

岐阜県公報

号外(一) 平成十九年八月十日

目次

監査委員告示

住民監査請求の結果の公表

(監査委員事務局)

ページ

監査委員告示

岐阜県監査委員告示第十九号

平成十九年六月十八日付けで寺町知正ほか十五名から請求のあった地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百四十二条第一項の規定に基づく住民監査請求の結果を同条第四項の規定に基づき、次のとおり公表する。

平成十九年八月十日

岐阜県監査委員	帆	刈	信	一
岐阜県監査委員	河	合	雄	二
岐阜県監査委員	水	谷	雄	二
岐阜県監査委員	神	戸	正	雄

第1 請求の受付

1 請求人

「くらし。しぜん。いのち 岐阜県民ネットワーク」寺町知正ほか請求人15名

2 請求書の提出

請求人から、平成19年6月18日に地方自治法(以下「自治法」という。)第242条に定める住民監査請求として、住民監査請求書が提出された。

3 請求の内容

請求書及び補充書に記載されている事項、事実証明書並びに陳述の内容から、監査請求の主張の事実及び措置の要求を次のように解した。

(1) 主張の事実

平成15年4月及び平成19年4月執行の岐阜県議会議員選挙に係る選挙運動用水スター(以下「選挙ボスター」という。)作成費用に関して「岐阜県議会議員及

び岐阜県知事の選挙における自動車の使用及びボスタターの作成の公営に関する条例」(平成6年岐阜県条例第23号。以下「条例」という。)に定める上限基準額の50%以上の部分は、不正な水増し請求であり、この部分を県がボスタター作成業者へ支出したことは、違法又は不当であり、過払である。

(2) 措置の要求

ア 知事が相手方(各立候補届出者(以下「候補者」という。))及びこれに関連するボスタター作成業者)に対して、各自に係る交付額のうち「ボスタター1枚作成単価基準額の50%以上の請求の部分につき返還請求をしないこと」は、知事の怠る事実として違法であることを勧告すること。

イ 候補者及びこれに関連するボスタター作成業者に対して、不当利得部分を県に返還すべきことを勧告すること。

ウ 返還が実現しない場合、知事及び賠償責任を有する職員に対して、県に同額を返還すべきことを勧告すること。

第2 請求の要件審査

1 平成15年執行の県議会議員選挙における選挙ボスタター作成費の支出について

(1) 請求人は、平成15年4月執行の岐阜県議会議員選挙(以下「平成15年選挙」という。)において、同年7月までに県から各ボスタター作成業者へ支払われた選挙ボスタター作成費に関し、県は不法行為に基づく損害賠償請求権を行使し得たにもかかわらず、それを行使しないことは、自治法第242条第1項の「怠る事実」であり、同条第2項の請求の期間制限の適用はないと主張する。

(2) 自治法第242条第2項の請求の期間制限について裁判例では、「住民監査請求が、普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法・無効であることに基つ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しているものであるときは、監査請求期間とは、上記請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日から1年間とすべき」(昭和62年2月20日最高裁判所第二小法廷判決・民集41巻1号122頁)とされている。

(3) また、上記昭和62年判決の法理の意味について裁判例では、「監査請求が実質的には財務会計上の行為を違法、不当と主張してその是正等を求める趣旨のものにほかならないと解されるにもかかわらず、請求人において怠る事実を対象として監査請求をする形式を採りさえすれば、上記の期間制限が及ばないことになる

とすると、本件規定の趣旨を没却することになるものといわざるを得ない」「怠る事実を対象としてされた監査請求であっても、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であつて無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象とするものである場合には、当該行為が違法とされて初めて当該請求権が発生するのであるから、監査委員は当該行為が違法であるか否かを判断しなければ当該怠る事実の監査を遂げることができないという関係にあり、これを客観的、実質的にみれば、当該行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものとみざるを得ず、当該行為のあった日又は終わった日を基準として本件規定を適用すべきものである」(平成14年7月2日最高裁判所第三小法廷判決・民集56巻6号1049頁)とされている。

