

平成29年12月14日判決言渡 同日原本領收 裁判所書記官

平成29年（行コ）第11号 政務活動費返還履行請求控訴事件（原審・仙台地方裁判所平成27年（行ウ）第6号）

平成29年10月12日口頭弁論終結

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は、補助参加によって生じた費用も含め、控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、補助参加人らに対し、連帶して44万2394円及びこれに対する平成26年12月18日から支払済みまで年5分の割合による金員を宮城県に支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要

1 住民訴訟の提起

本件は、宮城県議会が平成26年5月5日から議員を派遣したベトナム海外視察に派遣議員でない県議である補助参加人菊地恵一が同行し、所属会派である補助参加人自由民主党・県民会議に県が交付した政務活動費からその費用を支出したこと違法であるとして、補助参加人らに費用相当額44万2394円の返還を請求するよう、控訴人仙台市民オンブズマンが被控訴人宮城県知事に求めた地方自治法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟である。

そのほか事案の概要は、原判決が事実及び理由の第2に摘示するとおりである。

本判決は原判決と同じ略称を用いる。

2 事実及び争点

ベトナム海外視察の派遣議員でなかった補助参加人菊地が海外視察に同行し、所属会派である補助参加人県民会議に県が交付した政務活動費の中から、同行視察の費用として44万2394円の支払を受け、その際、補助参加人菊地から所属会派への同行視察に係る政務活動費の支出報告書の提出が、県議会が作成した「政務活動費の手引」に定められた議員から会派への提出期限である翌月末日までにされていなかつたことは、当事者間に争いがない。

控訴人が政務活動費の支出が違法であると主張する理由は、次のとおりである。

第1は、同行視察への政務活動費の支出という使途の違法の主張であり、議会による海外視察の決定には、同行視察を認めないと趣旨が含まれるから、議会派遣による海外視察への同行は政務活動費の使途として原則として違法となり、本件は同行視察を許すような特段の事情がないから、その費用への政務活動費の支出は、政務活動費の使途を定めた地方自治法100条14項等に違反するという。

第2は、政務活動費支給手続の違法の主張であり、県議会が作成した「政務活動費の手引」に定められた議員から会派への支出報告書が提出期限までに提出されなかつたなど、政務活動費支給手続の違反による違法があるという。

3 原判決及び本件控訴

原審は、本件同行視察に係る政務活動費の支出には違法性が認められないと判断し、控訴人の請求をいずれも棄却したため、控訴人がこれを不服として本件控訴を提起した。

第3 当裁判所の判断

1 要旨

当裁判所の判断の要旨は以下のとおりであり、当裁判所も原審同様、本件の政務活動費の支出は違法でないものと判断する。理由の詳細は、控訴理由に鑑み、後記のとおり原判決を補正、補足するほかは、原判決が事実及び理由の第3に説示するところである。

(1) 同行視察への政務活動費の支出という使途の違法の主張について

議会派遣による海外視察と同じ日程で同行した視察の費用への政務活動費の支出が、政務活動費の使途として、原則として条例等に違反した違法なものとなるとはいえないし、補助参加人菊地による本件同行視察は、同行視察である点を考慮しても、その目的及び具体的な内容に照らし必要かつ合理的なもので、視察費用に支出した政務活動費の使途が、条例等に違反した違法なものになるとはいえない。

(2) 政務活動費支給手続の違法の主張について

会派への支出報告書の提出が、県議会が作成した「政務活動費の手引」に定められた期限に遅れていても、条例が政務活動費の支出手続を定めた趣旨を失わせるほどの重大な違反とはいえず、政務活動費の支出を違法とするほどの手続違反とはいえない。

2 原判決の補正

17頁12行目の「証人菊地3, 13頁」を「証人菊地2, 13頁」、同19行目の「補助参加人菊地11頁」を「証人菊地11頁」に各改める。

20頁22, 23行目の「法、本件条例及び本件条例施行規程には、会派の所属議員が毎月の政務活動費を翌月の末日までに提出すべきである旨定めた規定はない。」のうち「毎月の政務活動費を」を「毎月の政務活動費の支出報告書を会派の経理責任者へ」に改める。

