

請求人
(略)

広島市監査委員 南 部 盛 一
同 井 上 周 子

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成 25 年 2 月 18 日付けで提出のあった広島市職員に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 4 項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

なお、谷口修監査委員及び平木典道監査委員は、法第 199 条の 2 の規定により、本件監査から除斥した。

第 1 請求の要旨

広島市議会の会派に対する政務調査費の交付に関する条例施行規則第 7 条第 1 項によれば、会派職員雇用費の月額について、雇用期間が引き続き 5 年以上 10 年未満である職員は 156,200 円と規定されているのに、ひろしま保守クラブ（現：自由民主党・保守クラブ）A 議員は職員雇用費として月額 204,940 円を支払っており、明らかに当該規則の規定に違反している。

職員雇用費として支払われた月額 204,940 円から、当該規則で規定された会派職員雇用費 156,200 円と交通費 4,100 円、振込手数料 840 円を差し引いた金額 43,800 円（月額）が当該規則に違反して支出されているから、年間 525,600 円について、広島市長及び広島市議会事務局総務課長に広島市に対し会派から補填させることを求める。また、広島市長及び広島市議会事務局総務課長は、A 議員及び自由民主党・保守クラブに広島市へ返還させるよう指導すること。

第 2 請求の受理

本件措置請求は、法第 242 条第 1 項所定の要件を具備するものと認め、平成 25 年 2 月 21 日に、同月 18 日付けでこれを受理することを決定した。

第 3 監査の実施

1 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定により、平成 25 年 2 月 27 日に、請求人の陳述を聴取した。

なお、陳述に当たって、陳述書が提出されたが、新たな証拠に関する記述はなかった。
また、同条第 7 項の規定により関係職員を立ち会わせた。

2 広島市長の意見書等の提出及び関係職員の陳述

広島市長（以下「市長」という。）に対し、意見書及び関係書類等の提出を求めたところ、平成 25 年 2 月 26 日付け広議総第 10009 号により意見書が提出され、同月 27 日に、関係職員の陳述を聴取した。

陳述に当たって、法第 242 条第 7 項の規定により請求人を立ち会わせた。

意見書の内容は、以下のとおりである。

(1) 広島市の意見の趣旨

本件措置請求は、理由がないものである。

(2) 広島市の意見の理由

本件措置請求者は、平成 23 年 5 月から平成 24 年 3 月までの間にひろしま保守クラブ（現：自由民主党・保守クラブ）に交付された政務調査費のうち、A 議員事務所に勤務する職員（以下「当該職員」という。）の雇用に要する経費の一部（以下「当該職員雇用費」という。）について、広島市議会の会派に対する政務調査費の交付に関する条例施行規則（平成 13 年広島市規則第 45 号。以下「規則」という。）第 7 条に定める会派職員雇用費の月額を上回っているとして、超過分の返還を求めている。

しかしながら、会派の代表者が、当該職員雇用費を政務調査費から支出する決定を行ったことは、以下のアからウまでに述べる事項から、違法、不当であるとは言えない。

また、市長は、広島市議会の会派に対する政務調査費の交付に関する条例（平成 13 年広島市条例第 15 号。以下「条例」という。）及び規則に基づき、さらに、議会において広島市議会政務調査費運用マニュアル（以下「マニュアル」という。）が策定、運用されていることを踏まえ、送付された収支報告書及び領収証書等の写しを基に、収入金額及び支出金額の計数確認を行うとともに、明らかに使途基準に反する支出がないかについて外形的審査を適正に行っており、市長の行為に違法、不当な点はない。

ア 議員の使命と住民本位の議員活動について

(ア) 市議会の最も代表的な権限である議決権を行使するには、条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定、契約の締結などが適正かつ的確な内容であるかどうかを見極めなければならない。

(イ) また、市長提出の議案を審議するだけでなく、住民本位の立場から、議員あるいは会派として、独自の政策提言や条例案の提出などといった政策立案に取り組むことが求められている。

(ウ) これらは、いずれも市の事務を熟知するだけでなく、議員が広く社会経済情勢を掌握するとともに、市民に対してその声を聴いたり市の事務を報告するなどして、

市民生活に関係する様々な問題と直接向き合うことが必要である。

イ 政務調査費の制度と政務調査活動の基盤について ～事務所及び補助職員の役割～

(ア) 政務調査費は、選挙によって選出された議員が、上記アで述べたように議案の審議能力や政策立案能力を、住民本位の形で発揮できるよう、その調査活動基盤の充実を図る観点から法により制度化されたものである。

(イ) そうした中で政務調査活動の基盤として、議員あるいは会派が、市民との窓口として事務所を設置し補助職員を雇用することは、市民の代表として常に市民の声に耳を傾けなければならない議員の職責上、高い必要性があると認められている。

ウ 当該職員雇用費の額が違法、不当でないことについて

(ア) 当該職員と会派控室常勤職員の違いについて

a 本市においては、法の規定に基づき、条例及び規則を制定している。同規則では政務調査費の使途基準が定められており、人件費として「会派の行う調査研究を補助する職員を雇用する経費」が認められている。

b また、本市では、条例第 4 条第 2 項の規定に基づき、所属議員が 3 人以上の会派が市議会議事堂の当該会派の控室において常時勤務する職員（以下「会派控室常勤職員」という。）を雇用する場合は、その報酬に相当する額を、「会派職員雇用費」として、通常の政務調査費の額に加算して会派に交付している。

その「会派職員雇用費」の額は、規則第 7 条において雇用期間に応じ月額 15 万 3,900 円～16 万 3,100 円と規定されている。

c この会派控室常勤職員については、会派において職員を雇用する際の参考とするため、その職務内容や勤務条件について、議長が「会派職員の勤務等に関する標準要領」を作成し、会派に対して提供している。

その要領では、会派控室常勤職員の職務は「来訪者の接遇、政務調査費の経理事務、会派控室の管理、その他の政務調査活動補助」、勤務時間は「1 日 7 時間、1 週 35 時間」と定められている。

d 当該職員は、会派で雇用されているものの、この会派控室常勤職員ではなく、主に A 議員事務所において政務調査活動の補助に当たる職員として雇用されている。したがって、会派控室常勤職員を雇用した場合に政務調査費の月額に加算する額を定めた規則第 7 条の規定は適用されない。