(4) 本件請求のうち平成15年選挙に係る請求においては、損害賠償請求権を行使しないことが怠る事実であるか否かを監査するためには、県の財務会計上の行為(選挙ボスタター作成費の公費負担に係る支出)が違法又は不当であつたか否かを判断しなければならぬ。

つまり、本件請求は、上記平成14年判決のとおり、財務会計上の行為(選挙ボスタター作成費の支出)が違法又は不当であるか否かを判断しなければ怠る事実(損害賠償請求権の不行使)の監査を遂げることができないという関係にあり、これを客観的、実質的にみれば、当該行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものと解される。

(5) したがって、本件請求のうち平成15年選挙に係る請求は、自治法第242条第2項の期間制限の適用を受けるものであり、その他同条同項ただし書による正当な理由もないことから、監査請求の対象とは認められず、却下する。

2 平成19年執行の県議会議員選挙における選挙ボスタター作成費の支出について
本件請求のうち、平成19年4月に執行された岐阜県議会議員選挙に係る選挙ボスタター作成費の公費負担に関する住民監査請求は、自治法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成19年6月18日付けで受理した。

第3 監査委員の除斥

本件請求の監査において、自治法第199条の2の規定により、本県議会選出の駒田誠監査委員及び渡辺猛之監査委員は監査に加わらなかつた。

第4 監査の実施

平成19年4月執行の岐阜県議会議員選挙(以下「本件選挙」という。)について、

以下のとおり監査を実施した。

1 請求人の証拠の提出及び陳述
請求人に対して自治法第242条第6項の規定に基づき、平成19年6月26日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

2 監査の対象事項
請求書及び補充書の記載事項並びに請求人の陳述内容を勘案し、本件選挙に係る選挙ポスター作成費の公費負担において、自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当な財産の管理を怠る事実」が認められるか否かについてを監査の対象事項とした。

3 監査対象機関
岐阜県選挙管理委員会（以下「選挙管理委員会」という。）及び選挙ポスター作成費の公費負担に関する支出事務を行う市町村課を対象として監査を実施した。

4 関係人調査
候補者68名及びポスター作成業者58者は、本件選挙に係る選挙ポスター作成費の公費負担を受けている。そこで、自治法第199条第8項に基づき、当該公費負担に係る違法又は不当な請求の有無について調査を実施した。

第5 監査の結果

1 監査対象機関に対する監査の結果

- (1) 事実関係の説明
監査対象機関から、次のとおり説明を受けた。
- ア 選挙ポスター作成費の公費・公費負担制度の概要
- イ 目的

公職選挙法（昭和25年法律第100号）では、金のかからない選挙を実現するとともに、立候補の機会をできる限り増やし、候補者間の選挙運動の機会均等を図るため、選挙公営制度を採用している。

(4) 法的根拠
選挙公営制度の一つとして、選挙ポスター作成費の公費負担制度がある。その法的根拠は、次のとおりである。

公職選挙法第143条第15項
「都道府県の議会の議員及び長の選挙については都道府県は、……前項の規定（参議院比例代表選出議員の選挙に係る部分を除く。）に準じて、

条例で定めるところにより、公職の候補者の第1項第4号の2の個人演説会告知用ポスター（都道府県知事の選挙の場合に限る。）及び同項第5号のポスターの作成について、無料とすることができる。」

条例第2条
「岐阜県議会議員及び岐阜県知事の選挙における候補者は、次の各号に掲げる区分に応じ当該各号に定める金額の範囲内で、無料で、……ポスターを作成することができる。……」

岐阜県選挙執行規程（昭和37年岐阜県選挙管理委員会告示第3号。以下「規程」という。）

選挙ポスター作成の公費負担に関して、次の様式を定めている。

- ・ポスター作成契約届出書 (別記第3号様式)
- ・ポスター作成枚数確認申請書 (別記第3号様式の2)
- ・ポスター作成枚数確認書 (別記第3号様式の3)
- ・ポスター作成証明書 (別記第3号様式の5)
- ・請求書（ポスターの作成） (別記第3号様式の6)
- ・請求内訳書（ポスターの作成） (別記第3号様式の6別紙)

