

平成31年4月16日判決言渡

平成30年（行コ）第296号 政務活動費返還請求控訴事件

（原審・東京地方裁判所平成28年（行ウ）第281号）

### 主 文

1 原判決を次のとおり変更する。

(1) 控訴人は、Aに対し、5万円及びこれに対する本判決確定の日の翌日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

(2) 控訴人がAに対し5万円の不当利得返還請求をすることを怠る事実が違法であることを確認する。

(3) 被控訴人らのその余の請求をいずれも棄却する。

2 当審における訴訟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いずれも棄却する。

#### 第2 事案の概要（略語は、特に断らない限り、原判決の例による。以下同じ。）

1 (1) 本件は、東京都杉並区の住民である被控訴人らが、杉並区議会議員であるA議員が平成26年度に杉並区から交付を受けて支出した政務活動費の一部（本件各支出）は、本件条例及び本件規程の定めに違反し、違法な支出であって、A議員は、本件各支出に政務活動費から支出すべきでない分が含まれていることを認識しており、民法704条の悪意の受益者であったから、杉並区の執行機関である控訴人において、A議員に対し、支出額及び法定利息に相当する金員を不当利得として杉並区に返還するよう請求すべきであるのに、違法に怠っていると主張して、控訴人を被告として、①地方自治法242条の2第1項4号に基づき、A議員に対し、43万5994円（aパソコン関連費用12万4742円（原判決別表の1『原告主張の不当利得額』）

以下同じ。)、b 区政報告関連費用 19 万 6 4 5 2 円 (同別表の 2)、c ホームページ管理料 6 万 4 8 0 0 円 (同別表の 3)、d 会派区政報告製作料 5 万円 (同別表の 4)) 及びこれに対する平成 27 年 4 月 30 日から支払済みまで民法所定の年 5 分の割合による利息の支払請求をすることを、②同項 3 号に基づき、控訴人が上記請求権の行使を怠る事実が違法であることの確認を求めた住民訴訟である。

(2) A 議員は、原審係属中に、上記(1)① a パソコン関連費用のうち 11 万 3 5 7 0 円を杉並区に返還した (実際の返還額は合計 25 万 5 5 3 1 円であるが、被控訴人らの請求との関係では、上記の限度で意味がある。)

(3) 原審は、上記(1)①について、A 議員に対し、13 万 3 5 8 2 円 (a パソコン関連費用のうち 1 万 1 1 7 2 円 (原判決別表の 1 ③ノート PC 無線 LAN 料)、b 区政報告関連費用のうち 7 万 2 4 1 0 円 (同別表の 2 ⑥~⑩)、d 会派区政報告 (本件会派報告) 製作料 5 万円 (同別表の 4)) 及びこれに対する判決確定の日の翌日から支払済みまで年 5 分の割合による利息の支払請求をすることを控訴人に求める限度で、上記(1)②について、上記不当利得返還請求権の行使を怠る事実の違法確認を求める限度で請求を認容し、その余を棄却した。そこで、控訴人が、これを不服として、本件控訴を提起した。

(4) A 議員は、原判決言渡後、8 万 3 5 8 2 円 (上記(3)① a パソコン関連費用のうち 1 万 1 1 7 2 円、b 区政報告関連費用のうち 7 万 2 4 1 0 円 (実際の返還額は計算に誤りのない 7 万 2 4 3 0 円であり、したがって、上記 a との合計額は 8 万 3 6 0 2 円であるが、被控訴人らの請求との関係では、上記の限度で意味がある。)) を杉並区に返還した (上記(2)との合計 19 万 7 1 5 2 円)。

(5) 被控訴人らは、当審において、控訴人に対し、A 議員に支払を求め、その行使を怠る事実の違法確認を求める不当利得を 23 万 8 8 4 2 円 (43 万 5994 円 (上記(1)) - 19 万 7152 円 (上記(2), (4)) = 23 万 8842 円) とする請求

の減縮をした。なお、被控訴人らは、原判決中被控訴人ら敗訴部分合計18万8842円(上記(1)①bの区政報告関連費用のうち12万4042円(原判決別表の2①～⑤)、cホームページ管理料6万4800円(同別表の3))については、控訴も附帯控訴も提起していない。