(イ) 当該職員の職務内容について

a 当該職員の雇用に当たっては、会派から月額 20 万円の報酬で雇用したいとの事前協議があったことから、政務調査費の支出に当たって法律的判断の必要があると認められる事案として、第三者機関である弁護士に対し法律相談を実施したところ、弁護士からは「『会派職員雇用費』の額を上限とすることが適当であるが、高度な業務内容を求めているなどの理由でこの額を超える報酬を支給する場合はその理由を会派において説明できる必要がある」との見解が示された。

b この見解を踏まえ会派に確認したところ、会派からは、会派控室常勤職員の職務内容を上回る高度な職務に従事させることを予定しており（以下の(a)～(g)の

とおり。)、また、勤務時間も会派控室常勤職員より長時間となることから、月額 20 万円の報酬は適当であるとの回答があった。

(a) 市政報告会の開催補助(日程調整、会場準備、案内資料の作成・印刷等)

(b) 市政報告(広報紙)の作成補助(関係資料の収集・整理、市政報告の編集・印刷等)

(c) 行政課題の調査補助(資料収集・整理、検討資料の作成、関係部局・関係者との調整、現地視察等)

(d) 住民意向の調査補助(特定の課題について住民との意見交換会の開催、関係部局・関係者との調整等)

(e) 住民相談等の対応(市民の声の議員への引継ぎ、関係機関への連絡、情報収集等)

(f) 議会質問等の関係資料収集、整理、質問内容の編集等

(g) 市政報告等の戸別配布等

c 会派から回答があった前記 b で掲げる当該職員の職務内容は、政策的な判断を要し、さらに、会派や議員の政策判断に直接影響を与える職務内容であることから、会派控室常勤職員と比較してその職務内容を上回っていないとは言えず、また、高度な職務内容でないとも言えない。したがって、会派職員雇用費を 4~5 万円程度上回る当該職員雇用費を政務調査費から支出することが違法、不当であるとは言えない。

以上のことから、請求人が主張している「規則第 7 条で定める会派職員雇用費の月額を超える部分は『規定違反』」には当たらず、条例及び規則に反しているとは言えない。

3 監査対象事項及び監査の観点

政務調査費は、条例第 1 条に「議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、議会における会派に対し政務調査費を交付することに関し必要な事項を定めるものとする。」とその趣旨が、また条例第 7 条に「会派は、政務調査費を規則で定める使途基準に従って支出するものとし、議員の調査研究に資するため必要な経費以外の経費に充ててはならない。」とその使途が、それぞれ規定されている。

また、規則第 8 条において、使途基準が定められている。

広島市議会(以下「市議会」という。)においては、平成 19 年 6 月 21 日にマニュアルを策定し、政務調査費の支出に当たっての判断基準としている。

請求人は、会派に交付された政務調査費から支出された A 議員に係る職員雇用費のうち、規則に規定された会派職員雇用費の月額を超過した額について、市長及び広島市議会事務局総務課長(以下「総務課長」という。)に広島市に対し会派から補填させるよう求めている。

これは、広島市が会派に対して有する不当利得返還請求権の行使を怠っているとの主張であることから、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実の有無」を監査対象とし、以下の観点から監査を実施した。

- (1) 当該職員雇用費に係る政務調査費の支出は、条例、規則等に基づき適正に行われているか。
- (2) 当該職員雇用費に係る政務調査費に違法又は不当な支出があった場合、不当利得返還請求権の行使を怠っていないか。

4 監査対象とする期間

政務調査費の支出に係る不当利得返還請求権は公法上の債権であり、消滅時効は 5 年とされている（法第 236 条第 1 項前段、東京地裁平成 21 年 10 月 16 日判決）ことから、消滅時効に係る期間経過前の 5 年分の政務調査費を監査対象として監査を行った。

なお、平成 24 年度の政務調査費については、それが使途基準に適合するか否かは、年度終了後に会派の代表者から収支報告書等が提出された時点で最終的に確定すること（条例第 9 条第 1 項及び第 3 項）から、監査対象から除外した。

5 関係人への調査

法第 199 条第 8 項の規定により、関係人（監査対象に係る会派代表者等）へ文書による調査を行うとともに、当該会派の政務調査費に係る経理簿及び支出伝票等の関係書類の調査を行った。

また、A 議員事務所において、当該職員の勤務状況及び関係書類の調査を行った。

第 4 監査の結果

1 事実関係の確認

調査の結果、以下のような事実関係を確認した。

- (1) 政務調査費の交付手続等
政務調査費の交付手続等については、以下のとおりである。

ア 政務調査費の交付

政務調査費は、市議会の会派に対して交付し（条例第 2 条）、その月額は、毎月の初日における所属議員の数に 30 万円を乗じて得た額に、会派職員雇用費（所属議員の数が 3 人以上の会派が会派控室常勤職員を雇用した場合の費用）を加算した額とする（条例第 4 条及び第 5 条）。

政務調査費の交付を受けようとする会派の代表者は、毎年度、所定の交付申請書により、議長を経由して市長に申請し（規則第 2 条）、交付申請書を受理した市長は交付額を決定し、所定の交付決定通知書により、議長を経由して当該会派の代表者に通知する（規則第 3 条）。

交付決定通知書を受け取った会派の代表者は、毎月 5 日までに所定の交付請求書を市長に提出し（規則第 4 条）、市長は、原則として、毎月 11 日に政務調査費を

交付する（条例第 3 条第 1 項及び規則第 5 条）。

イ 使途基準

政務調査費は、使途基準に従って支出するものとし、議員の調査研究に資するため必要な経費以外の経費に充ててはならない（条例第 7 条）。また、政務調査費（会派職員雇用費に相当する部分を除く。）は、下表に掲げる経費と認められるものに充てることとされ（規則第 8 条第 1 号及び別表）、会派職員雇用費は、その算定の基礎となった会派控室常勤職員又は臨時職員の雇用に要する経費に充てるものとし、当該経費以外の経費に充ててはならない（規則第 8 条第 2 号）。

