

## 第1 監査の請求

### 1 請求人 略

### 2 請求書の提出

平成 20 年 11 月 28 日

なお、次の事項について、平成 20 年 12 月 17 日付で請求書の補正を求めたところ、所要の補正が行われた。(1 月 13 日に「4 監査請求書の補正」のとおり、補正書の提出があった。)

#### (1) 請求書の様式の不備について

請求書には請求日を記載する箇所が 24 箇所ありますが、記載されている日付が違っているもの、記載していないものがあります。請求日を 11 月 28 日付けとしてください。

なお、本件請求書には請求人の職業の記載也没有ありません。

これらの様式の不備について修正してください。

#### (2) 請求の対象となる財務会計行為等について

請求書には大阪市及び堺市が雇用する特嘱員に対して大阪府が支払った報酬及び交通費相当額となっていますが、大阪市及び堺市ごとに報酬等を支払った期間の記載がありません。このままでは本件請求の対象とする大阪府の財務会計行為等が特定できませんので、具体的に表示してください。

#### (3) 事実を証する書面の不備について

事実を証する書面として大阪府の財務会計行為等に関する書面が不十分となっています。甲 2 号証として堺市非常勤若年特別嘱託員辞令、甲 3 号証として大阪市非常勤特別嘱託員の源泉徴収票が添付されていますが、請求人の主張する大阪府の財務会計行為等を証するためには、さらに大阪市非常勤特別嘱託員辞令及び堺市非常勤若年特別嘱託員の源泉徴収票などの書面を添付してください。

#### (4) 期間徒過の正当な理由について

請求の趣旨に返還請求を 5 年前にさかのぼってしなければならない旨記載していますが、平成 19 年 11 月 28 日以前に行った大阪府の財務会計行為等は既に 1 年以上経過していますので、期間徒過についての正当な理由があれば記載してください。

## 3 請求の内容

本件の住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『 地方自治法第 242 条に基づいて以下の通り住民監査請求をおこないますので、宜しくご監査ください。』

### (1) 請求の趣旨

大阪府教育委員会(以下「府教委」という。)は、大阪市及び堺市が雇用する非常勤特別嘱託員及び非常勤若年特別嘱託員(以下、まとめて「特嘱員」という。)に対して大阪府が支払った報酬及び交通費相当額を大阪府に返還するよう、それぞれの市へ求めなければならない。上記返還請求は 5 年前にさかのぼってしなければならない。

上記の通り、監査委員は、府教委に対して勧告しなければならない。

### (2) 請求の理由

府教委は、特嘱員を、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、「地教行法」という。)第 48 条を根拠に府内各市町へ派遣している。その府内各市町へ派遣している特嘱員の報酬及び交通費相当額は大阪府が負担している。

府教委は、2008 年 3 月、2008 年度大阪府予算案が 7 月末日までの暫定予算として議会

に提出されたため、府内各市町教育委員会へ派遣した特嘱員に対して、2008年度の雇用更新に関わって雇用期間が7月31日までである旨をことわり、そのことに同意する意向確認書の提出を求めた。その際、政令指定都市である大阪市及び堺市に勤務する特嘱員については意向確認が行われなかった。その理由として、府教委は、2008年7月に開かれた大阪教育合同労働組合との団体交渉において、政令指定都市である大阪市及び堺市に勤務する特嘱員は、それぞれ大阪市及び堺市が雇用する職員であり、大阪府は地教行法第48条1に基づく「援助」としてこれら特嘱員の報酬等を支払っていると回答した。また、堺市教育委員会も同年8月に大阪教育合同労働組合堺支部に対して、堺市に勤務する特嘱員は堺市が雇用する職員であると回答した。

地教行法第48条2項は援助の例示として「指導主事、社会教育主事その他の職員を派遣すること。」(同項8号)を挙げているが、大阪市及び堺市に勤務する特嘱員について「市の直接雇用であり、府職員ではない」のであれば、同法同項に基づく職員の派遣には該当しない。地教行法第48条は、職員の給与等の財政上の援助は予定しておらず、大阪市及び堺市が雇用する特嘱員の報酬等を大阪府が負担することになら合理的根拠はない。大阪市及び堺市が雇用する特嘱員の報酬等を大阪府が負担することは、地方財政法第9条に違反するものである。

地方自治法第252条の17は、法律に特別の定めがある者を除くほか、普通地方公共団体が他の普通地方公共団体へ職員を派遣する場合について、「派遣される職員は、派遣を受けた普通地方公共団体の職員の身分をあわせ有することとなるものとし、派遣される職員の給料、手当(退職手当を除く。)及び旅費は、当該職員の派遣を受けた普通地方公共団体の負担とする」と定めている。このように一般的に、他の自治体へ派遣された職員の給与等は、派遣を受けた自治体が負担することが原則になっている。

ところが大阪府は、府教委が府内市町へ派遣した特嘱員の報酬等を大阪府の会計から支払っている。それは、これらの特嘱員が法律に特別の定めがあるものであり、大阪府の職員の身分を持つ(府教委が任命権を有する職員である)からに他ならない。

したがって、府教委が、大阪府の職員の身分を有しない大阪市及び堺市の直接雇用になる特嘱員に対して大阪府の会計から報酬等を支払ったことは財務会計上の違法・不当な行為である。

よって、府教委は、大阪市及び堺市が雇用する特嘱員に支払った報酬及び交通費相当額を大阪府に返還するよう、それぞれの市へ求めなければならない。

#### 証拠方法

##### 甲第1号証

大阪府非常勤若年特別嘱託員辞令、守口市非常勤若年特別嘱託員辞令

##### 甲第2号証

堺市非常勤若年特別嘱託員辞令

##### 甲第3号証

大阪市非常勤特別嘱託員の源泉徴収票

##### 甲第4号証

大阪維新プログラム案による賃金引き下げ提案に関する第8回団交記録(2008/7/

28)

