

平成21年2月17日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成19年(行ウ)第31号 倉敷市議会政務調査費返還請求事件

口頭弁論の終結の日 平成20年12月2日

判 決

当事者及び被告補助参加人の表示

別紙当事者目録及び被告補助参加人目録のとおり

主 文

- 1 被告は、別紙被告補助参加人目録記載1ないし14の各被告補助参加人らに対し、各金10万9580円及びこれに対する平成20年1月9日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払いをそれぞれ請求せよ。
- 2 被告は、別紙被告補助参加人目録記載15の被告補助参加人に対し、金8万9780円及びこれに対する平成20年1月9日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払いを請求せよ。
- 3 被告が、別紙被告補助参加人目録記載1ないし14の各被告補助参加人らに対する各金10万9580円及びこれに対する平成20年1月9日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払いの請求を怠ることがいずれも違法であることを確認する。
- 4 被告が、別紙被告補助参加人目録記載15の被告補助参加人に対する金8万9780円及びこれに対する平成20年1月9日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払いの請求を怠ることが違法であることを確認する。
- 5 被告が、倉敷市議会会派自由民主クラブに対する金162万3900円及びこれに対する平成20年1月9日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払いの請求を怠ることが違法であることを確認する。

6 訴訟費用は被告の負担とし、補助参加に係る費用は被告補助参加人らの負担とする。

事実及び理由

第1 請求の趣旨

- 1 主文と同旨
- 2 仮執行の宣言

第2 事案の概要

本件は、岡山県倉敷市（以下「倉敷市」という。）の住民により組織されるいわゆる権利能力なき社団である原告が、平成18年8月25日から同月27日にかけて被告補助参加人ら（以下「参加人ら」という。）の行った行政視察は、単なる観光旅行にすぎず、これに要した調査費用を政務調査費から支出したことは不法行為を構成するとして、被告に対し、被告が参加人らに対し、倉敷市の被った損害である合計金162万3900円（参加人ら1人当たり金10万9580円、ただし、うち1名は金8万9780円）及びこれに対する不法行為の後である平成20年1月9日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の賠償をそれぞれ請求するよう求めるとともに、参加人ら及び参加人らが所属した市議会会派である自由民主クラブに対する各請求を怠ることがいずれも違法であることの確認を求めた事案である。

1 前提事実

当事者間に争いがない事実に加え、証拠と弁論の全趣旨によれば、次の事実が容易に認められる。

(1) 当事者等

ア 当事者

原告は、「情報公開条例を基に行政の透明化を促進し、市民1人ひとりの市政への主体的参加を目指」すことを目的として設立された倉敷市民からなる権利能力なき社団であり、被告は、地方公共団体である倉敷市の市

長である（記録上明らかな事実）。

イ 参加人ら

参加人矢野秀典（以下「参加人矢野」という。）、同北畠盛喜、同森守、同原勲、同赤澤幹温、同秋山正、同雨宮紘一、同大橋賢、同眞田護（以下「参加人眞田」という。）、同中西公仁、同原田龍五、同松浦謙二、同倭正文、同山畑滝男（以下、上記の参加人矢野ほか13名を「参加人矢野ら」という。）及び同三村英世（以下「参加人三村」という。）は、平成18年8月当時、いずれも倉敷市議会の会派である自由民主クラブに所属する市議会議員であり、参加人矢野がその代表を務めていた。なお、自由民主クラブには、当時、以上の参加人ら15名が所属していたが、平成20年4月に行われた倉敷市長選挙を契機に分裂し、現在、そのうちの7名が所属しているにとどまる。

- (2) 参加人矢野らは、平成18年8月25日から同月27日にかけて山形県尾花沢市（以下「尾花沢市」という。）の芭蕉・清風歴史資料館（以下「芭蕉・清風館」という。）及び秋田県横手市（以下「横手市」という。）のふれあいセンターかまくら館（以下「かまくら館」という。）への行政視察を、参加人三村は、同月25日から同月26日にかけて芭蕉・清風館及びかまくら館への行政視察（以下、参加人矢野ら及び同三村が行った行政視察を「本件行政視察」という。）をそれぞれ行ったほか、本件行政視察に併せて山形県の最上川下り、秋田県大仙市（以下「大仙市」という。）大曲で行われた全国花火大会（以下「大曲全国花火大会」という。）、同県仙北市角館の武家屋敷等（以下「角館武家屋敷等」という。）、盛岡南部鉄器関係施設及び宮沢賢治童話村にも訪れるなどした。本件行政視察の旅程は、別紙1旅程表のとおりである。なお、参加人矢野は、同月27日夕方から地域懇談会が予定されていたため、同日午前中に一行と別れて倉敷市に帰り、また、参加人三村も、同日PTA会長を務めていた小学校区の一斉清掃が予定されていた

ため、同月24日、私的に山形県天童温泉に一泊して翌25日に一行に合流し、翌26日、倉敷市に帰った（甲2、10、丙1ないし3、弁論の全趣旨）。

(3) 倉敷市における政務調査費に関する定め（ただし、会派に係るものに限る。）

ア 倉敷市議会政務調査費の交付に関する条例（平成13年3月23日条例第5号）、（乙1、以下「本件条例」という。）

(ア) 政務調査費は、倉敷市議会における会派（所属議員が3人以上のものをいう。）又は会派に所属しない議員に対して交付する（2条）。

(イ) 会派に対する政務調査費は、各月1日における当該会派の所属議員数に月額16万5000円を乗じて得た額と調査研究活動を補助する職員（以下「補助職員」という。）を雇用する場合は、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める人数を限度とし、補助職員1人につき月額5万円を限度とする額を合算した額を半期ごとに交付する（3条1項）。

(1) 当該会派の所属議員数3人以上10人以下 補助職員1人

(2) 当該会派の所属議員数11人以上 補助職員2人

(ウ) 政務調査費は、各半期の最初の月に、当該半期に属する月数分を交付する（3条2項前段）。

(エ) 政務調査費は、所定の交付請求書を受けた日から起算して、15日以内に交付する（3条5項）。

(オ) 会派は、政務調査費を別に定める使途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない（5条）。

