

住民監査請求に係る監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求の受付

次のとおり、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外15人から提出された。

- (1) 提出日 平成21年3月27日
12人
- (2) 提出日 平成21年3月31日
3人
- (3) 提出日 平成21年4月8日
1人

2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨を、おおむね次のとおりと解した。

(1) 請求の要旨

ア 請求理由

平成21年1月23日に掲載された「大津地裁判決で滋賀県労働・収用委員ら報酬月額制は違法」との新聞記事を見て、兵庫県の実態を情報公開請求した結果、次のとおり兵庫県でも、行政委員（非常勤）の報酬は月額制であり、その額は滋賀県を上回っている。

行政委員の区分	月額報酬額	人数
教育委員会委員長	330,000円	1人
教育委員会委員	290,000円	4人
公安委員会委員長	330,000円	1人
公安委員会委員	290,000円	4人
選挙管理委員会委員長	330,000円	1人
選挙管理委員会委員	290,000円	3人
監査委員	290,000円	1人
監査委員（議会の議員）	110,000円	2人
人事委員会委員	290,000円	2人
労働委員会会長	330,000円	1人
労働委員会委員（公益代表）	290,000円	6人
労働委員会委員（その他）	280,000円	14人
収用委員会会長	310,000円	1人
収用委員会委員	270,000円	6人
海区漁業調整委員会会長	69,000円	2人
海区漁業調整委員会委員	58,000円	23人
内水面漁場管理委員会会長	69,000円	1人
内水面漁場管理委員会委員	58,000円	9人

自治法第203条の2第2項では、非常勤の委員の報酬は基本的に「勤務日数に応じて支給する」と定めていること、また、会議等の出席日数が月に数日であることから、大津地方裁判所判決と同様、兵庫県の報酬月額制は違法である。

上記行政委員の月額報酬額は、平成20年度で合計164,330,000円と試算される。これを会議

等の出席日数に応じて一律15,000円の日給で支給した場合、その額は合計30,270,000円となるから、差額の不当利得は、年間約134,000,000円となる。

また、この違法は、財務会計上のものであり、かつ、これを誤った点について、支出命令権者である当時の兵庫県知事、警察本部長及び教育長（以下「知事等」という。）並びにこれらの手続に関与した職員全員に過失がある。

イ 求める措置の内容

知事等は、平成19年度及び20年度の差額分約268,000,000円について、当該月額で支給された行政委員に対して不当利得の返還を求めること又はこれらから返還されない総額を、当時知事等の職にあった者が県に返還すること及び平成21年度の違法支出を差し止めることを求める。

(2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、次の文書が提出された。

ア 平成21年1月23日朝日新聞朝刊と書き入れのある新聞記事の写し

イ 委員会等ごとに、委員の報酬の額、会議等への出席回数、計算上の日額支給額、返還請求額等を記載した「兵庫県行政委員会試算（H21年3月18日）」と題する書面

ウ 委員会の委員等の報酬及び費用弁償に関する条例の一部の規定の写し

エ 公安委員（長）の定例会議以外の活動状況一覧表（平成20年度）

オ 次の委員会等の公文書公開決定書及び公文書部分公開決定書の写し並びに公開された公文書

(ア) 選挙管理委員会（平成21年3月4日付け）

(イ) 監査委員（平成21年3月4日付け）

(ウ) 人事委員会（平成21年3月3日付け）

(エ) 労働委員会（平成21年3月2日付け）

(オ) 収用委員会（平成21年3月5日付け）

(カ) 但馬海区漁業調整委員会（平成21年2月27日付け）

(キ) 瀬戸内海海区漁業調整委員会（平成21年3月3日付け）

(ク) 内水面漁場管理委員会（平成21年3月3日付け）

3 監査執行上の除斥

監査委員B、C及びDは、自治法第199条の2の規定により、本件措置請求の監査を執行していない。

4 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条に規定する所定の要件を具備していると認め、上記1(1)から(3)までのそれぞれの提出日付けで受理した。

