

平成30年4月18日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 関賢太郎(関)

平成29年(行コ)第302号埼玉県議会政務調査費返還請求控訴事件(原審・さいたま地方裁判所平成27年(行ウ)第12号)

平成30年2月19日口頭弁論終結

判 決

さいたま市浦和区高砂三丁目15番1号

控 訴 人	埼 玉 県 知 事
	上 田 清 司
同訴訟代理人弁護士	尾 崎 康
同指定代理人	仲 山 良 二
	都 築 哲 也
	酒 巻 信
	神 崎 雅 史
	相 川 淳 一 郎
	川 淵 浩 史

さいたま市浦和区高砂三丁目15番1号 埼玉県議会内

同補助参加人	民進党・無所属の会
同代表者	浅野目 義 英
同訴訟代理人弁護士	太 田 雅 幸
	須 田 清
	藤 崎 太 郎
	根 守 克 彰
	佐 藤 公 美
	早 崎 さ や か
	関 矢 聡 史

埼玉県志木市柏町5-18-36 ザ・ステイツ志木アーバンヒルズ402

同補助参加人 刷新の会
同代表者 鈴木正人
同訴訟代理人弁護士 山野光雄

埼玉県狭山市富士見二丁目24番11号 メゾン富士見1-102

被控訴人 田中寿夫

主 文

- 1 原判決中控訴人敗訴部分を取り消す。
- 2 上記部分につき、被控訴人の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用及び補助参加によって生じた費用は、第1、2審とも被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 平成23年度及び平成24年度に交付された県政調査費に係る訴えについて
 - (1) 本案前の申立て
 - ア 原判決中上記県政調査費に係る部分を取り消す。
 - イ 被控訴人の訴えのうち上記部分をいずれも却下する。
 - (2) 本案につき
 - ア 原判決中上記県政調査費に係る敗訴部分を取り消す。
 - イ 上記部分につき、被控訴人の請求をいずれも棄却する。
- 2 平成25年度に交付された政務活動費に係る訴えについて
 - (1) 原判決中上記政務活動費に係る敗訴部分を取り消す。
 - (2) 上記部分につき、被控訴人の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、第1、2審とも被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要等

- 1 本件は、埼玉県の住民である被控訴人が、埼玉県議会（以下「県議会」という。）の会派である控訴人補助参加人らが埼玉県から交付を受けた平成23年

度及び平成24年度の県政調査費並びに平成25年度の政務活動費（以下、県政調査費と併せて「政務活動費等」という。）を違法に支出し、支出相当額を不当に利得しているのに、控訴人はその返還請求を怠っているなどとして、控訴人に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、同補助参加人民進党・無所属の会（旧名称は「民主党・無所属の会」。以下「無所属の会」という。）に対しては335万2522円の支払を、同補助参加人刷新の会（以下「刷新の会」といい、無所属の会と併せて「本件各会派」という。）に対しては1752万6757円の支払をそれぞれ請求することを求める事案である。

原判決は、被控訴人の各請求をそれぞれ一部認容したところ、控訴人がこれを不服として本件控訴をした。

2 関係法令等、前提事実、争点及び争点についての当事者の主張は、後記3のとおり当審における当事者の主張を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の1から3まで（別紙1から3までを含む。）に記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決を次のとおり訂正する。

(1) 原判決3頁11行目の「県議会の」を「県議会の定めた」と、4頁13行目の「自動車の」を「自動車のリース代にあつては、」とそれぞれ改め、15行目の「場合は、」の次に「資産形成につながるため」を加える。

(2) 原判決4頁15行目末尾に改行して次のとおり加える。

「ウア）無所属の会は、平成21年5月29日に設けた「政務調査費支出時における按分率についての指針」（丙16。以下「無所属の会指針」という。）において、各費用についての按分割合として、① 人件費につき、雇用している事務所スタッフについては、若干の後援会活動をお願いするケースもあることから、80%（上限）とすること、② 事務所費につき、後援会組織の事務所とは別に設置されて、構造上もそれぞれ独立し、それぞれの事務所の使用目的も異なっていて政務調査専用の事務所として使用している場合に

