

函館市監査公表第29号

平成21年6月30日付けで、函館市日吉町3丁目43番15号大河内憲司ほか7名から請求のあった地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づく「函館市長等措置請求書」について監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

なお、佐藤憲一前監査委員、北原善通監査委員、小谷野千代子監査委員および和根崎直樹監査委員は、地方自治法第199条の2に規定する監査執行上の除斥に該当するため、本件監査に関与していない。

平成21年8月26日

函館市監査委員 近 江 茂 樹

## 住民監査請求に係わる監査結果

### 第 1 監査の請求

#### 1 請求人

請求人代表 大河内 憲司 ほか 7 名

#### 2 措置請求書の提出年月日

平成 2 1 年 6 月 3 0 日

#### 3 請求の内容

請求人提出の「地方自治法第 2 4 2 条第 1 項に基づく函館市長等措置請求書」の要旨は、次のとおりである。

##### ( 1 ) 主張事実の内容

函館市は、函館市特別職の職員の給与等に関する条例（昭和 40 年条例第 22 号。以下「報酬条例」という。）の別表第 2（第 1 条、第 2 条関係）において、教育委員会委員（教育長を除く。）、選挙管理委員会委員、公平委員会委員、農業委員会委員、監査委員（常勤の監査委員を除く。）（以下「本件各委員」という。）の支給月額報酬額が定められているが、この規定は以下に述べるとおり、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 2 0 3 条の 2 第 2 項に違反し無効である。

ア 法第 1 8 0 条の 5 第 5 項では、「普通地方公共団体の委員会

の委員又は委員は，法律に特別の定めがあるものを除く外，非常勤とする。」と規定され，勤務実態も本件各委員会事務局長より招集の日時のみ会議に出席する非常勤委員であるにも拘わらず，報酬においては月額支給であることについて，勤務実態と報酬形態に乖離があることは許されない。

したがって，その実態のまま月額支給し続けることは，同法第203条の2第2項で「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。」との規定に違反するものである。

イ 同法同条同項の後段に「ただし，条例で特別の定めをした場合は，この限りでない。」との規定については，平成21年1月22日大津地方裁判所判決では，「本件で問題になっている選挙管理委員会，労働委員会，収用委員会の各委員会については，それらの委員が法律上明文の規定をもって非常勤とされている以上，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。

そして，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止まることから，議会の制定した条例が，上記のような法第203条の2第2項の趣旨に反するときは，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。」と判示されている。

ウ 本件各委員の勤務実態は，常勤の職員とは全く異なるものであり，法第203条の2第2項が，このような勤務実態を有する本件各委員らに対し，勤務日数によらない報酬を支給することを許しているものとは解されない。

従って，本件各委員の報酬を月額と定める報酬条例は，同法

同条第2項に反するものとして無効であるから、このまま月額報酬を支給し続けることは、同法第204条の2の規定に反し違法である。

## (2) 措置請求

よって、監査委員は函館市長に対し、本件各委員に対する月額報酬を支給することを止め、勤務日数に応じた適切な日額報酬を支給するよう勧告することを求める。

## 第2 請求の要件審査

本件請求は、法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成21年7月9日、これを受理することと決定した。

法第242条に定める住民監査請求は、地方公共団体の行政一般の違法を是正するための制度ではなく、地方公共団体の執行機関または職員による違法・不当な公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担または公金の賦課・徴収もしくは財産の管理を怠る事実（以下「財務会計上の行為」という。）があると認めるときに限り、住民が監査委員に対し監査を求め、当該財務会計上の行為の防止、是正または当該財務会計上の行為によって地方公共団体がこうむった損害の補填に必要な措置を講じさせるよう請求することができる制度である。

本件請求では財務会計上の行為そのものではなく、当該財務会計上の行為の根拠となる報酬条例の規定の違法性を主張するものであるが、期末手当違法支出返還請求控訴事件に係る平成4年3月24日大阪高等裁判所判決では、「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り、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、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り、そうすると、条例が違法であることを理由として、条例に基づく普通地方公共団体の長の財務会計上の

行為につき住民が法第242条の2の訴えを提起した場合においても、訴えを当然に不適法として却下すべきものではなく、支出行為の違法性について本案の審理をなすべきものである」と判示されている。

