

平成21年5月21日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成20年(行コ)第76号 違法手当金返還命令等請求控訴事件(原審・奈良
地方裁判所平成18年(行ウ)第3号)

口頭弁論終結日 平成21年3月5日

判 決

奈良市二条大路南一丁目1番1号

控訴人・被控訴人(一審被告 以下「一審被告」という。)

	奈 良 市 長	
	藤 原	昭
同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士	辻 中	栄 世
同 復 代 理 人 弁 護 士	野 末	勝 宏
同	吉 田	弘 昭

奈良市

控訴人・被控訴人(一審原告 以下「一審原告」という。)

奈良市

同

奈良市

同

奈良市

被控訴人(一審原告 以下「一審原告」という。)

奈良市

同

一審原告ら訴訟代理人弁護士

石	川	量	堂
主	文		

主

1 一審原告 同 , 同 の控訴に基づき, 原判決主文第2項及び第3項を次のとおり変更する。

(1) 一審被告は, 鍵田忠兵衛に対し, 3086万7750円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

(2) 一審被告は, 吉田好之, 中屋卓に対し, それぞれ639万7750円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償命令をせよ。

(3) 一審原告らの一審被告に対するその余の請求を棄却する。

2 一審被告の控訴及び一審原告 同 ; 同 のその余の控訴をいずれも棄却する。

3 訴訟費用は, 第一, 二審を通じてこれを5分し, その1を一審原告らの負担とし, その余を一審被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

1 一審被告

(1) 原判決中, 一審被告敗訴部分を取り消す。

(2) 上記取消しに係る一審原告らの請求をいずれも棄却する。

(3) 訴訟費用は, 第一, 二審とも一審原告らの負担とする。

2 一審原告 同 同 (以下「一審原告ら」という。)

(1) 原判決を次のとおり変更する。

(2) 一審被告は, 大川靖則, 鍵田忠兵衛及び奈良市従業員労働組合に対し, それぞれ, 3086万7700円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

(3) 一審被告は, 吉田好之, 中屋卓及び乾一太郎に対し, それぞれ, 308

6万7700円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償命令をせよ。

(4) 訴訟費用は、第一、二審とも一審被告の負担とする。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

本件は、奈良市（以下「市」という。）の住民である一審原告らが、市環境清美第一事務所（以下「第一事務所」という。）に勤務する現業職員に対して平成16年11月から平成17年3月までの間（以下「本件期間」という。）に支給された特殊勤務手当の一部（区域外作業手当，大型ごみ収集手当，皆勤精励手当，出勤奨励手当及び休日出勤特別手当。以下，これらを併せて「本件特殊勤務手当」という。）について，これらが特殊勤務手当の制度趣旨に反する違法な手当であり，あるいは根拠となる規則で定められた額を超過して支給された違法があるなどとして，奈良市長である一審被告に対し，地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき，市長の職にあった大川靖則（以下「大川元市長」という。），鍵田忠兵衛（以下「鍵田前市長」という。）及び奈良市従業員労働組合（以下「従業員労組」という。）に対して不法行為に基づく損害賠償請求をすることを求め，同号ただし書に基づき，出納室長であった吉田好之（以下「吉田元出納室長」という。），人事課長であった中屋卓（以下「中屋元人事課長」という。）及び第一事務所の所長であった乾一太郎（以下「乾元所長」という。）に対し，賠償命令をすることを求めた事案である。

2 訴訟経緯

(1) 原審は，平成20年3月19日，要旨，次の内容の判決をした。

ア 一審原告らの本件訴えのうち，一審被告に対し，従業員労組に対する損害賠償請求を求める部分及び乾元所長に対する賠償命令を求める部分を却下する。

イ 一審被告は、吉田元出納室長、中屋元人事課長に対し、それぞれ531万7750円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償命令をせよ。

ウ 一審原告らのその余の請求を棄却する。

(2) 原判決の理由は、要旨、次のとおりである。

ア 本件特殊勤務手当の違法性

第一事務所に勤務する現業職員に対して平成16年11月から平成17年3月までの間に①区域外作業手当325万8500円、②大型ごみ収集手当737万7000円、③皆勤精励手当598万6000円、④出勤奨励手当876万7800円、⑤休日出勤特別手当527万3000円が支給された。

上記①及び②の手当は、奈良市職員の特殊勤務手当に関する規則（昭和28年4月1日規則第6号 ただし、平成18年3月31日規則第44号による改正前のもの。以下「本件規則」という。）に違反して支出されたもので違法である。

③ないし⑤の手当は、本件規則に基づき支出されているが、③及び④の手当は、これらの手当を定めた本件規則の定め自体が奈良市一般職の職員の給与に関する条例（昭和32年12月1日条例第21号 ただし、平成18年3月31日奈良市条例第17号による改正前のもの。以下「本件条例」という。）の趣旨に沿うものとはいえず違法であり、その支出は違法である。これに対し、⑤の手当は、休日に出勤した職員に支給する休日勤務手当と趣旨を異にし、その支給に合理性を欠くとはいえず、違法とはいえない。

イ 地方自治法242条の2第1項4号に定める「当該職員」の該当性

大川元市長、鍵田前市長、吉田元出納室長、中屋元人事課長は「当該職員」に該当する。

従業員労組，乾元所長は「当該職員」又は同号の「相手方」に該当しない。したがって，従業員労組に損害賠償請求を求める部分及び乾元所長に対する損害賠償命令を求める部分は不適法である。

ウ 吉田元出納室長と中屋元人事課長の責任

(ア) 上記①区域外作業手当及び②大型ごみ収集手当について，本件規則に従った支給がされておらず，実際の支給の基準及び額について，労働協約として書面化されておらず，規則改正も行われていなかったことを認識しながら支出したもので，重過失がある。

(イ) 上記③皆勤精励手当及び④出勤奨励手当は本件規則に従って行われていた。本件規則自体が違法であるが，その違法性が明白であるとまでいうことはできず，その支出について，両名に故意又は重過失があったとはいえない。

(ウ) 両名の権限関係等を考慮して，上記①及び②の手当支給額の合計1063万5500円の2分の1（531万7750円）宛の賠償命令を発するのが相当である。

エ 大川元市長，鍵田前市長の責任

(ア) 大川元市長

遅くとも平成15年3月26日に「平成14年度 包括外部監査の結果報告書 ごみ処理事業について」（以下「外部監査報告書」という。）が提出された時点で，本件特殊勤務手当の適法性について問題があることを知り得た。しかし，同人は，平成16年9月27日に市長を離任しているところ，本件特殊勤務手当は同年11月から平成17年3月までの間に支給されているから，同人が指揮監督上の義務に違反し，故意又は過失により，吉田元出納室長や中屋元人事課長の財務会計上の違法行為を阻止しなかったとはいえない。

(イ) 鍵田前市長は，本件特殊勤務手当の支給停止を指示したことはなか

ったものの、平成16年9月28日の市長就任当初から本件特殊勤務手当の問題点を認識しており、就任後は廃止に向けて従業員労組と協議するよう中屋元人事課長等に指示し、自らも団体交渉に出席するなどしていたもので、鍵田前市長の就任の約2か月ないし5か月後に本件特殊勤務手当が支出されたことも併せて考慮すれば、同人が指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により、吉田元出納室長や中屋元人事課長の財務会計上の違法行為を阻止しなかったとはいえない。

