

神 監 1 第 6 2 号
平成 20 年 5 月 22 日

A 様

神戸市監査委員	近 谷 衛 一
同	片 岡 雄 作
同	安 達 和 彦
同	池 田 り ん た ろ う

消防職員への講師謝礼に関する住民監査請求の

監査結果について (通知)

平成 20 年 3 月 26 日に提出されました標記の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した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成20年3月26日に提出された措置請求書及び4月25日の請求人の陳述によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

神戸市（以下「市」という。）は、消防関連の法定資格等の講習会（以下「本件各講習会」という。）に、実施団体の依頼により神戸市消防局職員（以下「職員」という。）を講師として派遣してきた。職員は、本件各講習会の実施団体から、平成18年度に累計約73万1千円、19年度に累計約77万1千円の講師謝礼（以下「謝礼」という。）を個人的に受領している。

平成18年度までは、職員を講師として派遣する場合、「職員の職務に専念する義務の特例に関する条例」に基づき、職務専念義務免除の扱いをしてきたという。しかし、職務専念義務免除承認簿では、講師として派遣された職員の職務専念義務免除の事実は記載がなく確認できなかった。

平成19年度からは、市は、講師として派遣する職員に対し、年次休暇等を取って本件各講習会の講師をするよう命じている。

職員が謝礼として受け取った金銭は全額市に返納すべきであり、神戸市長（以下「市長」という。）は、謝礼を受領した職員に当該金銭を市の歳入として納入させることを怠っている。

また、市は、厳しい人事行政の状況下で、わざわざ家事都合を理由に年次休暇等を取らせてまで、本件各講習会の実施団体の依頼に応える必要はない。

市に対して、人事行政の現状を考慮して、職員の講師派遣を適正化する措置を求める。

理由

- 1 平成18年度までについては、職務専念義務免除の許可をする理由がない。また、職務専念義務免除の事実が確認できない。職員の肩書きで、講師派遣していることは、公務として、本件各講習会の講師をしていたことにほかならず、給与以外の金銭を受け取る理由がない。
- 2 平成19年度については、職員が、年次休暇等をとって本件各講習会で講師をし、謝礼を受領しており、これは、地方公務員法（以下「地公法」という。）第35条の職務専念義務に違反する。そのため、職員が謝礼を受取ることはできず、当該謝礼は市が受取るべき金銭である。
- 3 財団法人神戸市防災安全公社（以下「公社」という。）には市の税金が投入されているので、公社が主催する講習会で、職員が謝礼を受け取ることは二重給与と変わらない。

- 4 平成 18 年度以前と平成 19 年度以降は、講師派遣の根拠が異なり一貫性がない。このことは、職員が本件各講習会の講師をしなければならない理由がないことを示している。

第 2 監査の実施

1 監査の対象

本件各講習会の謝礼として職員が受け取った金銭は、本来、市に納入されるべきであるか否か、即ち市長が公金として徴収すべきものを怠っているか否かについて監査対象とした。

なお、請求人は、上記「理由 4」のとおり「平成 18 年度以前と平成 19 年度以降は、講師派遣の根拠が異なり一貫性がない。」として、「職員の講師派遣を適正化する措置を求める。」と主張しているが、これは財務会計上の違法不当を述べるものではないので、地方自治法（以下「自治法」という。）第 242 条に定める住民監査請求の要件に該当しないため監査の対象外とした。

また、請求人は陳述において、「公社は、JICA 兵庫における講習会の謝礼、市以外の自治体職員への謝礼等を支出しているが、法的根拠はなく支出の必要はない。」と主張したが、これは少なくとも陳述内容からは、公社における金銭支出を新たに取り上げていると解されるとともに、事実を証する書面の添付もないことから、市の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求の要件には該当しない。よって、これについても監査の対象外とした。

2 監査の実施

請求人の意見陳述、消防局の関係職員から事情聴取を実施したほか、関係書類等についての監査を実施した。

第 3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 職務専念義務の免除承認について

公務員のサービスの根本基準は、地公法第 30 条において、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」とされ、さらに同法第 35 条で「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」と規定されている。