(4) 公費負担の限度

条例及び規程では、選挙ポスター作成費用の公費負担限度額を、候補者1人について に掲げる作成単価の限度額に に掲げる確認枚数を乗じて得た金額としている。

作成単価の限度額（条例第5条）

条例第5条では、選挙ポスター1枚当たりの作成単価を「当該作成単価が、次の各号に掲げる区分に応じ当該各号に定めるところにより算定した金額に301,875円を加えた金額を当該選挙区におけるポスター掲示場の数で除して得た金額（1円未満の端数がある場合には、その端数は、1円とする。）とし、同条第1号では、「当該選挙区におけるポスター掲示場の数が500以下である場合」には、「510円48銭に当該ポスター掲示場の数を乗じて得た金額」と規定している。

これを算式で表すと、次のとおりである。

$$\text{作成単価の限度額} = \frac{301,875\text{円} + 510\text{円}48\text{銭}}{\text{ポスター掲示場数}} \times \text{ポスター掲示場数}$$

確認枚数 (条例第5条、規程第5条の2)

候補者は、公費負担となる選挙ポスター作成枚数が当該選挙区のポスター掲示場の2倍の枚数の範囲内であることについて選挙管理委員会の確認を受けることとなっている(条例第5条、規程第5条の2)。この確認を受けた枚数を「確認枚数」といい、公費負担の基準となっている。

選挙管理委員会発行の「岐阜県議会議員選挙の手引」では、当該選挙区のポスター掲示場の2倍の枚数まで公費負担の対象となるのは、1回のはり替え分まで公費の対象とする趣旨であるとしている。

(五) 事務手続 (支出までの流れ)

選挙ポスター作成費の公費負担に係る支出までの流れは、次のとおりである。

契約届出書の提出 (条例第3条、規程第5条)

公費負担を受けようとする候補者は、ポスター作成業者との間に有償契約を締結し、選挙管理委員会に契約書の写しを添えてポスター作成契約届出書を提出する。

確認申請と確認書の交付 (条例第5条、規程第5条の2及び第5条の3)

候補者は、ポスター作成枚数確認申請書を選挙管理委員会に提出し、その確認を受け、交付されたポスター作成枚数確認書をポスター作成業者に提出する。

作成証明書の提出 (規程第5条の4)

候補者は、ポスター作成証明書をポスター作成業者に提出する。

請求書の提出 (規程第5条の5)

ポスター作成業者は、選挙の期日後速やかに、請求書にポスター作成証明書及びポスター作成枚数確認書を添えて知事に提出する。

支払 (条例第5条)

公費負担の金額は、契約枚数と確認枚数、契約単価と限度単価のいずれも低い方を適用して、計算される。そこで、県はポスター作成業者からの請求に基づき、供託物を没収された者を除き、必要書類が添付されているかどうか、請求書に契約枚数及び契約単価が適正に記載されているかなどを確認して、ポスター作成業者に公費負担に係るポスター作成費を支払う。
イ 本件選挙における選挙ポスター作成の公費負担に係る支出手続

本件選挙における選挙ポスター作成の公費負担に係る支出手続は、次のとおりであった。

(ア) 3月30日から4月23日まで
各候補者から選挙管理委員会にポスター作成契約届出書(契約書の写し添付)の提出があった。

(イ) 3月30日から4月26日まで
上記契約届出書の提出があった候補者から、ポスター作成枚数確認申請書の提出があり、選挙管理委員会はポスター作成枚数確認書の交付を行った。

