

2011年9月14日

勸告書

上尾市長 島村 穰 殿

埼玉弁護士会会長 松本 輝夫

当会は、申立人 〇〇氏の2010年3月15日付け人権侵犯救済申立事件について調査検討した結果、貴市に対し、次のとおり勸告します。

第1 主文

貴市は、上尾市市報発行規則（昭和44年10月1日規則第21号）第5条第1項第1号により、『広報あげお』を市民に対する主な市政情報提供書面として市内各世帯に戸別に無償配布すると定めていると解されるところ、実際には町内会に加入していない一部の世帯に対しては当該市報の戸別配布を実施しておらず、しかも、このことを遅くとも平成17年3月ころにはすでに認識していた。それにもかかわらず、貴市は、今日に至るまで、かかる状況を抜本的に改善するため必要な措置を講じていないといわざるを得ない。

これにより、貴市は、申立人を含む町内会に加入していない貴市内の一部の世帯に属する市民を、市政情報が掲載された上記市報の戸別配布を受けるという利益の点で差別しているものであり、これは、『広報あげお』が重要な市政情報を掲載したもので、且つ、その期間としても少なくとも5年以上の長期にわたることからすると、看過できない人権侵害といわざるを得ない。

そこで、貴市に対し、少なくとも『広報あげお』については、可及的速やかに、ポスティング等の配布方法により、貴市内全世帯への戸別配布を実現するよう勸告する。

第2 理由

1. 申立て内容

申立人が平成18年6月末に町内会を退会したところ、同年7月以降、上尾市が設置した事務区を通して配布されていた市報「広報あげお」等全ての行政情報掲載物及び「上尾市議会報」の配布がなされなくなった。事務区に置かれた区長は上尾市から委嘱されて広報及びチラシ配布の事務に協力すべきこととされている。区長がしていることは、市がしているということであり、上尾市は、町内会未加入者を差別し申立人の人権を侵害している。

2. 認定事実

貴市は、「上尾市市報発行規則」(昭和44年10月1日規則第21号)において、まず第1条で「この規則は、市報の発行に関し必要な事項を定めるものとする」としたうえで、第2条で「市報の名称は、『広報あげお』とする」とし、続く第3条で「市報に登載する事項は、おおむね次のとおりとする」として「(1)市の予算、決算及び財政事情の公表等に関する事項、(2)法令、条例、規則、告示及び訓令等で特に市民に周知を必要とする事項、(3)市議会及び各種行政委員会に関する事項、(4)市の諸施策、行事等で市民に特に周知する事項、(5)世論の聴取に関する事項、(6)その他市長が必要と認める事項」その主な登載事項を定めている。そして、かような「広報あげお」(以下「本件市報」という)の配布について、第5条1項で「市報は、次に掲げる者に無償で配布する」として「(1)市内の各世帯、(2)市内の各官公署、(3)その他市長が必要と認める者」としている。

以上のとおりであるから、本件申立てについては、以下において、この本件市報の戸別配布につき調査・検討していくものとする。

(1) 本件市報配布の実態

この点、平成22年8月現在で貴市の全世帯数は9万1941であるのに対し、本件市報の実際の配布総数は7万6981に留まっている(この配布割合は、約84%である)。このように、貴市市内にある全世帯の約84%にしか配布されていない原因は、町内会未加入世帯に戸別配布がなされていないことによる。

なお、町内会未加入世帯のうちUR都市機構所管団地の各世帯には、戸別配布がなされている。

(2) 貴市の認識

この点、貴市は、平成17年3月議会において、本件市報発行担当部署の長である企画財政部長が「3月1日現在の住民基本台帳によりますと、本市の世帯数は8万4757世帯、そして、『広報あげお』3月号の印刷部数は7万6500部でございます。御指摘のように、その差が約8000の開きにつきましては認識しております。」と答弁しているとおおり、遅くとも、平成17年3月時点においてすでに、上記(1)のような町内会未加入世帯への本件市報未配布という事実を認識していたといえる。

(3) 町内会未加入世帯への戸別配布がなされない原因

この点については、平成17年9月議会において、貴市の企画財政部長は「実際には多くの事務区におきまして、町内会・自治会への加入を促進し、市民活動が活発な地域社会を形成したいとの意味から、町内会・自治会に加入している世帯のみ配布されているのが現状でございます」と答弁した。

ここで、事務区と町内会・自治会とは、前者は貴市が行政効率等の観点から設置しているものであるのに対し、後者は住民により組織される任意団体であるから、法的に両者は全く別個の組織ではある。しかしながら、貴市事務区設置規程に基づき事務区における職務遂行主体とされる区長(同規程4条、9条等)は、事実上、町内会長が一種の「充て職」のように就任しているのが実態である。このように町内会長が事務区長として本件市報の戸別配布を担っており、しかも、町内会長が単独で本件市報を戸別配布できるわけではなく、町内会加入世帯員が協力して戸別配布を実施する関係からして、結局、貴市において町内会に加入していない世帯(ただし、これにはUR賃貸住宅に居住している者は除く。以下同じ。)には、本件市報の戸別配布がなされないのが実態である。

