

# 告 示

## 埼玉県監査委員告示第十四号

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十二条第四項の規定により、住民監査請求に係る監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

平成二十九年十月十日

埼玉県監査委員 山 本 光 紀

埼玉県監査委員 佐 野 勝 正

## 第 1 監査の請求

### 1 請求人

さいたま市 川 島 浩  
さいたま市 河 野 正 弘

### 2 請求書の受付

平成 29 年 8 月 14 日

### 3 請求の内容（原文に沿って記載。ただし、項目番号の付け替え等を行った。）

#### (1) 請求の要旨

平成 28 年度に日本共産党埼玉県議会議員団が人件費として政務活動費を使用して日本共産党埼玉県委員会に対して支払った 956 万 3832 円について、違法な行為もしくは政務活動費の運用指針に違反した不適切な支出が認められます。そこで、日本共産党埼玉県議会議員団が日本共産党埼玉県委員会に対して支払った政務活動費 956 万 3832 円を埼玉県に返還するよう、上田清司知事は日本共産党埼玉県議会議員団に要求することを、監査委員が勧告することを求めます。

ア 日本共産党埼玉県委員会（以下、共産党県委員会と略す）は 2016 年 4 月 1 日、日本共産党埼玉県議会議員団（以下、共産党県議団と略す）と「日本共産党埼玉県議会議員団の県政調査補助要員の派遣に関する覚書」を締結し、同年 4 月 1 日から同年 4 月 30 日まで、共産党県委員会が雇用する 2 人を、共産党県議団に事務局員として派遣し、共産党県議団は共産党県委員会に対して、政務活動費から給与として月額 60 万円、期末手当として年額 40 万円を支払うことを定めた。

2016 年 5 月 1 日に共産党県委員会と共産党県議団は、派遣期間を同年 5 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日とする同様の覚書を締結した。

2016 年 11 月 1 日には、共産党県委員会と共産党県議団は、新たな「日本共産党埼玉県議会議員団の県政調査補助要員の派遣に関する覚書」を締結し、同年 11 月 1 日から 2017 年 2 月 28 日まで、共産党県委員会が雇用する 1 人を週 3～5 日、共産党県議団に事務局員として派遣し、共産党県議団は共産党県委員会に対して、政務活動費から給与として月額 18 万円を支払うことを定めた。

2017 年 3 月 1 日には、共産党県委員会と共産党県議団は、新たな「日本共産党埼玉県議会議員団の県政調査補助要員の派遣に関する覚書」を締結し、同年 3 月 1 日から同年 3 月 31 日まで、共産党県委員会が雇用する 1 人を、共産党県議団に事務局員として派遣し、共産党県議団は共産党県委員会に対して、政務活動費から給与として月額 30 万円を支払うことを定めた（第 1 号証）。

イ 共産党県委員会は 2016 年 5 月 15 日、共産党県議団と「日本共産党埼玉県議会議員団の事務職員の派遣に関する覚書」を締結し、同年 5 月 19 日から 2017 年 5 月 18 日まで、共産党県委員会が雇用する 1 人を週 3～5 日、共産党県議団に事務職員として派遣し、共産党県議団は共産党県委員会に対して、政務活動費から給与として時給 930 円を支払うことを定めた（第 2 号証）。

ウ アとイの派遣に関する覚書に基づいて、共産党県議団は 2016 年 4 月から 2017

年3月までの間に、政務活動費を使用して共産党県委員会の銀行口座に合計 944 万 3832 円（振込手数料を含む）の振り込みを行い、また 2017 年 3 月 31 日には共産党県委員会に対して政務調査受託費として 12 万円の支払いを行った（第 3 号証）。

エ 労働者派遣事業は、派遣元に常時雇用される労働者、常時雇用されない労働者を問わず、労働者派遣法（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律）に基づいて、厚生労働大臣による認可制であり、同法第 59 条 2 項により、認可を受けずに労働者派遣事業を行った者は、1 年以下の懲役または 100 万円以下の罰金に処せられる。

しかし、共産党県委員会は厚生労働大臣の認可を受けておらず、共産党県議団に対する事務局員および事務職員の派遣は違法行為である。

したがって、共産党県議団の共産党県委員会に対する人件費の支払いは、違法行為に対して政務活動費を使用したことになる。

オ 埼玉県議会の「政務活動費の運用指針」によれば、「人件費」の項目で政務調査受託費を支出することはできない。政務調査受託費が支出できるのは「調査研究費」であり、共産党県議団が共産党県委員会に支払った政務調査受託費 12 万円を「人件費」として計上したことは、「政務活動費の運用指針」に違反した支出である（第 4 号証）。

カ 共産党県議団は平成 28 年度に受け取った政務活動費 2300 万 4366 円のうち、実に 4 割以上が共産党県委員会への支払いに充てられている。日本共産党は「政党助成金を受け取っていない」ことを宣伝しているが、地方議会の政務活動費で党職員を養うことがあってはならないはずである。また共産党県議団に派遣されている共産党職員に、1 人あたり月額 30 万円の政務活動費が全額給与として支給されているかは甚だ疑問である。仮に実際に支給されている給与が月額 30 万円より少ないとすれば、政務活動費の政党への流用にあたる。

