

様

狭山市代表監査委員 中 山 眞 男

狭山市職員措置請求書について（通知）

平成28年5月16日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定による監査請求について、請求内容を監査した結果を下記のとおり通知します。

なお、監査委員磯野和夫は、法第199条の2の規定により除斥となることから、当該監査を行うことができないものです。

記

第1 請求の内容（原文のまま掲載）

1 請求の要旨

平成27年4月26日執行の狭山市議会議員一般選挙及び同7月25日執行の狭山市長選挙において、狭山市の議会の議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用等の公営に関する条例第11条の規定により第14条の範囲内でポスターの作成を業とする者との間において選挙運動用ポスターの作成に関し有償契約を締結し、その旨を委員会に届け出し、当該ポスターの作成を業とする者からの請求によってその者に支払う。と定めている。

しかしながら、選挙管理委員会はポスターの作成を業としていることが認められないものとの間に契約を締結したものに対し公金を支払った。また、同一業者に対し複数の候補者が契約し、その契約金額を比較すると差額が2倍に相当するものであり、業者の不当利得もしくは候補者がポスター以外の印刷物と合算した請求で詐欺の疑いもある。

また、条例で限度額を定めているとはいえ、ここ数年、印刷通販の伸びで作成金額が大幅に下落傾向にあるが、依然として条例の上限額近い契約を行う候補者、前回の平成23年狭山市議会議員一般選挙執行の際の印刷金額が大幅に増加している候補者が見受けられる。

また、選挙収支報告書から確認されることは、候補者全員が公選はがきの郵送

料を公費で負担しているにもかかわらず、一部に印刷代金が計上されていないことや選挙公報に全員が版下を提出しているにもかかわらず、版下制作代金が計上されていない候補者が半数いることから、ポスター印刷代金に上乗せされている可能性があることなどから、候補者の詐欺の疑いや、契約相手方の不当利得が発生していることが見受けられる。

条例で定めるポスターの作成を業とする者以外との契約、また、版下制作及びはがき印刷代を合算して請求をした者に対する公金の支出は、条例違反であり、狭山市は違法不当な契約及び収支報告書に版下制作、はがき印刷代の未計上が違法な合算請求でなかったかの確認を怠った。当時の選挙管理委員会事務局長に対し、違法な支出の金額の返還を請求せよ。

2 請求の理由

地方自治法第2条第14項では「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定めている。

請求人は平成26年8月29日飯能市長あてに選挙公営におけるポスター印刷及び政務活動費について要望書を提出した。（資料1）この件については同8月30日の朝日新聞にも掲載された。（資料2）ポスター作成費用の一覧表（資料3）やインターネット通販による価格一覧表（資料4）、飯能市の文化新聞のコピー（資料5）とともに同年9月初旬、狭山市選挙管理委員会を訪問し、栗原事務局長にこれらの文書を提出して次回の統一地方選に向けてポスター作成の限度額の大幅削減を求め、条例の改正を口頭で申し入れた。

しかしながら、選挙管理委員会は県選管の改正を待ってからと全く取り合わず、平成27年度の統一地方選挙で狭山市議会一般選挙及び狭山市長選挙を執行した。

「狭山市の議会の議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用等の公営に関する条例」第11条では（選挙運動用ポスターの作成の公営）議員及び長の候補者は、第14条に定める額の範囲内で、選挙運動用ポスターを無料で作成することができる。と定め、同第12条では前条の規定の適用を受けようとする者は、ポスターの作成を業とする者との間において選挙運動用ポスターの作成に関して有償契約を締結し、委員会が定めるところにより、その旨を委員会に届け出なければならない。と定めている。

栗原保男狭山市選挙管理事務局長はポスターを作成を業とする者かどうかの確認を怠り、選挙運動用ポスターの作成契約が有効として公金の支出を行った。

また、選挙終了後請求人が作成した（資料6）ポスター印刷公費負担の文書を請求人から受領し、違法な契約や選挙運動収支報告書に公選はがきや選挙公報版下作成の費用が計上されていないということを指摘され認識しながらも、同一印刷所における金額の相違についての検証やその調査も怠り、選挙公営の支払いを