は100%、後援会事務所と併用している場合には上限で80%とすること、
③ 広聴・広報活動費につき、(a) 議会レポートについては、会派の基準を満たすものにあつては印刷費・配付費は100%とし、党活動・政治活動・後援会の内容を含むものにあつては面積で按分すること、(b) ホームページ・ブログ・名刺についても、同様とすることなどを定める。

(イ) また、刷新の会は、平成20年4月1日から施行された「政務調査費の使途に関する要綱」(丁15。以下「刷新の会要綱」という。)において、① 人件費につき、常勤職員については、議員の活動が政務調査活動と他に(他の)議員活動等の両面を有しているため、各支部ごとに勤務実態により按分割合を定めること、② 事務所費につき、(a) 賃借料・水道光熱費については、原則として使用実態により各支部において定めた按分割合とし、自宅と事務所を兼ねている場合は支給対象としないこと、(b) 電話料については、原則として使用実態により各支部において定めた按分割合とし、自宅と事務所を兼ねている場合は4分の1以内とすること、③ 事務費につき、事務用品・備品購入費については、政務調査活動のみに限定して使用する場合は100%とするが、後援会等他の業務と兼用する場合は使用実態による按分割合とすることなどを定める。」

(3) 原判決4頁16行目の「県議会の」を「県議会の定めた」と、5頁5行目の「は、」を「にあつては、㉑」と、7行目の「(b)」を「㉒」と、8行目の「(c) 広報紙、県政報告書等による」を「㉓」と、9行目の「(d)」を「㉔」と、11行目の「(e) ホームページ、ブログ等は、」を「(b) ホームページ、ブログ等にあつては、㉕」と、12行目の「(f)」から13行目の「よる」までを「㉖」と、末行の「自動車の」を「自動車のリース代にあつては、」とそれぞれ改め、6頁1行目末尾に「資産形成につながるため」を加える。

(4) 原判決6頁2行目末尾に改行して次のとおり加える。

「ウア) 無所属の会は、新指針が定められたことを受けて、平成25年5月17日に設けた「政務活動費の考え方と使途基準」(丙17)において、按分割合は無所属の会指針によると定める。

(イ) また、刷新の会は、新指針が定められた後も、按分割合については刷新の会要綱を改廃していない(弁論の全趣旨)。」

(5) 原判決6頁3行目の「甲2」を「甲2, 3」と改め、7頁3行目末尾に改行して次のとおり加え、4行目の「(イ)」を「(エ)」と改める。

「(イ) 事務費としての支出

a 江野議員は、平成26年3月28日、ヤマトフィナンシャル株式会社(以下「ヤマト」という。)から、ワイヤレスメガホン及びチューナーユニット(2セット)、車載用アンプ並びにワイヤレスマイク及びスピーカー他(2セット)(以下、これらの機材を一括して「江野機材」という。)を代金総額23万0811円で購入し、その一部である19万6188円に政務活動費を充当した。

b 中屋敷議員は、平成26年3月7日にヤマトから車載用アンプを代金4万2400円で、同月19日にヤマトから車載用スピーカー2台を代金総額9万9831円で、同月28日にフジ・オートから車載用キャリア(以下、これらの機材を一括して「中屋敷機材①」という。)を代金2万6250円で、株式会社ピーシーデポコーポレーションからタブレット端末並びにケース及びUSBアダプター(以下「中屋敷機材②」という。)を代金総額5万4447円でそれぞれ購入し、その一部である21万5192円に政務活動費を充当した。

c 鈴木議員は、平成26年3月18日にキャノンシステムアンドサポート株式会社からソフトウェアをインストールしてもらったパーソナルコンピュータ(以下「鈴木機材①」という。)を代金総額13万5450円で、同月27日に、まいさぼメディアファクトリーからタブレット端末を代金5

