

生駒市監査委員告示第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、次のとおり公表する。

令和元年8月9日

生駒市監査委員 東 良 徳 一
生駒市監査委員 白 本 和 久
生駒市監査委員職務執行者 井 上 圭 吾

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

令和元年6月11日

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明及び追加証拠によれば、本件監査請求の要旨は、次のとおりである。

1 請求の対象行為

生駒市教育委員会の委員（以下、「教育委員」という。）が平成29年度及び平成30年度に、成人式、市民体育大会開会式、市民体育祭総合開会式及び生駒市人権教育推進協議会総会（以下、「対象行事」という。）に出席したことに対して、生駒市が平成29年度に812,000円、平成30年度に754,000円の合計1,566,000円を支給した行為（以下、「請求対象行為」という。）

2 請求対象行為が違法又は不当であることの理由

対象行事への教育委員の出席は、1時間程度の儀礼的な参加であり、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、「地教法」という。）第21条に規定する職務とは言い難く、日額29,000円の報酬を支給すべき業務とはいえない。そのため、生駒市が対象行事に参加した教育委員に対し、報酬として日額29,000円を支給したことは違法である。

3 求める措置内容

教育委員が平成29年度及び平成30年度の対象行事に参加したことに対して、生駒市が支給した報酬総額1,566,000円相当額につき、生駒市長にその損害を賠償することを求める。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、令和元年7月11日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の対象事項

教育委員が平成29年度及び平成30年度の対象行事に出席したことに対して、生駒市が報酬として日額29,000円を各教育委員に支出した行為が、違法又は不当な行為であるか否かを監査の対象事項とした。

3 監査の対象部局等

生駒市教育委員会教育振興部教育総務課を監査の対象とし、必要な資料の提出を求めた。また、教育振興部長、教育総務課長等の出席を求め、令和元年7月11日に事情聴取を行った。

第4 監査の結果

主文

教育委員が対象行事に出席したことに対し生駒市が支給した報酬のうち、平成29年6月23日、同年7月25日、同年11月24日及び平成30年2月23日に支出した合計812,000円に係る請求については却下し、平成30年6月15日、同年7月25日、同年11月15日及び平成31年2月25日に支出した合計754,000円に係る請求は棄却する。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

本件監査請求書、事実証明書及び請求人の陳述内容並びに関係職員の事情聴取及び提出された資料に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 教育委員会について

教育委員会は、自治法第180条の5第1項の規定により、普通地方公共団体に設置が義務付けられている執行機関である。その職務権限は、自治法第180条の8において、「別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、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を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。」ことと規定されている。

地教法第21条には、地方公共団体が処理する教育に関する事務で、教育委員会が管理し、及び執行することとされているものを同条第1号から第19号まで列挙しており、同条第5号に「教育委員会の所管に属する学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること。」、同条第12号に「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こと。」、同条第13号に「スポーツに関すること。」が規定されている。

教育委員の定数は、地教法第3条の規定により教育長及び4名の委員をもって組織することとなっているが、条例で5名以上とすることができる。本市の教育委員会は、生駒市教育委員会委員の定数を定める条例（平成27年10月生駒市条例第31号）により、定数を8名としている。なお、平成30年1月以降は1名が欠員となっており、教育長及び7名の教育委員で構成されている。

（2）教育委員の報酬

教育委員の職務に対する報酬は、非常勤の特別職の職員であるため、自治法第203条の2第4項の規定により、条例に基づき支給することとなっている。本市では、生駒市の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11月生駒市条例第12号。以下、「報酬条例」という。）に基づいて支給している。支給額は、日額29,000円となっている。また、任務又は所掌事務の範囲内において、教育委員会の決定に基づき委員ごとに行う調査、調整、書面の作成等の勤務で市長が認めるものに従事したときは、勤務時間数に応じて報酬を支給することとなっている。

教育委員を含めた行政委員会の委員の報酬については、平成21年11月に出された生駒市行政改革推進委員会行政委員会報酬等検討部会からの提言（以下、「提言」という。）を受けて、平成22年6月に報酬条例の改正を行い、月額で報酬を支給していたものを、日額による支給に改めている。ただし、報酬条例においては、月額報酬を日額報酬に改めたものの、報酬を支給すべき勤務については定めていない。この点、上記提言では、日額による報酬の支給対象となる勤務を、①執行機関の業務として実施・主催する会議、行事、研修、現地調査への出席、②他の執行機関、市議会、国、県、他都市、構成員となっている関連団体等の要請に基づく行事、研修、会議等への出席とし、他方で、上記①②のうち、勤務の実態が、来賓等の儀礼的な出席にとどまるもの、出席が任意とされている行事等については対象外とするとし、各行政委員会につき具体的に報酬支給対象勤務（案）を示している。当該（案）による教育委員会における具体的な日額の支給対象勤務は次のとおりとなっており、請求人が指摘する4つの対象行事は、いずれも報酬支給対象とされている。

