

政務活動費にかかる不当利得返還義務は、支出額を基準とした適法額が交付額を下回る場合にその下回る額に限られる

最高裁判所第三小法廷令和3年12月21日判決（判例地方自治483号11頁）

弁護士

羽根 一成

政務活動費にかかる不当利得返還義務は、支出額を基準とした適法額が交付額を下回る場合にその下回る額に限られる

第1 はじめに

1 多くの地方公共団体では、会派へあらかじめ政務活動費を概算払い（前払い）し、後に清算する（残余があれば返還する）という方法が採用されている。

清算後に政務活動費として認められないものが含まれていることが判明した場合、その分を不当利得として返還しなければならないが、交付額が20万円、支出額（執行額）が30万円（そのうち20万円に政務活動費を充当）という場合で、政務活動費として認められないものが7万円含まれていたときは、次のとおり返還義務はないとされる。

交付額20万円
支出額30万円－違法額7万円＝適法額

23万円
適法額23万円が交付額20万円を下回らないため返還不要
このことを判示したが、最高裁平成30年11月16日判決（判例時報2426号3頁）である。

2 交付額が20万円、支出額が30万円（そのうち20万円に政務活動費を充当）という場合で、政務活動費として認められないものが17万円含まれていたときの返還額は、次のいずれになるのかが問題となり、そのことについて判示したが、最高裁令和3年12月21日判決（判例地方自治483号11頁。以下「本判決」という。）である。

a 交付額20万円

支出額30万円－違法額17万円＝適法額13万円

適法額13万円が交付額20万円を7万円下回るため7万円返還必要

b 交付額20万円
違法額17万円

17万円返還必要（なお、この場合でも、交付額が違法額を下回るときは、交付額の限度で返還することになると思われる。）

第2 最高裁令和3年12月21日判決

1 事案の概要

岡山市は、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（以下「本件条

例」という。)に基づき、平成27年度において、ネクスト岡山に平成27年4月分の政務活動費(13万5000円)を交付した。

ネクスト岡山は、平成27年4月分の政務活動費(広報費)として、所属議員が発行した報告紙1万部の印刷代14万0940円(以下「本件印刷代」という。)を支出した。

ネクスト岡山の収支報告書における支出額は15万3468円であり、同額には広報費として本件印刷代が含まれていた。

ネクスト岡山は、平成27年4月分の政務活動費に關し、平成28年6月15日、市に対し、5万2002円を返還した(以下、この返還を「本件返納」という。)

本件印刷代の全額が岡山市議会の各会派に對する政務活動費の交付に關する規則5条、別表(以下「本件使途基準」という。政務活動費は、会派が行う調査研究、研修、広報等の活動に要する経費に對して交付し、調査研究費、研修費、広報費等10項目の経費に充てることができるもの)に適合しない。

2 原判決(広島高裁岡山支部令和2年9月10日判決)

「ネクスト岡山に係る請求の額は、本件印刷代14万0940円【違法額】から本件返納の額5万2002円を控除した8万8938

円であるところ、本件印刷代の全額が本件使途基準に適合しない以上、同請求は全部理由がある。」(一)は筆者による。以下同様)

3 本判決(最高裁令和3年12月21日判決) (1) 多数意見

「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つても、当該年度において、収支報告書上の支出の総額【支出額】から実際には存在しないものの額及び本件使途基準に適合しないものの額【違法額】を控除した額【適法額】が政務活動費の交付額【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、市に對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巻6号993頁参照)。

前記事実関係等によれば、ネクスト岡山に交付された平成27年4月分の政務活動費については、ネクスト岡山の収支報告書上の支出の一部である本件印刷代14万0940円が本件使途基準に適合しないところ、上記支出の総額15万3468円【支出額】から本件印刷代【違法額】を控除した額が1万2528円【適法額】となり、交付額13万5000円【交

付額】を12万2472円下回る。そうすると、ネクスト岡山は、上記12万2472円から本件返納の額5万2002円を控除した7万0470円の限度で、市に對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。」

(2) 宇賀裁判官の補足意見

「私は、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巻6号993頁(以下「平成30年判決」という。)の存在を前提として法廷意見に賛成するが、平成30年判決及び法廷意見の射程に關連して、補足的に意見を述べておきたい。

