

静岡市葵区

A

静岡市監査委員	遠藤 正 方
同	白鳥 三和子
同	大村 一 雄
同	佐藤 成 子

静岡市職員措置請求について（通知）

令和 4 年 2 月 24 日付け地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定により請求人から提出された静岡市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、同条第 5 項の規定により監査を行い、同条第 11 項の規定により監査委員の合議により監査結果を決定したので、同条第 5 項の規定により次のとおり理由を付して通知します。

第 1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求に係る個包装 3 層不織布マスク 400 箱 1 箱 50 枚入り 286,000 円、ラベルシート A 4、8 面 4 箱 39,176 円、個包装 3 層不織布マスク 220 箱 1 箱 50 枚入り 163,350 円の合計 488,526 円を市の被った損害としてその補填のために必要な措置を求める請求を棄却する。

第 2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

(1) 住所 静岡市葵区

(2) 氏名 A

2 請求書が提出された日

令和 4 年 2 月 24 日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書及び請求人陳述の内容等を整理すると、請求は、大要、次のとおりである。

(1) 静岡市危機管理総室は、2022 年 1 月 27 日と 28 日に、市内の高校に通う全ての生徒に啓発マスクを配布したが、そのパッケージには、田辺信宏市長の名前と似

顔絵が描かれていた。

- (2) 2月2日付けの静岡新聞の報道によると、「インターネット上に『市長の知名度アップに利用している』という趣旨の書き込みがあるのを職員が見つke、他都市で同様の事例が問題視されていることを踏まえ、自主的に回収を決めた」とあった。
- (3) 2月4日付けの朝日新聞の報道によると、「…過去には、栃木県足利市が同様に市長のイラスト入りメッセージカードを同封したマスクを配り、市議会で公職選挙法違反ではないかと問題視された事例もあり、市は『誤解を招いてはいけない』と回収を決めた。」とあった。
- (4) 公職選挙法第199条の2第1項では、「公職の候補者又は公職の候補者となろうとする者は、当該選挙区にある者に対し、いかなる名義をもってするを問わず、寄付してはならない」と定められており、また、1990年8月17日付け自治管第191号各都道府県知事・各都道府県選挙管理委員会委員長あて自治省行政局長の「公職選挙法による寄付規定の周知徹底等について（通知）」においても、公職の候補者等が金品の贈与を行うことを禁止することなどが記載されており、市長の名前入りのマスクを寄付することが同項に抵触する違法行為であることは明らかである。
- (5) 個包装3層不織布マスク400箱1箱50枚入り286,000円、ラベルシートA4、8面4箱39,176円、個包装3層不織布マスク220箱1箱50枚入り163,350円の合計488,526円が、公職選挙法に違反する違法行為に基づく支出であり、市の損害である。
- (6) よって、市長及び危機管理室長には損賠責任があるため、市の蒙った損害の補填のための必要な措置を講ずるよう求めるものである。

第3 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員が行う違法・不当な公金の支出等や怠る事実の発生を防止等し、又はこれらによって生ずる損害の補填を求めることなどを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている。

これらの点を踏まえて本件請求の内容を見ると、請求人は、令和3年度に本件のマスク配付に関する費用を支払ったとする事実が、違法な「公金の支出」に該当すると主張しているものと解されることから、住民監査請求の対象となる。

2 監査の経過

- (1) 令和4年3月24日、監査委員は、危機管理総室に対して、配布したマスクについての資料請求を行った。これを受けて、令和4年3月25日、危機管理総室は、その資料を提出した。
- (2) 令和4年3月28日、監査委員は、法第242条第7項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。なお、この陳述には、同条第8項の規定により、立会人として関係職員である危機管理総室長及び参与兼危機管理総室次長が出席した。
- (3) 同日、監査委員は、法第199条第8項及び「住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述の取扱基準」第6条の規定により危機管理総室長及び参与兼危機管理総室次長を関係職員として陳述の聴取を行った。なお、この陳述の聴取には、法第242条第8項の規定により、立会人として請求人が出席した。
- (4) 令和4年3月28日、監査委員は、危機管理総室に対して陳述の内容に関する資料請求を行った。これを受けて、令和4年3月29日、危機管理総室は、公職選挙法の解説に関する資料を提出した。
- (5) 令和4年3月30日、請求人は準備書面(1)(危機管理総室次長Bの2022年3月28日付陳述書に対する認否反論)を提出した。この中で請求人は、本件請求において違法行為と指摘したかった根拠条文を公職選挙法(昭和25年法律第100号)第199条の2第1項から同条第2項及び同法第199条の3に改めることのほか、似顔絵・スローガン入りマスクの贈与は市長個人を売り込むための要素が極めて強いこと、関係職員が陳述の場で示した解説書の解説者の立場においても同条の立法趣旨に鑑みてマスクの配布を不当としているものと解されることなどを述べている。
- (6) 令和4年4月1日、請求人は準備書面(2)を提出した。この中で請求人は、「市内の政治状況・選挙事情に詳しい人物」から聞いた話として、前回の選挙での市長と他候補者との得票差は次回選挙の候補者次第では逆転可能であること、市長の氏名の表示・似顔絵・スローガン入りのマスクはコロナ対策ではなく高校生の浮動票欲しさに配布したものであること、危機管理総室単独の発想ではなく市長も容認した上で配布したものであることなどを述べている。
- (7) 令和4年4月8日、危機管理総室は、陳述内容の補足として、回収したマスクの再活用方法の報告に関する書面を提出した。

