

資料

議員の活動と公費負担の範囲に関する意見書

林 勝 美

平成十六年(行ウ)第一三四号 損害賠償(住民訴訟)請求事件

原告 後藤 雄一

被告 東京都知事

議員の活動と公費負担の範囲に関する意見書

林 勝 美

平成一七年五月一〇日

東京地方裁判所民事第三八部 御中

議員の活動と公費負担の範囲に関する意見書の提出について

原告、被告間の東京地方裁判所・平成十六年(行ウ)第一三四号・損害賠償(住民訴訟)請求事件について、被告から、都議会議員の議員活動と公費負担の範囲について、意見を求められたので、次のとおり意見を述べるものである。

目次

- 第一 議会の権限
 - 一 議会の権限の拡大
 - 二 地方分権一括法の施行
- 第二 議員の職務
 - 一 議員活動の実態
 - 二 議員の役割
 - 三 議員活動の分類
- 四 職務の範囲
 - (1) 考察の範囲
 - (2) 公用車等使用の根拠
 - (3) 本件使用要領の場合

五 土曜・日曜・祝日における議員の活動
 六 公費の支出が許されない場合

第三 本件事案における公費支出の当否

一 議員への配車

二 本件支出命令

第四 結論

第一 議会の権限

一 議会の権限の拡大

地方公共団体の組織に関する基本的な原理は、国会について採用されている「議院内閣制」の組織原理をとらず、地方公共団体の長、その議会の議員等を、住民が直接選挙をするという、いわゆる「首長制」又は「大統領制」と呼ばれる組織原理を採用している（憲法九三条二項。兼子仁・磯野弥生編著『自治体法学全集七 地方自治法』（学陽書房・一九八九年）一六七頁、井上源三編『最新地方自治法講座五 議会』（ぎょうせい・二〇〇三年）一〇九頁）。

これは、長の直接公選制により、地方公共団体の長と議会との間は、独立・対等な関係におかれていると見ることができ（伊藤正己『憲法第三版』六〇七頁）ということができる。また、議会と長の関係を全く対等の関係とみることに問題があるという者も、首長優位をいうものではなく、原則として、

住民を代表する機関としての議会中心の運営が民主主義の本来の姿であるとする（佐藤幸治編著『憲法Ⅰ』（成文堂・昭和六一年）三八〇頁）。

このような議員の活動の基盤となる議決機関としての議会の設置及び権限等は、地方自治法第八九条乃至第一三八条に規定されているところである（前掲・兼子仁外『地方自治法』一七三頁以下。前掲・井上源三『議会』一一二頁以下、松本英昭『新版逐条地方自治法第2次改訂版』（学陽書房・二〇〇四年）二九五頁以下）。

そこで、このような議会を構成する構成員として、住民から直接選挙された議員が存在するという関係にある。

ところで、府県制（明治二三年法律第三五号）時代においては、周知のとおり、現行地方自治法第一〇〇条に定める、いわゆる「一〇〇条調査権」を有していなかったものである（内務省地方局内自治振興中央会編纂『府県制度資料（上巻）』（歴史図書社・一九七三年）三九三頁以下、山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成二（明治中期編）』（弘文堂・一九九四年）六〇一頁以下、美濃部達吉『改正府県制郡制要義』（有斐閣書房・明治四〇年）一三三頁以下）。

すなわち、「従来は、地方議会が当該地方公共団体の事務を調査したり、関係人に出頭を求めたり、証言や記録の提出を請求する権限は、定められていなかった」（地方自治百年史編集委員会編集『地方自治百年史第二巻』（地方財務協会・一九九

三年)一〇七頁)のである。

このように、新憲法と同時に施行された、地方自治法(昭和二年四月法律第六七号)の制定を見るまでは、議会の権限は制約されたものとなっていたのである(地方自治法の立案、経過、内容については、前掲『地方自治百年史第二卷』九四頁以下。地方自治研究資料センター編『戦後自治史第三卷』(文生書院・一九七七年)一頁以下参照)。

ここで、従前の議会の権限について、その概要の一端を述べたのは、以下に述べるように、平成一年のいわゆる地方分権一括法による地方自治法の大改正により、機関委任事務の廃止等に伴い、議会の権限の拡大が計られた結果、議員の活動の範囲もこれに伴い格段に広がりを見せたが、このことは、とりもなおさず議員への公費負担の是非との関係に連動してくるからである。

