

平成21年10月16日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成19年(行ウ)第412号 政務調査費返還請求等(住民訴訟)事件【甲事件】

平成19年(行ウ)第438号 政務調査費返還請求等(住民訴訟)事件【乙事件】

口頭弁論終結日 平成21年9月9日

判 決

東京都品川区

甲事件原告兼乙事件原告

(以下「原告」という。)

東京都品川区

同

東京都品川区

同

東京都品川区

同

東京都品川区

同

原告ら訴訟代理人弁護士

千 葉 恒 久

佃 克 彦

東京都品川区広町二丁目1番36号

甲事件被告兼乙事件被告

品 川 区 議 会 事 務 局 長

(以下「被告」という。)

桑 村 正 敏

指 定 代 理 人

八 巻 英 歳

岡 田 常 也  
安 藤 尚 之  
訴訟代理人弁護士 徳 岡 壽 夫  
東京都品川区広町二丁目1番36号 品川区役所内

被告補助参加人 品川区議会公明党  
代表者幹事長 堺 直 隆  
東京都品川区西品川一丁目1番18-501号

被告補助参加人 堺 直 隆  
東京都品川区荏原三丁目6番12-601号

被告補助参加人 三 上 博 志  
被告補助参加人ら訴訟代理人弁護士 飯 野 紀 夫  
高 柳 幸 一  
中 條 秀 和

## 主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。
- 3 補助参加に要した費用は、被告補助参加人らの負担とする。

## 事実及び理由

### 第1 請求

#### 1 甲事件

- (1) 被告は、被告補助参加人品川区議会公明党（以下「補助参加人会派」という。）に対し、2151万5493円及びうち299万2418円に対する

平成14年4月1日から、うち252万5892円に対する同15年4月1日から、うち513万2401円に対する同16年4月1日から、うち394万2738円に対する同17年4月1日から、うち692万2044円に対する同18年4月1日からそれぞれ支払済みまで年10.95%の割合による金員を請求せよ。

(2) 被告は、被告補助参加人堺直隆（以下「補助参加人堺」という。）に対し、551万8310円及びうち299万2418円に対する平成14年4月1日から、うち252万5892円に対する同15年4月1日からそれぞれ支払済みまで年10.95%の割合による金員を請求せよ。

(3) 被告は、被告補助参加人三上博志（以下「補助参加人三上」という。）に対し、1599万7183円及びうち513万2401円に対する平成16年4月1日から、うち394万2738円に対する同17年4月1日から、うち692万2044円に対する同18年4月1日からそれぞれ支払済みまで年10.95%の割合による金員を請求せよ。

## 2 乙事件

(1) 被告は、補助参加人会派に対し、320万1215円及びうち62万4809円に対する平成14年4月1日から、うち220万6579円に対する同15年4月1日から、うち11万3100円に対する同16年4月1日から、うち25万6727円に対する同17年4月1日からそれぞれ支払済みまで年10.95%の割合による金員を請求せよ。

(2) 被告は、補助参加人堺に対し、283万1388円及びうち62万4809円に対する平成14年4月1日から、うち220万6579円に対する同

15年4月1日からそれぞれ支払済みまで年10.95%の割合による金員を請求せよ。

- (3) 被告は、補助参加人三上に対し、36万9827円及びうち11万3100円に対する平成16年4月1日から、うち25万6727円に対する同17年4月1日からそれぞれ支払済みまで年10.95%の割合による金員を請求せよ。

## 第2 事案の概要

本件は、品川区の住民である原告らが、品川区議会の会派である補助参加人会派に対して平成13年度（平成13年4月1日から同14年3月31日までの期間。以下、「年度」は、その年の4月1日から翌年の3月31日までをいう。）から同17年度までの間に交付された政務調査費のうち、同13年度から同17年度までの間に研究費として支出された合計2151万5493円（甲事件）及び同13年度から同16年度までの間に研修費として支出された合計320万1215円（乙事件）につき、区政に関する調査研究以外の使途に支出されたとして、地方自治法（平成20年法律第69号による改正前のもの。以下同じ。）242条の2第1項4号に基づき、被告に対し、① 補助参加人会派に対しては、不当利得返還請求権に基づき、研究費として支出された合計2151万5493円（甲事件）及び研修費として支出された合計320万1215円（乙事件）、② 同13年度及び同14年度における補助参加人会派の代表者である補助参加人堺に対しては、品川区議会における政務調査費の交付に関する条例（平成13年品川区条例第5号。ただし、同18年品川区条例第49号による改正前のもの。以下「本件条例」という。）9条に基づき、

