

小牧市監査公表第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求について監査を実施したので、同条第4項の規定によりその結果を次のとおり公表する。

平成28年2月29日

小牧市監査委員 伊藤 二三

小牧市監査委員 小島 倫明

1 監査の請求

(1) 請求人

小牧市 ●●●● 他 158 名

(2) 請求の受付

平成 27 年 12 月 22 日

(3) 補正の実施

平成 28 年 1 月 5 日～平成 28 年 1 月 15 日（11 日間）

具体的に証する書面の添付及び請求書の記載内容に不足があったため。

2 請求の要旨

(1) 現在の新図書館建設計画に関する住民投票条例（平成 27 年小牧市条例第 37 号。以下「条例」という。）第 9 条において、市長の責務として市民が適切な情報に基づいて判断できるよう必要な情報提供を行うこと及び情報の提供に当たっては、中立性の保持に留意しなければならないことが定められている。

(2) しかし市長は、現在の新図書館建設計画の片面的な説明に終始し、住民投票で問われている問題点を覆い隠す情報の提供を行うことにより、市民を計画の賛成に誘導した。この行為は、条例第 9 条の定め に反しており、違法である。

(3) よって、現在の新図書館建設計画に関する住民投票の情報提供に係るお知らせ等の作成及び配布、住民説明会の開催で支出された下記の公金の返還を求める。

ア 住民投票のお知らせの作成及び配布に要した経費 2,472,066 円

イ 住民説明会の開催に要した経費 148,266 円

ウ 広報こまき 10 月 1 日号 4 頁から 7 頁の作成経費 344,896 円

(4) 請求書に添付された事実を証する書面

ア 住民投票のお知らせ配布委託契約書及び配布部数報告・印刷契約書

- イ 新図書館建設計画に関する説明会（４会場）関係経費
- ウ 平成２７年度広報こまき印刷製本契約書
- エ 平成２７年小牧市議会第３回臨時会会議録２２頁から３２頁
- オ 住民投票のお知らせ
- カ 住民説明会資料
- キ 住民説明会議事録
- ク 広報こまき１０月１日号４頁から７頁
- ケ 返還請求金額 2,965,228 円の算出根拠
- コ 支出に関する事実証明関係書類

3 請求の受理

本請求について法第２４２条の要件を具備しているものと認め、平成２８年１月２２日に受理した。

4 監査の実施

(1) 監査対象部署

市長公室広報広聴課、教育委員会事務局新図書館建設推進室及び選挙管理委員会事務局

(2) 請求人の陳述及び証拠の提出

法第２４２条第６項の規定に基づき、平成２８年１月２９日に監査会議室において、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは、新たな証拠として、「小牧の図書館を考える会懇談会資料」、「小牧の図書館を考える会の要求に対する市の回答書」、「新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例制定請求時の意見陳述書」、「現在の新図書館建設計画に関する住民投票条例制定を受けて」、「住民投票条例第９条の解釈についての申入書と回答」、「住民投票の不公平の是正と選挙に向けた公報の中止を求める抗議書」、「平成２７年１０月２１日付けの申入れに対する回答書」及び「平成２７年１２月２２日付けの再質問に対する回答書」の提出があった。

請求代表者他４名が出席し、請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。

- ・ 覆い隠された問題点は、本会議（平成 27 年 9 月 1 日）や文教委員会（平成 27 年 9 月 8 日）で意見陳述している。（市長が市民の声を聴いて進めるとした図書館建設について市民の声を何も聴いていないこと、当初 30 億円といわれていた建設費が 42 億円と膨らんだこと、ツタヤ方式の図書館に「どんなメリット・デメリット」があるのか市民には十分に知らされていないこと）
- ・ 住民投票に至った経緯、市民が適切に判断できる情報提供がなかった。
- ・ 市民の賛否を問うなら反対意見も出すべきだった。
- ・ 市長に対して中立性を保って情報提供してほしいと頼んでいた。反対意見については、直接請求による「新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例案」（以下「原案」という。）は否決され、別の条例になったため掲載できないと言われた。また、紙面の都合上掲載できないとも言われた。
- ・ 直接請求による原案は否決されたが、文教委員会で原案の修正の可否のお尋ねに対して、住民の意思で図書館建設を決めたいという思いが趣旨なので修正も可と答えている。
- ・ 議員も全員が住民投票は必要であるとの考えであり、議員提案の今回可決された条例は直接請求による原案を受け継ぐものだと思っている。
- ・ 建設費 42 億円の財源内訳は、議会では説明がなかった。
- ・ アドバイザリー契約をした 2 社の提案どおりの基本設計は、3 階建ての吹き抜けとしたことにより建設費も維持管理費も高くなることも問題。そこの意見を聞くのも大切として住民投票条例が出てきた。
- ・ 市は、（新図書館に指定管理者を導入するとした）平成 26 年 4 月以降は市民の声を聴いていないが、あたかも聴いて進めてきたとしていることは残念である。
- ・ 請求書の「3、趣旨の行為にどのような損害が生じているか」については、賛否の判断に関して一方的な情報提供がなされ、市民を計画の賛成に誘導したため条例に違反しており、違法な情報提供のための公金の支出が損害ということである。