##### 甲第5号証

平成15年(ワ)第7336号賃金請求事件準備書面(6) 平成16年10月13日府教委作成(P5) 』

#### 4 監査請求書の補正

平成21年1月13日に以下の内容の補正書が提出された。

『府監第1693号で通知された住民監査請求書の補正について、下記のとおり補正を行います。』

(1) 請求書の様式の不備について

別紙の通り

(2) 請求の対象となる財務会計行為について

「1. 請求の趣旨」を次の通り変更する。

大阪府教育委員会（以下、「府教委」という。）が、大阪市及び堺市が雇用する非常勤特別嘱託員及び非常勤若年特別嘱託員（以下、まとめて「特嘱員」という。）に対して報酬及び交通費相当額を支払った行為は、財務会計上の違法・不当な行為である。

よって、大阪府は府教委が2007年11月29日以降に大阪市及び堺市に支払った上記報酬及び交通費相当額を大阪府に返還するよう、それぞれの市へ求めなければならない。

上記の通り、監査委員は、大阪府及び府教委に対して勧告しなければならない。

(3) 事実を証する書面の不備について

甲第2号証2－堺市非常勤若年特別嘱託員の源泉徴収票

甲第3号証2－大阪市非常勤特別嘱託員辞令

(4) 期間徒過の正当な理由について

地方公共団体の金銭債権・金銭債務について、地方自治法第236条は「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、五年間これを行わないときは、時効により消滅する。」と定めている。

よって、大阪府は同法の規定により、過去5年間さかのぼって返還請求をすべきであると考えるところである。

しかし、監査請求は当該行為があった日又は終わった日から一年を経過したときは、これを行うことができないと定められているため、請求の趣旨通りに監査請求を行う。

なお、当該行為は現在も継続していることに留意されたい。』

## 第2 監査の実施

### 1 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め受理することとした。

### 2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定により、平成21年1月21日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。

証拠については以前に提出したとおりであり、追加はない。

本日は監査委員に監査請求を行った経緯、心情を聞いて頂き、十分な監査をしていただきたいと思います。

私は非常勤若年特別嘱託員いわゆる若特といわれる境遇で働いているが、長年給料が下がっている。これは大阪府が財政難ということで仕方がないと思っていたが、大阪市や堺市の職員の給料を支払っていることが財政難の一つの原因になっていると思う。私は7年前に若特になり、その時に大阪府から提示された給料は22万2千円であり、これなら生活できると思っていたが、現在は1万9千円ほど下がっている。

給料が下がるに従い、物価も下がれば生活も維持できるが、その間、母が入院し、病院に支払うお金はほぼ倍になっているにもかかわらず、給料は減ってきており、これも大阪府の財政難ということで、完全に納得しているわけではないが、仕方がないと思っていた。

ところが、昨年の府教委との交渉で、府教委は政令指定都市の大阪市、堺市の特嘱員に給料を支払っており、これらの特嘱員は大阪府の職員ではないと言っており、一方、大阪市も大阪市の職員だとも言っていた。

そうすると、大阪府は他の自治体の職員の給料を支払っていて、これからも支払い続けると言っていることになる。財政難の中で我々の給料が下がり、そして教務事務補助員といわれる人たちが解雇されようとしている。そういう状況について詳しく調べていただきたいと思う。

橋下知事も大阪府は倒産寸前の企業であるといっており、府内市町村の学校で働いている私がいれば支社の従業員であるとすれば、大阪府本社の財政が悪くなれば、我々の給料も下がることとなる。

請求書にも書いている通り、我々は意向確認書の提出を求められているが、大阪市の特嘱員はこういうものを求められていない。それは自分のところの社員でないからであり、他の会社の社員に給料を払い続けているということではないかと考える。

他の会社の社員に給料を払い続け、財政難だからといって、自分の会社の従業員の給料を削り、解雇しようとしている。これをやめていただきたいというのが、今の気持ちである。

大阪市、堺市に対して今まで支払ってきた給料を返してもらいたいというものもあるが、それ以上に今後、現在の状況を改善して欲しい。

請求の趣旨は過去に遡って返せということであり、それも重要だが、それ以上に今の大阪府の財政難の中で大阪市及び堺市の特嘱員に給料を払い続けていることについて、考えてもらいたいと思う。

### 3 監査対象事項

大阪市立及び堺市立小中学校等に勤務する元府費負担教職員であった非常勤特別嘱託員及び非常勤若年特別嘱託員に対して、大阪府が報酬及び交通費相当額を支払ったことが違法、不当か。

### 4 監査対象部局

大阪府教育委員会

## 第3 監査対象部局の陳述

1 監査対象部局である大阪府教育委員会に対し、平成 21 年 1 月 30 日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

### (1) 県費負担教職員制度

市町村立学校については、学校教育法第 5 条の規定により、設置者である市町村がその学校の経費を負担することが原則となっているが、市町村立学校の教職員給与費は額が大きく、市町村の財政力の格差が、そのまま教育水準の格差につながるため、設置者負担主義の例外として、都道府県が給与負担するものとされている。

市町村立学校の教職員については、その任命権は地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）第 37 条の規定により、都道府県教育委員会に属するものとされており、給与負担についても市町村立学校職員給与負担法（以下「給与負担法」という。）第 1 条及び第 2 条の規定により、都道府県が負担するものとされている。

これらの諸規定によって、都道府県単位の広域的な人事が可能となるとともに、任命権と給与負担は都道府県に属するものとされている。

なお、義務教育費国庫負担法（以下「国庫負担法」という。）第 2 条の規定により、都道府県が負担する教職員（以下「県費負担教職員」という。）の給与のうち、義務教育に係る部分の経費の 3 分の 1 は国が負担するものとされている。

