

主 文

1 原判決を次のとおり変更する。

(1) 被控訴人A, 同B及び同Cは, 連帯して, 尼崎市に対し, 10万3400円及びこれに対する平成11年11月6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) 被控訴人A, 同B及び同Dは, 連帯して, 尼崎市に対し, 10万3400円及びこれに対する平成11年11月6日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(3) 控訴人らのその余の請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は, 第1・2審を通じてこれを7分し, その2を被控訴人らの負担とし, その余を控訴人らの負担とする。

3 この判決の第1項の(1)及び(2)は, 仮に執行することができる。

事実及び理由

第1 申立て

1 控訴人ら

(1) 原判決を取り消す。

(2) 被控訴人A, 同B及び同Cは, 尼崎市に対し, 連帯して, 38万2935円及びこれに対する平成11年11月6日から支払済みまで年5分の割合による金員を, 被控訴人A, 同B及び同Dは, 尼崎市に対し, 連帯して, 37万2935円及びこれに対する平成11年11月6日から支払済みまで年5分の割合による金員をそれぞれ支払え。

(3) 訴訟費用は, 第1・2審とも被控訴人らの負担とする。

(4) 第(2)項について仮執行宣言

2 被控訴人ら

(1) 本件控訴をいずれも棄却する。

(2) 控訴費用は控訴人らの負担とする。

第2 事案の概要

1 原判決の事実及び理由の「第2 事案の概要」の記載を引用する。ただし, 以下のとおり改める。

(1) 2頁21行目の「不法行為に基づいて」を「不法行為による損害賠償請求権に基づいて」と, 同頁22行目の「不当利得に基づいて」を「不当利得返還請求権に基づいて」とそれぞれ改める。

(2) 3頁3行目の「同Cら」を「同C及び同D(以下, 両名を併せて「被控訴人Cら」ともいう。)」と改め, 同頁8行目の「鞍山市」の前に「中国の」と加え, 同頁13行目及び同頁14行目の各「決定」をいずれも「命令」と改める。

(3) 3頁24行目の「随行職員の復命事項」を「旅行中の主な公式行事」と, 同頁25行目の「職務内容」を「随行業務の内容」と, 同頁末行の「その復命内容」を「上記命令」とそれぞれ改める。

(4) 4頁17行目の「尼崎市交流協会, 鞍山市訪中市民団」を「尼崎市, 国際交流協会, 鞍山市訪問市民団」と改める。

(5) 6頁18行目の「a」を削除し, 同頁22行目の「尼崎市市議会議員」を「尼崎市議会議員」と改める。

(6) 7頁21行目の「設定以前」を「制定以前」と, 同頁25行目の「事案等」を「事業」とそれぞれ改める。

(7) 8頁1行目の「友好都市等への交流活動」を「友好都市等との交流活動」と, 同頁2行目及び同頁4行目の各「委員活動視察」をいずれも「委員活動行政視察」と, 同頁6行目の「旧・新の取扱要領制定後も」を「新取扱要領が定められた後も」とそれぞれ改め, 同頁8行目の「新旧」を削除する。

(8) 8頁18行目の「昭和56年4月29日」を「昭和56年4月19日から同月27日にかけて」と, 同頁21行目の「活動」を「訪中の目的」とそれぞれ改め, 同頁24行目の「国際交流活動」の次に「を行うこと」と加える。

(9) 10頁5行目の「地方自治体の長」を「地方公共団体の長」と, 同頁6行目の「同処分」を「右処分」と, 同頁7行目の「同処分を尊重して」を「右処分を尊重し」と, 同頁10行目の「1753頁」を「2753頁」と, 同頁12行目の「執行機関の長として」を「執行機関の長としての」とそれぞれ改める。

(10) 10頁末行から11頁1行目にかけての「地方公務員法32条1項」を「地方公務員法32条」と, 11頁2行目及び同頁5行目の各「瑕疵」をいずれも「瑕疵」とそれぞれ改める。

