

常総市監査委員告示第1号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成27年2月19日に提出された常総市職員措置請求（平成27年第1号住民監査請求）の監査結果を、同条第4項の規定により別紙のとおり公表します。

平成27年4月16日

常総市監査委員 北村 栄子

常総市監査委員 風野 芳之

監 査 結 果

広報常総に係る住民監査請求

(平成27年4月16日)

常総市監査委員

常総市職員措置請求の監査結果

第1 請求（平成27年第1号住民監査請求）の受付

1 請求人

住 所 （省略）

氏 名 （省略）

職 業 （省略）

2 請求書の提出

請求書は、平成27年2月19日に提出され、同日受け付けた。

第2 請求書の受理

本請求は、要件審査の結果、法定要件を具備しているものと認め、平成27年2月24日これを受理した。

第3 請求の要旨及び監査対象事項

1 請求の要旨

(イ) 常総市は広報常総 2014年8月号の発行に要した全ての費用、金 705,821円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

(ロ) (イ) を認めない場合、常総市は広報常総 2014年8月号にガイドラインに反する記事を掲載したとして、広告費用から換算・算出した費用、金 30,675円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

(ハ) (ロ) を認めない場合、常総市は広報常総 2014年8月号にガイドラインに反する記事を掲載した箇所面積分の費用、金 6,800円を返還させよ。また、支出日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

2 請求の要旨に関する請求人の主張

(1) 請求の原因について

○常総市は「広報常総」を毎月定期的に発行している。

○2014年8月号の「広報常総」（事実証明書-1。以下、「本件広報」という。）の最終ページ最下段を見ると、編集は「常総市広報委員会」と記されている。

- 「常総市広報委員会規程」（事実証明書－2。以下、「本件規程」という。）第1条によれば、「広報の発行に関し必要な調査及び研究を行うため、常総市広報委員会を置く」とされている。また、第5条によれば、委員会の「経過及び結果等については、会議において報告しなければならない」とされ、第6条で「経過及び結果等を会議の開催の都度市長に報告しなければならない」と定められている。
- 本件広報発行にあたり開催されたであろう広報委員会について、情報公開請求したところ、平成26年8月28日付け「一部公開決定通知書」（事実証明書－3）が通知された。その「公開しない理由」欄に記されているとおり、広報委員会は開催されておらず、その議事録は存在せず、保有していないことが明らかとなった。
- つまり、常総市は本件規程に反して広報を発行していたことになる。なお、現在は、本件規程は廃止され、「常総市広報戦略推進本部設置要綱」（訓令第15号。平成26年10月20日制定。以下、「設置要綱」という。）になっているが、本件広報発行当時は本件規程が有効だった（本問題が明らかとなった後に訓令第15号は定められた）。
- 本件広報の最終ページの右下に「一般質問における議員の誤った発言について」という記事（以下、「本件記事」という。）が掲載されている。
- 常総市には「広報常総・お知らせ版の掲載記事に関する運用基準（ガイドライン）」（事実証明書－4。以下、「ガイドライン」という。）が定められており、広報に「掲載できる記事」及び「掲載できない記事」が規定されている。
- 「本件記事」は、常総市議会の本会議場でのことであり、また記事の内容は、議員発言に対する市側の主張が述べられており、政治的なものであり、広報に掲載すべきものではなく、ガイドラインにも反する。
- 仮に本件記事がガイドラインに反していないと常総市が主張したとしても、ガイドラインの「掲載できる記事」の中に該当するものはなく、本件記事の掲載はガイドラインに反する。
- 本件記事を作成するにあたり、総務部総務課法制室法規係は平成26年6月20日に「一般質問における議員の発言に関する顧問弁護士へ相談について」という起案（事実証明書－5）を行った。
- また、同法規係は顧問弁護士相談の回答を平成26年7月3日付け起案（事実証明書－6）にて行った。
- 総務部総務課は平成26年7月22日付け起案（事実証明書－7）にて、本件広報に本件記事を掲載して良いか伺いを立てている。
- 本件規程によれば、顧問弁護士への相談や本件記事掲載に関しては、「調

