

請 求 人 様

西宮市監査委員 村 西 進
同 阿 部 泰 之

「選挙ポスター水増し請求に係る西宮市職員措置請求」の監査結果について(通知)

地方自治法(昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号、以下「法」という。)第 242 条第 1 項の規定により平成 19 年(2007 年)9 月 14 日付で提出されました上記住民監査請求について、同条第 4 項の規定に基づき監査した結果を次のとおり通知します。

1. 請求の受理

本件職員措置請求は、形式的要件を充足していない部分の補正を求め、請求人がこれに応じたことにより、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と認められたので、平成 19 年 10 月 5 日これを受理しました。

2. 請求の要旨

本件職員措置請求書の記述及び請求人の陳述から、請求の要旨を次のとおり解しました。

(1) 平成 19 年 4 月 22 日に執行された西宮市議会議員選挙の選挙公営に関し、ポスター代の公費負担において、あまりに金額のばらつきが大きく明らかに不正な請求が行われていると断言せざるを得ない。限度額の範囲の請求であっても水増し請求は公金詐取で、そうした請求を精査することなく漫然と支払うことは違法な公費支出である。

西宮市議会議員及び西宮市長の選挙における選挙運動用ポスターの作成の公営に関する条例第 3 条の候補者と印刷業者の有償契約、同条例第 4 条の印刷業者が市に行う請求は、明らかにポスター代の実費のみに限定されたものである。従って、印刷業者によるポスター代の水増し請求は同条例第 3 条、第 4 条に違反するものであり、この請求に基づいて行われた市長の公費支出も違法なものである。

(2) 今回のポスター代の公費負担額について、単価が極端に低い 2 件を除く下位から 3 番目の単価 300 円について検討したところ、写真撮影とポスター裏の糊付け費用が含まれており、単価 300 円で十分ポスター作成ができる。従って、これを超える請求は水増し請求の可能性はある。写真やレイアウト等、費用がかかる事例もあることは容易に推測できるが、単価が 2 倍を超える限度額いっぱいの請求が 22 件もあることは異様であり、適正額であると判断できる単価 300 円の 2 倍を超える請求は水増しとみなすほかない。

(3) ポスター代公費負担のうち、26 件は水増し請求であり、当該議員、印刷業者から請求額についての詳細な根拠が示されない限り、水増し分の公費 1,523,892 円は返還されなければならない。市長は水増し請求の実態を精査し、印刷業者に対して水増し分の費用の返還を求めなければならない。

(4) こうした不正を助長している高額にわたる現在の公費負担額は、適正な金額に是正されなければならない。選挙の公費負担はその趣旨からして、必要最小限で十分である。こうした漫然とした公費支出は選挙をゆがめ、候補者を不正に走らせ、市民を裏切るものであり、「百害あって一利なし」の典型である。

なお、事実証明書として次の資料の提出がありました。

平成 19 年 4 月 22 日執行の西宮市議会議員選挙における公費負担一覧表

平成 19 年 4 月 22 日執行の西宮市議会議員選挙・公費負担(ポスター代)一覧表

請求書(選挙運動用ポスターの作成)

平成 19 年 6 月 9 日付「毎日新聞(夕刊)」の写し

西宮市議会議員及び西宮市長の選挙における選挙運動用ポスターの作成の公営に関する条例、

西宮市議会議員及び西宮市長の選挙における選挙運動用自動車の使用及び選挙運動用ポスターの作成の公営に関する規程

26 件の水増し請求の金額一覧表

3. 請求人

A、B、C、D、E、F の6名

4. 監査の対象事項

請求人の本件職員措置請求の要旨及び陳述内容から、法第 242 条第 1 項に定める住民監査請求の対象となる財務会計上の行為である「違法若しくは不当な公金の支出」と直接的な関係にあるものとして、監査の対象事項を次のように判断しました。

- (1) 平成 19 年 4 月 22 日に執行された西宮市議会議員選挙における選挙運動用ポスター代の公費負担が適正に行われたか。
- (2) 選挙運動用ポスター代を公費負担することにより、市に損害が生じたか。
- (3) 水増し分の費用とされる 1,523,892 円について西宮市長が印刷業者に返還を求めなければならないか。

5. 監査の実施

西宮市職員措置請求書、同請求書に添付された事実を証する書面、請求人の陳述及び追加提出された証拠書類並びに西宮市選挙管理委員会(以下「市選管」という。)から提出された書類及び資料の調査を行うとともに、関係職員から事情聴取を行いました。

