

## 主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第 1 請 求

- 1 被告 a , 同 b , 同静岡県元県議会議員会は , 連帯して静岡県に対し , 金 4 6 9 万 0 9 9 2 円及びこれに対する平成 1 2 年 1 月 1 8 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。
- 2 被告 a , 同 c , 同静岡県元県議会議員会は , 連帯して静岡県に対し , 金 2 4 4 万 0 1 4 6 円及びこれに対する平成 1 3 年 3 月 3 0 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。

### 第 2 事案の概要

本件は , 被告 a , 同 b 及び同 c が , 静岡県をして , 公益性のない被告静岡県元県議会議員会 ( 以下「被告元議員会」という。 ) に対して補助金を不法に支出させ , また , 任意団体である被告元議員会の県内外視察に県職員を随行させその随行中の給与を不法に支払わせたとして , 静岡県の住民である原告らが , 静岡県に代位して , 被告元議員会に対しては地方自治法 ( 平成 1 4 年法律第 4 号による改正前のもの。以下同じ。 ) 2 4 2 条の 2 第 1 項 4 号後段に基づき , 被告 a , 同 b , 同 c に対しては , 同法 2 4 2 条の 2 第 1 項 4 号前段に基づき , 上記補助金及び給与相当額 ( 前記請求 1 は平成 1 1 年度分 , 同請求 2 は平成 1 2 年度分である。 ) の損害賠償の連帯支払請求と附帯請求をした事件 ( 県の補助金支出等をめぐる住民訴訟 ) である。

#### 1 前提事実

##### (1) 当事者

ア 原告らは , 静岡県の住民であり , 「 d 」 の幹事である ( 弁論の全趣旨 ) 。

イ 被告 a は , 平成 5 年 8 月から現在に至るまで静岡県知事の地位にあり ,

予算執行の本来的権限を有しているものである。また、被告 a は被告元議員会の顧問をしている（丙 1）。

ウ 被告 b は、平成 10 年 4 月 1 日から平成 12 年 3 月 31 日まで静岡県議会事務局（以下「議会事務局」という。）の次長兼総務課長の地位にあり、議会事務局職員の給与、補助金（1000 万円未満）の支出命令の専決権限を有していたものである。

エ 被告 c は、平成 12 年 4 月 1 日から現在に至るまで議会事務局次長兼総務課長の地位にあり、議会事務局職員の給与、補助金（1000 万円未満）の支出命令の専決権限を有しているものである。

オ 被告元議員会（旧・元議員クラブ）は、静岡県議会議員として在職したことがある者のうち、会則の趣旨に賛同する者で組織する昭和 54 年に設立された権利能力なき社団である。

被告元議員会の目的は、平成 13 年 1 月 31 日の会則改正前においては「会員の親睦をはかり、意見の交換等を通じ、県政の発展に寄与すること」とされていたが、同改正後は「県政の発展及び県民の福祉増進を図ること」とされている。

被告元議員会は、平成 11 年度及び平成 12 年度の会員数が 93 名から 102 名であり、その会員から、1 人毎年 1 万円ずつの会費を徴収している。（以上につき丙 1、2、11 ないし 13）

(2) 補助金（以下では平成 11 年度の補助金と平成 12 年度の補助金を併せて「本件各補助金」という。）の支出

ア 本件各補助金交付・変更承認決定

被告 a は、被告元議員会に対し、平成 11 年 6 月 10 日に同年度分として 450 万円、平成 12 年 4 月 26 日に同年度分として 405 万円のそれぞれ補助金交付決定をなした（丙 2 ないし 6）。

また、被告 a は、被告元議員会に対し、平成 13 年 2 月 22 日、被告元

議員会に対する平成１２年度分の補助金額を４０５万円から２７０万円に変更する旨の補助金交付変更承認決定をなした（丙７，８）。

#### イ 支出命令と支出

被告 a は，専決権限者被告 b をして，平成１１年度分の被告元議員会に対する補助金の支払命令を発令させ，平成１１年６月２３日，同年１０月１４日，平成１２年１月１８日の３回に分けて各１５０万円ずつ，合計４５０万円を静岡県の公金から支出させた。そして，平成１１年度の被告元議員会の補助金所要額は，４５０万円であった（丙３，４）。

また，被告 a は，専決権限者被告 c をして，平成１２年度分の元県議委員会に対する補助金の支払命令を発令させ，平成１２年６月１９日及び平成１３年２月２８日の２回に分けて各１３５万円ずつ，合計２７０万円を静岡県の公金から支出させた。そして，平成１２年度の被告元議員会の補助金所要額は，２４１万１０２６円であった（丙６ないし９）。

本件各補助金支出は，「静岡県元県議会議員会運営費補助金交付要綱」（以下「交付要綱」という。）に基づいてなされている。

#### (3) 県の条例，規則，規程，要綱，要領

ア 県では，県の補助金交付について「静岡県補助金等交付規則（以下「交付規則」という。）が定められており（乙３），これに基づき実施の細目について交付要綱が定められている（交付規則２２条）。この交付要綱には，趣旨につき「知事は，県政貢献者の功労に報いるため，県政の研究，意見交換等を通じ県政発展に寄与する静岡県元県議会議員会に対し，予算の範囲内において，補助金を交付するものとし，その交付に関しては，静岡県補助金等交付規則（昭和３１年静岡県規則第４７号）及びこの要綱に定めるところによる。」との規定が，また，補助の対象として「元議員会の運営事業に要する経費」とする旨の規定があった（以下「改正前交付要綱」という。甲１。）。

イ 改正前交付要綱は、平成１２年度第１回補助金支出ののち、趣旨につき「知事は、静岡県議会議員の職にあった者の礼遇に関する規程（昭和５４年３月８日制定）に基づき、静岡県元県議会議員会に対し、予算の範囲内において、補助金を交付するものとし、その交付に関しては、静岡県補助金等交付規則及びこの要綱に定めるところによる。」と改正され、また、補助の対象につき「ア 県勢（ママ）の発展に貢献する調査及び研修の実施並びに講演会及び県政懇談会の開催、イ 総会、幹事会及びその他必要な会議の開催、ウ 会報及び参考資料の刊行及び配布、エ その他県勢（ママ）発展のための必要な事業」と改正され、「この改正は、平成１２年度分の補助金から適用する。」とされた（以下「改正後交付要綱」という。甲５。）。

ウ ところで、県は、県の公務員として県政に功労のあった者に対し、その功績に酬いるため、「静岡県政功労者に関する条例」（以下「功労者条例」という。甲１１の７５頁。）を定めており、功労者条例の施行について必要な事項は別に知事が定めるとしている（同条例第４条）ところ、昭和５４年３月８日知事が決裁した「静岡県議会議員の職にあった者の礼遇に関する規程」（以下「礼遇規程」という。乙１。）には、目的につき「この規程は、静岡県議会議員として在職したことがあり、引き続き県政に貢献している者の功労に報いるための礼遇について必要な事項を定めることを目的とする。」との規定があり、この礼遇規定の施行について「静岡県議会議員の職にあった者の礼遇要領」（乙２）という内規が定められている。しかして、功労者条例は、平成９年３月２８日に廃止された（甲１２）。

