

堺市監査委員公表第3号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき令和4年12月19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5年2月14日

堺市監査委員 藤 坂 正 則
同 播 磨 政 明

住民監査請求に係る監査結果

(令和4年12月19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3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	監査請求書の補正の提出	P 1
4	監査請求書の記載内容	P 1
第2	監査の実施	P 2
1	要件審査及び請求の受理	P 2
2	請求人の証拠の提出及び陳述	P 2
3	監査対象部局	P 3
4	監査対象部局からの事情聴取等	P 3
5	関係人調査	P 3
第3	監査の結果	P 5
1	本件の監査対象事項	P 5
2	政務活動費の制度について	P 6
3	本件政務活動費についての検討	P 7
4	結論	P 9

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4年12月19日

3 監査請求書の補正の提出

本件の住民監査請求書については、令和5年1月10日に「補正書」が提出された。

この経過から、次の「4 監査請求書の記載内容」については、補正後の監査請求書の内容を記載した。

4 監査請求書の記載内容

第1 監査請求の趣旨

監査委員は、堺市長に対し「大阪維新の会堺市議会議員団」（以下「維新の会」という。）が令和3年度の政務活動費の内、広報費として支出した市政報告チラシ（維新プレス 202202）に支出した2,492,396円政務活動費ではなく政党活動としてしか認められず広報費として支出した額の内、2,492,396円の全額返還請求を行うこと勧告することを求める。

第2 監査請求の理由

1 理由

「維新の会」が令和3年度に政務活動費を使用して発行した市政報告チラシ（維新プレス 202202）について内容から表面に関しては多少ではあるが、議会での報告記事が掲載されており、政務活動の議会報告に当たると考えられる。

しかし、裏面に関しては大阪維新の会の政党活動であり、また、市長の顔写真入りで市長のコメントが掲載されていることから、下部については市長の政治活動、選挙活動と考える。

市政報告チラシのデザイン代、印刷代、運搬代、配布代にかかった費用は全額返金される必要がある。

「堺市議会政務活動費の交付に関する条例」

第5条の3 政務活動費は、次の各号に掲げる経費に充ててはならない。

(2) 選挙活動経費

(3) 政党活動経費

に該当し政務活動費を充ててはならないに該当する。

2 請求額

計 ¥2,492,396 円

(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4年12月26日にこれを受理することを決定した。

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5年1月17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

請求人から令和5年1月11日付けで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、同年1月31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、住民監査請求に至った思いなど、請求内容を補足するための説明が行われた。また、質疑において、次の点を確認した。

ア 監査請求の対象としている市政報告チラシ（以下「本件広報紙」という。）のおもて面については、政務活動の議会報告に当たると考えていること。よって、おもて面については返還請求の対象ではないこと。

イ 本件広報紙のうら面については、市長の顔写真が掲載されていることから市長の応援であり、そうであれば会派ではなく政党である大阪

維新の会としての活動であると受け取ったものであること。

なお、住民監査請求書中、「下部については市長の政治活動、選挙活動と考える。」と主張するところの「下部」がどこを指すかについては、回答を得られなかった。

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4年12月26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5年1月17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等

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、「裏面は、会派が取り組んできた内容や考え方を記載したものである。なお、裏面下部の市長の顔写真は、会派が市長とともに取り組んでいることから掲載したものであり、写真の左・上は市長のコメントではなく、会派の考え方を述べたもの。」との回答があった。

ウ 請求人は、本件広報紙のうら面について、政党活動にあたりと主張しているが、うら面に掲載の内容は、議会での議決内容や本市の取組内容となっており、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4年12月27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が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1月13日に次の文書回答があった。

ア 請求内容について

(ア) うら面に記載している全ての項目（府市連携、新しいまちづくり、中学校給食の全員喫食化、行政のDX、感染症対策、防犯対策、災害対策、生活支援）について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。

(イ) その他、欄外に記載の文章は議員団が議会に臨む考え方を述べたものである。

(ウ) 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「政務活動費を充てることができる経費の範囲」に関する規程「広報・公聴費」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。

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

(オ) 「選挙を意識した過剰なバラマキではなく、本当に必要な事業に税金を充填していきます」は市長のコメントではなく、議員団の考え方を述べたもの。

(カ) 写真の掲載について、写真左の記載内容や紙面の各施策は議員団による議会での議論を踏まえ、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。

イ 本件広報紙の納品数（37,400枚）とポスティング数（34,700枚）の差について

東区分として納品された37,400枚は事務連絡ミスにより2,700枚多く納品された。令和4年2月25日（ポスティング委託先である）シルバー人材センター東・美原分室に納品されたチラシ（2,700枚）を同日16時頃黒田議員が車で引き取り、翌日2月26日から3月29日にかけて黒田、藤井、両議員によって東区内の駅や街頭などで配布完了した。

（これについて、令和4年3月13日に撮影していた配布時の動画の

静止画の提出があった。)

ウ 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5年1月17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、次のような回答があった。

ア 「選挙を意識した」という記載について

紙面のおもて面に「過去の市政では貯金を切り崩しながら、ハコモノや選挙対策のバラマキを続けた結果、堺市の財政はここ数年で貯金が枯渇し」と表現している。「過去の市政では貯金を切り崩しながら」というこれは、選挙対策のバラマキをしているのではないかと、議会でも我々が言い続けてきたこと。そういうところの市政ではなくて、改革と様々な取り組みが必要だというそのスタートで、この維新プレスの構成が始まっており、最後の締めくくりで書いたもの。