(カ) 市長は、政務調査費の交付を受けた会派がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派がその年度において市政の調査研究に資するため必要な経費として支出した総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができ

る（８条）。

(キ) この条例に定めるもののほか、政務調査費の交付に関し必要な事項は、市長が規則で定める（１０条）。

イ 倉敷市議会政務調査費の交付に関する規則（平成１３年３月２３日規則第２３号）、（乙２、以下「本件規則」という。）

本件条例１０条に基づき、次のとおりの本件規則が定められている。

(ア) 政務調査費の交付を受けようとする会派の代表者は、毎年度、市長に対し、議長を経由して所定の交付申請書を提出しなければならない（２条１項前段）。

(イ) 市長は、毎年度、前記(ア)による申請に対して交付すべき年間分の政務調査費の額を決定し、当該会派の代表者に所定の交付決定通知書により通知するものとする（３条）。

(ウ) 会派の代表者は、政務調査費の交付月の１０日までに、市長に対し、議長を経由して所定の交付請求書を提出するものとする（４条）。

(エ) 本件条例５条にて規定する政務調査費の使途基準は、おおむね以下のとおりである（５条、別表）。

a 研究研修費

会派が研究会若しくは研修会を開催するために必要な経費又は会派の所属する議員等が他の団体の開催する研究会若しくは研修会に参加するために要する経費

b 調査旅費

会派の行う調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費

c 資料購入費

会派の行う調査研究活動のために必要な図書、資料等の購入に要する経費

d 広聴広報費

会派が市民からの市政及び会派の政策等に対する要望若しくは意見を吸収するために会議等に要する経費又は会派の調査研究活動、議会活動及び市の政策について市民に報告し、PRするために要する経費

e 会議費

会派が政策等の審議をするための会議に要する経費

f 人件費

会派の行う調査研究活動を補助する職員を雇用する経費

g 事務費

会派の行う調査研究活動のために必要な事務経費

h その他の経費

上記以外の経費で調査研究活動に必要な経費

ウ 本件行政視察後、倉敷市議会では、倉敷市議会政務調査費の交付に関する規程（平成19年9月10日議会告示第1号）、（乙4）が制定、施行され、同規程によれば、本件規則所定の研究研修費中の旅費及び調査旅費については倉敷市議会の議員の報酬および費用弁償等に関する条例（昭和42年倉敷市条例第21条）の例によるものとされている。

同条例の定めは、次のとおりである。

(ア) 議会の議員が職務を行うため旅行したときは、その費用を弁償する（3条1項）。

(イ) 前項の費用弁償は、鉄道賃、船賃、航空賃、車賃、日当および宿泊料とし、鉄道賃、船賃、車賃、日当および宿泊料の額は、別表第2に定められるところ（鉄道賃・上級、船賃・上級、車賃・（1キロメートルにつき）37円、日当・（1日につき）3300円、宿泊料・（1夜につき）県外1万6500円・県内1万4500円）により、航空賃の額は、現に支払った旅客運賃による（3条2項、別表第2）。

(4) 政務調査費の支出等（乙8，弁論の全趣旨）

ア 被告（ただし，前市長）は，平成18年4月ころ，自由民主クラブに対し，同月から9月までの政務調査費として，少なくとも1485万円（16万5000円×15人×6か月）の交付決定をした。

イ 自由民主クラブは，参加人矢野らの本件行政視察に係る調査旅費として前記政務調査費から1人当たり10万9580円，参加人三村の本件行政視察に係る調査旅費として同政務調査費から8万9780円，以上合計162万3900円（以下「本件調査旅費」という。）を支出し，平成19年4月27日，倉敷市議会議長に対し，その旨の平成18年度政務調査費収支報告をした（乙8）。

(5) 本件訴訟提起に至る経緯

原告は，平成19年9月20日，倉敷市監査委員に対し，本件調査旅費の支出が違法ないし不法行為であり，倉敷市長がその損害賠償請求権を行使しないことが怠る事実であるとして，自由民主クラブ及び参加人らに対し，これを請求することを被告に勧告するよう求める住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）をした（甲1の1・2）。

しかし，倉敷市監査委員は，同年10月23日，本件監査請求を不適法であるとして却下した。その理由は，①本件監査請求には事実証明書が添付されておらず，監査請求の対象である「怠る事実」を個別具体的に特定していない，②監査請求の対象が財務会計上の行為に該当しないというのである（甲1の3）。

そこで，原告は，同年11月21日，本件訴えを提起した。

2 争点並びに争点に関する当事者及び参加人らの主張

(1) 不法行為の成否

（原告の主張）

本件行政視察は，行政視察の形式を借りて公費を利用した観光旅行にすぎ

ない。すなわち、本件行政視察では、参加人らのうち14名が2泊3日の旅程で尾花沢市の芭蕉・清風館及び横手市のかまくら館を訪れているが、前者は45分間の見学、後者は30分間の見学のみであり、このほかに最上川下り、大曲全国花火競技大会の観覧、角館武家屋敷等や宮澤賢治童話村の見学等をし、その準備も旅行会社に丸投げしている。以上のように、芭蕉・清風館及びかまくら館の見学に比して、その他の予定の割合が多く、かつ、芭蕉・清風館及びかまくら館の見学にしても、これのみのために15名の議員で視察をする必要はないのであって、参加人らは、行政視察に名を借りて私事旅行をしたにすぎない。

参加人らが本件調査旅費によってこのような観光旅行、私事旅行をしたことは違法であり、不法行為を構成するから、本件行政視察のために支出された本件調査旅費全額が倉敷市の損害となる。

したがって、倉敷市は、参加人矢野らに対しては各金10万9580円、参加人三村に対しては金8万9780円の各損害賠償請求権を有するが、被告は参加人らに対し、その請求を怠っているから、原告は、被告に対し、被告が参加人らに損害賠償の請求をするよう求めるとともに、参加人ら及び参加人らが所属した自由民主クラブに対する請求を怠ることが違法であることの確認を求める。

