

姫 監 公 表 第 7 号

平成 21 年 6 月 23 日

姫路市監査委員 岡本喜雅

住民監査請求(非常勤の各行政委員らに対する
報酬の支出)に係る監査の結果について

平成 21 年 4 月 28 日に受付した地方自治法第 242 条第 1 項の
規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を、同条第 4 項の規定に
基づき、次のとおり公表します。

なお、監査委員 福本正明、久保井義孝及び爲則政好は、地方自治法
第 199 条の 2 の規定により除斥となっています。

第 1 監査の請求

1 請求人

姫路市 平手秀人

2 請求年月日

姫路市職員措置請求書(住民監査請求「非常勤の各行政委員らに対する報酬の支出」。以下「本件請求」という。)の提出は、平成 21 年 4 月 28 日(請求書の日付は同月 27 日)である。また、同月 29 日に請求人から、本件請求の補正があった。

3 請求人の主張

本件請求による請求の内容及び理由の要旨は、次のとおりである。

(1) 請求の内容

各行政委員(月額又は年額をもって報酬を支給されている非常勤の委員)の報酬について

ア 平成 20 年度分の報酬の全額返還を求める。

イ 平成 21 年度分のうち、本件監査通知までに支払済みの報酬があれば、この報酬の全額返還を求める。

ウ 今後は、各行政委員に報酬を支払ってはならない。

(2) 請求の理由

ア 地方自治法第 203 条の 2 によると行政委員の報酬については、「勤務日数に応じて支給する」と定めている。

イ 平成 21 年 1 月 23 日付神戸新聞報道によれば、行政委員に月額報酬を支払っていることの適否につき、大津地裁判決で「勤務実態を前提とすれば、地方自治法の趣旨に反する」とある。

ウ 姫路市においても、「特別職の非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例(昭和 31 年 12 月 28 日条例第 30 号)」別表によれば、各行政委員らの報酬を勤務日数に応じて支給せず、月額ないしは年額により支給している。

エ すべての行政委員会各委員らの勤務実態を調査の上、各行政委員らに対し、報酬を月額ないし年額をもって支給するのが適法か否かを検討されたい。

オ 新聞報道を見る限り、各行政委員らに支払われた報酬は、全部違法と思われる。

4 事実を証する書面

(1) 神戸新聞 2009(平成 21 年) 1 月 23 日 14 版 24 面と書き入れのある新聞記事の写し

(2) 「特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例(昭和 31 年姫路市条例第 30 号。以下「報酬条例」という。)」の一部の規定の写し

5 監査執行上の除斥

本件請求の監査については、監査対象に非常勤の監査委員に対する報酬も含まれるため、4人の監査委員のうち、福本正明委員、久保井義孝委員及び爲則政好委員を、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第199条の2の規定により除斥とした。

6 請求の受理

本件請求について、自治法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成21年5月12日に受理した。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

本件請求の内容及び理由並びに陳述内容から、次の事項を監査対象とした。

- (1) 本件請求の受付の日から、過去1年間の本件行政委員に対する報酬(以下「本件報酬」という。)の支出
 - (2) 今後の本件行政委員に対する報酬の支出の差止め
- なお、上記(1)の監査の対象期間については、請求人の陳述において確認した。

2 監査対象部局

市長公室総務部、教育委員会事務局、選挙管理委員会事務局、監査事務局、公平委員会事務局及び農業委員会事務局とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

平成21年5月20日に請求人に対し、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。請求人からの新たな証拠の提出はなかった。なお、陳述の要旨は、次のとおりである。

- (1) 本件請求が受付された平成21年4月28日から遡って、1年以内の報酬の支払分の返還を求める。
- (2) 勤務実態から月額又は年額の本件行政委員の報酬が妥当かどうか。
- (3) 自治法第203条の2第1項は「委員報酬の支給をしなければならない。」とし、第2項で委員報酬は勤務日数に応じ「条例で例外を定めることもできる。」としている。
- (4) 例外と言えだけの勤務実態があるのかどうか、十分に調査してもらいたい。

