

平成22年（行ヒ）第42号 政務調査費返還命令処分取消請求事件

上告人 目黒区

被上告人 須藤甚一郎

答 弁 書

平成24年12月7日

最高裁判所第二小法廷 御中

〒152-0034

東京都目黒区緑が丘1丁目11番3号

被上告人 須藤甚一郎

電話：03-3723-8167

FAX：03-3717-6223

第1 上告受理申立理由に対する答弁

- 1 本件上告を棄却する
- 2 上告費用は上告人の負担とする
との判決を求める。

第2

1 本件訴訟について一審及び原判決に関する判例研究

被上告人は、上告人の上告受理申立理由書に対し反論する前に、本件訴訟について一審判決及び原判決に関する判例研究4件を紹介する。

(1) 一審判決について、その1

「判例タイムズ」No. 1291 (2009. 5. 10) 臨時増刊、209頁から216頁まで。(甲19号証)

[東京地裁平20 (行ウ) 第114号。政務調査費返還命令処分取消請求事件。平20. 11. 28民事第38部判決]

「判例タイムズ」の本件訴訟一審の判例研究は、「政務調査費を支出して住民訴訟を提起し遂行した区議会議員に対し、区長が同支出は区政に関する調査研究に資するために必要な経費に当たらないとしてした政務調査費返還命令が違法であると取り消された事例」と題して、「解説」欄で本件訴訟の経過、主要な争点、判決内容について、つぎの通り解説する。

「Y (被上告人注。Yは被告・目黒区) は、①住民訴訟は「住民」の立場で行うものであるが、議員の立場で行われる政務調査活動とはなり得ない、②議員以外の者は住民訴訟の経費について公費を用いることができないのであるから、政務調査費を住民訴訟の経費に支出することは相当でない旨主張したが、本判決は、①議員が住民としての地位に基づいて提起した住民訴訟であっても、当該住民訴訟の原告となった議員は、当該住民訴訟を通じて住民訴訟によらないで地方財務行政に係る事務に関する調査研究を行ったのと同等又はそれ以上の情報等を取得し、それを議会における審議等に活用し得るものと考えられるから、結局、そのような場合には、当該議員は区政に関する調査研究を行ったものと評価することができるというべきである。

②政務調査費は会派又は議員に対して交付されるものであるから、会派又は議員以外の者が区政に関する調査研究に資するために必要な経費について政務調査費その他の公費を用いることができないことは当然なのであって、議員とそれ以外の者との間で区政の調査に係る経費に政務調査費その他の公費を用いることができるか否かについて生じる違いは、政務調査費の交付を受けている

か否かにより生ずるものにすぎず、住民訴訟の経費について議員のみが政務調査費という公費を用いることができることになるのは、目黒区において政務調査費の制度が定められている以上、当然のことというほかないと判示して、上記主張をいずれも排斥した。

本判決は、以上の判断に基づき、本件処分は違法であるとしてこれを取り消した」。(下線は被上告人による。以下同じ) さらに「判例タイムズ」の判例研究は続けて、

「政務調査費の不正使用が問題とされる住民訴訟は従来から多く見られるところであったが、他方で、地方議会の議員に対してされた、不正に使用されたとする政務調査費の返還を命ずる処分の取消しを求める訴えも増えつつある。

住民訴訟の経費を政務調査費から支出したことが問題となった裁判例は公刊物には見当たらないところ、本判決は、条例等の規定、住民訴訟の有する意義、X（被上告人注。原告、被上告人）の調査研究活動における住民訴訟の位置付けなどを総合的に検討した上で、住民訴訟の経費に係る支出が違法又は不当ではないと判断し、その変換を命ずる処分を取り消したものであり、実務上参考になると思われる」と解説する。

(2) 一審判決について、その2

「会計と監査」(2009. 11) 36頁から40頁まで。(甲20号証)

[東京地裁平成20年11月28日判決(平成20年(行ウ)第114号 政務調査費返還命令処分取消請求事件)]

駒澤大学法学部 金子昇平教授は、「会計と監査」(2009. 11)において、本件訴訟の一審判決について、「住民訴訟を提起し政務調査費を支出して、同訴訟を迫行した区議会議員に対し、区長が同支出は区政に関する調査研究に資するために必要な経費に当たらないとした政務調査費返還命令が違法である

とされた事例」と題して判例研究を行った。

金子教授は、当該判例研究の[評釈]二で（甲20号証。38頁、4段目）、
「原告の別件住民訴訟の提起及び追行するためにした各支出が、調査研究に資するために必要な支出であるか否かについて判旨は、（1）「住民訴訟によって得た情報等に基づく様々な活動は・・・区政の調査、研究及び追行のための重要な手段である」。（2）住民訴訟自体をきっかけに、区政の問題点が追及され各種の制度改善につながる。（3）「本件申合せ事項には、政務調査費から住民訴訟についての経費を支出することが許されない旨の定めはない」という理由で、本件各支出の適法性を認定した判断は、概ね正当な解釈といえる」と評釈する。

金子教授は、さらに続けて、「そこで以下、本件各支出について認定された事実に当てはめて検討を試みる」として、下記の①から⑤までの検討を試みた。

- ① 原告の議員として行う調査研究活動の目的と、別件住民訴訟を提起し、追行する目的とは、目的、内容において同一性を持っている。（下線は被上告人による。以下同じ）それらは、いずれも議員として目黒区の地方財務行政に関する調査研究活動の一環で行使されており、別件住民訴訟は、同区の政策決定に関する情報収集機能、評価機能、監視機能を伴うもので活用できる性質を持つものあり、調査研究活動の実態を伴った活動といえる。
- ② 原告は、議員の立場による公的な職務活動としての調査研究活動を行っているので、調査研究活動を別件住民訴訟との関係は、議会での政策責任追及としての手段と役割をもつもので、有機的関連性を有する。したがって私的な立場に基づく、別件住民訴訟という訳ではない。
- ③ 原告の調査研究の方法及び手段は、別件住民訴訟を提起し追行することによって、財務会計行為の実態を把握する必要性と合理性を持つものである。
- ④ 別件住民訴訟に伴う、本件各支出の相当性、妥当性についてみると、別件住民訴訟が本人訴訟として追行されており、本件各支出の内訳は、訴訟費用の

一部として支出されており、その全額ないし弁護士費用を支出している訳ではなく、実費相当額の各支出である。

- ⑤ 調査研究活動及び別件住民訴訟によって知り得た調査研究内容については、住民に対し情報お提供し、具体的説明責任を果たしている。

以上のように、本件各支出は適正な支出であるといえる。

上記のごとく、金子教授は本件各支出について検討した結果、適正な支出であると判断したのである。

(3) 原判決について、その1

「判例時報」No. 2081 平成22年9月1日号。(甲21号証。7頁から11頁まで) [政務調査費返還命令処分取消請求控訴事件。東京高裁平21(行コ)2号。平21・9・29民八部判決、控訴棄却]

「判例時報」は、「区議会議員が自ら提起した住民訴訟のために政務調査費を支出したことが違法ではないとされた事例」と題して、本件訴訟の原判決までの経過、内容等を解説し、つぎの通り評論する。

「一 Xは、平成十五年五月から目黒区の区議会議員であるが、Y目黒区長が本庁舎跡地を不当に売却したとして、市に対して損害賠償請求するよう求める住民訴訟を提起した。

Xは、右住民訴訟を提起・追行するため、政務調査費のうち十三万五七二五円を支出したところ、右支出は違法又は不当な支出であるとして、Yからその返還を求める処分を受けたため、右処分は違法であるとしてその取消しを求めた。

二 一審東京地判平20・11・28(判タ一二九一・二〇九)は、本訴請求を認容したため、Yが控訴したが、本判決は、地方自治法一〇〇条十三項

(平二〇法六九号による改正前。現行の同条十四項。)は「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議員の調査研究に資するため……、政務調査費を交付することができる」と規定しており、これを受けて、目黒区政務調査費の交付に関する条例一〇条(平十八改正前)は、「政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、当該政務調査費を別に定める用途基準に従って使用しなければならない」と規定し、目黒区政務調査費の交付に関する規定五条別表(平十八改正前)は、調査研究費について議員が行う目黒区の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費」と規定しているが、右支出がこれらの規定に違反するものとは認められないと判断し、一審の判断は相当であるとして、Yの控訴を棄却した。政務調査費は、現行の地方自治法100条14項に規定されているとおり「調査研究に資するための経費」とされているが、政務調査費の具体的費目は、条例等により規定されているが、必ずしも明確でないため、その支出の適否をめぐる裁判例もいくつかある(青森地判平16・2・24判例自治二二六・二六、東京高判平16・4・14判例自治二六六・二九、大阪地判平18・7・19判例自治二八六・一五など。)

議員の調査研究の活動の性格は非公務と位置付けられており、そのような議員の政務調査活動に対する補助金であるため(廣瀬和彦「政務調査費に関する一考察」判例自治三三〇・九)、その活動は広範囲なものであり、本判決のような判断も十分成り立つものとみられる。

これまで政務調査費を住民訴訟の経費にあてることの適否に関する裁判例は見当たらないので、本判決は、その理由を詳細に説示した注目すべき裁判例であり、社会的影響の少なくないところであり、今後の上告審の判断が注目されるところである」として、議員の政務調査活動は広範囲のものであり、本判決のような判断も十分に成り立つものとみられると解説している。

(4) 原判決について、その(2)

「判例時報」No. 2096 平成23年2月1日号 別冊「判例評論」624号
(甲22号証。164頁から168頁まで)

[政務調査費返還請求命令処分取消請求控訴事件、東京高裁平21(行コ)2号、
平21・9・29民8部判決、控訴棄却(上告受理申立て)、判例時報2081
号7頁]

甲22号証「判例評論」164頁、「最新判例批評」6において、亜細亜大学
室井啓司教授は、「区議会議員が自ら提起した住民訴訟のために政務調査費を支
出したことは違法ではなく、当該区議に対する区長の返還請求命令処分が取り
消された事例」と題して判例批評を行っている。

ア まず、室井教授は、【事実】として、本件訴訟をつぎのようにまとめた。

[事実]本件は、東京都目黒区(被告・控訴人)の区議会議員であるX(原告、注・
被控訴人)が、目黒区長(行政処分庁)から、平成17年度において交付を受
けた政務調査費のうち自己が提起した住民訴訟のために支出した合計13万5
725円について、それが違法または不当な支出であるとして返還を命ずる処
分(本件処分)を受けたため、その取消しを求めた事案である。

