

宝 監 第 52 号
平成21年 8月 6日

請 求 人 様

宝塚市監査委員	村 野 一 郎
同	井 上 芳 治
同	伊 福 義 治

「住民監査請求」に係る監査結果について

平成21年6月15日付けで提出のありました住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定により、監査の結果を別紙のとおり通知します。

第1 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成21年6月23日にこれを受理しました。

第2 監査の実施

平成21年7月3日に請求人に対し、地方自治法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設けました。

監査は、宝塚市及び宝塚市上下水道局から提出された書類による調査及び平成21年7月14日に総務部職員及び上下水道局職員（以下「市関係職員」という。）からの事情聴取等によって実施しました。

第3 請求の要旨

請求人から提出された職員措置請求書及び請求人の陳述によると、本件住民監査請求の要旨は概ね次のとおりです。

1 勤務評定に基づかない違法な公金支出について

(1) 神戸地方裁判所の判決要旨

請求人は、平成18年8月9日、宝塚市長に対し、違法に支出された平成17年度勤勉手当及び昇給差額分の返還を市職員に対して請求することを求める住民訴訟を神戸地方裁判所へ提起し、平成21年2月13日それに対する判決が出された。

同判決の要旨は以下のとおりである。

- ① 宝塚市においては、形式的にも実質的にも個々の職員について勤務評定を行ったということとはできないから、宝塚市が平成17年度に実施した勤勉手当の支給及び普通昇給は、地方公務員法（以下「地公法」という。）第40条第1項の趣旨に反した違法なものである。
- ② 勤務評定を行っていないにもかかわらず勤勉手当を支給したこと及び普通昇給させたことが違法となる以上、これらに基づいて勤勉手当を支給したこと及び普通昇給させたことは違法な公金の支出であるから、違法に支出した金額相当額が宝塚市に生じた損失となる。
- ③ 宝塚市の職員は、勤務評定を行っていないにもかかわらず違法に支出された勤勉手当等の支給を受ける法律上の原因を有しておらず、支給を受けた勤勉手当等は法律上の原因がないものとして不当利得となる。
- ④ しかしながら、宝塚市が上記不当利得返還請求権を行使することは、信義則に反し許されないと解する。主な理由は下記のとおりである。

ア 宝塚市においても、平成15年度以降、職員団体と協議しつつ、能力主義・成果主義的な人事評価システムを段階的に導入しようとしており、将来、この人事評価の結果が勤勉手当や普通昇給における成績評価に反映されることが期待できる状況にある。

イ 宝塚市が、現時点で、職員に対し、不当利得返還請求権を行使することは、従前の市の態度を急変させるものであり、定期評定を実施してこなかったとい

う歴代の宝塚市長の責任に目を瞑り、従前の違法状態の蓄積の結果ともいうべき特定年度の違法状態がもたらした市の損失を、すべて違法状態の作出に直接責任があるとはいえない現在の個別職員に填補させようとするものであるとの非難を受けるおそれがある。

ウ 違法状態を是正すべく職員団体との間で数年間にわたり行ってきた新たな人事評価制度の導入に関する協議を一方的に反故にするに等しいものであって、職員との間の信頼関係を著しく損なう。

エ 宝塚市がそのような態度をとることとなれば、多数の職員に多大な混乱と衝撃をもたらし、円滑な行政に支障を来し、ひいては市民の生活にも多大な影響を及ぼすおそれがある。

(2) 請求人の意見

宝塚市における、平成15年から始まった勤務評定実施に関する労使交渉の結果、現在に至るも未だ勤務評定実施及びその反映がなされていないという現状は、まさに、職員又は職員団体が勤務評定の実施自体に強硬に抵抗してきた証左といえる。

勤務評定による成績査定を反映させないで行われている現状の勤勉手当の一律支給及び普通昇給は、上記判決が認めるとおり、違法な公金支出である。

2 勤勉手当について

宝塚市では、これまで職員の勤務評定を行うことなく勤勉手当を一律支給してきており、かかる事態は、定期勤務評定を義務づけ、これを市政に反映するよう求めた地公法第40条並びに「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」とした地公法第24条第6項及び宝塚市一般職の職員の給与に関する条例（以下「市給与条例」という。）第20条に違反するものである。

