

平成22年7月6日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成21年(行ウ)第48号 姫路市行政委員ら不当利得等返還請求事件

口頭弁論終結日 平成22年4月27日

判 決

兵庫県姫路市

原 告

兵庫県姫路市安田4丁目1番地

被 告

姫 路 市 長

石 見 利 勝

同訴訟代理人弁護士

橋 本

勇

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 被告は、別紙相手方委員目録の委員氏名欄記載の各委員らに対し、同目録の金額欄記載の各金員及びこれに対する平成21年5月1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、姫路市選挙管理委員会の委員、姫路市公平委員会の委員、姫路市監査委員、姫路市農業委員会の委員、姫路市教育委員会の委員に対し、報酬を支払ってはならない。

第2 事案の概要

- 1 本件は、姫路市の住民である原告が、同市の選挙管理委員会、公平委員会、農業委員会及び教育委員会の各委員並びに監査委員(以下「本件各委員ら」という。)に月額又は年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、姫路市長である被告に対し、上記

各委員らに対し平成20年4月29日から平成21年4月28日までに支払われた報酬相当額の不当利得返還請求及び上記各報酬相当額に対する同年5月1日から支払済みまでの法定利息請求をすることの義務付けを求めるとともに、同項1号に基づき、各委員らに報酬を支給することの差止め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) 姫路市の特別職の職員で非常勤のもの（報酬及び費用弁償に関する条例（昭和31年条例第30号。以下「本件条例」という。）

1条は、特別職の職員で非常勤のもの（議会の議員を除く。）について、別表で、次の区分欄に掲げる職員の報酬額は、報酬の額欄に定める額とする

旨を定めている。(甲1)

(区分)		(報酬の額)
教育委員会	委員長	月額 16万5000円
	委員	月額 13万8000円
選挙管理委員会	委員長	月額 12万6000円
	委員	月額 8万4000円
	補充員	日額 9800円
公平委員会	委員長	月額 12万8000円
	委員	月額 9万2000円
監査委員	代表監査委員	月額 17万2000円
	識見を有する者の中 から選任された委員	月額 16万1000円
	議会議員の中から 選任された委員	月額 6万5000円
農業委員会	会長	年額 66万7000円
	会長職務代行者	年額 56万6000円
	部会長	年額 56万6000円
	委員	年額 49万0000円
固定資産評価審査委員会	委員長	日額 1万4300円
	委員	日額 1万2100円

3 前提事実（証拠の掲記がない項は、当事者間に争いがないか、当裁判所に顕著である。）

(1) 当事者等

ア 原告は、姫路市の住民である。

イ 被告は、姫路市長である。

ウ 別紙相手方委員目録の委員氏名欄記載の者は、少なくとも平成20年4

月 29 日から平成 21 年 4 月 28 日までの間に、本件各委員らの職を務めていた者であり、いずれも非常勤の職員である。(弁論の全趣旨)

(2) 本件各委員らに対する報酬の支給

本件条例に従い、本件各委員らに対する報酬に関して、平成 20 年 4 月 29 日から平成 21 年 4 月 28 日までの間、支出がなされた。(甲 3 の 2～6, 弁論の全趣旨)

(3) 住民監査請求

原告は、平成 21 年 4 月 28 日、姫路市監査委員に対し、本件各委員らに対して平成 20 年 4 月 29 日から平成 21 年 4 月 28 日までの間に月額又は年額で報酬を支給したことが違法であるとして、本件各委員らに対し、支払われた金額と同額の不当利得返還請求、今後の報酬の支給の差止めを求める住民監査請求を行った。

姫路市監査委員は、平成 21 年 6 月 23 日付けで、原告に対し、原告の監査請求には理由がないとする監査の結果を通知した。(甲 4)

(4) 本件訴訟の提起

原告は、平成 21 年 7 月 22 日、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号及び同項 1 号に基づく訴えを提起した。

4 争点及び争点に対する当事者の主張

(1) 報酬の支給の違法性

(原告)

ア 法 203 条 2 項ただし書の改正経緯によれば、同項ただし書の適用は厳格に解すべきである。

政府は、非常勤の国家公務員の報酬が日額制によることとされていることとの均衡上、地方公共団体の非常勤の職員の報酬も、国家公務員と同様にすべきとの考えから、非常勤の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じて支給する旨の案を国会に提出した。

