

平成27年2月26日判決言渡

平成26年（行ウ）第209号 政務調査費返還請求事件

主 文

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 被告は、AことBに対し、3034円の返還を請求せよ。
- 2 被告がAことBに3034円の不当利得返還の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。

第2 事案の概要

本件は、杉並区の住民である原告が、杉並区議会の議員であるAことB（以下「A議員」という。）に交付された平成24年度の政務調査費につき、その一部（具体的には、平成24年4月から平成25年3月までの事務所家賃の一部として支出された合計51万円の2分の1の25万5000円。以下「本件金員」という。）が法令等に基づかず違法に支出されており、杉並区はA議員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、杉並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A議員に不当利得返還の請求をすることを求めるとともに、同項3号に基づきA議員に不当利得返還の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ことを求める事案である。なお、原告は、本件訴え提起後、杉並区がA議員から25万1966円の返還を受けたことから、不当利得の額を3034円に減縮した。

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（証拠等を掲げたもの以外は、当事者間に争いがない。）

(1) 当事者等

ア 原告は、杉並区の住民である。

イ 被告は、杉並区の長たる執行機関である。

ウ A議員は、杉並区議会の議員である。

エ A後援会（以下「本件後援会」という。）は、代表者をA議員とし、東京都杉並区α-×-8を主たる事務所の所在地とする政治団体であり、政治資金規正法上の資金管理団体に指定されている。（甲4）

(2) 政務調査費の交付

A議員は、杉並区から、平成24年度の政務調査費として192万円の交付を受けた。（乙11ないし16）

(3) A議員の支出

A議員は、平成19年6月1日、東京都杉並区β-×-19〇102号（以下「本件事務所」という。）を賃借した。A議員は、本件事務所の平成24年4月から平成25年3月までの事務所家賃として合計102万円を支払ったが、その2分の1である51万円を本件条例9条の用途基準に合致するものとして支出し、一方、本件後援会は、A議員に対し、本件事務所の事務所家賃として51万円を支出した。（甲3、4、乙17の2・3）

(4) 平成24年度の報告書の提出

A議員は、平成25年4月4日付けで、本件条例10条に基づき、議長に対し、平成24年度の報告書（以下「本件訂正前報告書」という。）を提出し、平成24年度の政務調査費の収支について報告した。

本件訂正前報告書に記載された収支は、次のとおりであり、支出は、合計192万3034円とされた。本件事務所の事務所家賃合計102万円の2分の1である51万円が事務所費として支出に含まれており、本件金員は、その一

部であった。(乙17の1・2)

ア 収入

政務調査費 192万円

イ 支出

(ア) 調査研究費 9万4500円

(イ) 資料購入費 4万7100円

(ウ) 広報費 111万5086円

(エ) 事務費 13万6945円

(オ) 事務所費 52万9403円

(カ) 合計 192万3034円

ウ 残額

△3034円(△はマイナスの意味である。以下同じ。)

(5) 住民監査請求

原告は、平成26年3月3日、杉並区監査委員に対し、本件金員が法令等に基づかず違法に支出されており、杉並区はA議員に対して不当利得返還請求権を有しているとして、住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)をした。(甲1, 乙18)

(6) 監査の結果の通知

杉並区監査委員は、平成26年4月30日、本件監査請求を棄却する旨の決定をし、原告は、同年5月1日、監査の結果の通知を受けた。

(7) 本件訴えの提起

原告は、平成26年5月2日、本件訴えを提起した。(顕著な事実)

(8) 訂正された平成24年度の報告書の提出

A議員は、平成26年9月10日付けで、本件条例10条に基づき、議長に対し、本件金員を政務調査費に係る支出(具体的には事務所費)から除外したとする訂正された平成24年度の報告書(以下「本件訂正後報告書」という。)

を提出した。本件訂正後報告書に記載された収支は、次のとおりであり、支出は、合計166万8034円とされた。(乙24の1・2)

