

平成29年（行ノ）第10号 海外視察費返還履行請求上告受理申立事件

申立人（控訴人兼被控訴人（原審原告）） 仙台市民オンブズマン

相手方（被控訴人兼控訴人（原審被告）） 宮城県知事村井嘉浩

相手方補助参加人（被控訴人兼控訴人） 渡邊和喜外3名

平成29年12月26日

最高裁判所 御中

上記申立人訴訟代理人弁護士 千葉 晃 平
同 宮 腰 英 洋
外

上告受理申立理由書

第1 はじめに（上告受理申立理由要旨）

1 本裁判の概要

昨今、公金支出の適正・透明性が強く問題になっているなか、地方議会による所属議員の海外派遣が数多くなされている。本件宮城県議会においても、東日本大震災以降、所属議員らの海外派遣は中断されてきたものの、今般、同震災からの復興も半ばであり世論等の反対もあったなか、議員らのニュージーランド派遣が敢行された。本訴訟は、宮城県議会による同派遣決定及びこれに伴う公金支出の違法性を問うものである。

2 上告受理申立理由その1

平成14年の地方自治法（以下「法」という。）改正により地方議会による議員派遣の規定（100条13項）が制定された。同条項制定以後、同条項の解

積を踏まえて地方議会における議員派遣にかかる裁量統制について判断した最高裁判所判例は存在しない。本件訴訟においても、第一審判決と原判決では裁量権の逸脱・濫用についての一般的基準及び各論のあてはめについて判断が異なっており、裁判所のさじ加減で裁量の審査密度・結論に差異が生じうる状況である。

さらに、行政裁量統制の在り方について、近時、裁量の判断過程統制を通じて審査密度を向上する最高裁判所判例がなされており、これらに従えば、地方議会による派遣決定の審議過程についても審理が尽くされなければならないところ、第一審判決及び原判決はこれらの観点を何ら踏まえていない。

このように、地方議会における海外派遣については過去に最高裁判所の判断が示されたものの、同判断当時と現在とでは情勢が大きく異なるに至っており、裁量統制及び上記条項の解釈・適用のあり方について、最高裁判所の統一的判断が必要不可欠となっている。

3 上告受理申立理由その2

加えて、第一審判決及び原判決は、違法と認定された視察行程の割合に比して返還すべきとした損害額が極めて少ないなど不当利得の解釈・適用を誤り、視察を助長する違法な判断を行ったことも看過できない。ところが、地方議会所属議員の派遣決定が違法とされた場合における不当利得返還義務の解釈に関連し、一部行程が違法された場合の損害額について判断した最高裁判所の判例は存在せず、最高裁判所の統一的判断が必要不可欠となっている。

4 小括

以上、地方公共団体における海外視察に係る裁量統制の在り方について統一的判断を行う必要性が益々高まっていることから、今般の申し立てに及んだものである。

第2 上告受理申立理由その1（法令違反・最高裁判所の判例違反）

1 はじめに

原判決は、県議会による本件派遣決定に関する裁量判断の枠組・適用について、法令の解釈を誤り、最高裁判所の判例に相反する判断を行っている。

2 裁量判断の枠組について

(1) 原判決は、県議会による議員の海外視察について、一定の裁量を認めつつ、派遣目的が議会の機能を適切に果たすために必要のないものである場合、行き先や日程等が派遣目的に照らして明らかに不合理である場合に派遣するなど、裁量権の行使に逸脱又は濫用があるときは、議会による議員派遣の決定は違法になると判示した（原判決7頁）。

しかしながら、原判決の上記判示は、議会の裁量の範囲を不当に広く解するものである。

(2) 地方議会による議員の派遣は、「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」にこれをなしうる旨規定されている（法100条13項）。

