訴　　状

平成１９年6月6日

仙台地方裁判所　民事部　御中

原告訴訟代理人

弁護士　　坂　野　智　憲

同　　十　河　　弘

同　　千　葉　晃　平

同　　山　田　いずみ

同　　三　浦　じゅん

当事者の表示　　別紙当事者目録記載のとおり

海外視察違法公金支出金返還請求事件

訴　　額　　金　　１６０万円

貼用印紙額　　金　　1万３０００円

請求の趣旨

１　被告は、佐々木両道に対し、金９９万９１００円を支払うよう請求せよ。

２　被告は、岡征男に対し、金９９万９１００円を支払うよう請求せよ。

３　被告は、植田耕資に対し、金９９万９１００円を支払うよう請求せよ。

４　被告は、山口津世子に対し、金９９万９１００円を支払うよう請求せよ。

５　被告は、嶋中貴志に対し、金９９万９１００円を支払うよう請求せよ。

６　被告は、池田友信に対し、金９９万９８４０円を支払うよう請求せよ。

７　被告は、屋代光一に対し、金９９万９８４０円を支払うよう請求せよ。

８　被告は、佐藤わか子に対し、金９９万９８４０円を支払うよう請求せよ。

９　被告は、岡本あき子に対し、金９９万９８４０円を支払うよう請求せよ。

10　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　本件訴訟の意義

全国的に議員特権に対する批判が強まる中、政務調査費、費用弁償、海外視察についての見直しが各地で行われている。海外視察については既に８県議会、２政令指定都市、１９特別市、９県庁所在市が予算の廃止ないし凍結をしている。

海外視察の実態を示す一例をあげれば、平成１５年１１月には東京都議会議員６名が総額７８３万円もの費用をかけて７日間のヨーロッパ視察を行った。同月埼玉県議会議員６名が総額８４１万円をかけて９日間のアジア視察を行った。この二つの視察に密かに同行（尾行）したテレビ局の取材チームがその一部始終を取材し、その実態が全く視察の体をなしていない単なる観光であるこ

とがテレビ放映された。埼玉県議会議員の場合には買春の疑惑が濃厚であるとまで報じられ、埼玉県議会は同年１２月１９日に「海外行政視察に係る関係議員に自戒反省を求める決議」なる前代未聞の決議をし、その後海外視察は自粛されている。

地方自治において議会に期待されている役割は、条例制定と共に自治体執行部の行政が適正に行われているかどうかを不断に監視し、違法不当な執行があればそれを指摘して是正するというものである。地方自治法はそのために議会に対して様々な権限を与えている。しかしいかに権限を有していようとも肝心の議員自身にそれを行使して行政の適正さを監視しようという意思がなければ正に猫に小判である。かつて宮城県においてはカラ出張、カラ懇談によって作った裏金による官官接待が横行していた。しかしその是正に県議会は全く無力であった。仙台市においては巨額の赤字が必至の地下鉄東西線建設について、議会は全く見直しの動きを見せていない。現在の議会は行政の監視なかんずく財政の健全化、税金の無駄遣いの是正という点では機能不全の状態にあると言わねばならない。

その理由の一つは議員特権の存在である。民間企業で単に「時代に即応した国際的な知識、資質を涵養すること」を主目的として社員を１００万円から１２０万円もかけて海外に行かせるところがあるであろうか。行政機関の職員であってもそのようなことは許されていない。それがどうして議員だけに特権的に許されるのであろうか。現在のように海外旅行の特権を付与され、歳費以外に調査と名前さえ付ければ自由に使える巨額の政務調査費を与えられ、費用弁償と称して議会に出席する都度日当までもらえるという現状では、議会に税金の無駄遣いの監視など望むべくもない。長年問題視されながら政務調査費の改革を長期間放置ないしお手盛りの条例、規則を制定するような議会には、残念ながら議会自身での見直しは期待できない。司法による是正が必要不可欠である。

