

平成27年12月24日判決言渡 名古屋高等裁判所

平成26年(行コ)第11号 愛知県議会議員政務調査費住民訴訟控訴事件
(原審・名古屋地方裁判所平成23年(行ウ)第68号)

主 文

- 1 1審原告らの本件控訴に基づき、原判決を次のとおり変更する。
 - (1) 1審被告は、1審被告補助参加人自由民主党愛知県議員団に対し、3458万7096円を支払うよう請求せよ。
 - (2) 1審被告は、1審被告補助参加人民主党愛知県議員団に対し、3795万1169円を支払うよう請求せよ。
 - (3) 1審被告は、1審被告補助参加人公明党愛知県議員団に対し、862万7860円を支払うよう請求せよ。
- 2 1審被告の本件控訴を棄却する。
- 3 訴訟費用は、第1, 2審とも1審被告の負担とし、1審被告補助参加人らそれぞれの各補助参加によって生じた費用は、第1, 2審ともそれぞれその1審被告補助参加人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求めた裁判

1 1審原告ら

主文同旨

2 1審被告

- (1) 原判決中1審被告敗訴部分を取り消す。
- (2) 上記取消しにかかる1審原告らの請求をいずれも棄却する。
- (3) 1審原告らの本件控訴をいずれも棄却する。
- (4) 訴訟費用は、第1, 2審とも1審原告らの負担とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は、愛知県の住民である1審原告らが、愛知県議会の会派である1審被

告補助参加人らが平成21年度に同県から交付を受けた政務調査費のうち、1審被告補助参加人自由民主党愛知県議員団（以下「補助参加人自民党県議団」という。）については3458万7096円（その所属議員のうちの1人が自主的に返還した140万円を除く。）、1審被告補助参加人民民主党愛知県議員団（以下「補助参加人民民主党県議団」という。）については3795万1169円、1審被告補助参加人公明党愛知県議員団（以下「補助参加人公明党県議団」という。）については862万7860円が愛知県条例に基づき同県議会議長が定めた規程の用途基準に反して違法に支出されたものであるから、上記各金額はいずれも不当利得として返還されるべきであるにもかかわらず、愛知県知事である1審被告はそれらの返還請求を違法に怠っているとして、1審被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、上記各補助参加人に対して上記各金額の不当利得返還請求権を行使してそれぞれその支払を請求するよう求めている住民訴訟である。

原審は、1審被告が、補助参加人自民党県議団に対し1313万1677円を、被告補助参加人民民主党県議団に対し1204万8121円を、補助参加人公明党県議団に対し342万3934円をそれぞれ支払うよう請求せよとの判決をしたところ、1審原告ら及び1審被告の双方が控訴した。

2 関係法令等の定め、前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、後記3のとおり、当審における当事者の追加的主張を付加するほか、原判決「事実及び理由」の「第2 事案の概要」2ないし5に記載のとおりであるから、これを引用する。

3 当審における当事者らの追加的主張の要旨

(1) 1審原告ら

ア 政務調査費を本件事務所賃借料等及び本件自動車リース料に支出することは、本件条例の用途基準に適合していないものであり、地方自治法100条14項の趣旨に則り、その支出が「議員の調査研究に資するため必要

な経費」であることが個別具体的に主張立証されない限り、政務調査費を充てることは許されないというべきところ、1審被告及び補助参加人らは、当審に至ってもなお、そのような主張立証を全くなし得ていない。

却って、当審において、本人又は親族が経営する会社から建物を賃借し、その賃料等を政務調査費から支出していた議員は、原審で認められている8名（原判決にいう「本件議員8名」）に加え、さらに6名いたことが判明しているが、これら各議員が当該事務所を政務調査活動に必要なものとして賃借したことは主張立証されていない。また、当審に至るまで陳述書の提出すら全くない議員が6名、陳述書は提出しているが、本会議又は委員会での質問が一度もない議員が2名（この2名は上記本件議員8名にも含まれている。）、委員会での発言が全くない議員2名もおり、これらの各議員は、そもそも調査研究をしていたことすら疑わしい。当審までに陳述書を提出し、議会や委員会での発言もあるその他多数の議員らについても、調査研究のための事務所やリース自動車の必要性が個別具体的に立証されているとはいえない。