しかしながら、行政委員については、勤務の内容が常勤に近いものがあり、日額制が適当ではないとの陳情があったため、国会で、勤務の内容が常勤に近い実態があるなど特別の事情のある行政委員については、勤務日数によらずに月額又は年額により報酬を支給することが適当と判断され、例外的に、条例で月額又は年額による報酬の支給を可能とするために、法203条2項ただし書を設けた修正案が可決されたのである。

上記修正をした衆議院、参議院の審議の内容を見ると、法203条2項ただし書は、もっぱら行政委員を念頭に置いたものであり、同項ただし書が勤務日数に応じて報酬を支給することの例外を認める必要がない行政委員にも安易に適用されないよう、注意が促されている。

そして、昭和31年8月18日付け「地方自治法の一部を改正する法律及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律の施行に関する件」についての各都道府県知事あて自治庁次長通達（以下「本件通達」という。）も、法203条2項ただし書について、行政委員の勤務の態様は多岐にわたっているので、特別の事情のあるものについては、報酬の日額制の例外を定めることができるとしたものであるとし、ただし書を適用するには特別の事情が必要であるとしている。

このような改正経緯に照らせば、行政委員に対する報酬は、勤務日数に応じて支給するのが原則であり、特別の事情、すなわち、行政委員の勤務実態がほとんど常勤の職員と異ならず、常勤の職員と同様に月額又は年額をもって支給することが合理的であるか、勤務日数の実態を把握することが困難であり、月額又は年額による以外に支給方法がない等の特殊な場合のみ、月額又は年額による報酬の支給が許されるというべきである。

イ 平成20年5月1日から平成21年4月末日までの、本件各委員らの勤務実態は次のとおりである。

(ア) 選挙管理委員会

会議は合計14回開催され、所要時間はいずれも午前10時からの20分程度、うち13回の議題が選挙人名簿の登録、抹消等移動事項の承認、連絡事項その他、前回の議事録の署名であり、残り1回の議題が農業委員会の委員の選挙である。

延べ出席人数は51名であり、これに対して支給された報酬総額は、453万5996円であるから、委員1人の1日あたりの報酬は約8万8900円（総額を延べ人数で除した額である。以下同じ。）である。

(イ) 公平委員会

会議は合計21回開催され、所要時間は30分から2時間40分程度であり、処理件数は、不利益処分の不服申立て案件1件である。

延べ出席人数は63名であり、これに対して支給された報酬総額は、377万2000円であるから、委員1人の1日あたりの報酬は約5万9800円である。

(ウ) 監査委員

会議は合計42回開催されているが、議事録に出席委員名、開始時間及び終了時間の記載のあるものは合計16回にすぎない。その所要時間は55分から6時間20分程度である（なお、午前から開始されているものは、昼食時間も含めた上での計算である。）。

会議と評価できるのは、上記16回にすぎず、その延べ出席人数は48名であり、これに対して支給された報酬総額は353万6932円であるから、委員1人の1日あたりの報酬は約7万3600円である。

(エ) 農業委員会

定時総会は合計2回開催され、所要時間は1回目が1時間、2回目が47分である。

農政部の会議は合計6回開催され、所要時間は45分から2時間15分程度である。

農業振興部の会議は合計7回開催され、所要時間は1時間5分から1時間35分程度である。

農地部会の会議は合計12回開催され、所要時間は30分から1時間50分程度である。

上記各会議の延べ出席人数は522名であり、これに対して支給された報酬総額は2326万0301円であるから、委員1人の1日あたりの報酬は約4万4500円である。

(オ) 教育委員会

会議は合計12回開催され、所要時間は38分から2時間23分程度(うち11回は2時間以内)である。

延べ出席人数は56名で、これに対し支給された報酬総額は、860万4000円であるから、委員1人あたりの1日の報酬は約15万3600円である。

ウ 以上のとおり、本件各委員らの勤務実態は、委員会の開催日数及び所要時間を見る限り、到底常勤とはいえない。

また、報酬額を定めた条例が適法か否かは、職責及び勤務の実態と報酬額のつり合いをみて判断すべきであるところ、本件各委員らの1日あたりの報酬額は、最低が農業委員会の委員の約4万4500円であり、固定資産評価審査委員会の日額報酬の定め(委員長の日額報酬1万4300円、委員の日額報酬1万2100円)と比較すると、各職責を考慮したとしても高額にすぎる。

