

平成20年3月28日
監査事務局

問い合わせ先
監査事務局総務課
電話 03-5320-7011

不当利得の返還にかかる利息の請求を求める住民監査請求の監査結果について

東京都監査委員	倉 林 辰 雄
同	馬 場 裕 子
同	三 栖 賢 治
同	筆 谷 勇 子
同	金 子 庸 子

第 1 請求の受付

1 請求人

世田谷区 後 藤 雄 一

2 請求の提出

平成20年2月1日

3 請求の内容

(1) 主張事実

ア 概要

(ア) 平成17年7月に行われた都議会議員選挙で、公費負担されたガソリン代では、48名の候補者が返還している。

(イ) しかし、2年以上経過しているにも係らず、利息が払われていない。

(ウ) 都民が税金を滞納すれば、延滞利息を請求する。

(エ) 本件は、「選挙運動用自動車使用証明書(燃料)」と書かれた文書に、候補者自身がガソリン供給量を記載し捺印したものであり、水増し請求である事は明らかである。

(オ) 本件は、不当利得したガソリン代金を返還したのであるから、当然、法定で定められた利息を払わなければならない。

(カ) しかしながら、知事はガソリン代を返還した候補者に対し、利息を請求しなければならないにも係らず、請求していない。

(キ)また、公費負担のポスター代金でも、三原都議、大松都議が1,528,150円を返還しており、同様に利息を請求するよう求める。

(2) 措置請求

知事に利息を請求させるよう求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

都議会議員選挙における本件請求対象となっている49人の候補者(以下「本件各候補者」という。)の公費負担となる燃料代及びポスター代の返還にかかる利息についての債権の行使を怠っている事実があるか否かを監査対象とした。

2 監査対象局

選挙管理委員会事務局を対象とした。

3 証拠の提出及び陳述等

法第242条第6項の規定に基づく陳述については、請求人から陳述を行う旨の申出があったが、陳述の聴取を予定していた当日、請求人が陳述に現れなかったため、実施しなかった。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

また、平成20年2月29日に、選挙管理委員会事務局職員の陳述の聴取を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 選挙運動用自動車への燃料(以下「本件燃料」という。)供給及び選挙運動用ポスター(以下「本件ポスター」という。)作成の公費負担について

ア 都では、本件燃料供給の公費負担については、公職選挙法(昭和25年法律第100号)第141条第8項の規定に基づき、東京都議会議員及び東京都知事の選挙における選挙運動の公費負担に関する条例(平成5年東京都条例第36号。以下「本件条例」という。)第2条から第5条までにおいて、本件ポスター作成の公費負担については、公職選挙法第143条第15項の規定に基づき、本件条例第9条から第11条までにおいて、それぞれ定めている。

(ア) 本件燃料供給の公費負担については、候補者は、選挙運動用自動車1台について、7,350円に候補者の届出のあった日から選挙の期日の前日までの日数を乗じて得た金額に達するまでの部分の金額であることにつき、候補者からの申請に基づき、都選挙管理委員会が確認した燃料を無料で使用することができる(本件条例第2条及び第4条第二号ロ)。

(イ) 本件ポスター作成の公費負担については、候補者は、本件ポスター1枚当たりの作成単価(表1に示す作成単価の限度額以内)に本件ポスターの作成枚数(選挙区内のポスター掲示場数に2を乗じて得た数の範囲内)を乗じて得た金額の範囲内で、本件ポスターを無料で作成することができる(本件条例第9条及び第11条)。

なお、本件ポスター作成の公費負担額の算出方法は、図1のとおりである。

(表1) 本件ポスター1枚当たりの作成単価の限度額

ポスター掲示場数	作成単価限度額の算出式
500 以下の場合	$(510 \text{ 円 } 48 \text{ 銭} \times \text{ポスター掲示場数} + 301,875 \text{ 円}) \div \text{ポスター掲示場数}$
500 を超える場合	$(255,240 \text{ 円} + 26 \text{ 円 } 73 \text{ 銭} \times (\text{ポスター掲示場数} - 500) + 301,875 \text{ 円}) \div \text{ポスター掲示場数}$

