

平成21年（行コ）第4号 海外視察違法公金支出金返還請求控訴事件

第1審原告 仙台市民オンブズマン

第1審被告 仙台市長 梅原克彦

第1審被告補助参加人 池田友信 外8名

控 訴 理 由 書

平成21年2月16日

仙台高等裁判所 第1民事部 御中

控訴人（第1審原告）代理人 弁護士 松 澤 陽 明

同 坂 野 智 憲

同 十 河 弘
外

第1 原判決の法解釈とその適用の誤り

1 原判決の判示と評価

原判決は、地方自治法100条12項の趣旨につき「合理的な必要性があるときはその裁量により議員を国内や海外に派遣することができる点にある」と解し、「合理的な必要性がないにもかかわらず所属議員を海外に派遣・
・した場合には、裁量権行使の逸脱又は濫用として・・・違法となる場合が

(あり)・・・裁量権行使の逸脱又は濫用の有無を判断するにあたっては、視察目的の合理性、視察先と視察目的との関連性、視察の必要性、視察内容、視察行程や費用の相当性などの事情を総合的に考慮する必要があると考える。」と判示している(原判決33頁)。

原判決のこの判示部分については、その諸事情が本当にきちんと考慮されるのであれば問題は生じないであろう。しかし、原判決のその後の判示内容を見ると、原判決は「竜頭蛇尾」「羊頭狗肉」に終わっているとしか言いようがないものである。

2 地方自治法 100 条 12 項の「議会において必要があると認めるとき」の意義

「一般に、何らかの国家機関がその権限を行使するにあたって裁量権が与えられるということは、いうまでもなく、その権限をほしいままに行使してよいということの意味するわけではなく、法が、そのような裁量権を与えた趣旨に沿った権限行使がなされるのでなければならない。」(最判平成16年1月14日民集58巻1号56頁の藤田宙靖判事らの補足意見)

地方自治法100条12項は「議会は、議案の審査又は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」という条文である。議会の権限は、地方自治法96条以下100条の2まで定められている。「議会において必要があると認めるとき」という場合の必要性は、この議会の権限行使に必要であるという場合に限定される。すなわち議会としての権限行使に直接的に役立たない議員の派遣は、「議会において必要がある」とは、到底認められないのである。「そのうち役立つ」「いつか役立つ」とか「議員の見識に得るところがあり、議員の資質が向上するから間接的に議会の権限行使に役立つ」という場合までを「議会において必要がある」とすることは、文言解釈としても誤りといわなければならない。

地方自治法2条14項が「・・・最少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」と定め、地方財政法4条1項が「・・・その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」と定めているのであるから、その経費支出についてチェックを果たすべき議会が、漫然と議会の権限行使に直接に役立たない議員の派遣を「議会において必要がある」とすること自体、明らかに議会の権限の逸脱・濫用にあたるというべきである。

3 「議会において必要があると認めるとき」の判断基準

結局のところ、「議会において必要があった」か否かは、視察において「成果」それも議員個人の活動における成果ではなく「議会活動としての成果」があったか否かで判断される。原判決がいうところの「視察の必要性」とは、「議会がどのような成果を得るために視察を実施したのか」によって明確に判断すべきものなのである。しかし、原判決は「視察の必要性」の判断において「議会としての成果」（それは端的に調査結果報告書に現れなければならない）についてきちんとした言及をしていない。これは明白な法の解釈適用の誤りである。

議員個人に視察の結果得るところがあったとしても、それは「議会活動としての成果」ではない。議会の成果とは、もともと議会が何を得る目的で議員を派遣したのかという明確な目的意識に基づく企画がなされてこそ、得られるものである。その意味では、これまでの市議会の海外視察はほとんどが落第である。海外視察は、単なる議員が特権として予算を消化するものに他ならなかったのである（良心的な視察であっても、議員の個別的関心に基づく見聞・調査活動に過ぎないので議会の経費を支出すべきではない）。

