

大阪市監査委員	太 田 勝 義
同	小 笹 正 博
同	川 村 恒 雄
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 3 月 18 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

(1) 大阪市は、条例に定めのない違法な昇給制度を設け、長年にわたり市長決裁のみで特別昇給と称して公金を支出してきた。

地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 25 条第 1 項は、「職員の給与は、前条第 6 項の規定による給与に関する条例に基いて支給されなければならない」と規定し、これに基かずに、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない」と規定し、同条第 3 項には、「給与に関する条例には、左の事項を規定するものとする。

一 給料表 二 昇給の基準に関する事項…」と規定されている。

(2) しかし、大阪市は、①定数内特別昇給の対象者について、国の基準では 15% となっているところ、内部決裁だけで 5 回にわたり 35% まで拡大し、45 年間で 2 倍を超える 10 年以上勤務の職員に 3 月短縮を 20%、6 月短縮を 15% の割合で支給している。また、長期勤続者等に対する昇給期間の短縮措置として、②勤続 25 年の職員、③勤続 30 年又は 50 歳の職員、④中堅職員（56 歳の職員）、昇任・昇格時における昇給期間の短縮措置として、⑤基準職務職へ昇任した高卒者、などについて昇給期間を 3 月から 6 月短縮する 5 種類の特別昇給の基準を条例・規則によらず制定し、市長決裁のみにて該当する職員に対し公金支出を行っていた。なお、①は昭和 34 年、②は昭和 58 年、③は平成 2 年、④は平成 5 年、⑤は昭和 33 年からそれぞれ制定し継続してきた。平成 14 年には、35% の定数内特別昇給に組み込ませる形で、5 級、6 級の高位号給職員に対して 3 月短縮の特別昇給を実施するという高位号給職員への厚遇を行っている。

これら特別昇給は、市の財政危機に対応するとした給与カット分を裏で補ってい

ると言わざるを得ない。

- (3) 職員の給与に関する条例（昭和 31 年大阪市条例第 29 号）第 5 条第 6 項では、「職員の勤務成績が特に優秀である場合その他市長が特に必要と認めた場合」に昇給期間を短縮し又は上位の号給に昇給させることができると規定している。しかし、上記 5 種目の特別昇給は、規則にさえ明記せず市会にも報告せず、まさにヤミ昇給である。

また、単に 25 年、30 年あるいは 50 歳、56 歳まで勤続してきたことだけをもって該当者を一律に昇給させることは、「勤務成績が特に優秀」であることの証明にはならず、「市長が特に必要と認めた」内容が明記されていないことから、違法な支出である。

- (4) 地方公共団体の職員の給与は、地方公務員法第 24 条第 3 項により、「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。」とされており、また、地方公務員の給与制度等の適正化や、特別昇給の支給に関しては、各都道府県知事・指定都市市長あてに、自治省（現 総務省）行政局長名で違法支出をしないよう度々通知が出されている。
- (5) 違法な特別昇給による公金支出によって、大阪市が被った損害は、平成 14 年度から平成 16 年度までの 3 年間だけで、約 43 億円（予算ベース）に上る。

上記支給時に在職した市長らは、自治省の通知等を見做して違法不当な公金の支出を行い、あるいは上記支出を阻止すべき義務があるのにこれを怠ったことにより、大阪市に損害を与えた。

なお、上記支出中、本件住民監査請求より 1 年以上前に行われたものについては、いずれも秘密裡に行われ、市民が客観的に知り得なかったものであり、1 年を経過した後のものであっても正当な理由がある。

- (6) 大阪市は、違法な公金支出に関与した市長や市の三役や局長などの幹部及び公金支出を受けた当該職員に対し、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を有しているが、大阪市長は当該幹部や職員に対する各損害賠償請求権の行使を怠っている。

よって、監査委員は、大阪市長に対し、上記各項目の特別昇給制度が開始されたときから現在に至るまで違法な公金の支出に関与した市長、市の三役、局長など市の幹部個人に対し、大阪市が被った損害を填補するため、損害賠償請求を行う等必要な措置を講じることを勧告するよう地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書添付して請求する。

事実証明書

- ・平成 16 年 12 月 23 日付け日本経済新聞、産経新聞、大阪日日新聞記事
- ・平成 16 年 12 月 24 日付け読売新聞、神戸新聞記事
- ・特別昇給対象者及び所要額（予算ベース）（平成 14 年度～平成 16 年度）
- ・市長決裁（抜）①、②、③、④、⑤の制定時、直近時のもの

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

2 請求の受理

(1) 財務会計上の行為

法 242 条に定められる住民監査請求の対象となる行為は、違法又は不当な公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担とされている。

本件請求は、特別昇給による公金の支出を対象としているが、その支出は特別昇給が適用された以降、その昇給短縮月数に相当する昇給効果が毎年表れることとなるところ、事実証明書に記載された平成 14 年度から平成 16 年度までの所要額は、各単年度の推測額であり、実際の特別昇給に係る支出行為及びそれらの総額を特定認識することは極めて困難である。したがって、請求の趣旨からも、本件特別昇給の適用決定を債務その他の義務の負担として監査を求める請求と解する。

(2) 請求期間と正当な理由

法第 242 条第 2 項において、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは監査請求をすることができない。ただし、「正当な理由」があるときはこの限りでないとされている。

「正当な理由」の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうか、また、特段の事情のない限り、できたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている（最高裁平成 14 年 9 月 12 日判決）。

しかしながら、請求人は、「正当な理由」として、秘密裡に行われてきたもので、市民が客観的に知り得なかったとしているが、本市における特別昇給の根拠は、職員の給与に関する条例第 5 条第 6 項などに規定されており、本項に基づく市長決裁の内容については、情報公開請求をすることにより知ることができるものであることから、住民が相当の注意力をもって調査を尽くせば、監査請求をするに足りる程度に知ることができたと解される。

