

平成22年12月7日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成21年(行ウ)第41号 神戸市行政委員会の委員報酬に関する違法支出損害賠償等請求事件

口頭弁論終結日 平成21年9月21日

判 決

原告(選定当事者)

原告(選定当事者)

原告(選定当事者)

(選定者は別紙選定者目録記載のとおり)

神戸市中央区加納町6丁目5番1号

被 告	神 戸 市 長
	矢 田 立 郎
同訴訟代理人弁護士	橋 本 勇
同	奥 村 孝
同	石 丸 鐵 太 郎
同	森 有 美
同	藤 原 孝 洋
同	矢 形 幸 之 助
同	中 尾 悦 子
同訴訟復代理人弁護士	中 山 健 太 郎

主 文

1 本件訴えのうち、以下の訴えをいずれも却下する。

(1) 被告に対し、小川雄三及び橋口秀志に対して、損害賠償及

び遅延損害金の請求をすることを求める各訴え

(2) 被告に対し、矢田立郎に対して、別紙原告ら請求額一覧表記載1の平成19年度分欄の金額につき損害賠償及び遅延損害金の請求をすることを求める訴え、及び同一覧表記載2の相手方欄の者に対して、同平成19年度分欄の金額につき不当利得返還及びこれに対する法定利息の請求をすることを求める訴え

2 原告（選定当事者）らのその余の請求をいずれも棄却する。

3 訴訟費用は原告（選定当事者）らの負担とする。

### 事 実 及 び 理 由

#### 第1 請求

1 被告は、別紙原告ら請求額一覧表（以下「別紙」という。）記載1の相手方欄の者に対して、各合計欄の金員及び各年度分欄の金員に対する各遅延損害金起算日欄の日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をせよ。

2 被告は、別紙記載2の相手方欄の者に対して、各合計欄の金員及び各年度分欄記載の金員に対する各法定利息起算日欄の日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をせよ。

#### 第2 事案の概要

1 本件は、神戸市の住民である原告ら（選定当事者ら。以下「原告ら」という。）が、同市の教育委員会、人事委員会、市選挙管理委員会、区選挙管理委員会及び農業委員会の各委員並びに監査委員（別紙記載2の相手方欄の者。以下「本件各委員ら」という。）に月額で報酬が支給されていることが違法であるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、被告に対し、市長個人、教育長個人に対して本件各委員らに平成19年度分ないし平成21年度分として支給された報酬のうち、各人の出勤日数に3万5300円を乗じた額を超える

額（別紙記載1の合計欄の金額）についての損害賠償請求及びこれに対する各年度末日の翌日からの遅延損害金の請求をすることの義務付けを求めるとともに、本件各委員らに対して各人に支給された報酬のうち、各人の出勤日数に3万5300円を乗じた額を超える額（別紙記載2の合計欄の金額）についての不当利得返還請求及びこれに対する各年度末日の翌日からの法定利息の請求をすることの義務付けを求める事案である。

## 2 関係法令等

### (1) 地方自治法（平成20年法律第69号による改正前のもの）

#### ア 203条1項

普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人、その他普通地方公共団体の非常勤の職員（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ない。

#### イ 同2項

前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、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。

（同項は、昭和31年法律第147号による地方自治法の一部改正によって新設されたものである。）

以下、平成20年法律第69号による改正前の地方自治法203条2項と同改正後の同法203条の2第2項とは、議会の議員以外の部分について同旨であり、これらを併わせて、「法203条2項」という。

### (2) 神戸市の特別職の職員で非常勤のものものの報酬及び費用弁償に関する条例（昭和31年条例第25号。以下「本件条例」という。乙1）は、2条及び別表で、特別職の職員の報酬につき、次のとおり定めている（以下「本件条

例の月額報酬の定め」という。)

