

## 住民監査請求に係る監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

平成25年3月7日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外2名から提出された。

#### 2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

(ア) 県は、互助会等（財団法人兵庫県職員互助会（以下「職員互助会」という。）、財団法人兵庫県警察互助会（以下「警察互助会」という。）及び財団法人兵庫県学校厚生会（以下「学校厚生会」という。）をいう。以下同じ。）に支出した補助金のうち地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第42条に規定する厚生制度に適合しない事業に支給された部分について、返還を求める義務がある。

(イ) 県は、互助会等に対する補助金が終了したことに伴い、互助会等で使われずに残った公費相当分について、次のとおり返還を求める義務がある。

a 職員互助会は、平成23年度の法人全体の残余金のうち公費相当分を県に返還すべきである。既に補助金が充当された会計のみに係る残余金の公費相当分を県に返還しているが、まだ違法又は不当な部分が残っている。

b 警察互助会は、平成19年度の法人全体の残余金のうち公費相当分を県に返還すべきである。既に補助金が充当された会計のみに係る残余金の公費相当分を県に返還しているが、まだ違法又は不当な部分が残っている。

c 学校厚生会は、平成23年度の法人全体の残余金のうち公費相当分を県に返還すべきである。補助金が充当された会計に残余金がないという理由で県に公費相当分を返還していないことは、違法又は不当である。

###### イ 求める措置の内容

上記ア(ア)については精査が行われていないが、上記ア(イ)については本来の返還額である次の金額とそれに伴う利息を返還するよう互助会等に命令することを求める。

(ア) 職員互助会 12億9,943万8,608円

(イ) 警察互助会 1億4,355万7,570円

(イ) 学校厚生会 56億1,235万6,889円

##### (2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記1の文書が提出された。

#### 3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成25年3月7日（請求書提出日）付けで受理した。

### 第2 証拠の提出及び陳述

## 1 請求人の陳述

平成25年4月16日に、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）、請求人のうち1名から、おおむね次のとおり陳述があり、別記2の文書の提出があった。

(1) 地公法第42条の厚生制度は、もともと地方公共団体が直接、職員に対して厚生制度を実施するという趣旨であったが、互助会に対して補助金を支出することにより事業を実施するという形で長年行われてきた。しかしながら、互助会が行う事業が余りに過大で厚遇であるという批判があり、全国で裁判で争われた結果、批判を受けないようにだんだん自分たちの掛金で実施することになった。

(2) 地公法第42条に係る事業として何を行っているか尋ねたところ、いずれの互助会等でも、現在定期健康診断のみであるという説明であった。要するに、県は定期健康診断のうち法定外分（労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）に基づかない健康診断をいう。以下同じ。）が、同条の厚生制度だと判断し、以前の互助会に対する補助金の支出によって行っている事業のようなものは同条に該当しないと考えるようになったのだと思う。

また、地公法第42条に係る事業は互助会等に任せて、補助金は事業内容による積算を全く行わずに支出されてきた結果、同条に該当しない事業に対してまで、多くの補助金が使われてきた。このような適切でない、多額の給付事業が行われていたことが問題であり、その分を返還していただきたい。

(3) 県から互助会等への補助金が終了したのは警察互助会では平成19年度、職員互助会と学校厚生会では平成23年度である。また、補助金の入っている会計は、警察互助会では共済事業会計と福利事業会計、職員互助会では福利経理、学校厚生会では厚生会計である。

県は、互助会等に出していた補助金を終了してから、どういう考えか分からないが、補助金の返還を受けている。警察互助会は1億2,615万円を、職員互助会は6億5,939万3,000円を県に返還している。

県からの補助金は互助会等に支給されたものであって、特定の経理会計宛てに支給されたわけではないのだから、返還金は互助会等の内部に複数ある会計の合計の残余金を元に、補助金と掛金の割合で算定することが適切である。

(4) さらに、学校厚生会は、厚生会計について「精算会計」という言葉を使って、補助金を使った後を掛金で補うこととして、補助金を全て使い切り、補助金の返還がないような形にしている。このことは、非常に問題があると考えている。

(5) 以上のとおり、本来、会員の掛金で実施しなければならない部分が補助金で賄われていたからこそ、残余金があるのだから、その残余金の一部を返還すべきである。

## 2 執行機関の陳述の要旨

平成25年4月16日に、企画県民部、教育委員会事務局及び警察本部の陳述を実施したところ（自治法第242条第7項）、おおむね次のとおり陳述があった。

### (1) 企画県民部

ア 地公法第42条は、地方公共団体に対して職員の厚生事業に関する計画の樹立及び実施を義務付けている。県では、同条の趣旨を実現するため、職員の共済制度に関する条例（昭和38年兵庫県条例第72号。以下「職員共済条例」という。）を定め、この条例に基づき、職員の厚生事業の一部を職員互助会において実施させている。

