和泉監第 22 号

平成 20 年 7 月 28 日

（請求人）

小林　洋一　様

和泉市監査委員　阪　　広　炎

同　　着　本　直　華

和泉市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成 20 年 5 月 30 日付けであなたから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 項の規定に基づく和泉市職員措置請求にかかる監査の結果を同条第 4 項の規定に基づき次のとおり通知します。

記

第 1　和泉市職員措置請求の受付

1　請 求 人

小　林　洋　一

2　和泉市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の提出

措置請求書の提出日は平成 20 年 5 月 30 日である。

3　請求の要旨

(1) 請求の対象行為

住民監査請求書及び事実証明書に記載されている事項から、請求の趣旨を次のように理解した。

和泉市長（水道事業の管理者の権限を行なう市長を含む。）及び病院事業管理者等の任命権者は、非常勤職員に対して夏季（6 月）及び年末（12 月）に特別報酬をそれぞれ支給している。本件非常勤職員の雇用の位置付けについては、平成 17 年 3 月の予算審査特別委員会における質問及び平成 18 年 12 月定例市議会での質問においても、地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号に規定

する特別職の非常勤職員として任用している旨答弁していることからも、本件非常勤職員が特別職の非常勤職員として採用されていることは明らかである。

地方自治法第203条は、地方公共団体は非常勤職員に対して報酬を支給しなければならないと規定し、また、報酬は、議員を除き、その勤務日数に応じて支給するものであるが、条例で特別の定めをした場合はこの限りでない（同条第2項）、報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならないと規定している。

また、地方自治法第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、これを同法第203条第1項の職員及び同法第204条第1項の職員に支給することができない旨規定している。

この給与条例主義の原則は、地方公共団体の職員に対する給与の支給については、住民の代表である議会の条例制定を通じて民主的にコントロールすることにあるといわれており、給与の支給時期の調整のような技術的、細目的な事項について地方公共団体の長の定める規則に委任することは許されないものではないとしても、給与の種類、額、支給方法等の給与に関する基本的事項については、条例でこれを定める必要があり、本件非常勤職員への特別報酬の支給基準を定めた非常勤職員の報酬及び費用弁償取扱基準（内規）は、地方自治法第15条所定の規則としての法形式がとられておらず、有効な内規といえず、本件支出は条例上の根拠を欠き、地方自治法第242条にいう違法な公金の支出に当る。

なお、常勤の職員に類似する勤務形態を有する非常勤職員について、一般職の職員の給与に関する法律第22条2項の規定の趣旨をしんしゃくし、普通地方公共団体の常勤の職員の給与との均衡を考慮し、地方自治法第204条の適用を受けるべきであるとの解釈があるが、本件非常勤職員について定めた和泉市非常勤職員の任用に関する要綱によると、その勤務時間は週当り30時間を超えないものとされていることからも常勤の職員とは解せられない。

また、本件特別報酬は月々支給されている報酬とは別に支給されているものであるが、報酬とは名ばかりであって6月に夏季分として、12月に冬季分として支給されていることからも実態は手当に他ならない。したがって、本

件特別報酬の支出は地方自治法第204条の2に違反し違法な支出である。

(2) 損害額の認定

下記特別報酬支出分の全額

①市長支出分

平成19年度夏季特別報酬 81,652,183円

平成19年度年末特別報酬 96,428,245円

②病院事業管理者支出分

平成19年度夏季特別報酬 11,078,923円

平成19年度年末特別報酬 13,911,455円

(3) 措置請求事項

和泉市長は井坂善行、山下隆史に対し前記損害額に相当する金員の返還を請求せよ。

和泉市長及び病院事業管理者は非常勤職員への特別報酬の支出を差し止めよ。

(4) 措置請求書に添付された事実を証する書面

第一号 非常勤職員特別報酬支出明細（写）

第二号 和泉市非常勤職員の任用に関する要綱（写）

第三号 平成17年3月予算審査特別委員会（3月9日）議事録抜粋（写）

第四号 平成18年12月定例会（12月13日）議事録抜粋（写）

第五号 非常勤職員の報酬及び費用弁償取扱基準（写）

（当該内容は省略した。）

4 監査請求書の補充及び補正

平成20年6月23日に陳述書と称する書類が提出された。また、平成20年7月3日に意見陳述（補足）と称する書類の提出があった。

第2 監査の実施

1 要件審査及び請求の受理

本件は、本市非常勤職員に対して違法又は不当な特別報酬の支出が行なわれているので、当該行為によって和泉市の被った損害の補填並びに、当該報酬の支出の差し止めを求める請求であると解し、自治法第242条第1項に規定する