ア 教育委員会

委員長 月額 36 万円

委員 月額 32 万円

イ 人事委員会

委員長 月額 36 万円

委員 月額 32 万円

ウ 監査委員

識見を有する者のうちから選任された代表監査委員 月額 36 万円

識見を有する者のうちから選任されたその他の者 月額 32 万円

議会の議員のうちから選任された者 月額 8 万円

エ 市選挙管理委員会

委員長 月額 32 万円

委員 月額 27 万円

オ 区選挙管理委員会

委員長 月額 13 万 3000 円

委員 月額 11 万 6000 円

カ 農業委員会

会長 月額 5 万 1000 円

部会長 月額 4 万 5000 円

委員 月額 4 万円

3 前提事実（掲記した証拠等により認められ、証拠等の掲記のないものは争いがない。）

(1) 当事者等

ア 原告ら及び選定者は、いずれも神戸市の住民である。（弁論の全趣旨）

イ 矢田立郎は、平成13年11月以降、神戸市長の職にある者である。

ウ 小川雄三は、少なくとも平成19年4月から平成20年3月までの間、神戸市教育長の職にあった者であり、橋口秀志は、同年4月以降、神戸市教育長の職にある者である。

エ 別紙記載2の相手方欄の者は、平成19年度ないし平成21年度の各行政委員会の委員又は監査委員として非常勤の職員であった者である。

(2) 本件各委員らに対する報酬の支給

本件各委員らに対する報酬の支給（以上「本件各支給」という。）は、いずれも次の期間内に行われ、その後、本件各委員らは本件条例の月額報酬の定めに従った報酬額の支給を受けた。（甲16ないし19、20の1～9、21、30ないし33、34の1～9、35ないし39、40の1～9、41、乙1）

ア 平成19年度分

平成19年4月5日から平成20年3月12日までの間

イ 平成20年度分

平成20年4月3日から平成21年4月2日までの間

ウ 平成21年度分

平成21年4月3日から平成22年3月16日までの間

(3) 住民監査請求

ア 原告ら及び選定者らは、平成21年3月27日、同月31日及び同年4月3日に、神戸市監査委員に対し、行政委員に月額で報酬を支給することは法203条2項に反し、市長及び教育長は、行政委員に平成19年度分及び平成20年度分の不当利得返還を求めるべきであり、平成21年度の違法支出を差し止めるべきであり、行政委員から返還されない総額を、支出当時に市長、教育長にあった者個人が市に返還しなければならないとする住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）を行った。（甲2）

イ 神戸市監査委員は、平成21年5月25日付けで本件監査請求を棄却し、

同月26日、原告ら及び選定者らに対し監査結果を通知した。

(4) 訴訟提起

原告らは、平成21年6月23日、本件訴訟を提起した。(顕著な事実)

4 争点及び争点に対する当事者の主張

(1) 平成19年度分の報酬の支給に係る監査請求期間の経過についての「正当な理由」の有無

【被告】

住民訴訟を提起するには、当該財務会計行為のあった日又は終わった日から1年以内にする住民監査請求を経なければならない。ところが、平成19年度の本件各委員に対する報酬の支給は、原告らが住民監査請求をした平成21年3月27日の1年前よりも前になされている。

したがって、平成19年度分の報酬の支給については、監査請求期間を経過している。

【原告ら】

地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合は、監査請求期間を経過したことにつき「正当な理由」が認められるところ、財務会計行為の存在を住民が監査請求をするに足りる程度に知るには、当該行為の存在のみならず、当該行為が違法不当であることを基礎づける事実を知りうる必要があるというべきである。

原告らは、平成21年1月23日付けで「大津地裁判決で滋賀県労働・収用委員らの報酬月額制は違法」との新聞記事が報道されたので、神戸市も同様ではないかと疑い、情報公開請求を経て、急いで同年3月27日ないし同年4月3日に監査請求を行ったものであり、「正当な理由」がある。

(2) 神戸市教育長の「当該職員」該当性

【被告】

神戸市教育長は、教育委員会の委員への報酬の支給についての支出に関する権限を有しておらず、神戸市教育長である橋口秀志や前教育長である小川雄三が同支給に係る財務会計行為を行ったこともない。教育委員会に係る予算についても、その執行権を有するのは市長であり、神戸市において、教育長はこの権限の委任を受けていないし、専決権を与えられていない。

