

平成28年3月22日判決言渡

平成26年（行ウ）第582号 政務活動費返還請求事件

主 文

- 1 被告は、Aに対し、22万3000円の返還を請求せよ。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

主文同旨

第2 事案の概要

本件は、中野区の住民である原告らが、中野区議会の会派であるA（以下「本件会派」という。）に交付された平成25年度の政務活動費につき、その一部（具体的には、公益社団法人B（平成23年12月以前は社団法人C。以下、組織変更の前後を通して「本件法人」という。）運営費22万3000円。なお、その内訳は、理事会運営費、D運営費及び年会費となっている。以下「本件金員」という。）が違法に支出されており、中野区は本件会派に対して不当利得返還請求権を有しているにもかかわらず、中野区長である被告がその行使を怠っているとして、被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき本件会派に不当利得返還の請求をすることを求める事案である。

なお、本件会派は、平成27年4月30日をもって中野区議会議員の資格を喪失した前中野区議会議員E（以下「E前議員」という。）が代表者を務めるとともに、唯一の所属議員であるいわゆる一人会派であるが、E前議員が中野区議会議員の資格を喪失した後も、清算の目的の範囲内においては、なお存続しているものである。

1 関係法令等の定め

関係法令等の定めは、別紙「関係法令等の定め」に記載のとおりである（なお、同別紙中で定義した略称等は、以下の本文においても同様に用いるものと

する。)

2 前提事実 ((1)ないし(6)は、当事者間に争いが無い。)

(1) 当事者

ア 原告らは、中野区の住民である。

イ 被告は、中野区の長たる執行機関である。

(2) 本件会派の結成

E前議員は、平成23年5月2日、被告に対し、本件会派の会派結成届を提出した。本件会派は、E前議員が唯一の所属議員であり、一人会派であった。

E前議員は、本件会派の代表者及び経理責任者の地位を兼ねていた。

(3) 政務活動費の交付

本件会派は、平成25年4月1日、被告に対し、本件規程2条2項に基づき、平成25年度の政務活動費交付申請書を提出した。被告は、同日、本件会派に対し、本件規程3条に基づき、平成25年度の政務活動費として年額180万円を交付することを決定し、本件会派の代表者であるE前議員に通知した。その後、中野区は、本件規程4条に基づく本件会派からの政務活動費交付請求書による請求に対し、本件条例3条1項及び2項に基づき、合計180万円(各四半期45万円)を交付した。

(4) 本件金員の支出

本件会派は、平成25年度の政務活動費の支出の一部として、本件法人運営費22万3000円(本件金員)を支出した。その内訳は、次のとおりである。

ア 理事会運営費 2万8000円

イ D運営費 1万5000円

ウ 年会費 18万円

(5) 住民監査請求

原告らは、平成26年9月5日、中野区監査委員に対し、本件金員を含む平成25年度の政務活動費の支出について、その支出が違法であるなどとして、

住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）をした。

(6) 監査の結果の通知

中野区監査委員は、平成26年10月29日、本件監査請求を棄却する旨の決定をし、原告らは、同月30日頃までに、監査の結果の通知を受けた。

(7) 本件訴えの提起

原告らは、平成26年11月26日、本件訴えを提起した。（当裁判所に顕著な事実）

3 争点及び争点に関する当事者の主張の要旨

本件の争点は、中野区が、本件会派に対する本件金員の不当利得返還請求権を有しているか否かである。争点に関する当事者の主張の要旨は、以下のとおりである。

(1) 原告ら

ア 政務活動費は、中野区議会議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として交付されるものであり（本件条例1条）、会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加等区政の課題及び区民の意思を把握し、区政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費で本件条例別表に定める経費に充てることができるものとされている（本件条例5条）。

本件条例の趣旨及び本件条例が認める支出科目に照らせば、本件法人という団体の運営費を政務活動費から支出することは許されない。本件金員は、E前議員の自己研さんのためのものであり、E前議員が自ら負担することが当然である。