また、県費負担教職員の服務監督については、地教行法第 43 条により市町村教育委員会が服務を監督することとされており、任免等については、市町村立学校長は地教行法第 39 条の規定により、所属の給与負担法第 1 条に規定される教職員の任免等については、市町村教育委員会に対し意見を申し出ることができること、都道府

県教育委員会は、地教行法第 38 条により、市町村教育委員会からの内申を待って任免等を行うこととされている。

## (2) 政令市における特例

県費負担教職員制度には、政令市に対する特例があり、地教行法第 58 条の規定により、教職員の任免、給与の決定、休職及び懲戒などの教職員の人事に関する事務について、政令市の教育委員会が行うこととされている。なお給与制度については地教行法第 42 条により都道府県の条例で定めることとされている。

このように政令市については、教職員の給与については都道府県の負担、任命権は政令市というように、給与負担者と任命権者が異なる状態になっており、いわゆる権限のねじれというようないびつな状況となっている。

大阪府教育委員会としては、政令市について、地域の教育課題に対応した主体的な教育施策が実施できるよう、義務教育に係る行財政制度について、教職員の任命権、定数措置及び給与負担の政令市への一元化について早急実現されるよう、従来から、国に対して要望している。

国も、平成 17 年 11 月の中央教育審議会答申に「教職員人事権を市区町村に移譲する場合には、人事権者と給与負担者はできる限り一致する方が望ましく、人事権移譲に伴う給与負担の在り方も適切に見直すことを検討する必要がある。」として、現在も「県費負担教職員の人事権等の在り方に関する協議会」を設置し検討しており、この問題が幅広く議論されている状況にある。

今回の請求にかかる問題の根底には、都道府県と政令市の権限のねじれというような背景がある。

## (3) 非常勤特別嘱託員及び非常勤若年特別嘱託員制度

非常勤特別嘱託員（以下「特嘱」という。）及び非常勤若年特別嘱託員（以下「若特」という。）は、大阪府内の公立学校に配置する非常勤職員で、勤務時間は原則として週 20 時間以上 30 時間以下を基本とし、府立学校の教職員及び大阪府内の市町村立学校に勤務する県費負担教職員（以下「府費負担教職員」という。）であった者がその能力経験を活用しつつ所属長が定める業務を行うために、引き続き非常勤職員として任用されるものである。

具体的な業務としては、児童生徒の学習指導、生徒指導、進路指導、不登校や障がいのある子どもたちへの対応などの様々な教育課題への対応のほか、新規採用教員等の教職経験の少ない教員への指導などである。

この特嘱及び若特（以下「特別嘱託員等」という。）の勤務条件等は、「非常勤若年特別嘱託員及び非常勤特別嘱託員取扱要綱」（以下「特嘱要綱」という。）で定められており、政令市に配置している特別嘱託員等についても特嘱要綱に基づいて任用している。

特別嘱託員等制度は、60 歳定年制度が導入される以前の昭和 53 年度に、人事の刷新、能率の向上及び財政負担の軽減を図るため、高年齢の府費負担教職員の早期退職を推進することとし、退職後の処遇として、一定期間に限って特嘱として任用することを目的として、大阪府教育委員会（以下「府教委」という。）が特嘱要綱により定めたものである。

特別嘱託員等は、採用時の年齢により、その呼び名が異なっている。定年前の満 59 歳以下で早期に退職する者を再び任用する場合は若特といい、定年後に一定期間再び任用する場合は特嘱という。特嘱は 1 年更新で最長 3 年間、満 63 歳までの任用となっている。

いずれの職も地教行法第 19 条の「都道府県におかれる教育委員会に所要の職員を置く。」とした規定、同法施行令第 6 条及び大阪府教育委員会通則第 9 条の 2 第 2 項の規定を受けて特嘱要綱を定め運用している。

特に、平成 9 年度に追加された若特は、府内小中学校等の教職員定数の急減が続く中で、過員を生じさせることなく必要最小限の新規採用教員を確保するため、ま

た、早期退職を勧奨するうえで、有効な制度として運用してきた。

#### (4) 市町村の教育に関する援助

特別嘱託員等制度は、府が退職する府費負担教職員を引き続き再雇用し、府内市町村に派遣することにより、学校現場においてこれまで培ってきた教員としての能力や経験を活かし、市町村の教育行政に対する援助を行うものである。

本制度は、地教行法第 48 条第 1 項の「都道府県教育委員会は市町村に対し、市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる。」旨の規定を根拠としており、府費負担教職員の退職後の活用方策として府が経費を負担した上で市町村に人材を派遣している。

地方公務員法（以下「地公法」という。）第 28 条の 4 による再任用制度は、平成 13 年度末の退職者から、定年退職者等を従前の勤務実績等に基づく選考により、1 年を超えない範囲内で任期を定め、常時勤務を要する職に採用する制度で、再任用職員は一般職の地方公務員となる。

この再任用職員は、学校の教職員の定数を定めた法律である公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律の定数内の職員で、府費負担教職員として取り扱われる正規の教職員であり、発令は府教委が行い、服務監督権は市町村教育委員会にある。

一方、特別嘱託員等は地公法第 3 条 3 項 3 号の規定に基づく非常勤職員であり、特別職の地方公務員となる。

#### (5) 特別嘱託員等の任用方法・任用手続き

特別嘱託員等の採用については、特嘱要綱に基づき、雇用期間 1 年で採用・更新ごとに発令を行っている。

政令市以外の市町村の辞令については、府教委の発令通知と市町村教育委員会の辞令が併せて交付されており、府教委の発令通知には、府内の公立学校の特別嘱託員等に任命すること、報酬月額、任用期間、市町村へ派遣することの 4 点が記載されている。

市町村教育委員会の辞令には、当該市町村公立学校の特別嘱託員等に任命すること、当該市町村が設置する具体的な学校への勤務を命ずること、任用期間の 3 点が記載され、当該特別嘱託員に交付し任命している。

