

大阪市監査委員 坂 井 良 和
同 福 田 賢 治
同 高 瀬 桂 子

住民監査請求について（通知）

平成 19 年 8 月 7 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つきましては、請求の内容を法律上の要件に照らして審査しました結果、次のとおり取り扱うこととしましたので通知します。

なお、本件住民監査請求に関しては、識見を有する者のうちから選任された監査委員である高橋敏朗は、地方自治法第 199 条の 2 の規定に基づき除斥となっています。

記

1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

大阪市ないし共済組合とは全く無関係の任意の外部団体である「大阪市職員互助組合連合会」が、大阪市の福利厚生とは全く無関係な独自の事業として行っていた「連合会給付金等事業」と称する一般保険会社を契約先とする独自の保険契約に関して、財団法人大阪市職員互助組合、大阪市交通局互助組合、大阪市水道局互助組合及び財団法人大阪市教職員互助組合（以下、総称して「旧 4 互助組合」という。）並びにその代表者理事らが、平成 5～16 年度にかけて大阪市から給付を受けた「互助組合交付金」を上記給付金事業において保険会社に支払うべき保険料に充てて、上記給付金事業を行っていたこと、また、そのような使用実態を認識しつつ、上記代表者理事らと結託し、（また、自らもその利得に与る目的で、）大阪市の一部職員が内部協力者として、上記保険料に充てるための資金を、「互助組合交付金」名下で大阪市に拠出させていた行為が、官製談合にも類する（あるいはより一層悪質

な) 所為であり、財務会計上の諸法規違反を論じるまでもなく民法上の不法行為ないし刑法上の詐欺行為を構成する明らかに違法な行為であるので、大阪市長に対して、旧 4 互助組合の継承団体及びその代表者であった者らに上記保険料として拠出されたすべての金員（既に返還された額を除く。）について不当利得返還請求もしくは損害賠償請求をするよう求める。

2 本件請求の取扱い

本件請求は、請求人の言うところの平成 5～16 年度の「互助組合交付金」が旧 4 互助組合及びその代表者らの違法行為によって誤ってなど支出させられており、そのうち既に本市に返還されたものを除いた額について本市の損害・損失となっているのが明白であるにもかかわらず、市長が損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の行使を怠っているとして「財産（債権）管理を怠る事実」を対象とするものと解されるが、本件請求に先立っては、去る平成 17 年 3 月 18 日付けで、本件請求の対象をも包含した別の住民監査請求（以下「従前請求」という。）が異なる請求人によって提出されており、既にその監査の結果（一部勧告）及び勧告に基づき講じられた措置の結果も従前請求の請求人あてに監査委員から通知され、公表もされているところである。

このような場合、行政実例（昭和 34 年 3 月 19 日）によれば、同一事件について二個以上の請求がなされても、請求人が異なる以上「一事不再議」の原則の援用はできないが、一個の請求について行った監査の結果に基づいて請求に係る事実がないと認められるときは、他の請求について改めて監査を行うことなく、その旨を請求人に通知すれば足りるとされており、従前請求に係る監査の結果である別添平成 17 年 5 月 16 日付け大監第 20 号「住民監査請求に係る監査の結果について（通知）」及びその措置結果である別添同年 8 月 16 日付け大監第 81 号「住民監査請求に係る勧告に基づき講じた措置について（通知）」の各写しをもって、本件請求に係る通知の一部とする。

(写)

大 監 第 20 号
平成 17 年 5 月 16 日

大阪市監査委員	太 田 勝 義
同	小 笹 正 博
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 3 月 18 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。

なお、識見を有する者のうちから選任された監査委員である川村恒雄については、地方自治法第 199 条の 2 の規定に基づき、本件住民監査請求に係る監査の執行を除外していません。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

本件住民監査請求は、大阪市が、職員互助組合、交通局互助組合、水道局互助組合、教職員互助組合の 4 互助組合（以下これらを総称して「各互助組合」という。）、さらに各互助組合で組織される市職員互助組合連合会（以下「互助連合会」という。）を通じて、教員を除く大阪市の全職員に対して、また、教職員互助組合を通じて、同組合に入っていない市立小中学校の現役教員を除く全教員に対して、それぞれ市を退職した後に「ヤミ年金」、「ヤミ退職金」を支給させるという、違法な財務会計行為につき、監査を求めるものである。

