

平成22年（行コ）第242号

控訴人 横浜市 長

被控訴人 小嶋哲雄ほか1名

## 控 訴 理 由 書

平成22年8月11日

東京高等裁判所 第17民事部 ハロ係 御中

控訴人訴訟代理人弁護士

池 田 直 樹

同

池 田 耕 介

控訴人は、本件について、以下のとおり控訴理由を主張する。

控訴人は、原判決が個々の項目について判断した部分について、後記のとおり、その問題点を指摘するが、それに先立ち、以下において、原判決の本件事案の審理判断についての基本的な視点について、意見を述べることとする。

### 1 本件用途基準の法的性格とその実質的な法的拘束力について

地方自治法第100条第13項（平成20年法律第69号による改正前のもの。）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。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。」と規定しており、地方自治法では、政務調査費は、「調査研究に資するため必要な経費」とされている。

これについて、地方自治法は、上記のとおり、「条例の定めるところにより」とし、また、「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。」と定めているから、「調査研究に資するため必要な経費」を条例で更に限定することも可能である。

ところで、横浜市では、上記地方自治法の規定を受けて、「横浜市会政務調査費の交付に関する条例」（平成13年横浜市条例第3号。平成20年横浜市条例第10号による改正前のもの。以下「条例」という。乙第1号証。）を定め、同条例の規定に基づき横浜市会議長が「横浜市会政務調査費の交付に関する条例施行規程」（平成13年横浜市会規程第1号。平成20年横浜市会規程第3号による改正前のもの。以下「規程」という。乙第3号証。）を定めている。

政務調査費の使途基準については、条例第4条の「会派は、政務調査費を議長の定める使途基準に従って適正に使用しなければならない。」との規定に基づき、横浜市会議長が規程第4条において「条例第4条に規定する政務調査費の使途基準は、別表のとおりとする。」として規程別表（以下「規程別表」という。）を定めている。

したがって、規程は、地方自治法から委任された条例から、更に委任されて定められているものであって、規程は、その法的性格からすれば、単なる事実上の指針とかガイドラインではなく、法規範としての性格を有しているといえる。

しかしながら、規程が法規範であるといっても、規程の定めがどのような法的拘束力、あるいは法的にどのように規律する効力を有しているかは、規程の性格のみでなく、規程の内容を検討してみる必要がある。

そこで規程別表の内容（乙第3号証）を見てみると、「研究会費」、「研修会費」、「調査研究費」、「資料費」、「広報費」、「人件費」、「会議費」、「事務費」、「その他

の経費」という9つの項目を定め、それぞれの項目の内容について説明している。

それぞれの項目の内容のうち、「広報費」の内容の説明を見ると、「各党派において議会活動、市政に関する政策等を市民に周知させるための広報活動を行うために要する経費（広報紙、報告書等印刷費、送料、会場費等）」とされている。

一方、「その他の経費」の内容を見ると、「各党派において市政に関する調査研究を行うために要する経費で上記以外のもの」としている。この「その他の経費」の内容のうちの「市政に関する調査研究を行うために要する経費」という文言は、地方自治法第100条第13項の「調査研究に資するため必要な経費」と若干の字句の相違はあるが、異なった内容を意味しているとは解されず、実質上同義である。

つまり、条例から委任された規程別表の定めている使途基準は、結局、地方自治法の定める「調査研究に資するため必要な経費」という内容を特に限定しているものではないのである。

すなわち、本件において、個々の支出が政務調査費としての支出として適法か否かとの判断は、結局、地方自治法の趣旨に照らして「調査研究に資するため必要な経費」の範疇に入るか否かで判断すれば足りることであって、上記使途基準の個々の文言に拘泥して解釈するのは妥当ではないのである。しかるに、後に更に具体的に述べるとおり、原判決は、使途基準の文言に拘泥しすぎたために、狭い、硬直した判断に至ったものと推測せざるを得ないのである。