したがって、本件特別昇給の適用を決定した時から 1 年を経過しているものについての「正当な理由」は認められない。

以上により、決定されてから 1 年を経過していない特別昇給の適用について、法第 242 条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。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

平成 16 年 3 月 18 日以降に適用された本件特別昇給が、違法・不当なもので本市に損害が発生しているか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 17 年 4 月 15 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 特別昇給を長年、市長決裁でやっていたことに驚いた。特別昇給は、労使交渉による給料アップの実態につながっているのではないか。
- ・ 何種類の特別昇給があるのか、給与カットと特別昇給のバランスはどうなっているのか。給与カットの効き目がなく、議会や市民をごまかしているのではないか。
- ・ 特別昇給の対象の拡大や昇給期間の前倒しは、条例の裏付けがなく、法の手続きを欠き違法である。特別昇給は、「特に優秀」が要件で、勤続年数で昇給させるのは、法的解釈も不可能であり、市長の責任も免れない。

3 監査対象局の陳述

総務局、交通局、水道局及び教育委員会事務局を監査対象局とし、平成17年4月21日に総務局長、交通局職員部長、水道局業務部長及び教育委員会事務局教務部長ほか関係職員から陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 給与に関する法律

法第204条第3項及び地方公務員法第24条第6項により、職員の給与は、条例で定めることとされ、法第204条の2及び地方公務員法第25条第1項により、職員の給与は、法律又はこれに基づく条例に基づかずに、これを支給することができないと定められている。また、昇給の基準については、地方公務員法第25条第3項第2号により、条例に規定する事項と定められている。

ただし、地方公営企業（交通局・水道局）職員については、地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第39条により、地方公務員法第23条から第26条までの適用が除外され、地方公営企業法第38条第4項により、給与の種類及び基準を条例で定めればよいこととされている。

また、単純な労務に雇用される職員（単純な労務に雇用される職員の給与の種類及び基準に関する条例（昭和28年大阪市条例第26号）の適用者）についても、地方公務員法第57条及び地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号）附則第5項により、給与に関しては、地方公営企業法第38条第4項が適用され、地方公営企業職員と同様、給与の種類及び基準を条例で定めればよいこととされている。

(2) 特別昇給の根拠

特別昇給は、職員の給与に関する条例第5条第6項に「職員の勤務成績が特に優秀である場合その他市長が特に必要と認めた場合に、昇給期間を短縮し又は上位の号給に昇給させることができる」と規定され、本件特別昇給については、この条項に基づき市長決裁により実施されていた。

単純な労務に雇用される職員については、単純な労務に雇用される職員の給与の種類及び基準に関する条例第15条を受けた単純な労務に雇用される職員の初任給及び昇給等の基準に関する規則（昭和59年大阪市規則第18号）第13条におい

て、職員の給与に関する条例第5条第6項と同内容の規定を設け、この条項に基づき、市長決裁により実施されていた。

地方公営企業（交通局・水道局）職員については、地方公営企業法第9条第2号により、職員の給与については管理者（交通局長・水道局長）が掌理することとされており、企業職員の給与の種類及び基準に関する条例（昭和41年大阪市条例第62号）第18条を受けた交通局企業職員の給与に関する規程（昭和36年大阪市交通事業管理規程第96号）第7条第7項及び水道局企業職員給与規程（昭和42年大阪市水道事業管理規程第2号）第6条第6項において、職員の勤務成績が特に優秀である場合その他管理者が特に必要と認めた場合に特別昇給を実施できる旨の規定を設け、この条項に基づき、管理者の決裁により実施されていた。

（3）本件特別昇給の適用基準及び認定

市長部局では、6種類の本件特別昇給が実施されており、交通局、水道局及び教育委員会においても市長部局職員に準じた特別昇給制度を設けている。下記の適用人数及び支出影響額は、それらの合計であり、かつ、平成15年度に実施された昇給延伸等の理由により平成16年度に特別昇給が実施されることとなったものを含んでいる。

ア 定数内特別昇給

市長（交通局・水道局においては各局長。以下、「オ 基準職務職昇任時特別昇給」までにおいて同じ。）が特に必要と認めた内容は、勤続1年以上の本務職員で勤務成績特に優秀な者及び勤務成績優秀な者で他の職員と比較して著しく均衡を失っていると認められるものが該当するとされており、短縮月数は、1月1日在职本務職員の15%以内が6月で、20%以内が3月とされている。

平成16年度の適用人数は20,271人で、支出影響額（適用人数に平均給料間差額を乗じた推計額。以下同じ。）は1,473,246千円となる。

イ 表彰による特別昇給

市長が特に必要と認めた内容は、25年勤続職員表彰を受けた後、引き続き在职する本務職員で勤務成績特に優秀な者が該当するとされており、短縮月数は9月とされている。

平成16年度の適用人数は802人で、支出影響額は88,260千円となる。

ウ 長期勤続者に対する特別昇給

市長が特に必要と認めた内容は、25年勤続職員表彰を受けた後、引き続き5年間在职する本務職員で勤務成績特に優秀な者又は各年度の末日までに満年齢50歳に達し、その翌年度以降引き続き在职する本務職員で勤務成績特に優秀な者が該当するとされており、短縮月数は6月とされている。

平成16年度の適用人数は1,415人で、支出影響額は103,916千円となる。

エ 中堅職員に対する特別昇給

市長が特に必要と認めた内容は、勤務成績優秀な者で、各年度の末日までに満56歳に達し、その翌年度以降引き続き在职する本務職員が該当するとされており、短縮月数は6月とされている。

