

19(3)19 政務調査費返還履行請求事件

原告 続 博治 外5名

被告 霧島市長前田終止

主張整理案（平成21年3月25日版）

第1 争いのない事実及び証拠により容易に認められる事実（証拠を掲記しない事実は、争いがない。）

1 当事者等

- (1) 原告らは、霧島市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) 公明党市議団及び日本共産党霧島市議団は、霧島市議会の会派であり、権利能力なき社団である。また、新風清政クラブは、霧島市議会の会派であったが、平成19年11月30日に解散した。
- (4) 宮之原稱、有村久行、池田靖、黒木更垂生、木野田恵美子、田代昇子、窪田悟、~~申村幸一~~、山神生人、下深迫孝二、植山利博、山浦安生、上鍋正光、尾崎東記代、塩井川幸生、池田守、細山田為重、脇元敬、松元深、深町四雄、林菌澄夫男、西村新一郎、浦野義仁、徳田芳郎、木場幸一、仮屋国治、今吉歳晴、吉永民治、川畠暁、徳田拓志及び川畑征治は霧島市議会議員である。

2 関連条例等

- (1) 霧島市は、地方自治法100条13項に定める政務調査費に関し、霧島市議会政務調査費の交付に関する条例及び同施行規則（以下「本件条例」、「本件施行規則」という。）を有し、また、~~同市議会の申し合わせとして、~~「政務調査費に関する申合せ事項」という書面（以下「本件申合せ」という。乙5）が作成されているがある（ただし、~~本件申合せが文書化同書面が作成~~

されたのは、平成19年9月28日の全員協議会後である。)

ア 本件条例には、次の各規定がある(乙1)。

第2条 政務調査費は、会派又は議員に対して交付する。

第3条 政務調査費は、毎年4月に12月数分を年1回交付する。(後略)

第4条第1項 会派に対する政務調査費は、基準日における当該会派の所属議員の数に月額3万円を乗じて得た額とする。

第5条第1項 議員(中略)に対する政務調査費は、基準日に在職する議員に対して月額3万円を交付する。

第6条 会派又は議員は、政務調査費を規則で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の必要な経費以外のものに充ててはならない。

第8条第1項 政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者又は議員は、規則で定める様式により、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。)を作成し、議長に提出しなければならない。

第9条第1項 政務調査費の交付を受けた会派又は議員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、当該会派又は議員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を返還しなければならない。

イ 本件施行規則には、次の各規定がある(乙2)。

第5条第1項 本件条例第6条に規定する政務調査費の使途基準は、会派に係るものについては別表第1、議員に係るものについては別表第2に掲げる項目ごとにおおむね右欄に掲げるとおりとする(以下、両別表を併せて「本件使途基準」という)。

同条第2項 別表第1及び別表第2に掲げる旅費については、霧島市

の報酬及び費用弁償等に関する条例（以下「本件報酬費用条例」という。）及び霧島市職員等の旅費に関する条例（以下「本件旅費条例」という。）の規定を準用する。

第6条 政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者又は議員は、収支報告書を提出する際は、領収書等証拠書類の写しを添付しなければならない。

#### 別表第1 会派に係る政務調査費使途基準

（前略）

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）

（中略）

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

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）

（中略）

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，管理に要する経費（事務所の賃借料，維持管理費，備品，事務機器購入，リース代等）

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

#### 別表第2 議員に係る政務調査費使途基準

別表第2の内容は，別表第1の「会派」を「議員」と修正したものと同様である。

ウ 本件申合せには、次の各規定がある（乙5）。

旅費・宿泊費・日当等 本件報酬費用条例及び本件旅費条例を準用する。

資料購入費 新聞・図書購入（調査研究の目的に合致するもの）については領収書及び書名・氏名を明らかにする。

事務所費（備品関係） デジタルカメラ、プリンター、パソコン、ファックス、電子辞書、録音機については、（会派・議員ともに）半額を認める。

領収書について 領収書のあて名は議員名、会派に属する議員は会派名または議員名とし、正規の領収書（5年間保存のため（レジのレシート領収書は消える恐れがあるため不可））を添付する。

