

大阪市監査委員	太 田 勝 義
同	小 笹 正 博
同	川 村 恒 雄
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 2 月 21 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

大阪市は、職員に対し、私用のイージーオーダースーツ、ワイシャツ及びブラウスなどを支給し、これらは制服の貸与であると説明している。しかしながら、次のような実態に照らせば、これらが制服ではなく、私服の支給であり実質的な「給与」であることは明らかである。

- (1) 職員に勤務時間中の着用義務実態がないこと
- (2) 「Osaka City」の表記も、胸ポケットの中に簡単に隠すことが出来る状況にあること
- (3) 紺色とグレー系の 4 種類の生地から自由に選ぶこともでき、制服であれば本来備えるべき統一性もないこと
- (4) スーツは、業者が一人一人のサイズを測って仕立てるイージーオーダー仕様で、価格は男性用が 3 万 2000 円から 3 万 5000 円、女性用が約 3 万円と、「制服」にしては非常に高価であって、自治体の「制服」にしては不必要に上等であること
- (5) 採寸にあたっては、必ずしも職員本人のサイズでなければならないというルールも無く「本人」である確認もなされないこと。また、サイズを書き込む用紙が配られることさえあること。（したがって、職員の家族や友人のためのスーツを受け取る職員もいた。）
- (6) ワイシャツやブラウスなどは、スーツ等の下着であり、そもそも制服として支給する必要性に乏しい上、「貸与」といいながら返還を求めてもいないこと

このような「私服の支給」は、まさに物による「給与」の支給に他ならない。したがって、これらの支給が、給料条例主義（地方自治法第 203 条第 5 項、同法第 204 条

第3項、同法第204条の2、地方公務員法第24条第6項、第25条第1項)に反し、違法であることは明らかであり、これら違法公金支出によって大阪市が被った損害は、年間3億5000万円を下ることはない。

したがって、大阪市は、違法な公金支出を受けた職員に対し、過去10年分合計約35億円の損害賠償請求権あるいは不当利得返還請求権を有している。また、上記公金支出時に在職した各大阪市長は、故意または過失により、上記違法公金支出を行い、あるいは上記違法公金支出を阻止すべき義務があるのにこれを怠ったことにより、大阪市に対して同額の損害を与えたのであり、大阪市は、各大阪市長に対して、在職中の上記公金支出額につき損害賠償請求権を有している。

しかし、市長は、各大阪市長及び職員に対する損害賠償請求権あるいは不当利得返還請求権の行使を怠っている。

本件違法公金支出(財務会計行為)の中には、本件住民監査請求より1年以上前に行われたものも存在するが、いずれも市民が客観的に知り得なかったものであり、本件住民監査請求が各財務会計行為より1年を経過した後になされたものであるとしても正当な理由がある。

よって、監査委員は、職員に対する私服の支給について厳正な監査の上、市長に対し、少なくとも過去10年分の私服の支給相当額を返還させると同時に、今後、私服の支給を差し止めるなど必要な措置を講じることを勧告するよう、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付の上、必要な措置を請求する。

事実証明書 平成17年1月24日付け読売新聞記事

(監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。)

2 請求の受理

(1) 対象の特定

住民監査請求においては、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実を他の事項から区別し特定して認識することができるように、個別的、具体的に摘示することを要するものであるとされ(最高裁平成2年6月5日判決)、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の財務会計上の行為又は怠る事実であることを監査委員が認識できる程度に摘示されているのであれば、これをもって足り、上記の程度を超えてまで当該行為等を個別的、具体的に摘示することを要するものではないとされている(最高裁平成16年11月25日判決)。

本件請求の要旨及び事実証明書において、監査の対象として摘示されているのは、イージーオーダースーツ、ワイシャツやブラウスを制服と偽って支給していること及び係長以下の2万3千人に2~3年に1着ずつ支給されていることから、男女職員制服上衣と男女職員夏用及び合冬用下衣(以下、「制服等」という。)並びに男子職員カッターシャツ、女子職員ブラウス及び男女職員ポロシャツ(以下、「シャツ等」といい、「制服等」及び「シャツ等」を併せて「制服・シャツ等」と総称する。)の貸与のための支出を請求の対象としたものと解される。

