

## 17 監査公表第 8 号

平成 17 年 5 月 31 日付で提出を受けた住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査を行ったので、同項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

平成 17 年 8 月 4 日

福岡市監査委員	浜	田	一	雄
同	鬼	塚	敏	満
同	竹	本	忠	弘
同	福	田		健

### 第 1 住民監査請求書（福岡市職員措置請求書）の提出について

#### 1 住民監査請求の内容等

##### (1) 請求人

氏名 児嶋 研二 氏 外 4 名

##### (2) 請求日

平成 17 年 5 月 31 日

##### (3) 住民監査請求の要旨

福岡市は、2000（平成 12）年度から 2004（平成 16）年度にかけて福岡市職員厚生会に対して、レクレーション活動助成金（2001（平成 13）年度までは、文化教養活動助成金 8000 円とレクレーション活動助成金 9900 円に分割されていたが 02（平成 14）年度より「レクレーション活動助成金」に統合された）として、職員一人当たり 1 万 7900 円を、交付金として支出し、平成 16 年度は総額 1 億 8742 万 3100 円（決算見込額）となっている。

本年 4 月 18 日に、「平成 16 年度レクレーション活動助成金に関する各職場の実施報告書（全職場分）」を情報公開請求したところ、添付資料のように、市職員 605 名が、1 日で 544 万 5 千円をかけたボーリング大会と、高校運動場で 534 万 8900 円のソフトボール大会を開催したとして職員厚生会より助成金が支出されている。他の支出に関しても、報告書には領収書の添付もなく杜撰なもので、多くの支出は、このようなボーリング大会や福岡市体育文化運営協議会から運営費の支出されている駅伝大会などを、各自に助成金を請求している。これらのスポーツ大会には一人当たり 1 万 7900 円も経費がかからないので、明らかに虚偽の請求であり、違法不当なものである。

新聞報道によると、担当市職員は、助成金をプールし歓迎会や送別会に使用したとされている。これらの助成金支出は、本来のレクレーション活動助成金の支出の趣旨に反するものであり、虚偽の報告により支出され飲食に使用した違法不当な支

出である。

これらの支出は、違法不当な公金の支出に当たるので、監査委員は、福岡市職員厚生会のレクリエーション活動助成金の2000（平成12）年度から2004（平成16）年度にかけての過去5年間の支出（約9億円）のうちの違法不当な支出額を確定して、福岡市長に対して、公金支出の決裁権者、公金支出手続きを行なった担当職員、不当な公金を使用した職員らに支出相当額の損害賠償を求めるなど損害を補填するための措置を講じるよう勧告することを求める。

なお本件は、不当な公金の支出から1年以上を経過しているものもあるが、住民が本件の支出に関して初めて知ることが出来たのは、本年4月の福岡市職員厚生会の「平成16年度レクリエーション助成金に関する各職場の実施報告書（全職場分）」を情報公開請求によるものであり、昨年までの「実施報告書」は場所や内容は全くわからない報告書であり、また、福岡市職員厚生会の事業内容は市民に対して明らかにされることなく、住民は知ることが出来なかったものである。よって、地方自治法第242条第2項の「正当な理由があるとき」に該当する。

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

（原文のまま記載）

#### (4) 事実証明書

ア 「平成16年度レクリエーション活動助成金に関する各職場の実施報告書（全職場分）」の情報公開に関する資料（公開された資料の一部）

イ 「平成15年度レクリエーション活動助成金に関する人事部各課の活動報告文書」（公開された資料の一部）

ウ 平成17年5月29日付、西日本新聞記事

## 2 補正

平成17年6月7日付福監査第62号で、平成17年5月31日に住民監査請求を行った児嶋研二氏外4名（以下5人の請求人を総称して「請求人」といいます。）に対し、福岡市職員措置請求書の補正についての通知を行いました。平成17年6月16日に請求人代表として、児嶋研二氏より以下の補正がなされました。

### 1 違法不当な行為又は違法不当に怠る事実について

(1) 福岡市が2000（平成12）年度から2004（平成16）年度にかけて、レクリエーション活動助成金（レクリエーション活動助成金に統合されるまでの経緯は監査請求書記載のとおりであるが、「レクリエーション活動助成金」統合前の文化教養活動助成金、レクリエーション活動助成金も、レクリエーション活動助成金と言う。）として財団法人福岡市職員厚生会に対し支出した助成金支出が違法不当な行為である（監査請求の対象となる財務会計上の行為）。

また、福岡市長は、財団法人福岡市職員厚生会に対し、違法不当に支出された前記レクリエーション活動助成金の返還を求めるべきところ、違法不当に返還

請求権の行使を怠っている。

- (2) 地方公共団体がさまざまな団体や個人に助成金を交付できるのは、「公益上必要がある場合」に限られる（地方自治法232条の2）。公益上の必要を欠く助成金支出は違法かつ不当である。

また、助成金の交付目的が定められている場合に、交付目的に反する助成金支出は違法不当である。さらに、助成金の交付を受けた個人や団体が交付の目的に反して助成金を使用することは違法不当であり、この場合には地方公共団体は当該交付先に助成金の返還を求める義務を有しており、返還請求権を行使しないことは「財産の管理を怠る事実」（地方自治法242条1項）に該当する。

