

堺市監査委員公表第1号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき令和5年12月1日に監査委員に提出された住民監査請求について、監査委員の合議によりその結果を下記のとおり決定したので、同条第5項の規定に基づき公表する。

令和6年1月29日

堺市監査委員 藤 坂 正 則
同 澤 由 美

住民監査請求に係る監査結果

(令和5年12月1日請求)

〈政務活動費の返還請求について〉

目 次

堺市監査委員公表第1号

〈監査の結果〉

〈理由〉

第1	監査の請求	P 1
1	請求人	P 1
2	監査請求書の提出	P 1
3	監査請求書の記載内容	P 1
第2	監査の実施	P 3
1	要件審査及び請求の受理	P 3
2	請求人の証拠の提出及び陳述	P 3
3	監査対象部局	P 4
4	監査対象部局からの事情聴取等	P 4
5	関係人調査	P 5
第3	監査の結果	P 7

記

〈監査の結果〉

本件監査請求をいずれも棄却する

〈理由〉

第 1 監査の請求

1 請求人

1 名（氏名は省略）

2 監査請求書の提出

令和 5 年 12 月 1 日

3 監査請求書の記載内容

請求の要旨

(1) 公金支出

堺市は、令和 4 年 9 月 28 日までに、地方自治法第 100 条第 14 項、堺市議会政務活動費の交付に関する条例（平成 13 年堺市条例第 2 号、以下「条例」という）第 2 条及び第 3 条に基づき、政務活動費を大阪維新の会堺市議会議員団（以下、「維新の会」という。）に交付した。維新の会は、そのうち広報費として市政報告チラシ「維新プレス堺 Vol.3」（事実証明書 1）に 1,083,825 円を支出した。

(2) 政務活動費の違法な使用について

ア 政務活動費について

政務活動費は、地方自治法第 100 条第 14 項から 16 項及び条例の規定に基づき、堺市議会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交付され（条例第 1 条）、政務活動費は、会派及び交付対象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（以下「政務活動」という。）に要する経費に対して交付される（条例第 5 条）。

したがって、政務活動費について、政務活動に要する経費以外に充てることは許されない。

イ 違法な支出について

維新の会は、交付を受けた令和 4 年度の政務活動費のうち、広報費と

して、金 1,083,825 円を法定の目的外の使途に違法に支出した。以下に詳述する。

維新の会は、令和 4 年 9 月 28 日、広報・広聴費として、1,083,825 円を支出した（事実証明書 2）。同支出は、維新の会のチラシ「維新プレス堺 Vol. 3」（以下、「本件チラシ」。事実証明書 1）に係るデザイン、原稿作成、印刷、新聞折込の費用であった（事実証明書 3、事実証明書 4）。維新の会は令和 5 年 4 月 30 日、堺市に上記支出を報告した（事実証明書 5）。

しかし、本件チラシの配布は後述のとおり政務活動に該当しないから、その経費を政務活動費として支出することは、条例 5 条 3 項に違反するものである。

ウ 本件チラシの配布が政務活動に該当しないこと

本件チラシの裏面には永藤英機市長の上半身写真が掲載されており、その右側には堺市各区についての行政方針が記載されている。さらに下部には、「永藤市政で産み出した改革効果は約 130 億円!これからも持続可能な力強い堺を創っていきます!」と大書されている。つまり本件チラシの裏面の下半分強については、維新の会ではなく永藤市長の施政方針や成果を広報している。

表面中央部には、竹山前市長と永藤市長の予算編成を比較して、財政状況が改善したと喧伝するグラフが掲載されている。この部分についても、永藤市長の広報と考えられる内容である。上記各部分については、維新の会の議員らと同じ大阪維新の会に所属する市長の宣伝であって、選挙活動又は政党活動というべきである。

さらに、本件チラシのうち市政報告と直接関係の無い表題や維新の会構成員の写真を除いた残部の半分近くが上記永藤市長の広報部分であり、維新の会らの活動を報告していると考え得る部分は全体の 4 割程度に過ぎない。このようなチラシの配布は、全体として政務活動に該当しないものである。