万円で、株式会社ソシヤルからワイヤレスマイク、スタンド、ワイヤレスメガホン及びチューナーユニット（2セット）、車載用アンプ、ワイヤレスマイク、スタンド、スピーカー及びマイクロホン（以下、これらの機材を一括して「鈴木機材②」という。）を代金総額23万0811円でそれぞれ購入し、その一部である36万7368円に政務活動費を充当した。

d 藤澤議員は、平成26年3月18日にe-TRENDからパーソナルコンピューター及びディスプレイを代金総額6万0607円で、同月20日にオーエススタイル株式会社からソフトウェア（以下、これらの機材を一括して「藤澤機材」という。）を代金4万4623円でそれぞれ購入し、その全部である10万5230円に政務活動費を充当した。

e 石田議員は、平成25年12月28日、島忠ホームズから応接用ソファー2脚及び応接用テーブル（以下、これらの備品を一括して「石田備品」という。）を代金総額10万5400円で購入し、その一部である8万9590円に政務活動費を充当した。

(ウ) 交通費としての支出

a 石田議員は、平成23年5月1日、有限会社石田綜建興業（以下「石田綜建興業」という。）との間で、自動車賃貸借契約（以下「本件契約1」といい、対象となった自動車を「本件車両1」という。）を締結し、同月及び同年6月に石田綜建興業に支払うべき月額賃料7万円の一部に政務調査費を充当し、また、同月6日頃、日産プリンス埼玉販売株式会社（以下「日産プリンス埼玉」という。）との間で、ニッサンオートクレジット契約（以下「本件契約2」といい、対象となった自動車を「本件車両2」という。）を締結し、日産プリンス埼玉に支払うべき分割支払額である同年7月は7万7021円、同年8月から平成26年3月までは月額7万2200円の各一部に政務活動費等を充当した。

b 井上議員は、平成23年9月16日頃、株式会社ホンダファイナン

ス（以下「ホンダファイナンス」という。）との間で、ホンダカーリース契約（以下「本件リース契約」という。）を締結し、同年12月から平成26年3月まで、ホンダファイナンスに支払うべき月額リース料4万7600円の一部に政務活動費等を充当した。」

- (6) 原判決7頁末行の「(」を「のうち」と改め、8頁1行目の「部分)」を「部分」と改め、5行目の「本件監査請求」の次に「のうち平成23年度及び平成24年度の県政調査費からの支出に係る部分」を、9頁7行目の「適用」の次に「ないし類推適用」をそれぞれ加える。

3 当審における当事者の主張

- (1) 本件監査請求のうち平成23年度及び平成24年度の県政調査費からの支出に係る部分の適法性について

（控訴人の主張）

県政調査費の支給という財務会計行為は、知事による各会派への支給に始まって知事への収支報告書の写しの提出に至るまでの一連の行為と捉えられるべきものであるところ、被控訴人も、知事による県政調査費の会派への支給が違法に行われた点を問題にしていると解されるから、本件監査請求は、知事による各会派に対する県政調査費の支給という財務会計上の行為が違法であるとし、その支給が違法であることに基づいて発生する不当利得返還請求権の不行使をもって「怠る事実」と構成しているものと解すべきである。

そうであるとすれば、本件監査請求は、知事による県政調査費の支給という財務会計行為が違法であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実とするものであるから、地方自治法24条2項の適用があるものと解すべきであり、本件監査請求のうち平成23年度及び平成24年度の県政調査費からの支出に係る部分は、同項の期間を徒過した後にされたものであって不適法である。

- (2) 本件各支出の違法性の有無について

ア 判断基準について

(控訴人の主張)

