

兵庫県公報

平成20年2月4日 号 外

発行人
兵庫県
神戸市中央区下山手通
5丁目10番1号

毎週火曜日及び金曜日発行、
その日が休日のときはその翌日



(兵庫県民の旗 = 県旗)

目 次

監査委員公告 住民監査請求に係る監査の結果	ページ 1
--------------------------------	----------

監 査 委 員 公 告

住民監査請求に係る監査の結果

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づく監査請求について、同条第4項の規定により監査を行い、その結果を平成20年2月4日付けで請求人に通知したので、これを公表する。

平成20年2月4日

兵庫県監査委員

北川 泰 寿
天 宅 陸 行
久 保 敏 彦
小 田 毅

第1 監査の請求

1 請求の受付

次のとおり、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、神戸市須磨区友が丘7丁目154 東條健司外22人から提出された。

- (1) 提出日 平成19年12月6日
16人
- (2) 提出日 平成19年12月13日
1人
- (3) 提出日 平成19年12月18日
5人
- (4) 提出日 平成20年1月4日
1人

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にに基づき、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

2007年(平成19年)11月8日、読売新聞の記事によると、県財政が危機的に悪化している中、教員等で作る互助会、財団法人兵庫県学校厚生会(以下「県学校厚生会」という。)が県から補助金を受ける福祉事業で、子供の成人祝い等に9,500円相当の財布などを支給していることがわかった。成人祝品制度は、会員と会員の子供が成人を迎えたときに9,500円相当の物品を支給するもので、所定のパンフレットから財布やかばんなど気に入ったものが選べる。昨年度は1,961人に贈られ、約1,863万円を支出しているが、うち約3割(約580万円)が公費負担で、ほとんどが子供への支給だったという。県学校厚生会は、県の教員や学校事務員らが会員となり、現在約4万人いる。会員掛金と公費の負担割合は1:0.45で、県の補助金額は約8億円である。財団法人兵庫県職員互助会(以下「県職員互助会」という。)も同様に成人祝品制度があり、図書カード(3万円)を贈っていたが、今年度から完全に廃止した。

しかし、県学校厚生会及び県職員互助会（以下「県学校厚生会等」という。）への公金支出は、人件費を含めて不適切というだけではなく、過去にさかのぼってすべて違法と考えられる。なぜなら、条例上の支出根拠はないからである。そして、県学校厚生会等が行っている事業は、単なる福利厚生事業ではなく、個人の所得となるものも多数含まれており、労働の対価である給与と評価される。それは条例の根拠がなく、県学校厚生会等をトンネル（隠れみの）として支給されたヤミ給与であるから、給与と条例主義（自治法第204条の2並びに地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第24条第6項及び第25条第1項）に違反する違法な公金支出である。

このような、福利厚生費名目で、条例に根拠もなく、県民に秘匿して職員を厚遇することは許されない。また、この事業は、条例上の根拠がなくとも、福祉事業として、自治法第232条の2に規定する補助金交付の公益性があるとの主張が県の方からなされるかと思われるが、個人の所得となるものは、公務員のための福祉事業として位置付けることはできない。

県学校厚生会等の事務費についても、その人件費についても、県学校厚生会等が行っている事業が公益性がなく、職員の単なる私的な相互支援等である以上は、公金を支出する公益性は全くない。

そして、この違法は財務会計上のものであり、かつ、この違法は、県民なら誰でも常識でわかる法解釈の問題であるから、これを誤った点について、支出決定権者及び支出命令権者である当時の県知事及びこれらの手続に関与した職員全員に過失がある。

その支出額は、そっくり県の損害である。

なお、今回の新聞報道によって、われわれ県民は初めて監査請求をするに足りる程度にその違法性と金額を知ることができた（平成14年9月12日最高裁判所判決等参照）。したがって、平成14年度から平成18年度分について行う本件措置請求は、請求期間を徒過していないものである。

