

日野市長が臨時的任用職員(市立病院院長相談役)に
支払った賃金は、日野市が被った損害であるから、
当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じる
ように勧告することを求める住民監査請求【1／2】
(兼業による勤務実態なき賃金の支払い)

日 野 市 監 査 委 員



日 監 第 4 7 号
令和2年(2020年)5月27日

(請求人) 様

日野市監査委員 石 田 等

日野市監査委員 古 賀 壮 志

監査請求に係る監査結果について

令和2年3月30日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法第242条第5項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

なお、監査の結果、日野市長に対して必要な措置を講じるよう勧告したので申し添えます。

第1 請求の受付

- 1 請求人
(略) 計36名

代理人(請求人代理人弁護士)
(略) 計5名

- 2 請求書の提出日
令和2年3月30日

- 3 請求の要旨
請求人提出の日野市職員措置請求書要旨は、次のとおりである。

1) 請求の要旨

日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇〇氏に支払った78,633,556円は、川辺堀之内土地区画整理組合の兼業による二重報酬受け取りにあたり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇〇氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。

2) 請求の理由

(1) 2019年3月22日付監査請求

申立人のうち〇〇〇〇及び〇〇〇〇は、2019年3月22日にも、日野市元副市長であり、本件に関連する〇〇〇〇氏(以下、「〇〇氏」という。)の雇用の違法性について監査請求をした。

その要点は、

- ① 院長相談役を条例・規則に基づかず雇用したのは違法である
- ② 臨時職員であるのに半年ごとの更新が7年間も続いたのは違法である
- ③ 給与について条例で定めておらず給与条例主義に反する。また、臨時職員には認められていない「月給」での支払、事前に職員課長と協議していない時間外勤務への手当支払も違法である。

これに対し、日野市監査委員は、同年5月16日、いずれの点についても違法はないとしてこれを棄却した。

(2) 2020年2月付報告書

しかしながら、日野市議会では、申立人〇〇〇〇及び同〇〇〇〇らの議会質問を嚆矢に、〇〇氏が日野市立病院と川辺堀之内土地区画整理組合(以下「区画整理組合」という。)の兼業を違法に行っていたのではないかという疑惑が高まり、2019年6月10日、日野市議会は「日野市元副市長の日野市立

病院と川辺堀之内土地区画整理組合の兼業による二重報酬受取の徹底解明及び日野市立病院のハラスメントの原因究明を求める決議」を、議長を除く全員一致で可決した。

日野市は、2019年8月22日付で「〇〇元副市長の市立病院と区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者委員会設置要綱」を制定し、弁護士3名による第三者実態調査委員会（以下「調査委員会」という。）を立ち上げた。調査委員会は、同年9月9日の第1回委員会以降精力的に調査をし、2020年2月3日付で大坪冬彦市長あてに報告書を提出した（以下「報告書」という。）。2020年2月19日、日野市は、この報告書に関して記者会見を開き、広く報道された。

(3) 報告書における違法

ア 〇〇氏との契約（上記（1）①、②に関連）

「地方公務員法22条において、臨時的任用職員の任期については最長1年以内と規定されており、それを踏まえて臨時職員取扱要綱第3条では、臨時職員の雇用期間は6か月以内とされ、やむを得ない場合には6か月を超えない期間で更新することができるが、再度更新することはできないとされている。

また、新たに更新する場合には、臨時職員取扱要綱第4条により、臨時職員を雇用しようとする所属長は、以下の事項を回議書に具体的に記載し、職員課長と合議の上、雇用確認書により確認することとされている。

- 『（1）雇用を必要とする理由
（2）従事する職務の内容
（3）雇用する期間及び時間
（4）雇用にあたっての事業処理計画』

しかし、報告書によれば、日野市は、「Y元副市長（請求人代理人注：〇〇氏のこと。以下同じ）との間で臨時職員雇用確認書を作成のうえ、平成24年4月1日から平成31年3月31日までの7年間、6か月ごとの雇用を繰り返し、Y元副市長を院長相談役として雇用し続けた。Y元副市長を院長相談役として雇用し続けた7年間において、回議書の存在が確認できたのは初回の臨時職員雇用書に係るもののみであり、いかなる経緯で、地方公務員法及び日野市臨時職員取扱要綱…の期間制限を超えてY元副市長を院長相談役として長期に渡り雇用し続けたのか、平成25年4月1日以降の任用の経緯を書類上確認することはできなかった」。

〇〇氏の雇用は、日野市臨時職員取扱要綱第3条、第4条に反し違法無効なものであったのである。

イ 〇〇氏の市立病院での役割

「Y元副市長は、病院経営専門監としての市立病院での業務実績を買われ、院長の要望により病院専門監を退任した直後の平成24年4月から院長相談役に肩書を変えて雇用された。Y元副市長は、臨時職員であるため法的には病院経営専門監が有する対外的な権限があるわけではないものの、少なくとも院長からは市立病院内においては従前同様の役割が期待され、また、市立

病院の職員は、臨時職員であるY元副市長のことを従前同様、院長と同等の上司であると認識していた」。

ウ ○○氏の市立病院での勤務実態

「Y元副市長が市立病院の1階の個室を執務室としていたことから、委員会や調整などの業務を行わない主に日中の時間帯については、現に個室にいるか、いるとして個室で具体的にどのような業務を行っているかは把握できなかったとのことであった。また、『出張、時間外等勤務命令簿』の決裁者として押印をしていたその時々を決裁者を含む病院関係者からも、Y元副市長がいつどのような業務を行っているかを具体的に把握していたとの説明は得られなかった。「日中の時間帯については、Y元副市長が市立病院の1階の個室を執務室としていたため在室の有無や行っている業務内容が外からは見えないこととも相まって、Y元副市長が日中に市立病院の業務に専念したかどうかを確認することができなかった」。

他方で、区画整理組合では、以下のような業務をしていた。

- ① 土地区画整理法に基づく事業計画の進行管理を適確に判断して、区画整理組合に助言、提言する。
- ② 全事業工程、年度別事業工程、3年単位の事業工程を常に点検し、区画整理組合に報告する。
- ③ 事業が円滑に推進されるように調査し、状況を把握し又は、直接地権者と協議し進行管理をして、区画整理組合に助言、提言する。
- ④ 事業推進の主要部分を全部委託している(株)日野市企業公社の業務について、指導・助言することができる。
- ⑤ 保留地販売について、首都圏での不動産状況、日野市を中心とした周辺地域での不動産市況を判断し、保留地が安全かつ確実に売却できることを第一に考え、区画整理組合に助言し提言をする。
- ⑥ 区画整理組合の主管する理事会及び理事協議会等々の会議に出席し、進行状況を把握し、同時報告する。
- ⑦ 区画整理組合が管理している事務事業及び金銭収納も、適宜点検し区画整理組合に報告する。

「区画整理組合関係者によると、Y元副市長が組合業務全般にわたって指導、指示を行う存在であったと述べている。後述のとおり、理事会等における議案の作成は、主に公社から派遣された職員がY元副市長の指示を受けながら行うほか、日々の業務もY元副市長に報告、相談しながら遂行していた」。

区画整理組合での執務時間については、時間の単位では特定しがたいが、区画整理組合の日報によれば、特に2015年10月以降、ほぼ毎日、区画整理組合にて業務を行っている。区画整理組合での業務内容からすれば、○○氏が、市立病院での業務終了後の夜間に区画整理組合での業務を行っていたと考えるのは不自然であるから、日中の時間帯に区画整理組合に行き、あるいは区画整理組合の仕事としての電話かけや文書作成等を市立病院で行っていたと考えられる。区画整理組合にて業務を行っていた日の朝と夜には市立病院にて出退勤のタイムカードが押されているが、その間ずっと勤務していたことはあり得ないのである。

エ 時間外勤務について(上記(1)③に関連)

上記のように、〇〇氏は、市立病院で勤務していたとされる時間のうち相当部分の時間、区画整理組合で業務をしており、そのほかに市立病院から区画整理組合事務所の往復の時間は市立病院での勤務に従事していない。さらに、市立病院での勤務時間管理がまったくなされていないことを考えれば、市立病院の勤務時間とされている時間内に市立病院を離れていたとしても、あるいは市立病院内で区画整理組合の業務をしていたとしても、誰からも何も言われなかったと考えられる。

報告書によれば、「その時々を決裁者からは、時間外勤務に先立ってその要否を判断するのではなく、一定期間分まとめて事後承認の形で決済をしていたとの説明もあった」。「Y元副市長の市立病院での勤務時間の管理については、時間外勤務について出張、時間外等勤務命令簿が作成されてはいたものの、時間外勤務の都度、事前に決裁者の決裁を得る運用になっておらず、一定期間経過後に決裁者が時間外勤務における個々の従業務の内容及びその必要性の確認をすることなくまとめて事後承認していたことから、事実上、Y副市長は、時間外勤務を野放図に広げることが可能となっていた」。

オ 報酬及び時間外勤務に関する手当(上記(1)③に関連)

臨時職員雇用確認書に記載されている賃金月額は以下の**太字部分**のとおりであり、これは実際に支払われていた。

2012年4月から2013年9月(週3日) **280,000円**

このほかに、2012年4月から9月までは毎月240,000円、2012年10月から2013年9月までは毎月360,000円から600,000円が、時間外分として支払われていた。1日60,000円で計算されているようであるが、60,000円の根拠は何もない。

2013年10月から2014年3月(週3日) **342,000円**

このほかに、毎月480,000円から540,000円が、時間外分として支払われていた。

2014年4月から2016年9月(週5日) **360,000円**

このほかに、毎月580,000円から886,800円が時間外分として支払われていた。

2016年10月から2019年3月(週5日) **550,000円**

このほかに、毎月157,500円から453,426円が時間外分として支払われていた。

「病院関係者からは、契約更新の度にY元副市長から賃金の増額要求があり、基本給の増額等は、Y元副市長の意向に基づいて対応したとの説明があったが、基本給のほかに日額給の支払いに係る合意を示す書類が作成されたとの説明は得られなかった」。

時間外分として支払われているもののうち、2013年1月から2016年9月までは、臨時職員雇用確認書に規定がない日当が契約外で支払われていた。

すなわち、「時間外勤務を野放図に広げることが可能」であったうえに、その時間外勤務に対する支払単価にも根拠がなく、野放図に支払われていたのである。

カ 小括

以上のように、報告書によれば、日野市長は、日野市自ら要綱に定めた、半年ごと更新の要件について、検討も稟議もせず職員課との協議もないままに半年間の更新を重ねた。

また、勤務実態は誰も管理しておらず、〇〇氏は「時間外勤務を野放図に広げることが可能」であった。

そして、〇〇氏の要求に従って基本給をあげたうえ、要綱にすらない、日額 60,000 円という法外な日当の支払いを含む、基本給以上の大きな額の時間外手当が〇〇氏に支払われてきた。

そもそもの契約の更新も違法であるし、勤務実態も支払根拠もない以上、賃金の支払いも時間外手当の支払も違法である。

(4) 二重報酬受取について

〇〇氏は、上記のように、地方公務員法 38 条及び「日野市職員の兼業許可等に関する事務取扱規程」に反する兼業をしながら、市立病院で勤務していたことになっていた。

市立病院に残されたタイムカードには区画整理組合における勤務が反映されておらず、その区画整理組合での勤務時間も明らかになっていない以上、市立病院における勤務実態は、タイムカードによってはまったく明らかにならない。

市立病院で市立病院の業務以外の業務を行っていた可能性もあるのであるから、市立病院での勤務実態は、会議の出席記録等を一つ一つ積み上げていくほかないが、現在ある資料からすると、その合計時間は別表のとおり 46,370 分(切り捨てのため、実際には 770 時間として取扱い)、各年度に支払われていた賃金(本給分の分単価)に乗じても 2,598,208 円に過ぎない。

他方、区画整理組合から支払われた 172,989,629 円は、年平均でも日野市長の年収の 1.5 倍以上であり(公表されている日野市長の給料・賞与は年額 15,790,500 円)、相当量の業務が行われていたことを強く推認させる。

そうだとすると、市立病院の院長相談役として支払われた 81,231,764 円(区画整理組合での理事長相談役就任は 2012 年 5 月であるがその前月も準備等があったと考えられるので)全額について、勤務実態がない可能性があると考えざるを得ない。

したがって、違法かつ勤務実態がない可能性がある、市立病院の院長相談役として支払われた 81,231,764 円から、院内での会議・委員会等院内での勤務が認められる時間に相当する賃金 2,598,208 円を減じた金員について、日野市は、〇〇氏に返還請求すべきである。

(5) 支出行為から 1 年以内に監査請求ができなかった

請求の趣旨のうち、2019 年 3 月分以外の部分については、支払から 1 年が経過している。

しかし、〇〇氏に対する勤務実態なき賃金・時間外手当の支払いについては、2020 年 2 月 18 日に公表された報告書にて初めてその実態が明らかになっ

たものである。

したがって、監査請求ができなかったことについて「正当な理由」（地方自治法 242 条 2 項）があり、〇〇氏が市立病院の院長相談役に就任した 2012 年 4 月以降のすべての、勤務実態なき賃金・時間外手当の総額が対象になる。

（6）結び

〇〇氏に対して、この 7 年間で市立病院と区画整理組合から 2 億 7 千万円以上の支払いがなされている。これは生涯賃金の平均を上回る額である。これだけの金員が市民の血税から根拠なく支払われたことに、怒りを禁じえない。

しかも、日野市は、2 月 25 日、「財政非常事態宣言」をし、理事者の減給や道路の建設中断を公表した。そのようななかで、行使できる債権は行使すべきこと、当然である。日野市は〇〇氏に対し、二重払いの部分については返還を求めるとするものの、どの範囲で二重払いを認定し、請求の対象とするのかは明確でない。

監査委員の方々には、積極的な監査によってその違法性を明らかにし、日野市に対して血税の回収をするよう求められたい。

4 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条の所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

監査に当たっては、請求人の主張する事実を確認するため、関係証拠書類の調査を行うとともに、請求人に対しては法第 242 条第 7 項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、また、関係人に対しては調査資料の提出及び陳述の聴取を行い、請求の内容及び陳述の内容等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

（1）請求の要旨及び請求の理由に関すること

日野市長が 2012 年 4 月から 2019 年 3 月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った 78,633,556 円は、勤務実態なき賃金の支払いにあたり、日野市が被った損害であるかについて

請求人は、請求の要旨及び請求の理由に関することとして、請求の要旨を「日野市長が 2012 年 4 月から 2019 年 3 月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った 78,633,556 円は、区画整理組合の兼業による二重報酬受け取りにあたり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告す

ることを求める。」とし、請求の理由として「(1) 2019年3月22日付監査請求、(2) 2020年2月付報告書、(3) 報告書における違法、(4) 二重報酬受取について、(5) 支出行為から1年内に監査請求ができなかった、(6) 結び」としているが、以下により、上記「日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った78,633,556円は、勤務実態なき賃金の支払いにあたり、日野市が被った損害であるかについて」を監査対象事項とした。

行政実例(昭和34年3月19日)によれば、住民監査請求は、同一事件について二個以上の請求がなされた場合、請求人が異なる以上「一事不再議」の原則を援用することはできないが、一個の請求について行った監査の結果に基づいて請求に係る事実がないと認められるときは、他の請求について改めて監査を行うことなく、その旨を請求人に通知すれば足りるものとされている。

したがって、本件監査請求のうち、「日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った78,633,556円は、勤務実態なき賃金の支払いにあたり、日野市が被った損害であるかについて」を監査対象とし、その余の部分(雇用の違法性を理由とした賃金の支出)は、平成31年3月22日に提出された監査請求(雇用の違法性を理由とした賃金の支出についての監査請求(雇用形態の是非に関する問題は、財務会計上の行為とは認められないため監査の対象とはしなかった)。以下「前監査請求」という。)に係る監査結果である令和元(2019年)年5月16日付け日監第29号、監査請求に係る監査結果についての写し(別添)をもって監査の結果とする。なお、前監査請求に係る監査対象期間は、法第242条第2項に基づき、監査請求書の提出日である平成31年3月22日から1年以内(平成30年3月22日から平成31年3月22日まで)としていた。

住民監査請求の請求期間については、「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない(法第242条第2項)。」とされている。

法第242条第2項ただし書きに関しては、「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った場合には、法242条2項ただし書きにいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである(最高裁平成14年9月12日判決)。」とされている。

ところで、請求人は、請求の理由（５）の中で、「支出行為から１年以内に監査請求ができなかった」ことについて、「請求の趣旨のうち、２０１９年３月分以外の部分については、支払から１年が経過している。

しかし、〇〇氏に対する勤務実態なき賃金・時間外手当の支払いについては、２０２０年２月１８日に公表された報告書にて初めてその実態が明らかになったものである。

したがって、監査請求ができなかったことについて「正当な理由」（法２４２条２項）があり、〇〇氏が市立病院の院長相談役に就任した２０１２年４月以降のすべての、勤務実態なき賃金・時間外手当の総額が対象になる。」と主張している。

