

住民監査請求に係る監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求の受付

平成30年6月26日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外5名から提出された。

2 請求の概要

請求書及びこれに添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

(1) 請求の要旨

ア 請求理由

(7) 神戸地方裁判所平成30年4月11日判決、奈良地方裁判所平成28年12月27日判決及び仙台地方裁判所平成29年1月31日判決において、議員の写真（顔写真、拡大写真や活動状況を写した写真、会派所属議員の集合写真等）、プロフィール、信条、挨拶文等の記事がある市政報告紙・県政報告紙に係る政務活動費充当額の4分の1から2分の1が違法である旨判示されており、奈良地方裁判所平成28年12月27日判決の控訴審大阪高等裁判所平成30年3月27日判決及び仙台地方裁判所平成29年1月31日判決の控訴審仙台高等裁判所平成30年2月8日判決も、該当部分の判示内容を維持している（なお、請求人は奈良地方裁判所平成28年12月27日判決の日付を「26日」と、仙台高等裁判所平成30年2月8日判決について「東京高裁」と記載するが、それぞれ「27日」、「仙台高裁」の誤記と思われる。）

(1) 平成28年度分の兵庫県議会議員の県政報告紙に係る政務活動費について、請求人がこれら裁判例の考え方に基づき点検したところ、6議員の県政報告紙（第4の1(2)アの各県政報告紙。以下「対象の各県政報告紙」という。）について、一般的な挨拶文、大書した議員名、プロフィール、写真（顔写真、拡大写真、活動報告・議会質問に係る写真、会派所属議員の集合写真等）、事務所の連絡先、地元市町長の応援メッセージその他の本人の宣伝であり県政報告とはいえない部分が認められる。

イ 求める措置の内容

ア(1)の部分の割合に応じた政務活動費の総額197万7,776円につき、知事の責任において、違法・不当な支出を行った会派、議員から県に返還させるよう請求する。

（議員別返還請求額）

議員名	各議員の案分率	請求人主張の妥当な案分率	返還請求額
上田良介	80%	0%	37,216円

内藤兵衛	95	40.0	192,821
	95	45.3	175,900
小計	-	-	368,721
あしだ賀津美	95	32.3	552,703
島山清史	100	60.2	424,637
谷井いさお	100	52.0	255,433
松田一成	95	63.0	339,066
合計	-	-	1,977,776

(注) 請求書添付の表(別記の1)においては、松田一成議員に係る妥当な案分率が58.0%と記載されているが、請求書本文において政務活動費の充当が認められない記事の割合を37.0%と主張していることから、63.0%の誤記と思われる。そのほか、請求書及び請求書添付の表に記載の金額の一部に転記又は計算の誤りがあると考えられるため、上記返還請求額の算定は必ずしも正確ではないと思われる。

(2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記の文書が提出された。

3 監査執行上の辞退

議会選出の原テツアキ監査委員と門隆志監査委員から、本件措置請求は議会制度に関わるものであり、公正な監査を期するため、本件措置請求の監査の執行を辞退する旨の申出があり、両監査委員は、監査を執行していない。

4 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成30年6月26日(請求書提出日)付けで受理した。

第2 証拠の提出及び陳述

1 請求人の陳述の要旨

平成30年8月3日に、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ(自治法第242条第6項) 請求人のうち4名からおおむね次のとおり陳述があった。

(1)ア 政務活動費は、議会の審議能力及び政策立案能力の向上を目的に、自治法を改正してまで新たに制度化され、現在に至っている。その原則は、政務調査、政務活動をして、それを従来の議会のあり方に新たにプラスする、具体的には、議会の主な役割である条例制定等の議案を積極的に出していただくということが、本来の趣旨である。

議会においては、行政側から提案された様々な議案を審議するため、議員活動として、一般質問、代表質問や様々な委員会での審議を通じ、従来からご努力されているところであるが、政務活動費は、従来の議員活動とは別個にプラスする

ものとして政務調査あるいは政務活動をする、ということがまず最初にあり、その成果を県民にお知らせするところに、政務活動費を使って広報紙の作成を行うことができるという手順になっている。

イ 従って、後援会や選挙活動、政党活動に関わる記載等、政務活動以外のものは、本来、入る余地がない。ところが、この制度ができてから、広報費がある、宣伝ができるというので、従来、後援会のペーパーを使ったり、選挙活動のときに様々なビラを配ったり、政党の宣伝等をやってきたところ、これを混在してしまっており、当初から使い方が間違っている。我々が考える本来のあり方というのは、混在はせず、全部、政務調査、政務活動をやった結果を県民に知らせるのが広報費だと考えている。

ウ 請求書で挙げた6議員の県政報告紙は1つの事例で、本来のあり方を十分に理解せず、政務活動費を使ってイで述べたような広報ができると考えているのかもしれないが、現在では裁判所でも、議員自身の大きな写真や、例えば一般質問をしたというようなことを列挙する等、県政に関係ない記事を堂々と混在させながら自己宣伝をしているということについては、厳しい判断が出ている。

エ 政務活動とそれ以外の後援会活動、選挙活動、政党活動に関わるものが混在している場合には案分をして、政務活動以外の部分に対する充当はできないというのが、議会事務局の考えでもあり、裁判所の考えでもあるが、本来は、混在すべきものではないと考えている。

出発点から間違っており、兵庫県議会だけではなく、全国の議会で莫大な金額の政務活動費が使われているが、自己宣伝とか、選挙に有利であるとか、そういうものを政務活動費、税金を使ってやることは、今後、やめていただきたいと考えている。

