

(写)
小 監 発 第 5 5 号
平 成 2 4 年 3 月 2 日

監査請求人

小金井市監査委員	重 永 邦 敏
同	露 木 肇 子
同	武 井 正 明

小金井市職員措置請求に係る監査結果について(通知)

平成24年1月16日付けで提出された小金井市職員措置請求については、地方自治法第242条第4項の規定により、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

第1 監査請求の受理

監査請求は、平成24年1月16日付けで提出され、要件審査の結果、所定の要件を具備しているものと認め、これを受理することと決定した。

第2 監査の実施

監査に当たっては、関係書類の収集及び事実関係の調査を行ったほか、請求人及び監査対象部局から事情を聴取した。

1 請求人に対して、地方自治法(以下「地自法」という。)第242

条第6項の規定に基づき、平成24年2月3日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。当日、請求人が出席し、請求の趣旨を補充する陳述を行ったが、新たな証拠の提出はなかった。

2 事情聴取した職員

総務部総務部長

総務部職員課長

総務部人事給与制度担当課長

総務部職員課長補佐

企画財政部財政課長

企画財政部財政課財政係主事

第3 請求の趣旨

1 小金井市長（以下「市長」という。）は、職員の給与に関する条例（以下「条例」という。）第8条及び職員の地域手当に関する規則に基づき、正規職員並びに再任用職員に対して地域手当を支給しており、その支給率は12パーセントとなっている。

国は、地方自治体ごとに地域手当の支給率の基準（以下「国基準」という。）を定めており、小金井市（以下「市」という。）の場合、国基準は10パーセントに設定されている。

平成23年度における国基準との差額（超過払い）は、市の試算によれば、正規職員分で5,381万2,000円、再任用職員分で325万円となる見込みである。

慢性的に財政難が続き、各種市民サービスや庁舎建設の財源にも事欠く市にあって、国基準を超過する地域手当の支給を続けることは著しく不当である。支給率は国基準以内とし、創出財源は、市民サービスの維持・向上や、庁舎建設基金の積立てに充当すべきである。

また、国は、各地方自治体への特別地方交付税交付金の算定にあたって、地域手当の支給が国基準を超過している場合、ペナルティーとして、超過額の一定割合（超過額の20パーセント）で減額措置を講じている。

このため、市は、平成22年度は1,192万4,000円がすでに減額され、また平成23年度は1,836万5,000円が減額される見込みである（平成24年1月12日に開催された市議会総務企画委員会において公式の答弁が出ている）。その合計は2か年度で3,000万円にも及ぶ。

職員に対して国基準を超える不当に高額な手当を支給している影響で、市民サービスを維持・向上させるための財源が歳入できないなどは、市民に損害を与えるものであり、著しく不当である。

2 よって、監査委員に対して、次の勧告をするよう求める。

市長は、遅くとも平成24年度の冒頭（平成24年4月1日）から地域手当の支給率を国基準以内とすること。そのために必要な議案を平成24年第1回定例議会に提出すること。

第4 判断

主文 本件監査請求を棄却する。

理由

第1 本件監査請求に関する前提事実につき、以下のとおり認定した。

1 地域手当の趣旨

国家公務員の地域手当につき、一般職の職員の給与に関する法律（以下「給与法」という。）第11条の3第1項は「地域手当は、当該地域における民間の賃金水準を基礎とし、当該地域における物価等を考慮して人事院規則で定める地域に在勤する職員に支給する」と規定している。

地自法には、地域手当の趣旨や内容を明らかにした規定はないが、同項に規定する国家公務員の地域手当の趣旨と異なるものとする理由はなく、地自法に定める地域手当も、これと同様に、原則として、当該地域における民間の賃金水準を基礎とし、当該地域における物価等を考慮して、当該地域に在勤する職員に支給する手当として規定されたものと解される。

