

令和3年4月23日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和2年(行コ)第141号 政務活動費返還請求住民訴訟控訴事件(原審・千葉
地方裁判所平成29年(行ウ)第13号)

口頭弁論終結の日 令和3年1月13日

判 決

千葉市中央区中央3丁目15番6号やまちょうビル3階渚法律事務所内

控 訴 人	千葉県市民オンブズマン連絡会議
同代表者代表幹事	廣 瀬 理 夫
同訴訟代理人弁護士	吉 永 満 夫

千葉市中央区市場町1番1号

被 控 訴 人	千 葉 県 知 事
	熊 谷 俊 人
同訴訟代理人弁護士	江 森 史 麻 子
同 指 定 代 理 人	山 本 倫 也
同	佐 藤 ま す み
同	山 田 学
同	竹 内 裕

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴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 被控訴人は、別紙「一覧表」1及び2の「相手方」欄記載の者に対し、各自に対応する同「政務活動費充当額」欄記載の金員及びこれに対する平成28年5月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要(略称は、原判決のものを用いる。)

1 本件は、千葉県の区域内に事務所を置く権利能力なき社団である控訴人が、原判決別紙1「一覧表」1及び2の「相手方」欄記載の千葉県議会議員ら(相手方議員ら)が、平成27年5月及び平成28年4月に実施された海外視察に参加するため同「支出額」欄記載の費用を支出するに当たり、その費用の一部に同「政務活動費充当額」欄記載の政務活動費(本件政務活動費)を調査研究費として充てたことについて、上記支出は「千葉県政務活動費の交付等に関する条例」(平成13年千葉県条例第1号。本件条例)2条に規定する政務活動費を充てることができる経費の範囲に従って行われていないから、千葉県は相手方議員らに対し本件政務活動費に相当する額の不当利得の返還請求権を有しているところ、被控訴人は違法にその請求権の行使を怠っていると主張して、地方自治法242条の2第1項4号の規定により、被控訴人に対し、相手方議員らに本件政務活動費に相当する額の不当利得の返還及びこれに対する収支報告書の提出期限の翌日から支払済みまで民法(平成29年法律第44号による改正前のもの)所定の年5分の割合による遅延損害金の支払の請求をすることを求める住民訴訟である。原判決は、控訴人の請求をいずれも棄却し、控訴人がこれを不服として控訴をした。なお、当審において、控訴人は、相手方田中宗隆(原判決別紙1「一覧表」2の9)に係る訴えを取り下げた。

2 法令の定め、前提事実、争点、控訴人の主張及び被控訴人の主張は、次のとおり補正するほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の1から5までに記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決9頁23行目「されている」の後に「(その余の費用は、平成28年4月以降に支払われ、その一部に政務活動費が充当されたと思われるが、この支出は本件訴訟の対象とはなっていない。)」を加える。

(2) 原判決10頁7行目「提起した。」の後に「当審において、控訴人は、相手方田中宗隆(原判決別紙1「一覧表」2の9)に関する訴えを取り下げた。」を加える。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、本件各請求はいずれも理由がないと判断する。その理由は、次のとおり補正し、次項に当審における控訴人の主張に対する判断を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第3 当裁判所の判断」のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決23頁14行目「本件視察1を踏まえ、」を削る。

(2) 原判決23頁26行目・24頁1行目「本件視察1を踏まえ、木質バイオマス発電の推進」を「森林吸収源対策として、生産された木材をバイオマスエネルギーとして利用し化石燃料を代替することで温室効果ガスの排出削減にも貢献することなど」と改める。

(3) 原判決24頁4行目及び10行目の各「本件視察1を踏まえ、」を削る。

(4) 原判決38頁19行目「(海外に所在するもの)から23・24行目「されたものである」までを次のとおり改める。

「に照らし、本件視察2の主たる目的である欧州エネルギー政策に関する調査そのものではないが、温室効果ガス削減の方策のためのレンタル自転車等の公共交通機関の利用に関する知見を得ようとするものであり、欧州エネルギー政策との間に合理的関連性のある内容の調査であり、いずれも本件視察2の主たる目的である海外施設の視察に付随してされたものといえる」

