

三 監 第 6 1 号  
平成 2 7 年 7 月 1 5 日

請 求 人 XXXXXXXXXX 様

三田市監査委員 永 徳 克 己

同 家代岡 桂子

住民監査請求監査の結果について（通知）

平成 2 7 年 5 月 1 8 日付で收受しました地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定による住民監査請求について、同条第 4 項の規定により標記監査を実施しましたので、この結果を別添のとおり通知します。



ア 観点1

平成26年度において、三田市長がコミュニティ課の職員に対する職専免を承認した文書がない。よって、平成26年度において、コミュニティ課の職員の誰も職専免を受けた状態で本件連合会の固有事務を担当した者はいない。

イ 観点2

したがって、平成26年度において、本件連合会の事務局と明記して本件連合会の固有事務を担当している場合は、当然勤務時間内に従事すると職務専念義務違反に該当し、本件連合会の固有事務であるから勤務中でもなく、職専免中の三田市職員としての職務でもない。つまり、三田市の職員としていかなる制限も受けることがない、一市民のボランティア活動であるということになる。

- (3) 平成27年度においては、職専免を承認した文書が作成され、改善措置がなされる可能性があったが、平成27年5月11日付第38号の2の公文書公開決定通知書をみると、平成27年度においても、職専免を承認した文書がないということで、作成していないという事実が判明した。

職専免になると、勤務時間内でも、本件連合会の固有事務をすることができる。たとえば、三田市の職員が、行政事務委託料の支払に関する文書を作成した場合、職専免中の事務であることから「可」である。本件連合会の事務局担当者であることから、文書の作成責任は本件連合会である。あくまでも事務を補助する事務員である。したがって、運営役員会等に出席しても、職専免中であることから、時間外勤務手当等の請求は論外である。あくまでも事務を補助する事務員であって、コミュニティ課の職員の本務であるところの、三田市と本件連合会との連絡調整の職務はできない。身分は三田市の職員のみである。

三田市の職員が、本件連合会に関して行う連絡調整の職務は、オブザーバーである。行政の専門家としての指導助言、予算措置、行政事務の委託等である。本件連合会は、公共団体ではない。公共的な内容がたくさん含まれる活動を実施する公共的団体である。三田市の職員が、オブザーバーとして、堂々と職務をすれば良いのである。しかし、行政事務委託料の支払に関する文書の作成等は、本件連合会の固有事務であることから、作成できない。本件連合会の運営役員会において、三田市（の職員）は、構成員ではないことから、三田市の職員が出席していること自体が不自然である。運営役員会の主導権をとるのは、内政干渉である。主導権等意識していない、事務のみに徹しているとしても、本件連合会の事務局員として、そもそも三田市の職員

が出席していること自体に、その根拠がない。たとえば、2丁目の自治会の役員会に、2丁目の自治会の構成員ではない4丁目の住民が書記として出席する等は、いかなる説明が可能であるのか。三田市の職員が、ボランティアとして出席しているとすれば、時間外勤務手当等の請求は矛盾する。遑って、コミュニティ課の課長が、時間外勤務命令を決裁する等は、法的に問題がある。本件連合会の運営役員会の主役は本件連合会の役員である。本件連合会にて決定した責任は、本件連合会である。三田市に提出された文書を受け取り、決裁するのは三田市である。決裁した後の責任は三田市である。

この問題に関する三田市の回答は本件調査結果通知書に記載されている。中でも、「以上のとおり、三田市の事務と連合会の固有事務とを区別し、費用負担もその区別に応じて、事務の主体たる側が担うこととして、事務処理がなされている。また、三田市職員は連合会の事務を手伝ってはいるが、連合会の意思決定に関与せず、三田市が連合会の事務に関して職員に命令したりして介入することもない。」の記述が法的にも的確に捉えられていると感じる。また、平成23年（行ウ）第81号 損害賠償請求事件 平成27年4月16日神戸地方裁判所判決）の裁判資料の中にもたくさんの箇所で同様の主旨で主張されている。「三田市は行政であって、任意団体である本件連合会に関して、いかなる関与もしていない。」、事務局に対しても、「本件連合会の会則に則り、役員の手配のもとで活動している。」とのことで、関与を否定されている。監査請求者は、「三田市は行政であって、任意団体である本件連合会に関して、いかなる関与もしていない。」という三田市の主張に賛成である。反対に関与すると、任意団体に對する内政干渉になると捉えている。

