

令和4年8月5日

請求人 様

川西市監査委員 小林 宏

川西市監査委員 向山 愛子

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、令和4年6月10日付で提出のありました住民監査請求について、同条第5項の規定に基づき監査した結果を、別紙のとおり通知します。



# 決 定 書

## 第 1 請求人

氏 名

## 第 2 請求の要旨

請求人が提出した請求は、下記のとおり、ほぼ原文のまま記載する。

### 1 要旨

市議会事務局（以下で「事務局」という）は、令和 3 年度分の政務活動費の内の“ 広報費 ”として、“ 川西まほろば会 ”と“ 明日のかわにし ”の 2 会派から会派広報誌の発行代金（印刷代金・ポスティング代金等含む）を不正に請求されているのを審査せず市長に送付し、市長はこれを承認し不正請求の広報費を交付し市に対し損害を与えた。この財務会計行為は“ 違法・不当な公金の支出 ”に当たる。

### 2 違法の根拠として請求人が提示する「高裁判決」とは、

平成 28 年 11 月 28 日、尼崎市住民らは市監査委員に対し複数会派が平成 27 年度の政務活動費の広報費において「その内容がいずれも会派や個人の宣伝であって使途基準に反する」などと主張し、市の損害額を返還させる措置を求める旨の監査請求をした。市監査委員は平成 29 年 1 月 24 日付で請求人らの請求を棄却する旨の通知をした。

それを不服とした請求人らは、平成 29 年 2 月 20 日付で神戸地裁に提訴した。

平成 30 年 4 月 11 日一審判決があり、原告（請求人）らの言い分が認められ被告尼崎市長に対し、各会派に損害金を請求しなさいという判決が下った。その後、市長らは大阪高裁へ控訴した。結果、高裁判決でも被告人ら（高裁では市長側が原告で、請求人らは被告）が勝訴した（請求人らの主張が認められた）。

その高裁判決とは「大阪高等裁判所平成 30 年（行コ）56 令和元年 8 月 28 日判決（以下で「高裁判決」と言う・別紙事実証明書・1）である。最高裁判所令和 2 年 3 月 24 日上告棄却決定」した。

高裁判決は、別紙事実証明書・1 の 13 ページ(4)会派広報誌の掲載内容と政務活動費の充当について「・・・会派が行う調査研究その他の活動（市政の課題を解決し、又は市民の意思を市政に反映させる活動その他の市民の福祉の増進を図るために必要な活動）に要する経費」とは、会派の議会活動の基礎となる調査研究等に要する経費を言うものであり、会派としての議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動との間に合理的な関連性が認められない行為に関する経費はこれに該当しないというべきである（最高裁平成 22 年（行ヒ）第 42 号同 25 年 1 月 25 日第 2 小法廷判決・裁判集民事 243 号 11 頁参照）」と判断した。

つまり、会派広報誌に掲載する内容は、「会派として議会活動を離れた活動に関する経費ないし当該行為の客観的な目的や性質に照らして会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動との間に合理的な関連性が認められない内容の場合は、違法となり政務活動費を交付しない」という意味である。

違法な政務活動費を充当し、法律上の原因なく利益を受けた額（市の損害額）の算定は、広報誌全面積の違法部分の掲載面積で案分（別紙事実証明書・1 の 17 ページ「・・・平成 27 年度分の政務活動費（144 万 0882 円）の内合理的関連性が否定される議員個人情報等の掲載部分の割合（16 分の 5）に相当する・・・」）すると、高裁判決で判断した。

下記 4. で詳述しているが、令和 3 年度分“川西まほろば会”と“明日のかわにし”の 2 会派の広報誌は、違法な内容を一部含んだものである。

### 3 当市政務活動費の条例・手引き

川西市議会政務活動費の交付に関する条例「第 5 条 政務活動費は、別表で定める政務活動（会派又は会派無所属議員が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加等市政の課題及び市民の意思を把握し、市政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動をいう。）に要する経費に充てることができる。」と規定されている。

広報誌に関する具体的な規制は、川西市政務活動費の執行に係る手引き 9 ページに「議員の写真については、選挙活動との誤解を受けるが、市民が相談を行いやすいようにするためにも、紙面の約 1 割を限度に、市議会だより新年号の挨拶で使用される正副議長の写真と類似する内容であれば、使用を可とする 確認事項（政党活動と認定）」と、議員の写真の大きさが規定されているだけである。今現実に生じている会派による広報誌の違法行為には、本市（事務局）は対応出来ていない（議会事務局の広報誌に関する回答・別紙事実証明書・2）。