エ なお、議会事務局職員の服務、出張、給与については、「職員の給与に関する条例」（甲４１）、「職員の給与に関する条例等の一部を改正する条例」（静岡県条例第５８号。甲４３。）、「職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」（甲４２）、「職員の勤務時間、休日、休暇等に関する規則」（甲４２）、「静岡県職員の旅費に関する条例」（甲４２）、「調整手当に関

する規則」(甲40),「静岡県議会事務局規程」(乙5)等の定めがある。

(4) 被告元議員会の活動

被告元議員会は、本件各補助金等により、以下の(5)ないし(10)の活動をした。

(5) 総会

ア 被告元議員会の平成11年度総会は、平成11年6月9日及び平成12年1月26日の2回、いずれもホテルeで行われ、それぞれ会員41名と32名が参加、費用は2回で145万2374円であった。平成11年6月9日に行われた平成11年度総会の議題等は、平成10年度事業報告及び歳入歳出決算、平成11年度事業計画及び歳入歳出予算、役員の選任、新会員の紹介、懇親会であり、平成12年1月26日に行われた平成11年度総会の議題等は、平成11年度事業中間報告、役員の選任、懇親会であった。(以上につき丙11, 12)

イ また、被告元議員会の平成12年度総会は、平成12年5月30日及び平成13年1月31日の2回、ホテルeとfで行われ、それぞれ会員32名と31名が参加、費用は2回で89万5255円であった。平成12年5月30日に行われた平成12年度総会の議題等は、平成11年度事業報告及び歳入歳出決算、平成12年度事業計画及び歳入歳出予算、役員選任であり、平成13年1月31日に行われた平成12年度総会の議題等は、役員の選任、平成12年度事業報告と今後の計画、平成12年度補正予算、会則の改正であった。(以上につき丙9, 13)

(6) 県外視察

被告元議員会の平成11年度の県外視察は、会員18名参加のもと、平成11年10月19日から同月22日まで3泊4日の日程で行われ、センター、記念館、博物館、館、資料館、工芸館・美術館、史料館、北海道開発庁、小樽市博物館、を訪問した。そして、この県外視察の際に

は、各会員から１人５万５０００円ずつの参加費が徴収された（丙１２）。

(7) 県内視察

ア 被告元議員会の平成１１年度の県内視察は、会員２６名参加のもと、平成１１年６月２４日から同月２５日まで１泊２日の日程で行われ、文学館、記念館、μ博物館、g株式会社湖西工場を訪問した（丙１１）。そして、この県内視察の際には、各会員から１人１万５０００円ずつの参加費が徴収された（丙１２）。

イ また、被告元議員会の平成１２年度の県内視察は、会員１５名の参加のもと、平成１２年７月２６日から同月２７日まで１泊２日の日程で行われ、観音院、養鱒場、扇状地、を訪問した。ただし、この平成１２年度の県内視察は、補助対象事業から除外されており、被告元議員会は、自己財源のみで実施した（丙９、１３）。

(8) 講演会

ア 被告元議員会は、平成１２年１月２６日、会員３２名参加のもと、元在日外国特派員協会会長h氏を講師に迎え、「外国人記者からみた日本の政治」との演題で、平成１１年度の講演会を開催した（丙１２）。

イ また、被告元議員会は、平成１２年１０月２５日には、会員２９名参加のもと、i j・取締役研究開発部長を講師に迎え、「ＩＴ革命が生活・仕事を変える」との演題で、また、平成１３年１月３１日には、会員３１名参加のもと、k l解説委員を講師に迎え、「プーチン大統領と今後の日口関係」との演題で、それぞれ平成１２年度の講演会を開催した（丙９）。

(9) 県政懇談会

ア 被告元議員会は、平成１１年９月１７日、会員２７名参加のもと、m副知事を迎え、「快適空間しずおかの創造について」とのテーマで県政懇談会を実施した（丙１１、１２）。

イ また、被告元議員会は、平成１３年１月２９日に、会員１９名参加のも

と、n県企画部空港建設局長を迎え、「空港建設の現状について」との議題で県政懇談会を実施した（丙9）。

(10) 会報

被告元議員会の会報は、平成11年度は第40号（平成11年12月28日発行）、第41号（平成12年3月27日発行）、臨時号（県政懇談会及び講演会の記録）の3回にわたって発行され（丙12）、平成12年度は臨時号（平成12年8月12日発行）に加えてもう1回の合わせて2回発行された（丙13）。

(11) 職員の県内外視察の随行と職員給与

被告aは、専決権限者被告b及び同cをして、被告元議員会が実施した平成11年度及び同12年度の県内視察、そして平成11年度の県外視察に随行した議会事務局職員に対し、平成11年度県内視察随行中の給与として推計6万3664円を、同年度県外視察随行中の給与として推計12万7328円を、平成12年度県内視察随行中の給与として推計2万9120円を、それぞれ支出させた。

(12) 原告らは、平成12年9月12日、静岡県監査委員に対し、本件各補助金の支出及び県議会職員の随行分給与の支出につき違法であるとして地方自治法242条1項に基づく監査請求を行ったところ、同年11月22日、同監査委員は、原告らに対し、同監査請求を却下ないし棄却する旨の通知を行った。

2 争点

(1) 本件各補助金支出の違法性

ア 本件各補助金の支出は、根拠規定を欠き違法か。

（原告らの主張）

本件各補助金の支出は交付要綱に基づいてなされているが、この交付要綱は、礼遇規程に準拠するものであり、さらにこの礼遇規程が準拠す

るものは、功労者条例である。

このことは、功労者条例が廃止後も「静岡県議会関係規程集」(甲 1 1, 以下「規程集」という。)に登載されていること、この規程集における登載の順序が功労者条例、礼遇規程、「静岡県議会議員の職にあった者の礼遇要領」という準拠する順序になっていること、議会事務局職員は、功労者条例が礼遇規程の準拠条例と主張していたこと、功労者条例と礼遇規程では主要な部分で同一の規定がされていることから明らかである。

そして、功労者条例が平成 9 年 3 月 28 日に廃止されたのであるから、これに準拠する礼遇規程、更にはこの礼遇規程に準拠する交付要綱も同日以降無効になった。したがって、この無効な交付要綱に基づく本件各補助金の支出は、根拠規定を欠き違法である。

(被告らの反論)

本件各補助金支出の根拠規定は地方自治法 232 条の 2 であって、交付規則及び交付要綱は手続上の準則に過ぎない。そして、本件各補助金の支出は、地方自治法 232 条の 2 に基づいてなされているのであるから、適法である。

また、本件各補助金の支出は、一般会計予算に組み込まれて、県議会の議決を経て、交付規則及び交付要綱に従いなされているから、手続上も適法である。

イ 本件各補助金は、その対象事務・事業が不特定か。

(原告らの主張)

交付規則 3 条及び 4 条によれば、県の補助金はその対象事業を特定し目的と内容を明記しなければ申請できず、かつ、申請を受理し交付決定をすることもできないにもかかわらず、本件各補助金は、「元議員会の運営事業に要する経費」などという抽象的な名目で支出されていたもの



であって、補助金の対象となる事務・事業が特定されておらず、本件各補助金の支出は交付規則に反し違法である。

（被告らの反論）

被告元議員会に対する補助金も他の補助金と同様に、交付申請時に、交付申請書とともに事業計画、収支予算書の提出を義務付けられており、具体的な事業のために補助されているといえ、何ら交付規則に反せず、適法である。

