

高松競輪場臨時従事員に対する一時金に係る公金支出(冬季分および夏季分)に関する住民監査請求について、地方自治法(以下「法」という。)第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成21年12月7日

高松市監査委員	谷本繁男
同	吉田正己
同	山下稔
同	辻正雄

高松競輪場臨時従事員に対する一時金に係る公金支出(冬季分および夏季分)に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成21年10月13日

3 請求の要旨(原文)

(1) 冬季一時金に係る公金支出に関するもの

別紙事実証明書(競輪場臨時職員への冬季一時金(207人分)支出に係る歳出管理票写し(注)事実証明書については省略した。)記載の通り、氏名不詳の高松市職員は、日給制で日々雇用する競輪場の臨時職員全員に対して、冬季一時金(競輪局職員の説明によると、賞与・ボーナスの性質を有する金員であるとしている・・・この部分は

聴取事実に係る事実証明書とする)として、平成20年12月10日に金25,182,150円の公金を必要もないのに違法に支出した事実が認められる。高松市の臨時職員は、保育所の保育士だけでも300人近くいるものの、冬季一時金を支出したことはないのである。保育所以外の臨時職員にも「冬季一時金」を支出したことはないのである。高松市の臨時職員に関する賃金規則・勤務規則等では、「冬季一時金」を支出する定めは何らなされていないのである。

本件冬季一時金に係る公金支出は、必要のない公金支出を違法とする地方自治法第232条第1項、自治体は最少の経費で最大の効果を挙げる必要があるとする同法第2条第14項、自治体の経費はその目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出することはできないとする地方財政法第4条第1項の各規定に違反するものであって、地方自治法第242条第1項に規定する違法な公金支出に該当するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の冬季一時金に係る違法な公金支出について責任を有する者に対して、当該支出に係る損害の補填を求めるほか、「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

(2) 夏季一時金に係る公金支出に関するもの

この住民監査請求は、夏季一時金に係る公金支出に関するものであり、その趣旨は、冬季一時金に係る公金支出に関するものと同趣旨のものであるので、詳細は省略する。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由(原文)

(1) 冬季一時金に係る公金支出に関するもの

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機

能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

(2) 夏季一時金に係る公金支出に関するもの

「(1) 冬季一時金に係る公金支出に関するもの」に同じ。

2 高松市長（以下「市長」という。）に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）の職員が、高松競輪場臨時従事員（以下「従事員」という。）に対し、冬季および夏季の一時金を支給したことが、違法または不当な公金の支出に該当するかどうかという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長に対し、一時金の公金支出につき責任を有する者に損害を補てんさせるなど、必要な措置を講じるよう勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成21年10月26日に証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、産業経済部競輪局事業課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 従事員の身分および処遇等

ア 従事員の身分・勤務内容および処遇

(ア) 従事員の身分について

市は、従事員の身分について、地方公務員法（以下「地公法」という。）第22条第5項に基づいて雇用された臨時的任用職員であり、同法第3条第2項に定める一般職で、職務の性質上、同法第57条の単純な労務に雇用される者としての特例が適用され、労働関係その他の身分の取扱いについては、地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という。）附則第5項により、同法が準用されるものと認識している。従事員は、同法第5条により労働組合を結成することができ、高松競輪従事員組合（以下「従事員組合」という。）を結成しており、同法第7条による賃金その他の給与、労働時間、労働に関する安全、衛生および災害補償等、従事員に関する事項について、市と団体交渉を行うことができ、その結果合意された労働条件等に関することは、高松競輪臨時従事員就業規則（以下「就業規則」という。）、高松競輪臨時従事員賃金規程（以下「賃金規程」という。）等により定められている。

(イ) 従事員の勤務内容とその処遇

従事員の勤務の内容は、車券の販売および払戻しならびに入場観客サービスに関すること等であり、競輪の1開催あたりの必要人員は、開催規模によりその都度異なるが、競輪の開催に必要な人材の大部分を占めており、その存在は競輪の開催に当たり必要不可欠なものとなっている。

従事員の採用は、就業規則により定められ、選考試験としてペーパーテストと面接が行われ、その結果合格した者で試用期間中の競輪5開催の勤務成績が優秀である者が、雇用者名簿に登載

