

尼崎市監査公表第 2 号

尼崎市職員措置請求に係る通知文の公表について

地方自治法第 242 条の規定により、 他 1 人から令和 3 年 1 月 27 日付けで提出のあったみだしの措置請求について監査を行った結果、別紙のとおり請求人代表者 に通知を行ったので、同条第 5 項の規定により公表する。

なお、監査委員 別府建一及び明見孝一郎は、本件措置請求の監査の対象が市議会の政務活動費の支出に関するものであることから、監査に当たっては地方自治法第 199 条の 2 の規定により除斥となった。

令和 3 年 3 月 10 日

尼崎市監査委員 今 西 昭 文
同 藤 川 千 代

1 請求の要旨

請求人から提出された職員措置請求書（以下「本件請求」という。）を整理・要約すれば、請求の要旨は次のとおりである。

令和元年度に維新の会が政務活動費を使用して発行した会派広報紙（維新の会通信 Vol. 12 及び Vol. 13、以下「本件会派広報紙」という。）は、顔写真、プロフィールなどが掲載されており、確定した高裁判決（大阪高等裁判所平成 30 年（行コ）56 令和元年 8 月 28 日判決、最高裁判所令和 2 年 3 月 24 日上告棄却決定、以下「高裁判決」という。）を踏まえると、政務活動費の支出の一部は違法と考えられる。

また、令和元年度に維新の会が政務活動費を使用して維持管理している会派ホームページは、高裁判決で違法とされた会派広報紙（Vol. 4 及び Vol. 5）が掲載されていること、議員紹介等が高裁判決から考えると議員個人の周知及び宣伝であること、裁判判決（広島高等裁判所岡山支部平成 27 年（行コ）11 平成 28 年 11 月 10 日判決及び同平成 30 年（行コ）5 平成 31 年 1 月 17 日判決）では、議員個人情報を会派の調査研究活動とは認めず政務活動費の 50%返還を求めていること、を踏まえると違法である。

このため、「本件会派広報紙」に係る印刷代、ポスティング代の一部（広報紙の紙面で違法部分を面積按分した相当額）及び維新の会のホームページ関連経費の一部（経費の 50%相当額）について、市に返還することにつき、措置を求めるものである。

2 請求の受理

令和 3 年 1 月 27 日付けで請求のあった本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める要件を満たしているものと認め、同日付けでこれを受理した。

3 監査の対象事項

本件請求の要旨から、請求のあった「本件会派広報紙」の印刷代及びポスティング代等の発行経費及び維新の会のホームページ関連経費の一部が政務活動費として違法又は不当な支出に当たるか否か、その結果、当該支出について市長が返還請求の措置を講ずるべきか否かを監査対象とした。

4 監査の実施

(1) 監査対象部局

議会事務局

(2) 請求人の陳述

法第 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3年2月9日付けで、陳述は行わない旨の書面の提出があった。

(3) 監査対象部局に対する文書照会

令和3年2月12日、監査対象部局から本件請求に係る照会事項に対する文書回答を得た。

5 監査の結果

(1) 判断の進め方について

本件請求は、令和2年9月18日付けで受理した職員措置請求を受けて実施した監査（以下「前回監査」という。）と請求人は異なるが、対象となる財務会計行為は下表のとおり前回監査の請求対象の一部であり、請求趣旨も前回と同様、政務活動費の支出について違法性を問うものである。また、主張する違法事由（理由、根拠）についても前回と同様の内容が示されている。

会派広報紙

会派名	前回監査	本件請求
維新の会	Vol. 12、Vol. 13、Vol. 14	Vol. 12、Vol. 13
あまがさき志誠の会	2019年春号、同夏号、同秋号、 2020年新春号	—
公明党	令和元年初夏号、同夏号、 令和2年冬号	—
日本共産党議員団	第186号、第188号	—

ホームページ

会派名	前回監査	本件請求
維新の会	2019年度ホームページWEB サポート代	2019年度ホームページWEB サポート代

したがって、本件請求に係る監査においては、前回監査の監査結果に加えて、違法性の判断に影響する新たな事実の認定、前回監査における勧告に対する措置状況、照会事項に対する監査対象部局からの回答内容に基づいて判断する。

このため、前回監査の監査結果を別添のとおり添付する。（前回監査の監査結果において、「前回監査」は、「前々回監査」と読み替えるものとする。）

(2) 事実の認定

ホームページについて事実を証明する書面として請求人から提出されたハードコピーは、前回監査において提出されたものとは異なっているが、前回と同様に令和2年度時点のものであったことから、請求人の主張する高裁判決で違法と判断さ

