

監査公表第 9 号  
平成 17 年 3 月 8 日

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	横	山	道	弘
同	藤	原	武	光
同	佐	伯	育	三

## 監 査 公 表

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により提出された住民監査請求(平成 17 年 1 月 7 日提出)について、同条第 4 項の規定に基づき監査を行った結果を同項の規定に基づき公表します。

## 記

請求人

A 他 全 14 名

## 第1 請求の要旨

平成17年1月7日に提出された措置請求書及び平成17年1月31日に請求人が行った陳述によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

神戸市は条例の規定が無いまま永年勤続職員への記念品名目で、最高10万円の旅行券などを約30年間支給していることが報じられた。その昨年度の総支出費1億1,600万円は、実質は給与であるから、給与条例主義（地方自治法第204条の2）に違反する違法な公金支出で、神戸市は同額の損害を被っており、支出命令権者神戸市長およびその支出の適法性を審査しなければならない（地方自治法第232条の4第2項）収入役及びこれらの手続に関与した職員が市に補填するか、支給を受けた職員に返済させるべきである。

なお、この種の支出のうち未執行分は停止すべきである。

また、新聞報道までは、条例に基づかない給与支出があることを知らされるべくもなく、予算も市民の目に触れる場所で議論されたのか疑問で、知り得て1年の範囲は、30年間の全てにわたるが、少なくとも平成16年度の予算分は、監査請求の範囲に入ると思われる。

## 理 由

1 地方自治法第203条第5項及び第204条第3項において、普通地方公共団体は報酬、給料、手当の額ならびにその支給方法は条例で定めなければならないと定められていたとともに、地方自治法第204条の2においていかなる給与その他の給付も法律またはこれに基づく条例に基づかなければ職員に支給することができない、と定められている。これが、給与条例主義である。旅行券などの支給は、以下の点でこれに違反する。

(1) 神戸市は、旅行券支給は福利厚生費の委託料として予算化したと主張するが、八幡市職員厚生研修費事件では、下記のとおり違法の判決が出た。「八幡市で、職員団体旅行が中止になり、かわりに職員厚生費などの名目で職員に相当額が個別支給されるようになった。」「本件支出の実質は地方自治法第204条に規定する手当または給与と言わざるを得ず、地方自治法、地方公務員法第24条第6項、同法第25条第1項に違反した『ヤミ給与』として明らかに違法である。」

以上のとおり、記念品名目で旅行券の支給をした神戸市長は財務会計上の違法行為を行ったのは明らかである。

(2) 旅行は、職務上の必要による出張以外は、個人がその資金で行うべきものである。

旅行券は換価できないものでも、その支給を受けることによって、給与収入を他の用途に向けることができ、給与の上乗せになる。「領収書を求めているので換金は出来ない」と神戸市は主張するが、換金できなくても、個人が私的に利用できる金銭的価値のあるものの支給が給与条例主義に反することは変わらない。

なお、これを給与条例に定めるとしても、永年勤続と職務実績とは関係がないから、違法である。

- (3) 地方公務員法第42条は給与条例主義の例外を定めるものではないから、福祉の名目で給与の上乗せをしてはならない。

福祉は給与条例主義に反しない方法で、個人への所得移転ということがない方法で行われるべきである。

また、10万円という高額の旅行券は単なる福祉事業として正当化できる範囲ではない。10万円の旅行券は、永年勤続者への記念品として考えても相当に高額であり、課税される給与であれば、10数万円に当たり、実質ボーナスである。その総額も、年間1億円以上にものぼるもので、高額である。

- (4) 35年勤続職員慰安会の実施要綱が5万円と金額を決めているのに対して、永年勤続職員慰安会・特別永年勤続職員慰安会の実施要綱が金額を指定しておらず、実施決裁という年度予算の局長決裁で定められている点は、条例に基づかない違法性の現れと言える。

- (5) 全職員に対する年に一度の入園券などの支給は、金額は小さく入園券不使用の場合は支出がなされない事から対象外と考える節もあるが、仮に職員2万人への2千円の配券として50%使用としても2千万円となり、相当の額であるから、条例に規定していない点で違法である。

2 現在、神戸市の財政は、市税収入総額2,509億円に対し、公債費が1,600億円で、収入の64%が借金返しをすることにあたるような状態である。起債総額は3兆2,856億円で及び、これは市民一人当たり215万円の借金額となる。一般会計の起債制限比率は平成14年度決算で24.7%と制限比率の20%を大きく超えており、震災特例がなければ市債の一部は発行ができないところである。このような神戸市の財政状況を承知しながら、記念品名目で、条例の根拠もなく市民に秘匿して職員を厚遇することは許されない。

3 平成15,16年度は市財政困難を理由に、5千万円を共助組合積立金から充当しているが、共助組合積立金が市と職員と折半の出資に基づくことを考えると、互助制度を年

功的給与制度とを混同させた，無原則的な処置として点検の余地がある。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象