(2) 請求期間と正当な理由

請求人が監査請求の対象とする制服・シャツ等の購入経費に係る本市の支出には、支出後1年を経過したものが含まれている。

地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項の規定で、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した時は請求することができないとなっている。ただし、「正当な理由」があるときは、請求することができるとされている。

「正当な理由」の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうか、できなかった場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている。

請求人は、「正当な理由」として、「市民が客観的に知り得なかったものである。」と主張しているが、本件請求の内容は、情報公開請求をすれば制服等の購入に係る物品買入契約請求書、制服等購入決議書及び職員被服貸与規則（平成3年4月1日規則第25号。以下「規則」という。）により、請求人が主張する事実を知ることができ、また、平成13年12月10日の新聞報道で、本件請求と概ね同じ内容で制服の件が報道されていることから、住民が相当の注意力をもって調査を尽くせば、監査請求をするに足りる程度に知ることができたと解される。

したがって、本件制服・シャツ等の購入経費の支出日から1年を経過しているものについての「正当な理由」は認められない。

(3) 今後の支給差止め

財務会計上の行為については、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合にも請求対象となるが、本件請求について見てみると、制服等の貸与に関しては、本件監査請求日以前の平成17年1月に、同年3月末をもって廃止すると本市が表明している。また、本件監査請求日時点では、今後平成17年度の制服等貸与に係る経費は、予算に計上されていない。

したがって、本件請求で、請求人が求める今後の支給差止めについては、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合にはあたらない。

以上により、支出日から1年を経過していない制服・シャツ等の購入経費の支出について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

平成16年2月21日以降の本件制服・シャツ等の購入経費の支出が、請求人の主張する事項から違法・不当な公金の支出にあたるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年3月10日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人から、新たな証拠として、大阪市職員「制服」入札状況一覧（平成 11 年度～平成 15 年度）の提出がなされた。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 男女制服で、14 社くらいの応札があるが、平成 12 年度から平成 15 年度まで、同じ業者が落札している。
- ・ 生地メーカーが指定されている。
- ・ 仕立てた制服は自宅に配送されている。

3 監査対象局の陳述

総務局を監査対象局とし、平成 17 年 3 月 18 日に総務局長ほか関係職員から陳述を聴取した。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 制服・シャツ等の貸与の根拠規定

法第 204 条の 2 には、普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かすには、職員に支給することができないと規定されている。また、被服の現物給付に関して、昭和 31 年 9 月 28 日付け自庁行発第 82 号通知の逐条地方自治法の解説では、支給される現物の被服が職務遂行上不可欠のものであり、かつ、それが職務を離れた私生活上は特に役に立たないもの、たとえば、消防職員の防火衣、用務員、守衛の服装等については給与その他の給付とは解されないから、特に条例により支給する必要もないとされている。

本件制服・シャツ等に関しては、規則及び大阪市職員被服貸与要綱（以下、「要綱」という。）が制定されており、規則第 2 条に、貸与被服は、第 1 種被服（男女職員制服上衣）及び第 2 種被服（男女職員夏用及び合冬用下衣・シャツ等）とし、第 1 種被服は、職務を円滑かつ能率的に遂行するため、第 2 種被服は、作業環境、労働安全衛生及び職務上第 1 種被服以外の被服の着用が必要と認められる場合に職員に貸与すると規定されている。

(2) 貸与経過

総務局の説明によると、昭和 33 年に貸与が開始され、昭和 56 年に、北税務署から、男女職員制服上衣が現物給付として課税対象であると指摘され、昭和 57、58 年分の課税がなされた。昭和 59 年に、国税局から、識別章を入れることを市の規定に明記することで、課税対象外の「制服」として認められた。この時に、制服胸部に刺繍を施し、フラップ（胸ポケットの中に収納できる方式）を採用した。

