

加 監 公 表 第 1 3 号

平成 2 9 年 8 月 1 8 日

加古川市監査委員 中西 一人

加古川市監査委員 大塚 隆史

## 監 査 公 表

地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づき提出された加古川市職員措置請求(平成 2 9 年 6 月 2 8 日付受理)について、同条第 4 項の規定により監査を実施した結果を次のとおり公表します。

## 1 請求の受理

加古川市職員措置請求（以下「本請求」という。）について、平成29年6月29日に監査委員において協議し、平成29年6月28日付けでこれを受理することに決定した。

## 2 請求の要旨

書面及び陳述による本請求の要旨は次のとおりである。

創政会市政報告（No. 0006）（以下「市政報告」という。）について、

(1) 表面は、紙面のおよそ4分の1が所属議員の紹介にあてられている。

(2) 裏面は、地方独立行政法人加古川市民病院機構（以下「機構」という。）加古川中央市民病院（以下「市民病院」という。）のホームページからの抜粋・転載のみでほぼ構成されている。

市政報告は、その内容が「市の広報」や「議会だより」等の記事を転載しただけのものについては公費の二重支出にあたる。

以上、「所属議員のPR」や「web上のデータを転載」しただけのものについては市政に関する調査研究に該当せず、政務活動費を支出することは不適切であることから、加古川市長に対し、政務活動費の違法な不当利得部分（広報費合計1,768,445円）について、市に返還させるなど本市の損害を補填するための必要な措置を講ずることを求める。

## 3 監査の実施

加古川市職員措置請求書及び提出された事実を証する書面（陳述時に提出された書面を含む。）並びに平成29年7月13日に行った請求人の陳述及び関係する議会事務局職員の関係職員事情聴取を基に検討し、監査を行った。

## 4 監査を実施した監査委員

加古川市監査委員 中西 一人

加古川市監査委員 大塚 隆史

## 5 監査委員の除斥

監査委員のうち任期が平成29年7月27日までである大西健一監査委員及び佐藤守監査委員は、同年6月29日の監査委員協議において、地方自治法（以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥とした。

また、任期が平成29年8月1日からである中村亮太監査委員及び建部正人監査委員は、同年8月1日の監査委員協議において、同条の規定により除斥とした。

## 6 監査の結果

### （結 論）

請求人の主張には、理由がないと判断した。

### （理 由）

本市では、政務活動費の交付に関して、法の規定を受け、加古川市議会政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）を定め、条例第7条において、政務活動費を充てることができる経費を定めるほか、条例別表により、その経費の項目及び内容を規定している。また、詳細な使途基準については、加古川市議会において定めた加古川市議会政務活動費経理要領（以下「要領」という。）及び政務活動費の手引き（以下「手引き」という。）により、使途基準細目等として、項目ごとに、支出できるもの、支出できないもの、留意事項を例示している。

請求人から措置請求のあった市政報告は「広報費」にあたり、条例別表では、「会派及び議員が行う活動及び市政について住民に報告するために要する経費」とされている。また、手引きでは、支出できないものとして、「内容が議員個人の政治活動のPR、選挙活動、後援会活動となっているもの」となっており、留意事項として、「広報紙、ホームページについて、議員個人の政治活動や経歴、成果、紹介など個人のPRとなるものは掲載できない」とされている。

まず、市政報告の表面について検討する。請求人は、紙面のおよそ4分の1が所属議員の紹介にあてられていると主張している。このことは、会派の所属議員の氏名、住所地の町名、顔写真が掲載されていることを指しているが、単なる所属議員の紹介という意味で掲載されていると解される範囲で留まっており、手引きに示す支出できないもの