その他 政務調査費の執行に当たっては、正当な理由がない限り年度末は避け、年度前半に計画し、その成果を議会審議に生かすよう努力したい。

(2) 霧島市は本件報酬費用条例及び本件旅費条例を有する。

ア 本件報酬費用条例には、次の各規定がある（乙3）。

第2条 非常勤職員の報酬の額は、次の通りとする。

（中略）

同条第4号 議会議員（後略）

第6条 議会の議員（中略）が（中略）公務のため旅行したときは、その旅行について費用弁償を支給する。

同条第2項 前項の費用弁償は、次の区分により支給する。

同条同項第1号 市外に旅行するときは、別表による。

別表（第6条関係）

区分 第2条第1号から第4号までの者

費用弁償額

日当（1日につき） 3000円

宿泊料（1夜につき） 県外 1万4800円

県内 1万3300円

食卓料（1夜につき） 3000円

鉄道費、船賃等 本件旅費条例による市長の鉄道費、船賃等の相当額

（後略）

イ 本件旅費条例には、次の各規定がある（乙4）。

第2条第1項 この条例において、次の各号に掲げる用語の意味は、当該各号に定めるところによる。

同条第1項第1号 職員 市長（後略）をいう。

同条同項第2号 出張 職員が公務のため一時その在勤公所を離れて旅行（中略）することをいう。

第3条第1項 職員が出張し（中略）た場合には、当該職員に対し、旅費を支給する。

第4条第1項 次の各号に掲げる旅行は、当該各号に掲げる区分により、任命権者またはその委任を受けた者（以下「旅行命令権者」という。）の発する旅行命令（中略）によって行わなければならない。

同条同項第1号 前条第1項の規定に該当する旅行 旅行命令

第6条第1項 旅費の種類は、鉄道賃、船賃、航空賃（中略）とする。

同条第2項 鉄道賃は、鉄道旅行について、路程に応じ旅客運賃等により支給する。

同条第3項 船賃は、水路旅行について、路程に応じ旅客運賃等により支給する。

同条第4項 航空賃は、航空旅行について、路程に応じ旅客運賃により支給する。

(3) 霧島市が平成18年度に上記1「当事者等」(3)記載の同市議会の会派及び同(4)記載の同市議会議員に交付した政務調査費は、新風清政クラブにつき396万円、公明党市議団につき108万円、日本共産党霧島市議団につき72万円、各議員につき36万円であった。

### 3 住民監査請求及び本訴提起

(1) 原告らは、平成19年8月20日付けで、霧島市監査委員に対し、平成18年度分の政務調査費のうち下記の本件各支出（一部金額が異なるものを含む）について、監査委員が市長に対し返還請求するよう勧告することを求める住民監査請求を行ったが、平成19年10月19日付けで棄却の決定通知を受けた。

(2) 原告らは、同年11月16日、本件訴訟を提起した。

## 第2 争点1

本件各支出の金額及び不当利得性

(以下、各支出内容の明細は別紙返還請求額一覧参照。別紙返還請求額一覧記載の金額のうち、下線のない部分に該当する支出がなされたことに争いはないが、下線の引かれている部分の金額については、下線の上部に記載されている金額が原告の主張する金額であり、下線の下部に記載されている金額が被告の主張する金額である。また、以下、これらの支出を「本件各支出」といい、個別の支出を「本件支出①」のようにいう。)

### 1 調査旅費（①姉妹都市視察及び②上海視察）

(原告らの主張)

#### (1) 支出内容

① 平成18年4月24日ないし28日の海津市、和気町及び雲仙市視察  
議員 18~~20~~名（新風清政クラブ及び  
公明党市議団からの各1名の参加者を含む） 総額 ~~131万1200~~ 11

8万0080円

② 平成18年11月8日ないし11日の中国上海市視察

議員12名 総額162万4800円

(2) 違法性

ア 本件支出①について

視察に参加した議員~~20名~~中19名が同一内容の計画書と報告書を提出している上、その内容からすれば、表敬訪問（意見交換）及び各議会議員等との交流が主な目的である。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。

イ 本件支出②について

調査報告書には、上海の見聞及び関係者との意見交換との記載があるが、主な目的は初日の歓迎晩餐会、翌日の藤公園見学、嘉定区役所での歓迎昼食会であり、調査の目的が明確でない上、調査先からの詳細な説明、資料提供等がなされた形跡や、どのような質疑応答があったかも不明であり、具体的な霧島市の観光客誘致に関する調査結果及び問題意識は全く示されていない。

また、研修報告書は議員連盟での同一報告書となっており、調査によって得られた成果については具体的な記述がない。

さらに、京セラ上海工場の視察が、霧島市政とどのように関連があり、政策課題が何であったのか不明であり、その後行政機関への働きかけや政策立案には反映された形跡も一切見受けられない。

