

津島市監査委員告示第1号

平成25年11月28日に提出のあった地方自治法(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いて、その結果を同条第4項の規定により公表します。

平成26年1月23日

津島市監査委員 小出 義光
津島市監査委員 大鹿 一八

住民監査請求に係る監査の結果

第1 監査の請求

1 請求人

1名(氏名省略)

2 住民監査請求書の提出

住民監査請求書の提出は平成25年11月28日である。

3 請求の内容

監査に当たり、住民監査請求書及び事実証明書、並びに請求人の陳述から、請求の要旨及び措置事項を次のように理解した。

(1) 請求の要旨

ア 地方自治法違反

自治体職員への給与や報酬は、地方自治法で定められた場合にのみ支給が認められており、支給する場合は条例で定めることが同法で規定されている。同法第203条の2及び第204条の2において、非常勤職員への「期末手当」

はそもそも支給することが認められていないにもかかわらず、津島市は非常勤職員に対する期末手当を条例に明記せず「内規」に基づいて支給している。

度には14人へ643万9553円、平成23年度に15人へ750万7233円、平成24年度に13人へ667万6180円支給しており、現市長が市長に就任してから過去6年間で、延べ92人へ4590万4072円を支給した。

しかし、津島市は、非常勤職員に対して「津島市特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例(昭和39年3月30日条例第9号)」の「報酬の額」第2条 非常勤の職員の報酬の額は別表のとおりとする。」にいう別表において、「45 臨時又は非常勤の顧問、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者」への給付につき「予算の範囲内において市長が定める額」としており、これを根拠として「期末手当」を支給しているが、これはすべて違法な支出である。

津島市の損害と怠る事実

この問題は、平成12年度の津島市議会において、議員の指摘を受け、改善を提案されていたにもかかわらず、当局がその場しのぎの答弁を行い、今日まで至っている。一般会計の非常勤職員(臨時的任用職員及び嘱託職員)の数は141名であり、そのうち違法な支出とする期末手当支給者の数は17名である。

平成25年12月期の支給予定額は374万9355円で、このままでは将来も支出が継続されることは確実である。

また、当該給付を受けた者は、法律上の根拠がなく不当利得している。

違法に財産の管理を怠る事実

ウ 損害の回復と今後の支出の差し止め

ウ 本件支出の違法性

また、当該給付を受けた者は、法律上の根拠がなく不当利得している。

津島市の損害と怠る事実

よって、本件支出に権限をもって関与した市長及び職員に対して、市の損害の回復及び今後の支出の差し止めの勧告を監査委員に求める。

地方自治法において、一般の職員については、「給料、旅費」(同法第204条第1項)、「手当」(同法第204条第2項)、「退職一時金」(同法第205条)を支給することができ、その場合は「額と支給方法を条例で定める」(同法第204条第3項)とされている。

また、当該給付を受けた者は、法律上の根拠がなく不当利得している。

津島市の損害と怠る事実

ア 過去の支出

「報酬」(同法第203条の2第1項)、「費用弁償」(同法第203条第3項)を支給することができ、その場合は「額と支給方法を条例で定める」(同法第203条第4項)とされているものの、「期末手当」は支給できるものとして規定されていない。

また、当該給付を受けた者は、法律上の根拠がなく不当利得している。

津島市の損害と怠る事実

非常勤職員への「期末手当」支給は、昭和59年から始まり、現在に至るまで3億円を超えている。平成25年度の場合、支給対象者は事務職8人、校務員2人、看護師2人、保健師2人、歯科衛生士1人、保育士2人の計17名であり、平成25年6月期の支給日に合計で345万8632円を支給した。

「報酬」(同法第203条の2第1項)、「費用弁償」(同法第203条第3項)を支給することができ、その場合は「額と支給方法を条例で定める」(同法第203条第4項)とされているものの、「期末手当」は支給できるものとして規定されていない。

また、当該給付を受けた者は、法律上の根拠がなく不当利得している。

津島市の損害と怠る事実

過去にさかのぼると、平成19年度に19人へ914万267円、平成20年度に18人へ959万4333円、平成21年度に13人へ654万6506円、平成22年

「報酬」(同法第203条の2第1項)、「費用弁償」(同法第203条第3項)を支給することができ、その場合は「額と支給方法を条例で定める」(同法第203条第4項)とされているものの、「期末手当」は支給できるものとして規定されていない。