本件では、監査請求書記載のとおり、上記年度の助成金が歓迎会や送別会などレクリエーション活動の助成という交付目的に反して使用されている。地方自治法232条の2および交付目的に反する支出として違法不当である。また、給与条例主義（地方自治法204条の2）にも違反する疑いがある。

福岡市は、前記助成金支出がレクリエーション活動への助成という交付目的以外に使用されることを、知り、または容易に知り得たのに支出しており、(1)のとおり、福岡市の支出行為が違法不当と評価される。また、交付目的外に使用されているのに、財団法人職員厚生会に返還を求めている。この点は(1)のとおり、違法不当に財産の管理を怠る事実と評価される。

## 2 対象となる職員等について

違法、不当な支出については、市長および市長から委任を受けて支出手続きを担当する補助職員、怠る事実については市長を対象とする。

## 3 必要な措置について

- (1) 上記1(1)の2000（平成12）年度から2004（平成16）年度の違法不当な支出について市長、補助職員に損害賠償請求  
(2) 上記1(1)の違法不当に怠る事実については、市長をして財団法人福岡市職員厚生会に対する返還請求権の行使を勧告する等の福岡市の損害を回復するための必要な措置を求めるものである。

## 4 本市の損害

- (1) レクリエーション活動助成金の支出は違法・不当であり、支出額が福岡市の損害である。  
(2) 少なくとも、レクリエーション助成金として支出された金員のうち、助成金の目的外に使用された金員は福岡市に返還されねばならず、目的外に使用された金額が福岡市の損害である。

## 5 事実を証する書面について

監査請求書に添付したとおりである。

（原文のまま記載）

## 3 請求人に対する証拠の提出及び陳述の機会の付与

平成17年6月20日に請求人の児嶋研二氏及び清原明氏から陳述を受けるとともに、「2005年6月20日付け住民監査請求に関する陳述」と題する書面の提出を受けました。

また、同日に以下の新たな証拠の提出を受けました。

- (1) 福岡市職員厚生会への交付金に関する公開質問状
- (2) 福岡市職員厚生会への交付金に関する公開質問状について（回答）
- (3) 2004年（平成16年）5月27日付西日本新聞記事
- (4) 2004年（平成16年）5月27日付毎日新聞記事
- (5) 「横浜改革 中田市長1000日の闘い」ブックマン社 抜粋
- (6) 平成14年度 厚生会交付金請求予定表（福岡市）

## 第2 要件審査

### 1 監査請求期間について

#### (1) 違法又は不当な支出に係る請求について

##### ア 監査請求が行える期間の制限について

請求人は、2000年度（平成12年度）から2004年度（平成16年度）までの市による財団法人福岡市職員厚生会（以下「厚生会」といいます。）に対する「レクレーション活動助成金」としての支出が違法又は不当であるので、その支出について監査を行うよう求めています。

地方自治法第242条第2項本文によると、違法又は不当な公金の支出がなされたことを理由に行う監査請求は、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。」とされています。したがって、監査請求を行った平成17年5月31日の1年前である平成16年5月31日より前に行われた支出については、原則として、今回の監査請求に基づく監査の対象にはならないこととなります。

##### イ 監査請求が行える期間を過ぎて請求できる場合の「正当な理由」について

監査請求が行える期間の制限については、同じく地方自治法第242条第2項ただし書きにおいて、「正当な理由があるときは、この限りでない。」とされています。1年の期間を過ぎて監査請求を求めることに「正当な理由」があるときは、平成16年5月31日より前に行われた支出についても監査の対象とすることができます。

このことについて請求人は、「住民が本件の支出に関して初めて知ることが出来たのは、本年4月の福岡市職員厚生会の『平成16年度レクレーション助成金に関する各職場の実施報告書（全職場分）』を情報公開請求によるものであり、昨年までの『実施報告書』は場所や内容は全くわからない報告書であり、また、福岡市職員厚生会の事業内容は市民に対して明らかにされることはなく、住民は知ることが出来なかったものである。よって、地方自治法第242条第2項の『正当な理由があるとき』に該当する。」との主張を行っています。

ところで、今回の監査請求において請求人が監査請求書及び補正書（以下「請求書等」といいます。）で述べている「支出」には、「市から厚生会に対する支出」

と「厚生会から所属に対する支出」との2種類があり、住民監査請求の対象になる支出は、地方自治法第242条第1項の規定により、「地方公共団体の長」又は「当該普通地方公共団体の職員」による「公金の支出」であることから、市から厚生会に対する支出となります。したがって、「正当な理由」の有無も、市から厚生会への支出について判断することになります。

