

生駒市監査委員告示第7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、同条第4項の規定により監査を行い、その結果を請求人に対して通知したので、これを公表する。

平成22年5月31日

生駒市監査委員 藤 本 勝 美
生駒市監査委員 井 上 圭 吾
生駒市監査委員 井 上 充 生

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

平成22年4月6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によれば、本件請求の要旨は次のとおりである。

1 請求の対象行為

生駒市が生駒市教育委員会、生駒市選挙管理委員会、生駒市監査委員、生駒市公平委員会及び生駒市農業委員会の各委員に対して、生駒市の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11月生駒市条例第12号。以下「報酬条例」という。)に基づき月額で報酬を支給している行為

2 対象行為が違法又は不当であることの理由

自治法第203条の2第1項で、「普通地方公共団体は、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員・・・に対し報酬を支給しなければならない。」、同条第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しなければならない。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」、同条第4項で「報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」と定め、非常勤の職員に対してはその勤務日数に応じて報酬を支給すべきであるとして、日額制の原則を明記している。

報酬条例では、教育委員、選挙管理委員、公平委員、監査委員、農業委員について、非常

勤であるのに日額制ではなく月額制で報酬額を決めている。自治法第203条の2第2項では「ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」と規定しているが、このただし書きの規定は、勤務実態が常勤の職員と異ならず、月額あるいは年額での報酬の支給が必要とされる職員がいるなど、特別な場合を想定している。例えば、勤務の実態がほとんど常勤の職員と異なる場合や勤務日数の実態が把握できないなど、月額制による支給しかない場合に限ってのことであり、本件のケースでは勤務実態からして特別な事情が認められない。勤務日数、勤務時間から言って、典型的な非常勤の特別職である。

生駒市が報酬条例に基づき月額報酬を支給した行為は、自治法第203条の2第2項の原則を逸脱し、その趣旨を拡大解釈し違法に支給したものであるから、勤務日数に応じて支給する日額制にすべきである。また、自治法第2条第14項では「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」及び地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条では「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定しており、本条例に基づく報酬支給は上記法律に違反している。

3 求める措置内容

教育委員、選挙管理委員、公平委員、監査委員、農業委員の各委員の報酬を月額制から日額制に改め、平成22年度予算計上された報酬支給に係る支出を差し止める等必要な措置を講じることを求める。

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、平成22年4月23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。新たな証拠の提出はなかった。

2 監査の対象事項

生駒市教育委員会、生駒市選挙管理委員会、生駒市公平委員会及び生駒市農業委員会の非常勤の各委員（以下「本件委員」という。）に対して、報酬条例に基づき月額で報酬を支給することが違法又は不当であるかを監査の対象とした。

なお、請求人は生駒市監査委員の報酬についても措置を求めているが、監査委員の報酬に係る部分は、自治法第199条の2の規定により監査委員全員が除外となり監査することができないため、監査の対象から除外した。

また、請求人は本件委員の報酬を月額制から日額制に改めることを求めているが、それは自治法第242条第1項の住民監査請求の対象である財務会計上の行為または怠る事実とは認められないので、監査対象とはしなかった。

3 監査の対象部局等

生駒市教育委員会事務局、生駒市選挙管理委員会事務局、生駒市企画財政部総務課、生駒市農業委員会事務局及び生駒市市長公室職員課を監査対象とし、必要な資料の提出を求めるとともに、教育総務部長、教育総務課長、企画財政部長、総務課長（選挙管理委員会事務局長併任）、総務課課長補佐、市民部長、農業委員会事務局長、農業委員会事務局局長補佐、市長公室長、職員課長及び職員課課長補佐の出席を求め、平成22年4月23日に事情聴取を行った。

第4 監査の結果

本件請求については、次のとおり決定した。

1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書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) 本件委員の報酬支給に係る根拠法令等

自治法第203条の2第1項の規定により、普通地方公共団体は非常勤の職員に対し報酬を支給しなければならないとされ、同条第2項において「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」とされている。さらに、自治法第203条の2第4項において「その支給方法は、条例でこれを定めなければならない」とされ、自治法第204条の2において「いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには」給付することができないとされている。自治法第203条の2第2項ただし書きの規定は、昭和31年の自治法改正時に議員提案により追加されたものであるが、「非常勤職員に対する報酬が勤務に対する反対給付たる性格を有することにかんがみ、当該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にしたものであること。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こと。」（昭和31年8月18日自乙行発第24号自治庁次長通知）とされている。生駒市においては、昭和31年11月に報酬条例を定め、その中で、上記のような法改正の趣旨を踏まえ、職務内容、職責、他市町村の状況等から判断し、本件委員の報酬については月額で支給することとしている。