昭和 62 年には、使用生地を紺系とグレー系の各 2 色 4 種類から選択できるようにし、制服と下衣の色が合わせられるようになった。

平成 10 年度からは、貸与対象者を課長級以下から係長級以下に縮小し、平成 14 年度からは、制服等の貸与頻度を 2 年に 1 回から 3 年に 1 回に減らし、毎年貸与されていた男子職員半袖カッターシャツを廃止し、2 年ごとの長袖カッターシャツ貸与とした。また、3 年ごとの男子長袖カッターシャツ、女子長袖ブラウスの貸与が

開始され、ポロシャツと選択可能とした。

(3) 平成16年度の貸与品目、価格等（監査対象分）

ア 制服等

貸与品目	貸与期間	数量	単価	合価(税込)
男子職員制服A(3年)	3年	2,781	17,150円	98,259,683円
男子職員服夏用下衣(3年)	6年	2,781	7,750	
男子職員服合冬用下衣(3年)	6年	2,781	8,750	
女子職員制服A(3年)	3年	2,178	17,070	77,860,230
女子職員服夏用下衣(3年)	6年	2,177	8,300	
女子職員服合冬用下衣(3年)	6年	2,178	8,680	
男子職員制服B(2年)	3年	3,628	17,445	129,157,707
接遇服男子夏用下衣(2年)	4年	3,628	7,865	
接遇服男子合冬用下衣(2年)	4年	3,628	8,595	
女子職員制服B(2年)	3年	380	17,780	14,180,260
接遇服女子夏用下衣(2年)	4年	382	8,720	
接遇服女子合冬用下衣(2年)	4年	381	8,970	
合計				319,457,880

(注) 貸与品目の()の年数に付き一度の貸与がある。

イ シャツ等

貸与品目	貸与期間	数量	単価	合価(税込)
男子長袖カッターシャツ(2年)	4年	3,533	2,150円	7,975,747円
男子長袖カッターシャツ(3年)	6年	1,780	2,165	4,046,385
女子長袖ブラウス(3年)	6年	1,045	3,006	3,298,332
男子ポロシャツ(3年)	6年	1,034	1,486	1,613,350
女子ポロシャツ(3年)	6年	1,139	1,486	1,777,181
接遇用男子夏用カッターシャツ(1年)	2年	7,342	1,966	15,156,090
接遇用男子合冬用カッターシャツ(1年)	2年	7,340	2,278	17,556,546
接遇用女子夏用ブラウス(1年)	2年	867	2,810	2,558,083
接遇用女子合冬用ブラウス(1年)	2年	867	3,245	2,954,085
合計				56,935,799

(注) 貸与品目の()の年数に付き一度の貸与がある。

(4) 仕様

ア 採寸

制服等については、個人採寸(着せ付けによるイージーオーダー方式)とし、採寸にあたっては個人の体型を十分に把握して、各人のゆとり量を入れた入念な採寸を行うこととされ、所属、氏名、生地の色や型等本人が記入した採寸票をもって、指定の期間中に最寄りの場所で採寸し、また、シャツ等は、規格号数表より選択するようになっている。

イ フラップ等

制服については、胸ポケットに、フラップ付箱型ポケットを柄に合わせて付け、フラップをポケットに入れた際にしわ等が出ないように留意することとされ、フラップにOsaka Cityの刺繍を施すこととなっている。また、接遇用男子カッターシャツと女子ブラウスには、左袖にOsaka Cityの刺繍を施すこととなって

いる。

(5) 着用及び返納

職員被服の着用については、規則第 3 条に、職員は、その職務を遂行するに当たっては、貸与の目的に従い、貸与被服を着用しなければならないと規定され、返納については、規則第 4 条第 1 項に貸与被服の貸与を受けた職員が、貸与期間中に退職又は失職した場合等には、直ちに貸与被服を返納しなければならない旨及び同条第 3 項に貸与期間が経過した貸与被服は、総務局長が定めるものを除き、返納を要しないと規定されている。