第2 本件海外視察1（トルコ・エジプト・ギリシャ関係）についての原判決の誤り

1 原判決の根本的問題点

原判決は、視察先である「アヤソフィア博物館」、「トプカプ宮殿など」、「国立エジプト考古学博物館」、「スニオン岬」、「アテネ考古学博物館」については、視察目的とされた「文化行政調査」との関連性が明確であるとまではいえないとしている。これは当然の判断であるが、それが視察旅行の全体的な評価と結びついていないところに大きな問題がある。

2 海底トンネル視察

原判決は、「海底トンネル視察」については、「議会における政策決定と視察結果とが直ちに結びつかなければならないというものではない・・・JR仙台駅で東西に分断されている仙台市の市政において、・・・地下鉄などの地下構造物を築いて交通、流通の活性化を図るという計画が策定される可能性もないとはいえず・・・海底トンネル視察の必要性を否定することはできない」としているが、何のためにここまで議員の海外視察を擁護する必要があるのか不思議でならない。海外視察当時、既に仙台市地下鉄東西線の建設事業は決定済である。仙台駅の東西の交通、流通の活性化のための計画策定に際し、ボスポラス海峡の地下トンネル視察が議会討議のため必要があるという理屈は「荒唐無稽」というより他ない。何よりも乙A4号証の6の「海外視察報告書」の内容（日本企業のトンネル技術への単なる感嘆）から遊離しているのであり、「議会としての成果」は全く存在しない視察なのであるから「必要性」は当然に否定されなければならないものである。

3 トルコの小学校やギリシャの中学校の視察

原判決は、トルコの小学校やギリシャの中学校の視察に関し「さまざまな国における義務教育の実態を視察することは・・・仙台市での教育のあり方を検討するにあたって参考になるものであり・・・実際に現地の教職員と直接に会話を交わしたことの有用性は否定できず」と判示するが、何を調査して何を市

政に反映させようとするのかという具体的な目的意識がない視察であったことは、乙A4号証の6の「海外視察報告書」がありきたりの感想を述べているだけであることから明らかで、原判決も抽象的に「参考になる」というだけで調査の具体的成果について言及することができないでいる。また、「現地の教職員と直接に会話を交わしたことの有用性」という点も、その有用性は議会ではなく「議員個人の体験」に止まるもので「議会としての成果」にはなっていない。大阪高判平成17年5月12日(甲25, 甲26)が指摘するとおり、議員が見聞を広め知識・資質を涵養することまで公費で賄うというのは許されることではない。結局これらの学校視察も地方自治法100条12項の「議会において必要がある」議員の派遣とは、到底認めることはできないのである。

また、原判決の判示を前提にしても、原判決の論理では、結局「どこの国であっても」教育現場を見ることは参考になるという結論になる。教育現場視察はトルコで2箇所視察しても良く、トルコとカイロで視察しても良く、アテネの中学校でなければならない必要性は原判決の立場からは出てこない。そうすると、スニオン岬もアテネ考古学博物館も視察目的との関連性が明確とまではいえないとしている原判決の判示からして、原判決の立場に立ったとしても、本件海外視察については、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の規定上、トルコとエジプトだけにとどめることが合理的であり、ギリシャをまわることは、原判決の基準でいう「視察行程が不当に延びたり、視察に要する費用が著しく過大になっている」ことに該当するはずである。

4 アズハルパークの視察

原判決は、アズハルパークの視察について「公園の意義、機能を調査することは、都市計画調査に資するもの」と判示している。しかし「公園の意義、機能の調査」という中味は、海外視察報告書の記載のみであるが、その内容は単なる「行って見たら良いところだった」というものにとどまっている。仙台市