4 監査対象部局の陳述

平成21年5月22日に市長公室長ほか関係職員から、陳述の聴取を行った。陳述の要旨は、次のとおりである。

- (1) 非常勤の行政委員会等の委員の報酬については、自治法第203条の2第2項に

において「報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」旨、規定されている。

- (2) 姫路市(以下「本市」という。)においては、この自治法第 203 条の 2 第 2 項ただし書の規定に基づき、報酬条例を定め、同条例の別表において、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員の各委員の報酬については月額で、農業委員会の委員の報酬額については年額で、それぞれ報酬額を定めている。
- (3) 本件行政委員の報酬については、この条例の規定に基づき適切に支出している。

5 監査の実施

監査対象部局に対して、関係書類及びその他の記録等の提出を求めるとともに、実地調査を行い、関係職員からの事情聴取も実施した。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

- (1) 本件行政委員に対する報酬の支給に係る根拠について

本件行政委員に対する報酬の支給に関しては、自治法第 203 条の 2 第 2 項ただし書の規定に基づき報酬条例を定め、同条例の別表において、教育委員会、選挙管理委員会及び公平委員会の委員並びに監査委員については月額で、農業委員会の委員については年額で支給すると規定している。

特別職の職員で非常勤であるものの報酬について規定した自治法第 203 条の 2 第 2 項(平成 20 年自治法改正前は第 203 条第 2 項)は、昭和 31 年の同法改正により新設されたもので、同項の趣旨は「地方自治法の一部を改正する法律及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律の施行に関する件」(昭和 31 年 8 月 18 日自乙行発第 24 号各都道府県知事あて自治庁次長通達)によると、「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にしたものであること。ただし、非常勤職員の勤務の態様は多岐にわたっているので、特別の事情のあるものについては、右原則の例外を定めることができるものであること。」「特に条例をもって例外を規定することは差し支えないものであること。」とされ、地方公共団体が条例を制定する際の参考として示された「特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例(準則)」の報酬関係の別表において、報酬額は日額、月額及び年額がそれぞれ区分されている。

また、行政実例(昭和 31 年 7 月 31 日自丁公発第 109 号横浜市総務局長あて自治庁公務員課長回答)においても「議員以外の非常勤職員の報酬を日額でもって定めるか月額をもって定めるかは、その者の職務内容及び勤務態様等を考慮して具体的実情に応じ自主的に判断すべきものである。」とされている。

(2) 本件報酬の支出状況等について

本件報酬については、本件請求の対象期間としている平成20年4月29日から平成21年4月28日までの1年間に係る支出関係書類を確認したところ、報酬条例等に基づき、次表のとおり支出されていた。

区 分		人 数	任 期	報 酬 の 額		平成20年4月29日から平成21年4月28日までの1年間の報酬支出総額
教 育 委 員 会	委員長	1	4 年	月額	165,000 円	1,980,000円
	委 員	4		月額	138,000 円	6,624,000円
選 挙 管 理 委 員 会	委員長	1	4 年	月額	126,000 円	1,511,999円
	委 員	3		月額	84,000 円	3,023,997円
公 平 委 員 会	委員長	1	4 年	月額	128,000 円	1,548,000円
	委 員	2		月額	92,000 円	2,224,000円
監 査 委 員	識見を有する者の中から選任された委員	1	4 年	月額	161,000 円	1,936,000円
	議会議員の中から選任された委員	2	議員の任期による	月額	65,000 円	1,600,932円
農 業 委 員 会	会長	1	選挙による委員3年	年額	667,000 円	667,000 円
	会長職務代理者	2	選任による委員の任期は選挙による委員の任期満了まで	年額	566,000 円	1,131,998 円
	部会長	3		年額	566,000 円	1,697,997 円
	委員	40		年額	490,000 円	19,763,306 円