第2 証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項に規定する証拠の提出及び陳述については、請求人からその機会を辞退する旨の意思表示があったため、実施しなかった。

第3 監査の対象

1 請求書及び事実証明書に基づき、教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会（但馬及び瀬戸内海）及び内水面漁場管

理委員会の非常勤の委員（以下「本件委員」という。）に対する平成20年度の報酬（以下「本件報酬」という。）に係る計163,422,516円の支出並びに本件委員に対する平成21年度の報酬に係る支出の差止めを監査の対象事項とした。

- 2 なお、平成19年度の本件委員の報酬に係る支出については、上記第1 1(1)から(3)までの請求書のそれぞれの提出日において、既に1年を経過しており、これについての正当な理由も主張されていないため、自治法第242条第2項により監査の対象事項としなかった。

第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を次のとおり決定した。

本件措置請求については、理由のないものと判断する。

以下、請求書及び事実証明書、企画県民部、農政環境部、県土整備部、但馬県民局、教育委員会事務局、警察本部、選挙管理委員会、監査委員事務局、人事委員会事務局、労働委員会事務局、収用委員会事務局、但馬海区漁業調整委員会事務局、瀬戸内海海区漁業調整委員会事務局及び内水面漁場管理委員会に対する実地調査（平成21年4月20日、22日から24日まで及び27日実施）並びに企画県民部の陳述（同年5月1日実施）により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

1 認定した事実

(1) 本件委員の報酬に係る根拠規定について

ア 普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。以下同じ。）の報酬に関しては、自治法において、普通地方公共団体は報酬を支給しなければならないこと（第203条の2第1項）、その報酬は、その勤務日数に応じて支給するが（同条第2項）、条例で特別の定めをした場合は、この限りでないこと（同項ただし書）また、報酬の額及びその支給方法は、条例で定めなければならないことを規定している（同条第4項）。さらに、普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく条例に基づかずに、いかなる給与等も支給することができないと規定している（第204条の2）。

イ この自治法第203条の2第2項の規定は、昭和31年の自治法の一部改正により、新たに設けられたものであり（当時は第203条第2項）、この規定の趣旨に関しては、改正法制定に当たっての国からの通知（昭和31年8月18日付け自治庁次長通知。以下「自治庁通知」という。）によれば、非常勤職員に対する報酬が、勤務に対する反対給付たる性格を有することにかんがみ、当該報酬の額は具体的な勤務量すなわち勤務日数に応じて支給されるべき旨の原則を明らかにしたものであるが、非常勤職員の勤務の様子は多岐にわたっているため、特別の事情のあるものについては、この原則の例外を定めることができるものである旨示されている。また、当時の衆議院地方行政委員会における修正案の提案理由の中ではあるが、当該規定のただし書に関しては、非常勤職員のうちには、執行機関の委員も含まれるので、特に地方公共団体が条例で、勤務日数に応じて支給する方法と別の方法をもって、この執行機関の委員の報酬を支給する方法を定められた場合には、その条例によるものであることをただし書として挿入することが適当である旨説明されている。

ウ 執行機関の委員である本件委員の報酬の額及び支給方法については、委員会の委員等の報酬及び費用弁償に関する条例（昭和35年条例第24号。以下「委員等報酬条例」という。）で定められ、次の表の中欄の額のとおり、月額で支給すると規定している（委員等報酬条例別表第1）。ただし、平成20年4月1日からは、本件委員の報酬の額は、当分の間、次の表の右欄のとおり、同表の中欄の額に100分の10（監査委員（議会の議員の中から選任された委員に限

る。)は100分の25)を乗じて得た額を減じて得た額と規定し(委員等報酬条例附則第7項)また、就職した月及び離職し、又は死亡した月の報酬は、日割により計算した額を支給すると規定している(委員等報酬条例第3条第1項)。

