

平成23年6月16日 判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成21年(行ウ)第19号 公金支出差止め請求事件

口頭弁論終結日 平成23年3月3日

判 決

奈良県生駒市

原告

奈良県橿原市

原告

奈良県北葛城郡王寺町

原告

奈良県山陵町

原告

原告ら訴訟代理人弁護士

同

奈良市登大路町30番地

被告

被告訴訟代理人弁護士

被告指定代理人

同

同

同

同

同

同

同

石 川 量 堂

兒 玉 修 一

奈 良 県 知 事

荒 井 正 吾

山 田 陽 彦

中 幸 司

藤 井 純 一

上 島 和 章

東 村 耕 作

槌 野 均

島 地 宗 治

岡 本 厚 也

川 畑 雅 洋

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、奈良県労働委員会（以下「労働委員会」という。）、奈良県収用委員会（以下「収用委員会」という。）、奈良県選挙管理委員会（以下「選挙管理委員会」という。）及び奈良県教育委員会（以下「教育委員会」という。）の各委員（ただし、収用委員会については補充委員を、教育委員会については教育長に任命された委員をそれぞれ除く。以下、除外されたもの以外の全てを併せて「本件各委員」という。）に対し、別紙目録「報酬額」欄記載の月額報酬を支払ってはならない。

第2 事案の概要

本件は、奈良県の住民である原告らが、労働委員会、収用委員会、選挙管理委員会及び教育委員会の委員である本件各委員に月額報酬が支給されていることが違法であるとして、同県知事（被告）に対し、地方自治法（以下「法」という。）242条の2第1項1号に基づき、本件各委員に月額報酬を支給すること（口頭弁論終結時以降の趣旨と解される。）の差止めを求めた事案である。

1 関係法令等

(1) 法

普通地方公共団体は、執行機関として法律の定めにより教育委員会及び選挙管理委員会等を置かなければならず（180条の5第1項）、都道府県は、そのほかに、労働委員会及び収用委員会等を置かなければならない（同条2項）。これらの委員会の委員は、法律に特別の定めのない限り非常勤とされる（同条5項）。

普通地方公共団体は、その委員会の委員等の非常勤の職員（短時間勤務職

員を除く。)に対し、報酬を支給しなければならず(203条の2第1項)、この報酬に関し、同条2項は、「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。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」と定める。

- (2) 奈良県委員会の委員その他特別職の職員の給与等に関する条例(乙1、弁論の全趣旨。以下「本件条例」という。)

本件条例は、本件各委員の報酬の額について、別紙目録記載のとおり(本件訴訟提起時。平成21年12月1日以降、各1000円ずつ減額された(平成21年奈良県条例第25号))、月額報酬を支給する旨定めている。

2 前提事実(争いが無い)

- (1) 当事者等

ア 原告らは、いずれも奈良県の住民である。

イ 奈良県は、普通地方公共団体であり、被告は、奈良県の執行機関である知事である。

- (2) 訴訟に至る経緯

原告らは、平成21年4月15日、本件各委員に対する月額報酬の支給の差止めを求めて、奈良県監査委員に対して監査請求を行い、同年6月9日、同監査請求は棄却された。

これを受けて、原告らは、平成21年7月7日、本件訴訟を提起した。

3 当事者の主張

(原告らの主張)

- (1) 法203条の2第2項ただし書の趣旨

法203条の2第2項は、それまで明確でなかった地方公務員の非常勤職員の給与体系の明確化及び公正化のために、昭和31年法律第147号による法改正(以下「昭和31年改正」という。)において新たに定められた(昭和31年改正当時は法203条2項であり、平成20年法律第69号により

203条の2第2項とされた。以下、同改正の前後を通じて法203条の2第2項という。)ものである。

そして、同項本文は、非常勤職員に対する報酬が常勤職員に対する給料とは異なり、いわゆる生活給という意味を有さず、勤務に対する反対給付としての性格のみを有するものであるということに基づき、非常勤職員に対する報酬は、勤務量すなわち勤務日数に応じて支給されるとの原則を明らかにするものであり、同時に、国における非常勤職員に対する報酬が日額制とされていたことに照らし、その支給方法を一致させる意味を持つものであった。

