

監査結果公表第 17 - 13 号

住民監査請求に係る監査結果の公表について

平成 17 年 5 月 9 日付で提出のありました地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査結果について、同条第 4 項及び八尾市監査委員条例第 8 条の規定により公表します。

平成 17 年 7 月 5 日

八尾市監査委員	北 山 諒 一
同	三 宅 博
同	田 中 久 夫

記

1 監査結果

別紙のとおり

2 問合せ先

八尾市本町一丁目 1 番 1 号

八尾市監査事務局

電話番号 0729 - 24 - 3896 (直通)

3 その他

監査結果については、市役所 3 階の情報公開室及び八尾市ホームページでも閲覧できます。

八 監 第 7 0 号
平成17年7月4日

(請 求 人) 様

八尾市監査委員	北 山 諒 一
同	三 宅 博
同	田 中 久 夫

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成17年5月9日付で提出のありました地方自治法第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、平成17年5月19日に、改選により高田寛治、西川訓史両氏から三宅 博、田中久夫へ監査委員の交代があったことを申し添えます。

また、識見を有する者のうちから選任された監査委員の西浦昭夫については、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す。

記

第1 監査の請求

1 請求人

(省 略)

2 請求の提出

平成17年5月9日

3 請求の趣旨

請求人より提出された請求書の内容から、請求の要旨及び理由を次のように解した。

(1) 請求の要旨

請求人は、八尾市監査委員に対し、次の内容の措置を求めている。

大阪府市町村職員互助会が支給した平成１５年度から１６年度までの退会給付金・生業資金の額（八尾市公開公文書によると、総額９億８，０４９万９，０７６円）のうち、八尾市が支出した補給金相当額（およそその７割にあたる約６億８，６３５万円）を市長・支出手続担当者・受給した職員個人及び大阪府市町村職員互助会に対して連帯して返還を求めること。

監査請求日の翌日から起算して、上記期間の退会給付金・生業資金に含まれる公費相当分を、市長・支出手続担当者・受給した職員個人及び大阪府市町村職員互助会は、連帯して完済に至るまでの年５分の遅延損害金を八尾市に対し支払うこと。

（２）請求の理由

昭和５３年２月に、各報道機関が、大阪府市町村職員互助会の支給する「生業資金」「退会給付金」は、「第二退職金」「ヤミ退職金」との批判がされていたにもかかわらず、八尾市長及び支出手続担当者らは、漫然と互助会補給金の支出を続け、また同互助会は退会給付金等を退会者に支給している。

退会給付金の原資は、およそその７割を自治体が拠出した補給金に依存しており、互助会が退会する会員に支給する退会給付金等は、実際上の趣旨、金額、給付の時期から見てその相当性を超える部分については、実質的に退職手当の上乗せを図っていると言わざるを得ない。退会給付金、生業資金は、地方自治法第２０４条の２の趣旨を潜脱するものであって、補助金の支給として同法第２３２条の２に違反する。

また、退会給付金制度自体がおよそ広く知られるようになったのが、昨年末からの一連の「大阪市問題」で報道機関が取り上げたからであると考えられ、監査請求の期間制限の徒過については正当な理由がある。

４ 事実を証する書面

- ・ ２００５年３月１５日付産経新聞社のインターネット報道記事
- ・ ２００５年３月１８日付YOMIURI ON LINEのインターネット報道記事
- ・ ２００５年３月１９日付日経ネット関西版のインターネット報道記事
- ・ 八尾市公文書公開条例に基づく「市町村互助会の退会給付金・生業資金の支給総額・支給件数について」と題する文書（写し）

（いずれも掲載を省略）

第２ 監査の実施

１ 請求の受理

本件請求が、地方自治法（以下「自治法」という。）第２４２条に規定する形式上の要件を具備しているものと認め、平成１７年５月１６日にこれを受理する決定をした。

2 監査対象事項

請求の趣旨を検討した結果、本件請求は八尾市が社団法人大阪府市町村職員互助会（以下「互助会」という。）に対して行った補給金の支出は違法な公金の支出であり、この違法な支出から生じた損害の回復を八尾市長らに求める趣旨であると理解した。