されることが前提となっているが、平成21年4月1日現在における雇用者名簿の登載者数は199人となっている。

そして、その雇用は、競輪開催の都度、雇用者名簿に登載された者の中から、必要人数が雇用通知書により通知され、通知書に記載された競輪開催の期間中（通常3日から6日間）において日々雇用されている。

また、その勤務日は、年間に300日以上ある競輪の開催日であるため、平日はもとより、土曜日、日曜日、祝日、年末年始にもわたり、勤務時間は、1日6時間15分（休憩時間を含む。）となっている。

さらに、賃金は、就業規則第19条で、賃金の決定、計算、支払方法等は別に定めるとし、賃金規程により定められ、職種に応じ、1日5,900円から6,300円となっているほか、手当としては、開催に応じ支給される記念手当、盆手当、年末手当、正月手当や交通手当、精勤手当、前売早朝手当、併売手当、研修手当、時間外手当および一時金がある。

イ 従事員と市が雇用する他の臨時的任用職員の異同

市で、人事課が採用する一般的な臨時職員（以下「臨時職員」という。）は、登録者の中から業務内容に適した者を選考により雇用しており、従事員と異なり、試用期間はなく、その身分は、従事員と同じく、地公法第3条第2項に定める一般職であり、同法第22条第5項に基づく臨時的任用職員となるが、その職務の内容については職員の一般事務の補助であり、従事員の職務が該当する同法第57条の特例による単純な労務に雇用される者とは異なっており、その労働条件は高松市臨時職員の雇用および勤務条件等に関する要綱（以下「要綱」という。）により定められている。そして、その雇用期間は、従事員が競輪の開催期間中のみ日々雇用されているのに対し、原則として6か月以内とされ、業務の性質上必要と認められる場合は、6か月を超えない期間で更新することができるが、雇用期間満了後、再度、同一の臨時職員を雇用する場合は、原則2か月以上の期間を経過した後で

なければ雇用できないものとなっている。また、勤務日および勤務時間は、土曜日、日曜日、祝日（国民の祝日に関する法律（昭和23年法律第178号）に規定する休日をいう。）および12月29日から翌年の1月3日までの日を除く、月曜日から金曜日までの午前9時から午後3時まで（休憩時間は正午から午後1時まで）であり、従事員の勤務日が競輪開催日の土曜日、日曜日、祝日および年末年始を含んでいる点や勤務時間においても異なるものとなっている。

臨時職員の給与については、職員の給与に関する条例（以下「給与条例」という。）第25条では、任命権者は、常勤の職員の給与との権衡を考慮して予算の範囲内で給与を支給するとされ、要綱第10条では、日給または時間給とされ、その額は、資格、業務内容および正規職員との均衡を考慮して、予算の範囲内でそれぞれの職種ごとに別に定めている。平成21年4月1日現在の臨時職員の時給は810円で、日給に換算すると4,050円であり、各種手当については支給されていない。

(2) 市が支給した一時金の性格および支給に係る経緯と根拠

ア 市が支給している一時金の性格

市が支給している一時金について、市は、市職員に支給される期末手当に該当するものであると認識している。

この期末手当は、市職員に対して、その在職期間に応じて支給される手当であり、給与条例等により支給の対象者、額の算定基準等が規定されている。

イ 市の一時金支給に係る経緯と根拠

市は、相当以前から従事員に対して夏季および冬季の一時金を支給してきているが、その支給に至った経緯は、昭和25年に高松競輪が開設されて長い年月が経っていることから、現在では不詳である。

しかし、市では、古くから従事員の処遇について就業規則などを定め、これに基づいて一時金等の支給を行ってきており、前述のとおり、就業規則第19条は、賃金の決定、計算、支払方法等については、別に定めると規定し、これを受けて制定されている賃金規程第2条第2

項は、開催執務委員長が特に必要と認めたときは、特別手当等を支給することができる」と規定するとともに、同規程第9条で、特別手当等は、記念手当、盆手当、年末手当、正月手当および一時金とすると規定している。市は、従前から、これら規定に基づき、従事員に対する一時金の額、支給基準等について、従事員組合と団体交渉し、双方合意の上で決定した内容を従事員組合団体交渉妥結事項（以下「妥結事項」という。）として文書化した上で、従事員に一時金を支給している。