同項本文が定められた経緯に照らすと、同項ただし書が追加された趣旨は、非常勤職員に対する報酬を日額制とする原則を堅持しつつ、勤務の実情等特別の事情がある場合においては、特に条例をもって規定することにより勤務日数によらないで月額又は年額によって報酬を決することができるものとし、地方公共団体が特定の職員について実情によって特別扱いできるようにしたものと理解すべきである。

(2) 判断基準

条例で特別な定めをするかどうかは、議会において、対象となる非常勤職員の職務内容及び勤務態様等の具体的事情を考慮し、月額報酬制等を採用のを相当とするような特別な事情があるかどうかを判断して、裁量によりこれを決することになるところ、月額報酬制を採用した議会の判断が裁量の範囲を逸脱して違法かどうかを判断するに当たっては、多くの地方公共団体が財政的困難に直面しており、また、地方公共団体においては適正、公正、透明で、説明可能な行政運営が強く求められるようになってきているという現在の社会情勢を前提としつつ、当該非常勤職員の職務の内容・性質や勤務態様、地方の実情等に照らし、法203条の2第2項本文の日額報酬制の原則によらずに月額報酬制を採用のを相当とするような特別な事情があるかどうかを検討し、月額報酬制を定める条例等が上記原則に矛盾抵触して著しく妥当性を

欠く状態になっているかどうか、そしてそのような状態が相当期間内に是正されていないといえるかどうかによってこれを決すべきである。

上記特別な事情は、①当該非常勤職員の役所における勤務量が常勤の職員に比肩し得るあるいは準ずる場合、②役所における勤務量が必ずしも多くないない場合でも、役所外の職務執行や、役所の内外での勤務に備えての待機等が多いなど事実上の拘束があつて、月額で報酬を支払うのが相当と考えられる場合、③勤務量を認識することが困難で、日額報酬制をとるのが不相当と判断され、月額報酬制を採らざるを得ない場合、④その他勤務や地方の実情に照らし、日額報酬制の原則によらずに月額報酬制を必要とする事情がある場合などに認められる。

(3) 本件条例について

ア 奈良県の財政状況

奈良県は、平成17年度の県債残高が平成3年度のその2倍となっているほか、一般会計当初予算について見ると、平成12年度は5800億円余りであったものが平成22年度は4653億円余りとなって大幅に減縮しており、経済及び雇用の情勢を反映した極めて厳しい財政状況にある。

イ 本件各委員の勤務内容等

(ア) 労働委員会

労働委員会の取り扱う不当労働行為救済申立ての新規申立件数は、平成17年度が2件、平成18年度が3件、平成19年度が3件である。そして、旅行伺兼旅行命令簿を基に算定した同委員会の委員の委員会職務への出席回数、すなわち勤務実日数は、全委員の月平均でみると、平成18年度が1.35日、平成19年度が2.22日、平成20年度が1.58日である。

(イ) 収用委員会

収用委員会の取り扱う新規の決裁申請及び明渡裁決申立件数は、平成

16年度が12件、平成17年度が8件、平成18年度が3件である。そして、旅行依頼簿を基に算定した同委員会の委員の勤務実日数は、全委員の月平均で、平成18年度が1.92日、平成19年度が1.54日、平成20年度が2.06日である。

(ウ) 選挙管理委員会

選挙管理委員会の管理する選挙として近年行われたものは、平成17年9月11日執行に係る第44回衆議院議員総選挙、同年7月10日執行に係る奈良県議会議員補欠選挙（橿原選挙区）、平成19年7月29日執行に係る参議院議員通常選挙、同年4月8日執行に係る奈良県知事選挙及び奈良県議会議員選挙、並びに平成21年8月30日執行に係る第45回衆議院議員総選挙である。

そして、旅行伺兼旅行依頼簿を基に算定した同委員会の委員の勤務実日数は、全委員の月平均で、平成18年度が1.50日、平成19年度が1.83日、平成20年度が1.29日である。

