

主 文

- 1 被告Aは、北九州市に対し、金1339万0014円及びこれに対する平成10年3月7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 別紙主文2項関係一覧表記載の被告らは、北九州市に対し、同認容額合計欄記載の各金員及びこれらに対する同遅延損害金起算日欄記載の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 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 4 訴訟費用（参加費用を除く。）は、これを2分し、その1を原告らの負担とし、その余を被告らの負担とし、参加によって生じた費用は、これを2分し、その1を原告らの負担とし、その余を参加人の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

- 1 被告Aは、北九州市に対し、金2502万6050円及びこれに対する訴状送達の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 別紙原告ら主張額一覧表の専決金額合計欄に記載のある被告らは、北九州市に対し、同欄記載の各金員及びこれに対する訴状送達の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 別紙原告ら主張額一覧表の出席分全額合計欄に記載のある被告らは、北九州市に対し、同欄記載の各金員及びこれに対する訴状送達の日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 4 （前項の予備的請求の趣旨）別紙原告ら主張額一覧表の出席分1人あたり費用合計欄に記載のある被告らは、北九州市に対し、同欄記載の各金員及びこれに対する訴状送達の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、北九州市の住民である原告らが、北九州市が協議、懇談に際して支出した食糧費につき、出席者1人当たりの金額が6000円を超えるか又は1人当たりの酒量が2本を越える飲食は違法であるとして、

- 1 市長である被告Aに対し、地方自治法242条の2第1項4号前段に基づき、別表1記載の協議、懇談の飲食費用の合計額の損害賠償を請求し、
- 2 別紙原告ら主張額一覧表の専決金額合計欄に記載のある被告らに対し、同号前段に基づき、それぞれの専決額の損害賠償を請求し、
- 3 別紙原告ら主張額一覧表の出席分全額合計欄に記載のある被告ら（飲食行為者）に対し、

（1）主位的に、同号後段に基づき、共同不法行為であるとして、出席した協議、懇談会等の費用全部の合計額を損害賠償請求し、

（2）予備的に、同号後段に基づき、不当利得として、出席した協議、懇談会等における1人当たりの費用の合計額を返還請求している、
という事案である。

1 争いのない事実等

次の事実等は、当事者間に争いがないか、又は括弧内の証拠若しくは弁論の全趣旨によって容易に認めることができる。

（1）当事者

ア 原告らは、北九州市の住民である。（弁論の全趣旨）

イ 被告Aは、後記本件各支出の当時、北九州市長の地位にあり、別紙原告ら主張額一覧表記載の被告らは、北九州市において同一欄表の平成7年度の地位欄記載の地位にあった。

（2）専決権限

北九州市においては、食糧費の支出負担行為について、北九州市助役以下専決規程（昭和43年訓令第10号。以下「専決規程」という。）により、100万円を超えるものについては助役、50万円を超え100万円以下のものについては局長又は室長、10万円を超え50万円以下のものについては部長、10万円以下のものについては課長が専決権限を有していた。（丙4）

別表1の専決権者氏名欄記載の者（以下「本件専決権者」という。）は、後記本件各支出に関し、前記専決規程に基づき専決又は代決をした。（甲1の1ないし12、2の1ないし37、3の1ないし45、4の1ないし42、5の1ないし12、6の1ないし24、7の1ないし30、8の1ないし27。ただし、別表1－3整理番号46の支出については弁論の全趣旨によりこれを認める。）

(3) 各協議、懇談の出席者

別表1の市側出席者欄記載の者(以下「本件出席者」という。)は、後記本件各支出がなされた協議、懇談に出席していた。(前掲甲号各証参照。ただし別表1-3整理番号46については前記(2)と同じく認められる。)

(4) 公金からの支出

別表1の市側出席者欄記載の者は、同表記載の実施日欄記載の日時に店名欄記載の場所において飲食した費用計欄記載の代金を、北九州市長、支出手続担当者らをして、各々公金から支出させた(以下「本件各支出」という。)

なお、原告らの請求原因においては、平成11年4月22日付け原告第三準備書面添付の別表AないしCが用いられているが、前掲甲号各証と比較し、明らかに誤記と認められるものについては、これを訂正の上認定した。原告らの表と裁判所認定の表の異なる部分については、別紙訂正表のとおりである。

