

住民監査請求に係る監査結果報告書

第1 請求人
住所
氏名

第2 請求の受理

本請求書は平成17年10月19日付で提出があり、要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め平成17年11月1日に受理した。

第3 請求の要旨

提出された請求の要旨は、次のとおりである。

1 主張事実（要旨）

地方公務員法第24条第3項では「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。」と規定されている。そして、地方自治体において民間事業の従事者の給与調査は困難であることから、地方公務員の給与は国家公務員の給与との比較により決められている現実がある。

また、同条第6項では、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」と規定されていることから、各地方自治体ごとに給与・手当の額が相違している。これは、各地方自治体が労使交渉の末に勝ち取ったものであるが、好き勝手に自分らに都合の良い条例を作っただけのものではなく、当然のことながら同条第3項の基本理念と大きく矛盾するものであってはならない。

しかし、川西市の場合は下記のとおり、国家公務員並どころかそれを大きく上回る「住居手当」や国家公務員にはない「住居手当」まで獲得してしまっており、同条第3項に定める基本理念と著しく矛盾したものとなっている。これは、議会の議決を受けた条例とはいえ、重大な瑕疵のある条例ということになる。

この件も含め、以前より国からは、国にない手当を廃止するように何度も勧告されているにもかかわらず無視し続けている。本来なら支給する必要のない「住居手当」を職員に支給していることにより、川西市の職員は国家公務員と比較して「住居手当」だけで毎月1万円も多く支給されていることになり、再建団体寸前の川西市の財政をさらに逼迫させているといえる。

川西市と国家公務員の住居手当の比較

(1) 家賃を支払っている職員（住居手当）

川西市	家賃に応じて最高限度額	月額32,500円支給
国家公務員	家賃に応じて最高限度額	月額27,000円支給

(2) 自分名義の家を所有している職員

ア 新築・購入にかかるローン支払いのない場合（住居手当の1）

川西市	月額10,500円支給
国家公務員	支給なし

イ 新築・購入にかかるローン支払いのある場合（住居手当の2）

川西市	月額13,000円支給（8年間のみで、以降は上記アと同様）
国家公務員	月額2,500円支給（5年間のみで、以降は支給なし）

(3) その他の職員〔家族名義（親等）の家に同居している職員等・住居手当〕

川西市	月額6,500円支給
国家公務員	支給なし

2 措置請求

市長に対して、川西市一般職の職員の給与に関する条例のうち、瑕疵のある規定となっている第13条の3（住居手当）についての是正を市議会に提案するよう請求する。

是正の具体的な内容は、次のとおりである。

(1) 家賃を支払っている職員（住居手当 ）

上記の職員は、国と比較して月額5,500円も多くなっているため、国家公務員並に是正すること。

(2) 自分名義の家を所有している職員（住居手当 の1・ の2）

(3) その他の職員〔家族名義（親等）の家に同居している職員・住居手当 〕

上記の職員（住居手当 の1・ の2・ ）は、家賃を支払う必要がなく、自分の住むところがある職員である。つまり、本来、住居手当が必要のない職員に住居手当を支給することになっている。この条件に該当する国家公務員には住居手当は支給されていない。従って、住居手当 の1、 の2及び については、当然廃止すべきである。特に、住居手当 の2（ローン支払いがある場合の加算措置）は、個人的な資産（家）を取得したことに対して、公金を不当に使用していることに当たり、到底納得できないものである。

第4 監査の実施

1 監査対象事項について

請求人から提出された請求書、事実証明書及び追加証拠並びに陳述の内容から、監査対象事項については、川西市一般職の職員の給与に関する条例（昭和32年10月15日条例第22号）第13条の3の住居手当に関する規定が、請求人が主張するように地方公務員法第24条第3項の基本理念と大きく矛盾した瑕疵ある規定内容となっており、この規定に基づく住居手当の支給が不当な公金の支出に当たるかどうかについて監査を実施した。

2 監査対象部局

総務部行政室職員課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を平成17年11月18日に設けた。当日は請求人が出席して、追加証拠を提出するとともに陳述を行った。