区 分		月額報酬額	減額後の報酬額
教育委員会	委員長	330,000円	297,000円
	委員	290,000円	261,000円
公安委員会	委員長	330,000円	297,000円
	委員	290,000円	261,000円
選挙管理委員会	委員長	330,000円	297,000円
	委員	290,000円	261,000円
監査委員	議会の議員の中から選任された委員	110,000円	82,500円
	識見を有する者の中から選任された非常勤の委員	290,000円	261,000円
人事委員会	委員	290,000円	261,000円
労働委員会	会長	330,000円	297,000円
	公益を代表する委員	290,000円	261,000円
	その他の委員	280,000円	252,000円
収用委員会	会長	310,000円	279,000円
	委員	270,000円	243,000円
海区漁業調整委員会	会長	69,000円	62,100円
	委員	58,000円	52,200円
内水面漁場管理委員会	会長	69,000円	62,100円
	委員	58,000円	52,200円

(2) 本件委員の職務等について

ア 本件委員は、いずれも、自治法第180条の5に規定する都道府県に置かなければならない執行機関である委員会等の委員である。その各委員会等の職務及び組織(委員の数)については、自治法に定めるもののほか、教育委員会については地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)、公安委員会については警察法(昭和29年法律第162号)、選挙管理委員会については公職選挙法(昭和25年法律第100号)、人事委員会については地方公務員法(昭和25年法律第261号)、労働委員会については労働組合法(昭和24年法律第174号)、収用委員会については土地収用法(昭和26年法律第219号)並びに海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会については漁業法(昭和24年法律第267号)などによりそれぞれ定められている。委員会等ごとの主な職務権限及び本県での委員の数は、次の表のとおりとなっている。

委員会等名	職務権限	委員の数
教育委員会	学校その他の教育機関の管理、学校の組織編成、教育課程、教科書その他の教材の取扱い及び教育職員の身分取扱いに関する事務等	6人(うち1人は常勤の教育長)
公安委員会	都道府県警察の管理等	5人
選挙管理委員会	普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務等	4人
監査委員	普通地方公共団体の財務に関する事務	4人(議員の中から2人、

	の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理の監査等	識見を有する者から2人 (うち1人は常勤)
人事委員会	人事行政に関する調査、研究、企画、立案、勧告等、職員の競争試験及び選考、職員の勤務条件に関する措置の要求及び職員に対する不利益処分の審査等	3人(うち1人は常勤)
労働委員会	不当労働行為事件の審査等、労働争議のあっせん、調停及び仲裁等	21人(使用者委員、労働者委員及び公益委員各7人)
収用委員会	土地の収用に関する裁決等	7人
海区漁業調整委員会	漁業調整のための必要な指示等	但馬10人 瀬戸内海15人
内水面漁場管理委員会	漁業調整のための必要な指示等	10人

イ これら委員会等の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負うこととされ(自治法第138条の2)。また、これら職務の執行に当たっては、その権限に属する事務に関して規程等を定めることができることとされるなど(同法第138条の4第2項)、法令の範囲内において、一定の責任と裁量を有している。また、執行機関の委員は、地方公務員法第3条第3項により特別職と位置づけられるとともに、自治法等に心身の故障のため職務の執行ができないと認められる場合、委員に職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認められる場合等以外はその意に反して罷免されることがないか、又は特別の事由があるとき以外は解任されることがない旨それぞれ定められるなど、職務の独立性が保障されており、附属機関等の委員やその他非常勤の職員と明らかに異なる職務内容、職責等を法律上有するものと認められる。

このような執行機関の委員の職務内容、職責等から、委員等報酬条例における執行機関の委員の報酬の定め趣旨として、企画県民部の説明では、執行機関の委員の職務は委員会等への出席日数のみで単純に計ることはできず、執行機関の委員の職責とこれに伴う負担等も考慮して、本件委員の報酬を月額で支給すると定めたものであるとしている。

