

平成28年8月3日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 八子修一  
平成27年(行ウ)第25号 神奈川県議会議員政務活動費不正受給確認請求事件  
口頭弁論終結日 平成28年5月16日

判 決

神奈川県鎌倉市扇ガ谷4-6-6

原 告 岩 田 薫

横浜市中区日本大通1

被 告 神 奈 川 県 知 事

黒 岩 祐 治

同訴訟代理人弁護士 島 崎 友 樹

同訴訟復代理人弁護士 北 田 幸 三

同 武 藤 一 久 子

同 櫻 庭 史 子

同 指 定 代 理 人 石 合 昇 一

同 原 田 賢 一

同 山 川 慎 一

同 樋 口 健 志

同 竹 田 友 晴

同 北 島 芳 文

同 國 本 壮 平

主 文

- 1 被告が、自由民主党神奈川県議会議員団に対し、518万8050円の支払の請求を怠ることが違法であることを確認する。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

主文同旨

## 第2 事案の概要

1 本件は、神奈川県（以下「県」という。）の住民である原告が、平成23年度（ただし、平成23年4月分を除く。以下同じ。）ないし平成25年度に県議会の会派である自由民主党神奈川県議会議員団（以下「本件会派」という。）に対して県から交付された政務調査費及び政務活動費のうち518万8050円については、収支報告書に記載されたとおりに支出された事実がないから、本件会派は当該額を不当利得として県に返還すべきであるにもかかわらず、県の執行機関である被告が不当利得返還請求権の行使を違法に怠っているとして、被告に対し、地方自治法（以下「法」という。）242条の2第1項3号に基づき、上記請求権の行使を怠ることが違法であることの確認を求める住民訴訟である。

## 2 関係法令等の定め

### (1) 法について

ア 平成24年法律第72号による改正前の法100条（以下「旧法100条」という。）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、政務調査費を交付することができ、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない旨規定し（14項）、当該政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする旨規定していた（15項）。

イ 平成24年法律第72号による改正後の法100条（以下「現行法100条」という。）は、旧法100条14項及び15項につき、「政務調査費」を「政務活動費」に、「議員の調査研究に資するため」を「議員の調査研究その他の活動に資するため」にそれぞれ改め、政務活動費を充てる

ことができる経費の範囲についても条例で定めなければならないものとし、議長は、政務活動費についてその使途の透明性の確保に努めるものとする旨規定している（16項）。（これらの改正規定は平成25年3月1日から施行された）。

(2) 神奈川県議会政務活動費の交付等に関する条例（平成13年神奈川県条例第33号。平成25年神奈川県条例第42号による改正前の題名は「神奈川県議会政務調査費の交付等に関する条例」。以下、同改正前のものを「本件旧条例」といい、同改正後のものを「本件新条例」という。なお、同改正条例は平成25年3月1日から施行された。）について

ア 本件新条例2条（本件旧条例2条）は、政務活動費（政務調査費）は、議会の会派及び議員に交付する旨規定している。

イ 本件旧条例9条は、政務調査費の交付の対象となる経費は、調査研究費、研修費、会議費その他規程で定める経費とし、神奈川県議会政務調査費の交付等に関する条例施行規程（平成13年議会議長告示第1号。平成25年議会議長告示第1号による改正前のもの。以下「本件旧規程」という。）5条は、経費の一つとして「資料作成費」を挙げ、その使途を「会派及び議員が議会審議に必要な資料を作成するために要する経費」と規定していた。

本件新条例3条2項は、政務活動費は別表に定めるものに充てることができる旨規定し、当該別表は、調査研究費、資料作成費その他の11項目の経費を掲げてその使途を定めており、資料作成費の使途については「会派及び議員が行う活動に必要な資料を作成するために要する経費」と規定している。

