

監査公表第764号

令和元年12月12日に提出された住民監査請求について、監査を行いましたので、その結果を次のとおり公表します。

令和2年2月10日

京都市監査委員

住民監査請求に基づく監査の結果

(令和元年12月12日請求分)

京都市監査委員

同

同

同

田 中 明 秀

中 野 洋 一

鶴 谷 隆

河原林 温 朗

第1 請求の概要

1 請求人の数

3名

2 請求書の提出日

令和元年12月12日

3 請求の要旨

(1) 京都市は、京都国際映画祭2018（以下「本件映画祭」という。）に向けた取組として、平成30年9月3日、株式会社よしもとクリエイティブ・エージェンシー（当時。現在は吉本興業株式会社。以下「本件会社」という。）との間で委託契約（以下「本件契約」という。）を取り交わし、令和元年5月10日、本件会社に対し、その費用として420万円を支払った。

(2) 本件契約の締結に先立つ見積りに当たっては、「所属タレントを活用できる唯一の事業者であるため」として、本件会社のみを見積業者としており、他の事業者による見積りを取るなどした形跡は見当たらない。

本件契約の契約書（以下「本件契約書」という。）を見ると、委託する事項として、平成30年10月14日までに、20万人のSNSフォロワーを有する本件会社所属のタレントが、「京都市の重要施策」をPRする内容をSNSで計2回発信する旨が定められており、それに対応する費用見積りとして、京都市盛り上げ隊SNS発信につき、単価50万円、数量2、金額100万円が計上されている。

(3) 本件契約を受けて、本件会社に所属するタレントであるミキの亜生氏（以下「亜生」という。）が、SNSサイトであるツイッターにおいて、京都市より委託された広報であることを告知することなくツイートをを行った。

なお、令和元年10月28日の京都市の報道発表では、本件契約に基づき投稿されたツイートとして、ミキの昂生氏（以下「昂生」という。）によるツイート2本と、亜生によるツイート2本が紹介されている。

かかるツイートを行ったことで、平成31年4月17日付け請求書で、本件会社から京都市に対し「京都市盛り上げ隊SNS発信、数量2、単価50万円、金額100万円」を含む合計420万円の請求がなされ、令和元年5月10日、京都市は同額を本件会社に支払った。

(4) 一般に、広告であることを示す記述がなく、自発的につぶやいているように見せ

る手法は、ロコミを装った広告として「ステルスマーケティング」と呼ばれ、社会問題化している。

令和元年10月28日付け京都新聞朝刊において、「市民感覚からすれば地元タレントが地域貢献でツイートしたと考え、報酬が発生しているとは思わないだろう。公金の使い方としては驚く額で、自治体の広報としては誤解を与える問題のある手法だ」、「広告主が行政だと読み手が気付いてしまうと、発信内容に共感が生まれず拡散されにくくなるかもしれないが、公金が投入される以上はより公明正大な手法が求められる。アンフェアな広告だ」、「情報の受け手が「だまされた」と思う可能性のある広告は倫理的にふさわしくない。誤解を招かないための努力が必要」などと、識者の批判的な見解が述べられている。

上述のとおり、いわゆるステルスマーケティングを行うことは、広告倫理上、不当な手法であり、とりわけ京都市のような地方公共団体が、読み手を欺く手法を用いたことは極めて不当であり、それに伴う公金の支出もまた不当なものといわざるを得ない。

- (5) 本件契約では20万人のフォロワーを有する本件会社所属のタレントがSNSで発信する旨定められているが、本件会社による本件に関する報道発表によれば、昂生は、当時のツイッターフォロワー数が113,605人とどまっており、本件契約の契約条項に反した委託業務となっており、債務が履行されていない可能性がある。本件契約に基づく支出のうち、契約条項に反し、債務が履行されていないにもかかわらずなされた支出については、違法な公金の支出といわざるを得ない。

加えて、上述したとおり、本件契約は、他の見積業者による見積りもなく、本件会社一社のみで見積りで行われているうえ、SNS発信の単価が50万円と極めて高額となっている。したがって、これらの支出はいずれも、地方自治法（以下「法」という。）第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に反する違法・不当な公金の支出であるといわざるを得ない。

- (6) よって、本件の違法・不当な公金の支出について、その返還を求めるなど京都市の被った損害を補填するために必要な措置を採られるよう請求をする。

4 事実証明書の目録

- (1) 支出負担行為書（物件等）（甲第1号証の1）
- (2) 物品購入明細書（甲第1号証の2）

- (3) 支出命令書（物品）（甲第1号証の3）
- (4) 委託契約書（甲第1号証の4）
- (5) 御見積書（甲第1号証の5）
- (6) 誓約書（甲第1号証の6）
- (7) 請求書（甲第1号証の7）
- (8) 振込依頼書兼振込済通知書（甲第1号証の8）
- (9) 業務完了報告書（甲第2号証）
- (10) 京都市広報施策2018 京都国際映画祭連携広報実施報告書（甲第3号証）
- (11) 京都新聞に掲載された吉本興業と京都市との広報契約について（甲第4号証）
- (12) 京都市からの受託事業に関するSNS発信について（甲第5号証）
- (13) 新聞記事（甲第6号証の1～8）

第2 要件審査

- 1(1) 法第242条第2項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法、不当なものであったとしても、いつまでも住民監査請求又は住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間（当該行為があった日又は終わった日から1年）を定めている。しかし、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのが相当でないことから、同項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるようにしている。

当該正当な理由の有無については、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査をすれば客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている（最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決）。

また、普通地方公共団体の一般住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的に見て監査請求するに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなくても、監査請求をした者が上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたときから相当な期間内に監査

