

8 監 査 第 4 5 号  
令和 8 年 5 月 21 日

別記請求人（略）及び代理人 様

愛知県監査委員 今 田 幹 雄

同 小 川 淳

同 柏 木 勝 広

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について  
（通知）

令和8年3月25日付けで提出のありました地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件住民監査請求」という。）についての結果は、別紙のとおりです。

## 別紙 本件住民監査請求に係る監査の結果

### 第1 請求の内容

本件住民監査請求については、請求人から令和8年3月25日付けで提出された住民監査請求書及び事実証明書並びに同年4月30日に請求人が行った陳述により、請求の内容は、次のとおりと認めた。

#### 1 請求の対象となる職員又は機関

愛知県知事（以下「知事」という。）

#### 2 請求の対象となる財務会計行為

知事は、山下智也愛知県議会議員（以下「山下県議」という。）が、平成27年度から令和元年度までの間に使用した政務活動費中、人件費12,542,000円について、不当利得返還請求権を行使する義務を怠っている。

#### 3 上記行為が違法・不当である理由

雇用実態がないにも関わらず支出された12,542,000円は、給与支払の名目で別の使途に用いられたものであり、愛知県に返還する義務がある。

#### 4 請求する措置

知事は山下県議に対し、山下県議が受領した平成27年度から令和元年度までの政務活動費中、12,542,000円を愛知県に返還させるための必要な措置をとること。

### 第2 監査委員の除斥

愛知県監査委員寺西むつみ及び石塚吾歩路は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥された。

### 第3 監査等の実施

本件住民監査請求は、法第242条の要件に適合していると認めたので、次のとおり監査等を実施した。

#### 1 監査対象事項

山下県議が平成27年度から令和元年度までの間に使用した政務活動費中の人件費12,542,000円について、知事が不当利得返還請求権の行使を怠る事実等

#### 2 監査対象機関

愛知県議会事務局（以下「議会事務局」という。）

#### 3 関係人調査

山下県議に対して、法第199条第8項の規定に基づき、関係人調査を行った。

## 第4 監査等の結果

### 1 認定した事実

#### (1) 政務活動費に係る法上の規定等について

法第100条第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、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。この場合において、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、条例で定めなければならない。」と規定し、同条第15項は、「政務活動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、当該政務活動費に係る収入及び支出の状況を書面又は電磁的記録をもって議長に報告するものとする」と規定している。なお、政務活動費の制度については、最高裁判所平成25年1月25日判決において、「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たものであると解される」ことが判示されている。

#### (2) 政務活動費に係る関係条例等について

愛知県において、政務活動費は、政務活動費の交付に関する条例（平成13年愛知県条例第41号。以下「本件条例」という。）第7条第2項の規定に基づいて交付されるものである。政務活動費の統一の運用基準として、政務活動費マニュアル（以下「マニュアル」という。）が定められている。マニュアルは、政務活動費の使途の透明性を確保するため、法第109条に規定する議会運営委員会に対する諮問及びその答申を経て、愛知県議会議長（以下「議長」という。）が定めたものである。

なお、本件住民監査請求に直ちに関連するものではないが、マニュアルについては、愛知県議会の議員が、事務所の賃料に政務活動費を充てたことが適法である等と主張した事案における名古屋地方裁判所令和7年3月26日判決において、「本件条例は、本件条例の施行に関し、必要な事項は議会の議長が定める旨を定めているところ（13条）、愛知県議会では、同条の規定を受けて、政務活動費を執行する場合の基本原則と、それに沿った経費項目ごとの活動・使途例示及び留意点等を示すものとして、本件マニュアルを定めているから、本件マニュアルは、本件条例の解釈の指針を示すものとして参考となるものといえる」ことが判示されている。

#### (3) 政務活動費に係る交付等の手続について

##### ア 知事による交付

本件条例第6条第1項には、知事は、会派及び議員の当該年度分の交付の決定をしなければならない旨が規定されており、本件条例第7条第1

項及び第2項には、交付の決定をされた会派の代表者及び議員は、毎月5日までに当月分の政務活動費を知事に請求し、請求を受けた知事は速やかに交付しなければならない旨が規定されている。本件条例第3条第1項及び第2項には、政務活動費の額は、議員一人当たり月額50万円とし、その額を会派に配分する額及び議員に配分する額に一律に区分するものと規定されている。

イ 議長への収支報告書等の提出

本件条例第9条第1項及び第4項には、会派の代表者及び議員は、前年度における政務活動費収支報告書（以下「収支報告書」という。）及び領収書その他の支出の事実を証する書類の写しを毎年4月30日までに議長に提出しなければならない旨が規定されている。

ウ 議会事務局による点検

議会事務局は、議長に提出された収支報告書及び領収書その他の支出の事実を証する書類の写しについて点検を行っている。

なお、当該点検においては、提出された書類の内容について、必要書類の欠落がないか、計算の誤りや書類間の記載事項の矛盾はないか、マニュアルに規定されている「充当が不適当な経費」に該当するものがないか等について確認を行っている。

エ 議長から知事への収支報告書の送付

愛知県議会における政務活動費の交付に関する規程（平成13年愛知県議会告示第1号。以下「本件規程」という。）第5条には、議長は、会派の代表者及び議員から提出された収支報告書の写しを知事に送付するものと規定されている。

オ 返還

本件条例第10条には、知事は、会派及び議員が交付を受けた政務活動費に係る収入の総額から支出の総額を控除して残余があるときは、当該会派及び議員に対し、当該残余の額に相当する額（以下「残余額」という。）の返還を命じることができる旨が規定されている。

なお、同条では「返還を命じることができる」と規定されており、必ずしも義務的なものにはなっていないが、議会事務局によれば、残余額が生じていれば必ず返還を命じているとのことであり、令和7年度においても、知事は収支報告書（令和6年度交付分）において残余額が生じていた会派及び議員の全てに対して返還を命じていた。

カ 文書の保存年限等

(ア) 愛知県の規定

本件条例第11条第1項は、「第9条各項の規定により提出された収

支報告書及び領収書等の写し（以下「収支報告書等」という。）は、これを受理した議会の議長において、これを提出すべき期限の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。」と規定している。

また、本件規程第7条は、「会派の政務活動費経理責任者及び議員は、政務活動費の支出について、会計帳簿を調製し、その内訳を明確にするとともに、証票類等の整理及び保管をし、これらの書類を条例第9条第1項から第3項までの収支報告書を提出すべき期限の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。」と規定している。

(4) 各自治体の規定

都道府県中、議長の収支報告書等の保存期間を5年と規定するのは45自治体、6年と規定するのは1自治体、3年と規定するのは1自治体である。

また、議員等の政務活動費の支出の事実を証する書類等の保存期間を5年と規定するのは45自治体、6年と規定するのは1自治体であり、残り1自治体については、同自治体の条例・規程上、具体的な年数を定める規定を確認することができなかった。

