

平成19年12月19日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成19年(9)第14号 政務調査費返還等代位請求控訴事件 (原審 仙台地方裁判所平成15年(9)第8号)

口頭弁論終結日 平成19年10月19日

判 決

当事者 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原判決を次のとおり変更する。
  - 2 控訴人は、控訴人補助参加人みらい仙台に対し、415万6425円を支払うよう請求せよ。
  - 3 控訴人は、控訴人補助参加人民主フォーラムに対し、11万4723円を支払うよう請求せよ。
  - 4 控訴人は、控訴人補助参加人社会民主党仙台市議団に対し、34万1180円を支払うよう請求せよ。
  - 5 控訴人は、控訴人補助参加人グローバルネット仙台に対し、58万2750円を支払うよう請求せよ。
  - 6 被控訴人のその余の請求をいずれも棄却する。
- 7(1) 控訴人と被控訴人との間に生じた訴訟費用は、第1、2審を通じ2分し、その1を控訴人の、その余を被控訴人の負担とする。
- (2) 各控訴人補助参加人と被控訴人との間に生じた訴訟費用は、第1、2審を通じ、次の割合で各控訴人補助参加人(控訴人補助参加人公明党を除く。)の、その余を被控訴人の負担とし、控訴人補助参加人公明党と被控訴人との間では全部被控訴人の負担とする。
- ア 控訴人補助参加人みらい仙台と被控訴人との間ではこれを3分し、その1を同控訴人補助参加人の負担とする。
- イ 控訴人補助参加人民主フォーラムと被控訴人との間ではこれを10分

し、その1を同控訴人補助参加人の負担とする。

ウ 控訴人補助参加人自由民主党・市民会議と被控訴人との間ではこれを5分し、その1を同控訴人補助参加人の負担とする。

エ 控訴人補助参加人社会民主党仙台市議団と被控訴人との間ではこれを5分し、その4を同控訴人補助参加人の負担とする。

オ 控訴人補助参加人グローバルネット仙台と被控訴人との間ではこれを5分し、その4を同控訴人補助参加人の負担とする。

### 事 実 及 び 理 由

#### 第1 控訴の趣旨

##### 1 本案前の申立て

- (1) 原判決中、被控訴人の別紙請求目録記載の請求を認容した部分を取り消す。
- (2) 上記取消しに係る部分の訴えをいずれも却下する。

##### 2 本案の申立て

- (1) 原判決中、控訴人敗訴部分を取り消す。
- (2) 上記取消しに係る部分の被控訴人の請求をいずれも棄却する。

#### 第2 事案の概要

1 本件は、地方行財政の不正の監視、是正目的の下に仙台市の住民で結成され、仙台市内に活動の拠点を置いている権利能力なき社団である被控訴人が、仙台市議会議員によって構成された議会内の会派である各控訴人補助参加人が仙台市から交付を受けた平成13年度（全期分）及び平成14年度（1期分から3期分まで）の政務調査費を違法に支出して不当に利得しているとし、各控訴人補助参加人に対する不当利得返還請求権の行使を控訴人が違法に怠っていることを理由に、地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、控訴人に対して上記不当利得返還請求権を行使するよう訴求したところ、原判決がその請求の一部を認めたことから、控訴人が控訴し、他方、被控訴人も排斥された訴求部分について附帯控訴したが、その後に同附帯控訴を取り下げた事案である。

そのほかの事案の概要は、2ないし5記載のとおり、当審における各当事者の主張を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「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。

## 2 本案前の申立てについて

### (1) 控訴人の主張

控訴人補助参加人みらい仙台（以下「補助参加人みらい仙台」という。）、同自由民主党・市民会議（以下「補助参加人自由民主党・市民会議」という。）、同公明党（以下「補助参加人公明党」という。）及び同グローバルネット仙台（以下「補助参加人グローバルネット仙台」という。）は、次のとおり政務調査費を仙台市に返還した。

#### ア 補助参加人みらい仙台

返還年月日 平成19年6月1日

返還金額 129万5574円

備考 原判決別紙出張目録（以下「出張目録」という。別紙請求目録についても同じ。）記載中の同補助参加人平成13年度番号1, 2, 4, 6, 8ないし10並びに平成14年度番号1及び3の各出張に係る各支出に相当する額

#### イ 補助参加人自由民主党・市民会議

返還年月日 平成19年5月11日

返還金額 92万0408円

備考 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1, 3ないし5及び平成14年度番号1, 2, 4, 5の各出張に係る各支出に相当する額

#### ウ 補助参加人公明党

返還年月日 平成19年5月11日

返還金額 7万5285円

備 考 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1の出張に係る支出に相当する額

エ 補助参加人グローバルネット仙台

返還年月日 平成19年6月11日

返還金額 12万7344円

備 考 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1及び2の各出張に係る各支出に相当する額

以上により、被控訴人の控訴人に対する請求のうち、上記各補助参加人が仙台市に対して返還した額に相当する部分に係る訴えは、訴えの利益が消滅したから却下されるべきものである。