なお、議員から選任された田中正剛監査委員及び野口あけみ監査委員については、法第 199 条の 2 の規定により利害関係人に該当するので除斥となっています。

6. 監査の期間

平成 19 年 9 月 15 日から同年 11 月 8 日まで。

7. 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を持った結果、平成 19 年 10 月 16 日午前 10 時より請求人 B、請求人 C、請求人 D、請求人 E 及び請求人 F が出席し陳述しました。

請求人は、請求の要旨に沿った意見陳述を行うとともに、次のことにも言及しました。

- (1) ポスター作成に関する請求書の内訳書の記載は、作成金額、基準限度額と請求金額がすべて同じで、単価 674 円、作成枚数 841 枚で一致したものがあり、不自然である。実際の作成枚数でなく基準限度額に合う枚数を記入したとの疑いがある。他の自治体での水増しのうわさを重ね合わせると西宮市でも水増しが

行われたという疑いを持った。

- (2) 公費負担一覧表を見ると、金額に単価 94 円から単価 735 円と約 7 倍の差がある。掲示板に貼られたポスターを見ても差はない。議員同士の談合で、同一金額の請求になったのではないか。条例の記述が難解で、条例を改正し分かりやすい内容にし、過大な金額を直し議員特権を生じないように改めてもらいたい。
- (3) ポスター代のほか自動車、運転手、燃料の選挙費用も全部税金で総額 28,321,195 円が支払われていることを多くの市民は知らない。単価 674 円まで請求が可能ということは、その限度まで使いきれればいいという感覚になる。これまで見直しの声が出ていなかったが、半分か程度の価格に今後見直していただきたい。
- (4) ポスターの良し悪しは現物を見ても全く判らない。印刷会社 3 か所ほどに電話で聞いたところ、紙質、色、裏面糊付け、デザインなどあるが、字数ではあまり変わらないという。例えば 1,000 枚で 1 枚あたり 200 円でも 300 円でも作成できるとのことだった。業者が異なるのに何故単価 674 円で一致するのか疑問である。また、841 か所も必要なのか。掲示板の設置、撤去等に 1 か所約 56,000 円、841 か所で約 5,000 万円、選挙の総費用は 1 億 5,000 万円位で、掲示板とポスターで約 7,000 万円かかっている。節約できないのか。
- (5) ポスターの作成を無料にすることができ、西宮市では条例及び規程で示されているが、公費を支出する目的が条例に書かれていない。選挙ポスターと宣伝カーについての公費負担は悪くはないが、公費支出は、必要最低限にすべきだ。立候補者がポスターにどれだけ金をかけようとそれは個人の自由だが、公費で賄う分については必要最小限にすべき。立候補者に渡されるしおりには計算式が図示されているが、根拠が分からない。根拠があるとしても、正当かどうか、まともでない計算式である。実際にポスターの作成に必要な金額は、私たちは 1 枚 300 円程度で十分だろうと思う。紙と印刷代の金額はほとんど一定で、版下で違ってくると思うが、その関係の資料の提出は求めている。公費の支出はそんな実態でいいのか、様式さえ整っていれば、限度額内の支出であれば、支出していいのか考えていただきたい。

8. 関係職員の事情聴取

あらかじめ必要関係書類の提出を求め調査照合するとともに、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、平成 19 年 10 月 16 日午後 1 時より、関係職員として市選管事務局の西川事務局長、山田選挙管理課長、中田選挙管理課課長補佐、杉原選挙管理課係長の出席を求め、事情聴取及び質疑応答を行いました。

9. 事実関係の確認

請求書の要旨及び請求人の陳述、提出された資料並びに関係職員等の事情聴取及び提出された資料等に基づき、次のように事実を確認しました。

(1) 選挙運動用ポスター作成公費負担制度の概要

選挙における公費負担の制度は、選挙公営制度とも呼ばれ、国又は地方公共団体がその費用を負担して候補者の選挙運動を行い、若しくは選挙を行うに当たり便宜を供与し、又は候補者の選挙運動の費用を負担する制度であるとされています。選挙公営制度の目的は、選挙における経費の増大を防ぐとともに、候補者間の選挙運動の機会均等を図ることとされ、公職選挙法（昭和 25 年 4 月 15 日法律第 100 号）第 143 条第 15 項では、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と規定されています。

