

千葉市監査委員告示第 1 1 号

地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 2 条第 4 項の規定により、千葉市職員措置請求（ 1 8 千監第 1 7 8 号）に係る監査の結果を別紙のとおり公表します。

平成 1 9 年 5 月 2 8 日

千葉市監査委員	古 川 光 一
同	大 島 有紀子
同	上村井 真知子
同	石 井 茂 隆

第1 請求の受付

1 請求の要旨

1、千葉市は千葉市職員互助会（以下「互助会」）に対し千葉市補助金等交付規則（証 - 1）及び互助会補助金交付要綱（以下「要綱」証 - 2）により職員掛金（給与月額1,000の10、18年度からは1,000分の5）相当額を補助してきたが、他方互助会はこの職員掛金および補助金（合計約700百万円、18年度は約340万円）により、職員に対し福利厚生事業および給付事業を行ってきた。

ア）要綱では補助金対象は福利厚生事業のみとされているが互助会規約（証 - 3）では要綱に反し給付事業をも行うとされ、旧互助会規約（証 - 4、18年3月廃止）第33条2では「会員の掛け金の100分の83.3を給付金給付事業に当てるものとする。」としている。

仮に、この83.3の充当が地方公務員法第42条（職員の福利厚生）とは別の互助会による独自の事業であるとすれば千葉市は補助金として1,000分の10ではなく1,000分の1.67相当額を助成したはずである。

即ち、旧互助会規約第33条2は名目にすぎず、脱法を意図したものと言える。

イ）千葉市職員に対する給付事業は他に、千葉縣市町村共済組合の法定給付および附加給付、千葉縣市町村職員互助会でも実施されており二重どころか四重にもなっておりその厚遇ぶりは目に余るものがある。ちなみに配偶者の死亡には4件合計24万円の弔慰金が支給される仕組みになっている。

2、このように互助給付事業は、明らかに要綱に違反しており、地方公務員法42条の福利厚生目的から外れた事業である。

またこれは給与の上乗せであり地方自治法204条2に違反し232の2の公益上必要ある事業にもあたらず、互助会は千葉市のずさんな補助金行政により不当に利益供与を受けていたものである。

3、このような中で平成17年度まで実施されてきた新企業年金と称する互助給付事業により、退職者には第2の退職金とも言える給付が行われ、18年3月の給付金給付事業廃止に伴い現役職員には清算金が支給された。

当方の互助会担当者に対する聞き取り調査によれば、清算にともなう職員への返還金は約3,336百万円、清算残金35百万円とのことである。（証—5）

4、については監査委員は千葉市長に、

過去10年間の補助金による不当利得金の給付金（退職者分）および不当利得金の精算金（現役職員分）を互助会に返還請求するよう勧告されたい。

返還請求額については、解散時の給付金・精算金と10年前の年金保険積立金との差額とするのが妥当であると考える。

清算残金についても同様に全額返還請求するよう勧告されたい。

現行の給付事業についても廃止を指示し、補助金額の見直しを行うよう勧告さ

りたい。

なお、「<平成 14 年 3 月財政部長通知>補助金執行事務における留意事項」(証—6)により、補助金の年度中の支払いは概算払いであり、事業完了後の実績報告により精算されるのであるから、17 年度補助金の精算行為は少なくとも 18 年 3 月以降となることを付言しておく。

(以上、原文のまま掲載)

(別紙「事実証明書」略)

2 請求人 (略)

3 請求の要件審査

本件監査請求は、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 項及び第 2 項の所定の要件を具備しているものと認め、平成 19 年 3 月 28 日付けで監査を実施することとした。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項

千葉市(以下「市」という。)からの千葉市職員互助会(以下「互助会」という。)に対する補助金の支出が、千葉市職員互助会補助金交付要綱(以下「補助金交付要綱」という。)に違反しているか否か。また、互助給付金給付事業及び当該事業の清算に要した経費並びに清算残金が互助会の不当利得となるか否か。