今回、請求人は高裁判決で違法と判断された内容が本市でも行われていると監査請求をした。高裁判決の提示が無ければ、監査委員は、本市の条例・規則・手引きに規定されていないという理由で、本件は違法ではないとして棄却したであろうが、高裁判決を提示されたから、簡単に棄却には出来ない。

高裁判決 13 ページに「確認事項集及び本件運用マニュアル（本市においては”手引き”と言う）については、法、条例、及び規則の趣旨に反しない限り、その内容は政務活動費をできるかどうかの判断に当たって参考とすることができるものと解されるが、それらの作成者等にかんがみると法令等と同じ格付けの規範と言うことは出来ない」。つまり、政務活動費の使途が市独自の条例・規則・手引き（マニュアル）に、詳細に規定されていないからと言って、違法ではないと判断するのは間違いであると断じている。

### 4 高裁判決を踏まえ、広報誌「川西まほろば会 Vol.07 2021 冬号（別紙事実証明書・3・と 3・）」と広報誌「明日のかわにし Vol.10（2021 年 8 月発行・別紙事実証明書・4 の 4・と 4・）」と Vol.11（2022 年 3 月 26 日発行・別紙事実証明書・5 の 5・と 5・）」に記載されている内容の一部が違法であることを証明する。



) 上記(1)(2)の下部右側に4.5×9 cmの市長と一緒に写った集合写真(3)がある。1頁右下には9.5×9 cmの枠に政府や兵庫県への要望を西山幹事長の写真入り(5)で掲載されている。

)そして1頁の残り全面に、同会派の市(長)への要望書が大きく3項目にわたり(4)要望事項が書かれている。

### 3) 上記1頁(1)～(5)について、違法性を検証する。

) 会派名(1)は、同会派が作成した広報誌であることを示すもので必要である。(2)も、いつ発行されたものを示すものとして必要である。

) 集合写真(3)は、議員の個人情報であり、この写真が会派の要望書を市長に手渡したことの証明なら全く不必要なものである。何故なら、写真で市長が笑いながら手にしている「要望書」の中身は1頁のほとんど(4)を使い掲載しているからである。会派が市民に報告すべきは要望書の中身(4)である。ところが、この写真の潜在的意図は、会派名の前に書いている「川西市議会保守系会派」つまり、政府を応援する会派であることを表明するものであって、市政等事項と合理的関連性が全く無いものであり、違法である。

) 市(長)への(4)要望事項(3項目)は、市政等事項と関連があり、必要なものであり違法。

) 会派幹事長西山議員の写真入りの政府や県への要望書(5)部分について。写真は違法である。何故なら、集合写真も含め、4頁下部の会派名と所属議員5人のプロフィール(7)にも写真が掲載されている。ここまでしつこく写真を掲載することは、議員個人の周知及び宣伝をするもの(選挙運動等)と判断出来る。よって違法。さらに政府や県への要望の掲載も直接的に市政とは関係のないものである。国や県で行うことは全て、市にも関係がある。その通りだが、このような論理を認めると、歯止めが利かなくなり、市議会会派発行の広報誌でありながら、市政に関する報告・提言等々が全く無くてもこれを許容することに繋がる恐れがある。よって、「(5)の会派による国や県への要望書」は、高裁判決を踏まえると違法である。

### 4) 4頁の構成

) 上部18×約21 cmで「(6)川西まほろば会は市民運動を応援します」と題し、“公共施設のあり方や使用料について”と“補助金のあり方について”書かれている。

) その下部に「(7)会派名と所属議員5人のプロフィール(8×21 cm)」が掲載されている。内容は、各議員の写真・名前・何期目・会派役職名・市の所属委員会名である。

) このプロフィールの下に(8)川西まほろば会議員控室の住所と電話番号が掲載。

### 5) 上記4頁(6)～(8)について違法性を検証する。

) 「(6)川西まほろば会は市民運動を応援します」は市政に関連する内容だから違法である。

) 「(7)については、同会派は5人おり、あらゆる委員会に所属し、市民からの質問に応じられるにも拘わらず、市の議員紹介には電話番号・アドレス等議員個人への相談が出

来るようにしているのに、広報誌で初めて同会派を知る市民からの相談や質問を拒絶している。よって、違法である。

)「(8)は、会派の特定議員とは連絡は、取れないが、少なくとも同会とは連絡が取れる」という意味で違法である。

2 頁 (1 頁の裏)

