

小牧市監査公表第7号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求について監査を実施したので、同条第4項の規定によりその結果を次のとおり公表する。

平成28年2月29日

小牧市監査委員 伊藤 二三

小牧市監査委員 小島 倫明

1 監査の請求

(1) 請求人

小牧市 ●●●● 他 159名

(2) 請求の受付

平成27年12月22日

(3) 補正の実施

平成28年1月5日～平成28年1月15日（11日間）

具体的に証する書面の添付及び請求書の記載内容に不足があったため。

2 請求の要旨

- (1) 平成27年10月3日(土)、午前9時頃から午後4時頃までの間、副市長は、当選祝い文書を届けるために、市議会議員選挙候補者の選挙事務所を訪問した際、公用車を使用した。10月3日は市議会議員選挙の投開票日前日であり、当選祝い文書を候補者に届ける行為は極めて不可解であり、小牧市長の権威を大いに失墜させた。
- (2) これは特定の候補者を当選させ、また当選せしめないことを目的とした選挙運動と評価されるべき行為であり、公職選挙法第136条の2（公務員等の地位利用による選挙運動の禁止）及び同法第226条（職権濫用による選挙の自由妨害罪）に抵触する行為である。
- (3) 仮に、この行為が公職選挙法に直接違反するものではないとしても、公務に関する正当な理由がなく、違法の疑いがある行為に漫然と公用車を使用したことは極めて不当な行為である。
- (4) したがって、違法、不当な公用車の使用による委託料の支出は、違法又は不当な公金の支出に当たることから、市長は、市が違法、不当に支出した金額 17,388 円（補正にて 15,188 円に訂正）につき、返還請求等必要な措置をとるよう勧告することを求める。
- (5) 請求書に添付された事実を証する書面

- ア 「お祝い」の通知について決裁文書の写し
- イ 特別職車運行管理業務委託契約書の写し
- ウ 10月分運行実績報告書の写し
- エ 10月3日分運行管理報告書（日報）の写し
- オ 平成27年小牧市議会第3回臨時会会議録の写し
- カ 10月3日の運行実績報告書をもって返還請求額の支出に関する事実証明書とする旨の申立書

3 請求の受理

本件請求について法第242条の要件を具備しているものと認め、平成28年1月22日に受理した。

4 監査の実施

(1) 監査対象部署

市長公室秘書政策課

(2) 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定に基づき、平成28年1月29日に監査会議室において、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは、返還請求額の訂正の申し出があり、算出方法を記した書面が提出された。

請求代表者他4名が出席し、請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。

ア 市が違法、不当に支出した金額を17,388円から15,188円に訂正する。理由は、10月分運行実績報告書を基に再計算したことによる。

イ 委託料については四半期ごとの支払いのため10月3日分はまだ支払われていないが、住民監査請求は、法第242条において当該行為がなされることが相当の確実性を持って予測される場合も対象としていることから、本請求は有効である。

ウ 市議会議員選挙に当たっては、公務員がその地位を利用して市に

とって都合の良い人を当選させたり、都合の悪い人を落選させたりすることはあってはならない。後日入手した当選祝い文書の配付者リストでは、候補者32人中19人に印が付けられていたが、そのうち新図書館建設に反対の姿勢の候補者で印が付けられていたのは1人だけであり、他の反対の姿勢の候補者には印が無かった。この当選祝い文書を投票日前日に届けるという行為は、その地位を利用して特定の候補者を当選、又は落選させるような政治的な意図があったと思われることから、公職選挙法第136条の2及び同法第226条に抵触する。

エ 当選祝い文書を受け取った陣営では、もう当選が確実だから選挙運動をしなくてもよいということで士気が緩んだ。これは大きな妨害行為であり、公職選挙法第226条に抵触する。

オ 当選が確定した以後に当選祝い文書を配付することは公務と認められるが、選挙期間中に市長の名で当選祝い文書を配付することは問題があり、市長、副市長も非を認めたことから自ら減給処分をされたものである。

