

令和元年8月28日判決言渡 同日原本領收 裁判所書記官  
平成30年(行コ)第56号 政務調査費返還請求住民訴訟控訴事件(原審・神戸  
地方裁判所平成29年(行ウ)第9号)  
口頭弁論終結日 令和元年5月31日

判 決

兵庫県尼崎市東七松町一丁目23番1号

控訴人	尼崎市長	稻村和美
同訴訟代理人弁護士	上谷佳宏	
同	木下卓男	
同復代理人弁護士	三瀬崇史	
控訴人指定代理人	田中雄造	
同	本田康行	
同	鎌田久史	

兵庫県尼崎市東七松町一丁目23-1

控訴人補助参加人	新政会
(以下「補助参加人新政会」という。)	
同代表者幹事長	丸山孝宏
同訴訟代理人弁護士	近藤信久

兵庫県尼崎市東七松町一丁目23-1

控訴人補助参加人	維新の会
(以下「補助参加人維新の会」という。)	

同代表者幹事長	光本圭佑
同訴訟代理人弁護士	溝上宏司

兵庫県尼崎市

被控訴人

兵庫県尼崎市

被控訴人

兵庫県尼崎市

被控訴人

兵庫県尼崎市

被控訴人

被控訴人4名訴訟代理人弁護士 中 北 龍太郎

主 文

- 1 原判決を次のとおり変更する。
- 2 控訴人は、補助参加人新政会に対し、116万0951円を支払うよう請求せよ。
- 3 控訴人は、補助参加人維新の会に対し、24万6625円を支払うよう請求せよ。
- 4 被控訴人らのその他の請求をいずれも棄却する。
- 5 訴訟費用（補助参加によって生じた費用を除く。）は、第1、2審を通じてこれを4分し、その1を控訴人の負担とし、その余を被控訴人らの負担とし、補助参加人新政会の補助参加によって生じた費用は、これを25分し、その7を補助参加人新政会の、その余を被控訴人の負担とし、補助参加人維新の会の補助参加によって生じた費用は、これを8分し、その1を補助参加人維新の会の、その余を被控訴人の負担とする。

事実及び理由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決中、控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 上記の部分につき、被控訴人らの請求をいずれも棄却する。

第2 事案の概要等

- 1 本件は、兵庫県尼崎市（以下「市」という。）の住民である被控訴人らが、

市議会の会派である補助参加人新政会及び補助参加人維新の会は、市から交付された平成27年度の政務活動費を、法及び条例の趣旨に反して、市政に関する調査研究その他の活動と関連性のない事項を内容とする広報紙の発行、配布の経費に違法に充てて、その支出額に相当する金員を不当に利得しているにもかかわらず、市の執行機関である控訴人は各補助参加人に不当利得返還の請求をすることを怠っていると主張して、市の執行機関である控訴人に対し、地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、補助参加人新政会に対しては、411万2748円及びこれに対する返還請求の日の翌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、補助参加人維新の会に対しては、197万2996円及び前記同様の遅延損害金の支払を、それぞれ請求することを求めた住民訴訟である。

2 原審は、各広報紙に係る費用に充当した政務活動費のうち、議員の個人情報等を掲載した部分の割合に相当する金額について、各補助参加人が法律上の原因なく利得したものであると判断して、控訴人に対し、補助参加人新政会に対しては180万7812円、補助参加人維新の会に対しては63万0262円を支払うよう請求することを命じる限度で、被控訴人らの請求を認容し、その余を棄却した。そこで、控訴人が敗訴部分を不服として控訴し、当審において、各補助参加人が控訴人に補助参加した。

3 関連法令等の定め及び前提事実は、次のとおり補正するほかは、原判決の「事実及び理由」中の第2の2及び3（原判決2頁20行目から4頁18行目まで、22頁から27頁まで）に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決2頁22行目の「当事者間に争いのない事実」の次に「、当裁判所に顕著な事実」を加える。
- (2) 原判決3頁1行目の「本件各会派」から2行目末尾までを「各補助参加人は、いずれも後記(2)ないし(4)記載の平成27年度の政務活動費の交付、充当、収支報告書提出及び残余分返還時において、市議会（以下「議会」というこ

ともある。)における会派(所属する政党や同じ主義・主張を持った2人以上の議員により結成される団体)であった。」と改める。

(3) 原判決3頁4行目以降の「本件各会派」をいずれも「各補助参加人」と、7行目以降の「新政会」をいずれも「補助参加人新政会」と、8行目以降の「維新の会」をいずれも「補助参加人維新の会」と改める。

(4) 原判決4頁1行目末尾の次に「その各報告書には、補助参加人新政会の前記(3)イの費用、補助参加人維新の会の前記(3)エの費用が、いずれも「経費区分 調査研究」、「経費名 印刷費」として記載されている。(乙12.1  
3。いずれも枝番号を含む。)」を加える。

(5) 原判決4頁18行目末尾の次に改行して次の文章を加える。

「ウ 当審において、各補助参加人らは、それぞれ控訴人に補助参加した。なお、補助参加人新政会は、本件訴訟提起(平成29年2月20日)後の平成29年6月26日に所属議員の任期満了により解散し、その後の市議会議員選挙により当選した元所属議員らによって同会派が結成されることもなかったことから、上記任期満了時をもって消滅したと認められるが、本件において不当利得返還義務を負う場合、その義務を履行して政務活動費に係る清算が終了するまでは会派(権利能力なき社団)として存続するものと解され、解散当時の幹事長を代表者として本件について当事者能力を有しているということができる。(当裁判所に顕著な事実、甲18、19、21の1及び弁論の全趣旨)」

(6) 原判決26頁3行目の「甲16。」を「甲16、乙11。」と改める。

#### 4 争点及びこれに対する当事者の主張

本件の争点は、補助参加人新政会が平成27年度の政務活動費を本件広報紙①ないし③に係る支出に、補助参加人維新の会が同年度の政務活動費を本件広報紙④及び⑤に係る支出に、それぞれ充てたことをもって、法律上の原因なく、市の損失により利得したといえるかどうか、具体的には、本件広報紙①ないし