したがって、本件条例1条は法203条2項に違反し、本件条例1条に基づく報酬の支給は違法である。

(被告)

ア 法203条2項にただし書が追加された改正経緯によれば、本件条例1条に何ら違法はない。

すなわち、立法の過程で法203条2項にただし書が追加されたのは、非常勤の職員のうち、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会及び農業委員会の委員等、主として執行機関に属する委員会の委員は特別職に属するので、条例をもって、勤務日数に応じて支給する方法とは別の方法で報酬を支給することを定めた場合には、当該条例によることが適当であり、報酬の支給方法については、本来、地方公共団体自身が決定すべき事項であるから、地方公共団体の自主的判断を尊重すべきであるとの趣旨からである。

本件通達が特別な事情について述べているのは、法203条2項ただし書が安易に行政委員以外の一般の職員（勤務時間の定めがあり、上司の命令を受けて仕事を行う職員）にまで適用されることのないように危惧する行政機関の解釈にすぎない。

法203条2項ただし書について、法律上の要件として「特別の事情」が必要であると解釈することはできない。

イ 本件各委員らは、執行機関に属する委員会を構成する委員又は執行機関たる委員であり、法律等によって定められた地方公共団体の事務を自らの責任と判断において誠実に管理及び執行する義務を負い、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一般職の職員とはその職責が異なる。

原告は、会議の回数や所要時間を問題とするが、会議は、他の委員と協議をし、意思決定をする場にすぎず、本件各委員らは、会議に出席する前に当該事務の内容を確認し、必要な情報の収集及び検討、自らの考えをまとめる等をしなければならない。

ウ 以上からして、本件条例1項には何ら裁量権の逸脱はなく、これに基づく報酬の支給に違法はない。

(2) 本件各委員らの不当利得の成否

(原告)

本件条例1条に基づく報酬の支給は、違法となる部分が大部分と思われるので、本件各委員らが支給を受けた全額につき、法律上の原因はなく、不当利得が成立するというべきである。

(被告)

原告の主張は争う。

(3) 差止めの可否

(原告)

本件各委員らに対する報酬をその勤務日数に応じて支給するべく本件条例1条を改正しようとする動きはなく、監査委員も、本件各委員らに対する報酬の支出は違法又は不当なものではなく、本件各委員らに対する報酬の支出の差止めを求めるまでの違法又は不当とするに足りる事由があるとは認められないとしているから、今後も、本件条例に基づいて公金の支出が行われることが相当な確実さをもって予測される。

(被告)

原告の主張は争う。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (報酬の支給の違法性) について

(1) 法203条2項本文は、非常勤の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じて支給することとし、ただし書で、条例で特別の定めをした場合にはこの限りではない旨を規定している。

原告は、法203条2項の本文及びただし書について、行政委員の報酬は、勤務日数に応じて支給するのが原則であり、行政委員の勤務実態が、常勤の職員のそれと同様に月額又は年額をもって支給することが合理的であるか、勤務日数の実態を把握することが困難であり、月額又は年額による以外に支給方法がない等の特段の事情がある場合のみ、例外的に、条例で月額又は年

額により報酬を支給することを許容したものと解釈すべきであると主張する。本件通達（乙2）には、法203条2項を新設した趣旨について、非常勤職員に対する報酬が、勤務に対する対価たる性格を有することにかんがみ、当該報酬の額は具体的な勤務量すなわち勤務日数に応じて支給されるべき旨の原則を明らかにしたものであること、ただし、非常勤の勤務の態様は多岐にわたっているので、特別の事情のあるものについては、同原則の例外を定めることができるものであること、本改正を機会に非常勤職員等の従来の給与上の取扱いについて再検討を行うようにされたいことなどが言及されている。

(2) ところで、法203条2項の立法経緯は次のとおりであった。

ア 昭和31年4月当時、国家公務員の非常勤職員の給与については、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条が定められていたが、地方公務員の非常勤職員の報酬については、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。