市は、同法第 35 条の規定に基づき、「職員の職務に専念する義務の特例に関する条例」及び、同条例第 2 条第 4 号の規定に基づき、「職務に専念する義務の特例に関する規則」を定め、「講演会、講習会、討論会、公聴会等において、市政又は学術等に関

し講演し、講義し又は意見を発表する場合」には、職員は、あらかじめ任命権者又はその委任を受けた者の承認を得て、職務に専念する義務の免除を受けることができるとしている。

その手続については、「神戸市消防職員服務規程」第 11 条で「職員が、職務に専念する義務の免除について承認を受けようとするときは、様式第 2 号の職務専念義務免除承認簿により消防長に願出しなければならない。」としている。

平成 18 年度については、様式第 2 号と同一の書類はないものの、同趣旨の「職務専念義務免除申請簿兼承認簿」（以下「職免承認簿」という。）の存在は確認した。しかし、職免承認簿において、本件各講習会へ講師として出向いた時間に職務専念義務の免除が承認された事実は確認できなかった。なお、「消防局部長以下専決規程」により、課長級職員の職務に専念する義務の免除は、部長の専決事項であり、係長級以下所属職員の職務に専念する義務の免除は、課長の専決事項である。

平成 17 年度以前については、様式第 2 号も「職免承認簿」も、消防局公文書管理規程により文書保存期間は 1 年であり、その存在は確認できなかった。よって本件各講習会に係る講師派遣時に職務専念義務の免除がなされたか否かは不明である。

(2) 休暇の承認について

職員の休暇については、地公法第 24 条第 6 項に基づき、「神戸市職員の勤務時間、休暇等に関する条例」が定められ、年次有給休暇（夏季休暇を含む）（以下「休暇」という。）を取得する手続については、「神戸市消防職員出勤簿等取扱規程」第 6 条で、書面により事前に所属長の承認を受けなければならないとされている。

「消防局部長以下専決規程」により、休暇の付与は、課長級職員については部長、係長級以下所属職員については、課長の専決事項である。

平成 19 年度（防火対象物点検資格者講習及び消防設備点検資格者講習については、平成 18 年度を含む。）に本件各講習会へ講師として出向いた者の「休暇等届出承認簿」を確認したところ、課長級職員につき部長の承認印がもれているものが 1 件あったものの、それ以外については、講習日においていずれも「家事都合」との理由が記載されて、休暇取得の承認が行われていた。

(3) 講師の派遣に関する文書について

本件各講習会実施者からの講師派遣等講習会実施協力依頼文書があること及び派遣する職員名を実施者に送付するにあたり、課長までの供覧又は送付についての伺い文書を作成していることが確認できた。

2 当局の説明

ア 本件各講習会の概要

講師派遣依頼を受けて職員が講師として出向き、講師謝礼を受け取っているのは、次のとおりである。

これらについて、職員が謝礼として受け取っている累計金額は、平成 18 年度

958,284 円、平成 19 年度 928,179 円である。

講習会名	実施者	講師派遣 依頼先	法令根 拠	目 的	受講対象者
危険物取扱者 養成講習	(財)兵庫県 危険物安全 協会	神戸市危 険物安全 協会(市 消防局予 防部建築 危険物課 内)	—	ガソリンスタンドや 化学工場等の危険物 施設において、危険 物の取扱又は立会い ができる危険物取扱 者の資格試験に合格 させる	危険物取扱者試験 の受験者
危険物取扱者 保安講習	兵庫県知事 【(財)兵庫 県危険物安 全協会に委 託】	市消防局 長	消防法 第13条 の23	ガソリンスタンドや 化学工場等の危険物 施設において危険物 の取扱業務に従事す る危険物取扱者の資 格を有する者に対 し、3年に1回の受講 義務が課せられてい る	ガソリンスタンド や化学工場等の危 険物施設において、 危険物の取扱作業 に従事している危 険物取扱者の内、① 取扱作業に従事す ることとなった日 から1年以内の者 ②保安講習を受講 した日から3年以内 の者 ③危険物取扱者免 状の交付を受けた 日から3年以内の者
消防設備士講 習	兵庫県知事 【(社)兵庫 県消防設備 保守協会に 委託】	平成18年 度；市消 防局予防 部査察課 長 平成19年 度；市消 防局予防 部建築危 険物課長	消防法 第17条 の10	建築設備業者で建築 物に設置される消防 用設備等の工事又は 整備を行う消防設備 士の資格を有する者 に対し、5年に1回の 受講義務が課せられ ている	①消防設備士免状 の交付を受けた日 から2年以内の者 ②消防設備士講習 を受けた日から5年 以内の者