ウ 公益目的に欠ける補助金支出を定める交付要綱が違法で、それに基づく本件各補助金の支出も違法か。

（原告らの主張）

被告元議員会の活動は地方自治法 232 条の 2 にいう「公益上必要がある場合」の事務又は事業に該当しない。また、改正前交付要綱の趣旨の項には、「県政貢献者の功労に報いるため」静岡県元県議会議員会に対し補助金を交付する旨の文言が存在したのであり、この文言からすれば、本件における被告元議員会に対する補助金交付の目的は、かつて議員であったということを県政貢献者の功労とするものである。そして、このように、県政貢献者の功労に報いるためとして、被告元議員会という元県議会議員であった者達の集まりに対して公費による補助金を交付することは、その会員である元議員各個人の私益を実現することにはなっても、公益目的を実現することにはならない。よって、交付要綱は、公益目的に欠ける補助金の支出を定めたものであり、違法である。このことは、その後改正前交付要綱が改正され、「県政貢献者の功労に報いるため」との文言が削除されたことから明らかである。

（被告らの反論）

改正前交付要綱が、「県政の研究、意見交換等を通じ県政発展に寄与する静岡県元県議会議員会に対し、（中略）補助金を交付する」と規定

し、「県政発展に寄与する」という公益目的を前提に、被告元議員会に補助金を交付するものであることは明らかであり、本件各補助金の支出目的に何ら公益目的に欠けることなく、適法である。改正前交付要綱の改正は、適正な手続を経ているうえ、内容も改正前に行われていた事業、経理区分を明確にしたものに過ぎない。

エ 被告元議員会の補助金支出対象事業が公益性を欠き、そのため本件各補助金の支出は違法か。

(ア) 総会について

(原告らの主張)

被告元議員会の総会は、会員の3分の1程度しか参加せず、短時間で議題を消化することを迫られている形式的な儀式であり、公益性はない。県は、県職員の職務上必要な食糧費について、社会通念上許される必要最小限の範囲に限定する旨通達しており（甲35，36）、運営の大部分を県の補助金でまかなう被告元議員会がこの通達の趣旨に拘束されるのは当然であるが、被告元議員会の総会の後に行われる懇親会の費用は、この社会通念の範囲をはるかに上回っており、このような懇親会も含む総会に対する補助金の支出は、公益上必要な補助金の支出とはいえない。平成11年度及び同12年度の会員一人あたりの懇親会費は、試算すると、平成11年度については推計1万6471円、平成12年度については推計1万0242円となる。静岡県職員倫理条例及び同倫理規則によれば、県職員が接待を含む贈与等を受けた場合の報告義務金額は、5000円を超える場合と定められている（同倫理規則15条）ので、県における公務員関係の職務に随伴する飲食代金の社会通念上の限度額は、一人あたり5000円程度が限度と考えられるところ、被告元議員会の総会の後に行われる懇親会の費用は、上記のとおりこの限度金額を超えるものである。したがっ

て、総会及び総会後の懇親会には公益性がない。

(被告らの反論)

総会において、被告元議員会会員らは、議員在職中の豊富な経験を活かして、知事や現職議員との意見交換を行うなどして、県政の発展に寄与している。また、総会後の懇親会は、情報交換や意見交換を兼ねて昼食時に行われたものである。加えて、懇親のための経費については、県の場合、総務部長通知により、社会通念上許される額の範囲内にとどめ可能な限り圧縮することとされていることを踏まえ、被告元議員会においても当該経費を補助対象外経費として会費の中で賄っている。以上からすれば、被告元議員会の総会は公益性を有し、また、総会後の懇親会も社会通念上相当なものといえ、公益性を有し違法・不当なものではない。

(イ) 役員会について

(原告らの主張)

被告元議員会の規約で定められた役員会は、総会と幹事会があり(丙1)、平成13年2月1日からは4役会議が創設されたが、平成11年度、同12年度に開催された総会及び幹事会において、県政の発展に寄与するための具体的な提言、県政への批判についての検討はなされておらず、全て被告元議員会の行事や運営に関する内部調整、連絡、役員人事にかかる議題、協議に終始している。このような役員会に公益性はない。

(被告らの認否)

争う。

(ウ) 県内外視察について

(原告らの主張)

県内外視察の実態は、私的な慰楽を目的とする観光旅行である。被

告元議員会は、視察先には、事前に視察依頼書又は視察項目を送付するなど、アポイントメントをとって訪問したのではなく、一般観光客と同じ観光をしたに過ぎない。被告元議員会の訪問の際に、視察先が、調査事項について応対、説明した事実はない。被告元議員会の視察先のうち、県内外視察を通して唯一の行政機関である北海道開発庁の訪問も、計画にはなかった予定外の訪問であった。被告元議員会の○前会長も、県外視察が公益性のない単なる観光旅行であったことを認めていた。したがって、被告元議員会の県内視察旅行への随行は県議会事務局職員の従事すべき職務に該当しない。

(被告らの反論)

県内外視察においては、県内及び県外各地の観光施設や農業関係施設等の視察を行い、県内視察においては、県内の文化、福祉、観光、地域産業等の主要施設の整備、運営状況について、また、県外視察においては、静岡県的主要産業である地場産業と観光行政の振興を視点に、先進地における各施設の整備、運営状況について、それぞれ実情把握に努めてきた。その成果は、伊豆新世紀創造祭、国際園芸博覧会への協力、茶業振興等の地域振興などに活かされている。県内視察研修においては、県の出先機関を視察することがあり、その際には、その機関の所長をはじめ出先機関幹部との意見交換や提言を行っている。視察に参加した会員からは、県内視察については1人1万5000円、県外視察については1人5万5000円の参加費を徴収していた。○前会長が、県外視察が観光旅行であったことを認める旨の発言をしたことはなく、新聞記者の世相を反映すべきとの問いかけに対しうなずいただけである。

(エ) 講演会について

(原告らの主張)

被告元議員会が開催した講演会は、総会の開催日に、総会と懇親会の場つなぎと被告元議員会の活動の公益性を装うために開催されたものに過ぎない。被告元議員会は、この講演会に一般県民の参加は呼びかけていない。以上からすれば、当該講演会には公益性はない。

（被告らの反論）

被告元議員会が開催している講演会は、各分野の専門家に講演を依頼し、国内外の最新情報や幅広い知識の習得に努めているものであり、また、当該講演会の講演録を作成し、会員及び関係者に配布している。このように、当該講演会には公益性がある。

（オ） 県政懇談会について

（原告らの主張）

この県政懇談会においては、県と被告元議員会との間に、県幹部が勤務時間中に県が補助する団体で県の施策を話すことで謝礼を受け、任意団体である被告元議員会が県の施設を使用するのに「行政財産の使用料条例」と同規則に定められた使用料減免手続を経ることなく無料で使用し県がこれを黙認するという癒着の関係がある。このような関係が存在する県政懇談会に公益性を認めることはできない。また、被告元議員会会員らは、県政懇談会で得た知識を活用して県政発展のために提言や意見具申を行わないのであるから、県政懇談会には公益性はない。

