

和泉監第 35 号
平成 18 年 6 月 13 日

(請求人)

小林 洋一 様

小林 昌子 様

和泉市監査委員 池 野
同 原 口 裕



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 18 年 4 月 17 日に提出のあった地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく和泉市職員措置請求について、同条第 4 項の規定に基づき監査を行ったので、その結果を次のとおり通知します。

第1 和泉市職員措置請求の受付

1 請求人

小林 洋一

小林 昌子

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18年4月17日である。

3 請求の内容

請求人提出の措置請求書による請求の要旨及び措置請求は次のとおりである。

(1) 請求の要旨

和泉市は、逮捕拘留された稲田前市長（以下「前市長」という。）に平成17年4月分として986,222円及び5月分として982,822円の給与を支給した。

ア 市長失職までの期間の不当性について

前市長は逮捕以来一貫して容疑を否認した。その結果、容疑を認め辞表提出に至るまでに長期間を要し、加えて、直ちに臨時議会を召集し市長の辞職を認めるべき職務代理者及び議会はそれを怠り、その結果として失職までに長期を要した。

本来、より高い倫理性を求められる市長の職にあるものは、逮捕に理由があればすぐさま辞職すべきであり、その後適切な対応がとられていれば市長の失職はもっと早く実現した筈である。もともと前市長の欺罔行為で起こった逮捕後の不当な長期在任期間への給与の支給は到底市民の理解を得られるものではない。

イ 逮捕拘留以降の勤務実態のない期間中の給与支給の違法性について

和泉市の条例では特別職の退職時の給与の支払方法について定めたものがないため、次の8条によるしかない。

和泉市特別職の職員の給与に関する条例第8条によれば、「特別職の退職時の給与の支給方法に関し、この条例に定めのない事項については、一般職の職員の例による」とされている。

これに関し、岐阜地方裁判所の平成14年（行ウ）第13号 町長給与等返還請求事件の判決は、「給与の支給方法は一般職の例による」と規定しているところ、その「給与」、「例による」及び「支給方法」については、次のように解釈すべきであると言っている。

①「給与」とは、給料、通勤手当及び期末手当をいう。

②「例による」という文言は、当該制度に他の同種の法律上の制度や法令等の規定を包括的に当てはめるときに用いられる。したがって、他の制度に関する法令を当該制度にそのまま機械的に適用することができない場合があるが、その場合には制度の趣旨、目的に沿って、他の制度に関する法令を合理的に解釈し

てこれを適用すべきである。

- ③「支給方法」という文言は、地方自治法 204 条 3 項における「支給方法」と同様に解すべきであり、給与の「額」以外の支給に関する事項を広く抱合し、給付の期間計算、支給期日等のほか、一定の場合に給与を減額したり、不支給としたりするか否かの基準等も含むものと解すべきである。

また、退職時の給与の支払について、一般職の職員の退職時の給与の支払については、「職員が退職し、又は死亡したときは、その当月分の給料の全額を支給する。ただし、懲戒処分又は欠格条項により解職された者には、前条第 3 項の規定により解職の日までの給料を支給する。」と定めている。

市長に懲戒処分による退職は存在しないが、先の岐阜地裁判決文で、その「例による」という文言については「当該制度の趣旨、目的に沿って、他の制度に関する法令を合理的に解釈してこれを適用すべきである」からして、前市長の逮捕、起訴に伴う退職はその事案の性格上、通常の退職にあたる当月分の給料全額を支給するのは不相当であり、懲戒処分（日割り）を準用すべきである。

ところで、懲戒処分とした場合、前市長の給与を算定するについて、日割り計算の対象期間は前市長の解職日が前提となるが、逮捕から解職までの期間については、前市長に勤務実態が存在しない。この場合、和泉市職員の給与に関する条例第 29 条は、「正規の勤務時間に職員が勤務しなかったときは、その勤務しないことについて任命権者の承認があった場合を除くほか、その勤務しない 1 時間につき第 20 条に規定する 1 時間当りの給与額を減額して支給する。」と規定し、勤務実態がない場合は給与を支給しないと謳われている。

前市長は 4 月 13 日に逮捕されて依頼、勤務実態は無く、拘留期間中は弁護士以外の接見は許されておらず、一切の公務に関与できない状態であった。

特別職が逮捕されたときの給与の支給については岐阜地裁判決においても、勤務実態のない逮捕拘留期間中の給与を支給することは「違法」との判決が出ており、前市長についても当該期間の給与を支給することは違法である。

ウ 一般職員との処分の不均衡について

本件発生と同年 1 月に、本市元生活環境部理事が詐偽容疑で逮捕されたが、この時の処分を見ると、1 月 26 日に逮捕され、起訴後 2 月 8 日付けで懲戒免職の処分がなされた。