(被告及び参加人らの主張)

本件行政視察は、観光都市である倉敷市の文化観光施設等の充実を図ることを目的としたものであって、観光旅行を目的としたものではなく、行政視察の実質を備えているから、不法行為には当たらない。

ア 本件行政視察の目的

(ア) 芭蕉・清風館

芭蕉・清風館は、地域に根ざした文人に関する施設である。倉敷市においても、玉島の円通寺で修行し、平成19年に生誕250年を迎えた

良寛和尚や、生家が一般に公開され、文学資料も多く残っている明治時代を代表する詩人薄田泣菫等倉敷市に縁のある文人墨客がおり、これら郷土の文人墨客に関する歴史的、文学的資料を保存し、その足跡や功績を後世に伝えるための文化観光施設の充実が倉敷市政の課題であった。芭蕉・清風館は、地域の歴史と文化への認識、理解を深め、後世に伝えることを目的に昭和58年に建設され、その後、民の取り組みとして、史跡保存会の結成、祭りの創設、句碑の建立等尾花沢市の街づくりへの広がりを見せていたこともあって、単なる箱物の建設に止まらない例として参考になるものと考え、管理運営状況等を調査するため、自由民主クラブとして行政視察をすることとなった。

(イ) かまくら館

かまくら館は、かまくらを体験できるファンタジックギャラリーやコンサートホール、学習の集会や学習の場としてのギャラリー、会議室等、観光と文化、市民交流の複合施設としての特徴を有し、これらが一体的に管理運営されている。

倉敷市においても、公共施設の建設・管理運営の効果的・効率的なあり方は重要な課題であるとともに、税収の増加を期待できない現状においては建設費や運営費等の最小化を検討する必要がある、一つの建物中に目的の異なる複数の施設を配置する複合施設とすることが有効と思われる。そして、倉敷市においても、観光と文化、市民交流の拠点施設として旧高橋家住宅の整備事業や街づくり交付金を活用して振興している児島市民交流センターの整備といった施策が課題となっていることから、今後の倉敷市における公共施設の建設・管理運営のあり方の参考とするため自由民主クラブとして行政視察をすることとなった。

(ウ) 大曲全国花火大会

原告は、花火大会が行政視察の対象ではないから、本件行政視察が大

曲全国花火大会を見学するためにされた私事旅行であるかのように主張するが、同花火大会はそもそも視察の対象であったのである。すなわち、倉敷市では財政難のために玉島地区のみで花火大会が開催され、他の地区では中止されているが、平成19年度に倉敷市は旧三市が合併して40周年となることから、その記念事業として、花火大会の開催が市民の要望の中にあり、この検討のため、倉敷市においても花火大会の開催が可能であるかを検討するために行政視察をすることとしたのであるが、大仙市が視察への対応ができないということで、正式な視察ではなく、自主的な視察とすることとして、行政視察としての正式な報告をしなかったにすぎない。

(エ) 角館武家屋敷等の観光施設と町並み

この観光施設と町並みは、武家屋敷通りが伝統的建造物群保存地区に選定されており、武家屋敷通りに隣接する桧木内川の桜堤の桜が観光資源となっている。

原告は、この点についても、これをもって私事旅行とする根拠とするようであるが、倉敷市も、伝統的建造物群保存地区に選定されている美観地区を有し、美観地区南の倉敷川河畔に川津桜を植栽、桜の名所に育てる民間の取り組みが始まっている。そこで、参加人らは、観光施設と町並みの活用方法等の調査研究を目的として、芭蕉・清風館及びかまくら館の視察を利用して、武家屋敷等の見学を付け加えたのである。

イ 施設等の視察の状況

(ア) 芭蕉・清風館

芭蕉・清風館においては、尾花沢市議会議長の挨拶を受け、館長から館内の展示物である書・掛け軸等の郷土の民俗資料についての説明や運営状況についての説明を受け、質疑応答を行った。

(イ) かまくら館

施設職員から、施設の運営状況や概要についての説明を受け、質疑応答を行って、かまくらを体感するなどの見学をし、横手市の物販ブースの見学などをした。

(ウ) 角館武家屋敷等

施設の職員から説明を受け、質疑応答をしながら見学をした。その後、武家屋敷通りに面した町並みや桧木内川の桜堤を見学した。

ウ 行政視察から得られた成果

(ア) 芭蕉・清風館

芭蕉・清風館の開館を契機として、平成元年に芭蕉の奥の細道紀行300年祭が実施され、芭蕉が宿泊した地域での史跡保存会が設立され、「芭蕉・清風祭り」が立ち上げられ、平成11年には市内のそば店が「奥の細道・尾花沢そば街道」をスタートさせ、商店街に句碑のモニュメントやベンチの設置や芭蕉の俳句を書いた短冊を街路灯へ設置するなど、芭蕉と奥の細道をキーワードにした官と民によるユニークな町おこしをしていることが確認できた。

(イ) かまくら館

かまくら館は、観光と文化の複合施設であり、経費の削減とサービスの向上を目指して、平成18年4月から指定管理者制度を導入し、財団法人横手市観光協会に管理運営を任せ、1階にかまくらを体感できるかまくら室、2・3階には客席346席を配したホール、4階にはミーティングルームと市の産業振興課の商工観光担当の執務室、5階にはコミュニティ活動室、ふれあいルーム、研修室、市民ギャラリーが配置され、会議研修、展示会などを通じて多くの市民に利用されていることが確認でき、今後の公共施設の整備にあたり複合施設の手法を採用する貴重な参考となった。

(ウ) 大曲全国花火大会

観客70万人の花火大会における臨時列車の運行・交通規制等の市と関係機関との協力連携の状況や花火の打ち上げごとに花火の協賛者の名前を披露するなど運営上の工夫をしていることが確認できた。