イ 求める措置の内容

アの趣旨に添って、支出決定権者及び支出命令権者である、その当時県知事の職にあったもの個人が、平成14年度から平成18年度までの県学校厚生会等への総支出費を、県に返還すること又は県学校厚生会等に損害賠償請求又は不当利得返還請求を行い、総支出費を県に返還させることを求めること、県学校厚生会等への今後の支出を防止すること、など適切な措置を講ずることを求める。

(2) 事実を証する書面

本件措置請求の要旨に係る事実を証する書面として、2007年11月8日読売新聞と記載された記事の写しが提出された。

3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条に規定する所定の要件を具備していると認め、1(1)から(4)までのそれぞれの提出日付けで受理した。

第2 証拠の提出及び陳述

1 請求人の陳述等

自治法第242条第6項に規定する証拠の提出及び陳述については、請求人からその機会を辞退する旨の意思表示があったため、実施しなかった。

2 執行機関の陳述の要旨

平成19年12月27日、企画管理部及び教育委員会事務局の陳述を実施したところ、おおむね次のとおり陳述があった。

(1) 平成14年度から平成17年度までの支出に係る住民監査請求の期間の徒過

財団法人である県学校厚生会等においては、公益法人の設立許可及び指導監督基準（平成8年9月20日閣議決定）に定められているとおり、各年度の予算・決算に関する財務等の資料については、常時事務所に備え置き、一般の閲覧に供するとともに、平成14年度からは、直近年度の決算関係書類、当該年度の予算関係書類等をインターネット上でも公表している。また、県学校厚生会等を所管する県においても、一般から閲覧の請求があった場合には、それら資料の閲覧ができるようにしている。

このように、県学校厚生会等が県から補助を受けていることは容易に知り得るものであり、自治法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」があると認めることはできない。

(2) 県学校厚生会等への補助金支出の根拠

地公法第42条は、各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。本県では、地公法第42条を受け、職員の共済制度に関する条例（昭和38年条例第72号）及び教職員の共済制度に関する条例（昭和38年条例第73号）（以下これらを「共済条例」という。）を定め、共済条例に基づき、県学校厚生会等が組織され、県は共済条例に基づき県学校厚生会等に対して補助金を交付することにより、職員の厚生制度の円滑な実施を図っており、本件補助金は適正に支出しているものである。

(3) 給与条例主義及び補助金支出の公益性

自治法第204条の2は、地方公共団体が法律及び条例に基づかないで職員に給与その他の給付を支給することを禁じているのであって、財団法人である県学校厚生会等が会員に対してする給付は、これに直接抵触するものではない。

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求めており、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、地公法の予定するところであり、適正な資金の提供であり、公益性は認められる。

(4) 成人祝品事業

ア 県学校厚生会

成人祝品事業は、入学・卒業祝品とともに、元気回復その他厚生事業の一環として県学校厚生会が実施している事業であり、平成18年度においては、会員及び会員の子に対して1人当たり約9,500円を支出している。これは、目的及び金額からしても、社会通念及び社会儀礼の範囲を逸脱しているとは考えられず、社会的に相当と認められる範囲内であり、妥当と考える。

しかも、公費は、成人祝品事業に対して支出されているわけではなく、会員との掛金とあわせて実施されているに過ぎず、当該事業費用の一部に公費を「充てた」からといって、県が公金を「当該事業に対して支出した」と考えるのは、県が補助金を支出している本来の趣旨から離れた解釈である。

また、仮に請求人の主張するように当該事業費用の約3割について公費が支出されていると考えたとしても、1人当たり2,850円程度が支出されているに過ぎないのであるから、社会的相当性を逸脱しないことも明らかである。

そもそも、福利厚生事業の目的は、職員だけでなく家族も含めてそれらの生活の充実・安定を図ること等により仕事に対する意欲の向上、ひいては公務能率の向上を図るべく行われるものである。したがって、職員以外の者に対する給付があることのみをもって、違法と解することはできない。

以上から、請求人の主張するように、成人祝品事業が違法であるということとはできない。

イ 県職員互助会

成人祝品の制度は、会員又は会員の子が満20歳になるとき、平成17年度までは30,000円、平成18年度は15,000円相当の図書カードを支給するものである。

この制度は、平成17年度に事業の点検を行った結果、平成18年度末をもって事業を廃止しており、平成18年度は、当該事業を、県からの補助金を充当していない「福利特別経理」の事業として実施している。