3 監査委員の判断

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 関係職員の陳述について

本件請求について、関係職員は、陳述においておおむね次のように説明している。

- ① 本件請求の対象となっている物品購入業務(以下「本件業務」という。)は、新型コロナウイルスの変異株の感染拡大が進み、とりわけ、学校や部活動での顕著な感染拡大の傾向が認められることに鑑み、小・中学生に比べても活動半

径の大きい高校生の認識を更に高めるための啓発活動として感染予防を呼びかけるチラシをメインとして不織布マスクを添えて高校生に配布するためのものであり、新型コロナウイルス感染症集中対策事業として実施した。

- ② この啓発において高校生に伝えたかった事柄はチラシに記載したが、チラシのみの配布では、読み手に与えるインパクトが少なく、啓発内容に強い印象をもたせることが難しいと考え、使い捨ての不織布マスクを併せて配布することとした。
- ③ ノベルティとしての不織布マスクの配布に当たり、なるべく分かりやすく、かつ、対象となる世代に親しみやすくチラシの趣旨が伝わるようにイラストとメッセージ入りのラベルシールを袋に貼り付けることとした。
- ④ チラシ及びマスクの配布は、令和4年1月27日以降、順次実施されていたが、配布に関して報じるインターネットのニュースサイトに、市長の氏名及び似顔絵のイラストを付したマスクの配布と来年の市長選挙を結びつける内容のコメントが投稿されていることを職員が把握した。これを受けた職員が他都市の事例等を調査したところ、類似事例で問題視されているケースが見られ、この啓発に政治的な意図が含まれるかのような誤解を招くことを防ぐ観点から配布したマスクを自主的に回収した。
- ⑤ 本来の事業目的を達成するために、上記④後段でマスクを回収した学校に関しては、その後、別途チラシとマスクを再配布した。
- ⑥ 請求人は、本件業務による支出が公職選挙法第199条の2第1項に抵触するものであったから支出した公金は市の損害であると主張する。同項は公職の候補者等の寄附行為を禁止する規定であるため、市が実施した事業を対象とする本件請求は、同条第2項又は同法第199条の3の規定に違反していることに対するものであると解されるが、いずれの規定に照らしても、本件業務が直ちに公職選挙法に抵触し、違法と評価されることはないと考えます。
- ⑦ また、普通地方公共団体は公益上必要がある場合には寄附又は補助をすることができる（法第232条の2）とされているが、新型コロナウイルスの変異株の感染拡大が進む中、緊急的な対応策として実施した本件業務には公益性があり、その目的や趣旨を逸脱する公金支出はない。
- ⑧ 自主的に回収したのは、市長の知名度アップを目的に事業をしているとの誤解が生じることで、本来伝えたかったメッセージが正しく伝わらなくなり、事業全体が無駄になりかねないという危惧によるもの。振り返ってみると、事業企画段階で誤解を招きかねない点についての配慮に欠けるところがあったことは否めないと感じているものの、公金支出の観点からみるに、当該事業の実施が違法又は不当であるとまではいえないと考えている。

(2) 本件業務に係る違法性・不当性について

請求人の提出した請求書及び準備書面（1）並びに陳述の内容のそれぞれの趣旨

を総合的に勘案すると、請求人は、大要、本件業務が公職選挙法第 199 条の 2 第 2 項及び同法第 199 条の 3 の規定に照らして妥当性を欠き、これに伴う公金の支出が違法又は不当であるから、市長や職員に賠償責任があると主張しているものと解される。