目黒区政務調査費に関する法令として、①平成20年度法律69号による改正
前の地方自治法100条13項(現14項)は「普通地方公共団体は、条例の
定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するために必要な経費の
一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付するこ
とができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の
方法は、条例で定めなければならない。」と定め、この枠組み規定に基づく条例
として、②本件改正前条例(平成18年目黒区条例62号による改正前の目黒
区政務調査費の交付に関する条例)10条は「政務調査費の交付を受けた会派
又は議員は、当該政務調査費を別に定める用途基準に従って使用しなければな

らない。」とし、さらに委任規定として、③本件規定（平成18年目黒区議会告示1号による改正前の目黒区政務調査費の交付に関する規定）5条は「条例第10条の使途基準は、別表おとおりとする。」とし、別表（政務調査費使途基準）は、その一項目として、④「調査研究費 会派又は議員が行う目黒区の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託を要する経費（調査委託費、交通費、宿泊費等）」としていた。

なお、⑤本件申合せ事項（目黒区議会運営委員会による上記政務調査費使途基準のうちの調査研究費に関するもの）には、議員が提起する住民訴訟に関する費用については一切言及がなかった。

前提事実のうち主要なものを掲起すると、以下のとおりである。

（1）目黒区長は、目黒区議会の議決を経た上、平成15年3月、A株式会社に対し、本庁舎跡地等を72億円で売却した。

（2）Xは、平成15年5月から現在に至るまで目黒区議会議員であるが、平成15年6月、目黒区長は本庁舎跡地等の購入希望価格を最高価格の111億1000万円と提案した業者に対して本庁舎跡地等を売却すべきであったとして、目黒区の執行機関を被告として、売却当時の目黒区長らに対してその差額相当額39億1000万円を損害賠償請求するよう求める住民訴訟（別件住民訴訟）を提起した。Xは、平成17年2月、目黒区情報公開条例に基づき、目黒区本庁舎跡地等土地利用計画審査委員会の録音テープの開示を請求して開示を受け、これを株式会社Bに依頼して反訳およびダビングさせ、平成17年4月、その費用として3万1775円を支払った（本件支出1）。Xは、株式会社Cに対し、別件住民訴訟の口頭弁論期日における目黒区職員の証言およびX本人の供述を反訳した速記録の作成を依頼し、平成17年9月、その費用として7万5600円を支払った（本件支出2）。Xは、平成18年2月、別件住民訴訟について敗訴判決を受けたことから控訴し、控訴提起の手数料及び予納郵券に用いるために収入印紙1万9500円および切手8850円を購入し、その費用として

合計2万8350円を支払った（本件支出3）。

（3） 目黒区監査委員は、住民（議員）からの監査請求につき、平成19年4月、「本件各支出はいずれも住民訴訟のためになされたものであり、政務調査費の使途として認められない。」とする監査結果を公表した。そこで、目黒区長は、Xに対し、平成19年5月1日、平成17年度分の政務調査費のうち13万5725円を返還するよう命じた（本件処分）。

原審（東京地判平成20年11月28日判タ1291号209頁）は、平成20年法律69号による改正前の地方自治法100条13項は、政務調査費は議員の調査研究に資する必要な経費の一部として交付するとしているものの、調査研究および必要な経費に関する具体的な基準および内容については規定していないが、これは、その具体的内容等については、各普通地方公共団体の実情に応じて定められる条例等にゆだねたものと解され、目黒区においては、本件改正前条例10条が、政務調査費の交付を受けた会派または議員は、当該政務調査費を別に定める使途基準に従って使用しなければならないとし、これを受けて、本件規定5条および別表が政務調査費を使用するに際して従うべき本件使途基準を定め、また、目黒区議会運営委員会は、本件使途基準の解釈および運用に係る指針について、本件申合せ事項を決定している。したがって、目黒区の政務調査費からの支出が目黒区の事務および地方行政財政の調査研究ならびに調査の委託研究に資するために必要な経費以外の経費に係る支出であるか否かについては、目黒区の定める使途基準および目黒区議会運営委員会の定める申合せ事項の内容が、政務調査費の制度の趣旨に反するものであることをうかがわせる事情は見当たらないから、これらの内容に反するか否かを基準に判断するのが相当であるとし、地方財務行政の適正な運営を確保するという目的を有する住民訴訟の提起および遂行は、議員による区政に関する調査研究活動と、その目的において重なり合いを有するところ、住民訴訟の提起および遂行ならびに住民訴訟によって得た情報等に基づく様々な活動が区政の調査、研

究および追及のために重要な手段となっていること、住民訴訟の提起および遂行は、特に議会において多数会派に所属しない議員にとって区政の調査および追及をするための有効な手段となり得るものであって、住民に対する影響力も大きいこと、前記申合せ事項には政務調査費から住民訴訟についての経費を支出することが許されない旨の定めがないことに加え、住民訴訟の提起および遂行によって得た情報等を基に、区の事務について議会における追求や区民に対する情報提供等が積極的に行われていることを考慮すると、前記支出は前記使途基準が定める調査研究費に該当するとし、区長の本件処分を取り消した。

控訴人目黒区は、①議員が住民訴訟を提起・追行することは、住民固有の立場において、当該財務会計行為の弾効を目的として行うものであって、議員による区政の調査研究活動とはまったく異質なものであるので、政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」には当たらない、②議員は政務調査費を使用して住民訴訟を提起できるとすると、一般住民が私費で行うのと比較して不公平であり、また、③当該財務行為に関わる議案の採決において敗れた議員の報酬に使用されることにもなり政務調査費の創設の趣旨を著しく逸脱するものであるなどと主張している。

- [争点] 1 政務調査費の対象となる「調査研究に資する」活動の意義
2 議員の住民訴訟の提起・追行の「調査研究」該当性]

室井教授は、上記のように本件訴訟の事実をまとめたあと、つぎに争点を検討したのである。

イ 室井教授は争点に1、2に分けて[判旨]をまとめた

[争点]として、つぎの2つに分ける。1 政務調査費の対象となる「調査研究に資する」活動の意義 2 議員の住民訴訟の提起・追行の「調査研究」該当性

室井教授は、[判旨]控訴棄却において、争点の上記2項に分けて原審の判決文を引用して、判旨をつぎのようにまとめた。

「1につき、「政務調査費制度は、地方議会の活性化を図る目的をもって、創設されたものであり『議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基礎の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである。』(最高裁平成17年11月10日第1小法廷決定・民集59巻9号2503頁参照)。そうであれば、民主主義社会における議員の議会活動の重要性にかんがみても、前記の政務調査費の使用が許される『議員の調査研究』はこれを狭く解すべきではなく、明らかに議員の議会活動に反映・寄与しないあるいは反映・寄与の程度が相当に低いと認められる行為を除いて、直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為であれば、これを広く政務調査費の使用が許される『議員の調査研究』に当たるものと解すべきである。」

2につき、「住民訴訟の制度は、『普通地方公共団体の執行機関又は職員……の財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の本来の意義がある。すなわち、住民の有する右訴権は、地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためではなく、専ら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものであるということができる。』(最高裁昭和53年3月30日第1小法廷判決・民集32巻2号485頁参照)。」

「以上によれば、議会の活性化を図り議会の審議能力を強化することを目的として交付される政務調査費の使用が許される『議員の調査研究』、すなわち、

直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与し得る行為と、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とする住民訴訟の提起・追行とは、財務会計行為に関しては、その趣旨・目的において重なりあう面があるものというべきであり、住民訴訟の提起・追行も『議員の調査研究』の一環としてなされ得るものと解すべきである。」

「被控訴人は本庁舎跡地等の売却に関する別件住民訴訟を含めて多数の住民訴訟を提起・追行しており、被控訴人においては、これらの訴訟を通じて、目黒区の執行機関よりなされる主張等によって目黒区の方針や考え方を知り、また、証拠調べによって証拠資料を入手し、そして、これらの各種資料をその後の議会での審議等に使用しているのである（区議会における質問、ホームページ及び広報紙による区民への情報提供、等）。また、住民訴訟が提起されることにより、それをきっかけとして区政の問題が議論されることにもなり、改善につながることもあり、マスコミを通じて報道される住民訴訟の提起・追行の影響力は決して小さくないものと認められる。」

「被控訴人が提起・追行した本庁舎跡地等の売却に関する別件住民訴訟についても、被控訴人はこの訴訟で入手した各種資料をその後の議会での審議等に使用しており、これは、ひいて、別件住民訴訟の提起・追行が議会の活性化を図ることに役立ちそれが直接及び間接に議員（被控訴人）の議会活動に反映・寄与していることを示すものである。そして、そもそも住民訴訟は専ら住民全体の利益のために行われるものである。そうとすれば、別件住民訴訟の提起・追行は政務調査費の使用が許される『議員の調査研究』にあたるものというべきである。」

「政務調査費の使用が許される『議員の調査研究』の中に住民訴訟の提起・追行が含まれ得る以上、住民訴訟の提起・追行に要する費用を実際に政務調査費によってまかなうか否かは当該議員の裁量に委ねられるべきものであり、住民

訴訟の提起・追行に要する費用を政務調査費でまかなったとしても、そのことについて、政治的非難を受けることはあっても、法的批判を受けることはないものというべきである。」とし、控訴人の主張をことごとく退けた。」

以上が、室井教授のまとめた[判旨]である。

ウ 室井教授は、判旨に賛成して、つぎの通り[評釈]した

室井教授は、「[評釈] 判旨に賛成。」(甲22号証。166頁以降)として、つぎの通り[評釈]したのである。その内容を引用して、紹介する。

「1 政務調査費の使途の適否をめぐっては、通常、一般住民が当該政務調査費の使途の違法性を争う住民訴訟事件が多い中で、本件は、議員が住民訴訟の提起・追行費用に使用した政務調査費について、住民(別の議員)がした住民監査請求に対して、監査委員が不当利得の返還請求を勧告し、長がそれを受けてした当該政務調査費の返還命令処分の取り消しが請求されたという意味で珍しい事案である。また、政務調査費の使途として、議員による住民訴訟の提起・追行費用が含まれるか否かが争われた初めての事案のようである。なお、原審の判例評釈として金子昇平「住民訴訟を提起し政務調査費を支出して、同訴訟を追行した区議会議員に対し、区長が同支出は区政に関する調査研究に資するために必要な経費に当たらないとした政務調査費返還命令が違法であるとされた事例」(『会計と監査』2009年11月号 36頁)がある。」