⑤（以下「本件各広報紙」という。）の発行及び配布が、条例7条1項に定める「調査研究その他の活動（市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させる活動その他の市民の福祉の増進を図るために必要な活動）」（以下「調査研究等活動」ということもある。）に該当せず、政務活動費を充当することが違法であるかどうかであり、これに対する当事者及び各補助参加人の主張は以下のとおりである。

(1) 被控訴人らの主張

ア 法100条14項ないし16項並びにこれを受けた条例7条及び規則は、地方議会における議員の調査研究等活動を充実させてその審議能力を強化するためのものであるところ、その趣旨からすると、議員の議会活動の基礎となる調査研究等活動との間に合理的な関連性が認められない行為は、会派が行う調査研究等活動に当たらない。

イ 会派広報は、当該会派の議会における活動又は市政についての報告等を内容とするものであれば、これを発行し配布することは、市政の課題を解決し、市民の意思を市政に反映させる契機となることから、当該会派が行う調査研究等活動に当たるということができるが、当該会派に所属する議員の個人情報を会派広報紙に掲載することは、当該議員の存在を周知ないし宣伝してその知名度を上げ、次回の選挙で当該議員を当選させやすくするという選挙活動の側面を有するから、原則として当該会派が行う調査研究等活動に当たらないというべきである。議員のプロフィール、写真、集合写真、ないし選挙ポスター様の議員の名前及び顔写真、その活動状況を撮影した写真等を掲載した部分、抽象的な挨拶文が記載されているにとどまる部分などが、議員の個人情報の掲載であり、選挙活動や後援会活動に類する性質を有すると評価される。

議員の個人情報については、当該会派に所属する議員の情報を併せて報告した方が、その目的を達成するためには効果的な場合で、かつ、その部

分が占める割合が無視できる程度に小さいという要件に当てはまらない場合には、選挙活動的要素や後援会活動的要素が含まれているものと評価されることになる。

市の公報（市議会のホームページ、広報紙）には、市議会議員の氏名、役職等の情報又はその写真が掲載されており、その情報は十分周知されている。それにもかかわらず、会派広報紙で、会派に所属する議員個人の氏名若しくは役職等の情報又はその写真等を大書すれば、まさに議員個人情報等が前面に出て、宣伝活動的要素が強くなり選挙活動の側面を有し、選挙時においても、圧倒的に有利になり、選挙の公平性をもゆがめることになる。

ウ 確認事項集は、市議会の決議による条例ではなく、あくまで議会運営委員会による定めにすぎないこと、政務活動費運用マニュアル（以下「本件運用マニュアル」という。）は市議会事務局が作成したものにすぎず、本件で証拠として提出されたものが従前からの政務活動費の充當に係る運用を取りまとめたものであることが客観的事実により裏付けられていないことからすれば、確認事項集や本件運用マニュアルをもって、政務活動費の充當を認めるべきであるとする後記控訴人の主張は失当であり、それらも、法、条例、規則の解釈上判例で確立された調査研究等活動と議員の個人情報との判別基準に適合するように解釈・運用されなければならない。そうすると、会派や議員の宣伝的要素の強い印刷物、政党活動、選挙活動及び後援会活動が掲載された広報紙の発行、議員の個人的活動に政務活動費を支出できないことはもとより、本件運用マニュアルに定める、顔写真の大きさや過度のプロフィールの禁止条項、議員の宣伝と混同されないよう内容及び写真等の使用に関する配慮条項を根拠にして、判例の定める充當基準を緩和することは許されない。

エ(ア) 補助参加人新政会発行の本件広報紙①ないし③についてみれば、その

挨拶部分の内容は、具体的な政策について何ら記載されておらず、具体的な政策を分かりやすく記載したものでもなく、抽象的・一般的な挨拶文言があるにすぎない。

また、本件広報紙①の集合写真は2枚もあり、加えて、選挙ポスターの様な個々の議員の写真が氏名入りで掲載されている。しかも、所属委員会、その役職及び市議会外の役職まで掲載されており、これらを総合的に判断すれば、当該議員の周知及び宣伝を目的としたものであると評価せざるを得ない。

会派名の記載についても、議員の集合写真2枚、当該議員各人の氏名、顔写真及び肩書等の掲載がそのほとんどを占めていることを踏まえ、その他一般的な挨拶文言にとどまることなどを総合評価すれば、当該議員個人の周知及び宣伝を目的としたものと評価できる。

(イ) 補助参加人維新の会発行の本件広報紙④及び⑤の所属議員4名の氏名及び写真の掲載部分は、会派の名称及び当該会派に所属する議員各人の氏名、顔写真、特技・趣味等のプロフィール事項であり、会派名及び氏名のフォント並びに顔写真の大きさに加え、同一人物の写真が複数掲載されている点などを考慮すると、当該議員個人の周知及び宣伝を目的としたものであると評価できる。

## (2) 控訴人の主張

### ア 主位的主張

(ア) 本件各広報紙に掲載された会派所属議員個人の氏名若しくは役職等の情報又はその写真（以下「議員個人情報等」という。）は、それを会派広報紙に掲載することにより、市議会の運営がどのような議員によって行われているのか、市民の代表である各議員が日常的にどのような立場で議会活動を行っているのかを市民が初めて理解し、市当局や市議会に対する要望等を託す具体的な相手方が誰であるのかを的確に知ることが