よって、これは議員の有志からなる観光議員連盟による観光目的の表敬訪問である（なお、上海市は霧島市との間で姉妹都市契約を締結していないが、同市は今後同契約を締結しようとしている。）。

ウ 本件支出①②ともに、姉妹都市契約等にかかる交流は政務調査の対象とするべきではなく、公金の違法な支出であるし、これだけの人数が調査に

参加する必要性及び成果があったとはいえない。

また、本件支出①については、~~新風清政クラブ及び~~公明党市議団から各1名~~ずつ~~が~~両~~回会派に支給された政務調査費を利用して視察に参加しているところ、会派に支給された政務調査費を個人が使用している点も違法である。

(被告の主張)

- (1) 支出内容 認める。
- (2) 違法性

ア 本件支出①について

国分市は、薩摩義士による木曾川の宝暦治水工事が行われた海津市との間で、海津市民の薩摩義士に対する「報恩感謝」の気風と、薩摩義士が残した業績に学び、市民としての自覚と郷土建設への意欲を高めることを目的として、市民代表を派遣するなどの姉妹都市交流を行ってきている。

牧園町は、平安時代に和気清麻呂が流された土地で、地元では清麻呂の功績をたたえ、和気神社を建立して崇めてきたが、清麻呂の出身地である岡山県和気町から平成11年に藤の幼木100本を贈呈されたのを契機に、全国各地から集めた藤を植栽して藤公園を整備し、和気町と姉妹都市として交流してきた。

牧園町と霧島町は、雲仙市との間で、ともに国立公園に指定された代表的な観光地であることを縁に観光姉妹町として交流してきた。

霧島市は、国分市、牧園町、霧島町など旧1市6町が合併して成立したところ、合併後も、上記各市町との姉妹都市盟約の継続が確認され、雲仙市とは姉妹盟約締結を行うことになったが、議員20名がこの機会に各交流都市を視察し、これまでの交流の経緯、内容等を確認するとともに、海津市においては施設見学や行事参加を通じて海津市の取り組みを調査し、和気市、雲仙市では各議会議員等との意見交換を通じて観光への取り組み

のほか、市政、町政全般についての調査を行い、雲仙普賢岳の火砕流災害についても調査した。各市の視察を行ったもので、単に式典に参加し、表敬訪問をしたものではない。

なお、複数の議員が視察に参加した場合に、参加者が合意の上で同一の計画書及び報告書を提出したとしても、これらの書面は研修を実施したことを外形的に報告するものであるから、問題はない。

また、会派が所属議員の中から1名を選んで視察に参加させたのであれば、それは会派からの派遣であるから、その者が会派に支給された政務調査費を使用して視察に参加しても違法ではない。

#### イ 本件支出②について

霧島市は市内に鹿児島国際空港を抱え、同空港からは上海、ソウルに国際定期便が運行されていることから、世界に開く観光都市をキャッチフレーズとして街づくりを進めており、また、霧島市内にある株式会社京セラは、上海にも工場を持っている。

中国との人的物的交流が拡大している中で、中国の経済的発展の中心である上海に霧島市を売り込み、観光誘致等を図ることは観光立市を目指す霧島市の課題のひとつであり、上海の状況を検分し、関係者との意見交換の機会を持つ中で、姉妹都市盟約や観光客誘致に関する調査を行ったもので、その旅費は調査研究活動のための経費として政務調査費から支出できるものである。

### 2 ③調査旅費（旅費及び宿泊費）

（原告らの主張）

#### (1) 支出内容

旅費及び宿泊費についての現金出納簿及び内訳書と実際の領収書との差額

2会派及び議員~~20~~19名 総額3千0万~~4千~~

8600円

(2) 違法性

本件用途基準について本件施行規則が準用している本件報酬費用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。

政務調査は議会が議決をして行う公務ではないから、政務調査に係る旅費及び宿泊費は実費弁償とすべきであり、定額支給による差額分は返還すべきである。

宿泊を伴う旅費等については、客観的な宿泊の事実及び支払を立証する宿泊先の領収書の添付を求めている上、領収書のほとんどが一括領収書であり、ホテルパック料金となっている。

~~また、窪田悟の分については、ホテルの領収書がないため、政務調査費からの支出は認められない。~~

(被告の主張)