(エ) 教育委員会

旅行伺兼旅行命令簿を基に算定した教育委員会の委員の勤務実日数は、全委員の月平均で、平成18年度が2.40日、平成19年度が2.33日、平成20年度が2.52日である。

ウ 以上の事情に照らすと、本件各委員について、いずれも、法203条の2第2項本文の日額報酬制の原則によらずに月額報酬制を採るのを相当とするような特別な事情があるとはいえず、本件条例は、日額報酬制の原則に矛盾抵触し、著しく妥当性を欠く状況になっており、その状態がここ数年継続しているというべきである。

よって、月額報酬制を採用する本件条例を定めた議会の判断は、裁量の範囲を逸脱して違法である。

(4) 差止めの要件について

以上によれば、本件条例は、法203条の2第2項の趣旨に反して無効であり、同条例に基づき本件各委員に月額報酬を支給することは違法である。

そして、本件条例が改正される動きはなく、今後も同条例に基づき公金が支出されることが相当の確実さをもって予想されるから、これを差し止める必要がある。

(被告の主張)

(1) 法203条の2第2項ただし書の趣旨

昭和31年改正の経緯に照らすと、法203条の2第2項ただし書が追加された趣旨は、非常勤の職員には多くの職種が含まれ、その中には、執行機関である行政委員会を構成する委員も含まれており、当該委員の職務内容は、単に委員会に出席するだけでなく、実際に出勤して勤務をしていない場合でも、職務に関連した調査・研究等をしていることがあるといった勤務の態様、職務の内容及び職責等に照らし、勤務日数に応じた報酬の支給をしたのではかえって不都合を来す職種もあるので、非常勤職員のうち一部の者については、各地方公共団体の自主的な判断により、勤務の態様、職務の内容及び職責等に照らし、月額制等、日額制以外の方法による報酬支給をすることを認めることにあったというべきである。

(2) 判断基準

非常勤職員について、いかなる場合に条例によって日額制以外の報酬を定めることができるかについては、条文上何ら限定されておらず、また、昭和31年改正の趣旨や地方公共団体の自主立法権の尊重という観点をも併せ考えると、いかなる場合に日額制以外の方法による報酬を支給するかは、条例制定権限を持つ議会の広範な裁量に委ねられているものと解するのが相当であり、その際の議会の判断は原則として尊重されるべきである。

そうすると、月額報酬制を定める条例が法203条の2第2項ただし書によって議会に与えられた裁量権の範囲を逸脱したものというためには、当該

非常勤職員の職務の内容及び勤務の態様に照らし、明らかに日額制以外の方法による報酬支給が不相当であると認められることが必要というべきである。

(3) 本件条例について

本件各委員は、いずれも、奈良県の執行機関である行政委員会の委員であり、自らの判断と責任において、その与えられた事務を誠実に管理し執行する義務を負う立場にある。その任用に当たって、公平性や中立性確保のため、義務を負わされ、制約を課される者もある。また、委員会における討議ないし意見交換、決議等のために相応の準備が必要であることは明らかである。

このような立場にある本件各委員の勤務の態様、職務の内容及び職責等は、行政委員会の委員ではない他の非常勤の職員とは大きく異なるものであり、その報酬の支給方法について、日額制を採用しなければならないとまではいえず、本件各委員に対し、月額報酬を支給する旨の条例を定めることが認められるというべきである。

原告らが主張する本件各委員の勤務実日数は、本件各委員に係る旅行伺兼旅行命令簿、旅行伺兼旅行依頼簿ないし旅行依頼簿等に基づくものであるが、上記各簿冊は、職務のため旅行を命ずる場合に作成されるものであり、旅行を伴うことなく本件各委員が自宅や勤務先等で事前の準備及び事後の整理あるいは委員会事務局からの相談依頼への対応等を行うために要する時間を反映するものではないし、本件各委員の日々の研さんを反映するものでもない。さらに、法令に基づき本件各委員に課される制約は、在任期間中常に及んでいるものであるし、本件各委員は、常に行政委員としての責任感を保持しながら日々の生活を送る必要があるところ、上記各簿冊がそれらを反映するものでないことは明らかである。したがって、原告らの立論には根拠がない。