4 関係職員からの事情聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、平成17年11月18日に総務部長、行政室長、職員課長及び担当職員の出席を求め、請求人の主張等についての事情聴取を行った。

5 監査の期間

平成17年10月20日から同年12月12日まで。

第5 監査の結果

本件請求の監査の結果は、地方自治法第242条第8項の規定に基づき、監査委員の合議により、次のとおり決定した。

本請求に係る措置の必要を認めない。

監査対象事項の概要及びその判断理由については、以下のとおりである。

1 監査対象事項の概要

(1) 地方公務員の給与決定に関する原則について

地方公務員の給与等の勤務条件については、職員及び地方公共団体にとって極めて重要な事項であることから、地方公務員法においていくつかの原則が定められている。

給与の決定に関する原則としては、「職務給の原則」、「均衡の原則」及び「条例主義」が定められている。このうち、本件事案に関連する「均衡の原則」及び「条例主義」の内容は次のとおりである。

まず、均衡の原則としては、同法第24条第3項で、「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決めなければならない。」と規定されている。これは、民間企業の場合、原理として企業目的が利益という客観的な数字で表示され、賃金はこの利益を基準として決定されることになるが、公務の場合は、このような明確な尺度が存在せず、利益以外の基準によって決定しなければならないことから、同法では、民間企業の賃金や他の公務員の給与との比較によって給与を定める方法（均衡の原則）を取っているものである。

次に、条例主義としては、同条第6項で「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、職員の給与について、議会の議決に基づく条例で決定することを定めている。この主旨は、団体自治の立場からは、地方公共団体の自主性を考慮し、法律においては給与決定の根本原則のみを定め、具体的な各地方公共団体の給与については、条例という自治立法形式により定めることとし、また、住民自治の立場からは、条例は議会がその制定権を有していることから、給与の決定に対して議会を通じて住民の意思を反映させる方法を取っているものである。

(2) 均衡の原則について

上記(1)に記載した「均衡の原則」については、当該条文で、職員給与の決定の際に考慮するものとして、「生計費、国家公務員の給与、他の地方公共団体の職員の給与、民間事業の従事者の給与、その他の事情」の5項目が並列に列挙して示されている。しかし、地方公務員の給与決定にかかる均衡の原則の実際の運用としては、「国家公務員の給与に準ずる」ことによって実現されるものと解されている(昭和35年4月1日・各都道府県知事あて自治省行政局長通知ほか)。

国家公務員の場合の給与決定の手順は、社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保する観点から人事院勧告により決定される方法が取られている。また、地方公務員の場合においても、人事委員会が置かれている団体（都道府県、指定都市及び特別区等）においては、人事院勧告の内容及び当該団体の民間賃金動向等を総合的に勘案して人事委員会が勧告を行うことになっており、人事委員会が置かれていない団体（一般市町村）においては、国の取扱いや都道府県の人事委員会勧告等を受けて、具体的な改定方針が決定されることになる。

国家公務員の給与に対する人事院勧告は、生計費及び民間事業の賃金を考慮し、国家公務員の給与水準を民間企業従業者の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本として行っているものである。これは、国家公務員も勤労者であり、勤務の対価として適正な給与を確保することが必要であるが、その給与は、民間企業とは異なり、市場原理による決定が困難であることから、労使交渉等によってその時々々の経済・雇用情勢等を反映して決定される民間の給与に準拠して定めることが最も合理的であり、職員をはじめ広く国民の理解を得られる方法であると考えられるためである。従って、地方公共団体全体の給与が、「国家公務員の給与に準ずる」こととすれば、国及び他の地方公共団体とも均衡が図れることから、同条第3項に規定する5項目のうち4項目の要素を満足させることができるとの考えによるものである。なお、この「国家公務員の給与に準ずる」

る」の「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て、合理的範囲において国の制度を修正し、その団体として適したものとして適用することとされている。

また、5項目のうちの「その他の事情」については、明確に例示されているわけではないが、たとえばその地域企業の経営状況などの経済情勢、さらにその地域における職員採用の難易度等の事情が考えられるとされている。