したがって、橋口秀志及び小川雄三は、地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」に該当しない。

**【原告ら】**

神戸市教育長は、執行機関の一つである神戸市教育委員会の長であり、教育委員会の委員への支出を決定する権限を有する。

したがって、橋口秀志及び小川雄三は、地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」に該当する。

(3) 片岡雄作に対する不当利得返還請求の義務付けの適法性

**【被告】**

平成19年度及び平成20年度に監査委員であった片岡雄作は、平成21年1月6日に死去しており、本件訴えのうち、片岡雄作に対する不当利得返還請求の義務付けを求める部分は不適法である。

**【原告ら】**

被告の主張は争う。

(4) 本件各支給の違法性

**【原告ら】**

ア 非常勤職員については、勤務日数により報酬を支給するのが原則であり（法203条2項本文）、その例外として条例で特別の定めをして勤務日数によらないで報酬を支給することが許されるのは、特別な事情がある場合、すなわち、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はない場合にも、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の事実上の拘束があつて、月額で報酬を支給する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、日額報酬制をとることが不相当と判断され、月額報酬制をと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、この原則によらずに月額報酬制を必要とする特別な事情がある場合に限られるというべきである。

イ 平成19年度、平成20年度、平成21年度の本件各委員らの1か月の勤務実日数は、0.5日から6.1日までの間にとどまっており、常勤の職員の1か月の勤務日数を19日とすると、本件各委員らの上記日数は非常に少ない。この勤務実日数には、委員会の会議の出席以外の、委員会活動に関連する公式・非公式の各種行事などの出席日数も含まれているのである。また、本件各委員らに支給された報酬額について、平均の勤務実日数で勤務1日あたりを計算すると、4万円から15万2381円までの間であり、国家公務員の非常勤職員に対する報酬の限度額の日額3万5300円と比較して非常に高い。

本件各委員らにかかる委員会活動の平均時間は、約0.7時間から3.3時間までと短時間である。このような短時間の勤務では、委員会の会議の開催前後に資料や議案の検討時間に相当の時間を割いているとしても、1日の日給を払えば十分である。

以上に照らせば、神戸市が非常勤の行政委員らにつき、月額で報酬を支給し得る特別な事情がある場合（アの①ないし④）に当たらないことは明らかである。

ウ したがって、本件条例の月額報酬の定めは法203条2項の趣旨に反するものとして無効であり、これに基づく本件各支給は違法である。

【被告】



ア 原告らの主張は争う。

イ 法203条2項にただし書が加えられた立法経緯によれば、本件条例に違法はない。

すなわち、法203条2項は、政府案は、「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。」というのみであったが、衆議院において、地方公共団体の陳情、諸請願を検討した結果、執行機関に属する委員会の非常勤の委員については、条例をもって勤務日数に応じて支給する方法と別の方法によることを可能にすべきであり、地方公共団体の自主性、独自性を認めるべきであるとされ、「ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」との修正が加えられ、参議院で修正後の法案が可決され、成立したものである。

法203条2項ただし書は、行政府から提案されたものに対して立法府が修正したものであるから、この立法府の意図に従った解釈がなされなければならないのであり、原告らが主張するように非常勤職員の勤務時間が常勤職員とほぼ同等である場合にのみ月額で報酬が支給できるという議論は全くなされておらず、法203条2項ただし書をそのように理解することはできない。

ウ 本件各委員らは、いずれも、法律に基づいて、執行機関として置かれている委員会又は委員を構成する行政委員であり、法律等によって定められた当該地方公共団体の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のであり（地方自治法138条の2）、上司の職務上の命令に従って、勤務時間内においてのみ職務に専念すべき義務を負う一般の職員とは職責が異なる。行政委員が出席する会議又は合議は、事務を処理するために協議したり、意思決定をしたりする場にすぎないのであり、行政委員は、その会議又は合議に出席する前に、当該事務の内容を確認し、必要な情報を収集・検討し、自らの考え方をまとめる等を行わなければならない。