できるものであるから、第一義的には政務活動の広報、すなわち、市議会活動そのもののPRであって、条例7条1項にいう調査研究等活動に該当する。

- (イ) 市議会において、政務活動費の充当方法に係る事務処理上遵守すべき基本的かつ重要な基準を定めた確認事項集には、所属議員の顔写真、氏名の掲載は、会派に係る調査報告、政策提言等と併せ掲載していれば、特に問題がない旨の記載があることや、市議会における従前からの政務活動費の充当に係る運用を平成30年度に取りまとめた別紙のとおりの本件運用マニュアルの内容（本判決別紙のとおり）に照らせば、本件各広報紙に掲載された挨拶文、議員の氏名、写真、肩書及びプロフィール等や会派の集合写真等は、過度の表現に至らず、社会通念上妥当な範囲内にあり、調査研究等活動の範囲から逸脱するものとはいえない。
- (ウ) 本件各広報紙には、具体的な政党活動や選挙活動等に関する記載はなく、会派所属議員の写真やプロフィール等の掲載は、あくまで会派活動報告等に付随して記載されているにすぎず、これをもって、直ちに議員の個人的な宣伝や選挙活動又は後援会活動であるとまでいえない。
- (エ) 市においては、会派に対し政務活動費を交付するものであるところ、会派は議会外部における私的団体である政党とは異なるため、本件各広報紙に、議会内団体である会派の名称を掲げることは直ちに当該会派の所属議員個人の知名度を上げ、次回の選挙で当該議員個人を当選しやすくなるという選挙活動の側面を有するとまではいえないし、むしろ、各広報紙に発行主体である「会派名」が記載されていることは、本件各広報紙が、その作成経費に政務活動費を充てることができない議員個人のPRや後援会活動・選挙活動等のための広報紙ではなく、その作成経費に政務活動費を充てることができる「会派広報」であることを識別するためには有用であり、そのためにすぎないのであって、およそ議員個人

の周知及び宣伝を目的として記載されたものとは認められない。

イ 予備的主張

仮に、本件各広報紙に掲載された議員個人情報等の中に、調査研究等活動との関連性が認められないものが一部含まれていると解される場合であっても、法、条例、規則の適用にあたっては、当該広報紙の内容を全体的に観察すれば、議員個人情報等の占める割合が小さい場合や、議員個人情報等の存在にもかかわらず、市政報告中心の編集姿勢が認められ、各議員個人の宣伝的要素が読者に訴えかける力が市政報告の部分よりも明らかに弱い場合には、当該広報紙に係る印刷代等への経費の全額について政務活動費の充当を認めるべきである。

(3) 補助参加人新政会の主張

以下の事情によれば、本件広報紙①ないし③の発行及び配布は、調査研究等活動に該当し、政務活動費の充当が認められるべきである。

ア 本件広報紙①ないし③に掲載した会派名は、議員個人情報等ではないし、政党名でもなく、会派の広報にとって必須の要素である。どの会派の広報紙も会派名を記載している。

イ 本件広報紙①及び②に掲載した国旗及び市旗が掲揚された市議会の議場の写真は、補助参加人新政会が、市議会の平成24年2月定例会において、「国旗の掲揚に関する条例」案を議員提出の議案として提出し、それが平成24年6月定例会において可決成立したという経緯があることから、国旗及び市旗が掲揚された議場の厳粛な雰囲気と、前記条例が目的とする国旗掲揚の意義（市民が伝統と文化を尊重し、それらを育んできた日本と郷土を愛する意識の高揚に資するとともに、他国を尊重し国際社会の平和と発展に寄与する態度を養う）について市民に伝えるため掲載したものであり、この意義 자체が市政の課題である。

ウ 本件広報紙①ないし③に、各議員の氏名、期数、顔写真を掲載したのは、

補助参加人新政会にどのような議員が所属し、その議員がどのような顔をしていて、どのような委員会に所属しているのかを市民に知ってもらうためのものであり、他の会派の広報紙も同様の掲載をしており、調査報告、政策提言等も含め、広報紙に掲載することが認められるというのが、市議会の政務活動費の運用である。

エ 本件広報紙①ないし③に掲載された議員の役職、肩書は、議会と地域でのものに限定しており、これらは、市民の意思を市政に反映させる契機になると見てのものである。また、それらは会派の基本情報であり、著しく大きいものや過度の表現にならない限り掲載を認めるというのが、市議会の政務活動費の運用である。

オ 本件広報紙①ないし③には一般的な挨拶も掲載しているが、それは広報紙として読んでもらうためのものであり、また、市政に対する総論的な基本姿勢を記載したものである。

カ 以上の記載のある広報紙は頁ごとに分断してみるべきものではなく、その相互間の相関関係を考慮すべきである。

#### (4) 補助参加人維新の会の主張

以下の事情からすれば、本件広報紙④及び⑤の発行及び配布は、調査研究等活動に該当し、政務活動費の充当が認められるべきである。

ア 本件広報紙④及び⑤の、補助参加人維新の会を発行主体とする記載、その事務所所在地、連絡先等の記載は、その分量からしても、発行主体の明記と広報紙の表題を告知したにすぎない。会派名の記載は、補助参加人維新の会の議会における活動であること、又は市政の報告の主体・発行責任を明示するものである。目次の記載は、広報紙の読了を促すだけのものであり、いずれも議会活動報告等に含まれるものである。

イ 本件広報紙④及び⑤の各1頁の下部2分の1の、補助参加人維新の会の所属議員の氏名、写真、肩書、生年月日、特技、趣味及び経歴などの記載

は、補助参加人維新の会が行った議会活動の具体的議会活動者及び同活動者の政治的信条その他の思想をできる限り正確に市民に伝え、これを読んだ市民をしてその議会活動の有する意味をより深く、正確に理解するよう促し、もって、市政の課題を解決し、市民の意思を市政に反映させる契機とするためものであるから、議会活動報告等に資するものである。

ウ 本件広報紙④及び⑤の各2頁及び3頁の、補助参加人維新の会に所属する議員の氏名及び写真は、前記(イ)と同様の理由で議会活動報告等に資するものである。

### 第3 当裁判所の判断

1 判断の前提となる認定事実は、原判決第4の1（原判決6頁19行目から14頁18行目まで）に記載のとおりであるから、これを引用する。

2 争点に関する判断の枠組み等について

#### (1) 政務活動費制度について

法100条14項ないし16項の定める政務活動費の制度は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきていることにかんがみ、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究等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等活動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（行フ）第2号同年11月10日第一小法廷決定・民集59巻9号2503頁参照。この最高裁判決は、平成24年法律第72号による地方地自法の一部改正前の政務調査費制度に係る事案についてのものであるが、政務活動費制度も、基本的な制度の趣旨は同様である。）。