査、資料の収集、整備等」にあたり、広報委員会が関わるものである。本件については、常総市広報委員会が一切出てこず、市長、総務部あるいは企画部長の間で起案が回され、記事掲載が決定されたのは、本件規程に明らかに反している。

- 本件の相談について、顧問弁護士は次のように回答している。
 - ①議員の一般質問は、地方自治法上の議会の執行機関に対する調査権等を根拠としているものであり、議員が疑念を追求することは、議員に認められた質問権の範囲内の行為であると思う。
 - ②・・・被害者である企画部長が告訴を行わないと、公訴の提起が為されない。
 - ③広報に、訂正記事を載せる行為が望ましい行為であるとは思えない。議員の発言を聞いて疑いを持った人間がいた場合、このような訂正記事を読んでも、その人の疑念が消えるとは思えない。また、常総市民の9割以上が、議員の発言を知らず、また、興味を覚えないのが現実であり、訂正記事の掲載は、知らない人たちに、余計な疑念を生じさせる可能性がある。さらに、広報にそのような記事を載せた前例がないということであるので、そもそも広報に掲載する内容ではないと思う。
- 以上の通り、顧問弁護士は広報への訂正記事掲載について疑問を持ち、否定的見解を示した。
- さらに、顧問弁護士へ依頼する際の資料に、広報委員会の存在や掲載記事の基準の記されたガイドラインを意図的に知らせず、感情にまかせ、自分らの考えている結果が得られるよう顧問弁護士を誘導しようとしており、極めて悪質である。
- 顧問弁護士が否定的見解を示したにもかかわらず、常総市は記事掲載を行った。
- 議員の一般質問は議員に認められた質問権の範囲内のことであり、仮に職員に対する中傷が含まれていた場合には、その職員自らが公訴しなければならないものであり、広報を使って反論することは、広報の政治的利用・私物化であり、ガイドラインに照らして判断しても許されないことである。どうしてもチラシで反論したいのであれば、自費で行うべきものであり、広報利用は断じて許されない。
- 本件規程に基づき、広報委員会という場で広報に掲載する内容を調査・検討せず、高杉徹市長、総務部の一部及び企画部長の間で起案を回すことにより調査・検討を行い、前例のない本件記事の掲載を決定したことは意図的である。また、市長をはじめ一部の職員だけで、ガイドラインに照らすことなく、独自の判断で本件記事の掲載を決したと言わざるを得ない。時

の政権による広報の私物化であり、断じて許さない。

- 本件は議長や市職員が地方自治法を理解していれば、回避できた問題であり、当該議員のみに責任を押しつけることはできない。本件記事には当該議員のみを一方向的に責める内容であり、議長や市職員の理解不足には一切触れていない。
- さらには、本件記事の掲載を認めると、執行部が議員に対し、広報掲載という対抗手段を獲得すれば、議員が委縮せざるを得ない状況になり、市議会の形骸化に繋がりがねない。常総市を発展させるためにも、広報を使った議員批判を許容することは、民主主義を否定しかねない重大事である。

