



流山市監査委員告示第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により令和4年11月28日に請求のあった「流山市職員措置請求」について、同法同条第5項の規定により監査を実施したので、その結果を別添のとおり公表する。

令和5年1月24日

流山市監査委員

菅生 泰久



流山市監査委員

坂巻 儀一



別紙

流山市職員措置請求について

第1 請求の受理

1 請求人

住 所 (略)

氏 名 (略)

2 請求書の提出

令和4年11月28日

3 請求の要旨

請求人提出の流山市職員措置請求書(以下「措置請求書」という。)の請求要旨は次のとおりと解釈しました。

流山市職員の地域手当及び特別交付税の減額分について

1 請求の要旨

流山市職員の地域手当の支給率は7.3パーセントであるが、国が示す基準値は6パーセントであり、1.3パーセント超過している状況である。

地域手当に関して流山市は、県の職員の給与に関する条例が市町村職員の条例に適合するかのよう説明している。また、地域手当の支給率の変更の際は、国(総務省)は地方公共団体の住民が納得する事が最大の条件と提示しているが、納税者の住民に説明をしておらず、市民が選出した議員へ説明したことで住民へ説明したことにしている。

地方公共団体を所管する総務省より再々に渡り、地域手当支給率を国の基準とするよう助言を受け、また、「国と率が異なる件を、資料をもって客観的な根拠を示さない以上、特別交付税の減額ペナルティーを課す」旨を通知されている。現実として毎年数千万円を減額されており、令和4年現在、ペナルティーの減額の合計は、約4億円となり流山市民に多額の不利益を与

えている。

2 措置要求

- (1) 地域手当支給率を国が基準として示す6%とするよう流山市職員の給与に関する条例（昭和26年流山市条例第5号。以下「給与条例」という。）を改正すること。
- (2) これまでに地域手当が基準値を超過していることにより減額となった特別交付税相当額を市長及び副市長ほか執行部4名により補てんすること。
- (3) これまでに国の基準を超えて支給された地域手当1.3%相当額を返還すること。

※ 措置請求書に添付された書面（地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。）第242条第1項による）

- ・ 市人事行政の運営状況の公表及び特別交付税に関する市長からの回答文
（添付省略）

4 請求の受理

本件請求（流山市職員の地域手当及び特別交付税の減額分について）は、地自法第242条第1項の事実証明等所定の要件を具備しているものと認め、令和4年11月28日にこれを受理しました。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) 本市の地域手当支給率（平成30年度以降7.3パーセント）について、国が基準として示す6パーセントを超過して支給していることが違法または不当な公金の支出に該当するかどうか、また、当該行為により特別交付税が減額されていることが財政運営へ不利益を与えているかどうか、とします。

なお、請求人は過去の分からの地域手当の超過分相当額と特別交付税の減額分の補てんを求めています。地自法第242条第2項では「当該行為のあつた日又は終わった日から一年を経過したときは、これをする事ができない。」とされています。同項た

だし書きに規定する正当な理由についても、事実証明書として添付された書類（請求人宛の市長からの回答文）が令和2年12月9日付けであることから、当該行為のあった日から1年を経過することなく知ることができたものであり、正当な理由があると認める特段の事情が認められないため、令和3年11月分までの地域手当の支出及び令和2年度分までの特別交付税の控除分については対象外とし、令和3年12月から令和4年11月までの地域手当の支出及び令和3年度の特別交付税の控除分を対象とすることとしました。

（2）監査対象部課

総務部人材育成課及び財政部財政調整課を監査対象としました。

2 請求人の陳述

請求人に対して、地自法第242条第7項の規定に基づき、令和4年12月12日に陳述及び新たな証拠の提出の機会を設けました。

陳述に先立ち、請求人からは新たな証拠として、「（平成30年に千葉県にて実施された、流山市の給与に係る）ヒアリング記入票」、
「（地方公務員給与実態調査に伴う）給与関係質問票」の一部、「特別交付税交付額内訳（令和元・2年度の各12月・3月分）」の提出がありました。

【陳述の要旨】

流山市の地域手当支給率は国の基準を上回っており、総務省から国基準とするよう助言を受けています。流山市は不交付団体ではなく国から補助をもらっているため、国からの指示に従うべきです。

また、地域手当は「納税者の住民が納得するのを前提として」とされており、「住民が選んだ議員」とは述べられていません。しかしながら、市は議員へ説明したと話しており、住民を議員へと転嫁しています。議員への説明も充分であるかどうか疑問を抱いています。

地域手当支給率超過分については、客観的根拠をもって示さない

限り、特別交付税の減額の対象項目となることが断言されていますが、市は客観的根拠を示しておらず、特別交付税を減額されています。特別交付税の9パーセントは不測の事態に使うためにあり、災害対応や市民のために使うお金が減額されています。地方公共団体は市の災害対応や消防などに還元するのが本来の目的ですが、市民は通常の納税に加え、本来納税義務のない地域手当超過分の1.3パーセント分の義務を課されている状況です。