防火対象物点検資格者講習	(財)日本消防設備安全センター 【事務の一部を(財)神戸市防災安全公社に委託】	市消防局 予防部 査察課長	消防法 第8条の2の2 消防法施行規則第4条の2の4第4項	一定の規模以上の建物の自主防火管理体制を強化するための点検を行う専門的な知識・技術を有する資格者を養成する	・建築士で5年以上の実務経験を有する者 ・消防設備士で3年以上の実務経験を有する者 ・その他一定の資格を有し、実務経験を有する者
危険物取扱者特別予備講習	神戸市危険物安全協会	市消防局長	—	ガソリンスタンドや化学工場等の危険物施設において、危険物の取扱又は立会いができる危険物取扱者の資格試験に合格させる	危険物取扱者試験の受験者
消防設備士試験予備講習	(社)兵庫県消防設備保守協会	市消防局長	—	一定の消防用設備等の工事又は整備を行うことができる消防設備士の資格試験に合格させる	消防設備士試験の受験者
消防設備点検資格者講習	(財)日本消防設備安全センター 【(社)兵庫県消防設備保守協会に委託】	市消防局 予防部 査察課長	消防法 第17条の3の3 消防法施行規則第31条の6	防火対象物に設置された消防用設備等の点検を行う専門的な知識、技術を有する資格者を養成する	・甲種又は乙種消防設備士 ・第1種又は第2種電気工事士 ・1級又は2級の管工事施工管理技士 ・その他一定の資格を有し、実務経験を有する者

イ 必要とされる講師資格

必要とされる講師資格は、特に実施者から示されていないが、業務に精通した職員で講師に必要な講習技能、能力を持っている者が行っている。

ウ 講師派遣依頼を受けて、講師選定から講師派遣承諾までの流れ

実施者からの消防局長又は関係課長宛への依頼文書等に基づき、文書を収受した担当者が講師の負担が特定の職員に過大とならないよう、調整して分担を決めている。課長級職員については部長、係長級以下職員については課長（以下「上司」という。）は、事前に分担表に基づき、「職務専念義務免除の承認」又は「休暇」でいくことの報告を受け確認していた。講師になる者は、講習日の前日又は当日に上司に休暇等届出承認簿又は口頭により、承認を受けた後、講習会に行っていた。

エ 本件各講習会のサービスの取扱

本件各講習会に職員が講師として参加する場合、サービスの取扱は次のとおりである。

- ① 講習会ごとに、法令等における市の実施責任の有無、実施主体が市か、公益性があるか、受講料の有無、広く市民を対象としているか、などを総合的に考慮して、地公法第 35 条に規定する「市がなすべき責を有する」と認められる講習会については、「職務」として扱っている。
- ② 法令等により他の団体等を実施責任があり、市に実施責任がないもの、市以外の団体が実施すべきものについては、「市がなすべき責を有する」とは認められず、「職務ではない」と判断している。
- ③ 「職務ではない」と判断した講習会に職員が講師として参加する場合には、その間の職務専念の義務を免除する必要があるが、「職免」または「休暇の取得」は、いずれも職務専念義務を免除する方法であることから、これらの取扱をしてきた。

