

使途基準不適合な支出が収支報告書に計上された事案における政務活動費の返還義務

【文献種別】 判決／最高裁判所第三小法廷

【裁判年月日】 令和3年12月21日

【事件番号】 令和2年（行ヒ）第335号

【事件名】 不当利得返還請求事件

【裁判結果】 一部変更、一部差戻し、一部棄却、一部却下

【参照法令】 地方自治法100条14項ないし16項・242条1項・242条の2第1項4号

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571864

九州大学准教授 鈴木崇弘

事実の概要

岡山市議会の会派Nに、平成27年4月の政務活動費として、13万5000円が交付された。Nは平成27年4月の政務活動費（広報誌）として、所属議員が発行した報告紙1万部の印刷代14万940円を支出した（以下「本件印刷代」という）。Nは、岡山市議会の議長に、Nの平成27年4月分の政務活動費に係わる収支報告書（以下「Nの収支報告書」という）を提出した。Nの収支報告書における支出額は15万3468円であり、同額には本件印刷代が含まれていた。その後Nは、平成27年4月分の政務活動費に関し、平成28年6月15日に、岡山市に対し、5万2002円（以下「本件返納」という）を返還した（なお、Nは、平成27年4月30日に岡山市議会議員の任期が満了したことにより解散している）。

岡山市議会の会派Cは、平成27年5月ないし同28年3月の政務活動費（研修費）として、所属議員が代表を務める団体が主催した市民自治講座に関する費用5万600円（以下「本件講座費用」という）を支出した。Cは、岡山市議会の議長に、平成27年5月ないし同28年3月の政務活動費に係わる収支報告書（以下「Cの収支報告書」）を提出した。Cの収支報告書の内容によると、収入額は合計445万5000円（預金利息を除く）、支出額は合計451万7612円であり、自己負担が存在した。

岡山市の住民X（原告・控訴人兼附帯被控訴人・

被告告人）は、市議会の会派N、Cその他の会派の平成27年度に交付を受けた政務活動費に関し、「岡山市議会の各会派に対する政務活動費の交付に関する条例」（平成13年市条例第1号。以下「本件条例」という）の定めに適合しない違法な支出が行われていることから、各会派は当該支出を不当利得として市に返還すべきであるにもかかわらず、Y（岡山市長一被告・被控訴人兼附帯控訴人・原告人）はその返還の請求を違法に怠っていると、地自法242条の2第1項4号に基づき、Yを相手方に、上記各会派に対して不当利得返還の請求をすることを求める住民訴訟を提起した。原々審（岡山地判令元・10・30公刊物未登載（LEX/DB25564538））はN及びCの上記支出につき請求を棄却した。原審（広島高岡山支判令2・9・10公刊物未登載（LEX/DB25566940））は、Nの上記支出につき全部認容し、Cの上記支出につき一部認容した。Yが上告。

判決の要旨

Nにつき一部変更、Cにつき差戻し、その他の会派につき棄却又は却下。

1 法廷意見**(1) 不当利得返還請求権の成立要件**

「本件条例等の定めの下では、本件条例に基づいて交付された政務活動費について、その収支報告書上の支出の一部が本件使途基準に適合しない

ものであっても、当該年度において、収支報告書上の支出の総額から実際には存在しないもの及び本件用途基準に適合しないものの額を控除した額が政務活動費の交付額を下回ることとならない場合には、当該政務活動費の交付を受けた会派は、市に対する不当利得返還義務を負わないものと解するのが相当である（最高裁平成 29 年（行ヒ）第 404 号同 30 年 11 月 16 日第二小法廷判決・民集 72 卷 6 号 993 頁参照。）

(2) N に関する不当利得返還請求権

「N に交付された平成 27 年 4 月分の政務活動費については、N の収支報告書上の支出の一部である本件印刷代 14 万 940 円が本件用途基準に適合しないところ、上記支出の総額 15 万 3468 円から本件印刷代を控除した額が 1 万 2528 円となり、交付額 13 万 5000 円を 12 万 2472 円下回る。そうすると、N は、上記 12 万 2472 円から本件返納の額 5 万 2002 円を控除した 7 万 470 円の限度で、市に対する不当利得返還義務を負うにとどまるものと解すべきである。」