平成16年度の適用人数は1,495人で、支出影響額は109,330千円となる。

オ 基準職務職昇任時特別昇給

市長が特に必要と認めた内容は、事務職員、技術職員等で基準職務に従事する資格を取得した者が該当するとされており、短縮月数は3月又は6月とされている。交通局、水道局においては、交通局現業系職員、水道局技能職員を対象として同様の特別昇給が実施されている。

平成16年度の適用人数は1,005人で、支出影響額は62,853千円となる。

カ 昇格時特別昇給

市長部局及び教育委員会においては、同特別昇給については、職員の初任給及び昇給等の基準に関する規則（昭和59年大阪市規則第15号）により実施されており、交通局・水道局においては、局長決裁により、市長部局に準じ、行政職給料表4級相当級以上の級に昇格する場合に実施されている。短縮月数は6月～12月とされている。

平成16年度の交通局・水道局における適用人数は1,419人で、支出影響額は121,225千円となる。

(4) 本件特別昇給に係る審査・決定の手続き

ア 昇給期と決定(専決)権者

昇給期は、4月1日、7月1日、10月1日、1月1日の年4回であり、給与決定権者は、任命権者ごとに異なり、例えば市長部局では事務専決規程（昭和38年達第3号）第4条第7号において総務局長が専決権者とされ、交通局では交通局長、水道局では水道局長が決定権者となっている。教育委員会所管の学校職員については、大阪市教育委員会事務局等専決規程（昭和46年教育長達第2号）第9条第1号により、教職員課長が専決権者となっている。

イ 審査手続き

各決定権者においても定期昇給とほぼ同様の取扱いがなされており、各昇給月前に、昇給実施基準に基づく成績調査を各所属へ照会し、昇給対象者としての資格確認と成績調査に基づく審査のうえ決定している。

成績調査期間は、昇給期の2月前の月の末日から逆算して12月（給料表枠外への昇給にあっては、18月又は24月）とされている。

欠格（昇給しないこと）については、成績調査期間中の病気欠勤、休職、育児休業、公傷、懲戒処分等の状況を勘案し、判断している。

(5) 国等の基準との関係

ア 国における特別昇給の根拠

一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号）第8条第7項において職員の勤務成績が特に良好である場合は特別昇給を実施することができることと規定されており、人事院規則9-8（初任給、昇格、昇給等の基準）第37条及び第37条の2において定数内特別昇給が規定され、第39条において研修、表彰等による特別昇給について規定されている。

定数内特別昇給の対象は職員総数の15%で、1号俸（12月相当）上位の号俸に位置けることとされており、人事院規則9-8の運用について（通知）において、昇任・昇格時や、同規則第39条第2号に掲げる表彰・顕彰に準ずる表彰又

は顕彰を受けた場合、長期間にわたり職務に精励し、勤務成績が特に良好である場合などについても対象とされている。

また、同規則第 23 条により、特定級表に定める職務の級（初任の級から昇格させる場合の級）に昇格する場合において 1 号俸上位に位置づけられることとされている。

イ 「平成 16 年 職員の給与に関する報告」（平成 16 年 8 月 6 日 人事院）

職務・職責を重視し、実績を的確に反映する給与制度への転換に関わって、特別昇給制度における「成果が数字に現れにくいという公務の特性や、集团的執務体制の維持が重視される職場風土の下で管理職の意識や評価のスキルも十分でなかったこと、勤務評定制度が必ずしも職員に受け入れられず給与への実績反映の手段として機能してこなかったことなどから、いわゆる持ち回り運用が行われるなど、勤務実績の給与への反映は必ずしも十分とはいえない状況にとどまっている。」との指摘がなされ、国における特別昇給の運用にあたっての課題が触れられている。

ウ 自治省の通知

違法な昇給措置の廃止について（昭和 50 年 11 月 18 日 自治給第 62 号）及び地方公務員の給与の適正化について（昭和 55 年 9 月 26 日 自治給第 40 号）において、一律に昇給期間の短縮を行うこと（いわゆる一斉昇短）、また、一定の号給に達した者に対し一律に次期昇給期間を短縮して昇給させること（いわゆる運用昇短）は違法な措置であり一切行わないこと、とされている。

特別昇給制度及び勤勉手当制度の運用について（通知）（昭和 57 年 3 月 26 日 給 2-33）において、特別昇給については、成績主義の趣旨に則りなお一層厳正な運用を図ることとし、いわゆる持ち回り運用との批判を招くような運用は厳に避けること。なお、この場合において、職務上の功績、研修の成果、勤務成績についての長期的な視点等を併せて考慮するなど公務能率の向上の見地から、より重点的、効果的な運用方法について、各省庁の業務の性格等に応じた工夫を行うこと、とされている。

エ 地方公共団体が国に準ずる根拠

地方公務員法第 24 条第 3 項において、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、とされている。

また、総務省見解によると、「国においては、人事院がその整備された体制によって給与制度の研究を行い、毎年官民給与比較及び生計費を考慮して、国家公務員給与についての報告又は勧告を行い、これに基づいてその給与制度が定められているため、国家公務員と同種の職務に従事する地方公務員の給与については、国に準ずることが、結果において地方公務員法第 24 条にいう生計費、民間事業の従事者、国及び他の地方公共団体の職員の給与を最もよく考慮していることとなり、同条の規定の趣旨に最も適合する」としている。

なお、ここでの「国に準ずる」とは、「当該団体の組織、規模、地域の社会的条件等に応じ合理的な範囲内において国の制度を修正し、その団体に適したも

のとして適用することができる」というものである。

オ 他都市の特別昇給

他の政令指定都市（12 市）における特別昇給実施の状況は次のとおりである。
定数内特別昇給については、国と同様 1 号給（12 月）短縮で実施しているのが 9 市で、うち 15%が 4 市、20%が 2 市、対象枠が不明なのが 3 市である。