「正当な理由」については、昭和63年4月22日の最高裁判所判決において、財務会計行為が「住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してからはじめて明らかになった場合等」に「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」によって判断すべきであるとされ、また、平成14年9月12日の最高裁判所判決において、「当該行為が、秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても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又は内容を知ることができなかつた場合にも同様であると解すべきである。」とされたことに照らすと、市から厚生会に対する支出に関しては市議会に提出されている予算案及び予算案説明書、決算書及び主要施策の成果説明書などで明らかにされており、また、これらは総合図書館などで公開されているなど、秘密裡にはされていないこと、さらに、上記の議案等を閲覧し、又は情報公開制度を活用することによって、住民が相当な注意力をもって調査したときに客観的に見て市から厚生会に対する支出について知ることができる状況にあったと認められますので、「正当な理由があるとき」には当たらないと判断します。

また、請求人は、住民監査請求に関する意見陳述において、請求人代表を代表幹事とするNPO法人市民オンブズマン福岡が昨年「福岡市職員厚生会への交付金の内容を調査するために情報公開請求を」行った旨、さらに「この情報公開の調査結果から、昨年5月26日付けで、福岡市長あてに公開質問状を提出」した旨を明らかにしており、その時までには住民が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又は内容を知ることができたと言えますので、このことから「正当な理由」はないと判断します。

したがって、「正当な理由」がある場合には該当しませんので、違法又は不当な支出について求める監査請求のうち、監査請求日から1年より前に行われた支出に関する部分については、不適法であると判断しました。

なお、請求人による前述の正当な理由に関する主張は、厚生会の事業内容について知ることができなかつたことをもって正当な理由に当たるという趣旨であると思われませんが、このことが「市から厚生会に対する支出」について1年を経過して監査請求できる正当な理由となる関係にあるとしても、厚生会の事業は、福岡市職員厚生会条例（昭和28年福岡市条例第32号。以下「厚生会条例」といいます。）に基づいて実施されており、事業の詳細について厚生会が積極的に市民への公表を行っていながつたとしても、秘密裡に行っていたとは認められません。また、平成14年7月1日以降は、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号）において市が交付金などの財政援助を行っている法人についての情報も実施機関において情報公開に努めるよう定められています。請求人は、厚生会の文書である平成

16年度及び平成15年度のレクリエーション活動実施報告書を情報公開請求により取得して監査請求書に添付しており、また、住民監査請求に関する意見陳述及び同時に提出された証拠において、NPO法人市民オンブズマン福岡が平成16年5月には情報公開請求などにより厚生会の平成14年度の事業に関する情報を得ていたことを明らかにしており、その時までには住民が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又は内容を知ることができたと言えますので、いずれにしても1年以上経過した支出に関する監査の請求には理由がないと判断します。

#### ウ 監査請求が行える期間の要件を満たした支出について

請求期間についての以上の判断を踏まえ、また、平成14年7月16日の最高裁判所判決において、「公金の支出は、具体的には支出負担行為（支出の原因となるべき契約その他の行為）及び支出命令がされた上で、支出（狭義の支出）がされることによって行われるもの」であり、「支出負担行為、支出命令及び支出については、地方自治法第242条第2項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきものである」との判断が示されていることに照らし、平成16年5月31日以後に行われた支出負担行為、支出命令及び支出（狭義）を対象に監査を実施することにしました。

#### (2) 怠る事実に係る請求について

請求人は補正書の1-(1)において「福岡市長は、財団法人福岡市職員厚生会に対し、違法不当に支出された前記レクリエーション活動助成金の返還を求めるところ、違法不当に返還請求権の行使を怠っている。」と述べるなど、市から厚生会に対する支出が違法又は不当であり、それに基づいて発生している厚生会に対する返還請求権の行使を市が怠っているとの主張を行っています。

このような内容で怠る事実についての監査請求を求めるときは、昭和62年2月20日の最高裁判所判決において示された「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法第242条第1項の規定による住民監査請求があった場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為が違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条第2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」との判断に照らすと、地方自治法第242条第2項本文の適用を受けることとなります。したがって、怠る事実に関する本件監査請求についても、違法又は不当な支出に係る請求と同様、平成16年5月31日以後に行われた支出負担行為、支出命令及び支出（狭義）を対象に監査を実施することにしました。

#### 2 その他の要件について

請求人はすべて福岡市の住民であるなど、その他の住民監査請求に関して必要とされる要件については満たしていることを確認しました。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項

平成17年5月31日提出の住民監査請求における、次の事項を監査対象とします。

- (1) 平成16年5月31日以後の市から厚生会へのレクリエーション活動助成金としての交付金又は助成金の支出に関し、違法又は不当な点があるか。
- (2) 平成16年5月31日以後に市から支出された厚生会へのレクリエーション活動助成金としての交付金又は助成金に関する返還請求権の行使を怠っている事実があるか。

#### 2 事情聴取

##### (1) 関係職員の陳述

平成17年6月20日に、総務企画局長ほか関係職員から陳述を聴取しました。

##### (2) 関係人調査

厚生会に対して関係人調査を実施しました。

##### (3) 関係職員聴取

総務企画局、保健福祉局市民病院（以下単に「市民病院」といいます。）、同局こども病院・感染症センター（以下「こども病院」といいます。）、下水道局、水道局、交通局の関係職員から事情を聴取しました。