#### (2) 被控訴人

上記補助参加人らが、仙台市に対し、その主張に係る年月日に、同主張に係る金銭を交付したことは認めるが、条例10条の手続（条例10条の規定内容については、原判決「事実及び理由」欄の第2の1(2)イ参照）に従い返還されたとの点につき、控訴人ないし上記補助参加人らが証明に応じないので、返還としての効力は争う。

#### 3 補助参加人らの本案に関する各主張について

##### (1) 補助参加人みらい仙台の主張

ア 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号3（飛騨高山及び白川郷）の出張について

上記出張の目的は正当であり、出張準備についても会派内で事前研修を行い、現地でレクチャーを受けるなどしており、調査活動の実質を否定すべき事情は全く存在しない。上記調査研究は、平成14年5月に議会内にシティセールスに関する調査特別委員会が設置される契機となっており、有益な出張であったことは明らかである。

なお、当該出張の結果内容の保存を求めるることは、政務調査費の支給制

度に照らして不当であり、出張結果内容の保存の有無をもって政務調査費としての支出の適否を判断するのは相当ではなく、あくまで調査内容がその後の市政に資するものであったか否かの観点から判断すべきである。

イ 出張目録記載中の同補助参加人平成14年度番号2（沖縄）の出張について

上記出張目的は正当であり、出張の準備として事前のレクチャーが行われていないものの、調査研究の訪問先として石垣市役所及び那霸市役所を選定した段階では、会派内で事前検討が実施されており、調査研究の実質を否定する事情は存在しない。

なお、出張結果内容の保存の有無をもって、政務調査費としての支出の適否の判断をすべきではないことについては、上記アに述べたとおりである。

(2) 控訴人補助参加人民主フォーラム（以下「補助参加人民主フォーラム」という。）の主張

ア 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1（岩手県北上市）の出張について

上記出張においては、安孫子議員が宮城県トライアスロン協会理事の地位にあったとしても、議員が自ら有する議員以外の地位を利用して各種会議等に出席し多くの関係者と意見交換等を行うことは市政へのニーズの把握や政策の立案・実現に向けて非常に重要な調査活動の1つである。実際にも、安孫子議員は、各地のトライアスロン大会関係者からヒアリング等を行い、仙台での大会開催の実現可能性等に関する調査を実施しており、同議員の北上市出張に関する政務調査費としての支出が適正であることは明らかである。

イ 出張目録記載中の同補助参加人平成14年度番号2（北海道旭川市）の出張について

安孫子議員が日本青年会議所会員の地位にあったとしても、上記アと同様の調査活動をしていたもので、同出張を私的活動に従事するためのものとみることは相当でない。実際にも、同議員は、日本青年会議所全国大会の仙台市への招致可能性を調査するため旭川市に出張し、同市で開催された上記大会に出席した青年会議所の役員その他の関係者からヒアリング等を行い、仙台での同大会開催の実現可能性等に関する調査活動をしていた。

(3) 控訴人補助参加人社会民主党仙台市議団（以下「補助参加人社会民主党仙台市議団」という。）の主張

ア 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1ないし3（作並地区及び秋保地区）の各出張目的は、仙台市の観光行政及び道路整備等の施策を推進させるため、作並地区及び秋保地区における観光施設及び地元商店の現状並びに道路等の整備状況を現地調査したものであり、各出張中は、全員を拘束できることから、併せて会議を開催したものである。

イ 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1（仙台市青葉区作並地区）の出張は、平成13年4月4日午後1時から翌5日前9時までの時間であり、会派の会議に充てられたのは同月4日午後3時から午後6時30分までの3時間30分である。また、出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号2（同市太白区秋保地区）の出張は、同年9月30日前10時から翌10月1日前9時までの時間であり、会派の会議に充てられたのは9月30日午後3時から午後6時30分までと、翌10月1日前8時から午前9時までの合計4時間30分である。出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号3（秋保温泉地域）の出張は、平成14年2月6日午後1時から翌7日前9時までの時間であり、会派の会議に充てられたのは同月6日午後3時から午後6時30分までの3時間30分であって、会派の会議に充てられていた時間が大半を占めていた状態ではない。

ウ 上記各出張の主たる目的は、作並及び秋保温泉地区の現地調査であるから宿泊は不可欠であった。すなわち、上記各出張の主たる目的は、作並及び秋保の温泉地域において、観光産業による地域の経済発展に取り組むことにあり、そのため現地の観光施設、商業施設、宿泊施設、道路状況等の実情をつぶさに調査し、地元の観光業者、商店主及び旅館業従事者等から実情について直接説明を受け、あるいは、市政への要望を聴取する等して情報を収集し、観光客・宿泊客の増加等による観光産業の振興のための方策を研究することにあった。特に、作並及び秋保の温泉地域における観光客は主として宿泊客であるため、宿泊客の増加抜きに地域の振興は図れず、そのため、宿泊施設の現状視察のみでは十分でなく、宿泊客に提供される夕食・朝食の内容、温泉（入浴施設）等の状況、接客の取組、朝市のイベント等をつぶさに見分しなければ宿泊客の増加の方策を検討し得ない。また、旅館関係者から要望や意見を聞くことも必要であり、上記調査が日帰りでなされた場合、旅館関係者から宿泊施設の実態を詳しく見分してもらったと評価されず、関係者の信用を得て観光産業の発展に取り組むためにも宿泊は必要であった。

