

函館市監査公表 第31号

平成15年6月17日付けで、函館市日吉町3丁目43番15号大河内憲司ほか6名から請求のあった「地方自治法第242条第1項に基づく函館市長等措置請求書」について監査を実施したので、その結果を地方自治法第242条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

なお、横井哲郎監査委員は、請求人の証拠の提出および陳述があった日の翌日の平成15年7月11日以降、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、本件監査結果の合議には関与していない。

平成15年8月15日

函館市監査委員 佐藤 憲 一

函館市監査委員 石井 満

函館市監査委員 志賀谷 隆

## 住民監査請求に係わる監査結果

### 第 1 監査の請求

#### 1 請求人

函館市日吉町 3 丁目 4 3 番 1 5 号	大河内 憲司
函館市東山町 1 9 8 番地の 4 5	築田 敬子
函館市東山町 1 9 8 番地の 4 0	山本 洋子
函館市深堀町 3 3 番 7 号	長谷川 大
函館市青柳町 1 番 1 3 - 6 0 5 号	大河内 博
函館市富岡町 1 丁目 4 2 番 5 号	榊 清市
函館市千代台町 7 番 5 号	木島 啓二

#### 2 措置請求書の提出年月日

平成 1 5 年 6 月 1 7 日

#### 3 請求の内容

請求人提出の「地方自治法第 2 4 2 条第 1 項に基づく函館市長等措置請求書」の要旨は、次のとおりである。

##### ( 1 ) 主張事実の内容

函館市が職員に対して実施している特別昇給については、下記の理由により、一般職の職員の給与に関する条例（昭和 2 6 年条例第 1 5 号。以下「給与条例」という。）および初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則（昭和 6 2 年規則第 2 9 号。以下「昇給等規則」という。）に違反する方法により発令されており、したがって、当該発令に基づき支給された給与は、違法不当な公金の支出に当たるものである。

ア 特別昇給については，昇給等規則第36条第1項第1号の規定により，職員の勤務成績がこれを判定するに足ると認められる事実に基づいて，特に良好であると証明された場合に昇給させることができるとされているところ，市は，職員の勤務成績に関係なく一律に年功序列的な要素で順送りに特別昇給を行ってきており，これは給与条例，昇給等規則に違反する行為である。

イ 特別昇給については，職員の上司である各所属部局長から市長への勤務成績内申が行われているが，当該内申書には，所属部課，職名，氏名，職員番号のみが記載されているだけで勤務評定表の如きものが全く記載されておらず，係る成績内申では，勤務成績が特に良好であるとの客観的証明にはならない。

したがって，このような内申書により職員に昇給発令をしていることは，職員の勤務成績に関係なく年功序列的に特別昇給を行ってきたことの証左であり，給与条例，昇給等規則に違反する行為である。

## (2) 措置請求

よって，平成14年度において，給与条例，昇給等規則に違反し発令された特別昇給に基づき支給された給与573人分41,675,241円について，函館市に返還させるなどの必要な措置をとるよう，函館市長に勧告することを求める。

## 第2 請求の要件審査

本請求は地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め，平成15年6月25日，これを受理することと決定した。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査委員の除斥

本件監査には、横井哲郎監査委員は、請求人の証拠の提出および陳述があった翌日の平成15年7月11日以降、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、監査結果の合議には関与していない。

#### 2 請求人の証拠の提出および陳述

平成15年7月10日、請求人に対し自治法第242条第6項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、次の請求人が出席し、新たな証拠として「函館市交通局平成11年度～14年度特別昇給該当者数と所要額」など3点が追加提出された。

##### (1) 陳述に出席した請求人

大河内 憲司、築田 敬子、山本 洋子、長谷川 大、  
木島 啓二（代理人 大河内 憲司）

##### (2) 陳述における補足説明の概要

請求人が陳述において述べた補足説明の概要については、以下のとおりである。

ア 勤務成績が特に良好であることを客観的に証明する事実記載については、市長部局のほか消防本部、交通局、水道局においても記載がなく、成績内申以外の勤務成績判定書の有無を確かめたところ、その文書は不存在で函館市にはきちんとした勤務評価システムがないことが判明した。