そして、貴市においては、この町内会未加入者世帯への本件市報未配布の根本的な理由が、上記のとおり「町内会・自治会への加入を促進し、市民活動が活発な地域社会を形成したい」という点にあると理解しているのである。

(4) 全戸配布の必要性

この点については、平成17年9月議会において、貴市の企画財政部長は、「(上記(3)記載の)このような形の町内会・自治会への加入促進ではなく、今後は事務区長に対し全戸配布していただけるよう徹底を図る」、「事務区設置規程により事務区長の事務として規定しておりますことから、今後は町内会・自治会の加入の有無にかかわらず、原則事務区長を通して配布してまいりたいと考えております」、「事務区設置規程に照らし合わせてみますと、現在の広報誌の配布の運用につきましては当該規程にそぐわない部分もございますので、今後は事務区長に全戸配布していただけるよう徹底を図っていきたいと考えております」、「実施時期につきましては、平成18年度早々を目指して努力していきたい」等と答弁した。

このように、貴市自体も、市報を町内会未加入世帯へ戸別配布する必要性があることは認識しているのであり、この平成17年9月当時においては、少なくとも、翌年平成18年度から町内会未加入世帯への戸別配布実現へ向け努力する意向があったと認められる。

(5) 全戸配布実現に向けた動き

ところが、平成18年3月議会において、貴市の企画財政部長は「(平成18年度において、事務区長配布部数74,600部、公共施設設置部数2,800部その他増加見込み1,500部の合計)7万8900部という数字が、昨年来の答弁でいうところの全戸配布になるかとの御質問ですが、現実には市内全世帯の把握は困難であるのが実情でありますので、この発行部数は、厳密には市内すべての世帯数から算出したものではございません。しかしながら、例年このような根拠に基づいて発行部数を算出しております、実際のところ、広報紙配布に関する市民からの苦情等もないことから、来年度もこの部数で市民の需要にこたえたと考えている」と答弁した。

また、同年6月議会において、貴市の企画財政部長は、「『広報あげお』の全戸配布についてでございますが、御案内のとおり、上尾市報発行規則第5条第1項によりまして、市内の各世帯に無償で配布すると規定してございます。(中略)(事務区長による配布と補完場所設置やホームページ掲載という)これらの配布手段によりまして『広報あげお』の無償配布はおおむね実現しているものと考えている」と答弁した。

さらに、平成19年9月議会において、企画財政部長は、「広報の配布方法につきましては、新聞折り込みや専門業者によるポスティング等もありますが、地域にお住まいの方々の手を介して地域のつながり・連帯の輪の中で広報が配布されることは、防犯・防災や青少年の健全育成、環境美化など地域コミュニティを育み、振興することに繋がるものと考えております」と答弁するに至った。

このように、貴市は、①市内全世帯の把握が困難という実情があること、②上尾市報発行規則第5条第1項によっても市内の各世帯に無償で配布すると規定してあるものの、戸別配布するとは規定されていないこと、③事務区長による配布と補完場所設置やホームページ掲載という補完方法により同規則が求める市報の無償配布はおおむね実現していると認識していること、④専門業者によるポスティングという配布方法もあるが、地域住民の手を介して地域のつながり・連帯の輪の中で配布されることが防犯・防災や青少年の健全育成、環境美化など地域コミュニティを育み、振興することに繋がると認識しているので、ポスティングという方法は相当でないと判断していること等から、市内全世帯戸別配布実現ということを実事実上放棄していると認められる。

(6) 補完方法について

貴市は、「補完方法」に関する昨年8月27日付け照会回答書において「町内会に未加入などの理由により広報誌が配布されない世帯のために、支所・出張所・駅・銀行・郵便局・病院・百貨店・警察署・JAあだち野各支店など約90か所に広報誌を配置して自由に持ち帰れるようにするなど、補完場所の強化も図っています。また、市ホームページ内にも過去1年間分の広報紙を掲載するなど、自由に閲覧できるように配慮しています。さらに、市ホームページ内の『広報あげお』の配布場所には『町内会未加入のため、万一、広報誌が配布されない人には、希望により広報あげおを自宅に郵送します』と掲載するなど、郵送による配布も行っています」と述べている。

また、郵送による配布の利用状況や市民への周知の点について、貴市は、昨年10月20日付け照会回答書において、「平成20年11月頃から希望により郵送していますが、現在は7名に郵送しています。」「広報誌での補完