本件訴訟の意義は、かような議員特権を是正し、議会に真に地方行財政の監視機能を取り戻させることにある。

なお仙台市議会では、平成１６年度から平成１８年度の３年間に議員４８名が９回に渡って海外視察を行い、総額４７５０万１２１７円が費用弁償として支出された。本訴訟で返還を求めているのはそのうちの２回（９名）の海外視察分のみである。これは審理の促進を図りできるだけ早期に判決を得て、議員海外視察制度の抜本的改善を実現する観点から、敢えて特に違法性が顕著であると考えられるものに絞ったからである。原告は、これ以外の海外視察も全て本件提訴分と五十歩百歩であって、違法なものと考えている。

第２　当事者

１　原告は国及び地方公共団体などの不正、不当な行為を監視し、これを是正することを目的とする権利能力なき社団である。

２　被告は仙台市長であり、地方自治法２４２条の２第１項４号の執行機関として、仙台市が被った損害ないし損失について、損害賠償請求ないし不当利得返還請求をすべき義務を有する者である。

第３　海外視察の制度趣旨

１　地方自治法１００条第１２項は「議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のためその他議会において必要があると認めるときは、会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができる」とする。平成１４年に同項が追加される以前から議員の海外視察は行われていたが、現在はこれが地方議会議員の海外視察の根拠規定である。

地方自治法は、「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため必要があると認めるとき」に派遣することができるとしているのである。「その他必要があるとき」も付け加えられているが、それは議案の審査又は当

該普通地方公共団体の事務に関する調査に準じたものでなければならない。当該地方公共団体の事務に直接関係する国際会議への出席などがそれに当たりうる。つまり海外視察は、議会が必要だと考えさえすればどんな目的でも派遣しうるというものではなく、あくまで基本的には「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため必要があるとき」に限って派遣することができるのである。

この点地方自治法に明文の規定が置かれる前には、視察旅行には具体的な案件に関する調査として行われる場合と、一般的な視察研修旅行が行われる場合があるとされ、後者の場合には普通地方公共団体の施策等についての見聞を広めることを目的とするものも含まれるとされていた。しかし地方自治法は上記のとおり目的を限定しているのであって、単に海外での見聞を広めること、国際的な知識・資質を涵養することを目的とする一般的な海外視察研修旅行は許されないと解すべきである。

2　仙台市議会の「仙台市議会議員海外出張要綱」では、第２条の出張目的として「海外出張は、議員が海外における行政事情、その他市政に関する必要な事項の視察調査を行い、市政課題の解決に資するとともに、時代に即応した国際的な知識・資質を涵養し、海外諸都市との友好親善関係を促進することを通して、市政発展に寄与することを目的とする」と定める。これだけだとあたかも「時代に即応した国際的な知識・資質を涵養し、海外諸都市との友好親善関係を促進すること」を目的とした海外視察も可能なように読めなくもない。しかし、同要綱第８条により定められた運用方針では、視察目的を明確化すること、要綱第３条に定める基本計画には視察目的（視察しようとする施策又は施設等）を必ず定めるとともに実施計画には基本計画で定めたもののほか調査事項（調査先の名称及び調査事項）を必ず定めるものとしている。従って海外視察は単に「時代に即応した国際的な知識・資質を涵養し、海外諸都市との友好親善関係を促進すること」を目的とするものであってはならず、「市政に関する

必要な事項の視察調査を行い、市政課題の解決に資する」ものでなければならないとされているのである。

3　具体的にどのような場合に「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため必要があるとき」に該当するかについては、その必要性判断について議会に一定の裁量があることは否定できない。しかしその裁量は当該海外視察が「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため」であることを前提に、そのために海外視察の必要性があるかどうかという意味での裁量であって、「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため」以外の目的での海外視察を許容するものではない。

第４　海外視察が許容される要件

1　第１に 海外視察は「議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため」に認められるものである以上、具体的な審査すべき議案又は宮城県の事務に関して調査を要する事項（以下両者を併せて調査対象事項という）が存在しなければならない。