本件条例別表の「研究研修費」の内容は、「会派が研究会又は研修会を開催するために必要な経費及び政党又は他の団体の開催する研究会又は研修会に参加するために要する経費」と定められており、議員個人が参加する団体の運営費を支出することは認められていない。

また、本件手引きにおいても、議員個人が参加する団体の運営費を認める例示はない。

イ 本件会派が行った本件金員の支出は違法であるから、その全額が本件条例8条に定める残余金に当たる。

ウ 以上によれば、中野区は、本件会派に対する本件金員の不当利得返還請求権を有しているというべきである。

(2) 被告

ア 本件金員は、いずれも本件条例が定める適法な政務活動費として支出されたものである。

イ 年会費及びD運営費はいずれも、E前議員の説明によれば、本件法人及びDの主催する研修会や勉強会に出席するために必要な経費ということであり、そうであれば、実質的には研修に係る出席者負担金及び会費に該当するものである。

ある支出が政務活動費の支出として認められるか否かは、支出の名目ではなく、その実質的な目的や性質からみて判断されるべきであり、実質的な目的や性質から政務活動に当たる支出といえるか否かの判断については、議会において独立性を有する団体である会派の自主性を重んじ、会派に一定の裁量が認められるべきである。

政務活動費制度は、その支出が条例の認める経費に当たらないことが収支報告書等の記載から明らかにかがわれるような場合を除いては、地方公共団体の執行機関が、実際に行われた政務活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその適合性を審査することを予定しているものではなく、本件においても、E前議員から上記支出が実質的には研修に係る出席者負担金及び会費に相当するものである旨の説明があった以上、中野区としてはこれを明確に否定する事情がない限りは、E前議員の説明を前提として「研究研修費」としての支出であると判断せざるを得ないものである。そして、上記支出は、

本件手引きの定める禁止事項にも当たらないから、本件条例の認める経費に当たらないことが明らかにかがわれるということもない。

さらに、年会費及びD運営費は、研修の受講にとどまらず、地域との協働、地域社会の発展に関する調査活動への参加という意味でも、議会の活動との関連性が認められること、基礎となる調査研究活動費用の額が相当でないことを疑わせる事情もないことも勘案すれば、政務活動費として適法な支出というべきである。

ウ 理事会運営費についても、E前議員の説明によれば、その性質は年会費及びD運営費と同様であり、地域との協働、地域社会の発展に関する調査研究その他の活動に資するために必要な経費であるから、政務活動費として適法な支出であるのは年会費及びD運営費と同様というべきである。

エ 以上によれば、中野区は、本件会派に対する本件金員の不当利得返還請求権を有していないというべきである。

第3 当裁判所の判断

1 判断枠組み等

(1) 地方自治法100条14項は、普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができ、この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない旨規定しているところ、その趣旨は、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ため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化したものであると解される。そうすると、政務活動費を充てることが許される会派又は議員の調査研究その他の活動に係る経費に該当するためには、当該行為ないし活動が、その客観的な目的や性質に照らし、議員としての活動との間に合理的

関連性を有することを要するものと解される（最高裁平成22年（行ヒ）第42号同25年1月25日第二小法廷判決・裁判集民事243号11頁参照）。

(2) そして、本件条例は、地方自治法100条14項等の規定を受けて、中野区議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、議会における会派に対し、政務活動費を交付することに関し必要な事項を定めるものであるところ（1条）、本件条例5条は、政務活動費は、会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加等区政の課題及び区民の意思を把握し、区政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動に要する経費で本件条例別表に定める経費に充てることができる旨規定し、本件条例8条は、区長は、会派がその年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該会派がその年度において本件条例5条に定める経費の範囲に基づいて支出した総額を控除して残余がある場合は、当該残余の額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができる旨規定している。また、本件条例別表は、本件条例5条の政務活動費を充てることができる経費として、会派が研究会又は研修会を開催するために必要な経費及び政党又は他の団体の開催する研究会又は研修会に参加するために要する経費である研究研修費等を列挙して規定し、本件手引きは、研究研修費等として充てることができる経費の範囲の留意事項を規定しているところ、本件手引きの規定する留意事項は、その内容等に照らして合理的なものであると認められる。