（被告らの反論）

毎年１回、県幹部から県政の重要課題についての説明を受けた後意見交換等を行っており、元議員が県の重要又は新規の施策に関する生きた情報を得る機会として重要な事業であり、また、県としても重要又は新規の施策の普及、宣伝活動を行う場として活用している。このような県政懇談会には公益性がある。

(カ) 会報発行について

(原告らの主張)

会報は会員相互の近況報告、会の行事、会員の意見発表の場であり、文字通り内部文書として会員外への閲覧を拒否するなど（甲 28）、その閉鎖性は顕著で、公益性はない。

(被告らの反論)

会報の内容は単に会員の近況を報告するだけでなく、県財政の状況についての資料や講演録を掲載するなど、被告元議員会が会員に対して行う情報の提供の手段となっている。そして、そうして情報を得た被告元議員会会員らが、その情報をもとに地域レベルで県政の発展に寄与しているのであるから、この会報の発行にも公益性はある。

(キ) 被告元議員会の静岡県に対する提言や提案について

(原告らの主張)

被告元議員会は、超党派の組織であるため、そもそも全員一致や多数決等によって政策を定めて被告元議員会の団体名義で県に対し提案等を行うことはなし得ない。また、被告元議員会は、同会員である p が県に提出した「高齢者向けの大活字出版物の重要性について」（乙 4）や、同会 o 前会長が助言したという q 県会議員の交番の権能強化に関する議会質問（丙 18）などに、被告元議員会が会として寄与したかのように主張するが、被告元議員会の各会員が、同会の会としての意思決定に基づいて、県政発展に寄与すべく、県に対し、提言や提案などを行った事実はない。よって、被告元議員会が、いかなる事業をなしていたとしても、結局、同会は、会としての意思決定に基づき、県に対し、提言や提案などを行っていないのであるから、同会に公益性がないことは明らかである。

(被告 a，同 b，同 c の反論)

被告元議員会は、超党派の組織であるため、全員一致や多数決等によって政策を定めて被告元議員会の団体名義で県に対し提案等をする方法とはらず、県に対する提案等に関しては、各会員の自主性に委ね、被告元議員会がこれを支援するという運営となっている。したがって、被告元議員会は、各会員の活動を通して県政の発展に寄与しているといえるから、公益性がある。

（被告元議員会の反論）

被告元議員会は、超党派の組織であるため、全員一致や多数決等によって政策を定めて被告元議員会の団体名義で県に対し提案等をする方法とはらず、県に対する提案等に関しては、各会員の自主性に委ね、被告元議員会がこれを支援するという運営となっている。そして、このような被告元議員会の支援に基づき、同会員である p が、県に「高齢者向けの大活字出版物の重要性について」と題する書面（乙 4）を提出したり、同会 o 前会長が、q 県会議員の交番の権能強化に関する議会質問（丙 18）を助言したりしている。したがって、被告元議員会は、各会員の活動を通して県政の発展に寄与しているといえるから、公益性がある。

オ 被告元議員会への本件各補助金の支出は平等原則に反した裁量権の逸脱濫用か。

（原告らの主張）

県内には、被告元議員会の他にも、自ら研鑽を積んで県政や地域の発展に貢献している団体は存在する。被告元議員会のみが県の補助を受けているのは平等原則に反し、本件各補助金の支出は裁量権の範囲を逸脱している。

（被告らの反論）

県内には、公益目的で種々地域のために貢献中の各種団体が存在し、

これらに対し、県や市町村等様々なルートを通して、各種の負担、補助、交付をもって、助成、支援が行われているのであって、被告元議員会のみが優遇されている事実はない。

カ 本件において、補助金支出対象事業に対し補助金を支出することに公益上必要があるとの認定について、裁量権の逸脱濫用があるか。

（原告らの主張）

本件各補助金の支出根拠は、地方自治法 232 条の 2 であるが、その支出要件は、「公益上必要がある場合」に限られ、その「公益上必要がある場合」に該当するか否かは、支出権者の自由裁量行為ではなく、客観的に羈束された行為である。客観的にも「公益上必要がある場合」と認められるためには、地方公共団体の収入は第一義的には地方自治法 232 条 1 項記載の経費に支弁させるものであるから、財政の余裕度、補助対象団体の事業が果たすべき公益目的、同目的が当該地方公共団体の財政上の余裕度との関連においてどの程度の重要性と緊急性を有するか、補助金の合目的性、有効性の期待度、公正、公平などの行政目的を阻害し、行政目的の均衡を損なわないかなど、諸般の事情を考慮すべきであり、仮に当該地方公共団体において公益上必要と判断しても客観的に公益上必要な場合に該当する事実がなく、又はその認定が条理を欠くときは補助金支出は違法となる。加えて、この裁量権の行使に濫用逸脱があるときにも、同様に補助金支出は違法となる。

この点、県は、平成 12 年度、同 13 年度は、職員給与も減額せざるを得ないような財政窮迫の状態にあった。また、本件各補助金の対象団体たる被告元議員会の事業の実態は、公益性に欠けるものであった。更に、被告元議員会は本件各補助金がなくてもその活動をすることができることからすれば、本件補助金の重要性と緊急性がないことは明らかである。加えて、補助金の合目的性、有効性の期待度に関しては、視察と



称して毎年観光旅行を行ってきた実態からして全くないといえる。そして、公正、公平の観点から行政全体の均衡を考慮した場合、他の多くの自主的政策提言団体等との均衡の観点からも、また、被告元議員会に所属する元議員と所属しない元議員との均衡の観点からも、公正、公平の行政目的を阻害するものである。

以上からすれば、本件各補助金に公益上必要がある場合に該当する事実がないことは明らかであり、本件各補助金の支出は違法である。

(被告らの反論)

普通地方公共団体の長の公益上の必要に関する判断過程に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かについては、当該補助金支出の目的及び趣旨並びに補助団体の構成員、目的、事業実績等の諸般の事情を総合的に判断することが相当である。

そして、被告元議員会は、「県政の発展に寄与すること」を目的とする会の趣旨に賛同する者をもって構成されている団体であり、その目的達成のために県政懇談会、講演会、視察研修等の事業を実施している。この被告元議員会が行う事業には、公益性がある。

また、予算審議の過程における公益性の判断については、県財政当局は被告元議員会の行う事業の公益性を認め、被告元議員会補助金として一般会計予算の中で議会の議決を求めており、当該予算は、定例県議会において審議され、議決されている。更に、最近の県の財政状況が厳しいなかで、被告元議員会への補助金も公益上の優先度の高いものとして認められてきたのは、被告元議員会の事業が県から評価されてきたからである。もっとも、県の厳しい財政状況を考慮し、被告元議員会としても会費の増額を行うなどしている。

以上からすれば、本件各補助金が公益上必要であることは明らかであり、本件各補助金の支出についての判断に何ら裁量権の逸脱濫用はない。

## (2) 随員に対する給与支出の違法性

### (原告らの主張)

静岡県議会事務局規程(乙5)3条には、総務課の所掌事務として、「元議員の礼遇に関すること」との記載があり、具体的礼遇内容を定めた礼遇規程2条(6)には、「元議員クラブ(現・被告元議員会)へ運営費を補助すること」との記載はあるが、職員が被告元議員会の業務に携わったことに対する給与まで負担することは規定していない。また、同条(7)には、「その他特に必要と認める事項」との記載があるが、被告元議員会の県内外視察そのものが公益上必要がある場合に該当しないのであるから、随員に対する給与の支出に礼遇規程が適用されることはない。

