

熊監発第 4 号
平成 22 年 1 月 14 日

請求人代表者

A 様

熊本市監査委員

濱 田 清 水

熊本市長に対する措置請求について(通知)

平成 21 年 11 月 19 日に提出された標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定に基づき監査した結果を下記のとおり通知します。

記

第 1 請求の受理

本件請求は所要の法定要件を具備しているものと認め、平成 21 年 11 月 26 日にこれを受理した。

第 2 監査の実施

1 監査委員の除斥

監査委員のうち、「熊本市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」(昭和 31 年 10 月 6 日条例第 27 号、以下、「本市報酬条例」という。)に基づき報酬の支給を受けている西泰史委員、牛嶋弘委員及び坂本邦彦委員は、地方自治法(以下、「自治法」という。)第 199 条の 2 の規定により、本件請求に利害関係を有するものとして除斥した。

2 請求の趣旨

措置請求書に記載されている事項及び陳述の内容から、請求の趣旨を次のように解した。

本市報酬条例で定められた選挙管理委員会、人事委員会、教育委員会の各委員及び監査委員のうち非常勤の者(以下、「本件各委員」という。)の月額報酬については自治法第203条の2第2項に違反して無効であるから、熊本市長に対し、平成21年12月1日より本件各委員の月額報酬を支給することを止め、勤務日数に応じた報酬を支給するよう勧告することを求める。

3 監査対象事項

措置請求書に記載されている事項及び事実を証する書面並びに請求人の陳述内容から監査の対象事項を次のとおりとした。

(1) 本件各委員の職務と活動状況について

(2) 本市報酬条例と自治法の関係について

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成21年11月30日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

新たな証拠の提出はなかった。

5 関係職員の事情聴取等

自治法第242条第7項の規定に基づき、平成21年12月18日に下記の職員から事情聴取を行った。

選挙管理委員会事務局長、人事委員会事務局長、教育委員会教育総務部長、総務局総務部人事課長、その他の職員

第3 監査の結果

1 主文

本件監査請求については、請求人の請求をいずれも棄却する。

2 事実関係

請求人から提出された証拠及び関係職員からの事情聴取等から、次のとおりの事実が認められた。

(1) 本件各委員の職務と活動状況について

ア 選挙管理委員会について

(ア) 組織

自治法第180条の5第1項及び第181条第1項により設置された普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務を管理する執行機関である。選挙管理委員会委員の定数は、同法第181条第2項により4人となっており、その任期は、同法第183条第1項の規定により4年でいずれも非常勤である。

委員は、同法第182条第1項により、選挙権を有する者で、人格が高潔で、政治及び選挙に関し公正な識見を有するもののうちから、議会での選挙により選ばれる。

(イ) 選挙管理委員会の主な職務

選挙管理委員会の主な職務は、自治法及び公職選挙法等で、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより自治体が処理する選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を管理すると規定されており、国政選挙や県議、市議並びに県知事・市長の選挙事務の全般を管理するほか、農業委員会の委員、漁業調整委員会の委員や土地改良区の総代会の総代等の選挙事務を行っている。

(ウ) 選挙管理委員会委員の活動状況

選挙管理委員会委員は、「(イ) 選挙管理委員会の主な職務」に示した各職務を遂行するため定例委員会を開催し、必要に応じて臨時委員会を開催しており、平成20年度の委員会の開催実績は16回、平成21年度は10月末現在で13回となっている。

また、選挙管理委員会委員としての職責から、委員会開催前における議題の研究や選挙管理委員会の業務にかかる事務局への的確な指示を行うための知識の集積等に取り組み、公職選挙法等に規定されている選挙においては投開票の円滑な運営を管理し、全国都市選挙管理委員会連合会、九州都市選挙管理委員会連合会等の会議へ出席して選挙管理委員会委員としての見識を深め、全国の各自治体の選挙管理委員会委員との積極的な情報交換等も行っている。