4 争点

本件の争点は、本件各委員に月額報酬を支給する旨を定める本件条例が法203条の2第2項に反するか否かである。

第3 当裁判所の判断

1 法203条の2第2項制定の経緯

(1) 昭和31年改正前の状況

昭和31年改正前、法は、普通地方公共団体の非常勤の職員に対する報酬に関し、普通地方公共団体は非常勤の職員に対して報酬を支給しなければならない旨並びに上記報酬の額とその支給方法は条例でこれを定めなければならない旨を定めていた（弁論の全趣旨）。

(2) 政府原案（甲3，乙4，7，8）

内閣は、法の一部を改正する法律案として、普通地方公共団体の非常勤の職員に対する報酬について、「（普通地方公共団体の非常勤の職員）に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。」と定める旨の改正案（以下「政府原案」という。）を提出した。

かかる政府原案の提案理由は、衆議院地方行政委員会における政府委員の説明によれば、給与の本質は職務に対する対価ないし報酬であり、常勤の職員に対する給与と非常勤の職員に対する給与とは異なるものであること及び国の給与制度に関しては国家公務員全般に通じる原則として非常勤の職員に対する給与は勤務日数に応じてこれを支給することとなっており、これと一致させるべきであることに照らし、普通地方公共団体の非常勤の職員に対する報酬は勤務日数に応じてこれを支払うとの建前を明らかにするという点にあった。同説明は、職務の重要性や人材確保等の問題は、給与制度ではなく具体的給与額の問題であり、その点は、各普通地方公共団体においてその実情に応じて適切な給与額を定めれば足りるとするものであった。

また、同政府委員は、同委員会において、政府原案により地方行財政を合理化して地方財政上の困難を克服するとの面をも考慮していることを認めながらも、報酬の性格を明確にする点がより重要である旨の説明をした。

(3) 修正提案（甲3ないし7，乙7ないし15）

上記のような政府原案に対し、衆議院地方行政委員会において、参考人である全国人事委員会連合会代表は、同委員会の職務遂行には長期にわたる研究が必要であり、また、各委員は委員会開催の日以外にも中立性を保持しながら理事者及び職員団体の調整に当たるなど不断に活動しているところ、同委員会の性格、責務及び勤務の実態等に照らして日額報酬制とすることは相当でない旨の意見を述べた。さらに、同じく参考人である都道府県選挙管理委員会連合会代表は、その勤務量の多さ及び職務の性質に照らすと同委員会について日額報酬制とする根拠が見出し難い旨の意見を述べた。その他、衆議院地方行政委員会の各委員からも、執行機関である委員会の委員に対する報酬についてまで日額制とすることは、単に会議に参加するだけではないという職務内容及び職責に照らして相当でない旨の意見が述べられた。

これを受けて、議員らにおいて、政府原案に「但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。」とのただし書を追加する修正案が提出され、審議の結果、同修正を経た改正案が衆議院で可決され、さらに参議院でも可決され、成立した。

同修正案の提案者は、参議院地方行政委員会において、上記提案の理由について、執行機関である委員会の非常勤の委員の手当については日額報酬制の特例を開くことが妥当であること及び行政委員会は多種多様であり、地方の実情も存在するところ、上記特例を認めるか否かの判定については条例を制定する議会の判定に委ねるべきであることを説明した。

2 法203条の2第2項ただし書の趣旨及び判断基準

上記認定のとおり、法203条の2第2項は、常勤職員に対する給与と非常勤職員に対する給与との差異に着目し、また、国の非常勤職員に対する報酬支給方法と地方公共団体の非常勤職員に対するそれとを一致させるため、地方公共団体の非常勤職員に対する報酬は、原則として勤務日数に応じて支払われるべきことをその本文において定め、ただし、非常勤職員の一部には、実態的に