総務省に対し客観的な根拠を示さないまま、地域手当支給率が超過している状況が続けていることは不当な行為であるため、住民監査請求を行いました。

3 監査対象部課の陳述

監査対象部課から資料の提出を受け、令和4年12月12日に陳述を聴取しました。

4 事実関係の確認

(1) 地域手当について

国家公務員の地域手当は、平成17年8月15日の人事院勧告に基づき、それまでの調整手当に替えて創設された手当であり、その地域における民間の賃金水準を基礎とし、物価等を考慮して人事院規則で定める地域に在勤する職員に支給され、自治体ごとに1級地から7級地までに区分されています。また一方で、医療業務に従事する医師等に一律16パーセントを支給する旨の規定や、異動等により支給割合が減少する場合に一定の支給割合を保障する旨の規定などの特例規定も設けられています。

地方公務員に対する地域手当については、地自法第204条第2項に支給根拠が規定されており、趣旨や内容は明示されていないものの、国家公務員の地域手当の趣旨と同様に、地域の民間賃金水準を適切に反映させるため、民間の賃金水準を基礎とし、物価等を考慮して、定める地域に在勤する職員に支給する手当として規定されたものと解されます。

地方公務員の給与については、地自法第204条第3項で「給

料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」と規定し、また地方公務員法（昭和25年法律第261号）第24条第5項は「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」と規定しています。さらに、同条第2項にて「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なければならない。」と規定しており、各地方公共団体に対して、様々な事情を考慮して給与を決められるよう、相応の裁量権を認めているものと解されています。

「その他の事情」には、地域の経済事情や、その地域における職員採用の難易などが考慮の対象となるとされており、本市の支給率についても、優秀な人材の確保の観点等を鑑み決定されているとの陳述がありました。

（2）本市の地域手当支給率の変遷及び議会での説明について

本市の地域手当支給率については、平成18年の地域手当創設時においては、本市に対し国が示す基準は3パーセントであるのに対し、千葉県職員の東葛飾地域で勤務する場合の支給率が一律8パーセントであったことから、県に合わせて8パーセントとされました。その後、県が7パーセントと支給率を変更したことに合わせ、平成25年4月1日からは7パーセントとされました。

国は平成27年から地域手当の支給区分について段階的に見直しを行い、本市に対する国基準は6パーセントとされました。

地域手当が現状の7.3パーセントとなったのは、平成30年度からであり、給与条例の改正議案が平成30年流山市議会第1回定例会へ提出されています。引き上げの理由については、千葉県人事委員会の勧告に基づき、給料表の引き上げを行ってもなお残る民間との較差を解消するため、県において地域手当の0.2パーセントの引き上げが行われたことに倣い、平成29年4月に遡及し0.2パーセント引き上げるものであること、また給与の現給保障の廃止に伴い平成30年4月からは0.1パーセントの引き上げを行うものとの説明がなされています。

そのほか、本市の地域手当が国の基準を超過していることに対しては、令和元年流山市議会第2回定例会に「流山市の特別交付税の減額に関する実態の状況とその原因究明に関しての陳情書」が提出されています。

陳情の審議の際に、前述の給与条例改正案の際の説明に加え、地域手当に関する京葉地域及び東葛飾地域における地域内格差の状況や、人材の確保に影響があるため、給与の減額の必要性はない旨の説明がありました。

また、後述する特別交付税の減額と地域手当の関連も説明されていますが、審議の結果陳情は不採択となっています。

さらに、同様の陳情は令和2年流山市議会第4回定例会、令和4年流山市議会第1回定例会、同年第4回定例会にも提出され、いずれも審議の結果不採択となりました。

(3) 特別交付税の減額及び財政状況について

特別交付税の交付額は、普通交付税で捕捉されない災害などの特別な財政需要があることなどを考慮して決定され、地方公共団体へ交付されるものです。交付額の算定にあたっては、公営競技の収入や国家公務員の支給基準を上回って支給した期末勤勉手当等の額の全部または一部と差引計算が行われており、地域手当の過支給額もこの減額項目とされています。これは、国が特別交付税を配分するにあたり、地方公共団体間の実質的な公平を図るという観点から減算措置があるものと認識されています。

なお、本市の地域手当支給率に係る特別交付税の算定上の減額分は、資料保存のある平成29年から令和3年度の過去5年分の合計で、2億3,474万7000円となっていますが、年度によっては地域手当超過額よりも減じられた金額が少なくなっており、必ずしも地域手当超過額と地域手当による減額が一致するわけではありません。

財政上の影響については、これまで本市の一般会計は決算上、赤字になったことはなく、また、財政健全化判断比率についても各指標で問題がないことから、財政運営上も不利益はないものと

の陳述がありました。

第3 監査の結果

1 結論

請求人の主張に合理的な理由がないことから請求を棄却する。

2 理由

(1) 地域手当及び議会での説明について

地方公務員に対する地域手当の支給については、地自法第204条第2項にてその支給根拠が規定されています。そして、事実関係の確認にて前述したとおり、地自法第204条第3項及び地方公務員法第24条第5項にて、給与については条例で定めると規定しており、大前提として、国が地方公務員に対する給与を一律に定めるものではありません。