平成30年判決は、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つたと認められた事案であつたが、平成30年判決によれば、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年判決の事案のように、会派に對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つた議員であっても、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年判決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。例えば、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、本件条例8条と同様の規定に加えて、区長において、政務活動費を充てることのできる経費の範囲外の支出の額に相当する額の政務活動費の返還を命ずることができると定めている（14条2項）。東京都政務活動費の交付に関する条例（平成13年東京都条例第24号）は、剰余金の返還に関する規定（12条）のほか、使途基準に違反して政務活動費が使用されたときは、知事において、その交付の決定の全部又は一部を取り消すことができ（13条1項）、その場合、既に政務活動費が交付されているときは、知事において、その取消しに係る部分の返還を命じなければならないと定めている（14条）。また、京丹後市議会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、政務活動費の実績の報告があったときは議長がその内容を審査し（10条5項）、市長が政務活動費の額を確定して支払い（11条、12条）、支払後に、議長において、偽りその他不正な手段により交付を受けたと認めるときその他同条例及び関係規則に違反していると認める

ときは、その旨の報告を受けた市長において、政務活動費の交付の決定を取り消し、既に政務活動費が交付されているときは、会派又は無党派議員に対し当該政務活動費の返還を命ずると定めている（13条）。

こ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年判決のような事実関係の下でも、所定の機関において、使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年判決は、このような条例に基づく対応まで否定する趣旨を含まるものではないと考える。」

第3 実務上の検討

1 本判決は、上記第1の2のうちaであることを判示したものである。

上記第1の2のうちaかbかは不当利得（民法第703条）における利得と損失をどのように考えるかによると思われるが、返還の要否（不当利得の有無）については、支出額を基準とした適法額が交付額を下回らない場合には返還不要（不当利得なし）、同適法額が交付額を下回る場合には返還必要（不当利得あり）とするのであれば（最高裁平成30年12月21日判決）、返還が必要な場合の返還額（不当利得の額）について

も、支出額を基準とした適法額が交付額を下回る場合にその下回る額とすることになると思われる。

2 このように考えると、清算後に政務活動費として認められないものが含まれていることが判明した場合には、収支報告書において、支出額を交付額に合わせたときと、支出額のうち交付額に相当する額に政務活動費を充当するとしたときとで、返還しなければならぬ額に差が生じ得ることになると思われる（もともと、前者の場合でも、訴訟において、実際の支出額が収支報告書における支出額の他にも存在することを主張立証することが全く許されないわけではないと思われるが、少なくとも立証上不利になることは否めない）。

3 政務活動費の根拠法である地方自治法第100条第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。」と定めている。

そのため、政務活動費の具体的な内容は、条例で定められており、地方公共団体に よって区々になり得る。宇賀裁判官の補足 意見は、要するに、条例で、違法額につい て全額返還するよう制度設計することは可 能であり、そのように制度設計されている 場合（目黒区、東京都、京丹後市のような 場合）は、本判決にかかわらず、全額返還 する必要がある（上記第1の2のbになる） ことを指摘するものである。このことは、 最高裁判平成30年11月16日判決の調査官解説 （最高裁判例解説民事篇平成30年312・ 318頁）でも指摘されていたところであ り、議会自らそのように条例を定めた以上、 会派がそれに従うことになるのはやむを得 ない。

第4 本判決の事案において違法 とされている支出

1 基本的な考え方、按分、主張立証責任

返還しなければならない額がいくらになる のかは、訴訟（いわゆる4号請求）において は重要な問題であり、返還請求を受けること になる会派にとっても重要な問題である。 その一方で、職員（議会事務局の職員）に

とっては、最高裁でいかなる支出が違法とさ れたのが最大の関心事と思われるので、本 判決の事案においていかなる支出が違法とさ れているのかを整理する。

ただし、上記第3の3で述べたとおり、政 務活動費の具体的内容は条例で定められてお り、地方公共団体によって区々になり得るこ と、本判決は、個々の支出について争点となっ ておらず、最高裁がその点について判断した ものではないこと（もつとも、最高裁が積極 的に異議を述べなかつたということとはでき、 これと一致しない実務対応にはリスクが伴う ことになる。）には留意する必要がある。

ところで、ある支出が適法といえるために は、それが、地方自治法第100条第14項に いう政務活動費、すなわち「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」に該当し（政務活動費該当性）、かつ地 方公共団体（議会）が定めた用途基準に適合 すること（用途基準適合性）が必要となる。

そして、按分について、原判決が引用する 第1審判決（岡山地裁令和元年10月30日判決） では、「政務活動と政務活動以外の政治活動 が混在するとみられる場合は原則として2分 の1（50％）の割合で按分した限度で、政務 活動と政務活動以外の政治活動と私的活動が 混在するとみられる場合は原則として3分の

1（33％）の割合で按分した限度で、政務活 動との間に合理的関連性を有するものと事実 上推認」し、ただ、「これと異なる政務活動 の比率が具体的に判明する場合には、その比 率で按分した額の限度で、政務活動との間に 合理的関連性を有するものと認められる」と されている。

