

尼崎市監査公表第 5 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、福島聖倫氏他 1 名から令和 2 年 4 月 21 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福島聖倫氏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 開康生及び丸岡鉄也は、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 2 年 6 月 19 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。）及び請求人代表者に確認した結果から整理・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

維新の会が令和元年度に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. 13（2019 年秋号）、以下「本件会派広報紙」という。）について、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、以下「高裁判決」という。最高裁判所令和 2 年 3 月 24 日上告棄却決定）を踏まえると、その紙面の面積で按分して、おおよそ 12 分の 1 に市政等の報告と合理的関連性が認められない顔写真、プロフィールなどが掲載されており、政務活動費の支出の一部は違法と考えられる。

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について、その支出を差し止めること（又は市に返還すること）につき、措置を求めるものである。

なお、請求人は、請求の対象としていないものの、同会派が令和元年度に発行した会派広報紙の Vol. 12（2019 年夏号）及び Vol. 14（2020 年春号）においても、市政等の報告とは関連のない顔写真、氏名、プロフィールが掲載されていると指摘している。

(2) 要望事項

新政会の 2016 年秋号、2016 年冬号及び 2017 年春号並びに維新の会の 2014 年春号、2014 年秋号、2015 年春号、2017 年春号、2017 年春号 2 及び 2017 年初夏号については、住民監査請求の要件である支出から 1 年の期間は過ぎているものの、明らかに違法と断定できる支出であることから、監査委員の主体的意思により、市長から 2 会派に政務活動費を返還させるよう求めることを要望するものである。

また、上記の高裁判決の確定を受けて、今後、政務活動費広報紙代が違法な支出とならないよう、市議会において明確なガイドラインを定めるなど、市長及び議長に運用改善を促すよう要望するものである。

2 請求の受理

令和 2 年 4 月 21 日付けで請求のあった本件請求は、法第 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差止め（精算未了の場合）又は返還請求（精算済みの場合）の措置を講ずるべきか否かを監査の対象とした。

なお、維新の会会派広報紙 Vol. 12（2019 年夏号）及び Vol. 14（2020 年春号）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、直接に差止め又は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 5 月 11 日付けで、陳述は行わない旨の書面及び請求内容の補足等を記した「意見書」の提出があった。同意見書のうち、請求事項に係る要旨は、次のとおりである。

- ・ 2019 年維新の会会派広報紙について、高裁判決の対象となった紙面と全く同じではないが、違法判決が出た新政会の会派広報紙の顔写真、氏名などのプロフィール欄よりも一人ひとりの面積が大きいことを考えると、違法の判断が下される可能性が高く、返還を求めるべきである。
- ・ 今回の問題は、2016 年 11 月の住民監査請求が問題提起のスタートだったが、残念ながら監査結果は、意見を添えた上での棄却だった。その後も、両会派（新政会及び維新の会）による違法又は違法蓋然性の高い会派広報紙の発行が続いた。
- ・ 今回は、公費の返還を求めるとともに、広報紙代については「按分」を認めるか、又は「市政報告とは関係のない顔写真、氏名などのプロフィール欄の掲載は認めない」など、最高裁の判断に沿って実効性のある意見を付していただきたい。

(3) 監査対象部局に対する文書照会

令和 2 年 5 月 19 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。

(4) 監査の期間

令和 2 年 4 月 21 日から同年 6 月 18 日まで

5 監査の結果

(1) 政務活動費の根拠法等

政務活動費は、その前身となる政務調査費として平成 13 年度に改正された法の施行により制度化されたものであり、その趣旨は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任

が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものとなってきていることにかんがみ、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究等活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究等活動の費用等の助成を制度化し、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである。」（最高裁判所平成 17 年 11 月 10 日第一小法廷決定）とされている。

政務活動費については、政務調査費では認められていなかった対外的な陳情活動等のための旅費、交通費や会派単位で行う会議に要する経費といったものにも使途が拡大できるよう交付の対象が「議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費」と改正され（名称も政務調査費から政務活動費へと変更）、平成 25 年 3 月から施行されたものである。

なお、現在の政務活動費は、法第 100 条第 14 項、第 15 項及び第 16 項において、次のように規定されている。

ア 第 14 項

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。この場合において、当該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。