この場合、懲戒免職以降は条例に従い給与支給の対象外となり、逮捕後も給与の減額がなされるべきであったが、当局は本人の有給休暇を認め当該期間中の給与は支給された。有給休暇を認めた市の対応に問題はあるにしても逮捕後僅か 10 日余りで給与の支給が打ち切られたのに比べ前市長の場合は 5 月分の給与まで支払われ、逮捕後実に 48 日間の給与が支払われたことになり、本件逮捕拘留以降

の期間中の給与の支給は著しく均衡を欠く処理であり到底納得できるものではない。

具体的な損害として、勤務実態のない4月13日以降18日分の591,733円及び平成17年5月分の全額982,822円が損害と認定できる。

(2) 措置請求

和泉市長は、前市長に対し上記損害額に相当する金額を市に返還させること。

(3) 措置請求書に添付された事実を証する書面

第一号 岐阜地方裁判所の平成14年(行ウ)第13号 町長給与等返還請求事件判決文(8ページ)と題する文章(写し)

第二号 稲田前市長への給与支給額(和泉市提供)と題する文章(写し)

(当該内容は省略した。)

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法第242条第1項に規定する要件を具備するものと認め、平成18年4月28日付けで受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の趣旨及び陳述内容等から検討した結果、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 前市長に対する平成17年4月分及び平成17年5月分の給与支給の違法性若しくは不当性の可否について。

2 監査対象部課

総務部人事課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

- (1) 請求人に対し、地方自治法(以下「法」という。)第242条第6項の規定に基づき、平成18年5月23日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

なお、請求人から意見陳述(要旨)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。

4 監査対象部課の陳述

平成18年5月23日に関係職員(総務部長、総務部理事、総務部人事課長、総務部人事課課長補佐兼給与係長)から陳述の聴取を行なった。なお、当該席上においては、法第242条第7項に基づき請求人2名が立ち会った。陳述の要旨は次のとおりであった。

ブ 本件市長の辞表提出日は平成 17 年 5 月 6 日であって、容疑を認めたのは平成 17 年 5 月 23 日となっており、容疑を認めて辞表を提出したのではない。

次に、臨時議会を召集する権限を有するのは市長（今回は職務代理者の林助役）ですが、辞表の提出時点では容疑を否認していることもあり、法第 145 条の規定により 20 日を経過した日をもって退職としたもので、臨時議会を召集する必要がないと判断したものである。

なお、監査対象部局から本日の陳述で前市長の辞職願に日付が無いと陳述したが、「本日付をもって辞職」とあり陳述に誤りがあった。と訂正の申出があった。

イ 給与の支給方法については、法においても特段の規定もなく支給期日や、振込み方法等、いわゆる支給の仕方を職員に準じたもので、給与自体を支払うかどうかという点については、市の裁量の範囲であると考えらる。

また、懲戒処分や休暇制度が無い特別職に対する給料の支給について一般職の職員と同様に扱うことはできず、拘留中は直接接見ができなかったものの、弁護士を通じて考えを聞くこともできる状態であることから、全く勤務実態がないとは断定できない。

ウ 「懲戒処分」の場合を適用すべきである。という点については、そもそも市長には地方公務員法（以下「地公法」という。）は適用されず、法第 143 条により、失職の規定があるが、本件は失職の要件により退職したものでなく、法第 145 条による退職である。懲戒処分という規定を準用することは拡大解釈であり失当であるといえる。

エ 一般職員との処分の不均衡については、元生活環境部理事は、詐偽容疑で逮捕され、その後、弁護士を通じて事実を認めている確認がとれたのを受け地公法の規定により懲戒処分としたものであり、不均衡はないものである。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

請求について監査した結果、次の事実が確認できた。

(1) 前市長の逮捕拘留及び市長職辞職等に関する経緯

ア 平成 17 年 4 月 13 日 競売入札妨害容疑により逮捕され、同容疑により拘留される。

イ 平成 17 年 4 月 15 日 地方自治法第 152 条第 1 項に基づいて林助役が職務代理者となった。

ウ 平成 17 年 5 月 2 日 起訴
競争入札妨害容疑により再逮捕

エ 平成 17 年 5 月 6 日 追起訴

議長あて退職願いが提出される。

「本日付けをもって、和泉市長の職を辞し、退職することを申し出ます。」とされていた。

オ 平成 17 年 5 月 23 日 初公判（起訴事実を認める）

カ 平成 17 年 5 月 26 日 退職（願いを提出して 20 日経過後（地方自治法第 145 条）、5 月 26 日午前 0 時をもって退職）

キ 平成 17 年 10 月 19 日 判決、懲役 2 年 6 月、執行猶予 3 年

ク 平成 17 年 11 月 2 日 控訴提起期間完了により刑が確定

(2) 本件給与に係る支出状況等について

ア 平成 17 年 4・5 月分の給与明細

(単位：円)