(2)ア 市民の常識的な感覚からいうと、議員は多額の収入を得ている。議員報酬は、一般的な賃金とは違う。もちろん、議員の生活を担保しなければならないということは当然あるが、議員としての活動を行っていく上での費用は、当然、議員報酬に含まれていると考える。

イ 議員は、行政の諸施策について、自ら研さんし、意見を出して、行政に反映させるということが主要な仕事であるべきだが、4年たつと選挙があるので、選挙に備えなければならない。議員報酬の中から再選のためにいろいろな費用を支出することは、議員の自由であるから問題ないと思うが、少なくとも政務活動費は報酬ではなく、補助金として交付されるものであるから、必要な経費を使った残余は、当然、返さなければならない。

議員は当然、政務活動費を選挙に向けた活動にも使いたいのだろうと思われるが、市民の立場からすれば、税金として、補助金として交付されたものであるから、当然その趣旨に沿って使われなければならないし、そうしないのであれば、チェックして返還を求めることになる。

ウ 本来的に、監査あるいは議員の自主的な活動によって、きっちりした形でルールを設けて規制し、支出が正当なものとなっていくようにすべきだと思うが、実態はそうっていない。現状はオンブズマンがその役割をやっていて、監査請求

を行い、住民訴訟を行い、判例を積み重ねて現在がある。

少なくとも、ルールはちゃんとした形で手引等に設定して、議員に守らせていただきたい。今のところのルールは、県政報告紙については一定の案分をすとなっていると思うので、その案分をしっかりとやっていただきたい。

現状に問題を感じていない市民の中にも、本当は一定のルールの中で補助金として交付されていて、余った分は返すというルールがあるといえ、多分不満は出てくると思う。議員が自分で出していると思っている方が多いと思う。

県又は県議会の中での了解事項であってもいいので、現状の中での妥当な線というのは、ちゃんと守っていただきたい。一方で、我々としては、市民側から案分について問題提起している訳で、市民から出てくる提案については、それはそれで検討して、考えていただきたい。

- (3) 葉書を使った県政レポートは、限られたスペースしかなく、本当に政務活動の報告をできるのか、効果があるのか、媒体として、政務活動費のあり方として適切かどうか、疑問である。
- (4) 尼崎市議会の件を含む全国の住民訴訟に係る裁判例の事案においても同様であるが、挨拶等が本当に政務活動費の充当対象になっていいのかどうか、今までの政務活動費の使われ方に関しては、裁判所で判断してもらわないと、悪い習慣は改まらないのではないのか。

議員は、政務活動費の使用範囲が広がったように勘違いしているところもあると思われるので、その辺りも正していく必要がある。

2 執行機関の陳述の要旨

平成30年8月3日に執行機関の陳述(自治法第242条第7項)を実施したところ、議会事務局からおおむね次のとおり陳述があった。

(1) 政務活動費の制度について

ア 条例及び手引の定め

政務活動費は、平成12年の自治法改正により制度化されたもので、その内容は、地域の実情や各議会の状況に応じて各地方公共団体が決定できるよう、交付の対象、交付額、交付の方法及び充てることができる経費の範囲を条例で定めるとされている。

兵庫県議会では、兵庫県政務活動費の交付に関する条例(平成13年兵庫県条例第30号。以下「交付条例」という。)に基づく一連の手続を具体的に進めるマニュアルとして政務活動費の手引を定め、政務活動費の交付に係る詳細な手続のほか、交付条例で定める事項の詳細として、経費の計上に当たっての留意事項、運用指針を規定し、会派及び議員に示している。

イ 条例及び手引の適用

議会の役割は多岐にわたり、政務活動も広範な事項にわたることから、議員がいかなる方法によりいかなる政務活動を行うかは、県政に関する諸事情等を知っている議員の裁量に委ねられていると解され、議員活動に係る個々の支出が、交付条例で定める事項とその具体的なマニュアルである政務活動費の手引に照らし

必要性又は合理性を欠くなど、その裁量権を逸脱又は濫用した場合に限り、違法となると考える。

政務活動費の手引では、共通の留意事項として、政党活動、選挙活動、後援会活動、私的活動等を充実に適しない経費として具体的に示すとともに、政務活動がこれらの活動と重複する場合には、会派又は議員の責任により判断した上で、所要額のみを計上するよう規定している。

(2) 請求人の請求内容について

ア 広報広聴費の共通事項

(7) 交付条例は広報広聴費を「政務活動及び県政に関する政策等の広報広聴活動に要する経費」とし、政務活動費の手引では具体的な経費の例示として「県政報告紙等印刷費及び郵送料」等を示し、充当を認めている。

広報広聴費の充当が認められるのは、県民の意思を県政に反映させるためには、県民からの意見の集約のみならず、既に集約された意見がどのように県政に反映されているかということや、県政における現状や問題点など、県議会の動きあるいは自らの議員活動を通じて、県民に伝えることが必要であるからである。

(1) 政務活動費の手引は、その充当方法について、共通案分率適用の原則の例外として、県政報告紙の紙面全体に占める政務活動に係る記事の面積比率等により経費を案分して充当することができる場合があるとし、政務活動に資さない事項（後援会や選挙活動に係る記載、政党活動に係る記載（政党での役職名を含む。）県政報告紙上に記載された政務活動以外の内容に関する記述があるホームページアドレス及びホームページ上の政党ホームページへのリンク）については、面積比率等により経費を案分して除外すると規定している。