ウ 本件委員の職務等の実態については、それぞれの委員会等は、主に週に1回から年に数回程度の頻度で開催され、本件委員は、これらの会議等に出席し、審議、決定等の職務を行っている。これに加え、調査により聴取した本件委員会等を所管する関係職員等の説明によれば、会議等への出席以外にも、本件委員は、いずれも、会議等の開催前には事前に議案の内容の検討等の準備を行っているほか、その職務に関連する研修会等への参加や現地視察を含め、日常から、その職務に関連する情報の収集、調査、研究等を行っている。さらに、主に利害関係を調整する職務を所掌する委員会(労働委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会等)の委員にあつては、その職務を円滑に行うため、関係者からの意見の聴取や相談に応じる等の活動を行っているものなど会議等への出席以外にも勤務実態を把握しがたいものもある。

また、本件委員は、執行機関の事務の執行等に当たって、その職責から公平・公正・中立性を求められるものであるが、その職務権限によっては、例えば、特に常に公正不偏の態度を保持して、監査をしなければならない義務(監査委員)や政治的中立性を要する職務を所掌する委員会の委員には、法律上、政党その他の政治的団体の役員となること又は積極的に若しくは一定の政治運動をすることの禁止(教育委員会、公安委員会及び人事委員会の委員)

選挙運動の禁止（公安委員会及び選挙管理委員会の委員）等の制約などが日常的に課せられており、さらに、主に審査・裁決を行う職務を所掌する委員会（人事委員会、労働委員会、収用委員会等）の委員にあっては、その責務に対する精神的な負担が特別に生じていると認められるものなどもある。これら職責や地位に伴う負担等は、その性質上、非常勤、常勤の委員の区別なく執行機関の委員であることから課せられるものであると認められる。

(3) 本件報酬の支出について

本件委員に対する本件報酬については、委員等報酬条例等の規定に基づき、それぞれ教育委員会事務局、警察本部、企画県民部、監査委員事務局、人事委員会事務局、労働委員会事務局、県土整備部、但馬県民局及び農政環境部において、おおむね毎月の月上旬に支出決定が行われ、平成20年4月16日、5月16日、6月16日、7月16日、8月15日、9月16日、10月16日、11月14日及び12月16日並びに平成21年1月16日、2月16日及び3月16日（月の中途における委員長又は委員の就職及び離職に伴い、日割により計算した額を支出するため、教育委員会事務局は平成20年10月23日、警察本部は同月14日、監査委員事務局は同年6月26日、県土整備部は同月18日を加えた日）に、延べ6人の教育委員会の委員に対し計16,087,353円、延べ6人の公安委員会の委員に対し計16,091,999円、4人の選挙管理委員会の委員に対し計12,960,000円、延べ5人の監査委員に対し計5,112,000円、2人の人事委員会の委員に対し計6,003,000円、延べ22人の労働委員会の委員に対し計64,258,964円、延べ8人の収用委員会の委員に対し計20,844,000円、延べ15人の但馬海区漁業調整委員会の委員に対し計6,382,795円、延べ19人の瀬戸内海海区漁業調整委員会の委員に対し計9,509,364円、延べ14人の内水面漁場管理委員会の委員に対し計6,173,041円が支出されており、その合計は、延べ101人の委員に対し、163,422,516円の支出となっている。

2 判断

(1) 本件報酬に係る規定の違法性について

ア 本件委員の報酬の支給に関しては、自治法第203条の2第1項の規定により、報酬を支給しなければならないとされ、その額、支給方法等については、同条第4項により、委員等報酬条例において報酬の額、支給の方法等を定めて支給されている。また、委員等報酬条例では、同条第2項ただし書の規定により、月額で支給することとしており、本件報酬は、これらの規定に基づき支出されたものである。

イ 自治法第203条の2第2項においては、報酬は、勤務日数に応じた額と規定している。ここに規定する報酬が、生活給たる意味を有せず、純粹に勤務に対する反対給付の性格を有するものであることから規定されたものと解されることは、当時の自治庁通知等から明らかであるが、一方、同項ただし書において、条例で特別の定めをした場合には、この限りではないと規定しており、この規定を適用して条例を定めるに当たって、どのような場合が特別な事情に当たるのか、また、制限されるのかといった具体的な内容は明確に法令等で記載されていない。