れた会派広報紙（Vol.4 及び Vol.5）が令和元年度時点でホームページに掲載されていたという事実は確認できなかった。

その他、違法性の判断に影響する新たな事実は認められなかった。

(3) 前回監査における勧告に対する措置状況

前回監査において、監査委員（議会選出委員は除斥）は、会派広報紙・ホームページともに支出した政務活動費の一部に違法性があることを認めた。

そして、会派広報紙については、市議会が高裁判決を受けて令和2年10月8日に策定した「尼崎市議会政務活動費を充てることができる会派広報紙の作成の基準を定める規程」（以下「規程」という。）を本件会派広報紙に適用しないことは、住民監査請求制度の目的が財務会計行為の違法、不当を市の自治的・内部的処理によって予防・是正させることであることを踏まえると、監査委員の責務としてこれを容認できないことを指摘した上で、市長が市議会へ要請した事項（別添の前回監査結果4頁参照。以下「市長要請」という。）の不備を是正するよう、市長から市議会に対し、規程に照らした適切性の検討結果及びそれを踏まえた市議会の対応につき報告を求め、その結果を監査委員に通知する旨の勧告を行った。

また、ホームページについては、市長要請と同様の措置を講じた上で、市議会に対して、上記の会派広報紙と同様の対応を求めること等の勧告を行った。

これに対し、市長から監査委員に対し、「市議会に対し勧告の内容の要請を行ったところ、市議会から、①規程を本件会派広報紙に遡って適用する考えがないこと、及び②ホームページに係る基準等について検討を行うが、新たに基準を作成した場合でも適用は施行日以降作成分からとなることとの報告があったため、改めて市議会に対し、①について市民に説明責任を果たすこと、及び②の基準検討に速やかに取り組むことを要請した」旨の措置通知があった。

(4) 監査対象部局からの回答要旨

監査対象部局に対し、前回監査以降の対応等につき照会したところ、回答は次のとおりであった。

ア 会派広報紙に係る市民への説明責任について

今後想定される住民訴訟の動向を考慮した上で、市議会ホームページで公表していきたいと考えている。

イ ホームページのあり方・基準の検討について

今後想定される住民訴訟の動向を考慮した上で、ホームページのあり方・基準について検討していく。

(5) 判断

ア 財務会計行為の違法性

5-(2)のとおり、違法性の判断に影響する新たな事実は認められなかったことから、前回監査の結果に示したとおり、「本件会派広報紙」に係る請求及び維新

の会のホームページに係る請求の一部については、理由があると認める。

イ 求める措置

前回監査の結果に示したとおり、個別会派広報紙に係る判断については、基本的に市議会の独立性が尊重されるべきという市長要請の趣旨を踏まえるが、違法な財務会計行為の是正を図ることが必要との考え方に変更はない。

これについて、前回監査における勧告に対しては、市長から監査委員に措置通知がなされたところであるが、その際の議長から市長への報告内容及び今回請求に伴う監査対象部局からの回答内容からは、勧告への対応が市議会において適切になされたものとは認められない。

したがって、住民監査請求制度の目的が財務会計行為の違法、不当を市の自治的・内部的処理によって予防・是正させることであり、この目的に従った対応が監査委員の責務であることから、前回監査で請求のあった会派広報紙を含め、改めて前回と同様の勧告を行うことが適切と判断する。

(6) 勧告

市長は、次の措置を講じるよう勧告する。

- ・市議会に対して、前回監査で勧告を行った会派広報紙につき、規程に照らした適切性の検討結果及びそれを踏まえた市議会の対応について、改めて報告を求めること。
- ・維新の会のホームページについて、市議会に対して、ホームページに関する基準を速やかに作成したうえで、上記の会派広報紙と同様の対応を求めること。

なお、上記措置を講じた上で、令和3年3月29日までにその旨を監査委員に通知されたい。

1 請求の要旨

請求人から提出された職員措置請求書（以下「本件請求」という。）を整理・要約すれば、請求の要旨は、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に基づく監査の請求事項とそれ以外の要望事項に区分され、次のとおりである。

