

○ 主文

原告の請求をいずれも棄却する。

訴訟費用は原告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 請求の趣旨

1 被告洲本市長は、洲本市行政職職員の現に受ける号給とその一号下位の号給との差額分を支出してはならない。

2 被告洲本市長が昭和五〇年一二月二六日に洲本市行政職職員に対してなした、同年一〇月分から一号給昇給させる旨の処分を取り消す。

3 被告Aは洲本市に対し、金三、〇〇〇万円及びこれに対する昭和五二年二月九日から支払済まで年五分の割合による金員を支払え。

4 訴訟費用は被告らの負担とする。

5 仮執行宣言

二 請求の趣旨に対する答弁

主文同旨

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 原告は洲本市の住民であり、被告Aは同市の市長の職にあるものである。

2 被告洲本市長は、昭和五〇年一二月二六日ころ、洲本市一般職職員（非常勤職員、臨時に雇傭する職員を除く。以下「洲本市職員」という。）のうち、昭和五〇年四月に新たに職員となつたものを除く他の職員（以下「既採用職員」という。）全員に対し、同年一〇月一日に遡つて一号昇給させる旨の処分（以下「本件昇給処分」という。）をなした。

3 しかし右昇給処分は、地方公務員法二四条、二五条、地方自治法二〇四条、二〇四条の二、洲本市職員の給与等に関する条例（以下「給与条例」という。）一三条一項に違反するものである。すなわち、同条例一三条一項は、職員が現に受けている号給または給料月額を受けるに至つた時から、一二か月を下らない期間を良好な成績で勤務した場合に昇給させることができる旨定めているものであるところ、本件昇給処分は、職員が当時受けていた号給を受けるに至つた時から一二か月を経過する以前に、一律に昇給期間を短縮してなされたものであるから、右条例に基づかずになされた違法なものである。

4 本件昇給処分にに基づき、被告Aは洲本市長として、既採用職員に対し給与を支払つたものであるが、そのうち昭和五〇年一〇月分から昭和五二年九月分までの、右支出と本件昇給処分がなされなかつたときとの差額（昇給差額）は、別表のとおり給料合計金五、六三九万一、四〇〇円、職員手当合計金三、二七三万八、一一〇円、共済費合計六三六万〇、七九五円、以上総計九、五四九万〇、三〇五円であり、昭和五二年一〇月分以降も右差額は増加しているのであるから、洲本市は、本件昇給処分に基く違法な公金の支出により、金九、五四九万〇、三〇五円を下らない額の損害を受けた。

5 本件昇給処分後現在に至るまで被告洲本市長は、右処分にしたがつて既採用職員に対して給与を支給しており、将来もこれが継続されることが相当の確実さをもつて予測されるが、かかる支出がなされた後に、これによつて洲本市に生じた損害を回復することは、被告Aにその補填を求めるにはその金額からみて実現不可能であり、支給を受けた職員は多人数であり、また退職者も存在する等、その返還請求は極めて困難であるから、本件昇給処分による昇給差額分の給与の支給は、洲本市に一回復困難な損害を生ずるおそれがある。

6 そこで、原告は昭和五一年一月一二日洲本市監査委員に対して地方自治法二四二条に基づく住民監査請求をしたところ、同監査委員は昭和五二年一月一〇日付で原告に対し、本件昇給処分は条例、規則の拡大運用によるもので好ましくないものであり、このような条例、規則の運用は疑義がある旨の監査の結果及び（一）法の精神に則り条例並びに関係規則を検討し、これらの整備を図ること、（二）条例に基づく適正な執行に努め、いやしくも疑義の生じるような運用をしないこと、等四項目にわたる勧告の内容を通知した。

7 しかし、原告は、右監査の結果及び勧告に不服があるので、地方自治法二四二条の二第一項一、二、四号に基づき、被告洲本市長に対しては、前記公金の支出の差止と本件昇給処分の取消を求め、被告Aに対しては、洲本市に対し、前記損害金の内金三、〇〇〇万円及びこれに対する弁済期の後である昭和五二年二月九日から

支払済まで民法所定の年五分の割合による遅延損害金を支払うべきことを求める。

二 請求原因に対する被告らの認否

1 請求原因 1、2 の事実を認める。

2 同 3 の事実中、本件昇給処分が、既採用職員が当時受けていた号給または給料月額を受けるに至った時から、一二か月を経過する以前になされたものであることは認めるが、その余の主張は争う。

3 同 4 の事実中、被告 A が洲本市長として、原告主張のとおり公金の支出をしたことは認めるが、右支出が違法であり、洲本市に原告主張のとおり損害を与えた旨の主張は争う。