なお、総務局長より各所属長あてに、平成 16 年 7 月 1 日付けで総務第 378 号「職員貸与被服の適正管理について（通知）」が、平成 17 年 2 月 1 日付けで総務第 1002 号「職員貸与被服の適正管理の徹底について（依頼）」が出され、着用や返納等の順守及び取扱いを指導している。

(6) 入札

総務局の説明によると、制服等（女子制服 B 下衣 2 点付を除く。）は WTO 基準による公募型指名競争入札、女子制服 B 下衣 2 点付、シャツ等（男女ポロシャツを除く。）は指名競争入札、男女ポロシャツは大阪市立共同作業場へ委託しており、業者との契約は入札の結果であるとしている。なお、制服の生地は、参考銘柄として提示しているが、他の同等品の使用も認めているとのことである。

(7) 制服・シャツ等の廃止

総務局の説明によると、制服等は平成 17 年 3 月末で廃止決定し、シャツ等についても平成 17 年 4 月 1 日に大阪市福利厚生制度等改革委員会の廃止の提言を受け、今後、廃止の方向で検討するとのことである。

2 監査対象局の陳述

(1) 被服貸与事業の概要

被服貸与に関する規定としては、規則及び要綱があり、規則に規定する被服は 2 分類で、職員が職務を円滑かつ能率的に遂行するために貸与する第 1 種被服の「制服」と、作業環境・労働安全衛生等に鑑みた第 2 種被服の「作業服」、「作業靴」等がある。制服は、いわゆる「スーツ」の上衣ブレザーで、合冬用・夏用下衣、シャツ等は作業環境等に配慮した作業服と位置付け貸与してきたものである。

(2) 着用義務

規則第 3 条により、職員は、その職務を遂行するに当たっては貸与の目的に従い、貸与被服を着用しなければならないと規定している。

(3) フラップ式

徴税時・生活保護世帯訪問時等外勤時の業務内容や庁舎以外での会議出席等を考慮し、フラップ式を採用した。

(4) 制服が不必要に上等であることについて

貸与期間の 3 年を考慮して、貸与被服の品質等を決定し、請求人指摘の 3 万 5000 円は制服としての上衣と合冬用下衣、夏用下衣の 3 点の合計価格である。

(5) 採寸

採寸は、貸与対象職員が採寸表を各所属担当者から交付を受け、採寸会場に持参し、採寸を行うこととしており、制服貸与は当然職員に対して行うものであり、自分以外の者に譲渡することは到底許されることではなく、そうした行為をした者が判明した場合は、運用として返納もしくは費用弁済させるものである。

(6) シャツ等の貸与について

シャツ等は、事務職員等の夏用作業服等として貸与してきたものであり、エコオフィス等環境に配慮した作業服として貸与してきたものである。

(7) 貸与し、返還を求めていることについて

返納については、規則第4条により、貸与期間中に退職した場合等を除いて、貸与期間を経過した被服は返還を要しないとしている。これは、貸与期間経過後これを回収し再使用することは困難であり、さらに、返納のための事務手続きや返納品の処分には相当の時間と費用を要することなどの問題があり、返納させずにその処分を本人に委ねてきたものである。また、貸与期間が経過した被服であっても、着用可能な被服については洗い替えとして着用することを妨げるものではない。

(8) 制服等の廃止

今日の厳しい社会状況や他都市実態等から市民の理解が得られないと考え、平成17年度からは制服等を廃止することとした。

3 判断

以上のような事実関係の確認及び総務局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 制服等の実態

請求人は、勤務時間中の着用実態がなく、表記は胸ポケットに隠すことができ、4種類の生地から自由に選ぶことができ本来備えるべき統一性がなく、非常に高価で不必要に上等であり、採寸に本人である確認がなされず、シャツ等はスーツ等の下着で制服としての必要性に乏しく、貸与といたしながら期間終了後は返納を求めているといった制服等の実態に照らせば、私服の支給であると主張している。