(1) 請求事項

令和元年度に維新の会、あまがさき志誠の会、公明党、日本共産党議員団（以下「各会派」という。）が政務活動費を使用して発行した下表の会派広報紙（以下「本件会派広報紙」という。）は、顔写真、プロフィールなどが掲載されており、確定した高裁判決（大阪高等裁判所平成 30 年（行コ）56 令和元年 8 月 28 日判決、最高裁判所令和 2 年 3 月 24 日上告棄却決定、以下「高裁判決」という。）を踏まえると、政務活動費の支出の一部は違法と考えられる。

また、令和元年度に維新の会が政務活動費を使用して WEB サポート代を支出した会派ホームページは、高裁判決で違法とされた会派広報紙（Vol. 4 及び Vol. 5）が掲載されていること、議員紹介等が高裁判決から考えると議員個人の周知及び宣伝であること、裁判判決（広島高等裁判所岡山支部平成 27 年（行コ）11 平成 28 年 11 月 10 日判決及び同平成 30 年（行コ）5 平成 31 年 1 月 17 日判決）では、議員個人情報を会派の調査研究活動とは認めず政務活動費の 50%返還を求めていること、を踏まえると違法である。

このため、「本件会派広報紙」に係る印刷代、ポスティング代の一部（広報紙の紙面で違法部分を面積按分した相当額）及び維新の会のホームページ関連経費の一部（経費の 50%相当額）について、市に返還することにつき、措置を求めるものである。

【「本件会派広報紙」一覧】

会派名	会派広報紙
維新の会	Vol. 12、Vol. 13、Vol. 14
あまがさき志誠の会	2019 年春号、同夏号、同秋号、2020 年新春号
公明党	令和元年初夏号、同夏号、令和 2 年冬号
日本共産党議員団	第 186 号、第 188 号

なお、請求人は、請求の対象としていないものの、日本共産党議員団が令和元年度に発行した会派広報紙の第 193 号においても、議員の顔写真と一年の感想等は、個人情報の一部ととれ、一部違法性があると指摘している。

(2) 要望事項

本件請求は、本年 6 月 19 日に公表された監査結果において、尼崎市長（以下「市長」という。）は、維新の会に返還請求するよう勧告されたにもかかわらず、市長

がこれを行わなかったことに納得できず、改めて監査請求人を募り行うものであり、同様のことが起こらないよう尼崎市監査委員（以下「監査委員」という。）から市長への意見を求める。

併せて、尼崎市議会（以下「市議会」という。）が、高裁判決に沿わない形で、会派広報紙代の基準の見直しを行うという情報も入っており、監査委員から市議会に対し、同判決の範囲内で基準見直しを行うことを要請するよう要望するものである。

2 請求の受理

令和2年9月18日付けで請求のあった本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条に定める要件を満たしているものと認め、同日付けでこれを受理した。

3 監査の対象事項

本件請求の要旨から、請求のあった「本件会派広報紙」の印刷代及びポスティング代等の発行経費及び維新の会のホームページ関連経費の一部が政務活動費として違法又は不当な支出に当たるか否か、その結果、当該支出について市長が返還請求の措置を講ずるべきか否かを監査の対象とした。

なお、日本共産党議員団会派広報紙第193号については、「1-(1)請求事項」に記載のとおり、請求人は指摘しているものの、直接に返還請求の対象としていないため、本監査の対象外とした。

4 監査の実施

(1) 監査対象部局

議会事務局

(2) 請求人の陳述

法第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2年10月12日付けで、陳述は行わない旨の書面の提出があった。

(3) 監査対象部局に対する文書照会

令和2年10月13日、監査対象部局から本件請求に係る照会事項に対する文書回答を得た。

また、関係局として総務局にも照会を行い、令和2年10月20日に回答を得た。

(4) 監査の期間

令和2年9月18日から同年11月11日まで

5 監査の結果

(1) 政務活動費の根拠法等

「1-(2)要望事項」に記載の「本年6月19日に公表された監査結果」は、令和2年4月21日付けで受理した職員措置請求を受けて実施した監査（以下「前回監査」という。）に係るものであるが、本件請求は、当該請求と同様、令和元年度の政務活動費の支出について違法性を問うものである。

したがって、本項については前回監査結果の「5-(1)政務活動費の根拠法等」をもってその内容とする。

(2) 本市の政務活動費に係る条例・規則の概要（令和元年度時点）

5-(1)と同様の理由により、前回監査結果の「5-(2)本市の政務活動費に係る条例・規則の概要」をもってその内容とする。

(3) 本市の政務活動費に係る運用の状況（令和元年度時点）

5-(1)と同様の理由により、前回監査結果の「5-(3)-ア運用基準」「5-(3)-イ政務活動費を充てることができる経費の範囲等」「5-(3)-ウ政務活動費を充てること疑義のある経費の確認等」をもってその内容とする。