2 当審における控訴人らの主張

(1) 本件訪中には、①鞍山市において同市と尼崎市との友好親善を図ることと、②西安市と北京市において議員として視察し職員として研修することの2つの目的があった。この2つの目的は大きく異なるし、被控訴人C及び同Dは、鞍山市での随行業務終了後西安市・北京市を訪れずに帰国することもできたから、公費支出の適法性を判断するにあたって、鞍山市を訪問したことと西安市・北京市を訪問したことを峻別すべきである。

(2) 被控訴人Cらに対しては、随行業務のほかに研修のための視察が命じられている。しかし、公的・私的のいかに問わず海外旅行をすれば、他国の文化・風土に対する理解を深め、視野を広げ、なにがしかの形で国際感覚を身につけることができ、国際交流を促進する側面があることは否定できない。したがって、それだけの理由で公費での海外研修が適法であれば、そのような海外研修は際限なく広がって、著しく不当な結果を招くことは明らかであるから、法的な歯止めとしての枠組みが必要である。

被控訴人C及び同Dが西安市及び北京市において訪中団と共に行動して個人的な自由行動をとっていないとしても、西安市及び北京市への訪問自体が観光的な要素を多分に含むものであるから、被控訴人C及び同Dが個人的な行動をとらなかったからといって、同被控訴人らが観光・遊興をしなかったとはいえない。また、同被控訴人らが帰国後作成した報告書が詳しいものであっても、これが具体的に尼崎市の活動に活かされたといえないので、これらの事実は本件随行が適法であることの理由にはならない。

被控訴人C及び同Dは、西安市及び北京市において議員らの視察の随行業務も行っているが、この視察も公費支出が許されるものではない。現に西安市と北京市での視察については、議員らの旅費は私的な費用で支出されており、この視察について被控訴人C及び同Dの随行業務は必要がなかった。上記の視察は、職員の随行がなくても、議員らだけで行うことが可能であり、それが必要であるというのは、議員らに対する過剰なまでの特権保護にほかならない。

原判決がこの随行も適法であるとする理由らしいものとして指摘しているのは、過去の日中友好議員連盟による鞍山市への訪問に付随する訪問先への議員の派遣について、公費による随行がなされていた事実のみであるが、控訴人らは、本件で、従前の悪慣行の是正を問うているのであるから、過去に類似の例があることは適法であることの理由にならない。

(3) 鞍山市への訪問についても、議員らが私費で訪問しているのに、その随行業務が公費で賄われることは、背理で不自然である。議員の行動は、公費で賄われていれば市民や議会から監視されることになるが、私費であれば、行動の自由度が増すから、私費旅行に公費による随行をすることはふさわしくない。なお、原判決は、所定の手続をとれば、本件訪中について公費支出も許されると判断したが、本件訪中はこれまでの議員らの訪中と性格及び目的が大きく異なっているし、尼崎市の財政事情を考えると、公費支出が認められるものであったと容易にいうことはできない。

また、鞍山市での議員らの行動についても。議員らのみで十分可能であって、職員らの随行の必要はなかった。

(4) 以上のとおり、被控訴人Cらの本件訪中は違法であり、これが違法である以上、尼崎市議会議長の本件随行決定、被控訴人Bの本件支出命令はいずれも違法であり、被控訴人Aは監督責任を免れず、被控訴人C及び同Dは不当利得の返還義務を負う。

3 当審における被控訴人らの主張

(1) 議員の視察や職員の研修について、その成果が尼崎市の活動に即効的に活かされない限り、その意義や有用性を否定するのは、性急で偏狭な考えである。

(2) 本件訪中の公務性は、議員らの旅費が私費か公費かということで決まるものではない。所定の手続をとれば議員らの旅費は公費から支出することができたが、尼崎市が阪神・淡路大震災の復興に取り組んでいる時期であったので、参加議員らがあえて公費負担を求めなかったにすぎない。