### 第4 監査の結果

#### 1 事実関係

監査対象事項に関する事実関係については、次のとおりです。

- (1) 市から厚生会へのレクリエーション活動助成金としての交付金又は助成金について  
請求人は市から厚生会に対するレクリエーション活動助成金としての支出が違法又は不当であるので、その支出について監査を行うように求めています。市から厚生会へのレクリエーション活動助成金と称する支出は見当たらず、市から厚生会へは職員厚生会交付金が支出されていました。また、厚生会では、厚生会の一般会計において、会員からの掛金等のほか、一般交付金及び特定交付金の名称で市からの職員厚生会交付金を受け入れて、これらを財源として会員に対する福利厚生事業を実施しており、レクリエーション活動助成事業はその福利厚生事業の一環として実施されていました。このことから、監査の対象とすべき市の支出は、職員厚生会交付金の支出であることが判明しました。

なお、請求書等においては、「レクリエーション」という表記がされていますが、厚生会においては「レクリエーション」という言葉を使用していますので、以後「レクリエーション」という言葉に統一して用いることとします。

(2) 厚生会への職員厚生会交付金の支出

市から厚生会への職員厚生会交付金の支出は、一般会計、病院事業会計、下水道事業会計、水道事業会計、工業用水道事業会計及び高速鉄道事業会計から数回に分けて行われており、平成16年度の職員厚生会交付金の額及び支出日等は以下のとおりです。

(単位：円)

区 分	一般会計	病院事業会計		下水道事業会計	水道事業会計	工業用水道事業会計	高速鉄道事業会計
	総務企画局	市民病院	こども病院	下水道局	水道局		交通局
支出負担行為日(年間分)	4月9日	4月1日	-	-	-	-	-
1 支出額	173,035,250	3,481,409	4,619,273	5,095,068	7,010,345	16,933	10,149,761
回 支出負担行為日	-	-	4月8日	4月19日	4月9日	4月9日	4月9日
目 支出命令日	4月12日	-	-	-	-	-	-
支出日(狭義)	4月30日	4月30日	4月30日	4月30日	4月30日	4月30日	4月30日
2 支出額	34,507,150	3,041,208	4,141,770	4,614,366	6,280,607	15,171	9,425,860
回 支出負担行為日	-	-	7月8日	7月7日	7月8日	7月8日	7月12日
目 支出命令日	5月20日	-	-	-	-	-	-
支出日(狭義)	6月15日	7月30日	7月30日	7月30日	7月30日	7月30日	7月30日
3 支出額	19,972,400	1,663,408	2,144,270	2,332,066	3,284,345	7,933	4,398,760
回 支出負担行為日	-	-	10月18日	10月20日	10月15日	10月15日	10月25日
目 支出命令日	8月12日	-	-	-	-	-	-
支出日(狭義)	8月20日	10月29日	10月29日	10月29日	10月29日	10月29日	10月29日
4 支出額	99,838,650	1,243,408	1,694,270	1,882,066	2,596,007	6,271	3,738,760
回 支出負担行為日	-	-	1月12日	1月12日	1月11日	1月11日	1月24日
目 支出命令日	9月27日	-	-	-	-	-	-
支出日(狭義)	10月15日	1月31日	1月31日	1月31日	1月31日	1月31日	1月31日
5 支出額	22,042,150						
回 支出命令日	1月7日						
目 支出日(狭義)	1月14日						
6 支出額	19,972,400						
回 支出命令日	2月8日						
目 支出日(狭義)	2月15日						
支出額計	369,368,000	9,429,433	12,599,583	13,923,566	19,171,304	46,308	27,713,141
総支出額							452,251,335

なお、上記のうち水道局及び交通局における職員厚生会交付金の支出負担行為及び支出(狭義)は、市長の権限ではなく地方公営企業法に基づいてそれぞれ水道事業管理者及び交通事業管理者の権限において行われていました。また、総務企画局における支出負担行為及び支出命令は市長の権限において行われていましたが、支出(狭



義)は収入役の権限において行われていました。

本件監査請求は、「市長および市長から委任を受けて支出手続を担当する補助職員」が行った支出を対象としていますので、今回の監査対象は、総務企画局において平成16年5月31日以後に行われた職員厚生会交付金に係る支出負担行為及び支出命令並びに、市民病院，こども病院及び下水道局において同日以後に行われた職員厚生会交付金に係る支出負担行為及び支出(狭義)となり、その総額は184,582,432円であることが判明しました。

(3) 会員掛金と職員厚生会交付金

厚生会は、会員(市職員)が負担した掛金，市からの職員厚生会交付金及び市職員が派遣されている財団法人などの団体からの事業主負担金等を原資として、市職員の福利厚生事業を実施しています。平成16年度の会員掛金と市からの職員厚生会交付金等の割合は、1:1.82です。(平成16年度における政令指定都市及び東京都の平均は1:1.70)

職員厚生会交付金は、会員掛金相当額，レクリエーション活動助成事業経費相当額，節目年休厚生助成事業経費相当額，ライフプラン施策関連経費相当額及び長期給付相当額を積算の基礎として、当該年度の当初に予測される会員数などを基に一定の計算式により算定される仕組みとなっており、基本的には当該年度における厚生会の事業実績に応じて変動する仕組みとはなっていませんでした。平成16年度の市長の権限下にある職員厚生会交付金の積算内訳は次のとおりです。

