

平成23年10月12日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成23年(回)第19号 公金支出差止め請求控訴事件 (原審・宇都宮地方裁判所平成21年(回)第8号)

平成23年9月5日口頭弁論終結

判 決

宇都宮市若松原3丁目14番2号 秋元照夫税理士事務所

控 訴 人	市民オンブズパーソン	栃木
同代表者兼訴訟代理人弁護士	高 橋 信 正	
同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士	大 木 一 俊	
同	浅 木 一 希	
同	若 狭 昌 稔	
同	小 西 誠 博	
同	須 藤 博 有	
同	服 部 平 步	
同	米 田 軍 徹	
同	田 中 淳 明	
同	川 上 明 章	
同	一 木 章 毅	
同	五 味 淵 郁 子	
同	菊 田 尚 子	
同	品 川 尚 子	

宇都宮市塙田1丁目1番20号

被 控 訴 人	栃 木 県 知 事
同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士	福 田 富 一 谷 田 容 一

同 指 定 代 理 人 熊 倉 精 介
同 岡 田 雅 人
同 杉 本 光 久

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴人の当審における交換的変更に係る請求を棄却する。
- 3 当審における訴訟費用はすべて控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、栃木県収用委員会、栃木県人事委員会、栃木県労働委員会、栃木県選挙管理委員会、栃木県教育委員会、栃木県公安委員会の各委員（会長又は委員長を含む。）及び常勤を除く栃木県監査委員に対し、別紙「行政委員報酬一覧表」記載の月額報酬を支出してはならない。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

控訴人は、地方公共団体等の不正・不当な行為を監視し、これを是正することを目的とする栃木県内に事務所を置く法人格のない社団である。本件は、控訴人が、栃木県収用委員会、栃木県人事委員会、栃木県労働委員会、栃木県選挙管理委員会、栃木県教育委員会及び栃木県公安委員会の各委員（会長又は委員長を含む。）の報酬及び費用弁償に関する各条例、及び常勤を除く栃木県監査委員（以下、上記各委員会の各委員及び監査委員を含め「本件各委員」という。）の給与及び旅費等に関する条例（以下、上記報酬及び費用弁償に関する各条例を含め「本件各条例」という。）の各委員に対する報酬を月額で支給する旨を定める各条項（以下「本件各条項」という。）が、①地方自治

法（以下「法」という。）203条の2第2項に違反し、違法であり、②法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、違法であるから、上記の月額報酬の支給は法203条の2第4項に違反する違法な公金の支出に当たると主張して、被控訴人に対し、法242条の2第1項1号に基づき公金の支出の差止めを求める事案である。

原判決は、控訴人の請求をいずれも棄却したため、これを不服として控訴人が控訴した。

なお、控訴人は、当審において、本件訴えのうち、監査委員に関する部分を別紙「行政委員報酬一覧表」の「監査委員のうち非常勤の者」欄記載のとおりに変更した。

2 前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、以下のとおり補正し、3に原審及び当審における当事者の主張の骨子を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」中「第2 事案の概要」の「2 前提事実等」及び「3 争点及び争点に関する当事者の主張」に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決3頁15行目の「(以下、上記各条例をまとめて『本件各条例』という。)」を削る。

(2) 原判決4頁20行目、5頁5行目、7頁21行目、23行目、8頁8行目、10行目の「本件各条例」をいずれも「本件各条項」に改める。

3 原審及び当審における当事者の主張の骨子

(1) 控訴人の主張

ア 法203条の2第2項は、本件各委員を含む非常勤職員の報酬について、「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。」としている。これは同項本文において、日額を定め、これに実際の勤務日数を乗じた額を支給するところの日額制報酬を原則とし、それ以外の月額制報酬等は例外であることを条文の構造上明示している。

同項本文が本件各委員の報酬について日額制としたのは、本件各委員の報酬が地方議会の議員や常勤の委員又は職員等と異なり、勤務実績に対する反対給付としての性格を有することによる。したがって、同項ただし書により条例で特別の定めができるのは、その業務の繁忙度等から勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限られる。このことは、昭和31年改正の立法経緯からも明らかである。

