

広監第16号
平成22年3月3日

請求人
(略)

広島市監査委員 野曾原 悅子

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成22年1月5日付け広監第1号で受け付けた広島市職員に関する措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

なお、南部盛一監査委員、増井克志監査委員及び若林新三監査委員は、地方自治法第199条の2に規定する監査執行上の除斥に該当するため、本件監査に関与していない。

第1 請求の要旨

広島市のホームページなど容易に調べ得る範囲で調査してみたところ、広島市職員（特別職含む）の期末・勤勉手当（特別給）は民間と均衡しておらず、バブル期の平成2年に合理性が乏しい加算措置を導入したことにより大きく上回っていることが判明した。

平成19年8月から平成20年7月までの調査結果を基に試算してみると、期末・勤勉手当は、民間が4.52か月、広島市4.83か月となり、明らかに市職員等の手当が民間に比べて多くなっている。

期末・勤勉手当（特別給）について、平成2年から「民間と同じように職位毎に支給月数を設定する」目的で、一般職の職員の減額を行わずに職位の高い者に加算（支給月数を加算）のみを行った結果、市職員等全体では、期末・勤勉手当（特別給）が、市人事委員会が勧告した支給月数よりも結果的に多く支給され、民間よりも多く手当を受け取っている。特に特別職の職員については5.35か月と約1.2倍に拡大しており民間と大きく乖離している。（例 市長は4年間で約500万円も多く受け取っている。）

のことから、公務員厚遇の人事委員会勧告は官民に大きな乖離が生じている。官民の均衡のためには、加算措置を廃止する必要がある。

よって、次のとおり措置するよう請求する。

対象者：広島市長など特別職の職員と市議会議長、副議長、市議会議員及び職員
不当事項：期末・勤勉手当基礎額を不当に増額して余分な報酬を受領し、広島市及び国民に損害を与えたこと
措置請求内容：平成21年3月、6月及び12月に支給した期末・勤勉手当の過支給額約7億円以上（推定値）を市に返納させること及び加算制度を廃止するか、民間企業の一般職員に当たる市の職員の支給月数を減額すること

第2 請求の受理

本件措置請求は、地方自治法（以下「地自法」という。）第242条所定の要件を備えているものと認め、平成22年1月5日付けでこれを受理した。

第3 監査委員の除斥

監査委員4人による協議の結果、南部盛一監査委員、増井克志監査委員及び若林新三監査委員は、本件措置請求で問題とされている期末手当の支給を受けており、本件措置請求について利害関係のある事件に該当すると判断し、地自法第199条の2の規定に基づき本件監査から除斥とした。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

本件監査では、平成2年から実施されている期末・勤勉手当の基礎額加算措置により、平成21年3月、6月及び12月に支給した期末・勤勉手当が違法・不当に支出されたものではないかを監査対象とした。

2 請求人の陳述

地自法第242条第6項の規定により、平成22年1月26日に請求人の陳述を聴取した。

3 関係職員の意見書の提出及び陳述等

広島市長に意見書及び関係書類等の提出を求めるとともに、関係職員の陳述を聴取し説明を受けた。

また、広島市人事委員会委員長に関係書類等の提出等を求めた。

第5 監査の内容

1 広島市長の意見

(1) 請求の要旨

「第1 請求の要旨」と同じため省略

(2) 事実

本市の一般職の職員の期末・勤勉手当並びに市議会議員及び特別職の職員の期末手当は、それぞれ一般職の職員の給与に関する条例（以下「一般職条例」という。）、市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（以下「議員条例」という。）及び特別職の職員の給与に関する条例（以下「特別職条例」という。）に基づ

き支給している。

(3) 意見の趣旨

本件措置請求は、理由がないものである。

(4) 意見の理由

本市の一般職の職員の期末・勤勉手当並びに市議会議員及び特別職の職員の期末手当は、上記(2)のとおり、条例に基づき適正に支給しており、本件措置請求は理由がないものである。

なお、請求人は、加算措置を廃止するよう請求しているので、以下、この点について述べる。

ア 公務員の給与の決定原則について

(ア) 人事院や地方公共団体の人事委員会の勧告制度

公務員の給与等の勤務条件については、公務員の労働基本権制約の代償として、公務員の給与等の勤務条件を民間の水準と均衡させるため、第三者機関である人事院や人事委員会による客観的な調査結果に基づく勧告制度がとられており、国又は地方公共団体は、人事院又は人事委員会による勧告を最大限尊重しなければならない。