(5) 監査請求及び本件の提訴

ア 監査請求に至る経緯

(ア) 訴外市民オン

ブズマン北九州(以下「訴外団体」という。)は、平成8年7月3日、北九州市情報公開条例(以下「情報公開条例」という。)に基づき、同条例規定の北九州市長外の実施機関(以下「実施機関」という。)に対し、平成7年度における局長(局長級も含む。)が含まれている食糧費(懇談会費)支出に関する一般支出決議書、支出命令書(請求書兼領収書)及び食糧費支出に関する予算管理簿の公開請求をした。

(イ) これに対し、実施機関は、平成8年8月30日、予算管理簿を部分公開したのみで、一般支出決議書や支出命令書(請求書兼領収書)は非公開とした。

(ウ) その後、実施機関は、平成9年8月1日、前記処分の変更を行い、食糧費の一般支出決議書、支出命令書について、実施年月日、市側出席者、出席者数、会議の場所、支出金額、支出内訳及び債権者名については公開したが、会議、協議等の名称や開催目的のうち協議、懇談会等の相手方出席者を示す表示、相手方出席者並びに債権者の口座及びその印影については非公開とした。

そして、前記処分変更に伴い、同月19日、部分公開された食糧費関係の文書が訴外団体に交付された。

イ 監査請求及びその結果

原告らは、平成9年12月15日、被告らの違法な公金支出につき、北九州市監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づく監査請求を行ったところ、平成10年1月14日、同監査委員は、原告らに対し、期間徒過を理由に前記監査請求を却下(不受理)の決定をなし、その旨の通知を行った。

ウ 本件の提訴

原告らは、平成10年2月9日、本件訴訟を当裁判所に提訴した。

2 争点

本件の争点は、①監査請求の期間徒過につき「正当な理由」が認められるか、②本件各支出の違法性の有無及び違法の場合の被告らの責任原因である。

(1) 正当な理由の存否

ア 原告らの主張

前記監査請求に至る経緯のとおり、訴外団体が食糧費関係の文書の公開を求めたものの、実施機関が当初予算管理簿しか公開しなかったため、その時点においては、原告らは、被告らの違法・不当な公金の支出又は財産の管理を怠る事実を知ることができなかった。

そして平成9年8月19日、処分の変更を受けて部分公開された食糧費関係の文書が訴外団体に交付されたが、部分公開された文書の件数は1422件、枚数は3258枚であった。

その後、訴外団体は交付を受けた文書を分析し、同年11月20日ころ、分析結果の集約が一応できた。そして、同月22日、前記分析結果を新聞紙上で発表し、あわせて監査請求の請求人を公募した。

同年12月15日、公募に応じた287名の監査請求人が住民監査請求をした。原告らの大多数は新聞誌上での監査請求人の公募に応じた者であり、また、文書の分析にあたった訴外団体の会員も分析結果の全内容を把握できたのは同年11月20日ころである。よって、原告らが違法支出を知ったのは同月22日の新聞紙上もしくはその直前であり、その23日後に監査請求をしたものである。

また、部分公開のあった同年8月19日から約4か月経過後に監査請求をしてい

るが、前記のとおり膨大な量の文書であり、これらの分析のための調査準備期間として不相当に長期間であるとはいえない。

よって、この期間は監査請求に必要な期間であり、期間徒過につき正当な理由がある。

イ 被告ら及び参加人の主張

監査請求期間を徒過したことについての正当な理由はなく、監査前置主義に反するので、本件訴えは不適法な訴えである。

(ア) 本件各支出は秘密裡になされたものではないこと

本件各支出は全て法令及び北九州市の財務規程に基づいて行われたものであり、しかも北九州市においては情報公開条例が施行されていたから、原告らは同条例に基づく公開請求により、本件各支出の内容をいつでも知り得る立場にあり、秘密裡に行われたものではない。

なお、訴外団体の情報公開請求につき、当初予算管理簿のみの部分公開としたのは、同条例上やむを得ない取扱いであったのであり、情報公開請求の際、訴外団体がことさらに局長級職員出席分に限定するといったような個人が特定されてしまうような請求方法をとらなければ、あるいは局長級職員出席分に限定しないような形で情報公開をやり直せば、実施機関からは支出決議等の部分公開がなされたことは間違いなく、このことは原告らも十分認識し得たはずであって、本件各支出は秘密裡になされたものではない。