要件を具備しているものと認め、平成20年6月4日にこれを受理した。

2　監査対象事項

住民監査請求書に記載されている事項等を勘案して、監査対象を次のとおりとした。

本件非常勤職員に支給する特別報酬は、自治法第203条第5項及び204条の2の趣旨に反する違法又は不当な支出であるか否か。また、違法又は不当な支出である場合、市に損害が生じているかを対象とした。

3　請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成20年7月3日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

なお、請求人からは意見陳述（補足）と題する書類の提出があったが、新たな証拠の提出はなかった。請求人陳述の際、関係部局職員9名が立ち会った。

請求人から請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりであった。

(1)　議会の答弁で、市は、自治法203条で定められている非常勤に対して報酬及び費用弁償しかできないことを認めているが、本件報酬が違法な支給でないとする根拠の一点目は、この非常勤職員の特別報酬は、年間報酬の一部を夏と年末に特別報酬として振り分けたもので、法違反、要するに手当の支給といふうには考えておりませんと答弁していますが、その支給時期及び支給金額に照らしても、地方自治法第204条第2項にいう「期末手当」に該当することは明らかである。

(2)　本市が雇用している非常勤職員は、勤務形態や業務内容からして一般職であるとの答弁ですが、非常勤職員の採用の根拠条例を議会において2回にわたって、地方公務員法第3条第3項第3号の「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査委員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」であると答弁しており、また、非正規職員の雇用の根拠条例は、①地方公務員法第3条第3項第3号の「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査委員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」、②地公法第22条の5に規定する「緊急の場合又は臨時の職に関する場合六ヶ月を超えない範囲で臨時的任用の場合、③地公法第17条1項の職員に欠員が生じた場合における採用、昇任、降任又は転任のいずれかによる任命、④任期付短時間職員制度（本市では、まだ条例化されていません。）

の４つの方法であり、市が答弁している一般職に属する非常勤職員の雇用は、地公法第 22 条の 5 によるしかないのであるが、これは任用の期間が六ヶ月であり（更に六ヶ月の更新は認められている）、それ以上の更新は認められておらず、この条例による採用とはいえない。

以上から、本件非常勤職員が一般職にあたるとの答弁は誤りである。

(3) 非常勤職員について定めた自治法第 203 条第 5 項には、報酬、費用弁償及び期末手当の額並びに支給方法は、条例でこれを定めなければならないとされており、更に、同法第 204 条の 2 では、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，これを第 203 条第 1 項の職員及び前条第 1 項の職員に給することができないと規定していいる。ところが本件非常勤職員の報酬について定めた「特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」第 2 条第 3 項は、「臨時又は非常勤の嘱託員及びこれに準ずるものの報酬額は日額又は月額とし、予算を超えない範囲内において任命権者が市長の承認を得て定める」としているが、この件について、行政局公務員部長通知（昭和 54 年 8 月 31 付、自治給第 31 号、各都道府県知事、各指定都市市長宛）は、「条例において単に給与の支給根拠のみを定め、具体的な額、支給要件等の基本的事項をすべて長又は規則に委任するようなことは給与条例主義の趣旨に反するものであり、その内容は条例に明確に定めること」と通知している。この通知が給与の支給に関する事項のすべてを条例で定めなければならない事まで要請したものであるとは解されませんが、少なくとも、給与の支給要件該当性及び支給額を決定するための基準が、当該条例から具体的に読み取れる程度に具体的に規定することが必要であり、その点、和泉市の場合「予算を超えない範囲内において任命権者が市長の承認を得て定める」との定めは、給与条例主義に抵触するといわざるを得ません。

4　監査対象部局

本市における非常勤職員の任命権者は、市長、水道事業の管理者の権限を行なう市長（以下「水道事業管理者」という。）、病院事業管理者、教育委員会、農業委員会、代表監査委員、選挙管理委員会、公平委員会、議長である。任命権者の下で、非常勤職員の任命、報酬に関する事務を行なっているひと・まち

創造部（人事課）、上下水道部、市立病院事務局、教育委員会事務局、農業委員会事務局、監査事務局、選挙管理委員会事務局、公平委員会事務局、議会事務局を監査対象部局とした。