(3) C に関する不当利得返還請求権

「原審で上告人が主張した C の収支報告書の内容を前提とすると、C に交付された平成 27 年 5 月以降分の政務活動費については、収支報告書上の支出の総額 451 万 7612 円から本件用途基準に適合しないと判断される 2 万 5300 円を控除した額が 449 万 2312 円となり、交付額 445 万 5000 円を下回らない。そうすると、……C が不当利得返還義務を負うとはいえないこととなる。」

2 宇賀克也裁判官の補足意見

最二小判平 30・11・16 民集 72 卷 6 号 993 頁(以下「平成 30 年最判」という)「は、議員が政務活動費として支出したと主張した支出が架空支出であったと認められた事案であったが、平成 30 年最判によれば、当該事案と同様の定めが設けられている条例の下では、架空支出についても不当利得返還請求ができなくなる場合があり得ることになる。また、本件や平成 30 年最判の事案のように、会派に対してのみ政務活動費が支払われた場合、架空支出のみ又は違法な支出のみ行い適法な支出を一切行わなかった議員であっても、当該議員が所属する会派全体の適法な支出額が当該会派に交付された政務活動費の額以上であれば、当該議員

の架空支出や違法支出を住民訴訟で問責することはできないことになる。「他方、政務活動費の返還に関しては、本件条例や平成 30 年最判における条例とは異なる内容の規定を設けている条例もある」。目黒区政務活動費の交付に関する条例(平成 13 年目黒区条例第 5 号) 14 条 2 項の「ような条例の規定が設けられている場合には、本件や平成 30 年最判のような事実関係の下でも、所定の機関において、用途制限に適合しない支出の額に相当する部分について返還を命ずるなどの対応をとることが可能となり得る。本判決や平成 30 年最判は、このような条例に基づく対応まで否定する趣旨を含むものではないと考える」。

判例の解説

政務活動費(地自法 100 条 14 項)の不正使用を巡る不当利得返還請求訴訟(地自法 242 条の 2 第 1 項 4 号)の論点のうち、従来余り注目されてこなかったもの¹⁾として、不当利得返還請求権が発生するか、中でも『給付』に『法律上の原因がないこと』²⁾(法律上の原因の欠如)という要件がどのような場合に充足されるか³⁾、という点がある⁴⁾。この論点につき本判決は、平成 30 年最判に従い事例判断を行った⁵⁾。以下では、上記論点に関する平成 30 年最判の内容及び射程につき、本判決補足意見も踏まえて検討する⁶⁾。

一 平成 30 年最判と本判決の相違点・類似点

平成 30 年最判では、ある会派の所属議員の支出が架空であった場合(架空支出)に、不当利得返還請求権が発生するかが問題となった。他方、本判決では、ある会派の所属議員の支出が、条例の定め適合しない違法な支出である場合に、不当利得返還請求権が発生するかが問題となった。

その上で、平成 30 年最判で問題となった神奈川県議会政務活動費の交付等に関する条例(以下「神奈川県条例」という)⁷⁾と本件条例の構造は類似する。

二 政務活動費を充てる対象及び時点 ——不当利得返還請求権の成立要件

1 平成 30 年最判の理論

平成 30 年最判は、神奈川県条例を前提として

次の枠組を提示した。すなわち、①神奈川県条例⁸⁾は「具体的な用途を個別に特定した上で政務活動費等を交付すべきものとは定めて」いないこと、②神奈川県条例⁹⁾は「月ごとに一定額を交付し」(概算払い¹⁰⁾)、翌年度「に収支報告書等を提出させて用途を明らかにさせ、用途基準に適合した支出に充てなかった残額がある場合にはこれを返還させ」、「交付した政務活動費等が用途基準に適合した支出に充てられることを確保」するものであること、③神奈川県条例¹¹⁾は、「収支報告書上の支出の総額が当該年度の交付額を上回ることを禁」じず、「支出の総額が交付額を上回る場合に、収支報告書上、支出の総額のうちどの部分について政務活動費等を充てるのかを明らかにすることを求めている」ないことから、④「政務活動費等の収支報告書に実際には存在しない支出が計上されていたとしても、当該年度において、用途基準に適合する収支報告書上の支出の総額が交付額を下回ることとならない限り、政務活動費等の交付を受けた会派又は議員が、政務活動費等を法律上の原因なく利得したということとはできない」とする。以上を踏まえ、⑤「当該年度において、収支報告書上の支出の総額から実際には存在しないもの及び用途基準に適合しないものの額を控除した額が政務活動費等の交付額を下回ることとならない場合には、当該政務活動費等の交付を受けた会派又は議員は、県に対する不当利得返還義務を負わないものと解するのが相当である」と述べ、架空支出と「用途基準に適合しない支出」を区別しないことを明言する。

