

- 主 文
- 1 本件控訴を棄却する。
 - 2 控訴費用は、控訴人の負担とする。
- 事実及び理由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人らの請求を棄却する。
- 3 訴訟費用は、第1, 2審とも被控訴人らの負担とする。

第2 事案の概要

1 本件は、平成13年7月9日、柏市の執行機関である控訴人が、別件の千葉地方裁判所平成10年（行ウ）第36号損害賠償等請求事件（別件住民訴訟）で被告とされた柏市の市議会議員A並びに市議会議員B, 同C, 同D, 同E及び同F（5名の市議会議員を「Bら」という。）に対し、その弁護士費用について補助金（本件補助金）の支給決定（本件補助金支給決定）をしたところ、柏市の住民である被控訴人らが、本件補助金支給決定は地方自治法（法）232条の2等に違反して違法であり、柏市は市長個人に対し、同人の不法行為により本件補助金支給決定による補助金支給額である163万1700円及びこれに対する補助金支給の日である平成13年10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相当の損害賠償請求権を有していると主張して、法242条の2第1項4号に基づき、控訴人に対し、市長G個人に対して上記の損害賠償請求をするよう求めた事案である。

原審は、本件補助金支給決定には公益上の必要性の判断につき裁量権を逸脱した違法があるから、本件支給決定は法232条の2に違反し違法であるとして、被控訴人らの請求を認容したので、控訴人が控訴した。

2 前提事実（当事者間に争いがないか、明らかに争わない事実及び証拠等により容易に認められる事実。特に断らない限り、証拠番号には枝番も含むものとする。以下同じ。）

（1）被控訴人らは、柏市の住民である。

控訴人は、柏市の執行機関（市長）であり、Gは、平成13年7月9日当時、柏市長の職にあった。

（2）別件住民訴訟

ア 平成9年当時、柏市の市議会議員であったBらは、柏市、流山市、松戸市、野田市、我孫子市及び鎌ヶ谷市（6市を「六市」という。）の市議会議員及び副議長で構成される任意団体の東葛都市議会連絡協議会（六市協議会）が平成9年10月に主催した、六市の市議会議員の海外研修視察旅行（本件視察旅行）に参加した。

柏市は、平成9年度一般会計予算の議会費の中から、Bらの本件視察旅行の参加負担金（その内訳は、往復の国際航空運賃その他の交通費、宿泊費、食費及び視察費用等を含む研修費と研修雑費である。）を、六市協議会の当番である鎌ヶ谷市議会議員に支払ったほか、Bらに対し、本件視察旅行の旅費（日当及び支度料）を支払った。（甲4, 7, 弁論の全趣旨）

イ 被控訴人らを含む柏市の住民は、柏市が本件視察旅行に参加したBら及び同市議会事務局職員（本件事務局職員）の旅行費用を支出したのは違法な公金の支出である等と主張して、①本件視察旅行が実施された当時の同市議会議員A及び本件事務局職員に対し、平成14年法律第4号による改正前の地方自治法（旧法）242条の2第1項4号前段に基づく損害賠償、及び②本件視察旅行に参加したBらに対し、同号後段に基づく不当利得返還を求める住民訴訟を平成10年に提起した（別件住民訴訟）。

A, Bら及び同事件の被告とされた本件事務局職員は、H弁護士に訴訟を委任し応訴した（甲7）。

ウ 千葉地方裁判所は、平成12年12月13日、別件住民訴訟のうちAに対する訴えについて、同人は旧法242条の2第1項4号前段の「当該職員」に該当せず、同訴えは住民訴訟の類型に該当しない訴えとして不適法却下する旨、また、本件事務局職員に対する損害賠償請求及びBらに対する不当利得返還請求について、同人らは同市議会運営委員会の派遣決定及び市議会議員長の派遣承認を経て、本件視察旅行に参加したものであり、上記参加負担金の支出は市議会の承認を経ており、上記日当等の支出に違法はないとして、これを棄却する旨の判決をし、同判決は同月28日確定した（甲7, 乙1）。

エ A及びBらは、H弁護士に対し、1人当たり、別件住民訴訟の着手金として1

0万5000円、成功報酬として16万6950円、合計27万1950円をそれぞれ支払った（甲3、弁論の全趣旨）。

（3） A及びBらは、平成13年5月21日から同月25日までの間、控訴人に対し、柏市補助金等交付規則2条1項に基づく補助金等交付申請書を提出した（乙1）。

控訴人は、同年7月9日付けで、A及びBらに対し、法232条の2（寄附又は補助）に基づき、別件住民訴訟に应诉した際の弁護士費用補助金として、1人当たり27万1950円（内訳、着手金10万5000円、成功報酬16万6950円）を支給する旨の本件補助金支給決定をし、同年10月1日、同決定に基づき、上記各補助金がA及びBらに支給された（乙1、2）。