同13年度及び同14年度に研究費として支出された合計551万8310円（甲事件）及び同13年度及び同14年度に研修費として支出された合計283万1388円（乙事件）、③ 同15年度から同17年度までにおける補助参加人会派の代表者である補助参加人三上に対しては、同条に基づき、同15年度から同17年度までの間に研究費として支出された合計1599万7183円（甲事件）及び同15年度及び同16年度に研修費として支出された合計36万9827円（乙事件）の各金員並びに④ 民法704条に基づき、上記①から③までの各金員に対する各支出日から支払済みまで品川区補助金等交付規則（昭和39年品川区規則第4号。以下「本件補助金規則」という。）17条所定の年10.95%の割合による金員のうち各年度の最終日の翌日以降の部分の各支払を請求することを求めている事案である。

## 1 関係法令の定め等

### (1) 地方自治法

#### ア 100条13項（平成14年法律第4号による改正前は同条12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。

#### イ 100条14項（平成14年法律第4号による改正前は同条13項）

上記アの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。

ウ 232条の2

普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。

(2) 本件条例

ア 趣旨

本件条例は、地方自治法100条13項及び14項の規定に基づき、品川区議会における各会派に対する政務調査費を交付することに関し、必要な事項を定めるものとする（1条）。

イ 交付の対象

政務調査費は、品川区議会議員（以下「議員」という。）の調査研究に資する必要な経費の一部に充てるため、品川区議会議長（以下「議長」という。）に結成を届け出た会派（所属議員が1人の場合を除く。以下「会派」という。）に対し交付する（2条）。

ウ 交付の金額

会派に対し交付する政務調査費は、月額19万円に当該会派の所属議員数を乗じて得た額とする（3条1項）。

エ 交付の申請等

(ア) 会派の代表者（以下「代表者」という。）は、政務調査費の交付を受けようとするときは、毎年度4月10日までに区長に申請しなければならない（4条1項）。

(イ) 区長は、上記(ア)の規定により政務調査費の交付の申請があったときは、

速やかに交付の適否及び交付額を決定し、代表者に通知するものとする  
(4条2項)。

オ 使途制限及び政務調査費の返還

(ア) 会派は、政務調査費を区政に関する調査研究以外の経費に充ててはならない(6条)。

(イ) 代表者は、当該会派が交付を受けた政務調査費を区政に関する調査研究以外の経費に支出した場合は、当該経費に相当する額を区長に返還しなければならない(9条1項)。

(ウ) 代表者は、当該会派が交付を受けた政務調査費の総額から、その年度において支出した政務調査費の総額を控除して残余がある場合は、当該残余の額に相当する額を区長に返還しなければならない(9条2項)。

カ 経理責任者及び収支報告書

(ア) 会派は、政務調査費の使途および経費を明確にするために、当該会派の議員のうちから政務調査費経理責任者(以下「経理責任者」という。)を定めなければならない(7条1項)。

(イ) 経理責任者は、政務調査費の収支について会計帳簿を調製し、その内訳を明確にするとともに、領収書等を整理しなければならない(7条2項)。

(ウ) 代表者は、当該政務調査費に係る収入及び収支の報告書(以下「収支報告書」という。)を、毎四半期の終了日の翌日から起算して30日以内に議長に提出しなければならない(8条1項)。

(3) 品川区議会における政務調査費の交付に関する規程(平成13年品川区議

会議長訓令第1号。ただし、平成18年品川区議会議長訓令第1号による改正前のもの。以下「本件規程」という。)

ア 趣旨

本件規程は、本件条例に基づく政務調査費の交付に関し、必要な事項を定めるものとする(1条)。

イ 使途基準

政務調査費の交付を受けた会派は、別表に定める使途基準に従った経費に充てなければならない(3条)。

ウ 別表(3条関係)

政務調査費の使途基準

| 項 目   | 内 容                                                                                                          |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 研 究 費 | 品川区の事務および地方行財政に関する調査研究に要する経費ならびに調査を委託する場合の経費<br>(調査委託費、国内視察調査費、海外での調査研究費、翻訳料、交流会経費、交通費、宿泊費、食料費、飲食費等)         |
| 研 修 費 | 研修会、講習会を実施する経費ならびに他団体が開催する研修会、講習会等への所属議員および会派の雇用する職員の参加に要する経費<br>(会場借上げ費・機材借上げ費、講師謝金、負担金、交流会経費、飲食費、交通費、宿泊費等) |

(以下省略)



#### (4) 本件補助金規則

##### ア 目的

本件補助金規則は、補助金等の交付の申請および決定に関する事項その他補助金等にかかる予算の執行に関する基本的事項を規定することにより、補助金等に関する不正な交付の申請および使用の防止その他補助金等にかかる予算の執行の適正化を図ることを目的とする（1条）。