(注) 1円未満の端数は切り上げる。

(図 1) 本件ポスター作成の公費負担額の算出方法

【本件ポスター作成契約】				
作成金額	=	作成単価 a	×	作成枚数 b
【公費負担限度額】				
限度額	=	作成単価限度額 c	×	作成限度枚数 d
〔作成限度枚数は、選挙区内のポスター掲示場数の2倍以内で選挙管理委員会が確認した枚数である。〕				
【公費負担額】				
公費負担額	=	aとcの少ない方	×	bとdの少ない方

イ 都選挙管理委員会では、東京都選挙執行規程（平成12年東京都選挙管理委員会告示第36号。以下「本件規程」という。）において、本件燃料供給及び本件ポスター作成の公費負担の手続について定めている。

（ア）本件燃料供給については、候補者が自動車の燃料を供給する者（以下「燃料供給業者」という。）と本件燃料供給に関する有償契約を締結し、当該契約書の写しを添えて、都選挙管理委員会に届け出た上、都選挙管理委員会に対して自動車燃料代確認申請を行う一方、都選挙管理委員会から交付を受けた自動車燃料代確認書及び選挙運動用自動車使用証明書（燃料）を燃料供給業者に提出し、燃料供給業者が上記自動車燃料代確認書及び選挙運動用自動車使用証明書（燃料）を添えて都知事に費用の請求を行うこととされ（本件規程第73条から第76条まで）都は、上記のような燃料供給業者からの請求に基づき、所定の金額を燃料供給業者に支払うものとされている（本件条例第4条）。

（イ）本件ポスター作成については、候補者がポスターの作成を業とする者（以下「ポスター作成業者」という。）と本件ポスター作成に関する有償契約を締結し、当該契約書の写しを添えて、都選挙管理委員会に届け出た上、都選挙管理委員会に対してポスター作成枚数確認申請を行う一方、都選挙管理委員会から交付を受けたポスター作成枚数確認書及びポスター作成証明書をポスター作成業者に提出し、ポスター作成業者が上記ポスター作成枚数確認書及びポスター作成証明書を添えて都知事に費用の請求を行うこととされ（本件規程第73条から第77条まで）都は、上記のようなポスター作成業者からの請求に基づき、所定の金額をポスター作成業者に支払うものとされている（本件条例第11条）。

(2) 都議会議員選挙における本件各候補者にかかる公費負担となる本件燃料代及び本件ポスター代の支出及び返還状況については、表 2 及び表 3 のとおりである。

(表 2) 本件燃料代の支出及び返還状況

(単位 : 円)

候補者名	支出日	支出金額	返還申出者	返還申出日	領収日	返還金額
初鹿 明博	平 17.8.22	66,150	業者	平 19.10.22	平 19.10.26	66,150
中村 明彦	平 17.9.30	66,150	業者	平 19.10.22	平 19.10.29	66,150
大沢 昇	平 17.9.1	66,150	業者	平 19.10.19	平 19.10.24	66,150
熊木美奈子	平 17.8.23	65,184	業者	平 19.10.22	平 19.10.26	65,184
齊藤 敦	平 17.8.4	52,942	業者	平 19.10.23	平 19.10.29	52,942
猪爪まさみ	平 17.8.23	47,652	業者	平 19.10.22	平 19.10.26	47,652
増子博樹	平 17.8.23	43,069	業者	平 19.10.19	平 19.10.23	43,069
内田 茂	平 17.8.22	66,150	業者	平 19.10.22	平 19.10.24	66,150
野村有信	平 17.8.4	66,150	業者	平 19.10.25	平 19.10.29	66,150
立石晴康	平 17.8.1	66,150	業者	平 19.10.26	平 19.10.30	66,150
宮崎 章	平 17.8.23	66,150	本人	平 19.10.24	平 19.10.30	66,150
比留間敏夫	平 17.8.29	66,150	業者	平 19.10.30	平 19.11.5	66,150
古賀俊昭	平 17.8.22	66,150	業者	平 19.10.29	平 19.10.31	66,150
宇田川聡史	平 17.8.4	66,150	業者	平 19.10.24	平 19.10.31	66,150
樺山卓司	平 17.8.23	66,150	業者	平 19.11.2	平 19.11.6	66,150
村上英子	平 17.9.1	66,150	業者	平 19.10.24	平 19.10.29	66,150
松原忠義	平 17.8.29	66,144	業者	平 19.10.25	平 19.10.29	66,144
鈴木晶雅	平 17.8.29	66,132	業者	平 19.10.24	平 19.10.29	66,132
土屋文子	平 17.8.29	65,772	業者	平 19.10.26	平 19.10.31	65,772
佐藤裕彦	平 17.8.26	65,310	業者	平 19.10.26	平 19.11.7	65,310
崎山知尚	平 17.8.26	55,447	業者	平 19.11.5	平 19.11.19	55,447
山田忠昭	平 17.8.26	50,640	業者	平 19.10.30	平 19.11.5	50,640
高倉良生	平 17.9.1	66,150	業者	平 19.10.19	平 19.10.25	66,150
木内良明	平 17.8.23	66,150	業者	平 19.10.19	平 19.10.26	66,150
鈴木貫太郎	平 17.8.1	66,150	本人	平 19.10.22	平 19.10.24	66,150

