

令和元年9月11日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成31年(行コ)第6号 政務活動費返還請求控訴事件(原審・金沢地方裁判所
平成28年(行ウ)第5号)

口頭弁論終結日 令和元年7月17日

判 決

当事者の表示

別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 一審被告の控訴に基づき、原判決主文第2項を次のとおり変更する。
 - (1) 一審被告は、玉野道に対し、4万4546円を支払うよう請求せよ。
 - (2) 一審原告の上記変更部分を超える原判決主文第2項に係る請求を棄却する。
- 2 一審原告の控訴及び一審被告のその余の控訴をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、第1, 第2審を通じ、これを30分し、その1を一審被告の負担とし、その余は一審原告の負担とする。ただし、補助参加によって生じた費用の負担は次の(1)ないし(3)のとおりとする。
 - (1) 当審における補助参加により一審被告補助参加人喜多浩一に生じた費用は、これを13分し、その1を同喜多浩一の負担とし、その余は一審原告の負担とする。
 - (2) 当審における補助参加により一審被告補助参加人玉野道に生じた費用は、これを10分し、その3を同玉野道の負担とし、その余を一審原告の負担とする。
 - (3) その余の一審被告補助参加人について補助参加によって生じた費用は、第1, 2審を通じ第1審原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

1 一審原告

- (1) 原判決中、一審原告敗訴部分を取り消し、原判決を次のとおり変更する。
- (2) 一審被告は、原判決別紙違法支出額等一覧表の「議員氏名」欄記載の各金沢市議会議員に対し、各「違法支出額」欄記載の各金員及びこれに対する平成27年5月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

2 一審被告

- (1) 原判決中、一審被告の敗訴部分を取り消す。
- (2) 一審原告の上記取消部分に係る請求をいずれも棄却する。

第2 事案の概要等（以下、略称は原判決のそれによる。）

- 1 本件は、金沢市の住民である一審原告が、同市議会の議員らが平成26年度に金沢市から交付を受けた政務活動費の支出の一部について、原判決別紙違法支出額等一覧表の「議員氏名」欄記載の各金沢市議会議員に係る「違法支出額」欄記載の支出（本件各支出）は、違法であり、上記議員らは、同市に対し、違法に支出された上記金額に相当する金員を不当利得として返還すべきところ、一審被告がその返還請求を怠っているとして、一審被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、上記議員らに対して上記不当利得の返還及びこれに対する平成27年5月1日（平成26年度政務活動費収支報告書の提出期限の翌日）から支払済みまで年5分の割合による民法704条本文所定の法定利息又は遅延損害金の支払を請求すべきことを求める事案である。

原審が、高岩議員、玉野議員及び喜多議員に関する広報費について一審原告の請求を一部認容し、その余の請求についていずれも棄却したところ、双方が自己の敗訴部分を不服として控訴した。

- 2 法令等の定め、前提事実、争点及びこれに対する当事者の主張は、次の(1)ないし(4)のとおり補正し、下記3のとおり当審における一審被告、一審被告補助参加人玉野及び同喜多の主張を付加するほかは、原判決「事実及び理由」

欄の第2の2ないし4に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決11頁9行目の末尾に「なお、本件手引きは、金沢市条例ではないし、法令でもないから、政務活動費の支出が本件用途基準に適合するかどうかの判断において斟酌すべきではない。」を加える。
- (2) 原判決12頁10行目の末尾に、「政務活動費は、本件条例8条2項が規定する政務活動に要する経費に充てるものであるから、人件費として政務活動費を充当できる範囲も、政務活動を補助する職員を雇用する経費のみを、すなわち、政務活動業務だけを行う職員（専任職員）を雇用する経費のみをいうべきである。」を加える。
- (3) 原判決17頁10行目の次行に、「政務活動に要する経費に自己資金その他の政務活動費以外の資金をも充てている場合であっても、この経費支出は普通地方公共団体が交付する政務活動費支出ではなく、政務活動に要する経費支出ではないから、上記金額からこの資金を控除することは違法である。」を加える。
- (4) 原判決17頁16行目の「前払いされていること」を「前金払支出されていること」に改め、21行目から22行目にかけての「前払いされた政務活動費」を「特例支出である前金払支出された政務活動費」に改め、23行目の「適用される」の次に「なぜなら、金沢市が交付した政務活動費は前金払支出であるから、交付された政務活動費の総額に未執行額がある場合には当該政務活動費は交付会計年度の翌年4月30日までに精算する必要があるからである」を加える。

