

神 監 第 1 7 2 号
平成 1 7 年 8 月 2 9 日

B 様

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	横	山	道	弘
同	吉	田	基	毅
同	米	田	和	哲

職員共助組合への交付金の支出に関する

住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 1 7 年 7 月 1 日 , 4 日及び 6 日に提出されました標記の住民監査請求について , 地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成17年7月1日、4日及び6日に提出された措置請求書及び平成17年7月26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。

神戸市職員共助組合（以下「共助組合」という。）が行う福利厚生事業への公金の支出は、人件費も含めて不適切というだけでなく、過去に遡ってすべて違法と考えられる。

したがって、支出命令権者である市長の職にあった者個人が、平成11年度～16年度の共助組合への総支出額34億4,223万円を市に返還しなければならない。また、今後の支出の差し止めを求める。

なお、この内容は、事務事業外部評価委員会（以下「外部評価委員会」という。）の報告書の入手と同委員会の傍聴、及び行財政局への事情聴取によって初めて監査請求をするに足りる程度にその違法性と具体的な金額を知ることができたので、過去1年間を超える支出についても監査請求期間を徒過していない。

理由

- 1 市は神戸市職員共済組合条例（以下「共済組合条例」という。）が共助組合への公金支出の根拠であるとしているが、共済組合条例には共助組合という言葉は一言もない。共済組合と共助組合は別物であり、条例にいう共済組合が共助組合と同一の団体であるという規定もないため、共済組合に交付するという規定に基づいて、別個の団体である共助組合に交付金等を交付していることになる。したがって、共助組合への公金支出は条例上の根拠のない違法なものである。
- 2 共助組合の行っている事業には、永年組合員祝金など、下記の理由により給与と評価されるものが含まれている。これらを共助組合をトンネルとして支給するのは、給与条例主義（地方自治法第204条の2、地方公務員法第24条第6項、同法第25条第1項）に反する違法な公金支出である。
 - (1) 自由に使える、個人の所得になるものであるから、福利厚生事業の範囲を超え、労働の対価である給与と評価される。
 - (2) 神戸市に対する大阪国税局の税務調査で、永年勤続職員への旅行クーポン券支給と職員家族慰安会事業は、平成12年～14年の約8億5,100万円が給与と認定された。
 - (3) 八幡市職員厚生研修費事件（平成元年11月24日最高裁判決）では、職員団体旅行を廃止した代わりに、職員厚生費などの名目で互助会を通して職員に相当額を個別支給したところ、互助会をトンネルとする「やみ給与」とされた。
- 3 共助組合への交付金等の支出には、「普通地方公共団体は、公益上必要がある場合においては、寄附又は補助することができる」との地方自治法第232条の2の規定にいう「公益性」が下記の理由により認められず、違法である。
 - (1) 共助組合の行っている事業は、職員の単なる私的な相互支援である。各種祝い金、見舞金、旅行や大相撲の券等のレクリエーション補助、保養所等の事業や利用助成など、共助組合の行っている

事業の費用は、全て一般市民なら自らの所得から捻出しているのもであって、公務員についてだけ給与以外に支給する公益性は全くない。

(2) 共助組合への交付金等の支出は、実質的に職員に対する給与支給にあたる。

(3) 外部評価委員会による共助組合一般会計の評価対象27事業のうち、3つの評価基準において全て適格を得たのはわずか1事業である。

4 神戸市財政が破綻状態にあるなかで、市職員へ永年組合員祝金等を支給することは、財政運営のあり方として異常であり、税金を私しているもので、市民の同意を得られるものではない。

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、これを行う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かどうか、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監査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)。さらに、正当な理由が認められるのは、財務会計行為が秘密裡に行われた場合に限らず、当該地方公共団体の一般住民が相当の注意力を持って調査した場合において、客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在または内容を知ることができたかどうか、また、当該行為の存在または内容を知った時から相当な期間内に監査請求したかどうかによって判断すべきである、とされている(平成14年9月12日最高裁判決)。

本件についてみると、支出の事実については、各支出命令等は通常の手続きを経て行われたもので、関係者が特にこれを隠蔽しようとした事実は認められず、支出行為は公然としている。

しかし、共助組合は神戸市情報公開条例の対象外の団体であり、これまで、その実施事業及び交付金等の共助組合における用途について市民に公開されることはなく、平成17年5月30日の外部評価委員会ではじめて公開されている。

本請求は平成17年7月1日に請求されており相当な期間内に監査請求していると認められる。

よって、過去1年間を超える支出は、上記の正当な理由がある場合に該当するが、交付金の支出関係書類の保存期間が5年であるため、平成11年度の支出は監査の対象としない。