- (3) これに対して、一審被告及び一審原告桐山らが控訴を提起した。したがって、当審における審判の対象は、一審原告らの一審被告に対する各請求の当否である。なお、当事者は、当審において、後記4、5のとおり、争点及びこれに関する主張を追加・補充・整理した。

3 争いのない事実

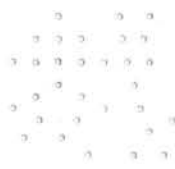
原判決3頁2行目から同5頁2行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、同3頁14行目から20行目までを、次のとおり改める。

「本件条例では、『職員が通常にない勤務に従事し、その勤務に対する給与について特別の考慮を必要とする場合において、これを給料に組入れることが不可能であるか、又は著しく困難な事情があるときは、その特殊性に応じ特殊勤務手当を支給することができる。』（26条）、『特殊勤務手当の種類、支給を受ける者の範囲、手当の額及びその支給の方法は、市長が規則で定める。』（27条）とされ、第一事務所の職員に対しては、本件条例に基づいて定められた本件規則により、次の本件特殊勤務手当が支給されていた。」

4 争点

- (1) 本件特殊勤務手当支給の違法性

ア 本件条例の定められた違法性（当審における新争点）



- イ 本件規則中，皆勤精励手当，出勤奨励手当，休日出勤特別手当の定め
の違法性
- ウ 本件規則の定めを超過する区域外作業手当及び大型ごみ収集手当支給
の違法性
- (2) 市の損害額
 - ア 本件規則の定めを超過する区域外作業手当及び大型ごみ収集手当支給
額
 - イ 損益相殺の可否（当審における新争点）
 - ウ 損害賠償請求及び賠償命令の対象となる損害額
- (3) 損害賠償請求及び賠償命令の相手方らの責任
 - ア 大川元市長及び鍵田前市長
 - イ 従業員労組
 - ウ 吉田元出納室長及び中屋元人事課長
 - エ 乾元所長

5 争点に関する当事者の主張

- (1) 本件特殊勤務手当支給の違法性について
 - ア 本件条例の定め
の違法性

【一審原告 ら】

(ア) 地方公営企業の職員及び単純労務職員は労働組合を結成して団体協約を締結することが認められており（地方公営企業等の労働関係に関する法律〔以下「地公労法」という。〕7条），この団体協約による勤務条件の決定を最大限に尊重するため，給与の種類と基準のみを条例で定めることとし，労働基本権と条例主義の調整が図られている（地方公営企業法38条1項，4項）。したがって，条例では具体的な手当の種類を限定的に列挙すべきであって，手当の種類やその種類毎の性格規定，支給事由，支給対象等の原則的な基準の決定を包括的に長

に委任することは許されない。

(イ) ところが、本件条例の定めは、上記「争いのない事実」記載のとおりであって、その「特殊勤務手当」の定義は極めて抽象的かつ不明確で多義的に捉えることが可能である。また、特殊勤務手当の種類、支給を受ける者の範囲、手当の額及びその支給の方法をすべて規則で定めるものとし（27条）、これを受けて、本件規則が、本件特殊勤務手当を含む特殊勤務手当の種類等を定めているもので、条例で定めるべき事項が規則に白紙委任されている。仮に、特殊勤務手当の意義を「一般職の職員の給与に関する法律」13条と同旨であると限定解釈することができても、特殊勤務手当の種類等をすべて規則に委任している違法があることには変わりがない。

(ウ) したがって、本件条例27条は、地方公営企業法38条4項に違反するもので違法であるから、本件規則に基づく特殊勤務手当の定めはすべて無効であり、これに基づく本件特殊勤務手当の支給はすべて違法である。

【一審被告】

争う。

イ 本件規則中、皆勤精励手当、出勤奨励手当、休日出勤特別手当の定め
の違法性

【一審原告 ら】

(ア) 特殊勤務手当は、「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他著しく特殊な勤務であって、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でないと認められる勤務に従事した職員に支給すべき手当」という定義に適合した合理的なものでなければいけない。上記各手当は、いずれも上記定義に適合していないから、その定めは違法である。

(イ) 皆勤精励手当，出勤奨励手当について

原判決 8 頁 16 行目から同 9 頁 9 行目に記載のとおりである。

(ウ) 休日出勤特別手当について

廃棄物収集作業は，休日と平日でその内容に特に変わりがあるわけではないから，休日出勤特別手当の根拠は，第一事務所の現業職員らが休日であっても平日と同様に出勤し，廃棄物収集作業をしなければならない点に求めるほかない。

しかし，職員が休日に出勤して作業をした場合も，「奈良市職員の勤務時間，休日，休暇等に関する規則」（平成 6 年 12 月 28 日規則第 59 号 以下「勤務時間等規則」という。）10 条により代休を取得できる。他方で，社会的にみても，休日に出勤し，平日に代休をとるという職種は，サービス業を中心に多数存在しており，勤労者の休暇の取り方も多様化している。さらに，市職員の場合は，休日に出勤した職員に対し，休日勤務手当が支給される。

このような事情を考慮すると，休日に出勤が義務づけられるからといって，休日の廃棄物収集業務が平日のそれと比べて更に「著しく危険，不快，不健康又は困難」となるものとは考えられず，休日出勤特別手当の支給を認める本件規則の規定は，本来の特殊勤務手当の趣旨を逸脱したもので違法である。

【一審被告】

(ア) 一審原告 から主張の特殊勤務手当の定義は，国家公務員についてのものであって，市においては，「職員が通常にない勤務に従事し，その勤務に対する給与について特別の考慮を必要とする場合」は特殊勤務手当を支給することができるものと定められており（本件条例 26 条），特殊勤務手当の支給要件を異にしている。

(イ) 皆勤精励手当，出勤奨励手当

原判決10頁5行目から19行目までに記載のとおりである。

(ウ) 休日出勤特別手当

市においては、以前は休日収集は行わず、土曜日に収集を行っていたが、平成4年度の地方公務員の完全週休2日制の実施により土曜日の収集を廃止した。他方で、市民の利便性や生活環境の保全・美化の観点から、休日のごみ収集の実施が要請されていたところ、完全週休2日制の趣旨から、現業職員に対しその出勤を義務化することが適当でなく、職員の自主的な出勤による勤務態勢を整える必要があったため、本件条例26条の場合に該当するとして、休日出勤特別手当を支給していたものである。

なお、代休日の取得については、休日出勤日から前後8週間以内で、当該休日出勤日の勤務時間と同一の時間数の勤務時間が割り振られた勤務日でなければならないという制限があるところ（勤務時間等規則10条）、第一事務所では、休日には現業職員のほぼ全員が出勤していることから、代休日の取得は事実上困難であるし、代休日が取得された場合は収集作業に重大な影響が及ぶものである。さらに、近年は、ごみ収集方式の変更や作業員の減員等により、その勤務条件は厳しくなっており、予め休日勤務を想定した勤務態勢を組むことは困難であるし、他業種と単純に比較することも相当でない。

ウ 本件規則の定めを超過する区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の違法性

【一審原告ら】

区域外作業手当について、本件規則別表3の定めである日額3500円（木、金は3000円）を超過して支給されていた。大型ごみ収集手当について、同別表3の定めを超過して2回分の手当（毎週水と第3週目の水、金は2.5回分）が支給されていた。また、大型ごみ収集手当につ