次に、規程別表の使途基準の各項目、すなわち、「研究会費」、「研修会費」、「調査研究費」、「資料費」、「広報費」、「人件費」、「会議費」、「事務費」、「その他の経費」という9つの項目がどのような意味を持つのか、どのような拘束力を持つのかであるが、上記のうち、「その他の経費」を別にしても、各項目の分類は、その内容からして、その限界の確定が微妙であったり、あるいは、どちらにも帰属しうるような内容のものであることは容易に理解できることである。

例えば、コピー用紙を購入した費用は、「事務費」に分類することも可能である

が、そのコピー用紙で、広報用のビラを作成すれば、「広報費」に分類することも可能である。また、人件費にしても、アルバイト職員に支払ったアルバイト代を「人件費」に分類することも可能であるが、そのアルバイト職員に、広報用のビラを配布してもらったとすれば、「広報費」に分類することも可能である。このような例は、その他にもいくらでも挙げることは可能であって、要するに、上記の9つの項目の分類は、それほど厳密に拘束力のあるものではあり得ないのであって、言わば、政務調査費を分類する際の一応の分類基準程度の機能しか持ち得ないものである。

もつとも、規程第6条により、各会派が、政務調査費の収支報告書を提出するときは、規程の第4号様式によることとされ、第4号様式は、使途基準の項目と同じ項目ごとに整理して報告することとされているから、各会派は、その支出した政務調査費を、使途基準の各項目ごとに分類して収支報告書を提出することになるが、前記のとおり、その分類の仕方は、厳密に一義的ではあり得ないのであって、ある程度各会派の自主的判断によって、分類が行われざるを得ないわけであり、その結果、上記の例で、アルバイト代を、人件費に入れる会派もあれば、広報活動に従事したアルバイト職員のアルバイト代を広報費に分類する会派もあるというようなことは容易に起こりうることである。そして、そのいずれに分類するかは、その政務調査費が適法か、違法かということには直接関係ないことであり、前記のとおり、その支出が、地方自治法の「調査研究に資するため必要な経費」の範疇に入る限り、どの項目に分類したかは副次的な意味しか有しないと解されるものである。

つまり、例えば、ある支出が、「広報費」として分類して収支報告書に記載するのが妥当なものであったとしても、それを「事務費」として報告したからといって、それが「調査研究に資するため必要な経費」に該当する限り、分類の仕方の違いをもって、その支出が違法とされる理由はないのである。

しかるに、原判決は、後に具体的に指摘するとおり、使途基準の分類項目及び

その文言に拘泥し、狭く、硬直した解釈に至ったものと言わざるを得ないのである。

具体的には、原判決 26 頁では、「被告及び参加人は、上記広報配布料が本件使途基準に定める広報費以外の他の使途項目（調査研究費、人件費等）に該当するという主張はしていないから、その点は判断の限りではない。」と判示している。しかしながら、このような判示は、極めて疑問であって、原判決の考え方は、使途基準の各項目ごとに要件事実が異なり、それぞれ別個の主張を要するということのようにあるが、使途基準の各項目にそのような法的意味付けがあるとする根拠も不明であり、また、後にも触れるとおり、原判決が、本件訴訟の審理構造をどのようにとらえているのかも不明であり、根拠のある取扱いとは思われない。支出の具体的事実が主張され、かつ、それが「広報配布料」として立証されており、それが「調査研究に資するため必要な経費」に該当することが認められる以上、それを「広報費」とするか、「調査研究費」とするか、「人件費」とするかは、政務調査費として適法か否かの観点では本質的ではないのであって、それをどの項目にあてはめるかを硬直してとらえて、項目が違うから違法であるとするかのような原判決の判示は正当とは思われない。