以上からすると、本件政務調査費の全額について不当利得が成立するというべきである。

イ 原判決は、本件事務所や本件自動車が会派から委託を受けた調査研究活動のために使用された割合とそれ以外の活動のため使用された割合は同等程度であると推認するのが相当であると判示している。しかし、議員としての活動には、政党活動、後援会活動、選挙活動等様々なものがある中で、議員としてごく一部の活動にすぎない調査研究活動のために、特に事務所を必要とする場面は容易に想定できず、自動車についても現地調査くらいしか想定できないばかりか、本件事務所や本件自動車は私的に利用されている可能性が十分ある。

したがって、原判決のいう本件事務所や本件自動車が政務調査活動のた

め使用された割合の推認が仮に認められるとしても、その割合はせいぜい全体の3分の1程度と推認すべきであり、当審に至っても、それを超えて調査研究活動に使用されたという立証はない。

(2) 1 審被告及び補助参加人ら

ア 各補助参加人の所属議員らは、いずれも本件条例、本件規程及び本件マニュアルの規定に則り、本件事務所及び本件自動車を会派に委託された調査研究活動に使用してその按分率を的確に申告し、適法に本件政務調査費の支払を受けているものである。

しかるに、1 審原告らは、具体的な事実を示してその用途基準への不適合性を明らかにすることなく、単に自分たちが疑わしいと主観的に感じたことを確たる根拠もなく述べているのみであって、1 審原告らが議員の個人名まで挙げて縷々摘示する主張は、いずれも県議会議員の活動の実態を踏まえないで、独自の見解に基づき、その独善的な評価を開陳するものにすぎない。したがって、たとえ原判決の立てる規範、すなわち、不当利得返還を請求する側が利得の保持を正当化する原因の存在しないことを推認させる一般的・外形的な事実を立証した場合には、その相手方が適切な反証を行わない限り、法律上の原因を欠くと判断されることとなる旨の規範の下でも、1 審原告らは、その一般的・外形的な事実を何ら立証できておらず、その主張立証責任を負う不当利得の存在につき、何らの主張も立証もできていない。

イ 原判決は、本件事務所や本件自動車が会派から委託を受けた調査研究活動のために使用された割合とそれ以外の活動のために使用された割合は同等程度であると推認した上で、政務調査費の2分の1に該当する金額等の返還を命じており、かかる推認自体、何ら根拠のない誤ったものというべきであるが、仮にそのような推認を前提にしたとしても、補助参加人らは、当審までに、あえて愛知県議会議員が行っている政務調査活動の実態につ

いて、各所属議員らの陳述書の提出をはじめとして詳細かつ具体的な反証をしており、それらの内容を見れば、補助参加人らの各所属議員による政務調査費の支出に何らの目的外支出もないことは一目瞭然であるから、上記推認は妨げられるに至っている。したがって、会派から委託を受けた調査研究活動のために使用された割合とそれ以外の活動のため使用された割合が同等程度であるなどということはありません、1審原告らの不当利得返還請求は何ら理由がない。

第3 当裁判所の判断

1 地方自治法改正及び本件条例の制定改正等の経緯

前記関係法令等の定め、前提事実、証拠（甲1、2、4、8、12、13、22、41、丙1、その他各箇所に摘示した証拠）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 制定当初の地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号。同年5月3日施行）は、地方議会議員に対し、「報酬を支給しなければならない」（同法203条1項）と規定し、また、「職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる」（同条2項）と規定するのみであったが、都道府県等の地方団体によっては、条例により、通信費、交通費、研究費、調査研究費、退職金、弔慰金などを支給していた（甲41の134頁、丙1の2頁）。
- (2) その後、地方自治法は、行政の合理化と効率化を目指す趣旨で昭和31年に大幅に改正され、この昭和31年改正地方自治法（昭和31年6月12日法律第147号。同年9月1日施行）においては、「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かずには、これを203条第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない」（同法204条の2）と規定され（203条第1項の職員には普通地方公共団体の議会の議員が含まれる。）、議員個人に対しては、法律に根拠のある

