

## 高松市監査委員告示第16号

高松市職員共済会（退会給付金）および香川縣市町村職員互助会（退職餞別金）に対する公金の支出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。

なお、北原和夫監査委員は、法第199条の2の規定により、除斥されています。

平成17年4月25日

高松市監査委員	吉田正己
同	宮本和人
同	大塚寛

高松市職員共済会（退会給付金）および香川縣市町村職員互助会（退職餞別金）に対する公金の支出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17年2月28日

#### 3 請求の要旨

高松市職員共済会（退会給付金）および香川縣市町村職員互助会（退職餞別金）に対する公金の支出に関するもの（原文）

別紙事実証明書（平成17年2月18日付朝日新聞記事（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市の多額の「公金」を公務員の互助団体である高松市職員共済会に対し

て公務員個人の掛け金の2倍近い金額を補助金の名目で違法又は不当に支出しているのである。他人の金なら湯水のように使うという公務員の悪弊の典型である。高松市職員共済会は職員で組織する職員の慶弔等の給付を行う職員互助団体であるが、職員本人の掛け金の約1.88倍もの公金を違法又は不当に支出してきたのである。別紙事実証明書の記載によると、加入者自身の掛け金は月額800円であるが、退職時には「月額600円×在会月数」の退会給付金が支給されることから、実質的には月額800円の中の600円が返還されるような公僕にあるまじきお手盛りの制度にしているのである。

更に、別紙事実証明書の記載によると、高松市の氏名不詳の職員は、上記とは別の香川県市町村職員互助会に対しても、毎年多額の公金を違法又は不当に支出しているのである。この場合も職員個人の掛け金の月額500円に対して、退職時には「月額375円×在会月数」の退職餞別金が支給されることとなっていることから、実質的には月額500円の中の375円が返還されるようなお手盛りの制度にしているのである。

本件住民監査請求の対象は、上記の2団体に対して支出された補助金等の中の適法に監査をできる期間（過去1年間の支出）について対象とするものである。

本件各「公金」支出は、地方自治法第232条第1項同法第2条第14項、地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法又は不当な公金支出である。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法又は不当な公金支出について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 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 監査の実施

### 1 監査対象事項等

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が会員

たる市職員に「退会給付金」を支給している高松市職員共済会（以下「共済会」という。）と同じく市職員に「退職餞別金」を支給している財団法人香川縣市町村職員互助会（以下「互助会」という。）に対し、補助金などの名目で多額の公金を支出していることが、違法または不当な公金支出に該当するものとして、市に損害を与えているか否かという事項である。

そして、措置請求の内容は、過去1年間の本件各公金支出について、高松市長（以下「市長」という。）に対し、当該損害の補填を求めるほか、その他の必要な措置を講ず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項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年3月25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、総務部人事課、健康福祉部市民病院庶務課および水道局経営企画課である。

## 第3 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

#### (1) 共済会の概要

##### ア 共済会の設置目的・性格とその設立経緯

共済会は、昭和24年8月に、市職員のうち非常勤および臨時の職員を除く、常勤の職員全員を会員として組織し、会員およびその親族の互助および福祉の増進を図ることを目的として、会員の出資により設置された任意団体である。設立当時は、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）がまだ成立していない時期でもあり、また、職員およびその被扶養者の病気や負傷、出産、死亡、休業、災害などの給付事業を規定した地方公務員等共済組合法（昭和37年法律第152号）および同様の給付事業を規

定していた旧市町村職員共済組合法（昭和２９年法律第２０４号，昭和３７年廃止）の制定前の時期でもあった。なお，高松市職員共済会規約（以下「規約」という。）は，昭和３５年８月に制定されている。

#### イ 共済会の組織とその運営

共済会の役員は，規約第３７条において，会長１人，副会長２人，専務理事１人，理事１１人および監事２人を置くと規定されている。会長は助役の職にある者が充てられ，理事は会員のうちから会長が委嘱を行い，副会長および専務理事は理事の互選により決定される。会長はこの会を代表して会務を総理し，副会長は会長に事故があるときまたは会長が欠けたときは会長のあらかじめ指定する順位によりその職務を代理することとされており，専務理事は会長および副会長を補佐して会務を掌理し，理事はこの会の業務の執行に関し随時会長に意見を具申することとされている。

ちなみに，この共済会の平成１６年度の会員総数は，３，３００人であり，その役員は次のとおりである。会長は市助役，副会長は総務部長および職員労働組合委員長，専務理事は人事課長，そのほかの理事は企画財政部長など職員５人と職員労働組合関係者等６人，監事は出納室長など職員２人が，それぞれ務めている。なお，事務所は人事課にあり，事務は人事課職員が行っている。

また，共済会の議決機関は，総代会で，市の各課を選挙区とした選挙区ごとに選出される総代が過半数出席した場合に成立し，この総代会では，規約の変更，予算の決定および決算報告の認定などを行っている。この総代会に付すべき事案は，会長が必要に応じて招集した役員からなる理事会において，議決されている。