別表（規則第 8 条関係）

項 目	内 容
研究研修費	会派が、研究会、研修会等を開催するため、又は他の団体の開催する研究会、研修会等に参加するために要する経費
調査旅費	会派の行う調査研究のために必要な先進地調査又は現地調査に要する経費
資料作成費	会派の行う調査研究のために必要な資料の作成に要する経費
資料購入費	会派の行う調査研究のために必要な図書、資料等の購入に要する経費
広報費	会派の調査研究及び議会活動並びに市政について市民に広報するために要する経費
情報収集・広聴費	会派が、市民からの市政、会派の政策等に対する要望、意見等を聴取するための会議等に要する経費
人件費	会派の行う調査研究を補助する職員を雇用する経費
事務所費	会派の行う調査研究のために必要な事務所の設置及び管理に要する経費
その他の経費	上記以外の経費で会派の行う調査研究に必要な経費

また、市議会は、政務調査費の支出に当たっての判断基準とするため、平成 19 年 6 月 21 日、基本的留意事項、不適切な事例、具体的な使途例等を記載したマニュアルを策定している。

これらのことから、市政に関する調査研究に資するため必要な経費に当たるか否かについては、条例、規則及びマニュアルによって具体化されていると認められる。

ウ 収支報告書の提出及び政務調査費の返還

会派の代表者は、当該年度に交付を受けた政務調査費について所定の収支報告書を作成し、全ての支出について、領収証書又は会派の代表者の支払証明書の写しを添えて、当該年度終了後 30 日以内に議長に提出しなければならない（条例第 9 条第 1 項及び規則第 9 条）、収支報告書等の提出を受けた議長はその写しを速やかに市長に送付しなければならない（規則第 10 条）。

会派は、その年度において交付を受けた政務調査費の総額からその年度において

使途基準に従って支出した額の総額を控除して残余がある場合は、収支報告書の提出後速やかに、当該残額に相当する額を市長に返還しなければならない（条例第 9 条第 3 項）。

エ 政務調査費の経理等

会派は、所属議員のうちから経理責任者を選任しなければならない（条例第 8 条）。

また、交付を受けた政務調査費の保管状況を明確にするとともに、その経理は以下のとおり行うものとされている（規則第 11 条第 1 項）。

(ア) 政務調査費の支出の決定は、会派の代表者が行うこと。

(イ) 経理責任者は、会派の代表者が発行する所定の収入支出伝票により出納を行うこと。

(ウ) 政務調査費を支出したときは、領収証書（領収証書を徴し得ないものにあつては、会派の代表者の支払証明書）を徴すること。

(エ) 政務調査費の出納のみを行う預金口座及び経理簿を備えること。

さらに、会派は収入支出伝票、領収証書等政務調査費の収入及び支出に関する証拠書類並びに経理簿を収支報告書の提出期限の日から起算して 5 年を経過する日まで保存しなければならない（規則第 11 条第 2 項）。

オ マニュアルの見直し

市議会においては、政務調査費の支出に当たっての判断基準とするため、平成 19 年 6 月 21 日、マニュアルを策定して以来、同年 9 月 28 日、平成 20 年 8 月 12 日（同年 4 月 1 日適用）及び平成 22 年 10 月 1 日に、裁判例等を踏まえマニュアルの一部修正を行っている。

また、平成 20 年度以降実施した弁護士への政務調査費に関する法律相談の内容をまとめた「政務調査費に関する法律相談記録」（以下「法律相談記録」という。）を平成 21 年 4 月に議会事務局において作成の上、市議会各会派に配布し、以後、適宜、その内容を追加・編集の上、各会派に配布している。

カ 人件費について

政務調査費から支出される人件費について、使途基準を定めた規則別表において、「会派の行う調査研究を補助する職員を雇用する経費」と規定されているが、条例及び規則に報酬月額等は規定されていない。

マニュアルには、「4 政務調査費の具体的な使途例について」において、以下のとおり記載されている。

(7) 人件費

会派の行う調査研究を補助する職員を雇用する経費

(例)

- ・ 給料、手当、賃金
- ・ 交通費
- ・ 労災保険料、雇用保険料（事業主負担分）等の社会保険料
- ・ 健康診断料

- 1 補助職員の雇用主は、会派又は議員となります。補助職員を雇用した場合は、税務署及びハローワーク等への手続が必要になります。
- 2 親族の雇用
政務調査活動の補助職員として親族を雇用し、これに係る賃金等を政務調査費から支出することが、直ちに不適切な支出であるとはいえませんが、誤解を招かないよう、雇用契約等の手続を行うなど、十分留意する必要があります。
- 3 定期的に雇用する補助職員の給料・賃金は、原則として条例施行規則に定める会派職員雇用費の額が上限となります。

(上記 3 について)

自由民主党新政クラブから、平成 22 年 4 月 8 日に、会派職員雇用費の月額を超える報酬を払うことの可否について、議会事務局に事前協議があったことから、同月 15 日に弁護士に法律相談を行ったところ、以下のとおり見解が示された。

政務調査活動を補助するために、議員が職員を雇用することは認められている。

しかし、議員 1 人あたりに交付される政務調査費（月 30 万円）のうち、多くを議員個人の地元事務所等で継続して雇用される職員の報酬に充てた場合、議員本人で行う政務調査活動の費用が不足することとなり、「政務調査費とは、議員の調査研究に資するために必要な経費の一部」であるとした条例の趣旨と合致しないこととなる。

それらの職員の業務内容は、あくまでも議員本人の政務調査活動の補助の範囲に留まるべきであり、その報酬についても、条例施行規則の会派職員雇用費の額を上限とすることが適当である。

高度な業務内容を求めているなどの理由で、この額を超える報酬を支給することは絶対に不可能とまでは言えないと考えるが、その理由について会派において確認し、説明できるようにする必要がある。

これを受けて、平成 22 年 10 月 1 日の一部修正時にマニュアルに上記 3 が追記されたものである。また、法律相談記録に、「議員（会派）が雇用する職員の報酬の水準について」として、上記法律相談時の弁護士の見解が記載されている。