また、政務活動費で政党が政務調査を受託することは、決してあってはならないはずである。

キ 共産党県議団が共産党県委員会に支払った政務活動費のうち、2016 年 4 月 25 日、同年 5 月 26 日、同年 6 月 24 日、同年 7 月 27 日に振り込まれたものは、政務活動費の支出からは 1 年以上が経過しているが、2016 年度の政務活動費については 2017 年 8 月 3 日に領収書の一般閲覧が開始され、請求人がその支出を知り得ることができたのはそれ以降である。

上記のとおり地方自治法第 242 条第 1 項の規定により別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。併せて、請求人による意見陳述の機会を求めます。

#### 別紙事実証明書

- 1 日本共産党埼玉県議会議員団の県政調査補助要員の派遣に関する覚書
- 2 日本共産党埼玉県議会議員団の事務職員の派遣に関する覚書
- 3 政務活動費領収書等添付用紙

## 4 埼玉県議会 政務活動費の運用指針

### 第2 監査委員の除斥

本件請求については、県議会議員から選任された監査委員は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条の2に定める直接の利害関係者に当たするため、除斥とした。

### 第3 請求の要件審査

平成29年8月28日、監査委員会議を開催し、本件請求が自治法第242条第1項に定める要件を備えているか、審査を行った。

(1) 本件請求は、日本共産党埼玉県議会議員団（以下「党県議団」という。）が人件費として平成28年度に政務活動費を使用して日本共産党埼玉県委員会（以下「党県委員会」という。）に対して支払った956万3,832円について、違法な行為もしくは政務活動費の運用指針（以下「運用指針」という。）に違反した不適切な支出が認められることから、知事は党県議団に返還を要求するよう監査委員が勧告することを求めるものであり、次の(2)に記載するものを除き、自治法第242条第1項に定める要件を備えているものと認め、受理することとした。

(2) 請求の要旨のカ（措置請求書原本では6）に記載された以下の項目

- ・党県議団が平成28年度に受け取った政務活動費2,300万4,366円のうち、実に4割以上が党県委員会への支払に充てられている。地方議会の政務活動費で党職員を養うことがあってはならないはずである。
- ・党県議団に派遣されている党職員に1人当たり月額30万円の政務活動費が全額給与として支給されているか甚だ疑問である。仮に実際に支給されている給与が月額30万円より少ないとすれば、政務活動費の政党への流用に当たる。
- ・政務活動費で政党が政務調査を受託することは、決してあってはならないはずである。

については、請求人は違法・不当の理由を具体的に示していると言えず、また違法・不当とする事実を証する書面を添付していない。

よって、自治法第242条第1項に定める住民監査請求の要件を欠く不適法なものであり却下する。

## 第4 監査の実施

### 1 監査対象事項

平成28年度の政務活動費について、請求人が職員措置請求において摘示し自治法第242条第1項の要件を満たしているものを監査対象事項とした。

### 2 監査対象機関

埼玉県議会事務局（以下「議会事務局」という。）を監査対象機関とした。

### 3 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成29年9月13日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、新たな証拠の提出及び請求人からの陳述があつ

た。

請求人の陳述の際、自治法第242条第7項の規定に基づき、議会事務局職員が立ち会った。

また、同日、議会事務局職員の陳述の聴取を行った。その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

## (1) 請求人の陳述の要旨

### ア 請求人 河野正弘の陳述の要旨

政務活動費は、県民の税金が使われていることから、県民の知る権利を守り、透明性の確保や支出についての説明責任を義務付けるものである。

今回の請求内容について直接の関係はないが、共産党の政務活動費の使い方について「党県委員会が職員を派遣していることは間違っている。違法ではないか。」と指摘した団体に対して、党県委員会、党県議団がホームページやちらし、ツイッター等で反論を述べているが、法的根拠が全くない全国都道府県議会議長会の「政務調査費の事務所費、事務費及び人件費の考え方について」に基づいて措置請求に含まれている派遣行為を行ったと開き直っている。

全国都道府県議会議長会の決定は何の法的根拠もなく、埼玉県議会の政務活動費の使い方に関しては、第6号証の埼玉県政務活動費の交付に関する条例（以下「条例」という。）で定められている。

人件費として使う場合は、政務活動のために雇用する職員又は臨時職員に要する経費が認められているが、今回問題にしている政務活動費の使い方は、派遣として使用されていることである。党県議団は、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（以下「労働者派遣法」という。）に基づいて人材派遣業の登録はされているのか。登録されていないのであれば、派遣行為に政務活動費を使ったことと労働者派遣法違反とでダブルの違法になると思う。

一般的な感覚で言えば、派遣で雇うより直接雇用する方が政務活動費の負担も少なく済むし、労働者側としても安心して働くことができる。しかし、今回の件は政務活動費として約956万円もの税金が使われていることを全く考えず、上部組織である党県委員会に上納のような行為を行っているように感じ、とれるところからとってやろうという、ぼったくり業者のような行為に感じる。

