

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成25年3月19日(以下「請求日」という。)に請求人から地方自治法(以下「自治法」という。)第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求(高監委第496号)は、形式上の要件を具備しているものと認め、同日付けで受理した。

2 請求の要旨及び理由

監査に当たり、請求書記載事項及び事実証明並びに請求人の陳述から請求の要旨及び理由を次のように解した。

(1) 請求の要旨

高槻市長、高槻市教育長、高槻市自動車運送事業管理者及び高槻市水道事業管理者(以下「市長等」という。)に対し、次の措置をとるよう求める。

特別休暇及び病気休暇(以下「本件休暇」という。)に係る給料及び手当(以下「当該給与」という。)の支給は違法不当であり、高槻市(以下「市」という。)教育委員会、交通部及び水道部は損害を被ったため、過去10年分の当該給与支給分について、関係団体、関係人、関係職員、決裁権者、専決権者、その他の責任者及び市長等それぞれに対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求することを勧告すること及び当該給与の支給を差し止めることを勧告すること。

また、上記の不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実及び故意過失により時効消滅した債権につき当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求める。

(2) 請求の理由

市は、本件休暇については、条例上無給としなければならなかったにもかかわらず、これを有給として扱い、取得した職員らに対して違法に当該給与を支給してきた。また、本件休暇を不正取得した職員もいると考えられる。

「特別休暇」と一般に呼ばれているものは、法的には有給とする義務のない休暇であり、有給にするか無給にするかといった給与支給の扱いや、休暇を認

める理由、その名称についてすらも各事業者が任意に定めているだけのものがある。「病気休暇」についても、「特別休暇」と同様であり、病気休暇制度がない企業や制度がある場合でも無給の企業もある。

市では、「高槻市職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」(以下「勤務時間条例」という。)第5条の6で「病気休暇」を、第5条の7で「特別休暇」を定めており、取得することは可能であるが、これらを有給とする根拠は法律にも市の条例にも存在しない。

自治法及び地方公務員法において、地方公共団体は、地方公務員に対し条例に基づかずにはいかなる給与その他の給付・金銭又は有価物も支給してはならないと定めており、給与条例主義といわれている。

市では、条例等において職員が勤務しないときは1時間単位で給与を減額する定めがある。しかし、本件休暇の場合は除くなどといった例外規定はない。したがって、本件休暇の場合は、給与を減額しなければならない。

以上から、職員が本件休暇を取得した場合、その期間に係る当該給与を支給してはならない。しかし、市がこれを有給として扱い、当該給与を減額せずに支給していたことが明らかになった。これは給与条例主義に反し違法であることは明白である。

また、「平成23年度休暇等部局別平均取得日数」によれば、特別休暇の1つである祭祀休暇の取得率は、市長部局に比べ交通部及び消防本部が非常に高くなっている。毎年法事があるわけでもなく、交通部と消防本部の数字は明らかに異常で不正取得が疑われる。逆に、病気休暇については、その平均取得日数が交通部及び消防本部に比べ市長部局、教育委員会及び水道部で高くなっているから、同様に不正取得が疑われる。不正取得していた場合は、詐欺という可能性もある。不正取得がないか過去10年間に遡って監査・調査をお願いする。

これら違法行為により、職員(元職員を含む。)に支給された給与相当額だけ市は損害を被っており、未だに損害は回復されていない。不正取得については懲戒処分の対象とされるべきであり、減給、停職、免職の処分が適正になされなかったのであれば、当該処分により減給されていたはずの給与相当額が市の損害といえる。

本件休暇が有給扱いされていたことについて、条例等からは全くわからないし、住民が職員の給与明細や給与システムを見たりすることはできないから、上記違法行為がされていたことを知ることはできなかった。したがって、自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」がある。

監査委員のうち、上田豊喜代表監査委員は、市の総務部長や人事課長であったから、公正な監査を望むことは困難である。したがって、同人は除斥されるべきである。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

自治法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象は、同法第75条に規定する事務監査請求のように、一般的な事務についてその行政運営上の是非を問うための制度とは異なり、財務会計上の違法又は不当な行為等に限定されているものである。本件請求のうち、請求人が祭祀休暇及び病気休暇の取得率が市長部局、教育委員会、交通部、水道部及び消防本部で異なるため、不正取得が疑われると主張し監査を求めている部分については、不正取得している事実を個別的、具体的に摘示しておらず、また、実際に不正取得していることを証する書面も添付されていないことから、住民監査請求の対象とはならないものと判断した。