（4） 被控訴人らは、平成14年6月12日、柏市監査委員に対し、本件補助金支給決定につき監査請求をしたが、同監査委員は、同年8月7日付けでこれを棄却し、そのころ被控訴人らにその旨を通知した。

被控訴人らは、同年9月6日、本件訴訟を提起した。

2 争点及びこれに関する当事者の主張

（1） 旧法242条の2第1項4号前段の「当該職員」に該当しない別件住民訴訟の被告らの弁護士費用につき、補助金を交付することについて、法232条の2所定の公益上の必要性が認められるか。

ア 被控訴人らの主張

（ア） 旧法242条の2第1項4号に基づく訴訟（4号訴訟）の被告である当該職員の弁護士費用の公費負担については、従来からこれを否定する判例が定着していたが、当該職員が職務に関して被告とされたにもかかわらず、自己負担で应诉しなければならないことから公務員の士気の低下が問題とされ、平成6年6月の地方自治法の改正（平成6年改正）によって旧法242条の2第8項が追加された。

以上の立法経過からすれば、旧法242条の2第8項は弁護士費用の公費負担を限定した条文であり、厳格に適用すべきであり、「当該職員」について地方公共団体と個人とを厳密に峻別していることからすれば、当該行為等に係る「相手方」は個人（私人）であって、その弁護士費用につき地方公共団体が負担することは禁じられていると解釈されなければならない。

（イ） Bらは、同人らの私益、私権擁護のために別件住民訴訟において弁護士を委任し、個人として訴訟活動をしたものであって、判決の副次的効果として公金支出の合法性が間接的に証明されたとしても、そのことによって私益が公益に転じるわけではない。別件住民訴訟の判決は、本件視察旅行に参加したBらには旅費等の不当利得返還義務がなく、当該職員であることを否定されたAに損害賠償責任がないことを確定させたに過ぎず、柏市及び柏市住民には何ら具体的利益をもたらしていない。

したがって、A及びBらの別件住民訴訟の弁護士費用を柏市が本件補助金として負担すべき公益上の必要は全くない。

（ウ） 控訴人の主張は、4号訴訟の当該職員についての訴訟費用である弁護士報酬の公費負担の問題を市議会議員に置き換えて主張するもので、控訴人独自の論理の拡張又は論理のすり替えである。

もし、本件のような場合に法232条の2を適用できるとなると、住民訴訟において、当該職員の職務上の行為の適法性が争われ、これについて十分な公益性が認められるが、その手続や結果に瑕疵があつて敗訴した場合まで、法232条の2により弁護士費用の補助ができることになり、旧法242条の2第8項の規定は形骸化してしまう。

（エ） 控訴人は、本件補助金支給決定について、市議会の議決を得ており、住民意思の合意がされている旨主張するが、野党が少数である地方議会が多い我が国の現状では、議会で可決されたら何でも正しいとされかねないことから、住民訴訟が保障されているのである。

（オ） 以上により、本件補助金支給決定は、法232条の2及び柏市補助金等交付規則3条1項に違反し無効である。

イ 控訴人の主張

（ア） 旧法242条の2第8項の規定は、法232条の2に規定する公益上の必要性が確実に認められる要件を確認的に規定したものであり、同項に規定する要件に該当しない弁護士費用の補助を一切禁止する趣旨ではない。「当該職員」以外の住民訴訟の被告に対しては、公益上の必要性が認められる場合に限り、法232条の2の規定を適用して弁護士費用を補助することは可能である。

(イ) 別件住民訴訟の実質的な争点は、議員視察、すなわち、Bらの職務執行行為の当否であり、Bらの応訴活動により、その職務執行行為の正当性が認められ、そのための公金支出の正当性、すなわち地方財務会計の管理運営に対する司法上の正当性が確定し、その結果、地方公共団体に財産上の不利益を与えなかったことが認められたという意味において、最終的な当該地方公共団体の利益が保全された。