ウ 本件新条例4条（本件旧条例3条1項）は、政務活動費（政務調査費）の額を議員1人当たり月額53万円と規定し、本件新条例5条（本件旧条例3条2項）は、政務活動費（政務調査費）の交付の方法は、会派ごとに、

①会派，②議員，③会派及び議員に交付する方法のうちいずれかによるものとし，会派に交付する方法による場合の交付額は，議員1人当たりの月額に，当該会派に所属する議員の数を乗じて得た額と規定している。

エ 本件新条例10条2項（本件旧条例8条2項）は，知事は，政務活動費（政務調査費）の交付の決定を受けた会派の代表者及び議員から当該決定に係る政務活動費（政務調査費）の請求があった場合には，原則として毎月16日に当該月分の政務活動費を交付する旨規定している。

オ 本件新条例13条1項（本件旧条例12条1項）は，会派の代表者及び議員は，当該年度に係る政務活動費（政務調査費）の収入額，支出額，残額その他規程で定める事項を記載した収支報告書及び当該収支報告書に記載された政務活動費（政務調査費）による支出に係る証拠書類等の写しを翌年度の5月15日までに議長に提出するものとする旨規定している。

カ 本件新条例14条1項（本件旧条例13条1項）は，会派及び議員は，当該年度において交付された政務活動費（政務調査費）の総額から，当該年度において行った政務活動費（政務調査費）による支出（上記イの経費に係る支出）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旨規定している。

### 3 前提事実

(1) 当事者等（争いが無い。）

ア 原告は，県の住民である。

イ 被告は，県の執行機関である。

ウ 本件会派は，県議会の議員によって結成された会派（権利能力なき社団）である。中村省司（以下「中村議員」という。）は，平成23年度ないし平成25年度当時，本件会派に所属していた県議会議員である。

(2) 県から本件会派に対する政務調査費及び政務活動費の交付（甲3，乙7の1ないし8の2）

ア 県は、平成23年度ないし平成25年度において、本件会派に対し、会派に交付する方法により、月額53万円に本件会派に所属する議員の数を乗じた額の政務調査費又は政務活動費（以下、両者を併せて「政務活動費等」という。）を、毎月交付した。

イ 県が、平成23年度ないし平成25年度において、本件会派に交付した政務活動費等の総額は、以下のとおりである。

(ア) 平成23年度 合計2億5334万円

(イ) 平成24年度 合計2億6606万円

(ウ) 平成25年度 合計2億6712万円

(3) 中村議員の資料作成費の支出に関する本件会派内における手続（甲3）

ア 本件会派は、平成23年度ないし平成25年度において、県から交付を受けた政務活動費等については、毎月一定額を所属する各議員に直接交付し、各議員からは、四半期ごとに政務活動費（政務調査費）支出伝票、支出を証する証拠書類等及び政務活動費（政務調査費）出納簿の提出を求めている。

イ 中村議員は、平成23年度ないし平成25年度において、所属する本件会派から政務活動費等の交付を受けていたところ、別紙のとおり、資料作成費として、政務調査費等から、11回にわたり、合計518万8050円の支出（以下「本件各支出」という。）をしたとして、政務活動費（政務調査費）支出伝票、領収証及び成果物等を本件会派に提出した。

(4) 本件会派による収支報告と本件各支出の関係（甲3、乙7の1ないし8の2）

ア 本件会派が、平成23年度ないし平成25年度において、県議会議長に収支報告書を提出して報告した政務活動費等の収支額は、次のとおりであり、いずれの年度においても支出合計額が収入合計額を上回っている。

(ア) 平成23年度政務調査費（乙7の1）

支出合計額 合計2億6568万5163円（うち資料作成費563万6344円）

収入合計額 合計2億5334万0234円（234円は預金利子）

(イ) 平成24年度政務活動費等（乙7の2，8の1）

支出合計額 合計2億8460万3062円（うち資料作成費605万2390円）

収入合計額 合計2億6606万0409円（409円は預金利子）

(ウ) 平成25年度政務活動費（乙8の2）

支出合計額 合計2億7565万5553円（うち資料作成費637万7528円）

収入合計額 合計2億6712万0318円（318円は預金利子）

イ 本件会派は，中村議員が報告した本件各支出（合計518万8050円）の全てを，県議会議長に報告した平成23年度ないし平成25年度の上記収支報告書における支出（資料作成費）に計上した。（甲3）