この主張について、「報告書」により判明した事実に基づく請求であり、請求人が監査請求ができなかったことについて、法第２４２条第２項ただし書きの「正当な理由」と認め「相当な期間内」に監査請求したと判断した。

監査対象部課の説明では、「前監査請求」の対象は、日野市が平成２４年（２０１２年）４月から平成３１年（２０１９年）３月までの間に、市立病院の職員であった〇〇氏に支払った賃金の全額であり、他方、本件監査請求の対象は、日野市が上記期間に同職員である〇〇氏に支払った上記賃金の額から２５９万８、２０８円を控除した残額、７、８６３万３、５５６円であるから、前監査請求の対象は、本件監査請求の対象を含む。

本件監査請求は、前監査請求の対象となった財務会計上の行為を再度対象とするものであり、前監査請求の対象と同一の財務会計上の行為（平成２４年４月から平成３１年３月までの間の〇〇氏に対する賃金の支払い）を監査の対象とすることを求めている。

本件監査請求において、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合であっても、本件監査請求と前監査請求が別個のものになるものではない。

さらに、本件において、〇〇〇〇氏と〇〇〇〇氏以外の請求人の請求を許すと、新たな請求人の追加という方法により、同一の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求が、何度も繰り返されるという事になってしまい、そのような事は法の予定しないものであって、権利の濫用（民法第１条３項）にあたるといえるからである。」とあるが、本件監査請求は、新たな事実が判明したことによる、異なる請求人による新たな違法・不当事由（勤務実態なき賃金の支払い）の主張が加わっている請求であると判断した。

２ 監査対象部課

市立病院事務部 総務課
を監査対象とした。

３ 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対して、法第２４２条第７項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

令和2年4月27日に陳述を行い、請求人36名の内、4名（内1名は代理人を兼ねる）が出席し、内2名が本件請求の趣旨の補足を行った。

新たな資料の追加提出はなかった。

なお、法第242条第8項の規定に基づき、関係職員を立ち会わせた。

4 関係職員の陳述の聴取

令和2年4月27日、関係職員の陳述の聴取を行った。

市立病院事務長、市立病院総務課長、市立病院総務課課長補佐、総務部政策法務課長、政策法務担当主幹が出席し、市立病院事務長が陳述を行った。

その際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

5 関係証拠書類の調査等

関係証拠書類については、監査対象部課である市立病院事務部総務課、関係人としてまちづくり部から資料の提出を受け聴取を行った。

第3 監査の結果

本件請求に対する結論は、合議により次のように決定した。

本件請求について、勤務実態のない賃金の支出が判明したことにより市が被った損害が認められるため、市長に対して、引き続き〇〇氏へ当該損害の返還請求をすることを勧告する。

以下、事実関係の確認、監査対象部課の説明及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

関係職員に対する聴取及び書類等の確認の結果、以下の事実が認められた。

(1) 2012年4月から2019年3月までの市立病院院長相談役の賃金等の支払いについて

監査対象部課より提出された賃金の支払明細書等により再計算した結果、2012年4月から2019年3月までの市立病院院長相談役の賃金支払額は、55,665,589円であった。

このほか、2013年1月から2016年9月までの期間に賃金とは別の支出伝票により支払った日額給23,280,000円を確認した。

(2) 2012年4月から2019年3月までの市立病院院長相談役に支払われた賃金中、区画整理組合との重複勤務に係る勤務日数、時間、及びその賃金額について

市立病院総務課より提出された資料による重複勤務に係る勤務日数、時間、及びその賃金額は、1751日、5202.11時間、24,091,962円であった。また、

まちづくり部から提出された資料による重複勤務に係る勤務日数、時間は、1111日、6488時間23分であり、重複時間等に違いがあった。

市立病院総務課提出資料は、「報告書」別紙5の重複判定欄に「重複」に記載のある日のうち、双方から報酬を得ていた時間分、重複時間が不明なものについては1業務について2時間の勤務とし算出した時間分、及びタイムカード未保存による平成24年度分については報酬の支払い状況や平成25年度からのタイムカードによる勤務状況を踏まえ算出され、移動に要した時間とその前後準備時間等を考慮し1日あたり1時間を加算した時間としている。

一方、まちづくり部提出資料による算出結果は、まちづくり部が区画整理組合から新たに提出された資料（休日勤務カード、時間外勤務命令簿）により集計し作成された。その算出結果については、「昼休み休憩」が含まれていた。

以上により、重複時間等は、今後精査され変更される可能性が高い。

以上のことから、2012年4月から2019年3月までの市立病院院長相談役の賃金支払額55,665,589円及び日額給23,280,000円のうち、重複勤務に係る勤務実態のない賃金の支払いは確認されたが、本監査においては正確な重複時間等は確認できなかった。

2 監査対象部課の説明

(1) 2019年3月22日付監査請求について

「前監査請求」の対象は、日野市が平成24年（2012年）4月から平成31年（2019年）3月までの間に、市立病院の職員であった〇〇氏に支払った賃金の全額であり、他方、本件監査請求の対象は、日野市が上記期間に同職員である〇〇氏に支払った上記賃金の額から259万8,208円を控除した残額、7,863万3,556円であるから、前監査請求の対象は、本件監査請求の対象を含む。

本件監査請求は、前監査請求の対象となった財務会計上の行為（平成24年4月から平成31年3月までの間の〇〇氏に対する賃金の支払い）を再度対象とするものであり、すでに日野市監査委員が下した判断を否定し問題を蒸し返すものであって、明らかに不適法なものである。

本件監査請求の請求人らは、前監査請求の対象と同一の財務会計上の行為を監査の対象とすることを求めている。

本件監査請求において、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合であっても、本件監査請求と前監査請求が別個のものになるものではない。

さらに、〇〇〇〇氏と〇〇〇〇氏以外の請求人についてもその請求は、不適法であって却下されるべきである。なぜなら、本件において、〇〇〇〇氏と〇〇〇〇氏以外の請求人の請求を許すと、新たな請求人の追加という方法により、同一の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求が、何度も繰り返されるといふ事になってしまい、そのような事は法の予定しないものであって、権利の濫用（民法第1条3項）にあたるといえるからである。

(2) ○○氏の市立病院での勤務実態について

「区画整理組合での業務内容からすれば、○○氏が、市立病院での業務終了後の夜間に区画整理組合での業務を行っていたと考えるのは不自然であるから、日中の時間帯に区画整理組合に行き、あるいは区画整理組合の仕事としての電話かけや文書作成等を市立病院で行っていたと考えられる。区画整理組合にて業務を行っていた日の朝と夜には市立病院にて出退勤のタイムカードが押されているが、その間ずっと勤務していたことはあり得ないことである。」との請求人らの主張は、客観的な裏付けを欠き、請求人らが想像したものすぎない。

(3) 二重報酬受取について

請求人らは、「○○氏に市立病院の院長相談役として支払われた 8,123 万 1,764 円全額について、勤務実態がない可能性があり、その金額から、市立病院内の会議・委員会等での勤務が認められる時間に相当する賃金 259 万 8,208 円を減じた金員について、日野市は、○○氏に返還請求すべきである」旨主張する。

しかし、市立病院の院長相談役として支払われた 8,123 万 1,764 円全額について、勤務実態がない可能性があるとの主張は妥当でない。

請求人らも認めているように、○○氏は、病院経営専門監としての市立病院での業務実績を買われ、院長の要望により病院経営専門監を退任した直後の平成 24 年 4 月から院長相談役として、平成 31 年 3 月 31 日までの 7 年間、雇用された。市立病院の職員は、○○氏のことを院長と同等の上司であると認識していた。

院長から信頼され、職員から院長と同等の上司と認識され、7 年間も雇用された○○氏が、市立病院の院長相談役として支払われた 8,123 万 1,764 円全額について、勤務実態を有しないことなどあり得ない。○○氏は、院長等から期待された業務を行ったから、7 年間、院長相談役として勤務したのである。請求人らが主張するように、○○氏の市立病院での勤務実態がなかったのであれば、○○氏は、院長にも愛想を尽かさされ、半年も経たずに雇用関係を断たれていたであろう。8,123 万 1,764 円全額について、○○氏の勤務実態がない可能性がある、との請求人らの主張は、あまりにも現実離れしたものであり、到底認めることはできない。

なお、令和 2 年 3 月 31 日付けで○○氏に対し、返還請求を行った事実を申し添えておく。

この返還請求は、日野市と○○氏との間に雇用契約が違法無効であることを理由としたものではない。○○氏との雇用契約は、適法かつ有効なものであるが、○○氏が勤務時間中に私用で外出したため、日野市は○○氏に対し、その外出した時間分の賃金額の返還を求めたのである。

3 判断

請求人の主張に対し、次のように判断する。

(1) 請求の要旨及び請求の理由に関すること

日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った78,633,556円は、勤務実態なき賃金の支払いにあたり、日野市が被った損害であるかについて

請求人は、請求の要旨において、「日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った78,633,556円は、区画整理組合の兼業による二重報酬受け取りにあたり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。」としている。

監査対象部課である市立病院総務課及び関係人としてまちづくり部より提出された資料により確認した結果、市立病院院長相談役に支払われた賃金の内、区画整理組合との重複勤務が認められる。

勤務実態のない賃金の支払いは、勤務していなかった日数・時間に対する支出にあたり、市が被った損害であると判断せざるを得ない。

しかしながら、市立病院総務課から提出された資料により確認した重複勤務に係る勤務日数・時間・賃金額やまちづくり部から提出された資料により確認した重複勤務に係る勤務日数・時間からすると、請求人から提出のあった事実証明書資料6（「〇〇氏会議・委員会出席時間を基準とした賃金計算」）以外も勤務していたとみなされ、また、資料6には市立病院院長相談役が市立病院で勤務していなかったという個別具体の証明・証拠がない以上、請求人の主張する市立病院に確実にいたとする時間を除く賃金78,633,556円を〇〇氏に請求することは、採用できない。

また、監査対象部課の説明では、「〇〇氏が勤務時間中に私用で外出したため、日野市は〇〇氏に対し、その外出した時間分の賃金額の返還を求めたのである。」とあり、提出された資料からも返還を求めたことが確認された。

なお、重複勤務に係る勤務実態のない賃金額の判断については、病院のタイムカードが平成25年4月分以降の保管により平成24年度の市立病院の勤務状況が確認できないこと、及び市立病院総務課やまちづくり部から提出された資料からも重複勤務日数・時間が明確でない部分もあるため、判断できない。

4 結論

以上のことから、すでに、〇〇氏へ返還請求を求めたことを確認しているが、勤務実態のない賃金の支出が判明したことにより市が被った損害が認められるため、市長に対して、引き続き〇〇氏へ当該損害の返還請求をするを勧告する。

なお、勧告に基づき講じた措置は、令和2年7月31日までに、法第242条第9項の規定により、監査委員に通知されたい。

5 意見

監査対象部課においては、重複勤務に係る勤務実態のない賃金額について改めて調査のうえ、市が被った損害について返還請求をされたい。

日野市職員措置請求書

日野市監査委員 御中

2020年3月30日

請求人 別紙請求人目録記載のとおり

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、必要な措置を請求します。

第1 請求の要旨

日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇〇氏に支払った78,633,556円は、川辺堀之内土地区画整理組合の兼業による二重報酬受け取りにあたり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇〇〇氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。

第2 請求の理由

1 2019年3月22日付監査請求

申立人のうち〇〇〇〇及び〇〇〇〇は、2019年3月22日にも、日野市元副市長であり、本件に関連する〇〇〇〇氏（以下、「〇〇氏」という。）の雇用の違法性について監査請求をした。

その要点は、

- ① 院長相談役を条例・規則に基づかず雇用したのは違法である
- ② 臨時職員であるのに半年ごとの更新が7年間も続いたのは違法である
- ③ 給与について条例で定めておらず給与条例主義に反する。また、臨時職員

には認められていない「月給」での支払、事前に職員課長と協議していない時間外勤務への手当支払も違法である。

これに対し、日野市監査委員は、同年5月16日、いずれの点についても違法はないとしてこれを棄却した（資料1）。

2 2020年2月付報告書

しかしながら、日野市議会では、申立人〇〇〇〇及び同〇〇〇〇らの議会質問を嚆矢に、〇〇氏が日野市立病院と川辺堀之内土地区画整理組合（以下「区画整理組合」という。）の兼業を違法に行っていたのではないかという疑惑が高まり、2019年6月10日、日野市議会は「日野市元副市長の日野市立病院と川辺堀之内土地区画整理組合の兼業による二重報酬受取の徹底解明及び日野市立病院のハラスメントの原因究明を求める決議」を、議長を除く全員一致で可決した。

日野市は、2019年8月22日付で「〇〇元副市長の市立病院と区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者委員会設置要綱」（資料2）を制定し、弁護士3名による第三者実態調査委員会（以下「調査委員会」という。）を立ち上げた。調査委員会は、同年9月9日の第1回委員会以降精力的に調査をし、2020年2月3日付で大坪冬彦市長あてに報告書を提出した（資料3、以下「報告書」という。）。2020年2月19日、日野市は、この報告書に関して記者会見を開き、広く報道された（資料4の1～2）。

3 報告書における違法

(1) 〇〇氏との契約（上記1①、②に関連）

「地方公務員法22条において、臨時的任用職員の任期については最長1年以内と規定されており、それを踏まえて臨時職員取扱要綱第3条では、臨時職員の雇用期間は6か月以内とされ、やむを得ない場合には6か月を超えない期間

で更新することができるが、再度更新することはできないとされている。

また、新たに更新する場合には、臨時職員取扱要綱第4条により、臨時職員を雇用しようとする所属長は、以下の事項を回議書に具体的に記載し、職員課長と合議の上、雇用確認書により確認することとされている。

- 『(1) 雇用を必要とする理由
- (2) 従事する職務の内容
- (3) 雇用する期間及び時間
- (4) 雇用にあたっての事業処理計画』(資料3。24頁)

しかし、報告書によれば、日野市は、「Y元副市長(請求人代理人注:〇〇氏のこと。以下同じ)との間で臨時職員雇用確認書を作成のうえ、平成24年4月1日から平成31年3月31日までの7年間、6か月ごとの雇用を繰り返し、Y元副市長を院長相談役として雇用し続けた。Y元副市長を院長相談役として雇用し続けた7年間において、回議書の存在が確認できたのは初回の臨時職員雇用書に係るもののみであり、いかなる経緯で、地方公務員法及び日野市臨時職員取扱要綱…の期間制限を超えてY元副市長を院長相談役として長期に渡り雇用し続けたのか、平成25年4月1日以降の任用の経緯を書類上確認することはできなかつた」(資料3。4～5頁)。

〇〇氏の雇用は、日野市臨時職員取扱要綱(資料5)第3条、第4条に反し違法無効なものであったのである。

(2) 〇〇氏の市立病院での役割

「Y元副市長は、病院経営専門監としての市立病院での業務実績を買われ、院長の要望により病院専門監を退任した直後の平成24年4月から院長相談役に肩書を変えて雇用された。Y元副市長は、臨時職員であるため法的には病院経営専門監が有する対外的な権限があるわけではないものの、少なくとも院長からは市立病院内においては従前同様の役割が期待され、また、市立病院の職員は、臨時職員であるY元副市長のことを従前同様、院長と同等の上司であ

ると認識していた」(資料 3。8 頁)。

(3) ○○氏の市立病院での勤務実態

「Y元副市長が市立病院の1階の個室を執務室としていたことから、委員会や調整などの業務を行わない主に日中の時間帯については、現に個室にいるか、いるとして個室で具体的にどのような業務を行っているかは把握できなかったとのことであった。また、『出張、時間外等勤務命令簿』の決裁者として押印をしていたその時々を決裁者を含む病院関係者からも、Y元副市長がいつどのような業務を行っているかを具体的に把握していたとの説明は得られなかった」

(資料 1。7 頁)。「日中の時間帯については、Y元副市長が市立病院の1階の個室を執務室としていたため在室の有無や行っている業務内容が外からは見えないうこととも相まって、Y元副市長が日中に市立病院の業務に専念したかどうかを確認することができなかった」(資料 3。8 頁)。

他方で、区画整理組合では、以下のような業務をしていた。

- ① 土地区画整理法に基づく事業計画の進行管理を適確に判断して、区画整理組合に助言、提言する。
- ② 全事業工程、年度別事業工程、3年単位の事業工程を常に点検し、区画整理組合に報告する。
- ③ 事業が円滑に推進されるように調査し、状況を把握し又は、直接地権者と協議し進行管理をして、区画整理組合に助言、提言する。
- ④ 事業推進の主要部分を全部委託している(株)日野市企業公社の業務について、指導・助言することができる。
- ⑤ 保留地販売について、首都圏での不動産状況、日野市を中心とした周辺地域での不動産市況を判断し、保留地が安全かつ確実に売却できることを第一に考え、区画整理組合に助言し提言をする。
- ⑥ 区画整理組合の主管する理事会及び理事協議会等々の会議に出席し、進行状況を把握し、同時報告する。