首長と議会という2つの住民代表機関の存在が、地方自治における憲法秩序の構成要素があり、地方自治の特色である。その議会の住民代表機関としての役割の重視、地方議会の活性化が叫ばれ、その一環として、2000年に地方自治法が一部改正され、国勢調査権に準ずる、いわゆる百条調査を定める条文の中に、「その議会の議員の調査研究に資するために必要な経費」として政務調査費の交付を認める「枠組み規定」が置かれた(2001年4月1日施行)。す

なわち、地方議会の活性化のためには、議会の審議能力を強化することが必要不可欠であるから、地方議員の調査活動の充実を図るため、議会における会派または議員に対する調査研究費の助成を制度化し（自治法100条12項、現14項）、同時に、その使途の透明性を確保するために、「政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するもの」（同13項、現15項）として、情報公開を促進することとしたのである。（佐々木浩「地方自治法の一部改正について」地方自治632号14頁、原田光隆「政務調査費制度の概要と近年の動向」調査と情報608号、寺田友子「政務調査費制度に係る住民訴訟」桃山法学15号304頁以下参照）。それまでは、地方自治法232条の2の「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。という規定に基づき、補助金として議会会派に支給されてきたのであるが、不透明な部分が多かったところ、政務調査費の制度化により、地方議会議員の活動の活性化とその使途の透明性が推進されることになったのである。

政務調査費の制度化について、都道府県のすべてを含む多くの自治体を実施しているが、一方で、百条調査権の行使は、2002年度で、市議会22件（市の補助金、工事の入札、物品の納入など）、町村では28件である（加藤幸雄『あたらしい地方議会』学陽書房、2005年85頁）。また、2004年度、市の議員が提出した条例案の割合は僅か4%、市長提案が96%、市長が提案した議案を原案通り可決したのものが99%、修正・否決などは1%であるという（朝日新聞2006年12月24日付け）。このように、地方議会会派や地方議員への政務調査費の交付は進んでいるは、議会の活動はとても活性化されているとはいえないのであって（以上、拙文「政務調査費内訳の公開」1P（『情報公開の実務』・『個人情報保護の実務』別冊）11号3頁以下）、使途の適正化が望まれる。

2 「調査研究に資する」活動の意義と法律上の拘束

地方自治上、政務調査費は「調査研究に資するために必要な経費」の一部として交付されるとしているが、「調査研究」に具体的に何が該当するかは明確ではない。立法当時の提案理由は「地方議員の調査活動基盤の充実を図るための調査研究費等」の助成の制度化である。（衆議院地方行政委員会における地方自治法の一部を改正する法律案の起草趣旨説明、渡邊史郎「地方議会の政務調査費について」地方自治721号14頁参照）が、百条調査の条文の中にありながら、「政務」に関する調査費としていることが一層曖昧さを増幅させている（大森彌「政務調査費と議員活動」日経グローバル112号40頁参考）。「政務」とは、広辞苑でも「政治上の事務、行政事務」と書いているのみである。

そこで、政務調査費の使途基準をめぐっては、政務調査費の交付の対象等が条例事項となっていることから、A法令基準説（ナショナルミニマム論）とB政策法務説（条例自由裁量論）との対立が見られる（一般論的な「法律と条例の抵触問題」を最近論じるものとして、村上順『政策法務の時代と自治体法学』勁草書房、2010年、36頁以下参照）。政務調査費事務は、いうまでもなく、自治事務であるけれども、A説はその規範構造論（法段階論）に基づき、地方自治法は政務調査費を自治体の制度として保障するとともに、その枠を定める「枠組み法」であって、法が予定する部分は条例で自由に改変できるものではないとする。一方、B説は、憲法的授権論に基づく自主立法である条例で自由に定めうるとする（政務調査費ではないが、同様に公金にかかわる行政委員会委員等の報酬制をめぐって、このように論ずるものとして、南川諦弘「県労働委員会等月額報酬支出差止請求住民訴訟事件」判例自治331号102頁などがある。この説が、地方自治法2条14項の最少経費最大効果原則も無視してよいとするものだとすれば賛成できない）。B説は、全国都道府県議会議長会の通知（「政務調査費の使途の基本的な考え方について」（平成13年10月16

日)) の見解でもある (<http://www.ombudsman/jp.data/seimu011016.pdf>)。同通知は、政務調査費の用途については、各県における議会活動の実態が異なることなどを理由として、全国一律の基準を設定することは政務調査費制度の趣旨にそぐわないとしている。

A説の立場からみると、政務調査費の対象とは何かが重要である。そこで、議員活動を公務との観点から分類として、①議会活動（公務活動）、②準公務活動および③政治活動・私的活動（非公務活動）に分けるものがある（加藤・前掲書158頁）。また、①公務活動（議会・委員会活動）、②公的職務活動（非公務活動）および③政治活動・私的活動とするものもある（廣瀬和彦「政務調査費の理論と実務③」地方財務2009年2月号221頁、同「政務調査費の理論と実務⑤」同2009年4月号191頁、同「政務調査費に関する一考察」判例自治330号9頁）。一方、地方自治法上、議員に支給される金銭は、報酬、費用弁償、期末手当（203条）および公務災害費ならびに政務調査費である。

したがって、この議員活動三区分別に従えば、①の公務活動に、報酬、費用弁償、期末手当および公務災害費が支給され、②の準公務活動ないし公的職務活動の一部に、政務調査費が支給されるということになる。②と③の活動が一体となっているときは、按分によって政務調査費が支給される。

このようにして見てくると、政務調査費の対象である調査研究とは、議員活動の中から、①と③の活動を除外したものということができ、例示すれば、議会活動のための調査研究、首長の事務執行の調査研究などであるが、その範囲は頗る広いといえる（成田等編『注釈地方自治法<全訂>』第一法規、2010年、1606の2頁（山内一夫・斉藤誠執筆）は、政務調査費の対象の調査項目は、百条調査の目的には限定されない、と述べている）。この点につき、判旨は、「明らかに議員の議会活動に反映・寄与しないあるいは反映・寄与の程度

が相当に低いと認められる行為を除いて、直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為であれば、これを広く政務調査費の使用が許される『議員の調査研究』に当たる」とし、議員の直接および間接の「議会活動への反映と寄与」を要件としており、②の準公務活動ないし公的職務活動がそれに該当すると判示していると見られ、「政務調査費の支出は市政と何らかの関連性を有することが必要である」とする裁判例（最判平成22・3・23判時2080号24頁）と軌を一するものである。

それに対して原審は、使途基準については、各自治体の実情において定められる条例等にゆだねられていると判示し、法律上の規範基準を示しておらず、B説によっていると見られる（「本件申合せ事項」に、政務調査費から住民訴訟についての経費を支出することが許されない旨の定めはないことを政務調査費として住民訴訟費用が含まれることをその根拠の1つとしている）。この説は、政務調査の実態に地方による差異がそれほどあるとはみられないにもかかわらず、各自治体でその内容を自由に決定しうるとし、その当否の判断は政治的な問題であって、選挙民に委ねられているとするものであり、賛成できない（同旨、金子前掲40頁）。目黒区では本件訴訟を機に、この説に基づき本件使途基準を改正し（平成19年度目黒区議会告示2号）、現行の使途基準においては、禁止事項として、「（5）私的活動に伴う経費（訴訟関連経費等）」（<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kugikai/index.html>）を明記し、住民訴訟費用は含まない趣旨にしたようであるが、後記のように、住民訴訟費用が政務調査費に含まれるというのは法律上の基準と見られ、この部分は無効であろう。政務調査費を住民訴訟費用に使用した議員の活動に当否こそが選挙民の判断に委ねられるものと考えられる（本件判官）。」

3 議員の住民訴訟の提起・追行の「調査研究」当該性

「住民訴訟の意義については、古くから論議されてきたが（例えば、成田頼明「住民訴訟」行政法講座3巻、有斐閣、1965年、204頁以下参照）、一般的には、①住民の参政機能、②自治体の財務会計の適正化の機能、③司法によるその統制機能がある。アメリカの「市民訴訟」（常岡孝好「アメリカ合衆国環境諸法の市民訴訟制度」明治学院議論叢法学研究47号1頁、北村喜宣『環境管理の制度と実態』弘文堂、1992年、168頁以下参照）までには拡大されていないが、判例により、相当広範囲な自治体の財務会計とその関連政策の是正が図られるようになっている（例えば、磯野弥生「住民訴訟における判例の役割と問題点」公法研究48号、1986年、196頁以下、碓井光明『要説住民訴訟と自治体財務（改訂版）』学陽書房、2002年など参照）。最高裁もまた、住民訴訟について、自治体の財務会計に関して「住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の本来の意義があり、「住民の有する右訴権は、地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためにではなく、専ら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものであるということが出来る」（前掲最判昭和53・3・30）としており、判旨もこれを踏襲している。つまり、住民訴訟は、住民による住民全体の利益のための訴訟であるというのである。その意味では、自治体の財産的損失・損害の回復に限らず、広く、財務会計の適正化一般が目的とってよい。このような住民訴訟の機能は地方議員の活動の観点からいかなる評価を受けるか。

判旨は、議員の調査研究＝直接および間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為と、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とする住民訴訟の提起・追行とは、財務会計行為に関しては、その趣旨・目的において重なり

合う面があるものというべきであり、住民訴訟の提起・追行も議員の調査研究の一環としてなされうるものと解されるとする。一方、目黒区は、「政務調査費制度の目的は地方議会の活性化を図ることにあり、そのためには議会の審議能力を強化していくことが不可欠であることから、地方議員の調査研究活動の基礎の充実を図る観点から政務調査費制度が設けられたものであり、他方、住民訴訟制度は、地方財務行政の適正な運営確保を目的とするものであるから、両者が重なり合うことはない」と主張していた。

したがって、住民訴訟の提起・追行が常に議員の調査研究の一環として行われるかどうかは精査される必要がある。つまり、議員が所属する自治体の財務会計行政に対して行う住民訴訟にも、前記の②準公務活動＝公的職務活動と③政治活動・私的活動とがありうる。議員の活動として、区政のために行う準公務活動＝公的職務活動と純粋な住民の立場に基づく私情等から行う政治活動・私的活動としての住民訴訟の提起・追行は区別されるのである。さらに、住民訴訟の中にも、住民自体の利益の保護の観点の弱いものもありうる（本件に関して例をあげれば、本件の住民訴訟費用は政務調査費の支出の対象ではないとする住民訴訟のようなものは、議員間の政争によるものであって、専ら住民全体の利益を護るものとはいえないであろう）。