(2) 教育委員会について

ア 設置及び組織

教育委員会は自治法第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（昭和31年法律第162号。以下「地教行法」という。）第2条の規定により設置される執行機関である。

教育委員会の委員は、地教行法第4条第1項の規定により「当該地方公共団体の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うちから、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する」ものとされ、その任期

は、地教行法第5条第1項の規定により4年となっている。委員の定数は地教行法第3条の規定により5名となっているが、1名欠員が生じているため、常勤の教育長と非常勤の委員3名の合計4名で組織されている。

イ 職務内容及び職務権限

教育委員会は、自治法第180条の8の規定により「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」ものとされ、地教行法第23条の規定により、同条各号に掲げるものを管理し執行するものとされている。具体的には、教育行政の運営に関する一般方針の決定、教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置、管理又は廃止、教科書の採択、文化財の保護に関することなど、当該地方公共団体の教育に関する事務を広く担い、本市の教育行政全般にわたり決定権及び執行権を有している。

ウ 勤務の状況

会議は月に1回の定例会及び年平均2～3回の臨時会を開催し、教育行政に関する基本方針や市議会への提出案件、規則の制定改廃、職員の任免その他の人事に関すること、教科書の採択等についての審議を行うほか、事務局から委員に対し教育施策に関する各種報告及び情報提供を行っている。

会議以外では、市内に29ある市立の小中学校及び市立幼稚園について毎年1回の学校訪問を行っている。また、公開授業、卒業式、運動会等の行事出席及び各種の研修会、協議会等への出席を行っている。その他、緊急に対応する必要があるときには随時対応を行っている。

過去3年間の、会議の開催日数と会議以外の勤務日数を合計した年間勤務日数は以下のとおりである。

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
委員長	42日	40日	43日
委員	34日	37日	40日

エ 報酬条例の規定による報酬額

委員長 月額145,000円

委員 月額99,000円

オ 平成21年度の報酬支出額

委員長 1,740,000円

委員(2名) 2,376,000円

計 4,116,000円

カ 平成22年度の報酬予算措置額	
委員長	1,740,000円
委員(3名)	3,564,000円
計	5,304,000円

(3) 選挙管理委員会について

ア 設置及び組織

選挙管理委員会は自治法第180条の5第1項及び自治法第181条第1項の規定により設置される執行機関である。

選挙管理委員会の委員は、自治法第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、政治及び選挙に関し公正な識見を有するもののうちから、普通地方公共団体の議会においてこれを選挙する」ものとされ、その任期は、自治法第183条第1項の規定により4年となっている。委員の定数は自治法第181条第2項の規定により4名となっており、現在は定数と同じ4名で組織され、全員が非常勤である。

イ 職務内容及び職務権限

選挙管理委員会は、自治法第186条の規定により、「法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共団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」ものとされている。具体的には、衆議院議員、参議院議員、県知事、県議会議員、市長、市議会議員、農業委員会委員及び土地改良区総代選挙の選挙事務の管理、最高裁判所裁判官国民審査に関する事務、直接請求に係る署名審査及び住民投票の執行に関する事務、憲法改正の国民投票に関する事務、裁判員候補者予定者の選定、検察審査員候補者予定者の選定、選挙効力及び当選効力に関する異議の申出に関する事務、選挙に関する啓発活動等を行っている。また、民主主義の根幹である選挙の公正かつ中立な執行のため、独立した執行機関として重要な職務権限を有しており、各委員は選挙活動の禁止など身分上の制約を受けている。

ウ 勤務の状況

会議は平成21年度の実績では10回の定例会のほか、選挙執行、直接請求に係る署名審査などの事案発生時に10回の臨時会を開催している。また、各選挙の執行に関する事務として立候補予定者説明会、立候補者届出、投票所の巡回、開票事務の監視を行っている。その他、明るい選挙推進協会等の各種会議への出席を行っている。

過去3年間の、会議の開催日数と会議以外の勤務日数を合計した年間勤務日数は以下のとおりである。

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
委員長	31日	17日	27日
委員	19日	14日	23日

以上の他、委員長は1週間～10日に1回、決裁業務等の執務のため出勤している。

エ 報酬条例の規定による報酬額
委員長 月額75,500円
委員 月額45,500円

オ 平成21年度の報酬支出額
委員長 906,000円
委員(3名) 1,638,000円
計 2,544,000円

カ 平成22年度の報酬予算措置額
委員長 906,000円
委員(3名) 1,638,000円
計 2,544,000円

(4) 公平委員会について

ア 設置及び組織

公平委員会は自治法第180条の5第1項及び地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第7条第3項の規定により設置される執行機関である。