イ 第 15 項

前項の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。

ウ 第 16 項

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。

(2) 本市の政務活動費に係る条例・規則の概要

本市では、法第 100 条第 14 項及び第 15 項の規定に基づき、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。）及び同条例施行規則（以下「規則」という。）を定めており、その概要は次のとおりである。

ア 交付対象（条例第 2 条、規則第 2 条）

政務活動費は、会派及び会派と同等と認めるもの（以下「会派等」という。）に対して交付する。

イ 交付決定等（条例第 3 条、規則第 3 条）

会派等が政務活動費の交付を受けようとするときは、毎年度、政務活動費交付申請書を議長を経て市長に提出し、市長による交付の決定を受けなければならない。

ウ 交付の時期及び額等（条例第4条、規則第5条、第6条、第7条）

政務活動費は、上半期及び下半期ごとに会派等が市長に請求し、市長は適法な請求を受けた日から3週間以内に交付するものとする。

なお半期の分として交付される政務活動費の額は、100,000円に当該半期の最初の月の1日における会派等に所属する議員の数を乗じて得た額に6を乗じて得た額とする。

エ 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、規則第10条、第19条）

政務活動費の交付を受けた会派等は、調査研究や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で、別紙1及び別紙2に掲げるものに政務活動費を充てることができる。

なお、別紙3に掲げる経費には、政務活動費を充てることができない。

オ 支出内容の報告及び検査等（条例第9条、規則第16条）

会派等の代表者は対象経費の支出内容を議長に報告し、議長はその内容を検査するものとする。

議長は検査の結果、支出内容に不適正なものがあると認めるときは、会派等の代表者に対しその修正を命ずることができる。

カ 政務活動費の返還（条例第11条）

交付を受けた会派等は政務活動費の総額から当該年度において支出した対象経費の総額を控除して残余の額がある場合は、報告書の提出後、速やかに、当該残余の額に相当する額を市長に返還しなければならない。

キ 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、市長が議長と協議して市規則で定める。

ク 施行の細目（規則第23条）

この規則に定めるもののほか、この規則の施行について必要な事項は、市長が議長と協議して定める。

なお、議長の権限事務の執行は、法第138条に基づき議長の命を受け議会事務局が担っており、また、市長の権限事務のうち交付決定及び交付については、「市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程」に基づき議会事務局が補助執行を行っている。

(参考) 年間の主な事務の流れ

		会派等	議長	市長		
当 該 年 度	4月	議長に交付申請書提出		市長に交付申請	交付決定	
		上半期分	市長に交付請求			交付〔概算払〕
	執行					
	10月		議長に支出内容報告		支出内容の検査・(修正命令)	
			市長に交付請求			交付〔概算払〕
	下半期分	執行				
議長に支出内容報告		支出内容の検査・(修正命令)				
翌 年 度	4月 5月	議長に収支報告書提出 ※領収書等の証拠書類添付		収支報告書の写しを市長に送付	〔精算(残余额の戻入)〕	
		(市長に残余额を返還)				

() 必要に応じて行う手続

[] 財務規則上の手続

(3) 本市の政務活動費に係る運用の状況

ア 運用基準

本市の政務活動費の交付及び政務活動費を充てることができる経費の範囲等は、法の趣旨を踏まえ条例及び規則(以下「条例等」という。)で定めている。

また、交付に係る手続等については、尼崎市議会議会運営委員会(以下「議運」という。)において確認した上で尼崎市議会議会運営委員会確認事項集(以下「確認事項集」という。)にとりまとめており、この内容も踏まえて、平成30年4月、市議会が政務活動費運用マニュアル(以下「運用マニュアル」という。)を作成している(平成31年4月改訂)。

イ 政務活動費を充てることができる経費の範囲等

条例において政務活動費を充てることができる経費の範囲を、「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をいう。)(以下「調査研究等活動」という。)に要する経費と定め、規則において政務活動費を充てることができる経費及び充てることができない経費を定めている。

運用マニュアルにおいては、会派広報紙について、支出できない例として「政党活動、選挙活動、後援会活動が掲載された広報紙の発行に要する経費」「議員の個人的活動に関する広報紙に係る経費」、支出基準として「会派広報紙は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。