ない。行政委員に対する報酬は、このようなことを考慮して決定されるべきであり、日額か、月額か、年額かの支給方法自体に意味があるわけではなく、また、日額で支給されるとなると、まさに日当と理解され、行政委員としての権限の行使の責任が軽視されかねないおそれもある。

また、神戸市は、大正時代から大都市としての特例が認められ、政令指定都市として最初に指定された5大都市（横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市）の一つであり、この5大都市は、同等の都市規模や権限等を有しているところ、平成21年4月現在の5大都市の行政委員の報酬月額を比較すると、神戸市の報酬月額が特に高いものではない。

したがって、本件条例の月額報酬の定めは、法203条2項に反することなく条例制定権の範囲内であって、これに基づく本件各支給に違法はない。

(5) 矢田立郎、小川雄三及び橋口秀志の不法行為の成否

【原告ら】

本件各支出の支出決定及び命令権者である神戸市長、神戸市教育長は、上記各行為を故意又は過失により行ったものである。

国家公務員の非常勤職員の報酬の限度額が日額3万5300円であることを考慮すれば、同額に勤務日数を乗じた額を超える報酬の支給は、上記故意又は過失による行為と因果関係がある神戸市に生じた損害というべきであり、本件各委員らごとの損害額は、各支給された報酬額から3万5300円に各勤務日数を乗じた額を控除した額であり、その額は、別紙の2に記載のとおりである。

したがって、平成19年度分ないし平成21年度分について、教育委員会の委員を除く委員の報酬についての支出決定及び命令権者である神戸市長の職にあった矢田立郎には不法行為が成立し、合計1億4229万5452円（別紙記載2(2)から(6)までの各合計欄の合計額。）につき、神戸市

に賠償しなければならない。

また、平成19年度分について、教育委員会の委員の報酬についての支出決定及び命令権者である神戸市教育長の職にあった小川雄三、平成20年度分及び平成21年度分について、同じく神戸市教育長の職にあった橋口秀志には、それぞれ不法行為が成立し、小川雄三は合計1403万0708円（別紙記載2(1)の平成19年度分の欄の額の合計額）を、橋口秀志には合計2658万6665円（別紙記載2(1)の平成20年度分及び平成21年度分の欄の額の合計額）を、神戸市に賠償しなければならない。

**【被告】**

原告らの主張は争う。

(6) 本件各委員らの不当利得の成否及び悪意の受益者

**【原告ら】**

本件各支給は明白な違法であるから無効であり、本件各委員らが支給された報酬額から国家公務員の非常勤職員の報酬の限度額である日額3万5300円に各勤務日数を乗じた額を控除した額（別紙記載2の各合計欄の金額）について、それぞれ不当利得が成立する。

また、このような違法行為によって報酬を受給した本件各委員らは、悪意というべきであるから、法定利息を付して神戸市に返還すべきである。

**【被告】**

原告らの主張は争う。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1)（平成19年度分の報酬の支給に係る監査請求期間の経過についての「正当な理由」の有無）について

- (1) 原告らは、本件各委員らに対する報酬に係る支給を違法な財務会計行為と主張するものと解されるところ、平成19年度分の各支給は平成20年3月12日までになされ、本件監査請求は、平成21年3月27日以降になされ

ているから（第2の3の(2)(3)）、これらの財務会計上の行為についての監査請求期間が経過した後になされたものである（地方自治法242条2項本文）。

- (2) 上記監査請求期間の経過につき、原告らは、滋賀県労働・収用委員らの報酬月額制を違法とする大津地方裁判所判決の新聞報道（甲3）により、神戸市も同様ではないかと調査し、当該違法な財務会計行為を知り、急いで本件監査請求を行ったものであり、「正当な理由」（地方自治法242条2項ただし書）があると主張する。

「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである（最高裁判所平成14年9月12日第一小法廷判決・民集56巻7号1481頁参照）。そして、「通常の注意力」ではなく「相当の注意力」による調査を必要とする趣旨を考慮すると、新聞報道等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民なら誰でもいつでも知ることのできる状態に置かれた情報については、住民が相当の注意力をもって調査すれば知ることができるものというべきである。