#### ウ 共済会の実施事業の概要

共済会は，毎年，総代会で議決した予算を基に事業を実施しており，規約第１０条に規定する共済給付事業，生活資金貸付事業，住宅整備資金貸付事業，通勤用定期乗車券購入資金貸付事業およびその他福利厚生事業を行っている。

(ア) 共済給付事業（規約第11条）

給付事業は10種類あり、結婚給付、銀婚給付、長期在会給付、会員死亡給付、弔慰給付、退会給付、罹災給付、入学給付、卒業給付およびリフレッシュ給付を実施している。

(イ) 生活資金貸付事業（規約第23条）

臨時の資金、医療、婚姻、出産、葬祭、災害および教育の事由に対して貸付をしている。

(ウ) 住宅整備資金貸付事業（規約第33条の2）

会員が自ら居住するための住宅の新築、購入、敷地の購入、改築および修繕に対して、貸付をしている。

(エ) 通勤用定期乗車券購入資金貸付事業（規約第33条の3）

会員の定期券購入経費を限度として、貸付を実施している。

(オ) その他福利厚生事業（規約第34条）

その他の福利厚生事業として、理容事業、レクリエーション事業、その他総代会において必要と認めた福利厚生事業を実施しており、このうちレクリエーション事業は、会員の元気回復と会員相互の親睦融和を図るため、市の決定した高松市職員レクリエーション計画に掲げられている文化、体育および健康増進に関する事業を市と共催で実施し、文化関係事業としては、芸術鑑賞補助、職員文化展の実施などを、体育・健康増進関係事業として、スポーツ施設利用助成、レクリエーション班助成、指定保養所利用助成などを行っている。

また、その他の事業では、保健事業として香川縣市町村職員共済組合ならびに公立学校共済組合の実施する短期人間ドックおよび頭部人間ドックの受検費用の補助を実施している。

エ 共済会の実施する事業の資金状況

共済会は、これらの事業の資金として、職員から1人当たり月額800円を徴収する掛金収入（毎月約264万円、年間約3,168万円）、市からの交付金（職員1人当たり月額1,500円を年2回にまとめて、6月と10月に各2,995万円、合計5,990万円）、

そのほかに寄付金や事業益金、預金利息その他の収入を充てている。

## (2) 互助会の概要

### ア 互助会の設置目的・性格とその設立経緯

互助会は、昭和58年4月に、地方自治の振興に協力するとともに、香川縣市町村職員等の福祉増進を図り、もって地方行政の円滑かつ効率的な運営に寄与し、住民福祉の向上に資することを目的として、香川県知事から公益法人として認可を得て設立された財団法人であり、その基本財産は、各市町からの出捐金で賄われている。

なお、互助会は、運営規則を定め、香川縣市町村職員共済組合の組合員等を会員とする会員制を導入している。

### イ 互助会の組織とその運営

互助会は、寄附行為第13条において、理事長1人、副理事長1人、理事5人から8人および監事1人または2人の役員を置くと規定されており、役員は、理事会において選任されている。

理事長は、この法人を代表して会務を統括し、副理事長は、理事長を補佐し、理事は、理事会を構成し、会務の執行を決定する。この理事会では、寄附行為に規定するもののほか、寄附行為に基づく規則および規程の制定および改廃、その他この法人の運営に関する重要な事項を議決する。事業計画および予算は、理事長が作成し、毎会計年度開始前に理事会の議決を経て香川県知事に提出されている。

ちなみに、この互助会の平成16年度の会員総数は、13,367人であり、その役員は、次のとおりである。理事長は、香川縣市町村職員共済組合（以下「共済組合」という。）理事長である高松市長、副理事長は、共済組合職務代理者である三木町長、理事は、県市長会から坂出市長、県町村会から飯山町長、県市町村職員年金者連盟会長および副会長、共済組合組合会議員から2人、監事は、県市長会および県町村会事務局職員が、それぞれ務めている。なお、事務所は、高松市福岡町二丁目3番4号に置いている。

### ウ 互助会の実施事業の概要

互助会は、毎年、理事会で決定した事業計画および収支予算に基づ

き，寄附行為第4条に規定する地方自治の振興に寄与する事業，住民福祉に関する事業，县市町村職員等の福利厚生に関する事業およびその他互助会の目的を達成するために必要な事業などを行うこととしており，その事業内容は，互助会運営規則で定めているが，县市町村職員等の福利厚生に関する事業のうち給付事業については，別に給付規程を定めて実施している。

(ア) 地方自治の振興ならびに住民福祉に関する事業（運営規則第2条第1項第1号）

地域住民の地方自治意識向上のための講演会，研修会等への協力，地方自治関係資料の収集および配布，地方行政に協力したことにより被災した者，その遺族に対する援護に関する事業および地方自治発展のための調査，研究をしている。