なお、会派広報に関しては、個人での広報は認めない。」、留意事項として「顔写真の大きさや過度のプロフィールの掲載には留意すること。」と記載されている。

なお、請求人が求める按分の考え方については、確認事項集において「判例や他の地方公共団体の使途基準において、一部が認められている事例もあるが、そのほとんどが事務所費やガソリン代等、議員個人に支給するケースであるため、本市においては原則として按分は認めないものとする。但し、やむを得ない場合は、この限りではない。」と記載されている。

ウ 政務活動費を充てることに疑義のある経費の確認等

確認事項集において、「会派において新たな疑義事項が生じた場合については、事前に事務局と協議することをルール化し、判例等により新たな対応を求められるような場合やそれにより、規則改正の必要が生じるような事象については、正副議長や会派の代表者と経理責任者、事務局で構成する協議の場を設置し、対応することとする。」とされている。

会派広報紙については、会派から草稿の段階で議会事務局に協議があり、確認している。

エ 高裁判決後の取組等

請求の要旨に記載された高裁判決（5-(4)参照）が示された令和元年8月28日以降の取組等については、本件請求に係る照会事項に対する監査対象部局（議会事務局）からの回答（回答文書の確認結果を含む。）によると、次のとおりである。

- ・ 高裁判決後、議会事務局において各会派へ判決の概要を説明するとともに、疑義のある事項については、会派と議会事務局の協議において、会派広報紙に係る政務活動費充当の適否を判断している。
- ・ 高裁判決で争った案件は民事訴訟で、5紙に限った判断であるため、他の広報紙については別途の判断、個別の判断となることや改善もみられることから、「本件会派広報紙」については、この協議により適正と判断したものである。
- ・ 判決内容は、まず合理的関連性の視点から広報紙全体を俯瞰して、度を超している場合については、合理的関連性がないと判断された部分のみ返還が求められるものと考え、高裁の判決文にも「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、当該会派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。」とあることから、写真等掲載部分について「所属議員、役職の紹介」の記載を追加し発行者を明確にすることにより合理的関連性を持たせており、かつ、写真等の大きさについても度を超したものと言えず、違法性はないと発行当時判断した。
- ・ 今後、最高裁決定を踏まえて、作成基準の変更について検討していくとと

もに、政務活動費の執行に関し疑義が生じるものについては、会派と議会事務局が協議し、他市の実例や判例等を踏まえ、適否を判断していく。

(4) 請求の要旨に記載された高裁判決の概要等

ア 高裁判決に至る経過

平成 28 年 11 月 28 日、市監査委員に対して、本市議会の会派のうち 2 つ（新政会及び維新の会）が平成 27 年度の政務活動費を会派広報紙に係る支出に充てたことに関し、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主張して、対象額及び利息を返還させる措置を求める旨の監査請求がなされた。これに対し、市監査委員は、平成 29 年 1 月 24 日付けで、当該請求人に対して、上記監査請求を棄却する旨の監査結果を通知した。

上記監査結果を受けて、当該請求人は原告として平成 29 年 2 月 20 日、神戸地方裁判所に対して、尼崎市長が新政会に対して 411 万 2,748 円及び遅延損害金を、維新の会に 197 万 2,996 円及び遅延損害金の支払いを請求するよう求める訴えを提起した。その結果、同地裁は平成 30 年 4 月 11 日に、新政会に 180 万 7,812 円、維新の会に 63 万 262 円の不当利得返還請求を求める限度で原告の請求を認容し、その余を棄却した。

上記地裁判決に対して、尼崎市長は敗訴部分を不服として大阪高等裁判所に控訴し、新政会と維新の会が控訴人に補助参加を行ったものである。

イ 高裁判決の結果

同高裁は令和元年 8 月 28 日に、控訴人（尼崎市長）は補助参加人新政会に対して 116 万 951 円、同維新の会に対して 24 万 6,625 円の不当利得返還請求を行うよう命じ、その限度で被控訴人（原告）の請求を認容し、その余を棄却した。

なお高裁判決後の令和元年 9 月 11 日に、最高裁判所に対して補助参加人維新の会は上告及び上告受理の申立てを、尼崎市長は上告受理の申立てをそれぞれ行ったが、最高裁判所はいずれも令和 2 年 3 月 24 日に上告棄却及び却下（後者は却下のみ）の決定を行った。