したがって、違法な使われ方をした政務活動費に関し、党県議団は政務活動費を返却することを求める。

### イ 請求人 川島浩の陳述の要旨

追加で提出した資料だが、さいたま市から情報公開請求で入手した労働者派遣基本契約書があったので、その表紙1枚だけを提出させていただいた。

なぜ1枚だけ提出したかということ、派遣元のところに労働者派遣事業許可番号が明記されているからである。なぜ明記されているかということ、労働者派遣法が先般改正されて許可制となり、全てこういう番号が入ることになったからである。

この契約書は平成28年11月だから、平成28年度からはこのようになっていたのではないかと私は思っている。いつからとか詳細については専門家ではないので分からないが、2015年9月30日に施行された改正労働者派遣法で派遣事業は全て許可制になったという資料がある。

この許可に関して、党県議団が交わしている覚書と称するものを別紙1から別

紙2までとして添付していると思うが、「日本共産党埼玉県議会議員団の県政調査補助要員の派遣に関する覚書」について別紙1の一番上、整理番号23-2を見ながら、この中でおかしいと思うところを述べさせていただく。

まず勤務時間だが、「原則として午前9時半より午後5時半まで勤務し」とあるが、休息时间について明記されていない。通常であれば1時間とか45分の休息時間を明記しないといけないのではないかと思う。

次に、調査補助要員の休日、これは「事務局員の休日は、毎週の土・日曜日及び祝日とする」とあるが、年次有給休暇についての記載がない。先ほど追加で提出した別紙5、さいたま市の労働者派遣に関する覚書が私の手元にあるので、有給休暇のところだけ読み上げると、

- ・派遣元は派遣労働者から年次有給休暇の申請があった場合、原則として事前に派遣先に通知する。
- ・派遣先は労働者の年次有給休暇の取得に協力する。ただし、通知された日の取得が業務の運営に相当の支障を来すときは、派遣先は派遣元に取得予定日の変更依頼または必要な場合の代替者の派遣を要求することができる。

派遣の人でも年次有給休暇が勤続年数によって付与されるのが普通だと思うが、これについての記述が全くない。もしかすると労働基準法に抵触している行為ではないか、この覚書が労働基準法に違反しているという可能性もある。

それらは当事者同士の話なのでこの場では関係ないと思うが、派遣としては覚書の文言が足りなすぎる。さいたま市の場合、基本契約書は全部で10枚ある。A4の紙1枚でできるものではない。

ほかにも派遣の場合、誰が命令するのか、誰が苦情処理をするのかなど、いろいろなことがあると思う。

覚書では明らかに派遣という言葉を使っているので、労働者派遣法に抵触すると私は考えている。これについては、措置請求書2枚目の4で、「労働者派遣事業は、派遣元に常時雇用される…、同法第59条2項により、認可を受けずに労働者派遣事業を行った者は、…罰金に処せられる」と書いてあるので、追加してこの場で述べさせていただく。

それと3月31日付けで党県委員会に対して政務調査受託費として支払った12万円が人件費として計上されているが、これもおかしい。運用指針の15ページ、負担金の部分については私も読んだがよく意味が分からない。負担金という言葉については、企業が職員を雇うと給料以外にも払わなければならないお金がいろいろある。年金関係や健康保険関係とか、失業保険も確か負担金が発生すると思ったが、それらを一括して負担金と解釈した。「雇用主が会社又は議員以外の者の場合に雇用主に対して支払う」というのは何かはっきりしない、奥歯に物がはさまったような書き方でよく理解できなかった。

この部分について理解できなかったので、追加資料として条例の一部(別紙6)を提出した。この条例の第2条で「…必要な活動(別表において「政務活動」という。)に要する経費として同表に定めるものに充てることのできるものとする。」と定められており、別表を見ると経常的経費の人件費として「政務活動のために雇用する職員又は臨時職員等に要する経費」とある。

条例の別表にきちんと「雇用する職員又は臨時職員等に要する経費」と書いてあるから、派遣は認めていない。運用指針に何かよく分からない文言が書いてあ

るが、運用指針と条例、どちらが上かというところと条例が当然上である。条例に定めがない経費については支払えない。だからこれは明らかにおかしい。条例違反ということ強く言いたい。

資料としては提出していないが、私がいろいろと調べたところ、愛知県議会で政務調査費の時のことだが、2009年当時、県議会の内規で政務調査費の使途として事務所費と車のリース代を列挙していたという実例があった。その後、2013年に条例に明記されたそうだが、条例に明記されていないものを支出したのはおかしいということで最高裁が返還を求めたそう。これは愛知県の方では朝日新聞等に掲載されたようで、金額も全体で8,100万円とかなり大きかったので、議員さんならご存知かもしれない。

話は戻るが、覚書の中ほどに事務局員の給与や振込に関して書かれているが、最後に「甲は領収書を発行する。」とある。しかし政務活動費の報告書には領収書は一切なく、振込記録だけだった。何のために領収書を発行すると書いてあるのか私には理解できなかったことを一言付け加えさせていただく。

その他については、労働者派遣法に照らして契約の内容、登録がおかしい。契約の内容については労働者派遣法第26条に書かれているとおり、登録については措置請求書の中に書いているとおりである。

