

監査公表第 592 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 20 年 9 月 17 日

京都市監査委員	高 橋 泰一朗
同	井 上 教 子
同	不 室 嘉 和
同	出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

2008年 7 月 14 日

請求の趣旨

- 1 京都市教育委員会は、前教育長であり現市長である門川大作のインタビュー記事が12ページにわたって記載され、また半ページを用いて同人の写真を掲載している『教育再生への挑戦・市民の共汗で進める京都市の軌跡』と題する図書（定価1365円（税込み）PHP研究所発行）を同書発行前の2007年10月23日から同年12月19日まで10回にわたり、ジュンク堂京都店、ふたば書房、大垣書店、阪急電鉄㈱、三省堂京都駅前店、三省堂書店神保町店、紀伊国屋書店MOVIX京都店、紀伊国屋書店新宿本店などの一般書店から合計1400冊を定価で購入する旨の契約を締結した。
- 2 門川は2007年12月14日まで京都市教育長であり、同日、2008年2月3日告示、同月17日投票でおこなわれる京都市長選挙に立候補するために教育長を辞任し、2007年12月16日、京都市長選への立候補を正式に表明した。同選挙には門川他3名が立候補したが、門川が当選した。
門川は、前京都市教育長であり、前京都市長であった榎本頼兼氏の後継候補としてかねてから立候補が噂されていた。本書について京都市教育委員会が最初に購入を決定した上記時期には、同人の京都市長選挙への立候補が確実となっており、立候補の正式表明以後にも3回にわたって500冊の購入を決定している。
- 3 門川は、京都市長選挙の立候補に当たっては、自身が教育長時代に行ってきた教育改革を最大の売り文句にし、「共に汗する『共汗』」をスローガンとして選挙戦をたたかった。
本件で問題となっている図書『教育再生への挑戦・市民の共汗で進める京都市の軌跡』は、門川が立候補を表明した後の2007年12月27日に発行され、編者についてはPHP研究所とされているが具体的な著者は京都市教育委員会関係者である。本書の内容は、門川の京都市長選挙における自身の実績についての宣伝内容と多くの部分が重複している。
- 4 本書の発行時期および本書の内容に鑑みれば、本書が京都市長選挙におい

- て門川の実績宣伝のために編集、製作されたものであることは明らかである。
- 5 京都市教育委員会は、まさに門川の宣伝本である本書を、第1項に記載したとおり大量に一般書店から購入し、同氏が正式に立候補表明をした後の2007年12月27日から2008年1月23日までの間、約670冊をPTA連絡協議会や地域女性連合会など京都市内の各種団体代表らに配布したのである。配布先には京都市会議員、府会議員も含まれているが、京都市長選挙で他候補を推薦した日本共産党の会派に属する議員には一切配布されていない。
 - 6 本書の購入・配布は、京都市教育委員会が組織的に京都市長選挙において教育長であった門川の当選を得しめる目的でなしたことは明らかであり、こうした違法不当な活動のために公費を用いたことは断じて許されない。本書購入・配布のために支出された公費は209万2320円である（購入費1,911,000円、郵送料181,320円）。
 - 7 したがって、請求人は、京都市が上記の違法な支出に係わった門川現市長ら前・現教育長をはじめとする職員らに対し、上記金員のすみやかな返還を請求するなど、必要な措置を執るべきことを求め、本請求に及んだ。

添付資料

新聞記事

請求者

京都市北区 A

ほか 629名

京都市監査委員様

- 注1 請求人の氏名を記号化した。
- 2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。
- 3 630名の請求人のうち、10名は平成20年7月16日付けで、16名は同月25日付けで請求書を提出した。
- 4 630名の請求人のうち64名からの請求については、地方自治法第242条第1項の規定に適合していないものとして、平成20年7月29日付け又は同月31日付けで却下した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 5 7 - 1 号

平成 20 年 9 月 12 日

請求人 様

京都市監査委員 高 橋 泰一朗
同 井 上 教 子
同 不 室 嘉 和
同 出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成 20 年 7 月 14 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

1 京都市教育委員会（以下「市教委」という。）は、現在京都市長（以下「市長」という。）である門川大作前教育長のインタビュー記事及び写真が掲載された図書「教育再生への挑戦 市民の共汗で進める京都市の軌跡」（PHP 研究所発行。以下「本件図書」という。）計 1400 冊を、平成 19 年 10 月 23 日から同年 12 月 19 日まで 10 回にわたり、一般書店から定価で購入する旨の契約を締結した。

2 門川氏は、平成 20 年 2 月 3 日告示、同月 17 日投票の京都市長選挙（以下「本件選挙」という。）への立候補のため平成 19 年 12 月 14 日に教育長を辞任し、同月 16 日に、本件選挙への立候補を正式に表明した。本件選挙には門川氏ほか 3 名が立候補し、同氏が当選した。

門川氏は、榊本頼兼前市長の後継候補として立候補が噂されており、市教委が最初に本件図書の購入を決定した時期には、同氏の立候補が確実となっており、立候補の正式表明以後も 3 回にわたり 500 冊の購入が決定されている。

3 門川氏は、本件選挙への立候補に当たり、自身が教育長時代に行った教育改革を最大の売り文句にし、「共汗」をスローガンとして選挙戦を戦った。本件図書は、同氏の立候補表明後の平成 19 年 12 月 27 日に発行され、編者は PHP 研究所とされているが、具体的な著者は市教委関係者である。本件図書の内容の多くは、本件選挙における同氏の宣伝内容と重複する。