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。

小林與三次政府委員は、同月26日の衆議院の地方行政委員会において、同案を提出した趣旨について、国家公務員の給与制度と同様に、給与は勤務に対する対価であるから、非常勤の職員については勤務の実際に講じて、給与、報酬を支給することが建前であると説明している。（甲16p14）

イ 政府案に対しては、(ア)全国人事委員会連合会等から、人事委員会は、単に委員会開催の日だけではなく、中立性を保持しながら理事者と職員団体の間に入る等して、不断に活動しており、常勤的な色彩が強く、また、一

般の公務員に準ずるような服務上の制限もあり，報酬の支給方法については勤務実態を考慮してほしい，(イ)都道府県選挙管理委員会から，全国にわたり幾多の違反があり，都道府県，市町村の選挙管理委員会の委員長はほとんど毎日出勤し，委員会の回数も甚だしく，委員の報酬を日額制とする根拠を見出しがたい，などの陳情があった。(甲17p9・13)

ウ 衆議院は，上記陳情等を受け，地方行政委員会等で，度々検討と議論がなされた結果，「但し，条例で特別の定をした場合は，この限りでない。」との修正を加えた（なお，同文言は「ただし，条例で特別の定めをした場合は，この限りでない。」と追加改正された。）。

この修正について，衆議院の地方行政委員会の委員である鈴木直人衆議院議員（以下「鈴木衆議院議員」という。）は，昭和31年5月15日の衆議院の地方行政委員会において，「政府案によりますと，すべてが勤務日数に応じてこれを支給するというふうに改められたのでありますが，この非常勤の職員のうちにおきましても，たとえば教育委員会の委員とか，公安委員会の委員とか，あるいは地方労働委員会の委員とか，農業委員会の委員というような，主として執行機関に属しているところの委員会の委員も，この非常勤の職員のうち職員となっておる次第であります。もちろん常勤の委員もあると思いますが，非常勤のこれらの委員につきましても，勤務日数に応じてこれを支給するようになるのでありますが，これらの委員の方は，主として特別職に属する方々でございますので，特に府县市町村等の地方公共団体において，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をもってこれらの報酬を支給する方法を定められた場合においては，その条例によるものであるというようなただし書きをここに挿入することが適当と存じまして，ただし書きを規定いたしました次第であります。」と説明した。(乙1p1)

自治庁次長の鈴木俊一政府委員は，同委員会において，中井徳次郎委員

から、いわゆる行政委員会については日額制は困るということで修正をされると考えていたが、政府案の修正案は非常勤の職員全部について条例で自由にできることになっているとして、その点について意見を求められたのに対して、行政委員会の「委員だけに…限定するという方法も一応実は過程において検討した」、「元来こういうことは自治体自身が決定すべきものであるから、法律にあまり委員会などを列挙することをやめて、条例で特別の定めをした場合、いわゆる自主性を尊重して、地方公共団体の自主的判断にまかしてやることが、終局的に一番よかろうということで、この結論が出たわけでありませう。…いわゆる出勤日数に応じて支給しなくてもいいものまでも月給というふうになりはしないかというお考え、これはもっともでございますが、この点はわれわれはただし書を加えた修正者の意思を十分尊重されて、地方公共団体においても一つ十分自粛していただきたい、こういう考えでおるわけです。」と説明した。(乙1 p 4, 弁論の全趣旨)

エ 鈴木衆議院議員は、昭和31年5月21日の参議院の地方行政委員会において、政府案を衆議院で修正した趣旨について、「これは、非常勤職員に対する報酬を日額計算とする原則は堅持するが、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支給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の取扱いをできるようにされたのであります。」と説明した。(甲19 p 1)

また、鈴木衆議院議員は、森下政一理事からの、月額又は年額による報酬の支給を認めるのはどういう場合かという質問に対して、「特別の定めをするというのはどういう場合にするかというときに、…衆議院におきましての考え方としましては、…選挙管理委員会等の陳情がもっともであると考えてまして、それをある程度是認いたしまして、そのような方々の陳