(2) 全国議長会事務局が作成した「政務活動費の運用に係る考え方」は、広報の内容が、県政や地域の問題など住民の福祉の増進を図るという政務活動の内容にかなったものであれば充当が可能であり、効果的な広報を行うためには、情報発信者の紹介（プロフィール）なども必要であるとしている。

(3) 県議会では政務活動費の適正使用に関する事項を調査審議するため、第三者機関である兵庫県議会政務活動費調査等協議会を設置しているところ、昨年11月に開催した同協議会において、会派代表者及び経理責任者と同協議会委員（大学教授、公認会計士及び弁護士）との意見交換を行い、「議員の写真やプロフィールなど議員自身を紹介する記事も、社会通念上許される範囲内であれば、効果的な広報を行うために必要な記事であり、当然、政務活動費の対象であることから、今後、政務活動費の趣旨に沿って作成していく。」という方向性を確認したところである。

(4) 平成29年11月29日、「政務活動費により県政報告紙を発行する場合の留意事項について」と題する議長通知を発出し、政務活動に資する記事等について留意事項をとりまとめ、会派・議員に周知を図ったところである。議員の写真やプロフィールも政務活動に資する記事として認められると例示しているが、写真等については、議員の宣伝的側面が強い場合は対象外とすべきとしている。

イ 個別の項目について

各議員の県政報告紙の作成やその発送等に係る支出については、紙面内容や紙面面積を確認した結果、いずれも広報広聴費の趣旨に沿った活動に関して支出されたことが確認でき、適正なものである。

(7) 挨拶文は、議員の県政に対する取組姿勢等を県民に報告するに際しての儀礼的な記述である。挨拶文については、兵庫県議会に係る大阪高等裁判所平成30年3月22日判決において「議員の県政に対する取組みの姿勢等の叙述を含むものであり、社会的儀礼として許される。」と判示されている（第1審判決を引用）。

(1) 議員名、顔写真、プロフィール等の情報発信者の紹介は、県議会の活動や県政の課題等について、県民に対し、分かりやすく、理解を高める効果的な広報を行うために必要である。議員の氏名や顔写真、プロフィールを見ることにより、県民に、議員の県政に対する問題意識や県議会の活動等を身近に感じてもらえる効果がある。

アで述べたとおり、県政報告紙において、情報発信者である議員本人の氏名や写真、プロフィールは、政務活動費の充当の対象となる。また、東京高等裁判所平成22年11月5日判決においては、議員の写真や氏名は、議員本人の同一性確保の目的であるとして充当が認められている。

(7) 活動報告・議会質問に係る写真の掲載は、県議会の活動や県政の課題等について、県民に対し、分かりやすく、理解を高める効果的な広報を行うために有益である。いずれの写真も、議員の議会・委員会活動や調査実施状況、会派・議員の政策・実績を県民に報告する内容である。

(1) 会派所属議員の写真等の掲載は、議員が会派として行った議会活動について、県民に対し、分かりやすく、理解を高める効果的な広報を行うために有益である。前述の大阪高等裁判所平成30年3月22日判決においては、「会派に所属する議員は会派を通じて議会活動を行うものであり、広報の内容は、議員個人の活動に限られず、会派が取り組んでいる活動等も含まれる」と判示されている（第1審判決を引用）。

(7) 議員名を含む県政報告紙のタイトルは、県政報告レポートである趣旨を県民に伝えるために必要な内容であり、また、議員本人の同一性確保の目的のものである。

(1) 事務所連絡先の記載は、県民からの意見や要望を聴取するために必要な内容である。

(1) 地元市町長からのメッセージは、議員の県・市町との連携や活動結果等を県民に報告する内容であり、挨拶を内容とする部分も社会的儀礼として許される範囲のものである。

第3 監査の対象

住民監査請求に当たっては、対象とする財務会計行為（公金の支出、財産の取得、

管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担又は公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実をいう。以下同じ。)を他の事項から区別し、特定して認識できるように個別的・具体的に摘示しなければならない(最高裁判所平成2年6月5日判決)ところ、請求人が請求書、事実証明書等において特定したと判断できる次の事項を対象とした。

2 会派又は6議員に対し、対象の各県政報告紙に係る第4の1(2)ア記載の各議員の政務活動費の充当額と請求人主張の妥当な案分率により算出した充当額との差額(第1の2(1)イの返還請求額)に相当する不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実(財産の管理を怠る事実)

第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。
本件措置請求については理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求人の陳述、執行機関の陳述及び執行機関に対する調査により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

1 認定した事実

(1) 政務活動費に係る制度

ア 法律及び条例の定め

(7) 自治法第100条第14項は、政務活動費を「議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費」の一部として交付することができることを規定し、交付の要件としては「議員の調査研究その他の活動に資する」ための必要性を挙げるにとどめ、その交付の対象、額及び交付の方法並びに充てることができる経費の範囲は条例で定めることとし、具体的な運用については各地方公共団体の実情に応じた判断に委ねている。

(1) 交付条例は、

a 政務活動費を会派に対し交付すること(第3条)。

b 交付の対象は、会派及び議員が実施する調査研究、政策提言、研修、各種会議への参加、広報広聴、要請陳情、住民相談等地域の課題のみならず広く県政全般の課題とこれに対する県民の意思を的確に把握し、県政に反映させる活動その他の県民福祉の向上及び県勢の発展に必要な活動(以下「政務活動」という。)に要する経費であること(第2条第1項)。

c 充てることができる経費は、広報広聴費(本件措置請求の対象である県政報告紙に係る経費は、広報広聴費に該当する。)に関しては、会派又は議員が行う政務活動及び県政に関する政策等の広報広聴活動に要する経費であること(別表(第2条関係))。