本決定により高裁判決が確定したことから、尼崎市長は新政会及び維新の会の会派代表者（当時）に対し、確定した高裁判決で命じられた返還請求を行い、新政会は 5 月 21 日に、維新の会は 5 月 19 日に、それぞれ納付を完了している。

ウ 高裁判決における判断基準の概要

法の定める政務活動費の趣旨及び条例等を踏まえた判断基準の概要は、次のとおりである。

- ・ 会派広報紙が、市政等事項（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）の報告・掲載であれば、会派の議会活動の基礎となる調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有する行為に該当し、政務活動費の充当が認められる。

- ・ 一方、議員個人情報等（氏名、役職、プロフィール等の情報や写真）の掲載は、それ自体は市政等事項の報告等に該当せず、議員個人を宣伝し、周知させるものにすぎないものであるから、上記合理的関連性を有する行為に該当しない。
- ・ しかし、会派による調査研究等活動を具体的に担うのは、その集合体を構成する個々の議員であり、市政等事項の報告等もこれを担当する議員の認識に基づき行われるものであることから、その報告等において議員個人の氏名等を紹介することは、調査研究等活動と合理的関連性を有する。
- ・ ただし、その議員個人の氏名等の情報をどのような態様で紹介するかについては、会派広報紙の目的（広く一般市民に市政等事項を報告するとともに、市民の意思を市政に反映することなど）を踏まえ、市政等事項の報告等を効果的に行うよう、表現・構成等を工夫することは当然に予定されている。
- ・ したがって、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、表現・構成等において、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が認められるが、そうでなければ充当できない。

なお、5-(3)-エ（高裁判決後の取組等）に記載の議会事務局回答文書にある高裁判決の引用部分は、上記に引き続き「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。」と記載されているものであるが、この部分は、高裁判決の論旨・結論からみて、あくまでも「合理的関連性」の有無を判断する際の補助的留意事項を述べたものにすぎないと解される。

(5) 事実の認定

議会事務局からの文書回答及び関係資料等によると、次のことが認められる。

ア 維新の会への政務活動費の交付状況

維新の会は平成31年4月1日付けで議長を経て市長に交付申請を行い、市長は同年4月9日付けで交付決定を行い、上半期分を同年4月19日に、下半期分を令和元年10月21日に交付している。

なお、令和元年度の同会派への交付状況は次のとおりであった。

(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

イ 維新の会の広報作成費等への政務活動費充当（議長への報告）額等

(ア) 上半期分

- ・ Vol. 12(2019年夏号)98,000部の印刷代550,908円、同号94,190部(90,830部及び追加分3,360部)のポスティング代428,108円、計979,016円

(イ) 下半期分

- ・ 「本件会派広報紙」167,150部の印刷代846,329円、同号165,750部のポスティング代766,315円、計1,612,644円
- ・ Vol. 14(2020年春号)75,000部の印刷代及び同号73,600部のポスティング代、計700,550円
- ・ Vol. 15(2020年新緑号)167,150部の印刷代772,783円

ウ 「本件会派広報紙」の記載内容について

(ア) 全体構成

「本件会派広報紙」は、B3サイズ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全4頁構成となっている。

(イ) 1頁の記載内容

a 1頁上部約5分の1

「尼崎市議会維新の会通信 Vol. 13 2019 秋号」と記載され、右上端に「尼維新」と題字がある。

b 1頁中央約5分の2

「尼崎市長に要望書を提出しました。令和2年度予算等要望書」の表題の下、市長への要望内容（避難場所及び市内活性化を見据えた広域連携についての要望）が掲載されている。

c 1頁下部約5分の2

「維新の会は“宿泊税”創設を提案しています！」の表題の下、増加が見込まれる観光客対応に係る課題と、本市の観光関係事業費、宿泊税を創設した他自治体の事例比較、宿泊税の紹介、会派の提案内容が記載されている。

(ウ) 4頁の記載内容

a 4頁上部約3分の1

紙面が上下に3等分され、このうち上部には「地震から1年4ヶ月、尼崎市内の『危ないブロック塀』の進捗状況をお伝えします！」の表題の下、ブロック塀改修の進捗状況と会派の取組について市内の該当校・園の一覧とともに記載されている。

