

監査公表第2号

平成23年3月30日付けをもって請求のあった住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を行ったので、その結果を次のとおり公表します。

平成23年5月17日

桑名市監査委員	池田勝敏
桑名市監査委員	椽尾健三
桑名市監査委員	鷺野勝彦

1 請求人及び代理人

請求人

加藤 和也

加藤 純子

代理人

弁護士法人錦総合法律事務所

弁護士 福島 啓氏

弁護士 山森 広明

弁護士 河合 慎太

弁護士 岡田 香世

2 請求書の提出

平成23年3月30日

3 請求の内容（要旨）

市長、副市長並びに財務関係職員に関する措置請求の要旨

- (1) 桑名市が平成15年度から平成22年度までに社会福祉法人桑名市社会福祉協議会に対して補助金として支出した支出のうち、派遣職員人件費に関する支出は違法であるので、これら支出を決定した市長、副市長及び担当財務関係職員に違法支出により桑名市が蒙った損害を賠償するよう勧告されたい。
- (2) 桑名市は平成23年度においても、上記協議会に対して、派遣職員人件費を補助金として支出しようとしているので、これを差し止めるように勧告されたい。
- (3) 違法な事実

補助金の支出

平成15年度から平成21年度まで協議会の派遣職員人件費として、桑名市が総

合福社会館分75,997,270円、桑名北部老人福祉センター分18,189,702円を補助金として支出している。この補助金は、いずれも通勤手当、時間外勤務手当、管理職特別勤務手当、管理職手当、勤勉手当、共済費、労災負担分に充当すべきものとして支出された。

4 監査の通知

上記の住民監査請求について、監査した結果を次のとおり請求人宛に通知した。

監 第 43 号

平成23年5月17日

加藤 和也 様

加藤 純子 様

桑名市監査委員 池田 勝敏

桑名市監査委員 椽尾 健三

桑名市監査委員 鷺野 勝彦

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成23年3月30日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき監査した結果は次のとおりです。

第1 請求の受理

1 請求書の提出

平成23年3月30日

2 請求の受理

本件監査請求は、法第242条第1項の所定の要件を具備しているものと認め、平成23年3月31日受理をした。

第2 監査の実施

1 監査の期間

平成23年3月31日から平成23年5月17日

2 監査委員の除斥の申し立てについて

本監査請求に当たり、請求人から、3名の本市監査委員のうち、元市職員の委員1名について、当該補助金の支出に関わったとして、除斥すべきとの口頭での申し立てがあったが、同委員については、市職員当時、当該補助金に係る予算執行職員として当該支出に関与した事実はなく、利害関係人とは認められないので、除斥はしないものとした。

3 監査請求の要旨（一部用語等を整合させたほかは監査請求書原文のまま）

市長、副市長並びに財務関係職員に関する措置請求の要旨

- (1) 桑名市が平成15年度から平成22年度までに社会福祉法人桑名市社会福祉協議会（以下「協議会」という。）に対して補助金として支出した支出のうち、派遣職員人件費に関する支出は違法であるので、これら支出を決定した市長、副市長及び担当財務関係職員に違法支出により桑名市が蒙った損害を賠償するよう勧告されたい。
- (2) 桑名市は平成23年度においても、上記協議会に対して、派遣職員人件費を補助金として支出しようとしているので、これを差し止めるように勧告されたい。
- (3) 違法な事実

ア 補助金の支出

平成15年度から平成21年度まで協議会の派遣職員人件費として次のとおり桑名市が補助金を支出している。この補助金は、いずれも通勤手当、時間外勤務手当、管理職特別勤務手当、管理職手当、勤勉手当、共済費、労災負担分に充当すべきものとして支出された。

	(総合福祉会館分)	(桑名北部老人福祉センター分)
平成15年度	8,820,311円	3,441,644円
平成16年度	6,124,000円	1,817,000円
平成17年度	6,786,750円	1,837,000円
平成18年度	13,310,178円	3,508,227円
平成19年度	12,016,003円	3,805,255円
平成20年度	12,528,132円	1,896,369円
平成21年度	16,411,896円	1,884,237円
合計	75,997,270円	18,189,702円