(4) 政務活動費に係る不当利得返還請求権の消滅時効について

(ア) 議会事務局の見解等

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たことにかんがみ、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、併せてその用途の透明性を確保しようとしたものであるとされており（最高裁判所平成17年11月10日判決）、このような政務活動費の目的、内容等に照らすと、政務活動費の交付は、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えるべきであるから、同請求権の消滅時効期間は、法第236条第1項により5年が相当と考えている、とのことであった。

また、政務調査費又は政務活動費（以下「政務活動費等」という。）に係る不当利得返還請求権について、法第236条第1項の適用を肯定し、消滅時効の期間を5年とする（以下「5年説」という。）裁判例（和

歌山地方裁判所令和元年9月20日判決、東京地方裁判所平成21年10月16日判決等)がある。

(4) 請求人の主張

本件住民監査請求において、請求人は、自治体の政務活動費の不当利得返還請求の時効について、法第236条第1項の「他の法律」として、平成29年法律第44号による改正前の民法(明治29年法律第89号)第167条第1項を適用して消滅時効の期間を10年とする裁判例(山形地方裁判所令和6年7月30日判決及び仙台高等裁判所令和7年1月15日判決)があることを主張し、平成27年度から平成30年度までの交付分は改正前の民法第167条第1項が適用され、令和元年度の交付分は改正後の民法第166条第1項第2号を適用されて消滅時効の期間が10年である旨を主張している(以下「10年説」という。)

(5) 請求人の主張及び関係人調査について

ア 請求人の主張

住民監査請求書等による請求人の主張の概要は次のとおりであった。

山下県議は、平成27年度から令和元年度までの間に、政務活動費から人件費として17,397,000円支出したとしている(平成27年度:4名、平成28年度:5名、平成29・30年度:各4名、令和元年度:3名)。このうち、雇用の実態があったのは、各時期1名のみの計4,855,000円であり、残りの12,542,000円分は雇用実態がないものである。山下県議は、恣意的に記載された勤務時間を元に計算された給与相当額を政務活動費から人件費として支出したこととし、給与支払の名目で別の用途に用いたものであり、消滅時効の期間は10年であるから、愛知県に返還する義務がある。

愛知県議会議員の政務活動費の支出については、誰かを雇ったという外形を整えて支出することが、山下県議に限らず行われてきたのではないかと疑っている。

以前、山下県議の令和2年度から令和6年度までの政務活動費の人件費等に係る不当利得返還請求権の知事の不行使について住民監査請求したが、山下県議は請求額を超える分を返還してしまった。このままでは、政務活動費の問題についての改善の見込みがなくなってしまうため、今回、平成27年度から令和元年度までの分を住民監査請求することにした。メスを入れていかないと、この政務活動費に対する不信というのはとどまるところがなくなると考えている。公益性が極めて高いと考えて今回住民監査請求をした。

山下県議の元親族及び実際に勤務していた被用者は次のとおり証言している。

(ア) 山下県議は、収支報告書に添付する給与支払簿について、あたかも実際に雇用したという外形を整えて政務活動費を支出した。実際に勤務していた被用者については、白紙の書式に署名をさせられ、勤務時間、時給・月給、支払額等の欄は同人が知らないまま、後日記入されるという方法で給与支払簿が作成され、雇用の実態がない者については、何者かによって作成された。なお、山下県議は実際の被用者との間に雇用契約書を作成しておらず、賃金の支払は手渡しで行われていた。

(イ) 山下県議の元親族を雇って給与を払ったというような外形を整えていたが、山下県議の元親族は全く給与をもらっていない。

(ウ) 政務活動費の支出がインターネットで公表されるようになり、実際に勤務していた被用者は、公表された給与支払簿をみてこんなに支払っていることになっているのになぜ私には払われていないんだと疑問に思い、それがきっかけで労働基準監督署を利用することにした。

令和5年10月に愛知県の最低賃金が改定され、実際に勤務していた被用者が、改定後の時給で再計算した場合の差額56,700円の支払いを山下県議に対して求めた。労働基準監督署を利用し、最終的には求めた額を上回る72,100円が支払われたが、この金額は、山下県議が政務活動費の人件費として愛知県に報告した金額に合わせたものとの説明を受けた。

(エ) 実際に勤務していた被用者は、山下県議の事務所で雑用全般をしていた。山下県議の事務所は一か所であり、プレハブで長机が二つ、応接セットが一つ、事務員のデスクが一つ、パーテーションが存在し、およそ10坪くらいの広さである。

#### イ 関係人（山下県議）に対する調査について

関係人調査による山下県議の主張の概要は次のとおりであった。

請求人の関係者による証言は、客観的証拠と矛盾するものである。

平成27年度から令和元年度までの被用者は1名ではない。少なくとも収支報告書等に記載した人数（平成27年度：4名、平成28年度：5名、平成29・30年度：各4名、令和元年度：3名、合計延べ20人）は、被用者として、議員活動に関連する業務を行っていた。この延べ20人に対応する被用者は、氏名を挙げた8名（元親族を含む。）のいずれかである。この8名は当該期間に雇用していた者であるが、収支報告書等の各年度の記載人数との対応関係については、その一部を特定することができなかった。このほか、会議や行事等の出先において、運転手や同行スタッフがいたことは、第三者が確認している。

被用者には、政務活動の補助として、事務所当番、運転手、現場確認・作業、写真撮影、資料準備・作成、事務所での事務等の業務を行わせていた。勤怠管理は日報やメモ等の紙で行っていた。1年ごとの人件費は、おおむね350万円前後で推移していることから、人件費を支払って依頼する業務量は、おおむね一定であったことが裏付けられているものといえ、収支報告書等の記載内容は自然である。

被用者に対しては、口頭で業務を依頼するときもあれば、電話で依頼するときもあった。時間帯が遅いときなど、例外的にSMS等で被用者に業務連絡することもあり、元親族を含む被用者4名との当時の業務連絡の一部は、スマートフォンに残っていた履歴で確認することができた。

収支報告書の記載内容を裏付ける資料については、今から10年以上前のものが含まれており、残念ながらほとんど現存せず、雇用契約書を作成したかどうか、今となっては判然としないが、各被用者との間では、雇用条件について説明して合意を得ていたし、また、依頼する業務内容等にもよるが、勤務時間や休暇等については柔軟に対応していた。なお、書類は見つからなかったが、雇用契約書を記入した記憶のある被用者もいた。また、現存する資料（預金通帳の振込履歴）では、銀行振込により毎月の給与を支払っていたことを証明できるのは1名だけであるものの、これによれば、少なくとも平成27年6月から平成28年4月までの間、現金手渡しではなく銀行振込で給与を支払っていた被用者が存在していたことは明らかである。