(3) 国家公務員の住居手当について

国家公務員の住居手当については、一般職の職員の給与に関する法律(昭和25年4月3日法律第95号)に規定され、その内容は、次のとおりとなっている。

(住居手当)

第11条の9 住居手当は、次の各号のいずれかに該当する職員に支給する。

1. 自ら居住するため住宅(貸間を含む。第3号において同じ。)を借り受け、月額12,000円を超える家賃(使用料を含む。以下同じ。)を支払っている職員(国家公務員宿舍法第13条の規定による有料宿舍を貸与され、使用料を支払っている職員その他人事院規則で定める職員を除く。)
 2. 当該職員の所有に係る住宅(人事院規則で定めるこれに準ずる住宅を含む。)のうち当該職員その他人事院規則で定める者によつて新築され、又は購入された住宅であつて、当該新築又は購入の日から起算して5年を経過していないものに居住している職員で世帯主であるもの
 3. 第12条の2第1項又は第3項の規定により単身赴任手当を支給される職員で、配偶者が居住するための住宅(国家公務員宿舍法第13条の規定による有料宿舍その他人事院規則で定める住宅を除く。)を借り受け、月額12,000円を超える官費を支払っているもの又はこれらのものとの権衡上必要があると認められるものとして人事院規則で定めるもの
- 2 住宅手当の月額は、次の各号に掲げる職員の区分に応じて、当該各号に掲げる額(第1号又は第2号に掲げる職員のうち第3号に掲げる職員でもあるものについては、第1号又は第2号に掲げる額及び第3号に掲げる額の合計額)とする。
1. 前項第1号に掲げる職員
次に掲げる職員の区分に応じて、それぞれ次に掲げる額(その額に100円未満の端数を生じたときは、これを切り捨てた額)に相当する額
イ 月額23,000円以下の家賃を支払っている職員
家賃の月額から12,000円を控除した額
ロ 月額23,000円を超える家賃を支払っている職員
家賃の月額から23,000円を控除した額の2分の1(その控除した額の2分の1が16,000円を超えるときは、16,000円)を11,000円に加算した額
 2. 前項第2号に掲げる職員 2,500円
 3. 前項第3号に掲げる職員
第1号の規定の例により算出した額の2分の1に相当する額(その額に100円未満の端数を生じたときは、これを切り捨てた額)
- 3 前2項に規定するもののほか、住居手当の支給に関し必要な事項は、人事院規則で定める。

国の住居手当は、民間におけるこの種の手当との均衡を考慮して創設されたものであるが、支給額の算定にあたっては、公務員宿舎に入居している職員とそうでない職員との均衡を基礎に考えられているといえる。これは、借家等の居住者に対する手当が、当初から公務員宿舎入居者以外で一定の額を超える家賃等を支払っている職員に限定して対象としており、この場合の一定の額とは公務員宿舎入居者が負担している使用料月額平均が一つの目安として考えられている実情から推測することができる。

また、自宅居住者に対する手当については、自宅居住者といえども維持費その他住宅費用を負担している実情を考慮したものであるものの、住宅条件としては比較的恵まれた条件であることや公務員宿舎等の入居者の場合も一定の使用料を負担していることとの比較を考慮して、その額は少額にとどめられている性質のものであるとされている。

以上から、国の住居手当は、公務員宿舎入居者と借家等居住者との家賃負担の不均衡を緩和し、給与上の実質的な均衡を図ることを主旨とした制度になっているといえる。

なお、借家等居住者に対する支給額については、公務員宿舎入居者が負担している平均使用料が改定等により変動する関係から、これに連動するかたちで改定が行われてきている。一方の自宅居住者に対する支給額については、昭和49年の創設以降一度も改定されていなかったが、平成15年の人事院勧告を受けて初めて一部改正（創設当初から、原則月額1,000円を支給し、新築・購入から5年間のみ月額2,500円を支給していたが、改正により月額1,000円の規定が削除された）が行われている。