キ 会派職員雇用費について

会派職員雇用費の月額は、会派控室常勤職員 1 人につき、広島市報酬並びに費用

弁償条例（昭和 22 年 7 月 28 日広島市条例第 10 号）第 2 条第 3 項ただし書又は第 4 項の規定により同項に規定する職員に対して支給される報酬の額を勘案して規則で定める額とする（条例第 4 条第 3 項）。

会派控室常勤職員の毎年 4 月 1 日現在の雇用期間の状況に応じ、それぞれ次に掲げる額（以下「基礎額」という。）とする（規則第 7 条第 1 項及び第 3 項）。

雇用期間	月額
引き続き 5 年未満	153,900 円
引き続き 5 年以上 10 年未満	156,200 円
引き続き 10 年以上 15 年未満	158,500 円
引き続き 15 年以上 20 年未満	160,800 円
引き続き 20 年以上	163,100 円

また、6 月及び 12 月に交付する会派職員雇用費の額は、会派控室常勤職員 1 人につき、6 月に交付する場合においては基礎額に 100 分の 100、12 月に交付する場合においては 100 分の 110（平成 22 年度は 100 分の 115、平成 23 年度は 100 分の 108）を乗じて得た額に、6 月に交付する場合においては 6 月 1 日以前、12 月に交付する場合においては 12 月 1 日以前 6 か月以内の期間における当該会派控室常勤職員の雇用期間に応じ、次の表に定める割合を乗じて得た額を基礎額に加算した額とする（規則第 7 条第 2 項）。

雇用期間	割合
6 か月	100 分の 100
5 か月以上 6 か月未満	100 分の 83
4 か月以上 5 か月未満	100 分の 66
3 か月以上 4 か月未満	100 分の 50
2 か月以上 3 か月未満	100 分の 33
2 か月未満	100 分の 16

会派控室常勤職員については、会派において職員を雇用する際の参考とするため、議長が、会派控室常勤職員の職務内容及び勤務条件を記載した「会派職員の勤務等に関する標準要領」（以下「要領」という。）を作成し、平成 22 年 4 月 1 日から施行されている。

(2) A 議員が所属する会派について

議長に提出された会派結成届により、A 議員は、平成 19 年 5 月 14 日から市議会議員の任期が満了し会派が消滅したと解される平成 23 年 5 月 1 日までは自由民主党新政クラブに所属し、市議会議員選挙による改選後の平成 23 年 5 月 13 日からはひろしま保守クラブに所属していることを確認した。

また、平成 24 年 9 月 5 日付けで自由民主党・保守クラブ代表者から市長に提出された会派等現況変更届出書により、会派の名称が「ひろしま保守クラブ」から「自由民主党・保守クラブ」に変更されたことを確認した。

(3) A 議員に係る職員雇用費

A 議員に係る職員雇用費について、議会事務局の保有する政務調査費の交付に係る書類（政務調査費交付申請書、会派常勤職員雇用状況現況書、政務調査費領収書等添付用紙等）の調査及び関係人への調査を行った。

その結果、平成 22 年 5 月から平成 24 年 3 月において請求人の主張する 204,940 円が政務調査費から、その使途基準に掲げる経費である「人件費」として支出されていることを確認した。

(4) 政務調査費の交付等

ア 平成 22 年度

自由民主党新政クラブ代表者は、平成 22 年 4 月 1 日付けで平成 22 年度分の政務調査費の交付申請を行い、総務課長が同日付けで申請額をもって交付することを決裁した。

4 月分の政務調査費交付請求書は、自由民主党新政クラブ代表者から提出され、平成 22 年 4 月 1 日付けで総務課長がその交付決定を行った。その後、同様の手続を経て各月の政務調査費は交付されていた。

収支報告書は、自由民主党新政クラブ代表者から、平成 23 年 4 月 28 日付けで、議長に提出され、総務課長が議長から提出された収支報告書及び領収証書等の写しに基づいて内容を審査し、適正であるため承認することを決裁した。

これらの決裁手続は、広島市職務権限規程（昭和 42 年広島市訓令第 13 号）に基づき適正に行われていた。

イ 平成 23 年度

自由民主党新政クラブ代表者は、平成 23 年 4 月 1 日付けで平成 23 年度分の政務調査費の交付申請を行い、総務課長が同日付けで申請額をもって交付することを決裁した。

4 月分の政務調査費交付請求書は、自由民主党新政クラブ代表者から提出され、平成 23 年 4 月 1 日付けで総務課長がその交付決定を行った。

収支報告書は、自由民主党新政クラブ代表者から、平成 23 年 5 月 31 日付けで、議長に提出され、総務課長が議長から提出された収支報告書及び領収証書等の写しに基づいて内容を審査し、適正であるため承認することを決裁した。

自由民主党新政クラブ代表者は、条例第 9 条第 3 項の規定に基づき、残余相当額を平成 23 年 6 月 8 日に、返還した。

また、市議会議員選挙による改選後は、ひろしま保守クラブ代表者が、平成 23 年 5 月 18 日付けで平成 23 年度分の政務調査費の交付申請を行い、総務課長が同日付けで申請額をもって交付することを決裁した。

5 月分の政務調査費交付請求書は、ひろしま保守クラブ代表者から提出され、平成 23 年 5 月 18 日付けで総務課長がその交付決定を行った。その後、同様の手続を経て各月の政務調査費は交付されていた。

収支報告書は、ひろしま保守クラブ代表者から、平成 24 年 4 月 27 日付けで、議長に提出され、総務課長が議長から提出された収支報告書及び領収証書等の写しに

基づいて内容を審査し、適正であるため承認することを決裁した。

ひろしま保守クラブ代表者は、条例第 9 条第 3 項の規定に基づき、残余相当額を平成 24 年 5 月 22 日に、返還した。

これらの決裁手続は、広島市職務権限規程に基づき適正に行われていた。

ウ 人件費の領収証書に係る審査

議会事務局において、人件費の領収証書を審査する際は、主に、収支報告書と金額の誤りはないか、領収証書として不備はないか、会派職員雇用費の額を上回っていないか、などについてチェックしている。