なお、請求は市長を支出命令権者とする支出であるため、水道事業管理者による共助組合に対する交付金等の支出は監査の対象ではない。

以上の理由から、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)から特定される下記の支出である。

平成12年度

交付金	288,847,266円	事業運営費補助	372,449,000円
計	661,296,266円		

平成13年度			
交付金	288,619,218円	事業運営費補助	369,581,000円
計	658,200,218円		
平成14年度			
交付金	255,427,424円	事業運営費補助	351,999,000円
計	607,426,424円		
平成15年度			
交付金	240,684,025円	事業運営費補助	189,407,000円
計	430,091,025円		
平成16年度			
交付金	238,105,241円	事業運営費補助	155,551,000円
計	393,656,241円		
平成17年度			
交付金	58,886,341円	事業運営費補助	40,637,000円
計	99,523,341円		
合計			2,850,193,515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、当局が作成した共助組合への交付金等の支出書類等について監査を実施した。

第3 監査の結果

1 監査対象に関する事実の確認

監査対象となっている共助組合への交付金等の支出は、次のとおり行われていると確認した。

(1) 共助組合について

沿革

共助組合は、相互扶助の精神に基づいて市の福利厚生制度と協調補完しあいながら福利厚生事業を運営実施する団体である。

その前身である神戸市職員共済組合の設立から現在に至る根拠条例、事業内容の変遷については、下表のとおりとなっている。

年	組織名称	根拠条例	事業内容等
昭和 16年	「神戸市職員共済組合」発足	「神戸市職員共済組合二関スル条例」を制定	退職年金等の給付

昭和 24年	「神戸市職員共 済組合」	上記条例を廃し、「神戸市職 員共済組合条例」を制定	退職年金等の給付，福利厚生事業の 実施
昭和 37年	「神戸市職員共 助組合」に改称	「神戸市職員共済組合条例」	福利厚生事業の実施（退職年金等の 給付事務は，地方公務員等共済組 合法の制定に伴い新たに設置された神 戸市職員共済組合に移管）

共助組合の組織

共助組合の組合員は，本市常勤職員（交通局職員，市費・県費支弁教員，及び臨時的任用職員を除く）及び外郭団体職員等で市長の承認した者で構成されている。

組合員数は16,473名(平成17年3月31日現在)であるが，このうち，市の交付金の対象となる組合員は14,366名である。

共助組合の組織は，組合長1名，副組合長1名，事務長1名，理事14名，評議員42名，監事2名等となっている。

共助組合の事業内容

共助組合の実施している福利厚生事業は4会計に区分し経理されており，具体的な事業内容は，次のとおりである。

ア．一般会計

- (ア) 給付事業（出産祝金，入学祝金，結婚祝金，弔慰金等）
- (イ) 保養所事業（直営保養所等）
- (ウ) 助成事業（ホームヘルプ助成，自己啓発助成，旅行助成等）
- (エ) レクリエーション事業（会員制スポーツクラブ，スポーツ観戦等）
- (オ) その他（職員相談室運営，福利厚生誌編集・発行等）

イ．事業会計

- (ア) 貸付事業
- (イ) 保険事業
- (ウ) 購買事業
- (エ) 給付事業（退会給付金）等

ウ．食堂等会計

- (ア) 食堂事業
- (イ) 喫茶事業
- (ウ) 売店事業等

エ．職員会館会計　みなとじま会館の運営

共助組合事業の運営経費

共助組合の事業は，組合員の掛金(職員の本俸月額 \times 1000分の4相当額)，市からの交付金及び事業収入等により運営されている。

(2) 共助組合事業への交付金等の支出について

交付の趣旨

地方公務員法第42条は，「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，地方公共団体は福利厚生事業の実施を義務づけられている。

また，これを地方公共団体が自ら行うか，互助組織等を通じて行うかはその裁量にゆだねられている。

神戸市は，共助組合が市の福利厚生制度と協調補完しあいながら事業を実施するために，その

経費の一部について共済組合条例第32条に基づき交付金等を支出している。

交付金等の算定根拠と平成16年度支出額

その算定根拠と支出額は以下の通りである。

- ア．共済組合条例第32条第1号「職員の本俸月額の内1000分の4相当額以上」として、職員の本俸月額の内1000分の4相当額である238,105,241円を交付している。
- イ．同条第3号「共助組合が市長を代行して行う福祉増進事業の全額」としては、事業を実施していないため交付していない。
- ウ．同条第4号「共助組合の事務に要する費用の全額」として、93,935,000円を交付している。但し、条例上は全額であるが、市の厳しい財政状況をふまえ、平成15年度から、人件費は職員16名分のうち8名分、事務費についてはその一部としている。
- エ．同条第5号「その他市長において必要と認める経費相当額」として、職員会館運営費補助43,545,000円、職員相談室運営費補助15,571,000円、及び生涯生活設計事業補助2,500,000円を、所要経費のほぼ全額交付している。