（*被上告人注：本件各支出について、区長が被上告人に返還処分する原因になったのは、自民党議員による住民監査請求であった。その議員は、区議会議長を平成10年5月～11年4月、15年5月から17年5月の2回に勤めた。当時、自民党議員、公明党議員、民主党議員らに対して、被上告人の同僚議員が無所属議員が、政務調査費の使途に関して監査請求、住民訴訟を数件提起しており、室井教授が指摘する議員間の政争の状況を呈していたといえる）

これらを踏まえると、α住民訴訟はすべて議員の私的活動であり、政務調査

費の対象である調査研究にあたらぬとする説（本件の目黒区の主張）、β住民訴訟はすべて議員の調査研究にあたらぬとする説、γ議員の動機で区別して②準公務活動として行われる住民訴訟は調査研究にあたらぬとする説（その限りで、住民と同じ立場で行う私情などに基づく③政治活動・私的活動として行われる住民訴訟は除かれるが、動機が準公務活動としてのものであれば住民訴訟はすべて含まれる）、δ②準公務活動として行われる住民訴訟であつて、かつ、真にその内容が専ら住民全体の利益のためにするものに限るとする説がありうる。

判旨は、α説は明確に排除し、β説及びγ説には言及がないけれども、訴訟を通じて得た資料等を区議会における質問、ホームページおよび広報紙によって区民へ情報提供しているということを重視するとともに、特に議会において多数会派に所属しない議員にとって区政の調査・追及をするための有効な手段であると位置づけ（原審を引用して原審の判示を肯定している）、本件の住民訴訟提起・追行の動機について、準公務活動として行われる住民訴訟であつて、かつ、本件の住民訴訟の対象が、旧目黒区本庁舎跡地の売却が不当に低額であったことにかかわるものであったことから、真にその内容が専ら住民全体の利益のためのものであると判断していると思われ、適切にδ説によつていられるのである。したがつて、この観点からも、目黒区の政務調査費の新使途基準による「(5) 私的活動に伴う経費（訴訟関連経費等）」を政務調査費に使用することを禁止する基準は、本件のような住民訴訟の費用には適用されないものと解される。私的活動ではないからである。

4 さいごには、本件は、目黒区が専ら、住民訴訟費用は政務調査費に充当できないという主張に終始したために、直接の争点となつていないが、実は、政務調査費の使途基準適合性の判断基準におけるア裁量説とイ合理性必要性説との対立も隠れた争点になつていたと見られる。ア説は、議員の裁量権の行使に

踰越・濫用がないかぎり、使途基準適合性は肯定される（奈良地判平成14・1・30判例自治231号49頁、名古屋地判平成15・1・31判例自治245号29頁、さいたま地判平成15・10・1判例自治255号17頁、宇都宮地判平成15・10・15判例自治266号31頁、東京高判平成16・4・14判例自治266号29頁、青森地判平成6・11・9判例自治265号109頁、奈良地判平成16・12・15最高裁HP、大阪地判平成17・5・25最高裁HP、名古屋地判平成17・5・26最高裁HP、京都地判平成17・8・25最高裁HP、東京地判平成20・9・5最高裁HP、水戸地判平成20・11・4最高裁HP、東京高判平成21・5・27最高裁HP、水戸地判平成21・10・28最高裁HPなど参照）。イ説は、合理的必要がない限り違法とされる（札幌地判平成15・10・28判タ1208号172頁、徳島地判平成16・1・30判例自治267号19頁、青森地判平成16・2・24判例自治266号26頁、東京地判平成16・4・13判例自治265号25頁、京都地判平成16・9・15最高裁HP、仙台高判平成19・12・19判例自治310号11頁、大阪高判平成19・12・26最高裁HP、名古屋高判平成20・4・24最高裁HP、名古屋高判平成21・2・26最高裁HP、前掲最判平成22・3・23など参照）。この点について、判旨は、この政務調査費の使途基準適合性の判断基準としては、議員に厳しいイ説を採用していると見られる。議員の調査研究と住民訴訟の提起・追行の趣旨・目的が重なり合う面があるという実質的判断と前提として調査研究にとって合理的必要性があるか否かを検討しているからである。

もとより、ア説とイ説の差は相対的なものであるが、議員の裁量をあまりにも広く認めすぎるのは、公金の使途上望ましくないと考えられ、判旨の見解が正当と思われる。」

以上、室井教授の評釈は、多方面から検討した結果、原判決の判旨に賛成と結論づけたのである。

第2

2 本件政務調査費は、住民訴訟の普通の経費に充てたのではなく、政務調査に充てたのであること

(はじめに) 被上告人は、ここで本件政務調査費は、住民訴訟の普通の経費に充てたのではなく、政務調査に充てたのであるとを詳しく述べておく。

(1) 本件政務調査費の内訳は、政務調査に欠かせない費用である

被上告人は、本件政務調査費を住民訴訟の普通の費用に充てたのではなく、これによって政務調査ができたことを述べる。本件訴訟の一審(東京地裁)の準備書面(1)の内容と一部重複するが、本件政務調査費の内訳を示し、その用途を明らかにし、本件政務調査費によって、政務調査をしたことを詳述する。

まず、本件政務調査費の詳細は、以下の通りである。

被上告人は平成15年6月、目黒区の執行機関を被告として、1件の住民訴訟を提起した。その住民訴訟とは、区財政難の折、目黒区役所本庁舎移転のための財源捻出目的での本庁舎跡地等の売却なのだから、最高の購入希望価格11億1000万円を提示した業者に対して本庁舎跡地等を売却すべきであるところ、当時の目黒区長は随意契約で72億円を提示した業者に売却したのである。そのため、被上告人は、目黒区の執行機関を被告として、売却当時の目黒区長らに対してその差額相当額39億1000万円を損害賠償請求するよう求める住民訴訟(別件住民訴訟)を提起したのである。

被上告人は、平成17年2月、目黒区情報公開条例に基づき、目黒区本庁舎跡地等土地利用計画審査委員会の録音テープの開示を請求して開示を受け、係属中の上記住民訴訟の証拠として裁判所に提出するため、これを株式会社シーアイ総合研究所に依頼して反訳およびダビングさせ、平成17年4月、その費用として3万1775円を支払った(本件支出1)。また、被上告人は、株式会

社宮田速記に対し、別件住民訴訟の口頭弁論期日における証人質問の目黒区職員の証言及び被上告人本人の証言を反訳した速記録の作成を依頼した。平成17年9月、その費用として7万5600円を支払った（本件支出2）。さらに被上告人は、平成18年2月、上記の別件住民訴訟について敗訴判決を受けたことから控訴し、控訴提起の手数料及び予納郵券に用いるために収入印紙1万9500円および切手8850円を購入し、その費用として合計2万8350円を支払った（本件支出3）。

以上、（本件支払1）3万1775円、（本件支払2）7万5600円、（本件支払3）2万8350円の合計は、13万5725円である。（原判決4頁、5頁参照）

（2）住民訴訟で争って開示された重要な審査委員会の録音テープ

被上告人は、政務調査の一環として住民訴訟を提起するため、本庁舎跡地を72億円で売却を決めた審査委員会の会議録を入手しようと試みた。目黒区情報公開条例に基づいて、開示請求で入手した審査委員会の会議録は、ごく簡単な要点筆記であって、実際にどのような審査が行われたのか、その実態がまるで把握できないものであった。

区財政難であり、本庁舎移転のための財源捻出のための本庁舎跡地売却であるのに、最高購入希望金額よりも、なぜ39億1000万円も安く売却したのか。簡単な要点筆記の会議録では、どのような審査が行われたのかわからず、目黒区の契約事務に関する極めて重要なことが闇の中であり、疑惑に包まれた状態であった。

そこで、被上告人は、審査委員会会議録を作成するために録音した審査委員会の録音テープを開示請求した。けれど、審査委員会の事務局を所管した目黒区総務部契約課は、録音テープについて、「存在せず」「テープを使い回しで録音したため、（録音した内容は）消えた」など、いい加減な回答ばかりであった。

が、被上告人は、目黒区の行政は会議録を作成するときは必ず録音することを知っていた。その理由は、被上告人は平成11年4月に目黒区議会議員に初当選し、同13年7月に参院選比例区に立候補したため区議辞職。結果は落選。その後、平成15年4月に目黒区議として復帰した。そのため、被上告人は、区議としての2年余の経験で、会議録を残す公式は会議では、必ず録音することを知っていた。その録音テープを反訳（音声を文字にすること）し、会議録を作成するのである。

開示された会議録は、要点筆記であったが、間違いなく会議を録音し、録音テープから要点筆記の会議録を作成したと推察したのである。また被上告人にある区職員から提供された情報によれば、本庁舎跡地の売却先を決定した経緯を録音した録音テープは貴重なテープであるので、密かに保管して、いまだに録音テープは存在するというのである。

被上告人は、別件住民訴訟追行の過程で、裁判所に文書提出命令申立をしたが、裁判所は文書提出命令をする前に、録音テープがあるか否かを被告に確認したところ、それに対しても一審で被告は「存在せず」の回答をしたという。そのため、裁判所は、文書提出命令について、「目黒区が存在しないといっているので、提出命令をしてもしょうがないですね」というやりとりが、口頭弁論のときにあったのである。そのとき、被上告人は、市川陽典裁判長に「録音テープは存在するという証拠はないのですが、確かな筋からの伝聞では、存在するというのですが・・・」と、「伝聞でもいい」旨をいわれたので、次回の弁論期日に、上申書に録音テープは存在するとの提供された情報を記載して提出したのである。その結果、被告は審査委員会の録音テープが存在することをやっとなら認めたと認めたのである。

そのため、市川陽典裁判長が、弁論期日の口頭弁論中に法廷に傍聴にきていた目黒区の法務担当の職員に対して、「録音テープがあるのだから、開示請求を出せるでしょう」と指示したのである。目黒区職員は「ええ」と同意して、や

つと開示されたのである。目黒区の執行機関は開示しないと裁判所の心証が悪くなるとでも判断したのか。開示されるまでには、録音テープを隠蔽しようとした目黒区側の動きがあったというべきである。審査委員会の録音テープは簡単に開示されたものではなかったのである。

(3) 開示され録音テープで初めて判った不当な審査方法

約11時間余にもおよぶ審査委員会の録音テープについては、被上告人は裁判長から全部反訳し、証拠化して裁判所に提出するよういわれたのである。裁判所から、反訳した会議録が証拠であり、録音テープをダビングしたテープ（複製テープ）は証拠の参考品として扱うので提出せよ、との指示があった。最初、開示されたテープを聞き、審査に関わる重要個所だけを反訳して、裁判所に提出した。しかし、録音テープすべてを反訳して提出せよ、とのことだったので、被上告人自らやっていたは、間に合わないため、録音テープの文字化である反訳を業者に依頼したのである。被上告人は、本件政務調査費を録音テープの反訳に充てたのである。

