

岐阜県議会議員の選挙におけるポスターの作成費用の

過払金の返還に関する住民監査請求書

《1 請求の趣旨》

第1 概要

1. 岐阜県の県議や知事の選挙の時のポスター代、選挙カーの賃貸料や燃料費、運転手の日当などについて、候補者側から請求に基づき税金で負担する制度がある。選挙はがきの経費負担は義務的であるし、有権者に候補者の政策を周知するための「選挙公報の作成・頒布」の(経費負担の)意義は高く評価されている。

しかし、ポスターなどの公営には多様な議論がある。

ちなみに、前回県議選のポスターなどの県費負担は、5687万8591円だった。

2. 一説によれば、「『選挙公営』の趣旨は、お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制度化されている」とされる。が、その理屈では、「『町村の選挙』では選挙カーやポスターなどの選挙公営を採用できない法制度である」という事実の説明がつかない。

3. 選挙に出ても、適法かつ適正な政治活動、選挙運動をするなら立候補に必要な総費用は、さほどではない。お金のかからない選挙を実現することは、候補者が努力すべきことであって、税金で負担することは、各候補の選挙費用を減らすことに逆行するだけである。選挙は、意志を持って立候補するのだから、経費は候補者が自分で出すべきで、贅沢なポスター代などを公費で認めようということは筋違いである。

4. 過去に、選挙ポスター代の水増し請求が見つかった自治体もある。実際に、制度の趣旨に厳格に従って請求すれば、請求可能な金額は低いといわれる。現在の法制度で基準とされるポスター印刷単価は世の中の実勢価格と合致しておらず、引き下げる自治体もある。いまや、選挙公営は本来の制度の趣旨を逸脱して、単に候補者個人の高額な選挙費用一部補填制度である。

5. 岐阜県の財政は逼迫している

たとえば、岐阜県山口市では、本年1月16日に選挙公営条例の廃止を求める直接請求が開始された。署名が法定数に達し、その手続が粛々と進む中、3月2日の山口市議会定例会開会の初日に議員提案により、同条例の廃止が議決され、速やかに公布された。

多様性は自治や分権の基本である。財政に余裕のある自治体はともかく、財政の著しく困窮した岐阜県においては、県民の理解を得られない選挙の候補者の費用を税金で負担するという制度は見直す必要がある。速やかに廃止すべき、もしくは、仮に、継続するとしても、ポスター印刷・作成代等について真実の実勢価格を基準とする条例に改正すべきである。

第2 岐阜県の選挙公営制度と公費負担としての支出

1. 条例規定

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ポスターの作成の公営に関する条例（平成6年10月14日 条例第23号。以下「本件条例」という。）の規定は以下である（関連部抜粋）。

（ポスターの作成の公営）（本件条例第2条）

「・・・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。

二 ポスターを作成する場合 候補者一人について、第5条各号に掲げる区分に応じ同条各号に定めるところにより算定した金額にポスターの作成枚数（当該作成枚数が、当該選挙区におけるポスター掲示場の数に2を乗じて得た数を超える場合には、当該2を乗じて得た数）を乗じて得た金額」

（契約締結の届出）（本件条例第3条）

「前条の規定の適用を受けようとする者は、次の各号に掲げる区分に応じ当該各号に定める契約を締結し、岐阜県選挙管理委員会（以下「委員会」という。）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。

二 ポスターを作成する場合 ポスターの作成を業とする者との間におけるポスターの作成に関する有償契約」

（公費の支払）（条例第5条）

「岐阜県は、候補者が同号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ポスターの一枚当たりの作成単価に当該ポスターの作成枚数を乗じて得た金額を、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。

一 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 514円48銭に当該ポスター掲示場の数を乗じて得た金額」

2. 手続き及び契約等

本件条例にかかる「平成15年岐阜県選挙管理委員会 通知第268号」（以下、「本件通知」という。）は、選挙運動用ポスター作成公費負担に関して、各種の書類の提出を定めている。

（候補者→地方事務局）

ポスター作成契約届出書

ポスター作成枚数確認申請書

（地方事務局→候補者等→業者等）

ポスター作成枚数確認書

（支払請求時 業者等→県知事）

請求書及び請求内訳書
ポスター作成枚数確認書
ポスター作成証明書・・・候補者→業者等→県知事

※いずれの提出書類も「選挙の手引き」において基本書式が規定されている。

3. 前回県議選のポスターの作成経費に係る支出

2003年(平成15年)4月4日届出岐阜県議会議員選挙(以下「本件選挙」という。)に関する選挙運動用ポスター作成に係る公費負担は、各候補者から選挙管理委員会に選挙運動用ポスター作成契約届出書(契約書の写し添付)の提出を受け、その後の諸手続きを経て、同年7月頃までに、県は、各ポスター作成業者にポスター作成費を支払った。