エ 上記各出張の現地調査の結果、その後に展開された同補助参加人の会派としての議員活動は極めて多くなった。すなわち、現地調査を踏まえて、市議会代表質疑や本会議での一般質問を通じて、関係部局に対して観光行政等の推進及び対策を提言し、要望書を提出したりした。この結果は、秋保里センターの開設、工芸の里の充実（道路整備を含む。）、観光客の誘致、地場産品の振興、竹之内橋の架け換え、秋保大滝周辺地区の整備、磐司岩の宣伝、こけしの森づくりの活かし方、県道秋保温泉線の整備、バス時刻の改善等を含む仙台市の観光行政、道路整備を含む交通整備等に反映されている。

オ なお、上記各出張の経費として支出した金額は、出張目録記載中の同補

助参加人平成13年度番号1の出張では合計7万9650円、同番号2の出張では合計15万8972円及び同番号3の出張では合計11万6000円の総合計35万4622円である。

(4) 補助参加人グローバルネット仙台の主張

出張目録記載中の同補助参加人平成14年度番号1（北海道白老町）の出張について

白老町は、仙台市と歴史的に深い関係のある姉妹都市となっており、同補助参加人は、都市交流の在り方や広域経済圏である札幌市、苫小牧市との行政、経済の交流や広域的な街作り、港湾管理の在り方等を調査事項として、白老町を視察した。会派全員6名で視察に赴いたのは、白老町当局との協議などの行程をこなすには複数の人数が必要であったこと、視察は会派として決定したこと、認識を共有するためにも人数的に適当であったことによる。

同補助参加人では、白老町視察は平成12年から始まり、平成14年の視察は3年目であり、3年間で、①伊達藩に関する市町村による「伊達サミット」開催の提唱（平成13年に実現）、②白老町当局、議会関係者、商工・漁業関係者との意見交換（各年）、③港湾管理や港湾の管轄、港湾後背地の開発についての事情聴取と意見交換、④文化交流として修学旅行の目的地として相互に訪問することや文化・芸能活動の交流による姉妹都市としての実質の充実、⑤広域合併の問題と広域行政についての意見交換といった実質的調査研究を実施しており、政務調査費の支出が適正であることは明らかである。

4 補助参加人みらい仙台、同自由民主党・市民会議、同公明党及び同グローバルネット仙台並びに控訴人の本案に関する主張（政務調査費として支出した金額相当分の返還）

上記補助参加人らは、政務調査費として支給された金員につき、前記2(1)記載のとおりの返還年月日に、返還金額記載の金額を仙台市にそれぞれ返還した。

5 被控訴人の主張

(1) 全補助参加人に対して

仙台市議会の各会派は、政務調査費に係る収入額及び支出額を記載した收支状況報告書の作成及び提出義務が課せられているのであって（条例9条）、市議会議長は、各会派から提出を受けた收支状況報告書の内容を検査し、議長の調査権は5年間継続すると解することができるから（条例11条）、各会派の経理責任者は帳簿書類、領収書等を少なくとも5年間は管理しなければならず、かかる会計書類が存在しない支出部分については、政務調査費としては適正な支出と扱うべきではない。

(2) 補助参加人みらい仙台に対して

ア 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号3（飛驒高山及び白川郷）の出張については、限られた予算の中で最大の効果を上げようとの姿勢が全くなく、全員で調査する必要性もない。また、仙台市政との関連性を見出すことができない。

イ 出張目録記載中の同補助参加人平成14年度番号2（沖縄）の出張についても、上記アと同様であり、全員で出張する理由はなく、仙台市政との関連性を見出すことはできない上、事前レクチャーもなされていない。

(3) 補助参加人民主フォーラムに対して

ア 出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1（岩手県北上市）の出張については、安孫子議員は宮城県トライアスロン協会理事の立場で出席していたのであり、全国都道府県議会議長会が政務調査費としての支出を不適切とする「団体の理事会、役員会、総会出席」に該当するものであり、調査研究活動の実質もない。また、同補助参加人の主張では、団体の役員や会員になっている議員が政務調査費を使用して参加することを容認することとなり、議員の活動と政務調査研究との区別もなくなり不合理である。

イ 出張目録記載中の同補助参加人平成14年度番号2（北海道旭川市）の

出張についても、上記アと同様である。

なお、安孫子議員は、議員となる前には自費で日本青年会議所全国大会に参加しなければならないことから参加しなかったまでのことであり、議員となって政務調査費の支出により出張することができることから、参加したまでのことである。

(4) 補助参加人社会民主党仙台市議団に対して

出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1ないし3（作並地区及び秋保地区）の出張では、同補助参加人の平成13年度の「議会活動の方針を討議する」会議が持たれていたもので、「議員」あるいは「会派」としての活動そのものであり、議員の市政に関する調査研究活動とは到底いえない。