や留意事項において掲載できないものとしている「個人のPR」にあたるものとはいえない。

このことは、東京高等裁判所平成22年11月5日判決において、「政治家の活動の上で広報活動と宣伝活動は紙一重であって、両者を峻別することは実際には困難であるのが通常であるとはいえ、宣伝活動のために政務調査費を利用することを「議員の調査研究に資する」ということは困難であり、納税者の納得も得られないと考えられる。そして、広報紙の内容が、議員本人や後援者たる著名人の顔写真や氏名を目立つ場所に大きく記載するなど、単なる議員個人の宣伝の場と化することが珍しくなく、このような選挙ポスターとあまり変わらない性質のものに政務調査費を充てることには納税者の厳しい目が存在することを考慮すると、印刷費用や配布費用のうち政務調査費を充てることのできる割合については、事案ごとに合理的な算定をしていくべきである。」とされている。これは、議員個人の宣伝活動と広報活動とを峻別することは困難ではあるが、政務調査費を充てることのできる割合については、事案ごとに検討し、判断すべきであるとの認識が示されたものと解される。

そして、同判決において、ある市議会議員について、広報紙の表面については5分の3が議員の氏名、顔写真、経歴、役職及び連絡先で、残りの5分の2が議員定数削減の記事となっており、裏面については5分の2が県議会議員からの応援メッセージ及びミニ集会等の記事、残りの5分の3が議員事務所における学生インターンシップの記事となっている事案（つまり、紙面の約半分が宣伝的要素、残りの半分が市政報告的要素であると解されるもの）について、議員個人の宣伝的な側面と市政報告的な側面が混在し、いずれの側面が明らかに強いともいえない場合においては、半額を超える部分については、政務調査費から支出することはできないと判示している。その一方で、同判決における別の市議会議員にかかる広報紙について、目立つ場所に議員の顔写真が掲載されているものの、写真の大きさは縦が紙面全長の5分の1程度、横が紙面全長の5分の1程度であり、議員の氏名の記載もその訴える力は弱く、議員本人の同一性確保の目的が強いといえるものについては、全額を政務調査費として充てることできると判示している。

上記の判決は、平成24年の法改正により政務活動費に改められる前の政務調査費についてのものであるが、平成22年4月12日最高裁判所判決において、政務調査費は、

議会の審議能力を強化し、議員の調査研究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の費用等の助成を制度化したものとされており、法第100条第14項において、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規定されている政務活動費においても基本的には変わっていないと考えられる。

これらの判示の趣旨を考慮しつつ、本件について検討してみると、所属議員の顔写真及び氏名等の記載事項の総和は、市政報告の表面の20%弱を占めるものの、議員一人ひとりの写真については、一般的な証明写真（約3cm×3.5cm）程度の大きさである。また、写真以外は氏名及び住所地の町名のみ記載となっており、印象としても際立っているとはいえない。こうした点を考慮すると、本件の市政報告における請求人の主張する所属議員紹介の部分については、宣伝的要素が強いとはいえ、具体的な政治活動のPR、選挙活動、後援会活動にかかる記事がない中で、会派全員の顔写真が掲載されていることをもって、直ちに政務活動費の支出が不適切であるとの請求人の主張は認められない。

なお、請求人が事実を証する書類として提出した広島高等裁判所岡山支部平成24年（行コ）第9号不当利得返還請求控訴事件（平成25年3月21日判決）において、議員本人の写真又は似顔絵、議員の経歴・プロフィールなどについては、市政に関する調査研究にあたらぬ経費であるという部分を引用しているが、この部分は、単に原告の主張の箇所を引用しているものであり、判決においては、当該部分にかかる請求は理由がないため棄却されている。

次に、市政報告の裏面が、機構のホームページからの抜粋・転載のみでほぼ構成されているという請求人の主張について検討する。

まず、機構のホームページ等を確認したところ、市政報告に掲載されている要素のうち、市民病院の全景写真、院内の5大診療センターの紹介図、尾上の松駅からのシャトルバス新ルートを示した地図、シャトルバスの写真（2枚）、駐車料金については、機構のホームページと同じものが掲載され、個室の料金表、会計の流れを示した図については、機構のホームページに掲載されているものを、市政報告の紙面に合わせて加工したうえで使用している。また、第4駐車場入口、個室、救急ヘリコプター、救急車の写真については、ホームページには掲載されておらず、機構から直接借用したものを使用している。