「報酬」，「費用弁償」及び同改正で追加された「期末手当」（同法 203 条 4 項）以外は一切支給が禁止されるようになった。

なお，同年，議員個人に対する調査研究費の支給が禁止されたことに伴い，これを議員らの会派に支給することの可否につき，鹿児島県総務部長から自治省に照会がなされたが，これに対する自治省の回答は，「従来の調査研究旅費にかわるものとして，県議会各派に対し調査研究費を支給することは，その内容が実質的に従来どおりであると認められる限り，できないものと解する。」というものであった（昭和 31 年 9 月 6 日・自丁行発第 59 号鹿児島県総務部長宛行政課長回答。丙 1 の 37 頁）。

- (3) 以上のとおり，昭和 31 年改正地方自治法の法制下では，議員個人への調査研究費の支給が厳しく禁止されたことから，各都道府県では，「普通地方公共団体は，その公益上必要がある場合において，寄附又は補助をすることができる」（昭和 38 年 6 月 8 日法律第 99 号による改正（昭和 39 年 4 月 1 日施行）により追加された地方自治法 232 条の 2）との規定を根拠に，実質的に議員個人に対してではなく，あくまで政策集団としての「会派」に対して，その活動の費用の一部を補助するため，いわゆる「県政調査交付金」が支給されるようになった（甲 41 の 134 頁）。

愛知県においては，「愛知県議会における各会派に対する県政調査研究費の交付要綱」（甲 42。平成 7 年 4 月 1 日施行），「愛知県議会における各会派に対する県政調査研究費の取扱要領」（甲 43。平成 9 年 4 月 1 日施行）を定めて，地方自治法 232 条の 2 に基づく補助金を会派に交付してきたが，その用途は①調査費②会議費③研修費④負担金⑤購読料⑥人件費⑦事務費の 7 項目とされている（上記取扱要領別表）。

- (4) 他方，上記のような地方議会議員の諸費用等に対する極めて制限的な規制に対しては，地方議会議員らから，住民のニーズや行政需要の多様化，高度化等に伴う活動範囲の増大と地方議員の専門化といった実態に即していな

い等の不満や批判が生じており、議員活動の充実を図り、その経済的負担を軽減するための方策等に関し様々な研究や報告がなされるようになっていた。

そのような中で、平成11年10月、全国都道府県議会議長会は、「地方分権の推進と議員の活動基盤の強化に関する決議」を行った。これは、「地方議会の果たすべき役割がますます大きくなることから、執行機関に対する監視機能はもとより、政策立案機能を充実強化する必要がある。一方、議員に求められる活動は、日常活動を含め広範、多岐にわたっており、今後、地方分権の進展に応じ、一層積極的、効果的な活動を行うためには、その活動を支える基盤の強化が不可欠である。」とした上で、「地方議会の権限の強化と制度の充実を図り、都道府県政調査交付金の法的な位置付けを明確にするとともに、条例で議員活動に要する経費を支給できるよう、地方自治法を改正すること」を決議したものであり、同年11月には、「地方分権の進展に応じて、一層積極的、効果的な議員活動が行われるよう、現在認められている報酬、期末手当、費用弁償のほかに、地方公共団体が状況に応じ、自主的に条例で議員活動に必要な経費（例えば文書通信費、事務所費など）を支給できるようにすること。」の要望を国会や当時の自治省等の関係行政庁に対して行うに至った（甲7の35頁（参考資料1）全国都道府県議会議長会名の平成11年11月11日付け「議員の活動基盤の強化に関する要望」と題する書面。甲41の141頁、142頁）。

- (5) これらの動きを背景として、いわゆる議員立法により平成12年に地方自治法が改正され、この平成12年改正地方自治法（平成12年5月31日号外法律第89号。平成13年4月1日施行）において、議会の権限（第6章議会第2節権限）の規定である同法100条各項の追加条項として、議会における会派又は議員に対して「政務調査費」を交付することができるとし、その交付は条例によること、交付の対象、額及び交付の方法を条例で定めることとした規定（同法100条12項。本件が適用になる地方自治法1

00条14項に相当するもの。）、収入及び支出の報告書の議長への提出を求める規定（同条13項。同じく同法100条15項に相当するもの。）が新たに設けられた。これにより、県や市の政務調査交付金に代えて、「議員の調査研究に資するため必要な経費」のみが政務調査費として制度化され、その交付の対象は「会派又は議員」のうちから条例で定めることとされ、議員個人にも支給できるところとなった。