(1) 支出内容 認める。

(2) 違法性

議員が調査研究のために市外に赴いた際に、その旅費を政務調査費から支出できることは当然であるが、旅費の算出について、一定の基準による定額にするか、実額にするかは、各自治体でいずれかを定めることができる。

本件用途基準は、政務調査費を研修や調査のための旅費として使用できるものと定めており、本件施行規則第5条第2項は、旅費については本件報酬費用条例及び本件旅費条例の規定を準用するものとしており、宿泊費、日当等について定額で算出している。準用の趣旨は、定額で算定すること及び金額等を両条例にならうということである。なお、被告においては、議員や職員がホテルパックを利用した場合、航空運賃をそのパック料金から一泊当たり8700円を控除した金額とみなし、宿泊費を本件報酬費用条例に規定さ

れた金額とみなして支給している（一人につき、パック料金－（8700円×泊数）＋（本件報酬費用条例規定の一泊当たりの宿泊料金×泊数）の式により算定した金額を支給することとなる）。

政務調査は議員の公務そのものではないが、議員活動に資するために行うもので、公務に準ずるものといえる。

### 3 ④調査旅費（日当）

（原告らの主張）

#### (1) 支出内容

日当 3会派及び議員~~30~~29名 総額9~~万~~2万2800円

#### (2) 違法性

上記2と同様に、政務調査は議会が議決して行う公務ではなく、議員の日常活動の一つであり、日当は政務調査費の対象とすべきではない。政務調査費の対象とできるのは日当以外の経費のみとすべきである。

議員1名につき日当1日3000円が支給されているが、上記2の差額だけでも旅行中の諸経費等に充当して余る額である。

（被告の主張）

#### (1) 支出内容 認める。

#### (2) 違法性

ここでいう日当は報酬ではなく、旅行中の昼食費等旅行に伴う諸経費及び目的地内を巡回する場合の交通費等をまかなうための旅費である。旅費の算定を定額による場合、上記日当を加えて算定することができる。

### 4 ⑤資料購入費

（原告らの主張）

#### (1) 支出内容

商業新聞、業界紙、政党機関紙購読料及び書籍名の記載がない購入費

2会派及び議員17名 総額57万7088円

(内 深町四雄の支出額 2万0890円)

(2) 違法性

本件用途基準の趣旨に照らせば、資料購入費として支出できる経費は、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って、単に一般教養を高めたり日常的な情報収集活動を行っ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許されない。

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違法である。

業界の動きや有識者の意見等々からの情報収集についてはその必要性を認めるが、国語辞典や広辞苑、薩摩義士伝、小六法、議員必携等の購入は、政務調査費の目的外支出である。

また、新風清政クラブ、日本共産党霧島市議団、池田守及び西村新一郎の分については、領収書に書籍名がないから、政務調査費からの支出は認められない。

(被告の主張)

(1) 支出内容

深町四雄の支出額は2万0840円であり、総額は56万0458円である。

(2) 違法性

本件用途基準に定める資料購入費の内容は、議会審議に必要な専門的知識を得るための書籍の購入に限定されるものではなく、各地での種々の行事や活動への取り組み、業界の動き、制度に対する各層、有識者の意見等々について、広く情報収集を図ることも議員の調査研究に資するものであり、このために地元新聞を含む一般紙、業界紙、政党機関紙などを購入することは、政務調査費の目的に適するものである。

書籍名のない領収書は、「地方自治小六法」，「議員必携」の購入であった。

5 ⑥広報費

(原告らの主張)

(1) 支出内容

「議会だより」を「通信費」として計上した支出

2会派及び議員3名 総額33万1200円

(2) 違法性

ア 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，本件条例1条），会派活動全般を助成するものではない。

議員の活動は，議員活動，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いが，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。したがって，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。

以上の観点から，広報費として支出できる経費は，会派及び議員が行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する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。

イ 被告の下記イの主張内容は議員の日常活動であるところ，そもそも政務調査費は議員や会派の日常活動を助成するものではない。議会だよりを発

行している会派及び議員のほとんどが、自らの議会の一般質問や議会の動きを記載しており、政務調査費を支出して調査研究した内容の報告は一切されていない。

(被告の主張)

(1) 支出内容 認める。

(2) 違法性

ア 本件用途基準によれば議会だよりの発行費用も広報費として認められる。

イ 議員の調査研究に資するために市民の意見、意向を収集し把握することが常に必要であるが、これにはまず、市の施策や議会の活動、議員の活動などを広報し、これに対する自らの意見を述べて、これに対する市民の意見を求め、あるいは市民から寄せられる反応として得られるものであるから、議会だよりを発行することも政務調査費の目的に沿うものである。