(イ) 当該行為を知り得たときから相当期間内に監査請求がなされていないこと

本件各支出は1件ごとに独立しているところ、情報公開条例によれば、請求書の受理日から15日以内に公開を決定しなければならないと規定されていることから、各支出がなされた日の翌日から起算して15日後には情報を知り得たはずである。住民監査請求に1年という期限をもうけた趣旨から考えれば、月単位で公開請求をする等してこの1年の期間を遵守するよう努めるべきであるが、原告らは1年分まとめて情報公開を求めたものであり、このような原告らの態度からすれば、監査請求期間を遵守しているとはいえない。この時点を基準とすれば、本件での監査請求がされたのは情報を知り得た時から1年7か月ないし2年8か月後のことである。

また、実施機関は平成9年8月1日に情報公開に関する処分の変更を行っており、同月12日には訴外団体にその旨通知しているのであるから、前記時点において情報を知り得なかったと考えても、この12日の段階では原告らは情報を知ることができたことは明らかである。それから4か月余り経過後に本件の監査請求がされているが、通常の事務処理能力があれば、それほど時間はかからないはずであり、また、監査請求に期間の制限がある以上、その制限との兼ね合いで監査請求をどの範囲で行うかを考えるべきで、原告らはそのような対策を講じずに全てを対象として漫然と作業を行ったものであるから、対象件数の多さも正当な理由とはなり得ない。

(2) 本件各支出の違法性の有無及び違法の場合の被告らの責任原因

ア 本件各支出の違法性の有無

(ア) 原告らの主張

食糧費は、酒食を供する接遇のために用いられることが本来的には予定されたものではないにもかかわらず、そのような接遇に食糧費がいわば「流用」されるという事態が広く生じているところ、こうした接遇に食糧費が用いられる場合があることを認めるとしても、その場合には①当該行政事務等の存在が明確にされると共に、その支出とその事業執行との直接的な関連性が認められること、②支出の対象とされる飲食内容が、これを必要とする行政事務の性質、内容及び食糧費の前記性質等に照らして、社会通念上相当な範囲のものであることの2要件をみたす必要があると考えるべきである。

そして、上記2要件をみたすか否かについては、協議、懇談がいかなる行政事務の執行として行われたものか、飲食を伴う協議、懇談を必要とした事情、協議、懇談の具体的内容、協議、懇談の出席者、特に相手方の地位・氏名、協議、懇談の行われた場所、提供された飲食・サービスの内容、支出された食糧費の金額等の具体的事情を勘案して判断することが必要である。

本件においては、食糧費の本来的な目的等を考え、行政事務執行たる協議、懇談に付随する会食として礼を失しない程度との観点からすれば、相手方の地位がどれほどであったとしても、1人あたり6000円を上限とするのが妥当である。

また、酒類を供して協議、懇談することは、食糧費支出の目的を大幅に逸脱するものである。仮に接遇に酒類を供することが許容されるとしても、その酒量が一定量を超えれば、その接遇はもはや事務執行に付随するものとはいえず、宴会と異ならず、そのような場で行政事務執行の協議、懇談が行われているとは到底考えられない。そこで、1人あたり「酒2本」（ビール、日本酒等の種類や容量を問わず、びん、ちょうし、グラスが2本又は2個であることを指す。）を超えるような場合は、アルコール摂取による参加者の酔い、またその場の雰囲気からも、もはや行政事務執行にかかる協議等は不可能というべきである。

本件各支出の対象となっている飲食は、1次会のみで1人あたりの食事代が6000円を超えるか、又は1人あたりの酒量が2本を超えるものであるが、これらの飲食は協議、懇談目的と関連しない飲食であり、少なくとも社会通念に照らして協議、懇談目的との均衡を著しく欠く華美な支出であり、違法である。

（イ） 被告ら及び参加人の主張

普通地方公共団体の長又はその他の執行機関が、当該普通地方公共団体の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲に止まる程度の接遇を行うことは許容されており、社会通念上儀礼の範囲のものか否かについては、①接遇の趣旨、目的、②出席者、出席人数、③接遇の場所、④接遇の内容、程度及び費用等を総合的に考慮して判断するべきである。

本件各支出は、いずれも①から④の全ての点において妥当なものである。

仮に、一部の支出につき、1人あたりの費用がやや高額であったとしても、裁量の範囲内のものであるから、不当のそしりを受けることはあっても、違法の評価を受けるものではない。