もつとも、国家公務員の地域手当に関しては、医療業務に従事する医師等に一律に15パーセントの地域手当を支給する旨の規定（給与法第11条の5）や、職員の異動等に伴って地域手当の支給割合が減少する場合に一定の支給割合を保障する旨の規定（給与法第11条の7）など、職員の在勤する地域における民間の賃金水準、物価等の経済事情だけからは説明することができず、職員の異動、採用確保の必要性等の事情を考慮したと解される規定があることから、地方公共団体においても、地域手当について、上記の地域給としての性格を基本としつつ、その実情に応じ、職員の採用確保の必要性などを勘案して、近接する地方公共団体の職員の待遇等の諸事情をも考慮した上、その支給の要否及び割合を定めることも、その裁量の範囲内のこととして許されるものと解されている。

なお、地域手当は、従来調整手当として支給されていたものが、平成17年8月の調整手当廃止に伴い、これに代わるものとして創設されたものである。

2 市における地域手当支給の経緯

平成10年2月当時、市長は、条例に基づき、職員に10パーセントの調整手当を支給していたが、同月27日、市長と小金井市職員組合（以下「市職」という。）は、同年4月から給料表を年功序列型賃金体系から職務給与型賃金体系へ移行し、東京都の給料表に準拠した給料表に切り替えることにより、調整手当についても東京都に準じて12パーセントとすることについて、「3年後の再協議の際、給与任用制度が都に準拠する他市の状況並びに財政状況を考慮して実施する方向で協議する」こととする覚書を締結した（平成10年2月27日付け給与任用制度に関する覚書）。

平成13年1月24日、市長と市職、市長と小金井市役所職員労働組合（以下「市職労」という。）は、それぞれ、調整手当について、「平成15年度から11パーセントとし、12パーセ

ントの引き上げについては平成17年度を目途に財政状況を考慮しつつ、実施の方向で協議する」こととする協定書を締結した（平成13年1月24日付け給与制度等に関する協定書）。

平成15年11月21日、市長と市職、市長と市職労は、それぞれ、調整手当について「平成16年度 100分の10.4、平成17年度 100分の10.7、平成18年度 100分の11.0」とする協定書を締結し（平成15年11月21日付け給与改定等に関する協定書）、以後このとおり同手当が支給された。

平成16年9月、国は、「国の官署が所在する地方公共団体であって、国の支給割合を超えて調整手当を支給している団体及び国の支給地域に該当していない地域において調整手当を支給している団体にあっては、速やかにこれを是正すること」、「国の官署が所在しない地方公共団体であって、現に調整手当を支給している団体にあっては、調整手当制度の趣旨に基づき、支給地域として定める根拠及び決定基準を明確にすること」とする通知を発出した（「地方公務員の給与改定に関する取扱いについて」平成16年9月10日付け総行給第147号）。

平成17年8月、国は、人事院勧告に基づき、国家公務員に支給されていた調整手当を廃止し、これに代わる地域手当を創設し、これに伴い地方自治体においても、「国における地域手当の指定基準に基づき、原則としてこれにのっとり支給地域及び支給割合を定めること」、「現行の調整手当について、国が定める支給割合を超えて支給している団体等にあっては、これを機に是正し、適正な地域手当の支給を行うこと」とする通知を発出した（「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」平成17年9月28日付け総行給第119号）。

平成18年4月、市は条例を改正し、調整手当を廃止して地

域手当を創設した上で、職員に11.0パーセントの地域手当を支給することとした。

平成18年10月、国は、「国における地域手当の指定基準に基づく支給割合を超えて地域手当を支給している団体及び支給地域に該当していない地域において地域手当を支給している団体にとっては、速やかに是正すること」とする通知を発出した（「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」平成18年10月17日付け総行給第104号）。

平成18年11月22日、市長と市職は、地域手当について、「平成19年度 11.4パーセント、平成20年度 11.7パーセント、平成21年度 12パーセント」とする協定書を締結した（平成18年11月22日付け給与改定等に関する協定書）。

平成18年12月21日、市の議会は、地域手当の支給率の上限を11パーセントから12パーセントと改正する給与条例案を可決した。なお、条例改正に伴う経過措置として、条例の改正付則において、平成19年4月1日から平成20年3月31日までの間は11.4パーセント、平成20年4月1日から平成21年3月31日までの間は11.7パーセントとすることとし、以後これに従って同手当が支給された。