請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている（最高裁平成14年10月15日第三小法廷判決）。

(2) 公金の支出は、具体的には支出負担行為（支出の原因となるべき契約その他の行為）及び支出命令がなされ、その後に支出がなされることによって行われるものである（法第232条の3及び第232条の4第1項）。支出負担行為、支出命令及び支出は、公金を支出するために行われる一連の行為ではあるものの、互いに独立した財務会計上の行為というべきものであり、法第242条第2項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきものであると解されている（最高裁平成14年7月16日第三小法廷判決参照）。

2 本件請求に係る請求書及び事実証明書によると、本件請求の対象とされている財務会計上の行為は、本件映画祭に向けた取組に係る支出負担行為（本件契約の締結）及び支出命令のうち、本件映画祭及び京都市の重要施策をPRする内容をSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービスの略称であり、登録された利用者同士が交流できるウェブサイトの会員制サービスのことをいう。以下同じ。）で発信した対価（100万円）に係る部分であると解される（以下当該支出負担行為の部分「本件支出負担行為」と、当該支出命令の部分「本件支出命令」という。）。

3 本件支出負担行為は平成30年9月3日に、本件支出命令は平成31年4月19日に行われているところ、本件請求のうち本件支出負担行為に係る部分については、財務会計上の行為があった日から1年を経過した後に本件請求が提出されている。そこで、当該部分について監査請求期間を徒過して住民監査請求を提出したことにつき、法第242条第2項ただし書に規定する正当な理由があることについて、請求人に補正を求めたところ、請求人から令和元年12月23日付けで住民監査請求補充書が提出された。その要旨は、次のとおりである。

(1) 本件請求において請求人が問題にしているのは、以下の点である。

本件会社により本件契約に基づく委託業務が履行される過程の中で、いわゆるステルスマーケティングという不当な手法を用いたSNS発信による広告業務が行われた。また、本件契約書では20万人のSNSフォロワーを有する本件会社所属のタレントがSNS発信を2回行うことが委託業務内容とされているにもかかわらず、委託業務を行ったとされるタレントの1人について、ツイッターフォロワー数が113,605人にとどまり、本件契約に定める契約条項に反する委託業務の履行がなされ

た。

このように、本件会社において、不当な手法による委託業務の履行と、本件契約の契約条項に反する委託業務の履行がなされたにもかかわらず、京都市は、本件契約どおりの委託費用である420万円（上記SNS発信業務に相当する100万円を含む金額）を本件会社に支払ったのである。

- (2) 本件支出負担行為を監査の対象とする場合、確かに、監査請求期間である1年を経過している。また、請求人の代理人の1人が公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）に基づく公開決定によって本件契約を知ったのは、令和元年8月20日である。しかしながら、本件契約の履行としてなされた具体的なSNS発信の内容については、本件公開請求によって開示された文書からは一切特定することはできない。当該SNS発信の内容が特定され、それが不当な手法によるものであり、本件契約の契約条項に反していることについては、京都新聞において報道がなされた同年10月28日に初めて明らかになったものである。したがって、当該SNS発信が不当な手法によるものであり、また、契約条項に反していることについては、住民がその行為を相当の注意力をもって調査しても、客観的にみて知ることができなかったものであり、同日にその行為を知ってから相当の期間内に本件請求を行っている。よって、本件支出負担行為との関係でも、法第242条第2項ただし書に定める正当な理由がある。

- 4 この点、SNS発信の内容及びSNSを発信した者のフォロワー数が契約条項を満たしているかどうかについては、本件支出負担行為（本件契約の締結）が行われた時点ではその内容及び発信者は特定されておらず、本件契約の履行の際確定した事情である。したがって、当該事情は本件支出命令の違法又は不当を主張する根拠となる事情ではあるものの、本件支出負担行為の違法又は不当を主張する根拠となる事情であるとはいえない。

他方、請求人は、本件契約は他の見積業者による見積りもなく、本件会社と1社のみの見積りで行われているうえ、SNS発信の単価が50万円と極めて高額であることを主張するところ、この事情は、本件支出負担行為の違法又は不当を主張する根拠となる事情であるが、本件公開請求に基づき公開された本件支出負担行為に係る支出負担行為書及びその添付資料を見れば判明したものである。したがって、請求人の代理人の1人が本件支出負担行為の存在を知ったとする令和元年8月20日の時点で、当該

事情に基づき住民監査請求をするに足りる程度にその存在及び内容を知ることができたと解される。

そうすると、同日から見て114日後である令和元年12月12日に提出された本件請求は、請求人が監査請求をするに足りる程度に本件支出負担行為の存在及び内容を知ることができたと解されるときから相当な期間内に行われたものと見ることはできない。

よって、本件請求のうち、本件支出負担行為に係る部分は、監査請求期間の徒過について、法第242条第2項ただし書に規定する正当な理由があるとは認められない。

- 5 以上から、本件請求のうち、本件支出負担行為を対象とする部分については、請求要件を満たしていないものとしてこれを却下し、本件支出命令を対象とする部分について監査を実施することとした。

第3 監査の実施

法第242条第1項の規定により令和元年12月12日に提出された住民監査請求について、京都市監査規程に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（法第242条第4項）

2 監査の対象

本件支出命令

なお、本件支出負担行為は、本件監査の対象となる本件支出命令の原因となる行為であることから、本件支出命令の違法性又は不当性を検討するために必要な範囲に限り、本件支出負担行為についても、監査を実施した。