仮に適用され得るとしても、本件で給与支出をすることは、裁量権の逸脱濫用であり、違法である。

更に、随員が観光、経済及び災害対策等を知る目的で視察研修を行う必要があるならば、事前に視察目的、調査事項等を視察する側はもちろん視察先にも周知徹底させておくことが必要であるところ、本件の随員及び視察先に対してはそれはなされていない。加えて、随員に対しては、旅行命令も発令されていない。

以上からすれば、随員の本案県内外視察への随行中の行動は、県議会職員の職務の遂行には該当しないから、随員に対する本案県内外視察への随行期間中の給与の支出は、職員の給与に関する条例13条に反し、違法であるから許されない。

### (被告a, 被告b, 被告cの反論)

随員の派遣は、礼遇規程に規定された業務の一環であり、円滑な視察の実施のためにも必要であるから、静岡県議会事務局規程に基づき公務出張を命令していた。したがって、その間の随員に対する給与の支出は、職員の給与に関する条例13条に反せず、違法でない。

( 被告元議員会の反論 )

被告元議員会の県内外視察への職員の随行は、随行職員にとって、経験豊富な元議員と交流する機会になり、当該職員の資質の向上のためにも有益である。また、随行職員の派遣は、礼遇規程に規定された業務の一環であり、円滑な視察の実施のためにも必要であるから、静岡県議会事務局規程に基づき公務出張を命令していた。したがって、その間の随行職員に対する給与の支出は、職員の給与に関する条例 13 条に反せず、違法でない。

(3) 被告らの違法行為と責任の成否

ア 主位的請求原因に係る被告らの違法行為と責任

(ア) 被告 a の違法行為と責任

(原告らの主張)

県知事たる被告 a は、予算執行の本来的権限を有し、かつ、支出執行専決権者を指揮監督する義務を負っている。また、被告 a は、被告元議員会の顧問として、被告元議員会の総会議案や被告元議員会の会報に記載された同会への補助金の支出や使途の実態について知っていたか知り得る立場にあっただけでなく、自ら総会に出席して本件各補助金の削減の議論に加わるなどして(甲 4 の 2)、被告元議員会への援助の範囲が過度に拡大しているとの意見を述べるなどしており(甲 10 の 1、2)、本件各補助金の違法性について認識していた。同様に、随行職員への給与支出がなされていたことも、知っていたか知り得る立場にあった。

したがって、被告 a には本件各補助金及び随行職員への給与支出に関して、専決権者に対し専決しないように指揮監督すべき義務があったにもかかわらず、重大な過失ないし過失によりこれを怠った不法行為(違法な支出命令)により、県に損害を与えたものである。よって、被告 a には、本件各補助金及び給与金相当額の賠償責任がある。

( 被告 a の反論 )

被告 a は、本件補助金の支出命令手続について、現実に関与していない。本件各補助金の支出命令手続は、礼遇規程に規定された業務の一環として昭和 54 年以來繼續して行われてきたものであるから、被告 a に各決裁者に対する指揮監督上の過失はない。

被告 a は、本件隨行職員給与の支出命令手続について、現実に関与しておらず、また、本件の県内外視察の隨行は、礼遇規程に基づき業務の一環として行われていたものであり、したがって被告 a に各決裁者に対する指揮監督上の過失はない。

(イ) 被告 b 及び同 c の違法行為と責任

( 原告らの主張 )

被告 b 及び同 c は、被告 b は平成 11 年度の、被告 c は平成 12 年度のそれぞれ県議会事務局次長兼総務課長として、本件各補助金及び給与支出の支出命令専決権限を有していたところ、被告 b 及び同 c は、被告元議員会の本件各補助金対象事業が地方自治法 232 条の 2 の「公益上必要がある場合」に該当しないこと及び隨行職員の業務が公務の執行に該当しないから県の業務に従事しなかったことになることを知っていたか知り得る立場にありながら、重大な過失により、被告 b については平成 11 年度分の、被告 c については平成 12 年度分の本件各補助金及び隨行職員の給与の支出命令を発した不法行為により、県に損害を与えたものである。したがって、被告 b には、平成 11 年度分の本件の補助金及び給与相当額につき賠償責任があり、被告 c には、平成 12 年度分の本件の補助金及び給与相当額につき賠償責任がある。

( 被告 b、同 c の反論 )

被告 b 及び同 c は、本件各補助金の支出について、補助金支出に係

る事務が昭和５４年以来継続して行われてきたこと、補助金交付の根拠が礼遇規程に明確に規定されていること等から、その専決権限に基づいて決裁したものであり、本件各補助金の支出当時、それが違法であるとの認識をし得るものではなく、本件各補助金の支出命令を決裁した被告ｂ及び同ｃには重過失はない。また、被告ｂ及び同ｃは、静岡県議会事務局規程において総務課の所掌事務として「元議員の礼遇に関する事」と明記されているため、職員の随行についても公務と考え、事務分掌及びその専決権限に基づき本件の給与支出を決裁したものであるから、当時公務出張を命令しかつその間の給与についての本件支出命令を決裁した被告ｂ及び同ｃにおいて、出張命令及び本件の給与支出が違法であるとの認識をし得るものではなく、本件の給与の支出命令を決裁した被告ｂ及び同ｃには重過失はない。

(ウ) 被告元議員会の違法行為と責任

(原告らの主張)

被告元議員会は、本件各補助金対象事業が地方自治法２３２条の２の「公益上必要がある場合」に該当しないので、これらに要する費用を県に申請し本件各補助金を受領する権限がないことを知っていたか知り得る立場にありながら、本件各補助金を県に支出させ受領した不法行為により県に損害を与えた。

また、被告元議員会は、随行職員の随行旅費を被告元議員会が負担して随行を要請したのであるから、随行業務がもっぱら被告元議員会の必要性からのみ行われたもので、随行中の職員給与を県に支出させる権限はないことを知っていたか知り得る立場にあったにもかかわらず、随行中の職員の給与を県に支出させた不法行為により県に損害を与えた。

以上により、被告元議員会には、本件各補助金及び給与相当額の賠

償責任がある。

（被告元議員会の反論）

被告元議員会に対する本件各補助金については，交付手続も正当であるうえ，被告元議員会は公益活動としての事業を行っているのであるから，被告元議員会の過失など論すべき余地はない。

イ 被告 a，被告 b，被告 c に関する予備的請求の原因に係る同被告らの不法行為責任

（ア） 被告 a の違法行為と責任

（原告らの主張）

県知事たる被告 a は，交付規則 16 条 1 項の補助金等交付決定の取消及び同規則 17 条 1 項の返還請求に関する本来的権限を有し，かつ，両権限の専決権者を指揮監督する義務を負っている。また，被告 a は，被告元議員会の顧問として，被告元議員会の総会議案や被告元議員会の会報に記載された同会への補助金の支出や使途の実態について知っていたか知り得る立場にあっただけでなく，自ら総会に出席して本件各補助金の削減の議論に加わるなどして，被告元議員会への援助の範囲が過度に拡大しているとの意見を述べるなどしており，本件各補助金がその交付目的に違背して不法に消費されていたことを知っていたか知り得る立場にあった。したがって，被告 a には，本件各補助金に関し，交付規則 16 条 1 項に基づく補助金交付決定の取消及び同規則 17 条 1 項に基づく返還請求をすべき義務と補助金交付決定の取消及び返還請求の専決権者に対し同取消及び返還請求の専決を行うよう指揮監督すべき義務があったにもかかわらず，故意又は過失によりこれらを怠った不法行為により，県に損害を与えたものである。よって，被告 a には本件各補助金相当額の賠償責任がある。