4 本件図書は、その発行時期及び内容からすれば、本件選挙における門川氏の実績の宣伝のために編集され、製作されたことが明らかである。

5 市教委は、上記 1 のように本件図書を大量に購入し、門川氏の立候補表明後の平成 19 年 12 月 27 日から同 20 年 1 月 23 日までの間、約 670 冊を P T A 連絡協議会や地域女性連合会など京都市内の各種団体代表らに配布した。配布先には京都の市会議員及び府会議員も含まれるが、本件選挙で他の候補を推薦した日本共産党の会派に属する議員には配布されていない。

6 本件図書の購入及び配布は、市教委が組織的に本件選挙において教育長であった門川氏の当選を得させる目的で行ったことが明らかであり、このような違法、不当な活動のために公金を用いたことは許されない。

7 したがって、京都市（以下「市」という。）が上記の違法な支出に関与した門川氏及び職員に対し、本件図書の購入及び配布のために支出された公金 2,092,320 円（購入費 1,911,000 円、郵送料 181,320 円）の返還を請求するなど、必要な措置を採るよう求める。

第 2 監査の実施

1 監査委員の除斥の要否について

本件請求に当たり、請求人からは、監査委員高橋泰一郎及び監査委員井上教子が、市会議員として、市教委による本件図書の配布対象とされていたことを理由として、法第 199 条の 2 により本件監査について除斥されるべきである旨が主張されているが、本件監査の対象は、本件図書の購入契約の締結及び本件図書の配布に係る郵送経費の支出であり、これらの財務会計行為との関係では、上記各監査委員が、その従事する市会議員の業務において本件図書を受領したことによる利害関係は、間接的なものにとどまると解されるから、上記各監査委員は、同条の規定により除斥されない。

また、請求人は、監査に対する市民の信頼の観点から、上記各監査委員が自ら監査執行から退くよう求めるが、除斥されない事件について利害関係の存在を理由に監査を執行しないことは、除斥の制度の趣旨を没却するものであり適当でないから、請求人の要請は、採ることができない。

2 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 20 年 8 月 7 日に請求人 B、請求人 C、請求人 A、請求人 D、請求人 E 及び請求人 F からの陳述を聴取した。その要旨（上記第 1 と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、教育委員会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 本件図書の頒布、供与は、選挙目的による物品供与（公職選挙法（以下「公選法」という。）第 221 条第 1 項第 1 号）、公務員の地位利用による選挙運動（公選法第 136 条の 2）及び公務員による政治的行為（地方公務員法（以下「地公法」という。）第 36 条）に当たり、違法である。
- (2) 門川氏が本件選挙への立候補の方針を固めたとされる平成 19 年 11 月 22 日ころから、急速に本件図書の購入冊数が増えている。
- (3) 708 ある配布先の 8 割以上が市内の学校、園、団体及び個人である。市立学校長及び園長へは、平成 20 年 1 月 17 日付けで、学校指導課長名で各 2 冊配布されたが、これら市教委又は門川氏の影響力が及ぶ配布先に対し、市教委の通常の文書の配布ルートを使って配布されたことは、物品供与に当たり、かつ、公務員の地位利用に当たる。
- (4) 本件図書を、出版前の平成 19 年 10 月 23 日以後 10 回にわたり、京都だけでなく東京や大阪の業者も含む一般書店から購入していることは、不自然であり、何らかの事情があったと考えられる。
- (5) 市教委が大量に図書を購入する場合は、過去 5 回のいずれも出版社から購入しており、その場合は、定価よりも 2 割以上安価で購入しているが、本件図書は、わざわざ割高な一般書店からの定価購入を選択しており、公金の使い方として不当である。
- (6) 本件図書の配布は、平成 20 年 1 月 9 日の学校指導課長による配布の通知の決定前の平成 19 年 12 月 27 日に始められている。また、購入数 1,400

冊に対して配布数は 1,288 冊程度であり、残りがどうなったのか、市教委は明らかにしていない。

- (7) 本件図書の発行者である P H P 研究所の代表取締役社長は、門川氏の本件選挙への立候補の表明時に結成された「門川大作を市長にする九人の会」の会長代行である。門川氏を市長にするための中心的人物が、同氏の宣伝になる本を作成しており、本件選挙との関連は明らかである。
- (8) 本件図書には、著者及び編集者の記載がないが、市教委の関係者として考えられない。そのことを隠し、このような図書をこの機会にわざわざ発行し、公費で大量に購入して、一部に配布することで、市民の市への信頼を損なっている。
- (9) 京都府及び滋賀県では、知事の著書の扱いに関し、住民の誤解を防ぐようにしているとされるが、市はあえて今回のことを強行している。
- (10) 監査委員のうち高橋委員と井上委員は、市教委から本件図書の配布を受けているから法第 199 条の 2 に規定する直接の利害関係人に当たり、同条により除斥される。少なくとも、監査委員が市民の信頼を得るためには、両委員は自ら本件監査から外れるのが適切である。
- (11) 学校現場では教育予算が削減され、教育環境が悪くなる中で、このようなものに使うお金があるなら、教育環境を整えるために使ってほしい。
- (12) 市教委は、既に市の教育改革の中身をその都度広報しているのに、このような時期にこのような本を配ることは選挙目的である。教育委員会の中立性という立場からも、市民の信頼を得られない。
- (13) 市教委は、本件図書の出版を奇貨として、少しでも名前が広がればいいと考え、このような配布をしたのではないか。書店で何百冊と購入すれば、その週のベストセラーになる等の思い付きや、門川氏の名前が少しでも多く出れば良いという考えがあれば、公選法違反や地公法違反につながる。

3 新たな証拠の提出

請求人は、平成 20 年 8 月 5 日に、新たな証拠を提出した。

4 関係職員の陳述等及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 20 年 8 月 7 日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、24 名の請求人が立ち会った。