- (4) この監査請求の主旨は、住民監査請求が当該行為の日から1年を経過すると原則として請求できなくなる、また、当該行為がなされることが相当の確実さで予測される場合を含むという規定に該当することを勘案し、平成26年度においては、三田市長がコミュニティ課の職員に対する職専免を承認した文書がないという前提で、平成26年度における本件連合会の総会当日分、つまり、平成26年5月18日の時間外勤務手当等だけを対象として監査を請求するものである。

ただし、法的には、平成26年度における本件連合会の活動全体に関係し、正副会長会、運営役員会、理事会、各種部会、さらに、別組織の老人会、婦人会においても同様の活動が散見されるようであることから、後日、この監査請求者本人が、別途、全体分に対して住民監査請求を行う可能性がある。当然、監査請求日の1年前から、監査請求日の前日までの内容が対象になる。

1年分の時間外勤務手当等の返還を、コミュニティ課の職員に求めることは本意ではない。監査請求者は、この1日分の監査結果をもとに、改善措置していただければ充分である。反対に、この改善措置がない場合には、1年分を対象とした監査を請求する可能性がある。また、この監査請求は、時間外勤務手当等の返還が前面に出ているが、監査請求者の本意は、「三田市の職員が決裁したことは、三田市の責任であることを認識してほしい。」というもので、三田市の職員の職務と本件連合会の固有事務の区別をはっきり意識してほしいと願うものである。その最悪の事例が、三田市の職員が、本件連合会の行政事務委託料の支払に関する文書を作成し、三田市長が決裁するという構図である。三田市と本件連合会とは、行政事務委託契約を締結する必要がある別個の組織である。ここに、職専免を承認した三田市の職員が作成した文書が存在するならば、手続に不自然はあるが、法的には「可」である。三田市長も職員も、さらに本件連合会も三田市の職務と本件連合会の固有事務との区別をしっかりと認識している。

厳密には、本件連合会が所有するパソコンも必要である。意識して、区別を徹底していただきたい。備品の問題もあるが、もっと重要なのは、情報の管理である。法的には、本件連合会の所有する情報が、三田市の職員のパソコン内にあるという実態（この反対の場合でも同様である。）は、まさに情報の漏洩そのものである。個人情報保護の条例に抵触しているのではないのか。

本件調査結果通知書では、「黙示的に職専免を承認している」という記載があるが、平成26年度においては、コミュニティ課の職員にこのような状態の服務に関する認識が不十分なため、意識しない状態で活動していたという情状酌量の余地があるが、平成27年度においても、なんら改善することなく、職専免を承認した文書がないという実態があるので、平成26年度におけるコミュニティ課の職員の活動は、意識的であったという分析で、以下の論を展開する。

- (5) 公文書公開請求にて、平成26年5月18日の本件連合会総会の議事録における「事務局職員6名」及び同日の運営役員会の会議記録における「事務局」に該当する者に関する時間外勤務命令簿及び管理職員特別勤務報告書を取り寄せたところ、時間外勤務とか管理職員特別勤務という、三田市の職員としての勤務として扱われている。平成26年度においては、該当の職専免を承認した文書がないということであることから、三田市の職員が、たとえば、本件連合会の運営役員会において、本件連合会の事務局員と明記して固有事務を担当する資格はない。勤務時間内においては、当然職務専念義務があることから事務局員では困る。職務専念義務違反である。勤務時間外では、

当然、職務専念義務はないことから、事務局員はできるが、職専免を承認されていないので、本件連合会の固有事務を担当する根拠がない。三田市（の職員）は、本件連合会の構成員ではないことから、一市民状態になったこの職員が、運営役員会に出席し、発言できる資格は全くない。運営役員会の会議記録のたくさんの箇所で「事務局より」という記述があるが事務局員として、事務だけを担当するのなら可能であるが、三田市の職員としての発言と感ずる箇所がたくさんある。