第２に多額の費用をかけてわざわざ海外まで視察に出かけるのであるから、調査対象事項について効果的な調査をなしうるよう、訪問先のアポイントメントをとることをはじめ十分な事前準備がなされる必要がある。

第３に効果的な調査がなされたと言えるためには、現地において調査対象事項についての資料収集、関係者からの聞き取り、聞き取り結果の記録がなされなければならない。

第４に何のために調査対象事項の調査をするかといえば、それは正に仙台市が抱える市政の課題を解決するためであるから、調査結果については海外視察報告書に十分な記載がなされ、また市政への政策提言などに活用されなければならない。

第５に地方自治法２条第１４項は、「地方公共団体は、その事務を処理する

に当たっては、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」としている。前記仙台市議会の運用方針でも「実施計画を定めるにあたっては、視察のテーマ、行程及び経費節減に努めた資金計画等も含めた内容について十分に検討するものとする」とされている。この観点からは、海外視察の費用が目的・効果との関係で著しく高額でないことが要求される。

第６に海外視察の場合は海外にいるだけで多額の滞在経費がかかるという特殊性がある。そしてそもそも海外視察は調査対象事項についての調査のために認められるものであるから、移動日や視察先の都合の関係でどうしても空いてしまうという時間を除き観光が組み込まれてはならない。

以上の要件を満たして初めて海外視察は認められるべきで、上記の要件の一つを欠いてもその海外視察は違法となる。

2　ちなみに原告は仙台市監査委員に対してなしたのと同時に、宮城県監査委員に対しても県議会議員の海外視察に関して監査請求を行った。県の監査委員は、原告の行った住民監査請求に係る監査結果の付言―議会に対する要望―の中で、次のように述べている。

議員の海外視察は、法第１００条第１２項の規定に基づき、議会の議決を経て、議会において派遣するものである。したがって、派遣の成果は、議会に帰属するものであって、議員全員が共有するものでなければならず、派遣された議員個人が「見識を深めた」、「調査研究に役立った」等にとどまるものであってはならない。派遣の成果を挙げるためには、調査先の選択やアポイントメントの取得及び事前研修等必要な準備を早くから行い、現地においては、視察、資料収集、関係機関及び関係者からの聴き取り等の調査やその記録を丹念に行い、帰国後、それらの内容を海外視察報告書に詳細に取りまとめるとともに、県政への政策提言等に積極的に活用することが必要である。この場合において、「最少の経費で最大の効果を挙げる」という法第２条第１４項の趣旨も考慮されなければならないことはいうまでもない。

第５　本件海外視察の具体的な検討１

イスタンブール・カイロ・アテネ海外視察（平成１８年５月２日～５月１０日）の違法性

この海外視察は当時の仙台市議会議員佐々木両道、同岡征男、同植田耕資、同山口津世子、同嶋中貴志が行い、各議員に対し、それぞれ９９万９１００円が費用弁償として支払われた。

１　視察ではなく観光旅行

本視察は，（ａ）歴史ある都市の都市計画調査，（ｂ）文化行政調査，（ｃ）義務教育の実態調査，を視察目的として，イスタンブール市，カイロ市及びアテネ市に９日間の視察を行ったものとされる。しかし，下記のとおり，その実質はまさに観光旅行であり，海底トンネル視察や学校視察は主たる観光目的をごまかすための「隠れ蓑」と言わざるを得ない。

（１）日程の多くに観光的要素が盛り込まれている

本視察で報告のある観光地は，アヤソフィア博物館（イスタンブール），アズハルパーク（エジプト），ギザのピラミッド，エジプト考古学博物館，アテネ考古学博物館であり，アヤソフィア博物館，アズハルパーク，ギザのピラミッド，アテネ考古学博物館はそれぞれ半日，エジプト考古学博物館では丸１日が日程に当てられている。移動時間を除く実質視察４日半のうち，実に３日がこれら観光地の視察なのである。

