

(写)

小 監 発 第 2 6 号
平成30年7月18日

監査請求人

小金井市監査委員	重 永 邦 敏
同	露 木 肇 子
同	紀 由 紀 子

小金井市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

平成30年5月23日付けで提出された小金井市職員措置請求について、地方自治法第242条第4項の規定により、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

第1 監査請求の受理

監査請求は、平成30年5月23日付けで提出され、要件審査の結果、所定の要件を具備しているものと認め、これを受理することと決定した。

第2 監査の実施

監査に当たっては、関係書類の収集及び事実関係の調査を行ったほか、請求人及び監査対象部局から事情を聴取した。

- 1 請求人に対して、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。）第242条第6項の規定に基づき、平成30年6月11日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。当日、請求人代表が出席し、請求の趣旨を補充する陳述を行ったが、新たな証拠の提出はなかった。

2 事情聴取をした職員

- (1) 企画財政部長
- (2) 総務部長
- (3) 福祉保健部長（前総務部長）
- (4) 企画財政部企画政策課長（前総務部職員課長）
- (5) 企画財政部財政課長
- (6) 総務部総務課長
- (7) 総務部法務担当課長
- (8) 総務部職員課長
- (9) 福祉保健部地域福祉課長
- (10) 生涯学習部生涯学習課長（前福祉保健部地域福祉課長）
- (11) 会計課長
- (12) 監査委員事務局長

第3 請求の趣旨

- 1 平成29年5月16日に、小金井市（以下「市」という。）の行政内部で、平成5年の特別職の給与に関する条例改正以降、小金井市社会福祉委員（以下「本件委員」という。）への報酬の「過少支給」が、約24年間続いていたことが発覚した（以下「本件事案」という。）。

担当職員の説明によれば、本件事案は、本件委員1名から特別職の給与に関する条例（昭和31年条例第22号。以下「本件条例」という。）の写しの交付を求められ、発覚したものである。平成5年第3回市議会定例会で、本件委員の月額報酬を、9,400円から11,000円に引き上げる旨が適法に議決され、小金井市長（以下「市長」という。）は公布、施行したにもかかわらず、平成5年の改正以降、本件条例に規定する額より、一人当たり1,000円少ない10,000円での支給を続けてきたものである。

- 2 平成29年5月16日の本件事案による「過少支給」の発覚を受けて、市長は関係部課長らと対応を協議した（理事者協議も開催されている。）。平成30年第1回市議会定例会での本件事案に係る質疑での市長らの答弁から、理事者協議等では、おおむね、以下の意思決定がなされたことがわかった。

- (1) 不利益当事者である本件委員に、すぐに事実を知らせることはしない。
 - (2) 市議会に、すぐに事実を知らせることはしない。
 - (3) 監査委員に、すぐに事実を知らせることはしない（監査委員事務局長には、監査委員に知らせることを保留するよう要求。いわゆる「口止め」）。
 - (4) 顧問弁護士や法務担当課長は、本件条例規定の額11,000円で支払う義務があると言っているが、ただちに本件条例どおりに支払うことはしない（平成29年6月10日以降の過少支給は、欺罔による過少支給となる。）。
 - (5) 本件委員（退任を含む。）に債権放棄書を提出させる。そのための説明会や戸別訪問を実施する（この方針は、平成29年12月21日の理事者協議で確認。）。
- 3 理事者協議等の意思決定により、そのような常識では理解し難い地方財政法等に明らかに反する措置の結果、過少支給分の遅延損害金は累増し、また、5年経過分の時効消滅が進んだ。平成29年5月16日の発覚以降、ただちに本件条例に基づいた事務を行えば、遅延損害金の累増と時効消滅の進行を防止できたことが明らかである。
- 4 よって、具体的に以下の措置を講じるよう、求めるものである。
- (1) 平成29年5月16日の発覚以降に発生した遅延損害金は、市長らの故意による違法・不当な財務会計行為で累増したものであり、公金で穴埋めすることは許されない。市長ら関係職員により、個人的に弁済させるべきである。
 - (2) 平成29年5月16日の発覚以前に発生した遅延損害金も、本件条例規定の額で支給しないという違法・不当な行為で累増したものであり、公金で穴埋めすることは許されない。市長ら関係職員により、個人的に弁済させるべきである。
 - (3) 本件委員（退任を含む。）は、本件条例に規定された月額11,000円の報酬を、平穩に受領する権利を有するものであり、市長は、本件条例に規定された月額11,000円を支払う義務を有するものである。したがって、本件委員（退任を含む。）に債権放棄書を書くことを求める行為は、法的義務はなく、欺罔したものなら違法・不当であり、債権放棄書を書かせる意図で行われた説明会や戸別訪問も、そもそも違法・不当な行為である。よって、違法な先行行為に基づいた財務会計行為である、本件事案を受けた説明会の開催のため