(5) 原判決39頁10行目「活動のうち」から13行目「できないが」までを次のとおり改める。

「次の活動のうち、在オーストリア、在スイス及び在フィンランドの各日本国大使館の訪問は」

(6) 原判決39頁19・20行目「(「ドレスデン議会訪問」については)」から21行目「関連性が認められる。)」までを削る。

(7) 原判決39頁23行目末尾の後に次のとおり加える。

「また、次の本件視察1のうち、「ドレスデン議会訪問」及び「在チェコ日本国大

使館訪問」は、本件視察1の主たる目的である有害鳥獣対策や木質バイオマスの活用等の調査と直接の関連があったとは認められないが、旅行の空き日程を利用する等して付随的に別目的の調査を行うことも、それが政務活動費の助成の対象内のものであれば許容されると解すべきところ、いずれも本件視察1の主たる訪問先への旅行の空き日程を利用して付随的に行われたものであって、「ドレスデン議会訪問」は「市民に開かれた議事堂」をコンセプトに設計された州議会の議事堂の利用に関する一般的な知見を得ようとするものであって、議員の議会活動一般と関連性があり、「在チェコ日本国大使館訪問」は、日本企業のチェコでの状況等の調査を行い、千葉県内の企業の海外進出に関する知見を得ようとするもので、産業振興に関する調査研究に関するものといえるから、上記各訪問先に関する経費も本件条例2条に規定する政務活動に要する経費に該当する。」

(8) 原判決40頁20行目「しかし、公会計においては)」から41頁11行目末尾までを次のとおり改める。

「一方、被控訴人は、本件条例は、政務活動費の計上時期について現金主義を採用しており、本件視察2に係る旅行費用の一部を申込金として現に支払ったのが平成27年3月であるから、当該支払については平成27年度の政務活動費の支出に含めることは会計年度違反にはならないと反論する。

そこで、検討するに、政務活動費の支出の帰属年度の問題は、公会計そのものではないから、必ずしも公会計の原則がそのまま適用されるものではないと解される。これについて、いくつかの自治体では、政務活動費の帰属年度について、自治体の会計原則に準拠した運用とするなどの運用指針を定めていることが認められる(甲12の2～4、27の1～4)。しかし、例えば、西宮市議会では、年度をまたがる債務の支払については、翌年度債務の前年度支払(前払い契約に基づく家賃等)は支払期限日の属する年度とするなど例外的事項を定めていることが認められ(甲27の3)、年度をまたがる債務の支払については、各自治体において個々の政務活動費の支出の実情に合わせた運用がされており、必ずしも統一された運用がされて

いるものとはうかがわれない。千葉県議会の「政務活動費の手引き」(乙1)には、会計原則についての定めはない上、年度をまたがる政務活動費の支出の帰属年度に関する一般的な取扱いについての定めはなく、本件のような旅費の支出の帰属年度に関しての運用指針も定められているとは認められず、そのほかに政務活動費の帰属年度に関する取扱いを定めた具体的な規程等が見当たらないから、結局のところ、本件条例11条の解釈の問題として、政務活動費の助成の趣旨を踏まえて、個々の支出の事情に照らして解釈すべきである。本件条例11条は、「議員がその年度において行った政務活動費による支出」の総額を控除して残余がある場合は返還を命ずることができる旨定めるところ、「その年度において行った」は「支出」にかかると読むのが自然である。また、政務活動費の助成の趣旨は、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のものであるから、実際に議員による調査研究活動自体が次年度に行われたとしても、前年度においてその費用の全部又は一部を支出しなければならない場合には、前年度において助成を行う方が、議員の経済的負担を早期に解消し、議員の調査研究活動を支援することにつながる。一方、本来次年度の政務活動費で支出されるべき費用を恣意的に前年度に前倒しすることによって政務活動費の上限を規制している趣旨に反する危険も生じるので、その対応も必要であるが、本件視察2のような海外で行われる調査研究活動においては、旅行会社に申込金として、旅行前に旅行代金の一部を先払いする必要があり、旅行が次年度の早い時期に行われる場合には、どうしても前年度末までに支払をしなければならない状況が生まれる可能性があり、また、海外での調査研究活動は、予め訪問先等と調整をした上で行われ、少なくとも旅行会社に申込金を支払う時点では、旅行計画が確定しており、これを後から変更等して、恣意的に運用されるおそれはない。そうすると、本件視察2が実際に行われたのは平成28年4月であるが、同年3月までに旅行会社に支払った申込金に関し、平成27年度の政務活動費として控除を認めた被控訴人の取扱いは、本件条例11条に反するものとはいえないというべきである。」