請求人によると、本件休暇が有給扱いされていたことについて、条例等からは全くわからず、違法行為がされていたことを知ることはできなかったため、正当な理由があり、過去10年分の当該給与の支給について不当利得返還請求又は損害賠償請求することを求めているが、本件請求の内容及び請求人の陳述では、勤務時間条例等の条例や規則に規定がないため違法に当該給与を支給したと述べるにとどまっていることから、請求人が相当の注意力をもって調査しても判明し得ないものであるとは認められないと判断した。よって、平成24年3月20日から請求日までを本件監査請求の対象期間とした。

また、請求人は、不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実及び故意過失により時効消滅した債権につき当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求めているが、これは住民

監査請求の対象とはならない。

以上から、本件請求については、平成24年3月20日から請求日までの間に本件休暇に係る当該給与が支給されたことが違法又は不当であり、不当利得返還請求又は損害賠償請求することを求めるべきか否か、また、当該給与の支給差止めを勧告することを求めるべきか否かを監査対象事項とした。

なお、請求人は代表監査委員が市の総務部長や人事課長であったことを理由に除斥を求めているが、同委員が上記監査請求の対象期間内に総務部長や人事課長であったことはないことから、除斥の必要はないと判断した。

(2) 監査対象部局

総務部、教育委員会教育管理部、交通部、水道部、消防本部

(3) 請求人の証拠の提出及び意見陳述

平成25年4月10日に、自治法第242条第6項の規定に基づき請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、新たな証拠の提出があり、陳述を行った。その際、関係職員の立会いを認めた。

(4) 関係職員の陳述

平成25年4月10日に、関係職員が自治法第242条第7項の規定に基づき本件請求に対する陳述を行った。その際、請求人の立会いを認めた。

陳述を行った者 総務部職員長

人事課長

人事課副主幹

(5) 関係書類の調査

請求書及び証拠書類について調査し、関係職員に対し質疑を行った。

4 監査の結果

(1) 事実確認

ア 関係職員の陳述及び請求人の反論について

関係職員の陳述は、概ね次のとおりである。

本件休暇を取得した職員に対し当該給与を支給してきたことについて、「一般職の職員の給与に関する条例」(以下「給与条例」という。)第15条では、「職員が勤務しないときは、その勤務しないことにつき、任命権者の

承認があった場合を除く外、その勤務しない1時間につき、第19条に規定する勤務1時間当りの給与額を減額して給与を支給する」と規定されている。これは、勤務しない1時間につき勤務1時間当たりの給与額を減額して支給するとしながら、勤務しないことにつき、任命権者の承認があった場合は給与を減額しないで支給するという規定となっている。一方で、本件休暇を取得するには、勤務時間条例第5条の9で、規則で定めるところにより、任命権者の承認を受けなければならない旨規定されている。以上から、本件休暇を取得するには、任命権者の承認を得る必要があり、任命権者の承認があった場合には、給与が減額されずに支給されることとなる。なお、これらの給与の減額規定や休暇取得における任命権者の承認を受けなければならないとする規定については、技能職員や公営企業職員についても同様に条例や規則で定められている。その一方で、勤務しないことにつき任命権者の承認があった場合でも、特に給与を減額する旨の規定がある場合にはその定めによることとなっている。例えば介護休暇について、取得するには任命権者の承認を受けなければならないが、勤務時間条例第5条の8第3項において、給与条例第15条の規定にかかわらず、その勤務しない1時間につき、給与額を減額する旨規定されている。このように、あえて給与条例第15条の規定にかかわらずと断りを入れ、給与を減額する旨を規定している。しかし、本件休暇は介護休暇のように減額規定を設けていないため、給与が減額されることはない。

以上から、本件休暇については、介護休暇のように給与の減額規定がないことを根拠に当該給与を支給しており、給与条例主義にも反していない。

大阪府の「職員の給与に関する条例」第28条では、休暇が与えられた場合その他その勤務しないことにつき特に承認があつた場合を除くほか、その勤務しない時間1時間について、勤務1時間当たりの給与額を減額する旨規定されている。給与条例には大阪府のように「休暇が与えられた場合」といった文言が規定されていないが、これに関しては、国家公務員について以前、昭和60年法律第97号により、「一般職の職員の給与に関する法律」(以下「給与法」という。)が一部改正され、「休暇による場合」という文言が規定された。おそらく大阪府も給与法の改正に準じて改正されたものと考えるが、