ア 収入

政務調査費 192万円

イ 支出

(ア) 調査研究費 9万4500円

(イ) 資料購入費 4万7100円

(ウ) 広報費 111万5086円

(エ) 事務費 13万6945円

(オ) 事務所費 27万4403円

(カ) 合計 166万8034円

ウ 残額

25万1966円

(9) 政務調査費の返還

杉並区は、平成26年9月11日、A議員から、25万1966円の返還を受けた。(乙25)

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、杉並区が、A議員に対する3034円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

ア 政務調査費は、地方自治法100条14項に定められた議員活動に対する補助金であるところ、その支出方法や金額は条例で定められており、本件条例4条によれば、杉並区議会の議員に係る政務調査費は、年間192万円(月額16万円)となる。

また、地方自治法100条15項により、政務調査費の収支を報告し、閲

覧に供することが義務付けられており、杉並区の場合も、本件条例10条1項及び4項により、報告書に出納簿を添えて提出し、閲覧に供することが義務付けられている。

したがって、A議員の平成24年度の政務調査費の上限は192万円であり、平成24年度の報告書や出納簿に記載して報告すべきは、同額の収支である。この点、本件訂正前報告書に記載された支出額は、192万円を超える192万3034円となっているが、政務調査費の上限が192万円であるから、政務調査費による支出の総額は192万円であり、差額の3034円については、A議員が確定的に私費で負担したと解すべきである。

A議員が本件金員を政務調査費による支出から除外したというのであれば、A議員の政務調査費による支出額は166万5000円となるから、A議員は25万5000円を返還すべきであるところ、A議員は、25万1966円しか返還をしていないから、杉並区は、A議員に対し、残額の3034円の不当利得返還請求権を依然として有している。

イ 福岡地方裁判所平成21年（行ウ）第24号同22年9月28日判決は、
「交付対象議員が交付を受けた政務調査費は、自己の財産とは別口座で管理し、支出の都度、政務調査費から支出することを明確にして、会計帳簿に記載することが要求されているものであり、「交付対象議員がその年度において市政の調査研究に資するため必要な経費として支出した」といい得るには、単に、用途基準に合致していれば足りるものとは解されず、その支出の時に、交付を受けた政務調査費から支出する意思をもってなされることを要するものと解すべきである」としており、政務調査費という公費から支出する意思のあったもののみをもって「支出」とみなすべきであると認定しており、この判断は、その控訴審である福岡高等裁判所平成22年（行コ）第37号同23年9月8日判決（以下、上記の1審判決と併せて「福岡高裁判決等」という。）でも維持されている。上記アの結論は、福岡高裁判決等にも沿う

ものである。

また、他の地方公共団体においては、報告書の支出額が交付額の範囲内にとどまるように記載させている例や、交付額よりも多い支出額を記載させているが、支出の一部が取り消された場合、取り消された部分の全額を返還させている例がある。

ウ 被告の主張する杉並区の取扱いは、議員のモラル低下を招くものであるし、政務調査費の金額である192万円を超える支出の総額全てを点検しなければならなくなる結果、杉並区の事務の過剰な負担のみならず、住民の監査請求の負担も招くものである。

(2) 被告

ア A議員の平成24年度の政務調査費は192万円であるところ、本件訂正前報告書に記載された支出は192万3034円であり、支出が3034円上回っていた。

その後、A議員は、本件訂正前報告書を訂正する旨の本件訂正後報告書を提出し、議長は、本件訂正後報告書の内容が支出合計金額の一部を減額するものであったことから、これを適式なものとして受け付けた。

本件訂正後報告書は、支出について、合計192万3034円から、本件金員を減額して合計166万8034円とするものであった。

この場合、仮に本件金員の支出が違法であり、被告がA議員に対して返還命令をするとすれば、返還命令をすべき金額は、本件条例12条により、192万円と166万8034円との差額である25万1966円となるところ、杉並区は、A議員から、同額の返還を受けた。

したがって、杉並区は、3034円の不当利得返還請求権を有していない。

イ 福岡高裁判決等の事案と本件の事案とでは、① その適用される条例が異なること、② 前者の事案では、交付を受けた政務調査費につき、自己の財産とは別口座で管理し、支出の都度、政務調査費から支出することを明確に