- b 4頁中央約3分の1
4頁中央には、「なんと40年ぶりに人事評価項目（勤務成績評定書）が改定」、「今年度よりRPAの活用開始」などとし、これまでの会派の提案、指摘内容と、市の取組内容が記載されている。
- c 4頁下部約3分の1
 - (a) cのうち、上部約3分の2
cのうち上部約3分の2について、「所属議員、役職の紹介」との表示に続き、維新の会に所属する議員（7名）各人の顔写真、氏名及び役職等が掲載されている。
 - (b) cのうち、中央右側約6分の1
上記(a)に続き、「[発行元]尼崎市議会 維新の会」との表示があり、会派の住所、電話番号、FAX番号、Eメールアドレスが記載されている。
 - (c) cのうち、下部約6分の1
cのうち下部6分の1については、「市政等の相談はぜひ尼崎市議会維新の会へ!」とした文言に続き、検索欄に「尼崎 維新」と入力したイラストが掲載されている。
- (エ) 2頁及び3頁の記載内容
 - a 2頁上部約4分の1
2頁・3頁ともに紙面が上下に4等分され、このうち2頁上部には本会議場（人物なし）の写真と、議会質疑における会派の姿勢について記載されている。
 - b 2頁下部約4分の3及び3頁
「一般質問・総括質疑」の表題の下、1人の会派議員の質疑内容につき、1頁の約4分の1ずつの紙面が割かれており、所属する議員の氏名・写真とともに、議会における質問、指摘及び要望等が記載されている。

(6) 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する事項が、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、本市における会派広報紙に係る政務活動費の充当の違法性が争われ、本年3月に確定した高裁判決を踏まえて判断を行う。

ア 本市においては、「5-(2)本市の政務活動費に係る条例・規則の概要」で記載したとおり、会派広報紙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条例別表第1項第6号（会派広報の作成等に要する経費）を受け、規則第19条第5項に定められている。また、ポスティング代については、会派広報の作成費に付帯する経費として「会派広報の作成等に要する経費」に含めるこ

ととしている。

また、法第 100 条第 16 項で議長に政務活動費の使途の透明性の確保に努めることが求められていることを踏まえ、「5-(3)本市の政務活動費に係る運用の状況」で記載したとおり、平成 30 年度に運用マニュアルを定め、会派広報紙についてもより詳細な指針を設け運用している。

「本件会派広報紙」に係る政務活動費の執行は、高裁判決が確定していない係争期間中に、条例等や運用マニュアルに基づき会派による経費支出がなされ、高裁判決の確定後に条例等に基づく下半期の支出内容の報告及び議長の検査、年間の収支報告がなされているという事情の下、「本件会派広報紙」の発行経費の全額に政務活動費が充当されている。

なお、高裁判決後、確認事項集に基づき、情報提供として議会事務局が各会派に判決の概要を説明することや、意見交換の場として疑義事項について議会事務局と会派で協議を行うなど取組がなされたこともあり、「本件会派広報紙」に掲載された議員各人のプロフィール欄は、高裁判決で違法判断が出た維新の会会派広報紙と比較すれば、その大きさや配置の工夫など改善が見られる。ただし、請求人が主張する高裁判決で違法判断が出た新政会の会派広報紙の議員各人のプロフィール欄と比較すれば、一人ひとりの面積は大きいと認められる。

イ 一方、5-(4)-ウで述べた高裁判決の判断基準に沿って、5-(5)-ウで認定した事実を評価すると、下記のとおりとなる。

- ・ 5-(5)-ウ-(イ)1 頁の記載内容のうち、a の会派名の掲載は、「本件会派広報紙」が、条例等の定め及び趣旨を踏まえ、会派が作成した広報紙であることを示すものとして必要なものであり、また b 及び c についても、令和 2 年度予算等に関する市長への要望内容並びに市政の課題及び維新の会の示す政策等を記載したものであり、いずれも、その掲載の内容は、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有すると認められる。
- ・ 5-(5)-ウ-(ウ)4 頁の記載内容のうち、a 及び b については、市政の問題点及び維新の会の提案等を記載したものであり、議会における活動状況等の報告といえることから、いずれも、その掲載の内容は、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有すると認められる。