の都市計画にこの視察が具体的に役立ったという成果も全くない。このような視察でも「必要性」を否定できないなどと裁判所が是認することがあってはならない。

5 「ギザ」や「アクロポリス」の視察

原判決は、「ギザ」や「アクロポリス」という項目をわざわざ立てている。

ギザのピラミッドやスフィンクス、アテネのアクロポリスについては、乙A4号証の6の「海外視察報告書」には記載がない。乙A4号証の2の海外出張実施計画書の調査事項・調査先にも入っていない。視察の調査事項として議会にも図られず（従って議会が議員の派遣の必要性を承認しているものではない）、視察団もそれゆえに議会に報告をしていない場所について、原判決はわざわざ「視察目的と直ちに結びつくものであるというには疑問の余地がなくはないものの・・・関連性や視察の必要性を否定しざることはできない」として、視察箇所に格上げしている。何ゆえ原判決がこのように公金を使った海外視察に理解を示すのか不思議でならない。地方自治法100条12項の議員の派遣は、議員のための制度ではなく議案の審査・事務に関する調査等議会の権能を果たすために必要な場合にのみ行われる特別のものであり、本来のあり方として定例化、慣行化して行われるものではないのである。原判決は、地方自治法の解釈を誤って、海外視察は任期中に費用100万円までの範囲で許される「議会としての成果」を問わない「議員特権」として容認しているものといわざるを得ない。

6 視察先全体の考察

原判決は、訪問地を11箇所に分けている。原判決でさえ、そのうち5箇所については「関連性が明確であるとまではいえない」とし、2箇所については疑問を呈している。視察目的との関連性や必要性をそれなりに認めた箇所は4

箇所のみである。しかも視察の必要性の内容は抽象的で、視察内容は具体性を欠き、視察の成果も具体的な成果は全くない。にもかかわらず原判決は、「視察行程が不当に延びたり、視察に要する費用が著しく過大になるなどの事情は認められない」として、すべての経費を公金から支出することは違法ではないとした。これは「視察先」の選択と日程をうまく調整すれば、日程全体に観光的要素が半分以上含まれていても、全額について公費で支出することを認めるということになる。明らかに社会通念を著しく逸脱した判断である。原判決がそれなりに視察目的との関連性や必要性を認めた4箇所を効率よく選択し（中学校の視察先をトルコ又はカイロにするなどして）視察すれば、5月6日の土曜日にはすべての視察を終えて帰国が可能となるし、視察日程の中に観光を組み入れているのであれば、経費についてはきちんと分担するのが社会一般の常識というものである。

なお、平成17年5月12日大阪高裁判決（甲25）は、「視察日程の一部ではあっても、当該日程が専ら観光目的など視察目的と何ら無関係に組み込まれ、そのために公金が支出されている場合には、当該日程部分についての公金の支出は、裁量権の逸脱又は濫用に当たり、違法である」と明快に判断している。

原判決の誤りは明白である。

7 小括

以上より、本件海外視察1（トルコ・エジプト・ギリシャ関係）にかかる公金支出については違法であり、原判決は取り消されるべきである。

第3 本件海外視察2（ジェノバ・ローマ関係）についての原判決の誤り

1 原判決の根本的問題点

原判決は、視察先である「キヨッソーネ東洋美術館」、「10月27日の自由視察（大統領官邸、クィリナーレ宮、サンタンジェロ城など）」、「サン・ピエトロ大聖堂」、「バチカン美術館」「ボルゲーゼ美術館」については、視察目的2との関連性が明確であるとまではいえないとしている。また、「10月29日の自由視察（ローマ市内、ポンペイ遺跡など）」に至っては、視察目的2と関連性を有しているというには疑問が残ると指摘している。これらは当然の判断であるが、それが視察旅行の全体的な評価と結びついていないところに大きな問題がある。

また、もっともらしい視察先も、実はその余の観光旅行と区別しがたい日程を隠すために組み入れられていて、そのために成果らしい成果がほとんどないのが実態である。原判決はこの明白な事実から目を背けているといわざるを得ない。

さらに、原判決は、「視察目的との関連性が明確であるとまではいえない見学等が含まれていたとしても、そのような見学によって本来の視察目的の調査が阻害されたり、視察行程が不当に延びたり、視察に要する費用が著しく過大になるなどの事情がある場合でない限り、裁量権の行使を逸脱又は濫用したものと認めることはできない」（原判決38頁）との基準を定立している。しかし、地方自治法2条14項や地方財政法4条1項の趣旨（最少の経費で最大の効果を挙げる趣旨）に明らかに反している。本来の視察目的の調査が阻害されるような見学など論外であるし、視察に要する費用は少しでも過大であってはならない。

2 ジェノバ

池田証人及び海外出張報告書（乙A5の6、以下、単に「報告書」という）によれば、ジェノバ訪問の目的は、姉妹都市締結に向けての都市交流、港湾都市として仙台市に参考にすること、ウオーターフロント計画と町並みの景観調

