

公職選挙法 251 条による当選無効と議員報酬返還請求

【文献種別】 判決／最高裁判所第三小法廷

【裁判年月日】 令和5年12月12日

【事件番号】 令和4年（行ヒ）第317号

【事件名】 不当利得返還請求事件

【裁判結果】 破棄自判

【参照法令】 公職選挙法 251 条・251 条の5、地方自治法 128 条、民法 703 条・704 条

【掲載誌】 裁時 1830 号 1 頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25573204

岡山大学教授 福重さと子

事実の概要

Y（第一審被告、被控訴人、被上告人）は、平成31年4月7日に行われた大阪市の議会の選挙に当選し、同年4月30日にその任期が開始した。ところが、Yは、任期開始後まもない令和元年5月17日に公職選挙法違反（公職の候補者による買収の罪）の疑いで逮捕され（同年6月6日まで勾留された。）、6月5日に起訴された。令和元年9月6日、Yは、大阪地方裁判所において、懲役1年、執行猶予5年の有罪判決（以下「本件有罪判決」という。）を受け、同判決は令和2年2月13日に確定した。

X（大阪市。第一審原告、控訴人、上告人）は、Yに対し、令和元年5月分から令和2年2月分まで、議員報酬および期末手当として合計1191万1200円（以下「本件議員報酬等」という。）を支給した。また、Yは、自らのみを構成員とする会派を結成していたところ、Xは、同会派に対して、令和元年7月分から令和2年2月分まで、政務活動費として合計410万4000円（以下「本件政務活動費」という。）を交付した。

Xは、本件有罪判決の確定により、公職選挙法251条にしたがい、Yの当選は当選時に遡って無効となり、Yは遡って市会議員の職を失ったから、本件議員報酬等および本件政務活動費を受け取る法律上の原因はないとし、本件議員報酬等から源泉徴収所得税額を控除した額および本件政務活動費に相当する額が不当利得であると主張して、その返還等を求めて裁判を提起した。

第一審（大阪地判令3・12・23判例自治501号16頁、LEX/DB25572726）は、Xの不当利得返還請求を

一部認容した。Xが控訴したが、原審（大阪高判令4・7・1（公判物未登載））は控訴を棄却した。

判決の要旨

原審を変更し、Xの請求を認容。

1 本件政務活動費に相当する額の不当利得返還請求について

原審は、本件政務活動費の交付は遡ってその法律上の原因を欠くこととなるから、XはYに対して本件政務活動費相当額の不当利得返還請求権を有するとし、そのうえで、Xは、Yが本件政務活動費の一部を使用して相応の調査研究を行ったことによる利益を受けたものといえるから、YはXに対して不当利得返還請求権を有し、ゆえにYの相殺の抗弁は認められると述べ、Xの不当利得返還請求は、相殺後の残額の限度で認容されるとした。しかし、YがXに対して不当利得返還請求権を有するという判断は是認することができない。

「上記条例〔大阪市政務活動費の交付に関する条例（平成13年大阪市条例第25号）、解説者注〕に基づき交付される政務活動費は、市会議員の調査研究その他の活動に資するために必要な経費の助成として交付されるものであって、同条例5条所定の政務活動（以下、単に「政務活動」という。）の対価として交付されるものとはいえず、公職選挙法251条の規定により遡って市会議員の職を失った当選人を唯一の所属議員とする会派が政務活動を行っていたからといって、その活動によりXが利益を受けたと評価することはできない。そうすると、上記当選人は、Xに対し、上記会派の行った政務活動に関し、不当利得返還請求権を有

することはないというべきである。」

2 本件議員報酬等に相当する額の不当利得返還請求について

原審は、本件議員報酬等の支給は遡ってその法律上の原因を欠くこととなるから、XはYに対して本件議員報酬等相当額の不当利得返還請求権を有するとし、そのうえで、Xは、Yが有罪判決の確定まで市会議員として相応の活動を行ったことによる利益を受けたものといえるから、YはXに対して不当利得返還請求権を有し、ゆえにYの相殺の抗弁は認められると述べ、Xの不当利得返還請求は、相殺後の残額の限度で認容されるとした。しかし、YがXに対して不当利得返還請求権を有するという判断は是認することができない。