二 地方分権一括法の施行

地方分権一括法の施行前における議会の権限について、小林武教授は次のように述べている。すなわち、「機関委任事務の管理・執行については、自治事務の場合とは種々異なった取り扱いを受ける。まず、地方自治体の議会の権限が大幅に制約され、議会は説明請求・意見陳述をなしうるにすぎず(地方自治法九九条一項・二項;旧法(筆者)条例制定をすることはできない。)(山下健次・小林武『自治体法全集二 自治体憲法』

(学陽書房・一九九一年)一七九頁。なお、市制町村制、府県制の旧制度時代における沿革・内容の詳細については、地方自治総合研究所監修『逐条研究地方自治法Ⅱ議会』(敬文堂・二〇〇五年)三〇二頁以下参照。)状況にあったことは、周知のとおりである。

このように、地方分権一括法による地方自治法の改正前における議会の権限については、極めて制約されたものとなっていたのである。

その後、前述した地方分権一括法の施行により、次のとおり、大幅に議会の権限が拡大されたのである(原田一明「分権時代の自治体議会」都市問題九一卷七号三一頁以下、室井敬司「議会の活性化」『ジュリスト増刊』あたらしい地方自治・地方分権(有斐閣・二〇〇〇年)一〇一頁以下及び木佐茂男「議会の組織・権限・会議」『ジュリスト増刊』あたらしい地方自治・地方分権(有斐閣・二〇〇〇年)七〇頁以下、人見剛「住民自治の現代的課題―地方議会・住民参加・住民投票―」『公法研究第六二号』(有斐閣・二〇〇〇年)一九二頁、小林武「地方分権一括法が地方自治にもたらすもの」『地方自治の憲法学』(晃洋書房・二〇〇一年)一一八頁以下、宮崎伸光「議会に関する地方自治法の一部改正」自治総研二六〇号(地方自治総合研究所・二〇〇〇年)二一頁以下、室井力・兼子仁「基本法コンメンタール(第四版)地方自治法」(日本評論社・二〇〇一年)一〇八頁以下、前掲松本『最新逐条地方自治法第2次改訂

すなわち、

- (1) 機関委任事務の廃止により、条例制定権が拡大した(北村喜宣『分権改革と条例』(弘文堂・二〇〇四年)五〇頁。)が、これはとりもなおさず、議会の議決権の拡大につながっているものである。
- (2) 機関委任事務の廃止によって、自治法九八条に規定する「検閲及び検査、監査の請求」が、一部の事務を除き(自治法九八条一項、同条二項)、基本的に地方公共団体の事務全般に及ぶこととなった。
- (3) 機関委任事務の廃止によって、自治法九九条に規定する「意見書」の提出に関しても整理された(前掲松本『最新逐条地方自治法第二次改訂版』三三五頁以下参照)。
- (4) 機関委任事務の廃止によって、自治法一〇〇条に規定する議会の行使する「調査権」の範囲が広範なものとなった(前掲室井外『基本法コンメンタール(第四版)』地方自治法「一一一頁以下」)。
- (5) 議会の活性化を図る趣旨から、議員の調査活動の基盤を強化するため、新たに条例による政務調査費の交付に関する規定が新設された(自治法一〇〇条三項・同条四項)。
- (6) 議会の機能強化の一環として、議員の議案提出要件(自治法一二二条)及び議員の修正動議要件(自治法一二五条の二)が、従前の八分の一以上から、二分の一以上に繰

りされた。

このように、議会に関する一連の改正、権限の拡大から、「議会は、従来いささか形式的儀式的な条例案の審査から、独自性と法的拘束力をもつ法規性のある条例案の実質的な審査ができる体制に変わることが要請されている。独自立法領域の拡大は、議会の役割の変容を招き、議会は「議事機関」から実質的「立法機関」へと移行しつつあるかもしれない。」(市村充章「地方自治体議会の調査立法事務機構の現状と課題」『白陽法学』二〇〇四年・一五三頁)と、市村教授が述べているように、地方分権一括法施行後は、議会が大きく変化している実態を直視する必要がある。これは、とりもなおさず、議会の構成員である議員の活動の範囲の拡大にもつながり、さらに、公費負担の範囲拡大とも密接に関係するものであることを忘れてはならない。