本来、事務局員は、本件連合会がボランティアとして依頼するか、本件連合会が手当を用意して事務を担当してもらうのが筋である。しかし、公務員が別途手当をもらうのは、「兼職」となり、法的に問題がある。事務局員であるのに、三田市に対して時間外勤務手当等を請求している場合は、矛盾する。時間外とはいえ、本件連合会の事務局の仕事に対して、所属長が職務命令を出すことは法的に問題がある。本件連合会の事務局の仕事は、コミュニティ課の職員の職務ではない。したがって、命令できない。不当労働行為に該当する。この場合、任命権者である三田市長は、職員に対して支払された時間外勤務手当等の返還を求めなければならないと申立て、監査を請求する。

ア 平成26年5月18日の本件連合会総会は、10時00分の開会から11時50分の閉会まで、6名の事務局職員が出席していたとの記載がある。準備や後片付けを合めると8時00分から13時20分までの時間を要している。平成26年5月18日は日曜日であることから、勤務日ではない。来賓や部長、局長の記載があることから、あいさつや連絡、報告等の三田市の職員としての職務はないと推察する。まさに、事務局を担当している。総会の司会を事務局が担当していたという情報もある。総会は、本件連合会の会合である。本来、本件連合会が各種準備するのが必然である。

イ 平成26年5月18日の本件連合会運営役員会は、13時00分の開会から15時00分の閉会まで、3名の事務局職員が出席していたとの記載がある。平成26年5月18日は日曜日であり、休日であることから勤務日でない。最終16時30分の記載もある。

前述の観点1の観点からは、職専免を受けた者はいないという前提であることから、三田市の職員である。休日出勤になる。しかし、本件連合会に出席する資格がないにもかかわらず事務局に名前があると困る。また、サービス出勤であるという場合は、出勤簿（特勤簿）に記載があっては矛盾する。

前述の観点2の観点からは、職専免の規定では、勤務時間内では承認を受けないと本件連合会の固有事務は担当できないことから、行政事務委託料の文書作成や事務局に名前が記載されるときは、三田市の職員であっては困る。

平成26年度においては、職専免を受けた者はいないという前提であることから、勤務時間外（休日）にて事務局を担当している。事務局に名前があることから、状況を矛盾なく説明すると、勤務時間外（休日）のサービス出勤である。この場合は、出勤簿（特勤簿）に記載があると矛盾する。時間外勤務手当等を請求している場合も矛盾する。また、勤務時間外で職専免を受けていないことから、三田市の職員ではない。三田市職員の職務を離れた、一市民の状態である。三田市（の職員）は、本件連合会の構成員ではない。本件連合会の運営役員会に、役員ではない一市民が出席できる資格はない。本件連合会の運営役員会であり、ここに三田市の職員の名前があっては困る。

本件連合会の事務局の仕事は、三田市職員の職務であると規定することはできないことから、時間外勤務手当等の支払は、不当な支出に該当する。三田市長は、時間外勤務手当等の返還を求める必要があることから監査を請求する。

人情的には、休日の出勤であり、感謝が当然の活動で、時間外勤務手当等の返還等論外の活動であることは、監査請求者は充分認識している。しかし、本件連合会が任意団体として独立した組織になるためには、本件連合会自身が総会の設定をする必要があると申立てる。総会の議事録を作成する役員として書記を決定したり、事務を担当する職員を手配したり、準備や後片付け等を担当する要員の手配が必要である。三田市の職員を無償で対応させるというのは、組織のあり方として、根本に誤認がある。さらに、三田市が、本件連合会の事務局員に時間外勤務手当等を支払するのは、法的に問題がある。過去の三田市の主張では、「事務局を担当している状況下では、三田市の職員は、本件連合会の会則に従い、本件連合会の会長はじめ役員の手配に従う。」とまで言及している。三田市と本件連合会はどちらも独立した組織である。