なお、前述の被用者8名のうち、4名からは、それぞれの①勤務の事実（時期・形態）・勤務時間・勤務内容・給与の支払いに関する事項、②同時期に働いていた者の実名を挙げて被用者が1名だけということにはなかった旨、③山下県議の元親族が事務所に顔を出したりして山下県議の仕事を手伝っているという認識であった旨などを記載した陳述書が提出され、加えて、上記4名とは別の被用者1名を山下県議に紹介した者からは、紹介した者が山下県議の事務所で勤務していた旨などを記載した陳述書が提出されている。

## 2 監査委員の意見

法第242条第11項の規定により、住民監査請求に基づく監査及び勧告の決定は監査委員の合議によるものとされている。

監査委員は、本件住民監査請求を受理して監査等を実施したが、政務活動費に係る知事の不当利得返還請求権について、請求人が求める措置の前提となる消滅時効の期間を何年間とするのか、法第236条第1項に関する最高裁判所の判断や、国が有する金銭債権の消滅時効等について規定する会計法（昭和22

年法律第35号) 第30条及び第31条に関する最高裁判所の判断を含めて、慎重に検討してきたが、意見の一致をみることができず合議が調わなかった。

以下、参考として監査委員の見解を記載する。

(1) 10年説と断定できないとする監査委員の見解

ア 消滅時効に係る裁判所の判断等

10年説の根拠となる会計法第30条及び第31条並びに法第236条に係る消滅時効について最高裁判所が各判断(別添1の①から⑥まで参照)をした後であっても、行政法総論において、会計法第30条及び第31条は、公法・私法の区別を前提とした規定であると解釈することが可能であり、公法・私法の区別が実定法解釈論上明確に意味を持つ可能性を内包する稀な規定として論じられている。

そのような中、法第236条第1項の適用の有無が争点となる政務調査費又は政務活動費の不当利得返還請求権については、政務活動費等の交付が公法上の原因に基づくものであり、その返還を内容とする不当利得返還請求権は、公法上の原因によるものであるとして法第236条第1項の適用があり、消滅時効の期間は5年であると解する裁判例がみられ(東京地方裁判所平成21年10月16日判決(別添2の⑦)及び和歌山地方裁判所令和元年9月20日判決(別添2の⑧))、5年説が有力とされてきた。

ここ数年、消滅時効の期間を10年と解する裁判例(富山地方裁判所令和4年3月2日判決(別添3の⑨)、名古屋高等裁判所金沢支部令和5年2月8日判決(別添3の⑩)、山形地方裁判所令和6年7月30日判決(別添3の⑪)及び仙台高等裁判所令和7年1月15日判決(別添3の⑫))がみられるが、その理由付けは同一ではなく、最高裁判所は政務活動費等の返還請求権の消滅時効の期間について5年説を採るのか又は10年説を採るのか統一的な判断を示していない段階であるといえる。

イ 各自治体の運用等

潮見佳男氏や四宮和夫氏などの民法学者による文献によれば、現代社会における時効制度が存在する理由は、債務者が法定の期間まで弁済記録を保存すればよいという事務の効率化の点にあるというものや、期間の経過による証拠提出の困難から当事者を保護すべきであるというものがあり、国の厚生労働委員会会議録第5号(令和2年3月24日(参議院))では、記録文書の保存期間と消滅時効の在り方は一体で考えていくことが必要である旨が記載されているところ、名古屋高等裁判所金沢支部の令和5年2月8日判決(別添3の⑩)の判断には「富山市文書取扱規程(省略)のみならず、多くの地方公共団体において、政務活動費等に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間は5年間であることを前提とする文

書管理規程が置かれ、裁判例においても、首長が同期間は5年間である旨を主張する事案が多数あること（例えば、東京地裁平成19年（行ウ）第412号等同21年10月16日判決（省略）、東京地裁平成16年（行ウ）第2号同年12月16日判決（省略）、和歌山地裁平成28年（行ウ）第6号等令和元年9月20日判決）は公知の事実である」と記載されている。

加えて上記の10年説による判決を受けた後においても、山形県及び富山市の収支報告書等の保存期間に係る条例等の規定は改正されることなく「5年」が維持されていることがそれぞれの自治体のWEBページ上から確認することができ、都道府県の議長等において収支報告書等の保存期間を10年と規定している自治体はない。

#### ウ 結論

上記ア及びイの状況を踏まえれば、任意の返還が期待できない場合において不当利得返還請求を行使するための訴訟を提起して認容判決を裁判所から受ける必要がある知事が、10年説ではなく5年説を採用していることには一定の合理性が認められるから、平成27年度から令和元年度までの山下県議による政務活動費の人件費の支出が目的外であったかどうかは措くとしても、本件住民監査請求の消滅時効期間は、現時点において10年とは断定できない。

#### (2) 10年説とする監査委員の見解

ア 政務活動費等に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間については、これまで、政務活動費等の交付は公法上の原因に基づくものであり、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求める不当利得返還請求権は公法上の債権であるから、法236条第1項の適用があり、消滅時効期間は5年であるとする裁判例が複数みられた（前項の監査委員の見解で指摘されている東京地方裁判所平成21年10月16日判決（別添2の⑦）及び和歌山地方裁判所令和元年9月20日判決（別添2の⑧）がその例である）。また実務上も、多くの地方公共団体において、消滅時効期間は5年であることを前提として、政務活動費等に関する文書の管理が行われてきた。

こうした事情が、この問題を考える上で重要な考慮事情であることを10年説も否定するものではない。

しかし、会計法第30条及び第31条の規定並びに法236条第1項及び第2項の規定に関する最高裁判所の従来判例（別添1の①から⑥まで参照）の考え方を踏襲する限り、政務活動費等に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間につき法第236条第1項の適用はなく、民法の消滅時効に関する規定が適用され、その期間は10年と解するのが相当である。以下その理

由を述べる。

イ 国が有する金銭債権の消滅時効期間を定めた会計法第30条及び第31条と、普通地方公共団体が有する金銭債権の消滅時効期間を定めた法236条第1項及び第2項の各規定は、その規定文言はほぼ同様であり、また各条項の趣旨は実質的に同じである。

そして、会計法第30条の「他の法律」及び法236条第1項の「他の法律」には民法も含まれ、国や地方公共団体が有する金銭債権であっても、本質上私法関係であるような法律関係から生じたものは私法上の金銭債権であり、これについては公法上の金銭債権の消滅時効について定めた会計法第30条や法236条第1項の適用はなく、民法の消滅時効に関する規定が適用されると解するのが判例の立場である（なお、国の金銭債権に関する時効の援用・放棄に関する会計法第31条と、普通地方公共団体の金銭債権に関する時効の援用・放棄に関する法236条第2項の各趣旨は同じであり、各規定の適用範囲は、次に述べる会計法第30条、法236条第1項の適用範囲と基本的に差異はないので、以下では必要な場合を除きこれらの条文、条項には言及をしない）。

最高裁判所が、国や地方公共団体が有する金銭債権の消滅時効期間につき、原則として公法上の金銭債権には会計法第30条、法236条第1項を適用する一方、私法上の金銭債権は民法の消滅時効期間を適用するという基準に依拠して個々の事案において結論を下してきたことを踏まえると、政務活動費等に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間についても、この基準に基づいてその権利の性質を検討し、公法上、私法上のいずれの金銭債権に区分されるのかを判断する必要がある。