いては、同別表 3 に規定されていない電話受付業務及び収集場所の地図確認業務に対しても手当が支給されていた。これは、何ら根拠のない支給であって違法である。

【一審被告】

これらの手当は、従業員労組との間の労働協約に基づいて支給されたものである。同協約が書面化されていないとしても、市は、本件期間中も従業員労組との間で協議を続けていたのであり、労働協約の実態は否定されない。仮に、労働協約に法的効力が認められないとしても、長年にわたる支給実績が慣行としてあるから、これに従った支給は適法である。

(2) 市の損害額

ア 本件規則に違反する区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支出額

【一審原告から】

(ア) 本件規則に違反する区域外作業手当の支給額は 3 2 5 万 8 5 0 0 円である。

(イ) 大型ごみ収集手当

支給回数は次のとおり合計 9 9 3 0 回であり、支給総額は 1 4 8 9 万 5 0 0 0 円である。

① 平成 1 6 年 1 1 月	2 6 2 4 回
② 平成 1 6 年 1 2 月	2 9 6 8 回
③ 平成 1 7 年 1 月	1 3 2 4 回
④ 平成 1 7 年 2 月	1 3 0 0 回
⑤ 平成 1 7 年 3 月	1 7 1 4 回

このうち 2 7 8 6 回 (4 1 7 万 9 0 0 0 円) は電話受付業務と地図確認業務に対して支給されたものであり、違法な支給である。また、7 1 4 4 回 (= 9 9 3 0 回 - 2 7 8 6 回) は大型ごみ収集作業に対し

支給されたものであるが、これは、本件規則の規定の2倍ないし2.5倍分にあたるから、少なくともその2分の1である3572回分(535万8000円)は違法な支給である。

したがって、少なくとも953万7000円(=417万9000円+535万8000円)が違法な支給分であり、市には同額の損害が生じている。

なお、一審被告は、区域外作業や大型ごみ収集がそれぞれ1日に複数回行われたり、重複して行われることがあると主張するが、これはごみ収集作業の大半が午前中に終了し、午後は待機時間となって中抜けを誘発したり、時間休暇の取得が多くなっているという作業実態とはかけ離れた主張である。

【一審被告】

実際の業務では、1日のうちに大型ごみ収集作業と区域外作業を重複して行うことがあり、この場合、大型ごみ収集手当と区域外作業手当の重複支給はあり得る(ただし、大型ごみ収集手当の支給対象となる「勤務1回」とは4時間程度とされているので、1日1回の支給を限度とする。)から、区域外作業手当の支給回数に関係なく、出勤日数(出勤奨励手当の支給回数)を限度として大型ごみ収集手当は支給できる。

この実態を前提とすると、本件規則に違反する大型ごみ収集手当の支給件数及び支出金額は、次のとおりとなる(支給件数=大型ごみ収集手当支給回数-出勤奨励手当の支給回数、金額=支給件数×1500円)。

①	平成16年11月	334件	50万1000円
②	平成16年12月	446件	66万9000円
③	平成17年1月	194件	29万1000円
④	平成17年2月	220件	33万0000円
⑤	平成17年3月	271件	40万6500円



合計 1465件 219万7500円

イ 損益相殺の可否

【一審被告】

(ア) 本件特殊勤務手当のうち、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当は、本件規則に定める基準を超えて支給されているが、奈良市職員の特殊勤務手当に関する条例（平成18年3月31日奈良市条例第17号以下「新条例」という。）及び奈良市職員の特殊勤務手当に関する条例施行規則（平成18年3月31日規則第44号以下「新規則」という。）に基づく現行の支給額との比較からみると、次のとおり、実際のごみ収集作業という労働の対価としては過大ではなく、実質的には、市に損害が生じていないというべきである。

(イ) 第一事務所が収集作業を担当する家庭系のごみの量は、平成11年度の約6万3000tから平成17年度の約5万8000tと減少したが、作業員数は、平成11年度の256人から平成17年度には197人となって約3割減少したことから、一人当たりの作業量は平成11年度の246tから平成17年度の297tと約21%も増加した。また、平成4年度における週休2日制の採用による勤務態勢の変更、平成7年度から開始した大型ごみの分別収集、平成11年度から開始した分別収集方式、各種リサイクル法の施行、野焼きの禁止等によって排出されるごみの変質し、収集業務の環境が変化したにもかかわらず、これに応じた人的措置は講じられず、かえって、採用停止等により職員数は減少して作業量が増加したのみならず、作業内容も煩雑なものとなった。

このような超過労働に対する手当として、区域外作業手当と大型ごみ収集手当が支給されていたものである。

新条例及び新規則は、平成18年4月1日から施行され、区域外作



業手当及び大型ごみ収集手当が廃止され、過重作業手当及び大型ごみ業務手当として制定されたが、実質的には従来の支給が新条例、新規則に承継されて、明文化されたものといえる。

- (ウ) そして、区域外作業は、従来から1日に複数回行われることがあり、その実態に即して手当が支給されていたところ、新条例及び新規則においても、従来の支給条件がそのまま踏襲されており、これを基準とすれば、本件期間中も、実質的に過大な支給はなかったことになる。
- (エ) また、大型ごみ収集作業についても、1日に複数回行われる実態があり、本件期間中も、その実態に即して手当が支給されていたところ、新条例及び新規則においては、この実態を認めて1日に2回程度（1回について収集箇所20件程度（奈良市職員の特殊勤務手当に関する条例施行規則の施行に関する基準2条2項(3)））、同作業が行われることを前提として手当が支給されることになっており、電話受付業務や地図確認業務についても、支給対象となっている。

この新条例及び新規則の基準を、本件期間中の支給に当てはめると、本件規則の「勤務1回」とは4時間程度の作業をいうもので、40件程度の大型ごみ収集作業が可能といえるから、1日（4時間程度の作業）当たり、2回分の手当を支給することもできることになる。

そうすると、本件期間中の大型ごみ収集手当の過大な支給額は、多くとも、次のとおり（大型ごみ収集手当の支給回数－〔出勤日×2〕）、合計9万7500円にすぎない。

①	平成16年11月	42件	6万3000円
②	平成16年12月	12件	1万8000円
③	平成17年1月	5件	7500円
④	平成17年2月	5件	7500円
⑤	平成17年3月	1件	1500円

合計

65件 9万7500円

【一審原告 ら】

- (ア) 一審被告は、区域外作業や大型ごみ収集が、それぞれ一日に複数回行われたり、重複して行われることがあると主張するが、これは、ごみ収集作業の大半が午前中に終了し、午後は待機時間となって、中抜けを誘発したり、時間休暇の取得が多くなっているという作業の実態とはかけ離れたものである。
- (イ) また、新条例及び新規則には、その支給基準等を従前の手当につき遡及して適用する旨の規定がないが、一審被告の主張は、新条例の加重作業手当及び大型ごみ業務手当の支給基準に依拠して、本件期間中の区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支給額と従業員の労務が対価関係にあるとして、損益相殺をするものである。新条例は、皆勤精励手当、出勤奨励手当、休日出勤特別手当を廃止し、現業職員の本件特殊勤務手当の受給額は全体としてみれば減額されているものであるが、このような一審被告の主張は、遡及効のない新条例の一部を恣意的に事実上遡及させ、給与条例主義ないしその趣旨を没却させるもので、不当である。
- (ウ) 職員の特殊勤務手当の具体的な請求権は、地方公営企業法38条4項の趣旨に即した条例が定められること及びそのような条例の趣旨に基づいた規則等によって具体的な支給基準が定められることによって初めて発生する。したがって、具体的な支給基準がない場合は、当該職員には具体的な手当の支給を請求する権利がなく、仮にそのような場合に手当支給があったときは、返還義務が生じるのであるから、損益相殺の問題は生じない。