支出時期及び手続

アの交付金は毎月請求に基づき支出している。

ウ、エの事業運営費補助については、共助組合から提出された交付申請書を、市において審査し、交付額を決定の上、交付決定書を共助組合宛送付している。4半期毎に共助組合からの請求書を受領し、内容を審査の上、当期分に係る金額を支出している。

平成16年度の損益状況

平成16年度決算における共助組合の損益の状況は、次の通りである。

市からの交付金238,105,241円、事業運営費補助152,616,905円が利益に計上されている。ただし、事業会計、食堂等会計には交付金等は充当されていない。

なお、決算は税抜きで作成されており、市の支出額（税込）とは一致しない。

ア．一般会計

(損失)		(利益)	
総務費	222,117,184円	組合費(掛金)	273,277,913円
給付事業費	182,291,443円	交付金	275,033,881円
臨時施設・レクリエーション事業費	140,994,662円	(うち市交付金)	(238,105,241円)
施設経営費	85,687,133円	事業運営収入	93,935,000円
その他事業費	71,007,137円	(うち事業運営費補助)	(93,935,000円)
当期利益金	81,124,747円	生活事業収入	18,005,904円
		(うち事業運営費補助)	(17,210,476円)
合計	783,222,306円	その他	122,969,608円
		合計	783,222,306円
		(うち市支出分)	(349,250,717円)

イ．事業会計

(損失)		(利益)	
給付事業費等	255,116,129円	保険事業収入等	195,803,835円
当期利益金	59,312,294円		
合計	195,803,835円	合計	195,803,835円

ウ．食堂等会計

(損失)		(利益)	
食堂事業費等	304,559,397 円	食堂施設収入等	299,984,915 円
当期利益金	4,574,482 円		
合計	299,984,915 円	合計	299,984,915 円

エ．職員会館会計

(損失)		(利益)	
施設運営費	46,732,653 円	助成金	41,471,429 円
事業運営費	1,534,629 円	(うち事業運営費補助)	(41,471,429 円)
当期利益金	2,663,705 円	施設収入等	9,459,558 円
合計	50,930,987 円	合計	50,930,987 円
		(うち市支出分)	(41,471,429 円)

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。

理由 1 「共済組合条例に共助組合という言葉がなく、共助組合への公金支出は、条例上の根拠がない違法なものである」について

共助組合の沿革から明らかなように、共助組合の根拠条例は昭和 24 年以降一貫して共済組合条例であり、昭和 37 年に地方公務員等共済組合法が制定され、現在の「神戸市職員共済組合」が新たに設置されたことに伴い、共助組合の前身である神戸市職員共済組合から、共助組合に組織名称が変更されたものである。

以上のことから、市が共済組合条例を根拠に交付金等を支出していることは事実として明白である。また、神戸市職員共助組合運営規則には、共済組合条例に基づいて組織する団体であることが明記されている。

共助組合への公金支出は、地方公務員法第 42 条の地方公共団体の厚生制度実施義務の規定に根拠を有し、かつ共済組合条例の規定に基づき行ってきたもので、共済組合条例に共助組合という言葉がないことだけで、違法とは言えない。

理由 2 「永年組合員祝金などを共助組合をトンネルとして支給するのは、下記の理由により給与条例主義違反である」について

(1) 「自由に使える個人の所得になるから、給与と評価される」について

永年組合員祝金は、共助組合の給付事業のひとつで、組合員期間20年以上で50歳に達した組合員に対して、定年10年前の節目に、退職後の生活を豊かにする生きがいづくりの一助とするため、5万円を支給しているものである。

共助組合の給付事業には、永年組合員祝金のほかに、出産、結婚などの祝金、弔慰金、災害見舞金などがある。これらの給付事業は、いずれも福利厚生事業として、特定の要件を満たす者に社会通念上相当の範囲内の給付を行っているものであり、給付を受けた個人が自由に使えるからと言って、地方自治法や地方公務員法上の給与とされるものではない。

(2) 「神戸市への税務調査で、永年勤続職員への旅行クーポン支給等が給与認定された」について

所得税法上の給与所得は、サラリーマンなどが勤務先から受ける給料、賞与などの所得をいい、金銭で支払われるものと、物や権利その他の経済的利益をもって支給されるものがある。この経済的利益は一般に現物給与といい、祝金の支給やレクリエーション費用の負担などの福利厚生事業もこれに含まれる。現物給与は、一般的な金銭給与と異なる性格があるため、特定のものについて非課税とするなどの取扱がされている。