\* 別紙事実証明書 3-

3 頁 (4 頁の裏)

(9)川西まほろば会は継続的に取り組んでいます。 ・川西議会の議員定数削減に取り組んでいます・フレイル予防で健康寿命を延ばそう! ・ヘルプマークをもっと知ってもらいたい! ・SDGsへの取り組みを推進しています!			
(10)一般質問		(11)×違法	
久保義孝議員	松隈紀文議員	磯部裕子議員	秋田修一議員
(内容) 「川西おもろ能」のあり方について	(内容) 「多子世帯への応援から始まる子育てしやすいまちづくりについて」	(内容) 「中学校給食と職域、生きた学びを通じ、たくましく生き抜く力をはぐくむ」	(内容) 「個人的な趣味のノルディックウォークの紹介記事」  ×違法
			(12)川西まほろば会名由来 ×違法

6) 上記 2 頁と 3 頁の構成

) 2 頁と 3 頁の最上部約 9 × 42 cmには、(9)川西まほろば会は“継続的に取り組んでいます”の内容を掲載。

) (9)の下部には、21 × 42 cmには、所属議員 3 人の一般質問(10)と秋田議員の(11)個人的な趣味の報告(9 × 14.5 cm)が掲載されている。

) 3 頁右下に 5.5 × 9 cm大きさに、(12)川西まほろば会の会派名の由来が掲載。

7) 上記(9)～(11)の違法性を検証する。

) (9)は、市政に関連する内容だから違法である。

) (10)は、所属議員 3 人の一般質問の報告だから、市政に関連する。よって違法である。

) 最強に違法な内容は、(11)秋田議員の「個人的な趣味のノルディックウォークの紹介記事」これは、議員個人の趣味である。自腹で作成の個人のホームページなら、何を掲載しても許されるが、これは広報誌である。秋田議員の“ノルディックウォークの遊び”について、スポーツ課並びに公園緑地課に問い合わせたが、両課共秋田議員の趣味は認識していたが、全くの個人活動であった。これは議員の個人情報であり、会派発行の広報誌の趣旨に反する。よって、違法である。

)「(12)川西まほろば会の名前の由来」“まほろば”という言葉に興味がある市民は、教えてくれなくても辞書で調べる。これまでの広報誌毎号、これを書いていたと思うと情けない。市民が知りたいのは、市政のことであり、会派の活動である。会派名に拘る

のは、単なる自己満足である。議員の自己満足のため税金は使えない。よってこれも違法である。

(2)本件広報誌 の違法で市が損害を受けた額を算出する。

本件広報誌 は、A4 サイズ 4 枚分の総面積 (21 × 29.7 cm × 4 枚分) 2494 cm<sup>2</sup>。

そのうち違法な部分の合計 = 474 cm<sup>2</sup>

その違法部分の内訳は、

上記(3)集合写真 4.5 × 9 cm = 40.5 cm<sup>2</sup>

上記(5)西山幹事長の写真入り「政府・県への要望書」9.5 × 9 cm = 85.5 cm<sup>2</sup>

上記(7)会派議員のプロフィール 8 × 21 cm = 168 cm<sup>2</sup>

上記(11)秋田議員の個人的趣味の記事 9 × 14.5 cm = 130.5 cm<sup>2</sup>

上記(12)「まほろばの由来」9 × 5.5 cm = 49.5 cm<sup>2</sup>である。

本件広報誌 における違法な面積は、広報誌全面積の約 19% (  $\frac{474}{2494} \times 100\%$  ) であった。

(3)広報誌 よる“市の損害額”は20万2350円である。

計算式：

令和3年度分の政務活動費の内の“広報費”として、“川西まほろば会”から会派広報誌の発行代金(印刷・ポスティング等含む)として請求され、市が交付した総額は106万5003円(川西まほろば会からの回答・別紙事実証明書・6)である。

その(内訳)は、

会派広報誌市内事業所宛郵送代：67,060円

会派広報誌製作費(振込手数料含む)：588,940円

会派広報誌ポスティング費：409,003円である。

川西まほろば会が広報誌で違反をしていた額は、面積から案分すると上記6.より約19%である。

市の損害額は、上記 106万5003円 × 上記 19% = 20万2350円である。

5 高裁判決を踏まえ、広報誌「明日のかわにし Vol.10 (2021年8月発行・別紙事実証明書・4・ と4・ )と Vol.11 (2022年3月26日発行・別紙事実証明書・5・ と5・ )に記載されている内容の一部が違法であることを証明し、市の損害額を算出する。