補した●●●も限度額上限の465,381円の契約となっているが、広報版下の計上がない。

- ⑮ 平成27年の市長選では●●●、●●●、●●●●候補が限度額上限の465,381円であったが市議会議員と同じ数量でありながら、首長候補が市の財政状況を省みない異常に高額な契約を行い、広報版下の費用計上は1名だけであり、事前運動に近い盛んなビラ合戦が行われた市長選挙でそのビラや印刷物に、仮にポスター製作費用に加算されていたのであれば刑事訴追は免れないものである。

町村議会議員選挙ではこのようなポスター等の公費負担制度はない。印刷相場が大きく変動し、価格が下落しているにもかかわらず条例の支給限度額に近い金額で契約している候補者が半数近く存在し、何の反省の色もみられないことから、条例の改正勧告もあわせて行うことを要望する。

以上地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え、市長に対し必要な措置を請求します。

3 事実証明書（写し）

- (1) 資料1 飯能市長に対する要望書
- (2) 資料2 朝日新聞報道記事
- (3) 資料3 飯能市議会議員選挙運動用ポスターの作成費用
- (4) 資料5 文化新聞記事
- (5) 資料6 選管に提出した公費負担一覧表
- (6) 資料7 1から3 商業登記簿謄本
- (7) 資料8 請求者が作成したポスター公費負担（平成27年度、平成23年度市議会）、市長選の公費負担（平成27年度）
- (8) 資料9 ●●●候補の23年度契約書
- (9) 資料10 ●●●候補の19年度契約書

4 請求人

住所
氏名

第2 請求の受理

本件措置請求については、法第242条の規定による所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査対象部局

選挙管理委員会事務局

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して法第242条第6項の規定に基づき、平成28年6月15日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

1 証拠の提出

請求人がポスター作成業者に対して送付した通知書及びその回答

2 陳述内容（原文のまま掲載）

はじめに本措置請求は、「狭山市の議会の議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用等に関する条例」違反のポスター作成契約及び条例で定める上限金額が業界の常識をはるかに超えているにも関わらず、金額の見直しを行わなかったために不当に公金が支払われたこと、条例違反である契約の確認を怠って公金支出した選挙管理委員会の業務執行に対する問題の提起と違法及び不適切な契約による民法上の不当利得が黙認されるべきではなく、公金の返還を求めるとともに、執行機関に対し地方自治法第199条第10項に基づき条例の改正につき意見を提出することを求める。

- (1) 請求人は去る5月16日、平成27年4月執行の狭山市市議会議員一般選挙及び同年7月執行の狭山市長選挙に関し「狭山市の議会の議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用等に関する条例」に違反するポスター作成契約及び不当に高額な契約に関し、狭山市監査委員会に対し監査請求を提出した。

その後、5月24日には、埼玉県議会議員一般選挙に関しても同様に埼玉県監査委員会に対して監査請求を提出している。

その後、埼玉県の選挙公営でポスター作成を行った全候補者、狭山市の選挙公営でポスター作成を行った全候補者の枚数及び金額を一覧票に作成し分析を行った結果、双方に違法不適切な契約が見受けられ監査請求に至ったものである。

- (2) この結果、複数の候補者が同一印刷所で同一枚数のポスター契約をしているにもかかわらず、契約金額が大幅に異なる契約を発見し、とりあえず5社の印刷所に対し内容証明郵便を送付したところ、添付した証拠書類のとおり1社から過剰請求を認め、埼玉県に対し102万5750円、狭山市に対し16万5381円を返還するとの回答を得ている。この印刷業者は狭山市長選における●●●候補者との契約の相手方であり、市議会議員時代から契約を継続している。
- (3) 市長選におけるポスター制作の契約金額は全員30万円以上で契約し、●●候補を除く候補者全員が上限いっぱいの金額で契約しており、印刷業者の不当利得があったことは否めない。
- (4) 監査請求時の⑤で主張した通り、●●●●有限会社は、●●●●候補と25万9760円で契約しているが、●●●●候補とは、42万3900円と大幅に増加している。

