

大 監 第 37 号
平成 17 年 6 月 10 日

大阪市監査委員	船 場 太 郎
同	勝 田 弘 子
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 4 月 13 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、条例上根拠のない任意団体の業務に職員を専従させ、人件費などに公費を違法に支出してきた。これら違法な公金の支出により被ってきた市の損害を回復させるため、住民監査請求を提起するものである。

市は、平成 4 年に市の 4 互助組合で構成する任意団体「職員互助組合連合会」（以下「互助連合会」という。）を設立し、「ヤミ年金・退職金」などの給付事業及び福利厚生事業を行ってきた。

それらは、市の厚生課や条例に基づく互助組合の事業などと重複したものが多く、職員の厚遇問題として全国の批判にさらされることとなった。市はこれら公費による厚遇を維持する根拠をもたず、互助連合会を解散することを決定した。

これまで、互助連合会の事業を遂行するために、市庁舎 7 階の 1 室を「総務局分室」と称して便宜供与し、13 年間にわたり 7 人から 11 人の市職員に総務局職員の身分のまま、互助連合会の業務を担当させ、公金から少なくとも 9 億円以上の給与をはじめ超過勤務手当やタクシーチケット代を支給してきた。

公務員の給与その他の給付は、「給与条例主義」として地方自治法（以下「法」という。）第 204 条の 2、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号。以下「地公法」という。）第 25 条第 1 項により、条例に基づかずして支給してはならないこととなっている。しかし、本来は互助連合会から支給されるべき職員の給与等を、条例上の根拠もなく、派遣辞令や職務命令書もなく、総務局厚生課職員のまま公金で支給してきたことは、法第 204 条の 2 及び地公法第 25 条に規定する給与条例主義に反し違法な支出である。

これらの公金支出については、総務局長はじめ市関係者と労組幹部で合意して設置した団体であり、総務局はじめ幹部職員は違法を承知の上でヤミ団体にヤミ専従を置き、ヤミ年金・退職金給付事業を行ってきたものである。

開設当初から平成 15 年度までに少なくとも 9 億円以上の人件費が支出されていること、また、超過勤務手当やタクシーチケットも公費から支出されていることから、少なくとも 9 億円を含むすべての公金支出が市の損害にあたる。分室の使用や経費なども含めて市にとって不要の支出を行ってきたものである。

現市長を含む歴代市長は、これら違法な公金支出を知りながら、損害賠償請求権を行使せず、市の損害回復を怠ってきた。

上記請求には、住民監査請求の 1 年の期間を徒過したものが含まれるが、互助連合会の存在自体を市及び互助連合会は共同して隠蔽してきたのであるから、市民が客観的に知ることはできない。従って、請求の期間徒過に正当な理由がある。

よって、監査委員は、市長に対し、これまでの開設以来 13 年間にわたり互助連合会に支出した公金の総額（少なくとも 9 億円以上の人件費を含む。）を、該当年度の市長、支出権者及び互助連合会に対し返還させるなど必要な措置を講ずるように勧告することを法第 242 条第 1 項に基づき、事実証明書を添付して請求する。

事実証明書

- ・平成 17 年 3 月 23 日付け読売新聞夕刊記事
- ・設立趣意書
- ・協力事業の概要

〔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) 請求期間と正当な理由

請求人が監査請求の対象とする互助連合会の事務に従事する職員の給与及びタクシー料金（以下「互助連合会給与等」という。）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。

法第 242 条第 2 項において、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されている。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つ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、互助連合会の存在自体を市及び互助連合会は共同して隠蔽してきたのであるから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、職員互助組合規則（昭和 30 年大阪市規則第 35 号。以下「互助組合規

則」という。) 第 24 条の 3 第 1 項に、職員互助組合、交通局互助組合、水道局互助組合及び教職員互助組合で構成する互助連合会が行う事業に要する費用の一部に充てるため、分担金を支出することができるとされており、市規則の内容については、閲覧が可能であることから、互助連合会の存在自体を市が隠蔽してきたという主張は当たらない。