イ 法203条の2第2項ただし書を設けた立法者の意思は「常勤職員と異なる勤務の実情等特別の事情」がある場合に日額制報酬の原則の例外を条例で定めることができるというものであるから、その解釈、運用に当たっては、この立法者の意思が尊重されるべきである。したがって、同項ただし書に基づき、地方公共団体の議会により定められた条例の内容が、議会に与えられた裁量権の逸脱又は濫用として違法、無効となるかどうかについても、この観点から判断されるべきである。

ウ 本件各委員の定例会への出席等本件各委員の執務実態は、原判決の認定するとおりであり、平成20年度における本件各委員の1回当たりの報酬の額は、本件各委員の勤務実態に照らし過大である。本件各委員に対して支払われる報酬は、その職務に対する報酬としては、著しく高額にすぎ、法2条14項及び地方財政法4条1項に反するものである。また、本件各委員の1回当たりの報酬額は、国家公務員における非常勤委員である労働紛争調整委員の報酬が日額1万8300円、労働審判官の報酬が日額2万3000円、公安委員会委員の報酬が日額3万5300円であることに比して、著しく高額であり、条例制定における裁量の範囲を逸脱し、又は裁量権を濫用したものである

(2) 被控訴人の主張

ア 法203条の2第2項の文言から、ただし書により条例で特別の定めをすることができるのは勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に

限られるとは読み取れない。この条文からは、いかなる場合に同項ただし書により議会に与えられた裁量権の範囲を超え又はそれを濫用したものとして違法、無効となるかどうかは、文理上明らかとはいえない。

また、昭和31年改正に際し、修正前の政府案に対し、非常勤でありながら勤務の実態が常勤と変わらない場合があるとの意見のほか、それぞれの職務の重要性も考慮されるべきであり、また職務に伴うところの日常の仕事があるのに会議に出席したときの日当だけというのはおかしいとの意見も出され、議員提案により、「条例で特別の定めをした場合は、この限りでない」とのただし書が追加修正された。したがって、立法者の意図が、勤務実態が常勤の職員と異ならないと認められる場合に限り日額制の例外を認めるというものであったとの控訴人の主張は恣意的な解釈である。

イ 地方公共団体の非常勤の職は多種多様であり、事前の準備等が必要なものとそうでないもの、相応の識見が必要とされ、その維持、向上が求められるものとそうでないもの、これらの諸要素を実際の勤務日数に連動させて評価し、報酬日額に反映させるのが適切なものとそのような評価には馴染まないものなどがある。法203条の2第2項は、多種多様な非常勤職員の報酬について、勤務日における勤務のほかに考慮すべき諸要素があるか、その場合にそれを勤務量に比例するものとして勤務日数に連動させて評価し、報酬日額に反映させるという方式が相当か、これを総合的に評価して定額の月額報酬とする方式が相当かを住民を代表する議会の裁量的判断に委ねたものである。

ウ 本件各委員の報酬に関しては、その職務内容に照らし、月額制報酬を採用すること自体が議会に委ねられた裁量権の逸脱又は濫用にわたるとは到底いえないのであり、本件各条例の本件各条項を法203条の2第2項に違反するものとして無効とすることはできない。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、控訴人の請求は当審における交換的変更に係る部分を含め、いずれも理由がないものと判断する。

その理由は、次のとおり補正し、後記2のとおり付加するほかは、原判決の「事実及び理由」中「第3 争点に対する判断」の1, 2項に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決8頁16行目、12頁5行目の「本件各条例」をいずれも「本件各条項」に改める。

(2) 原判決12頁6行目、13頁3行目、14頁1行目、15頁2行目、26行目、16頁23行目の「報酬及び費用弁償に関する条例」の次にそれぞれ「2条」を、17頁21行目の「栃木県監査委員の給与及び旅費等に関する条例」の次に「3条及び4条」を加える。

2(1) 控訴人は、法203条の2第2項が、本文において非常勤の本件各委員に対する報酬は日額制によるべきことを原則的に定めているのであり、同項ただし書により月額制の報酬を採用することができるのは、その業務の繁忙度等から勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限られる旨、また同項ただし書に基づき、地方公共団体の議会により定められた条例の内容が、議会に与えられた裁量権の逸脱又は濫用として違法、無効となるかどうかについても、この観点から判断されるべき旨主張する。