- (6) この平成12年改正地方自治法を受けて、全国都道府県議会議長会は、平成12年12月、「政務調査費の交付に関する条例（例）及び同規程（例）関係資料集」（甲7）を作成して、各議会に送付した。

この条例（例）では、法が条例に委任している交付の対象（2条）、額及び交付の方法（3条ないし8条）についての条文例を示した上、使途について、「会派及び議員は、政務調査費を別に定める使途基準に従い使用しなければならない。」（9条）との条文例を示し、使途基準を条例とは別の規程で定めるべきものとし、その理由として「政務調査費の使途は、『議員の調査研究に資するための経費』と法律で規定されており、その『使途基準』は、あくまでも使途についての参考として具体的に列挙するものであることから、規程に定めることとするものである。」と説明している（甲7の27頁）。そして、同会が作成した「政務調査費の交付規程（例）」（甲7の11頁ないし14頁）においては、会派への交付分については、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、人件費の8項目が、議員への交付分については、調査研究費、研修費、会議費、資料作成費、資料購入費、広報費、事務所費、事務費、人件費の9項目がそれぞれ掲げられている。

- (7) 愛知県においては、平成12年改正地方自治法を受けて、愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する条例（本件条例）（平成13年3月27日条例第41号。本件に適用されるのは、平成23年愛知県条例

第31号による改正前のもの。)が制定された(乙6ないし8)。本件条例は、政務調査費の交付の対象を「会派」と定めた上(2条)、使途についても、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、人件費の8項目を定め(8条1項1号ないし8号)、各費用の使途基準は議会の議長が定めるとしている(同条2項)。(甲1)

その議決の際の愛知県議会平成13年2月定例会(平成13年2月19日)の議事録(甲34,乙8)によれば、本件条例制定の提案理由について、提案者(A議員)から「全国都道府県議会議長会を中心に検討してきた条例に規定すべき事項を参考にして、本県議会における会派に対する政務調査費の額、交付方法及び使途基準等を条例により定めるものであり、その主な内容は、これまでの県政調査研究費と同様のものとなっております。」と説明されている。

本件条例8条2項を受けて、愛知県議会議長は、愛知県議会運営委員会による事前の了承も得て(乙6)、愛知県議会における会派に対する政務調査費の交付に関する規程(本件規程)(平成13年愛知県議会告示第1号。本件に適用されるのは、平成23年愛知県議会告示第2号による改正前のもの。)を制定した。本件規程4条及び別表においては、議会の議長が定める使途基準として、「事務費」につき、「会派が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費等の経費」と規定されている(乙7)。

(8) ちなみに、名古屋市議会(平成13年3月1日定例会)においても、名古屋市会政務調査費の交付に関する条例の制定について、全国市議会議長会及び全国都道府県議会議長会が作成した条例案を参考にして協議したこと、議員個人ではなく会派に対して交付するとの説明がなされている(甲44)。そして、同市の条例や規程でも、本件条例と同様に交付の対象は会派のみとし、使途基準についても、本件規程別表と同じく、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、人件費の8項目に限り、事務所費を明記していない（これらを前提として、名古屋高等裁判所平成25年1月31日判決（甲9。原審の名古屋地方裁判所平成23年3月23日判決（甲5）も同旨）は、名古屋市会政務調査費の交付に関する規則において、会派所属の個々の議員の事務所借上げ費は基本的に政務調査費の用途としては想定されていないと判断し、同判決は確定している。）。

(9) その後、愛知県議会の議会運営委員会は、平成19年3月に愛知県議会議長から政務調査費のあり方について諮問を受けて、政務調査費の透明性の確保や用途基準の明確化等について検討し、同年12月20日、用途基準の明確化の観点から、本件マニュアルの案を答申し（乙9，10），愛知県議会議長（A議長）は、平成20年3月24日、本件マニュアル（乙1の2。同年4月1日施行）を制定した。