派遣を受けた市町村教育委員会が発令行為を行うのは、具体的な勤務校を指定するためであり、具体的な任用手続の手順として、政令市以外の市町村では、まず市町村教育委員会から府教委へ内申を行い、その後、府教委から市町村教育委員会へ通知をし、府教委から本人へ発令通知をし、市町村教育委員会から本人へ辞令という流れになっている。

政令市については、まず、学校から市教育委員会へ内申を行い、市教育委員会から学校長へ通知をした後、市教育委員会から本人へ辞令という流れになっており、府教委では毎年、政令市から該当者のデータ、任用数の報告を受けている。

政令市の特別嘱託員等についても、その身分の実態は政令市以外の市町村と同様であるが、もともと政令市に任命権のある府費負担教職員であった関係を考慮して、特嘱要綱の条件に合致し、要綱に記載した勤務条件で雇用を希望した者に対して、政令市の教育委員会名での書面を交付してきたものである。

今後、誤解を招くことがないように府教委名の書面を交付することを検討している。

なお、特別嘱託員等制度につきましては、平成 16 年度末で廃止しており、既存の特別嘱託員等の任用の更新を除き、新たな任用は行っていない。

また、平成 14 年 10 月、大阪府が豊中市に派遣していた特別嘱託員等の雇用に係る住民監査請求を契機として、大阪府教育委員会（以下「大阪府教委」という。）を含む府内市町村教育委員会に対して、大阪府の特別嘱託員等に関する勤務状況を調査した。その際、大阪府教委からも特別嘱託員等に関する資料の提出を受けヒアリング調査を実施しており、このことから大阪府立学校の特別嘱託員等は大阪府の非常勤職

員であることが明らかである。

(6) 特別嘱託員等の任用の根拠

本件請求で請求人らは、府が大阪市及び堺市が雇用する職員に報酬等を支払うことは違法不当であると主張するが、政令市が設置する小中学校等に配置する特別嘱託員等についての勤務・労働条件を定めたものは、府が定めている特嘱要綱であり、当該特別嘱託員等は大阪府の非常勤職員である。

大阪市・堺市の特別嘱託員等の任用人数は平成 20 年 5 月 1 日現在で、大阪市は 119 人（小学校 87 人、中学校 27 人、支援学校 5 人）、堺市は 235 人（小学校 181 人、中学校 50 人、支援学校 4 人）となっている。

任用に係る報酬等について、平成 20 年 7 月以前は特嘱 1 人当たりの月額が 151,000 円、若特の場合は 215,000 円となっており、平成 20 年 8 月以降は大阪維新プログラム案で示された新たな人件費抑制に取り組むため、全職員を対象に給料の月額を減額することとなり、特別嘱託員等についても報酬月額の見直しが行われた結果、特嘱が 1 人当たり月額 142,700 円、若特が同様に 203,180 円となった。

請求期間内における報酬額は加算額を含め、大阪府で約 3 億 4 千 4 百万円、堺市で約 5 億 8 千 5 百万円である。

(7) 政令市を府の特別嘱託員等制度の対象外としない理由

都道府県には政令市を含めた県費負担教職員の給与負担義務があり、府教委は政令市の府費負担教職員に対し、他の市町村の府費負担教職員と同様に、府の人事、財政施策として退職を促し、特別嘱託員等に引き続き任用することを説明、誘導しており、政令市の特別嘱託員等であることを理由に大阪府が特別嘱託員等の給与を負担しないことは、他の府内市町村との人事施策上の均衡を欠くことになる。

さらに特別嘱託員等は、学校現場においてこれまで培ってきた教職員としての能力や経験を活かし市町村の教育行政に寄与していることを考えると、政令市に特別嘱託員等を派遣しないことは府内の他市町村との教育行政上も均衡を欠くことになる。

(8) 政令市の特別嘱託員等の費用負担・支給の根拠

政令市における特別嘱託員等に対して、府が費用負担し、報酬等を支給することについては、政令市の特別嘱託員等が、府が定めた特嘱要綱に基づいて任用されている府の非常勤職員であることによるものであり、地方自治法第 203 条の 2 第 1 項の規定や、非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例（以下「非常勤職員の報酬条例」という。）第 2 条の規定、特嘱要綱第 8 項（1）の規定に基づいて適正に支給したものである。

なお平成 20 年 8 月 1 日以降については、特別嘱託員等の業務内容が教諭に準ずるものであり、国庫負担法の対象とすることが可能であるとの文部科学省の示唆を受け、特別嘱託員等の職名を非常勤講師に変更したが、引き続き特嘱要綱を適用する大阪府の非常勤職員である。

(9) 意向確認の提出について

本年度当初の任用に当たってその期間が 7 月末までである旨を確認する意向確認書の提出を、政令市の特別嘱託員等には行わなかったと請求人らは主張しているが、府内市町村教育委員会に対しては、該当者に意向確認を行うよう府教委から通知しており、その際、大阪市・堺市についても、両市で確認を行うよう連絡したものである。

当初大阪市では 3 人、堺市では 2 人の意向確認書の提出がないとの報告を受けたが、最終的に 4 月からの発令前の時点で、雇用期間が 4 月から 7 月までの 4 ヶ月となる旨を口頭で本人に伝えたとの報告を受けた。この結果、両市教育委員会が書面または口頭により意向確認又は発令が 7 月末までとなることの伝達を、該当者全員に行ったことは、府教委において確認できており、意向確認を行わなかったことにはあたらない。

(10) 団体交渉時の発言について

大阪府教育合同労働組合（以下「教育合同」という。）との団体交渉時の大阪市・堺市の特別嘱託員等の任用に関する府教委の発言について、政令市が行っている府の

非常勤職員である特別嘱託員等の発令行為は府教委では行っておらず、政令市において行っている旨の事実を伝えたかったものを政令市には府の特別嘱託員等制度に準じた市の嘱託員制度があり、その発令は政令市で行われている旨、発言したものである。