また、会議以外の調査に調査研究の実質があるとしても、日帰りの調査で十分であり、旅館やホテルで宿泊する必要性はない。

(5) 補助参加人グローバルネット仙台に対して

出張目録記載中の同補助参加人の平成14年度番号1（北海道白老町）の出張については、6人の議員が出張しているながら、調査研究の具体的な内容、成果を明確にしておらず、単に姉妹都市の交流を行ったにすぎないから、調査研究活動には該当しない。

(6) 補助参加人みらい仙台、同自由民主党・市民会議、同公明党及び同グローバルネット仙台並びに控訴人の返還主張に対して

前記2(2)の主張と同様である。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 控訴人の本案前の申立てについて

控訴人は、仙台市が、原判決が認容した補助参加人らに対する支払請求権を行使すべきとした金額のうち、上記第2の2(1)のとおり、補助参加人自由民主党・市民会議及び同公明党からは認容額全額、同みらい仙台及び同グローバルネット仙台からは認容額の一部金額の各返還を受けた結果、訴えの利益が消滅

したとして、全額を返還した補助参加人に関する被控訴人の訴えを全部却下し、一部を返還した補助参加人に関する被控訴人の訴えの該当部分を却下すべきである旨主張する。

そこで検討するに、被控訴人が提起した本件訴訟は地方自治法242条の2第1項4号の規定に基づくものであるところ、原告適格としては普通地方公共団体の住民であって、同法242条1項に定める住民監査請求をしたものであること、監査委員の監査結果又は勧告等に不服があること（同法242条の2第1項）と定められているにすぎず、上記返還の事実が存在したとしても、これをもって、原告適格の要件に影響を与えるものではない。

そして、本件訴訟は、仙台市の住民である被控訴人が、執行機関である仙台市長を相手方として、同市議会の各会派に交付された政務調査費の不正使用がなされたことを理由に、不正使用に係る政務調査費相当額についての不当利得返還請求権の行使を求める訴えであるところ、同訴訟の係属中に、政務調査費の交付を受けていた上記補助参加人らは、被控訴人が訴求の基礎としている不当利得額の全部又は一部を仙台市に返還したと主張するものであるから、これは本案における抗弁事実にほかならず、返還の有無に関する事実認定をし、権利の存否に関する実体判断を加えるものであるから、控訴人の上記主張は採用することができない。

## 2 原判決の引用

当裁判所は、被控訴人の請求は、主文2ないし5項の限度で認容すべきものと判断する。その理由は、次のとおり訂正し、3のとおり加えるほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 当裁判所の判断」に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決61頁2行目の「場合に」を「場合であって」に改める。
- (2) 原判決61頁3行目の「に違法となる」から同頁4行目末尾までを「以外は、原則として会派の自主性、自律性を尊重し、当該活動に基づく政務調査

費の支出は適正と解すべきである。」に改める。

(3) 原判決63頁20行目、同65頁12行目、同68頁11行目の各「作成して」の次にいずれも「おらず、同出張中に作成したとするメモも保管して」を各加える。

(4) 原判決66頁18行目の「会派全員」の次に「16人」を加え、同67頁22行目の次に、行を変えて次のとおり加える。

「同補助参加人は、当該出張の結果内容の保存を求めること自体、政務調査費の制度に照らし不当である旨主張するところ、確かに、調査研究活動としての出張においては、調査結果等の報告書面の作成が制度的に求められてはおらず、出張の結果内容が保存されていないことの一事をもって、当該出張が調査研究活動でなくなるわけではない。しかし、市議会各会派が時間と費用をかけ市政の向上と発展のために調査研究活動として各地方に赴き、地域の実情について関心を持って見分し、あるいは関係者と意見交換することで得た有益情報については、今後の仙台市政の発展の参考とすべき事項として書きとめたり、有益な資料として収集しているものと想定できるところ、同補助参加人としても上記出張は有益であった旨主張するのであるから、当該問題とされた出張が調査研究活動に該当するか否かの事後的な判断においては、調査の結果内容の保存の有無も判断要素の一つと扱うことには合理性があるというべきであり、この点に関する同補助参加人の主張は採用することができない。」

なお、同補助参加人は、上記出張がシティセールスに関する調査特別委員会設置の基礎となったことを強調するが、かかる委員会の設置をもって上記出張が調査研究活動であったと推認することはできない。」

(5) 原判決81頁26行目の「会派全員」の次に「16人」を、同82頁14行目の「沖縄」の次に「(石垣市役所及び那覇市役所)」を各加え、同頁26行目の「12日」を「11日」に改める。