(イ) 市町村職員等の福利厚生に関する事業（運営規則第2条第1項第2号）

a 互助年金事業（同号ア）

退職会員に対する退職手当金の効率的運用に関する事業であるが，現在は休止している。

b 医療互助および厚生に関する事業（同号イ）

会員への生命保険や遺族付加年金の加入を扱っている。

c 給付事業（同号ウ）

短期人間ドック，頭部人間ドックまたは成人病検診助成金（給付規程第11条），入院ベッド補助金（同規程第12条），入学祝金（同規程第13条），介護休暇補助金（同規程第14条），結婚祝金（同規程第15条），銀婚祝金（同規程第16条），交通災害見舞金（同規程第17条），退職餞別金（同規程第18条），死亡一時金（同規程第19条），研修旅行助成金（同規程第19条の2），宿泊施設利用助成金（同規程第20条），遺児育英資金（同規程第21条），配偶者等頭部人間ドック助成金（同規程第22条），育児休業補助金（同規程第23条）および派遣職員助成金（同規程第24条）を給付し

ている。

#### エ 互助会の実施する事業の資金状況

互助会財産は、基本財産と運用財産の2種類で構成されており、そのうち、基本財産は、設立当初の各市町からの出捐金で構成され、その金額は、2,051万3,900円である。

縣市町村職員等の福利厚生に関する事業については、事業ごとに3会計を設けて運用されており、そのうち互助年金事業会計の財源は、基本金拠出金、事業収入、前期繰越責任準備金および利率変動準備金をもって構成されている。次に厚生事業会計の財源は、事業収入、雑収入および前期繰越収支差額で構成され、給付事業会計においては、各市町の負担金（職員1人当たり月額1,000円、毎月約1,339万円、年間約1億6,068万円）と職員から1人当たり月額500円を徴収する掛金収入（毎月約669万5,000円、年間約8,034万円）と雑収入で構成されている。なお、各市町の負担金は、給付事業会計のみに計上され、他会計への資金流用はない。

### (3) 市と共済会および互助会の関係

#### ア 市の職員福利厚生に関する責務とその履行

市は、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。」と規定されていることから職員の福利厚生を実施する責務を負っている。

職員の保健とは、健康管理であり、その措置として健康診断を定期的にまた随時に行うことが代表的なものである。元気回復とは、職員が職務によって蓄積した疲労を解消し、気分を転換して明日の活力を養うことであり、一般には文化・レクリエーションなどの事業を行うことによって実効性をあげている。その他厚生制度は多様なものが考えられ、互助会の設置やサークル活動に対する奨励や助成のほか、理髪、美容等職員の利用施設の設置や助成などがある。

市は、これら職員の福利厚生に関する計画の立案および実施に当たり、その適正かつ円滑な実施を期するため、高松市職員厚生管理規



則（以下「厚生管理規則」という。）を制定し、総務部長，同部次長，人事課長，職員団体の推薦する職員４人および共済会長の推薦する職員３人からなる高松市職員レクリエーション計画審議会を設置し，同審議会の答申を受け，毎会計年度の開始前に，職員の保健および元気回復その他厚生に関する計画（以下「職員レクリエーション計画」という。）を立てている。

そして，市は，厚生管理規則第７条に基づき，この職員レクリエーション計画の実施を共済会に委託している。

また，市は，地公法第４１条においては，職員の福祉は，適切でなければならないと規定されていることから，職員への福利厚生に関する責務を全うする上で，互助会の給付事業への参加が，共済会の行う各種福利厚生事業を補完することができる有効な方法であり，職員への福利厚生の一層の充実を図ることに多大な寄与をするものと判断して，平成５年４月に互助会が同給付事業制度を発足させると同時に互助会給付事業に参加している。

#### イ 市が実施する職員福利厚生事業と共済会および互助会の関係

市が実施する職員福利厚生事業は，厚生管理規則に規定されており，職員レクリエーション計画の樹立とその実施のほか，その実施に必要な施設および用具等の整備，職員休養室等の設置も含まれている。しかし，健康診断その他職員の衛生に関する事項は高松市職員安全衛生規則に規定されている。

共済会は，前述のとおり，会員の元気回復と会員相互の親睦融和を図るため，市の委託を受け，職員レクリエーション計画に基づく文化，体育および健康増進に関する事業を市と共催で実施するほか，独自に共済給付事業や貸付事業などを実施している。

市は，このような職員の福利厚生のため，職員レクリエーション事業のほか，共済給付事業，貸付事業などを行っている共済会に対して，これら職員の福利厚生事業の実施に要する経費の一部を補助するため交付金を交付している。

また，市は，共済会に職員の福利厚生に関する事業の一部を委ねる

一方で、さらに職員の福利厚生の実質強化を図るため、平成5年度に互助会給付事業への参加を決定したものである。その際、市は、共済会と互助会が行う給付事業に一部重複すると認められるものがあつたため、共済会と協議して、共済会による給付制度の一部見直しを要請し、共済会がそれまで職員に支給していた結婚および銀婚給付を減額、傷病手当金および小学校入学祝品を廃止するなどの制度変更を行い、その実施に必要な規約の改正を行って、重複を回避する調整をした上、互助会給付事業への参加に踏み切っている。