第3 監査の対象

1 監査の対象とした事項

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面に基づき、平成18年度の県学校厚生会に対する共済費907,598,000円の支出及び県職員互助会に対する共済費293,957,000円の支出並びに平成19年度の県学校厚生会等に対する今後の共済費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) 監査の対象としなかった事項

平成14年度から平成17年度まで及び平成20年度以降の県学校厚生会等に対する共済費の支出については、監査の対象事項としなかった。

(2) 監査の対象としなかった理由

ア 住民監査請求は、正当な理由のある場合を除き、財務会計上の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、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14年度から平成17年度までの県学校厚生会等に対する共済費の支出については、1年を経過しており、また、当該期間の県学校厚生会等の事業及び決算の状況は、インターネットによる公開や事務所に備え置く等の方法により一般の閲覧に供されているとともに、県監査委員は、財政的援助団体である県学校厚生会等の監査の結果（各団体の決算状況等を含む。）を毎年9月ごろに、県公報及びホームページに掲載することにより公表しており、県学校厚生会等に対する共済費の支出については、相当の注意力をもって調査すれば監査請求することが可能であることから、自治法第242条第2項ただし書に規定する正当な理由があったものと認めることはできない。

イ 財務会計上の行為の防止を求めるためには、その性質から、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（自治法第242条第1項）でなければならないとされているが、平成20年度以降の県学校厚生会等に対する共済費の支出に関しては、予算の議決もなく、その支出自体は確定していないから、相当の確実さをもって予測される場合であるとはいえない。

したがって、平成20年度以降の県学校厚生会等に対する共済費の支出については、監査の対象事項と認めることはできない。

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、請求書に添付された事実を証する書面、企画管理部及び教育委員会事務局の陳述、平成20年1月8日に企画管理部に対して、同月7日に教育委員会事務局に対して実施した実地調査及び同月8日に県職員互助会において、同月7日に県学校厚生会において実施した関係人調査（自治法第199条第8項）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) 本県の厚生制度について

地方公共団体の職員の厚生制度については、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。」と規定し、各地方公共団体に対して、当該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。

これに基づき、本県においては、共済条例を定め、県学校厚生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共済費を交付して、厚生事業を実施している。

(2) 県学校厚生会等の事業及び予算について

ア 県学校厚生会

(ア) 県学校厚生会は、教育関係者の文化・福祉の向上と生活の安定を図るとともに、教職員の共済制度に関する条例に基づき、教職員の相互共済及び福利を増進することによって、兵庫県教育の振興発展に寄与することを目的に設立された財団法人で、教職員のための相互共済及び福利増進に関する事業等が行われている。

(イ) また、県学校厚生会の運営は、会員である教職員の掛金（給料月額1,000分の10）、県からの共済費、資金運用収入等でまかなわれているが、県からの共済費を受けて実施する厚生事業に関する収支については、他の会計から区分して経理するため、厚生会計が設けられ、当該会計においては、教職員のための厚生事業が実施され、会員の掛金等とあわせて共済費の全額が充当されている。

(ウ) 具体的な事業の内容及び収支予算については、寄附行為の規定に基づき、平成18年度については平成18年3月の、平成19年度については平成19年3月の各理事会の議決を経て定められている。

イ 県職員互助会

(ア) 県職員互助会は、兵庫県の行政に協力するとともに、兵庫県職員の福利増進等を図る事業を行い、もって兵庫県政の能率的な執行に寄与し、県民の福祉の増進に資することを目的として設立された財団法人で、兵庫県職員の福利増進に関する共済その他の事業等が行われている。

(イ) また、県職員互助会の運営は、会員である職員の掛金（給料月額1,000分の5）、県からの共済費、事業からの収入等によりまかなわれているが、県からの共済費を受けて実施する厚生事業に関