公平委員会の委員は、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、地方公共団体の長が選任する」ものとされ、その任期は、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。委員の定数は地公法第9条の2第1項の規定により3名となっており、現在は定数と同じ3名で組織されており全員が非常勤である。

イ 職務内容及び職務権限

公平委員会は、自治法第202条の2第2項の規定により、「別に法律の定めるところにより、職員の勤務条件に関する措置の要求及び職員に対する不利益処分を審査し、並びにこれについて必要な措置を講ずる」とされ、地公法第8条第2項の規定により、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置を執ること、職員に対する不利益な処分についての不服申立てに対する裁決又は決定をすること、職員の苦情を処理すること、職員団体の登録などの事務を処理するものとされている。このうち、勤務条件に関する措置の要求については昭和62年度及び平成元年度に各1件、不利益な処分についての不服申立てについては平成3年度及び平成5年度に各1件あったが、それ以降はいずれも処理実績はない。また、職員の苦情処理に関する相談業務については平成20年度以前は処理実績はなく平成21年度は2件であった。

ウ 勤務の状況

会議は定例の会議は開催しておらず、処理すべき事案が生じたときに開催しており、

平成21年度は5回開催している。その他、奈良県公平委員会連合会総会、事務研究会等への出席、職員の苦情処理に係る相談業務などを行っている。

過去3年間の、会議の開催日数と会議以外の勤務日数を合計した年間勤務日数は以下のとおりである。

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
委員長	8日	10日	14日
委員	5日	5日	5日

エ 報酬条例の規定による報酬額

委員長 月額49,000円

委員 月額37,000円

オ 平成21年度の報酬支出額

委員長 588,000円

委員(2名) 888,000円

計 1,476,000円

カ 平成22年度の報酬予算措置額

委員長 588,000円

委員(2名) 888,000円

計 1,476,000円

(5) 農業委員会について

ア 設置及び組織

農業委員会は自治法第180条の5第3項及び農業委員会等に関する法律(昭和26年法律第88号。以下「農業委員会法」という。)第3条第1項の規定により設置される執行機関である。

農業委員会の委員は、農業委員会法第4条第2項の規定により選挙及び選任による委員とされ、同条第3項の規定により非常勤とされている。委員の定数は、選挙による委員は農業委員会法第7条第1項の規定により、40人を超えない範囲内で条例で定めることとされ、生駒市農業委員会の選挙による委員の定数条例(昭和32年6月生駒市条例第19号)の規定により20名とされ、現在定数と同じ20名が選挙による委員となっているが、平成21年6月に条例改正があり、次回の選挙時から定数は10名になる。選任による委員の定数は農業委員会法第12条第1号の規定により、農業協同組合、農業共済組合及び土地改良区が推薦した理事又は組合員から各1名とされ、現在は農業協同組合及び農業共済組合が推薦した者各1名が委員となっており土地改良区が推薦する者は欠員となっている。さらに、農業委員会法第12条第2号の規定により、市議会が推薦した農業委員会の所掌に属する事項につき学識経験を有する者4名以内とされ、現在は4名が委員となっており、現在、選挙によるもの及び選任によるものを合わせて27

名で組織されている。

イ 職務内容及び職務権限

農業委員会は、自治法第202条の2第4項の規定により、「別に法律の定めるところにより、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行する」ものとされ、農業委員会法第6条の規定により、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する農地の利用関係の調整に関する事項、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を処理するものとされている。具体的には、農地の権利移動及び農地転用許可申請又は届出に係る審議、承認、現地調査等、農地の無断転用防止巡回調査などを行っている。

ウ 勤務の状況

会議は原則として月1回定例会を開催しており、農地の権利移動及び農地転用許可申請又は届出に係る審議等を行っている。会議の他、農地の無断転用防止巡回調査を年に6回程度実施しているほか、農地転用、農家判定、土地現況証明、相続税納税猶予申請等に係る現地調査及び相談、市農業祭での野菜作り等相談、各種農業委員研修会への出席を行っている。また、日常的な活動として、農業者からの相談受付、地元内での紛争調整などを随時行っている。

過去3年間の、会議の開催日数と会議以外の勤務日数を合計した年間勤務日数は以下のとおりである。

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
会長	74日	75日	71日
副会長	48日	52日	45日
委員	42日	46日	38日