この一部改正は、休日及び休暇に関する規定が給与法上で整備されたことと関係して、立法技術上の便宜に基づくものとする。これらの経過からもわかるように、休暇が与えられた場合というのは任命権者の承認があった場合の1つであり、休暇が与えられた場合という文言を加えるかどうかは立法技術上の問題であって、市では本件休暇について「任命権者の承認があった場合を除く外」と定め、任命権者の承認を休暇取得の前提としている。

なお、関係職員の陳述に対する請求人の反論は、概ね次のとおりである。

勤務時間条例の承認は休暇取得の承認であり、給与条例の承認は給与支給の承認であって、全く別の承認と考えられる。また、減額規定がないことをもって有給というが、給与条例主義からいうと、本件休暇が有給であると条例上明記されていない限りは無給にしなければならない。

イ 任命権者の承認について

本件休暇についての任命権者の承認は、専決事項として、市長部局では、副市長、部長、部長代理、課長、所長、チームリーダーに専決権が与えられており、市長部局以外の部局においても、市長部局に準じて任命権者の承認がされている。

ウ 北摂6市の状況について

北摂6市（豊中市、池田市、吹田市、茨木市、箕面市及び摂津市をいう。以下同じ。）における給与の減額に関する規定並びに特別休暇及び病気休暇（本件休暇と同内容の制度を含む。）を有給としているか否かについて条例等の規定を確認したところ、次のとおりであった。

- (ア) 給与の減額に関する規定については、市と同様の規定を設けているのが2市、「休暇による場合」等の規定があるのが4市であった。
- (イ) 特別休暇及び病気休暇を有給としているか否かについては、給与の減額に関する規定を市と同様の規定としているものを含め、全ての市において有給としていた。

(2) 判断

請求の要旨及び理由、関係書類の調査、請求人の陳述並びに関係職員の陳述から判断した結果は、次のとおりである。ここでは、給与条例及び勤務時間条例の適用を受ける職員について述べる。

職員の休暇制度については、「「休暇」について法律上特に定義づけはなされていないが、「休暇」とは、職員が、割り振られた正規の勤務時間を正当に勤務しないことが認められている状態のうち、その勤務しない事由が、雇用関係の中で、被傭者の休息、娯楽、能力啓発等のため付与される民間における年次有給休暇(労働基準法第39条)に相当するものとして公務員にも保障すべきもの(年次休暇) 専ら職員側の私生活上ないし社会生活上の事由によって勤務義務を履行し難い状態に置かれた場合のうち、その勤務しないことが人倫上、社会慣習上ないしは物理上真にやむを得ないものと認められ、かつ、職員の勤務条件として法律又は人事院規則をもって保障するにふさわしいものとして認識することが相当であると認められる場合のもの(病気休暇、特別休暇及び介護休暇)として概念構成される」(公務員の勤務時間・休暇法詳解<第2次改訂版>勤務時間制度研究会編著274頁)とされ、職務に専念する義務を免除するものの1つと解することができる。

給与条例第15条は、「職員が勤務しないときは、その勤務しないことにつき、任命権者の承認があった場合を除く外、その勤務しない1時間につき、第19条に規定する勤務1時間当りの給与額を減額して給与を支給する」と規定している。また、勤務時間条例第5条の4では、「職員の休暇は、年次有給休暇、病気休暇、特別休暇及び介護休暇とする」と規定し、第5条の6では「病気休暇」を、第5条の7では「特別休暇」をそれぞれ規定し、第5条の9では、これらの休暇について、規則で定めるところにより、任命権者の承認を受けなければならない旨規定している。

このことから、市によると、本件休暇については、任命権者の承認を得る必要があり、任命権者の承認があった場合には、給与条例第15条の規定により給与を減額しないで支給するとしている。

一方、昭和60年法律第97号による改正前の給与法(以下「旧給与法」という。)第15条は、「職員が勤務しないときは、その勤務しないことにつき特に承認のあつた場合を除く外、その勤務しない1時間につき、第19条に規定する勤務1時間当りの給与額を減額して給与を支給する」と規定されており、給与条例第15条とほぼ同様の規定となっている。このことから、給与条例第15条は、旧給与法第15条に準じて規定されていることが伺われる。