(注) 1 人数及び報酬額は、平成21年5月1日現在である。
2 常勤の委員は除く。

(3) 本件行政委員の職務等について

本件行政委員会等については、普通地方公共団体に置かなければならない委員会等(自治法第180条の5第1項及び第3項)であり、普通地方公共団体の長から独立した執行機関である(自治法第138条の4第1項)。これらの委員会等の執行機関は法令等に基づく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(自治法第138条の2)ものとされ、また、法令等の範囲内でその権限に属する事務に関して規則その他の規程を定めることができる(自治法第138条の4第2項)ものである。

本件行政委員の職務等については、自治法に定めるもののほか、その他関係法令によりそれぞれ定められている。

本市における本件行政委員の職務等については、次のとおりである。

ア 教育委員会の委員

(ア) 職務権限

学校その他の教育機関の管理、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務、社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務等

(イ) 職務の実態等

教育委員会定例会を月 1 回開催しており、必要に応じて教育委員会臨時会を開催している。

その他、市議会定例会(文教常任委員会)への出席、教育関係団体の会議、研修会等への出席、学校行事、記念式典などへの参加、他都市視察、学校現場視察等を行っている。

会議、研修会等への出席以外には、定例会の審議事項の事前検討・準備をはじめ日常的に職務に関する情報の収集、調査、研究等を行っている。

また、在職中、政党その他の政治的団体の役員となること又は積極的な政治運動が禁止されていることなど身分上の制約が課されている。

イ 選挙管理委員会の委員

(ア) 職務権限

各種選挙人名簿に関する事務、各種投票、直接請求その他法令に基づく普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務等

(イ) 職務の実態等

定例の委員会を月 1 回開催しており、選挙時においては公示日又は公示日の前日に委員会を開催している。

その他、選挙立候補予定者説明会及び選挙当選証書付与式の開催、関係団体の会議、研修会、成人式等記念行事などへの出席及び選挙の啓発や周知の活動を行っている。

これに加えて、選挙人名簿の登録、選挙の効力及び当選の効力に関する異議の申出に対する裁決など準司法的権限に基づく職務を執行する。

また、異議の申出に対する裁決に係る訴訟において、その行政責任を問われることがある。

さらに、在職中、選挙の種類又は職務の区域に関係なく、一切の選挙運動が禁止されていることなど身分上の制約が課されている。

ウ 公平委員会の委員

(ア) 職務権限

職員勤務条件に関する措置の要求の審査及び職員に対する不利益処分に係る不服申立ての裁決等

(イ) 職務の実態等

定例の委員会を通常月 1 回開催しており、職員から勤務条件に関する措置要求又は不利益処分に係る不服申立てがあったときは、準司法的手続により

書面審理並びに口頭審理等を月数回行っており、裁決又は決定に至るまでの審査期間が長期間にわたっており、裁決等に係る訴訟において、その行政責任を問われることがある。

その他、職員の苦情相談に伴う関係者への事情聴取を実施し、関係団体の会議、研修会へ出席している。

勤務条件に関する措置要求又は不利益処分に係る不服申立ての審査などの業務の遂行に当たって、事前の資料等の検討、裁決書の草案の作成等を行っている。

また、在職中、政党その他の政治的団体の役員になることの禁止等、一定の政治的行為が制限されていることなどの身分上の制約が課されている。

エ 監査委員

(ア) 職務権限

定期監査(財務に関する事務の執行、経営に係る事業の管理、事務事業の執行に係る工事の監査)、行政監査、財政支援団体等への監査、指定管理者監査、例月出納検査、決算審査、財政健全化審査及び経営健全化審査、住民監査請求に係る監査等

(イ) 職務の実態等

定期監査、例月出納検査、決算審査、包括外部監査、財政健全化審査・経営健全化審査、住民監査請求等に係る監査委員会議を月 2 回～数回開催している。

その他、工事の現地監査を実施しているほか、関係団体の会議、研修会等へ出席している。

会議、研修会等への出席以外には、前記の各監査等の業務の遂行に当たって、日常的に事案の検討等の準備、情報収集、調査、研究等を行っており、住民監査請求に係る監査においては、請求のあった翌日から 60 日以内に監査及び勧告を行わなければならないことから、随時、事務局職員への指示、事務連絡、打合せ等を行っている。