これに対し、c-(a)の維新の会に所属する議員 7 名の氏名及び写真の掲載部分は、会派に所属する議員各人の氏名、顔写真、会派役職、期数、議会等役職、生年月日、年齢、学歴のプロフィール事項であり、議員個人情報等に該当するところ、市政等事項の報告を担当した議員の氏名及び写真は 2 頁・3 頁に掲載済みであり、前記議員個人情報等と市政等事項の報告等との合理的な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。すなわち、高裁判決で、「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。」と示されていることを踏まえると、「所属議員、役職の紹介」として所属議員のプロフィール事項を掲載した部分は、「市政等事項の報告部分に付随して一体」とは言い難く、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有するということとはできないと言わざるを得ない。

なお、その分量は、当該頁のおおよそ9分の2 ($1/3 \times 2/3$) である。

次に、c-(b)及び(c)の会派名、その連絡先及び相談を募るメッセージの掲載は、紙面の大部を占める市政報告等に係る市民の要望及び意見の受入先を示すことにより、市民の意思を市政に反映させ、あるいは住民からの意見及び要望を聴取する端緒・契機となるという会派広報紙の趣旨に沿うものとして見ることができ、いずれも市政報告等との合理的関連性が認められ、その掲載の内容及び態様からみれば、前記議員個人情報等の掲載部分と一体となるものと解するのは相当でない。

- ・ 5-(5)-ウ-(エ)2頁及び3頁の記載内容のうち、aの本会議場の写真については議員個人情報等に該当せず、後述の議会における活動報告を効果的に行う観点から工夫されたものと見ることができ、また議会質疑における会派の姿勢についても後述の議会における活動報告への導入を示すものとなっていることから、いずれも、その掲載の内容は、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有すると認められる。

また、bについては、維新の会の所属議員の市議会における質問及びこれに対する市の答弁、それに関係する要望等を記載したものであり、専ら、市政の課題及び維新の会の議会における活動状況等の報告を内容とするものであるといえる。また、ここに掲載された議員個人の氏名及び写真は、議員個人情報等といえるものであるが、上記各質問の担当者を示したものであり、上記報告等に関連し、分量的にも高裁判決で許容された各報告の6分の1程度(同判決第3-4-(2)参照)を大きく下回っていることから、上記報告等を効果的に行うものといえることができ、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有すると認められる。

- ・ こうしたことから、「本体会派広報紙」のうち、調査研究等活動あるいはこれと合理的関連性を有すると認められない部分の面積の割合は、上述のとおり、

全4頁で構成される「本件会派広報紙」のうちの1頁のおおよそ9分の2(1/3×2/3)であり、「本件会派広報紙」全体のおおよそ18分の1(2/9×1/4)と認められる。

したがって、「本件会派広報紙」の発行に係る経費1,612,644円のうち、18分の1に相当する額89,591円は、違法な公金の支出と認められる。

(7) 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、「本件会派広報紙」の発行に係る経費のうち、18分の1に相当する額89,591円が違法な公金の支出と判断し、請求人の請求の一部に理由があると認め、市長に次のとおり勧告する。

なお、本件請求に係る政務活動費の精算が終了していることから、勧告では違法な支出と認められる公金の返還を求めることとする。

(8) 勧告

市長に対し、令和元年度に維新の会に交付した政務活動費のうち89,591円について、令和2年7月22日までに同会派に返還を求める措置を講じるよう勧告する。

なお、措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知されたい。

(9) 要請

監査の強化等を含む地方自治法の一部改正(令和2年4月施行)のベースとなった、第31次地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(平成28年3月)においては、「議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の用途を含めた議員活動の状況について、各議員は一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。」と示されている。

また、今回の確定した高裁判決は、本市の政務活動費を充当した会派広報紙の違法性についてはじめて直接的かつ最終的な司法判断を示したものであり、かつ、この判断基準は、当該訴訟に前置する住民監査請求(平成29年1月24日結果決定)時点の判例よりも、より明確化・厳格化している。

このような状況変化を踏まえ、政務活動費の用途基準については、議会事務局からの回答(5-3)-エ参照)にあるように、「今後、最高裁決定を踏まえて、作成基準の変更について検討していく」ことは、議長・市長双方にとって当然の責務であると考えられる。