ウ 会計法第30条及び第31条と、法236条の適用範囲に関する最高裁判所の考え方を解する一助として、この問題が争点とされた事案における最高裁判所の判示をまとめたものが「別添1」である。

国の普通財産売払代金債権の消滅時効期間について、「国の普通財産の売払いは、…国有財産法および会計法の各規定に準拠して行われるとしても、その法律関係は本質上私法関係というべきであり、その結果生じた代金債権もまた私法上の金銭債権であって、公法上の金銭債権ではないから、会計法30条の規定により5年の消滅時効期間に服すべきものではない。」とした最高裁判所昭和41年11月1日判決（別添1の①）が、国の有する債権の消滅時効期間に関する最高裁判所の判決のリーディングケースである。

そして、消滅時効期間に関する最高裁判所の判決のうち、会計法第30条に関するものとしては、弁済供託における供託物払渡請求権につき、会計

法第30条ではなく、民法第167条第1項(10年)が適用されるとしたもの(最高裁判所昭和45年7月15日判決(別添1の③))、国の安全配慮義務違背を理由とする国家公務員の国に対する損害賠償請求権につき、会計法第30条ではなく、民法第167条第1項(10年)が適用されるとしたもの(最高裁判所昭和50年2月25日判決(別添1の⑤))がある。

一方、法236条第1項に関するものとしては、公立病院における診療に関する債権につき、法236条第1項ではなく、民法第170条第1号(3年)が適用されるとしたもの(最高裁判所平成17年11月21日判決(別添1の⑥))がある。

また、時効の利益の放棄に関しては、労働者災害補償保険法に基づいて国が取得した損害賠償請求権は、私法上の金銭債権であって、公法上の金銭債権ではないから、会計法第31条第1項ではなく民法の規定が適用されるとしたもの(最高裁判所昭和44年11月6日判決(別添1の②))があり、また時効の援用の要否に関し、国家賠償法(昭和22年法律第125号)に基づく普通地方公共団体に対する損害賠償請求権の消滅時効につき、法236条第2項の適用はなく、民法第145条が適用されるとしたもの(最高裁判所昭和46年11月30日判決(別添1の④))がある。

なお、最高裁判所昭和50年2月25日判決(別添1の⑤)は、「会計法30条が金銭の給付を目的とする国の権利及び国に対する権利につき5年の消滅時効期間を定めたのは、国の権利義務を早期に決済する必要があるなど主として行政上の便宜を考慮したことに基づくものであるから、同条の5年の消滅時効期間の定めは、右のような行政上の便宜を考慮する必要がある金銭債権であって他に時効期間につき特別の規定のないものについて適用されるものと解すべきである」と判示し、公法上の金銭債権・私法上の金銭債権の区分による基準とは異なる基準を示しているようにも見えるが、係争債権が公法上のものか私法上のものかの区別は必ずしも明確ではないとの批判があることをも考慮して以上のような判決理由を示したもので、従来判断基準と矛盾しないというのが一般的な理解である。そうすると、公法上の金銭債権・私法上の金銭債権という従来までの基準に加え、法236条第1項の適用範囲を狭める方向で、普通地方公共団体の権利義務を早期に決済する必要などの観点を新たな基準として加えたものと解するのが合理的である(以下これを「行政上の便宜」の基準」という)。

そして、こうした最高裁判所の判断内容(別添1の①から⑥まで参照)を通覧することにより、公法上の金銭債権と私法上の金銭債権との区分は、消滅が問題となる債権(法律関係)と、民法が適用される私法上の債

権（法律関係）の各特性とを比較してその実質的な異同を明らかにする作業であることが理解できる。

例えば、最高裁判所昭和41年11月1日判決（別添1の①）は、国の普通財産の売払いから生じる代金債権を、私法上の代金債権であるとしたが、その結論を導く上で、普通財産の売払いは、国有財産法の制限規定に従って進められるとしても、各制限は公正を期すため設けられたものにとどまるから、売払いが具備する私法関係上の売買としての性質を変えるものではないという判断をしたものといえる。

エ 以上の観点から、政務活動費に係る不当利得の返還請求を考えると、それは政務活動費がその趣旨や目的に反する費用に用いられたことを理由にその返還を求めるものであり、その行為の性質は、法律上正当な理由のない利得を衡平の理念に基づき返還を求めるという私人間における不当利得の返還請求と異ならないと考えられる。そうすると、政務活動費に係る不当利得返還請求権は、一般私法上の不当利得返還請求権と性質を同じくし、上記の判例の判断基準に基づくと、その本質は私法上の債権と考えるのが合理的である。

また判例が指摘する「行政上の便宜」の基準は、当事者間の権利義務関係を早期に決済する必要性などの事情を意味しているが、政務活動費に係る不当利得返還請求権を行使する事態は多発するものではないから、政務活動費に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間を、一般私法上の不当利得返還請求権に係る消滅時効期間よりも短期間としなければならない必要な事情があるとも考えられない。そうすると、「行政上の便宜」の基準の観点からしても、政務活動費に係る不当利得返還請求権について、法236条第1項の消滅時効期間の適用をすべきであると考えられない。

オ これに対し、「別添2の⑦及び⑧」は、5年説を採った裁判例の判示を掲記したものであるが、東京地方裁判所平成21年10月16日判決（別添2の⑦）及び和歌山地方裁判所令和元年9月20日判決（別添2の⑧）とも、私法上の債権・公法上の債権の基準を踏まえた上で、政務活動費の支出に係る不当利得返還請求権と、私法上の不当利得返還請求権と特性を十分検討したものではなく、その意味で判例を踏襲したものとはいえない（確かに、和歌山地方裁判所令和元年9月20日判決（別添2の⑧）は、最高裁判所昭和50年2月25日判決（別添1の⑤）が指摘する「行政上の便宜」の基準にも触れているが、私人間の不当利得返還請求権を行使する場合に比べ、政務活動費に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間を短期間にする必要に関する実質的な議論が欠けている。その点で、5年説を採る理由

付けとしては不十分である)。

一方、「別添3の⑨から⑫まで」は、前項の監査委員の見解でも言及されている、10年説を採った近時の裁判例(富山地方裁判所令和4年3月2日判決(別添3の⑨)、その控訴審判決に当たる名古屋高等裁判所金沢支部令和5年2月8日判決(別添3の⑩)、山形地方裁判所令和6年7月30日判決(別添3の⑪)、及びその控訴審判決である仙台高等裁判所令和7年1月15日判決(別添3の⑫))の判示を示したものである。名古屋高等裁判所金沢支部令和5年2月8日判決(別添3の⑩)以外の3つの判決はいずれも、政務活動費に係る不当利得返還請求権が、一般私法上の不当利得返還請求権と同性質であることを指摘した上で、私法上の債権と判断をしたものであり、別添1の最高裁判所の判例の考え方と整合的である。そして名古屋高等裁判所金沢支部令和5年2月8日判決(別添3の⑩)も、政務活動費等に係る不当利得返還請求権が本質上私法関係であることの理由付けとして、政務活動費等の交付にまで遡って検討を加え、それが本質的に私法上の贈与といえることを指摘している点で、他の3判決と違いがあるが、他の3判決の議論を排斥する内容のものではない。