選挙には、75人が立候補し、本件条例に基づく公営を請求し、いずれかの交付を受けたのは74人、ポスターに関しては73人の立候補者である。

ポスター作成費の交付総額は4060万9225円であり、このうち、38候補が基準額の90%以上の額を請求し、その合計額は約3000万円であり、90%未満の額を請求した35候補の合計の額は約1000万円である。(第1号証)

なお、選挙カー、運転手日当、燃料費の交付合計は1626万9366円であり、本件条例に基づく公営の県費負担全体合計は、5687万8591円であった。

第3 印刷業界の選挙用ポスター作成の実際の相場

1. 本件選挙の請求額から導かれる印刷費の実勢額

本件選挙における各地候補者のポスター代の請求額を比較すると、印刷業界の実勢価格が見事に現れてくる。(第2号証)

2. 他の自治体の例

栃木市議会では2001年(平成13年)3月議会で議員提案によって条例改正し、ポスター作成費の「企画料」30万1875万円を削った。理由は、ポスター作成費の水増しがばれて、議会全体が謝って、あいまいな「企画費」の部分を0にしたものである。

栃木市議会議員及び栃木市長の選挙における選挙運動の公費負担に関する条例(平成6年9月27日 条例第18号)は以下のように規定されている。

「附則 3 当分の間、第8条の規定の適用については、同条中『301,875円』とあるのは、『0円』とする。」

よって、同市のポスター作成費として認定している額は、「501円99銭に当該ポスター掲示場の数を乗じて得た金額」、つまり1枚501円99銭である。

3. 愛知県

愛知県豊明の見積調査例(ポスター掲示場数の135枚を制作する場合)

A社 印刷7万5000円+デザイン料2万5000円=10万円

B社 印刷6万7250円+デザイン料4万円=10万7250円(+撮影代3万円)

選挙用ポスター1枚あたりにすれば、A社740円、B社1016円である。

A社の営業マンは、「リーフレットやはがきの印刷代もポスターといっしょに請求してくれればいいと言われることが多い」とした。

条例の基準額は、1枚2740円である。

(参考) 豊明市文化会館のコンサートなどのポスター用紙サイズで選挙用の2倍の大きさのA2版につき、紙の種類は、雨に強い紙ではあるがユポ紙ではなく、印刷枚数30枚、写真持ち込みで印刷代+デザイン料、カラーで一枚あたりの印刷代2000円である。

4. 印刷業界は、ポスター作成費で「全部突っ込み」が通常

三重県内の某自治体の選挙前、ある印刷業者が、「ポスター作成費に、ハガキやリーフレット、名刺など突っ込みで印刷しますから」という主旨を記載したチラシを配って営業活動をした。

これが、都市部等の選挙グッズ印刷業者の相当な部分の実態である。

5. 水増し部分を候補者にキックバック(現金で返す)する業者もいる。この点は、自動車や運転手でも同様である。ガソリン代については、選挙用自動車(1台に限定されている)以外の車のガソリンを請求する例もある。

6. 請求人の例

本件請求人の一人である寺町知正は、過去の旧高富町の掲示板35枚のポスターを「厚紙にカラーコピー」で1枚100円程度で作った。

前回2004年山県市議員選挙では、135枚の掲示板に「防水紙に全面シールつきカラー写真」で1枚600円程度で作った。(山県市の条例のポスターの上限は、1枚当たり「2746円」である)

7. 以上、実際のポスター作成費は、現在の条例基準額の3割程度で十分に作成できるというデータがそろってきているとえる。ポスター作成費の真実は、条例で基準額と設定される額の1/3程度とみるべきものである。

第4 本件における違法性もしくは著しい不当性

1. 本件条例違反

真実でない請求をしたことは、第2で述べたとおり本件条例(第2条、3条)に違背する。

2. 刑法違反

真実と異なる金額や枚数等を記載した契約書、請求書、領収書であるから私文書偽造罪および同行使罪(偽造は、詐欺の手段として行われたもので科刑上一罪の余地あり)というべきである。

本件において、各印刷業者に対する債務は、本来候補者が自分で支出すべきものであったこと、県の吏員を欺いたこと、欺罔(ぎもう・人をあざむき、だますこと)の結果、債務を免れたこと(財産上不法の利益を得た)のだから、「2項詐欺罪」(刑法第246