等を規定している。

イ 政務活動費の手引の定め

県議会では、政務活動費の請求、執行、収支報告書の提出等の手続を行う際のマニュアルとして、また、政務活動費の使途基準として、政務活動費の手引を定めて、会派及び議員に示している。同手引においては、政務活動費の内容趣旨、具体的な経費及び支出に適しない経費の例示並びに解説を記載し、交付に係る詳細な手続と、経費の計上に当たっての留意事項を定めている。

(7) 充当の基本原則（政務活動費の手引 2(1)）

会派及び議員は専ら政務活動費に係る所要額のみを計上（それ以外の活動に要した経費は除外）しなければならないが、会派や議員の活動は多面的であり、政務活動とそれ以外の活動（議会公務・政党・選挙・後援会・私事）とが混在しているケースがほとんどである。

このため、全体の額を案分して政務活動費の額を算出せざるを得ないことから、原則として、全ての政務活動費に共通案分率を適用することとする。

共通案分率は、政務活動及びそれ以外の議員活動（政党活動、後援会活動及び選挙活動をいう。）が混在する場合は2分の1、政務活動、それ以外の議員活動及び私的活動が混在する場合は4分の1である。

(1) (7)の例外（政務活動費の手引 2(2)）

共通案分率ではなく、個別の案分率を採用する場合には、会派又は議員の責任において、個別の案分率の正当性を客観的に説明できるようにしなければならないが、具体的には、明確な根拠を文書で示す場合のみ、共通案分率を超える充当を可とする旨定め、その例として「県政報告紙等の面積案分」を挙げている。

(7) 広報広聴費の取扱い（政務活動費の手引 4(4)）

a 「支出に適さない経費の例示」として、次のように定めている。

政党活動、選挙活動、後援会活動に係る経費（政党ポスター・パンフレット印刷等）

b 「留意事項」として、以下のように定めている。

県政報告紙やホームページに、政党や後援会活動に関する記事等が併せて掲載されている場合は、共通案分率適用の原則の例外として、県政報告紙の紙面全体に占める政務活動に係る記事の面積比率等により経費を案分して、政務活動費を充当することができる場合がある。

従って、次に掲げる政務活動に資さない事項については、面積比率等により経費を案分して除外する。

(a) 後援会や選挙活動に係る記載

(b) 政党活動に係る記載（政党での役職名を含む。）

(c) 県政報告紙上に記載された、政務活動以外の内容に関する記述があるホームページアドレス

(d) ホームページ上の政党ホームページへのリンク

ウ 平成29年11月29日付け議長通知

交付条例第12条に基づき設置された兵庫県議会政務活動費調査等協議会（大学教授、公認会計士及び弁護士の3名で構成）での意見を踏まえ、平成29年11月29日付けで、以下の内容を含む議長通知が発出されている。議会事務局は、適正か

つ積極的に広報広聴活動が実施されるよう、県政報告紙を発行する場合の留意事項をまとめたものであり、従前の取扱いを変更する趣旨ではないとしている。

- (7) 議会活動、政務活動及び県政に関すること等について、県民に報告しPRするための記事には、政務活動費を支出することができるが、それ以外の活動(政党・選挙・後援会・私事)を報告するための記事には政務活動費を支出できない旨留意を促す。
- (1) (7)に付記した「政務活動に係る記事(例示)」中に、「議員の写真、プロフィール(ただし、比較的大きい顔写真、過度のプロフィールなど議員の宣伝的側面が強い場合は対象外)」と記載するとともに、参考として東京高等裁判所平成22年11月5日判決の以下の判示部分を引用。議会事務局は、掲載する写真等の大きさの基準を当該判示内容の範囲内とする趣旨ではなく、あくまでも写真、プロフィール等の掲載を認めた事例の1つとして記載したものであるとしている。

議員の顔写真の大きさは、縦横それぞれが紙面全長の5分の1程度、氏名については通常の題字の大きさと同程度であって、宣伝活動の側面が読者に訴える力は、市政報告の側面よりも明らかに弱く、議員本人の同一性確保の目的が強いといえることができる。したがって、その印刷や発送に要する費用の全額に、政務調査費を充てることことができる。

(2) 各議員の充当状況及び県の支出等

ア 各議員の充当状況(本件措置請求の対象分)

(7) 上田良介議員

「年末所感」と題する県政報告紙の印刷代等として46,520円を支出し(領収書平成28年12月28日付け)案分率80%を適用して、平成28年度の政務活動費(広報広聴費)を37,216円充当した。

(1) 内藤兵衛議員

a 「県政NEWS 28 2016.1」と題する県政報告紙の経費として350,616円(原稿作成・編集代108,000円、印刷・新聞折込み代242,616円)を支出し(領収書平成28年4月4日及び5日付け)案分率95%を適用して、平成28年度の政務活動費(広報広聴費)を333,085円充当した。

b 「県政NEWS 29 2017.1」と題する県政報告紙の経費として353,925円(原稿作成・編集代108,000円、印刷・新聞折込み代245,925円)を支出し(領収書平成29年1月13日及び16日付け)案分率95%を適用して、平成28年度の政務活動費(広報広聴費)を336,228円充当した。

(7) あしだ賀津美議員

平成29年冬期号の県政報告紙の経費として881,505円(印刷代228,431円、郵送代653,074円)を支出し(領収書平成28年12月29日付け)案分率95%を適用して、平成28年度の政務活動費(広報広聴費)を837,429円充当した。