第二 議員の職務

一 議員活動の実態

すでに、第一で述べたように、議会の権限の拡大に伴って、議員の活動の範囲も拡大されたところであるが、議員の活動を見ると、特に、地方分権一括法施行後は、議会の議事堂内だけの活動ばかりでなく、地域住民に密着した双方向のコミュニケーション活動を不断に行っていることが分かる。すなわち、「議

議員は、行政需要を収集するだけでなく、それらを整理した政策や研究会における研究成果を地域住民に提供して、双方向のコミュニケーションを図らなければならない。そのコミュニケーションの中から、地域住民の地方政治への参加意欲を期待することができるし、地域経済活性化の政策を啓発されることがありうるから」(山崎正『地方議員の政治意識』(日本評論社・二〇〇三年)二二五頁参照。)であると、山崎教授は述べている。

そして、その議員の日常活動も、「住民を対象とした議員活動には日曜、祭日がない。むしろこの日の方が忙しい。時間は昼間に限らず朝もあれば夜もある。住民の要望は当該団体の事務だけでない。住民は、この事務が国、都道府県、市町村のいずれに属するかを知らないで、市町村議員であれば国や都道府県の事務も要望の対象になる」(野村稔『地方議会への二十六の処方箋』・ぎょうせい・二〇〇〇年・三〇頁)というのが、実態なのである。

これは、都道府県議会の議員の活動も実態は同様であり、このような議員の活動実態を抜きにして、公費負担の範囲如何を論ずる訳にはいかなむというべきである。

二 議員の役割

議員の役割を解説した文献の多くは、議会内での議員の活動を記述の対象とし、議会の権限、役員、会議の原則等地方自治法の各規定の解説に終始するが、山本信一郎氏(自治省選挙課

長、総務省選挙担当審議官を歴任)は、議員と地域との関係の実態を捉えた上で、議員の役割の考察を行っている(山本信一郎「議会の課題」『新地方自治講座 ⑥議会』(ぎょうせい・平成九年)五七九頁以下)。議員個々の活動が議会の機能の一部をなしているとの考えを前提に分析を行っている点も、本件事件を考察する場合の参考となる。

これを要約すると、山本氏は、議会の主要機能を次の三つに分類し、いずれの機能の發揮においても、直接選挙によって選ばれた住民代表としての議員が果たす役割の重要性を述べている。

(1) 代表機能

議員は住民の考えをよく聞き、これを実現しようとする一方、住民にも問題点を提示し説得する。住民から見、議員が自分たちの代表として活発に活動していること、議会が住民の代表として適切に自治体の意思決定を行っていることが実感できて初めて住民の主権者としての意識が充足される。

(2) 政策形成機能

政策形成機能は、広義では住民間対立調整機能及び地域社会形成機能を含む。

地域社会では住民間の意見対立を招くような問題が様々発生する。議員は、地域社会における問題発生を覚知すると、その問題を議会の審議の俎上に乗せ、議会における政治的対立、調整の問題に転換させていく。利害対立の解消を図る諸

活動により、地域社会を安定化させる。これにより、地域社会が維持、形成されていく。

(3) 執行機関の監視機能

議会は、議会の権限の発動又は議案審議等により、執行機関の政策の執行に関して、監視、抑制という重要な役割を果たしている。議会による監視があることにより、執行機関の側によい意味での緊張を与えている。

また、大山礼子教授は、「長と議会の双方を住民の直接選挙によって選出する大統領制の構造を基本としながら、そこに議院内閣制的な要素を加えた折衷的な制度である。不完全な大統領制といってもよいだろう。」(大山礼子「首長・議会・行政委員会」・松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『自治体の構想四 機構』(岩波書店・二〇〇二年)二二頁以下)と長と議会の関連を述べているが、同教授も、「議会こそが住民代表機関であると主張するならば、選挙のときだけでなく日常的に率先して住民の声を聞く努力を怠るべきではない。参考人や公聴会の精度はもつと積極的かつ柔軟に利用すべきであるし、会議終了前に傍聴人から意見を聞いたり、議員を派遣して住民の声を聴取するのも一案である。」(前掲・大山論文三五頁参照。)と住民の声の聴取の重要性を述べている。