2 監査対象部局

総務局を監査対象部局とし、関係書類を調査するとともに、関係職員の事情聴取を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対し、平成 19 年 4 月 23 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人は、陳述書を提出し、それに基づき、「17 年度第 2 回定例会において『掛金と補助金の負担割合は地方公務員法第 42 条の趣旨を踏まえ 1 対 1 は適正である。』と議会答弁しており、また 18 年度第 1 回定例会において『補助金は福利厚生事業の一環として……会員掛金相当額としている。』との市当局の答弁等から給付金事業は全く想定されていないことが明らかである。すなわち会員掛金が福利厚生のための掛金であることを前提に補助金の額を決定している。」などの補足説明を行うとともに、

新たな証拠として、平成１７年第２回定例会及び平成１８年第１回定例会での互助会に関する市議会の答弁資料並びに平成１７年４月１日付けの互助会事業補助金交付申請書を提出した。

その際、自治法第２４２条第７項の規定に基づき、総務局職員が立会った。

４ 関係職員等の陳述

平成１９年４月２３日に総務局職員から陳述の聴取を行った。

その際、自治法第２４２条第７項の規定に基づき、請求人が立会った。

５ 関係人の調査

自治法第１９９条第８項の規定に基づき、互助会の事務局職員に対し、関係人としての調査を行った。

第３ 監査の結果

１ 事実の確認

（１）互助会について

地方公務員法（昭和２５年法律第２６１号。以下「地公法」という。）第４２条では、「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。」と定めている。市では、この職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について実施される事業のうち、職員医務室の運営、ライフプランセミナーの実施等の事業を直接実施するほか、一部の事業を互助会を通じて実施している。

互助会は、「千葉市職員の共済及び福利増進を図る」ことを目的として、昭和３３年７月１日に設立され、会員で定めた千葉市職員互助会規約（以下「規約」という。）により運営されている任意団体である。

会員は、市の職員（互助会職員、市職員労働組合職員及び公益法人等へ派遣されている退職派遣者を含む。）であるが、臨時に雇用される職員及び常時勤務を要しない職員並びに学校職員（市町村立学校職員給与負担法（昭和２３年法律第１３５号）に規定する職員）は除かれている。

役員は、会長、副会長、理事、評議員、監事となっており、会長は、昨年度までは職員の福利厚生を担当する助役、すなわち総務局担任助役があたっていた。今年度からは自治法の一部改正により助役制度が廃止され副市長が設置されたことに伴い、総務局担任副市長があたっている。

運営財源は、会員の掛金、市からの補助金、市の職員が派遣されている公益法人等からの負担金、諸収入である。

(2) 互助会の事業について

(3) 記載の互助給付金給付事業が廃止される前の規約(以下「旧規約」という。)第3条の規定により、互助会は福利厚生事業及び給付事業を行うこととされていた。

福利厚生事業は、旧規約第25条各号の規定により、食堂、喫茶、売店、理髪等の施設の経営、職員会館の管理運営、資金の貸付、保養所の管理運営、その他必要な事業とされていた。

また、給付事業は、旧規約第27条各号の規定により、結婚祝金、永年勤続祝金、傷病見舞金、災害給付金、弔慰金、医療給付金、銀婚祝金、育児休業者見舞金、互助給付金、その他理事会において必要と認める給付とされていた。

互助給付金については、次の(3)で述べるとおりである。

(3) 互助給付金給付事業について

互助給付金給付事業は、その前身が、昭和56年4月に「退会せん別金」という名称の事業で発足したが、平成4年6月に旧規約を改正するとともに「千葉市職員互助会互助給付金給付規程」を定め、会員が退会又は死亡したときに、一時金又は年金を支給するものとして、同年4月に遡及して実施された。この事業を実施するに当っては、生命保険会社の「新企業年金」により運用し、財源については、旧規約第33条第2項で、会員掛金の100分の83.3を充てると規定されていた。

しかし、互助給付金給付事業は、運用利回りが大幅に低下する中で、事業資金の確保が期待できず、今後職員の大量退職の時代となり、保険料の大幅な引上げが必要になることから、制度の維持は困難と判断し、平成18年3月末に廃止、清算された。