カ なお、上記アの冒頭部分では、多くの地方公共団体における実務で、政務活動費に係る不当利得返還請求の消滅時効期間が5年であることを前提として、政務活動費等に関する文書の管理が行われてきたことも考慮すべき事情であると指摘したが、この点に関しては、名古屋高等裁判所金沢支部令和5年2月8日判決(別添3の⑩)における、「富山市文書取扱規程(省略)のみならず、多くの地方公共団体において、政務活動費等に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間は5年間であることを前提とする文書管理規程が置かれ、裁判例においても、首長が同期間は5年間である旨を主張する事案が多数あること(例えば、東京地裁平成19年(行ウ)第412号等21年10月16日判決(省略)、東京地裁平成16年(行ウ)第2号同年12月16日判決(省略)、和歌山地裁平成28年(行ウ)第6号等令和元年9月20日判決)は公知の事実であるが、民法所定の消滅時効期間を条例その他の下位規範により短縮することを許す法令の規定は見当たらないから、地方公共団体において広く行われている取扱があるからといって、当裁判所の判断を左右するものではない。」という判示部分を参照する必要がある。

この問題は、法律と条例との関係において、法律と抵触する条例の効力の問題にも関係するものであるところ、法律が全国一律に定めている事項を地方公共団体が条例で変更することは、それを許容する明文の規定がなければ許されないと解されていることを踏まえると、法律論として

この判示部分を論難することは難しいと思われる。

キ 結論

本件住民監査請求に係る知事の不当利得返還請求権の消滅時効は、5年説ではなく10年説が適用されることが妥当と考える。

## 別添 1 会計法第30条及び第31条と法236条の適用範囲に関する最高裁判所の判例

### ①最高裁判所昭和41年11月1日判決（民集20巻9号1,665頁）

（事案概要）

国であるXからYに対する普通財産（立木、建物）の払下代金の支払請求事件であり、Yが抗弁として、Xの代金債権は公法上の債権であるから、会計法第30条及び第31条により5年の時効期間の経過とともに、同債権は当然に消滅したとして争ったもの。

（判断（抜粋））

「本件売買のごとき国の普通財産の売払いは、所論国有財産法および会計法の各規定に準拠して行なわれるとしても、その法律関係は本質上私法関係というべきであり、その結果生じた代金債権もまた私法上の金銭債権であって、公法上の金銭債権ではないから、会計法30条の規定により5年の消滅時効期間に服すべきものではない。」

### ②最高裁判所昭和44年11月6日判決（民集23巻11号1,988頁）

（判断（抜粋））

「被上告人の上告人に対する本訴請求債権、すなわち、被上告人（所管庁松本労働基準監督署）が、訴外Aに対し労働者災害補償保険法に基づき療養補償費および休業補償費の保険給付を行なった結果、同法20条1項の規定によって取得した同訴外人の上告人に対する不法行為に基づく損害賠償請求権は、私法上の金銭債権であって、公法上の金銭債権ではないから、その時効による消滅については、会計法31条1項にいう「別段の規定」である民法の規定が適用されるものと解すべきである。それゆえ、本訴請求債権は、会計法31条1項の規定する時効の利益を放棄することができない旨の制限に服するものではない（最高裁判所昭和40（オ）第296号同41年11月1日第三小法廷判決、民集20巻9号1,665頁参照）。」

### ③最高裁判所昭和45年7月15日判決（民集24巻7号771頁）

（判断（抜粋））

「元来、債権者が金銭債務の弁済の受領を拒むときは、弁済者は債権者のために弁済の目的物を供託してその債務を免れることができ、債権者が供託を受諾せずまたは供託を有効と宣告した判決が確定しない間は、弁済者は供託物を取り戻すことができることは、民法494条および496条の定めるところである。

そうして、右供託事務を取り扱うのは国家機関である供託官であり（供託法1条、同条ノ2）、供託官が弁済者から供託物取戻の請求を受けた場合において、その請求を理由がないと認めるときは、これを却下しなければならず（供託規則38条）、右却下処分を不当とする者は監督法務局または地方法務局の長に審査請求をすることが

でき、右の長は、審査請求を理由ありとするときは供託官に相当の処分を命ずることを要する（供託法1条ノ3ないし6）と定められており、実定法は、供託官の右行為につき、とくに、「却下」および「処分」という字句を用い、さらに、供託官の却下処分に対しては特別の不服審査手続をもうけているのである。

以上のことから考えると、もともと、弁済供託は、弁済者の申請により供託官が債権者のために供託物を受け入れ管理するもので、民法上の寄託契約の性質を有するものであるが、供託により弁済者は債務を免れることとなるばかりでなく、金銭債務の弁済供託事務が大量で、しかも、確実かつ迅速な処理を要する関係上、法律秩序の維持、安定を期するという公益上の目的から、法は、国家の後見的役割を果たすため、国家機関である供託官に供託事務を取り扱わせることとしたうえ、供託官が弁済者から供託物取戻の請求を受けたときには、単に、民法上の寄託契約の当事者的地位にとどまらず、行政機関としての立場から右請求につき理由があるかどうかを判断する権限を供託官に与えたものと解するのが相当である。」

「弁済供託における供託物払渡請求権の消滅時効の期間に関し、原審判決は、供託は国が設けた金品保管の制度で、供託の原因も法定されており、供託官は供託が適法であればこれを受理しなければならない、契約自由の原則は適用されないというだけの理由から、供託上の法律関係は公法関係であり、供託金の払渡請求権は会計法30条の規定により5年の消滅時効にかかるものと解している。しかしながら、弁済供託が民法上の寄託契約の性質を有するものであることは前述のとおりであるから、供託金の払渡請求権の消滅時効は民法の規定により、10年をもって完成するものと解するのが相当である。したがって、この点に関し、原審は、法令の解釈を誤ったものといわなければならない。」

#### ④最高裁判所昭和46年11月30日判決（民集25巻8号1,389頁）

（事案概要）

土地区画整理事業の施行者が仮換地上の建物の移転除却を怠った不作為と土地所有者に対する損害賠償義務が問われたもの。

（判断（抜粋））

「国または公共団体が国家賠償法に基づき損害賠償責任を負う関係は、実質上、民法上の不法行為により損害を賠償すべき関係と性質を同じくするものであるから、国家賠償法に基づく普通地方公共団体に対する損害賠償請求権は、私法上の金銭債権であって、公法上の金銭債権ではなく、したがって、その消滅時効については、地方自治法236条2項にいう「法律に特別の定めがある場合」として民法145条の規定が適用され、当事者が時効を援用しない以上、時効による消滅の判断をすることができないものと解すべきである。」