(エ) 角館武家屋敷等

年間250万人の観光客が角館武家屋敷等に訪れること、そのうち7割が4月下旬の桜の開花時期に集中していることがわかり、美観地区の川津桜の取り組みの重要性が認識できた。

エ 本件行政視察は、前記のとおり、倉敷市における今後の街づくりを進める上で核となる施設の整備をどのようにして効率的に行うかという重要な課題を考慮して選定された先進地域等の視察であって、会派としてこれら市政の重要課題の解決のためには、所属議員の見識を一致させ、認識を共有させることは不可欠であるから、所属議員全員の15名で視察をする必要がある。

オ 実施準備

本件行政視察の準備は、視察場所を決定した後、株式会社全観トラベルネットワーク（以下「全観トラベル」という。）に依頼した。これは、本件行政視察が15名による大掛かりなものであるために、航空券や宿泊先等交通・宿泊に係る主要な部分について旅行業者を通じて手配してもらったにすぎない。また、その際、倉敷から伊丹空港までの移動については、同社が手配したバスよりも低廉なバス会社に個別に依頼し、更には1泊2万円を超える宿泊先を避けるように要請するなど経費の削減にも努めた。

カ 最上川下り、宮澤賢治童話村

これらは確かに行政視察として行ったものではない。しかし、いずれも政務調査費から支弁をしておらず、個人負担金分から支弁して、行政視察に影響がない範囲で移動途中や飛行機搭乗時間までの時間を利用して立ち寄った従たるものにすぎず、このことから本件行政視察が私事旅行になる

というのは不当である。

(2) 怠る事実の有無・違法性

(原告の主張)

本件行政視察は単なる私事旅行であって、倉敷市に対する不法行為であり、倉敷市は参加人ら15名に対して損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、被告はこれを行行使していない。したがって、被告が参加人ら15名及びその属する会派である自由民主クラブに上記損害賠償請求をしないことは、違法に財産の管理を怠る事実というべきであるから、原告は、その旨の確認を求める。

(被告及び参加人らの主張)

争う。

第3 当裁判所の判断

1 住民監査請求について

本件訴えは、地方自治法242条の2に基づく住民訴訟であるから、住民監査請求の前置が必要であるが、監査委員が適法な住民監査請求を不適法として却下した場合、当該請求をした住民は、適法な住民監査請求を経たものとして、直ちに住民訴訟を提起することができる（最高裁平成10年12月18日第三小法廷判決・民集52巻9号2039頁参照）。

そこで、本件監査請求の適法性について検討するに、倉敷市監査委員が本件監査請求を不適法とする理由は、既に前提事実(5)(7丁)において確定したとおりであり、①事実証明書が添付されておらず、監査請求の対象である「怠る事実」を個別具体的に特定していないこと、②監査請求の対象が財務会計上の行為に該当しないこと、以上の2点にある（甲1の3）。

しかしながら、①の点については、甲1の1・2によれば、原告は、本件監査請求において、本件訴訟の甲2ないし7を添付した上、本件訴訟と同旨の主張をし、参加人らに倉敷市の被った損害を全額補填させるよう求めていること

が認められるのであって、監査請求書及び上記添付資料を総合すれば、原告が本件調査旅費合計金162万3900円について、被告がその損害賠償請求を怠る事実があるとして監査請求を行っていることは明らかである。そうであれば、本件監査請求は、その対象が上記怠る事実であることを監査委員が認識できる程度に摘示されているといえることができるから、何ら特定に欠けるところはない（最高裁平成16年11月25日第一小法廷判決・民集58巻8号2297頁参照）。

次に、②の点については、甲1の3によれば、倉敷市監査委員は、浦和地裁昭和56年10月28日判決を引用して、地方自治法242条1項の「財産」には公金及び支払われた公金の変形たる債権は含まれないから、公金の支出によって生じた不当利得その他の返還請求は「財産」に該当しないとして、監査請求の対象が財務会計上の行為に該当しないとしたことが認められるが、住民監査請求は、当該行為が違法・無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使を違法・不当とする財産の管理を怠る事実についても対象として含んでいると解すべきであり（最高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決・民集41巻1号122頁参照）、本件監査請求の対象が財産の管理に当たることは明らかである。

そして、本件監査請求は、他にこれを不適法とすべき事由は認められないから、適法であり、したがって、本件訴えもまた適法である。

2 本件行政視察に関する事実の認定

前提事実のほか、証拠と弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 本件行政視察の準備（甲10、弁論の全趣旨）

ア 参加人らの所属する自由民主クラブは、平成18年2月下旬ころ、全国花火大会の見学を絡めた視察を計画し、参加人山畑が倉敷市議会事務局議事調査課担当者（以下「事務局担当者」という。）とともに旅行業者である全観トラベルとの折衝に当たった。

イ 全観トラベルは、同年３月中旬、事務局担当者に複数の視察コースを提案し、同月下旬、大曲の旅館と横手市のかんぼの宿を確保して事務局担当者に連絡したが、事務局担当者は、かんぼの宿については了承したものの、大曲の旅館の１泊の料金が２万円を超えていたことから、同旅館については宿泊先と認めることはできない旨を全観トラベルに連絡した。

ウ 全観トラベルは、同年６月中旬、参加人山畑と協議の上、尾花沢市にある銀山温泉の仙峡の宿銀山荘と横手市のかんぼの宿を宿泊先として手配し、同月１３日、これに伴う芭蕉・清風館、最上川下り、かまくら館、大曲全国花火大会、角館武家屋敷等、盛岡南部鉄器関係施設及び宮澤賢治童話村を巡る視察コース（全行程２泊３日、１人当たり費用１１万０１８６円）を立案、見積もりし、事務局担当者へ提出した。

エ 参加人山畑は、同年７月上旬、全観トラベルに対し、３日間の旅程中、当初予定していた初日のバス及び昼食のキャンセルを指示し、本件行政視察に途中から参加する参加人三村及び途中で視察を中止する参加人矢野の航空券とＪＲ切符・宿泊先の手配を依頼した。

