



平成24年10月18日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成22年(行ウ)第160号 政務調査費返還(住民訴訟)請求事件

口頭弁論終結日 平成24年7月3日

判 決

堺市堺区

原 告

同訴訟代理人弁護士	大友吉	川村耕	夫幸介
同	弘	一	克
同	村	耕	介

堺市堺区南瓦町3番1号

被 告	堺市	長身丈子確弘奈夫忠森
	竹山	修
同訴訟代理人弁護士	比嘉上	廉邦
同	比嘉	上
同	川上	国
同	橋本	弘
同	酒井	美奈
同 指 定 代 理 人	竹下	泰
同	中井	夫
同	和田	忠

堺市北区金岡町2365番地

被 告補 助 參 加 人	吉川	守健
同訴訟代理人弁護士	阪上	
主 文		

- 被告は、被告補助参加人に対し、192万円及びこれに対する平成21年5月1日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

2 訴訟費用は被告の負担とし、補助参加により生じた費用は被告補助参加人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

主文同旨

第2 事案の概要

本件は、堺市の住民である原告が、堺市議会議員である被告補助参加人（以下「補助参加人」という。）が平成20年度に堺市から交付を受けた政務調査費（以下「本件政務調査費」という。）からした事務所賃料180万円及び駐車場賃料12万円の支出（以下「本件各支出」という。）が使途基準に反する違法なものであり、補助参加人は堺市に対して本件各支出相当額の金員を不法行為に基づき賠償するかあるいは不当利得として返還すべきであるのに、被告はその請求を違法に怠っているとして、被告に対し、補助参加人に対して違法に支出された本件各支出相当額192万円及びこれに対する平成20年度の政務調査費に係る収支報告書の提出期限の翌日である平成21年5月1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支払を請求することを求めた住民訴訟である。

1 関係法令等の定め

(1) 地方自治法（平成24年法律第72号による改正前のもの。以下同じ。）の定め

ア 地方自治法100条14項（平成20年法律第69号による改正前は同条13項。以下同じ。）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旨定めている。

イ 地方自治法100条15項（平成20年法律第69号による改正前は同

（条 14 項。以下同じ。）は、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とする旨定めている。

（2）堺市議会政務調査費の交付に関する条例（以下「本件条例」という。）の定め（甲 1）

ア 本件条例は、地方自治法 100 条 14 項及び 15 項の規定に基づき、堺市議会議員に対する政務調査費の交付に関する事項を定めている（1 条）。

イ 政務調査費の額は、議員 1 人当たり月額 30 万円とし、毎月 1 日を基準日として交付される（3 条 1 項）。会派は、政務調査費の交付方法について、全額会派に交付する方法、全額議員に交付する方法、会派が一律に定める額を議員に交付し、残額を会派に交付する方法のいずれかを選択しなければならない（同条 2 項）。

ウ 会派及び議員は、政務調査費を、規則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（4 条）。

エ 政務調査費の交付を受けた会派の代表者及び経理責任者並びに議員は、規則で定める様式により、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、その支出に係る領収書の写しその他の証拠書類の写しとともに、議長に提出しなければならない（6 条 1 項）。収支報告書及びその支出に係る領収書の写しその他の証拠書類の写し（以下「収支報告書等」という。）は、前年度の交付に係る政務調査費について、毎年 4 月 30 日までに提出しなければならない（同条 2 項）。

オ 市長は、政務調査費の使途が 4 条の使途基準に明らかに違反していると認める場合は、政務調査費の交付を受けた会派又は議員に使途基準に違反して支出された額に相当する政務調査費の返還を命じなければならない（7 条 2 項）。

議長は、収支報告書等を、その提出期限の日から起算して3年を経過する日まで保存しなければならず、この収支報告書等の写しは何人も閲覧することができる（8条1項、2項）。

本件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、規則で定めることとされている（9条）。（甲）

（3）堺市議会政務調査費の交付に関する条例施行規則（以下「本件規則」とい（甲）の定め（甲2）

本件規則は、本件条例の施行について、必要な事項を定めている（1条）。

本件条例4条の規則に定める使途基準は、本件規則別表左欄に掲げる項目についておおむね同表右欄に定めるとおりとするものとされているところ、同別表では、「項目」欄「事務・事務所費」につき、「内容」欄に「会派又は議員の行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費及び調査研究活動のために必要な事務所の設置又は管理に要する経費」と記載されている（6条1項、別表。以下「本件使途基準」という。）。

ウ 政務調査費は、交際費、選挙活動経費、政党活動経費、後援会活動経費、私的活動経費に充ててはならない（6条2項）。

政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者及び議員は、政務調査費の支出をしたときは、当該支出に係る領収書その他の証拠書類（以下「領収書等」という。）を領収書等貼付用紙に貼付しなければならない。ただし、領収書等を貼付することができない場合は、支払証明書を作成することをもって、これに代えることができる。領収書等貼付用紙に貼付された領収書等及び支払証明書については、これらの写しを収支報告書とともに議長に提出しなければならない。（7条2項、3項）

政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者及び議員は、政務調査費の支出について会計帳簿を調製するとともに、会計書類、領収書等及び預金通帳を整理し、これらの帳簿、書類等を当該政務調査費に係る収支報告書