**⑤**最高裁判所昭和50年2月25日判決（民集29巻2号143頁）  
（判断（抜粋））

「会計法30条が金銭の給付を目的とする国の権利及び国に対する権利につき5年の消滅時効期間を定めたのは、国の権利義務を早期に決済する必要があるなど主として行政上の便宜を考慮したことに基づくものであるから、同条の5年の消滅時効期間の定めは、右のような行政上の便宜を考慮する必要がある金銭債権であって他に時効期間につき特別の規定のないものについて適用されるものと解すべきである。そして、国が、公務員に対する安全配慮義務を懈怠し違法に公務員の生命、健康等を侵害して損害を受けた公務員に対し損害賠償の義務を負う事態は、その発生が偶発的であって多発するものとはいえないから、右義務につき前記のような行政上の便宜を考慮する必要はなく、また、国が義務者であっても、被害者に損害を賠償すべき関係は、公平の理念に基づき被害者に生じた損害の公正な填補を目的とする点において、私人相互間における損害賠償の関係とその目的性質を異にするものではないから、国に対する右損害賠償請求権の消滅時効期間は、会計法30条所定の5年と解すべきではなく、民法167条1項により10年と解すべきである。」

**⑥**最高裁判所平成17年11月21日判決（民集59巻9号2,611頁）  
（判断（抜粋））

「公立病院において行われる診療は、私立病院において行われる診療と本質的な差異はなく、その診療に関する法律関係は本質上私法関係というべきであるから、公立病院の診療に関する債権の消滅時効期間は、地方自治法236条1項所定の5年ではなく、民法170条1号により3年と解すべきである。」

## 別添 2 5年説の裁判例

文中の〔※〕は監査委員が補記したものである。

### ⑦東京地方裁判所平成 21 年 10 月 16 日判決

(判断 (抜粋))

「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、併せてその用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 卷 9 号 2, 503 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うことができ、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。」

### ⑧和歌山地方裁判所令和元年 9 月 20 日判決

(判断 (抜粋))

「地方自治法 236 条 1 項が金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利及び普通地方公共団体に対する権利で金銭の給付を目的とするものにつき 5 年の消滅時効期間を定めたのは、普通地方公共団体の権利義務を早期に確定させる必要があるなど、主として行政上の便宜を考慮したことに基づくものであるから、同項の 5 年の消滅時効期間の定めは、行政上の便宜を考慮する必要がある金銭債権であって他に時効期間につき特別の規定のないものについて適用されるものと解すべきである (会計法 30 条についての最高裁昭和 50 年 2 月 25 日第三小法廷判決・民集 29 卷 2 号 143 頁〔※別添 1 の⑤〕参照)。」

「地方自治法 100 条の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鑑み、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。

以上に照らすと、政務調査費は、私法上の贈与契約に基礎を置くものではなく、公法上の原因に基づき交付されるものというべきである。そして、かかる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行政上の便宜を考慮する必要がある公法上の債権であるというべきである。よって、その消滅時効期間は5年と解するのが相当である。」

### 別添3 10年説の裁判例

文中の〔※〕は監査委員が補記したものである。

#### ⑨富山地方裁判所令和4年3月2日判決

(事案概要)

本事案は、原告が、富山市が富山市議会の会派（補助参加人、以下、「本件会派」という）に交付した「政務活動費等」のうち、条例・規則や運用指針上認められず、政務活動費等の支出としては認められない12の支出（以下、「本件各支出」という）につき、富山市は、本件会派に対する不当利得返還請求権を有しているにもかかわらず、被告は同請求権の行使を違法に怠っていると主張して、富山市長に対し、法242条の2第1項第4号に基づき、本件会派に対して本件各支出に係る金員及びこれに対する民法704条に基づく利息又は遅延損害金の支払を請求することを求めた住民訴訟である。

(判断(抜粋))

「ア 地方自治法236条1項・・・の趣旨は、地方公共団体の権利義務を早期に確定させる必要があるなど、主として行政上の便宜を考慮したことに基づくものであるから、同項は、地方公共団体が有する公法上の金銭債権であって、特に行政上の便宜を考慮する必要があるものについて、適用されるものと解するのが相当である。そして、地方自治法236条1項の「他の法律」には、民法等の一般私法規定も含まれるというべきであり、地方公共団体が有する金銭債権であっても、その性質上、私法上の債権といえるものについては、公法上の金銭債権の消滅時効について定めた同項の適用はなく、民法の消滅時効に関する規定が適用されると解するのが相当である（最高裁昭和40年（オ）第296号、同41年11月1日第三小法廷判決・民集20巻9号1,665頁〔※別添1の①〕参照）。

イ そこで富山市が補助参加人に対して有する不当利得返還請求権について検討するに、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の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、政務活動費等を交付することができ、当該政務活動費等の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費等を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならないこと（地方自治法100条14項）、政務活動費等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、当該政務活動費等に係る収入及び支出の報告書を提出するものとする（同条15項）、議長は、政務活動費等については、その使途の透明性の確保に努めるものとする（改正後地方自治法100条16項）等が規定されている。そして、これを受けた本件条例及び本件規則において、政務活動費等の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費等を充てることができる経費の範囲が定められている。

このような規定の存在等に照らすと、政務活動費等それ自体は公法上の原因に基づき交付されるものと解すべきであるように思われる。しかし、本件において問題となるのは、当該政務活動費等が、その趣旨、目的に反する費用に支出されたことを理由に、地方公共団体である富山市がその返還を求める局面であって、必ずしも政務活動費等の交付と性質を同じくする行為であるとはいえない。そして、このような場合に富山市が有する金銭債権は、あくまで民法が規定する不当利得返還請求権であり、衡平の理念に基づくものとして一般私法関係と異なるところはなく、一般私法上の不当利得返還請求権とは異なる特別の手續等を定める規定もない。そうすると、その趣旨、目的に反する費用に支出された政務活動費等の返還を求める富山市の不当利得返還請求権は、その性質上、直ちに公法上の債権であるということとはできない。

さらに、行政上の便宜を考慮する必要があるかどうかという観点からみても、地方自治法においては、同法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づく請求の実効性を確保し、権利関係の早期実現を図る規定は存在しない。

また、同法 100 条 14 項ないし 15 項などを受けて制定された本件条例及び本件規則において、会派の代表者から議長に提出するものとされている収支報告書については議長が、会計帳簿及び領収書等の証拠書類については会派の経理責任者が、収支報告書を提出すべき期間の末日の翌日から起算して 5 年を経過する日まで保存しなければならないと規定されているが（本件条例 11 条 1 項、本件規則 6 条）、その趣旨は、政務活動費等の適正な運用を実現するために、議長の調査の機会を確保するとともに（地方自治法 100 条 16 項、本件条例 12 条）、長期間の保存に伴う議長や会派の事務の負担をも考慮したものであるにすぎず、政務活動費等をその趣旨や目的に反して支出した場合であっても、5 年を経過すれば返還を要しないものとする趣旨をも含むものとまではいえない。