##### イ 定義

この規則において「補助金等」とは、区がその公益上必要がある場合において、区以外の者に対して交付する次に掲げるものをいう（2条1項）。

(ア) 補助金（1号）

(イ) 負担金（2号）

(ウ) 利子補給金（3号）

(エ) その他相当の反対給付をうけない給付金（4号）

##### ウ 補助金等の交付の決定

(ア) 区長は、補助金等の交付の申請があったときは、当該申請にかかる書類等の審査および必要に応じて現地調査等により、当該申請にかかる補助金等の交付が法令および予算で定めるところに違反しないかどうか、補助事業等の目的および内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤りがないかどうか等を調査し、補助金等を交付すべきものと認めたときは、すみやかに補助金等の交付の決定をしなければならない（6条1項）。

(イ) 上記(ア)の場合において、適正な交付を行うため必要があるときは、修正を加えあるいは条件を付して交付の決定をすることができる（6条2

項)。

#### エ 決定の取消

区長は、補助事業者等が次の各号の一に該当した場合は補助金等の交付の決定の全部または一部を取り消すことができる（15条）。

(ア) 不正の手段により補助金等の交付をうけたとき（1号）。

(イ) 補助金等を他の用途に使用したとき（2号）。

(ウ) その他補助金等の交付の決定の内容またはこれに付した条件その他法令またはこの規則にもとづく命令に違反したとき（3号）。

#### オ 補助金等の返還

補助事業者等は、上記エによる取り消しがあった場合において、補助事業等の当該取消にかかる部分に関し、すでに補助金等の交付をうけているときは遅滞なく返還しなければならない（16条1項）。

#### カ 違約金

上記オによる返還の場合においては、補助金等の交付をうけた日から返還の日までの日数に応じ、当該補助金等の返還額につき年10.95パーセントの割合で計算した違約金を納付しなければならない（17条）。

## 2 前提事実

本件の前提となる事実は、次のとおりである（当事者間に争いのある事実は、末尾記載の証拠及び弁論の全趣旨により認定した。）。

### (1) 当事者等

ア 原告らは、いずれも品川区の住民である。

イ 補助参加人会派は、品川区議会内において公明党に所属する議員らが結

成した会派である。補助参加人会派には、平成13年度から同17年度第2四半期までの間には8名の、その後同年度末までは7名の議員が所属していた。

ウ 補助参加人堺は、平成13年度及び同14年度における補助参加人会派の代表者として届出がされた者である。

エ 補助参加人三上は、平成15年度から同17年度までにおける補助参加人会派の代表者として届出がされた者である。

オ 桑村正敏は、品川区議会事務局長の地位にある者であり、品川区会計事務規則5条1項並びに2条3号及び4号において「区議会事務局に属する収入及び支出の命令に関する事務」を委任されている結果、目的外に支出された政務調査費についての返還請求を行う事務の執行権限を有している。

## (2) 政務調査費の交付

補助参加人会派は、平成13年度から同17年度までの間の各四半期ごとに、政務調査費として、同13年度から同16年度までは各年度に合計1824万円ずつ、同17年度には合計1653万円の交付をそれぞれ受けた。

## (3) 補助参加人会派による支出

補助参加人会派は、平成13年度から同17年度までの間において、各年度に交付を受けた政務調査費を、研究費として、別紙研究費一覧表のとおり、旅費、飲食費等の使途に支出した（甲3の1ないし5。以下、これらの支出を「本件研究費支出」という。）。また、補助参加人会派は、同13年度から同16年度までの間において、各年度に交付を受けた政務調査費を、別紙研修費一覧表のとおり、研修費として、旅費、飲食費等の使途に支出した

(甲5の1ないし4。以下、これらの支出を「本件研修費支出」といい、本件研究費支出と併せて「本件各支出」という。))。

(4) 原告らによる住民監査請求

ア 原告らは、平成19年3月29日、品川区監査委員に対し、本件研究費支出につき、品川区議会事務局長をして補助参加人会派及び各支出当時の代表者に対して返還請求を行わせること等の措置を講ずるよう求める住民監査請求（以下「本件研究費に係る監査請求」という。）を行った。これに対し、同監査委員は、同年5月24日、品川区議会事務局長に本件研究費支出の返還請求を行わせるよう求める請求は、形式的には返還請求権の行使を怠る事実に対する監査請求ではあるが、その内容は政務調査費が違法又は不当に支出されたことによって発生した返還請求権の行使を怠っているという主張であるから、各返還請求権の発生原因たる財務会計上の行為のあった日又は終わった日を基準として地方自治法242条2項の監査請求期間の規定が適用されるとした上、平成13年度から同16年度までに関する監査請求については、監査請求期間を徒過しているなどとして監査を実施せず、同17年度に関する監査請求については、監査を実施したものの、本件研究費支出のうち同年度に係る部分に違法性又は不当性は認められないなどとして、同監査請求を棄却した。（甲4）