イ 「What's coming next 堺の未来を創る」の記載について

(市長のコメントではなく、本件広報紙を作成するに当たって) 議員団としての文章を書いている中の一つのキーワード。

ウ 市長の顔写真の掲載について

写真左の文言で「堺市議会議員団は永藤ひでき市長とともに」ということ、特に紙面記載の政策を市長が行政の長として実行に移すという関係から、ともに進めてきたということで、写真を掲載した。

エ 市長の名前の記載について

一般的に市長を呼ぶときは名前から呼ぶという認識であり、そのように記載した。

オ 記載内容の確認について

原案が出来上がったときに、議員団に展開している。それぞれ選挙活動に当たる表現がないか、政党としての活動に当たる記載がないかというところを各々の議員にチェックしていただいて、それをクリアして発注したもの。

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違法な支出の返還を求め

る勧告をするよう求めている。

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、議会や議員の活動は、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。かかる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政務活動費が制度化されている。

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、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 なお、条例第 8 条の規定は、市長が政務活動費の返還を命じなければならない場合を規定したものにすぎず、会派又は議員が条例において政務活動費を充てることできるとされている経費の範囲に含まれない経費に政務活動費を支出した場合においては、当然に当該会派又は議員に当該支出に係る政務活動費の返還義務が生じると考えられる。

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、印刷代」86 万 3,130 円、チラシポスティング代 162 万 9,266 円、合計 249 万 2,396 円分を検討の対象とする。

(2) 請求人の主張についての判断

ア うら面が大阪維新の会の政党活動であるとの主張について

(ア) 本件広報紙のうら面に市長の顔写真が掲載されていることが認められるが、そのことから直ちにうら面が市長を応援する大阪維新の会の政党としての活動であるとは言えない。

(イ) また、市長の顔写真左隣の文章は、「大阪維新の会・堺市議会議員団は、永藤ひでき市長とともに～」となっていることから、当該文章は、明らかに市長の主張ではないと判断できる。次に、同列に記載の「堺の未来を創る」という文言についても、おもて面の「私たちが実現したい堺の未来を裏面でご紹介します」、うら面上部の「堺の未来を切り拓く」などの文言とともに、『堺の未来』を強調して強く印象付けるための議員団としての主張であると考えられる。

そして、顔写真真上の「選挙を意識した過剰なバラマキではなく、本当に必要な事業に税金を充填していきます」との記載については、

その配置や主語が記載されていないことから市長のコメントと受け取ることもできるが、この点議員団は、おもて面上部に「選挙対策のバラマキを続けた結果～」との文面から始まった紙面の締めくくりとして、同様の主張を繰り返したものであって、あくまでも議員団の考え方を記載したものであるとの説明をしている。このような説明・主張については、市議会において、議員団の議員が具体的な支出内容を示したうえで、同様の主張を行っていることが市議会会議録（令和3年12月13日市民人権委員会ほか）により確認できる。

以上の結果、本件広報紙のうら面には議員団の活動、考え方が記載されており、市長の応援に当たるとは言えないと判断できる。

また、市長の顔写真を掲載した理由について、議員団は、紙面記載の各政策が議員団による議会での議論を踏まえて市長が行政の長として実現していくものという関係からである、という趣旨のものであると説明している。

本件広報紙のうら面には、議決した内容やこれにより今後堺市行政で実施される予定の施策について掲載されているところ、これらを踏まえると、市長の写真を掲載することは、会派広報紙としては必然性までは認められないものの、議会報告との間に一定の関連性は認められる。

(ウ) したがって、うら面に、市長の顔写真が掲載されていることのみから、うら面が市長を応援する政党としての活動であるとは言えず、請求人の主張に理由はない。

イ 市長の顔写真入りで市長のコメントが掲載されていることから、下部については市長の政治活動、選挙活動と考えるとの主張について

(ア) 請求人は、「市長の顔写真入りで市長のコメントが掲載されていることから、下部については市長の政治活動、選挙活動と考える」と主張している。しかしながら、住民監査請求書には、どの記載を市長のコメントと指摘しているのか、及び政治活動、選挙活動であるとする理由は示されておらず、陳述の機会における質疑においても、請求人（代理人）からは具体的な記載の特定はなく、「下部」がどこを指すのかについても説明が得られなかった。

(イ) このことについて、前記ア(イ)認定のとおり、本件広報紙のうら面には市長のコメントや主張は記載されているとは言えないことから、市長のコメントが掲載されていることを前提に下部が市長の政治活動、選挙活動と考えるとの請求人の主張は、その前提を欠き、理由はない。

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。

本件請求に係る監査の過程で、今後、留意すべきと考えた点等について付言する。

本件広報紙においては、市長の顔写真の真上に配置されたコメントは、その主語が記載されておらず、当該部分を市長の主張と受け取ることも考えられるものであった。また、うら面だけを見たときには、その記載内容が、顔写真のある市長のメッセージであるという印象で受け取られても無理のない構成であった。

おもて面から丁寧に読めば分かることであっても、チラシの類は一見の印象に大きく左右されるものである。広報紙は、不特定多数の市民へ配布されるものであることを踏まえ、議会や議員の活動は、首長の支配、干渉を受けないことが保障されるべき点に留意しつつも、市においては、政務活動費という公金の支出の可否を判断する際には、注意深く点検されたい。