

平成25年9月26日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成25年（行コ）第82号，同年（行コ）第114号 不当利得返還等請求行為
請求控訴，同附帯控訴事件

（原審・京都地方裁判所平成20年（行ウ）第10号）

口頭弁論終結日 平成25年7月16日

判 決

京都府城陽市平川広田22番地の51

控訴人・附帯被控訴人（第1審原告）

特定非営利活動法人行政監視機構

（以下「第1審原告」という。）

同 代 表 者 理 事	半	田	忠	雄
同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士	折	田	泰	宏
同	浅	井		亮
同	伏	見	康	司
同	稻	岡	良	太
同	小	林	久	子

京都市上京区下立売通新町西入薮ノ内町

被控訴人・附帯控訴人（第1審被告）

京 都 府 知 事
山 田 啓 二

（以下「第1審被告」という。）

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士	三	野	岳	彦
同	前	堀	克	彦
同	国	松	治	一
同 指 定 代 理 人	横	山		哲
同	名	和	真	一

同 山口 隆 壮
同 畑 中 健 司
主 文

- 1 第1審原告の本件控訴に基づき、原判決中第1審原告の主位的請求を棄却した部分を次のとおり変更する。
 - (1) 第1審被告は、自由民主党京都府議会議員団に対し、1億0359万6149円の支払を請求せよ。
 - (2) 第1審被告は、民主党京都府議会議員団に対し、5137万9686円の支払を請求せよ。
 - (3) 第1審被告は、日本共産党京都府議会議員団に対し、5330万5718円の支払を請求せよ。
 - (4) 第1審被告は、公明党京都府議会議員団に対し、2852万2038円の支払を請求せよ。
 - (5) 第1審原告のその余の主位的請求を棄却する。
- 2 第1審被告の本件附帯控訴を棄却する。
- 3 訴訟費用は、第1、2審とも第1審被告の負担とする。
- 4 なお、原判決中第1審原告の予備的請求に関する部分（主文2ないし6項）は、当審において主位的請求を一部認容したことにより、失効している。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴及び附帯控訴の趣旨

1 控訴の趣旨（第1審原告）

- (1) 原判決中第1審原告の主位的請求に関する部分を取り消し、予備的請求に関する部分を次の(3)のとおり変更する。
- (2) 主位的請求

ア 第1審被告は、自由民主党京都府議会議員団に対し、1億0359万6149円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年

10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

イ 第1審被告は、民主党京都府議会議員団に対し、5137万9686円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

ウ 第1審被告は、日本共産党京都府議会議員団に対し、5330万5718円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

エ 第1審被告は、公明党京都府議会議員団に対し、2852万2038円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

(3) 予備的請求

ア 第1審被告は、自由民主党京都府議会議員団に対し、5289万5651円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

イ 第1審被告は、民主党京都府議会議員団に対し、3031万9573円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

ウ 第1審被告は、日本共産党京都府議会議員団に対し、1047万2240円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

エ 第1審被告は、公明党京都府議会議員団に対し、1385万1049円及びこれに対する平成20年3月18日から支払済みまで年10.95パーセントの割合による金員の支払を請求せよ。

(4) 訴訟費用は、第1, 2審とも第1審被告の負担とする。

2 附帯控訴の趣旨（第1審被告）

(1) 原判決中予備的請求に関する部分を次のとおり変更する。

ア 第1審被告は、自由民主党京都府議会議員団に対し、323万7683円の支払を請求せよ。

イ 第1審原告のその余の予備的請求をいずれも棄却する。

(2) 訴訟費用は、第1、2審とも第1審原告の負担とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は、京都府（以下「府」という。）の住民で構成され、府内に主たる事務所を有する非営利活動法人である第1審原告が、「府が京都府議会（以下「府議会」という。）の自由民主党京都府議会議員団、民主党京都府議会議員団、日本共産党京都府議会議員団及び公明党京都府議会議員団の4会派に対してした人件費、事務費等府の要綱所定の経費を対象とする補助金（以下「会派運営費」という。）の交付は、地方自治法232条の2、同法100条14項及び15項（平成14年法律第4号による地方自治法の改正前は100条12項及び13項、平成20年法律第69号による地方自治法の改正前は100条13項及び14項。以下、上記各改正前のものも「地方自治法100条14項及び15項」（各項のみをいう場合も含めて）という。）、補助金交付に関する府の規則等に違反し違法であり、上記4会派は会派運営費として交付された金員を不当に利得している。それにもかかわらず、第1審被告は、上記4会派に対する不当利得返還請求権の行使を違法に怠っている。」と主張して、同法242条の2第1項4号に基づき、府の執行機関（知事）である第1審被告に対し、主位的には、不当利得返還請求権に基づいて、怠る事実に係る相手方である上記4会派に対して、不当利得金（自由民主党京都府議会議員団については1億0359万6149円、民主党京都府議会議員団については5137万9686円、日本共産党京都府議会議員団については5330万5718円、公明党京都府議会議員団については2852万2038円（これらの金額は、平成14年度から平成18年度までに府から交付を受けた会派運営費全額