そして市は、互助会給付事業への参加に伴い、運営規則第13条に基づき、加入職員の所属所として、公金から所定の負担金を支出している。

#### ウ 市の共済会および互助会に対する公金支出手続とその状況

##### (ア) 市の共済会に対する公金支出手続とその状況

市では、総務部人事課、健康福祉部市民病院庶務課および水道局経営企画課の3課の担当により、共済会に対し交付金を支出しており、過去1年以内における、市から共済会への公金支出状況は別表1のとおりであり、支出総額は、5,990万円である。

##### (イ) 市の互助会に対する公金支出手続とその状況

市では、総務部人事課、健康福祉部市民病院庶務課および水道局経営企画課の3課の担当により、互助会に対し負担金を支出しており、過去1年以内における、市から互助会への公金支出状況は別表2のとおりであり、その支出総額は、3,867万7,000円である。

#### エ 市の共済会および互助会に対する公金支出の法的根拠

市の共済会および互助会に対する公金支出の法的根拠として、市は、地公法第42条で「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。」と規定され、また、特に共済会に対しては、厚生管理規則第7条で「職員レクリエーション計画の全部または一部を高松市職員共済会に委託して実施することがある。」と規定されていることを前提と

し、法第232条の2が「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。」と規定していることに基づくものであるとしている。

(4) 共済会の実施する給付事業のうち退会給付金の給付状況

ア 共済会における退会給付金の給付に関する基準

共済会は、規約第11条第6号で共済給付事業の一つとして退会給付金を給付することを定め、同第20条で、会員がその資格を喪失したときは退会給付金として、現在では請求人の主張のとおり、在会月数に600円を乗じた額を支給すると規定している。

イ 共済会の退会給付金の給付状況

共済会では、平成16年3月から平成17年2月までにおいて、退会した会員125人に対して、合計3,144万5,000円の退会給付金を支給している。この期間における会員各個人に支給した退会給付金の額は、最低金2,400円から最高金363,200円の範囲内であった。

ウ 給付した退会給付金の妥当性・適正性に対する共済会の認識

共済会は、会員に対して、退会時に支給する退会給付制度については、退職後の会員およびその家族の生活の安定および安心を趣旨とした福利厚生事業の一環であり、これを通じて会員の在職中の勤労意欲の増進に寄与するものであり、その給付は、妥当かつ適正なものと認識している。また、本市以外の多くの中核市の互助組織においても同種の制度が設けられており、中核市35市の互助組織のうち、退会給付金を設けているものは、30団体あるが、それらの給付額は、在会1年につき1,800円から25,000円と幅があるものの、市の共済会（在会1月につき600円、年換算7,200円）とほぼ同等の給付水準であり、また、高松市内の中小企業に働く勤労者の福利厚生制度である高松市中小企業勤労者福祉共済制度にも同種の制度が設けられていることなどに照らし、共済会による退会給付金制度は、給付金額の相当性を含め、社会通念上、妥当な制度であるとしている。

また、共済会は、その給付については、総代会の議決を経た事業計画に基づき、共済会規約第20条の規定により適正に支出しており、手続的にも適正・妥当なものであると主張している。

(5) 互助会の実施する給付事業のうち退職餞別金の給付状況

ア 互助会における退職餞別金の給付に関する基準

互助会は、同会運営規則第2条第1項第2号で給付事業の一つとして退職餞別金を給付することを規定し、同会給付規程第18条では、会員が退職をした場合、在会月数に応じて1か月につき375円の割合により算出した退職餞別金を還付すると規定している。

イ 互助会の退職餞別金の給付状況

互助会では、平成16年3月から同17年2月までにおいて、退職した会員127人に対し、合計680万6,850円を退職餞別金として給付している。この期間における会員各個人に支給した退職餞別金の額は、最低金1,500円から最高金66,375円までの範囲内であった。

ウ 給付した退職餞別金の妥当性・適正性に対する互助会の認識

互助会は、会員に対し、退職をした場合に支給する退職餞別金制度は、会員およびその家族の退職後の生活の安定および安心を趣旨とした福利厚生事業の一環であり、これを通じて会員の勤労意欲の増進に寄与するものであり、その給付は、妥当かつ適正なものと認識している。また、その支給額についても、特に高額なものでなく、各会員本人の支払った掛金の範囲にとどまるものでもあり、社会通念上、相当と認められる範囲を逸脱するものではないとしている。

また、互助会は、その給付については、同会給付規程第18条に基づき適正に支出しており、手続的にも適正・妥当であると主張している。

(6) 市の共済会および互助会に対する公金支出の適法性・妥当性に関する認識・判断等

ア 共済会および互助会に対する公金支出の適法性に関する市の認識・判断

市は、地公法第42条において「地方公共団体は、職員の保健、元氣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。」と規定されていることから、職員の福利厚生に関する計画の樹立と実施を義務付けられており、共済会に対しては、厚生管理規則第2条に基づき職員レクリエーション計画を立て、これを効率的・効果的に実施するため、同規則第7条に基づき職員レクリエーション計画の実施を共済会に委託し、共済会では、市が決定した職員レクリエーション計画に基づく文化、体育および健康増進に関する事業を市と共催で実施するほか、共済給付事業、貸付事業など職員の福利厚生事業を実施しており、それらに要する経費の一部に充てるために市が共済会に交付金を交付しているものであり、その公金支出は、前記の法第232条の2の規定に基づくもので、何ら違法なものではないとしている。また、市は、互助会に対しても、地公法の同条および第41条を踏まえて、適切に福利厚生の責務を全うするために、職員の福利厚生上、効率的で有用な制度であると判断し、支出しているものであり、その公金支出は、同じく法第232条の2の規定に基づくもので、何ら違法なものではないとしている。