（２）その他の観光の存在もうかがわせる

日程表によれば５月３日午後はアヤソフィア博物館のみの視察とされており，報告書にもそのような記載がある。ところが，同博物館の見学所要時間は約１時間から２時間とされている（大手旅行会社ＪＴＢの観光地情報）。そうすると，常識から考えて，同日午後はイスタンブールの市内観光も実施されたと思われる。ちなみに，平成１８年４月１４日付の名鉄観光作成の旅

行行程表には，「トプカプ宮殿，ブルーモスク，グランバザール」の観光地が記載されていた。

また，５月７日はカイロからアテネへの移動日とされているが，アテネのホテル着は１３時３５分が予定されている。しかし，その後の視察先はまったく予定されておらず，かつ，報告書にも何らの記載はない。同日午後，アテネで観光をしている疑いがある。ちなみに，平成１８年４月１４日付の名鉄観光作成の旅行行程表には，「スニオン岬」（アテネから車で１時間半程の風光明媚な岬）という観光地が記載されていた。

（３）視察先が仙台市政と関連を有しない

監査結果において監査委員は，「本視察の目的である（ａ）歴史ある都市の都市計画調査，（ｂ）文化行政調査，（ｃ）義務教育の実態調査，はいずれも地方公共団体における一般的な行政課題と認められるものであり，その目的自体を不合理なものと言うことはできず，具体的な視察先をみても，おおむね視察目的に沿った内容となっている」などと述べている。しかし，これは完全な誤りである。そもそも，一般的な行政課題と共通するから仙台市議の海外視察の目的としてよいということにはならない。仙台市政において，当該行政課題が具体的にどのように存在するのか，それを解決するために当該地を視察することがどのように有益なのかがきちんと説明されなければならない。しかるに，本視察においては，海底トンネル工事やゴミ埋立地利用の公園がどのように仙台市政に役立つのか不明であるし，中進国の義務教育の実態（この文言は海外視察報告書に記載されている）を見てどう役立つのかははなはだ疑問である。視察地を見る限り，仙台市政との関連性を見いだし難い。しかも，この点について，代表者会議や議会で議論された形跡はない。結局，視察目的は単なる大義名分に過ぎず，観光目的をごまかすための「隠れ蓑」と言うべきである。

２　事前の調査すらなく，アポイントメントも少なすぎる

（１）事前の調査すらない

ゴールデンウイーク中のハイシーズンに，多額の税金を投入して議員５名もが９日間も「海外視察」をするのであるから，視察先の事前調査は不可欠である。しかるに，参加議員が事前調査を行った形跡は皆無である。

（２）アポイントメントも少なすぎる

視察先にアポイントメントをとったのは，海底トンネル視察（大成建設）と学校２箇所，アズハルパークだけである（監査結果３７頁参照）。アヤソフィア博物館，ギザのピラミッド，エジプト考古学博物館，アテネ考古学博物館にはアポイントメントなしで，一般の観光客と同等の見学をしただけである。

３　現地における視察資料収集，関係者からの聞き取りも不十分である

現地において，視察資料の収集と関係者からの聞き取りがうかがえるのは，海底トンネル視察（大成建設）と学校２箇所，アズハルパークだけである（海外視察報告書参照）。その他のアヤソフィア博物館，ギザのピラミッド，エジプト考古学博物館，アテネ考古学博物館での資料収集や聞き取りはまったく不明である。本視察では，一応，視察目的として「（ｂ）文化行政調査」を掲げて博物館巡りをしているが，その実質は「観光旅行」と区別困難なのである。

４　海外視察報告書の記載内容も希薄である

海外視察報告書の記載内容についても希薄と言わざるを得ない。単に聴取内容を記載したり，感想や独自の見解を披露するにとどまっており，視察結果のどこを仙台市政に役立てるのか，そのためにどうするのかについて何らの言及はない。

加えて，ギザのピラミッド視察の事実を隠蔽するかのごとく巧妙に省略しているし，上記のとおり，５月３日午後の後半の視察先や５月７日１３時３５分以降の行動についても，何らの記載がない。