区分	4 月分	5 月分
給料	893,475	893,475
調整手当	89,347	89,347
通勤手当	3,400	0
総支給額	986,222	982,822

イ 支出執行権者

和泉市長職務代理者 和泉市助役 林 和男

ウ 支払日 平成 17 年 4 月 21 日、5 月 20 日

(3) 給与に関する法律

地方自治法第 204 条第 3 項及び地法公務員法第 24 条 6 項は、「給与は条例で定めること」と規定し、同法第 204 条の 2 で、「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支給することはできない」とされている。

また、地方公務員法第 25 条第 1 項は、「職員の給与は、給与に関する条例に基づいて支給されなければならない、また、これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない」と規定している。

(4) 和泉市特別職の職員の給与に関する条例

ア 特別職の職員の給料の支給方法に関し、「この条例に定めのない事項については、一般職の職員の例による」とされている。(第 8 条第 1 項)

イ 特別職の職員の手当の支給については、「この条例に定めるもののほか、一般職の例による」と規定する。(第 8 条第 2 項)

(5) 和泉市職員の給与に関する条例

ア 職員が次の各号の1つに該当する場合には、その事由の生じた日から給料額を改定する。(第7条第2項)

(ア) 休職(これに準ずる場合を含む。以下同じ。)又は復職(これに準ずる場合を含む。以下同じ。)を命ぜられた場合(第7条第2項第2号)

(イ) 懲戒により減額された場合又はその減給期間が経過した場合(第7条第2項第3号)

イ 前項の規定により日割りによって給料を支給する場合は、給料月額をその月の日数(勤務時間条例第4条第1項及び第5条に規定する日を除く。)で除した額に当該事由の生じた日から以前又は以後の勤務日数を乗じて算出するものとする。(第7条第3項)

ウ 職員が退職し、又は死亡したときは、その当月分の給料の全額を支給する。ただし、懲戒処分又は欠格条項により解職された者には、前条第3項の規定により解職の日までの給料を支給する。(第8条第1項)

エ 正規の勤務時間に職員が勤務しなかったときは、その勤務しないことについて任命権者の承認があった場合を除くほか、その勤務しない1時間につき第20条に規定する勤務1時間当りの給与額を減額して支給する。(第29条)

2 監査委員の判断

監査委員2名の協議において、協議の過程で「請求に理由がない」とする意見と「請求に理由がある」とする意見が並存し、意見の一致を見るために協議を重ねましたが合意に至りませんでした。

協議の過程で出された監査委員の意見は次のとおりです。

(1) 1人の監査委員の意見

ア 市長失職までの期間の不当性について

請求人は、4月13日に市長が逮捕され、わずか2日後に助役を職務代理とした。しかし、職務代理者及び議会は直ちに臨時議会を召集することをしなかった為、市長辞職までに長期を要した。早急にしかるべき対処をしていれば、このように逮捕から失職まで不当に長い期間を要することはなく給与の支払いもなかった。と主張するが、仮に、前市長の退職の申出(5月6日)について、臨時会を召集し、議会が同意を与えたとしても、この同意は単にその法定の期日前の退職の申出に対して同意を与えるや否やを決するだけで、その期日を議会が修正して同意するということはできないものであり、5月6日に退職を認めたとしても退職であれば、当該月分の給与は全額支給されていた。また、長の失職を規定した地方自治法第143条にも該当しないことから、不当ということはいえない。

イ. 逮捕拘留以降の勤務実態のない期間中の給与支給の違法性について

和泉市の条例では、特別職の退職時の給与の支払方法について定めたものがないため、「和泉市特別職の職員の給与に関する条例第 8 条」によると「特別職の職員の給与の支給方法に関し、この条例に定めのない事項については一般職の職員の例による」とある。この場合の「支給方法」についても「額」以外は一般職の職員と同様に地方自治法第 204 条 3 項における「支給方法」と広く解し、また、「例による」という文言は、当該制度に他の同様の法律上の制度や法令の規定を包括的に当てはめるときに用いられる（岐阜地方裁判所 平成 14 年（行ウ）第 13 号町長給与等返還請求事件判決）ことから本請求における特別職の職員の給与支給についても一般職の職員の給与支給に当てはめることができる。