やはり、ここは職専免の規程で、本件連合会の固有事務を担当できるという法的措置が必要であり、この場合は、本件連合会の事務局員であることから、本件連合会の運営役員会に出席しても何ら不思議はない。しかし、本件連合会の構成員ではないことから、運営役員としての発言権は、当然ない。職専免であることあることから、三田市の職員の職務はできない。各種手当は該当しない。身分は、三田市の職員（公務員）を保持したままである。課長、係長の肩書きは三田市の職員のものから不要である。三田市の職員からは離れるべきである。

## 2 請求する措置

本件連合会総会及び本件連合会運営役員会に係る平成26年5月18日の時

間外勤務命令簿（金額不詳）及び管理職員特別勤務報告書（金額6,000円）に対する時間外勤務手当等（以下「本件総会等に係る時間外勤務手当等」という。）の支払が、不当な支出に該当することから、三田市長は職員に対して支払された本件総会等に係る時間外勤務手当等の返還を求めるよう請求する。

### 第3 請求の受理

平成27年5月18日付で收受した「三田市職員措置請求書（住民監査請求書）」（以下、「本件措置請求書」という。）による住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）については、監査委員会議において審査した結果、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条に規定する要件を具備しているものとして、同月28日付でこれを受理しました。

また、自治法242条第1項において、住民監査請求において添付しなければならないこととされている事実を証する書面として、請求人から下記の書面が提出されました。

- ・ オンブズパーソン意見等申立書第8号添付書類
- ・ 平成26年度申立て第8号調査結果通知書：平成27年3月24日付（オンブズパーソン条例の規定による調査結果通知書に、請求人の反論が付記されているもの）
- ・ 平成26年度本件連合会総会議事録（概要）：平成26年5月18日開催
- ・ 会議記録（第1回本件連合会運営役員会）：平成26年5月18日開催
- ・ 公文書公開決定通知書：平成27年5月11日付三コ第38号の2
- ・ 時間外勤務命令簿：平成26年5月後半（16日以降）分／5名分
- ・ 管理職員特別勤務報告書：平成26年5月18日分／1名分

### 第4 監査の実施

本件監査請求に係る監査は、下記のとおり実施しました。

#### 1 監査の対象部署

まちづくり部市民協働局コミュニティ課

#### 2 監査の期間

平成27年5月28日から同年7月13日まで

#### 3 監査の実施方法

##### (1) 請求人からの陳述の聴取等

自治法第242条第6項に規定する請求人からの証拠の提出及び陳述の聴取を平成27年6月22日に実施しましたところ、請求人が出席され、陳述されました。

また、「H 2 7 年 6 月 2 2 日三田市職員措置請求における聴取の補完資料その①」と題する書面（以下「補完資料①」という。）が平成 2 7 年 6 月 2 2 日に提出されました。

(2) 関係職員からの陳述の聴取等

自治法第 2 4 2 条第 7 項に規定する関係職員からの陳述の聴取を平成 2 7 年 6 月 2 2 日に実施しましたところ、まちづくり部長、同部市民協働局コミュニティ課長及び同課係長が出席され、陳述されました。

また、「住民監査請求に対する説明書」と題する書面（以下「説明書」という。）が平成 2 7 年 6 月 1 7 日に提出されました。

4 監査対象

請求人からの本件措置請求書及び補完資料①（以下、これらを総称して「本件措置請求書等」という。）並びに請求人からの陳述の内容から本件監査請求は、平成 2 6 年 5 月 1 8 日の本件連合会総会及び本件連合会運営役員会にコミュニティ課の職員が本件連合会の事務局職員として出席しており、これらに係る時間外勤務命令簿（金額不詳）及び管理職員特別勤務報告書（金額 6, 0 0 0 円）に対する本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払について、本件連合会の事務局の仕事は三田市職員の職務ではないことから、本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払は不当な支出に該当するものとして、三田市長は職員に対して支払された本件総会等に係る時間外勤務手当等の返還を求めなければならないと申立て、監査を請求するものであると解し、これを監査対象としました。

第 5 監査の結果

本件監査請求について、自治法第 2 4 2 条第 8 項の規定により監査委員会議において協議した結果、下記のとおり結論を得ました。

1 事実確認

監査対象に係る事実について、請求人からの本件措置請求書等及び陳述の内容、関係職員からの説明書及び陳述の内容並びにこれらに係る法令の規定等に基づき、次のとおり確認しました。