情がそれぞれの地方公共団体においても認められるということを期待いたしまして、条例にまかしたというのが実情であります。」と答えた。これに対し、大谷賛雄委員から、選挙管理委員、公安委員、教育委員というような特別の執行機関に関しては、結局従来通りと解釈してよいかと質問されたのに対し、鈴木衆議院議員は、「そういうわけでもありません。地方公共団体におきまして、従来通りにしたいというならば、法律的に許されるということでありまして、一にかかってどういうふうにするかということとは、地方公共団体にまかせるということでありまして。」と答えた。(甲19p3)

オ 鈴木衆議院議員は、昭和31年5月29日の参議院地方行政委員会において、政府案を衆議院で修正した趣旨について、「…委員会の委員以外の非常勤の職員につきましては別といたしましても、執行機関である委員会の非常勤の委員の手当につきましては、これは特例を開くことが現実に即して妥当であるという考え方を持ちまして、…主として委員会の委員を頭に描いたために、条例で特別の規定をすることができるということに狭めたのであります。初めは政府原案を削除しようと考えました。削除いたしますと、…あらゆる非常勤の職員が適用されることになりまして、…すべて委員会の委員につきましては特例を開きたいという考え方で、その判定を府県の条例にまかしたという結論に最終的には到達をいたした次第であります。」と説明している。(甲20p8)

(3) 以上をふまえ、法203条2項の本文及びただし書の立法趣旨について検討する。

ア 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、常勤の職員であれば、休日を除いた所定の勤務日に、所定の勤務時間中常時勤務することになるのに対し、非常勤の職員は、常時勤務するといった状態にはない。また、昭和31年当時、国家公務員の

うち委員、顧問若しくは参与の職にある者等の非常勤職員の給与は、一般職の職員の給与に関する法律により、勤務日数に応じてこれを支給するものとされていた。

そこで、政府は、報酬の性質や国家公務員との均衡を考慮して法203条2項の政府案を提出したものと解されるが、衆議院は、政府案を修正して法203条2項にただし書を追加した。

修正の契機は、(2)イで述べた全国人事委員会連合会や都道府県選挙管理委員会の陳情等にあったとみられ、鈴木衆議院議員の昭和31年5月21日の参議院の地方行政委員会での説明内容((2)エ)をみると、当時、全国的に多くの違反があり、都道府県、市町村の選挙管理委員会の委員長はほぼ毎日出勤し、委員会開催の回数が甚だしいという事情が考慮されたことは否定できない。この点に照らすと、条例で日額制の例外を定め得るのは、毎日出勤している等の特別の事情がある場合に限定すべきとも思われる。

しかし、他方で、単なる委員会の開催の日だけではなく、不断に活動しており、常勤的な色彩があるとする全国人事委員会連合会の陳情((2)イの(ア))が合理性のない陳情として排斥されたといった事情は窺われない。

そして、鈴木衆議院議員は、衆議院の地方行政委員会において、執行機関に属する委員会の委員を例示的に複数挙げ、執行機関に属する委員会の委員一般を念頭に、勤務日数に応じて支給するのは別の方法で報酬を支給するのが適当であることを説明している((2)ウ)。また、同人は、参議院の地方行政委員会において、法302条2項ただし書が、執行機関に属する委員会の委員一般を念頭に、その報酬の支給方法について普通地方公共団体の判断にまかせ、条例で定め得る法律上の根拠を与えたものであると説明したとみられる((2)エ、オ)。

これらのことからすると、衆議院が、日額制の例外を認めるべきと判断した根拠が、殊更当時の選挙管理委員の出勤回数が多いという実態のみに

あると考えるのは相当ではなく、むしろ、非常勤の職員といっても、執行機関に属する委員会の委員等を念頭に、その職務権限、法的地位が多岐にわたる上、普通地方公共団体毎に事情が異なり、報酬の基礎となる勤務量を勤務日数のみで評価することが相当ではない場合があるから、そのような場合の判断については、普通地方公共団体の意思を尊重することとした点に、日額制の例外を認めるべきと判断した根拠があるというべきである。