このような報告書の体裁・内容からしても，真の目的は観光であったと言わ

ざるを得ない。

5　仙台市政に何ら役立っていない

その結果，（ａ）歴史ある都市の都市計画調査，（ｂ）文化行政調査，（ｃ）義務教育の実態調査の各結果は，現時点までに仙台市政に何ら役立っていない。また，将来役立つ見通しもない。上記のとおり，真の目的は単なる観光であるから，無駄遣いに終わったことは当然なのである。もし，費用対効果を説明できる成果があったというなら，被告もしくは視察者において明確に示すべきである。

6　小括

以上より，本視察の実質が観光旅行であったことは明白であり，本視察に要した費用は全額違法支出である。

第６　本件海外視察の具体的な検討２

ジェノバ・ローマ海外視察（平成１８年１０月２４日～１０月３１日）の違法性

この海外視察は当時の仙台市議会議員池田友信、同屋代光一、同佐藤わか子、同岡本あき子が行ったもので、各議員に対し、それぞれ９９万９８４０円が費用弁償として支払われた。

1　観光旅行の要素を巧みに取り入れている

本視察は，（ａ）歴史的国際交流調査，（ｂ）バチカン市国との交流窓口調査，（ｃ）仙台カップへのイタリアチーム派遣要請，（ｄ）2002ワールドカップ来仙イタリア選手の足型取り要請，を目的として，ジェノバ・ローマに８日間の視察を行ったものとされる。しかし，下記のとおり，その実質は単なる観光旅行と国際交流であり，「調査」ではない。また，上記目的については合理性に疑問もあり，結局観光目的をごまかすための「隠れ蓑」として機能している。

（１）日程の多くに観光的要素が盛り込まれている

本視察で報告のある観光地は，ジェノバの旧市街地区（世界遺産），キヨッソーネ東洋美術館，王宮，カステルガンドルフォの夏の離宮，サンピエトロ大聖堂，バチカン美術館，ボルゲーゼ美術館，であり，相当の日程が当てられている。ジェノバの旧市街地区（世界遺産），キヨッソーネ東洋美術館，王宮は１０月２５日の午後，ジェノバ市役所訪問の後に当てられている。カステルガンドルフォの夏の離宮は，２６日午後のバチカン市国訪問の際に当てられている。サンピエトロ大聖堂，バチカン美術館は２８日の午前中に当てられている。ボルゲーゼ美術館は同日午後に当てられている。移動時間を除く実質視察４日のうち，実に３日間がこれら視察に当てられているのである。

（２）その他の観光の存在もうかがわせる

日程表によれば１０月２７日午前はイタリアサッカー協会でイタリアチーム４選手の足型取りの要請が行われているが，午後の日程が明らかでない。海外出張報告書によっても判然としない。同日午後はローマ観光をした疑いがある。また，２８日午後にはボルゲーゼ美術館を視察したとされるが，同美術館の所要時間は通常１時間程度である。館長から説明を受けたとしても，その後，ローマ観光をした疑いがある。しかも，２９日（日）は全日「自主研修」とされており，どのような「自主研修」が行われたかまったく明らかでなく，報告書にも記載はない。

これらを考え合わせると，観光のついでに国際交流を行ってきただけと評価される。

（３）仙台市政との関連が希薄である

監査結果において監査委員は，「（ａ）歴史的国際交流調査，（ｂ）バチカン市国との交流窓口調査，（ｄ）2002ワールドカップ来仙イタリア選手の足型取り要請，はいずれも国際交流に関する本市特有の行政課題と認められ

るものであり，直ちに目的自体が不合理なものとは言い難い」などと述べている。しかし，そもそも，本視察においては，（ａ）歴史的国際交流調査，（ｂ）バチカン市国との交流窓口調査，がどのように仙台市政に役立つのか不明であるし，それを調査して何をしたいのか，具体的な獲得目標がまったく不明である。（ｃ）仙台カップへのイタリアチーム派遣要請，（ｄ）2002ワールドカップ来仙イタリア選手の足型取り要請，は目的がはっきりしているものの，これだけのために議員４名（当初の計画では５名）が渡航する意義・費用対効果も不明である。