(3) 一時金支給の必要性と支出手続およびその適法性等に関する市の認識

ア 一時金支給の必要性

従事員は、競輪の開催日にのみ必要とされる人材であるが、市は、年間の開催が土曜日、日曜日、祝日を中心として300日以上となる競輪事業の運営に不可欠な人材を安定的に雇用確保するために、長期間継続的に雇用者名簿の中から繰り返し従事者を雇用している実態があり、従事員は、補助的な業務に従事しているにすぎない他の臨時的任用職員とは異なり、車券発売業務等競輪事業の根幹に関わる主要な部門を主導的かつ全面的に担当する職責を担っており、その雇用形態や職務内容などは、他の臨時的任用職員とは相当相違するものがある。

そして、市は、競輪事業を円滑に推進するためには、競輪開催に携る有為な人員を確保することは必要不可欠なものであり、従事員なくしては市の競輪事業自体が成り立たない実情を考えると、従事員に対しても、多くの労働者に対すると同様に、世間並みに夏季と冬季の一時金を支給する処遇をもって対処する必要があると考え、これを実施してきたものであり、その効果もあって、従事員は競輪事業の収益確保に大きく貢献し、競輪事業の収益の一部は、市の一般会計に繰入れされてきており、市の財政に相応の寄与をなしている。

現在ある全国47競輪場の従事員に対する一時金の支給状況をみると、一時金を支給している競輪場は31場であり、多くの競輪場で従事員に対して一時金が支給されている現状が認められ、その支給の必

要性に対する認識があることを窺わせている。

イ 一時金支給に関する公金支出手続

市は、従事員組合から一時金支給に関する団体交渉の申入れを受けた都度、社会経済情勢や公務員の人事院勧告の動向に加え、車券発売収入の推移等を見極めた上で、回答方針をたてて、従事員組合と団体交渉を行い、その妥結内容に基づき、市長の決裁を受けた上、一時金を支給している。

本件一時金の支出に当たっては、冬季分が平成20年11月27日付けで、夏季分が平成21年6月10日付けで、市と従事員組合との団体交渉により、支給額が決定し、平成20年12月3日付けおよび平成21年6月19日付けで、それぞれ一時金支給明細表および内訳、妥結事項を添付した上で、支出事務の決裁を起案している。

団体交渉による本件一時金の支給に係る妥結事項は、次表のとおりである。

	冬季一時金	夏季一時金
(1)支給額	A登録者 126,100円 C登録者 124,100円 (昨年度と同額)	A登録者 88,300円 C登録者 86,300円 (昨年度支給額 97,300円 および 95,300円)
(2)支給日	平成20年12月10日	平成21年6月30日
(3)支給対象	平成20年度第8回高松競輪の雇用者名簿の登載者で、平成20年度第3回から平成20年度第8回までの皆勤者であること。	平成21年度第3回高松競輪の雇用者名簿の登載者で、平成20年度第9回から平成21年度第2回までの皆勤者であること。
(4)支給基準	① 普通競輪で6日開催の場合は5日以上の出勤者(年休・調整休暇を含む)、4日開催の場合は3日以上の出勤者、3日開催の場合は2日以上の出勤者を皆勤者とみなす。ただし、正規の欠勤手続をしないで休んだ者は除く。 ② 1開催のうち2回の遅刻または早退は欠勤1日とみなす。 ③ 皆勤者とみなされない	① 普通競輪で6日開催の場合は5日以上の出勤者(年休・調整休暇を含む)、4日開催の場合は3日以上の出勤者、3日開催の場合は2日以上の出勤者を皆勤者とみなす。ただし、正規の欠勤手続をしないで休んだ者は除く。 ② 1開催のうち2回の遅刻または早退は欠勤1日とみなす。 ③ 皆勤者とみなされない