から既に返還済みの金額を控除した金額である。)の返還と、上記各金員に対する訴状送達の日(平成20年3月18日)から支払済みまで京都府の補助金等の交付に関する規則(昭和35年京都府規則第23号)18条1項所定の年10.95パーセントの割合による加算金の支払を請求することを求め、予備的には、上記会派運営費の一部(事務費、会議費、慶弔費等)の交付が上記各法律に違反し違法であるとして、不当利得返還請求権に基づいて、怠る事実に係る相手方である上記4会派に対して、不当利得金(自由民主党京都府議会議員団については5289万5651円、民主党京都府議会議員団については3031万9573円、日本共産党京都府議会議員団については1047万2240円、公明党京都府議会議員団については1385万1049円)の返還と、これら各金員に対する訴状送達の日(平成20年3月18日)から支払済みまで上記規則18条1項所定の年10.95パーセントの割合による加算金の支払を請求することを求めた住民訴訟である。

- 2 原審は、第1審原告の主位的請求をいずれも棄却した上、予備的請求については、第1審被告に対し、自由民主党京都府議会議員団に対して833万1283円、民主党京都府議会議員団に対して1195万9394円、日本共産党京都府議会議員団に対して117万6421円、公明党京都府議会議員団に対して1017万4410円の支払を請求するよう求める限度で認容し、その余を棄却した。

そこで、第1審原告はこれを不服として控訴し、第1審被告もこれを不服として附帯控訴した。

- 3 前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張の要旨は、次に削除、付加、訂正するほかは、原判決「事実及び理由」中の第2「事案の概要」の1ないし4(原判決3頁末行から24頁5行目まで)に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決４頁１行目の「等」を削除する。
- (2) 同１３頁１行目の末尾の次に、改行の上、次のとおり加える。

「さらに、平成２４年法律第７２号による改正地方自治法（以下「平成２４年改正地方自治法」という。）は、地方自治法１００条１４項で規定する政務調査費を政務活動費に名称を変更し、交付目的を「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改めているが、この改正は、平成１２年改正の趣旨につき上記のように理解することを前提とした上で、政務調査費以外の活動費をも認めるようにとの要望を受けてされたものである。」

- (3) 同１５頁１１行目の末尾の次に、「平成２４年改正地方自治法が１００条１４項の政務調査費を政務活動費と名称を変更して、調査研究費その他の活動に資する経費まで対象を拡大したのは、政務調査活動以外の活動についても公益性があり補助を行う必要性があったためである。したがって、平成１２年改正地方自治法が公益性ある会派の存在及び活動に対して補助を禁ずる趣旨であったとは解されない。」を加える。
- (4) 同１５頁１６行目の「本件会派運営費交付制度」を「平成１２年改正以後、会派の活動に関しては、法律によって定められた費目（政務調査費）についてのみ条例を定めることによって公費を充てることが許されることになった。しかし、本件会派運営費交付制度」に改める。
- (5) 同１５頁１９行目の「基づかずに」の次に「本件各要綱に基づいて」を加える。
- (6) 同１７頁７行目の末尾の次に、改行の上、次のとおり加える。

「ウ 知事は、地方自治法２３２条の２に基づいて補助を行うに際し、公益上の必要性の判断につき広範囲な裁量権を有するのであって、慶弔費のための補助金の交付は知事の裁量権の範囲を逸脱するものではない。なお、平成２０年３月２７日に平成１８年要綱を廃止し、新たに、制定した京都府議会会派運営費補助金交付要綱（平成２０年京都府告示第１２

5号、以下「平成20年要綱」という。)は、住民監査請求における監査委員の指摘などを受けて、会派運営費交付金制度のより望ましいあり方という視点から見直しを行って会派運営費交付金から慶弔費を除外したものである。したがって、上記改正が違法性判断の基礎となるものではない。このことは、事務費のうち慶弔費に相当する弔電代や祝儀袋代なども同様であってこれらに対する補助金交付は違法ではない。」