は常勤職員と勤務時間や勤務態勢等が異なるものや、役所外における職務執行あるいは待機時間が長いなど事実上の拘束負担が多いもの、当該職務に必要な日々の研さん及び日常的な情報収集に努めることが求められたり、様々な身分上の制約を伴うものが存在するほか、地方公共団体によっては、日額報酬制では各種行政委員会の構成員としてふさわしい専門的知識ないし経験及び人格等を備えた人材を得ることが困難である場合もあるといった事情をも考慮し、そのただし書において、条例をもって日額報酬制とは異なる報酬の支給方法を定めることを許容したものと認められる。

そうすると、上記ただし書の趣旨は、常勤職員と事実上勤務実態の異なる非常勤職員が存在する場合のみを想定したものではなく、非常勤職員の中には、当該職務の内容及び性質、責務の程度等を月単位ないし年単位で把握した場合に、その報酬についても月額又は年額をもって支給することがより適当であるものが少なからず存在することに加え、当該地方公共団体の地域の実情に応じて当該職務に適した有為の人材を確保すべき必要性があることを考慮し、個々の地方公共団体の自主的な判断により、非常勤職員に対して日額報酬制とは異なる方法によって報酬を支給することができるようにするべく、地方公共団体に対し、一定の裁量を付与したものと解するのが相当である。

そして、かかる趣旨に、形式的にも、条例をもって日額報酬制以外の報酬支給方法を採用できる場合について何ら具体的要件が課されていないことを併せ考えると、いかなる場合に日額報酬制以外の支給方法を定めることができるかについては、条例制定権を持つ議会の広範な裁量に委ねられているものと解するのが相当であり、かかる議会の裁量は原則として尊重されるべきであるから、法203条の2第2項ただし書に基づく条例が議会に与えられた裁量権の範囲を逸脱したものであると認められるのは、当該非常勤職員の職務の内容及び勤務の態様等に照らし、明らかに日額制以外の方法による報酬支給が不相当である場合に限られるというべきである。

3 本件条例について

- (1) 本件各委員は、いずれも、執行機関として法律の定めるところにより普通地方公共団体ないし都道府県に置かれる委員会の委員であり（法138条の4第1項、180条の5第1項1号・2号、同条2項2号・3号）、その構成する各委員会は、自らの判断と責任において、その与えられた事務を誠実に管理し及び執行する義務を負う（法138条の2）立場にある。

そして、それぞれの職務内容及び任命要件等は、以下のとおりである。

ア 労働委員会

労働委員会は、使用者を代表する者、労働者を代表する者及び公益を代表する者各5人をもって組織され（法180条の5第2項2号、労働組合法19条1項、19条の12第1・2項、労働組合法施行令25条の2）、不当労働行為事件の審査等、準司法的権限を行使するほか、労働争議のあつせん、調停及び仲裁等をするなどの権限を有する委員会である（労働組合法20条等）。

委員には一定の欠格事由が定められており、その任期は2年とされる（同法19条の12第6項、19条の4第1項、19条の5）ほか、在職中及び退職後の守秘義務が課されている（同法23条）。

イ 収用委員会

収用委員会は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図るため、土地収用法の規定に基づき設置され、収用又は使用に係る裁決を行うなど、準司法的機能を担う行政委員会である（土地収用法1条、47条、47条の2、51条1項）。

同委員会は、7人の委員によって構成され、その委員は、法律、経済又は行政に関してすぐれた経験と知識を有し、公共の福祉に関し公正な判断をすることができる者のうちから、都道府県の議会の同意を得て、知事が

任命することとされ、任期は3年とされる（同法52条1ないし3項、53条1項）。また、一定の兼職禁止規定及び欠格条項が定められている（同法52条4項、54条）。さらに、委員には、在職中及び退任後の守秘義務が課されている（同法137条）。

ウ 選挙管理委員会について

選挙管理委員会は、4人の選挙管理委員で組織され、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（法180条の5第1項2号、181条、186条、187条、公職選挙法5条）。