労働者派遣事業の行為については、措置請求書の2ページ目に「同法第59条2項の認可を受けずに派遣事業を行った者は、…罰金に処せられる。」と書いてあるので、違法である。したがって党県議団の党県委員会に対する人件費の支払は違法行為に対して政務活動費を支払ったことになる。第何条に書いてあったかは記憶にないが、法律に違反したお金は確か払えないということが自治法に書いてあったと記憶している。

主張は大きく2点。一つは派遣に該当しない支出であり、違法な支出であること。もう一つは条例に違反する行為であること。以上から、監査委員の方から上田知事に返還するように申し入れていただきたい。

なお、措置請求書のキ（措置請求書原本では7）に書いてあるが、2016年4月から7月までの振込分が含まれているが、政務活動費のことについて知りえたのは8月3日に領収書が公開された後であるので、1年以内であると御理解いただきたいと思う。

## (2) 議会事務局の陳述の要旨

### ア 政務活動費の制度について

政務活動費の制度は、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、地方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鑑み、議員の調査研究活動の基盤の充実・強化を図るため、会派又は議員が行う調査研究その他の活動の費用への助成を自治法第100条第14項に位置付け、制度化されたものである。

平成24年9月の自治法改正によって、名称が政務調査費から政務活動費に改正され、充当できる経費の範囲を条例で定めることとなった。

これに伴い、本県でも平成25年3月、条例、「埼玉県政務活動費の交付に関する規程」（以下「規程」という。）、運用指針に改正し、平成25年度交付分から適用している。

### イ 政務活動費の事務処理について

政務活動費を充当した経費については、年度終了日の翌日から30日以内に、会派の代表者は、収支報告書と領収書等の証拠書類の写しを議長に提出することが条例により義務付けられている。

議会事務局では、会派から提出された証拠書類が、条例・規程・運用指針に合致しているか書面審査を行い、書面で確認が不十分なものは、会派あるいは議員に疑問点等の意見を付して再確認を行い受領している。

また、会派の収支に残余金が生じた場合は、返還請求を行っている。

#### ウ 請求人の主張について

請求人が違法・運用指針違反と指摘する事項について、党県議団に聞き取り調査を行ったので、議会事務局意見と合わせて順次説明する。

まず、請求内容オ（措置請求書原本では5）にある「運用指針によれば、政務調査受託費を支出できるのは調査研究費であり、党県議団が人件費として党県委員会に支出したことは運用指針違反である。」また、請求内容カ（措置請求書原本では6）にある「政務活動費で政党が政務調査を受託することは、あってはならないはずである。」という主張についてであるが、党県議団から「これは、平成28年11月1日付け覚書の事務局員1名（派遣期間：平成28年11月1日から平成29年2月28日まで、月額給与：18万円）について、平成29年3月1日付け覚書において、平成29年3月1日から月額給与を30万円としたが、平成29年3月23日に3月分を党県委員会へ振り込む際、平成28年11月1日付け覚書による金額（18万円）で振り込んでしまい、振込額が不足してしまった。そこで、不足額12万円を現金で支払い、領収書を受領したが、但書が「政務調査受託費」という誤解を招く表現であったことに気付かず提出してしまった。そもそも人件費として支払ったものであるため、但書を「県政調査補助要員（事務局員）給与負担金3月変更差額分として」と訂正された領収書を提出する。」との申し出を受け、平成29年8月21日に訂正された領収書（資料1）が提出されており、内容は適正であると確認している。したがって当該支出は、条例・規程・運用指針に合致した適正な支出である。

次に、請求内容エ（措置請求書原本では4）において、党県委員会が党県議団との『日本共産党埼玉県議会議員団の県政調査補助要員の派遣に関する覚書』及び『日本共産党埼玉県議会議員団の事務職員の派遣に関する覚書』に基づき、党職員を派遣していることは、労働者派遣法の厚生労働大臣の認可を受けておらず違法行為である。よって、違法行為に対して政務活動費を支出したことになる。」との主張に対しては、

- (ア) 「職員の派遣は、特定の人物を長期にわたり派遣し続けているものであり、短期の雇用を反復継続しているものではない。党県委員会は、政務活動費に上乗せをして、職員に給与として支払っており、営利を目的にして派遣を行っているのではない。派遣事業を広告したり、宣伝したりもしていない。以上の点から、労働者派遣事業には該当しないと考える。」との説明を受けた。
- (イ) また、「全国都道府県議会議長会による以下のような考え方、
  - a 2001年10月16日「政務調査費の使途の基本的な考え方について」の中の「雇用主体が会派でなくても、会派の政務調査活動の補助実態により判断す

ることになる」、

b 2008年「政務調査費の事務所費、事務費及び人件費の考え方について」の中の「雇用主が議員でないのであれば、給与ではなく雇用している者に対する委託料や負担金等として支出する方法が考えられる」

を指針として採用したものである。」との説明を受けた。

以上のことから、適法な契約に基づく支出であり、条例・規程・運用指針に合致した適正な支出である。

次に、請求内容カ（措置請求書原本では6）において、「党県議団に派遣されている党職員に、1人当たり月額30万円の政務活動費が全額給与として支給されているか疑問である。仮に実際の給与が月額30万円より少ないとすれば、政務活動費の政党への流用に当たる。」との主張に対しては、