原判決は、政務調査費としての「広報費」について、「横浜市会において、市民の意思を適正に反映させることは必要不可欠であり、市民の意思を収集、把握することは議員の調査研究の一つとして重要であるところ、議会活動及び市政に関する政策等を市民に周知させることは、市政に対する市民の意思を的確に収集、把握するための前提として意義を有するものということができる。」（原判決 18 頁）と判示しており、その判示自体は正当であるが、広報費の対象を議会活動及び市政に関する政策等を市民に周知させることと判示した部分によって、広報費の対象が「議会活動」の広報及び狭い意味の「市政」（横浜市が現に実施している施策）の広報に限定する趣旨だとすれば妥当ではないし、そのような限定をする根拠はなく、元来、地方自治法の「調査研究に資するため必要な経費」を広く対

象としていた政務調査費の対象を不当に制限することとなる。

横浜市においては、広報費の中に「広聴費」（広く市民の意見、意思等を収集、把握、聴取する活動の費用）も含めて解釈しているところであり、これは地方自治法の「調査研究に資するため必要な経費」という観点から当然、政務調査費として認められてしかるべきものであるが、原判決の上記判示では、広聴活動は広報活動に含まれないこととなりかねず、妥当ではない（広聴活動を「広報費」に含めて解釈するか、他の項目、例えば、「調査研究費」に含めて解釈するかは本質的な問題ではない。）。この点に関しては、栃木県議会の広報費が争点となった宇都宮地方裁判所平成15年10月15日判決（平成16年4月14日東京高等裁判所判決においても支持。）では、「県民の意思を収集、把握することは議員の調査研究の一つとして重要であるところ、議会活動及び県政に関する政策等を県民に知らせることは、県政に対する県民の意思を的確に収集、把握するための前提として意義を有するものといえることができる。したがって、本件規程4条にいう広報費は、調査研究に直接用いられる費用ではないとしても、上記の意味において、調査研究のために有益な費用といえることができる。」と判示しており、県民の意思を収集、把握する広聴活動は、重要な議員の調査研究の一つであること、広報活動は広聴活動の前提として意義を有するものであることを明確にしている。このような考え方からしても、原判決の判示は、広報費を狭く解釈し、また、他の項目との関係も硬直した解釈を示しているものであって妥当ではない。

具体的には、原判決は、吉原訓議員の「さとし口論」2006年3月号（乙第15号証）の2頁のインターン生（地域の市民の意見を聴取させる活動等を行わせている学生アルバイト）の活動の広報について、これを政務調査費の対象とならないと判示しているが（原判決25頁）、不当である。このようにインターン生を通じて市民の意見等を聴取することは広聴活動そのものであり、そのような広聴活動を行っているインターン生を市民に広報することは、市民の議員に対する市政に関する意見の具申、提案等を推進することに寄与しうる活動であって、こ

れをもって一概に政務調査活動でないとするのは、原判決の一方的な断定と言わざるを得ない。

結局、規程別表による使途基準は、地方自治法の「調査研究に資するため必要な経費」という概念を限定する趣旨のものではなく、また、規程別表で定めている各項目についても、厳密かつ硬直的に拘束する趣旨ではないものであると解するのが、使途基準の内容に照らして妥当である。

使途基準の実際の機能としては、各会派に対して、どのような支出が政務調査費に該当するかの具体例を相当数提示していることと同時に、各項目への分類の一応の基準を示しているものと解するのが妥当である。

したがって、前記のとおり、本件において、各支出が政務調査費として適法か否かは、あくまで地方自治法の趣旨に照らして、「調査研究に資するため必要な経費」に該当するか否かという観点から判断すべきであり、かつ、それで足りるのである。

なお、横浜市の規程別表による使途基準の内容は、全国都道府県議会議長会が示した政務調査費の交付に関する規程(例)(平成12年11月10日役員会決定)に記載された使途基準及び全国市議会議長会が示した政務調査費の交付に関する規則案(例)(平成12年11月1日政務調査費交付標準条例等検討委員会決定)に記載された使途基準とほぼ同様の内容であり、全国的にも標準的な内容である(乙第8号証)。