イ 原告らは、平成19年6月11日、品川区監査委員に対し、本件研修費支出につき、品川区議会事務局長をして補助参加人会派及び各支出当時の代表者に対して返還請求を行わせること等の措置を講ずるよう求める住民監査請求（以下「本件研修費に係る監査請求」といい、本件研究費に係る

監査請求と併せて「本件各監査請求」という。)を行った。これに対し、同監査委員は、同月21日、本件研修費支出の額は同17年5月24日以前に確定していたから、本件研修費に係る監査請求がされた時点では、財務会計行為のあった日又は終わった日から1年を経過しており、同監査請求は不適法であるとした。(甲6の1及び2)

(5) 本件各訴えの提起

原告らは、平成19年6月22日に甲事件に係る訴えを提起し、さらに、同年7月6日に乙事件に係る訴えを提起し、両事件の弁論はそれぞれの第1回口頭弁論期日である同年9月19日に併合された。(当裁判所に顕著な事実)

(6) 補助参加人会派による弁済

ア 補助参加人会派の代表者は、平成21年9月2日付けで、品川区に対し、本件各支出相当額及びこれに対する延滞金を同月7日に返還する旨を申し出た。これに対し、品川区長は、同月4日付けで、補助参加人会派の代表者に対し、本件各支出相当額の返還請求権のうち同13年度に係る部分は、本件各訴えの提起時点で既に時効により消滅しているとしてその受領を拒否したが、同請求権のうち同14年度以降に係る部分は、支出相当額合計2109万9481円(同年度の研究費252万5892円及び研修費220万6579円、同15年度の研究費513万2401円及び研修費11万3100円、同16年度の研究費394万2738円及び研修費25万6727円並びに同17年度の研究費692万2044円の合計額)に上記各年度の最終日の翌日から納入期限である同21年9月7日までの本

件補助金規則17条所定の年10.95%の割合による延滞金合計1110万7175円（同14年度分合計473万2471円に対する同15年4月1日から同21年9月7日まで年10.95%の割合による延滞金333万6392円，同15年度分合計524万5501円に対する同16年4月1日から同21年9月7日まで年10.95%の割合による延滞金312万3695円，同16年度分合計419万9465円に対する同17年4月1日から同21年9月7日まで年10.95%の割合による延滞金204万0939円及び同17年度分合計692万2044円に対する同18年4月1日から同21年9月7日まで年10.95%の割合による延滞金260万6149円の合計額）を合わせて納付するよう請求した。

（乙1ないし3，丙2）

イ 補助参加人会派の代表者は，平成21年9月7日，品川区長に対し，上記アの品川区からの請求に係る金員全額を納付した（丙1の1及び2）。

### 3 争点

- (1) 本件各支出は区政に関する調査研究以外の使途に支出されたものであるか。
- (2) 本件条例9条は，会派代表者個人に区政に関する調査研究以外の使途に支出された政務調査費相当額の返還義務を負わせたものか。
- (3) 本件各支出相当額の返還義務に係る民法704条の利息の発生時期及び利率
- (4) 本件各支出相当額の返還請求権のうち平成13年度に係る部分が時効により消滅したか。

### 4 当事者の主張の要旨

(1) 争点(1)について

(原告らの主張)

ア 政務調査費の支出が区政に関する調査研究のために支出されたと認められるためには、① 支出の目的が区政に関する調査研究にあること、② 支出が目的達成のために必要であること、③ 支出金額と目的との均衡を失っていないことの3つの条件を備える必要があるというべきである。

イ 本件各支出の大半は、補助参加人会派の所属議員が国内旅行をした際の支出であるが、その旅行先の多くが遠隔の観光地であり、しかも、旅行態様は、特定の旅行先と品川との間を単に往復するものではなく、数日間にわたって、旅行先に滞在し、又は滞在先を転々とするものが多い。さらに、補助参加人会派の所属議員は、旅行の期間中、名所旧跡、博物館、資料館、水族館など区政に関する調査研究とはおよそ無縁の観光施設及び観光名所を訪問しており、旅行における宿泊先も、山間部又は農村部に所在する温泉施設等が選定されており、旅行先での郷土料理、名物料理等の飲食代や土産代等も政務調査費から支出されている。

ウ 補助参加人会派の所属議員は、品川区議会の議員であり、頻繁に遠隔地において区政に関する調査研究を行う必要が生ずることは本来考えにくい上、前記のとおり、政務調査費による旅行において、観光名所を訪問したり、郷土料理を注文したりしていることなどからすると、当該旅行は、地方議会の議員としての立場で調査研究を行うために行われたものではなく、観光又は慰安を主たる目的として行われたものであると推認される。また、旅行に要した費用の支出状況からしても、本件各支出について合理的必要

性や相当性を認めることは困難である。

エ したがって、補助参加人会派は、品川区に対し、本件各支出相当額の不当利得返還義務を負うというべきである。

(補助参加人らの主張)