(3) 監査対象部署の陳述の聴取

平成28年2月1日に監査会議室において市長公室長以下3名の職員より、以下の内容の陳述を聴取した。

ア これまでの市議会議員選挙では、投票日の夜に市長と副市長が手分けをして、当選議員のもとに直接訪問し、当選のお祝いを申し上げていた。しかし、今回は記者会見の開催があり、これまでどおりの対応がとれないため、投票日前日に副市長が候補者の選挙事務所を訪問し、その事情を説明するとともに当選された際に使っていただくよう当選祝い文書をお届けすることとした。したがって、選挙事務所への訪問は当選祝い文書をお届けする以外の目的はなかった。

10月3日（投票日前日）は現職を中心に19人、4日（投票日当日）に13人を訪問する予定であったが、3日に7人の候補者に文書を届けたところで、不適切な行為ではないかとの指摘を受け、直ちに全てを回収した。

当選祝い文書配付の指示は市長からあり、公用車を使用したこと

は副市長の判断であった。

イ 市長及び副市長が行う公務は、市民福祉の増進や行政の円滑な執行のため、小牧市の代表者としての立場で行う行為と捉えている。これまで市長、副市長が、当選議員のもとに直接訪問し、当選のお祝いを申し上げることは社会通念上儀礼の範囲内であり公務として行ってきた。今回は、時期と方法は異なるが、趣旨は同じであり、公務であったと考えている。

ウ 公職選挙法上、選挙運動とは、特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為であり、当該当選祝い文書の配付は、当選を得させしめる目的もなく、また、当選を働きかける行為でもなく、選挙運動に全く該当しない。

公務員の地位利用とは、公務員等がその職務上の地位をもとに、選挙運動を効果的に行いえるような影響力又は便宜を利用することであり、選挙事務所を訪問することが、公務員の地位利用には該当しない。

選挙の自由妨害は、事務所に居座ったり相手を長時間拘束した際に適用されるもので、文書を渡す程度の短時間で自由を妨害されたということにはならない。

エ 当選祝い文書を投票日前日に配付したことについて、法令違反ではないものの、配付のタイミングや手法に配慮不足な面があり、多くの皆様に御迷惑をおかけし、市長、副市長ともに、責任を痛感し、深く反省したことから、自らの給与を3か月間、3割削減することとした。

オ 10月3日分を含む10月から12月までの特別職車運行管理業務委託に係る基本外委託料については、平成28年1月29日に全額支払った。この支払いに合わせ、副市長から「配付の判断・指示は市長からであったが、公用車を使用する判断は自分がしたものであり、これに伴い迷惑をかけることとなったため、10月3日分を市に支払いたい」と申し出があった。

副市長は、10月分の基本外委託料と、10月3日に終日公用車を使用しなかった場合の10月分の同委託料との差額14,904円を

市に納入した。

なお、10月3日は、まなび創造館での人権講演会に出席するため公用車を使用しているが、これに要した時間が明確に区分できないため、10月3日の公用車使用に係る委託料相当分を全額納入した。

カ 陳述の際に、特別職車運行管理業務基本外請負料(10月～12月)の支出票の写し、10月3日相当分の算出根拠、副市長が市へ納入した際の納入通知書兼領収書の写しの提出があった。

(4) 監査の対象事項

当選祝い文書の配付に要した公用車の運行に係る委託料の支出が、違法又は不当な財務会計行為に当たるか否かの判断にあたり、請求人は、「特定の候補者を当選させ、また当選せしめないことを目的とした選挙運動と評価されるべき行為であり公職選挙法第136条の2及び同法第226条に抵触し違法である」、「公務に関する正当な理由がないのに公用車を使用することは極めて不当である」とその違法性、不当性を主張している。

公職選挙法に対する違法性の主張については、本件行為が「選挙運動と評価される」としているが、具体的にある行為が選挙運動であるかどうかの認定をするに当たっては、それが特定の候補者の当選を図る目的意思を伴う行為であるかどうか、またそれが特定候補者のための投票獲得に直接又は間接に必要かつ有利な行為に該当するかどうかを、実質に即して判断しなければならない。

しかしながら、本請求書には公職選挙法違反といえるまでの客観的事実が示されておらず、副市長が当選祝い文書を持参したことをもって、選挙運動に当たるとの疑いを持つこと自体、推測の域を出るものではないことから、公職選挙法違反について判断することは困難である。