⑦ 区画整理組合が管理している事務事業及び金銭収納も、適宜点検し区画整理組合に報告する（以上、資料3。8～9頁）。

「区画整理組合関係者によると、Y元副市長が組合業務全般にわたって指導、指示を行う存在であったと述べている。後述のとおり、理事会等における議案の作成は、主に公社から派遣された職員がY元副市長の指示を受けながら行うほか、日々の業務もY元副市長に報告、相談しながら遂行していた」（資料3。9頁）。

区画整理組合での執務時間については、時間の単位では特定しがたいが、区画整理組合の日報によれば、特に2015年10月以降、ほぼ毎日、区画整理組合にて業務を行っている。区画整理組合での業務内容からすれば、〇〇氏が、市立病院での業務終了後の夜間に区画整理組合での業務を行っていたと考えるのは不自然であるから、日中の時間帯に区画整理組合に行き、あるいは区画整理組合の仕事としての電話かけや文書作成等を市立病院で行っていたと考えられる。区画整理組合にて業務を行っていた日の朝と夜には市立病院にて出退勤のタイムカードが押されているが、その間ずっと勤務していたことはあり得ないのである。

(4) 時間外勤務について(上記1③に関連)

上記のように、〇〇氏は、市立病院で勤務していたとされる時間のうち相当部分の時間、区画整理組合で業務をしており、そのほかに市立病院から区画整理組合事務所の往復の時間は市立病院での勤務に従事していない。さらに、市立病院での勤務時間管理がまったくなされていないことを考えれば、市立病院の勤務時間とされている時間内に市立病院を離れていたとしても、あるいは市立病院内で区画整理組合の業務をしていたとしても、誰からも何も言われなかったと考えられる。

報告書によれば、「その時々を決裁者からは、時間外勤務に先立ってその要否を判断するのではなく、一定期間分まとめて事後承認の形で決済をしていたとの

説明もあった」(7頁)。「Y元副市長の市立病院での勤務時間の管理については、時間外勤務について出張、時間外等勤務命令簿が作成されてはいたものの、時間外勤務の都度、事前に決裁者の決裁を得る運用になっておらず、一定期間経過後に決裁者が時間外勤務における個々の従業務の内容及びその必要性の確認をすることなくまとめて事後承認していたことから、事実上、Y副市長は、時間外勤務を野放図に広げることが可能となっていた」(資料3。11～12頁)。

(5) 報酬及び時間外勤務に関する手当(上記1③に関連)

臨時職員雇用確認書に記載されている賃金月額は以下の**太字部分**のとおりであり、これは実際に支払われていた。

2012年4月から2013年9月(週3日) **280,000円**

このほかに、2012年4月から9月までは毎月240,000円、2012年10月から2013年9月までは毎月360,000円から600,000円が、時間外分として支払われていた。1日60,000円で計算されているようであるが、60,000円の根拠は何もない。

2013年10月から2014年3月(週3日) **342,000円**

このほかに、毎月480,000円から540,000円が、時間外分として支払われていた。

2014年4月から2016年9月(週5日) **360,000円**

このほかに、毎月580,000円から886,800円が時間外分として支払われていた。

2016年10月から2019年3月(週5日) **550,000円**

このほかに、毎月157,500円から453,426円が時間外分として支払われていた。

「病院関係者からは、契約更新の度にY元副市長から賃金の増額要求があり、基本給の増額等は、Y元副市長の意向に基づいて対応したとの説明があったが、基本給のほかに日額給の支払いに係る合意を示す書類が作成されたとの説明は

得られなかった」(資料3。13頁)。

時間外分として支払われているもののうち、2013年1月から2016年9月までは、臨時職員雇用確認書に規定がない日当が契約外で支払われていた。

すなわち、「時間外勤務を野放図に広げることが可能」であったうえに、その時間外勤務に対する支払単価にも根拠がなく、野放図に支払われていたのである。

(6) 小括

以上のように、報告書によれば、日野市長は、日野市自ら要綱に定めた、半年ごと更新の要件について、検討も稟議もせず職員課との協議もないままに半年間の更新を重ねた。

また、勤務実態は誰も管理しておらず、〇〇氏は「時間外勤務を野放図に広げることが可能」であった。

そして、〇〇氏の要求に従って基本給をあげたうえ、要綱にすらない、日額60,000円という法外な日当の支払いを含む、基本給以上の大きな額の時間外手当が〇〇氏に支払われてきた。

そもそもの契約の更新も違法であるし、勤務実態も支払根拠もない以上、賃金の支払いも時間外手当の支払も違法である。

4 二重報酬受取について

〇〇氏は、上記のように、地方公務員法38条及び「日野市職員の兼業許可等に関する事務取扱規程」に反する兼業をしながら、市立病院で勤務していたことになっていた。

市立病院に残されたタイムカードには区画整理組合における勤務が反映されておらず、その区画整理組合での勤務時間も明らかになっていない以上、市立病院における勤務実態は、タイムカードによってはまったく明らかにならない。市立病院で市立病院の業務以外の業務を行っていた可能性もあるのであるから、

市立病院での勤務実態は、会議の出席記録等を一つ一つ積み上げていくほかないが、現在ある資料からすると、その合計時間は別表のとおり 46,370 分（切り捨てのため、実際には 770 時間として取扱い）、各年度に支払われていた賃金（本給分の分単価）に乗じても 2,598,208 円に過ぎない（資料 6）。

他方、区画整理組合から支払われた 172,989,629 円（報告書 110 ～ 116 頁）は、年平均でも日野市長の年収の 1.5 倍以上であり（公表されている日野市長の給料・賞与は年額 15,790,500 円）、相当量の業務が行われていたことを強く推認させる。

そうだとすると、市立病院の院長相談役として支払われた 81,231,764 円（区画整理組合での理事長相談役就任は 2012 年 5 月であるがその前月も準備等があったと考えられるので）全額について、勤務実態がない可能性があると考えざるを得ない。

したがって、違法かつ勤務実態がない可能性がある、市立病院の院長相談役として支払われた 81,231,764 円から、院内での会議・委員会等院内での勤務が認められる時間に相当する賃金 2,598,208 円を減じた金員について、日野市は、〇〇氏に返還請求すべきである。

5 支出行為から 1 年以内に監査請求ができなかった

請求の趣旨のうち、2019 年 3 月分以外の部分については、支払から 1 年が経過している。

しかし、〇〇氏に対する勤務実態なき賃金・時間外手当の支払いについては、2020 年 2 月 18 日に公表された報告書にて初めてその実態が明らかになったものである。

したがって、監査請求ができなかったことについて「正当な理由」（地方自治法 242 条 2 項）があり、〇〇氏が市立病院の院長相談役に就任した 2012 年 4 月以降のすべての、勤務実態なき賃金・時間外手当の総額が対象になる。

6 結び

〇〇氏に対して、この7年間で市立病院と区画整理組合から2億7千万円以上の支払いがなされている。これは生涯賃金の平均(資料7)を上回る額である。これだけの金員が市民の血税から根拠なく支払われたことに、怒りを禁じえない。

しかも、日野市は、2月25日、「財政非常事態宣言」をし、理事者の減給や道路の建設中断を公表した(資料8)。そのようななかで、行使できる債権は行使すべきこと、当然である。日野市は〇〇氏に対し、二重払いの部分については返還を求めるとするものの(資料9)、どの範囲で二重払いを認定し、請求の対象とするのかは明確でない。

監査委員の方々には、積極的な監査によってその違法性を明らかにし、日野市に対して血税の回収をするよう求められたい。

事実証明書

- 資料1 住民監査請求結果
- 資料2 〇〇元副市長の市立病院と区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者委員会設置要綱
- 資料3 日野市元副市長の日野市立病院と川辺堀之内区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者実態調査委員会報告書
- 資料4 資料に関する報道
- 資料5 日野市臨時職員取扱要綱
- 資料6 〇〇氏会議・委員会出席時間を基準とした賃金計算
- 資料7 サラリーマン・一般の生涯年収・生涯賃金
- 資料8 広報「ひの」2020年3月1日号
- 資料9 広報「ひの」2020年3月15日号

以 上

請求人目録
(略)

代理人目録
(略)

日野市長が臨時的任用職員(市立病院院長相談役)に
支払った賃金は、日野市が被った損害であるから、
当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じる
ように勧告することを求める住民監査請求【2/2】
(契約に基づかない日額給の支払い)

日 野 市 監 査 委 員



日 監 第 4 8 号
令和2(2020年)年5月27日

(請求人) 様

日野市監査委員 石 田 等

日野市監査委員 古 賀 壮 志

監査請求に係る監査結果について

令和2年3月30日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法第242条第5項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

第1 請求の受付

- 1 請求人
(略) 計36名

代理人(請求人代理人弁護士)
(略) 計5名

- 2 請求書の提出日
令和2年3月30日

- 3 請求の要旨
請求人提出の日野市職員措置請求書要旨は、次のとおりである。

1) 請求の要旨

日野市が2013年1月から2016年9月までの期間に〇〇〇〇氏に対し支払った2316万円は、契約に基づかない違法な支出であり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、同期間に日野市立病院長、日野市立病院事務長及び日野市立病院総務課長に就いていた者に対して当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。

2) 請求の理由

(1) 2019年3月22日付監査請求

申立人のうち〇〇〇〇及び〇〇〇〇は、2019年3月22日にも、日野市元副市長であり、本件に関連する〇〇〇〇氏(以下、「〇〇氏」という。)の雇用の違法性について監査請求をした。

その要点は、

- ① 院長相談役を条例・規則に基づかず雇用したのは違法である
- ② 臨時職員であるのに半年ごとの更新が7年間も続いたのは違法である
- ③ 給与について条例で定めておらず給与条例主義に反する。また、臨時職員には認められていない「月給」での支払い、事前に職員課長と協議していない時間外勤務への手当支払いも違法である。

これに対し、日野市監査委員は、同年5月16日、いずれの点についても違法はないとしてこれを棄却した。

(2) 2020年2月3日付報告書

しかしながら、日野市議会では、申立人〇〇〇〇及び〇〇〇〇らの議会質問を嚆矢に、〇〇氏が日野市立病院と川辺堀之内土地区画整理組合の兼業を違法に行っていたのではないかという疑惑が高まり、2019年6月10日、「日野市元副市長の日野市立病院と川辺堀之内土地区画整理組合の兼業による二重報酬受取の徹底解明及び日野市立病院のハラスメントの原因究明を求める

決議」が、議長を除く全員一致で可決された。

日野市は、2019年8月22日付で「〇〇元副市長の市立病院と区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者委員会設置要綱」を制定し、弁護士3名による第三者実態調査委員会（以下、「第三者委員会」という。）を立ち上げた。調査委員会は、同年9月9日の第1回委員会以降精力的に調査をし、2020年2月3日付で大坪冬彦市長あてに報告書を提出した（以下、「報告書」という。）。2020年2月19日、日野市は、この報告書に関して記者会見を開き、広く報道された。

（3）報告書の認定

当該報告書で認定された事実は多岐に亘るが、日野市から〇〇氏に対し支払われた日当及び時間外手当について、第三者委員会は、概要、下記のとおり認定した。

日野市は、2013年1月分から2016年9月分まで、〇〇氏が休日（勤務日と定められていない日）に出勤した場合には、勤務時間に関係無く、基本給とは別に日額6万円の日額給を支払っていた。その合計額は、別紙「日額給計算表」記載のとおり、合計2316万円である。

当該日額給について、基本給とは別に日額給の支払いを行う旨の合意を示す書類は作成されていない。

（4）〇〇氏への日額給支払いの違法性

〇〇氏に対する日額給（以下、「本件日額給」という。）の支払いは、法律及び条令に基づくものではないため、地方自治法204条の2に反し、違法な支出である。以下、詳述する。

日野市は、2013年1月から2016年9月までの期間においては、〇〇氏を臨時職員として任用していた。この点、臨時職員の給料は、地方自治法204条において、「給料及び手当並びにその支給方法は、条例で定めなければならない」とこととされている。日野市においては、臨時職員の給料を定めた条例は無く、日野市臨時職員取扱要綱を内部的に定めているに過ぎない。条例でなく要綱において臨時職員の給与を定めていることが地方自治法204条に反することは、2019年3月22日付監査請求において主張したとおりである。しかし、その点を措くとしても、本件日額給の支払いは、日野市臨時職員取扱要綱にすら反するものである。まず、同要綱第6条2項では、時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとされているが、この賃金表に〇〇氏が就いた役職に相当するものはない。そればかりか、当該賃金表には、日額6万円などという極めて高額の日額給が定められた職種は存在しない。さらに、同条項ただし書きにおいて、「遅刻、早退等により勤務しない時間がある場合は、30分を単位として時間給（30分のときは時間給の2分の1）により減額するものとする。」と定められているのに対し、本件日額給は勤務時間に関わらず一律6万円が支払われているため、このような支払いは同条項ただし書きにも反する。

なお、念のため付言するが、第三者委員会が認定したとおり、本件日額給の支払いについて、日野市と〇〇氏との間の合意を示す一切の書類が存在しない

以上、市長が本件日額給の支払いを定めたなどと言うことはできず、本件日額給の支払いが日野市臨時職員取扱要綱 11 条に基づくものとも言えない。

したがって、仮に、日野市が、臨時職員の給与を条例ではなく、日野市臨時職員取扱要綱において定めていることが地方自治法 204 条に違反しないとしても、本件日額給の支払いは、同要綱にすら反する。よって、本件日額給の支払いは、法律及び条令に基づかない給与その他の給付に当たるため、地方自治法 204 条の 2 に反し、違法である。

(5) 日野市が被った損害

(4) で述べたとおり、本件日額給の支払いは地方自治法 204 条の 2 に反し、違法である。それだけでなく、本件日額給は、日野市と〇〇氏との間で何らの契約に基づかずに支払われたものであるため、そもそも日野市はその支払義務を負わない。すなわち、日野市は、本件日額給の支払いによって、違法かつ何らの支払義務を負わない支出をしたことになるため、その相当額である 2316 万円の損害を被った。

(6) 支出に関する故意

〇〇氏に対する日額給の支払いは、支払いを行った当時の日野市立病院の責任者である院長、事務方の責任者である事務長、実際の支払命令を行う総務課長によって行われたものである。

(5) で述べたとおり、本件日額給は、違法であり、かつ、日野市が何らの支払義務を負わずに支出した給付である。院長らは、当該日額給について、地方自治法 204 条の 2 に反し違法であること、日野市が何らの支払義務を負わないこと、及び、仮にその支払いをした場合には、日野市が本件日額給相当額の損害を被ることを認識しながら、敢えて違法な給付を行ったものである。そのため、院長らは、違法に本件日額給の支払いを行い、もって日野市に本件日額給相当額の損害を与えることについて故意があった。

(7) 支出行為から 1 年以内に監査請求ができなかった

請求の趣旨記載の支出は、既に支払いから 1 年が経過している。

しかし、〇〇氏に対する賃金や日額給の支払いについては、2020 年 2 月 18 日に公表された報告書にて初めてその実態が明らかになったものである。

したがって、監査請求ができなかったことについて「正当な理由」(地方自治法 242 条 2 項) があり、本件の請求にかかる日額給の支払いは全て住民監査請求の対象になる。

(8) 結語

以上より、院長らが〇〇氏に対し、本件日額給の支払いを行ったことについて、日野市に対する不法行為が成立するから、院長らは、日野市が被った損害 2316 万円を賠償する義務を負う。

よって、日野市長は、院長らに対し、当該損害を賠償するよう請求すべきである。

別紙 日額給計算書

年月	日数	日当額
H25.1	9	540,000
H25.2	記載無し	480,000
H25.3	9	540,000
H25.4	記載無し	480,000
H25.5	9	540,000
H25.6	8	480,000
H25.7	8	480,000
H25.8	10	600,000
H25.9	8	480,000
H25.10	9	540,000
H25.11	9	540,000
H25.12	8	480,000
H26.1	8	480,000
H26.2	8	480,000
H26.3	8	480,000
H26.4	8	480,000
H26.5	8	480,000
H26.6	8	480,000
H26.7	9	540,000
H26.8	9	540,000
H26.9	8	480,000
H26.10	10	600,000
H26.11	8	480,000
H26.12	8	480,000

年月	日数	日当額
H27.1	9	540,000
H27.2	8	480,000
H27.3	8	480,000
H27.4	9	540,000
H27.5	9	540,000
H27.6	8	480,000
H27.7	10	600,000
H27.8	8	480,000
H27.9	8	480,000
H27.10	10	600,000
H27.11	8	480,000
H27.12	9	540,000
H28.1	9	540,000
H28.2	8	480,000
H28.3	9	540,000
H28.4	9	540,000
H28.5	8	480,000
H28.6	9	540,000
H28.7	9	540,000
H28.8	8	480,000
H28.9	10	600,000
合計		23,160,000

4 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

監査に当たっては、請求人の主張する事実を確認するため、関係証拠書類の調査を行うとともに、請求人に対しては法第242条第7項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、また、関係人に対しては調査資料の提出及び陳述の聴取を行い、請求の内容及び陳述の内容等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