また、上下水道職員の勤勉手当についても、これまで勤務評定を行うことなく勤勉手当を一律支給してきており、これは定期勤務評定を義務づけ、これを市政に反映するよう求めた地公法第40条及び「企業職員の給与は、その職務に必要とされる技能、職務遂行の困難度等職務の内容と責任に応ずるものであり、かつ、職員の発揮した能力が十分に考慮されるものでなければならない。」として能力主義・成果主義的な能力給を定めた地方公営企業法（以下「地公企法」という。）第38条第2項並びに「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める。」とした地公企法第38条第4項及び宝塚市水道事業及び下水道事業の職員の給与の種類及び基準に関する条例（以下「上下水道給与条例」という。）第13条に違反するものである。

3 普通昇給について

宝塚市において勤務評定を反映させずに一律になされている普通昇給は、定期勤務評定を義務づけ、これを市政に反映するよう求めた地公法第40条並びに給与等の勤務条件を条例で定めるとした地公法第24条第6項及び市給与条例第9条第1項に違反する。

また、上下水道職員についても、勤務評定を反映させずに普通昇給が一律になされ

ており、これは、定期勤務評定を義務づけ、これを市政に反映するよう求めた地公法第40条及び「企業職員の給与は、その職務に必要とされる技能、職務遂行の困難度等職務の内容と責任に応ずるものであり、かつ、職員の発揮した能率が十分に考慮されるものでなければならない。」として能力主義・成果主義的な能率給を定めた地公企法第38条第2項並びに「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める」とした地公企法第38条第4項及び上下水道給与条例第3条に違反するものである。

4 求める措置

- (1) 宝塚市長は、市職員（上下水道、市立病院は除く）（平成20年6月期は1,547名、同年12月期は1,535名）に対し、平成20年度に受給した「勤勉手当」合計883,114,279円を、宝塚市に返還するよう請求せよ。
- (2) 宝塚市上下水道管理者は、上下水道職員138名に対し、平成20年度に受給した「勤勉手当」合計82,761,971円を、宝塚市に返還するよう請求せよ。
- (3) 宝塚市長は、市職員（上下水道、市立病院は除く）1,288名に対し、平成20年度に受給した「普通昇給」合計21,310,200円を、宝塚市に返還するよう請求せよ。
- (4) 宝塚市上下水道管理者は、上下水道職員138名に対し、平成20年度に受給した「普通昇給」合計1,702,200円を、宝塚市に返還するよう請求せよ。
との勧告を求める。

第4 請求に係る事実の認定

請求人の請求及び市関係職員からの事情聴取並びに調査に基づき、次のとおり事実を確認しました。

1 給与の支払いに係る支出手続きについて

(1) 支出負担行為権者とその根拠

① 市職員（上下水道、市立病院は除く）の給与について

宝塚市職務権限規程別表第1 共通権限事項表「3 財務に関すること。」の表中「15 承認された執行計画の範囲内で、次に掲げる予算の節に係る支出負担行為を決定すること。（2）給料 （3）職員手当等」に基づき、総務部総務室人事課長であることを確認しました。

② 上下水道職員の給与について

宝塚市上下水道局職務権限規程別表第1 共通権限事項表「4 財務に関すること。」の表中「26 承認された執行計画の範囲内で、次に掲げる予算の節に係る支出負担行為をすることを決定すること。（業者の決定及び契約行為は含まない。）（1）給料を決定すること （2）手当を決定すること」に基づき、上下水道局経営管理部総務課長であることを確認しました。

(2) 支出命令権者とその根拠

① 市職員（上下水道、市立病院は除く）の給与について

宝塚市職務権限規程別表第1 共通権限事項表「3 財務に関すること。」の表中「16 支出命令をすること。(1)定例的な人件費及び債務負担行為に係る償還金」に基づき、総務部総務室人事課長であることを確認しました。

② 上下水道職員の給与について

宝塚市上下水道局職務権限規程別表第2 個別権限事項表 経営管理部総務課の表中「73 支出命令をすること (1)給料、手当、報酬、法定福利費、企業債償還金、企業債利息、借入金利息、企業債手数料及び取扱費」に基づき、上下水道局経営管理部総務課長であることを確認しました。

(3) 給与の支払い

前月分の時間外勤務手当等を月初に集計し、当月分の給料、住居手当、管理職手当等の諸手当等と併せて、月に1回原則20日に支給されています。(平成21年3月については、20日が祝日のため19日に支給)