第３　監査対象部局の説明

本件について、各任命権者に対して請求に係る意見書等の提出を求めた。

また、主な関係部局の職員から陳述を聴取した。その概要は以下のとおりである。

１　事情を聴取した者

平成 20 年 7 月 3 日に関係部局職員から事情を聴取した。その者は次のとおりである。

ひと・まち創造部次長［人事担当］、ひと・まち創造部次長兼人事課長、教育委員会事務局学校教育部総務課長、教育委員会事務局学校教育部総務課課長補佐兼保健給食係長、上下水道部経営総務課長、上下水道部経営総務課企画係長、市立病院事務局次長兼総務課長、市立病院事務局次長兼総務課課長補佐兼庶務係長。

なお、この事情聴取に際し、法第 242 条第 7 項に基づき請求人 1 名が立ち会った。

２　説明の概要について

監査対象部局の説明は、概ね以下のとおりであった。

(1) 住民監査請求に対する意見

ア　非常勤職員の特別報酬支出の適法性について

請求人は、本件非常勤職員が地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号に定める特別職に該当するものと捉え、本件非常勤職員には地方自治法第 203 条が適用されるとの観点から、本件特別報酬の支給が違法な支出であると主張していますが、しかしながら、本件非常勤職員は、勤務実態において常勤職員と類似しており、兼職兼業も原則として禁止されていること、そのため、その報酬は、いわゆる生活給としての側面を有していることなどからいって、一般職として位置付けられるものであり、本市は本件非常勤職員を一般職に位置付けて、多様な行政サービスの提供のため活用してきたものである。（このことは、本件非常勤職員に適用してきている「和泉市職

員の給与に関する条例」第2条からも明らかなところである。）

したがって本件非常勤職員特別報酬の支出は違法な支出にあたらないと考えている。

イ　給与条例主義に違反するとの主張について

本件非常勤職員の報酬については、和泉市職員の給与に関する条例が規定されており、同条例 12 条に「非常勤職員（再任用短時間勤務職員を除く。）の給与は、この条例の規定にかかわらず、日額又は月額とし、その額は、予算の範囲内において職員の給与との均衡を考慮して任命権者が定める。」と規定されているところである。

給与条例主義は、一般に、具体的な給与額の決定を任命権者に委任することを排除するものではありませんし、非常勤職員の報酬等が本市の財政状況に影響されやすい実情などからすれば、上記条例が任命権者に対し、本件非常勤職員の具体的な給与額等の決定を委任していることは違法とはいえない。

また、上記条例は、任命権者に委任するにあたり、「（常勤）職員の給与との均衡を考慮すべき」との基準を明示し、さらに「予算の範囲内」で定めなければならないと枠付けをするなどしており、実際、任命権者はその基準に則して「非常勤職員の報酬及び費用弁償の取扱基準」を定めて客観的に本件非常勤職員の報酬額等を決定するようにし、それに基づく本件非常勤職員の報酬額等については予算として議会の承認を得たうえで、支出するようにしているものであって、十分な民主的統制も果されている状況にある。これらの状況に照らせば、本件非常勤職員に対する特別報酬の支出は、給与条例主義に違反するものとはいえません。

ウ　市長の責任について

非常勤職員の給与については、「和泉市職員の給与に関する条例第12条」、「和泉市非常勤職員の任用に関する要綱」及び「和泉市非常勤職員の報酬及び費用弁償取扱基準」に基づき、適正に支給処理がなされていると考えている。また、単純労務職員については、地方公務員法第 57 条の規定により、地方自治法及び地方公務員法の特例を定める地方公営企業法第 37 条から第39条の規定が準用され、同法38条4項は「企業職職員の給与の種類及び基準は、条例でさだめる。」と規定されていることから、単純労

務職員については給与の種類及び基準を条例で定めることとなります。

本市においては、これを受けて「和泉市職員の給与に関する条例」附則第6項に「単純労務職員の給与の種類及び基準」については、同条例を準用する旨が規定されていることから、単純労務職員の給与については、適切に支給処理がなされていると考えている。

エ　請求人が求める措置について

本件非常勤職員の特別報酬は、「和泉市職員の給与に関する条例第12条」、「地方公営企業法第38条第4項」、および「和泉市職員の給与に関する条例附則第6項」等に基づき支給したもので、違法性はなく適正に支給処理がなされたもので、市に損害はないと考えている。

3　市長以外の任命権者の意見等（要旨）

(1)　水道事業管理者

水道事業については、自治法及び地公法の特別法である地方公営企業法の全部適用を受けていることから、地方公営企業法第38条の規定が自治法第203条及び第204条の規定よりも優先して適用される。

したがって、非常勤を含む職員の給与については、地方公営企業法第38条第4項に「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める」と規定しており、「和泉市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」の規定により適正に支給処理がなされていると考えている。