イ 人事委員会について

(ア) 組織

自治法第180条の5第1項及び第202条の2第1項、地方公務員法(以下、「地公法」という。)第7条第2項により設置された専門的、中立的な人事行政を行う執行機関である。人事委員会委員の定数は、同法第9条の2第1項により3人で、その任期は、同法第9条の2第10項により4年である。また、熊本市人事委員会設置条例(平成6年3月31日条例第2号)第2条によれば、委員は現在全て非常勤である。

委員は、同法第9条の2第2項において人格が高潔で、地方自治の本旨及び民主的で能率的な事務の処理に理解があり、且つ、人事行政に関し識見を有する者のうちから、議会の同意を得て市長が選任する。

(イ) 人事委員会の主な職務

人事委員会の主な職務として、自治法、地公法及び熊本市人事委員会設置条例等により、人事行政に関する調査を行うとともに、行政的な権限として職員の給与等に関する報告及び勧告を行い、職員に関する条例の制定又は改廃に関する意見の申出を行い、職員採用試験及び昇任試験を実施している。

また、準司法的な権限として、不利益処分についての不服申立てに関して裁決を行い、勤務条件に関する措置要求について審査や必要な措置を執っている。準立法的な権限としては人事委員会の規則を定める権能を有し、熊本市職員の任用に関する規則、熊本市職員の勤務時間、休暇等に関する条例施行規則、熊本市職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則などの諸規則の制定や改廃に関する事務の管理を行っている。

更に、労働基準監督機関の職権行使に関する事務も行っている。

(ウ) 人事委員会委員の活動状況

人事委員会委員は、「(イ)人事委員会の主な職務」に示した各職務を遂行するため定例会を開催し、必要に応じて臨時会を開催しており、平成20年度の定例会及び臨時会の開催実績は24回、平成21年度は10月末現在で11回となっている。

また、人事委員会委員としての職責から、定例会及び臨時会開催前における議題の研究や人事委員会の業務にかかる事務局への的確な指示を行うための知識の集積等に取り組み、本市職員採用試験における面接試験や本市職員の不服申し立てに係る公平審査等の業務を行い、全国人事委員会連合会、九州地方人事委員会協議会等の会議へ出席して人事委員会委員としての見識を深め、全国の各自治体の人事委員会委員との積極

的な情報交換等も行っている。

ウ 教育委員会について

(ア) 組織

自治法第180条の5第1項及び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条により設置された教育に関する事務を管理し執行する執行機関である。教育委員会委員の定数は、同法第3条により5人（うち1人は教育長）となっており、その任期は、同法第5条第1項により4年となっているが、教育長を兼ねた委員以外の委員は非常勤である。

委員は同法第4条第1項の規定により、首長の被選挙権を有する者で、人格が高潔で、教育、学術及び文化に関し識見を有するもののうちから、市長が、議会の同意を得て任命する。

(イ) 教育委員会の主な職務

教育委員会の主な職務として、自治法及び地教行法等により、教育委員会の所管する学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止に関する事、教育機関の財産の管理に関する事、教育委員会及び教育機関の職員の人事に関する事、生徒、児童の入学、転学及び退学に関する事、学校の組織編制、教育課程、学習指導及び職業指導に関する事、教育関係職員や生徒、児童等の保健・安全・厚生等に関する事、学校給食に関する事、青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関する事、スポーツに関する事、文化財保護に関する事などを行っている。

(ウ) 教育委員会委員の活動状況

教育委員会委員は、「(イ) 教育委員会の主な職務」に示した各職務を遂行するため定例会を開催し、必要に応じて臨時会を開催しており、平成20年度の定例会及び臨時会の開催実績は19回、平成21年度は10月末現在で9回となっている。

また、教育委員会委員としての職責から、定例会及び臨時会開催前における議題の研究や教育委員会の業務にかかる事務局への的確な指示を行うための知識の集積等に取り組み、管内の学校で開催される研究発表会へ出席するなど本市教育行政の振興に積極的に関わるとともに、全国市町村教育委員会連合会、市町村教育委員大会等の会議へ出席して教育委員会委員としての見識を深め、全国の各自治体の教育委員会委員との