また、勤勉手当については、平成20年6月30日及び12月10日に支給されています。

2 事実証明文書の確認について

請求人から提出された職員措置請求書には、事実証明文書として『5 宝塚市役所人事課作成「勤務評定導入にかかる経緯一覧」』及び『6 宝塚市役所人事課作成「1 平成21年1月1日付普通昇給者数及び昇給総額、2 平成20年度勤勉手当支給者数及び支給総額」』が添付されています。市及び市上下水道局から提出された書類による調査及び市関係職員からの事情聴取等で確認したところ、文書については市人事課作成の文書に間違いありませんでした。

ただし、『6 宝塚市役所人事課作成「1 平成21年1月1日付普通昇給者数及び昇給総額」』については、「精査の結果、請求人が提出した事実証明文書6中、平成21年1月1日付一般・消防職員の普通昇給者数1,288名を1,287名、昇給総額7,103,400円を7,095,500円に訂正する。」旨の文書回答がありました。

また、請求人は、事実証明文書『6 宝塚市役所人事課作成「1 平成21年1月1日付普通昇給者数及び昇給総額」』に基づき、平成20年度中に企業会計を除く市会計から市職員(上下水道、市立病院を除く)に対してなされた普通昇給総額は、7,103,400円×3か月=21,310,200円であるとしていますが、上記のとおり1か月相当の昇給総額の訂正があったこと、また、実際には年度途中での退職等もあり、平成21年1月～平成21年3月までに支給した昇給分相当額は、単純に1か月相当額×3か月でなく「21,177,908円」との文書回答がありました。なお、上下水道職員については、異動等がなく、請求人が算出した3か月分相当額1,702,000円で修正はありませんでした。

3 新人事評価制度の導入状況

(1) 宝塚市

平成15年度 管理職員を対象に成果目標チャレンジ評価を試行導入

平成16年度	管理職員を対象に成果目標チャレンジ評価を本格導入 新人事評価制度について職員労働組合と団体交渉開始
平成17年度	管理職員を対象に能力行動評価を試行導入
平成18年度	管理職員を対象に能力行動評価を本格導入 係長、一般職を対象に制度説明会開催
平成19年度	係長、一般職を対象に新人事評価制度の試行導入
平成20年度	係長、一般職を対象に人事評価制度実施後アンケート調査を実施
平成21年度	管理職員を対象に人事評価結果を勤勉手当に反映（6月） 係長、一般職の人事評価結果の勤勉手当及び普通昇給への反映について協議するため、労使で構成する小委員会を設置することで合意（6月） 管理職員を対象に人事評価結果を普通昇給に反映予定（1月）

（2）国

平成16年度	新人事評価制度（能力評価と業績評価）の検討を開始
平成17年度	新人事評価制度第1次試行
平成18年度	新人事評価制度第2次試行
平成19年度	課長級から一般係員を対象に人事評価制度試行
平成20年度	事務次官以下全ての常勤職員及び非常勤職員を対象にリハーサル試行
平成21年度	全職員に対し人事評価制度が本格導入され、合わせて勤勉手当及び普通昇給への反映も実施

（3）兵庫県及び阪神間各市

兵庫県では、昭和27年度から全職員を対象に「一般勤務評定」を実施し、平成19年度から勤勉手当及び昇給に反映させています。また、平成11年度から「目標管理制度」を実施し、平成18年度から勤勉手当に反映させています。

宝塚市を除く阪神6市では、4市（うち3市は一部職員を除く。）が定期評定を実施しているものの、いずれの市においても定期評定の結果を勤勉手当及び普通昇給に反映させていません。

4 新人事評価制度での勤勉手当及び普通昇給への反映について

（1）副課長級以上の管理職員

副課長級以上の管理職員については、平成15年度から取り組んでいた新たな人事評価制度の評定結果を、平成21年度から勤勉手当及び普通昇給へ反映することを決定し、平成21年6月期の勤勉手当に反映させたところであり、平成22年1月の普通昇給に反映させる予定です。

（2）係長級以下の職員

係長級以下の職員については、平成16年度から団体交渉を行った結果、新人事評価制度を試行的に導入することとし、平成18年度に全職員への制度説明会を開

催し、平成１９年度から試行導入しています。さらに、平成２２年度からの勤勉手当及び普通昇給への反映に向けて、労使で構成する小委員会を設置して職員労働組合と協議を継続中です。