2 当審における控訴人の主張に対する判断

(1) 控訴人は、原審の判決手続が民事訴訟法2条及び247条に違反していると主張するが、その内容は、要するに、原判決の事実認定ないし判断の誤りを主張するものにすぎず、いずれにしても自由心証主義の下における証拠ないし事実の評価の問題であり、訴訟手続の違法とはならない。控訴人の主張は採用できない。

(2) 控訴人は、調査活動は疑問解明活動であるから、訪問先Aでは、aという疑問解明のためにa-1、a-2という調査活動をしたという認定ができなければ、「調査活動」をしたことにはならないなどと主張するが、地方自治法100条14項及び本件条例2条にいう「調査研究」は、議会の審議能力の強化という政務活動費の助成の趣旨や、調査研究以外の議員としての活動も助成の対象とされていることに照らすと、議員の議会活動の基礎とするために行われなければならないという枠組みがあるものの、具体的に何を目的とし、どのような手順や方法で調査研究を行うかについては議員の裁量に委ねられているというべきである。議員の議会活動の基礎とするための行為であれば、外国で現に行われている諸活動の実態を把握することも、調査研究の一環と評価でき、地方自治法100条14項及び本件条例2条の解釈として、「調査研究」を控訴人主張のように定義すべき根拠はない。本件各視察が地方自治法100条14項及び本件条例2条にいう「調査研究」に該当することは、原判決を補正した上、引用して説示したとおりであるから、控訴人の主張は採用できない。

(3) 控訴人は、本件各視察の対象である有害鳥獣対策、木質バイオマス、再生可能エネルギーの導入に関する各調査は、千葉県の行政執行者としての調査の色合いが強く、議会人としての調査活動には当たらないと主張する。しかし、千葉県議会の議員の議会活動は、千葉県の行政執行に関する課題を把握し、千葉県の行政執行者に対し、議会で質問をしたり、施策に関して働きかけたりすることも含まれているから、上記各調査が議員としての調査活動に当たらないとはいえない。

(4) 控訴人は、調査活動を行った個々の議員について、具体的な議会活動を行っ

たこと及び調査活動がその議会活動の基礎になっていることが必要であると主張し、本件各視察後、一部の議員において本件各視察のテーマと関連する内容の議会での質問等があったとしても、本件各視察がその活動の基礎となっていないとはいえず、また、そのほかの議員については具体的な議会活動すら行っていないと指摘する。しかし、調査研究は、議員の議会活動の基礎とする目的で行われる必要があるとしても、その後、常に調査研究の結果を具体的に生かした活動をすべきとの成果が求められているものでないことは原判決を引用して説示したとおりである。例えば、外国での先進的な行政施策が千葉県の施策の参考になるとして調査研究を行った結果、千葉県において実施するには障害があることが判明し、これに基づく施策の提案等を行わないということもあり得るが、だからといって調査研究が議会活動の基礎とする目的で行われたことが否定されるわけではない。また、同じ調査研究を行った議員の一人が、調査研究の結果に基づき議会での質問をした場合には、他の議員が重ねて同様の質問をしないことも多いと思われるが、だからと言って結果的に質問をしなかった議員の調査活動が議員の活動の基礎とする目的で行われたことが否定されるわけではない。よって、控訴人の上記主張は採用できない。