(3) 堺市の請求権

上述したように、政務活動費は、政務活動に要する経費以外に充てることは許されない。

したがって、堺市は、維新の会に対し、不法行為（民法 709 条）に基づき、広報費として使用した金 1,083,825 円の損害賠償請求権を有する。

また維新の会は、堺市の損失のもとに広報費として支出した金 1,083,825 円の利益を得たものであり、遅くとも令和 5 年 4 月 30 日の時

点で、そのことにつき法律上の原因がないことを知っていた。

したがって、維新の会は悪意の受益者（民法 704 条）にあたり、堺市に対し、その翌日から年 3%の法定利息を付して不当利得を返還しなければならない。よって、堺市は、維新の会に対し、不当利得返還請求（民法 703 条）または条例 8 条に基づき、上記の返還請求権を有する。

(4) 履行遅滞

堺市は、金 1,083,825 円の返還請求権または損害賠償請求権を有しているにもかかわらず、維新の会は、当該債務について未だ弁済を行っていない。

遅くとも、堺市が交付金の収支報告をうけた令和 5 年 4 月 30 日の翌日から、当該債務について履行遅滞が生じている。

(5) 怠る事実

堺市は、維新の会に対する金 1,083,825 円及びこれに対する令和 5 年 5 月 1 日から支払済みまで年 3 分の割合による遅延損害金の請求権の行使を行っておらず、当該不行使は、地方自治法 242 条 1 項の違法に財産の管理を怠る事実該当する。

(6) 結論

よって、監査委員は、市長に対し、維新の会に金 1,083,825 円の返還請求権または損害賠償請求権を行使させるなど、必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

（原則として、原文のとおり。なお、事実証明書類の掲載は省略した。）

第 2 監査の実施

1 要件審査及び請求の受理

本件請求は、地方自治法第 242 条第 1 項に規定する住民監査請求の要件を具備していると認め、令和 5 年 12 月 11 日にこれを受理することを決定した。

なお、信貴良太監査委員、小堀清次監査委員は、地方自治法第 199 条の 2 の規定により除斥となった。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

(1) 証拠の提出

提出期限を令和 6 年 1 月 12 日として新たな証拠の提出を求めたが、提出はなかった。

(2) 陳述の実施

請求人から陳述を希望する旨の申出があったことから、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和6年1月12日に請求人に対し陳述の機会を設けた。陳述は、堺市役所高層館19階・監査室において行われ、代理人が出席し、請求内容を補足するための説明が行われた。

3 監査対象部局

財政局（財政部 財政課）、議会事務局（総務課）

4 監査対象部局からの事情聴取等

本件について、令和5年12月11日に市長に対して請求に係る意見書の提出を求めた。また、令和6年1月12日、堺市役所高層館19階・監査室において、監査対象部局の職員から、本件請求に関する事実及び意見について事情を聴取した。

それらの概要は以下のとおりである。

(1) 事情を聴取した者

（財政局）財政局長、財政部長、財政課長ほか

（議会事務局）議会事務局長、議会事務局次長、総務課長ほか

(2) 本件請求に関する市長等の意見

ア 請求人が違法かつ不当であると主張する大阪維新の会堺市議会議員団（以下「議員団」という。）の支出については、議員団の説明により、堺市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）第5条第3項に該当しないと考えられるため、請求人の主張には理由がないものとする。

イ 議員団に、本件広報紙の内容について確認したところ、「うら面に記載した各区の街づくりについては、議員団が議会で議論した内容であり、行政（執行機関）の代表として永藤市長の決断で実現したことから、市長の写真を掲載したものである。なお、うら面下部の文言は、議員団が取り組んできた市政改革の効果額と議員団の考え方を記載したものである。おもて面に記載した堺市の財政状況については、基金の残高の推移をグラフとして示したものであり、令和2年度以降に予算編成を行った市長として記載したものであるため、永藤市長の広報として記載したものではない。」との回答があった。

ウ 請求人は、本件広報紙について、政党活動等にあたりと主張しているが、記載内容は、議会での議決内容や本市の取組内容、議員団としての

主張となっていることから、明確に条例第 5 条に違反しているとは言えないと考える。

5 関係人調査

(1) 文書による質問及び回答について

令和 5 年 12 月 11 日に、地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、本件住民監査請求に係る関係人である議員団代表黒田征樹議員に対し、請求人の主張に対する考え及び請求人の示す議員団の政務活動費（以下「本件政務活動費」という。）について、政務活動費を充てることのできる経費に該当するという明確な説明ができるか文書で回答を求めたところ、令和 5 年 12 月 18 日に次のような趣旨の文書回答があった。