このように、議会の閉会中であっても、また、その他日常的に地域住民のために活動する議員の活動の実態を考察した上で、議員の公費負担の範囲の当否について判断する必要が

あるのである。

そこで、以下に議員の具体的活動について、分類をする。

三 議員活動の分類

議員の活動は、次のように分類することができる。

① 類型一

議会の権限又は議員としての権限行使に関わる行為

議決権の行使(九六条ほか)

検査権(九八条)

意見書提出権(九九条)

調査権(一〇〇条一項ないし一一項)

議会内選挙権の行使(一〇三条一項ほか)

議長、副議長、委員長等としての権限行使(二〇四条

ほか)

委員会調査、審査への参加(二〇九条三項ほか)

議会により派遣される場合(二〇〇条一二項)

議員の議案提出権、発議権(一一二条ほか)

会議の開会(開議)請求権(一一四条)

等

② 類型二

議会の代表又は一員としての活動に関する行為

議長が議会代表として行う行為(一〇四条)

法的な根拠はないが、事実上、役割分担をしているも

の（広報委員会、図書委員会など）
議会広報番組への出席

等

③ 類型三

当該地方公共団体の行事（議会又は執行機関が主催）への参加

都民の日等の記念行事

防災訓練等の参加・視察

公共施設の開所・開通式

議会発足の「〇〇」周年記念行事

子供議会における児童等との意見交換

等

④ 類型四

議会展派活動

会派の一員として、議案等に対する会派の意見調整を行う場合

会派を代表する役員等として、議会運営について他会派と協議する場合

等

⑤ 類型五

議員個人の政策形成活動、住民間対立調整活動、地域社会形成活動等

住民集会等への参加

環境アセスメント等による大規模施設の建設説明会への参加

請願、陳情の受付、相談

国又は行政機関への要望活動

等

⑥ 類型六

政党活動、選挙運動

所属政党の一員として行う政治活動

所属政党の機関運営

自己の選挙運動又は第三者の選挙の応援活動

等

⑦ 類型七

一人として行う私的行為

四 職務の範囲

(1) 考察の範囲

本件では、当該議員らの公用車使用が私用目的であるかどうかが争われ、その前提として、公用車の使用が許される範囲が問題となっている。議員の「職務」・「公務」という場合、その範囲が議員の行為に適用される各法律について、すべての場合において共通するものではないことはいままでもない。公務災害の対象となる場合（地方公務員災害補償法六九

条二項)、職務上の秘密に当たるか否かの判断の対象となる場合(民事訴訟法一九一条一項)、收賄罪の対象となる場合(刑法一九七条一項)において、それぞれ公務又は職務の範囲とされる行為が異なることは明らかである。

したがって、本稿では、公共団体から議員への公用車の提供という便宜提供が可能な範囲を確定する上で必要な概念としての議員の「職務」・「公務」を考察の範囲とする。

(2) 公用車等使用の根拠

現在の地方議会の充実した機能を支えるには、個々の議員の活動が不可欠である。

公共団体が議員個人が専ら使用する物品であることを理由に、議会内の会派控室内の議員個人用机・椅子、電話・パソコン等の貸与並びに電話代やインターネット接続費用の公費負担も行わないとしたならば、議員活動が著しく制約されることになる。

議員への移動手段の提供もこれと同じで、特に市町村議員に比べ公共団体の区域や選挙区が広く、また、国等の関係機関等の接機会会の多い都道府県議員にとつて、車両による迅速な移動を必要とする場面は多いものと思われる。特に、東京等の大都市区域においては、訪問先近辺に駐車場を容易に見つけることは一定の土地勘が必要であり、地方のようにマイカーを用いることが効率的ともいえない。

そのため、対外的接触の多い役職である議長又は副議長に

専用車を配したり、一般議員へは共用車を配車すること自体には、議員活動を支えるための便宜提供の一環として、何ら問題がないと考える。

しかし、その利用が許される公務の範囲が「議会権限の行使」、「議会代表として行動」又は「議会等の公式行事」等に本来的に限定されているとの考えは、議会の実質的機能を高めようとする考え方からはかえって速ざかり、公用車の利用を議員の地位のステータスシンボルとするような権威主義に陥る危険性さえはらむ。