別件住民訴訟のBらの応訴活動により、柏市職員（議員）の職務上適法な行為に対し、柏市住民がこれを違法であるとの誤った認識を持つことを阻止し、市政に対する信頼を維持できたことは、柏市の事務事業が柏市職員を通じて行われる以上、柏市の事務事業の円滑な進行、ひいては、柏市住民全体の利益の早期実現に欠くことができないという視点からしても、本件補助の支給は公益に合致する。

(ウ) 別件住民訴訟の中心的な争点は、Bら柏市の市議会議員（特別職に属する地方公務員）の職務執行行為の当否であるが、これは「当該職員」の財務会計行為の原因行為の当否の判断と同一であり、Bらは、「当該職員」とともにその職務執行行為の適法性を確認させたといえるにもかかわらず、Bらは「当該職員」ではなく「相手方」であるため、旧法242条の2第8項の弁護士費用の公費負担の規定は適用せず、最終的に自己負担を強いることは、公平の観点から著しく妥当性を欠く。

また、Aは、別件住民訴訟で勝訴（「当該職員」に当たらないとして却下）した者であり、「当該職員」でないということのみにより別件住民訴訟の弁護士費用相当額について最終負担を余儀なくされるということは、公平性の観点から著しく妥当性を欠く。

(エ) 控訴人は、別件住民訴訟における司法の確定した判断の内容及び結論に全幅の信頼を置き、公益上の必要があったと認めたものである。

(オ) 仮に、議員視察が公益上の必要性に基づくものであったにもかかわらず、住民訴訟が提起されたため最終的に弁護士費用の自己負担を余儀なくされたとすれば、柏市議会議員において、住民訴訟における弁護士費用の負担のリスクを冒してまで、議員視察への参加について積極的な決断は期待できない。適切な議員視察を円滑に実施していくためにも、本件補助の支出は必要であったといえるから、公益上の必要性が認められる。

(カ) また、Aが弁護士費用相当額について最終的な自己負担を余儀なくされるとすれば、別件住民訴訟後の公益上必要な新たな議員視察について当該職員であると誤解されかねない柏市議会議長がその実施に関与することに関し消極的になってしまうという事態が生じることは予想に難くないのであり、このような事態になれば、公益性を有する合理的目的の範囲での議員視察の実施は困難となり、柏市の公益に反することは明白である。

(キ) 別件住民訴訟のように不適法であったり、理由のない訴訟の提起に対して被告とされた者がその不当性を明らかにすることは、被告とされた者の私的利益を超え、住民訴訟制度を適正に維持し運営するために必要な活動であるといえる。別件住民訴訟における弁護士費用は、住民訴訟制度を維持し運営するための経費、すなわち民主主義のコストとして、制度を享受する住民全体で負担することが適当であり、この点に補助を行う公益上の必要性が存する。

(ク) 旧法242条の2第1項4号は平成14年3月に改正されたが、これは、従来の4号訴訟において、当該職員がした職務行為の当否そのものが事件の核心的な争点でありながら、当該職員の個人責任を追及する訴訟の在り方を問題にしたものであり、その意図するところは、別件住民訴訟のBらにもいえることであり、Bらの立場は当該職員と同様に理解されてしかるべきである。

(ケ) また、被告とされた職員側への行政庁の訴訟参加の可否については見解が分かれていたが、当該職員がした職務行為の当否そのものが事件の核心的な争点となっている場合には、被代位者たる地方公共団体が、原告たる住民とではなく被告職員と利害関係を等しくする場合の方がむしろ一般的であることから、被告職員側に補助参加をしている実情にあったといえるところ、このような実情が前記4号訴訟の改正の要因でもあった。

別件住民訴訟では、当該職員及びAの職務行為の正当性が核心的な争点であり、Bらにおいても、その先行行為である海外研修視察の正当性が核心的な争点であった、全く同一であったといえるのであるから、別異に解する余地はない。なお、柏市が自ら別件住民訴訟に参加することは認められなかった。

(コ) しかも、本件補助金支給決定に当たっては市議会の議決を得ており、住民意思の合意がされている。

(2) 本件補助金交付手続の適法性

ア 被控訴人らの主張

控訴人は、A及びBらが柏市補助金等交付規則2条1項に基づき同項1号ないし5号所定の必要書類を添付した補助金等交付申請書を提出するに際し、部下に命じて、その一切の書類を作成させ、日付けと住所氏名を記入して押印さえすれば補助金交付申請に必要な形式は全て整うところまで準備をする等の便宜を図った上で、補助金を支給しており、このような一連の行為は補助金支給の相手方が市議会議員であったが故に取り計らい行った便宜供与であり、憲法14条、15条、99条、国家公務員法96条、地方公務員法30条に違反して無効である。