こうしたことから議長におかれては、市民への説明責任を果たす観点から、政務活動費の用途基準について、より明確な基準に見直し厳格に運用するなど、法の求める用途の透明性の確保に一層努められたい。

また市長におかれては、予算の適正な執行を確保するため、政務活動費の執行状況について適宜確認するとともに、制度運用上の必要な事項は、条例等に基づき議

長と協議するなど、よりガバナンスの発揮に努められたい。

6 要望事項に対する見解

「1-(2)要望事項」のうち、高裁判決の確定を受けての運用改善に関する要望については、「5-(9)要請」に記載のとおりである。

また、2会派の過年度支出に係る監査の実施に関する要望事項は、法第242条第2項に定める住民監査請求の請求期間（公金の支出等から1年以内）の要件を満たさないため、請求人において「請求」を「要望」に、「法に基づく監査」を「監査委員の主体的意思による監査」に言い換えたものであると解するが、監査請求期間が法に定められている趣旨は、「たとえそれが違法・不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくない」（最高裁判所昭和62年（行ツ）76昭和63年4月22日第二小法廷判決）ことにあり、仮に法第242条に基づき、違法な政務活動費支出に係る不当利得返還請求権の行使を怠る事実があることを理由に請求があった場合においても、同条第2項の規定が適用され、監査の対象外となるものである。

以 上

<別紙1> 条例別表・規則第19条

区分	経費
1 調査研究に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> (1) 委託調査に要する経費、研修への参加費その他の研修に関する経費((2)に規定する経費に該当するものを除く。)、講師への謝礼その他これらに類する経費 (2) 出張に要する旅費(費用弁償として支出されるべきものを除く。)その他の出張に関する経費その他これに類する経費で、調査研究に要するもの (3) 会場借上料 (4) 会議等に伴う茶菓代、会議等のために必要な食事代その他これらに類する経費で、調査研究に要するもの (5) 印刷代金、文書複写代金、会派等が管理する複写機の賃借料、維持管理費その他の複写機の使用に係る経費その他これらに類する経費で、調査研究に要するもの (6) 会派広報の作成費、会派のホームページの作成費又は維持管理費その他これらに類する経費 (7) 書籍、新聞又は雑誌(光ディスク等の電磁的記録に係る記録媒体に記録されたものを含む。)の購入代金その他これらに類する経費 (8) インターネット接続サービスの利用に係る経費、切手代等の郵便料金その他これらに類する経費で、調査研究に要するもの (9) 会派等が使用する備品(尼崎市議会議事堂の議員室において使用するものに限る。以下同じ。)の購入に要する経費 (10) 会派等が雇用する職員(以下「会派等職員」という。)の雇用に要する経費 (11) 用紙又は文具の購入代金、公文書の写しの交付に係る手数料等、パーソナルコンピュータの賃借料、ファクシミリ装置の賃借料その他これらに類する経費で、調査研究に要するもの (12) その他調査研究に要する経費
2 調査研究以外の活動に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> (1) 出張に要する旅費(費用弁償として支出されるべきものを除く。)その他の出張に関する経費 (2) 会場借上料で市規則で定めるもの (3) 会議等に伴う茶菓代その他これらに類するもの (4) 印刷代金、文書複写代金その他これらに類するもの

	<p>(5) 切手代等の郵便料金その他これらに類するもの</p> <p>(6) 会派等が使用する備品の購入に要する経費</p> <p>(7) 会派等職員の雇用に要する経費</p> <p>(8) 用紙又は文具の購入代金、公文書の写しの交付に係る手数料等その他これらに類するもの</p> <p>(9) その他調査研究以外の活動に要する経費</p> <p>※(1)～(5)及び(8)については、要請、陳情活動、会派又は団体における会議、会派等が開催する意見交換会その他の各種会議等への参加、住民からの市政及び会派等の活動に対する要望及び意見の聴取、住民相談等に要する経費であること</p>
--	---