同規定は、地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（平成12年10月25日）において、「地方公共団体における議会は、住民自治の根幹をなす機関であるという原則を再認識した上で、制度、運用の両面にわたり、その機能の充実を図っていくことが必要」、「地方議会の活性化のためには、…議会の調査機能や議員研修の充実を図る…ことが極めて重要」等の観点から制定されたものである。海外視察は本来地方議会の活性化をすべく議会の調査機能を充実するためになされるものであるから、係る視点を欠く海外視察は同規定の趣旨・解釈に照らし許されないものといわなければならない。

(3) これを敷衍すれば、およそ議会の活性化・議会の調査機能の充実化に寄与しない海外視察は、上記規定の解釈に照らし違法と判断されるべきである。

すなわち、海外視察の成果は議会に帰属するものであり、議員全員において共有されなければならない。海外視察はその制度本質として、視察で得た知見を当該地方公共団体の政策に役立てる（還元する）ことにより、もって地方議会を活性化し、県政に資することが当然に予定されているのである。

にもかかわらず、原判決は、当該海外視察が県政に反映されたかという海外視察制度の本質に係る極めて重要な考慮要素を除外しており、係る判断が各論においても顕著に反映されている。例えば、T P P 関連施設の視察について、原判決は、「視察の結果得られた知見としては『我が県はもちろんのこと、日本の全ての農業についても大規模化、低コスト農業への生産体制確立が急務であると感じた』ことが記載されているに止まり、具体的な成果の記載に乏しいことは否めない」（原判決 11 頁）と認定しながら、結論として同所の視察については違法性の根拠とは認めなかった。議会の活性化・県政への反映という極めて重要な判断要素を軽視した結果に他ならない。

- (4) なお、原判決が引用した最高裁判所判例（最判昭和 63 年 3 月 10 日・集民 153 号 491 頁、最判平成 9 年 9 月 30 日・集民 185 号 47 頁）は、いずれも平成 14 年の法改正以前の事案についてのものであり、各判決については、同規定の趣旨等を踏まえて解釈されなければならないところ、上記に照らせば、原判決はこれらの判例にも反するものである。

3 手引の裁量基準としての位置づけについて

- (1) 原判決は、本件手引を、海外視察の内容面の違法性を判断する上での基準とすることはできないと判示した（原判決 9 頁）。
- (2) しかしながら、本件手引は、県議長の責任と決裁において作成されたものであり、その沿革及び内容からすれば、海外視察に係る議決にあたっての裁量基準となり裁量権の具体的手続・内容を規律することは明らかである（申立人の原審控訴答弁書兼準備書面（1）（5 頁以下）で詳述。）。とりわけ、本件手引は、議員の海外視察について、「県民の目線に立って透明性を確保し、

『最小の経費で最大の効果を挙げる』ことが求められていることから、資料収集や研修など、事前準備を十分に行うとともに費用の明確化を図り、報告内容を充実して県の施策に的確に反映させて行く必要がある」とされ(乙1・27頁)、事前準備、費用の確定、報告の重要性等についても明確に規定されている。にもかかわらず、原判決は本件手引を軽視し、本件手引に沿った視察がなされたかという観点からの審理・判断を何ら行っていない。

- (3) 本件手引が存在する以上、宮城県議会が議決にあたってその内容・手続を参照し遵守すべきであって、原判決は係る本件手引の位置づけ・重要性を誤ったものであり、ひいては裁量に関する判断を誤ったものである。

4 判断過程についての審理不盡

- (1) 原判決は、本件派遣決定の判断過程について、手続に関しては県議会の自律的な判断に委ねられているとし、申立人の主張を排斥した(15頁)。
- (2) しかしながら、海外視察は、住民からの信託に基づいて公務を遂行する議員らによって公金の支出に基づいて実施される以上、議会及び同議員らとしては、いかなる情報に基づいていかなる見地に立って派遣決定を行ったかを説明する責任がある。これを裁量判断の側面からいえば、係る説明を示すことのできない以上、適正な資料に基づかず判断の過程において考慮すべき事項を考慮しないことによりなされたものとして違法とされるべきである(最判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁等)。
- (3) 本件派遣決定に関しては、県議会において、「ニュージーランドにおける大震災対策・エネルギー政策・環境保護対策等に関する調査」と題し、目的・場所・期間・派遣議員のみが記載された1枚の資料が議員らに配布されたにすぎず、形式的議決のみによって高額な公金支出を伴う決定がなされている。