#### (2) 本件に係る市の政務活動費制度について

市においては、法100条14項ないし16項に基づき、政務活動費につい

て必要な事項を定めた条例により、政務活動費の交付を受けた会派等は、①当該会派等が行う調査研究その他の活動（市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させる活動その他の市民の福祉の増進を図るために必要な活動をいう。）に要する経費で、調査研究活動に関するものとしての、会派広報の作成費、印刷代金、その配布費用等に（条例7条1項、2項、別表1項5号、規則19条2項），また、②調査研究以外の活動としての、要請、陳情活動、会派又は団体における会議、会派等が開催する意見交換会その他の各種会議への参加、住民からの市政及び会派等の活動に対する要望及び意見の聴取、住民相談等に必要とされる印刷代金等に（条例7条1項、2項、別表2項4号、規則19条6項），それぞれ政務活動費を充てることができると規定し、他方、党大会への参加など政党本来の活動、選挙活動及びその他名目のいかんを問わず所属議員の個人的な活動に係る経費に政務活動費を充てることはできないと定めている（規則10条）。

なお、条例では、政務活動費は、原則として、会派に対して交付する旨を定めているが、これは、会派に交付することにより、政務活動費の執行に関し、会派内での経理責任者や代表者によるチェック機能が働き、政務活動費が議員の個人的な活動の支出に充てられることが防止されるなど、政務活動費をより厳格に執行することができるという趣旨に基づくものと認められる。

#### （弁論の全趣旨）

##### （3）確認事項集及び本件運用マニュアルについて

証拠（甲.9、乙8ないし11）及び弁論の全趣旨によれば、市においては、市議会事務局がまとめた「尼崎市議会関係例規集 尼崎市議会先例集 尼崎市議会議会運営委員会確認事項集」が存在し、そのうち、確認事項集は、その内容等からすれば、遅くとも平成5年9月7日以降、市議会の議会運営委員会等において、市議会におけるルール及び各項目における取扱いをまとめたものと認めることができる。

また、証拠（乙14）によれば、市においては、平成30年4月に「政務活動費運用マニュアル」（本件運用マニュアル）を制定し、政務活動費に係る法、条例及び規則並びに確認事項集を踏まえて、政務活動費の対象経費、支出できない例、支出基準等を具体的に記載し、政務活動費制度の運用指針を示すなどしていることが認められる。

○ 確認事項集及び本件運用マニュアルについては、法、条例及び規則の趣旨に反しない限り、その内容は、政務活動費を充当できるかどうかの判断にあたって、参考とすることできるものと解されるが、それらの作成者等にかんがみると、法令等と同じ格付けの規範ということはできない。

#### (4) 会派広報紙の掲載内容と政務活動費の充当について

前記(1)の政務活動費制度の趣旨からすれば、条例に定める「被交付会派等が行う調査研究その他の活動（市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させる活動その他の市民の福祉の増進を図るために必要な活動）に要する経費」とは、会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動に要する経費をいうものであり、会派としての議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動との間に合理的な関連性が認められない行為に関する経費はこれに該当しないものというべきである（最高裁平成22年（行ヒ）第42号同25年1月25日第二小法廷判決・裁判集民事243号11頁参照。この最高裁判決も、前記(1)の最高裁判決同様、政務調査費制度に係る事案についてのものであるが、判示された法100条14項の「調査研究に資するため必要な経費」への該当性の判断基準は、政務活動費制度においても同様のものと解される。）。

そして、条例7条1項の定めるその他の活動に係る括弧書き（市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させる活動その他の市民の福祉の増進を図るために必要な活動）や、規則19条6項に定めるところ（「要請、

陳情活動、会派又は団体における会議、会派等が開催する意見交換会その他の各種会議への参加、住民からの市政及び会派等の活動に対する要望及び意見の聴取、住民相談等に必要とされる経費」も併せみれば、会派広報紙が、市政及びその課題、それらに係る市議会での審議状況、市議会での会派の活動状況等に関する事項（以下「市政等事項」という。）を報告・掲載し、これを市民に配布する行為は、市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させ、あるいは、住民からの市政及び会派等の活動に対する要望及び意見の聴取をすることの端緒・契機となるものとして、会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動、あるいはこれと合理的関連性を有する行為に該当し、政務活動費の充当が認められるということができる。

(5) 本件各広報紙に係る判断基準について

- ア 議員の氏名、役職、プロフィール等の情報や写真といった議員個人情報等は議員個人を紹介するものであり、それを会派広報紙に掲載・配布することは、客観的にみれば、それ自体としては市政等事項の報告等に該当せず、議員個人を宣伝し、周知させるものにすぎないものであって、会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動、あるいはこれと合理的関連する行為に該当するということはできない。
- イ しかし、法100条14項の会派とは、政治的信条を共通にする議員による任意の同志的集合体であり、会派による調査研究等活動を具体的に担うのは、その集合体を構成する個々の議員である。そして、会派による調査研究等活動の一環である市政等事項の報告等も、これを担当する議員の認識に基づいて行われるものであるから、その報告等において、会派広報誌に議員個人の氏名等を紹介することは、調査研究等活動と合理的関連性を有するといるべきである。
- ウ そして、市政等事項の報告において、その議員個人の氏名等の情報をどのような態様で紹介するかについては、会派広報誌が、会派の広報を通じ

て、広く一般市民に市政等事項を報告するとともに、市民の意思を市政に反映することなどを目的として作成されるものであることからすると、できるだけ多くの一般市民に読んでもらう必要があり、そのために、作成者である会派において、一般市民の市政に対する興味を引き、市政等事項の報告等を効果的に行うよう、表現、構成等を工夫することは当然に予定されているということができる。

エ そうすると、会派広報紙に議員個人情報等の掲載がある場合であっても、当該掲載部分が、客観的にみて、表現・構成等において、一般市民の市政に対する興味を引いて、市政等事項の報告を効果的に行う観点から工夫されたものである場合で、かつ、当該掲載部分が市政等事項の報告部分に付随して一体となっている場合には、会派の行う調査研究等活動と合理的関連性を有するものとして、当該掲載部分の作成、配布に係る経費について政務活動費の充当を認めるのが相当であるが、このような場合に当たらなければ、その経費に政務活動費を充てることはできないというべきである。そして、その判断にあたっては、政務活動費制度が、使途の透明性を確保しようとするものであることを踏まえると、議員個人情報等の掲載部分と市政等事項の報告部分の配置やそれぞれの分量並びに相互の関連付けの有無、それら以外の記事の内容や分量、当該広報紙全体の構成や掲載項目などの客観的な事実を考慮するのが相当である。