イ 控訴人の主張

本件補助金支給に係る交付申請書及び実績報告書については、本件補助金支給が前例のないものであったことや申請内容(補助対象事業、補助金額等)が同一であったこと等の理由から、本件補助金支給決定に係る審査を効率的に行うため、控訴人が様式及び記載例を作成し、それを申請者であるBらに示したに過ぎない。

また、申請の内容、件数その他の事情により、様式及び記載例を作成し提示することは、市民からの申請においても通常行うことであり、本件補助金支給に限ったことではない。

したがって、本件補助金支給が憲法14条、15条、99条、国家公務員法96条、地方公務員法30条に違反して無効であるとの被控訴人らの主張は失当である。

第3 当裁判所の判断

当裁判所も、被控訴人らの請求は、理由があるから認容すべきものと判断する。その理由は、次のとおりである。

1 旧法242条の2第8項は、平成6年法律第48号による地方自治法の平成6年改正によって新設されたものであるところ、その改正の経緯は、次のとおりであると認められる(甲12ないし15、乙5ないし14、18)。

(1) 旧法242条の2第1項4号に基づく4号訴訟の被告である当該職員の弁護士費用について、平成6年改正前の行政実例では、これを公費で負担することはできないとしていた(昭和38年5月16日自治庁発行第41行政課長回答、昭和42年11月21日自治行第102号・広島県総務部長宛・行政課長同等)。

下級審裁判例には、町長を被告とする旧法242条の2第1項2号に基づく行政処分の取消訴訟と町長個人を被告とする旧法242条の2第1項4号に基づく不当利得返還請求訴訟の双方の弁護士費用を報償金として町の予算から支出した場合について、町長個人の弁護士費用を町が支出することは違法であるとして、町長個人に対する不当利得返還請求を一部認容したもの(名古屋高裁金沢支部昭和44年12月22日判決・行裁集20巻12号1740頁)があった。

また、学説上は、4号訴訟の弁護士費用を地方公共団体が負担することは違法で許されないとする説、被告が訴訟で勝訴した場合ないし正当な職務執行の範囲内と認められる場合には公費負担が許されるとする説、訴訟の主要な争点が職務執行行為の当否であり、同訴訟で被告勝訴の判決が確定した場合には、補助金支給の手続を適法に履践すれば、弁護士費用を法232条の2に基づく補助金として支給することが許されるとする説等、見解が分かれていた。

最高裁は、村長がその職務執行行為に関し個人として訴えられた損害賠償請求事件の弁護士費用を村の予算から支出したことは違法な公金の支出に当たるとして提起された損害賠償請求事件(4号訴訟)について、違法な公金の支出に当たると判示し(最高裁判所第三小法廷昭和59年4月24日判決・判時1121号44頁)、市の指導要綱に基づき給水契約留保の措置を執り水道法違反で起訴された市長個人のために、市がその弁護士費用を支出したのは違法な公金の支出に当たると判示した(最高裁判所第二小法廷平成2年3月23日判決・判タ732号186頁)。

(2) 地方公共団体は、4号訴訟の被告となった当該職員の弁護士費用を当該職員の個人負担とする取り扱い、地方公共団体の職員を萎縮させ、職務遂行の意欲、能率性を阻害する等として、弁護士費用の公費負担ができるよう法改正を望むものが多く、4号訴訟の件数の増加に伴い、全国市長会、全国町村会からも旧自治省に対し、法改正の要望が出されるようになった。

平成6年6月、このような要望等を踏まえ、内閣提出の地方自治法の一部を改正する法律案において、旧法242条の2第8項の規定の新設が提案され、第129回国会において平成6年改正がされ、同規定が新設された。

(3) 上記法案を審議した第129回国会参議院地方行政委員会において、委員から、職員が勝訴した場合に限らず、職員の故意又は重過失でない場合、職員の背任、横領、その他これに準ずる行為に該当しない場合にも、旧法242条の2第8項の規定による弁護士費用の公費負担を認めることが適当ではないかとの質問がされたのに対し、政府委員の自治省行政局長は、4号訴訟の応訴費用については、職員が自分の責任に対して無用な心配を抱き、やる気や職務執行の能率性を欠き、意欲を阻害される可能性があるということから、従来より全国市長会等から改正の要望等があったのを踏まえ、最も職員の意欲を阻害するのではないかと考えられるケースについて手当てをしたものであり、それ以外の、外形上機関としての職務行為とみなし得る場合、故意又は重過失でない場合、背任、横領等の行為でない場合について弁護士費用の公費負担を拡大するかについては、今後の住民訴訟全体の見直しの中で幅広く検討されるものと考える旨答弁している(乙14の5)。