上記大阪高等裁判所判決は、住民訴訟について判示しているが、このことは、当然に住民監査請求にも当てはまることである。

このことから、本件請求は適法なものであると判断し、受理するものである。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査委員の除斥

本件監査には、佐藤憲一前監査委員、北原善通監査委員、小谷野千代子監査委員および和根崎直樹監査委員は、法第199条の2に規定する監査執行上の除斥に該当するため関与していない。

#### 2 請求人の証拠の提出および陳述

平成21年7月28日、請求人に対し法第242条第6項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、請求人が出席し、新たな証拠として「神奈川県知事定例記者会見（2009年2月26日）結果概要」など7点が追加提出された。

##### (1) 陳述に出席した請求人

大河内憲司ほか4名

##### (2) 陳述における補足説明の概要

請求人が陳述において述べた補足説明の概要については、以下のとおりである。

ア 函館市行財政改革新5か年計画では、本件各委員の報酬の見直しが行われる気配は全くないが、例えば、平成21年度における本件各委員の月額報酬予算額2,473万2千円を日額支

給制に改めると、他の非常勤特別職の日額支給単価5,000円での計算は262万円になり、その差額は、実に2,211万2千円の節減となる。

イ 函館市議会平成21年2月定例会における非常勤行政委員の月額報酬見直しについての質問に対する市長の答弁は、滋賀県では、大阪高等裁判所に控訴したとのことなので、今後は裁判の行方を注視するとともに、当市の委員活動の実態や他都市の動向も十分に踏まえて、対応について検討したいというものであり、函館市の財政逼迫度に対する認識と、行財政改革に対し積極的に取り組む姿勢が著しく欠けていると思わざるを得ない。

ウ 本件各委員の勤務状態を今回精査したその結果は、全く不当で不当利得と言われても致し方がないものであり、曖昧な理由や既得権的な考え方のままで善しとするのは、全く現在の時代に添ぐわないものである。直ちに本来の法第180条の第5項の本旨に立ち帰るべきである。

エ 平成21年度の予算を取り上げたのは、今後も本件各委員の報酬を月額制のまま続けていけば、それに近い金額が毎年度出されていくであろう事例として上げたのであって、差止めをする請求ではない。本来的な趣旨は、差止めでなく、違法・不当という根拠に立ち日額制に改めてほしいと、日額制にすることを根拠に置いて請求している。

オ 本件各委員の報酬の月額制にしているところが、いろいろな勉強をしなければならない、来たときだけの仕事でないのだということを根拠にするが、それは、ほかの互選している審議会の委員も同じだと思う。

### 3 監査の対象

#### (1) 監査対象事項

請求書に記載されている事項、同請求書に添付された事実証明

書および請求人の陳述内容から，本件の監査対象事項を次のとおりとした。

ア 市が，本件各委員に対して報酬条例に基づいて月額で報酬を支給することが違法であるか否か。

#### 4 監査対象部局

教育委員会生涯学習部，選挙管理委員会事務局，公平委員会事務局，農業委員会事務局，監査事務局，総務部

#### 5 監査資料および監査対象部局の事情聴取

監査対象部局に対して，監査資料の提出を求めるとともに，平成21年7月29日に監査対象部局から，監査対象事項に係わる事実関係確認のため事情聴取を行った。

監査対象部局から提出された監査調書および監査対象部局の事情聴取の内容は概ね次のとおりである。

##### (1) 教育委員会について

###### ア 組織および職務権限

###### (ア) 根拠規定等

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。以下「地教行法」という。）第2条および第180条の5第1項の規定により設置された市の執行機関である。

委員会の組織は，地教行法第3条では5人と規定されている。同条ただし書に，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」と規定されているが，本市は，同条本則どおり5人で組織している。

委員の任期は，地教行法第5条の規定により4年となっている。

委員の任命は，地教行法第4条第1項の規定により，市長の被選挙権を有する者で，人格が高潔で，教育，学術および

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，任命している。

なお，委員の任命については，地教行法第4条第3項の規定により，そのうち委員の定数の2分の1以上の者が同一の政党に所属することとなってはならないとされている。

#### (イ) 職務権限

主な職務権限は，学校その他の教育機関の設置および廃止に関する事，教育財産の管理に関する事，教育委員会および学校その他の教育機関の職員の任命その他の人事に関する事，青少年教育およ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，教育に関する法人に関する事等の権限である。