また、1 号給未満のボリュームで実施しているのは 1 市（6 月短縮）である。

長期勤続等表彰による特別昇給は、7 市が実施している。

昇格時特別昇給は、11 市が実施している。

カ 特別昇給に伴う給与の影響額比較

総務局が、本市の基準において 18 歳で採用されてから 60 歳の定年退職までに平均的に適用されるであろう本件特別昇給を想定したものと、国の基準において同様に想定したものを比較したものは別紙 1 である。

また、別紙 1 を本市の現在の給料表に当てはめ、12 月で定期的に昇給するものも含めた給料月額推移と本件特別昇給に伴う給料上昇影響額を試算し、毎年積み上げたものは別紙 2 であり、国の場合も本市の給料表に当てはめ同様に試算したものは別紙 3 である。

(6) 本市の給与及び特別昇給に関する現在の状況

給与については、平成 15 年以降に実施している給料の減額措置及び 12 月の昇給延伸の結果、本市人事委員会からの「平成 16 年 職員の給与に関する報告」において、1.76%の公民較差を埋めるよう勧告があったが、これら給与の抑制措置の効果を維持するため、平成 16 年度においては勧告の実施を見送っている。

特別昇給については、市長部局及び教育委員会においては、職員の給与に関する条例を改正するとともに、職員の特別昇給の基準等に関する規則（平成 17 年大阪市人事委員会規則第 6 号）を制定し、特別昇給の具体的な要件について規定し、平成 17 年 4 月 1 日より施行しており、単純な労務に雇用される職員については、単純な労務に雇用される職員の初任給及び昇給等の基準に関する規則を改正し、特別昇給の具体的な要件について定めている。

同様に、交通局では大阪市交通局企業職員の初任給及び昇給等の基準に関する規程（平成 17 年大阪市交通事業管理規程第 45 号）、また、水道局においては、大阪市水道局企業職員の初任給及び昇給等の基準に関する規程（平成 17 年大阪市水道事業管理規程第 15 号）を制定し、平成 17 年度以降の特別昇給については管理者の規程に基づき実施することとしている。

2 監査対象局の陳述

(1) 総務局の説明（総務局及び教育委員会事務局を代表して）

ア 地方公共団体の給与と国との関係

特別昇給の制度について、国においては一般職の職員の給与に関する法律を受けた人事院規則により昭和 26 年から実施されている。

地方公共団体においては地方公務員法第 24 条に基づき、地方公共団体の給与制度は国等を考慮して定めることとなっており、各都市においても国の制度に準

じて特別昇給を実施し、本市においても、国及び他の政令指定都市の状況を考慮し、条例等に基づき昭和 33 年から実施している。

国からの各種通知においても、地方公共団体は国の措置に準じて措置するよう要請されており、この場合の「国の措置に準ずる」とは、当該団体の組織、規模、地域の社会的条件等に応じ合理的な範囲内において国の制度を修正し、その団体に適したものとして適用すること、との総務省の見解もあり、本市をはじめ、各政令指定都市においても合理的な範囲内において、各団体に適したものとして特別昇給を実施している。

イ 本件特別昇給の適用基準

職員の給与に関する条例第 5 条第 6 項及び単純な労務に雇用される職員については、単純な労務に雇用される職員の初任給及び昇給等の基準に関する規則第 13 条において、「職員の勤務成績が特に優秀である場合その他市長が特に必要と認めた場合」として、国及び他の政令指定都市の状況を考慮し、市長決裁により定めている基準は 5 種類であり、具体的内容としては、①在職本務職員数の 35%の範囲内において 6 月又は 3 月の短縮を行う「定数内特別昇給」、②25 年勤続職員表彰を受けた職員に対し 9 月の短縮を行う「表彰による特別昇給」、③25 年勤続表彰を受けた後 5 年間在職する職員又は満 50 歳に達した職員に対し 6 月の短縮を行う「長期勤続者に対する特別昇給」、④満 56 歳に達した職員に対し 6 月の短縮を行う「中堅職員に対する特別昇給」、⑤基準職務に従事する資格を取得した職員に対し、6 月又は 3 月の短縮を行う「基準職務職昇任による昇給短縮措置」がある。

①の「定数内特別昇給」は、国では、昭和 28 年当時、5%の職員に対し 1 号俸効果の特別昇給を実施していたものを、現在は 15%の職員に対する 1 号俸の特別昇給となっている。本市においても国の制度に倣い、昭和 34 年から実施して以降、当初は 15%の職員に対し 3 月の短縮であったものを、職員の割合や効果月数を改正し、現在に至っている。改正に際しては、国の基準を考慮し、ボリュームとして国の定数内特別昇給を超えることのない様にしており、具体には、国の 15%の職員に対する 1 号俸の特別昇給に対し、本市の 15% 6 月と 20% 3 月を 1 号給に換算すると 12.5%となり、本市の現行基準も国の基準の範囲内にある。

②、③、④の 3 種類の特別昇給については、長期勤続者に対し実施しているものであり、国においても特に良好な成績で長期間にわたり職務に精励したという、公務貢献事由に基づく特別昇給を実施していること、また、他の政令指定都市においても長期勤続に基づく特別昇給を実施している状況に鑑み、職員が長期にわたり、公務を無事勤め続け、本市の業務運営に寄与していることに対し、市長が特に必要と認め、基準を定めて実施している。

⑤については、国においても勤務成績が特に良好であると認められ、昇任したことによる特別昇給を実施していることに鑑み、職員が採用後の一定期間を無事に勤務し、研修及び人事委員会の選考を経て基準職務に昇任したことに対し、市長が特に必要と認め、基準を定めて実施している。

ウ 本件特別昇給の審査・決定

特別昇給の実施にあたっては、資格のある者を一律に該当させているものではなく、1年間の勤務実績を調査し、休職や懲戒処分があれば欠格とし、また病欠勤等の勤怠がある場合についても個々に審査のうえ、各昇給期ごとに決定・実施している。