「平成28年度に政務活動費から給与として党県委員会に支払われたのは956万3,832円である。しかし、党県委員会が当該職員に支払った給与支払総額は1,080万2,448円であり、政務活動費をはるかに上回るものである。」との説明を受けた。

なお、党県議団から当該職員の源泉徴収票（資料2）が提出されたが、源泉徴収票は年間分の支払額であり、政務活動費の年度の支払額とは一致しないため、改めて平成28年度分の給与支払額が分かる資料を追加で提出してもらい、資料3としてまとめた。

資料3は平成28年度に覚書に基づき、政務活動費から党県委員会への支払額を記述しており、資料3-2は平成28年度の党県委員会から当該職員に対する給与支払額、さらに資料3-3以降は各月の支払額が分かる書類となっている。

資料3と資料3-2の合計欄のとおり、平成28年度中に党県委員会が当該職員に支払った給与総額は、政務活動費の支出額を上回っていることを確認した。資料3-2においては1,135万3,188円、資料3の政務活動費については956万2,428円ということで、給与支払総額は政務活動費の支出額を上回っている。

よって、政務活動費の政党への流用の事実はなく、請求人の主張には当たらないと考えている。

以上、党県議団に確認した事実によると、法令違反には当たらず、また、政務活動費の政党への流用の事実もないことから、党県議団が支出した人件費は、条例・規程・運用指針に合致した適正な支出であると考えられる。

### （3）議会事務局の陳述に対する請求人の意見の要旨

執行機関は特定の職員を長期的に派遣しているのだからいいだろう、なおかつ政務活動費として党県議団が支払った金額よりも多くの金額を党県委員会が本人に支払っていることから営利ではないと言っているが、労働者派遣法によれば、労働者派遣というのは、自己の雇用する職員を、当該雇用関係の下に、かつ他人の指揮命令を受け、当該他人のために労働に従事させることをいい、当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものは含まないものとするとなっている。

私は、金銭うんぬんよりも、自分が雇っている職員を外に出すということは派遣

であると解釈している。そのことを私の意見として申し述べる。法律の解釈をよろしく願います。

#### 4 監査対象機関の説明

議会事務局から前記の陳述と合わせ、書類の提出を受け調査を行うとともに、議会事務局に対する監査を平成 29 年 9 月 13 日に実施し、以下の説明があった。

- (1) 運用指針上、人件費として支払うことが可能な範囲について（派遣料金を含むか）

運用指針 15 ページの人件費に係る説明の中で、負担金の取扱いについて記載しているが、この中で雇用主が本人ではない（直接雇用ではない）場合を想定し、負担金として雇用主に支払うと記述している。議会事務局としては直接雇用以外の場合についても政務活動費を人件費として充当することは可能と認識している。

現在、派遣という形で支払っているところは党県議団以外にはないが、負担金として支払っているケースはある。過去においては、派遣業者から派遣を受けて支払っていたケースもある。
- (2) 条例と運用指針の関係について  
条例第 10 条の委任規定（「この条例に定めるもののほか、政務活動費に関し必要な事項は、議長が定める。」）に基づいて規程や運用指針がある。  
自治法上、交付の対象や充当できる経費の範囲等は条例で定めなければならないとされているため、条例で定めなければならない項目は条例で定め、実際の運用で必要になる細かな事項は規程や運用指針の中で定めている。すなわち、条例－規程－運用指針の形で位置付けられている。
- (3) 党県議団が直接雇用ではなく、職員の派遣を受けて県政調査補助等の用務を行わせている理由について  
党県議団に確認したところ、以下のとおりである。
  - ・党県議団は事務局員について、特に調査研究に従事できる人材を必要とし、政策的力量をもった共産党員を配置することとしている。党県委員会は、職員の中から適切な人材を責任をもって派遣している。これは 2001 年 10 月 16 日の全国都道府県議会議長会の「政務調査費の使途の基本的な考え方について」の中の「雇用主体が会派でなくても、会派の政務調査活動の補助実態により判断することになる」との考え方を指針にしている。
  - ・また、4 年ごとの改選の際に所属議員数が大きく変動する。直接雇用すると事務局職員も議員数にあわせて増減させなければならず、雇用の安定性を確保することが難しい。そこで党県委員会から派遣を受けることで職員の雇用の安定を図っている。
- (4) 本件派遣が労働者派遣法第 2 条第 1 号の「労働者派遣」に該当するかについて  
労働者派遣法第 2 条第 1 号によれば、労働者派遣とは「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させること」を言うとしている。この点につき党県議団に確認したところ、以下のとおりであった。
  - ・本件派遣職員は、党県委員会の職員である。
  - ・本件派遣職員は、党県議団の指揮命令を受けている。
  - ・党県委員会は、派遣職員を党県議団の政務活動に専念するための労働に従事させている。