### 3 本件広報紙①ないし③について

#### (1) 本件広報紙①について

前記1で補正の上引用した認定事実（以下「認定事実」という。）(1)によれば、本件広報紙①の裏面（2頁・3頁）の記載は、市における平成27年度予算の概要、及び同予算に係る補助参加人新政会の指摘事項等であり、専ら、市政及び市政に係る補助参加人新政会の議会における活動状況に関する報告を内容とするものであるといえる。

他方、本件広報紙①の表面（1頁・4頁）のうち、所属する議員の集合写真2枚、当該議員各人の氏名、顔写真及び肩書等は、議員個人情報等であり、市政等事項の報告とはいはず、また、市政等事項の報告というべき2頁・3頁との具体的な関連性が明らかでなく（2頁の報告者や3頁にある質疑や意見表明をした者を明らかにするものではない。）、2頁・3頁の報告等を効果的に行うための工夫をするものと解することもできない。そして、その分量は、4頁で構成される本件広報紙①のうち、1頁の約半分、4頁の約4分の3を占めるものである上、2頁・3頁と全く独立したものと見ることができることからすれば、客観的に、議員個人の周知及び宣伝をするものと評価せざるを得ない。

したがって、本件広報紙①の、1頁の会派名及び挨拶文の記載並びに4頁の会派名及び連絡先の記載を除く部分の議員個人情報等の掲載は、調査研究等活動あるいはそれと合理的関連性を有する行為ということはできないといわざるを得ない。

なお、1頁のうち、会派名の掲載は、本件広報紙①が、条例等の定め及び趣旨を踏まえ、会派が作成した広報紙であることを示すものとして必要なものであり、4頁の下部約4分の1を占める会派名及びその連絡先の掲載は、2頁・3頁の報告等に係る市民の要望及び意見の受入先を示すことにより、市民の意思を市政に反映させ、あるいは住民からの意見及び要望を聴取する端緒・契機となるという会派広報紙の趣旨に沿うものとして、また、1頁下部の約4分の1に掲載されたメッセージは、市が財政再建の途上にある旨が記載されていることから、2頁及び3頁への導入を示すものとして、いずれも、市政等事項の報告部分との合理的関連性が認められるということができる、その掲載の内容及び態様からみれば、前記議員個人情報等の掲載部分と一体となるものと解するのは相当でない。

そうすると、補助参加人新政会は、本件広報紙①の作成、配布等に係る経

費全額に充当した平成27年度分の政務活動費（144万0882円）のうち、合理的関連性が否定される議員個人情報等の掲載部分の割合（16分の5）に相当する45万0275円につき、違法に政務活動費を充当し、法律上の原因なく利益を受けたものと認められる。

## （2）本件広報紙②について

認定事実(2)によれば、本件広報紙②の裏面（2頁・3頁）の記載は、市における平成28年度予算編成に対する補助参加人新政会の要望、議会のあり方検討委員会における補助参加人新政会の提案とその成果、及び補助参加人新政会による参考となる他の市政に関する視察の報告等であり、3か所に配置された写真も、同頁に記載された予算要望や視察の様子を示すものとして上記報告等に関連し、その報告に添えられたものにすぎず、上記報告等を効果的に行うためのものということができ、全体として、専ら、補助参加人新政会の議会における活動状況についての報告等を内容とするものと見ることができる。

他方、本件広報紙②の表面（1頁・4頁）のうち、所属する議員の集合写真2枚、当該議員各人の氏名、顔写真及び肩書等は、議員個人情報等であり、市政等事項の報告等とはいはず、本件広報紙①と同様に、市政等事項の報告というべき2頁・3頁との具体的な関連性が明らかでなく（2頁・3頁には別途各報告等に関連する写真が掲載済みである。）、2頁・3頁の報告等を効果的に行うための工夫をするものと解することもできず、その分量は、4頁で構成される本件広報紙②の1頁の約半分、4頁の約4分の3を占め、2頁及び3頁と全く独立したものと見ることができることからすれば、客観的に、当該議員個人の周知及び宣伝をするものと評価せざるを得ない。

したがって、本件広報紙②の、1頁の会派名及び挨拶文の記載並びに4頁の会派名及び連絡先の記載を除く部分の議員個人情報等の掲載は、調査研究等活動あるいはそれと合理的関連性を有する行為ということはできないとい

わざるを得ない。

なお、1頁のうち、会派名の掲載は、本件広報紙②が、条例等の定め及び趣旨を踏まえ、会派が作成した広報紙であることを示すものとして必要なものであり、4頁の下部約4分の1を占める会派名及びその連絡先の掲載は、2頁・3頁の報告等に係る市民の要望及び意見の受入先を示すことにより、市民の意思を市政に反映させ、あるいは住民からの意見及び要望を聴取する端緒・契機となるという会派広報紙の趣旨に沿うものとして、また、1頁下部の約4分の1に掲載されたメッセージは、2頁・3頁に掲載した要望書を市長に提出した旨が記載されていることから、2頁・3頁への導入を示すものとして、いずれも、市政等事項の報告部分との合理的関連性が認められるということができ、その掲載の内容及び態様からみれば、前記議員個人情報等の掲載部分と一体となるものと解するのは相当でない。

そうすると、補助参加人新政会は、本件広報紙②の作成、配布等に係る経費全額に充当した平成27年度分の政務活動費（167万7618円）のうち、合理的関連性が否定される議員個人情報等の掲載部分の割合（16分の5）に相当する52万4255円につき、違法に政務活動費を充当し、法律上の原因なく利益を受けたものと認められる。

### (3) 本件広報紙③について

認定事実(3)によれば、本件広報紙③の裏面（2頁・3頁）及び表面（1頁・4頁）のうち約2分の1は、市における平成28年度予算の概要、同予算に係る補助参加人新政会の要望事項の内容、それに対する対応状況の回答、及び補助参加人新政会による視察の報告等であり、専ら市政及び市政に係る補助参加人新政会の議会における活動状況に関する報告を内容とするものであるといえる。