退会者及び在職者に対し事業資金の残金が精算され、同年6月には、会員に対し個々の平成18年3月末の退会一時金相当額の68%に相当する額が支給されたところであり、その総額は33億3,067万4,108円、残金は3,707万4,725円である。

なお、請求人は、措置請求書に「給付金給付事業」と記載しているが、会員掛金の100分の83.3を充てるとの表現からして互助給付金給付事業に当たるものと解する。

(4) 市からの互助会に対する補助金について

市は、職員の福利厚生を図るため、互助会が行う事業に要する経費について、予算の範囲内において千葉市補助金等交付規則(以下「補助金交付規則」という。)及び補助金交付要綱に基づき、互助会に対し補助金を交付している。

また、補助金交付要綱第2条では補助金の対象事業を「互助会が会員に対して行う福利厚生事業」としているが、これに対する補助率を規定することなく、同3条で「当該会計年度における会員掛金の額を基に市長が決定する。」としている。

市は、これら要綱の規定に基づき、毎年度、互助会の会員掛金と同等額を互助会が行う厚生事業に対して交付してきたが、その結果として、補助対象事業に対する補助率は、ほぼ100%となっていた。

(5) 市議会における市の答弁について

市当局は、市議会において、互助会に対する補助金の交付に関し、厚生事業の一環として会員掛金相当額を補助してきている旨の答弁をしてきた。

主な質問と答弁は次のとおりである。

平成17年第1回定例会市長答弁

(質問)

「互助会への補助は、報道によると、千葉市は1人当たりの額が4万2,000円と報道され、他都市と比べて高くなっているようです。補助金の総額と見直しについてはどのように考えているのか。」

(答弁)

「平成17年度当初予算案による補助金は、3億3,650万円となっております。次に、補助金の見直しについてですが、現在、地公法第42条における地方公共団体の責務である厚生事業の一環として、職員互助会に対し会員掛金相当額を補助しておりますが、今後、厳しい社会経済情勢等を踏まえ、他市の動向等に留意しながら、適切に対応したいと考えております。」

平成17年第2回定例会総務局長答弁

(質問)

「公費が投入される事業内容は何か。大きな額を占めるものについて、主なものを幾つかお示してください。・・・また、今後の見直しをどのように検討するのか」

(答弁)

「補助金が充当される事業については、平成16年度の実績で保養所の開設、カルチャー教室の開校、芸術鑑賞等の助成などの厚生事業が主なものであります。・・・互助会内部に検討会を設置し、事業の存廃を含めた事業そのものの見直しについて検討しております。これにより、今後、市として補助金額の削減につなげてまいりたいと考えております。なお、掛金と補助金の負担割合については、地公法第42条の趣旨を踏まえ、現行の1対1は、現時点では適切なものと考えておりますが、負担割合の見直しを行っている自治体もあることから、今後、他市の動向等に留意しつつ適切に対応してまいりたいと考えております。」

平成18年第1回定例会助役答弁

(質問)

「補助金割合を今後減額するべきと考えますが、いかがでしょうか。」

(答弁)

「補助金割合につきましては、地公法第42条における地方公共団体の責

務である厚生事業の一環として、職員互助会に対し会員掛金相当額を補助しておりますが、今後、他市の動向等にも留意し、適切に対応してまいりたいと考えております。」

2 監査対象部局の説明

(1) 給付事業について

市では、補助金交付要綱第2条において「補助金の対象となる事業は互助会が会員に対して行う福利厚生事業である」としていることから、互助会が行う給付事業を補助の対象とはしていない。

それに加え、互助会は、給付事業のうち互助給付金給付事業を互助会独自の制度として、旧規約第33条第2項の規定により、会員掛金のみで行うこととしており、市としてもそのように認識してきた。

したがって、互助給付金給付事業に要した経費並びに平成18年3月末の互助給付金給付事業廃止に伴い同年6月に会員や退会した会員に支給された精算金及び清算残金の財源は、全て会員掛金で充当されており、補助金を含んだものではないものと理解している。