原告らは1人あたりの費用が6000円を超えるか又は1人あたりの酒量が2本を超えるものである場合は違法な公金支出と主張するが、そもそも接遇について酒類の提供が許されないわけではなく、仮に酒量の上限があるとしても、提供された酒類の全てが飲まれるものではないこと等から検討すると、酒2本の基準は少なきに失する。ちなみに、ビール大びん1、2本又は日本酒1、2合の飲酒は「ほろ酔い初期」と呼ばれる段階であり、この段階をもって上限とするのは失当である。

また、1人あたりの費用は相手方の職、協議内容、会合場所等から当然差異があり、一律に判断することは不当である。仮に一律に判断するとしても、一般職の最高位である局長級職員が出席した協議、懇談にかかるものであり、相手方出席者も相当の社会的地位にあるものであることが明らかであるから、適正な1人あたりの費用は6000円を大きく上回る。

イ 違法となる範囲

（ア） 原告らの主張

1人あたりの費用が6000円を超えるか又は1人あたりの酒量が2本を超えるものである場合は、単なる宴会と明らかに判断でき、その場合は、接待全体が違法性を帯びる。

つまり、1人あたりの費用が6000円を超える場合は、6000円を超える部分のみならず全体が違法となる。

（イ） 被告ら及び参加人の主張

仮に1人あたりの費用が一律6000円を超える支出が違法であるとしても、当該協議、懇談の必要性が否定されるものではなく、ただその相当性を欠く部分があったというにすぎないから、その相当性を欠いた部分のみを違法と評価するべきであり、6000円を超える部分についてのみ違法と判断するべきである。

ウ 支出手続関与者の責任

（ア） 原告らの主張

被告Aは北九州市長であり、予算執行の権限を有し、本件専決権者は、経費の支出負担行為の専決権限を有していたところ、本件各支出について故意ないし重大な過失によって違法な支出をなし、よって、北九州市に前記支出金相当額の損害を与えたものであるから、地方自治法242条の2第1項4号前段により、被告Aは別表1の費用計欄記載の金額の合計についての、本件各支出につき専決又は代決をした本件専決権者は別紙原告ら主張額一覧表の専決金額合計欄記載の各金額についての損害賠償の責任がある。

（イ） 被告ら及び参加人の主張

本件各支出はこれまでの主張のとおり、適法なものである。

エ 懇談会出席者の責任（不法行為）

(ア) 原告らの主張

本件各支出の時期には、いわゆる官官接待を始めとする食糧費の不当違法支出が問題になっていたところ、北九州市の個々の職員は、社会通念を逸脱した支出がなされれば損害が発生することを予見していたか、又は予見が十分可能であった。にもかかわらず、本件出席者は、協議、懇談におけるサービス内容（店の種類、提供された酒食の内容等）の認識を有して出席したものであり、不法行為における故意がある。仮に

故意が認められなくても、少なくとも重過失は認められる。

これにより、北九州市に対し、各支出金額の損害を負わせた。

また、本件出席者は、他の出席者と意を通じて各協議、懇談に参加し、数時間を共に飲食しているのであるから、被告らと他の出席者との飲食行為は当然に社会的に1個の行為と認められ、客観的関連性が認められる。

よって、本件出席者は、共同不法行為により、それぞれ別紙原告ら主張額一覧表の出席分全額合計欄記載の各金額の損害賠償の責任がある。

(イ) 被告ら及び参加人の主張

飲食内容については、専決権者が決定するのであり、出席者自身は、自らが専決権者である場合を除いてこれに関与せず、このため、提供される飲食の内容はもとより、1人あたりの費用の額についても予め知り得ない。よって、客観的に違法とされる事実が発生することの認識を有することはできないのであるから、本件出席者に故意はない。

また、出席者が専決行為者である場合を除き、公金の適切な運用をなす職務上の義務はなく、出席者には、当該協議、懇談に出席しない自由や他の者を代わりに出席させる自由、退席する自由や飲食を控える自由は事実上ない。つまり、出席者は出席するまでどのような飲食の提供を受けるのかを知らず、損害発生の予見可能性はなく、また、出席しない自由等も事実上なかったのであり、結果回避義務を怠ったということもできないので、過失もない。

さらに、会計手続上、出席者が飲食を控えたからといって北九州市の負担する債務にほとんど影響はないから、協議、懇談の場における出席者の飲食と北九州市の負う債務である損害との間には因果関係がない。