場所では、自宅に郵送しますという住民への周知はしていませんが、支所・出張所のカウンター付近に周知のための張り紙を検討した経緯はあります」と回答してきた。

以上によれば、貴市は、①市内約90か所を補完場所として本件市報を配置し、自由に持ち帰れるようにしていること、②市ホームページでも過去1年間分の本件市報を掲載していること、③当該ホームページ内に「町内会未加入のため、万が一、広報誌が配布されない人には、希望により広報あげおを自宅に郵送します」と掲載していることをもって、戸別配布の補完方法と位置づけている。ただし、郵送による配布については、ホームページによる広報にとどまり、そのためか、現在のところ7人（世帯）が郵送による配布を受けるにとどまっている。

4. 判断

(1) 平等原則に違反するか

ア 確かに、ある市がどのような方法を選択して市民に市政に関する情報を提供するかの判断は、財政等の事情を含めた政策的観点からする裁量によるところが大きいであろう。しかし、その選択された配布方法によって市政情報受領の点に関して市民間に差が生じた場合、それが憲法14条の平等原則に照らし問題となり得る。

この点、貴市の場合、前記認定事実記載のとおり、「上尾市報発行規則」（以下「本件規則」という）第5条で「市報は、次に掲げる者に無償で配布する」とし、その第1項に「市内の各世帯」と明記していることから、本件市報は同市内の各世帯に無償で戸別配布することを前提としていると解される。ところが、実際には、上述のとおり、同市内の町内会に加入している世帯には戸別配布されているのに、町内会に未加入の世帯には戸別配布がなされていない。そして、その未配布世帯の割合は前述のとおり昨年8月現在において約15パーセント余りなのである。

したがって、貴市においては、本件市報の戸別配布を（広義の）条例上規定したうえ、同市内の85%程の世帯（昨年8月時点）には戸別配布が実施されているのであるから、（他の世帯と平等に）本件市報の戸別配布を受けるということ（利益）が憲法14条に照らした上での原則的

取扱いということになる。

イ そこで、平等原則違反の有無については、上記のように貴市市内の一部世帯に戸別配布がなされていない点に合理性が認められるか否かが問われることとなる。

この点、まず、町内会未加入世帯に戸別配布されない原因は、前記認定事実記載のとおり、貴市が本件市報の配布を事務区長に委託しているにもかかわらず、事務区長は町内会未加入世帯に対する戸別配布を事実上拒否していることにあり、その理由は、各事務区長は各事務区内にある町内会の会長が事実上「充て職」として就任しているのが実情であるところ、町内会未加入世帯にまで戸別配布するとなると、当該町内会に加入していることのメリットがそれだけ少なくなることにあるものと考えられる。そして、貴市には、事務区長に町内会未加入世帯に対する戸別配布を法的に強制乃至義務付ける根拠規定がない（ただし、仮にかかる根拠規定を制定した場合、今度は逆に、任意団体たる町内会に対する権力的介入として憲法上の疑義が生ずる可能性もある）。

ウ となると、この未配布の現状を改善する方法が他にあるのかどうか、あるとしてその方法の選択が種々の観点からも可能といえるかが合理性を判断するポイントとなる。

この点まず、貴市が議会で答弁していたように、ポスティング業者による戸別配布や新聞折込みによる戸別配布という方法が考えられる。しかし、新聞折込みという方法では、結局のところ、新聞未購読世帯へは戸別配布がなされないことになる。

では、ポスティング業者による戸別配布という方法についてはどうか。

この点、貴市の昨年8月27日付け照会回答によれば、「年間数千万円のポスティング料金が発生するため、現在のような経費節減が求められる時代や経済情勢下ではなかなか予算確保が難しい。また、配布方法の変更は、長年の歴史のある区長制度に対する市と事務区との協力関係の問題につながる」とのことであった。しかし、貴市の昨年12月9日付け照会回答によれば、同市内全世帯（約9万世帯）にポスティングした場合の1回あたりの費用としては、市報のみであれば1世帯あたり7円

×9万＝63万円（消費税別）である（因みに、市報と市議会報一緒では、1世帯あたり10.5円×9万＝94万5000円（消費税別）である）。市報は原則年12回発行なので、たとえば、市報のみポスティングによる戸別配布とした場合、年間で756万円となる。

また、この照会回答によれば、市報のほかに市議会報その他で合計1093万3650円（消費税込み）ということであった。なお、同照会回答では、事務区制度を利用しないで市報を含むすべての広報誌等の配布をポスティングとした場合「多額の費用が必要となる」とのみ回答するに留まっている。

ここで、広報誌等作製・発行事業費として貴市の昨年度予算に計上されているのは3708万2000円であるが、貴市の昨年度の一般会計予算全体の額は540億6000万円なのである。