22頁2, 3行目の「交通費」を「駐車料金」、同8行目の「宮城国際戦略プラン」を「みやぎ国際戦略プラン」、23頁末行の「政務活動交付の実務」を「政務活動費交付の実務」、29頁2行目の「経済商工観光会議」を「経済商工観光委員会」、30頁4行目の「本件条例施行規則」を「本件条例施行規程」に各改める。

3 同行視察への政務活動費の支出という使途の違法の主張について

原判決29頁9行目の次に、次のとおり加える。

控訴人は、「議会派遣による海外視察」と「政務活動費による海外視察」は、その実態は同一で、県議会が作成した「海外視察に関する手引き」が海外視察につい

て地方自治法2条14項の趣旨を具体化したものであることに鑑みれば、「議会派遣による海外視察」への同行は、政務活動費の使途として原則として違法であり、例外的に同行が必要な特段の事情を証明する場合に限って許されるのであって、本件同行視察には独自の成果など存在しない以上、政務活動費の支出は違法であると主張する。

確かに地方自治法2条14項は、地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、最少の経費で最大の効果を挙げるようにならなければならないと規定し、平成26年2月に宮城県議会が作成した「海外視察に関する手引き」(乙1)は、上記地方自治法の規定を踏まえ、県民の目線に立って透明性を確保し、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことが求められていることから、県民に対する説明責任を果たし、県民の理解を得るために、県議会議員の海外視察に係る運用改善の検討が県議会で行われてきた結果を踏まえて議員への手引としてまとめられている。

しかし、上記手引に引用されている県議会海外調査検討会議の県議会議長宛ての平成19年9月3日付け報告書（「県議会議員の海外視察に係る運用改善」検討結果について）においては、県政課題の解決と県政の更なる発展を図るため、外国の先進事例等の調査・研究を行う議員の海外視察は極めて有意義であるという指摘も、一方でされている。

また平成26年3月に県が策定した「みやぎ国際戦略プラン（第3期）」(乙3)においても、個別プロジェクトとして「東南アジア販路開拓プロジェクト」が策定され、プロジェクトの方針として、ベトナムを含む東南アジア諸国との関係において、現地の情報収集に努め、様々な機会を捉え各国政府や地方政府、関係機関等との連携を深め、現地とのネットワークを構築し、また、東南アジアでの販路開拓や進出に取り組む県内企業を個別に支援するほか、県内企業と現地企業とのマッチング機会の創出を検討するという方針が掲げられるなど、関係機関等とのネットワークの構築や県内企業の販路開拓支援などが県政の重要課題となっている。

議会派遣による海外視察は、地方自治法100条13項に基づき議会による調査

として行われるものであるのに対し、政務活動費による海外視察は同条14項に基づき議員の調査研究その他の活動として行われるものであって、そもそも根拠が異なる上に、海外視察に直接参加することで得られる成果は、議員個人の経験や知見によっても異なり得るものである。その上、前記のように議員の海外視察が県政の課題解決や県政の発展に寄与する有意義な側面を有し、ベトナムとの密接な関係構築が現下の県政の重要課題の一つであることも考慮すれば、議会派遣によるベトナム海外視察と同じ日程で同行して行われた政務活動費による議員の海外視察が、実態において同一の趣旨目的を有していたからといって、その同行視察への政務活動費の支出が、法や条例が政務活動費の使途を定めた趣旨に当然に反するとか、議員の海外派遣を議会が決定した趣旨に当然に反するなどとはいえず、原則として違法になるとする控訴人の主張は採用できない。議会派遣による海外視察に同行した視察への政務活動費の支出であるということは、政務活動費支出の目的や具体的内容に照らし、その必要性ないし合理性が認められるか否かを判断する事情の一つとして考慮され、それにとどまるというべきである。