(単位：円)

区 分	一般会計	病院事業会計		下水道事業会計
	総務企画局	市民病院	こども病院	下水道局
会員掛金相当額	199,724,000	4,973,633	6,777,083	7,528,266
レクリエーション活動助成	139,906,000	3,615,800	4,922,500	5,495,300
節目年休厚生助成	24,930,000	840,000	900,000	900,000
ライフプラン施策関連経費	3,471,000	-	-	-
特定交付金(長期給付)	1,337,000	-	-	-
小 計	369,368,000	9,429,433	12,599,583	13,923,566
合 計				405,320,582

(4) 会員掛金及び市からの職員厚生会交付金等を原資とする厚生会事業

平成16年度における主な厚生会事業は、次のとおりです。

ア 短期給付事業

短期給付事業として、罹災給付(災害見舞金)，療養給付(療養見舞金)，特別給付(弔慰金等)があります。

イ 長期給付事業

長期給付事業として、退職給付，障害給付，遺族給付があります。

なお、これらは、昭和37年に地方公務員等共済組合法が制定される前に厚生会

条例において年金制度として創設され、同法が施行される前に給付事由の発生した受給者に対して給付されているものです。現在では地方公務員等共済組合法の規定が優先されるため、新たな受給者は発生しません。

## ウ 福祉事業

福祉事業として、レクリエーション活動助成事業、節目年休厚生助成事業、ライフプランセミナー、永年会員記念品事業等があります。

なお、厚生会においては、平成17年度に、レクリエーション活動助成事業、宿泊施設利用補助事業及び借上宿泊施設事業などを廃止・統合し、新たにカフェテリア方式（会員が予め与えられた一定のポイントを使い、メニューの中から選択したサービスの提供を受ける方式）によるふくふくCHOICEプランを導入するなど、大幅な事業の見直しが行われています。

## (5) レクリエーション活動助成事業

### ア 目的

職場単位の体育、レクリエーション活動及び文化・教養活動を通じ、会員相互の融和・親睦を深めることにより、会員の保健・元気回復による勤労意欲の向上を図ることを目的としていました。

イ 平成16年度のレクリエーション活動助成事業の流れは次のとおりです。

- (ア) 4月28日（上期）と9月24日（下期）の年2回、厚生会より各所属に対してレクリエーション活動の助成について文書で通知
- (イ) 各所属は厚生会からの通知文書を受け、レクリエーション活動助成実施計画書兼口座振替請求書を厚生会に提出
- (ウ) 厚生会はレクリエーション活動助成実施計画書兼口座振替請求書の内容を審査した上、助成金を各所属の職員厚生会登録口座に振込
  - 〔支出額〕上期（9,000円/人×所属の会員数）
  - 下期（8,900円/人×所属の会員数）
  - 〔振込日〕上期 5月31日
  - 下期 10月29日
- (エ) 2月22日に、厚生会は各所属にレクリエーション活動実施報告書を提出するよう文書で依頼（平成17年4月8日提出期限）
- (オ) 各所属は厚生会へレクリエーション活動実施報告書を提出

## 2 事情聴取の結果

職員厚生会交付金の支出に関して、関係職員の陳述、関係人調査及び関係職員聴取を行った結果は、以下のとおりです。

### (1) 総務企画局の説明

## ア 職員厚生会交付金の性格

### (ア) 職員厚生会交付金の趣旨

地方公務員法は、その第41条において「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、また第42条において「地方公共団体は、職員の保健、元氣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」としている。福岡市は、これらの規定によって市職員に対して果たすべき雇用主としての責務を実現するに当たって、厚生会条例を制定しており、その第1条において市職員の厚生制度を実施するために厚生会を財団法人として設置することとし、第2条において市職員をその会員とすることとし、これらによって市職員が厚生制度を享受できるようにしている。また、地方公務員法第42条における雇用主の責務を果たすため、厚生制度に要する費用を厚生会に対して負担することとし、厚生会条例第57条及び第58条において負担金及び助成金を支払う旨を規定している。これらの負担金及び助成金を、職員厚生会交付金という名称で一括して厚生会に支払っている。

### (イ) 交付金としての取扱

交付金とは、明確に規定したものはないが、概ね、法令又は条例、規則等により、団体あるいは組合等に対して地方公共団体の事務を委託している場合、もしくは、特定事業の助成、発達などを図るため私的団体、個人に給付するときで、義務負担的な性格が強い場合に地方公共団体から支給されるものである。

厚生会は、本市職員の厚生制度を実施するために条例を制定して設置した団体であり、福岡市が雇用主として行うべき職員の厚生制度に関する事務事業を、条例に基づいて行わせている。雇用主の責務としての事務事業である点や、自己の義務・責任で行うべき事務事業を行わせている点から補助金や負担金とは異なり、交付金としての性格を有するものである。

職員厚生会交付金の支出根拠となっている厚生会条例では、短期給付、長期給付については「負担金」、福祉事業については「助成金」の名称が用いられているが、支出目的や、事業の実施の態様から交付金として支出している。