オ 全観トラベルは、同年７月中旬、以下の内容の最終旅程表（別紙１旅程表参照、以下、これによる旅程を「本件旅程」という。）を作成し、事務局担当者に提出した。

(ア) 平成１８年８月２５日

- a ７時４０分にバスで伊丹空港へ向けて倉敷を出発
- b １１時１５分に飛行機（ＪＡＬ２２３３便）で山形空港へ向けて伊丹空港を出発（１２時３０分着）。
- c 山形空港から芭蕉・清風館へ行き、１５時から１６時３０分まで視察
- d １７時ころに銀山温泉へ行き、仙峡の宿銀山荘にて宿泊

(イ) 同月２６日

- a 9時に宿を出発し、10時30分から11時30分にかけて最上川下り
- b 11時30分から12時30分まで昼食
- c 14時30分から15時20分までかまくら館を視察
- d 16時に横手・かんぽの宿へ行き、夕食
- e 18時から大曲へ行き、全国花火大会を21時30分まで観覧し、
帰宿

(ウ) 同月27日

- a 8時30分に宿を出発し、角館武家屋敷等へ
- b 9時40分から11時20分まで武家屋敷等を見学し、12時から
13時まで田沢湖畔のレストハウスにて昼食
- c 昼食後、盛岡へ向かい、盛岡南部鉄器関係施設を経て15時40分
から16時40分まで宮澤賢治童話村見学
- d 17時に花巻空港へ行き、18時10分の飛行機(JAL2188
便)に搭乗して伊丹空港へ(19時40分着)
- e 伊丹空港からバスで倉敷へ(22時30分ころ着予定)

カ 本件行政視察は、当初、芭蕉・清風館、かまくら館及び大曲全国花火大会を視察地とする計画であったが、全国花火大会は大仙市側の対応が困難とのことで視察地から除外され、その結果、芭蕉・清風館及びかまくら館だけが視察地とされることとなった。そこで、当時、倉敷市議会議員であった参加人眞田は、平成18年7月25日、いずれも文書により、尾花沢市議会議員に対し、芭蕉・清風館に関する指導、教示を、横手市議会議員に対し、かまくら館に関する指導、教示をそれぞれ依頼した(丙1, 2, 弁論の全趣旨)。

- (2) 参加人矢野らは、平成18年8月25日、本件旅程に従って倉敷市を出発し、同日14時ころ、芭蕉・清風館に到着した。そして、14時45分ころ

までの間、尾花沢市議会議長、倉敷市議会議長であった参加人眞田及び自由民主クラブ会長であった同矢野の挨拶や館長からの説明等が約30分間、自由見学が約15分間され、その後、銀山温泉へ行き、仙峡の宿銀山荘に宿泊した（甲7、弁論の全趣旨）。

- (3) 参加人矢野らは、同月26日、本件旅程に従い、1時間にわたって最上川下りをし、その下船場所で昼食をとった後、かまくら館の要請により、本件旅程から1時間繰り下げられた15時30分から同館の視察を開始した。そして、参加人矢野の挨拶、施設職員による施設全体の概要や多目的施設としての運営管理状況、市民の利用状況等についての説明がされ、かまくら体感等を40分かけて行った。その後、横手のかんぼの宿へ行って夕食をとり、18時ころ大曲へ出発し、19時ころから21時ころまで全国花火大会を観覧した後、かんぼの宿に宿泊した。なお、参加人三村は、同月24日、私的に山形県天童温泉に宿泊し、翌25日に一行に合流した後、翌26日、倉敷市に帰っている（弁論の全趣旨）。

- (4) 参加人矢野ら（ただし、参加人矢野は、角館武家屋敷等の見学中から倉敷への帰路についており、11時以降は参加人三村及び同矢野を除くその余の参加人らのみの行動である。）は、同月27日10時から11時ころまで武家屋敷等を見学し、その後、昼食をとった後、盛岡南部鉄器関係施設を経て宮澤賢治童話村を見学し、本件旅程のとおり、花巻空港から飛行機に乗るなどして22時30分ころ倉敷に帰り、散会した。

- (5) 自由民主クラブは、平成18年8月22日、全観トラベルに対し、下記ナの金149万9190円を支払い、同月31日、バス会社である有限会社澤田交通に対し、下記ニの倉敷・伊丹間のバス代金9万4200円を支払った（甲10、丙4、5、弁論の全趣旨）。

ア 現地貸切バス代	16万8000円
イ 有料道路駐車料	1万6270円

ウ	乗務員宿泊代	2万8770円
エ	航空券（伊丹・山形間）	42万7000円
オ	航空券（花巻・伊丹間）	32万9550円
カ	航空券（秋田・伊丹間：参加人矢野分）	3万1500円
キ	食事代	2万3625円
ク	食事代	1万7745円
ケ	最上川下り遊覧船代	2万6700円
コ	角館武家屋敷入場料	3900円
サ	角館伝承館入場料	3900円
シ	宮澤賢治童話村入場料	4550円
ス	宿泊代（銀山温泉）	22万2750円
セ	宿泊代（横手かんぼの宿）	15万3510円
ソ	宿泊代（天童温泉・参加人三村分）	8550円
タ	船車券代	1470円
チ	JR料金（参加人矢野分）	6620円
ツ	JR料金（参加人三村分）	1万4280円
テ	国内旅行保険	3000円
ト	旅行取扱料金	7500円
ナ	小計（全観トラベルへの支払い合計）	149万9190円
ニ	バス代	9万4200円
ヌ	合計（ナ＋ニ）	159万3390円

(6) 参加人らは、平成18年8月30日、自由民主クラブ代表である参加人矢野に対し、本件行政視察に係る出張報告書を提出した。その内容は、芭蕉・清風館に係るものが別紙2のとおりであり、かまくら館に係るものが別紙3のとおりである（丙3）。