また、請求人は退会給付金等を受給した職員や支給した互助会に返還を求めているが、これらの者は違法若しくは不当な財務会計行為を行うことができる者ではないので、請求の要件を満たしていないものと考えられる。

そこで、監査対象事項を次のとおりとした。

（１）監査請求の期間制限（自治法第２４２条第２項）の適用の可否。

（２）八尾市から互助会に対する補給金支出行為の違法性の可否。

本件補給金支出行為は自治法第２０４条の２（給与等の支給制限）に反するか。

同行為は自治法第２３２条の２（寄附又は補助）に反するか。

同行為は地方公務員法（以下「地公法」という。）第４２条（厚生制度）と整合するか。

（３）八尾市長及び支出手続担当者に対する返還請求及び年５分の遅延損害金の支払の可否。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

平成１７年６月３日、請求人に対し、自治法第２４２条第６項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の趣旨を補足する陳述の要旨は次のとおりである。

- ・ 生業資金や退会給付金などが、第二退職金だとか、ヤミ退職金という表現がされているが、こういうものが支給されていることが問題の本質であるので、監査委員には八尾市のその実態を正確に把握され、決定いただきたい。
- ・ 添付資料として提出していないが、（平成１７年）３月２７日付の読売新聞には、「大阪府市町村職員互助会４１人首長『ヤミ退職金』対象」という見出しで、法適用外、最高５００万円というふうに一般職員だけでなく、首長もヤミ退職金の対象という記載がありました。我々はマスコミを通じてしか知る方法がありません。
- ・ 第一番目に考えるべきことは、騒がれてから八尾市が改革に手をつけるのかどうかという問題です。八尾市民から言われる前に、問題が発生すれば直ちに監査をして、どうなのかを適正に判断し、問題がなければ問題なしということを先にもって発表するくらいの英断があってもいいのではと思います。
- ・ 次は、法に沿っておれば問題ないのかどうかということです。現在の法はこうなっているけれども、現下の国民感情、市民感情からすれば、この法は適

切でないとか、あるいはこういうふうに解釈すべきだとかいうことがあってしかるべきだと思います。そういう意味で、適正ではあるけれども、この法そのものが時代おくれたとか、あるいは住民感情を考えれば、こうすべきだということの英断をぜひいただきたい。

4 監査対象部局

総務部職員課、水道局総務課

5 監査対象部局の陳述

平成17年6月9日、関係職員（総務部職員長、同部職員課長、水道局総務課長、会計室長）から陳述の聴取を行い、以下の要旨の説明がされた。なお、当該席上においては、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求者本人が立ち会われ、最後に感想を述べられた。

（1）本件請求に係る制度等について

八尾市は、地公法第42条に規定されている職員の厚生制度の実施を目的として、より効率的効果的な福利厚生事業を実施するため、八尾市職員の厚生制度に関する条例（以下「厚生条例」という。）第3条及び第4条並びに同条例施行規則第3条第1号に基づき互助会に加入し、補給金を支出している。

互助会にかかる会費と補給金の額は、社団法人大阪府市町村職員互助会会費・補給金規程により規定されていて、その個人会費と市補給金の割合は、昭和51年4月本市の加入当時1対4であったが、昭和54年4月に1対3、昭和55年4月に1対2.5、平成元年4月に1対2、平成11年4月に1対1.85、平成16年4月には1対1.64、平成17年4月には1対1.5と変わってきた。（8頁表1を参照）

互助会の生業資金や退会給付金とは、退職後における職員とその家族の生活の充実、安定を図ることによって、在職中の勤労意欲を高め、執務の能率化に寄与することを目的とした制度である。基本的には退会時の給料月額額の30分の1を基礎として、在会年数により定められた給付日数が支給される。生業資金は昭和23年4月から昭和55年3月まで、退会給付金は昭和55年4月から平成16年3月まで、退会餞別金は平成16年4月から制度化されている。

（2）給与条例主義等について

自治法第204条の2の規定については、普通地方公共団体がその職員に対して支給する給与その他の給付は法律に直接根拠を有するか、又は法律の具体的根拠に基づく条例によって給与を支給する場合に限るものとし、それ以外の給与その他の給付の支給を禁じ、給与の体系の整備を図ったものであ