石川 芳昭	平 17.8.29	66,150	業者	平 19.10.19	平 19.10.29	66,150
大松 成	平 17.8.22	66,150	業者	平 19.10.19	平 19.10.25	66,150
友利 春久	平 17.8.23	64,769	業者	平 19.10.19	平 19.10.25	64,769
松葉多美子	平 17.8.4	59,850	本人	平 19.10.19	平 19.10.24	59,850
吉倉 正美	平 17.8.23	58,156	業者	平 19.10.17	平 19.10.24	58,156
谷村 孝彦	平 17.8.26	55,467	業者	平 19.10.17	平 19.10.26	55,467
中嶋 義雄	平 17.9.1	54,000	本人	平 19.10.22	平 19.10.24	54,000
上野 和彦	平 17.8.4	46,964	本人	平 19.10.23	平 19.10.24	46,964
東野 秀平	平 17.9.1	40,184	業者	平 19.10.19	平 19.10.25	40,184
尾崎 正一	平 17.7.27	66,150	業者	平 19.11.2	平 19.11.26	66,150
野澤 彰	平 17.8.29	66,150	業者	平 19.11.2	平 19.11.13	66,150
戸枝 大幸	平 17.8.22	66,150	業者	平 19.10.22	平 19.10.24	66,150
逸見 英幸	平 17.8.4	66,150	業者	平 19.11.1	平 19.11.16	66,150
藤崎 繁武	平 17.8.4	66,150	業者	平 19.10.31	平 19.11.6	66,150
梶川 康二	平 17.8.23	66,150	業者	平 19.10.31	平 19.11.2	66,150
上田 令子	平 17.8.22	64,350	本人	平 19.10.25	平 19.10.31	64,350
長橋 桂一	平 17.8.23	42,000	業者	平 19.10.19	平 19.10.26	42,000
野上 純子	平 17.8.23	53,550	業者	平 19.10.19	平 19.10.25	53,550
早坂 義弘	平 17.8.23	30,404	業者	平 19.10.25	平 19.11.1	13,751
服部 征夫	平 17.8.23	65,826	業者	平 19.11.2	平 19.11.9	47,884
田島 和明	平 17.8.22	64,386	業者	平 19.12.18	平 19.12.28	40,423
真木 茂	平 17.8.23	47,880	業者	平 19.11.2	平 19.11.29	47,880
三田 敏哉	平 17.10.14	53,998	業者	平 19.12.26	平 19.12.27	53,998

(注) 返還申出者欄記載の業者とは、各燃料供給業者である。

(表3) 本件ポスター代の支出及び返還状況

(単位：円)

候補者名	支出日	支出金額	返還申出者	返還申出日	領収日	返還金額
三原 將嗣	平 19. 6.11	1,023,000	業者	平 19.6.20	平 19.7.2	847,000
大松 成	平 17. 8.22	938,400	業者	平 19.11.26	平 19.12.3	681,150

(注) 返還申出者欄記載の業者とは、各ポスター作成業者である。

(3) 不当利得について、民法(明治29年法律第89号)は、法律上の原因なく他人の財産又は労務によって利益を受け、そのために他人に損害を及ぼした者(以下「受益者」という。)は、その利益(不当利得)を返還しなければならない(第703条)とし、このうち悪意の受益者については、その受けた利益に利息を付して返還しなければならない(第704条)と定めている。