3 監査の着眼点

監査の対象となる行為の違法性又は不当性

4 監査の主な実施内容

- (1) 請求人及び関係職員（総合企画局の職員をいう。以下同じ。）から陳述を聴取した。
- (2) 関係職員に対し、関係書類の提出を求め、これを審査したほか、質問調査を行った。

5 監査の実施期間

令和元年12月27日から令和2年2月4日まで

6 監査の実施場所

監査事務局執務室等

7 請求人及び関係職員の陳述

(1) 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、令和2年1月17日に請求人A及び請求人代理人Bから陳述を聴取した。その要旨は、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、関係職員が立ち会った。

ア 請求人Aの陳述

京都市は、本件会社と契約を結んでいる。それは、「吉本芸人」を使ったもので、ステルスマーケティングという手法を使ったものである。その発信は、「自主的」なもののように見る人は「錯覚」する。それこそがこの「契約」の狙いで、「有名人」の自主的・自覚的な「つぶやき」であるかのように「発信」は映る。「吉本芸人」の発信が会社の意向そのものであり、その背景に金銭を伴った本件会社と京都市の「契約」があるとは思わないだろう。市民は、「吉本芸人」の自主的な発信と考える。

これこそが、ステルスマーケティングの典型、そのものである。「発注者」である京都市は姿を隠している。

本件会社は、「今回のツイートが京都市のためのプロモーション業務であるということは世間一般にご理解いただけるものと考えております。」と言っているが、とんでもない言い訳だ。「だまし」そのものである。

また、本件会社はこうも言っている。「SNSによるPR業務の対価についてですが、一般にインフルエンサー・マーケティングの費用は、1フォロワー当たり1ツイート3～8円程度が相場であるところ、当時のフォロワー数は昴生が113,605人、亜生が213,018人であり、それぞれ2回ずつのツイートをいたしました。」、「2人合計で30万以上のフォロワーに対して2回ツイートしたと考えても、本件の100万円という対価が全く高額なものではなかったことが理解いただけるものと考えております。」

「盗人猛々しい」とはこのことである。お金を払うのは京都市であり、本件会社は受け取る側である。立場は違うが「共犯」である。市民からすると、この支出は高くして不当である。市民が知らないところで、「税金」が使われている。「主

犯・京都市、従犯・本件会社」の共同である。

この支出は不当なもので、支出に反対である。

イ 請求人代理人Bの陳述

令和元年10月28日付け京都新聞朝刊一面に、本件会社に所属する若手タレントが行ったSNSでの発信（ツイート）に100万円もの公金が支出されたうえ、そのツイートがステルスマーケティングに当たるのではないかと、その報道がなされた。

広告であることを示すことなく、自発的に発信しているように見せる広告手法は、ロコミを装い、読み手を欺く手法による広告として、ステルスマーケティングと呼ばれ、社会的にも問題になっている。同日の京都新聞の報道でも、「自治体の広報としては誤解を与える問題のある手法」、「アンフェアな広告」、「情報の受け手が「だまされた」と思う可能性のある広告は倫理的にふさわしくない」等、識者の批判的なコメントも報じられている。

この報道に先んじて、私たちは、京都市と本件会社との契約関係について情報公開請求を行っていた。私たちが情報公開請求を行おうと思ったきっかけは、昨年夏頃に社会的に問題になった、本件会社に所属する若手タレントに対するブラック企業顔負けの劣悪な待遇と、そこから生じる闇営業、そして闇営業の中で、いわゆる反社会的勢力とのつながりなどが報道される中で、そのような企業と自治体が契約し、公金を支出することが妥当なのか、という問題意識からである。情報公開請求で開示されたものの中に、今回報道された若手タレントのツイートに関する契約もあった。

このツイートは、本件映画祭に向けた取組として、京都市と本件会社との間で結ばれた業務委託契約に基づいて行われている。

本件映画祭のホームページを見ると、京都国際映画祭実行委員会という組織が主催者とされているが、実際に運営しているのは、実行委員会から委託を受けた本件会社の関連会社である。当該ホームページには、本件会社に所属するタレントの写真が並び、当該タレントが出演するイベントが多数開催されるなど、その実質は本件会社主体のイベントだと見ざるを得ない。このようなイベントについて、京都市が公金を支出し、本件会社所属のタレントを使って広報しているのが実態である。そもそも、この委託事業そのものが、公金を使った本件会社のイベント宣伝に過ぎないのではないかと、この疑いは拭いきれない。

それに加えて、ステルスマーケティングによるツイートの問題が生じている。京都新聞の報道を受けて、京都市と本件会社は、本件契約に基づいて行われたツイートについて、本件会社所属のタレントである亜生と昂生がそれぞれ2本ずつ、計4本のツイートをしたと発表した。京都市も本件会社もこれら4本のツイートについて、「#京都市盛り上げ隊」などのハッシュタグが付されていることなどを理由に、ステルスマーケティングには当たらないとしているが、これらのツイートの「広告」、「PR」などといった明示はなく、ステルスマーケティングであるとの批判は免れない。

そして、このツイートの問題点は、決してステルスマーケティングだけにとどまるものではない。京都市と本件会社との本件契約では、京都市が本件会社に委託する事業の一つとして「平成30年10月14日までに、20万人のSNSフォロワーを有する本件会社所属のタレントが、「京都市の重要施策」をPRする内容をSNSで計2回発信する」と定められており、これについて本件会社から提示された見積りが「京都市盛り上げ隊SNS発信」について、単価50万円、数量2、金額100万円である。ところが、本件会社の発表によれば、これらのツイートがなされた当時、ツイッターでの亜生のフォロワー数は約21万人であったが、昂生のフォロワー数は約11万人であったという。「20万人のSNSフォロワーを有する」という契約条項に適合していない。京都市は、本件契約の発注者として、この点をきちんとチェックしたのか。チェックしたならば、一体どの役職の人が契約条項と異なる内容の事業にOKの決裁を出したのか。