(1) 島山清史議員

「2017 3月号」の県政報告紙の経費として1,066,926円(印刷代、デザイン代、メール便代等)を支出し(領収書平成29年2月27日付け)平成28年度の

政務活動費（広報広聴費）を全額充当した。

(ア) 谷井いさお議員

「谷井いさお県政レポート」と題する県政報告紙（平成29年新年号）の経費として532,152円（印刷代、デザイン代、郵送代等531,072円、振込手数料1,080円）を支出し（領収書等平成29年1月25日付け）平成28年度の政務活動費（広報広聴費）を全額充当した。

(カ) 松田一成議員

「いっせいの県政サポート通信 vol.74」と題する県政報告紙の経費として916,396円（紙面印刷代129,600円、宛名印刷代250,365円、郵送代536,431円）を支出し（領収書平成28年12月9日及び26日付け）案分率95%を適用して、平成28年度の政務活動費（広報広聴費）を870,575円充当した。

イ 県の支出等

(ア) 県は、平成28年度において、兵庫県議会自由民主党議員団に対し171,605,297円を、兵庫県議会公明党・県民会議議員団に対し33,134,983円を支出した。

(イ) 議員には、会派から精算払で交付される。上田良介議員及び内藤兵衛議員の充当額（ア(ア)及び(イ)）は兵庫県議会自由民主党議員団に対し支出した171,605,297円の一部であり、あしだ賀津美議員、島山清史議員、谷井いさお議員及び松田一成議員の充当額（ア(カ)から(キ)まで）は兵庫県議会公明党・県民会議議員団に対し支出した33,134,983円の一部である。

(3) 政務活動費（政務調査費）に係る主な裁判例（県政報告紙等関係）

ア 尼崎市議会に係る神戸地方裁判所平成30年4月11日判決（控訴審係属中）

(ア) 議員個人の情報を会派広報に掲載することは、当該議員の存在を周知ないし宣伝してその知名度を上げ、次回の選挙で当選させやすくするという選挙活動の側面を有する。当該会派広報の全体の趣旨、目的に加え、紙面に占める会派所属議員個人の氏名、役職等の情報・写真の割合等を総合的に考慮し、当該議員の存在の周知又は宣伝を目的とする記事が混在していると評価されるときは、議員個人の情報に相当する部分については「調査研究その他の活動」に当たるとはできないとする。

(イ) その上で、個々の広報紙については、全体として評価すると議員の存在の周知又は宣伝を目的とする記事が混在していると評価されるかどうかを判断し、その内容に応じ、2分の1、4分の1、72分の23の部分に不当利得に当たるとした。

イ 奈良県議会に係る奈良地方裁判所平成28年12月27日判決及びその控訴審大阪高等裁判所平成30年3月27日判決

(ア) 第1審は、議員の政党活動や後援会活動に関する記事、議員のプロフィール、議員自身の拡大写真やその活動状況を写した写真等（これらは、議員自身を宣伝するものであり、自己の選挙活動の一環とみるべきである。）については、これが直ちに、地方議会の活性化を図り議員の調査研究活動の基盤を充実させてその審議能力を強化するという政務活動費の趣旨に適合するものということとはできないとし、議員の全身写真、拡大写真、活動状況を写した写真、プロ

フィール、政治信条等の記載を政務活動費の趣旨に適合しないとして、充当額の5分の1ないし2分の1が違法と判示した。

(イ) 控訴審は、

a 県政の政策等に関わる情報とはいえない記事や写真で、県政の政策等の情報の一部を構成するといえるもの（その内容や大きさ、配置からみて県政の政策等に関わる記事との合理的な関連性を有することが明らかであるか、県政の政策等に関わる情報との合理的な関連性があると説明されている場合）議員のプロフィールで、県政の政策等に関する情報の発信者を説明するものとして相当な範囲に収まり、当該情報と合理的な関連性があると認識できる限度のものは、案分を要しないと解されるとする。

b その上で、2分の1が違法とした1件についてはおおむね第1審と同旨であるが、その他については、議員の写真、プロフィール等の一部について、その配置や大きさから、紙面の多くを占める県政の施策等に関わる情報の発信者を特定・紹介するものとして合理的な関連性があるものと認識することができる等として、それぞれ要返還額を減じ、20分の1ないし20分の3が違法とし、又は全額への充当を認めた。

ウ 仙台市議会に係る仙台地方裁判所平成29年1月31日判決（控訴審仙台高等裁判所平成30年2月8日判決もおおむね同旨）

(ア) 議員の写真、似顔絵、挨拶文、プロフィール等は必ずしも調査研究活動との間に合理的関連性が認められるとはいえず、むしろ、選挙活動や後援会活動に類する性質を有するとする。

(イ) 個々の広報誌に係る判断としては、調査研究活動に関連しない部分（議員の写真等）が紙幅の相当程度を占めていることからすれば調査研究活動以外の目的が併存する等として支出額の2分の1が違法である（案分割合を合理的な方法により算定できない場合）とするものが比較的多いが、議員の写真、似顔絵、スローガン等が掲載されている広報誌について、これらの部分が紙面上を占める割合は小さく、調査研究以外の目的が併存しているとまでは認められない等として全額への充当を認めたものもある。

エ 徳島県議会に係る徳島地方裁判所平成29年11月29日判決（控訴審係属中）

次のような葉書につき、単なる自己宣伝や時候の挨拶ではなく、暑中見舞い又は年賀状の時期を利用し、多くの地域住民に自らの議会活動等を報告することを主目的とするものであると認めるのが相当であり、政務調査活動と合理的関連性を有しないものとはいえない（不当利得返還義務を負わない）とした。