本件マニュアルにおいては、「第2 用途項目の内容」のうち、「事務費（第2の7）」につき、「(1) 用途内容」としては「会派が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費等の経費」としながら、「(2)活動・経費例示」として、「事務用品・備品の購入、事務機器の購入及びリース、電話（携帯電話を含む。）の使用、インターネット接続契約、自動車のリース、事務所の賃借料及び管理運営費（光熱水費等）などが該当する。」とされている。そして、「自動車のリース料については、議員の活動の多面的な性格はもとより、他の活動にも使用できる自動車の性格を踏まえ、按分による支出とし、適用する按分割合は、使用実績に応じたものとする。」（第2の7(3)エ），「事務所の要件としては、外形上の形態を有し、応接・事務スペースや事務用備品等を有していること、実際に会派の調査研究に使用されていること等が必要である。」（第2の7(3)オ），「政務調査費の対象となる調査研究活動とその他の活動とを分け、それぞれの経費を分離することが望ましいが、それが困難な場合は、活動に要した費

用の全額を、各活動の実績に応じて按分し、充当することとする。」（第4）などとされている。

このように「自動車のリース」や「事務所の賃借料及び管理運営費（光熱水費等）」が事務費の例示等として本件マニュアルに明記されたことについては、従前から各会派によってなされていた解釈運用を明確化するとの趣旨である旨の説明がなされたことがある（甲8の7頁，8頁）。

(10) その後、本件条例が改正され（平成23年3月29日条例第31号による改正）、従前は政務調査費の交付対象が「会派」に限定されていたものを「会派及びその所属議員」へと拡大されたが（同改正条例2条）、その用途を定める同8条は従前のままであって、「事務費」は掲記されていても「事務所費」は掲記されていない（甲12）。ただ、同日、同改正条例に基づき愛知県議会議長が定めた改正後の本件規程（同日議会告示第2号による改正）において、政務調査費の用途基準として、会派に対する「事務費」の内容は従前と同じ記載であり、「会派が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費等の経費」とされている（同改正規程4条別表第1）（甲13）のに対し、議員に対する場合には、経費である「事務費」の内容として、「議員が行う調査研究に係る事務の遂行に要する事務用品・備品購入費、通信費、事務所費、自動車リース料等の経費」とされるに至った（同改正規程4条別表第2）。ここで「事務所費、自動車リース料」を明記したのは、これまでの用途基準についての考え方を変更するものではなく、用途基準のより一層の明確化を図ったものであるとの説明がなされている（甲35，乙15）。

(11) さらにその後、地方自治法が平成24年に改正され、この平成24年改正地方自治法（平成24年9月5日号外法律第72号。平成25年3月1日施行）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る。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。」との規定となった（議員修正により追加されたもの）。すなわち、従前の「政務調査費」が「政務活動費」と改称され、その用途は、議員の「調査研究」のみならず「その他の活動」にも認められ、しかも、これを充てることができる経費の範囲についても、従前とは異なり条例で定めることとなった。

なお、上記改正の際の国会審議においては、従前東京都議会においては政務調査費を議員個人事務所の維持費や職員の人件費に充てることができなかったが、このような調査研究に附帯した活動にも用途を拡大することはあってもよいと考えるとの意見が述べられている（平成24年8月7日の衆議院総務委員会におけるB議員の発言。甲36の6頁）。

- (12) 愛知県においても、平成25年2月、本件条例につき、その名称を「愛知県議会における政務活動費の交付に関する条例」と改めるなどの改正がなされ（平成25年2月26日条例第1号による改正）、政務活動費を充てることができる経費の範囲につき、8条において「政務活動費は、会派及び議員が実施する県政の課題及び県民の意思を把握し、それらを県政に反映させる活動その他の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あって、会派にあつては別表第一に、議員にあつては別表第二に定めるものに充てることができるものとする。」と定め、各別表の冒頭には、調査研究費として「県の事務、地方行財政等に関する調査研究（視察を含む。）及び調査委託に要する委託費、交通費、宿泊費等の経費」との記載があるほか、各別表ともに研修費、広報広聴費、要請陳情等活動費、会議費、資料作成費、資料購入費、事務費及び人件費が列挙されて、別表第二には、これらに加えて「事務所費」との記載がある。このうち、会派に対する「事務所費」の内容は