このように、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こととされていることからすれば、政務活動費を充てることが許される会派の調査研究その他の活動に係る経費に該当するためには、当該行為ないし活動に基づく支出が本件条例別表及び本件手引きに則したものであることを要するものと解され、本件条例に基づき政務活動

費の交付を受けた会派が、当該年度において交付を受けた政務活動費を本件
条例別表及び本件手引きの定めを逸脱する支出に充てた場合には、当該会派
は、これらの支出に充てられた部分に相当する額について、中野区に対して
不当利得返還義務を負うものというべきである。

- (3) 本件条例別表及び本件手引きが定める会派が行う調査研究その他の活動
には、会派がその名において自ら行うもののほか、会派の所属議員等にこ
れを委ね、又は、所属議員による活動を会派のためのものとして承認する
方法によって行うものも含まれると解すべきである。そして、一般に、会
派は、議会の内部において議員により組織される団体であり、その内部的
な意思決定手続等に関する特別の取決めがされていない限り、会派の代表
者が会派の名においてした行為は、会派自らがした行為と評価されるもの
である（最高裁平成19年（行ヒ）第170号同21年7月7日第三小法
廷判決・裁判集民事231号183頁参照）。本件金員に係る領収書等の
宛名はいずれもE前議員となっているが（乙12の1ないし4）、前提事
実(2)のとおり、本件会派はE前議員が唯一の所属議員である一人会派であ
り、本件会派の代表者及び経理責任者の地位を兼ねていることからすれば、
本件金員に係る活動は、本件会派のための活動として承認されたものと認
められる。

2 認定事実

前記前提事実、掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められ
る。

- (1) 本件法人は、個人の修練、社会への奉仕、世界との友情を信条とし、社
会の開発及び世界の繁栄と平和に寄与することを目的とし、その目的を達
成するための事業の一つとして、地域社会の健全な発展に資する事業を行
うものとされている。（乙14）
- (2) 本件法人の会員は、正会員、特別会員、賛助会員の3種類であり、正会

員は、東京23区内及びその周辺の地域に居住又は勤務する満25歳以上満40歳未満の品格ある青年で、本件法人の目的に賛同して入会した個人（ただし、正会員がその事業年度中に満40歳に達した場合は、当該正会員はその事業年度内において正会員としての資格を有する。）である。本件法人の会員として入会しようとする者は、理事会の承認を得なければならず、また、正会員は、本件法人の事業活動に経常的に生じる費用に充てるため、正会員になった時及び毎年、所定の入会金及び会費を納入しなければならないとされている。（乙14）

(3) 本件法人において、理事会運営費は、本件法人の理事会の運営のための費用と本件法人が開催する事業の登録料などに充てられており、D運営費は、Dの運営のための費用、D主催の研修会費及び内部勉強会の講師謝礼などに充てられている。また、年会費は、本件法人の事務所費、事務局職員の人件費、事業費、運営諸経費であり、事業費は公益事業のために全予算の50%以上を使わなければならないと、地域の問題点を自ら探し出し、解決するための調査、研究（勉強会）、企画、実施等の費用となっている。

（甲3）

(4) E前議員は、平成18年、本件法人に正会員として入会し、平成19年頃、本件法人の実行委員長となったが、この頃から、地元の小学生に対し、インターネット上で環境問題への取組みをしている商店の取材をしてもらい、取材結果をマップ上に落とし込みながら、様々な取組みがあることを学んでもらうというエコマップの活動を始めた。E前議員は、その後、四、五年ほど、エコマップの活動を継続した。（証人E）

(5) E前議員は、平成23年5月2日、被告に対し、本件会派の会派結成届を提出した。本件会派は、子供らの健全な育成等を目的とするものであった。（前提事実(2)、証人E）

(6) E前議員は、平成25年1月から同年12月までの間、本件法人のDの

委員長を務めていた。E前議員は、この期間中、若者に対してより身近に政治を感じてもらえるようなイベントや働き掛けに取り組んでいた。もっとも、E前議員は、平成25年度の中野区議会において、そのような取組みによって得られた経験や知識に触れるような質問はしていない。なお、E前議員は、この間、本件法人の理事会にも出席していた。（甲8、証人E）