#### イ 委員の活動状況および職務権限の行使の状況

##### (ア) 委員の活動状況

月1回，原則毎月第2水曜日に開催する定例会および必要に応じて開催する臨時会では，教育行政に関する基本方針や市議会提出案件，規則の制定改廃，職員の任免その他の人事に関する事，教科書の採択など，重要事項について審議，決定を行うほか，事務局から委員へ教育施策に関する各種報告，情報提供を行っている。

各種会議・研修会への参加では，他都市教育委員との情報交換や議論を通じ，職務遂行に必要な知識の習得に努めている。

学校行事等への出席・所管施設訪問では，教育現場の状況に理解を深め，教育委員会の意思決定に反映させている。

生徒・教職員との懇談では，意見交換，情報交換を通じて，教育現場の状況や課題を把握し，今後の施策に反映させている。

##### (イ) 委員の職務権限の行使の状況

定例会および臨時会では，付議案件について事前に配付さ

れた資料を基に各委員が独自に準備を行い，事務局からの説明を受けて審議・決定をしており，会議での決定に基づく具体的な事務の執行は事務局が行っている。

また，事務局から教育委員へ随時教育行政に関する報告をしているほか，各種会議・研修会，懇談および現地視察などを通じて情報収集を行うなど，適正な審議・決定のため研究・研さんを行っている。

なお，職務権限の行使の実績は，平成20年度では，教育行政に関する一般方針に関することが2件，規則および規程の制定，改廃に関することが16件，職員の人事に関することが19件，附属機関の委員の委嘱・解任に関することが31件など合計97件となっている。

平成21年度では，7月21日現在で，規則および規程の制定，改廃に関することが6件，職員の人事に関することが3件，附属機関の委員の委嘱・解任に関することが26件など合計41件となっている。

#### ウ 委員報酬額

委員報酬は報酬条例により，月額で委員長127,000円，委員104,000円となっている（平成21年7月末現在）。

なお，報酬条例に規定する月額報酬の額は平成9年1月1日に改定されたものである。

### (2) 選挙管理委員会について

#### ア 組織および職務権限

##### (ア) 根拠規定等

法第180条の5第1項および法第181条第1項の規定により設置された市の執行機関である。

委員会は，法第181条第2項の規定により議会で選挙された4人の委員で組織されている。

委員の任期は，法第183条第1項の規定により4年となっている。

委員の任命は、法第182条第1項の規定により、選挙権を有する者で、人格が高潔で、政治および選挙に関し公正な識見を有するもののうちから、議会において選挙している。

なお、法第182条第5項の規定により、委員の中の2人が、同時に同一の政党その他の政治団体に属する者となることとなってはならないとされている。

#### (イ) 職務権限

主な職務権限は、国会議員、地方公共団体の議会の議員および長の選挙事務の管理、農業委員会委員、海区漁業調整委員会委員および土地改良区総代の選挙事務の管理、最高裁判所裁判官国民審査に関する事務、選挙人の政治常識の向上を図るための適切な措置、憲法改正にかかる国民投票に関する事務、選挙争訟に関する事務、政治活動に関する事務、直接請求に関する事務、検察審査員候補者予定者名簿作成事務、裁判員候補者予定者名簿作成事務などを行う権限等がある。

### イ 委員の活動状況および職務権限の行使の状況

#### (ア) 委員の活動状況

定例的な委員会では、選挙人名簿の定時登録が年4回、渡島海区漁業調整委員会委員と函館市農業委員会委員選挙人名簿の登録で年2回、計6回開催している。

選挙時等の委員会では、委員改選時の委員長選挙、選挙人名簿の選挙時登録および補正登録、選挙執行計画および付帯する議案、投票管理者、立会人等の選任、当選人の告知等、その他規程等の改正などで必要に応じて開催している。

委員のその他の活動として、当選証書付与式、議会答弁、全国市区選挙管理委員会連合会の総会・研修会への参加、選挙啓発ポスター募集に係る学校訪問および表彰式、明るい選挙推進協議会総会への出席、投票日当日の投票所訪問、選挙の街頭啓発、開票事務への立ち会い、その他事務打合せなどを行っている。

