

神 監 1 第 5 1 号
平成 21 年 5 月 25 日

A 様

神戸市監査委員 近 谷 衛 一

行政委員会の委員報酬に関する住民監査請求の

監査結果について (通知)

平成 21 年 3 月 27 日, 31 日及び 4 月 3 日に提出されました標記の住民監査請求について, 地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成21年3月27日、同月31日及び4月3日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

1月23日付朝日新聞で「大津地裁判決で滋賀県労働・収用委員らの報酬月額制は違法」の記事を見た。神戸市でも教育委員会、人事委員会、監査委員、市選挙管理委員会、区選挙管理委員会、農業委員会等の行政委員は報酬月額制であり、また会議等の出席日数も月数日であり、滋賀県と同様と判断できる。よって大津地裁判決と同様、神戸市の報酬月額制は違法であると判断する。

提供された情報から試算すると上記行政委員の月額報酬での年間合計金額は平成20年度で1億2480万円となるが、勤務日数に応じて日給(一律1万5千円)で支給すると3432万円になり差額の不当利得は約9千万円となる。

従って、上記行政委員及び元行政委員に平成19年～20年度の差額分約1億8千万円の不当利得返還請求をすること、及び平成21年度の違法支出を差止めることを、市長及び教育長に対して求める。

また、過去2年間の支出のうち行政委員及び元行政委員から返還されない総額については、当時の神戸市長及び教育長の職にあった者個人に返還請求することを求める。

理由

地方自治法(以下「自治法」という。)第203条の2では、行政委員会の非常勤の委員の報酬について基本的に「勤務日数に応じて支給する」と定めている。大津地裁判決と同様に、勤務日数が月に数日であるにもかかわらず報酬を月額で支給するのは違法である。

第2 監査の実施

1 監査の対象

請求の要旨から、神戸市(以下「市」という。)の教育委員会、選挙管理委員会(神戸市の行政区毎に置かれる区選挙管理委員会を含む。)、人事委員会及び農業委員会(以下「本件行政委員会」という。)の委員並びに監査委員のうち、非常勤の者(以下「本件非常勤の行政委員」という。)への報酬の支給を監査の対象とする。

なお、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いる。

請求人からは、正当な理由についての主張がないことから、最も早く到達した措置

請求書の受付日である平成 21 年 3 月 27 日から過去 1 年間及び同受付日以降の支出並びに支出見込みを対象とした。なお、事実調査の結果、上記期間中に支出された平成 19 年度分支出は存在しなかった。

2 監査の実施

本件行政委員会及び監査委員の事務局並びに行財政局の関係職員から事情聴取を実施するとともに、関係書類等を審査した。

なお、今回の監査にあたっては、監査対象に非常勤の監査委員に対する報酬の支給も含まれるため 4 人の監査委員のうち、佐伯育三委員、たけしげ栄二委員、松本修委員を、自治法第 199 条の 2 の規定により除斥とした。

第 3 監査の結果

1 事実の確認

本件行政委員会及び監査委員に関する法令の主な規定内容は、以下のとおりである。

なお、いずれも普通地方公共団体の執行機関であり、普通地方公共団体の長から独立した機関である。法令等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ものである。(自治法第 138 条の 2)

また、普通地方公共団体の委員会は、法律の定めるところにより、法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、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)

(1) 教育委員会

① 根拠規定等

地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）第 2 条の規定により都道府県、市等に設置されており、教育に関する事務を管理し執行する。

委員数は、同法第 3 条において 5 人と規定されているが、同条ただし書きにおいて、条例で定めるところにより 6 人以上の委員で組織することができることされており、市では、「神戸市教育委員会の委員定数に関する条例」により 6 人と規定されている（常勤の教育長を含む）。任期は、同法第 5 条により 4 年である。地方公共団体の長が議会の同意を得て任命し（同法第 16 条第 2 項）、非常勤である。(同法第 11 条第 4 項)

② 業務

執行すべき事務は、地教行法第 23 条で定められている。その主な内容は、教育委員会の所管する学校等の教育機関の設置・管理・廃止、財産の管理、教育職員等の任免、児童生徒の就学・入退学、教育課程の編成、教科書その他の教材の取扱い、校舎その他の施設・設備の整備、教育職員の研修、教職員・児童生徒等の福利厚生、学校等の環境衛生、学校給食、青少年教育・女性教育・