(2) 福利厚生事業について

地公法第42条では「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。」と定めている。

市においても、職員の心身の健康を確保し、生きがいのある充実した生活の実現を図ることが公務能率を高め、結果的に市民サービス向上に繋がることから、この福利厚生に関する事業の一部は互助会を通じて実施している。

このため、市は補助金交付規則及び補助金交付要綱に基づき、互助会の行う福利厚生事業に対し補助金を交付している。

(3) 市議会答弁の趣旨について

市議会において答弁した「厚生事業」とは、地公法第42条に定める「厚生に関する事項」を実施する事業との意味であり、市は、この「厚生に関する事項」を「厚生事業」又は「福利厚生事業」と述べてきた。

平成17年第2回定例会での、会員掛金と補助金との負担割合が「1対1」である旨の答弁は、説明不足だったと言わざるを得ないが、補助金額や補助金と会員掛金の比率についての質問との理解に基づくものであって、あくまでも補助金の交付額の算定方法について説明したものである。

これは、補助金交付要綱第3条では補助金の額を「当該会計年度における会員掛金の額を基に市長が決定する。」と規定していて、互助会に対する補助金の額は、会員掛金と同等額で算定されていたからである。

3 関係人の説明

互助給付金給付事業は、互助会独自の制度として、相互扶助の精神に則り、会員が退会又は死亡したときに、互助給付金を一時金又は年金を支給するものとして、平成4年8月から生命保険会社の「新企業年金」により運用し、利回りを5.5%に設定して、同年4月に遡及して開始した。

この事業の財源は、旧規約第33条第2項の規定により会員掛金の83.3%を充てるものである。会員掛金（毎月ごとに給料月額の100分の1相当額）の83.3%としたのは、昭和56年度から実施していた退会せん別金の財源と同割合であり、これをもって互助給付金給付事業に係る年間保険料についても給料月額の10分の1相当額を基本としたものであり、これを確保するためには次の積算方法となる。

$$\text{保険料(給料月額の}\frac{1}{10}\text{)} = \text{会員掛金(給料月額の}\frac{1}{100}\text{)} \times \frac{10}{12}(83.3\%) \times 12\text{か月}$$

開始当初は、公的年金の支給開始年齢が65歳となることから、「つなぎ年金」とする役割もあり、退会時に一時金を支給する事業は、他市においても広く行われており、県内では古くから市制を施行している市で、また、政令指定都市では9市で行われていた。

平成6年における運用利回りは4.5%であったが、その後平成14年9月には0.75%に低下し、導入時に設定した5.5%の利回りとの乖離が大きくなった。

支払うべき年金は5.5%で運用されるはずのものであったため、平成15年度には千葉市職員労働組合から4億円を借入し、事業資金の増額も行ったが、事業資金は減少しつつあった。

このような状況において、今後職員の大量退職の時代となり、保険料の大幅な引上げが必要になることから、制度の維持は困難と判断し、平成18年3月末をもって互助給付金給付事業を廃止し、清算したものである。

以上のとおり、互助給付金給付事業の廃止に伴い、会員や退会した会員に対し支給された精算金及び清算残金の財源は、会員掛金である。

4 判断

- (1) 請求人は、市の互助会に対する補助金が、補助金交付要綱に違反して、補助対象事業でない互助給付金給付事業に対して交付されていると主張し、その前提として、同要綱第3条に規定する「会員掛金の額を基に市長が決定する」との文言を、会員掛金全額でなく、会員掛金のうち、あくまで補助対象事業に充てられる金額を基に決定するとの趣旨と解し、これによって、同条項は、市長が決定する補助率に関し定めた規定であると解釈している。

すなわち、本来、補助金は、会員掛金を充てる事業全体を対象とするのではな

く、規約により福利厚生事業とは別とされている互助会独自の互助給付金給付事業（この事業は補助対象事業外とされている。）に充てられる 83.3%の額を差し引き、会員掛金のうち補助対象事業に充てられるべき 16.7%の額を基に決定されるべきであり、これと同額で交付されるとすれば 83.3%の額に対する補助金の交付は、補助金交付要綱に違反するというものである。