#### (イ) 委員の職務権限の行使の状況

選挙管理委員会では、定例的な委員会で、選挙人名簿の定時登録、渡島海区漁業調整委員会委員および函館市農業委員会委員選挙人名簿への登録のための案件を審議している。

選挙時等の委員会の際は、委員改選時の委員長選挙、選挙時の選挙執行計画、選挙人名簿の選挙時登録、投票管理者等の選任、当選人の告知等の多くの事項を決定している。

なお、直接請求に必要な数や投開票所の場所など法令に基づき告示行為に必要な案件については、議決後、直ちに告示を行っている。

前述の委員のその他の活動のほか、公職選挙法令集をはじめ委員会関連条例・規程集、選挙時報、私たちの広場等の啓発誌を委員に配付しており、法改正内容などについて日々研さんを積んでいる。

なお、職務権限の行使の実績は、平成20年度では、定例的な委員会を6回、委員改選時の委員長選挙、函館市農業委員会委員選挙の執行計画等、渡島海区漁業調整委員会委員選挙の執行計画等や委員会規程の改正等の選挙時等の委員会を6回、その他の業務では、議会答弁、全国市区選挙管理委員会連合会の総会・研修会の出席参加、啓発ポスター募集のため学校訪問と表彰式、裁判員候補者予定者の選定、委員会の事前打合せなど委員長で14回となっている。

平成21年度では、7月24日現在で、選挙人名簿の定時登録等の定例的な委員会を1回、渡島海区漁業調整委員会委員補欠選挙関係の選挙時等の委員会を2回、その他の業務では、全国市区選挙管理委員会連合会の支部の総会・研修会への出席参加、啓発ポスター募集のための学校訪問など委員長で3回となっている。

#### ウ 委員報酬額

委員報酬は報酬条例により、月額で委員長67,000円、

委員 52,000円となっている（平成21年7月末現在）。

なお，報酬条例に規定する月額報酬の額は平成9年1月1日に改定されたものである。

### （3）公平委員会について

#### ア 組織および職務権限

##### （ア）根拠規定等

地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第7条第2項および法第180条の5第1項の規定により設置された市の執行機関である。

委員会は，地公法第9条の2第1項の規定により3人の委員で組織されている。

委員の任期は，地公法第9条の2第10項の規定により4年となっている。

委員は，地公法第9条の2第2項の規定により，人格が高潔で，地方自治の本旨および民主的で能率的な事務の処理の理解があり，かつ，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，市長が選任している。

##### （イ）職務権限

主な職務権限は，職員の給与，勤務時間，その他勤務条件に関する措置の要求を審査し，判定し，および必要な措置を執る権限，職員に対する不利益な処分についての不服申立に対する裁決または決定をする権限，職員の苦情を処理する権限などである。

#### イ 委員の活動状況および職務権限の行使の状況

##### （ア）委員の活動状況

委員会は，職務権限に関する案件について原則として毎月1回開催している。その他，全国公平委員会連合会，北海道市公平委員会連絡協議会への出席や研修参加および公平審査に関連することについての調査・研究等を実施している。

##### （イ）委員の職務権限の行使の状況

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および苦情等では，関係部局等からの事情聴取等により事実確認をし，判定や裁決を行い，場合によっては，是正のための指示を行う。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。

なお，職務権限の行使の実績は，平成20年度では，職員からの苦情相談1件所要日数5日となっている。

#### ウ 委員報酬額

委員報酬は報酬条例により，月額で委員長58,000円，委員40,000円となっている（平成21年7月末現在）。

なお，報酬条例に規定する月額報酬の額は平成9年1月1日に改定されたものである。

### (4) 農業委員会について

#### ア 組織および職務権限

##### (ア) 根拠規定等

農業委員会等に関する法律（昭和26年法律88号。以下「農業委員会法」という。）第3条および法第180条の5第3項の規定により設置された市の執行機関である。

委員会は，農業委員会法第4条の規定により，選挙による委員および選任による委員で組織されている。

委員数は，農業委員会法第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，農業共済組合および土地改良区（以下「農業団体」という。）から推薦した理事または組合員各1人およ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。市では函館市農業委員会の選挙による委員定数条例（昭和7年条例第40号）による委員は18人，選任による委員は，市議会推薦の3人を含め7人，合計25人としている。