事実証明書の公費負担一覧表でも、●●●●●株式会社は、最低が22万58

82円で契約しているが、●●●●候補とは、34万260円で契約している。また、有限会社●●●●●●●●は●●●●候補と26万6760円で●●●●候補と●●●●市長候補とは上限金額の46万5381円で契約している。作成した一覧表から大半の印刷業者が25万円前後で制作が可能にもかかわらず、大幅に高額な金額で契約していることは、業者の不当利得に当たる。27年度の公費負担の総額は1020万3913円であるが、仮に上限額を26万円とすると806万円となり、200万円以上の不当利得を容認したといわざるを得ない。

- (5) 選挙管理委員会事務局長は、請求人が主張した条例の「ポスター作成を業とする業とする者」とであるかどうかの確認を怠りまた、条例改正を申し入れたのち、12月議会や3月議会に条例改正の議案提出が十分に間に合ったにもかかわらず、全く着手しなかった。この結果上限金額の見直しが行われず不当に高額な契約を容認し、不当利得の原因を生じさせたのは選挙管理委員会の責任であり、その行政事務執行責任者である栗原事務局長の責任は重大である。
- (6) この監査請求で監査委員会は不当に高額な契約をした市長候補者や市議会議員候補者及び印刷業者に対する聞き取り調査を行うとともに、不当利得に関しては返還を求めること及び、候補者が他の印刷物と合算請求を容認したことを発見次第、刑事訴訟法第239条第2項により刑法第246条詐欺罪で刑事告発することを求めるものである。

最後に条例で「ポスターを作成を業とする者との契約」をそのまま維持するのであれば、少なくとも確認が容易な競争入札の印刷登録業者に限定すべきである。いずれにしても頭書の主張通り、執行機関に対し地方自治法第199条第10項に基づき条例の改正につき意見を提出することを求めて陳述とする。

3 陳述書の朗読後に追加された陳述（要約）

ポスターの作成を業とするような者の中に、選挙のブローカーみたいな人たちがかなり入っている。この人たちは、最上限の金額で請求している。この中で、市長選挙に立候補した●●●、市議会議員に立候補した●●●●●、●●●●●の会社を調べたところ、マンションの1室である。定款にはいろいろ記載があるが、本来、ポスター作成を業とするということになると、常にそういった仕事をやっている。何年かに1度、選挙ポスターを作っただけで業とするというかたちに認められたのでは、条例の中に業とするという意味がない。これは、狭山市議会選挙でいろいろ見たところ、印刷業者でない業者が選挙のために動き、ポスターをブローカー的に作成したものを請求しているケースが見受けられる。これをきちっと監査してほしい。

第5 職員の証拠の提出及び陳述

選挙管理委員会事務局職員に法第199条第8項の規定に基づき証拠の提出を求めるとともに、平成28年6月15日に出頭を求め陳述の機会を与えた。

また、会計課職員に支出命令書、請求書及び請求内訳書などの証拠の提出を求めた。

1 職員の証拠の提出

(1) 選挙管理委員会に提出を求めた書類

- ア 職員措置請求書に対する理由説明書（概要説明等）
- イ 平成27年4月26日執行狭山市議会議員一般選挙に係る選挙運動費用収支報告書（写し）
- ウ 平成27年4月26日執行狭山市議会議員一般選挙に係る選挙運動用ポスター作成契約書（写し）
- エ 平成27年7月12日執行狭山市長選挙に係る選挙運動費用収支報告書（写し）
- オ 平成27年7月12日執行狭山市長選挙に係る選挙運動用ポスター作成契約書（写し）
- カ 選挙公営の手引き（写し）

