

(写)

小 監 発 第 5 6 号

令和2年2月28日

小金井市議会議長 五十嵐 京 子 様

小金井市監査委員 重 永 邦 敏

同 露 木 肇 子

同 篠 原 ひろし

地方自治法第98条第2項の規定に基づく監査請求に伴う
監査結果について（通知）

令和元年12月25日付け小議発第154号をもって、地方自治法第98条第2項の規定に基づいて請求のあった監査の結果について、同法第199条第9項の規定により、下記のとおり提出します。

記

第1 監査の期間

令和2年1月14日（火）から令和2年2月28日（金）まで

第2 監査の方法

監査に当たっては、関係書類の収集及び関係職員からの事情聴取、その他必要と認める方法により実施した。

第3 事情聴取した職員

選挙管理委員会事務局長

第4 監査請求の趣旨

1 監査を求める事項

令和元年12月8日に、小金井市長（以下「市長」という。）の委任を受けて、小金井市選挙管理委員会（以下「当該委員会」という。）が執行した小金井市長選挙において、当該委員会が公職選挙法（昭和25年法律第100号。以下「公選法」という。）を不正に解釈し、もって、特定市長候補の選挙の自由を侵害した事件が発生した。

本事件が、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。）や公選法等の法令に抵触しないのかどうかについて監査を求めると同時に、民事上の責任の有無についても監査を求める。

2 理由

本事件は、平成31年度（令和元年度）小金井市一般会計予算「款2 総務費 項4 選挙費 目5 市長選挙費 大事業1 市長選挙に要する経費」に関する事務手続の問題である。

令和元年11月30日、小金井市長選挙（以下「市長選」という。）立候補予定者A（以下「当該市長選候補者」という。）の事務担当者（複数の現職市議会議員。以下「当該事務担当者」という。）は、当該市長選候補者の陣営（以下「当該陣営」という。）の確認団体（以下「本件確認団体」という。）のポスター、法定ビラ及び選挙公報について、当該委員会の求めに応じて事前審査を受けた。席上、当該委員会は、当該事務担当者に対して、本件確認団体のポスター及び法定ビラに掲載されているQRコードに関して指導を行った。指導の内容は、公選法上、QRコードを読み取ることで表示されるホームページに、当該市長選候補者の「氏名」「顔写真」「氏名類推事項」が掲載されることは認められない、というものだった。当該事務担当者が、QRコードを読み取ることで表示されるホームページにはそれらが表示されず、そのホームページからアクセスできるホームページに掲載される場合はどうか質問すると、当該委員会は調査の上で回答するとし、後刻、その場合でも不許可である旨の指導を行った。

当該委員会による不許可指導を受けて、当該陣営では、以下の対処を強いられることになった。

(1) ポスターに関しては、極めて不体裁ではあるが、QRコードの上から証紙を

貼って隠すこととした。

- (2) 法定ビラに関しては、極めて不体裁ではあるが、表面及び裏面の計4か所のQRコードを墨塗りすることとし、これを2種類発行できる法定ビラの1種類目とした。初日からの遊説で配布する必要があるため、そのような措置を講じたものである。
- (3) 法定ビラに関しては、QRコードを外したものを5万枚刷り直し、これを2種類発行できる法定ビラの2種類目とした。約17万円の余計な印刷費を要した。
- (4) 一連の混乱により、当該陣営では、きちんとした体裁及び部数での2種類目の法定ビラの発行を行うことができず、自己印刷（簡易印刷）でごく少量のみを配布することしかできなかった。

当該陣営では、告示日の令和元年12月1日に、弁護士の力も借りて、再度当該委員会に問合せをしたが、不許可であるとの見解は変わらなかった。

ところが、同年12月2日の午後になり、当該委員会は、東京都選挙管理委員会（以下「都選管」という。）が総務省に問い合わせたところ、問題ないとの見解だったとして、同年11月30日及び同年12月1日の不許可指導の誤りを認めた。

当該委員会は、被害者である当該陣営からの市長選期間中の文書問合せに関しても、市長選終了後の文書問合せに関しても、謝罪を忌避し、民事上の責任の有無に関しても明らかにしないという、不誠実な態度をとり続けている。

第5 判断

1 主文

当該委員会が当該陣営に対し、選挙運動用ポスター及び法定ビラにつき、公選法の規定を誤って解釈して見解を示した点は、民法（明治29年法律第89号）及び地方公務員法（昭和25年法律261号。以下「地公法」という。）に抵触しているが、これによる民事上の責任の有無については、監査の対象とはならないと判断する。