(ウ) 5月17日から6月25日まで

ポスター作成業者58者から提出された知事あての請求書(ポスター作成枚数確認書及びポスター作成証明書添付)68件を受理した。

(エ) 5月17日から6月25日まで

県は、必要書類の有無、請求金額の確認、供託物没収点に達しているかなどを確認し、候補者71名中、公費負担の請求があった68名について支出負担行為をした。

(オ) 5月31日から6月29日まで

県は、各ポスター作成業者に上記68名に関する選挙ポスター作成費34,212,447円を支払った。

(2) 監査によって確認した事実

選挙管理委員会及び市町村課に対する監査を通じて、上記の説明のとおりに事務手続がなされていることを確認できた。

しかし、条例及び規程では、候補者に選挙ポスター作成に係る契約書の写しの提出を義務づけるのみであり、選挙管理委員会及び市町村課には、届出内容の証拠書類として契約書の写しがあるにすぎない。そのため、選挙管理委員会及び市町村課を監査するのみでは、「違法又は不当な財産の管理を怠る事実」の有無を確認できなかった。

2 監査対象機関の意見

以下の事項について選挙管理委員会及び市町村課に対して7月23日に監査を実施したところ、監査請求に対する意見が、次のとおり述べられた。

(1) 選挙公営制度における選挙ポスターの支払金額が、実勢価格に比べて高く、条例基準額の50%以上は不正請求であるという主張について

説明細書、売上台帳、売上票、売上日計表、得意先元帳、仕訳帳、預金通帳、原価計算表、印刷価格表

さらに、証拠書類の内容を確認するため、必要に応じて候補者及びボスター作成業者に対して聴き取り調査を実施したほか、ボスター作成業者の事業所において関係帳簿の閲覧を行うなどの現地調査を実施した。

(2) 確認した事実等

ア 関係人調査から得られた回答及び証拠書類から、以下の事実を確認した。

(ア) 選挙ボスター作成費の公費負担に係る68件（候補者68名及びボスター作成業者58者）の請求のうち、10件（候補者10名及びボスター作成業者8者）について、県へ提出していた請求書などの記載内容に誤りがあった。

(イ) その内訳については、次のとおりであった。

6件（候補者6名及びボスター作成業者4者）については、請求書の枚数記載欄などに記載誤りがあったものの、公費負担額には影響がなかった。

4件（候補者4名及びボスター作成業者4者）については、室内用ボスター等の公費負担の対象とはできない印刷物の作成費が含まれていた、あるいは作成単価の算出を誤ったとの理由によって、公費負担の対象とならない費用（1,432,332円）が請求金額に含まれていた。

したがって、上記に相当する部分の支出金額（1,432,332円）は、過払であった。しかし、入手した証拠資料や関係人の説明などを総合的に考慮しても、これらの過払が、不正な水増し請求の意図によって行われていたなどの確証は得られなかった。

イ 一方、関係人調査を進める中で、選挙管理委員会及び県における次のような対応が判明した。

(ア) 6月20日から8月7日までに、請求書などに記載誤りがあった候補者及びボスター作成業者から、選挙管理委員会及び県に対して訂正する旨の届出があった。そのうち、候補者4名及びボスター作成業者4者は、室内用ボスター等の公費負担の対象とはできない印刷物の作成費が含まれていた、あるいは作成単価の算出を誤ったとの理由によって、合計1,432,332円の交付金の過払を受けていたとされており、選挙管理委員会及び県はこれらを受け付けただ。

(イ) 7月19日から8月6日までに、選挙管理委員会及び県は、上記候補者4名

条例で定めた限度単価及び限度枚数の範囲内の請求である限り、どのような質（デザイン、写真、紙質など）のボスターを何枚作成するかについては、各候補者の判断にゆだねられている。

また、県は、定められた手続に沿って確認の上で支払を行ったところであり、条例で定めている作成単価の限度額の50%以上の金額の請求が一律に不法行為になるとは考えられない。

(2) 県議会議員選挙において不正な水増し請求がなされているという主張について山県市議会議員選挙において水増し請求がされたとの新聞報道があったことは、承知している。しかし、現時点において、岐阜県議会議員の選挙においても同様の不正な水増し請求があったことについて、他に合理的な証拠や根拠が示されていない。

