

第1 請求人の表示

請求人 1名

第2 請求の受理

本件請求は平成19年12月12日付、岸和田市職員措置請求（住民監査請求）として、地方自治法第242条により受理した。

なお、本件につき、請求のあった日から20日以内に個別外部監査契約にもとづく監査によることが相当である旨の通知を岸和田市長にしなかったのは、本件の事案の内容からみて監査委員が監査を実施するにあたり、とくに個別外部監査に付すべき専門的・技術的知見を必要とする部分は見あたらなかったためである（地方自治法第252条の43第9項）。

第3 請求の趣旨

請求人の請求の趣旨は、以下のとおりである（原文のまま）。

岸和田市は、平成19年4月22日執行の岸和田市議会議員一般選挙において、岸和田市の議会議員及び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に基づき、選挙運動用ポスター費用14,009,802円をポスター作成業者に支払った。

ポスター作成契約届出書32件の作成契約枚数をみると、26件はポスター掲示場の数と同じ323枚となっており、予備を1枚も作成していないのは不自然である。

他の1件は350枚、5件は400枚作成しており、平成17年11月27日執行の岸和田市長選挙においても、3件のうち1件は800枚、2件は400枚を作成契約していた。このように、常識的に考えれば、掲示場の数を上回ってポスターを作成するのが当然だと思われる。

仮に、作成契約を323枚としながら323枚を上回って作成していたなら、契約金額は変わらないので、1枚当りの単価が下がることになり、それに伴い当然ポスター作成業者への支払額は下がることになることから、作成契約枚数323枚の申請に対しての支出は、過大、不当に支出されたものである。

また、同選挙において、岸和田市の議会議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用の公営に関する条例に基づき、自動車燃料代434,481円を燃料供給業者に支払った。

自動車燃料代確認書 25 件のうち、3 件は 51,450 円、51,450 円、46,020 円と、他の 22 件の平均 12,980 円に比較し、異常に高額となっており、大量の燃料を消費したというのは不自然であり、この 3 件の申請に対しての支出は過大、不当に支出されたものである。

よって監査委員は、岸和田市長に対し次のように勧告することを求める。

岸和田市長は、過大、不当な公金を受け取った業者等より岸和田市に過大、不当な支出分を返還させる等、岸和田市の損失がなくなるように必要な措置をとること。

第 4 事実の証明

請求人から事実の証明として証拠書類の提出があったので、甲第 1 号証～甲第 3 号証とする。

第 5 監査の対象

1 監査の対象事項

請求人の監査請求書の記載内容から、岸和田市が業者に支出した選挙運動費用を対象とする。

2 監査対象部局

岸和田市選挙管理委員会（以下「選管」という）。

第 6 監査委員の除斥

監査委員池田啓子は、地方自治法第 199 条の 2（監査委員の除斥）に該当するため、本件請求にかかる監査は行わない。

第 7 請求人の陳述

平成 19 年 12 月 26 日、請求人が陳述会に出席し陳述を行った。

第 8 監査対象部局よりの事情聴取

平成 19 年 12 月 26 日、選管より事情聴取を行った。

第 9 監査の結果

本件請求については、監査委員の合議により以下のとおり決定した。

1 主文

本件請求は、これを棄却する。

2 事実

本件請求につき、職権調査、証拠の取り調べ、請求人の陳述および監査対象部

局その他の事情聴取によって当職が確認した事実を摘記すると、以下のとおりである。

- (1) 岸和田市では、岸和田市議会議員一般選挙につき、各候補者が業者と締結した選挙運動用自動車燃料供給契約または選挙運動用ポスター作成契約にもとづいて、条例で定められた限度額の範囲内で、各業者に直接その費用を支払っている。

これは、いわゆる選挙公営のひとつであり、その概略は、「岸和田市の議会議員及び長の選挙における選挙運動用自動車の使用の公営に関する条例」によれば、自動車燃料代の公費負担は7,350円に選挙運動期間（7日間）を乗じた額である51,450円が限度とされる。「岸和田市の議会議員及び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」によれば、ポスター作成の公費負担は単価1,446円にポスター掲示場の数323を乗じた額である467,058円が限度となる（枚数はポスター掲示場の数と同数の323枚を限度とする）。

公費負担限度額を超える額の請求はできず、また実額が公費負担限度額以下の場合、その額で請求すべきものとされる。

- (2) 岸和田市は、平成19年4月22日執行の岸和田市議会議員一般選挙にかかる公費負担分として、選挙運動用ポスター費用14,009,802円、選挙運動用自動車燃料代434,481円を各業者に支払った。ポスター費用は計32件、燃料代は計25件の支払いである。

- (3) 選挙運動用ポスターについては、候補者が締結した選挙運動用ポスター作成契約書によれば、26件は323枚、1件は350枚、5件は400枚作成されていた。

このうち、作成枚数が限度枚数である323枚を超えている6件については、実際の作成契約金額を限度枚数分に換算し減額した額での請求がなされており、選管が作成した公金の支出命令書によれば、かかる請求額にもとづく支払いがなされていた。