なお、運用マニュアルにおいて、政務活動費の支出基準等として、会派のホームページに関しては次のとおり記載されている。

「会派ホームページ関連費用については、会派広報の考え方と同様に会派における調査研究活動、市議会活動及び市の政策に関する内容について認める。」、「会派ホームページ関連費用を支出するときは、掲載内容が確認できるようにホームページの内容が把握できる各ページのハードコピー（画面印刷）を会派で保管する。また、更新して内容が変わるときも同様に変更ページのハードコピー（画面印刷）を会派で保管する。」と記載されている。さらに、運用指針として、「会派構成員の顔写真や氏名、メールアドレス等の情報は、会派の基本情報であることから掲載することとするが、宣伝的なものであってはならない。」と記載されている。

(4) 請求の要旨に記載された高裁判決の概要等

当該高裁判決は、前回監査における請求の要旨に記載された高裁判決と同一である。

したがって、本項については前回監査結果の「5-(4)請求の要旨に記載された高裁判決の概要等」をもってその内容とする。

(5) 前回監査等の経緯

ア 前回監査の概要

令和2年4月21日、監査委員に対して、維新の会が令和元年度の政務活動費を使用して発行した会派広報紙 Vol. 13 に関して、高裁判決を踏まえると、その政務活動費の一部は違法であるなどと主張して、対象額を返還させる措置等を求める旨の監査請求がなされた。

これに対し、監査委員（議会選出委員は除斥）は高裁判決の判断基準に沿って請求対象の会派広報紙の評価を行った上で、令和2年6月19日に市長に対して

その作成費用の一部返還を求めるよう勧告を行った。

イ 前回監査結果に基づく市長の措置の概要

令和２年７月２０日、市長から監査委員に対し、当該会派以外の会派が発行した広報紙においても同じ問題が生じているなど、措置を行うに当たり整理すべき課題があるとの認識のもと、前回監査結果を受けた措置の内容は次のとおりである旨の通知がなされた（全文は別添参照）。

措置内容

尼崎市職員措置請求に係る監査結果に基づく措置として、市議会に対し、以下の３項目について要請した。

- １ 確定した高裁判決及び監査結果の趣旨を踏まえ、政務活動費を用いて発行する会派広報紙についての明確な基準を設けられたい。
- ２ その基準の考え方と運用の徹底については、市議会として市民への説明責任を果たされたい。
- ３ 基準に照らしての個別会派広報紙に係る判断や今後の基準の見直し等については、基本的に市議会の独立性が尊重されるべきと考える。一方、今回、予算執行に係る市長のガバナンスの発揮を求める監査結果があったことから、不適切と判断されるケースが発生した場合には、その内容と市議会としての対応について報告されたい。

（以下それぞれ「市長要請１」「市長要請２」「市長要請３」という。）

なお、前回監査結果の後、当該請求人は法第２４２条の２に基づく住民訴訟を提起していない。

ウ 令和元年度決算審査の概要

監査委員が行う令和元年度歳入歳出決算審査においては、政務活動費を充当した他の会派広報紙について、前回監査結果で示した判断基準に従い審査を行った結果、他の会派を含む複数の会派広報紙についても高裁判決の判断基準に抵触する恐れがあると認められた。

このため、審査意見として、市議会に対し、「市長要請１・２・３」と同様の対応を要請した。

なお、令和元年度歳入歳出決算及び基金運用状況審査意見書については、令和２年８月２６日に監査委員から市長へ提出し、同年９月８日に市長から市議会に対して、令和元年度歳入歳出決算に同意見書を付して、市議会の認定に付するべく提出され、同年１０月８日に認定されている。

エ 市長要請を受けた市議会の対応

市議会は、高裁判決及び市長等からの要請を踏まえて、政務活動費を使用した会派広報紙に係る具体的な作成基準を策定することとし、令和２年１０月８日に、

尼崎市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）の一部改正を行い、尼崎市議会議長（以下「議長」という。）は、「尼崎市議会政務活動費を充てることができる会派広報紙の作成の基準を定める規程」（以下「規程」という。）を定めるとともに、政務活動費運用マニュアル（以下「運用マニュアル」という。）を改訂し、ホームページで公表している。