- (6) 原判決83頁11行目末尾に「この点、同補助参加人は、訪問先を選定する段階で事前検討を行ったことは明らかであると強調するが、調査研究の対象地を選定する段階において、いかなる検討がなされたのか具体的な内容は一切不明であって、事前検討がなされた事実のみをもって調査研究活動の実質を肯定することはできないというべきであり、なお、上記出張が調査研究活動に該当するか否かの事後的な判断においては、調査結果内容の保存の有無をも判断要素の1つと扱うことに合理性があることは、前記ウ(イ)に説示したとおりである。」を加える。
- (7) 原判決86頁4行目の「推認される」を「推認され、そして、同研修会において、国際大会の招致問題が研修内容とされていたことをうかがわせる事情はない」に、同頁5行目の「同議員」を「同議員の陳述書（乙C3）には、『協議会では、東北各県の理事長をはじめとする役員や、各国際大会担当者からトライアスロン大会開催の実態、課題等を中心にヒアリングを行った。』と概括的に記載されているのみであって、同議員が」に、同頁14行目の「そうだとすると」を次のとおりに、それぞれ改める。  
「これに対し、同補助参加人は、議員が議員以外の地位を利用して各種会議等に出席し調査研究活動を行うことの意義を強調し、同議員の上記出張が調査研究の実質を有していると主張するところ、同補助参加人が強調するような場合がないとは断定できないものの、上記説示のとおり、同議員がトライアスロン大会を仙台に招致するための情報を積極的に聴取した事がうかがわれないほか、ヒアリングをしたとする相手方、ヒアリングの具体的な内容のいずれも明らかではなく、さらに、トライアスロン大会招致のために必要な調査項目等を事前に準備したり、得られた結果を保存した形跡もないことを考えると」
- (8) 原判決90頁15行目の「そうだとすると」を次のとおり改める。  
「これに対し、同補助参加人は、上記アと同様に、議員が議員以外の地位を

を利用して各種会議等に出席して調査研究活動を行うことの意義を強調し、同議員の上記出張が調査研究の実質を有していると主張するが、同議員が日本青年会議所全国大会を仙台市に招致するための情報を積極的に聴取した事実はうかがわれず、なお、証拠（乙C3、証人安孫子）によると、同議員は北海道や旭川の会員を中心にヒアリングをしたとするもその相手方の所属団体や名前のいずれについても記憶がなく、また、ヒアリングの具体的な内容も明らかではないことが認められ、日本青年会議所全国大会招致のために必要な調査項目等を事前に準備したり、会議の出席において得られた結果を保存したりもしていないことを考えると」

- (9) 原判決110頁22行目の次に、行を変えて次のとおり加え、同頁23行目の「c」を「d」に改める。

「c 上記補助参加人においては、平成13年は仙台開府400年であるとして、姉妹都市との交流をテーマとして取り上げることを会派として決定していた。」

- (10) 原判決111頁6行目から同頁24行目までを、次のとおり改める。

「ところで、前記認定のとおり、出張先の白老町と仙台市とは姉妹都市の関係にあり、同議員は、白老町で開催された姉妹都市提携20周年記念行事に参列したこと、同行事における白老町側の参列者としては行政関係者、町議会関係者、商工会議所及び青年会議所会員等の人物が出席していたことからすると、記念式典終了後の祝賀会の席上における懇談では、同議員と白老町側の参列者との共通の話題としては、まず仙台市と白老町の交流関係が想定されるところ、同議員の陳述書（乙E24）では、懇談の内容として、「歴史的姉妹都市としての意義を深めるために、伊達藩崩壊後に仙台から白老町に移り住んだ人々のルーツの明確化」や「伊達藩崩壊後の仙台市と白老町の歴史的な交流に関する調査研究を進めること」に関する意見交換を行ったと説明するところは首肯できるのであって、かかる話題を

中心として具体的な意見交換に及んだことを推認することができ、なお、上記証拠及び弁論の全趣旨によると、同議員は上記出張の結果として、「行政指導ではない民間交流の促進と都市のPRの重要性」に関する報告書及び旅費の支出に関する書面を会派に提出したことが認められるから、上記出張につき、調査研究の実質を認めるのを相当とする。

(ウ) 以上によれば、補助参加人公明党の登坂議員による上記出張に対する政務調査費の支出は、市政に関する調査研究に資するために必要な経費に充てられたものと認められる。

なお、証拠（乙A7の5及び6）及び弁論の全趣旨によると、前記第2の2(1)ウの返還年月日及び返還金額のとおり、同補助参加人は、上記政務調査費相当額を仙台市へ返還したことが認められるが、上記返還は、政治的配慮に基づくもので、不適合な支出であったことを認める趣旨ではないとうかがわれるから上記判断を左右するものではない。」

(11) 原判決116頁25行目の「12, 13」を「12ないし14」に改め、同117頁6行目の「訪れ」及び同118頁10行目の「訪問し」の次にいずれも「、要望等を聴取したほか、後記宿泊した宿においてもその経営者や従業員等から要望等を聴取し」を、同117頁20行目の「見学し」の次に「たほか、各町内会等から要望等を聴取したり、後記宿泊した旅館の経営者や従業員等から要望等を聴取し」を各加える。

(12) 原判決119頁21行目の「全員を拘束するため、」を削り、同頁23行目の「証言をし」の次に「、宿泊を伴う会議としたことについては、きちんと参考し、途中で出たり入ったりしないような状態の下で討議するためにしたとし」を加え、同頁24行目の「出張先での」の次に「活動可能時間の」を加える。