(1) 各互助組合は、平成 4 年に互助連合会を組織し、同連合会は、翌年、内規や要綱で、市の全職員（教員を除く、教員については、後述（2）の制度による）に対して、退職時の月給の最高 6.3 倍を退職金や年金とすることを定め、生命保険会社と確定給付型年金保険の契約を締結した。

以上の各互助組合ないし互助連合会は、現役職員から給料の 0.6%の掛金を集め保険料の一部としているが、そのような額では到底以上のような退職金や年金の支出をまかなうことはできない。市は、保険料の不足分を人件費として各互助組合に支出し、これにより、上記退職金、年金制度を維持しているのである。例えば、平成 15 年度に互助連合会が生命保険会社に支払った保険料は総額約 38 億円であったが、そのうち約 26 億 5000 万円（支給総額の約 69.7%）が市から支出された。市が各互助組合に平成 5 年度から平成 15 年度までの 11 年間にわたって支出した総額

は、約 304 億円にのぼり、平成 16 年度までの支出総額も、同額を下回ることはない。

- (2) また、教職員互助組合は、平成 8 年、同組合に入っていない市立小中学校の現役教員を除く全教員に対して、退職金や年金を支給するため、それぞれ確定給付型年金保険の契約を生命保険会社と締結した。

同組合は、給与月額 0.5% の掛金を集めているが、これも上記 (1) の制度と同様、市が保険料の不足分を同組合に支出している。例えば、同組合については、現役職員が計 7000 万円を支払う一方、約 1 億 8000 万円（支給総額の約 72%）が市から支給された。

市が同組合に平成 8 年度から平成 15 年度までの 8 年間にわたって支出した総額は、約 10 億 8000 万円にのぼり、平成 16 年度までの支出総額も、同額を下回ることはない。

- (3) 上記 (1) 及び (2) の支出は、実質的には、市の職員に対する退職手当、あるいは退職年金としての支出である。すなわち、本件は、互助連合会及び教職員互助組合（以下、「互助連合会等」という。）が、生命保険会社と契約のうえ、生命保険会社に対して保険料として金員を支出しているが、これは、私企業における積立の退職手当と同視でき、さらに、内規によりその支給額が職員に周知されており、単なる福利厚生費用ではなく、給与であることは疑いを挟む余地はないのであって、これら給与の支出は、地方自治法第 204 条の 2 及び地方公務員法第 25 条第 1 項により条例に基づくものでなければならないと定められているところ、各互助組合、互助連合会、さらには生命保険会社を通じた退職手当、退職年金の支給は、まさに「給与」あるいは「その他の給付」として、給与条例主義により、条例に基づく支出がなされなければならない。

すなわち、市は、外形的には各互助組合に対して公金を支出しているものであるが、その実体は、任意団体を介在させることにより、公務員の給与に対する民主的コントロールを及ぼすための給与条例主義を潜脱しようとしているに過ぎない。本件のように、任意団体を介在させることによって給与条例主義の適用を免れることができるとなれば、地方公共団体は、容易に給与条例主義を潜脱することができるのであり、給与条例主義の趣旨は完全に没却されてしまう。したがって、給与条例主義は厳格に適用されなければならないのであって、本件公金の支出においても、当然に給与条例主義の適用を受けなければならないのである。

しかるに、市は、(1) につき、平成 4 年度までは、各互助組合が条例に基づいて「特別退職一時金」を支給していたが、国から国家公務員の退職金を大幅に上回っていると指導され、平成 4 年度末に「特別退職一時金」制度を廃止したが、平成 5 年度以降は、市は、新たに組織された互助連合会を通じた退職金支給を行うため、何らの法的根拠に基づくことなく、各互助組合に対して公金支出を行っている。

また、(2) の教職員互助組合についても、従前の「退職生業資金」につき、同じく国から国家公務員の退職金に比べて高すぎると指導を受け、平成 8 年度以降、同組合を通じた退職金支給を継続するため、何らの法的根拠に基づくことなく、同組合に対する支給を行っている。

このような公金支出は、明らかに給与条例主義に反した不当、違法な公金支出である。

仮に、上記公金支出が「給与」ないし「その他の給付」にあたらなくても、上記公金支出は、いずれも、給与条例主義を潜脱するための、何らの法的根拠の伴わない不当、違法な公金支出である。