3 当審における一審被告、一審被告補助参加人玉野及び同喜多の主張

- (1) 当審における一審被告の追加主張（高岩議員の広報費について）

議員のプロフィール、議員自身の拡大写真やその活動状況を写した写真等が直ちに議員自身の宣伝を主たる目的とするとみられる部分であると解釈するのは妥当ではなく、政務活動費の執行に当たっての原則である、「政

務活動費の各支出が、その目的からみて合理性、必要性を有していること」(本件手引き3頁)の観点から判断すべきである。

広報活動において、その発信者の情報を不明確なままにして、現代の情報社会において、効果的な広報活動が行うことが可能か、情報の信用性を高めることが可能か、さらには、政務活動の目的である「市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させる活動」につながるかは、疑問がある。

高岩議員が市政報告書に掲載した経歴及び『私が目指すもの』と題して市政一般に対する感想を述べた内容は、議員としての活動状況等に関する報告等とは必ずしも切り離すことができるものではなく、一体のものとして評価されるべきである。また、写真も全体の分量からして、格別大きいものではない。

(2) 当審における一審被告補助参加人玉野の追加主張

玉野議員が作成した市政報告書である「玉野まこと通信No. 61」には、表面と裏面があり(当審において提出した丁ホ1)、両面をあわせると、玉野議員自身の写真や経歴等が紙面全体に占める割合はわずかな程度にとどまっており、同通信は、全体として政務活動としての合理性必要性を有しているといえる。

(3) 当審における一審被告補助参加人喜多の追加主張

喜多議員の作成した市政報告書に掲載された写真は、いずれも喜多議員が市議会で答弁を行っている際の写真や金沢市長との写真であり、市政の政策等に関わる情報との合理的関連性があり、市政の政策等に関わる情報の一部を構成するものである。また、プロフィールの内容は出生地、学歴、職歴、住所地等であり、喜多議員が行う市政に関する施策の活動や市政についての関心事項を発信するための基盤となるものであり、プロフィール、連絡先は、市政の施策等に関する情報の発信者を説明するものとして相当な範囲に収まり、市民の要望や意見等を収取・把握するために必要なものであるから、市

政の政策等に関わる情報と合理的な関連性があるといえる。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所は、一審原告の請求は、原判決主文第1項及び第3項並びに本判決主文第1項に記載の各議員に、同記載の各請求をするよう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ものと判断する。その理由は、次の(1)ないし(3)のとおり補正し、下記2のとおり当審における一審被告、一審被告補助参加人玉野及び同喜多の主張に対する判断を付加するほかは、原判決「事実及び理由」欄の第3の1ないし6に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決20頁26行目の次行に次を加える。

「控訴人は、本件手引きは条例でも法令でもないから斟酌すべきでない旨主張するところ、本件手引きの作成経緯については次のとおり認めることができる(乙1)。すなわち、金沢市議会においては、従来金沢市議会政務調査費の交付に関する条例を受けて、その規則で政務調査費の使途基準を定め、金沢市議会の政務調査費改革検討会で検討し、代表者会議の了承を得て、金沢市議会政務調査費運用の手引きが作成されていたところ、法の一部改正を受けて、平成24年12月、上記条例を改正して金沢市議会政務活動費の交付に関する条例を制定するにあたって、政務調査費の使途基準を政務活動費を充てることのできる経費の範囲として条例で定めることとしたが、法制執務の関係から、上記規則別表の各項目に記載されていた使途基準の例示を条例で規定することができなかつたことから、上記政務調査費運用の手引きに上記例示をも盛り込んで、本件手引きとしたことが認められる(乙1)。以上の本件手引きの作成経緯に照らすと、本件手引きは、条例及び規則を基にその細則として、相当な手続を踏んで金沢市議会議員の総意に基づいて作成されたものといえることができ、条例もしくは規則に準じる、その下位の規範として一定の効力を認め得るもの