査だという（同人の証人調書2頁以下）。しかし、本当に姉妹都市締結を目指すならその後の戦略や交渉があつてよいはずだが、そのようなものは何も語られていない。港湾都市についても仙台市にどのように参考になったのか、全く具体的な証言がない（同人の証人調書5頁）。町並みの景観調査についても、どのような成果があつたのか報告書にすら記載されていない（乙A5の6, 8頁以下）。

結局、支倉常長の「ゆかり」から、仙台市議がジェノバ市を訪ねて仙台市長の親書を渡して交流してきただけであり、具体的な調査事項すらあいまいにされている。このような「ゆかり」による都市間交流が議員の海外視察において許されるならば、世界中のありとあらゆる都市に海外視察が許されることになる。

他方で、議会としての視察の成果ははっきりいって皆無である。池田証人はジェノバ等との姉妹都市締結の可能性を主張するが、そのような動きは全くない。市政にとっても成果は何もなかったというべきである。

この点、原判決は意見交換、親書の手渡しなどは歴史的国際交流という視察目的に資すると評価しているが、多額の税金を投入してまで獲得すべき成果があつたのか、という視点が欠落している。これでは、「議会としての成果を問わず、交流さえしてくればすべて適法」という不当な結果となる。

3 キョッソーネ東洋美術館

池田証人によれば、訪問の理由は「御礼」や「日本と違った展示・収蔵状況・環境の視察」だという（同人の証人調書13頁）。しかし、「御礼」に4名もの市議が高額な交通費をかけて出かけていくことの妥当性は何も検討されていない。この点を留保するとしても、展示・収蔵状況・環境については、全く視察の体をなしていない。池田証人はこれらについて具体的な証言を全くできなかった。しかも、事前に具体的に調査事項を美術館側に伝えたこともないとい

う（同人の証人調書14頁）。結局、市議4名は明確な調査目的も持たずに単に見てきただけであり、当然ながら、市政にもっとも議会にとっても成果は何もない。

4 ローマ市内視察、クィリナーレ宮、サンタンジェロ城

池田証人によれば、10月17日（金）午後にローマ市内視察、クィリナーレ宮、サンタンジェロ城を視察しているが、何を視察してくるかを事前に十分検討していない。そのために、事前の公式な問い合わせなども全くない。単にガイドを雇って史跡や展示を見て回っただけであり、「参考になった」程度の感想であり、議会にも仙台市にも有益な具体的な成果は何ももたらされなかった（同人の証人調書19頁以下）。これまた、市議4名は明確な調査目的も持たずに単に見てきただけである。

5 サン・ピエトロ大聖堂、バチカン美術館、ボルゲーゼ美術館

池田証人によれば、10月28日（土）の視察であり、土曜日のため公式な視察受け入れはそもそもできなかったとのことである。結局、仙台市議が直接見て知識を深めること自体が目的だったようである（同人の証人調書21頁）。しかし、前述のように、視察の結果議員個人に得るところがあったとしても、それは「議会活動としての成果」ではない。このような個人的な「成果」は議員の海外視察としては許されない。

また、これらについては土曜日なので正式なアポイントメントはなく、一般の観光客と同様の扱いであり（丙4の1、10月28日の欄）、バチカン美術館についても「バチカンには行きたい」という程度で（同人の証人調書22頁）具体的な視察目的は見いだせない。

ボルゲーゼ美術館に至っては、目的であった支倉常長ゆかりの展示（像など）を確認することすらできなかったという（同人の証人調書24頁）。事前に連

絡をしていたにもかかわらず、そのようなことがあったとは信じられないが、いずれにせよ、事前の準備不足といわざるを得ず、「是非とも確認したい」といった真剣さは皆無である。

これまた、市議4名は明確な調査目的も持たずに単に見てきただけであり、当然ながら、市政にもとつても議会にとつても成果は何もない。

6 カステルガンドルフォでの市民交流、窓口調査

池田証人によれば、カステルガンドルフォ市の訪問は、「風の環」を広く仙台市民が見学できるようにするため、窓口がどこなのか、を調査してきたという。ところが、結局どこが窓口かは結論が出ず、現在に至るも仙台市民が見学できるようになったということはない（同人の証人調書15頁）。

