

大津市監査委員告示第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により平成28年11月17日に提出された大津市職員措置請求について、監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成29年1月16日

大津市監査委員	土	屋	薫
同	重	森	昭彦
同	伊	藤	茂
同	河	井	昭成

大津市職員措置請求に係る監査の結果について

第1 請求の受付

1 請求書の提出

平成28年11月17日

2 請求人

A

3 請求の要旨（請求書要旨）

平成26年度及び平成27年度の2か年にわたり、B従業員であったCが大津市観光プロデューサーとして在籍出向（年間出向負担金900万円）してきたが、平成28年度においては同氏が設立し代表取締役役に就任した会社と大津市が出向協定を締結し、引き続き在籍出向（年間出向負担金1,200万円）することになった。

「観光プロデューサー募集要項」によると、出向負担金は「出向元が規定する給与、賞与、交通費及び時間外手当等（経費内訳）の額を超えることはできない」とされているにもかかわらず、本市はその経費内訳の明細要求を出向元に行っておらず、地方財政法に定める「目的を達成するための必要且つ最少の額」を超えて出向負担金が支出されている可能性がある。

出向元が変わったとしても出向者は同一人物であり、このことから本市が指導・助言等で得られる知識やネットワーク等の質に変わりがないこと、また従事する職務・業務内容に大きな変更がないことなどを検証した上で、前年度までの負担金900万円が1,200万円に上がることを説明できる合理的な根拠はなく、「目的を達成するための必要且つ最少の額」を年間960万円と算定した。

既に本市が支出した平成28年4月から同年6月までの合計額300万円のうち、「必要且つ最少の限度額」として算定した3か月相当額の240万円を差し引いた「60万円」が本市へ返還されるべく、適切な措置を講じるとともに今後の不当な支出が行われないよう大津市長へ求めるものである。

なお、返還請求金額の計算根拠及び返還請求の理由は次のとおりである。

(1) 返還措置請求の額

支出した観光プロデューサー出向負担金（平成28年4月～6月分）のうち60万円

(2) 返還措置請求の趣旨

ア 観光プロデューサーの出向契約について

平成26年度及び平成27年度、B従業員のCが出向負担金900万円で大津市へ在籍出向してきたが、平成28年度はCが平成28年3月に設立したD（代表取締役社長：C）と出向協定を締結し、引き続きCを出向負担金1,200万円ですべて勤嘱託職員として任用することになった。

イ 平成26年度及び平成27年度の出向負担金の算定方法について

平成26年度及び平成27年度に支出された出向負担金900万円の妥当性については、本市行政職給与表を用いて一定の検討がなされ、人件費は課長補佐級（5級53号給）相当として給与457万500円（月額約38万円×12か月）、職員手当が355万2,429円、共済費が146万6,448円とし、その合計額は958万9,377円と算定した。このうち市議会で議決された事業予算は900万円であり、同額でBと契約がなされた。

ウ 平成28年度の出向負担金の算定方法について

平成28年度の協定に基づく出向負担金の1,200万円は本市が2社へ徴収した見積りを基に起案されたものであるが、平成28年6月通常会議の生活・産業常任委員会において、「（徴収した見積りには）中身の細かい内訳というのが実際入っておりません。」との答弁がなされた。

エ 出向負担金の明細を示さない大津市の姿勢について

「平成28年度 大津市観光プロデューサー募集要項」によると、出向負担金は「出向元が規定する給与、賞与、交通費及び時間外手当等（経費内訳）の額を超えることはできない」と規定されているにもかかわらず、平成28年9月通常会議一般質問の答弁において、出向負担金の内訳を確認したところ、「出向経費内訳の確認について顧問弁護士に相談したところ、在籍出向の場合はその明細を要求しない」との答弁がなされ、出向負担金の明細は示されなかった。

オ 出向負担金の明細を示す必要性について

予算執行に当たっては市長の裁量に委ねられているところであるが、地方財政法第4条に「その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」とあるように、在籍出向であろうとなかろうと、大津市は出向負担金額が妥当（必要かつ最少のもの）であることの説明責任をアカウントビリティの観点から果たす必要がある。