以上のとおり、本件出席者に不法行為は成立しない。

オ 懇談会出席者の責任（不当利得）

(ア) 原告らの主張

本件各支出の対象となる飲食については、費用を本件出席者出席人数で除した額を本件出席者各自が負担するべきところ、北九州市がこれを公金から支出することによって、それぞれの支払いを免れたものであるから、本件出席者には、別紙原告ら主張額一覧表の出席分1人あたり費用合計欄記載の各金額の利得がある。

本件各支出は違法であり、本件出席者が支払いを免れたことは、法律上の原因を欠くものである。

(イ) 被告ら及び参加人の主張

本件出席者は、職務として当該協議、懇談に出席しているのであり、飲食は当該職務に付随するものである。

そ

こでの飲食は、当該協議、懇談を円滑に進めるための一手段に過ぎず、相手にあわせて飲食をしたり等の苦勞を持つ接遇を行う側の飲食をもって利得ということは酷である。

また、職務として出席している以上、その飲食代金を私財をもって負担する理由はなく、本来支払うべき債務を免れたということもできない。

前記のとおり、出席者が飲食を控えたからといって北九州市の負担する債務にほとんど影響はなく、よって、協議、懇談の場合における出席者の飲食という利得と北九州市の負う債務である損失との間には因果関係は認められない。

さらには、職務として出席している以上、飲食行為も職務の一環であるから、出席者は法律上の原因なく利得したことにもならない。

以上のとおり、本件出席者について不当利得は成立しない。

第3 争点に対する判断

1 監査請求期間の徒過と正当な理由の有無について

(1) 地方自治法242条2項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為につき、監査請求の期間を1年と定めている。しかし、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされた場合には、監査請求を1年と制限

した趣旨を貫くことは妥当でなく、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当期間内に監査請求をしたかどうかによって、同項但書にいう「正当な理由」の有無を判断すべきである（最高裁第二小法廷昭和63年4月22日判決・判例時報1280号63頁、判例タイムズ669号122頁参照）。

（2） 証拠（甲22、27、28の2、29の1ないし4、31）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実を認めることができる。

ア 原告らは、北九州市において、北九州市の予算の執行状況について一般の住民に先んじてその内容を知り得る公職にある者ではない。

イ 実施機関は、平成8年8月30日にした訴外団体への処分の変更を、平成9年8月1日に行い、同月12日訴外団体に通知した。そして同月19日、訴外団体に対して部分公開された文書が交付された。その件数は合計1422件、その文書の枚数は合計3258枚であった。

ウ 訴外団体は、交付された文書进行分析するため、7、8名からなる分析委員会を組織した。分析委員会は、分析の対象を北九州市の7局1委員会に絞り、各々ワープロやパソコンを用いて分析を開始した。分析委員会の構成員は、平日の自己の勤務時間終了後の空き時間を工面、利用して分析をした。

エ 平成9年11月20日ころ、分析結果の一応の集約が終了し、同月22日、分析結果を新聞紙上で発表し、あわせて監査請求の請求人を公募した。

（3） 前記認定事実及び争いのない事実によれば、平成7年の会計年度の終了から約3か月後にその会計年度についての情報公開請求がされており、実施機関がこれに対して非公開処分をし、平成9年8月1日にその処分を変更して部分公開処分をし、同月12日にその旨訴外団体に通知し、同月19日に文書の写しが交付されている。これらの事実によれば、原告らが本件の公金の具体的な支出について知ることができたのは、平成9年8月19日というべきである。そして、公開された文書の件数、枚数からすれば、その一応の分析に約3か月を費やし、その後20日余りで監査請求をしていることからすれば、原告らは相当期間内に監査請求をしたというべきである。

よって、監査請求期間を徒過したことにつき、正当な理由があると認められる。この点、被告らは、原告らは情報公開条例によりいつでも公金支出を知ることができたのであるから、秘密裡に行われたものではなく、また、原告らの情報公開請求の仕方が条例上非公開をやむなしとするものであったのであり、情報公開請求の仕方を工夫すれば本件各支出をより早く知ることができたと主張する。しかし、原告らの情報公開請求自体に不当なところはなく、原告らの情報公開請求の仕方が不適当であったということはできず、被告らの主張は採用できない。