(7) 同19頁16行目の「土産としての」の次に「茶や」を加える。

(8) 同22頁5行目の末尾の次に、改行の上、次のとおり加える。

「その支出された名目がいかなるものであろうと、実質的に給与と見なされる場合には地方自治法204条の2の給与条例主義に違反する。」

(9) 同24頁2行目の末尾の次に、「また、これらの購入は、年度内に会派運営費を使い切ることを意図するものであり、事務の合理性を理由に適法とすることは許されない。そもそも、切手は換金性の高い商品であって、後日換金することさえ可能であるから、これを許すならば違法な運用がされるおそれがあり、その違法性は高い。」

第3 当裁判所の判断

1 主位的請求について

(1) 争点(1)(本国会派運営費交付制度は地方自治法232条の2、同法100条14項及び15項に反し違法か)について

ア 前記前提事実(1)ないし(4)の各事実証拠(甲2, 9, 10, 13, 598, 599, 614, 622ないし624, 乙1, 5の1ないし3, 乙8, 9,)及び弁論の全趣旨を総合すると、次の事実を認めることができる。

ア 制定当初の地方自治法(昭和22年法律第67号)には、地方議会の議員に対する給付として、報酬のほかに費用弁償が規定されていたが、そのほかの金銭の支給については特段の規定が置かれていなかった。そ

のため、いかなる種類の手当等が支給されても違法でないとの解釈の下に、一部の普通地方公共団体（以下「地方自治体」という。）において、独自に条例を設け、地方議会の議員に対して調査研究費、通信費、退職手当等を支給していた。その後、昭和31年法律第147号による地方自治法の改正により、地方自治体は、地方議会の議員に対して、報酬、費用の弁償のほかに期末手当を支給することができる旨規定される一方で（地方自治法203条1項ないし3項）、地方議会の議員に対し、給与その他の給付を法律又はこれに基づく条例に基づかずには支給できない旨が規定された（地方自治法204条の2）。その結果、一部の地方自治体で行われていた地方議会の議員に対する調査研究費等の支給が地方自治法上認められないことは明らかになったが、議員個人に対してではなく、会派に対して支給できるか否かが問題として残った。この点について、当時の自治庁（昭和31年9月6日自丁行発第59号鹿児島県総務部長宛行政課長回答）は、「従来の調査研究費にかわるものとして、県議会各派に対し調査研究費を支給することは、その内容が実質的に従来どおりであると認められる限り、できないものと解する。」との見解を示した。しかし、都道府県と一部の市では、上記自治庁の見解について、調査研究費が議員個人に支給されるものではなく、会派を支給対象とし、かつ、会派を経由して実質的に議員個人に支給されるものでなければ適法であるとするものであると解釈し、地方自治法232条の2に基づいて、会派に対し、調査研究費、調査交付金等の名称で補助金を支給するようになった。

- (イ) 調査研究費等を地方自治法232条の2に基づく補助金として支給するという上記都道府県等の運用については、地方自治体の首長に支給の可否等を決定できる裁量があるため、首長と会派の関係の対等性が損なわれるという問題点や、支給された補助金の使途を十分検証することが

できないという問題点があるとの指摘がされていた。そこで、全国都道府県議会議長会及び全国市議会議長会は、調査研究費等の交付に明確な法律上の根拠規定を設けることを求めるようになった。

(ウ) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）の成立によって国から地方自治体に権限が移されることとなったことから、地方議会の在り方が議論されるようになる中、全国都道府県議会議長会は、平成11年11月、当時の政府与党等に対し、地方分権の時代にあって、地方議会が住民の負託に応え、その役割を十分に果たしていくためには、議会を構成する議員の活動基盤の強化が不可欠であるとして、都道府県政調査交付金の支出根拠につき、一般的な団体補助金と同列に置くのではなく、その位置付けを明確にし、また、地方自治体が状況に応じ、自主的に条例で議員活動に必要な経費（例えば、文書通信費、事務所費等）を支給することができるよう、地方自治法の改正を求め、全国市議会議長会も、調査研究費等の支出について法的根拠を設けるよう求めていた。

(エ) 平成12年5月、議員立法により平成12年改正（施行日は平成13年4月1日である。）が行われ、地方自治法100条14項（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る。この場合において、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。）により、政務調査費制度が法制化された。その際の国会における趣旨説明では、地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化する旨、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を

確保することが重要である旨が説明された。そして、政務調査費の使途の透明性を確保するため、地方自治法１００条１５項により、収入及び支出の報告書を議長に提出する義務が、政務調査費の交付を受けた会派又は議員に課されることとなった。