(1) 請求の要旨及び請求の理由に関すること

日野市が2013年1月から2016年9月までの期間に〇〇氏に対し支払った2316万円は、契約に基づかない違法な支出であり、日野市が被った損害であるかについて

請求人は、請求の要旨及び請求の理由に関することとして、請求の要旨を「日野市が2013年1月から2016年9月までの期間に〇〇氏に対し支払った2316万円は、契約に基づかない違法な支出であり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、同期間に日野市立病院長、日野市立病院事務長及び日野市立病院総務課長に就いていた者に対して当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。」とし、請求の理由として「(1) 2019年3月22日付監査請求、(2) 2020年2月3日付報告書、(3) 報告書の認定、(4) 〇〇氏への日額給支払いの違法性、(5) 日野市が被った損害、(6) 支出に関する故意、(7) 支出行為から1年以内に監査請求ができなかった、(8) 結語」としているが、以下により、上記「日野市が2013年1月から2016年9月までの期間に〇〇氏に対し支払った2316万円は、契約に基づかない違法な支出であり、日野市が被った損害であるかについて」を監査対象事項とした。

請求人は、令和2年(2020年)3月30日、本件監査請求と同時に「日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った78,633,556円は、区画整理組合の兼業による二重報酬受け取りにあたり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。」旨の住民監査請求(以下「X監査請求」という。)を提出した。

X監査請求の監査請求書には、日額給に関する記載もあり、日額給の金額も含まれている。X監査請求と本件監査請求は個別の請求ではあるが、同一人により同時に提出された請求であり、財務会計行為も一部が重なるが、請求の要旨が異なり、違法、不当と主張されている財務会計上の行為、怠る事実が異なるため、いずれも監査対象とした。

なお、X監査請求と本件監査請求は、監査結果報告書は個別に作成したが、同一人により同時に提出された請求であり、かつ財務会計行為も一部が重なるため、請求の要旨が2件ある1件の監査請求として取り扱う。

また、行政実例(昭和34年3月19日)によれば、住民監査請求は、同一事件について二個以上の請求がなされた場合、請求人が異なる以上「一事不再議」の原則を援用することはできないが、一個の請求について行った監査の結果に基づいて請求に係る事実がないと認められるときは、他の請求について改めて監査を行うことなく、その旨を請求人に通知すれば足りるものであるとされている。

したがって、本件監査請求のうち、「日野市が2013年1月から2016年9

月までの期間に〇〇氏に対し支払った2316万円は、契約に基づかない違法な支出であり、日野市が被った損害であるかについて」を監査対象とし、その余の部分（給与条例主義に反するとした日額給（賃金）の支出）は、平成31年3月22日に提出された監査請求（雇用の違法性を理由とした賃金の支出についての監査請求（雇用形態の是非に関する問題は、財務会計上の行為とは認められないため監査の対象とはしなかった）。以下「前監査請求」という。）に係る監査結果である令和元（2019年）年5月16日付け日監第29号、監査請求に係る監査結果についての写し（別添）をもって監査の結果とする。なお、前監査請求に係る監査対象期間は、法第242条第2項に基づき、監査請求書の提出日である平成31年3月22日から1年以内（平成30年3月22日から平成31年3月22日まで）としていた。

住民監査請求の請求期間については、「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない（法第242条第2項）。」とされている。

法第242条第2項ただし書きに関しては、「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った場合には、法242条第2項ただし書きにいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁平成14年9月12日判決）。」とされている。

ところで、請求人は、請求の理由（7）の中で、「支出行為から1年以内に監査請求ができなかった」ことについて、「請求の趣旨記載の支出は、既に支払いから1年が経過している。

しかし、〇〇氏に対する賃金や日額給の支払いについては、2020年2月18日に公表された報告書にて初めてその実態が明らかになったものである。

したがって、監査請求ができなかったことについて「正当な理由」（法242条第2項）があり、本件の請求にかかる日額給の支払いは全て住民監査請求の対象になる。」と主張している。

この主張について、「報告書」により判明した事実に基づく請求であり、請求人が監査請求できなかったことについて、法第242条第2項ただし書きの「正当な理由」と認め「相当な期間内」に監査請求したと判断した。

監査対象部課の説明では、「前監査請求」の対象は、本件監査請求の対象を含む。

本件監査請求は、前監査請求の対象となった財務会計上の行為を再度対象とするものであり、前監査請求の対象と同一の財務会計上の行為（〇〇氏に対す

る賃金の支払い)を監査の対象とすることを求めている。

本件監査請求において、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合であっても、本件監査請求と前監査請求が別個のものになるものではない。

さらに、〇〇〇〇氏と〇〇〇〇氏以外の請求人についてもその請求は、不適法であって却下されるべきである。なぜなら、本件において、〇〇〇〇氏と〇〇〇〇氏以外の請求人の請求を許すと、新たな請求人の追加という方法により、同一の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求が、何度も繰り返されるといふ事になってしまい、そのような事は法の予定しないものであって、権利の濫用(民法第1条3項)にあたるといえるからである。」とあるが、本件監査請求は、新たな事実が判明したことによる、異なる請求人による新たな違法・不当事由(契約に基づかない違法な支出)の主張が加わっている請求であると判断した。

2 監査対象部課

市立病院事務部 総務課
を監査対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対して、法第242条第7項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

令和2年4月27日に陳述を行い、請求人36名の内、4名(内1名は代理人を兼ねる)が出席し、内2名(内1名は代理人を兼ねる)が本件請求の趣旨の補足を行った。

新たな資料の追加提出はなかった。

なお、法第242条第8項の規定に基づき、関係職員を立ち会わせた。

4 関係職員の陳述の聴取

令和2年4月27日、関係職員の陳述の聴取を行った。

市立病院事務長、市立病院総務課長、市立病院総務課課長補佐、総務部政策法務課長、政策法務担当主幹が出席し、市立病院事務長が陳述を行った。

その際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

5 関係証拠書類の調査等

関係証拠書類については、監査対象部課である市立病院事務部総務課から資料の提出を受け聴取を行った。

第3 監査の結果

本件請求に対する結論は、合議により次のように決定した。
本件請求には理由がないものと判断する。
以下、事実関係の確認、監査対象部課の説明及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

関係職員に対する聴取及び書類等の確認の結果、以下の事実が認められた。

(1) 2013年1月から2016年9月までの期間に市立病院院長相談役に支払った日額給について

日額給の支払いに係る書類として提出された請求書、日額給給与明細書、支出伝票により確認した結果、2013年1月から2016年9月までの市立病院院長相談役の日額給支払額は、23,280,000円であった（別紙「日額給計算書(日野市監査委員調べ)」のとおり）。

日額給支払日は、一部タイムカードに打刻のない日（祝日、有休、年休取得の日）があったが、その他は、タイムカードの打刻は8:30以前～17:00以降を確認した。また、日額給支払日に一部17:00過ぎ8:30前の時間外勤務があった。

また、日額給支払いの原因となる契約その他の行為(支出負担行為)となる書類の提出はなかった。

このことについて、監査対象部課の聴取では、「タイムカードに打刻のない日等について、労務時間の管理はされていなかったが、労務の提供はあったと認識していた。タイムカードに打刻が無いからといって労務の提供が無かったとはいえない。雇用確認書には、時間外労働の有無に有とあり、具体的に時間外勤務手当や日額給6万円の記載はないが支払明細書には日額6万円の記載がある。6万円の根拠は無い。」との説明があった。

なお、日額給の支払日は、タイムカードとの照合によると賃金支払日が臨時職員雇用確認書による週3日とすると賃金との重複支給は認められなかった。

2 監査対象部課の説明

1) 請求の要旨について

2316万円の支出は、合意に基づく適法なものであり、その支出により、日野市に損害は生じなかった。

2) 請求の理由について

(1) 2019年3月22日付監査請求について

「前監査請求」の対象は、日野市が平成24年(2012年)4月から平成31年(2019年)3月までの間に、市立病院の職員であった〇〇氏に支払った賃金の全額であり、他方、本件監査請求の対象は、上記賃金のうち、日野市が、平成25年(2013年)1月から平成28年(2016年)9月までの間

に同職員であった〇〇氏に支払った2316万円であるから、前監査請求の対象は、本件監査請求の対象を含む。

本件監査請求は、前監査請求の対象となった財務会計上の行為を再度対象とするものであり、すでに日野市監査委員が下した判断を否定し問題を蒸し返すものであって、明らかに不適法なものである。

本件監査請求の請求人らは、前監査請求の対象と同一の財務会計上の行為（〇〇氏に対する賃金の支払い）を監査の対象とすることを求めている。

本件監査請求において、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合であっても、本件監査請求と前監査請求が別個のものになるものではない。

さらに、〇〇〇〇氏と〇〇〇〇氏以外の請求人についてもその請求は、不適法であって却下されるべきである。なぜなら、本件において、〇〇〇〇氏と〇〇〇〇氏以外の請求人の請求を許すと、新たな請求人の追加という方法により、同一の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求が、何度も繰り返されるといふ事になってしまい、そのような事は法の予定しないものであって、権利の濫用（民法第1条3項）にあたるといえるからである。

本件監査請求の請求人らは、新たな違法事由として日額給を主張しているにすぎないから、本件監査請求は、前監査請求と別個のものにはならない。

(2) 他の監査請求について

請求人らは、令和2年（2020年）3月30日、「日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時的任用職員としての〇〇氏に支払った7,863万3,556円は、区画整理組合の兼業による二重報酬受け取りにあたり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。」旨の住民監査請求（以下「X監査請求」という。）を行った。

X監査請求の監査請求書には、日額給に関する記載もあり、上記賃金7,863万3,556円には、賃金である日額給の金額も含まれている。そうすると、本件監査請求はX監査請求に包含されるべきものであり、本件監査請求をX監査請求とは別に行う合理的理由はない。従って、本件監査請求は、違法な重複請求に当たるものとして、却下されるべきである。

(3) 報告書の認定について

報告書において、第三者委員会は、「勤務時間に関係なく日額給が支払われた。」等とは認定していない。

日額給等の賃金は労務の提供の対価であるから、勤務した時間が全くない場合に、日野市が賃金を支払うことはない。第三者委員会が認定したとおり、日額給を含む賃金は、〇〇氏の勤務時間の労働の対価として支払われたものである（報告書の13及び14頁）。

報告書において、第三者委員会は、「当該日額給について、基本給とは別に日額給の支払いを行う旨の合意を示す書類は作成されていない」とは、認定も指摘もしていない。

第三者委員会は、「病院関係者からは、・・・基本給の他に日額給の支払いに係る合意を示す書類が作成されたとの説明は得られなかった。」（報告書第2の2（2）イ）と述べているのである。

日野市は、〇〇氏に対し、日額給の支給に当たって、日額給給与明細書を交付していた。同明細書を作成し交付したのは日野市であって、〇〇氏が日野市に無断で同明細書の作成及び日額給の振込手続をすることはできないのであるから、日野市と〇〇氏との間に、日野市が〇〇氏に日額給の支払いを行う旨の合意があったことは明らかである。同明細書は、日額給支払の合意の存在を示す書類である。なお、雇用関係における給与の支払いに関する合意は、書面によらずとも、成立し効力が生じる。

（4）〇〇氏への日額給支払いの違法性及び損害について

請求人らは、本件日額給の支払いは要綱第6条2項に反する、日野市と〇〇氏との間に日額給の支払合意を示す一切の書類が存在しない以上、市長が本件日額給の支払いを定めたなどと言うことはできず、日額給の支払いが要綱第11条に基づくものとはいえないなどと主張する。しかし、日野市と〇〇氏の間には、日野市が〇〇氏に日額給の支払いを行う旨の合意があった。この合意に基づき、日野市は、〇〇氏に対して日額給を支払う義務を負っていた。日野市による日額給の支払いは法的義務に基づくものであるから、その支払いによって、日野市に損害が生じることはない。また、日野市は、〇〇氏に支払った日額給の対価として、〇〇氏から労務の提供を受けたのであるから、日額給の支払いによって、日野市に損害が発生することはない。

（5）支出に関する故意について

日額給の支給当時の市立病院の院長、事務長及び総務課長（以下「院長等」という。）が、日額給について、法第204条の2に反し違法であること、日野市が何らの支払義務を負わないこと、及び、仮にその支払いをした場合には、日野市が日額給相当額の損害を被ることを認識しながら、あえて違法な給付を行ったとの主張は否認する。院長等がそのような認識を有した事実はない。

日額給の支払いは、法第204条の2に反せず適法なものであり、また、合意を根拠とする義務に基づく支払いであって、さらに、その支払いによって、日野市に損害は生じないのであるから、院長等において、請求人らの主張する上記認識を有することなどあり得ない。したがって、院長等において、違法に日額給の支払いを行い、日野市に日額給相当額の損害を与えることについて故意があったとはいえない。

3 判断

請求人の主張に対し、次のように判断する。

（1）請求の要旨及び請求の理由に関すること

日野市が2013年1月から2016年9月までの期間に〇〇氏に対し支払った2316万円は、契約に基づかない違法な支出であり、日野市が被った損害であ

るかについて

日野市が2013年1月から2016年9月までの期間に〇〇氏に対し支払った2316万円について、監査対象部課の説明では、「日額給等の賃金は労務の提供の対価であるから、勤務した時間が全くない場合に、日野市が賃金を支払うことはない。第三者委員会が認定したとおり、日額給を含む賃金は、〇〇氏の勤務時間の労働の対価として支払われたものである。

日野市は、〇〇氏に対し、日額給の支給に当たって、日額給給与明細書を交付していた。同明細書は、日額給支払の合意の存在を示す書類である。なお、雇用関係における給与の支払いに関する合意は、書面によらずとも、成立し効力が生じる。この合意に基づき、日野市は、〇〇氏に対して日額給を支払う義務を負っていた。日野市による日額給の支払いは法的義務に基づくものであるから、その支払いによって、日野市に損害が生じることはない。また、日野市は、〇〇氏に支払った日額給の対価として、〇〇氏から労務の提供を受けたのであるから、日額給の支払いによって、日野市に損害が発生することはない。」とあった。

事実関係の確認の結果、日額給支払日は、タイムカードの打刻は8:30以前～17:00以降が確認され、賃金との重複支給は認められず、労働の対価としての支払いであると認められた。

また、一部タイムカードに打刻のない日(祝日、有休、年休取得の日)が確認されたが、監査対象部課の聴取によると、「労務時間の管理はされていなかったが、労務の提供はあったと認識していた。タイムカードに打刻が無いからといって労務の提供が無かったとはいえない。」との説明があり、これについて判断できない。

日額給支払日に一部17:00過ぎ、8:30前の時間外勤務があったが、日額給6万円の根拠(勤務時間等)が確認できなかったため、同様に判断できない。

なお、日額給支払いの合意を証する書類や支出負担行為伺となる書類は確認できなかった。

監査対象部課の説明である「雇用関係における給与の支払いに関する合意は、書面によらずとも、成立し効力が生じる。」について、監査対象部課から法令等の根拠を聴取し検討した。

監査対象部課からは、「日額給に関する合意は、日野市と〇〇氏との間の雇用契約の一部を構成するものである。民法第623条は、雇用契約について、書面での合意を雇用契約の成立及び効力発生の要件としていない。労働基準法第15条第1項を受け労働基準法施行規則第5条は、明示すべき労働条件、明示方法(書面等)を定めている。しかし、労働基準法第15条第1項等の趣旨は、労働契約が成立しその効力が生じた後に、使用者と労働者との間でどのような内容の労働条件を合意したかについて紛争が生じることを防止することにある。労働基準法第15条第1項等に基づいて作成される書面等は、労働条件の内容を証明する証拠物にすぎず、労働契約の成立及び効力発生の要件として要求されるものではない。したがって、労働条件を明示する書面等がないことは、労働契約の成立及び効力を左右するものではない。

以上のことから、日額給に関する口頭での合意は、民法、労働基準法に反するものではなく、それらの法を基礎として、適法に成立しその効力が生じたといえる。」との説明があった。

上記のとおり監査対象部課は、「書面はなくとも民法及び労働基準法により当事者間の合意があり、契約は成立していたのである。」と主張するが、この説明は、日額給6万円支払いの原因となる書類が存在しないことについて後づけの説明であり、採用できない。

また、地方自治法に規定する公金支出手続きの基本的流れとして、支出に関する事務は、支出負担行為、支出命令、支出負担行為の確認、支払いという一連の行為として行われるものと規定される（法232条の3、法232条の4第1項、第2項、法232条の5第1項）。

日野市立病院事業の会計に関する特例を定める規則第27条（支出の手続き）においても、「総務課長は、支出の原因となるべき契約その他の行為については、あらかじめ支出負担行為何書を作成しなければならない。」とあるが、支出負担行為何書の作成は確認できなかった。