なお、函館市農業委員会農業振興特別委員会（以下「特別委員会」という。）を置いている。

委員の任期は、農業委員会法第15条の規定により、選挙による委員は3年、選任による委員は、選挙による委員の任期満了の日までとなっている。

選挙による委員は、農業委員会法第11条で準用する公職選挙法（昭和25年法律第100号）第101条の3および同法第102条の規定により、選挙管理委員会の当選人告示があった日から当選の効力が発生する。選任による委員は、農業委員会法第12条の規定により、農業団体から推薦した理事または組合員、市町村議会が推薦した学識経験者を委員として市長が選任している。

#### （イ）職務権限

主な職務権限は、農地法（昭和27年法律第229号）その他の法令によりその権限に属させた農地等の利用関係の調整およ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（昭和55年法律第65号）、特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（平成5年法律第229号）および農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律（平成19年法律第48号）によりその権限に属させた事項、土地改良法（昭和24年法律第195号）その他の法令によりその権限に属させた農地等の交換分合及びこれに付随する事項などである。

### イ 委員の活動状況および職務権限の行使の状況

#### （ア）委員の活動状況

総会は、原則として月1回開催しており、主として農地の権利移動の許可申請、知事許可である農地転用許可の申請書に添付する農業委員会の意見、土地の現況証明書交付等の案件を審議している。

総会に上程される許可申請案件等について、原則として総

会開催日の2日前に各月指名される委員3人と事務局職員により現地調査を行っており、調査結果は総会で報告している。

違法転用などの実態のほか、農地転用履行状況報告があった農地の履行状況確認のため、パトロール調査を行っており、調査結果は総会で報告している。

特別委員会は、農業振興に関する事務について調査研究するとともに総会から付託された事項の処理を行い、調査研究の経過および結果ならびに総会から付託された事項の処理については、総会で報告している。

#### (イ) 委員の職務権限の行使の状況

総会、許可申請等に係る現地調査および農地パトロール調査での法令に基づく専属的権限の行使のほかに、農業者の代表機関としての法令に基づく任意業務として、農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保に関する事項、農地等の利用の集積その他農地等の効率的な利用の促進に関する事項、農業振興に関する調査研究や情報提供、区域内的の農業および農民に関する事項について他の行政庁への建議などがあり、この分野での活動は地域農業構造改革推進のため極めて重要であることから、委員会では耕作放棄地解消のための実態調査や特別委員会を通しての調査研究等を行っている。

各委員は会議開催日以外にも、必要に応じて農政に関する情報の収集のほか、各種研修会への参加など、事前勉強や事後検討等を行っている。

また、各委員は日常的に地域の農業者の世話役として各種相談要望を受け、必要に応じて現地調査するなどの活動を行っている。

なお、職務権限の行使の実績は、平成20年度では、農地の権利移動9件、農地の権利移動（知事許可）意見添付1件、農地転用（知事許可）意見添付10件、農用地利用集積計画決定8件、農業振興地域整備計画の変更に係る意見1件、農

業委員会委員選挙人名簿登載申請書意見添付1件の合計30件（所要日数は総会13日，現地調査11日）となっている。

平成21年度では，6月19日現在で，農地の権利移動5件，農地の権利移動（知事許可）意見添付1件，農地転用（知事許可）意見添付4件，農用地利用集積計画決定2件の合計12件（所要日数は総会3日，現地調査3日）となっている。

#### ウ 委員報酬額

委員報酬は報酬条例により，月額で委員長58,000円，委員40,000円となっている（平成21年7月末現在）。

なお，報酬条例に規定する月額報酬の額は平成9年1月1日に改定されたものである。

### （5）監査委員について

#### ア 組織および職務権限

##### （ア）根拠規定等

法第180条の5第1項および法第195条第1項の規定により設置された市の執行機関である。

委員の定数は，法第195条第2項では4人と規定されている。同条同項ただし書に，条例でその定数を増加することができるが，本市は，同条本則どおり4人としている。この場合，議員のうちから選任される委員（以下「議選委員」という。）の数は，函館市監査委員条例（昭和24条例第23号）第1条により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。）のうち常勤の監査委員の数は，同条例第1条の2により1人と規定されている。

委員の任期は，法第197条の規定により識見委員にあつては4年とし，議選委員にあつては議員の任期によるとしている。

委員の任命は，法第196条第1項の規定により，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および議員のうちから、市長が、議会の同意を得て、選任している。