これら違法公金支出によって市が被った損害は、各互助組合について約 304 億円を、教職員互助組合について約 10 億 8000 万円を下ることはなく、市は、違法な公金支出を受けた各互助組合に対し、約 304 億円の、教職員互助組合に対して約 10 億 8000 万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、市に対して同額の損害を与えたのであり、市は、各市長に対して、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、各互助組合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、また、各市長に対する損害賠償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、監査委員が市長に対して次のとおり勧告することを求める。

- ①市長は、平成 5 年以降現在に至るまで、上記公金支出を受けた各互助組合に対し、その受領額全額を市に返還させること、また、同期間に在職した各市長に対し、その在職時に各互助組合に対して支出した上記公金支出額を市に返還させること
- ②市長は、平成 8 年以降現在に至るまで、上記公金支出を受けた教職員互助組合に対し、その受領額全額を市に返還させること、また、同期間に在職した各市長に対し、その在職時に同組合に対して支出した上記公金支出額を市に返還させること

事実証明書 平成 16 年 12 月 19 日付け朝日新聞記事

平成 17 年 1 月 25 日付け朝日新聞記事

[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) 請求期間制限の適用

地方自治法（以下、「法」という。）第 242 条第 2 項の規定により、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは監査請求をすることができないが、怠る事実については、このような期間制限は規定されておらず、怠る事実が存在する限りはこれを制限しないものとされている（最高裁昭和 53 年 6 月 23 日判決）。

しかし、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこ

れが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象として監査請求がなされた場合には、これについて上記の期間制限が及ばないとすれば、法第 242 条第 2 項の規定の趣旨を没却することとなる。したがって、このような場合には、当該行為のあった日又は終わった日を基準として法第 242 条第 2 項の規定を適用すべきものである（最高裁昭和 62 年 2 月 20 日判決）。

一方、怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であることに鑑みれば、実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象としてなされた住民監査請求において、監査委員が当該怠る事実の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、当該監査請求に法第 242 条第 2 項の規定は適用されないとされている（最高裁平成 14 年 7 月 2 日判決）。

本件請求において対象としているのは、各互助組合に支出している本市の交付金（以下、「交付金」という。）が違法な給付に充当されたことにより、交付金の一部につき、返還請求権の行使を怠っていることと解され、交付金の支出が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはないことから、本件請求は、請求期間制限の適用はない。

(2) 金銭債権の消滅時効

法第 236 条第 1 項の規定により、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、5 年間これを行なわないときは、時効により消滅するとされている。

したがって、過去 5 年間における本件退職一時金及び年金給付（以下、「本件給付」という。）のための交付金充当について、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

過去 5 年間において、互助連合会等が本件給付のために行った交付金の充当が、請求人の主張する事項から違法・不当な充当にあたるか。

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 15 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、新たな証拠の提出はなかった。

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。

- ・ 各互助組合の保険金の公費負担率は 70% で、給与にあたりと解さざるを得なく、条例もないので、給与条例主義違反である。
- ・ 互助連という組織を作り、市から公金が流れており、市の腐敗は深刻である。

3 関係人調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、互助連合会等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、交通局、水道局及び教育委員会事務局を監査対象局とし、平成 17 年 4 月 21 日に総務局長、交通局職員部長、水道局業務部長及び教育委員会事務局教育次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) 給与に関する法律

法第 204 条第 3 項及び地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 24 条第 6 項により、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、地方公務員法第 25 条第 1 項には、職員の給与は、条例に基いて支給されなければならないと規定されている。また、これに基かずには、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規定されている。

ただし、地方公営企業（交通局・水道局）職員については、地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）第 39 条により、地方公務員法第 23 条から第 26 条までの適用が除外され、地方公営企業法第 38 条第 4 項により、給与の種類及び基準を条例で定めればよいこととされている。

(2) 厚生福利制度に関する法令

地方公務員法上、福祉及び利益の保護の根本基準として同法第 41 条に職員の福祉及び利益の保護は、適切であり、且つ、公正でなければならないとされ、同法第 42 条に地方公共団体は、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規定されている。

(3) 各互助組合の事業等

ア 職員互助組合

職員互助組合は、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、職員互助組合条例（昭和 30 年大阪市条例第 3 号）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 条第 3 号に「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規定されている。