要するに平成30年最判によれば、神奈川県条例のもとでは、④用途基準に適合する支出に、⑥政務活動費が年度終了時点で当てられ、その結果、⑦年度終了時点で用途基準に適合する支出の総額が政務活動費の交付額全体を下回る場合(すなわち自己負担分が存在しない場合)に初めて、不当利得が成立する。

2 本判決への平成30年最判の当てはめ、平成30年最判の射程

そうすると、平成30年最判と本判決では上述のように事案の差違があるものの、本件条例と神奈川県条例の構造が類似している以上、本判決が、平成30年最判を引用することは当然である。そ

して本判決から、支出自体は存在するが当該支出が条例の定めにも適合しない場合と架空支出の場合とで不当利得の成立要件を別異に解し、後者につき常に不当利得が成立すると解する見解¹²⁾は明確に排斥される¹³⁾ことが改めて確認される¹⁴⁾。

他方、平成30年最判の①～③要件のいずれかを具備しない条例には¹⁵⁾、平成30年最判の射程が及ばず、不当利得返還請求権が発生し得る¹⁶⁾。

三 按分方式¹⁷⁾

原審は、Cの本件講座費用は「政務活動のためのものと政務活動以外の政治活動のためのものが混在する支出である」と認定し、当該支出につき、2分の1で按分した額の限度で返還の対象になると認定した。この認定を踏まえ、本判決も議論を展開する。

ところで、按分方式は支出額を政務活動費の分とそれ以外の分とに振り分ける機能と、前者の原資が公費であることとの対応関係を固定する機能があるとされる¹⁸⁾。この固定機能と平成30年最判③が両立せず、ここから平成30年最判は按分方式の基礎を黙示的に否定したのではないかと疑義が呈されている¹⁹⁾(ただし平成30年最判は架空支出の問題であり、そもそも按分方式を考える余地がない²⁰⁾)。

しかし、上でも述べたとおり本判決は按分方式を前提に議論を進めていることから、この疑義は否定されると考えられる。というのも、「用途基準に適合する支出を算定し、収支報告書に計上すること」(この算定に按分方式が用いられる)と「用途基準に適合した支出のいずれかに、政務活動費を充てること」とは、別の問題だからである(平成30年最判③)²¹⁾。つまり按分方式は、本件条例のもとでは、用途基準に適合する支出(平成30年最判④)の算定にのみ機能し、上記固定機能までは有さないのではないかと²²⁾。ここから本判決は、本件条例のもとでは、按分方式を前提に議論することを是認していると思われる。

四 架空支出や違法支出に対する問責と平成30年最判の射程

平成30年最判を踏まえると、本件条例のような規定の場合、架空支出や違法支出に対する問責はできない(そもそも問責を本件条例は予定してい

ない²³⁾。つまり、これらの問責については別途条例で手当をすることになる²⁴⁾。そして、架空支出や違法支出については直ちに不当利得返還請求権が発生する旨を規定する条例は、本判決補足意見が指摘するように、平成30年最判を踏まえても違法とならないであろう²⁵⁾。