2 理由

- (1) 本件監査請求に関する前提事実につき、次のとおり認定した。

ア 令和元年10月18日、当該委員会は市長選立候補予定者説明会を開催し、

同年12月1日の告示日の立候補者届出受付を、滞りなく進めるための事前審査を、同年11月7日から開始した。

イ 令和元年11月28日、当該委員会は当該陣営の第1回目事前審査を受け付けた。第1回目では、主に届出関係書類の審査をした。

ウ 令和元年11月30日、当該委員会は当該陣営の第2回目の事前審査を受け付けた。第2回目の事前審査では、選挙運動用ビラ届出書、同ビラ、選挙事務運動員等届出書、音声版選挙公報原稿、政治活動用ビラ届出書、同ビラ及び政治活動用ポスターの審査をした。

この事前審査で、当該委員会は、本件確認団体の政治活動用ビラ（以下「政治活動ビラ」という。）及び同ポスター（以下「政治活動ポスター」という。）にQRコードがあるので、QRコードを読み取って表示されるURLの先に表示されるウェブサイトに、候補者の氏名及び氏名類推事項が表示されていると、その内容が当該ビラに記載されているものとする旨と規定上になっている旨説明したところ、接続先には、当該市長選候補者の氏名の表示があるとのことであった。

当該委員会は、本件確認団体から「QRコードの上に線を引く等をして読めなくすればよいのか。」「QRコードを読み取って表示されたウェブサイトに『このHPは移転しました。』という表示をさせ、その先にもともとのウェブサイトに接続されるようにするのはいいか。」と問われ、都選管に確認し、「QRコードは読めなければよい」、「『HPは移転しました。』とウェブサイトに表示させたとしても、その内容が当該ビラに記載されているものとする。」旨の返答をした。

その結果、本件確認団体から、政治活動ポスターのQRコードには上から証紙を貼り、政治活動ビラについては塗りつぶして読めなくする対応を行うとの申出があった。

その後、本件確認団体から電話があり、QRコードを読み取って表示されるURLに、当該市長選候補者の氏名の表記がなければよいのではないかと問われたので、このことについて都選管に連絡したところ、当該委員会の認識と同様であったことから、QRコードを読み取って表示されるURLの先に表示されるウェブサイトに、候補者の氏名及び氏名類推事項が表示されていると、その内容が当該ビラに記載されているものとするという認識を、本件確認団体に伝えた。

エ 令和元年12月1日午前、当該委員会は、市長選立候補者届出の受付の際に、当該陣営の届出を受理した。

オ 令和元年12月1日午後、当該委員会は、本件確認団体が資料を持参して来庁し、QRコードを読み取って表示されるURLに、候補者の氏名の表記がなければよいのではないかと問われた。このことから、都選管に連絡したところ、当該委員会の認識と同様であったことから、夕方、QRコードを読み取って表示されるURLの先に表示されるウェブサイトに、候補者の氏名及び氏名類推事項が表示されていると、その内容が当該ビラに記載されているものとするという認識である旨を、本件確認団体に伝えたところ、本件確認団体は、弁護士に相談して同年12月2日に連絡することであった。

カ 令和元年12月2日、当該委員会は、市長選及び小金井市議会議員補欠選挙（以下「市議補選」という。）の期日前投票所を開設した。

キ 令和元年12月2日午前、本件確認団体の弁護士から電話があり、当該委員会は、当該委員会の確認団体のビラのQRコードの認識について尋ねられ、確認団体のビラのQRコードを読み取って表示されるURLの先に表示されるウェブサイトに、候補者の氏名及び氏名類推事項が表示されていると、その内容が当該ビラに記載されているものとするという認識を、本件確認団体の弁護士に伝えた。

ク 令和元年12月2日午後、都選管から当該委員会に電話があり、総務省に確認したところ、QRコードを読み取って表示されるURLに、候補者の氏名及び氏名類推事項の表記がなければ、その接続先のウェブサイトに候補者の氏名及び氏名類推事項が表示されていてもよいとの見解であったとのことであった。そこで、当該委員会は都選管が総務省に確認した結果を踏まえ、当該委員会の見解を改めることとし、夕方、本件確認団体に、QRコードを読み取って表示されるURLに、候補者の氏名の表記がなければよいことを伝えた。