オ 農業委員会の委員

(ア) 職務権限

農地等の利用関係の調整及び自作農の創設維持、農地等の交換分合、農地として利用すべき土地の農業上の利用確保、農地等の利用の集積、法人化その他農業経営の合理化に関する事務等

(イ) 職務の実態等

定例会は総会を年 2 回開催しているほか、農地部会は月 1 回、農政部会及び農業振興部会は隔月、地区農政協議会を月 1 回開催しており、その他に農事相談及び現地調査を月 1 回実施している。

その他、関係団体の会議への出席、視察研修等を行っている。

会議、研修会等への出席以外には、地域の農業者の各種相談、要望の処理、関係者への事情聴取、農地パトロール等の活動を日常的に行っている。

(4) 中核市の本件行政委員の委員報酬について

平成 21 年 4 月 1 日現在の中核市の教育委員、選挙管理委員、監査委員及び農業委員の報酬の支給状況については、農業委員の報酬を年額で支給している本市を除いて、全ての中核市が月額で支給しており、公平委員の報酬については、本市を含む 30 市が月額、1 市が年額、6 市が日額で支給している。

(5) 自治法第 203 条の 2 第 2 項に関する判例について

ア 大津地裁判決(平成 21 年 1 月 22 日)

滋賀県の労働委員会、収用委員会及び選挙管理委員会の非常勤の行政委員に対する月額報酬の適否が争われた訴訟において、大津地裁は、自治法第 203 条の 2 第 2 項の趣旨に関し、次のとおり判示している。

(ア) 「非常勤の職員については、これに対する報酬は、生活給としての意味を全く有さず、純粋に勤務実績に対する反対給付としての性格のみを有することから、原則として、勤務日数に応じてこれを支給すべきものとし、」「普通地方公共団体の実情として、」「特別な事情がある場合も想定されることから、そのような場合には、上記原則の例外として、条例で特別の定めをすることにより、勤務日数によらないで報酬を支給にすることを可能にしたものと解され、」「上記のような例外的扱いは、その勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限られるというべきである。」

(イ) 「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、条例を制定することができるにとどまるから(法 14 条 1 項)、議会の制定した条例が、上記のような法 203 条の 2 第 2 項の趣旨に反するときには、当該条例は、法令に違反するものとして、その効力を有しないものといわなければならない。」

(ウ) 「本件委員の勤務実態は、」「到底常勤の職員と異ならないとはいえず、法がこのように勤務実態を有する本件委員らに対し、勤務日数によらないで報酬を支給することを許しているものとは解されない。」ことから、月額報酬を支給する旨定めている条例の規定は、「近時の勤務実態を前提とする限り法 203 条の 2 第 2 項の趣旨に反するものとして、その効力を有しない。」

イ 大阪地裁判決(平成 18 年 7 月 7 日)

一方で、大津地裁判決以外の自治法第 203 条の 2 第 2 項(平成 20 年自治法改正前は第 203 条第 2 項)の解釈が争点となった、非常勤の監査委員に対する月額報酬の支給に係る事案である大阪地裁判決においては次のとおり判示されており、さらに同事件の大阪高裁での控訴審判決(平成 19 年 5 月 30 日)においても同様の趣旨の判断が示され、最高裁(平成 19 年 10 月 26 日)においても、原告の上告を棄却する決定がなされ判決が確定している。

(ア) 「非常勤の監査委員についても、」「常勤の職員と同様に月額ないし年額をもって支給することが合理的であるものや、勤務日数の実態を把握することが困難であり、月額支給等による以外に支給方法がないものなど、特殊な場合も予想されることから、同項ただし書において、条例で特別の定めをした場合はこの限りでない旨規定したものと解される。」

- (イ)「監査委員の職務の内容、職務上の義務及び地位等にかんがみると非常勤の監査委員についても、その報酬をその勤務日数に応じて支給するものとせず、その職務及び責任に対する対価として、常勤の職員と同様に月額ないし年額をもって支給するものとするは、不合理ということはできないのであって、条例で非常勤の監査委員に対する報酬を月額支給と定めること自体は、地方自治法 203 条 2 項ただし書の趣旨に反するものではないと解される。」