本件監査請求は特別職の非常勤職員である本件各委員らの報酬が月額で支給されていることが違法、不当であるとしてされたものであるが、平成19年当時も、神戸市は、特別職の非常勤職員の一部について月額報酬制を採用していたものであって（弁論の全趣旨）、それは本件条例2条、別表に明記されており、当該条例は公布されているものである以上、原告ら及び選定者らを含む神戸市の住民は、そのころには、相当の注意力をもって調査すれば、特別職の非常勤職員の一部に月額報酬が支給されていることを容易に知り得たというべきである。

したがって、神戸市の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には当たらないから、平成19年度分の支給は、監査請求期間の経過につき「正当な理由」を認めることはできない。

(3) よって、本件訴えのうち、平成19年度分の報酬の支給に係る部分はいずれも適法な監査請求を経ておらず、不適法である。

## 2 争点(2) (神戸市教育長の「当該職員」該当性) について

(1) 原告は、神戸市教育長は神戸市教育委員会の長であり、教育委員会の委員への支出を決定する権限を有するから、橋口秀志及び小川雄三は、地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」に該当すると主張する。

「当該職員」とは、当該訴訟においてその適否が問題とされている財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている者及びこれらの者から権限の委任を受けるなどして上記権限を有するに至った者を広く意味し、その反面およそ上記のような権限を有する地位ないし職にあると認められない者はこれに該当しないと解するのが相当である（最高裁判所昭和62年4月10日第二小法廷判決・民集41巻3号239号参照）。

本件は、予算の執行の一つである報酬の支給という財務会計上の行為が問題とされているところ、法は、予算の執行権は地方公共団体の長が有するものと規定し（地方自治法149条2号）、教育委員会の所掌に係る事項に関する予算の執行権についても地方公共団体の長の権限と規定しており（地方自治法180条の8、地方教育行政の組織及び運営に関する法律24条5号）、教育長は、予算の執行権を法令上本来的に有するものではない（同法17条参照）。また、神戸市長から神戸市教育長に対して教育委員会に係る予算につき権限の委任がされていることを認めるに足りる証拠はない。

したがって、橋口秀志、小川雄三は、法242条の2第1項4号の「当該職員」には該当しない。

(2) よって、本件訴えのうち、小川雄三、橋口秀志を相手方とする損害賠償の義務付けの訴えに係る部分は、不適法である。

3 争点(3) (片岡雄作に対する不当利得返還請求の義務付けの適法性) について

(1) 第2の3の前提事実(4)及び弁論の全趣旨によれば、平成19年度及び平成20年度に監査委員であった片岡雄作は、本件訴訟の提起より前である平成21年1月6日に死亡したことが認められる。

片岡雄作に係る本件訴えは、被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、片岡雄作に対して不当利得返還請求及び法定利息の請求をすることの義務付けを求めるものであるところ、神戸市の同人に対する不当利得返還請求権等が存在するか否かの判断は、本件訴訟の本案における審理対象の判断であり、同人が既に死亡していることがその判断において考慮され、神戸市の同人に対する不当利得返還請求権等が存在しないとの判断にいたり、同人を相手方とする請求が棄却されることはあっても、同人を相手方とする本件訴えが訴訟要件を欠くという理由で不適法なものとなることはない。

(2) よって、本件訴えのうち、片岡雄作に係る部分は適法なものであり、被告のこの点についての主張は採用の限りではない。

なお、片岡雄作の死亡の事実によって、同人に係る本件請求が棄却されるべきものとなるか否かについては、前記のとおり本案の審理対象であるが、その点については、次の争点(4)の判断結果との関係で、判断するまでもないことになる。

4 争点(4) (本件各支給の違法性) について

(1) 本件各支給は、非常勤の職員である本件各委員らに対して本件条例の月額報酬の定めに従う月額での報酬の支給を内容とするものである。

法203条2項本文は、非常勤の職員に対する報酬は、勤務日数に応じて支給するものとし、同ただし書で、条例で「特別の定め」をした場合はこの

限りでない」と規定していることから、本件各支給が違法か否かは、その前提となる本件条例の月額報酬の定めが、上記「特別の定め」に当たるかを検討しなければならない。

原告らは、本件条例の月額報酬の定めが、上記「特別の定め」として許されるものではないと主張するところ、どのような場合に「特別の定め」をしようのかは、法203条2項の文言上制限はない。