平成19年10月、国は、「国における地域手当の指定基準に基づく支給割合を超えて地域手当を支給している団体及び支給地域に該当していない地域において地域手当を支給している団体にとっては、直ちに是正すること」とする通知を発出した（「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」平成19年10月30日付け総行給第101号）。

平成20年10月31日、東京都副市長会は東京都に対し、

地域手当は、原則として国基準に基づくこととされ、その支給割合は、3パーセントから15パーセントと大きな格差が生じており、これに伴う給与の格差による人材確保の困難を引き起こしていることは言うに及ばず、各市の交付金等への影響、ひいては住民サービスの格差につながるのではないかとの強い懸念が生じているため、各市の給与制度や給与水準の適正化について、特に、地域手当への対応について、適切な助言・指導を求める要望書を提出した。

平成20年11月、国は、「国における地域手当の指定基準に基づく支給割合を超えて地域手当を支給している地方公共団体及び支給地域に該当していない地域において地域手当を支給している地方公共団体にあつては、直ちに是正すること」とする通知を発売した（「地方公務員の給与及び勤務時間の改定に関する取扱い等について」平成20年11月14日付け総行給第106号）。

この中には、「本通知は地方公務員法第59条（技術的助言）及び地方自治法第245条の4（技術的な助言）に基づくもの」とあり、以後同旨の通知には技術的助言であることが明記されている。

平成21年4月、市は、職員に12パーセントの地域手当を支給することとした。

平成21年8月、国は、「国における地域手当の指定基準に基づく支給割合を超えて地域手当を支給している地方公共団体及び支給地域に該当していない地域において地域手当を支給している地方公共団体にあつては、直ちに是正すること」とする通知を発売した（「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」平成21年8月25日付け総行給第93号）。

平成22年11月、国は、「地域手当については、給料水準の

見直しを前提に、原則として国における地域手当の指定基準に基づいて支給地域及び支給割合を定めることに留意いただきたいこと」とする通知を発出した（「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」平成22年11月1日付け総行給第50号）。

平成23年10月、国は、「地域手当については、給料水準の見直しを前提に、原則として国における地域手当の指定基準に基づいて支給地域及び支給割合を定めることに留意いただきたいこと」とする通知を発出した（「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」平成23年10月28日付け総行給第40号）。

平成24年1月31日、市長と市職は地域手当につき支給率を10パーセントに引き下げる、ただし経過措置として平成24年度の1年間については11パーセントとするという合意に達し、市は平成24年第1回定例会に条例改正案を提案している。

第2 以上の事実認定の結果、以下のとおり判断した。

1 地自法第204条第3項は「給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない」と規定し、地方公務員法第24条第6項は「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」と規定しており、地方公務員の給与を法律にて一律に定めてはいない。即ち、地方自治の本旨に従って、地方公務員の給与の支給要件、額、支給方法等を決定することが地方公共団体の議会に委ねられているのであって、この給与条例主義に基づき、市においても、条例にて職員の給与を定めている。

また、地方公務員法第24条第3項が「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」と規定しているところから、同項は各地方公共団体に、様々な事情を考慮して支給額を決められるよう相応の裁量権を認めているものと解される。

最高裁判所も、給与全般に関するものであるが、「地方公務員の勤務条件が、法律及び地方公共団体の議会の制定する条例によって定められ、また、その給与が地方公共団体の税収等の財源によってまかなわれるところから、専ら当該地方公共団体における政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮によって決定されるべきもの（最高裁判所大法廷判決昭和51年5月21日）」と判示している。

2 市においては、平成18年第4回定例会にて地域手当の上限が11パーセントから12パーセントと条例改正され、平成19年1月1日より施行されたことにより、市長は条例の支給条項及び支給率条項を誠実に執行しなければならない義務を負い（地自法第138条の2）、平成21年4月1日より、職員に対し12パーセントの地域手当を支給している。