また、他の互助組合との協力事業として職員互助組合規則（昭和 30 年大阪市規則第 35 号）第 24 条の 3 第 1 項に組合は、組合員の福利増進を図るため必要と認めるときは、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こととされ、同規則第 24 条の 3 第 2 項に前項の分担金は、各互助組合の間において締結する協定に定めるところに従い支出すると規定されている。

イ 交通局互助組合及び水道局互助組合

交通局互助組合及び水道局互助組合は、市職員の相互共済及び福利増進を図る

ことを目的として、職員互助組合条例に基づき設置されたものであり、交通局及び水道局の場合、同条例第 54 条において、「市長」とあるのを「局長」、「市規則」とあるのを「企業管理規程」と読み替えて適用している。

また、他の互助組合との協力事業として交通局互助組合規程（昭和 30 年大阪市交通事業管理規程第 13 号）第 42 条の 2 及び水道局互助組合規程（昭和 30 年大阪市水道事業管理規程第 10 号）第 27 条の 2 に規定されており、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に分担金を支出することができることと規定されている。

ウ 教職員互助組合

教職員互助組合は、本市及び本市教育委員会から給与を受ける市立学校の教職員の相互共済及び福利増進を図ることを目的として、教職員互助組合条例（昭和 24 年大阪市条例第 11 号）に基づき設置されたもので、福利事業については、教職員互助組合条例施行規則（昭和 24 年大阪市教育委員会規則第 6 号）第 4 条第 1 号に、互助給付及び貸付に関する事業を行うことができると規定され、年金保険事業については、「生涯福祉事業給付金」として教職員互助組合規約第 3 条に定められている。

(4) 各互助組合に対する組合員の掛金及び交付金

ア 職員互助組合

組合員の掛金（以下、「掛金」という。）については、職員互助組合条例第 51 条で割合が規定されているもの以外は職員互助組合規則第 5 条第 1 号及び第 2 号で、給料の 1000 分の 10.3 と規定されている。

また、交付金は、職員互助組合条例第 52 条第 2 号に、市は、毎年度予算の範囲内で、長期給付以外の給付並びに共済事業に要する費用の 5 分の 4 を補給金として組合に交付すると規定されている。

イ 交通局互助組合及び水道局互助組合

掛金については、職員互助組合条例で割合が規定されているもの以外は、交通局互助組合規程第 5 条第 2 号及び水道局互助組合規程第 4 条に、給料の 1000 分の 10.3 と各々規定されている。

また、交付金は、職員互助組合条例第 52 条第 2 号に、市は、毎年度予算の範囲内で、長期給付以外の給付並びに共済事業に要する費用の 5 分の 4 を補給金として組合に交付すると規定されている。

ウ 教職員互助組合

掛金については教職員互助組合規約第 12 条第 1 項に給与月額額の 100 分の 1 とされ、交付金については、教職員互助組合条例第 3 条に、市は、毎年度予算の範囲内で、組合員の給与額の 100 分の 3 以内の金額を補助金として組合に交付すると規定されている。

2 関係人調査の結果

互助連合会等に対し、関係人調査を行った結果は次のとおりである。

(1) 互助連合会の事業

互助連合会は、各互助組合の相互の連携を密にし、共通事項等を協議・実施し、もって組合員の福利厚生を増進することを目的に組織されたもので、職員互助組合連合会設立協定書（平成4年3月28日）に、同連合会は各互助組合に共通する福利厚生事業及び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規定されている。

福利事業については、互助連合会規約第2条第1項に、同連合会は各互助組合に共通する各組合員に対する福利厚生事業を行うとされ、給付金事業については、互助連合会給付金等規程第3条に連合会給付金等の額は、組合員であった期間に応じ、給料に率（0.02～6.3）を乗じて得た額とする規定されている。

(2) 互助連合会給付金等事業における本件給付

ア 給付内容

対象者は、各互助組合に加入する組合員（教職員互助組合に加入する教員を除く。）で、実施方法は、生命保険会社と契約を交わし（新企業年金保険）、10年間の「確定給付型」年金保険として実施している。年金の支払月は6月、12月で、各支払月の15日に年金月額6ヶ月分を支払っている。

対象者が退職したときは、退職時の給料に組合員であった期間に応じ、定められた率（最大6.3倍）により支給し、給付総額は平均すると250万円程度となっているとのことである。