(5) 監査請求等（甲1ないし3）

ア 原告は，平成27年3月4日及び同月16日，中村議員が本件会派に提出した資料作成費に係る領収証は虚偽のものであり，本件各支出は実態がないものであるなどと主張して，県から本件会派に交付された政務活動費等のうち，上記支出に相当する額（合計518万8050円）について返還を求めるべきであるとする旨の監査請求（以下「本件監査請求」という。）をした。

イ 県監査委員は，中村議員の本件各支出について客観的に判断するための資料が乏しく，支出の事実の有無を踏まえた判断はできないとした上で，平成23年度から平成25年度までの本件会派の政務活動費等による支出合計額が，本件各支出を対象外としても，収入合計額（政務活動費等交付額）を上回っているから，仮に中村議員による上記支出が架空のものであ

ったとしても、本件会派が県に返還すべき額はないとして、平成27年4月30日付けで同監査請求を棄却し、後日、原告にその旨が通知された。

ウ 原告は、平成27年6月1日、本件訴えを提起した。

#### 4 争点

本件各支出に相当する額について県の本件会派に対する不当利得返還請求権が成立するか否か

#### 5 原告の主張

中村議員は、石井印刷株式会社（以下「石井印刷」という。）に対して「県政レポート」の印刷を依頼し、その費用として本件各支出を行ったとするが、同社において、本件支出に係る領収証の控えや納品書、請求書等の書類が一切保管されておらず、総勘定元帳にも売上げとして計上されていなかったことからすれば、中村議員が県政レポートを発行した実態はなく、本件各支出を行った事実はない。そうすると、本件会派に交付された政務活動費等のうち、本件各支出に充てられた部分（合計518万8050円）は、不当利得になると解すべきであるから、県の本件会派に対する不当利得返還請求権が成立する。政務活動費等は、県民の税金から支給されているのであるから、会派全体の収支が赤字であり、不正の金額を差し引いても交付を受けた政務活動費等に残額がなければ返還義務を負わないとするべきではなく、不正の金額は県に返還されるべきものである。

#### 6 被告の反論

本件新条例14条1項（本件旧条例13条1項）は、会派及び議員に対し、当該年度において交付を受けた政務活動費等の総額から、当該年度において行った政務活動費等による支出の総額を控除して残余がある場合に、当該残額に相当する額を県に返還することを義務付けている。

政務活動費は、議員の調査研究その他の活動（以下「政務活動」という。）に必要な経費の一部として、議会の会派又は議員に交付されるものであり、会

派又は議員が、政務活動を行って政務活動費交付金を上回る経費を支出する場  
合があることは、法が当然想定するところである。そこで、県議会では、会派  
及び議員は、収支報告書の収入合計欄には当該年度に交付を受けた政務活動費  
の総額を、支出合計額欄には財源の区別をすることなく当該年度の政務活動に  
要した支出の総額を、それぞれ記載することとしており、収支報告書において  
支出合計額が収入合計額を上回ること（上回る部分は会派及び議員の自己負担  
となる。）も想定されている（以上は、政務調査費にも妥当する。）。

平成23年度ないし平成25年度の各年度に本件会派が政務活動全体で支出  
した経費は、本件各支出に相当する額を控除しても、なお、当該各年度に県か  
ら交付された政務活動費等の総額を上回っているのであるから、本件各支出の  
有無や当否にかかわらず、本件会派が県に返還義務を負う金員はない。したが  
って、県の本件会派に対する不当利得返還請求権は成立せず、被告には、怠る  
事実は存在しない。