新人事評価制度に関しては、「職員労働組合側も、基本的には公正公平な勤務評価の手法を構築すべく市と交渉している。」との説明を市関係職員から受けました。また、職員労働組合側も市職労ニュース（２００９年２月１６日発行）で「組合は十分な労使合意を前提に、協議を進めていく考えである。」旨を表明しています。

５ 平成２１年８月５日大阪高等裁判所の判決

第３の１の（１）に記載した神戸地方裁判所の判決に対する控訴審（大阪高等裁判所）判決では、結論において「本件勤勉手当等の支給が違法であったとはいえないから、その余の点について判断するまでもなく、控訴人の請求は理由がない。」として控訴棄却となっています。

第５ 平成１８年５月１２日提出の監査請求結果について

請求人は平成１８年５月１２日に住民監査請求を提出しています。前回の請求も今回の請求と同趣旨の請求をしており、その結果は棄却となっています。

棄却理由の要旨は下記のとおりです。

１ 勤勉手当について

市は、評価規則に基づく勤務評価を実施していませんでしたが、これは、過去から全国的に勤務成績の評価が十分に実施されていない状況があり、本市を含む阪神間各市においても同様であったこと、個々の職員の欠勤、療養休暇等の取得日数という事実関係を勤務成績の判断基準として勤勉手当の支給額を決定していること、特別評価の積み重ね等によりまったく勤務評価が実施されていなかったとはいえないこと、仮に、市が個々の職員の勤務評価を実施し、その結果に基づいて勤勉手当の支給額を決定し成績下位の者への支給額を減じて得た原資を成績優秀者に再配分したとしても、その支給総額は、決定された予算額の範囲内であり、市に損害が発生したとは認め難いこと、さらに市は、職員の成績評価及び能力行動評価からなる新人事評価制度の導入の検討を既に始めており、改善努力が認められることから、これらを総合的に見ると、勤務評価を実施しないで、該当職員すべてについて支払われた勤勉手当の額が直ちに不当な公金の支出であるとまではいえません。

２ 定期昇給について

市は、評価規則に基づく勤務評価を実施していませんでしたが、これは、過去から全国的に勤務成績の評価が十分に実施されていない状況が続いており、本市を含む阪神間各市においても同様であったこと、定期評価に替わる勤務成績の判断基準により昇給、不昇給の決定がなされていたこと、職員について定期評価を行わずに定期昇給させたことにより職員全員が昇給額分を不当に利得したとは認め難く、仮に、一部の職員が不当利得していたとしても当該職員の特定が困難であり、住民監査請求の要件

である監査対象の特定性について疑義があること、さらに市は、職員の成績評価及び能力行動評価からなる新人事評価制度の導入の検討を既に始めており、改善努力が認められることから、これらを総合的に見ると、期末・勤勉手当を含む給与に係る定期昇給分の支給は、返還を求めるほどの不当な公金の支出であるとまではいえません。

第6 監査の結果

1 結論

今回の請求に係る各項目の支出については、違法な公金の支出に当たらず、請求人の求める措置の必要は認められません。

2 理由

(1) 請求内容について

前記、第5に示すとおり、今回の請求は、平成18年5月12日に提出された請求と同趣旨の請求です。

今回、改めて慎重に審査しましたが、基本的には前回の監査請求と同様の理由により、違法な公金の支出に当たらないと判断しました。

(2) 勤務評定に基づかない違法な公金支出について

請求人は「宝塚市における、平成15年から始まった勤務評定実施に関する労使交渉の結果、現在に至るも未だ勤務評定実施及びその反映が実施されていないという現状は、まさに、職員又は職員団体が勤務評定の実施自体に強硬に抵抗してきた証左といえる。勤務評定による成績査定を反映させないで行われている現状の勤勉手当の一律支給及び普通昇給は、上記判決が認めるとおり、違法な公金支出である。」と主張しているので、この点について検証します。

平成21年2月13日神戸地方裁判所は、「勤務評定を行っていないにもかかわらず勤勉手当を支給したこと及び普通昇給させたことが違法となる以上、これらに基づいて本件勤勉手当等を支給したことも違法な公金の支出といわざるを得ない」と判示しています。しかしながら、不当利得請求は信義則上認められないとし、同判決でも結論において、請求は棄却されています。