また、当該給付を受けた者は、法律上の根拠がなく不当利得している。

津島市の損害と怠る事実

(イ) 不当利得返還請求権の不行使

市が、支給を受けた非常勤職員に対して、不当利得返還請求をしていないことは、財産(債権)の管理を怠る事実にあたる。

ウ さらに、津島市の今後の支出に關しても争点とするもので、12月支払い見込み374万9355円は支出が強行されたら直ちに損害となる。

さらに、次年度6月支給も12月支給も続行されれば同様に損害となる。

(4) 損害の原因者と責任

ア 損害の原因者と弁済するべき責任
本件支出に権限を持って関与した市長と職員は、損害を賠償する責任を有する。

また、支給を受けた非常勤職員は、法律上の根拠なく給付を受けたから、不当利得を返還する義務がある。

イ 財産の管理を怠る事実を改める責任
市は、損害賠償請求権もしくは不当利得返還請求権を行使して、本件財産の管理を怠る事実を改める責任がある。

ウ 本件における悪質で
非常勤職員のうち「各種委員」は条例に明記していること、平成12年度、平成24年度の津島市議会でも違法との指摘があったこと、判例や学説が多数指摘していること鑑みれば、本件支出は極めて悪質であり、談合ともいふべき背景である。よって、返還に際しては、年5%の遅延損害金も付すべきことは明白である。

(5) 監査委員に求める措置

本件事案は地方自治法第203条の2及び第204条の2に違反しており、非常勤の職員への期末手当は、法令上において根拠を欠く違法な支出で津島市に損害を生じさせたものであり、未だにその損害を回復していないことは違法に財産の管理を怠る事実にあたる。よって、監査委員に対して以下を求める。

ア 損害賠償請求

本件支出に権限を持って関与した市長と職員に対して、本件支出の過去6年間、平成19年度から平成24年度までに支給した金額合計4590万4072円と平成25年6月に支給した額の総計4936万2704円全額及び遅延損害金を付して返還することの勧告を求める。

イ 不当利得返還請求

期末手当の支給を受けた非常勤職員に対して、遅延損害金も付して不当利得を返還することの勧告を求める。

ウ 損害賠償請求権の不行使

市が本件損害を与えた市長及び職員に対して、損害賠償請求権を行使しないことは違法であるとの勧告を求める。

エ 不当利得返還請求権の不行使

市が本件給付を受けた非常勤職員に対して、不当利得返還請求権を行使しないことは違法であるとの勧告を求める。

オ 差し止め

本件支出が継続されると市の損害は累加していくため、平成25年度12月期

以降のすべての支給を差し止めること
の勧告を求める。

(6) 請求書に添付された事実を証する書
面

- 第1号証 平成25年度非常勤職員配
置状況
- 第2号証 嘱託職員賞与支給実績

第2 監査の実施

1 要件審査及び請求の受理

本件監査請求は地方自治法(以下「自治法」という。)第242条第1項の所
定要件を具備しているものと認め、平
成25年12月4日これを受理することに
決定した。

2 暫定的停止勧告について

請求人は、非常勤職員に対する平成
25年12月期以降に行われる期末手当の
支給を停止させることを求めている。

これは自治法第242条第3項に定
められた暫定的な停止勧告の行使を監
査委員に求めるものであり、早期に判
断する必要があるため、他の請求事項
に先行してその要否を検討した結果、
同項に定める「当該行為が違法である
と認料するに足りる相当な理由があり
、当該行為により当該普通地方公共団
体に生ずる回復の困難な損害を避けるた
め緊急の必要がある」場合に該当しな
いものと判断し、平成25年12月4日、監
査委員の合議により同勧告は行わない
こととした。

3 住民監査請求の対象となる期間に
ついて

(1) 違法又は不当な公金の支出

住民監査請求は自治法第242条第
2項において、違法若しくは不当な公
金の支出等の「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、これをする事ができない。ただし、
正当な理由があるときは、この限りで
ない。」としている。

請求人は、平成19年6月期から平成
25年6月期までの期間に非常勤職員に
対して支給された期末手当が違法であ
るとしてその損害の回復を求めている
が、請求人は平成24年第1回津島市議
会定例会において、同年3月6日に本
件期末手当についての一般質問を行っ
ていることから、遅くとも当該日には監
査請求をするに足りる程度に本件支給
の存在及びその内容を知ることができ
る状態にあったと認められる。

したがって、期間徒過の正当な理由は
認められず、支出後1年を経過してい
る平成19年6月期から平成24年6月期
までに行われた期末手当の支出に対す
る監査請求は、期間徒過により監査対
象外とした。

