

## 生駒市監査委員告示第5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3年10月6日

生駒市監査委員 東 良 徳 一

生駒市監査委員 平松 亜 矢 子

生駒市監査委員 白 本 和 久

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

#### 2 請求書の提出

令和3年8月10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

令和3年1月28日から同年4月26日の間に開催された生駒市教育委員会の会議のうち、概ね30分以内の著しく短い会議(7回分)への生駒市教育委員会の委員(以下「教育委員」という。)の出席に対し、生駒市が、それぞれ報酬として日額報酬の満額を支払った行為。

#### 2 請求対象行為が違法又は不当であることの理由

教育委員の報酬について、以前は月額で支給されていたが行政改革等の視点から日額による支給へと見直しが全国的に行われるようになり、生駒市では、平成21年に行政委員会委員の報酬のあり方が検討され、教育委員の報酬が日額による支給に移行された。その結果、財政的には行政委員報酬の削減につながった。ところが、現在の市長の下で、日額報酬の引き上げ及び教育委員の増員が行われ、教育委員報酬の高止まり現象を招いている。

教育委員の報酬は、日額29,000円であり、1回の会議に出席すればこの報酬額が

支給されている。ところが、この会議が概ね30分以内とりわけ6分ないし10分で終える会議も含まれており、このような極めて短い時間の会議でも1日として日額29,000円が支給されている。

行政のコストは税金による財源が基礎であり、自治法第2条第14項に、地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない旨の考え方が明らかにされている。また、市民の感覚からすると妥当性を欠くとの印象がある。上記の基本的な考え方からみれば、教育委員報酬の支給状況は自治法の基本方針に相反しており、この現実を改めないで、ただ条例の文言を形式的に当てはめただけの行政事務でしかない。この状況は、より実態に沿った報酬の支給を行うという観点に欠けており、会議の日程調整にも、数回に及ぶものを1回で済むような工夫が行われているとは言い難く、行政改革に逆行している。

教育委員の報酬は、奈良市においても日額支給となっており、同市の条例では、勤務時間が1時間以上の場合は満額の14,000円を支給し、勤務時間が1時間未満の場合は5,000円に減額する規定となっているが、生駒市の条例にはそのような規定はない。このような不合理な取扱いを放置している市長の責務は重く任務懈怠と言えることから、この状態を放置したままの報酬支給は不当な支出に当たるものである。

また、報酬額は、奈良市の日額14,000円と比較すると、日額29,000円であり異常に高い。平成21年11月に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出された行政委員会委員報酬の適正化に向けた提言（以下「行革提言」という。）では日額22,000円とされたところ、当時の条例改正時に29,000円とされたものである。

教育委員の定数は、8名とされ、他市からみても多い委員数となっている。平成27年に従来の4名から8名に増員されたが、教育行政の重要性を幅広い意見等を反映させる意図があったとはいえ、ここまで増員する必要はない。どうしても増員するなら1日当たりの報酬額を引き下げるなど、行政改革の視点を考慮すべきであった。

### 3 生駒市に与えた損害

本件監査請求で対象とする概ね30分以内の著しく短時間の会議への出席に係る教育委員の報酬について、総額1,160,000円を支出しているが、それぞれ日額29,000円ではなく、その額の概ね3分の1である10,000円を適用した場合には総額400,000円になり、実際に支出した金額との差額の760,000円が過剰で不当な支出であり生駒市の損害額である。

### 4 求める措置内容

教育委員が令和3年1月28日から同年4月26日までの間に開催された7回の

著しく短時間の会議に出席したことに対して支払った報酬1,160,000円のうち、過剰な支払として不当な支出となる760,000円につき、生駒市は生駒市長に対し損害の賠償を求めること。

### 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7項の規定により、令和3年8月31日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から請求内容の補足説明があった。なお、令和3年8月30日に追加証拠の提出があった。

#### 2 監査の対象事項

生駒市が、令和3年1月28日、同年2月18日、同年3月9日、同月12日、同月18日、同年4月1日及び同月26日に開催された生駒市教育委員会の会議への教育委員の出席に対し、それぞれ報酬として日額報酬の満額を支払った行為。