イ 補助金支出の手順

上記補助金は次の順序で支出された。

例えば、平成20年度における支出は、次のとおりである。

派遣職員人件費補助金として

- (ア) 総合福祉会館分12,662,000円、北部老人福祉センター分1,951,000円の支

出が先ず決定された。

- (イ) そして、第1期分、第2期分、追加分が支出された。

平成20年5月26日	6,331,000円	支出
同年10月27日	6,331,000円	支出
追加分	173,000円	
北部老人福祉センター分	1,951,000円	
平成20年5月26日	975,500円	支出
同年10月27日	975,500円	支出
追加分	133,000円	

- (ウ) その後補助金の確定がなされ、過支出分が戻入された。

派遣職員人件費補助金確定額

総合福祉会館分	12,528,132円	戻入額	306,868円
北部老人福祉センター分	1,896,369円	戻入額	187,631円

ウ 違法事実

- (ア) 桑名市と協議会は「職員の派遣に関する協定書」（以下「協定書」という。）を締結し、協定書第6条には次の記載がある。

第1項 桑名市は、派遣職員に対して公益法人等派遣条例第4条に基づき、桑名市給与条例（略）に規定する給料、扶養手当、住居手当、期末手当及び特例一時金の全額を支給するものとする。

第2項 協議会は、派遣職員に対して、前項に規定する給与以外に給与条例に規定する管理職手当、通勤手当、勤勉手当及び時間外勤務手当等に相当する手当を給与条例の規定により支給するものとする。

この協定書によると、管理職手当や通勤手当や勤勉手当や時間外勤務手当等に相当する手当は桑名市ではなく協議会が支給しなければならないことになっている。

- (イ) また、「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（平成12年法律第50号。以下「派遣法」という。）第6条は派遣職員の給与について次のように規定する。

第1項 派遣職員には、その職員派遣の期間中、給与を支給しない。

第2項 派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同して行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援すると認められる業務であってその実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員の派遣の期間

中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる。

即ち、派遣法は、原則として派遣職員に地方公共団体が給与を支給することを禁じているが、地方公共団体にとって効率的、効果的な事務の執行等が期待できる場合は、特に条例で定めれば給与の支給ができる、としているのである。

(ウ) では、桑名市の条例ではどのように定めているであろうか。

桑名市の「桑名市公益法人等への職員の派遣等に関する条例」（平成13年条例第30号。以下「条例」という。）の第4条は次のように定めている。

派遣職員（略）のうち、派遣法第6条第2項に規定する業務に従事する者には、その職員派遣の期間中、給料、扶養手当、地域手当、住居手当、及び期末手当のそれぞれ100分の100以内を支給することができる。

条例第4条は、給料、扶養手当、地域手当、住居手当及び期末手当を桑名市が支給することができることが定められているが、この定めの中には、桑名市が補助金で支払った通勤手当や時間外勤務手当や管理職員特別勤務手当や管理職手当等の項目は一切記載されていない。

つまり、これらの項目で支給することはできないことになっており、これらが給料の中に含まれていると言うのであれば格別、桑名市はこれらを支給してはならないことになっている。

では、給料の中には、含まれているか。

桑名市職員給与条例第3条は、次のように規定する。

職員に支給する給料は、桑名市職員の勤務時間、休暇等に関する条例（略）第2条に規定する勤務時間に対する報酬であって、給料表の種類は次のとおりとし、各給料表の適用範囲は、それぞれの給料表に定めるところによる。

①行政職給料表（別表第1）

②医療職給料表（別表第2）

③教育職給料表（別表第3）

上記給料の各種別表の中にも桑名市が補助金で支払った項目は存在しない。

(エ) 要するに、桑名市が協議会に補助金で支払った上記派遣職員の各種手当は、法的に何ら根拠のない支払であり、違法な支払である、と言わざるを得ない。よって、本桑名市職員措置請求をする次第である。