積極的な情報交換等も行っている。

エ 監査委員について

(ア) 組織

自治法第180条の5第1項及び第195条第1項により設置された普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する執行機関である。監査委員の定数は、同法第195条第2項により4人となっており、熊本市監査委員条例(昭和39年3月23日条例第3号)第1条及び第2条によれば、監査委員は、議員のうちから選任される委員(以下、「議選委員」という。)が2人、識見を有する者の中から選任される委員(以下、「識見委員」という。)が2人、その識見委員のうち常勤の監査委員が1人となっているので、4人の監査委員のうち3人の監査委員は非常勤である。委員の任期は、同法第197条により4年であるが、議選委員にあっては議員の任期による、となっている。

識見委員は、同法第196条第1項により、人格が高潔で、市の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者の中から、また、議選委員は議員のうちから、市長が議会の同意を得て選任する。

(イ) 監査委員の主な職務

監査委員の主な職務として、自治法及び熊本市監査規程(平成5年4月1日監委規程第1号)等により、定期監査、行政監査、随時監査、直接請求に基づく監査、市議会の請求による監査、市長の要求による監査、財政援助団体等監査、住民の請求による監査、職員の損害賠償責任に関する監査、指定金融機関の公金取扱に関する監査を実施し、その結果の決定及び公表を行っている。また、決算審査、基金運用状況審査、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づく審査、例月出納検査を実施し、意見を決定して公表を行っている。

(ウ) 監査委員の活動状況

監査委員は、「(イ) 監査委員の主な職務」に示した各職務を遂行するため必要に応じて協議会を開催しているが、平成20年度の協議会の開催実績は13回、平成21年度は10月末現在で18回となっている。

また、監査委員としての職責から、協議会開催前における議題の研究や監査業務にかかる事務局への的確な指示を行うための知識の集積等に取り組み、全国監査委員会、九州各市監査委員会等の会議へ出席して監

査委員としての見識を深め、全国の各自治体の監査委員との積極的な情報交換等も行っている。

(2) 本市報酬条例と自治法の関係について

自治法第203条の2第4項は、報酬の支給について条例で定めることとしていることから、本市では本件各委員を含む特別職の職員で非常勤の者の報酬を本市報酬条例で定めているが、本件各委員の報酬月額は下記のとおりとなっている。

本件各委員の報酬月額

区 分		一人当たりの報酬月額	本件各委員の人数
選挙管理委員会	委員長	90,000円	1人
	委員	59,000円	3人
人事委員会	委員長	165,000円	1人
	委員	139,000円	2人
教育委員会	委員長	144,000円	1人
	委員	88,000円	3人
監査委員	識見委員	137,000円	1人
	議選委員	71,000円	2人

3 判断

(1) 住民監査請求と条例の違法性について

請求人は、本市報酬条例で定められた本件各委員の月額報酬が自治法第203条の2第2項に違反して無効であるから、本件各委員に対して月額報酬を支給することは違法であり、このことを明らかにした近時の裁判例として、平成21年1月22日の大津地裁の判決がある、と主張する。そして、本件各委員に対する月額報酬の支給を差し止め、勤務日数に応じた報酬を支給するよう措置を求めている。

請求人のこのような主張は、本市報酬条例の違法性を問うものと解されるが、自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求は、監査委員が監査を執行するにあたって対象とできるのは地方公共団体の具体的な財務会計上の行為若しくは怠る事実に限られ、条例そのものの違法性・不当性の判断は、本来、できないものと解されている。

しかしながら、平成4年3月24日の大阪高裁判決では「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るから、長が当該条例の規定に基づいてした公金の支出は、それに固有の違法が認められない場合であっても、同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」と判じており、条例に重大かつ明白な違法性がある場合には、その後続く具体的な報酬の支出についても違法性が承継され、例外的に、監査の対象となりうると示している。