公金支出手続きの基本的流れである支出負担行為手続にも不備があった。

しかしながら、日額給の支払いは、賃金との重複支給は認められず、労務の対価としての支払いであると認められる。

よって、日額給支払いの根拠となる書類は存在せず、支出負担行為手続に不備があったからといって市に損害を与えたとはいえない。

また、支出に関する故意について、請求人は、「院長らは、当該日額給について、法204条の2に反し違法であること、日野市が何らの支払義務を負わないこと、及び、仮にその支払いをした場合には、日野市が本件日額給相当額の損害を被ることを認識しながら、敢えて違法な給付を行ったものである。そのため、院長らは、違法に本件日額給の支払いを行い、もって日野市に本件日額給相当額の損害を与えることについて故意があった。」と主張する。

これに対し、監査対象部課の説明では、「日額給の支払いは、法第204条の2に反せず適法なものであり、また、合意を根拠とする義務に基づく支払いであって、さらに、その支払いによって、日野市に損害は生じないのであるから、院長等において、請求人らの主張する上記認識を有することなどあり得ない。従って、院長等において、違法に日額給の支払いを行い、日野市に日額給相当額の損害を与えることについて故意があったとはいえない。」とある。

請求人の主張及び監査対象部課の説明について、故意であったかどうかは監査で判断し得ないところである。

4 結論

以上のことから、日額給の支払いは、契約に基づかない賃金の支出であり、違法性が高いといわざるを得ない。しかし、状況から見て、市立病院側が〇〇氏の働きを高く評価し、その労務の対価としての賃金の一部として、日額給を月々支払っていたと認められ、その支払いが直ちに日野市に損害を与えていたとはいえない。

よって、本件請求には理由がないものと判断する。

5 意見

監査対象部課においては今後、公金支出にあたって法令順守を徹底し、会計規則などに則り確実な手続きを行い、透明性のある会計処理を行い、市民に対し恥ずかしくない病院行政を行うことを強く要望する。

別紙

日額給計算書（日野市監査委員調べ）

年月	日数	支払額（日当額）
H25.1	9	540,000
H25.2	8	480,000
H25.3	9	540,000
H25.4	8	480,000
H25.5	9	540,000
H25.6	8	480,000
H25.7	8	480,000
H25.8	10	600,000
H25.9	8	480,000
H25.10	9	540,000
H25.11	9	540,000
H25.12	8	480,000
H26.1	8	480,000
H26.2	8	480,000
H26.3	8	480,000
H26.4	8	480,000
H26.5	10	600,000
H26.6	8	480,000
H26.7	9	540,000
H26.8	9	540,000
H26.9	8	480,000
H26.10	10	600,000
H26.11	8	480,000
H26.12	8	480,000

年月	日数	支払額（日当額）
H27.1	9	540,000
H27.2	8	480,000
H27.3	8	480,000
H27.4	9	540,000
H27.5	9	540,000
H27.6	8	480,000
H27.7	10	600,000
H27.8	8	480,000
H27.9	8	480,000
H27.10	10	600,000
H27.11	8	480,000
H27.12	9	540,000
H28.1	9	540,000
H28.2	8	480,000
H28.3	9	540,000
H28.4	9	540,000
H28.5	8	480,000
H28.6	9	540,000
H28.7	9	540,000
H28.8	8	480,000
H28.9	10	600,000
合計		23,280,000

※網掛け部分は、日野市職員措置請求書
別紙との相違

日野市職員措置請求書

日野市監査委員 御中

2020年3月30日

請求人 別紙請求人目録記載のとおり

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、必要な措置を請求します。

第1 請求の要旨

日野市が2013年1月から2016年9月までの期間に〇〇〇〇氏に対し支払った2316万円は、契約に基づかない違法な支出であり、日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、同期間に日野市立病院長、日野市立病院事務長及び日野市立病院総務課長に就いていた者に対して当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める。

第2 請求の理由

1 2019年3月22日付監査請求

申立人のうち〇〇〇〇及び〇〇〇〇は、2019年3月22日にも、日野市元副市長であり、本件に関連する〇〇〇〇氏（以下、「〇〇氏」という。）の雇用の違法性について監査請求をした。

その要点は、

- ① 院長相談役を条例・規則に基づかず雇用したのは違法である
- ② 臨時職員であるのに半年ごとの更新が7年間も続いたのは違法である
- ③ 給与について条例で定めておらず給与条例主義に反する。また、臨時職員

には認められていない「月給」での支払い、事前に職員課長と協議していない時間外勤務への手当支払いも違法である。

これに対し、日野市監査委員は、同年 5 月 16 日、いずれの点についても違法はないとしてこれを棄却した（資料 1）。

2 2020 年 2 月 3 日付報告書

しかしながら、日野市議会では、申立人〇〇〇〇及び〇〇〇〇らの議会質問を嚆矢に、〇〇氏が日野市立病院と川辺堀之内土地区画整理組合の兼業を違法に行っていたのではないかという疑惑が高まり、2019 年 6 月 10 日、「日野市元副市長の日野市立病院と川辺堀之内土地区画整理組合の兼業による二重報酬受取の徹底解明及び日野市立病院のハラスメントの原因究明を求める決議」が、議長を除く全員一致で可決された。

日野市は、2019 年 8 月 22 日付で「〇〇元副市長の市立病院と区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者委員会設置要綱」（資料 2）を制定し、弁護士 3 名による第三者実態調査委員会（以下、「第三者委員会」という。）を立ち上げた。調査委員会は、同年 9 月 9 日の第 1 回委員会以降精力的に調査をし、2020 年 2 月 3 日付で大坪冬彦市長あてに報告書を提出した（資料 3。以下、「報告書」という。）。2020 年 2 月 19 日、日野市は、この報告書に関して記者会見を開き、広く報道された（資料 4 の 1 ～2）。

3 報告書の認定

当該報告書で認定された事実は多岐に亘るが、日野市から〇〇氏に対し支払われた日当及び時間外手当について、第三者委員会は、概要、下記のとおり認定した。

日野市は、2013 年 1 月分から 2016 年 9 月分まで、〇〇氏が休日（勤務日と定められていない日）に出勤した場合には、勤務時間に関係無く、基本給とは

別に日額 6 万円の日額給を支払っていた。その合計額は、別紙「日額給計算表」記載のとおり、合計 2316 万円である。

当該日額給について、基本給とは別に日額給の支払いを行う旨の合意を示す書類は作成されていない。

4 ○○氏への日額給支払いの違法性

○○氏に対する日額給（以下、「本件日額給」という。）の支払いは、法律及び条例に基づくものではないため、地方自治法 204 条の 2 に反し、違法な支出である。以下、詳述する。

日野市は、2013 年 1 月から 2016 年 9 月までの期間においては、○○氏を臨時職員として任用していた。この点、臨時職員の給料は、地方自治法 204 条において、「給料及び手当並びにその支給方法は、条例で定めなければならない」とこととされている。日野市においては、臨時職員の給料を定めた条例は無く、日野市臨時職員取扱要綱（資料 5）を内部的に定めているに過ぎない。条例でなく要綱において臨時職員の給与を定めていることが地方自治法 204 条に反することは、2019 年 3 月 22 日付監査請求において主張したとおりである。しかし、その点を措くとしても、本件日額給の支払いは、日野市臨時職員取扱要綱にすら反するものである。まず、同要綱第 6 条 2 項では、時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとされているが、この賃金表に○○氏が就いた役職に相当するものはない。そればかりか、当該賃金表には、日額 6 万円などという極めて高額の日額給が定められた職種は存在しない。さらに、同条項ただし書きにおいて、「遅刻、早退等により勤務しない時間がある場合は、30 分を単位として時間給（30 分のときは時間給の 2 分の 1）により減額するものとする。」と定められているのに対し、本件日額給は勤務時間に関わらず一律 6 万円が支払われているため、このような支払いは同条項ただし書きにも反する。

なお、念のため付言するが、第三者委員会が認定したとおり、本件日額給の

支払いについて、日野市と〇〇氏との間の合意を示す一切の書類が存在しない以上、市長が本件日額給の支払いを定めたなどと言うことはできず、本件日額給の支払いが日野市臨時職員取扱要綱 11 条に基づくものとも言えない。

したがって、仮に、日野市が、臨時職員の給与を条例ではなく、日野市臨時職員取扱要綱において定めていることが地方自治法 204 条に違反しないとしても、本件日額給の支払いは、同要綱にすら反する。よって、本件日額給の支払いは、法律及び条令に基づかない給与その他の給付に当たるため、地方自治法 204 条の 2 に反し、違法である。

5 日野市が被った損害

4 で述べたとおり、本件日額給の支払いは地方自治法 204 条の 2 に反し、違法である。それだけでなく、本件日額給は、日野市と〇〇氏との間で何らの契約に基づかずに支払われたものであるため、そもそも日野市はその支払義務を負わない。すなわち、日野市は、本件日額給の支払いによって、違法かつ何らの支払義務を負わない支出をしたことになるため、その相当額である 2316 万円の損害を被った。

6 支出に関する故意

〇〇氏に対する日額給の支払いは、支払いを行った当時の日野市立病院の責任者である院長、事務方の責任者である事務長、実際の支払命令を行う総務課長によって行われたものである。

5 で述べたとおり、本件日額給は、違法であり、かつ、日野市が何らの支払義務を負わずに支出した給付である。院長らは、当該日額給について、地方自治法 204 条の 2 に反し違法であること、日野市が何らの支払義務を負わないこと、及び、仮にその支払いをした場合には、日野市が本件日額給相当額の損害を被ることを認識しながら、敢えて違法な給付を行ったものである。そのため、

院長らは、違法に本件日額給の支払いを行い、もって日野市に本件日額給相当額の損害を与えることについて故意があった。

7 支出行為から1年以内に監査請求ができなかった

請求の趣旨記載の支出は、既に支払いから1年が経過している。

しかし、〇〇氏に対する賃金や日額給の支払いについては、2020年2月18日に公表された報告書にて初めてその実態が明らかになったものである。

したがって、監査請求ができなかったことについて「正当な理由」（地方自治法242条2項）があり、本件の請求にかかる日額給の支払いは全て住民監査請求の対象になる。

8 結語

以上より、院長らが〇〇氏に対し、本件日額給の支払いを行ったことについて、日野市に対する不法行為が成立するから、院長らは、日野市が被った損害2316万円を賠償する義務を負う。

よって、日野市長は、院長らに対し、当該損害を賠償するよう請求すべきである。

事実証明書

資料1 住民監査請求結果

資料2 〇〇元副市長の市立病院と区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者委員会設置要綱

資料3 日野市元副市長の日野市立病院と川辺堀之内区画整理組合の兼業による二重報酬受取等に関する実態調査のための第三者実態調査委員会報告書

資料4 資料3に関する報道

資料5 日野市臨時職員取扱要綱

以 上

別紙 日額給計算書

年月	日数	日当額
H25.1	9	540,000
H25.2	記載無し	480,000
H25.3	9	540,000
H25.4	記載無し	480,000
H25.5	9	540,000
H25.6	8	480,000
H25.7	8	480,000
H25.8	10	600,000
H25.9	8	480,000
H25.10	9	540,000
H25.11	9	540,000
H25.12	8	480,000
H26.1	8	480,000
H26.2	8	480,000
H26.3	8	480,000
H26.4	8	480,000
H26.5	8	480,000
H26.6	8	480,000
H26.7	9	540,000
H26.8	9	540,000
H26.9	8	480,000
H26.10	10	600,000
H26.11	8	480,000
H26.12	8	480,000

年月	日数	日当額
H27.1	9	540,000
H27.2	8	480,000
H27.3	8	480,000
H27.4	9	540,000
H27.5	9	540,000
H27.6	8	480,000
H27.7	10	600,000
H27.8	8	480,000
H27.9	8	480,000
H27.10	10	600,000
H27.11	8	480,000
H27.12	9	540,000
H28.1	9	540,000
H28.2	8	480,000
H28.3	9	540,000
H28.4	9	540,000
H28.5	8	480,000
H28.6	9	540,000
H28.7	9	540,000
H28.8	8	480,000
H28.9	10	600,000
合計		<u>23,160,000</u>

請求人目録
(略)

代理人目録
(略)

(別添)

臨時職員雇用確認書に基づいて市立病院院長相談役に支払った賃金（給料）の全額は日野市が被った損害であるから、市長に対し、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求める住民監査請求結果

日 野 市 監 査 委 員



日 監 第 2 9 号
令和元(2019年)年5月16日

(請 求 人) 様

日野市監査委員 石 田 等

日野市監査委員 馬 場 賢 司

監査請求に係る監査結果について

平成31年3月22日付けで提出され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、監査の結果を次のとおり通知します。

第1 請求の受付

1 請求人

代理人（請求人代理人弁護士）

2 請求書の提出日

平成31年3月22日

3 請求の要旨

請求人提出の日野市職員措置請求書要旨は、次のとおりである。

1) 請求の趣旨

日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて〇〇〇〇氏に支払った給料の全額は日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇〇〇氏及び大坪冬彦氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求めるものである。

2) 請求の理由

(1) 事実関係

① 日野市は、2009年6月3日、「日野市立病院経営専門監設置規則」（以下「本件規則」という。）を制定して、当時の日野市副市長であった〇〇〇〇氏を退職と同時に日野市立病院経営専門監（以下「経営専門監」という。）として雇用した。

経営専門監は、本件規則第2条により、地方公務員法第3条第3項第3号に規定する参与（非常勤特別職）として任用されるものとされ、本件規則第5条により、「『日野市立病院改革プラン』に示す経営改善の具体的措置に関する事」「その他市立病院の経営に関する事」等が所掌事項とされた。また、経営専門監の報酬は、本件規則第8条により、地方自治法第203条の2に基づき制定された「日野市特別職の職員で非常勤のものものの報酬及び費用弁償に関する条例」によって月額75万円とされた。

〇〇氏は2012年3月31日まで経営専門監に従事し、日野市は〇〇氏に対して月額75万円の報酬を支払ってきた。

② 2012年3月31日、当時の〇〇〇〇日野市長は、〇〇氏に経営専門監

の業務をさらに継続させることを目的として、日野市立病院内に「院長相談役」という新たなポストを事実上設置したうえ、〇〇氏との間で臨時職員雇用契約を締結した。同日は、〇〇氏の経営専門監の任期が満了する日であった。当該雇用契約は、地方公務員法第22条第5項に基づいて制定された「日野市臨時職員取扱要綱」（以下「本件要綱」という。）第4条に基づき臨時職員雇用確認書によって締結され、雇用期間が「平成24（2012）年4月1日から平成24年9月30日まで」、勤務時間が「週3日（月～金）午前8時30分～午後5時」、賃金が「月額¥●円」（月額は開示されていないため不明である。）とされた。院長相談役が臨時職員であること、したがって〇〇氏が臨時職員であることは明らかである。

もっとも、日野市長と〇〇氏が雇用契約を終えた翌日の同年4月1日になって、事後的に、同院事務部総務課の職員の起案による回議書により、「今後も日野市立病院の運営に協力いただくため」に〇〇氏を新たに雇用することが稟議され、承認されている。

その後、日野市長は、〇〇氏との間で、臨時職員である院長相談役の雇用契約を1日も途切らすことなく、次のとおり合計13回にわたり繰り返し更新してきた（2013年9月30日の契約更新から日野市長が〇〇氏から大坪冬彦氏に交替している。）。

- ア 2012年9月28日
- イ 2013年3月29日
- ウ 2013年9月30日
- エ 2014年3月25日
- オ 2014年9月17日
- カ 2015年4月1日
- キ 2015年9月30日
- ク 2016年3月28日
- ケ 2016年9月30日
- コ 2017年3月31日
- サ 2017年9月29日
- シ 2018年3月26日
- ス 2018年9月28日

なお、上記アの1回目の更新に際しては、「雇用期間終了後の雇用の更新無し」とされたにもかかわらず、上記イの2回目の更新以降では、すべて「雇用期間終了後の雇用の更新 有り」とされてきた。

- ③ 日野市の臨時職員の賃金は、「日野市一般職の職員の給与に関する条例」第20条により「任命権者が職員の給与との均衡を考慮し、別に定める」とされている。そして、同条例同条に基づく本件要綱第2条第1項により「時間給、日額給、時間外勤務手当（事前に職員課長と協議した場合に限る。）及び交通費」とされ、同条第2項により「時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとする。」とされている。

もっとも、「別に定める賃金表」と思われる「平成30年度臨時職員賃金対比表（時間給）」の職種には院長相談役はなく、病院の賃金基準表もいま

だ開示されていない。開示された臨時職員雇用確認書では、賃金が「月給¥●円」と黒塗りされているため、院長相談役の具体的な賃金額は不明のままである。

- ④ 勤務時間については、2016年9月30日の更新に際して、従来の週3日から月曜から金曜の週5日に増えている。

また、本件要綱第5条第1項によれば、「臨時職員の勤務時間は、確認書による時間とし、時間外の勤務は認めない。ただし、特別な事情がある場合は事前に職員課長と協議するものとする。」とされている。ところが、開示された資料によれば、〇〇氏は、2014年10月に79.5時間、2015年7月に56時間、2016年11月は120時間、2017年6月に110時間、2018年8月に95.5時間の時間外勤務をしており、過去5年間において通常勤務時間（1日8時間）と時間外労働時間を合わせた労働時間が、1か月あたり平均で2014年（週3日勤務）161.5時間、2015年（週3日勤務）194時間、2016年（週5日勤務）227時間、2017年（週5日勤務）253時間、2018年（週5日勤務）244時間であったことが明らかになっている。もっとも、当該時間外勤務について、事前に職員課長と協議した形跡はない。