そもそも、この本件契約をするに当たって、京都市は「所属タレントを活用できる唯一の事業者であるため」として、他の業者から事前の相見積りを取った様子すらない。本件会社の言い値で契約を結び、本件会社が行った事業について十分なチェックもないまま多額の公金が支出されているのではないかと疑わざるを得ない。

京都市が本件会社に委託している事業について、土木工事でいうところの工事監理、委託事業の監理業務が委託者である京都市によってきちんとなされているのかどうか、市民の目からすると非常に疑わしいと思わざるを得ない状況がある。この委託契約自体が本当に適切な事業であったのか、実際に行われた事業についてきちんとチェックや監理がなされているのかどうかなど、検証が必要だ。

さらに言えば、ブラック企業であるとか、反社会的勢力とのつながりであるとか、所属タレントの脱税であるとか、様々な問題点が指摘され、報じられている企業や団体と自治体が契約し、公金を支出すること自体そもそも妥当なのかどうかも問題である。

監査委員におかれては、委託事業が契約に従って適正になされているかどうか、京都市がきちんと監理を行ってきたのかどうか、調査していただき、適切な勧告をしていただけるようお願いする。

(2) 関係職員の陳述

関係職員に対し、令和2年1月17日に陳述の聴取を行った。その要旨は、次のとおりである。

また、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、請求人2名及び請求人代理人2名が立ち会った。

ア 契約相手方以外の見積りを取っていないという点について

京都市では、機能強化した文化庁の全面的移転も見据え、文化芸術のまちづくりを目指しているところであり、本件映画祭において多くの方に映画をはじめとした文化芸術にふれていただくことは、京都市の政策の方向性と合致するものである。また、本件映画祭は、高い発信力が見込まれる人気芸人が多く出演し、市内の多くの会場でイベントが実施されるため、これらの芸人に映画祭と併せて市政の広報を行ってもらうことにより、京都市の重要施策を広く効果的にPRすることができる。これらのことから、本件映画祭と連携し、芸人を活用した取組を実施することとした。

そして本件映画祭は、主催者である実行委員会が本件会社のグループ企業に運営委託して実施している。このため、本件会社のグループ企業が本件映画祭を実質的に運営していること、全国的に人気があり発信力がある本件映画祭出演タレントを数多く抱え、これらのタレントを活用することができるのは本件会社に限られることに加え、本件会社は京都国際映画祭連携企画・伝統産業の日2018に向けた取組をはじめ、京都市と連携したPR事業に実績があることから、本件契約を履行できるのは本件会社のみであると判断し、本件会社のみで見積りにより随意契約を締結したものである。

イ 本件SNS発信は、ステルスマーケティングに当たるという点について

ステルスマーケティングの法的定義はないが、消費者庁によると「特定の商品の宣伝であることを消費者に隠して行うマーケティングの手法」であり、「口コミサイト等を通じて行われるが、事業者が自ら又は第三者に委託して掲載した「口コミ」が、実際のもの又は競合事業者のものより著しく優良又は有利であると消費者に誤認されるものである場合には、景品表示法上問題となる」とされている。

これを防止するため、広告代理店等を構成員として設立されたWOMJマーケティング協議会が定めるガイドラインでは、マーケティングの主体の明示、金銭・物品・サービスなどの提供といった便益の明示を要するとされているところ、本件ツイートでは、#京都市盛り上げ隊、#京都市當地下鉄、#京都市ふるさと納税、又は#京都国際映画祭2018といった表示をしており、主体の明示はなされているものと考えている。

また、このガイドラインでは、#アンバサダーといったタグの表記による便益の明示が認められている。

京都市盛り上げ隊が結成され市長を訪問した際、報道機関向けに発表し、実際に複数のメディアに取り上げられている。このため、このツイートが京都市盛り上げ隊の活動の一環として行われていることは一定程度理解され、京都市盛り上げ隊は、まさにアンバサダー的な役割を担っていただいていることから、便益の明示もなされているものと考えている。

併せて、発信内容についても、情報の受け手側に対し、嘘や欺くような内容、誇大広告といった不適切な内容を含んだものではない。以上のことから、本件発信は、ステルスマーケティングには当たらないと考えている。

しかし、今回の報道を受け、「京都市の広告であることが分かりにくい」といった御意見、御批判を多数いただいたことは、京都市としても重く受け止めており、より分かりやすい広報に努めてまいりたいと考えている。

ウ 本件SNS発信をしたタレントのうち1名のツイッターフォロワー数は契約条項を満たしておらず、債務が履行されているとはいえないという点について

契約では、20万人のSNSフォロワーを有する本件会社所属のタレントが、「京都市の重要施策」をPRする内容をSNSで2回発信するとしている。

これに対し、平成30年10月6日及び同月10日に、当時約21万人のフォロワーを持つ亜生と約11万人のフォロワーを持つ昴生のアカウントからそれぞれ1回ずつ

発信されている。

したがって、20万人以上のフォロワーを有する亜生のアカウントから2回発信されていることをもって、契約内容は充分満たされているものと考えている。

エ 本件SNS発信の単価が50万円と極めて高額となっており、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に反するという点について