【日額支給対象勤務（案）】

教育委員会の会議、幼稚園・学校訪問、指定研究発表会（公開授業）、成人式、生駒市人権教育推進協議会総会・研究大会、市民体育大会及び市民体育祭総合開会式、生駒市市民憲章実践推進協議会役員会及び総会（委員長のみ）、いこまどんどこまつり実行委員会総会（委員長のみ）、奈良県市町村教育委員長・教育長会議、奈良県公立学校施設整備期成会定期総会、全国市町村教育委員会研究協議会、近畿市町村教育委員研修大会、奈良県市町村教育委員研修会

教育委員会では、教育委員の日額報酬の支給対象となる勤務につき、報酬条例には具体的な定めがないことから、提言で示された報酬支給対象勤務（案）を参考にしうえて、一部につき見直しを行い、日額報酬を支給している（例えば、提言では「幼稚園・学校訪問」を支給対象としているが、現在は、出席が任意の訪問日については支給対象外としている。）。

（3）対象行事の内容並びに教育委員の出席状況及び報酬支給状況

ア 成人式

主催者：生駒市、生駒市教育委員会

開催日時：（平成29年度）

平成30年1月8日 10:00～10:30（式典）

10:30～11:30（記念行事）

11:30～12:40（記念写真撮影等）

（平成30年度）

平成31年1月14日 10:00～10:30（式典）

10:30～11:30（記念行事）

11:30～12:40（記念写真撮影等）

内容：上記のとおり式典部分と記念行事等がある。式典は、国歌斉唱から始まり、市長による式辞、市議会議長による来賓祝辞等があり、30分程で終了となっている。その後は、記念行事や記念写真撮影が行われている。教育委員に対する案内文書には、式典への出席通知と式典の後に記念行事等が行われ12時40分終了予定であることが記載されている。なお、関係職員の事情聴取によると、教育委員に対しては、式典は必ず出席するよう依頼しているが、その後の行事等は任意の出席として口頭で案内しているとのことであった。

教育委員の出欠及び報酬支給状況：

（平成29年度）（7名出席、欠席なし）

報酬支給額：203,000円（29,000円×7名）

支出日：平成30年2月23日

（平成30年度）（7名出席、欠席なし）

報酬支給額：203,000円（29,000円×7名）

支出日：平成31年2月25日

イ 生駒市民体育大会開会式

主催者：生駒市、生駒市教育委員会、一般財団法人生駒市体育協会

開催日時：（平成29年度）

平成29年5月14日 8:20～9:30

（平成30年度）

平成30年5月13日 8:20～9:30

内容：役員・選手集合整列の後、選手入場行進、開会宣言、主催者からの挨拶、来賓祝辞、選手宣誓、競技開始宣言等があり、選手団退場の後、開会式が終了となっている。教育委員に対する案内文書は、開会式への臨席の案内という形式になっており、各実施競技については実施要項等を添付し案内している。

教育委員の出欠及び報酬支給状況：

（平成29年度）（7名出席、1名欠席）

報酬支給額：203,000円（29,000円×7名）

支出日：平成29年6月23日

（平成30年度）（7名出席、欠席なし）

報酬支給額：203,000円（29,000円×7名）

支出日：平成30年6月15日

ウ 市民体育祭総合開会式

主催者：生駒市、生駒市教育委員会

開催日時：（平成29年度）

平成29年10月8日 8：30～9：00

（平成30年度）

平成30年10月7日 8：30～9：00

内容：役員・選手整列の後、開会宣言、国歌・市歌演奏、主催者からの挨拶、来賓祝辞、選手宣誓、競技開始宣言等があった後、開会式が終了となっている。教育委員に対する案内文書は開会式への出席についての通知という形式となっており、各実施競技については通知文書の中で案内している。