#### イ 共済会および互助会に対する公金支出の妥当性・相当性に関する市の認識・判断

市は、職員が共済会に支払うべき掛金が職員1人当たり月額800円であるのに対して、職員1人当たり月額1,500円の交付金を共済会に支出しており、共済会の資金において、職員掛金より市交付金の比重が大きいことは明らかであるが、共済会が実施している各種事業は、本来、市自体が実施すべきものを市から委託を受けて実施しているものであり、共済会に対する交付金の額も他の中核市の状況を踏まえた上、決定しているため、社会通念上、使用者の応分の負担として認められる範囲内のものとして相当・妥当なものであると判断している。

また、市は、互助会に対しても職員が互助会に支払うべき掛金が職員1人当たり月額500円であるのに対して、職員1人当たり月額

1, 000円の負担金を支出していることについて、同種の給付事業をしている共済会の事業内容を変更し、重複を避ける調整をした上、より充実した職員の福祉の増進を図り、公務の効率的運営に資するため、県内の市町で構成される互助会の給付事業への参加に踏み切った結果であり、スケールメリットも期待されることを考えると、その負担金の額は、相当かつ妥当なものであると判断している。

#### ウ 共済会に対する公金支出に関する他の地方公共団体の実情

共済会と同様な組織・機能を持つ他の中核市の互助組織について、その資金である掛金・交付金（公金）の状況をみると、本市を除く中核市33市における掛金に対する交付金（公金）の比率は、平均で約1.38倍であり、本市の約1.88倍がやや高率ではあるものの、特に不相当なものであるとはまでは言えない状況にある。

## 2 監査委員の判断

- (1) 請求人は、市が、地方公務員である市職員に慶弔などの給付を行う職員互助団体である共済会に対して、同会加入の職員本人の掛金の2倍近い補助金を公金から支出していることおよび市が退職餞別金を加入職員に支給している互助会に対しても公金を支出していることは、違法または不当な公金支出であると主張しているので、これらの点について検討する。

#### ア 市が公金から共済会に対して交付金を支出したことの適否について

「監査により認められた事実」(6)のアで示したとおり、市は、地公法第42条が「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。」と規定していることに基づき、職員の福利厚生に関する計画の樹立と実施を義務付けられている。そこで、市は、その責務を全うするため、厚生管理規則を制定し、同規則第2条に基づき職員レクリエーション計画を立て、これを効率的・効果的に実施するため、同規則第7条に基づき職員レクリエーション計画の実施を共済会に委託している。そして、共済会は、市の委託を受け、市が決定した

職員レクリエーション計画に基づく文化、体育および健康増進に関する事業を市と共催して実施するほか、共済給付事業、貸付事業など職員の福利厚生事業を実施しており、それらに要する経費を会員拠出の掛金や市からの交付金などで賄うこととしており、市に交付金請求をし、市が共済会に交付金を交付しているのであり、その公金支出には何ら違法または不当なものはないと主張している。

他人を雇用し、これを使用して事業を営むものは、民間事業者に限らず、等しく使用者として、本来、被用者のため善良な労働環境を維持発展させるとともに、その福利厚生を図る努力をすべき責務があることは論を待つまでもないところであり、市も多数の職員を雇用し、これを使用して事業を営むものである以上、その責務があることは明白である。

地公法第42条が、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、これを実施する義務があることを規定しているのは、これを明白にしているものであり、市は、この地公法の趣旨にのっとり、職員の元気回復のため、職員レクリエーション計画を立て、その実施については、これまで職員の福利厚生事業の実施において実績のある共済会と共催で行うことが、職員の元気回復が図られ、それにより公務能率の向上が期待されると判断し、その実施を共済会に委託したものであり、それに要する経費の応分の負担として共済会に交付金を支出したものであるの、そのための公金支出は、何ら違法または不当なものではないと言わなければならない。

なお、地公法第42条は、地方公共団体が実施すべきこととして、職員の元気回復その他の厚生制度と規定し、その具体的内容を特定していないため、冠婚葬祭などの共済給付事業が職員の福利厚生制度に当然含まれるものといえるかどうかという具体的な事項は明確ではないが、各地方公共団体が実施すべき福利厚生制度の具体的内容は、各地方公共団体が所属職員の人数やその構成、財政状況等諸般の事情を考慮して、裁量によって決定すべきものであり、共済会に冠婚葬祭等