「議員の選挙における当選人がその選挙に関し公職選挙法251条所定の罪を犯して刑に処せられた場合には、当該当選人は、自ら民主主義の根幹を成す公職選挙の公明、適正を著しく害したものであるといふべきであり、同条は、このような点に鑑み、上記の場合における当選の効力を遡って失わせることとしているものと解される。このことからすれば、同条の規定により遡って市会議員の職を失った当選人が市会議員として活動を行っていたとしても、それはXとの関係で価値を有しないものと評価せざるを得ない。そうすると、上記当選人は、Xに対し、市会議員として行った活動に関し、不当利得返還請求権を有することはないといふべきである。」

林道晴裁判官の補足意見、今崎幸彦裁判官の反対意見がある。

判例の解説

一 問題とその背景

地方公共団体の議会の議員の当選が無効とされたとき、地方公共団体は、無効の確定の時まで当該当選人に支給した議員報酬の返還を求めることができるだろうか。ある行為が無効とされると、その行為は、通常、行為成立時に遡って効力を生じなかったものとなる¹⁾。この原則によれば、当選無効の場合、当選人は当選時に遡って議員の資格を失うこととなる。そうすると、当選人が受けた議員報酬は不当利得となるのではないか。

地方議会議員の当選が無効となるのはいくつかの場合があるが、この問題が生じるのは、本件の

ような、当選人の選挙犯罪による当選無効の場合である。公職選挙法によれば、地方議会議員の当選が無効となるのは、選挙争訟により当選無効が決定されたとき(同法202条、203条、206条、207条)と、選挙犯罪による有罪判決が確定したとき(選挙犯罪による当選無効、同法251条以下)である。このうち、選挙犯罪による当選無効には、当選人自身が選挙犯罪をした場合(本人の犯罪による当選無効、同法251条)と、当選人の選挙運動関係者が選挙犯罪をした場合(連座制による当選無効、同法251条の2以下)がある。選挙争訟による当選無効の場合と連座制による当選無効の場合、当選無効の結果は遡及しないと定められている(公職選挙法251条の5、地方自治法128条)²⁾。当選人は、無効確定の時点までは議員の資格をもっていたとされ、それまでに受け取った議員報酬が不当利得となることもない。これに対し、本人の犯罪による当選無効の場合、無効の不遡及を定める条文は存在せず、無効の結果は遡及すると解するのが一般的であり、議員報酬が不当利得とする余地が生じるのである。

従来、この問題について下級審の立場は分かれていた。なかでも、東京高判平13・11・28判時1780号86頁(LEX/DB28071356。以下では「平成13年東京高判」という。)は、当選人が受け取った議員報酬は不当利得となると判断した。最高裁の立場を初めて示す本判決は、議員報酬が不当利得となることを認めたが、後述するように、平成13年東京高判よりも当選人に厳しい立場を示した。

なお、本判決は、政務活動費の不当利得返還請求を認めた点でも注目されるが、本稿では、紙幅の都合上、この判断は扱わない。

二 学説・下級審裁判例の状況

当選無効の結果が遡及するならば、それまでに受け取った議員報酬は不当利得となるという考えは不自然ではない。しかし、従来、学説と下級審裁判例のなかには、このように考えることを拒否するものがあった。

第1に、本人の犯罪による当選無効は、当選人の議員としての資格を過去に遡って失わせるが、報酬請求権までも失わせるものではないという考えがある。

ある考え方によれば、議員報酬は、議員の資格

を有しているかどうかにかかわらず、事実上の議員活動に対して支払われるものであるとされる。ただし、この考えは、訴訟当事者が主張することはあっても、裁判所の採るところとはなっていない。議員報酬の根拠となる地方自治法 203 条は、「普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない」としており、議員であることを報酬支給の条件としているようにみえる。平成 13 年東京高判は、議員報酬は「法律上議員の身分を有することの効果にほかならない」と述べている。