ケ 令和元年12月3日、当該委員会事務局は、当該委員会委員長に本件確認団体のQRコードの見解変更について報告した。

その後、本件確認団体より、当該委員会にメールを送ったので確認して、午後5時までに回答をして欲しいとの電話があった。

当該委員会は、短時間で回答を作成して誤った回答をすべきでないと考え、

- 本件確認団体へ市長選期日後に回答する旨のメールを送った。
- コ 令和元年12月5日、当該委員会は、市長選及び市議補選執行に係る委員会を開催した際に、本件確認団体のQRコードの見解を変更したこと、同年12月3日付けのメールについて確認した。
 - サ 令和元年12月8日、当該委員会は、市長選及び市議補選を執行した。
 - シ 令和元年12月12日、当該委員会は委員会を開催し、同年12月3日付けのメールの回答内容を確認し、同年12月13日、本件確認団体へ同回答を郵送した。
 - ス 令和元年12月17日、当該陣営は、公開質問書を当該委員会に持参し提出した。当該委員会は委員会を開催中であったことから、同公開質問書を各委員に配布した。
 - セ 令和元年12月19日、当該委員会は委員会を開催し、同年12月17日付け公開質問状の回答内容を確認し、同年12月20日、当該陣営へ同回答を郵送した。
 - ソ 令和元年12月20日、当該委員会に令和元年12月8日執行市長選の無効を求める異議申出書が提出された。
 - タ 令和元年12月24日、令和元年第2回小金井市議会臨時会が開催された。同年12月25日、当該委員会事務局長は、令和元年12月8日執行市長選の事務執行について、3人の議員から緊急質問を受け答弁した。その後、同臨時会に提出された議員案第61号「小金井市選挙管理委員会による不正な公職選挙法解釈事件に係る監査請求について」が原案可決された。
 - チ 令和元年12月27日、当該委員会は委員会を開催し、前記ソの異議申出について協議をした。
 - ツ 令和2年1月9日、当該委員会は委員会を開催し、前記ソの異議申出人からの要望があった意見陳述を行った。
 - テ 令和2年1月14日、当該委員会は委員会を開催し、前記ソの異議申出について協議をした。
 - ト 令和2年1月16日、当該委員会は委員会を開催し、前記ソの異議申出を棄却する決定をした。また、令和元年12月25日付け小議発第154号「監査及び結果報告請求書」に伴う、令和2年1月14日付け小監発第49号「地方自治法第98条第2項に基づく監査の実施について（通知）」について報告した。

ナ 令和2年1月17日、当該委員会は、前期トによって異議申出を棄却決定した、前記ソに係る異議申出の棄却決定書を、前記ソの異議申出人に郵送した。また、前記トの異議申出の棄却に係る決定について告示した。

(2) 以上の事実認定の結果、以下のとおり判断した。

ア 当該委員会は、令和元年12月1日告示の市長選に係る届出等に関して、同年11月7日から事前審査を行っていたところ、当該陣営は、告示日の前日である同年11月30日に、接続先に当該市長選候補者の氏名の表示のあるQRコードがある、告示日以後、選挙運動用とする政治活動ポスター及び政治活動ビラの事前審査を受けた。

その際、当該委員会は、公選法第201条の9第1項第4号に規定するポスター及び同項第6号に規定するビラのQRコードを読み取って表示されるURLの先に表示されるウェブサイト、候補者の氏名及び氏名類推事項が表示されていると、その内容が当該ビラ等に記載されているものとするとの認識である旨を、本件確認団体に対して説明した。当該委員会は同年12月1日にも、同様の説明を繰り返した。

その根拠は、公選法第201条の9第2項にて準用する同法第201条の6第2項において、選挙運動用ポスター及びビラについて「候補者の氏名又はその氏名が類推されるような事項を記載したものを使用することはできない。」と規定され、また、同法第271条の6第1項において「文書図画に記載され又は表示されているバーコードその他これに類する符号に記録されている事項であつてこれを読み取るための装置を用いて読み取ることにより映像面に表示されるもの（以下「符号読取表示事項」という。）は、当該文書図画に記載され又は表示されているものとする。」と規定されていることにある。

当該委員会が、都内の市区町村の選挙管理委員会から助言を求められる都選管に確認したところ、都選管も同様の認識に立っていたとのことであった。

イ 上記アの説明に当たり、当該委員会が参照した「改正公職選挙法（インターネット選挙運動解禁）ガイドライン（第1版：平成25年4月26日）」（以下「当該ガイドライン」という。）は、国会に議席を有する各党の代表者で構成する「インターネット選挙運動等に関する各党協議会」において、改正公職選挙法の解釈や提供関係などについて整理されたもので、

総務省のホームページに掲載されている。

当該ガイドライン問40の3では、「選挙運動期間前に、政治活動用の政党ポスターに当該政党のウェブサイトのURLを記録したQRコードを記載し、当該QRコードを読み取ることにより当該政党の政治活動用ウェブサイトを開覧できるようにしていた場合において、選挙運動期間中に当該ウェブサイトを選挙運動用に更新したときは、政治活動用の政党ポスターに当該政党のウェブサイトのURLが記載されているに過ぎないと解されるので、当該政党ポスターは、選挙運動用文書図画に該当するとはいえないと考えられる。」とされている。