の提出期限の日から起算して3年を経過する日まで保管しなければならない（7条7項）。

会派の代表者及び議員は、収支報告書を提出するときは、併せて事業実施報告書を提出しなければならない（8条1項）。

2 前提事実（当事者間に争いがないか、各項掲記の証拠により容易に認められる事実等。なお、以下において、証拠番号は特記なき限り枝番を含む。）

（1）当事者等

ア 原告は、堺市の住民である。

イ 被告は、地方自治法242条の2第1項4号所定の堺市の執行機関である。

ウ 補助参加人は、平成11年5月1日以降、堺市議会議員の地位にある者である（証人吉川守）。

（2）政務調査費の交付

堺市は、補助参加人に対し、平成20年度の政務調査費として、1か月当たり28万円、合計336万円を交付した（本件政務調査費）。なお、本件条例3条所定の議員1人当たりの政務調査費支給額30万円から本件政務調査費を控除した残額（1か月当たり2万円、合計24万円）については、補助参加人の所属する会派の選択に基づき、当該会派に交付された。

（3）補助参加人による政務調査費の使用状況

補助参加人は、平成20年4月から平成21年3月までの間、本件政務調査費のうち192万円を、補助参加人の父である吉川保（以下「保」という。）が所有する別紙物件目録記載の建物（以下「本件建物」という。）の賃料（月額15万円、合計180万円）、及び、堺市北区金岡町2365番地所在の駐車場のうち2区画（以下「本件駐車場」という。）の賃料（ただし、駐車場2区画の賃料合計月額2万円のうち50パーセントに相当する月額1万円、合計12万円）に充当した（本件各支出。甲4、5、乙2、丙7）。

(4) 本件訴えに至る経緯

ア 原告は、平成22年6月14日、堺市監査委員に対し、平成20年度堺市議会政務調査費のうち本件各支出を含む一部の支出につき、違法又は不當にされたものであるとして、返還請求を行う等の適切な措置を講ずることを勧告するよう求める住民監査請求をした。

イ 堀市監査委員は、平成22年8月13日、原告に対し、原告の上記アの監査請求は理由がないとする同月12日付け監査結果を通知した。

ウ 原告は、平成22年9月3日、本件訴えを提起した（顕著な事実）。

3 争点及びこれに関する当事者の主張

本件の争点は、本件各支出が市政の調査研究に資するため必要な経費に当たらず、これに政務調査費を充てることが違法であるか否かであり、これに関する当事者の主張は以下のとおりである。

（原告の主張）

（1）本件建物の賃料について

ア 賃貸借契約の締結及び賃料支払の事実がないこと

（ア）補助参加人の本件建物の賃借時期に関する主張や供述に齟齬や変遷があること、補助参加人は賃貸借契約書の作成経緯に関して明確な

供述をできていないこと、本件建物の賃料月額15万円は補助参加人以外の堺市議会議員が支払っている事務所賃料と比して高額であることからすれば、本件建物の賃貸借契約は実体のない仮装の契約というべきである。

（イ）補助参加人は、本件建物の賃料月額15万円を現金で支払っていた旨主張するが、当該支払に関する客観的証拠は存在しない。本件建物の賃貸借契約に関する契約書及び領収証は存在するが、これらは補助参加人とその父である保との間で作成されたものであり、事後的に作成することは容易である。また、領収証については、金額欄のゴム印による印字

の体裁が全て同一の特徴を有していることからすれば一時にまとめて作成したことが強く推認されることに加え、いずれも賃貸借契約書における賃料支払日より遅れた支払日が記載されていること、補助参加人が堺市議会選挙管理委員会に提出した選挙運動費用収支報告書に添付された他の領収証は、発行者が無断で手書きされている、作成年度がまともに記載されていない、発行者において正式な領収証ではない旨の回答があるなど、補助参加人の領収証管理は杜撰にされていることからすれば、自本人の申出によれば、賃料支払に関する領収証は原告による監査請求後に辯護合わせのために、(ア)該経由で作成されたものにすぎないとすべきである。

(ウ)本件建物は補助参加人の父である保が所有しているところ、政務調査費の運用指針においては自己所有物件への賃借料を事務所の賃借料として政務調査費から支出することはできないとされていることに鑑みると、親族名義の不動産の賃料を政務調査費から支出することは運用指針を潜脱するものとして許されないというべきである。

(イ)事務所としての実体がないことによりして、以下の各事実に照らせば、本件建物は事務所としての機能を有しておらず、実際に事務所として使用されていないことは明らかであるから、本件建物は調査研究活動のために必要な事務所とはいはず、本件建物の賃料を政務調査費から支出することは許されない。

(ア)外観等
本件建物は1階部分のシャッターが常に閉まっており、平成18年4月発行の地図、平成22年度及び平成23年度の地図のいずれにおいても、倉庫と表示されている。また、補助参加人の自宅兼後援会事務所から20メートルないし30メートルしか離れていない本件建物につき、月額15万円の賃料を支払って政務調査活動のための事務所として貸借しなければならない合理的理由はない。

補助参加人は、収容人員の問題から本件建物を賃借する必要がある旨主張するが、収容人員については近くの自治会館を借りることで対応可能であり、現に補助参加人は会議のために会館を借りているのであるから、この点をもって本件建物を賃借する必要があるということはできない。本件建物には固定電話は設置されていないところ、独立した事務所専用の固定電話がないというのは不自然である。また、補助参加人は自宅兼後援会事務所の建設時には本件建物に電話機本体を移設しており、当時の自宅における固定電話を含めて2台の電話機本体と2本の電話加入権を有していたのであって、本件建物に固定電話を設置することは容易であったことからすれば、固定電話が設置されていないことは事務所としての実体がないことを示すものである。

これに加え、本件建物にはインターホンや郵便受け、トイレ、コピー機、ファクシミリなどの事務所として使用する上で当然必要となる設備もなく、補助参加人が政務調査活動のために雇用している事務員2名も常駐していない。補助参加人は、自宅兼後援会事務所に固定電話を設置しており、本件建物にはその子機を設置していること、補助参加人が携帯電話を所持していることから、本件建物に固定電話を設置する必要がなく、トイレやコピー機、ファクシミリについても自宅兼後援会事務所の設備で代替できる旨主張する。しかしながら、自宅兼後援会事務所において固定電話を使用している場合には子機を使用することはできず、携帯電話をもつて事務所の固定電話に代替できるものではないこと、本件建物での会議中等に来客者がトイレを使用するためにわざわざ自宅兼後援会事務所に移動することは非現実的であること、本件建物にいる間に必要資料がフ