#### 3 監査の対象部局等

生駒市教育委員会教育こども部教育総務課（以下「教育総務課」という。）を監査の対象とし、必要な資料の提出を受けた。また令和3年9月8日、同月15日に教育こども部長、教育総務課長等から事情聴取を行った。

### 第4 監査の結果

#### 主文

本件監査請求を棄却する。

#### 事実及び判断理由

##### 1 事実関係の確認

本件監査請求書、事実を証する書面及び請求人の陳述内容並びに関係職員の事情聴取及び教育総務課から提出された資料等に基づき、次のように事実を確認した。

##### (1) 教育委員会の設置及び職務について

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21条において、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号まで列挙されており、例えば同条第3号に「教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。」、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。」などが規定されている。また、生駒市立幼稚園預かり保育実施規則の改正については、地教行法第15条の「教育委員会は、法令又は条例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、教育委員会規則を制定することができる。」との規定によるものである。また、教育委員の定数は、地教行法第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。生駒市の教育委員会は、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、本件監査請求時点では2名が欠員となっており、教育長及び6名の教育委員で構成されている。

## （2）教育委員の報酬

教育委員は非常勤の特別職の職員であるため、普通地方公共団体は、自治法第203条の2第1項の規定により職務に対する報酬を支給しなければならず、同条第2項の規定により、条例で特別の定めをした場合を除き、その勤務日数に応じて報酬を支給することとされ、同条第5項の規定により、報酬の額並びにその支給方法は、条例で定めなければならないとされている。生駒市では、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。）を制定している。

報酬条例については、平成21年に、大津市の行政委員会の委員の月額報酬制を違法とする判決（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）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を検討した結果、行革提言が出され、同大津地裁判決事案の最高裁判決（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、以下「本件最高裁判決」という。）の前の平成22年6月に改正されることとなった。報酬条例の改正内容としては、教育委員の報酬について、改正前は月額99,000円と規定されていたところ、改正後は、

日額29,000円と規定された。日額を支給する勤務における1日当たりの最低勤務時間などについて行革提言に特段の言及はなく、報酬条例にも規定はない。

また、改正後の報酬条例では、日額報酬とは別に、教育委員が、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された。教育委員会においては、「教科書採択に伴う調査研究」及び「教育委員会活動の自己点検・評価に係る報告書の確認、調整等」の勤務を時間制報酬の対象としている。行革提言においては、時間制報酬の場合に、1回当たりの勤務時間の長さが5～10分といった極めて短時間のもも対象とするか問題があるとしつつ、申告された勤務内容等との関連で合理性がないと判断される場合を除き、対象とすべきとされた。なお、請求人は、現在の市長の下で日額報酬の引き上げが行われたと主張しているが、事実は異なり、前の市長の下での平成22年6月の報酬条例改正の際に、行革提言が日額22,000円と提言したことに対し、日額29,000円と規定したものであり、以降、報酬額の改正はされていない。

(3) 本件監査請求の対象会議

本件監査請求において対象とされている会議は以下のとおりである。

	開催日	会議名	内容	出席 委員数	欠席 委員数	会議 時間	報酬額
①	令和3年 1月28日	第1回 臨時会	・生駒市立小学校及び中学校教職員の管理職 人事について（第1次内申）	5名	3名	20分	145,000円
②	令和3年 2月18日	第2回 臨時会	・生駒市立小学校及び中学校教職員の管理職 人事について（第2次内申）	5名	3名	10分	145,000円
③	令和3年 3月9日	第3回 臨時会	・臨時代理につき承認を求めることについて （令和3年生駒市議会第1回(3月)定例会提出 議案の意見について） ・生駒市立幼稚園預かり保育実施規則の一部 を改正する規則の制定について ・生駒市立小学校及び中学校教職員の管理職 人事について（第3次内申）	5名	2名	37分	145,000円
④	令和3年 3月12日	第4回 臨時会	・生駒市立幼稚園預かり保育実施規則の一部 を改正する規則の制定について	6名	1名	3分	174,000円
⑤	令和3年 3月18日	第5回 臨時会	・生駒市教育委員会事務局職員等の任免につ いて	7名	0名	6分	203,000円
⑥	令和3年 4月1日	第6回 臨時会	・令和3年生駒市議会第1回(3月)定例会提出 議案の結果について ・令和3年度第2次生駒市教育大綱アクション プランの策定について【継続審議】 ・臨時代理につき承認を求めることについて （生駒市教育委員会事務局事務決裁規則の 一部を改正する規則の制定について）	6名	0名	33分	174,000円
⑦	令和3年 4月26日	第4回 定例会	・人事異動の総括について ・生駒市教育委員会活動点検評価委員の委嘱 について	6名	0名	21分	174,000円
報酬支払額合計							1,160,000円