職員の厚生事業をどのように計画し実施するかは、原則としてその地方公共団体の長の裁量に委ねられており、地方公共団体の職員によって構成される互助会などに助成をすることによ

り厚生事業を実施する方法をとることは、これまでの職員互助会による職員に対する厚生事業の実施の可否を争った判例でも認められているところである。

イ 職員互助会は、職員共済条例第3条第1項の規定により、会員の掛金その他の収入をもって地公法第42条に基づく職員の厚生事業を実施することとし、県はこれまで、職員共済条例第3条第2項の規定に基づき、職員互助会に対し、職員の厚生事業を行うための経費の一部について、予算の範囲内で補助金を交付してきた。

補助金は、職員の給与額の一定率に相当する額を職員互助会に交付することとしており、その交付額については、毎年度末に職員数とその給与の額を精査したうえで、その年度の交付額を確定してきた。また、その用途については、地公法第42条の趣旨に従って実施する職員の厚生事業であるが、その内容は職員互助会に委ねてきた。

ウ 県では、職員互助会に対する補助金について、他の地方公共団体の状況や県の財政状況等を勘案して、平成23年度をもって廃止したところである。

請求人は、この補助金交付の廃止をもって、現在職員互助会が実施する厚生事業が地公法第42条に基づくものではないと主張し、さらには、会員の掛金で行うことができる事業に長年補助金を交付してきたことは、違法な公金の支出に当たると主張している。

しかし、職員共済条例は、職員が福利増進を目的とする団体を組織し、団体が福利厚生 of 事業を行うことを定めたうえで、その団体の経費について、職員の掛金その他の収入をもって充てること、及び県が予算の範囲内で団体に補助金を交付することができることを規定しているのであって、補助金の交付が廃止されたことをもって、現在職員互助会が実施する職員の厚生事業が地公法第42条に基づくものではないとする請求人の主張は失当といわざるをえない。

エ なお、職員互助会では、県からの補助金の交付が廃止されたことに伴い、補助金を充当していた福利経理について平成23年度末をもって廃止し、同経理を精算することとした。これに伴い職員互助会では、福利経理における事業用財産を処分することとし、補助金の交付が県の財政状況に鑑み廃止されたことから、県に対し事業用財産を寄附することにより処分することとしたところである。

その際、職員互助会の寄附金額の算定に当たっては、これまで会員の掛金と補助金の割合を労使折半という考え方を基本に、おおむね1対1としてきたことを踏まえて、当該財産の2分の1に当たる額としている。この県への寄附は、あくまで職員互助会の意思として理事会の議決を経て決定されたものである。

オ 以上のとおり、職員互助会の行う職員の厚生事業に請求人の主張する違法な部分は一切なく、県が職員互助会から補助金の返還を求める法的な義務は全くない。

## (2) 教育委員会事務局

ア 県は、地公法第42条の趣旨を実現するため、教職員の共済制度に関する条例（昭和38年兵庫県条例第73号。以下「教職員共済条例」という。）を定め、教職員（県の歳出予算によって給料を支給される公立学校教職員をいう。以下同じ。）の厚生事業について、その一部を学校厚生会が実施できるようにしている。

また、県は、学校厚生会に対する補助金について、他の地方公共団体の状況や県の財政状況等を勘案して、平成23年度をもって廃止した。

イ 請求人は、学校厚生会が自主事業として行っている多くの給付事業は地公法第42条に基づく厚生事業ではなく、当該事業に係る過去の補助金交付は違法であると主張している。

しかし、そもそも、学校厚生会の給付事業が地公法第42条に基づくものかどうかは、実施事業の内容が社会通念上是認できる範囲のものかどうかにより判断されるべきものであり、学校厚生会が行ってきた事業は、社会通念に照らし、適宜、その改廃を行ってきており、同条に適

合するものである。また、県が当事者となった住民訴訟の結果で実質的に給与の支給であり適切でない判断された事業にはその後補助金を充てておらず、違法な公金の支出はない。

ウ 教育委員会は、学校厚生会が行う事業を通じて、地公法第42条の厚生事業を実施してきた。学校厚生会が行う事業は、同条の要請に基づくものであり、補助金の支出は公益性が認められるものである。