ち表公おこうこでハシアクシミリで送信されても気付くことはできず、~~助~~コピー機を使用するに對するため自宅兼後援会事務所に移動する必要があるので代替できてい
るより直轄事務所と見做すことはいえないことからすれば、~~助~~補助参加人の主張は失当である。

(ウ) 本電気及び水道の使用量

本件建物の平成20年度における電気及び水道の使用量は政務調査のための事務所として使用されているとすれば明らかに少なく、特に水道については約8か月にわたって使用水量が0立方メートルであるところ、
これは8か月間の使用水量合計が1立方メートルに達していないことを意味している。

補助参加人自身が本件建物を事務所として取り扱っていないこと

(ア) 補助参加人は、事務所が存在する場所に設置する看板等に貼付する証票の交付を受けるための証票交付申請書を堺市選挙管理委員会に提出してから政務調査活動のために本件建物の使用を開始したとする後に提出した平成18年10月30日付け証票交付申請書では本件建物の所在地は事務所として届けられていない。

自宅兼後援会事務所と併せて2箇所しかない事務所の場所を記載し忘れるとは考えられないことからすれば、~~助~~補助参加人は本件建物を事務所として使用している認識がなかったというべきである。なお、~~助~~補助参加人が提出した平成22年11月1日付けの証票交付申請書には訂正の上で本件建物の所在地が事務所として届けられているが、これは原告が監査請求をした後に事の様式の査定書提出されたものであるから、原告の指摘を受けて訂正したことは明らかである。

(イ) 補助参加人は、平成18年から平成21年に提出した資産取引報告書の不動産権益欄にいずれも「該当なし」との記載していることからすれば、~~助~~本件建物を事務所として賃借しているという認識がなかったことは明らかである。

(イ) そのほか、本件建物が補助参加人の事務所であるということは公表されていないこと、補助参加人は事務所が存在しない場所にも看板を掲示しており、看板が掲示されていることをもって本件建物が事務所であるとの根拠となるものではないことからすれば、本件建物には事務所としての実体がなかったというべきである。

被告及び補助参加人の主張に対する反論
屋上防水工事や外壁の補修工事などの工事は事務所としての使用にかかわらずその維持管理のために必要なものであるから、これらの工事が実施されていることから事務所としての実体があるとはいえない。玄関扉の看板についても、本件建物が事務所であるとは示されていないし、そこに書かれているのも自宅兼後援会事務所の固定電話の番号であるから、事務所としての実体を有していることの根拠とはならない。

また、補助参加人が提出する書証をもって、本件建物で地域意見交換会や市民相談会が実施されていたと認めることはできない。

(2) 本件駐車場の賃料について
駐車場賃料は、本件使途基準において市政に関する調査研究に資するため必要な経費として挙げられていない上、補助参加人は自宅兼後援会事務所の借地料の一部を駐車場賃料として支出しているところ、自宅兼後援会事務所のための駐車場の賃料は市政に関する調査研究に資するため必要な経費に当たらないことは明らかである。

被告及び補助参加人は、本件駐車場のうち1区画は政務調査のための事務所への来客用の駐車場であると主張するが、上記(1)のとおり本件建物が政務調査のための事務所ではない以上、政務調査活動のために来客用の駐車場を賃借する必要性は認められない。

仮に本件建物に政務調査のための事務所としての実体があったとしても、本件駐車場は自宅兼後援会事務所の駐車場と明確に区別されておらず、自

宅兼後援会事務所への来客のためにも使用されている可能性が高いから、
本件駐車場の賃料に政務調査費を支出することは許されない。

(3) 以上のとおり、本件各支出は市政の調査研究に資するため必要な経費には
當たらず、これに政務調査費を充てることは地方自治法 100 条 14 項、本
件条例及び本件規則の定めに反するものであるから、補助参加人は堺市に対
して本件各支出相当額について返還義務なしし損害賠償義務を負う。

（被告の主張）

（1）使途違反の判断基準

地方議会の議員による調査研究の対象は広範囲に及び、調査方法も多様で
あること、地方議会の会派及び議員の調査研究活動の独立性を保障する必要
があることからすれば、政務調査費の使途が市政に関する調査研究に資する
ため必要な経費といえるためには、政務調査費の支出と市政の間に合理的関
連性が認められれば足りると解すべきである。

（2）本件建物の賃料について

本件使途基準では、事務・事務所費は、会派又は議員の行う調査研究に係
る事務遂行に必要な経費及び調査研究活動のために必要な事務所の設置又は
管理に要する経費と規定されている。

本件建物は、補助参加人が政務調査活動を行うために事務所とするため、
本件建物の所有者である保が改修した上、補助参加人が平成 16 年 4 月以降
政務調査活動用の事務所とし、平成 17 年 2 月 25 日、保との間で賃貸借契
約を締結して使用しているものであって、その後も維持修理のための工事が
行われている。補助参加人は、平成 20 年度には、本件建物において、地域
意見交換会を計 10 回開催し、月に 4 回から 6 回の市民相談を実施し、隨時
市政に関する調査研究を実施していた。また、本件建物には、本件建物から
約 30 メートルの距離にある補助参加人の自宅兼後援会事務所の固定電話の
コードレス子機電話機が設置されていること、玄関扉の上部には「堺市議会