4 同 5 の事実中、被告洲本市長が、本件昇給処分により昇給差額分の給与を支給してきたことは認めるが、その余の事実を否認する。

5 同 6 の事実を認める。

6 同 7 は争う。

三 被告らの主張（本件昇給処分の適法性）

1 本件昇給処分は、給与条例一三条一項但し書、洲本市職員の給与等に関する規則（以下「給与規則」という。）一八条二項 10 に基づくものである。

給与条例一三条一項但し書は、「他の職員との均衡上必要と認めるときは、規則で定めるところにより、一二か月の期間を短縮することができる」と定め、これをうけて給与規則一八条二項は、「初任給の基準の改正に伴ない、新たに当該基準の適用を受けることとなる職員との均衡上必要があると認められる職員については、その者の号給を上位に決定することができる」と定めているところ、被告洲本市長は、昭和五〇年度の洲本市職員の給与を改正するにあたり、洲本市職員組合との団体交渉の結果、既採用職員については、国家公務員についての人事院給与勧告と対照して、給与条例の行政職給料表を従前より各一号下位の給料額に切り下げることとするが、給与規則の初任給基準表は右勧告と対照して従前のとおりとするため、各一号上位に切り上げることとなり、昭和五〇年一月二五日右のとおり改正内容の条例、規則が公布された。その結果、初任給基準表の適用を受ける者と既採用職員との間に不均衡が生じたため、被告洲本市長は既採用職員全員に対し、本件昇給処分をしたものである。したがって、本件昇給処分は給与条例一三条一項但し書、給与規則一八条二項に基づくものであつて、何ら違法はない。

2 本件昇給処分による昇給差額分については、昭和五〇年一月二〇日、洲本市議会において歳出補正予算が可決されて予算措置がとられており、また昭和五二年三月一〇日、右昇給差額分の支出を含め、同議会において決算が認定されている。したがって本件昇給処分は適法である。

3 仮りに本件昇給処分が右処分時において違法であつたとしても、昭和五四年一月二〇日、洲本市議会において、次のとおりの洲本市職員の給与等に関する条例等の一部を改正する条例（昭和五四年洲本市条例第一〇〇一号。以下「改正条例」という。）が可決され、翌日公布された。

第二条 洲本市職員の給与等に関する条例の一部を改正する条例（昭和五〇年洲本市条例第八六九号）の一部を次のように改正する。

附則第 1 項（中略）を次のように改める。

（施行期日等）

1 この条例は、公布の日から施行し、改正後の洲本市職員の給与等に関する条例（以下「改正後の条例」という。）の規定は、昭和五〇年四月一日から適用し、昭和五〇年一〇月一日において、改正後の条例の規定による給料表の適用を受ける職員については、第一三条の規定にかかわらず、同日において別表第一に定める号給の一号上位に昇給させるものとする。（以下略）

附則

1 この条例は、公布の日から施行し、（中略）第二条の規定による改正後の洲本市職員の給与等に関する条例の一部を改正する条例（昭和五〇年洲本市条例第八六九号）の規定は、昭和五〇年一〇月一日から適用する。したがって、右改正条例により、本件昇給処分は遡及的に適法となつた。

四 被告らの主張に反する認否及び反論

1 被告ら主張 1 のとおり給与条例一三条一項但し書、給与規則一八条が規定していることは認めるが、その余の主張は争う。

給与条例一三条一項但し書による昇給処分も、勤務成績が特に良好な場合に、当該職員に対してのみなすものであるものであつて、本件昇給処分の如く、既採用職員全員に対して一律になすものではない。

また、被告らは本件昇給処分が給与規則一八条二項によるものである旨主張するが、昇給基準は、条例に定めることを要し、規則は条例の委任により判定されるのであるから、条例の規定に反し、これを逸脱することはできない。したがって昇給期間の短縮は前述の給与条例一三条一項但し書該当の場合に限られ、これ以外に何ら特例を設けて給与規則に委任しているものではないから、給与規則一八条二項も昇給期間について特例を設けているものではなく、「必要があると認められる職員」について、給与条例一三条一項但し書該当の場合に個別的に上位号給を決定できる旨規定しているにすぎない。仮に右の場合の外に昇給期間の短縮ができる旨規定しているとしても、当該部分は無効というべきである。