「会派が行う活動に係る事務の遂行に要する事務用品及び備品の購入費，文書通信費等の経費」とされている（同条例８条別表第一）のに対し，議員に対する「事務費」の内容は「議員が行う活動に係る事務の遂行に要する事務用品及び備品の購入費，文書通信費，自動車リース料等の経費」とされ，その「事務所費」の内容は「議員が行う活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する賃借料，光熱水費等の経費」とされている（同条例８条別表第二）。

なお，本件条例の上記改正に伴い，本件規程もその名称が「愛知県議会における政務活動費の交付に関する規程」と改められたが（平成２５年２月２６日議会告示第１号），政務活動費収支報告書の様式として，会派用のもの（様式第５（その１）（第４条関係）。事務費の項のほかに事務所費の項はない。）と議員用のもの（様式第５（その２）（第４条関係）。事務費の項のほかに事務所費の項がある。）とに分けて示されているものの，従前のような用途基準の規定はない。

また，本件マニュアルもその名称が「政務活動費マニュアル」と改められ，その内容も上記改正条例に沿って改められ，「第２ 経費項目の内容」には，「事務費」（第２の９）のほかに「事務所費」（第２の８）が設けられ，「事務費」の内容は「会派及び議員が行う活動に係る事務の遂行に要する事務用品及び備品購入費，文書通信費，自動車リース料（議員に限る。）等の経費」とされ（第２の９(1)），「事務所費」の内容は「議員が行う活動のために必要な事務所の設置及び管理に要する賃借料，光熱水費等の経費」とされた（第２の８(1)）。

（以上は愛知県の公式ウェブサイトに公開されている。）。

２ 事務所賃借料等及び自動車リース料への政務調査費支出の適否

(1) 政務調査費を支出し得る経費の範囲

地方自治法（本件に適用される平成２４年法律第７２号により改正前のも

の) 100条14項, 15項の規定による政務調査費の制度は, 前記1(4)のように様々な研究, 報告, 要望等を背景として, 同(5)のとおり平成12年改正地方自治法以後に導入されたものであるが, 地方公共団体の職責が拡大し, その議会の担う役割がますます重要なものとなったとの認識の下, 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, 併せてその用途の透明性を確保しようとしたものと解され, 政務調査費の交付の対象, 額及び交付の方法については, 各地方公共団体が当該地方公共団体の規模, 地域の実情, 議員の調査研究活動の実態等の諸事情を考慮して, その裁量判断により条例でもって定めることができるようにしたものと解される(甲30ないし33の国会議事録)。しかし, 政務調査費を充てることのできる経費の範囲については, 現行法と異なり, 条例の定めに委ねていないのであるから, 法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」に限定されるというほかはなく, 各地方公共団体の条例によってこれを狭く限定することは許されるものの, 拡大することは許されないのであって, いわばその外枠は客観的に全国一律に定まっているといえることができる。

法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」が具体的にどのような経費をいうのかについては, その全体像を直ちに明示することは困難であり, 他の多義的な法律用語の解釈と同様, 制度の趣旨, 沿革及び全国的な運用の実態等を踏まえ, 健全な社会通念に照らして, 問題となっている個々の経費ごとにその性質を検討し, それが調査研究に資するため必要な経費といえるか否かを検討するほかない。

ところで, 愛知県における本件条例(本件に適用されるのは, 平成23年愛知県条例第31号による改正前のもの)8条1項は政務調査費を充てるべき経費を列挙し, 同条2項はそれらの用途基準は議長が定めるとし, これを受けて, 本件規程4条・別表において, 政務調査費の用途基準が定められた

ものであるが、これらは法律の委任に基づかないものであり、上記使途基準は、全国都道府県議会議長会が指摘するとおり、参考としての列挙にとどまるものである。したがって、同規程を受けて愛知県議会議長が制定した本件マニュアルもまた法の委任に基づかないものであるから、たとえ本件マニュアルにその許容される使途として明記された費目であっても、それが法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当しない場合には、これを支出した会派は、愛知県に対して同額を不当利得（法律上の原因のない利得）として返還すべき義務を負うものというべきである。