第3 争点（本件各支出に相当する額について県の本件会派に対する不当利得返還  
請求権が成立するか否か）に対する判断

- 1 旧法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に資するため必要な経費の一部として、その議会の  
会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができ、当該政務調査費の交  
付の対象、額及び交付の方法は条例で定めなければならないと規定し、これを  
受けて、本件旧条例9条及び本件旧規程5条は、政務調査費の交付の対象とな  
る経費及びその用途を定めていた。また、現行法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、その議会の会派又は議員に対し、  
政務活動費を交付することができ、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  
なければならないと規定し、この経費の範囲の定めについての委任を受けて、本



件新条例3条2項は、政務活動費を充てることができる経費及びその用途について定めている。

これらの規定によれば、政務活動費等は、それを充てることができる経費及びその用途を限定して県から交付される金員であるから（以下、この経費及び用途を限定する定めを「用途基準」という。）、会派が、交付を受けた政務活動費等を、用途基準以外の用途に充てた場合には、政務活動費等を違法に支出したのものとして、県に対して当該支出に相当する額を不当利得（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解するのが相当である。

2 そこで、本件各支出について検討するに、前提事実に後掲の証拠及び弁論の全趣旨を併せれば、以下の事実が認められる。

(1) 本件会派は、平成23年度ないし平成25年度において、県から交付を受けた政務活動費等の一部を中村議員に交付し、中村議員は、交付された政務活動費等から資料作成費として本件各支出（518万8050円）をしたとして、本件各支出に係る政務活動費（政務調査費）支出伝票及び成果物としての「中村省司県政レポート」と題する書面（以下「県政レポート」という。）を本件会派に提出した。（甲3）

当該支出伝票（全11枚）には、いずれも、石井印刷名義で作成された中村議員の事務所宛の領収証が添付されており、各領収証には、領収金額（28万3500円ないし66万1500円）のほか、内訳欄に、「県政レポート印刷代」、「県政レポート代」との記載とともに、印刷単価（15円又は18円）及び枚数（1万5000枚ないし3万5000枚）がそれぞれ記載されていた。（甲2、3）

また、当該支出伝票には、「経費区分」を資料作成費とし、支出年月日が記載された上、「全体の経費」として添付の領収証の領収金額が、「按分の率」（県議会が作成した手引きによれば、費用全額に政務活動費等を充当することが不適当であることが明らかな場合は、当該費用を合理的な方法で按

分するものとされている。)として90%又は80%が(平成25年6月28日の支出のみ80%でその余は90%)が、「政務活動費(政務調査費)の支出額」として、「全体の経費」に「按分の率」を乗じた額がそれぞれ記載されていた。その結果、当該支出伝票によると、中村議員は、県政レポート印刷代として石井印刷に合計582万7500円を支払い、うち518万8050円を政務活動費等から支出したとされている。(甲2, 乙9, 10)

成果物として本件会派に提出された「県政レポート」全11件は、いずれもB4版1枚両面刷りの仕様であった。(甲3)

- (2) 本件監査請求を受けた県監査委員が中村議員に対して文書及び聞き取りによる調査を実施したところ、中村議員は、県政レポートの印刷代金は全て現金で支払っており、本件会派に提出した領収証が証拠書類であるとして、他に証拠書類を提出せず、また、県政レポートの配布については、マンションや新興住宅団地を中心に後援会のボランティアによってポスティングを行っていると説明した。(甲3)

一方、県監査委員が、本件各支出に係る領収証の発行者である石井印刷に対して調査をし、総勘定元帳の提出を受けて確認したところ、本件各支出に係る領収証の額の記載はなく、各期の売上げとして計上されていなかった。この点に関し、石井印刷の代表取締役は、県政レポートの印刷については口頭で注文を受け、印刷・納品した後、印刷代金を現金で受領し、各領収証を発行したが、会社(石井印刷)の売上げには計上せず、個人の収入としたため、納品書、請求書、領収書の控えなど、印刷及び印刷代金の受領を裏付ける書類は一切ないと説明した。(甲3)