（被告 a の認否）

争う。

(イ) 被告b及び同cの違法行為と責任

(原告らの主張)

被告b及び同cは、被告bは平成11年度の、被告cは平成12年度のそれぞれ県議会事務局次長兼総務課長として、交付規則16条1項に基づく補助金交付決定の取消及び同規則17条1項に基づく返還請求の専決権限を有していたところ、被告bは平成11年度分の、被告cは平成12年度分の本件の補助金はその交付目的に違背して不法に費消されていたことを知っていたか知り得る立場にありながら、故意又は重大な過失により補助金交付決定の取消及び返還請求の専決を怠った不法行為により、県に対し被告bは平成11年度分の、被告cは平成12年度分の補助金相当額の損害を与えたものである。よって、被告bには平成11年度の、被告cには平成12年度の本件の補助金相当額の損害を賠償する責任がある。

(被告b及び同cの認否)

争う。

ウ 被告元議員会に関する予備的請求の原因について

(原告らの主張)

仮に、被告元議員会が本件各補助金を受領した行為及び本件の随行職員給与を県に支出させた行為が不法行為に該当しないとしても、被告元議員会は、法律上の原因なくして、本件各補助金を受領し、本件の随行職員給与を支出権者に支出させて不当な利益を得たのであるから、不当利得の返還義務がある。

(被告元議員会の認否)

争う。

第3 争点に対する判断

## 1 争点(1)アについて

- (1) 普通地方公共団体は，その公益上必要がある場合に補助をすることができると定められている（地方自治法 232 条の 2）。

そして，交付規則は，市町村その他の団体等に交付する県費補助金等の交付の申請，決定等に関する事項を規定するものであり（第 1 条参照），交付要綱はこれを受けて被告元議員会に対する補助金交付の実施の細目を定めているところ，本件各補助金の支出は，一般会計予算に組み込まれて，県議会の議決を経て，交付規則及び交付要綱に従いなされていることが認められる（甲 2）。

- (2) ところで，礼遇規程及び礼遇要領は功労者条例の施行についての必要な事項を定めていたものであるから，その限りにおいては準拠していた関係にあるといえるものの，功労者条例の廃止が直ちに礼遇規程及び礼遇要領の効力の消滅をもたらす（無効にする）関係にはないものと解される。なぜなら，功労者条例は平成 9 年 3 月 28 日に廃止されたが，平成 12 年度分の補助金から適用するとされた改正後交付要綱では，「礼遇規程に基づき」と明記しており（「第 1 趣旨」の項），平成 12 年度においても礼遇規程が効力を有していること（平成 9 年 3 月 28 日には無効にならなかったこと）が認められるからである。

- (3) 次に，交付規則と功労者条例との間，交付規則と礼遇規程との間，交付規則と礼遇要領との間に準拠関係に関する条項は見当たらない。

- (4) なるほど，改正後交付要綱は，礼遇規程に基づくことを明らかにしている。したがって，改正前交付要綱についても，礼遇規程に準拠する旨の文言はないものの，この礼遇規程に準拠していたと解し得る。しかし，功労者条例が平成 9 年 3 月 28 日に廃止されたからといって，これと準拠関係にない交付要綱がその改正の前後を通じてその効力を失うことはないというべきである。



(5) また、功労者条例は、県の補助金支出の根拠規定となるものではないから、功労者条例が廃止されたからといって本件各補助金交付の法的根拠がなくなる関係にはない。

(6) 以上のとおりであるから、本件各補助金支出の根拠規定は実定法上地方自治法 232 条の 2 であり、(なお、原告らも、訴状 7 頁、準備書面(5) 9 頁においてこの点を是認している。)、交付規則と交付要綱は同法条を受けた県の補助金給付手続、内部基準ないし内部的な実施細目を定めたものであり、交付規則及び交付要綱はいずれも効力を有するから、本件各補助金支出について、無効な交付要綱に基づくから違法であるとの原告らの主張は理由がない。

## 2 争点(1)イについて

(1) 交付規則(乙 3)は、3 条において補助金交付の申請につき、また、4 条において補助金交付の決定につき所定の事項を定めている。

(2) ところで、本件各補助金についての被告元議員会による交付申請は、平成 11 年度においては、交付申請書に対象事業と予算額を具体的に記載した事業計画書、収支予算書、資金状況調及び平成 11 年度歳入歳出予算という書面を添付してなされていること、事業の目的は県政の発展に寄与する諸事業の推進及び会員の親睦であり、事業内容としては、「総会及び役員会の開催」「県内、県外視察研修」「会報の発行」「講演会の開催」「県政懇談会の開催」があげられていること、平成 11 年度の本件の補助金交付決定は、上記補助金交付申請の際に示された事業計画に基づく具体的事業を補助する目的でなされたことが認められる(丙 2, 3)。

(3) また、平成 12 年度も、県政の発展に寄与する諸事業の推進を目的として平成 11 年度と同様の事業内容で交付申請及び交付決定並びに変更承認申請及び変更承認決定がなされていることが認められる(丙 5 ないし 8)。

(4) 以上によれば、本件各補助金は、その対象事業を特定しており、その特

定された対象事業の補助のためという目的の下で支出されているといえるから、交付規則 3 条及び同 4 条に反しないというべきである。したがって、補助対象事業が不特定であるとの原告らの主張を認めることはできない。

### 3 争点(1)ウについて

- (1) 普通地方公共団体は、地方自治法等の法律又は条例が当該補助金の趣旨・目的・交付条件等について具体的に定めているか否かにかかわらず、現実の補助金支出に際して、どれだけの額を何人に交付するかについての内部的基準を設定するのが通常であり、本件における交付要綱は、静岡県における一般的な補助金交付の手順を定めた交付規則と併せて、静岡県元県議会議員会運営費の補助金に関する補助金給付の内部基準や給付手続等を定めたものである。その性質は、行政機関が行政の指針として内部的に定める行政規則であるから、それ自体に法規の性質をもたないものである。したがって、交付要綱は地方自治法 232 条の 2 に反していなければ違法とはいえない。
- (2) そこで、以下において、交付要綱が地方自治法 232 条の 2 に違反するか否かにつき判断する。

地方自治法 232 条の 2 は普通地方公共団体が補助をすることができるのは公益上必要がある場合と定めているところ、県が被告元議員会に対して補助金を交付するのは、改正前交付要綱(甲 1)によれば、同会が県政の研究、意見交換等を通じて県政の発展に寄与しているものと認めているからであり、また、県政貢献者の功労に報いる趣旨があると認められる。もっとも、改正後交付要綱(甲 5)においては改正前交付要綱にあった「県政貢献者の功労に報いるため」との文言並びに「県政の研究、意見交換等を通じ県政発展に寄与する」との文言は削除された。しかし、新たに「礼遇規程に基づき」との文言が加わっており、この礼遇規程(乙 1)には、目的(第 1 条)として「静岡県議会議員として在職したことがあり、引き続き県政に貢献している者の功労に報いるため」との文言が存在するのであるから、その趣旨には