(1)令和3年度において、会派「明日のかわにし」は広報誌「明日のかわにし Vol.10 (2021年8月発行・「以下で(広報誌 )と言う」Vol.11 (2022年3月26日発行・「以下で(広報誌 )と言う)」の2回発行した。

本件広報誌 はA4サイズで1枚(両面印刷)で、本件広報誌 はA3サイズ(A4サイズ2枚分)で両面がカラーで印刷され中心で折ることを前提としたものである。

本件広報誌 (別紙事実証明書・4)と広報誌 (別紙事実証明書・5)の違法部分は、広報誌 と違い単純で1ヶ所だから、ページ番号や紙面の構成を省略する。

(2)広報誌 と広報誌 の違法理由と違法箇所とその損害額

会派「明日のかわにし」は「広報誌 と広報誌 の表紙上部に所属議員4人の単なる集合写真を掲載している。別のページにおいて所属議員全員のプロフィール紹介として、各議

員の写真・何期目・所属委員会名と会派の連絡先が記載されている。広報誌の内容の是非の議論は控えるが、イラストを取り入れ見やすい構成になっている。しかし、この単なる集合写真（ $10.5 \times 7.5 \text{ cm} = 78.75 \text{ cm}^2$ ）は違法である。

会派広報は、当該会派の議会における活動又は市政についての報告等を内容とするものであれば、これを発行して配布することは、市政の課題を解決し、市民の意思を市政に反映させる契機になることから、当該会派が行う「調査研究その他の活動」に当たるが、本件の如く単なる集合写真は当該会派に所属する議員個人の情報を会派広報に掲載することは、当該議員の存在を周知ないし宣伝してその知名度を上げ、次回の選挙で当該議員を当選させやすくするという選挙活動の側面を有するから、当該会派が行う「調査研究その他の活動」に該当しない。よって、単なる集合写真は違法である。

(3)会報 と会報 による市の損害額を算定する。(別紙事実証明書・7・明日のかわにしの回答より)

1) 会報 は A4 サイズ 1 枚の裏表 =  $21 \times 29.7 \text{ cm} \times 2 \text{ 枚} = 1247 \text{ cm}^2$

A4 印刷代 32 万 8262 円 + ポスティング代 31 万 9591 円 = 64 万 7853 円

2) 会報 は A3 サイズ = A4 サイズ 4 ページ分 =  $21 \times 29.7 \text{ cm} \times 4 \text{ 枚} = 2494 \text{ cm}^2$

A3 印刷代 53 万 1377 円 + ポスティング代 38 万 9725 円 = 92 万 1102 円

\* 市の損害額

	会報	会報
ア：会報の総面積（ $\text{cm}^2$ ）	1247	2494
イ：違法箇所面積（ $\text{cm}^2$ ）	78.75	78.75
ウ：違法箇所割合（％） （イ ÷ ア × 100％）	6.3％	3.15％
エ：会派の請求金額	64 万 7853 円	92 万 1102 円
オ：損害額（ウ × エ）	4 万 0814 円	2 万 9014 円

(4)会報 と会報 の違法請求により、市の受けた損害額は計約 6 万 9828 円となる。上記

4.より広報誌 による市の損害は 20 万 2350 円。

\* 広報誌 ・ 広報誌 ・ 広報誌 の違法請求により、市の受けた損害総額は、27 万 2178 円となる。

\* 参考例として他の 2 会派（市民クラブ“改革の風”と“日本共産党議員団”発行の広報誌が違法でない理由は「別紙事実証明書・8」に示した。

## 6 監査委員に請求人がお願いする内容

1) 越田市長に対して、金 27 万 2178 円を市に返還することを請求する。

2) 当該違法・不当な行為は、当市政務活動費に関する条例・規則・手引きの不備が起因である。今後これを防止するための必要な措置を請求する。

### 第3 請求の受理

本請求は、令和4年6月10日付で提出があり、要件審査の結果、地方自治法（以下「法」という。）第242条に定める要件を具備しているものと認め、同年6月13日に受理した。

### 第4 監査の実施

#### 1 監査対象事項

住民監査請求は、法第242条第1項で「（略）違法若しくは不当な公金の支出（略）がある（略）と認めるとき（略）は、（略）監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し（略）、又は当該行為（略）によつて当該普通地方公共団体の被つた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定されている。