4 監査の対象

派遣職員人件費として支出された補助金のうち、法第242条第2項により、措置請求書受付日から過去1年間に支出された桑名北部老人福祉センター派遣職員人件費補助金1,123,237円を監査の対象とした。

なお、請求書の要旨で、違法な事実として補助金の支出額が記載されているが、

当方が調査したところ、総合福祉会館分の平成16年度は6,082,324円、合計は75,955,594円、北部老人福祉センター分の平成16年度は1,627,281円、平成17年度は1,722,321円、平成19年度は3,805,225円、合計は17,885,304円であった。

5 実施した監査の概要

(1) 請求人の陳述等

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、平成23年4月21日に新たな事実を証明する書類の提出と陳述の機会を設けた。

陳述時には、補足資料の提出はなく、請求人2名のうち、加藤和也氏と代理人の山森広明弁護士が出席し、陳述の要旨は以下のとおりであった。

- ・ 監査委員のうち1名の除斥については、当該監査委員が、過去に当該補助金の支出に関与しているもので、法第199条の2の主旨により申し立てた。
- ・ 法令、条例で定められていないものの支出については、市長以下担当財務関係職員全体で返済すべきであり、市長が返済しない場合は、関係職員でもって返済すべきである。
- ・ (代理人 山森弁護士補足説明)

請求人の最終的な意見に関しては、請求書の記載の通り、補助金で支払った派遣職員の各種手当は、法的に何ら根拠のないものであり、違法な支出である。

(2) 監査対象部局からの事情聴取

対象部局を保健福祉部(福祉総務課)とし、法第199条第8項の規定に基づき、事前に陳述書の提出を求め、平成23年4月21日に、保健福祉部長、社会福祉事務所長、福祉総務課長、同課主幹及び管理係長から事情聴取を行った。

第3 監査の結果

1 事実の確認(監査対象部局からの陳述要旨)

福祉総務課

- ・ 平成6年度頃から、厚生省(当時)の事業型社協の推進事業が行われる中、本市においても、それまで市が行っていた多くの事業を協議会へ委託をした。そのため、協議会の事業は膨らみ、職員数(事業系)は大幅に伸びた。
- ・ 平成12年度に介護保険制度が導入され、デイサービス事業やホームヘルパー事業など、それまでの受託事業が、独立採算の介護保険事業となったが、それ以外にも、北部老人福祉センター及び総合福祉会館の管理運営業務が加わり、協議会の組織は更に拡大した。
- ・ 組織が拡大する一方、協議会職員が、比較的若年層であることもあり、組織強化を図るため、管理職員については市の派遣職員がその役割を担わざる

を得ない状況であった。

- ・ 協議会は、介護保険サービスの円滑な導入のけん引役となったが、民間のサービス業者が敬遠するようなケースや、介護保険料を支払っていてもサービスが受けられないような方々の受け皿になるなど、協議会は収益性の乏しい事業も含めて諸事業を積極的に展開してきた。
- ・ そのような状況の中、行政とのパイプ役も兼ねて、引き続き職員を協議会へ派遣していたが、その給与等については、市から派遣職員本人へ直接支給をしていた。
- ・ 平成14年度の派遣法の施行により、市は条例を定め、それに基づいて協議会との間に協定書を交わし、派遣職員の給与等の扱いについて取り決めを行った。
- ・ 平成14年度の協議会の積立預金の状況は、収益事業の貸衣装事業において積立金を保有しており、これは、自主事業から生じた剰余金であるため、人件費に充てることも可能ではあったが、派遣職員の通勤・時間外・管理職・勤勉等の手当等に充てた場合、短期間で底を尽くような状況であった。
- ・ 委託事業及び地域福祉推進事業を円滑に推進するためには、市の補助が必要と考え、法第232条の2「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」により、補助金は支出が可能であると解釈した。
- ・ 補助の名目は「派遣職員人件費補助金」となっているが、これはあくまで積算根拠として位置づけ、事業を円滑に推進するためには、当該人件費に相当する額の補助が必要と考え、支出をしていた。
- ・ 協議会は、市の地域福祉を推進するための中核的な役割を果たす非常に公益性の高い団体であり、年々、協議会のなすべき事業も、市からの委託事業を含め、多種多様化している状況にあり、市は従来から、協議会の安定した運営のために、運営費補助を行ってきた。
- ・ 神戸市の外郭団体への補助金返還請求訴訟にかかる大阪高裁判決を踏まえ、協議会の基盤強化と充実を図るため、協議会職員の採用を進めるとともに、市派遣職員の引き揚げを行い、その数は、平成20年度の6名から平成23年度は1名まで減じ、補助金については、判決が確定したため、それを尊重し、平成22年度からはその支出を取りやめた。
- ・ ただ、神戸市の外郭団体への補助については、本市とは、その規模、内容等、大きな差異があるものと解釈している。
- ・ 法令順守については十分認識をしているが、前述したように、協議会の事業を円滑に推進するために補助は必要と考え、判断基準はすべて法第232条の2により当該支出を行ってきており、補助金支出が違法であるという認識は