つまり、福利厚生事業による給付等も全て所得税法上の給与所得になるのであって、問題は、それが非課税要件に照らして課税対象所得と認定されるかどうかである。

一方、地方自治法（第204条、第204条の2）、地方公務員法（第24条、第25条）にいう給与は、正規の勤務時間による勤務に対する報酬をいう給料と、通勤手当、時間外勤務手当などの諸手当をいい、その額や支給方法などについては条例で定めることとされている（給与条例主義）。また、福利厚生事業については、給与とは別の規定（地方公務員法第42条）で実施することが定められている。

したがって、福利厚生事業として給付された祝金などが所得税法上の課税対象所得に該当するか否かは、事業目的等に照らして社会通念上相当の範囲の額であるかなどの、所得税基本通達等に示された非課税の要件を満たしているかどうかによって判断されるのに対して、地方自治法、地方公務員法上は、支給目的や支給形態、支給額などについて総合的に検討のうえ、福利厚生事業であるか給与であるかが判断されなければならない。

このように所得税法上の課税対象所得と、地方自治法、地方公務員法上の給与は概念が異なるため、神戸市の永年勤続職員への旅行クーポン券支給などの一部が所得税法上、課税対象所得であると認定されたからと言って、地方自治法や地方公務員法上の給与にあたるとはいえない。

なお、神戸市への税務調査で指摘された事例は、所得税個別通達（昭和60年2月21日直法6-4）において必要とされている実施報告書などが平成12～14年度の旅行クーポン券支給分について整備されておらず、第三者への譲渡が可能という理由により、所得税法上の課税対象所得と認定せざるを得なかったというものである。

永年勤続記念品等の支給は、利益の額が勤続期間等に照らして社会通念上相当と認められ、旅行実施報告書等が整備されているなどの一定の要件を満たせば課税されないことが所得税基本通達などで明記されている。また、結婚祝金品等の支給についても、支給対象者の地位などに照らして社会通念上相当と認められるものであれば課税されない旨、所得税基本通達に明記されている。

したがって、福利厚生事業は、所得税基本通達等に従い書類等が整備されていれば、所得税法上の課税対象所得として認定されないものであるということである。

(3) 「八幡市職員厚生研修費事件では、互助会をトンネルとする『やみ給与』とされた」について

八幡市職員厚生研修費事件に関する事実の経過は以下のとおりである。

- ア．八幡市では、市が費用負担して職員の1泊旅行を行っていた。
- イ．しかし、職員が同時に旅行することは公務に差し支えるなどの理由により、職員旅行を廃止し、代わりに職員個人に毎年夏と冬のボーナス時に元気回復レクリエーション事業補助金との名目で現金を支給するようになった。
- ウ．市は、昭和53年度予算でも上記支給を行うつもりであったが、当該補助金の実質的に給与であり、給与条例主義に反するとして住民監査請求が行われた。
- エ．八幡市監査委員は、当該補助金の支給は違法ではないとして住民監査請求を棄却したが、「事務手続上にまぎらわしい点がある」との意見を付けた。
- オ．市は、職員に直接交付したところに「まぎらわしい点がある」と理解し、互助会を設立してこれに補助金を交付し、互助会が職員に同様の支給を行くこととした。

請求人の引用する平成元年11月24日の最高裁判決は、互助会を通じた支給に切り替える前の市の直接支給分について争われたものであり、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職員個人に対して個別支給していたこと、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支給額を決定し、概ね期末及び勤勉手当の支給時期に支給していたこと、その用途を定めたり報告を求めたりすることをしなかったこと、から地方自治法第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。

また、互助会を経由した補助金の支給については、別途訴訟の判決が昭和62年7月13日に京都地裁で出されており、市の直接支給時と同一の目的を達成しようとした互助会への補助金支給は、給与の支給としての性格が極めて強く、その適法性には疑いがあると言わねばならないとしながらも、被告においてこれを違法と認識すべき事情があったとは言えないとして、請求が棄却されている。

したがって、福利厚生費名目での互助会への補助金交付自体が違法と判断されたのではなく、市の直接支給時と同一目的で補助金を交付したことから適法性に疑いがあるとされたものである。