多くのSNSフォロワーを持つ人など、インターネット上で影響力を持つ人に依頼して宣伝してもらう場合の一般的な市場価格は、1フォロワー当たり3～8円程度とされている。1フォロワー当たり3円とすると、1ツイート当たりの価格は、亜生のみでも21万フォロワー×3円で60万円を超え、1フォロワー当たり8円とすると、21万×8円で160万円を超える額となる。したがって、50万円という金額が高額なものではないと考えている。

(3) 関係職員の陳述に関する請求人の意見

関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人及び請求人代理人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、次のとおりである。

ア 請求人代理人Bの意見

先ほど説明の契約条項に適合しているか否かというところで、関係職員が、フォロワーが20万人を超える亜生が2回ツイートしていることで契約条項を満たしているという説明がなされた。そうだとすると、京都市と本件会社とが亜生と昂生の合計4ツイートは本件契約によって発信されたツイートであるというふうに発表したこと、又は、本件契約の見積書においてはSNS発信2回が単価50万、数量2とされていることと、説明として整合しているのかというのは非常に疑問が残る。

イ 請求人代理人Cの意見

フォロワー数で金額を決めると言っていたが、単価の根拠は一体どこにあるのか。本件契約書は、本件会社が作ったものではないかと思われる。本件会社の言い値でやっているのではないか。それが正当なのかという問題がある。

第4 監査の結果

1 事実関係

(1) 本件契約について

ア 平成30年9月3日、京都市と本件会社とは、本件映画祭に向けた取組に係る業

務委託契約（本件契約）を締結した。

イ 京都市は、本件契約を締結するに当たっては、本件会社以外の者に対し、見積書の提出を求めている。

ウ 本件契約に基づく委託業務には、本件映画祭及び京都市の重要施策の周知・振興を目的として、平成30年10月14日までに、20万人のSNSフォロワーを有する本件会社のタレントが、京都市の重要施策をPRする内容をSNSで計2回発信することが含まれていた。

(2) SNS発信について

本件契約に基づき、平成30年10月6日及び同月10日に、SNSの一種であるツイッターのアカウント「ミキ亜生弟」及び「ミキ昂生兄」から、それぞれ1回ずつ、合計4回のツイート（ツイッターにおいて、投稿することをいう。以下同じ。）がなされた（以下本件契約に基づき行われたツイートを「本件ツイート」と総称する。）。

京都市広報施策2018京都国際映画祭連携広報実施報告書（以下「本件報告書」という。）によると、ツイッターのフォロワー数は、亜生のアカウントである「ミキ亜生弟」が213,018人、昂生のアカウントである「ミキ昂生兄」が113,605人であった。

本件ツイートの内容は、それぞれ次のとおりである。

ア 10月6日のツイート

(ア) ミキ亜生弟

今日から京都市営地下鉄各駅に京都市と京都国際映画祭のコラボポスターが掲示されています！

ミキのポスターは烏丸御池駅に！他のポスターも探してみてくださいね～！なんと今くるよ師匠のスペシャル構内アナウンスも！

#京都市盛り上げ隊

#京都国際映画祭2018

#コラボポスター

#京都市営地下鉄

リツイート数145件、いいね2,222件（本件報告書による。）

(イ) ミキ昂生兄

今日から京都市営地下鉄各駅に京都市と京都国際映画祭のコラボポスターが掲示されています！

ミキのポスターは烏丸御池駅に！

他のポスターも探してみてくださいね～！

今くるよ師匠のスペシャル構内アナウンスも…？！

#京都市盛り上げ隊

#京都国際映画祭2018

#コラボポスター

#京都市営地下鉄

リツイート数47件, いいね918件 (本件報告書による。)

なお, これらのツイートには, ツイート本文で紹介されているコラボポスターをミキが掲げ持つ写真も掲載されていた。

イ 10月10日のツイート

(ア) ミキ亜生弟

京都最高一♪みんなで京都を盛り上げましょう！！

京都を愛する人なら誰でも, 京都市を応援できるんです！詳しくはここから！

www2.city.kyoto.lg.jp/rizai/furusatouen/ (京都市ふるさと納税寄付金URL)

#京都市盛り上げ隊

#京都国際映画祭2018

#京都市ふるさと納税

リツイート数127件, いいね2,348件 (本件報告書による。)

(イ) ミキ昴生兄

大好きな京都の町並み！！

京都を愛する人なら誰でも, 京都市を応援できるんやっ！詳しくはここから！

www2.city.kyoto.lg.jp/rizai/furusatouen/ (京都市ふるさと納税寄付金URL)

#京都市盛り上げ隊

#京都国際映画祭2018

#京都市ふるさと納税

リツイート数93件、いいね1,494件（本件報告書による。）

なお、これらのツイートには、京町家の前で撮影されたミキの写真も掲載されていた。

(3) 本件支出命令について

本件会社から平成31年4月17日付けの請求書が提出されたことを受け、同月19日、京都市長は、本件契約に基づく委託料につき、本件支出命令を行った（総合企画局市長公室広報課長専決）。

当該委託料は、令和元年5月10日、本件会社に対し支払われた。

2 判断及び結論

(1) 論点の整理

ア 本件監査の対象である本件支出命令は、支出負担行為たる本件契約の債務の履行としてなされたものである。

イ 支出負担行為と支出命令は互いに独立した財務会計上の行為であるから、普通地方公共団体が支出負担行為となる契約を締結して債務を負担した場合には、相手方に対する債務を解消することができる場合でない限り、支出命令により債務の履行をしなければならない（盛岡地裁平成31年1月17日判決参照）。