エ 当該職員の報酬月額に係る議会事務局の判断

議会事務局は、平成 22 年 4 月 15 日に行った法律相談における弁護士の見解を踏まえ、自由民主党新政クラブに対し当該職員の報酬につき会派職員雇用費の月額を超えて支給する理由を確認し、同月 28 日に、自由民主党新政クラブから「当該職員は、会派控室常勤職員の職務内容を上回る高度な職務に従事させることを予定していること、また勤務時間も会派控室常勤職員を上回ることから、月額 20 万円の報酬は適当であると判断した。」との回答を得た。

この回答に対し、議会事務局は、当該職員の職務内容が会派控室常勤職員の職務内容を上回っていないとは言えず、また、高度な職務内容でないとも言えないことから、当該職員に対する月額 20 万円の報酬につき、違法又は不当であるとはいえないとして、これを認容した。

オ 全会派における人件費の支出状況

全会派の平成 23 年 5 月から平成 24 年 3 月までの人件費に係る政務調査費領収書等添付用紙を確認したところ、人件費（報酬分等）を支出している議員数及び補助職員への月額支払額等は以下のとおりであり、月額支払額が会派職員雇用費の最高額である 163,100 円を超えていたのは当該職員のみであった。

(ア) 人件費（報酬分等）を支出している議員数等

区 分		議員数	左記の区分（ ）
人件費（報酬分等）を支出している議員		39 人	に該当する議員に係る補助職員数
うち経常的に人件費（報酬分等）を支出している議員		23 人	
補助職員数別の議員（ ）	1 人	20 人	20 人
	2 人	2 人	4 人
	3 人	0 人	0 人
	4 人	1 人	4 人
	計	23 人	28 人

（注 1） 経常的に人件費（報酬分等）を支出している議員とは、3 か月以上継続して同一の補助職員に同一の月額を支出している議員とした。

（注 2） 左記の区分（ ）に該当する議員に係る補助職員数は、注 1 に該当する補助職員数を記載した。

(イ) 上記補助職員ごとの月額支払額

月額支払額	補助職員数
153,900 円以下	25 人
153,901 円～156,200 円	0 人
156,201 円～158,500 円	0 人
158,501 円～160,800 円	2 人
160,801 円～163,100 円	0 人
163,101 円以上	1 人
計	28 人

(注) 月額支払額は、政務調査費領収書等添付用紙で確認された政務調査費からの支払金額を計上しており、交通費や振込手数料が含まれている場合や実際の支払金額を按分している場合がある。

(5) 関係人調査

ア 会派への調査

平成 25 年 3 月 11 日に経理簿、支出伝票等の関係書類を調査した。

補助職員雇用台帳及び雇用保険被保険者資格取得等確認通知書により、当該職員は平成 22 年 5 月 1 日から会派により雇用されていること、また、政務調査活動事務所記録簿により、当該職員が勤務する A 議員事務所が政務調査活動専用事務所として記録されていること、を確認した。

また、支出伝票、経理簿、領収証書及び預金通帳の記載から、当該職員の人件費関連の経費として、平成 22 年 5 月分から平成 24 年 3 月分まで、政務調査費から報酬 200,000 円、交通費 4,100 円及び振込手数料 840 円が毎月支出されていること並びに各年度の事業主負担分に係る雇用保険料及び労災保険料等が平成 22 年 6 月及び平成 23 年 6 月に一括で支出されていることを確認した。

当該職員の報酬に係る領収証書が貼付されている政務調査費領収書等添付用紙には、当該職員の職務内容が以下のとおり記載されていた。

- ・ 市民からの電話応接、調査
- ・ 市民の来客応接、調査
- ・ 市政報告等の連絡調整
- ・ 資料作成補助

なお、雇用保険被保険者資格取得等確認通知書により、広島公共職業安定所に対し、雇用保険に係る手続きが適正に行われていることを確認した。

平成 25 年 3 月 13 日に、自由民主党・保守クラブから監査委員の質問事項に対し、以下のとおり回答があった。

- ・ 当該職員は、平成 22 年 5 月 1 日から市役所開庁日に勤務し、午前 8 時 30 分から午後 5 時 30 分（休憩 1 時間を除く。）の 1 日 8 時間勤務していること。
- ・ 当該職員の人件費（報酬分）の月額が会派職員雇用費の月額を超えて月額 20 万

円を支出している理由とその算出根拠については、勤務時間が1日8時間であり、会派控室常勤職員より長いこと、議員の議案審議や議決権の行使、独自の政策提言、住民相談等の多種多様な政治活動には、日頃から、市民との密接な関係の保持、行政課題や政策に対する調査・研究等を充実しておくことが必要となる。当該職員は、議員の指示に基づき、これらの資料収集、調査・分析等を行うものであって、この職務は行政事務に精通していることや技術分野の専門知識等が求められ会派控室常勤職員を上回る高度な業務であること。合わせて報告書等の戸別配布等（外業）の啓発・啓蒙活動を行うものであること、以上2点から、以下の計算式により当該職員の人件費の月額を算出したこと。

会派職員雇用費月額

(注)

$153,900 \text{ 円} \times \text{勤務時間割増}(40 \text{ 時間} \div 35 \text{ 時間}) \times \text{職務内容割増}(40 \div 35) = 201,012 \text{ 円}$ 200,000 円

(注) 当該職員の1週間当たりの勤務時間40時間、会派控室常勤職員の1週間当たりの勤務時間35時間

イ A 議員事務所への調査

平成25年3月8日にA議員事務所において当該職員の勤務状況及び職務内容を調査した。

当該職員の出勤簿並びにA議員及び当該職員への聴取から、当該職員は、A議員事務所において、平成22年5月1日から週5日（1日8時間、週40時間）勤務していることを確認した。

また、当該職員の職務の成果物であるA議員に係る市政報告等の印刷物及び配布地域一覧並びに地域住民からの要望事項に係る署名簿を確認した。なお、市長の意見書に記載されている当該職員の職務内容のうち住民相談等の対応については、個人情報関係から書類を確認することができなかった。