なお、本件選挙に関して、過払分を県に返還する旨を選挙管理委員会及び県に対して届け出ている候補者及びボスター作成業者がいる。この件については、関係者から聴き取り調査を行った上で、候補者及びボスター作成業者の届出内容が相当と判断し、過払分を戻入させる手続を行った。

3 関係人調査の結果

(1) 調査方法

前記のとおり、監査対象機関を監査するのみでは、本件選挙における選挙ボスター作成費の公費負担において、「違法又は不当な財産の管理を怠る事実」の有無を確認することはできなかった。

そこで、事実を確認するために、選挙ボスター作成費の公費負担に係る支出を受けた候補者及びボスター作成業者のすべてに対し、任意の協力の下に自治法第199条第8項に基づく調査を実施した。

まず、本件選挙に係る選挙ボスター作成費の支出を受けた候補者68名及びボスター作成業者58者のすべてに対して文書による調査を行った。調査に当たっては、選挙管理委員会へ届け出た書類に誤りがないか確認するとともに、これを証明する証拠書類の提出を求め、以下のとおり関係書類を入手した。

区分	提出された証拠書類
候補者	見積書、納品書、出荷案内書、請求書、契約書
ボスター作成業者	見積書（控え）、納品書（控え）、請求書（控え）、内

及びボスタワー作成業者4者の届出を相当と認め、その上で、県は上記の過払に係る戻入金について納入の通知を行った。

ウ ソして、監査委員が過払と認定した金額（1,432,332円）は、県がボスタワー作成業者に戻入させる金額（1,432,332円）と一致している。また、その戻入手続については、岐阜県会計規則（昭和32年岐阜県規則第19号）などの関係法令を遵守して、適正に執行されていた。

エ これらをまとめると、次表のとおりである。

公 費 負 担 請 求 件 数	全 体	うち過払のあったもの
候 補 者 数	68件	4件
ボ ス タ ー 一 作 成 業 者 数	68名	4名
県が選挙ボスタワー作成費として公費負担した金額（ ）	58者	4者
監査委員が認定した適正な公費負担金額（ ）	34,212,447円	2,774,242円
過払と認定した金額（ ）	32,780,115円	1,341,910円
納入の通知を行ったボスタワー作成業者数	1,432,332円	1,432,332円
納 入 の 通 知 を 行 っ た 金 額	4者	4者
	1,432,332円	1,432,332円

また、上記4件の内訳は、次表のとおりである。

候補者	県が選挙ボスタワー作成費として公費負担した金額（ ）	監査委員が認定した適正な公費負担金額（ ）	過払と認定した金額（ ）	過払の理由
A	784,110円	477,900円	306,210円	室内用ボスタワーを含めていた
B	514,500円	253,050円	261,450円	室内用ボスタワーを含めていた
C	955,632円	340,560円	615,072円	室内用ボスタワー等を含めていた
D	520,000円	270,400円	249,600円	作成単価の算出を誤っていた

計	2,774,242円	1,341,910円	1,432,332円
---	------------	------------	------------

オ 以上のことから、選挙ボスタワーの公費負担に関して不正な水増し請求が行われていたとする事実や、違法又は不当に財産の管理を怠る事実を確認することはできなかつた。

4 監査委員の判断

以上のような監査対象機関に対する監査及び関係人調査の結果に基づき、本件請求に対して、次のとおり判断する。

(1) 上限基準額の50%以上の支払部分が過払であるとの主張について

ア 本件選挙における選挙ボスタワー作成費の公費負担について、監査対象機関を監査した。その結果、定められた作成単価の限度額及び確認枚数によって公費負担額が計算され、候補者一人当たりの公費負担の限度額を超えていた支出はなく、公職選挙法第141条第9項及び第143条第15項の規定に基づき条例第3条及び第5条、規程第5条ないし第5条の5などの規定に照らして、適正に執行されていた。

イ また、候補者及びボスタワー作成業者に対して、関係人調査を実施した結果、選挙ボスタワー作成費は、企画、編集、デザイン、仕様（写真の程度、カメラマン、ヘアメイク、印刷の方法、工程、仕上がり）の修正の度合い、紙の種類、質、コーティングの種類など）などの要素によって、実際に千差万別であることが確認できた。