2 同2の主張は争う。

本件昇給処分につき、予算措置がとられ、また被告主張の決算が認定されても、本件昇給処分が違法でなくなるものではない。

3 同3のとおり、改正条例が議決・公布されたことは認めるが、その余の主張は争う。

右改正条例によつても、遡及的に本件昇給処分が適法となるものではない。

第三 証拠（省略）

○ 理由

一 請求原因1、2、6の事実及び本件昇給処分は、既採用職員が当時受けていた号給または給料月額を受けるに至った時から、一二か月を経過する以前になされたものであること、被告Aが州本市長として、本件昇給処分に基つき、既採用職員に対して支払った昇給差額分のうち、昭和五〇年一〇月分から昭和五二年九月分までのものは別表のとおりであること、以上の事実は当事者間に争いがなく、各成立に争いのない甲第一、二号証、第八号証の一、二、乙第一号証ないし第六号証、証人Bの証言、原告本人尋問の結果を総合すると、昭和五〇年一〇月一日から同年一月二七日にかけて、洲本市当局と洲本市職員組合との間で、昭和五〇年度の給与改定につき団体交渉がなされたが、その結果、当時洲本市職員の給与水準が国家公務員の給与水準に比較して高いとされていたため、国家公務員行政職俸給表と対照して、同年四月一日から適用すべき給与条例の行政職給料表を、従前より各一号下位に相当する額に切り下げることとしたが、同時に、右職員組合の強い要求により、同様同年四月一日から適用すべき給与規則の初任給基準表は、従前の水準を維持するべく、各一号上位に切り上げることとし、そのため、初任給基準表の適用を受ける者とそれ以外の者との間に不均衡が生ずることとなるが、これを是正するため、同年一〇月一日付で、既採用職員に対して一律に一号昇給処分をなし、結果的に、既採用職員につき、同年四月分から九月分までの給与を従前に比べて一号下位の水準とすることで右交渉は妥結をみたこと、右団体交渉の結果にもとづき、昭和五〇年一二月二五日、右のとおり行政職給料表を改正する給与条例、初任給基準表を改正する給与規則が公布され、被告Aは、翌二六日、洲本市長として、既採用職員に対し本件昇給処分をなし、これにしたがい昇給差額分を支給したことの各事実を認めることができる。

二 地方自治法二〇四条三項、二〇四条の二、地方公務員法二四条六項、二五条一項は、地方公共団体の職員に対する給与について、条例で定めなければならないこと（給与条例主義）に基つかずにはいかなる給与その他の給付も支給してはならない旨定めているところ（給与条例主義）、被告は、本件昇給処分は、給与条例一三条一項但し書および、これを受けた給与規則一八条二項に基ついてなしたものである旨主張する。しかし、給与条例一三条一項は「職員が現に受けている号給または給料月額を受けるに至った時から、一二か月を下らない期間を良好な成績で勤務した場合においては、一号給上位の号給または規則で定める給料月額に昇給させることができる。ただし、前条（一二条）の規定により号給または給料月額が決定された場合において、他の職員との均衡上必要と認めるときは、規則で定めるところにより、一二か月の期間を短縮することができる。」と規定し、同条例一二条は、「新たに給料表の適用を受ける職員となつた者」及び「職員が一の職務の等級から他の職務の等級に移つた場合、または、一の職務の等級から同じ職務の等級の初任給の基準を異にする他の職に移つた場合若しくはこれに準ずる場合」の号給は規則で定めるところにより決定し、その場合、「任命権者が必要であると認めるときは、規則で定めるところにより、その者の属する職務の等級の号給以外の給料月額を決定することができる」と規定しているが、右給与条例一三条一項但し書は、同条例一二条の規定によつて号給または給料月額を決定された当該職員について、昇給期間を例外なしに当該号給または給料月額を受けるに至った時から一二か月を下らない期間とする

と、他の職員との均衡上適当でない場合があるところから（例えば、昇格、降格の場合、それ以前の号給または給料月額を受けたい期間を通算することが実態にそくしている。）そのような場合に、当該職員について、その昇給期間である一二年か月を短縮することができ旨規定しているものと解されべきものであつて、本件におけるごとく、給与条例一二条の規定により号給または給料月額を決定されたい職員でない者について右の昇給期間一二年か月を短縮することは、給与条例一三条一項但し書の規定するところではないといふべきである、もつとも、給与規則一八条二項には、「初任給の基準の改正に伴ない、新たに当該基準の適用を受けることとなる職員との均衡上必要があると認められる職員については、その者の号給を上位に決定することができる」と規定するところがあるが右規定は、給与条例一三条一項に規定する昇給とは別のものであるとつて、給与条例一二条一項の新たに給料表の適用を受ける職員となつた者の号給を決定する基準となる初任給の基準について、その規定を受けて定められた給与規則七条による初任給基準表が改正された場合の号給決定の特例であり、給与条例一三条一項但し書による規則への委任を受けて規定されたものでないことは明らかであるところ、給与条例九条一項に定める給料表と、給与規則七条に定める初任給基準表とは、ともに等級と号給とによつて定められていたものであるが、本件は、昭和五〇年一月二五日、給料表と初任給基準表を改正するにあたり、給料表を従前と比較して各一号下位相当額に定めたのかかわらず、初任給基準表を一号上位に決定し、既採用者全員に対し、同年一〇月一日以降その号給を一号上位に決定したものであるとつて、そのため、給与条例一三条一項の昇給期間を短縮した結果となつたものであるから、かかる取扱いは、条例に根拠規定があれば格別、そうでない以上、給与条例一三条一項に適合するのではないかぎり条例一三条一項、規則一八条二項の拡大解釈であつて、給与条例主義に反し、許されないといふべきである。