持ち合わせていなかった。

2 監査委員の判断

(1) 事実関係の経緯及び判断

ア 関連判決と自治体の対応

神戸市が、派遣法に基づき派遣した職員の給与等について、補助金として派遣先団体に支出したことは、1審の神戸地裁判決（H20. 4. 24）を経て、控訴審である大阪高裁判決（H. 21. 1. 20）において、実質的に派遣法第6条が禁止する給与支給に当たると評価し、派遣法違反と判決し、それに対する神戸市の上告を最高裁は棄却（H. 21. 12. 10）、高裁判決が確定した。

上記判決を受けて、公益的法人に対する派遣職員の人件費支出について、該当する自治体においては、見直しの動きが見られ、補助金交付の廃止や、派遣職員の公益的法人からの引き揚げなど、旧来の方式を改める団体も見られるところである。

イ 派遣法及び条例による職員の派遣

派遣法については、従前、地方公共団体毎に様々な方法により職員派遣が行われていたところ、職務専念義務免除の方法による派遣の適否についての茅ヶ崎市における商工会議所への職員派遣に係る最高裁判決（H. 10. 4. 24）等により、地方公共団体の諸施策を推進する上で、民間との適切な連携協力を図るためには、職員の派遣については、適正化・手続きの透明化が求められるところとなったことから、行政としての統一的なルールを設定する目的で、平成14年4月1日から施行されたものである。

それを受けて、本市においては、派遣法の趣旨に則り、条例を定め、平成14年度からは、それにより協議会へ職員を派遣することとした。

条例第4条においては、「派遣法第6条第2項に規定する業務に従事する者には、その職員派遣の期間中、給料、扶養手当、地域手当、住居手当及び期末手当のそれぞれ100分の100以内を支給することができる。」と規定され、請求人が言うように、通勤手当、時間外勤務手当、管理職特別勤務手当や管理職手当等の項目は記載されていないところである。

今回の請求においては、これら条例で定める以外の諸手当等を、協議会に補助金として支出したことの違法性を問うている。

ウ 協議会の公益性と市からの派遣職員人件費補助

協議会は、申すまでもなく、本市の地域福祉を推進するための中核的な役割を果たす団体であり、なすべき事業も市からの受託事業も含め、多種多様な化が進み、また、平成12年度の介護保険導入に伴い、事業のけん引役として、その業務は更に拡大し、協議会はプロパーの採用・育成に努めながらも市の

代行・補完等業務の執行については、市の職員に依存せざるを得ない状況であった。

従前より市は協議会へ職員を派遣しており、それに係る人件費は、すべて市が派遣職員へ直接支給をしていたが、そのほか、市は従来から、協議会職員の人件費補助を含む運営費補助を行ってきており、これら財政的な支援については、協議会がその持つ高い公益性から、不採算事業も引き受けざるを得ず、財政基盤がぜい弱になる状況の中で、協議会の安定した運営に資するという意味で行ってきたものである。