補助参加人会派は、本件規程に定められた使途基準に基づき、適正に政務調査費を支出しており、本件各支出に違法性はない。したがって、補助参加人会派は、本件各支出相当額の不当利得返還義務を負わないというべきである。

(2) 争点(2)について

(原告らの主張)

政務調査費が政務調査以外の使途に支出された場合、その使用者は品川区の損失において利得を得ていることになるから、品川区はその者に対して不当利得返還請求権を有することになるところ、政務調査費が会派に交付されることからすると、その使用者も会派となる。しかし、会派がいかなる組織を有すべきかなどについては法令上特段の定めがないため、これを1個の社团として権利義務の主体と取り扱うことができるか否かは明らかでなく、品川区としては、不当利得の返還請求を誰に対してすべきかが明らかでないことになる。そこで、本件条例9条は、会派の社团性の有無にかかわらず、少なくとも会派代表者には品川区からの不当利得返還請求に応ずべき義務があることとし、法律関係の明確化を図ったものと解される。

したがって、補助参加人堀及び補助参加人三上は、本件各支出のうちそれぞれが補助参加人会派の代表者であった年度（補助参加人堀につき平成13



年度及び同 14 年度，補助参加人三上につき同 15 年度から同 17 年度まで）に係る部分について，それぞれ本件条例 9 条に基づき，支出相当額の返還義務を負うというべきである。

（補助参加人堺及び補助参加人三上の主張）

本件条例 2 条は，政務調査費を議員個人ではなく，会派に対して交付するものと規定し，政務調査費の交付においては会派を議員個人とは独立した主体として規定している。したがって，政務調査費を返還するに当たっても，議員個人とは独立した会派が返還義務の主体となるのであって，議員個人が返還義務を負うものではない。本件条例 9 条は，会派が負担する政務調査費の返還義務の履行に当たり，窓口としてその事務手続を行うべき行為主体を会派代表者としているにすぎず，代表者個人に返還義務を負わせるものではない。また，会派代表者個人が政務調査費の返還義務を負うとすることは，① 会派代表者は，法律上も条例上も同一会派を構成する他の議員と比較して議員としての権利義務において何ら優位する者ではないこと，② 政務調査費が議員個々人の政治的理念等に基づいて個別に行われた政務調査に関して支出されたものである場合にも，その返還につき会派代表者のみが責任を負うことになり，個人責任の原則に反する結果になることなどに照らし，合理性を欠くものというべきである。

(3) 争点(3)について

（原告らの主張）

ア 補助参加人会派は，本件各支出が政務調査以外の使途に支出されたことについて悪意であったから，民法 704 条の悪意の受益者として，本件各

支出につきその支出日から同条による利息の支払義務を負う。

イ そして、政務調査費の実質は、議員の調査研究に資するための費用であり、本件補助金規則に規定する「補助金」又は「相当の反対給付をうけない給付金」に当たるものであること、本件補助金規則17条が年率10.95%の延滞金の納付を義務付けている趣旨は、補助金の目的外支出等が行われた場合に違約罰を科す点にあるところ、政務調査費を政務調査以外の使途に支出するという違約が生じた場合についても同様に扱われるのが相当であることからすれば、本件補助金規則17条は、政務調査以外の使途に支出された政務調査費を返還する場合における民法704条の利息支払義務に関する別段の定めということができる。

ウ そうすると、補助参加人会派は、民法704条の利息として、本件各支出の支出日から支払済みまで本件補助金規則17条所定の年10.95%の割合による金員の支払義務を負うというべきである。仮に、このような解釈を採ることができないとしても、少なくとも、補助参加人会派は、民法704条の利息として、民法所定の年5%の割合による金員の支払義務を負うというべきである。

(補助参加人らの主張)

ア 本件条例9条2項は、当該年度に交付された政務調査費に残余がある場合には、その残余の額に相当する額を返還すべきことを規定しているが、本件条例8条1項は、会派代表者による支出報告書の提出期限を毎四半期終了日の翌日から起算して30日以内としている。そうすると、当該年度の政務調査費の残余の有無についても、最終四半期の支出報告書の提出期

限である翌年度の4月30日までに判断すれば足り、残余金の返還時期も同日が予定されているというべきである。そして、政務調査費が政務調査以外の使途に支出された場合には、この支出相当額の残余金があったものと同視することができるから、政務調査以外の使途に支出された政務調査費の返還期限についても、残余金の返還期限と同様に翌年度の4月30日であると解される。したがって、政務調査以外の使途に支出された政務調査費を返還する場合における民法704条の利息は、支出報告書提出期限日の翌日である5月1日から発生すると解すべきである。