り、地公法第42条に規定する厚生制度の実施による互助会の生業資金や退会給付金とは異なるものであると考えている。

自治法第232条の2に規定されている補助については、一般的には、特定の事業、研究等の育成、助長するために地方公共団体が公益上必要があると思えた場合に対価なくして支出するものであるが、福利厚生事業は、八尾市の責務により行う事業を互助会を通して実施しているものであるため、互助会へ支出している補給金については負担的性格を有しており、同条に規定されている補助には当たらないと考えている。

(3) 退会給付金等の原資及び退職手当の上乗せであるとの主張について

互助会の運営は補給金のみを原資としているのではなく、会員からの会費やその運用益も原資としており、補給金は生業資金や退会給付金以外にも一般給付や厚生事業の経費に充てられていることから、八尾市の補給金の支出額のうち、生業資金や退会給付金の原資となっている部分の金額及び割合を算出することは難しいものとする。

互助会の退会給付金については、退職後における職員とその家族の生活の充実、安定を図ることが、在職中の勤労意欲を高め、執務の能率化に寄与するもので、これは職員の福利厚生の一部をなすものと考えている。一方、退職手当は長年勤続したことを報償する趣旨で支給するものであると考えている。よって、福利厚生の一環として支給される互助会の退会給付金等と、長年勤続したことを報償する趣旨で支給される本市の退職手当とは、その支給する趣旨目的が異なるものであり、退会給付金が退職手当の上乗せであるとは考えていない。

(4) 市民の批判等に対する認識について

制度が設立されてから社会情勢が大きく変化している状況にあり、生業資金や退会給付金の公費負担に関して市民からの批判があることは真摯に受け止めているところである。

大阪市を除く大阪府内42市町村職員が互助会に加入していることから、本市独自で決定する権限を持っておらず、補給金の廃止や額の切り下げといった対応はできないものと考えている。

平成17年5月10日付けで、大阪府市長会から互助会に対し、市町村負担金の割合の是正及び福利厚生事業全般にわたっての検討・見直しについての要望書を提出している。これについては、社会情勢の変化や市町村財政の状況を踏まえ、互助会の負担金のあり方、福利厚生事業全般について検討し、更なる適正化を図るよう要望されたものと考えている。

第3 監査の結果

1 監査請求の期間制限の適用

請求人は、平成15年度から16年度までの退会給付金・生業資金の額のうち、八尾市が支出した補給金相当額の返還を求めている。そして、退会給付金制度自体がおよそ広く知られるようになったのが、平成16年末からの一連の「大阪市問題」で報道機関が取り上げたからであると考えられ、監査請求の期間制限の徒過については正当な理由があるとしている。

自治法第242条第2項では、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、正当な理由がない限り、監査請求をすることができないとされている。昭和63年4月22日の最高裁判決によれば、同項但書にいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから、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であると解される。

本件においては、請求人自らが請求書に互助会の生業資金等について昭和53年2月には報道機関でヤミ退職金との批判がされていたと述べており、また、互助会への補助金支出に対する吹田市での住民訴訟にかかる平成16年2月24日の大阪高裁判決については、その翌日に報道機関で報道されている。そして、請求人は今回の請求にあたって八尾市公文書公開条例に基づく手続きを経て証拠資料を入手されているが、同条例は平成7年10月に施行されている。

したがって、自治法第242条第2項但書に定める正当な理由があるとの主張は相当ではなく、同項本文を適用し、行為のあった日から1年を経過した部分についての監査請求は却下されるべきである。

そこで、当該行為のあった日は補給金の支出日と判断され、八尾市から互助会に対する補給金の支出は、各月の支出分を当該月末に支出している事実が認められる。本件監査請求がなされた期日は、平成17年5月9日であるから、請求人が違法な補給金の支出行為であると主張する部分のうち、平成15年4月末日支出分から平成16年4月末日支出分までについては、すでに当該支出行為の日から1年を経過しているので、この部分については却下される。