イ 今回の特別昇給は，地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第24条第1項，第25条第1項に違反するものであり，給与条例・昇給等規則は名目であって勤務成績が特に良好であることの根拠もなく，それを判定する事実すら証明されぬまま年功序列的に順次全職員を特別昇給させていたことは違法不当である。

ウ 特別昇給による給与の支給は違法不当な公金支出であることから，何らかの是正措置，すなわち職員からそれらの支給額を一定期間の中で函館市に返還する措置を講じるとともに，市長自らが責任の所在を明確にするため，自分の給与を減額するなどの処置をとるべきである。

函館市の財政が近年ますます硬直化の一途をたどり，逼迫の度を増しつつある今日，このような違法不当な公金支出行為が行われることは断じて許されない。

### 3 監査の対象

請求書に記載されている事項，同請求書に添付された事実証明書および陳述内容等から判断すると，請求人は，職員の特別昇給に係る給与の支給が違法不当な公金の支出に当たるとし，その理由として，当該特別昇給の発令方法が給与条例，昇給等規則の規定に違反している旨主張しているものと解される。

ところで自治法は，住民監査請求の対象を財務会計上の行為と定めているが，本件請求のように，財務会計上の行為である公金の支出が違法であるとし，その理由として，公金支出の原因ないし前提となる非財務会計上の行為の違法性を主張する場合には，当該非財務会計上の行為が財務会計上の行為を適法に行うための要件となっていること，即ち，前者が後者の直接の原因となっており，密接かつ一体的な関係にあることが必要である。

このことから照らし、本件特別昇給に係る給与は、給与条例および昇給等規則の規定に基づき発令され支給されるものであることから、発令行為が特別昇給に係る給与の支出を適法に行うための要件となっているという点については、疑問の余地がない。

よって、監査対象事項を次のとおりとした。

#### (1) 監査対象事項

特別昇給は、職員の勤務成績がこれを判定するに足ると認められる事実に基づいて、特に良好であると証明された場合に昇給させることができると規定されているにもかかわらず、当該昇給に係る勤務成績内申書については、所属部課、職名、氏名、職員番号が記載されているのみで勤務評定表と言うべきものが全く存在せず、勤務成績が特に良好であるとの客観的証明にはなり得ないものとなっており、職員の勤務成績に関係なく一律に年功序列的に順送りに特別昇給を行っているとする事項

なお、請求人は請求額を、平成14年度において、給与条例、昇給等規則などに違反し発令された特別昇給に基づき支給された給与41,675,241円としているが、自治法第242条第2項により当該行為のあった日から1年を経過したときは住民監査請求の対象とならないことから、当該発令行為のうち、既に1年を経過した発令行為は監査対象外とすることとした。

#### 4 監査対象部局

総務部、水道局、交通局

#### 5 事情聴取

平成15年7月1日、総務部長ほか関係職員の出席を求めて、監査対象事項に係わる事実関係確認のため事情聴取を行った。

( 1 ) 事情聴取における説明の概要

ア 本市における職員の昇給には、普通昇給と特別昇給があり、いずれも給与条例および昇給等規則などに基づいて行っており、特別昇給については、該当事由により次の4種類に分類される。

(ア) 勤務成績が特に良好である場合(昇給等規則第36条第1項第1号)

(イ) 特に繁忙な業務に精励、また困難な業務に精励するなど公務貢献が顕著である場合(昇給等規則第36条第1項第2号)

(ウ) 研修に参加しその成績が特に良好な場合、発明考案等により職務上特に功績があったことにより表彰を受けた場合(昇給等規則第38条第1号、第2号)

(エ) 生命をとして職務を遂行し、そのために危篤となり、または著しい障害の状態となった場合(昇給等規則第41条)