ア 請求内容について

- (ア) うら面下半分について、標題の「維新は新しい堺を創る！」の主語は「維新は」であり、議員団として考える、議会で議論した内容も踏まえて新しい街づくりの見出しとして記載したものである。
- (イ) 写真の掲載について、写真右の記載内容や紙面の各施策は市議団による議会の議論を踏まえ、永藤市長の決断で進めた政策が多数あり、実現していただいた行政の長として掲載したものである。
- (ウ) うら面下部の「永藤市政で産み出した改革効果は約 130 億円！これからも持続可能な力強い堺を創っていきます！」という文言は、議員団で議会での議論をリードしてきた市政改革において、積み上げられた効果額を示し、議員団としての意気込みを記載したものである。
- (エ) おもて面中央部に記載した財政状況グラフは基金残高の推移を示し、該当する年度に市政を担っていた市長を記載したものであり永藤市長の広報ではない。
- (オ) 請求対象の各記載は、議会での議論を踏まえて記載したものであり、堺市議会の政務活動費の運用指針に規定されている政務活動のうち、会派、議員が住民に対して行う広報活動であると認識している。
- (カ) 本件広報紙に掲載している内容全てが議員団としての議会活動の報告であり、堺市議会の政務活動費の運用指針に規定されている政務活動のうち、会派、議員が住民に対して行う広報活動であると認識している。
- (キ) 本件広報紙は、住民への市政報告を目的として制作した。
堺市議会で定めた「政務活動を充てることのできる経費の範囲」に関する規定「広報・広聴費」の 1. 会派若しくは議員が行う活動又は

市政を住民に報告し、又は宣伝するために要する経費という規定に基づき内容を精査し、制作している。

(ク) 所属議員のチェックにより選挙活動、政党活動に当たる記載はないと判断した。

イ 以上のとおり、本件政務活動費については、政務活動費を充てることのできる経費に該当するという明確な説明ができる。

(2) 対面による聴き取りについて

令和6年1月12日に、堺市役所高層館19階・監査室において、議員団の黒田征樹議員及び加藤慎平議員に対し、聴き取り調査を行った。文書回答の内容等について確認したところ、次のような趣旨の回答があった。

ア 広報紙のおもて面の、堺市の財政状況等が改善した旨の記載や、うら面の「永藤市政で産み出した改革効果は約130億円！これからも持続可能な力強い堺を創っていきます！」との記載に関連して、議員団が果たした具体的役割について

(ア) 市の財政状況が良くなるということは、支出が減って収入が増えるということに尽きるが、永藤市長の就任後の令和元年第5回定例会（令和元年9月2日開催）において、議員団の黒田議員が代表質問を行った際に具体的な事業の見直しや収入増のための方策を提案しており、それ以外でも議員団として同様の質問は毎回行っている。

(イ) 令和4年第1回定例会（令和4年2月21日開催）において、黒田議員が財政に関して質問を行ったが、特に財政改革に関連して、市政改革監から、見直し効果額として初期費用で約83億円、運営費用で約47億円の収支改善が図られた旨の答弁があったところである。

(ウ) 改革を進めるということは、議会において様々な批判、反発がでることがあるが、そのような意見に対しても、議員団としての考え方を示し、改革の後押しを議会の中で進めてきたと認識している。

イ 広報紙の内容、写真の大きさ等を決めるプロセスについて

(ア) 議員団の中から広報紙作成メンバーを4、5名ほど選定し、掲載内容の大枠を決め、デザイン化する際に印刷業者とやり取りを行う中で固めていくものである。最終的には、議員団全員に諮って承認を取ってから印刷工程に入った。

(イ) 写真の大きさについては、デザインを印刷業者に任せる中で、このような形で返ってきたもので、横の地図や文言とのバランスは考えていたが、特段、議員団の中で写真の大きさについての意見はなかった。

第3 監査の結果

1 本件の監査対象事項

住民監査請求書の記載から、請求人は、本件政務活動費は、違法に支出されたものであるとして、監査委員が市長に対し損害賠償請求権又は返還請求権を行使させるなど、必要な措置を講ずるよう勧告することを求めている。