出向に要する支出金に関しては、平成23年度の大津市包括外部監査において、「一定の単価や積算額を持つ必要性」が示されており、これを受けて地域包括支援センターへの在籍出向に要する契約が見直され、経費内訳が公開されている。観光プロデューサーの在籍出向の経費内訳も公開されなければならない。

カ 必要かつ最少の限度額の算定について

出向経費の内訳が示されない以上、妥当な出向金額を算定しなければならない。

本市への出向者（C）が平成27年度以前と同一人物であることから、①指導・助言を通して本市が平成28年度に得られる知識、ノウハウ、ネットワーク等に大きな変化がないこと、②また平成28年度の観光プロデューサーの職務等級は従前と同じく課長補佐級であり勤務条件や通勤手当等に変更がないこと、③平成27年度以前と平成28年度では職務内容に大きな変更がないことなどを鑑みて、本市が目的を達成するための必要かつ最少の金額は、議決金額1,200万円のうち、平成26年度及び平成27年度の出向負担額の設計時に算定された960万円とした。

キ 返還措置請求金額の計算根拠について

既に本市が支出した平成28年4月から同年6月までの出向負担金277万7,778円と、消費税22万2,222円の合計額300万円のうち、必要かつ最少の限度額として算定した960万円の3か月分に当たる240万円を差し引きした60万円が、不当な支出になる。

ク 返還措置の請求について

大津市長に対し、不当に支出された60万円が本市に返還されるべく、適切な措置を講じるとともに、今後の不当な支出が行われないように求めるものである。

(3) 補足

ア 消費税相当額の請求及び支出について

本市が平成28年4月から同年6月までの分として出向元へ支出した300万円のうち、消費税分22万2,222円は、出向負担金の内訳として唯一明らかになっている金額である。

Dは平成28年3月1日に、資本金100万円で設立された会社であることなどからして消費税の原則免税事業者であり、また仕入れが必要な業種でもないことから消費税相当額の請求・支出は不要であるとともに、「出向に要する経費の負担」という支出の性質からして不当な支出である。

イ 出向協定書の誤表記について

当該協定書（平成28年度分）において、「使用者（代表取締役）」であるCが「労働者」と誤って記載されており、訂正の必要がある。

ウ 在籍出向に係る経費内訳の公開について

本件観光プロデューサーの出向協定に関して、大津市が負担する経費内訳が請求又は公開がなされていない。一方、大津市の在籍出向の前例である地域包括支援センター勤務職員の在籍出向に係る経費内訳は公開されている。

情報公開に関しては、行政のアカウントビリティの観点からもより前向きである必要があり、本件及び今後の観光プロデューサー等、在籍出向に関する契約・協定については統一したルールが求められる。

第2 監査の実施

1 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成28年12月2日に監査室において、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人が出席し、本件措置請求書に沿って陳述を行った。本件措置請求書に記載のない事項についての陳述の概要は次のとおりである。なお、新たな証拠の提出はなかった。

- (1) 本件観光プロデューサーの出向協定に関して、大津市が負担する経費内訳の公開がなされていないことについて、請求人は情報公開請求を行ったが、関連資料はないとの回答であった。
- (2) 明細等が示され1,200万円を超えているならば、出向負担金は正しいものであると判断するが、その支払については何らかの確認を要すると考える。

2 市長からの意見書の提出及び関係職員の陳述の聴取

平成28年12月13日に本件監査請求に対して市長から別記1のとおり意見書の提出があり、同日、監査室

において関係職員（産業観光部長、同部観光振興監、観光振興課長及び同課主査）から陳述の聴取を行った。

関係職員の陳述は、その意見書に沿ったものであり、記載のない事項についての陳述の概要は次のとおりである。

- (1) 出向負担金1,200万円については、出向元業者の選定後の業者との協議により、業者が「上限額の1,200万円をいただきたい。」とのことで決定したが、それに関する業者からの提出物や協議に関する記録はない。
- (2) 出向負担金に係る消費税等については、人件費に係る部分については不課税であると認識している。