社会教育、スポーツ、文化財保護、ユネスコ活動、教育調査・統計、広報相談に関すること等である。

③ 委員報酬

「特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」（以下「報酬条例」という。）によれば、教育委員会委員長は月額 36 万円、同委員は月額 32 万円である。

(2) 選挙管理委員会

① 根拠規定等

自治法第 181 条第 1 項の規定により、普通地方公共団体に設置されており、普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務等を管理する。

政令指定都市には、同法第 252 条の 20 第 4 項により区に選挙管理委員会を置くことが規定されている。

委員数は市・区選挙管理委員会とも同法第 181 条第 2 項の規定により 4 人である。任期は市・区選挙管理委員会とも同法第 183 条第 1 項の規定により 4 年である。いずれも、議会において選挙し（同法第 182 条第 1 項）、非常勤である。

（同法第 180 条の 5 第 5 項）

② 業務

公職選挙法に基づく衆議院、参議院及び県・市議会議員並びに県知事・市長の選挙の事務をそれぞれ管理するほか、その他の法令に基づく最高裁判所裁判官国民審査や海区漁業調整委員会委員選挙、農業委員会委員選挙、土地改良区総代選挙、直接請求に関する事務、各種選挙人名簿の調製、各種選挙に関する啓発活動、平成 21 年度から新たに実施される裁判員制度において裁判員候補者の選挙人名簿からの抽出作業等を行っている。

③ 委員報酬

報酬条例によれば、市選挙管理委員会委員長は月額 32 万円、同委員は月額 27 万円、区選挙管理委員会委員長は月額 13 万 3,000 円、同委員は、月額 11 万 6,000 円である。

(3) 人事委員会

① 根拠規定等

地方公務員法第 7 条第 1 項の規定により都道府県・政令指定都市に設置されており、専門的、中立的に人事行政を行う。

委員数は、同法第 9 条の 2 第 1 項により 3 人と規定されている。任期は同法第 9 条の 2 第 10 項により 4 年である。

地方公共団体の長が議会の同意を得て選任し（同法第 9 条の 2 第 2 項）、委員は常勤又は非常勤とされている（同法第 9 条の 2 第 11 項）が、「神戸市人事委員会設置条例」第 2 条本文に基づき現在は 3 人とも非常勤である。

② 業務

処理する事務は地方公務員法第 8 条第 1 項で定められている。その主な内容

は、人事行政に関する調査、人事記録の管理、人事に関する統計報告の作成、勤務条件等に関する制度の研究、成果の提出、人事機関及び職員に関する条例の制定・改廃に関し普通地方公共団体の議会及び長への意見具申、人事行政の運営に関し任命権者への勧告、勤務条件に関し講ずべき措置について普通地方公共団体の議会及び長への勧告、職員の競争試験・選考等の事務、職階制に関する計画の立案・実施、職員に対する給与の支払の監理、勤務条件に関する措置要求の審査・判定・必要な措置をとること、職員に対する不利益処分についての不服申し立てに対する裁決又は決定をすること、職員の苦情処理、職員団体の登録、労働基準監督機関としての職権の行使等である。

③ 委員報酬

報酬条例によれば、人事委員会委員長は月額 36 万円、同委員は月額 32 万円である。

(4) 農業委員会

① 根拠規定等

農業委員会等に関する法律（以下「農業委員会法」という。）第 3 条の規定により、市町村に設置されている。

委員数は、同法第 7 条により選挙による委員は 40 人を超えない範囲内で条例で定め、同法第 12 条により選任による委員は農業協同組合、農業共済組合及び土地改良区から推薦した理事又は組合員各 1 人及び市町村議会が推薦した学識経験者 4 人以内と規定されている。市では「神戸市農業委員会の選挙による委員定数等に関する条例」により、選挙による委員は 40 人、選任による委員は 6 人としている。

なお、農地部会と農政部会を置いている。

任期は、選挙による委員は同法第 15 条により 3 年、選任による委員は、選挙による委員の任期満了までである。いずれの委員も非常勤である。（同法第 4 条第 3 項）

② 業務

処理する事務は、農業委員会法第 6 条に定められている。その主な内容は、農地法等に定められた農地等の利用関係の調整及び自作農創設維持に関する事項・農業経営基盤強化促進法等によりその権限とされた事項・土地改良法等に基づく農地等の交換分合等の処理、農地として利用すべき土地の農業上の利用の確保、農地等の利用の集積その他農地等の効率的な利用促進、法人化その他農業経営の合理化、農業生産・農業経営に関する調査・研究、農業等に関する情報の提供、区域内の農業・農民に関する事項の意見公表・建議・答申等である。