- ⑤ 2018年6月5日の日野市議会定例会で、請求人である〇〇〇〇日野市議会議員の質問により、「院長相談役は日野市特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例に定める非常勤特別職ではないため」、院長相談役の給料には「条例上の根拠」がないこと、そのため、「報酬につきましては、臨時職員の雇用について相応しいものということでございますので、適正な形で早急に見直す」ことが明らかにされた。また、院長相談役の職務上の立場が「事実上、かつての経営専門監的な形で現在の相談役が立ち振る舞っている」ということも明らかになった。

その後、同年9月25日の平成29年度特別会計決算特別委員会で、〇〇〇〇日野市議会議員の質問により、院長相談役の職務内容が経営専門監の「役割を担っていただき、加えて、改革プランの円滑の進行管理に関する院長のサポートや、院内各委員会に補佐していただく、また、院長が必要とする院内外の調整を補佐していく」ことにあることが明らかにされた。また、経営専門監の報酬が「報酬条例に定める金額に基づく条例に基づく金額のお支払い」であったのは異なり、院長相談役の給料は、「病院サイドの雇用になりますので、賃金でのお支払い」に変更されていること、もっとも院長相談役を「臨時職員の身分ということで配置していることについては、今後、見直しを図って」いく必要があることも併せて明らかにされた。

2019年2月、請求人である〇〇〇〇日野市議会議員が日野市に対して院長相談役の時間外労働の状況等の資料に関する調査依頼書を提出したところ、同月、日野市より「臨時職員雇用確認書」、「回議書」等の資料が一部黒塗りではあったが開示され、前記②乃至④の事実が明らかとなった。

また、同年3月の日野市議会定例会における〇〇氏の質問により、〇〇氏の雇用の更新が本件要綱11条に基づくこと、〇〇氏との臨時職員雇用確認書の取り交わし及び回議書につき一部記載が漏れている項目があること、

院長相談役の給料が賃金基準表に基づかず本件要綱第11条で処理されていること、時間外労働につき職員課長との事前協議が不十分であったこと、日野市は〇〇氏の院長相談役としての雇用には実務上の不備はあったが地方公務員法に抵触することはないと認識していること等が明らかとなった。

(2) 院長相談役への賃金の支払いが違法であること

① 院長相談役を条例・規則に基づかずに雇用したことの違法性

例えば東京都では、参与は「都政の様々な課題について、専門的な立場から知事の助言・進言を行う」役割を与えられ、「都政について高い見識を有する者のうちから、知事が選任」する「地方公務員法第3条に規定されている『非常勤』の特別職」と位置付けられている。また、平成26年7月4日総行公第59号各都道府県知事・各指定都市市長・各人事委員会委員長あて総務省自治行政局公務員部長文書「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」（以下「26年文書」という。）においても、参与を含む地方公務員法第3条第3項第3号に基づく特別職非常勤職員は、「主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務態様が想定」されおり、地方公務員法第22条に基づく臨時的任用職員とは異なる職の設定が想定されている。26年文書で臨時的任用職員は、「特にフルタイムの臨時的任用を繰り返すことによって、事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させることは避けるべき」と指摘されているように、いわゆるパート、アルバイト的な職が想定されている。

ところで、前記(1)①で見たとおり、経営専門監は地方公務員法第3条第3項第3号に基づく参与として本件規則により設置され、同規則第5条により「『日野市立病院改革プラン』に示す経営改善の具体的措置に関すること」「その他市立病院の経営に関すること」等を所掌して日野市立病院の「改革プランに示す経営改善の具体的措置に関すること」のほか、病院経営に関すること、また、市立病院の経営に関する重要な問題の解決」を担う職とされていた。これに対し、院長相談役は、前記(1)⑤からも明らかのように、経営専門監の職務に加えてさらに日野市立病院経営の重責を担うものとして位置づけられているのであるから、院長相談役は少なくとも本来は参与相当として条例・規則に基づいて雇用すべき職であることは明らかである。にもかかわらず、その院長相談役の雇用形態は地方公務員法第22条に基づく臨時的任用職員とされており、院長相談役を条例・規則に基づかずに雇用したことは、地方公務員法及び本件規則の潜脱行為であり、違法であることは明らかである。

したがって、違法な雇用形態に基づき2013年4月以降に〇〇氏に支払われた賃金はすべて違法な支出である。

なお、日野市は、院長相談役の雇用は本件要綱第11条（「臨時職員の雇用にあたっては、前各条によりがたいときは、市長が別に定めるものとする。」）によるものであると抗弁しているようであるが、当該雇用について市長が別に定めた形跡はない。むしろ、日野市は、前記(1)②で見たように、日野市立病院側が〇〇氏の雇用を必要として回議書により決済する前日に

〇〇氏との間で臨時的任用職員として雇用している経緯に鑑みても、日野市に地方公務員法及び本件規則を潜脱する意図があったことは明白である。

② 臨時職員としての雇用としても違法であること

〇〇氏は、前記(1)②のとおり、2012年4月1日から2019年3月31日まで、半年ごとの契約を更新されている。

この点、臨時職員については、地方公務員法第22条第5項が「任命権者は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合においては、6月をこえない期間で臨時的任用を行うことができる。この場合において、任命権者は、その任用を6月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない。」と明文で定めている。そして、26年文書は、平成21年4月24日付総務省自治行政局公務員部公務員課長・給与能率推進室長通知「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」（総行公第26号）の趣旨を確認したうえ、別紙において、臨時的任用職員の任用にあたっては、「任用可能な場合や任期に係る要件が地公法第22条に明確に定められているところであり、任用に当たっては、こうした制度上の要件を再度確認し、特にフルタイムの臨時的任用を繰り返すことによって、事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるようなことは避けるべきである。」と指摘している。また、26年文書は、別紙において、臨時的任用職員の募集・採用にあたっては、「できる限り広く募集を行うなど適切な募集を行ったうえで、客観的な能力の実証を行う必要があることに留意すべきである。」としたうえで、勤務条件の明示として「任期終了後の再度の任用の可能性について明示する場合であっても、手続なく『更新』がなされたり、長期にわたって継続して勤務できるといった誤解を招かないよう、明確な説明に留意すべきである。」と指摘している。さらに、臨時的任用職員の任用の際の留意事項として、任期については「地公法第22条において、最長1年以内と規定されている。」と念押ししている。

こうしたことを受け、本件要綱第3条でも、「臨時職員の雇用期間は6カ月以内とする。ただし、やむを得ない場合は、6カ月を超えない期間で更新することができるが、再度更新することはできない。」と定められている。

それにもかかわらず、前記(1)②で見たとおり、〇〇氏は臨時的任用職員として2012年9月28日以降6か月ごとに契約が更新され続けている。これらは、地方公務員法第22条第5項及び本件要綱第3条に明らかに違反する違法行為である。

また、日野市が〇〇氏との間で契約の更新を重ねてきたことは、本件要綱第11条に基づいて日野市長が別に定めたという形跡もなく、地方公務員法及び本件要綱を潜脱する裁量権の逸脱、濫用に他ならない。

したがって、2013年3月29日以降の〇〇氏との臨時職員雇用契約はすべて無効であり、2013年4月以降に〇〇氏に支払われた賃金はすべて契約上の根拠を欠く違法な支出である。

③ 給与条例主義に反すること

ア 普通地方公共団体の職員に対する給与等については、その額、支給方法を議会の議決を経て条例で定めなければならない、法律又はこれに基づく条

例に拠らずに支給することはできないとされている（地方自治法203条4項、203条の2第4項、204条3項、204条の2、地方公務員法24条5項、45条1項）。そこで日野市は、臨時的任用職員の給料につき、「日野市一般職の職員の給与に関する条例」第20条において「臨時に雇用する職員の給与は、任命権者が職員の給与との均衡を考慮し、別に定める。」と定め、本件要綱第6条第1項で「臨時職員の賃金は、時間給、日額給、時間外勤務手当（事前に職員課長と協議した場合に限る。）及び交通費（特別な事情がある場合を除く。）とする。」と定め、同条第2項で「時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとする。」と定めている。

しかし、最高裁判所によれば、「地方自治法は、常勤の職員であると非常勤の職員であるとを問わず、その給与の額及び支給方法を条例で定めなければならないと規定している（同法203条5項、204条3項）。これは、職員の給与の額及び支給方法を議会が制定する条例によって定めることにより、地方公務員の給与に対する民主的統制を図るとともに、地方公務員の給与を条例によって保証する趣旨に出たものと解される。同法の上記既定の趣旨、特に議会による民主的統制の要請に照らすと、職員の給与の額及び支給方法を条例で定めないことは許されないし、また、条例において、一定の細則的事項を規則等に委任することは許され得るとしても、職員の給与の額及び支給方法にかかる基本的事項を規則等に委任することは許されないというべき」（最高裁判所平成22年9月10日判決）とされている。

前記のとおり、日野市は、臨時的任用職員の給料については本件条例で「臨時に雇用する職員の給与は、任命権者が職員の給与との均衡を考慮し、別に定める。」としか定めておらず、職員の給与の額及び支給方法にかかる基本的事項すら定めていない。また、本件条例は臨時的任用職員の給料にかかる事項をすべて本件要綱に委ねているが、要綱はそもそも上司の部下に対する命令であって規則ですらない。

このように、日野市は、臨時的任用職員の給料について支払うべき根拠が法令に違反しており違法であることは明らかであって、2012年4月以降、〇〇氏に支払われた賃金の全額は違法な支出である。

イ 前記アのとおり、本件要綱第6条第1項により「臨時職員の賃金は、時間給、日額給、時間外勤務手当…及び交通費」と定められているところ、臨時的任用職員である〇〇氏に対しては、「月給」が支払われている。本件要綱は、地方公務員法第22条第5項に基づき雇用する臨時職員の雇用について必要な事項を定めるものであり（本件要綱1条及び2条。）、〇〇氏を「月給」で雇用することは、本件要綱第6条第1項に反し明らかに違法である。

また、前記アのとおり、本件要綱第6条第2項により臨時職員の「時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとする。」と定められているところ、少なくとも賃金表（ちなみに病院の賃金基準表ははまだ開示されていない。）に〇〇氏が就任した院長相談役に相当する項目はない。

したがって、賃金表にすら規定されていない院長相談役である〇〇氏に

支払った賃金は、本件要綱第6条第2項にも反しており違法であることは明らかである。

さらに、2012年度以降の「市立病院事業会計予算所及び説明書」及び「市立病院事業会計決算書」において、院長相談役の賃金は明らかにされていない。

ウ さらに、前記アのとおり、本件要綱第6条第1項により、臨時職員の「時間外勤務手当」は「事前に職員課長と協議した場合に限る。」と定めるところ、〇〇氏は職員課長との事前の協議がないまま長時間の時間外勤務を行い、その時間外勤務に対しても時間外手当が支払われている。この支払いも、本件要綱第6条第1項に反し明らかに違法である。

なお、日野市立病院に関する「市立病院事業会計予算書及び説明書」及び「市立病院事業会計決算書」においても、院長相談役の賃金、時間外手当は明示されていない。

(3) 日野市が被った損害

前記(2)で見たとおり、院長相談役としての〇〇氏の雇用は違法な雇用契約であり、院長相談役の賃金は本来支払うべきものではない以上、2013年4月以降に〇〇氏に支払われた賃金はすべて違法な公金の支出であり、その全額が日野市の被った損害である。

仮に院長相談役から労務の提供を受け、その対価として給与を支給したものだとしても、本件要綱第6条第2項により定められた賃金表を超える額については損害であることは明らかである。もっとも、この点については日野市が院長相談役の「月給」（この定め方自体が違法であることは既に述べたところである。）を明らかにしていないため、賃金表を超える額についても不明である。

(4) 日野市長の故意・過失

院長相談役としての〇〇氏の雇用が、地方自治法、地方公務員法に明らかに反している以上、日野市長には当然故意・過失があったといえる。

少なくとも、前記最高裁判所平成22年9月10日判決で千葉勝美裁判官が「本件における茨木市はもとより、以上のような要請を満たしていない地方公共団体においては、本判決の言渡し後は、臨時的任用職員に対する手当等の支給については、地方自治法204条2項及び同法204条の2の要件との関係で、その適法性の有無を早急に調査すべきである。その結果、本件と同様な実態が存する場合には、上記要件を欠く支給であることは容易に知り得るのであるから、そのような違法状態を解消するための条例改正が速やかに行われるべきであって、漫然と条例を改正しないまま手当等の支給を続けるときには、当該地方公共団体の長は、違法な手当等の支給について過失があるとして損害賠償責任が追及されることにもなろう。」と補足意見を述べていることからしても、2012年4月以降に〇〇氏に対して違法に賃金を支払っていたことについて、日野市長には過失があったといえる。

(5) 支出負担行為から1年以内に監査請求ができなかったこと

請求の趣旨のうち、2012年4月から2017年2月までの〇〇氏の雇用契約及び給料支払については、契約締結及び賃金の支払いから既に1年が経過している。

しかし、〇〇氏との契約締結及び〇〇氏に対する賃金の支払いについては、上記のように予算書や決算書でも明らかにされておらず、日野市から資料の開示を受けたのも2013年2月になってからであったため、請求人らが監査請求ができなかったことにつき「正当な理由」(地方自治法242条2項)がある。

(6) 小括

よって、以上のことから明らかなように、日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて〇〇〇〇氏に支払った賃金の全額は日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇〇〇氏及び大坪冬彦氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求めるものである。

4 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条の所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

監査に当たっては、請求人の主張する事実を確認するため、関係証拠書類の調査を行うとともに、請求人に対しては法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、また、関係人に対しては調査資料の提出及び陳述の聴取を行い、請求の内容及び陳述の内容等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

1) 請求の趣旨に関すること

日野市長が平成30年(2018年)3月22日から平成31年(2019年)3月22日にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて市立病院院長相談役に支払った賃金(給料)の全額は日野市が被った損害であるから、日野市長に対し、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することについて

請求人は対象期間について、日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて市立病院院長相談役に支払った給料の全額は日野市が被った損害であるから、日野市長に対し、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求めるものであるが、以下の理由により、本件監査請求のうち、日野市長が平成30年(2018年)3月22日から平成31年(2019年)3月22日にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて市立病院院長相談役に支払った賃金(給料)の全額は日野市が被った損害であるから、日野市長に対し、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することについて監査対象とした。

住民監査請求の請求期間については、「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」とされている（法第242条第2項）。

監査請求期間の起算日に関しては、「法242条2項本文は、財務会計上の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監査請求を行うことができない旨を定めるところ、上記行為のあった日とは一時的行為のあった日を、上記行為の終わった日とは継続的行為についてその行為が終わった日を、それぞれ意味するものと解するのが相当であり、当該行為が外部に対して認識可能となるか否かは、同項本文所定の監査請求期間の起算日の決定に何ら影響を及ぼさないというべきである（最高裁平成14年9月12日判決。（以下「平成14年最高裁判決」という。）」とされている。

法第242条第2項ただし書きに関しては、「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った場合には、法242条2項ただし書きにいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（平成14年最高裁判決）」とされている。

「相当な期間内」に関しては、「住民が相当の注意力をもって調査すれば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及び内容を知ることができたと解される時から、約2か月後に監査請求をした場合には相当な期間内に監査請求したといえるが、約3か月後に監査請求をした場合には相当な期間内に監査請求をしたとはいえない（平成14年最高裁判決）」とされている。

公金の支出についての監査請求期間に関しては、「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る（法232条の3、232条の4第1項）。これらは、公金を支出するために行われる一連の行為ではあるが、互いに独立した財務会計上の行為というべきものである。支出負担行為、支出命令及び支出については、地方自治法242条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（最高裁平成14年7月16日判決）」とされている。

ところで、請求人は、請求の理由（5）の中で、「支出負担行為から1年以内に監査請求ができなかったこと」として、「請求の趣旨のうち、2012年4月から2017年2月までの〇〇氏の雇用契約及び給料支払については、契約締結及び賃金の支払いから既に1年が経過している。

しかし、〇〇氏との契約締結及び〇〇氏に対する賃金の支払いについては、

上記のように予算書や決算書でも明らかにされておらず、日野市から資料の開示を受けたのも2013年2月になってからであったため、請求人らが監査請求ができなかったことにつき「正当な理由」（地方自治法242条2項）がある。」と主張している。

この主張について、資料の開示を受けたのが2013年2月であったことが、請求人らが監査請求できなかったことについて、法第242条第2項ただし書きの「正当な理由」があることにはならない。