エ 報酬条例の規定による報酬額

会長 月額71,000円

副会長 月額61,000円

委員 月額56,000円

オ 平成21年度の報酬支出額

会長 852,000円

副会長（3名） 2,196,000円

委員（22名） 14,783,998円

計 17,831,998円

カ 平成22年度の報酬予算措置額

会長 852,000円

副会長（3名）	2, 196, 000円
委員（22名）	14, 784, 000円
計	17, 832, 000円

(6) 生駒市における本件委員の報酬額改定について

本件委員の報酬については、常勤の特別職の給与改定に準じ、その額について随時改定を行っている。また、公平委員会の委員については昭和54年12月に日額報酬から月額報酬への改定を行っている。なお、本件委員の報酬の改訂は、平成8年4月1日に実施されてからは改訂されていない。

また、生駒市では平成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「行政委員会委員報酬の適正化に向けた提言」が出され、この提言を踏まえ検討を行っているところである。

(7) 行政委員会委員報酬に係る裁判例

行政委員会の委員への月額による報酬支給に関しては、各地で住民訴訟が提起されているが、現時点では、月額報酬を適法とする判決（平成18年7月7日大阪地方裁判所平成14年（行ウ）第155号、平成19年5月30日大阪高等裁判所平成18年（行コ）第76号、平成22年4月27日神戸地方裁判所平成21年（行ウ）第40号）と月額報酬を違法（一部違法を含む。）とする判決（平成21年1月22日大津地方裁判所平成19年（行ウ）第10号、平成22年4月27日大阪高等裁判所平成21年（行コ）第32号）がある。

2 判断

非常勤の職員に対する報酬は、自治法第203条の2第2項の規定により、勤務日数に応じて支給するものとされ、特別な事情があるものについては、例外を条例で定めることができる。この規定は、当該報酬が職務執行の対価でありその勤務量に応じて支給することが原則であるが、一方で、非常勤職員の職務内容や勤務態様が多岐多様であることから、例外規定を定めることにより、地方公共団体に一定の裁量権を認め、非常勤職員の職務や勤務の実態に応じて、日額制以外の支給方法を採用することができるようにしたものであると認められる。非常勤職員に対する報酬はその職務執行の対価であるが、適正な対価は、勤務日数という指標ではかることが相当な場合もあれば、勤務日数以外の指標で勤務量をはかることが相当な場合もあり、また勤務量だけではなく、提供する役務の内容や質、勤務の態様、職責の軽重、職務上の義務などといった要素も加味して決定するのが相当な場合もある。自治法第203条の2第2項は、非常勤職員に対する報酬を原則的には日額制としながら、上記諸事情などを勘案して、地方公共団体の議会においてその他の支払方法を決定できるとしたものであると考えられる。したがって、地方公共団体は、その条例において、上記諸事情に加え当該地方公共団体の財政状況や社会情勢あるいは人材の確保といった政策的要素などについても勘案し、非常勤職員に対する報酬がその職務執行の対価であるとの趣旨に反しない合理的な裁量の範囲内において、報酬の支給方法や報酬額を決定できると解される。

本件委員は、市長から独立し職務上の権限を行使する執行機関として、自治法その他の法

律の規定により設置された行政委員会の委員であり、職務上の義務や重大な職責を継続的に負っており、執行責任を問われる立場にある。このことは、執行機関の下でその担当する事項について審議、調査等を行う機関である附属機関の委員など、執行責任を問われることがない他の非常勤の職員とは全く異なる。行政委員会の委員については、執行機関として期待される役割を十分に果たさせることが最も重要であり、そのために報酬の支給方法を条例で定める際に執行機関としての職責や職務内容を勘案することは何ら不合理ではない。本市においては、昭和31年の自治法の改正に伴って報酬条例を制定し、その後何度かにわたり報酬額を改定しているが、行政委員会の委員として本件委員が有する上記諸事情やその報酬額などからみて、月額制を採用していることが、直ちに合理性を欠くとは認められない。

以上のことから、本件委員の報酬を月額で支給することを規定している報酬条例は、地方公共団体に認められた裁量の範囲を逸脱したものではなく、違法であるとはいえない。したがって、市長が報酬条例に基づき本件委員に報酬を支出することは、違法又は不当であるとは認められない。

よって、平成22年度予算に計上された教育委員、選挙管理委員、公平委員及び農業委員の各委員の報酬支給に係る支出を差し止める等必要な措置を講じることを求めるとの請求については棄却する。

以上