議員 北区 吉川まもる「連絡事務所」との文言とともに電話番号が記載された看板が設置されていること、過去から使用されていると考えられる事務用品が設置され、電気及び水道が1年間継続して使用されていることからすれば、本件建物は平成20年度において事務所としての実体を有していたものといえる。

これらの事実によれば、本件建物は政務調査を行うために賃借された事務所であるといえ、平成20年度において本件建物の賃借料に政務調査費を支出することと市政との間に合理的関連性が認められるから、当該支出は違法とはいえない。

(3) 本件駐車場の賃料について
議員の調査研究活動の一環として議員事務所において関係者や住民等から事情聴取をしたり要望、意見等を聴取したりすることは通常想定される事態であるから、事務所を訪れる来客のため専用の駐車場を確保する必要性を否定することはできず、調査研究活動のために必要な事務所の来客用駐車場に係る賃借料等は、議員の調査研究に資するため必要な経費と認められる。

本件駐車場は、補助参加人の自宅兼後援会事務所の玄関前の駐車場とは別に賃借されたものであり、賃貸借契約書にも補助参加人の来客用に使用することを認める特約条項があるなど、本件建物の来客用として使用しているものであるから、本件駐車場のうち1区画の賃料に政務調査費を支出することと市政との間に合理的関連性が認められ、当該支出は違法とはいえない。

(補助参加人の主張)
(1) 本件建物の賃料について
ア 本件建物の利用状況
補助参加人の後援会事務所は、自宅の2室を事務室と応接室として使用しているものであり、これらの部屋の広さは合計12畳しかなく、応接室には10人前後しか入ることができない。このように、自宅兼後援会事務

所は手狭であって多人数による政務調査活動の集会、会議のために供することはできないことから、会議、集会のための会議室及び政務調査活動に関する資料等の保存保管場所を確保するため、自宅兼後援会事務所から約20メートル、徒歩1分以内の距離にある本件建物を賃借して政務調査活動のための事務所として使用する必要性及び合理性がある。本件建物の所有者である保は、本件建物を事務所として賃貸するために223万円をかけて改修、改装工事を行い、補助参加人は、平成17年2月25日以降、本件建物を保から賃借し、2階を政務調査研究活動に必要な事務所として、1階を政務調査活動に関する資料等の保管場所として使用している。補助参加人は、本件建物に什器、備品及び事務用品を購入して設置しており、本件建物において、平成20年4月から平成21年3月までほぼ毎月、地域意見交換会を主宰し、また、毎月4回ないし6回、市民（市政）相談会を開催するとともに、金岡地域の町づくりに関する調査、研究活動のための研究室として本件建物を使用していたものである。

なお、本件建物の賃貸借契約締結にあたっては、保が改装費用を負担していること、公租公課及び公共料金は保が負担する約定とすることなどを考慮し、賃料を月額15万円としたものである。

イ 本件建物に事務所としての実体があること

本件建物には、自宅兼後援会事務所に設置した固定電話機のコードレス子機電話機が設置されていること、エアコンやパソコン、プリンター、本棚、事務机等の事務用品、書棚、台所や水屋が設置されていること、事務所として使用を開始した後の平成18年頃から電話番号とともに「連絡事務所」と記載された看板が玄関扉の上部に設置されていること、電話料金や水道料金が1年間継続して発生していること、補助参加人は平成20年度において本件建物を利用して市民相談を実施していること、補助参加人は本件建物を金岡地域のまちづくりに関する会議、集合場所として利用し

ていることからすると、本件建物は政務調査活動のための事務所としての実体を備えているものといえる。

ウ 原告の主張に対する反論

(ア) 補助参加人は、本件建物の賃料を現金にて保に支払っている。

原告は、本件建物の賃料に関するもの以外の補助参加人の領収証の管理を問題とするが、これらの領収証のうち、発行者が手書きのものは領収証を紛失した場合に念のため作成したものであり、作成年度不明のものは各年度の領収証全体のつづりによって作成年を明らかにすることは可能である。発行者から正式な領収証ではないとの回答があった領収証についても、補助参加人が代金支払時に領収証として受領したものであるから、違法な処理をしているものではない。

また、本件建物の賃料月額15万円は、坪単価に換算すると月額約4545円であり、適正な賃料額といえる。

(イ) 本件建物の住宅地図上の表記が倉庫とされているのは、地図作成時に本件建物の外観が従前どおり倉庫状態であったため誤認されたものにすぎない。

平成23年度の地図についても倉庫として記載されているのは、表記の誤りと考えられる。

(ウ) 本件建物に固定電話が設置されていないのは、本件建物から約20メートルの位置に固定電話機が設置されている自宅兼後援会事務所があること、補助参加人自身が携帯電話を所持していることから固定電話を設置する必要がないためである。また、本件建物にトイレがないのは、近くにある自宅兼後援会事務所内のトイレを使用すれば足りるからである。

また、本件建物にはインターほんや郵便受けがなく、事務員が常駐していないが、自宅兼後援会事務所にはこれらの設備が設置され、家人や事務員がほぼ常時在宅又は在所しているから、本件建物の連絡機能に問

題はない。

。ふくさみ監修実

(2) 原告は、本件建物において半年にわたって水道が使用されていないと主張するが、これは使用量が1立方メートル以下であったことを示すものにすぎず、全く上水道が使用されていなかったわけではない。

宇田密書付通大(オ) 補助参加人が本件建物の賃借権について不動産権益として記載しているのは、政務調査費を原資とする資産取引は議員の私的な権益と認めるべきではなく、これを不動産権益として記載することが資産取引報告書の提出を求める倫理条例の趣旨に反するとの理解に基づくものであり、かかる取扱いは補助参加人に限られたものではなく、堺市議会事務局からも、他の議員においても政務調査費を原資とする賃借権について不動産権益として記載している例は存在しないとの回答を得ている。