上記のとおり候補者によって選挙ボスタワー作成費が千差万別であったとしても、公職選挙法や条例などは、選挙運動の自由（憲法21条第1項）の重要性及び民法（明治29年法律第89号）上の契約自由の原則を尊重する趣旨から、候補者とボスタワー作成業者との間のボスタワー作成契約の内容などについて特段の規制を設けず、各候補者の趣向、選挙への方針、考え方などによって自由に選挙ボスタワーを作成することを許容している。

ウ 以上より、条例に規定する金額の50%以上の請求を行ったボスタワー作成業者があったとしても、それは法令が許容するものであり、条例に定める上限基準額の50%以上の支払部分が、県の過払であるとの請求人の主張には理由がない。

(2) 不正な水増し請求があるとの主張について

ア 監査委員として事実を正確に探知するために、候補者及びボスタワー作成業者

に対して、関係人調査を実施した。しかし、請求人の主張する不正な水増し請求に係る事実を確認できなかった。

イ また、県が行った戻入手続についても監査した結果、関係法令が遵守され、必要な要件を具備していることを確認した上で、適正に執行されており、違法又は不当な財務会計行為があったことを確認できなかった。

ウ なお、住民監査請求の対象とする行為には、当該行為の違法性又は不当性について、単なる憶測や主観だけでなく、具体的かつ客観的な根拠を示す必要があると解されている。確かに、請求人は、山県市議会議員選挙における選挙ボスターの公費負担に関する新聞報道などを引用している。しかし、監査した結果、本件選挙においては請求人の主張するような不正な水増し請求に係る事実を確認できなかった。したがって、請求人の主張は、具体的かつ客観的な根拠に基づくものとはいえない。

エ 以上より、本件選挙において候補者及びボスター作成業者が真実でない請求を行うなど不正な水増し請求があったとする請求人の主張には理由がない。

(3) 知事が財産の管理を怠る事実があるとの主張について

自治法に規定する財産の管理を怠る事実とは、作為義務に反してなすべき行為を怠っている不作為の意味と解される。本件請求でいえば、特定された選挙における不法行為について、刑事事件として捜査当局に立件され、その裁判の判決が確定するなど、その行為により損害の発生が認められているにもかかわらず、損害賠償請求権が行使されない場合がこれに該当すると解する。

前記のとおり、県は、過払に係る戻入金について納入の通知を行った。そのため、自治法第242条第1項に定める違法又は不当に財産の管理を怠る事実とは認められない。

以上のことから、請求人の本件請求には理由がなく、これを棄却する。

第6 付言

本件請求に対する監査の結果は、以上のとおりである。ただし、本件選挙における選挙ボスター作成費の公費負担に係る支出手続において一部の候補者又はボスター作成業者が、その手続を誤っていた事実が見受けられた。このような事態の再発を防止する観点から、改善すべき事項について、選挙管理委員会及び県に対し、次のとおり意見を述べる。

(1) 候補者に選挙公営について説明する際に、室内用ボスター等については公費負

担の対象とならないこと、作成単価の計算は条例及び規程に従って確実に行うことなどについても周知徹底し、選挙公営に係る候補者及びボスター作成業者の手続において誤りや生じないようにされたい。

(2) ボスター作成業者からの請求に、公費負担の対象とならない他の印刷物が含まれていないか、また、対象となる枚数及び金額に誤りがないかなどを確認できるよう、請求書を提出させる際に、納品書等の証拠書類を添付させるなど、選挙公営制度の運用の改善を図られたい。

平成十九年八月十日印刷
平成十九年八月十日発行

発 行 者
発 行 所

岐阜市藪田南二丁目一番一号
岐 阜 県 庁

印刷者 岐阜市三輪ふりとびあ十三 一 飯 尾 寛
印刷所 岐阜市三輪ふりとびあ十三 一 岐 阜 文 芸 社
定価 一 年 四八、〇〇〇円(送料共(消費税二、二八六円を含む))