(6) 条例改正及び規程等の概要

5-(5)-エに記載の条例改正、規程の策定及び運用マニュアル改訂の概要は、以下のとおりである。（下線部分は条例改正の主な内容）

ア 政務活動費を充てることができる経費の範囲等（条例第7条第2項）

対象経費（政務活動費が充てられるものに限る。以下同じ。）の支出の基準その他対象経費の支出について必要な事項は、市規則で定める。ただし、会派広報の作成費に係るものについては、議長が定める。

イ 委任（条例第13条）

この条例に定めるもののほか、この条例の施行について必要な事項は、議長が、又は市長が議長と協議して市規則で定める。

ウ 会派広報紙の必須掲載事項（規程(1)）

会派広報紙には、市政若しくはその課題、市政に係る市議会での審議状況又は会派等の活動状況に関する事項（以下「市政等事項」という。）、その発行主体たる会派等の名称及び主たる事務所の所在地、当該会派広報紙の作成費に政務活動費が充てられていること、が掲載されていること。

エ 会派等の構成員のプロフィール（規程(2)）

会派等の構成員のプロフィールにあつては、当該構成員の氏名、年齢、議会における役職、所属する委員会の名称、尼崎市議会議員選挙の当選回数、会派等における役職、付属機関その他の市政に関係する機関等における肩書、議長が条例第7条第1項に規定する調査研究その他の活動と合理的関連性を有すると認めるもの、以外の事項が掲載されていないこと。

オ 会派広報紙に掲載される会派等の構成員の写真又はプロフィールの要件（規程(3)）

会派広報紙に掲載される会派等の構成員の写真又はプロフィール（以下「写真等」という。）の要件は、次のとおりである。

(ア) 付随写真等の要件

市政等事項に係る記事に付随して一体となって掲載される会派等の構成員の写真等（以下「付随写真等」という。）にあつては、その掲載部分の面積が構成員1人につき、当該面積と市政等事項に係る記事で当該構成員に係るものの面積の合計面積の1/6以下で、かつ12㎢以下であること。

(イ) 集合写真等の要件

会派等の構成員の集合写真（これと一体となって掲載される構成員のプロフィールを含む。以下「集合写真等」という。）にあっては、当該面積が、当該面積と市政等事項（当該集合写真等と合理的関連性のあるものに限る。）に係る記事の部分の合計面積の 1/3 以下で、かつ構成員の顔の部分の縦及び横の長さが構成員 1 人につき 1 cm 以下であること。

(ウ) 付随写真等及び集合写真等以外の写真等の要件

次のいずれにも該当すること。

- a 付随写真等及び集合写真等以外の構成員の写真等にあっては、当該写真等に付随して、市民等が当該写真等に係る会派等又はその構成員に対して市政に関する意見を伝え、又はその要望を行うことができる旨が 100 字以上の文字で明確に記載されていること。
- b 当該写真等の面積が、構成員 1 人につき、12 cm² 以下であること。
- c b にかかわらず、当該写真等のうち構成員の氏名のみが掲載される場合にあっては、当該構成員 1 人につき、3 cm² 以下であること。

(エ) 写真等の掲載要件

会派広報紙の全体の構成及び掲載項目、市政等事項に係る記事の配置、分量等に鑑みて、当該写真等の掲載が過度なものでないこと。

カ 対象経費、支出基準等及び運用指針の改訂内容（運用マニュアル）

対象経費として、「ただし、会派広報紙については作成基準規程に基づいて作成すること。」、支出基準等として、「会派広報紙は市政及びその課題、それらに係る市議会での審議状況、市議会での会派の活動状況等に関する事項及び発行者を特定する事項のみ掲載を認める。なお、会派広報に関しては、個人での広報は認めない。」が追記されている。

また、運用指針には、発行に関して配慮することとして、「市政等事項を市民に報告するとともに意見聴取の手段として会派広報紙の作成を認めているため、議員の宣伝行為と混同されないよう、内容及び写真等の使用には十分配慮しなければならない。」と下線部分が追記されるとともに、市政等事項と合理的関連性が認められない事項例、作成基準規程で定めている写真等の大きさについて、発行者特定のための掲載意図の例文が、新たな項目として記載されている。

(7) 事実の認定

ア 各会派への政務活動費の交付状況等

各会派への政務活動費交付状況、「本件会派広報紙」への政務活動費の充当状況は次のとおりであった。

【政務活動費交付状況】

(単位：人・円)

会派名	人数	交付決定額	精算額	戻入（返還）額
維新の会	7	8,400,000	8,333,160	66,840
あまがさき志誠の会	8	9,600,000	8,927,990	672,010
公明党	12	14,400,000	14,286,252	113,748
日本共産党議員団	6	7,200,000	7,064,228	135,772