ア 本件図書の出版に至る経過

平成 16 年秋ころ、当時の門川教育長と P H P 研究所社長が教育問題についての意見交換をした際に同社長から提案があり、市教委の内部でも市の教育改革の経緯を書籍の形でまとめることの議論があったため、当該企画の実現を図ることとした。

平成16年11月15日に、当時の指導部担当部長らが同社長と協議し、市が資料提供や取材協力を行い、PHP研究所が原稿の執筆、編集を行うという方針を確認した。

同年12月下旬ころ、市教委からPHP研究所に資料を提供し、平成17年9月下旬ころまでに、市立学校や市教委の関係課等へPHP研究所による取材が行われた。

同年12月ころ、PHP研究所による原稿第1稿が市教委に送付され、平成18年度にかけて、市教委で原稿の点検作業を行ったが、原稿内のデータの時点修正や、新規事業に係る内容の追加があったため、点検を終えた原稿をPHP研究所に送付したのは、平成19年8月初旬ころであった。このころ、PHP研究所から、平成19年12月中旬に出版とのスケジュールが提示された。その後、同年10月下旬までに1回目の、同年11月初旬までに2回目の校正を終えて点検作業を完了した。

その後、平成19年12月19日及び25日に本件図書1,400冊が納品され、同月20日から25日ころに、書店での店頭販売が開始された。

イ 本件図書の内容について

本件図書は、長年にわたる市民参画による市の教育改革の経緯や成果を分かりやすく紹介するもので、門川教育長就任以前の取組内容も多い。学校や教育委員会内部の取組だけでなく、市民参画による市の教育改革の記録である。巻末の門川前教育長へのインタビューは、市の教育改革の基本方針を紹介する趣旨、内容であり、当該インタビューは本件図書307ページ中の12ページで、写真は1箇所のみ掲載され、目立ちにくい最終章に収録されている。また、表紙カバーには、門川前教育長の写真及び氏名は掲載されていない。よって、本件図書が門川前教育長の談話本あるいは宣伝本でないことは、明白である。

本件図書の書名の「共汗」の語の使用は、出版社が決定した。この語は、市の教育改革のキーワードとして、遅くとも平成18年10月ころから、市教委としても積極的に使用しており、市の教育改革の意義を適切に表現していると考えられる。また、この文言の市教委以外の者による使用について、市教委としてこれを制限する立場にはない。

なお、門川前教育長が本件選挙への立候補を表明した平成19年12月16日の1箇月以上前の平成19年11月初旬までには、市教委における本件図書の最終点検は終了している。

ウ 本件図書の購入について

これまでから市教委では、広報活動の一環として市の教育に関する図書の配布を行っている。平成17年8月には、創元社から「京都発 しなやかな道徳教育」を、ミネルヴァ書房から「京都発 地域教育のすすめ」をそれぞれ購入のうえ、文部科学省及び中央教育審議会関係、他都市関係、学識経験者関係、議員関係、マスコミ関係、生涯学習及

びPTA関係等に配布している。

本件図書を一定数量購入し、配布することは、本件図書の出版に係る作業が始まった平成16年度当時から認識しており、収録内容が市の教育改革の全般にわたることから、完成した本件図書を関係者に配布するために、相当数の購入が必要であるとの認識があった。平成19年8月に原稿第1稿の点検を終えた時点では、過去の配布の実績を踏まえ、学校への配布分以外に700冊程度を配布することを想定していた。

本件図書の購入は、配布先の点検を終えた分から、その都度発注していった。平成19年10月23日には報道機関、小中一貫サミット関係自治体等関係分100冊、同年11月1日にPTA、人づくり21世紀委員会等関係分150冊、同月19日に文部科学省、中央教育審議会、連携大学等の関係分300冊、同年12月3日及び5日に生涯学習振興財団、審議会委員、議会関係分350冊、同月17日及び19日に市立学校分500冊をそれぞれ購入決定した。

書店から購入したのは、PHP研究所からの申出によるものであり、大量の調達であるため、同一の書店から集中的に購入するより、複数の書店から購入する方が適切と判断した。同日に2以上の購入決定を行っていることも同じ理由による。納期は、教育委員会が指定した日ではなく、各書店から納品可能な最短期日として提示された日である。

エ 本件図書の配布について

効果的な広報活動は、教育行政の使命の一つである。書籍という媒体は、論理的に整理された内容を詳しく伝えられる点で、広報手段として効果的であり、市教委では、これまでも広報活動の一環として、市の教育改革に関する書籍を購入し、関係者に配布している。

配布先は、効果的な広報活動の実施及び教育関係者への説明責任の履行の観点から、市及び国の教育関係者が中心である。教育機関、教育行政機関の関係者が約54パーセント、企業等関係者が約9パーセント、教育委員、社会教育委員、生涯学習振興財団役員、市及び外郭団体職員、審議会委員等が約11パーセント、議員関係が約8パーセント、市教委内での活用が約8パーセントである。市民団体やPTA関係者も、本件図書で紹介されている教育改革の当事者であり、本件図書を送付している。現役のPTA関係者は約2パーセントであり、その他の市民団体を合わせても、約10パーセント弱である。

本件図書を関係者に読んでもらい、改めて市の教育施策への理解を深めてもらうことは、市の教育への継続的支援とその拡大、ひいては児童生徒の教育充実につながることを期待できる。また、取組に尽力した関係者への配布は、成果の報告という形での行政の説明責任の履行でもある。配布先には、同封した文書で配布の趣旨を伝えている。

日本共産党の会派に属する議員への関連図書の未配布は、長年の慣

例であり、上記ウの関連図書も配布しておらず、今回、意図的に行ったものではない。行政目的を効果的に達成するための適切な手段であったかどうかを検証し、今後、事案に応じて、適切に対処したい。