### (ロ) 執行上の取扱

短期給付及び福祉事業に要する費用については用途を特定せずに予算で定められた額を、長期給付に要する費用については厚生会条例で定められた方法により同条例の趣旨に基づいて算定した必要額を、交付金として厚生会に支出している。

### (ハ) 職員厚生会交付金の積算とレクリエーション活動助成金について

職員厚生会交付金の予算要求資料や積算資料に、レクリエーション活動助成事業経費相当額を計上していた。これは、職員厚生会交付金総額を算定するための積算方法として用いているものであって、交付に当たっては、他の福利厚生事業に充てられる額を含め、総額を職員厚生会交付金として厚生会に支出している。

## イ 厚生会事業に過不足が生じた場合等の職員厚生会交付金の扱いについて

短期給付、福祉事業に要する費用に充てられる職員厚生会交付金については、会員掛金収入等と併せてそれを福利厚生事業にどのように使用するかは、厚生会の判断でなされるものであるため、過不足が生じても返還や追加交付を行うものではない。

しかしながら、厚生会が行う福利厚生事業自体が、職員の福利厚生のための制度としての範囲を逸脱するものであれば、当該事業に充てられた交付金については、返還請求をしなければならないものであると考えている。

厚生会が福祉事業として行っていたレクリエーション活動助成事業は、各所属におけるレクリエーション及び文化活動の促進、職場内での会員相互の融和親睦を深めることを目的として、各所属に活動費の助成を行っているものであり、事業及び助成の内容は職員の福利厚生のための制度としての範囲を逸脱するものではなく、福利厚生事業として妥当なものであり、返還請求をしなければならないものに当たるとは考えていない。

なお、厚生会によるレクリエーション活動助成事業は、市の職員厚生会交付金も原資として充てられている事業であり、適正な事業実施が求められるものである。新聞報道等を受け、市民の不信を払拭するためにも、厚生会に対して、各所属の実施状況について、詳細な事実確認を行うとともに、不適正な使われ方が確認された場合には適切な措置を講じるよう要請したところである。

## ウ 給与条例主義について

地方自治法第204条の2によると、「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く条例に基かずには、これを（中略）職員に支給することができない」としているが、厚生会によるレクリエーション活動助成事業の目的、レクリエーション活動助成金の各所属への支給方法、用途及びその確認手続き等を考慮すると、その支給は、職員の勤務の対価たる給与の支給には当たらないことから、同条に抵触するものではない。

## (2) 厚生会の説明

### ア 厚生会におけるレクリエーション活動助成事業について

#### (ア) レクリエーション活動助成事業の目的について

レクリエーション活動助成事業については、職場単位の体育、レクリエーション活動及び文化・教養活動を通じ、会員相互の融和・親睦を深めることにより、会員の保健・元気回復による勤労意欲の向上を図ることを目的として各所属へ助成金を支給していたものであった。これは、厚生会の設置目的である職員の厚生制度の趣旨に適った事業であるという認識の下、実施していた。

#### (イ) 所属におけるレクリエーション活動助成金の使用について

##### 助成対象活動について

所属で行われる会員相互の融和・親睦を深める体育、レクリエーション活動

及び文化・教養活動を対象としていた。主な対象活動は、職場旅行、歴史的・文化的施設等の視察、音楽鑑賞、観劇、スポーツ観戦、スポーツ大会等であり、これ以外にも所属の親睦を深めるレクリエーション活動であれば助成の対象としていた。

#### 所属単位での助成について

助成は所属単位で行っていたが、所属ごとに助成する金額は、助成単価に上期及び下期の各基準日におけるそれぞれの所属の会員数を乗じて積算したもので、レクリエーション活動における参加人数を乗じて積算したものではない。

レクリエーション活動を実施する日に参加できない会員もいることはありえるが、レクリエーション活動を数回に分けて行えば、そのいずれかの活動に参加できるのではと考えていた。また、どの活動にも参加できない会員がいた場合も、個人に対してではなく所属に対する助成であり、所属のレクリエーション活動に全額使用されれば問題ない。

#### 各所属における不適正な使用について

各所属に対して行った上期及び下期の助成の通知及び実施報告を依頼する通知において、助成目的及び助成対象活動について周知していた。所属において不適正に使用されていたと言われているが、事業目的や助成対象活動について通知していたこと、対象外の活動については助成できないことを指導してきたことなどから、不適正に使用されていたとは認識していない。

また、報告書に何百名もが同時にレクリエーション活動を行っているとして記載されていることについて虚偽の報告であると言われているようだが、報告書の人数は会員数であり、その活動に対する参加人数ではない。また、報告も主な事業を報告する様式になっているため、職場では他に複数のレクリエーション活動を実施するなど、適正に実施しているものと考えていた。

レクリエーションに飲食が伴うことは認めていたが、レクリエーションが主で飲食が従である場合のみ助成対象となり、主と従が逆転する場合や飲食のみの活動については、助成対象としていなかった。そのような申請がなされた時には、対象ではないことを説明し、他の計画を樹立するよう指導していた。