上記各会議について、教育総務課に会議開催の理由及び短時間となった理由を確認したところ、次のとおりの経緯及び事情があったとのことである。なお、以下で示す①～⑦の記号は、上記表の①～⑦に対応している。

ア ①第1回臨時会、②第2回臨時会及び③第3回臨時会

この3回の会議は、いずれも生駒市立小学校及び中学校教職員の管理職人事が議題とされている。県費負担職員である上記職員の人事は、地教行法第38条第1項の規定により、奈良県教育委員会が市町村教育委員会の内申をまっで行うこととなっている。奈良県教育委員会では、第1次から第3次まで3回の内申を行うこととして、それぞれ期限を定めている。令和元年度までは、教育長に第1次内申及び第2次内申を委任し、第3次内申（最終）のみを教育委員会の会議に諮っていたが、文部科学省からの令和2年10月30日付事務連絡文書により、内申に係る事務は教育長に委任することはできないとの通知が出され、令和2年度からは第1次内申から第3次内申の全てにつき教育委員会の会議に諮ることとしたため、それぞれの期限に間に合うように遅滞なく手続を行うべく各臨時会を開催したとのことである。

#### イ ④第4回臨時会

生駒市立幼稚園預かり保育実施規則の一部を改正する規則の制定が議題とされている。同規則の改正については③の会議において審議及び可決されているが、同改正において設定した保育料に一部不整合が生じる部分が発覚した。同改正を令和3年4月1日から施行するために保護者への周知期間が必要不可欠であり、早期に改正する必要があることから、定例会を待たずに臨時会を開催したとのことである。

#### ウ ⑤第5回臨時会

生駒市教育委員会事務局職員等の任免が議題とされているが、内容は幼稚園の園長及び副園長の人事異動に関するものである。幼稚園の人事異動は、新年度への派遣準備、園児の措置体制、学級編成等の職員間の円滑な引継ぎを行うため、一般職員よりも早期に内示されているところ、幼稚園の運営への影響や園児に対する教育的な影響を最小限に抑える必要があるため、短時間の会議になるとしても定例会を待たずに臨時会を開催したとのことである。

#### エ ⑥第6回臨時会

令和3年度第2次生駒市教育大綱アクションプランの策定が議題とされ、令和3年3月25日開催の定例会から継続審議となっていたものを審議している。同アクションプランは、令和3年度に実施する具体的な事業・取組を定めるものであり、令和3年度にどのような事業・施策等に取り組んでいくのかを年度当初に決定する必要があるため、臨時会を開催したとのことである。また、令和3年4月1日付けで教育長が新たに就任したため、市の目指す教育の方向性の共有や今後の円滑な教育行政の執行に資するよう、新任の教育長と教育委員が早期に対面したとのことである。

#### オ ⑦第4回定例会

人事異動の総括及び生駒市教育委員会活動点検評価委員の委嘱が議題とされている。人事異動の総括は4月1日付けの人事異動について教育委員会で報告するものであり、特に小学校及び中学校の教職員について、どの程度の規模の人事異動か、女性管理職の割合か等を教育委員会として把握し、教職員人事に活かしていくために例年行われているとのことである。

また、生駒市教育委員会活動点検評価委員については、地教行法第26条の規定により、教育委員会は、毎年、その権限に属する事務の管理及び執行の状況について点検及び評価を行い、その結果に関する報告書を作成し、これを議会に提出するとともに公表することとなっている。この点検及び評価については、教育に関し学識経験を有する者の知見の活用を図ることとされているため、生駒市では、生駒市教育委員会活動点検評価委員に委嘱し上記点検及び評価を行っているとのことであり、点検及び評価の事務を早期に着手する必要があることから議題として審議を行ったとのこと