- (7) 中野区は、本件金員中の年会費について、以前に、E前議員から、年会費を支払わなければ、本件法人が実施する研修会等を受講することができないため、研究研修費として支出した旨の説明を受けたことがあった。（甲3）

3 検討

- (1) 前記のとおり、政務活動費を充てることが許される会派の調査研究その他の活動に係る経費に該当するためには、当該行為ないし活動が、その客観的な目的や性質に照らし、議員としての活動との間に合理的関連性を有すること、具体的には、当該行為ないし活動に基づく支出が本件条例別表及び本件手引きに則したものであることを要するものと解され、本件条例に基づき政務活動費の交付を受けた会派が、当該年度において交付を受けた政務活動費を本件条例別表及び本件手引きの定めを逸脱する支出に充てた場合には、当該会派は、これらの支出に充てられた部分に相当する額について、中野区に対して不当利得返還義務を負うものというべきである。

- (2) この点、本件条例別表は、本件条例5条の政務活動費を充てることができる経費として、会派が研究会又は研修会を開催するために必要な経費及び政党又は他の団体の開催する研究会又は研修会に参加するために要する経費である研究研修費や、会派が住民からの区政及び会派の政策等に対する要望又は意見を聴取するための会議等に要する経費である広聴費を挙げ、本件手引きは、研究研修費の例示として、会場費、機材借上げ費、講師謝金、調査研究委託費、出席者負担金及び会費、交通費、宿泊費、食事代等を、広聴費

の例示として、会場費、印刷費、茶菓子代、会派として地域団体の会合に出席する場合の会費相当額等をそれぞれ挙げているものの、他の団体の運営費や他の団体の年会費自体については、本件条例別表及び本件手引きには何ら記載がない。なお、年会費を支払わなければ、本件法人が実施する研修会等を受講することができなかつたとしても、年会費は研究会又は研修会に参加するために要する経費（受講費用）や会派として地域団体の会合に出席する場合の会費相当額そのものではないから、研究研修費や広聴費と同視することはできない。

また、本件条例別表は、本件条例5条の政務活動費を充てることのできる経費として、包括的に会派が行う活動に必要な経費をその他の経費として挙げているが、本件手引きがその他の経費の例示として費目が複数にわたる振込手数料等を挙げているにすぎないことや、上記2で認定した事実関係に照らせば本件法人の運営費を支出することが会派が行う活動に関連していたものともいい難いことに鑑みれば、本件法人の運営費である理事会運営費、D運営費及び年会費が、その他の経費に該当するものと解することもできない。このことは、本件法人の事業として、地域社会の健全な発展に資する事業が掲げられていることによってもその結論が左右されるものではない。

- (3) そうであるとすれば、本件金員の支出に政務活動費を充てることは本件条例別表及び本件手引きの定めを逸脱するものというべきであり、中野区は、本件会派に対する本件金員相当額の不当利得返還請求権を有していると認められる。

第4 結論

以上によれば、原告らの請求は理由があるから認容することとし、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官 増 田 稔

裁判官 齊 藤 充 洋

裁判官 佐 野 義 孝

別紙

関係法令等の定め

(1) 地方自治法

地方自治法100条14項は、普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができ、この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない旨規定している。

(2) 中野区議会政務活動費の交付に関する条例（平成13年中野区条例第3号。

以下「本件条例」という。）（甲1）

ア 本件条例1条は、本件条例は、地方自治法100条14項等の規定に基づき、中野区議会議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、議会における会派に対し、政務活動費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする旨規定している。

イ 本件条例2条は、政務活動費は、中野区議会における会派（所属議員が一人の場合を含む。）に対して交付する旨規定している。

ウ 本件条例3条1項は、政務活動費は、各月1日における当該会派の所属議員数に月額15万円を乗じて得た額を四半期ごとに交付する旨規定している。

エ 本件条例3条2項は、政務活動費は、各四半期の最初の月に、当該四半期に属する月数分を交付し、ただし、四半期の途中において議員の任期が満了する場合は、任期満了日の属する月までの月数分を交付する旨規定している。