また、特別昇給のうち該当事由(ア)と(イ)の昇給については、昇給等規則第36条第2項の規定により職員の定数に100分の15を乗じて得た数を超えない範囲内とされ、一の年度における昇給人数の上限が定められている。

なお、該当事由(ウ)および(エ)の昇給については、昇給人数の上限が定められていない。

イ 近年、該当事由(イ)、(ウ)および(エ)の昇給については、行われていない。

該当事由(ア)の昇給については、一の年度における昇給人数の上限が定められていることから、特別昇給予定者の選抜にあたっては、その上限の範囲内で経験等を考慮し、採用後7年経過していない職員については対象外とし、まず採用後7年を経過した職員を選抜し、次にその職員を除いた数の範囲内で

生年月日順に職員を選抜し、これらの職員の勤務成績の判定を行い、勤務成績が特に良好である場合に特別昇給を実施している。

なお、特別昇給の実施時期は、昇給発令該当者の昇給期（年4回）に合わせて実施している。

ウ 特別昇給予定者の選抜については、総務部で総合的なリストを作成しており、当該職員の勤務成績については、各主管長が休暇等の状況、勤務に係わっての責任感、協調性など、総合的な判断に基づいて特に良好であるかどうかを判定し、その結果のみを勤務成績内申書により任命権者に内申し、任命権者はこれを基に昇給発令を行っているが、昇給発令は、任命権者としての法令の範囲内での裁量行為である。

なお、特別昇給の適用除外とされる職員は、昇給等規則第37条に規定され、当該規定に該当する者は昇給させていない。

エ 特別昇給については、給与条例および昇給等規則に基づき実施しており、その予算については昇給人数、金額を示し議会の議決を得ており、秘密裏に行っているものではない。

#### 第4 監査の結果

監査委員による事実関係の確認結果および判断については、以下のとおりである。

##### 1 事実関係の確認

###### (1) 特別昇給に関する規定

水道局および交通局に勤務する職員（以下「公営企業職員」という。）以外の職員（以下「一般部局の職員」という。）の給与に関しては、地公法第24条第6項および自治法第204条第3項



の定めるところにより，給与条例を制定している。

また，公営企業職員の給与については，地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第38条第4項に基づき，函館市企業職員の給与の種類および基準に関する条例（昭和52年条例第1号）を制定し，細目についてはそれぞれの給与管理規程に定めている。

なお，特別昇給を含む給与発令に係る権限については，地公法第6条第1項において，法令の範囲内において市長および行政委員会等の各任命権者がそれぞれ有するものとされている。

以下，本件特別昇給に係る関連条例および規則・規程等の主なものは，次のとおりである。

#### ア 一般職の職員の給与に関する条例

一般部局の職員の昇給基準に関し，普通昇給については第4条第1項で，本件に係る特別昇給については第2項で「職員の勤務成績が特に良好である場合その他特別の事由により必要があると認める場合においては，前項の規定にかかわらず同項に規定する期間を短縮し，もしくは現に受けている号給より2号給以上上位の号給に昇給させ，またはそのいずれをも併せて行うことができる。」と規定している。

このほか，第6項において，昇給は予算の範囲内で行わなければならない旨規定している。

#### イ 初任給，昇格，昇給等の基準に関する規則

昇給等規則は，給与条例第30条に基づき制定され，第36条から第41条において特別昇給について規定しており，その主な内容は次のとおりである。

##### （ア）特別昇給定数内の特別昇給（第36条）

特別昇給定数内の特別昇給については，第1項により次のいずれかに該当する場合は，特別昇給定数の範囲内で，直近上位の給料月額に昇給させることができるとしている。

職員の勤務成績がこれを判定するに足ると認められる事実に基づいて特に良好であると証明された場合

前号に該当する職員またはこれに準ずる職員が相当の期間にわたり特に繁忙な業務に精励した場合、極めて特殊の知識、経験等に基づきこれらを直接必要とする困難な業務に精励した場合その他市長の定める事由に該当した場合において、当該職員の公務に対する貢献が顕著であると認められるとき。

