載の判決を求め、本訴に及ぶ。

証 拠 方 法

追って提出する

添 付 書 類

1 訴訟委任状 6通

原 告 目 録 (略)