本件業務が請求人の挙げた公職選挙法の各規定に違反するものであったのかを、以下に検討する。

ア 公職選挙法第 199 条の 2 第 2 項

本項の規定は、公職の候補者等以外の者が行う候補者等を名義人とする寄附を特定の場合を除いて禁止するものである。親族や秘書、後援会長などの「公職の候補者等以外の者」による脱法的な寄附を禁止する目的で設けられた規定とされており、ここにいう「公職の候補者等以外の者」には国や地方公共団体も含まれるものと解されている。

この規定と地方公共団体の事業との関係について、解説書には『例えば、「○○○市長甲山乙夫」と表示して記念品を贈呈することについては、一般的には、これが予算に基づいてなされるものであり、また、市を代表して行っているものと認められるので、公職の候補者等を名義人とする寄附とは認められないものと解されよう。』（黒瀬敏文・笠置隆範編著「逐条解説 公職選挙法 改訂版（中）」株式会社ぎょうせい（平成 3 年）1579 頁）と示されており、これを本件業務に当てはめれば、「静岡市長田辺信宏」という記載のあるラベルを付したマスクを配布したとしても、直ちに同項の規定に反することにはならない。

イ 公職選挙法第 199 条の 3

本条の規定は、脱法的な寄附を防ぐ観点から、公職の候補者等が役職員又は構成員である会社その他の法人又は団体による寄附を特定の場合を除いて禁ずるものである。

なお、前掲書には『「会社その他の法人又は団体」には、地方公共団体は含まれないものと解する。・・・地方公共団体は、「その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」（地自法 232 の 2）こととなっており、また、地域住民の福祉の増進を目的として行われる地方公共団体の経費の支出については、それが憲法及びそれに基づく法律の規定に従った手続により行われるものである以上、そもそも本条で法人又は団体の行為として違法の判断の対象とするのは適当ではなく、・・・地方自治法上の問題として判断すべき性格のもの』（前掲書 1583 頁）であることが示されており、これに従えば、本件業務が本条に照らして違法となる余地はない。

以上のことから、本件業務は、請求人の挙げたいずれの規定にも違反するものではない。

もっとも、前掲書では、アにある引用部分に続けて、『しかしながら、氏名を表示

することは、法第 199 条の 3（公職の候補者等の関係会社等の寄附の禁止）の場合と同様、その立法趣旨にかんがみ差し控えるのが適当』（前掲書 1579 頁）という見解も示されており、国も『かねて見解が示されているとおり地方公共団体の長の氏名の表示を差し控えるべきことはもとより、地方公共団体が行う花輪の供与等について、地方自治法第 232 条の 2 の規定の趣旨にも配慮しつつ、特に節度をもって対処』されたい旨の通知を発出している（平成 2 年 8 月 17 日付け自治管第 191 号各都道府県知事・各都道府県選挙管理委員委員長宛て自治省行政局長通知）。加えて、請求人の提出した請求書や関係職員の陳述でも触れているとおり、他団体で問題となった事例もあったことから、これらの状況を把握することで当初の方針決定段階において本件業務に係る支出の一部又は全部を回避することができたにもかかわらず、そのための措置を講ずることなく漫然と財務会計上の行為を行っていたとすれば、関係職員らが財務会計法規上の義務に違反していたと評価される可能性があることは否めない。

（3）本件業務に伴う損害の検討

上記（2）イの最終段落で述べたように、本件業務に係る支出の一部又は全部を回避することができたとしたら、回避することのできた支出額を損害額として評価すべきであるため、以下に、その観点からの検討を進める。

本件業務は、変異株流行を踏まえた新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止を目的として実施したものであり、その目的に照らして法第 232 条の 2 に規定する「公益上必要がある場合」に該当するものであると解される。

請求人は、本件業務により、①個包装 3 層不織布マスク 400 箱 1 箱 50 枚入り 286,000 円、②ラベルシート（A4）8 面 4 箱 39,176 円、③個包装 3 層不織布マスク 220 箱 1 箱 50 枚入り 163,350 円の 3 点、合計 488,526 円の損害が生じたと主張する。

請求人の主張に沿って、本件業務により生じた損害について、関係職員陳述などの結果を踏まえて検討する。

ア 各支出の状況

陳述において、関係職員は、各支出の状況を次のとおり説明した。

① 個包装 3 層不織布マスク 400 箱 1 箱 50 枚入り 286,000 円

この支出は、令和 4 年 1 月 27 日以降、市内の全高校生（約 19,000 人）に配布した不織布マスクの購入経費である。このマスクは、いったんは市内高校に配布されたものの、後日、回収されている（回収時点で各校において生徒に配布済であったものは回収していないため、回収枚数は 11,000 枚）。また、回収後は、マスクを公費で購入する庁内他部署で活用する見通しである。