(2) 会計課に提出を求めた書類

- ア 平成27年4月26日執行狭山市議会議員一般選挙に係る選挙運動用ポスター作成契約に基づき市が作成業者に対し支出した際の支出命令書、請求書及び請求内訳書（写し）
- イ 平成27年7月12日執行狭山市長選挙に係る選挙運動用ポスター作成契約に基づき市が作成業者に対し支出した際の支出命令書、請求書及び請求内訳書（写し）

2 職員の陳述（要約）

(1) 事務の概要について

選挙公営費の申請に当たり、候補者と契約の相手方が、ポスター作成にかかる請負契約を締結する。このことについて、立候補説明会の公示日前の指定日に事前審査を行う。

候補者は、選挙管理委員会委員長宛てに、契約書の写しを添えて作成契約届出書を提出し、請求書の内訳を添付したポスター作成請負契約の相手方から市長宛てに請求書の提出があったものについて、選挙公営費を支払う。

なお、版下作成費用やハガキ印刷費用に係る選挙公営費の支出はない。

選挙運動費用収支報告書は、説明会を開催したあと、収支報告書を立候補予定者に渡し、その内容に沿って出納責任者が所定事項記載のうえ、選挙期日後15日以内に提出となっている。

(2) ポスターの作成を業とする者について

候補者とポスター作成業者との関係については、ポスター作成業者は期日までに特別の制約がない限り納品し、候補者はそれに対する代金の支払を行うという有償双務契約の関係にあり、その契約は、ポスター作成業者は期日までに

発注内容の仕事を完成させればいいのであって、特別の制約がない限り、第三者にこの仕事を請け負わせても差し支えないという性質のものである。

- (3) ポスター作成のための費用と合算して請求した者に対する公金の支出は条例違反であると主張することについて

ポスターの作成費用の公費負担は、お金のかからない選挙の実現と選挙運動の機会を候補者間で均等にすることなどを目的として、公職選挙法の規定を受け条例を制定し、公費による負担を実施しているものである。

判例に照らし考証すると、条例で定める上限枚数、上限額などを遵守した所定手続による公費支出であることから、そもそも他の経費と合算して請求したとの疑念を挟む余地がなかったものである。

- (4) ポスターを作成した業者について、ポスター作成の費用に版下制作の費用及び選挙はがき印刷の費用が含まれているかどうか確認を怠ったとする主張について

公職選挙法に基づく選挙運動費用収支報告書の内容について、選挙管理委員会は、自らの自由裁量により調査する必要があると認めるときは、候補者やその関係人に対し調査することができるものであるが、平成27年度の市議会議員一般選挙及び市長選挙については、その必要性を認めなかったものである。

第6 事実関係の確認

請求の要旨及び理由、事実証明書、請求人の陳述並びに職員の証拠の提出及び陳述に基づき、次のように事実を確認した。

1 選挙運動用ポスター作成に係る公費負担制度の概要

(1) 公費負担制度の目的と趣旨

公職選挙法は、金のかからない選挙を実現するとともに、候補者間の選挙運動の機会均等を図る手段として、国又は地方公共団体がその費用を負担する公費負担制度を採用している。市議会議員選挙等における選挙運動の公費負担については、公職選挙法第143条第15項で定めることとされており、市においては、狭山市の議会の議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用等の公営に関する条例（以下「条例」という。）に基づき、公費負担制度が設けられている。

(2) 法的根拠

ア 公職選挙法 第143条第15項（要旨）

市の議会の議員及び長の選挙について市は、前項の規定（衆議院議員小選挙区選出議員選挙等）に準じて、条例で定めるところにより（選挙運動用）ポスターの作成について、無料とすることができる。