オ 配布作業について

本件図書の配布は、年末の納品直後から準備を進め、議員関係分 119 冊を平成 19 年 12 月 27 日に、学校分 572 冊を平成 20 年 1 月 17 日に、その他の配布先分 589 冊を同月 23 日までに、おおむね事務を終えた。

カ 配付時期について

本件図書の配布自体は、過去に配布実績のある図書と同様に、市の教育関係者に対し、業務上の参考資料あるいは広報活動の一環、説明責任の履行として行うもので、特に問題はないと考えていたが、平成 19 年 11 月 22 日以後、政党が門川前教育長を市長候補として推す旨の報道が行われるようになり、一定配慮する必要性は認識していた。

そして、本件図書の内容が市の教育改革の経緯及び成果に関するものであること、本件図書の外観に門川前教育長の氏名、写真等の掲載がないこと、門川前教育長のインタビューのページ数及び写真の掲載数が少なく、目立ちにくい最終章への収録であること、配布先は教育関係者のほか、本件図書内で紹介された取組に参画した団体、PTA 関係者であり、過去の関連図書の配布先と基本的に同様であること等を総合的に勘案し、本件図書の内容、配布目的及び配布先に問題がないことから、本件図書の配布による広報活動に問題はないと判断した。

キ 結論

以上から、本件図書の購入及び配布に要した経費は、関係法令の規定に基づき適正な予算執行手続の下に支出したものであり、違法又は不当な支出には当たらない。

(2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 公職選挙法との関係も検討したというが、なぜ、選挙が終わってから配布されなかったのかという点については説明がなかった。

イ 本件図書が 12 月 19 日、25 日に一括で納品されたというが、10 箇所 of 書店に別々の支出負担行為で決定したものを、実際には出版社からまとめて送って、その請求先を各一般書店にしたことが疑われる。

ウ 民主党が門川教育長に立候補を要請したのは 11 月 22 日であり、京都新聞は「門川教育長も立候補に意欲的である。」としていたのであるから、上記(1)イで、立候補表明をした 12 月 16 日の 1 箇月以上前だから問題ないというのは事実と反する。

エ PHP 研究所との関係では、実際には、原稿の大部分を執筆していたのは市教委の職員であるように聞こえる。その意味では、市教委が過剰な便宜供与をしたといえる。本来なら、執筆協力に対し、原稿料

も支払われるべきである。PHP研究所は執筆に対して一切の費用を負担せずに本件図書を出版できた。しかも、今回は、執筆内容、資料提供等、多くを市教委が分担しながら、定価のままで購入している。東京、大阪及び京都の一般書店から10回に分けて購入したことも、PHP研究所からの要請としているが、便宜供与である。

オ 共産党の会派に属する議員への未配布が慣例だとするが、民意を無視するもので公正、中立でない。

カ 市教委は公務として、出版を計画し、実行したのであるから、決裁が多数存在するはずであり、経過が市教委で文書として保管されているはずである。

第3 監査の結果

1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述、関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明並びにその他の監査委員が調査した証拠の内容を総合すると、次の事実が認められる。

(1) 本件図書の出版

本件図書は、平成16年11月ころにその出版が企画され、市教委の取材協力を得てPHP研究所において原稿が執筆されたうえ、市教委による原稿の点検、修正を経て、平成19年12月27日に出版された。

また、市教委による取材協力及び原稿の点検の協力に関し、市教委とPHP研究所との間において、協力の対価の支払、出版された本件図書の購入条件等に関する合意は交わされていなかった。

(2) 市教委における関連図書の購入及び配布

市教委においては、市教委がその出版に関与した図書を購入のうえ配布することがあり、平成17年8月には、「京都発 しなやかな道徳教育」（河合隼雄、小寺正一編）及び「京都発 地域教育のすすめ」（京都市教育委員会地域教育専門主事室編）の出版に伴い、前者を800冊、後者を1,800冊購入のうえ、市立の学校及び園、図書館、国及び他都市の教育関係者、関係団体、議員等に配布していた。

市教委では、市会議員に対して関連図書を配布する際には、日本共産党の会派に属する議員を配布先から除外する取扱いを行っていた。

(3) 本件図書の購入及び経費の支出

ア 教育委員会事務局においては、下表のとおり、延べ10回にわたって、本件図書計1,400冊を税込単価1,365円の定価で購入する旨の支出負担行為が、いずれも教育委員会事務局指導部学校指導課において起案され、同総務部総務課長により決定された。これらの支出負担行為に係る支出負担行為書には、起案日及び決定日として、下表の起案・決定日欄に掲げる日が記載されているが、財務会計システムを用いて作成される当該支出負担行為書が、同表のシステム登録処理日以後に作

成されたものであるため、実際の事務処理は、当該処理日以後に行われている。

契約番号	システム登録処理日時	起案・決定日	数量	金額(円)	契約の相手方
538712	平成 19 年 12 月 21 日 17:33	平成 19 年 12 月 19 日	300	409,500	紀伊国屋書店 新宿本店
539447	12 月 25 日 15:27	11 月 1 日	150	204,750	ふたば書房
539450	12 月 25 日 15:29	12 月 5 日	100	136,500	ふたば書房
539611	12 月 25 日 18:06	10 月 23 日	100	136,500	ジュンク堂 書店京都店
541386	平成 20 年 1 月 4 日 9:40	11 月 19 日	200	273,000	三省堂書店 神保町本店
542622	1 月 7 日 21:07	12 月 17 日	100	136,500	紀伊国屋書店 MOVIX 京都店
542624	1 月 7 日 21:21	12 月 3 日	100	136,500	三省堂書店 京都駅前店
551980	1 月 21 日 19:47	11 月 19 日	100	136,500	阪急電鉄
567006	2 月 12 日 14:53	12 月 17 日	100	136,500	大垣書店
571471	2 月 19 日 9:26	12 月 3 日	150	204,750	大垣書店
計			1,400	1,911,000	