以上のことから、本件政務活動費は違法不当に支出されたものかどうか、その結果、市長は議員団に返還請求等をすべきかどうかを監査対象事項とした。

2 政務活動費の制度について

(1) 政務活動費の規定について

ア 地方自治制度において対等の立場で相互のチェック・アンド・バランスにより行政運営を行う首長と議会の関係からすると、議事機関である議会や議員の活動は、執行機関である首長の支配、干渉を受けないことが保障されなければならない。よって、地方議会の活性化のために議員の調査研究その他の活動の基盤の充実を図る観点から制度化された政務活動費の使途については、会派や議員の自主的な判断に委ねられ、一定の裁量が認められていると考えられる。

イ 政務活動費については、これが公金であることを踏まえ、地方自治法第100条第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」とされ、同条第16項で「議長は、（中略）その使途の透明性の確保に努めるものとする」とされるなど、使途の透明性の確保が求められている。

ウ 条例においては、(ア) 政務活動費は、本市議会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議会における会派（所属する議員が1人の場合を含む。）又は議員に対して、議員1人当たり月額28万5千円が交付されること（条例第1条、第2条、第3条第1項及び堺市議会政務活動費の交付の特例に関する条例）、(イ) 会派及び議員は、政務活動費を、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（以下「政務活動」という。）に要する経費に充てることができるものとし、交際費、選挙活動経費、政党活動経費、後援会活動経費、私的活動経費に充ててはならないこと（条例第5条第1項、第2項及び第3項）が

規定されている。

エ そして、政務活動費の交付を受けた会派の代表者及び経理責任者並びに議員は、同条例施行規則で定める様式により、前年度の交付に係る政務活動費に係る収入及び支出の報告書を作成し、その支出に係る領収書の写しその他の証拠書類の写しとともに、毎年5月10日までに議長に提出しなければならない（条例第7条第1項及び第2項）、議長は速やかにその写しを市長に送付しなければならない（条例第7条第4項）とされている。

オ 市長は、政務活動費の交付を受けた会派又は議員がその年度において交付を受けた政務活動費の総額からその年度において第5条に定める政務活動に充てることのできる経費として支出した総額を控除して残余の額がある場合は、当該額に相当する額の政務活動費の返還を当該会派又は議員に命じなければならない（条例第8条第1項）とされている。

また、市長は、政務活動費の交付を受けた会派又は議員の政務活動費の使途が、条例第5条の規定に明らかに違反していると認める場合は、当該違反して支出された額に相当する額の政務活動費の返還を当該会派又は議員に命じなければならない（条例第8条第2項）とされている。

カ さらに条例及び同条例施行規則だけでは政務活動費を充てることのできる範囲の定義があいまいであるため、堺市議会は、自主的に運用のルールとして「政務活動費の運用指針」を定めている。

同運用指針では、「政務活動及びその経費の範囲の基本指針」として、①政務活動費執行にあたっての原則（会派又は議員の各々の責任において適切に取り扱う）、②実費支出の原則（政務活動は、会派又は議員の自発的な意思に基づき行われるものであることから、社会通念上妥当な範囲であることを前提とした上で、政務活動に要した費用の実費に充当する）、③按分の考え方として、按分による支出の原則（議員活動は、多面的であり、各々の活動を明確に区分することは困難であることから、活動に要した費用の全額に政務活動費を充当することが不適切であることが明らかな場合は、政務活動に要した部分の時間割合や面積割合等に基づき按分を行うことが必要となり、按分割合については、会派又は議員において、それぞれの状況に応じて適切に判断するものとする）との3原則を定めている。

(2) 政務活動に係る広報・広聴費について

条例第5条第1項において、政務活動の一つとして「広報、広聴」（以下「広報、広聴活動」という。）が規定されており、条例第5条第2項別表において、広報・広聴費として「会派若しくは議員が行う活動又は市政を住民に報告し、又は宣伝するために要する経費」、「会派又は議員が行う、市政及び会派若しくは議員の活動に対する住民からの要望及び意見の聴取、住民相談等の活動のために要する経費」と規定されており、政務活動費を充てることができる経費として認められている。