そうすると、本件昇給処分が給与条例一三条一項但し書、給与規則一八条二項に基づくものであるから適法であるとの被告らの主張は採用できない。

三 被告は、また、昇給差額分の支給について、補正予算により予算措置がとられているから本件昇給処分は適法であると主張するが、予算措置がとられているからといつて、違法な昇給処分による昇給差額分の支出が適法なものとなるものでないことはもちろん、右支出について決算の認定議決がなされても、支出の違法性が治癒されるものではないことは明らかである。

四 そうだとすると、本件昇給処分は、その処分時においては違法であつたといふべきであるが、被告は、改正条例（昭和五四年洲本市条例第一〇〇一号）により本件昇給処分は遡及的に適法となつた旨主張する。

被告主張の改正条例が、昭和五四年一月二〇日、可決され、翌日公布されたことには当事者間に争いがないところ、右改正条例第二条は、昭和五〇年一〇月一日において、（昭和五〇年洲本市条例第八六九号による）改正後の条例の規定による給料表の適用を受ける職員については、給与条例一三条の規定にかかわらず同日において別表第一行政職給料表に定める号給の一号上位に昇給させる旨規定し、改正条例附則一において、改正条例は公布の日から施行し、改正条例二条を「昭和五〇年一〇月一日から適用する。」と定めていることが明らかであるが、改正条例二条は、その適用対象者に対して、不利益を与え、または義務を課するものではなく、利益を与えるものであるから、改正条例を昭和五四年一月二〇日可決し、翌日公布したことについて、適当であるか否かの批判がありうるにしても、改正条例二条が行政法規不遡及の原則に反して無効であるといふことはできないといふべきである。しかしながら、改正条例二条の遡及的適用の意味するところは、昇給による増額分の給与について、昭和五〇年一〇月一日以降という過去の期間を対象とするということにすぎず、昇給という改正条例二条の法的効果、したがつて、その昇給差額分の支給は、改正条例が施行された昭和五四年一月二一日において適法となるものであると解すべきであるから、本件昇給処分は、昭和五四年一月二一日に改正条例が公布施行されるまでは違法であつたが、それ以降は適法となつたものといふべきである。

五 そうすると、本件昇給処分と本件昇給処分による一号昇給分の給与の支給は、昭和五四年一月二一日以降適法となつたものであるから、本件昇給処分の取消しと本件昇給処分による給与の支給の差止を求める原告の請求は理由がない。そして、被告Aが、洲本市長として、既採用職員に対して違法な本件昇給処分をなし、昭和五〇年一〇月一日から、改正条例が施行された日の前日である昭和五四年一月二〇日分（うち昭和五〇年一〇月分から昭和五二年九月分までは別表のとおり）

までの昇給差額分の給与を支給したのは、違法な公金の支出というべきであるが、右昇給差額分の給与の支給は、改正条例二条により、昭和五四年一二月二一日以降適法となつたものであるから、原告が昇給差額分の給与のうち金三、〇〇〇万円について洲本市が損害を被つたとして、被告Aに対して洲本市に支払うべきことを求める損害賠償の請求と、これに対する昭和五二年二月九日以降の民法所定の年五分の割合による遅延損害金の請求は理由がないというべきである（もつとも、前記昇給差額分の支給は、昭和五四年一二月二一日以降適法となるまで違法であつたのであるから、洲本市は、その間の得べかりし利益の喪失による損害を被つたものと解する余地があり得るけれども、この点については、原告において、なんら主張、立証するところがない。）

六 よつて、原告の被告らに対する本訴請求は、すべて失当として棄却することとし、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を各適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 阪井 郎 森脇 勝 高野 伸）