(4) 平成6年改正に関して旧自治省担当者は、解説において、住民の権利の観点及び参政権の一種という住民訴訟の位置付け等からすれば、4号訴訟の発生に伴う弁護士費用はいわば民主主義のコストであると考えられるから、被告職員が勝訴した場合にあっては、被告職員の弁護士費用は適正な職務行為に関して生じた費用と位置付け、職員個人に負担を負わせるのではなく、地方公共団体が負うべきものであるとし、旧法242条の2第8項の規定は、このような費用を地方公共団体ににおいて負担することには公益上の必要性があり、勝訴した当該職員に補助することができる(法232条の2)ことを確認的に規定したものであると説明した上、あらゆる場合・費用について地方公共団体がこれを補助することは法232条の2の趣旨にかなうものではないから、旧法242条の2第8項の規定は一定の要件を設け、確実に合法となる手続を法定化したものであり、同要件を満たさない場合に補助が可能かどうかは、個々の事例について公益性の判断をすることとなる等と説明し、当該職員だけでなく相手方として被告となった者にも、法232条の2の規定により弁護士費用を補助できる場合があると述べている。

(5) 地方自治法の平成14年改正により、法242条の2第1項4号の訴訟類型が再構成された。すなわち、旧法下の4号訴訟について、①住民が、執行機関等の損害賠償等の請求や賠償命令を行う権限を有する者を被告として、当該職員等に対し損害賠償等を請求すること又は賠償の命令をすることを求める訴訟、②その認容判決の後、損害賠償金等が支払われない場合に、当該地方公共団体が当該職員等に対し、請求に係る損害賠償等を求める訴訟又は賠償命令に係る損害賠償を求める訴訟に再構成された。その結果、当該職員個人又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方が、第一次的に住民訴訟の被告とされる従来のような事態は生じなくなり、その弁護士費用の負担の問題も解消されるに至った。平成14年改正は、平成12年10月に出された第26次地方制度調査会の「住民訴訟における訴訟類型の再構成」に関する答申をもとにするものである。同答申においては、長や職員が個人として被告になり得る現行住民訴訟制度の下では、長や職員がたとえ適法な財務会計行為をしているとしても、住民が違法であると判断すれば、長や職員個人が被告として訴えられ、裁判に伴う各種負担を個人として担わざるを得ないことによる弊害が指摘されていた。

2 被控訴人らは、旧法242条の2第8項の規定は、4号訴訟の被告の弁護士費用を地方公共団体が負担することができる場合を限定的に定めたものであり、同項所定の場合以外は地方公共団体が4号訴訟の被告の弁護士費用を負担することを禁じたものであるから、地方公共団体が、当該職員ではなく当該行為若しくは怠る事実に係る相手方として4号訴訟の被告とされた者の弁護士費用を、法232条の2の補助金の支給により負担することは、旧法242条の2第8項により許されないと主張する。

確かに、旧法242条の2第8項は、支払の対象者を4号訴訟の「当該職員」に限定しており、当該行為等に係る相手方については何ら規定していないこと、改正前の従来の行政実例においては、地方公共団体は当該職員の弁護士費用を負担することはできないとの立場を採っていたこと、上記の改正は、こうした取り扱いが職員の意欲や能率性等を阻害する等として、従前から全国市長会等からの改正への強い要望等があったこと等を踏まえて行われたものであること、弁護士費用の公費負担を当該行為等に係る相手方にまで拡張することは、財務会計上の行為等の違法を是正し、もって住民全体の利益を擁護することを目的とした趣旨に沿わないおそれがあること等からすれば、被控訴人らの主張にもそれなりに理由があるということができる。