#### (ウ) レクリエーション活動助成金の返還について

##### レクリエーション活動助成事業実施に関する調査について

レクリエーション活動助成金については、所属において適正に使用されたと考えていたが、不正に使用されているのではないかと疑いが新聞等で指摘されたことや、市からの要請を受け、現在、平成15年度及び平成16年度に各所属において実施されたレクリエーション活動について改めて調査を行っている。

調査において、事業目的に則っていない活動に助成金を使用したと認められた場合は、所属から不適正な使用額に相当する額について厚生会への返還を求めよう考えている。

レクリエーション活動助成金の原資となる市からの職員厚生会交付金につい

て

市から受け入れている職員厚生会交付金は、地方公務員法第42条「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」という福岡市の雇用主としての責務を厚生会において実施するよう交付されるものであって、不当に受け取っているものではない。職員の福利厚生に関する事業については、厚生会に理事会が設置されており、その判断の下に厚生会の事業経営方針、経営責任においてなされているものであり、厚生会事業の原資の一部となる市からの職員厚生会交付金については、事業費等の過不足が生じたとしても返還や追加交付を依頼するものではない。仮に所属においてレクリエーション活動助成金が不適正に使用されていた場合は、不適正に使用された額に相当する額の返還を所属に求めることになる。この場合、厚生会に返還された額については、法的には市に対して直ちに返還する義務が生じるものとはいえないが、事業実施主体の責任として市への返還について検討する必要があると考えている。

また、市から職員厚生会交付金を受け入れるに当たっては、職員厚生会交付金を一般交付金と特定交付金に分けて整理しており、一般交付金の額を算定する際、レクリエーション活動助成金の総額を積算の基礎に用いているが、これは、市との取り決めの中で、職員厚生会交付金の積算に会員掛金相当額やレクリエーション活動助成事業経費相当額などを用いることとしているためであって、このことによって、レクリエーション活動助成事業が全て職員厚生会交付金を原資として行われていることを意味するものではない。市から受け入れている職員厚生会交付金のうちの一般交付金については、その用途は特定されておらず、厚生会においては、会員の掛金や一般交付金など厚生会の一般会計における収入からレクリエーション活動助成金を支出しているものとして扱っている。

### 3 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認、調査及び関係職員等の調査に基づき、本件請求について次のように判断します。

#### (1) 職員厚生会交付金の支出が違法又は不当であるかという点について

##### ア 職員厚生会交付金の性質について

職員厚生会交付金は、地方公務員法第41条及び第42条を受け、福岡市が雇用主として有する市職員の厚生制度を実施すべき責務を果たすため、その事業実施に必要な経費を負担することとして、実際に厚生制度の実施に当たっている厚生会に対し、厚生会条例第57条及び第58条に基づいて交付されています。このような趣旨から、職員厚生会交付金については、会員掛金収入等と併せてそれをどのように使用するかは、厚生会の判断でなされるものであるため、事業の実施において過不足が生じても返還や追加交付を行うものではないとの総務企画局の説明はこれを是認することができるかと判断しました。

請求人は、請求書等において、厚生会のレクリエーション活動助成金が所属により助成目的に反した不適正な使用がなされており、そのことが市の職員厚生会交付金の支出を違法又は不当なものとしているとの趣旨の主張をしています。しかし、厚生会が実施している各所属のレクリエーション活動に対する助成については、職員厚生会交付金をも原資としているものの、仮に助成金の交付を受けた一部の所属で不適正に使用されるという事態が生じた場合でも、上記のことから、それは自立的に経営に当たっている厚生会が、所属から返還を求めるなどの対応を行うことにより解決すべき問題であると言うことができ、また、職員厚生会交付金が事業の実施において過不足が生じても返還や追加交付を行うものではないことから、法的には所属での不適正な使用が直ちに厚生会に対する返還請求権を市に生じさせるという性質のものとは認められず、さらに法令に基づいて行われている職員厚生会交付金の支出を違法又は不当とする関係にはないと判断します。

#### イ 支出手続きの違法性について

職員厚生会交付金の支出手続きは福岡市会計規則（昭和39年福岡市規則第20号）等に基づき適正に行われており、支出を担当した職員においても、厚生会において職員厚生会交付金が違法又は不当に使用され、又は所属において厚生会から支給を受けたレクリエーション活動助成金を助成目的に反して不適正に使用されることを想定して支出負担行為、支出命令又は支出（狭義）を行ったという事実は認められませんでした。このことから、請求人が主張するような趣旨で職員厚生会交付金の支出が違法又は不当であるとは認められませんでした。

#### ウ 給与条例主義に反するという点について

請求人は、補正書の中で、レクリエーション活動助成金が、交付目的に反して使用されており、そのことが給与条例主義に違反する疑いがあると主張していますが、厚生会によるレクリエーション活動助成金は、会員相互の融和・親睦を深めることにより、会員の保健・元気回復による勤労意欲の向上を図るため、会員が属する所属に対して支出されるものであり、職員個人を対象としたものではありません。また、地方公務員法第42条によって雇用主である市に義務付けられた職員に対する福利厚生の一環として、会員からの掛金と市からの職員厚生会交付金などを原資として厚生会が行っているものであり、労働の対価としての給与と同一視できるものでもありません。したがって、給与条例主義に違反するということはないと判断します。