(2) 違法又は不当に財産の管理を怠る事
実

請求人は、平成19年6月期から平成
25年6月期までの期間に非常勤職員に
対して支給された期末手当について、そ
の損害賠償請求権及び不当利得返還請
求権の行使を市が怠っている事実があ
るとして監査を求めている。

しかし、怠る事実に係る請求期間について、最高裁判昭和62年2月20日第二小法廷判決は、「自治法242条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年を経過した後にされた監査請求は不合法とされ、当該行為の違法は正等の措置を請求することができないものとして、いにもかかわらず、監査請求の対象を当該行為が違法、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という怠る事実として構成することにより同項の定める監査請求期間の制限を受けず当該行為の違法は正等の措置を請求し得るもの」とすれば、法が同項の規定により監査請求に期間制限を設けた趣旨が却されるものといわざるを得ない。」と述べている。

したがって、市が損害賠償請求権及び不当利得返還請求権の行使を怠っていることに対する監査請求についても、上記(1)と同様に、支出後1年を経過している平成19年度6月期から平成24年度6月期までに行われた期末手当の支出に対する監査請求は、期間徒過により監査対象外とした。

4 監査対象事項

- (1) 本件期末手当の支給は、自治法上認められるか。
- (2) 本件期末手当の支給は、自治法第204条の2の給与条項主義の趣旨に反する違法又は不当な支出であるか。
- (3) 本件期末手当の支給について、当該行為に關与した者に損害賠償請求又は

支給を受けた者に不当利得返還請求することを求めるべきか。

- (4) 本件期末手当の支給について、市が損害賠償請求及び不当利得返還請求を行わないことは、違法又は不当に財産の管理を怠る事実と該当するか。
- (5) 平成25年度12月期以降のすべての期末手当の支給を差し止めることを勧告するべきか。

5 請求人の証拠及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、平成25年12月16日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、本件請求に係る補正説明を受けたが、陳述から請求書の内容に変更を生ずるものはないと判断した。なお、陳述には関係部課である市長公室人事秘書課の職員2名が立ち会った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

市長公室人事秘書課を監査対象部課とし、必要な資料の提出を求めるとともに、平成25年12月17日及び25日に関係職員からの説明を求め、以下の事実を確認した。

出席職員

- 市長公室長、市長公室人事秘書課長、同補佐、同統括主任
- (1) 嘱託の任用について

本市では、行財政改革の一環として人件費の総額抑制を進めるなかで正規職員の削減を進めてきたが、職員を削

減したことによる行政サービスの低下を招かないよう、これまでの正規職員に代わって嘱託を採用してきた。

嘱託は、平成13年4月1日から施行された「津島市嘱託の雇用に関する取扱要綱」(以下「要綱」という。)により、常勤嘱託と非常勤嘱託の任用を行っている。

常勤嘱託については「定数条例に定めのある定数外任用のために職を嘱託する者で、1週当たりの勤務時間が常勤一般職員の4分の3以上である者」とし、地方公務員法第17条第1項の規定に基づいて任用し、その身分は地方公務員法上の一般職としている。一方、非常勤嘱託については「特定の知識、経験を要する職を嘱託する有識者で、1週当たりの勤務時間が常勤一般職員の4分の3未満である者」とし、その身分は特別職としている。

常勤嘱託の勤務時間は、少なくとも週4日の出勤で、週勤務時間数は最短でも30時間となっており、定数内の職員(以下「正規職員」という。)の週勤務時間38時間45分の4分の3に相当する時間以上を勤務している。また、業務内容についても、正規職員と同等の業務に従事しており、その服務は、正規職員と同様に津島市職員服務規程が準用されている。そして、常勤嘱託についてのみ付加報酬という名称の期末手当が支給されている。

- (2) 常勤嘱託の期末手当に関する規定について

本市では、常勤嘱託に対する給与の支給については、津島市職員の給与に関する条例第23条で、「常勤を要しない職員(再任用短時間勤務職員を除く。)については、任命権者は、常勤の職員との権衡を考慮し、予算の範囲内で給与を支給するものとする。」と規定されている。そして、要綱第6条第1項において「嘱託に報酬を支給する。」と定めた上で、要綱第11条第1項で「常勤嘱託の報酬は基礎報酬と付加報酬とする。」としている。基礎報酬は、保育士については正規職員の初任給基準額、その他の職種については再任用職員の給料月額に基づいて、勤務時間数に応じた支給月額が算定されているなど、その運用実態も正規職員の給料月額との権衡が図られている。

