

平成19年3月26日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官  
平成18年(行コ)第10号 違法公金返還請求等請求控訴事件  
(原審:富山地方裁判所平成17年(行ウ)第7号)

口頭弁論終結の日 平成19年1月15日

判 決

富山県	[REDACTED]	
	控訴人	[REDACTED]
富山県	[REDACTED]	
	控訴人	[REDACTED]
富山県	[REDACTED]	
	控訴人	[REDACTED]
	上記3名訴訟代理人弁護士	青 島 明 生
	富山市新総曲輪1番7号	
	被控訴人	富山県知事 石 井 隆 一
	同訴訟代理人弁護士	橋 本 勇
	同指定代理人	荒 木 勝
	同	河 村 幹 治
	同	古 埜 雅 浩
	同	廣 瀬 智 範

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事実及び理由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴人ら

- (1) 原判決を取り消す。

(2) 被控訴人は、原判決別紙記載の者に対して、1億9014万0250円及びこれに対する平成16年12月28日から支払済みまで年5分の割合による金員を富山県に支払うように請求せよ。

## 2 被控訴人

主文第1項と同旨

## 第2 事案の概要

1 本件は、富山県の住民である控訴人らが、富山県が富山県職員退職手当支給条例（昭和37年12月20日富山県条例第52号、ただし、平成17年条例第99号による改正前のもの。以下「本件条例」という。）15条に基づき、前富山県知事である中沖豊（以下「中沖」という。）に対する退職手当（以下「本件退職手当」という。）の額を条例で定めることなく、これを議会で議決した額として支給したのは、給与条例主義に反する違法な公金の支出である旨主張して、富山県の執行機関である被控訴人に対し、地方自治法（以下「法」という。）242条の2第1項4号本文に基づき、本件退職手当を支給した当時の富山県知事である石井隆一（以下「石井」という。）に本件退職手当の支給により富山県が被った損害として本件退職手当の額と本件条例に規定がある一般職に対する退職手当の額の算定方式により算定した額との差額相当の損害の賠償を請求すること、及び本件退職手当の支給を受けた中沖に同額の不当利得金の返還の請求をすることを求めた事案の控訴審である。

原審は、控訴人らの請求をいずれも棄却したため、これを不服とする控訴人らが本件控訴を提起した。

なお、略語は、特に断らない限り、原判決に準ずるものとする。

## 2 前提事実

原判決の「事実及び理由」欄の第2の2に記載のとおりであるから、これを引用する。

## 3 争点及びこれに関する当事者の主張

4のとおり当審における当事者の補充主張を付加するほか、原判決の「事実及び理由」欄の第2の3及び4に記載のとおりであるから、これを引用する。

#### 4 当審における当事者の補充主張（争点1について）

##### (1) 控訴人らの主張

ア 法が各種の直接民主主義的な制度を規定している趣旨からすると、給与条例主義については、単に住民の代表者である議会の決定によることをもって民主的なコントロールとして足りるということとはできず、住民によるコントロールが及ぶか否かを考慮すべきである。

そして、退職手当の額の決定について、議会の議決による場合と条例による場合とを比較すると、単に法形式が異なるのみならず、住民の条例改廃請求（法74条）による内容の修正の余地があるか否か、金額の決定に至るまでに住民が予め金額を知ることができるか否か、場合によっては議員選挙の争点となって選挙結果に基づき議会による内容の修正が行われる可能性があるか否かの点に差異があり、住民によるコントロールの観点からは重要な違いがある。

したがって、本件退職手当の支給について議会の議決と条例とを同視することは、給与条例主義に反するとともに、地方自治の本旨（憲法92条）にも反するものである。

イ 本件条例では、知事の退職手当の金額に関して何ら基準が示されていないから、議会は自由にその金額を定めることができることになり、議会に対する知事の対応に影響を与え、知事と議会との抑制・均衡関係を崩すことは明らかである。

ウ 中沖は、富山県知事在任中に、県債残高を8000億円も増加させ、単年度でも400億円の赤字財政という状況に富山県を陥らせたものであり、民間企業であれば私財の投入が求められるような結果を残したのであるから、本件退職手当の額は、著しく不当に高額である。