(3) 監査対象部署の陳述の聴取

平成28年2月1日に監査会議室において市長公室次長以下3名、教育委員会事務局次長（社会教育担当）以下4名、総務部次長、選挙管理委員会書記長以下2名の職員より、以下の内容の陳述を聴取した。

- ・平成27年8月31日付けで、法第74条第1項の規定に基づき、3名の請求代表者の方々から、小牧市長あてに5,713名の署名による直接請求がなされた。
- ・この原案については、9月10日開催の市議会本会議において反対多数で否決された。その上で、新たに議員提案による条例が可決され、住民投票を実施することになった。
- ・直接請求による原案を修正可決するという方法もあったが、否決されたため、直接請求による原案の制定請求者は、新たに可決された議員提案による条例に基づく住民投票を実施する上では、反対の代表者として特別な立場にないことから、「住民投票のお知らせ」に制定請求者が署名活動の際に市民に示した条例制定の要旨を掲載できなかった。住民投票の経緯を掲載しなかったことも同様に否決されたことが理由である。ただし、住民投票（直接請求）の経緯は市ホームページには掲載している。
- ・こうした状況下では、市民が様々な考えを持つなかで、反対理由を責任をもって特定し、掲載することは不可能であったと考えている。
- ・可決された議員提案による条例は、現在の新図書館建設計画の賛否を問う内容であり、あくまでも「現在の新図書館建設計画」に対して『賛成の住民』が多いか『反対の住民』が多いかという構図であることから、条例第9条第1項における情報提供においても、可能な限り市民が適切な情報に基づいて判断できるよう、「住民投票のお知らせ」の配布や説明会などを通じて、これまで進めてきた「現在の新図書館建設計画」についての説明を行うこととした。
- ・また、同条第2項では、情報の提供に当たっては、中立性の保持に留意しなければならないと規定されていたことから、情報提供に当たっては、これまでの新図書館建設に係る経緯のほか、公表資料、市議

会での答弁内容等、今まで公表している範囲内での客観的事実に基づく情報とし、中立性の保持に細心の注意を払った。

- ・新図書館建設については、市民の代表者である市議会において議論を行うなど、適正な手続きにより進めてきた。その他、以下のとおり市民の声を聴く機会等を設けてきた。

表1 市民の声を聴く機会

| 年月日 | 内容 |
|------------------|--|
| 平成26年4月21日 | 指定管理者制度導入について、小牧市立図書館協議会にて委員より意見聴取 |
| 平成26年12月22日 | 小牧の図書館を考える会懇談会に、市長出席 |
| 平成27年3月15日 | おはなしボランティア交流会において、図書館ボランティアより意見聴取 |
| 平成27年3月25日 | 平和で住みよい小牧をつくる会と対談 |
| 平成27年5月19日 | ライオンズマンション図書館対策委員会と対談 |
| 平成27年5月31日 | おはなしボランティア交流会代表者会において、図書館ボランティアより意見聴取 |
| 平成27年7月21日 | 基本設計(素案)について、議会意見交換会にて、議員より意見聴取 |
| 平成27年7月28日 | 基本設計(素案)について、新小牧市立図書館建設検討会議にて、委員より意見聴取 |
| 平成27年7月30日 | 基本設計(素案)について、小牧市立図書館協議会にて、委員より意見聴取 |
| 平成27年7月30日 | 基本設計(素案)について、図書館ボランティア説明会にて、意見聴取 |
| 平成27年8月17日～9月15日 | 基本設計(案)のパブリックコメントにて、市民より意見募集 |
| 平成27年9月11日 | 基本設計(案)について、ライオンズマンション住民説明会を実施 |