条例施行後、市からの職員派遣については、市と協議会との間で協定書を交わし、給与面については条例に基づいて双方の支給項目を定めたところであるが、協定書において協議会の負担となっている通勤手当等諸手当については、その相当額を市からの人件費補助金として協議会へ交付する形態をとることとした。

条例施行時である平成14年度当初において上記意思決定に至った経緯は、現時点では詳細までは検証し兼ねる部分もあるが、上述した、協議会が市の業務を多く代行・補完等する公益性の高い団体との位置づけの下、急激な助成の後退は、協議会の運営に財政的に大きな影響を与え兼ねないとの危惧から、このような形態を選択し、それが平成21年度まで継続してきたと思われる。

エ 神戸市に係る訴訟を踏まえての顛末

前述のように、本市においては、条例で定める以外の諸手当等相当額を、協議会へ「人件費補助金」として支出をしていたところであるが、派遣法施行当時、該当する多くの自治体とも派遣先団体を財政的に圧迫することを避けるため、職員派遣に係る手続きの修正等の判断を求められる中で、一つの選択肢として、派遣職員に係る人件費相当額を、補助金として支出することを意思決定した自治体も見受けられるところであるが、本市においても協議会の経営基盤の弱体化を避けるため、このような形態を選択し支出を行ってきたところである。

このことについては、ウで述べた、基本的に収益を望めない、公益性の高い協議会という存在に対して、実質的にその活動を阻害・後退させることができないとの判断から、この形態での支出を行ってきたところであり、その法的根拠としては、公益上必要がある場合の支出を認めた法第232条の2によるものとしてきたところである。

しかるにアにより神戸市において訴訟が提起され、本市と神戸市とは、その補助の規模、内容等大きく異なる中で、その経過を注視してきたところであるが、あくまで係争中であるということで、担当部署においては、当該補助金支出が違法であるとの認識はなく、従来通りの手法で支出を続けていた

ものである。また、派遣法第6条第2項においては、請求人の言うように、「条例で定めるところにより、給与を支給することができる」とうたわれており、給与支給項目は各自治体の裁量に委ねているところである。現に、東京都の条例においては、通勤手当、管理職手当、勤勉手当についても、派遣職員に直接支給できる旨規定しており、他の自治体においても同様事例が見られるところである。

このことから担当部署においては、協議会に対する、当該諸手当相当額の助成自体を非とする観念はない中で、法第232条の2により、当該補助金支出を行っていたものである。

しかしながら、神戸市における人件費補助は違法との確定判決を踏まえ、神戸市の実態との差は存在するものの、当然判決は尊重すべきものとして、平成22年度からは、その支出を取りやめたところである。

以上の事実関係から判断すると、協議会に対する人件費補助金の支出については、当該支出関係職員に、法第243条の2第1項による「故意又は重大な過失」があったとは言えず、今回監査対象となった桑名北部老人福祉センターにかかる人件費補助金1,123,237円の支出についても、同センターは、老人福祉法第15条第5項の規定に基づき設置され、協議会が管理運営を行っているものであり、市派遣職員が従事する業務内容は、市の代行・補完等業務と認められるため、市に実質的な損害を与えたとは言えない。

3 結論

以上のことから、今回措置請求の(1)で言う、協議会に交付した派遣職員の人件費相当額の補助金の支出については、市に損害を与えていないので、請求の主張には理由がなく、措置の必要を認めない。

また(2)で言う、平成23年度以降の同種補助についての差し止め請求については、支出を平成21年度分までで取りやめているので、請求の主張には理由がなく、措置の必要を認めない。

4 意見

今回の措置請求については、神戸市の外郭団体に対する人件費補助金についての大阪 高裁判決を念頭に置かれたものであり、担当部署が判断したように、この判決そのものは重く受け止めなければならない。

当該補助金の交付については、上記事情から行われたものであることと、確定判決まではその是非を軽々に判断できないことは理解するものであるが、かかる予算執行に当たっては、担当部署においては、法令・例規の解釈・運用には細心の注意

を払い、市民への説明責任を果たせるよう慎重にこれに当たられることを切望するものである。