そして、上記の県政の課題等に照らし、補助参加人菊地が陳述書（丙9）において視察目的として述べる海外へのビジネス展開や県産海産物の販路開拓の可能性についての調査は、海外視察の目的として必要性や合理性がないとはいえない。また本件同行視察は、視察の経緯や内容からみて、議会派遣による海外視察と同じ日程であった点を考慮しても、法や条例において認められた政務活動費の使途である議員の調査研究と認めることが不合理であるとはいえない。したがって、その費用に支出した政務活動費の使途が、法や条例に違反した違法なものとはいえない。

4 政務活動費支給手続の違法の主張について

原判決29頁15行目から23行目までの全文を次のとおり改める。

宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例（本件条例）は、政務活動費は、会派又は会派に所属しない議員に対して交付することとし（1条、3条1項）、会派に係る政務活動費は、月額35万円に会派の所属議員の数を乗じた額を会派に

対し交付するものとし（4条1項），上半期分は4月20日，下半期分は10月5日に請求をして請求後速やかに政務活動費が交付される一方で（10条），会派は，政務活動費の適正な使用を確保するため，政務活動費の使用について会派に所属する議員を指導監督しなければならず（11条），会派の代表者は，議長に対し，定められた様式により所定の事項を記載した収支報告書を，年度終了日の翌日から起算して30日以内に提出しなければならないと定めている（13条1項）。

そして，平成25年3月に宮城県議会が作成した「政務活動費の手引」（本件手引）は，別紙（抜粋）のとおり，表紙と目次，目次に掲げる事項を記載し，「Ⅲ フロー・記載例等」の「6 会派における政務活動費交付事務の流れ」と題して，その第1項に，会派の所属議員は，本件条例13条7項に基づき会派の代表者が議長に提出する実績報告書に添付すべき支出報告書と同じ様式により，毎月の政務活動費の支出額をとりまとめた支出報告書を，翌月の末日までに会派の経理責任者へ提出するものとすると記載し，第4項に，会派の経理責任者及び幹事長は，所属議員から上記の書類を提出されたときは，審査基準に基づき審査を行い，その内容が適当であると認めた場合は，速やかに当該議員に対して支出額と同額を政務活動費として交付するものとすると記載している。

以上の条例の規定と手引の記載を総合勘案すると，手引中の「6 会派における政務活動費交付事務の流れ」の第1項に，会派の所属議員から会派の経理責任者への支出報告書の提出及び提出の期限を定め，第4項に，会派の経理責任者と幹事長による所属議員から提出された支出報告書等の審査について定めている趣旨は，条例に定める政務活動費の使用についての会派による所属議員への指導監督義務が実質的に機能するために，会派の指導監督の具体的手順ないし指針を定めたものと解するのが相当である。

しかし，前記のとおり，手引は，「6 会派における政務活動費交付事務の流れ」との表題の下に，議員から会派への支出報告書の提出期限について，「翌月の末日までに会派の経理責任者へ提出するものとする」というように訓示的な表現となつ

ていることからすると、手引の記載は、会派の指導監督の指針にとどまるものであって、議員から会派への支出報告書の提出が手引に定める期限に遅れたのに会派から議員に政務活動費が支給されたとしても、その手続違反が、県の政務活動費の交付手続や会派による指導監督義務を条例に定めた趣旨を失わせるほど重大な違反とはいえない場合は、政務活動費の支出を違法とするものではないと解すべきである。

本件では、平成26年5月に視察を行った5か月後の10月10日に補助参加人菊地から会派への支出報告書が提出され、10月20日に補助参加人県民会議から補助参加人菊地に対して当該支出に係る政務活動費が支給されている。一方で、条例に明記されている会派から議長への収支報告書や支出報告書を添付した実績報告書の提出期限が年度終了日の翌日から起算して30日以内とされていることからすると、手引に定める会派への支出報告書の提出期限が守られていなかつたからといって、この政務活動費の支給手続に、県の政務活動費の交付手続や会派による指導監督義務を条例に定めた趣旨を失わせるほどの重大な違反があったとまではいえない。