ウ 損害賠償請求及び賠償命令の対象となる損害額

【一審原告 ら】

(ア) 上記のとおり，特殊勤務手当について規定していた本件条例27条は，地方公営企業法38条4項の趣旨に反し違法であり，これに基づく本件規則も違法であるから，本件規則の定めは特殊勤務手当の具体的な支給根拠となり得ない。

仮に，本件条例27条の「特殊勤務手当」の意義を一般職の職員の給与に関する法律13条1項にいう「特殊勤務手当」と同義に限定解釈できるとしても，皆勤精励手当，出勤奨励手当，休日出勤特別手当は「特殊勤務手当」に該当せず違法であるから，結局，それらを支給する根拠はなく，本件期間中の各支給（順に598万6000円，876万7800円，527万3000円）はいずれも違法である。

また，上記アのとおり，区域外作業手当，大型ごみ収集手当のうち支給基準を超えた支給や電話受付業務及び地図確認業務に対して支給された分は，本件規則の定めを逸脱した支給であって，具体的な根拠のない違法な支給である。

(イ) 以上によれば，市には違法に支給された本件特殊勤務手当の総額と同額の損害が生じているもので，その額は3086万7700円を下らない。

【一審被告】

争う。

(3) 損害賠償請求及び賠償命令の相手方らの責任

これに関する当事者の主張は，原判決11頁4行目から同15頁18行目までに記載のとおりであるから，これを引用する。ただし，①原判決11頁17行目の「その違法性を認識せず，」の次に「その後も長期間にわたり漫然と従業員労組との間で本件特殊勤務手当の改廃に関して協議を継続させ」を，②同頁24行目の「過失がある。」の次に「また，鍵田前市長は，本件特殊勤務手当が地方公営企業法38条4項に違反し，重大かつ

明白な違法性を有することを看過したものであり、さらに特殊勤務手当の見直しに関する行政指導が繰り返され、市の財政健全化が要請されている状況のもと、従業員労組との合意によっては本件特殊勤務手当が廃止される見込みが薄いことを認識していたにもかかわらず、中屋元人事課長に対する指揮監督を通じてその支給を阻止しなかった点について過失がある。」を、③同12頁15行目の「義務を負っていた。」及び同頁25行目から26行目の「知っていた。」の次に「さらに、本件特殊勤務手当が地方公営企業法38条4項に違反するものでその違法性は重大かつ明白である上、同人は、鍵田前市長以上に特殊勤務手当の見直しについて行政指導が繰り返されていた状況等を知り、又は知り得べき立場にあった。」を、それぞれ加える。

【一審被告の補充主張】

ア 鍵田前市長

(ア) 市長は、自己の権限に属する財務会計上の行為を補助職員に専決処理させた場合、当該職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により当該職員が違法行為をすることを阻止しなかったときに限り責任を負うところ、指揮監督上の責任の内容は個別具体的に定められるものであるから、自ら当該財務会計上の非違行為を行ったと同視しうる程度の指揮監督の懈怠がある場合に限り、損害賠償責任を負うと解すべきである。

また、市長は、執行機関として地方公共団体の条例等に基づく事務を自らの判断と責任において誠実に管理し執行する義務を負う（地方自治法138条の2）が、「自らの判断と責任において」とは事務の管理執行権限の独立性と一定の裁量を意味するから、市長の事務の管理結果については、明らかな裁量権の濫用や逸脱がない限り、原則として法的責任を負うことはないというべきである。

(イ) さらに、議会が制定した条例の是正は、議会の自主性と独立性を確保する観点から議会自身による改廃を通じて行われるべきであり、その是正に対する市長の統括権限（地方自治法147条）に基づく関与は、発案権（同法149条1号）又は拒否権（同法176条1項）の行使によってのみ可能である。

そして、市長が職員の労働条件に関する条例について発案権を行使する場合にはあらかじめ労組の同意を得ていることが前提とされているところ、これは行政の円滑な遂行及び労組との良好な関係維持という観点から慣習として認められてきたものである。

(ウ) 本件特殊勤務手当の是正については、従業員労組と協議が続けられており、その同意が得られない状況にあったから、鍵田前市長がこれを無視して本件条例改正の発案権を行使することは不可能であった。

(エ) また、鍵田前市長は、中屋元人事課長から本件外部監査の内容について報告を受けて本件特殊勤務手当の問題点を認識していたが、外部監査報告書は法的な拘束力を有するものではないから、これによって、中屋元人事課長に対し、本件特殊勤務手当の支給を停止するよう命じるべき義務が導かれるものではない。

(オ) 鍵田前市長は、本件特殊勤務手当が本件条例及び本件規則によって長年にわたり支給されてきたこと、その支給を停止することは、本件条例を制定した議会の意思を無視することになる上、従業員労組との関係を悪化させ、ひいては市民生活に大きな影響を及ぼすことから、中屋元人事課長に対し同手当の支給の停止を命じなかったものの、同人に対し、従業員労組と更に協議を重ねるように指示し、また、自らも労組との交渉に出席するなどして、是正に向けて努力していたものである。

したがって、鍵田前市長には、中屋元人事課長に対し本件特殊勤務

手当の停止を命じなかった点について、自ら当該財務会計上の非違行為を行ったと同視しうる程度の指揮監督の懈怠があるとはいえ、過失はない。

イ 中屋元人事課長



同人は、人事課長として本件特殊勤務手当の支出負担行為の専決権者であったが、その職務執行に当たっては、条例等に従い、かつ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない（地方公務員法32条）立場にあった。そして、この条例とは、形式的適法性の要件を備えているものと解すべきであり、職員には、その内容の適法性を審査する権限はないと解すべきである。

本件条例及び本件規則は、同人の人事課長就任よりも遙か以前に制定され、長年にわたりこれらに基づき本件特殊勤務手当が支給されてきたものであるから、同人には、これらに従って職務を執行する義務があった。また、外部監査報告書は法的拘束力を持つものではなく、市は、適切な支給に向けて従業員労組と協議を重ねていたものであるから、同人には、この経緯を無視し、かつ、鍵田前市長の指示を受けず、独断で、本件特殊勤務手当の支給を停止する義務はなく、一審原告桐山ら主張の重過失はない。

ウ 吉田元出納室長

同人は、本件特殊勤務手当の支給当時、収入役代理者として、中屋元人事課長と同様に条例等に従って職務を執行すべき義務を負っていた。また、会計事務の執行については、その公正な処理を確保する観点から、長の補助機関としてその監督に服しつつ、独立性が保障され、一定の行政裁量が認められており、明らかな逸脱や濫用がない限り、その判断に法的責任を負うことはないというべきである。