イ 政務調査費の支出根拠が地方自治法100条13項であるのに対し、補助金等の支出根拠は同法232条の2であり、両者は法的性格を異にするものといえるから、本件補助金規則17条が政務調査以外の使途に支出された政務調査費を返還する場合の利息支払義務に関する別段の定めということとはできず、この場合における民法704条の利息の利率は、金銭債務の原則により、年5%となる。

(4) 争点(4)について

(被告及び補助参加人らの主張)

ア 本件各支出相当額の返還請求権は、公法上の債権であるから、その消滅時効期間は、地方自治法236条1項前段により、5年である。そして、品川区長は、平成14年5月24日、平成13年度の政務調査費の収支報告書に基づいて同年度に交付すべき政務調査費の額を確定し、政務調査費交付確定通知書を補助参加人会派の代表者に交付しており、本件各支出相当額の返還請求権のうち同年度に係る部分は、遅くとも、その翌日である

同月25日から行使可能であったといえることができる。したがって、同部分は、同日から5年間を経過した同19年5月24日の経過をもって時効により消滅している。

イ 他方、甲事件に係る訴えは平成19年6月22日に、乙事件に係る訴えは同年7月6日にそれぞれ提起されており、両事件における補助参加人らへの訴訟告知はいずれも同年8月9日に行われているところ、これらは本件各支出相当額の返還請求権のうち平成13年度に係る部分の消滅時効期間経過後にされたものである。また、原告らは、本件研究費に係る監査請求を同19年3月29日に、本件研修費に係る監査請求を同年6月11日にそれぞれ行っているところ、住民監査請求自体は「請求」（民法147条1号）には当たらない上、本件各住民監査請求においては同13年度に係る部分は不適法却下されているから、民法149条により本件各住民監査請求は時効中断の効力を有しないというべきである。したがって、本件各訴えの提起及び訴訟告知並びに本件各住民監査請求によって上記アの消滅時効が中断したということもできない。

（原告らの主張）

ア 補助参加人会派に対する本件各支出相当額の返還請求権は、不当利得返還請求権という私法上の債権であるから、その消滅時効期間は、民法167条1項により、10年となる。

イ 補助参加人堺及び補助参加人三上に対する本件各支出相当額の返還請求権は、本件条例を根拠にするものではあるが、その実質は、補助参加人会派に対する不当利得返還請求権を担保するためのものであるから、本質上

私法関係に基づく請求権であるというべきである。また、地方自治法236条1項前段は地方公共団体の権利関係の早期確定という行政の便宜を考慮して定められた規定であるところ、補助参加人会派に対する返還請求権の消滅時効期間が10年であることに照らすと、補助参加人堺及び補助参加人三上に対する返還請求権のみを5年間で確定させることが行政の便宜上必要であるということとはできない。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 監査請求前置について

- (1) 前提事実(4)のとおり、原告らは、本件各支出に関し、本件各監査請求をしたが、本件研究費に係る監査請求については、平成13年度から同16年度までに係る部分が、また、本件研修費に係る監査請求についてはその全部が、それぞれ監査請求期間を途過したものであるとされたので、本件各監査請求の適法性について検討する。
- (2) 地方自治法242条2項の監査請求期間の制限の規定は、原則として、財産の管理を怠る事実を対象とする住民監査請求には適用されず、いつでもこれを対象とする監査請求をすることができるが、財務会計上の行為が違法又は無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実とする監査請求は、同項の監査請求期間の制限に服し、その財務会計上の行為のあった日又は終わった日を基準として同項の規定が適用され、さらに、財産の管理を怠る事実に係る実体法上の請求権が時効により消滅するなどして怠る事実が終わった場合にも、継続的な財務会計上の行為の終わった日から1年を経過したときはこれを対象と

する住民監査請求をすることができないのと同様に、怠る事実の終わった日から1年を経過したときはこれを対象とする監査請求をすることができないものと解するのが相当である（最高裁判所昭和53年6月23日第三小法廷判決・裁判集民事124巻145頁，最高裁判所昭和62年2月20日第二小法廷判決・民集41巻1号122頁，最高裁判所平成19年4月24日第三小法廷判決・民集61巻3号1153頁参照）。

- (3) これを本件についてみると、本件各監査請求は、品川区議会事務局長の補助参加人らに対する本件各支出相当額の返還請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実とするものであるところ、本件各支出はいずれも財務会計上の行為ではないから、同請求権は、財務会計上の行為が違法又は無効であることに基づいて発生する請求権であるということとはできない。そうすると、本件各支出相当額の返還請求権のうち平成14年度以降に係る部分については、時効等により消滅したものとは認められない以上、その不行使をもって財産の管理を怠る事実とする住民監査請求に監査請求期間の制限の規定は適用されないというべきである。

