

監 査 公 表 第 4 号  
平成17年5月17日

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	横	山	道	弘
同	藤	原	武	光
同	佐	伯	育	三

## 監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定により提出された住民監査請求(平成17年3月14日, 24日, 29日, 30日及び31日提出)について, 同条第4項の規定に基づき監査を行った結果を同項の規定に基づき公表します。

### 記

請求人

A他 全29名

## 第1 請求の要旨

平成17年3月14日、24日、29日、30日及び31日に提出された措置請求書並びに平成17年4月5日に請求人が行った陳述によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

神戸市水道局の「業務奨励手当」は、危険な仕事などに従事した職員に支給される特殊勤務手当の一つで、係長級以下の全職員に支給されてきた。この手当は、次の点で違法・不当な公金支出であり、神戸市は同額の損害を被っているため、神戸市長、収入役及び神戸市水道事業管理者である水道局長に対し、平成15年度及び16年度分の支出額の補填を求めるとともに、今後の支出の差止めを求める。

## 理由

- 1 業務奨励手当は、条例に基づかず規則により支給されていて、給与条例主義（地方自治法第204条第3項及び第204条の2）に違反する。東京都特殊勤務手当事件（東京地裁 平成9年10月28日判決）では、東京都では、特殊勤務手当の種類、支給される職員の範囲、支給額、支給方法などは任命権者及び規則、規程によって定められていた。住民は給与条例主義に違反すると主張して知事に対し損害賠償請求をしたところ、その後の条例改正及び特殊勤務手当条例の制定により遡って条例上の根拠が付与され、適法な支出とされた。
- 2 神戸市財政が破綻状態にあるなかで、業務奨励手当名目の特殊勤務手当の支給は許されず、市民の同意を得られるものではない。
- 3 一律に支給されるような手当は特殊勤務手当になじまない。横浜市の定期監査結果では、「企業手当」の名目で水道局の管理職以外の全職員に支給している手当について、「一律に共通する勤務の特殊性はない」を理由として廃止するよう指摘した。
- 4 管理職に特殊勤務手当はなじまない。役職手当をもらっているのだから、特殊勤務手当を支給するのは二重支給になる。横浜市局長職特殊勤務手当支給事件（横浜地裁 昭和58年6月29日判決 及び 東京高裁 昭和59年12月24日判決）では、「市の局長職にあり管理職手当の支給を受けているものらに対し、深夜に及ぶ超過勤務を理由として特殊勤務手当を支給することは違法であり、同人らに対する不当利得の返還を求める住民訴訟は認められる」という判決がでている。

- 5 業務奨励手当は、給与明細の中で判別される形で記述されておらず、業務奨励手当であると受給者に認識されないのでは、手当支給の目的が達せられておらず、違法・不当である。

## 第2 監査の実施

水道局の関係職員から事情聴取を実施したほか、当局が作成した業務奨励手当の支給に関する支出書類等について監査を実施した。

なお、特殊勤務手当の支給は水道事業管理者の担任する事務であり、市長及び収入役は権限を有しない。

## 第3 監査の結果

### 1 監査対象

地方自治法第242条第2項は、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、正当な理由がない限り、住民監査請求をすることができないとして、請求の期間制限規定を設けている。

正当な理由があるときとは、当該行為が秘密裡になされたものであるかどうか、地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当の期間内に請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁 昭和63年4月22日判決）。よって、措置請求書受付日から過去1年間に支出された平成16年3月から平成17年2月までの業務奨励手当の支給分を対象として審査した。

### 2 事実の確認

#### (1) 根拠規定

水道事業は地方公営企業法の適用を受けるが、同法第6条に基づき、同法は地方自治法及び地方公務員法の特例を定めるものとされている。すなわち、手当の種類、額、支給方法等が条例によるべき旨を定めた地方自治法及び地方公務員法のいわゆる給与条例主義の規定は適用されない。

また、地方公営企業法では、企業職員の給与は給料及び手当であり、その種類及び基準は条例で定めるものとされ、具体的な額及び支給方法は管理者において定め、企業管理規程中に規定することができるものとされている（第9条、第10条、第38条第1項、同条第4項）。

これらの規定に基づき、手当の種類及び基準は神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例で、特殊勤務手当の具体的な額及び支給方法は水道局企業職員の特