また、被告らは、会計年度1年分をまとめて情報公開請求をした行動は監査請求期間を遵守するものではなく、本件各支出の日から15日を経過した日には情報を知ることができたと主張する。しかし、そもそも北九州市の予算の執行状況について一般の住民に先んじてその内容を知り得る公職にある者ではない原告らにとつて、予算執行の時期や有無を逐一知ることは不可能であつて、被告らの主張する各支出の日から15日を経過した日を基準とすることは不適当である。また、原告らは1会計年度分についてその会計年度終了の約3か月後に情報公開請求をしたものであるところ、これをもって監査請求期間を軽視する態度であるとはいえない。この点の被告らの主張も採用できない。

被告らは、訴外団体に部分公開する旨の通知をしたときから4か月余り経過した後に監査請求がされたのは、相当期間内の監査請求とは言えないと主張する。しかし、有職の住民がその勤務時間後の時間を工面して分析を行うのにある程度の時間を必要とするのは当然であり、通常の事務処理能力に照らしても、公開された文書の分析に費やした時間が相当でないということはいえない。原告らは、膨大な文書のうち監査請求の対象とするべきものを絞って分析を行っているのであり、被告らの主張するように漫然と作業を行ったとは到底いえない。この点の被告らの主張も採用できない。

なお、原告らの行った作業程度に至らなくても住民監査請求の特定としては十分であり、その点において4か月程度の期間は相当といえないのではないかとの疑問が生じる余地があるが、住民監査請求において、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというのではなく、当該

行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するとの趣旨の最高裁判所の判例（最高裁第三小法廷平成2年6月5日判決・民集44巻4号719頁参照）が存在することに照らせば、原告らの行った作業の必要性も首肯できるのであり、本件において4か月程度の期間が相当でないということとはできない。

2 本件公金支出の違法性の検討

(1) 食糧費の意義

食糧費は、北九州市予算規則の施行細目（昭和53年4月1日付け助役通達。以下「施行細目」という。）において「事務事業に直接関係のある会議用、式日用等の食糧費等、接遇費」と規定されている。これは、具体的には、各種会議用、式日用、接待用の茶菓及び弁当、病院、診療所等の患者食糧等をいう。

これに対し、交際費とは、施行細目において「行政執行上あるいは市の利益をはかるために外部と公の交際をする際に要する経費」と規定されている。

食糧費は、普通地方公共団体の事務及び事業に直接的に費消される経費であるが、交際費は外部折衝経費であり、普通地方公共団体の事務及び事業に直接関係があるか否かの別がある。

ところで、普通地方公共団体も、その長又は執行機関が対外的折衝等を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは、当該普通地方公共団体も社会的実体を有するものとして活動している以上、前記事務に随伴するものとして許容されるが、食糧費は、行政事務及び事業の執行上直接的に費消されるものであるから、通常は接遇という場で支出することを目的としたものではない。

しかし、行政事務及び事業の執行上、外部者の参加を求めて会合をもつ必要があり、これと同時に又は引き続いて、会合自体では不十分なところを補ったり、あるいは外部者に対し、会合への出席及び情報・助言の提供に対する儀礼の趣旨の接遇を兼ねて食糧費というにふさわしい節度のある会食をすることは、なお食糧費の対象の範囲内であるということができる。

以上のように、普通地方公共団体は、行政事務及び事業の執行に伴い接遇を兼ねて会食に食糧費を支出することができる。しかしこの接遇は、対外的折衝を目的とした交際費によるものとは異なり、本来は会議用、式日用、接待用の茶菓及び弁当等を対象とした食糧費によるものであるから、食糧費としての節度を失い、又は社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものである場合には、その接遇は当該普通地方公共団体の事務に当然に伴うものということとはできず、これに要した費用を食糧費から支出することは許されない。

社会通念上儀礼の範囲を逸脱しているか否かについては、行政事務及び事業と会合等の関連性、接遇の必要性、接遇の相手方の身分及び地位、接遇の内容等から判断するべきである。

(2) 本件公金支出の違法性

ア 違法性の判断基準

証拠（乙1ないし8）及び弁論の全趣旨によれば、本件各公金支出は、それぞれ中央省庁からの情報収集、意見交換、様々な要請等という行政目的のもとに、その行政事務の執行として開催された会合に際して、その会合と同時に又はこれに引き続いて会合を補充すること等を目的として設営された会食のために支出されたものであったと認めることができる。