(2)　病院事業管理者

病院事業については、自治法及び地公法の特別法である地方公営企業法の全部適用を受けていることから、地方公営企業法第38条の規定が自治法第203条及び第204条の規定よりも優先して適用される。

したがって、非常勤を含む職員の給与については、地方公営企業法第38条第4項に「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める」と規定しており、「和泉市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」の規定により適正に支給処理がなされていると考えている。

(3)　教育委員会

和泉市教育員会の学校給食非常勤調理員の給与については、地方公務員法第57条を根拠とする地方公営企業等の労働関係に関する法律附則第5

項の規定により、地方自治法及び地方公務員法の特例を定める地方公営企業法第37条から第39条の規定が準用されます。同法第38条第4項「企業職員の給与の種類及び基準は条例で定める」と規定されていることから、単純労務職員については、給与の種類及び基準を条例で定めることとなり、本市においては、これを受けて「和泉市職員の給与に関する条例」附則第6項に「単純労務職員の給与の種類及び基準については、同条例を準用する旨が規定されていることから、学校給食非常勤調理員の給与については、適正に支給処理がなされていると考えている。

(4) 農業委員会、代表監査委員、選挙管理委員会、公平委員会、議長

平成19年4月から平成20年3月までの間に、本件特別報酬の支給対象となる非常勤職員は任用していない旨の通知があった。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

関係書類の調査等により、本件に係る事実については、概ね次のように認められた。

(1) 非常勤職員の任用等について

ア 本市における非常勤職員の任命権者は、市長（自治法第172条第2項）水道及び病院事業管理者（公営企業法第15条第1項。なお、本市の場合、水道事業管理者を置かず、水道事業の管理者の権限を行なう市長を置いている)、教育委員会（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第19条第7項など)、農業委員会（農業委員会等に関する法律（昭和26年法律第88号）第20条第3項)、代表監査委員（自治法200条第5項)、選挙管理員会（自治法第193条)、公平委員会（地公法第12条第7項）議長（自治法第138条第5項）である。

イ 地方自治法は、普通地方公共団体の非常勤の職員に対して報酬を支給しなければならない（自治法第203条第1項）旨規定し、また報酬は、議員を除き、その勤務日数に応じて支給するものであるが、ただし、条例で特別の定めをした場合はこの限りでない（同条第2項）と規定している。

なお、報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない（同条第5項）と規定している。

ウ　そして、地方自治法第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、これを同法第203条第1項及び第204条第1項の職員に支給することができない旨規定している。

(2) 各任命権者における非常勤職員の任用、報酬等に関する規定については次のようになっている。

ア　市長部局では、和泉市非常勤職員の任用に関する要綱を制定し、非常勤職員の勤務条件等の一般基準を定めている。そして非常勤職員の任期は1年とし（要綱第2条）、勤務時間は週当り30時間を超えないものとし（要綱第3条）、報酬及び費用弁償の額は、特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例（昭和31年条例第22号）第2条第3項及び和泉市職員の給与に関する条例（昭和38年条例第16号）第12条に規定する範囲内で別に定めるところにより支給する旨規定している（要綱第4条）。

そして、和泉市職員の給与に関する条例第12条において、「非常勤職員の給与については、日額又は月額とし、その額は、予算の範囲内において職員の給与との均衡を考慮して任命権者が定める」と規定し、これを受けて「非常勤職員の報酬及び費用弁済取扱基準」を定め、本件特別報酬の支給基準等を規定している。

また、満50歳以上57歳までの管理職の職員で、退職勧奨を受けて退職した職員については、「再雇用職員の任用に関する要綱」が定められており、当該再雇用職員についての報酬及び費用弁償は、「その額については、別途市長が定める」と規定し（要綱第9条）、これを受けて、「再雇用職員の報酬及び費用弁償取扱基準」を定め、本件特別報酬の支給基準等を規定している。

イ　教育委員会では和泉市学校給食非常勤嘱託調理員の任用に関する要綱を制定し、学校給食の効率化と円滑な運営を図るため、学校給食非常勤嘱託調理員の勤務条件等の一般基準を定めている。この要綱によると当該非常勤職員の任期は1年以内とし（第2条）、勤務時間については1週間につき30時間をこえない旨規定し（第3条）、報酬及び費用弁書の額については特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関

する条例第 2 条第 3 項及び和泉市職員の給与に関する条例第 12 条に規定する範囲内で別に定めるところにより支給する旨規定している（第 4 条）。

そして、和泉市職員の給与に関する条例第 12 条において、「非常勤職員の給与については、日額又は月額とし、その額は、予算の範囲内において職員の給与との均衡を考慮して任命権者が定める」と規定していることから「非常勤職員の報酬及び費用弁済取扱基準」を定め、本件特別報酬の支給基準等を規定している。