また、本件建物を証票交付申請書に記載していなかったのは、補助参加人が失念していたからにすぎない。

(2) 本件駐車場の賃料について

地方公共団体の議会の議員の調査研究活動の一環として、事務所において関係者や住民等から事情聴取や意見、要望の聴取を行うことは通常想定される事態であるから、事務所への来訪者用の駐車場を確保する必要性を否定することはできず、そのような駐車場を確保した場合における当該駐車場に係る賃借料等は議員の調査研究に資するため必要な経費と認められる。

そして、自宅兼後援会事務所の西側で本件建物の南西側に位置する本件駐車場のうち1区画を本件建物の来訪者のための専用駐車場として確保する必要性は否定できないから、本件駐車場のうち1区画の賃料は市政に関する調査研究に資するために必要な経費に該当する。

第3 争点に対する判断

1 認定事実

前記前提事実に加え、各項掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事

実が認められる。

(1) 本件建物の所在地及び地図上の表示(甲7, 8, 乙22, 乙5)

ア 本件建物は、堺市北区金岡町2365番地所在の補助参加人の自宅兼後援会事務所の北側約30メートルの位置にある。

イ 吉田地図株式会社が平成18年4月15日に発行した「大阪府精密住宅地図」(甲7)では、本件建物は「倉庫」と表示されている。また、株式会社日本特殊地図協会発行の平成22年度改訂版(甲8)及び平成23年度版(甲22)の堺市北区詳細図においては、本件建物は「吉川 倉庫」とそれぞれ表示されている。

(2) 本件建物の状況等

ア 平成21年及び平成22年当時、本件建物の玄関上部には、「堺市議会議員 北区 吉川まもる 連絡事務所」と記載された看板が設置されており、同看板の下部には補助参加人の自宅兼後援会事務所の電話番号が記載されている(乙11, 丙5, 証人吉川守)。

イ 本件建物は、平成22年7月及び平成23年5月に撮影された写真によれば、1階には棚が設置され、その上に段ボール等が置かれている。また、1階の他の空間には、パイプ椅子、土のうや食料品段ボールなどが積まれている。2階には、エアコン、木製机、椅子、事務机及びパソコンやプリンターなどの事務用品が設置されており、長机及びパイプ椅子等が設置された十数人が一度に集まることが可能な空間がある。他方、本件建物には、インターネットや郵便受け、トイレがなく、電話線の差し込み口は設置されているものの、固定電話やファクシミリ、コピー機は設置されていない。

(乙12, 丙4, 証人吉川守)

ウ 本件建物における平成20年度の電気使用量は、以下のとおりである(乙13。単位はいずれもキロワット毎時。)。

実事室稿 1

事の不^可 いはよ^可 い旨^可 全^可 の^可 実^可 ひ又^可 球^可 従^可 量^可 電^可 灯^可 A^可 低^可 壓^可 電^可 力^可

。(安川吉人平成20年4月1甲) ハハツ2基壁掛け鏡表145
平成20年 5月 3工事迄の額計238 (c)
工本翅土屋の壁掛け鏡表本 平成20年6月1日(金) 201対平 239
a金分事工 日21日(木) 平成20年7月 J壁掛け鏡1販賣のアハツ374
平成20年 8月8日(火) ハハツ13 (販) 575
置掛け鏡の壁掛け鏡表本 平成20年9月1日(水) 201対平 336
e. (善事工勘定主簿) 平成20年10月1日(木) 事工勘定13 , 車工勘定) 223
円式0.01金分事工 平成20年11月車工同 J壁掛け鏡6 191
平成20年12月 2 運支 (121
諸用掛代の壁掛け鏡表本 平成21年 1月 1日(火) 201対平 121
8月同の事工勘定車工同 平成21年 2月 請求分のアハツ10工賃掛内 116
. (E Jハハツの 1月(販) 円式818金分事工 128

エ 本件建物における平成20年度の上水道使用量は、以下のとおりである
同間賃貸費、ケ間の(乙14。単位はいずれも立方メートル。なお、数字が0とあるのは、対
(場合の仮合) 象期間における使用量が1立方メートルに満たないことを表す(弁論の全
当) 両岡金市税 (趣旨)。)。
壁掛け鏡表本 平成20年 3月請求分 (販) 100
用掛代の壁掛け鏡表本 ケ 平成20年 5月請求分 0 賃貸費の (壁
平成20年 7月請求分 (人理 0 1) 114
両岡金市税 (平成20年 9月請求分 1 対平 0 , 人貢賃) 1
壁掛け鏡表本 平成20年 11月請求分 0 こるふ替ア壁
。(安川吉人平成21年1月) 平成21年 1月請求分 (事工勘定) 1
式より算出取扱いの不 平成21年 3月請求分 壁掛け鏡 2J 1人賃貸を取
平のアハツ (オ) 補助参加人は、平成20年度において、政務調査活動のために事務員2
名を雇用し、これら事務員の賃金の一部を政務調査費から支出したところ、
これらの事務員は本件建物には常駐しておらず、補助参加人の自宅兼後援

会事務所でも勤務していた（甲17ないし19、証人吉川守）。

(3) 本件建物の改修工事

民2 平08如平

ア 保は、平成16年3月頃、タカノ工営との間で、本件建物の屋上防水工事についての請負契約を締結し、同工事施工後の同月15日、工事代金63万円（税込）を支払った（乙3の1ないし3）。

イ 保は、平成16年4月頃、タカノ工営との間で、本件建物の事務所設置工事（塗装工事、内装工事、電気設備工事、給排水衛生設備工事等）についての請負契約を締結し、同工事施工後の同月9日、工事代金160万円（税込）を支払った（乙4の1ないし3、丙17）。