むしろ、政務活動費等がその趣旨、目的に反して支出されたことを原因とする地方公共団体の不当利得返還請求権につき、5 年の消滅時効を認めて早期に権利関係を確定させてしまうと、かえって政務活動費等の適正な運用の実現や透明性の確保を阻害する危険性があることからすれば、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づく請求の基礎となる不当利得返還請求権については、政務活動費等の交付とは異なり、行政上の便宜を図る必要性から、消滅時効期間を 5 年間とすべきであるとはいえない。

ウ 以上によれば、富山市が補助参加人に交付した政務活動費等のうち、その趣旨、目的に反して支出された金額の返還を求める不当利得返還請求権は、行政上の便宜を考慮する必要がある公法上の債権であるとは認められないから、地方自治法 236 条 1 項の適用の前提を欠き、消滅時効期間を旧民法 167 条 1 項所定の 10 年と解するのが相当である。」

⑩名古屋高等裁判所金沢支部令和5年2月8日判決  
(判断(抜粋))

「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利であっても、これを生じた法律関係が本質上私法関係である場合において、特別法の定めがなく、当該地方公共団体の権利義務を早期に決済するなどの、行政上の便宜を考慮する必要があるともいえないときは、民法の消滅時効に関する規定が地方自治法 236 条 1 項にいう「他の法律」として適用されるものというべきである（最高裁昭和 40 年（オ）第 296 号同 41 年 11 月 1 日第三小法廷判決・民集 20 卷 9 号 1,665 頁〔※別添 1 の①〕、最高裁昭和 48 年（オ）第 383 号同 50 年 2 月 25 日第三小法廷判決・民集 29 卷 2 号 143 頁〔※別添 1 の⑤〕、最高裁平成 17 年（受）第 721 号同年 11 月 21 日第二小法廷判決・民集 59 卷 9 号 2,611 頁〔※別添 1 の⑥〕各参照）。

これを政務活動費等についてみると、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のであり（地方自治法 232 条の 2）、普通地方公共団体が行う補助は、その本質においては民法上の贈与に当たるものと解するべきであるところ、政務活動費等も、本来は、ここにいう補助に当たるものと解するべきである。

そして、普通地方公共団体がその議会の議員に贈与をすること自体は、それが「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これをその議会の議員〔中略〕に支給することができない。」とする地方自治法 204 条の 2 の趣旨に反しない限りは、必ずしも禁止されるものではない（最高裁昭和 38 年（オ）第 49 号同 39 年 7 月 14 日第三小法廷判決・民集 18 卷 6 号 1,133 頁参照）。実際にも、平成 12 年法律第 89 号による地方自治法の改正により政務調査費に関する規定が置かれる前から、普通地方公共団体がその議会の議員に対し、「研修図書購入費及び各派研修費」（浦和地裁昭和 55 年 12 月 24 日判決・行裁例集 31 卷 12 号 2,679 頁の事案）や「市会調査研究費」（神戸地裁昭和 59 年 3 月 7 日判決・判例タイムズ 534 号 188 頁の事案）といった名目で、首長が制定する規則等に基づき金銭を支給する例はあり、これが必ずしも違法なものとはされてこなかったのである。

確かに、上記改正により政務調査費に関する規定が置かれた後は、普通地方公共団体が政務活動費等と同趣旨の給付を上記規定及びこれに基づく条例によることなく行うことは許されなくなったものと解されるが、そのことは、地方自治法が規定を置いたことの帰結であり、政務活動費等の交付の法律上の性質を変えるものではないというべきである。

このように、政務活動費等の交付は、本質的には私法上の贈与であると解されるところ、改正前本件条例及び改正後本件条例には、例えば政務活動費等の交付を行政処分として構成するなどの、上記と別異に解するべき根拠となる規定は見当たらないのであるから、富山市の補助参加人に対する政務活動費等の交付もまた、本質

的には私法上の贈与であると解するべきである。

そうすると、補助参加人に所属する議員が、本件条例・規則及び運用指針に合致する支出をするという負担に沿わない残額を生じさせたときに、補助参加人がこれを不当利得として返還する法律関係は、私人間において用途を限定した贈与がされ、その残額を受贈者が贈与者に不当利得として返還する法律関係と、本質を異にするものではないから、政務活動費等に係る不当利得返還請求権も、本質上私法関係であるというべきである。

そして、政務活動費等に係る不当利得返還請求権を早期に決済するなどの、行政上の便宜を考慮する必要があるとは認められないから、同債権については、旧民法167条1項が時効に関する他の法律の定めにより、消滅時効期間は10年であると解するべきである。」

「これに対し、控訴人は、政務活動費等の交付は本件条例という公法上の原因に基づいて交付されるものであること、政務活動費等に係る不当利得返還債務は、当事者が地方議会の会派と地方公共団体といういずれも公の団体であること、期限の定めのない債務である一般私法上の不当利得返還債務とは異なり確定期限付き債務であること、政務活動費等に係る収支報告書やその証拠書類を保管すべき期間を短期かつ画一的に定めることは行政上の便宜にも資することからすると、消滅時効期間は5年と解するべきである旨を主張するが、以下のとおり、いずれも採用することができない。

ア 政務活動費等の交付の直接の根拠が本件条例にあるからといって、その交付の本質的な法的性質が変わるものではないことは、前記(2)において既に説示したとおりである。

イ 補助参加人は、富山市議会議員という公人が構成する団体ではあるが、政務活動費等の受領及びその返還について、私人が負担付き贈与を受贈する場合には享受し得ないような権利を有し、あるいは私人には賦課され得ないような義務を負っていることをうかがわせる規定は、地方自治法にも本件条例・規則又は運用指針にも見当たらないから、政務活動費等の受領及びその返還については、補助参加人も公の団体ではなく、私人とみるべきものである。

ウ 改正前本件条例及び改正後本件条例の規定によれば、政務活動費等に係る不当利得返還債務は、遅くとも交付年度の翌年5月1日には遅滞に陥ると解するべきことは、前記2において説示したとおりであり、このような法律関係を確定期限ということは可能であるが、受贈物を一定期間に生じた特定の用途に充てるという負担付き贈与の受贈者が、当該一定期間の経過後速やかに残存物を返還するべきものとされることは、むしろ通常のこととも考えられるから、このような期限があるからといって、政務活動費等の交付の本質的な法的性質が変わるものとは解されない。

エ 政務活動費等に係る収支報告書やその証拠書類を保管すべき期間を短期かつ画一的に定めることで、控訴人に一定の便宜が生じることは否定することができな

いが、このような便宜は、政務活動費等に係る不当利得返還債務の消滅時効期間が5年間と定められたときに生じる反射的利益にすぎず、これを5年間と定めるべき根拠とすることはできないというべきである。