そこで判断するに、法203条の2第2項ただし書は、非常勤の職員に対する報酬について、日額によらない報酬を定めることができる例外規定であるが、規定の文言上、これができる場合の実体的要件や基準については明示されていない。法203条の2第2項は、昭和31年の法改正の際に新設された規定であるが、関係証拠（甲4ないし6、乙1ないし3）及び弁論の全趣旨によれば、同項ただし書は当初の改正案には存在しなかったが、全国人事委員会連合会代表及び都道府県選挙管理委員会連合会代表が同改正案の衆議院地方行政委員会における審議に参考人として出席し、各委員会の委員報

酬を日額制にすることは、その職務の性格、責務及び勤務の実態に照らして
適当ではないとして月額とするように求める要望を述べ、その後に加えられ
た修正により新設されたものであり、この修正案についての衆参両議院の審
議の経過を見るに、条例で特別の定めをするについて、勤務実態が常勤の職
員と異ならないといえる場合に限られるとの趣旨が明確にされていたとは認
められない。すなわち、非常勤職員に対する報酬は純粹に勤務に対する反対
給付としての性格を有するものであるから、勤務量に応じて支給されることが
原則であるが、実際問題としては、非常勤の職員には各種のものがあり、
その従事する職務やこれを受けてのそれぞれの勤務の態様は様々であり、各
委員会の委員については、かねて全国の地方公共団体のほとんどにおいて月
額で報酬が定められていたことを踏まえつつ、その職務の内容や勤務の態様
に照らし、報酬を一律にその勤務日数に応じて支給するような取扱いをする
ことが具体的事情にそぐわないこととなるおそれがあるとの懸念が示された
ことを受けて、各地方公共団体においてその判断により特別の定めをするこ
とを認める旨を明らかにしたものであると解される。そうすると、地方公共
団体が、本件各委員の報酬を定めるに際し、法203条の2第2項ただし書
により条例をもって特別の定めをするについては、控訴人の主張するような
勤務実態が常勤の職員と異なる場合に限られるものではなく、勤務日数
や執務時間、業務の繁忙等の業務実態、各委員の業務内容、業務の性質、権
限の内容や性質、委員が負うこととなる職責、兼職禁止等の各種制限、各地
方公共団体における財政規模や財政状況、適性を備えた人材確保の必要性と
そのための相当な報酬額など、各種の要素を勘案した上、自主的な判断の下
に行うことができるものと解するのが相当である。さらに、原判決10頁6
行目から11頁23行目に説示されているとおり、かかる解釈の正当性を左
右するような立法事実の変化は現時点では、なお、これを認めることは困難
である。

したがって、法203条の2第2項ただし書により、月額制の報酬を採用することができるのは、その業務の繁忙度等から勤務実態が常勤の職員と異なる場合に限られる旨の控訴人の主張、また同項ただし書に基づき、地方公共団体の議会により定められた条例の内容が、議会に与えられた裁量権の逸脱又は濫用として違法、無効となるかどうかは、この観点から判断されるべきである旨の控訴人の主張は、いずれも採用することができない。

- (2) 控訴人は、本件各委員の定例会への出席等本件各委員の執務実態に照らし、平成20年度における本件各委員の1回当たりの報酬の額は過大であり、本件各委員に対して支払われる報酬は、その職務に対する報酬としては、著しく高額にすぎ、法2条14項及び地方財政法4条1項に反する旨主張する。

そこで判断するに、地方公共団体において、条例により、非常勤の職員に対し、月額制報酬を支給するとの定めをするに際しては、上記(1)に判断したとおり、各種の要素を勘案した上、自主的な判断の下に行うことができるものと解されるが、法203条の2第2項本文、法2条14項及び地方財政法4条1項の規定の趣旨をも併せ考えれば、報酬額については当然に相当なものと言える範囲にとどまるべきであり、地方公共団体の議会に与えられた裁量権を逸脱し、又は濫用したものと認められるかについては、報酬の多寡が重要な要素となると解される。