本件条例及び規則は、吉田元出納室長の出納室長就任よりも遙か以前



に制定されていたものであり、長年にわたりこれらに基づいて本件特殊勤務手当が支給されてきたものであるから、同人には、これらに従って職務を執行する義務があり、その会計事務の執行には何ら逸脱はなかった。また、市は、上記のとおり、従業員労組と協議を重ねていたのであるから、吉田元出納室長において、その経緯を無視し、かつ、鍵田前市長の指示を受けることなく、独断で本件特殊勤務手当支給を停止させる義務はなく、一審原告桐山ら主張の重過失がないことは明らかである。

第3 当裁判所の判断

1 事実関係（本件規則制定の経緯、特殊勤務手当の給付状況、規則改正の経緯及び改正後の特殊勤務手当の給付状況）

原判決15頁20行目から同22頁7行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決17頁13行目から14行目まで、同18頁3行目から4行目までを、各削除する。

2 争点についての判断

(1) 本件特殊勤務手当の違法性（争点(1)ア）

ア 本件条例の定め の違法性

第一事務所に勤務する職員の労働関係については、地公労法及び地方公営企業法37条から39条までの規定が準用される（地公労法附則5条）。

これらの職員に対する給与は、給料及び手当であるが（地方公営企業法38条1項）、給与の種類及び基準は条例で定める（同条4項）と規定されている。その趣旨は、単純労務職員については、団体協約による労務条件の決定が認められており、これを最大限に尊重するために、勤務条件の中心である給与についてのみ、また、給与の種類と基準のみを条例主義によることとして、労働基本権と（議会の条例制定を通じて民主的コントロールを図るといふ）給与条例主義の調整を図ったものと解

される。

ところで、本件条例の特殊勤務手当に関する規定は、上記に記載のとおり、「職員が通常でない勤務に従事し、その勤務に対する給与について特別の考慮を必要とする場合において、これを給料に組入れることが不可能であるか、又は著しく困難な事情があるときは、その特殊性に応じ特殊勤務手当を支給することができる」（26条）とし、「特殊勤務手当の種類、支給を受ける者の範囲、手当の額及びその支給の方法は、市長が規則で定める。」（27条）と定められているのみである。しかし、本件条例は、奈良市の一般職員の給与に関して制定されたものであることからすれば、本件条例に規定する特殊勤務手当についても、地方自治法204条2項に定める「特殊勤務手当」と同意義のものでなければならない。そうすると、上記の本件条例26条の規定は、「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を俸給で考慮することが適当でないと認められるものに従事する職員」に支給されるもの（一般職の職員の給与に関する法律13条1項 なお、後記イ(イ)aの説示参照）と同旨をいうものと解するのが合理的である。しかし、こう解しても、なお、特殊勤務手当の種類及び基準が具体的に定められたとはいえず、これらを規則の定めに委ねているといわざるを得ないから、本件条例の上記定めは、地方公営企業法38条4項（給与の種類・基準についての条例主義）に違反するものとして無効であるといわざるを得ない。したがって、本件条例の委任を受けた本件規則の定めも違法・無効というべきである。

イ 本件規則中、皆勤精励手当、出勤奨励手当、休日出勤特別手当の定め
の違法性（争点(1)イ）

（ア） 本件条例の定めが給与条例主義との関係で違法・無効であり、これを受けて本件規則の定めも違法・無効であることは上記のとおりであ

る。

(イ) 実質的違法性（特殊勤務手当の趣旨に合致するか）

- a 一審被告は、一審原告桐山らが主張する特殊勤務手当の定義は、国家公務員についてのものであり、本件条例が定める特殊勤務手当とはその支給要件を異にするものであると主張する。

確かに、地方公営企業法及び地公労法には特殊勤務手当の定義等についての規定はない。しかし、地方公営企業法38条3項は、企業職員の給与は、生計費、同一又は類似の職種の国及び地方公共団体の職員並びに民間事業の従業者の給与、当該地方公営企業の経営の状況その他の事情を考慮して定めなければならないと規定しているから、特殊勤務手当の定義ないし制度趣旨について、国家公務員の場合（一般職の職員の給与に関する法律13条1項）と異なるものと解すべき理由はない。また、本件条例26条の文言は上記の一般職の職員の給与に関する法律13条1項とやや異なっているが、同様の趣旨と解するべきであることは、上記アにおいて説示したとおりである。

そうすると、本件においても、市が第一事務所の職員に対して特殊勤務手当を支給するためには、①当該勤務が著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他著しく特殊な勤務で、②給与上特別の考慮を必要とし、かつ、③その特殊性を給料で考慮することが適当でないと認められるものであることを要するというべきであり、一審被告の主張は採用できない。

- b 本件特殊勤務手当のうち、皆勤精励手当及び出勤奨励手当が、上記aの三要件に該当するものではないことは、原判決が該当部分（23頁23行目から24頁20行目まで）に説示するとおりであるから、これを引用する。

c 休日出勤特別手当

証拠（甲A6）及び弁論の全趣旨によれば、休日出勤特別手当は、第一事務所の職員が休日に廃棄物収集作業に従事した場合に支給されるものであるが、その作業内容自体は、平日に行われるそれと異なるところはないことが認められる。

したがって、休日に廃棄物収集作業を行うことが、上記aの三要件を満たす勤務といえるか否かが問題となるところ、この点について、一審被告は、生活環境の保全・美化のため休日にもごみ収集の実施が要請されることと、完全週休二日制を実施することとの調整を図るため、現業職員の自主的な出勤による勤務態勢を整える必要があり、また、休日には現業職員のほぼ全員が出勤し、代休日の取得が事実上困難な状況にあること等から、その勤務が特殊であると主張する。

しかしながら、第一事務所の職員が廃棄物収集作業のために休日に出勤した場合は、他の部課の職員と同様に、休日勤務手当が支給されているもので（甲A6）、個々の休日の出勤については、これによって対処されているというべきである。そして、一審被告が主張するその余の事情は、要するに、第一事務所の職員について休日出勤を余儀なくされる事情があるということであるが、このことから、直ちに、休日の廃棄物収集作業が平日の業務に比して更に著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務等に該当するものとなるとはい

い難い。また、これらの事情は、廃棄物収集という職務自体に内在する一般的かつ継続的な制約といえるから、本来的には給料において考慮すべき事情というべきである。よって、一審被告の主張する事情をもって、休日の廃棄物収集作業が上記aの三要件を満たすも

のということはいできない。

d 以上によれば、休日出勤特別手当も特殊勤務手当の制度趣旨に沿うものではなく、本件規則のこれを定めた部分は違法といわざるを得ない。

ウ 本件規則の定めを超過する区域外作業手当及び大型ごみ収集手当支給の違法性（争点(1)ウ）

(ア) 一審被告は、これらの手当は、従業員労組との間の労働協約に基づいて支給されたものであり、労働協約が書面化されていないとしても、労働協約（合意）としての実態がある、仮に労働協約に法的効力が認められないとしても、長年の慣行として支出の適法性が認められる旨主張する。