(6) 人件費支出額と会派職員雇用費との比較

関係人調査によると、当該職員の雇用は平成22年5月1日からであり、雇用期間は5年未満である。

当該職員の人件費（報酬分）の支出額と雇用期間が当該職員と同じ場合の会派職員雇用費とを比較すると以下のとおりとなる。

なお、当該職員の人件費関連の支出額のうち、交通費4,100円及び振込手数料840円については、政務調査費から支出することが適当と認められることから、表中の記載においては、当該交通費及び当該振込手数料を除いた報酬部分の額を記載した。

ア 自由民主党新政クラブ（平成22年度）

支給月	会派職員雇用費(A)	人件費(B)	差引額(B-A)
	円	円	円
平成22年5月	153,900	200,000	46,100
平成22年6月	178,524	200,000	21,476
平成22年7月	153,900	200,000	46,100
平成22年8月	153,900	200,000	46,100
平成22年9月	153,900	200,000	46,100

平成 22 年 10 月	153,900	200,000	46,100
平成 22 年 11 月	153,900	200,000	46,100
平成 22 年 12 月	330,885	200,000	-
平成 23 年 1 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 2 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 3 月	153,900	200,000	46,100
計	1,894,509	2,200,000	436,376

(注 1) 会派職員雇用費の支給月 6 月及び 12 月は規則第 7 条第 2 項の規定による加算後の額である。

(注 2) 差引額の計は、平成 22 年 5 月から平成 23 年 3 月までの差引額の合計額を記載している。

(注 3) 会派職員雇用費のうち、平成 22 年 6 月及び平成 22 年 12 月は以下の計算式により算出した。

・平成 22 年 6 月：153,900 円 + (153,900 円 × 1.00 × 0.16)=178,524 円

・平成 22 年 12 月：153,900 円 + (153,900 円 × 1.15 × 1.00)=330,885 円

イ 自由民主党新政クラブ（平成 23 年度）

支給月	会派職員雇用費(A)	人件費(B)	差引額(B-A)
	円	円	円
平成 23 年 4 月	153,900	200,000	46,100
計	153,900	200,000	46,100

ウ ひろしま保守クラブ（平成 23 年度）

支給月	会派職員雇用費(A)	人件費(B)	差引額(B-A)
	円	円	円
平成 23 年 5 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 6 月	307,800	200,000	-
平成 23 年 7 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 8 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 9 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 10 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 11 月	153,900	200,000	46,100
平成 23 年 12 月	320,112	200,000	-
平成 24 年 1 月	153,900	200,000	46,100
平成 24 年 2 月	153,900	200,000	46,100
平成 24 年 3 月	153,900	200,000	46,100
計	2,013,012	2,200,000	414,900

(注 1) 会派職員雇用費の支給月 6 月及び 12 月は規則第 7 条第 2 項の規定による加算後の額である。

(注 2) 差引額の計は、平成 23 年 5 月から平成 24 年 3 月までの差引額の合計額を記載している。

(注3) 会派職員雇用費のうち、平成23年6月及び平成23年12月は以下の計算式により算出した。

- ・平成23年 6月：153,900 円 + (153,900 円 × 1.00 × 1.00) = 307,800 円
- ・平成23年12月：153,900 円 + (153,900 円 × 1.08 × 1.00) = 320,112 円

(7) 労働保険料等について

事業主負担分労働保険料等（雇用保険料、労災保険料及び一般拠出金）について、政務調査費から支出した当該職員に係る事業主負担分労働保険料等の額と雇用期間が当該職員と同じ場合の会派職員雇用費の月額及び当該職員の交通費を基礎として算出した事業主負担分労働保険料等の額とを比較すると以下のとおりとなる。

なお、算出の基礎とする支給月額のうち、平成22年12月、平成23年6月及び平成23年12月については、会派職員雇用費等に基づく支給月額が当該職員の人件費の支出額（報酬及び交通費）を上回るため、雇用期間が当該職員と同じ場合の会派職員雇用費等を基礎として事業主負担分労働保険料等の額を算出するに当たっては、実際の支給月額を使用した。

ア 自由民主党新政クラブ

	会派職員雇用費等を基礎として算出した額			当該職員の人件費支出額			事業主負担 差引額 (B-A)
	労働保険料 (12.5/1000)	一般拠出金 (0.05/1000)	合計額(A)	労働保険料 (12.5/1000)	一般拠出金 (0.05/1000)	合計額(B)	
平成22年度支出分	円 22,595	円 -	円 22,595	円 29,282	円 -	円 29,282	円 6,687

(注1) ()内の数値は事業主負担分の料率であり、労働保険料率のうち、雇用保険料率は1000分の9.5、労災保険料率は1000分の3である。

(注2) 一般拠出金は、事業主が前年度に労働者に支払った賃金総額により算定される。当該職員は平成22年5月からの雇用であるため、一般拠出金は算定されない。

イ ひろしま保守クラブ

	会派職員雇用費の月額を基礎として算出した額			実際の支給額から算出した額			事業主負担 差引額 (B-A)
	労働保険料 (12.5/1000)	一般拠出金 (0.05/1000)	合計額(A)	労働保険料 (12.5/1000)	一般拠出金 (0.05/1000)	合計額(B)	
平成23年度支出分	円 24,848	円 90	円 24,938	円 30,606	円 112	円 30,718	円 5,780

(注) ()内の数値は事業主負担分の料率であり、労働保険料率のうち、雇用保険料率は1000分の9.5、労災保険料率は1000分の3である。

2 審査・判断

(1) 対象職員について

本件措置請求書の記載から、請求人は、会派に対し不当利得返還請求権を行使する対象職員を、市長及び総務課長としている。

しかし、総務課長は、広島市職務権限規程上、不当利得返還請求権を行使する権限

を委任されていない（広島市職務権限規程第 17 条第 2 項別表 1 (11) 3 (1)イ）ため、総務課長は対象とならず、市長のみが対象となる。

(2) 当該人件費に係る政務調査費の支出は違法又は不当か否かの判断

ア 判断基準

政務調査費は、議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、議会における会派に対し交付されるものである（条例第 1 条）。そして、会派は、規則で定める使途基準に従って支出するものとし、議員の調査研究に資するために必要な経費以外に充ててはならないとされている（条例第 7 条及び規則第 8 条）。