条第2項)である。

無論、お金の動きの態様によっては、候補者がポスター代などを水増しして業者に支払って、あとで県から候補者に公営選挙の費用が支払われる場合についての「1項詐欺罪」(刑法第246条第1項)の余地もある。

3. 地方自治法違反

本件請求手続きが契約書を提出し、選挙管理委員会等が確認したうえで作成費を交付すると規定していることは、契約書が真実であることを前提にしているのは明白である。

地方自治法第2条、「16項 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」「17項 前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする。」とされているところ、本件に妥当する。

真実に基づかない契約書によって生じた「過払い部分」は、県が負担する必要も根拠もない債務であるから著しく不当な支出である。

第5 社会通念との著しい相反

1. 信義則違反

本件請求手続きが契約書を提出し、選挙管理委員会等が確認したうえで作成費を交付すると規定していることは、契約書が真実であることを前提にしているのは明白である。

候補者らが意図的に真実に基づかない契約書を作成し、過剰な請求をしたことは、信義則違反である。

2. 議員の責務についての社会的な認識

(1) 私生活のことなら「趣味」「嗜好」の選択は自由としても、選挙経費を税金で負担することについて、「贅沢を容認」する姿勢は県民には受け入れがたい。

組織などに頼らず低額な経費で選挙をする人たちにとって、公費負担の金額は意義が高いとの意見もあるが、総額を切り詰めた選挙なのであるから、ポスターの低額化など従来の公費負担部分や諸費のさらなる経費削減は可能である。潔くあるべきだ。

仮に、県では選挙経費が高いから必要な制度だとの意見があったとしても、当選すれば、県議は、毎報酬月額85万円(ボーナスを含めれば一ヶ月当120万円以上)が支給される。このような議員らにとって、ポスター代などの経費は相殺できるとも言える。

さらに、議員には、全国で社会問題になり、返還訴訟もたくさん起こされている「政務調査費」が別に支給されている。これも、希望して申請した議員に対して交付される。岐阜県では、毎月33万円、年間396万円、1期4年分の合計では1584万円になる。

(2) いずれにしても、公費負担があるから贅沢なポスターを作ればよいのか

議員等になろうとする候補者が、制度があるからと贅沢を求めることは、いまや許されない事態、時代である。自ら税金を贅沢に浪費する政治家に、公務員や役所に「コスト」「効率性」などを求めることはできないはずである。いまや、「知恵と工夫」が不可欠である。

3. 政治家の倫理に反する

掲示板の2倍前後の数もしくは多数を請求する候補者らのうちで、当該選挙区内で「室内用ポスター」の掲示を見たことのある県民も少なくない。これらが、本件条例のポスター作成費に「突っ込み」にして印刷されていたら、政治家の倫理としても、本件条例の主旨からしても許されない行為である。

第6 岐阜県の損害と監査委員に求める措置

1. 県民の願い

2006年、岐阜県庁ぐるみの長年の裏金作りが明らかになった。その裏金作りの主たる方法は、旅費の架空＝水増し請求である。水増し部分が裏金であった。

本件もまったく同様であって、県議選候補者による自らの選挙の諸々の費用に充当する目的の裏金作りである。真実のポスター作成費用の交付は条例上正当であるが、他方、真実のポスター作成費用を上回って請求し県に交付をさせたことは、第4の2で述べたとおりの不法行為によって岐阜県庫から、奪取したものであるべきである。

以上からして、「過払い分のすべて」について岐阜県の損害を回復するべく、住民監査請求すべきことは納税者かつ有権者としての県民の願いである。

2. 速やかな解決のため

しかし、その確定は難題であることも容易にうかがえる。そこで、速やかな解決のために、本件住民監査請求においては、請求人は百歩譲って、一律に「基準額の90%以上の支払い部分」を過払い分であると限定する。もって、速やかなかつ適切な監査を期待するものである。

即ち、本件請求人が本件請求において損害とする額は、第2の3で述べたとおり、「38候補が請求したうちの基準額の90%を超える部分の約300万円が過払い分」としての損害であると主張する。相手方は、当該の38候補と対応する業者である。

3. 知事の怠る事実が違法であることの勧告

知事が相手方(各候補者及び連帯する事業者)に対して、各自にかかる交付額のうち『基準額の90%以上の請求の部分』につき返還請求しないことは知事の怠る事実として違法であると勧告するよう監査委員に求めるものである。