(ア) 憲法が民主主義の原則及び地方自治の保障を定めていることからして、民主的な地方自治を行うための機関たる地方議会の活動は極めて大きな重要性を有し、地方議会を構成する各議員の活動の自由もまた最大限に保障されるべきであるところ、旧地方自治法が定めた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、併せてその用途の透明性を確保しようとしたものであり、また、地方自治法は、「政務調査費」を「政務活動費」と名称を改め、「調査研究」のみならず「調査研究その他の活動」に資するため必要な経費としてこれを認めることとした。そして、会派・議員の活動については、上記憲法上の保障を考慮すれば、その独立性、自主性、自律性が最大限に尊重されるべきであり、会派・議員の調査研究活動や政務活動が執行機関、他の会派、その他の第三者の干渉により阻害されることがあってはならない。

他方、税金から支出される政務活動費等については、不適正な使用がされてはならないことはいうまでもないが、会派・議員ではない外部の者が、会派・議員の具体的な政務活動の内容・当否まで口出しすることは、会派・議員の活動の独立性、自主性、自律性を侵害するおそれがあるのであるから、相当に謙抑的である必要がある。旧地方自治法及び地方自治法における政務活動費等に関する規定も、憲法上の保障に基づく議員の活動の自由を当然に念頭に置いているのであって、政務活動費等を使用すべき調査研究活動・政務活動については、基本的に会派・議員の合理的判断に基づく広範な裁量に委ねることとし、その内容・当否に関する調査については、会派・議員の活動の独立性、自主性、自律性を

害さないように謙抑的であるべき旨をも含意しているものと解すべきである。

以上の諸点を考慮すると、会派・議員による政務活動費等を用いた政務活動をどのように行うかについては、明らかに合理性がないと認められる場合を除き、会派・議員がその自由な裁量により決定し得るものというべきである。

(イ) これを本件についてみると、被控訴人は、本件各支出について「法律上の原因がないこと」を立証すべき責任を負っていることになるから、本件各支出に係る政務活動に明らかに合理性がないことを立証すべきことになるのであり、その程度は、会派・議員の活動の上記重要性等に照らすと、たとえ被控訴人において会派・議員の内部事情について知り難いという事情を考慮したとしても、安易に立証程度を低くすることは許されないというべきであり、原判決の摘示した判断基準が、上記(ア)の場合には違法とする趣旨のものであるならば、これを首肯することができる。

もっとも、原判決が上記判断基準を述べる上で引用した2件の最高裁判決は、いずれも特異な支出方法であったり、その支出対象が特異なものであったりした事案に関するものであるのに対し、本件各支出は、政務活動費等の支出としていわばごく普通の内容の支出であるところ、そうであるにもかかわらず、原判決はこれを違法と断じたものであって、その判断態度は、上記最高裁判決とは実質的に異なり、会派・議員による政務活動費等の支出を過度に厳格に規制するものであり、憲法上の保障を背景とする会派・議員の独立性、自主性、自律性に対する配慮に欠けていると言わざるを得ない。

イ 按分割合の定めについて

(無所属の会の主張)

無所属の会は、平成21年5月29日、按分割合の指針として無所属の会指針を定め、その後定めた「政務活動費の考え方と使途基準」において、これを準用している。これらの按分割合の定めは、旧指針が「県政調査費を充当する際の基本的な原則」として、新指針が「政務活動費を充当する際の基本的な原則」としてそれぞれ定める「議員の活動実態に応じて会派が定めた割合」に該当する。

中川議員は、無所属の会指針が定めた按分割合の範囲内で政務活動費等を充当すべき割合を決定しているものであり、本件各指針の考え方に適合している。

(刷新の会の主張)

(ア) 石田議員は、刷新の会要綱に基づいて、「政務調査費支出における鳩ヶ谷支部 石田昇事務所 按分率について」において、政務調査費とその他の支出の按分割合を定めていた。

(イ) 江野議員は、刷新の会要綱に基づいて、「政務調査費支出における東松山支部江野幸一事務所用按分率について」において、政務調査費とその他の支出の按分割合を定めていた。

(ウ) 中屋敷議員は、刷新の会要綱に基づいて、「政務調査費支出における鴻巣支部中屋敷慎一事務所用按分率について」において、政務調査費とその他の支出の按分割合を定めていた。