(2) 被控訴人の反論

争う。

第3 当裁判所の判断

1 本件退職手当額の決定手続について

原判決7頁21行目から8頁23行目までのとおり（ただし、原判決7頁21行目の「によれば」を「及び弁論の全趣旨によれば」と改める。）であるから、これを引用する。

2 本件条例15条の法204条3項違反の有無

(1) 法204条は、普通地方公共団体は、その職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならず（同条1項）、また、条例で退職手当等の各種の手当を支給することができる（同条2項）とし、その給料、手当及び旅費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（同条3項）と規定し、法204条の2は、普通地方公共団体は、その職員に対し、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かずに支給することができないと規定し、あいまって、普通地方公共団体が職員に支給する給与等の給付に関する条例主義（いわゆる給与条例主義）を定めているが、この給与条例主義の趣旨は、①住民の代表である議会の条例制定を通じて、給与体系を公明化し、給与等の額等を民主的にコントロールするとともに、②勤労者である職員に対し、憲法28条が勤労者に対して保障する団体行動権の一部を制限する代償として、給与等を権利として保障することにあると解される。

(2) ところで、本件条例（乙1）は、2条1項において、富山県職員（地方公営企業法（昭和27年法律第292号）15条1項に規定する企業職員を除く。）のうち、常時勤務に服することを要する者（以下「常勤職員」という。）に退職手当を支給する旨規定し、3条以下において、常勤職員に支給する退職手当の額を算出するために必要な事項等を定める一方、常勤職員に含まれる知事、副知事及び出納長（以下「知事等」という。）の特別職に対

して支給すべき退職手当の額について、その15条において、「知事、副知事及び出納長の在職期間に対する退職手当の額は、この条例の規定にかかわらず、議会で議決する額とすることができる。」と規定しているから、本件条例は、知事等の特別職の退職手当の額について、他の常勤職員と同様、3条以下の規定に従って算出される額とすることを原則としながらも、知事等の特別職の地位及び職責の特殊性及び重大性を考慮して、本件条例15条により議会で議決された場合にはこれによることとしているものと解される。そして、本件条例には、同条に基づき知事等の特別職の退職手当の額を議会で議決する場合において、議会在議決の際に由るべき基準等に関して何ら定めるところがないから、その額をどのような額とするかは全面的に議会に一任しているものといえることができる。したがって、知事等の特別職の退職手当の額が本件条例15条により議会の議決により定まる場合には、その額を条例の規定そのものから直接に確定することができないことは明らかである。

そうすると、知事等の特別職の退職手当の額を議会の議決により定めるものとして、全面的にその決定を議会の議決に一任する内容の本件条例15条は、普通地方公共団体がその職員に支給する手当の額を条例で定めるべき旨を規定する法204条3項の文言に適合しない面があることは否定できない。

- (3) しかしながら、給与条例主義の趣旨は上記①、②のとおりであるところ、本件条例は、上記のとおり、知事等の特別職を含む常勤職員に対する退職手当額に関する原則規定を置いた上で、知事等の特別職に対する退職手当額に関する特則として、その15条で、その額について議会在議決した場合はそれによる旨定めて、知事等の特別職に支給すべき退職手当の額の決定方法を明示していることに加え（したがって、本件15条による退職手当額の支給が法204条の2に違反するものではない。）、法の規定によれば、知事等の特別職の退職手当の額に関して、議会在条例を制定する場合の議決方法と条例でこれを議会の議決事項とした場合の議決方法との間には特段の相違が

ないことを考慮すると、議会が本件条例15条に従ってその議決により知事等の特別職に対する退職手当の額を定めることは、実質的には、議会が知事等の特別職に対する退職手当の額を条例をもって定めるに等しいものということができるから、給与条例主義の趣旨①を満たすものということができる。そして、知事は、公選によりその地位に就任するものであって、県という普通地方公共団体の執行機関の立場にあるものであるから、知事に支給されるべき退職手当の額に関しては、給与条例主義の趣旨②はそもそも当てはまらない。そうすると、本件条例15条中の知事の退職手当の額に関する部分、すなわち、同条が、知事の退職手当について、その額を直接定めることなく、議会の議決により定めることができるとする部分は、法204条3項に違反するものとは解されないというべきである。

もっとも、条例については、条例が公布されることにより、退職手当の額が住民に了知され得る状態に置かれ、住民の条例改廃請求（法74条）により、その内容を修正する余地があるのに対し、議会の議決による場合には、議案が議会に提出される前の段階でその議案の内容（退職手当の額）を住民が了知することはできないことになる。しかし、議会の議員は住民の選挙により選出された住民の代表者であることからすれば、民主的なコントロールのもとで退職手当の額を決定しているものといえるのであって、上記差異をもって、条例により定める場合の方が、議会の議決による場合より民主的なコントロールが及ぶものとはいいきれない。したがって、上記のような条例と議決との相違をもって、本件条例15条が給与条例主義の趣旨①を没却するものということとはできない。