イ 購入された本件図書のうち 300 冊（契約番号 538712 に係るもの）については平成 19 年 12 月 19 日付けの、残りは同月 25 日付けの各契約の相手方による納品書が保存されており、いずれも、担当者により履行が確認されている。

ウ 本件図書の購入に係る経費は、平成 20 年 1 月 4 日から同年 2 月 25 日までの間に、それぞれ各債権者に支出された。

(4) 本件図書の配布

ア 上記(3)により購入された本件図書は、1,280 冊があらかじめ作成された送付先リストに従って配布された。このうち 572 冊は市立の学校及び園（以下「市立学校等」という。）に対して 2 冊ずつ配布され、残る 708 冊は国及び他都市の教育関係者、社会教育委員その他の学識経験者、教育改革や教育活動上関係がある P T A、民間企業等の関係者、議員等に配布された。

イ 上記アのうち、市立学校等に配布された本件図書は、平成 20 年 1 月 9 日付け学校指導課長決定により、同月 17 日に文書交換の方法により送付された。

ウ 市立学校等以外に配布された本件図書 708 冊の配布の態様は、次のようなものであった。

(7) 配布に係る決定手続は、行われていない。

(イ) 配布時期は、平成 19 年 12 月 25 日から同 20 年 1 月 29 日にかけてであった。

(ウ) 708 冊中 486 冊は、京都市内に住所又は所在地がある個人又は事業者に対して配布され、222 冊は、京都市外の個人又は事業者に対して

配布された。

- (I) 708冊中640冊については、平成19年12月27日に119冊、同20年1月23日に500冊、同月24日に17冊、同月25日に1冊及び同月29日に3冊が、いずれも郵送（ゆうメール）の方法により配布された。

(5) 本件図書の配布に係る経費の支出

本件図書の郵送には、料金後納郵便が利用された。

本件図書の郵送のために要した郵便料金は、下表のとおりであり、月ごとにまとめて郵便事業株式会社から市に対して請求がされ、いずれも教育委員会事務局総務部総務課長が支出を決定のうえ、平成19年12月分については同20年1月18日に、同年1月分については同年2月18日に、それぞれ支出された。

送付日	発送数	郵便料金単価(注)	後納郵便料金
平成19年12月27日	119	290円	34,510円
平成20年1月23日	500		145,000円
平成20年1月24日	17		4,930円
平成20年1月25日	1		290円
平成20年1月29日	3		870円
合計	640	—	185,600円

注 ゆうメール500グラム以下により差し出されている。

(6) 本件図書の内容

ア 本件図書の内容の概略

本件図書は、市の教育改革が多岐にわたって取り組まれ、市が「公教育のモデル都市」と呼ばれるに至ったとしたうえで（本件図書「はじめに」）、その取組の経過や内容を、おおむね次のような構成で紹介している。

- (ア) 市立高校改革（第1章）
- (イ) 学力向上対策（第2章）
- (ウ) 京都における学校創設の精神の紹介と人づくり21世紀委員会の紹介（第3章）
- (エ) 開かれた学校づくり（第4章）
- (オ) 学校の裁量の拡大（第5章）
- (カ) 市民の参画による各種取組の推進（第6章）
- (キ) 教員養成対策（第7章）
- (ク) 不登校対策（洛風中学校の創設）（第8章）
- (ケ) 養護学校の再編（第9章）
- (コ) 学校統合（第10章）
- (サ) 門川教育長へのインタビュー（第11章）

イ 本件図書における門川氏の氏名及び写真の掲載状況

本件図書の表紙、参考文献等の表示等を除く本文（「はじめに」及び第1章から第11章まで）における、門川氏の氏名及び写真の掲載状況は、次のとおりである。

掲載箇所	ページ数	掲 載 数	
		氏 名	写真（総掲載数）
はじめに	5	2	0（0）
目次	10	1	0（0）
第1章	38	3	0（3）
第2章	36	6	0（5）
第3章	22	1	0（3）
第4章	40	3	0（5）
第5章	13	1	0（0）
第6章	27	2	0（3）
第7章	27	2	0（5）
第8章	22	1	1（2）
第9章	24	1	0（0）
第10章	26	0	1（3）
第11章	13	17	1（1）
合計	303	40	3（30）

注1 各章のページ数には、白紙ページの数を含まないため、ページ数の合計は、本件図書の総ページ数とは一致しない。

2 第11章の氏名の掲載数には、インタビューの発言者としての掲載数14が含まれる。

ウ 本件図書における「共汗」の語の掲載状況

本件図書において、「共汗」の語は、書名に使用されているほか、第11章中の門川氏の発言において3回使用されている。

(7) 門川氏の本件選挙への立候補に関連する事実経過

(7) 平成19年10月16日、榊本市長が任期限りでの引退を表明した。その際の新聞報道では、与党側で、候補者として市教委や市幹部らの名前が挙がっているとされた（同月17日付け朝日新聞）ほか、門川教育長が有力な後継候補の一人であるとされた（同日付け日本経済新聞）。

(イ) 同年11月22日、民主党京都府連が門川教育長に対して本件選挙への立候補を要請した旨を表明し、同月25日及び26日には、門川氏の立候補の見通しが複数の新聞社により報道された。また、同月30日及び同年12月1日には、門川氏が立候補に意欲を示している旨が複数の新聞社により報道された。