エ 給与条例主義の観点

本市の特別昇給は、条例に基づき、市長決裁で基準を定め実施してきたものであり、そのことをもって、給与条例主義に反するものとは考えていない。しかしながら、昨年「退職時特別昇給に係る監査請求」において監査委員より、特別昇給制度全般に関わって、具体的な要件が規則に明文化されていないことについて、市民に対する透明性の確保を怠った不適切な取扱いであり、速やかに規定整備するよう、指摘を受け、また、社会情勢の変化に対応し、制度の透明性を高め、市民に対する説明責任を果たす観点から特別昇給の具体的な要件を規則に明記することとし、平成17年4月1日より施行している。特別昇給の具体的な要件については、時代の推移とともに見直すべきと考えており、長期間にわたり職務に精励したという公務貢献事由に基づく特別昇給については、一定整理を図っていく。

オ 特別昇給に対する考え方

上記事情から、本市の特別昇給は、国及び他都市の制度と比しても、均衡を失ったものではないと考えている。

なお、国も含め、現在、公務員給与については、職員の能力・実績を的確に反映できる制度とはなっておらず、人事院による「平成16年 職員の給与に関する報告」においても、年功序列的な給与制度から、職員の能力・実績を的確に反映できる給与制度への転換を図る必要性と、そのためには新たな評価制度の導入が必要であると述べられていることから、本市においても、今後早急に、職員の能力や実績を適切に把握できる評価制度の確立に努め、その結果を特別昇給に反映できる仕組みを構築していきたい。

(2) 交通局の説明（交通局及び水道局を代表して）

企業職員の特別昇給については、市長部局に準じた取り扱いを実施してきた。企業職員の給与は、地方公営企業法第38条第4項により、「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める」こととなっており、「企業職員の給与の種類及び基準に関する条例」を受けて交通局、水道局それぞれの企業管理者が管理規程を定め、特別昇給の根拠規定を設け、これに基づき、局長決裁により基準を定めて特別昇給を実施している。

市長部局において市長決裁により定めている5種類の基準については、交通・水道両局においても、局長決裁により同様に実施している。イ⑤にある基準職務職に昇任したことに伴う特別昇給について、交通局では現業系職員、水道局では技能職員を対象に、同様の特別昇給を実施している。

両局の特別昇給は、条例、企業管理規程に基づき、局長決裁で基準を定め実施してきた。（その他現在の規則制定の状況、今後の取組みの方向について、総務局と同旨）

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 特別昇給と給与条例主義

請求人は、条例に定めのない違法な昇給制度を設け、長年にわたり市長決裁のみで特別昇給と称し公金を支出し、規則に明記せず市会にも報告しなかったことからヤミ昇給であると主張している。

給与条例主義は、地方公共団体の職員に対し、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには支給することができず、その額及び支給方法は、条例で定めなければならないのであって、これは、住民自治の原則に基づく住民の同意が、住民の代表である議会の議決によるところの条例によって与えられているとの趣旨である。

昇給の基準についても、給与に関する条例に規定すべき事項として定められ、当然条例に基づかなければならないものであり、本件特別昇給についても異なるものではない。

本市の職員の給与に関する条例第5条第6項においては、勤務成績が特に優秀である場合その他市長が特に必要と認めた場合に特別昇給を実施することができる旨規定されており、本件特別昇給は、この規定に基づき市長が特に必要と認めて実施されてきたものであるが、この判断を広く市長の裁量に委ねることは、給与条例主義の許容しないところである。

したがって、市長が特に必要と認めた場合の具体的な要件については、条例の趣旨である勤務成績が特に優秀である場合と同等の評価が得られるなど客観的合理性があるものでなければならない。

また、給与条例主義の原則からすれば、その具体的な要件は、条例又は条例に基づく規則に明文化しておくべきものであり、長年にわたり継続的に実施してきているなかで、明文化することなく市長決裁により実施してきたことは、市民に対する透明性の確保を怠った不適切な取扱いであったといわねばならない。

(2) 本件特別昇給の適用基準

請求人は、定数内特別昇給の対象を国の基準 15%に対し 35%まで拡大し、単に 25 年、30 年あるいは 50 歳、56 歳まで勤務してきたことだけをもって該当者を一律に昇給させることは、勤務成績が特に優秀であることの証明にはならないし、市長が特に必要と認めた場合についても、内容が明記されていないことから違法な支出であると主張している。

定数内特別昇給は、在職者の 15%以内について 6 月、20%以内について 3 月、それぞれ昇給期間を短縮させるものであるところ、国においては、15%を超えない範囲内で上位の号俸に昇給（12 月相当）するものであるから、双方の比率を単純に比較することはできず、本市の昇給を国並に換算すると 12.5%となり、その限りにおいては国を下回っている。

しかしながら、本来的には勤務実績を反映させて選考すべきところ、採用年次

に応じてほぼ順番どおり該当させている状況にあり、必ずしも勤務成績特に優秀な者に適用しているとはいいがたいものがある。

そのことは、成果が数字に現れにくいという公務の特性や、集团的執務体制の維持が重視される職場風土の下で評価のスキルも十分でなかったことなどからやむを得ない面はあるものの、具体的な適用基準が規則に明文化されていない状況下においては、条例の趣旨に照らして適切さを欠く運用であるといわざるを得ない。

勤続表彰者等の長期勤続に着目した特別昇給については、国の運用基準にも設けられ、他都市においても幅広く実施されているものであることから、特別に評価を与えること自体については否定される程のものではない。

しかしながら、25年、30年、56歳とほぼ5年おきに3回も該当することについては、手厚すぎるとの批判は免れず、ましてや、一定の年齢に達したことをもって該当させることについては、公平性を重視するあまりに一律に該当するよう図られたものと見ざるを得ず、条例の趣旨からすると適切さを欠くものである。