(13) 原判決120頁1行目から5行目までを次のとおり改める。

「ところで、条例5条の規定に基づき、政務調査費の使途基準を定めた規

則2条3号において、「会議費 各種会議に要する経費」を政務調査費の支出対象と定めるとともに、要綱2条では、政務調査費の対象外の経費として「政党本来の活動に要する経費」、「選挙活動に要する経費」が定められているから、「政党本来の活動に関する会議」や「選挙運動に関する会議」に要した費用は政務調査費の支出対象から除外されるものの、そうでない場合には、政務調査費の支出対象に該当するものと解すべきである。

かかる解釈を前提として上記各会議の内容をみると、前記認定のとおり、会派としての市政への政策提言や調査研究に関する事項等を討議していくことが認められるから、同会議は形式的には政務調査費の支出対象に該当するということができる。」

(14) 原判決121頁21行目から同122頁7行目までを次のとおり改める。

「また、上記各出張中のその他の活動状況については、証拠（乙F10, 14）及び弁論の全趣旨によると、観光施設、商店等を訪れて地域の状況を見分すとともに、商店主、旅館経営者及び同従業員等から経営状況、要望等を聴取し、あるいは、宿泊先の経営者及び従業員と対面して要望等を直接聴取したこと、番号1及び同3の各出張では、それらに充てた時間は正味1時間前後程度であり、番号2の出張では、観光施設等のほか、道路状況等の観察や昼食時間も含め3時間程度を充てたことが認められ、同補助参加人が、上記各出張に先立って調査項目等を準備したり、検討した形跡はなく、また、上記各出張によって得られた結果を報告書等の形で保存したことはうかがわれないものの、それらの活動は形式的には政務調査費の支出対象に該当するということができる。」

(15) 原判決122頁13行目から同123頁10行目までを次のとおり改める。

〔(e) 以上によると、上記番号1ないし同3の各出張には、それぞれ事情聴取等及び会議につき形式的には政務調査費の支出対象となり得るものと

いうことができる。

- b つぎに、市政との関連性、調査活動における宿泊の必要性・合理性について検討するに、上記番号1ないし同3の各出張における会議は、仙台市の観光事業等の施策に関するものとうかがわれるからその開催には市政との関連性が認められ、同じく各出張における事情聴取等も観光事業等の施策に関する基礎資料となり得るものであるから市政との関連性を認めることができる。

しかしながら、上記各出張はいずれも旅館やホテルでの宿泊を伴い、しかも、4月初め、9月末及び2月上旬というようにいわば定期的に繰り返して会派全員6人が同一の宿に一緒に宿泊し酒食を伴う宴会を開催していること、会議について、温泉地において宿泊を伴って開催しなければならない事情がないこと、事情聴取等の対象がいずれも仙台市中心部から自動車で数十分の場所にあり、そのため、かかる近傍地へ、その都度、宿泊を伴って赴かなければならぬ事情がないことなどを総合考慮すると、上記各出張は、温泉地で会派として懇親会を開催することを主たる目的とし、上記会議及び事情聴取等はその費用を政務調査費から支出することを可能にするために形式的に実施したとみられてもやむを得ないものであって、上記各出張に一部形式的に政務調査費の支出対象といえなくもない活動があったとしても、全体としてみると、上記各出張に要した費用は、日帰りの調査研究のため必要な交通費相当額を除き、政務調査費の支出の対象とみることはできないというべきである。

なお、同補助参加人は、上記各出張先はいずれも温泉地域であり、観光客は宿泊客であり、観光施設、商業施設及び宿泊施設の現状視察のみではなく、宿泊客に提供される食事の内容、接客の取組、朝市のイベント等の取組状況を見分するためには宿泊が必要であるとし、また、宿泊を伴う要望等の聴取でなければ、旅館経営者等から十分に信頼を得ることが

できず、議員として観光産業の発展に取り組むことができないことや、視察の成果として、観光行政、道路整備等の施策に反映されている旨を強調する。しかし、そもそも、宿泊客に提供される食事の内容や接客の取組自体は、もっぱら旅館、ホテル等における経営者の問題というべきものであるし、かかる事項については、宿泊しなくとも、施設経営者の協力により十分調査をすることができるというべきであり、さらに、朝市のイベント視察や旅館、ホテル等の関係者からの事情聴取についても、前記のとおり、仙台市中心部から上記出張先まで自動車で数十分と比較的近距離に位置していることからすれば、宿泊を伴うことなく視察の目的を容易に達成することができるというべきであり、調査研究活動のために、宿泊の必要性を認めることはできない。

なお、同補助参加人は、上記調査活動の成果が観光行政、道路整備等の施策に反映していることを強調するが、かかる事実をもってしても、上記調査研究活動における宿泊の必要性を肯定することはできない。」