これに対して、後記2のとおり、本件各支出相当額の返還請求権には、地方自治法236条1項前段が適用され、本件各支出の支出日から5年が経過したときに時効により消滅するものと解されるところ、本件研究費支出のうち平成13年度分は、別紙研究費一覧表のとおり、平成13年4月1日から同14年3月30日までの間に行われ、本件研修費支出のうち同年度分は、別紙研修費支出一覧表のとおり、同13年10月17日から同14年2月2日までの間に行われているから、本件各支出相当額の返還請

求権のうち同13年度に係る部分は、上記各支出日から5年が経過したときに時効により消滅することになる。そうすると、同部分については、その時効期間満了日から1年間を経過したときはその不行使を財産の管理を怠る事実とする監査請求をすることはできなくなるというべきである。

もつとも、上記のとおり、本件各支出相当額の返還請求権のうち平成13年度に係る部分中、本件研究費支出に関するものは最初の支出日である平成13年4月1日から5年が経過した同18年4月1日以降の日に、本件研修費支出に関するものは最初の支出日である同13年10月17日から5年が経過した同18年10月18日以降の日に消滅時効が完成するところ、本件研究費に係る監査請求は同年3月29日に、本件研修費に係る監査請求は同年6月11日にそれぞれ行われているから、いずれの監査請求も監査請求期間内にされたものであるといえることができる。

- (4) 以上のとおり、本件研究費に係る監査請求のうち平成13年度から同16年度までに係る部分並びに本件研修費に係る監査請求はいずれも監査請求期間を途過してされたものといえることはできず、他に本件各監査請求が不適法であることをうかがわせる証拠はない。したがって、本件各監査請求はいずれも適法なものというべきである。

2 本件各支出相当額の返還請求権のうち平成13年度に係る部分について（争点(4)）

- (1) 地方自治法100条は、政務調査費の交付につき、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、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と規定した上（１３項）、

「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」こと（１４項）を規定している。これらの規定による政務調査費の制度は、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の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきていることにかんがみ、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである（以上につき、最高裁判所平成１７年１１月１０日第一小法廷決定・民集５９巻９号２５０３頁参照）。

このような政務調査費の目的、内容等に照らすと、政務調査費の交付は、公法上の原因に基づくものといえることができ、このような公法上の原因に基づいて交付された金員の返還を内容とする不当利得返還請求権は、公法上の債権であるというべきであるから、同請求権の消滅時効期間は、地方自治法２３６条１項前段により５年であると解するのが相当である。

- (2) 本件において原告らは、被告に対し、補助参加人会派が品川区の損失において本件各支出相当額を法律上の原因なく利得したとして、不当利得返還請求権に基づき、補助参加人会派に本件各支出相当額の返還及び民法７０４条による利息の支払を請求するよう求めているところ、不当利得返還請求権は、発生と同時にその権利を行使することが可能となるというべきであるから、



補助参加人会派に対する本件各支出相当額の返還請求権は、その発生日である本件各支出の各支出日から行使することが可能となり、その消滅時効も同日から進行するものというべきである。そして、前提事実(3)のとおり、本件各支出のうち平成13年度に係る部分は、平成13年4月1日から同14年3月30日までの間に支出されているから、補助参加人会派に対する本件各支出相当額の返還請求権のうち平成13年度に係る部分は、各支出日から5年が経過した同19年4月1日までの間に時効により消滅したものと解するのが相当である。

- (3) また、本件において原告らは、被告に対し、本件条例9条1項に基づいて、補助参加人堺及び補助参加人三上にも本件各支出相当額の返還及び民法704条による利息の支払を請求するよう求めているところ、同項の趣旨につき、政務調査費が会派に交付されるものであることから、政務調査費が政務調査以外の使途に支出された場合には、会派の社団性の有無に関わらず、少なくとも会派代表者には品川区からの不当利得返還請求に応ずべき義務があることとして法律関係の明確化を図ったものであると主張している。このような原告らの主張を前提とすると、仮に、同項が会派代表者の返還義務を定めたものであるとしても、それは、公法上の原因に基づいて交付された金員の返還を内容とするものというべきであり、その消滅時効期間は、地方自治法236条1項前段により、5年であると解するのが相当である。そうすると、仮に、補助参加人堺及び補助参加人三上が本件条例9条1項に基づき本件各支出相当額の返還義務を負うとしても、補助参加人会派について説示したところと同様の理由から、上記各義務はいずれも平成19年4月1日までの間

に時効により消滅したものと解するのが相当である。

(4) 他方、本件各住民監査請求は、本件各支出相当額の返還請求権に対する時効中断事由とはならないし、甲事件及び乙事件における補助参加人らに対する訴訟告知は、地方自治法242条の2第8項により、同請求権に対する時効中断事由になるものの、上記各訴訟告知はいずれも平成19年8月9日にされているから（当裁判所に顕著な事実）、同請求権のうち平成13年度に係る部分との関係では時効中断事由とはならないといわざるを得ない。