③ 委員報酬

報酬条例によれば、農業委員会会長は月額 5 万 1,000 円、同部会長は月額 4 万 5,000 円、同委員は月額 4 万円となっている。

(5) 監査委員

① 根拠規定等

自治法 第 195 条の規定により普通地方公共団体に置かれている。

委員数は、都道府県及び人口 25 万人以上の市にあっては 4 人で、そのうち議員の中から選ばれる委員（以下「議選委員」という。）が 2 人又は 1 人、識見を有する者から選ばれる委員（以下「識見委員」という。）のうち 1 人以上は常勤とすることが規定されている。（同法第 196 条第 1 項、第 5 項）

「神戸市監査委員条例」では、識見委員のうち 1 人は常勤と定めている。よって議選委員 2 人と識見委員のうち 1 人は非常勤である。

識見委員の任期は 4 年、議選委員の任期は議員の任期となっている。

② 業務

処理する事務は、自治法第 199 条で定められている。その主な内容は、市の財務に関する事務の執行及び市の経営に係る事業の管理の監査、財務以外の事務の執行の監査、長の要求に基づく監査、財政援助団体等監査、監査結果に関する報告の決定、普通地方公共団体の長等への公表等である。その他自治法の規定による決算審査、基金の運用状況審査、現金出納検査、事務監査請求、長及び議会の請求に基づく監査、職員の賠償責任についての監査、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づく健全化判断比率及び公営企業の資金不足比率の審査等である。また、自治法第 242 条による住民監査請求があった場合においては監査を行い、請求に理由があると認めるときは、普通地方公共団体の議会、長等に必要な措置を講ずべきことを勧告する。

③ 委員報酬

報酬条例によれば、識見委員は月額 32 万円、議選委員は月額 8 万円である。

2 当局の説明

本件行政委員会事務局、監査事務局及び行財政局からは、次のとおり説明があった。

(1) 本件非常勤の行政委員の事務執行状況

① 教育委員会

教育委員会委員は教育行政の最高機関としての身分を有し、多くの責任を有する。また、執行機関として教育委員会事務局を指揮監督して教育行政を遂行していくと共に、教職員を含む学校関係者や保護者に対して多くの責任を有している。

定例の教育委員会会議は、月 1 回ないし 2 回開催している。必要に応じて臨時会議を開催している。

その他、文部科学省主催の会議及び研修会、指定都市の会議等への出席、入学式・卒業式・運動会・文化祭・記念式典等行事への参加、幼・小・中・高・特別支援教育学校校長との懇談、要望の聴取、意見交換、現場の視察（授業研究会、授業公開ウイーク、給食、生活発表会、教育フォーラム、生徒会会議、

中学生の主張大会等)、スクールミーティングの開催、校園長予定者審査等を行っている。

平成 20 年度の会議等の開催日数、出席者数は表のとおりである。

項目	日数	延出席者数
定例会等	19	81
市会・出張等	28	53
その他(式典・学校訪問)	164	220
合計	211	354

(注) 日数は、定例会、出張等の合計日数である。

② 選挙管理委員会

市選挙管理委員会は定例の委員会を原則として月 2 回開催している。その他指定都市選挙管理委員会連合会等の関係団体の会議に出席するための出張、市会本会議への出席がある。また、定例会以外に公職選挙法に基づく様々な選挙に関する啓発活動や選挙人名簿の調製などを行っている。

区選挙管理委員会は定例の委員会を月 1 回開催している。その他明るい選挙推進協議会、明るい選挙を進めるポスターコンクール審査会への出席がある。

市・区選挙管理委員会の業務内容はほとんど差がない。

平成 20 年度の会議等の開催日数、出席者数は表のとおりである。

・市選挙管理委員会委員長・委員

項目	日数	延出席者数
定例会等	34	119
市会・出張等	22	26
その他	7	10
合計	63	155

・区選挙管理委員会委員長・委員

項目	日数	延出席者数
定例会等	121	523
その他	14	52
合計	135	575

(注) 日数は、定例会、出張等の合計日数である。

選挙期間中には一定の禁足が発生し時間が拘束されることもある。

③ 人事委員会

定例の委員会は、原則として月 2 回開催している。また、必要に応じて臨時会を開催している。その他、公平審査に関する会議、安全表彰式、全国人事委員会連合会等関係団体の会議に出席するための出張、市会本会議等への出席がある。