本件訪中について、議会事務局職員を随行させる予算として、日中友好議員連盟の訪中を前提として3人分である118万4000円が平成10年度の尼崎市の予算に組み込まれ、平成10年3月の同市議会において可決されている。法104条に基づき尼崎市議会の事務を統理し、市議会を代表する尼崎市議会議長が、その予算の執行として本件訪中に被控訴人C及び同Dを公費で随行させる決定をしたので

あるから、法的に何ら瑕疵はない。

(3) 控訴人らは、他の都市や議員連盟の事例に基づいて本件随行を非難する旨の証拠(甲18, 19)を提出するが、他都市や他の議員連盟の例は実態が明確でないから、比較する意味がない。尼崎市と鞍山市は、長年にわたり友好親善のための国際交流を互いに重ねてきており、鞍山市を中心とする本件訪中ないし本件随行の実態に即して、その公務性、必要性、相当性、適法性を判断すべきである。

第3 当裁判所の判断

1 原判決の事実及び理由の「第3 当裁判所の判断」の1並びに2(1)及び(2)の記載(11頁16行目から17頁23行目まで)を引用する。ただし、以下のとおり改める。

(1) 11頁24行目の「旧取扱要領設定」を「旧取扱要領制定」と改める。

(2) 12頁2行目の「事案等」を「事業」と、同頁3行目の「友好都市等への交流活動」を「友好都市等との交流活動」とそれぞれ改める。

(3) 12頁19行目の次に行を改めて次のとおり加える。

「なお、尼崎市議会が行った上記の訪中のほかに、日中友好議員連盟が主体となって、平成7年10月8日から同月14日にかけて、友好訪問及び答礼を目的として、14名の市議会議員が鞍山、北京及び上海を訪問し、これにも議会事務局職員(2名)が随行した。」

(4) 13頁1行目の「委員会活動視察」及び同頁3行目の「委員活動視察」をいずれも「委員会活動行政視察」とそれぞれ改める。

(5) 13頁5行目の「常任委員会」の次に「(なお、法に基づかない委員会の行政視察及び上京陳情についても、取扱要領に準じて行うこととされている。旧取扱要領第11・新取扱要領第9)」と加える。

(6) 13頁20行目の「視察など」を「視察等」と、同行の「実施要項」を「実施要綱」とそれぞれ改める。

(7) 14頁14行目から15行目にかけての「地方自治法149条2項」を「法149条2号」と、同頁17行目の「同法」(2か所)をいずれも「法」とそれぞれ改める。

(8) 17頁4行目から5行目にかけての「被告Cらの本件訪中団への随行を復命するに当たっては」を「被控訴人Cらに対して本件訪中団への随行を命じるに当たって」と、同頁7行目から8行目にかけての「復命している」を「指示した」と、同頁9行目の「復命」を「指示」と、同頁13行目の「上記研修目的の復命に応じて」を「上記指示に従って」と、同頁22行目の「被告Cらは」を「被控訴人Cらの職務において」とそれぞれ改める。

2 以上認定した事実を踏まえて、被控訴人Bの本件支出命令が違法かどうか判断することとする。

(1) 本件訪中団の鞍山市滞在中の活動は、引用に係る原判決の前提事実(3)③及び第3の2(2)④に記載のとおり、尼崎市と友好都市提携議定書を取り交わしている鞍山市の人民代表大会や人民政府、初級中学校などを公式に訪問して、尼崎市市長、尼崎市議会議長のメッセージを伝達したりするなど、鞍山市やその関係機関と交流し、両市間の友好を深める目的に資するもので、議会ないし議員の活動として合理性が認められるものであった。したがって、鞍山市での議員らの活動について議会事務局職員の随行を命じたことについては、その必要性及び相当性を認めることができる。