(ウ) 同年12月14日、門川氏は、教育長を辞職し、同月16日に本件選挙への立候補を表明のうえ、基本政策を発表した。

(エ) 平成20年1月21日、門川氏は、マニフェストを発表した。

(オ) 同年2月3日、本件選挙が告示され、門川氏を含む4名が立候補した。

(カ) 同月17日、本件選挙が執行され、門川氏が当選した。

(8) 本件選挙に関連する本件図書に関する新聞報道

平成 20 年 1 月 27 日付け京都新聞及び同年 2 月 2 日付け朝日新聞では、本件選挙に立候補を表明していた 4 名の関連図書を紹介する記事が掲載され、本件図書が門川氏の関連図書として取り上げられた。各記事では、本件図書について、門川教育長が在任中に取り組んだ教育改革に関する内容であることが紹介されたうえ、門川教育長へのインタビュー記事が掲載されていることが紹介された。

(9) 門川氏のマニフェストにおける「共汗」の語の使用状況

本件選挙の際の門川氏のマニフェスト（平成 20 年 1 月 21 日発表）においては、本件図書の書名に使用されている「共汗」の語が、「私の決意」（詳細版 3 ページ）に使用されているほか、一部の施策の名称に使用されている。

(10) 本件選挙における門川氏と市の教育改革の取組との関連性に関する新聞報道の状況

本件選挙の立候補者を紹介する新聞報道では、門川氏を紹介する際に、榊本市長による市政を継承することと併せて、教育長として教育改革の実績を挙げていることが特徴として紹介されている（平成 20 年 2 月 2 日付け産経新聞並びに同月 5 日付け朝日新聞、毎日新聞、読売新聞及び京都新聞）。

また、門川氏の選挙対策の事務長のコメントとして、門川氏のセールスポイントについて、教育改革の実績を挙げたことが報道されている（同月 2 日付け京都新聞）。

(11) 本件選挙における門川氏の知名度に関する新聞報道の状況

本件選挙に関する新聞報道では、門川氏の知名度について、その向上が課題であるとする選挙事務所の見解等が報じられている（平成 20 年 1 月 29 日付け毎日新聞、同年 2 月 2 日付け読売新聞及び京都新聞、同月 3 日付け毎日新聞及び読売新聞、同月 5 日付け毎日新聞等）。

2 判断及び結論

(1) 地公法違反の主張について

ア まず、本件図書の購入及び配布に係る教育委員会事務局職員の行為の地公法違反をいう請求人の主張について判断する。

イ 地公法第 36 条第 2 項は、一般職の地方公務員が、特定の政治的目的により、一定の政治的行為を行うことを禁止している。

ウ 同項において禁止の対象とされている政治的目的のうち、本件において問題となるのは、「公の選挙において特定の人を支持し、又はこれに反対する目的」であるところ、「特定の人」とは、当該選挙において立候補の制度が採られている場合においては、法令の規定に基づく正式の立候補届出又は推薦届出により候補者としての地位を有するに至った者をいい、まだ候補者としての地位を有するに至らない者は含

まれないとされている（昭和 26 年 3 月 19 日地自乙発第 95 号通知「地方公務員法第 36 条の運用について」別紙三(二)(3)ロ）。

エ 本件監査の対象である本件図書の購入契約の締結及び本件図書の配布に係る郵送経費の支出は、いずれも、門川氏が本件選挙の候補者となるための届出を行った平成 20 年 2 月 3 日以前に行われた本件図書の購入及び配布の行為に係るものであり、これらの行為時において、門川氏は、地公法第 36 条第 2 項にいう「特定の人」に該当しているとは認められない。

なお、本件図書の購入契約の締結に係る支出負担行為の一部は、同日以後に事務処理がされているが、本件図書の配布状況から、本件図書の納品は平成 20 年 1 月までに行われたと考えられるため、何らかの事情により事務手続のみが遅延したものと見るのが相当である。

オ 以上から、他の点について判断するまでもなく、地公法第 36 条第 2 項違反を理由とする請求人の主張には、理由がない。

(2) 本件図書の配布行為の違法性について

ア 本件請求において、請求人は、本件図書の購入及び配布の行為の公選法違反を主張するが、請求人は、配布行為の違法性をもって購入の違法性を主張するものと解されるから、まず、本件図書の配布行為が公選法第 136 条の 2 第 1 項若しくは第 2 項又は第 221 条第 1 項第 1 号に違反するかどうかについて判断する。

イ

(ア) まず、請求人は、本件図書が、本件選挙における門川氏の宣伝すなわち同氏の選挙運動のために使用される文書図画に当たる旨を主張し、本件図書を購入し、配布することが、直ちに選挙運動に該当する旨を主張するので、この点について判断する。

特定の図書が選挙運動のために使用される文書図画に当たるかどうかは、当該図書の外形及び内容自体から見て、選挙運動のために使用されると認められるかどうかによって判断するべきである。

(イ) 請求人は、①本件図書に門川氏のインタビュー記事及び同氏の写真が掲載されていること、②本件図書の表題に門川氏の選挙運動でも用いられた「共汗」の語が使用されていること及び③本件図書で紹介されている市の教育改革の実績が門川氏の選挙運動において重点的に宣伝されていた内容と重複することを主張するところ、確かに、①については、そのような記事及び写真が掲載されていることは事実であり、②については、本件図書の書名に採用されている「共汗」の語を、門川氏が「好きな言葉」（本件図書 306 ページ）として挙げており、マニフェストや自身のホームページでも使用している事実が認められ、③については、市の各種の教育改革の取組が門川氏の実績として新聞報道でも紹介されている事実が認められる。

- (ウ) 一方、本件図書は、平成 16 年 11 月ころにその出版が企画され、市教委と PHP 研究所の協力関係の下で、約 3 年間にわたる取材、原稿執筆、校正等の作業を経て出版されたものであることが認められ、その内容については、本件選挙における門川氏への投票あるいは支援を依頼する内容は含まれず、門川氏の氏名及び写真の掲載も限定的で、全体としては、市教委として推進してきた教育改革の取組を総合的に紹介するものとなっていることが認められる。
- (イ) 以上の事実関係を総合して考慮すると、本件図書は、外形及び内容の全体から、本件選挙における門川氏の主張などと全く無関係なものであるとはいえないものの、選挙運動のために使用されることを目的としたものであるとは、必ずしも認められない。