他方、本件広報紙③の1頁・4頁のうち、所属する議員の集合写真1枚、当該議員各人の氏名、顔写真及び肩書等は、議員個人情報等であり、市政等

事項の報告等とはいはず、本件広報紙①及び②におけるものと同様に、市政等事項の報告というべき2頁・3頁との具体的な関連性が明らかでなく、報告者を明らかにするなどして前記報告等を効果的に行うための工夫をするものと解することもできない。そして、その分量は、4頁で構成される1頁の約4分の1、4頁の約2分の1を占め、前記報告等の部分と全く独立したものと見ることができることからすれば、客観的に、議員個人の周知及び宣伝をするものと評価せざるを得ない。

したがって、本件広報紙③のうち、1頁の集合写真部分及び4頁の議員の個人情報を掲載した部分の掲載は、調査研究等活動あるいはこれと合理的な関連性を有する行為ということはできないといわざるを得ない。

なお、1頁のうち、会派名の掲載は、本件広報紙③が、条例等の定め及び趣旨を踏まえ、会派が作成した広報紙であることを示すものとして必要なものであり、4頁の下部約4分の1を占める会派名及びその連絡先の掲載は、2頁・3頁の報告等に係る市民の要望及び意見の受入先を示すことにより、市民の意思を市政に反映させ、あるいは住民からの意見及び要望を聴取する端緒・契機となるという会派広報紙の趣旨に沿うものとして、また、1頁上部の会派名の右側のメッセージは、財政難にある市において補助参加人新政会が積極的な取組みを求めてきた旨を記載していることから、2頁及び3頁への導入を示すものとして、いずれも市政等事項の報告部分との合理的な関連性が認められるということができ、その掲載の内容及び態様からみれば、前記議員個人情報等の掲載部分と一体となるものと解するのは相当でない。

そうすると、補助参加人新政会は、本件広報紙③の作成、配布等に係る経費全額に充当した平成27年度分の政務活動費（99万4248円）のうち、合理的な関連性が否定される議員個人情報等の掲載部分の割合（16分の3）に相当する18万6421円につき、違法に政務活動費を充当し、法律上の原因なく利益を受けたものと認められる。

#### (4) 補助参加人新政会の主張について

ア 補助参加人新政会は、本件広報紙①及び②に掲載した国旗及び市旗が掲揚された市議会の議場の写真は、補助参加人新政会の議員が平成24年2月定例会に「国旗の掲揚に関する条例」案を提出し、同年6月定例会において上記条例が可決成立したという経緯があることから、上記写真は、上記条例が目的とする国旗掲揚の意義を市民に伝えるものであり、その意義は市政の課題である旨を主張する。

しかし、上記写真は議員個人情報等に該当するといえるし、補助参加人新政会が主張する写真の掲載の意義は本件広報紙①及び②に示されているものではなく、同広報紙を外形的・客観的に見ても、補助参加人新政会の主張する当該写真の掲載の趣旨が直ちに読みとれるものとはいえない。

そして、前記2(1)で説示したとおり、政務活動費制度が、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究等活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究等活動の費用等の助成を制度化するだけでなく、その使途の透明性を確保しようとしたものであることに鑑みれば、本件広報紙①及び②の記載内容につき、各紙面に現れない掲載意義という客観的でない事情をもとに、調査研究等活動あるいはそれと合理的な関連性を有する行為かどうかを判断するのは相当でないというべきである。

したがって、補助参加人新政会の主張は採用することができない。

イ 補助参加人新政会は、本件広報紙①ないし③に、各議員の氏名、期数、顔写真を掲載したのは、補助参加人新政会にどのような議員が所属し、その議員がどのような顔をしていて、どのような委員会に所属しているのかを市民に知つてもらうためのものであり、上記広報紙に掲載された議員の役職、肩書は、議会と地域でのものに限定しており、これらは、市民の意思を市政に反映させる契機になると見てのものである、それらは会派の基本情報であり、著しく大きいものや過度の表現にならない限り掲載を認

めるというのが、市議会の政務活動費の運用であるなどと主張する。

しかし、前記2(4)で説示したとおり、会派広報紙に政務活動費の充当が認められるのは、それが、市政等事項を報告・掲載するものであって、これを市民に配布することが、市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させ、あるいは、住民からの市政及び会派等の活動に対する要望及び意見の聴取をすることの端緒・契機となるものとして、会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動、あるいはこれと合理的関連性を有する行為に該当するからである。すなわち、その広報の主眼は、市政等事項の報告等にあるのであり、議員個人情報等の掲載は、市政等事項の報告を効果的に行うために工夫された場合で、かつ、当該掲載部分が市政等事項の報告部分に付随して一体となっている場合に限って、合理的関連性が否定されないとするのが相当であるというにすぎない。ところが、本件広報紙①ないし③における議員個人情報等の掲載について、市政等事項の報告等との関連付けを具体的に示す証拠はない。

したがって、補助参加人新政会の主張は採用することができない。

ウ 補助参加人新政会は、本件広報紙①ないし③について、頁ごとに分断してみるべきものではなく、その相互間の相関関係を考慮すべきであるなどと主張する。

しかし、前記(1)ないし(3)で説示したとおり、政務活動費の充当が認められない部分は、上記各広報紙の作成者である補助参加人新政会の所属議員の議員個人情報等を示すものにすぎず、市政等事項の報告の担当者を示すなど、同報告を効果的に行うためのものと解し得る関連付けが客観的、外形的に明らかでなく、その分量も、上記各広報紙の1頁あるいは4頁の約4分の1ないし約2分の1を占め、市政等事項の報告等に付隨して一体となっているともいえないことからすれば、結局は、議員個人を宣伝あるいは周知するものと評価せざるを得ず、会派の議会活動の基礎となる調査研

究等活動、あるいはこれと合理的関連性を有する行為に該当するということはできない。

したがって、補助参加人新政会の主張は採用することができない。

#### (5) 小括

以上によれば、補助参加人新政会は、平成27年度分の政務活動費を本件広報紙①ないし③に係る支出に充てたことにより、その一部である合計116万0951円につき、法律上の原因がないのに市の損失により利益を受けたものと認められる。