(4)川西市の住居手当について

川西市の住居手当については、川西市一般職の職員の給与に関する条例に規定され、その内容は、次のとおりとなっている。

(住居手当)

第13条の3 住居手当は、次の区分により支給する。

(1) 自ら居住するため住宅(貸間を含む。)を借り受け、家賃を支払っている職員(公宿舎を貸与されている職員、その他規則で定める職員を除く。)には次により住居手当を支給する。ただし、住居手当の月額に100円未満の端数を生じたときは、これを切り捨てる。

ア 月額15,500円以下の家賃を支払っている者には、月額10,000円

イ 月額15,500円を超え月額22,000円未満の家賃を支払っている者には、家賃と15,500円との差額に10,000円を加算した額(月額)

ウ 月額22,000円以上の家賃を支払っている者には、家賃と22,000円との差額の2分の1に16,500円を加算した額(月額32,500円を最高支給限度額とする。)

(2) 自ら居住するため住宅を所有し、維持、管理費を負担している世帯主である職員には月額10,500円(当該住宅が当該職員によつて新築又は購入されたものであつて、当該新築又は購入のため毎月償還金を支払っている場合にあつては、8年間(8年を経過するまでに償還を終えた場合にあつては、当該償還を終えるまでの間)に限り月額13,000円)の住居手当を支給する。

(3) 前各号の規定に該当する職員以外の職員には、月額6,500円の住居手当を支給する。

2 前項の規定するもののほか住居手当の支給に関し必要な事項は規則で定める。

上記の規定内容について、当該事務を所管する職員課は、次のように説明している。

まず、住居手当を支給している主旨は、職員の住宅維持管理にかかる費用を補てんするためであるとしている。従って、支給の対象範囲としては、借家等に居住し家賃を支払っている職員のほかに、自己所有の住宅に居住している職員に対しても、住宅の維持費用がかかることを考慮して支給対象とするとともに、この場合で新築・購入にかかる償還金がある場合においては当初に償還金の返済等諸費用が嵩むことが一般的であることなどを考慮して、当初から8年間に限り2,500円加算支給することとしている。さらに、これら以外の職員、たとえば親名義の住宅に居住している職員等についても、現実としては一定の住居の維持費用を負担していることが想定されることから、支給対象に含めているとしている。

また、具体的な支給額等の決定に際しては、国家公務員の規定を参考にしつつ、均衡の原則の一要素である「他の地方公共団体の職員の給与」の運用として、その地域の経済事情や職員の安定的確保の点について考慮し、同一経済圏内である阪神間等の近隣各市の支給状況を加味した上で、市議会に条例案として提出しているとしている。

以上のことから、川西市の住居手当については、住宅維持管理費用の補てんにおいて職員間全体の均衡を図る制度として運用され、具体的な支給額等については、近隣各市の支給状況等を考慮して決定されているといえる。

(5)近隣各市の住居手当について

川西市が住居手当の支給基準を決めるに際して考慮しているとする「他の地方公共団体」の支給状況について調査した結果は、次のとおりである。

なお、調査の対象としたのは、川西市と同一の経済圏内であると考えられる兵庫県内の阪神地域6市（尼崎市・西宮市・芦屋市・伊丹市・宝塚市・三田市）及び川西市に比較的近い大阪府北大阪地域のうちの3市（池田市・豊中市・箕面市）の合計9市である。

川西市と近隣各市の住居手当比較

(1)家賃を支払っている職員（住居手当）

川西市	家賃に応じて最高限度額	月額32,500円支給
近隣各市	家賃に応じて最高限度額	月額27,000円～36,000円支給 (最高限度額の平均月額は32,516円)

(2)自分名義の家を所有している職員（住居手当の1・の2）

川西市	月額10,500円支給（ローンがある場合、8年間に限り2,500円を加算して13,000円支給）
近隣各市	月額4,000円～27,000円支給 (新築購入5年目・ローンなし・被扶養者2人までの条件で算出した場合の平均月額は11,761円。新築購入10年目でその他の条件が同じ場合の平均月額は10,872円)

