

大阪市監査委員	石 原 信 幸
同	松 崎 孔
同	貴 納 順 二
同	阪 井 千鶴子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成26年4月17日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第4項の規定により次のとおり通知します。

記

第1 請求の受付

1 請求の要旨

(1) 請求の趣旨

大阪市は橋下市長が市長選挙を強行したことに伴って支出された6億円について、違法、不当な支出であり、橋下市長に対し損害賠償を求める請求を怠ることは違法であるため、その確認を求めると共に、大阪市監査委員に右金額を請求するよう求めます。

(2) 請求の原因

大阪市長の橋下徹氏は自らの構想とする大阪都構想の進め方において、大阪維新の会の政党以外の了解が得られないことから、民意を問うとして、自ら市長を辞して選挙を実施しました。しかしながら、①三権分立の下、市政に関する決定権を持つのは憲法上、地方自治法上議会であり、仮に橋下氏が市長に再選されても法的には全く無意味です。また、②市長選挙で自らが再選されてもその進め方に異論があると議会の構成が変更されることはありません。ということはこの段階で市長選を実施することは税金の無駄遣いにしかありません。

そのため、橋下市長の選挙の強行方針に対してその進め方に反対する大阪市議会の主な政党は対立候補を立てず、法的にも現実的にも無意味な選挙に反対したことも周知の事実です。

それでも、橋下市長は無意味な選挙を執行しました。低い投票率、異常に多かった無効投票などの結果をみても、市民は橋下市長の大阪都構想の進め方の信任をしたとはいええないことは明らかです。結局、橋下市長の選挙の強行は、大阪市議会や多くの大阪市民の意思に反しており、橋下市長が選挙を私物化し、自らの公約を遂行するために全く意味なく無駄な税金を使ったものです。今回の選挙の実施及びそれに伴う支出は、無駄な税金の使い方に外なりません。

我々は、橋下市長は、市長として憲法及び地方自治法を遵守する義務があったにも拘わらず、これに反して自らの施策の進め方をゴリ押しするために、6億円以上もの支出をし、大阪市に損害を与えたものであり、これをそのまま放置し請求を怠ることは違法であります。大阪市は、この6億円以上の損害賠償を橋下市長に請求するように要求致します。

(監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。)

2 請求の受理

本件請求は、市長が退職し選挙（以下「本件選挙」という。）が執行されたことにより、不法行為に基づく選挙費用相当額の損害が本市に発生しているにもかかわらず、本市職員等が損害賠償請求権の行使を行うなど何らの対応も行っていないことが、違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実にあたるとしてなされたものと解され、地方自治法（以下「法」という。）第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

本件選挙が執行され、それに伴い公金を支出した行為が不法行為に当たり、違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実があるかどうか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成26年5月22日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・財政法上は、地方のお金を長が使うときはできるだけ効率的に使わなければいけないという一般的な定めがある。そういう観点から、長のお金の使い方としては効率的かつ、必要最低限の支出で適正に使わなければならないという義務があると思う。今回のお金の使い方は法や財政法等の法の趣旨に反する使い方であ

り、一般的な注意義務が法律上はあるだろうと考えている。市長はこの義務違反で、大阪市に損害を与えた。

- ・市長として文化予算などを削っているにもかかわらず、自己満足的な目的を達成するために、選挙費用を支出させたのは許されるべきことではない。
- ・憲法を受けた法第96条には議会の権限、第138条には執行機関としての権限が規定されているが、長は執行機関であり、都構想は制度についての問題である。すなわち、執行機関が考えることではなく、今回の選挙は大阪都構想を進めることが目的だったが、これはピントがずれている。
- ・6億円の内訳はわからないが、看板作製経費など、外部への支払いのみが積算され、職員の残業代など、内部への支払いは含んでいないと思うので、その点も調査してもらいたい。

3 関係人調査（6頁に詳述）

監査委員は、平成26年5月12日、政策企画室長、総務局長及び行政委員会事務局長に対し、本件選挙の実施によって、本市が不法行為に基づく損害賠償請求権を有しているのかどうか等を法第199条第8項の規定により照会した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 市長の退職申出から本件選挙に至る経過等

ア 市長退職申出（平成26年2月7日）

法第145条に、普通地方公共団体の長は、退職しようとするときは、当該普通地方公共団体の議会の議長に申し出なければならないと規定されていることから、市長は同日、市議会議長に退職を申し出た。なお、法には、退職を制限する事由は規定されていない。