である。

#### (4) 他市の状況

奈良県内の各市について、奈良市は日額支給（日額14,000円）となっており、勤務時間が1時間以上の場合は満額の14,000円を支給し、勤務時間が1時間未満の場合、支給額は日額5,000円を支給することとなっている。大和郡山市は月額支給（月額70,000円）に加え、勤務日数に応じた日額支給（日額10,000円）、橿原市は月額支給（月額86,000円）とされるなど、奈良市及び生駒市を除く他の県内各市についてはすべて月額支給となっている。

## 2 判断理由

(1) 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の総合考慮による政策的、技術的な見地からの判断を要するものであり、自治法第203条の2第2項は、その決定を議会による裁量権に基づく判断に委ねたと解するのが相当である。したがって、報酬制度を採る条例の規定が自治法の規定に違反し、違法、無効となるか否かについては、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て、当該規定の内容が法の趣旨に照らした合理性の観点から上記裁量権の範囲を超え又はこれを濫用するものであるか否かによって判断すべきものと解するのが相当である（本件最高裁判決参照）。

(2) 生駒市は、行革提言を受け、市議会において報酬条例を改正し、教育委員の報酬について、月額報酬制から日額報酬制に改めたが、行革提言においては、時間制報酬の場合の短時間勤務の取り扱いについての言及はあったが、日額報酬制における短時間勤務の取り扱いについては何らの言及もなく、報酬条例においても、日額報酬制における短時間勤務の場合に報酬額を減額する規定は設けられていない。

教育委員会は、独自の執行権限を持つ執行機関であり（自治法第180条の5）、その業務に即した公正、中立性、専門性等の要請から、普通地方公共団体の長から独立して、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ものといえる（自治法第138条の2）。このような教育委員の職責の重要性に照らせば、業務に堪えうる一定の水準の適性を備えた人材の一定数の確保が必要であること、業務は広範・多岐にわたり、公正中立性に加えて一定の専門性が求められ、登庁日以外にも相応の実質的な勤務が必要といえ、業務に必要な専門知識の習得、情報収集等に努めることも必要となることを併せ考慮すると、教育委員の報酬は、必ずしも会議出席時間の多寡で評価されるべきものとはいえない。したがって、日額報酬制における短時間勤務の場合に報酬



を減額する規定がなく、日額報酬を満額支給することは、議会の裁量の範囲内において合理的に定められた報酬条例に基づくものであって、違法ではなく、不当ともいえない。奈良県内各市においては、奈良市と生駒市を除き、教育委員の報酬について、月額報酬制が採用されている状況であることから、生駒市の当該取り扱いが不当ではないことが明らかであるといえる。

- (3) 請求人は日額報酬額が他市よりも高額であること及び定数が他市よりも多いことについても述べているが、日額報酬額については、行革提言を前提として担当業務で取り扱う事案が広範囲かつ高度化、専門化している状況が顕著であることを勘案して金額を定めたとのことであり、定数の増員についても、教育行政の多様化、専門化をふまえ、さらなる教育委員会の機能充実を図るために増員されたものであり、いずれも、必要性、合理性を有し、裁量の範囲内の判断であるといえ、それぞれ議会の議決を経た条例によるものであるから、それらにより生駒市の支出が増加したとしても違法又は不当とはいえない。

また、請求人は、会議の開催回数について、数回の会議を1回にまとめて開催するような日程調整の工夫がない旨を主張するが、定例会は開催の必要性があり予定されていたものであるし、各臨時会の開催経緯等をみても、定例会を待たずに審議、決議する事項があった事情が認められ、会議の開催回数が不当に多いとは認められない。

以上により、請求人の主張には理由がないことから、主文のとおり決定する。

## 第5 意見

本件監査請求については、上記のとおり棄却するが、監査委員の中から次のような意見があった。

本件監査請求の対象となった7回の会議の所要時間は、10分以下の会議が3回、うち最短が3分となっている。会議で議論される内容はそれぞれが重要な案件であり、教育委員の職責や現在の報酬条例が定められた背景等について理解するものの、上記のような著しく短時間の会議への出席に対し、日額報酬の満額を支給することについては、市民の目から見ると不合理に見えることは否定できない。

自治法第2条第14項では、地方公共団体はその事務を処理するに当っては、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとされており、教育委員会を含む行政委員会における極端に短時間の会議については、報酬額の決め方や活発な議論を伴うより充実した会議の実施ができないかなどについて検討することが必要であると考える。

以上