## 2 政務調査費に関する収支報告等の規制及び本件訴訟の審理構造・立証責任について

条例第6条第1項は、「政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、議長の定めるところにより、政務調査費に係る収入及び支出の報告書(以下「収支報告書」という。)を作成し、議長に提出しなければならない。」と定めており、この収支報告書の毎年度の提出期限等、これに関連する規定が条例及び規程に定められて

いる。

また、規程第5条は「政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者は、政務調査費の収入及び支出について、会計帳簿を作成するとともに、証拠書類を整理し、これらの書類を条例第6条第1項の収支報告書を提出すべき期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。」と規定している。

この規定の「証拠書類」というのは支出に関する領収書を意味しており、例えば、広報紙の作成に政務調査費を支出する場合は、上記規定に基づき、会派においては、作成に要した費用を会計帳簿に記載するとともに、当該支出を証する証拠書類として領収書を整理・保存することとしているが、広報紙等の成果物の保存を義務付ける規定は条例等にはないし、実際にも行われていない。

条例や規程に基づく政務調査費の収支報告や証拠書類の保管に関する規制は以上のおりであるが、そのような条例等による規制と、本件訴訟の審理構造や証明責任の所在はまた別個の問題である。

本件訴訟は、地方自治法の住民訴訟であるが、その内容は、原審原告らが、原審被告である横浜市長に対し、各会派に対し、不当利得返還請求又は不法行為による損害賠償請求をせよというものであり、平成14年の地方自治法改正前の旧4号の代位請求に相当するものである。

つまり、本件訴訟の審理対象は、上記のうち、不当利得に関していえば、不当利得返還請求権が成立するか否か、すなわち、不当利得返還請求の要件事実の主張・立証がなされたか否かが審理対象である。

そして、不当利得返還請求については、「法律上の原因のないこと」は、基本的に、原告側に立証責任があるとするのが実務上の標準的な見解とされている（司法研修所編・9訂民事判決起案の手引巻末9頁）。しかるに、原判決は、本件について、何を不当利得返還請求の要件事実とみて、その立証責任がいずれにあるとの見地から判断したのか不明であり、後記のとおり、判断の仕方に疑問を持たざるを得ない部分がある。



後に、個別に検討するが、一例を挙げておけば、原判決31頁で、「川口正寿議員が開設していたというホームページの掲載内容が、議会活動や市政に関する政策等を市民に周知させるための広報活動としての意義を有するものであったことを認めるに足りる証拠はなく」として、ホームページ更新料を、政務調査活動ではないとし、結局、不当利得返還請求を認めているのであるが、これは「法律上の原因」の立証責任をどのように考えて判示したのか不明である。

一般に、現在において、議員が、インターネット上にホームページを開設して市政の状況等や、自己の政策や考え方等を広報することは広く行われている行為であって、本件において、上記川口議員のホームページの内容が、特段、政務調査活動として不当な内容であることを示す主張、立証が何もない状況において、当該ホームページ更新料が不当利得であると判断するのは立証責任の帰属からしても疑問と言わざるを得ず、原判決が、本件訴訟の審理構造をどのように考えて上記の判断をしているのか不明である。

この点について、平成15年1月31日名古屋地方裁判所判決は、「原告らが、(中略)研究費が本来の目的以外に使われたことを推認させる一般的、外形的な事実を主張立証した場合には、被告各党派において、その推認を妨げるべく、本来の趣旨に沿った具体的な用途を明らかにする必要がある。」と判示しており、客観的、外形的に違法な支出であると推認させる事情がある場合には、適正な支出であることの反証を要する旨判示しているが、本件では、原審原告らが、各支出が目的外に使われたことを推認させる一般的、外形的な事実を立証していないにもかかわらず、原判決が、原審被告に立証責任を負わせるような判断をしたことは疑問と言わざるを得ない。