控訴人は、政務活動費の支給手続が手引に定めた手続に違反した場合には、その手続の違背について合理的な理由がない限り支出は違法になり、本件では支出報告書の提出が遅れたことについて何ら合理的な理由は示されていないから、本件支出は違法であると主張するが、上記の手引の記載内容及びその性質の解釈に照らし、控訴人の主張は採用できない。

5 結論

以上のとおり、県議会によるベトナム海外視察の派遣議員でなかった補助参加人菊地が海外視察に同行し、所属会派である補助参加人県民会議に県から交付された政務活動費の中から、同行視察の費用として44万2394円の支給を受けたことは、政務活動費の使途においても支給手続においても、地方自治法や宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例に違反する違法なものとはいえない。

本件同行視察の費用に政務活動費を支出したことによって県の権利が侵害された

とはいえないから、補助参加人らが県に対し、費用相当額の政務活動費について、民法709条に定める不法行為による損害賠償義務を負うことはない。

上記費用相当額の政務活動費は、地方自治法及び条例に従い、補助参加人県民会議が県から適法に交付を受けたものであって、政務活動費の交付を受ける法律上の原因があるから、同補助参加人が県に対し、これについて民法703条による不当利得返還義務を負うこともない。補助参加人県民会議が県に対する政務活動費の返還義務を負わない以上、補助参加人菊地が県に対し、前記条例16条5項に基づく政務活動費の返還義務についての会派との連帯責任を負うこともない。

本件同行視察の費用への政務活動費の支出について、県が補助参加人らに損害賠償又は不当利得返還の請求をすることはできないから、その請求をすることを地方自治法242条の2第1項4号に基づいて県知事である被控訴人に求める控訴人の請求は、理由がない。

よって、控訴人の請求を棄却した原判決は相当であり、本件控訴は理由がない。

仙台高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 小林久起

裁判官 杉浦正典

裁判官 松川まゆみ

(別紙)

当事者目録

仙台市青葉区中央四丁目3-28 朝市ビル4階

控訴人	仙台市民オンブズマン
同代表者	原田 裕太
同訴訟代理人弁護士	畠山 雄輝
同	高橋 展雄
同	千葉 展一
同	小寺 明浩
同	石上 介
同	澤信
同	松雄
同	齋陽
同	十河 拓
同	渡部 明
同	千葉 弘介
同	宮平
同	坂英
同	腰智
同	野晃
同	呂英
同	原智
同	宇大
同	前輔
同	下優

仙台市青葉区本町三丁目8番1号

被控訴人	宮城県知事 村井 嘉浩
同訴訟代理人弁護士	松坂 英明

同 村 田 知 彦
同 郷 野 元 文
同 安 西 衛

宮城県大崎市

被控訴人補助参加人 菊 地 恵 一

仙台市青葉区本町三丁目8番1号 宮城県議会内

被控訴人補助参加人 自由民主党・県民会議

同代表者会長 佐 藤 光 樹

上記2名訴訟代理人弁護士 浦 井 光

同 丸 山 孝

同 及 森 弘

以上

政務活動費の手引

平成25年3月
宮城県議会

目 次

I	政務活動費の概要	
1	政務活動費の目的	1
2	根拠規定	1
3	交付制度の概要	1
II	政務活動費交付の実務	
1	交付対象と交付額	2
2	交付方法等	
(1)	通常の場合	2
(2)	各半期の途中において議員の任期が満了する場合	2
(3)	年度の途中で会派が解散・消滅した場合及び無会派議員が 無会派議員でなくなった場合	3
(4)	年度の途中で会派の所属議員数に異動が生じた場合	3
3	政務活動費を充てることができる経費の範囲	
(1)	経費と内容	4
(2)	政務活動費を充当するのに適しない例	6
(3)	会費として支出するのに適しない例	7
(4)	使途項目ごとの具体例	8
(5)	費目別の充当指針	10
4	支出における留意事項	
(1)	実費支出の原則	15
(2)	充当の範囲	15
(3)	按分による支出	15
(4)	領収書等への使途等の記載	18
5	証拠書類の整理保管等	
(1)	会計帳簿等の整理保管	19
(2)	作成すべき会計帳簿等	19
(3)	支出証書類等	19
(4)	政務活動実績報告書(政務活動記録簿)	19
6	収支報告	
(1)	収支報告書等の提出	20
(2)	作成の留意事項	20