しかしながら、地自法第138条の2は、市長が自らの判断と責任において誠実に執行すべきことを定めているところ、支給条項及び支給率条項が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から見過ごし得ない瑕疵が存するものと認めるときに、それを支給する行為は、職務上負担する財務会計法規上の義務に違反した違法なものと解されるから、地域手当を12パーセントとする合理性がないのであれば、市長は、その改正案を速やかに議会に提出するなど法的に可能な措置をとり、もってその瑕疵の解消に努めるべき義務がある。

よって、この支給率12パーセントに合理性がないのか、即ち市の裁量の範囲を逸脱しているのか、以下検討する。

3 ところで、給与（地域手当を含む）は、勤務条件として労使交渉の対象となるものであり、労使の合意は支給額決定にあたって

の事情の1つとして尊重されるべきものと解されるところ、市においては、給料表を年功序列型賃金体系から職務給与型賃金体系へ移行し、東京都の給料表に準拠した給料表に切り替える際に、地域手当（旧調整手当）についても東京都に準じて12パーセントとすることを職員の労働組合と協議してきた経緯があり、平成18年11月に合意するに至った。

4 また、大都市圏については、住民の相当割合が地域の中核的な大都市に勤務することにより、一定の雇用圏、生活圏を形成しており、市と接する7市は、中核的な大都市たる区部に通勤することにより、同一の雇用圏、生活圏を形成しているものと解されるところ、これらの圏内の地域手当を見ると、東京都は都内のいかなる勤務地であろうと一律に18パーセントを支給しており、市と接する7市は、下記のとおり12～15パーセントを支給している。

このような同一圏内において、給与格差が拡大すると、人材確保に深刻な影響が生じることは明らかである。よって市の12パーセントの支給率が近隣市に比べて著しく合理性を欠いているとは言えない。

地域手当支給率一覧表（平成23年4月1日現在）

団体名	団体支給率	国基準
武蔵野市	15.0%	15.0%
三鷹市	15.0%	10.0%
府中市	12.0%	12.0%
調布市	13.5%	12.0%
小平市	12.0%	12.0%
国分寺市	15.0%	15.0%
西東京市	15.0%	15.0%

5 このように、市が地域手当を12パーセントとしたことは、労使交渉の経緯、職員の採用確保の必要性及び近接する地方公共団体の職員の待遇等の諸事情をも考慮した上で定めたものであり、裁量の範囲内であって、市長が12パーセントの地域手当を支給することに瑕疵があるとは言えないと判断する。

6 これに対し、総務省からは、地域手当については国基準に基づいて支給割合を定めることに留意するよう通知が発出されている。

しかしながら、かかる通知は、地方公務員法第59条及び地自法第245条の4第1項の規定による技術的助言であるところ、技術的助言とは、客観的に妥当性のある行為又は措置を実施するよう促したり、又はこれを実施するために必要な事項を示したりするものであり、重要な指針の一つであるが、あくまでも助言にとどまるものと解され、法的な拘束力を持つものではないと解される。

よって、同通知をもって、12パーセントの支給率を違法ないし不当と根拠づけることはできない。

7 また請求人は、市における地域手当の国基準は10パーセントであり、それを上回る12パーセントを支給していることで、交付されるべき特別交付税から地域手当超過相当額をペナルティーとして控除されており、本来、市の財源となるべき歳入が控除されることは、市民に損害を与えるものであり著しく不当であると主張する。

特別交付税に関する省令によれば、確かに特別交付税を算定する上で、地域手当の支給総額を一要素としていることが認められる。しかしながら、市が12パーセントの地域手当を支給している結果として、地域手当超過相当額を特別交付税から控除されることになるとしても、かかる控除は、国の税配分についての政策的見地によるものと解され、12パーセントの支給が違法ないし不当であることを根拠づけるものではない。そもそも、地方自治の本旨に基づく給与条例主義を、税に関する省令が左右できるも

のではない。

なお、平成24年1月の労使の合意により、平成25年度からは支給率は国基準どおり10パーセントとなる予定であり、この問題も近く解決される見込みである。

以上により、請求人の主張には理由がないので、主文のとおり、本件監査請求を棄却する。