に係る給付を行わせ、これに助成をすることや、職員の自発的なサークル活動に助成するなど適宜実情に応じた方法をとることも差し支えないものと考えられる。

また、「監査により認められた事実」(1)のアで示したとおり、そもそも共済会の設立の趣旨は、職員の掛金などを原資として、職員の慶弔給付を行うことなどを目的として設立された互助組織であることから、冠婚葬祭などの共済給付事業を行うことは、地公法第43条で規定する共済制度を補完あるいは補充するものであり、職員の生活を安定させ、職員が安心して公務に専念することができる環境作りに貢献し、公務能率の向上に寄与するものであるので、これに対して市が交付金を支出して補助することには公益上の必要性が認められ、その補助は、法第232条の2の規定に適合しており、著しい裁量権の逸脱があったとは認められないものである。

ちなみに、本件と同じく、地方公共団体が職員の互助会への補助金を支出したことに關する大阪高裁の平成9年（行コ）第51号補助金支出差止等請求控訴事件の判決（平成16年2月24日判決言渡）は、「互助会に対する本件補給金の支給それ自体は地方公務員法42条、厚生条例に基づく職員の福利厚生に寄与するものであって、法令に根拠を有する相当な資金の提供ともいうべきである。」と判示し、補助をする行為自体の違法性はないと判断している。

次に共済会における職員の掛金と市の交付金の比重の点から、交付金額の相当性について検討するに、市が交付金額を決定する上で重要な判断資料は、職員の拠出する掛金額だけではなく、共済会に委託した事業内容・規模や市の財政状況なども含まれるものであり、市は、それら諸事情を総合的に検討し、他の中核市などの実情等を参考にして裁量によって交付金額を決定しており、その金額と職員本人拠出の掛金との比率が、「監査により認められた事実」(6)のウで示したとおり、他の中核市の平均比率1.38倍をやや上回る約1.88倍となっているものの、特段に高率に過ぎて違法または不当な状態であるとまでは言えない。



以上の諸点から、市の共済会に対する交付金支出の適否について判断すると、市は、職員の福利厚生に寄与するものと判断して同交付金を支出したものであり、この判断に著しい裁量権の逸脱や濫用等は認められず、違法・不当なものはないと認められるので、請求人の主張は失当である。

イ 市が公金から互助会に対して負担金を支出したことの適否について

「監査により認められた事実」(6)のアで示したとおり、市は、地公法第42条が「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。」と規定していることに基づき、職員の厚生に関する計画の樹立と実施が義務づけられているので、その福利厚生事業の実施については、当然、使用者として、一定の費用負担をすべき義務があるものである。そして、市は、職員の福利厚生の更なる充実・強化を図るため、互助会給付事業への参加を決定したものであり、互助会に参加した以上は、互助会の定めるところに従って応分の費用負担をすべき責務があることは当然と言わなければならない。互助会の運営規則第13条は、会員たる職員が所属する所属所は、互助会の給付に要する費用に充てるために、負担金を支出する義務があることを規定しており、市は、この規定に従い、会員である職員の使用者としての応分の負担をすべく負担金を支出したものであり、その支出は、市の共済会に対する交付金の支出について論述したことと同じ理由で是認することができ、違法または不当なものは認められない。

次に、互助会における職員の掛金と市の負担金の比重の点から、負担金額の相当性について検討するに、会員たる職員が互助会に納付すべき掛金と所属所たる市が互助会に支払うべき負担金は、いずれも互助会自体が運営規則を制定して一律に決定しており、本市のみならず、これに参加する市町は、参加するか否かの選択はできるものの、参加する以上は、その規定に従った負担金を支払う義務があり、市独自の判断でその金額を決定することはできないものである。そして、互助

会における職員の掛金と所属所たる市の負担金の額は、「監査により認められた事実」(6)のイで示したとおり、現在、職員の掛金が月額500円、市の負担金が月額1,000円となっており、市の負担金が職員の掛金の2倍となっているが、共済会における職員掛金と市交付金の比率と比較しても、それほど大差がなく、特段高率で、違法または不当な状態であるとまでは言えないものである。

また、市には共済会がありながら、これと同様な給付制度をもつ互助会にも参加しているので、その必要性・相当性について検討する。

「監査により認められた事実」(3)のアおよびイで示したとおり、市には、互助会参加以前から共済会があり、市は、地公法第42条により職員の福利厚生に関する実施義務があるところから、共済会に交付金を支出し、各種福利厚生事業を営ませてきたものではあるが、その後、互助会が設立され、香川県内の全市町が参加するというスケールメリットを生かした効率的な福利厚生事業の実施が可能となったので、職員の福利厚生の更なる充実強化を図るため、これに参加することを選択し、共済会と重複する各種給付事業を見直し、重複を回避する調整を実施した上、法第232条の2に規定する公益上の必要性を認め、互助会給付事業への参加決定をしたものであり、これに至る市長の判断に著しい誤りや濫用があるとは認められない。ちなみにこのことに関して、本件と同じく、職員の互助会へ補助金を支出したことについての大阪高裁の判決（平成9年（行コ）第51号補助金支出差止等請求控訴事件，平成16年2月24日判決言渡）は、「地方公務員法第42条を受けて厚生条例を設定し、同条の規定する厚生制度の一環である職員の互助共済事業について、大阪府下の市町村と相互に協力して（中略）補給金を交付している。このような方法自体は何ら地方公務員法等の法の禁止するところではなく、むしろ、同事業の効率的な運営という観点からは有益なものである。」と判示するとともに、「各地方公共団体が職員の厚生を実現するため、具体的にどのような制度を設けるかは、それが適切かつ公正さを欠くものと認められない限り、各地方公共団体が所属職員の人数やその構成、地域の実状等に