貸与被服の着用義務については、規則に定められているにもかかわらず、そのことを促す通達が出されていることから、特に制服についての着用率が低い実態を関係局も認めており、制服として職務遂行上不可欠な役割を果しているとは認め難い。

表記が胸ポケットに収納できる仕様となっていることについては、庁舎外の勤務で必要な場合への配慮であるとのことであるが、庁舎内の勤務においても表記を収納して着用しているのが実態であり、職場を離れた通勤等にも使用できることが意図されたものと見ざるを得ない。

制服等の生地及び色については、必ずしも1種類に統一しなければならないものではないが、外見上からは職員であることを一般的に見分けられることが必要とされるものであるから統一性は確保されるべきものであり、職場実態にかかわらず各職員が4種類の生地から好みで自由に選択できることからすると、私服として活用できることが想定されているものと見ざるを得ない。

制服の価格については、スーツ（上衣及び下衣）としての価格は2万7千円程度であり、本市のような大量発注の場合は受注生産となることからイージーオーダー仕様により著しく割高となっているかは定かではなく、違法性を帯びるほどの高額ともいいきれないものの、確かにもっと廉価な製品は存在するのであるから、制服としては、できるだけ低廉な製品を採用するよう努めるべきものである。

採寸については、各貸与対象職員に採寸票が直接配布されるものであり、本人以外が採寸することは想定されていないものであるが、仮に他人が採寸するケースが存在するというのであれば、私服として活用が可能なものということができる。

シャツ等については、作業着との位置付けであるが、カッターシャツ及びブラウスは4種類の色から自由に選択でき、一部はポロシャツとも選択できることになっており、また、それぞれの職場実態に応じた作業着は別途貸与されていることからしても必要性には乏しく、勤務外での活用も可能とされるものと見ざるを得ない。

なお、一般作業員等のカッターシャツ及びブラウスについては、接遇服として使用することによって片袖に表記が刺繍されているものの、見分けがつきにくく表記としては不十分なものである。

貸与期間を経過したものについて返納を求めていることについては、手続き上の労力や管理処分にかかる費用からやむを得ない面はあるが、本来返納が義務付けられている貸与期間中の退職者等についても返納の実態は確認されておらず、当初から実質上は支給と位置付けてしまっていると見ざるを得ない。

以上のことを勘案すると、本件被服については、職務を遂行するにあたって不可欠なものと位置付けることはできず、職務以外でも活用できることをも前提に調製されていると見られ、貸与とはいえ実質上は支給されているに等しいことから、私服の支給と認めざるを得ない。

(2) 被服の支給と給与条例主義

請求人は、このような私服の支給は、まさに物による給与の支給にほかならず、給与条例主義に反し違法であると主張している。

地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も条例に基づかずには、これを職員に支給することができないと規定されているが、支給される現物の被服が職務遂行上不可欠のものであり、かつ、それが職務を離れた私生活上は特に役に立たないものについては給与その他の給付とは解されないから、給与条例主義とは何ら関係がなく、特に条例により支給する必要もないとされている。

本件被服については、職務上不可欠なものとは認められず、職務を離れた私生活上は特に役に立たないものとも認められず、実質的には支給されているのと何ら変わらないものと認められる。

そうすると、職員が現物の給付を受け、利得を得ていたと解されるから、その給付は条例に基づかなければならないものとなり、条例に根拠がない以上、違法な支出と判断せざるを得ない。

4 結 論

以上の判断により、支出額の返還を求める請求人の主張には理由があると認められ、措置を講じる必要があるので次のとおり勧告する。

勧 告

監査の結果、職員制服及び職員服下衣並びにカットシャツ、ブラウス及びポロシャツの貸与については、条例に定めのない給付と認められ、措置を講じる必要があるので、法第 242 条第 4 項の規定により、次の措置を 3 か月以内に講じられるよう勧告する。

記

職員制服及び職員服下衣並びにカットシャツ、ブラウス及びポロシャツを貸与するため平成 16 年度に支出された 376,393,679 円について、職員に返還を求めるなど補てん措置を講じること