本件監査請求についても、このような裁判例などを参考にして、監査を行ったものである。

(2) 非常勤の職員に支給する報酬について

ア 自治法第203条の2第2項について

非常勤の職員に対する報酬については、自治法第203条の2第2項前段において、原則として、その勤務日数に応じて支給するとしている。

その一方で、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、この限りでないとして規定している。すなわち、条例で特別の定めをすれば、勤務日数によらず、月額や年額の支給ができる旨がただし書きで規定されている。

なお、それ以外に具体的な内容は明確に法令等で記載されていない。

イ 同項の改正の経緯と同項ただし書きについて

さて、自治法第203条の2第2項は、昭和31年に改正され現行の条項となった。

改正時において「前項の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。」としていた政府原案は、「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、ただし書きを追加修正した上で可決されている。改正にあたっては、第24回国会の衆議院地方行政委員会で審議されたが、その際の会議録には、本件各委員を含む執行機関の委員の職務や職責に応じた対価としての報酬の支給などを考慮して、地方公共団体の条例で、勤務日数に応じて支給する方法と別の方法で報酬を支給する方法を定めた場合には、その条例によるものであるというただし書きを挿入することが適当である旨が記されている。

またその後、同項を具体的に施行するにあたって、昭和31年7月31日付け横浜市総務局長宛自治庁公務員課長回答では、非常勤職員の報酬を月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」との見解が

示され、昭和31年8月18日付け都道府県知事宛自治庁次長通知では、非常勤の職員の報酬を原則として学識、経験や知識などを提供して勤務する反対給付としての性格をもったものとしながらも、「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」との見解が示されている。

このように、自治法の改正の趣旨並びに行政実例等からすると、同法第203条の2第2項ただし書きは、本件各委員を含む執行機関の委員等の勤務態様や職務内容等が勘案された結果、追加して制定されたものであり、勤務日数以外の基準をもって支給することを条例で規定することについて地方公共団体の長の裁量を認めているものとする。

(3) 本市報酬条例の違法性について

本件各委員を含む執行機関の委員は附属機関の委員等とは異なり、他の執行機関から独立した執行機関の委員として自ら判断し、責任をもって権限を行使しなければならず、その職務は事務局への指示、専門的な調査研究、議案の事前検討、資料の収集など多岐にわたるとともに、任期中は常に重大な職責を担っていると考えられ、定例的若しくは臨時的に開催される会議への出席は本件各委員の職務ではあるが、職務内容のすべてであるとは言えない。

そうすると、本件各委員を含む執行機関の委員の報酬が、定例的若しくは臨時的に開催される会議への出席回数のみを基準として定められたものではなく、遂行する職務の内容及び任期中に担う職務の重要性やその職責も総合的に勘案した上で、地方公共団体の長の裁量によって定められたものであるとしても、上記の法改正の趣旨や行政実例からすれば、違法性があるとは言えないと考える。したがって、本件各委員の職務や職責を考慮して、その報酬を月額報酬とした本市報酬条例には、長の裁量権の逸脱はなく、重大かつ明白な違法性は認められないと考える。

また、支出の手続き等も適正に行われていることから、本件各委員に対する報酬の支給は、違法な公金の支出とは認められない。

さて、請求人は、平成21年1月22日の大津地裁判決を示して本件各委員の月額報酬は違法であると主張するが、大津地裁の判決は、現在大阪高裁で控訴審が争われている。

一方、平成19年5月30日の大阪高裁の判決では、非常勤の監査委員に対する月額報酬の支給について職務の内容、職務上の義務及び地位等を勘案して、報酬を勤務日数に応じて支給するものとせずに、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で支給するものとする

不合理ということとはできず、条例でその報酬を月額支給と定めること自体は自治法第203条の2第2項ただし書の趣旨に反するものではない旨が示されている。

このように、多様な裁判例等が存在していることや大津地裁の判決が現在大阪高裁で控訴審が争われていることを併せて考えると、平成21年1月22日の大津地裁判決をもって本件各委員の報酬について定めた本市報酬条例を自治法第203条の2第2項に反して違法なものであるとすることはできないと考える。

(4) 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないので主文のとおりとする。