議員の専門職化により、議会の実質的活動は会議等における議員の表決だけではなく、議会外における議員の活動に大きく依存している。議員の活動を支える便宜提供の対象は、議員の日常活動すなわち、議会の機能を実質化する諸活動である政策形成活動、住民間対立調整活動、地域社会形成活動等が対象でなければ意味がない。仮にそうでないとすれば、議員が請願・陳情の受付又は住民相談を会派控室で行うことは違法な庁舎利用となるし、同様の行為を電話で行った場合は、その電話代の支出は違法な公金の支出となる。

もちろん、公用車の提供には、経費を要するものであり、利用基準は、財政状況とのかねあひも考慮されなければならぬ。その場合であっても、利用基準に違反したかどうかの判断と、当該支出が違法な公金支出に該当するかどうかの判断とは、区別して考えるべきである。

議員の活動と公費負担の範囲に関する意見書

なお、住民訴訟によって公金の支出が争われた裁判例ではないが、情報公開訴訟において、個人情報から除かれる公務員の職務行為の範囲に関し、議員の職務の範囲が争われた裁判例（平成一六年七月六日神戸地裁判決・判例地方自治二六三号五七頁）において、「本件情報は、宝塚市の市議会議員が議員報酬の差押えを受けた事実に関する情報であるところ、同議員の職務は、抽象的には、同市の住民の代表者として、同市の住民の利益を実現すべく政治的活動を行うことであり、具体的に主な活動を挙げれば、議会における活動のほか、委員会活動、様々な広報活動、自らの政策を実現するうえで必要な関係者等との協議、意見交換などである。」と判示されている（なお、差押えを受けたことについては、上記職務活動と無関係であり公務員の職務活動情報に該当しないと、非公開決定は適法であると判示しているが、当然である。本判決は確定。）。

（3）本件使用要領の場合
甲第三号証として提出されている「都議

議員の公務（例示）	類 型				
	1 議員権限行使	2 議会代表又は一員	3 当該団体の行事参加	4 会派活動	5 政策形成
(1) 都議会議長が主催する会議・行事等に参加する場合			○		
(2) 都議会議長の諮問に応じて、特定事項の検討を行う会議・研究会に出席する場合		○			
(3) 都議会として国会・政府その他関係機関への要請行動を行う場合		○			
(4) 都議会が行う広報事業、国際交流事業等に参加する場合		○	○		
(5) 各会派間等で都議会の全般的運営にかかる事項を協議するため参集する場合				○	
(6) 東京都及び都議会への賓客を接遇する場合		○	○		
(7) 議長会が主催する行事・会議に、都議会を代表して参加する場合		○			
(8) 東京都あるいは関係機関が主催する行事、会議等に参加する場合		○	○		
(9) 東京都以外の地方公共団体等が主催行事に都議会を代表して参加する場合		○			
(10) 東京都の事業に関して執行機関及び関係機関等と協議を行う場合					○
(11) その他都議会活動の上で必要とされる場合				○	○

注 複数の○がついているものは、どちらにも該当すると思われるもの。

会における公用車の使用要領」の使用基準上の「議員の公務（例示）」を前記の分類にあてはめると次のとおりとなり、前記第三・三の②ないし⑤に分類される活動が記載されている。

前記の表では、類型一の「議員としての権限行使」が皆無である。本会議及び常任委員会等が深更に及んだ場合など、利用があり得ると考えるが、そのような利用が許される場合が明解な場合まで、「例示」する必要はないと考えられたためである。

また、類型六「政党活動、選挙活動」及び類型七「私的行為」に区分すべきものもないが、これは、公務の例示である以上、当然であると思われる。

前記の表のように分類すると、「都議会における公用車の使用要領」も議員個人の判断において活動する場合をも公用車使用の対象としていることが見て取れる（類型四、類型五）。これは、分類一である「議員としての権限行使」が公用車の使用対象例示からはずされていることの裏返しともいえる現象であり、本来、公用車の利用が、議員の職務権限行使又は議会の意思決定による正式の派遣・出張のみを対象とするのではなく、議員の活動全般を移動手段提供の面で、幅広く保障しようとするものであることによるものと考えられる。