- (3) 県監査委員は、本件監査請求を棄却したが、その判断中において、関係人の調査を行ったが、本件各支出の事実を客観的に判断できる資料が乏しく、本件各支出の事実の有無を判断するには至らなかったとした。(甲3)

(4)ア 平成26年度に本件会派に交付された政務活動費の一部についても、中村議員が実態のない県政レポート作成代金名目で詐取したなどとして、原告が3件合計92万3400円の県政レポート作成費の支出につき平成27年10月5日付けで監査請求をしたこと（本件監査請求とは対象とする時期が異なる。）を受け、県監査委員が再度関係人調査を行ったところ、中村議員事務所元職員からは、県政レポートは口頭で発注しており納品確認は自分がしたとの説明があり、石井印刷からは、県政レポートは口頭で受注し同議員事務所に納品したとの説明があったが、作成を裏付ける資料は提出されなかった。また、中村議員及び上記元職員は、県政レポートの印刷代金は全て現金で支払っており、本件会派に提出した領収証が証拠書類であると説明したが、他に資料は提出しなかった。また、石井印刷の代表取締役は、支払われた印刷代金は会社に入金することなく個人の収入としたため、印刷及び印刷代金の受領を裏付ける書類は一切ないけれども、実際に金銭の授受はあったと説明したが、印刷及び印刷代金の受領を裏付ける資料は提出しなかった。また、上記元職員からは、県政レポートは知人にポスティングを有償で依頼していたほか、後援会のボランティアによって配布をしていたとの説明があった。（甲7）

イ 平成22年度及び平成23年4月に本件会派に交付された政務調査費の一部についても、中村議員が実態のない県政レポート作成代金名目で詐取したなどとして、原告が3件合計145万4355円の県政レポート作成費の支出につき平成28年2月26日付けで監査請求をしたこと（本件監査請求とは対象とする時期が異なる。）を受け、県監査委員が改めて関係人調査を行い、中村議員に聞き取り調査をしたところ、中村議員は県政レポートの印刷については、これまでの監査請求の対象と同様に領収証以外の書類はないと説明し、石井印刷の代表取締役も、県政レポートについてのこれまでの監査請求による監査における説明に変更がないと説明した。

ただし、同代表取締役からは、この監査請求の対象（平成22年度及び平成23年4月の県政レポートの印刷代金）については、会社の売上計上漏れとして法人税の修正申告をしたとして、その旨の資料の提示があった。

（甲17）

3(1) 中村議員が本件会派に報告し、本件会派が政務活動費等の支出として収支報告書の支出に計上した本件各支出は、上記2(1)のとおり、平成23年度ないし平成25年度において、中村議員が11回にわたり県政レポートを発行し、その印刷代金の相当部分（90%又は80%）の支払に政務活動費等を充てたとするものである。

(2) しかし、中村議員が本件会派に報告した本件各支出に係る県政レポートの発行・印刷は11回という多数回にわたり、かつ、各回の印刷枚数も1万5000枚ないし3万5000枚と多数枚であって、石井印刷に支払われたとする印刷代金も各回28万3500円ないし66万1500円（合計582万7500円）と相当の額であるにもかかわらず、県監査委員から調査を受けた中村議員は、県政レポートの印刷代金は全て現金で支払っており、本件会派に提出した領収証が証拠書類であるとして、他に証拠書類を一切提出していないし、県政レポートの配布も説明どおり後援会のボランティアによってポスティングを行ったことが真実であれば、容易にこれを裏付ける証拠も提出できると考えられるが、これも提出していない。