(7) その後、自由民主クラブでは、前記(5)ケの最上川下り遊覧船代2万670

0円、シの宮澤賢治童話村入場料4550円及びソの宿泊代（天童温泉・参加人三村分）8550円、以上合計金3万9800円は個人的費用であるとして控除した上（その小計が下記アの金145万9390円となる。）、下記ウないしオの諸費用を追加した合計金162万3900円を本件調査旅費として計上し、同クラブに交付された政務調査費から支出する旨の処理をし、翌平成19年4月27日、被告に対し、その旨の平成18年度政務調査費収支報告をした。（甲10、乙8、丙4、5、11、12、弁論の全趣旨）。

ア 小計	145万9390円
イ バス代	9万4200円
ウ 航空券（伊丹・山形間（往復）：参加人三村分）	5万2400円
エ JR料金（横手駅・大曲駅（往復））	8960円
オ 雑費	8950円
カ 合計	162万3900円

3 争点(1)（不法行為の成否）について

- (1) 倉敷市における政務調査費に関する定めは、前提事実(3)（3丁以下）に記載のとおりであり、要するに、本件条例及び本件規則によれば、政務調査費は、「使途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない。」とされ（4丁）、そのうち、調査旅費に係る使途基準は、「会派の行う調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する費用」とされている（5丁）。

したがって、本件行政視察に充てられた本件調査旅費合計162万3900円の支出が違法となるか否か、ひいてはこれが不法行為法上も違法となるか否かは、本件調査旅費が上記「市政に関する調査研究に資するため必要な経費」であって、「調査研究活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する費用」に該当するか否かに係ることとなるから、以下、この点につき検討を加えることとする。

(2) まず、本件行政視察が表敬、親善、友好その他の儀礼的な目的ないし性格を有しないことは明らかであるから、本件行政視察は、前記のと通りの純然たる政務調査の一環として行われなければならない。

ところが、前記認定の事実に加え、甲10、丙3、13と弁論の全趣旨によれば、本件行政視察は、自由民主クラブを構成する参加人ら15名全員が参加して行われており、その視察地は、計画当初の平成18年2月下旬から大曲全国花火大会の観覧を念頭に行程の検討がされ、その後、同クラブの意向により、いずれも観光名所ないし観光施設である芭蕉・清風館、最上川下り、かまくら館、大曲全国花火大会、角館武家屋敷等、盛岡南部鉄器関係施設、宮澤賢治童話村が視察地ないし訪問地とされて本件旅程が組まれ、これに従って2泊3日の本件行政視察が行われたこと、本件旅程によれば、芭蕉・清風館の視察時間は15時から1時間30分の予定であったが、実際には14時からの45分間で終わり、かまくら館の視察時間も14時30分から50分間の予定であったが、実際には15時30分から40分間で終わっているほか、その視察内容も、芭蕉・清風館では、館長の説明等が30分間、自由見学が15分間にわたってされ、かまくら館では、施設職員による施設全体の概要や運営管理状況、市民の利用状況等についての説明やかまくら体感等が40分間にわたってされたにとどまるのに対し、最上川下りは1時間、大曲全国花火大会は2時間の観覧、角館武家屋敷等は1時間の見学、そして、本件旅程によれば、盛岡南部鉄器関係施設は40分間、宮澤賢治童話村は1時間の各見学時間がとられたことが認められる。

他方、芭蕉・清風館及びかまくら館の視察内容は、上記のとおりであり、単に施設関係者から話を聞き、施設を見学し、かまくらを体感し、これらのためにわずか3、40分の時間を費やしたというだけのことであって、例えば、倉敷市議会議員であった参加人らにおいても倉敷チボリ公園の経営状況等は周知であったはずであるから、これに思いを致せば、各施設の損益状況

や集客及び経費節減のための工夫とその実情等々についても、具体的な調査や資料収集がされてしかるべきであったと思われるのに、かかる調査等が行われた形跡はまったくない。事実、本件行政視察の成果というのも、別紙2、3の各報告書のとおりであり、観光案内に係る市販ガイドブック、パンフレット、あるいはインターネット情報等によっても記載可能な程度の内容であり、わざわざ現地調査に赴いたにしてはあまりに貧弱であるし、その後、本件行政視察の成果が充実した形で現れたことを認めるに足る証拠はない。

以上に加えて、本件行政視察は8月下旬に山形県、秋田県及び岩手県の各地を視察地ないし訪問地として行われたものであり、参加人ら15名、すなわち、自由民主クラブに所属する全議員がこれに参加していること、本件旅程は、上記各県の観光名所ないし観光施設を順次転々と巡るもので、旅行業者の募集する観光パック旅行と同性質のものであることを併せ考慮すれば、本件行政視察は、実質的には、自由民主クラブに所属する参加人ら全員の親睦を図るため、行政視察に名を借りて行われた観光旅行であったといわざるを得ない。

そうすると、本件行政視察のために支出された本件調査旅費は、本件条例及び本件規則による「市政に関する調査研究に資するため必要な経費」に該当するとは到底認め難いというほかはなく、本件調査旅費の支出は、本件条例等に違反するものである。そして、参加人らは、いずれも本件行政視察の行われる時期、視察地ないし訪問地、参加者、本件旅程及びその費用が政務調査費の中から支払われるものであること等のすべてをあらかじめ知った上で本件行政視察を行ったものであるから、参加人らが本件行政視察に赴き、かつ、その費用として、自由民主クラブが本件調査旅費を支出したことは、全体として、故意による不法行為をも構成するものというべきである。

この点、被告及び参加人らは、前記（8丁以下）摘示のとおり、本件行政視察は行政視察の実質を備えていると主張するが、そのうち、成果として主

張するところは、観光案内によっても記載可能な程度の内容であることは既に説示したとおりであって、被告及び参加人らの上記主張を採用することはできない。

また、被告及び参加人らは、最上川下りの費用等は参加人ら各自が負担し、また、全観トラベルが手配したバスよりも低廉な料金のバス会社を選択して経費節減に努めたとし、政務調査費を私的な旅行の旅費に充てた訳ではないとも主張するが、本件行政視察が参加人らによる親睦のための観光旅行であることは上記説示のとおりであり、そうであれば、上記費用等を参加人らが負担するなどして経費節減に努めるのは当然のことであり、これをしたからといって本件行政視察が行政視察の実質を備えたものということとはできない。したがって、被告及び参加人らのこの主張もまた採用することはできず、他に一件資料を精査して検討しても、本件行政視察が行政視察の実質を備えたものであると認めることはできない。