また、横浜地方裁判所平成19年2月19日判決(平成17年(行ウ)第68号事件。平成19年6月27日東京高等裁判所判決でも支持。)も、本件と同様に、当該原告が、地方自治体の首長に対して政務調査費分を不当利得として返還請求することを求めた訴訟において、「本件請求は不当利得としての返還請求を求める

ものであるから、不当利得の返還を求める者において、受益者が「法律上の原因なく」当該利益を得たとの事実を主張立証すべきである。(中略) 政務調査費が外形的、客観的にみて、社会通念からは交付の目的や用途基準を逸脱したとみえる費用に充てられている場合には、その用途が本来の目的に沿ったものであることの立証がなされない限り、当該使用が目的外の使用と推認されることはあり得るとしても、本件では、後にみるように、その用途自体からは直ちに当該使用が目的外のものとはいえないのであり、原告が主張するように本件各会派が購入した事務機器等が私的に利用されているというのであれば、そのような事実は原告において立証する必要があると解される。」(同判決18、19頁)と判示している。

なお、最高裁判所平成22年3月23日判決の事案では、議員が任期満了前1ないし4か月半前という時期にパソコンやビデオカメラなどを購入し、任期満了による選挙に立候補しなかったという事案であって、外形的な事実として、当該支出が目的外に支出されたことを推認させる事情があった事案であるから、それでもなおかつ政務調査費として適法であるとするなら特段の事情の有無の審理が必要であるとしたものであって、本件とは明らかに事案が異なるものである。

### 3 個別の支出についての判断について

#### (1) 後援会の支出との関係について

原判決は、「株式会社連合社印刷が発行した平成17年8月付け(日付は空欄)、同年9月15日付け及び平成18年1月11日付けの各領収証のあて名は、いずれも「川口まさとし後援会」とされている」とした上で、「たとえその一部が川口正寿議員の市政報告文書を発送するための封筒の印刷費用であるとしても、そもそもその支出をしたのが同議員ではない以上、同議員が参加人からゆだねられた広報活動を行うために要した経費と認定する余地はない。」(原判決27頁)と判示しているが、これも極めて硬直した解釈と言わざるを得ず、疑問である。

いうまでもなく、ある議員の「後援会」というのは、議員自身とは別の政治団体であり、後援会の収支と議員自身の収支とは、別個に整理されなければならないものである。

しかし、地方議員の場合、その活動量や活動範囲は、国会議員などと比べれば小規模の場合も少なくない。したがって、後援会が独自の事務局を持ち、固有の事務員を雇用している場合もあろうが、後援会自体も小規模な場合は、もともと、議員の後援会とその議員自身とは協力関係にあるから、後援会の事務作業を担当する事務員と、議員の事務を担当する事務員を同一人物が兼ねている事態も生じうるのである。その場合でも、最終的には、後援会の収支と議員自身の収支とは別個に整理されなければならないが、作業の途中の段階では、両者の事務処理が入り組むこともありうるのである。

例えば、封筒を購入する場合、大量に購入した方が安上がりであるから、大量に購入することが考えられるが、後援会の事務員が、議員自身の事務員を兼ねているとき、仮に封筒を1000枚購入する場合を想定すると、後に実際に、後援会が何枚使用し、議員個人が何枚使用するか、購入する時点では、不明なこともあるから、とりあえず、後援会名義で1000枚購入し、後日、そのうち、400枚を後援会が使用し、600枚を議員自身が使用したとすると、議員自身の会計から、後援会の会計に、600枚分の費用を振り替えることにより、両者の会計は最終的に整理されることとなる。しかし、一般的に、一件の支出に係る領収書を、宛先を替えて分割して発行するということは考えにくいので、この場合1000枚を購入した際の領収書は、後援会あての領収書一枚となっているということがありうることとなる。

上記の場合、上記の600枚の封筒が、議員の政務調査活動に正当に使われたのであれば、その600枚の購入費用相当分を政務調査費とすることは政務調査活動という観点から違法とはいえないというべきである。