#### (イ) 職務権限

主な職務権限は、市の財務に関する事務の執行およ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、長等への公表等である。

その他法の規定による決算審査、基金の運用状況審査、例月現金出納検査、事務監査請求、長の要求およ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および公営企業の資金不足比率の審査等である。また、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、長等に必要な措置を講ずべきことを勧告する。

### イ 委員の活動状況および職務権限の行使の状況

#### (ア) 委員の活動状況

原則毎月25日の例月現金出納検査のほか、監査計画に基づいて実施される各部局や財政援助団体等への種々の監査や決算審査等および随時に提出される住民監査請求などの職務権限に係る案件を協議するため、監査委員会議を開催している。

委員のその他の活動として、全国都市監査委員会、北海道都市監査委員会が主催する総会・研修会等への出席がある。

#### (イ) 委員の職務権限の行使の状況

監査委員が行う監査、検査および審査（以下「監査等」という。）は、年間監査計画および実施計画に基づいて適時に実施するが、この場合、議会または市長等に対する事前通知、資料要求等のほか、自ら関連法令等の事前研究をしている。

監査等は、書類、帳簿、証書類等に基づき、照合、実査、確認、質問、分析および比較などの実施手続を試査または精査の方法で行い、監査等の結果に関する報告を合議で決定し、これを長等に提出し、かつ、公表している。

また、住民監査請求は随時提出されるうえ、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。

なお、職務権限の行使の実績は、平成20年度では、監査委員会議の開催日数は20日、その他会議や研修等への出席による出張で10日となっている。

平成21年度では、6月30日現在で、監査委員会議の開催日数は6日となっている。

#### ウ 委員報酬額

委員報酬は報酬条例により、月額で識見委員147,000円、議選委員48,000円となっている（平成21年7月末現在）。

なお、報酬条例に規定する月額報酬の額は平成9年1月1日に改定されたものである。

### (6) 報酬条例で月額報酬とした理由および中核市等の状況について

#### ア 月額報酬とした理由

本件各委員に対する報酬は、法第203条の2第2項および第4項に基づいて、報酬条例において月額で報酬を支給することとしている。

昭和31年の法改正により、法第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ため、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。

法改正の際、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、昭和31年7月31日付横浜市総務局長あて自治庁公務員課長回答の行政実例によると「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」との回答がなされている。

このような法改正の趣旨に照らし、本件各委員は、それぞれ独立した執行機関の委員としての位置付けから重大な職責を有しており（法第138条の2、法第138条の4第2項）、会議等への出席ばかりではなく、公的な諸行事への参加や現地調査、打合せ等といったさまざまな業務にも対応しているなど、附属機関である審議会等の委員とは異なり、会議等の出席回数や会議時間をもってその業務量を一概に評価できる性質のものではないことから、職務内容や職務上の義務および地位等総合的な観点から、月額で支給することがより適切であると判断し、制定当初以来、月額報酬としているものである。

なお、本件の監査対象ではないが、法180条の5第3項の規定により市町村必置の執行機関である固定資産評価審査委員会の委員は、固定資産の評価に関する不服申し立てがあった場合にのみ、その審理のため開催され、勤務の態様からいって他の行政委員とは異なるとともに、地方税法（昭和25年法律第226号）第423条第7項の規定により出席日数に応じた手当を受けられると規定されていることから、日額支給としているものである。

#### イ 中核市等の状況（平成21年4月1日現在）

教育委員会、選挙管理委員会、農業委員会の各委員および監査委員については、41市全ての中核市で月額報酬制が採用されている。なお、公平委員会の委員については、35市の中核

市で月額報酬制（年額報酬制を含む。）が採用されている。

また，道内31市では，教育委員会の委員および監査委員については全市で，選挙管理委員会，農業委員会の各委員については30市で，公平委員会の委員については，11市で月額報酬制（年額報酬制を含む。）が採用されている。

#### 第4 監査の結果

監査委員の判断については，以下のとおりである。

##### 1 監査委員の判断

本件請求について，事実関係の確認結果に基づき，以下のとおり判断する。

##### （1）法第203条の2第2項の趣旨について

非常勤の職員に対する報酬について，法第203条の2第2項では，報酬は，その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，勤務日数に応じた支給を原則としつつも，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の規定となっている。そして，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。