しかし、上記平成6年改正の経緯及び上記行政局長の委員会答弁、担当者の解説等からすれば、旧法242条の2第8項は、職員が適正に職務を執行していても、被告として応訴を余儀なくされている実情及びその可能性が存在し、それによつて職員の職務意欲に現に悪影響を及ぼし、あるいは萎縮効果を生じさせており、又はそのおそれがあることにかんがみ、法が民衆訴訟である住民訴訟制度を設けた以上、ある程度の住民訴訟の提起は民主主義のコストとして避け得ないものであると捉えて、個々の住民訴訟の内容には多様なものがあるが、住民訴訟において職員が最終的に勝訴した場合に関しては、その弁護士費用は適正な職務執行から当然に生じた費用として公費負担をすることとしたものであると考えられる。そして、かかる観点から、4号訴訟のうちでも、当該職員とされた個人が最終的に勝訴（一部勝訴を含む。）した場合が、弁護士費用の公費負担の必要性が最も高度で、かつ、公益にも適うことが明らかであることから、議会の議決を要件とした上で、当該弁護士費用を地方公共団体が一定の範囲内の額（相当と認められる額）を負担することができる旨を規定したものであり、同項所定の要件を満たさない4号訴訟の被告（当該職員又は相手方）の弁護士費用について、地方公共団体が、法232条の2の規定に基づき補助金としてこれを負担することを全て排斥する趣旨まで含むものではないと解するのが相当であり、立法者も、そこまで意図して改正したものとは考え難いのである。この場合、法232条の2は、地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、補助をすることができる旨規定しているから、個々の事案の弁護士費用の負担については、事柄の性質上、第一次的には当該地方公共団体の議会及び長の裁量判断に委ねられるけれども、事後的にその当否を審査することによって裁量の逸脱、濫用を是正することは法律上可能である。また、個別事案につき裁量判断が適正にされることによって、かえって濫訴等の弊を排し住民訴訟本来の趣旨、目的が生かされることになると考えられる。

したがって、被控訴人らの上記主張は、採用し難い。

3 本件補助金支給決定の経緯等

前提事実、証拠（甲2ないし5、7、22、23、乙19）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

（1）別件住民訴訟の原告らは、別件住民訴訟において、Aは市議会議長として本件視察旅行の諸経費を予算化し、本件視察旅行の当番市が提案した実施要領を承認・決定し、その旨を市議会の常任委員会等に報告して承認を得、本件視察旅行の諸経費を負担金として送金させる等、本件視察旅行の実施や諸経費の支出事務に大きな役割を果たしたから、旧法242条の2第1項4号前段にいう当該職員に当たると主張した。しかし、別件住民訴訟の判決は、Aは、旧法242条の2第1項4号前段にいう当該職員に該当せず、同人に対する訴えは住民訴訟の類型に該当しない不適法な訴えであるとして、これを却下した。

また、別件住民訴訟の原告らは、Bらに対する不当利得返還請求及び本件事務局職員に対する損害賠償請求については、本件視察旅行は公式行事が全体の3割未満であるのに対し、観光が7割以上を占め、全体としてみれば実質的に慰安・観光旅行であるから、このような本件視察旅行に負担金及び旅費を支出することは違法であり、その支出手続にも違法な点がある等と主張した。しかし、別件住民訴訟の判決は、普通地方公共団体の議会は、その議決機関としての機能を適切に果たすために必要な限度で広範な権能を有し、合理的な必要性があるときはその裁量により議員を海外に派遣することができる。ところ、本件視察旅行は、福祉行政及び環境行政に関する先進的施策又は施設を研修視察することを一応の目的としており、一概にその目的が不合理、不必要であるとはいえず、本件視察旅行の内容も、観光地と目される場所をも視察する等、実質的には遊興目的であるとの疑念を生じさせかねない等の点で、相当性に欠ける側面があったことは否定できないものの、全体として合理的必要性がないとまではいい切れず、柏市議会に裁量の濫用又は逸脱があったとまではいえないとし、また、Bら及び本件事務局職員の参加負担金及び旅費の支出手続にも違法性はないとして、請求を棄却した。

（2）柏市議会は、別件住民訴訟が提起された平成10年以降は、六市協議会が主催する市議会議員の海外研修視察旅行に議員を派遣していない。もっとも、柏市議会議員による国内視察は平成10年以降も継続して実施されている。

（3）控訴人は、平成13年6月に開催された柏市議会第2回定例会において、住民訴訟の被告とされた当該職員個人が勝訴した事案における弁護士費用の負担に関する議案3件（うち1件は、別件住民訴訟で被告とされた本件事務局職員の分）とともに、A及びBらの別件住民訴訟による弁護士費用についての補助金支給の議