この点に関し、富山市文書取扱規程（省略）のみならず、多くの地方公共団体において、政務活動費等に係る不当利得返還請求権の消滅時効期間は5年間であることを前提とする文書管理規程が置かれ、裁判例においても、首長が同期間は5年間である旨を主張する事案が多数あること（例えば、東京地裁平成19年（行ウ）第412号等同21年10月16日判決（省略）、東京地裁平成16年（行ウ）第2号同年12月16日判決（省略）、和歌山地裁平成28年（行ウ）第6号等令和元年9月20日判決）は公知の事実であるが、民法所定の消滅時効期間を条例その他の下位規範により短縮することを許す法令の規定は見当たらないから、地方公共団体において広く行われている取扱があるからといって、当裁判所の判断を左右するものではない。」

#### ①山形地方裁判所令和6年7月30日判決

（事案概要）

山形県に所在地を置く団体及び同県を住所地とする原告らが、山形県議会議員であったAに関して、同人が山形県から交付を受けた平成20年度から平成26年度までの7か年度分の政務調査費及び政務活動費について、架空の人件費を支出に計上することで返還を違法に免れているにもかかわらず、被告山形県知事は、Aに対する(1)損害賠償請求権及び遅延損害金請求権又は、(2)不当利得返還請求権及び法定利息請求権の行使を違法に怠っていると主張して、法242条の2第1項第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とともに、同項第4号に基づき、被告に対して同請求権を行使するよう求めた住民訴訟である。

（判断（抜粋））

「そこで本件各債権について法236条1項の消滅時効が適用されるかを検討するに、同項が金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利につき5年の消滅時効期間を定めたのは、普通地方公共団体の権利義務を早期に決済する必要があるなど、主として行政上の便宜を考慮したことに基づくものであるから、同項の消滅時効期間の定めは、このような行政上の便宜を考慮する必要がある金銭債権であって、他に時効期間につき特別の規定がないものについて適用されると解すべきである。そして、同項の「他の法律」には、民法等の一般私法規定も含まれるというべきであり、普通地方公共団体が有する金銭債権であっても、その本質が私法上の債権であるものについては、特に行政上の便宜を考慮すべき債権を除き、民法の消滅時効に関する規定が適用されると解するのが相当である（最高裁判所昭和41年11月1日第三小法廷判決・民集20巻9号1,665頁〔※別添1の①〕、同裁判所昭和50年2月25日第三小法廷判決・民集29巻2号143頁〔※別添1の⑤〕、同裁判所平成17年11月21日第二小法廷判決・民集59巻9号2,611頁〔※別添1の⑥〕各参照）。

これを本件各債権についてみるに、政務活動費等それ自体は、法及び条例の規定に基づいて交付されるものの、本件各債権は、Aが違法に政務活動費等の返還を免れ、山形県に損害又は損失を生じさせたことを発生原因とする、民事上の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権であって、その内容は、損害又は損失の填補を目的とする点で、私人間における損害賠償又は利得金返還と性質を同じくするものであるから、その本質は私法上の債権というべきである。そして、普通地方公共団体の議会の議員が政務活動費等の収支報告書等を捏造し、違法に政務活動費等の返還を免れたため、当該公共団体が当該議員に対して損害賠償請求権又は利得金返還請求権を行使する事態は、その発生が偶発的であって多発するものとはいえないから、これらの請求権につき、特に行政上の便宜を考慮する必要があるとはいえない。

(3) したがって、本件各債権については民法の消滅時効が適用されると解するべきであるから、その消滅時効完成後にAが消滅時効を援用した場合に限り時効消滅する（民法 145 条）が、本件において、Aが消滅時効を援用した事実は認められない。」

⑫ 仙台高等裁判所令和 7 年 1 月 15 日判決  
（判断（抜粋））

「そして、地方自治法 236 条 1 項前段は、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、これを行使することができる時から 5 年間行使しないときは、時効によって消滅する旨定め、同条 2 項前段は、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利の時効による消滅については、法律に特別の定めがある場合を除くほか、時効の援用を要せず、また、その利益を放棄することはできない旨定める。

しかし、これらの定めは、普通地方公共団体の権利義務の早期安定及び円滑な処理の要請に基づく定めであると解される。そして、このような制度趣旨は普通地方公共団体の公法上の債権については妥当すると考えられるものの、他方、普通地方公共団体を債権者とする債権であってもその性質が私法上の債権である場合には、普通地方公共団体と債務者との関係は私人間との関係と異ならないというべきであり、上記の制度趣旨は必ずしも妥当しないから、民法、商法等における消滅時効に係る定めも、地方自治法 236 条 1 項前段にいう他の法律の定め及び同条 2 項前段にいう法律の特別の定めが該当すると解され、私法上の債権については、同条 1 項前段及び 2 項前段の適用はなく、民法、商法等における定めが適用されるというべきである（最高裁昭和 40 年（オ）第 296 号同 41 年 11 月 1 日第三小法廷判決・民集 20 卷 9 号 1,665 頁〔※別添 1 の①〕、最高裁昭和 48 年（オ）第 383 号同 50 年 2 月 25 日第三小法廷判決・民集 29 卷 2 号 143 頁〔※別添 1 の⑤〕、最高裁平成 17 年（受）第 721 号同年 11 月 21 日第二小法廷判決・民集 59 卷 9 号 2,611 頁〔※別添 1 の⑥〕各参照）。

本件各債権は、Aが虚偽の収支報告書及び領収書を作成・提出して政務活動費等の返還を免れ、山形県に損失又は損害を生じさせたことによる不当利得返還請求権（民法703条、704条）又は不法行為に基づく損害賠償請求権（同法709条）等であるから、本件各債権については民法上の消滅時効に関する規定が適用されると解される（本件条例12条は、議員は、その年度に交付された政務活動費等の総額から、その年度における政務活動費等の支出の総額を控除した残余がある場合、これを県に返還しなければならない、知事はその返還を命ずることができる旨を規定するところ、仮に、本件各債権がこの規定に基づくものであったとしても、同規定は、政務活動費等が、地方自治法及び本件条例上、その用途を限定して交付されるものであり、その限定された用途に適合する支出を行った結果残余が生じた場合には、当該残余部分については、法律上の原因に基づかない利得として当然に返還すべき性質のものであることを明確にしたものであって、その法的性質は民法上の不当利得債権と異なるものではないと解されるから（最高裁平成29年（行ヒ）第404号同30年11月16日第二小法廷判決・民集72巻6号993頁参照）、地方自治法236条1項前段が適用されず、民法上の消滅時効に関する規定が適用されることに変わりがないといふべきである。）。

そうすると、本件各債権のうち、不当利得返還請求権に基づくものであって、被控訴人が権利を行使することができる時から10年間を経過していないものについては、消滅時効が完成していない。」

別記

請求人  
(略)

代理人  
岡崎市

新海 聡