(イ) この点について、上記1の事実（原判決16頁19行目から同18頁2行目までを引用する部分）によれば、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当は、昭和59年4月の奈良市職員の特殊勤務手当に関する規則の改正後（ただし始期については特定できない）から平成18年3月の新条例制定に至るまで、本件規則の定めとは異なる支給基準によって、その支給が継続してきたことが認められる。しかし、この支給基準については書面化されていない上、市の人事課においてその具体的な内容を把握している者がいないこと（証人中屋、証人八田吉徳）、一審被告が労働協約に基づく特殊勤務手当支給方法として提出する「特殊勤務手当運用資料」（乙20）も、第一事務所内部の事務処理メモにすぎないことからすれば、そもそも一審被告が主張するような支給基準に関する労使間の合意があったと認め得るかについても疑問が残る。

(ウ) 一審被告主張の労使間の合意が認められるとしても、これが書面化されていないことから労働協約としての効力が認められるものではない。

いことは、原審が該当部分（原判決22頁10行目から22行目まで）に説示するとおりであるし、そのような労使間の事実上の合意又は労使慣行の存在が本件特殊勤務手当の支給の適法性の根拠となり得る余地はないと解すべきである。けだし、団体交渉権が認められる現業職員等についても、上記のとおり、給与の種類や支給基準という基本的な部分は条例で定めるものとされており（地方公営企業法38条4項）、条例の定めと抵触する労働協約が締結されたときは、速やかに当該条例が改廃されない以上、これに抵触する限度において労働協約は効力を生じないものとされ（地公労法8条4項）、労働協約が規則の定めと抵触する場合も、自治法規である規則との整合性が図られる必要があることから、長等は労働協約が規則に抵触しなくなるために必要な規則の改廃措置を取らなければならないものとされ（地公労法9条）、規則の改廃措置がとられない以上、労働協約の効力は生じないものと解されるところ、事実上の合意や労使慣行については、その内容が条例等の定めと抵触するか否かを審査、確認すること自体困難を伴うから、これらが給与の支給根拠となり得ると解することは、上記法の趣旨を没却させるものといわざるを得ないからである。

(エ) 以上によれば、本件規則の定めを超過する区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支給は、根拠に基づかない違法なものであるというほかになく、一審被告の主張は採用できない。

(2) 市の損害額（争点(2)）

ア 本件規則に違反する区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支出額（争点(2)ア）

(ア) 区域外作業手当

本件期間中に本件規則の定めを超過して支給された区域外作業手当の額は、合計325万8500円と認められる（弁論の全趣旨）。

(イ) 大型ごみ収集手当

証拠（甲A6，甲A7）及び弁論の全趣旨によれば，次の事実が認められる。

a 本件期間中に支給された大型ごみ収集手当の支給総額は1489万5000円（支給回数合計9930回分）である。

b 上記aのうち，本件規則において支給対象とされていない電話受付業務及び地図確認業務に対しては，それぞれ268万0500円（1787回分），149万8500円（999回分）（合計417万9000円 支給回数合計2786回分）が支給されている。

c 上記aからbを控除した1071万6000円（7144回分）は，大型ごみ収集作業に対して支給されたものであるが，大型ごみ収集作業1回につき，概ね2倍の時間を要するものとして2回分の手当が支給されている。よって，その2分の1である535万8000円は，本件規則の基準を上回って支給されたものと認められる。

d 大型ごみ収集手当のうち，本件規則の定める支給基準に基づかず
に支給されたものは，上記b，cの合計953万7000円となる。

(ウ) 以上によれば，本件規則の定めに違反して支給された区域外作業手当及び大型ごみ収集手当は1279万5500円（ア）+（イ）d）となる。

(エ) 一審被告は，実際の業務では1日のうちに大型ごみ収集作業と区域外作業を重複して行うことがあり，大型ごみ収集手当と区域外作業手当の重複支給はあり得るから，区域外作業手当の支給回数に関係なく，出勤日数（出勤奨励手当の支給回数）を限度として大型ごみ収集手当は支給でき，これを前提とすると，本件規則に反する大型ごみ収集手当の支出金額は219万7500円にすぎない旨主張する。

しかし，本件期間中の大型ごみ収集作業や区域外作業について，一審被告が主張するような作業の実態があったことを認めるに足りる

確な証拠はないから、上記一審被告の主張は採用できない。

イ 損益相殺の可否（争点(2)イ）

（ア）一審被告は、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当については、その従来の支給条件が新条例及び新規則に承継されて、過重作業手当及び大型ごみ業務手当として制定された、区域外作業及び大型ごみ収集は従来から1日に複数回行われることがあり、新条例及び新規則は、この実態を認めて1日に2回程度、大型ごみ収集作業が行われることを前提として手当支給を認めているほか、電話受付業務や地図確認業務についても手当支給の対象としている、この新条例等の基準を本件期間中に当てはめると、本件期間中の区域外作業及び大型ごみ収集手当の支給は、実際のごみ収集作業という労働の対価としては過大ではなく、市に実質的な損害は生じていない旨主張する。

そこで、検討するに、上記1の事実によれば（原判決17頁16行目から同18頁2行目までを引用する部分）、市では、平成7年以降、大型ごみの収集方式がいわゆる電話リクエスト方式に変更され、これに伴って電話受付業務及び地図確認業務が大型ごみ収集に付随する業務として不可欠なものとなったことが認められる。また、現行の新条例のもとでは（新条例、新規則、奈良市職員の特殊勤務手当に関する条例施行規則の施行に関する基準）、電話受付業務や地図確認業務も、大型ごみ業務手当の支給対象となっていること、また、1日に2回以上大型ごみ収集作業等が実施されることもあり得ることを前提として、実施回数に応じた手当が支給されるようになっていることが認められる（乙1、2の1ないし3）。

（イ）しかし、これらの新条例等の規定が、本件期間中の大型ごみ収集手当等の支給対象とされる業務や支給基準をそのまま引き継いだものというのであれば、新条例に遡及規定を設けるなどして、その趣旨を明

らかにすべきであり，そのような遡及規定を欠くにもかかわらず，新条例等の上記定めをもって，本件期間中の電話受付業務や地図確認業務をも手当支給の対象業務に含めたり，本件規則の定める基準を超過する大型ごみ収集手当の支給部分を適法とみることはできない。

また，これらの新条例等の規定が設けられたことをもって，直ちに，本件期間中において，1日に2回以上にわたり大型ごみ作業が実施されていたとか，区域外作業と重複して実施されていたというような一審被告主張の作業実態があったことまで推認することはできない。さらに，市長が平成19年11月12日に環境清美部の職員の職場離脱について謝罪の記者会見を開いていること（甲A33），同年12月の環境清美部管理・業務体制再生検討委員会の報告書には，ごみ収集作業の大半が午前中で終了し，午後は待機時間となり，中抜けを誘発したり，時間給の取得が多くなる原因となっていることが指摘されていること（甲A43）に照らせば，現行の作業実態からみて，本件期間中において一審被告が主張するような作業の実態があったと推認することも困難である。

(ウ) 以上によれば，本件規則の定めを超過して支給された区域外作業手当及び大型ごみ収集手当は労務の対価としては適切なものであり，市に実質的な損害が生じていない旨の一審被告の主張は採用できない。