3 関係資料の追加提出及び関係職員の陳述等について

(1) 追加関係資料について

平成28年12月13日の関係職員の陳述後、同日付けで、協定書に記載する1,200万円の妥当性を客観的に説明するもの、出向元の関係規程により支給された給与、賞与、交通費、手当等が確認できるものを資料として提出を求めたところ、同月20日付けで別記2のとおり追加関係資料の提出があったが、その中には出向元の関係規程により支給された給与、賞与、交通費、手当等が確認できるものはなかった。

また、同月22日に監査室において関係職員（産業観光部政策監、同部観光振興監、観光振興課長及び同課主査）から追加関係資料についての説明及び陳述を聴取したところ、その内容は、その追加関係資料に沿ったものであったほか、Dは、就業規則を規定していない旨の陳述があった。

(2) 人事制度（嘱託職員の採用等）についての説明及び陳述の聴取

平成28年12月22日に監査室において関係職員（総務部人事課長、同課副参事及び同課主幹）から本市の人事制度（嘱託職員の採用等）についての説明及び陳述を聴取した。説明及び陳述の概要については次のとおりである。

ア 人事課では産業観光部から提出のあった雇用内申に基づき、観光プロデューサーの天津市職員としての身分付けのために、非常勤嘱託職員としての雇用に関する事務処理をした。

イ 嘱託職員の雇用に関しては天津市非常勤嘱託職員取扱要領で定めているが、一般的な嘱託職員についてのものであり、在籍出向については適用外である。

ウ 在籍出向に関する予算は、担当所属と財政課とのやり取りの中で決定されていると認識している。

エ 一般の臨時及び嘱託職員の人員配置については人事課の関与があるが、在籍出向については人事課の関与はない。

4 本案審査に係る判断

(1) 本件措置請求の趣旨

請求人の陳述から、本件措置請求は、平成28年度観光プロデューサーの出向負担金の支出について、出向負担金の内訳を確認することなく締結した出向者に関する協定書に基づき、出向負担金1,200万円のうち平成28年4月から同年6月までの分として300万円を支出したことは地方財政法第4条の趣旨から不当であり、請求人が必要かつ最少限度の額として算定した960万円の3か月分に当たる240万円との差額60万円が返還されるべく適切な措置を講じるとともに、今後の不当な支出を防止することを求めたものと認められる。

(2) 出向協定書の締結及び支払について

平成28年度からの天津市観光プロデューサーに係る出向職員の募集に当たり、必要となる予算の要求のため、出向に伴う経費について2社から見積書を徴収し、予算要求、議会の議決を経て予算が計上された。予算額である1,200万円を上限として公募を行い、応募のあった1社を選考により決定し、「出向者に関する協定書」を締結し、この協定書に基づき平成28年4月から同年6月までの分の出向負担金として300万円が支払われている。

(3) 出向協定書に定める出向負担金額の妥当性について

ア 請求人が妥当な出向負担金額とする960万円について

請求人は、平成28年度の出向協定書の負担金額1,200万円の内訳が示されていないことから、平成26年度及び平成27年度の出向負担金の予算要求時に積算された960万円を妥当な出向負担金額としているが、市は、「平成26年度の当初予算要求時に、市の課長補佐級職員の人件費相当額として設定したもので、実際の出向元での給与等支払額はこれを超えているものと認識している。」と説明している。

市からの出向負担金については、受け入れる出向者に対して位置付ける職位に対応する人件費相当額とすべきという考え方もあるが、一般的には、出向元の規程等による給与、手当等の相当額を出向元と出向先との協定等により負担するものであると考えられるところである。

平成28年度からの出向職員の募集については、前年度までの出向元からの派遣が困難になったため、改めて出向負担金額の上限額を設定し、募集が行われたものであることから、市の課長補佐級職員の

人件費等相当額960万円が必ずしも妥当ということにはならないと判断する。

なお、請求人は陳述において「明細等が示され、出向元の給与等支払額が1,200万円を超えているならば、出向協定は正しいものと判断するが、その支払については、何らかの確認を要すると考える」とも発言している。

イ 出向協定書に定める1,200万円について

次に出向負担金額1,200万円の妥当性についてであるが、平成28年度からの新たな出向職員の募集を行うに当たり必要となる予算を要求するため、出向に伴う経費について2社から見積書を徴収された結果、2社ともおおむね1,200万円程度であった。