に支出した人件費、会場費、印刷費、通信費等の返還を求める。通信費には、債権放棄書を回収するための返送費も含むものとする。

※ 福祉保健部長（当時）は、市議会議員に対して、本件委員（退任を含む。）全員に同じ対応を取らせる必要があると説明しており、債権放棄書を本件委員（退任を含む。）全員から取り付ける積極的作為があったことは、明白である。

- (4) 市長らは、時効の中断は、本件委員が「過少支給」の事実を知った日だと説明している。しかし、発覚が平成29年5月16日であったにもかかわらず、本件委員への説明は、平成29年12月27日から翌年2月にかけて行われた。7か月から9か月も知らせずに放置して、膨大な時効消滅を発生させるなどは、ボランティア精神で頑張っていた本件委員への背信行為であり、違法・不当の極みと言うしかなく、この7か月から9か月の間に時効消滅したとされる金額（遅延損害金含む。）は、その全額を本件委員に支給すべきである。
- (5) 平成29年10月2日付け「事務局からのお知らせ」には、「社会福祉委員報酬」として「月額10,000円」と明記され、本件委員に渡されている。すでにこの時点では、過少支給が行政内部で発覚しており、市長以下、関係部課長らも「月額11,000円」であることは、十分に知っていたはずである。このような虚偽文書の作成行為によって、本件委員には、正当に受け取ることができる権利の時効消滅が進むとの実害が生じており、看過できない。刑法（明治40年法律第45号）第156条（虚偽公文書作成罪）及び同法第246条（詐欺罪）に該当するものであると思料する。よって、監査委員は事務局職員をして、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第239条第2項の規定により、市長及び関係職員を刑事告発すべきであることを請求する。

第4 判断

1 主文

市は、平成30年5月10日に本件委員（退任を含む。）に弁済した未払報酬に係る遅延損害金565,003円のうち、平成27年12月18日以降に発生したものは市長に、同日前に発生したものは前市長に、平成30年第3回市議会定例会閉会日の翌日から起算して60日以内に、各賠償請求するよう、勧告する。

2 理由

(1) 本件監査請求に関する前提事実につき、次のとおり認定した。

ア 平成5年7月6日、市長は、小金井市特別職報酬等審議会条例（昭和39年条例第26号）第2条に基づき、小金井市特別職報酬等審議会（以下「審議会」という。）に対し、市長、助役及び収入役（以下「市長等」という。）の給料の額並びに市議会議員の報酬額の改定等について、諮問した。

イ 平成5年8月31日、審議会は、市長に対し、前記アの諮問について答申した。

ウ 平成5年9月10日、市長は、市長等の給料及び非常勤特別職報酬額を改定するため、特別職の給与に関する条例の一部を改正する条例（平成5年条例第23号。以下「改正条例」という。）を市議会に提出した。

改正内容は、市長等については審議会の答申どおりとし、非常勤特別職のうち、行政委員会の委員については、市長等の答申額の平均改定率11.22%を乗じ、都下各市の状況を勘案して調整して得た額とし、非常勤特別職のうち、審議会委員等については、市長等の答申額の平均改定率及び都下各市の状況を勘案して得た額とするものであった。

本件委員の報酬については、改正条例の議案においては、月額11,000円と記載されていたが、改正条例の議案資料（新旧対照表）においては、月額9,400円を、月額10,000円と改正する旨、記載されていた。