この問の例では、選挙運動期間前の政治活動用の政党ポスターにQRコードを掲載し、選挙期間中にQRコード掲載先の政治活動用ウェブサイトを選挙運動用に更新した場合、「政治活動用の政党ポスターに当該政党のウェブサイトのURLが記載されているに過ぎないと解される」と解釈されている。当該委員会は、この解釈を前提に本件を検討したが、本件は、公選法第201条の9第1項ただし書きにいう「政党その他の政治団体」が、選挙期間中に掲示する同項第4号に規定するポスター及び頒布する同項第6号に規定するビラ（以下「法定ビラ等」という。）にQRコードを掲載していた場合であって、問40の3の例とは前提条件等が異なるため、問40の3を、本件に適用して結論付けることはできないと判断したとのことであった。

なお、当該ガイドラインには、本件のような事例における明確な司法判断や有権解釈は見当たらなかった。

ウ 一方、当該委員会が所持している第一法規株式会社発行の書籍「インターネット選挙Q&A解説」108ページ及び109ページには、「ある文書図画が選挙運動用文書図画に該当するか否かは、当該文書図画自体の記載から判断すべきものと解されます（QRコード等を通じたリンク先の文書図画の記載は、当該判断に当たっては関係ありません。）」と明記されている。

本件において、当該陣営は、QRコードを読み取ることで表示されるホームページには、当該市長選候補者の氏名等が表示されず、そのホームページからアクセスできるホームページに掲載される場合について尋ねていたのであるから、同書籍の解説によれば「QRコード等を通じたリンク先の文書図画」に当該市長選候補者の氏名等が表示されている場合に当たり、

公選法に抵触することはなく、問題ないことになる。

エ 当該委員会によると、当該委員会が当該陣営に回答するに当たり、同書籍の上記箇所を読んだとのことである。

例え当該ガイドラインには、本件のような事例（以下「本件事例」という。）における明確な解釈が記載されていなかったとしても、少なくとも本件事例が公選法に抵触するという記載は存在しない上、前記ウの書籍に「QRコード等を通じたリンク先の文書図画の記載は当該判断に当たっては関係ありません。」と記載があったのであるから、当該委員会において、本件事例は公選法に抵触しないとの解釈を導くことは可能であったはずである。

また、当該委員会は、本件事例につき都選管に相談したとのことであるが、都選管はあくまでも一普通地方公共団体の行政委員会に過ぎず、そもそも法律の有権解釈ができる機関ではない。

当該委員会は当初より総務省に確認すべきであったし、週末で総務省の確認が直ちにできない場合は、確認できるまで当該陣営に対する回答を保留すべきであったと思料する。

オ ところで、本件事例に係る事前審査を担当した当該委員会事務局職員は、地方公務員であり、地公法第32条に基づき、職務遂行に当たり法令等遵守義務を負っている。この法令には民法も含まれるところ、民法第644条は委任契約において、受任者が善良な管理者の注意義務を負うことを規定している。

すなわち、当該委員会事務局職員は、公選法第5条に基づく選挙管理事務を行うにあたり、民法第644条の類推適用により、いわゆる善管注意義務を負っていると考えられる。そして、この善管注意をもってすれば、本件事例において、より慎重に対応し、誤った回答を回避し得たものと考えられる。

よって、当該委員会事務局職員は、民法に基づく善管注意義務に抵触したと言わざるを得ない。

ただし、本件確認団体が事前審査を受けたのは、令和元年12月8日執行市長選告示日前日の、しかも週末であったため、官庁は休業していて連絡が着く見込みがないという状況下において、早急に回答する必要に迫られたこと、従前より当該委員会は、事前審査等に問題が生じた場合は都選管

の助言を受け、その助言に従って回答してきたという経緯があること、QRコードの利用はまだ実例も少なく、都選管でさえ誤った解釈をしていたほど判断が難しいこと等を考慮すると、その抵触の程度は軽微なものと判断する。

カ 監査請求事項には、民事上の責任の有無もあげられているが、その趣旨は損害賠償責任の有無を問うものと解されるどころ、地自法第98条第2項に規定する事務の監査は、同法第199条第2項に規定する事務の監査と同様、事務処理手続等につき、その適正及び効率性、能率性の確保等の観点から行う監査であるため、民事上の損害賠償責任の有無などについては監査の対象とはならないと判断する。

キ なお、監査請求事項には、令和元年12月8日執行の市長選について「小金井市長の委任を受けて」当該委員会が執行したとある。しかし、選挙の執行管理は、地自法第180条の5、第181条及び第186条により、行政委員会である普通地方公共団体の選挙管理委員会が行うところ、行政委員会は、長から独立した地位・権限を有し、行政の中立的な運営及び政治的中立性を確保している。また、公選法第5条において、市町村の議会の議員又は市町村長の選挙は、市町村の選挙管理委員会が管理するとされている。

これらの規定から、市長選の執行管理は、市長の委任を受けて行うものではなく、地自法及び公選法に基づき、当該委員会がその権限によって執行したものであることを付言する。

※ 「QRコード」は、株式会社デンソーウェーブの登録商標である。