イ 議長からの通知受領（平成26年2月7日）

アの退職申出について、市議会議長から同日選挙管理委員会に通知があり、同委員会はこれを受領した。

なお、公職選挙法（昭和25年法律第100号）第111条には、地方公共団体の長について、その退職の申立てがあった場合には申立ての日から5日以内に地方公共団体の議長から当該地方公共団体の選挙管理委員会に、その旨を通知しなければならないと規定されている。

ウ 選挙期日の決定（平成26年2月8日）

選挙管理委員会は、イの通知を受け、選挙の期日を決定した。

なお、公職選挙法第114条には、地方公共団体の長の退職の申立てがあったことにつき通知を受けた場合において、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会は、選挙の期日を告示し、選挙を行わせなければならないと規定されている。なお、公職選挙法第264条には、地方公共団体の長の選挙に関する費用は、当該地方公共団体が負担する旨規定されている。

エ 市長の退職（平成26年2月27日）

法第145条には、普通地方公共団体の長が退職しようとするときは、その退職しようとする日前、市町村長にあっては20日までに、当該普通地方公共団体の議会の議長に申し出なければならないが、議会の同意を得たときは、その期日前に退職することができるという規定されている。

市長は、平成26年2月15日に退職したいと市議会議長に申し出たが、退職について市議会の同意が得られなかったため、平成26年2月27日午前0時をもって退職となった。

オ 選挙期日の告示（平成26年3月9日）

選挙管理委員会は同日、選挙の期日を告示した。この選挙には、橋下氏を含め4名が立候補した。

カ 選挙期日（平成26年3月23日）

本件選挙は同日行われ、即日開票され、翌日に当選人の決定が告示された。

キ 投票状況及び開票結果

（ア）投票状況

- ・当日有権者数 2,114,978人
- ・投票者数 498,918人
- ・投票率 23.59%

（イ）開票結果

有効投票数 431,367票（うち 当選人橋下氏 377,472票）

（2）補正予算及び決算

ア 補正予算の流れ（平成26年2月12日）

「財政総務委員会における平成25年度補正予算（財政総務委員会関係）説明資料の作成について」が起案され、行政委員会事務局長の決裁がなされ、財政局へ提出された。

この補正予算は、本件選挙の所要経費に係るものであり、選挙費として632,277千円を計上されている。

その内訳は次のとおりである。

・人件費	209,446千円
（うち報酬（選挙従事者報酬等）	45,028千円
職員手当等（超過勤務手当等）	164,418千円
・物件費	422,831千円
（うち需用費（消耗品費等）	45,265千円
役務費（通信運搬費等）	82,418千円
委託料（選挙公報配布費等）	203,567千円
その他（使用料及び賃借料等）	91,581千円
・合計	632,277千円

イ 補正予算の成立（平成26年2月28日）

補正予算が市議会本会議に上程され、可決された。これにより、本件選挙に係る補正予算（632,277千円）が成立した。

ウ 決算

本件選挙に係る歳出決算見込額（平成26年3月末現在）は、次のとおりである。

・人件費	171,747千円
（うち報酬（選挙従事者報酬等）	41,773千円
職員手当等（超過勤務手当等）	129,974千円
・物件費	354,889千円
（うち需用費（消耗品費等）	28,493千円
役務費（通信運搬費等）	74,257千円
委託料（選挙公報配布費等）	188,947千円
その他（使用料及び賃借料等）	63,192千円
・合計	526,636千円

(3) 議会と長に関する規定

法は、議会や長の権限等について規定する。

また、日本国憲法（昭和21年）（以下「憲法」という。）第93条第1項は、地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置すると規定し、同条第2項は、地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙すると規定する。

この規定は、地方公共団体の議決機関としての議会と執行機関についての地方公共団体の長のいわゆる二元代表制を定めているとされている。憲法が地方公共団体の組織に二元代表制を採用していることについては、次のような説明がされている。

ア 議会の議員と執行機関である長のいずれも直接公選とし、その選任に住民の

意思を直接反映させることにより、より民主的な政治・行政を期する。

イ 議会と長が、それぞれ独立の立場において相互に牽制し、均衡と調和の関係を保持して、公正で円滑な自治の運営を図る。

(4) 地方自治運営の基本原則の規定

法第2条第14項は、地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないと規定し、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項は、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならないと規定する。