特別職の市長には一般職の職員のように勤務時間の定めはなく、休日・昼夜を問わず 24 時間すべてが勤務時間と考えられる。しかし、前市長は逮捕拘留の間は 24 時間のいずれの時間も勤務することなく、また、唯一接見が許されていた弁護士を通じて市政に対する何らかの指示を与えたという事実もない。ゆえにその間は、勤務実態（労働）は皆無であったことになる。一般職の職員の場合は、労働の対価である給料は、勤務実態（労働）がない場合は支給されない。

よって、本件請求のとおり前市長への逮捕・拘留後の給与の支払いは不当であると言わざるを得ない。

ウ. 一般職員との処分の不均衡について

一般職の職員の場合は、地方公務員法第 16 条にも規定されているように刑事事件で禁錮刑以上のものは失職となる。特別職である市長には、懲戒免職処分はないが、社会通念上も一般職員よりさらに高い規範性が要求されるため、処分に関しても職員と同等かあるいは、それ以上のものでなければならないことは言うまでもない。よって、本件については、職員の場合では懲戒免職処分に当てはまるため当然給与の支給は打ち切られる。このことから判断しても、前市長への給与支給は不均衡である。

以上のことから、和泉市長は前市長に対し、逮捕拘留後の給与を全額、市に返還させることが妥当であると判断する。

(2) もう 1 人の監査委員の意見

ア 市長失職までの期間の不当性について

本件請求の対象となっている市長の職は、地方公務員の特別職であって、この職については、地方公務員法第 4 条第 2 項の規定により、法律に特別の定めがある場合を除いて、同法の規定は適用されないものとされている。又、懲戒処分の根拠規定である同法第 29 条を特別職に対して適用することを定めた「法律に特別な定め」もないことから、同条が特別職に適用されないことも明らかである。

仮に前市長の行為が請求者が主張するとおりであったとしても、地方公務員法第 29 条に基づく現行の懲戒制度において、特別職である前市長が懲戒処分を受け、己の意に反し、免職させられることはない。

ただし、一般論としてだが、地方自治法第 13 条第 2 項に定められた長に対する解職請求によっては、その結果として、同法第 83 条により失職することは、可能性としては考えられるものの、本件において、そのような事実もない。

本人の申出による退職である。

イ 逮捕拘留以降の勤務実体のない期間中の給与支給の違法性について

本市においては、常勤の特別職の職員については、和泉市特別職の職員の給与に関する条例（平成 7 年条例第 2 号）に基づき、又、一般職の職員については、和泉市職員の給与に関する条例（昭和 38 年条例第 16 号）に基づき、それぞれ給与を支給している。

特別職の給与に関する条例に市長の逮捕・拘留期間中の給与の支給方法についての定めはないが、同条例第 8 条によれば、「特別職の職員の給料の支給方法に関し、この条例に定めのない事項については、一般職の職員の例による」と規定されている。

しかし、一般職の公務員と本件のような市長等の特別職の公務員とでは、上記でも述べたとおり、その身分の取扱については適用法規、制度面で差異があり、そういった前提のもとにこの「例による」を判断し、解釈しなければならない。

仮に、公務外での外遊や長期入院も実際には勤務実態がないが、指示を与えることで職務の執行は可能であって、逮捕拘留中においても必要であれば弁護士を通じて指示を仰ぐことも可能であったはずである。また、逮捕された時点をもって前市長に一般職の職員という地方公務員法第 29 条 1 項所定の懲戒事由に相当する容疑が在すると判断されるとしても、本件のように容疑否認のまま退職の申出があった場合、その段階でその後の事態の進展を予想することは相当の不確実性を伴うものであって、容疑のみが判明していた段階で、給与を不支給とする規定もなかったこと、また、裁判において有罪の判決を受けた場合、給与の返還を求めることができるという規定もないことから、違法・不当であるとまで認めることは困難であるといわざるを得ない。

また、勤務実態については、一般職の職員であれば逮捕・拘留期間中は有給休暇・休職等の方法も考えられるが、長という職にはこのような制度もなく、勤務時間の定めもない。市政を統括するという職務の重要性から一日中 24 時間職務専念義務を負っているというならば、その給料は、長という「職」自体に対して与えられる要素が強いものということができ、逮捕・拘留中といえども当該容疑が確定するまでは職を失わないものと思慮されることから、退職月までの給料等の支給は保障されるものであって、本件支給については適法であると判断する。

ウ 一般職員との処分の不均衡について

先に述べたとおり、一般職の公務員と本件市長等の特別職の公務員とでは、その身分の取扱いについて適用法規、制度面で差異があり、そういった前提のもとに行われた前市長に対する給与の支給により不平等が生じたとは思われない。