また、主張立証責任については、同第1審 判決では、「不当利得返還請求権を基礎づけ る具体的事実、すなわち、各会派が政務活動 費を本件条例5条及び別表に定める用途基準 に違反する支出に充てたという事実（政務活 動との間に合理的関連性がないこと）は、本 来、その事実を主張する原告がその主張立証 責任を負うものである。」が、「原告が問題視 する支出の内容（領収書等添付用紙に記載さ れた用途内容あるいは被告ないし各会派が明 らかにした用途内容）が一般的・類型的にみ て用途基準に適合するとみられる場合には、 原告において当該支出と政務活動との間に合 理的関連性がないことを積極的に主張立証す る必要がある、他方、一般的・類型的にみて 用途基準に適合しないとみられる場合には、 被告ないし会派において、同支出と政務活動 との間に合理的関連性があることを積極的に 主張立証する必要がある」とされている。

2 原判決

(1) 調査研究費

① 自動車リース料（全額）

「その実質は、自動車の購入ローン契約に近いもの」であり「個人資産形成に繋がる」

↓ 自動車リース料が認められるためには、少なくとも、契約上、リース期間満了後に返却することになっていることが必要となる。なお、自動車購入代金については認められないことになる。

② b e（地方自治体の議員のために地方自治政策に関する研究会や政策の情報発信を行っている団体）の会費・資料代（1/2）

「b eは、その事務局がT（注…S議員が代表を務める団体）の事務所と同一の場所にある」

↓ 議員の関係先が絡む場合は注意が必要である。

③ ガソリン代（レギュラーガソリンの全額）

「普段使用していた自動車にはハイオクガソリンを給油していた」のに、一部が「レギュラーガソリン代」である。

④ タブレット利用料金（2台目以降）

「一般的に、タブレットは、政務活動のみならず、それ以外の政治活動や私的活動にも利用可能なものである」

↓ タブレットは1台で十分というのが現

在の水準のようである。

⑤ タックシールの購入代金（市政報告紙の郵送のために使用されたもの以外全額）

「タックシールが、汎用性が高く、政務活動以外の政治活動にも用いられる可能性がある」

↓ 事務用品、封筒、宛名シール等は、専ら政務活動に使用したことの記録を残す必要がある。

(2) 事務所費

① 事務所賃料（1/2）

「当該事務所賃料に係る賃貸借契約の実態は、Q議員が、自身が所有する建物の一部である当該事務所を、自身と密接な関係にある一心太助を通して、自身の1人会派である同会派に賃貸するという、Q議員による自己契約と同視できるものであった」

「上記事務所賃料に、一心太助が第三者から賃借した駐車場の使用料や、同会派の活動のための実費である光熱水費、電話代、FAX代が含まれる」

↓ 議員の関係先が絡む場合は注意が必要である。

② 後援会事務所で利用するon i ビジョンの通信料（1/2）

「a h議員は、上記の支払額及び回数に

照らし、上記のプチコース〔注…視聴可能なCSチャンネル数が最小（5）〕に近いコースの通信料を6か月分まとめて支払ったもの」

③ 後援会事務所で利用するon i ビジョンの通信料（1/4）

「a i議員のon i ビジョン加入コースは、上記の支払月額に照らし、上記のベシックHDコース〔注…視聴可能なCSチャンネル数が38〕に近い、娯楽番組を配信しているチャンネルも相当数視聴できるものであった」

(3) 研修費

① Tが主催した市民自治講座「若者を戦地に送ってはならない」に出席した際の駐車場代、同講座の講師に支払った講師代及び交通費（1/2）

「Tは、S議員が代表を務める団体である」

↓ 議員の関係先が絡む場合は注意が必要である。

(4) 広報費

① 市議会レポート編集編と題する報告紙の印刷代及び燃料代（全額）

「全4頁のうち1頁目はa e議員の名前

及び顔写真並びに抱負により、4頁目も a 議員の抱負及びプロフィールにより、それぞれ構成され」ている。

2頁目、3頁目は「その内容は、具体的な議会での質問や活動の記載は少なく、a 議員の政治理念の記載が多くを占めるものである」

「上記報告紙の発行時期が平成27年4月の市議選の2か月前であった」

↓ 政務調査費から政務活動費となっても、いわゆる議会報告には、議会での質問や活動（あるいは市政に対する意見、相談の受付）の内容が必要となる。

② 封筒の印刷費用（1/2）

「封筒は、市政報告紙郵送等の政務活動のみならず、それ以外の政治活動にも利用可能なものである」

↓ 事務用品、封筒、宛名シール等は、専ら政務活動に使用したことの記録を残す必要がある。

3 第1審判決

(1) 広報費

① ホームページレンタル料及び手数料（1/2）

「トップページ」には「誠実に着実に！対話と実行！」との文言とともに同議員の

写真及び挨拶文等が掲載され、「プロフィール」には同議員の写真及び経歴等が掲載され、「目標」には同議員の複数の写真及び今後の取組み等が掲載されている」

↓ ホームページに議員の写真、挨拶文、経歴、今後の取組み等を掲載していると、按分しなければならないことになる。

② ホームページ管理料（1/2）

「同ホームページの「ご挨拶」のページには同議員の公式 Facebook のページが掲載され、ブログとともに当選の報告やお礼等がなされており、「プロフィール」のページには同議員の経歴や紹介文、「政策」のページには同議員の挑戦する事項等が掲載されており、各ページには同議員の名前及び写真が一定程度の大きさで掲載されている」