- (4) 選挙運動用自動車燃料代については、選管が作成した公金の支出命令書によれば、51,450円を支出したものが2件、46,020円を支出したものが1件存在した。

- (5) (4) については、業者の選管に対する「請求書（自動車の燃料）」に添付され

ている「請求内訳書」により、請求額に見合う選挙運動用自動車燃料の使用が認められた。

3 理由

(1) 財務会計行為の違法または不当

ア 請求人の主張

請求人の主張は、公費負担される選挙運動費用（ポスター作成費用、自動車燃料代）の支出が過大、不当になされたというものである。

イ 支出の審査

はたして本件選挙運動費用の支出は、請求人の主張するように過大、不当であって岸和田市が損害を被り、あるいは損失が生じたとして、岸和田市長が返還を求めるべきものなのか。

本件の支出は、さきの条例にもとづく一定の手続を経由して、業者からの請求に対して行われる。そのさいの、支出の法的コントロールは以下のようなものである。まず、「各部課等の長は、支出命令をするときは、法令、契約等の定め違反していないか、予算の目的に反していないか、配当を受けた歳出予算の額を超過することがないか、会計年度、支出金額及び支出科目を誤っていないか、債権者を誤っていないか、請求書その他証拠書類は完備しているか等を調査し、支出命令書によりこれを行わなければならない」とされる（岸和田市財務規則第45条第1項）。

また、「会計管理者は、第45条第1項の支出命令について、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認の上、当該支出命令により支出を決定し、歳出簿を整理しなければならない」とされる（同規則第47条第1項）。

選管のような行政委員会の場合、ほんらい予算執行権を有しないわけであるが、岸和田市長の予算執行権を補助執行するかぎりにおいて、この法的コントロールが準用される。したがって、選管の該当職員は、当該財務規則の定める調査権の適正な行使、言い換えれば支払いにあたって要求される注意義務をつくさなければならない。

ウ 注意義務の範囲

それなら、選管が公金を支出するにあたり要求される注意義務とは、いか

なるものか。

注意義務に違反したかどうかは、行為の時を基準にして、行為者の立場に立って認識しうる事情、および一般人なら認識しうる事情を基礎に判定される。具体的にいうと、請求書類に一見明白に虚偽が混入していると判断されるような場合は別段、請求書類としての客観的な体裁をそなえ、偽・変造の形跡がどこにも看取され得ないものであれば、その支払いに違法または不当は存在しないといえよう。

ところで、ここにいう調査権は法律上の審査権ではなく、選管が予算執行権者である岸和田市長の権限を補助執行するにあたり、そのかぎりにおいて付与される調査権を意味する。したがって一種の内部法規範上の権限であり、その性質は形式的審査権に属するものといえよう。すなわち、請求についていえば、その実体にまで立ち入って調査するのではなく、主として請求行為が一定の客観的要件を充たしているか否かを調査するものである。

このようにみてくると、調査権の裏返しである注意義務も、上記の範囲に限定されることになる。すべての請求に対して、実体審査が必要だとすると、おそらく支払いの大半はストップしてしまうからである。

本件では、かかる権限が正当に行使された支払いといえるか。

本件支出をめぐる法的コントロールのしくみを全体的・総合的に勘案し、請求から支出にいたるまでの行為および証拠書類をながめてみると、そのプロセスに不備は認められず、注意義務をつくした正当な支出といえよう。

(2) その他の違法事由

ア 請求人の主張

請求人の主張によれば、上記のようなチェックを経た支出に対して、請求人の見解と証拠をもって、支出が過大、不当であるとしている。

イ 違法の特定

請求人のいう「過大」とは、違法というのと同旨であろう。したがって、ここでは前述のような審査を経た支出に対して、さらに違法性を付与する事由の有無を判定することになる。

ところで、住民監査請求においては、対象となる財務会計行為と違法事由を特定することを要する。これについては請求人の請求の趣旨、それを補う

請求人の口頭陳述の全趣旨より判断すべきものとされる。

本件においては、財務会計行為と違法事由の特定は、請求人の請求の趣旨のほか、請求人の口頭陳述の全趣旨を加味しても、「仮に」とか「不自然である」あるいは「常識的に考えれば」という程度の特定にとどまる。ポスター作成費用については、常識的に考えれば掲示場の数を上回ってポスターを作成するのが当然であり、自動車燃料代については、候補者（前掲2(4)の3件を除く）の燃料使用平均値よりも多いから不自然である、という以上のことは主張されていない。つまり、個々・具体的に、この部分に違法があるということは明示されていない。

以上のような請求人の主張は、財務会計行為に違法性を付与する事由として、いわゆる経験則上も成り立つものとはいえないであろう。したがって、請求人の主張するような違法を確定するのは、きわめて困難であるといわざるを得ない。以下には、当職の見解を述べる。