(1) 本件連合会への人的援助

関係職員からは、「本件連合会は、三田市内にある 1 8 0 を超える住民自治組織の連合組織で、住民福祉を増進し、住民自治を進める上で公共性・公益性をもった公共的団体であり、三田市がまちづくりを進める上で、密接に関わる極めて重要な団体であることから、これまでも積極的に支援を行っている。また、コミュニティ課の管理する事務の一つとして、三田市の組織及

びその事務管理に関する規則（平成16年三田市規則第9号。）の別表中、コミュニティ課の項、第3号（以下「事務管理規則別表」という。）において、「**某連合会**との連絡調整に関すること。」が規定されていることから、本件連合会の固有事務の処理に対する人的援助を行っており、長年に渡りコミュニティ課の事務として取扱いしている。」との説明を受けました。

また、関係職員からは、「本件総会等に係る時間外勤務手当等については、給料及び他の手当と合わせて平成26年6月20日に支払されている。」との旨の説明を受けました。

(2) 本件連合会の設置目的、構成及び事務局の位置付け

関係職員からは、「本件連合会の設置目的、構成及び事務局の位置付けについては、本件調査結果通知書に記載されているとおりである。」との旨の説明を受けたところ、本件調査結果通知書には、下記の旨の記述がありました（本件監査請求関係部分抜粋）。

ア 三田市には現在、183の区・自治会（以下「単位自治会」という。）があり、住民の自治会加入率は三田市全体で約75%を占める。自治会は、地域を単位とした住民の自主的組織であって、市民と行政による協働のまちづくりを推進するうえで欠くことのできない、極めて公共性・公益性の高い団体である。

イ 本件連合会は、上記183の単位自治会をもって構成されている団体であって、単位自治会相互の連携を密にし、三田市内各地区単位の単位自治会をもって構成する地区連合自治組織の相互の連携を図り、地区連合自治組織の円満な運営を行うとともに、三田市と協力して明るく住みよいまちづくりに寄与することを目的として結成、活動している。（本件連合会会則（以下「本国会則」という。）第2条及び第3条）。

ウ 本国会則によれば、本件連合会の意思は、次の機関により決定される。

(ア) 総会（本国会則第9条及び第10条）

臨時総会を除き毎年1回開催され、各単位自治会の区長・自治会長が出席したうえで、①本件連合会の基本的事項、②本国会則の制定及び改廃、③予算及び決算の承認、④その他重要事項に関することを決定する。

(イ) 正副会長会（本国会則第11条）

毎月1回開催され、本件連合会の会長及び副会長が出席したうえで、本件連合会の円滑な運営を推進するために、本件連合会の基本的な方針（案）等を策定する。

(ウ) 運営役員会（本国会則第12条）

毎月1回開催され、本件連合会の会長、副会長、会計及び常任理事が

出席したうえで、執行議決機関として本件連合会の重要課題及び重要事項を協議・調整・執行する。

(エ) 理事会（本件会則第13条）

理事会は、毎年2回開催され、本件連合会の理事（各地区連合自治組織の会長及び副会長で構成する（本件会則第6条第2項）。）が出席したうえで、本件連合会の重要な事業執行その他必要事項を審議する。

エ また、本件連合会の事務局は、三田市役所内に設けられているが（本件会則第1条）、本件連合会の日常事務については、本件連合会の指示のもと、あるいは本件連合会の決定事項に沿って、三田市の職員が処理している。

なお、三田市の職員が従事する本件連合会の主な事務は、上記ウに掲げる意思決定機関の運営に係る次の事項、及び、これらの機関とは別に本件連合会内に設けられる「安全部会」等全3部会（各部会とも毎年6回開催）の運営に係る次の事項である。

