

市から競艇従事員共済会への補助金支出が給与条例主義を潜脱し違法とされた事例

【文献種別】 判決／最高裁判所第二小法廷

【裁判年月日】 平成28年7月15日

【事件番号】 平成26年（行ヒ）第472号

【事件名】 鳴門市競艇従事員共済会への補助金違法支出損害賠償等請求事件

【裁判結果】 破棄差戻し

【参照法令】 地方自治法204条の2・232条の2、地方公営企業法38条4項

【掲載誌】 裁時1656号3頁

LEX/DB 文献番号 25448065

事実の概要

鳴門市（以下、「市」という）は、「鳴門市公営企業の設置等に関する条例」により、競艇事業を設置し、同事業に地方公営企業法の規定の全部を適用している。市は、同条例により、競艇事業を含む公営企業の各事業を通じて管理者1人を置き、その職名を企業局長としている。

市は、競艇事業を遂行するため、鳴門競艇臨時従事員（以下、「臨時従事員」という）を日々雇用の形式で採用し、業務を行わせている。臨時従事員の賃金等については、企業局長が定めた「鳴門競艇臨時従事員就業規程」及び「鳴門競艇臨時従事員賃金規程」（以下、「賃金規程」という）に規定されていたが、退職手当は定められていなかった。企業職員一般の給与等について定める「鳴門市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」（以下、「給与条例」という）も、常勤職員等の「職員」についてのみ退職手当を支給する旨を定めるにとどまる（2条1項、15条）。

他方、臨時従事員の福利厚生等を図ることを目的として、臨時従事員（会員）と市企業局の職員（特別会員）とで組織された団体として、鳴門競艇従事員共済会（以下、「共済会」という）があり、共済会は、その事業として、会員が離職した場合に、会員に離職せん別金を支給していた。

市は、離職せん別金に要する経費を補助の対象として、「鳴門市企業局補助金等交付規程」等に基づき、共済会の申請により、共済会に対し、鳴門市競艇従事員共済会離職せん別金補助金を交付

することとしており、平成23年11月から同24年6月にかけて、合計1,351万円余の補助金を交付した（以下、「本件補助金」という）。本件補助金の交付決定及び支出命令は、いずれも企業局長が行った。共済会は、本件補助金の全額を用いて、共済会が定めた「鳴門競艇従事員共済会規約」に基づき、退職した臨時従事員らに合計1,476万円余の離職せん別金を支給した。

平成24年11月、市の住民である原告Xらは、市が共済会に本件補助金を交付したことは給与条例主義に反し違法であるとして、住民監査請求を経た上で、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、市長Y₁及び企業局長Y₂を被告として、損害賠償請求及び不当利得返還請求を求める住民訴訟を提起した。

平成25年3月27日、「鳴門市モーターボート競走事業に従事する臨時従事員の給与の種類及び基準に関する条例」（以下、「本件条例」という）が公布、施行された。本件条例は、臨時従事員に対する各種手当を定め（3条1項、同3項）、在籍期間が1年を超える臨時従事員等が退職した場合に退職手当を支給することができる旨を定めたが（12条1項）、経過措置として、「この条例の施行の際現に企業局長が定めた規程に基づき臨時従事員に支給された給与については、この条例の規定に基づき支給された給与とみなす」と規定していた（附則2項）。加えて同日、「鳴門市モーターボート競走事業に従事する臨時従事員の給与の種類及び基準に関する条例の一部を改正する条例」（以下、「改正条例」という）が公布され、同年4月1

日に施行された。改正条例は、本件条例のうち退職手当に係る部分を削除するものであるが、経過措置として、「この条例の施行の前に退職した臨時従事員の退職手当については、この条例による改正後の鳴門市モーターボート競走事業に従事する臨時従事員の給与の種類及び基準に関する条例の規定にかかわらず、なお従前の例による」と規定していた（附則2項）。

第一審判決（徳島地判平26・1・31判例集未登載）は、本件条例及び改正条例により、平成25年3月31日までに支払われた臨時従事員の退職手当については、本件条例12条1項が遡及的に適用され、条例に基づく支給となることから、上記補助金の支出も適法であるとして、Xらの請求を棄却し、控訴審判決（高松高判平26・8・28判例集未登載）も、Xらの請求を一部却下した他、第一審判決と同様の理由で請求を棄却したため、Xらが上告した。