また、市議会において、政務調査費の支出に当たっての判断基準として、マニュアルが策定されており、それにより、具体的な運用が図られている。

したがって、特定の政務調査費の支出が、議員の調査研究に資するため必要な経費に当たるか否かは、条例、規則及びマニュアルを基準に判断するのが相当であると考えらる。

なお、近年の裁判例（東京高裁平成 21 年 9 月 29 日判決、宇都宮地裁平成 23 年 1 月 19 日判決）でも、同旨の判断が示されている。

イ 判断内容

請求人は、A 議員に係る職員雇用費のうち、規則で規定された会派職員雇用費の月額を超過している額については、違法又は不当である旨を主張しているので、認定した事実に基づき、その点について次のとおり判断する。

(ア) 人件費としての支出

当該職員の雇用に関する経費は、「人件費」として支出されている。

規則で定められた使途基準のうち、人件費については、「会派の行う調査研究を補助する職員を雇用する費用」とされている（規則第 8 条別表）。

当該職員の雇用については、前述（13 ページ）のとおり、会派の行う調査研究を補助する職員としての勤務実態が確認されており、政務調査費の支出手続等も条例及び規則の規定に則り行われていた。

(イ) 人件費（報酬分）の月額

（広島市の意見）

広島市の意見（3 ページ）では、当該職員雇用費の額が違法、不当でないことの理由について、当該職員と会派控室常勤職員の違いについて、当該職員の職務内容について、を挙げ、次のとおり述べている。

については、規則第 7 条は、会派控室常勤職員について、報酬月額等を規定したものであり、当該職員は、A 議員事務所において政務調査活動の補助に当たる職員として雇用されているため、規則第 7 条は適用されない。

については、会派控室常勤職員は、職務内容が「来訪者の接遇、政務調査費の経理事務、会派控室の管理、その他の政務調査活動補助」であり、勤務時間は、「1 日 7 時間、1 週 35 時間」であることが、要領に定められているが、当該職員は、自由民主党新政クラブからの回答によると、職務内容が会派控室常勤職員の職務内容を上回っていないとは言えず、勤務時間も、「1 日 8 時間、1 週 40 時間」と、会派控室常勤職員より長時間になっている。

なお、当該職員の雇用に当たっては、事前に自由民主党新政クラブから議会事務局に対し協議がなされ、実施されたものである。

（マニュアル）

マニュアルには、「定期的に雇用する補助職員の給料・賃金は、原則として条例施行規則に定める会派職員雇用費の額が上限となります。」とされている。

このことは、会派職員雇用費の額が会派控室常勤職員の職務・職責を考慮して設定されていることからすると、議員事務所で従事する職員の職務・職責は、会派控室常勤職員のその水準を限度としたものと認められ、議員事務所で従事する職員の雇用目的が、会派の行う調査研究を補助するものであることからして、何ら不合理性は認められない。

言い換えれば、議員事務所で従事する職員については、その職務・職責の程度は会派控室常勤職員の職務・職責と同程度の範囲内であるべきであり、そうであるから会派控室常勤職員の水準を限度として政務調査費から人件費を支出することが認められているのであって、議員事務所で従事する職員に、通常の会派控室常勤職員の職務・職責を超過した内容の職務・職責を課すことも、そのような職務・職責を課してその人件費を政務調査費で賄うことも、本来制度として予定されていないというべきである。このことは、議員一人当たりには交付される政務調査費のうち多くを議員事務所の職員報酬に充てた場合、議員本人で行う政務調査活動の費用が不足することとなり、「政務調査費とは議員の調査研究に資するために必要な経費の一部」とした条例の趣旨と合致しなくなることからも当然である。仮に何らかの事情により、議員事務所で従事する職員に、会派控室常勤職員の職務・職責を上回る高度な能力や職務内容、長時間の労働などを要求する場合があるとすれば、そのような雇用については制度の前提とは合致しないのであるから、その職員の人件費のうち会派職員雇用費の月額を超える額については議員の自己負担とするのが適当というべきである。

なお、マニュアルの「原則として」との文言からは、会派控室常勤職員の給与を上回る金額を支払うことが認められる場合も一応想定されてはいるが、そのような事例は、高度の合理性・必要性が認められる極めて例外的な場合に限定されるというべきであり、そのように限定的に解釈しなければ、マニュアルで人件費の上限を定めた趣旨そのものが没却される恐れがある。

（全会派における人件費の支出状況）

平成 23 年度における全会派における人件費の支出状況を見ると、前述（11 ページ）のとおり、雇用形態、雇用人員等は異なるものの、月額支払額については、当該職員に係る人件費を除く全てにおいて、マニュアルによる基準（規則に定める会派職員雇用費の月額が上限）の範囲内であった。

（関係人調査）

関係人調査において自由民主党・保守クラブ及び A 議員から提出された回答によると、当該職員は、会派控室常勤職員と比較して勤務時間が長く、職務内容も異なっていることは認められるものの、他の議員事務所で従事する職員もそのような職務を行っていることが十分に想定される範囲内のものであり、A 議員事務所においてのみ例外的な雇用をし、かつその費用の全額に政務調査費を充てるこ

との必要性について合理的な説明は認められなかった。

(広島市の意見の妥当性)

政務調査費領収書等添付用紙には、当該職員の職務内容が前述 (12 ページ) のとおり記載されていたが、その内容は他の議員事務所で従事する職員の職務内容と同様である。

意見にあるように、当該職員は、会派控室常勤職員と比較して勤務時間が長く、職務内容も上回っているのが事実であっても、A 議員事務所においてのみ例外的な雇用をし、かつその費用の全額に政務調査費を充てることの必要性について検討がされていない。

また、当該職員の雇用に当たって、自由民主党新政クラブから議会事務局に事前協議があった際、第三者機関である弁護士に対し法律相談を実施し、その見解を踏まえた旨が述べられているが、その見解は前述 (8 ページ) のとおりであり、正しく理解されていない。すなわち、弁護士は例外事例があることを前提としながらも、「絶対に不可能とまでは言えないと考えるが」との極めて慎重な前置きを付けた上で意見を述べており、容易に例外を認める趣旨でないことは明らかである。