(6) 以上によれば、当審における審判対象は、本件各支出のうち会派区政報告(本件会派報告)製作料5万円(上記(1)①d, (3))に関する部分であり、主たる争点は、その支出が違法であるか否かである。

2 関係法令等の定め、杉並区議会における政務活動費の支出に関する処理基準、前提事実、主たる争点及び争点に関する当事者の主張の要旨(原判決別紙4「当事者の主張の要旨」)は、次のとおり原判決を補正し、後記3のとおり当審における控訴人の主張を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の1～5に記載のとおりであるから、これを引用する。

(原判決の補正)

- (1) 原判決35頁13行目の「その」を削除する。
- (2) 原判決36頁18行目の「会派区政報告費用」を「会派区政報告製作料」と、同頁19行目の「その会派」を「A議員が所属する杉並区議会C党(以下『本件会派』という。)として作成した」とそれぞれ改める。
- (3) 原判決37頁1行目及び同頁3行目の各「会派」をいずれも「本件会派」と、同頁11行目の「会派区政報告費用」を「会派区政報告製作料」とそれぞれ改める。
- (4) 原判決38頁17行目の「無線ラン」を「無線LAN」と改める。
- (5) 原判決39頁22行目の「杉並区長宛てに」を「杉並区に」と改める。
- (6) 原判決40頁25行目の「議員」を「A議員」と改める。
- (7) 原判決42頁13行目から14行目にかけての「同一政党」を「A議員と同じC党」と、同頁20行目の「所属政党」を「所属するC党」とそれぞれ改める。

(8) 原判決44頁5行目(冒頭のもののみ), 同頁7行目, 同頁16行目(2か所), 同頁17行目, 同頁18行目, 同頁22行目, 同頁23行目, 同頁24行目及び同頁26行目の各「会派」をいずれも「本国会派」と, 同頁20行目に「会派が」を「本国会派が」とそれぞれ改める。

### 3 当審における控訴人の主張

(1) 本国会派は, 平成21年12月から平成31年1月までの間に12回(平成24年4月に合併により本国会派が成立する前のD議員倶楽部当時のものを含む。), 会派区政報告を製作・発行しており, 平成26年7月に試行的に発行した会派区政報告に反響があったことから, 本国会派内の申合せにより, 翌年以降, 1月と夏(6月~8月)の年2回, 定期発行するようになったものであり(1月は, 暦年単位で行われる議会活動を振り返り, 総括するのに適当であり, 2月開催の区議会第1回定例会の予算審議のため区民の意見を広聴し, 本国会派又は議員の意見を広報するのにも適している。夏は, その頃に区内の各種団体と意見交換会があり, 区議会定例会の合間の時期であるため, 区政報告に都合がよい。), 本国会派報告は, 選挙の前に限って発行されたものではなく, 選挙活動のために製作されたものでもない。政務活動費の支出の適法性は, いつ発行されたかではなく, どのような内容に支出したかによって判断すべきであり, たまたま本国会派報告が製作発行された約3か月後に選挙が実施されたからといって, 本来考慮すべきでない偶然の事情を考慮することは不合理である。

(2) 政務活動費は, 議会の審議能力を強化し, 議員の調査研究その他の活動の基盤の充実を図る趣旨・目的の下に設けられたものであり, 選挙に近接した時期に区政報告を行い, その製作費用を按分せずに政務活動費から支出したことが違法と評価されるとすると, 選挙の数か月前には, 政務活動費による支出が抑制されるだけでなく, 政務活動自体を抑制することになりかねず, 政務活動の萎縮・停滞をもたらすことになるから, 政務活動費の趣旨・目的

に反するものである。

(3) 地方自治法，本件条例，本件規程等の関係法令は，政務活動費の支出が政務活動として適正な内容であるか否かを適法性の判断要素とし，時期による制約を設けていないから，原判決のように，選挙の時期に近接して支出する政務活動費が選挙活動ないし選挙に向けたPRのための性質を併せ有するとして，2分の1の割合で按分して支出すべきとすることは，地方公共団体の自治立法権の侵害となりかねない。

(4) 曖昧又は不明確な基準によって政務活動費の支出の適法・違法を判断することは，議員の政務活動を萎縮させ，混乱を招くものであって妥当でない。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 本件会派報告を含む会派区政報告について