むしろ，前記の旅行実態を全体として評価するならば，（ｃ）（ｄ）の目的を口実に観光旅行を楽しんだと言うべきである。

2　事前の調査すらなく，アポイントメントも十分でない

（１）事前の調査すらない

多額の税金を投入して議員４名（当初の計画では５名）もが８日間も「海外視察」をするのであるから，視察先の事前調査は不可欠である。しかるに，参加議員が事前調査を行った形跡は皆無である。

（２）アポイントメントも十分でない

監査委員は，訪問先に対して事前に訪問予定を伝えて相手方に対応を要請していたと指摘する。しかし，「出発直前から出発後も先方との日程調整に大変苦労した」（海外出張報告書２３頁２行目）と池田友信団長が告白しているとおり，事前調整がほとんどなされていなかったことがうかがわれる。それを裏付けるのが，日程の変更である。平成１８年１１月２日付の近畿日本ツーリストの行程表と海外出張報告書の行程表とは大きく異なっている。

また，王宮，サンピエトロ大聖堂，バチカン美術館，ボルゲーゼ美術館，などについては，アポイントメントなしだと思われる。これらの場所では，一般の観光客と同等の見学をしただけである。

3　現地における視察資料収集，関係者からの聞き取りも不十分である

現地において，視察資料の収集と関係者との意見交換がうかがえるのは，ジェノバ市役所訪問，キヨッソーネ東洋美術館，カステルガンドルフォ市役所，夏の離宮，イタリアサッカー協会，である。その余の王宮，サンピエトロ大聖堂，バチカン美術館，ボルゲーゼ美術館，などについては，何らの形跡がない。

4　海外視察報告書の記載内容も希薄である

海外視察報告書の記載内容についても希薄と言わざるを得ない。報告書自体は２３頁あり，写真も添えられているが，訪問地の概要や特徴を観光パンフレットから引き写したと思われる記述が８頁余りある。また，単に聴取内容を記載したり，感想や漠然とした課題を披露するにとどまっており，視察結果のどこを仙台市政に役立てるのか，そのためにどうするのかについて何らの言及はない。

加えて，観光旅行と指摘を受けるおそれのある視察先（サンピエトロ大聖堂，バチカン美術館など）を隠蔽するかのごとく巧妙に省略しているし，上記のとおり，１０月２７日午後の視察先や２８日午後のボルゲーゼ美術館視察後の日程や，２９日（日）の「自主研修」を記載せず隠している。

このような報告書の体裁・内容からしても，観光のついでに国際交流をしてきたと言わざるを得ない。

池田友信団長は，「当初の目的は１００％果たせたと思う」（海外出張報告書２３頁２行目）と記載しているが，極めて独善的な自画自賛であり，強く批判されるべきである。

5　仙台市政に何ら役立っていない

その結果，本視察の結果は，現時点までに仙台市政に何ら役立っていない。（ａ）歴史的国際交流調査，（ｂ）バチカン市国との交流窓口調査，という目的がそもそも真に仙台市政の課題であるかどうかを吟味していないから，この結果は当然である。

また，（ｃ）仙台カップへのイタリアチーム派遣要請，（ｄ）2002ワールド

カップ来仙イタリア選手の足型取り要請についても，現時点で効果を上げたことは確認されていない。

6　小括

以上より，本視察の主たる目的と実質は観光であり，「調査」ではないから，本視察に要した費用は全額違法支出である。

第７　監査請求

1　原告は、平成１９年３月８日、仙台市監査委員に対し地方自治法２４２条第１項により住民監査請求をした。同監査委員は同年５月７日住民監査請求を却下ないし棄却した。

第８　結論

よって、佐々木両道らは、仙台市に対し、それぞれ不当利得を返還する責任があるところ、被告は同人らに対し不当利得返還請求をすべきなのにこれを怠っているので、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て本訴に及んだ次第である。

証拠方法

口頭弁論で提出する。

添付書類

1	訴訟委任状	１通
2	会則	１通
3	議事録	１通