教育委員の出欠及び報酬支給状況：

（平成29年度）（8名出席、欠席なし）

報酬支給額：232,000円（29,000円×8名）

支出日：平成29年11月24日

（平成30年度）（6名出席、1名欠席）

報酬支給額：174,000円（29,000円×6名）

支出日：平成30年11月15日

エ 生駒市人権教育推進協議会総会

主催者：生駒市人権教育推進協議会（生駒市、生駒市教育委員会等、生駒市内の29団体で構成）

開催日時：（平成29年度）

平成29年6月30日 13：30～16：00

（平成30年度）

平成30年6月29日 13：30～16：00

内容：開会の辞に始まり、開会行事の後、議長選出、議事進行となっている。議案については、前年度の事業報告・決算報告の承認、当年度の活動方針案、事業計画案の決定等、6議案が議題となっている。なお、総会の議事運営は、生駒市人権教育推進協議会規約第7条により、組織から選出された代表が行うこととなっている。議題が全て終了した後に、DVD視聴が行われ、閉会に至っている。教育委員に対しては、臨席を依頼する案内という形式となっており、返信用ハガキを同封し出欠の返信を求めている。

教育委員の出欠及び報酬支給状況：

（平成29年度）（6名出席、2名欠席）

報酬支給額：174,000円（29,000円×6名）

支出日：平成29年7月25日

（平成30年度）（6名出席、1名欠席）

報酬支給額：174,000円（29,000円×6名）

支出日：平成30年7月25日

2 判断理由

(1) 監査請求期間（平成29年度の対象行事への出席に対する報酬の支給について）

住民監査請求は、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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでないとされている。（自治法第242条第2項）

上記事実確認のとおり、対象行事のうち教育委員が平成29年度の各対象行事に出席したことに対する報酬の支出日は、それぞれ平成29年6月23日、同年7月25日、同年11月24日及び平成30年2月23日となっており、いずれも支出日から一年以上経過した後に住民監査請求がされており、「正当な理由」がない限り、住民監査請求の要件を満たしていないこととなる。

このことについて、請求人は、①教育委員が対象行事に出席したことに対して、生駒市が29,000円を支給していることを、ホームページ等で公開していないこと、②報酬として29,000円支給する業務の対象範囲を市議会に報告していないこと、③請求人が平成31年4月24日に情報開示請求したことにより初めて知ったことから、当該行為のあった日から一年以上経過していても監査請求の対象になると主張する。

正当な理由の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合あるいは普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査しても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができなかった場合は、当該住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている（平成14年9月12日最高裁判所第一小法廷判決平成10年（行ツ）第69号、平成10年（行ツ）第70号）。そして、通常の注意力でなく相当の注意力をもってする調査を正当な理由の有無の判断基準としていることの趣旨を考慮すると、住民が相当の注意力をもってする調査については、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、そのころには住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて知ることができたと解される（平成19年2月14日東京高等裁判所判決平成18年（行コ）第188号）。

対象行事に出席した教育委員に対する日額報酬の支出は、いずれも秘密裡に行われたものではない。生駒市では、教育委員に対する報酬の支給を月額報酬から日額報酬に改めた際には、生駒市行政改革推進委員会行政委員会報酬等検討部会において日額・月額報酬の相当性が検討され、詳細な提言が提出されている。当該提言は生駒市のホームページに掲載され、市議会においては上記提言を踏まえた報酬条例案が提出され、日額報酬に改正されている。提言においては、4つの対象行事への出席がいずれも日額報酬の支給対象になるとの案が提示されており、住民とすれば教育委員が対象行事に出席した場合は、日額報酬が支給されることは推測でき、住民はそれを手掛かりとして教育委員への日額報酬の支給につき情報公開請求ができたと考えられる。そのため、住民は、生駒市情報公開条例に基づき、財務会計上の行為の完了の日と近接した日から、当該行為に関する行政文書の開示請求をすることができ、生駒市は、開示請求された文書が開示事由に該当しない限り、当該行政文書を開示すべきものであるから、住民

は、各支出日に近接した日以降は監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたものと解され、平成29年6月23日、同年7月25日、同年11月24日及び平成30年2月23日の各支出日から1年3か月以上経過して行われた住民監査請求には正当な理由はない。

よって、平成29年度の対象行事への出席に対する報酬の支給に対する監査請求は、主文のとおり却下することとした。

(2) 平成30年度の対象行事への出席に対する報酬の支給について

請求人は、教育委員の対象行事への出席は儀礼的なものであり、地教法第21条各号に定める職務とは言いがたく、日額報酬の支給対象とはならないと主張する。

教育委員に対する報酬は、自治法第203条の2第4項に基づき定められた報酬条例により支給されている。行政委員会の委員に対する報酬は、平成22年6月の報酬条例の改正により月額報酬から日額報酬に改められた。この改正は、平成21年に、行政委員会の委員の月額報酬を違法とする判決(平成21年1月22日大津地方裁判所判決平成19年(行ウ)第10号)が出たことを契機として、生駒市行政改革推進委員会行政委員会報酬等検討部会において報酬の妥当性が検討された結果、日額が相当であるとの提言が行われ、その提言を踏まえ、市議会において報酬条例が改正されたものである。なお、上記判決以後、少なからざる自治体において行政委員会の報酬を月額から日額に改める条例改正がされている。