(ア) 表面の上半分は、宛名を記載するスペースが設けられている。

(イ) 表面の下半分は、冒頭右端に議員の顔写真がカラーで印刷され、「県政往来」との表題が付された上、14行にわたり県議会ないし国政の状況や議員による議会活動の報告、意見等、最後2～3行に挨拶文、次行に日付、末尾に議員の事務所の連絡先と県政への意見を求める文言が記載されている。

(ウ) 裏面には、全面に議員が描いた風景画ないし干支の絵がカラーで印刷されている。

オ 兵庫県議会に係る神戸地方裁判所平成29年4月25日判決（その控訴審大阪高等裁判所平成30年3月22日判決も同旨）

議員の広報活動が広報広聴費の充当の要件を満たすか否かは、当該広報媒体のレイアウト、広報内容、広報内容の作成主体等の諸事情を総合的に考慮すべきであり、議員の顔写真を含む「ごあいさつ」部分や議員の活動状況等を写した写真を含む活動報告部分を含む県政報告紙につき、95%の案分率の適用を認めた。

カ 岡山市議会に係る広島高等裁判所岡山支部平成29年3月30日判決

(7) 市政報告紙のうち当該議員個人のPRにつながると思われる見出し、写真及び文章の有無や、それが当該市政報告紙に占める割合や体裁等を総合考慮して、主として当該議員個人のPRを目的とすると思われる場合には、当該市政報告紙に係る費用は使途基準に適合せず、違法というべきである。他方、主として当該議員個人のPRを目的とするものと認められない場合には、使途基準に適合しないということとはできない（案分を要しない）とする。

(1) その上で、個々の市政報告紙についての具体的判断は、おおむねその半分以上が議員個人に関する記載（大きく掲載された写真、プロフィール等）で占められていること等に照らすと、主として議員のPRを目的とするものと認めざるを得ない等として50%（原告が求める限度）ないし全額を返還対象としたものがある一方、議員の写真や挨拶文が掲載されているものの、全体としては、議員としての調査研究活動との間に合理的関連性を肯定することのできる視察報告等が多くを占めると認められる等として全額への充当を認めたものもある。

キ 長野県議会に係る東京高等裁判所平成28年12月21日判決

以下のように判示し、特定の議員の顔写真や紹介等についての記事が紙面のうち少なからぬ割合を占めているものがあるとは認められるとしつつ、費用の71.1%ないし全額への充当を認めた。

(7) 広報の性質上、どのような記載であれば県政活動について住民に対し効果的に伝えられるかについては一義的に定まるものではない。

(1) 広報を効果的に行うためには、まず県民に県政報告書を読んでもらう必要がある、県民の興味をひくことも重要な要素になるというべきであるから、そのために創意工夫を行うことは何ら広報としての性質に反するものではなく、かえって推奨されるべきものである。県政報告書の構成等は、その内容等がおよそ県政における活動の紹介という趣旨を逸脱するものでない限りは、県政報告書の作成を担当する者の裁量に委ねられると解するのが相当である。

(7) 議会活動及び県政に関する政策等についての広報活動において、報告を担当する議員の紹介等を含めること自体が、調査研究活動との合理的関連性又は必要性を否定するものとならない。また、県政報告書において、県政での議論を紹介する部分以外の記事及び写真等の割合に応じ、必ず政務調査費としての支出を一律に制限することとなれば、県政の報告における創意工夫を萎縮させることとなって、広報活動の充実を阻害するおそれがあり、相当でない。

(1) 県政報告書に関する経費について政務調査費を充当し得るか否かについては、当該県政報告書の構成や掲載される項目、会派が行う議会活動及び県政に関する

る政策等に係る記事の内容や分量、それ以外の項目に係る記事の内容及び分量等の諸要素から、政務調査費の充当の可否及び当該充当を認める範囲について検討するのが相当というべきである。

ク 横浜市議会に係る東京高等裁判所平成22年11月5日判決

(7) 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する。

(1) その上で、個々の広報紙についての具体的判断は、個人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等として半額を超える部分への充当を認めなかったものがある一方、宣伝的要素が読者に訴えかける力は市政報告の部分よりも弱い等として議員の顔写真等の部分を含め全額への充当を認めたものもある。

(4) 他の都道府県等の取扱いの状況

ア 都道府県の政務活動費に係る手引、マニュアル等（平成30年4月時点のもの）において、県政報告紙等における議員の写真、プロフィール、挨拶文等で議員個人の宣伝等に該当する記事の取扱いに関し特段の基準、留意事項等を規定しているのは、以下の2県（茨城県、千葉県）のみである。

茨城県	<p>広報紙に係る「その他の注意点」に「議員の写真の取扱い」として以下を規定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議員の顔写真のアップ等の選挙活動等のPRになるような写真は使用しないことが望ましい。 ・記事に関連した説明の写真に議員が写っている等の写真は問題ないとする。 ・社会通念の範囲で判断することとなる。
千葉県	<p>広報費に係る運用指針「広報紙及びホームページの取扱い」中に以下を規定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広報紙等の内容に、政務活動に係るもの以外の内容や議員の宣伝的要素（比較的大きい顔写真、過度のプロフィール）が含まれている場合は、実態に応じて案分の上、政務活動費を充てなければならない。

イ 県内の市において、把握する範囲では以下の2市において議員個人の宣伝等に該当する記事の取扱いに関する基準、留意事項等を規定している。

尼崎市	<p>印刷費に係る支出基準に以下を規定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「支出できない例」として「会派や議員の宣伝的側面の強い印刷物」 ・「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。」 <p>運用指針に、広報紙について以下を規定</p>
-----	---