(2) しかしながら、鞍山市での公的な活動を終えた後の訪問先である北京市と西安市の訪問について議会事務局職員の随行を命令し、研修を指示したことについては、合理的理由を見いだすことができない。「中国全体の傾向や風潮等に直接触れることにより、より一層理解が深まるとの観点から、中国の首都である北京市、中国六大都市の一つで歴史・文化の凝縮した古都、西安市を視察することとした」という(乙5)だけでは、抽象的であって、理由としては十分とはいえない。北京市と西安市では特に公式行事もなく、そこでなされたことは、観光地として有名なα博物館、β博物院などの名所、旧跡を訪問することであった。名所、旧跡を訪問すればそれを通して中国の風土、文化に対する理解を深め、国際交流を促進するという側面があることを、一概に否定することはできないが、私的旅行であっても、同様の側面をもつことは明らかであって、議会事務局職員を公務として派遣する根拠に乏しいといわざるを得ない。鞍山市での活動が公務といえるからといって、時間的に引き続いて訪問すれば公務といえるわけではない。懇談会や意見交換会が北京市あるいは西安市でなされることに意味があったとは認められない。したがっ

て、北京市及び西安市への訪問について、議会事務局職員に随行を命じたことについて公務上の必要性、相当性を認めることはできない。

被控訴人Cらは、西安市、北京市への訪問にあたって、本件訪中団に対する随行業務の外、研修目的として北京市、西安市のまちづくりについて視察を行うことの指示を受け、研修の具体的視点として、今後の尼崎市のまちづくりに活かすために、●歴史博物館の構想があるためにα博物館、β博物院の、●中国にちなんだ公園整備に活かすために華清池の、●国際的な視野を広めるために天安門広場の各視察を命じられ、それに従ってα博物館、β博物院などを視察している。

しかし、当時、尼崎市では歴史博物館構想はあったものの何ら具体化していなかったし、また、友好都市がある中国にちなんだ公園整備についても計画が具体化していなかったし、その後も、同被控訴人らの同研修の成果が具体的に尼崎市の活動に活かされたと認めることのできる証拠はない。尼崎市のまちづくりに活かすための視察を行うのであれば、尼崎市における問題点を検討したうえ、多くの訪問先の候補地からそれにふさわしい訪問先を決定すべきであるが、そのような検討がなされたことは証拠上全くうかがえない。上記研修目的にふさわしい訪問先が、偶然にも、議員らが訪問することになった西安市、北京市であったとは考えられない。議員らが西安市、北京市への訪問を既に決めていたところ、その随行業務だけでは、公務として認めるには目的が薄弱であるとの判断により、後から上記目的をつけ加えたものとみるべきである。

また、西安市及び北京市への訪問を含めた本件訪中団の活動に関して、被控訴人Cらによってその研修目的も踏まえて具体的な内容記載のある報告書が作成され、同研修目的による視察によって、被控訴人Cらは、尼崎市の職員として長期的にはその視野を広げるとともに国際感覚を身につけたということとはできないわけではないが、視野を広げたり国際感覚を身につけることは、公的私的を問わず海外旅行のすべてにいえ結果であって、公務性を理由づけるには足りない。

なお、引用に係る原判決記載のとおり、尼崎市と鞍山市との間においては、昭和58年に友好都市提携がなされて以後、交流が重ねられており、昭和56年以降においても、尼崎市議会（5回）あるいは日中友好議員連盟（1回）による市議会議員の派遣が6回にわたって行われ、これらには議会事務局職員が随行しているところ、これらの派遣の目的地は鞍山市にとどまらず、他の都市も含まれていることが認められるが、これらについて議会事務局職員の随行の必要性が認められる場合であったか否かは明らかではなく、仮に、本件における西安市及び北京市への訪問と同様のものについて議会事務局職員が随行していたとしても、それ故に本件における随行が正当化されるわけではない。

以上で検討したところによると、尼崎市議会議長が決定した本件随行決定は、被控訴人C及び同Dに対して西安市及び北京市へも随行することを命じた部分の相当性、必要性の判断において、裁量権を逸脱・濫用した違法があるということになり、同随行決定は一部違法というべきである。