ウ 請求の真否

請求人の主張は、つまるところ、候補者からの、直接的には実際の支払いを請求する業者からの請求の真否の問題、すなわち請求に虚偽（違法）が含まれているのではないかという趣旨であると解される。選管は違法な請求に対して支払ったので財務会計行為も違法・無効となり、岸和田市に返還請求権が生じるというものである。

この主張につき、さらに分析を加えると、つぎの二種類のものを含んでいるといえよう。すなわち、請求に、たんなる過誤が含まれている場合、もうひとつは、請求に虚偽が含まれている場合である。

エ 虚偽の混入

はじめに、虚偽の混入について述べよう。この場合は単純ではない。詳細にみれば、)候補者が虚偽を行った場合、)業者が虚偽を行った場合、)双方が虚偽を行った場合、)その他の場合、の4類型に分けることができよう。

偽造の請求書あるいは偽造の内訳による請求書により、選管に対して公金である選挙運動費用の支払いを求めることは一種の詐欺的行為であり、高度の違法性をおびるものといえよう（民法第96条、同第709条、刑法第246

条)。

違法な請求に対して、選管がそのことを認識し、または認識することができる状況のもとで支払いをした場合は、当然に違法な支出行為となろう。しかし、本件はそのような場合に該当しないのはもちろんである。

それなら、選管に請求書が虚偽であることの認識がなかった場合はどうか。そして、この場合は監査委員監査の手續において違法な支出であることを確定することができるものであろうか。

今回の請求に関連する行為が、詐欺的行為といえるまでの違法性をそなえた行為であると断ずるには、客観的な欺罔行為が個々に存在するほか、個々の行為者の主観的要件を立証する必要がある。すなわち、その行為によって相手方を錯誤におとしいれ、公金を詐取するという故意(害意)が必要である。また、行為と結果の間は相当因果関係で結ばれていなければならない。

それでは、客観的要件はともかく、かかる主観的要件はどのようにして認定するのか。すくなくとも、関係人調査(地方自治法第199条第8項)といった手續で確定できるものではなかろう。関係人調査の手續は、あくまで任意的な調査手續であり、刑事訴訟手續のように相手方の権利保障、防御権に配慮したものではない。特定の候補者の具体的な詐欺的行為につき告訴・告発がなされ、刑事手續が開始されたような場合であれば格別、強制喚問手續が整備されているわけでもない関係人調査手續において、特定のないまま、ある仮定のもとに、ある行為者が不正請求ないしは詐欺的行為を行ったとして、その主観的要件、因果関係を確定することは不可能である。このようなことは、候補者の選挙活動の自由という憲法上の権利にもかかわるだけに、司法官憲の捜査ならともかく、監査委員監査の埒(らち)外にあるというべきであろう。請求人が、なおこれを欲するならば、すくなくとも特定の行為者が、そのような害意をもって選管に向けられた特定の欺罔行為を行った事実を個別・具体的に主張・立証すべきである。とくに本件では、さきの類型)においては、特定業者の選管に対する特定の欺罔行為があったこと、)では、特定候補者が特定業者を一種の「故意のない道具」として使い、いわゆる間接正犯的に特定業者をして選管に対する特定の欺罔行為をさせたこと、

また、)では、共同正犯として特定候補者と特定業者との通謀・謀議を主張・立証する必要がある。

オ 過誤の発生

つぎに、請求の虚偽と似て非なるものとして、過誤の問題をとりあげよう。請求に、たんなる計算違いや、誤りが含まれているという蓋然性だけでは支出行為を違法または不当ということはできない。たんなる過誤が含まれているという主張なら、それは支払いの違法ではなく、過誤が発見されれば会計上の戻入措置をとればよいからである。

地方自治法施行令第 159 条は「歳出の誤払い又は過渡しとなった金額～(略)～を返納させるときは、収入の手續の例により、これを当該支出した経費に戻入しなければならない」と定めている。したがって、たんなる計算上の誤りが含まれているなら、この手續により措置を行えばよいのであり、すでに行われた支出が違法または不当な支出となるわけではない。確定した戻入すべき金額を理由なく請求しない場合に違法となるのである。

このようにみてくると、請求人の主張は個別・具体的な事実に対して、個別・具体的な証拠をもって違法を主張しているものではなく、どちらかといえば推測や一種の仮定にもとづいて蓋然性を主張しているにすぎない。したがって、当職が具体的な違法の存在を確定しうるものではない、といわねばならない。もし、当職が違法の確定をしようとするなら、仮定の事実に関する証拠の収集、仮定の事実に関する相手方の弁明を求めざるを得ず、これは相手方・関係人を一種の被疑者の立場におくことになり、適正手續の保証のない監査手續においては、彼らの権利保障に悖(もと)るという結果を生じかねないからである。

(3) 結論

かようにして、本件選挙運動費用支出にかかる財務会計行為には、違法または不当事由は一切見当たらず、請求人が主張するところの業者などに対する岸和田市の返還請求権は発生しない。また、岸和田市に財産的損害や損失が発生したという事実も認められない。したがって、当職は、請求人の請求は棄却せざるを得ないと判断し、前掲 1「主文」のとおり決定する。