したがって、支出後 1 年を経過した本件互助連合会給与等についての「正当な理由」は認められない。

(2) 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、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。

本件請求の要旨において請求人が主張する分室の経費などの支出も含めた不要の支出については、支出が具体的に特定されておらず、請求の要件を満たしていない。以上により、支出後 1 年を経過していない互助連合会給与等の支出について、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 4 月 13 日以降の本件互助連合会給与等の支出が、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 4 月 27 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、新たな証拠の提出及び請求の要旨を補足する陳述はなかった。

3 関係人調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、互助連合会に対して関係人調査を実施した。

4 監査対象局の陳述

総務局を監査対象局とし、平成 17 年 5 月 23 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) 給与に関する規定

法第 204 条第 3 項及び地公法第 24 条第 6 項において、給与は条例で定めることとされ、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づく条例に基づかずには支給することができないとされている。

また、地公法第 25 条第 1 項には、職員の給与は、条例に基づいて支給されなければならないとされ、又、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならないとされている。

(2) 地方公共団体の事務に関する規定

法第 158 条第 1 項において、普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができ、当該普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については、条例で定めるものとされている。

事務分掌条例（昭和 38 年大阪市条例第 31 号）第 2 条において、各局等の分掌する事務が規定されており、総務局の第 2 号に職員の人事、給与及び福利厚生に関する事項とされ、事務分掌規則（昭和 24 年大阪市規則第 133 号）第 6 条において、総務局人事部厚生課の第 10 号に職員互助組合に関するものとされ、同第 11 号にその他職員厚生に関するものとされている。

また、地公法第 35 条において、職員は法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないとされている。

(3) 厚生制度等に関する規定

地公法第 42 条において、地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならないとされ、同法第 43 条において、共済制度として、職員の病気、負傷、出産、休業、災害、退職、障害若しくは死亡又はその被扶養者の病気、負傷、出産、死亡若しくは災害に関して適切な給付を行うための相互救済を目的とする共済制度が、実施されなければならないとされている。

(4) 地方公共団体の便宜の供与

地方公務員等共済組合法（昭和 37 年法律第 152 号）第 18 条において地方公共団体の機関は、職員をして組合の業務に従事させ、その管理に係る土地、建物その他の施設を無償で組合の利用に供することができることとされ、同法逐条解説（自治省福利課編）によると、組合の業務に従事させるとは、職員の身分を地方公共団体に置き、当該地方公共団体から給与を受けながら、専務又は兼務として組合の業務に従事する場合であるとされている。

職員互助組合条例（昭和 30 年大阪市条例第 3 号。以下「互助組合条例」という。）第 5 条において、市長は職員を互助組合の業務に従事させることができるとされている。

(5) 互助連合会給与等

ア 給与支給総額等

平成 16 年度の互助連合会の事務に従事する職員は、11 人であり、給与支給総額は、93,103,019 円である。なお、全員が市費で負担されている。

イ タクシー料金

平成 16 年度の互助連合会の市費でのタクシー料金の件数は、10 件で、支払総額は、36,200 円である。

なお、内容は、第 3 回及び第 4 回の福利厚生問題検討委員会ワーキンググループ、ライフプランセミナー会議のための資料搬送及び第 5 回福利厚生問題検討委員会ワーキンググループ、全市的な福利厚生の見直し検討での深夜帰宅である。

2 関係人調査の結果

互助連合会に対し、関係人調査を行った結果は次のとおりである。

(1) 職員互助組合と互助連合会

ア 職員互助組合

市職員（公営企業に従事する職員及び教員等を除く。）の相互共済及び福利増進を図ることを目的として、互助組合条例に基づき設置されたもので、福利事業については、同条例第 50 条に資金の貸付に関する事業などのほか、「その他相互共済並びに福利増進に関する事業」を行うことができるとされている。