また、石井印刷においても、存在したとされる県政レポートの印刷の受注が上記のような多数回及び相当の額のものであり、中村議員の事務所宛に石井印刷名義の領収証を発行しているにもかかわらず、会社（石井印刷）の売上げには計上せず、個人の収入としたため、納品書、請求書、領収書の控えなど、印刷及び印刷代金の受領を裏付ける書類は一切ないと説明しているのであって、いかにも不自然、不合理であるというほかない。

加えて、本件監査請求及び本件訴えの対象期間の前後の時期である平成2

2年度及び平成23年4月分並びに平成26年度の政務活動費等に関して、原告が、中村議員による県政レポート作成費としての支出について監査請求をしたことを受け、県監査委員が行った調査においても、平成23年度ないし平成25年度の県政レポートに関する調査と同様に、中村議員からは、県政レポートの作成を裏付ける資料は新たに提出されず、また、石井印刷からも、やはり、印刷及び印刷代金の受領を裏付ける資料は提出されなかったというのであり、やはり、その説明には客観的な裏付けがなく、不自然、不合理であるといわざるを得ない。

- (3) 以上によれば、平成23年度ないし平成25年度において、中村議員が11回にわたり県政レポートを発行し、その印刷代金の相当部分(90%又は80%)の支払に政務活動費等を充てたという本件各支出は、その事実を認めることはできないというほかなく、本件各支出に相当する額(518万8050円)については、中村議員において、これを使途基準以外の使途に充てたものと認めるのが相当である。
- 4 そうすると、中村議員が報告した本件各支出を政務活動費等の支出に計上した本件会派は、本件各支出に相当する額については、交付を受けた政務活動費等を、使途基準以外の使途に充てて違法に支出したものであるから、県に対して当該額を不当利得(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解するのが相当である。
- 5 これに対し、被告は、平成23年度ないし平成25年度の各年度の本件会派の政務活動全体の経費は、本件各支出の相当額を控除しても、なお、当該各年度に県から交付された政務活動費等の総額を上回っているのであるから、本件新条例14条1項(本件旧条例13条1項)によれば、本件各支出の有無や当否にかかわらず、本件会派として県に返還義務を負う金員はない旨主張する。

しかし、政務活動費等は、使途基準のとおり使途を限定して県から交付される金員であるから、会派が、交付を受けた政務活動費等を、使途基準以外の使

途に充てた場合には、政務活動費等を違法に支出したものとして、県に対して当該支出に相当する額を不当利得として返還すべき義務を負うことは、上記1に説示したとおりであって、当該不当利得返還義務は、本件条例14条1項（本件旧条例13条1項）が存在することによって初めて発生するものではない。本件条例14条1項（本件旧条例13条1項）は、政務活動費が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（政務調査費は議員の調査研究に資するため必要な経費の一部）として交付されるものであるから、残余がある場合にはこれを返還すべきという当然のことを規定したものであって、当該規定をもって、会派が政務活動費等を使途基準以外の使途に充てた場合に生じる上記の不当利得返還義務の発生を制限するものと解することはできない。

そして、平成23年度ないし平成25年度において、中村議員が県政レポートを発行しその印刷代金の相当部分の支払に政務活動費等を充てたという本件各支出の事実を認めることはできず、本件各支出に相当する額は、中村議員において、使途基準以外の使途に充てたものと認めることが相当であることは上記3(3)のとおりであるから、本件会派において他に自己で負担した使途基準に合致する経費があったとしても、そのことは、本件各支出に相当する額を本件会派が県に対して不当利得として返還すべき義務を負担することを左右しないというべきである。

- 6 したがって、県は本件会派に対して、本件各支出に相当する額である518万8050円について不当利得返還請求権を有するものであるから、被告が本件会派に対して上記不当利得返還請求権の行使を怠る事実は違法というべきである。

#### 第4 結論

よって、原告の請求は理由があるからこれを認容することとして、主文のとおり判決する。

横浜地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官 徳 岡 治

裁判官 吉 田 真 紀

裁判官 松 野 豊