	<p>開催がある場合は、1開催当たり、6分の1に相当する額を減額する。</p> <p>④ 平成20年度第3回から平成20年度第8回までの高松競輪開催日において7日以上欠勤者は、100分の20に相当する額を減額する。</p> <p>⑤ 冬季一時金を減額する場合、減額した後の金額に一円未満の端数が生じた場合は、四捨五入し、円単位とする。</p>	<p>開催がある場合は、1開催当たり、6分の1に相当する額を減額する。</p> <p>④ 平成20年度第9回から平成21年度第2回までの高松競輪開催日において7日以上欠勤者は、100分の20に相当する額を減額する。</p> <p>⑤ 夏季一時金を減額する場合、減額した後の金額に一円未満の端数が生じた場合は、四捨五入し、円単位とする。</p>
--	---	---

表中のA登録者は、高松競輪および他の施行者が行う高松競輪場臨時場外車券売場業務に従事する者を指し、C登録者は、高松競輪にのみ従事する者を指す。

本件一時金の冬季支給分が207人分であるのに対し、夏季支給分は199人となっているが、これは従事員の雇用者名簿の登載者数の違いによるものであり、従事員の登載者数は、年々減少してきている。

そして、賃金規程第3条で、従事員に対する賃金の支払いは、口座振替によって支払うと規定していることから、冬季分2,518万2,150円および夏季分1,712万9,761円を、それぞれ競輪局事業課職員を資金前渡者として、口座振替により支出し、従事員個人に支給している。

なお、本件夏季一時金の支給金額については、人事院勧告によって職員の期末手当が減額されたことを受けて、前年度より1割位減額されている。

ウ 一時金支給の適法性および妥当性に関する市の認識

市は、従事員が、競輪事業の収益確保に大きく貢献していること、一時金の支給自体は、就業規則および賃金規程で規定されていること、支給された一時金の金額は、従事員組合との団体交渉の結果、双方の合意に基づいて決定されていること、その金額が、冬季分は日額賃金の約15日分に、夏季分は日額賃金の約10日分に相当し、いずれも社会通念上、相当と認められる範囲のものであること、他の競輪場の支給状況と比較しても相応であると認められることなどの事情を総合

的に判断し、本件一時金の支給は、適正かつ妥当なものであると認識し、議決された予算の範囲内で支出しているものである。

2 監査委員の判断

(1) 本件公金支出の必要性・適法性・妥当性について

ア 請求人は、市が、臨時職員に一時金を支出したことはないのに、日給制で日々雇用する従事員に対して一時金を支給しているので、従事員に対する一時金支給は、必要のない公金支出であって違法である旨主張しているので、まず、この点について検討する。

「監査により認められた事実」(1)のアで明らかにしたとおり、従事員は、施行者から、競輪開催日ごとに雇用されており、その身分は、地公法第3条第2項で定める一般職であり、同法第22条第5項により雇用される臨時的任用職員ではあるが、その職務の内容が競輪場における車券の販売、払戻しおよび入場観客サービスに関するものであることから、同法第57条の単純な労務に雇用される者としての特例が適用され、労働関係その他の身分の取扱いについては、地公労法附則第5項により、同法が準用される。

このことは、臨時従事員の一般職の地方公務員たる身分の有無について確認した事件（東京地方裁判所・昭和57年（行ウ）第112号東京都11市競輪事業組合従事員就労請求事件）の平成2年2月22日判決が「従事員の労働関係その他の身分の取扱いについては、地公労法附則4項（現行法では第5項）により、同法および地方公営企業法第37条から39条までの規定が適用されることになる。」と判示していることから明らかである。

したがって、従事員は、同法第5条により労働組合を結成することができ、同法第7条により、賃金その他の給与、労働時間、労働に関する安全、衛生および災害補償等、従事員に関する事項については、団体交渉を行うことができることとなり、現に従事員は、従事員組合なる労働組合を結成し、使用者側と団体交渉を行って、各種労働条件を定めているが、市が雇用する他の一般的臨時任用職員にはこれらの権利は認められていない。

また、「監査により認められた事実」(1)のイおよび(3)のアでも明らかにしたとおり、市の雇用する一般的な臨時職員と従事員とは、その職務内容、勤務日および雇用形態などにおいて実質的に大きい相違があり、その身分や処遇など全ての面で同一視することはできず、臨時職員に対して一時金を支給したことがないことを理由に、従事員に対して一時金を支給することが必要のないことであると断定できず、この点に関する請求人の主張は失当である。