イ 互助連合会

互助組合規則第 24 条の 3 第 1 項において、職員互助組合は、組合員の福利増進を図るため必要と認めるときは、職員互助組合、交通局互助組合、水道局互助組合及び教職員互助組合で構成する互助連合会が行う事業に要する費用の一部に充てるため、分担金を支出することができるとされ、互助連合会設立協定書（平成 4 年 3 月 28 日）において、同連合会は各互助組合に共通する福利厚生事業その他の事業を実施し、各互助組合は同連合会の運営に必要な経費について同連合会が策定する予算に基づいて分担拠出するものとするとしている。

(2) 互助連合会の事業概要

互助連合会の事業概要は、次のとおりである。なお、平成 17 年度より全事業を廃止している。

ア リフレッシュ活動支援事業

永年勤続職免(20 年・30 年)の取得者に対し、旅行券、カルチャー受講券、現金などの活動支援品を支給

イ カルチャーセンター等受講支援事業

カルチャーセンター施設等を利用する場合に受講料を一部支援

ウ ライフデザインセミナー支援事業

退職直前の職員などに実施されるライフデザインセミナーに対し、開催経費の一部を支援

エ クリエイティブ活動支援事業

勤続 10 年以上の組合員に対し 5 年ごとに、自己啓発・健康体力づくりなどに役立つ支援品の支給

オ 指定借上施設利用助成事業

- 30 歳・40 歳・50 歳・退職時に該当する組合員に対し、指定する借上げ施設の利用を希望する場合に施設利用券を支給
- カ 職場元気回復助成事業
各職場において、文化体育活動等を実施する場合、その経費の一部を助成
- キ シニアライフ支援事業
退職時に組合員に対し、記念品を支給
- ク 健康電話相談事業
組合員家族からの問い合わせに対し、24 時間体制で専門スタッフから健康、医療、介護等の相談や情報提供
- ケ 健康づくり支援事業
死亡・休職者数の多い年齢層の組合員(40 歳・50 歳)を対象に、福利増進の観点から総合的な健診(THP 健診)を実施
- コ 連合会給付金事業
保険会社と契約し、退職者に対して、退職一時金及び年金を給付する事業
- サ 退職者事業
カルチャーセンター施設等を利用する場合の受講料の一部助成を実施

3 監査対象局の陳述

事務分掌規則第 6 条において、総務局厚生課の事務分掌の一つとして「職員互助組合に関すること」と規定され、職員互助組合は総務局厚生課の所管となっている。

また、互助組合条例第 5 条には「市長は、職員を職員互助組合の事務に従事させ、または市の施設を組合の利用に供することができる。」と規定されており、この規定に基づき、厚生課の職員を職員互助組合の事務に従事させ、本市がその給与を負担している。

なお、この条例第 5 条と同様の「地方公共団体の機関は、組合の運営に必要な範囲内において、その所属の職員その他地方公共団体に使用される者をして組合の業務に従事させることができる。」という規定が地方公務員等共済組合法第 18 条にあり、この「職員を共済組合の業務に従事させる」という意味は、職員が地方公共団体から給与を受けながら組合の業務に従事することと解されている。

次に互助連合会については、構成する 4 つの互助組合が実施すべき事業を一元的に実施することによりスケールメリットを出すために設立されたものであり、運営経費についても、各互助組合からの分担金で賄っている。

したがって、互助連合会の実施する事業は、実質的に職員互助組合をはじめ各互助組合が実施する事業と同一視することができるものであることから、職員互助組合と同様に、互助組合条例第 5 条に基づき、厚生課の職員を互助連合会の事務に従事させている。

なお、互助連合会の事務経費は互助連合会の負担となっているが、互助連合会の業務に従事している厚生課の職員は、厚生課の本来の業務である全市的な福利厚生事業に係る総合的な企画や調整業務にも従事しており、当該業務は互助連合会ではなく本市の業務であることから、当該業務に従事した際に必要となるタクシー料金について