(2) 政務調査費制度の趣旨及び沿革からの検討

前記1の経緯等によれば、昭和31年改正地方自治法より前には、従来法律に基づかずに条例によってなされていた通信費、交通費、調査研究費、退職金、弔慰金等の支給が昭和31年改正地方自治法により禁止され、議員個人に対しては報酬、費用弁償、期末手当（同法203条4項）以外は一切支給が禁止されたものであり、事務所賃借料等及び自動車リース料はこれら報酬、費用弁償、期末手当のいずれにも該当しないから、文面上、それらの支給も禁止されていたということができ、昭和31年の自治省の回答によっても同様であって、同回答における見解では会派支給を名目に議員個人に調査研究費を支給することも許されないことが明らかにされている（前記1(2)）。そして、この厳格な昭和31年改正地方自治法の法制下にあつて、同法232条の2（昭和38年改正法により追加）に基づき「会派」に対して支給されていた「県政調査交付金」は、政策集団である「会派」による調査研究などの政策活動等に使用されることが期待されていたものと解され、愛知県におけるこれと同趣旨の交付金である「県政調査研究費」も同様であるところ、その交付要綱（甲42）に基づく取扱要項（甲43）において定められた7項目の使途の中には「事務費」はあっても「事務所費」は存在しない（前記1(3)）。その後、平成12年改正地方自治法により、上記(2)の

趣旨で政務調査費の制度が導入され、会派のみならず議員個人に対する政務調査費の交付が認められるようになったが、愛知県においては、敢えて議員個人に対しては政務調査費を交付せず、従前の県政調査研究費と同じく会派に対する交付のみに限定する政策判断がなされて本件条例が制定され、その際の提案理由の中で、その主な内容は従前の調査研究費と同様である旨の説明がなされており、本件条例 8 条 1 項 1 号ないし 8 号の中には、「事務費」はあっても「事務所費」は存在しない。また、本件条例 8 条 2 項を受けて制定された本件規程には、事務費の内容を「事務用品、備品購入費、通信費等の経費」とするのみであって、事務所賃借料については敢えて例示していない（前記 1 (7)）。なお、ここでの「事務費」と「事務所費」の明確な区別は、全国都道府県議会議長会で作成送付した条例（例）等の関係資料集（甲 7）の用途基準の項目例が「事務費」と「事務所費」とを明確に区別した上で、後者の「事務所費」については、議員個人に対しては認めながら（従来禁止されていた議員個人への事務所賃借料の支払を、調査研究目的に資する場合に限定して新たに認めたものであると解される。）、会派に対しては従来からの会派への政務調査交付金の場合と同様に認めていないこと（前記 1 (6)）を踏まえ、これに従ったものと解され、同様の取扱いは名古屋市議会でもなされているところである（前記 1 (8)）。

このように、地方議会における会派又は議員個人に対する交付金のうち、「事務費」と「事務所費」とは従前からあらゆる局面で厳然と区別されてきたものであり、本件条例は、敢えて議員個人に対する政務調査費の交付を認めず、会派に対する政務調査費に限定し、かつ、会派に認められるものの用途として「事務費」を定めながら「事務所費」を敢えて定めず、しかも、本件条例に基づく本件規程においても、従前の県政調査研究費と同趣旨で認められている「事務費」の例示として事務所賃借料を敢えて明記していない。

(3) 名古屋市や東京都における運用などとの比較

本件政務調査費は平成21年度に支出されたものであるところ、当時本件条例と同様の定めがされていた名古屋市の政務調査費の支出について、本訴提起に先立って住民監査請求がなされ、前記1(8)のとおり、個々の議員の事務所借上げ費に政務調査費を支出することは想定されていないとの判決が確定し、以後、そのような支出は許されなくなった。

その後、平成24年改正地方自治法により、議員の調査研究以外の活動に対しても「政務活動費」が交付されることとなったが(前記1(11))、その国会の審議においては、従前の東京都議会においては政務調査費を「個人事務所の維持費」に宛てることができなかったが、この改正により初めてそれらにも用途を拡大できることになる旨の発言(前記1(11)。平成24年8月7日の衆議院総務委員会におけるB議員の発言。甲36の6頁)や、従前の政務調査費の用途は市民オンブズマンの活動や最高裁判所の判例等によって狭く解釈されているから、これを政務活動費に変えて、地方議員にとっての予測可能性と住民にとっての明確性を高める旨の発言(平成24年8月28日の参議院総務委員会におけるC議員の発言。甲38の3頁)などもなされているところである。