ところで、食糧費による接遇を兼ねた会食の場合、その接遇の内容、つまりどのような飲食を供するかは、相手方の身分及び地位、会合の内容等に応じて普通地方公共団体の長又は職員の裁量によるほかはない。しかし、接遇の内容が食糧費の前記性質に照らし、その節度を越え社会通念上儀礼の範囲を逸脱している場合には、裁量権の濫用としてこれによる食糧費の支出は違法になるというべきである。

本件各公金支出のほとんどについては、相手方の氏名、身分及び地位等が不明で、会議内容等も抽象的で具体的な事項が明らかにされていない。もっとも、北九州市側の出席者の地位から、相手方の地位は自ずとそれに見合うものであると推測することが可能であるとしても、食糧費の意義に照らして、相手方の地位に関わらず、社会常識的な飲食としての1人あたり一定の金額を超える場合は、原則として

支出権者の裁量権の濫用となり、被告らにおいて、相手方の地位、職務内容等に照らし基準となる一定金額を超える飲食を要する特段の事情を主張、立証しなければならないというべきである。

その金額について検討するに、現在においては国家公務員倫理法及び同倫理規程が5000円を超える贈与等を受けた場合に国家公務員に報告義務を課しているが、これは、5000円を超えるような場合には、通常の場合と異なり、国民の公務に対する信頼への疑義が生じかねないので、それが適当といえるか否かのために一律に報告義務を課しているものであると解される。そして、本件各支出がされた平成7、8年当時の社会状況が、同法及び同規程が制定された平成12年と大きく異なるものではなく、むしろ現在と同様に行政の支出について国民の関心が高まってきた時期であることからすれば、現在の基準ともいえる5000円は平成7、8年当時の基準としても妥当するものであるから、1人あたり5000円を基準とするべきである。

なお、1人あたり5000円の基準を超える支出については、5000円を超える部分について違法となるというべきである。本件各支出につき、その目的自体は食糧費の支出に適切なものであると認められるところ、1人あたり5000円までは、原則として行政庁の裁量の範囲内であるから、その裁量の範囲を超えた部分についてのみ違法と評価されるべきである。

イ 本件各公金支出について

別表1ー8整理番号27以外の支出は、いずれも1人あたり5000円の基準を超えるものであるから、原則として裁量権の濫用にあたるというべきである。したがって被告らにおいて、相手方の地位、職務内容等に照らし基準となる一定金額を超える飲食を要する特段の事情を主張、立証しなければならないところ、そのような特段の事情を認定するに足る証拠はない。よって、1人あたり5000円を超える部分はいずれも裁量権を濫用した違法なものである。

これに対し、別表1ー8整理番号27の支出は、1人あたり5000円の基準を超えないものであるから、原則として裁量権の範囲内のものである。証拠（甲8の27）によれば、10人の出席者にビール17本、ウイスキー5杯が提供されたことが認められるが、このことから直ちに裁量権を濫用したものといえることはできない。

3 被告らの責任

それでは、前記違法とされる部分について、被告らが賠償ないし返還の責を負うか否かについて検討する。

（1） 被告Aの責任

証拠（甲9の1ないし5、甲10、甲11の1ないし3、丙8）によれば、本件各支出がされた当時は、食糧費について適正な執行を求める気運が高まっており、また、社会的にも官官接待等の行政庁の支出の是正を求める、国民、住民の関心が高まってきた時期であったこと、北九州市においても、平成6年3月30日付け財政局長の食糧諸費の執行についての通知が出され、食糧費の予算についても年々大幅な減額がされていたことが認められる。

そして、このような社会情勢等からすれば、市長である被告Aは、その個々の支出の具体的金額等については把握していないとしても、北九州市の多くの局及び委員会が、食糧費を使って1人あたり5000円を超えるような接遇をしていた状況にあったことについては、十分に知り得たものであり、被告Aは地方公共団体を統轄する者としてこのような状況を改善する義務を負っていたものであるから、被告Aには、専決権限者らに対する指揮監督に重大な過失があったと認めることができる。よって、被告Aは、別表2の責任額合計欄記載金額の合計である1338万0747円に専決権者が証拠上明らかではない別表1ー3整理番号46の支出の9267円を加えた合計1339万0014円につき、地方自治法242条の2第1項4号の損害賠償責任を負う。（なお、別表1ー3整理番号4の支出について、後記の企画局の専決権者による支出である6万4000円については、同専決権者に対する被告Aの指揮監督上の義務違反が主張されていないので、同被告に支払を命じることはできない。）