判決の要旨

破棄差戻し。

「離職せん別金は、……実際の支給額も相当高額に及んでおり、課税実務上も退職手当等に該当するものとして取り扱われていた」こと、「離職せん別金の原資に占める本件補助金の割合は約91.5%に及んでいた」こと等の「事実に照らせば、本件補助金は、実質的には、市が共済会を経由して臨時従事員に対し退職手当を支給するために共済会に対して交付したものである」というべきである。」

「地方自治法204条の2は、普通地方公共団体は法律又はこれに基づく条例に基づかずにはいかなる給与その他の給付も職員に支給することができない旨を定め、地方公営企業法38条4項は、企業職員の給与の種類及び基準を条例で定めるべきものとしているところ、本件補助金の交付当時、臨時従事員に対して離職せん別金又は退職手当を支給する旨を定めた条例の規定はなく、賃金規程においても臨時従事員の賃金の種類に退職手当は含まれていなかった。また、臨時従事員は、採用通知書により指定された個々の就業日ごとに日々雇用されてその身分を有する者にすぎず、給与条例の定める退職手当の支給要件……を満たすものであったということもできない。

そうすると、臨時従事員に対する離職せん別金に充てるためにされた本件補助金の交付は、地方自治法204条の2及び地方公営企業法38条4項の定める給与条例主義を潜脱するものといわざるを得ない。

以上によれば、地方自治法232条の2の定める公益上の必要性があるとしてされた本件補助金の交付は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであって、同条に違反する違法なものというべきである。」

「本件条例は、在籍期間が1年を超える臨時従事員が退職した場合に退職手当を支給する旨を定め（3条、12条）、『この条例の施行の際現に企業局長が定めた規程に基づき臨時従事員に支給された給与については、この条例の規定に基づき支給された給与とみなす。』との経過規定（附則2項）を定めている。しかし、共済会の規約に基づき臨時従事員に支給された離職せん別金は、企業局長が定めた規程に基づいて臨時従事員に支給された給与に当たるものでないことは明らかであるから、上記経過規定が定められたとしても、その文言に照らし、本件条例の制定により臨時従事員に対する離職せん別金の支給につき遡って条例上の根拠が与えられたということとはできない。」

「以上によれば、本件条例の制定により臨時従事員に対する離職せん別金の支給につき遡って条例の定めがあったことになるとして、本件補助金の交付が適法なものとなとした原審の判断には、本件条例の解釈適用を誤った違法があるというべきである。」

判例の解説

一 問題の所在

本件は大要、市が直接、臨時従事員に退職手当を支給するのではなく、一旦、市が共済会に退職手当相当額の補助金を交付した上で、共済会がそれを原資として臨時従事員に「離職せん別金」を支給したことについて、実質的には市が脱法的に退職手当を支給したものであるとして、補助金交付を違法とする住民訴訟が提起された事案である。

本件の臨時従事員をめぐるのは、平成22年の補助金支出を対象とする住民訴訟（徳島地判平

25・1・28判自383号18頁、高松高判平25・8・29判自383号16頁、最二小判平28・7・15裁時1656号1頁。以下、「別件訴訟」という)と、平成23～24年にかけての補助金支出を対象とする住民訴訟(上記徳島地判平26・1・31、上記高松高判平26・8・28、最二小判平28・7・15裁時1656号3頁。以下、「本件訴訟」という)とが提起され、最高裁判決はどちらも同日に下されている。

市が共済会への補助金という「迂回ルート」を経ていたのは、臨時従事員に退職手当を支給するには条例上の根拠が必要であるところ¹⁾(地自法204条の2、地公企法38条4項)、本件当時、それを認める条例の規定はなく、市が直接退職手当を支給することは給与条例主義に反し違法となるからである。しかし、市が直接支給すれば違法となるものを、共済会を経由し、共済会からの「離職せん別金」という名目にすれば適法となるのであるか、それは給与条例主義を潜脱することにはならないか。これが本件の第1の争点である(下記二)。