そこで、この点についてであるが、補助金交付要綱は、前記のとおり昭和 60 年に制定されたが、互助給付金の前身として昭和 56 年に始められた「退会せん別金」の財源として、会員掛金の 83.3%を充てる取扱いとされており、それが昭和 61 年の規約改正により明文化されたものであり、当時から規約上の給付事業と厚生事業を区分し、後者のみを補助対象事業としてきた。

すなわち、市当局は、会員掛金の 83.3%の部分が福利厚生事業外の互助給付金給付事業に充てられることについて了解したうえで、補助金交付要綱の制定に当っては、福利厚生事業に対してのみ補助金が用いられていることを前提として、補助率は明記せず、単に会員掛金を基にして補助金額を定めることと規定しているのであり、会員掛金全額と同額を補助するとの決定については、補助金交付要綱の規定の文言に違反するものではない。

そもそも、地公法第 42 条は「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。」と規定し、各地方公共団体に対して職員の厚生に関する計画の樹立及び実施を義務付けているが、この規定を受けて、各地方公共団体が職員の厚生を実現するため、具体的にどのような制度を設けるかは、それが適切かつ公正さを欠くものと認められない限り、各地方公共団体が所属職員の人数やその構成、地域の実情等に応じ、その裁量により決定すべきものであると解される。

したがって、補助対象事業外に用いられず、かつ、補助の必要性のある限り、互助会に交付された補助金が、福利厚生事業の経費に全額（補助率 100%）充てられていたとしても、そのことのみをもって違法とはいえない。

（2）そこで、互助給付金給付事業の過去 5 年間の実績について見ると表 1 のとおりであり、また、各事業ごとに補助金、会員掛金、諸収入等の財源構成を平成 16 年度を例に（他の年度についても概ね同様である。）示すと、表 2 のとおりである（平成 16 年度予算書及び決算書添付資料による。）

表 1 を見ると、会員掛金に対する互助給付金給付事業に要した経費の割合は、平成 13 年度は 87.5%、14 年度は 92.7%、15 年度は 93.4%、16 年度及び 17 年度は 83.3%となっている。

平成 13 年度から 15 年度までについては、会員掛金に対する割合が 83.3%を超えているが、その理由は、生命保険会社において積算された保険料が高くなったことによるものである。

次に、表 2 によれば、予算額及び決算額の欄中、互助給付金給付事業特別会計への繰出金は全て会員掛金・諸収入等から充当され、補助金は充てられていない。

一方、厚生事業費は決算額 2 億 2,906 万 2,000 円、事業総務費は、決算額 4,387 万 4,000 円となっているが、全額補助金をもって充当されている。

なお、事業総務費に補助金が 100% 充てられていたことの不当なことについては、18 千監第 160 号の監査結果において述べたところである。

表 1

(単位：円)

	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度
会員掛金	357,746,270	357,362,800	352,854,140	345,700,730	343,214,790
互助給付金 給付事業	313,040,601	331,307,540	327,427,498	285,544,725	281,731,997
再任用職員等互助 給付金給付事業	0	0	2,151,747	2,531,686	4,266,312
差額 (- -)	44,705,669	26,055,260	23,274,895	57,624,319	57,216,481
会員掛金に対する割合 ((+) /)	87.5%	92.7%	93.4%	83.3%	83.3%

表 2

(単位：千円)

平成 16 年度		予算額			決算額		
		合計額	市補助金 充当額	会員掛金・諸収 入等充当額	合計額	市補助金 充当額	会員掛金・諸収 入等充当額
歳 入	会員掛金	360,630	-	360,630	345,700		345,700
	市補助金	361,600	361,600	-	334,000	334,000	-
	負担金	13,520	-	13,520	12,939	-	12,939
	繰越金	1	-	1	0	-	0
	諸収入	25,250	-	25,250	28,101	-	28,101
	合計	761,001	361,600	399,401	720,740	334,000	386,740
歳 出	厚生事業費	262,211	262,211	0	229,062	229,062	0
	給付事業費	80,225	0	80,225	67,520	0	67,520
	事業総務費	50,801	50,801	0	43,874	43,874	0
	予備費	1,200	0	1,200	0	0	0
	繰出金	366,564	48,588	317,976	380,284	74,003	306,281
	貸付事業 特別会計	50,000	47,549	2,451	50,000	50,000	0
	互助給付金給付 事業特別会計	312,883	0	312,883	285,545	0	285,545
	再任用職員等 互助給付金給付 事業特別会計	2,642	0	2,642	2,531	0	2,531
	派遣職員給付 事業特別会計	1,039	1,039	0	1,008	27	981
	基金積立金	0	0	0	41,200	23,976	17,224
	合計	761,001	361,600	399,401	720,740	346,939	373,801