というのが相当である。したがって、本件手引きは、これに記載されているからといって直ちに本件用途基準に適合すると認められるわけではないが、本件用途基準に適合するか否かの判断にあたって、法及び本件条例に照らして不合理といえない限り、これを参酌することは相当というべきである。」

- (2) 原判決 2 1 頁 3 行目の「側面があるところ」から 4 行目の「許されないため」までを、「側面があり、その両側面の効果を共有するものであるところ、議員自身の宣伝効果は紙面の区画割合だけで客観的に決めることができないから、按分割合は均等に 2 分の 1 ずつとするべきであり」に改め、5 行目から 6 行目にかけての「合理的な按分充当割合である」を削り、同 2 3 頁 5 行目の末尾に「控訴人は、議員自身の宣伝効果は紙面の区画割合だけで客観的に決めることができないとするが、議員自身の宣伝が主たる目的であるとみられる部分が紙面等の全体に占める割合に比例して、その宣伝効果が挙がるとみることには、一定の合理性があるといえるから、控訴人の上記主張は採用できない。」を加える。
- (3) 原判決 3 1 頁 1 6 行目から 1 7 行目にかけての「(甲 3 8 の 1 4)」の次に、「, 丁ホ 1)」を加える。
- (4) 原判決 3 1 頁 2 3 行目の「約半分」を「約 4 分の 1」に、2 4 行目の「約半分」を「約 4 分の 3」に、同 3 2 頁 2 行目の「(約半分)」を「(約 4 分の 1)」に、6 行目の「2 分の 1」を「4 分の 1」に、同行目の「3 2 万 2 6 0 0 円」を「1 6 万 1 3 0 0 円」に、2 5 行目から 2 6 行目にかけての「2 分の 1」を「4 分の 1」に、2 6 行目の「3 2 万 2 6 0 0 円」を「1 6 万 1 3 0 0 円」にそれぞれ改める。
- (5) 原判決 3 4 頁 2 3 行目の「及び発送」を削除する。
- (6) 原判決 4 3 頁 1 3 行目の「小林議員」を「下沢議員」に改める。
- (7) 原判決 4 8 頁 5 行目の「2 か月に 1 度」を削除する。

- (8) 原判決59頁5行目から6行目の「対象となる職員が専任職員か否かによって左右されるものではないし」を「本件条例等が、対象となる職員を専任職員に限定していると解釈すべき理由は見出し得ないし」と改める。
- (9) 原判決67頁13行目及び16行目の「坂本議員」を「横越議員」に改める。
- (10) 原判決72頁3行目の「32万2600円」を「16万1300円」に改める。
- (11) 原判決72頁24行目の「当該議員が、」から同73頁5行目末尾までを次のとおり改める。

「交付を受けた政務活動費の金額が、収支報告書等に計上した経費から本件使途基準に合致しないと認められる経費を差し引いた残額よりも上回る場合には、その上回った分の政務活動費が本件使途基準に合致しない経費に充てられたものとして不当利得返還義務を負うことになる」と解すべきであり（最高裁判所平成29年（行ヒ）第404号・同30年11月16日第二小法廷判決・民集第72巻6号993頁参照）、当該議員が、当該経費を含む政務活動に要する経費に自己資金その他の政務活動費以外の資金をも充てている場合には、収支報告書等に計上した経費額（本件使途基準に合致する経費額（A）＋合致しないと認められた経費額（B））と、交付を受けた政務活動費額（C）と自己資金その他の政務活動費以外の資金額（D）の合計額とが等しいことから（ $A + B = C + D$ ）、その計算方法としては、本件使途基準に合致しないと認められた経費額（B）から、自己資金その他政務活動費以外の資金額（D）を差し引いた金額が正の値である場合（ $C - A = B - D > 0$ ）には、その金額について不当利得返還義務を負うことになるというべきである。