(ア) 会議開催の案内

(イ) 会議資料の作成、編集

(ウ) 会議記録の作成

オ ところで、上記エに掲げる本件連合会の固有事務については、本来は本件連合会が担うべきであり、それに要する経費も本件連合会が負担すべきである。しかしながら、各単位自治会をとりまとめた本件連合会は、三田市とともに協働のまちづくりを進めるうえでのパートナーとして、その果たす役割は極めて大きい。また、本件連合会が実施する事業は、住民福祉を増進し、住民自治を推進するための、住民全体を対象とした公共的活動であり、三田市としても支援することが求められるところである。しかし本件連合会は、個々の単位自治会と比べて財政的基盤が脆弱で、その事務を遂行する人的措置を講ずる資力も乏しい等の問題がある。こうした現状から、三田市は、本件連合会を支えて、市民との協働のまちづくりを推進するために、コミュニティ課の本来の仕事である地域・コミュニティ政策を推進するとともに、本件連合会の固有事務についても三田市職員が人的援助を実施してきたところである。

カ 下記の例のとおり、三田市の事務と本件連合会の固有事務とを区別し、費用負担もその区別に応じて、事務の主体たる側が担うこととして、事務処理がなされている。

(ア) 本件連合会会長宛の書類の開封は、本件連合会の事務として、事務局職員が開封している。

- (イ) 行政事務委託料の支払先一覧表は、本件連合会の事務として、事務局職員が作成している。
  - (ウ) 本件連合会の総会の案内状は本件連合会の役員が作成し、発送は本件連合会の封筒を使用し、本件連合会が郵送料を負担している。そして発送事務を、本件連合会の事務として、事務局職員が担当している。
  - (エ) 本件連合会の総会で配布する議案書と付属資料は本件連合会の役員が原稿を作成し、印刷・製本に関する事務は、本件連合会の事務として、事務局職員が担当している。印刷経費は本件連合会が負担している。

なお、三田市が本件連合会に対し、総会の機会に住民へ配布することを依頼している三田市からの各種のお知らせ文書やリーフレット類については、三田市の事務として三田市の各担当部局で作成し、印刷経費も三田市が負担している。
  - (オ) 三田市と本件連合会が共同名義で発行している「地域活動ハンドブック」は、三田市の事務として、三田市が印刷経費を負担している。
  - (カ) 本件連合会の運営役員会の議事録は、本件連合会の事務として、事務局職員が作成している。
  - (キ) コミュニティ課長は本件連合会の事務局長の職を兼ねているが、事務局長は本件連合会の役員ではなく、本件連合会の意思決定には関与していない。
  - (ク) コミュニティ課の職員が本件連合会の事務局職員として、本件連合会の固有事務を取り扱う際は、本件会則に則り、本件連合会の決定事項や本件連合会役員の指示命令に従って実施しており、これに関しては三田市の指揮命令権限は及ばない。
- (3) 公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律

公益的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59号。以下「公益的法人等派遣法」という。）において、公益的法人等への人的援助については、下記のとおり規定されておりました（本件監査請求関係部分抜粋）。

（目的）

第一条 この法律は、地方公共団体が人的援助を行うことが必要と認められる公益的法人等の業務に専ら従事させるために職員（地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第四条第一項に規定する職員をいう。第七条を除き、以下同じ。）を派遣する制度等を整備することにより、公益的法人等の業務の円滑な実施の確保等を通じて、地域の振興、住民の生活の向上等に関する地方公共団体の諸施策の推進を図り、もって公共の福祉の

増進に資することを目的とする。

(職員の派遣)

第二条 任命権者（地方公務員法第六条第一項に規定する任命権者及びその委任を受けた者をいう。以下同じ。）は、次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの（以下この項及び第三項において「公益的法人等」という。）との間の取決めにに基づき、当該公益的法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員（条例で定める職員を除く。）を派遣することができる。

一 一般社団法人又は一般財団法人

二 地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第五十五条に規定する一般地方独立行政法人

三 特別の法律により設立された法人（前号に掲げるもの及び営利を目的とするものを除く。）で政令で定めるもの

四 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百六十三条の三第一項に規定する連合組織で同項の規定による届出をしたもの

2 任命権者は、前項の規定による職員の派遣（以下「職員派遣」という。）の実施に当たっては、あらかじめ、当該職員に同項の取決めの内容を明示し、その同意を得なければならない。