イ 条例 第11条（ポスターの作成の公営）

議員及び長の候補者は、第14条に定める額の範囲内で、選挙運動用ポス

ターを無料で作成することができる。この場合においては、第2条ただし書の規定を準用する。

ウ 条例 第13条（ポスターの作成の公費の支払）（要旨）

市は、議員及び長の候補者（前条の規定による届出をした者に限る。）が同条の契約に基づき当該契約の相手方であるポスターの作成を業とする者に支払うべき金額のうち、当該契約に基づき作成された選挙運動用ポスターの1枚当たりの作成単価（当該作成単価が、382円86銭に当該選挙におけるポスター掲示場の数を乗じて得た金額に30万1,875円を加えた金額を当該選挙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。以下「単価の限度額」という。）を超える場合には、当該単価の限度額）に当該選挙運動用ポスターの作成枚数（当該議員及び長の候補者を通じて当該選挙におけるポスター掲示場の数に1.2を乗じて得た数の範囲内のものであることにつき、委員会が定めるところにより、当該議員及び長の候補者からの申請に基づき、委員会が確認したものに限る。）を乗じて得た金額を、第11条後段において準用する第2条ただし書に規定する要件に該当する場合に限り、当該ポスターの作成を業とする者からの請求に基づき、当該ポスターの作成を業とする者に対し支払う。

エ 条例第14条（ポスターの作成の公費負担の限度額）

第11条の規定により選挙運動用ポスターを作成する場合の公費負担の限度額は、議員及び長の候補者1人について、単価の限度額に選挙運動用ポスターの作成枚数（当該作成枚数が、当該選挙におけるポスター掲示場の数に1.2を乗じて得た数を超える場合には、当該1.2を乗じて得た数）を乗じて得た金額とする。

2 選挙運動用ポスター作成の公営（手続等）

条例と狭山市の議会の議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用等の公営に関する規程により、選挙公営の手続の説明資料として「地方選挙早わかり」及び「選挙公営の手引き」が立候補者全員に配布されている。

- (1) 候補者はポスター作成業者と有償契約を締結しなければならない。
- (2) ポスター1枚当たりの作成単価に確認枚数を乗じた額を公費負担額とする。

ア 作成単価の限度

382円86銭にポスター掲示場の数を乗じて得た額に301,875円を加えた金額をポスター掲示場数で除して得た金額（1円未満の端数があるときは1円とする。）とされており、計算すると1,743円となる。

イ 作成枚数の限度 ポスター掲示場の数（222箇所）×1.2≒267枚

ウ 公費負担の限度額 1,743円×267枚＝465,381円

- (3) 手続

- ア 候補者は、ポスター作成業者と有償契約を締結後、直ちに「ポスター作成契約届出書」に契約書の写しを添付し選挙管理委員会に届け出なければならない。
- イ 候補者は、作成するポスターの枚数について選挙公営の範囲内であることの確認を受けるため「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なければならない。
- ウ 候補者は、選挙管理委員会からポスター作成枚数確認書の交付を受けたときは、直ちにこれをポスター作成業者に提出しなければならない。
- エ 候補者は、ポスターを作成したときは、ポスター作成証明書をポスター作成業者に提出しなければならない。
- オ ポスター作成業者は、選挙の期日後16日以内に市長に対し、ポスター作成請求書に請求内訳書、ポスター作成証明書及び確認書を添付して提出しなければならない。

第7 監査の結果

1 結論

- (1) 条例で定めるポスターの作成を業とする者以外の者との契約並びに版下制作費及びはがき印刷代をポスターの作成費用に合算して請求した者は条例違反であるので、これらの確認を怠り公金を支出した当時の選挙管理委員会事務局長にこれを返還させることを求めるとの請求については、理由がなく、措置の必要が認められないため、これを棄却する。
- (2) 監査委員に対し、不当に高額な契約をした市長候補者及び市議会議員候補者並びに印刷業者に対し聞き取り調査を行い、不当利得がある場合はその返還を求めること、並びに候補者が他の印刷物を合算請求したことを容認していた場合は、詐欺罪で刑事告発することを求めるとの請求については、要件を欠いて不適法であるため、これを却下する。
- (3) 印刷価格の下落に伴う条例の改正につき意見の提出を求めるとの請求については、要件を欠いて不適法であるため、これを却下する。

2 判断の理由

- (1) 条例で定めるポスターの作成を業とする者以外の者との契約並びに版下制作費及びはがき印刷代をポスターの作成費用に合算して請求した者は条例違反であるので、これらの確認を怠り公金を支出した当時の選挙管理委員会事務局長にこれを返還させることを求めるとの請求について