以上に照らすと、ポスティングによる経費負担が数千万円というのは少々誇大な表現といわざるを得ない。実際のところ、本件市報に限れば年756万円程度の経費がかかる程度だというのであり、且つ、貴市の財政規模全体を見る限り、ポスティング業者による配布方法を選択しないことがその財政上の理由からだとはいまだに認定し得ない。むしろ、貴市がポスティング業者による配布という方法を選択してきていないのは、上述の照会回答にあるとおり「配布方法の変更は、長年の歴史のある区長制度に対する市と事務区との協力関係の問題につながる」ところにあるものと思料される。

そして、貴市としても、平成17年9月議会において、「事務区設置規程により事務区長の事務として規定しておりますことから、今後は町内会・自治会の加入の有無にかかわらず、原則事務区長を通して配布してまいりたいと考えております」、「事務区設置規程に照らし合わせてみますと、現在の広報誌の配布の運用につきましては当該規程にそぐわない部分もございますので、今後は事務区長に全戸配布していただけるよう徹底を図っていきたいと考えております」、「実施時期につきましては、平成18年度早々を目指して努力していきたい」等と答弁していたのである。

他方で、貴市は、平成19年9月議会において、「広報の配布方法につきましては、新聞折り込みや専門業者によるポスティング等もありますが、地域にお住まいの方々の手を介して地域のつながり・連帯の輪の中で広報が配布されることは、防犯・防災や青少年の健全育成、環境美化など地域コミュニティを育み、振興することに繋がるものと考えております」などと答弁しているのである。このように、貴市は、ポスティング業者による配布を選対しないことについて、財政上の困難性をいうのではなく、むしろ、事務区長による配布により防犯・防災や青少年の健全育成とか地域振興に繋がることなどを理由としていたのであるが、これが理由とならないことは論をまたないであろう。

したがって、貴市は、本件市報をポスティング業者により配布することにより全世帯への戸別配布が実現でき現状を改善できることを認識しながら、合理的な理由もなくかかる配布方法を採用しないといわねばならない。

エ そして、前記認定事実記載のとおり、貴市は、町内会未加入世帯への戸別配布が実現できていないことを、遅くとも平成17年3月議会当時には認識していたといえる。そして、その後、毎年の市議会においてこの点につき質問を受けてきたが、現在に至るまで未配布世帯のある状態を改善してきていない。

オ 貴市の主張する「補完方法」について

ただ、貴市は、本件市報を郵送する方法や、本件市報を補完場所へ設置していること、あるいは本件市報の内容をそのまま貴市のホームページにアップロードしていることをもって、町内会未加入世帯への未配布を補完する措置となっていると反論する。

しかし、この郵送という方法については、そもそも本件市報を郵送することの申出がなされた世帯に限り実施されるもので、何らの請求もなく戸別配布がなされることの補完とはいいい難い。郵送に伴う費用はポスティングに比べても相当程度高額となることが予想され、そのためか貴市においては周知徹底も図られていない。その結果、昨年10月の回答時点でもこれを利用しているのは7名に留まっている。また、補完場所

への配置という方法は、例えば歩行に困難を伴う市民にとってはあまり意味がないうえに、そもそも、戸別配布という市報配布方法との関係では到底補完とは言い得ないはずである。最後に、ホームページへの掲載についていうと、これはコンピュータを利用できる環境にあることが前提のものであり、やはり、戸別配布という配布方法との関係で補完とは言い得ないであろう。

カ したがって、貴市は、町内会に加入していない市内一部の世帯（昨年8月現在で約15%）について、本件市報の戸別配布を実施しようとするればできるにもかかわらず実施しないという不作為により、本件市報の戸別配布を受けるといふ利益面で合理的な理由のない区別をしているものといわざるを得ない。

(2) 人権侵害性

以上からすると、貴市は、町内会に加入している世帯には本件規則の定めどおり本件市報を戸別に配布しているのに対し、貴市の市内にある町内会に加入していない世帯については、本件市報の戸別配布を実施しようとするればできるにもかかわらず実施しない（以下これを「本件不作為」という）取扱いとしているのであり、それはすなわち、当該不作為により申立人を含めた貴市の市内にある町内会未加入世帯に属するひとり一人の個人を市政情報を本件市報の戸別配布という方法により受領し得るといふ利益面で差別していることになる。

そして、本件市報に登載される市政情報は前述のとおり市民生活を送る上で重要な情報と思料されるので、この差別的取扱いは看過できない程のものといわざるを得ない。

したがって、貴市は、本件不作為により、申立人を含めた相手方の市内にある町内会未加入世帯に属するひとり一人の個人を、遅くとも平成17年3月ころ以降今日に至るまで、市政情報が掲載された本件市報の戸別配布を受けるといふ利益の面で差別的取扱いをしているのであり、これは、市民生活に直結する市政情報の受領方法に関わるものであり、且つ、その期間も5年以上の長期にわたることからして、看過できない人権侵害ということになる。

よって、主文記載のとおり勧告する。

以上