11時間もの審査委員会の録音テープから、それまで明らかになっていない審査の過程が克明にわかったのである。本庁舎売却に関する目黒区の財務会計行為の内幕が判明したのである。被上告人は、判明した本庁舎売却に係る新事実を、インターネットを活用したホームページの政務調査レポート「ウィークリーニュース」で発信し目黒区民に伝えたのである。例えば、当該審査委員会は、最高購入希望価格111億1000万円を提示した業者の提案について、価格の有利性を適正に判断することなく一次審査で外したこと。また、審査委員会は、最高価格111億1000万円と売却価格72億円の差である39億1000万円の価格差と跡地利用の計画内容を比較考量することをしなかったこと。つまり、一番肝心の計画の内容の違いが39億1000万円の価格差に匹敵するか否かの判断をまったくしなかったことを被上告人は、区民に発信し

たのである。

こうした肝心な事実は、住民訴訟を提起・追行しなければ、得られなかった事実であり、行政が適正な行政運営を行わず、いわゆる「臭い物には蓋」を隠蔽していたのである。住民訴訟を政務調査として初めて判明したのである。そうした詳細に関しては、本件訴訟、一審の準備書面（１）において、証拠に基づいて述べた通りである。

（４）本件政務調査費を速記録費用に充てたため迅速に区民へ報告

平成１７年９月６日、本庁舎跡地の随意契約売却で、最高価格１１１億１０００万円と売却価格７２億円との差額３９億１０００万円の損害賠償請求の別件住民訴訟の口頭弁論期日における証人尋問（目黒区職員鈴木勝及び被上告人）の速記録を業者に作成を依頼し、本件政務調査費からその費用として７万５６００円を支払ったのである。（原判決５頁）

当該住民訴訟における証人尋問の内容は、尋問の行われた翌日から、本件訴訟（一審、甲第１０号証、ウィークリーニュース２８５号～２８８号）を見れば明らかのように、１週間に３回も更新し発信した。証人尋問の速記録の全文は、尋問１１日後の同年９月１７日の被上告人のホームページで住民が見られるようにした。本件訴訟（一審、甲第１０号証、ウィークリーニュース２８９号）で告知したように、証人尋問の速記録の全文を被上告人のインターネットによる政務調査報告「須藤甚一郎 ウィークリーニュース」で公開した。裁判所が作成し、請求すれば写しを実費で入手できる尋問調書が完成するよりも、１０日以上も速く目黒区民に伝えることができたのである。本件政務調査費を住民訴訟の政務調査活動に充てることができたからである。

（５）政務調査の住民訴訟で判明したことを HP で全公開！

被上告人は、インターネットを活用した政務調査報告「須藤甚一郎 リポー

ト・ウィークリーニュース」は、平成13年11月に「須藤甚一郎のホームページ」(<http://home.f04.itscom.net/sudo-j/>)を立ち上げた。(甲第13号証) ホームページには、「政務調査レポート・ウィークリーニュース」「政務調査動画版(ビデオ)」「ネットラジオ版政務調査」「旧区役所売却の住民訴訟経過全公開!」「青木区長新年会費返還の住民訴訟」などがあった。(現在は、レイアウトを変更)

コンピュータ画面上の「政務調査レポート・ウィークリーニュース」の個所をクリックすると、ウィークリーニュースの画面になり、住民の読者は「政務調査レポート・ウィークリーニュース」を読むことができる。

旧区役所等売却の財務会計行為については、区役所の資料の開示請求、職員からの情報収集、不動産関係者からの情報収集を原告は徹底的にやった。その内容をこのウィークリーニュースで発信することは、目黒区行政の契約事務執行の実態を区民に伝えることになるので、まさに政務調査であった。また、収集した情報を住民訴訟の証拠として役立てもしたのである。

ウィークリーニュースでは、旧庁舎売却の財務会計行為を住民訴訟の前段階である住民監査請求のときから取り上げた。平成15年6月18日の住民訴訟提起、その後の口頭弁論期日のあとには、原告あるいは被告の準備書面の内容等を紹介し解説した。平成18年2月16日の一審判決、同年2月23日の控訴状提出、同年12月26日の二審判決、平成19年1月10日の上告及び上告受理申立、同年2月26日の上告理由書及び上告受理申立理由書提出、同年6月27日の上告棄却のその都度、「政務調査レポート・ウィークリーニュース」で住民に伝えてきたのである。

また、ホームページで原告、被告の準備書面、判決文など関連文書をすべて全文紹介して、住民訴訟の内容が誰でも読めるようにしたのである。単に住民訴訟を提起するだけではなく、住民訴訟が原告の政務調査でもあるため、インターネットを通じ「政務調査レポート・ウィークリーニュース」で、より速く、

より正確に住民訴訟の内容が住民に報告できるようにしたのである。

(6) 最判違反等の判決！政務調査継続で本件調査費を控訴費用に充てた！

つぎに(本件支払3)、つまり控訴提起の手数料及び予納郵券に用いるために、貼用収入印紙1万9500円及び切手8850円を購入し、その費用として合計2万8350円の支払いに本件政務調査費を充てたのである。(本件支出3)。

(原判決5頁参照)

平成18年2月16日の一審判決、同年2月23日の控訴状提出を提出した。

タブロイド版「須藤甚一郎 政務調査レポート」平成18年3月1日号(甲第15号証)。この号は「政務調査レポート」4頁のうち3頁をさいて、「旧区役所公会堂売却 住民訴訟39億1000万円損害賠償請求 請求認めず不当判決！2月23日控訴、再び戦う！」「最高価格111億1000万円と7番目の三菱商事72億円、39億1000万円の差は『多少の価格の犠牲』ではない！」などの見出しで住民訴訟の一審判決の結果を中心に記事を掲載した。

それに加えて、つぎのことを記事にした。一審判決は、売却価格72億円と最高希望金額111億1000万円の価格差39億1000万円に相当する価値があるか否かの判断をしていないこと、最高裁判所の判例(昭和62年3月29日)は随意契約について「契約自体は多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても」「当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も本法施行令第167条2項2号に掲げる場合に該当するものと解すべきである」と判示している。しかし、売却価格72億円の半分以上の39億1000万円も犠牲にしているわけであり、最高裁判例の「多少とも価格の有利性を犠牲にする結果」には、到底あてはまるものではないのである。

(本件訴訟、一審、準備書面(1)参照) 本件契約は契約者の合理的裁量判断を大きく逸脱した違法な随意契約であることを控訴審で追及することを政務調

査活動として継続したのである。そして、一審同様に控訴審の過程、関係文書等を全文、被上告人は自らのホームページ、ブログ等で区民に公開して、政務調査活動の報告を行ったのである。被上告人は、本件政務調査費を単に住民訴訟の費用に充てたのではなく、これまで述べてきたように住民訴訟を政務調査としたその費用に充てたのである。その結果、目黒区の財務会計行為の適正化を図るため、被上告人が住民訴訟の提起・追行を政務調査として行うことにより、チェック機能を働かせることが可能であったといえる。

第2

3 上告受理申立理由書に対する反論

(1) 上告人の「住民訴訟で議員の身分が優遇される」の主張は失当である

上告人は、上告受理申立理由書（以下、申立理由書という）において、原判決が違法であるとして、すでに一審及び原審で述べた主張や正鵠を射ない主張等を繰り返し、被上告人はとうてい認容できないのである。被上告人は、上告人の申立理由書の主張に対して、原判決と照合するなどして反論する。

申立理由書の章立ての目次は、つぎの通りである。

「はじめに」「第1 事案の概要（目黒区長が被申立人に対し、政務調査費の返還を請求した処分をなすに至り、本件訴訟が提起されるまでの経緯）」「第2 住民訴訟制度からの検討」「第3 行政事件訴訟における訴訟費用の負担の原則からの検討」「第4 政務調査制度からの検討」「第5 原判決における各判示の誤り」の各章である。

上告人は、上記の章立ての順を追って、原判決が違法であると主張する。しかし、上告人の主張内容は、各章ごとに細部に異同はあるものの、共通しているのは、被上告人が住民として別件住民訴訟を提起・追行するに当たり、区議会議員という「身分」に基づいて支給された政務調査費を訴訟費用の一部に充てたのは、憲法で保障する法の下での平等に反するとする主張である。

被上告人は、上告人のそうした趣旨の主張を申立理由書から引用したあとで、被上告人は、上告人の的外れな主張に反論する。

ア 申立理由書から上告人主張の「身分」の関する引用、その1

2 (2) ア「第2 住民訴訟制度からの検討」についてから引用

上告人は申立理由書第2、2において、条1項及び同法242条の2第1項の規定に基づき原告適格が与えられたものであって、住民がもつその余の種々の身分には一切関知していないのである。したがって、自治体の住民であれば住民訴訟の原告となってこれを提起・追行することができ、住民という身分以外のその余の**職業・社会的地位等の身分**（ゴシック体は被上告人による。以下同じ）については、この訴訟においては優遇的取扱いを与えたり、**住民という身分以外**に関して何らかの差別的取扱いがなされることは許されないものである。

そして、このことが、自治法10条2項にいう、住民は法律の定めるところによりその属する自治体の役務の提供をひとしく受ける権利を有する、ということにほかならない。そうであるからこそ、住民訴訟の原告となりうる**住民という身分以外のその余の特定の身分**に着目して、この身分を有する住民に対し**経済的側面からみて有利となりうるような取り扱いや待遇**を与えることは、自治法10条第2項にいう法の下における平等原則に著しく反することになる。

したがって、住民訴訟において、上記のような差別が生ずる結果が招来するとしたら、そのことは、憲法14条にいう法の下での平等に反するといっても過言ではない。」（申立理由書5頁17行～6頁11行）と述べる。

上告人は、最高裁昭和53年判決を引用したあと、第2、4において、「上記判決にいう「住民が自らの手で」ということは、住民訴訟の提起・追行を自らの経済的負担の下に行い、自治体の執行機関又は職員の財務会計上の行為又は

忘る事実の適正を図るということであると解するのが相当である。当該自治体の特別職の公務員という身分を有する議員たる住民が、当該自治体から住民の納めた税金のうちより支給された政務調査費を使って当該自治体に対し住民訴訟を提起・追行することができるとしたならば、そのことは、**議員という身分を有しない住民が住民訴訟を提起・追行する場合と比較して、議員という身分を有する住民は住民訴訟制度において著しく経済的に優遇され、特権的地位が与えられたことになる**」（7頁6行目から14行目）（略）