ウ

- (ア) 次に、公選法第 136 条の 2 第 1 項及び第 2 項は、公務員の地位の利用による選挙運動及び選挙運動類似行為を禁止する趣旨であるところ、本件図書が選挙運動のために使用される文書図画に該当しないことは、上記イのとおりであるから、本件においては、本件図書の配布が、同条第 2 項第 4 号に規定する選挙運動類似行為に該当するかどうか問題となる。

そして、同項及び公選法第 221 条第 1 項第 1 号のいずれも、一定の目的を伴う行為が規制対象とされていることから、本件では、本件図書の配布行為が当該各規定に定める目的を伴うものであったかどうか問題となり、その判断は、本件図書の配布の態様等を総合的に観察して行うこととなる。

なお、この点に関し、関係職員は、本件図書の配布行為が行政上の目的に基づくものであるとし、本件図書の配布行為に公選法上の問題が生じない旨を説明するが、行政上の目的がある場合でも、それと併せて特定の候補者を支持する等の目的をもって文書図画を頒布する場合は、やはり公選法上の禁止行為（選挙運動類似行為）に該当することとなるから、単に行政上の目的が存することのみで、公選法上の問題が生じないということとはできない。

- (イ) 本件図書の配布に係る行政上の目的の存否について見ると、本件図書が約 3 年間の執筆等の期間を経て出版されたものであること、本件図書の配布先が市立学校等及び市教委の関係者とされていること、本件図書の配布以前にも市教委が出版に関与した関連図書の配布の実績があること、配布に係る送付状には選挙への支援依頼等をうかがわせる文言はないことなどを勘案すると、本件図書の配布は、教育行政に係る広報活動の一環として、通常考えられる範囲内の方法により行われたことが認められ、一定の行政上の目的の下で行われたことが認められる。

- (ウ) 次に、上記1(9)から(11)までで述べたような、本件選挙に係る門川氏の活動の状況を踏まえると、本件のように、書名に「共汗」の語が使用され、市の教育改革を総合的に紹介し、かつ、門川氏の単独インタビューの記事を収録した本件図書を、京都市内の個人及び事業者を中心とする市教委の関係先に配布する行為は、配布元の意図にかかわらず、本件選挙に係る門川氏の活動にとって有利に働く可能性が否定できないと考えられる。本件図書の配布がほぼ完了した後の事実ではあるが、上記1(8)の新聞報道において、本件図書が、門川氏の関連図書として紹介されていることも、一般に、上記のような本件図書の評価が成立し得ることを示しているといえる。
- (イ) また、選挙運動のために使用することが必ずしも明らかでない文書図画の頒布行為と公選法上の規制との関係を見る場合、当該頒布行為が行われた時期が重要な要素となるが、本件図書の配布行為が行われた時期は、門川氏が本件選挙への立候補を表明した平成19年12月16日から本件選挙の告示日までである。一般に、立候補の意思を表明してから選挙運動の開始時期までの間は、立候補予定者にとっては選挙運動の準備上重要な時期であると考えられるが、関係職員は、本件図書の配布に当たり、一定の配慮の必要性を認識しつつも、配布の目的及び本件図書の内容に問題がないと判断したことを理由として、配布の時期については特段の検討を行わずに、図書の出版の直後に配布するという一般的な取扱いを変更しなかったとしている。
- (オ) 本件図書の配布の態様等に関する以上のような事情を総合すれば、本件図書の配布行為は、本件選挙に係る門川氏の活動に若干なりとも有利に働く可能性がある図書を、市内の教育機関、個人及び事業者に配布したというものであり、配布の時期については実質的に配慮せずに、本件選挙に係る選挙運動期間に入る直前の時期に行ったことになる。このような配布の態様等からすれば、客観的に見て、一方でそれが行政上の目的に基づく広報活動であるとしても、他方で本件選挙への立候補を表明していた門川氏を支持する目的を伴っていたとの疑いが生じるのも、無理からぬものといえる。
- (カ) しかし、一方では、本件図書の内容や出版の目的、経過自体には、本件選挙との密接な関係は認められないうえ、本件図書の出版直後という配布時期も、広報活動という行政目的上、全く必然性のない時期であるとはいえないことなどからすれば、本件図書の配布が本件選挙への立候補を表明していた門川氏を支持し、又は同氏の当選を得させる目的をもって行われたことが明らかであるとも認め難いところである。
- (キ) 以上から、本件図書の配布行為が公選法第136条の2第2項又は

第 221 条第 1 項第 1 号に違反するとは認められない。

エ

- (7) ところで、請求人は、本件図書の配布に関し、日本共産党の会派に属する議員が配布対象から除外されていることを指摘し、当該配布行為が本件選挙に係る門川氏の活動を支援する目的をもって行われた旨を主張する。

市教委が広報活動として関連図書を配布する場合に、議員の配布先から日本共産党の会派に属する議員を除外する取扱いは、本件図書の配布において意図的にされたものではなく、「長年の慣例」であったとされている。

政治的中立を旨とする行政機関にあって、合理的な理由もなく、特定の政党に所属する議員を広報活動の対象から除外する取扱いを長年の慣例として無自覚に継続することは、不適切であるといわざるを得ないが、このような広報活動上の取扱いのために、当該広報活動自体が直ちに違法であるとか、選挙運動の目的を伴っていると即断することは、妥当ではない。

本件図書の配布において、上記のような取扱いが特別に行われたという事情が見られない以上、そのような取扱いがあるとの事実は、上記ウの判断を左右する事情にはならないと考える。