(3) 請求人は、市からの互助会への補助金が補助金交付要綱に違反するとの解釈の根拠として、前記のとおり市当局の市議会における答弁内容を挙げている。

このことについて、監査対象部局は当監査委員に対し、議会答弁では、あくまでも補助金の額の決定について、会員掛金に相当する額であると答弁しているのであって、補助金が福利厚生事業にどのように充当されるかを述べているものではないと釈明する一方、説明不足であったことを認めている。

当監査委員としては、請求人が前記のような解釈をすることについては、議会答弁の内容からして無理からぬ点があったものとする。

(4) 補助金の交付内容は、前記のとおり市当局の裁量により決定されるものであるが、そうであればこそ、議会のチェック機能が発揮される必要がある。そして、そのためには市当局による的確な説明が期待されているので、議会答弁は、その

実態について明確な内容のものであることが求められている。

当時の市議会における質問は、互助会に対する補助金額の多寡やその実態を明らかにすることにあつたと考えられるので、市当局としては、例えば、互助会の事業のうち補助対象事業外である互助給付金給付事業に会員掛金の83.3%が充てられていることや福利厚生事業については、「1対1」ではなく、全て市の補助金をもって実施されていることなどを説明することが必要であつたと考え

る。

市の互助会への補助金に関する市当局の議会答弁は、その実態の説明としては、懇切さを欠いたものであり、結果として、互助会の厚生事業は補助金と会員掛金をもって「1対1」の経費負担により実施されているように誤解されうる内容であつたと言わざるを得ない。

- (5) 上記(1)から(4)で検証したとおり、市議会における市当局の説明に不明確な部分があつたものの、市当局は、互助会の互助給付金給付事業については会員掛金のみを財源として行い、補助金は一切充当しないということを了解して互助会への補助金を交付してきたところであり、互助給付金給付事業に補助金が充当されておらず、基本的には、補助金は福利厚生事業に全額充てられていたと認められる。

しかしながら、18千監第160号の監査結果で述べたとおり、平成13年度から17年度までに、事業総務費の2分の1を超える部分及び給付事業に補助金の一部が充てられていた事実があり、その額は5年間で1億7,122万9,460円であり、また、補助の必要性が乏しく著しく妥当性を欠く積立金等が5年間で3億2,060万8,000円になったところである。

これらの不適正な補助金については、同監査結果で互助会に返還を請求するよう市長に勧告したところである。

したがって、上記金額が返還されれば、平成13年度から17年度までに互助会に対して交付されたその余の補助金については、福利厚生事業の使途に適正に充てられていたとするのが相当である。

- (6) 以上のとおり、互助給付金給付事業については、会員掛金のみで行ってきたと認められるものである。

また、請求人は、互助給付金給付事業が給与の上乗せであり自治法第204条の2に違反していると主張しているが、以上のとおり同事業には市からの補助金が充てられていないので、そうした問題は生じない。

したがって、市からの互助会に対する補助金の支出は、補助金交付要綱に基づき適正に行われたものであるから、法律上の原因があり、互助給付金給付事業及び当該事業の清算に要した経費並びに清算残金については、互助会の不当利得とはならないものである。

5 結論

以上のことから、市からの互助会に対する補助金の支出は、補助金交付要綱に違反しておらず、互助給付金給付事業及び当該事業の清算に要した経費並びに清算残金については、互助会の不当利得とはならないものである。

したがって、請求人の主張には理由がないものと判断する。