

## 住民監査請求に係る監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

次のとおり、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外18人から提出され、平成20年7月17日付けで、このうち1人が取り下げた。

(1) 提出日 平成20年6月25日

17人

(2) 提出日 平成20年7月7日

2人

#### 2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨を、おおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

平成20年6月の情報公開によって、県から外郭団体への派遣職員は約600人で、その人件費相当額は年間約60億円、平成15年度から平成19年度までの5年間で違法な約300億円の支出をしていることが判明した。

これらの支出は、条例の根拠がなく、公益法人等への職員の派遣を規定した公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成12年法律第50号。以下「派遣法」という。）に違反する。なぜなら、派遣法は、地方自治体が給与を負担して外郭団体に職員を派遣することを原則として禁止し、職員を派遣する場合には給与を派遣先団体の負担としていることから（派遣法第6条）、県が派遣職員の基本給与分を直接支給し、給与の一部を補助金（交付金）として支給することは、この法制度を迂回する脱法行為であり、違法な財務会計行為である。

そうすると、職員の派遣を受けた団体が、その給与受給額と交付金を県に返還すべきことは当然である。また、この違法は、故意に行われているものであると考えられるので、これを誤った点について、支出命令権者である知事、教育長、病院事業管理者（以下「知事等」という。）及びこれらの手続に関与した職員全員には故意がある。仮にそうでないとしても、知事等及びこれらの職員には、重大な過失、少なくとも過失がある。

今回の情報公開では、派遣職員の人件費の分別ができなかったり、個人情報保護のためとして情報公開されない部分があり、推定部分もあるが、知事には出資している法人に対する調査権（自治法第221条第3項及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「施行令」という。）第152条）及び経営状況説明書の作成義務（自治法第243条の3第2項）があり、また、出資している法人に対する監査委員の監査権（自治法第199条第7項及び施行令第140条の7）もあるので、監査委員は金額がわかるはずである。

###### イ 求める措置の内容

知事等は、県が外郭団体に派遣した職員の人件費相当額として平成15年度から平成19年度までに支出した約300億円を外郭団体から返還させること又は返還されない額を支出命令権者である知事等が賠償すること及び外郭団体への平成20年度分の派遣職員に係る人件費相当額の支出を差し止めることを求める。

##### (2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、次の文書が提出された。

- ア 公文書公開決定通知書（平成20年6月16日付け）
- イ 平成15年度から平成19年度までの間に県が公益法人等に派遣した職員に係る人件費に関して補助金等を支出している団体の名称並びに団体ごとの補助金等の名称及び存在する関係資料の種類を記載した一覧表
- ウ 公益法人等への職員の派遣等に関する条例（平成13年条例第45号。以下「派遣条例」という。）の規定の写し
- エ 公益法人等への職員の派遣等に関する規則（平成14年人事委員会規則第1号。以下「派遣規則」という。）の規定の写し
- オ 公益法人等への派遣人数（平成20年4月1日現在で団体ごとに派遣人数を記載したもの）
- カ 公開資料（給与支払総括表）整理表（平成15年度から平成19年度までの間に県が給与を支給した派遣職員の派遣先団体名及び所属コード並びに各年度ごとの給与支払総括表の存在及び公開・部分公開の概要を記載した一覧表）
- キ 給与支払総括表（平成19年4月分）
- ク 補助金交付決定書（平成19年4月1日付け平成19年度財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構運営費補助金分）

### 3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条に規定する所定の要件を具備していると認め、上記1(1)及び(2)の提出日付けで受理した。

## 第2 証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項に規定する証拠の提出及び陳述については、請求人からその機会を辞退する旨の意思表示があったため、実施しなかった。

## 第3 監査の対象

### 1 監査の対象とした事項

請求書及び事実証明書に基づき、財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構（以下「機構」という。）に対する平成19年度財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構運営費補助金（以下「本件補助金」という。）の交付（支出負担行為）及びこれに関連する平成20年度財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構運営費補助金（以下「平成20年度補助金」という。）の支出の差止めに関する部分を監査の対象事項とした。

### 2 監査の対象としなかった事項及びその理由

請求人は、要するに、県が、派遣職員の基本給与分を直接支給すること及び派遣職員給与の一部を補助金（交付金）として支給することが違法であるので、複数の財務会計行為に係る金額の総額で、県が派遣職員に対して人件費相当額として支出した年間約60億円、5年間で約300億円の支出が違法であると主張している。