して会計帳簿に記載すべきことを要求している取扱要領があるのに、後者の事案ではかかる要領はないこと、③ 前者の事案は、報告書の提出時には記載されていなかった経費につき、これを相殺（控除）することが認められるか否かが問題となった事案であるのに対し、後者の事案は、当初から報告書に記載されている経費につき、これを控除することが認められるか否かが問題となった事案であることといった差異があり、原告は、本件の事案と明らかに事案の異なる裁判例を挙げているものである。

また、他の地方公共団体においても、杉並区と同様の取扱いをしている例もある。原告の挙げる他の地方公共団体の例は、杉並区とは異なる内容の条例に基づく運用状況を前提としているものである。

第3 当裁判所の判断

- 1 本件条例は、地方自治法100条14項及び15項の規定に基づき、杉並区議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、杉並区議会における会派及び議員に対し、政務調査費を交付することに関し必要な事項を定めているところ（1条）、政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、政務調査費を規則で定める使途基準に従って使用するものとし、区政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならないとした上（9条）、被告は、政務調査費の交付を受けた会派及び議員がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派及び議員がその年度において行った政務調査費による支出（本件条例9条に規定する使途基準に従って行った支出をいう。）の総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができるとしている（12条）。

以上のような本件条例の各規定に鑑みると、杉並区議会の会派又は議員がある年度に交付を受けた政務調査費が、当該会派又は議員がその年度に本件条例9条に規定する使途基準に従って行った支出の総額を控除して残余がある場合には、その残余の額は法律上の原因なくして当該会派又は議員が得た不当利得

となり、杉並区は当該会派又は議員に対する当該残余の額に相当する不当利得返還請求権を有することとなり、杉並区の執行機関である被告は、当該会派又は議員に対して同請求権を行使すべきことになるというべきである。

2 これを本件についてみると、前記前提事実によれば、A議員は、本件訂正前報告書において、収入が政務調査費192万円、支出が本件金員を含めて192万3034円、残額が△3034円としていたが、本件金員を政務調査費に係る支出から除外し、支出を166万8034円、残額を25万1966円とする本件訂正後報告書を提出した上、杉並区に対し、25万1966円を返還したことが認められる。

そして、本件訂正後報告書に記載された支出について本件条例9条の規定する使途基準に合致していないものがあることをうかがわせる事情もないことからすれば、杉並区は、A議員に対し、192万円から166万8034円を控除した25万1966円の不当利得返還請求権を有していたものというべきところ、A議員は、既に同額を返還したものであるから、杉並区は、A議員に対し、もはや不当利得返還請求権を有していないというべきである。

3 (1) この点につき、原告は、本件訂正前報告書に記載された支出額192万3034円と交付された政務調査費192万円との差額である3034円について、A議員が確定的に私費で負担したと解すべきであると主張することから、かかる主張について更に検討することとする。

(2)ア 地方自治法は、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、政務調査費を交付することができるとし（100条14項）、政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとしているところ（同条15項）、このような政務調査費の制度は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究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、併せて政務調査費の使途の透明性を確保しようとしたものである。もっとも、これらの地方自治法の規定は、政務調査費の使途の透明性を確保するための手段として、条例の定めるところにより政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出することのみを定めており、地方自治法は、その具体的な報告の程度、内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めを委ねることとしている（最高裁平成26年（行フ）第3号同年10月29日第二小法廷決定参照）。

イ 本件条例は、上記地方自治法100条14項の規定を受け、前記のとおり、杉並区議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、杉並区議会における会派及び議員に対して政務調査費を交付することに関し、必要な事項を定めるものとした上で（1条）、議員に係る政務調査費について固定額を定めているのであって（4条）、政務調査費の交付を受けた議員が調査研究のためにその交付額を上回る経費を支出する可能性があることは当然に想定しているものと認めることができる。

ウ 次に、本件条例は、前記地方自治法100条15項の規定を受け、会派の代表者及び議員は、報告書に出納簿及び領収書等を添えて、年度終了日の翌日から起算して30日以内に議長に提出しなければならないとし（10条1項）、議長は、報告書、出納簿及び領収書等を、報告書を提出すべきとされた期間の末日の翌日から5年を経過するまで保存し、報告書及び出納簿を閲覧に供し（同条4項）、必要に応じ調査を行うことができるとしている（11条）。