- (16) 原判決130頁14行目の「会派全員」の次に「6人」を加え、同131頁14行目の「証言をし」の次に「、同補助参加人は、上記出張の意義を強調し」を加え、同頁18行目の「また」を「かえって、同補助参加人の主張ないし証拠（乙G1，2）をみる限り、同補助参加人による上記出張は、仙台市と白老町との継続的交流の意義を強調していること、そして、同補助参加人所属の議員が平成12年から3年間連続して同地に出張していることが認められ、かかる事実からすると、上記出張は、姉妹都市としての交流目的の域にとどまるものであって、要綱2条1項において、政務調査費の支出対象外と定めている「交際費的な経費」にほかならないものというべきであり」に改める。

- (17) 原判決132頁9行目を削り、同頁10行目の「才」を「エ」に改め、同頁12行目の「カ」を「オ」に改め、同134頁3行目を削り、同頁4行目

の「オ」を「エ」に改め、同行目の「43万6590円」を「34万1180円」に改め、同行目の次に、行を変えて次のとおり加える。

「なお、同補助参加人は、当審において、出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1ないし同3の各出張につき、政務調査費としての支出額は、同番号1の出張では合計7万9650円、同番号2の出張では合計15万8972円、同番号3の出張では合計11万6000円である旨主張するところ、証拠（乙F15の1及び2、16の1及び2並びに17の1及び2）によると、政務調査費としての支出額は、同番号1の出張では宿泊代7万5000円、消費税及び入湯税4650円の合計7万9650円、同番号2の出張では宿泊代14万4472円、会議室使用料1万4500円の合計15万8972円、同番号3の出張では宿泊代9万9000円、会議室使用料1万7000円の合計11万6000円であったことが認められ、かかる事実によると、同番号1及び同3の各出張では被控訴人主張の支出額をそれぞれ6万5880円、2万9530円下回ることとなる。ところで、同補助参加人が政務調査費として支出したとする上記金額内訳には、出張の際に催された懇親会におけるビール及び日本酒等のアルコール飲食代金が除外されているところ、証拠（証人大槻）によると、同補助参加人の上記宿泊においては、懇親会が催されてビール、日本酒等のアルコール類の飲食が行われたことが認められるが、同証人は、かかる経費については、政務調査費から支出した事実はない旨述べているのであって、アルコール類の飲食費をも政務調査費から支出したことを認めるべき確たる証拠は存在しないから、政務調査費としての支出額は、出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1の出張につき7万9650円、同番号2の出張につき14万5530円（被控訴人の請求の限度）、同番号3の出張につき11万6000円の合計34万1180円であると認定するのを相当とする。」

(18) 原判決134頁5行目の「カ」を「オ」に改め、同頁7行目の「補助参加人ら」の次に「(補助参加人公明党を除く。以下この項において同じ。)」を加える。

### 3 控訴人及び補助参加人らの当審における主張について

#### (1) 政務調査費としての支出の正当性

ア 政務調査費の交付制度は、地方分権一括法の施行により地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大し、地方議会が担う役割が一層重要となり、これに伴い地方議会の活性化を図るとともに議員の調査研究活動の基盤を強化するため、会派又は議員に対する調査研究に必要な経費を助成するために設けられたものである（地方自治法100条13項）。

ところで、地方議会の議員は市政等の向上と発展を模索するために日常的に調査研究活動が期待されており、調査研究の対象は広範囲に及び、また、調査方法も多様であるから、調査研究活動に伴う経費としての支出の適合性に関する判断については議員の良識に委ねられ、支出主体である会派あるいは議員の裁量が認められるものと解することができる。しかし、政務調査費の財源は、市民の経済的負担に依拠しているものであるから、政務調査費として無制約の支出が認められているものではなく、仙台市においては、条例5条において使途基準の定めを規則に委任し、同委任を受けた仙台市政調査費の交付に関する条例施行規則2条で使途基準が定められており、「市の事務事業及び地方行財政に関する調査研究及び調査委託に関する経費」、「研修会、後援会等の実施に要する経費及び各種団体が開催する研修会、後援会等への所属議員等の参加に要する経費」、「会派における調査研究に関する経費」等が対象とされている一方、「交際費的な経費」、「政党本来の活動に要する費用」、「市政に関する調査研究の目的に合致しないもの」等は除外されており、この使途基準に適合する支出であることが必要であり、適合性が是認できない場合には、不当利得を構成する

ことになる。

イ 本件訴訟は、補助参加人らに所属の仙台市議会議員が調査研究活動としたとされる各出張が観光目的又は私事目的であるか否かが争点とされているところ、政務調査費としての支出の適合性の判断は、調査目的と市政の関連性、調査方法及び内容等に関する具体的説明の有無、調査方法の妥当性、調査活動と支出経費との相当性、調査結果の保存の有無等を総合的に考察してなすべきである。この点について、補助参加人らは、調査研究活動については議員の自主性、自律性が最大限尊重されるべきである旨強調するが、前記説示したとおり、政務調査費は市民の経済的負担に依拠しているものであるから、支出についての透明性及び明確性とともに、上記観点から支出の適合性に関する審査をすることも必要であり、かかる要件を課したとしても議員の自主性、自律性を制約することではなく、当裁判所はかかる観点から政務調査費としての支出の適合性について検討を加え、上記説示のとおり判断した。