(5) 本件派遣が労働者派遣法第2条第3号の「労働者派遣事業（労働者派遣を業として行うことをいう）」に該当するかについて

党県議団に確認したところ、以下のとおりであった。

- ・党県委員会から党県議団への派遣は2007年4月から現在まで、派遣者や派遣期間は異なるが継続して行っているもので、特定の人物を長期にわたり派遣し続けているものであり、短期の雇用を反復継続しているものではない。
- ・党県委員会は営利を目的として派遣を行っていない。党県委員会は党県議団から支払われた政務活動費に上乗せをして職員に給与を支払っており、党県議団から給与として支払われた額の中からマージンは徴収していない。
- ・党県委員会は、党県議団以外への派遣は行っていない。
- ・派遣を行う旨の宣伝・広告や派遣を行うための事業所を構え、看板を掲げるなどの行為を行っていない。
- ・本件派遣が「労働者派遣事業」に該当するか否かについて、法的根拠を厚生労働省に確認はしていない。2008年全国都道府県議会議長会の「政務調査費の事務所費、事務費及び人件費の考え方について」の中の「雇用主が議員でないのであれば、給与ではなく雇用しているものに対する委託料や負担金等として支出する方法が考えられる」という考え方を指針として採用し、行っている。

以上の点から、また、都道府県議会議長会の指針に照らしてみても、労働者派遣事業には該当しないと考える。

(6) 党県委員会の組織について

党県議団に確認したところ、以下のとおりであった。

- ・日本共産党の組織形態は各地に存在する支部を基礎とし、地区委員会・都道府県委員会・中央委員会という形で組織されている。埼玉県では10の地区委員会が組織され、5人の県議会議員を含めて174人の地方議員が存在している。党県委員会は、地方議員の活動に対して政党として責任を負う立場で援助・指導にあっている。業務は政党活動全般にわたる。法人格は得ていない。

## 5 事実関係

監査対象事項について関係書類の調査及び議会事務局に対する監査により、次の事実を確認した。

- (1) 党県委員会は本件派遣につき労働者派遣法第5条の厚生労働大臣の許可を受けていない。
- (2) 党県議団は、党県委員会に対し人件費として平成28年度（平成28年4月～平成29年3月）に総額9,563,832円（振込手数料1,404円を除くと9,562,428円）を支出し、この全額について政務活動費を充当していた。  
人件費の内容は本件覚書に基づき党県委員会から党県議団に派遣された職員（事務局員3名、事務職員1名）の給与・期末手当（期末手当は事務局員のみ）であり、その内訳は事務局員3名については、各々3,800,000円、3,800,000円、1,020,000円、事務職員1名については942,428円であった。
- (3) 議会事務局から提出された党県委員会の本件派遣職員に係る平成28年分所得税源泉徴収簿兼賃金台帳及び支給（給与・賞与）集計表の写し（以下「賃金台帳等の写し」という。）を確認したところ、党県委員会が本件派遣職員（事務局員3名、事務職員1名）に平成28年度に支払った「給与・賞与（賞与は事務局員のみ）」の額

は総額で11,353,188円であった。

その内訳は事務局員3名については、各々4,718,250円、4,083,750円、1,608,760円、事務職員については942,428円であった。

- (4) なお、(2)の person 費支出の事実を証する書類として党県議団が提出している「政務活動費 領収書等貼付用紙」(整理番号23-1、118-1、218-1、346-1-1)には各月の口座振込明細書の写しが貼付されているが、このうち平成29年2月及び3月分の支出3,081,307円(整理番号346-1-1)については、4件、計2,961,307円分(①29.2.8付845,208円②29.2.22付856,833円③29.3.23付859,158円④29.3.29付400,108円)につき口座振込明細書の写しが添付され、その他に120,000円について党県委員会が党県議団あて発行した2017年3月31日付けの領収書の写しが添付されていた。

なお、領収書には「政務調査受託費として受け取りました」との記載があるが、後日、議会事務局から提出された領収書では「政務調査受託費として」の記載が二重線で抹消され、下欄に「県政調査補助要員(事務局員)給与負担金3月変更差額分として」との記載がなされていた。

## 第5 監査の結果

請求人から提出された請求書、請求人及び執行機関の陳述、実施した監査及び調査内容を踏まえ、監査対象としたものについて、合議により次のとおり決定した。

### 監査対象事項についての判断

- (1) 請求人は、労働者派遣事業は、労働者派遣法により厚生労働大臣の認可制であるが、党県委員会は厚生労働大臣の認可(同法第5条第1項※注)を受けておらず、党県議団に対する事務局員および事務職員の派遣は違法行為であると主張する。

※注：労働者派遣法第5条第1項では「許可」とされている。

そこで、本件派遣が労働者派遣法第5条第1項により厚生労働大臣の許可を必要とする「労働者派遣事業」に該当するかについて検討する。

労働者派遣法によれば、「労働者派遣事業」とは「労働者派遣を業として行うこと」をいい(第2条第3号)、「労働者派遣」とは、「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させること」をいうとされている(第2条第1号。なお、同号では「当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものを含まない」とされているが、本件では形式的にも実態的にも、党県委員会が党県議団に対し派遣職員を雇用させることを約させた事実は認められないため検討から除外した。)

なお、労働者派遣事業の事業主体について、労働者派遣法は第6条各号において事業の許可に係る一定の欠格事由を定める以外特に限定を加えていないため、本件党県委員会のような政党内の1つの組織(独立した法人格を有しない)であることをもって事業主体性を欠くものではないことを前提とした。