本市では、公職選挙法第 143 条第 15 項の規定に基づき、西宮市議会議員及び西宮市長の選挙における選挙運動用ポスターの作成の公営に関する条例（平成 6 年 9 月 29 日西宮市条例第 12 号、以下「ポスター条例」という。）が制定され、ポスター条例第 2 条に西宮市議会議員及び西宮市長の選挙においては、候補者は、同条例第 5 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。ただし、当該候補者に係る供託物が公職選挙法第 93 条第 1 項（同条第 2 項において準用する場合を含む。）の規定により市に帰属することとならない場合に限る、と規定されています。

また、公費の支払いについては、ポスター条例第 4 条において、市は、候補者が支払うべき金額の

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に作成枚数を乗じて得た金額を、当該ポスターの作成業者からの請求に基づき、当該業者に支払う、と規定されています。

具体的な手続、諸様式については西宮市議会議員及び西宮市長の選挙における選挙運動用自動車の使用及び選挙運動用ポスターの作成の公営に関する規程(平成6年11月21日西宮市選挙管理委員会告示第52号、以下「選挙公営規程」という。)に定められています。

(2) 選挙運動用ポスター作成費用の負担限度額の積算方法

ポスター作成費用の負担額については、ポスター条例第4条に規定されています。候補者とポスター作成業者とのポスター作成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、26円73銭に当該選挙が行われる区域におけるポスター掲示場の数から500を控除した数を乗じて得た金額に557,115円を加えた金額を当該選挙が行われる区域の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(当該候補者を通じて当該選挙が行われる区域におけるポスター掲示場の数に相当する数の範囲内のものであることにつき、市選管が定めるところにより、当該候補者からの申請に基づき、市選管が確認したものに限り、)を乗じて得た金額を、ポスター条例第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こと、とされています。

ポスター作成費用の負担限度額の算式については、下記のとおりです。

$$\{ @26.73 \text{ 円} \times (841 \text{ か所} - 500) + 557,115 \text{ 円} \} \div 841 = @673.28 \text{ 円} \text{ (1円未満の端数を1円とし、@674円とする。)}$$
$$@674 \text{ 円} \times 841 = 566,834 \text{ 円}$$

(注)841か所 = 西宮市議会議員選挙(平成19年4月22日執行)で設置されたポスター掲示場の数

(3) 選挙公営の支出事務の流れ

ポスター作成公費負担に係る申請及び支出事務の手続は、次のとおりとなっています。

候補者は、ポスター作成業者と選挙運動用ポスターの作成に関し有償契約を締結する。(ポスター条例第3条)

候補者は、契約後、直ちに当該契約に関する書面の写しを添えて、選挙運動用ポスター作成契約届出書を市選管に提出する。(ポスター条例第3条、選挙公営規程第1条・様式第1号その2)

候補者は、ポスター作成について、選挙公営の適用される枚数の範囲内であることの確認を受けるため、ポスター作成業者ごとに選挙運動用ポスター作成枚数確認申請書を市選管に提出する。

(選挙公営規程第2条・様式第2号その2)

市選管は、この申請に基づき選挙公営の適用される枚数までの選挙運動用ポスター作成枚数確認書を候補者に交付する。(選挙公営規程第2条・様式第3号その2)

候補者は、市選管から選挙運動用ポスター作成枚数確認書の交付を受けたときは、直ちにポスター作成業者に当該確認書を提出する。(選挙公営規程第3条・様式第3号その2)

契約の届出をした候補者は、ポスター作成業者に選挙運動用ポスター作成証明書を提出する。(選挙公営規程第4条・様式第5号)

ポスター作成業者は、選挙の期日後、速やかに選挙公営規程第5条に定める請求書に、候補者から受領した選挙運動用ポスター作成証明書及び選挙運動用ポスター作成枚数確認書を添付して、市長(市選管)に提出する。(選挙公営規程第5条・様式第6号その4)

市選管は、これらの書類を審査した後、請求書の写しと選挙運動用ポスター作成契約書の写しを添付した支出負担行為伺書を作成。その後、支出命令書に請求書原本を添付し、ポスター作成業

者からの請求額を支出する。(ポスター条例第4条、選挙公営規程第5条・様式第6号その4)