そして、第一審及び原審の審理過程においては、この点について宮城県・派遣議員らからは何らの説明もなされず、係る判断過程について何らの審理は尽くされなかった。にもかかわらず、原判決は、県議会において、本件派

遣決定「に關心を持つ県議が県議会事務局等から本件申出書の開示を受けてその内容を検討する機会がなかったと認めるに足る証拠はない」と安易に認定しているのであり、これは明らかな審理不盡というべきである。

(4) 以上、本件派遣決定は、適正な資料に基づかず、判断の過程において考慮すべき事項を考慮しないことによりなされたものであるから、係る判断過程を裁量審査にあたり考慮すべきとする上記最高裁判例（最判平成18年11月2日等）に違反したものであることは明らかである。

5 裁量に関する適用の誤り（判決の結論に影響を及ぼす違反である）

(1) 原判決は、上記の通り裁量に関する解釈を誤った結果、以下の通りその適用についても大きく誤った判断をしている。

ア 他の視察先（国内外を含む）との比較検討を一切行わず最初からニュージーランドありきの視察であったこと、本件手引所定の事前準備・検討等を怠っていたことについて何ら考慮していない（第一審判決（原判決も是認）は、「事前研修の具体的な内容については不明確な部分があり、視察先決定の経緯も明確とはいえない」とする（第一審判決46頁））。

イ みやぎ環境税の用途に関する調査を本件海外視察の目的としていたとはできないと認定しながら（原判決9頁）、具体的判断においては違法性の根拠としていない。

ウ 第一審判決で違法と認定されたT P P関連視察先について、「具体的な成果の記載に乏しい」と認定しながら、T P Pを調査目的として選定したことについて議員らの証言のみを根拠に安易に肯定し、視察先についても、「T P Pが発効すれば農業分野で他国に対して優位な立場になると思料されるニュージーランドにおける農業関係施設の現状と問題点を調査する必要性も認められる」（原判決10～11頁）など、客観的証拠に基づかず極めて抽象的理由により必要性を肯定しており（原判決11～12頁）、何ら海外派遣制度の趣旨を踏まえた判断をしていない。

(2) その他の派遣先についても、とりわけ報告書（甲6）の記載が抽象的である等を指摘しながら違法判断にあたって考慮しない等、県政への反映・寄与の視点を何ら鑑みない判断をし、県議会の判断をほぼ手放しに是認しており、裁量に関する適用を誤った判断をしたものである。

6 結論

以上の通り、原判決は、裁量に関する判断枠組み・適用を誤り、もって法100条13項及び最高裁判所判例（最判昭和63年3月10日、最判平成9年9月30日、最判平成18年11月2日等）に違反したものである。とりわけ、裁量に関する判断枠組については、第一審判決と原判決の判示内容が異なっており、係る枠組の違いがあてはめ・結論にも影響している。

したがって、本件申立てを受理し、最高裁判所として法規定の趣旨等も踏まえた判断がなされなければならない。

第3 上告受理申立理由その2（法令違反・最高裁判所の判例違反）

1 はじめに

原判決は、本件海外視察の全行程のうち一部について本件派遣決定が違法とされた場合に返還されるべき費用の範囲について、「不当利得法理に基づく判断」として、ごく僅少のみ認定した（16頁以下）。係る判断には、不当利得及び最高裁判所判例に関する重要な解釈問題を含んでいる。