マニュアルに「原則として」とあるのを捉え、「例外があってもよい」との安易な考え方が根底にあると思われ、政務調査費の真の目的等を踏まえ、慎重な判断が必要であるにもかかわらず、事前協議の段階及び政務調査費の外形的審査段階において十分な対応が取られていたとは認められない。

ウ 結論

以上のとおり、議員事務所で従事する職員の職務・職責が会派控室常勤職員の職務・職責の水準を限度として設定されていると認められる以上、A 議員に係る職員雇用費のうち、規則で規定された会派職員雇用費の月額を超える額については、使途基準に照らし、必要性及び合理性を欠いた違法な支出であるといわざるを得ない。

(3) 不当利得返還請求権の行使について

前述のとおり、A 議員に係る職員雇用費のうち、規則で規定された会派職員雇用費の月額を超える額については、使途基準に照らし、必要性及び合理性を欠いた違法な支出であると認められるから、当該会派は、法律上の原因なくこれを利得したものであるべきであり、広島市はこれにより同額の損失を受けている。したがって、市長は当該会派に対し、不当利得返還請求権に基づき、返還を請求すべき義務を負うものである。

本件事案において、当該職員は平成 22 年 5 月 1 日から雇用されていることから、平成 22 年 5 月以降に支出された当該職員に係る政務調査費について、返還請求が認められる期間及び金額について判断する。

マニュアルには、平成 22 年 10 月 1 日の一部修正により、会派職員雇用費の額が上限となる旨が記載されたが、これは、平成 22 年 4 月 15 日に行った弁護士への法律相談で示された弁護士の見解が反映されたものである。この弁護士の見解により当該職員に支出される報酬のうち、規則で定める会派職員雇用費の月額を超える額については支出が認められないことを認識することができたものである。

このため、法律相談の実施日以降の平成 22 年 5 月から平成 24 年 3 月までの当該職員に係る政務調査費からの支出額のうち、会派職員雇用費の月額を超える部分の報酬の支出額及び当該超過額に係る労働保険料及び一般拠出金の事業主負担額の支出額が返還請求の対象となり、平成 22 年度に交付した政務調査費のうち、自由民主党新政クラブに係る 443,063 円、平成 23 年度に交付した政務調査費のうち、自由民主党新政クラブに係る 46,100 円、自由民主党・保守クラブに係る 420,680 円が、使途基準に照らし、必要性及び合理性を欠いた違法な支出額であると認められ、返還請求額となる（第 4 の 1 の(6)及び(7)）。

(4) 結論

以上に述べた理由により、本件措置請求に係る政務調査費の支出については、監査の結果、使途基準に従った支出とは認められず、当該会派に対する不当利得返還請求が認められることから、第 5 に記載するとおり、市長に対し勧告するものとする。

第 5 勧告

本件措置請求における請求人の主張には理由があるものと判断し、法第 242 条第 4 項の規定に基づき、市長に次のとおり勧告する。

平成 22 年度に交付した政務調査費のうち、違法であると判断された自由民主党新政クラブに係る 443,063 円（A 議員の人件費に係る支出の一部）並びに平成 23 年度に交付した政務調査費のうち、違法であると判断された自由民主党新政クラブに係る 46,100 円（A 議員の人件費に係る支出の一部）及び自由民主党・保守クラブに係る 420,680 円（A 議員の人件費に係る支出の一部）について、平成 25 年 4 月 30 日までに、返還を求めるなど必要な措置を講じられたい。

なお、法第 242 条第 9 項の規定に基づき、措置期限までに講じた措置の状況について、同年 5 月 10 日までに監査委員に通知されたい。

第 6 意見

今回の政務調査費に係る監査を通じ、その適正な運用について、以下のとおり意見を述べる。

1 議会事務局の審査について

議会事務局では、送付された収支報告書及び領収証書等の写しを基に、収入金額及び支出金額の計数確認を行うとともに、明らかに使途基準に反する支出がないかについて外形的審査を行っている。

しかし、今回の監査の結果、政務調査費についての正しい認識及び外形的審査が十分とはいえない事例が見受けられた。

政務調査費については、収支報告書の提出、会計帳簿の調整、領収証書等の整理保管が市議会会派に義務付けられていることや、市長に使途基準に違反した支出に係る不当利得返還請求義務があることからしても、その公金の支出が適正であったか否かを審査し得ることは当然である。

このため、議会事務局において、条例、規則及びマニュアルに定められた基準に合致

した支出が行われるよう、より充実した審査を行うことが望まれる。

2 按分の取扱いについて

補助職員の人件費については、マニュアルで政務調査活動とそれ以外の議員活動で雇用する場合は政務調査費から按分により支出することが定められている。

今回の監査において、事務所台帳、政務調査活動事務所記録簿及び人件費の支出に係る関係書類を確認したところ、当該職員は政務調査活動専用事務所で政務調査活動のみの職務を行っており、当該職員の人件費の全額が政務調査費から支出されていた。

しかしながら、議員が日常的に政務調査以外の政治活動も行っていることに鑑みると、議員事務所には政務調査活動以外の目的で市民が来訪されることが容易に考えられることから、議員事務所で従事する職員の職務についても政務調査活動の補助しか行っていないというのは考えにくく、現実的ではない。

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果（平成 24 年 11 月 9 日付け広監 10083 号）の意見で述べたとおり、政務調査費で支出する経費の按分の取扱いについて、より一層の研究が望まれる。

最後に、政務調査費に対しては、全国的にも従前から住民の厳しい目が注がれ、住民監査請求や住民訴訟において多くの返還事例が発生している。また、他の政令指定都市のマニュアルを参照すると、用途を相当厳格に制限するものも多く見られる。

本年 3 月 1 日から、政務調査費は政務活動費となった。政務活動費の運用に関しても、新たな制度の趣旨に沿って適正な支出が行われ、市民に対し十分な説明責任が果たされるよう、不断の努力を望むものである。