旧給与法第15条に関しては、「一般職の職員の給与に関する法律の運用方針」(昭和26年1月11日給実甲第28号。以下「運用方針」という。)の第15条関係によると、「その勤務しないことにつき特に承認のあつた場合」とは、人事院規則15-6(休暇)第1項に規定する休暇が認められた場合のほか、法令の規定により勤務しないことが認められている場合をいう。なお、法令の規定により勤務しないことが認められている場合であつても、特に給与を減額する旨規定されているときは、その定めるところによる」とされ、「人事院規則15-6(休暇)」第1項では、「休暇は、官庁執務時間並びに休暇に関する件(大正11年閣令第6号)の規定による休暇(以下「年次休暇」という。)その他の従前の例により有給休暇とされていた休暇とする」とされている。

さらに、「人事院規則15-6(休暇)の運用について(通知)」第1項関係第1項では、「年次休暇以外の従前の例による休暇は、特別休暇(後出2)および病気休暇(後出6)とする」とされ、第2項では「特別休暇とは、次の(1)から(14)までに掲げる事由がある場合に、それぞれに掲げる期間について、職員がその所属する機関の長(以下「機関の長」という。)の承認を得て、一般職の職員の給与に関する法律(昭和25年法律第95号。以下「給与法」という。)第14条に規定する勤務時間のうち同法附則第12項から第14項までの規定による勤務を要しない時間を除いた時間(以下「正規の勤務時間」という。)中に俸給の支給を受けて勤務しないことをいう。...(以下略)」とされ、第6項では「病気休暇とは、職員が負傷または疾病(予防注射または予防接種による著しい発熱等の場合および2の(10)に掲げる期間をこえる女子職員の生理の場合を含む。)のため、医師の証明等に基づき最小限度必要と認められる期間について、機関の長の承認を得て、正規の勤務時間中に俸給の全部または一部の支給を受けて勤務しないことをいう」とされている。

このことから、国では、特別休暇及び病気休暇が法律上規定されていない旧給与法第15条のもとで、これらの休暇について任命権者の承認があつた場合には、給与を減額せずに支給してきた経過がある。その後、昭和60年法律第97号により、給与法で休暇に関する規定が整備されたことにより、改正後の給与法(以下「新給与法」という。)第15条において「休暇による場合」等の規定が加えられたものである(公務員給与法精義<第2次全訂版>尾崎朝夷ほ

か著 469 頁参照)。

給与条例第 15 条は、新給与法第 15 条に準じた改正が行われていないものの、従前どおり旧給与法第 15 条及びこれに関する運用方針に準じて、本件休暇の申請があった場合には、勤務しないことにつき承認を与え、介護休暇の場合のように給与を減額すべき法律上又は条例上の規定がないことから、給与条例第 15 条の規定に基づき、給与を減額しないで支給していることについては合理性が認められることから、違法又は不当ということとはできない。

なお、請求人は、勤務時間条例上の任命権者の承認は休暇を与えることの承認であり、給与条例上の任命権者の承認は給与を支給することの承認であって、承認の意図が異なる旨主張している。そうであるとしても、大阪地裁平成 21 年 10 月 6 日判決 (損害賠償等請求事件 平成 20 年 (行ウ) 第 70 号) に照らし合わせると、このことについては、本件休暇の承認を行うとともに、職員が本件休暇を取得した場合には、翌月以降の給与計算過程において、休暇の取得期間に対応する給与を減額することなく給与を決定し、その支出命令を発しているのであるから、黙示的に勤務しないことの承認を行っているとするのが相当である。

さらには、地方公務員法第 24 条第 5 項では、「職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当つては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない」とし、均衡の原則を定めている。そして、国及び北摂 6 市の全てにおいて特別休暇及び病気休暇が有給とされていることから、本件休暇が有給とされていることについては、均衡の原則に照らし不当とはいえない。

なお、給与条例及び勤務時間条例が適用されない公営企業職員及び技能職員 (地方公務員法第 57 条に規定する単純な労務に雇用される者をいう。以下同じ。) については、給与条例第 15 条に相当する規定が、公営企業職員にあつては「高槻市公営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」第 16 条第 1 項で、技能職員にあつては「技能職員の給与に関する規則」第 11 条でそれぞれ規定されていること、また、本件休暇については、それぞれ任命権者の承認を受けなければならないことから、これら職員についても本件休暇が有給とされていることについて、違法又は不当とはいえない。

(3) 結論

以上のことから、請求人の主張に理由はなく、請求人が求める措置の必要は認められない。

なお、給与の減額規定について、新給与法第15条に準じて改正している地方公共団体も多く見受けられることから、市長等は検討されたい。