これを基に予算要求をされ、計上された予算額である1,200万円を上限として、公募が行われた。応募の上選考された会社と出向に係る経費について協議した結果、出向者の前勤務先での人件費相当額を基に、上限の1,200万円に合意し、「出向者に関する協定書」を締結したものと説明されているが、出向元から見積書等の提出は受けていない。公金を支出する以上、請求人が主張しているとおりの協定書締結の意思決定の際には、出向負担金額を1,200万円とした根拠資料が必要であったと考える。

しかしながら、監査に当たり、市に対し出向負担金額1,200万円の妥当性を客観的に示す資料の追加提出を求め、提出を受けた資料の内容と予算要求時に徴収された見積書や市長から提出のあった意見書、監査委員の協議等を踏まえ判断したところ、平成28年度の協定書に定める観光プロデューサーに係る出向負担金1,200万円は妥当な額であることを疎明されたものと認定した。

(4) 消費税等相当額について

平成28年4月から同年6月までの分の支払300万円に係る請求書において消費税等相当額を含めて請求されていることについて、出向負担金の対象経費は、その内容が給与、賞与、手当等の場合、不課税支出であるが、この出向負担金の内容が、請求人及び市から提出された資料からは不明確であるため、消費税等を含めて請求することの適否が判断できないところである。

第3 結論

以上のことから、観光プロデューサーの出向負担金に関し、請求人が適正な額であるとする960万円と本件協定書に定める1,200万円の差額に当たる240万円は不当な支出であるということではできないから、その余の点について判断するまでもなく、請求人の主張はいずれも理由がないものと認める。

しかしながら、本件協定締結に当たり、支出しようとする金額について明確な積算根拠もなく、また、当該額が妥当な額であるかについての十分な精査もなされずに協定が締結されたことは誠に遺憾であると言わざるを得ない。

議会の議決を得た予算の執行に当たっては、市民に対する説明責任を十分に認識し、地方自治法その他関係法令等にとつた適正な事務の執行に努めることが求められることから、次のとおり意見を付す。

第4 意見

本件措置請求に対する判断については、前述のとおり請求に理由がないものとの結論に至ったが、請求人が今回、措置請求するに至った経緯は、平成28年度の出向職員の募集に当たり、募集要領において、「出向負担金は出向元が規定する給与等の額を超えることはできない」とされているにもかかわらず、その経費内訳を求めていないところにあると言える。

これに対して、市長の意見書及び関係職員の陳述において、募集要領の負担金の意味について、法的な評価も含め説明がされているが、募集要領の負担金についての記載から、応募者が市の意見書に記載されたように理解しうるかどうかが大いに疑問が残るところである。

民間会社間の協定であるならば、出向負担金額の決定方法は出向元と出向先双方の合意があれば問題はないと考えられるが、特に公金支出につながるものであることから、募集要領については、応募者等にわかりやすく誤解の生じない記載とするとともに、協定の締結に当たっては、その負担金額の妥当性を説明できるものが必要であったと考える。

現在、本市においては観光プロデューサー以外にも在籍出向を受け入れている例もあるが、その受入れの在り方に関する統一したルールは定められていない。しかし、出向業務に関しては、労働法や税法等の関連法令に関して配慮すべき事項も多くあることから、大津市嘱託職員の報酬等に関する条例との関係を整理した上、必要に応じて国と民間企業との間の人事交流に関する法律に基づく官民人事交流制度を参考にするなどにより、市としてのルール化を図ることが必要であると考えられる。

いずれにしても、本件協定書の出向負担金の積算根拠を明確にし、消費税等の取扱いについても適正に処理されるとともに、今後、出向による嘱託職員の募集に当たっては、公平性、透明性の確保に十分留意されたい。

別記1

意見書

第1 請求に対する結論

本件、観光プロデューサー出向負担金支出に関する措置請求は棄却されたく申立てます。

第2 本請求に対して棄却を求める理由

1 観光プロデューサー起用目的と経過の概要

(1) 観光プロデューサー起用目的

大津市には豊富な観光資源があるが、「情報発信力の弱さ」や「観光地としての知名度の低さ」から、大津が持つ自然や歴史、文化などの観光資源が、まだまだ十分に活かされていないという課題があります。