控訴人は、自己資金その他の政務活動費以外の資金の経費支出は政務活動に要する経費ではないから、本件使途基準に合致しないと認められた金

額からこの資金額を控除することは違法である旨主張するが、不当利得額は、上記のとおり、交付を受けた政務活動費の金額（C）から、収支報告書等に計上した経費額から本件用途基準に合致しないと認められた経費額（B）を差し引いて得られる金額、すなわち本件用途基準に合致する経費額（A）を、差し引いた額であり、その計算の過程で、控訴人が指摘する本件用途基準に合致しない認められる経費額（B）から自己資金その他の政務活動費以外の資金額（D）を差し引く計算式が出てくるにすぎないから、上記主張は採用の限りではない。」

(12) 原判決73頁15行目の「32万2600円」を「16万1300円」に、16行目の「20万5846円」を「4万4546円」にそれぞれ改める。

(13) 原判決74頁15行目の「解されないし、」の次に、「本件用途基準に合致しないと認められた経費額は政務活動費の未執行額でもないから交付会計年度の翌年4月30日が精算期限であるともいえず、」を加える。

2 当審における一審被告、一審被告補助参加人玉野及び同喜多の追加主張に対する判断

(1) 当審における一審被告の追加主張（高岩議員の広報費について）

一審被告は、高岩議員が市政報告書に掲載した経歴及び『私が目指すもの』と題して市政一般に対する感想を述べた内容は、議員としての活動状況等に関する報告等とは必ずしも切り離すことができるものではなく、写真も全体の分量からして、格別大きいものではないから、≡体のものとして評価されるべきである旨主張する。

しかしながら、高岩議員が作成した市政報告書（甲37の69）において、高岩議員自身の写真や経歴、「私が目指すもの」と題して同議員が市政一般に対する感想を述べた上で支援を呼びかける文章が掲載された部分は、その記載がないと、その余の、議員としての活動報告等の記載内容の理解

が不十分となるとか、あるいはその信用性がなくなるといったものとはいえず、写真や経歴がないと発信者の情報が不明確になるともいえず、紙面を占める割合も全体の約半分にも渡っていることからすれば、同市政報告書を全体として見た場合、上記部分は、高岩議員の宣伝を主たる目的として作成されたものと認めるのが相当であり、議会の議員として行う政務活動との合理的関連性を欠くものというべきである。

そうすると、上記市政報告書の作成及び発送に関する費用のうち、2分の1に当たる部分は、本件用途基準に合致しない支出であると認められる。

一審被告の上記主張は採用できない。

(2) 当審における一審被告補助参加人玉野の追加主張

一審被告補助参加人玉野は、玉野議員が作成した市政報告書である「玉野まこと通信No. 61」には、表面と裏面があり、両面をあわせると、玉野議員自身の写真や経歴等が紙面全体に占める割合はわずかな程度にとどまっております。同通信は、全体として政務活動としての合理性必要性を有している旨主張する。

当審において提出された証拠（丁ホ1）によれば、玉野議員が作成した市政報告書（玉野まこと通信No. 61）には表面と裏面があり、表面の約半分の部分及び裏面の全体には、北陸新幹線開業を踏まえた金沢の町づくり等についての玉野議員の意見等の記載がされているものの、表面の約半分には、玉野議員自身の写真や経歴、玉野議員の市政への決意を述べた上、支援を呼びかける文書が掲載されている。

上記市政報告書における玉野議員自身の写真や経歴、支援を呼びかける文書が記載された部分は、その記載がないと、その余の、議員としての活動報告等の記載内容の理解が不十分となるとか、あるいはその信用性がなくなるといったものとはいえず、紙面を占める割合が全体の約4分の1（表面の約半分）にも渡っていることからすれば、上記市政報告書を全体として見た場

合、上記部分は、玉野議員の宣伝を主たる目的として作成されたものと認め
るのが相当であり、議会の議員として行う政務活動との合理的関連性を欠く
ものというべきである。