自治省（現総務省）は、平成１２年５月３１日付け（旧自治行第３２号）で都道府県総務部長・同議会事務局長に対し、「使途の透明性の確保に十分意を用いること、政務調査費の額を定めるにあたっては、例えば、特別職報酬等審議会等の第三者機関の意見をあらかじめ聞くなど、住民の批判を招くことがないように配慮すること、従来都道府県において政務調査費と同様の趣旨で支給されていた県政調査費等のいわゆる会派交付金については、平成１３年４月１日の施行日以降、条例の根拠が必要となること」などを通知した。

(オ) 平成２４年改正地方自治法は、同法１００条１４号ないし１６号で規定していた「政務調査費」の名称を「政務活動費」に、１４号の「交付目的」を「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めることとした。

(カ) 地方自治体の議会における会派は、地方自治法１００条１４項において、議員と並んで政務調査費の交付対象として規定されているが、同法その他の法律に会派の定義規定はない。

会派は、一般的には、「当該議会内における表決等において原則として同一の意思表示を行うほか、基本的政策を同じくし議会運営上で統一的な行動をとる集団」、あるいは、「政党など類似の主張、意見を有する議員が任意に形成する」集団であって「議会運営をめぐり会派間で協議を行ったり、最大多数を占める第一会派から議長を、第二会派から副議長を選出するのを慣行としたり、あるいは、議会での質問時間の割

り振りや議会棟の部屋割りを会派ごとに行ったりするなど、特に規模の大きな議会では、会派は議事運営の基本単位として大きな役割を果たす」ものなどと解されている。

- (キ) 府は、昭和44年5月以降、府議会の各会派に対し、調査研究費、会派控室に配置する事務職員の人件費、事務用品購入費、複写料金等会派運営に要する経費の一部を支援するためとして、報償費という名称で金員を支給していたが、平成12年改正による政務調査費制度の法制化を受けて、政務調査費の交付に関する条例の制定を検討し、併せて、会派に対する報償費の交付のあり方についても検討を行った。

府は、会派に対し職員の人件費その他の会派の運営経費を府が支援することが適法かどうか、政務調査費の交付に関する条例において、会派の運営経費の支援を規定することが妥当かどうか等について検討し、全国都道府県議会議長会に対し意見照会を行い、同会から、会派受付職員の人件費等会派の運営に要する経費を交付することは違法でないと考えるとの意見等を得た上で、これまで報償費の交付として行ってきた会派の運営経費の支援について、議員の調査研究に資するために必要な経費を交付する政務調査費の交付とは異なる制度であることを明確にし、その手続及び内容の透明化を図るとの見地から、地方自治法232条の2の規定に基づく補助金として要綱を定めることとし、平成13年3月30日、平成13年要綱を定め、これを同年4月1日から施行し、平成18年3月31日には平成13年要綱を廃止して平成18年要綱を定め、これを同年4月1日から施行した。

- (ク) 府は、平成20年3月27日、平成18年要綱を廃止し、新たに、平成20年要綱を定め、同年4月1日から施行した。平成20年要綱は、その趣旨、会派の定義について、要旨以下のa及びbのとおり定めている。また、会派運営費交付の対象となる経費を、人件費、事務費、行催

事参加費及び会議費として、慶弔費を対象から外し、新たな会派運営費の算定基準を定めている（平成20年要綱4条及び別表）。

a 知事は、府議会において、府政に関する府民の多様な意見、要望等を集約し、調整を図りながら、意思形成をしていく上で、会派が重要な役割を果たすことにかんがみ、会派の事務の執行に要する経費その他の会派の運営を円滑に進めるために必要な経費に対し、補助金等交付規則及び平成20年要綱の定めるところにより、予算の範囲内において、京都府議会会派運営費を交付する（平成20年要綱1条）。

b この要綱において、「会派」とは、府議会において政策を同じくする所属議員2人以上の集団とする（平成20年要綱2条）。

(㌥) 会派運営費に関する経費に地方自治法232条の2の規定に基づく補助金を支出しているのは、都道府県では府（京都府）だけである。

イ 前記ア(ア)ないし(㌥)の認定事実によると、平成12年改正によって、地方自治法100条14項、15項に基づき法制化された政務調査費制度は、調査研究費等を地方自治法232条の2に基づく補助金として会派に支給するというそれまでの都道府県等の運用には、首長と会派の関係の対等性が損なわれるという問題点や（地方自治体が調査研究費等を会派に支給することのできる法的根拠自体にも疑義があった。）、補助金の使途を十分検証することができないという問題点があったことを踏まえ、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保する」目的でもうけられたものであるといえる。このような政務調査費制度が制定された経緯、目的にかんがみると、地方自治法100条14項が、地方