そういった中、効果的な観光施策の立案には、観光動向等の情報を収集し分析・評価を行うことや、これらの結果を有機的に結び付け、利用可能な情報として加工するなどの専門的な知見が必要になります。また、来訪者を呼び込むための情報発信や誘客策のターゲットは主に市外在住者であることから市外から大津を見る視点も必要であります。

このことから、民間企業等における観光分野での職務経験を活かして、大津らしい、また時代に即した施策を立案して、観光施策を推進する職員を募集したものです。

(2) 観光プロデューサーの経過概要

ア 平成26年4月1日から平成27年3月31日

公募により出向元決定（1社応募）

B 負担金900万円

イ 平成27年4月1日から平成28年3月31日

「出向者の取り扱いに関する協定書」第15条出向期間の延長の規定により出向元決定

B 負担金900万円

ウ 平成28年4月1日から平成29年3月31日

公募により出向元決定（1社応募）

D 負担金1,200万円

2 本件1,200万円の出向負担金の妥当性について

(1) 本業務の重要性及び特殊性について

大津市においても、人口減少が進んでいる中、交流人口の拡大を目指して観光振興を推進しているところです。専門的な知見を有し、外部からの視点で本市を捉えて施策を立案していくことは、今後の観光振興を進めていく上で非常に重要になると考えています。また、2020年までの東京オリンピックの節目までの期間というのは、地方がどのように変化していけるかが重要であり、観光行政に携わる出向業務にかかる役割は非常に大きなものであると考えています。

そういった中、上記1において述べた通り、大津市には豊富な観光資源があるが、「情報発信力の弱さ」や「観光地としての知名度の低さ」から、大津が持つ自然や歴史、文化などの観光資源が、まだまだ十分に活かされていないという課題があり、効果的な観光施策の立案には、観光動向等の情報を収集し分析・評価を行うことや、これらの結果を有機的に結び付け、イノベーションを起こす能力と専門的な知見が必要になり、そのような発想力と知見を有する人材の確保が必要とされています。

この意味で、本件出向業務は、誰にでもできる仕事ではありません。大津市からみると、限られたマーケットから人材を調達することになります。

(2) 2社の見積では1,200万円を超えることになっていました。

平成28年度からは、出向元の人材確保が困難になったため、改めて、同社以外で人材を出向していただけの事業者を探して、2社から見積りを徴収したところ、同程度の人材を出向させる為にかかる人件費にあわせて法定福利費など諸経費を含め1,200万円と1,296万円の見積り額になったものです。

(3) 平成26年度及び平成27年度の積算方法及び合意した金額900万円には特殊な事情がありました。

平成26年度の募集要領（平成26年度 観光事業に携わる出向職員の募集について）に記載した960万円は、平成26年度の当初予算要求時に課長補佐級1年目の職員としてかかる人件費を積算したものであります。

平成26年度及び平成27年度の出向元であるBは、地域の課題を解決することを通じて、地域の観光振興、地域活性に寄与していきたいという意向があり、上限960万円のところ、大津市の負担金は900万円で合意しました。

平成27年度の出向期間の延長をBに確認した際に、出向負担金の900万円については、地域貢献のためにしていることなのでこの金額で了承しているが、通常民間企業のマネージャークラスにかかる経費を

考えるとこの金額では難しいと言われました。実際の業務内容や高度な専門的な知識・スキルレベルを有した人が常時勤務していることを考えると、当初積算していた市役所職員の課長補佐級1年目960万円の時と状況が変わっていることから、960万円は適正かつ妥当な積算ではないと考えております。また、平成28年度については、下記(4)において述べるように業務内容も膨大に増えることが予想されていたことから、改めて、出向が可能な事業者から見積りを徴収し1,200万円が適正かつ妥当な金額であると判断いたしました。