【「本件会派広報紙」への政務活動費充当額】

会派名	政務活動費充当額
維新の会	Vol. 12 979,016 円、Vol. 13 1,612,644 円、 Vol. 14 700,550 円
あまがさき志誠の会	2019 年春号 972,594 円、同夏号 972,594 円、 同秋号 990,605 円、2020 年新春号 990,605 円
公明党	令和元年初夏号 1,336,273 円、 同夏号 1,336,273 円、令和 2 年冬号 1,655,302 円
日本共産党議員団	第 186 号 275,616 円、第 188 号 60,000 円

また、維新の会において、ホームページ WEB サポート代（会派ホームページの更新及び維持管理に係る経費）130,800 円に政務活動費が充当されている。

イ 「本件会派広報紙」の記載内容について

前回監査において、維新の会会派広報紙 Vol. 13 の一部において違法性があると認定したほか、令和元年度歳入歳出決算審査において、5-(5)-ウに記載のとおり、複数の会派広報紙（「本件会派広報紙」のうち前回監査の対象以外のもの）について高裁判決の判断基準に抵触する恐れがあることを確認している。

ウ 維新の会のホームページについて

(ア) ホームページの掲載内容

議会事務局から監査委員に提出のあった維新の会が保管するホームページのハードコピー（画面印刷）の写しを確認したところ、次の内容は掲載されていたが、会派広報紙（Vol. 4 及び Vol. 5）は掲載されていなかった。

- ・ トップページの会派所属議員の氏名及び写真等
 - ・ 本会議・委員会での発言通告書・一般質問原稿等
 - ・ 出張調査報告書
 - ・ 議員紹介ページの会派所属議員の氏名及び写真、プロフィール事項（会派役職名、生年月日、特技・趣味、経歴、所属委員会・付属機関等の役職名）
- なお、5-(3)に記載のとおり、政務活動費の運用マニュアルにおいて、会派

はホームページの内容が把握できる各ページのハードコピーを保管することが定められているが、令和元年度に更新のあった各ページに係るものしか監査委員に提出がなかったため、令和元年度時点の全ページの掲載内容は確認できなかった。

また、請求人からの事実を証明する書面として、トップページにある更新履歴が令和2年5月11日と記載されたハードコピーが添付されており、令和元年度時点のハードコピーは添付されていない。

(イ) 請求人が主張する判決の状況

裁判判決（広島高等裁判所岡山支部平成27年（行コ）11 平成28年11月10日判決及び同平成30年（行コ）5 平成31年1月17日判決）は、いずれも会派へ交付した政務活動費（政務調査費）を使用した議員個人のホームページについて違法性を認定した事例である。

エ 議会事務局からの回答要旨

(ア) 「本件会派広報紙」について高裁判決を踏まえて適正と判断した理由

高裁判決では、「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。」「そして、その判断にあたっては、政務活動費制度が、使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。」とされていることから、その趣旨にのっとり、各会派広報紙への政務活動費の充当を判断したものである。

具体的には、掲載記事が市政等事項の報告であるか否か、市政等事項の報告に付随している写真等が会派広報紙全体の構成、配置、分量など客観的な事実を考慮して、過度となっていないか否かを総合的に判断した。

(イ) 市長要請事項への対応状況

市長要請1及び市長要請2については、令和2年10月8日に条例の一部改正を行うとともに、規程を議長が定め、運用マニュアルの改訂を行った。

作成基準の策定にあたっては、5-(7)-エ-(ア)に記載のとおり、特に請求人が指摘している「記事とは関係のない顔写真、氏名、プロフィール等」の部分について、市民からの意見等を聴取しやすくする工夫の一環や発行者の特定のた

めに掲載している意図を明確にするなど高裁判決の趣旨を踏まえ、議員個人情報等の量、掲載項目並びに市政等事項との相互の関連付けに関し、具体的に数値化したものであるため、適正と考える。

市長要請 3 については、新たな作成基準（規程）の施行日が令和 2 年 10 月 8 日であることから、施行日以降に発行された会派広報紙から適用するものであり、「本件会派広報紙」について、新基準に適合しているか判断すべきものではない。

(ウ) 維新の会のホームページについて適正と判断した理由等

維新の会のホームページについては、会派広報紙のように紙面全体や実寸大が明確でなく、写真等の配置や分量の判断が困難であるため、市政等事項の報告以外の記事の掲載やリンク先が不適切でないか否かを基準に判断した。