自治体において、地方議会の会派等に対し政務調査費（平成24年改正地方自治法による改正後は政務活動費、以下同じ。）を交付することができる」と規定しているのは、地方自治体は、地方自治法100条14項に基づいてのみ地方議会の会派等に助成することができ（地方自治体が地方議会の会派等に助成できる法的根拠は地方自治法100条14項のみであり、地方自治体は、地方自治法100条14項に基づいてする以外には、地方議会の会派等に助成することができない。）、かつ、その助成の対象を政務調査費に限定する趣旨であると解される。このことは、地方自治体が地方議会の会派等へ交付することができると明示的に規定された政務調査費については、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ことが、政務調査費の交付を受けた会派等に義務付けられているのに（地方自治法100条15項）、仮に、地方自治体が、地方自治法100条14項に基づいてする以外にも、明示的な規定がないにもかかわらず地方議会の会派等に助成することができるとすると、このような助成に係る収入及び支出の報告書の提出を義務付ける規定は地方自治法上存在しないから、地方自治法は、明示的な規定のない助成の使途の透明性が明示的規定のある助成のそれよりも不十分でよいことを認めていることになるが、そのようなことはおよそ有り得ないことから裏付けられる。

第1審被告は、会派運営費として会派の活動の基礎的運営経費を補助することは、議会運営の円滑化や議会活動の活性化という公益的意義を有しており、平成12年改正は、地方自治体が、公益上の必要がある場合に、地方自治法232条の2に基づき、地方議会の会派に補助金を支給することを禁じるものではない旨主張するが、この主張を採用できないことは、上記説示のとおりである。

したがって、平成12年改正によって政務調査費制度が法制化（施行日

は平成13年4月1日である。)された以降は、地方自治体が、地方議会の会派に対し、地方自治法232条の2に基づき、補助金の支給をすることができると解する余地はなくなったというべきである。

ウ そうすると、本件会派運営費交付制度が地方自治法100条14項、232条の2に違反する制度であることは明らかであり、府が、地方自治法232条の2、補助金等交付規則並びに平成13年要綱及び平成18年要綱に基づき、本件各議員団に対してした会派運営費(補助金)の交付は、地方自治法100条14項、232条の2に違反してされたものであるから、違法な公金の支出であるといえる。

(2) 本件各議員団が不当利得している金額等について

前提事実(5)及び(6)の各事実に基づき本件会派運営費交付制度に基づく補助金の支給は違法な公金の支出であることを併せると、本件各議員団はそれぞれ、本件各交付決定に基づき平成14年度分から平成18年度分までの会派運営費として支払を受けた補助金の額から既に府に返還済みの金額を控除した金額(自民党議員団は1億0359万6149円、民主党議員団は5137万9686円、共産党議員団は5330万5718円、公明党議員団は2852万2038円である。)を不当に利得していることになる。第1審被告が、本件各議員団に対し、上記各不当利得金の返還請求をすることを怠っていることは明らかである。

(3) 附帯請求について

原判決74頁20行目から75頁8行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。

(4) まとめ

以上によると、第1審原告の主位的請求は、第1審被告に対し、自民党議員団に対して1億0359万6149円、民主党議員団に対して5137万9686円、共産党議員団に対して5330万5718円、公

明党議員団に対して２８５２万２０３８円の各不当利得金の返還を請求することを求める限度で理由があり、その余は理由がないことに帰する。

2 予備的請求について

第１審原告の予備的請求は、主位的請求が認容（一部認容を含む。）されることを解除条件とする審判の申立てであるから、これについてはもはや判断を示す必要はない。

3 結論

以上によると、第１審原告の主位的請求は、第１審被告に対し、自民党議員団に対して１億０３５９万６１４９円、民主党議員団に対して５１３７万９６８６円、共産党議員団に対して５３３０万５７１８円、公明党議員団に対して２８５２万２０３８円の各不当利得金の返還を請求することを求める限度で理由があるから、その限度で認容し、その余は理由がないから棄却すべきであるところ、これと異なり原判決中主位的請求を全て棄却した部分は一部失当であって、本件控訴は一部理由があるから、原判決中主位的請求を全て棄却した部分を上記のとおり変更し、また、本件附帯控訴は理由がないから棄却し、なお、原判決中予備的請求に関する部分は、当審において主位的請求を一部認容したことにより、当然その効力を失っているから、その旨を明らかにすることとして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第１０民事部

裁判長裁判官 谷 口 幸 博

裁判官 山 口 芳 子

裁判官片岡勝行は、差し支えのため、署名押印できない。

裁判長裁判官

谷 口 幸 博

これは正本である。

平成25年9月26日

大阪高等裁判所第10民事部

裁判所書記官 藤 原 元