このたび、本市においては条例及び規則が改正され、特別昇給制度の明文化がなされたのを契機に、本市としても社会情勢や厳しい財政事情を考慮して、長期勤続に着目した一部の特別昇給制度の廃止を決定したところであるが、そのことをもって、直ちに今までの取扱いが違法、不当と位置付けられるものでもない。

昇任、昇格時における特別昇給は、勤務成績等について一定の選考基準を経て決定された昇任、昇格に対して適用されており、その意味において勤務成績特に優秀との評価を与えること自体に合理性を欠くとまではいえない。

なお、欠勤や休職、懲戒処分があれば審査のうえ欠格としているものであるが、その基準は、12月良好な成績で勤務したときに定期的に昇給させる場合とほぼ同様のものであり、欠格事項がないことをもって勤務成績特に優秀である場合と位置付けるには乏しいものである。

以上のことからすれば、それぞれの特別昇給の適用基準は、条例上、市長が特に必要と認める場合との規定がある以上、直ちに違法とまではいえないが、全てが勤務成績特に優秀である場合と同等の評価を得られて適用してきたかどうかについては大いに疑問が残るものであり、これらの適用に伴って支出される給与の額が、相当性の範囲を著しく超えるとなると違法性を帯びるものである。

(3) 本件特別昇給に伴う給与の影響額

請求人は、職員の給与は、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なければならない、地方公務員の給与制度等の適正化や特別昇給の支給に関しては、自治省から通知がなされているが、これを無視して支出を行い損害を与えたものであると主張している。

給与の支給について法律上求められているのは、条例上の根拠とともに国及び他の地方公共団体並びに民間事業の従事者との均衡であるところ、国の制度に準ずることが、結果において、法律上の趣旨に最も適合するとされている。

そうすると、本件特別昇給の実施によって損害が発生するのは、その実施に伴う給与の上昇額が国との比較において均衡を失う状況が生じていると認められる場合である。

本市の特別昇給については、定数内においてほぼ順繰りに適用され、一定の勤続条件等を満たせば順次適用されるとして、採用から退職までの特別昇給ボリュームを想定し、国の基準に当てはめた場合とを比較した別紙1によると、本市は、回数が多いものの小刻みなため、毎回1号俸上昇する国とは結果的に同様になることが読み取れる。

そして、定期的に昇給するものも含めた本市の給料月額推移及び特別昇給による影響額を試算した別紙2及び国の場合を本市の給料表に当てはめて同様に試算した別紙3によると、本市の場合のほうが最終的には上位の号給に位置されるものの、採用から定年退職までの特別昇給に伴う給与の影響総額はほぼ同様であり、国を上回ることはなっていない。

ところで、給与の額については、人事委員会による民間給与調査に基づく較差は正の勧告に基づいて決定される仕組みになっており、特別昇給が実施された結果としての給与の額が民間給与額との比較対象となっていることからすると、特別昇給に伴う給料上昇分は、人事委員会が勧告する公民較差に吸収されているとみなすことができ、特別昇給によって法的に求められている均衡の逸脱に結びついていないものではないものである。

なお、自治省が通知で違法としているのは、全職員に対し一律に昇給期間の短縮を行うことと、一定の号給に達した職員に対し一律に次期昇給期間を短縮させることであって、本市の特別昇給制度の中でこれに合致するものは認められない。

以上のことから、本件特別昇給については、国に準ずるとの原則の下に他の地方公共団体と同様に実施してきたことでもあり、実施に伴う支出分が直ちに本市の損害であると認定するには至らないものと判断する。

4 結 論

以上の判断により、本件特別昇給により被った損害の補てんを求める請求人の主張には理由がない。

(意見)

このたび、職員の給与に関する条例の一部改正により、特別昇給に関しては、勤務成績が特に良好である場合とされ、その他市長が特に必要と認めた場合が削除されたうえ、人事委員会規則で適用基準が規定されるなどなされたところである。

本来、特別昇給については、勤務成績特に良好な職員を給与上優遇するためのものであり、給与制度における成績主義を確保する趣旨のものであるから、今後、特別昇給を実施するにあたっては、そのような趣旨に鑑み、職員の能力や実績を反映したものとなるよう、適切な運用に一層努められるよう要請する。