しかし、住民監査請求においては、公金の支出等の財務会計行為が違法又は不当と推定され得るよう個別的、具体的にその理由及び事実を摘示する必要があり、また、当該財務会計行為が複数である場合には、当該行為の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断することを相当とする場合を除き、各行為を他の行為と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示する必要がある。

請求書及び事実証明書において、については、請求人は違法であると主張するのみで、違法

又は不当である理由及び事実を個別的、具体的に摘示していると認めることはできない。また、  
については、複数の財務会計行為のうち、上記1の財務会計行為を除き、個々の財務会計行為  
について、区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示していると認めることはできな  
い。

#### 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については、理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、平成20年7月17日に実施した企画県民部の陳述（自治法第242条  
第7項）及び同月25日に企画県民部に対して実施した実地調査により認定した事実並びにそれ  
に対する判断について述べる。

##### 1 認定した事実

###### (1) 派遣法における派遣職員に対する給与の支給に関する規定について

ア 公益法人等（派遣法第2条第1項に規定する公益法人等をいう。以下同じ。）に派遣され  
た職員（以下「派遣職員」という。）に対する給与については、派遣法第6条第1項におい  
て、地方公共団体は、下記イの場合を除き、公益法人等に派遣されている期間中は給与を支  
給しない旨規定されている。

イ 一方、派遣法第6条第1項の規定にかかわらず、派遣法第6条第2項では、派遣職員が派  
遣先団体で以下の業務に従事する場合又は以下の業務が派遣先団体の主たる業務である場合  
には、条例で定めるところにより、地方公共団体は、派遣職員に対し、給与を支給すること  
ができる旨規定されている。

(ア) 地方公共団体の委託を受けて行う業務

(イ) 地方公共団体と共同して行う業務

(ウ) 地方公共団体の事務若しくは事業を補完し、又は支援すると認められる業務であって、  
その実施により地方公共団体の事務又は事業の効率的又は効果的な実施が図られると認め  
られるもの

そして、派遣法第6条第2項の規定を受けた派遣条例第4条において、上記の場合に県が  
派遣職員に支給できる給与を、給料（教職調整額を含む。）、扶養手当、地域手当、住居手  
当、期末手当及び寒冷地手当（以下これらを「身分的な給与」という。）と規定している。

###### (2) 機構の概要について

ア 機構は、阪神・淡路大震災の教訓から得た21世紀の成熟社会の基本課題である安全・安心  
なまちづくり、共生社会の実現を図るため、総合的なシンクタンクとして調査研究を進める  
とともに、それらの諸課題について政策提言等を行い、もって21世紀文明の創造に寄与する  
ことを設立の目的として、下記イのとおり、県の施策の遂行に必要不可欠な業務を実施する  
団体である。

イ 機構の業務は、その寄附行為において、「安全・安心なまちづくり」、「共生社会の実  
現」に関する調査研究、 学術交流の促進及び人材養成、「ひょうご安全の日」関連事業  
の実施及び支援、 県が設置する公の施設の管理運営となっている。

これらの業務の具体的な内容として、機構の平成19年度の事業報告書によれば、 は多自  
然居住地域（但馬、丹波及び西播磨）における安全・安心の実現方策についての調査、自然  
学校、トライやるウィーク等兵庫型体験学習の効果・評価の分析等24のテーマについての調  
査研究等を、 はアジア太平洋地域の若者が一堂に会し、共通の課題について討議、学習を

行う「アジア若者塾」の開催、ヒューマンケアの理念に基づいた人材を養成するための各種講座の開設等を、 は防災・減災を啓発するシンポジウムの開催、県等との共催による防災教育に係る先進的な活動を顕彰する「1.17防災未来賞選奨事業」等を、 は「阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター」及び「兵庫県こころのケアセンター」の管理運営の業務を実施している。また、機構の平成20年度の事業計画書によれば、平成20年度も、平成19年度と同様の内容で業務を実施することを予定している。