なお、対象者が死亡退職した場合、若しくは退職年金の受給中に死亡したときは、遺族が受給権を取得する。

イ 保険料及びその充当内訳

保険料は、掛金の互助連合会給付金事業相当分（給料の1000分の6）及び交付金の互助連合会給付金事業相当分を充当しており、保険料の支払いは、保険会社の請求に基づき毎月行っている。ただし、平成16年度は、交付金の互助連合会給付金事業相当分は本市から支出されず、互助連合会の積立金から2,654,934,949円（掛金と交付金が混在している。）が支払われている。

過去5年間の保険料及び交付金の推移は次のとおりである。

(単位：円)

年 度	保険料	掛金（職員負担）	交付金（公金）
12	3,985,214,696	1,243,179,028	2,742,035,668
13	3,920,371,528	1,221,948,577	2,698,422,951
14	3,851,143,558	1,194,485,293	2,656,658,265
15	3,786,712,639	1,137,801,113	2,648,911,526
16	3,768,631,880	1,113,696,931 345,672,530	— 2,309,262,419
合 計	19,312,074,301	6,256,783,472	13,055,290,829

(注) 1 保険料は、各年度に互助連合会から保険会社に支払われた額

- 2 掛金は給料の 6/1000
- 3 交付金は、保険料から掛金を差し引いた額
- 4 16 年度下段の数値は、積立金から支出された額を掛金と交付金の構成率により算出した額

ウ 制度の変遷

説明によると、昭和 23 年度から平成 4 年度までは、特別退職一時金として、条例に基づいて支給していたが、平成 5 年度から互助連合会給付金等事業が開始されたとのことである。

(3) 教職員互助組合の生涯福祉事業給付金における本件給付

ア 給付内容

対象者は、教職員互助組合に加入する教員（市立の大学、高校、幼稚園の教員等（市立小中学校の教員は府費負担なので対象外））で、実施方法は、生命保険会社と契約を交わし（新企業年金保険）、5 年間の「確定給付型」年金保険として実施している。年金の支払月は 1 月、4 月、7 月及び 10 月で、各支払月の 1 日に年金月額額の 3 ヶ月分を支払っている。

対象者が退職した場合、平成 8 年度以降の採用者については生涯福祉事業に係る掛金累計額（年利 2.5%で運用）を、平成 7 年度以前の採用者については同掛金累計額の 2 ～ 2.55 倍を支給し、給付総額は平均すると 150 万円程度となっているとのことである。また、対象者が定年以外で退職した場合及び年金月額が 10,000 円以下となる場合は、一時払いの取扱いをする。

なお、対象者が退職前や年金受給中に死亡したときは、遺族に対して一時金を支給する。

イ 保険料及びその充当内訳

保険料は、掛金の生涯福祉事業給付金相当分（給与月額額の 1000 分の 5 の一部）及び交付金の生涯福祉事業給付金相当分を充当しており、保険料の支払いは、保険会社の請求に基づき毎月行っている。

過去 5 年間の保険料及び交付金の推移は次のとおりである。

(単位：円)

年 度	保険料	掛金（職員負担）	交付金（公金）
12	223,159,636	48,294,601	174,865,035
13	215,460,602	50,040,739	165,419,863
14	169,062,910	45,918,769	123,144,141
15	178,387,306	46,254,118	132,133,188
16	169,422,876	50,388,293	119,034,583
合 計	955,493,330	240,896,520	714,596,810

(注) 1 保険料は、各年度に教職員互助組合から保険会社に支払われた額

2 掛金は、生涯福祉事業の総支出額に占める支払保険料の割合を同事業に係る

掛金総額（給与月額 \times 5/1000）に乗じた額

3 交付金は、保険料から掛金を差し引いた額

ウ 制度の変遷

説明によると、昭和 23 年度から平成 7 年度までは、退職生業資金として互助組合独自の制度で支給しており、平成 8 年度から生涯福祉事業が開始されたとのことである。

3 監査対象局の陳述

(1) 総務局の説明（総務局、交通局及び水道局を代表して）

ア 事業内容

本件給付については、職員互助組合条例に基づく福利厚生事業として、本市の各互助組合が共通する事業を実施するために組織した「互助連合会」が実施主体となって、平成 5 年度から実施しているもので、具体の事業内容は、互助連合会が生命保険会社と保険契約を交わし、「確定給付型年金」に団体加入し、退職後に保険会社より直接、個々組合員が 10 年確定年金や一時金を受け取ることできる事業である。