このように、両者の会計は、入り組んだ形となることもありうるが、最終的

に、両者の会計が区分されて整理されていれば、違法とはいえないというべきである。この両者の関係を、1000枚の封筒を購入した時点で、後援会が、議員自身の費用を「立て替えた」と見るか、又は、一旦、後援会が購入した1000枚の封筒のうち、600枚分を議員自身が、後に後援会から「買い取った」と見るかなど、種々の見方はいくらもあるが、どのような構成をとるとしても、両者の会計が最終的に整理されていて、かつ、当該費用分（上記の例の600枚分の封筒代相当分）が、正当な政務調査活動に使用されている限り、違法とされる理由はないと考えられる。

本件においては、川口正寿議員、黒川澄夫議員、鈴木太郎議員、斉藤達也議員について、後援会の費用との区分が問題となっているが、上記のとおり、後援会との会計が区分されていれば、費用を分担すること自体は、必ずしも違法とする理由はないと思料する。

この点に関し、原判決は、「各領収証等に記載されたあて名が各議員の後援会であるにもかかわらず、なお当該費用（川口正寿議員及び鈴木太郎議員についてはその2分の1）を各領収証等の発行者に支払ったのが各議員個人であると主張するのであれば、上記記載を覆すに足りる帳簿等の客観的な証拠による立証が求められるというべきであるが、そのような立証は全くされていない。」と判示しているが（原判決29頁）、当該費用が政務調査活動に使用されたことは各議員の証言や陳述書に述べられているところであり、逆に、それが不正に使用されたという証拠はないと思われる。

次に、原判決は、発行する広報紙等の発行者が後援会名義であることを問題としているが（原判決30頁）、これも厳格すぎる解釈と思われる。

議員が、仮に、掲載費用を払って一般新聞や一般雑誌に意見広告等を掲載して広報活動をする 것도政務調査費と認められるものであるが、だとすれば、後援会の広報紙に議員が市政の報告を掲載し、その広報紙の発行、発送費用を負担することも、両者の会計が区分して整理されていれば、政務調査費として

違法とすべきものとは考えられない。その意味においても、原判決の考え方は、厳格すぎるものと言わざるを得ない。

なお、後援会等の政治団体の会計責任者は、政治資金規正法に基づき、当該団体の収支報告書を都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に提出することとなっており、その際、5万円以上の支出については、領収書の写しを添付することとされている（政治資金規正法第12条）が、5万円以上の支出をした政務調査活動に係る後援会あての領収書（甲第9号証の2、6、7）が、当該団体の収支報告書には含まれていないので、当該支出は、後援会の支出ではないことは明らかである（乙第64、69号証）。また、5万円未満の支出をした政務調査活動に係る後援会あての領収書（甲第9号証の1、3、4、5、8）につきそれぞれ2分の1の金額を政務調査費と後援会費に分けて処理していることは、後援会の収支に関する帳簿（乙第62号証の1ないし3）で2分の1の金額を記載していること、及び後援会事務所の入出金や政務調査活動の支出等を記入していた小口現金出納簿（乙第72号証の添付文書）で後援会費と政務調査費それぞれに2分の1の金額を記入していることから明らかである。

以上のとおり、客観的な証拠からも後援会の会計と議員自身の会計とは区分され、整理されていることが判明するものである。

また、本件の後援会あての各領収書に対応して、その支出の目的が政務調査活動であることを立証するための乙号証は、次のとおりである。

ア 甲第9号証の1、5、8（封筒代）

→ 乙第17号証（封筒）及び乙第16号証（当該封筒を使用して発送した市政報告文書）

イ 甲第9号証の2、6（郵便料金）

→ 乙第18、19号証（平成9年及び10年に発行した市政報告文書）  
及び新たに提出する乙第65ないし68号証（当該郵便料金を支払って発送した市政報告文書に係る打合せ次第及びレイアウト図）