●—注

- 1) 大脇成昭「判批」民商 155 巻 4 号 (2019 年) 832 頁 (837 頁)、池原桃子「判解」最判解民事篇平成 30 年度 305 頁 (311 頁)。
- 2) 藤原正則『不当利得法』(信山社、2002 年) 36 頁。
- 3) 地自法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づく不当利得返還請求訴訟では、不当利得の成立に必要なその他の要件は、通常は問題なく認められる。池原・前掲注 1) (316 頁)。
- 4) 池原・前掲注 1) 311 頁。
- 5) 下級審においても平成 30 年判決を踏まえた判断が下されている。参照、東京地判令 3・1・13 判自 479 号 54 頁等。
- 6) 政務活動費に関する法律関係につき、参照、田中孝男「判批」判評 737 号 (2020 年) 111 頁 (112 頁以下)。
- 7) 以下で引用する条例は、全て、平成 25 年神奈川県条例第 42 号による改正後の「神奈川県議会政務活動費の交付等に関する条例」である。
- 8) 神奈川県条例 3 条 1 項「政務活動費は、会派及び議員が行う県政の課題を把握し、県民の多様な意見を県政に反映させるための活動……に必要な経費に対して交付する。」
- 9) 神奈川県条例 4 条「政務活動費の額は、議員 1 人当たり月額 53 万円とする。」
- 10) 池原・前掲注 1) 312 頁、土井翼「判批」重判令和元年度 (ジュリ臨増 1544 号) (2020 年) 50 頁 (51 頁)。
- 11) 神奈川県条例 14 条 1 項「会派及び議員は、当該年度において交付を受けた政務活動費の総額から、当該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には、当該残額に相当する額を翌年度の 5 月 31 日までに返還しなければならない。」
- 12) 東京高判令 29・7・10 民集 72 巻 6 号 1028 頁。参照、野口貴公美「判批」法教 463 号 (2019 年) 132 頁 (132 頁)、大脇・前掲注 1) 842 頁注 18。
- 13) 土井・前掲注 10) 51 頁。
- 14) 最二小判令 25・1・25 判時 2182 号 44 頁の事案では、収支報告書上の収入は 204 万円、支出総額は 205 万 0284 円という状況の中、支出に計上されていた「住民訴訟控訴印紙代及交際提出用切手」代 2 万 8350 円が使途基準に適合しない支出と認定された。この事件では、目黒区政務活動費の交付に関する条例 (平成 13 年目黒区条例第 5 号) は、平成 18 年目黒区条例 62 号による改正により、同条例に当該規定 (14 条 2 項) が追加されており、同条例 14 条 2 項をもとに処分がなされている (参

照、人見剛「判批」判時 2211 号 (2014 年) 132 頁 (134 頁以下)) ことから、「住民訴訟控訴印紙代及交際提出用切手」代 2 万 8350 円の返還命令をすることができ、本判決と整合する。

他方、最二小判令 25・1・25 判時 2182 号 44 頁の事案において、同条例 14 条 2 項が存在しない場合、行政庁が不当利得の返還を命ずる場合、本判決及び平成 30 年判決を踏まえると、自己負担分を加味して 1 万 8066 円の返還命令をすることになると考えられる。

- 15) 例えば、京丹後市議政務活動費の交付に関する条例 (平成 27 年京丹後市条例第 25 号) は清算払いを規定し、平成 30 年最判②を具備しない (参照、池原・前掲注 1) 320 頁注 5)。また、福岡市政務活動費の交付に関する条例 (平成 13 年条例第 2 号) 及び福岡市政務活動費取扱要領のもとでは政務活動費「を充てることとした支出のみを記載することが前提とされている」ようであり、平成 30 年最判③を具備しない (参照、池原・前掲注 1) 321 頁注 11)。
- 16) 参照、池原・前掲注 1) 321 頁注 13)。
- 17) 按分方式につき、大脇・前掲注 1) 838 頁以下。按分方式の問題点につき、徳本広孝「判批」判評 668 号 (2014 年) 116 頁 (120 頁)、西原雄二「政務調査費をめぐる住民訴訟——使途基準と立証責任の問題を中心として」日法 82 巻 1 号 (2016 年) 95 頁 (119 頁以下)、板垣勝彦「判批」地方財務 752 号 (2017 年) 167 頁 (178 頁以下)。
- 18) 大脇・前掲注 1) 840 頁以下。
- 19) 大脇・前掲注 1) 840 頁以下。
- 20) 池原・前掲注 1) 319 頁注 2)。その他、最二小判令 25・1・25 判時 2182 号 44 頁の事案で問題となった、住民訴訟の提起及び追行に必要な支出は、議員の調査研究活動等とは「本来の目的や性質を異にするものであり (同最判)、住民訴訟の提起及び追行に必要な支出についても、按分方式は問題にならないと考えられる。
- 21) 本件条例 5 条 2 項は、「政務活動費は、別表で定める政務活動に要する経費に充てることのできるものとする。」と規定し、経費の算定と当該経費のうちどれに充てるかを別問題と考えているように読める。
- 22) 他方、前掲注 15) に掲げた福岡市の条例のような仕組みのもとでは、固定機能が生じ得るのではないかと。
- 23) 平成 30 年判決に対し、住民訴訟の適法性機能の弱体化を招く旨の批判は外在的な批判であることにつき、土井・前掲注 10) 51 頁。
- 24) 大脇・前掲注 1) 844 頁。
- 25) 土井・前掲注 10) 51 頁。