オ 本件条例5条は、政務活動費は、会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加等区政の課題及び区民の意思を把握し、区政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動に要

する経費で本件条例別表に定める経費に充てることができる旨規定している。

カ 本件条例 8 条は、区長は、会派がその年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該会派がその年度において本件条例 5 条に定める経費の範囲に基づいて支出した総額を控除して残余がある場合は、当該残余の額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができる旨規定している。

キ 本件条例別表は、本件条例 5 条の政務活動費を充てることのできる経費として、①会派が研究会又は研修会を開催するために必要な経費及び政党又は他の団体の開催する研究会又は研修会に参加するために要する経費である研究研修費、②会派が行う活動のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費である調査旅費、③会派が行う活動のために必要な資料の作成又は図書、資料等の購入に要する経費である資料費、④会派の活動、議会活動の広報に要する経費である広報費、⑤会派が住民からの区政及び会派の政策等に対する要望又は意見を聴取するための会議等に要する経費である広聴費、⑥会派における各種会議に要する経費である会議費、⑦会派が行う活動を補助する職員を雇用する経費である人件費、⑧会派が行う活動に係る事務遂行に必要な経費である事務費並びに⑨上記以外の経費で会派が行う活動に必要な経費であるその他の経費を列挙して規定している。

(3) 中野区議会政務活動費の交付に関する規程（平成 13 年議会議長訓令第 1 号。以下「本件規程」という。）（乙 1）

ア 本件規程 2 条 2 項は、政務活動費の交付を受けようとする会派の代表者は、毎年度、議長を経由して区長に対し、政務活動費交付申請書を提出しなければならない旨規定している。

イ 本件規程 3 条は、本件規程 2 条 2 項の規定により申請した会派の代表者に対する交付決定の通知は、政務活動費交付決定通知書による旨規定している。

ウ 本件規程 4 条は、会派の代表者は、政務活動費の交付日の 10 日前までに、区長に対し、政務活動費交付請求書を提出しなければならない旨規定している。

(4) 政務活動費の手引き（以下「本件手引き」という。）（乙2）

ア 本件手引きは、「研究研修費」として充てることができる経費の範囲の留意事項は、次のとおりである旨規定している。

(ア) 内容

会派が研究会又は研修会を開催するために必要な経費及び政党又は他の団体の開催する研究会又は研修会に参加するために要する経費

(イ) 例示

会場費，機材借上げ費，講師謝金，調査研究委託費，出席者負担金及び会費，交通費，宿泊費，食事代等

(ウ) 支払に当たっての留意事項

①会の名目を問わず，内容が研修（講師の話を聴くような勉強会）であれば，研究研修費で支出してもよい。

②政党主催であっても，勉強会，研修会であれば，研究研修費から支出してよい。

③交通費にはタクシー代も含まれる。

(エ) 禁止事項

①飲食のみを目的とした会合に係る経費

②政党の集会に係る経費

イ 本件手引きは、「広聴費」として充てることができる経費の範囲の留意事項は、次のとおりである旨規定している。

(ア) 内容

会派が住民からの区政及び会派の政策等に対する要望又は意見を聴取するための会議等に要する経費

(イ) 例示

会場費，印刷費，茶菓子代，会派として地域団体の会合に出席する場合の会費相当額等

(ウ) 支払に当たっての留意事項

業界団体，町会等地域団体から会派宛ての案内状があり，会派として出席（人数制限なし）する際の会費相当額は，広聴費で支出してよい。

(エ) 禁止事項

私的及び会派の慶弔関係の交際経費

ウ 本件手引きは，「その他の経費」として充てることのできる経費の範囲の留意事項は，次のとおりである旨規定している。

(ア) 内容 上記以外の経費で会派が行う活動に必要な経費

(イ) 例示 費目が複数にわたる振込手数料等