地方自治法第242条第2項では，当該行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは，正当な理由がない限り，これをすることができないとして，請求の期間制限規定を設けている。

ところで，正当な理由があるときとは，当該行為が秘密裡になされたものであるかどうか，地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたどうか，また，当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に請求したかどうかによって判断すべきものである。(昭和63年4月22日最高裁判決)

このため，監査の対象としたのは，措置請求書及び事実を証する書類(陳述の際に提出された追加分を含む)から特定される支出のうち，措置請求書受付日から過去1年間に支出された下記の支出及び平成16年度予算からの支出が見込まれる費用である。

過去1年間を超える支出は，予算書において「職員研修及福利厚生費」として計上されて支出されており，上記の正当な理由がある場合に該当しない。

#### <過去1年間の支出>

永年勤続職員慰安会の実施委託料	10,288,500円
特別永年勤続職員慰安会の実施委託料	200,000円
35年勤続職員慰安会の実施委託料	100,000円
職員家族慰安会業務委託料	18,549,000円
支出計(平成15年度)	29,137,500円
特別永年勤続職員慰安会の実施委託料	68,200,000円
35年勤続職員慰安会の実施委託料	17,050,000円
職員家族慰安会業務委託料	4,754,000円
支出計(平成16年度)	90,004,000円

### 2 監査の実施

行財政局の関係職員から事情聴取を実施したほか，当局が作成した永年勤続職員への旅行券などの支給に関する支出書類等について監査を実施した。

### 第3 監査の結果

#### 1 監査対象慰安会に関する事実の確認

監査対象となっている永年勤続職員慰安会，特別永年勤続職員慰安会，35年勤続職員慰安会(上記3慰安会を以下「各種永年勤続職員慰安会」という。)及び職員家族慰安会は，次のとおり行われていると確認した。

##### (1) 各種永年勤続職員慰安会

各種永年勤続職員慰安会は，各々の実施要綱を定め、勤続年数が原則として15年，25年，35年になる職員を対象として，それぞれ3万円相当の飲食宿泊券，10万円，5万円相当の旅行券を支給して行われている。

その趣旨目的は，永年にわたる市政への貢献の労をねぎらうとともに，旅行等を通じて，職員が心身ともにリフレッシュすることである。

また，旅行券等の支給趣旨に沿った適正な利用状況を確認するため，旅行等の実施後に領収書添付の報告書の提出を求めている。

##### (2) 職員家族慰安会

職員家族慰安会は，日頃の市政への貢献の労をねぎらうとともに、職員が心身ともにリフレッシュすることを目的として，年に1回実施されている。実施方法は，各種市内施設の利用券を職員に配布し，施設が職員の利用実績に基いて，神戸市に経費を請求する方法で行われており，職員が施設を利用しなければ請求は行われない。1人当たりの実施単価は，平成15年度は1，500円，16年度は2，000円に設定されていた。

##### (3) 職員福利厚生事業（元気回復事業）としての実施

地方公務員法第41条は「職員の福祉及び利益の保護は、適切であり、且つ、公正でなければならない。」とし、同法第42条は「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。」と規定しており，地方公共団体は職員の元気回復その他厚生事業の実施の責務を負っている。

このため、神戸市においては，地方公務員法第42条を根拠に，市が直接実施する職員福利厚生事業の元気回復事業として，各種永年勤続職員慰安会及び職員家族慰安会を実施している。

## 2 判断

請求人の主張に対する判断は以下のとおりである。

- (1) 条例の規定が無いまま永年勤続職員への記念品名目で、最高10万円の旅行券などを支給しているが、実質は給与であり、給与条例主義に違反する違法な公金支出であるとの主張について

### 理由1(1)について

請求人は、八幡市職員厚生研修費事件では違法の判決が出ており、本件請求についても違法であると主張しているが、八幡市と神戸市とでは事実状況に次のような相違があると認められた。

八幡市職員厚生研修費事件（平成元年1月27日大阪高裁判決、同旨平成元年11月24日最高裁判決）では、職員厚生費等の名目の支出は、期末及び勤勉手当以外の「プラスアルファ」分として労働組合と交渉した結果に基づいて、一定の金額又は各人の給与額に対応する一定割合で算定した支給額を決定し、概ね期末及び勤勉手当の支給時期に職員全員に支給していたこと、その用途を定めたり報告を求めていなかったことから、地方公務員法第42条に規定する元気回復措置ということとはできず、実質は地方自治法第204条に規定する手当又は給与であるといわざるをえないとして、違法としたものである。

これに対して、神戸市の各種永年勤続職員慰安会事業では、対象者を勤続年数15年、25年、35年の職員に限定していること、支給は現金ではなく、旅行券又は飲食宿泊券で行っており、毎年の労使交渉によって金額を決定している事実はないこと、元気回復事業の趣旨に沿った適正な利用がなされていることを確認するため、旅行社等の領収書を添付した報告書を求めている。