3 第一項の取決めににおいては、当該職員派遣に係る職員の職員派遣を受ける公益的法人等（以下「派遣先団体」という。）における報酬その他の勤務条件及び当該派遣先団体において従事すべき業務、当該職員の職員派遣の期間、当該職員の職務への復帰に関する事項その他職員派遣に当たって合意しておくべきものとして条例で定める事項を定めるものとする。

4 前項の規定により第一項の取決めで定める職員派遣に係る職員の派遣先団体において従事すべき業務は、当該派遣先団体の主たる業務が地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務である場合を除き、地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務を主たる内容とするものでなければならない。

(派遣職員の給与)

第六条 派遣職員には、その職員派遣の期間中、給与を支給しない。

2 派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同して行う業務若しくは地方公共団体の

事務若しくは事業を補完し若しく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若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は、前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる。

## 2 判 断

自治法第242条に規定する住民監査請求の制度の1つの目的は、「地方財務行政の適正な運営を確保すること」（昭和51年（行ツ）第120号 愛知県に代位して行う損害賠償 昭和53年3月30日 最高裁判所第一小法廷判決 民集第32巻2号485頁）、すなわち、「普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保すること」とされています（昭和57年（行ツ）第164号 町有財産売却処分違法確認等及び共同訴訟参加 昭和62年2月20日 最高裁判所第二小法廷判決 民集第41巻1号122頁）。したがって、住民監査請求は、行政全般の違法・不当を防止・是正するための制度ではなく、「普通地方公共団体の事務の管理、出納その他の事務の一般的状況を明らかにすること」を目的とするのは、事務監査請求（自治法第75条）とされています（昭和35年（オ）第992号 県有財産不当処分禁止請求 昭和38年3月12日 最高裁判所第三小法廷判決 民集第17巻2号318頁）。

また、住民監査請求の制度のもう1つの目的は、違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実により、「地方公共団体が被った損害の回復又は被るおそれのある損害の予防」とされています（昭和52年（行ツ）第128号 住民訴訟 昭和57年7月13日 最高裁判所第三小法廷判決 民集第36巻6号970頁）。

したがって、住民監査請求の対象は、前者の目的から、財務的処理を直接の目的とする財務的事項（財務会計上の行為）に限定されているとともに、後者の目的から、地方自治体に財産上の積極的損害又は消極的損害を与える若しくは、そのおそれ（可能性）があるものに限定されています。

すなわち、住民監査請求の対象となるためには、財務的処理を直接の目的とし、その行為又は事実の直接的かつ本来的な効果として地方自治体に財産的損害を与える可能性があることが必要であるとされています。

これらを踏まえて、下記のとおり判断しました。

### (1) 本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払についての判断

本件連合会は、三田市とは別の独立した団体で、本件連合会の固有事務は

コミュニティ課の事務と区別されているものの、三田市内にある180を超える住民自治組織の連合組織で、住民福祉を増進し、住民自治を進めるための公共性・公益性をもった公共的団体であり、三田市がまちづくりを進める上で、密接に関わる極めて重要な団体であるとして、コミュニティ課の管理する事務を行いながら、本件連合会の固有事務の処理が行われている状況については、本件連合会の固有事務の処理が行われている時だけ、本件連合会への人的援助が行われている状況にあるものと解しました。

また、地方公共団体からの人的援助については、公益的法人等派遣法において、条例で定めるところにより、公益法人等に人的援助を行うこと及び当該人的援助に対して地方公共団体が給与を支給することができることとされています。

しかしながら、現時点においては、三田市から本件連合会に人的援助を行うこと及び当該人的援助に対して三田市が給与を支給することができることを定めたものがないことから、この点において、本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払については、違法又は不当な支出である可能性が非常に高いものであると判断しました。

## (2) 財産的損害についての判断

上記のとおり、本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払については、違法又は不当な支出である可能性が非常に高いものであると判断したところですが、これが、直ちに、三田市に財産上の積極的損害又は消極的損害を与えているとの判断につながるとは限らないものです。