応じ、その裁量により決定すべきものであると解するのを相当とする。」と判示し、互助会に対する補助金等の支出は、市の裁量にて決定すべき事柄であると判断している。

以上の諸点から、市の互助会に対する負担金支出の適否について判断すると、市は、職員の福利厚生に寄与するものと判断して同負担金を支出したものであり、この判断には相当かつ合理的な理由が認められ、著しい裁量権の逸脱や濫用等は認められず、違法・不当なものとは言えないので、請求人の主張は認められない。

#### ウ 共済会による退会給付金給付の適否について

請求人は、共済会における職員の掛金は、月額800円であるが、その職員が退職により退会したとき、共済会は、退会者に対し、「月額600円×在会月数」により算出される退会給付金を支給しており、実質的には掛金800円のうち600円が返還される仕組みのお手盛り制度になっており、相当でない旨主張しているので、その点につき検討する。

「監査により認められた事実」(4)で示したとおり、共済会による退会給付金支給制度は、退職後の会員およびその家族の生活の安定と安心を趣旨とした福利厚生事業の一つであり、共済会は、現時点で請求人の主張する支給基準に従って算出される退会給付金を退会会員に支給しており、最近、個々の退会会員に支給された金額の最低は、2,400円、最高は、363,200円であり、平成9年度以降現在までの支給基準では、同掛金の範囲内にとどまる金額である。そして、中核市35市のうち、退会給付金を設けている互助組織がある市は、30市あり、それらの給付水準も本市の共済会とほぼ同等であり、本市の共済会が特に高額な給付をしているとは認め難く、その給付は、現今の経済情勢や社会通念などに照らし、相応にして適正・妥当なものと考えることができる。

また、共済会の平成15年度の決算書における収入と支出の関係を見てみると、共済会の全収入に対する退会給付金の割合は約3割であり、レクリエーション事業およびその他の給付制度もそれぞれ3割前

後を占めており、退会給付金が大部分を占めるような恣意的な支出を行っているとは認められない。

よって、この点に関する請求人の主張は、失当である。

エ 互助会による退職餞別金給付の適否について

請求人は、互助会における職員本人の掛金は、月額500円であるが、その会員が退職したとき、互助会は退職会員に対し「月額375円×在会月数」により算出される退職餞別金を支給しているため、実質的には掛金500円のうち375円が返還される仕組みのお手盛り制度になっており、相当でない旨主張しているため、その点について検討する。

「監査により認められた事実」(5)で示したとおり、互助会が実施する退職餞別金支給制度は、退職後の会員およびその家族の生活の安定と安心を趣旨とした福利厚生事業の一つであり、互助会は、会員たる職員が退職したとき、請求人が主張する支給基準に従って算出される退職餞別金を支給しており、最近の支給実績によると、その金額の最低は、1,500円、最高額66,375円である。

そして互助会の平成15年度の決算書における収入と支出の関係を見てみると、互助会の給付事業の収入に対する退職餞別金の割合は約1割、人間ドック等助成金が約4割などとなっており、互助会による各種事業の中で退職餞別金支給制度の占める割合は低率にとどまっております。その支出が恣意的に行われているとは認められない。

従って、この互助会による退職餞別金制度も、共済会による退会給付金制度と同じ理由により、これを相当かつ妥当なものとは認めることができる。

よって、この点に関する請求人の主張は、失当である。

- (2) 最後に、請求人は、共済会および互助会に対する本件公金支出が、法第232条第1項、第2条第14項および地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法な公金支出であると主張しているため、こ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、第2条第14項および地方財

政法第4条第1項は、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、最小の経費で最大の効果をあ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。

本件補助については、「監査により認められた事実」(3)のイで示したとおり、互助会の参加に際しては、共済会の給付内容の見直しを図っており厚遇な給付とならないよう配慮しているものである。また、「監査により認められた事実」(6)のウで示したとおり、職員の掛金と交付金との比率、また、他の中核市の職員の掛金と交付金との比率などを比べた場合に、特段に高率で違法または不当な状態であるとまでは言えないものであり、法第232条第1項、第2条第14項および地方財政法第4条第1項の趣旨に則した適当または妥当な交付金支出や給付金の内容となっており、その額も含め、何ら違法・不当なものではなく、その支出が市に損害を与えるものではないことは明らかである。