(3)その他の職員〔家族名義（親等）の家に同居している職員等・住居手当〕

川西市	月額6,500円支給
近隣各市	無支給～月額11,000円支給 (平均月額は7,161円)

近隣各市の支給状況の概要は以上のとおりであるが、支給区分・支給額の規定内容については、借家、持家の区分に関係なく被扶養者数で支給額を区分している市（1市）や、持家の場合に、新築・購入から年数を限って加算している市（5市）及び川西市と同様にローン支払いがある場合に加算規定を設けている市（1市）、その他の職員の場合に支給していない市（1市）など、各市で相違している点が見られる。

2 判断

上記の調査結果に基づき、請求人の主張について次のとおり判断する。

(1) 住居手当は国家公務員に準ずるべきであるとの主張について（均衡の原則の考え方についての判断）

地方公務員法は、地方公務員の人事及び職員の権利義務などに関する根本基準について定めたものであるが、その中で勤務条件の中心である給与や勤務時間などについては、基本的な考え方、枠組みを示すのみで、具体的な内容については各地方公共団体において自主的に定めることとしている。このように、地方公務員制度は、地方公務員法に定められた統一的な考えの下に、地方公共団体ごとの特殊性に応じて運用されるべきことを基本として制定されている。しかし、その一方で、実際の運用面においては、国及び各地方公共団体の事務の性質は共通性のあるものが多く、さらに公務員の勤務条件を支える財政的な基盤が税金であるという点から、公務員制度全般において、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間で共通の内容を有する傾向が見られることも事実である。給与等の決定原則の場合についても、地方公共団体ごとの特殊性に応じて運用されることを想定している地方公務員法の基本的な考え方と、一方で国や他の地方公共団体との共通性からお互いの均衡を図るべきであるとする運用面とで、矛盾した面を有している現実がある。

本件事案に関する住居手当について検討してみると、上記の第5・1(2)で記載したとおり、同法第24条第3項で、給与決定に際して考慮すべき事項として5項目が並列に列挙されているが、均衡の原則として列挙されているこの5項目のうち、運用面では国家公務員の給与に準ずることを基本としている現実があるものの、他の4項目のうちの「他の地方公共団体」及び「その他の事情」など地域間における均衡についても考慮に入れて個々の地方公共団体ごとに規定することまでも否定したものでないことは法文上明らかである。

従って、地方公共団体が住居手当の支給基準を決定するにあたって、地方公務員法の基本的な枠組みの中で、国に準ずることを基本としつつ、同一経済圏内の近隣市の支給状況等を考慮に入れた上で、議会の議決を経て条例として制定することは、地方公共団体の裁量権の範囲として認められるものと考えられる。

(2) 川西市の住居手当が、地方公務員法の基本理念と大きく矛盾した瑕疵ある規定となっているとの主張について

請求人が主張するように、川西市の住居手当が、議会の議決を経て条例として規定されたものであっても、その規定内容が地方公務員法の基本理念に大きく矛盾したもので、その条例自体に「重大かつ明白な不当性のある場合」には、長等の公金支出に関する行為も不当の評価を受けることから、この点について検討した結果は次のとおりである。

国と地方公共団体との住居手当制度を比較すると、国家公務員の場合は、基本的に公務員宿舍入居者と借家等居住者との両者間の家賃負担の不均衡を緩和し、給与上の実質的な均衡を図ることを主旨とした制度であるのに対して、一般的に地方公務員の場合は、公務員宿舍を有していないことから、住宅維持費用の補てんにおいて職員間全体の均衡を図る制度として運用されている傾向が見られる。

川西市と国家公務員の住居手当を比較してみると、上記の第5・1(3)及び(4)で記載したとおり、支給対象となる職員の範囲及び支給額は違っており、川西市の方が総じて高い支給基準となっているが、この主な要因は、川西市が住居手当の支給基準を決定するに際して、同一経済圏内である阪神間等の近隣市の支給状況を考慮に入れて