まず、本件連合会については、三田市内にある180を超える住民自治組織の連合組織で、三田市と協力して市民協働参加のまちづくりを推進する団体であり、住民の福祉の増進、安全安心のまちづくりを推進する等の公共性・公益性のある活動を行う団体であるとともに、本件連合会が実施する事業についても、住民福祉を増進し、住民自治を推進するための住民全体を対象とした公共的活動であることから、請求人も承知されているとおり、三田市の行政の推進に大きく貢献している組織であると認めることができるのですが、一方では、その財政的基盤が個々の単位自治会と比べると脆弱であり、固有事務を処理するための人的措置を講ずる資力に乏しい等の問題があることから、本件連合会の事務局は三田市役所内に設けられているとともに、本件連合会の指示に基づく本件連合会の各種会議の開催の案内、資料の作成・編集及び記録の作成、契約関係書類の作成並びに郵便の発送等の固有事務の処理に対する人的援助が行われていました。

また、本件連合会の固有事務の処理に対する人的援助については、事務管

理規則別表において、コミュニティ課の管理する事務の一つとして、「**某連合会**との連絡調整に関すること。」が規定されているとともに、公益的法人等派遣法の第1条に規定する目的である「公益的法人等の業務の円滑な実施の確保等を通じて、地域の振興、住民の生活の向上等に関する地方公共団体の諸施策の推進を図り、もって公共の福祉の増進に資すること。」、同第2条第1項に規定する人的援助を行うことができる場合の要件である「その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるもの」及び同第6条第2項に規定する地方公共団体が給与を支給することができる場合の要件である「従事する業務が地方公共団体と共同して行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しく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若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合」のいずれにも該当するものであると判断しました。

さらに、平成26年5月18日の本件連合会の総会の議事録及び運営役員会の会議記録等からすると、これらに係る労務の提供がなされたことが推認できることから、本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払については、これらに対する人的援助に係る労務の提供の対価の支払であると解することができるものであるところ、行政実例（昭和41年3月31日 公務員課長決定）において、職員の採用に当たって、欠格条項該当者であるにもかかわらず、これが明らかでなかったため採用した者について、後日、欠格条項該当者であることが明らかになった場合のこの間の給料については「その間の労務の提供があるので返還の必要はない。」との見解が示されているところです。

これらの点からすると、本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払については、所定の法的整備がなされていれば、三田市から本件連合会に人的援助を行うこと及び当該人的援助に対して三田市が給与を支給することができることと認めることができる団体への人的援助に係る労務の提供の対価として支払されたものと認めることができるものであることから、三田市に財産上の積極的損害又は消極的損害を与えていると判断することができませんでした。

### 3 結 論

上記のとおり、現時点においては、三田市から本件連合会に人的援助を行うこと及び当該人的援助に対して三田市が給与を支給することができることを定めたものがないことから、この点において、本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払については、違法又は不当な支出である可能性が非常に高いものであ

ると判断しました。

しかし、本件総会等に係る時間外勤務手当等の支払については、所定の法的整備がなされていれば、三田市から本件連合会に対して人的援助を行うこと及び当該人的援助に対して三田市が給与を支給することができることと認めることができる団体への人的援助に係る労務の提供の対価として支払されたものと認めることができるものであることから、三田市に財産上の積極的損害又は消極的損害を与えていると判断することができませんでした。

よって、請求人の主張には理由がなく、措置の必要を認めることができませんでした。

## 第6 市長に対する要望

本件監査請求においては、外部団体への人的援助に係る労務の提供に対する給与の支払が問題とされていましたが、協働のまちづくりが推進される中にあるのは、三田市の職員が外部団体の固有事務の処理を行うものの他、外部団体主催のイベントを当該団体の構成員と三田市の職員が協働で行うもの等が存在すると考えられることから、これらの取扱いについて、本件監査請求のような疑義が生じないようにする必要があると考えられるところです。

この点については、本件調査結果通知書において、「外部団体の仕事を三田市の職員が行う場合の法的仕組み全般について整備する必要性を感じている。」、「オンブズパーソンとして継続的に調査を進め、一定の段階で三田市に提言をなしたいと考えている。」との旨の記述があることから、この提言に期待するところです。

また、一方で、外部団体に対する行政の過大な関与は当該団体の自主的な活動を阻害することになるだけでなく、行政の肥大化を招く要因ともなることから、外部団体への関与のあり方について検討されるよう要望します。