案を提出した。

控訴人、柏市財政部長及び柏市総務部長は、同定例会本会議の一般質問及び議案質疑に対する答弁において、A及びBらに対する弁護士費用の補助に公益上の必要性があるとする根拠として、①別件住民訴訟において被告ら側の勝訴判決が確定したことにより、本件視察旅行が公務であり、その費用を公費で支弁したことの適法性が認められたこと、したがって、別件住民訴訟の被告らが専門家である弁護士を委任し、柏市の事業として行われた本件視察旅行への参加が公務であり、その費用の支弁が適法なものであることを主張立証したことには公益性があると考えられること、②他の住民訴訟において勝訴した当該職員個人に対し弁護士費用を公費負担することとの公平性及び均衡性、③政府の審議会で検討中の地方自治法の改正案（平成14年改正案）においては、4号訴訟についても、当初から個人を被告とする住民訴訟を提起することはできなくなり、地方公共団体が全面的に住民訴訟に対応するものとされていること等を挙げた。

A及びBらに対する補助金支給の議案は、上記定例会本会議において、別件住民訴訟の判決で本件視察旅行の内容に相当性に欠ける側面があった旨の判示がされたこと等を理由に、A及びBらに対し弁護士費用を補助することに公益上の必要がない旨の指摘をする議員、A及びBらからの補助金支給申請の前に控訴人において補助金支給の議案を作成したことについての疑問を提起する議員がいた。

同議案は、その後、市議会総務委員会において原案どおり可決すべきものとされ、平成13年6月21日、本会議において原案どおり可決された。

4 本件補助金支給の公益上の必要性の有無について

(1) 法232条の2所定の公益上の必要性の判断は、事柄の性質上、第一次的には当該地方公共団体の議会及び長の裁量に委ねられていると解されるから、弁護士費用の補助金支給に係る裁量判断については、議会及び長に付与された裁量権の逸脱又は濫用があると認められる場合に限り、当該補助金の支給が違法になるものと解するのが相当である。そして、裁量権の逸脱又は濫用があるか否かは、法232条の2の規定の趣旨、すなわち当該地方公共団体の財力に余裕がある場合において始めて、他の事業を助成し、もって公益を増進させようとしたところにあることを前提として、当該補助金支給の趣旨・目的、支給の対象となった行為の性質・内容、支給額、支給の効果及び財務素乱を招来する可能性の有無等を総合的に考慮して、補助金の支給が住民全体の教育、文化、経済、社会福祉等の増進に寄与する意義を有するか否かによって慎重に決すべきものであると考えられる。

(2) 本件補助金支給決定は、上記のとおり別件住民訴訟の判決において、柏市が本件視察旅行の参加負担金及び旅費を支出したことは適法であることが認められたこと、A及びBらの弁護士費用を個人負担とし公費から支弁しないことは、勝訴判決を受けた当該職員個人につき公費で支弁することとの公平、均衡を欠くこと等を理由とするものであり、却下判決を受けて勝訴したA、棄却判決を受けて勝訴したBらの立場と勝訴判決を受けた当該職員の立場を比較すれば、相手方か又は当該職員かの相違のみによって弁護士報酬の支弁が許されるか否かが決せられるという一面があることは否定できず、これでは彼此均衡を失するのではないかの疑問が生じる余地がないではない。

(3) しかしながら、法232条の2所定の公益上の必要性があるというためには、上記のとおり当該補助金の支給が住民全体の福祉の増進に寄与する意義を有するものであることを要するものというべきである。本件補助金の支給の対象となったA及びBらの行為なるものは、別件住民訴訟における被告としての自らの訴訟活動であり、その主要な争点は、本件視察旅行に関する公金支出すなわちBらの参加負担金及び旅費の支出の適法性、具体的には、本件視察旅行が、実質的には慰安・観光旅行であって、その目的及び内容において合理性を欠くものか否かというものであった。しかし、本件視察旅行は、当時柏市において現に検討されていた特定の政策立案等について、議員の専門的知識等を習得、収集等することを目的として、その必要から企画・実行された喫緊性のあるものではなく、諸外国の歴史、文化、市民生活等を議員として見聞し、幅広い見識と国際的な視野を養うという意図の下に行われたものである。これによって、議員の見識がある程度は高められることは期待されるところでも、議員の本来の職務である具体的な立法活動にそれが直ちに生かされ、住民全体に還元されるという成果までは期待することができないし、実際にもそれを意図していたものではないといわざるを得ない。したがって、本件視察旅行による市政への具体的な政策立案、提言、更には住民全体の福祉に対する実質的な寄与は、ほとんど期待し得ない程度のものであった。そして、本件視察旅