ウ 甲第9号証の3、4（郵便料金）

→ 乙第20号証（当該郵便料金を支払って発送した市政報告文書）

エ 甲第9号証の7（郵便料金）

→ 乙第21号証（当該郵便料金を支払って発送した市政報告文書）

これらについては、原審でも述べ、また、新たに提出する陳述書での補足説明からも明らかなように、実質的内容が政務調査活動であるから（原審被告準備書面（4）、（5）、乙第34ないし37号証、乙第70ないし73号証）、適法なものであることは明らかである。

## （2）川口正寿議員のホームページ等について

川口議員のホームページに関する問題については既に触れたが、政務調査費でホームページの作成等を行うことは、神戸地方裁判所平成20年9月25日判決（乙第52号証、平成21年4月17日大阪高等裁判所判決でも支持。）でも認められており、川口議員が作成している政務調査活動に係るホームページ（乙第63号証、ホームページは更新をするため、当時のページはない。）には、平成17年度当時の政務調査活動記録の記載もされていることから、平成17年度当時からホームページが乙第63号証とほぼ同様の内容で、存在していたことは客観的にも明らかであるから、ホームページ更新料等として、政務調査費を支出（甲第10号証の2、乙第23号証の1、2）することに何ら違法な点はない。

また、新たに提出する川口議員の平成17年4月発行の市政報告文書（ゲラ）（乙第61号証）の内容から見て、市政に関する広報活動として意義を有することは明らかであるから、当該市政報告文書の印刷代及びポストイニング代として、政務調査費を支出（甲第10号証の1、乙第22号証の1ないし10）することに何ら違法な点はない。

(3) 吉原訓議員の広報配布料（甲第8号証の1ないし26）等について

吉原議員の広報紙の内容に関する解釈が妥当ではないことは既に触れたところであるが、更に補充して主張する。

「さとし口論」2006年3月号（乙第15号証）は、乙第56号証のとおり、その作成費用のうち2分の1を政務調査活動として、政務調査費を支出しているものである。当該広報紙の内容については、インターン生の活動の意義については前記のとおりであるし、議員個人のプロフィール、「議員定数の削減」等市政に関する記載がなされており、紙面全体の2分の1以上を政務調査活動の内容が占めていることは明らかである。（なお、議員個人のプロフィールや顔写真を広報紙等に記載することについては、当該広報紙を受け取り、市政等に関する自分の意見、メッセージ等に目を通し、耳を傾けてくれようとする市民に対し、議員自らのひととなりを知ってもらうために、極めて常識的な行動であるし、議員の合理的な判断にゆだねられるべきところであって、前記神戸地方裁判所平成20年9月25日判決においても、ホームページに個人プロフィールを記載することが認められている。）

甲第8号証の1ないし26に係る支出の目的は、「「さとし口論」という広報紙の配布作業とこれに伴う住民の意見のヒヤリング」とされている。当該政務調査活動は、広報紙を配布するだけでなく、町中に飛び込んで、積極的に住民の人たちの意見を聴取するという広聴活動という面も含むものであり、吉原議員が特に重視している政務調査活動である。（乙第56、58、74号証）

このような広報紙配布の活動及び市民から意見を聴取するという広聴活動に要する経費の支出が適法であることは、前記のとおりであり、原判決の解釈が狭すぎることは既に触れたとおりである。

加えて、原判決が「平成17年度において毎月発行されていたという「さとし口論」の他の各号は、いずれも証拠として提出されていないから、それらの記載内容が上記広報活動としての意義を有するものであったと認めることは、

甚だ困難である」(原判決25頁)として、2006年3月号以外の各号に係る広報配布料の支出をすべて違法であるとした点については、前記2で述べたとおり、これらの支出に係る広報活動の内容が、特段、政務調査活動として不当な内容であることを示す主張、立証が何もない状況における判断としては立証責任の帰属からして甚だ疑問であるし、また、広報紙等の成果物の保存は、条例等に義務付けられているものではないのであるから、当該広報配布料に対応する広報紙が配り終えていて残っていない(乙第33号証、証言)としても、それをもって当該支出が違法となる理由にはならない。