オ 本件各講習会の謝礼について

- ① 講演料については、地公法に規定する営利企業等従事制限の対象となる「報酬」ではないとされている。（地公法解説、人事院行政実例昭和 27 年 10 月 2 日）
講師をつとめるには、当該職員に通常割り当てられている業務以外の知識・技能が必要で、資料作成等十分な事前準備を要する。よって、それに要した経費、交通費等に対する実費弁償としての謝礼については講師個人に対するもので、常識的な金額の範囲内であれば問題ないと考えている。
- ② 法令等において市に実施責任があり、市が実施主体である講習会に職員を講師として参加させる場合には、事前準備も含めて職務として取り扱っており、謝礼は受領していない。

3 判断

(1) 理由 1 及び理由 2 について

- ① 請求人は、請求書において、職員が謝礼として受け取った金銭は、全額市に返納させることを求める趣旨の記述をし、陳述時においては、市長が、謝礼を受領した者に、当該謝礼を市の歳入として納入させることを怠っている、すなわち、公金の徴収を怠る事実が存在すると主張している。

そこで、まず、職員が受け取った謝礼は、市が受け取るべき金銭か否か、つまり、

謝礼の請求権は、市の債権か否かについて検討する。

ア 謝礼支払者と市との関係

本件各講習会実施者と市との間で、実施者が職員の派遣を受けるに当たり、市に謝礼を支出することを約した契約、協定は明示、黙示とも存在しない。また、市は、職員派遣を承諾する際に、市に対して謝礼を納入するようにとの条件付与も行っていない。よって、契約等による債権は市に存在しない。

なお、そのような契約等を締結すべきことが法令等に定められていたり、一般的常識、社会通念として確立されたりしているわけではないので、契約等がないことに違法不当はない。

イ 謝礼受取者（職員）と市との関係

勤務時間内あるいは勤務時間外において「職員が職務に関連する内容の講演等を行った場合に受け取った講師謝礼等金銭は市が徴収することができる」とする一般的な法令等の規定は見当たらない。

また、本市内部における訓令、通知等で謝礼等を市の歳入にせよと指示しているものはない。

上記の内容も含めて、本市内部には、謝礼の受け取りの正否、受け取る場合の扱い、金額の基準等に関する指針は存在しない。

よって、いわゆる謝礼として講習会の実施者から受け取る金銭につき、当然に市の債権であるということとはできない。

ア、イより、謝礼の請求権は当然に市にあるとはいえず、よって、この意味では、市長が公金の徴収を怠っているものとはいえない。

- ② 次に、請求人は陳述時において、勤務時間中に本件各講習会の講師をつとめて謝礼を受け取ることは職務専念義務違反であると述べている。

これは、本件住民監査請求における対象行為の行為者は市長であるとの請求人の発言から、財務会計上の行為としては、本来の職務に従事していないにもかかわらず、市長がその間の給与を支給していることは違法な支出であると主張しているものと解される。

違法な公金支出についての住民監査請求は、自治法第 242 条第 2 項により、正当な理由がない限り、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することができない。請求人は、期間徒過についての正当な理由を述べていないので、本件請求日が平成 20 年 3 月 26 日であることから、平成 18 年度以前の給与支給については監査の対象外となる。

そこで、平成 19 年度における違法について請求人が主張する理由 2 について検

討する。

請求人は、休暇を取得して講師をし謝礼を受け取ることは職務専念義務に違反するとし、これを理由に、謝礼は市が受け取るべき金銭であると主張している。これはつまり、講習会の時間は職務に専念していないのでその分の給与は違法な支給だから、講習会時間相当分の給与あるいは謝礼同等額の返還を求めるべきという趣旨と解釈できる。

しかし、休暇には職務専念義務が免除される状態になると解されている。(行政実例昭和 26 年 12 月 12 日)

よって、職務専念義務違反を理由とする請求人の主張は、成り立たない。

ところで、休暇中に謝礼を受け取ることと職務専念義務違反とは無関係であるが、休暇中に報酬を受け取ることについては、地公法第 38 条営利企業等の従事制限に該当し、任命権者の営利企業等従事許可が必要とされる。