② ラベルシート（A4）8 面 4 箱 39,176 円

この支出は、配布する不織布マスクを入れた袋に市長のメッセージを貼り付けるためのラベルの購入経費である。当初配布したマスクには、ラベルシート

に市長の似顔絵・氏名を印刷したものを貼付していた。

- ③ 個包装3層不織布マスク 220箱1箱50枚入り 163,350円
回収後に再配布したマスクの購入経費である。

イ 各支出に伴う損害

上記アの①から③までのマスク及びラベルシートのうち、①のマスク及び②のラベルシートについては、市内高校生に配布されたものと後日回収されたものとに区分して検討する。

- ① 個包装3層不織布マスク 400箱1箱50枚入り 286,000円

1) 市内高校生に配布された部分について

このマスクのうち、配布後、回収されなかった部分については、メッセージを添えた啓発活動の結果として、予定どおり本件業務の対象となる市内高校生に配布されたものであり、当初の事業目的に貢献したものと認められる。市長の似顔絵・氏名が印刷されていたとしても前述のとおり公職選挙法の規定に違反するものではなく、変異株流行を踏まえた新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止という事業目的自体には公益性が認められることから、この部分について、本来支出することができない公金の支出があったとはいえないことから、市に損害が生じているとはいえない。

2) 後日回収された部分について

回収後のマスクの取扱いについて、関係職員は、陳述の場で「庁内でマスクを公費で購入している部署があることから、それらの部署で有効に活用してもらうことになって」との認識を示した。また、活用先については、陳述後の令和4年4月8日に文書で監査委員に通知があり、環境局収集業務課が予定していたマスクの購入を取りやめ、回収したマスクを使用することが決定したとのことであった。これらのことから、このマスクは、本件事業に伴って使用に耐えない状態になったり、破棄せざるを得なくなったりしたわけではなく、別の用途とはいえ有効に活用される見通しなのであるから、この部分に関しても市に損害が生じているとはいえない。

- ② ラベルシート（A4）8面4箱 39,176円

1) 市内高校生に配布された部分について

上記①1)と同様の理由により、この部分については、市に損害が生じているとはいえない。

2) 後日回収された部分について

回収されたマスクは、上記①2)に述べたとおり、庁内他部署で活用される見通しであるとされているが、そうすると、このラベルについては啓発対象となる市民の目に触れる機会がないこととなるから、当初の事業目的に貢献することができなくなる。

請求人が示した事実証明書によれば、ラベルシート購入経費の内訳は500枚入り8面のものを4箱購入しているから、総量で16,000枚購入しているこ

となる。そのうちの回収部分（11,000枚）に相当する額を算出すると、

$$39,176 \text{ 円 (購入金額)} \times \frac{11,000 \text{ 枚 (回収枚数)}}{16,000 \text{ 枚 (総数量)}} = 26,933.5 \text{ 円}$$

となるから、この部分について、市に本件業務に関連する損害が27,000円程度生じているものと見込まれる。

③ 個包装3層不織布マスク 220箱 1箱50枚入り 163,350円

関係職員の説明によれば、このマスクは、先に配布されたマスクが回収された後、本来の事業目的を達成するために改めて配布するに当たって用いたもので、前回のマスクを回収した高校に配布することで、既に配布した高校生との公平性を保つ着意もあったとのことであった。前述のとおり、変異株流行を踏まえた新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止という事業目的自体には公益性が認められ、更には、再配布の際にマスクに貼付したラベルには市長の似顔絵・氏名が印刷されていないものを利用したとのことであるから、この部分については、何ら問題はなく、市に損害が生じているとはいえない。

(4) 市長及び職員の賠償責任について

次に、(3)で述べた損害について、その賠償責任の所在を検討する。

請求人は、当初、請求書で「市長、・・・危機管理室長は損賠責任があるので、市の蒙った損害の補填のための必要な措置を講ずる」よう求めていたが、後者の「危機管理室長」について、このような役職が静岡市の組織に実在しないことから陳述の場で確認を求めたところ、請求人はこれを「事務方で権限があったり責任があったりする人が責任をとってくださいよと、そういう趣旨」であると改めている。

そこで、損害のうち、市長及び権限や責任を有する職員に対する賠償責任について検討する。

ア 市長

普通地方公共団体の長の権限に属する財務会計上の行為を補助職員が専決により処理した場合の長の賠償責任について、最高裁は「長は、補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりこれを阻止しなかったときに限り、自らも財務会計上の違法行為を行ったものとして、普通地方公共団体が被った損害を賠償する義務を負う」（最高裁平成20年（行ヒ）第432号同22年9月10日第二小法廷判決・民集64巻6号1515頁）と判示している。