	<ul style="list-style-type: none"> ・「発行に関して配慮すること」として「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。」 ・「写真等の大きさについて」として「会派構成員の顔写真、氏名、プロフィール等は、会派の基本情報であることから掲載を認めるが、著しく大きいものでないこと、過度の表現にならないことなど、社会通念上妥当な範囲内とする。」
西宮市	<p>広報広聴費に係る運用指針に以下を規定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「市政報告の発行は自己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。」とし、「少なくとも全額充当を認めがたい事例」として「市政と無関係な事項、宣伝を含む事項の掲載」、「発行者特定の目的を超えた不必要な自己等の写真等の掲載」、「自己の氏名やスローガンなどを不自然に大きく掲載すること」と規定 ・「市政報告には発行者を特定させるために必要な情報を超えて自己の紹介について掲載することはできない。」とし、「少なくとも全額充当を認めがたい事例」として「プロフィール等を長大に載せること」と規定 ・「市政報告に掲載する意見は市政に関連するものに限る。」とし、「少なくとも全額充当を認めがたい事例」として「市政に関係しない自己の主張、見解、政治的信条等を載せること、また同様な他の意見を引用すること」と規定
<p>なお、県外の市で、議員個人の宣伝等に該当する記事の取扱いに関する基準、留意事項等を規定している事例は、把握する範囲では以下の2市がある。</p>	
岡山市	<p>「政務活動費の運用指針」中の印刷製本費に係る注意点に以下を規定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・印刷物に議員個人の写真やコーヒープレイク的な内容等が掲載されていても、全体として議会活動や市政に関する情報を提供するものと評価できる場合は、全額認められる。 ・印刷物に議員個人の宣伝等が一定の面積を占める場合で、全体として議会活動や市政に関する情報を提供するものと評価できないとき、50%で案分した額を限度とする。
長崎市	<p>広報費に係る運用指針に、留意事項として以下を規定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広報費については、2分の1を上限とする割合により案分した額とする。 ・広報紙の発行に伴う印刷費等については、明確に政務活動と立証できる場合は全額認めるが、「自身の氏名の1文字の大きさが1cm四方を超えている」、「自身の顔写真及び似顔絵、自身を大きく切り取った写真、プロフィールなどの宣伝的要素がある」、「政党名の記載がある」、「あいさつ文がある(社交辞令、政党としてのもの、選挙に関するもの)」、「長崎市政に関わらない記事がある」場合、全額は認めない。

ウ 全国都道府県議会議長会の考え方

全国都道府県議会議長会事務局は、平成25年2月に作成した「政務活動費の運用に係る考え方(未定稿)」において、未定稿ではあるが、広報広聴費に関し、次のように考え方を示している。

項目	考え方
議員が行う政務活動の広報を行う広報紙において、議員自身を紹介する記事(プロフィール等)や地域イベントへの参加報告等を一部に掲載することも、政務活動の広報紙として社会通念上許される程度であれば、政務活動費の対象として取り扱うことは可能か。	ホームページを含め広報の内容が、(都道府)県政や地域の問題など住民福祉の増進を図るといふ政務活動の内容にかなったものであれば充当が可能であると考え。また効果的な広報を行うためには、情報発信者の紹介(プロフィール)なども必要であると考え。
意見募集を伴わない議員の主張、略歴、写真を議員個人のピラ等へ掲載することや議員個人のホームページの作成・運営に要する経費は対象となるか。	なお、掲載内容に政務活動以外の活動が含まれている場合は、案分することが適当であると考え。

2 判断

- (1) 請求人が引用する裁判例(第4の1(3)アからウまで)においても、必ずしも議員の写真、プロフィール、挨拶文等に該当する記事があれば全てを一律に議員個人の宣伝等を目的とするものに当たるとしているわけではなく、

ア 当該会派広報の全体の趣旨、目的に加え、紙面に占める会派所属議員個人の氏名、役職等の情報・写真の割合等を総合的に考慮して、当該議員の存在の周知又は宣伝を目的とする記事が混在していると評価されるもの(神戸地方裁判所平成30年4月11日判決)

イ 調査研究活動に関連しない部分(写真、プロフィール等の議員自身について広くアピールするための掲載内容等)が紙幅の相当程度を占めており、全体として見れば調査研究活動以外の目的が併存しているもの(仙台地方裁判所平成29年1月31日判決)

等の考え方により、議員個人の宣伝等を目的とするものに当たるかを判断しているものと考えられる(議員の写真、プロフィール、挨拶文等に該当する記事があっても、充当を認めた部分もある。)

- (2) この点、請求人が引用するものも含めた裁判例の状況を例示すると第4の1(3)のとおりであり、その判断は様々に分かれている。

総論的には議員個人の宣伝等を目的とする記事を政務活動費の充当対象とすることは認められないとの考え方を採る裁判例「次回の選挙で当選させやすくするという選挙活動の側面を有する」(神戸地方裁判所平成30年4月11日判決)「選挙活動や後援会活動に類する性質を有する」(仙台地方裁判所平成29年1月31日判決)「選挙ポスターとあまり変わらない性質」(東京高等裁判所平成22年11月5日判決)が、

全体としては多数を占めると考えられるものの、これらの裁判例にあっても、必ずしも議員の写真、プロフィール、挨拶文等の記事であれば一律に議員個人の宣伝等を目的とするものに当たると判示するものではない。そして、具体的にどのような記事（大きさ、内容、掲載場所等）が議員個人の宣伝等を目的とする記事に当たるのかについても、事案により様々である。