(2) 金額の算出について

- 本件広報は合計19,200部印刷され、常総市は605,491円を支出した（事実証明書－8）。
- 本件広報の配布業務委託料として、常総市は171,200円を支出した（事実証明書－9）。なお「文書配達業務委託契約書」（事実証明書－10）によれば、配達業務は1箇月に2回行う契約となっている。したがって、171,200円の2分の1となり、金額85,600円が本件広報の配布費用となる。
- 本件広報の郵送費用として、常総市は水海道郵便局に13,610円、石下郵便局に1,120円を支出した（事実証明書－11）。なお、総務課負担分801円もあるが、この中には他課の郵便物も混入しており、高い料金になっている可能性があるとの説明を総務課より受けたため、今回の請求からこの801円は除外する。したがって、郵送費用は水海道郵便局と石下郵便局分との合計14,730円となる。
- 本件広報の印刷費用、配布費用及び郵送費用の合計金額705,821円が（イ）の請求金額となる。
- （ロ）の請求金額は、市が広告を出したものとして算出する。「広報常総」に事業所等が広告を掲載する場合、「広報常総有料広告掲載基準」（事実証明書－12）によると、1号広告（ $8.6\text{cm} \times 4.1\text{cm} = 35.26\text{cm}^2$ ）で10,000円である。本件記事の大きさを実際に測定し面積を計算し、1号広告の 1cm^2 単価で乗じて金額を求める（配布費、郵送費は広告費に含まれる）。本件記事の面積は $10.4\text{cm} \times 10.4\text{cm} = 108.16\text{cm}^2$ であり、 $10,000\text{円} \div 35.26\text{cm}^2 \times 108.16\text{cm}^2 = 30,675\text{円}$ が（ロ）の請求金額となる。
- （ハ）の請求金額は、総ページ数に占める本件記事の面積割合から費用を算出する。まず、1ページあたりの単価を算出する（広告ではないので、配布費、郵送費を含む）。本件広報は18ページであるので、（イ）の請求金額を18で除すると、39,212円となり、これが本件広報のページ単価となる。

1ページの面積は $29.7\text{cm} \times 21\text{cm} = 623.7\text{cm}^2$ である。また、本件記事の面積は(ロ)の算出基礎により 108.16cm^2 であるので、 $39,212\text{円} \times 108.16\text{cm}^2 \div 623.7\text{cm}^2 = 6,800\text{円}$ が(ハ)の請求金額となる。

3 監査対象事項

本件請求によれば、常総市は本件規程に反し広報委員会を開催せず、ガイドラインに反した本件広報を発行した。また、本件記事を載せるか否かを広報委員会に諮らずに発行したことについて、その作成及び配達に要した費用の不当利得返還請求を行使していないと請求人は主張するものと解される。

したがって、広報発行に係る事務を所掌している常総市企画部情報政策課及び本件記事に関わった総務部総務課を監査対象機関とし、本件広報の発行及び本件記事掲載による行為で違法若しくは不当な公金の支出があるか否か、また、その結果として、不当利得が発生しているか否かについて、監査を実施した。なお、監査にあたっては、請求人から提出のあった事実証明書の原本のほか関係書類の確認を行った。

第4 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規程に基づき、平成27年3月23日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

2 監査対象機関 情報政策課，総務課，会計課，議会事務局

3 監査の期間 平成27年2月24日～平成27年4月16日

4 監査結果通知の期限 平成27年4月20日

5 事実関係の確認

(1) 議員発言から謝罪までの経緯

- ・6月2日 一般質問における議員の発言
- ・6月5日 常総市長名で常総市議会議長宛の文書
「一般質問における議員の発言内容について」
- ・6月17日 議会運営委員会を開催。
「A議員の一般質問における発言の件について」
議長及び議会運営委員長名で、市長宛に、発言の法的な見解を調査依頼。
- ・6月23日 法制室が顧問弁護士へ依頼。(6月20日起案。事実証明書-5)

- ・7月2日 顧問弁護士より回答。法制室7月3日起案
「顧問弁護士の回答」（事実証明書-6）
- ・7月11日 法制室起案，市長名でA議員宛に抗議及び本会議での謝罪要請
「一般質問における発言について」
- ・7月22日 本会議
「A議員の不適切発言及び一連の言動に対する問責決議」可決
- ・7月22日 総務課起案 訂正記事（本件記事）掲載
本会議での謝罪要請に応えなかったとして，訂正記事の掲載を起案
- ・8月7日 本件広報配布開始（郵送分は8月6日依頼）
委託業者が自治会区長に配布し，回覧等により自治会で配布する。
- ・8月27日 本会議
B総務副委員長，本会議にて総務委員会報告。「総務委員会として，A議員に謝罪，謝罪の方法としては，本会議で企画部長に謝罪，議員全員協議会で議員へ謝罪という結論が出ました。」
これを受けて，A議員，本会議で謝罪。