しかし、最高裁判所では上記大津地裁の判断を取り消し、条例による月額報酬の定めを有効とした(平成23年12月15日最高裁判所第一小法廷判決平成22年(行ツ)第300号、平成22年(行ツ)第301号、平成22年(行ヒ)第308号)。上記最高裁判決は、行政委員会の委員などの非常勤職員の報酬制度については、普通地方公共団体ごとに、その財政の規模、状況等との権衡の観点を踏まえ、当該委員の職務の性質、内容、職責や勤務の態様、負担等の諸般の事情を総合考慮し、政策的、技術的な見地からの裁量権に基づく判断に委ねられるとし、行政委員会は執行機関でありその事務の決定・執行については最終的な責任を負う立場にあること、委員には業務に堪えうる一定の水準の適正を備えた人材の確保が必要であること、業務は広範・多岐で登庁日以外にも相応の実質的な勤務が必要となることなどを考慮して、形式的な登庁日数のみをもって、その勤務の実質が評価しつくされるものとはいえないとし、月額報酬制を採用する条例は、裁量権の範囲を超え、またはこれを濫用するものではないとしたものである。

教育委員会は、地教法第21条第1号ないし第19号に定める業務を所管している。学校の設置、管理、廃止(第1号)、教育の用に供する財産の管理(第2号)、教育機関の職員の任免(第3号)、生徒・児童等の就学、入学、転学、退学(第4号)、学校の組織再編、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導(第5号)、教科書その他教材の取扱い(第6号)、校舎その他施設等の整備(第7号)、教育関係職員の研修(第8号)、職員及び生徒等の保健、安全、更生及び福利(第9号)、青少年教育、女性教育その他社会教育(第12号)、スポーツ(第13号)など、その業務は広範多岐にわたっている。

上記のとおり、行政委員会の委員の報酬については、委員の業務をどのように評価するかという難しさがある。最高裁判所が述べているように、行政委員会の委員には相応の責任があり、また、勤務内容は登庁日数又は時間で評価しきれものではない。教育委員は、月1回の定例

会のほか必要に応じて開催される臨時会に出席し、また、対象行事を含む各種行事や会合に出席している。対象行事である成人式は地教法第21条第12号「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こと」に、生駒市民体育大会及び生駒市市民体育祭は同条第13号「スポーツに関すること」に、生駒市人権教育推進協議会総会及び研究大会は同条第5号「教育委員会の所管に属する学校の組織再編、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること」に、それぞれ該当し、それらの各種行事や会合に教育委員が出席することは、教育委員会の業務の範囲内であり、教育委員の職務に該当する。また、それらへの出席が短時間であり、事前の準備を要するものでないとしても、教育委員の職務であることに変わりはない。

問題は、事前の準備を要しない行事への短時間の出席に対し、日額報酬として29,000円を支給することが相当かという点である。上記最高裁判決は、行政委員会は独自の執行機関でありその事務の決定・執行については最終的な責任を負う立場にあり、登庁日以外にも相應の勤務が必要と考えられることから、登庁日数のみをもってその勤務の実質を評価しつくすことはできないと述べているが、日額報酬制度を採用した場合に、登庁時間だけでその勤務を評価することは難しいと考えられる。教育委員会では4つの対象行事については、いずれも教育委員に出席を義務付けており、教育委員としては短時間であっても出席することにより、教育委員会が所管している業務の実情や現場の状況を把握することができるのであって、単なる儀礼的な出席とのみ評価することは相当ではない。

日額を定めた報酬条例には、日額報酬の支給の対象となる勤務についての定めはなく、教育委員会は、提言に記載された報酬支給対象勤務（案）を参考にして、教育委員に報酬を支給しているとのことである。報酬条例に支給対象の記載や定義がない以上、いずれの業務を支給対象とするかについては教育委員会で判断して運用することになるが、その判断に際し、提言を参考とすることは、報酬条例の改正が提言の趣旨を踏まえて提案され市議会で議決されたとの経緯から考えて、極めて自然であり、相当であると考えられる。提言では4つの対象行事は報酬支給対象業務となっており、かつ、それらの対象行事は教育委員会が所管する業務あるいはそれに関連するものであって、教育委員がそれらの対象行事に出席することは単なる儀礼と評価することはできないことから、平成30年度に開催された対象行事に参加した委員に対し、日額29,000円の報酬を支給することは違法又は不当ということはない。

以上の理由により、本件住民監査請求は、主文のとおり決定することと判断した。

以上