本件業務をこの枠組みに照らして検討すると、関係職員の説明によれば危機管理統括監及び危機管理総室長の両名から指示を受けた危機管理総室次長が本件業務を実施したとのことである。本市のような規模の地方公共団体においては、長名義の書面などの全てが長の実質的な判断を経て作成されているとは限らないところ、本件業務についても、静岡市事務専決規則（平成17年静岡市規則第14号）第2条第7号、第5条及び別表第1（3）「イ 支出に関する事項」の表の規定に

より危機管理総室次長にその実施に関し専決権があることから、同次長が本件業務を実施したという関係職員の説明は合理的であり、市長が事前に本件業務を把握していたと認めることはできない。請求人は、「市内の政治状況・選挙事情に詳しい人」から聞いた話を基に、市長が本件業務について容認していたと指摘し、本件業務について市長に故意があったと主張するものと解されるが、その話には、市長の焦りなど推測といわざるを得ないものも含まれており、関係職員の説明を覆すような事実を認めることはできない。また、上述のような状況に鑑みれば、市長が事前に把握することができなかつたことやこれによって本件業務を阻止することができなかつたこと自体は、やむを得なかつたと認められる。したがって、市長に故意又は過失があったということとはできない。

よって、市長に本件業務に関する賠償責任が存するとはいえない。

イ 権限や責任を有する職員

本件業務に関連する損害が発生しているものと認められるラベルシートの購入に伴い、危機管理総室は需用費（消耗品費）の予算 39,176 円を執行している。アで述べたとおり、この予算執行に係る専決権は危機管理総室次長にあり、かつ、関係職員陳述においても本件業務が危機管理統括監及び危機管理総室長の指示を受けた危機管理総室次長により実施されたことが示されている。そして、支出負担行為などをする権限を有する職員に対する賠償責任について、法は「故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠つたことにより普通地方公共団体に損害を与えたとき」に限る旨を定めている（法第 243 条の 2 の 2 第 1 項後段）。

これらの点を踏まえ、ラベルシートの購入における危機管理総室次長の賠償責任について、故意又は重過失の有無の観点から検討する。

まず、市長の似顔絵・氏名をラベルシートに印刷した意図については、関係職員は、陳述で「時間がない中で、高校生に本市の感染予防のメッセージをより伝わるようにするためには、どうすればいいか、どうすれば効果的であるかということを広報課と一緒に模索をしました。そうした中で、感染予防を呼びかけるメッセージに市長名とイラストを入れることで、よりインパクトがあるのではないかと、より高校生へメッセージが伝わりやすいのではないかと、という考え」に至つたと述べている。危機管理総室が効果的な周知を狙って市長の似顔絵・氏名を利用しようとしたこと自体は不自然な発想ではなく、また、これにより、今後行われる可能性のある、市長が候補者になる選挙に影響を与えようとした意図があった証拠もないから、請求人が準備書面（2）で展開しているような、売名行為という意図が背景にあったとする主張は失当であり、危機管理総室次長には故意がなかつたというべきである。

重過失については、「わずかの注意さえすれば上記事態を予測し、これを未然に防止するための措置を講ずること」（最高裁平成 19 年（行ヒ）第 215 号平成 20 年 11 月 27 日第一小法廷判決・集民 229 号 269 頁）が可能であつた場合に認められる

ところ、本件業務がたとえ公職選挙法に照らして妥当性を欠くものであったとしても、地方公共団体の長が記念品を贈与する際に氏名の表示を差し控えるべきとする公職選挙法関係の解説書や平成2年に発出された国の通知の内容を、日常選挙業務に従事していない職員が把握することなく本件業務に従事したことは、やむを得なかったと認められる。さらに、市の業務においては代表者たる市長の氏名を添えた重要なメッセージの発信が日常的に行われていること、集中対策事業の実施が急を要するものであったことなどに鑑みれば、危機管理総室次長がわずかな注意を払えば政治的な意図を含むと誤解されかねないマスクの配布を未然に防ぐことができたとは考えられず、重過失があるとまではいえない。

以上のことから、本件業務に関して生じた損害について、たとえ本件業務の中に財務会計法規上の義務に違反すると評価され得るものが含まれていたとしても、市長及び権限や責任を有する職員に賠償責任はないことから、請求人の主張には理由がない。

(5) 結論

以上に述べたとおり、本件業務について請求人が主張する損害賠償責任を構成する要素は認められず、したがって、市長及び権限や責任を有する職員に市の被った損害の補填のための必要な措置を講じることを求める本件請求には理由がないため、第1の監査の結果のとおり判断するものである。