よって、平成16年5月末日支出分から平成17年4月末日支出分までの補給金の支出行為を監査対象とする。

2 事実関係の確認

(1) 本件補給金にかかる支出状況等について

補給金の支出額

一般会計等 215,308,949円

水道事業会計 13,716,301円

(平成16年5月末日支出分から平成17年4月末日支出分までの合計額)

補給金の支出科目・支出時期等

予算支出科目（節）については、一般会計等では共済費、水道事業会計では法定福利費として執行しており、毎月当月分の支出負担行為、支出命令を行い、支出時期は毎月末日である。

（２）本件請求に係る制度等について

互助会の制度、補給金の支出根拠等については、関係職員の陳述された内容のとおりであることを確認した。

３ 判断

（１）八尾市から互助会に対する補給金支出行為の違法性若しくは不当性の判断

本件補給金支出行為は自治法第２０４条の２（給与等の支給制限）に反するか

自治法第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、社団法人である互助会が会員に対して支給する給付はこれに直接抵触するものではない。また、補給金は八尾市が互助会に支出するもので、職員に支給されるものではないから給与条例主義の対象外である。

もっとも請求人は、補給金が退職手当の上乗せを図るために互助会に支出しているから、補給金の支出は給与条例主義の趣旨を潜脱すると主張するが、退会給付金等は職員の福利厚生制度の一環であるのに対し、退職手当は地方公共団体が退職する職員に長年勤続したことを報償する趣旨で支給されるものであり、両者の制度の趣旨は異なる。したがって、本件補給金の支出が給与条例主義に反するとは認められない。

本件補給金支出行為は自治法第２３２条の２（寄附又は補助）に反するか

自治法第２３２条の２は「普通地方公共団体は、その公益上必要な場合においては、寄附又は補助することができる」と定め、公益上必要かどうかの認定は全くの自由裁量行為ではなく、客観的にも公益上必要であると認められなければならないとされている。

この点、本件の補給金は、厚生条例及び同条例施行規則並びに互助会の会費・補給金規程に基づき互助会の事業を補助するために支払われており、互助会の設立目的は会員の福利増進・生活の向上を期し、もって執務の公正、能率化を増進し、進んで地方自治の本旨の実現に協力することにあり、互助会はこの目的を達成するために給付事業・貸付事業・福利厚生事業・その他必要な事業を行っているものと認められる。

このような互助会の設立目的は、地公法第４２条が地方公共団体に命じるところの職員の厚生制度と相通じるところであり、このような互助会の事業を補助し、もって厚生制度の充実を期そうとする補給金の支出目的は公益性を

有するものと認められる。

本件補給金支出行為は地公法第42条（厚生制度）と整合するか

地公法第42条は、地方公共団体に職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項の実施を義務付けており、この規定を受けて職員の福利厚生を実現するために具体的にどのような制度を設けるかについては、各地方公共団体が所属職員の人数やその構成、地域の実情等に応じその裁量により決定すべき性質のものであると解することができる。

八尾市においては、厚生条例を制定し、地公法第42条に規定する厚生制度の一環である職員の互助共済事業については、職員を互助会に加入させることにより行うものとしたうえ、互助会に対して補給金を交付するものとしており、このような方法によること自体は何ら法の禁止するところではないと解されるのみならず、むしろ府下の全市町村（大阪市を除く。）等が加入している互助会を通じて職員の互助共済事業を行うことは、同事業の効率的な運営という観点に照らしても有益なものと認めることができる。

したがって、互助会に対して補給金を支出することは地公法第42条に違反するものとは認められない。

互助会が実施する事業について

互助会の実施する事業は、社団法人大阪府市町村職員互助会定款（以下「互助会定款」という。）第11条において、給付事業、貸付事業、福利厚生事業、その他の事業が定められており、これを基に具体的な事業が計画され、実施されている。互助会定款によれば、事業計画や予算などを決議する最高の意思機関は、会員による総会（第29条第1項、第9条第3号）とされ、どのような厚生事業を行うかは、総会を通じて社団法人としての互助会が決定するもので、補給金を支出しているとはいえ、八尾市単独では、事業の決定はできない。