(イ) 地方公務員法上の原則

地方公務員法第 24 条では、職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならないとされ、職員の給与その他の勤務条件は、条例で定めることにされている。

イ 一般職の職員の期末・勤勉手当の基礎額の加算措置について

(ア) 条例の規定

一般職の職員の期末・勤勉手当の基礎額は、一般職条例第 19 条第 4 項及び第 5 項並びに第 20 条第 3 項において、給料及び扶養手当の月額並びにこれらに対する地域手当(注)の月額の合計額に、給料の月額及びこれに対する地域手当の月額の合計額に職務の級等に応じて 100 分の 20 を超えない範囲内で定める割合を乗じて得た額を加算した額とするとされている。

〔注：地域手当は、調整手当を発展的に解消し創設されたもの。広島市では平成 18 年 4 月 1 日施行。平成 17 年度までは、「調整手当」と記載する。〕

(イ) 加算措置の導入について

a 国家公務員について

平成 2 年 8 月に、人事院は、民間における特別給の所定内給与月額に対する支給割合には、役職段階により相当の差異が認められ、所定内給与月額に対する支給月数として把握される民間の特別給を職員総体の期末・勤勉手当へ正確に反映させるとともに、民間の特別給の支給状況を踏まえ、職務段階等を基本とした加算措置を講ずる必要があることから、職員の期末・勤勉手当の基礎額を、職務段階等に応じ、俸給の月額及びこれに対する調整手当の月額の合計額の 20%以内の額を加算した額とするよう、国会及び内閣に対して勧告した。

この勧告を受けて、同年 12 月に一般職の職員の給与に関する法律（昭和 25 年法律第 95 号）が改正され、国家公務員について、期末・勤勉手当の基礎額の加算措置が設けられた。

b 本市の一般職の職員について

平成 2 年 9 月に、本市人事委員会は、民間における特別給の所定内給与月額に対する支給割合には、役職段階により相当の差が認められることから、民間における支給状況及び国家公務員に対する改善措置等を勘案し、本市職員の実態に応じて改定するよう、市議会及び市長に対して勧告した。

この勧告を受けて、同年 12 月に一般職条例を改正し、本市の一般職の職員について、期末・勤勉手当の基礎額の加算措置を設けた。

ウ 市議会議員及び特別職の職員の期末手当の基礎額の加算について

(ア) 条例の規定

市議会議員の期末手当の基礎額は、議員条例第 5 条第 2 項において、議員報酬の月額及びその額に 100 分の 20 を乗じて得た額の合計額とするとされている。

また、市長等の特別職の職員の期末手当の基礎額は、特別職条例第 4 条において、給料の月額及びこれに対する地域手当の月額の合計額並びにその額に 100 分の 20 を乗じて得た額の合計額とするとされている。

(イ) 加算措置の導入について

上記イ(イ)の一般職の職員の措置、国会議員及び内閣総理大臣等の国の特別職の職員に対する措置等を勘案し、平成 2 年 12 月に議員条例及び特別職条例を改正し、本市の市議会議員及び特別職の職員について、期末手当の基礎額の加算措置を設けた。

エ 以上のとおり、一般職の職員の期末・勤勉手当並びに市議会議員及び特別職の職員の期末手当の基礎額の加算措置は、条例で定められたものであり、それに基づく支給は適正なものである。

2 期末・勤勉手当の加算措置の趣旨

(1) 人事委員会職員による期末・勤勉手当の説明

ア 人事委員会は、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号。以下「地公法」という。）の制定に伴い、都道府県及び政令指定都市に設置され、本市においても「地方公務員法の完全な実施を確保し、その目的を達成するため」設置された（広島市人事委員会設置条例（昭和 54 年広島市条例第 36 号））。

人事委員会の給与勧告制度は、地方公務員一般職の職員の労働基本権制約に伴う代償措置として、中立的で専門的な第三者機関である人事委員会が、地公法第 14 条（情勢適応の原則）、第 24 条第 1 項（職務給の原則）、同条第 3 項（均衡の原則）等の規定に基づき、市議会及び市長に対し、給与等の勤務条件について、講すべき措置を報告及び勧告するものであり、公務員給与の公正性を確保しようとするものである。