この点、本件契約書第5条では、本件会社が本件契約に違反したと認めたときは、契約を解除することができるかとされている。

かかる契約条項を踏まえると、本件会社が本件契約の本旨に従った委託業務の履行を行った場合には、京都市が契約を解除することができたとは認められない。

ウ 一方、本件契約が私法上無効である場合は、京都市は、本件契約に基づく債務を負わないことから、支出命令により債務の履行をする必要はない。

エ 以上の点を踏まえると、債務の履行として行う本件支出命令が違法又は不当となるのは、①本件会社が本件契約に違反したとき、又は②本件契約が私法上無効であるときに限られるものと解されることから、本件監査の論点は、①又は②に当たるかどうかである。

そこで、請求人の主張のうち、昴生のツイッターフォロワー数が契約条項を満たしていないとの主張は本件契約違反に関するものであるから論点①で取り扱い、

その余の主張は本件契約違反に関するものではないから論点②で取り扱うこととする。

(2) 論点① 本件会社が本件契約に違反したかどうか

ア 請求人は、本件契約では、20万人のSNSフォロワーを有する本件会社所属のタレントがSNS発信を2回行うこととされているにもかかわらず、委託業務を行ったとされる昴生のツイッターフォロワー数が113,605人にとどまっており、本件契約に違反し、債務が履行されていない旨主張する。

イ 関係職員は、当該委託業務につき、次のとおり説明する。

(ア) 本件契約の締結時点では、ミキがSNS発信を行うことは決定していなかった。

なお、本件契約の見積書には、「ミキ：SNS発信 2回」との記載があるが、これは20万人のフォロワーを有するタレントの一例として本件会社から示されたものである。

(イ) その後、本件会社から、約21万人のフォロワーを有する亜生及び約11万人のフォロワーを有する昴生が2回ずつ（合計4回）SNSで発信するという旨の提案があった。当該提案は契約内容を上回るものであったことから、これを受け入れた。

ウ この点に関する判断は、次のとおりである。

(ア) 本件契約に基づきSNS発信を行う本件会社所属のタレントが契約時点で確定していた場合、本件契約書上当該タレントをミキと特定することが一般的であると考えられるが、その旨の記載はない。

また、見積書は、本件契約書の添付書類ではなく、見積書にミキと記載されていることをもって、本件契約の締結時点でミキがSNS発信を行うことが決定していたとはいえない。

そうすると、本件契約書第1条第3号の趣旨は、20万人以上のフォロワー数を有する本件会社所属のタレントが、本件映画祭及び京都市の重要施策につき、計2回SNSで発信することにあつたといえる。

(イ) 本件では、上記1(2)のとおり、本件映画祭につき2回、京都市の重要施策たるふるさと納税寄付金の募集につき2回の合計4回のツイートが行われているところ、それぞれの内容に係るツイートのうち1回（計2回）は、20万人以上

のフォロワーを有する亜生が行っている。

よって、本件会社は、本件契約の趣旨に従った債務の履行をしたといえる。

(ウ) したがって、上記アの請求人の主張を採用することはできず、本件会社が本件契約に違反したとは認められない。

(3) 論点② 本件契約が私法上無効であるかどうか

ア 本件ツイートがステルスマーケティングに当たるとの主張について

請求人は、本件ツイートはいわゆるステルスマーケティング（消費者に宣伝と気付かれないように宣伝行為をすることをいう。以下同じ。）に当たる不当なものであると主張する。

しかし、ステルスマーケティングを直接規制する法令は存在しておらず、ステルスマーケティングを行ってはならないとすることは、倫理規範又は業界内の自主規制にとどまるものと解される。

そうすると、請求人の当該主張をもって、本件契約が私法上無効であるとはいえない。

イ 法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反するとの主張について

(ア) 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つては、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、地方財政法第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。」と規定している。

上記各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、地方公共団体は、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の趣旨にのっとり事務処理及び財政処理を行わなければならない立場にあること、法令に違反した地方公共団体の行為は無効であること（法第2条第16項及び第17項）を併せ鑑みると、地方公共団体の締結する契約は上記各法条の趣旨を没却する結果となるような特段の事情が認められる場合には、私法上も無効になるものと解するのが相当である。

すなわち、

① 本件契約の約定代金額が不当に高額で、本件契約の必要性、契約に至る経緯等を考慮してもなお本件契約の締結が合理的な裁量の範囲を著しく逸脱す

ると認められる場合

- ② 地方公共団体が事業を実施するかどうかは、社会的、経済的要因その他の諸般の事情を考慮した政策的見地からの長の合理的裁量に委ねられているものの、その判断に裁量権の著しい逸脱又は濫用があり、事業の執行に係る契約を私法上無効としなければ、法第2条第14項、地方財政法第4条第1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合

である（名古屋高裁平成17年7月13日判決及び東京高裁平成29年2月2日判決参照）。

- (イ) a 請求人は、京都市が本件契約の締結に当たり本件会社以外の見積りを取ることなく本件会社の言い値で本件契約を締結したことから、SNS発信の単価が50万円と極めて高額となっている旨主張するところ、上記(ア)①の点から検討する。

- b この点、インフルエンサー・マーケティング（SNSなどにおいて他の消費者に大きな影響を与える人が発信する情報を用いて、商品の販売、サービスなどを促進する活動をいう。以下同じ。）を実施している事業者のホームページでは、一般的な費用体系として、次のとおり説明されている。

- (a) 1フォロワー当たり2～3円。フォロワー数が1万人未満かそれ以上かで、単価が大きく変わる。

フォロワー数が数十万人もいるような人気のインフルエンサーは、影響力があるため、一般的なインフルエンサーより高く、1フォロワー当たり4～6円が相場

(https://influencer-marketing-tokyo.com/hiyou_kouka/)