ウ 保は、平成19年11月頃、タカノ工営との間で、本件建物の外壁雨漏り及び内部修理工事についての請負契約を締結し、同工事施工後の同月30日、工事代金38万円（税込）を支払った（乙7の1ないし3）。

(4) 本件建物及び本件駐車場の賃貸借について

民2 平08如平

ア 補助参加人は、平成13年5月1日、花澤佐稚子との間で、賃貸期間同全の舎（アパート）を表す）から平成14年4月30日まで、使用賃料月額2万円（2台分の合計）、補助参加人の来客用に使用することを認めるとの約定で、堺市金岡町（当時）2365番地所在の駐車場のうち38番及び50番の2区画（本件駐車場）の賃貸借契約を締結し、その後現在に至るまで、本件駐車場を利用している（乙16、証人吉川守）。

イ 補助参加人は、平成16年4月頃、それまで使用していた自宅兼事務所を建て替えることとなったため、その代替として、本件建物を後援会事務所兼政務調査活動用の事務所として使用し始めた（丙17、証人吉川守）。

ウ 保を賃貸人とし、補助参加人を賃借人とする、以下の内容が記載された本件建物の一部（1階及び2階を併せて99平方メートル）についての平成17年2月25日付け賃貸借契約書が存在する（乙6）。

民2 平08如平

賃料料金は年間で支払員額は月額15万円

賃料料金は月額15万円

支払方法 毎月20日までに翌月分を賃貸人の住所に持参して支払

賃料料金は月額15万円

支払方法 每月20日までに翌月分を賃貸人の住所に持参して支払

使用年月日	使用者数	使用場所	使用目的
平成20年5月30日	20名	会議室	会議
平成20年6月14日	15名	不明	不明
平成20年6月21日	50名	会議室	会議（市政報告）
			多目的ホール
平成20年7月16日	30名	会議室	会議

補助参加人のほかにも事務所費に政務調査費を充てている堺市議会議員

がいるところ、これら議員が支払っている平成22年度の事務所賃料は月額2万5000円ないし11万円である（甲30）。

2 検討

(1) 地方自治法100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。こととし、同条15項は、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旨規定している。これらの規定による政務調査費の制度は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るために、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ところ、地方自治法は、その具体的な内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めに委ねることとしているものと解される。（証書）

地方自治法の上記規定を受けて定められた本件条例は、会派及び議員は、政務調査費を、本件規則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旨定めており（4条）、本件条例の委任を受けて定められた本件規則6条及びその別表において、本件使途基準が定められている。そして、本件使途基準の内容について、地方自治法100条14項等の規定の目的や趣旨に沿わないものとみるべき事情は見受けられない。

また、本件条例は、政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、本件規則で定める様式により、政務調査費に係る収入及び支出の報告書（収支報告書）を作成し、その支出に係る領収書の写しその他の証拠書類の写しとともに、議長に提出することを義務付けており（6条1項）、市長は、交付された政務調査費の使途が本件条例4条の使途基準に明らかに違反していると認める場

場合は、政務調査費の交付を受けた会派又は議員に使途基準に違反して支出された額に相当する政務調査費の返還を命じなければならない旨定めている（7条2項）。そして、本件条例4条を受けて制定された本件規則は、事務所についての使途基準として、会派又は議員の行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費及び調査研究活動のために必要な事務所の設置又は管理に要する経費とする旨を定め（6条1項、別表）、政務調査費の交付を受けた会派又は議員に対し、政務調査費の支出について会計帳簿を調整するとともに、会計書類、領収書等及び預金通帳を整理し、これらの帳簿、書類等を当該政務調査費に係る収支報告書の提出期限の日から起算して3年を経過する日まで保管すること、及び、収支報告書と共に事業実施報告書を提出することを義務付けている（7条7項、8条1項）。

これらの規定の内容及び趣旨からすれば、本件条例に基づき政務調査費の交付を受けた会派又は議員が当該年度において交付を受けた政務調査費を市政の調査研究に資するため必要な経費以外のものに充てた場合には、市に対する不法行為を構成し、当該会派又は議員は、市に対し、不法行為に基づく損害賠償として、当該市政の調査研究に資するため必要な経費以外に充てた部分に相当する額を賠償する義務を負うものと解される。

以上を踏まえて、本件各支出が市政の調査研究のため必要な経費に当たるかについて検討する。

(2) 本件建物の賃料について

ア 本件建物には、インターネットや郵便受けはなく、固定電話やファクシミリが設置されていない（前記認定事実(2)イ）。また、補助参加人は、平成20年度において、政務調査活動のために事務員2名を雇用していたところ、これらの事務員らも本件建物に常駐していたものではない（前記認定事実(2)オ）。これらの事実によれば、本件建物は、事務所として使用する際に通常必要となる外部との連絡機能を十分に備えているとはいえない。また、

本件建物は、平成22年7月及び平成23年5月に撮影された写真によれば、2階には事務机や椅子のほか事務用品が設置されており、十数人が一・審事、~~お頃~~堂に会することができる部屋があるものの、他方、1階には棚が設置されているだけでその他は地面にパイプ椅子や段ボール等が置かれている状況であって倉庫として用いられているものと推測されること、事務所として会員受付が使用するために必要と思われるコピー機は設置されておらず、トイレがないこと、本件建物における平成20年度の上水道使用量については5月請求分がないし11月請求分については1立方メートルに満たず（これによれば、8か月分の上水道使用料が1立方メートルに満たなかつたものと推測される。）、他の請求分においても1立方メートルないし2立方メートルにとどまっていること。（前記認定事実(2)イ、エ）からすれば、本件建物は平成20年度において恒常に事務所として使用されていたものではないと認められる。