(1) 証拠（甲50～52，乙12，20～22，29～33）及び弁論の全趣旨によれば，次の事実が認められる（概要を別紙2「会派区政報告発行状況」に記載した。）。

ア 本件会派の前身であるD議員倶楽部（当時）は，平成21年12月，平成22年4月，主な表題を「未来への扉」とする印刷物（チラシ）を製作し（部数は，いずれも不明），杉並区内に配布した。

イ 本件会派は，平成26年7月，表題を「私たちは杉並の未来を考えます」とする印刷物（チラシ）を製作し（部数は不明），杉並区内に配布した。

ウ 本件会派は，平成27年1月，表題を「杉並区議会C党 私たちは杉並区の専門家です」とする本件会派報告を15万2250部製作し，杉並区内に配布した。

エ 本件会派は，平成27年8月から平成31年1月までの間に，別紙2「会派区政報告発行状況」の「番号」5～12の「発行時期」，「表題等」，「発行部数」欄に記載のとおり，印刷物（チラシ）を製作し，杉並区内に配布した。

それらを比較すると、表題が「杉並区議会C党 E 区議団通信 区政報告」として統一され、通し番号（VOL. 1～）が振られており、年2回、1月と8月（平成28年は6月）に発行され、平成28年1月以降、1月は「春」、6月又は8月は「夏」とし（平成27年8月は、発行時期をそのまま記載）、1月発行分の方が夏の発行分より格段に部数が多いという共通点がある。

これを本件会派報告と対比すると、発行時期、発行部数については、平成27年8月発行分以降の流れの中に位置づけることは可能であるが、外見上、表題、通し番号、レイアウトは明らかに異なっている。

オ 杉並区議会議員選挙は、平成21年12月から平成31年1月までの間に定例選挙が2回（平成23年4月、平成27年4月）、補欠選挙が3回（平成22年7月、平成26年6月、平成30年6月）実施されたところ、定例選挙の半年以内に会派区政報告が発行されたのは本件会派報告だけであり、A議員は、平成30年6月24日の補欠選挙の対象（被選挙人）ではなかったが、平成27年4月26日の定例選挙の対象（被選挙人）であった。

(2) 上記(1)を基にすると、本件会派報告は、その後に発行された会派区政報告の先駆的位置づけができるとはいえ、他方で、本件会派にはそれ以前の発行実績がほとんどなく、その後の会派区政報告との間でも、表題、通し番号等において、一見して明らかに共通性がないことに照らすと、前後の会派区政報告とは、一体性がなく、むしろ連続性を欠くものというべきである。

また、本件会派報告を配布した3か月後に、A議員が立候補する定例の区議会議員選挙が予定されていたことに鑑みると、本件会派報告は、選挙に向けた本件会派所属の議員のPRという印象を与えるものと認められる。

## 2 本件各支出の違法性について

当裁判所も、本件各支出のうち会派区政報告（本件会派報告）製作料5万円

に係る被控訴人らの請求（控訴人に対し，A議員に対する不当利得返還請求及び法定利息支払請求をすることを求め，その行使を怠る事実の違法確認を求めもの）は理由があるものと判断する。その理由は，次のとおり原判決を補正し，後記3のとおり当審における控訴人の主張に対する判断を加えるほかは，原判決の「事実及び理由」中の「第3 当裁判所の判断」の1及び2に記載のとおりであるから，これを引用する（概要を別紙3「本件各支出と控訴人のA議員に対する不当利得返還請求権（概要）」に記載した。）。