以上のとおり、八幡市職員厚生研修費事件の判決は、職員厚生費等の名目の支出を神戸市と相違する事実状況により条例に基づかない「やみ給与」として認定したものであり、本件請求に該当せず、神戸市の旅行券などの支給は違法とは言えない。

### 理由1(2)について

請求人は、旅行券は換金できなくても、個人が私的に利用できる金銭的価値のあるものであるから、実質は給与であると主張する。

地方公務員法第42条は職員福利厚生事業（元気回復事業）の実施を地方公共団体の責務としており、その費用も地方公共団体が負担するのが原則である。

各種永年勤続職員慰安会及び職員家族慰安会は、職員福利厚生事業（元気回復事業）で、報告書を求めるなど旅行券などがその趣旨に沿って利用されていることが

確認される方法で実施されており、旅行券などの支給はその実質も労働の対価たる給与の支給とは言えない。

#### 理由 1 (3)について

請求人は、地方公務員法第 4 2 条の福祉は、個人への所得移転がない方法で行うべきで、10万円の旅行券は高額で福祉事業として正当化できる範囲ではないと主張している。

一人当たり10万円の旅行券は、25年勤続の職員に対して支給されているものである。所得税法上の取り扱い（所得税法個別通達 昭和60年2月21日直法6-4）では、給与所得として課税されない社会通念上の相当額として勤続年数25年の者には10万円相当の旅行券が認められている。また、民間企業の場合、この範囲で法人税法上の福利厚生費として取り扱われている。このことから、神戸市において支給している旅行券10万円は、社会通念上の相当額の範囲内である。

また、社会通念上の他の要件（所得税法基本通達 36-21）としては、おおむね10年以上の勤続年数の者を対象とし、かつ、2回以上表彰を受ける者については、5年以上の間隔をおいて行われるものであることとされている。神戸市で実施されている各種永年勤続職員慰安会は、これらの要件に合致しており、社会通念上の相当の範囲内である。

なお、一人当たり支給額が妥当な額であるのだから、総額の多寡を以て、その支給を違法とは言えない。

#### 理由 1 (4)について

福利厚生事業の実施手続きについては、地方公共団体が適宜の方法で定めれば足りるところである。永年勤続職員慰安会及び特別永年勤続職員慰安会による旅行券などの支給は給与でなく、福利厚生事業（元気回復事業）であるから、その支給額を実施要綱に規定せずに、事業実施決裁によって決定していることを以て、その支給を違法とは言えない。

#### 理由 1 (5)について

全職員を対象としている職員家族慰安会についても、一人当たり実施単価や使用実績に基づく支払いなど実施方法は福利厚生事業（元気回復事業）として妥当なものであり、総額の多寡を以て、条例に規定しないことを違法とは言えない。

- (2) 神戸市の厳しい財政状況を承知しながら職員を厚遇することは許されないとの主張について

神戸市の財政状況は、平成15年度決算では、市税収入が6年連続減収となり、市債残高は全会計で3兆2,314億円となって、起債制限比率も25.8%となるなど、厳しい状況となっている。

こうした状況に対して、神戸市は職員関係の見直しとして職員総定数の減（平成8～15年度で、2,185人）や給与の削減（平成15年度から3年間で150億円）を行っている。福利厚生事業についても、独身寮の全廃（平成9年度から15年度末までに5箇所閉鎖）、東京神戸寮の廃止（平成13年度廃止）、職員共助組合への交付金の減額（平成15年度実施）などを行ってきており、職員の処遇について、福利厚生事業を含めた全体として、財政状況を踏まえた措置を講じているものと認められた。

- (3) 市財政困難を理由に、5千万円を共助組合積立金から充当しているのは、互助制度を年功的給与制度とを混同させた、無原則的な処置であるとの主張について

神戸市は、平成15,16年度において職員の互助組織である職員共助組合から組合積立金を原資として5,000万円を受け入れて、各種永年勤続職員慰安会の実施費用に充てる措置を講じているが、これは市財政状況を考慮して、職員共助組合と協議して行ったものであり、このことを以て旅行券などの支給が違法とは言えない。

#### 第4 結論

以上のことから、永年勤続職員への旅行券などの支給は、地方公務員法第42条に基づく福利厚生事業（元気回復事業）であり、給与の支給ではなく、地方自治法第204条の2が適用されるものではない。

また、永年勤続職員への旅行券などの支給のために支出した費用の支出手続きについては、神戸市会計規則等に従って適正に行われていた。

したがって、永年勤続職員への旅行券などの支給のために支出した費用の返還と今後の支出の差止めを求める請求人の主張にはいずれも理由がなく、措置の必要を認めない。

なお、神戸市の財政は、長引く不況や三位一体の改革の影響など今後も厳しい状況が続くことが見込まれている。地方公共団体として使用者責任を果たす一方で、職員の福利厚生事業全体を見渡して、市民の理解が得られるように、時代に適合した制度への見直しを整理統合も視野に入れて検討し、事業の効率的実施に努められるよう要望する。