イ 原告は、本件通達は日額制を原則とし、「特別の事情」があるものについては例外を定めることができるものとしているから、法203条2項ただし書の適用には、執行機関に属する委員会の委員であることに加え、「特別の事情」を必要としているというのが立法趣旨であると主張する。しかし、自治庁次長の鈴木俊一政府委員の衆議院の地方行政委員会での説明内容((2)ウ)や、鈴木衆議院議員の参議院の地方行政委員会の説明内容((2)オ)によれば、修正者は、地方自治法203条1項(平成20年法律第69号による改正前のもの)所定の非常勤職員には様々なものが含まれ、執行機関に属する委員会の委員以外の非常勤の職員について、安易に条例で月額又は年額制が採用されることを危惧していたものとみるべきであり、本件通達は、非常勤の職員については日額制が原則であって、執行機関に属する委員会の委員等については各普通地方公共団体の判断を尊重するが、日額制の例外を認める必要のない非常勤職員についてまで例外を定めることがないように、各都道府県知事にその趣旨を周知させたものとみられる。

ウ 以上によれば、政府案を修正し、法203条2項にただし書を追加した立法者の意思は、非常勤の職員の中でも執行機関に属する委員会の委員等については、各普通地方公共団体の判断を尊重し、条例をもって月額又は年額で報酬を支給することを可能とすべく、各普通地方公共団体の裁量権を認めたものと解すべきであり、それについて厳格な「特別の事情」が必

要と考えていたとは解されない。

- (4) その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に属する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、勤務日数に応じて支給するとの原則を堅持しつつ、地方自治の観点から、執行機関に属する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があるから、各普通地方公共団体の議会に日額制の例外を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、執行機関に属する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、執行機関に属する委員会の委員等であっても、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ことが明白な場合には、地方自治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。

- (5) そこで、本件条例の違法性の有無を判断するにあたって、本件各委員らに関する行政委員会及び委員についての法律上の地位、職務等について検討するに、関係各法令によれば、それらについての定めは次のとおりである。

ア 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）。

イ 公平委員会

公平委員会は、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、職員の勤務条件に関する措置の要求及び職員に対する不利益処分を審査し、これについて必要な措置を講じ、職員の苦情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2項、地方公務員法8条2項）。

公平委員会は、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人以上の場合にあつては、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ない、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 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）。

オ 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、市にあつては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）。

本件各委員らは、いずれも、立法者が日額制の例外を認める必要があるとして念頭に置いていた執行機関に属する委員会の委員又は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、アないしオで述べたとおり、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。本件各委員らの中には、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。そうすると、本件各委員らは、非常勤であっても、その報酬をその勤務日数に応じて支給するものとせず、その職務及び責任に対する対価として、常勤の職員と同様に月額又は年額をもって支給するものとするのは不合理ということはできず、条例で非常勤の本件各委員らに対する報酬を月額又は年額で支給と定めること自体、法203条2項ただし書の趣旨に反するものではない。

原告は、証拠（甲10の1～14，11の1～21，12の1～42，13の1の1～4の12，14の1～12）を提出し、各委員会の開催日数は少なく、所要時間も短く、委員会の議事内容からみて、本件各委員らの勤務実態は、到底常勤とはいえない、本件各委員らの報酬についてみても、報酬総額を委員会の出席人数で割った金額を本件各委員らの1日あたりの報酬額とみると、高額であるなどと主張する。しかしながら、いずれの本件各委員らにおいても、前述の職務内容に照らすと、各委員会の出席のみが勤務量のすべてであるとは考え難いし、委員会における討議ないし意見交換、決議等のためには相応の準備が必要であることは容易に推測できるところであり、委員会の開催日数やその所要時間のみを捉えて、勤務量と評価することには疑問を呈せざるを得ない。

したがって、本件条例1条の制定は、金額的な点でも姫路市の議会の裁量

権の範囲内であって、裁量権の逸脱、濫用と評価すべき事情は見当たらない。

(6) 以上によれば、本件各委員らに対する別紙相手方委員目録の金額欄記載の報酬の支給が違法であるとはいえない。

2 争点(2) (本件各委員らの不当利得の成否)、争点(3) (差止めの可否) については、1での判断を前提とすると、いずれも、判断する必要がない。

3 よって、原告の請求は、いずれも理由がないから、これらを棄却することとし、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7月6日

神戸地方裁判所第2民事部

裁判所書記官 川 副 勝