また、期末手当に相当する付加報酬の額については、要綱第11条第3項で「付加報酬は予算の範囲内において、津島市職員の給与に関する条例第2条に準じ、市長が別に定める。」としており、正規職員の期末手当と同じ月数が支給されている。

- (3) 常勤嘱託に対する期末手当(付加報酬)の支給状況は次のとおりである。

平成24年12月期	13人	3,599万6,746円
平成25年6月期	17人	3,457万8,663円
平成25年12月期	15人	4,388万3,775円

2 判断

(1) 本件期末手当の支給は、自治法上認められるかについて

非常勤職員に対しては、自治法第203条の2において報酬及び費用弁償を支給するものとし、常勤職員に対しては、同法第204条において給料及び手当等を支給するものとしている。

自治法上、常勤職員と非常勤職員を区分する定義はないが、大阪高裁平成22年9月17日判決は、常勤職員と非常勤職員の区分について、「常勤職員とは、地方公務員としての勤務に要する時間が普通の労働者の労働時間と同程度であり、かつ、その者の生活における収入の相当程度を地方公務員としての勤務による収入に依存する職員をいうと解すべきである。そうすると、普通地方公共団体に勤務する一般職の職員が地方自治法204条1項の常勤の職員に該当するか否かについては、任用を受ける際に合意した勤務条件、実際に従事した職種及び勤務内容、実際の勤務時間等の勤務実態に関する具体的事情を検討した上で、それぞれの職員が生計の資本としての収入を得ることを主たる目的として当該職務に従事してきたものであるか否かによって判断するのが相当であり、それぞれの職員がどのような呼称によって任用を受けたかという形式的な理由によって区別されるものではない」とすべきである。」としている。

本市における常勤嘱託は、地方公務

員法第17条に基づいて任用された一般職の職員であり、週勤務時間は最短でも30時間であつて、正規職員の週勤務時間38時間45分の4分の3に相当する時間以上を勤務している。

また、業務内容についても、正規職員と同等の業務に従事しており、正規職員と大きく異なることはない。さらに、服務においても、要綱で津島市職員服務規程が準用され、同規程第13条による営利企業等の従事制限など正規職員と同様の扱いを受けている。

したがって、本市の常勤嘱託は、任用及び勤務実態から自治法第203条の2第1項の「非常勤の職員」ではなく、同法第204条第1項の「常勤の職員」に該当するものと解するのが相当であることから、正規職員と同様、条例に基づき限り、同法第204条第2項の期末手当の支給を受けることができるものと判断する。

(2) 本件期末手当の支給は、自治法第204条の2の給与条例主義の趣旨に反しているかについて

自治法第204条の2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、これをその議会の議員、第203条の2第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。」といわゆる給与条例主義を規定している。

また、最高裁平成22年9月10日第二小法廷判決は、「地方自治法は、常勤の

職員であると非常勤の職員であるかを問わず、その給与の額及び支給方法を条例で定めなければならないと規定している。これは、職員の給与の額及び支給方法を議会が制定する条例によって定めることにより、地方公務員の給与に対する民主的統制を図るとともに、地方公務員の給与を条例によって保障する趣旨に出たものと解される。同法の上記規定の趣旨、特に議会による民主的統制の要請に照らすと、職員の給与の額及び支給方法を条例で定めないことは許されないし、また、条例において、一定の細則的事項を規則等に委任することは許され得るとしても、職員の給与の額及び支給方法に係る基本的事項を規則等に委任することは許されない」とすべきである。」としている。

本市では常勤嘱託の給与に関して、津島市職員の給与に関する条例第23条で「常勤を要しない職員(再任用短時間勤務職員を除く。）」については、任命権者は、常勤の職員との権衡を考慮し、予算の範囲内で給与を支給するものとする。」とされており、条例上、「常勤職員(正規職員)の給与との権衡の考慮」という大枠の基準が明示され、要綱上もまた運用実態も正規職員との権衡が考慮されたものとなっている。

しかしながら、自治法第204条の2の趣旨である給与条例主義の観点からみれば、条例の規定内容としては違法とまでは断じ得ないとしても不適切と言わざるを得ないものであり、実質的な

期末手当である本件付加報酬については、支給額及び支給方法に係る基本的事項が条例で規定されることが相当である。

(3) 本件期末手当の支給について、当該行為に関与した者に損害賠償請求又は支給を受けた者に不当利得返還請求することを求めるべきか

常勤嘱託に対する付加報酬については、上記(2)でも述べたとおり、その根拠条例に明確さを欠く面もあるが、常勤嘱託の勤務形態が正規職員と類似しており、正規職員と同様に生計の資本としての収入を得ることを主な目的として職務に従事してきたこととの対価関係にあることを踏まえると、付加報酬の支給により市に損害が生じたとはいえない。