(5) 控訴人は、相手方議員らが議長に提出した「現地調査又は先進地視察実施報告書」に記載された情報と同種の情報、国内で収集可能である旨主張する。しかしながら、相手方議員らは、海外に所在する各施設を訪問し、現地の状況を直に見聞しつつ、接遇の職員等から説明を受け、施設を案内されるなどして、質疑応答を行うなどしているのであるから、全ての情報が国内で収集可能であったとはいえない。控訴人は、そのほかにも本件各視察が調査研究活動に該当しない理由を主張するが、本件各視察が地方自治法100条14項及び本件条例2条の「調査研究」に該当することは、原判決を補正した上引用して説示したとおりであるから、控訴人の主張はいずれも採用できない。

(6) 控訴人は、政務活動費の帰属年度は、政務活動の費用を支出した日が属する年度ではなく、実際に政務活動が行われた日が属する年度であると主張し、千葉県

議会の「政務活動費の手引き」(乙1)に「政務活動の目的で事務所を借上げたが、当該年度において当該事務所における政務活動の実績がなかった場合は、その賃借料に政務活動費を充てることはできない」との記載があること、他の自治体の政務活動費の手引き等(甲12の2~4)にも、そのような解説がされていること、神戸地裁平成29年4月25日判決において、前年度に郵便切手を購入し、その費用を政務活動費として支出した旨報告したが、実際には全額を使用していなかったという事案において、前年度の政務活動費として支出したことは違法であると判断されたことなどを根拠とする。

しかし、これについては、原判決を補正した上、引用して説示したとおりであり、控訴人が指摘する事務所借上げの事例は、当該年度において当該事務所において政務活動の実績がなかったのであるから、その間に支払った賃料に見合う実際の政務活動が存在しなかった場合であり、実際に支払費用に見合う視察が行われた本件とは事案を異にする。また、郵便切手購入の事案は、購入する切手の使用時期、使用目的も定まらぬまま、次年度に使用する切手を前年度に購入した事案であって、視察の費用として、旅行会社に旅行前に旅行代金の一部を先払いする必要があり、恣意的に運用されるおそれのない本件とは事案を異にする。控訴人の主張は採用できない。

3 よって、原判決は相当であって、本件控訴は理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第5民事部

裁判長裁判官

秋吉 仁美

秋 吉 仁 美

裁判官松谷佳樹及び裁判官堀内有子は、いずれも転補のため署名押印することができない。

裁判長裁判官

秋吉仁美

秋 吉 仁 美

(別紙)

一 覧 表

1 ドイツ, チェコ, オーストリア視察 (平成27年5月19日から同月28日まで)

No.	相手方	支出年月日	支出額	按分率	政務活動費充当額
1	酒井茂英	平成27年5月 7日	986,560円	50%	479,530円
2	石橋清孝	平成27年5月 8日	656,560円	50%	314,530円
3	實川 隆	平成27年5月 8日	656,560円	50%	314,530円
4	川名寛章	平成27年5月 7日	656,560円	50%	314,530円
5	吉本 充	平成27年5月 7日	656,560円	50%	314,530円
6	佐藤正己	平成27年5月 8日	986,560円	50%	479,530円
7	佐野 彰	平成27年5月17日	656,560円	50%	314,530円

2 イギリス, フランス, スイス, フィンランド視察 (平成28年4月18日から同月27日まで)

No.	相手方	支出年月日	支出額	按分率	政務活動費充当額
1	戸村勝幸	平成28年3月17日	530,000円	90%	477,000円
2	大崎雄介	平成28年3月14日	410,000円	90%	369,000円
3	天野行雄	平成28年3月17日	600,000円	90%	540,000円
4	本清秀雄	平成28年2月29日	600,000円	90%	540,000円
5	川名寛章	平成28年3月16日	600,000円	90%	469,248円
6	河野俊紀	平成28年3月 1日	530,000円	90%	477,000円
7	茂呂 剛	平成28年3月17日	600,000円	90%	540,000円
8	吉本 充	平成28年3月14日	450,000円	90%	405,000円

これは正本である。

令和3年4月23日

東京高等裁判所第5民事部

裁判所書記官

住谷

理恵