学校厚生会に対する補助金については、用途を指定するものではなく、地公法第42条に適合する範囲でどのような事業を行うかは、学校厚生会に委ねてきた。しかし、学校厚生会が実施する事業については、学校厚生会の規程により内容が定められているうえ、毎年度、学校厚生会から事業報告書が提出されている。したがって、教育委員会は、学校厚生会が行う厚生事業の内容を把握しており、当該事業が同条に適合したものと認められることから、補助金を交付していたものである。

また、請求人は会員の掛金で行うことができる事業に補助金を交付してきたことは違法であると主張しているが、会員の掛金で行える事業に補助金を交付してきたことをもって違法とする理由がない。

エ 請求人は、学校厚生会が行っている、補助金を受け入れる会計において補助金を使い切る特異な「精算会計」は制度上認められないと主張している。

しかし、厚生会計における事業の実施に当たっては、補助金と掛金とを一定の割合でもって行わなければならないとされているものではなく、補助金最終年度である平成23年度の厚生会計においては補助金が約1億5,600万円である一方、総事業費は約7億200万円と補助金を大幅に上回る事業費があったことから、補助金をすべて執行する結果となったものであり、会計上何ら問題はない。

オ 請求人は、厚生会計は貸借対照表が作成されておらず、貸借対照表総括表に「厚生会計は一般会計に含まれる。」と記載されていることから、一般会計等に県の補助金が充当され、返還すべき補助金が存在すると主張している。

しかし、厚生会計は、資産、負債ともゼロのため、貸借対照表の作成を省略してきたものであり、決算資料としては正味財産増減計算書を毎年度作成し、事業年度における収支を明らかにしており、一般会計とは明確に区分して管理しているものである。

また、過去の住民訴訟の中でも、一般会計は補助金が充当されている他の経理とは明確に区分され、補助金は充てられていないと認定されているところである。

カ 以上のとおり、学校厚生会が行ってきた厚生事業に請求人の主張する違法又は不当な部分はなく、学校厚生会から補助金を返還させる義務はない。

(3) 警察本部（陳述の内容のうち上記(1)ア及びイと同旨の箇所は省略する。）

ア 警察本部は、平成20年度からの新行財政構造改革推進方策への取組として、治安に直結する現場執行力の維持向上に必要な予算は絶対に削減しないとする一方、警察互助会への補助金を含む事務費等を徹底して削減することとしたため、平成19年度で警察互助会への補助金を廃止したところである。

警察互助会では、補助金の交付が廃止された後、給付額を減額し事業規模を縮小するとともに、給付事業は社会通念上是認される範囲でなければならないとするこれまでの各種住民訴訟の結果等も踏まえ、給付内容を見直しながら厚生事業を継続しているところである。

イ 請求人は補助金が廃止されたことをもって、これらの事業が地公法第42条の厚生事業に該当しないと主張しているが、補助金の交付は、もともと予算の範囲内で行われるものであって、その交付の有無によって同条の厚生事業の該当性を問疑すべき要件ではない。

ウ 平成19年度で補助金の交付が廃止されたことに伴い、警察互助会から警察本部に対して、補

助金を充当していた平成19年度の共済事業会計及び福利事業会計の繰越金の2分の1に当たる額を寄付したいと申出があった。警察本部としては、警察互助会に対して繰越金の返還を請求すべき財務会計上の根拠はないものの、警察互助会の理事会の議決を経た自発的な意思決定であるとして、申し出た金額を受け入れたものであり、請求人の主張する利息の生じる余地はない。

エ 以上のとおり、警察本部としては、警察互助会は補助金の有無にかかわらず法第42条の要請に基づき厚生事業を円滑に実施しており、請求人の主張する違法、不当な点はないと認識している。

### 第3 監査の対象

#### 1 監査の対象とした事項

請求書及び事実証明書に基づき、平成23年度の職員互助会及び学校厚生会に対する補助金の支出を監査の対象事項とした。

#### 2 監査の対象としなかった事項及びその理由

(1) 住民監査請求は、正当な理由がある場合を除き、財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができないものとされている(自治法第242条第2項)。

平成19年度の警察互助会に対する補助金の支出並びに平成19年度から平成22年度までの職員互助会及び学校厚生会に対する補助金の支出については、本件措置請求が行われた日(平成25年3月7日)が支出のあった日から1年以上経過しており、かつ、1年以上経過していることについて正当な理由があるとは認められないため、監査の対象事項としなかった。

(2) なお、請求人は、本件措置請求の対象が財産の管理を怠る事実にあたるため、請求期間の制限がないと主張しているともうかがわれるが、これについては次のとおりと解される場所である。

財産の管理を怠る事実に係る住民監査請求の請求期間の制限について、昭和62年2月20日最高裁判所判決では「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法242条1項の規定による住民監査請求があった場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である」と判示されている。