（原判決の補正）

- (1) 原判決10頁26行目の「1万1172円である」を「1万1172円であったが，証拠（乙25）によれば，A議員は，その後の平成30年9月7日，区政報告関連費用（補正後の後記(3)イ(イ))とともに，上記金額を杉並区に返還したことが認められる。そうすると，本件ノートパソコンに関して支出された費用を含め，パソコン関連費用は全額返還されたことになるから，上記各支出に係る杉並区の不当利得返還請求権は消滅した。」と改める。
- (2) 原判決19頁1行目の「いうべきである」から同頁4行目までを「いうべきところ，A議員は，平成30年9月7日，2分の1を超えて政務活動費から支出した分7万2430円を杉並区に返還したことが認められ（補正後の前記(2)ウ），区政報告関連費用は全額返還されたことになるから，上記各支出に係る杉並区の不当利得返還請求権は消滅した。」と改める。
- (3) 原判決21頁3行目の「所属政党の党名とA議員を含む」を「A議員が所属する本体会派の名称とその」と，同頁5行目及び同頁12行目の各「政党所属議員」を「本体会派所属の議員」とそれぞれ改め，同頁7行目の「記載されている」の後に「（なお，その際用いた数値は，前回の杉並区議会議員選挙が実施された平成23年4月期と平成26年4月期とを比較したものである。）」を加え，同頁14行目及び21行目の各「会派としての」をいずれも「本体会派としての」と改め，同頁17行目の「その記載内容」から同

頁20行目の「といえる」までを「その記載内容も、過去1年間を振り返ってのものではなく、前回の杉並区議会議員選挙が実施されて以降の4年間の活動実績等を総括したものになっており、次の選挙が目前に迫った状況の下では、たとえ『討議資料』である旨を記載していても、読者に対する選挙に向けた本体会派所属の議員のPR効果を狙ったものと評価されてもやむを得ないこと、そもそも、本体会派所属の議員は、事柄の性質上、いずれも当該選挙に強い利害関係を有していることも併せ考慮すると、それが選挙活動のためのものであるという実態を併せ有することは明らかである」と改める。

(4) 原判決22頁6行目の「以下のとおりである」から同頁12行目の「13万3582円」までを「現状において、会派区政報告（本体会派報告）製作料（原判決別表の4）のうち、5万円である。」と改める。

### 3 当審における控訴人の主張について

#### (1) 上記第2の3(1)について

本体会派が選挙の前に限って会派区政報告を発行しているのではないことは、控訴人の指摘するとおりである。しかし、本体会派報告の発行時期及び記載内容に照らして、それがその後実施される統一地方選挙、取り分け、本体会派に所属する議員が利害関係を有する定例の杉並区議会議員選挙を意識したものであり、選挙活動の実態を併せ有することは、引用に係る補正後の原判決第3の1(5)及び上記1に説示するとおりである。

確かに、平成27年1月以降、会派区政報告が定期的に発行されるようになったことは、控訴人の指摘するとおりであり、それに沿う証拠（乙26）もあるが、他方で、本体会派報告が過去1年間を振り返ったものでないことに照らすと、その記載内容は控訴人の主張とそぐわないというほかなく、そうすると、本体会派報告が選挙と無関係にされたものでないことは明らかであって、前回の選挙から4年後に定例の区議会議員選挙が行われることも自明であるから、本体会派報告の発行時期が偶然の事情であるなどとは到底い



えない。

(2) 上記第2の3(2)について

政務活動費が用途を限定して交付される公金であり、残余があれば返還を命ずることができるとされているという性質に照らしても、本件条例及び本件規程に則した行為ないし活動に基づく支出でなければ政務活動費を充てることが許されないことは、引用に係る原判決第3の1(1)ウに説示するとおりであり、それ自体は選挙が実施される時期の前後とは無関係であって、上記のように解したからといって、事柄の性質上、何ら政務活動の萎縮ないし停滞をもたらすものではないから、控訴人の主張は理由がない。

(3) 上記第2の3(3)について

控訴人は、原判決を論難するが、原判決は政務活動費の支出について時期による制約を設けたものではなく、本件会派報告の記載内容を踏まえて判断したものであって、控訴人の主張は、原判決を正解しないものであるから、採用することができない。

(4) 以上によれば、上記第2の3(4)は、上記の判断を左右するものではない。

したがって、控訴人の上記主張は、いずれも理由がない。

#### 第4 結論

以上によれば、被控訴人らの請求は、A議員に対する5万円及びこれに対する判決確定の日の翌日から支払済みまで年5分の割合による利息の支払請求をすることを控訴人に命じるとともに、その行使を怠る事実の違法確認を求める限度において理由があるからいずれも認容し、その余の請求はいずれも棄却すべきである。したがって、原判決を上記のとおり変更することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第16民事部

裁判長裁判官 萩 原 秀 紀

裁判官 河 田 泰 常

裁判官 矢 向 孝 子

(別紙1 省略)

(別紙2 省略)

(別表省略)