また、バチカン市国との交流の窓口がどこかについても、はっきりしなかったという。このような何ら成果のない視察となった原因は、そもそも本気で窓口を調査する気持ちなどなかったからに他ならない。仙台市民が「風の環」や庭園を見学できたりすれば、「より良い」ではあろうが、それにどれほどの意義があり、4名の市議が直接訪問してまで窓口を調査する必要があるのか、真剣に議論したとは思われない。バチカン市国との交流窓口調査はなおさらである。本気で実現するような課題でないことを視察者4名は自覚していたのであり、だからこそ、周到な準備をすることもなく、単に行って、見て、あいさつをしてきた程度で終わっているのである。

この点、原判決は、意見交換の主たる議題の1つであるから、「風の環」の実物を見ることの意義は否定できない、などと評価している。しかし、意見交換さえすればどんな意見交換であっても有意義であるかのごとき評価であり、失当である。前述のとおり、視察目的は「風の環」を広く仙台市民が見学できるようにするため窓口がどこなのか、バチカン市国との交流の窓口がどこなのかについて、調査することだというのであるから、それに資する意見交換がで

きたかどうかが問われるべきである。しかるに、結局は何もはっきりせず、その原因は4名の市議が本気で窓口調査をする気がなかったからである。このようにない加減な意見交換や現物見学は、意義あるものとは到底評価できない。

7 イタリアサッカー協会訪問

池田証人によれば、訪問の目的は、仙台カップユースサッカーへのジュニアチームの出場依頼と、イタリアプロ4選手の足型取りの依頼だという。そして、原判決は、親書の手渡しや足型取りの依頼は視察目的に資すると認めている。しかし、極めて不当な認定である。

すなわち、視察者4名にこれらを実現する意思や気概が全くなかったこと、そのために目的を実現するような視察内容でなかったこと、事前の準備もしていないことが判明している。社会一般ではおよそあり得ない事態である。例えば、ジュニアチームの出場のためには、どうして参加してくれなくなったかという原因を調べて、相手が参加しやすくなるような条件や戦略を考えて依頼に赴くことが基本中の基本である。しかし、池田証人は不参加の原因すら把握しておらず、何の戦略も持たずに訪問したことを自白している（同人の証人調書16頁）。そのため、現在もジュニアチームの出場は実現していない。池田証人は、それを仙台市当局の責任だと責任転嫁しているが、視察者4名はその後市当局に何ら有力な働きかけや協力をしていない（同人の証人調書16頁以下）。また、イタリアプロ4選手の足型取りについては、見当違いの訪問依頼であることが明らかである。そもそも4選手は各クラブチームに所属しており、イタリアサッカー協会がクラブチームの意思とは別に協力に応諾する権限があるのか、大いに疑問である。そして、そんなことは依頼に行く前から分かっていることであり、この点を事前に確認しておくべきである。ところが、この点の確認すら池田証人はしていないという（同人の証人調書18頁）。また、足型取りを実現するためには、少なくとも各選手が所属するクラブチームに直

接依頼することが必要であるが、それすら未だにやっていない（同人の証人調書18頁）。さらに、これも同様に仙台市当局の仕事であると池田証人は責任転嫁しているが、自らは、足型取りが実現しない原因を確認すらしていない（同人の証人調書19頁）。

結局、イタリアサッカー協会に行ってお願いをするだけでは上記の2つは実現が難しく、成果が出ないことは視察者4名も初めから分かっていたのである。だから、何の事前調査もせず、何の準備もせず、何の戦略もなく、通り一遍の依頼をただけであり、依頼後はその結果に関心などなく、仙台市当局への追及もしなかったのである。これではイタリア訪問の口実にサッカー協会訪問を使っただけと評価されても仕方があるまい。

原判決は、このような、「本気の依頼でなく成果も出ないことが初めから分かっている」という本質を無視して上記のような積極的な評価をしている。一般社会常識から乖離した評価であり、非常識といわざるを得ない。