そこで本件をみるに、原判決の前提事実に加え、関係証拠（甲19、乙12）によれば、本件各委員会の各委員に対する報酬の定め、及び本件各委員の各委員会への出席回数、他の都道府県における各委員会の委員に対する報酬の定め方として、日額制と月額制を採用する割合、月額制を採用している都府県の月額報酬の平均額については、以下のとおりである。

ア 収用委員会

会長たる委員 月額10万3000円

その他の委員 月額 8万3000円

平成20年度 定例会12回開催

平成19年度 定例会19回開催

平成18年度 定例会13回開催

日額制12道県, 日額制と月額制の併用2県, 他は月額制

月額報酬制の報酬の平均額 会長たる委員 月額18万0436円

その他の委員 月額15万3712円

イ 人事委員会

委員長たる委員 月額19万4000円

その他の委員 月額17万7000円

平成20年度 定例会28回開催

平成19年度 定例会30回開催

平成18年度 定例会31回開催

日額制2県, 日額制と月額制の併用2県, 他は月額制

月額報酬制の報酬の平均額 委員長 月額23万5834円

その他の委員 月額20万7979円

ウ 労働委員会

会長たる委員 月額19万4000円

公益委員 月額17万7000円

使用者委員及び労働者委員 月額15万8000円

平成20年度 総会12回開催 労働委員調整事件 6事件

平成19年度 総会13回開催 労働委員調整事件 11事件

平成18年度 総会12回開催 労働委員調整事件 7事件

日額制3県, 日額制と月額制の併用2県, 他は月額制

月額報酬制の報酬の平均額 会長たる委員 月額23万8338円

公益委員 月額20万8407円

使用者委員及び労働者委員 月額18万8626円

エ 選挙管理委員会

委員長たる選挙管理委員 月額19万4000円

その他の選挙管理委員 月額17万7000円

平成20年度 定例会9回開催

平成19年度 定例会11回開催

平成18年度 定例会10回開催

日額制4県, 日額制と月額制の併用2県, 他は月額制

月額報酬制の報酬の平均額 委員長 月額22万5541円

その他の委員 月額19万3363円

オ 教育委員会

委員長たる委員 月額19万4000円

その他の委員 月額17万7000円

平成20年度 定例会19回開催

平成19年度 定例会20回開催

平成18年度 定例会14回開催

日額制2県, 日額制と月額制の併用2県, 他は月額制

月額報酬制の報酬の平均額 委員長 月額24万4816円

その他の委員 月額21万0033円

カ 公安委員会

委員長たる委員 月額19万4000円

その他の委員 月額17万7000円

平成20年度 定例会40回, その他の行事37回

平成19年度 定例会42回, その他の行事51回

平成18年度 定例会41回, その他の行事42回
日額制1県, 日額制と月額制の併用2県, 他は月額制
月額報酬制の報酬の平均額 委員長 月額24万2414円
その他の委員 月額21万0661円

キ 監査委員

議会の議員の中から選任された委員 月額11万6000円
識見を有する者の中から選任された非常勤の委員
月額19万4000円

平成20年度 監査委員会議17日開催 本監査48日開催
平成19年度 監査委員会議11日開催 本監査43日開催
平成18年度 監査委員会議9日開催 本監査45日開催

日額制2県, 日額制と月額制の併用2県, 他は月額制
月額報酬制の報酬の平均額

識見を有する者の中から選任された非常勤の委員 月額27万4019円

議会の議員の中から選任された委員 月額13万1042円

これに加えて, 関係証拠(乙16の1・2ないし29, 32ないし38)によれば, ①収用委員会の委員は, 裁決申請事案等が継続した場合には, 必要に応じ, 調査, 審理, 合議等の期日外において, 当該事案につき関係資料をもとにした調査, 検討等を行っていること, ②人事委員会の委員は, 毎年人事院勧告の内容を検討し, 県職員採用試験の試験員として, 平成22年度では, 1人当たり受験者66名ないし82名の口述試験を担当するほか, 全国人事委員会連合会の研修会等に参加するなどしていること, ③労働委員会の委員は, 不当労働行為の審査事案について, 調査, 審問, 合議等の期日外において, 当該事案について, 関係資料等をもとにした調査, 検討を行い, また委員として幅広い知識経験を習得するため協議会に参加して研修に努め