エ 平成5年9月29日、市議会は、改正条例について、改正内容のとおり可決した。これにより、本件条例においては、本件委員の報酬は月額11,000円と規定された。

オ 以降、本件条例上は、本件委員の報酬は月額11,000円と規定されているものの、本件委員に対しては、月額10,000円の報酬が支給し続けられていた。

カ 平成29年5月16日、市福祉保健部地域福祉課（以下「担当課」という。）が、新たな本件委員を任命する事務を行う中で、本件委員の報酬額の根拠を改めて確認したところ、本件条例上の額と実際の支給額に、齟齬（以下「本件齟齬」という。）があることに気付いた。

キ 平成29年5月19日、担当課は、理事者に対し、本件齟齬について報告した。市長は、担当課に早急に詳細な状況と原因の調査を指示した。

併せて、担当課は、引き続き調査がまとまるまでの当面の間、月額10,

000円で支給することについて、市長の了承を得た。

ク その後、担当課は、前記ア及び前記イの審議会の内容、前記ウの改正条例の内容、前記エの市議会の議事録及び予算執行状況を確認した。

ケ 平成29年7月4日、担当課は、前記クの調査内容を理事者に報告した。報告内容は次のとおりである。

前記ウの改正内容により、本件委員の報酬を除き、9,400円であった委員報酬については10,000円に、10,400円であった会長（委員長）報酬については11,000円に、一定の改定率に基づき、全て一律に引き上げられた。本件委員の報酬は、改正前は9,400円であった。また、前記エに係る議事録を見ると、改正条例の議案資料である新旧対照表をもとに説明を行っているところ、「その内容は新旧対照表のとおり」改正する旨、一括して説明しており、個別の説明を全くしていなかった。同時に提出された公聴会参加者等の実費弁償に関する条例（昭和45年条例第26号）の日当の改正については、「各種委員の日額が9,400円から10,000円に引きあげられることとしておりますので、本条例の日当につきましても同様に、9,400円を10,000円に引き上げる。」と説明していた。加えて、予算措置については、平成6年度の当初予算が10,000円として計上されており、以後、今日に至るまで、同様に措置されていた。

これらを踏まえ、担当課は本件齟齬に関し、本件条例の改正の際に、前記ウの改正内容として、本来は、改正条例の議案における本件委員に係る報酬の改正を10,000円と記載すべきところ、誤って11,000円と記載してしまった可能性が高いとの考えを、理事者に報告した。

この点につき、市長は担当課と同様の考えに至り、本件条例改正以降の本件委員への説明内容などの調査、本件齟齬についての是正策、本件委員への対応について、関係課で協議するよう指示し、引き続き是正策がまとまるまでの当面の間、10,000円で支給することはやむを得ないと判断した。

コ 前記ケを踏まえ、担当課は、引き続き調査を行い、平成5年の本件条例改正時に近時の本件委員に係る委嘱状、報酬の支払い状況など、また、他市の状況の確認なども行った。

調査を踏まえ、担当課は次のとおり是正案を検討した。

本件齟齬は、20年以上という長い期間の問題であり、日頃から市の福祉推進に、多大なる尽力をしている本件委員に、迷惑、負担をかけてはならないという考え方を第一とし、対応については、慎重かつ丁寧に行うこととした。また、条例主義により、規定どおりの支払い義務があることと同時に、本件条例が記載誤りという認識に至ったことを踏まえる必要があった。

これらの考えをもとに、担当課は、本件委員の報酬額を10,000円とする本件条例の改正をするか否か、これを行うとした場合、遡及適用が可能か否かについて関係課と協議し、本件委員に対する説明方法についても検討した。

サ 平成29年10月2日、担当課は、新任の本件委員に対し、「事務局からのお知らせ」と題する書面を手交し、報酬や活動費の支払い手続などについて説明した。その際、報酬については、本件齟齬に関して、改正条例における議案の記載誤りとの認識に至って取扱いを検討中であったことから、月額10,000円を支給することを説明した。