平成21年及び平成22年当時において本件建物の玄関上部には補助参加人の連絡事務所である旨記載された看板が設置されていたものの、同看板には補助参加人の自宅兼後援会事務所の電話番号が記載されている（前記認定事実(2)ア）。また、補助参加人は、本件建物を政務調査活動のための事務所として使用していることについて広報活動等を行ったことはなく、本件建物の使用を開始し、本件建物に係る賃貸借契約書の作成日付の後である平成18年10月30日付けの証票交付申請書2通（補助参加人個人名義のもの及び補助参加人の後援会名義のもの）においても、立札及び看板の類を掲示する事務所所在地を記載する欄に補助参加人の自宅兼後援会事務所の所在地は記載されており、さらには、事務所の存在しない場所まで事務所の所在地として記載されている（甲9、証人吉川守）にもかかわらず、本件建物の所在地は記載されていない（前記認定事実(5)）。そして、本件訴えが提起された後の平成22年11月1日付けの証票交付申請書

(補助参加人個人名義のもの)において、同記載に、補助参加人の自宅兼
後援会事務所の所在地を訂正して、本件建物の所在地が記載されている(前
記認定事実(5))。本件建物は、平成18年、平成22年、平成23年にそれ
ぞれ発行された住宅地図においては、いずれも「倉庫」と表示されている
(前記認定事実(1))。

これらによれば、補助参加人は、本件建物が補助参加人の事務所である
ことを積極的に外部に示していないばかりでなく、実際には事務所の
存在しない場所を事務所所在地として記載する一方で、事務所として使用
しているのであれば当然証票交付申請書に記載すべき本件建物の所在地を
記載していなかったというのであるから、補助参加人自身、平成20年度
当時において本件建物を事務所として使用しているとの認識を有していな
かったことが推認されるべきである。

上記ア、イの点に加え、本件建物は補助参加人の父から賃借したとい
うものであって、その賃料も上記のとおりトイレがないなどの本件建物の状
況にもかかわらず月額15万円というのであり、他の議員の事務所賃料と
比較しても、到底低廉なものとは評価できないこと(前記認定事実(4)ウ、
(7))をも考慮すれば、本件建物が平成20年度において調査研究活動のた
めの事務所としての使用実体を有していたとは認められず、同年度におい
て市政に関する調査研究活動を行うために本件建物を賃借する必要性があ
ったとは認められない。

補助参加人は、自宅兼後援会事務所に固定電話があり、本件建物には
当該固定電話の子機が設置されている上、補助参加人は携帯電話を所持
していること、その他の備品やトイレについても自宅兼後援会事務所に
設置されており、自宅兼後援会事務所に事務員等が常駐していることか
らすれば、本件建物に上記設備がないことは事務所として使用する上で
の支障にはならない旨主張する。しかしながら、本件建物において調査

兼宇自の入院登録前 研究活動のための情報収集等を行うのであれば、外部との連絡手段が必要となるところ、自宅兼後援会事務所に設置された固定電話の子機や補助参加人の携帯電話で上記目的に資するための連絡手段が十分に備えられていたといえるかは甚だ疑問である。また、複数の人を集めて会議等を行うのであればトイレを使用する者がいることは当然想定されるところ、本件建物に近い自宅兼後援会事務所にトイレが備わっているとしてもそのことによって本件建物の機能が代替されているものと評価することはできないし（補助参加人は、父の保が本件建物にトイレを設置することは方角的にこだわって拒んだとし、補助参加人はそれ以上その理由を聞かなかつた旨供述する（証人吉川守）が、不自然というほかないし、会議中にその参加者がトイレを使用する際にはその都度約30メートル離れた自宅兼後援会事務所へ行ってトイレを使用するということや、自宅兼後援会事務所に誰もいないときには、補助参加人自身が一緒にトイレの使用をさせるということ（証人吉川守）も、事務所としての機能を著しく損なうものというべきである。）、そもそも上記のような事務所として当然備わっているべき設備が存在しないこと（なお、本件建物には電話線の差し込み口が設置されており（前記認定事実(2)イ）、補助参加人自身、自宅兼後援会事務所が完成する以前に本件建物を使用していた際には、本件建物に固定電話を設置していた旨供述していること（証人吉川守）からすれば、本件建物に固定電話を設置すること自体は容易であるといえる。）自体が本件建物を事務所として使用する必要性が乏しいことを示すものであるから、この点に関する補助参加人の主張は失当である。

(イ) 補助参加人は、自宅兼後援会事務所が手狭であったため、会議等のための空間を確保するとともに、政務調査のための資料を保管する倉庫として使用するために本件建物を賃借することとし、平成20年度におい

本件建物で地域意見交換会や市民相談会を行い、政務調査活動を行っていた旨主張し、これに沿う供述をする（証人吉川守）。

す出點アリもせず裏のしかしながら、補助参加人が本件建物において行ったとする地域意見交換会や市民相談会については、一般向けの広報などはされておらず、市民相談については個別の相談に応じて開催されるもので、その人数も公則不収容のるまゝ1回当たり1人ないし5人程度と比較的少人数のものであって、補助参加人自身、自宅兼後援会事務所で行うこともあった旨供述していること（証人吉川守）、自宅兼後援会事務所には4人ないし6人程度しか一度に机につけないものの、応接室が存在すること（丙3、6）、補助参加人は争ひ1回も15名や20名程度の集会を行う際にも自治会館を使用していたこと（前記認定事実(6)）からすれば、これらの全てが本件建物において行われたものであるのか、いかなる目的で行われたのかなど、その詳細は不明である。その点を措くとしても、補助参加人が提出した書証によっても平成20年度において開催された地域意見交換会は全10回であって、その頻度は1か月に1回にも満たないところ（乙9）、上記アのとおり補助参加人が本件建物を恒常に事務所として使用していたものではないことからすれば、月に1回程度本件建物において地域意見交換会を開催していたことや少人数による市民相談会を開催することがあったことをもって、本件建物を調査研究活動のための事務所として賃借する必要性があったものとまで認めることはできない。