このことを本件に当てはめると、本件措置請求において管理を怠る財産に当たる債権は、互助会等に対する補助金の支出が違法又は不当であると認定された場合に発生する返還請求権であって、その発生原因たる当該行為のあった又は終わった日を基準として、自治法第242条第2項の規定が適用されることとなる。

(3) よって、いずれにしても、当該補助金の支出があった日から1年を経過しているものについては、住民監査請求を行うことができない。

### 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求人の陳述、請求人の新たな証拠、執行機関の陳述及び執行機関に対する実地調査（平成25年4月8日から10日まで実施）により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

## 1 認定した事実

(1) 地公法第42条は、地方公共団体に対して、職員の厚生事業に関する計画の樹立及びその実施を義務付けている。また、県は、互助会等を設立し、互助会等が実施する厚生事業に要する費用の一部について、事業主負担分として補助金を交付することにより、厚生事業を実施してきた。なお、裁判例では、地方公共団体が厚生事業を実施する際に互助会等を組織して行うこと自体は地公法の禁止するところではないとされている（平成21年6月30日大阪高等裁判所判決）。

(2) 県は、職員共済条例及び教職員共済条例の第3条第2項において、職員共済条例及び教職員共済条例に基づく団体に対して、毎年度予算の範囲内で補助金を交付することができることとし、職員の給与の額の一定率に相当する額を交付することとした。交付額については、毎年度末に職員数とその給与の額を精査したうえで、その年度の交付額を確定してきた。

平成23年度において、県は平成23年7月から平成24年3月までの間で4回に分割して補助金計5,006万3,000円を職員互助会に支出し、職員互助会はこれを経理区分のうち福利経理で収入した。また、県は平成23年5月から平成24年3月までの間で4回に分割して補助金計1億5,644万1,000円を学校厚生会に支出し、学校厚生会はこれを会計区分のうち厚生会計で収入した。

(3) 平成24年3月、職員互助会は、職員互助会の寄附行為の団体の解散の際、県又は職員互助会と類似の目的を持つ他の団体に残余財産を寄附する旨の規定に準じた形で補助金を収入した経理区分である福利経理の残余財産を処分することとした。職員互助会は、処分する残余財産を福利経理の残余財産の2分の1とし、平成24年3月27日付けで6億5,939万3,000円を県に対して寄附を行った。

(4) 平成24年度以降、県は、他の地方公共団体の状況や県の財政状況等を勘案して、職員互助会及び学校厚生会に対する補助金の支出を行っていない。

なお、職員互助会及び学校厚生会は、平成24年度以降も職員共済条例及び教職員共済条例の規定に基づき県の職員及び教職員の福利厚生制度を担う団体である。

## 2 判断

(1) 請求人は、県が職員互助会及び学校厚生会に対して支出した補助金のうち、地公法第42条に規定する厚生制度に適合しない事業に充てられた部分について、返還を求める義務があると主張する。

しかし、請求人は、監査の対象とした事項のうち、どの事業が厚生制度に適合しない事業であるか、また、どの事業に違法又は不当な支出があるかといったことについて明らかにする事実を摘示しておらず、請求人の主張に理由はない。

(2) また、請求人は、職員互助会及び学校厚生会に対する補助金の支出が終了した後、使われずに残った残余金の公費相当分について、県が返還を求める義務があると主張する。その理由は必ずしも明らかではないが、仮に次のとおりに解したとしても、請求人の主張に理由はない。

ア 請求人は、職員互助会については残余金の公費相当分の一部を既に県に返還しているが、まだ県に返還していない部分についても当然に県への返還義務があること、学校厚生会については返還すべき残余金の公費相当分があることから、これを返還しないことは違法又は不当であり、そのことをもって、返還を求める義務があると主張していると解される。

しかし、そもそも本件残余金のうち平成19年度から平成22年度までの間に支出された補助金に係るものについては、上記第3の2(2)の考え方が適用され、監査の対象とはならない。

また、平成23年度に支出された補助金に係るものについても、請求人は、県が職員互助会に対して残余金の公費相当分の返還を求める義務があるとする理由を摘示していないことから、請求人の主張は認められない。学校厚生会についても、同様の考え方により、返還すべき残余金の公費相当分があるにもかかわらず、残余金がないという理由で補助金を返還していないことが違法又は不当であるとする請求人の主張は認められない。

なお、請求人がいう職員互助会による残余金の公費相当分の返還は、上記1(3)のとおり職員互助会が自主的な判断に基づき行った寄附であり、県に対する法的な義務に基づく返還ではない。