また、不当利得については、大阪高裁平成22年9月17日判決で「普通地方公共団体の職員は、当該団体との間で、法律又はこれに基づく条例によって給与の支給を受けることを合意した上で、地方公務員法17条以下の手続に基づいて任用を受けるものであるところ、このような任用関係からすれば、上記合意を含む任用手続が公序良俗その他社会正義に著しく反するものであったとか、重大かつ明白な瑕疵が存したものであったなどの特段の事情がない限り、支給された給与については、命ぜられた職務に従事したこととの対価及び生計の資本として受け取ることができるものというべきであり、これを不当利得として返

還すべき義務を負わないと解するのが相当である。」としている。

本市の常勤嘱託が任用を受けるにあつたての手続きが上記の特段の事情があつたといふことはできず、付加報酬が不当利得に該当するとは認められないことから、常勤嘱託は不当利得として返還すべき義務を負わないと解するのが相当であると判断する。

(4) 本件期末手当の支給について、市が損害賠償請求及び不当利得返還請求を行わないことは、違法又は不当に財産の管理を怠る事実には該当するか

上記(3)で述べたとおり市に損害は発生しており、また、本件常勤嘱託は、支給された付加報酬について不当利得返還義務を負わないことから、怠る事実は存在しないと判断する。

(5) 平成25年度12月期以降のすべての期末手当としての付加報酬の支給を差し止めるべきかについて

平成25年12月期については、「暫定的停止勧告」において、支給差し止めの勧告は行わないと判断したところである。

一方、今後の付加報酬については、上記(2)で述べたとおり、支給額及び支給方法に係る基本的事項が条例で規定されていない期末手当の支給は、自治法第204条の2の趣旨からみて不適切であることから、今後、条例において必要な整備をした上で支給を行うことが相当である。

3 結論

以上述べたとおり、請求人の求める措

置のうち、監査の対象とした平成24年12月期、平成25年6月期及び平成25年12月期に支給された期末手当の損害賠償請求及び不当利得返還請求に必要な措置をすることについては、いずれも理由がないものと判断する。

しかし、常勤嘱託への期末手当の支給については、支給額及び支給方法に係る基本的事項が条例で規定されること、が相当と判断し、自治法第242条第4項の規定に基づき、津島市長に対して、下記のとおり勧告を行う。

記

1 措置すべき事項

常勤嘱託への期末手当については、支給額及び支給方法に係る基本的事項を条例に定める等所要の措置を講じられたい。

2 措置期限

平成26年6月期の期末手当支給日まで

3 その他

勧告に係る事項については、自治法第242条第9項の規定に基づき、所要の措置を講じた旨を監査委員に通知されたい。なお、この通知に係る事項は、請求人に通知することにも、これを公表するものとする。



行政 & 暮らしの情報






電話 ファックス ホームページ Eメール

(各担当課のGはグループの略です)

斎場(火葬業務)再開のお知らせ

斎場では、平成26年4月1日(火)から火葬業務を再開します。

この間、斎場の利用について、何かとご不便をおかけしお詫びいたします。

再開に当たっては、利用等に変更がありませんのでお知らせします。

斎場の利用等

火葬時間 表1のとおり

火葬料金 表2のとおり

※平成26年3月31日(月)までに他市町村で火葬された場合には、火葬料助成金が交付されます。火葬の日から2カ月以内に申請が必要です。

※市霊柩車の運行は行いません。利用される場合は、葬祭業者にお尋ねください。

ペットの火葬

平成26年4月1日(火)からは、次のとおり、ペット火葬の受付を行います。

表2

区 分	単 位	料 金
大人 (12歳以上)	1体	3,000円
小人 (12歳未満)	1体	2,000円
死 胎	1体	1,000円
胞衣及び産汚物	1件	1,080円

※上記に該当しない場合の利用料金は20倍の額となります。

表1

開始時間
午前10時30分
午前11時
午後0時30分
午後1時
午後2時30分
午後3時

引取り後は、他の火葬施設で火葬を行います。

受付場所 市斎場(元寺町2丁目59番地) ☎28-2389)

受付時間 午前8時30分～午後5時15分(1月1日、友引は休み)

料金 1匹2000円

利用できる方 市民(利用にあつては運転免許証等の身分証明書を各持参ください。)

問合 生活環境課生活衛生G
内線2235