互助会においては補給金の支出が社会・一般の情勢に適応すべく、会員と事業主の費用負担について、表1のとおり見直しが進められてきた。

《表1：会費と補給金の負担割合》

期 間	会費 (給料月額に対する割合)	補給金 (給料月額に対する割合)	負担割合 (会費：補給金)
昭和23年8月～	14/1000	56/1000	1：4
昭和54年4月～	14/1000	42/1000	1：3
昭和55年4月～	14/1000	35/1000	1：2.5
平成元年4月～	14/1000	28/1000	1：2
平成11年4月～	14/1000	26/1000	1：1.85
平成16年4月～	14/1000	23/1000	1：1.64
平成17年4月～	14/1000	21/1000	1：1.5

また、退会給付金制度についても平成 15 年度末に廃止し、給付水準が概ね個人負担の会費相当額まで引き下げた退会餞別金制度を創設するなど、諸情勢を考慮して表 2 のとおり見直しが行われており、情勢適応にも一定対応しているものと考えられる。

《表 2：各制度別の在会年数別給付日数》

制度の名称	実施期間	代表的な在会年数			
		10 年	20 年	30 年	40 年
生業資金	昭和 26 年 4 月～	200 日	540 日	940 日	1,140 日
退会給付金	昭和 55 年 4 月～	70 日	220 日	400 日	400 日
	平成 11 年 4 月～	62 日	160 日	310 日	400 日
退会餞別金	平成 16 年 4 月～	50 日	100 日	150 日	200 日

給付額 = 給付日額（給料月額の 1/30 相当額）× 在会年数別給付日数

このように互助会が決定し、実施してきたこれらの事業について、大阪高裁は「地方公共団体が職員の福利厚生に関する費用を負担することは地公法の予定するところであるが、ことの性質上負担額には限界があるというべきであって、高額な退会給付金の財源を地方公共団体の補給金をもって充てるのは同法の趣旨に反する」として社会的相当性を超える部分については違法との判断を下している。互助会はこれを不服として最高裁に上告し、現在、裁判が係属中であり、事業の中には現在の社会経済情勢等を背景に「不当」「厚遇」と指摘されている部分も含まれてはいるものの、これをもって直ちに違法であるとすべきではない。

（２）八尾市長及び支出手続担当者に対する返還請求及び年 5 分の遅延損害金の支払の可否

（１）で検討したとおり、八尾市の互助会に対する補給金支出には、違法・不当性は認められず、八尾市長及び支出手続担当者に対する返還請求及び年 5 分の遅延損害金の支払については理由がない。

4 結論

以上のことから、八尾市が互助会に対して行っている補給金支出は、地公法第 42 条及び厚生条例に基づくものであり、また、その支出手続は八尾市財務規則等に従って適正に行われており、違法・不当な公金の支出とは認められない。よって、請求人の主張には理由はなく、当該措置の必要を認めない。

第4 意見

監査結果については以上のとおりであるが、互助会を通じて実施される福利厚生制度のあり方には、現在さまざまな批判がある。これらの主な原因は、制度の発足当初においては当時の勤務条件における官民格差の是正の観点から一定の合理性を有したと思われる公務員の福利厚生制度が、その後の社会経済情勢の変化等に伴い事業の合理性の基礎となる状況が変化したことによって生じたものと思われる。

しかし、公費を用いて福利厚生事業が実施される以上、納税者である市民の批判を真摯に受けとめて、改めるべき点について改善を図ることは地方公共団体の責務であると考える。

市長においては、この点を考慮して、下記の内容につき早期に対応されるよう要望する。

- 1 互助会が行う給付事業について、今日の社会経済情勢を反映したさらなる見直しを図り、市民の理解が得られるよう、互助会、大阪府市長会等関係機関に働きかけをされたい。
- 2 補給金を支出している市として、社会的に相当と認められる負担割合に早期に改められるよう互助会に対し要請するとともに、八尾市職員の厚生制度に関する条例施行規則の見直しを図られたい。
- 3 互助会等を通じて行う職員の福利厚生事業の内容について、透明性の向上と説明責任を果たされるとともに、積極的に情報の公開を進められたい。