また、紙媒体との重複については、機構の広報紙「つつじ」（以下「つつじ」という。）2016年1月号で院内の5大診療センターの紹介図が、「つつじ」2016年11月号で第4駐車場の開設（写真なし）と加古川駅からのシャトルバス増便の記事が、「つつじ」2017年2月号で尾上の松駅からのシャトルバスの案内が、それぞれ掲載されている。なお、個室料金については、「つつじ」2016年6月号に掲載されているが、加古川市民にかかる割引制度は掲載されていない。

上記のとおり、市政報告の内容の多くは、機構のホームページ及び広報紙に掲載されている内容と重複しているが、市政報告にも記載されているとおり、市民からの市民病院に対する意見や要望を受けて、その改善点や取組みについて、創政会が独自に取材し、必要な情報や内容を取捨選択したうえで、紙面を編集したものと認められる。また、これらの情報等をホームページで検索するには、少なくとも10回程度のクリックを要し、ITに不慣れな市民や利用していない市民にとっては、必要な情報を一覧できる紙媒体の方が有用であるともいえよう。こうした点を考慮すると、市政報告がホームページ等の記事を抜粋・転載しただけのものということとはできず、前述した写真や図面等について、ホームページと同じもの、あるいは、それらを加工したものが一部掲載されているということをもって、政務活動費の支出は認められないとする請求人の主張はあたらない。

また、請求人は、市政報告は既存の公的媒体では伝えきれないことが書かれていることに発行の意義があり、その要件を満たしたもののみ政務活動費として認められると解されると主張しているが、要領及び手引きに示された用途基準細目等に適合している限り、全面的な転載は論外として、上記における機構のホームページの例にみるように、市政報告と既存の公的媒体との内容が一部重複するとしても、利用する市民の状況や対象に合わせて、ホームページ等の電子媒体のほか、市の広報や市政報告等の紙媒体など、複数の媒体を用いて多様な切り口で市民に広報することは、意義のあることと考えられる。もし、請求人の主張が認められるのであれば、例えば、議員の一般質問の内容について、議会だより等で掲載されていることをもって、公費の二重支出であるとして市政報告では一切取り上げることができないともなりかねない。

さらに、請求人は、平成26年12月15日付け加監公表第15号において、出張調査研修報告に伴う経費について、要領及び手引きに沿ったものであれば違法・不当な支

出であるとはいえないとしたことを引き合いに、市政報告についても掲載内容の適不適が政務活動費の支出の要件とならないとの判断が示されるのであれば、同一内容の市政報告を複数の会派及び議員がタイトルを変えて発行することも容認されるとも主張しているが、そのような厚顔な行為は許されるはずもなく、また、手引きにおいても支出できないものとして、「紙面等に虚偽や市民に誤解を招く表現を含むと議長が判断するもの」とあり、掲載内容の適不適は、政務活動費支出の要件として担保されているところである。

以上、二点にかかる請求人の主張は、市政報告の極致としては理解するものの、極論に過ぎるものといえよう。

よって、請求人の主張には理由がないと認め、結論のとおり判断した。

## 7 監査委員の意見

本請求に対する監査結果は、上述のとおりであるが、以下の点について意見を述べる。

政務活動費の使途基準については、平成29年4月以降、一部、手引きの内容が見直され、広報費として、支出できないものに「私的な活動」を加えるとともに、留意事項にも広報紙やホームページに掲載できないものとして「後援会活動」「選挙活動」「私的な活動」を加え、より具体化した内容に改めている。

今後とも政務活動費の使途基準については、市民の意識はもとより、社会情勢の変化や他の自治体、判例の動向にも配慮しつつ、適宜適切な見直しを行われ、より一層充実した政務活動が展開されることを望むものである。