政令市の特別嘱託員等は府の非常勤職員であり、その発令行為は職員が府費負担教職員であった時から、引き続き政令市において行っており、これらの職員は、大阪府の特嘱要綱に基づき、本人らの意向を確認した上で任用しているもので、その勤務条件等も大阪府が定めている。

制度としては政令市独自の施策ではなく、あくまでも、大阪府の施策に基づく特別嘱託員等として任用しているものであり、このことは大阪市、堺市の両教育委員会においても、大阪府の特別嘱託員等として配置していることを確認している。

#### (11) 特別嘱託員等制度導入による財政上の効果

特別嘱託員等制度について、以下の条件で財政上の効果について検証してみた。

平成8年度末に50歳であった小学校の教員をモデルとして、この教員が定年まで勤めた場合と、特別嘱託員等制度を活用し、なおかつ、この教員の退職に伴い生じた欠員を大学卒業後間もない新規採用教員で補充する場合を、若特制度が導入された平成9年度から、監査請求年度である平成20年度までの間の所要額総額で比較してみた。

定年まで勤めた場合は、平成9年度からの10年間で、退職手当も含めて、約1億2千2百万円を要することになるのに対し、早期退職・特別嘱託員等制度を活用した場合は、新たに採用した教員の給与が10年間で、約4千6百万円、50歳で退職後、特別嘱託員等で任用を更新した者の退職手当も含めて、12年間で、約5千8百万円、合計で約1億4百万円となり、1人の早期退職によって約1千8百万円の財政的効果が見込めると試算できる。

特別嘱託員等制度はこのような財政的効果のみならず、教職員の年齢構成の平準化や組織の活性化、厳しい財政状況の中で新規採用教員を入れていくことにも寄与しつつ、特別嘱託員等で任用する職員の豊富な経験を活用できるなど、大阪府の教育行政に多大な効果をもたらしてきた制度であるといえる。

## 2 府教委の陳述に対して、請求人から以下の意見があった。

### (1) 意見

本日の府教委の陳述にはかなりの誤りがある。

大阪市、堺市のいわゆる政令市の特別嘱託員等の職員が大阪府の職員であると言っていたが、今、裁判所に出されている書面ではそうでないと書かれている。甲第4号証で示した第8回団交記録は一部のものであるが、その前後を含めて出すと何故大阪市、堺市で意向確認しなかったのかを確認したら、意向確認はしておらず、それは大阪市、堺市の特別嘱託員は大阪府の職員ではないからだと言っていた。以前から聞いていた話とは違うので紛糾したが、一貫して府教委の答弁は変わらなかった。

このように先ほどの府教委の陳述とは矛盾している。

本日提出した甲6号証、7号証には大阪市、堺市の若特・特嘱の給与等が記載されており、特に7号証の2では堺市の非常勤職員の報酬について記載されている。附則3に平成20年度における基本報酬の特例があるが、8月1日以降の給与は7月31日段階の額を支払うとしており、これが堺市の若特・特嘱には規定されている。大阪府の職員は8月1日以降報酬が下がっているのに、堺市の若特、特嘱が大阪府の職員であれば何故このようになるのか、これは堺市に確かめたわけではないものの、これらのことから先程の府教委の説明には疑問が残る。

### (2) 証拠書類

#### 甲第6号証1

非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例（大阪市）

#### 甲第6号証2



非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例施行規則（大阪市）

甲第7号証1

堺市非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例（堺市）

甲第7号証2

堺市教育委員会非常勤職員の報酬に関する規則（堺市）

3 平成21年2月3日付けで請求人らから以下の証拠書類の提出があった。

甲第8号証

大阪維新プログラム案による賃金引き下げ提案に関する第6回団交記録

甲第9号証2

大阪府労働委員会平成20年（不）第37号大阪府事件 準備書面（1）（17頁）

甲第10号証1

辞令

甲第10号証2

労働条件明示書

甲第10号証3

非常勤（若年）特別嘱託員へ

甲第10号証4

非常勤講師（府費負担）取扱要綱

甲第11号証1

府費負担非常勤（若年）特別嘱託員へ

甲第11号証2

大阪府公立学校非常勤講師取扱要綱

4 平成21年2月10日付で府教委から追加の陳述があった。

（1）大阪市及び堺市が制定する非常勤職員に関する規定について

ア 報酬及び費用弁償に関する条例、規則について（甲第6号証1及び2、甲第7号証1及び2）

本書証に関して、大阪市及び堺市（以下「両市」という。）を確認したところ、以下の事実が確認できた。

（ア）本書証はいずれも、両市が市の職員（非常勤職員）として任用する者に関して、職名や報酬について定めるもので、具体的には、市立高校や市立幼稚園に勤務していた市費負担の教職員を市の非常勤特別嘱託員及び非常勤若年特別嘱託員（大阪府及び両市が設置するもののいずれも同名称であり、以下「特嘱・若特」という。）として任用する場合に適用されるものであること。

（イ）両市立の小学校・中学校・特別支援学校の教職員は府費負担教職員であり、府の特嘱・若特に任用する場合は、府の特嘱要綱に基づいて任用されるため、本書証の条例、規則は適用されないこと。

（ウ）堺市教育委員会非常勤職員の報酬に関する規則（甲第7号証2）の附則3の特例については、堺市では、市の特嘱・若特の報酬額について据え置いたものであること。

イ 大阪市の「非常勤講師（府費負担）取扱要綱」について（甲第10号証4）

府の特嘱・若特については、平成20年8月以降は、職名を「非常勤講師」へ変更することとなり、発令の変更について、府内市町村にその旨通知を行なった。両市に派遣している特嘱・若特についても20年8月以降「非常勤講師」として発令する必要があることから、両市に対して連絡を行った。