また、ホームページが適正かどうか確認をする時期については、ホームページの更新が行われやすい定例会後や視察後など議会事務局の担当者が不定期に行っている。確認をして不適切な事項がある場合は、会派に修正をお願いしている。

ホームページの作成基準の見直しについては、回答時点ではホームページの作成に政務活動費を充当している会派がない状況であるが、議会として必要を認めれば幅広く検討していくことになる。

オ 総務局からの回答要旨

(ア) 市長要請 3 の趣旨について

市長要請 3 は、市長要請 1・2 を踏まえ、新たに設けられた基準に照らしての判断や基準の見直し等の今後の制度運用については、同基準の制定後に発行した会派広報紙において不適切と判断された事案が生じた場合を想定し、その内容及び対応について市長への報告を要請したものである。

なお、上記については、総務局において市長に確認したものである。

(8) 判断

ア 市長要請への対応の検証

本件請求は、前回監査結果について、勧告どおりの措置（政務活動費の返還請求）がなされず、市長要請をもって措置とされたことを不服として提出されたものである。そこでまず、市長要請を受けた市議会の対応が、勧告を実効あらしめる内容となっているかを検証した。

勧告の実効性が認められるには、各市長要請に対する次の対応が必要であり、監査委員が令和元年度決算審査意見として市議会に対し市長要請と同様の対応を要請したのも、この趣旨によるものである。

- ・ 市長要請 1 への対応

新たに設ける基準が、高裁判決及び前回監査結果の趣旨を踏まえたものとな

っていること。

- ・ 市長要請 2 への対応

新たな基準の考え方及び運用について、説明責任を果たすこと。

- ・ 市長要請 3 への対応

令和元年度政務活動費を使って発行された全ての会派広報紙（今回請求対象となった会派広報紙を含む）について、新たに設けた基準に沿わないものがあれば、充当した政務活動費を返還すること。（なお、5-(6)-イに記載のとおり、市長要請が「当該会派以外の会派が発行した広報紙においても同じ問題が生じているなど、措置を行うに当たり整理すべき課題があるとの認識のもと」なされたものであることに鑑みると、市長要請 3 は当然、新たに設けた基準を問題が生じているとする令和元年度発行分に適用するよう求める趣旨と解される。）

しかしながら、以下のとおり、市長要請 3 については不適切な対応となっている。

- (ア) 市長要請 1 への対応

新たな基準を設けることについては、5-(5)-エに記載のとおり、市議会は条例の一部改正を行うとともに、議長が規程を定めている。

これに対し、当該規定について前回監査結果（5-(4)-ウ）に記載した高裁判決における判断基準に沿って評価すると、次のとおりである。

- ・ 5-(6)-オ-(ア)に記載の付随写真等の要件及び5-(6)-オ-(イ)に記載の集合写真等の要件については、いずれも市政等事項に係る記事との合理的関連性を要件としていることから、適正である。
- ・ しかしながら、5-(6)-オ-(ウ)に記載の付随写真等及び集合写真等以外の写真等の要件については、高裁判決の判断基準である市政等事項との合理的関連性を要件とすることが明確にはされていない。このため、その運用に当たっては、例えば 100 字以上の記載事項に、当該広報紙に記載の市政等事項との合理的関連性を持たせる内容を記載するなど、十分に留意する必要がある。

- (イ) 市長要請 2 への対応

市議会は、条例の改正及び規程の制定についてホームページに掲載している。

- (ウ) 市長要請 3 への対応

5-(7)-エ-(イ)に記載のとおり、市議会（議会事務局）は「今回請求のあった各会派広報紙については、新基準に適合しているか判断すべきものではない。」として、令和元年度政務活動費を充当した会派広報紙に適用する考えがない旨回答しており、適切な対応がなされていない。

イ 本件請求に係る判断

(ア) 「本件会派広報紙」に係る判断

「本件会派広報紙」に係る請求については、前回監査において勧告を、また令和元年度歳入歳出決算審査において要請を行ったとおり（5-(7)-イ参照）、理由があると認める。

これに対し、上記ア-(ウ)に記載のとおり、市議会が適切に対応していないにもかかわらず、5-(7)-オ-(ア)のように市長がこれを容認していることは、本件請求に対し、市議会・市長双方とも高裁判決に沿った対応を行う考えのないことを示していると言える。