6 監査対象機関等の説明及び意見

情報政策課及び総務課の関係職員（以下，「関係職員」という。）から，監査対象事項に係る関係文書その他必要な資料の提出を求め，監査を行った。

平成27年2月24日から，本件広報発行に関する書類及び本件記事を掲載した件について，情報政策課及び総務課が保管している書類と添付書類の確認を行った。確認した事項の関連資料として，3月3日議会事務局へ書面による照会をし，9日に回答があった。それ以降も不明な点について，関係職員に対して照会し回答を得た。また，23日に関係職員調査を実施した。

○本件広報における事務手続きの流れと費用について

- 7月9日 原稿締切日
- 7月10日 ページ割決裁
- 7月17日 ページ割変更決裁（20ページから18ページへ変更）
- 7月22日 本件記事受取
- 7月25日 業者へ入稿
 《校正数回》
- 7月30日 校了日
- 8月7日 広報発行
- 8月11日 支出伝票起票 印刷費用 単価29.2円×19,200部+消費税
- 8月25日 印刷費用 605,491円支払

- 9月 1日 支出伝票起票 郵送費用 1,379,659円（うち本件費用14,730円）
- 9月12日 支出伝票起票 配布費用 171,200円（うち本件費用85,600円）
- 9月22日 郵送費用 1,379,659円支払
- 9月25日 配布費用 171,200円支払

○本件規程と設置要綱について

昭和35年に本件規程が施行され、平成6年頃は毎月1回広報委員会が開催されていた。平成12年に年1回実施になり（回数が減った理由は不明）、会議内容は今年度の内容と来年度の掲載予定等であった。

平成21年3月5日を最後に開催していない。当時ホームページは情報政策課の所管だったが、担当課で操作ができるシステムを導入し、広報、お知らせ版に加え、ホームページが秘書広聴課の所管となる。

平成23年度に情報提供マスタープラン、アクションプランを策定し、広報委員から広報担当責任者に名称変更した。

平成26年度の機構改革により、広報係が情報政策課に移行される。広報、お知らせ版、ホームページに定例記者会見等も含めたすべての情報発信（広報戦略）について、庁内組織としての役割、再構築の検討を開始した。広報9月号から巻末下段の編集は広報委員会ではなく情報政策課となる。平成26年9月19日に広報戦略推進本部（仮）を開催し、10月20日の要綱制定に至る。

○本件記事を掲載するにあたっての経緯について

①本件記事掲載についての考え方

・議員発言の公用車購入に関する内容について

適正な手続きで購入がなされていないような発言は、市の社会的評価を不当に落としていると判断される。疑念の追及は議員に認められる質問権の範囲内ではあるが、市は市民の信頼に応える上でも、購入手続きに間違いがないことを市民に知らせる説明責任がある。

公用車購入に関した誤った発言内容が議員により訂正されず、市議会の会議録に掲載されることになり、市は誤った内容を訂正する機会を失った。

一般質問を傍聴した人は限られているが、公用車購入に関して誤った認識をされ、その人を通じて誤った情報が拡散する恐れがあった。

議員に次の議会で発言の訂正を要求したが、議会で訂正しなかった。市は低下するかもしれない信用を自力で回復しなければならなかった。

・議員発言の市職員の能力が著しく劣っている旨の内容について

市に著しく劣った職員はいない。著しく劣った職員が業務に従事していると誤って認識されれば、市民に不安を与えてしまう。

企画部長個人に対する侮辱かもしれないが、議会での事務従事中（公

務中)に発生したもので、個人の瑕疵から発生したものでもない。したがって、職員個人が議員を提訴し解決するのではなく、市として対応すべきと考えた。職員は公的(組織の中で)に救済されるべきであり、組織として、職員を守らなければならない。

- 本件記事を広報に掲載することについて

前段で述べたとおり、市として対応すべきと考えた。広報の記事内容は、市の事務手続きの誤った認識を訂正するものと、職員の能力が著しく劣っているかのような誤解を解くものであり、市が行う通常の広報内容の範囲と判断した。