行に参加した議員個々人は、公務として参加したものではあるが、本件視察旅行に参加したことによって、一定の国際的な視野を養う経験をする等、議員個人としても利益を享受している側面がある。さらに、本件視察旅行に議員を派遣するかどうかは、市議会の自律的判断に基づくものであるが、本件視察旅行への派遣が決定された対象議員の中にも、参加を辞退した者がある等、本件視察旅行への参加は、最終的には派遣が決定された議員個々人の自由な意思決定に委ねられていたのであつて、参加に拘束力があつたものではない。加えて、本件視察旅行が実質的には遊興目的であつたとの疑念を生じさせかねない相当性に欠ける側面があつたことは、別件住民訴訟判決がつとに指摘するとおりである。柏市の市議会は、別件住民訴訟の提訴以降、六市協議会が主催する市議会議員の海外視察旅行に議員を派遣することを取りやめているのが実情である。

以上のとおり、別件住民訴訟におけるBらの訴訟活動等を通じて、本件視察旅行の参加負担金及び旅費の支出という財務会計行為の適法性がある程度明らかになつたということはできる。しかし、本件視察旅行は、具体的な政策立案等の必要から企画実行され、その成果が議員活動等として実践されたというようなものではなく、一般的な観光旅行の色彩を払拭し得ない相当性に欠ける側面があつたものであつて、これを違法な財務会計行為であるとして提起された別件住民訴訟において、被告とされたBらが訴訟活動をしたことについて、住民全体の福祉の増進に対して寄与があり、公益上の必要性があるとして補助金を支出することには、根本的な疑問がある。Bらの訴訟活動等によって、同人らが市に対し不当利得返還債務を負つていないことが判決により認められ、また、Aの訴訟活動等によって、自らが当該職員に当たらないことが判決によって明らかになつたことがその核心であり、これらはいずれも主に同人ら固有の法的な問題に関わる事項である。

以上のほか、本件補助金の支給額、旧法242条の2第8項及び法232条の2の各規定の趣旨等を併せて考えると、本件補助金の支給について、公益上の必要性があるものとは認められず、裁量権の逸脱、濫用があるものというべきである。

控訴人は、本件補助金の支給につき公益上の必要性があることの根拠として、Bらの訴訟活動により、本件視察旅行の参加負担金及び旅費の支出という財務会計行為の適法性が明らかになり、ひいては、Bらの本件視察旅行への参加という適法な職務執行行為について、住民が違法なものであるという誤った認識を持つことを阻止し、市政に対する信頼を維持できたことを挙げる。しかし、本件視察旅行の評価は上述のとおりであり、Bらは、当該行為の相手方として被告とされたことから、自らの主張立証を行うために訴訟活動をしたものであつて、その結果判決により、当該財務会計行為の適法性が当該事案について明らかになつたからといってそれが住民全体の福祉の増進にとって特段の意義があるとは考えられない。

また、控訴人は、4号訴訟の被告とされ勝訴した当該職員個人の弁護士費用を公費で負担することとの公平、均衡をも、公益上の必要性があることの根拠に挙げる。しかしながら、4号訴訟の当該職員として訴えられ勝訴した者の弁護士費用を旧法242条の2第8項により公費負担することと、4号訴訟の相手方として訴えられ勝訴した者の弁護士費用を法232条の2により公費負担することとは、全く次元を異にしており、その適用の要件が基本的に異なるのであるから、同じ弁護士費用であるからといって、両者を安易に比較衡量して同日に論じることとはできない。後者については、公費負担の対象たる当該住民訴訟の性質、当該財務会計行為等の態様、争点、旧法242条の2第1項4号後段の相手方として被告となつた者の訴訟活動の内容、判決の結論及び理由、補助金の支給額、支給の趣旨・目的等の個別的事情及び旧法242条の2第8項及び法232条の2の各規定の趣旨並びに関係法規等を総合考慮して、公益上の必要性の有無を判断するものである。

上記のとおり別件住民訴訟の事案の内容、争点、A及びBらの訴訟活動、別件住民訴訟の判決の結論及び理由等を総合考慮すると、本件補助金の支給につき公益上の必要性があるとは認められず、本件補助金を支給すべきものとした控訴人の判断及びこれを承認した柏市の市議会の判断には、裁量の逸脱があつたものというべきである。

5 控訴人は、その他るる主張するが、上記認定・判断を左右するものではない。

よつて、原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第11民事部

裁判長裁判官 大藤敏

裁判官 桐ヶ谷敬三

裁判官 佐藤道明