イ 平成 2 年の人事院調査において、民間における特別給の支給割合について、職務段階別、年齢階層別に調査したところ、28 歳以上 32 歳未満の事務係員を 100 とし

て指数化すると、事務係長 107～108、事務課長 119～120、事務部長 134～135 であることが認められたため、同年の人事院勧告において、民間の特別給の支給状況を踏まえ、職務段階等に応じ 20%以内の額を加算する旨勧告したものである。

人事委員会においても、市内民間事業所の状況がほぼ同様の傾向にあることから、平成 2 年の人事委員会勧告において、民間における支給状況及び国家公務員に対する改善措置等を勘案し、改定するよう勧告したものである。

人事委員会は、本市一般職の職員の期末・勤勉手当の支給割合については、民間における支給状況に見合うよう勧告している。民間給与実態調査の際、民間においては会社ごとに様々な名目の手当があるため、1 年間に支払われた特別給総支給額を、時間外手当を除くすべての手当を含んだ所定内給与月額で割って支給割合を算出している。一方、本市一般職の職員の期末・勤勉手当支給時の基礎額として算入している手当は、扶養手当と調整手当(注)のみであり、単純に民間の支給割合を合わせるだけでは公民の均衡を図ることができない。加算措置は、この差に相当するものを調整し均衡を図るものである。

〔注：調整手当は発展的に解消され、地域手当が創設された。広島市では平成 18 年 4 月 1 日施行。平成 18 年度以降は、「地域手当」と記載する。〕

なお、民間給与実態調査は、調査事業所の負担軽減、調査企画の統一及び調査結果の相互比較の観点から、人事院と人事委員会の共同調査という形で実施されている。

(2) 役職段階による加算の趣旨

平成 2 年の一般職の職員の給与に関する法律の一部改正において、役職段階による加算の導入が行なわれ、その趣旨について、森園幸男・大村厚至共著の『公務員給与法精義<第 4 次全訂版>』学陽書房 564 頁に、次のとおり解説されている。

「従来より、公務の期末手当、勤務手当の支給割合は、民間事業所の特別給（名称のいかんを問わず毎月支払われる給与以外の給与のこと。たとえば賞与）の年間支給総額を平均所定給与月額で除して得られる平均支給月数と均衡させるよう考えられていた。しかし、期末手当、勤勉手当を支給する際の基礎給与は所定内給与ではなく、俗にいう三者給（俸給、扶養手当、調整手当）となっている。このために住居手当の新設、通勤手当の拡大等により他の手当の占める割合が大きくなるに伴って、支給割合は官民均衡しているものの実体的にみると、公務の所定内給与と三者給との差に相当する分（平成二年の三者給の占める割合は 94.3% であるので、同年の場合で 5.7% 分）だけは、公務の支給額が少なくなり、かねてこの点の改善を図る必要が認められていた。また、民間の支給割合の実態をみると役職段階別にかなりの差があり、支給割合を正確に均衡させるには、あわせてこの点も措置する必要性が存していたところであって、この双方の問題の改善を図ったのがこの改正であるといえる。ちなみにこの改正に当たっては、前記の支給割合の基礎となる給与の差に相当する分を配分原資として、加算措置の対象とする職員の範囲、加算の割合等が決定されたことはいうまでもない。」

3 事実関係の確認

調査の結果、以下のような事実関係を確認した。

(1) 期末・勤勉手当の基礎額の加算措置について

ア 加算措置の根拠

(ア) 市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（昭和 31 年広島市条例第 39 号。以下「議員条例」という。）第 5 条第 2 項