なお、本件齟齬については説明しなかった。

シ 平成29年12月21日、前記コの調査、協議を踏まえ、担当課は、本件齟齬に関しては、改正条例における議案の記載誤りと判断したことから、本件委員の月額報酬を10,000円に本件条例を改正すること、不利益不遡及の観点から遡及適用は行わず、適用年月日を公布日以降とすること（以下「本件改正案」という。）の考えを、理事者に報告した。

併せて、本件委員への説明については、丁寧に行うこととし、まずは、新旧の小金井市民生委員児童委員協議会会長（以下「新旧民協会長」という。）に説明し、次いで、小金井市民生委員児童委員協議会北部地区、東部地区及び西部地区の正副会長（以下「民協地区正副会長」という。）へ説明を行い、その後、本件委員（退任を含む。）全員を集めて、説明会を開催したい旨報告した。

これを受けて、市長は、上記の点について、報告どおりに対応することを判断した。併せて、本件委員の未払報酬月額1,000円のうち、時効消滅していない5年間分の扱いについて引き続き検討することと、他に類似案件がないか、全庁的な調査を実施することを指示した。

ス 平成29年12月27日、市長、福祉保健部長、地域福祉課長及び地域福

社係長は、新旧民協会長に面会し、本件齟齬について謝罪し、本件改正案について及び本件委員の各々が時効の成立していない5年間分の請求権（以下「本件請求権」という。）を有していることについて説明した。また、本件委員への説明方法について協議をし、本件委員（退任を含む。）全員を集めて説明会を開催することについて、新旧民協会長の了承を得た。

セ 平成30年1月10日、福祉保健部長、地域福祉課長、地域福祉課担当職員は、民協地区正副会長に面会し、本件齟齬について謝罪し、本件改正案について及び本件委員の各々が本件請求権を有していることについて説明した。また、本件委員を対象とした説明会の開催について協議をし、時期等を含めて、民協地区正副会長の了承を得た。

ソ 平成30年1月12日、担当課は、前記ス及び前記セについて理事者に報告した。

また、前記シのとおり、本件改正案については遡及適用しないこととした。そのため、本件請求権に関しては、支払わないこととするのであれば、これを放棄してもらいしかなく、あくまで個人の判断を前提とした上で、本件委員に放棄を依頼することの方向性について協議し、確認した。

タ 平成30年1月18日、担当課は、本件委員に対する説明会の開催スケジュール案を理事者に報告した。

市長は、本件請求権については、市民からの税金により支払うことになるということも踏まえなければならず、あくまで個人の判断を前提に、放棄を依頼する方向性を持った上で、説明会において、本件委員にその取扱いについて相談することを判断した。併せて、本件請求権を放棄する旨の債権放棄書の内容を決定し、これらの対応を担当課に指示した。

チ 平成30年1月22日、本件委員（現任）に対する説明会を開催した。

ツ 平成30年1月29日、本件委員（退任）に対する説明会を開催した。

テ 平成30年2月13日までに、前記チ及び前記ツの説明会に参加できなかった本件委員への個別の説明を終了し、対象者全員から債権放棄書が提出された。

ト 平成30年2月15日、担当課は、前記チ、前記ツ及び前記テについて理事者に報告した。

市長は、平成30年第1回市議会定例会に、本件条例の改正案（以下「本件改正条例案」という。）を提出することを判断し、事前に市議会議員、本

市監査委員（以下「監査委員」という。）に対して説明するよう、担当課に指示した。

ナ 平成30年2月中旬から下旬にかけて、市は、市議会議長、市議会議員及び監査委員に対して、一連の経緯を説明した。

ニ 平成30年2月28日、市長は、本件改正条例案を平成30年第1回市議会定例会に提出した。

ヌ 平成30年3月20日、市長は、本件改正条例案を撤回したい旨、市議会に通知した。

ネ 平成30年3月28日、市議会は、本件改正条例案の撤回を承認した。

ノ 平成30年4月10日、市長は、本件委員（現任）に対し、平成30年3月分の報酬11,000円を支払った。

ハ 平成30年5月10日、市長は、本件委員（退任を含む。）に対し、時効消滅を迎えていない本件請求権について、民法（明治29年法律第89号。以下「法」という。）第404条による、法定利率5%の遅延損害金を付して支払った。この対象者は102人で、本件請求権（差額1,000円）の総額は4,165,032円、これに係る遅延損害金の総額は、565,003円である。