#### 4 本件広報紙④及び⑤について

##### (1) 本件広報紙④について

認定事実(4)によれば、本件広報紙④の4頁及び裏面（2頁・3頁）は、補助参加人維新の会の所属議員の市議会における質問及びこれに対する市の答弁、それに関する要望、市政の課題及びそれに係る補助参加人維新の会の示す政策等を記載したものであり、専ら、市政の課題及び補助参加人維新の会の議会における活動状況等の報告を内容とするものであるといえる。また、2頁・3頁に掲載された議員個人の氏名及び写真は、議員個人情報等といえるものであるが、上記各質問の担当者を示したものであり、上記報告等に関連し、分量的にも各報告の6分の1程度であり、上記報告等を効果的に行うためのものということができる。

他方、本件広報紙④の1頁の下部2分の1を占める維新の会に所属する議員4名の氏名及び写真の掲載部分は、会派に所属する議員各人の氏名、顔写真、特技・趣味等のプロフィール事項であり、議員個人情報等に該当するところ、市政等事項の報告を担当した議員の氏名及び写真はすでに2頁・3頁に掲載済みであり、前記議員個人情報等と市政等事項の報告等との具体的な関連性は客観的に明らかにされておらず、同報告等を効果的に行うための工夫をするものと解することもできない。そして、その分量は、4頁で構成さ

れる本件広報紙④の1頁の約2分の1を占めていることからすれば、客観的に、議員個人の周知及び宣伝をするものと評価せざるを得ない。

なお、1頁のうち、会派名の掲載は、本件広報紙④が、条例等の定め及び趣旨を踏まえ、会派が作成した広報紙であることを示すものとして必要なものであり、その連絡先の掲載は、市政等事項の報告等に係る市民の要望及び意見の受け入れ先を示すことにより、市民の意思を市政に反映させ、あるいは市民からの意見及び要望を聴取する端緒・契機となるという会派広報紙の趣旨に沿うものとして、また、1頁の中央から上4分の1の目次の部分は、市政等事項の報告等への導入を示すものとして、いずれも、市政等事項の報告部分との合理的関連性が認められるということができ、その掲載の内容及び態様からみれば、前記議員個人情報等と一体となるものと解するのは相当でない。

したがって、本件広報紙④のうち1頁の所属議員のプロフィール事項を掲載した部分の掲載は、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有するということはできないといわざるを得ない。

そうすると、補助参加人維新の会は、本件広報紙④の作成、配布等に係る経費全額に充当した平成27年度分の政務活動費（79万8660円）のうち、合理的関連性が否定される議員個人情報等の掲載部分の割合（8分の1）に相当する9万9832円につき、違法に政務活動費を充当し、法律上の原因なく利益を受けたものと認められる。

## (2) 本件広報紙⑤について

認定事実(5)によれば、本件広報紙⑤の4頁及び裏面（2頁・3頁）は、補助参加人維新の会の所属議員の市議会における質問及びこれに対する市の答弁、それに関する要望、市政の問題点及びそれに対する補助参加人維新の会の提案等を記載したものであり、専ら、市政の課題、補助参加人維新の会の議会における活動状況等の報告を内容とするものであるといえる。また、

そうすると、補助参加人維新の会は、本件広報紙⑤の作成、配布等に係る経費全額に充当した平成27年度分の政務活動費（117万4336円）のうち、合理的関連性が否定される議員個人情報等の掲載部分の割合（8分の1）に相当する14万6792円につき、違法に政務活動費を充当し、法律上の原因なく利益を受けたものと認められる。

### (3) 補助参加人維新の会の主張について

補助参加人維新の会は、本件広報紙④及び⑤の各1頁の下部2分の1の、補助参加人維新の会の議員個人情報等の記載は、補助参加人維新の会が行った議会活動の具体的議会活動者及び同活動者の政治的信条その他の思想をできる限り正確に市民に伝え、これを読んだ市民をしてその議会活動の有する意味をより深く、正確に理解するように促し、もって、市政の課題を解決し、市民の意思を市政に反映させる契機とするためものであるから、議会活動報告等に資するものであるなどと主張する。

しかし、前記(1)及び(2)で説示したとおり、本件広報紙④及び⑤の2頁・3頁には、既に市議会で質問等した議員の氏名及び写真がそれと関連付けられる態様で掲載されていること、1頁に掲載された議員個人情報等は、それのみから当該議員の政治信条や思想が明らかになるものということはできず、各議員の質問等との関連性も客観的に明らかにされていないこと、証拠（甲4、5）によれば、1頁に掲載された議員個人情報等は、各紙面においても、「尼崎市議会維新の会メンバー紹介」をすることを目的とするものとして掲載されたことが認められることのほか、その分量が各1頁の約半分を占めるものであることからしても、議員個人の周知及び宣伝をするものと見ざるを得ず、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有する行為であるということはできない。

したがって、補助参加人維新の会の主張は採用することができない。

### (4) 小括

以上によれば、補助参加人維新の会は、平成27年度分の政務活動費を本件広報紙④及び⑤に係る支出に充てたことにより、その一部である合計24万6624円につき、法律上の原因がないのに市の損失により利益を受けたものと認められる。

## 5 控訴人の主張について

### (1) 主位的主張について

ア 控訴人は、議員個人情報等の掲載により、市議会の運営がどのような議員によって行われているのか、市民の代表である各議員が日常的にどのような立場で議会活動を行っているのかを市民が初めて理解し、市当局や市議会に対する要望等を託す具体的な相手方が誰であるのかを的確に知ることができるものであるから、第一義的には市議会活動そのもののPRであるなどと主張する。

しかし、前記2(4)で説示したとおり、会派広報紙に政務活動費の充当が認められるのは、それが、市政等事項を報告・掲載するものであって、これを市民に配布することが、市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させ、あるいは、住民からの市政及び会派等の活動に対する要望及び意見の聴取をすることの端緒・契機となるものとして、会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動、あるいはこれと合理的関連性を有する行為に該当するからであって、議員の個人情報等の掲載は、政務活動費制度において、それが、広報の目的に照らし、市政等事項の報告等に付隨して一体となり、これを効果的に行うためのものといえる場合に、合理的関連性が否定されないとするのが相当であるというにすぎない。