なお、愛知県においては、この平成24年改正地方自治法の委任に基づき、平成25年2月にされた改正後の本件条例中に、議員個人に対する交付分についてのみ、「調査研究費」とは別の項目として「事務所費」及び「事務費」が明記され、前者の内容として事務所賃借料、後者の内容として自動車リース料が列挙され、本件規程及び本件マニュアルもこの改正後の本件条例に沿った名称及び内容に改正されたものである(前記1(12))。このような規定内容からすると、平成25年の本件条例改正は、議員個人の事務所賃借料等や自動車リース料は調査研究のための費用には含まれないとの理解の下にされたものと認めるのが相当である。

(4) 事務所賃借料及び自動車リース料の性質

1 審被告及び補助参加人らは、これらが本件条例にいう「事務費」に該当すると主張する。

しかし、「事務費」とは、専ら事務処理のために使用される事務用品や備品等に係る費用を想定したものと解すべきであって、事務所の賃借料は事務そのものの経費ではないから、「事務所費」ではあっても「事務費」ではないというべきである。実質的に見ても、通常、事務所の賃借は、相当長期間にわたって継続してなされ、その金額も高額となるものであるところ、政務調査活動は通常は必要が生ずる都度行うものであって、議員が恒常的に従事するものではないから、その活動のみのために事務所を恒常的に確保しなければならない事態は想定し難い反面、議員活動においても、調査活動に費やす時間に比べて一般的な政党活動、選挙活動、後援会活動及び私的活動に費やす時間の方が圧倒的に多く、事務所がある以上その使用もほとんどがこれらの活動に充てられるのが通常であると考えられ（前記1(8)の名古屋高等裁判所判決も同旨。甲9の48頁）、これらの活動に政務調査費を充てることができない以上（本件マニュアル第3の1ないし5）、事務所賃借料は基本的に政務調査費の支出対象として想定されていなかったものといわざるを得ない。このことは、自動車リース料についても、その実質的側面に着目すると同様に妥当するところである。

- (5) 以上の(2)ないし(4)の認定説示によれば、政務調査費制度の趣旨及び沿革、名古屋市や東京都における運用との比較、事務所賃借料及び自動車リース料の性質のいずれの観点からみても、事務所賃借料及び自動車リース料が一般的に法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するとは認め難いから、これらの支出のうちから概括的に一定割合を法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するものとして政務調査費をもって充てることが許されず、これらに政務調査費を充てるには、個別具体的な調査研究の内容と支出との関連性を明らかにし、その両者の関係か

ら必要な支出と認められることが必要であると考えられる。

したがって、各補助参加人において、その所属議員らが個別具体的に特定された各会派の政務調査活動を実施するために事務所を賃借し、リース自動車を確認することが不可欠であるというような特別の事情の存在を主張立証しない限り、事務所賃借料等及び自動車リース料の支出については、本来の趣旨・目的に合った使途に充てられていないとの推認を免れないというべきところ、補助参加人らは、その提出する膨大かつ詳細な主張と証拠によっても、会派からその所属議員が個別具体的に委託された特定の政務調査活動を遂行するために、実際どの程度の時間にわたり事務所又はリース自動車を使用しなければならなかったのかといった必要性を個別具体的に主張立証しておらず、上記推認は妨げられない。

よって、本件事務所賃借料等及び本件自動車リース料は、法の定める「議員の調査研究に資するため必要な経費」に該当するとは認められない。

3 まとめ

以上によれば、補助参加人らは、本件政務調査費のうち、その各所属議員らが平成21年度に支出した本件事務所賃借料等及び本件自動車リース料の全額（既に返還された分は除く。）について、それぞれ愛知県に対して不当利得として返還すべき義務を負う。しかるに、1審被告（愛知県知事）は、この不当利得返還請求権を行使していないから、1審被告（愛知県知事）には、この点で、違法に財産の管理を怠る事実があるというべきである。

したがって、1審原告らの本件請求は理由があり、全部認容されることになる。

第4 結論

よって、以上と一部異なる原判決を、1審原告らの本件控訴に基づき変更することとし、1審被告の本件控訴は理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第4部

裁判長裁判官 藤 山 雅 行

裁判官 上 杉 英 司

裁判官 秋 武 郁 代