また、請求人は、請求の理由（5）の中で、2017年3月から2018年3月21日までについては、請求人らが監査請求できなかったことについて「正当な理由」の主張はない。

請求人は、請求の理由（1）⑤の中で、「2018年6月5日の日野市議会定例会で、請求人である〇〇〇〇日野市議会議員の質問により、「院長相談役は日野市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例に定める非常勤特別職ではないため」、院長相談役の給料には「条例上の根拠」がないこと、そのため、「報酬につきましては、臨時職員の雇用について相応しいものということでございますので、適正な形で早急に見直す」ことが明らかにされた。」等との主張をしていることから、請求人らは、少なくとも平成30年（2018年）6月5日には、相当の注意力をもって調査すれば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及び内容を知ることができたと解され、本監査請求をした平成31年（2019年）3月22日は9カ月以上経過しており、「相当な期間内」に監査請求したとは認められないため、「正当な理由」があるとはいえない。

従って、本件監査請求のうち、請求書の提出日である平成31年3月22日から1年以内（平成30年3月22日から平成31年3月22日まで）を監査対象期間とした。

2) 請求の理由に関すること

- (1) 院長相談役は臨時的任用職員として6か月ごとに契約が更新され続けている。これらは、地方公務員法第22条第5項及び日野市臨時職員取扱要綱（以下「本件要綱」という。）第3条に違反するかについて
- (2) 市は、臨時的任用職員の給料について支払うべき根拠が法令に違反しているか（給与条例主義に反しているか）について
 - ・院長相談役を月給で雇用することは本件要綱第6条第1項に反しているかについて
 - ・院長相談役に支払った賃金は本件要綱第6条第2項に反しているかについて
 - ・時間外手当の支払いは本件要綱第6条第1項に反しているかについて

請求人は、請求の理由（2）①の中で、「院長相談役は少なくとも本来は参与相当として条例・規則に基づいて雇用すべき職であることは明らかである。

にもかかわらず、その院長相談役の雇用形態は地方公務員法第22条に基づく臨時的任用職員とされており、院長相談役を条例・規則に基づかずに雇用したことは、地方公務員法及び本件規則の潜脱行為であり、違法であることは明らかである。」と主張している。

これらの主張については、院長相談役の雇用形態の是非に関する問題であり、法第242条第1項に規定されている住民監査請求の対象となる財務会計上の行為とは認められないため監査の対象とはしなかった。

2 監査対象部課

市立病院事務部 総務課

総務部 職員課

を監査対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人は、平成31年3月28日に事実証明書として資料を追加提出した。

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

平成31年4月17日に陳述を行い、請求人2名が出席し、本件請求の趣旨の補足を行った。また、代理人3名の内、2名が出席し、うち1名が補足説明を行った。その際、新たな資料を追加提出した。

なお、法第242条第7項の規定に基づき、関係職員を立ち会わせた。

4 関係職員の陳述の聴取

平成31年4月17日、関係職員の陳述の聴取を行った。

市立病院事務長、市立病院総務課長、市立病院総務課課長補佐、総務部長、職員課長、職員課課長補佐、総務部参事が出席し、市立病院事務長が陳述を行った。

その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

5 関係証拠書類の調査等

関係証拠書類については、監査対象部課である市立病院事務部総務課、総務部職員課から資料の提出を受け聴取を行った。

第3 監査の結果

本件請求に対する結論は、合議により次のように決定した。

本件請求には理由がないものと判断する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

関係職員に対する聴取及び書類等の確認の結果、以下の事実が認められた。

(1) 平成31年3月22日から1年以内に臨時職員雇用確認書に基づいて市立病院院長相談役に支払った賃金について

平成30年3月分賃金 平成29年9月30日	臨時職員雇用確認書①（平成29年10月1日から平成30年3月31日まで）起案 院長決裁（職員課長合議）
平成30年4月9日 平成30年4月13日 平成30年4月13日	臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁 集合伝票・支出伝票起票 支払
平成30年4月分賃金 平成30年4月1日	臨時職員雇用確認書②（平成30年4月1日から平成30年9月30日まで）起案 院長決裁（職員課長合議）
平成30年5月9日 平成30年5月10日 平成30年5月15日	臨時職員賃金の支払いについて起案 院長決裁 集合伝票・支出伝票起票 支払
平成30年5月分賃金 平成30年4月1日 平成30年6月11日 平成30年6月12日 平成30年6月15日	臨時職員雇用確認書② 臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁 集合伝票・支出伝票起票 支払
平成30年6月分賃金 平成30年4月1日 平成30年7月9日 平成30年7月10日 平成30年7月13日	臨時職員雇用確認書② 臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁 集合伝票・支出伝票起票 支払
平成30年7月分賃金 平成30年4月1日 平成30年8月8日 平成30年8月9日 平成30年8月15日	臨時職員雇用確認書② 臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁 集合伝票・支出伝票起票 支払
平成30年8月分賃金 平成30年4月1日 平成30年9月10日	臨時職員雇用確認書② 臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁

平成30年9月11日	集合伝票・支出伝票起票
平成30年9月14日	支払
平成30年9月分賃金	
平成30年4月1日	臨時職員雇用確認書②
平成30年10月9日	臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁
平成30年10月10日	集合伝票・支出伝票起票
平成30年10月15日	支払
平成30年10月分賃金	
平成30年9月30日	臨時職員雇用確認書③（平成30年10月1日から平成31年3月31日まで）起案 院長決裁（職員課長合議）
平成30年11月9日	臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁
平成30年11月12日	集合伝票・支出伝票起票
平成30年11月15日	支払
平成30年11月分賃金	
平成30年9月30日	臨時職員雇用確認書③
平成30年12月10日	臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁
平成30年12月11日	集合伝票・支出伝票起票
平成30年12月14日	支払
平成30年12月分賃金	
平成30年9月30日	臨時職員雇用確認書③
平成31年1月8日	臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁
平成31年1月8日	集合伝票・支出伝票起票
平成31年1月15日	支払
平成31年1月分賃金	
平成30年9月30日	臨時職員雇用確認書③
平成31年2月8日	臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁
平成31年2月12日	集合伝票・支出伝票起票
平成31年2月15日	支払
平成31年2月分賃金	
平成30年9月30日	臨時職員雇用確認書③
平成31年3月11日	臨時職員賃金の支払いについて起案 事務長決裁
平成31年3月12日	集合伝票・支出伝票起票
平成31年3月15日	支払

臨時職員雇用確認書の起案文書には、月給である賃金の額、支給時期、所定

時間外労働の有無として有り等が記載されている臨時職員雇用確認書の添付があり、法令根拠として本件要綱が記載され、決裁は院長決裁、職員課長の合議があったことを確認した。

2 監査対象部課の説明

- (1) 院長相談役は臨時的任用職員として6か月ごとに契約が更新され続けている。これらは、地方公務員法第22条第5項及び本件要綱第3条に違反するかについて

〇〇氏が任用されていた院長相談役の職については、1年ごとにその職の必要性を吟味したうえで新たに設置していたものである。そして、日野市は〇〇氏との雇用契約を更新していたのではなく、1年ごとにその必要性を吟味のうえで新たに設置された職に改めて任用していたのである。このことは、平成26年7月4日付け総行公第59号総務省自治行政局公務員部長発 臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等についての文書（以下「26年文書」という。）において、「ある臨時・非常勤の職に就いていた者が、任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されること自体は排除されるものではないが、「同じ職の任期が延長された」あるいは「同一の職に再度任用された」という意味ではなく、あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるもの」との技術的助言がされており、地方公務員法第22条第5項には違反せず、適法である。

実際に、〇〇氏の任用期間においては、新たな院長の就任や総務省の推進する第2次改革プランの策定など、市立病院固有の事情や公立病院を取り巻く全国的な状況の変化が生じるなど、年度ごとに対応すべき事由は異なり、「新たな職」として任用すべき事由が生じたため、その都度、1年ごとにその職の必要性を吟味したうえで新たに設置していたものである。そして、市立病院は〇〇氏との雇用契約を更新していたのではなく、1年ごとにその必要性を吟味のうえで新たに設置された職に改めて任用していたのである。

- (2) 市は、臨時的任用職員の給料について支払うべき根拠が法令に違反しているか（給与条例主義に反しているか）について

最高裁判所平成22年9月10日判決においては、地方公務員の職員の給与について、「職員の給与の額及び支給方法を条例で定めないことは許されないし、また、条例において、一定の細則的事項を規則等に委任することは許され得るとしても、職員の給与の額及び支給方法に係る基本的事項を規則等に委任することは許されないというべきである。」としているが、続いて、「ところで、臨時的任用職員は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合などに任用されるが、(中略)当該職員が従事する職が臨時に生じた事務に係るものである場合には、その職に応じた給与の額等についてあらかじめ条例で定め難いことも考えられるが、上記の地方自治法の趣旨によれば、少なくとも、その職に従事すべく任用される職員の給与の額等を定めるに当たって依

拠すべき一般的基準等の基本的事項は、可能な限り条例において定められるべきものと解される。」としている。

そして、日野市においては、日野市一般職の職員の給与に関する条例第20条にて、臨時的任用職員の給与の額等を定めるに当たって依拠すべき一般的基準について「職員の給与との均衡を考慮する」と定めたとえ、細則を別に定めるとの委任をしているのである。

- ・院長相談役を月給で雇用することは本件要綱第6条第1項に反しているかについて

〇〇氏の賃金は、本件要綱第11条「臨時職員の雇用にあたって、前各条によりがたいときは、市長が別に定めるものとする。」との規定に基づき、月給としている。

- ・院長相談役に支払った賃金は本件要綱第6条第2項に反しているかについて

〇〇氏の賃金は、本件要綱第11条「臨時職員の雇用にあたって、前各条によりがたいときは、市長が別に定めるものとする。」の規定に基づき取り扱っている。

〇〇氏の賃金については、月給とすることを含め本件要綱第11条を適用し、別に定めたのであるから、監査請求人の「賃金表にすら規定されていない院長相談役である〇〇氏に支払った賃金は、本件要綱第6条第2項に反しており違法であることは明らかである。」との主張は当たらない。

- ・時間外手当の支払いは本件要綱第6条第1項に反しているかについて

時間外勤務の有無については、臨時職員雇用確認書に「所定労働時間外の有無」の項目があり、「有り」と記載されている。また、時間外勤務や出張等について、その都度、事前に職員課長と協議はしていないが、病院臨時職員の時間外勤務や出張の必要性については協議済みであり、本件要綱第6条第1項に反し明らかに違法であるとの主張にはあたらない。

3 判断

請求人の主張に対し、次のように判断する。

1) 請求の趣旨に関する事

日野市長が平成30年(2018年)3月22日から平成31年(2019年)3月22日にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて市立病院院長相談役に支払った賃金(給料)の全額は日野市が被った損害であるから、日野市長に対し、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することについて

請求人らは、請求の趣旨において、日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて市立病院院長相談役に支払っ

た給料（賃金）の全額は日野市が被った損害であるから、日野市長に対し、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求めるとしているが、確認した監査対象期間の臨時職員雇用確認書に基づく支出そのものは、会計事務に係る通常の手続に従って、適法に支出されているものである。

2) 請求の理由に関すること

- (1) 院長相談役は臨時的任用職員として6か月ごとに契約が更新され続けている。これらは、地方公務員法第22条第5項及び本件要綱第3条に違反するかについて

「〇〇氏が任用されていた院長相談役の職については、1年ごとにその職の必要性を吟味したうえで新たに設置していたものである。そして、日野市は〇〇氏との雇用契約を更新していたのではなく、1年ごとにその必要性を吟味のうえで新たに設置された職に改めて任用していたのである。このことは、26年文書において、技術的助言がされているとおり、地方公務員法第22条第5項には違反せず、適法である。」という監査対象部課の説明には妥当性があるものと判断する。

- (2) 市は、臨時的任用職員の給料について支払うべき根拠が法令に違反しているか（給与条例主義に反しているか）について

- ・院長相談役を月給で雇用することは本件要綱第6条第1項に反しているについて
- ・院長相談役に支払った賃金は本件要綱第6条第2項に反しているかについて
- ・時間外手当の支払いは本件要綱第6条第1項に反しているかについて

監査対象部課の説明では、「最高裁判所平成22年9月10日判決においては、「臨時的任用職員は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合などに任用されるが、(中略)当該職員が従事する職が臨時に生じた事務に係るものである場合には、その職に応じた給与の額等についてあらかじめ条例で定め難いことも考えられるが、上記の地方自治法の趣旨によれば、少なくとも、その職に従事すべく任用される職員の給与の額等を定めるに当たって依拠すべき一般的基準等の基本的事項は、可能な限り条例において定められるべきものと解される。」としている。

そして、日野市においては、日野市一般職の職員の給与に関する条例第20条にて、臨時的任用職員の給与の額等を定めるに当たって依拠すべき一般的基準について「職員の給与との均衡を考慮する」と定めたとえ、細則を別に定めるとの委任をしているのである。」とあった。

最高裁判所平成22年9月10日判決より、臨時的任用職員の賃金は、条例ですべてを規定するのは難しいから本件要綱で規定しているのは妥当であ

ると判断する。

臨時職員雇用確認書の起案文書には、月給である賃金の額、支給時期、所定時間外労働の有無として有り等が記載されている臨時職員雇用確認書の添付があり、法令根拠として本件要綱によることが記載されており、職員課長合議による院長決裁もあることから、本件要綱第6条及び第11条に則っていると判断される。

以上のことから、臨時的任用職員の賃金について支払うべき根拠が法令に反しているとは言えない。

4 結論

以上のことから、本件請求には理由がないものと判断する。

5 意見

監査対象部課においては、要綱等により別に定めるとの委任をするなど特例規程により運用するような場合は、その事実を証する文書を記録として残し保存することなど、厳格かつ適正な事務の執行に努めることを要望する。

日野市職員措置請求書

2019年3月22日

日野市監査委員 殿

請求人 別紙請求人目録記載のとおり

下記のとおり、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付のうえ、必要な措置を請求します。

記

第1 請求の趣旨

日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて〇〇〇〇氏に支払った給料の全額は日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇〇〇氏及び大坪冬彦氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求めるものである。

第2 請求の理由

1 事実関係

- (1) 日野市は、2009年6月3日、「日野市立病院経営専門監設置規則」（以下「本件規則」という。資料1）を制定して、当時の日野市副市長であった〇〇〇〇氏を退職と同時に日野市立病院経営専門監（以下「経営専門監」という。）として雇用した。

経営専門監は、本件規則第2条により、地方公務員法第3条第3項第3号に規定する参与（非常勤特別職）として任用されるものとされ、本件規則第5条により、「『日野市立病院改革プラン』に示す経営改善の具体的措置に関すること」「その他市立病院の経営に関すること」等が所掌事項とされた。また、経営専門監の報酬は、本件規則第8条により、地方自治法第203条の2に基づき制定された「日野市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」（資料2）によって月額75万円とされた。

〇〇氏は2012年3月31日まで経営専門監に従事し、日野市は〇〇氏に対して月額75万円の報酬を支払ってきた。

- (2) 2012年3月31日、当時の〇〇〇〇日野市長は、〇〇氏に経営専門監の業務をさらに継続させることを目的として、日野市立病院内に「院長相談役」という新たなポストを事実上設置したうえ、〇〇氏との間で臨時職員雇用契約を締結した（資料3の1）。同日は、〇〇氏の経営専門監の任期が満了する日であった。当該雇用契約は、地方公務員法第22条第5項に基づいて制定された「日野市臨時職員取扱要綱」（以下「本件要綱」という。資料5）第4条に基づき臨時職員雇用確認書（資料3の1）によって締結され、雇用期間が「平成24（2012）年4月1日から平成24年9月30日まで」、勤務時間が「週3日（月～金）午前8時30分～午後5時」、賃金が「月額¥●円」（月額は開示されていないため不明である。）とされた。院長相談役が臨時職員であること、したがって〇〇氏が臨時職員であることは明らかである。

もともと、日野市長と〇〇氏が雇用契約を終えた翌日の同年4月1日になって、事後的に、同院事務部総務課の〇〇氏の起案による回議書（資料4）により、「今後も日野市立病院の運営に協力いただくため」に〇〇氏を新たに雇用することが稟議され、承認されている。

その後、日野市長は、〇〇氏との間で、臨時職員である院長相談役の雇用契約を1日も途切らすことなく、次のとおり合計13回にわたり繰り返し更新してきた（2013年9月30日の契約更新から日野市長が〇〇氏から大坪冬彦氏に交替している。）。

- ① 2012年9月28日（資料3の2）
- ② 2013年3月29日（資料3の3）
- ③ 2013年9月30日（資料3の4）
- ④ 2014年3月25日（資料3の5）
- ⑤ 2014年9月17日（資料3の6）
- ⑥ 2015年4月1日（資料3の7）
- ⑦ 2015年9月30日（資料3の8）
- ⑧ 2016年3月28日（資料3の9）
- ⑨ 2016年9月30日（資料3の10）
- ⑩ 2017年3月31日（資料3の11）
- ⑪ 2017年9月29日（資料3の12）
- ⑫ 2018年3月26日（資料3の13）
- ⑬ 2018年9月28日（資料3の14）