2 判 断

以上のような請求人及び関係職員の陳述、関係職員の事情聴取並びに事実関係の確認などに基づき、本件請求について次のとおり判断する。

(1) 本件報酬の支出手続について

本件行政委員の報酬については、自治法第 203 条の 2 第 2 項で「その勤務日数に応じて支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合はこの限りでない。」と規定されており、本市では、報酬条例を制定し、「特別の定め」として月額又は年額による報酬の支給を定めている。本件報酬は、これらの規定に基づき支出されており、その支出手続に違法又は不当とする事由は認められない。

(2) 本件報酬に係る規定について

ア 自治法第 203 条の 2 第 2 項(平成 20 年自治法改正前は第 203 条第 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る。

当該規定のただし書に関しては、当時の衆議院地方行政委員会(昭和 31 年 5 月 15 日)において、当初の改正法原案に修正案として追加されたもので、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、これら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の提案理由が説明されている。

この説明の内容からすると、当該ただし書の規定は、執行機関の非常勤の委員の職責、地位等が他の特別職の非常勤の職員とは大きく異なっていることを考慮して設けられたものであると考えられる。

イ 本件行政委員の職務には、事案等の事前準備や事前調整、事務局等への指示、高度な知識や経験を維持、取得するための調査研究など、会議等への出席の日数だけでは測ることができない職務が幅広くある。また、当該委員は、本市の執行機関の委員として職務上の権限を行使し、それに伴う責任や身分上の制約等が任期中に課せられており、その職責や地位等に伴う負担の重さは、勤務日数によって評価されるその他の特別職の非常勤の職員とは大きく異なっていると認められる。その実態を踏まえると、請求人が主張するように勤務日数に応じて報酬を支給することは、職務実態に即したものとはいえず、その職責、地位等についても考慮すべきであると考えられる。本件行政委員に対する報酬についても、勤務に対する反対給付という性格を有しているとともに、その職務内容、職責等に対する対価という性格をも有していることを重視し、報酬条例中に規定されたものと認められる。

ウ 上記のことに関しては、自治法第 203 条の 2 第 2 項の解釈が争点となった大阪地裁判決(前記第 3.1.(5).イ参照)においても、同項ただし書の趣旨について、「監査委員の職務内容、職務上の義務及び地位等にかんがみると、非常勤の監査委員についてもその報酬を勤務日数に応じて支給するものとせず、その職務及び責任に対する対価として、常勤の職員と同様に月額ないし年額をもって支給することは、不合理ということとはできない」と示されており、大阪高裁での控訴審判決(平成 19 年 5 月 30 日)においても同様の判決がなされ、最高裁(平成 19 年 10 月 26 日)でも原告からの上告を棄却する決定がなされ、判決が確定している。これらの判決内容の趣旨からすれば、本件行政委員に対する報酬の支給方法の規定も、同項の趣旨に明らかに違反するとまでは認められず違法とはいえない。

- (3) 一方、大津地裁判決(前記第 3.1.(5).ア参照)において、滋賀県の労働委員会等の非常勤の委員の月額報酬の支出について、自治法第 203 条の 2 第 2 項ただし書の趣旨に反し、違法である旨判示されているが、当該判決の事案については、現在、控訴され、係争中であることも考慮すれば、同判決の理由の中で示された解釈をもって、直ちに本件行政委員に係る報酬の規定が違法と評価されるものでもないと考えられる。
- (4) したがって、報酬条例が本件行政委員に対する報酬を月額又は年額により支給すると規定していることについては、自治法第 203 条の 2 第 2 項の趣旨に明らかに違反するものとまでは認められない。

よって、本件報酬の支出は、違法又は不当なものではない。また、本件行政委員に対する報酬の支出の差止めを求めるまでの違法又は不当とするに足りる事由があるとは認められない。

第 4 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由がなく、措置の必要性を認めない。