6 ⑦事務所費（個人用電化製品）

(原告らの主張)

(1) 支出内容

個人所有の電化製品の半額又は全額を支出

1 会派及び議員 7 名 総額 8 7 万 8 4 8 0 円

(内 窪田悟の支出額 3 万 6 0 0 0 円)

(2) 違法性

会派が調査研究活動用に購入する事務機器については政務調査費を充当してもよいが、議員が個人として購入するもの及び調査研究活動との関連性が明確でないものには充当すべきでない。新風清政クラブが購入した電化製品は、すべて所属議員の自宅に持ち帰られていることから、これらが会派の調査研究活動用に購入されたものとは認められない。

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。\_\_

なお、本件支出⑦が行われた時点では本件申合せは存在しておらず、本件申合せと同内容の申合せに従った運用が行われていたこともない。後に本件申合せが作成されたとしても、それが遡及的に適用されることはない。

また、窪田悟の分については、領収書に内訳の記載がないから、政務調査費からの支出は認められない。

(被告の主張)

(1) 支出内容

窪田悟の支出額は2万4000円であり、総額は本件支出⑧と併せて150万5410円である。

(2) 違法性

今日では、パソコン、デジカメ、コピー、ファックスなどは一般的に使用されている事務機器であって、これらは調査研究活動の記録、保管、報告書作成などに使用されるものであり、調査研究費として認められているものである。このことは会派のみでなく、議員の活動においても同じである。

ただし、議員の場合、個人的な使用もありうることから、本件申合せにより、機器購入費は2分の1を自己負担としている（なお、本件申合せが文書化される前である平成18年2月1日の本件条例施行当初から、同内容の申合せに従った運用を行っていた。）。

また、別途調査研究用の事務所を設けなくとも、調査研究活動は日常使用している事務所において日常業務と平行して行われるのであって、そこでの調査研究活動に使用される事務機器の購入費用等は政務調査費から支出できるものである。

さらに、各会派の事務所は存在していないため、各会派に属する議員らが議員活動を行う場所は同人らの自宅であるから、各会派所有の電化製品を同人らの自宅を使用するのはやむを得ないことである。

7 ⑧事務所費（事務所費）

（原告らの主張）

(1) 支出内容

事務用品等の購入についての支出

2会派及び議員13 総額63万8930円

(2) 違法性

本件用途基準からすれば、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。

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適當である。

ほとんどの会派及び議員が事務所費としてコピー代、用紙代、事務用品代などを支出しているが、これらは、議員の日常活動一般に係わる経費であり、政務調査費から支出されるものではない。

（被告の主張）

(1) 支出内容

総額は本件支出⑦と併せて150万5410円である。

(2) 違法性

本件用途基準によれば、コピー代、用紙代、事務用品代などの支出が認められている。

上記6「被告の主張」(2)と同様。

8 ⑨その他の経費（調査先お礼）

（原告らの主張）

(1) 支出内容

視察先自治体へのお礼として支出

議員4名 総額8920円

(2) 違法性

会派や議員による視察は公務ではないから、土産代は政務調査費の目的外支出である。しかも、別紙返還請求一覧によれば、視察先は2カ所であるにもかかわらず、視察に参加した全員の議員が同じ土産を持参していることになり、不自然である。

(被告の主張)

(1) 支出内容 認める。

(2) 違法性

政務調査のため他の自治体に出向く際、お礼として土産を持参したものであるが、訪問先の職員が時間を割いて説明してくれることに対する謝礼の意味を持つものであり、単に個人的な交際のための支出ではないから、政務調査費から支出できるものである。

第3 争点2

市長が新風清政クラブに対し不当利得返還請求をすることの可否

(原告らの主張)

- 1 法人が解散手続に入った場合、その権利能力は清算の範囲内に限定されるものの、法人は存続するところ、新風清政クラブは、霧島市議会の会派であって権利能力なき社団であったから、解散した場合でも、本件条例上の一定の義務を負担しており、その義務の履行が終了して清算が終了するまでは団体として存続するものである。
- 2 そして、その義務は同クラブの総有財産を引き当てとして、同クラブの所属議員全員に一個の義務として総有的に帰属するものであるから、被告市長が同クラブに対して不当利得返還請求をすることも認められる。

(被告の主張)

原告の主張のうち1については認めるが、2については争う。

以上＝