「したがって、住民訴訟制度における原告たる住民の間において、このような不平等な取り扱いを容認することとなる原判決は、自治法10条2項に定める平等原則、ひいては、憲法14条に定める法の下での平等に違反し、この点においては違法であり、取り消しを免れないと考える」（7頁20行目から23行目）

イ 申立理由書から上告人主張の引用、その2

2、(3)「第3 行政事件訴訟における訴訟費用の負担の原則からの検討」

4 しかるに、議員の身分を有する住民が自己の法律上の利益とは何ら関わりのない住民訴訟を提起するに要する費用や訴訟の提起・追行に必要な弁護士費用を、**議員としての身分に基づき当該自治体から支給された政務調査費のうちから賄うことが許されるとしたならば、議員の身分を有する住民は、以下に述べるとおりに**議員の身分を有しない住民より、行政事件訴訟上の住民訴訟において著しく優遇されることになり、このことは、国民に対し、ひとしく裁判を受ける権利を保障した憲法32条に反し、また憲法14条に定める社会的身分による差別に当たり、法の下での平等に著しく反することになる。****（9頁10行目から15行目）

(5) 上記したとおり、**議員の身分を有する住民は、議員の身分を有しない住**

民より、住民訴訟においては著しく優遇されることとなり、議員の身分を有する住民と議員の身分を有しない住民の間には、住民訴訟において著しく不平等に取り扱われることとなる。このようなことは、国民が等しく裁判を受ける権利を保障した憲法32条に違反し、同法14条に定める身分による差別を禁じた法の下の平等にも反するものとなる。よって、この点からも原審の判断は、憲法14条及び32条に違反し違法である。（11頁6行目から12行目）

以上、列挙した引用を一読すれば明白である。が、上告人の主張を要約すれば、被上告人が議員としての身分を有しているので、政務調査費を支給され、住民訴訟費用に充てるのが許されるのであれば、住民というだけの身分であるため政務調査費が支給されない住民と比較して、憲法14条の法の下の平等及び32条の国民が等しく裁判を受ける権利に違反し違法である、とする主張である。この主張は、法令の解釈を誤り、かつ何ら法令の裏付けもなく的外れな主張というべきである。

（2）政務調査費は議員の身分に支給されるのではなく、議員の政務調査のために支給されるのである。

上告人が申立書で、被上告人の議員という身分に政務調査費が支給されると主張する個所を挙げると、

①「議員という身分を有しない住民が住民訴訟を提起・追行する場合と比較して、議員という身分を有する住民は住民訴訟制度において著しく経済的に優遇され、特権的地位が与えられたことになる」

②「議員としての身分に基づき当該自治体から支給された政務調査費」

③「議員の身分を有する住民は、議員の身分を有しない住民より、住民訴訟においては著しく優遇されることとなり」

以上のごとくであり、上告人は、議員という身分に政務調査費が支給される

と主張するのである。しかし、その主張が極めて的外れであることを明らかにしよう。

ア 被上告人が、政務調査費を支給されるのは、憲法、地方自治法、条例に基づいており適法である

そもそも政務調査費は、地方自治法で定められた制度である。憲法は、第92条（地方自治の基本原則）、93条（地方公共団体の機関、その直接選挙）、94条（地方公共団体の権能）、95条（特別法の住民投票）で地方自治について規定している。憲法92条において、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」としている。

そして、地方自治法100条13項（平20法69号による改正前。現行の同条14項。）は「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議員の調査研究に資するため……、政務調査費を交付することができる」と規定している。これを受けて、目黒区政務調査費の交付に関する条例を制定し、政務調査費制度を導入したのである。第10条（平十八改正前）は、「政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、当該政務調査費を別に定める用途基準に従って使用しなければならない」と規定した。

目黒区政務調査費の交付に関する規定5条別表（平18改正前）は、調査研究費について「議員が行う目黒区の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費」と規定している。さらに政務調査費の用途基準を設け、その上に議会で政務調査費の支出に関して申合せ事項を定めたのである。

被上告人が、平成17年度に交付を受けた政務調査費の一部13万5725円を住民訴訟経費の一部に充て、それが違法に本件処分の対象になったのである。しかし、交付を受けた当該政務調査費は、上記の憲法、地方自治法、目黒区政務調査費の交付に関する条例、政務調査費に関する目黒区の規定、用途基準、議会の申し合わせ事項のすべてにおいて、違反はなく適法であったのは、

原判決の通りである。しかるに上告人は、「議員としての身分に基づき当該自治体から支給された政務調査費」を住民訴訟の提起・追行に充てるのは、憲法で定める法の下での平等に違反すると主張するのは、憲法をはじめ法令の曲解、こじつけそのものである。

イ 政務調査費は、議員が政務調査活動した実費のみが支給されるのである

上告人は、被上告人が議員の身分を有するために政務調査費の支給を受けたと主張するが、政務調査費は議員の身分に支給されるのではなく、地方自治法10条13項で規定するように、「議員の調査研究に資するために」に支給されたのである。上告人のいうように、議員の身分に支給されるのであれば、政務調査活動をしなくても支給されることになる。

支給方法について説明すれば、目黒区区議会議員の場合、本件処分対象の当時、つまり平成17年度は、月額17万円、年額204万円であった。（ちなみに現在は月額12万円、年間144万円である）それを4月～9月までの6か月分102万円、10月～3月までの6か月分102万円の2回に分けて支給された。議員各自が支出して、年2回収支報告書を議長あてに提出する。

目黒区の規定では、政務調査費の収支報告書には領収証の添付が義務付けられており、条例、使途基準、規則、申合せ事項に該当する支出の実費のみが、政務調査費として認められるのである。つまり議員としての身分に支給されるのではなく、議員の政務調査活動費と認定される金額だけが支給されるということである。正確に言えば、前渡し金として支給されているため、収支報告書を点検して違反がない場合は、前渡し金から使用した金額が差し引かれるのである。上告人の主張するように、議員の身分に支給されるのではないのである。議員として政務調査に費やした実費だけが支給される。議員の身分に支給されるのではなく、議員が政務調査活動した場合にその実費が支払われるのである。

ウ 議員が政務調査費を住民訴訟経費に充てても、憲法で定める法の下での平等違反にはならない

上告人は、申立書において「議員としての身分に基づき当該自治体から支給された政務調査費のうちから賄うことが許されるとしたならば、(略)国民に対し、ひとしく裁判を受ける権利を保障した憲法32条に反し、また憲法14条に定める社会的身分による差別に当たり、法の下での平等に著しく反することになる。」と主張する。

しかし、この主張は憲法14条の規定を曲解したものである。憲法14条の規定は、つぎの通りである。

憲法第14条「すべての国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

②華族その他の貴族の制度は、これを認めない。

③栄誉、勲章その他の栄誉の授与は、いかなる特権も伴わない。栄誉の授与は、現にこれを有し、又は将来これを受ける者の一代に限り、その効力を有する」

被上告人が先述したように、政務調査費は議員の身分に支給されるのではなく、議員の政務調査に資するため、政務調査活動の実費相当額を支給するのであるから、憲法第14条の規定のどこにも該当せず、違反しないのである。

有斐閣「法律学小辞典」(第4版、補訂版)は、「社会的身分」について、つぎのように定義している。

「社会的身分=日本国憲法14条・44条に用いられている言葉であるが、その意味については、説が分かれている。すなわち、これを先天的原因に基づく社会的な地位、例えば帰化人の子、犯罪人の子孫のようなものを指すとする説と広く人が社会において継続的に占めている地位、資本家・労働者・公務員・学生などを含むとする説とがある。14条における社会的身分を不合理な差別の理由の例示と解した場合には、この両説に大した違いはないことになる」と

して、地方自治法及び公職選挙法を遵守して選挙が行われ、住民に選ばれて議員になった者が適法に政務調査費を支給され、その一部を適法に住民訴訟経費に充てたとしても、憲法14条違反にならないのは自明である。

また、同小辞典は「法の下での平等」については、つぎの定義をしている。

「法の下での平等＝年齢・性別・能力等、人と人との間の種々の実質的・事実に相違を前提としつつ、法的な権利・義務の面では、条件が同じである限り、等しい取り扱いをしなければならないとの原則。(略)。しかし、平等といっても、憲法はあらゆる別扱いを禁止する趣旨ではなく、不合理な別扱いを禁止しようとするのであり、合理的な別扱いは認められると解される。問題は、何が合理的な(あるいは不合理な)別扱いにあたるかであるが、判例上はいまだに必ずしも明確な基準が定立されているとはいえない。(略)」

被上告人が、議員の身分で政務調査費を適法に支給され、その一部を適法に住民訴訟経費に充てたのであるから、政務調査費の支給されない住民を不合理な別扱いをしていることにはならないのである。

エ 上告人が主張する議員と住民の住民訴訟費用に原判決を引用する

上告人が、繰り返し主張するのは、先にまとめた以下の3項目に収斂される。

① 「議員という身分を有しない住民が住民訴訟を提起・追行する場合と比較して、議員という身分を有する住民は住民訴訟制度において著しく経済的に優遇され、特権的地位が与えられたことになる」

② 「議員としての身分に基づき当該自治体から支給された政務調査費」

③ 「議員の身分を有する住民は、議員の身分を有しない住民より、住民訴訟においては著しく優遇されることとなり」

しかし、上告人のこうした主張に対しては、原判決10頁10行目～11頁20行目において、詳細に検討し、採用することはできないと判示しているので、その部分の全文と引用する。つぎの通りである。

「(2) 控訴人は「住民訴訟の提起・追行は住民の立場で行うものであり「議員の調査研究」は議員の資格で行うものであるから、住民訴訟の提起・追行は「議員の調査研究」とはなり得ないものである。」旨、「住民訴訟の提起・追行は一住民としての個人の行為であるから、政務調査費を使用できる対象とはならないものである」旨を主張する。

しかし、上記のとおり、住民訴訟の提起・追行は政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」の一環として行い得るものであり、それが一住民の立場でも行われ得ることを理由に、議員（住民たる議員）が行う住民訴訟の提起・追行は政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」ではないということではできなから、控訴人の上記主張は採用することができない。

(3) 控訴人は、議員以外の住民が住民訴訟を提起・追行する場合の費用については公費を用いることができないのであるから、議員が住民訴訟を提起・追行する場合においてもその費用については政務調査費を使用することはできないものというべきである」旨を主張する。