イ 次に、請求人は、市の臨時職員に関する賃金規則・勤務規則等には、一時金を支出する定めがなされていないのに、市が、従事員に対して一時金を支給していることは、違法・不当な公金支出である旨主張しているので、この点について検討する。

従事員は、その職務の性質上、競輪開催時にのみ人員が必要とされ、またその必要人員についても競輪の開催規模により変動するため、その雇用においては、日々雇用されるという形態がとられているものの、その実態としては、雇用者名簿に登載された従事員が繰り返し雇用されているものであり、日々雇用という雇用形態とは乖離した実態となっている。

したがって、従事員は、一般事業所の常用労働者のように経常的に勤務することはないものの、自らの職場を、一の職業として選択し、長年勤務を継続する点においては、他の期間の定めのない労働者と何ら異なるところはなく、市が、その実態に配慮し、一般事業所において期間の定めなき労働者などに支給されている期末手当に相当する一時金を従事員に対して給付することには、相当かつ妥当な理由が認められるものと判断する。

なお、従事員は、前項で詳述したとおり、市が雇用する他の臨時職員とは異なり、自ら労働組合を組織し、使用者である市と団体交渉により各種労働条件を定めることができるものであり、臨時職員に適用される賃金規則や勤務規則等は適用されず、これに一時金を支給する定めがないからと言って、直ちに従事員に対する一時金の支給が違法ないし不当なものとするものではない。

また、本件一時金に係る公金支出は、「監査により認められた事実」(1)のアの(ア)および(3)のイで明らかにしたとおり、就業規則等の諸規定に基づき、団体交渉を経て、所定の手続が取られた上で支出されており、その手続においても、何ら違法性または不当性があるとは認められない。

そして、市と従事員組合による団体交渉による合意に基づき就労規則および賃金規程の規定に従って支給された一時金に要する資金は、「監査により認められた事実」(2)のイで明らかにしたとおり、市が予算措置し、所定の手続を経て支出したものであるが、その支出額は、「監査により認められた事実」(3)のイおよびウで明らかにしたとおり、冬季一時金については、日額賃金の約15日分相当額、夏季一時金については、日額賃金の約10日分相当額であり、前年度よりも減額しており、いずれも社会通念上、相当と認められる範囲のものであって、他の競輪場の支給状況と比較しても妥当性があり、何ら不当なものは認められず、請求人の主張は、いずれの観点から見ても、到底、是認することができない。

(2) 本件公金支出における法第232条第1項および第2条第14項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定違反の有無について

最後に、請求人は、本件一時金に係る公金支出について、法第232条第1項および第2条第14項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定に違反しており、違法な公金支出である旨の主張をしているので、その点について検討する。

請求人が主張する法第232条第1項および第2条第14項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定は、地方公共団体が、その事務を行うに当たり、必要な経費を支出する場合、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないという趣旨を規定しているものである。

本件公金支出は、前項までに論述しているところから明らかなおおり、正当な理由により、適正な手続を経て支出されており、最少の経費で最大の効果を挙げているものと認められ、前記各規定に違反する

ものは何ら見当たらず、その支出が市に損害を与えたものとは認められないので、請求人の上記主張には何ら理由がないものと言わなければならない。

以上検討のとおり、請求人の主張は、いずれも理由がなく、失当である。よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

3 市長に対する監査委員の意見

本件公金支出は、住民監査請求に対する判断において、違法または不当な公金支出とまでは認められなかったが、従事員は、その雇用形態が日々雇用の臨時的任用職員であるにもかかわらず、競輪場のみで長期間にわたり勤務し、他の臨時的任用職員とは異なる職責を担い、団結権や団体交渉権を有するなどの特殊性を有することから、労働条件の決定については、他の競輪場との均衡などを考慮しながら、これまで独自の取扱いがなされてきた感は否めない。

しかしながら、市政全般において行財政改革の推進が喫緊の課題とされている今日、競輪事業における特殊性を理由として、従事員の人事管理における見直し、是正の努力を怠ることは許されず、今後においては、労働条件、とりわけ賃金等の金銭給付に関しては、他の市職員の場合と同様に広く市民に情報公開し、その評価を受け、公正かつ妥当な処遇を図るべきものであると思料する。