ウ　上下水道部

企業職員の給与については、公営企業法第 38 条第 4 項に「企業職員の給与の種類及び基準は条例で定める」と規定しており、この企業職員には非常勤職員も含まれることから、企業職員たる非常勤職員の給与の種類及び基準は条例で定める必要がある。このことから「和泉市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」が定められ、同条例第 17 条は、「企業職員で職員以外のものについては、職員との権衡を考慮し、予算の範囲内で給与を支給する」と規定している。

なお、本件特別報酬の支給については、市長部局の再雇用職員の報酬及び費用弁償取扱基準を準用していた。

エ　市立病院

企業職員の給与については、公営企業法第 38 条第 4 項に「企業職員の給与の種類及び基準は条例で定める」と規定しており、この企業職員には非常勤職員も含まれることから、企業職員たる非常勤職員の給与の種類及び基準は条例で定める必要がある。このことから「和泉市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」が定められ、同条例第 17 条は、「企業職員で職員以外のものについては、職員との権衡を考慮し、予算の範囲内で給与を支給する」と規定している。

これに基づき、市立病院では和泉市立病院嘱託職員制度、非常勤嘱託員報酬及び費用弁償取扱基準（医療技術員、社会福祉士、看護助手・社会福祉主事等）を定め、同基準においてそれぞれ本件特別報酬の支給基準等を規定している。

(3) 特別報酬の支出額

任命権者別の非常勤職員特別報酬の支出額は次表のとおりである。

	平成19年度(6月)夏季特別報酬		平成19年度(12月)年末特別報酬	
	人数	支出額	人数	支出額
市長	209人	78,625,871円	210人	91,979,127円
教育委員会	38人	8,411,490円	38人	10,423,628円
水道事業の管理者の権限を行なう市長	2人	1,464,976円	2人	1,602,856円
病院事業管理者	31人	11,078,923円	29人	13,911,445円
農業委員会、代表監査委員、選挙管理委員会、公平委員会、議長	—	—	—	—
計	280人	99,581,260円	279人	117,917,056円

2　本件に係る判断

地方自治法は、普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く）について、これらの者に対し報酬を支給しなければならない（法203条第1項）と規定し、報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない（同条第5項）としている。

そして、同法第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、これを第203条第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旨規定している。これらの規定がいわゆる給与条例主義といわれているものである。

本市において、本件非常勤職員への報酬等の支出については、条例において報酬具体額の決定を任命権者の裁量に委ねる仕組みが採用されており、支給要件、支給方法を条例に拠ることなく要綱等に基づきなされてきたものであるが、自治法が定める手順を踏んでいないというものの、要綱という訓令的なものにより事務処理をしていることから、要綱の性質が条例から委任された規則に準じたものと評価し得なくもなく、必ずしも好ましい規定方法とはいい難いが、違法な規定であるとまでは断定し難い。

また、本件特別報酬の支出について、関係職員は、本件非常勤職員が勤務実態において常勤職員と類似しており、兼業兼職も原則として禁止されていることから、その報酬はいわゆる生活給としての側面を有しており、本件非常勤職員を一般職に位置付け、常勤職に適用される「和泉市職員の給与に関する条例」により支給してきた旨説明しているように、一般職の非常勤職員は、勤労者、労働者としての性質が強く、支給する報酬は単なる労働の対価としてだけではなく、生活給としての色彩が濃いものと考えられ、生活給的な報酬を支給する一般職の非常勤職員が自治法第203条の適用を受けるかどうかは明確にされていないことから、本件支出が違法とまでは断定し難い。

そして、本件特別報酬の支出により、市に損害が生じたといえるか否かについても、実体論として、勤務実態が常勤職員と類似していることから、その知力、労働力の対価を評価し、従事した業務と相当な対価関係にあるということができ、その支出によって市に損害は与えていない。

第５　結　論

以上の判断により、本件特別報酬の返還及び差し止めを求める請求人の主張には理由がないものと判断する。

監査の結果は以上のとおりであるが、和泉市長等の任命権者に対し非常勤職員の報酬等に関し、下記のとおり要望する。

（要望）

本市の非常勤職員の報酬等に関し、法様式をもって、今後整理すべき事項があることから、より慎重に検討し、法令の趣旨に沿ったものとして市民の理解を得られるように、早急にその制度の見直し改善を強く求めるものである。