(3) 機構への職員の派遣について

機構は、派遣条例及び派遣規則の規定により、職員を派遣することができる団体に指定されており（派遣条例第2条第1項並びに派遣規則第2条及び別表第1）、派遣法第2条に規定する職員派遣に係る知事と機構との取決めに基づき、平成19年度は46人の職員が、平成20年度は36人の職員が機構に派遣されている。また、機構に派遣された職員のうち、上記(2)イ から までの業務及び機構の運営の業務に従事する派遣職員（平成19年度は23人、平成20年度は21人）は、派遣法第6条第2項及び派遣条例第4条の規定に基づき、同条に規定する身分的な給与を県から支給されている。

(4) 機構に対する本件補助金について

本件補助金は、機構の管理運営等に要する経費を補助するものとして、平成19年4月1日付けで合計95,375,000円の交付を決定するものであり、その内訳は、人件費43,919,000円及び役員等にかかる経費等に51,456,000円となっている。そして、上記人件費から上記(2)イ から までの業務及び機構の運営の業務に従事する派遣職員23人に係る人件費（ただし、上記(3)のとおり身分的な給与が県から支給されているため、これら以外に係るもの）が負担されている。

また、平成20年度においても、平成20年度補助金は、平成19年度と同様の内訳により、平成20年4月1日付けで64,623,000円の交付が決定されている。

## 2 判断

(1) 補助金の交付と派遣法との関係について

本件補助金は、上記1(4)のとおり、派遣条例第4条に規定する給与の種類以外の給与の相当額を負担するものであるから、この点において、請求人の派遣法に反しているという主張について判断する。

ア そもそも、派遣法には、派遣職員の給与について、地方公共団体から補助金等で派遣先団体に措置されることを明確に禁止する規定はない。したがって、本件補助金の交付が派遣法に反するものかは、同法の趣旨からみて、これが禁止されているのかどうかということにある。

イ 派遣法は、地方公共団体の実施する公益法人等への職員の派遣について、統一的なルールの設定、職員の派遣の適正化及び派遣の透明化、派遣職員の給与等身分取扱いの明確化等を図るとともに、行政と民間の適切な連携協力による地方公共団体の諸施策の推進を図ることを目的として制定されたものである。

ウ 公益法人等へ派遣されている期間の派遣職員の給与については、上記1(1)のとおり、派遣法第6条第1項では、地方公共団体は派遣職員に給与を支給することは禁止しているが、一方、同条第2項では、地方公共団体の委託を受けて行う業務等、派遣職員が派遣先団体で一定の業務に従事する場合には、地方公共団体は、条例で定めるところにより、派遣職員に給与を支給できることとし、これを受けた派遣条例第4条において、県が派遣職員に支給できる給与の種類を規定している。

エ これらの規定は、通常、派遣職員は地方公共団体の職員の身分を有するものの、その地方公共団体の職務に従事しないことから、いわゆるノーワーク・ノーペイの原則により、地方

公共団体は、直接給与を支給しないことを原則としている一方、派遣職員が派遣先団体で従事する業務が地方公共団体の職務に従事することと同様の効果をもたらすものである場合には、地方公共団体は派遣職員に対して直接給与を支給できることとし、その場合においては、自治法第204条の2並びに地方公務員法（昭和25年法律第261号）第24条第6項及び第25条第1項に規定する給与条例主義を踏まえて、支給することができる具体的な給与の種類を条例で規定することができるとしたものと認められる。これらのことからすれば、あくまで派遣法第6条の趣旨は、地方公共団体が派遣職員に直接支給する給与に関して規定したものと考えることが相当である。

オ また、派遣条例第4条では、自治法第204条第1項及び第2項で地方公共団体が支給することができる給与の種類のうち、上記1(1)イのとおり、身分的な給与に限定している。これは、国が支給する国家公務員における研究休職等の場合と同様の給与の種類に限定すべきとした国からの派遣法に係る運用通知（平成12年7月12日付け自治省行政局公務員部長通知）をもとに規定されたもので、この規定は、派遣職員の従事する業務が県の職務に従事することと同様であるものの、直接従事する業務が派遣先団体の業務であることから、いわゆる身分的な給与以外の給与については、派遣先団体の業務の内容や派遣職員の勤務の実態に応じて、派遣先団体において支給することが適当であると考えられたためであり、あくまで派遣職員に対する給与に関し、その種類の性質に応じて直接支給する主体を規定したものであると認められる。