イ 事業の根拠規定

福利厚生事業については、職員互助組合条例に基づき事業を実施しており、互助連合会本件給付は、職員互助組合条例第 50 条第 3 号「その他相互共済並びに福利増進に関する事業」として実施しており、職員互助組合規則第 24 条の 3 により、各互助組合が共同で福利厚生事業を実施するために設立した互助連合会において、条例に基づく福利厚生事業として規程、要綱等を策定してきたところである。

公金支出についての根拠規程は、職員互助組合条例第 52 条で「市は、毎年度予算の範囲内で、補給金として組合に交付する。」ことになっており、同条第 2 号で補給金の上限額を定めており、「長期給付以外の給付並びに共済事業に要する費用の 5 分の 4」となっている。

ウ 事業目的

この事業の設立当時の社会背景として、人生 80 年時代を迎え、他の地方自治体においても退職年金制度導入の動きがあり、本市としても職員の退職後の生活を保障する制度を設けることにより、職員が安心して公務に精励できるよう、福利厚生事業の一環として実施してきたものである。

エ 事業の廃止

本件給付については、今日の社会一般情勢や本市の厳しい財政状況から市民の理解が得られないと考え、平成 16 年度末退職者以降事業廃止し、年金受給者への以後の給付も廃止した。

なお、平成 17 年 3 月 30 日付で保険契約の解約手続きを行った。

(2) 教育委員会事務局の説明

ア 事業内容

教職員互助組合が市費教員を対象に、生命保険会社と保険契約を交わし、「確

定給付型年金」に団体加入し、退職後に保険会社より直接、個々組合員が5年確定年金や一時金を受け取ることのできる事業である。

イ 事業の根拠規定及び目的

教職員互助組合への交付金については、「大阪市教職員互助組合条例」に基づき、支出を行い、「生涯福祉事業給付金」として、退職後の生活設計も含めた福利厚生事業の一環として実施してきたところである。

ウ 事業の廃止

今日の社会一般情勢や本市の厳しい財政状況から市民の理解が得られないと考え、平成16年度末退職者以降事業廃止し、年金受給者への以後の給付も廃止した。

なお、平成17年3月31日付で保険契約の解約手続きを行った。

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。

請求人は、各互助組合、互助連合会さらには生命保険会社を通じた退職年金等の支給は、まさに「給与」あるいは「その他の給付」として給与条例主義により条例に基づく支出がされなければならない、任意団体等を介在させることにより、給与条例主義の適用が免れることができれば、地方公共団体は、容易に給与条例主義を潜脱することができ、その趣旨は完全に没却されてしまうと主張している。

(1) 互助連合会等の給付と給与条例主義

法204条の2に定める給与条例主義は、地方公共団体が法律及び条例に基づかないで給与その他の給付を職員に支給することを禁じているのであって、互助連合会等が退職した職員に対して行う給付はこれに直接抵触するものではないが、交付金を充当して、職員に支給する給付内容如何によっては、職員に支給する給与と同視され、交付金の一部が法規定の趣旨を逸脱して違法と位置付けられる場合がある。

本市においては、各互助組合に対して、福利厚生事業の資金として互助組合条例の規定に基づき交付金を支出し、それを受けた各互助組合は、福利厚生事業の一環として、互助連合会を通じるなどして保険会社と契約を結び、職員が退職後に本件給付を受けるべく保険料の支払いを行ったものである。

そうすると、その給付の内容が福利厚生事業として社会的相当性を有すると認められるものかどうかによって、その給付のための保険料の支払いに充当された交付金が違法と位置付けられるかどうかの評価されることになる。

(2) 退職後の福利厚生事業としての給付

地方公共団体は、地方公務員法において職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項の実施が求められており、地方公共団体がその実施費用を社会的相当と認められる範囲で負担することは同法の予定するところである。

また、退職後における職員とその家族の生活の充実、安定を図ることは、これを通じて在職中の勤労意欲を高め執務の能率化に寄与するとも考えられ、その意味においては職員の福利厚生の一部を果たしているものということではできるものであ