大阪市に確認したところ、大阪市においては、特嘱・若特の「非常勤講師」発令を行うためには、市の取扱要綱の制定が必要であると考え、本書証の「非常勤講師（府費負担）取扱要綱」を制定したものであるとのことであった。

これまでも述べたように、大阪市の小学校・中学校・特別支援学校の特嘱・若特は、「大阪府公立学校非常勤講師取扱要綱（甲第 11 号証 2）」が適用される府の非常勤職員であり、本書証の市の要綱は不要であるため、この要綱については大阪市において廃止される予定である。

(2) 団体との協議における府教委の発言について（甲第 8 号証）

本書証に記載の団体との協議においては、特嘱・若特が両市の職員かどうかとの質問に対し、両市の特嘱・若特はそれぞれの市で雇っている旨の発言を行っているが、これは通常、府の非常勤職員の任用の際は、政令市でのみ発令を行っていることが念頭にあったための発言であった。

先般の陳述でも明らかにしたとおり、両市の小学校・中学校・特別支援学校の特嘱・若特は、大阪府の「特嘱要綱」に基づき、本人らの意向を確認した上で任用し、両市に派遣しているもので、その勤務条件等も府が定めており、身分としては、政令市の非常勤職員ではなく、あくまでも、府の非常勤職員として任用しているものである。

(3) 不当労働行為救済申立事案に係る準備書面の扱いについて（甲第 9 号証）

教育合同から、大阪維新プログラム（案）に基づき人件費を削減するとの提案に関する交渉について、誠実団交義務を果たしていないなどとして、大阪府労働委員会に対し不当労働行為救済申立がなされており、本書証は、不当労働行為の事実はないことを主張する書面として大阪府が提出した準備書面である。

本書証の「その地位・身分は大阪府職員である（大阪市・堺市を除く。）」との記載については、括弧書き部分について、今後削除する。

(4) 府が行う特嘱・若特制度の意義について

特嘱・若特制度は、府が、退職する府費負担教職員を引き続き再雇用し派遣することにより、学校現場においてこれまで培ってきた教員としての能力や経験を活かし、市町村の教育行政に対する援助を行うものである。

先般の陳述でも触れたとおり、この制度は、地教行法第 48 条第 1 項の「都道府県教育委員会は市町村に対し、市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる。」旨の規定を根拠に、府が経費を負担した上で市町村に人材を派遣しているものである。

都道府県は、政令市を含め府費負担教職員の給与を負担する義務があることから、府は、府内の教育環境・水準を均一に整える責務があり、両市が政令市であることを理由として特嘱・若特を派遣しないことは府内の他市町村との教育行政上の均衡を著しく欠くこととなるため、府内一律の取り扱いを行っているものである。

## 第 4 監査の結果及び判断

### 1 事実関係

(1) 大阪市及び堺市の府費負担教職員について

給与負担法第 1 条の規定により、市町村立の小学校及び中学校等の教職員の給料、諸手当、退職手当、退職年金及び退職一時金並びに旅費（以下「給料等」という。）は、都道府県が負担することとなっている。

また、地教行法第 37 条第 1 項では、県費負担教職員の任命権は、都道府県教育委員会に属すると規定する一方、同法第 58 条第 1 項では、政令市の県費負担教職員の任免、給与の決定、休職及び懲戒に関する事務は、当該政令市の教育委員会が行う旨の特例が定められている。

これらの法律の規定に基づき、大阪市教委及び堺市教育委員会（以下「堺市教委」という。）が任命する府費負担教職員の給料等については大阪府が負担してきたものである。

(2) 特別嘱託員等制度について

特別嘱託員等制度は、60 歳定年制度が導入される前の昭和 53 年度に、人事の刷新、公務能率の向上及び財政負担の軽減を図るため、高齢の府立学校教職員や府費負担教

職員等に対する早期退職の勧奨を行う必要があることから、退職の勧奨を受けて退職する者について、職員の退職手当に関する条例（昭和 40 年大阪府条例第 4 号）第 5 条の適用等により優遇した金額の退職手当を支給するとともに、退職後の処遇として一定期間に限って特別嘱託員として再雇用することを目的として創設され、若特制度は、平成 9 年度に追加された制度である。

特別嘱託員等制度は、府教委が特嘱要綱により定めた制度であり、退職した府立学校教職員及び府費負担教職員が、その能力、経験を活用しつつ所属長が定める業務を行うものである。（大阪地方裁判所平成 17 年 3 月 30 日判決参照）

特嘱要綱は、退職した職員を対象として適用されるものであり、特別嘱託員等は、元府費負担教職員であった者が非常勤職員として雇用されるものであるが、給与負担法第 1 条の県費負担教職員（府費負担教職員）ではないので、地教行法第 58 条に定める政令市の特例の適用を受けるものではない。

特別嘱託員等制度の創設に当たり、政令市であった大阪市において元府費負担教職員を対象とする特嘱要綱等は制定されておらず、平成 18 年 4 月 1 日に政令市となった堺市においても元府費負担教職員を対象とした特嘱要綱等は制定されていないのであって、大阪市においても堺市においても、元府費負担教職員が退職して特別嘱託員等になる場合には、府教委が制定した特嘱要綱に基づいて任用され、報酬は政令市以外の市町村の特別嘱託員等と同様に、非常勤職員の報酬条例に基づき大阪府が支払っている。

請求人らから提出された大阪市の非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例（甲第 6 号証 1）、同施行規則（甲第 6 号証 2）と堺市非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例（甲第 7 号証 1）、堺市教育委員会非常勤職員の報酬に関する規則（甲第 7 号証 2）には、それぞれ非常勤特別嘱託員と非常勤若年特別嘱託員に対する報酬月額等が定められているが、当該規定は元府費負担教職員ではなく、当該市が給与を負担する教職員であった非常勤特別嘱託員と非常勤若年特別嘱託員に関するものであり、元府費負担教職員であって府教委が制定した特嘱要綱に基づく特別嘱託員等に係る定めではない。