(2)ア そこで、法203条2項の立法趣旨についてみるに、証拠（乙2ないし4）及び関係法令によれば、法203条2項の立法経緯は次のとおりであった。

昭和31年当時、国家公務員の非常勤職員の給与は、現行法と同じ内容の一般職の職員の給与に関する法律22条に定めがあったが、地方公務員の非常勤職員の報酬は、地方自治法で、203条1項（平成20年法律第69号による改正前のもの）所定の者の報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は条例で定めるものとされていたことから、政府は、このころ、国会に対して、法203条2項として、「議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。」との案（以下「政府案」という。）を含む、地方自治法の一部を改正する法律案（内閣提出第111号）を提出した。

政府案に対しては、某選挙管理委員会から委員長その他がほぼ毎日出勤しているという実情があり、月額報酬制は妥当ではない等をはじめ、全国の地方公共団体の様々な行政委員会から陳情や請願があった。

衆議院では、上記陳情等を是認し、非常勤の職員の中でも、各地方公共団体の執行機関である行政委員会の委員については、政府案に修正を加えることが検討された。

その際、政府案の「議会の議員以外の者」を「議会の議員及び行政委員会の委員以外の者」とする案も提案されたが、行政委員会の委員の職務の

内容は様々であること、普通地方公共団体によっては、日額で報酬を支給することとしている行政委員が存在することから、行政委員会の委員に対して一律に日額報酬制の例外とすることを法律で定めるのは適当でないと考えられ、また、選挙管理委員会や人事委員会等、二、三の行政委員会を日額報酬制の例外として法律で列挙して定めることも、他の行政委員会との関係上妥当ではないとされた。

上記のような検討を経て、衆議院は、普通地方公共団体の自主性を尊重して条例によって日額報酬制の例外を設けることができるとすべきであるとし、政府案に、法203条2項ただし書の内容を加えて修正した。当該修正案については、参議院でも衆議院での修正の経緯が説明されて、可決され、法203条2項が成立したものである。

イ 以上の経緯のとおり、法203条2項ただし書を加えるに至った立法趣旨を前提とすると、同ただし書の適用対象については、執行機関たる行政委員会の委員を念頭に置いているといえることができる。

その上で、報酬は役務の提供に対する対価であるから、勤務量に応じて支給されるべきであるところ、法203条2項の立法趣旨は、所定の勤務日に常時勤務しない非常勤の職員については、本文で勤務日数に応じて報酬を支給することを原則とし、非常勤の職員のうち執行機関である行政委員会の委員については、勤務の実情や職務の性質、内容から、勤務量を勤務日数で評価することが相当ではない場合があるから、各普通地方公共団体の自主性を尊重し、条例で日額制の例外を定めることを可能するために、各普通地方公共団体の議会に裁量権を与えたものと解される。

(3) (2)で述べた立法趣旨を前提として、法203条2項が新設された昭和31年から今日に至るまでの間の執行機関である行政委員会の委員等の職責及び業務量、地方自治の実情等の想定される諸事情の変化を考慮しても、勤務日数に応じて報酬を支給するとの原則を堅持しつつ、地方自治を尊重する観点



から、執行機関である行政委員会の委員等については、勤務量を勤務日数で評価することが相当ではない場合に自主性を尊重して、普通地方公共団体の議会に日額報酬制の例外を条例で定め得る裁量権を与えたという立法趣旨が、現在において合理性を欠くようになったということとはできない。

これらを総合すると、法203条2項ただし書は、執行機関である行政委員会の委員等については、各普通地方公共団体の議会の裁量で、報酬を月額又は年額で支給することを定め得ることを許容したものと解するのが相当である。