五 土曜・日曜・祝日における議員の活動

住民の側においても、住民の意見を自治体に反映させるため、議員が積極的に集会等に出向くことを希望している。そのような場合、多くの住民が参加できるようにするために、土曜・日曜・祝日に開催される場合が多い。三宅島噴火災害に関連した集会についてのみあげても、次のような例がある。

ア 平成十二年二月二十六日（土曜日）及び平成十三年一月二十日（土曜日）に行われた三宅島噴火災害情報交換会は、自治体議員に対し参加を呼びかけている。

イ 平成十三年一月一三日（土曜日）に行われた被災者支援と防災を考える首都圏連絡会において、元三宅島村議会副議長が都議会議員の住民集会参加を熱望している旨発言している。

ウ 三宅島村民連絡会議は、平成一三年一二月二日発行のちらしで、被災者と議会との意見交換を望むメッセージを掲載している。同連絡会は、同年最後の会も、翌平成一四年最初の会も土曜日に開催されている。

このように、限られたテーマについてのみでも、土曜・日曜・祝日に議員が参加を要請されている例が散見され、実際の活動を見れば、まさに、議員には土日祝日もないというのが実態であろう。

六 公費の支出が許されない場合

議員の活動でないことが明らか場合は、公費負担の対象にならないことは明らかである。例えば、公務員が家族の住む横浜の家まで、週末に帰宅する手段としてタクシー券を利用していたことが公私混同であるとして違法とされた事案（東京地裁平成一〇年五月二八日判決・判例時報一六四七号九〇頁）、また、公共交通機関による帰宅が可能な時間帯であるにもかかわらず、タクシーを利用して帰宅することが必要であるというためには、体調不良により交通機関による帰宅が困難であるというような特別な事情が必要であるとして、この特別な事情の存在を裏付ける客観的証拠がないとして、一部の請求が認容された事案（大阪地裁平成一四年九月二六日判決・判例地方自治二三七号五五頁）等が違法とされている。

また、本件意見書の事案が都議会議員の活動域での公用車利用であるのに対し、練馬区長が、練馬区域を離れて群馬県片品村まで区長専用車を使用した区政協力者への病氣見舞い、指定旅館の視察は、公務とはいえない（指定旅館の視察は、互助会の事業であって公共団体の事務ではない）とされた事案（東京地裁平成二二年三月三十一日判決・判例地方自治二一〇号九頁）等がある。

さらに、いわゆる再選のための「事前運動」（前掲野村『地方議会への二六の処方箋』三二頁）も公費支出の対象とされるべきでない。

前記分類に従えば、類型六及び類型七が議員の職務とはいえず、これに対する公費負担は許されないが、他の場合は、議員の職務と評価できるので、公費負担は適法である。ただし、すべての場合に公費負担による公用車の提供を行うべきであるというものではなく、当該自治体の財政状況や配車の必要性を鑑みて、運用することが望ましいことは言うまでもない。

第三 本件事案における公費支出の当否

一 議員への配車

議員への自動車の配車が地方自治法二〇四条の二が定める法定給付以外の支給禁止規定に違反する違法な給付であるとして争われた住民訴訟において、議員の私的な用に供されることを容認しなからなされたものでない議員への配車が違法でないことは、裁判例が認めるところである（一例として、平成五年二月二四日大阪地裁判決・判例タイムズ三八号三三頁）。

都議会においては、会派幹事長会等において既に本件要領が申し合わされ、公用車の公務使用が徹底されていたのであるから、私的な使用を容認していた事情は何ら認められない。

また、議員の職務が広範であることに照らせば、土曜日、日曜日、祝日であることによって、私用の目的であることの推定も働かない。

議員の行動には、「政策の策定途中の過程において収集・面

談等する活動」、「自治会長等からの地域情報提供が秘匿性を有する場合」、「都政と密接に関係する国の政策との打ち合わせ等の活動」等々、公にすることが、結果として議員活動に支障が生ずる活動があることも否定できない。議会の構成員である議員が「都議会における公用車の使用要領」の定める手続きを経たハイヤーを利用したものであるから、この選択・裁量は政治活動の自由と密接に関連しており、著しい合理性を欠き、看過しえない瑕疵がある場合でないかぎりその決定を尊重することは当然と言えよう。