そこで、本件の謝礼が報酬に該当するか否か、その性質を考えてみる。

一般に、報酬とは、給料、手当等の名称のいかんを問わず、労務、労働の対価として支給あるいは給付されるものをいうと解される。収入がすべて報酬であるとされるのではなく、労務、労働の対価ではない給付、たとえば、講演料や原稿料などの謝金や、あるいは実費弁償としての車代は報酬には該当しないと解されている。

(人事院行政実例昭和 27 年 10 月 2 日)

また、自治法で定める給与条例主義との関係におけるものであるが、「講師謝礼金は、その職員の職務外のものとして行われた場合に贈られる謝礼金であっても、職務上のもので行われた場合に車代等のいわゆる実費を弁償する意味で贈られる謝礼金であっても、いずれも給与とは認められない」とする行政実例がある。(昭和 34 年 5 月 13 日)

本件各講習会の講師をつとめるにあたっては、最新情報の収集等のため参考図書を購入したり、資料を作成したり等、出費を伴うことがあり、その実費に相当する金銭を謝礼として受け取ることは実費弁償であり、報酬の受け取りには該当しないと考える。

本件の謝礼の金額は、1 回当たり 1,500 円相当の図書カード、1 時間当たり 5,700 円～10,555 円の金銭の範囲内であり、本市行財政局職員部職員人材開発センターが部外研修講師を依頼する場合の謝礼基準(税込み)が、1 時間当たり 8,888 円～14,444 円であることと比較しても、実費弁償として、著しく高額であるとはいえない。

よって、本件の謝礼は、報酬ではなく実費弁償と解することができるので、任命権者の営利企業等従事許可をとることなく、個人として受け取ることは違法ではない。

(2) 理由 3 について

公社が主催する講習会で、職員が講師として派遣されているものは、防火管理講習、

防災センター要員講習、防災センター要員再講習、防災教育担当資格者講習及び防火対象物点検資格者講習であるが、防火対象物点検資格者講習以外については謝礼は受け取っていない。

防火対象物点検資格者講習については、財団法人日本消防設備安全センター（以下「センター」という。）が事務の一部を公社に委託しており、謝礼はセンターが講師に直接支払っている。

したがって、請求人のいうところの、公社に投入されている市の税金が、職員の謝礼に充当されてはならず、同じ市の財源から本来の給与と謝礼の双方を受け取っていることにはならない。

よって、その意味で、二重給与とかわりないと主張する請求人の主張には理由がない。

第4 結果

以上のことから、謝礼の請求権は市の債権ではなく、謝礼は市に納入されるべき金銭ではない、すなわち、公金には該当しないので、市が違法に公金の徴収を怠っていることにはならない。よって、謝礼を受領した職員に、当該金銭を市に納入させることを求める請求人の主張には理由がない。

また、平成19年度において、休暇中に講師をして謝礼を受け取ることは、職務専念義務違反とはならないので、職務専念義務違反を理由として、職務に専念していない時間分の給与支給は違法な支出だから、講習会時間相当分の給与あるいは講師謝礼同等額の返還を求める趣旨と解される請求人の主張にも理由がない。

したがって、請求人のいずれの主張についても措置の必要を認めない。

なお、平成18年度においては、当局は、職務専念義務免除で講師派遣したと述べながら、規程上の書類での手続がとられていなかったことについては、手続に瑕疵があったと認められる。本件各講習会において講師をつとめることについては、本件各講習会が、危険物の安全な取扱いや防火安全のための社会体制整備に資する人材育成等を目的としていること、その内容、講師派遣の依頼から派遣するまでに至る過程等から、公務性が極めて高いものと判断した。

従来、職務専念義務免除や休暇取得により、各講習会の講師をつとめ、実費弁償として、職員が謝礼を個人として受け取ってきた事実があるが、昨今の社会情勢や市民感情などを考慮して、公務としての派遣を含むサービスや謝礼の取り扱い等に関する見直しを行うべきである。

また、本件請求を踏まえ、国家公務員倫理法、国家公務員倫理規程における規定を参考に、謝礼の受け取りについての上司への報告、謝礼の市への納入等も視野に入れた市全体としての統一的な取り扱い指針等の策定を検討されたい。