もっとも、例外を認める根拠は、勤務量を勤務日数で評価することが相当ではないとする点にあるから、執行機関である行政委員会の委員等であっても、当該委員の勤務内容に照らせば、勤務量を勤務日数で評価することが容易であり、勤務日数で評価しうるものが明白な場合には、普通地方公共団体の議会の裁量権の範囲の逸脱、濫用として、違法になりうる。

- (4) 本件条例の月額報酬の定めにつき、条例制定権の裁量権の逸脱、濫用がないかを判断するにあたっては、本件条例の月額報酬の定めに係る行政委員会及び委員についての法律上の地位、職務等についてまず検討すべきところ、関係各法令の定めは次のとおりである。

#### ア 教育委員会

教育委員会は、都道府県、市町村などに設置され、学校その他の教育機関の設置・管理・廃止、学校の組織編制、教育課程、学校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等、広く教育行政に関する事務を管理・執行する合議制の執行機関であり、5人の委員から構成され、条例で定めるところにより、都道府県、市にあっては6人とすることができる（地方自治法180条の5第1項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律2条、3条、13条、23条）。

委員は、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、

教育等に関し識見を有する者のうちから、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、任期は原則4年、守秘義務がある（同法4条、5条、11条）。

教育委員会は、委員のうちから委員長を選挙しなければならないとされ、委員長は、教育委員会の会議を主宰し、教育委員会を代表するものとされている（同法12条）。

#### イ 人事委員会

人事委員会は、都道府県及び政令指定都市などに置かれる執行機関であり、人事行政に関する調査、給与、勤務条件等の研究、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等の事務を処理することとされている（地方自治法180条の5第1項、202条の2第1項、地方公務員法7条1項・2項、8条1項）。

人事委員会は、3人の委員をもって組織され、委員は、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、かつ人事行政に関し識見の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、準立法的見地、準司法的見地から、委員は、職務の遂行に適さない一定の場合を除く外その意に反して罷免されることはなく、地方公共団体の議会の議員や当該地方公共団体の地方公務員の職を兼ねることができないとされ、任期は4年である（同法9条の2第1項から11項まで）。

委員のうちから、委員長を選挙しなければならないとされ、委員長は、委員会の事務を処理し、委員会を代表するものとされている（同法10条）。

#### ウ 監査委員

監査委員は、普通地方公共団体に置かなければならない独任制の執行機関であり、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共

団体の経営に係る事業の管理につき、毎会計年度少なくとも1回以上の期日を定めて監査をしなければならず、監査委員が、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務(一定の事務については、除外されている。)の執行について監査することができる(地方自治法180条の5第1項、195条、199条1項・2項・4項)。監査委員は、普通地方公共団体の長から地方公共団体の事務に関し監査の要求があったときは、その要求に係る事項について監査しなければならず、監査委員が必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、普通地方公共団体が補助金等の財政的援助を与えているものの出納等事務の執行で当該財政的援助に係るもの等についても監査することができる(同法199条6項・7項)。監査委員は、監査のため必要があると認めるときは、関係人の出頭を求めたり、関係人を調査したり、関係人に対し帳簿などの記録の提出を求めたり、学識経験を有する者等から意見を聴くことができ、監査の結果については、普通地方公共団体の議会及び長、関係ある行政委員会及び委員に対し、監査委員の合議により決定した上で、報告又は意見を提出し、かつ公表しなければならないとされている(同条8項・9項)。

監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意を得て、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に優れた識見を有する者又は議員のうちから選任した者であり、その職務を遂行するに当たっては、常に公平不偏の態度を保持して監査しなければならず、守秘義務が課されている(同法196条、198条の3)。

監査委員は、その定数が3人以上の場合にあっては、識見を有する者のうちから選任される監査委員の1人を代表監査委員としなければならず、代表監査委員は、同法242条の3第5項の訴訟について当該普通地方公共団体を代表する等の職責が課されている(同法199条の3)。