従って、当該規定、本件請求に係る請求書及び事実証明書の趣旨から、監査対象事項については、下記のとおりとした。

#### ア 請求人が主張する違法行為

市議会事務局は、令和3年度分の政務活動費の内の広報費として、川西まほろば会と明日のかわにしの2会派から会派広報誌の発行代金（印刷代金・ポスティング代金等含む）を不正に請求されているのを審査せず市長に送付し、市長はこれを承認し不正請求の広報費を交付し市に対し損害を与えた。この財務会計行為は違法・不当な公金の支出に当たる。

・広報誌「川西まほろば会 Vol.07 2021 冬号」

1頁の市長と一緒に写った集合写真は、議員の個人情報であり、この写真が会派の要望書を市長に手渡したことの証明なら全く不必要なものである。何故なら、写真で市長が笑いながら手にしている「要望書」の中身は1頁のほとんどを使い掲載しているからである。会派が市民に報告すべきは要望書の中身である。ところが、この写真の潜在的意図は、会派名の前に書いている「川西市議会保守系会派」つまり、政府を応援する会派であることを表明するものであって、市政等事項と合理的関連性が全く無いものであり、違法である。

会派幹事長西山議員の写真入りの政府や県への要望書部分について。写真は違法である。何故なら、集合写真も含め、4頁下部の会派名と所属議員5人のプロフィールにも写真が掲載されている。ここまでしつこく写真を掲載することは、議員個人の周知及び宣伝をするもの（選挙運動等）と判断出来る。よって違法である。さらに政府や県への要望の掲載も直接的に市政とは関係のないものである。国や県で行うことは全て、市にも関係がある。その通りだが、このような論理を認めると、歯止めが利かなくなり、市議会会派発行の広報誌でありながら、市政に関する報告・提言

等々が全く無くてもこれを許容することに繋がる恐れがある。よって、「会派による国や県への要望書」は、高裁判決を踏まえると違法である。

会派名と所属議員 5 人のプロフィールが掲載されている。内容は、各議員の写真・名前・何期目・会派役職名・市の所属委員会名である。同会派は 5 人おり、あらゆる委員会に所属し、市民からの質問に応じられるにも拘わらず、市の議員紹介には電話番号・アドレス等議員個人への相談が出来るようにしているのに、広報誌で初めて同会派を知る市民からの相談や質問を拒絶している。よって、違法である。

秋田議員の「個人的な趣味のノルディックウォークの紹介記事」これは、議員個人の趣味の紹介である。議員の個人情報であり、会派発行の広報誌の趣旨に反するよって、違法である。

「川西まほろば会の名前の由来」市民が知りたいのは、市政のことであり、会派の活動である。会派名に拘るのは、単なる自己満足である。よって違法である。

・ 広報誌「明日のかわにし Vol.10、と Vol.11」

表紙上部に所属議員 4 人の単なる集合写真を掲載している。別のページにおいて所属議員全員のプロフィール紹介として、各議員の写真・何期目・所属委員会名と会派の連絡先が記載されている。単なる集合写真は違法である。

## イ 求める措置の内容

- 1) 越田市長に対して、金 27 万 2178 円を市に返還することを請求する。
- 2) 当該違法・不当な行為は、当市政務活動費に関する条例・規則・手引きの不備が起因である。今後これを防止するための必要な措置を請求する。

なお、要件審査の過程において、監査請求期間を検討した。

監査請求の制限期間 1 年を算定する起算点は、法第 242 条第 2 項により「請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これをする事ができない。」と定められている。

政務活動費に係る支出は当市の場合、四半期毎に各会派又は会派無所属議員が概算請求し、各四半期の終了後に収支状況を報告するが、四半期毎に精算するのではなく、年度末に 1 年分を精算している。令和 3 年度の政務活動費の精算は全ての会派又は会派無所属議員が 4 年 5 月中の日付で行われていることから「当該行為のあつた日」は同日と判断し、また、本件住民監査請求は 4 年 6 月 10 日付で提出されたことから対象期間の要件は満たしていると判断した。

## 2 監査対象部局

市議会事務局

### 3 監査執行の除斥

本件監査において、小山監査委員は法第 199 条の 2 の規定により除斥となった。

### 4 請求人の陳述及び証拠の提出

法 242 条第 7 項の規定に基づく陳述の機会を請求人に付与したところ、請求人から令和 4 年 6 月 18 日付で、陳述は行わない旨の書面の提出があった。また、同月 21 日付で請求内容の補足等を記した陳述書及び添付証拠（陳述書に記載）の提出があった。