(4) 業務内容が拡大しています

その上、平成28年度の業務内容については、平成26年度と平成27年度に比べると下記3点について大きく増大しています。

ア 次期計画策定にかかる業務

本市の現状把握や強み弱みなどを整理する際に、課内でワークショップを行うにあたりファシリテーターをしてもらい意見集約をしていただきました。次期計画策定における現状についても調査結果をもとに詳細に分析していただき、計画の土台となる部分を構築してもらいました。

イ 各事業のプロデュース業務

平成28年度は、国の加速化交付金を活用したサイクリング事業や百人一首かるた事業などがあり、前年度との予算規模で比較すると約97,382千円増大しており観光振興課の事業数が増えています。その各事業について、常に相談役になっていただき事業の全体的なプロデュースをしてもらっています。

ウ DMO (Destination Management/Marketing Organization) の検討について

平成28年度から本格的に検討を始めた業務内容であり、より専門的な知識や新たなネットワークが必要になってきています。

(5) まとめ

以上の通り、960万円は適正かつ妥当な金額ではなく、1,200万円が適正かつ妥当な金額と判断しました。

3 募集要領と本協定について

(1) はじめに

そもそも募集要領は、法的には申込みの誘因に過ぎず、契約の内容となるものではありません。募集要領の記載をもって、出向元との間での合意した協定書（平成28年度 出向者に関する協定書）に基づく支出が違法となるものではありません。

しかしながら監査請求人の監査措置請求書には、「『観光プロデューサー募集要項』によると、出向負担金は『出向元が規定する給与、賞与、交通費及び時間外手当等（経費内訳）の額を超えることはできない』とされているにもかかわらず、本市はその経費内訳の明細要求を出向元に行っておらず、地方財政法に定める『目的を達するために必要且つ最少の額』を超えて出向負担金が支出されている可能性がある。」とありますのでこの点について説明いたします。

(2) 募集要領の意味

ア 平成28年度の募集要領（平成28年度 観光事業に携わる出向職員の募集について）の中では、「※6 給与、賞与、交通費及び時間外手当等は、出向元の規定によるものとします。大津市から出向元に支払う負担金はそれを超えることはできないものとします。」と記載しております。この文章は「※6」とあるとおり1,200万円の注記であり、「それ」は1,200万円を指すものです。「それ」が「給与、賞与、交通費及び時間外手当等」を指すと考えておられるのであれば、誤解です。大津市と出向元との間にはそのような認識はありません。

イ 大津市としては、上記2-(3)で述べた通り、Bと出向契約を結んだ際の負担金の額について、同社から「出向負担金の900万円については、地域貢献のためにしていることなのでこの金額で了承しているが、通常民間企業のマネージャークラスにかかる経費を考えるとこの金額では難しい」との話もあったことから負担金の額として960万円が特別安い金額であると認識しておりました。加えて、前記2社の見積の金額や、業務の拡大などから、出向元において出向社員に対して支払うであろう給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を上回ると考えていました。そのため、仮に出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を超えたとしても大津市としては1,200万円までしか支払わないことを強調して記載しました。

ウ ここで募集要領上1,200万円が「上限額」（年間）となっているのは、Bとの契約の時のように、契約にあたって話し合いで1,200万円から減額することもありうるという意味です。

大津市が支払うべき負担金額が1,200万円を下回るようになるのは、出向契約締結に向けた出向元との話し合いによって、負担金の額が1,200万円より低くなる場合を想定しています。今回も、出向元との間で負担金の額について平成28年3月30日に出向元と協議を行いました。出向元から1年間出向

にかかる経費について1,200万円が必要であるとの考えが示され、上限の1,200万円で合意したものです。

エ 従って、上記募集要領の記載は、仮に出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を超えたとしても大津市としては負担金の上限額である1,200万円までしか支払わないということを繰り返し述べたものであり、出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を下回る場合に出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等までしか支払わないという意味ではありません。

オ 内訳を要求しないのは、上記のように出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を超えていても、大津市としては負担金の上限額である1,200万円までしか支払わず、他方で出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を下回っていても大津市の負担する負担金の額に影響しないからです。

(3) 消費税相当分について

大津市としては、協定書第13条にもとづき適正に算定し、合意している以上、本協定書第13条(2)において第1回目に金300万円を支払う義務があるので、消費税相当分と言われる支出は違法、不当な支出でもありません。