また、調査研究活動のための資料を保管していたとの点については、補助参加人は具体的にいかなる資料を保管していたのかを明らかにしていない上、補助参加人から提出された平成22年7月ないし平成23年5月当時の写真を見ても、1階倉庫部分には段ボールのほか、パイプ椅子、土のうや食品の段ボールなどが積まれているものであって、調査研究活動のために必要な資料が大量に保管されていたものと認めることは

できないこと（前記認定事実(2)イ）からすれば、資料の保管のために本件建物を賃借する必要があったとは認められない。

その他、補助参加人が行っていた政務調査活動の裏付けとして提出する書証（丙9ないし11, 14, 15）については、平成20年度以前に作成されたものであるとか、あるいは補助参加人がいかなる形で関わっているのか、本件建物での活動といかなる関係があるのか等が不明なものであって、いずれも補助参加人が平成20年度に本件建物において調査研究活動を行っていたこと、あるいはそのために本件建物を使用する必要性があったことの裏付けとなるものではない。

(ウ) 前記認定事実(3)のとおり、本件建物の所有者である保は、平成16年3月及び4月頃に本件建物の屋上防水工事及び事務所設置工事（塗装工事、内装工事、電気設備工事、給排水衛生設備工事等）を行い、平成19年11月頃においても、本件建物の外壁雨漏り及び内部修理工事を行っているところ、これらの事実は、補助参加人及び保が、本件建物を事務所として使用するために賃貸借契約を締結したことをうかがわせるものといえる。

しかしながら、平成16年当時の改修工事によって本件建物が事務所としての使用に便宜となった面があるとしても、上記アのとおり、本件建物は連絡機能を備えておらず、トイレもないことからすれば、かかる改修工事を踏まえても事務所として使用するに相応の設備を備えたものであったとは認められない。また、補助参加人と保の間で本件建物を使用する目的で賃貸借契約が締結されたものであったとしても、本件建物が平成20年度において恒常に事務所として使用されていたものではないことは上記アのとおりであるから、市政に関する調査研究活動を行うために本件建物を賃借する客観的必要性があったとは認められないとの上記認定を左右するものではない。

員は議員賞部才財以上によれば、平成20年度における本件建物の賃料合計180万円は、補助参加人の行う調査研究活動のために必要な事務所の設置又は管理に要する費用には当たらないから、補助参加人は、地方自治法100条14項、
本件条例及び本件規則に反して市政の調査研究に資するため必要な経費以外のものに本件政務調査費を充てたこととなり、堺市に対して当該充当額相当額の損害賠償義務を負うというべきである。

(3) 本件駐車場の賃料について

前記前提事実(3)及び認定事実(4)アによれば、補助参加人は、平成13年5月1日以降、2区画の駐車場である本件駐車場を賃借し、平成20年度においても利用していたこと、平成20年度において本件駐車場の賃料として支払った合計24万円（1区画当たり月額1万円）のうち1区画分に相当する12万円に政務調査費を充てたことが認められる。当該支出に関し、補助参加人は、本件駐車場のうち1区画を本件建物の来客用として使用していたところ、議員の調査研究活動の一環として関係者や住民等からの事情聴取を行うために、本件建物への来客用の駐車場を確保する必要性が認められるから、本件駐車場のうち1区画の賃料に政務調査費を充てることは本件使途基準に適合する旨主張する。

しかしながら、平成20年度において、本件建物が調査研究活動を行うために必要な事務所であったとは認められないことは前記(2)のとおりであるから、本件建物への来客のための駐車場を確保することが調査研究活動のために必要であったとは認められず、本件駐車場のうち1区画の賃料は調査研究に資するために必要な経費には当たらないというべきである。

よって、平成20年度における本件駐車場のうち1区画の賃料合計12万円は、補助参加人の行う調査研究に係る事務遂行に必要な経費には当たらないから、補助参加人は、地方自治法100条14項、本件条例及び本件規則に反して市政の調査研究に資するため必要な経費以外のものに本件政務調査

費用を充てたこととなり、堺市に対して当該充当額相当額の損害賠償義務を負うというべきである。

(4) 小括
したがって、本件各支出は本件使途基準に反するものであり、市政の調査研究に資するため必要な経費に充てられたと認めることはできず、本件政務調査費をこれに充てることは違法であるから、補助参加人は堺市に対し、本件各支出相当額 192 万円の不法行為に基づく損害賠償義務を負う。

3 結論

以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、補助参加人に対する不法行為に基づき本件各支出相当額 192 万円及びこれに対する不法行為の後の日であることが明らかな平成 21 年 5 月 1 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支払請求をすることを被告に求める原告の本訴請求は理由があるからこれを認容することとし、訴訟費用及び補助参加により生じた費用の負担について行政事件訴訟法 7 条、民事訴訟法 61 条、66 条を適用して、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第 7 民事部

治

裁判長裁判官

久
吉田 喜一
久

(略記)

裁判官　目　判　長　　橋　　正　　憲

株式会社日本電気　市川　吉一郎

同上

同上

同上

同上

同上

同上

(別紙)

憲 五 計 物 件 目 錄

所 在 堺市北区金岡町 751番地2
家屋番号 751番2
種 類 居宅・倉庫
構 造 鉄骨造陸屋根 2階建
床 面 積 1階 59.50 平方メートル
2階 59.50 平方メートル

これは正本である。

平成24年10月18日

大阪地方裁判所第7民事部

裁判所書記官

北田 亜弓