よって、違法性の主張の部分については監査の対象外とし、不当性の主張の部分についてのみ判断することとする。

(5) 認定した事実

ア 10月3日に公用車を使用した副市長の行動は以下のとおりであ

ることが確認された。

(ア) 午前には7人の市議会議員選挙候補者に当選祝い文書を配付

(イ) 午後1時20分頃まなび創造館に到着し、市民生活部市民安全課主催の人権講演会出席

(ウ) 人権講演会であいさつの後、午前中に配付した当選祝い文書の回収

表1 公用車の運行管理状況

使用時間	経路	走行距離
始業：午前9時 終業：午後3時50分 (休憩45分)	午前：副市長宅～7人の候補者の選挙事務所 (小牧市内)～副市長宅 午後：副市長宅～まなび創造館～ 7人の候補者の選挙事務所(小牧市内) ～副市長宅	67km

イ 特別職車運行管理業務について

市は、市長車及び他の特別職車(以下「副市長車」という。)の車両運行管理を委託しており、委託車両の運行は、午前8時15分から午後5時15分までを基本とした契約としている。

時間外、土・日曜日、国民の祝日に関する法律に定める休日及び12月29日から翌年1月3日までの間の運行については、基本外とし内容は以下のとおりであることが確認された。

なお、委託料の支払いは四半期ごととなっている。

表2 基本外の委託料の取り扱い

項目	単価	備考
休日業務委託料	2,300円/時間	午後10時から午前5時までは 2,600円/時間
時間外委託料	2,100円/時間	午後10時から午前5時までは 2,600円/時間
時間外(食事)加算料	800円/回又は 現物支給	業務が午後5時15分以前から 始まり、午後8時を超えた場合

ウ 特別職車運行管理業務基本外委託料の支出額

(ア) 10月から12月分委託料の支出命令は平成28年1月21日に行われ、平成28年1月29日に851,688円支払われていることが確認された。金額の内訳は以下のとおりであった。

市長車分 642,492円

副市長車分 209,196円

(イ) 副市長車の支出額の根拠は以下のとおりであることが確認された。

表3 休日業務等時間数(10/1~12/31)

区 分		10月	11月	12月	計
休日業務	実績時間	35時間35分	21時間45分	6時間	
	休憩	2時間45分	1時間	—	
	小計	32時間50分	20時間45分	6時間	
	請求時間	※ 33時間	※ 21時間	6時間	
時間外	請求時間	13時間	9時間	3時間	25時間
時間外加算	請求回数	2回	2回	—	4回

※ 契約上、1時間未満の端数については、1か月の合計において時間数を出し、更に端数が出た場合は、30分以上を1時間とみなし計算するとされている。

休日業務 2,300円×60時間=138,000円

時間外 2,100円×25時間=52,500円

時間外加算 800円×4回=3,200円

計 193,700円

消費税及び地方消費税 15,496円

合計 209,196円・・・A

エ 10月3日相当分の副市長から市への納入額

(ア) 10月3日としては、午前9時から午後3時50分までの6時

間 50 分から休憩 45 分を除いた 6 時間 5 分が請求対象となる時間数となっている。

- (イ) 副市長は、市が支出した 10 月から 12 月分の基本外委託料 209,196 円から 10 月 3 日（6 時間 5 分）に公用車を使用しなかった場合に算出される金額 194,292 円との差額 14,904 円を平成 28 年 1 月 29 日に市へ納入したことが確認された。

表 4 10 月 3 日を除いた休日業務等時間数の算出

区 分		10 月	11 月	12 月	計
休日業務	実績時間	35 時間 35 分	21 時間 45 分	6 時間	
	休憩時間	2 時間 45 分	1 時間	—	
	小計	32 時間 50 分	20 時間 45 分	6 時間	
	10 月 3 日分 実績時間	6 時間 50 分			
	10 月 3 日分 休憩時間	45 分			
	小計	26 時間 45 分	20 時間 45 分	6 時間	
	請求時間	※ 27 時間	※ 21 時間	6 時間	
時間外	請求時間	13 時間	9 時間	3 時間	25 時間
時間外加算	請求回数	2 回	2 回	—	4 回