↓ ホームページに議員の写真、挨拶文、経歴、今後の取組み等を掲載していると、按分しなければならないことになる。

③ 封筒の印刷費用及び用紙代（1/2）

「一般的にみて、封筒は、汎用性が高く、市政報告紙の郵送などの政務活動に用いられることもあれば、議員個人としての政治活動のための書類の郵送など政務活動以外の政治活動に用いられることもあると考えられる」

↓ 事務用品、封筒、宛名シール等は、専ら政務活動に使用したことの記録を残す必要がある。

④ 封筒の印刷費用（1/2）

「前記のとおり、封筒は汎用性の高いものである」

↓ 事務用品、封筒、宛名シール等は、専ら政務活動に使用したことの記録を残す必要がある。

⑤ ホームページ管理料（1/2）

「同ホームページには、市政の報告を目的としている部分と同議員個人の PR を目的としている部分が相当程度の割合で混在している」

↓ ホームページに議員の写真、挨拶文、経歴、今後の取組み等を掲載していると、按分しなければならないことになる。

⑥ タックシール代（1/2）

「一般的にみて、タックシールは、汎用性が高く、市政報告紙の郵送などの政務活動に用いられることもあれば、議員個人としての政治活動のための書類の郵送など政務活動以外の政治活動に用いられることもある」

↓ 事務用品、封筒、宛名シール等は、専ら政務活動に使用したことの記録を残す必要がある。

(2) 調査研究費

① ガソリン代(レギュラーガソリンの全額)

「同議員が普段使用している車両にはハイオクガソリンを給油している」のに「レギュラーガソリンが給油されている」

② ガソリン代(レギュラーガソリンの全額)

「同議員が通常使用している車両にはハイオクガソリンを給油して」いるのに「レギュラーガソリンを給油している」

③ ガソリン代(レギュラーガソリンの全額)

「同議員が通常使用している車両にはハイオクガソリンを給油して」いるのに「レギュラーガソリンを給油している」

④ ガソリン代(レギュラーガソリンの全額)

「同議員が普段使用している車両にはハイオクガソリンが給油されているが」、「レギュラーガソリンが給油されている」

⑤ タブレット利用料金(2台目以降)

「一般的にみて、タブレットは、政務活動にも、それ以外の政治活動にも、私的活動にも利用可能なものである」

↓ タブレットは1台で十分というのが現在
在の水準のようである。

(3) 事務所費

① 事務用品(コピー用紙、金銭出納帳、フラットファイイル、クリヤーホルダー、消し

ゴム)の代金

「その性質上、政務活動以外の政治活動にも使用することがあり得るものである」

↓ 事務用品、封筒、宛名シール等は、専ら政務活動に使用したことの記録を残す必要がある。

●第68号(2022年2月発売) 定価 1,265円(税込)

・特集 どう進める? 自治体DX

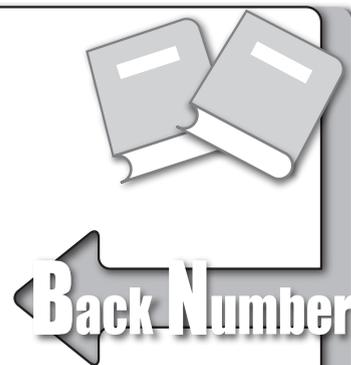
知っておきたい! デジタル化の動向と自治体DXの基礎知識
自治体DXという意識改革
地方公共団体情報システムの標準化に向けた動向と課題
令和3年個人情報保護法改正について~デジタル化の進展に対応した新たなデータ保護ルール~
自治体DX推進のための人材戦略
デジタルの力で描くまちの未来

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

千葉市再生資源物の屋外保管に関する条例
大和市終活支援条例

・トピックス

地方公務員の定年延長と自治体に求められる対応
第11次地方分権一括法の解説



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい | フリーコール(通話料無料) | TEL: 0120-953-431 | Web | URL: https://gyosei.jp
受付時間: 月~金 9時から17時 | FAX: 0120-953-495 | 案内