したがって、市の広報掲載は広報の政治的利用・私物化ではなく、私費で対応すべきものでもない。

- 本件記事の内容について

議会の一般質問の内容は、市の公用車購入における事務手続きについてであり、政治的課題を論じたものではないので、その議論内容を広報常総に掲載し市民に知らせることは政治的目的には当たらないと判断した。

したがって、ガイドラインの掲載できない記事「(3) 政治的、宗教的又は選挙活動になるもの」には該当しないと判断した。

広報常総の掲載記事には、情報提供を目的にしたものもあり、今回の記事は誤った情報を訂正するものであり、ガイドラインの掲載できる記事「(4) 前各号に該当するもののほか、特に市民の便益に供すると判断できるもの」に分類されると判断した。

- 本件記事の違法性の検討について

本件記事が、A議員の名誉を毀損することにならないか、市顧問弁護士に相談した。市顧問弁護士の回答から、A議員の社会的評価を低下させるものではないので、名誉毀損には当たらないことを確認した。

- 掲載内容の内部決裁及び掲載の妥当性の検討について

広報常総・お知らせ版への掲載記事の内容については、通常その内容に応じて担当課が必要な決裁を得て決定している。本件記事については、市の事務分掌で契約及び議会関係が総務部総務課の所管であることから、総務課において掲載記事の法的問題等を検討した後に、市長までの決裁を得て掲載内容を決定し、広報発行担当課である企画部情報政策課に送付した。

市顧問弁護士の助言は、「掲載することは、適切ではない。」とのことだったが、現代はネット社会であり、紙媒体の広報紙を読む人だけでなく、ホームページの広報及び常総市議会会議録にも掲載されて

いるので、ネット上の検討も必要である。誤った情報をネット上で拡散されてしまう恐れがあることから、広く対応しなければならないと判断した。

第5 監査の結果

1 証憑書類の確認

本件広報発行及び配布に係る支出負担行為及び支出決議票を監査した結果、広報印刷業務の単価契約書、文書配達業務契約書及び郵便発送依頼票のとおり、常総市会計規則（平成17年12月28日規則第59号）の定めるところにより執行されていた。

2 監査の判断

通常の広報発行においては、ガイドラインに反した記事はなく、会議は開催されていなかったが、本件記事を掲載するか否かに関しては、広報委員会又は庁議等により慎重に審議すべきであった。しかしながら、掲載しなかった場合においても、別記事の掲載又は原稿の校正若しくは配置等によりページ数の変動はなかったものと考えられ、当該単価契約書により金額の変動はない。したがって、本件広報の印刷費用及び配布費用については、本件記事の掲載の有無によって支出金額が増減するものではない。また、掲載にあたり料金を徴収するものでもないことから、財務会計行為には当たらない。

地方自治法第242条第1項の住民監査請求は、同法第12条第2項及び第75条に規定する事務監査請求制度のように、地方自治体の事務全般を対象とした制度とは異なり、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があると認めるとき、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がある場合に限られる。

以上のことから、本件記事を掲載する行為は、財務会計上の行為には当たらず、住民監査請求の対象とはならないと判断し、却下とする。

第6 監査の意見

本件は広報委員会を開催せず、ガイドラインに則った審議も行わずに本件記事を掲載したことが原因とみられる。今後は平成26年10月20日制定の設置要綱に基づき、推進本部及び検討委員会で十分審議し、広報も含めた情報の発信に努め、透明性の確保や説明責任を果たすとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるよう常に留意し、市民の期待と信頼に応えられるよう望むものである。

市の広報紙等の情報発信は、市政の情報を的確に市民へお知らせすることにより、相互信頼を増進する極めて大切な手段である。一方で、時代の変化とともに住民生活の多様化・複雑化が進んでいることから、こうした変化を踏まえ、これまで以上に行政サービスの資質向上を図るため、より実効性のある広報活動となるよう期待する。