（2） 本件専決権者の責任

本件専決権者は、本件各支出の支出負担行為に関して専決又は代決処理をした者であるが、前記認定事実によれば、被告Aと同様、本件専決権者は、前記支出負担行為をするに際し、少なくとも重過失が

あると認めることができる。

よって、本件専決権者は、別表2の責任額合計欄記載のとおり、自らが専決したもののうち前記違法とされる部分の合計につき、地方自治法242条の2第1項4号の損害賠償責任を負う。

なお、別表1-3整理番号4の支出については、証拠（甲3の4、乙2）によれば、費用総額18万3000円を経済局と企画局がそれぞれ折半して決済したことが認められるので、経済局の専決を行った被告Bは、違法とされる部分の金額の半分である6万4000円について責任を負う。

（3） 本件出席者の不法行為責任

本件出席者の不法行為責任について検討する。なお、被告A及び本件専決権者が、その専決をした会合に出席している場合については、それぞれ前記（1）及び（2）で既に責任を負うとされているので、出席者としての不法行為及び不当利得責任の有無については検討しない。

出席者が不法行為責任を負うには、故意又は重過失が必要であるところ（地方自治法243条の2）、証拠（丙4、5）によれば、各専決権限は、市長から直接専決権者に委任されているものと認められる。これによれば、市長を除き、たとえ専決権者より上位の地位にある者でも、専決権者が専決した事項について、これに容かいすることができないことになる。

そして、証拠（乙1）によれば、会合出席者の決定権限と専決権限は必ずしも一致しないことが認められる。

本件の各会合の出席者の決定者が誰であるかについては特定することができないが、出席者としては、その地位のいかんを問わず出席拒否権がないのであり、出席者の人選をした者が出席者より上位であるか下位であるかを問わず、その者の決定した人選に従わざるを得ない状況にあるといえる。この点につき、どのような命令であっても従わなければならないというものではなく、違法行為を命じる命令についてはこれを拒否するべきであるということもできる。しかし、一見明白に違法な命令といえるものでなければ、これを拒否することを出席者に期待することはできないものであるところ、本件各支出は形式的には適法な命令であり、酒食の内容、価格等の詳細が事前に周知されていたと認めるに足る証拠はなく一見明白に違法な命令ということまではできない。よって、出席者については、故意又は重過失を認めることはできない。

（4） 本件出席者の不当利得責任

本件出席者の出席した会合等の基準を超える支出は、違法と判断されない1件の支出を除いては、いずれも前記説示のとおり違法であるので、法律上の原因を欠くものである。

そして、違法な支出によって北九州市に損害は発生しており、損害と利得との間の因果関係も認めることができる。

この点、被告らは、利得、損失、因果関係がないと主張するが、これらの主張のうち、職務の適法性を前提とした主張は失当であり、また、その余の主張についても独自の見解に立つものであり、採用の限りでない。

出席者がどの範囲で不当利得責任を負うかについては、複数の者で飲食をした場合、特段の事情がない限り、社会通念上合計の費用を出席者の頭数で除した額、いわゆる割り勘部分と見るべきである。そして、前記説示のとおり、1人あたり5000円を越える部分については、違法であって法律上の原因を欠く支出であるから、別表3記載の出席者は、自己の出席した会合の費用につき、その費用の1人あたりの負担額のうち、5000円を超える部分を合計した金額、つまり同表の責任額合計欄記載の金額について責任を負う。

4 被告らの責任の関係について

以上のとおり、被告Aは市長として、その余の被告らは専決権者又は出席者として責任を負うが、各支出ごとに、被告A及びその支出の専決権者の責任の範囲は重なるので、この部分について連帯して責任を負い、その支出に関する懇談会に出席した者は、前記の被告A及びその支出の専決権者の責任と重なる範囲において責任を負う。

第4 まとめ

以上のとおり、原告らの本訴請求は、被告Aに対する1339万0014円及び平成10年3月7日からの遅延損害金を、別紙主文2項関係一覧表記載の被告らに対する同認容額合計欄記載の金額及び同遅延損害金起算日欄記載の日からの遅延損

害金を求める範囲においては理由があるからこれらをいずれも認容し、その余の部分については失当であるからこれらを棄却することとし、仮執行宣言については相当でないからこれを付さないこととして、主文のとおり判決する。

福岡地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官 古賀寛

裁判官 山本正道

裁判官 入江克明