また一方で、長野県議会に係る東京高等裁判所平成28年12月21日判決（第4の1(3)キ）のように、議員の紹介等を含めた県政報告紙の構成等について、作成する議員の裁量を大幅に認めていると考えられる裁判例も存在する。

- (3) また、本県の政務活動費の手引は、議員個人の宣伝等を目的とするものに当たる可能性がある記事の取扱いに関し特段の基準、留意事項等を規定していないが、他の都道府県の政務活動費に係る手引、マニュアル等においても、このような事項を規定しているのは茨城県及び千葉県の2県のみである（第4の1(4)）。県内外の市町村にあっても、把握する範囲で尼崎市、西宮市、岡山市、長崎市が何らかの規定を置いているものの、規定するものは少数と考えられる。

加えて、茨城県においては「・・・使用しないことが望ましい」と定めるにとどめるとともに「社会通念の範囲で判断する」としており、千葉県においても「比較的大きい顔写真、過度のプロフィール」とする等、これらの事項を規定する地方公共団体にあっても、必ずしも議員の写真、プロフィール、挨拶文等の記事であれば一律に議員個人の宣伝等を目的とするものに当たるとの考え方に立つものではなく、具体的にどのような記事（大きさ、内容、掲載場所等）がこれに該当するかも一様ではない。

- (4) 以上のような現状において、具体的にどのような記事（大きさ、内容、掲載場所等）が議員個人の宣伝等を目的とするものに当たり、政務活動費の充実に際し面積比率等により案分して除外しなければならない事項に当たるのか、共通して確立された一般に公正妥当と認められる基準を見いだすことは困難である。
- (5) 政務活動費の手引は、交付された政務活動費が用途基準に適合する用途に充てられることを確保するとともに、その用途の透明性を確保すること（自治法第100条第16項）をその趣旨とするものであると解される。政務活動費の手引の定めそれ自体は、関係法令等の趣旨に照らし、その内容が合理的であると認められるから、政務活動費の用途が交付条例に定める用途の基準に適合するか否かを判断するに当たって、これを参酌すべきである（神戸地方裁判所平成29年4月25日判決及びその控訴審大阪高等裁判所平成30年3月22日判決。他の地方公共団体の政務活動費（政務調査費）に係る手引、マニュアル等に関しても、長野県議会に係る東京高等裁判所平成28年12月21日判決、仙台市議会に係る仙台地方裁判所平成29年1月31日判決及びその控訴審仙台高等裁判所平成30年2月8日判決その他の裁判例が同様に判示）。

そして、第4の1(1)イ(イ) bのとおり、政務活動費の手引は、県政報告紙に係る政務活動費の充実に際し面積比率等により案分して除外すべき政務活動に資さない事項を、「後援会や選挙活動に係る記載」その他の4項目としているところ、(4)で述べた状況をも踏まえ検討するに、明らかに当該除外事項に該当すると断定できる記事部分が、各議員が案分して除外した率を超えているとまで認めることはできない。

以上のとおり、第1の2(1)ア(イ)の部分の割合に応じた政務活動費の総額197万7,776円につき、知事の責任において、違法・不当な支出を行った会派、議員から県に返還させるよう請求する、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。

なお、請求書の末尾に、「葉書は県政報告としてはあまりにも紙面が狭く、自己宣伝の要素が強いことから、その発行を行わないよう制度改正を求めるよう監査委員に要請する」との記載があるが、郵便は情報発信の最も一般的な手段の一つであり、葉書の使用それ自体が県政報告の方法として不適切であるとはいえない（広島高等裁判所岡山支部平成29年3月30日判決等が同様の趣旨を判示している。）

第5 要望

政務活動費の手引においては、県政報告紙等における議員個人の宣伝等を目的とするものに当たる可能性がある記事の取扱いに関し、現在、特段の基準、留意事項等は規定していない。また、平成29年11月29日付け議長通知（第4の1(1)ウ）は、「比較的大きい顔写真、過度のプロフィールなど議員の宣伝的側面が強い場合は対象外」としているものの、具体的にどのような記事がこれに当たるかについて、これまで、議会において特段の合意、議論等はないとのことである。しかし一方で、総論的には議員個人の宣伝等を目的とする等の記事部分への政務活動費の充当は認められないとする裁判例が、多数に上っている現状もある。

議員の写真、プロフィール、一般的な挨拶文等の記事全てが一律に議員個人の宣伝等に該当するとはいえず、裁判例においても広報の目的を逸脱しない範囲で是認していると考えられるが、その基準となる社会通念は必ずしも固定化されたものではなく、県民の意識はもとより、社会経済情勢の変化や判例等の動向により変化しうるものである。

議会にあっては、今後とも、その自律的な判断と責任のもと、常にこれら変化や動向を把握し、政務活動費の使途基準の解釈・運用が社会通念に適合した内容となるよう、適切に対応されることを要望する。

別記

- 1 2016年度 政務活動費 広報紙代 違法支出一覧表
- 2 政務活動費の手引（抜粋）
- 3 会計帳簿、活動報告書、領収書等添付様式、県政報告紙（上田良介議員分）
- 4 同上（内藤兵衛議員分）
- 5 同上（あしだ賀津美議員分）
- 6 同上（島山清史議員分）
- 7 同上（谷井いさお議員分）
- 8 同上（松田一成議員分）
- 9 奈良地方裁判所平成28年12月27日判決（抜粋）等

- 10 仙台地方裁判所平成29年 1 月31日判決（抜粋）等
- 11 神戸地方裁判所平成30年 4 月11日判決（抜粋）等