(イ) 特別職の職員の給与に関する条例（昭和 26 年広島市条例第 61 号。以下「特別職条例」という。）第 4 条

(ウ) 広島市教育長の給与等に関する条例（昭和 28 年広島市条例第 18 号）第 4 条の 2

(エ) 一般職の職員の給与に関する条例（昭和 26 年広島市条例第 62 号。以下「一般職条例」という。）第 19 条第 5 項及び第 20 条第 3 項

(オ) 一般職の職員の給与に関する条例施行規則（昭和 26 年広島市規則第 93 号。以下「規則」という。）第 22 条の 5

イ 加算の方法

(ア) 市議会議員の期末手当

期末手当の額は、議員報酬の月額及びその額に 100 分の 20 を乗じて得た額の合計額に、支給月数を乗じて得た額とする。

(イ) 特別職の職員の期末手当

期末手当の額は、給料の月額及びこれに対する地域手当の月額の合計額並びにその額に 100 分の 20 を乗じて得た額の合計額に、支給月数を乗じて得た額とする。

(ウ) 一般職の職員の期末・勤勉手当

期末・勤勉手当の額は、期末手当基礎額及び勤勉手当基礎額に、それぞれ支給月数を乗じて得た額とする。

期末手当基礎額は、給料及び扶養手当の月額並びにこれらに対する地域手当の月額の合計額に、給料の月額及び地域手当の月額の合計額に職務の複雑、困難及び責任の度等を考慮して職務の級等により定める区分に応じて 100 分の 20 を超えない範囲内の加算割合を乗じて得た額を加算した額とする。

加算割合は、行政職の職員を例に採ると次のとおり。

行政職給料表を適用する職員	加算割合
職務の級 8 級及び 7 級の職員	100 分の 20
職務の級 6 級の職員	100 分の 15
職務の級 5 級の職員	100 分の 10
職務の級 4 級の職員及び 3 級の職員 (市長が定める職員に限る。)	100 分の 5 (市長が別に定める職員にあっては 100 分の 10)

(規則別表 4 から、行政職の職員部分を抜粋)

また、勤勉手当基礎額の加算措置は、期末手当と同じ。

ウ 支給事務の確認

市議会議長、市議会副議長、市議会議員、市長・副市長等特別職の職員の期末手当及び一般職の職員の期末・勤勉手当の平成21年3月、6月及び12月分の支給事務について、抽出により支出命令書等と賃金台帳とを照合し確認した結果、条例等に基づき計算され、適正に支給されていた。

(2) 加算措置の導入経緯

ア 広島市人事委員会勧告

平成2年9月7日広島市人事委員会は市議会議長、市長に「職員の給与に関する報告及び勧告」（以下「人事委員会勧告」という。）を提出した。この「人事委員会勧告」には、「民間における特別給の所定内給与月額に対する支給割合には、役職段階により相当の差が認められる。」との調査結果及び、国家公務員の一般職の職員については、「係長級以上の職員の期末手当及び勤勉手当について、その手当額算定の基礎額を、職務段階等に応じ、現行の基礎額に俸給の月額及びこれに対する調整手当の月額の合計額の20%以内の額を加算した額とすること。」を求めた人事院勧告を受けて、「諸手当については、民間における支給状況及び国家公務員に対する改善措置等を勘案し、本市職員の実態に応じて改定すること。」との内容が盛り込まれた。

イ 条例改正等

市長は、平成2年第5回広島市議会定例会に「本市人事委員会の給与に関する勧告にかんがみ、給料及び諸手当について所要の改正を行う必要がある。」との提案理由により、議員条例、特別職条例の改正を含む「一般職の職員の給与に関する条例等の一部改正について」を提案し議決された。

この一般職条例の改正を受けて、職務の複雑、困難及び責任の度等を考慮して、職務の級等により定める区分に応じて100分の20を超えない範囲内で加算割合を定める必要がある一般職の職員の期末・勤勉手当については、規則を改正し加算割合が設定された。

(3) 国及び政令指定都市における加算措置（平成21年4月1日現在）

ア 国及び18政令指定都市とともに、一般職の職員の期末・勤勉手当の基礎額の算定には、職務の複雑、困難及び責任の度等を考慮して定める職員の区分に応じて100分の20を超えない範囲内で加算措置が導入されている。

イ 国会議員の期末手当基礎額の算定には、100分の45の加算率が採用され、内閣総理大臣等国の特別職の職員の期末手当基礎額の算定には、国の一般職の職員の例による加算措置が導入されている。

ウ 政令指定都市の市議会議員の期末手当基礎額の算定には、18市のうち6市が国会議員と同様の加算措置を行い、11市が一般職の職員の加算措置の例によっている。また、市長等特別職の職員の期末手当基礎額の算定には、17市が一般職の職員の加算措置の例によっている。