する収支については、他の経理から区分して経理するため、共済経理及び福利経理並びに特定事業経理(平成18年度のみ)が設けられ、これらの経理においては、職員のための厚生事業が実施され、会員の掛金等とあわせて共済費の全額が充当されている。

(ウ) 具体的な事業の内容及び収支予算については、寄附行為の規定に基づき、平成18年度については平成18年3月の、平成19年度については平成19年3月の各理事会の議決を経て定められている。

(3) 県からの共済費について

ア 平成18年度は、県から共済費として、4回に分けて、県学校厚生会に対し合計907,598,000円、県職員互助会に対し合計293,957,000円(いずれもおおむね会員の給料の額の1,000分の5)が支出されている。なお、平成19年度は、県学校厚生会に対し、おおむね会員の給料の額の1,000分の4.5、県職員互助会に対し、おおむね会員の給料の額の1,000分の2.5の共済費の支出が予定されており、平成20年1月8日時点で、県学校厚生会に対し591,294,000円、県職員互助会に対し74,778,000円が支出されている。

イ 平成18年度の共済費の支出に関しては、県学校厚生会等からの交付申請書の提出、これに基づく交付決定、変更交付申請書(会員の掛金収入の年間見込額に応じた変更)の提出、これに基づく変更交付決定、県学校厚生会等からの請求に基づく支出がそれぞれ行われ、平成19年度の共済費の支出に関しても、交付申請書の提出、交付決定、請求に基づく支出がそれぞれ行われており、経理手続は、適正に行われていた。

(4) 成人祝品(祝金)事業について

ア 県学校厚生会

成人祝品(祝金)事業(以下単に「成人祝品事業」という。)は、厚生会計により実施され、満20歳になった会員及び会員の子に対し、平成18年4月までは成人祝金として10,000円及び成人祝品として2,000円相当の品物が支給され、同年5月からは成人祝品として10,000円相当の品物をカタログから選ぶ方法により支給されており、平成18年度においては、の成人祝金は212人に対し合計2,120,000円、の成人祝品は2,250人に対し合計4,450,970円、の成人祝品は1,961人に対し合計18,897,016円が支出されている(なお、の成人祝品については、満20歳になった翌年度に支給される制度となっていたことから、平成17年度中及び制度改正前の平成18年4月中に満20歳になった者に対して支給されている。)

イ 県職員互助会

成人祝品事業は、平成18年度については、県からの共済費を受け入れていない福利特別経理において、満20歳になった会員及び会員の子に対し、15,000円相当の図書カードを支給することで実施されている。なお、平成18年度末をもって、当該事業は廃止されている。

2 判断

(1) 県学校厚生会等による厚生事業について

上記1(1)のとおり、地公法第42条は、地方公共団体は厚生に関する計画を樹立し、実施しなければならないと定めているが、具体的な厚生事業の内容については、それが適切かつ公正さを欠くものでない限り、各地方公共団体が職員の人数やその構成、地域の実情等に応じ、裁量によって決定し、実施されることとされている。

そして、本県においては、共済条例により、県学校厚生会等に対して共済費を交付して厚生事業を実施している。このような方法による厚生事業の実施は、地公法が禁止するものではなく、むしろ効率的な運営という観点からは、有益なものであると考えられている(平成16年2月24日大阪高等裁判所判決等。以下「大阪高裁判決等」という。)

(2) 県学校厚生会等の事業と給与条例主義との関係等について

ア 請求人は、県学校厚生会等の行っている会員に対する給付の事業が、条例に給付の根拠のないことをもって、県学校厚生会等から会員に対する給付が給与条例主義に違反し、違法であると主張している。

しかし、給与条例主義は、地方公共団体が法律及び条例に基づかずにその職員に給与その他の給付を支給することを禁止しているのであって、地方公共団体とは別法人の財団法人が実施する会員に対して行う給付が、これに直ちに反するというにはならないものであり、本件では、上記1(2)及び(3)のとおり、県学校厚生会等は、県からの共済費を受けているが、会員からの掛金等とあわせて事業