### 5 関係職員からの聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、令和 4 年 7 月 15 日に市議会事務局長、同事務局次長、及び主幹の出席を求め、当該請求内容に関する聴取等を行った。

市（関係職員）の説明の要旨については、下記のとおりである。

政務活動費は平成 24 年の法改正に伴い従前の「政務調査費」から現行の「政務活動費」となった際に、25 年 2 月 6 日の議会運営委員会の方針が示され、各会派の代表者で構成する会議の協議を経て、現在の「政務活動費の執行に係る手引き」（以下「手引き」という。）の内容について 26 年 4 月 2 日付の議長決裁により、政務活動費の運用指針として定まった。

手引きにおいて、広報紙の「議員の写真については、（略）紙面の約 1 割を限度に、（略）使用を可とする」としている。これは、住民に広報する中で、報告書を手にとって読んでもらいやすくすることを目的として、親しみやすく読みやすい紙面づくりのために写真の掲載は有効であることから、紙面の 1 割を限度とするなどの取り扱いとしている。なお、大きすぎる写真や氏名の掲載は、売名目的と受け取られるため制限している。

会派広報紙に掲載する内容が、川西市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）、川西市議会政務活動費の交付に関する規則等により、会派の議会活動の基礎となる調査研究等に要する経費か、それ以外の合理的な関連性が認められない行為に関する経費かの判断については、下記のとおりである。

#### 1 川西まほろば会

- (1) 会派の集合写真部分について、政務活動を報告する紙面に関係のある内容で、報告を効果的に行うための構成等の工夫の一つであり、紙面の 1 割を超えるものではないと確認している。
- (2) 会派幹事長西山博大議員の写真入りの政府や兵庫県への要望部分について、上記(1)と同様であるとともに、会派の代表として写真を代表して掲載していると確認している。
- (3) 会派名と所属議員紹介部分及び川西まほろば会の名前の由来部分について、会派が発行する広報紙に、発行会派名やその名前の由来を掲載することは、会派が作成

したものであることを示し、市民の市政に対する興味を引き、報告等を効果的に行うための手段、及び読んでもらうための工夫であり、名前の由来については、問い合わせがとても多いことを確認している。

なお、会報をきっかけとした市民相談等により、市民の意思を把握し市政に反映するためにも、必要かつ許容される範囲で会派所属議員の写真、氏名、所属委員会等の情報を掲載しているという認識である。

(4) 秋田修一議員の写真入りの健康で安全・安心なまちづくりのための部分について、議員の個人情報としてではなく、上段のフレイル予防の関連記事として掲載しているものであることを確認している。

## 2 明日のかわにし

会派の集合（全身）写真部分について、会派名の横に会派所属議員の集合写真を掲載することで、会派の活動報告であることを認識してもらい、眼に留まるようにすることで、手に取って読んでもらうための工夫として使用していることを確認している。紙面の1割を超えるものでなく、議員の個人名を当該写真に併せて掲載するなど、宣伝と疑われるような掲載方法はしないようにしていることを確認している。

## 6 監査の期間

令和4年6月10日から同年8月5日まで

## 第5 監査の結果

### 1 主 文

本件請求を棄却する。

### 2 理 由

理由（認定した事実を含む）については、下記のとおりである。

#### (1) 政務活動費の制度について

政務活動費は、議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し交付されるものである。また、政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならないとされている（法第100条第14項）。

#### (2) 本市条例の定めについて

本市では、条例第2条において、「政務活動費は、川西市議会基本条例第9条第1項に規定する会派又は同項に規定する会派無所属議員が交付の申請を行うことにより交付を受けることができる。」と規定されており、第5条において、政務活動費を充てることができる経費の範囲について、「政務活動（会派又は会派無所属議員が行う調査研究、研修、広報、広聴、住民相談、要請、陳情、各種会議への参加等市政の課題及び市民の

意思を把握し、市政に反映させる活動その他住民福祉の増進を図るために必要な活動を行う。)に要する経費」として、別表でその内容が定められている。別表においては広報費の内容として、「会派又は会派無所属議員が行う活動、市政について住民に報告するために要する経費」と規定されている。