また、議員の職務が広範であることを鑑みると、一般職員のように行く先や件名を尋ねればだいたいの用件が知れるというものではなく、職務の内容を子細に尋ねなければ、どのような内容なのか不明なことが多いと考えられる。しかし、議会・議員は、長の監視機能を有していること等、一定の緊張関係にあることも考慮すると、公金の支出という、長の権限に属する事務を取り扱う職員が、議員の職務内容に立ち入ることは、議員の職務に容喙しているともとられかねず、避けるべきことである。このようなことは、先に述べた秘匿性を有する場合等のように、公になれば、水泡に帰してしまう事案も見受けられることから裏付けられよう。

平成一四年一月三〇日奈良地裁判決（判例地方自治二三一号四九頁）は、政務調査研究費の交付が違法になされたとして公金の返還を求めた住民訴訟であるが、用途の確認を怠っている

という原告の主張について、議員としての活動の中には一般に公にすることを望まないものもあることを認め、また、議会の各会派が知事に対し、交付金の用途を子細に報告することは、地方公共団体の首長と議会の抑制、緊張関係を損なうことにもなりかねない、と判示している。

したがって、以上述べた点から本件事案を見るに、議員への配車に故意・過失があるとはいえない。

二 本件支出命令

ところで、地方公共団体の支出が当該事務の目的・効果と関連せず又は社会通念に照らして、目的・効果との均衡を著しく欠き、予算の執行権限を有する財務会計職員に与えられた裁量を逸脱してされた場合違法とされる（平成九年四月二五日東京地裁判決ほか）。また、普通地方公共団体の支出負担行為及び支出命令をする権限を有する職員の損害賠償責任については、故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をした場合に限り責任を負うものとされている（地方自治法二四三条の二第一項、九項）。

これを本件について見るに、議会局管理部総務課長は、契約関係、走行関係を調査の上、自動車供給会社の契約履行があったことを確認した上で、都の契約上の義務として、本件支出命令を行ったものであるから、そこに何等の瑕疵も認められない。

事案は異なるが、いわゆる議会野球大会の旅費等に関する平成一五年一月一七日最高裁第二小法廷判決（民集五七卷一頁一頁、判例時報一八二三号六四頁）は、議員がした議員の派遣に関する決定については、これが著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り、議会の決定を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を執る義務があり、これを拒むことは許されず、議員旅費について支出負担行為及び支出命令をしたことが、財務会計法規上の義務に違反してなされた違法なものであるということはできないと判示する。なお、平成一七年三月一〇日同第一小法廷判決（判例時報一八九四号三頁）も前記第二小法廷判決を承継しているところである。

したがって、本件支出命令には、違法な点は見受けられない。

第四 結論

本件支出は、都議会議員の職務活動に対する支出の範囲内であり、適法なものと認められる。

意見書作成者経歴等

◇ 経歴

一九七〇年（昭和四五年）三月 中央大学法学部法律学科

卒業

二〇〇二年（平成一四年）四月 熊本大学法学部教授

二〇〇四年（平成一六年）四月 熊本大学大学院法曹養成

研究科（法科大学院）教授

兼任 法学部 地方自治法、公務員法

兼任 大学院 法律実務

兼習（地方自治法）・修士課程

◇ 専攻 地方自治法、公共政策法務

◇ 著書等

『地方公務員のための訴訟百科』（加除式・共著、ぎょうせい刊）

『国土利用計画法と条例（その二）』『法令解説資料総覧』

（No.六七・第一法規）

『国土利用計画法と条例（その二）』『法令解説資料総覧』

（No.六八・第一法規）

『道州制問題と地方公共団体』『地域を創る』（成文堂・二〇〇四年）

『指定管理者制度と争訟』『グローカリズムの射程』（成文堂・二〇〇五年）（注・ミスプリ訂正①・二二五頁一行目

修正）

「二項」を「二項」に、②二一九頁八行目「②イの」を削る。その他

◇ 所属学会

日本公法学会 日本地方自治学会

◇ 公 職

熊本市都市計画審議会委員 熊本県宅地建物取引業審議会委員 熊本市地下水保全条例見直し専門委員会会長