8 全体を考察すると、実態は、観光旅行と区別しがたいものである

こうして見ると、本件海外視察の実態がはっきりする。この旅行で主な目的として掲げられたもの（サッカー協会への依頼、カステルガンドルフォ市での窓口調査等）はそもそも実現が難しく、市議らも本気で実現したり調査を遂げるつもりはなかったのである。「議会としての成果」など初めから期待するのが難しい旅行であり、真の目的は、単に各市や各機関を訪問して交流し、各種観光地をまわって見てくることだけだったのである。

そのことは、現実に行われた旅行日程を見てもはっきりする。日程の多くに観光的要素が盛り込まれていることは訴状12頁等で繰り返し指摘しているが、原判決が分けた8つの訪問地のうち、4箇所が「関連性が明確とまではいえない」、1箇所が「関連性を有しているというには疑問が残る」と指摘されている。そして、それらの観光地（大統領官邸、クィリナーレ宮、サンタンジ

ェロ城，サン・ピエトロ大聖堂，バチカン美術館，ボルゲーゼ美術館，ポンペイ等）は海外出張基本計画書（乙A5の1）の5枚目の行程表にすら載っていない。つまり，これらの観光地について議会は必要性を承認していない。しかも，日程の後半はすべて観光地訪問に終始している。すなわち，10月27日（金）の午前中のサッカー協会訪問を最後に各機関への公式訪問は終わっていて，以後次のような日程となっている。日程そのものが視察者4名の本音を表しているのである。

10月27日（金）午後 「各自の休息と視察成果の自由な意見交換」

市内視察，大統領官邸クィリナーレ宮，サンタンジェロ城

28日（土）午前 バチカン美術館（バチカン）

29日（日）終日 「各自の自主研修日」

ポンペイではポンペイ遺跡の視察

屋代市議はローマの町並み景観調査

ところが，視察者4名の起案した報告書（乙A5の6）には，これらの観光地の視察報告がほとんど書かれていない。かろうじて，18頁にバチカン美術館，22頁にボルゲーゼ美術館視察の内容がごく簡単に記載されているに過ぎない。報告書だけを見ると，公式訪問がほとんどであると市民に誤解させるような内容となっている。このような報告態度も視察者4名の本音（視察を口実に観光地を見たいが，そのまま報告すると批判を浴びるので隠しておきたい）を表している。

報告書に27日午後の市内視察，大統領官邸クィリナーレ宮，サンタンジェロ城，ポンペイ遺跡等の内容が記載されていないのは，それらが一般の観光旅行と区別しがたく，その成果も報告できないからに他ならない。

そうすると，27日（金）午後以降の旅行はそもそも不要であり，視察者4名はその後速やかに帰国すべきであり，同日午後以降の宿泊費滞在経費相当額はすべて違法な支出というべきである。

9 原判決の判断手法の不当性

原判決も10月29日分の宿泊費及びガイド・アシスタント費用の合計12万8400円は違法と判断した。しかし、全体をきちんと評価しない細切れの評価といわざるを得ない。このように各旅程を細かく分断して評価していく限り、議員の海外視察の本質（議会としての成果が出ないことが分かっているが、とりあえず見てくるといった類のものであること）を看過することとなる。やはり、全体を総合的に考察すると、表だって掲げられた視察目的は極めて抽象的であったり、実現が困難であることが初めから分かっていることであったりして、結局「議会としての成果」はほとんどない結果となっている。そうすると、海外視察の真の目的は、単に各市や各機関を訪問して交流し、各種観光地をまわって見てくることだけであったと見るべきこととなる。

仮に、原判決の判断手法を取り入れて旅程を一定程度分断して考察するとしても、視察日程の中に観光を組み入れているのであれば、経費についてはきちんと分担するのが社会一般の常識というものである（甲25、甲26の前記大阪高裁判決参照）。そうすると、前述のとおり、27日（金）午後以降の視察はそもそも不要である。よって、それ以降の支出はすべて違法で、それ以降の宿泊費滞在経費は返還すべきである。

10 小括

以上より、本件海外視察2（ジェノバ・ローマ関係）にかかる公金支出についても違法であり、原判決は取り消されるべきである。

以上