また、市議会では運用上の基準として手引きを作成し、各会派及び議員に示している。手引きにおいては政務活動費の交付の事務フローや支出基準等の細目が定められている。

### (3) 政務活動費交付の事務フローについて

条例、手引きで規定されている政務活動費交付の事務フローは、下記のとおりである。

毎年度当初に政務活動費交付申請書を議長経由で市長へ提出し、交付決定の後、各四半期の最初の月に政務活動費の交付請求を行う。また、各四半期終了日の属する月の翌月に四半期収支状況報告書及び出納簿・領収書等を議長へ提出し、翌年度の4月末日までに年度収支報告書、実績報告書を提出することとされている。

政務活動費の交付請求の受付や年度収支報告書等に基づく精算等の事務は市議会事務局で行っている。なお、四半期収支状況報告書、出納簿・領収書等、年度収支報告書、実績報告書は市議会事務局(以下「事務局」という。)が市のホームページで公開している。

### (4) 手引きにおける広報費の取扱いについて

手引きでは、広報費について、支出を可とし、「議員の写真については、選挙活動との誤解を受けるが、市民が相談を行いやすいようにするためにも、紙面の約1割を限度に、市議会だより新年号の挨拶で使用される正副議長の写真と類似する内容であれば、使用を可とする」とし、政党活動と認定される政党機関紙については支出できないとしている。

### (5) 監査委員の判断

本件請求において、請求人が違法、不当な支出であると主張している事項が条例等に定める政務活動費を充てることができる経費の範囲に合致するか否かについては、条例等に基づく運用となっているかに加え、裁判所の判決も参考に判断を行う。

本市においては、上記「(2)本市条例の定めについて」で記載したとおり、会派広報の作成費については、政務活動費を充てることができる経費として定められている。

請求人が主張する会派名や会派全員の写真などの掲載が個人の周知及び宣伝をするもの(選挙運動等)になるか否かについては、法の趣旨からすれば、いかなる用途に用いることができるかの基準は議会の自律的な判断にゆだねられていると解されている。その趣旨に基づき、事務局において「会派広報は住民に広報する中で、報告書を手に取って読んでもらいやすくすることを目的として、親しみやすく読みやすい紙面づくりのために写真の掲載は有効であることから、紙面の1割を限度とするなどの取り扱いとして掲載しているもので、特に問題があるものではない」との認識のもとに証ひょうなどの確認を行い、条例等に基づき、議長に提出している。

また、判決の状況としては、請求人が広報作成費等の一部を違法、不当な公金の支出とする論拠とした令和元年8月28日の大阪高等裁判所の判決で、「会派広報紙に議員個人情報等の掲載がある場合であっても、当該掲載部分が、客観的にみて、表現・構成等において、一般市民の市政に対する興味を引いて、市政等事項の報告を効果的に行う観点から工夫されたものである場合で、かつ、当該掲載部分が市政等事項の報告部分に付随して一体となっている場合には、会派の行う調査研究等活動と合理的関連性を有するものとして、当該掲載部分の作成、配布に係る経費について政務活動費の充当を認めるのが相当であるが、このような場合に当たらなければ、その経費に政務活動費を充てることはできないというべきである。そして、その判断にあたっては、政務活動費制度が、用途の透明性を確保しようとするものであることを踏まえると、議員個人情報等の掲載部分と市政等事項の報告部分の配置やそれぞれの分量並びに相互の関連付けの有無、それら以外の記事の内容や分量、当該広報紙全体の構成や掲載項目などの客観的な事実を考慮するのが相当である。」と判示している。また、その他の事案では、平成25年1月31日名古屋高等裁判所の判決で、「このような相互作用が全く期待できないようなものでない限り、議員の有する広範な職責を果たすために有益な調査研究活動に当たり、そのための費用は、政務調査費の本来の趣旨・目的に沿った支出でないとはいえない。」加えて、平成26年11月27日奈良地方裁判所の判決では、「専ら選挙活動の経費として支出したとみるべき事情がない限り、広報費は、用途基準に反するものとはいえないと解するのが相当である。」と判示しているものがある。

会派広報紙は各会派が行う活動等を市民に分かりやすく示す手段であることを踏まえ、条例等の規定及び議会運営委員会での取り決めとそれに基づく議長の適正と認める判断並びに判決の状況を本件の参考に総合的に判断すれば、請求人が指摘する広報紙には具体的な政党活動や選挙活動等の記事がない中で、会派名や会派全員の写真等を掲載することをもって、これらが直ちに議員個人の周知及び宣伝をするもの（選挙運動等）であるとまでは言えない。