- ・新図書館建設の財源としては、特定財源として図書館建設基金、国

庫補助金、市債で約 38 億円を見込んでおり、単年度で他の事業に影響を与える一般財源が 4 億円であることを市民にお知らせする必要があると判断し、住民投票のお知らせ等に掲載した。

(4) 監査の対象事項

条例第 9 条の情報提供に係る下記項目の経費について、違法又は不当な公金の支出にあたる事実があるかどうかを監査の対象とした。

- ア 住民投票のお知らせ
- イ 住民説明会
- ウ 広報こまき 10 月 1 日号 4 頁から 7 頁の記事

(5) 認定した事実

ア 住民投票実施に至る経緯

住民投票実施に至る経緯については、以下のとおりであることが確認された。

表 2 住民投票実施に至る経緯

| 年 月 日 | 内 容 |
|--------------------|--|
| 平成 27 年 8 月 6 日 | 新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例制定の請求のための署名簿が、選挙管理委員会あてに提出される。(法第 74 条第 1 項の規定による直接請求) |
| 8 月 31 日 | 市民 5,713 人の署名による新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例制定の請求書が、市長あてに提出され、受理される。(法第 74 条第 1 項の規定による直接請求) |
| 9 月 1 日 | 小牧市議会第 3 回定例会に議案第 96 号として原案が、市長より提出される。(法第 74 条第 3 項の規定による) |
| 9 月 8 日 | 文教委員会において、原案が審査される。 |
| 9 月 10 日 | 本会議において、原案が賛成少数で否決される。 |
| 9 月 10 日 | 本会議において、新図書館建設計画に関する住民投 |

| | |
|-----------------------|---|
| | <p>票条例の制定についての二つの議案が、議員より提出される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議案第 100 号「新図書館の建設計画に関する住民投票条例の制定について」 ・議案第 101 号「現在の新図書館建設計画に関する住民投票条例の制定について」 <p>採決の結果、議案第 101 号「現在の新図書館建設計画に関する住民投票条例の制定について」が賛成多数で可決される。</p> |
| 9 月 18 日 | 新図書館建設計画に関する説明会が開催される。 (北里市民センター) |
| 9 月 19 日 | 新図書館建設計画に関する説明会が開催される。 (市公民館) |
| 9 月 24 日 | 新図書館建設計画に関する説明会が開催される。 (東部市民センター) |
| 9 月 25 日 | 広報こまき 10 月 1 日号が各区長宅に納品される。 以後、順次各家庭に配布。 |
| 9 月 25 日 | 新図書館建設計画に関する説明会が開催される。 (味岡市民センター) |
| 9 月 29 日 ～10 月 2 日 | 「現在の新図書館建設計画に関する住民投票のお知らせ」が各戸に配布される。 |
| 10 月 4 日 | 現在の新図書館建設計画に関する住民投票が執行される。 (小牧市議会議員一般選挙と同日。) |

イ 住民投票に係る情報提供

住民投票に係る情報については、「住民投票のお知らせ」及び「広報こまき 10 月 1 日号 (4 頁から 7 頁)」の配布、市公民館及び東部・味岡・北里の各市民センターで行われた「住民説明会」において提供されたことが確認された。

また、提供された情報については、概ね公表資料、市議会での答弁内容等、今まで公表している範囲内のものであることが確認された。ただ

し、新図書館建設の財源について、住民投票のお知らせ等では一般財源約4億円、市債約8億円と明記されているが、その事実の基とされている平成27年第3回定例会においては「これまで積み立てた図書館建設基金約20億円や、国庫補助金として約10億円の活用で一定の財源を確保または予定して進めております。そして、将来世代に一定の負担を求める考え方で、起債のお話でございますが、起債を仮に、充当率75%まで可能でございますが、これを最大限に活用いたしますと、残り12億円のうち、2年で用意すべき額は約3億円から4億円と見込んでおります。」と答弁しており、若干の差異が認められる。

ウ 本件支出

(ア) 住民投票のお知らせ

- ・印刷製本費774,252円の支出命令は平成27年10月19日に行われ、10月30日に支払われていることが確認された。
- ・配布委託料1,697,814円の支出命令は平成27年10月21日に行われ、11月10日に支払われていることが確認された。

(イ) 住民説明会

- ・手話通訳者謝礼10,000円の支出命令は平成27年9月25日に行われ、10月9日に支払われていることが確認された。
- ・要約筆記派遣業務費45,930円の支出命令は平成27年10月1日に行われ、10月9日に支払われていることが確認された。
- ・議事録作成筆耕翻訳料87,480円の支出命令は平成27年10月2日に行われ、10月20日に支払われていることが確認された。