本市・国 特別昇給ボリューム比較

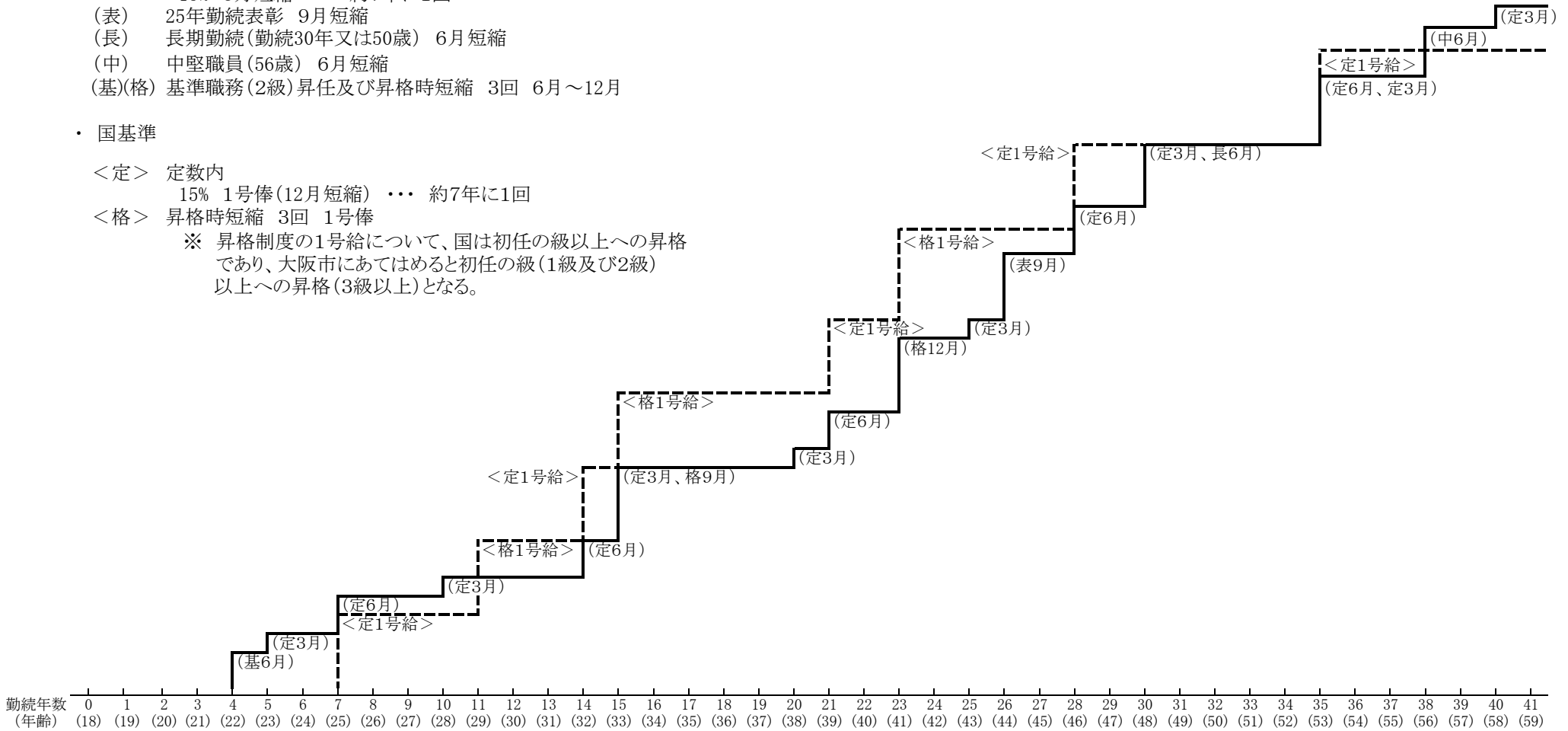
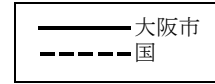
<前提>

- ・ 行政職給料表適用
- ・ 本市基準

- (定) 定数内
 20% 3月短縮 … 約5年に1回
 15% 6月短縮 … 約7年に1回
- (表) 25年勤続表彰 9月短縮
- (長) 長期勤続(勤続30年又は50歳) 6月短縮
- (中) 中堅職員(56歳) 6月短縮
- (基)(格) 基準職務(2級)昇任及び昇格時短縮 3回 6月～12月

・ 国基準

- <定> 定数内
 15% 1号俸(12月短縮) … 約7年に1回
- <格> 昇格時短縮 3回 1号俸
 ※ 昇格制度の1号給について、国は初任の級以上への昇格であり、大阪市にあてはめると初任の級(1級及び2級)以上への昇格(3級以上)となる。



特別昇給影響額(本市基準モデル)

(給料月額及び特別昇給影響額の単位:円)

勤続年数	年齢	月	給料月額	特別昇給影響額	勤続年数	年齢	月	給料月額	特別昇給影響額	勤続年数	年齢	月	給料月額	特別昇給影響額			
0	18	4	149,500	定数内	14	32	4	276,100	定数内	28	46	4	425,400	定数内			
		7		昇任昇格			7		昇任昇格			7		昇任昇格			
		10	154,300	長期勤続			10	284,800	長期勤続			10	429,700	長期勤続			
1	19	4	159,200	定数内	15	33	4	295,700	定数内	29	47	4	433,900	定数内			
		7					昇任昇格		7					昇任昇格	7		昇任昇格
		10					長期勤続		10			304,500		長期勤続	10		長期勤続
2	20	4	165,800	定数内	16	34	4	313,500	定数内	30	48	4	442,300	定数内			
		7					昇任昇格		7					昇任昇格	7		昇任昇格
		10					長期勤続		10					長期勤続	10		長期勤続
3	21	4	173,300	定数内	17	35	4	322,600	定数内	31	49	4	446,500	定数内			
		7					昇任昇格		7					昇任昇格	7		昇任昇格
		10					長期勤続		10					長期勤続	10		長期勤続
4	22	4	181,300	定数内	18	36	4	331,500	定数内	32	50	4	450,700	定数内			
		7		昇任昇格			7					昇任昇格		7		昇任昇格	
		10	46,800	長期勤続			10					長期勤続		10		長期勤続	
5	23	4	189,400	定数内	19	37	4	340,400	定数内	33	51	4	454,800	定数内			
		7	24,900	昇任昇格			7					昇任昇格		7		昇任昇格	
		10	48,600	長期勤続			10					長期勤続		10		長期勤続	
6	24	4	206,100	定数内	20	38	4	349,200	定数内	34	52	4	458,900	定数内			
		7		25,200			昇任昇格		7					昇任昇格	7		昇任昇格
		10		49,800			長期勤続		10					長期勤続	10		長期勤続
7	25	4	214,500	定数内	21	39	4	357,400	定数内	35	53	4	463,000	定数内			
		7		75,600			昇任昇格		7					昇任昇格	7		昇任昇格
		10		50,400			長期勤続		10					長期勤続	10		長期勤続
8	26	4	222,900	定数内	22	40	4	368,000	定数内	36	54	4	467,100	定数内			
		7		75,600			昇任昇格		7					昇任昇格	7		昇任昇格
		10		50,400			長期勤続		10					長期勤続	10		長期勤続
9	27	4	231,400	定数内	23	41	4	392,900	定数内	37	55	4	471,200	定数内			
		7		76,500			昇任昇格		7					昇任昇格	7		昇任昇格
		10		50,400			長期勤続		10					長期勤続	10		長期勤続
10	28	4	239,900	定数内	24	42	4	400,400	定数内	38	56	4	475,300	定数内			
		7	102,000	昇任昇格			7					昇任昇格		7		昇任昇格	
		10	51,000	長期勤続			10					長期勤続		10		長期勤続	
11	29	4	248,500	定数内	25	43	4	406,800	定数内	39	57	4	483,500	定数内			
		7	103,200	昇任昇格			7					昇任昇格		7		昇任昇格	
		10	51,300	長期勤続			10					長期勤続		10		長期勤続	
12	30	4	258,800	定数内	26	44	4	416,500	定数内	40	58	4	487,600	定数内			
		7	103,200	昇任昇格			7					昇任昇格		7		昇任昇格	
		10	51,600	長期勤続			10					長期勤続		10		長期勤続	
13	31	4	267,400	定数内	27	45	4	421,000	定数内	41	59	4		定数内			
		7	103,200	昇任昇格			7					昇任昇格		7		昇任昇格	
		10	51,600	長期勤続			10					長期勤続		10		長期勤続	
合計													定数内		5,500,800		
													昇任昇格		3,674,400		
													長期勤続		1,003,500		
													計		10,178,700		