(4) 予算執行の補助執行について

知事の権限に属する事務の委任及び補助執行について(昭和51年9月11日付51総総組第76号)により、予算執行は都選挙管理委員会事務局長が補助執行することとされている。

2 監査対象局の説明

(1) 都議会議員選挙における公費負担の概要について

公費負担制度は、候補者間の選挙運動の機会均等を図ることを主な目的として、昭和50年から国政選挙において選挙公営制度の一つとして導入されたものである。

ア 都においては、平成4年の公職選挙法の改正により、同法第141条第8項に定める選挙運動用自動車の使用及び同法第143条第15項に定める選挙運動用ポスターの作成について、「条例で定めるところにより無料とすることができる」とされたことに伴い、本件条例が制定され、現在に至っている。

イ この制度は、候補者が行う選挙運動のうち、選挙運動用自動車の使用及び本件ポスターの作成費用について、一定の限度を定め、供託物が没収されない候補者に限り対象とされているものである。

なお、都における公費負担請求の手續や限度額の設定方法等については、国政選挙に準じて規定されている。

ウ 公費負担請求に関する手續については、本件規程により、申請様式及び手續等の詳細を定めている。

(2) 公費負担額の返還状況について

都議会議員選挙における公費負担額の返還状況は、平成20年2月28日現在、本件燃料代について51名が返還し、返還総額は299万余円(299万9,742円)である。うち今回請求対象である平成17年執行都議会議員選挙にかかる返還は48名、284万余円(284万2,968円)となっている。

また、ポスターの作成費については、2名が返還し、総額152万余円(15

2万8,150円)となっている。

返還における手続は、燃料供給業者もしくはポスター作成業者(以下これらを総称して「業者」という。)が廃業している場合を除き、そのほとんどが業者からの返還申出に基づいて行われている。その際の返還理由としては、すべての返還者が本件条例の解釈が不十分又は候補者との調整不足による請求額の誤りを挙げている。

(3) 請求人の主張に対する見解について

ア 請求人の主張

請求人は、都議会議員選挙において公費負担された本件燃料代及び本件ポスターの作成費を返還した候補者に関し、当初請求は水増し請求であるとしている。その上で、税金の滞納に延滞利息が加算されることを理由として、不当利得である返還額に対応する法定利息を候補者に対し請求するよう求めている。

イ 当局の見解

(ア) 不当利得の判断について

不当利得については、民法第703条に規定されている。同条にいう不当利得とは、法律上の原因のない利得があり、これと因果関係のある損失がある場合に、損失を受けた者が、利得を受けた者に対し現存する利得の範囲内で返還請求することを認めるものである。

不当利得は、表見的な給付関係の存在する給付利得と、それらが存在しない侵害利得に類型化される。本件は、本件条例に基づき、選挙運動費用についての支払手続が行われており、仮に不当利得として類型化するならば、「給付利得」に該当すると考えられる。

この給付利得における「法律上の原因がないこと」とは、財産の移転を正当化する表見的な法律関係(ここでは本件条例に基づく選挙運動費用の支払い)があったが、実際にはその法律関係に基づく手続が、無効や取消しなどにより存在しなかったという場合が該当するものである。

公費負担により支払われた選挙運動費用を返還した業者については、申出の際に聴取したところ、いずれもその理由として本件条例の解釈が不十分又は候補者との調整不足等を挙げており、法律上の原因がないと考えていたとする例はなく、都選挙管理委員会においてそれを認定したものもない。これは本件条例の構造が、法律上の原因のない利得であると事実認定するに必要な調査権及び証拠収集能力が選挙管理委員会に認められていないことによる

ものである。すなわち、「法律上原因のない」ことを認定できない以上、この支出負担行為の違法性等を認定することもできないものと考えられる。

そのようなことから、本件公費負担額の返還に関しては、表見的な法律関係を抹消する手続である当初請求手続及び支出命令の取消しについては行わず、自主返還の申出があった公費負担相当額について雑入で収入しているところである。

したがって、今回、自主返還を受け入れたいずれの例においても、それが法律上原因のない利得であると同時に都が損失を被ったことを理由としたものではなく、不当利得の要件事実を満たしているとは言い難いものとする。