格別の相違はないというべきである。

原告らは、この「県政貢献者の功労に報いるため」との目的は、公益目的を欠くと主張する。

しかしながら、県としては、被告元議員会の各会員の多くの者が引き続き県政に貢献しているものと認識し、更に、各会員が組織する被告元議員会もまた県政の発展に寄与しているものと認識し、その上に立って、県政貢献者としての被告元議員会及び同会員の功労に報いるために会の運営費として本件各補助金を交付し、もって社会的政治的な活動を積極的に支援することとし、これにより更に県政への貢献ないし発展の寄与を高めてもらい、現在及び将来の県政に役立てることを企図しているものと解されるから、本件各補助金の交付には公益目的があるといえる。すなわち、被告元議員会の各会員は多かれ少なかれ有形無形の形で県政に貢献すべく地域レベルでの公益的活動を行っており、この各会員の活動は、所属する被告元議員会をバックとし或いは会員数約100名に及ぶ団体組織を直接的間接的に活用してのものと評価できるのである。そして、被告元議員会ないしその各会員を県政貢献者として補助金が交付されれば、その功労への報いを受けた被告元議員会ないしその各会員による公益的活動が更に促進され、その結果、公益に資することが考えられる。

したがって、「県政貢献者の功労に報いるため」に被告元議員会に対し本件各補助金を交付し同会の事業を補助することは、ひいてはその各会員による公益的活動を促進し、同会の公益性を増大させるものといえるのであるから、改正前交付要綱及び改正後交付要綱は地方自治法232条の2にいう「公益上の必要がある場合」を具体化したものとして違法とはいえない。

#### 4 争点(1)エについて

- (1) 補助金支出の公益上の必要性については、当該地方公共団体の補助金支出の目的、趣旨、当該団体の目的、構成員、人数、活動状況、過去の実績等

を検討したうえで、当該補助金がその団体の公益的活動にどの程度役立つのかを総合して判断するのが相当である。

(2) 被告元議員会が、会として行っていた事業としては、前提事実のとおり、総会、県内外の視察、講演会、県政懇談会及び会報発行等がある。

ア 県内視察は、平成7年度から平成11年度までは各2回、また、県外視察は平成7年度が東北方面、平成8年度が山陰方面、平成9年度が山陽方面、平成10年度が南九州方面である（甲46）。そして、平成11年度の県内視察及び県外視察は後記6で判示するとおり公益性は肯定されるというべきである。

イ 講演会の演題は、外国人から見た日本の政治、IT革命、今後の日韓関係といったいずれも公益的視点の強いものであって、この講演会にも公益性があるといえる。

ウ 県政懇談会においては、その地位からして県政への強い影響力を持つと考えられる当時の副知事、県民の重大な関心事である静岡空港建設に関わる当時の企画部空港建設局長との懇談を行っており、この県政懇談会も、公益的視点の強いものであったといえる。

エ 被告元議員会は、以上のような事業を会報の発行を通じて各会員に周知させており、各会員はその会報から得た情報を活かして公益的活動を行い、それがひいては被告元議員会の事業の公益性と結びつくのであるから、会報の発行も公益性を有しているといえる。

オ 以上のような事業運営方針を決定するために、被告元議員会は役員会を行い、更にはほぼ毎年2回の総会を行うのであるから、この役員会や総会にも公益性は認められる。

カ 原告らは、総会は、その後に行われる懇親会において社会通念を逸脱する浪費がなされているので、公益上必要なものとはいえない旨主張する。しかし、本件各補助金で県政貢献者の功労に報いることにより、更に被告

元議員会を活用した公益的活動を促進することができるものと考えており、被告元議員会の会員数、経歴、出席者数、使用会場（甲３３）等を考慮すると、原告らが主張する平成１１年度の会員一人あたりの懇親会費推計１万６４７１円及び平成１２年度の同懇親会費推計１万０２４２円は、社会的に指弾される常識はずれの金額といえるかにつき意見の分かれるところであると考えられるから、この懇親会費の額の多寡によって総会の公益性が否定されるものではない。

キ なお、被告元議員会は、各会員から毎年１万円ずつの会費（年間約１００万円）を徴収し、事業費の全額を補助金に頼るわけではなく、その一部を会費で賄おうとしている姿勢がみられる。

ク 以上によれば、被告元議員会の事業活動が公益性が欠くものとは認められない。

ケ 原告らは、被告元議員会が会としての決議や意見・提言を行っていないことなどを掲げて、被告元議員会としての活動に公益性がない旨主張する。

なるほど、被告元議員会は超党派の組織のため会全体としての決議や提言を殆ど行っていない（証人ｒ）。

しかし、そのことゆえに被告元議員会の事業の公益性が否定されるものではないというべきである。すなわち、証拠（丙１４の１、１７の１・２、１９、２１、２５、２８、証人ｒ）によれば、被告元議員会会員のｒは、

郵便局に駐車場を造らせるための活動や大井川の水辺環境の整備のための活動など、地域レベルでの一定の公益的活動に従事し、当時県職員であったｓと県政に関する意見交換等をし、現静岡県議であるｔと同じく県政に関する意見交換をしていること、また、被告元議員会会員のｐは、静岡県企画部ユニバーサルデザイン室に対し、高齢者向けの大活字出版物の重要性について提言したこと、その他被告元議員会の会員らが、その居住する各地域で、自治会等の公益的団体の役員や顧問を務めるなど、県政に貢

献すべく一定の公益的活動を行っていることが認められる。

コ 以上のとおり，被告元議員会の会員らは，現職議員とは異なった立場や観点から意見や考えを述べるなど，各人がその知見と経験を生かして，それぞれ地域レベルで，程度の差はあるにせよ，県政に貢献すべく公益的活動に従事しているというべきである。そして，被告元議員会の会員各人がこのような公益的活動をなし得るのは，会員数約１００名の元県議会議員で組織する被告元議員会の存在が寄与している（例えば，どこの団体組織にも属しない元県議会議員一人が活動する場合と多人数で組織された団体に属する元県議会議員が一人で活動する場合とでは違いが生じ得る。）ものと解される。このように，会員各人は，被告元議員会の存在自体によって自ら公益的活動がしやすくなり，被告元議員会における事業活動を通じて他の会員との情報交換をすることによって，新しい情報を得てこれに基づき更に地域レベルで公益的活動に取り組んでいるものと考えられる。

そうすると，被告元議員会は，その会員各個人の活動を介するという形で，県政に貢献する一定の公益活動をなしていると評価できるから，会全体としての決議や提言を行っていないからといって，同会の事業活動そのものが公益性を失うことはないというべきである。

## ５ 争点(1)オ，力について

(1) 本件各補助金の支出要件は，地方自治法２３２条の２により，「公益上必要のある場合」に限られる。そして，「公益上必要のある場合」にどの団体等にいくらの補助金を支出するかは，補助金交付が行政目的の達成を目的とする行政活動であることに鑑みると，財政状況，種々の行政目的等の諸般の事情を考慮して判断する高度に政策的・行政的な判断を伴うものであるから，第一義的に支出権者の裁量が尊重されるというべきであり，これが違法となるのはその裁量権に著しい濫用ないし脱退のあった場合と解される。