そして、本件条例は、報告書の様式として、収入欄に政務調査費の金額を、支出欄に調査研究費、研修費、会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務費、事務所費及び人件費の科目ごとの金額並びにその合計金額を、残額欄に残額を記載するとし（別記様式（第10条関係））、

一方、本件規則は、出納簿の様式として、表紙には、対象となる年度及び期間を記載して記名押印し、本文には、年月日、摘要、科目、整理番号、受入額、支払額、残額、月ごとの合計額及び累計額を記載するとしているところ（7条、第7号様式（第7条関係））、いずれも支出が収入を上回った場合に科目のうちどの部分を私費で負担するのかを明示するような体裁にはなっておらず、支出欄の金額が収入欄の金額を超えてはならないとの注意書きも、報告書や出納簿に記載した金額を後に訂正してはならないとの注意書きもない。

加えて、杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の取扱いに関する規程（乙3、平成19年杉並区議長訓令甲第1号。平成25年杉並区議長訓令甲第1号による改正前のもの。）には、当初の報告書や出納簿に記載した政務調査費の金額を超える経費の部分を確定的に私費負担とする旨の規定や、そのことを前提とする規定は見当たらない。

このような本件条例等の各規定によれば、本件条例等は、当初の報告書や出納簿に記載した経費に誤りがあった場合にその記載を訂正することを当然に想定しており、当初の報告書や出納簿において政務調査費の金額を上回る経費を記載し、その後、記載した経費を訂正した結果、政務調査費に残余が生じた場合に、これを当初の報告書や出納簿に記載された政務調査費の金額を超える経費の部分に充当することを許容するものであると解される。

エ　そして、証拠（乙29の1ないし8、30の1ないし4、31の1ないし10）によれば、実際にも、杉並区においては、報告書の記載金額には、政務調査費の金額を超える経費の部分についても、その収支を報告させ、議員は、報告書や出納簿を保存し、閲覧に供することとされている期間は、少なくとも当初の報告書や出納簿に記載された科目及び金額の範囲内では、報告書や出納簿の自主的な訂正が可能であることが認められる。また、証拠（乙33ないし47）によれば、かかる取扱いは、必ずしも杉並区固有のもので

あるともいえない。

オ かかる取扱いの下，A議員は，本件訂正前報告書に記載された支出額192万3034円について本件条例9条の使途基準に合致するものとして支出したとして本件訂正前報告書に記載していたものであって，A議員の意思としても，これらの支出に係る経費を政務調査費から支出する意思はあったものの，支出の総額が政務調査費の額を上回っていたため，差額の3034円につき事実上政務調査費から支出することができなかつたにすぎず，経費がその後の訂正により減少し，政務調査費に残余が生じた場合，当然に差額の3034円に充当することを考えていたものと合理的に推認することができるのであって，A議員が，上記差額について確定的に私費で負担する意思を有していたと認めることはできない。

カ 以上によれば，本件訂正前報告書に記載された支出額192万3034円と交付された政務調査費192万円との差額である3034円について，A議員が確定的に私費で負担したものであると認めることはできない。

なお，証拠（甲13）によれば，福岡高裁判決等の事案は，報告書の提出時には記載されていなかった経費につき，これを政務調査費による支出として報告書の支出額を増額修正することが許されるか否かが問題となった事案であるところ，A議員は，本件訂正前報告書において，上記の3034円を含めて支出額を192万3034円と記載していたものであって，上記の3034円を当初から支出として記載していたのであるから，事案を異にするものというべきである。

確かに，証拠（甲15の1・2，16，17，18の1ないし3）によれば，他の地方公共団体においては，報告書の支出額が交付額の範囲内にとどまるように記載させ，支出の一部が取り消された場合にも，取り消された部分の全額を返還させている例や，交付額よりも多い支出額を記載させているが，支出の一部が取り消された場合，取り消された部分の全額を返還させて