またある考え方によれば、法律関係の安定の観点から、無効の結果を報酬請求権に及ぼすことを避けるべきだとする（この考えを、仮に「法的安定説」という）。民事法上、雇用契約のような継続的契約が無効となっても、その結果は過去の法律関係には及ばないという考えがある。議員の当選無効も継続的な関係であるから、同様に考えるべきではないかとするのである³⁾。平成 13 年東京高判の原審⁴⁾は、民主政治の円滑な運営、社会生活の安定を理由に、当選無効となった当選人の過去の議員活動は有効であると述べているが、これも同種の考え方ということができよう。

第 2 に、本人の犯罪による当選無効は、当選人の過去の報酬請求権を失わせ、したがって、当選人には不当利得が生じるが、この不当利得は、地方公共団体に当選人との関係で生じる不当利得によって打ち消されるという考えがある。当選人は、事実上であっても、議員として活動することで地方公共団体に役務を提供しており、地方公共団体はそれによって利得を得ているとするのである。

この考えによる時、地方公共団体の利得をどのように評価するかが問題となる。ある考え方によれば、地方公共団体に生じる利得は、当選人に支払った報酬と均衡していると考えられるから、結果として不当利得はゼロとなるとする。行政実例（昭和 41 年 5 月 20 日自治行第 65 号鳥取県総務部長宛行政課長回答⁵⁾）はこの例である（この考えを、仮に「完全相殺説」という）。これに対し、当選人の議員活動があったかどうかを具体的にみていく考えがある。当選人が逮捕されて勾留されていた期間は議員活動がなかったとしたり、当選人が会議に欠席していた期間は議員活動がなかったとしたりするなどして、議員活動のなかった期間の利

得の発生を否定するものである。平成 13 年東京高判はこの考えを採っている（この考えを、仮に「一部相殺説」という）。

本判決は、これらのいずれの考えも採らず、議員報酬は不当利得となると判断した。その背景には、当選無効の遡及により制裁を与えようという立法趣旨の尊重と、議員活動の有無を裁判所が評価することの困難があったように思われる。

三 本判決の立場

立法者が本人の犯罪による当選無効の場合に無効の結果は遡及すると定めたのは、自ら選挙の公正を害した者に重い制裁を与えようとするものと解されている。選挙犯罪は、民主主義の根幹である公職選挙の公明、適正を害するものであると考えられている。犯罪を行った者は刑罰を受け、選挙権・被選挙権を停止されるが、立候補者は、たとえ自らが犯罪を行ったわけではなくとも、連座制により当選を無効とされ、また将来の立候補を制限される。立候補者自らが犯罪を行った場合は、なおさら重い制裁を受けるべきこととなるであろう。当選無効の結果の遡及は、制裁として定められているのである。

制裁の必要を考慮するなら、上記の法的安定説は採りがたい。この説を採るなら、無効の遡及は、当選人に何の結果ももたらさなくなってしまうからである。この点について、法的安定説の立場にたつ論者から、当選人は、当選して議員であったという事実を主張できなくなることで、大きな不利益を受けており、必ずしも報酬請求権まで否定する必要はないと論じられる⁶⁾。しかし、このような不利益は事実上のものともいえる。無効遡及が制裁として設けられているならば、法的な不利益を与えることが必要なのではないだろうか。また、この立法趣旨を重視すると、完全相殺説をとることも困難となるだろう。この説は、結果において、法的安定説と違いがないためである。

このように、立法趣旨を重視するなら、一部相殺説以外は採ることが困難となるであろうが、この説を採るときには、地方公共団体の利得を具体的に評価することが困難であるという問題がある。地方公共団体がどの程度の利得を得たかは、当選人が実際に議員活動を行ったといえるかどうかの判断によって決まる。この判断には大きな困難が伴う。

たとえば、平成13年東京高判は、当選人が議員の任期を開始したものの、議会に出席したことがなかったこと、刑事事件の被疑者であったことから、公判手続における防御を準備するために相当の日時を費やし、政治的社会的批判への対応に追われていたと推測されると述べ、当選人の議員活動があったとは到底いえないと判断していた。この判断は、学説から、裁判所は、議員活動の実質について評価することはできないのではないかと批判を受けている⁷⁾。議員活動は、ひとことでいえばよき政策の立案・実現であるといえようが、その目的達成の方法は多様であり得る。議会で審議・討論に参加していればよいというものではなく、政策を提案するための調査研究、住民や利害関係者との面会・会合、マスコミを使った成果のアピール、政党・会派の活動など、様々な活動を行うことが求められる。会議を欠席したからといって、議員活動をしていなかったと評価することは妥当ではないのではないだろうか。