なお、本件請求権を有していることを、本件委員（退任を含む。）の各々に説明したことが、法第147条第3号にいう債務の承認に該当し、その時点で、時効消滅を迎えていない本件請求権の時効が中断されたものと判断した。

(2) 以上の事実認定の結果、以下のとおり判断した。

ア 関係職員の事情聴取及び提出資料から、本件条例は、本来、本件委員の月額を、9,400円から10,000円と改定する予定であったところ、改正条例の議案に誤って11,000円と記載したが故に、誤った金額にて改正条例が成立したことが認定できる。

その根拠としては、改正条例の議案資料の新旧対照表や、前提となる起案書には、改正後の月額が10,000円と記載されていること、もし、11,000円に改定する予定であったとすれば、本件委員の改定率のみが、他の報酬額の改定率と異なってくるため、当然、その理由につき詳しい説明が必要となるところ、市長を始め、その委任又は嘱託を受けた者が、改正条例の議案審議において、その点を特段説明することもなく、市議会も

質疑対象としていなかったこと、改正条例に伴い、当時の本件委員報酬の支給事務を所掌していた福祉事務所における補正予算は、平成5年議案第48号「平成5年度東京都小金井市一般会計補正予算（第3回）」において、月額10,000円に基づき作成されていること、平成6年度の「東京都小金井市一般会計・特別会計歳入歳出予算事項別明細書」にも、本件委員の報酬額が@10,000円×82人×12月と記載されていたこと、市議会は、月額10,000円による当該補正予算、平成6年度当初予算をいずれも議決していること、改正条例の可決以降、予算に基づき、月額10,000円の支給を続けてきたことが挙げられる。

すなわち、非常に稀有ではあるが、改正条例案を提出する市長側も、議決する市議会も、全員が誤記に気付かないまま、改正条例を成立させてしまい、以降、発覚することもなく、長期間経過してしまったという事実が認定できる。その責任は、改正条例案提出の前段階から発覚するまでの間の全市長、全市議会、全監査委員及び全関係課にあると言わざるを得ない。

しかし、改正条例に誤記があったとしても、手続にのっとり制定されている以上、市は報酬を本件条例上の規定額どおりに支払わなければならない、これに従わなければ、地自法第203条の2第4項の「報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は条例でこれを定めなければならない。」との規定に反する。

この違法状態は、改正条例の成立による本件条例施行以後、実に四半世紀近くにわたって続いており、本件齟齬発覚後は、その重大性に鑑み、直ちに解消すべきであったと思料する。

イ 第3、4の(1)及び(2)について

市が平成30年5月10日に、本件委員（退任を含む。）に弁済した未払報酬にかかる遅延損害金565,003円は、本件条例に違反する財務会計行為により発生したものである。すなわち、月額11,000円のうち、1,000円の不払いという違法行為がなければ、生じることのなかった損害であり、これを公金より支出するのは相当ではない。よって、同遅延損害金発生の原因となる、違法な財務会計行為が行われた期間に在任していた市長が、その責任を負担すべきであると判断する。

同遅延損害金は、本件委員（退任を含む。）の未払報酬請求権のうち、時効により消滅しなかった請求権にかかるものである。すなわち、平成29

年12月より平成30年2月にかけて、本件委員（退任を含む。）に市が説明をしたことが、法第147条第3号にいう承認に該当し、時効が中断したことが認められるところ、各本件委員（退任を含む。）によって異なる各中断日よりさかのぼること5年間及び時効中断日以降、平成30年5月10日の支払日までに生じたものである。