また、政務活動費制度において、議員個人情報等の掲載をもって、具体的な市政等事項の報告等を離れた、抽象的・一般的な市議会の運営、議員の議会活動というものの理解を助けることが想定されているものとは解し難いし、議員個人情報等それ自体のみをもって市議会活動のPRになると

解することもできない。

イ 控訴人は、確認事項集及び本件運用マニュアルに照らせば、本件各広報紙に掲載された議員の個人情報等は社会通念上妥当な範囲に入り、その掲載は調査研究等活動から逸脱しないと主張する。

しかし、前記2(3)に説示したとおり、確認事項集及び本件運用マニュアルは、法、条例及び規則の趣旨に反しない限り、その内容が、政務活動費を充当できるかどうかの判断にあたって、参考とすることができるものにとどまるのであって、それらに定められたところに合致することをもって、政務活動費が充当できることをいう主張は本末転倒というほかない。

したがって、控訴人の主張は採用することができない。

ウ 控訴人は、本件各広報紙には、具体的な政党活動や選挙活動等に関する記載はなく、会派所属議員の写真やプロフィール等の掲載は、会派活動報告等に付隨して記載されているにすぎず、これをもって、直ちに議員の個人的な宣伝や選挙活動又は後援会活動であるとまでいえないなどと主張する。

しかし、議員個人情報等の掲載は、それ自体議員の個人的な宣伝となり、あるいは、議員個人を周知させ、掲載の態様によっては、選挙活動とも評価されるものであり、それが、市政等事項の報告等に付隨して一体となり、これを効果的に行うためのものといえる場合に、合理的関連性が否定されないとするのが相当であるというにすぎないところ、本件で政務活動費の充当が認められないと判断された議員個人情報等の掲載は、市政等事項の報告・掲載に付隨するといえるものではなく、市政等事項の報告を効果的に行うためのものともいえず、分量からすれば、議員個人を宣伝あるいは周知するものと評価せざるを得ないものであって、調査研究等活動あるいはそれと合理的関連性が認められないものであることは、前記3及び4で説示したとおりであり、控訴人の主張は採用することができない。

## (2) 予備的主張について

控訴人は、仮に、本件各広報紙に掲載された議員個人情報等の中に、調査研究等活動との関連性が認められないものが一部含まれていると解される場合であっても、法、条例、規則の適用にあたっては、当該広報紙の内容を全体的に観察すれば、議員個人情報等の占める割合が小さい場合や、議員個人情報等の存在にもかかわらず、市政報告中心の編集姿勢が認められ、各議員個人の宣伝的因素が読者に訴えかける力が市政報告の部分よりも明らかに弱い場合には、当該広報紙に係る印刷代等への経費の全額について政務活動費の充当を認めるべきであるなどと主張する。

しかし、法100条14項は、政務活動費を交付することができるるのは、調査研究その他の活動に資するために必要な経費に限っていて、条例及び規則もこの趣旨で定められているところ、控訴人の主張によれば、会派広報紙に調査研究等活動に資するものではない掲載部分があっても、その部分に対応する経費を政務活動費でもって充てることを許容することになり、相当とはいえない上、控訴人の主張では、本件各広報紙を全体としてみるとどうとか、市政報告中心の編集姿勢が容易に認められるかどうかとか、当該議員の議員個人情報等が他の議員と比較してどうかとか、その宣伝的因素が読者に訴える力が市政報告の部分と比べてどうかなどという、議員個人情報等と市政等事項の報告との関連付けが明らかでない基準を採用することになるとざるを得ず、このような判断枠組みは相当であるとはいひ難く、控訴人の主張は採用することができない。

6 以上によれば、各補助参加人は、市に対し、前記3(5)及び4(4)に記載した各金額を不当利得として返還する義務を負う。

7 よって、被控訴人らの請求は、控訴人に対し、補助参加人新政会に対しては116万0951円の支払を、補助参加人維新の会に対しては24万6624円の支払を、それぞれ請求することを求める限度で理由があるからこれらを認

容し、その余は理由がないから棄却すべきところ、これと結論を一部異にする原判決は一部失当であって、本件控訴は一部理由があるから、原判決を上記のとおり変更することとして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第5民事部

裁判長裁判官 本多俊雄

裁判官 木太伸広

裁判官 桑原直子

(別紙)

## 政務活動費運用マニュアル（抜粋）

### 第2章 政務活動費制度の概要

#### 7 科目別の支出基準

##### (5) 印刷費

###### 支出できない例（抜粋）

- ・会派や議員の宣伝的側面の強い印刷物
- ・政党活動、選挙活動、後援会活動が掲載された広報紙の発行及びホームページの開設・維持管理に要する経費
- ・議員の個人的活動に係る経費（広報紙、政党ポスター・パンフレット、ビラ等の印刷等）

###### 支出基準等（抜粋）

- ・会派広報紙は会派における調査研究活動、市議会活動及び市の政策に関する内容について認める。なお、会派広報に関しては、個人での広報は認めない。

#### 留意事項

- ・顔写真の大きさや過度のプロフィールの掲載には留意すること。

### 第3章 運用指針

#### 4 広報紙、ホームページについて

##### ○広報紙について

###### 【発行に関して配慮すること】

- ・責任の所在を明らかにするため、発行者（会派）の名称・所在地を明

記するとともに、政務活動費によって発行している旨を記載すること。

・改選前6か月の広報紙の作成については、選挙前事前運動と混同されないよう発行時期や発行部数等が大きく偏らないよう配慮しなければならない。

・議員の宣伝行為と混同されないよう、内容及び写真等の使用には十分配慮しなければならない。

#### 【写真等の大きさについて】

・会派構成員の顔写真、氏名、プロフィール等は、会派の基本情報であることから掲載を認めるが、著しく大きいものでないこと、過度の表現にならないことなど、社会通念上妥当な範囲内とする。

これは正本である。

令和元年8月28日

大阪高等裁判所第5民事部

裁判所書記官 上田