は、本市の負担としてきた。

4 判 断

以上のような事実関係の確認、関係人調査及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 給与条例主義と地方公共団体の事務

請求人は、本来は互助連合会から支給されるべき職員の給与等を、条例上の根拠もなく、派遣辞令や職務命令書もなく、総務局厚生課職員のまま公金で支給してきたことは、法第 204 条の 2 及び地公法第 25 条に規定する給与条例主義に反し違法な支出であると主張している。

法第 204 条の 2 及び地公法第 25 条に規定する給与条例主義は、地方公共団体が職員に支給する給与の額及び支給方法等を条例に定めることを義務付けているのであって、給与を支給する職員の従事事務を定めるものではない。

職員が従事する事務は、法第 158 条によって条例に定めるべく規定されているのであって、本市は、事務分掌条例を設け、それに基づく事務分掌規則により定めており、その事務分掌規則によると、総務局厚生課の事務には、職員互助組合に関すること及びその他職員の厚生に関することが規定されており、同局に厚生事業担当課長を配置し、その下に厚生課の職員を配置して、互助連合会でを行う厚生事業に係る事務に従事させていたものである。

互助連合会については、4 つの互助組合が共同で福利厚生事業を実施するために設けられたものであり、その位置付けは互助組合条例に基づく互助組合規則に明文化されているものであるから、その事務は互助組合と一体のものとして見ることができ、事務分掌を規定する条例及び規則に反するものではない。

(2) 福利厚生制度の実施義務

地公法第 35 条において、地方公共団体の職員は、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないとされ、一方、同法第 42 条において、地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項を実施しなければならないとされている。

また、同法第 43 条では相互共済を目的とする共済制度を実施しなければならないとされ、同制度を実施するために設けられた地方公務員等共済組合法の第 18 条では、地方公共団体の職員を組合の業務に従事させることができるとの規定が設けられている。

互助組合は、本市職員の相互共済及び福利増進を図ることを目的に、職員の自己負担金である掛金と本市の交付金を受け入れて事業を実施するために設置されたものであるから、その事務は、本市がなすべき責を有するものと見ることができる。

そういったことから、互助組合条例第 5 条に、市の職員を組合の事務に従事させることができるとの規定が設けられているものと解するのが相当であり、その規定に基づいて互助組合と一体をなす互助連合会の事務に本市職員に従事させることに違法性があるとはいえない。

(3) 互助連合会事業への勤務

このたび、互助連合会が実施する福利厚生事業が厚遇であるとの批判を受け、一部には違法との評価を下さざるを得ないものまで存在するに至ったが、それらは、給付としての実質的解釈や額の多寡、さらには本市交付金の充当状況によって結果的に評価されたものであり、職員の勤務そのものまでが違法なものと断じるのは相当でない。

そのことは、ある事項に関する明確な法令判断が存在しない状況下において、実務上の取扱いについても一応の論拠が存在するような場合、職員がその解釈に立脚して事務を執り行ったときに、後にその事項が違法と評価されたからといって直ちに過失があったと断じるのは相当でないのと同様である。

なお、タクシー乗車券等の事務経費については、基本的には互助連合会の負担で行われており、一部本市の費用で使用されたタクシー乗車券については、互助連合会の事業実施のためではなく本市における厚生事業の総合的な企画調整に係る事務に使用したことが認められる。

以上のことから、総務局厚生課の職員が福利厚生に関する事務を執行するなかで、互助連合会の事業執行に携わっていることが条例上に根拠がない違法なものとはいえず、その職員に給与等を支給することが給与条例主義に反する違法な支出であるとはいえないものと判断する。

5 結 論

以上の判断により、互助連合会給与等の支出により被った損害の補てんを求める請求人の主張には理由がない。