(イ)「悪意の受益者」の判断について

返還金に利息を付するのは、民法第704条に規定される「悪意の受益者」に対する不当利得返還の場合であり、このためには、民法第703条の不当利得の要件事実の認定に加えて、法律上の原因のない利得であることを「知っていた」ことの認定が必要になる。

「悪意」の認定については、判例上も、一般的には被告が敗訴した場合に、「不当利得返還請求の訴状が送達された翌日から悪意になるとみなす」などの方法がとられており、法律上原因のない利得であると認めていない者が、自分からこれを返還すると申し出ただけで、悪意の受益者であると事実認定した裁判例は見当たらない。

悪意の受益者における悪意の認定は、「知っていた」という内心の状況を客観的事実から合理的に証明する必要があるといえ、法律上の原因のない利得であることの認定以上に困難である。選挙管理委員会にその調査権及び証拠収集能力がないことも共通している。

今回の公費負担額返還については、すべて申請者からの自主返納であり、都選挙管理委員会において不当利得自体を認定できる十分な証拠資料を収集することが困難である以上、「悪意」を認定することは無理があるものとする。

(ウ)「悪意となる時期」及び「利息加算の基準日」の判断について

悪意となる時期についての判断基準は、判例においても、敗訴した者について、訴状送達の翌日からとする例など、多くの場合、客観的事実から確実に考えられる時点とされており、単に、返納の申出をもって「悪意」とみなすような裁判例は、調査した範囲では認められなかった。

また、利息を加算する基準日については、判例において具体的には、「訴えを提起した日＝訴状送達の日」（平成11年11月26日徳島地方裁判所、平成12年9月28日高松高等裁判所、平成15年1月17日最高裁判所第2小法廷）や「準備書面が陳述された翌日から」「申立書が被告会社に送達された日の翌日から」（平成13年6月28日広島高等裁判所岡山支部、平成16年1月15日最高裁判所第1小法廷）など、上記で述べた客観的事実により確実に悪意を認定できる基準が採用されている。

（エ）調査対象基準の判断について

仮に、今回の請求にある「自ら返還を申し出ている者」を「悪意の受益者」と認定するのであれば、公平性の見地からも申し出していない業者又は候補者ばかりでなく、過去にさかのぼり、同じ制度の下、すべての公費負担を受けた者に対し調査のうえ判断する必要があるというべきである。

（オ）都選挙管理委員会の見解

そのようなことから、公費負担の返還を行っている者に対して利息を加算することについて、都選挙管理委員会としては、不当利得としての法律上原因のない利得の認定自体が困難である以上、悪意の受益者としての認定は無理があるものと判断し、自主返納した公費負担相当額に民法上の法定利息は加算しないものである。

都選挙管理委員会（事務局）としては、今後とも関係法令等に基づき公費負担制度の適正な運用に努めていくものである。

3 判 断

本件請求において請求人は、都議会議員選挙における本件各候補者の公費負担となる本件燃料代及び本件ポスター代の返還にかかる利息について、都知事が利息債権の行使を怠っていると主張し、その行使を求めているものと解される。

このことについて、前記事実関係の確認、監査対象局の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

（1）不当利得の有無について

都に提出された公費負担請求及び返還申出の書類によれば、都は、本件条例及び本件規則の規定に基づいて、本件各候補者にかかる本件燃料代及び本件ポスター代を公費負担したところ、候補者本人又は業者から、いずれも公費負担の請求

に誤りがあったとして、支出された金額の全部又は一部が返還された。

監査対象局は、これらは公費負担の自主返還であり、不当利得を返還したものではないとしている。

しかしながら、今回返還されたもとなった都から業者への各支出は、本件各候補者が本来支出すべき本件燃料代又は本件ポスター代を本件各候補者のために公費負担したものであるから、本件各候補者は都の各支出によって本来支出すべき本件燃料代又は本件ポスター代の支出を免れるという利得を得たものである。

そして、都に提出された返還申出の書類によれば、都から業者への各支出についていずれも減額の申し出がなされたのであり、本件各候補者には減額申出がなされた部分について不当利得が発生している。