イ 請求人は、職員互助会及び学校厚生会について、県の補助金の支出が終了したことに伴い、補助金を充てるべき事業を実施する団体でなくなったことをもって、残余金の公費相当分の返還を求める義務があると主張していると解される。

しかし、上記1(4)のとおり、これらの団体は補助金の支出が終了した後も引き続き、県の職員又は教職員の福利厚生を増進を目的として条例に基づき設立した団体であることに変わりはなく、県が補助金を充てるべき事業を実施する団体でなくなったわけではなく、請求人の主張に理由はない。

以上のとおり、職員互助会及び学校厚生会に対して本来の返還額である金額とそれに伴う利息を返還するよう命令することを求める、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。

## 別記1

### 1 学校厚生会関係

- (1) 「事実証明書(兵庫県学校厚生会関連)」と題する書面
- (2) 事業概要報告書(2007年度(平成19年度)から2011年度(平成23年度)までの分)
- (3) 要望書(平成24年12月25日付け。請求人作成)
- (4) 上記(3)の要望書の添付書類
- (5) 上記(3)の要望書に対する回答(平成25年1月16日付け。教育委員会事務局福利厚生課作成)
- (6) 正味財産増減計算書及び貸借対照表(2007年度(平成19年度)から2011年度(平成23年度)までの分)
- (7) 「貸借対照表(2012年3月31日現在)中、一般会計の列における「引当金等」の内訳」と題する書面
- (8) 「(財)兵庫県学校厚生会の財務諸表についての質問について」と題する書面(平成24年11月21日付け。請求人作成)
- (9) 上記(8)に対する回答(平成24年12月25日付け。学校厚生会作成)
- (10) 正味財産増減計算書総括表(職員互助会分。平成23年度分)
- (11) 収支計算書総括表、正味財産増減計算書総括表(警察互助会分。平成23年度分)

### 2 職員互助会関係

- (1) 「事実証明書(兵庫職員互助会関連)」と題する書面
- (2) 要望書(平成24年11月12日付け。請求人作成)
- (3) 上記(2)の要望書の添付書類
- (4) 上記(2)の要望書に対する回答(平成24年12月13日付け。職員互助会作成)

- (5) 正味財産計算書総括表及び貸借対照表総括表（平成19年度から23年度までの分）
- (6) 財産目録（職員互助会分。平成23年度末現在）
- (7) 「経理間での貸付金による資金移動と貸借対照表上の貸付金一覧」と題する書面（請求人作成）
- (8) 「引当金・積立金・準備金の取崩／繰入と残高、チェック一覧」と題する書面（請求人作成）

### 3 警察互助会関係

- (1) 「事実証明書(兵庫県警察互助会関連)」と題する書面
- (2) 要望書（平成24年10月10日付け。請求人作成）
- (3) 上記(2)の要望書の添付書類
- (4) 上記(2)の要望書に対する回答（平成24年11月5日付け。警察互助会作成）
- (5) 収支計算書総括表、正味財産増減計算書総括表及び貸借対照表総括表（平成19年度）
- (6) 収支計算書総括表、収支計算書、正味財産増減計算書総括表及び貸借対照表総括表（平成23年度）
- (7) 収支計算書総括表（平成12年度分）
- (8) 警察互助会の運営規則第49条

### 別記2

- 1 「兵庫県関係の3つの職員互助会の参考（平成25年3月5日改訂）」と題する書面（請求人作成）
- 2 「市民オンブズマン兵庫の主張」と題する書面
- 3 公文書公開決定通知書（平成25年3月15日付け）
- 4 「平成24年度兵庫職員の福利厚生のスキーム」と題する書面
- 5 「定期健康診断関係予算・決算（平成23年度当初予算）」と題する書面
- 6 「定期健康診断等について」と題する書面
- 7 「定期健康診断関係予算・決算（平成23年度決算）」と題する書面
- 8 「定期健康診断関係予算・決算（平成24年度当初予算）」と題する書面
- 9 公文書公開決定通知書（平成25年3月14日付け）
- 10 「教職員の福利厚生制度（概要）」と題する書面
- 11 「任命権者（県教委）が実施する事業」と題する書面
- 12 「(財)兵庫県学校厚生会が実施する事業」と題する書面
- 13 「予算等の状況」と題する書面
- 14 公文書公開決定通知書（平成25年3月15日付け）
- 15 「別紙」と題する書面
- 16 「平成20年度予算資料」と題する書面
- 17 「平成21年度予算資料」と題する書面
- 18 「平成22年度予算資料」と題する書面
- 19 「平成23年度予算資料」と題する書面
- 20 「平成24年度予算資料」と題する書面