請求人らが水増し請求分であるとして、その費用の返還を求める26件に係る支出事務について、上記に照らし確認すると、平成19年3月1日～同年4月15日の間にポスター作成業者と候補者の間で、選挙運動用ポスター作成契約が締結され、市選管委員長宛に選挙運動用ポスター作成契約届出書が提出されています。さらに、選挙運動用ポスター作成枚数確認申請書が、候補者から市選管委員長宛に提出されており、市選管では、この申請に対して、同年4月15日付で選挙運動用ポスター作成枚数確認書を交付し、当該候補者の選挙運動用ポスターの作成枚数を、ポスター条例第4条に定める枚数の範囲内である841枚であることを確認しています。ポスター作成業者は同年4月23日～6月12日の間に、選挙運動用ポスター作成証明書及び選挙運動用ポスター作成枚数確認書を添付した請求書により、ポスター作成金額を西宮市長に請求しています。これに対し、市長(市選管)は、同年5月18日から6月12日にかけて、4回に分けて支出負担行為を決裁し、業者の指定する銀行口座に振り込む方法で、14,643,492円を支出しています。

10. 監査委員の判断

法第242条第8項の規定により、本件職員措置請求について監査委員会議において協議をした結果、次のとおり結論を得ました。

平成19年4月22日に行われた西宮市議会議員選挙の公営にかかる公費の支出のうち本件請求に係る支出について、違法な支出に該当する事実は認められません。

従って、本件請求に係る請求人らの主張は理由がないものとして棄却します。

以下、その理由を述べます。

(1) 請求人らは、ポスター代の公費負担金額のばらつきが大きく、また、限度額いっぱいの負担金額となっていることが多くなっていることは、不正な請求が行われていると断言せざるを得ないとし、請求を精査することなく漫然と支払うことは違法な公費支出であるとしていますが、金額のばらつきは候補者が発注し作成したポスターの材質、デザイン、印刷など、その仕様の違いから生じるものと考えられ、ポスター作成にかかる金額のばらつきが大きいことをもって、不正な請求があったと断定することはできず、違法な公費支出であると認められません。また、裁判例においても、「一般的にポスターの作成代金は、その材質、印刷費、デザイン料、撮影費、印刷枚数等によって異なることが考えられるところ、選挙に際してどのようなポスターを作成するか、ポスター作成にどの程度の費用をかけるかは本来候補者が自由に決定すべきものであり、地方公共団体としては、できるだけかかる自由を尊重すべきものと考えられること、ただ地方公共団体としては、一定の負担限度額を定めておけば公費負担の趣旨を損なうおそれは小さいと考えられること、かかる公費負担の事務手続は、短期間に大量かつ集中的に処理される必要があること、などを考慮したものと解され、これによれば、前記各法令は、(中略)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1月23日名古屋高裁判決(平成14年7月19日最高裁棄却により確定))と判示されているところであり、限度額いっぱいの負担金額となっていることをもって、不正な請求があったと断定することはできません。

(2) ポスター条例第3条は有償契約の締結の届出を、ポスター条例第4条は市がポスター作成業者に支払う金額の限度額を定めたもので、本件請求にかかるポスター作成費用の公費負担については、ポスター条例、選挙公営規程及び西宮市会計規則の規定に沿って支出されたものです。ポスター条例、選挙公営規程に定められたポスター作成単価の限度額、ポスターの作成枚数及び公費負担の限度額を超えて公費負担したものでなく、市に損害をもたらしたものは認められません。

請求人らは、ポスター代の支払いを実費に限定されたものであると主張していますが、実費の判断を含め、審査は提出された必要書類の範囲内でなされており、公職選挙法、ポスター条例及び選挙公営規程においても、実質的調査をすべきとの明文の規定は存在しません。また、単価 600 円を超える部分が水増しであると主張していますが、その客観的な根拠が示されていません。不正な請求であると断定できない以上、当該請求は違法な請求であるということとはできず、よって当該公費支出は違法なものであるとの主張は認められません。

(3) 住民監査請求の対象とされる行為については、違法不当な財務会計行為若しくは怠る事実に限られ、当該行為が違法又は不当であることについて、主観的な憶測や推測によるのではなく、具体的かつ客観的な根拠を示す必要があるとされていますが、請求人らの主張は、具体的かつ客観的な根拠に基づくものではありません。また、条例改正等の要求については、単なる立法論であり、一般的な行政事務の執行、政策判断等の非財務会計行為に当たることから、住民監査請求の対象となり得ません。

以上のことから、請求人らの主張には理由がないものと判断し、水増し分の費用とされる 1,523,892 円について返還を求める必要はないものと考えます。