### （3） 政令市以外の市町村における特別嘱託員等の任用手続等

政令市を除く市町村においては、府費負担教職員であった者が、特嘱要綱に基づく特別嘱託員等となる場合は、市町村教育委員会から府教委に内申があり、府教委から市町村教育委員会へ通知が行われ、府教委から当該教職員へ、ア．大阪府公立学校非常勤特別嘱託員等に任用する旨、イ．報酬月額、ウ．任用期間、エ．市町村へ派遣する旨の発令通知が行われるとともに派遣先市町村教育委員会から、ア．当該市町村立学校特別嘱託員等に任用する旨、イ．当該市町村立学校勤務を命ずる旨、ウ．任用期間の発令が行われている。

派遣された特別嘱託員等の服務監督は特嘱要綱第 9 条の規定で常勤の教職員に準じるとされており、派遣先市町村教育委員会が服務監督権を有している。

また、任用された特別嘱託員等に対する報酬は、非常勤職員の報酬条例に基づき大阪府が支払っている。

### （4） 政令市における特別嘱託員等の任用手続等

政令市の府費負担教職員であった者が、特嘱要綱に基づく特別嘱託員等となる場合は、市町村立学校長から政令市教育委員会に内申があり、政令市教育委員会から当該学校長へ通知が行われ、政令市教育委員会から当該教職員へ、ア．当該市立学校非常勤特別嘱託員等に任用する旨、イ．当該市立学校勤務を命ずる旨、ウ．報酬月額、エ．任用期間の発令が行われている。

なお、府教委は、政令市教育委員会から毎年度、特別嘱託員等に任用された者の人数及び氏名等の報告を受けている。

政令市の特別嘱託員等については、府教委の発令通知は行われていないが、当該特別嘱託員等の報酬は、政令市以外の市町村の特別嘱託員等と同様非常勤職員の報酬条

例に基づき大阪府が支払っている。

また、政令市の特別嘱託員等に関する報酬及び勤務条件については、政令市以外の市町村と同様に政令市において独自に定めたものではなく、府教委の特嘱要綱によることとされている。

(5) 政令市の特別嘱託員等の状況について

政令市の特別嘱託員等の人数は平成 20 年 5 月 1 日現在で大阪市 119 人、堺市 235 人であり、本件請求の期間内において府が支払った報酬額は加算額も加えて大阪市立学校に勤務する特別嘱託員等に対して 3 億 4 千 4 百万円、堺市立学校に勤務する特別嘱託員等に対して 5 億 8 千 5 百万円である。

(6) 非常勤講師への任用（職名変更）

平成 20 年 8 月 1 日には、府教委において大阪府公立学校非常勤講師取扱要綱（以下「非常勤講師取扱要綱」という。）を定め、平成 20 年 7 月末時点で、退職前に教員であった特別嘱託員等については、その職名を非常勤講師として任用されているが、非常勤講師取扱要綱第 13 条の規定に基づき制定された大阪府非常勤講師取扱要領（以下「非常勤講師取扱要領」という。）により、引き続き特嘱要綱が適用されることとされ、当該非常勤講師の報酬は大阪府が引き続き支給している。

また、大阪市においても平成 20 年 8 月 1 日に非常勤講師（府費負担）取扱要綱が定められており、同年 7 月末時点で、退職前に教員であった特別嘱託員等はその職名を非常勤講師として任用され、他の市町村と同様に、引き続き大阪府が報酬を支給している。

請求人らから提出された大阪市の非常勤講師の発令（甲第 10 号証 1）によれば、月額報酬は大阪市の非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例及び同施行規則に定められた額ではなく、特嘱要綱に定められた額となっている。

さらに労働条件明示書（甲第 10 号証 2）及び非常勤（若年）特別嘱託員及び教育専門員の皆様へ（甲第 10 号証 3）には、特嘱要綱が適用されていることが明記されている。

## 2 判断

(1) 政令市の特別嘱託員等の身分について

特別嘱託員等制度は、上記 1 (2) に記載のとおり、人事政策上及び財政負担の軽減等を図るため退職勧奨を行う必要があったこと並びに退職した府費負担教職員の能力、経験を活用する目的のもとに、府教委が特嘱要綱を制定して創設された制度である。

政令市の特別嘱託員等の報酬月額や勤務条件については、制度の創設以来、府の特嘱要綱が適用されてきたものであり、実質的に大阪府が決定権を有し、現にそれらを決定してきたのであって、そのことにより、平成 20 年 4 月 1 日からの任用期間が府の暫定予算により 4 か月とされ、同年 8 月 1 日以降の報酬月額のカットが行われている。

さらに、政令市の特別嘱託員等の身分に関する府教委の説明に一時変更があったと認められるものの、従前からの説明では府の非常勤職員であったと認められ、本件請求においても府の非常勤職員であると説明をしており、大阪市教委も堺市教委も特別嘱託員等は府の非常勤職員であるとの認識を示している。

このように、政令市の特別嘱託員等の報酬月額や勤務条件についての決定権が実質的に府教委にあり、府教委、大阪市教委及び堺市教委において府の非常勤職員であるとの認識のもとに勤務を行っているという点では、政令市以外の市町村の特別嘱託員等となら変わりはないものと認められる。

なお、特別嘱託員等は、元府費負担教職員であったものが退職後に非常勤職員として雇用されるものであって、給与負担法に定める府費負担教職員ではないので地教行法第 58 条の適用がなく、政令市の教育委員会が任命権を有するものと法律で定められているわけではない。