7	残余の返還	
(1)	残余の額	21
(2)	残余の返還方法	21
8	収支報告書等の閲覧	
(1)	収支報告書等の閲覧制度	21
(2)	非開示情報の取扱い	21
(3)	閲覧の開始時期	21

III フロー・記載例等

1	政務活動費交付手続き等フロー	22
2	政務活動費交付事務の流れ	23
3	記載例	
(1)	(様式第10号) 政務活動費収支報告書	24
(2)	(様式第11号) 政務活動費実績報告書	26
(3)	(様式第11号の2) 平成 年 月分支出報告書	27
(4)	(様式第12号) 領収書等添付票	28
(5)	(様式第13号) 支払証明書	30
4	旅費に関するフロー図	31
5	旅費の積算例・記載例	
(例1)	日帰り 自家用車使用	32
(例2)	県内1泊2日 自家用車使用	33
(例3)	県外1泊2日 一般交通機関及び航空機使用	34
6	会派における政務活動費交付事務の流れ	37

IV 資料編

・	地方自治法（抜粋）	39
・	宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例	40
・	宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例施行規程	46
・	政務活動費の交付に関する要綱	69
・	県議会議員の報酬等に関する条例	73
・	公職選挙法	80

6 会派における政務活動費交付事務の流れ

- 1 会派の所属議員は、「平成 年 月分支出報告書」(条例施行規程様式第11号の2)により、毎月の政務活動費の支出額をとりまとめ、翌月の末日までに会派の政務活動費経理責任者へ提出するものとする。
- 2 1の支出報告書には、領収書その他証拠書類を貼付した「領収書等添付票」(条例施行規程様式第12号)及び支払証明書(条例施行規程様式第13号)を添付して提出するものとする。
- 3 政務活動で旅費の支出を伴った場合は、「政務活動実績報告書(政務活動記録簿)」(条例施行規程様式第11号の3)を作成し、提出するものとする。
- 4 会派の政務活動費経理責任者及び幹事長は、所属議員から上記1から3までの書類を提出されたときは、審査基準に基づき審査を行い、その内容が適当であると認めた場合は、速やかに当該議員に対して支出額と同額の政務活動費として交付するものとする。
- 5 会派の政務活動費経理責任者は、会派共通経費から支出した毎月の支出内容について、所属議員と同様に上記1から3までの書類を作成し、幹事長に提出して審査を受けるものとする。
なお、会派共通経費のうち、海外調査費及び事務所費については、後払いとする。
- 6 会派の政務活動費経理責任者及び幹事長は、支出内容を確認したことを証するため、「平成 年 月分支出報告書」(条例施行規程様式第11号の2)の確認欄に押印を行うものとする。
- 7 会派の政務活動費経理責任者は、所属議員から提出されて審査を終えた上記1から3までの書類及び会派の共通経費支出について、審査を終えた上記5の書類について、その写しを1部、議会事務局総務課に提出するものとする。
- 8 無会派議員にあっても、会派の取扱いに準じて、上記1から3までの書類を整備し、その写しを1部、議会事務局総務課に提出するものとする。

※上記の「条例施行規程」とは、「宮城県議会における政務活動費の交付に関する条例施行規程」をいう。

これは正本である。

平成29年12月14日

仙台高等裁判所第2民事部

裁判所書記官 直井克