カ このような派遣法及び派遣条例の規定並びにその趣旨からみれば、派遣法第6条第2項及び派遣条例第4条の規定は、派遣職員に対してどのような給与を直接支給するかについての統一的な規範を定めるものであって、県からの直接支給の方法によらない補助金の交付その他の方法により派遣職員の給与相当額を県が負担することに関して、その可否及び派遣職員の給与相当額の負担方法の選択に何らかの制限を加えるものであるとまで解されない。

なお、このことは、平成20年4月24日神戸地方裁判所判決において、派遣法は、給与の支給対象が派遣職員であることのみを理由に給与相当額を補助金により援助することを許さない趣旨とは解されない旨判示されていることから明らかである。

キ 上記のとおり、派遣職員に対して県から直接支給された給与以外の給与の相当額を負担するものである本件補助金の交付自体は、派遣法が禁止しているものではないので、請求人が主張する派遣法に反するという根拠とはならない。

## (2) 本件補助金の交付の妥当性について

次に、請求人は、本件補助金が条例の根拠がないと主張している。これは、本件補助金が専ら派遣職員の給与を支給することのみを目的とするもので、このことが給与条例主義に反する違法なものであると主張しているとも解されるので、以下、本件補助金の交付の妥当性について判断する。

ア そもそも、給与条例主義は、地方公共団体が法律及び条例に基づかずにその職員に給与を支給することを禁止しているのであって、地方公共団体と別法人の公益法人等が派遣職員に対して行う給与の支給が、これに直ちに反するというものにはならないものである。

イ もっとも、補助金の交付自体が、専ら地方公共団体が派遣職員に対する給与の支給を目的とするようなものであれば、違法と評価され得る場合もある。しかし、補助金の交付の妥当性は、派遣職員の人件費に補助金が充てられる場合であっても、補助の対象となる業務の内容、補助金の必要性等から、自治法第232条の2に規定する「公益上の必要」について判断されるものであって、それが肯定されるということであれば、当該補助金の交付は、適法なものであるということができる。

ウ そこで、本件補助金についてみれば、交付の対象となっている業務は、上記1(2)イのとおり、機構がその寄附行為及び事業計画に基づき実施している主要な業務である、「安全

・安心なまちづくり」、「共生社会の実現」に関する調査研究の業務、 学術交流の促進及び人材養成の業務、「ひょうご安全の日」の支援の業務及び それらの業務を円滑に行うための業務であり、本件補助金はこれら業務の実施に必要な経費として交付されているものと認められる。

エ そして、これら機構の業務は、その設立目的等から明らかとなり、県の重要な施策である、「安全・安心なまちづくり」及び「共生社会の実現」を図るため、総合的なシンクタンクとして、実践的な調査研究事業、政策提言等を機構が自ら又は県と共同して実施することにより、県の施策を効率的又は効果的に推進することによって、県の事務若しくは事業を補完し、若しくは支援する業務又は県と共同して行う業務と認められる。また、本件補助金の交付により、その効果としても、県の施策の推進に寄与することが期待されると認められるから、本件補助金の交付自体は、公益上必要なものであると認められる。

オ また、本件補助金は、派遣職員の人件費を含めて交付されているが、機構の上記調査研究等に係る業務の実施に当たっては、その業務の内容及び性質からすれば、職員が中心となって活動されるものであり、さらに、これら機構の主要な業務の円滑な実施を支える運営の業務についても、人件費が必要不可欠になるものと判断して、本件補助金が交付されていると認められる。そして、現に派遣職員は、本件補助金の交付の目的を達成するための業務に従事していることも認められる。

カ 上記のとおり、本件補助金の交付については、補助の対象となる業務の内容、補助金の必要性等から公益上必要なものと認められるから、本件補助金の交付は、違法ではない。

したがって、本件補助金は、請求人が主張するように専ら派遣職員の給与を支給することのみを目的として交付されたものとも認められず、給与条例主義に反したものとはいえない。

キ また、平成20年度補助金の交付についても、機構の状況、派遣職員の従事状況等については上記1で認定したとおり、平成19年度の状況と同様であり、公益上必要なものと認められるから、当該補助金を交付することは、違法ではない。

以上のとおり、監査の対象とした本件補助金を機構から返還させること又は返還されない額を支出命令権者である知事等が賠償すること及び機構への平成20年度補助金の支出を差し止めることを求める、とする本件措置請求には、理由がないものと判断する。