※ 高校卒業18歳採用 事務職員モデル

(給料月額及び特別昇給影響額の単位:円)

勤続年数	年齢	月	給料月額	特別昇給影響額
0	18	4	149,500	定数内 昇任昇格
		7	154,300	
		10	154,300	
1	19	4	159,200	定数内 昇任昇格
		7		
		10		
2	20	4	165,800	定数内 昇任昇格
		7		
		10		
3	21	4	173,300	定数内 昇任昇格
		7		
		10		
4	22	4	181,300	定数内 昇任昇格
		7		
		10		
5	23	4	189,400	定数内 昇任昇格
		7		
		10		
6	24	4	197,700	定数内 昇任昇格
		7		
		10		
7	25	4	206,100	定数内 100,800 昇任昇格
		7	214,500	
		10	214,500	
8	26	4	222,900	定数内 100,800 昇任昇格
		7		
		10		
9	27	4	231,400	定数内 101,400 昇任昇格
		7		
		10		
10	28	4	239,900	定数内 102,000 昇任昇格
		7		
		10		
11	29	4	250,200	定数内 102,900 昇任昇格 77,400
		7	258,800	
		10	258,800	
12	30	4	267,400	定数内 103,200 昇任昇格 103,200
		7		
		10		
13	31	4	276,100	定数内 103,200 昇任昇格 103,800
		7		
		10		

勤続年数	年齢	月	給料月額	特別昇給影響額	
14	32	4	284,800	定数内 208,200 昇任昇格 104,400	
		7	293,500		
		10	293,500		
15	33	4	304,500	定数内 209,400 昇任昇格 184,800	
		7			313,500
		10			313,500
16	34	4	322,600	定数内 211,200 昇任昇格 213,600	
		7			
		10			
17	35	4	331,500	定数内 213,600 昇任昇格 214,800	
		7			
		10			
18	36	4	340,400	定数内 214,800 昇任昇格 215,400	
		7			
		10			
19	37	4	349,200	定数内 215,400 昇任昇格 214,200	
		7			
		10			
20	38	4	357,400	定数内 214,200 昇任昇格 208,800	
		7			
		10			
21	39	4	363,400	定数内 272,400 昇任昇格 191,400	
		7	368,000		
		10	368,000		
22	40	4	372,000	定数内 243,000 昇任昇格 165,600	
		7			
		10			
23	41	4	392,900	定数内 235,200 昇任昇格 201,900	
		7			400,400
		10			400,400
24	42	4	406,800	定数内 222,600 昇任昇格 200,400	
		7			
		10			
25	43	4	411,900	定数内 200,400 昇任昇格 171,600	
		7			
		10			
26	44	4	416,500	定数内 171,600 昇任昇格 141,600	
		7			
		10			
27	45	4	421,000	定数内 141,600 昇任昇格 123,600	
		7			
		10			

勤続年数	年齢	月	給料月額	特別昇給影響額
28	46	4	425,400	定数内 175,800 昇任昇格 111,600
		7	429,700	
		10	429,700	
29	47	4	433,900	定数内 162,600 昇任昇格 106,800
		7		
		10		
30	48	4	438,100	定数内 157,200 昇任昇格 104,400
		7		
		10		
31	49	4	442,300	定数内 154,800 昇任昇格 102,600
		7		
		10		
32	50	4	446,500	定数内 153,000 昇任昇格 101,400
		7		
		10		
33	51	4	450,700	定数内 151,800 昇任昇格 100,800
		7		
		10		
34	52	4	454,800	定数内 150,600 昇任昇格 100,800
		7		
		10		
35	53	4	458,900	定数内 199,200 昇任昇格 100,200
		7	463,000	
		10	463,000	
36	54	4	467,100	定数内 198,600 昇任昇格 99,600
		7		
		10		
37	55	4	471,200	定数内 198,000 昇任昇格 99,000
		7		
		10		
38	56	4	475,300	定数内 197,400 昇任昇格 98,400
		7		
		10		
39	57	4	479,400	定数内 196,800 昇任昇格 98,400
		7		
		10		
40	58	4	483,500	定数内 196,800 昇任昇格 98,400
		7		
		10		
41	59	4	487,600	定数内 196,800 昇任昇格 98,400
		7		
		10		
合計			定数内	6,177,300
			昇任昇格	4,257,300
			計	10,434,600

※ ・本市の給料表及び昇格制度による
・高校卒業18歳採用 事務職員モデル