ところで，法第203条の2第2項のただし書は，昭和31年の法改正時に，衆議院の議員提案として追加されたものであるが，当時の国会審議においても，「政府案によりますと，すべてが勤務日数に応じて支給するというふうに改められたのであります。この非常勤の職員のうちにおきまして，たとえば教育委員会の委員とか，選挙管理委員会の委員とか，人事委員会の委員とか，公安委員会の委員とか，あるいは地方労働委員会の委員と

か、農業委員会の委員というような、主として執行機関に属しているところの委員会の委員も、この非常勤の職員のうち職員となっておる次第であります」、「これらの委員の方々は、主として特別職に属する方々でございますので、特に府県市町村等の地方公共団体において、条例をもって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報酬を支給する方法を定められた場合においては、その条例によるものであるというようなただし書をここに挿入することが適当」（第24回国会昭和31年5月15日衆議院地方行政委員会）と修正案の趣旨説明がされている。

また、当時の自治庁次長は、本件規定の修正案に係る国会審議の際、「元来こういうことは自治体自身が決定すべきものであるから、法律にあまり委員会などを列挙することをやめて、条例で特別の定めをした場合、いわゆる自主性を尊重して、地方公共団体の自主的判断にまかしてやるのが、終局的に一番よかろうということで、この結論が出た」旨を答弁されており、法第203条の2第2項は、特に執行機関である行政委員会の委員に対する報酬を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、地方公共団体の裁量を認めているものと解される。

## （2）報酬の月額支給について

本件各委員の職務権限の行使の状況については、前述したとおりであるが、附属機関である審議会等の委員とは異なり、本件各委員は、長から独立して権限を行使し、責任を負う執行機関の委員として自ら諸手続に関与し、自らの判断と責任において執行機関の意思を決定しており、その職務および責任は、年間を通じ、常時継続する性質のものであり、重大なものである。

この点に関し、請求人は、大津地方裁判所判決を引用して、行政委員会の非常勤の委員について、条例で、勤務日数によらない報酬の支給を定めることができるのは、その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られる旨を

主張する。

しかし、当該判決に係る裁判は、現在もなお大阪高等裁判所において係属中であるうえ、非常勤の監査委員に対する月額報酬の支給に関する平成18年7月7日大阪地方裁判所判決（平成19年5月30日大阪高等裁判所判決で維持、平成19年10月26日最高裁判所において確定）は、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、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ものとするのは、不合理ということとはできないのであって、条例でその報酬を月額支給と定めること自体は、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判示されており、請求人が主張する解釈が、法第203条の2第2項についての判例上確立された解釈であるとは認めることができない。

また、本件各委員は、日常の活動の中での研さんはもとより、委員会議等に関して資料検討・情報収集を行い、自身の考えを整理する事前準備や事後検討、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をするなど、執行機関としての活動は多岐にわたっており、その活動は勤務日に限られているものではない。

さらに、行政委員の報酬については、中核市、道内市のほとんどで月額制が採用されている。報酬の額についても市長等の給与改定に準じて取り扱ってきている。

なお、請求人は、大津地方裁判所判決以後、行政委員の報酬体系を見直す動きがあることや、市の財政状況を理由に、その見直しが必要であると主張しており、本件の措置請求は報酬体系の見直しに係る政策上の要望と見ることができ、社会情勢に適應した見直しの必要性はあるものの、そのことをもって、現行の本件条例第2条第1項の規定の違法事由となるものとは認められない。

よって、執行機関の委員である本件各委員に対する報酬を勤務

日数に応じて支給するのではなく、職務と責任の重大さにかんがみ、その対価として月額で支給する旨を定める報酬条例の規定は、一定の合理性を有するものと判断する。

### (3) 結論

以上のことから、本件各委員に対する報酬を月額で支給する旨を定める報酬条例は、法第203条の2第2項の規定に明らかに反するものとはいえず、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。

したがって、請求人の行った本件監査請求については、理由がないものとして棄却する。

## 2 監査意見

本件各委員の報酬に関し、各地で住民監査請求が提出されるなどの状況にあり、市としても社会情勢を注視し、本件各委員の職責、職務、活動の実態、他都市の動向などを踏まえて、その報酬のあり方について検討されるよう要望する。