決定していることによるものである。

これに関しては、上記(1)でも記載したとおり、給与決定については国家公務員に準ずることが基本的な考え方であるが、地方公務員法上で、「他の地方公共団体」及び「その他の事情」も考慮することを認めていることから、当市の支給規定が、同一経済圏内である近隣市との均衡を考慮して決定されていることには一定の合理性があるといえる。また、川西市と近隣各市との住宅手当の支給基準を比較してみた場合に、上記第5・1(5)で記載したとおり、支給の対象となる職員の範囲・支給額については各市において規定方法が違うものの、川西市の支給基準が、近隣各市と比べ、突出して高い支給基準となっているとは認められなかった点からも不当な規定内容であるとまでは認められない。

なお、請求人は、住む家があり家賃を支払う必要のない職員については住居手当を支給する必要はないと主張しているが、住居手当が住居維持費用の補てんであるとの主旨からすれば、自己所有の住宅に居住する職員及びその他の職員についても一定の住宅維持費用を負担していることが想定され、さらに、ローン支払者に対する加算措置についても、国家公務員も支給額の違いはあるものの同様の主旨により支給されていること及び近隣市においても新築・購入時から年数を限って加算措置を設けている市が多いことからすると、この点についても不当な規定であるとまでは認められない。

3 結論

以上のとおり、本来地方公務員法は、法の枠組みとしてその基本的な考えを示し、個々の具体的な規定については、地方自治の本旨に基づき、各地方公共団体が規定することを想定した法体系としていることから、川西市は川西市の判断によって住居手当についての条例を市議会に提案し、議決を経て決定できると解すべきである。また、川西市の現行の住居手当に関する規定が、国家公務員に準ずることを基本とされているにもかかわらず、国家公務員に比べ高い水準であることについては、近隣各市の支給状況を考慮して均衡の原則を運用した結果であり、近隣各市との比較において、その支給範囲及び支給額ともに大きく逸脱したものとなっていないことなどを総合的に勘案して、当該規定は市長及び市議会の裁量権の範囲内であり、不当とまではいえないと判断したので、請求人が主張する措置の必要を認めない。

なお、当該事案について、次のとおり市長に対して要望したので申し添える。

近年の地方分権の進展や厳しい地域の経済情勢のなかにあつて、公務員に対しては極めて厳しい国民の視線が注がれており、そのなかでも地方公務員の給与のあり方については、その給与水準が、地域の民間賃金と比較して高いのではないかと批判が強く出ているのが実情である。一方の民間企業においては、厳しい経済・雇用情勢を反映して給与等を含めたコストの削減努力が重ねられるなど社会経済情勢の変化に即応した賃金制度の見直しや改革が行われているところであり、地方公務員についても、このような民間の状況を踏まえ、自らの判断と責任のもと地域の実情に沿った給与制度・運用の一層の適正化が求められている。

このような中で、当市の住居手当の支給基準についてみると、近隣市との均衡が図られているものの、国家公務員の支給基準と比較すると、高い水準にあることも事実であり、請求人の主張内容についても、住民感情として理解できるところである。現行の住居手当の支給基準が、法制度上は不当なものではないことと、地方公務員の給与決定が、原則的には「国家公務員に準ずる」ことが基本的な運用として求められている中で、納税者である住民に対して十分な理解が得られているかどうかということについては、別問題として考える必要がある。

住居手当を含めた公務員給与の見直しについては、地方公務員の給与が住民の税金をもとにしていることを基本に考えると、住民への説明責任をどう果たして行くかということが最も重要な視点であると考えられる。政府では「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（平成17年6月21日閣議決定）」の中で、地方公共団体の協力を得て、各地方公共団体間の比較分析を可能とする公表システムの構築を進めるとされたところであるが、これは、職員給与等の積極的な情報開示が、地方公務員の給与や定員管理の状況についての透明性を高め、住民の一層の納得と支持が得られるようにする上でますます重要な意義を持つものとなってきた状況を踏まえたものである。

このような流れの中で、当市における住居手当についても、他都市との比較可能な方法により給与情報の徹底した開示を進めるとともに、住民の理解が得られるよう、時代の流れに沿った適時適切な対応をされるよう要望する。