2 不当利得に関する解釈の誤り

(1) 議員による派遣が違法となる場合の不当利得返還義務については、「議員派遣が議会の権能を果たすために必要なものではなかったとすれば、本件野球大会に参加することが議員としての職務であるということとはできない。そうすると、本件野球大会に参加した議員は、法律上の原因なくして旅費相当額を利得したものであるべきであり、支給を受けた旅費相当額の不当利得返還義務を負うことになる。」と説明される（最判平成15年1月17日・民集5

7 卷 1 号 1 頁の調査官解説である最高裁判所判例解説民事篇平成 1 5 年度（上）1 頁以下（1 7 頁）。

なお、原判決も引用した同判例は旅費全額の不当利得返還義務を負うとした事例であり、本件のように地方議会所属議員の海外派遣において一部行程が違法された場合の損害額について判断した最高裁判所の判例は存在しない。現実に実施される（海外）視察の中には一部行程が違法とされるものも想定されることからすれば、係る場合の不当利得の範囲についての一般的考え方を最高裁判所において示すことが求められている。

（2）この点について、原判決は、「違法とされた行程を含まない行程であればそもそも 1 審被告補助参加人らが本件海外視察に参加することはなかったと認めるべき証拠がない以上、不当利得法理に基づく判断としては、違法とされる行程に要した費用…について支給を受けたと認められる限度で不当利得の成立を認めるのが相当」と判示した（原判決 1 6、1 7 頁）。

しかしながら、本件のようないわゆる二当事者間の不当利得関係においては、「受益」と「損失」は財貨移転という事実のいわば楯の両面であって、因果関係が問題となる余地はない。したがって、本件では専ら「法律上の原因」の有無が問題視されるべきであり、原判決が上記で判示する「違法とされた行程を含まない行程であればそもそも 1 審被告補助参加人らが本件海外視察に参加することはなかった」という事情の有無は、（原審がこの点について審理を尽くしていないことをおくとしても、）不当利得の要件と何ら関係を有さない。原判決は不当利得の理解を明らかに誤るものである。

（3）不当利得は実質的には正当視できない財貨移動を衡平の理念によって調整する制度である。したがって、議員が利得した金員に係る法律上の原因の有無及び範囲についても、当該利得を用いて実施された海外派遣について、どの範囲まで議会に機能を果たすために必要だったかという観点から実質的・規範的に判断されなければならない。

たとえば、違法な行程の割合が4割（第一審判決認定による）であれば、少なくとも当該行程については議会に機能を果たすために必要ではなかったものであるから、法律上の原因が存しないのは全行程に占める違法な行程の割合相当額に他ならない。そして、係る違法な行程を実施するためには、そのために現地で要する費用（宿泊費・移動費）のほか、現地までの航空費の支出も不可避免的に生じるのであって、議員らはこれら航空費を自ら負担することなく違法な視察（私的観光旅行と評価すべきである。）を実施しているのであるから、ニュージーランド国内への航空運賃の少なくとも一部については、派遣議員らはその利得の正当性を有さないのである。

したがって、議員らは、支給を受けた金員に占める違法な行程の割合について、金員を法律上の原因なく利得したものと評価すべきである。

3 判決の結論に影響を及ぼす違反である

原判決は、以上の不当利得の解釈を誤った結果、「違法と判断されない行程のみで本件海外視察を行った場合に不要となる費用」（原判決17頁）相当額というごく僅かな返還額しか認定しなかったものであるから、判決の結論に影響を及ぼす法令・判例違反が存することは明らかである。

4 結論

したがって、原判決の損害額についての判示は、不当利得（民法703条、704条）の解釈を誤るとともに、地方議会議員の派遣にかかる不当利得返還義務に関し判断した最高裁判所判例（最判平成15年1月17日）にも反するものである。

第4 結語

以上より、原判決には、法令の解釈を誤るとともに、最高裁判所の判例に相反する判断を行ったものであるから、本申立ては受理されるべきであり、相当の判断がなされるべきである。

以上