（3）被控訴人Bは、市議会議長がした費用支出を伴う本件随行決定が著しく合理性を欠き、そのため予算執行の適正を確保する趣旨から看過できない瑕疵が存する場合でない限り、同決定を尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないというべきである。本件随行決定には、上記のとおり、市議会議長にその裁量判断を逸脱・濫用した違法が一部あるというべきところ、西安市及び北京市に関する部分については、目的地が鞍山市からかなり離れた北京市と、さらに遠く離れた西安市であって、場所的に明確に異なっていること、両市において予定された議員らの行動中に尼崎市との友好に関する公的な行事はないことが明らかであること、両市における訪問先が観光地の名所・旧跡に限られていることが明白であることからすると、本件随行決定のうち上記の部分の違法性は一見して明白であり、本件随行決定のうちこの部分は著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過できない瑕疵が存するというべきである。なお、上記のとおり、従前尼崎市において本件と同様の事例について事務局職員の随行を命じた事例があったとしても、また、本件随行決定に先立って、本件の随行を前提とした予算措置がとられていたとしても、これらの事実は上記の判断を左右するに足りない。

そして、被控訴人Aは、被控訴人Bの違法な上記支出命令を阻止すべき指揮監督上の義務があったのに、少なくとも過失によってこれを怠った責任を免れないというべきである。

また、被控訴人C及び同Dは、上記違法な支出行為に係る金額を法律上の原因が

ないのに支給を受けて本件訪中に使用したものというべきである。

(4) そこで、上記違法な支出部分の金額について検討する。

甲18によると、被控訴人C及び同Dに対して西安市及び北京市に随行を命じたために、1人当たり少なくとも次の金額を不当に支出したことが認められ、この認定を左右するに足る証拠はない。

① 航空運賃

往路は関西空港から瀋陽に赴き(運賃5万5000円)、復路は北京から関西空港に帰国し(運賃7万6000円)、往復13万1000円を要したが、鞍山市のみの訪中であれば復路も瀋陽から帰国すればよいから、2万1000円を余分に支出した。

② 現地交通費

瀋陽から西安へ航空運賃2万5000円及び西安から北京への航空運賃2万円の合計4万5000円を不当に支出した。

③ 宿泊料

1泊当たり1万3500円で5泊分を支出したが、鞍山市のみであれば3泊であるから、2万7000円を不当に支出した。

④ 日当

1日当たり4500円で6日分を支出したが、鞍山市のみであれば4日分であるから、9000円を不当に支出した。

⑤ 空港税

瀋陽及び西安での空港税各700円は不要であるから、1400円を不当に支出した。

⑥ 合計

不当に支出した金額は、合計10万3400円となる。

したがって、本件支出命令のうち、被控訴人C及び同Dについてそれぞれ10万3400円の部分は、違法に支出されたことになり、これを命令した被控訴人B、同被控訴人を監督すべき被控訴人Aは、それぞれ合計20万6800円を損害賠償として尼崎市に返還する義務を負い、また、被控訴人C及び同Dは、それぞれ10万3400円を不当利得として尼崎市に返還する義務を負う。

第4 結論

以上により、控訴人らの本訴請求は、①被控訴人A、同B及び同Cに対し、連帯して、尼崎市に対し、10万3400円及びこれに対する平成11年11月6日(記録上明らかな本件訴状が被控訴人らに送達された日の翌日)から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うように求め、②被控訴人A、同B及び同Dに対し、連帯して、尼崎市に対し、10万3400円及びこれに対する平成11年11月6日(前同)から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うように求める限度で理由があるから、控訴人らの請求をこの限度で認容し、その余の部分は理由がないから、これを棄却すべきである。

よって、これと異なる原判決を上記の判断に従って変更することとし、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第7民事部

裁判長裁判官 妹尾圭策

裁判官 竹中邦夫

裁判官 稲葉重子