したがって、広報作成費等に対する政務活動費の充当は違法又は不当な公金の支出とまでは認められない。

請求人は市長に対して損害額を市に返還することを請求していることから、市長の賠償責任について検討する。

市長については本来的に予算執行権を有し、これを「議会事務局の職員の市長権限事務の補助執行等に関する規程」により、「市議会又は市議会議員の事務処理に要する経費に係る予算の執行に関すること。」を事務局の職員に補助執行させている。

事務局職員は法第138条第5項により議長が任免すること、第7項で事務局長は議長の命を受け、その他の職員は上司の指揮を受けて、議会に関する事務に従事すると規定されている。

法第 100 条第 14 項において「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。」とされ、第 15 項で「政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」とし、第 16 項で「議長は第 14 項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」と規定されていることから、本市においても条例を定め第 8 条において、議長あてに提出された「年度収支報告書、四半期収支状況報告書、出納簿及び領収書等について必要に応じて調査を行う等、政務活動費の適正な運用を期すとともに、使途の透明性の確保に努めるものとする。」と規定している。提出書類の内容の調査等については、事務局職員が議長の命を受け行う事務局としての業務であると考えられる。

最高裁判所の判例では、地方公共団体の長が、職員に委任した財務会計事務につき当該職員が行った違法行為について賠償責任を負うこととなるのは、長が財務会計上の違法行為を阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により当該違法行為を阻止しなかったときに限られる旨判示している（最高裁判所平成 5 年 2 月 16 日第三小法廷）。

以上のことから、事務局職員が市長の補助執行者としてそれらの資料を基に財務会計処理を行っているが、議会において審査がなされた財務会計書類が提出された時点では、市長はそれらが違法又は不当な支出であると知り得る状況はなく、指揮監督上の義務が市長にあったとはいえず、市長には賠償責任はないと判断する。

上記 及び のことから、請求人が主張する本件財務会計行為は違法、不当に該当せず、市が損害を被ったとは認められず、また、市長の賠償責任についても認められない。

よって、本件請求には理由がないと認め、法第 242 条第 5 項の規定により主文のとおり決定し通知する。

## 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、政務活動費の執行について、次のとおり要望する。全国市議会議長会が作成した「政務活動費に関する Q & A（参考指針）」において、「政務活動費の支出に関する事項は、各市議会の主体的・自律的な判断や選択によるべきであることは言うまでもありません。」と記載されているとおり、手引き等のルールについては議会が市の実情に合わせて作成し、運用されていくものである。

その一方で、政務活動費は公金から支出されていることから、その使途については市民への高い説明責任が議会に求められているところであり、市民からその支出に疑義が持たれないためにも、議会において政務活動費の使途の透明性の確保に今後も努められるよう要望する。

別記（請求書、陳述書以外で請求人から提出のあった資料一覧）

- 別紙事実証明書・1 「大阪高等裁判所平成 30 年（行コ）56 令和元年 8 月 28 日判決」
- 別紙事実証明書・2 広報誌に関する議会事務局の回答
- 別紙事実証明書・3 会報「川西まほろば会 Vol.07 2021 冬号」
- 3- 会派名があるページ（表側）
- 3- 表紙の裏面
- 別紙事実証明書・4 会報「明日のかわにし Vol.10 2021 年 8 月発行」
- 4- 会派名があるページ（表側）
- 4- 表紙の裏面
- 別紙事実証明書・5 会報「明日のかわにし Vol.11 2022 年 3 月 26 日発行」
- 5- 会派名があるページ（表側）
- 5- 表紙の裏面
- 別紙事実証明書・6 「川西まほろば会」の広報誌に関する回答
- 別紙事実証明書・7 会派「明日のかわにし」の広報誌に関する回答
- 別紙事実証明書・8 市民クラブ“改革の風”と共産党の広報誌が違法でない証明
- 別紙事実証明書・9 市民クラブ“改革の風” No.3 2021 年 2 月発行の会報
- 9- 会派名があるページ（表）
- 9- 上記の裏面
- 別紙事実証明書・10 日本共産党川西市議会議員団議会報告 2022 春季号
- 10-1 会派名のあるページ（表）
- 10-2 上記の裏面
- 別紙事実証明書・11 日本共産党川西市議会議員団議会報告 2022 冬季号
- 11-1 会派名のあるページ
- 11-2 上記の裏面
- 陳述書添付証拠の明細
- 添付証拠 陳述者の質問に対する当市「文化・観光・スポーツ課」からの 6 月 17 日付メール回答

令和 4 年 8 月 5 日

川西市監査委員 小林 宏

川西市監査委員 向山 愛子