いる例があるが、このような例があるからといって、本件のような取扱いが容認することのできないものであるとまではいえない。また、本件のような取扱いが、議員のモラル低下を招くものであるとか、政務調査費の金額を超える支出の総額全てを点検しなければならなくなる結果、杉並区の事務の過剰な負担のみならず、住民の監査請求の負担も招くものであるなどとの弊害ないし危険も抽象的なものであって、現実にこのような弊害ないし危険が生じていることを裏付ける証拠はない。

(3) したがって、原告の主張は採用することができない。

- 4 以上によれば、原告の請求は理由がないから棄却することとし、訴訟費用の負担について、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条を適用して（なお、訴訟費用の負担について、勝訴した被告においてこれを負担すべきとする理由は本件において存しない。）、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（平成24年法律第72号による改正前のもの。以下同じ。）
- ア 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、政務調査費を交付することができ、この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない旨規定している。
- イ 地方自治法100条15項は、同条14項の政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする旨規定している。
- (2) 杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例（乙1，平成13年杉並区条例第26号。平成25年杉並区条例第1号による改正前のもの。以下「本件条例」という。）
- ア 本件条例1条は、本件条例は、地方自治法100条14項及び15項の規定に基づき、杉並区議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、杉並区議会における会派及び議員に対して政務調査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4条は、議員に係る政務調査費は、各月1日に在職する議員につき、月額16万円とする旨規定している。
- ウ 本件条例8条1項本文は、会派の代表者及び議員は、毎四半期の最初の月の10日までに、被告に当該四半期に属する月数分の政務調査費を請求するものとする旨規定している。
- エ 本件条例8条2項は、被告は、同条1項の請求があったときは、速やかに政務調査費を交付するものとする旨規定している。

- オ 本件条例 9 条は、政務調査費の交付を受けた会派及び議員は、政務調査費を規則で定める使途基準に従って使用するものとし、区政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない旨規定している。
- カ 本件条例 10 条 1 項は、会派の代表者及び議員は、別記様式により作成した前年度分の政務調査費収支報告書（以下「報告書」という。）に、政務調査費の収支を表す出納簿（以下「出納簿」という。）及び領収書その他の証拠書類（以下「領収書等」という。）を添えて、年度終了日の翌日から起算して 30 日以内に議長に提出しなければならない旨規定している。
- キ 本件条例 10 条 4 項は、議長は、報告書、出納簿及び領収書等を、報告書を提出すべきとされた期間の末日の翌日から 5 年を経過するまで保存し、報告書及び出納簿を閲覧に供しなければならない旨規定している。
- ク 本件条例 11 条は、議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、報告書、出納簿及び領収書等が提出されたときは、必要に応じ調査を行うことができる旨規定している。
- ケ 本件条例 12 条は、被告は、政務調査費の交付を受けた会派及び議員がその年度において交付を受けた政務調査費の総額から、当該会派及び議員がその年度において行った政務調査費による支出（本件条例 9 条に規定する使途基準に従って行った支出をいう。）の総額を控除して残余がある場合、当該残余の額に相当する額の政務調査費の返還を命ずることができる旨規定している。
- コ 本件条例の別記様式（第 10 条関係）は、報告書の様式として、収入欄に政務調査費の金額を、支出欄に調査研究費、研修費、会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務費、事務所費及び人件費の科目ごとの金額並びにその合計金額を、残額欄に残額を記載する様式を定めている。（乙 32）
- (3) 杉並区議会の会派及び議員に対する政務調査費の交付に関する条例施行規則（乙 2、平成 13 年杉並区規則第 35 号。平成 25 年杉並区規則第 2 号による改正前のもの。以下「本件規則」という。）

- ア 本件規則 7 条は，本件条例 10 条 1 項に規定する出納簿は，政務調査費出納簿（第 7 号様式）によるものとする旨規定している。
- イ 本件規則の第 7 号様式（第 7 条関係）は，出納簿の様式として，表紙には，対象となる年度及び期間を記載して記名押印し，本文には，年月日，摘要，科目，整理番号，受入額，支払額，残額，月ごとの合計額及び累計額を記載する様式を定めている。（乙 17 の 2 参照）