#### ア 本件派遣は「労働者派遣」に該当するか

この点につき、「労働者派遣」の各要件(①派遣元との雇用関係、②派遣先による指揮命令、③派遣先(他人)のために労働に従事させる)に該当する事実の有無につき監査したところ、議会事務局から「党県議団に確認した結果、①本件派遣職員は党県委員会の職員である、②派遣職員は派遣先である党県議団の指揮命令を受けている、③党県委員会は派遣職員を党県議団の政務活動に専念するための労働に従事させている」との説明があった。

監査において確認したところでは、

- ①党県委員会との雇用関係は、本件覚書中の記載及び党県委員会から派遣職員に支払われた賃金台帳等の写し（イ（オ））から明らかにされている。
- ②派遣職員が党県議団の県政調査の補助、補佐を遂行するためには同県議団の指揮命令を受ける必要があり、派遣先による指揮命令が存在していると解される。
- ③派遣職員が、党県議団の県政調査の補助、補佐用務に従事したことによる利益が同県議団に直接帰属することは用務の内容・性質から明らかである。

以上より、本件派遣は労働者派遣法第2条第1号の「労働者派遣」に該当するものと解される。

#### イ 「業として行う」に該当するか

(ア) 厚生労働省職業安定局発行の「労働者派遣事業関係業務取扱要領」（平成29年5月）（以下「取扱要領」という。）によると、「業として行う」とは、「一定の目的をもって同種の行為を反復継続的に遂行すること」をいい、「反復継続の意思をもって行われていなければ、事業性は認められない。」とされている。そして、具体的には、「一定の目的と計画に基づいて経営する経済的活動として行われるか否かによって判断される」とされている。

(イ) 取扱要領によると、「一定の目的と計画に基づいて経営する経済的活動」とは必ずしも営利を目的とする場合に限らない（例えば、社会事業団体や宗教団体が行う継続的活動も「事業」に該当することがある。）とされるが、「この判断も一般的な社会通念に則して個別のケースごとに行われるものであり、営利を目的とするか否か、事業としての独立性があるか否かが反復継続の意思の判定の上で重要な要素となる」とされている。

そこで、本件派遣が「反復継続の意思をもって行われているか」につき、「営利を目的とするか否か」「事業としての独立性を有するか否か」の観点から以下、検討する。

(ウ) 「営利を目的とするか否か」について

労働者派遣事業においては、派遣元事業主は派遣先から支払われる派遣料金の中からマージン（派遣先から支払われる派遣料金と派遣労働者に支給する賃金との差額）を徴収することが一般的である。

このことは、労働者派遣法が派遣元事業主の事業の透明性確保、派遣労働者による派遣元事業主の適切な選択に役立てるため、派遣元事業主に事業所ごとのマージン率（ $(\text{派遣料金の平均額} - \text{派遣労働者の平均賃金}) / \text{派遣料金の平均額}$ ）の開示を義務付けていること（第23条第5項）からも伺われる。

※なお、厚生労働省の「平成27年度労働者派遣事業報告書の集計結果」によると、派遣労働者の平均賃金〔8時間換算〕は11,927円、派遣料金〔8時間換算〕は17,433円で、マージン率は31.6%となっている。

(エ) そして、派遣元事業主の利益は通常、マージンの徴収により得られることから、マージン徴収の事実の有無が営利を目的とするか否かの重要な判断要素となると考えられる。

本件監査において、議会事務局からは「党県議団に確認したところ、党県委員会は営利を目的として派遣を行っていない。党県委員会は党県議団から支払われた政務活動費に上乗せをして職員に給与を支払っており、党県議団から給与として支払われた額の中からマージンは徴収していないとの回答を得ている」