平成 20 年度の会議等の開催日数、出席者数は表のとおりである。

項目	日数	延出席者数
定例会等	25	75
市会・出張等	22	22
その他	20	25
合計	67	122

(注) 日数は、定例会、出張等の合計日数である。

人事委員会は、人事行政に関し最終的に責任を負う立場にある。

また、人事委員会は、準司法的権限等を有し、職員からの勤務条件に対する措置要求や不利益処分に対する不服申立て等に対し、判定や裁決を行わなければならない。この場合は、民事訴訟の手続きを準用して書面審理や口頭審理を行うが事案によっては長期間にわたる。事前の資料検討、文献・判例等の調査や主張や論点を整理しながら進めていくためには、定例的な会議以外でも十分な意思疎通が必要である。

④ 農業委員会

定例の総会は、年 3 回開催している。また、農地部会は月 1 回、農政部会は隔月、地区連絡会は月 1 回開催しており、必要に応じて役員会を開催している。

平成 20 年度の会議等の開催日数、出席者数は表のとおりである。

項目	日数	延出席者数
総会・役員会	8	160
農地・農政部会	19	338
地区連絡会	36	468
その他(研修・現地調査等)	22	178
合計	85	1144

(注) 日数は、定例会、出張等の合計日数である。

農業委員会委員は、定期的な会議に出席するだけでなく、日常的に地域の農業者の世話役として各種相談や要望を受け、検討・協議を行い、必要に応じて現地調査、事情聴取をするなど様々な活動を行っている。その他農業者年金に関する事務、農地パトロールの実施、耕作放棄地の解消、農地の違反転用の是正指導等がある。

⑤ 監査委員

委員会議は、概ね月 2 回程度開催している。また、それ以外に全国都市監査委員会議等関係団体の会議に出席している。

平成 20 年度の会議等の開催日数、出席者数は表のとおりである。

項目	日数	延出席者数
委員会議	20	54
出張等	1	1
合計	21	55

(注) 日数は、定例会、出張等の合計日数である。

監査委員は、市の各部局、財政援助団体等に対して種々の監査を実施し、または決算審査の結果に重い責任を負う立場にある。適正な監査を実施するためには、監査委員会議の出席以外に研究・勉強のための時間が必要である。

また、住民監査請求は随時提出される上、その監査は請求があった日から 60 日以内に行わなければならない、常に対応できる態勢と集中力、幅広い知識、判断力が求められる。

(2) 本件非常勤の行政委員への報酬の支給

行財政局の説明

自治法第 203 条の 2 第 4 項に基づき、市では、報酬条例を昭和 31 年 10 月 1 日に制定し、本件非常勤の行政委員の報酬額を定めている。市では、この報酬条例に基づき、本件非常勤の行政委員に対して月額報酬を支給している。

月額で定めている理由は、報酬条例制定以前より月額で支給していたことを踏まえ、規定したものと考えている。

昭和 31 年 9 月に自治法が改正され、現在の第 203 条の 2 第 2 項に「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。」というように定められた。

この条文の趣旨は、昭和 31 年 8 月 18 日付都道府県知事宛自治庁次長通知によると「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こと。ただし、非常勤職員の勤務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」とされている。

その「特別の事情」については、当時の自治庁行政課長が著した「地方自治法詳解」によると「①勤務実態が殆ど常勤職員と異ならず、月額・年額をもって支給することが合理的であるもの、②勤務日数の実態を把握することが困難であり、月額等による以外に支給方法がないもの等、特殊な場合も予想されるので、条例で特別の定をすることにより例外を設けられるようになっている。」とされている。

このような自治法改正の趣旨に照らし、各委員の職務内容と職責、他都市の支給状況から、自治法改正後も月額支給が相当であると判断して報酬条例を制定したものであり、この考え方は現在も継続している。

なお、他政令指定都市においても、報酬額に多少のばらつきがあるものの本件非常勤の行政委員については、すべて月額で報酬を支給している。

3 判断

「市が本件非常勤の行政委員に報酬を月額で支給するのは違法である」とする請求人の主張に対する判断は、以下のとおりである。

本件非常勤の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。」と規定されており、市では、報酬条例を制定し、「特別の定め」として月額による報酬支給を定めている。

本件非常勤の行政委員に対する月額報酬の支給は、報酬条例に基づいて支給され、あるいは今後支給される見込みであり、公金の支出自体には違法性、不当性はない。

しかし、平成 21 年 1 月 22 日の大津地裁判決では、同様に条例に基づいて月額で報酬を支給していた滋賀県の事例において、当該条例の規定は、自治法第 203 条の 2 第 2 項の趣旨に反するものとして無効であり、当該条例の規定に基づく公金の支出は違法であると判断された。