ていること、④選挙管理委員会の委員は、異議申出又は審査申立事案が継続した場合には、調査、合議等の期日以外に、当該事案について関係資料等をもとにした調査、検討等を行い、また国会議員の選挙などに際しては、事前に事務処理要領等により事務内容を詳細に確認するなど準備をした上で立候補受付事務の管理に当たっていること、⑤教育委員会の委員は、事前に関係資料を熟読検討するなどして委員会の会議に臨んでいるほか、事前事後の検討及び勉強会をするなどした上で協議会に参加し、幅広い知識経験の習得に努めていること、⑥公安委員会の委員は、当該事案についての判断をするために必要な関係法令のほか、あらかじめ配付された審査基準の内容を確認した上、会議、聴聞に臨んでいるほか、平日か休日か、日中か夜間かにかかわらず、重大事件・事故の発生時には緊急報告を受け、随時必要に応じて、報告等を受け持ち回り決裁を行うなどし、時には反社会的集団の攻撃対象となるおそれもあるなどの精神的負担を負っていること、⑦非常勤の監査委員は、主たる職務である定期監査について、事前に監査資料を熟読検討するなどした上で事務局職員が行った予備監査の結果について報告を受け、住民監査請求事案が継続したときには、これを担当するが、その前提として、調査、合議等の期日外において、当該事案につき関係資料をもとにした調査、検討、研究等を行うなどしていることが認められる。

以上によれば、本件各委員に対する報酬として、それぞれ月額制の報酬として、上記各報酬額を定めた本件各条例の本件各条項は、本件各委員の職務の内容や勤務の態様、各委員の職責、事前の準備等、必要な識見の維持、向上のための努力などを総合的に評価して定められたものと解され、また、上記のとおり、他の都道府県の報酬の額と比較しても、その額が高額であるということとはできないところ、これが地方公共団体の議会に委ねられた裁量権を逸脱又は濫用したものと評価することはできない。

この点につき、控訴人は、本件各委員の1回当たりの報酬額が、国家公務

員における非常勤委員等の日額報酬限度との対比において、著しく高額であり、条例制定における裁量の範囲を逸脱し、又は裁量権を濫用したものである旨主張する。しかし、控訴人が、本件各委員の1回当たりの報酬額とするものは、その前提として、非常勤の本件各委員につき、勤務の質及び量に相応する報酬を支給する必要があるものの、その勤務の態様、各委員の職責、事前の準備等、必要な識見の維持、向上のための努力などを総合的に評価して月額制報酬を取ることは許されないとの立場に基づき、本件各委員の勤務日数をもって月額報酬を除いたものであるところ、控訴人の主張の前提は採用することができないことは既に説示したとおりであるから、単に、月額報酬額を勤務日数で単純に除した額と、上記国家公務員における非常勤委員等の報酬限度額との比較をもって、本件各委員の報酬額が著しく高額であって議会に与えられた裁量の範囲を逸脱し、又は裁量権を濫用した違法があると評価することはできない。

3 結論

以上によれば、控訴人の本件請求は、当審における交換的変更に係る部分を含め、いずれも理由がないから棄却すべきであり、これと同旨の原判決は相当である。

よって、本件控訴は理由がないから棄却し、控訴人の当審における交換的変更に係る請求を棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第22民事部

裁判長裁判官

加藤新太郎

東京高等裁判所

裁判官 柴 田 秀

裁判官 加 藤 美 枝 子

行政委員報酬一覧表

(別紙)

収用委員会	会 長	月額103,000円
	委 員	月額 83,000円
人事委員会	委員長	月額194,000円
	委 員	月額177,000円
労働委員会	会 長	月額194,000円
	公益委員	月額177,000円
	使用者委員 労働者委員	月額158,000円
選挙管理委員 会	委員長	月額194,000円
	委 員	月額177,000円
教育委員会	委員長	月額194,000円
	委 員	月額177,000円
公安委員会	委員長	月額194,000円
	委 員	月額177,000円
監査委員のうち 非常勤の者	議会の議員の 中から選任さ れた委員	月額116,000円
	見識を有する 者の中から選 任された委員	月額194,000円

これは正本である。

平成23年10月12日

東京高等裁判所第22民事部

裁判所書記官 矢作

健