(ウ) 広報こまき10月1日号

- ・印刷製本費3,104,064円(全36頁分)の支出命令は平成27年10月2日に行われ、10月9日に支払われていることが確認された。

5 監査委員の判断

請求人は、現在の新図書館建設計画の片面的な説明に終始し、住民投票で問われている問題点を覆い隠す情報の提供を行ったことが条例第9条に反していると主張している。

そこで、住民投票に関して提供された情報について、(1)「必要な情報

提供がされたかどうか（条例第9条第1項）」、(2)「提供された情報の中立性が保持されていたかどうか（条例第9条第2項）」を判断する。

(1) 必要な情報提供がされたかどうか（条例第9条第1項）

請求人は陳述において、住民投票で問われている問題点について「市民の声を何も聴いていないこと」、「当初30億円といわれていた建設費が42億円と膨らんだこと」、「ツタヤ方式の図書館に「どんなメリット・デメリット」があるのか市民には十分に知らされていないこと」の3点を挙げている。

これらについては、「住民投票のお知らせ」5頁のQ&A及び8頁等に記載されており、内容の充足性の問題は別として、項目としては情報提供されていたと判断できる。

また、請求人はこの他にも住民投票に至る経緯が情報提供されていないとも主張している。

しかし、条例では「市民が適切な情報に基づいて判断できるよう必要な情報提供を行うものとする」との記載にとどまり、具体的にどのような情報を提供するかは市長の裁量にゆだねられているといわざるを得ない。

なお、住民投票に至る経緯については、市ホームページ上に今回の住民投票とは区別され、「直接請求」という分類で掲載されていることが確認された。

以上のことから、本請求の情報提供に関して、客観的事実に基づく現在の新図書館建設計画の内容を情報提供することとした判断は市長に与えられた裁量権を著しく逸脱しているとまでは認められないことから、条例第9条第1項に反しているとはいえない。

(2) 提供された情報の中立性が保持されていたかどうか（条例第9条第2項）

請求人は陳述において、中立性に欠ける一面的な説明として、各項目における反対意見が情報提供されていないことを挙げている。

しかし、条例第9条第2項の中立性の保持が努力義務の規定であること、原案第7条第4項「広報活動及び情報の公開、提供に際しては、投

票案件に対する賛成意見及び反対意見を公平かつ中立に扱うよう留意しなければならぬ」が条例では削除されていること、市議会の議案審議において中立性の議論がなかったことなどから、情報提供にあたり、どのように中立性を担保するのかは具体的には示されていなかった。

また、原案が修正可決されたのではなく、議員提案による新たな条例として可決されたことにより、原案の制定請求者は反対の立場として今回の住民投票を行う上で特別な立場ではないとする市の考え方もある中で、反対意見が情報提供されなかったからといって、必ずしも条例第9条第2項に反しているとはまではいえない。

6 監査の結果

以上の判断により、住民投票に係る情報提供に関して条例第9条に反したとまではいえないことから、それらに要した費用について本市職員による違法不当な公金の支出があったとする請求人の主張には理由がない。

7 意見

本件請求についての判断、結論は前述のとおりであるが、住民投票については、間接民主制を補完するものであり、その争点となる事項の情報提供については、住民が適切な判断ができるよう細心の注意を払うべきものとする。

その点から、今回の住民投票に至る経緯及び反対意見を住民投票のお知らせや広報で情報提供しなかったことについて、「原案が修正可決されたのではなく、議員提案による新たな条例として可決されたことにより、理論上原案を継承したものではなくなったため」との主張もあるが、市議会における質疑から、議員提案された条例も直接請求による原案の趣旨を継承しているとの発言もある。なぜ住民投票を実施することになったのかを知らしめることは、住民の理解を深め、より適切な判断を促す効果が期待できると思われることから、少なくとも住民投票に至る経緯は積極的に情報提供されることが望ましかったと思われる。

今回、住民監査請求について条例に反したとまではいえないということで「請求人の主張には理由がない」としたが、今後住民投票を行う際

には、住民目線に立ち、住民が適切な判断を行うためにはどのような情報が必要かを吟味し、一面的な情報提供に終始し、問題点を覆い隠したと住民に疑われることのないよう、より一層適切な事務の執行に努められたい。