しかし、政務調査費は議員に対して交付されるものであり、議員はこれを「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」に使用することができるのであり、そして、政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」の中に住民訴訟の提起・追行が含まれ得るのであるから、そうであれば、たとえ議員以外の住民が住民訴訟を提起・追行する場合の費用については公費を用いることができないとしても、それをもって議員が住民訴訟を提起・追行する場合にその費用として政務調査費を使用することができないということではできないものである。そのような差異は、議員に対して政務調査費が交付される以上、当然の結果であり、なんら不当なものではない。控訴人の上記

主張も採用することができない。

(4) 控訴人は「住民訴訟を提起・追行する費用は住民自らがそれを負担すべきである。したがって、議員が住民訴訟を提起・追行する場合にそれに要する費用を自ら負担することなく税金 政務調査費 によってまかなうことは住民訴訟制度の趣旨に反するものである」旨を主張する。

しかし、政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」の中に住民訴訟の提起・追行が含まれ得る以上、住民訴訟の提起・追行に要する費用を実際に政務調査費によってまかなうか否かは当該議員の裁量に委ねられるべきものであり、住民訴訟の提起・追行に要する費用を政務調査費でまかなったとしても、そのことについて、政治的批難を受けることはあっても、法的批難を受けることはないものというべきである。控訴人の上記主張も採用することができない」

上記の原判決の引用部分を一読すれば明白だが、上告人は議員が政務調査として住民訴訟を提起・追行する場合の費用を住民が一般的に住民訴訟を提起・追行する場合を混同して、主張しているのである。原判決の判決文を熟読すれば、上告人が主張する政務調査費を住民訴訟費用に充てるのは、憲法で保障する法の下での平等に違反するというのが、いかに失当な主張であるかがわかるはずである。

第2

4 (1) 申立書「第4 政務調査制度からの検討」への反論

上告人は、申立書第4, 2、(3) 13頁22行目～14頁1行目において、「なお、目黒区議会運営委員会の定めた政務調査費使途基準に関する申合せ事項（以下「本件申合せ事項」という。）において、「法律相談の弁護士料は政務調査費として認めない」（原判決4頁16ないし17行目）としている。このことからすれば、住民訴訟において、弁護士報酬その他訴訟費用については、本件申合せ事項からみても、これを認めない趣旨と解するのが相当である。」と主張

するが、申合せ事項が改訂されたときの事実を知らない、まったくの的外れの主張である。被上告人は、当時議員として、申合せ事項が改訂され、「法律相談の弁護士料は政務調査費として認めない」が追加された事情を知っている。この事項が追加されたのは、当時、下岡こうじという議員がいて、下岡議員が個人的に開催する法律相談に弁護士を招き、政務調査費から相談料を支払っていたので、「区民のためとはいえ、議員個人が開催する法律相談は、政務調査とはいえないので、弁護士の相談料を政務調査費から支払うのはおかしい」との意見がでた。確かに区民の法律相談は、政務調査ではない。議会運営委員会で申合せ事項を改訂するにあたり、議会運営委員会の構成員である各会派の代表が全員賛成して、決定されたのである。しかし、「法律相談の弁護士料」という文言は適切ではない。なぜならば、弁護士料とは、通常、裁判等で弁護士が代理人として弁護活動をした報酬として支払われる対価のことである。当時、被上告人は、文言は「法律相談の弁護士報酬」あるいは「法律相談の弁護士料」とすべきであると指摘した。しかし、すでに議会運営委員会で決定したことだからといって直さなかったのである。「弁護士」と紛らわしい文言になった原因は、「弁護士」という語彙を正確に理解しない議員と議会事務局職員が決めたからである。この禁止事項は、政務調査費を議員が行う法律相談で、弁護士に報酬に充てることである。住民訴訟経費とは一切関係なく、政務調査費を住民訴訟経費に充てることを禁止したのではないのである。

(2) 「申立書第5 原判決の各判示の誤り」への反論

ア 「自らの手」の見当違いの解釈及び本人訴訟なので勝訴、敗訴で政務調査費を充てない

上告人は、申立書第5、1(1)において、つぎのように主張する。「原審において前記第2の3に掲げた最高裁昭和53年判決がいう「住民が自らの手により(6頁22行目)」とは、概ね次のとおり解すべきであると主張した(控訴

理由書3頁14行目ないし4頁25行目)。すなわち、住民が自己の法律上の利益とは関わりのない地方財務行政の適正な運営の確保を図る目的をもって、住民訴訟を提起・追行するために必要とする経費を自ら負担しているという意味である。

したがって、住民が住民訴訟の提起・追行に自らその費用を負担することなく、経済的に何らの出捐なくして、あるいは、その訴訟費用を他に転嫁して行う住民訴訟は、最高裁昭和53年判決の示した住民訴訟制度の趣旨からは容認されないものである。そして、このことは、自治法242条の2第12項の規定からも是認されるものと解される。」と断定するが、最高裁昭和53年判決のどこにも、「住民が自らの手により」が、住民訴訟の提起・追行が自らの費用を負担することするという規定はないのである。

被上告人は、単に政務調査費を住民訴訟経費に充てたのではなく、政務調査活動の費用に充てたのは、先述した通りである。

また、被上告人は、先にエにおいて、原判決11頁10行目～20行目を引用したが、上告人は「住民が自らの手により」の自分の解釈にこだわり、住民訴訟費用を負担せずに、住民訴訟の提起・追行するのは、住民訴訟制度の趣旨に違反すると主張する。そこで、被上告人は再度、原判決の同部分を引用する。

「(4) 控訴人は「住民訴訟を提起・追行する費用は住民自らがそれを負担すべきである。したがって、議員が住民訴訟を提起・追行する場合にそれに要する費用を自ら負担することなく税金 政務調査費 によってまかなうことは住民訴訟制度の趣旨に反するものである」旨を主張する。

しかし、政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」の中に住民訴訟の提起・追行が含まれ得る以上、住民訴訟の提起・追行に要する費用を実際に政務調査費によってまかなうか否かは当該議員の裁量に委ねられるべきものであり、住民訴訟の提起・追行に要する費用を政務調査費でまかなったとしても、そのことに

ついて、政治的批難を受けることはあっても、法的批難を受けることはないものというべきである。控訴人の上記主張も採用することができない」(4) 控訴人は「住民訴訟を提起・追行する費用は住民自らがそれを負担すべ、きである。したがって、議員が住民訴訟を提起・追行する場合にそれに要する費用を自ら負担することなく税金 政務調査費 によってまかなうことは住民訴訟制度の趣旨に反するものである」旨を主張する。

しかし、政務調査費の使用が許される「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」の中に住民訴訟の提起・追行が含まれ得る以上、住民訴訟の提起・追行に要する費用を実際に政務調査費によってまかなうか否かは当該議員の裁量に委ねられるべきものであり、住民訴訟の提起・追行に要する費用を政務調査費でまかなったとしても、そのことについて、政治的批難を受けることはあっても、法的批難を受けることはないものというべきである。控訴人の上記主張も採用することができない」

上告人の「住民が自らの手により」の解釈は曲解だが、原判決の判示するよう、住民訴訟を政務調査で提起・追行する場合ならば、適法なのが、この判示で判るはである。

イ また、上告人は、「イ すなわち、住民訴訟において勝訴(一部勝訴を含む。)した場合においては、同条項により当該訴訟の原告たる住民は、その費やした弁護士報酬相当額を当該自治体に請求することができるのであるが、敗訴した場合には、原告たる住民が支出した弁護士報酬やその他の訴訟費用はすべて当該住民の負担となってしまうものであり、このことが、まさに最高裁昭和53年判決がいう「住民が自らの手により」の意味である。」と勝手な主張をして、こと後でも同じ主張を繰り返す。けれど、被上告人には、まったく該当しないのである。被上告人は、弁護士を代理人にせず、本人訴訟で住民訴訟を提起・追行しており、すべて自分自身でやっているのである。そのため、勝訴でも敗

訴でも、政務調査費を充てることはないのである。主張は抽象論でやるべきではなく、被上告人の実態に即してやるべきである。

ちなみに、本答弁書の第2、1（2）一審判決について、その2において、金子昇平教授の判例研究の検討④で、被上告人が本人訴訟で別件住民訴訟を提起・追行していることに言及して、本件各支出は訴訟費用の実費の一部であり、その全額ないし弁護士費用を支出しているわけではないと指摘している。つまり、金子教授は、被上告人の場合は、勝訴でも自治体に請求せず、敗訴でも政務調査費を充てることはないの見通しているのである。

イ 執行機関の財務会計行為の議案に反対した議員も住民訴訟を提起できる

さらに上告人は、第5、2（1）イにおいて、「自治体の議員は、・・・当該自治体の議会としての意思決定（判断）に関与しているものである。そして、議会の意思は、表決に加わった議員の多数決をもって決定されるのであるから、たとえ、議員のもつ意見が少数であり、多数決原理によりこれが採用されなかったとしても、当該少数意見の議員の判断も最高裁53年判決にいう「自治体の判断」に組みこまれているのである。」として、原判決は上告人の主張について論及しておらず、判断の遺脱及び理由不備があり、違法であると決めつける。しかし、自治体の議員が議会の表決に反対したからといって、住民訴訟の原告を除斥される規定は、地方自治法に存在しないのであり、原判決が上告人の主張を論及しないのは当然であるというべきである。

原判決は、12頁8行目～21行目において、

「(6) なお、控訴人は「執行機関から提案された財務会計行為に関わる議案の、採決に反対した議員が、当該議決に基づき執行機関である自治体の長によってなされた財務会計行為を住民訴訟によって争う場合において、当該議員が交付を受けた政務調査費の中から住民訴訟の提起・追行に要する費用をまかなうことが容認されるということは、政務調査費制度の創設の趣旨を著しく

逸脱するものである」旨を主張する。

しかし、執行機関から提案された財務会計行為に関わる議案の採決に反対した議員が当該議決に基づき執行機関である自治体の長によってなされた財務会計行為を住民訴訟によって争うことができるものである以上、その住民訴訟の提起・追行の費用を政務調査費によってまかなうことができるか否かは、政務調査費制度の趣旨によって決められるべきものであり、この点については、前記(2)のとおり、住民訴訟の提起・追行の費用を政務調査費によってまかなうことが政務調査費制度の趣旨に反するものとはいえないというべきであるから、控訴人の上記主張も採用することができない。」と判示しており、上告人のいう判断の遺脱及び理由不備には該当しないのである。