(2) 利息の発生について

民法第704条の規定によれば、法律上の原因なく利益を受けていることを知っている、すなわち悪意の受益者は、その受けた利益（不当利得）に利息を付して返還しなければならない。

ところで、平成17年執行都議会議員選挙にかかる本件燃料代又は本件ポスター代が返還されたものは、いずれも平成19年10月中旬の公費負担にかかるマスコミ報道以降順次なされていることが認められ、平成19年執行都議会議員補欠選挙にかかる本件ポスター代が返還されたものは、公費負担支出の9日後に返還申出がなされていることが認められる。

監査対象局の説明によれば、返還はいずれも本件条例の解釈が不十分又は本件各候補者と業者との調整不足によりなされたものであることから、監査対象局においては、条例解釈の誤解を防止するために、請求手続にかかるすべての様式を見直し、平成19年12月27日付で本件規程の改正を行ったこと、及び公費負担の請求手続を行う際の参考として候補者に渡している「公費負担経費請求の手引」についても、よりわかりやすくするために記載内容の見直し作業に入っていることが認められた。

そして、平成17年執行都議会議員選挙における本件燃料代を返還した者が候補者220名のうち48名もいることに鑑みると、返還はいずれも本件条例の解釈が不十分又は本件各候補者と業者との調整不足によりなされたとする監査対象局の説明は理解できる。

また本件各候補者又は業者においても、公費負担制度にかかる本件条例の解釈の不十分又は相互の調整不足によって、結果として過大に公費負担を受けていた

ため、その返還に当たっては、返還申出の書類にいずれも公費負担の請求に誤りがあったと書かれたものと理解できる。

したがって、本件各候補者が悪意の受益者であるとまではいえず、不当利得に対して利息が発生しているともいえない。

以上のことから、都議会議員選挙における本件各候補者の公費負担となる本件燃料代及び本件ポスター代の返還にかかる利息について、都知事が利息債権の行使を怠っているとして、その行使を求める請求人の主張には理由がない。

ところで、ことに本件燃料代について、多くの候補者が本件条例等の解釈や公費負担請求の手續に際して誤解したことに鑑みれば、選挙運動の公費負担について、監査対象局の制度運用には適切でなかった点があったといわざるを得ない。

このため、監査対象局においては、関連様式を見直し、公費負担経費請求の手引の見直しに着手するなど、公費負担の制度や手續について候補者に誤解を与えないよう取り組んでいるが、なお別項のとおり意見を付する。

4 結 論

(1) 結論

都知事が、都議会議員選挙における本件各候補者の公費負担となる本件燃料代及び本件ポスター代の返還にかかる利息債権の行使を怠っているとして、その行使を求める請求人の主張には理由がない。

(2) 意見

選挙運動の公費負担は、候補者の選挙運動にかかる費用を公費を以て負担する制度であることから、その運用は適正に行われるべきであり、監査対象局においては、候補者に誤解を生じさせ、ひいては都民に公費負担制度に対する疑義を抱かせることのないよう、制度の周知徹底と適正な運用に格別に留意をされたい。

都知事・本件財務会計責任者に関する措置請求

第1．概要

- 1．平成17年7月に行われた都議会議員選挙で、公費負担されたガソリン代では、別紙の候補者が「返還」している。
- 2．しかし、2年以上経過しているにも係らず、利息が払われていない。
- 3．都民が税金を滞納すれば、延滞利息を請求する。
- 4．本件は、「選挙運動自動車使用証明書（燃料）」と書かれた文書に、候補者自身がガソリン供給量を記載し捺印したものであり、水増し請求である事は明らかである。
- 5．本件は、不当利得したガソリン代金を返還したのであるから、当然、法定で定められた利息を払わなければならない。
- 6．しかしながら、知事は「別紙ガソリン代を返還した候補者」に対し、利息を請求しなければならないにも係らず、請求していない。
- 7．よって、知事に請求させるよう求める。
- 8．また、公費負担のポスター代金でも、三原都議、大松都議が1,528,150円を返還しており、同様に利息を請求するよう求める。

地方自治法242条1項の規定により、事実証明書を添え、必要な措置を求める。

（以上、原文のまま掲載）

事実証明書

平成17年度ガソリン代 - 返還リストと題する資料の写し