これに対して、共助組合の給付事業は、福利厚生事業として個々の事業の支給要件に合致する者のみにあらかじめ定められた額を支給しており、対象を限定せずに一律支給を行うことはしていないこと、労使交渉によって金額を決定したり手当等の支給時期に支給したりしていないこと、永年組合員祝金や、出産祝金、結婚祝金、弔慰金などの給付事業は、対象となる事象に伴う出費の一助とすることを目的とするもので、用途を定めたり報告を求めたりする趣旨のものではないこと、から八幡市職員厚生研修費事件で指摘された違法性は該当しない。

以上のとおり、八幡市職員厚生研修費事件は本件とは異なり、共助組合の永年組合員祝金などの給付事業は、「やみ給与」には該当しない。

理由3 「共助組合への交付金等の支出には、下記の理由により、補助金交付に必要な公益性がない」
について

- (1) 「共助組合の事業は、職員の単なる私的な相互支援であり、全て個人負担すべきである」
- (2) 「共助組合への交付金等の支出は実質的に給与支給にあたる」について

共助組合への交付金等の支出は、地方公務員法第42条が規定する地方公共団体の福利厚生事業の実施義務を果たすために行っているものである。

このような共助組合への交付金等の支出が、どのような場合に違法となるかについては、共助組合の実施する福利厚生事業が、地方公務員法第41条の「福祉及び利益の保護の根本基準」、第14条の「情勢適応の原則」、第24条の「均衡の原則」から、行政の民主的・能率的な運営に資する、事業水準が社会一般の情勢に適応している、国や他の地方公共団体や民間企業との間に権衡を失っていない、といった観点からの逸脱があり、社会通念上相当の範囲を超えていないかどうかで判断すべきである。

それに対して、共助組合の事業は、いずれも福利厚生事業として行われており、社会通念上相当の範囲を超えていたり、事業の実施目的や実施形態から給与と認定されるような実態を有しているものは見られなかった。

したがって、共助組合の事業は、職員の単なる私的な相互支援や、全て個人負担すべき内容のものとはいえず、共助組合への交付金等の支出は給与支給にあたらない。

- (3) 「共助組合の事業に関する外部評価委員会の評価で、適格を得たのはわずか1事業である」について

外部評価委員会は、市の事務事業評価における外部評価を行う機関として、神戸市行政評価条例に基づき設置されている外部の専門家等による委員会である。

事務事業評価は、PDCAサイクル（Plan 計画、Do 実行、Check 評価、Action 改善改革）における評価とそれに基づく改善を強化することを目的に行われているものであり、なかでも外部評価委員会による評価については、顧客本位や成果重視、目的意識、コスト意識などの視点からの評価とそれに基づく改善が期待されている。

それに対して、共助組合の事業が補助金交付にあたっての公益性を有するかどうかの判断には、社会情勢等への適合状況などとともに、法令等の規定に反していないのかも含めて総合的に検討することが必要である。

したがって、外部評価委員会による評価で不適格とされた事業が多数あっても、それをもって補助金交付の公益性がないとは言えず、むしろ、職員の元気回復を図り公務能率の向上に資するなどの福利厚生事業の目的達成の観点から、最も効率的な事業のあり方に向けて改善を行うための評価結果であり、ひいては、補助金交付を必要とする公益性をより確かなものにするためのものであると言える。

理由4 「市財政が破綻状態にある中で永年組合員祝金等を支給することは、財政運営のあり方として異常である」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、東京神戸寮の廃止、職員家族慰安会や永年勤続職員慰安会等の事業の共助組合への移管と市負担額の半減、共助組合への人件費・事務費補助の減額、などを行ってきている。

このように、市においては、職員の処遇について財政状況を踏まえた措置が講じられていることが認められるため、このような条件のもとで行われている共助組合による福利厚生事業についても、財政運営のあり方に照らして異常であるとは言えない。

第4 結論

以上のことから、共助組合の実施している事業は福利厚生事業であって、共助組合への交付金等の支出は給与支給に該当しない。

また、共助組合への交付金等の支出手続については、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、共助組合への支出額の返還と今後の差し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、共助組合が共済組合条例に基づき設置されており、共済組合条例に基づき市が交付金等を支出していることは事実として明白であっても、条例の規定からはそれらの事実を読み取りにくいという実情がある。過去の経緯による事情はあるが、条例の規定等を整理することが望まれる。

また、近年、厳しい財政事情のもとで、効率的かつ有効性の高い行財政運営への要請が高まるなかで、職員への福利厚生事業についても、これまで以上に、適正な事業実施が求められている。

外部評価委員会による評価結果を踏まえるとともに、社会情勢の変化などに留意し、職員の元気回復を図り公務能率の向上に資するなどの福利厚生事業の目的達成の観点から、最も効率的な事業のあり方とそれに対する公費負担のあり方について検討されるよう要望する。