また、本件第一審は、「当選人が議員活動を全く行わなかったなどの特段の事情がない限り、普通地方公共団体は、当該議員活動により当該当選人に支給された議員報酬及び期末手当と対価的に均衡する利益を受けたとみる」べきであると判断しており、基本的には完全相殺説に近い立場であると思われるが、Yが逮捕されて勾留されていた期間については、議員活動を全く行わなかったものであると評価した。しかし、逮捕勾留期間の議員活動を否定することにも、異論がないわけではない。勾留中、当選人は、身体的な活動を制限されるものの、精神的な活動まで妨げられるわけではないからである。勾留中の精神活動が、保釈された後の議員活動に全く結びつかないということが出来るだろうか。

本判決は、当選人の議員活動は地方公共団体に利得をもたらす得ないと判断した。当選無効となった当選人の活動は、地方公共団体との関係では「価値を有しない」と述べている。これは、事案に依存しない判断であって、平成13年東京高判の立場とも一線を画している。一部相殺説を採ることが容易であれば、このような立場が採られなかった可能性もあるかもしれない。

さて、本判決の立場によれば、当選人に大きな不利益がもたらされる。本件において、Yは、受け取った報酬をすべて返還することを余儀なくさ

れる。報酬請求権を過去に遡って失わせるためには明文の規定が必要だという考えが主張される⁸⁾のは、それがもたらす不利益の大きさによるものであろう。また、本判決が出たことで、今後、議員は選挙犯罪の嫌疑により起訴された段階で、議員として活動することを控えるようになるであろうが、そのような結果が民主主義の実現の上で望ましいものであるかはわからない。

最高裁も、本判決の結論に問題がないとするものではないように思われる。それは、今崎裁判官の反対意見があることに表れているであろう。補足意見を書いた林裁判官は、「Yが外形上市会議員として活動したことが事実として残ることは、今崎裁判官の指摘するとおりであり、公職選挙法251条の規定により遡って市会議員の職を失った当選人に一定の利益の保持を認めるのが相当といえる場合もあり得よう」と述べ、報酬の保持を認める考えに理解を示している。しかし、法的構成のなかで、当選人の保護を可能にするものはうまく見つからない。同裁判官が、議会によって手当てをするなどの方法を示唆するのは、現在の法解釈の限界を示すもののように思われる。

●注

- 1) 内田貴『民法1〔第4版〕総則・物権総論』（東京大学出版会、平成20年）289頁、佐久間毅『民法の基礎1 総則〔第5版〕』（有斐閣、令和2年）217頁。
- 2) ただし、公職選挙法251条の5は、当選無効の結果の不遡及を定めるものではなく、別途訴訟を経て初めて当選無効が生じることを定めるものにすぎないという見解もある（長岡徹「平成13年東京高判評釈」平成14年度重判解〔ジュリ1246号〕（平成15年）26頁）。公職選挙法の逐条解説においても、この条文が不遡及の原則を定めたものと位置づけられているわけではない（たとえば参照、黒瀬敏文＝笠置隆範『逐条解説公職選挙法〔改訂版〕（下）』（ぎょうせい、令和3年）2141頁）。
- 3) 滝沢正「平成13年東京高判評釈」判評527号（平成15年）177～178頁。
- 4) 静岡地判平13・5・25裁判所ウェブサイト（LEX/DB25410187）。
- 5) 地方自治制度研究会編『地方自治関係実例判例集 普及版〔第15次改訂版〕』（ぎょうせい、平成27年）662頁。
- 6) 参照、滝沢・前掲注3）評釈177頁。
- 7) 滝沢・前掲注3）評釈179頁。同旨、長岡・前掲注2）評釈26頁、浅野善治「平成13年東京高判評釈」自研81巻3号（平成17年）140頁。
- 8) 滝沢・前掲注3）評釈178頁、長岡・前掲注2）評釈26頁。