(5) 以上によれば、本件各支出相当額の返還請求権のうち平成13年度に係る部分は、地方自治法236条1項前段の規定する消滅時効により消滅したものである。

3 本件各支出相当額の返還請求権のうち平成14年度以降に係る部分について  
(争点(3))

(1) 本件において原告らは、被告に対し、民法704条に基づき、本件各支出について各支払日から発生する利息のうち各年度の最終日の翌日から支払済みまでの本件補助金規則17条所定の年10.95%の割合による金員の支払を補助参加人会派に請求するよう求めている。他方、前提事実(6)のとおり、補助参加人会派は、平成21年9月7日、本件各支出のうち平成14年度以降に係る部分の支出相当額合計2109万9481円及び各年度の最終日の翌日から同日まで年10.95%の割合による延滞金合計1110万7175円を品川区に支払ったことが認められる。そうすると、仮に、補助参加人会派が本件各支出のうち平成14年度以降に係る部分について民法704条に基づく利息支払義務を負うとした場合には、その利息総額を確定した上、

上記弁済額を控除し、残存額が存する場合には、本件訴訟における原告らの請求額の範囲内で当該残存額を限度として原告らの請求を認容すべきものとなるため（最高裁判所平成6年11月22日第三小法廷判決・民集48巻7号1355頁参照），補助参加人会派が民法704条に基づく利息支払義務を負うとした場合の同条の利息の利率及び発生時期について検討する。

- (2) 原告らは、本件補助金規則17条が民法704条による利息の利率に関する別段の定めであるとして、補助参加人会派が負担する民法704条に基づく利息支払義務の利率は年10.75%であると主張する。

しかし、政務調査費制度は、地方議会では、従前、地方自治法232条の2に基づく公益上必要がある場合の補助金として議会における会派に対して政務調査費が交付されていたが、会派に対する補助の公益性の有無を問題とした政務調査費支出の違法性を争う監査請求あるいは訴訟の事例が見られたこと、補助金として交付される関係上、他の団体等に対する補助金と同様に地方公共団体の長が定める補助金等交付規則に基づき同規則所定の手続によって交付されたため、本来、長を監視すべき立場にある議会に交付される政務調査費が他の団体等に対する補助金と同様の長による恩恵的給付と認識されやすかったことなどから、前記2(1)のような趣旨に基づいて制定されたものである。また、本件補助金規則は、地方自治法232条の2の規定を受けて制定されたものであり、区長による補助金等の交付の決定によりその金額等が定められ（本件補助金規則6条）、補助金の返還や違約金の支払も区長による交付決定の取消しを要するものとされている（本件補助金規則15条1項、16条1項）のに対し、本件条例は、同法100条13項の規定を受

けて制定されたものであり、本件条例によって政務調査費の交付対象及び金額は明確にされており（本件条例2条，3条），政務調査費を区政に関する調査研究以外の使途に支出した場合の返還については区長による決定の取消し等の手続を要する旨の規定は存在しない。

以上のような政務調査費の制定経緯及び本件補助金規則と本件条例との規定上の差異からすると、補助金等の返還における違約金について定めた本件補助金規則17条は、民法704条による利息の利率に関する別段の定めには当たらないというべきであり、仮に補助参加人会派が民法704条による利息支払義務を負うとした場合の利息の利率は、民法404条により年5分であると解するのが相当である。

- (3) そして、民法704条の利息は受益の日から発生するものと解されるから、仮に、補助参加人会派が本件各支出相当額の返還義務につき同条による利息支払義務を負うとした場合の利息総額は、本件各支出の支出日から年5分の割合による金員となるところ、これが各年度の開始日から年5分の割合による金員の額を超えないことは明らかであり、本件各支出のうち平成14年度以降に係る部分について各年度の開始日から補助参加人会派の弁済日である同21年9月7日までの年5分の割合による金員を計算すると、合計612万6743円（同14年度分176万0090円，同15年度分168万8620円，同16年度分114万1909円，同17年度分153万6124円）となって、補助参加人会派が本件各支出のうち同14年度以降に係る部分に対する延滞金として支払った金額である1110万7175円を下回る。そうすると、仮に、補助参加人会派が本件各支出のうち平成14年度以

降に係る部分に相当する金員の返還及びこれに対する各支出日から支払済みまで年5分の割合による民法704条の利息の支払義務を負うとしても、これらの義務は、前提事実(6)の補助参加人会派による弁済によってすべて消滅していることになる。

#### 4 結論

以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとし、訴訟費用及び補助参加に要した費用については、本件訴訟の経緯を考慮し、行政事件訴訟法7条、民訴法61条、62条、65条1項本文、66条を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第38部

裁判長裁判官      杉            原            則            彦

裁判官            品            田            幸            男

裁判官            角            谷            昌            毅