仮に消費税相当分を支払わないとすれば、本協定書第13条(2)に基づき出向元会社から未払金として請求されれば、大津市はそれを支払う義務があります。その点ではその差額を大津市長に返還を求める理由もありません。

4 まとめ

以上の通り、1,200万円という金額は、適正かつ妥当な金額であり、合意に基づく協定書に基づいて適正に支出されています。

従って、平成28年度の負担金1,200万円は、「目的を達するために必要且つ最少の額」を超えているものではなく、地方財政法に違反するものでもありません。

監査請求人の主張には理由がなく、市長が60万円を大津市に返還すべき法律上の根拠はありません。

以上

別記2

説明資料

第1 追加関係資料

1 協定書に記載する1,200万円の妥当性を客観的に説明するもの

今回の出向業務においては、面接、論文による選考を行いDが出向元に決定しました。出向元が決定してから協定書締結までに、出向元との間で負担金の額について協議（協議確認事項）を行い、出向元から1年間出向にかかる経費について1,200万円が必要であるとの考えが示され、上限の1,200万円で合意したものです。その協議の際に、前職であるBに在籍しておられる時の人件費相当額が1,200万円を超えること（平成26年度 関連証明書）を確認しており、1,200万円の妥当性を確認しています。

2 出向元の関係規程により支給された給与、賞与、交通費、手当等が確認できるもの 募集要領の意味

(1) 平成28年度の募集要領の中では、「※6 給与、賞与、交通費及び時間外手当等は、出向元の規定によるものとします。大津市から出向元に支払う負担金はそれを超えることはできないものとします。」と記載しております。この文章は「※6」とあるとおり1,200万円の注記であり、「それ」は1,200万円を指すものです。「それ」が「給与、賞与、交通費及び時間外手当等」を指すと考えておられるのであれば、そうではなく、大津市と出向元の間にはそのような認識はありません。

(2) 大津市としては、Bと出向契約を結んだ際の負担金の額について、同社から「出向負担金の900万円については、地域貢献のためにしていることなのでこの金額で了承しているが、通常民間企業のマネージャークラスにかかる経費を考えるとこの金額では難しい」との話もあったことから負担金の額として960万円が特別安い金額であると認識しておりました。加えて、2社の見積の金額や、業務の拡大などから、出向元において出向社員に対して支払うであろう給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を上回ると考えていました。そのため、仮に出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を超えたとしても大津市としては1,200万円までしか支払わないことを強調して記載しました。

(3) ここで募集要領上1,200万円が「上限額」（年間）となっているのは、Bとの契約の時のように、契約にあたって話し合いで1,200万円から減額することもありうるという意味です。

大津市が支払うべき負担金額が1,200万円を下回ることになるのは、出向契約締結に向けた出向元との話し合いによって、負担金の額が1,200万円より低くなる場合を想定しています。今回も、出向元との間で負担金の額について平成28年3月30日に出向元と協議を行いました。出向元から1年間出向にかか

る経費について1,200万円が必要であるとの考えが示され、上限の1,200万円で合意したものです。

(4) 従って、上記募集要領の記載は、仮に出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を超えたとしても大津市としては負担金の上限額である1,200万円までしか支払わないということを繰り返し述べたものであり、出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を下回る場合に「出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等までしか支払わない」という意味ではありません。

(5) 内訳を要求しないのは、上記のように出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を超えていても、大津市としては負担金の上限額である1,200万円までしか支払わず、他方で出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を下回っていても大津市の負担する負担金の額に影響しないからです。

上記の理由により、大津市としては、内訳を確認する必要がないと考えており、出向元についても、同じ認識であります。

第2 本件についての法的評価

本件大津市職員措置請求の当否を判断するにあたって検討されるべきは、大津市において、出向元との間でのどのような契約を締結すべき義務があったかです。

出向元の給与規定などに基づき支給される給与等の金額を上限として負担する出向契約（以下「Ⅰ型出向契約」という）を締結すべき義務があったか否か、現実に支給されている給与等の金額を超える負担金を支払うという内容の本件出向契約（以下「Ⅱ型出向契約」という）を締結したことが、違法・不当な義務違反といえるか否かです。