支出の根拠である条例が違法であった場合につき判断したものとして、平成 4 年 3 月 24 日大阪高裁判決がある。ここでは「普通地方公共団体の長は少なくとも条例の違法性が重大かつ明白な場合においては、当該条例を執行すべき拘束を受けないものと解するのが相当であり、したがって、長が当該条例の規定に基づいてした公金の支出は、それに固有の違法性が認められない場合があっても、右条例の違法性を承継し、違法な公金の支出となるものというべきである」と判断している。

これらのことから、市の報酬条例が自治法第 203 条の 2 第 2 項の趣旨に反するか否かについて検討する。

上記の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委員に対する月額報酬をめぐる大津地裁の判決では、自治法第 203 条の 2 第 1 項に定める非常勤の職員の報酬について自治法第 203 条の 2 第 2 項は「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」「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することを可能にした」が、これは「業務の繁忙度等から、勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限り、許しているにすぎないというべきである」として、これを踏まえて「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。」その上で当該委員の勤務実態は、「到底常勤の職員と異ならないとはいえず、法がこのような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、本件規定は、「勤務実態を前提とする限り法第 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」と判断している。

勤務実態について行政委員の会議等への出席日数をもって常勤とは異ならないとはいえないとし、条例を違法と判示したものである。

一方、大阪府狭山・美原医療保険センター監査委員報酬返還請求事件における大阪地裁判決（平成 18 年 7 月 7 日）では、「監査委員の職務の内容、職務上の義務及び地位は、常勤の監査委員と非常勤の監査委員とで法令上異なるところが無い。」「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のは、不合理ということで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、地方自治法第 203 条第 2 項ただし書の趣旨に反するものではないと解せられる」と判示している。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。

この判決では、常勤の職員との勤務実態との比較には言及しておらず、職務内容、職務上の義務及び地位等を考慮して条例で報酬の月額支給を定めることは、自治法の趣旨に反するものでないと判示している。

本件非常勤の行政委員は附属機関である審議会等の委員とは異なり、執行機関としての位置付けから業務に関しての重大な職責を有している。会議での審議に関する事前準備・事後検討、事務局との緊密な連絡調整を取りながら事務局へ適時適切な指示を行うほか、委員会によっては地域で活動するなど、執行機関としての活動は多岐にわたっている。そのため勤務日数の実態を把握することは困難であり、単なる定例会等の出席回数や会議時間をもってその業務量を判断できる性質のものではない。

また、昭和 31 年の自治法改正時の衆議院地方行政委員会において、改正法原案になかった第 203 条（現第 203 条の 2）第 2 項条文へのただし書の追加については、同様の趣旨で議論された結果、職務内容、職務上の義務及び地位等からその職務及び責任に対する対価として報酬を支給するよう条例で特別の取り扱いができるように修正された経緯がある。

さらに、自治法改正時に、非常勤職員の報酬を日額とするか月額にするかの基準について「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」(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)との回答がなされている。

これらのことを総合すると、本件非常勤の行政委員の報酬の支給につき自治法第203条の2第2項ただし書によることは勤務実態が常勤の職員と異なる場合にのみ限られるという考え方に立つのは合理性を欠くものであり、市の報酬条例は、本件非常勤の行政委員の職務内容、職務上の義務及び地位等を考慮の上、報酬を労働の対価というよりも責任の対価と捉え制定されているものと考えられることから、自治法第203条の2第2項の趣旨に違反するとは直ちに断言しえないものと判断する。

なお、平成21年4月1日現在すべての政令指定都市において本件非常勤の行政委員の報酬を条例で月額支給する旨定めており、市の報酬条例のみ特異な定めをしているわけではない。

第4 結論

以上のことから、本件非常勤の行政委員に対する月額報酬の支給は、違法な公金の支出とはいえない。したがって、請求人の主張には理由がなく、措置の必要性を認めない。

なお、平成21年1月22日大津地裁判決については、現在控訴中であり、市としても今後の上級審の判断、他の都道府県、政令指定都市における本件非常勤の行政委員の報酬に対する動向など社会情勢を注視していく必要があると思われる。

それらを踏まえて、本件非常勤の行政委員の今後の報酬のあり方について、個々の行政委員会の職務内容、業務内容を勘案しながら、外部の有識者の意見を聞くなどの手法を用いて、検討されることを要望する。