また、当該特別昇給定数は、第2項により一の年度において、職員の定数に100分の15を乗じて得た数を超えない範囲内で市長が定めることとしている。

(イ) 特別昇給の適用除外(第37条)

特別昇給の適用除外とする職員は、次のとおりとしている。

なお、およびに掲げる職員に係る昇給については、市長の承認を得た場合にあっては、この限りでないこととしている。

条件附採用期間中の職員

休職中の職員および専従許可中の職員

育児休業中の職員

懲戒処分を受け、当該処分の日から1年を経過しない職員

病気療養休暇、欠勤、介護休暇の日数が一定日数を超え昇給を延伸されている職員

前条第1項の規定による昇給後1年を経過していない職員

前条第1項の規定による昇給直後の給料月額またはこれに相当する給料月額を受けている職員

(ウ) 特別昇給定数外の特別昇給(第38条、第41条)

特別昇給定数内の特別昇給以外の特別昇給については、第38条で研修、表彰等による特別昇給、第41条で特別の場合

の特別昇給を規定している。

ウ 定数内特別昇給（15%特別昇給）実施要領（平成6年4月1日制定）

昇給等規則第36条に規定する特別昇給定数内の特別昇給の運用については、定数内特別昇給（15%特別昇給）実施要領（以下「実施要領」という。）により、定数区分や対象職員など、取扱い上必要な事項を定めている。

エ 函館市水道局職員の給与に関する規程（昭和52年水道局規程第3号）

水道局に勤務する職員に対する昇給の基準については、給与条例の趣旨をふまえ、第5条で規定し、特別昇給については第2項において、職員の勤務成績が特に良好である場合その他特別の事由により任命権者である公営企業管理者が必要があると認める場合においては、昇給させることができる旨規定している。

オ 函館市交通局職員の給与に関する規程（昭和52年交通局規程第1号）

交通局に勤務する職員に対する昇給の基準については、給与条例の趣旨をふまえ、第4条で規定し、特別昇給については第5項において、職員の勤務成績が特に良好である場合その他特別の事由により任命権者である公営企業管理者が必要があると認める場合においては、昇給させることができる旨規定している。

（2）平成14年度特別昇給の実施状況

ア 実施内容

請求人は請求額を、573人の職員に係る41,675,241円としているが、この中には、他の地方公共団体である函館湾流域下水道事務組合および函館圏公立大学広域連合ならびに財団法人

函館市住宅都市施設公社および財団法人函館市文化・スポーツ振興財団に派遣されている職員が含まれており、市はこれらの職員の給与を支給していないことから、本件監査請求の対象とならないものであり、よって、それらを除くと平成14年度における特別昇給の発令は555人で、その所要額は40,502,120円である。

なお、当該年度の特別昇給定数については、年度当初の職員定数に臨時部局の実配置職員数を加えた職員数の100分の15、すなわち一般部局（市立函館病院を除く。）では職員数2,607人に対する392人、市立函館病院では職員数670人に対する101人、水道局では職員数310人に対する47人、交通局では職員数100人に対する15人の総計555人であり、本件実発令人員は、その範囲内にあり、また、その所要額は議決予算の範囲内において執行されていた。

次に、昇給発令は、年4回の昇給時期において行われ、平成14年4月1日に230人、7月1日に165人、10月1日に98人、平成15年1月1日に62人となっていたが、監査対象事項に記述したとおり、このうち4月1日発令分については、監査請求時点で既に1年を経過していることから除くこととし、監査請求の対象を7月1日以降に発令した325人の昇給発令に係る所要額15,761,134円とした。

また、監査対象とした特別昇給については、その事由はすべて、勤務成績が特に良好である場合に該当するものとして直近上位の号給に昇給しており、かつ、この中に適用除外に該当する者はいなかった。