※ 1 時間未満の端数については表 3 注記と同じ。

休日業務 2,300 円 × 54 時間 = 124,200 円

時間外 2,100 円 × 25 時間 = 52,500 円

時間外加算 800 円 × 4 回 = 3,200 円

計 179,900 円

消費税及び地方消費税 14,392 円

合計 194,292 円・・・B

A (ウ(イ)) - B = 14,904 円

オ 請求人が返還請求等必要な措置を求めている金額について

請求書の提出時点では、10 月 3 日を含む 10 月から 12 月までの公用車の運行に係る委託料が支出されていなかったため、請求人

において、事実を証する書面として提出された契約書の写し、10月分運行実績報告書の写し、10月3日分運行管理報告書(日報)の写しをもとに、以下のとおり返還請求額を算出したものである。

- (ア) 10月3日の実働時間数 6時間5分(365分)・・・a
- (イ) 10月分の休日業務時間数 32時間50分(1,970分)・・・b
※30分以上を1時間とみなし計算するため、支出額を算出する場合は33時間(1,980分)とする。・・・c
- (ウ) 10月分の休日業務請求額
33時間(c)×2,300円(時間単価)×1.08= 81,972円・・・d
- (エ) 10月3日分相当額
(81,972円(d)÷1,970分(b))×365分(a)≒15,188円

この金額については、前述のエで算出した10月3日相当分の副市長の納入額と差異があるが、請求人が返還の対象として求める運行実績は6時間5分(365分)であり、前述のエで算出した際の運行実績時間と同じである。ただ、請求人は10月分の休日業務請求額から1分当たりの実績時間単価を基に10月3日の365分(6時間5分)分の相当額を算出したものであり、算出方法は異なっているものの、10月3日の運行実績に対する支出額について返還を求めていると認められる。

5 監査委員の判断

請求人は、公務とする正当な理由がなく、また違法の疑いがある行為に漫然と公用車を使用したことは、市政に対する信用を失墜させる極めて不当な行為であることから、公用車の運行に係る委託料の支出は不当であると主張し、その返還を求めているものと解される。

そこで、本件当選祝い文書の配付が公務に含まれるか否かについて検証する。

- (1) 普通地方公共団体の公務について判例では、「普通地方公共団体が住民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主

的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされていること（法第1条の2第1項）などを考慮すると、その交際が特定の事務を遂行し対外的折衝等を行う過程において具体的な目的をもってされるものではなく、一般的な友好、信頼関係の維持増進自体を目的としてされるものであったからといって、直ちに許されないこととなるものではなく、それが、普通地方公共団体の上記の役割を果たすため相手方との友好、信頼関係の維持増進を図ることを目的とすると客観的にみることができ、かつ、社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、当該普通地方公共団体の事務に含まれるものとして許容されると解するのが相当である。しかしながら、長又はその他の執行機関のする交際は、それが公的存在である普通地方公共団体により行われるものであることにかんがみると、それが、上記のことを目的とすると客観的にみることができず、又は社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものである場合には、当該普通地方公共団体の事務に含まれるとはいえず、その費用を支出することは許されないものというべきである。（最高裁平成18年12月1日第二小法廷判決）」としている。

- (2) 関係職員の陳述の聴取において、「これまでの市議会議員選挙では、選挙投票日の夜に市長と副市長が手分けをして、当選議員のもとに直接訪問し、当選のお祝いを申し上げていた。しかし、今回は記者会見の開催があり直接訪問することができないため、その事情を説明するとともに当選された際に使っていただくよう当選祝い文書をお届けした。」との説明があった。
- (3) 当選祝い文書の配付という行為そのものについては、「普通地方公共団体の役割を果たすため相手方との友好、信頼関係の維持増進を図ることを目的とすると客観的にみることができ、かつ、社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り、当該普通地方公共団体の事務に含まれるものとして許容されると解するのが相当である」と考えられる。
しかし、本件当選祝い文書の配付は、選挙投票日の前日に行われており、当選者が確定していない時点での行為であることから、こ

の行為が公務の目的を達成するにふさわしいと客観的に認められ、かつ、社会通念上儀礼の範囲であるか否かの観点から判断すると、これを正当な公務と認めることは困難であるといわざるを得ない。

6 監査の結果

以上、本件当選祝い文書の配付は公務とは認めがたいことから、当該行為に要した公用車運行に係る委託料の支出は不当な財務会計行為であると判断する。

しかし、副市長は平成28年1月29日に10月3日相当分14,904円を市に納入しており、その金額については当該費用相当額として妥当な金額と認められる。

よって、本件行為による市の財産的損害は生じていないことから、勧告の必要は認められない。