ウ 損害賠償請求及び賠償命令の対象となる損害額（争点(2)ウ）

(ア) 皆勤精励手当，出勤奨励手当，休日出勤特別手当

上記1の事実（原判決18頁20行目から23行目までを引用する部分）によれば，本件期間中に第一事務所の職員に対して支給された皆勤精励手当は合計598万6000円，出勤奨励手当は合計876万7800円，休日出勤特別手当は合計527万3000円である。

(イ) まとめ

以上に検討したところによれば、本件期間中に違法に支給された特殊勤務手当の合計額は3818万0300円（＝ア(ア)の区域外作業手当325万8500円＋ア(イ)aの大型ごみ収集手当1489万5000円〔ただし、そのうち本件規定の定めを超える支給は、一審原告桐山ら主張のとおり、953万7000円と認められる。〕＋ウ(ア)皆勤精励手当598万6000円、出勤奨励手当876万7800円、休日出勤特別手当527万3000円)となり、市は、一審原告桐山らが主張する3086万7700円を下らない損害を被ったものと認めることができる。

(3) 損害賠償請求及び賠償命令の相手方らの責任（争点(3)）

ア 上記1の事実、証拠（後掲のもの）及び弁論の全趣旨を総合すれば、次の事実が認められる。

(ア) 専決権者等

市長は、法令上、支出負担行為をする権限を有するところ（地方自治法149条6号、232条の3）、奈良市事務専決規程6条により、条例その他の規定に基づく定例の諸給与その他の給付に関する支出負担行為は、人事課長が専決するものとされ（乙13）、本件期間中の本件特殊勤務手当を含めた給与に係る支出負担行為及び支出命令は中屋元人事課長が専決処理していた（乙14の1ないし5）。

(イ) 従業員労組との交渉経緯等

a 奈良市行財政改善推進委員会の中に平成13年10月に設置された環境清美事業専門部会は、特殊勤務手当等の見直しを検討し、同年12月に「環境清美部の諸問題に対する改善案について本専門部会としてのまとめ」（乙8）を提出し、皆勤精励手当、休日出勤特別手当、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当を廃止すること、出勤奨励手当は廃棄物収集手当の引き上げに連動して廃止することを

提案し、これを踏まえて、市は、平成14年6月4日から平成18年3月28日まで、従業員労組との間で、本件特殊勤務手当の見直しについて、交渉を続けた。

b その間の平成15年3月26日に外部監査報告書（甲A6）（その要旨は原判決19頁12頁から同21頁4行目までに記載のとおり。）が提出され、中屋元人事課長（平成15年3月当時、人事課主幹）及び吉田元室長はその内容を認識していた。

c 外部監査報告書の指摘を受けて、市当局は、平成15年3月27日の労使交渉において、外部監査報告書において指摘のあった特殊勤務手当については、組合の同意の有無にかかわらず、平成15年7月から廃止する旨を伝えた。

市当局は、その後も、同年8月26日、同年9月22日、同年12月22日、平成16年1月26日、同年3月18日の労使交渉において、上記特殊勤務手当の廃止ないし見直しを、遅くとも平成16年4月から実施する旨繰り返し提案したが、従業員労組は、事務職との給与格差の是正が先決であるとの姿勢を固持したため、交渉に進捗はみられなかった（乙15、証人中屋、同奥川成敏〔いずれも原審〕）。

d 鍵田前市長は、平成16年9月28日の市長就任後間もなく、中屋元人事課長から外部監査報告書の指摘内容について報告を受けるなどして、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当が本件規則の支給基準を超過して支給されていること等も含めて、第一事務所の職員に対する特殊勤務手当の問題点を認識し、中屋元人事課長に対し、特殊勤務手当の廃止に向けて従業員労組と協議を続けるように指示した（証人鍵田〔原審〕）。

e 従業員労組との労使交渉は、平成16年3月18日以降、中断さ

れていたが、平成17年7月21日に再開され、平成18年3月28日まで続けられた。市当局は、引き続いて外部監査報告書の指摘を踏まえて特殊勤務手当の適正化を提案し、平成18年1月以降は、特殊勤務手当を見直して、新条例案を提出するための協議が行われた。

また、上記の間、鍵田前市長は、自らも2回ほど団体交渉に出席し、市の財政状況からは環境清美部の人員増は困難であり、同部の業務を外部委託する見解等を示すなどした（証人中屋、同鍵田〔いずれも原審〕）。

イ 大川元市長（争点(3)ア）

(ア) 本件特殊勤務手当の支給について、市長は自己の権限に属する財務会計上の行為を補助職員（人事課長）に専決処理させているから、補助職員の違法行為を阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により補助職員が違法行為をすることを阻止しなかったときに限り、市に生じた損害について賠償責任を負うものと解される（最二小判平成3年12月20日民集45巻9号1455頁参照）。

(イ) 一審原告らは、大川元市長は、外部監査報告書が提出された平成15年3月26日には遅くとも本件特殊勤務手当の違法性を知り得たが、その後も長期間にわたり漫然と従業員労組と交渉を続けて違法な支給を継続させたなどとして、本件特殊勤務手当の支給に関し過失責任がある旨主張する。

しかし、大川元市長の市長在任期間は、平成4年9月28日から平成16年9月27日であって（争いのない事実）、本件期間（平成16年11月から平成17年3月まで）中は、既に市長の職になかったものであるから、同人につき中屋元人事課長が本件特殊勤務手当の支給を専決処理するのを阻止すべき指揮監督上の地位・義務があったと

いうことはできない。

よって、本件各手当の支給によって市に生じた損害について、大川元市長に過失責任があるとの一審原告桐山らの主張は採用できない。

ウ 鍵田前市長（争点(3)ア）

(ア) 鍵田前市長は、平成16年9月28日から平成17年7月13日まで市長の職にあった者であるが、上記アの事実によれば、鍵田前市長は、本件特殊勤務手当に関して、外部監査報告書に指摘されている大型ごみ収集手当及び区域外作業手当については本件規則の支給基準を超えた支給がされており、出勤奨励手当、皆勤精励手当及び休日出勤特別手当については手当支給の根拠が乏しく、その廃止を検討すべきであることについて、具体的な認識を有していたものであるから、これらの手当支給の違法性を認識して、本件期間中のその支給を阻止すべきであったといえる。しかるに、同市長は、中屋元人事課長に対し従業員労組との交渉継続を指示して、本件期間中の支給を継続させたのである。

そうすると、鍵田前市長は、補助職員の違法な財務会計上の行為を阻止すべき指揮監督上の義務を過失により怠ったものと評価することができる。

そして、上記(2)のとおり、本件規則の支給基準に違反して支出された大型ごみ収集手当は953万7000円、区域外作業手当は325万8500円であり、本件期間中に支給された皆勤精励手当は598万6000円、出勤奨励手当は876万7800円、休日出勤特別手当は527万3000円となる（上記合計3282万2300円）から、一審原告桐山らが主張する損害額（3086万7700円）の範囲で、市に対して賠償すべき責任があるというべきである（給与条件の一部の条例主義違反の点に関しては、上記事実関係に照らしても、

過失を認めるのは相当ではない。)