<別紙 2 > 規則別表第 1 第 2 項

<p>2 調査・研修費等の支出基準等</p> <p>(1) 調査・研修費</p> <p>ア 会派等の代表者は、調査を委託しようとするときは、調査委託届出書により、委託先、調査項目、委託期間及び委託金額を議長に届け出なければならない。</p> <p>イ 議員に対し調査を委託しようとするときは、調査・研修費に議員報酬を充ててはならない。</p> <p>ウ 会派等は、委託調査の成果物、実施した研修の資料等を保管しておかなければならない。</p> <p>(2) 出張旅費(条例別表第 1 項第 2 号及び第 2 項第 1 号に掲げる経費をいう。以下同じ。)</p> <p>ア 会派等の代表者は、調査又は研修への参加のため、所属議員(無所属議員にあっては、本人)又は会派等職員を出張させようとするときは、出張届出書により、出張者の氏名、用務先、出張期間、調査項目(研修への参加のための出張の場合にあっては、参加する研修の内容)及び出張旅費の額を議長に届け出なければならない。ただし、当該用務先が尼崎市内又は近接地(尼崎市職員等の旅費に関する条例施行規則(昭和 36 年尼崎市規則第 15 号)別表の右欄に掲げる市町村の区域内の地域をいう。)内に所在する場合においては、この限りでない。</p> <p>イ 出張に要する旅費は、尼崎市職員等の旅費に関する条例(昭和 36 年尼崎市条例第 4 号)に定める職員の旅費の額に相当する額を支出する。</p> <p>ウ 出張に要する旅費は、他の会派等の旅費と重複して支出してはならない。</p> <p>エ 調査又は研修への参加のための出張を行った所属議員、無所属議員又は会派</p>

等職員は、当該出張後、速やかに、出張報告書を作成し、会派等の代表者を経て議長に提出するとともに、その成果物、参加した研修の資料等を会派等において保管しておかなければならない。

(3) 会議等食糧費

会議等食糧費の額は、その年度分の政務活動費の額の 10 パーセントに相当する額を超えてはならない。

(4) 備品費（条例別表第 1 項第 9 号及び第 2 項第 6 号に掲げる経費をいう。）

ア 会派等の代表者は、備品を購入しようとするときは、備品購入届出書により、その旨を議長に届け出なければならない。

イ 会派等の離合集散その他の理由により不用となった会派等に属する備品等については、当該離合集散が会派若しくは団体の合併又は新たな会派若しくは団体の結成である場合は存続する会派若しくは団体又は新たな会派若しくは団体に承継させ、その他の場合は市長と協議のうえ当該備品等を本市に譲与するものとする。

(5) 会派等職員雇用経費（条例別表第 1 項第 10 号及び第 2 項第 7 号に掲げる経費をいう。以下同じ。）

ア 会派等は、調査研究その他の活動の推進を図るため、会派等職員を雇用することができる。

イ 会派等の代表者は、会派等職員（臨時的にかつ短期間雇用される職員を除く。）を雇用しようとするときは、会派等職員雇用届出書により、その者の住所、氏名及び雇用期間を議長に届け出なければならない。既に届け出た事項に異動があったときも、同様とする。

ウ 会派等職員雇用経費（イに規定する会派等職員に係るものに限る。）の額は、その年度分の政務活動費の額の 25 パーセントに相当する額を超えてはならない。

エ 会派等は、会派等職員に係る出勤確認簿、雇用契約書、給与明細書等を保管しておかなければならない。

<別紙 3> 規則別表第 1 第 1 項

1 政務活動費を充てることができない経費

(1) せん別、慶弔、寸志、病気見舞い又は慶弔電報に係る経費、年賀状の購入又は印刷の代金、名刺の印刷代金その他交際に要する経費

(2) 海外出張に要する旅費

- (3) 党費、党大会への賛助金、党大会への参加費、党大会への参加に要する旅費その他政党本来の活動に係る経費
- (4) 会議等に伴う食事以外の飲食又は遊興に係る経費
- (5) レクリエーション等に係る経費
- (6) 選挙活動に係る経費
- (7) その他名目のいかんを問わず所属議員又は無所属議員の個人的な活動に係る経費

(参考)

地方自治法（政務活動費に関する規定抜粋）

第 100 条

- 14 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。この場合において、当該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のできる経費の範囲は、条例で定めなければならない。
- 15 前項の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。
- 16 議長は、第十四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。