これらは、地方自治運営の基本原則を抽象的、一般的に定めたものとされている。

(5) 出直し選挙の例

これまでの出直し選の例としては、大阪市（平成17年）、岐阜市（平成21年）、白浜町（平成22年）、名古屋市（平成23年）等がある。

(6) 不法行為

民法（明治29年法律第89号）第709条は、故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負うとする不法行為を規定しており、要件としては、①権利・利益侵害（違法性）、②故意・過失、③損害の発生、④因果関係があげられており、不法行為の成立には、この4要件が揃う必要がある。

(7) 関係人調査

監査委員は、平成26年5月12日、政策企画室長、総務局長及び行政委員会事務局長に対し、本件選挙の実施によって、本市が不法行為に基づく損害賠償請求権を有しているのかどうか等を法第199条第8項の規定により照会した。これに対して、政策企画室長、総務局長からは平成26年5月20日に、行政委員会事務局長からは平成26年5月21日に回答があった。

その回答内容は次のとおりである。

ア 政策企画室

本市が不法行為による損害賠償請求権を有しているかについては、当該請求権が存するとした場合に、請求を行うべき所属において判断されるべき事項であり、政策企画室としては、この点につきまして判断し、又は見解を述べる立場にはございません。

なお、今回の辞職は、法に基づいて適法に行われたものと考えております。

イ 総務局

本市が不法行為による損害賠償請求権を有しているかについては、当該請求

権が存するとした場合に、請求を行うべき所属において判断されるべき事項であり、総務局としては、この点につきまして判断し、又は見解を述べる立場にはございません。

ウ 行政委員会事務局

平成 26 年 3 月 23 日執行の大阪市長選挙については、公職選挙法第 111 条第 1 項第 4 号の規定による市会議長からの通知を受領後、同法第 34 条及び第 114 条に基づき選挙期日の決定を行い執行したものであり、違法又は不当な点はなく、不法行為に基づく損害賠償請求権はないと考える。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、関係人調査等に基づき、本件請求について次のように判断する。

「地方公共団体の長が退職し、選挙が執行され、それに伴い公金を支出した行為が当該団体に対する不法行為に当たり、当該団体に損害賠償請求権が発生していることが明らかであるにもかかわらず、債権を行使していない場合」は、原則として、財産（債権）の管理を怠るものとして違法不当となるというべきであるから、今回の市長の行為が不法行為に当たり、損害賠償請求権が発生しているといえるのかが問題となる。

不法行為による損害賠償については、民法第709条において、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。」とされ、不法行為の成立要件としては、①故意又は過失、②権利・利益侵害（違法性）、③損害の発生、④因果関係のすべてを満たすことが必要とされている。

そして、請求人は、上記成立要件のうち、「違法性」について、自らが再選されても議会の構成が変更されることはないにもかかわらず、市長選挙を強行することは、税金の無駄遣いにしかならず、税金を効率的かつ必要最低限の支出で適正に使わなければならないという法や財政法の趣旨に反していると主張している。

一方、政策企画室は、今回の辞職は、法に基づいて適法に行われた旨説明し、行政委員会事務局は、本件選挙については、公職選挙法に基づき執行したものであり、違法又は不当な点はなく、不法行為に基づく損害賠償請求権は無いと考える旨説明する。

そこで、市長が退職した行為が憲法あるいは法に反するものといえるかという点について考察すると、市長の退職に関して、法は、退職事由を特に制限しておらず、長の任期中の退職は原則として自由であるから、市長が大阪都構想を前に進めるために市民の信を問うとして退職した行為は、直ちに法の規定に反しているとはいえ

ない。

また、地方公共団体の長において市民の信を問うために退職することは、本市や他都市においても例が見受けられることであり、憲法や法にいう議会と長が、それぞれ独立の立場において相互に牽制し、均衡と調和の関係を保持して、公正で円滑な自治の運営を図るという二元代表制の趣旨、目的に明らかに反するものとはいえないから、今回の退職行為が違法であるとまではいえず、不法行為が成立するとはいえない。

なお、請求人は、今回の選挙の投票率が低く、選挙後の状況に変化がなかったことから、選挙費用が無駄遣いであり、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項（以下「法等」という。）の趣旨に反し、不法行為が成立しているとも主張すると解されるが、これらの法等の規定は最少経費による最大効果の原則を抽象的に定めたものにとどまり、直ちに違法性が導かれるものではなく、不法行為が成立するとはいえない。

よって、市長が退職し、選挙が執行され、それに伴い公金を支出した行為には、違法性が認められないことから不法行為が成立せず、不法行為に基づく損害賠償請求権そのものが存在しないのであるから、債権の行使を怠っている事実はない。

4 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由がない。