なお、職員厚生会交付金については、厚生会におけるレクリエーション活動助成事業の費用の全額を積算の基礎としており、レクリエーション活動助成事業の費用が全額職員厚生会交付金により賄われているような外形を呈しています。このことについては、総務企画局から職員厚生会交付金の予算要求資料や積算資料にレクリエーション活動助成事業経費相当額を計上しているのは、職員厚生会交付金総額を算定するための積算方法として用いているものであって、職員厚生会交付金については、会員掛金収入等と併せてそれを福利厚生事業にどのように使用するかは、厚生会の判断でなされるものであるとの趣旨の説明を受けています。また、厚生会からも、レクリエーション活動助成事業は市からの職員厚生会交付金のみを原資とす

るものではなく、会員掛金等も原資としている旨の説明を受け、これらは厚生会の予算や決算書類などから是認できるものと判断しました。

#### エ 職員厚生会交付金の支出の公益性について

請求人は、地方自治法第232条の2との関係で公益上の必要を欠く助成金支出は違法かつ不当であり、レクリエーション活動助成金が所属において交付目的に反して使用されていることが同条に反すると主張していると思われます。市からの職員厚生会交付金の支出は、地方公務員法第42条及び厚生会条例に基づくものであって公益性があり、仮に職員厚生会交付金を原資の一部とする厚生会のレクリエーション活動助成金が所属において交付目的に反して使用されたとしても、既に述べたように、それは厚生会が所属から返還を求めることなどにより対処すべきことであって、そのことが直ちに職員厚生会交付金の公益性を失わせるものではないと判断します。

以上のことから、厚生会に対する交付金の支出が違法又は不当であるということはいえません。

#### (2) 職員厚生会交付金の支出に関し市の損害が発生しているかという点について

(1) で述べたとおり、厚生会に対する職員厚生会交付金の支出が違法又は不当であるとは認められませんので、市の損害についても発生しているとは認められません。

また、仮に厚生会から支給を受けた一部の所属においてレクリエーション活動助成金について助成目的に反した使用が行われていた場合は、厚生会が所属から返還を求める等の対応を行うことにより解決すべき問題であって、職員厚生会交付金が雇用主として市職員の厚生制度を実施すべき福岡市の義務負担的な性格を有する交付金であり、厚生会において過不足が生じても返還や追加交付を行うことを前提としていないものであることから、直ちに厚生会に対する返還請求権その他の請求権が市に生じるものではなく、この場合でも市の損害が発生するとは認められません。

#### (3) 職員厚生会交付金に関し、返還請求権が発生しているか、発生している場合、その請求権の行使を違法又は不当に怠っている事実があるかという点について

以上のことから、職員厚生会交付金に関し、返還請求権は発生していないため、請求権の行使を違法又は不当に怠っている事実はありません。

#### 4 結論

請求人の主張には理由がないと判断します。

#### 第5 監査委員の意見

右肩上がりの経済成長が見込めない時代背景の下で、国・地方においては厳しい財政状況下であり、本市もその例外ではない。このような中、本市が行う福利厚生事業についても、常に社会情勢の変化に留意して、公務員にとって適切な福利厚生の内容となるよう検証し、公費負担の軽減、効率的で適正な事業の運用に努めるなど、市民の理解が



得られるものとしていかなければならない。

厚生会においては、平成15年7月に「厚生会事業あり方調査研究委員会」を設置して厚生会事業のあり方等の検討を行い、平成17年度からの福利厚生事業の統廃合を実施するなど、現状の見直しに取り組んでいる。しかし、平成16年度のレクリエーション活動助成事業について、厚生会が各所属から提出を受けるためのレクリエーション活動実施報告書の様式を点検したところ、平成16年度に様式の見直しがなされていたにもかかわらず、所属におけるレクリエーション活動について参加人員や当該活動に要した費用などの確認ができるものになっていなかったことなど、レクリエーション活動助成金が各所属において交付目的どおり適正に使用されていたかなどの事業実績を確認するには、十分でない面も見受けられた。平成16年度をもってレクリエーション活動助成事業は終了しているが、市民に疑いを持たれている実状を重く受け止め、厚生会においては、公金である職員厚生会交付金をも原資としていたレクリエーション活動助成事業が適正に執行されていたかを改めて検証することは必要と思われる。

現在、市の要請もあり、厚生会において平成15年度及び平成16年度のレクリエーション活動助成金を受領した所属におけるレクリエーション活動の実績についての調査が行われているが、市長においては、厚生会が当該調査を的確に実施するとともに、その結果を公表するよう、また、当該調査の結果、レクリエーション活動助成事業の趣旨に明らかに反する使用を行っていた所属があった場合には、厚生会が当該所属から返還を求めるなどの措置を講じるとともに、その措置内容を速やかに公表するよう適正な監督をされることを要望する。

また、職員に対する福利厚生事業や職員厚生会交付金については、市民に対する情報提供に努めることや、社会経済情勢の変化を踏まえた適正なものであるようそのあり方を見直しに努めることなど、市長は市民の理解を得るための措置について更に検討されるよう要望する。