1 在籍出向の多様な形態

在籍出向という概念については法律に規定があるものでなく、実際の社会の中から生まれた概念であり、法的に契約の内容が限定されるものではありません。

在籍出向には、出向元の給与規定などに基づき支給される給与等の金額を上限として負担する場合もあります（上記「Ⅰ型出向契約」）。単純労働者の在籍出向の場合はこのような形態が多いです。

また、在籍出向には、現実に支給されている給与等の金額を上限とするのではなく、その者の出向による出向元の営業損なども考慮して、現実に支給されている給与等の金額を超える負担金を支払うという内容で出向契約を結ぶ場合もあります。専門的な知見・能力を有する社員等の出向の場合はこのような形態もあります（上記Ⅱ型出向契約）。

2 契約当事者の共通の意思

(1) 本件の在籍出向がⅠ型出向契約かⅡ型出向契約かを探求する必要があります。この探求は、私的自治の原則（ここでは契約自由の原則と同義とする）から当事者の共通の意思を探求することになります。当事者の意思が一致していれば、外形上の表現如何にかかわらず、内心の意思どおりの契約が成立します（「誤った表示は害しない」の原則。）。これが法律行為の大原則です。本件の在籍出向は、私契約であり、その申し込みの誘因である本件募集要領も私的自治の原則や「誤った表示は害しない」の原則に従うものです。

(2) 大津市は本件募集要領について、次の通りの意思で要領を定めました。

平成28年度の募集要領の中では、「※6 給与、賞与、交通費及び時間外手当等は、出向元の規定によるものとします。大津市から出向元に支払う負担金はそれを超えることはできないものとします。」と記載しております。この文章は「※6」とあるとおり1,200万円の注記であり、「それ」は1,200万円の意味で記載したものです。

即ち、仮に出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を超えたとしても大津市としては負担金の上限額である1,200万円までしか支払わないということであり、出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等が1,200万円を下回る場合に「出向元が支払う給与、賞与、交通費及び時間外手当等までしか支払わない」という意味ではありません。

他方、出向元に対しても、大津市からは上記の認識に従った説明がなされていることから、出向元においても同様に理解しておりました。

大津市は、このような認識のもとに募集要領を定め、出向元も同じ認識のもとに応募している以上、募集要領もその意味で理解すべきであり、それを越えて「このように解釈すべきとか、又はできる」などと言うべきではありません。

(3) このように、本件出向契約の締結にあたって、大津市が上記の意思でもって募集要領を定め、契約の相手方である出向元においても同じ意思を有して応募している以上、大津市と出向元との間では、かかる当事者の意思すなわちⅡ型出向契約を締結すべきです。少なくとも、Ⅱ型出向契約を締結したことが違法・不当の誹りを受けることはありません。

したがって、本件出向契約の締結にあたっては何の責められるべき瑕疵もありません。

その契約当事者の真実の意思を越えて募集要領の文言についてのあれこれ解釈すべきというべきではないのです。当事者の共通の意思と異なる「I型出向契約と解釈すべきである」などというべきではありませんし、このような第三者的な解釈で契約を締結する義務があるということにもなりません。私的自治の原則を侵すものだからです。

私的自治の原則からすれば、II型出向契約を締結することに何の咎めるべき瑕疵がありません。

(4) また、内心がII型出向契約で一致している以上、出向元の給与規定等を要求する必要はありません。

3 結論

募集要領を定めた大津市の意思がII型出向契約であり、その応募に応じた出向元との間でII型出向契約としての意思が合致している時に、I型出向契約を締結すべきであったというのは、当事者の共通の意思に反する契約の締結を大津市に求めるものです。

大津市がII型出向契約の契約を意図しており、出向元もその意思である時には、それに従ってII型出向契約の契約を締結したとしても違法・不当の誹りを受けることはありません。

むしろ、大津市の真実の意思はII型出向契約を前提に交渉を煮詰めてきているときに、それに反して募集要領の文言を別に解釈して、それと異なるI型出向契約を締結する義務があるという論法は大津市に不可能を強いるものであります。

以上