(2) 本件各補助金支出の目的は，県政の発展に寄与する被告元議員会の功勞

に報い，前記の事業を補助することであり，これにより，被告元議員会の更なる県政貢献を促し，県政発展に寄与してもらおうというものである。したがって，本件各補助金支出の目的，趣旨，効果，補助金対象事業にはいずれも公益性が認められる。

(3) 確かに，本件各補助金支出当時の静岡県は，厳しい状況にあったが，県の被告元議員会に対する平成12年度の補助金予算額は，全国的にみると相当な金額であることが認められる（甲13，51）。しかし，他の都道府県の元議員会の構成員（会員数）や会設立後の期間（会の歴史），活動状況等が本件証拠上不明であるから，単純に比較できないばかりか，丙9によれば，被告元議員会に対する平成12年度の補助金額は，被告元議員会の変更申請により405万円から270万円に減額されており，その中で現実に使用した補助金額は，さらに減って241万1026円であったことが認められるほか，上記の本件各補助金の公益性に照らせば，被告元議員会に本件各補助金を支出したことに裁量権の著しい逸脱濫用があったということとはできない。

(4) また，補助金交付については，それが公金の使用であること，それが重要な行政手段の一つであることからして，恣意的な取扱いには許されず，平等原則が妥当するものと解されるが，本件においては，原告らが指摘するように被告元議員会と他の団体との間に著しい裁量権の逸脱濫用といえる不平等があったと認めるに足りる証拠はない。

(5) 以上によれば，被告元議員会の事業に対して，「公益上必要がある場合」と認定して本件各補助金を支出した県の判断には，平等原則違反を含む裁量権の著しい逸脱・濫用があるとはいえず，違法とは認められない。

## 6 争点(2)について

(1) 前提事実並びに証拠（甲6，丙15，16の1・3，20，証人r）によれば，県外視察の視察先はいずれも観光地・観光施設であるが遊興施設は

含まれていないこと，県外視察の目的は，観光施設を視察することにより静岡県の観光政策の進展と県内観光地域の振興に寄与することにあること，被告元議員会は，平成１１年度の県外視察において，北海道開発庁をも訪問していること，この北海道開発庁訪問は，被告元議員会会員のuの人脈によって実現したもので，その際には北海道開発局長，次長，各部長などの応対を受け開発事業の概要や推進状況等についての説明を受けていること，視察の日程については，観光会社に一任というわけではなく，一応被告元議員会会長の関与の下で決められていたこと，会員個人名ではあるが，２名の者が県外視察記を会報に載せていること，県外視察の際には，各会員から１人あたり５万５０００円の参加費を徴収していることが認められる。

(2) そして，証拠（丙９ないし１３，証人r）によれば，被告元議員会の県内視察は，視察先が県外と県内という差はあるものの，県外視察とほぼ同態様でなされていると推認されること，県内視察の際にも，各会員から１人あたり１万５０００円の参加費が徴収されていることが認められる。

(3) 上記の事実によれば，会員各自の一定の自己負担の下に，静岡県の観光政策の進展等に寄与すべく行われたと認められる被告元議員会の県内外視察には，公益性が肯定されるというべきである。

(4) 原告らは，被告元議員会が，各視察先に対して事前にアポイントメントをとらずに訪問していること，視察目的や視察事項について会員に周知させておらず，また，視察先もこれらの点について対応していないこと，参加者は１８名にすぎないこと，視察について予約を取り付けた場所でも「〇会」といういかにも懇親旅行団体かのような団体名で予約していること，視察先中で唯一の行政機関である北海道開発庁についても予定外の訪問であったことなどを指摘して，被告元議員会の県内外視察には公益性はない旨主張する。

確かに，被告元議員会は，各視察先に対し，正式なアポイントメントを取っておらず（但し，博物館 や 資料館では館内説明を受けている。），視



察事項についての対応を求めたこともなく、また、予約をとったところにおいても「〇会」という団体名を用いていることや参加会員が１８名であったことは認められる（甲１４～２６の２）。

しかしながら、公益性のある視察であるからといって必ずしも一定の公式訪問の形態をとらなければならないというものではないし、視察事項等の周知徹底をはからなければならないというものでもない。また、たとえ予定外であれ、北海道開発庁への訪問を実現させている点は、被告元議員会の公益的姿勢の表れとみることできる。

- (5) そうすると、被告元議員会の県内外視察には公益性が肯定されるから、本件各補助金の支出も違法とはいえない。
- (6) しかし、県議会から提出された平成１１年及び同１２年度の旅行命令簿（提出命令）によれば、被告元議員会の平成１１年度県内外視察及び同１２年度県内視察に随行したいずれの県議会職員に対しても、旅行命令が発せられていた事実が認められる。そして、前記のとおり被告元議員会の県内外視察には公益性が肯定される以上、県知事が、この被告元議員会の県内外視察を、礼遇規程第２条(7)の「その他特に必要と認める事項」と認めて、被告元議員会の礼遇のために業務として県議会職員をその県内外視察に随行させたことに違法な点があるとはいえないというべきである。
- (7) 以上によれば、本件随行職員らは、旅行命令を受けて被告元議員会の県内外視察に随行したのであるから、その随行業務に違法はなく、したがって、本件随行職員らにその随行期間中の給与を支出することにも違法はない。

## 7 争点(3)について

### (1) 被告 a について

原告らが主張する被告 a の違法行為は、本件各補助金及び随行職員への給与支出に指揮監督すべき若しくは取り消すべき違法があることが前提となっているところ、既に認定判断したとおり、本件各補助金及び随行職員への給

与支出に違法はない。

したがって、被告 a の違法行為を前提とした同被告の不法行為責任も認められない。

(2) 被告 b 及び同 c について

原告らが主張する被告 b 及び同 c の違法行為は、いずれも本件各補助金及び随行職員への給与支出に違法があることが前提となっていてところ、既に認定判断したとおり、本件各補助金及び随行職員への給与支出に違法はない。

したがって、被告 b 及び同 c の違法行為を前提とした同被告らの不法行為責任も認められない。

(3) 被告元議会について

ア 被告元議会の違法行為及び責任の成否

原告らが主張する被告元議会の違法行為は、本件各補助金及び随行職員への給与支出に違法があることが前提となっていてところ、既に認定判断したとおり、本件各補助金及び随行職員への給与支出に違法はない。

したがって、被告元議会の違法行為を前提とした同被告の不法行為責任も認められない。

イ 被告元議会の不当利得の成否

本件各補助金の支出及び受領並びに随行職員への給与支出につき、被告元議会において、法律上の原因がなく不当な利得を得たと認めることができないことは既に認定判断したとおりである。

8 結論

よって、原告らの請求はその余の点を判断するまでもなく、いずれも理由がないから、これを棄却することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法 7 条、民事訴訟法 6 1 条、6 5 条 1 項本文を適用して、主文のとおり判決する。

静岡地方裁判所民事第 1 部

裁判長裁判官 笹 村 將 文

裁判官 島 田 尚 登

裁判官 石 川 貴 司