そのうち、市長は就任した平成27年12月18日以降に生じた遅延損害金につき支払うべきであり、同日前に発生した遅延損害金は、前市長が支払うべきであると判断する。

なぜなら市長は、その権限に属する一定の範囲の財務会計上の行為を、あらかじめ特定の職員に委任することとしている場合であっても、当該財務会計上の行為を行う権限を、地自法第148条を始めとする法令上、本来的に有するものとされている。そして、委任を受けた職員が、委任に係る当該財務会計上の行為を処理した場合において、同職員が財務会計上の違法行為をすることを、市長が阻止すべき指揮監督上の義務があるにもかかわらずこれに違反し、故意または過失により、同職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかった場合は、自らも財務会計上の違法行為を行ったものとして、市に対し、当該違法行為により市が被った損害につき、賠償責任を負うものと解するのが相当だからである。

すなわち、市長は本件事案において、本件条例違反による報酬の一部不払いという財務会計行為を阻止しなかったことは、過失により指揮監督上の義務に違反したこととなり、自ら違法行為を行ったものとして、その損害である遅延損害金を賠償すべきであると判断する。

なお、市長の指揮監督義務違反は、平成29年5月16日に発覚した以降は、故意によるものとして、違法性が増したと認定せざるを得ない。

また、請求人は、市長のみならず関係職員に対しても、個人的に弁済させるべきであると主張する。

しかし、地自法第243条の2は、支出又は支出行為をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で、普通地方公共団体の規則で指定した者が故意又は重大な過失により、法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠ったことにより普通地方公共団体に損害を与えたときは、これによって生じた損害を賠償しなければならない旨規定している。すなわち、関係職員個人の賠償責任を追及するには、故意又は重

過失が要件とされている。

本件事案において、関係職員の故意又は重過失について検討するに、平成29年5月16日の発覚以前には、本件条例違反を知らなかったことにつき過失は認められるものの、重過失は認められないと解すべきである。なぜなら、平成5年から約24年にわたり、本件齟齬に誰も気付かなかつたという事実が、その発覚の困難性を示しているからである。

平成29年5月16日の発覚以降は、関係職員は本件条例の誤記という異例の事態に直面している。このような異例のケースでは、決裁権は市長にあり（小金井市事務決裁規程（平成元年規程第4号）第7条第35号）、関係職員が市長の決裁に従うのはやむを得ないものと言える。

よって、市長の決裁に従ったことをもって、故意又は重過失があるとは認められず、関係職員個人の賠償責任を問うのは相当でないと判断する。

以上により、遅延損害金565,003円については、市長と前市長が、各在任期間中に生じた分を分担して賠償すべきであると判断する。

ウ 第3、4の(3)について

前記認定のとおり、本件齟齬の原因は、本件条例制定過程における誤記である。この誤記のため、市は予定より、本件委員報酬を月額1,000円増額させる結果を招いた。

この極めて重大な過失を是正する方法として、説明会または個別面談にて、本件委員に債権放棄を依頼することは、依頼方法が適切である限り、選択肢の一つとして十分考えられることである。

担当課は、依頼方法として、まず本件委員に経過説明の上謝罪し、債権放棄を依頼し、放棄書を手交したものの、直ちに回収することはなく、後日返送するという手続をとったものであって、その過程に強制があったとは認められない。また、本件委員からも種々意見が述べられたものの、多くは再発防止策の徹底を求めるものであり、放棄を拒否するものではなかった。

よって、このような手続により、債権放棄書を受領したこと自体は、市長の裁量の範囲であって、違法・不当とはいえず、これにかかった費用を損害とみるべきではないと判断する。

エ 第3、4の(4)及び(5)について

地自法第242条第1項は、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方

公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定する。すなわち、住民監査請求の内容は、同項規定のものに限定される。

したがって、市が本件委員に対し、時効消滅した報酬を支払うことを求めること（第3、4の(4)）及び監査委員による市長及び関係職員の刑事告発を求めること（第3、4の(5)）は、いずれも、地自法が認める請求とは異なる請求であつて、不適法である。

オ 結論

以上、本件請求のうち、第3、4の(1)及び(2)に記載の請求のうち、市長に対する請求は、理由があるものとしてこれを一部認容し、第3、4の(3)については、理由がないものとして棄却し、第3、4の(4)及び(5)については、不適法として却下すべきであると判断する。