ポスターの作成を業とする者については、法令等にその要件の定めがないこと、どのようなポスターを作成するか、どの程度の費用をかけるかは候補者の自由であることを踏まえると、候補者には候補者自身の構想を実現できる業者

を選定する自由があること、選挙公営の趣旨は候補者の経済的負担を軽減することが目的であることからポスター作成業者に厳格な制限を設けることは選挙公営の趣旨ではないと思料されること、さらに、候補者とポスター作成業者との関係については、有償双務契約の関係にあり、この契約は、ポスター作成業者が期日までに発注内容の仕事を完成させればいい請負契約であって、特別の制約がない限り、第三者にこの仕事を請け負わせても差し支えないという性質のものであることを考え合わせると、請求人の主張する印刷等の生産設備を保有していない業者、電話帳に掲載がない業者、定款にポスター作成を業とすることが明記されていない業者及び競争入札の印刷登録業者でない業者との契約が条例の規定に反しているとは言えないと思料するものである。

次に、請求人は、版下制作費及びはがき印刷代をポスターの作成費用に合算して請求した者の確認を怠り、公金を支出したと主張するが、請求人は版下制作費やはがき印刷代をポスターの作成費用に合算している事実を明らかにしておらず、ただ請求人本人の考えを主張しているにすぎない。請求人が陳述の際提出した証拠についても、ポスター代金に値引きする余地はあったものと認められるが、それが直ちに版下制作費やはがき印刷代をポスターの作成費用に合算している違法なものとは判断できない。

選挙ポスターの作成費用の公費負担に係る過去の判例では、「候補者から提出された必要書類を審査し、その内容に特段の疑念を抱かしめる記載がない以上、特にその真偽や相当性について調査することなく、定められた限度額内でポスター代金を支払うことを許容しているものと解するのが相当である（平成14年名古屋高裁判決）。」と適示されている。この判例を踏まえると、選挙管理委員会は、必要書類が提出された際、ポスターの上限枚数、上限金額等所定の内容について確認し、特に調査の必要性を認めなかったことから、それ以上の特段の調査を行わずにポスター作成費用を公費支出したとしても、それが直ちに違法又は不当な公金の支出には当たらないと思料するものである。

なお、公金の支出に当たり、選挙管理委員会は、法、狭山市会計規則その他公金の支出手続に係る諸規定に基づき適正に事務を行っている。

- (2) 監査委員に対し、不当に高額な契約をした市長候補者及び市議会議員候補者並びに印刷業者に対し聞き取り調査を行い、不当利得がある場合はその返還を求めること、並びに候補者が他の印刷物を合算請求したことを容認していた場合は、詐欺罪で刑事告発することを求めるとの請求について

住民監査請求は、地方公共団体の財産上何らかの損害を与える財務会計行為について、当該行為を行った執行機関又は職員に対し、その損害を補てんするために必要な措置を講ずることを監査委員に請求する制度であり、監査の対象は、あくまで当該地方公共団体の執行機関又は職員である。しかしながら、請求人の請求は、監査委員に対して選挙の立候補者及び印刷業者の聞き取り調査

を行い、不当利得がある場合はその返還を求め、候補者が他の印刷物を合算請求していた場合は、刑事告発をすることを求めるものであり、市に財産上何らかの損害を与える財務会計行為に該当しないことから、当該請求は、住民監査請求の対象ではないと思料するものである。

(3) 印刷価格の下落に伴う条例の改正につき意見の提出を求めるとの請求について

法第199条第10項の意見の提出は、監査委員が監査の結果に基づき、組織及び運営の合理化に資するため、監査結果に添えて、自らの意思で提出するか否かを判断するものであり、請求人が住民監査請求によって措置を請求する性質のものではないことから、請求人の請求は、住民監査請求の対象ではないと思料するものである。

以上のことから「1 結論」のとおり判断する。