なお残る1市では、平成19年から市議会議員及び市長等特別職の職員の期末手当基礎額への加算を取りやめ支給月数を割り増すことに変更し、平成18年の月数に100分の145を乗じて得た月数とする加算措置が導入されている。

結果的には全ての政令指定都市でほぼ同様な加算措置が実施されている。

第6 監査の結果

確認した事実関係をもとに、双方の主張内容について審査した結果、本件措置請求について次のとおり判断する。

1 対象者

請求人は、対象者を「広島市長など特別職と市議会議長、副議長、市議会議員及び職員」としているが、住民監査請求の対象者とは、その適否が問題とされている財務会計行為等を行なう権限を有する地位にあるものを意味するので、本件監査における対象者を、本件加算措置に係る条例改正案の決定権限を持つ広島市長及び規則改正の決裁権限を持つ企画総務局長並びに経費の支出権限を持つ企画総務局人事部給与課長、下水道局経営企画課長、消防局総務課長、水道局人事課長、病院事業局事務局経営管理課長、議会事務局総務課長、教育委員会事務局総務課長、市選挙管理委員会事務局啓発課長、人事委員会事務局任用課長、監査事務局監査第一課長、農業委員会事務局次長とした。

2 請求人の請求の趣旨の解釈

請求人は、陳述の際に、期末・勤勉手当の本件加算措置が条例に基づくものであることは認めながらも、「条例そのものがおかしいから変えてほしい。」と陳述している。

本来、住民監査請求は個別具体的な財務会計行為等を対象とするものであって、条例の改廃は監査の対象とはならないので、請求人が条例の改廃のみを求めているのであれば、本件措置請求は却下されるべきである。

しかしながら、条例の違法性が重大かつ明白な場合においては、当該条例に基づいてなされた公金の支出が、それに固有の違法性が認められない場合であっても違法な公金の支出となるとする見解もあるので（大阪高判平成4年3月24日 行集43巻3号492頁）、今回請求人はこのような見解に従って違法な条例に基づく公金支出を違法・不当であるとして監査請求をしているものと監査委員は解釈した。

3 市議会議員、市長等特別職の職員に係る加算措置

本件加算措置を定めた議員条例第5条第2項及び特別職条例第4条の規定は、広島市の一般職の職員に対する加算措置、国会議員及び内閣総理大臣等国の特別職の職員に対する加算措置等を勘案して条例改正されたものであり（第5_1(4)ウ(イ)参照）、またその加算率が他の政令指定都市の市議会議員、市長等特別職の職員のものと著しく均衡を失するものとはいえない（第5_3(3) 参照）。

これらのことからすれば、市長の条例改正提案及び市議会の議決において裁量権の不当な行使があったとは認められず、市議会議員、市長等特別職の職員の期末手当基礎額に加算措置を定めた規定は、重大かつ明白な違法性のある規定とはいえない。

4 一般職の職員に係る加算措置

人事委員会の給与勧告は、地方公務員一般職の職員の労働基本権制約に伴う代償措置として、地公法の定める一般職の職員に対する給与決定の諸原則に基づき勧告されるものである（第5_2(1)ア参照）。

本件加算措置を定めた一般職条例第19条第5項及び第20条第3項並びに規則第22条の5の規定は、平成2年9月7日の人事委員会勧告を尊重して条例及び規則を改正したものであり、またその加算率は、国家公務員や他の政令指定都市の一般職の職員と均衡を失するものではない（第5_3(3)ア参照）。

これらのことからすれば、市長の条例改正提案及び市議会の議決並びに条例改正に伴う規則改正において裁量権の不当な行使があったとは認められず、一般職の職員の期末・勤勉手当の基礎額に加算措置を定めた規定は、重大かつ明白な違法性のある規定とはいえない。

5 結論

広島市長など特別職の職員、市議会議長、市議会副議長及び市議会議員に対する期末手当並びに一般職の職員に対する期末・勤勉手当の基礎額の加算措置を定めた規定には重大かつ明白な違法があるとはいはず、これらの規定に基づいて支給された期末手当及び期末・勤勉手当は、「支給事務の確認」（第5_3(1)ウ参照）のとおり適正に支給されており、違法・不当な公金の支出には当らない。

したがって、請求人の行った本件措置請求については、理由がないものと判断し、請求を棄却する。