ウ このような場合は、地方公共団体がその責任において、それぞれの委員の職務内容等に応じて、勤務日数に応じた額が適切であるのか、個別に特別の事情を考慮して、その裁量によって定めることとなるものと解されるが、具体的に規定された内容が、明らかに自治法の趣旨に反し、その裁量を逸脱したものと認められるものでない限り、違法となるものではないと考えられる。

そして、委員等報酬条例では、執行機関を構成する委員について、その職務内容や職責等を勘案し、他の非常勤の職員と異なり、その職務内容や職責等が勤務日数に応じた額による報酬の対価としてとらえがたく、それに特別の事情があることから、本件委員について月額で支給することとして規定しているものであって、上記1(1)イの自治庁通知等及び(2)イの

執行機関の委員としての職責等からみれば、この条例の規定が設けられた趣旨には一定の合理性があり、同規定の内容が、明らかに裁量を逸脱し、自治法第203条の2第2項の規定に反したものであることはできない。

(2) 請求人の主張について

ア 請求人は、滋賀県の非常勤の委員に対する月額による報酬の支出について、大津地方裁判所の判決で、勤務実態が常勤の職員と異なる場合以外は自治法第203条の2第2項の趣旨に反し、違法であると示されたことから、本件委員に対する月額による報酬の支出も違法であると主張している。

しかし、大津地方裁判所の判決は、滋賀県の労働委員会、収用委員会及び選挙管理委員会の委員に関して判示されたものであり、また、同判決の理由中に示された解釈をもってしても、現状において、本件委員に対する報酬が直ちに違法と評価されるものでもないと考えられる。

イ 本件委員が職務として関わる会議等への出席に関しては、各委員会等によって、その回数は異なるものであるが、法律で定められた権限の執行等に関して、これら会議等への出席にとどまらず、職務を円滑に実施するための普段の活動などが生じるほか、その職責又は地位に伴い、法的又は実態上の義務や社会的責任といった状況が生ずることとなり、この点においては、非常勤、常勤にかかわらず、その内容に異なるところはない(上記1(2)ウの認定した事実参照)。このようなことから、上記(1)のとおり、本件では、執行機関を構成する委員の報酬については、単に会議等の出席の実態によって評価される附属機関の委員等と異なり、その職務内容や職責等からみれば、勤務日数に応じた額による報酬の対価としてとらえがたく、それに特別な事情があるものとして委員等報酬条例において、月額と規定されており、実態からみてもそのように解することができる。

ウ 上記のことに關しては、平成19年5月30日の大阪高等裁判所判決の理由(平成18年7月7日の大阪地方裁判所の判決を引用)においても、自治法第203条の2第2項ただし書について、勤務の実態がほとんど常勤の職員と異なる場合のほか、勤務日数の実態を把握することが困難な場合などの事情がある場合も予想された規定と解したうえ、非常勤の監査委員について、法令で定められた職務内容、職務上の義務、地位等をかんがみ、月額の報酬が不合理とは言えないと示されており、この趣旨からすれば、本件委員に係る報酬の支給方法の定めは、一定この考えに沿ったものと認められる。

エ さらに、大津地方裁判所で判決のあった訴訟については、現在、控訴され、係争中であることも考慮すれば、請求人が主張する大津地方裁判所の判決理由の中で、自治法第203条の2第2項ただし書の適用に関する解釈が示されたからといって、このことのみをもって、直ちに本件委員の報酬に関する規定が違法と評価され得るものではない。

(3) したがって、本件委員に係る報酬が委員等報酬条例により月額により支給すると規定されていることについては、自治法第203条の2の規定に反した違法なものとも認められず、また、支出手続も適正に行われているから、本件報酬に係る支出は違法又は不当なものではない。

以上のとおり、監査の対象とした本件報酬の支出のうち、不当利得に当たる額の返還を本件委員に求めること、また、返還されない場合には同額を知事等が賠償すること及び本件委員に対する平成21年度の報酬に係る支出を差し止めることを求める、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。