このように広報、広聴活動に係る経費が条例において、広報・広聴費として、政務活動費の充当が認められているのは、広報活動を通じて、会派の掲げる政策やその実現状況を市民に広く知らせることが、市政に対する市民の意思や要望を把握する活動（広聴活動）の端緒・契機となり、会派の議会活動や政策形成等に資することになるからであると考えられる。

前記の地方自治法及び条例、政務活動費の制度趣旨に鑑みれば、広報、広聴活動に係る経費のうち、政務活動費を充てることができるものは、議会活動の基礎となる広報、広聴活動、すなわち政務活動としての広報、広聴活動と合理的関連性が認められる行為に関する経費に限られるというべきである。

3 本件政務活動費についての検討

(1) 検討の対象

本件政務活動費として、広報・広聴費の「チラシデザイン、原稿作成、印刷、新聞折込代」合計108万3,825円分を検討の対象とし、これらの経費が、議員団としての議会活動の基礎となる広報、広聴活動、すなわち議員団の政務活動としての広報、広聴活動と合理的関連性が認められる行為に係る経費として、政務活動費の充当が認められるものか否かについて判断する。

(2) 請求人の主張についての判断

ア 本件広報紙のうら面の記載が永藤市長の施政方針や成果を広報しており、政務活動に該当しないとの主張について

(ア) うら面右側の各区の街づくりの方針に係る記載については、その上部に「維新は新しい堺を創る！」「一各区で新しい街づくりを進めています」と記載されており、「維新」を主語としていることから、議員団が堺市において進めている政策についての主張であり、議員団の政務活動としての広報、広聴活動であることが認められる。

(イ) 次に、うら面下部の「永藤市政で産み出した改革効果は約 130 億円!これからも持続可能な力強い堺を創っていきます!」との記載については、上部の「維新は新しい堺を創る!」という文言を受けて、下部で「これから力強い堺を創っていきます!」と締めくくっているものであることから、(ア)と同様に、議員団が進めてきた改革を主張していると判断することができる。

(ウ) また、市長の顔写真の掲載については、うら面下半分が、前記(ア)及び(イ)で述べたように、議員団が自ら堺市において進めている政策や市政改革の効果を示しているところ、議事機関である議会と執行機関である市長が両輪となり、市の政策を実現するプロセスに鑑みると、議会の一会派として自らの実績をアピールすることに付随して、当該箇所に執行機関である市長の写真に掲載することは、議員団の政務活動としての広報、広聴活動と合理的関連性が認められる。

(エ) 以上のことから、うら面下半分の記載が、永藤市長の施政方針や成果を広報しており、政務活動に該当しないとの請求人の主張に理由はない。

イ 本件広報紙のおもて面中央部の記載が永藤市長の広報であり、政務活動に該当しないとの主張について

(ア) おもて面中央部では、堺市の財政状況に関する比較を行っているが、予算の議決や財政状況に関することは、議会活動の一環であること、また、「市の貯金残高」の棒グラフの下部にある「竹山前市長予算編成 (H22～)」、「永藤市長予算編成 (R2～)」との記載は、財政状況の比較を行う上で、付随的に示されたものであることから、議員団の政務活動としての広報、広聴活動と合理的関連性が認められる。

(イ) 以上のことから、おもて面中央部の記載が永藤市長の広報であり、政務活動に該当しないとの請求人の主張に理由はない。

ウ 本件広報紙の各部分の記載が、議員団の議員らと同じ大阪維新の会に所属する市長の宣伝であって、選挙活動又は政党活動であるとの主張について

(ア) 前記ア、イで認定のとおり、本件広報紙の各部分の記載は、議員団の政務活動としての広報、広聴活動と合理的関連性がある行為と認められることから、請求人の主張には理由がない。

エ 議員団の活動を報告していると考え得る部分は全体の 4 割程度に過ぎず、このような広報紙の配布は、全体として政務活動に該当しないものであるとの主張について

(ア) 前記ア、イ、ウで認定のとおりであり、議員団の活動を報告してい

ると考え得る部分は全体の 4 割程度に過ぎないとの前提事実が認められないため、請求人の主張には理由がない。

4 結 論

以上のことから請求人の主張にはいずれも理由がなく、この主張に基づく措置についても理由がない。

よって、監査の結果のとおり決定する。