(イ) 以上に対して、一審被告は、外部監査報告書には法的拘束力はなく、本件特殊勤務手当が長年にわたり支給されてきたこと、その支給を停止することは従業員労組との関係を悪化させ、市民生活に大きな影響を及ぼすことから、鍵田前市長は、中屋元人事課長に対し従業員労組と更に協議を重ねるように指示するなどして、是正に向けて努力していたものであるから、鍵田前市長には過失がない旨主張し、同人も、皆勤精励手当、出勤奨励手当及び休日出勤特別手当は本件規則に定められたとおり支給されていたことから、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当は労働協約に基づいて長年にわたって支給されていたことから、それぞれ適法であると考えていた旨の供述をする（乙19、証人鍵田〔原審〕）。

しかし、外部監査報告書の法的拘束力の存否にかかわらず、その指摘内容から本件特殊勤務手当の違法性を認識すべきであったといえるし、労使間の事実上の合意や従前の慣行が適法な手当の支給根拠となりえないことは、上記のとおりである。加えて、上記アの従業員労組との交渉経緯によれば、鍵田前市長が平成16年9月に市長に就任する相当以前から、市当局は、本件特殊勤務手当の改廃を求めて従業員労組と協議を重ねていたものの、従業員労組は改廃に同意せず、鍵田前市長の就任後も平成17年末ころまではその状況に変化がなかったもので、当時、労使交渉を通じて何らかの是正が図られる具体的な見込みがあったとはいえない状況であった。そうすると、鍵田前市長としては、むしろ、中屋元人事課長に対し、労使交渉を早急に打ち切り、手当支給を停止するように指示すべきであったといえる（なお、本件特殊勤務手当は、いずれも本件規則を根拠規定とするものであるから、それらの支給停止決定に際して、議会による条例改正手続等を要する

ものでないことはいうまでもない。)

そうすると、一審被告が主張するような事情をもって、鍵田市長に過失がないということとはできない。

エ 中屋元人事課長及び吉田元出納室長（争点(3)ウ、エ）

(ア) 中屋元人事課長は、平成15年4月1日から平成17年3月31日まで市の人事課長の職にあり、本件期間中の本件特殊勤務手当に係る支給命令を専決処理した者である。また、吉田元室長は、平成15年4月1日から出納室長の職にあり、平成16年9月28日から平成17年8月31日までは収入役職務代理者であったもので、支出命令を受けた場合に当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないことを確認すべき義務を負っていた（地方自治法170条2項6号、232条の4第2項）。

そして、上記アの事実によれば、中屋元人事課長及び吉田元室長は、外部監査報告書の内容を認識していたものであり、同報告書によれば、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当が本件規則に定める適用範囲等を明らかに拡大解釈して支給基準を超える金額が支給されており、その部分の支給が違法であることが明らかにされていたといえる。

そうすると、中屋元人事課長は、大型ごみ収集手当及び区域外作業手当の本件規則の定めを超える部分の支給が違法であることが明白であったのに、これを看過して支給命令を発したもので、吉田元室長も同様の点を看過したものといえるから、上記兩名には、これらの手当の支給に関して重過失があったといわざるを得ない。

したがって、一審被告は、本件規則の定めを超えて支給された大型ごみ収集手当及び区域外作業手当に関して、中屋元人事課長及び吉田元室長に対し、損害賠償命令を発すべきであるが、その賠償すべき金額については、同人らの職務権限等に鑑み、各自について、それら

の支給額の合計（上記(2)ア(ウ)の1279万5500円）の2分の1に相当する639万7750円とするのが相当である。

(イ) これに対して、一審被告は、外部監査報告書は法的拘束力を持つものではなく、市は適切な支給に向けて従業員労組と協議を重ねていたものであるから、中屋元人事課長及び吉田元室長には、この経緯を無視し、かつ、鍵田前市長の指示を受けず、独断で、本件特殊勤務手当の支給を停止する義務はない旨主張する。そして、中屋元人事課長及び吉田元室長も、外部監査報告書の指摘を尊重して本件特殊勤務手当の支給の見直しを図るべきであったが、従業員労組との間で労使交渉が継続していたことから、この交渉を経て本件規則等の改定がされるべきであり、それまでの間、支給を継続しても直ちに違法となることはないものと考えていたと供述する（乙15、乙17、証人中屋〔原審〕）。

しかし、中屋元人事課長は、区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支給基準に関し、書面化された明確な労使間の合意がなかったことも認識していたものであるから（証人中屋〔原審〕）、上記外部監査報告書の指摘内容と相まって、同報告書の法的性質や鍵田前市長の指示の有無にかかわらず、本件規則以外には区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支給根拠となるものはなく、その定めを超える支給には何ら根拠がないことを容易に認識し得たというべきであり、吉田元室長についても同様の状況にあったと推認できる。

そうすると、本件規則の定めを超える区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支給に関して、中屋元人事課長及び吉田元室長に重過失はなかった旨の一審被告の主張は採用できない。

(ウ) 一審原告は、本件特殊勤務手当は、地方公営企業法38条4項に違反するもので、その違法性は重大かつ明白である上、特殊勤務

手当の見直しについては行政指導が繰り返されていたことなどからすれば、中屋元人事課長及び吉田元室長は、違法な本件特殊勤務手当の支給すべてに関して重過失が認められると主張する。

しかし、本件特殊勤務手当のうち、本件規則の定めを超える区域外作業手当及び大型ごみ収集手当の支給が、上記のとおり全く根拠に基づかない支給であって、その違法性が一見して明白であるのに対して、その余の手当については、本件規則に基づくものとして支給されていたものである。また、上記(1)の労使交渉の経緯によれば、鍵田前市長は、労使交渉による合意を経た上で本件規則の本件特殊勤務手当に関する定めを改廃を目指していたもので、その交渉が続行するまでの間は従前どおりの支給を継続するよう中屋元人事課長に指示していたものである。

これらの事情を考慮すると、一審原告桐山らが指摘するように、中屋元人事課長らは、鍵田前市長以上に特殊勤務手当に関する行政指導や外部監査報告書の内容について知り、又は知り得べきであったとしても、中屋元人事課長及び吉田元室長において、本件特殊勤務手当に関する本件規則の定め等が違法である旨を独自に判断して、手当支給を停止することは、實際上困難であったというべきである。

そうすると、上記(ア)の範囲を超えて、上記兩名に本件特殊勤務手当の支給に関して重過失があったという一審原告桐山らの主張は採用できない。

オ 従業員労組、乾元所長（争点(3)イ、オ）

従業員労組及び乾元所長が地方自治法242条の2第1項4号にいう「当該職員」又は「当該行為に係る相手方」のいずれにも該当しないこと、一審原告らの請求のうち、従業員労組に対する損害賠償を求める訴え及び乾元所長に対し賠償命令を求める訴えがいずれも不適法であるこ

とは、原判決該当部分（25頁24行目から26頁10行目まで）に説示のとおりであるから、これを引用する。

第4 結論

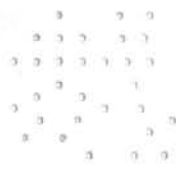
以上のとおりであって、一審被告の本件控訴は理由がなく棄却すべきであり、一審原告らの控訴は上記説示の範囲で理由があるから、その限度で原判決を変更することとし、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第10民事部

裁判長裁判官 赤 西 芳 文

裁判官 小 野 木 等

裁判官 久 保 井 恵 子



これは正本である。

平成21年5月21日

大阪高等裁判所第10民事部

裁判所書記官 森 本