を実施しており、その事業内容についても、寄附行為の規定に基づき、理事会の議決を経て、自主的に決定していることが認められることから、このような地方公共団体とは別法人の財団法人である県学校厚生会等が実施する会員に対して行う給付については、自治法第204条の2並びに地公法第24条第6項及び第25条第1項に定める給与条例主義に直接抵触するものではないと解される（大阪高裁判決等）。

また、上記(1)のとおり、地公法第42条は、地方公共団体が行う厚生事業に関して、地方公共団体の裁量によって決定することとし、条例で規定しなければならないと定めているものではない。

したがって、県学校厚生会等が行っている会員に対する給付の事業が、条例に規定されていないことをもって、県学校厚生会等から会員に対する給付が違法であるとする請求人の主張には、理由がない。

イ また、請求人は、県学校厚生会等の事業は職員の単なる私的な相互支援であるから、県が県学校厚生会等に共済費を支出することについて公益性がなく、当該支出が違法であると主張している。

しかし、上記(1)のとおり、県学校厚生会等に対して、厚生事業の実施に必要な事業費の一部として、県が社会的に相当な範囲でその費用を支出することは、職員の福利厚生に寄与するものであり、地公法及び共済条例が予定しているものである。

そして、上記1(2)及び(3)のとおり、県から県学校厚生会等へ支出された共済費の額も、会員である職員の掛金とおおむね同額又はそれ以下となっているなど、社会的に相当な範囲を逸脱するまでのものとは認められず、また、県学校厚生会等においても、共済費を受け入れて実施する厚生事業とそれ以外の事業とに区分するなど、会計上も適正な処理が行われていることが認められる。

したがって、県が県学校厚生会等に共済費を支出していることそれ自体については、自治法第232条の2に反した違法・不当なものであるとはいふことはできず、請求人の主張には、理由がない。

(3) 県学校厚生会の成人祝品事業の違法性について

ア 県から県学校厚生会へ共済費を支出していること自体が違法・不当でないとしても、県学校厚生会が県からの共済費を受けて行う事業の内容自体が、地公法及び共済条例に規定する厚生事業の趣旨に反しないものでなければならない。この点に関して、請求人は、県学校厚生会が会員に対して行う事業は、個人の所得、つまり、会員である職員に対する事実上の給与の支給を目的としたものであるとし、具体的に成人祝品の事業をあげている。

イ 成人祝品事業については、会員である職員本人だけでなく、その子に対しても支給されているが、職員の福利厚生は、職員だけでなくその家族を含めてその生活の充実及び安定を図ることにより、職員の勤労意欲を高め、執務の能率化に寄与することにもあると考えられる。

したがって、成人祝品事業についても、職員に対する福利厚生事業の一環であるといふことができる。

ウ また、県学校厚生会の成人祝品事業の内容については、その額は上記1(4)アのとおり12,000円までであり、社会通念及び社会儀礼の範囲を逸脱した著しく高額なものとまで認められない。また、その支給要件も会員又は会員の子が満20歳になったという一定の事由の発生により、一律に定められているもので、会員である職員の勤務態度や地位によって定められているものではない。さらに、成人祝品事業は、会員からの掛金と県からの共済費とあわせてその原資とされ、その内容についても県学校厚生会の寄附行為で定められた理事会の決定を経て、県学校厚生会が自主的に実施していることが認められる。

エ したがって、県学校厚生会の成人祝品事業は、県学校厚生会を経由した事実上の給与の支給を目的としたものであるとは認められず、請求人の主張には理由がない。

なお、平成18年度の県職員互助会の成人祝品事業の費用については、上記1(4)イのとおり、県からの共済費を充当していない福利特別経理から支出されており、請求人の主張は、その前提を欠くものである。

以上のとおり、監査の対象とした平成18年度の県学校厚生会等への総支出費を、県知事の職にあったもの個人が県に返還すること又は県学校厚生会等に損害賠償請求又は不当利得返還請求を行い、総支出費を県に返還させることを求めること、平成19年度の県学校厚生会等への支出を防止すること、など適切な措置を講ずることを求める、とする本件措置請求には、理由がないものと判断する。