加えて、本件では、住民訴訟の提起後に、市議会が本件条例等を制定し、臨時従事員に退職手当を支給する旨を定め、それを遡及させることにより、離職せん別金の支給を追認しようとした。しかし、仮に離職せん別金をめぐって給与条例主義に反する違法支出があったとして、それを本件条例等によって事後的に追認(=瑕疵を治癒)することはできるのであろうか。これが本件の第2の争点である(下記三)。

本来、共済会や職員互助会等の互助組織は、地方公共団体が実施義務を負う福利厚生事業(地公法42条)を担う中心的な組織である²⁾。しかし、互助組織を隠れ蓑とした職員への「ヤミ給与・手当」の支給が全国的に見られ、地方公務員の「厚遇問題」の一つとして、かねて問題視されてきた³⁾。本件もその一例といえる。なお、近年では全国的に、本件のような住民訴訟の提起も背景として、互助組織への公金支出は減少傾向にある⁴⁾。

二 補助金交付の違法性

本件は、市が臨時従事員に直接、退職手当を支給した事案ではないから、給与条例主義違反がストレートに問題となる事案ではない。本件訴訟の対象はあくまで、市から共済会への補助金の交付

であり、直接的には、本件補助金交付の公益上の必要性(地自法232条の2)に係る判断に裁量権の逸脱又は濫用があるか否かが問題となる。もっとも、一般に、補助金の交付が法令違反となる場合には、公益上の必要性は認められないから⁵⁾、本件補助金の交付が給与条例主義の趣旨を潜脱する場合には、補助金の交付は違法となる。

この点、別件訴訟第一審・控訴審判決は、臨時従事員は常勤に準じた就労実態を有し、退職手当を受領するだけの実質が存在すること、条例ではなく補助金交付規程(地方公営企業法10条に基づく内部規定としての企業管理規程であり、法規としての性質を有しない⁶⁾)においてではあるが公金負担額の算出基準が明確にされていたこと、金額も社会的相当性の範囲内であること等から、離職せん別金に充てる補助金の交付は、「給与法定主義の趣旨に反するものとはいえない」とした。他方で、両判決は、給与条例主義の点で「適法性に疑義」(特に「法形式上の疑義」(別件訴訟控訴審判決))が生じていることも認めており、結局のところ、両判決は、補助金交付の公益上の必要性に係る判断の中では、給与条例主義における適法性の疑義は考慮要素の一つとして相対化され、退職手当を支給する「実質」があれば、補助金交付の公益上の必要性が一応肯定されるとの考えによるものと思われる(なお、本件訴訟第一審・控訴審判決は、本件条例等により、遡って条例上の根拠が存在したと判断したため、支出当時に給与条例主義違反であったか否かの認定はしていない)。

これに対して、本判決及び別件訴訟最高裁判決は、離職せん別金を実質的には退職手当に当たること、その原資に占める補助金の割合が90%を超えること等から、本件補助金は市が臨時従事員に(共済会を経由して)退職手当を支給するためのものと認定し、本件補助金の交付は給与条例主義を潜脱するものとして違法と判断した。給与条例主義が地方公務員の給与に対する民主的統制を図ることをその趣旨とし(最二小判平22・9・10民集64巻6号1515頁参照)、条例という「形式」をとることが、その内容に劣らず重要であることに鑑みれば、本件の各最高裁判決は、給与条例主義の趣旨に忠実に判断したものといえる。

また、過去の裁判例の中には、退職手当も職員の福利厚生(地公法42条)の一部を果たすとして、

相当性を超えて高額な部分についてのみ給与と条例主義違反となるものがあったが（大阪高判平 16・2・24 判自 263 号 9 頁、大阪地判平 9・10・16 判自 263 号 28 頁等）、本件の各最高裁判決は、適切にも、「迂回ルート」による退職手当支給の脱法行為性（違法性）を、その金額の多寡にかかわらず、端的に認めたものと考えられる（大阪高判平 20・10・30 判例集未掲載（LEX/DB 文献番号 25463640）、大阪高判平 21・3・25 判例集未掲載（LEX/DB 文献番号 25481041）、大阪高判平 21・6・30 判例集未掲載（LEX/DB 文献番号 25481040）、大阪地判平 19・11・22 判タ 1262 号 181 頁等も同様）。