(2) 補助参加人みらい仙台、同自由民主党・市民会議、同グローバルネット仙台による政務調査費の返還について

証拠（乙A 7の1ないし4、7及び8）及び弁論の全趣旨によると、上記補助参加人らが、政務調査費として支給された金員につき、前記第2の2(1)ア、イ及びエの返還年月日及び返還金額のとおり、仙台市へ返還したことが認められる。被控訴人は、同返還については、条例10条に基づく返還であるか控訴人ないし上記補助参加人らが釈明に応じないとして返還の効力を争うが、条例10条は、返還時期及び返還相手先を定めているにすぎないのであって、上記補助参加人らの返還により、同返還金額の限度で政務調査費としては不適合な支出であることを理由とする不当利得返還請求権は消滅したこととなる。

4 よって、被控訴人の控訴人に対する請求は、補助参加人みらい仙台に対し4

15万6425円を、同民主フォーラムに対し11万4723円を、同社会民主党仙台市議団に対し34万1180円を、同グローバルネット仙台に対し58万2750円の各返還請求を求める限度で認容すべきで、その余は失当として棄却すべきであるから、本件控訴に基づき、原判決を主文2ないし6項のとおり変更することとし、主文のとおり判決する。

仙台高等裁判所第3民事部

裁判長裁判官

井上 稔

裁判官

畠 一郎

裁判官

小林直樹

(別紙)

## 当事者目録

仙台市青葉区国分町3丁目7番1号

控訴人	仙台市長
	梅原克彦
同訴訟代理人弁護士	齊藤幸治
同	我妻崇

仙台市青葉区国分町3丁目7番1号 仙台市議会内

同補助参加人	みらい仙台
--------	-------

(平成14年9月20日現在の

「仙台市議会議員会派別名簿」

記載の会派)

同代表者	柳橋邦彦
同訴訟代理人弁護士	花島伸行

仙台市青葉区国分町3丁目7番1号 仙台市議会内

同補助参加人	民主フォーラム
	(同上)

同代表者	斎藤建雄
同訴訟代理人弁護士	宮澤里美
同	鈴木忠司
同	丸山水穂
同	橋本治子
同	小向俊和
同	翠川洋

仙台市青葉区国分町3丁目7番1号 仙台市議会内

同 補 助 參 加 人 自由民主党・市民会議  
(同上)

同 代 表 者 田 村 稔  
同訴訟代理人弁護士 浦 井 義 光  
同 菅 野 芳 人

仙台市青葉区国分町3丁目7番1号 仙台市議会内

同 補 助 參 加 人 公 明 党  
(同上)

同 代 表 者 植 田 耕 資  
同訴訟代理人弁護士 氏 家 和 男  
同 畠 山 裕 太

仙台市青葉区国分町3丁目7番1号 仙台市議会内

同 補 助 參 加 人 社会民主党仙台市議団  
(同上)

同 代 表 者 小 山 勇 朗  
同訴訟代理人弁護士 吉 田 幸 彦

仙台市青葉区国分町3丁目7番1号 仙台市議会内

同 補 助 參 加 人 グローバルネット仙台  
(同上)

同 代 表 者 柿 沼 敏 万  
同訴訟代理人弁護士 浅 沼 貞 夫  
同 金 澤 孝 司

仙台市青葉区中央4丁目3-28 朝市ビル3階

被 控 訴 人 仙台市民オンブズマン  
同 代 表 者 代 表 十 河 弘  
同訴訟代理人弁護士 小 野 寺 信 一

同	山	田	忠	行
同	松	澤	陽	明
同	吉	岡	和	弘
同	齋	藤	拓	生
同	坂	野	智	憲
同	十	河		弘
同	鈴	木		覺
同	野	呂		圭
同	千	葉	晃	平
同	宇	都	彰	浩
同	吉	田	大	輔
同	山	田	い	み
同	三	浦	じ	ゅ
同	高	橋	輝	ん
				雄

(別紙)

## 請求目録

- 1 控訴人が控訴人補助参加人みらい仙台に対し、129万5574円の支払を請求することを求める部分（出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1, 2, 4, 6, 8ないし10及び平成14年度番号1及び3の各出張に係る各支出）
- 2 控訴人が控訴人補助参加人自由民主党・市民会議に対し、92万0408円の支払を請求することを求める部分（出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1, 3ないし5及び平成14年度番号1, 2, 4, 5の各出張に係る各支出）
- 3 控訴人が控訴人補助参加人公明党に対し、7万5285円の支払を請求することを求める部分（出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1の出張に係る支出）
- 4 控訴人が控訴人補助参加人グローバルネット仙台に対し、12万7344円の支払を請求することを求める部分（出張目録記載中の同補助参加人平成13年度番号1及び2の各出張に係る各支出）

以上

これは正本である。

平成19年12月19日

仙台高等裁判所第3民事部

裁判所書記官 住澤達司