しかしながら、住民監査請求制度の目的は、財務会計行為の「違法、不当を市の自治的・内部的処理によって予防・是正させることを目的とするもの」（（最高裁判所昭和57年（行ツ）164昭和62年2月20日第二小法廷判決※下記参照）であることから、監査委員の責務としてこれを容認できるものではない。

（※）参考：

住民監査請求制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、（中略）住民訴訟の前置手続として、まず当該普通地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、当該行為又は当該怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的・内部的処理によって予防・是正させることを目的とするものであると解せられる（後略）。

(イ) 維新の会のホームページに係る判断

a 会派広報紙（Vol.4 及び Vol.5）の掲載について

請求人の主張する高裁判決で違法と判断された会派広報紙（Vol.4 及び Vol.5）が令和元年度時点でホームページに掲載されていたという事実は、議会事務局から監査委員に提出のあったハードコピー（写し）が令和元年度に更新された部分のみのものであったこと及び請求人から提出のあった事実を証明する書面は令和2年度時点のものであったことから、確認できなかった。（維新の会が運用マニュアルに従った令和元年度時点の内容を把握できる全てのページのハードコピーの保存を怠っていたことについては、手続上の瑕疵がある。）

b 議員紹介ページ等について

前回監査（5-(4)-ウ参照）で述べた高裁判決の判断基準は直接ホームページについて言及したものではないものの、会派広報紙とホームページで異な

る判断基準を用いるべき特段の事情もないと考えられることから、同基準に沿って、5-(7)-ア・ウ・エに記載した事実を評価すると、下記の理由により、その一部は違法と判断され、当該請求については理由があると認められる。

- ・ 議員紹介ページは、維新の会に所属する議員7人の氏名、顔写真、プロフィール事項（会派役職名、生年月日、特技・趣味、経歴、所属委員会・附属機関等の役職名）であり、またトップページには議員7人の氏名及び顔写真が掲載されており、これらは議員個人情報等に該当するところ、活動報告のページ等に記載された市政等事項との合理的関連性を有するものとは認められず、また、同報告等を効果的に行うための工夫をするものと解することもできない。

c 請求人の主張する裁判判決について

請求人の主張する裁判判決は、5-(7)-ウ-(イ)に記載のとおり、市議会が政務活動費の使用を認めていない議員個人のホームページを違法とした事例であり、維新の会ホームページは、これに該当しない会派のホームページである。

(ウ) 違法な公金支出に係る必要な措置について

5-(5)-イに記載のとおり、個別会派広報紙に係る判断については、基本的に市議会の独立性が尊重されるべきという市長要請の趣旨を踏まえ、市議会として市民への説明責任を果たすためにも、違法な財務会計行為の是正を図ることが必要である。

また、本件ホームページに係る違法相当額を50%とする請求人の主張については、市長要請3の趣旨からすれば、違法性が認められる分の返還額を含め、市議会の自律的な判断により決定すべきものとする。

(9) 結論

以上のとおり、本件請求に係る政務活動費の充当については、監査の結果、「市長要請1・2・3」への対応の不備である5-(8)-ア-(ウ)の内容を是正するよう、また、維新の会ホームページについては、市長要請1・2・3と同様の措置を講じるよう、勧告を行うこととする。

(10) 勧告

市長は、次の措置を講じるよう勧告する。

- ・ 市議会に対して、令和元年度に政務活動費を充当した「本件会派広報紙」につき、規程に照らした適切性の検討結果及びそれを踏まえた市議会の対応について、報告を求めること。
- ・ 維新の会ホームページについて、市長要請1・2・3と同様の措置を講じた上で、市議会に対して、上記の会派広報紙と同様の対応を求めること。

なお、上記措置を講じた上で、令和2年12月15日までにその旨を監査委員に通

知されたい。

6 要望事項に対する見解

「1-(2)要望事項」のうち、市長の措置に関する要望については、監査委員の勧告を受けた市長は、当該勧告に示された期間内に必要な措置を講ずることとされているが、この場合の必要な措置とは、原則として、監査委員の勧告の内容たる必要な措置を指すものの、勧告を受けた機関としては必ずしも勧告の内容に拘束されず、自らの判断により必要な措置を講ずることができる、とされている（新版逐条地方自治法第9次改訂版 松本英昭著 学陽書房 P.1053～1054 より）。なお、請求人は、その措置に不服がある場合は、当然のことながら法第242条の2に基づき、住民訴訟を提起することができる。

また、市議会の基準見直しに関する要望については、5-(8)-アに記載のとおりである。

以 上