三 追認条例による瑕疵の治癒

すでになされた違法支出を、事後的な条例の制定とその遡及適用により追認し、瑕疵を治癒しうるか。

無論、そもそも条例をもってしても給与等を支給できない場合（非常勤職員に期末手当を支給する等）や、制定された追認条例自体に不備がある場合（条例に手当等の額が定められていない等）には、追認条例による瑕疵の治癒は認められない（上記最二小判平 22・9・10、津地判平 23・2・24 判自 348 号 42 頁等）。

問題となるのは、支給当時、条例上の根拠があれば給与等を支給できた場合で、かつ、事後の追認条例に不備がない場合である。この点、学説には、法律による行政の原理や、給与等に関する透明性・明朗性を高めるという給与と条例主義の趣旨から、よほどの緊急の事由がない限り、事後の追認は認めるべきでないとする等、瑕疵の治癒に消極的な見解が有力に主張されている⁷⁾。しかし、判例は、追認条例は適用対象者にとっては利益になること、違法支出による住民の一般的利益の侵害については議会が判断すべきこと等から、議会の判断に裁量の逸脱又は濫用が認められない限り（京都地判平 7・12・22 判自 153 号 56 頁）、追認条例による瑕疵の治癒を認めている（最一小判平 5・5・27 集民 169 号 87 頁、東京高判平 20・7・30 判例集未掲載（LEX/DB 文献番号 25440347）、京都地判昭 63・11・9 判時 1309 号 79 頁等）。

もっとも、本判決では、本件条例等により条例上の根拠が与えられたのは「企業局長が定めた規程に基づき臨時従事員に支給された給与」である

ところ、本件で問題となる「共済会の規約に基づき臨時従事員に支給された離職せん別金」はこれに当たらないという理由で、瑕疵の治癒は認められなかった。これは、本件条例の作文上のミスによるものであって、本判決は、条例による追認可否自体についての従来の立場を変更するものではない。

なお、本件訴訟第一審・控訴審判決は、本件条例等により離職せん別金に条例上の根拠を与えようとした「議会の合理的意思を認定」することで、こうした「ミス」をも不問とし、瑕疵の治癒を認めた。このような、立法者意思を過度に付度し、文理に明らかに反する法解釈に対しては、法治国家の観点から批判がなされていたところであり⁸⁾、最高裁もまた、下級審の行き過ぎた法解釈を適切に諫めたといえることができる。

●注

- 1) 臨時従事員のような臨時的任用職員であっても、「その勤務が通常の勤務形態の正規職員に準ずるものとして常勤と評価できる程度のものであり、その職務の内容等に鑑み、「支給の決定が合理的な裁量の範囲内であるといえる」場合には、条例により各種の手当を支給することは可能である（上記最二小判平 22・9・10 参照）。本件訴訟及び別件訴訟の各判決は、その判示からしていずれも、本件の臨時従事員を、給与条例上の「職員」でも、条例をもってしても手当を支給できない非常勤職員でもなく、条例があれば手当を支給できる常勤的な臨時的任用職員として捉えていると考えられる。
- 2) 齋藤健吾「地方公共団体の職員に対する福利厚生に關する一考察」自治大阪 2009 年 2 月号 10 頁以下参照。
- 3) 互助組織に関する住民訴訟の動向については、阿部泰隆『住民訴訟の理論と実務』（信山社、2015 年）121 頁以下、同『行政の組織的腐敗と行政訴訟最貧国』（現代人文社、2016 年）29 頁以下が詳しい。
- 4) 総務省自治行政局公務員部福利課「地方公共団体における福利厚生事業の状況について」（平成 27 年 12 月 25 日）参照。
- 5) 碓井光明『要説 住民訴訟と自治体財務〔改訂版〕』（学陽書房、2002 年）196～197 頁参照。
- 6) 細谷芳郎『図解 地方公営企業法〔改訂版〕』（第一法規、2013 年）59 頁参照。
- 7) 成田頼明ら編『注釈地方自治法 2』（第一法規）3820 頁以下〔藤原淳一郎執筆〕、新山一雄「判解」法セ 468 号 72 頁参照。
- 8) 阿部・前掲注 3）『理論と実務』177～178 頁参照。