- (b) 1フォロワー当たりで計算すると3～8円程度の金額で行っているところが多く、平均にすると5円程度

(<https://magazine.kaizuka.tokyo/entry/influencer-cost>)

- c また、本件契約に基づくSNS発信に関する新聞報道において、インフルエンサー・マーケティングの単価について次のような見解が示されている。

- (a) 令和元年11月3日付け読売新聞朝刊

「フォロワーに直接届くツイッターは効果が高く、1人当たり数円は妥当な額。自治体広報の手法として検討に値する。」佐藤佳宏・武蔵野大学教

授（社会情報学）

(b) 令和元年11月26日付け産経新聞夕刊

「一般にインフルエンサーに情報発信を依頼する報酬の相場は1フォロワーにつき3～6円とされ、ミキのフォロワーは2人で当時30万人超。報酬として妥当ともいえる。」産経新聞京都総局・小川恵理子記者

d 本件契約上、20万人以上のフォロワーを有するタレントが1回SNS発信をすることにつき50万円を支払うこととされていることから、1フォロワー当たりの単価は、2.5円以下である。

上記b及びcに掲げる記事等を踏まえると、当該単価がインフルエンサー・マーケティングにおける相場に照らして、不当に高額であるとはいえない。

e したがって、本件契約において、SNS発信の単価が50万円と設定されていることをもって、本件契約が私法上無効であるということとはできない。

(ウ) a 請求人は、本件映画祭を実際に運営しているのは、本件会社の関連会社であり、本件会社が実質的に主体となっているイベントについて、京都市が公金を支出し、本件会社所属のタレントを使って広報しているのが実態であり、委託事業そのものが、公金を使った本件会社のイベント宣伝に過ぎないのではないかとの疑いは拭いきれないと主張するところ、広報事業として本件ツイートに係るSNS発信を行ったこと（以下「SNS発信事業」という。）が市長の裁量を逸脱するものであるかどうかについて、(ア)②の点から以下検討する。

b 関係職員は、SNS発信事業につき、次のとおり説明する。

(a) 京都市では、機能強化した文化庁の全面的移転も見据え、文化芸術のまちづくりを目指しているところであり、多くの者が本件映画祭において映画をはじめとした文化芸術に触れることは、京都市の政策の方向性と合致することから、本件映画祭を周知することとした。

また、本件映画祭は、京都市内の多くの会場でイベントが実施されるため、多くの者が本件映画祭に参加することにより、地下鉄をはじめとする公共交通機関の利用促進につながるなど、本件映画祭を周知することは京都市にもメリットがある。

なお、京都市は、本件映画祭で実施される若手支援事業であるクリエイターズ・ファクトリーに要する経費の一部について、本件映画祭を主催する京都国際映画祭実行委員会に対し、500万円の補助金を支出している。

- (b) 京都市では新聞等様々な媒体を用いて市政情報を発信しているが、20代から30代までの若年層には情報が届きにくい。SNSは若年層に市政情報を周知するために有効な手段であると考えたことから、これを選択した。

また、ふるさと納税寄付金は京都市外在住の京都市に関心のある者に知ってほしい情報であるところ、SNSで発信する京都市の重要施策として選択した。

- (c) 本件会社のグループ企業が本件映画祭を実質的に運営していること及び本件映画祭には高い発信力が見込まれる本件会社所属タレントが多く出演し、当該タレントに本件映画祭と併せて市政の広報を行ってもらうことにより、京都市の重要施策を効果的にPRすることができることから、本件契約を履行することができるのは本件会社のみであると考え、本件会社のみの見積りにより契約を締結した。

- c この点に関する判断は、次のとおりである。

- (a) ツイッターを用いたことについて

本件では、SNSのうちツイッターを用いて広報を行っているところ、ツイッターは、情報の拡散性が高く、ツイート中にリンクを設定することによりウェブサイトへの誘導がしやすいことから、集客・販促に効果があり、若年層に向けたマーケティングでは特に効果的なPRを行うことが可能であると認められる（株式会社グローバルリンクジャパン／清水将之著「SNSマーケティングのやさしい教科書。」29・87ページ参照）。

また、ツイッターにおいてツイートをした場合、フォロワーはその内容を容易に閲覧することができることから、フォロワーに対してダイレクトメールを送付するのと類似の効果が生じるといえる。

以上の点を踏まえると、SNS発信事業は若年層に対する広報を目的としたものであることから、その手段としてツイッターを用いたことは、目的に合致したものであるといえる。

- (b) 広報の内容について

I 本件映画祭について

(I) 京都市基本計画である「はばたけ未来へ！京プラン」では、「くらしの中に文化芸術がいきいきと息づき、ひとびとの豊かな感性が育まれるとともに、そこで生まれる活力やにぎわいが、まちの活性化につながることをめざして、文化芸術とまちづくりを一体化させた取組を促進する。このような取組を通じて、京都を魅力に満ちあふれた世界的な文化芸術都市として創生する」ことを文化政策の基本方針とし、「幅広い市民が世代を越えて多彩な文化芸術に気軽に親しむことができるよう、文化芸術の鑑賞、体験及び発表ができる機会を提供する」ことを推進施策の一つとしている（同計画書58・60ページ）。

また、京都市における文化芸術都市の創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するために定められた「第2期 京都文化芸術都市創生計画」では、「最高水準の多彩な文化芸術活動が花開き、満ち溢れるまちづくりを進めることにより、世界に類のない文化芸術都市・京都を実現」することを方向性の一つとして掲げ、「映画のまち・京都」ならでの映画・映像文化等の振興」と題して「民間企業が主体となって開催する京都国際映画祭や立誠シネマ×シネマカレッジ京都等への支援を通じて、京都が持つ映画・映像資源を活用しながら、映画都市としての魅力を世界に広く発信するとともに、若手を支援する事業を実施」することとしている（同計画書20・22ページ）。