#### (4) 控訴人らの主張について

ア 控訴人らは、給与条例主義の趣旨は、議会による民主的統制のみではなく、条例改廃請求権の行使等による住民の自治体に対する民主的統制をも確保するところにあるとして、本件条例15条は給与条例主義に反する旨

主張する。しかし、住民の条例改廃請求の可否の差異をもって、給与条例主義の趣旨を没却するものとはいえないことは前記のとおりであるし、仮に、控訴人らが主張するとおり、住民の条例改廃請求権の行使等を重視するとしても、住民は、議会の議決する額とすることができるという本件条例に対しても、条例改廃請求を行うなどしてその意思を反映させることができたものというべきである。したがって、控訴人らの上記主張は理由がない。

なお、控訴人らは、当審においてさらに、知事の退職手当の額の決定について、議会の議決による場合と条例による場合とでは、住民の条例改廃請求（法74条）による内容の修正の余地があるか否か、金額の決定に至るまでに住民が予め金額を知ることができるか否か、場合によっては議員選挙の争点となって選挙結果に基づき議会による内容の修正が行われる可能性があるか否かの点に差異があり、住民によるコントロールの観点からは重要な違いがあるから、法が各種の直接民主主義的な制度を規定している趣旨を考慮すれば、議会の議決と条例とを同視することは、給与条例主義に反するとともに、地方自治の本旨（憲法92条）にも反する旨主張する。しかし、条例改廃請求の点については、前記のとおり、住民は、知事等の特別職の退職手当の額を議会の議決する額とすることができる旨規定する本件条例に対しても、条例改廃請求を行うなどしてその意思を反映させることができたものである。また、確かに、議会の議決による場合には、議案が議会に提出される前の段階でその議案の内容（退職手当の額）を住民が了知することはできないが、一方、個々の退職手当の支給ごとに金額を議会で議決することは、予め条例で定められた金額が自動的に支給されるのに比べ、より住民の関心を惹きやすい面もあるのであって、仮にその金額が不当であれば、住民が議員に働きかけたり、あるいは事後の議員選挙においてその点が争点となる可能性もあるのである。したがって、知事

の退職手当の額の決定を議会の議決によることが、条例による決定に比較して、住民によるコントロールの観点から直ちに劣るものと断定することはできず、控訴人らの上記主張は採用できない。

イ 控訴人らは、給与条例主義は、少なくとも知事の場合には、議会と対抗関係にある知事の給与等がその都度の議会の議決によって決せられることではないことを定めることによって、執行機関と議決機関との抑制と均衡関係を図るという統治的意義を有するものであり、本件条例15条は給与条例主義に反する旨主張する。しかし、本件条例15条により議会が議決によって知事に対する退職手当の額を定める場合と、その額の算定方式をやはり議会の議決により条例で定める場合とを比較しても、前者が後者に比して、議会の権限が過大となり、知事と議会との抑制・均衡関係が崩れるとまでいうことはできない。したがって、控訴人らの上記主張も理由がない。

なお、控訴人らは、当審においてさらに、本件条例によれば、議会は自由に知事の退職手当の金額を定めることができることになり、議会に対する知事の対応に影響を与え、知事と議会との抑制・均衡関係を崩すものである旨主張する。しかし、上記1の事実によれば、本件退職手当の額は、有識者らによる富山県特別職退職手当検討懇話会において、中沖の知事としての功績や昨今の経済状況等のほか、知事の退職手当の額の算定に関する全国的な状況や富山県における従前の知事の退職手当の額の算定方法等も勘案した意見がまとめられ、これを受けて議会により議決されたものであって、議会が上記のような諸条件を考慮しないまま金額を定めたというようなものではないことも考慮すれば、議会が本件退職手当の金額を議決により定めることができるからといって、直ちに、知事の立場が弱体化して、知事と議会との抑制・均衡関係を崩すことになるとまでいうことはできず、控訴人らの上記主張も採用できない。



ウ 控訴人らのその余の主張は、既に説示したところに照らして、いずれも採用できない。

(5) 上記のとおりであって、本件条例15条中の知事の退職手当額に関する部分をもって法204条3項に違反するものということとはできないし、他の給与条例主義を定める法の規定に違反するものということもできない。

そうすると、石井が、富山県知事として、本件条例15条に基づく議会の議決で定められた本件退職手当額を本件条例に基づき中沖に支給したことを違法ということとはできず、また、中沖がこれを受給することには法律上の原因がある。

### 3 結論

以上によれば、控訴人らの請求は、その余の争点について判断するまでもなく理由がないから、いずれも棄却すべきである。

よって、これと同旨の原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判長裁判官 長 門 栄 吉

裁判官 沖 中 康 人

裁判官 加 藤 員 祥