地方公務員法第24条第2項では、職員の給与は様々な事情を考慮して支給額を決められるよう、地方公共団体に相応の裁量権を認めているものと解されます。また、給与全般に関するものですが、最高裁判所も「地方公務員の勤務条件が、法律および地方公共団体の議会の制定する条例によつて定められ、また、その給与が地方公共団体の税収等の財源によつてまかなわれるところから、専ら当該地方公共団体における政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮によつて決定されべきもの（最高裁判所昭和51年5月21日大法廷判決）」と判示しており、この点からも地方公共団体には給与支給額決定の裁量権が認められているものと判断します。

以上を踏まえて、本市においては、平成30年流山市議会第1回定例会に地域手当支給率を7.3パーセントへと改正する条例案を提出し、議会の可決を得るという民主的な手続きにより決定されており、この規定に基づき地域手当は適正に支給されていることから、支給に関して違法性はないと判断します。

なお、請求人は、住民へ説明し納得を得るべきものを議員へとすり替えている、と主張していますが、現代の地方公共団体の活

動は、住民が法律の定めるところにより選挙した者によってなされるという、間接民主主義の原則に基づいています。このため、住民の代表機関である議会にて議決を得ることで住民の納得を得た行為とみなすことに異論はありません。

また、請求人は、議員への説明も不十分であると主張していますが、事実関係の確認にて前述したとおり、地域手当支給率超過については、数回にわたり陳情が提出され総務常任委員会にて審議されており、特別交付税が減額されていることについても説明がなされていることから、その指摘にはあたらないと判断します。

次に、市の地域手当の支給率を7.3パーセントとしたことは市の裁量の範囲を逸脱しているのかどうかについて検討します。

地方公務員の地域手当の趣旨については、国家公務員の地域手当と同様に、地域の民間賃金水準を適切に反映させるため、民間の賃金水準を基礎とし、物価等を考慮して定める地域に在勤する職員に支給する手当として規定されたものと解されます。

しかしながら、本市の国基準は6パーセントとされているのに対し、同一の雇用圏、生活圏を形成しているものと解される東葛飾地域において、国基準は6.0から16.0パーセントと開きがあり、各市の支給率も6.0から10.0パーセントとなっています。また、通勤圏内である東京23区においては支給率が20パーセントとされており、国の基準が地域の実情を適切に反映しているとは言い切れません。

千葉県東葛飾地域 地域手当支給率一覧表（令和4年4月1日現在）

団体名	市支給率	国基準
松戸市	10.0%	10.0%
野田市	6.0%	6.0%
柏市	6.0%	6.0%
我孫子市	9.5%	16.0%
鎌ヶ谷市	7.5%	6.0%

このような同一圏内において給与格差が拡大することは、人材

確保に深刻な影響を与えることが明らかであり、また、実際に採用辞退者等が理由の一つに給与額を挙げていることから、市の7.3パーセントの支給率が近隣市に比べて著しく合理性を欠いているとは言えません。

以上のことから、市が地域手当を7.3パーセントとしていることは人材確保の必要性及び近接する地方公共団体の職員の待遇等の諸事情を考慮した上で定めたものであり、裁量の範囲を逸脱しているとは言えないと判断します。

なお、請求人の主張にあるように、地方公共団体における地域手当支給率については、国から通知が発出されており、「地方公務員の給与改定等に関する取扱いについて」(令和4年10月7日付け総行給第70号)には、「給与水準が適切に見直されていることを前提に、国における地域手当の指定基準に基づき、支給地域及び支給割合を定めることが原則であること。」と記載されています。しかしながら、当該通知には、地方公務員法第59条及び地自法第245条の4に基づく「技術的助言」であると明記されており、重要な指針の一つではありますが、法的拘束力を有するものではないため、この通知をもって違法ないし不当と根拠づけることはできません。

(2) 財政運営への影響について

請求人は、市の地域手当の支給率が国の基準を上回っていることにより、交付されるべき特別交付税から地域手当超過分相当額をペナルティーとして減額されており、本来、市の財源となるべき歳入が減額されていることは損害を与えるものであり不当であると主張しています。

特別交付税に関する省令(昭和51年自治省令第35号)によれば、地域手当の支給総額は特別交付税の算定の一要素とされており、地域手当超過額は特別交付税の控除項目であることが認められます。しかしながら、地域手当超過額に関する控除は、ペナルティーという罰則的な意味合いのものではなく、国の税配分についての政策的手法によるものと解され、国の基準値を上回る地

域手当の支給率が違法ないし不当であることを根拠づけるものではありません。

また、陳述の際に、請求人はこの地域手当超過相当額分について、市民が納税義務のない1.3パーセント分の義務を課されている、と主張しましたが、課税額の決定に地域手当の支給額が影響を及ぼしていることはなく、その指摘にはあたりません。さらに、令和3年度流山市健全化判断比率審査意見書にて述べたとおり、市の財政運営状況は良好であることから、財政運営上も不利益はないものと判断します。

以上により、違法または不当な公金の支出とするに足りる事由は認められず、請求人の主張には合理的な理由がないので、本件監査請求を棄却します。