上記のような特別嘱託員等の制度の制定経過及び運用の実態に照らせば、政令市に

における特別嘱託員等は政令市以外の市町村における特別嘱託員等と同様に、府教委が制定した特嘱要綱の適用を受ける府の非常勤職員であるというべきである。

(2) 請求人らの主張について

請求人らは大阪府の職員の身分を有しない、大阪市及び堺市が直接雇用している特別嘱託員等に対して、府が報酬及び交通費相当額を支払ったことは地方財政法第9条に違反しており、特別嘱託員等に支払われた報酬額が損害である旨主張している。

請求人らが政令市の特別嘱託員等が大阪府の職員ではないとする根拠としては、政令市ではそれ以外の府内市町村とは異なり、特別嘱託員等の発令を政令市教育委員会で行い、府教委がしていないこと、平成20年7月28日に府教委と教育合同との間で行われた団体交渉の場での府教委の説明内容（甲第4号証、甲第8号証）、大阪府労働委員会の平成20年（不）第37号事件に関して大阪府が大阪府労働委員会会長に提出した平成20年12月9日付準備書面で大阪市、堺市を除く特別嘱託員等を大阪府の職員と位置づけていること、及び大阪市の特別嘱託員等に非常勤講師（府費負担）取扱要綱が適用されている（甲第10号証2）ことを挙げている。

ア 政令市の特別嘱託員等への発令

前述のとおり、政令市の特別嘱託員等は府教委の特嘱要綱の適用を受ける府の非常勤職員であると認められるところ、請求人らが主張するとおり、大阪市の特別嘱託員等には大阪市教委が発令し、堺市の特別嘱託員等には堺市教委が発令を行っており、府教委からの発令は行われていない。

しかしながら、政令市の特別嘱託員等には、政令市の条例及び規則が適用されず、府教委の特嘱要綱が適用され、大阪府がその報酬を負担していることに照らせば、政令市の特別嘱託員等が府の非常勤職員であることに変わりはない。

したがって、政令市の特別嘱託員等に府教委から発令が行われていないこと自体は、府費負担教職員制度の政令市の特例に影響されてのこととは推認されるが、適切とはいえない。

イ 政令市の特別嘱託員等の身分に関する府教委の説明

府教委の政令市の特別嘱託員等の身分に関する説明については、請求人らが主張するように、本件請求に関する陳述における説明内容と甲第4号証、甲第8号証及び甲第9号証における説明内容に相違がある。

この点については、甲第8号証の府教委と教育合同の団体交渉の記録、請求人らの陳述内容や意見から判断すると、府教委は、当該団体交渉以前は教育合同に政令市の特別嘱託員等は大阪府の職員である旨の説明をしていたものと推測され、更に府教委の追加の陳述で政令市の特別嘱託員等が大阪府の非常勤職員でないかのような表現は今後削除する旨述べている。

ウ 大阪市の非常勤講師（府費負担）取扱要綱

平成20年8月1日に大阪市教委が非常勤講師（府費負担）取扱要綱を定め、大阪市の特別嘱託員等で退職前に教員であった者に適用されている。

しかしながら、非常勤講師（府費負担）取扱要綱の適用を受ける非常勤講師には府教委の特嘱要綱が適用されているのであるから、非常勤講師（府費負担）取扱要綱の適用をもって大阪市の職員であるとは認められない。

以上のとおり、政令市の特別嘱託員等が政令市の職員であるという請求人らの主張は、いずれも理由がない。

(3) 地方財政法違反等について

特別嘱託員等制度は、給与負担法の規定により大阪府が費用負担することを義務付けられている府費負担教職員の早期退職を促すことによって、教職員の年齢構成の平準化の推進や組織の活性化を図るものであり、あわせて大阪府の財政的負担を軽減する一面を有している。

当該制度の導入の経緯から見ても、政令市以外の市町村と異なる取扱をして、特別嘱託員等の費用負担を大阪市及び堺市に転嫁することとなれば、大阪市及び堺市の協

力を得ることが困難となり、制度導入の実効性が損なわれるおそれがあると認められ、大阪府が政令市の特別嘱託員等の報酬を負担することについては合理的な理由があると認められる。

また、府教委は地教行法第 48 条第 1 項の規定に基づき、府内市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができ、同条第 2 項の規定に基づき、府内市町村に特別嘱託員等を派遣しているのであり、同条の規定には政令市の特例規定はなく、その点からも政令市だけに負担を求めることに合理的な理由は認められない。

したがって、政令市の特別嘱託員等にだけ大阪府が報酬を支給せず、政令市に特別嘱託員等を派遣しないのは、他の府内市町村との人事施策及び教育行政上の均衡を欠くことになるとの府教委の主張は是認できる。

さらに、政令市の特別嘱託員等は府の非常勤職員であるとの府教委、大阪市教委及び堺市教委の一致した認識のもとで制度の運用が行われており、前述のとおり政令市の特別嘱託員等と政令市以外の市町村の特別嘱託員等の身分取扱に差はなく、政令市の特別嘱託員等は実質的に府の非常勤職員であると認められる。

したがって、大阪府が合理的な理由も法的根拠もなく政令市の特別嘱託員等に報酬を支給してきたとは認められず、地方財政法第 9 条及び法第 203 条の 2 第 1 項の規定に違反するとは認められない。

### 3 結論

以上に述べた理由により、大阪府が、大阪市及び堺市に勤務する特別嘱託員等に対し、非常勤職員報酬条例に基づき特嘱要綱に定める報酬を支払ったことは違法不当とはいえない。

よって、本件請求における請求人の違法に報酬を支給してきたという主張には理由がないものと判断する。

### 第 5 意見

監査結果は以上のとおりであるが、次のとおり意見を付す。

府教委は、今後、大阪市及び堺市の学校に勤務する特別嘱託員等が特嘱要綱等に基づく大阪府の非常勤職員であることを明確にするとともに疑義が生じないよう辞令の発令等の任用手続を統一し、特別嘱託員等の任用更新手続の適正な運用を図られたい。