4. 相手方38候補及び印刷業者に返還を勧告すること監査委員に求める。

5. 返還が実現しない場合、知事が同額を県に返還すべきであると勧告するよう監査委員に求める。

第7 判例から見て

1. 判例との相違

(1) 「県が候補者等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））との旨の判例がある。

当該事件は、財務会計行為の適不適を審査すべきことに関するものであり、かつ、上限設定制を許容するという旨のものである。

（2） 本件は、実際の印刷業界の具体的な実勢価格を示し、その額から検討した時に、選挙区毎に算出され限度額の90%以上の額を請求したものは、その90%以上の額部分にき、真実と異なって水増し請求しているから不法行為であり、同行為を起因として生じた県の損害の回復を求めるといふものである。よって、請求の対象（＝交付額した全額でなく、「交付額のうちの水増し部分」）も請求の原因（不法行為）も前記判決と例を異とする。

本件、同行為に起因する過払いは、候補者と印刷業者が談合して県に不正請求したといふべき事態である。下記2項に示す最高裁判決は、談合などの場合の損害回復措置を住民監査請求で求めることができることを確定させたものである。当該公共事業の自治体と業者の契約書には「談合しています」とか「〇〇万円は、水増し、上乘せです」とか記していないのは当然であって、それにもかかわらず、下記2項に示す判決、その後の最高裁判決が同旨の決定をしているのである。

前記（1）引用判決が「特段の疑念を抱かしめる記載がない以上」と判示している主旨は、明記されていなくても、「客観的な事実として疑う余地があるかないか」を判示したあるいはその場合を含むといふべきである。

そして、本件に関していえば、本件住民監査請求において、談合・水増しの指摘を初めてなされた岐阜県は、知事の怠る事実について速やかに再検討すべき事態なのである。

2. 本件は真正怠る事実である。

候補者と印刷業者が談合して県に不正請求したことによる過払といふべき事態を放置すること、つまり不法行為に基づく岐阜県の損害の回復を怠ることは違法であり、その点に関する住民監査請求に「支出から1年に住民監査請求すべき」との期間制限は適用されない。（書き判例の詳細は第4号証）

（1） 「法242条1項は財務会計上の行為については、1年を経過したときは監査請求をすることができないものと規定し、怠る事実についてはこのような期間制限は規定されておらず、住民は怠る事実が現に存する限りいつでも監査請求をすることができる・・・そして、監査請求の対象として何を取り上げるかは、基本的には請求をする住民の選択に係るものであるが、具体的な監査請求の対象は・・・請求書の記載内容、添付書面等に照らして客観的、実質的に判断すべきものである。・・・談合、これに基づく入札及び県との契約締結が不法行為法上違法の評価を受けるものであること、これにより県に損害が発生したことなどを確定しさえすれば足りる」（最高裁判所第3小法廷平成14年7月2日判決）

(2) 「本件監査請求は、県は、被上告会社に対し不法行為により受けた損害を賠償させるべきであるのに、当該請求権の行使を怠っているという事実・・・について監査を遂げるためには、監査委員は、被上告会社9社について上記行為が認められ、それが不法行為法上違法の評価を受けるものであるかどうか、これにより県に損害が発生したといえるかどうかなどを確定しさえすれば足りる。・・・県の被上告会社9社に対する損害賠償請求権は、本件変更契約が違法、無効であるからこそ発生するものではない。・・・そうすると、本件監査請求中、不法行為により代金を余分に支払わせた被上告会社9社に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実を対象とする部分は、不適法とはいえない。」(最高裁判所第1小法廷判決平成14年10月3日)

(3) 財務会計職員を欺罔又は強迫して財務会計上の行為をさせたときについては、真正怠る事実である

「《1》窃盗、横領、公有財産の無断使用等、事後的侵害に基づく場合、並びに、《2》これと同視できる場合、例えば、財務会計職員を欺罔又は強迫して財務会計上の行為をさせたときについては、真正怠る事実である。」(大阪地方裁判所平成11年10月28日判決)

まさに、本件「過払額部分」に関しての評価として妥当する判示である。

3. まとめ

本件住民監査請求は、ポスター作成費のうち「条例基準額の90%以上の部分は水増し請求である」という観点での真正怠る事実の違法確認と、それに伴う県の損害の回復を求めるものである。

第8 請求者

「くらし・しぜん・いのち 岐阜県民ネットワーク」寺町知正 他7名

以上、法第242条第1項により、事実証明書を添えて、必要な措置を請求します。

2007年3月20日

岐阜県監査委員 各位

別紙事実証明書目録

- 第1号証 平成15年岐阜県議会議員選挙公費負担の一覧(ポスター代)
- 第2号証 同、ポスターの印刷所別の候補者毎の一覧
- 第3号証 本日付け、住民監査請求提出と同時に県知事に提出した申し入れ書
- 第4号証 判例の抜粋

以上