- (3) したがって、参加人矢野らは、倉敷市に対し、不法行為に基づく損害賠償として、各金10万9580円（ただし、参加人三村は、金8万9780円）及びこれに対する不法行為の後である平成20年1月9日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金を支払うべき義務がある。

4 争点(2)（怠る事実の有無・違法性）について

倉敷市が参加人ら15名に対してそれぞれ不法行為に基づく損害賠償請求権を有することは前記のとおりである。そして、「地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法240条、地方自治法施行令171条から171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。」（最高裁平成16年4月23日第二小法廷判決・民集58巻4号892頁）のであるから、地方公共団体の長が地方自治法施行令171条の5（徴収停止）及び同条の6（履行延期の特約等）所定の

各事由がないにもかかわらず、相当の期間債権の履行請求をしないときは、財産の管理を怠るものとして違法となるというべきである。

そうすると、本件においては、上記施行令所定の各事由が存在すると認められないことは明らかであるから、被告は違法に財産の管理を怠っているということができる。

5 以上の次第によれば、倉敷市は、参加人矢野らに対して各金10万9580円、参加人三村に対して金8万9780円及び上記各金員に対する平成20年1月9日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払請求権を有していながら、その請求をせず、財産の管理を怠っているというのであるから、これが違法であることを確認し、さらに、「怠る事実に係る相手方」である参加人らに対し、上記各損害賠償請求をするよう命じるのが相当である。

なお、自由民主クラブの法律上の性格は判然としないが、本件条例によれば、政務調査費は会派に交付されることとされていることを考慮すると、被告は同クラブに対しても損害賠償請求をすることができると解されるから、被告が同クラブにその請求をせず、財産の管理を怠る事実が違法であることの確認をするのが相当である。

第4 結論

よって、原告の請求は、全部理由があるから認容することとし、訴訟費用及び補助参加に係る費用の各負担につき行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、66条、65条を適用して、主文のとおり判決する。なお、仮執行の宣言は、これを付すことができないから、その申立てを却下する。

岡山地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官

近 下 秀 明

裁判官 篠 原 礼

裁判官 植 月 良 典

(別紙)

当 事 者 目 録

岡山県倉敷市幸町七丁目 7-23 近藤剛弁護士事務所

原 告	倉 敷 市 民 オ ン ブ ズ マ ン
同代表者代表世話人	三 宅 毅

岡山県倉敷市西中新田 640

被 告	倉 敷 市 長
	伊 藤 香 織
同訴訟代理人弁護士	石 井 辰 彦
同訴訟復代理人弁護士	原 田 幸 治
同指定代理人	松 井 哲 也
同	岡 崎 武
同	神 野 英 朋
同	梶 谷 恵 子

以 上

(別紙)

被告補助参加人目録

1	岡山県倉敷市	被告補助参加人	矢	野	秀	典
2	岡山県倉敷市	同	北	畠	盛	喜
3	岡山県倉敷市	同	森			守
4	岡山県倉敷市	同	原			勲
5	岡山県倉敷市	同	赤	澤	幹	温
6	岡山県倉敷市	同	秋	山		正
7	岡山県倉敷市	同	雨	宮	紘	一
8	岡山県倉敷市	同	大	橋		賢
9	岡山県倉敷市	同	眞	田		護
10	岡山県倉敷市	同	中	西	公	仁
11	岡山県倉敷市	同	原	田	龍	五
12	岡山県倉敷市					

- | | | | | | |
|----|---------|---|---|---|---|
| | 同 | 松 | 浦 | 謙 | 二 |
| 13 | 岡山県倉敷市: | | | | |
| | 同 | 倭 | | 正 | 文 |
| 14 | 岡山県倉敷市: | | | | |
| | 同 | 山 | 畑 | 滝 | 男 |
| 15 | 岡山県倉敷市: | | | | |
| | 同 | 三 | 村 | 英 | 世 |

上記 1 5 名訴訟代理人弁護士

- | | | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|---|
| | | 近 | 藤 | 弦 | 之 | 介 |
| 同 | | 藤 | 原 | 健 | | 補 |
| 同 | | 上 | 西 | 芳 | | 樹 |
| 同 | | 藤 | 田 | 奈 | | 美 |
| 同 | | 河 | 本 | 泰 | | 政 |
| 同 | | 中 | 村 | 英 | | 男 |
| 同 | | 菅 | | 真 | | 彦 |

以 上

【御旅程表】

2006.6.13 作成

団体名	自由民主クラブ ご一行様	(幹事様名) 加藤 様	TEL	FAX
旅行実施日/平成 18 年 8 月 25 日 (金) ~ 8 月 27 日 (日)	全行程 2 泊 3 日 (車・船中 泊 ホテル旅館 2 泊)			
コース名	東北 方面	人員 15 名様 (M/・F/・CH/)	製作者 藤井伸幸	