そうすると、上記市政報告書の作成及び発送に関する費用のうち、4分の
1に当たる部分は、本件用途基準に合致しない支出であると認められる。

一審被告補助参加人玉野の主張は、上記の限度で理由がある。

(3) 当審における一審被告補助参加人喜多の追加主張

一審被告補助参加人喜多は、喜多議員の作成した市政報告書に掲載された
写真は、いずれも市政の政策等に関わる情報との合理的関連性があり、市政
の政策等に関わる情報の一部を構成するものであるプロフィールや連絡先は、
市政の施策等に関する情報の発信者を説明するものとして相当な範囲に収ま
り、市民の要望や意見等を収取・把握するために必要なものであるから、市
政の政策等に関わる情報と合理的な関連性がある旨主張する。

しかしながら、喜多議員が作成した市政報告書（甲39の11、12、1
4）における喜多議員自身の写真や学歴、職歴、連絡先等が記載された部分
は、その記載がないと、その余の、議員としての活動報告等の記載内容の理
解が不十分となるか、あるいはその信用性がなくなるといったものとはい
えず、紙面を占める割合も全体の約4分の1（写真については、市政報告書
の最初の頁の約半分、経歴及び連絡先については、最後の頁の約半分を占め
ている。）に渡っていることからすれば、同市政報告書を全体として見た場
合、同部分は、喜多議員の宣伝を主たる目的として作成されたものと認める
のが相当であり、議会の議員として行う政務活動との合理的関連性を欠くも
のというべきである。

なお、一審被告補助参加人喜多は、甲第39号証の11及び同12に掲載さ
れた喜多議員の写真は、議会で答弁を行っている際の写真であり、甲第39
号証の14に掲載された写真は、喜多議員と金沢市長の姿を写した写真であ

るから、市政の政策等の関わる情報との合理的な関連性がある旨主張するが、上記各写真が市政報告書の最初の頁の上段に掲載されていることや当該市政報告書に記載された具体的な政務活動との関連が明らかでないことからすれば、上記各写真掲載の主たる目的は喜多議員自身の姿を読み手に宣伝することにあるものというべきである。

そうすると、上記市政報告書の作成に関する費用のうち、4分の1に当たる部分は、本件使途基準に合致しない支出であると認められる。

一審被告補助参加人喜多の主張は採用できない。

- 3 よって、一審被告の控訴に基づき、原判決主文第2項を主文第1項のとおり変更し、一審原告の控訴及び一審被告のその余の控訴はいずれもこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判長裁判官 田 中 寿 生

裁判官 細 川 二 朗

裁判官 峯 金 容 子

(別紙)

当 事 者 目 録

金沢市

控訴人兼被控訴人

(以下「一審原告」という。)

金沢市広坂1丁目1番1号

被控訴人兼控訴人

金沢市長 山野之義

(以下「一審被告」という。)

同訴訟代理人弁護士

向 峠 仁 志

金沢市神谷内町へ6番地3

一審被告補助参加人

田 中 仁

金沢市深谷町二の75番地1

一審被告補助参加人

清 水 邦 彦

金沢市西大桑町1番12号

一審被告補助参加人

坂 本 泰 広

金沢市法光寺町50番地6

一審被告補助参加人

田 中 展 郎

金沢市昌永町13番27号

一審被告補助参加人

横 越 徹

金沢市石引1丁目18の3

一審被告補助参加人

高 芳 晴

金沢市上荒屋5-26

一審被告補助参加人

秋 島 太

金沢市近岡町108-7

一審被告補助参加人

源 野 和 清

上記8名訴訟代理人弁護士

山 村 三 信

金沢市不動寺町ホ 1 2 8 番地

一審被告補助参加人

前 誠 一

金沢市泉本町 4 丁目 1 1 0 番地

一審被告補助参加人

喜 多 浩 一

金沢市玉銚 3 丁目 1 2 3 番地

一審被告補助参加人

玉 野 道

金沢市畝田西 3 丁目 5 4 4 番地 1

一審被告補助参加人

小 林 誠

上記 4 名訴訟代理人弁護士

犬 塚 雅 文

金沢市藤江南 3 丁目 8 8 番地

一審被告補助参加人

木 下 和 吉

金沢市長田本町ト 8 6 番地 3

一審被告補助参加人

松 村 理 治

これは正本である。

令和元年9月11日

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判所書記官 谷口

章