したがって、原判決が、インターン生による広聴活動を「議会活動、市政に関する施策等を市民に周知させるための広報活動」に当たると認めることは困難である。」とした点、並びに乙第15号証の内容の4分の3は政務調査活動とは認められないとした点、及び乙第15号証に対応する広報配布料の4分の1以外の広報配布料を違法とした点は不当であると言わざるを得ない。

#### (4) 古川直季議員の広報紙の内容について

原判決は、古川直季議員の広報紙のうち、「同54号の内容のうち残りの半分程度は、古川直季議員が理事を務めるNPO法人の理事長による講演会についての記事であり、さらに、同55号の内容は、主として同議員が当該NPO法人理事としてカンボジアを訪問し学校贈呈式に出席したことについての記事であって、これらの記事が議会活動や市政に関する政策等を市民に周知させるための広報活動としての意義を有するものと認めることは困難である。」(原判決33頁)と判示しているが、疑問である。

先に触れたとおり、原判決が、広報費の対象が「議会活動」の広報及び狭い意味の「市政」(横浜市が現に実施している施策)の広報に限定する趣旨だとすれば妥当ではないし、そのような限定をする根拠はないと言わざるを得ない。

そもそも市議会の各会派や各議員は、それぞれの考え方や政策を有し、議員



として多様な活動を行うことが想定されているものであって、政務調査費も、それぞれの考え方や政策に応じて、地方自治法の趣旨の範囲内において、各会派や各議員の合理的な判断のもとに多様な活動に支出されて差し支えないものである。政務調査費としての広報費の対象も、「議会活動」の広報及び狭い意味の「市政」（横浜市が現に実施している施策）の広報に限定されるのではなく、各会派や各議員が、それぞれ自分が重視し、あるいは、自分が取り組みたいと考える施策や政策の方向性等について広報することも当然に許容されるべきものである。このような観点から、前記の原判決の指摘する古川議員の広報紙の第54号の残り半分や第55号についても、カンボジアの学校支援活動を国際理解や人権擁護、教育等の市政にも関連する大変に重要な社会的課題に対する貴重な教訓になりえるものとして取り上げ、参考にしようとする趣旨が明らかにかがわれるものであるか、その他同議員の考え方や政策に関連した事項を広報しているものであって、当該広報紙が政務調査費の対象外と断ずることは理由のないことと言わざるを得ない。

推測するに、原判決が、このような政務調査費の対象について狭い判断をしたのは、原判決が、規程別表の広報費の内容の説明の「議会活動、市政に関する政策等を市民に周知させるための広報活動」との文言にとらわれすぎたためと思われるが、そのような文言にとらわれた解釈が妥当ではないことは、前記の使途基準に関する一般論の中で述べたとおりであり、あくまでも、地方自治法の解釈によるべきである。

なお、最高裁判所平成22年3月23日判決では、「議員の調査研究活動は多岐にわたり、個々の経費の支出がこれに必要かどうかについては議員の合理的判断にゆだねられる部分があることも確かである。」と判示している。

また、東京高等裁判所平成21年5月27日判決では、「会派が行う議会活動及び区政に関する政策等に対する区民の関心を集めるために、直接には区政とは関連しないコラムやエッセイを広報誌に掲載することも、墨田区議会政務調

査費の交付に関する条例、同条例施行規則別表の広報活動に当たるといふべきであり、また、国政に関する事柄であっても、それが区政との関わりを持つものである限り、これを必要かつ合理的な範囲で広報誌に掲載することが許されないわけではないと解される。」と判示している。

以上のとおり、原判決の判示は、政務調査費に関する解釈、適用において、不適切であるので、見直されるのが相当である。