ウ 処分された13万円余の支出は使途基準、申合せ事項に合致し適法だ

また、上告人は、続けて申立書18頁9行目の(2)において、「上記判示は、要するに、「直接及び間接に議員の議員活動に反映・寄与する行為」であれば、議員の調査研究に当たるとだけ述べているに過ぎない。

原判決のこの点に関する判示は、曖昧模糊としており、この論述からは、議員の身分を有する住民が政務調査費を使用して提起・追行する住民訴訟が議員の調査研究にあたるとは到底解されない。(略)

また、政務調査費の使途については、本件使途基準及び本件申合せ事項が定められているので(原判決3頁ないし4頁)、本件各支出がこれらに適合するかどうかについて論及すべきであるにもかかわらず、原判決は、きわめて抽象的に「直接・間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為」であるならば、政務調査費の使途が認められると判示するにとどまり、意味不明であるといわざるを得ない。」と主張する。しかし、本件使途基準、申合せ事項と被上告人の本件政務調査費の支出内容を比較すれば、どこにも禁止する条項に抵触するところはないのは明白である。上告人のいう「意味不明であるといわざるを得ない。」

の主張こそ、意味不明というべきである。

原判決5頁、20頁において、「第3 当裁判所の判断」として、つぎの通り判示した。

1 当裁判所も 被控訴人の本件請求を認容すべきものと判断する。その理由は下記2に当裁判所の判断を示すほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 争点に対する判断」に記載（原判決11頁21行目から21頁15行目まで）のとおりであるから、これを引用する。

すなわち、前記のとおり、平成20年法律第69号による改正前の地方自治法100条13項は「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる」と規定しており、これを受けて、本件改正前条例10条は「政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、当該政務調査費を別に定める使途基準に従って使用しなければならない」と規定し、本件規程5条の別表（政務調査費使途基準）は、調査研究費について「会派又は議員が行う目黒区の事務及び地方行財政に関する調査研究並びに調査委託に要する経費」と規定しているが、本件各支出がこれらの規定に違反するものとは認められない。」として、本件各支出が使途基準に違反するものではないと判断したのである。

さらに、原判決は、「当裁判所も 被控訴人の本件請求を認容すべきものと判断する その理由は、下記2に当裁判所の判断を示すほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 争点に対する判断」に記載（原判決11頁21行目から21頁15行目まで）のとおりであるから、これを引用する。」と判示した。

そして、一審判決は、本件各支出について、一審判決書17頁23行目から18頁10行目において、「このように、目黒区においては、議員の調査研究に資するため必要な経費に当たるか否かの基準は、本件使途基準及び本件申合せ事項において具体化されており、また、これらの内容が、前示の政務調査費

の制度の趣旨に反するものであることをうかがわせる事情は見当たらないから、本件各支出が区政に関する調査研究に資するために必要な経費以外の経費に係る支出であるか否かは、本件各支出が本件用途基準及び本件申合せ事項に反するか否かを基準に判断するのが相当である。

(4) 前記認定事実のとおり 本件支出1が住民訴訟の証拠及び参考にするために貸出しを受けた本件委員会の録音テープの反訳及びダビングの費用であること、本件支出2が別件住民訴訟における目黒区職員の証言及び原告の供述を反訳した速記録の作成費用であること、また、本件支出3が別件住民訴訟の判決に対して控訴する際の控訴提起手数料及び納付郵券購入費用であることからすると、本件各支出は、いずれも原告が別件住民訴訟の提起及び遂行をするために支出した費用であると認めることができる。」と判示しているのである。

したがって、上告人の上記の「また、政務調査費の用途については、本件用途基準及び本件申合せ事項が定められているので（原判決3頁ないし4頁）、本件各支出がこれらに適合するかどうかについて論及すべきであるにもかかわらず、原判決は、きわめて抽象的に「直接・間接に議員の議会活動に反映・寄与する行為」であるならば、政務調査費の用途が認められると判示するにとどまり、意味不明であるといわざるを得ない。」の主張がまったく的外れであることは明白である。原判決は、本件各支出が用途基準、申合せ事項に適合するかどうかに関して十分に論及して、違反するものではないと判断したのである。

エ 議会活動に反映する政務調査と住民訴訟は、趣旨・目的が重なり合う

上告人は、申立書19頁26行目～20頁14行目において、「(2) ア 原判決は、議会の活性化を図り議会の審議能力を強化することを目的として交付されるのが政務調査費であることを認めただうえで、これの使用が許されるものは「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」

であると述べ、そのあとに続けて、すなわち、「議員の調査研究」も「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」も、ともに「直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与し得る行為」であると述べたうえで、唐突に、「この行為（直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与得る行為）」と、「地方財政法の適正な運営を確保することを目的とする住民訴訟の提起・追行」とは、財務会計に関しては、その趣旨・目的において重なり合う面があるものというべきであると結論づけている。

しかしながら、「直接及び間接の議員の議会活動に反映・寄与し得る行為」と議員による住民訴訟の提起・追行とが、「財務会計行為に関しては、その趣旨・目的において重なり合う面がある」と唐突に断定しているのみであって、何ゆえに、趣旨・目的において重なり合う面があるかについて、その説明が一切なされていない。」と主張し、原判決の論述は理由不備及び判断の遺脱があるとしている。しかし、上告人のこの主張も失当というべきである。なぜならば、原判決は、7頁13行目～8頁12行目において、「(イ) 住民訴訟の制度は「普通地方公共団体の執行機関又は職員による、同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであって、執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかるとができる点に、制度の本来の意義がある。すなわち、住民の有する右訴権は、地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためにはなく、専ら原告を含む住民全

体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財政行政の適正化を主張するものであるということが出来る（最高裁昭和53年3月30日第一小法廷判決・民集32巻2号。」485頁参照。）

(ウ) 以上によれば、議会の活性化を図り議会の審議能力を強化することを目的として交付される政務調査費の使用が許される議員の調査研究ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究、すなわち、直接及び間接に議員の議会活動に反映・寄与し得る行為と、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とする住民訴訟の提起・追行とは、財務会計行為に関しては、その趣旨・目的において重なり合う面があるものというべきであり、住民訴訟の提起・追行も「議員の調査研究」ないしは「議員が行う目黒区の事務に関する調査研究」の一環としてなされ得るものと解すべきである。」と判示し、したがって上告人の主張する「直接及び間接の議員の議会活動に反映・寄与し得る行為」と議員による住民訴訟の提起・追行とが、「財務会計行為に関しては、その趣旨・目的において重なり合う面がある」と唐突に断定しているのみであって、何ゆえに、趣旨・目的において重なり合う面があるかについて、その説明が一切なされていない。」には理由がないのである。

また、原判決が引用する一審判決18頁11行目～22行目において、「(5)アところで、地方自治法242条の2の規定に基づく住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実の予防又は是正を裁判所に請求する権能を住民に与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものである（最高裁昭和51年（行ツ）第120号同53年3月30日第一小法廷判決・民集32巻2号485頁参照。）このように、地方財務行政の適正な運営を確保するという目的を有する住民訴訟の提起及び遂行は、議員による区政に関する調査研究活動と、その目的において重なり合いを有するものであるということができ

る。」と判示した。この判断からも、上告人の主張する「何ゆえに、趣旨・目的において重なり合う面があるかについて、その説明が一切なされていない。」が失当であるのは、明らかである。

オ 住民訴訟提起は執行機関の財務会計の適正化を図り住民の福祉実現のため

上告人は、申立書24頁3行目～21行目において、「(3) 原判決を得た被申立人は、「全国の地方議員は、政務調査費を使用して住民訴訟を提起することができるようになった。(中略) 議員は政務調査費でガンガン住民訴訟を提起して、(中略) 自治体の首長に損害賠償を求めることができるのだ。」と住民に宣言しており (別紙資料3)、今後ますます、政務調査費を使って自己の議員活動を住民にアピールし広め、自己宣伝を増幅していくことが予測される。

しかしながら、その一方で、別紙資料4にあるとおり、目黒区における平成18年度ないし同20年度の住民訴訟件数は、18年度3件、19年度2件、20年度1件であり、そのすべてが議員の身分を有する住民により提起されたものである。そして、これらの住民訴訟において原告らが勝訴した事案は1件もない。」と主張し、さらに上告人は「議員の身分を有する住民によって、今後、政務調査費を使って住民訴訟が多数提起されることが予想されるが、政務調査費を使って勝訴の確度の低い住民訴訟の濫訴が議員によってなされることは想像に難しくない。」と主張する。

被上告人は、上告人の主張するように、「政務調査費を使って自己の議員活動を住民にアピールし広め、自己宣伝」しているわけではなく、目黒区の執行機関の財務会計行為の適正化を図り、地方自治法にいう住民の福祉の増進に役立つために住民訴訟を政務調査活動の一環として、提起・追行しているのである。上告人の主張は、被上告人を中傷するためであるというべきである。

また、「議員は政務調査費でガンガン住民訴訟を提起して、(中略) 自治体の首長に損害賠償を求めることができるのだ。」の表現は、被上告人が発信してい

る区民のための政務調査レポート「ウィークリーニュース」でくだけた言い方として使用した表現である。執行機関の財務会計行為に不審な点があったも、議会が見て見ぬふりをしたり、執行機関と馴れ合い同様に追及しないのが目立つ。それを防止し、住民訴訟を政務調査活動として行い、議員の活性化を訴えるのが目的であったのである。

上告人は、目黒区の議員による住民訴訟の件数に関して、「18年度3件、19年度2件、20年度1件であり、そのすべてが議員の身分を有する住民により提起されたものである。そして、これらの住民訴訟において原告らが勝訴した事案は1件もない。」と主張する。しかし、20年度の1件は、政務調査費に目的外使用に係る住民訴訟であり、一審敗訴後、控訴して、去る24年11月に控訴審で逆転勝訴したのである。また、住民監査請求及び住民訴訟を提起しただけで、自主的に対象金額を返還した事案もあり、訴訟提起及び判決まで至らずに、自治体の損害が治癒された場合もあるのである。

カ 本件上告は、原判決通り、棄却すべきである

上告人は、申立書24頁23行目で「結論」として、「以上述べたところにより、原判決は、憲法14条及び32条に違反し、自治法10条2項、100条14項及び242条の2並びに目黒区政務調査費の交付に関する条例、使途基準及び申合せ事項についての解釈を誤り、最高裁判決に違反しているから、原判決は取り消されるべきである」と主張する。

しかし、被上告人が、これまで多方面にわたり反論してきた通り、上告人の結論には理由がないので、原判決通り、本件上告を棄却すべきである。

以上