委員は、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者のうちから、普通地方公共団体の議会において選挙され、任期は4年であるが、後任者が就任するときまで在任するものとされており（法182条1項、183条1項）、選挙の公正な執行を確保する見地から、地方公共団体の議会の議員及び長と兼ねることができず、選挙運動をすることが禁じられ、在職中及び退職後の守秘義務が課されている（182条7項、185条の2、公職選挙法136条1号）。

エ 教育委員会について

教育委員会は、普通地方公共団体に設置され、学校その他の教育機関の設置・管理・廃止、学校の組織編成、教育課程、学習指導等に関すること、校舎等の設備、教育関係職員の研修に関することなど広く教育行政に関する事務を管理・執行する執行機関であり、奈良県においては、条例により6人の委員で構成される（地方教育行政の組織及び運営に関する法律2条、3条、23条、弁論の全趣旨）。

委員の任期は4年とされ、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こととされ、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つてはならず、長は、委員の任命に当たっては、委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮するとともに、委員の内に保護者である者が含まれるようにしなければならないとされる（同法4条、5条1項）。さらに、委員は、一定の職との兼職が禁止されるほか、在職中及び退職後の守秘義務が課されている（同法6条、11条1項）。

- (2) 以上に加え、本件各委員は、その適正な職務執行のため、知識の習得及び情報収集等日常的に研さんに務めなければならない、また、定例の会議等以外にも、事前準備等の作業が必要となるほか、緊急的な繁忙事態に対応する必要が生じる場合もあることが認められる（乙30ないし33）。

これら一切の事情、とりわけ、本件各委員は、普通地方公共団体の行政委員として広範かつ重大な職責を担い、日常的に、直接ないし間接に職務執行のために必要な作業ないし研さんに努める必要があるほか、公平性あるいは中立性を維持すべき観点から、在職中及び退職後を通じて守秘義務を課せられ、さらに、任期中に一定の活動の制限や服務上の義務を課せられる場合もあることに照らすと、本件各委員に対する報酬について、報酬の対価としての勤務の量を出勤した日数のみによって算定することは相当でないとし、また、当該職務に適した有為の人材を確保すべき必要性を考慮し、非常勤とはいえ、その報酬を勤務日数に応じて支給するものとはせず、それぞれの重大な職責に対する対価を支給する必要があるとして、月額報酬制を採用することには十分な合理性があるものというべきである。

そうすると、本件各委員について、その主要な職務に係る申立て等の件数や旅行伺兼旅行命令簿等の記載のみをもって議会の裁量の逸脱を基礎づけようとする原告らの主張は理由がなく、本件各委員に対して月額制の方法により報酬を支給することが明らかに不相当であるとはいえないから、本件条例を定めた議会に裁量の逸脱はないというべきであり、本件条例が法203条

の2第2項に反するとは認められない。

なお、原告らは、奈良県の財政状況は平成3年度以降悪化し、平成22年度は極めて厳しい状況にあり、現在、本件条例は著しく妥当性を欠く状態になっている旨主張するが、前記のとおり、昭和31年改正においては、地方財政上の困難を克服するとの面を考慮しながらも、なお法203条の2第2項ただし書が追加された経緯があるところ、昭和31年改正時と比較し、平成22年度が極めて厳しい状況にあることを認めるに足りる証拠はなく、昭和31年改正時の立法事実が変化しているということもできないから、同主張は採用できない。

- 4 以上によれば、原告らの請求は理由がないから、これらをいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

奈良地方裁判所民事部

裁判長裁判官 一 谷 好 文

裁判官 小 川 紀 代 子

裁判官 岡 野 慎 也

(別紙)

目 録

区分		報酬額
労働 委員会	会長である委員	月額212,000円
	公益委員	月額202,000円
	その他の委員	月額194,000円
収用 委員会	会長である委員	月額212,000円
	その他の委員	月額194,000円
選挙管理 委員会	委員長	月額212,000円
	その他の委員	月額194,000円
教育 委員会	委員長	月額212,000円
	その他の委員（教育長に 任命された委員を除く）	月額194,000円