(II) 本件映画祭は、映画その他のアート作品の上映・展示がなされるとともに、映像・アートの分野で次世代を担う人材・才能を発掘する公募型プロジェクト「クリエイターズ・ファクトリー」が開催されるなど、文化芸術活動の場であるとともに、市民に対し文化芸術の鑑賞等の機会を提供する場でもあるといえる。したがって、本件映画祭は京都市の上記施策の趣旨に合致したものであり、本件映画祭が開催されることにより文化芸術の振興、地域の活性化、「映画のまち・京都」の宣伝効果等、有形・無形の効果が生じると見込まれる。

また、本件映画祭は、岡崎公園、二条城、京都国際マンガミュージアム、大江能楽堂、西本願寺等、地下鉄沿線を含む京都市内各地で実

施されている。加えて、本件映画祭に係る本件ツイートの内容は、京都市営地下鉄各駅に京都市と本件映画祭とのコラボポスターの掲示がなされていること及び烏丸御池駅ではミキのコラボポスターが掲出されるとともに今くるよ氏によるスペシャル構内アナウンスが実施されていることを周知するものであり（上記1(2)参照）、ミキのファンが当該コラボポスターを見物することを目的として地下鉄を利用することも想定される。したがって、当該ツイートにより、関係職員が説明するとおり、京都市が経営する地下鉄の利用促進効果も見込まれる。

さらに、上記の効果は広報の伝達先が京都市民であるか否かを問わずに生じるものであり、本件映画祭の広報は、SNSを用いて行うことに親和性があると認められる。

(Ⅲ) 以上の点を踏まえると、本件映画祭について、京都市がSNSを用いて広報することにつき、相応の合理性が認められる。

II ふるさと納税寄付金について

京都市におけるふるさと納税寄付金については、京都市が寄付を受領した金額は、平成29年度は約1.3億円、平成30年度は約1.8億円であるのに対し、京都市民が他都市等に対して寄付を行ったことによる税収の減少額は、平成29年度は約16.5億円、平成30年度は約30.2億円となっており、税収の減少額が大きく上回っていた。したがって、京都市に対する寄付額の増額は、喫緊の課題であったといえる。

また、京都市に対するふるさと納税寄付金は京都市民以外の者が行うことが一般的であるところ、ミキのフォロワーには京都市民以外の者が多数含まれると考えられることから、当該寄付金の広報は、SNSを用いて行うことに親和性があると認められる。

したがって、京都市に対するふるさと納税寄付金について、京都市がSNSを用いて広報することにつき、相応の合理性が認められる。

(c) 本件会社と契約したことについて

本件映画祭は京都国際映画祭実行委員会が主催者であるものの、その運営は同実行委員会から委託を受けた本件会社の関連会社が行っており、本

件映画祭には本件会社所属のタレントが多数出演していたと認められる。そうすると、本件映画祭についての広報を本件会社に行わせることは、効果的であったといえる。

また、ふるさと納税寄付金に係る本件ツイートには、「#京都市盛り上げ隊」、「#京都国際映画祭2018」といったハッシュタグが付されているところ、京都市盛り上げ隊又は本件映画祭に興味を持った者が当該ハッシュタグを用いてツイッターで検索をした場合、ふるさと納税寄付金に係る本件ツイートも表示されることから、本件映画祭と連携して広報を行うことは、ふるさと納税寄付金単独で広報を行ったときに比べ、宣伝効果が大きいと考えられる。

したがって、本件映画祭及び京都市の重要施策たるふるさと納税寄付金の募集に係るSNS発信事業につき、一括して本件会社に委託したことに、相応の合理性が認められる。

- (d) 以上より、SNS発信事業には、相応の合理性が認められ、市長の判断に裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

よって、SNS発信事業を行ったことが法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の趣旨を没却するものであるとはいえず、この点から本件契約が私法上無効であるということとはできない。

ウ 小括

上記のとおり、本件契約が私法上無効であったとする事情は認められない。

(4) 結論

以上のとおり、本件請求における請求人の主張に照らして、本件会社が本件契約に違反し、又は本件契約が私法上無効であったとは認められず、本件支出命令が違法又は不当であったとはいえない。

よって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

【参照】関係法令等の内容

1 地方自治法（抄）

第2条（前略）

- ⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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。

(中略)

⑯ 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

⑰ 前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

(支出負担行為)

第232条の3 普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。

(支出の方法)

第232条の4 会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができない。

(以下略)

(住民監査請求)

第242条 (前略)

2 前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

(以下略)

2 地方財政法 (抄)

(予算の執行等)

第4条 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。

(以下略)

3 本件契約書 (抄)

「京都国際映画祭2018」(以下「映画祭」という。)に向けた取組に関し、京都市(以下「甲」という。)と株式会社よしもとクリエイティブ・エージェンシー(以下「乙」という。)とは、次のとおり契約を締結する。

(委託する事項)

第1条 映画祭及び「京都市の重要施策」の周知・振興を目的に、甲は乙に対し、次の事項を委託する。

(中略)

(3) 平成30年10月14日までに、20万人のSNSフォロワーを有する乙所属のタレントが、「京都市の重要施策」をPRする内容をSNSで計2回発信する。

(以下略)

(契約の解除等)

第5条 甲は、乙がこの契約に違反したと認めたときは、委託料の一部若しくは全部の返還を請求し、又は本契約を解除することができる。

(監査事務局)