#### エ 選挙管理委員会

選挙管理委員会は、普通地方公共団体に置かなければならない執行機関であり、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地方自治特別法にかかる投票に関する事務等のこれに関係のある事務を管理し、4人の選挙管理委員で組織され、同委員の中から選挙された委員長が、委員会に関する事務を処理し、委員を代表する（地方自治法180条の5第1項、181条、186条、187条、261条、262条、公職選挙法5条）。

選挙管理委員は、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が同数の補充員とともに選挙することとされ、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（地方自治法182条1項・2項、183条1項）。

選挙管理委員は、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等との兼ねることができないとされ、選挙運動をすることが禁じられ、守秘義務が課されている（地方自治法182条7項等、185条の2、公職選挙法136条）。

#### オ 農業委員会

農業委員会は、農地がある市町村に置かなければならない執行機関であり、自作農の創設及び維持、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こととされている（地方自治法180条の5第3項、202条の2第4項、農業委員会等に関する法律3条、6条）。

農業委員会は、農業従事者等の中から選挙によって選ばれた委員をもって組織され、委員の互選により会長が置かれ、委員及び会長は非常勤とされ、会長は、会務を総理し、委員会を代表するものとされている（同法4条、5条、8条）。

- (5) 以上のとおり、本件条例の月額報酬の定めに係る非常勤の職員は、執行機関である行政委員会の委員又は執行機関である委員そのものであり、その法



律上の地位、職務内容は、いずれも専門的識見を有する者から選ばれ、長の部局から独立して事務を行い、法令上広範かつ重要な職務権限を行使することが予定されている。中には、公平性や中立性確保のため、任期中を通じて一定の活動の制限や服務上の義務が課されている者も認められる。

本件条例の月額報酬の定めに係る各委員の上記職務内容及び責任の重要性等に照らせば、条例で、月額によって報酬を支給することを定めることを不合理ということとはできず、上記委員に係る報酬を条例で月額で支給することを定めること自体、法203条2項ただし書の趣旨に反するものではない。

また、上記各職責の重要性に照らせば、本件条例の月額報酬の定め規定されている各委員の報酬額は、不当に高額とまではいえない。証拠等（乙6の1・2、7ないし10、公知の事実）によれば、本件条例の月額報酬の定めで定められている報酬の金額と、神戸市と同様に政令指定都市として指定されている横浜市、名古屋市、大阪市、京都市のそれらの金額とは、ほぼ同程度と認められ、神戸市のそれが特段高いわけではない。

原告らは、本件各委員らの委員会の出席日数及び委員会活動に関連する公式、非公式の各種行事の出席日数を含めた勤務日数が非常に少ない、本件各委員らの平均の勤務日数で1日あたりの報酬額を算定すると、国家公務員の非常勤職員の報酬限度額3万5300円に比して非常に高い、委員会活動の平均時間は短時間であり、委員会の会議の前後に資料の検討等に時間を割いていたとしても1日の日給で十分であると主張し、証拠（甲10ないし13、14の1～9、15、30ないし33、34の1～9、35、45、46）を提出する。しかしながら、本件各委員らの職務内容等は、前記のとおりであって、各種会議及び行事の準備、検討に相当程度の時間を要すると認められ、その準備、検討時間を1日分の勤務量として評価することは相当ではない。

したがって、本件条例の月額報酬の定めは、法203条2項ただし書の「特

別の定め」として市議会の条例制定の裁量権の範囲内のものであって違法なものではないというべきであるから、本件条例の月額報酬の定めに基づく本件各支給も、違法なものではないというべきである。

- 5 1ないし4で述べたところによれば、争点(5)、争点(6)及び片岡雄作の死亡との関係で同人に係る請求が認められるか否かについては判断する必要がない。

#### 第4 結語

よって、本件訴えのうち、(1)小川雄三及び橋口秀志に係る部分、(2)本件各支給のうち平成19年度分に係る部分及びこれに対する遅延損害金又は法定利息部分は、不適法であるからいずれも却下し、その余は理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

神戸地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 梅 村 明 剛

裁判官 植 田 智 彦

裁判官 近 藤 紗 世

これは正本である。

平成22年12月7日

神戸地方裁判所第2民事部

裁判所書記官 平田光