人事評価制度の導入に関しては、「第4 請求に係る事実の認定 4 新人事評価制度での勤勉手当及び普通昇給への反映について」に示すとおり、副課長級以上の管理職員については、既に平成21年6月期の勤勉手当に反映させ、平成22年1月から普通昇給に反映する予定であり、係長級以下の職員については、平成19年度から人事評価制度を試行導入しています。さらに、平成22年度から勤勉手当及び普通昇給への反映に向けて、労使で構成する小委員会を設置して職員労働組合と協議を継続中であり、「職員労働組合側も、基本的には公正公平な勤務評価の手法を構築すべく市と交渉していくとの対応をとっている。」との説明を市関係職員から受けました。

「宝塚市における、平成15年度から始まった勤務評定実施に関する労使交渉の

結果、現在に至るも未だ勤務評定実施及びその反映が実施されていないという現状は、まさに職員又は職員団体が勤務評定の実施自体に強行に抵抗してきた証左といえる。」との請求人の主張は当たりません。

(3) 勤勉手当について

請求人は、「宝塚市では、これまで勤務評定を行うことなく勤勉手当を一律支給してきており、係長以下に対しては、平成19年度から能力行動評価を試行し、管理職に対しては、平成16年度から成果目標チャレンジ評価を、平成18年度から能力行動評価を導入したとはいえ、その結果は、未だ支給に反映されていない。」と主張していますが、前述のとおり、管理職員については、人事評価結果を平成21年度から、既に勤勉手当に反映しており、係長級以下の職員については、職員労働組合と小委員会を設置して、平成22年度からの勤勉手当への反映に向けて協議中であり、制度改善に向け、現在取り組んでいることが認められます。

(4) 普通昇給について

請求人は、「前述の勤勉手当と同様、宝塚市は、係長以下に対しては、平成19年度から能力行動評価を試行することとし、管理職に対しては、平成16年度から成果目標チャレンジ評価を、平成18年度から能力行動評価を導入したが、請求人の上記訴訟提起後も依然として、その評価の結果を、係長以下・管理職ともに昇給に反映していない。」と主張していますが、これも前述のとおり、管理職員については、人事評価結果を平成21年度から普通昇給に反映することとしており、係長級以下の職員については、職員労働組合と小委員会を設置して、平成22年度からの普通昇給への反映に向け協議中であり、制度改善に向け取り組んでいることが認められます。

(5) 平成21年8月5日大阪高等裁判所の判決について

前記、第4の5に示すとおり、大阪高等裁判所の判決では「勤勉手当等の支給が違法であったとはいえない。」としています。

第7 市長及び上下水道事業管理者に対する意見・要望

- 1 人事評価制度の導入並びに人事評価結果の勤勉手当及び普通昇給への反映について
人事評価制度の導入について、副課長級以上の管理職員については、「第4 請求に係る事実の認定 3 新人事評価制度の導入状況 (1) 宝塚市」記載の経過を踏まえ、人事評価結果を平成21年度から勤勉手当及び普通昇給に反映することを決定し、平成21年6月期勤勉手当に反映させたところです。また、係長級以下の職員については、平成21年6月18日の団体交渉において、労使で構成する小委員会を設置することで合意し、人事評価結果の勤勉手当及び普通昇給への反映について継続協議中であるとの回答を得ています。

同制度の導入については、国においては平成21年4月から全職員に対し人事評価

制度が本格導入され、合わせて勤勉手当及び普通昇給への反映も実施され、兵庫県においても平成１９年度から一般勤務評定を勤勉手当及び昇給に反映させています。また、「地方公務員法及び独立行政法人法の一部を改正する法律案」が国会に提出されるなど法制上も整備される方向にあります。

これらのことを踏まえ、市においては関係者との協議のうえ、できるだけ早急に人事評価制度の全面実施並びに人事評価結果の勤勉手当及び普通昇給への反映に取り組まれることを要望します。

２ 労使交渉の情報公開について

職員労働組合との労使交渉の情報公開については、「平成１７年度から組合の要求書及びそれに対する回答書を市ホームページで公表している。」旨の説明を受けましたが、市と組合の交渉結果だけでなく、交渉内容や経過が市民にもわかるようにすべきであると考えます。

市においては、市民への情報公開を前向きに検討されることを要望します。