目次	月/日	コース
1	8/25 (金)	7:40 倉敷——早島 IC=====神戸=====池田 IC——伊丹空港→→→→→山形空港—— (山陽HW) (中国HW) (JAL2233) 10:15 11:15 12:30 15:00 ~ 16:30 17:00 頃 ——芭蕉・清風歴史資料館——銀山温泉 尾花市議会事務局 (視察) 〆 (宿泊) 仙峡の宿銀山荘
		9:00 10:30 11:30~12:30 14:30 ~ 15:20 ホテル——新庄——古口~~最上川下り~~草薙——ふれあいセンターかまくら館—— 〆 (朝食) 芭蕉ライン観光 〆 (昼食) 横手市議会事務局視察 16:00 ~ 18:00 17:00 ~ 21:30 ——横手・簡保の宿——横手駅——大曲駅・全国花火大会・大曲駅——横手駅——宿舎 〆 (夕食) (約 18 分) 大曲 (雄物川河川敷) (約 18 分) (宿泊)
3	8/27 (日)	8:30 9:40 ~ 11:20 12:00 ~ 13:00 14:00 ~ 14:40 15:40 ~ 16:40 簡保の宿——角館・武家屋敷——田沢湖畔——盛岡南部鉄器——宮沢賢治童話村—— 〆 (朝食) (石黒家・伝承館) 〆 (昼食=レストラン) 17:00 18:10 19:40 22:30 頃 ——花巻空港→→→→→伊丹空港——池田 IC=====神戸=====早島 IC——倉敷 (JAL2188) (中国HW) (山陽HW)
		バス—— 船・フェリ~~~~ 私鉄+++++ 高速道路===== JR. ———— 飛行機・ジェット→→→ 徒歩…………… ケーブルロープウェイ+++++ ★交通事情によりコース変更になる場合があります。

宿泊ホテル名 銀山温泉 仙峡の宿・銀山荘 ☎0237-28-2322

かんぼの宿・横手 ☎0182-32-5055

ZENKAN
TRAVEL
NETWORK

〒712-8032 岡山県倉敷市北畠 6-11-47 企画営業部 TEL (086) 450-0005(代) FAX (086) 450-0050
岡山県知事登録 2-219 号 旅行業務取扱主任者 近藤良啓

ジェイティービー総合提携店 (株)全観トラベルネットワーク

出張(視察)都市名

山形県

尾花沢市

(目的) 芭蕉・清風歴史資料館について

(内容)

江戸時代の俳人松尾芭蕉は奥の細道の旅の途中で、尾花沢に住んでいた豪商で友人でもある鈴木清風を訪ね 10 泊した。芭蕉と清風のこの地で再会をしのぶとともに、地域の歴史と文化への理解を深め、後世に伝えることを目的に、昭和 58 年 7 月に開館された。

資料館の建物は、江戸時代の尾花沢地方の町屋を移転復元した貴重なものである。館内は、鈴木家や俳人でもある清風ゆかりの品々を中心に常設展示され、地域の歴史や文化に関する特別展が随時開催されている。2階には、豪雪地帯である尾花沢の冬のくらしにかかせない民具や生活の道具を展示している。入館料は大人 200 円、学生 100 円で、子供は無料となっている。また館内では、尾花沢市史資料や歴史・文化に関する書籍が販売されている。

資料館の開館を契機に、平成元年には、芭蕉の奥の細道紀行 300 年祭、芭蕉が宿泊した地域での史跡保存会の設立と「芭蕉・清風祭り」の立ち上げ、平成 11 年に市内のそば店が「おくのほそ道・尾花沢そば街道」をスタート、商店街に句碑のモニュメントやベンチを設置、芭蕉の俳句を書いた短冊を街路灯へつり下げ設置するなど、芭蕉と奥の細道をキーワードにした、官と民によるユニークなまちおこしを着実に進めている。

(感想・今後の取組み等の意見)

郷土や郷土にゆかりのある文人墨客の足跡や功績を後世に伝えることは、今を生きている我々の務めでもある。

倉敷市においても、玉島の円通寺にゆかりのある良寛和尚の生誕 250 年を来年に控え、さまざまなイベントの開催が考えられている。それぞれのイベントが一過性の点で終わるのではなく、点を線へとつなげていくための仕掛けが大切であり、この仕掛けづくりこそ、行政の役割である。

尾花沢市の「芭蕉・清風歴史資料館」は、ただ箱物の建設だけにとどまらず、まちづくりにまで拡がりを見せた例として、今後の本市の取り組みの参考となるものであった。

出張(視察)都市名

秋田県

横手市

(目的) ふれあいセンターかまくら館について

(内容)

この施設は、横手の冬の伝統行事である「かまくら」を一年中体験できる「ファンタジックギャラリー」と文化の拠点としての本格的なコンサートホール、市民の集会や生涯学習の場としての市民広場・サンルーム・会議室など文化と観光の複合施設として総事業費 15 億 8 千万円をかけ、平成 3 年にオープンした。横手駅から徒歩 5 分で市役所に隣接して立地されており、観光客や市民にとって、来館しやすい場所である。

館の管理運営は、経費の削減とサービスの向上をめざし、今年 4 月から指定管理者制度を導入し、平成 20 年度までの 3 年間、(社)横手市観光協会に任せている。休館日は年末年始の 12 月 29 日から 1 月 3 日で、平日、土日祝日を問わず、開館しており、来館者の利便を考慮したものとなっている。入館料も大人 100 円、中学生以下無料で、気軽に体験できる料金となっている。

館内は、1 階に「かまくら室」があり室内は常時 -10°C に設定されており、四季を通じて本物の「かまくら」を体験することができる。2・3 階は、客席 3・4・6 席を配したホールとなっており、コンサート、映画の上映会など様々なイベントで利用されている。喫茶店も併設されている。4 階はミーティングルームと市の産業振興課の商工観光担当の執務室がある。5 階には、コミュニティ活動室、ふれあいルーム、研修室、市民ギャラリーが配置されており、会議、研修、展示会など多くの市民に利用されている。

(感想・今後の取組み等の意見)

現在倉敷市において、旧大橋家住宅を観光・文化拠点として整備しており、観光客はもちろんのこと市民にとって利用しやすい施設にしていけることが重要である。

また、今後の公共施設の整備(新設・立替・大規模修繕)に当っては、複合的な機能を持たせることで建設費のトータルコスト削減やランニングコストを抑えるため効率的・効果的な管理運営を図るといった行政経営の視点が、重要である。今後のまちづくりを進める上で、複合施設は有効な手法の一つである。

これは正本である。

平成 21 年 2 月 17 日

岡山地方裁判所第 1 民事部

裁判所書記官 木 下 伸 次