殊勤務手当支給規程で、定められている。

なお、地方公営企業等の労働関係に関する法律第7条により、賃金その他の給与に関する事項については、管理者と労働組合との団体交渉の対象とし、これに関して労働協約の締結ができることとなっている。

## (2) 支給対象者及び支給額

業務奨励手当の支給対象は、企業性の発揮を必要とする業務に従事し、その職務に精励した職員としており、平成16年度までは係長級以下の職員を支給対象としていたが、平成17年度からは係長級に対する支給を廃止している。

支給額は、平成14年度の見直しにより毎年度削減を行っており、平成17年4月分からは、給料の2%に3,500円を加えた額に、出勤日数に570円を掛けた額を加えた額としている。

## 3 判断

請求人の主張に対する判断は以下のとおりである。

### 理由1 「業務奨励手当は、給与条例主義に違反する。」について

請求人は、給与条例主義違反の疑いがある例として東京都特殊勤務手当事件をあげているが、この事件と本件請求とでは次のような相違がある。

この事件で対象となったのは、知事部局、教育委員会、人事委員会、警視庁及び消防庁関係の特殊勤務手当であり、根拠規程は地方自治法及び地方公務員法である。これに対して本件請求で対象となっているのは水道局の特殊勤務手当であり、根拠規程は地方公営企業法であるので、手当の種類、額、支給方法等が条例によるべき旨を定めた地方自治法及び地方公務員法上の給与条例主義の規定は適用されない。

一方、地方公営企業法では、企業職員の給与は給料及び手当であり、その種類及び基準は条例で定めるものとされ、具体的な額及び支給方法は管理者において定め、企業管理規程中に規定することができるものとされている（第9条、第10条、第38条第1項、同条第4項）。

これらの規定に基づき、手当の種類及び基準は神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例で、特殊勤務手当の具体的な額及び支給方法は水道局企業職員の特殊勤務手当支給規程で、定められている。

以上のことから、地方公営企業職員の給与は、地方公営企業法の適用を受け、地方自治法上の給与条例主義の適用はないため、請求人の主張する地方自治法上

の給与条例主義違反にはあたらない。また、地方公営企業法の規定どおり、必要な事項が条例で定められているので違法性はない。

理由2 「神戸市財政が破綻状態にあるなかで、業務奨励手当名目の特殊勤務手当の支給は許されず、市民の同意を得られるものではない。」について

地方公営企業法第17条の2第2項の規定では、地方公営企業の経費は、同条第1項の規定により地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において負担するものを除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならないとされている。

さらに、地方公営企業の職員の給与に関する事項は管理者が掌理することとされ、職員にいかなる手当を支給するかは、地方公営企業の職務の内容や経営状況等を考慮して定めることになっている(地方公営企業法第9条、第38条第2項、同条第3項)。

また、地方公営企業等の労働関係に関する法律第7条により、賃金その他の給与に関する事項については、管理者と労働組合との団体交渉の対象となっている。

したがって、神戸市財政の状況が直接的に企業職員の給与支給の決定基準になるものではなく、神戸市財政が破綻状態にある場合であっても業務奨励手当の支給は許されないとはいえない。

なお、神戸市水道局では、給水収益の減少など、近年の厳しい経営環境を踏まえ、業務の効率化等による物件費や人員の削減などの経営努力を重ねてきており、今後も、平成16年7月に策定した「新たな経営目標」に沿って経営改善を行っていくこととしている。

理由3 「一律に支給されるような手当は特殊勤務手当になじまない。」について

業務奨励手当は、事故や災害時のための24時間の即応体制や、公営企業体としての経済性を発揮し、効率的な事業運営を促進していく必要があるなどの水道事業自体の特殊性を理由とする手当であるために一律支給しているものである。また、給料で考慮すると、期末勤勉手当、退職手当にも反映することとなり、財政負担が大きくなることから手当としている。

東京都の業務手当損害賠償請求事件(東京地裁 平成10年6月29日判決 及び 東京高裁 平成11年2月25日判決)においても、上記と同様の趣旨により、管理者を除く職員全員に対し一律に特殊勤務手当を支給していたことが適法とされている。