り、本件給付も、職員が在職中に互助組合に納めている掛金の一部を活用して退職後の生活の充実、安定を図ろうとするものである。

しかしながら、退職した職員は、条例に定められた退職手当の支給を受け、一定の要件を満たせば共済年金が支給されるのであって、それ以外に本件給付を補完支給することは福利厚生事業として本来的なものではなく、そこまでも地方公務員法で予定されているものではない。

そして、本件給付は高額であり、そのために職員が在職中に一定の掛金を負担しているとはいえ、その給付のために支払っている保険料に充当される交付金の額は、掛金から充当される額を大きく上回っている。

そうすると、本件給付は、法的に定められた退職手当及び共済年金に実質的な上乗せを図るためになされているものと見ざるを得ず、少なくとも交付金が充当されている部分については、福利厚生事業として社会的相当性を欠く違法なものといわざるを得ない。

(3) 本市の損害

本件給付は、互助連合会等と保険会社の契約に基づき、支払われた保険料により保険会社が運用する資金から支給されるものであり、保険料は、互助連合会等が支払い義務を負うものであるところ、その支払いには、職員が各互助組合に掛金として支払った一部が充当され、その残りに交付金が充当されていたことになり、その交付金相当額について互助連合会等が本市から利得を得ていることになる。

そうすると、上記のように違法な給付のために支払われた保険料に充当されている交付金については、支出を受けた各互助組合が本市に対して返還義務を負うものであり、本市は、公法上の金銭債権を有すると認められるものについて返還請求をしなければならないものである。

したがって、本市は、各互助組合に対して、過去 5 年間に互助連合会を通じるなどして、本件給付のための保険料として保険会社に支払った額から、掛金が充当された額を除いた額について、互助連合会から回収するなどのうえ、返還するよう求める必要があると判断する。

5 結 論

以上の判断により、本件保険料に充当された公金の返還を求める請求人の主張には一部理由があると認められるので、次のとおり勧告する。

勧 告

監査の結果、各互助組合が互助連合会を通じるなどして保険会社と契約のうえ、退職者に給付している本件給付については、条例に定めのない給与と同視され違法と認められることから、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

- (1) 互助連合会が過去 5 年間に本件給付のため保険会社に支払った保険料のうち、交付金が充当された 13,055,290,829 円について、当該交付金の支出を受けた各互助組合に対し、互助連合会から回収のうえ、返還するよう求めること
- (2) 教職員互助組合が過去 5 年間に本件給付のため保険会社に支払った保険料のうち、交付金が充当された 714,596,810 円について、当該交付金の支出を受けた教職員互助組合に対し、返還するよう求めること

(写)

大 監 第 81 号
平成 17 年 8 月 16 日

大阪市監査委員	船場	太郎
同	勝田	弘子
同	高瀬	桂子

住民監査請求に係る勧告に基づき講じた措置について（通知）

平成 17 年 5 月 16 日付け大監第 20 号により通知しました住民監査請求の監査結果に基づき勧告した事項について、別紙のとおり大阪市長職務代理者から講じた措置の通知がありましたので、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 9 項の規定により通知します。

大総務第 535 号

平成 17 年 8 月 16 日

大阪市監査委員 船場 太郎 様
同 勝田 弘子 様
同 高瀬 桂子 様

大阪市長職務代理者
大阪市助役 土崎 敏夫



住民監査請求に係る勧告事項の措置結果について (通知)

平成 17 年 5 月 16 日付け大監第 21 号で勧告のあった事項については、次のとおり措置を行いましたので、地方自治法第 242 条第 9 項の規定により通知します。

記

- 1 互助組合連合会が過去 5 年間に給付金等事業のため保険会社に支払った保険料のうち、交付金が充当された 13,055,290,829 円の返還勧告を受けておりました。
このうち、平成 16 年度の掛金と交付金の割合を再度精査したところ、返還額については、151,065,798 円の増額補正の必要があることが判明しましたので、平成 17 年 8 月 16 日に各互助組合より 13,206,356,627 円の返還を受け、本市へ収納しました。
- 2 教職員互助組合が過去 5 年間に給付金事業のため保険会社に支払った保険料のうち、交付金が充当された 714,596,810 円の返還勧告を受けており、当該勧告額を平成 17 年 8 月 16 日に教職員互助組合から返還を受け本市へ収納しました。