- (イ) また、請求人は、本件図書を出版した P H P 研究所の代表取締役社長が「門川大作を京都市長にする九人の会」の会長代行に就いていることを指摘し、もって、本件図書の出版と本件選挙との関連性を主張するが、推測の域を出るものではなく、採ることができない。

オ 以上から、本件図書の配布行為が公選法第 136 条の 2 第 1 項若しくは第 2 項又は第 221 条第 1 項第 1 号に違反するとの証拠は認められず、これについての請求人の主張に、理由があるとは認められない。

- (3) 本件図書の購入契約の締結の違法性について

ア 公選法違反の主張について

請求人は、本件図書の購入契約の締結が公選法第 136 条の 2 第 1 項若しくは第 2 項又は第 221 条第 1 項第 1 号に違反する旨を主張するが、本件図書の購入の目的である本件図書の配布が上記各規定に違反すると認められないことは、上記(2)のとおりである。

イ 本件図書の購入契約の締結に係る事務処理について

- (7) 本件図書の購入については、上記 1 (3)アで認定したように、契約の締結に係る支出負担行為の決定手続に係る事務処理が、書類上の日付よりも後の日時に行われている。この点については、一部に契約業者による書類の提出の遅れなどの事情があった可能性はあるものの、適正な事務処理が徹底されるべきであることは、いうまでもない。しかし、当該事実をもって、当該財務会計行為が実質的に違

法性を帯びるとは認められない。

- (イ) また、門川氏の本件選挙への立候補に関連する事実経過（上記1(7)）との関連では、同氏の立候補表明後の時期に事務処理がされたことになるため、購入の目的と本件選挙との関係が問題になるとも考えられるが、本件図書の出版に至る経過に照らせば、本件図書の購入は、関係職員が説明するように、本件図書の出版に係る一連の作業の早い時期から企図されていたと見るのが相当であって、上記の事実をもって、本件図書の購入が本件選挙に係る門川氏の活動を支持する等の目的をもってなされたとは認められない。

ウ 本件図書の購入価格に関する主張について

請求人は、本件図書の購入価格について、出版社から購入することにより定価よりも割安で購入できたはずであるとし、定価での購入が不当である旨を主張する。

売買契約は、当事者間の意思の合致により成立するものであるから、特定の業者から割安で購入できたはずであるとの予測に基づく主張が、他の業者との契約の締結についての違法不当事由になるとは考え難い。請求人が指摘する内容は、結局のところ、本件図書の出版の企画段階において、市教委が取材協力の見返りに購入時の価格において出版社から有利な取扱いを受けるとの合意を行っていなかったことに起因するものであると考えられるが、このような合意は、事案に応じ適宜行われるべきものであるから、単に合意が存在しないことをもって、その後の契約の締結が直ちに違法又は不当の評価を受けるということはない。

エ 判断

以上から、本件図書の購入契約の締結が違法又は不当であるとする請求人の主張には、理由がない。

(4) 本件図書の配布に係る郵送経費の支出の違法性について

請求人は、本件図書の配布行為に伴う郵送経費の支出が違法である旨を主張するが、本件図書の配布行為が公選法第136条の2第1項若しくは第2項又は第221条第1項第1号に違反すると認められないことは、上記(2)のとおりである。

よって、請求人の上記主張には、理由がない。

(5) 結論

以上から、本件図書の購入契約の締結及び本件図書の配布に係る郵送経費の支出は、違法又は不当であるとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

第4 意見

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、教育委員会に対し、次のとおり意見を提出する。

- 1 本件監査においては、教育委員会が広報活動として行った関連図書の配布に関し、京都市長選挙において特定の候補者に若干なりとも有利に働く可能性があると思われる図書を、当該選挙の告示直前の時期に、選挙人を含む市内の関係先に配布するという事実が認められたところである。

正当な行政目的の下で行う文書図画の頒布行為であっても、客観的に見て、当該行政目的と併せて特定の候補者を支持する等の目的を伴うと認められる場合は、選挙違反となるのであり、特に選挙が行われる直前の時期については、市民から疑いを持たれることのないよう、特に慎重に対応すべきであることは、いうまでもない。

今回の教育委員会による図書の配布は、行政目的があること等を理由に、配布の時期については実質的に考慮しないままに行われており、たとえ公職選挙法に抵触するとはいえないとしても、政治的中立性を保持すべき行政の行為としては、あまりにも不用意であるといわざるを得ない。

今後、行政機関として政治的中立性を欠くとの疑いを招くことのないよう、適切に対応されたい。

- 2 行政活動に係る意思決定その他の事項に関する文書の作成及び保存は、行政としての基本的な事務であり、情報公開制度、監査制度等による市政の透明性の確保や地方公共団体の事務の自律的統制は、適切な文書の保存を前提として成立している。

本件監査については、図書の出版への協力事務及び当該図書の配布事務等を調査したところ、決定書による決定手続が行われていないものがあったうえ、文書による記録が不十分なため、客観的証拠に基づく説明が少なく、事実の認定に支障を来したところである。

過去の監査結果（平成18年9月21日付け監査結果。同月28日付け監査公表第543号において公表）において同様の指摘をしているにもかかわらず、なお改善が見られないのは、文書によらず、口頭での確認を中心とする実務慣行があるからとも考えられるが、そのような事務処理は、責任の所在があいまいになるうえ、行政事務の基本である正確性及び確実性において著しく劣ることが明らかであり、意思決定に当たり公文書の作成を基本とする京都市公文書管理規則第6条に照らしても、問題がある。

適切な文書事務が行われるよう、実務の在り方を検証し、管理監督者の意識改革を含め、徹底して取り組まれない。

（監査事務局第一課）