#### イ 昇給発令手続

昇給発令手続は、各昇給時期毎に行われ、一般部局の職員については、個々の職員の勤務成績が特に良好であることを前提にして、実施要領に基づき特別昇給予定者として選抜した職員

について、総務部長から、各部局の主管長に勤務成績の内申を照会し、主管長は、休暇等の状況、勤務に係わっての責任感、協調性など、総合的な判断に基づいて特に良好であるかどうかを判定し、勤務成績が特に良好と認める場合は、特別昇給に係る勤務成績内申書を総務部長に提出し、その内申に基づき市長が特別昇給者を決定し発令している。

ただし、行政委員会等にあつては、総務部長から各主管長に特別昇給予定者名を通知し、主管長による当該職員の勤務成績の判定を基に各任命権者が特別昇給者を決定し発令している。

このほか、公営企業職員にあつては、一般部局の職員の取扱いに準じ、任命権者である公営企業管理者が職員の勤務成績を判定のうえ特別昇給者を決定し発令している。

## 2 監査委員の判断

昇給等規則第36条第1項第1号に定める一般部局の職員の特別昇給は、職員の勤務成績がこれを判定するに足ると認められる事実に基づいて、特に良好であると証明された場合に昇給させることができる」と規定され、係る特別昇給発令の前提である勤務成績の判定は、各主管長が、当該職員の休暇等の状況、勤務に関わっての責任感、協調性など勤務状況を総合的に評価した結果、勤務成績が特に良好であるとして勤務成績内申書に記載して市長等の任命権者に内申し、任命権者はこれを基に昇給発令を行っている。

また、公営企業職員にあつては、任命権者である公営企業管理者自らが当該職員の勤務成績の判定を行い、一般部局の職員と同様に昇給発令を行っている。

請求人は、上記勤務成績内申書等の記載内容では、勤務成績が特に良好であるとの客観的証明にならず、勤務成績に関係なく一律に年功序列的な要素のみで順送りに特別昇給させていると主張する。

この点について、勤務成績内申書等には、当該職員の勤務成績が特に良好であるとの記載はあるものの、その前提となる具体的な勤務状況等に関する記載がないことから、客観的証明性において不十分と解されることも否めないが、勤務成績内申書等が一般部局の職員については各主管長、公営企業職員にあっては公営企業管理者の総合的な判断に基づく当該職員の勤務成績に関する判定結果であり、その証明であることも事実である。

さらに、本件勤務成績の判定方法については、給与条例、昇給等規則などにおいて、何ら具体的に規定はされていないこと、加えて、特別昇給の発令行為は、任命権者としての人事権に属する裁量行為であることを考慮すると、個々の職員の勤務成績に関する証明および判断については、自治法第242条に規定する住民監査請求の対象とはならず、監査委員がその当否を判断することはできないと解せざるを得ない。

そうすると、個々の職員の勤務成績が特に良好であることを前提にして、昇給等規則などの規定に従い一の年度につき職員定数の100分の15の職員数を限度に、勤続年数および年齢を考慮のうえ職員を選抜し実施している本件特別昇給は、それ自体に違法不当性は認められないことから、勤務成績に関係なく一律に年功序列的な要素のみで順送りに特別昇給をさせているとする請求人の主張には理由がない。

なお、念のため監査委員としては、本件特別昇給が給与条例、昇給等規則に照らして、昇給の人数は規定の範囲内か、昇給の号給は規定に適合しているか、適用除外に該当する者が昇給していないか、また、その支給は議決予算の範囲内で執行されているかについて審査したが、事実関係の確認結果で記載したとおり、請求対象となった職員の特別昇給は規定の範囲内の人数を超えるものではないこと、昇給の号給は規定に適合していること、適用除外に該当する者が含まれていないこと、さらに、その支給は議決予算の範囲内で執行

されていることが確認されたところであり，これらの点においても違法不当性は認められない。

よって，請求人の主張には理由がないと判断し，本件住民監査請求を棄却する。