また、請求人は、横浜市監査委員が定期監査の結果報告において、企業手当の

名目で水道局の管理職以外の全職員に支給されていた特殊勤務手当について、一律に共通する勤務の特殊性はないとして廃止するよう指摘したことをあげている。しかし、各市の監査委員監査は、テーマ選定の理由や監査の着眼点、監査の実施方法、監査対象の実状なども異なっており、その結果を一概に比較できないため、参考にすることはできても、他都市の同種事業の内容を判断する基準にはならない。そのため、横浜市の監査結果をもって、神戸市の水道事業についても、業務奨励手当の支給理由である一律の勤務の特殊性はないとする根拠にはできない。

以上のことから、一律に支給されるような手当は特殊勤務手当になじまないとする請求人の主張には理由がない。

#### 理由4 「管理職に特殊勤務手当はなじまない。」について

請求人は、横浜市局長職特殊勤務手当支給事件（横浜地裁 昭和58年6月29日判決 及び 東京高裁 昭和59年12月24日判決）において「市の局長職にあり管理職手当の支給を受けているものらに対し、深夜に及ぶ超過勤務を理由として特殊勤務手当を支給することは違法であり、同人らに対する不当利得の返還を求め住民訴訟は認められる」という地裁判決の要旨を引用し、不当・違法性を示す例をあげている。しかし、東京高裁の判決の要旨は、「局長職にある管理職員の通常の深夜の時間外勤務は、特段の事情のない限りそのみでは勤務の環境、形態、内容その他においてその勤務に著しい特殊性があるとはいえず特殊勤務手当の支給対象とはならない。」という内容であり、超過勤務を理由とする特殊勤務手当の支給について、超過勤務自体には特殊勤務手当の支給理由となる特殊性が認められないため違法としたものであり、管理職に特殊勤務手当を支給してはならないという趣旨ではない。

神戸市営企業職員の特殊勤務手当は、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例において、「特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でない認められるものに従事する職員に対して支給する。」と規定されており、業務自体の特殊性に基づいて支給されるものである。

一方、管理職手当は、同条例において、「管理又は監督の地位にある職員の職のうち、その特殊性に基づき管理者が指定するものについて支給する。」と規定されており、水道局の「管理職手当の支給に関する規程」で係長以上の役職別に支給を受ける職と支給額を定めている。したがって、管理職手当は、職務の遂行にあたって部下の職員に指示・命令等を行う権限を有するとともに、部下を指導育成する立場にある管理職員に支給するものである。

以上のことから、管理職手当は役職の特殊性に基づき支給されるもので、特殊勤務手当のような業務自体の特殊性に基づいて支給されているものではないため、二重支給にはあたらない。

理由5 「業務奨励手当は、給与明細の中で判別される形で記述されておらず、業務奨励手当であると受給者に認識されないのでは、手当支給の目的が達せられておらず、違法・不当である。」について

業務奨励手当は給与明細において、他の特殊勤務手当とあわせて定額部分を算定した月額特勤手当と勤務日数やその他の変動分を算定した変動特勤手当に分けて記載されている。そのため、給与明細には、業務奨励手当そのものの金額は明記されていないが、業務奨励手当の支給額は、水道局企業職員の特殊勤務手当支給規程において具体的に定められており、職員は個々の受給額を容易に知ることができるため、給与明細に明記されていないことのみをもって、「手当支給の目的が達せられておらず、違法・不当である」とは言えない。

#### 第4 結論

以上のことから、業務奨励手当として支出した金額の返還と今後の支出の差止めを求めた請求人の主張にはいずれも理由がなく、措置の必要を認めない。

なお、水道局では、「新たな経営目標」に沿って経営改善を行ってきているが、今後、このような取組のなかでは、水道事業の経営状況や市の他部局職員の給与の状況も勘案することにより、市民の納得の得られる給与体系となるよう配慮することが必要である。

また、業務奨励手当は水道事業自体の特殊性に支給理由があるため、技術進歩等による水道事業の内容の変化や、他の自治体の状況など、水道事業を取り巻く環境の変化を的確に把握し、常に特殊性の内容を確認しておくことが必要である。

特に、業務奨励手当の設置当時と比べると、水道技術が進歩して漏水事故等も減少する一方で、一般部局においても経済性や危機管理が重視されるようになるなど、水道事業自体の特殊性が薄れてきていると思われること、平成14年度の業務奨励手当見直し以来3年が経過するなかで、他の自治体においても類似の手当について順次廃止の方向が打ち出されていることなどから、現時点においては時代適合性に合致しているとは言えない状況にあるため、当該特殊性の確認を行ったうえで、制度の抜本的な見直しを早急を実施されるよう要望する。