との説明であった。

- (オ) そこで、議会事務局の説明の根拠となる客観的資料の提出を求めたところ、党県委員会が本件派遣職員（事務局員3名、事務職員1名）に支払った平成28年度の各月（平成28年4月～29年3月）の賃金台帳等の写しが提出された。
- これを受け、党県議団が本件政務活動費により党県委員会に支払った額と、党県委員会が本件派遣職員に支払った給与額（提出された賃金台帳等の写しによる）を比較した。
- (カ) まず、本件覚書に基づき、党県議団が政務活動費（人件費）として平成28年度（平成28年4月～平成29年3月）に党県委員会に本件派遣職員（事務局員3名、事務職員1名）の給与・期末手当（期末手当は事務局員のみ）として支払った金額は、口座振込手数料を含めて総額9,563,832円、口座振込手数料を除くと9,562,428円であり、その内訳は事務局員3名（以下A、B、Cと表記）についてはA3,800,000円、B3,800,000円、C1,020,000円、事務職員1名（以下Dと表記）については942,428円であった。
- (キ) これに対し、党県委員会が本件派遣職員（事務局員3名、事務職員1名）に平成28年度に支払った「給与・賞与（賞与は事務局員のみ）」の金額は総額で11,353,188円であり、その内訳は事務局員A4,718,250円、B4,083,750円、C1,608,760円、事務職員D942,428円であった。
- (ク) このことから明らかなように、党県委員会が本件派遣職員に支払った平成28年度の給与の額は、事務局員3名については全員、党県議団が平成28年度に政務活動費を充当して党県委員会に支払った人件費の額を上回っていた。また事務職員1名については同額であった。
- (ケ) この比較結果からすると、本件派遣において党県委員会が党県議団から支払われた給与等の額の中からマージンを徴収している事実は確認できなかった。
- 以上より、本件派遣について「営利の目的」を有するとは認定できなかった。
- (コ) なお、監査において議会事務局に対し、党県議団が職員の直接雇用でなく、党県委員会からの職員派遣により県政調査の補助や補佐用務を行わせている理由を確認したところ、「党県議団に確認したところ、事務局員について特に調査研究に従事できる人材を必要とし、政策的力量をもった共産党員を配置することとしている。…党県議団が、直接雇用とせずにきたのは、党県議団は4年ごとの改選の際に大きく人数が変動するため、党県議団の雇用にすれば、職員の雇用の安定性が保てないからである。2007年には党県議団は4人の会派から1人の会派へと激減し、その後2人、5人と変動しているとの回答であった。」との説明を受けた。
- (サ) 「事業としての独立性を有するか否か」について
- 取扱要領では、「a 労働者の派遣を行う旨の宣伝・広告をしている場合、b 店を構え、労働者派遣を行う旨看板を掲げている場合等については、原則として事業性ありと判断される。」と記述されている。
- すなわち、労働者の派遣業自体が、他の事業と区別される形で宣伝・広告の対象とされているか、看板を掲げた店舗などの事業拠点とされているかなどが、事業としての独立性を有するか否か（「営利を目的とするか否か」にも関連する可能性がある）の判断要素となるものと解される。
- (シ) この点について、議会事務局に対する監査の中で、上記 a の労働者の派遣を

行う旨の宣伝・広告、bの店を構え、労働者派遣を行う旨の看板を掲げる行為のいずれも行っていないこと、を確認した。

(ス) もともと本件の場合、派遣先である党県議団は共産党埼玉県議会議員で構成される会派であり、派遣元である党県委員会は当該県議会議員を含めた174人の県内地方議会議員の活動に対して政党として責任を負う立場で援助・指導にあたる組織とされている。そして、党県委員会は党県議団以外に派遣を行っていないことも議会事務局に対する監査の中で確認された。

とすれば党県委員会から党県議団への本件派遣は、政党という広い意味での一つの組織の中で、県政調査を補助・補佐する人材を確保するための内部的活動として行われている側面が強い。

したがって、「事業としての独立性」についても、これを有するとまで認定することはできなかった。

以上から、本件派遣には「業として行う」の不可欠の要件である「反復継続の意思」の重要な判定要素とされる「営利の目的」「事業としての独立性」のいずれについても認定できなかった。

したがって、本件派遣に「反復継続の意思」があると認定することはできず、「業として行う」ものとはいえない。よって労働者派遣法第2条第3号の「労働者派遣を業として行う」場合に該当しない。

以上より、請求人の主張には理由がないと認められるため棄却する。

(2) 請求人は、「党県議団は2017年3月31日に党県委員会に対して政務調査受託費として12万円の支払いを行っているが、運用指針によれば、政務調査受託費を支出できるのは「調査研究費」であり、人件費の項目で支出することはできない。

にもかかわらず党県議団が「人件費」として計上したことは、運用指針に違反した支出である。」と主張する。

ア この点について、監査における議会事務局の説明は以下のとおりである。

党県議団に確認したところ、事務局員1名（派遣期間2017年3月1日～2017年3月31日）について、平成29年3月23日に30万円を振り込まなければならぬところ、前覚書（派遣期間2016年11月1日～2017年2月28日）による金額18万円を振り込んでしまったため、12万円の不足額が生じてしまった。当該差額12万円については、平成29年3月31日に現金で支払い、領収書を徴した。当該領収書については但書が適切ではなかったため、訂正した。との回答があり、当該訂正された領収書は、平成29年8月21日に議会事務局に提出されている。議会事務局としては、平成29年8月21日に訂正された領収書が提出される際に党県議団からの説明を受け、内容は適正であると確認した。

イ そこで、上記の説明につき、党県議団が議会事務局に提出した平成29年2月及び3月支出分に係る「政務活動費領収書等貼付用紙（整理番号346-1-1）」と、提出されている覚書（整理番号346-2～5）及び出勤簿（通勤交通費支給台帳）2017年3月（整理番号346-8）を突合して確認したところ、事務局員3名、事務職員1名の給与として覚書に基づき平成29年3月に振り込まれるべき人件費の合計額は979,050円になるはずのところ、当該「政務活動費領収書等貼付用紙（整理番号346-1-1）」に記録された口座振込額は859,050円で120,000円不足しており、上記説明と符合していた。

ウ したがって請求人が指摘する政務調査受託費 120,000 円の内容は、元々運用指針上の人件費の経費区分に該当するものであり、運用指針違反があったとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がないと認められるため棄却する。

エ なお、本件の場合、一旦提出された領収書の記載の訂正という形で処理されたこと、覚書上は支払方法が口座振込とされているにもかかわらず現金による支払がなされた点につき経緯が確認されていなかったこと、については今後の事務処理のあり方として改善の余地があると考えられる。

### (3) 結論

以上により、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。