なお、上記①の1回目の更新に際しては、「雇用期間終了後の雇用の更新無し」（資料3の2）とされたにもかかわらず、上記②の2回目の更新以降では、すべて「雇用期間終了後の雇用の更新 有り」（資料3の3以下）とされてきた。

- (3) 日野市の臨時職員の賃金は、「日野市一般職の職員の給与に関する条例」（資料6）第20条により「任命権者が職員の給与との均衡を考慮し、別に定める」とされている。そして、同条例同条に基づく本件要綱第2条第1項により「時間給、日額給、時間外勤務手当（事前に職員課長と協議した場合に限る。）及び交通費」とされ、同条第2項により「時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとする。」とされている。

もともと、「別に定める賃金表」と思われる「平成30年度臨時職員賃金対比表（時間給）」（資料7）の職種には院長相談役はなく、病院の賃金基準表もいまだ開示されていない。開示された臨時職員雇用確認書（資料3の1～14）では、賃金が「月給¥●円」と黒塗りされているため、院長相談役の具体的な賃金額は不明のままである。

- (4) 勤務時間については、2016年9月30日の更新に際して、従来の週3日から月曜から金曜の週5日に増えている。

また、本件要綱第5条第1項によれば、「臨時職員の勤務時間は、確認書による時間とし、時間外の勤務は認めない。ただし、特別な事情がある場合は事前に職員課長と協議するものとする。」とされている。ところが、開示された資料によれば、〇〇氏は、2014年10月に79.5時間（資料8の1）、2015年7月に56時間（資料8の2）、2016年11月は120時間（資料8の3）、2017年6月に110時間（資料8の4）、2018年8月に95.5時間（資料8の5）の時間外勤務をしており、過去5年間において通常勤務時間（1日8時間）と時間外労働時間を合わせた労働時間が、1か月あたり平均で2014年（週3日勤務）161.5時間、2015年（週3日勤務）194時間、2016年（週5日勤務）227時間、2017年（週5日勤務）253時間、2018年（週5日勤務）244時間であったことが明らかにな

っている（資料9）。もっとも、当該時間外勤務について、事前に職員課長と協議した形跡はない。

- (5) 2018年6月5日の日野市議会定例会で、請求人である〇〇〇〇日野市議会議員の質問により、「院長相談役は日野市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例に定める非常勤特別職ではないため」、院長相談役の給料には「条例上の根拠」がないこと、そのため、「報酬につきましては、臨時職員の雇用について相応しいものということでございますので、適正な形で早急に見直す」ことが明らかにされた（資料10）。また、院長相談役の職務上の立場が「事実上、かつての経営専門監的な形で現在の相談役が立ち振る舞っている」ということも明らかになった（資料10）。

その後、同年9月25日の平成29年度特別会計決算特別委員会で、〇〇〇〇日野市議会議員の質問により、院長相談役の職務内容が経営専門監の「役割を担っていただき、加えて、改革プランの円滑の進行管理に関する院長のサポートや、院内各委員会に補佐していただく、また、院長が必要とする院内外の調整を補佐していく」ことにあることが明らかにされた（資料11）。また、経営専門監の報酬が「報酬条例に定める金額に基づく条例に基づく金額のお支払い」であったのとは異なり、院長相談役の給料は、「病院サイドの雇用になりますので、賃金でのお支払い」に変更されていること、もっとも院長相談役を「臨時職員の身分ということで配置していることについては、今後、見直しを図って」いく必要があることも併せて明らかにされた（資料11）。

2019年2月、請求人である〇〇〇〇日野市議会議員が日野市に対して院長相談役の時間外労働の状況等の資料に関する調査依頼書を提出したところ、同月、日野市より「臨時職員雇用確認書」（資料3）、「回議書」（資料4）等の資料が一部黒塗りではあったが開示され、前記(2)乃至(4)の事実が明らかとなった。

また、同年3月の日野市議会定例会における〇〇氏の質問により、〇〇氏の雇用の更新が本件要綱11条に基づくこと、〇〇氏との臨時職員雇用確認書（資料3）の取り交わし及び回議書につき一部記載が漏れている項目があること、院長相談役の給料が賃金基準表に基づかず本件要綱第11条で処理されていること、時間外労働につき職員課長との事前協議が不十分であったこと、日野市は〇〇氏の院長相談役としての雇用には実務上の不備はあったが地方公務員法に抵触することはないと認識していること等が明らかとなった。

2 院長相談役への賃金の支払いが違法であること

(1) 院長相談役を条例・規則に基づかず雇用したことの違法性

例えば東京都では、参与は「都政の様々な課題について、専門的な立場から知事の助言・進言を行う」役割を与えられ、「都政について高い見識を有する者のうちから、知事が選任」する「地方公務員法第3条に規定されている『非常勤』の特別職」と位置付けられている（資料12）。また、平成26年7月4日総行公第59号各都道府県知事・各指定都市市長・各人事委員会委員長あて総務省自治行政局公務員部長文書「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」（以下「26年文書」という。資料13）においても、参与を含む地方公務員法第3条第3項第3号に基づく特別職非常勤職員は、「主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務態様が想定」されおり、地方公務員法第22条に基づく臨時的任用職員とは異なる職の設定が想定されている。26年文書で臨時的任用職員は、「特にフルタイムの臨時的任用を繰り返すことによって、事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させることは避けるべき」と指摘されているように、いわゆるパート、アルバイト的な職が想定されている。

ところで、前記1(1)で見たとおり、経営専門監は地方公務員法第3条第3項第3号に

基づく参与として本件規則により設置され、同規則第5条により「『日野市立病院改革プラン』に示す経営改善の具体的措置に関する事」「その他市立病院の経営に関する事」等を所掌して日野市立病院の「改革プランに示す経営改善の具体的措置に関する事のほか、病院経営に関する事、また、市立病院の経営に関する重要な問題の解決」を担う職とされていた（資料11）。これに対し、院長相談役は、前記1(5)からも明らかのように、経営専門監の職務に加えてさらに日野市立病院経営の重責を担うものとして位置づけられているのであるから、院長相談役は少なくとも本来は参与相当として条例・規則に基づいて雇用すべき職であることは明らかである。にもかかわらず、その院長相談役の雇用形態は地方公務員法第22条に基づく臨時的任用職員とされており、院長相談役を条例・規則に基づかずに雇用したことは、地方公務員法及び本件規則の潜脱行為であり、違法であることは明らかである。

したがって、違法な雇用形態に基づき2013年4月以降に〇〇氏に支払われた賃金はすべて違法な支出である。

なお、日野市は、院長相談役の雇用は本件要綱第11条（「臨時職員の雇用にあたっては、前各条によりがたいときは、市長が別に定めるものとする。」）によるものであると抗弁しているようであるが、当該雇用について市長が別に定めた形跡はない。むしろ、日野市は、前記1(2)で見たように、日野市立病院側が〇〇氏の雇用を必要として回議書（資料4）により決済する前日に〇〇氏との間で臨時的任用職員として雇用している経緯を鑑みても、日野市に地方公務員法及び本件規則を潜脱する意図があったことは明白である。

(2) 臨時職員としての雇用としても違法であること

〇〇氏は、前記1(2)のとおり、2012年4月1日から2019年3月31日まで、半年ごとの契約を更新されている（資料3の1～14）。

この点、臨時職員については、地方公務員法第22条第5項が「任命権者は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合においては、6月をこえない期間で臨時的任用を行うことができる。この場合において、任命権者は、その任用を6月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない。」と明文で定めている。そして、26年文書（資料13）は、平成21年4月24日付総務省自治行政局公務員部公務員課長・給与能率推進室長通知「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」（総行公第26号）の趣旨を確認したうへ、別紙において、臨時的任用職員の任用にあたっては、「任用可能な場合や任期に係る要件が地公法第22条に明確に定められているところであり、任用に当たっては、こうした制度上の要件を再度確認し、特にフルタイムの臨時的任用を繰り返すことによって、事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるようなことは避けるべきである。」と指摘している。また、26年文書は、別紙において、臨時的任用職員の募集・採用にあたっては、「できる限り広く募集を行うなど適切な募集を行ったうへで、客観的な能力の実証を行う必要があることに留意すべきである。」としたうへ、勤務条件の明示として「任期終了後の再度の任用の可能性について明示する場合であっても、手続なく『更新』がなされたり、長期にわたって継続して勤務できるといった誤解を招かないよう、明確な説明に留意すべきである。」と指摘している。さらに、臨時的任用職員の任用の際の留意事項として、任期については「地公法第22条において、最長1年以内と規定されている。」と念押ししている。

こうしたことを受け、本件要綱（資料5）第3条でも、「臨時職員の雇用期間は6カ月以内とする。ただし、やむを得ない場合は、6カ月を超えない期間で更新することができるが、再度更新することはできない。」と定められている。

それにもかかわらず、前記1(2)で見たとおり、〇〇氏は臨時的任用職員として2012年9月28日(資料3の2)以降6か月ごとに契約が更新され続けている。これらは、地方公務員法第22条第5項及び本件要綱第3条に明らかに違反する違法行為である。

また、日野市が〇〇氏との間で契約の更新を重ねてきたことは、本件要綱第11条に基づいて日野市長が別に定めたという形跡もなく、地方公務員法及び本件要綱を潜脱する裁量権の逸脱、濫用に他ならない。

したがって、2013年3月29日(資料3の3)以降の〇〇氏との臨時職員雇用契約はすべて無効であり、2013年4月以降に〇〇氏に支払われた賃金はすべて契約上の根拠を欠く違法な支出である。

(3) 給与条例主義に反すること

ア 普通地方公共団体の職員に対する給与等については、その額、支給方法を議会の議決を経て条例で定めなければならない、法律又はこれに基づく条例に拠らずに支給することはできないとされている(地方自治法203条4項、203条の2第4項、204条3項、204条の2、地方公務員法24条5項、45条1項)。そこで日野市は、臨時的任用職員の給料につき、「日野市一般職の職員の給与に関する条例」(資料6)第20条において「臨時に雇用する職員の給与は、任命権者が職員の給与との均衡を考慮し、別に定める。」と定め、本件要綱(資料5)第6条第1項で「臨時職員の賃金は、時間給、日額給、時間外勤務手当(事前に職員課長と協議した場合に限る。)及び交通費(特別な事情がある場合を除く。)とする。」と定め、同条第2項で「時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとする。」と定めている。

しかし、最高裁判所によれば、「地方自治法は、常勤の職員であると非常勤の職員であるとを問わず、その給与の額及び支給方法を条例で定めなければならないと規定している(同法203条5項、204条3項)。これは、職員の給与の額及び支給方法を議会が制定する条例によって定めることにより、地方公務員の給与に対する民主的統制を図るとともに、地方公務員の給与を条例によって保証する趣旨に出たものと解される。同法の上記既定の趣旨、特に議会による民主的統制の要請に照らすと、職員の給与の額及び支給方法を条例で定めないことは許されないし、また、条例において、一定の細則的事項を規則等に委任することは許され得るとしても、職員の給与の額及び支給方法にかかる基本的事項を規則等に委任することは許されないというべき」(最高裁判所平成22年9月10日判決)とされている。

前記のとおり、日野市は、臨時的任用職員の給料については本件条例で「臨時に雇用する職員の給与は、任命権者が職員の給与との均衡を考慮し、別に定める。」とし、か定めておらず、職員の給与の額及び支給方法にかかる基本的事項すら定めていない。また、本件条例は臨時的任用職員の給料にかかる事項をすべて本件要綱に委ねているが、要綱はそもそも上司の部下に対する命令であって規則ですらない。

このように、日野市は、臨時的任用職員の給料について支払うべき根拠が法令に違反しており違法であることは明らかであって、2012年4月以降、〇〇氏に支払われた賃金の全額は違法な支出である。

イ 前記アのとおり、本件要綱第6条第1項により「臨時職員の賃金は、時間給、日額給、時間外勤務手当…及び交通費」と定められているところ、臨時的任用職員である〇〇氏に対しては、「月給」(資料3)が支払われている。本件要綱は、地方公務員法第22条第5項に基づき雇用する臨時職員の雇用について必要な事項を定めるものであり(本件要綱1条及び2条、資料5)、〇〇氏を「月給」で雇用することは、本件要綱第6条第1項に反し明らかに違法である。

また、前記アのとおり、本件要綱第6条第2項により臨時職員の「時間給及び日額給については、別に定める賃金表によるものとする。」と定められているところ、少なくとも賃金表（資料7参照。ちなみに病院の賃金基準表ははまだ開示されていない。）に〇〇氏が就任した院長相談役に相当する項目はない。したがって、賃金表にすら規定されていない院長相談役である〇〇氏に支払った賃金は、本件要綱第6条第2項にも反しており違法であることは明らかである。

さらに、2012年度以降の「市立病院事業会計予算所及び説明書」及び「市立病院事業会計決算書」において、院長相談役の賃金は明らかにされていない。

ウ さらに、前記アのとおり、本件要綱第6条第1項により、臨時職員の「時間外勤務手当」は「事前に職員課長と協議した場合に限る。」と定めているところ、〇〇氏は職員課長との事前の協議がないまま長時間の時間外勤務を行い（資料7の1～5、資料8）、その時間外勤務に対しても時間外手当が支払われている。この支払いも、本件要綱第6条第1項に反し明らかに違法である。

なお、日野市立病院に関する「市立病院事業会計予算書及び説明書」及び「市立病院事業会計決算書」においても、院長相談役の賃金、時間外手当は明示されていない。

3 日野市が被った損害

前記2で見たとおり、院長相談役としての〇〇氏の雇用は違法な雇用契約であり、院長相談役の賃金は本来支払うべきものではない以上、2013年4月以降に〇〇氏に支払われた賃金はすべて違法な公金の支出であり、その全額が日野市の被った損害である。

仮に院長相談役から労務の提供を受け、その対価として給与を支給したものだとしても、本件要綱第6条第2項により定められた賃金表を超える額については損害であることは明らかである。もっとも、この点については日野市が院長相談役の「月給」（この定め方自体が違法であることは既に述べたところである。）を明らかにしていないため、賃金表を超える額についても不明である。

4 日野市長の故意・過失

院長相談役としての〇〇氏の雇用が、地方自治法、地方公務員法に明らかに反している以上、日野市長には当然故意・過失があったといえる。

少なくとも、前記最高裁判所平成22年9月10日判決で千葉勝美裁判官が「本件における茨木市はもとより、以上のような要請を満たしていない地方公共団体においては、本判決の言渡し後は、臨時的任用職員に対する手当等の支給については、地方自治法204条2項及び同法204条の2の要件との関係で、その適法性の有無を早急に調査すべきである。その結果、本件と同様な実態が存する場合には、上記要件を欠く支給であることは容易に知り得るのであるから、そのような違法状態を解消するための条例改正が速やかに行われるべきであって、漫然と条例を改正しないまま手当等の支給を続けるときには、当該地方公共団体の長は、違法な手当等の支給について過失があるとして損害賠償責任が追及されることにもなろう。」と補足意見を述べていることからしても、2012年4月以降に〇〇氏に対して違法に賃金を支払っていたことについて、日野市長には過失があったといえる。

5 支出負担行為から1年以内に監査請求ができなかったこと

請求の趣旨のうち、2012年4月から2017年2月までの〇〇氏の雇用契約及び給料支払（資料3の1～12）については、契約締結及び賃金の支払いから既に1年が経過している。

しかし、〇〇氏との契約締結及び〇〇氏に対する賃金の支払いについては、上記のように予算書や決算書でも明らかにされておらず、日野市から資料の開示を受けたのも2013年2月になってからであったため、請求人が監査請求ができなかったことにつき「正

当な理由」(地方自治法242条2項)がある。

6 小括

よって、以上のことから明らかなように、日野市長が2012年4月から2019年3月にかけて臨時職員雇用確認書に基づいて〇〇〇〇氏に支払った賃金の全額は日野市が被った損害であるから、監査委員は、日野市長に対し、〇〇〇〇氏及び大坪冬彦氏に対して、当該損害の賠償請求をする等、必要な措置を講じるように勧告することを求めるものである。

事実証明書

- 資料1 日野市立病院経営専門監設置規則
- 資料2 日野市特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例
- 資料3 臨時職員雇用確認書
- 資料4 回議書
- 資料5 日野市臨時職員取扱要綱
- 資料6 日野市一般職の職員の給与に関する条例(抜粋)
- 資料7 平成30年度臨時職員賃金対比表(時間給)
- 資料8 出張、時間該当勤務命令簿
- 資料9 過去5年間の労働時間
- 資料10 平成30年第2回定例会(第2日)本文(抜粋)
- 資料11 平成29年度特別会計決算特別委員会本文(抜粋)
- 資料12 東京都参与について
- 資料13 各都道府県知事、各指定都市市長、各人事委員会委員長あて総務省自治行政局公務員部長文書「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」

以上

請求人目録

(略)