(エ) 鈴木議員は、刷新の会要綱に基づいて、「政務調査費支出における志木支部鈴木正人事務所按分率について」において、政務調査費とその他の支出の按分割合を定めていた。

(オ) 井上議員は、刷新の会要綱に基づいて、「政務調査費支出における刷新の会和光支部井上航事務所按分率について」において、政務調査費とその他の支出の按分割合を定めていた。

(被控訴人の主張)

① 兵庫県議会では「政務活動費の手引」において共通按分率が定められているのに対し、県議会には統一した按分割合の手引きがなく、本件各指針において「議員の活動実態に応じて会派が定めた割合により按分」することができる」とされており、刷新の会要綱も、具体的な按分割合を定めず、各支部によって異なる按分割合を定められるようになっている。② また、刷新の会要綱は、原審においては証拠として提出されておらず、日付けが文書末尾に記載されているだけであるから、定められた日が証明されなければ証拠として認められるものではないし、「政務調査費における鳩ヶ谷支部 石田昇事務所 按分率について」と題する書面（丁16の1ないし4）も、平成23年度から平成26年度まで内容は同じであるのに日付けのみが異なっているのであり、石田議員が県議会議員に就任した平成23年5月1日にこのような書面を作成したとは考えられないし、平成25年度には条例が「政務調査費」から「政務活動費」に変わっているのに上記書面の題名は変わっていないことからすれば、いずれも控訴審のための証拠として作成されたものと容易に推認できる。③ 他方、無所属の会では「政務活動費の考え方と使途基準」が定められているが、按分割合は人件費及びガソリン代が80%、その他は100%となっている。

このように、会派や支部の考え方次第で都合のよい按分割合が決められることを示すものであって、条例に基づかない定めとして違法であるといわざるを得ない。

ウ 本件各支出のうち違法であるとされた支出について

(控訴人及び同補助参加人らの主張)

ア 原判決は、本件各支出のうち、①無所属の会に関するものでは、中川議員による㉑人件費、㉒事務所費及び㉓広報費に、②刷新の会に関するものでは、石田議員による㉔人件費及び㉕事務所費、江野議員、中屋敷議員、鈴木議員、藤澤議員及び石田議員による㉖事務費並びに井上議員

による⑤交通費に、いずれもその2分の1を超えて政務活動費等を充当する支出については、違法であるとした（石田議員による交通費については、後記(エ)d(a)で主張する。）が、上記各経費は、各議員が政務活動を行う上で必要な「人件費」、「事務所費」、「広報費」、「事務費」及び「交通費」として支出されたものであるし、旧規程や新条例が費用項目の内容として定めているところや、旧規程や新指針が挙げる具体的な例に照らしても、許容されるものであることは明らかであり、具体的金額についても不相当に高額であるということはなく、社会通念上適正な範囲内にある。支出の仕方や時期等を見ても不合理な点は見当たらず、謙抑的な見地から、支出した実費のうち一定割合を控除した残額のみで政務活動費等を充当していることなどを総合すれば、適法な支出というべきである。

(イ) 原判決は、政務活動とその他の活動の割合が判然としない点を繰り返し指摘するが、議員は、住民の福祉を増進させ、県が発展し、県の問題点が改善されるように、政務活動として様々な活動を行うのであり、その内容は非常に広汎に及ぶから、政務活動とその他の活動との境界に線を引くことは時として非常に難しい。したがって、議員の活動について、政務活動とその他の活動の割合についての立証を厳格に要求することはできないのであって、政務活動費等をどのような按分割合で充当するかについても、議員の自律的判断に委ねるほかはない。その上で、その按分割合が明らかに相当でないときや、異なる按分割合が相当であると主張する者によってその根拠が立証されたときなどには、按分割合を修正するという方法を採用するのが相当である。

また、原判決は、本件各会派が按分割合を定めていることを認めるに足りる証拠がないことも繰り返し指摘するが、本件各会派自身が、それぞれの政務活動費等の支出及び充当を妥当として収支報告書を作成し、