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

本件住民監査請求に対する判断において、退会給付金を支給した共済会および退職餞別金を支給した互助会に対する公金の支出は、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、市職員の福利厚生制度の内容は、適切かつ公正なものでなければならず（地公法第41条）、常に、社会一般の情勢との適合性、民間企業や国・その他の地方公共団体などとの均衡、財政負担などを十分に考慮したものでなければならない。

今後、退会給付金を支給している共済会および退職餞別金を支給している互助会への公金支出の在り方については、広く市民の理解が得られるものとなるよう検討されたい。

また、福利厚生事業は、職員の労働条件にかかわるものであり、労使協議の対象となるものであるが、その協議結果については誠意をもって使用者責任を果たすとともに、広く市民の理解が得られるように透明性を確保するように努められたい。

表1 高松市職員共済会交付金支出状況

(単位 円)

	総務部人事課 (支払日)	健康福祉部市民 病院庶務課 (支払日)	水道局経営企画課 (支払日)
平成16 年6月分	24,775,000 (6月30日)	3,591,000 (6月30日)	1,584,000 (6月30日)
10月分	24,775,000 (10月28日)	3,591,000 (10月29日)	1,584,000 (10月28日)
計	49,550,000	7,182,000	3,168,000

表2 香川県市町村職員互助会負担金支出状況

(単位 円)

	総務部人事課 (支払日)	健康福祉部市民 病院庶務課 (支払日)	水道局経営企画課 (支払日)
平成16 年3月分	2,672,000 (3月30日)	404,000 (3月31日)	178,000 (3月30日)
4月分	2,651,000 (4月28日)	396,000 (4月30日)	176,000 (4月28日)
5月分	2,651,000 (5月28日)	398,000 (5月31日)	176,000 (5月28日)
6月分	2,651,000 (6月29日)	401,000 (6月30日)	176,000 (6月29日)
7月分	2,648,000 (7月29日)	400,000 (7月30日)	176,000 (7月29日)
8月分	2,647,000 (8月30日)	400,000 (8月31日)	176,000 (8月30日)
9月分	2,645,000 (9月29日)	400,000 (9月30日)	176,000 (9月29日)
10月分	2,642,000 (10月28日)	401,000 (10月29日)	176,000 (10月28日)
11月分	2,641,000 (11月29日)	401,000 (11月30日)	176,000 (11月29日)
12月分	2,640,000 (12月27日)	401,000 (12月28日)	176,000 (12月27日)
平成17 年1月分	2,637,000 (17年1月28日)	401,000 (17年1月31日)	176,000 (17年1月28日)
2月分	2,634,000 (17年2月25日)	401,000 (17年2月28日)	176,000 (17年2月25日)
合計	31,759,000	4,804,000	2,114,000

高松市監査委員告示第17号

高松市職員共済会（退会給付金）および香川県市町村職員互助会（退職餞別金）に対する公金の支出に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について、地方自治法（以下「法」という。）第252条の43第9項の規定により、高松市長に同条第2項前段の規定による通知を行わなかった理由を次のとおり公表します。

平成17年4月25日

高松市監査委員	吉田正己
同	宮本和人
同	大塚寛

高松市職員共済会（退会給付金）および香川県市町村職員互助会（退職餞別金）に対する公金の支出に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について

第1 請求の内容

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成17年2月28日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（平成17年2月18日付朝日新聞記事（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市の多額の「公金」を公務員の互助団体である高松市職員共済会に対して公務員個人の掛け金の2倍近い金額を補助金の名目で違法又は不当に支出しているのである。他人の金なら湯水のように使うという公務員の悪弊の典型である。高松市職員共済会は職員で組織する職員の慶弔等の給付を

行う職員互助団体であるが、職員本人の掛け金の約1.88倍もの公金を違法又は不当に支出してきたのである。別紙事実証明書の記載によると、加入者自身の掛け金は月額800円であるが、退職時には「月額600円×在会月数」の退会給付金が支給されることから、実質的には月額800円の中の600円が返還されるような公僕にあるまじきお手盛りの制度にしているのである。

更に、別紙事実証明書の記載によると、高松市の氏名不詳の職員は、上記とは別の香川縣市町村職員互助会に対しても、毎年多額の公金を違法又は不当に支出しているのである。この場合も職員個人の掛け金の月額500円に対して、退職時には「月額375円×在会月数」の退職餞別金が支給されることとなっていることから、実質的には月額500円の中の375円が返還されるようなお手盛りの制度にしているのである。

本件住民監査請求の対象は、上記の2団体に対して支出された補助金等の中の適法に監査をできる期間（過去1年間の支出）について対象とするものである。

本件各「公金」支出は、地方自治法第232条第1項同法第2条第14項、地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法又は不当な公金支出である。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法又は不当な公金支出について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 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）

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。

## 第2 監査対象事項

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が会員たる市職員に「退会給付金」を支給している高松市職員共済会と同じく市職員



に「退職餞別金」を支給している財団法人香川県市町村職員互助会に対し、補助金などの名目で多額の公金を支出していることが、違法または不当な公金支出に該当するものとして、市に損害を与えているか否かという事項である。

### 第3 高松市長に法第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。